고려대학교 아세아문제연구원 · (사)아시아국제법발전연구회

한일관계의 현안:
역사적 근원, 법적 접근, 그리고 외교적 해결

주최 | 고려대학교 아세아문제연구원 비교사연구센터

주관 | (사)아시아국제법발전연구회(DILA-KOREA)

온/오프라인 병행 | Zoom 웨비나 ID: 817 4156 3854 / PW: 028823

ARI

DILA-KOREA
Development of International Law in Asia
http://www.dila-korea.org

고려대학교 아세아문제연구원
(사)아시아국제법발전연구회(DILA-KOREA)

공동주최 학술대회

▶ 주제: **"한일관계의 현안: 역사적 근원, 법적 접근, 그리고 외교적 해결"**

▶ 주최: 고려대학교 아세아문제연구원 비교사연구센터

▶ 주관: (사)아시아국제법발전연구회(DILA-KOREA)

▶ 일시: 2022년 10월 27일(목) [오전10시~오후6시]

▶ 장소: 고려대학교 아세아문제연구원 대회의실(3층)

▶ 전체진행:

- **송규진** (고려대학교 아세아문제연구원 교수/비교사연구센터장)
- **이형식** (고려대학교 아세아문제연구원 교수)
- **이석우** ((사)아시아국제법발전연구회(DILA-KOREA) 대표/인하대학교 법학전문대학원 교수)

2022년 10월 27일(목)

10:00 - 10:10 **인사말**

10:10 – 12:10 **세션1**

▶ 사회:

- **이형식** (고려대학교 아세아문제연구원 교수)

▶ 발표:

- **조영관** (법무법인 덕수/변호사)
  : "1965년 청구권협정과 일본 강제징용 피해배상 판결의 의미"
- **박경민** (고려대학교 아세아문제연구원 연구교수)
  : "한일 청구권문제의 기원과 진화: 정치외교사의 관점에서"
- **주진열** (부산대학교 법학전문대학원 교수)
  : "위안부 피해자 손해배상 2개 판결에서 관할권면제 쟁점 비교 분석과 2015년 한일 합의 효력 문제"

12:10 - 13:00 **점심/휴식**

13:00 – 15:00 **세션2**

▶ **사회:**

- **송규진** (고려대학교 아세아문제연구원 교수/비교사연구센터장)

▶ **발표:**

- **임한택** (한국외국어대학교 LD학부 초빙교수/前외교부 조약국장·駐루마니아 대사)
  : "한국의 독도 영유권 주장 논거의 빈 공간과 채움에 대한 몇가지 제언"

- **이석우** (DILA-KOREA 대표/인하대학교 법학전문대학원 교수)
  : "점령시기 SCAP의 어업정책과 동아시아에서의 함의"

- **예대열** (순천대학교 인문학술원 연구교수)
  : "북한의 독도 문제 인식과 영유권 논리"

15:00 - 15:20 **휴식**

15:20 – 17:20 **세션3**

▶ **사회:**

- **이석우** (DILA-KOREA 대표/인하대학교 법학전문대학원 교수)

▶ **발표:**

- **강국진** (서울신문 사회정책부 차장)
  : "두려운 이웃에서 뒤쳐진 적국으로: 미디어담론이 재현한 일본담론을 중심으로"

- **이동욱** (동북아역사재단 한중관계사연구소 연구위원)
  : "동아시아에 있어서의 '종주권' 문제: 「조일수호조규」 체결 전야의 중일 교섭을 중심으로"

- **송병권** (상지대학교 국가안보학부 교수)
  : "점령기 미국의 한일간 관리무역계획에서의 수출입 근거와 자기정당화 논리"

17:20 – 18:00 **종합토론**

▶ **사회:**

- **황성기** (서울신문 논설고문)

일제강점기 강제동원 대법원 판결 의미와 이후 경과와 과제

조영관(변호사, 법무법인 덕수)

1. 서론

지난 2012년 한국의 두 최고법원(대법원·헌법재판소)에서 한일 과거사에 대한 적극적인 판결을 선고했다. 일제 강점기에 발생한 대표적 국가·전쟁 범죄라 할 수 있는 '위안부[1]' 와 '강제동원' 피해자 문제와 관련하여 적극적 법리를 전개한 판결이라는 점에서 주목을 받았다.

'강제동원'에 대한 대법원 판결[2]은 일제 강점기 군수물자 생산을 위하여 일본 군수회사에 사실상 강제동원을 당한 피해자들이 당시 군수회사에 뿌리를 둔 지금의 일본기업을 상대로 불법행위에 따른 손해배상을 청구한 사안으로, 피해자들의 청구권이 1965년 청구권협정으로 소멸된 것인지가 핵심적인 쟁점으로 다루어졌다. 동일한 소송이 일본법원에서 이미 진행되었다는 이유로 원고의 청구를 기각한 원심과 달리, 2012년 5월 대법원은 우리 헌법정신과 배치되는 일본법원의 판결을 인정할 수 없고, 1965년 청구권협정으로 피해자들의 개인청구권은 소멸되지 않았다고 판단하였고, 일본기업의 손해배상책임을 인정하는 취지로 원심판결을 파기환송 하였다. 대법원 판결에 따라 사건을 환송받은 서울고등법원은 피해자인 원고들에게 각각 1억원 및 8천만원 상당의 위자료를 지급하도록 명하는 판결[3]을 내림으로써 대법원 판결 취지에 따라 일본기업의 배상 책임을 인정했다. 피고 일본기업들은 판결 불복하여 대법원에 재(再)상고하였으나, 2018년 대법원은 재상고심에서 피고의 상고를 기각하여 원고의 위자료 청구를 최종적으로 인용하였다. 이로써 법적으로 피고 일본기업은 원고들에게 손해배상금을 지급해야 할 의무는 확정되었다. 대법원 판결이 확정되었으나 일본 기업들은 원고의 손해배상금 지급 요청에 응하지 않았고, 원고들은 피고 회사가 국내에 소유한 자산에 대한 강제집행 절차를 시작했다.

일본 정부는 자국 기업의 한국내 자산에 대한 현금화에 대해 강하게 반발하고 있다. 한국 정부는 2022년 7월 조현동 외교부 1차관이 주재하고 정부인사, 전문가, 피해자 측 관계자 등이 참여한 '민관협의회'를 출범하여 비공개 회의를 진행하였으나, 네 번의 회의를 끝으로 활동을 종료하였다. 사법부에 의한 일본기업의 자산매각 절차 이전에 가능한 외교적 해법을 찾기 위한

---

1) "위안부"라는 명칭은 국가에 따라, 혹은 보는 시각에 따라 "정신대", "위안부", "종군위안부", "일본군 성노예" 등의 명칭들로 불리고 있다. 이 글에서는 한국 시민운동과 학계에서 널리 쓰이는 용어인 "위안부"를 사용하기로 한다.

2) 대법원 2012. 5. 24. 선고 2009다68620 판결 [이하, '2009다68620 판결'], 대법원 2012. 5. 24. 선고 2009다22549 판결 [이하, '2009다22549 판결']

3) 부산고등법원 2013. 7. 30. 선고 2012나4497 판결, 서울고등법원 2013. 7. 10. 선고 2012나44947 판결

시도로 보이지만, 특별한 성과는 없었다. 오히려 외교부가 근로정신대 피해자 양금덕, 김성주 할머니의 특별현금화명령의 재항고심(대법원)에서 사실상 대법원의 판결을 늦춰달라는 취지의 의견서를 제출했는데, 이에 대해 피해자들은 '피해자의 권리실현을 방해하는 국가폭력'이라며 비판하고 있다.

강제집행 절차와 관련하여 미쓰비시중공업의 상표권 2건과 특허권 6건에 대해 매각명령결정의 재항고 사건이 2022. 4. 19. 대법원에 접수되었고, 심리불속행 결정기간인 4개월째가 되는 2022. 8. 19. 심리불속행 기각 결정으로 실제 강제집행이 이루어 질 수 있는지가 주목되었으나, 결국 대법원은 해당사건에 대해 심리불속행 결정을 하지 않고 심리를 계속 이어가고 있다. 아직까지 강제집행 절차가 완료되지 못했다.

이 과정에서 지난 2021년 6월 서울중앙지법 민사34부는 강제동원 피해자 80여명이 일본 기업 16곳을 상대로 낸 손해배상청구소송을 각하하는 판결을 했다. 재판부는 1965년 한-일 청구권 협정(2조)이 "개인청구권의 완전한 소멸까지는 아니더라도 '대한민국 국민이 일본이나 일본 국민을 상대로 소로써 권리를 행사하는 것은 제한된다'는 뜻으로 해석하는 것이 타당"하다고 판단했다. 동일한 사안에 대해서 2018년 대법원 판결과 다른 판단을 하급심 법원에서 했다는 점이 이례적이다. 원고들은 해당 판결에 대해 불복하여 항소하였고 현재 항소심이 계속 중이다.

결국, 2012년 대법원이 '강제동원' 문제와 관련하여 의미있는 사법적 판결을 하고, 2018년 최소한 법적으로는 판결이 확정되었음에도 불구하고 10년이 지난 지금까지 문제가 실질적으로 해결 되지 못했고, 하급심에서 대법원 판결과 다른 내용의 판결이 선고되었다. 양국 사이에 이 문제에 대한 입장차이가 크고 문제를 해결하기 위한 외교적 해결도 요원한 상황이다. 이하에서는, 2012년 대법원 판결 의미를 정리하고, 이후 지금까지 진행된 강제동원 관련 강제집행 소송 현황을 정리하며, 결론에 갈음하여 이 문제를 해결하기 위한 몇가지 원칙을 제안하고자 한다.

2. 일본 강제동원 피해배상 대법원 판결의 진행경과 및 의미

가. 진행경과

(1) 강제동원 피해의 내용

일제강점기에 일본은 중일전쟁과 태평양전쟁을 치르면서 군수물자 생산에 노동력이 부족하게 되자, 1939. 7. 8. 국가총동원법[4]을 제정, 공포하고, 1942년 조선인 내지 이입(移入) 알선 요강을 제정·실시하여 한반도 각 지역에서 관 알선을 통하여 조선인 인력을 모집하였으며, 이후 계속적으로 인력과 물자가 부족하자 1944년 10월경부터는 '국민징용령'에 의하여 일반 조선인에 대한 사실상 강제 징용을 실시하였다.[5]

4) 1938.4.1. 制定 법률 제55호

강제동원 피해자들은 일본이 발부한 징용영장에 따라 다른 피징용자들과 함께 일본으로 강제 송출되었거나,[6] 일본 기업에 취업한 뒤 일정기간 훈련을 받고 다시 한국으로 돌아올 수 있다는 거짓 알선에 속아 일본 군수회사에 취업을 신청하여 일본으로 보내졌다.[7] 이후 피해자들은 미쓰비시 중공업 주식회사, 일본제철 등 일본 군수회사에서 하루에 8시간 3교대로 일하며 한 달에 1~2회의 제한된 외출이 허용되었고, 하루 작업을 마치면 회사에서 마련한 숙소에서 숙식을 해결하였는데, 식사의 양이나 질이 현저히 부실했고, 숙소도 매우 비좁았다.[8]

특히, 숙소 주변에는 철조망이 쳐져 있어 출입이 통제되었고, 근무시간은 물론 휴일에도 헌병, 경찰 등에 의한 감시가 삼엄하여 일상생활의 자유가 거의 없었다.[9] 한반도에 남아 있는 가족들과의 서신교환도 사전검열에 의하여 그 내용이 제한되고, 도주하다가 발각되면 구타를 당하기도 하였고, 임금도 제대로 수령 받지 못하는 등 사실상 강제노역에 종사하였다.[10] 또한, 태평양 전쟁이 최고조에 달하여 일본 내 군수시설이 미합중국 군대의 공습으로 파괴되면서 강제동원 피해자들 중 일부가 사망하였고, 특히, 일부 피해자들은 히로시마에 투하된 원자폭탄에 의해 피폭되는 피해를 입기도 하였다.[11]

(2) 1965년 청구권 협정의 체결

해방 이후 강제동원 피해자들에 대한 보상 문제가 쟁점이 되었고, 대한민국 정부와 일본 정부는 1952년 말경부터 국교정상화 및 전후 보상문제를 논의하였고, 마침내 1965년 6월 22일 '국교정상화를 위한 대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약'[12]과 그 부속협정의 하나로 '대한민국과 일본국간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정'[13]을 체결하였는데, 청구권 협정을 통해 일본국은 대한민국에 10년간에 걸쳐 3억 달러를 무상으로 제공하고, 2억 달러의 차관을 하기로 함과 동시에 청구권 문제를 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것으로 확인하였다.[14]

이 과정에서 작성된 합의의사록을 보면, "한국의 대일 청구 요강"의 범위에 피징용 한국인의 미수금, 보상금 기타 청구권의 변제청구, 한국인의 일본인 또는 일본 법인에 대한 청구가 포함되어 있었다[15]. 즉, 대한민국 정부는 강제동원 피해자들에 대한 보상을 청구권 협정의 대상으

5) 2009다68620 판결. *supra* note 5, 판결문 2면
6) 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 2면
7) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 3면
8) 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 2면
9) 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 2면
10) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 4면
11) 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 2면
12) 「국교정상화를 위한 대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약」, 1965년 6월 22일 서명, 1965년 12월 18일 발효, 조약 제178호
13) 「대한민국과 일본국간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」
14) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 6면
15) *Id.*, 판결문 7면

로 포함시켜 일본으로부터 협상을 하였고, 이에 따라 일본 정부는 청구권 협정을 통해 강제동원 피해자들의 청구권은 모두 소멸되었다고 주장하여 왔다.

(3) 미쓰비시 중공업을 상대로 한 소송

미쓰비시 중공업에서 강제동원을 당한 피해자들은 1995년 12월 11일 일본정부 및 미쓰비시 중공업을 상대로 국제법 위반 및 불법행위 등을 이유로 한 손해배상금 및 미지불 임금의 지급을 구하는 소송을 일본 히로시마 지방재판소에 제기하였다.

히로시마 지방재판소는 피해자들의 징용 경위에 대하여 "당시 법제하에서 국민징용령에 기초한 원고 등의 징용은 그 자체로 불법행위라 할 수 없고, 또한 징용의 절차가 국민징용령에 따라 행하여지는 한 구체적인 징용행위가 당연히 위법이었다고 할 수는 없다"고 판단하여, 일본의 징용은 강제연행이자 강제노동이라는 피해자들의 주장을 부정하였다.[16] 또한, 일본 군수업체가 사전 설명과 달리 위법하게 강제노동에 종사하게 한 점, 임금을 제대로 지급하지 않은 점, 안전배려의무를 제대로 이행하지 아니한 점 등 피해자들이 주장하는 일부 피해사실은 인정하면서도, 이러한 피해사실에 대한 손해배상청구권은 제척기간이 경과했고, 미지급 임금청구권은 소멸시효가 완성되어 모두 소멸하였으며, 설령 소멸하지 않았다 하더라도 1965년 한·일 청구권 협정에 의하여 해당 청구권이 모두 소멸되었다는 이유로 원고 패소 판결을 하였다.[17]

피해자들은 이에 불복하여 히로시마 고등법원에 항소하였고, 소송이 계속 중인 2000년 5월 1일 대한민국 부산지방법원에 미쓰비시 중공업을 상대로 한 동일한 내용의 소송을 제기하였다. 2005년 1월 19일 히로시마 고등재판소가 항소기각판결을 선고하자, 피해자들은 이에 불복하여 일본 최고재판소에 상고하였다.

2007년 2월 2일 부산지방법원은 일본 법원의 논리와 같이 피해자들의 손해배상청구권 및 임금청구권이 소멸되었다는 취지로 원고 판결을 하였다.[18] 2007년 11월 1일 일본 최고재판소 역시 피해자들의 상고를 기각하여 일본에서 진행한 판결은 확정되었다. 이후, 피해자들은 부산지방법원 판결에 불복하여 부산고등법원에 항소하였으나, 2009년 2월 3일 부산고등법원은 일본 법원의 확정판결에 따른 기판력이 미친다는 이유로 피해자들의 항소를 기각하였다.[19]

(4) 신일철주금 주식회사[20]를 상대로 한 소송

16) 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 5면
17) *Id.*, 판결문 6면
18) 부산지방법원 2007. 2. 2. 선고 2000가합7960 판결
19) 부산고등법원 2009. 2. 3. 선고 2007나4288 판결
20) 본래 피고였던 신일본제철 주식회사는 2012년 10월 1일 스미토모 금속공업 주식회사와 합병하여 신일철주금 주식회사가 되었다. 이하에서는 2012년 이전의 회사를 지칭할 때에는 '신일본제철 주식회사', 2012년 이후에는 '신일철주금 주식회사'로 기재한다.

일본제철 주식회사에서 강제동원 피해를 당한 피해자들은 1997년 12월 24일 일본 및 신일본제철주식회사를 상대로 국제법 위반 및 불법행위 등을 이유로 한 손해배상 및 미지급 임금 등의 지급을 청구하는 소송을 오사카 지방재판소에 제기하였다.[21)]

오사카 지방재판소는 2001년 3월 27일 앞선 히로시마 재판부와 동일한 이유로 피해자들의 청구를 기각하였다. 이에 덧붙여, 당시 피해자들이 노무를 제공하였던 일본제철 주식회사는 일본의 회사경리 응급조치법[22)] 및 기업재건정비법[23)]에 따라 해산·소멸되었고[24)], 현재의 회사는 과거 일본제철 주식회사와 별개의 법인격을 가진 회사로, 법적책임이 미치지 않을 뿐만 아니라, 그렇지 않더라도 1965년 한·일 청구권 협정에 의하여 피해자들의 청구권은 소멸하였다는 이유로 원고 패소 판결하였다.[25)] 피해자들은 오사카 고등재판소에 항소하였으나, 2002년 11월 19일 항소기각판결이 선고되었고, 2003년 10월 9일 최고재판소의 상고기각 및 불수리 결정으로 일본에서의 재판이 확정되었다.[26)]

이들은 일본소송이 종료한 이후인 2005년 2월 28일에 대한민국 서울중앙지방법원에 신일본제철주식회사를 상대로 한 동일한 소송을 제기하였다. 그러나 2008년 4월 3일 서울중앙지방법원은 일본법원의 확정판결에 따른 기판력이 미친다는 이유로 피해자들의 청구를 기각하는 패소판결을 하였다.[27)] 이에 불복하여 서울고등법원에 항소하였으나, 2009년 7월 16일 동일한 이유로 항소 기각되었다.[28)]

(5) 대법원 파기환송 판결과 재(再)상고

강제동원 피해자들은 부산고등법원, 서울고등법원의 판결에 불복하여 대법원에 상고하였다. 상고가 인용될 가능성이 매우 낮을 것이라는 예측을 깨고, 대법원은 2012년 5월 원고들의 상고를 인용하는 취지의 판결을 선고하면서 2심 법원의 판결을 파기하고, 해당 법원으로 환송하였다. 대법원의 파기환송에 따라 다시 진행된 2심 절차에서 서울고등법원은 2013. 7. 10. 피고 신일철주금 주식회사에게 강제동원 피해자 1인당 위자료 1억원을 각 지급하라는 판결[29)]을, 부산고등법원은 2013. 7. 30. 피고 미쓰비시 중공업 주식회사에게 강제동원 피해자 1인당 위자료 8,000만원씩 각 지급하라는 판결[30)]을 선고하였다. 이에 일본기업들은 고등법원 판결에 불복하여 대법원에 재(再)상고 하였고, 대법원에서 전원합의체 판결을 통해 최종적으로 피고들의 상고

21) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 7면
22) 1946. 8. 15. 법률 제7호
23) 1946. 10. 19. 법률 제40호
24) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 4~5면
25) *Id.*, 판결문 11면.
26) *Id.*, 판결문 7면,
27) 서울중앙지법 2008. 4. 3. 선고 2005가합16473 판결
28) 서울고등법원 2009. 7. 16. 선고 2008나49129 판결
29) 서울고등법원 2013. 7. 10. 선고 2012나44947 판결
30) 부산고등법원 2013. 7. 30. 선고 2012나4497 판결

를 기각하고 원고들의 청구를 인정하는 판결을 하였다.

소송 상대방		미쓰비시 중공업	신일철주금 주식회사
소송당사자		강제동원 피해자 6명	강제동원 피해자 4명
1심	사건번호	부산지방법원 2007. 2. 2. 선고 2000가합7960 판결	서울중앙지방법원 2008. 4. 3. 선고 2005가합16473 판결
	주요내용	원고 청구 기각	원고 청구 기각
2심	사건번호	부산고등법원 2009. 2. 3. 선고 2007나4288 판결	서울고등법원 2009. 7. 16. 선고 2008나49129 판결
	주요내용	원고 항소 기각	원고 항소 기각
대법원	사건번호	대법원 2012. 5. 24. 선고 2009다22549 판결	대법원 2012. 5. 24. 선고 2009다68620 판결
	주요내용	원고 상고 인용 원심판결 파기 환송	원고 상고 인용 원심판결 파기 환송
2심 (파기 환송)	사건번호	부산고등법원 2013. 7. 30. 선고 2012나4497 판결	서울고등법원 2013. 7. 10. 선고 2012나44947 판결
	주요내용	원고 항소 인용 1인당 위자료 8천만원 인정	원고 항소 인용 1인당 위자료 1억원 인정
대법원 (재상고)	사건번호	대법원 2018. 11. 29. 선고 2013다67587 판결	대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 판결
	주요내용	상고기각 (원고 위자료 인정 확정)	상고기각 (원고 위자료 인정 확정)

[표 1] 국내에서 진행된 강제동원 피해자들의 소송경과

나. 대법원 판결의 구체적인 내용

(1) 개요

대법원 판결은 다양한 법적 쟁점들을 다루고 있다. 먼저 국제사법 및 민사소송법상의 문제로 우리 국민과 외국기업과의 분쟁인 이 사건에 우리나라 법원에 국제재판 관할권이 있는지 여부, 동일한 사안에 대하여 일본 법원의 확정 판결에 따른 기판력의 인정여부 및 판결의 기준이 되는 준거법의 문제가 다뤄졌다. 상법상의 문제로서 과거 징용당시의 구법인과 현재 피고와의 회사법상의 동일성 여부가 다투어졌으며, 국제법상의 문제로서 1965년 청구권협정에 의한 원고들의 청구권의 소멸 여부와 일본의 한반도 지배의 법적 성격이 문제되었다. 헌법적으로 대한민국 헌법의 정신 및 핵심 가치 등의 문제가, 민법적으로 채권의 소멸시효 항변의 권리남용 여부가 쟁점이 되었다.

(2) 국제재판 관할권에 대한 판단

대법원은 "국제재판관할을 결정함에 있어서는 당사자 간의 공평, 재판의 적정, 신속 및 경제를 기한다는 기본이념에 따라야 할 것이고, 구체적으로는 소송당사자들의 공평, 편의 그리고 예측 가능성과 같은 개인적인 이익뿐만 아니라 재판의 적정, 신속, 효율 및 판결의 실효성 등과 같은 법원 내지 국가의 이익도 함께 고려하여야 할 것이며, 이러한 다양한 이익 중 어떠한 이익을 보호할 필요가 있을지 여부는 개별 사건에서 법정지와 당사자와의 실질적 관련성 및 법정지와 분쟁이 된 사안과의 실질적 관련성을 객관적인 기준으로 삼아 합리적으로 판단하여야 한다.[31)]"고 전제한 뒤, "이 사건 불법행위로 인한 손해배상 청구는 구 일본제철이 일본국과 함께 원고들을 강제노동에 종사시킬 목적으로 기망이나 강제에 의하여 동원하고, 이와 같이 동원된 원고들을 강제노동에 종사시키는 일련의 행위가 불법행위이고 피고는 구 일본제철의 원고들에 대한 법적 책임을 그대로 부담한다고 주장하는 것인데, 대한민국은 일본국과 함께 일련의 불법행위 중 일부가 행하여진 불법행위지인 점, 피해자인 원고들이 대한민국에 거주하고 있고, 사안의 내용이 대한민국의 역사 및 정치적 변동 상황 등과 밀접한 관계가 있는 점[32)]"등을 고려해 대한민국이 이 사건 당사자 및 분쟁이 된 사안과 실질적 관련성이 있어 대한민국 법원이 이 사건에 관하여 국제재판 관할권을 가진다고 판시하였다.

(3) 일본 법원의 확정판결에 따른 기판력에 대한 판단

대법원은 외국법원의 확정판결의 효력을 인정하기 위한 기준으로 민사소송법 제217조[33)] 제3호의 규정인 '그 판결의 효력을 인정하는 것이 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 어긋나지 아니할 것'을 제시하였다. 또한, 대한민국의 선량한 풍속이나 사회질서에 어긋나는지 여부를 판단함에 있어 "그 승인 여부를 판단하는 시점에서 외국판결의 승인이 우리나라의 국내법 질서가 보호하려는 기본적인 도덕적 신념과 사회질서에 미치는 영향을 외국판결이 다룬 사안과 우리나라와의 관련성의 정도에 비추어 판단하여야 하고, 이때 그 외국판결의 주문뿐 아니

31) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 8면 및 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 5면

32) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 9면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 5면

33) 민사소송법 제217조(외국판결의 효력) 외국법원의 확정판결은 다음 각호의 요건을 모두 갖추어야 효력이 인정된다.
1. 대한민국의 법령 또는 조약에 따른 국제재판관할의 원칙상 그 외국법원의 국제재판관할권이 인정될 것
2. 패소한 피고가 소장 또는 이에 준하는 서면 및 기일통지서나 명령을 적법한 방식에 따라 방어에 필요한 시간여유를 두고 송달받았거나(공시송달이나 이와 비슷한 송달에 의한 경우를 제외한다) 송달받지 아니하였더라도 소송에 응하였을 것
3. 그 판결의 효력을 인정하는 것이 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 어긋나지 아니할 것
4. 상호보증이 있을 것

라 이유 및 외국판결을 승인할 경우 발생할 결과까지 종합하여 검토하여야 한다.[34)]"고 판시하였다.

이를 기준으로 볼 때, 일본법원 판결문에는 "일본의 한반도와 한국인에 대한 식민지배가 합법적이라는 규범적 인식을 전제로 하여, 일제의 국가총동원법과 국민징용령을 한반도와 위 원고들에게 적용하는 것이 유효하다고 평가한 부분이 포함[35)]"되어 있고, 이는 대한민국의 제헌헌법과 현행헌법 전문에서 대한민국은 3·1 운동으로 건립되었다고 천명하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 "일제강점기 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점(强占)에 지나지 않고, 일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다[36)]"고 보아야 하므로, "일본판결 이유는 일제강점기의 강제동원 자체를 불법이라고 보고 있는 대한민국 헌법의 핵심적 가치와 정면으로 충돌하는 것으로, 이러한 판결 이유가 담긴 일본판결을 그대로 승인하는 결과는 그 자체로 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 위반되는 것임이 분명하다. 따라서 우리나라에서 일본판결을 승인하여 그 효력을 인정할 수는 없다."고 판단하였다.

(4) 일본 군수업체의 동일성에 대한 판단

일본은 패전 이후 일본 내 연합국 최고사령부(GHQ)의 재벌해체정책을 따름과 아울러 패전으로 인하여 일본 기업들이 부담하게 될 엄청난 액수의 배상 및 노무자들에 대한 미지급임금 채무 등을 해결하기 위하여[37)], 회사경리응급조치법 및 기업재건정비법을 시행하여 일본 군수업체들을 해산시킨 뒤, 기존의 회사를 분할하거나 새로운 이름의 회사로 변경하였고, 회계상으로도 신계정과 구계정으로 구분관리[38)] 하도록 하여 기존의 회사를 명목상 소멸시켰다. 이에 따라 일본 법원 등에서는 현재의 일본 기업들은 징용당시 기업과 별개의 기업으로 책임이 승계되지 않는다고 판단하였다.

이에 대하여 대법원은, 일제 강점기의 군수회사와 현재의 회사를 동일하게 볼 수 없다는 일본측의 주장은 일본법을 적용한 경우의 논리이나, 외국적 요소가 있는 법률관계에 적용될 준거법의 결정에 관한 규범(저촉규범)에 따라 판단할 때 일본법을 적용한 결과가 "대한민국의 공서양속에 위반되는 경우에는 일본법의 적용을 배제하고, 법정지인 대한민국의 법률을 적용[39)]"하여야 하며, 본 사안에서 일본법을 적용하게 되면, "기존의 회사가 현재의 회사로 변경되는 과정

34) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 9면 및 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 5면
35) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 11면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 6면
36) *Id.*
37) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 4면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 2면 참고. "구 일본제철은 일본의 회사경리응급조치법, 기업재건정비법의 제정 시행에 따라 위 각 법에서 정한 특별경리회사, 특별경리주식회사에 지정되어 1950.4.1. 해산하였고,"
38) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 5면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 3면
39) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 13면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 7면

에서 기본적인 변화가 없음에도, 전후처리 및 배상채무 해결을 위한 일본 국내의 특별한 목적 아래 제정된 기술적 입법을 이유로 대한민국 국민에 대한 채무가 면탈되는 결과[40)]"가 되어 대한민국의 공서양속에 비추어 용인할 수 없으므로 일본법을 적용할 수 없다고 판단하였다.

따라서, 일본법의 적용을 배제하고, 대한민국의 법률을 적용하면 일제 강점기의 군수회사와 현재의 회사가 그 실질에 있어서 동일성을 그대로 유지하고 있으므로, 법적으로 동일한 회사로 평가하기 충분하다[41)]고 판단하였다.

(5) 1965년 한·일 청구권 협정에 의한 청구권 소멸 여부에 대한 판단

대법원은 판결을 통해, "1965년 한·일 청구권 협정은 일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 협상이 아니라 샌프란시스코 조약 제4조에 근거하여 한일 양국 간의 재정적, 민사적, 채권 채무관계를 정치적 합의에 의하여 해결하기 위한 것[42)]"으로, "청구권 협정 제1조에 의해 일본 정부가 대한민국 정부에 지급한 경제협력 자금은 제2조에 의한 권리문제의 해결과 법적 대가관계가 있다고 볼 수 없고, 청구권 협상과정에서 일본 정부는 식민지배의 불법성을 인정하지 않은 채 강제동원 피해의 법적배상을 원천적으로 부인하였고, 이에 따라 한일 양국 정부는 일제의 한반도 지배의 성격에 관하여 합의에 이르지 못하였는데, 이러한 상태에서 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권이 청구권협정의 적용대상에 포함되었다고 보기는 어렵다는 점에서, 강제동원 피해자들의 손해배상 청구권에 대하여 청구권 협정으로 개인청구권이 소멸하지 아니하였음은 물론이고, 대한민국의 외교적 보호권도 포기되지 아니하였다.[43)]"고 판단하였다.

또한, 대법원은 "국가가 조약을 체결하여 외교적 보호권을 포기함에 그치지 않고 국가와는 별개의 법인격을 가진 국민 개인의 동의 없이 국민의 개인 청구권을 직접적으로 소멸시킬 수 있다고 보는 것은 근대법의 원리와 상충되는 점, 국가가 조약을 통하여 국민의 개인 청구권을 소멸시키는 것이 국제법에 따라 허용될 수 있다고 하더라도 국가와 국민 개인이 별개의 법적 주체임을 고려하면 조약에 명확한 근거가 없는 한 조약 체결로 국민의 개인 청구권까지 소멸하였다고 볼 수는 없을 것인데, 1965년 한·일 청구권협정에는 개인청구권의 소멸에 관하여 한·일 양국 정부의 의사의 합치가 있었다고 볼 만큼 충분한 근거가 없는 점, 일본이 청구권협정 직후 일본국 내에서 대한민국 국민의 일본국 및 그 국민에 대한 권리를 소멸시키는 내용의 재산권조치법을 제정한 것은 청구권 협정만으로 대한민국 국민 개인의 청구권이 소멸하지 않음을 전제로 할 때 이해될 수 있는 점, 등을 고려해 보면, 피해자들의 청구권이 1965년 청구권 협정당시 청구권협정의 적용대상에 포함되었다고 하더라도, 그 개인청구권 자체는 청구권 협정으로 당연히 소멸한다고 볼 수 없다.[44)]"고 판단하였다.

---

40) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 14면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 7면
41) *Id.*
42) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 15면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 7면
43) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 15면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 8면

(6) 피고의 소멸시효 항변에 대한 판단

강제동원 피해자들의 손해배상 청구권이 소멸시효 완성으로 소멸되었다는 일본 측의 항변에 대하여 대법원은, "소멸시효는 객관적으로 권리가 발생하여 그 권리를 행사할 수 있을 때부터 진행하고, 그 권리를 행사할 수 없는 동안에는 진행하지 않는다[45]"고 전제하면서, "채무자의 소멸시효에 기한 항변권의 행사도 민법의 대 원칙인 신의성실의 원칙과 권리남용금지 원칙의 지배를 받는 것[46]"이어서 채무자가 시효완성 전에 채권자의 권리행사나 시효중단을 불가능 또는 현저하게 곤란하게 하거나, 객관적으로 채권자가 권리를 행사할 수 없는 장애 사유가 있었던 경우에 채무자는 소멸시효 완성을 주장할 수 없다고 판단하였다.

따라서, 강제동원 피해자들이 강제동원에 따른 피해를 받은 이후 1965년 6월 22일 한일 간의 국교가 수립될 때까지는 일본국과 대한민국 사이의 국교가 단절되어 있었고, 1965년 한일 간에 국교가 정상화되었으나, 한일 청구권협정 관련 문서가 모두 공개되지 않은 상황에서 청구권협정 제2조 및 그 합의의사록의 규정과 관련하여 청구권협정으로 대한민국 국민의 일본국 또는 일본 국민에 대한 개인청구권이 포괄적으로 해결된 것이라는 견해가 대한민국 내에서 일반적으로 받아들여져 왔으나, 피해자들의 개인청구권, 그 중에서도 특히 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권은 청구권협정으로 소멸하지 않았다는 견해가 강제동원 피해자들이 일본에서 소송을 제기한 1990년대 후반 이후에야 서서히 부각되었고 마침내 2005. 1. 한국에서 한일 청구권협정 관련 문서가 공개된 뒤, 2005. 8. 26. 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권은 청구권협정에 의하여 해결된 것으로 볼 수 없다는 민관공동위원회의 공식적 견해가 표명된 사실 및 일본에서의 법적조치를 통해 현재 기업의 동일성 여부에 대하여도 의문을 가질 수 밖에 없었던 점 등에 비추어 볼 때, 적어도 이 사건 소를 제기할 시점인 2005년 2월까지는 권리를 행할 수 없는 장애 사유가 있었다고 보아야 하므로, 소멸시효가 완성되었다고 볼 수 없고, 소멸시효의 완성을 주장하는 신일철주금 주식회사 및 미쓰비시 중공업의 주장은 권리남용으로 허용될 수 없다[47]고 판시하였다.

3. 대법원 판결의 의미 - 1965년 청구권 협정과의 관계에서

가. 개요

44) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 16면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 8면
45) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 17면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 9면
46) *Id.*
47) 2009다68620 판결, *id.*, 판결문 18면 및 2009다22549 판결, *id.*, 판결문 9면

대법원 판결은 다양한 분야의 법적 쟁점들을 종합적으로 포괄하고 있지만, 가장 핵심쟁점은 원고들의 청구권이 1965년 청구권 협정과 어떤 관계에 있는지에 관한 것이다. 구체적으로, (1) 일본의 한반도 지배의 불법성 여부, (2) 일본의 한반도 지배가 한일병합조약에 따라 합법적으로 체결된 것이라는 전제에서 체결된 1965년 한일기본조약 및 청구권 협정의 성격 및 청구권 협정의 물적 범위에 원고들의 청구권이 포함되어 있는지 여부, (3) 국가 간의 협정으로 별개의 법인격을 가진 국민들의 개인 청구권까지 일괄적으로 포기하는 협정을 체결할 수 있는지 여부로 나눠볼 수 있다.

나. 일본의 한반도 지배의 불법성 여부

대법원 판결 법리의 가장 근본적인 출발은 '일본의 한반도 지배의 성격'을 어떻게 규정할 것인지 에서 시작하고 있다.

이에 관하여 일본정부는 1910년 한일병합조약이 당시의 국제법상 합법적인 조약의 체결로 성립되었으므로, 이를 근거로 한 일제강점과 그에 따른 식민지배가 합법이라는 규범적 인식을 가지고 있고, 이를 전제로 하여 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위에 대한 일본의 손해배상 책임은 없으며, 그 외의 청구권은 모두 1965년 한일청구권협정의 체결로 완전히 그리고 최종적으로 해결되었다는 입장이다.

반면 대법원은, "대한민국 헌법의 규정[48]에 비추어 볼 때 일제강점기 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점에 지나지 않"음을 선언하고, "일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다"고 판단하였다.

즉, 대법원 판결은 일본의 과거 한반도 지배가 불법적인 강점이었음을 한국의 헌법규정을 근거로 명시적으로 판단한 최초의 판결이라는 점에서 큰 의미가 있고, 이러한 인식은 이후 대법원 판결을 관통하여 청구권 협정의 성격 및 범위를 판단함에 있어서 가장 근본적이고 핵심적인 논거로 제시되고 있다.

다. 1965년 청구권 협정의 성격 및 물적 범위

48) 대법원의 판결은 이와 관련된 헌법 규정을 다음과 같이 명시하고 있다. "대한민국 제헌헌법은 그 전문에서 "유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한국민은 기미삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세상에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서"라고 하고, 부칙 제100조에서는 "현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다."고 하며, 부칙 제101조는 "이 헌법을 제정한 국회는 단기 4278년 8월 15일 이전의 악질적인 반민족행위를 처벌하는 특별법을 제정할 수 있다."고 규정하였다. 또한 현행헌법도 그 전문에 "유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고"라고 규정하고 있다."

대법원은 일본정부의 한반도 지배가 불법적인 강점이었음을 근본적인 전제로, 1965년 청구권 협정의 성격에 관하여 "1965년 한·일 청구권 협정은 일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 협상이 아니라 샌프란시스코 조약 제4조에 근거하여 한일 양국 간의 재정적, 민사적, 채권 채무관계를 정치적 합의에 의하여 해결하기 위한 것[49]"에 한정된다고 판단하였다. 즉, 청구권 협정의 성격에 관하여 대법원은 일본의 (불법적인) 식민 지배에 따른 손해배상을 위한 협상이 아니라, 일본의 패전 이후 전후처리 과정에서 한일 양국 간의 채권/채무를 해결하기 위한 협상에 불과하다고 선을 그었다.

특히 "청구권협정 제1조에 의해 일본 정부가 대한민국 정부에 지급한 경제협력자금은 제2조에 의한 권리문제의 해결과 법적 대가관계가 있다고 보이지 않[50]"는다고 판단하여 청구권 협정에 따른 경제협력자금은 그 자체로 경제협력자금에 불과하다고 판단하였다. 즉, 경제협력자금으로 "일본국이 대한민국에 10년간에 걸쳐 3억 달러를 무상으로 제공하고 2억 달러의 차관"을 지급받는 것과 제2조에 규정된 "양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코우시에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다"는 권리문제의 해결은 대가관계가 아니라고 판단한 것이다.

끝으로 대법원은 청구권 협정 협상과정에서 일본 정부는 "식민지배"의 불법성을 인정한 바가 없었고, 강제동원피해의 법적 배상을 원천적으로 부인하였기 때문에 "국가권력이 관여한 반인도적 불법행위로 인한 손해배상청구권"이 청구권 협정에 포함되었을 수가 없다[51]고 판단하여, 청구권 협정의 물적 범위에 강제동원 피해자들의 손해배상청구권을 포함한 식민지배와 직결된 불법행위가 포함될 수 없다고 결론지었다.

이러한 대법원의 판단에 대하여, 조약 해석의 원칙에 따른 청구권 협정의 해석, 협정 체결 이후 협정의 해석에 관한 한국의 실행, 협정 체결을 위한 교섭의 기록과 청구권 협정 체결시의 사정 등을 다양한 자료를 통하여 깊이 있게 검토한 후, 강제동원피해 문제가 청구권 협정의 적용 대상에서 제외되었다는 대법원 판결에 동의하기 어렵다는 비판[52]도 있다.

그러나 대법원 판결의 법리는 국가들 사이에 체결되는 조약이나 협정의 구체적인 내용을 판단함에 있어서 결국 일반적인 계약 법리와 동일하게 체결 당사자들 사이에 해당 조약과 협정의 범위와 대상에 대한 의사의 합치가 있어야 한다는 점을 전제로, 일본 정부는 청구권협정 체결

49) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 15면 및 2009다22549 판결, *supra* note 5, 판결문 7면
50) *Id.*
51) *Id.*
52) 대표적으로 이근관, "한일청구권협정상 강제동원배상청구권 처리에 대한 국제법적 검토", 『法學』(서울대학교 법학연구소) 제54권 제3호 (2013년 9월), 327-391면 및 박배근, "일제강제동원 피해자의 법적 구제에 관한 국제법적 쟁점과 향후 전망", 『법학논총』(한양대학교 법학연구소) 제30권 3호 (2013. 9), 47-73면 등이 있다. 이들 견해에 대한 비판적인 분석에 대해서는 도시환, "식민지책임판결과 한일협정체제의 국제법적 검토", 『외법논집』(한국외국어대학교 법학연구소) 제38권 제1호 (2014년 2월), 306-310면 참조.

및 협상과정에서 식민지배의 불법성을 인정하지 않고 강제동원피해의 법적 배상을 원천적으로 부인하여, 결국 한일 양국의 정부는 "일제의 한반도 지배의 성격에 관하여 합의에 이르지 못[53]"하였으므로, 일본의 한반도 지배의 불법성을 전제로 하여 비로소 발생하는 식민지 시대의 일본 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위에 대한 손해배상청구권은 당연하게도 청구권 협정의 대상이 포함될 수 없다는 것이다.

결국, 청구권협정의 합의의사록에 적시된 대일청구 8개 요강에 피징용 한국인의 미수금, 보상금 기타 청구권의 변제청구, 한국인의 일본인 또는 일본 법인에 대한 청구가 포함되어 있었더라도, 식민지배와 직결된 불법행위에 대한 손해배상의 성격을 가진 이 사건 원고들의 손해배상청구권은 청구권협정으로 소멸하지 않았음은 물론이고, 그 적용대상에 애초부터 포함되지 않았으므로 대한민국의 외교적 보호권도 포기되지 않았다고 판단한 이 부분 판결은 충분한 법리적 타당성이 있다고 판단된다.

라. 국가가 개별적 동의 없이 국민들의 개인 청구권을 일괄적으로 포기하는 협정의 유효성

대법원은 청구권협정에 "국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위에 대한 손해배상청구권"은 포함되지 않았다고 판단하는 것에서 더 나아가, 국가가 조약을 체결하여 외교적 보호권을 포기함에 그치지 않고, 국가와 별개의 법인격을 가진 국민 개인의 동의 없이 국민의 개인청구권을 직접적으로 소멸시킬 수 있다고 보는 것은 근대법의 원리와 상충되고, 국제법상 허용될 수 있다고 하더라도 이러한 조약에는 이를 뒷받침할 충분한 근거가 필요한데, 청구권협정에는 이러한 근거가 부족하고, 일본 역시 청구권협정 직후 일본국 내에서 한국인의 권리를 소멸시키는 내용의 별도의 재산권조치법을 제정 및 시행하였다는 점을 고려할 때 원고들의 청구권이 청구권협정의 적용대상에 포함되었다고 하더라도, 개인청구권 자체는 청구권협정만으로 당연히 소멸되었다고 볼 수는 없다[54]는 판단을 추가하고 있다.

이와 같은 대법원의 판단에 대하여, 국가 간의 복잡한 청구문제를 해결하기 위하여 일괄보상협정에 의하여 개인청구권을 소멸시킨 다양한 사례를 검토한 뒤, 1965년 청구권협정에 의하여 개인청구권이 소멸되었다고 보는 것은 일괄보상협정의 국제법적 실정성에 비추어 전혀 이상할 것이 없다는 비판[55]이나, 일본의 국내법에 의하여 한국인의 재산, 권리, 이익을 소멸시킨 것은 청구권협정만으로는 한국인의 개인청구권이 소멸하지 않는다는 반증이라고 하는 대법원의 논거는 청구권협정에서 사용된 '청구권'이라는 용어의 특별한 의미를 이해하지 못한 데서 오는 설득력 없는 논리[56]라는 비판이 있다.

대법원의 이 부분 판단이 충분한 논거를 제시하지 못하고 다소 성급하게 결론으로 나아갔다는

53) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 15면
54) 2009다68620 판결, *supra* note 5, 판결문 15-16면
55) 이근관, *supra* note 62, 380면.
56) 박배근, *supra* note 62, 61면.

지적에 공감한다. 특히, 이 부분 판단이 일본이 한반도 지배의 불법성을 인정하지 않는 한 불법적인 강점을 전제로 식민지배와 직결된 불법행위에 대한 손해배상청구권은 그 동안 양국 간 어떤 협정에서도 논의된 바 없다는 일관된 논리에서 벗어나, 그 동안 한일 양국의 다수적 견해였던 청구권협정에 강제동원 피해자인 원고들의 손해배상청구권이 포함되었다는 전제에서 그 부당성을 지적하는 것이니 만큼 좀 더 치밀하고, 명확한 근거를 제시하였어야 한다. 국제법적으로 일괄보상협정을 통해 개인청구권의 소멸을 인정한 사례가 있는 상황에서, '근대법의 원리'와 같은 일반론이나, '일본정부의 재산권조치법 입법사례'라는 예외사례만을 근거로 청구권협정으로 개인 청구권이 소멸하지 않았다는 결론으로 성급하게 나아간 점은 아쉬운 부분이다.

이 부분은 오히려, 청구권협정에 의하여 소멸된 것은 '외교적 보호권'뿐이며 '개인청구권'은 소멸된 바 없다는 일본 정부의 장기간의 일관된 청구권협정 해석 견해로서, 1991년 8월 27일 참의원 예산위원회에서의 야나이(柳井) 당시 일본 조약국장의 발언으로 공식 확인되었을 뿐 아니라, 이미 1996년 시이나(椎名) 당시 외무장관의 발언, 1991년 8월 27일 야나이 당시 조약국장의 발언 이후 이어진 일본국회의 질의응답 과정, 대일평화조약에 의한 일본 국민의 재산권 포기와 관련된 소송 등에서 거듭 표명되어 왔으므로, 일본 정부의 이러한 태도는 국제법적으로 비엔나협약 제31조 2항 (b)의 "조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행"으로 볼 수 있다는 주장[57]이 보다 설득력이 있다고 판단된다.

마. 파기환송심 및 재상고심 소송 절차상의 문제점

대법원 판결의 중요한 의미 중 하나가 과거사 피해자들에 대한 조속한 피해보상에 있음에도, 파기환송심 및 재상고심 소송 과정에서 피고의 의도적인 소송지연은 매우 부적절하며, 이에 대한 보완이 필요함을 지적하고자 한다.

대법원의 파기환송 판결이 있은 이후 신일철주금을 상대로 한 소송은 2012. 6. 15. 서울고등법원에 환송되었는데, 피고 대리인들이 환송 직후인 2012. 6. 18. 대리인 사임서를 제출하여, 결국 재판부는 파기환송 변론기일 통지를 신일철주금의 본점이 있는 일본으로 할 수 밖에 없었고, 해외 송달을 고려하여 결국 첫 기일이 2013. 3. 12. 로 늦춰졌다. 2013. 3. 8. 사임하였던 동일한 피고대리인이 다시 소송위임장을 제출하였다. 동일한 대리인이 사건을 진행함에도 불구하고 소송절차를 악용하여 10개월 가까이 소송을 지연시킨 것이다. 이와 관련하여 앞으로 파기환송심에서 원심 대리인이 사임하는 경우와 같이 고의적인 소송지연을 막기 위한 개선방안이 마련되어야 한다. 대법원 판결이후 진행되는 후속소송에서도 동일한 문제가 반복되고 있음을 주목할 필요가 있다.

바. 소결론

57) 박배근, *id.*, 62-63면.

대법원 판결은 한일 양국의 과거사 문제를 해결하기 위한 근본적인 출발지점으로서 일본의 한반도 강점의 불법성에 대하여 우리 헌법규정을 근거로 최초로 선언한 판결이라는 점에서 중요한 의미가 있다. 주권국가의 최상위 규범인 헌법정신과 양립할 수 없는 주장은 그 효력을 인정할 수 없으므로, 일본의 식민지배가 합법적이라는 규범적 인식을 전제로 한 일본판결의 효력을 부정하고, 그 연장선상에서 일제의 한반도 지배의 성격에 관하여 합의에 이르지 못한 상황에서 체결된 청구권협정에는 일제의 불법적인 한반도 강점으로부터 비롯된 식민지배와 직결된 불법행위의 손해배상청구권이 포함되지 않았다는 주장은 법리적으로도 충분한 설득력이 있다.

또한, 일제 강제동원 피해자에 대하여 충분한 피해의 전보가 이루어지지 않고 있고, 이에 대한 책임있는 일본정부와 기업은 청구권협정의 체결과 이에 따른 경제협력자금의 지급으로 모든 피해배상이 완전히 그리고 최종적으로 해결되었다는 입장 만을 반복하고 있는 상황에서, 시간과의 힘겨운 싸움을 하고 있는 피해자들에 대하여 한국의 사법부가 적극적으로 법리를 전개하여 더 늦기 전에 피해자들에게는 실질적인 피해 보상을, 가해자에게는 지금이라도 그 책임을 다해야 한다는 판결을 내린 것은 한국의 사법 역사에 큰 의미가 있는 판결이라고 평가한다.

4. 대법원 판결 이후 강제집행 관련 경과

가. 강제집행 진행 경과

강제동원 사건 중 확정판결이 이루어진 사건의 피고 기업은 일본제철과 미쓰비시중공업이다. 이 두 기업에 더해, 1심 판결 가집행 권원에 근거하여 후지코시까지 포함해 총 3개 기업에 대한 집행절차가 진행되고 있다.

(1) 압류현황

① 채무자 일본제철 관련

강제동원 피해자 이춘식 외 4명의 손해배상채권을 권원으로 하여 2019. 1. 및 같은 해 3. 경 일본 제철이 소유하고 있는 주식회사 PNR 주식 194,794주(액면가 5,000원 기준 973,970,000원)에 대한 압류가 이루어졌다.

② 채무자 미쓰비시중공업 관련

강제동원 피해자 양금덕 외 3명의 손해배상채권을 권원으로 하여 2019. 3. 채무자 미쓰비시중공업의 상표권 2건과 특허권 6건에 대한 압류가 이루어졌다.

③ 채무자 후지코시 관련

강제동원 피해자 23명의 1심 판결 손해배상채권(가집행)을 권원[58]으로 하여 2019. 3. 후지코시가 소유하고 있는 주식회사 대성나찌유압공업 주식회사의 주식 76,500주(액면가 10,000원 기준 765,000,000원)에 대한 압류가 이루어졌다.

(2) 압류사건에서 일본 기업의 불복

일본 기업 측은 위 압류결정들에 대해 불복(즉시항고)하였는데(위 ②번 미쓰비시중공업의 경우에는 대법원에서 재항고 기각으로 압류명령이 확정, 다른 압류에 대해서는 불복절차가 진행중이다), 피고 측 불복 주장의 요지는 '한국 정부가 청구권협정을 위반해서 중재위 구성에 불응하였고, 그 때문에 일본 기업이 집행정지 서류를 제출할 수 있는 기회가 원천적으로 차단된 이상, 신의칙 또는 공평의 원칙상 집행장애 사유가 존재한다고 봐야한다'는 것이다.

그러나 압류명령에 대한 즉시항고는 집행력 있는 정본의 유무와 그 송달 여부, 집행개시요건의 존부, 집행장애사유의 존부 등과 같이 압류명령을 할 때 집행법원이 조사하여 준수할 사항에 관한 흠결을 이유로 할 수 있을 뿐[59]이다. 이러한 법리에 따라 대전지방법원[60]은 "채무자의 항고이유는 결국 이 사건 집행채권이 청구권협정의 적용대상임을 전제로 하여, '이 사건 집행권원에 기한 강제집행의 허부를 청구권협정에 기하여 대한민국 정부와 일본국 정부의 합의에 따라 구성되는 이 사건 중재위원회의 결정에 맡겨야 하므로, 이 사건 중재위원회가 구성되기 전에 이 사건 집행권원에 기한 강제집행이 허용되어서는 아니 된다'는 것인데, 이 사건 집행채권이 청구권협정의 적용대상이라고 보기 어려울 뿐만 아니라(대법원 2018. 10. 30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결 등 참조), 채무자가 주장하는 사정이 이 사건 집행권원에 대한 집행장애사유가 된다거나, 신의칙 또는 공평의 원칙상 집행장애사유가 있는 경우에 준하여 이 사건 집행권원에 기한 강제집행을 불허하여야 할 사유가 된다고 볼 수도 없다"고 판단하여 피고 기업들의 항고를 기각하였다.

나. 매각명령 진행 현황

통상 압류신청과 매각명령신청은 동시에 진행된다. 그러나, 대리인단의 설명에 따르면 강제동원 피해자 및 대리인들은 일본 기업과 협의요구를 이어갔고 협의로 해결할 수 있는 가능성이 존재한다고 판단하여 집행절차를 신속한 현금화보다는 일본 기업 및 일본 정부에 대한 압박을 위한 수단의 하나로 판단하여 압류신청을 먼저 진행하고, 이후 매각명령 신청[61]을 하였다.

58) 대법원 2019다3226 판결
59) 대법원 2013. 11. 8.자 2013마1565 결정
60) 대전지방법원 2021. 2. 9.자 2021라10029 결정
61) 이 사건의 경우 2019. 1. 경 압류신청이 진행되었고, 이후 일본 기업이 협의요청에 대한 반응이 없자 2019. 5. 경 압류된 자산을 대상으로 한 매각명령을 진행하였다.

매각명령 절차 역시 압류결정 확정 과정과 마찬가지로 일본 기업에 송달되는 과정까지 상당한 기간이 소요되었고, 미쓰비시중공업 사건에서 2021. 9. 27. 최초의 매각명령결정이 내려졌다. 이후 신일본제철 사건에서도 2021. 12. 30. 매각명령결정이 내려졌다.

위 매각명령결정에 대하여 일본 기업은 항고하였고, 2022. 8. 11. 현재 미쓰비시중공업 사건의 경우 대법원에서, 일본제철 사건의 경우 대구지방법원에서 각 심리절차가 진행중이다. 미쓰비시중공업 매각명령결정 재항고 사건의 경우 2022. 4. 19. 사건이 접수되었는데 4개월이 지나는 2022. 8. 19. 심리불속행 도과로 재항고가 기각되는 판단을 기대하였으나 대법원은 심리불속행 판결을 하지 않고, 심리를 계속하는 것으로 결정하여 강제집행 절차에 대한 판단이 종결되지 못했다.

5. 결론 ; 강제동원 문제의 해결을 위한 중요한 원칙

2012년 강제동원 피해자들의 손해배상청구권을 인정한 대법원 판결 이후 10년이 지났다. 2018년 대법원 전원합의체 판결을 통해 피해자들의 손해배상청구권은 최종적으로 확정되었다. 하지만 아직까지 실질적인 배상은 이루어지지 못하고 있다. 개인의 권리관계에 대한 최종적인 판단을 하는 사법부의 확정 판결이 제대로 집행되지 못하고 있는 상황은 그 자체로 문제가 있다. 강제동원 피해자들이 고령인 점을 고려하면 더욱 그렇다.

강제동원 피해자의 규모에 대한 진상규명위원회 피해조사 결과에 따르면 일제강점기 강제동원 피해자는 총 218,639명으로 조사되었다. 지금까지 일본기업 대상으로 한국에서 진행된 소송은 총 70건이고, 원고들의 숫자는 전체 1,139명이다. 이 중 판결이 확정된 피해자는 총 14명이다.

피해자들이 이 문제를 법원으로 가지고 온 배경에는 외교부를 포함한 행정부와 입법부의 부족함이 크다. 강제동원 피해자들이 가해자인 일본정부 및 기업들을 상대로 개인적인 소송을 할 수 밖에 없었던 가장 큰 이유는 실존하는 피해와 피해자에 대한 외면과 소극적 대응이라는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 하지만 소송을 통한 권리구제는 결국 소송에 참여한 당사자들에게만 한정된 수단이라는 한계도 분명하다. 소송에 참여하지 않은 대다수의 전체 피해자들에게도 피해보상을 할 수 있는 법과 제도를 만들기 위해서는 법리적인 판단을 넘어서는 정치적이고 외교적 해결이 필요한 지점도 있다.

강제동원 문제를 해결하는 과정에서 필요한 몇 가지 원칙을 제안하며 글을 맺는다.

첫째, 청구권협정의 해석을 포함한 사법부의 최종적인 판단은 존중되어야 한다. 2012년 대법원 판결에 대한 국제법적 관점의 비판은 의미가 있다. 하지만 위 사건에서 1965년 청구권협정에 대한 실질적 해석은 1심부터 대법원 판결에 이르기까지 크게 차이가 없었다. 일본의 최고재판소 역시 청구권 협정으로 개인청구권은 소멸하지 않았다고 판단하였다. 판결의 내용에 대해서

는 비판할 수 있지만, 대법원 전원합의체 판결로 판단된 해석과 그 효력은 당사자 뿐만 아니라 외교부를 포함한 국가기관에서도 존중되어야 한다.

둘째, 가해자의 인권침해 사실에 대한 인정과 사과가 필요하며 다만 그 방법과 방식은 다양할 수 있다. 강제동원 문제가 피해자의 인권을 침해한 불법행위라는 사실은 역사적으로도, 법적으로도 확인되었다. 가해자인 일본기업과 일본정부가 이러한 사실을 인정해야 한다. 다만, 사과의 방법과 방식은 다양할 수 있다. 중국인 강제동원 피해문제 해결을 위한 하나오카 기금 등은 가해기업이 자신의 가해사실과 책임을 인정하고, 그 증거로 기금을 출연했다. 일본 정부는 기금의 운영에 참여하지 않고, 피해자에 대한 공식적인 사과도 하지 않았지만 기금의 출연과 이를 통한 보상 및 추모사업이 진행됨에 따라 이 문제에 대한 양국간 이해의 폭이 넓어지고 있다. 반드시 일본정부의 공식적인 사과가 아니더라도 갈등을 해결하기 위한 출발점에 합의하는 것도 의미가 있다고 생각한다.

마지막으로, 강제동원 피해자에 대한 일률적인 보상절차가 마련되어야 하며 이는 결국 소송을 통한 해결이 아닌 한국의 국내 입법과정을 필수적으로 전제한다. 소송에 참여하지 않은 다수의 강제동원 피해자들에 대한 피해배상 절차에 대한 논의가 시급하게 이루어질 필요가 있다. 관련하여 현재 21대 국회에 발의되어 있는 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 강제동원 피해자 지원에 관한 특별법안이 2건 발의되어 있다. 두 법안의 내용은 크게 다르지 않은데, 주요 골자는 지난 2015년 활동을 종료한 대일항쟁기강제동원피해조사 위원회의 활동을 재개하여 피해사실에 대한 진상규명을 하고, 지급받지 못했던 미수금을 추가 지급하고, 강제동원으로 사망한 희생의 유족에 대해 특별위로금을 지급하는 내용이다. 이 부분은 현재 소송으로 다투어지는 피해위자료와 별개로 전체 강제징용 피해자들의 국가적 보호라는 관점에서 적극적으로 추진되어야 할 필요가 있다. 끝.

한일 청구권 문제의 기원과 진화: 정치외교사의 관점에서*

박 경 민(고려대)

1. 서론

서구형 근대국가와 제국건설을 향해 돌진한 일본은 가파르게 상승하고 추락했다. 그 과정에서 일본제국 식민지의 중심이자 인적, 물적 공급처였던 조선에 일본인들이 존재했다. 이처럼 일제 시기 조선에 거주했던 일본인들(在朝일본인)이 패전 이후 본국 귀환과 정착 시에 그들의 몰수된 사유재산이 한일회담의 청구권 문제가 되는 과정에서 어떻게 인식하고 대응했는지를 분석하는 것이 이 글의 핵심 목표 중 하나이다.

이는 기존 연구들이 재조일본인 귀환 과정 자체에만 주목하거나[1] 한일회담 청구권 문제의 실증에 집중하는 경향에서 벗어나[2] 재조일본인 귀환자들의 식민지 지배 인식과 관련 대응이 청구권 문제에 어떠한 영향을 끼쳤는지, 그리고 어느 시점부터 그 영향력의 한계를 보였는지를 통시적으로 분석하려는 시도이다. 아울러 그들의 대응 방식은 일제 시기와 유사하게 민관협력의 틀로 식민주의를 답습했던 것은 아닌지, 그렇다면 귀환자들은 어떤 연결고리를 통해서 정부 당국과 상호작용을 시도했는지, 그 과정에서 과연 그들은 계속해서 대한(對韓)청구권을 주장했는지, 만약 그 권리를 포기했다면 그들이 마지막까지 지켜내려 했던 것은 무엇이었는지를 밝혀내고자 한다.[3]

따라서 2절에서는 한일 청구권 문제의 전사(前史)로, 패전 직후 일제의 재조일본인을 통한 한반도 정착 구상이 민관협력의 재구축 속에서 추진되다가 미군정의 사유재산 몰수로 인해 좌절되는 경위부터 살펴본다. 이러한 초기 구상의 실패로 인해 재조일본인 정착민들이 귀환자가 되어 혁신세력의 비판에 직면하여 추동력을 발휘하는 재외재산 보상 요구 활동과

---

* 이 원고는 2022.10.27(목) 고려대학교 아세아문제연구원과 DILA-KOREA가 공동주최하는 학술대회 참고용 논문임. 발표 전체 내용은 당일 PPT를 참조 바람.

1) 加藤聖文(2020)『海外引揚の研究: 忘却された「大日本帝国」』, 岩波書店; 蘭信三·川喜田敦子·松浦雄介編(2019)『引揚·追放·残留: 戦後国際民族移動の比較研究』, 名古屋大学出版会; 최영호(2013)『일본인 세화회: 식민지조선 일본인의 전후』, 논형; 이연식(2012)『조선을 떠나며: 1945년 패전을 맞은 일본인들의 최후』, 역사비평사 등이 있다.

2) 金恩貞(2018)『日韓国交正常化交渉の政治史』, 千倉書房; 유의상(2016)『대일외교의 명분과 실리: 대일청구권 교섭과정의 복원』, 역사공간; 장박진(2014)『미완의 청산: 한일회담 청구권 교섭의 세부 과정』, 역사공간; 오오타 오사무 지음, 송병권·박상현·오미정 옮김(2008)『한일교섭: 청구권문제 연구』, 선인; 이원덕(1996)『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』, 서울대학교 출판부 등이 있다.

3) 이 문제 설정에 대한 관점과 논증은 다음 두 연구에서 큰 도움을 받았다. 우치다의 연구(2014)는 일제 시기 조선에서 일본인 정착민들의 식민주의가 해방 공간과 패전국에, 그리고 한일관계의 재구축 과정에 적용 가능한 부분이 있음을 발견하게 해주었다. 이형식의 연구(2019)로부터는 3절과 4절에서 귀환자와 정부 당국의 접촉 공간과 일부 내막을 드러내는 데 중요한 사실관계의 교시를 받았다. Jun Uchida(2014), *Brokers of Empire: Japanese Settler Colonialism in Korea, 1876-1945*, Harvard University Asia Center; 이형식(2019)「조선통치관계자와 한일교섭」,『일본연구』80, 한국외국어대학교 일본연구소, pp.53-77. 아울러 메이지 국가 시대부터 20세기 중반에 이르는 일본인 해외이주 정착민들의 식민주의가 하와이, 북미, 남미를 거쳐 환태평양으로 팽창하는 것을 밝힌 최근 연구로는 다음을 참조 바람. Sidney Xu Lu(2020), *The Making of Japanese Settler Colonialism: Malthusianism and Trans-Pacific Migration, 1868-1961*, Cambridge University Press.

함께 정부 당국과의 협력 속에 식민통치 정당화의 총결산을 위한 '숫자'와 '역사적 조사'가 생성되는 과정을 추적한다.

3절에서는 일본제국의 몰수된 사유재산의 조사, 연구를 완료한 귀환자들이 한반도 분단체제에서 한일관계 정상화에 대비해 본인들의 지식과 경험을 활용해야 한다는 역할론 제기와 활동 공간 모색에 주목한다. 아울러 그들이 한일회담 수석대표와 교섭 관계자들과의 접촉지대를 마련함으로써 정보 공유와 함께 식민통치의 정당성에 대해 교감했을 가능성을 발견한다. 그리고 한일회담 정체와 6.25전쟁 정전협정 체결로 그들의 관심사는 북일 미귀환자 문제로 바뀌었고, 그 교섭 결과가 다시금 한일관계의 정상화 추진으로 회귀하도록 추동했음을 드러내고자 한다.

4절에서는 일본 정부의 대한청구권과 구보타 간이치로(久保田貫一郎)의 망언 철회, 그리고 기시 노부스케(岸信介) 총리의 비공식 특사 파견으로 촉발된 귀환자들의 비판과 반발 양상을 살피고, 양국의 회담 재개 합의에 따라 그들이 청구권 문제의 교섭 조건을 수용하는 것에 주목한다. 이 과정에서 귀환자들이 정부 당국과의 접점을 마련하여 무엇을 강조하려고 했는지, 그리고 점차 민관협력의 틀에 균열이 발생함으로써 그들의 영향력이 쇠퇴하는 측면을 분석한다. 이 분석을 통해 귀환자들이 청구권 교섭 내막에 접근하지 못한 채 미국 책임론을 주장하는 배경과 그들의 의도가 드러날 것이다.

2. 제국의 귀환과 유산: 민관협력의 답습

2.1. 해방 공간을 넘어 패전국 일본으로

1945년 8월 종전 후 미군과 소련군이 38도선을 경계로 진주하여, 조선총독부는 본국 정부의 종전 처리 방침에 따라 일본인의 생명과 재산을 답보한 현지 정착을 모색했다.[4] 그 대응 방식의 일환으로 마련된 단체가 바로 경성일본인세화회(京城日本人世話会, 1945.8.설립, 이하 세화회)였으며, 이는 일제 시기 민관협력의 틀을 답습했었다. 세화회 회장에는 호즈미 신로쿠로(穂積真六郎, 전 식산국장)가 취임하고 관계, 재계, 언론계, 학계 등을 포함한 일본인 정착민 지도자들이 핵심 구성원이었다. 일본인 정착민들은 이러한 세화회 조직을 각 주요 도시에 구축하고 그 연결망을 통해 일본인에 대한 원호와 본국 귀환을 지원하는 한편, 한반도에 계속 정착하도록 호소했다.[5]

그 과정에서 미군정청(USAMGIK)은 '법령 2호'(1945.9.25)를 통해 패전국 일본의 국공유재산을 몰수하고, 일본인의 사유재산은 보장했다. 이를 전제로 세화회는 일본인 정착민들의 본국 귀환 지원과 함께 한반도 정착을 이어가고자 했다. 그러나 10월 워싱턴의 'SWNCC 176/8'(한일 분리 방침)에 맞춰 발표된 '일본의 중간배상계획에 관한 폴리 대사 성명'(1945.12.7)에 일본인들의 사유재산을 몰수한다는 내용이 포함되었다.[6] 미군정청도 '법령 33호'(1945.12.6)를 발표함에 따라 일본인 정착민들의 한반도 거주 조건은 상실되었다. 호즈미 세화

4) 外務省公開外交記録文書,「三ヶ国宣言条項受諾に関する在外現地機関に対する訓令」,「太平洋戦争終結による在外邦人保護引揚関係雑件」, 第16回公開分, リール番号 K'0002.
5) 朴敬珉(2018)『朝鮮引揚げと日韓国交正常化交渉への道』, 慶應義塾大学出版会, pp.33-34.
6) 国立国会図書館デジタルコレクション, 13 October 1945, "SWNCC 176/8: State-War-Navy Coordinating Committee Basic Initial Directive for Civil Affairs in Korea," http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9898347(접속일: 2022.6.6); "Telegram from Edwin W. Pauley, Personal Representative of the President on Reparations, to President Truman," *FRUS, 1945, Volume VI*, pp.1004-1009.

회 회장은 미군 측에 거듭 항의했으나 별다른 소득을 얻지 못했다. 그리고 결국 그조차 귀환 명령을 받고 본국으로 떠났다.7)

이듬해 초부터 미국 측의 일본인 강제송환 의사 표명과 행정명령이 내려짐에 따라 세화회도 정착을 희망하는 일본인들에게 본국으로의 귀환을 권고하는 처지에 내몰렸다.8) 결국 일본인 정착민들은 부산으로 집결한 뒤 그들에게 제2의 고향인 조선을 뒤로하고 대한해협을 건너 본국으로 돌아갔다.9) 여기서 중요한 것은 그들이 패전국 일본으로 귀환하고 제기한 재외사유재산의 보상 문제, 즉 미군정에 의해 몰수된 사유재산에 대한 국가보상 문제로 변질된 부분이다. 왜냐하면 이 문제 해결을 위해 그들이 기존에 식민주의를 수행한 민관협력의 틀 속에서 보였던 대응 방식과 식민지 지배 인식이 향후 한일회담 청구권 문제에 큰 그림자를 드리우기 때문이다.

2.2. 재외재산 보상 요구와 국회 입성까지

해방 공간에서 귀환한 총독부 관료들은 조선관계잔무정리사무소(朝鮮関係残務整理事務所, 총독부 도쿄사무소 후신)를 중심으로, 몰수된 사유재산 중에서 조선사업자회(朝鮮事業者会, 1945.11.설립)에게 법인재산을, 조선인양동포세화회(朝鮮引揚同胞世話会, 1946.3.설립, 이하 동포세화회)에게 개인재산 관련 업무를 분담시켰다.10)

이 과정에서 그들은 혁신세력의 비판에 직면했다. 그 비판이란, 귀환자들을 향해 '제국주의적 침략의 앞잡이', '자본주의적 착취의 괴뢰'라고 몰아붙이는 일제 식민통치에 대한 혹평이었다.11) 이에 동포세화회의 나카야스 요사쿠(中保与作, 전 경성일보 주필)는 혁신세력의 비판이야말로 내선융화(内鮮融和)의 실상을 무시한 '곡해'와 '오해'로 가득 차 있다고 받아쳤다.12) 그리고 그는 그러한 비판들이 재외사유재산 보상을 방해하고 있다고 지적했다.13) 이러한 나카야스의 주장에 일본인 귀환자들 사이에서도 공감대가 형성되어 있었다.14)

한편 귀환자들은 재외재산의 국가보상이 실현될 수 있도록 각계각층에 호소하기 시작했다. 그중에서도 동포세화회는 국회를 겨냥해 의견서안 '재외개인재산의 보상에 관한 건'(在外個人財産ノ補償ニ関スル件)을 제출하고,15) 개인의 몰수된 사유재산을 조사하는 작업에도 돌입했다. 그 결과물이 '재조선 일본인 개인재산액 조'(在朝鮮日本人個人財産額調, 1947.3.2)이며, 거기서 개인재산은 총액 257억 7,115만 2천 엔(부채 제외)으로 정리되었다.16) 그리고 그 조사 결과는 정부 당국에게도 제출되었다.17) 그들은 또한 국회 입성까지 추진했으며,18) 동포세화회 회장 호즈미를 필두로 16명의 국회의원을 당선시켰다.

---

7) 穂積真六郎(2010)『わが生涯を朝鮮に』, ゆまに書房, pp.2-7.
8) 京城日本人世話会,『京城日本人世話会々報』第116号, 1946.1.24, p.1.
9) 田村吉雄編(1953)『秘録大東亜戦史: 朝鮮篇』, 富士書苑, p.60.
10) 朝鮮関係残務整理事務所,「事務所の沿革と事務概要」, 1950.11, pp.1-6(「友邦文庫」, 請求記号: 369-27).
11) 朝鮮引揚同胞世話会,『引揚同胞』第1巻 3·4号合併, 1946.7.1, p.1(「友邦文庫」, 請求記号: NY253, 이하 동일).
12) 朝鮮引揚同胞世話会,『引揚同胞』, 第1巻 3·4号合併, 1946.7.1, pp.23-24.
13) 朝鮮引揚同胞世話会,『引揚同胞』, 第1巻 3·4号合併, 1946.7.1, p.1.
14) 朝鮮引揚同胞世話会,『引揚同胞』, 第1巻 3·4号合併, 1946.7.1, pp.23-28.
15) 第九〇回帝国議会貴族院,「請願委員第一分科会(大蔵省, 農林省, 商工省) 議事速記録 第三号」, 1946.9.16, pp.4-5(「帝国議会会議録検索システム」, https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/. 접속일: 2022.6.6).
16) 朝鮮引揚同胞世話会,「在朝鮮日本人個人財産額調」, 1947.3.2, pp.1-6(「友邦文庫」, 請求記号: 365-2).
17) 外務省公開外交記録文書,「日韓諸協定批准国会における在朝鮮日本財産に関する答弁資料(案)」, 文書番号 1234, p.54. 한일회담 일본외교문서는 일한회담문서·전면공개를 요구하는 모임(日韓会談文書·全面公開を求める会)이 운영하는 웹사이트(http://www.f8.wx301.smilestart.ne.jp/)에서도 열람이 가능하다.
18) 朝鮮事業者会,『会報』第44号, 1947.3.31, pp.1-7(「友邦文庫」, 請求記号: M3-47, 이하 동일).

2.3. 식민통치 정당화의 총결산: ‘숫자’와 ‘역사적 조사’

앞서 언급한 바와 같이 동포세화회가 몰수된 개인재산의 대응을 담당했다면, 법인재산은 조선사업자회의 몫이었다. 조선사업자회는 한반도를 거점으로 기업을 경영했던 관계자들이 설립한 단체였다. 이 단체는 식민지와 점령지에서 귀환한 이들의 중앙단체인 해외사업전후대책중앙협의회(海外事業戦後対策中央協議会, 이하 중앙협의회)의 조선지역부회(部会)를 전담했다. 그리고 그들도 국내에서 제기되는 식민통치에 대한 비판을 겨냥해서 “군벌에 의해 침략전쟁에 이용당한 것에 불과하다”는 인식을 드러냈다. 그리고 이를 뒷받침해줄 위원회 설치와 자료조사를 진행했다.[19] 그 과정에서 그들은 스즈키 다케오(鈴木武雄, 전 경성제국대학 교수)의 제안에 주목했다. 그 제안은 일제 시기를 ‘제국주의론’이 아닌 ‘식민지 근대화론’으로 증명하기 위해 거액의 법인재산 소유주들의 자료로 반박해야 한다는 취지를 담고 있었다.[20] 이에 조선사업자회가 동조하며 회원들에게 자료 제출을 거듭 요청했다.[21]

동시에 조선사업자회는 중앙협의회에 보상위원회 설치를 추진하고 조사전담반을 가동했다.[22] 그 결과로 잠정 합계 1,500억 엔(외지 법인재산 총액)이라는 숫자와 함께 건백서(建白書), 진정서를 첨부해서 각계각층에 호소했다. 이에 정부 당국은 건백서에서 제시된 ‘관민합동보상위원회’ 설치에 관심을 보였다.[23] 다만 그 위원회의 조사 결과는 국가보상의 대상이 될 수 없으며, 그 보상을 대신할 위로금도 소액에 불과할 것이라는 조건부였다. 정부 당국의 국가보상 회피 의사를 접하고 조선사업자회 내부에서는 불만이 속출했다.[24] 그럼에도 현실적인 대응 방안이 없었던 그들의 불만은 결국 ‘관민합동보상위원회’로 흡수되어 외무성과 대장성이 관리하는 ‘재외재산조사회’(在外財産調査会, 1946.9.설치)로 구체화되었다.[25]

이 재외재산조사회는 GHQ민간재산관리국(CPC) 아래에 놓이며 외무성, 대장성, 일본은행 관계자들을 포함한 위원회를 구성했다.[26] 여기서 완성된 보고서는 정부와 민간인 자료를 통해 ‘하나의 숫자’(한반도 소재 법인재산 총액 515억 2,400만 엔)로 정리되었다.[27] 이처럼 재외재산조사회에서 조사가 마무리되자, 그것이야말로 식민지를 착취한 결과라고 ‘곡해’될지도 모른다는 우려가 생겨났다.[28] 그래서 그들은 조사의 정당성을 확보하기 위해 제국의 팽창과정을 분야별로 조사해서 『일본인의 해외활동에 관한 역사적 조사』(日本人の海外活動に関する歴史的調査, 대장성 인쇄)를 관할 지역별로 편찬했다. 조선편은 그 조사 범위와 규모면에서 제국의 다른 관할지의 결과물을 압도했다.[29] 그 이유는 경성일본인세화회, 조선인양동포세화회, 조선사업자회의 구성원들이 다른 관할지에 비해 조속히 본국으로 귀환하고 집필진으로 참가할 수 있었기 때문이다.[30] 그리고 전체 편집위원에 스즈키가 있었던 사실도

---

19) 朝鮮事業者会,『会報』第1号, 연월일 표기 없음, p.2.
20) 朝鮮事業者会,『会報』第2号, 1946.4.1, p.3.
21) 朝鮮事業者会,『会報』第2号, 1946.4.1, p.4.
22) 朝鮮事業者会,『会報』第10号, 1946.6.3, pp.2-3.
23) 朝鮮事業者会,『会報』第18号, 1946.7.29, p.5.
24) 朝鮮事業者会,『会報』第20号, 1946.8.12, pp.7-9.
25) 外務省管理局経済課,「在外財産調査会概要」,『在外財産調査会関係資料目録』, 1949.3.10, pp.19971998쪽(分類記号番号: B61.00, Reference Code: A13111639200, 이하 동일); 朝鮮事業者会,『会報』第22号, 1946.8.26, p.3.
26) 大蔵省管理局管理課,「終戦時に於ける日本在外財産調査について(未定稿)」,『在外財産調査会関係資料目録』, 1948.2.2, pp.2003-2004.
27) “Japanese External Assets Report Submitted by Ministry of Finance 21 Dec 1948_Special Reports histing Japanese Government Ownership,” RG 331, NA, Box 3713, File 741.
28) 大蔵省管理局管理課,「終戦時に於ける日本在外財産調査について(未定稿)」,『在外財産調査会関係資料目録』, 1948.2.2, p.2015.
29) 外務省管理局経済課,「在外財産調査会概要」,『在外財産調査会関係資料目録』, 1949.3.10, p.1999.

큰 요인이었으며,[31] 무엇보다 그들은 본인들의 숭고한 통치이념이 부정당하는 것을 좌시할 수 없었기 때문이다.

3. 해방국과 패전국의 충돌: 민관협력의 유지

3.1. 예비, 제1차, 제2차 회담: 한일관계로의 치중

6.25전쟁 발발은 패전국 일본의 전후 체제 완결에 가속도를 붙였다. 그 과정에서 제1차(1951.6.20), 2차(8.6) 공직추방 해제가 단행되었으며, 특히 2차 해제에서는 조선에서 활동했던 일본인 유력자들이 포함됨으로써 그들의 정식 복귀가 예고되었다. 그들은 귀환자 단체의 통폐합으로 설립된 동화협회(同和協會, 1947.7.설립)에 재집결하고 조선간화회(朝鮮懇和會)에 합류했다. 한일 예비회담(1951.10.20~11.28) 종료 뒤에 귀환자들은 조선간화회(1951.12.7)와 기획 간담회(12.13)를 통해 한일회담 수석대표로 임명된 마쓰모토 슌이치(松本俊一) 외무성 고문을 비롯해 정부 관계부처 사람들과 한국 문제에 대해 의견을 나누었다. 그리고 그들은 그 자리에서 일제 식민통치가 과연 착취와 침략만으로 일관했었는지를 문제시하며 논의했다. 사료의 제약으로 인해 그 이상의 논의 여부에 대해서 파악하기 어렵지만, 그들은 거기서 분명 식민통치의 정당성과 실적을 강조하며 서로 호응했을 것으로 추측된다.[32]

기획 간담회 이후 곤도 겐이치(近藤釼一, 전 경성일보 논설위원)는 우방협회(友邦協會, 1952.10.설립)[33] 회보를 통해 마쓰모토 수석대표에게 일제 시기 조선인들과 보다 나은 삶을 위해 노력해온 일본인 정착민(귀환자)의 지식과 경험은 한일관계 재구축에 큰 희망이 된다고 강조했다.[34] 호즈미 동화협회 부회장은 회보를 통해 한일관계의 정상화를 강조하는 한편, 회보 머리말을 장식해온 하라다 다이로쿠(原田大六, 전 관방기획과장) 이사는 정부 교섭과 병행해서 '국민외교'의 필요성을 지적하기도 했다. 모리타 요시오(森田芳夫, 전 녹기일본문화연구소원)도 조선 민족의 감성에 대한 이해와 함께 양국 국민의 교류가 필요하다고 강조했다. 참고로 스즈키는 한국에게 사랑받는 존재로 거듭나길 바란다는 메시지를 동화협회에 보내며 국교 수립을 기대했다.[35] 이처럼 귀환자들이 한일관계의 정상화를 내다보면서도 그 과정에서 양국 국민 사이의 접점을 통해 활동 공간과 역할을 모색하려는 단면을 엿볼 수 있다.

제1차 회담(1952.2.15~4.24)이 시작되자 동화협회는 회보 1면에 그 소식을 전하며 교섭 타결을 기대했다. 흥미로운 점은 기미지마 이치로(君島一郎, 전 조선은행 부총재)의 일기에 따르면, 마쓰모토 수석대표가 조선간화회에 참가하여 교섭 경과를 보고(4.11)했다는 사실이

30) 「日本人の海外活動に関する歴史的調査執筆者」(「友邦文庫」, 請求記号: KD22-1).
31) 大蔵省管理局(1948)「序」,『日本人の海外活動に関する歴史的調査』, 大蔵省管理局, pp.1-4.
32) 同和協會,『同和』 제49호 1952.1.1, p.1. 友邦協會,『友邦月報』 제2호 1952.1.15, p.1(「友邦文庫」, 請求記号: A ㅋ4-2, 이하 동일); 이형식(2019) pp.58-59.
33) 우방협회는 중앙일한협회(동화협회 후신)와는 별도로 한일관계 재구축을 위한 자료수집, 조사연구, 자문역할, 시책권고의 기능을 강화해서 설립된 단체이다. 우방협회에 대한 자세한 사항은 이형식(2015)「패전 후 조선통치관계자의 조선통치사편찬: 우방협회를 중심으로」,『東洋史學研究』 131, 동양사학회, pp.475-510을 참조 바람.
34) 友邦協會,『友邦月報』 제2호 1952.1.15, p.1.
35) 모리타는 이 회보에서 미키 하루오(三木治夫)라는 필명으로 기고했다. 그는 경성제국대학 졸업(1932.3) 이후에「ざつぴつ」,『緑旗の下に』 21, 1932.6에 기고하며 그 필명을 사용하기 시작한 것으로 파악된다. 永島広紀解説(1997)「森田芳夫先生著作目録·追補」,『年報朝鮮學』 6, 九州大學朝鮮學研究會, p.79; 同和協會,『同和』 제49호 1952.1.1, p.1; 同和協會,『同和』 제50호 1952.2.1, pp.1-2.

다.[36] 물론 이는 제5회 청구권위원회(3.6)에서 일본의 대한청구권 주장으로 인해 회담 결렬 종반에 이루어진 것이지만, 교섭대표자와 귀환자들 사이에 정보가 공유된 사실은 주목할 만하다. 결국 교섭 의제 전체가 난항을 거듭하자 귀환자들은 그 결과에 대한 반성과 함께 허심탄회한 대화로 해결하기를 촉구했다.[37] 그리고 그들은 6월 20일 동화협회 총회 자리를 마련해서 '한일 양국의 친선'을 활동 목적의 최우선으로 설정하고 단체명도 '중앙일한협회(中央日韓協會)'로 변경했다. 총회 종료 뒤에는 외무성 아시아국 제4과장(広田稹)이 한일교섭 경과에 대해 설명하는 자리를 가졌다.[38] 그리고 다나카 다케오(田中武雄, 전 정무총감) 협회 회장은 한일관계 타개를 위해 귀환자들과 같은 한반도 전문가들의 지식과 경험을 활용해야 한다고 강조하기도 했다.[39] 이 시점에서 그들은 한반도에서 한일관계에 집중하며 관여하려는 모습을 정부 당국과의 관계에서 보였고, 본인들의 역할론을 위한 명분과 대상으로 한일관계를 바라봤다.

1953년 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 신정부 출범의 흐름 속에 한일회담의 재개 분위기가 조성되면서 이승만 대통령이 방일했다. 중앙일한협회는 이 대통령 방일 성명을 접하고 교섭 재개의 기대감을 높였다.[40] 그러나 다이호마루(大邦丸)사건이 발생함에 따라 회담 재개는 불투명해졌다. 그럼에도 중앙일한협회와 우방협회는 회담 재개에 지지 의사를 표명했다.[41] 제2차 회담(1953.4.15~7.23)이 개최되자 기미지마는 하야시 규지로(林久治郎, 전 주브라질대사)를 통해 그의 외무성 후배인 구보타 간이치로 대표와 접촉했다(6.12). 교섭이 정체된 사이에 이루어진 둘의 만남에서 구보타는 한일회담에 대한 우려를 나타냈다고 한다. 추측하건대 그 자리에서 기미지마는 구보타에게도 일제 식민통치에 대한 정당성을 강조했을 것이다.[42] 우연의 일치일 수도 있지만, 그들의 만남 이후 구보타 대표는 한일회담을 무기한으로 휴회하는 사안(私案)을 외무성 내에 제출했다.[43] 그리고 결국 제2차 회담도 양측의 이견만 재확인하고 6.25전쟁의 정전협정 체결과 함께 중단되었다. 한일회담 추이에 주목해왔던 중앙일한협회는 '정치적 해결' 없이는 한일관계의 정상화가 어렵다고 인지하기 시작했다.[44]

3.2. 제3차 회담 결렬과 북일관계로의 전환

6.25전쟁 정전협정이 체결되자 중앙일한협회는 한반도 국제정세 변화의 흐름에 따른 사회주의 진영의 평화공세에 주목했다. 1945년 패전부터 중국과 소련에 계속 억류되어 있던 일본인 미귀환자 문제가 부상함에 따라, 북한에 억류된 일본인들의 귀환 문제도 주목받기 시작했다.[45] 이 문제와 관련해서 협회 측은 대일강화조약 체결에 앞서 방문했던 덜레스(John F. Dulles) 국무장관 고문에게 북한에 억류된 일본인들의 송환을 요청하고,[46] 한일회

36) 이형식(2019) p.62.
37) 同和協會,『同和』제51호 1952.3.1, p.1; 同和協會,『同和』제52호 1952.4.1, p.1; 同和協會,『同和』제53호 1952.5.1, p.1; 同和協會,『同和』제54호 1952.6.1, p.1.
38) 同和協會,『同和』제55호 1952.7.1, p.1; 中央日韓協會,『同和』제59호 1952.11.1, p.1.
39) 友邦協會,『友邦協會々報』제5호 1953.3.1, p.5(「友邦文庫」, 請求記号: A그3-5, 이하 동일).
40) 中央日韓協會,『同和』제62호 1953.2.1, p.1.
41) 中央日韓協會,『同和』제63호 1953.3.1, p.1; 友邦協會,『友邦協會々報』제5호 1953.3.1, 표지 뒷면(友邦討論 大邦丸事件).
42) 이형식(2019) p.64.
43) 外務省公開外交記録文書,「日韓会談無期休会案(私案)」, 文書番号 1054, pp.1-25.
44) 中央日韓協會,『同和』제66호 1953.6.1, p.1.
45) 中央日韓協會,『同和』제70호 1953.10.1, p.2.
46) 同和協會,『同和』제39호 1951.3.1, p.1; 同和協會,『同和』제45호 1951.9.1, p.1.

담 개최 중에도 관심을 이어갔었다.[47] 또한 정전협정 교섭에서도 그 문제가 논의될 수 있도록 리지웨이(Matthew B. Ridgway) 사령관에게 간청하기도 했었다.[48] 그랬던 그들이었기에 일본인 억류자의 귀환 문제에 대한 교섭 기회가 다가오자 그들의 관심사는 한일관계에서 북일관계로 이동하기 시작했다.

마침 제3차 회담(1953.10.6~10.21)은 식민지 시혜론을 주장한 구보타망언으로 인해 일찌감치 막을 내렸다.[49] 이 교섭 결과는 귀환자들이 북일관계로 관심을 돌리도록 하는 데 결정적으로 작용했다.[50] 실제로 중앙일한협회 회보에서 북한 내 일본인 억류자 문제를 다루는 비중이 한일관계를 압도하기 시작했다. 협회 측은 최소 억류자 인원수가 평양인민교화소에 15명, 기술자 15명을 합한 30명이라고 제시하며, 유가족 단체인 '애타게 기다리는 마음의 모임'(待ちわびる心の會)의 활동을 지원했다.[51] 그러던 가운데 1954년 2월 제네바 국제적십자사를 통해 북한 적십자사의 전보가 일본에 전해짐으로써 북한 내 일본인 잔류 사실과 처우 현황이 확인되었다. 아울러 그들 중 본국으로의 귀환 희망자가 있다면 지원하겠다는 내용도 포함되어 있었다.[52] 이에 고무된 귀환자들은 하토야마 이치로(鳩山一郎) 내각의 대공산권 외교정책과 북한의 '남일 성명'(1955.2.25)을 통한 평화공세가 맞물림에 따라 억류자 문제 해결을 크게 기대했다. 일본 정부 또한 인도적 차원에서 지원에 나서기 시작했다.[53]

1956년 1월 평양에서 북한과 일본의 양측 적십자사 대표단이 억류자 문제를 두고 교섭 테이블에 앉았다. 양측은 억류된 일본인들의 귀환 문제를 정식 의제를 채택하는 데는 동의했지만, 그 이외의 의제 설정을 두고 대립했다. 일본 측은 귀환 문제를 중심으로 추가 교섭을 원했지만, 북한 측이 재일조선인 귀국 문제와 연계시키려 하자 교섭은 일시 중단되었다. 그러다가 돌연 북한 측이 추가 의제를 철회함으로써 일본인 억류자의 귀국 절차에 대해 합의가 이루어졌다.[54] 북한 측이 갑작스레 교섭 방침을 변경한 것은 일본 측이 의뢰했던 억류자에 대한 조사 결과가 사실상 전원 사망으로 내부에 보고되었기 때문인 것으로 보인다. 실제로 양측의 교섭이 종료된 4월 9일 시점에 그 결과가 일본 측에 전해졌다.[55] 이러한 결말은 귀환자들이 한일관계를 주된 관심사로 회귀하도록 추동했으며, 실제로 중앙일한협회 회보에서도 북일관계의 자취는 사라져갔다.[56]

4. 갈등의 봉합: 민관협력의 균열

4.1. 제4차 회담: 대한청구권의 철회

구보타망언으로 중단기에 놓였던 한일회담은 1957년 기시 내각의 일련의 조치에 의해 전환기를 맞이했다. 그 조치들 중에 한국 측이 요구한 구보타망언과 대한청구권 철회에 일본 정부가 동의함으로써 귀환자들은 당국의 '무책임'함을 질책하며 압박했다.[57] 이러한 압력에

47) 同和協會,『同和』 제48호 1951.12.1, p.2; 同和協會,『同和』 제49호 1952.1.1., p.1; 同和協會,『同和』 제58호 1952.10.1, p.1.
48) 同和協會,『同和』 제50호 1952.2.1, p.1; 同和協會,『同和』 제51호 1952.3.1, p.2.
49) 호즈미 부회장은 구보타 발언 이후 회보를 통해 한일 양국이 형식에 구애받지 않고 당분간 대화를 이어가는 것이 바람직하다고 주장했다. 그 일환으로 '민간외교'의 추진 방안을 제시했는데, 이런 점에서도 귀환자들이 한일관계에 직접 관여하려는 의도를 엿볼 수 있다. 中央日韓協會,『同和』 제71호 1953.11.1, p.1.
50) 中央日韓協會,『同和』 제72호 1953.12.1, p.1.
51) 中央日韓協會,『同和』 제74호 1954.2.1, p.1.
52) 中央日韓協會,『同和』 제75호 1954.3.1, p.3.
53) 中央日韓協會,『同和』 제90호 1955.6.1, p.1; 中央日韓協會,『同和』 제91호 1955.7.1, p.1.
54) 中央日韓協會,『同和』 제99호 1956.3.1, p.1.
55) 中央日韓協會,『同和』 제101호 1956.5.1, p.1.
56) 中央日韓協會,『同和』 제102호 1956.6.1, p.1.

도 불구하고 일본 정부는 한일회담 재개를 위한 공동선언(1957.12.31)에 조인했다. 이에 귀환자들은 구보타 발언의 철회는 제국의 유산에 대한 모독이며, 대한청구권에 대해선 정부가 사유재산 소유권자의 동의 없이 함부로 처분할 수 없다고 항의했다.[58] 그럼에도 그들은 일본 정부가 대한청구권을 철회한 이상 번복할 수 없으므로 조속한 한일관계의 정상화를 촉구했다.[59]

제4차 회담(1958.4.15~8.11, 1959.8.12~1960.4.15) 개최와 함께 재일조선인 북송 문제가 급부상함에 따라 회담의 핵심 의제는 청구권에서 재일 법적지위 문제로 변경되어, 회담은 정체되었다.[60] 기시 수상은 국면 전환을 위해 야쓰기 가즈오(矢次一夫)를 비공식 특사 자격으로 한국에 파견했다(1958.5). 이승만 대통령과의 만남에서 야쓰기의 일제 시기에 대한 '과오' 발언을 두고 일본 내에서 비난이 쏟아지자, 귀환자들이 그 비판에 가세했다. 다나카 중앙일한협회 회장은 야쓰기의 발언에 대해 '기괴하기 짝이 없다'고 혹평했다. 그리고 그는 주변에서 야쓰기 방한의 책임 추궁이 필요하다는 의견을 반영해서 기시 총리와 후지야마 아이이치로(藤山愛一郎) 외무대신에게 서한을 통해 항의했다.[61] 또한 다나카는 조선간화회에 사와다 렌조(沢田廉三) 한일회담 수석대표와 정부 대표들을 초청한 자리(6.11)에서도 야쓰기를 지목하며 책임과 권한이 불분명한 자의 개입에 강한 유감을 표했다.[62]

이후 기시 내각은 각의 양해 방식을 채택하고 캘커타 협정(1959.8.13)에 따라 1959년 12월부터 북송사업을 개시했다.[63] 이 과정에서 침묵을 유지했던 귀환자들은 일본 정부의 각의 양해 이후 입장을 밝혔다. 그들은 양비론을 전개하며 일본 정부가 한일회담 진행 중에 그 사업을 진행하는 것이 과연 적절한지, 그리고 인도적 차원이라는 형식으로만 처리해버려도 되는지, 반면에 한국 정부는 재일조선인들의 선택 의지를 저지하는 게 타당한지를 의문시했다.[64] 그리고 그들은 한국 정부가 북송 문제를 한일회담과 연계해서 일본을 압박하는 것은 지나친 집착이라고 지적하며 양국 정부의 '솔직한 대화'를 촉구했다.[65] 그러면서 한편으로 그들은 한국의 대선 결과에 따른 정책 변화에 주목했다.[66]

4.2. 제5차 회담: 미국 책임론의 등장

한국의 1960년 3.15대선 부정선거에 따른 4.19혁명으로 이승만 정권은 종식을 맞이했으며, 이에 일본인 귀환자들은 한일관계의 큰 전환점으로 인식했다. 왜냐하면 그들은 이승만의 반일 정책으로 인해 한일관계에서 활동 가능한 공간이 차단되었다고 생각했었기 때문이다. 그러한 장벽이 무너졌으므로 그들은 드디어 기회의 공간이 열렸다고 인식했다. 그래서 그들은 한국 야당의 한일관계 정상화 공약이 실현되어 회담 재개와 함께 경제, 문화교류도 촉진됨으로써 본인들의 역할론을 기대했다.[67]

허정 과도정부는 교섭 진전의 일환으로 일본 측 고위급 인사의 방한을 환영한다는 의사를

57) 中央日韓協會,『同和』 제113호 1957.5.1, pp.1-3.
58) 中央日韓協會, 『同和』 제122호 1958.2.1, p.1; 中央日韓協會, 『同和』 제123호 1958.3.1, p.1; 中央日韓協會, 『同和』 제124호 1958.4.1, p.1.
59) 中央日韓協會,『同和』 제125호 1958.5.1, p.1; 中央日韓協會,『同和』 제126호 1958.6.1, p.1.
60) 박정진(2020)「북일냉전, 1950~1973: 전후처리의 분단구조」,『일본비평』22, 서울대학교 일본연구소, pp.121-122.
61) 中央日韓協會,『同和』 제127호 1958.7.1, p.1.
62) 外務省公開外交記録文書,「日韓会談に関する澤田代表の御講話に関する件」, 文書番号 1421, pp.32-34; 이형식(2019) p.68.
63) 菊池嘉晃(2020) 『北朝鮮帰国事業の研究: 冷戦下の「移民的帰還」と日朝・日韓関係』, 明石書店, pp.315-316; 박정진(2020) p.122, p.133.
64) 中央日韓協會,『同和』 제135호 1959.3.1, p.1.
65) 中央日韓協會,『同和』 제137호 1959.5.1, p.1.
66) 中央日韓協會,『同和』 제146호 1960.2.1, pp.1-2.
67) 中央日韓協會,『同和』 제150호 1960.6.1, p.1.

밝히며, 부산에 억류된 일본인 어부 중 일부를 석방하고 일본인 기자단의 정식 입국까지 허용하는 유화정책을 취했다.[68] 한편 기시 내각은 6월 안보투쟁을 통한 미일안보조약 개정의 자연승인을 보고 총사직을 공표했다.[69] 귀환자들은 기시가 일방적으로 구보타 발언과 대한 청구권을 철회한 데다 야쓰기와 같은 인물을 한일관계에 개입시킨 것에 불만스러웠기 때문에 기시의 퇴진을 반겼다. 뒤이어 출범한 이케다 하야토(池田勇人) 내각의 경제협력 방식을 통한 청구권 문제 해결은 귀환자들의 활동 공간을 넓혀주는 것을 의미하므로 그들에겐 환영받을 일이었다.

개헌과 7.29총선거를 통해 출범한 장면 내각은 공약에 맞춰 한일회담 재개에 나섰다. 이에 기미지마 우방협회 이사는 평소 동문으로 친분이 있던 사와다 수석대표를 외무성 고문실에서 만나 한일 문제에 대해 논의했다.[70] 그리고 정부 당국은 9월 고사카 젠타로(小坂善太郎) 외상의 친선사절단 방한을 통해 한국 측 수뇌부들과 접촉한 결과를 바탕으로 양국의 경제협력과 반공 구축의 필요성을 확인했다.[71] 양국은 제5차 회담(1960.10.25~1961.5.15)을 개최하고 한국의 대일요강 8항목을 중심으로 청구권 문제를 본격적으로 논의했다. 그러나 자료의 한계, 법리의 불일치, 사안의 정치성 등의 제약 요인으로 교섭은 정체된 것처럼 보였다. 실제로 귀환자들은 교섭이 정체 국면에 접어든 것으로 받아들이며, 그 이유로 '미국 책임론'을 꼽았다. 미국이 한국의 해방과 독립 과정에서 신중하지 못했으며 국제관습과 국제법규의 이탈 여부도 의심된다고 비판했다. 그들은 한일관계에 갈등의 원인을 제공한 미국이 한일회담 중재를 통해 속죄하라고 압박했다.[72]

그러나 당시 청구권 교섭의 내막은 귀환자들의 인식과는 달리 미국의 관여와 개입으로 상당히 진척되어 있었다. 관료와 고위정치 레벨에서의 공식, 비공식 절충을 통해 개인 채무의 해결, 그 외 일반청구권에 대한 무상 경제원조 여부, 정부와 민간의 차관 할당 규모 등이 논의되며 총액의 정치적 절충에 대한 공감대까지 형성되었다. 이러한 타결 방식과 총액 면에서 김종필·오히라 마사요시(大平正芳) 메모의 원형이 마련될 정도로 청구권 문제는 큰 진전을 보고 있었다.[73] 이 같은 교섭 내막을 귀환자들이 파악하지 못한 데에는 청구권 문제를 둘러싼 기존의 민관협력에 균열이 생김으로써 정부 당국과의 정보 공유가 이루어지지 않았었기 때문이다.

4.3. 청구권 문제의 귀결: 위임과 배제

1961년 5월에 기시 파벌을 중심으로 운영된 자민당 일한문제간담회(日韓問題懇談會)의 구성원들이 한국을 방문했다. 방한단은 귀국 후에 보고회를 개최했는데[74] 그 바로 다음 날 한국에서 5.16군사쿠데타가 발생했다. 귀환자들은 무용담을 늘어놓던 방한단 의원들이 특히 놀랐을 것이라고 비꼬았다.[75] 5.16쿠데타의 추이를 주시하던 귀환자들은 쿠데타 세력이 민

68) 中央日韓協會,『同和』 제150호 1960.6.1, p.1.
69) 오구마 에이지 지음, 조성은 옮김(2019)『민주와 애국: 전후 일본의 내셔널리즘과 공공성』, 돌베개, pp.637-657.
70) 이형식(2019) p.69.
71) 外務省公開外交記録文書,「小坂大臣・鄭外務部長官会談録」,「小坂大臣訪韓の際の尹大統領,張国務総理との会談中注目すべき諸点(局長の口述されたもの)」, 文書番号 512, pp.1-32;《조선일보》1960.9.6, p.1.
72) 中央日韓協會,『同和』 제161호 1961.5.1, p.1.
73) 李鍾元(2011)「日韓会談の政治決着と米国:『大平・金メモ』への道のり」,『歴史としての日韓国交正常化 I 東アジア冷戦編』, 法政大学出版局, pp.84-91. 김종필·오히라 메모는 1962년 10월 20일, 11월 12일에 걸쳐 청구권 문제 해결을 위해 양국의 경제협력 차원에서 무상 3억 달러, 장기저리 정부차관 2억 달러, 민간 신용공여 1억 달러 이상으로 합의한 것을 뜻한다.
74) 外務省公開外交記録文書,「韓国訪問議員団帰国報告」, 文書番号 518, pp.1-58.
75) 中央日韓協會,『同和』 제162호 1961.6.1, p.1.

주냐 독재냐를 따지기보다 '민생 안정'이 중요하다는 원론적인 입장을 내놓았다.[76] 그러다가 그들은 군사정권이 반공을 축으로 부패 청산과 경제개발 구상을 추진하자 이전에는 적극 명시하지 않았던 대공산 정책의 필요성을 강조하며 한미일 공조 체제의 구축을 역설했다.[77]

그러나 제6차 회담(1961.10.20~1964.6.3)이 열렸음에도 타결 기미를 보이지 않자 중앙일한협회의 임원진은 스기 미치쓰케(杉道助) 수석대표와의 만남(12.8)을 외무성 고문실에서 가졌다. 호즈미, 기미지마, 기쿠야마 요시오(菊山嘉男, 전 전매국장)와 함께 그 자리에는 모리타 외무성 사무관도 배석했다. 그리고 스기 대표에게 다나카 협회 회장 명의로 작성된 한일교섭 방침 6개 항목이 전달되었다.[78] 그 문서에서 양국이 합의한 '구상서와 의사록'(1957.12.31)을 전제로 교섭을 이어가야 한다고 명시하며, 일본 정부에 의한 대한청구권 철회에 그들은 동의했다. 물론 그들은 본인들의 대한청구권이 국제법적으로나 헌법 차원에서도 보장받아야 마땅하지만, 그 문제로 인해 한일관계의 정상화가 지연되는 것을 바라지 않았다. 따라서 그들이 생각하는 청구권 문제의 해결방식은 한국의 대일 보복적, 배상적 요구는 부정하되 "일본 측의 확실한 책무에 해당하는 것은 오히려 일본이 나서서 해결하라"는 것이었다. 그리고 더 나아가 그들은 "한국인 개인의 대일청구권도 존중받아야 할 대상이며, 이를 검토해서 시인하는 것도 우리 측의 신의를 증명하는 것"이라고 강조했다.[79]

이처럼 귀환자들이 청구권 문제에 명확한 입장을 밝혔음에도 한일회담은 난항을 거듭했다. 그러자 그들은 또다시 '미국 책임론'을 제기했다. 중앙일한협회 다나카 회장은 회보를 통해 미국의 책임을 철저히 추궁하겠다고 다짐했고,[80] 하라다 전무이사는 특히 청구권 문제에 관해서 만큼은 미국의 책임이 크다고 지적했다. 이 발언들에는 미국이 사유재산을 몰수하고 강화조약에서 그 조치를 소급 적용했기 때문에 청구권 문제가 발생했으며, 결국 그 문제가 한일관계의 정상화를 가로막고 있다는 비판 의식과 대미 불신이 깔려 있었다. 그래서 귀환자들은 미국이 문제 해결에 나서서 자유주의국가들의 '리더'가 되라는 공개 발언으로 압박했다.[81] 그들은 또한 실제 행동으로도 옮기며 압박 수위를 높였다. 호즈미, 기미지마, 기쿠야마는 라이샤워(Edwin O. Reischauer) 주일미국대사와의 면담(1962.8.2)을 통해 한일관계에서의 미국의 중재론을 노골적으로 강조했다. 거기서 기미지마는 "일본에서도 조선에서도 부하 간 싸움은 두목이 중재합니다. (중략) 지금 미국은 한일 양국의 두목입니다. 부디 이 점을 양해하시고 중재해 주시길 바랍니다"라고 요청하자, 라이샤워는 간섭할 수 없다는 원론적인 답변만 되풀이했다. 이에 대해 기미지마는 일기를 통해 전쟁 종결 과정에서 보인 미국의 준비 부족과 정책 결정을 떠올려보면 그들의 행태는 "너무 뻔뻔스럽다"고 불평했다.[82]

그러나 그의 불평과는 다르게 실제로 미국은 장면 내각 시기와 동일하게 한일회담 교섭 테이블 뒤에서 청구권 문제 해결을 위한 중재력을 행사하고 있었다. 버거(Samuel D. Berger) 주한미국대사와 라이샤워 주일미국대사를 매개로 중재와 타협을 거쳐 한일 양국은 청구

76) 中央日韓協會, 『同和』 제163호 1961.7.1, p.1.
77) 中央日韓協會, 『同和』 제164호 1961.8.1, p.1; 中央日韓協會, 『同和』 제166호 1961.10.1, p.1.
78) 이형식(2019) p.69.
79) 「陳情〔日韓交渉に際して中央日韓協会より〕」(「友邦文庫」, 請求記号: NY290-69). 추가적으로 이 문서에는 한국의 경제부흥과 양국의 경제협력에 대해서 한국 측이 일본의 경제침략으로 '오해'하지 않도록 유의하라는 점, 한국의 경제발전을 위해 현지 실정을 잘 아는 지식, 기술, 인재 등을 활용하라는 점, 그리고 한미일 3국의 부흥위원회와 같은 기구를 신설해서 관련 계획을 수립, 실시하라는 점이 제언되어 있다. 이러한 측면에서도 귀환자들의 식민주의적 속성과 한일관계에서의 역할론, 그리고 미국의 중재론을 주장하는 그들의 논리와 구상을 살펴볼 수 있다. 이 자료는 이형식 교수(고려대)의 호의로 제공받았다.
80) 中央日韓協會, 『同和』 제169호 1962.1.1, p.1.
81) 中央日韓協會, 『同和』 제170호 1962.2.1, p.1; 中央日韓協會, 『同和』 제171호 1962.3.1, p.1.
82) 이형식(2019) pp.71-72.

권의 구체적 해결 방안에 다가서고 있었다. 그리고 참의원 선거를 거쳐 제2차 이케다 내각이 들어서면서 미국의 압박과 중재력 행사는 한층 더 강화되었다. 한일 당국은 미국의 관여를 받으면서도 역으로 미국을 활용하기도 하며 청구권 문제 합의안(무상공여 3억 달러, 유상차관 2억 달러, 상업차관 1억 달러 이상)을 도출해냈다.[83] 이처럼 실제 교섭의 진척 상황은 귀환자들의 평가와는 상반되게 미국의 비공식적 관여와 개입을 통해 최종 타결에 다가서고 있었다. 이러한 측면도 앞서 언급한 장면 내각 시기와 마찬가지로 귀환자들이 청구권 문제의 실질적인 교섭 과정에서 얼마나 배제되어 있었는지를 여실히 드러내고 있는 것이다.

5. 결론

이상의 분석 내용을 토대로 결과를 정리하면 다음과 같다.

우선 해방 공간에서 사유재산 보호를 당연시했던 재조일본인들은 미국의 정책 확립에 따라 재산 몰수와 함께 정착 희망자들의 귀국 조치를 받았다. 그들은 패전국 일본으로 귀환해서 몰수된 사유재산을 국가보상 문제로 치환하고 민관협력의 틀을 재구축하며 대응 방안을 모색했다. 그 과정에서 혁신세력을 통해 확산되는 전전의 식민통치 비판에 직면했다. 이에 따라 그들은 재산 보상 요구의 정당성을 확보하고자 조선통치는 내선융화의 평화적 실현 과정이었음을 강변하고, 재산 피해 규모를 산출했다. 그리고 그 결과를 가지고 각계각층에 호소했으며, 국회 입성까지 달성하고 대정부 압박 수위를 높였다. 이러한 귀환자들의 대응이 일본 정부의 의도와 맞물리며 외무성과 대장성 산하의 '재외재산조사회'에서 집중되었다. 이 조사회는 패전국 일본에서 재구축된 민관협력의 완전체였으며, 여기서 생성된 식민통치 실적의 '숫자'와 '역사적 조사' 조선편은 식민지 지배 인식의 이정표였다. 그리고 이 과정에서 귀환자들의 역할과 영향력은 대단히 컸다.

또한 귀환자들의 핵심 단체인 동화협회(중앙일한협회 전신)는 6.25전쟁이 앞당긴 공직추방 해제에 맞춰 재조일본인 유력자들이 정식 복귀함에 따라 정부와의 접촉 채널을 통해 한일 문제를 논의했다. 그리고 그들은 한일관계 정상화를 염두에 두며 양국의 민간 차원에서의 활동 공간을 열어서 본인들의 지식과 경험을 활용하라는 일종의 역할론을 제기했다. 그러나 그들은 6.25전쟁 정전협정 체결과 구보타 발언을 계기로 북한의 평화공세에 호응하며 북한 내 일본인 억류자 귀환 문제를 해결하는 데 주력했다. 그러나 북일교섭의 결과가 귀환자들이 요구한 억류자 대부분의 사망선고로 판명되자 그들은 다시금 한일관계 정상화에 의욕을 내비쳤다. 이를 통해 귀환자들도 국제정세의 변화라는 구조적 요인에 따라 한국과 북한을 오가며 대응하는 단면을 엿볼 수 있다. 흥미로운 점은 귀환자들이 한일교섭에서는 청구권 문제를 중요시하는 한편, 북일교섭에서는 억류자 귀환 문제에만 주목하며 38도선 이북의 청구권 문제에 대해선 거의 언급조차 하지 않았다는 사실이다.

한편 한일교섭의 경우 중단기에 놓여있었으나 한국 측이 회담 재개 조건으로 내세운 대한청구권과 구보타망언을 기시 내각이 철회하자, 귀환자들은 정부 당국에 무책임하다고 질책했다. 그들은 구보타 발언 철회는 본인들의 식민통치 이념과 유산을 부정하는 행위이며, 대한청구권의 경우 재산 소유권자의 동의 없이 국가가 처분할 수 없음을 지적했다. 그럼에도 그들은 한일관계의 정상화가 지체되는 것을 바라지 않았었다. 그러면서도 그들은 앞서 기시

83) 李鍾元(2011) pp.90-106.

내각이 취한 조치에 더해 교섭 진전 차원에서 야쓰기 특사를 비공식 파견한 것에 대해선 강한 분노를 표출했다. 귀환자들이 보기에 조선에 대해 지식도 경험도 없는 인물이 한일교섭에 개입한 데다 본인들과 일절 상의 없이 그러한 외교 행위를 했다는 처사를 용납할 수 없었던 것이다. 흥미로운 점은 기시 내각부터 귀환자들의 민관협력에 균열이 발생하면서 그들의 한일회담 청구권 문제에 대한 정보력과 영향력이 감퇴하기 시작했다는 사실이다.

이 과정에서 주목해야 할 부분은 귀환자 대표들이 일본 측 한일회담 수석대표를 찾아가 기시 내각의 대한청구권 철회 동의와 함께, 한국의 대일청구권 중에서 인정할 건 자발적으로 인정해서 해결 조치에 나서라고 문서로 제출한 사실이다. 그리고 이 문서를 통해 그들은 '한국인 개인의 대일청구권'에 대해 존중하고 시인하라고 촉구했다.

이러한 맥락들을 종합해보면, 궁극적으로 귀환자들이 한일 청구권 문제를 통해 실현하고 싶어 했던 바는 일본 정부의 국가보상과 일제 식민통치에 대한 정당한 인식 정립, 이 두 가지였다. 그러나 양자택일의 상황에 내몰린다면, 그들이 절대 양보할 수 없었던 영역이 바로 후자였다. 즉 그들은 대한청구권이라는 '재산의 권리'를 포기할지언정 조선통치라는 '역사의 명예'를 잃어버릴 수는 없었다. 왜냐하면 그들에게 식민지 조선에서의 결실은 제국의 팽창과 근대국가 건설이라는 시대정신의 응답이자 찬란한 유산이었기 때문이다. 따라서 일제 식민통치를 부정당하는 것은 그들의 '생명선'을 침범하는 것이나 다름없었으며, 이러한 그들만의 집념이 한일관계에서 청구권을 관철하기보다는 1965년 한일협정 체결 이후 다른 형태로 내선융화의 완결을 꿈꾸는 '명예'를 선택하도록 한 것이었다.

<참고문헌>

박정진(2020)「북일냉전, 1950~1973: 전후처리의 분단구조」,『일본비평』22, 서울대학교 일본연구소, pp.112-139.

유의상(2016)『대일외교의 명분과 실리: 대일청구권 교섭과정의 복원』, 역사공간, pp.1-534.

이연식(2012)『조선을 떠나며: 1945년 패전을 맞은 일본인들의 최후』, 역사비평사, pp.1-296.

이원덕(1996)『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』, 서울대학교출판부, pp.1-331.

이형식(2015)「패전 후 조선통치관계자의 조선통치사편찬: 우방협회를 중심으로」,『東洋史學硏究』131, 동양사학회, pp.475-510.

_____(2019)「조선통치관계자와 한일교섭」,『일본연구』80, 한국외국어대학교 일본연구소, pp.53-77.

오구마 에이지 지음, 조성은 옮김(2019)『민주와 애국: 전후 일본의 내셔널리즘과 공공성』, 돌베개, pp.1-1143.

오오타 오사무 지음, 송병권·박상현·오미정 옮김(2008)『한일교섭: 청구권문제 연구』, 선인, pp.1-500.

장박진(2014)『미완의 청산: 한일회담 청구권 교섭의 세부 과정』, 역사공간, pp.1-846.

최영호(2013)『일본인 세화회: 식민지조선 일본인의 전후』, 논형, pp.1-342.

蘭信三·川喜田敦子·松浦雄介編(2019)『引揚·追放·残留: 戦後国際民族移動の比較研究』, 名古屋大学出版会, pp.1-352.

李鍾元(2011)「日韓会談の政治決着と米国:『大平·金メモ』への道のり」,『歴史としての日韓国交正常化 I 東アジア冷戦編』, 法政大学出版局, pp.84-106.

加藤聖文(2020)『海外引揚の研究: 忘却された「大日本帝国」』, 岩波書店, pp.1-324.

菊池嘉晃(2020)『北朝鮮帰国事業の研究: 冷戦下の「移民的帰還」と日朝·日韓関係』, 明石書店, pp.1-864.

金恩貞(2018)『日韓国交正常化交渉の政治史』, 千倉書房, pp.1-416.

田村吉雄編(1953)『秘録大東亜戦史: 朝鮮篇』, 富士書苑, pp.1-354.

永島広紀解説(1997)「森田芳夫先生著作目録·追補」,『年報朝鮮學』6, 九州大學朝鮮學研究會, pp.79-87.

朴敬珉(2018)『朝鮮引揚げと日韓国交正常化交渉への道』, 慶應義塾大学出版会, pp.1-248.

穂積真六郎(2010)『わが生涯を朝鮮に』, ゆまに書房, pp.1-326.

Jun Uchida(2014), *Brokers of Empire: Japanese Settler Colonialism in Korea, 1876-1945*, Harvard University Asia Center, pp.1-500.

Sidney Xu Lu(2020), *The Making of Japanese Settler Colonialism: Malthusianism and Trans-Pacific Migration, 1868-1961*, Cambridge University Press, pp.1-326.

<기본자료>
1. 友邦文庫 소장
朝鮮関係残務整理事務所,「事務所の沿革と事務概要」, 1950.11(請求記号: 369-27).
朝鮮事業者会,『会報』第44号, 1947.3.31(請求記号: M3-47).
朝鮮引揚同胞世話会,「在朝鮮日本人個人財産額調」, 1947.3.2(請求記号: 365-2).
朝鮮引揚同胞世話会,『引揚同胞』第1巻 3·4号合併, 1946.7.1, p.1(請求記号: NY253).
陳情［日韓交渉に際して中央日韓協会より］」(請求記号: NY290-69).
同和協會,『同和』(請求記号: Aト12, 제59호부터 단체명의 개칭에 따라 中央日韓協會의 이름으로 발간).
友邦協會,『友邦月報』제2호 1952.1.15(請求記号: Aユ4-2).
友邦協會,『友邦協會々報』제5호 1953.3.1(請求記号: Aユ3-5).
「日本人の海外活動に関する歴史的調査執筆者」, (請求記号: KD22-1).

2. 日韓会談文書·全面公開を求める会 소장
外務省公開外交記録文書,「韓国訪問議員団帰国報告」, 文書番号 518.
外務省公開外交記録文書,「小坂大臣·鄭外務部長官会談録」,「小坂大臣訪韓の際の尹大統領,張国務総理との会談中注目すべき諸点(局長の口述されたもの)」, 文書番号 512.
外務省公開外交記録文書,「日韓会談無期休会案(私案)」, 文書番号 1054.
外務省公開外交記録文書,「日韓会談に関する澤田代表の御講話に関する件」, 文書番号 1421.
外務省公開外交記録文書,「日韓諸協定批准国会における在朝鮮日本財産に関する答弁資料(案)」, 文書番号 1234.

3. 기타
大蔵省管理局(1948)「序」,『日本人の海外活動に関する歴史的調査』, 大蔵省管理局.
大蔵省管理局管理課,「終戦時に於ける日本在外財産調査について(未定稿)」,『在外財産調査会関係資料目録』, 1948.2.2.
外務省管理局経済課,「在外財産調査会概要」,『在外財産調査会関係資料目録』, 1949.3.10.
外務省公開外交記録文書,「三ヶ国宣言条項受諾に関する在外現地機関に対する訓令」,「太平洋戦争終結による在外邦人保護引揚関係雑件」, 第16回公開分, リール番号 K'0002(外務省外交史料館所蔵).
京城日本人世話会,『京城日本人世話会々報』第116号, 1946.1.24.
"Japanese External Assets Report Submitted by Ministry of Finance 21 Dec 1948_Special Reports histing Japanese Government Ownership," RG 331, NA, Box 3713, File 741.
"Telegram from Edwin W. Pauley, Personal Representative of the President on Reparations, to President Truman," *FRUS*, 1945, Volume VI.

<기타자료>
日韓会談文書·全面公開を求める会, http://www.f8.wx301.smilestart.ne.jp/.
帝国議会会議録検索システム, https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/.
国立国会図書館デジタルコレクション, https://dl.ndl.go.jp/.
(접속일: 2022.6.6)

위안부피해자 손해배상 2개 판결에서 관할권면제 쟁점 비교분석과 2015년 한일합의 효력·이행 문제

(2022. 10. 27)

주진열
부산대 법학전문대학원 교수

1. 국제관습법상 관할권면제(국가면제/재판권면제)

- 국내 법원은 일방적으로 **타국의 권력행위(강행규범 위반 여부 불문, 국제범죄 해당 여부 불문)에 대해 재판 관할권을 행사할 수 없음**
- A국 국민 a가 B국의 권력행위로 피해를 입었다며 손해배상을 요구하는 경우 해결 방법 → ① a가 B국 법원에서 B국을 상대로 손해배상청구 소 제기, ② B국 국내구제절차 완료 후 A국의 외교적보호권의 재량적 행사 (일방적 포기도 가능), ③ 대규모 사례 경우 A국과 B국 합의에 의한 임시재판소 or 청구권해결조약
- 1965년 한일 청구권협정의 특징: 국제법상 위법 여부와 무관하게 양국(국민 포함) 간 청구권 최종 해결
- 국가간 관계에서 국내 헌법이 국제법에 우선할 수 없음

2. 2015년 한일합의와 2021년 2개 판결

- 2011년 헌법재판소 결정(2006헌마788)

  "청구인들이 일본국에 대하여 가지는 일본군위안부로서의 배상청구권이 '대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정' 제2조 제1항에 의하여 소멸되었는지 여부에 관한 한・일 양국 간 해석상 분쟁을 위 협정 제3조가 정한 절차에 따라 해결하지 아니하고 있는 피청구인의 부작위는 위헌임을 확인한다."

- 위 결정 이후 한국 정부는 위안부피해자 청구권 문제 해결을 위해 일본과 교섭 → 2015년 한일정부 합의에 따라 일본 정부 10억 엔으로 화해치유재단 설립 (2019년 한국이 일방적으로 청산) → 2016년부터 2019년 1월까지 99명의 위안부 피해자 및 유가족이 보상금 수령
- 정확한 통계 없으나 생존 위안부피해자(2015년 12월 기준 46명, 2018년 12월 기준 26명) 대부분 수령한 것으로 추정

- 2021년 서울중앙 민사 2개 판결

- 2개 집단의 원고들이 각자 일본 정부의 권력행위로 인한 피해 위자료 소송 제기 (일부 원고들은 화해치유재단에서 보상금 수령)

- 2021년 **1월** 민사34부 판결(2016가합505092) 확정: 관할권면제 부인 후 원고 1인당 1억원 위자료 인정

- 2021년 **4월** 민사15부 판결(2016가합580239): 본안 판단 없이 권력행위를 전제로 관할권면제 인정 → 현재 서울고법 심리 중이나 결국 대법원까지 갈 것으로 보임

[요지]

	1월 판결	4월 판결
일본에 대한 관할권면제 여부	X (근거: 구 일본제국의 강행규범 위반, 한국 헌법이 국제관습법보다 우위)	O (근거: 국제관습법 및 기존 대법원 판례 및 헌법재판소 결정)
일본 정부의 손해배상책임 여부	O (1965년 청구권협정과 2015년 한일합의 효력 모두 부인)	판단 없음
강제집행 가부	가집행 인정	해당 없음

3. 국제사법재판소 ICJ: 관할권면제는 강행규범/국제범죄 여부와 상관 없음

2012년 독일 v. 이탈리아 ICJ 판결

- 원고(Ferrini)는 1944년 8월 당시 이탈리아 군인 신분으로 독일군에게 잡혀 독일로 이송되어 2차 대전 종전까지 포로신분 박탈되고 민간 군수공장에서 강제노동
- 원고는 민간인 강제노동을 이유로 독일 화해·기억·치유 재단에 보상 청구하였으나, 독일 정부는 '국제법상 포로신분은 나치에 의해 박탈될 수 없으므로(즉 포로신분 계속 유지) 포로에 대한 강제노동은 국제법상 합법'이라는 이유로 보상 거절 – 독일 헌법재판소도 같은 결정
- 원고는 1998년 9월 이탈리아 1심 법원에 독일을 상대로 손해배상청구를 하였으나, 독일의 관할권면제 인정 (2심 법원도 관할권면제 인정)

2012년 독일 v. 이탈리아 ICJ 판결

- 2004년 3월 이탈리아 대법원: 국제범죄 및 강행규범 위반에 해당되며, 독일의 어떠한 보상 제공도 없었다는 이유로 관할권면제 부인
- 2007년 4월 환송 후 1심: 소멸시효로 인한 청구권 소멸
- 2008년 독일이 ICJ에 제소하여 2012년 승소

3. 유럽인권법원(European Court of Human Right): 관할권면제는 강행규범/국제범죄 여부와 상관 없음

- **Greek Citizens v. Federal Republic of Germany, case No. III ZR 245/98, 2003**
- 1944년 6월 그리스 Distomo 지역에서 나치에 의한 민간인 학살 피해자 유족들이 1995년 독일을 상대로 제기한 손해배상청구 사건에서 그리스 1심 법원은 원고들 청구 인용
- 2000년 5월 그리스 대법원은 원고들 승소 하급심 판결 확정
- But 외국에 대한 판결 집행 승인 권한이 있는 그리스 법무부는 독일의 관할권면제를 인정하여 위 판결의 집행을 승인하지 않음
- 독일은 Distomo 지역 민간인 학살이 전쟁범죄에 해당된다는 점은 인정하였으나, 전쟁범죄로 인한 손해배상 청구라는 민사 재판에서는 관할권면제가 인정되어야 한다고 주장하며 위 판결 이행 거부
- 원고들이 유럽인권보호협약 위반을 이유로 유럽인권법원에 제소하였으나, 2002년 12월 법원은 독일의 관할권면제를 인정하고 원고들 청구를 기각

3. 그리스특별대법원: 관할권면제는 강행규범/국제범죄 여부와 상관 없음

- 1944년 그리스 Lidoriki 지역에서 나치에 의한 민간인 학살 피해자 유족들이 독일을 상대로 손해배상청구
- 2012년 그리스특별대법원(Anotato Eidkiko Dikastitio): 국제관습법상 독일의 관할권면제 인정

4. 참고: 국제법상 강행규범(*ius cogens*) 문제

- 강행규범은 조약 무효 사유이고, 국제범죄 그 자체와는 상관이 없음
- 예를 들면, A국과 B국이 C국 침략 실행 조약을 체결한 경우, 그 조약은 강행규범 위반이므로 무효가 됨
- 그러나 A국 대통령 등 고위 공무원의 어떤 행위가 국제범죄에 해당하는지 여부는 강행규범 위반 문제가 아니라 말 그대로 국제범죄 성립 여부의 문제임 – 국제형사재판에서 결정
- 다시 예를 들면, 범죄 실행 계약은 강행규범 위반이므로 무효임. 그러나 어떤 행위가 범죄에 해당하는지 여부는 강행규범 위반 문제가 아니라 형법 문제임

4-1. 참고: Crime Against Humanity(CAH) 문제

- CAH는 관할권 있는 형사재판을 통하여 최고위급 개인 피고인에 대해서만 성립 (범죄 주체는 국가가 아니라 최고위급 개인) – 개인 피고인에 대한 공소제기와 범죄 사실에 대한 구체적 증명이 있어야 함
- 군인/경찰에 의한 유괴/납치/강간은 당시 일본 국내법에 의하더라도 범죄이나 도쿄헌장상 CAH 성립과는 다른 문제임 (Cf. 난징 대학살은 일반 전쟁범죄로 인정되었으나 최고위급 CAH로는 인정 안됨)
- 일본의 경우 2차 대전 종전 후 도쿄재판 및 개별 연합국(미국/소련/영국/네덜란드) 전범재판에서 수백명의 전범자가 이미 처형 처벌됨 (CAH 인정 사례 없음) – 일본 전범재판은 이미 종료되었고 이미 사망한 자를 기소할 수도 없음

- 샌프란시스코조약 11조: “Japan accepts the judgments of the International Military Tribunal for the Far East and of other Allied War Crimes Courts both within and outside Japan, and will carry out the sentences imposed thereby upon Japanese nationals imprisoned in Japan.”
- 한국 법원은 국제법상 전범재판 관할권이 없고, 국제법에 합치되지 않는 국내 민사판결은 국제법상 효력 없음

5. 2015년 한일합의 효력이행 문제

- 한국 정부는 2015년 합의 효력을 인정하고 있으므로, 결국 2015년 합의는 한국 내부의 이행 문제가 됨
- 한일합의 효력이 부인되더라도 다시 1965년 청구권협정 효력이 문제됨 (한국 정부가 위안부 존재 몰랐다는 이유로 국제법상 사정변경 원칙 적용 불가능) → 외교적 해결이 불가능하면 결국 양국이 합의하여 중재재판으로 해결해야 함

[참고]

- 피해자중심주의라는 국제법은 없음. 국가 또는 정부간 합의에 "피해자 의견"이 직접 반영되지 않았다는 이유로 해당 합의가 무효로 되지 않음 → 2015년 한일정부간 위안부피해자 청구권등 합의에 피해자 의견이 직접 반영되지 않았다는 이유로 무효라고 할 수 없음 (* 외교적보호권 행사에도 피해자 의견이 직접 반영되지 않음)
- 일부 피해자가 보상액 수령을 거부했다고 해서 위 합의가 무효가 되는 것도 아님
- 한국 정부가 2015년 합의를 일방적으로 파기하더라도, 일본에게 새로운 법적 책임이 생기는 것은 아님

6. 결론

- 위안부피해자 개인청구권 사건은 2015년 한일합의가 있었고 보상을 위한 화해치유재단이 실제로 설립되어 보상금을 지급하였다는 점에서 독일 화해·기억·치유재단이 보상을 거부한 이탈리아 전쟁포로 강제노동 사건과 법적 성격이 다름
- 1월 판결은 국내법을 이유로 국제관습법을 부인하였으므로 국제법에 합치되지 않으며 강제집행도 불가능; 4월 판결은 결국 대법원에서 결정될 것으로 보이고, 원고들이 승소하더라도 강제집행 불가능
- 한국 정부가 2015년 한일합의 효력을 인정하였으므로 한국 내 이행 문제만 있음
- 외교적 해결이 불가능하면 양국이 합의하여 중재재판 또는 ICJ에서 해결할 수밖에 없음

한국의 독도 영유권 주장 논거의 빈 공간과 채움에 대한 제언

2022.10.27.

임한택(한국외국어대 LD학부 초빙교수)

I. 서론

1. 한국

- 역사적·지리적·국제법적으로 한국의 고유 영토 → 결국 국제법상 권원으로 귀결
- 국제법상 한국의 고유영토론(역사적 권원): 단절되어 빈 공간이 적지 않아

  * 512년 울릉도 복속 – 고문헌: 발견 – 안용복 – 고종 칙령 – 1948년 이후 실효적 점유 ⇒ 통시적 체계화 필요

2. 일본

- 고유영토설(역사적 권원): 절연
- 17세기 중엽 독도 영유권 확립 – 독도 영유권 부인 – 시마네현 고시로 재확인

II. 한일의 역사적 권원은 존재하는가?

1. 한국: 근거: 복속? → 발견 → 근접거리설(가시거리)과 속도론

- 우산도 복속
- 발견: 고문헌(1454년 세종실록지리지, 1531년 신증동국여지승람, 1770년 동국문헌비고, 1808년 만기요람 등) 등에 나타난 영유 의식
- 안용복: 독도를 인지하고 실제 상륙한 최초의 한국인 → 울릉도쟁계: 조선은 사인인 안용복의 역할을 추인하였나?
  ⇒ 상징적·관념적 지배, 국제법적으로 취약한 근접거리설과 속도론 보강 필요

2. 일본: 17세기 중반 독도 영유권 확립

울릉도쟁계 이후 도해금지, 은주시청합기, 태정관 지령 등 울릉도와 독도는 무관하다는 국가 실행 유지 → 울릉도쟁계 합의에 독도가 포함되었다는 반증 + 이후 편입 때까지 울릉도 독도에 대한 영유권 주장한 바 없어, 17세기 중엽 확립하였다는 독도 영유권을 스스로 부정 → 일본의 역사적 권원의 존재 부인

* 하지만 이 기간 독도 영유와 지배에 관한 조선의 공식 기록 희소

⇒ 조선의 상징적·관념적 지배와 1900년 고종칙령에 따른 실효적 지배로의 전환 V. 일본의 독도 영유권 부인은 1905년 편입 시까지 유지

III. 한일의 역사적 권원은 근대 국제법상 권원으로 대체되었는가?

1. 한국: 실효적 지배로의 전환과 고종칙령

- 1880년대 일본인들의 울릉도 진출에 대응한 조선의 울릉도 개척이 본격화되고 이후 일본인과 조선인들이 울릉도와 독도 인근으로 활동이 확장되면서 현실적으로 독도의 경제적 가치 인식되며 실효적 지배로 전환

＊조선의 독도 영유 의식이 현재화되었지만, 이를 증명할 한국의 공식 기록 많지 않고 산재

⇒ 한국의 대체를 주장하기 위해서는 고종칙령 + 고종칙령 공포 이전 그리고 1910년까지 실효적 지배 증거(특히 1880년 이후 울릉도가 아니라 독도 자체에 대한 실증 자료)를 체계화해야

2. 일본: 시마네현 고시와 선점

- 각의 결정과 시마네현 고시로 독도 영유권 재확인

⇒ 각의 결정은 편입을 위한 문서이므로 고유영토를 재확인하는 문서라고 주장하는 것은 모순 + 시마네현 고시는 국내적 문서로서 (존재한다면) 고유영토론을 입증하는 문서로 간주 가능하나, 고종칙령과 비교해야

IV. 19048년 이후 한국의 실효적 지배

- 특히 1948년부터 1952년 기간 독도에 대한 언급이나 연구 부재

⇒ 1948년 한국 정부 수립 이후 평화조약 발효 시까지 독도 점유의 정당성 입증을 위한 논거 + 평화조약이 이 기간 한국의 독도에 대한 실효적 지배 인정 논거 구성 필요

V. 결어

- 한국의 역사적 권원 논거가 일본의 논거에 비해 우위
- 빈 공간을 메꾸기 위한 역사학과 국제법 학계의 연계 연구 ///

이석우 (DILA-KOREA 대표/인하대학교 법학전문대학원 교수)
leeseokwoo@inha.ac.kr

점령시기 SCAP의 어업정책과 동아시아에서의 함의

I. 점령시기 맥아더와 일본 수산업 재건: SCAP 어업 체제와 경제 부흥 정책

제2차 세계대전 이전에 일본은 세계 최고의 해양 수산업 국가였다.[1] 일본의 어선들은 전설적인 기업가 정신으로 심해 수자원을 찾아내 채취했다. 더욱이 1930년대 후반과 전쟁 초기에 일본의 어선들은 일본군이 한국을 점령하기 전에 했던 것처럼 일본군을 따라 남태평양과 동아시아로 진출했다.[2] 1930년대에 일본은 트롤어선, 가공선 및 모선 어업 기술을 사용하는데 있어 다른 환태평양 국가들을 주도했다. 서구 어업 열강이 선언한 그 이전보다는 조금 더 나아간 개념이었던 '지속적 어획량을 위한 체계적 관리'에 대해서도 일본의 무관심과 더불어 일본의 원양어선의 규모, 기술 및 기업적 팽창주의는 태평양 심해 자원에 전례 없는 규모의 위협이 되었다.[3] 브리티시 콜롬비아 및 미국 태평양 연안 해역의 수산업계에서 태평양 북동부 해역에 일본이 새롭게 "침공"의 위협이 고려될 때마다 무역 관련 언론 기사, 학술 연구 및 정치적 논쟁에서 해양 어업에 대한 약탈적이고 무자비한 일본의 초상이 묘사되었다.[4]

제2차 세계대전 중 일본이 자랑하던 원양어선 대부분은 침몰, 노획 또는 무력화되었다. 전쟁에서 살아남은 선박은 인력 손실은 말할 것도 없고 자재와 장비의 부족으로 고통을 겪었다. 더욱이, 점령 초기에 연합국 사령관인 맥아더 장군은 모든 선박이 항구 또는 12마일을 벗어나지 않을 것을 명령했다.[5]

그러나 1945년 11월 말, SCAP 본부가 SCAP 어업수역 또는 간략하게 맥아더 수역으로 알려진 제한된 원양어업 수역을 승인하면서 일본 수산업 역사의 새로운 시대가 열렸다.[6] 이 수역은 서태평양의 한정된

---

1) E. ACKERMAN, JAPAN'S NATURAL RESOURCES 109 (1953).
2) 일본의 한국 어업 수역 착취에 대하여, C. PARK, EAST ASIA AND THE LAW OF THE SEA 57-60 (1983). 일본의 1945년 이후 어업에 대한 개요는 SCAP, JAPANESE NATURAL RESOURCES 93-126 (1949)에 기술되어 있다.
3) 미국과 캐나다는 태평양 넙치 포획에 대해 엄격한 규제 체제를 갖추고 있었다. Convention for the Preservation of the Halibut Fisheries of the Northern Pacific Ocean and Bering Sea, May 9, 1930, United States-Canada, 47 Stat. 1872, T.S. 837; Convention for the Preservation of the Halibut Fisheries of the Northern Pacific Ocean, Mar. 2, 1923, United States-Canada, 43 Stat. 1841, T.S. 701. U.S. regulations (often opposed, of course, by Alaskan fishing interests) also applied in Bristol Bay salmon waters. 일반적으로 W. CARROTHERS, THE BRITISH COLUMBIA FISHERIES (1941); R. COOLEY, POLITICS AND CONSERVATION (1963) 참조. Fraser River 연어 자연유로는 1939년에도 여전히 규제되지 않았지만 캐나다와 미국 간의 조약이 결국 어획량 통제를 부과하는 것으로 결론지었다. Convention for the Protection of the Fraser River Sockeye Salmon Fisheries, May 26, 1930, United States-Canada, 50 Stat. 1355, T.S. 918; D. JOHNSTON, THE INTERNATIONAL LAW OF FISHERIES at 384-90 (1965)
4) Allen, International Law, War, and Fish, 18 TUL. L. REV. 118, 119 (1943) (on Japan's "inexcusably destructive" fishing methods); S. RIESENFELD, PROTECTION OF COASTAL FISHERIES UNDER INTERNATIONAL LAW 282 (1942) (약탈적 어로관행); 1949년 일본 점령지 어업장교는 기자 회견에서 "전쟁 전 일본의 어업정책과 관행은 다른 나라의 사람들, 특히 어민들로 하여금 일본 어민과 일본 정부가 무책임하고 국제 협정이나 다른 나라의 이익을 고려하지 않는 것으로 불신하게 만들었다"고 발표했다. William C. Herrington, Fisheries Division, Japanese Fishing Areas: A Press Conference Statement (Feb. 5, 1949) (SCAP Records, RG 331, NA), quoted in COM. FISHERIES REV., May 1949, at 44
5) W. NEVILLE, FISHERIES PROGRAMS IN JAPAN, 1945-51, at 9-10 (SCAP: NRS Report No. 152, 195 1). 어업과 포경이 허가된 지역에 관한 SCAP 명령의 주석이 달린 연대기는 아래 주 참조.
6) Japanese Fishing under the Occupation, 1949 NAT. FISHERIES INST. Y.B. 103. 아래는 1945년부터 1950년까지 일본 어업이 허가된 지역에 관한 SCAP 명령이다. 이 연대기는 SCAP: NRS Records, RG 331, NA에서 편집되었으며 남극 지역 외측의 포경을 포함한다.

지역에 있었고, 전쟁 이전에 일본이 광범위한 어업을 하던 구 위임통치 도서의 어장과 중국해의 상당 부분에서 북쪽으로 상당히 남쪽 경계를 두고 있었다.[7)]

1946년 6월, SCAP은 그 수역을 원래 면적의 두 배 이상으로 확장했다. 이는 엄청난 확장을 의미하는데, 이는 새로운 경계가 일본 수산물의 약 80퍼센트에 이르렀던 전쟁 이전에 어획되었던 수역을 포함하기 때문이다.[8)] 그러나 일본은 전쟁 이전에 대외 무역에서 상당한 양의 어류 수출을 만들어 냈던 두 수역의 어업에서 여전히 제외되었다. 하나는 현재 소련이 장악하고 있는 홋카이도 북부의 연어 수역이고, 다른 하나는 일본에 대한 풍부한 참치 수출품의 원천이었던 남태평양의 구 위임통치 수역이었다.[9)] 당연히 1938년 일본이 자발적으로 철수한 브리스톨 만(灣)(Bristol Bay) 연어 수역을 포함하여 태평양 북동부 전체도 제외되었다.[10)]

1946년 맥아더의 어업 수역을 확장·확대해 나가는 것이 논란이 된 SCAP 명령이었으며, 이 명령은 일본이 남극에서 제한된 포경을 재개할 수 있도록 승인하고 있다. 호주 정부와 극동위원회의 다른 구성원들은 이를 격렬히 반대하였다. 이 위원회는 명목상 점령지 최고 기관이었으나, 각 구성원에게 부여된 거부권으로 인해 사실상 권한이 거의 없었다. 결론적으로 맥아더는 포경 문제와 다른 많은 문제들에 대해 그 위원회를 대놓고 무시하였다.[11)]

1945년 8월 20일(마닐라에서 일본 대표단에게 제출): 총 100톤 이상의 어선은 진행 중인 항해 이외의 이동을 중지하도록 요구함. 단 추가 지침이 있을 때까지.

1945년 9월 14일(FLOTLOSCAP 35): 총 100톤 이상의 목선, 특히 보조 범선이 어업 목적으로 일본 해안에서 12마일 이내에서 운항하는 것을 허가함.

1945년 9월 22일(FLOTLOSCAP 69): 지정된 포경선, 트롤어선, 가다랑어선 및 선박 운반선을 혼슈의 동쪽과 홋카이도, 규슈의 남쪽과 서쪽 지역에서 12마일 한계를 넘어 운영하는 임시 허가.

1945년 9월 27일(FLOTLOSCAP 80): 12마일 한계를 넘어 어업 구역을 확장하고 최초의 소위 맥아더 존을 구성하는 경계선을 설정함.

1945년 9월 27일(FLOTLOSCAP 95): 일본 정부는 총톤수가 100톤을 초과하는 선박을 운항하기 위한 별도의 요청을 더 이상 제출할 필요가 없다고 통보함. 정부는 어업 활동에 참여하게 된 그러한 선박의 목록을 SCAP에 제출해야 함.

1945년 10월 13일(SCAJAP 42): SCAP 구역의 첫 번째 수정, 남쪽 끝이 규슈 너머로 확장됨. 또한 100-270톤 범위의 33척의 선박이 조업 허가를 받음.

1945년 11월 3일(SCAJAP 587): 네무로 해협에 대한 접근을 포함하여 홋카이도 지역에서 노선 조정.

1945년 11월 30일(SCAPIN 371): 1945년 12월 1일부터 1946년 3월 31일까지 승인된 Bonin 및 Volcano Islands에서의 일본 포경 활동.

1946년 3월 25일(SCAPIN 547): Bonin-Volcano 수역의 포경 시즌이 1946년 4월 20일까지 연장됨.

1946년 6월 22일(SCAPIN 1033): 어업 구역이 이전에 지정된 크기의 두 배 이상으로 증대됨.

1946년 12월 23일(SCAPIN 1033/1): 홋카이도의 네무로 반도 지역에서 승인된 지역을 보다 정확하게 결정하기 위해 두 가지 사소한 변경.

1949년 9월 19일(SCAPIN 2046): 중요한 알바코어 수역에 대한 접근을 허용하기 위해 미드웨이를 향해 동쪽으로 확장.

1950년 5월 11일(SCAPIN 2097): 모선형 참치 어업 개발에 대해서만 미국 신탁통치령 지역의 특별 수역 승인.

7) Japanese Fishing under the Occupation, *id.*, at 19-20. 일반적으로 E. ACKERMAN, JAPAN'S NATURAL RESOURCES AND THEIR RELATION TO JAPAN'S ECONOMIC FUTURE 109-33, 444-51 (1953) 참조.

8) SCAP: NRS, Mission and Accomplishments of the Occupation in the Natural Resources Field (Sept. 26, 1949) (SCAP Records, RG 331, NA). 일본의 전쟁 전 어업 생산량은 93억 파운드였으며 그 중 79억 파운드는 현재 일본 어업이 허가된 지역에서 나왔다. *Id.*

9) Chapman, Tuna in the Mandated Islands, 15 FAR EASTERN SURVEY 317, 319 (1946). 일반적으로 SCAP: NRS, REPORT 104: THE JAPANESE TUNA FISHERIES (1948) (전전(戰前) 남태평양에서의 어업); OFFICE OF THE CHIEF OF NAVAL OPERATIONS, U.S. NAVY DEPARTMENT, CIVIL AFFAIRS GUIDE: THE FISHING INDUSTRY OF THE JAPANESE MANDATED ISLANDS (1944).

10) 이것은 또한 일본이 1940년 이전에 수익성 있는 게잡이를 영위한 수역이기도 하며, 이 경우에는 경쟁이나 미국 및 캐나다의 외교적 반대가 없었다. SCAP: NRS, REPORT No. 109: CANNED CRAB INDUSTRY OF JAPAN (1948); SCAP:NRS, REPORT No. 95: JAPAN: FISHERIES PRODUCTION, 1908-46 (1947) (1930년대에 통조림 게 수출은 연간 평균 500만 달러였으며 대부분의 판매가 미국 시장에서 이루어졌다).

실제로 영국 및 다른 국가가 제출한 맥아더의 포경 명령에 대한 반대 의견을 미 국무부가 도쿄에 있는 맥아더 본부에 전달했을 때 SCAP은 "그것이 전적으로는 아닐지라도 대체로 이기적인 경제적 욕망에 근거한 것임이 우리에게 명백해 보입니다"라고 선언하면서 사실상 이러한 반대 의견을 거부했다.[12] 일본의 포경선단이 남극 해역에서 포경을 하기 위해서는 매년 SCAP이 선단을 구성하고 승인해야 했기 때문에 이 일은 그 후에도 SCAP의 직무로 남게 되었다.[13]

맥아더가 태평양의 넓은 해역에서 일본 어업 재개를 승인한 것은 경제 재건을 위한 보다 포괄적인 SCAP 프로그램의 일환이었다. 그것은 원양어업의 재건을 최우선으로 하는 프로그램이었다. SCAP은 석유, 대마, 목재, 면화 및 기타 건설 또는 어업에 사용되는 자재에 대한 우선 순위를 어선 자체와 선박을 건조하는 조선소에 부여했다.[14] 수산업 계획 및 정책 시행을 담당했던 SCAP Natural Resources Section은 1945-48년 동안 바다에서의 어업에 대한 규정을 부과했지만, 이는 생산량을 극대화하고 연료 및 장비 사용을 절약하기 위한 목적으로만 적용되었다. 그 당시에는 수산 자원의 보존 또는 관리가 고려 대상이 아니었지만, 1949년 이후에는 보존주의 목표가 SCAP 정책에서 더욱 두드러지게 나타났다.[15] 일본의 원양어업 재건 프로그램에 대한 전면적인 지원과 보조금 정책은 최소한 식량에 관한 한 국가가 가능한 자립할 수 있도록 하려는 맥아더의 구상 중 핵심 부분이었다.[16]

또 1948년 후반부터 냉전이 심화되면서 동아시아에 대한 미국의 더 큰 정책에 대한 강조가 급격한 전환을 겪었다. "역주행(reverse course)"으로 알려진 새로운 미국의 정책은 일본 경제 구조 전반에 대한 가능한 가장 신속한 재건을 요구했는데, 이는 민주화, 비무장화 및 산업 내 재벌 카르텔의 해체를 목표로 1945년 이래로 일부 논란의 여지가 있는 개혁 정책의 당연한 약화 또는 노골적인 반전을 수반하였다.[17] 학계는 역주행의 중요성을 오랜 기간 인식하였다.[18] 그러나 이후 정책이 발전되고 평화조약이 체

---

11) 극동위원회에 관하여는 G. BLAKESLEE, THE FAR EASTERN COMMISSION, 1945 TO 1952 (U.S. Dep't of State, Far Eastern Series No. 60, 1953) 참조. 맥아더가 극동위원회를 무시한 것에 관하여는 R. ROSECRANCE, AUSTRALIAN DIPLOMACY AND JAPAN, 1945-1951, at 74-81 (1962) 등 참조. 영국 외무부는 SCAP과 미국의 포경 정책에 분개했다. 영국이 이 쟁점에 대해 호주를 지지한 것 뿐만 아니라 그 정책에 실질적으로 반대했기 때문이다. 그들은 또한 SCAP의 협의 부족과 국무부가 일본의 포경 노력에 대한 영연방 국가의 우려에 대해 존중의 표시를 나타내지 않은 것에 대해 깊이 분개했다. R. BUCKLEY, OCCUPATION DIPLOMACY: BRITAIN, THE UNITED STATES AND JAPAN, 1945-1952, at 139-41 (1982). Bradford Perkins의 논문은 전후 시대의 영미 외교 관계의 더 큰 맥락을 다루고 있다. Perkins, Unequal Partners: The Truman Administration and Great Britain, in THE SPECIAL RELATIONSHIP: ANGLO-AMERICAN RELATIONS SINCE 1945, at 43-64 (1986). 극동위원회에 대한 영연방 대표 및 맥아더와의 관계에 대한 추가 분석은 다음 참조. R. BUCKLEY, *id*, at 71-86; D. ACHESON, PRESENT AT THE CREATION 428 (1969) (극동위원회가 어떻게 헛된 허영심의 고상한 입장으로 자리 잡았고, 그 쌍둥이 기관인 4개국 연합 일본평의회가 어떻게 "신랄한 논쟁의 단계"를 거친 후 "빈사 상태"에 빠졌는지에 관해 Edwin O. Reischauer을 인용); C. THORNE, ALLIES OF A KIND: THE UNITED STATES, BRITAIN AND THE WAR AGAINST JAPAN 659-60 (1978) 등 참조.

12) Cable from George Atcheson, Jr. (SCAP:GHQ) to Secretary of State James F. Byrnes (Sept. 14, 1946) (Records Relating to International Whaling Conferences, DOS Records, NA).

13) J. TONNESEN & A. JOHNSEN, THE HISTORY OF MODERN WHALING 529-32 (1982).

14) SCAP: NRS, Mission and Accomplishments of the Occupation in the Natural 'Retsources Field 11-12 (Sept. 26, 1949) (SCAP Records, RG 331, NA).

15) 아래 각주 42 참조.

16) W. NEVILLE, FISHERIES PROGRAMS IN JAPAN, 1945-51, at 9-14. 1950년까지 일본 정부는 연근해 수산 자원의 남획을 방지하고 연안 수산 제품에 대한 과도한 가격 경쟁을 완화하기 위해 새로운 규정을 부과했다. *Id.* at 10-12; SCAP: NRS, Mission and Accomplishments of the Occupation in the Natural Resources Field 12-13 (Sept. 26, 1949) (SCAP Records, RG 331, NA).

17) W. BORDEN, THE PACIFIC ALLIANCE: UNITED STATES FOREIGN ECONOMIC POLICY AND JAPANESE TRADE RECOVERY, 1947-55 (1984); M. SCHALLER, THE AMERICAN OCCUPATION OF JAPAN (1985) 등 참조.

18) J. DOWER, EMPIRE AND AFTERMATH: YOSHIDA SHIGERU AND THE JAPANESE EXPERIENCE,

결되는 과정에서 수산 정책 및 어선의 중요성은 완전히 잊혀졌다.

사실 수산정책은 역주행 전략의 핵심이었다. 일본 수산업의 확장을 추진하는 것은 이전과 같이 일본의 국내 식량 수요를 제공할 뿐만 아니라 수출을 강화하는 데에도 중요했다. 일본 선박이 북서태평양 연어 해역으로 재진입하는 것에 대해 소련이 완고한 태도를 유지하면서 자연스럽게 일본 산업계와 SCAP 관계자는 일본이 알래스카 연어 수역으로 재진입할 가능성을 두고 다시 한번 동쪽을 바라보기 시작했다. 그리고 제2차 세계대전 이후 식생활에 대한 선호도가 크게 변화한 결과 미국에서 참치 시장이 경이로울 정도로 확장됨에 따라 불가피하게 SCAP과 일본 산업계는 일본 선단이 구 위임통치도 (현재 미국 신탁통치령) 해역으로 재진입하는 매력적인 가능성을 보기 시작했다.[19] 남태평양의 광대한 수역을 포함하는 이 해역에는 미국으로의 수출 무역에 가장 적합한 참치가 풍부했다.[20]

추가 수산업 확장의 필요성에 대한 맥아더의 입장은 일반 평화조약과 1952년 어업협정으로 이어지는 후속 협상에서 중요한 것으로 판명되었다. 그의 접근법은 세 가지 핵심 요소를 포함한다. 첫 번째는 어류, 특히 참치의 대미 수출 무역을 앞당기고, 1949-50년에 맥아더는 미국 시장에 대한 일본 수출을 준비하는 신중하게 조직된 캠페인을 통해 북미 서부 해안의 수산업 이익에 대한 불만을 끊임없이 주장했다.[21] 실제로 목표 시장으로의 "수출 침공"이 더 큰 결단과 함께 설계되었다고 상상하기는 어렵다.

SCAP 정책의 두 번째 요소는 일본 정부와 수산업이 관리 및 보존주의 목표를 촉진할 몇 가지 새로운 규정을 수용해야 한다는 주장이었다. SCAP 수산국장인 헤링턴(William C. Herrington)의 견해에 따르면, 중국해와 같은 저인망 어업 수역에서 해양 수산 자원의 잠재적 고갈에 대한 우려를 가시적으로 보여주면서, 일본이 세계에 새로운 이미지를 전달해야만 SCAP이 일본 어업을 장려하는 관대한 정책을 정당화할 수 있다고 보았다. 1949년 초 일본을 방문하고 돌아온 미국 수산 담당 공무원은 다음과 같이 보고했다:

> 헤링턴은 일본이 국제 수산업에 대한 책임을 입증할 수 있을 때까지 공해로 더 확장해서는 안 된다는 입장을 취했다. 현재 동중국해 트롤어업 어장이 심하게 남획되고 있다. 그는 그들이 현재 승인된 지역이 아닌 다른 곳에서 운영이 허용되기 전에 합리적인 수산 관리 연구 프로그램을 수립하기를 원한다.[22]

헤링턴은 일본은 기존의 원양어업 활동에 강력하게 제한을 가함으로써 일본이 다른 모든 국가와 동등하게 세계 원양어업에 재진입하려는 보다 포괄적인 야망에 대한 국제적 지지를 얻는 것뿐만 아니라 승인

1878-1954 (1979), at 369-70.

19) SCAP: NRS, Extension of Authorized Fishing Area to the East and South Pacific (Memorandum for the Chief of Staff, attached to Memorandum of Jan. 9, 1948) (SCAP Records, RG 331, NA).1945년 이후 미국 참치 시장의 확장과 그 영향은 다음 참조. Scheiber, Economic Interdependence and Common Ocean Resources, 1945-75 (Sept. 1988).

20) Chapman, Tuna in the Mandated Islands, 15 FAR EASTERN SURVEY 317 (1946)

21) 맥아더는 1947년말 일본 대외무역을 위한 뉴욕 사무소를 열면서 수출 관리의 발판을 마련했다. SCAP Opens Foreign Trade Office in New York, CoM. FISHERIES REV., Dec. 1947, at 29. 1950년 초까지 맥아더는 여러 외국 상업 센터의 대리점도 승인했다. SCAP 직원인 헤링턴(William Herrington)이 설명했듯이 연어 산업계에서 조심스럽게 생각하는 이 기관들은 "주로 무역을 촉진하고 일본 구매의 균형을 돕기 위해 미국으로의 수출을 늘릴 목적으로" 설립되었다. Memorandum from William Herrington to Edward Allen (Mar. 27, 1950) (Edward Allen Papers, UW).

22) Memorandum from Fred Cleaver to Director O.E. Sette (circa March or April 1949) (Pacific Oceanic Fishery Investigations Files, f.829. 1, U.S. Fish and Wildlife Service Records, RG 22, NA). Herrington은 1948년 트롤어업 대표들과의 회의에서(중국해와 외해안 어업을 지배함) 대표자들과 현 관리들에게 체계적인 순찰을 수행하고 보전을 장려하는 관리 정책을 채택할 것을 촉구했다. Memorandum for the Record by William Herrington, Field Trip to Nagasaki and Shimonoseki to Attend Trawlers' Association Meeting (Final Report) (July 8, 1948) (SCAP Records, RG 331, NA).

된 태평양 어업 수역의 확장에 대해 다른 국가의 지지를 얻을 수 있다고 주장했다.[23] 이에 따라 일본 정부와 업계는 중국해 상에서의 어구와 어획량에 대한 신규 제한을 수용하고 연안 어업에 영향을 미치는 몇 가지 중요한 개혁을 채택했으며, 헤링턴이 그토록 고집했던 실질적이고 이미지를 구축하는 보존주의 전략을 추구하는 데 긍정적인 관심을 보였다.[24]

일본 원양어업 재건을 위한 SCAP 전략의 마지막 요소는 가장 논란이 많아 달성하기 어려웠다. SCAP의 핵심 목표는 정확히 일본 자신의 목표와 동일했다. 첫째는 단기적으로 승인된 SCAP 수역의 점진적 확장이고 둘째는 장기적으로 일본의 완전한 주권을 인정하는 것으로, 연안 국가의 전통적인 3해리 근해 한계를 벗어난 모든 원양 어장에서 일본 어선에 대해 전 세계적으로 개방적이고 평등한 접근을 포함하였다. 뒤에서 서술하겠지만, 자기 전략의 마지막 요소를 추구하기로 한 맥아더의 결정으로 인해 그는 미국 정부 정책 기구의 다른 부분 및 태평양 연안의 강력한 경제적, 정치적 이해 관계와 직접적이고 마침내 극적인 갈등을 겪게 되었다.

II. 맥아더, 미국 정부, 그리고 수산업 문제들: 점령 정책 및 환태평양 외교

일본 선단을 다른 모든 국가와 동등한 지위로 회복시키려는 장기적 목표와 연결되어 일본 수산업의 확장을 옹호하려는 맥아더의 결심은 필연적으로 환태평양 연합국과의 충돌을 의미했다. 사실상 한국, 중국, 네덜란드(제국 강대국), 호주, 필리핀은 SCAP의 1946년 포경 허가에 반대했을 뿐만 아니라 SCAP 수역의 추가적 확장을 중단하려고 했다.[25] 또한, 필리핀 정부는 일본 어업이 금지되는 연안에서 200~300마일에 이르는 특별 관할 구역을 만드는 것을 적극적으로 모색했다.[26] 이러한 압력에도 불구하고 SCAP은

23) Herrington은 "건전한 보존 및 우수한 수산 자원 관리 정책"의 증거 없이는 일본이 워싱턴이나 다른 동맹국으로부터 SCAP 수역 확장에 대한 충분한 지원을 얻는 것이 불가능할 것이라고 믿었다. Memorandum by William Herrington, Fisheries (Jan. 26, 1949) (SCAP: NRS Records, RG 331, NA). Herrington은 1949년 6월30일 공개 기자 회견과 비공개 회담에서 일본 산업에 대한 이러한 견해를 강조했다. Memorandum for the Record, William Herrington (July 5, 1949) (SCAP Records, RG 331, NA) 참조. 1949년 2월 Herrington은 기자 회견에서 일본 어선이 제한 없이 공해 어업에 재진입하기를 원할 경우, 그들은 "자신들의 작업을 통제하는 규정과 협정을 존중하"고 "해양 자원의 남획을 방지하고 적절한 연구와 규제를 통해 최대 지속 수확량을 얻기 위한" 진정한 관심을 보여줄 것임을 외부 세계에 설득해야 한다고 말했다. *Id.*

24) W. HERRINGTON, A PROGRAM FOR JAPANESE COASTAL FISHERIES (SCAP: NRS, Preliminary Study No. 48, 1951). 효율적 개혁을 향한 일본의 노력에도 불구하고, 1951년 일본 연안 어업(심해 저인망 어업 포함)에 대한 미국 전문가의 평가는 SCAP 수역의 제한을 강화하기 위한 국가 정부의 순찰 확대로 강조되었으며, 매우 비관적으로 아래와 같이 언급하였다. "너무 많은 어선, 남획, 모순되고 모호한 법률과 규정, 광범위한 법 위반, 부적절한 법 집행이 특징인 혼란스러운 상황과 함께 상황의 심각성에 대한 전반적인 인식 부족". R. CROKER, JAPANESE FISHERIES ADMINISTRATION 13 (SCAP: NRS, Preliminary Study No. 46, 1951). 1950년 5월 1일 일본 국회는 "해양자원 고갈방지법"을 통과시켰다. 이는 수산 자원의 고갈을 방지하기 위해 수산업에서 선단 규모의 축소를 명령할 수 있는 권한을 농림부 장관에게 부여하고 있다. SCAP은 일본 정부에 이 법에 따라 동중국해에서 트롤링 선박 수를 줄이도록 압박하는데 성공했다. William Herrington, Some Outstanding Fishery Developments in Japan during the Twelve Months ending 31 August 1950 (n.d.) (SCAP Records, RG 331, NA); SCAP: NRS, General Plan of Operation for 1950 (n.d.) (SCAP Records, RG 331, NA). SCAP 수산청의 Herrington과 다른 관료들은 Kotaro Mori 및 일본 수산청의 다른 관료들과 긴밀한 접촉을 유지했다. 이러한 접촉을 통해 SCAP이 SCAP 수역 주변의 공해 어업에 대한 면밀한 감시와 저인망 어선 규모의 축소를 진지하게 원한다는 사실이 일본에 명백히 전해졌다. 수산청에서 저인망 어선 규제를 담당하는 고위 관리인 Mr. Takashi Hisamune은 Herrington이 이러한 개혁과 엄격한 시행을 촉구하며 일본 관리들에게 매우 단호했다고 회상한다. SCAP에서 발행하고 일본 정부에 지시한 어업 순찰 및 검사에 관한 명령은 다음 문서에 요약되어 있다. SCAPIN, Memorandum, Japanese Fishery Inspection System (n.d.), accompanying Memorandum from William M. Terry to Chief, Fisheries Division, SCAP:NRS (Mar. 10, 1950) (AG 333) (SCAP Records, RG 331, NA).

25) 일본의 어업을 제한하려는 다른 아시아 열강의 강력한 압력에 대하여는, U.S. State Department Comments, reprinted in 4 FOREIGN REL. U.S. 1951, at 1070-71 (1977); Letter from Ambassador Cowen to John Foster Dulles (Mar. 15, 1951), reprinted in 4 FOREIGN REL. U.S. 1951, at 925, 926-28 (1977); Aide-Memoire from the British Embassy to the Dept. of State 6 (part 1) (Mar. 12, 1951), reprinted in 4 FOREIGN REL. U.S. 1951, at 909, 914 (1977).

확고한 입장을 견지했으며, 다른 연합국의 추가 지역 제한 요구를 불합리하다는 이유로 거부하고 SCAP 수역을 1946년 경계선까지 유지하라는 요구에 저항했다.[27]

맥아더가 미국 정부 정책단 내에서 자신의 견해를 진척시킬 수단으로 일본 어업을 억제하기 위해 이러한 다양한 압력을 사용한 것도 그 시대의 외교에서는 똑같이 중요해졌다. 사실, 1949년에 내무부(신탁통치령의 어업 수역 담당), 해군(보안 문제 포함), 국무부의 수산부서(서해안 어업과 긴밀하고 호의적인 관계를 가짐)의 모든 실(室)은 모두 SCAP 수역을 신탁통치령의 수산업으로 확장하기 위해 추진한 맥아더의 계획에 반대했다. 이에 대한 대응으로 맥아더는 일본에 대한 불합리하거나 부당한 제한을 유지하는 것은 다른 연합국의 이기적인 요구를 정당화하고 불평등을 영속화하며 일본 기업의 중요한 출구를 차단하는 것이라고 밝혔다.[28]

실제로 맥아더는 1948년 일본에 대한 신탁통치령의 어업 재개 계획을 승인하기로 결정한 후, 그는 전시 외교에 명시된 것 이상의 것을 워싱턴 정책 입안자들과 관료들에게 끊임없이 제기했다. 그는 1948년 초 미국이 일본을 제외한 모든 국가에 신탁통치령의 개방을 발표할 준비가 되었을 때 SCAP 수역의 남쪽 확장을 위한 자신의 성전(聖戰)을 시작했다. 미국 정부는 일본의 점령 정책의 주요 목표를 "수출을 위한 최대 생산을 포함한 경제 안정화"로 삼았다.[29] 또한, 1948년 초, 미국 정부의 극동정책조정위원회는 미국과 평화를 유지하는 다른 모든 국가와 동등하게 "결국 모든 해양 지역에 대한 일본인들의 접근은 허용되어야 한다"고 구체적으로 권고했다.[30] 맥아더는 경제 재건과 평등한 접근이라는 두 가지 목표가 불가분의 관계에 있다고 밝혔다.[31] 일본 선단이 주요 수출 수입원인 참치를 포획할 수 있도록 신탁통치령으로 재입항하는 것이 중요했다.[32]

---

26) Message of March 20, 1948 (document NR W97992) (SCAP Records, RG 331, NA) (극동위원회 논의에서 필리핀 정부의 입장을 요약하고 SCAP에 필리핀 해안에서 300해리 이내의 일본 어업을 허용하도록 요청); Letter from Dean Rusk to Philip Jessup (July 6, 1950) (File 611.9461/7-650, DOS Records, NA); Letter from John Foster Dulles to E.L. Bartlett (Mar. 28, 1952) (John Foster Dulles Papers, Princeton University).

27) Diplomatic Section, SCAP, Extension of Japanese Fishing Area (Apr. 30, 1949) (Memo S-322.3) (SCAP Records, RG 331, NA).

28) Cable from General MacArthur to Secretary of the Army Kenneth Royall (Oct. 3, 1948) (SCAP Records, RG 331, NA)

29) Letter from Walter Wilds to U.S. member, Far East Commission (member not named) (Dec. 1948) (File 894.50/12-1048, DOS Records, NA).

30) SCAP, U.S. Policy for Japanese Fishing and Other Aquatic Industries (n.d.) (NRS Records for Jan.-Mar. 1948, SCAP Records, RG 331, NA) (draft report).

31) 예를 들어, 포경 활동의 확장에 대한 공식 SCAP 입장은 1946년에 설정되었으며 이후 다음 표현으로 반복되었다. "맥아더 장군은 일본의 단백질 식품과 식용유가 위험할 정도로 심각하게 부족하다는 사실을 최우선 사항으로 고려한다." Japanese Whaling Industry, 216 SCAP: NRS WEEKLY SUMMARY 31 (1949). 유사하게, 1948-49년에 승인된 어업 수역을 확장하기 위한 준비 과정인 SCAP 계획 문서는 본 SCAP 목표를 다음과 같이 언급했다. "일본의 지속적 식량 부족 완화를 목표로" 일본 수산업 생산량 극대화를 위해 일본 수산업자가 영위하는 "추가 해양 지역 개방". SCAP, Proposed Extension of Authorized Japanese Fishing Area to the East and South Pacific (Document S780/AG 800.217) (SCAP Records, RG 331, NA). SCAP의 천연자원부 국장은 SCAP 정책을 "다음의 경우 일본 어선이 접근할 수 있는 수역에서 일본 어업을 허용하는 것"이라고 요약했다. a) 그러한 지역의 어류 공급이 다른 국가에 의해 완전히 활용되지 않을 때. b) 일본의 조업이 다른 국가의 안보를 위협하지 않을 때. 그리고 c) 보트, 인력 및 자재가 그러한 목적에 적합할 때." Col. H. Schenk, Memorandum for the Chief of Staff (n.d.) 일본의 승인된 어업 수역 확장 문제에 관한 국무부 각서에서 나중에 보고된 바와 같이, 1948년 SCAP은 처음에 수역 확장에 대한 근거로 일본의 식량 자급 달성 필요성을 강조했다. 그러나 1949년 말까지 SCAP 본부는 장거리 외교적 고려도 그 근거로 강조하기 시작했다. 따라서 맥아더는 1949년 10월 일본 어선의 신탁통치령 수역 승인을 요청했을 때 그는 다른 나라들이 승인되는 동안 일본을 배제하는 것은 다른 아시아 국가들이 자국의 근해에서 일본 어선을 배제하기 위해 따를 수 있는 선례를 세우는 것이라고 주장했다. 이러한 SCAP 입장은 Dean Rusk가 James Webb 차관에게 보낸 서신에 요약되어 있다. (Apr. 10, 1950) (File 611.946/4-1050, DOS Records, NA).

32) 1948년 1월에 SCAP이 처음으로 신탁통치령 수역을 수용하도록 조업 수역을 확장하는 문제를 제기했다. 1949

SCAP 수역 확장에 대한 해군, 국무부 수산부서, 내무부의 완고한 반대에 직면하여 맥아더는 폭발하게 된다. 1948년 10월 3일자 육군성 장관에게 보낸 특별 기밀 메모에서 맥아더는 수사(修辭)적인 언어 사용을 중단했다.[33] 그는 자신이 제안한 수역 확장을 반대하는 것은 "합법성, 도덕성 및 논리를 이유"로 무효라고 밝혔다. 미국 어선에 대한 새로운 경쟁 문제를 분명히 염두에 두고 있었던 국무부의 최고 수산 책임자인 채프만(Wilbert M. Chapman)이 표현한 것과 같은 반대는 "국내 정치 도덕성"에 대한 폭력을 행사했고 국가를 "미국 민간 기업 그룹의 특수 이익에 따라 국제 약속 준수를 규제한다는 혐의에 취약하게 만든다" 밝혔다.[34] 맥아더의 메모는 내무부와 해군의 반대 의견도 마찬가지로 타당성이 없다고 밝혔다.

더 중요한 근거를 들면서, 맥아더는 상급자들에게 미국이 "위대하건 작건 승리하건 패배하건 모든 국가가 동등한 조건으로 무역과 세계의 원자재에 접근할 수 있도록" 보장하겠다고 약속했음을 상기시켰다.[35] 맥아더는 포츠담 선언과 연합군 극동위원회의 기본 항복 정책에서 대서양 헌장에 드러나는 이 표현이 나중에 구체화 되었다고 말했다.[36] 맥아더의 각서는 다음과 같이 명시하고 있다:

> 명백히 이기적인 이유로 그러한 원칙을 지금 포기하는 것은, 세계 국가들 사이에서 우리의 도덕적 리더십을 실질적으로 약화시킬 것이다. 반면에 이러한 원칙을 고수하는 것은 전통적인 미국 정책을 준수하고 국제적 도덕성의 광범위한 분야에서 우리의 긍정적인 영향력을 증진하는 수단을 제공할 것이다. 그렇게 함으로써 미국의 서약의 신성함에 대한 일본인과 다른 모든 민족의 믿음을 강화하게 될 것이다.[37]

의회에서 맥아더의 지지를 염두에 두고 있는 직원만이 아니라 어떠한 워싱턴 관료도 이러한 도덕적, 절대적 관점에서 언급한 발언을 아주 쉽게 무시할 수는 없었다. 그리고 사실 이 각서를 접수한 때부터 육군성은 일본의 조업 확장에 대한 적절한 정책에 대한 정부 간 회의에서 맥아더의 편에 섰다.[38] 일단 그가 명분을 필요에 맞게 설정하여 절대적인 도덕성의 관점에서 그것을 던지면, 워싱턴과 도쿄의 분노한 정책 관리들은 "SCAP 아우구스투스"와 "가장 존귀한 자"로 일컬어지기도 했던 맥아더가 물러서기를 기대할 수 없게 되었다.[39] 따라서, 여전히 길고 중요한 경연 대회를 위한 무대가 마련되었다. 비록 그것이 불공평하다고 판명되더라도 말이다. 그것은 맥아더를 국무부의 있을 법하지 않은 동맹들과 결부시켰고, 그것은 미국 어업과 정책 결정 관료 집단의 주요 대변인인 채프만과 대립하게 하였다.

어업 및 야생동물 차관보 특별 보좌관으로써 자기 업무를 통해 미 서부해안 산업에 밀접하게 관여해 온 채프만은 SCAP이 제안한 조업 수역 확장을 사실상 자신의 계획을 위한 인질로 삼으려고 했다.[40] 채프

년 10월 6일 SCAP은 그러한 확장에 대한 승인을 "긴급히 요청했다." Letter from Dean Rusk to Under Secretary Webb (Apr. 10, 1950) (File 611.946/4-1050, DOS Records, NA).

33) Cable from General MacArthur to Secretary of the Army Kenneth Royall (Oct. 3, 1948) (SCAP Records, RG 331, NA).

34) *Id.*

35) Cable from General MacArthur to Secretary of the Army Kenneth Royall (October 3, 1948) (SCAP Records, RG 331, NA)

36) *Id.*

37) *Id.*

38) 맥아더의 압박 능력은 1948년 10월 SCAP 조업 수역을 확장하려는 그의 노력에서 드러난다. Telegram of William Flory to Wilbert Chapman (Oct. 7, 1948) (File 740.00119/10-748, DOS Records, NA).

39) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Apr. 15, 1949) (Wilbert Chapman Papers, UW) ("SCAP Augustus"); Letter from William Herrington to Edward Allen (Mar. 27, 1950) (Edward Allen Papers, UW) ("All Highest"). 심지어 국무장관인 딘 애치슨(Dean Acheson)도 나중에 아이러니하게도 맥아더를 "신탁"(oracle)으로 언급하기로 마음을 먹었다. D. ACHESON, PRESENT AT THE CREATION 430 (1969).

40) 채프만은 태평양 연안의 수산업계 동료들에게 미국 참치잡이 선원들을 위해 신탁통치령 "보호 구역에서 최후의 시도를 하기로" 결정했다고 말했다. Letter from Wilbert Chapman to Edward Allen (Sept. 12, 1948)

만이 노력한 석방의 대가는 양자 또는 (캐나다를 포함하는) 3자 형태의 일본과의 조약 체결이었고, 이 조약에는 브리스톨만(灣) 연어 수역과 기타 중요한 태평양 북동부 조업에서 일본을 배제하는 조항을 포함하는 것이었다. 후자 중에는 참치, 청어, 그리고 가장 중요한 넙치 어장이 포함되었는데, 마지막 어장은 캐나다와 미국이 양자 조약에 따라 거의 20년 동안 공동으로 관리해 온 어장이었다.[41]

그런 이유로 채프만은 1949년 내내 SCAP 계획에 일관되게 반대했다. 그는 미국이 태평양 동북 해역 내 어업에서 선단을 유지해도 좋다는 일본과의 약속을 철회할 때까지 SCAP이 제안한 것과 같은 이니셔티브를 지지하지 않을 것이라고 밝혔다. 따라서 채프만은 "상호 거부"(mutual denial) 또는 "상호 관용"(mutual forbearance) 원칙이라고 명명한 것을 구현하는 조약 초안을 작성했다. 그 본질은 일본이 어선을 미국 서부 해안과 캐나다에서 150 해리 이상 떨어진 곳에 두는 데 동의한다는 것이었다. 이 내용은 15년 동안 적용되며 어느 쪽에서든 이 내용을 폐지할 수 있었다. 그 대가로 북미 두 강대국은 일본과 비슷한 거리에 있는 해역에서 조업할 수 있는 특권을 스스로 부정할 것이다. 이에 더하여 채프만의 초안은 실로 비상한 조항을 통하여 일본이 태평양 수역에 관해 미국과 캐나다가 체결한 모든 어업 관리 협정을 준수하도록 요구했을 것이다. 이는 태평양 연안의 주정부가 공동으로 채택한 순수 국내 관리 및 보호 규정도 포함한다.[42]

1949년 10월, 완전히 상반된 목표를 향하고 있음에도 채프만과 SCAP은 갑자기 일본 정부 및 수산업 관료들과 조업 문제에 대한 비공식 회의를 시작하기로 합의했다. 채프만은 이러한 협상이 자신이 원하는 조약에 대한 합의를 도출하기를 희망했다. 그러나 맥아더는 매우 다른 이유로 그 회의 시작을 지지했다. 그는 모든 협상이 SCAP 어업 구역의 확장을 위한 그의 설계와 모든 해양 어업에 대한 완전한 접근이라는 그의 (그리고 일본 정부의) 더 큰 목표에 대한 미국의 승인을 얻는데 도움이 될 것이라고 믿었다.[43]

채프만의 조약 초안을 받은 후 SCAP 사령부는 맥아더의 입장을 분명히 하는 각서를 작성했다. SCAP은 채프만이 제안한 연안의 150해리 보호 수역에 대한 양허는 본질적으로 피상적이라고 주장했고, 실제로 미국이나 캐나다가 일본 연안 해역을 탐험할 가능성은 없었기 때문에 "일본은 분명히 실제 어업권을 양보해야 하는 반면 미국과 캐나다는 이론적인 권리만 포기할 것"이라고 했다.[44] SCAP은 일본에 극도의 압박을 가할 때만 일본이 그러한 조건을 받아들일 것이 분명하다고 덧붙였다. 이러한 방식으로 일본의 손을 잡는 것은 "아시아 수역 내에서의 일본 조업 활동에 대하여 유사한 법적 장벽을 설치하려는 연합국의 다른 구성원들이 열렬히 추종하는 선례가 될 것"이다.[45]

SCAP 사령부는 이와 같은 의도를 강력히 주장한 후 일방적으로 일본 정부 관계자들과 회담 개시를 진행하였다.[46] 미국 협상가들은 협상이 비공식적이고 비밀이 보장된다는 점을 처음부터 일본에게 담보하였

(Edward Allen Papers, UW).

41) 10월에 채프만은 비록 그것이 육군이나 SCAP의 지원 없이 행동하는 것을 의미하지만 일본과의 어업협정에 대한 구상을 진행하기로 결정했다고 기술했다. Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Oct. 23, 1949) (Wilbert Chapman Papers, UW).

42) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (May 7, 1949) (Wilbert Chapman Papers, UW). 처음에는 채프만도 소련과 유사한 조약을 제안했지만 일본 문제에 집중하면서 그 생각을 그의 의제에서 빠르게 제거했다. *Id.*; Letter from Wilbert Chapman to Edward Allen (Nov. 25, 1949) (Edward Allen Papers, UW). 1949년 조약 초안의 사본은 UW의 Wilbert Chapman Papers에서 접근 가능하다.

43) 어떤 의미에서 맥아더와 채프만은 각자 나름의 이유로 행동했고 회담을 진행하는 데 국무부를 많은 부분에서 우회했다. 그 후 몇 달 동안 정치부 및 경제부의 관료들은 국무부의 극동담당관의 공식적인 승인없이 일본과 회담을 시작하는 명백히 불규칙한 절차에 반대했다. Letter from H.W. Moseley to John Allison (Feb. 3, 1950) (File 611.945/2-350, DOS Records, NA). 동경에 있는 미국 외교관과 두 주역들은 처음부터 SCAP과 채프만이 회담을 열게 된 동기가 첨예하게 달랐음을 인식하고 있었다. Letter from C. K. Huston to John Allison (Feb. 7, 1950) (File 611.946/2-750, DOS Records, NA).

44) Memorandum from General Headquarters, SCAP, to Adj. General, Dept. of the Army (Sept. 15, 1949) (SCAP Records, RG 331, NA).

45) *Id.*

다. 미국은 "상호 합의에 기초한 양해에 도달하기를 바라고 있기 때문에 일본이 이 쟁점에 대해 자유롭고 솔직하게 표현할 것"을 촉구했다.[47] 이 접근 방식의 어조는 맥아더가 회담 요청에서 다음과 같이 언급한 것과 완전히 일치했다. "목표는 태평양의 양쪽이 제안서를 제시하도록 하여 전승국이 패전국에게 조건을 부과한 것처럼 보이는 것을 피하는 것이다."[48]

일본에 대한 SCAP의 이러한 직접적인 접근 방식은 채프만을 협상 과정에서 제외하여 일본이 잠시동안 그를 효율적으로 제쳐둘 수 있었다. 한편, 국무부 내의 다른 세력들은 신탁통치령의 해역과 공해상 다른 곳 전체에서 일본이 완전한 주권적 특권과 해양 자원에 대한 "평등한 접근"을 향유한다는 헤게모니 아래 모여들었다. 맥아더의 측근들은 극동 전문가들과 국무부의 정치 및 경제 관료들이다. 그들은 거의 모든 면에서 맥아더를 지지하면서 채프만의 생각에 대해 점점 더 완고하게 반대하였다. 이 정책 담당자 블록의 주요 주체들은 국제 협력에 대한 뉴딜의 자유주의적 견해와 밀접하게 연관되어 있었고, 채프만의 민족주의적 접근에 반대하려는 그들의 결의는 냉전의 발전과 한국 전쟁의 발발로 1949-51년에 더 강화되었다.[49] 이 사람들은 맥아더에게 맥아더 곁에 있을 법하지 않은 동지들이었다. 그들은 국내 정치 분야에서 장군의 가장 열렬한 추종자들, 즉 뉴딜 자유주의를 비판하는 경향이 있고 국무부의 명백한 국제주의적이고 이타적인 정책 경향을 혐오하는 많은 사람들에 의해 크게 미움을 받았기 때문이다. 그러나 미 국무부에서 맥아더 편에 선 전문가들과 직업 장교들은 한결같이 맥아더가 했던 것과 거의 같은 용어로 동북태평양에서 일본을 배제하려는 채프만의 시도를 비난했다. 그들은 채프만의 조약은 '관세 및 무역에 관한 일반 협정'(GATT)과 같은 미국이 제안한 새로운 구조를 통해 무역 및 국제 금융 분야에서 협력을 추구하려는 미국의 동기에 대한 모든 국제적 존중을 약화시키는 정책을 대표한다고 주장했다.[50]

1950년 초에 미 국무부 내부에 교착 상태가 발생했으며, 채프만과 국제 무역 정책 부처들의 국제주의자들은 서로 단호하게 대치했다. 채프만은 4월에:

> 내 입장은 다음과 같다. 일본인은 우리 연안 어장으로 다시 들어오는 것이 허용되지 않는다 ... 경제학자들의 입장은 간단하다. 일본인들은 이러한 조업에 참여할 모든 권리가 있으며 그렇게 하도록 도움을 받아 그들이 미국 납세자들의 등 위에서 더 빨리 벗어날 수 있도록 해야 한다. 이러한 입장 사이에 명백한 타협은 없다.[51]

---

46) Memorandum for the Record (Oct. 27, 1949) (Meeting with Standing Committee for Fisheries of House of Representatives, Japanese Diet) (SCAP Records, RG 331, NA); Note for the Record, (Sept. 12, 1949) (approved Oct. 22, 1949) (AG 1092, SCAP Records, RG 331, NA); Memorandum from General Headquarters, SCAP, to Adj. General, Dep't of the Army (Sept. 15, 1949) (SCAP Records, RG 331, NA). 동경 주재 미국 대표부와 헤링턴은 회담에서 미국 측을 이끌었다. Letter from C. K. Huston to John Allison (Feb. 7, 1950) (File 611.946/2-750, DOS Records, NA).

47) Letter from C. K. Huston to John Allison (Feb. 7, 1950) (File 611.946/2-750, DOS Records, NA).

48) SCAP Statement (Oct. 24, 1949), quoted in Letter from Wilbert Chapman to Lieut. Col. E. W. Hendrick (Nov. 8, 1949) (File 611.946/8-1050, DOS Records, NA).

49) 국무부의 파벌에 대한 이 설명은 1949-51년 Montgomery Phister와 Wilbert Chapman의 서신(Wilbert Chapman Papers, UW)과 국무부 기록 보관소 기록을 기반으로 한다. 특히, Wilbert Chapman's summary of the record, in Letter from Wilbert Chapman to Under Secretary of State Webb (Apr. 5, 1950) (File 611.946/4-2450, DOS Records, NA).

50) 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)과 국제무역기구(International Trade Organization)가 이 시기에 조직되었다. H. Scheiber, Pacific Ocean Resources, Science, and Law of the Sea: Wilbert M Chapman and the Pacific Fisheries, 1945-70, 13 ECOLOGY L.Q. 455 (1986). 국무부에서 Chapman의 국제주의 주창자들은 일본이 브리스톨 만(灣)(Bristol Bay) 조업을 금지하자는 그의 제안이 GATT의 목적과 양립할 수 없다는 이유로 반대를 표명했다. Memorandum from Winthrop Brown, International Trade Policy Office, Department of State, to Wilbert Chapman, Proposed Fisheries Discussions (Mar.. 6, 1950) (Edward Allen Papers, UW). 이 내용은 "제안된 협약이 천연자원의 접근에 막대한 장벽을 세우는 경향이 있으며 우리의 대외경제 정책의 목표에 반하는 것처럼 보일 것"이라는 보다 일반적인 반대의견에 더해졌다. Letter from Edwin Martin to Wilbert Chapman (Aug. 3, 1949) (Wilbert Chapman Papers, UW).

51) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Apr. 16, 1950) (Wilbert Chapman Papers,

교착 상태가 지속되었고 몇 달이 지나도 딜레마를 해결하려는 움직임이 보이지 않았다.[52]

III. 1950년 정책 과정의 새로운 요소

중요한 새로운 요소들이 수렴되면서 1950년부터 정책 과정에 영향을 미치기 시작했다. 첫째, 1949년 중국에서 공산군이 승리하고 그 후 한국 전쟁이 발발하면서 미국 정부가 일본 경제의 가속적인 확장을 승인하게 되었다. 이 정책 조치는 미국 군사 지도자들이 다소 조심스럽게 수용한 미국의 더 큰 외교적 계획의 일부로서, 방위 협정과 함께 아시아에서 단일화 된 중-소 세력 집단으로 간주되는 집단에 대항하여 형성되고 있는 주변 동맹에 일본을 묶을 수 있는 일본과의 평화 조약을 시행하기 위한 것이었다.[53] 일본 경제 재건과 관련된 새로운 긴급 상황으로 인해 맥아더는 1949년 9월에 SCAP 어업 구역을 중요한 날다랑어 참지 조업 수역을 포함하도록 확장하기 위해 전적으로 자신의 권한으로 행동할 필요가 있었다. 이에 뒤이어 1950년 5월에 SCAP이 수역의 추가 확장을 승인함으로써 전체 신탁통치령의 해양 구역을 일본 참치 선단의 대규모 모선 조업이 가능하도록 개방했다.[54] 이 확장은 채프만이 실질적으로 잡고 있던 빌미가 갑자기 사라졌음을 의미한다. 그는 더 큰 수익이 걸린 북동태평양 연어 수역을 지키기 위한 투쟁에서 맥아더를 이기는 또 다른 방법이 필요했다.[55]

둘째, 캐나다 정부는 국무부의 자문을 받아 조정자 역할을 시작했다. 1950년 3월, 캐나다는 채프만의 기본 접근 방식인 일본 선단을 북미 해안에서 150해리 떨어진 곳에 두자는 15년 조약에 대하여 호주와 아시아의 다른 연합국이 태평양 쪽에서 일본 어선에 대한 동등 대우를 부정하는 선례를 이용할 수 있다는 경고로 대응했다.[56] 캐나다 협상가들은 자국의 서해안 수산업계의 요구가 채프만이 제안한 것과 정확히 일치하기를 원한다는 것을 쉽게 인정하면서, 그 제안이 "보존보다는 경쟁으로부터 보호를 노골적으로 더 큰 목표로 하는 것"처럼 보이고, 그 제안들은 캐나다와 미국이 일반적으로 국제경제 문제에 전념해 온 국제주의 및 다자주의적 접근에 대한 배신이라고 밝혔다. 무엇보다 중요한 것은, 채프만식의 접근 방식이 영연방 내에서 캐나다에 문제를 일으킬 것이며, 호주나 뉴질랜드가 어떤 식으로든 약속된 적이 없는 캐나다에 대한 일종의 양보를 일본으로부터 도출하게 될 것이라는 점을 캐나다 협상가들이 우려하였다는 사실이다.[57]

UW).

52) *Id.*; Letter from Wilbert Chapman to William Herrington (Apr. 11, 1950) (Wilbert Chapman Papers, UW).

53) D. ACHESON, PRESENT AT THE CREATION 429-30 (1969) (평화조약 협상 전략에 대한 안보조약과의 관계 관련); H. Bix, Japan: The Roots of Militarism, in REMAKING ASIA: ESSAYS ON THE AMERICAN USES OF POWER 322 (1974) (역주행(reverse course) 정책 결정이 "일본을 비공산주의 아시아의 군사 작업장으로 육성"하는 방향으로 작용했다는 주장을 포함).

54) SCAPIN 1097, Memorandum for Japanese Government: Mothership-Type Tuna Fishing Operations (May 11, 1950) (AG 800.217, SCAP Records, RG 331, NA). 미국 정부는 일본 정부가 동중국해에서의 조업에 대한 효과적인 보존 조치의 부과를 포함한 몇 가지 조건을 충족했다고 판단하고, 그것의 공해 순찰 시스템이 이러한 조치들을 시행하는데 효과적이라는 것을 증명함에 따라 맥아더에게 수역 확대를 허가했다. 맥아더는 이러한 조건(공표되지 않은 조건)이 충족되었음을 즉시 확인하고 확대 허가 명령을 내렸다. Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (May 31, 1950) (Wilbert Chapman Papers, UW).

55) 채프만은 자신이 조업 수역의 남쪽 확장을 허가하는 결정을 승인하거나 심지어 자문도 받지 않았다고 항의했다. Memorandum from Wilbert Chapman to Dean Rusk (June 27, 1950) (DOS Records, NA).

56) Memorandum of Conversation between Mr. Collings of the Canadian Embassy and U. Alexis Johnson of the Northeast Asia desk, U.S. Department of State, Japanese Fishery Treaty (Mar. 23, 1950) (File 611.946/3-2450, DOS Records, NA). 캐나다 정부가 세계 무역에서 완전한 주권을 회복하고 평등한 대우를 받으려는 일본의 이익에 반하는 선례를 방지하려는 것은 그 시대의 태평양 외교에서 캐나다가 더 큰 역할을 했음을 보여주는 증거였다. 따라서 이와 관련하여 영국 및 기타 영연방 국가의 반대에 맞서 캐나다는 미국의 주요 파트너로 참여하여 일본의 GATT 정회원 가입 추구를 지지했다. F. LANGDON, THE POLITICS OF CANADIAN-JAPANESE ECONOMIC RELATIONS, 1952-83, at 19-25 (1983).

57) Memorandum of telephone conversation between Richard W. Byrd (Embassy of Canada) and Southworth (British North American desk, U.S. Department of State) (Apr. 19, 1950) (File

캐나다 측은 맥아더와 미 국무부가 국제주의적 요소를 근거로 옹호한 견해를 표현하면서, “일본이 원자재에 자유로운 접근을 제공하는” 포츠담 선언을 준수하는 것이 중요하다고 선전했고, 채프만의 접근 방법이 “공해에서 일본의 권리를 침해”할 것이라고 우려했다.[58] 요약하면 캐나다와 협의에 대해 채프만은 계획 추진을 방해했고, 강력한 배제주의적 접근을 취하려는 채프만의 활동을 위협하는 것처럼 보였다.

셋째, 1950년대 초 일본 스스로가 공해에서의 미래에 대한 논의에 적극적으로 참여했다. 요시다 시게루 수상이 이끄는 일본 정부와 대화를 시작하기 위한 SCAP 이니셔티브는 1950년 초 일본의 공식 입장을 공식화하는 계기가 되었다.[59] 마침내 1950년 3월 20일 외무성은 일본 정부의 공식 교섭 입장을 명시한 공해 어업에 관한 각서를 SCAP에 제출했다.[60]

각서는 공해 조업이 국가의 국내 식량 공급, 고용 및 국민 소득에 매우 특별한 중요성이 있다는 성명으로 시작되었다. 일본은 미국 및 캐나다와의 협정이 체결될 수 있는 “일반원칙”으로 다음을 제안했다. (1) 일본은 어업 협정에 대한 3자 접근을 수용하며, (2) 연안 어업과 관련하여, 일본은 세계의 다른 지역에서 일본의 어업 이익에 해를 끼치는 어떠한 전례도 만들지 않는 “양측 모두에게 만족스러운 공식”을 미국과 함께 추구할 준비가 되어 있고, (3) 일본은 1938년 3월 문서의 조건에 따라 “브리스톨 만(灣)에서 연어 조업의 자발적 중단”을 계속하는 데 동의하고, (4) 일본은 구 위임통치 도서 및 기타 구 소유지의 육상어업기지에 대한 완전한 접근을 희망하며, (5) 일본은 국제포경협약(International Whaling Convention) 가입에 대한 미국의 지원을 요청하고 가자미 및 참치 연구 및 규제를 위한 기타 국제 협정에 가입할 것을 제안하고,[61] 마지막으로 (6) 일본은 협정이 5년 동안 지속되며 그 기간이 지나면 체약 당사자 중 어느 누구도 협정을 종료할 수 있다고 제안했다.

일본 각서의 핵심적인 요소들로는 15년이 아닌 5년에 불과한 협정의 기간, 브리스톨 만(灣) 연어 어장으로의 재진입을 자제하겠다는 일시적일 뿐인 약속, 그리고 바로 그 협정을 통해 일본 선단을 동태평양 지역의 어장으로 불러들일 가능성과 함께 다른 국제 협정(포경, 참치, 넙치)에 일본을 인정함으로써 일본의 완전한 주권 원칙을 확립하기 위한 다각적인 노력이 있다. 각서의 언어는 일본의 기본 입장을 대담하게 말했는데, 당시 SCAP의 지원과 반공 동맹에 대한 일본의 구애를 위한 새로운 정책이 효과적이지 않았다면 예상할 수 있었던 것보다 확실히 더 대담했다.

> 일본에 있어서 공해 어업은 단순히 직간접적으로 관련된 사람들에게 이익을 주는 사업으로만 보아서는 안 된다. 그 산업이 없이는 식량, 인구, 경제적 자립이라는 국가적 문제를 해결하는 것이 불가능할 정도로 필수적인 기초 산업이다. 일본 정부는 평화협정이 체결되면 통상적으로 주권국가에 적용되지 않는 공해 어업에 대한 특별한 제한이 일본에 부과되지 않기를 바라고 기대하고 있다. 실제로 일본 공해 어업에 부과된 현행 규제가 평화협정 체결 이전이라도 조속히 해소되기를 바란다.[62]

611.946/3-2450, DOS Records, NA); F. LANGDON, THE POLITICS OF CANADIAN-JAPANESE ECONOMIC RELATIONS, 1952-83, at 53-71 (1983) (전후 기간 동안 그리고 1952년 협약이 비준될 때까지 미국 정부에 대한 알래스카와 워싱턴의 압력과 병행하여 캐나다 정부에 대한 British Columbia의 수산 이해 관계와 수산 문제의 정치적 압력에 관하여).

58) Memorandum of telephone conversation between Richard W. Byrd and Southworth, *id.*

59) 1950년 1월 27일과 3월 13일 일본 외무성과 SCAP의 외교 및 천연자원 부문 수뇌부가 회담을 가졌다. 채프만은 제외되었지만, 아마도 그가 당시 SCAP 본부의 수산 책임자였던 Herrington과 비공식적이긴 하지만 긴밀한 의사소통을 한 결과 영향력이 없지는 않았을 것이다.

60) *Id.*

61) Inter-American Tropical Tuna Convention, May 31, 1949, 1 U.S.T. 230, T.I.A.S. No. 2044, 80 U.N.T.S. 3. 참치 협정 및 멕시코와의 관련 협약에 관하여는 Convention for the Establishment of an International Commission for the Economic Investigation of Tuna, Jan. 25, 1949, United States-Mexico, 1 U.S.T. 513, T.I.A.S. No. 2094.

SCAP과 미국 정부가 전적으로 맥아더의 지휘와 권위 아래에서 요시다가 운영하는 일본 정부와 친밀한 관계를 유지한다면 그 배경에는 점점 더 냉전, 봉쇄 정책, 한국전쟁이 있었다는 것이 분명해졌다. 요시다와 그의 내각은 동아시아와 세계의 정치적 대립에서 장기적으로 일본의 지원에 대한 미국의 우려에 대해 매우 교묘하게 거래하기 시작했다. 또, 일본 내각 지도자들은 해양 강국으로서의 완전한 주권의 특권을 주장하는 데 매우 솔직했다. 왜냐하면 그들은 SCAP 본부로부터 이것이 맥아더 자신의 설계와 일치하고 미국이 받아들일 수 있는 주요 부분이라는 신호를 받았기 때문이다.[63] 적어도 일본 수산계에는 구전(口傳) 전통이 있는데, 이 시기에 히로히토 일왕이 맥아더 장군에게 개인적으로 어업이 국가에 매우 중요하다는 것을 인식하고, 채프만이 일본을 압박하고 있던 일종의 가혹한 배척주의 정책에 저항할 것을 호소했다고 주장한다.[64]

헤링턴은 도쿄에서 개인 서신을 통해 3월 각서가 일본 정부의 견해를 정확하게 표현했다고 보고했다. "우리는 그들이 더 나아가도록 할 수 있었지만, 나는 이것이 바람직하다고 생각하지 않았다. 그것은 그들의 진짜 입장을 대변하지 않을 것이고, 우리 자신이나 미국 사람들을 놀리려고 하는 것은 의미가 없다."[65] 아마도 Herrington은 일본 선단이 "이기적이고, 약탈적이며, 근시안적인 어업 방법"에 종사했다는 것을 각서에서 인정한 것에 고무되어,[66] 그 문서가 "추가 논의를 위한 합리적인 근거"를 제공한다고 평가했다.[67]

넷째, 1950년 중반까지 미국의 이익을 정의(定義)해야 하는 우선순위에 대한 채프만 자신의 인식에 분명한 변화가 있었다. 이전에 그는 북동태평양에서 일본을 배제하기로 결정했고 그것은 전후 해결의 필수 조건이 되었다. 점차 그는 한국의 갈등과 냉전에서 일본과 미국의 동맹을 획득하기 위한 트루먼 행정부의 떠오르는 우선 순위가 사실상 다른 모든 정책 목표를 무효화할 것이라는 사실을 깨닫게 되었다.[68] 채프만이 훗날 말하길, 1949년까지 "일본의 교섭력은 충분히 강해졌고," "이에 압력을 행사할 기회가 심각하게 제한되었다. 한국 전쟁이 발발하면서 어업 문제에 관한 한 이것은 완전히 사라졌다."[69]

채프만은 일본의 태평양 어업 수역 접근에 대한 자신의 견해를 누그러뜨리는 이러한 이유 외에도, 세계적 차원에서 포괄적인 미국 어업 정책의 기본 전제에 대한 전환을 겪었다. 1950년 초에 그에게는 일본과의 전향적인 협정에 의해 확립될 수 있는 정책이나 국제법의 어떤 선례도 라틴 아메리카에서 증가하는 미국 원양 참치 어업의 중요성에 대해 설정되어야 한다는 것이 명백해졌다. 그 지역에서 미국 참치 선단은 미국 정부가 3해리 원칙을 엄격하게 준수해야 한다는 것을 입증해야 했다. 그곳의 여러 주요 연안 국가들이 관할권을 확대해야 한다는 주장에 직면했고, 연안 참치 수역에서 규제 또는 배제에 대한 장기적인 전망과 함께 비용이 많이 드는 인허가 및 기타 압박으로 이어질 것이었다.[70] 그리고 마지막으로, 3해리 이상의 관할권을 주장하는 몇몇 나라들이 미국 참치잡이 범선을 공공연히 압수하는 사건이 발생했다.[71]

---

62) Memorandum on High-Seas Fishery. 이 언어 중 일부는 이후 일본의 정책 문서에 포함되었다. Appendix II 참조.
63) 예를 들어 SCAP 어업 사무소의 헤링턴과의 서신에서 채프만은 우리가 이러한 어업조약 문제를 동등한 주권국으로서 일본과 논의해야 하는 경우인 것 같다고 밝혔다. Letter from Wilbert Chapman to William Herrington (Dec. 5, 1949) (Wilbert Chapman Papers, UW).
64) 히로히토 일왕의 개입과 관련된 증거는 발견되지 않았다.
65) Letter from William Herrington to Edward Allen (Mar. 27, 1950) (Edward Allen Papers, UW).
66) Memorandum on High-Seas Fishery.
67) Letter from William Herrington to Edward Allen (Mar. 27, 1950) (Edward Allen Papers, UW).
68) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (May 9, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).
69) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Mar. 5, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).
70) A. HOLLICK, UNITED STATES FOREIGN POLICY AND THE LAW OF THE SEA 84-85 (1981).
71) T. WOLFF, PERUVIAN-UNITED STATES RELATIONS OVER MARITIME FISHING 8-16 (Law of the Sea Institute, University of Rhode Island, Occasional Paper No. 4, 1970).

따라서 채프만은 산업계의 조언자들에게 일본인을 배제하기 위해 북서부 연어 산업의 필요성보다 3해리 원칙이 더 신성하게 여겨야 한다고 솔직하게 인정했다.[72] 채프만은 1950년 5월 일본의 각서가 정책 과정에서 일련의 문서에 편입된 직후 캘리포니아 참치 포장 경영자에게 보낸 편지에서 "나는 내 전략의 주요 기반을 바꿨다"고 밝혔다. 그는 "만약 결전이 일어난다면," 그는 일본 조약의 조건을 둘러싼 대립에서 "물러서서" 참치 함대에 필수적인 "영해 싸움을 위해 나의 결전을 남겨두겠다"고 썼다.[73]

채프만은 결코 미국인에게 그들이 원하는 것을 주는 일본 조약의 개념을 포기하지 않았다. 그러나 그는 이제 협정의 자발적 측면인 상호관용 개념을 강조하기 시작했고, 이는 순전히 서명국 간의 실용적인 합의의 문제일 뿐 어떤 식으로든 법적 원칙을 명시하지 않은 자제(abstention) 개념을 구체화했다. 여기에 역사적인 아이러니가 있는데, 추후 유엔해양법 협상에서, 미국은 무엇보다도 자제(abstention)을 원칙의 수준으로 끌어올리려고 하였다. 1950년 캐나다 외교 당국자들, SCAP 및 채프만의 지지자들은 모두 한 때 또는 다른 때, 보존은 딘 러스크가 강요에 의해 일본에 부과된 불평등한 조약이 될 것이라고 두려워한 것에 대한 항변를 위한 연막일 뿐이라고 명시적으로 진술했음에도 불구하고, 채프만은 또한 그의 조약 제안들에서 표현된 보존주의적 목표를 점점 더 강조하였다.[74] 그럼에도 불구하고 채프만은 그러한 협정에서 국제법에 적용되는 일반 원칙이 발견된다면 그것은 과학적 조사 및 해양과학의 선진적인 방법에 의한 어업 자원 고갈 위협의 결정과 불가분의 관계에 있기를 희망하는 것처럼 보였다.[75]

채프만은 1950년 10월에 쓴 서신에서 자신의 딜레마를 설명했다:

> 여기에서 나의 모든 계획은 일본인들이 연어 수역에 들어오지 못하도록 하는 성공적인 조약의 협상을 전제로 했다. 나는 3해리 원칙을 다시 제자리로 되돌리기 위해 모든 사람을 강타했다. 그러나 일본이 연어 조업을 다시 시작하는 순간 그 원칙은 그 밑에서 발을 빼버릴 것을 알고 있다. 나는 여기서 참치와 연어를 보호할 수 있는 먼 가능성이 있는 우산은 3해리 원칙과 연어 수역에서 그들을 막기 위한 일본과의 조약을 제외하고는 찾을 수 없다.[76]

다섯째, 일본과 미국의 상업 및 경제 관계에 변화가 있었다. 이러한 변화는 1949-50년 일본으로부터의 포장된 참치 수출과 생참치 또는 반가공된 참치 수출의 새로운 흐름으로 구성되었는데, 이는 SCAP이 신탁통치령 해역에 대한 새로운 모선 참치 조업을 승인함에 따라 추진력이 부여되었다.[77] 일본 참치가 미국 참치 포장 회사와 자본이 많은 남캘리포니아의 미국 참치 선단 모두에 대한 위협으로 다시 등장하면서 일본-미국-캐나다 외교 드라마에 새로운 정치적 차원이 추가되었다.[78] 최소한 이러한 일본 수출품

---

72) Letter from Wilbert Chapman to William Arnold (Jan. 3, 1949) (Wilbert Chapman Papers, UW).
73) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (May 5, 1950) (Wilbert Chapman Papers, UW).
74) Letter from Dean Rusk to Philip Jessup (July 6, 1950) (File 611.946/7-650, DOS Records, NA).
75) Chapman's office memorandum to John Foster Dulles (Jan. 5, 1951) and accompanying documents (File 611.946/11-1050, DOS Records, NA).
76) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Oct. 30, 1950) (Wilbert Chapman Papers, UW).
77) Imports as a percentage of total U.S. combined landings and imports of fresh and frozen tuna shifted radically upward during 1948-51: Year Percentage Imported

1946	1.9
1947	3.4
1948	2.8
1949	6.2
1950	14.2
1951	26.7

Tuna Imports, 1951: Hearing on H.R. 5429 Before a Subcomm. of the Comm. on Ways and Means, 82nd Cong., 1st Sess. 16 (1951).
78) Scheiber, U.S. Pacific Fishery Studies, 1945 to 1970; Letter from Wilbert Chapman to Montgomery

에 대한 관세 또는 쿼터 제한 부과를 도입했으며, 이는 의회에서 점점 더 많은 지지를 얻었고 일본 평화조약 논의가 임박함에 따라 국무부의 국제주의자들을 크게 걱정시킨 정책 옵션이었다.[79]

마지막 여섯 번째로 1950년에 등장한 새로운 요인 중 하나는 트루먼 행정부가 그 해 말에 일반 평화 조약 협상을 단호하게 추진하기로 결정한 것이다.[80] 이것은 9월에 트루먼이 일본을 상대할 특별협상자로 지명된 덜레스(John Foster Dulles)를 그 그림의 중심으로 가져왔다.[81] 덜레스의 임명 소식이 전해지면서 서해안 어업 이해 관계자들이 국무부를 전면적으로 압박하기 시작했고, 일본을 연어 조업장에서 제외하는 협정을 모든 조약의 일부로 포함할 것을 요구했다. 다수의 선출직 공무원, 태평양 수산 회의 및 이해관계에 의해 그들의 지위가 격상되었다.[82] 그들의 요구의 핵심은 1950년 11월 캘리포니아의 놀랜드(William Knowland) 상원의원에 의해 제시되었다. 놀랜드는 채프만이 제안한 바 있는 북미 해안선에서 150마일 떨어진 일본의 어업에 대한 상호 관용에 대한 "간단한 조항"과 일본 수역에 대한 캐나다와 미국의 유사한 약속이 "일본과의 건전한 평화조약의 필수 요소"라고 선언했다.[83]

특히 서해안의 압력이 심했다. 덜레스의 관점에서 볼 때 불길한 이유는 상원에서 비준해야 하는 평화조약에 심각한 문제가 있을 수 있다는 신호였다. 당연히 태평양 연안의 어업을 선도하는 그룹과 국무부의 채프만도 그 위협의 현실을 강조할 기회를 놓치지 않았다.[84] 놀랜드 상원의원의 압력을 받은 덜레스는 12월 중순에 어떤 초기 조약 협상에서도 어업 문제가 논의될지 의심스럽기는 하지만 회담을 위해 일본에 간다면 먼저 "채프만과 대화를 시도할 것"이라고 선언했다.[85]

1950년 3월 공해어업에 관한 일본각서(March 1950 Japanese Memorandum on High-Sea Fishery)의 초기 논의에서 채프만은 협상가들에게 모든 정책이 서부 해안의 어업 이익에 부합해야 한다고 하면서, "이 그룹이 완전히 만족하지 못한다면 우리는 어업 정책에 대한 근거가 없다"고 경고했다.[86] 1950년의 마지막 주에 미국 정부가 일본과의 초기 일반 평화 합의에 전념하고 있을 때, 상원의 서해안 블록에서 문제가 발생할 것이라는 전망은 국무부의 내부 위원회에서 점점 더 걱정스러운 문제가 되어갔다. 따라서 덜레스가 "어업 문제의 수용 가능한 해결책을 만족스러운 평화조약을 보호하기 위한 보험의 한 형태로 간주하기 시작했어야 했다"는 것은 놀라운 일이 아니다.[87]

IV. 덜레스-요시다 서신, 1951년 2월

덜레스가 임명되고 일본과의 조약 협상이 본격적으로 시작되자, 힘센 관료 기업가이자 전술가로서의 채프만의 기술은 그에게 큰 도움이 되었다. 놀랜드 상원의원과 서해안 어업 경영자들이 보다 적극적인 행로를 추구하도록 힘을 받은 채프만은 일본이 동북태평양에서의 조업을 억제해야 하는지 여부에 대한 결

Phister (May 31, 1950) (Wilbert Chapman Papers, UW)

79) H. Scheiber, Pacific Ocean Resources, Science, and Law of the Sea: Wilbert M Chapman and the Pacific Fisheries, 1945-70, 13 ECOLOGY L.Q. 506-10 (1986)

80) B. COHEN, THE POLITICAL PROCESS AND FOREIGN POLICY: THE MAKING OF THE JAPANESE PEACE SETTLEMENT 13 (1953).

81) J. ALLISON, AMBASSADOR FROM THE PRAIRIE 150-51 (1973)

82) B. COHEN, THE POLITICAL PROCESS AND FOREIGN POLICY: THE MAKING OF THE JAPANESE PEACE SETTLEMENT 261-65 (1953). Office Memorandum from U. Alexis Johnson to Francis Fisher (Jan. 8, 1951) (611.946/1-851, DOS Records, NA).

83) Letter from Senator Knowland to Assistant Secretary of State Jack McFall (Nov. 7, 1950) (611.946/11-750, DOS Records, NA).

84) Letter from Wilbert Chapman to the Acting U.S. Political Advisor for Japan (June 7, 1950) (File 611.946/6-750, DOS Records, NA).

85) Letter from John Foster Dulles to Senator Knowland (Dec. 15, 1950); Letter from John Foster Dulles to Senator Knowland (Dec. 20, 1950) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA).

86) Letter from Wilbert Chapman to William Herrington (Apr. 11, 1950) (Wilbert Chapman Papers, UW).

87) B. COHEN, THE POLITICAL PROCESS AND FOREIGN POLICY: THE MAKING OF THE JAPANESE PEACE SETTLEMENT 265 (1953)

정이 결여되어 있음을 항의하는 메모를 국무부 전역에 배포했다.[88] 채프만이 의도한 대로, 이 메모는 덜레스의 직접적인 개입을 촉발시켰고, 며칠 후 덜레스는 개인 회의를 위해 채프만을 그의 사무실로 소환했다. 회의는 1951년 1월 1일 직후에 이루어졌고, 평화협정을 계획하는데 있어 결정적인 전환점이 되었다. 또한 1952년 어업협약과 자제(abstention) 공식 채택으로 이어지는 사건들의 결정적인 도화선이 되었다.[89]

덜레스의 가장 중요한 목표는 일본과 동맹으로 소련에 맞서는 것이고 따라서 그는 "간소한 일반 평화조약에 대한 그의 빠른 협상이 어업 분쟁에 너무 휘말려 합의를 지연시키지 않을 것"이라는 점에 관심이 있었고, 이러한 목표를 채프만에게 명확히 하였다.[90] 덜레스는 국무부의 국제주의 요소에 대한 이타적인 견해에 대하여 조바심을 표하며 일본이 해양자원에 대한 접근 제한을 받아들이도록 요구해서는 안 된다는 그들의 견해를 "터무니없는" 것이라고 일축했다. 덜레스는 "한 나라가 마찰을 막기 위해 자발적으로 권리 행사를 자제하기를 원했다면, 그렇게 할 수 있었을 것"이라고 말했다.[91]

덜레스는 어업 문제를 주요 평화 협상에서 성공적으로 분리할 수 있는 방법, 즉 그 문제를 공식적으로 구분하여 별도로 처리하거나 아니면 연기할 수 있는 방법에 대해 고민했다. 그리고 나서 그는 미국 역사의 초기 시대, 실제로 제국주의 시대의 절정에서 전면적으로 해제된 행동 방침을 제안했다. 채프만이 회상했듯이 "그는 이민에 관한 신사협정의 주제를 꺼냈다":

> 어느 정도 길게 그것에 대해 숙고했다. 나는 그에게 내가 그것에 대해 잘 알고 있다고 말했고, 그가 듣지 못했던 1938년 브리스톨 만(灣)에서 연어에 대해 맺은 것과 같은 종류의 합의에 대해 말했다. 만약 일본 정부가 덜레스에게 어떤 권리도 침해하지 않을 것이지만 마찰을 막기 위해 어업인들이 우리 조업에 들어오는 것을 제한하겠다는 내용의 서신을 보낸다면 어떨까? 이에 대한 회신으로 우리는 그들에게 비슷한 의도를 내용으로 서신을 보낼 수 있을 것이다.[92]

채프만은 자신은 가능한 한 빨리 공식적인 조약을 맺어 "상호 부정"(mutual denial)을 제공하는 것, 즉, 각 서명국은 다른 국가의 해안선으로부터 150해리 이내에 있는 수역으로부터 자국의 어선들을 멀리하는 것을 선호한다고 회신했다. 회담은 덜레스와 채프만이 "대체로 상당한 합의를 보았다"고 진술하면서 끝났다. 그래서 그는 채프만에게 덜레스가 요시다 정부에 일본이 그것을 자국의 것으로 채택하고 나서 그것을 미국에 공식적으로 전달해 달라고 요청해 달라는 서신, 즉 어업에 관한 신사협정의 근거가 될 서한을 써달라고 부탁했다.[93]

채프만은 그 순간을 노리기 위해 재빨리 움직였다. 1938년 일본이 브리스톨 만(灣) 해역에 자국의 선박을 접근시키지 않기로 동의한 일본 문서의 표현을 인용하면서, 그는 덜레스에게 연어, 참치, 청어, 넙치와 관련하여 미래에 유사한 정책에 동의하는 취지의 일본 정부를 위한 초안을 제공했다.[94] 덜레스는 채

88) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 6, 195 1) (Wilbert Chapman Papers, UW).
89) B. COHEN, THE POLITICAL PROCESS AND FOREIGN POLICY: THE MAKING OF THE JAPANESE PEACE SETTLEMENT 264-66 (1953).
90) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 6, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW). Council on Foreign Relations, Study Group Reports, Japanese Peace Treaty Problems 4 (digest of discussions, Oct. 23, 1950) (John Foster Dulles Papers, Princeton University).
91) Reported in Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 6, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).
92) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 6, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW). R. ESTHUS, THEODORE ROOSEVELT AND JAPAN 163-64 nn. 67-68 (1966); T. BAILEY, THEODORE ROOSEVELT AND THE JAPANESE-AMERICAN CRISES 150-67 (1934); G. MOWRY, THE ERA OF THEODORE ROOSEVELT AND THE BIRTH OF MODERN AMERICA 187-90 (1958).
93) Memorandum from Robert Fearey to John Allison (Jan. 10, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA).

프만에게 표현을 명확히 해달라고 부탁했다. 수정은 몇 시간 안에 완료되었고 덜레스의 직원은 승인을 위해 존슨(U. Alexis Johnson)이 이끄는 동북아국에 문서를 넘겼다.[95)]

채프만의 초안 서신의 본질은 두 가지 요소로 이루어져 있었다. 첫 번째는 미국에 대한 공식적인 보증으로 일본이 상대국의 보존 체제하에 있던 "개발되고 보존된 어업"에 대한 양 국가의 선박의 진입을 제한하는 공식 조약의 "조기 협상을 호의적으로 본다"는 내용이다.[96)] 서한의 두 번째 핵심 요소는 연어, 넙치, 청어, 정어리, 참치를 포함하여 베링해(Bering Sea)와 동태평양의 "개발된 어업"에서 자국 선박 또는 자국민의 어업을 금지하겠다는 일본의 잠정적인 약속으로, 해당 어장들이 미국에 의해 부과된 적극적인 보존 프로그램 아래에 있는 때를 조건으로 한다.[97)]

주목할 만한 것은 채프만의 초안이 북미 해안에서 150해리 이내에 일본 조업이 없는 수역을 획정하는 이전의 전략에서 배제 기법을 전환했다는 것인데, 이는 1950년 일본 정부에 제출된 채프만 조약 초안에서 취해진 접근법이었다. 이제, 제안된 일본 배제의 초점은 대신 특정 어업과 종에 있었고, "그러한 조업은 이미 성숙하고 강력한 자율적 보존 조례를 통해서만 현재 수준의 수확을 유지할 수 있으며," 그러한 특성은 해안으로부터의 거리나 공해상의 지리적 경계와 무관했다.[98)] 1950년 11월 워싱턴 D.C.와 태평양 연안을 방문하는 공식 일본 대표단은 "상호 합의가 이루어지면 바다 쪽으로 확장된 거리에 관계없이" 특정 북미 연안 어업에서 선박을 자발적으로 금지하는 아이디어를 공개적으로 승인했다는 사실로 인해 채프만은 아마도 일본의 이러한 약속의 확장을 대담하게 시도했을 것이다.[99)] 또 채프만은 이 새로운 공식에 의하여 효과적으로 일본이 1950년 3월 각서에서 제안한 것을 훨씬 뛰어넘는 일본의 포괄적인 약속을 제안하고 있었다.[100)]

이 시점까지는 동북아국이 맥아더, 국무부의 경제 및 무역 담당관, 일본 정부와 어업 문제에 대해 의견을 같이하면서 채프만에 대해 단호히 반대했다. 그러나 덜레스가 신사협정 전술을 밀어붙이면서 놀라운 반전이 일어났다. 존슨은 채프만에게 몇 시간 안에 전화를 걸어 일본에 보낸 서한 초안이 그에게 "완벽하고, 이 조업 혼란을 벗어나는 훌륭한 방법"으로 보인다고 말했다.[101)] 그래서 놀라울 정도로 뜻밖에 채프만의 일본에 대한 접근법이 즉각적인 공식 결정을 위한 의제가 되었다.

국무부의 지역 극동 전문가들, 경제 관료들, 정치 기획자들이 요시다 정부에 보낼 채프만의 초안을 정리할지 여부를 결정하는 회의가 1월 17일에 소집되었다. 경제 관료들은 채프만의 초안을 "미국의 주요 경

---

94) Memorandum from Robert Fearey to John Allison (Jan. 10, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA)

95) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 18, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).

96) The relevant passage reads as follows: The Japanese Government believes the difficulties consequent upon the exercise of full legal rights under international law in such developed fisheries by newcomers from other nations can be resolved through international agreements with advantage of all nations concerned. It desires, therefore, to assure the United States Government that it looks with favor upon the early negotiation of such agreements between Japan and the United States.

97) Letter from Wilbert Chapman to John Foster Dulles (Jan. 10, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA); Memorandum from Robert Fearey to John Allison (Jan. 10, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA);

98) Attachment to Memorandum from Robert Fearey to John Allison (Jan. 10, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA).

99) Open Letter from Miller Freeman, Chairman, Pacific Fisheries Conference, to Dean G. Acheson, Secretary of State (Nov. 9, 1951) (File 946/11-950, DOS Records, NA), published in PAC. FISHERMAN, Jan. 1951, at 19-20.

100) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 11, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW)

101) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 18, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).

제 정책과 모순된다"고 반대했고, 사실상 일본인들에게 강압적이었다. 그들은 또한 서해안 수산업이 이미 그들의 목표인 배제(exclusion)를 달성했을 것이기 때문에 향후 협상에서 가질 수 있는 모든 협상력을 잃게 될 것이라고 불평했다.[102]

그러나 채프만에게 유리하게 작용한 것은 지난 몇달 동안 서부 해안에서 조직적으로 배치된 정치 세력이었으며, 일반 조약이라는 덜레스의 가장 중요한 목표의 긴급성에 수렴되었다. 존슨은 채프만이 2년 이상 동안 채프만의 메모에 나온 주장을 반복할 필요가 없도록 했다. 존슨은 제안되고 있는 새로운 접근 방식은 어업권이라는 골치 아픈 문제가 분리된 일반 평화조약이 "상원에서 최소한의 반대에 부딪힐 것"을 보장할 것이라 주장했다.[103] 이번에도 부서 관계자들이 교착 상태에서 헤어나지 못하고 회의가 무산됐다. 그러나 덜레스는 양측의 주장을 재빨리 검토했고, 당시 예측 가능해던 것처럼 국무부 회의에서 신사협정 아이디어에 반대하는 결정적인 합의가 없는 상황에서 채프만의 서한 초안에 찬성하기로 결정했다.[104]

이로써 덜레스가 주요 조약에 대해 일본 관리들과 대면 회담을 시작할 수 있는 길이 열렸다. 채프만과의 사적인 대화가 끝난지 2주가 채 되지 않은 1월 19일, 그는 서류 가방에 채프만의 초안을 들고 일본행 비행기에 올랐다. 덜레스는 도쿄로 비행하는 동안 서한 초안을 약간 수정하여 일본이 미국 및 캐나다뿐만 아니라 모든 국가와 어업 문제에 대해 협상할 준비가 되어 있다고 명시했다.[105] 그 이외는 채프만이 작성한 문서를 그대로 두었다. 도쿄에서 공식 회담이 시작되려 할 때 요시다는 덜레스에게 어업과 관련된 다음의 3부 항목을 포함하는 제안된 의제를 제시했다:

> 1. 공해상에서의 조업의 자유는 국제법의 인정된 원칙으로서, 우리는 일본이 주권국가에 부과되지 않는 것과 같은 특별한 제한을 받지 않을 것으로 기대한다.
> 2. 일본은 모든 국제법, 국제협정 및 관행를 철저히 준수할 것이며, 어업 자원의 보존과 조사를 위한 모든 국제 사업과 프로그램에 진심으로 협력할 것이다.
> 3. 이에 따라 일본은 고래, 바다표범, 가자미, 연어, 참치를 포함한 수산자원의 보호 및 조사에 관한 기존 국제협정의 이행에 협력한다. 미국의 보존 어업과 관련하여 우리는 구체적인 이해에 도달할 준비가 되어 있다.[106]

이에 덜레스는 그가 워싱턴에서 가져온 서한 초안을 고려하도록 요시다에게 제시한 것으로 보인다. 1950년 3월 이후 기록에 따르면, 일본이 자발적 자제를 채택할 의향이 있다는 사실과 덜레스 자신보다 덜 시급한 요시다의 주요 관심사를 감안할 때 주요 평화조약에 대한 모든 장애물을 제거하기 위해 그가 덜레스의 조건에 따라 신사협정 접근 방식을 신속하게 수락했어야 했음을 쉽게 이해할 수 있다.[107] 그러

---

102) *Id.*

103) Memorandum, "Fishery Relationship between Japan and U.S." (Jan. 17, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW); Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Jan. 18, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW) (reporting U. Alexis Johnson's reaction).

104) "Fisheries: possible voluntary prohibition of Japanese use of United States conserved fisheries." Undated Agenda Handed the Prime Minister of Japan, 6 FOREIGN REL. U.S. 1951, at 816 (1977); Minutes, Jan. 30, 1951, Dulles Mission Staff Meeting, reprinted in Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs, 6 FOREIGN REL. U.S. 1951, at 830, 831 (1977).

105) Undated Agenda Handed the Prime Minister of Japan

106) Yoshida Shigeru, Suggested Agenda (n.d., marked by hand "Feb. 1, 1951") (File 320.1, Tokyo Post Files, NA).

107) J. DOWER, EMPIRE AND AFTERMATH: YOSHIDA SHIGERU AND THE JAPANESE EXPERIENCE, 1878-1954 (1979)

The official record of the Dulles-Yoshida talks did not reveal that Dulles had taken the initiative in presenting Yoshida with a draft letter. Rather, it reads as follows for the session of February 5, 1951: Minutes, Dulles Mission Staff Meeting, Feb. 5, 1951, reprinted in 6 FOREIGN REL. U.S. 1951, at 859, 859 n.8 (1977).

나 요시다는 수산물에 대한 일본의 특별한 요구를 재확인하기 위해 채프만 초안에 제안된 표현을 약간 변경했다. 또한 요시다는 미국 및 기타 "관심 있는 외국 정부"를 옵저버로 초청하여 태평양에서 일본의 조업에 부과된 규정을 모니터링하기 위한 위원회를 자신의 주도로 설립할 것이라고 명시했다.[108] 그 건을 제외하고, 요시다는 채프만 초안의 주요 조항과 많은 표현을 수용했다. 내각의 공식적인 승인을 얻기 위해, 그리고 아마도 일본 어업과의 정치적 관계를 개선하기 위해 요시다는 덜레스에게 서신 교환의 형태로 합의서를 발표하기 전에 추가적인 시간을 요청했다. 그런 이유로 덜레스가 워싱턴으로 돌아온 1951년 2월 13일이 되어서야 덜레스-요시다 서한의 본문이 공개되었다.[109]

요시다의 약속은 (1) 일본에 주권이 반환되는 즉시, 일본과 다른 나라들이 접근할 수 있는 "어업의 발전과 보존을 위한 공평한 협정을 확립하기 위한 관점에서", 다른 나라들과 어업 문제를 협상하고, (2) 과도기에 일본 선박에 자제(abstention) 정책을 부과하는 것이었다. 이 두 번째 약속의 표현은 다음과 같았다.

> 한편, 일본 정부는 자발적인 행위로서, 그들의 국제적 권리의 포기를 암시하지 않고, 남획으로부터 어업을 보호하기 위한 조치가 이미 국제적 또는 국내적 조치에 의해 이루어진 모든 수역에서 거주자 및 선박이 현재 보존된 어업에서 조업을 수행하는 것을 금지할 것이며, 1940년에는 선박이 조업하지 않는다. 그러한 어업 중에는 동태평양과 베링해에서의 연어, 넙치, 청어, 정어리 및 참치 어업이 있다.[110]

채프만이 도쿄발 소식에 대한 응답으로 기술한 것과 같이 요시다는 국제 규제 하에 있는 모든 동태평양 어업뿐만 아니라 국내 규제 하에 있는 모든 어업에서 “전체 작업을 금지했”을 뿐 아니라 일시적으로 동태평양에서 미국에 상업적으로 중요한 거의 모든 어업에서 일본 선박을 금지하였다.[111]

요시다는 평화 회담을 더 큰 목표인 주권 회복을 위해 필요한 필수적인 양보라고 주장함으로써 그들이 지불해야 하는 대가에 실망한 일본의 어업 이해관계자들로부터 매우 예측가능한 방식으로 표출된 그의 정책에 대한 비판을 분명히 무디게 했다. 또한 요시다 서한은 일본의 “국제적 권리”를 명시적으로 담보하고 있었다. 일본 정계에서 널리 받아들여진 요시다의 입장은 본질적으로 강박의 문제라는 것이었다. 일본 정부는 다음 두 가지 방식으로 최선을 다했는데, 동태평양 어업에서 일본을 어떤 형태로든 제한하거나 배제할 가능성이 있는 협상에 대한 약속을 분명히 했음에도 불구하고, 첫째로 미래에 일본의 주권을 담보하는 구제 조항을 삽입하였고, 두 번째로 영구적인 어떠한 양허도 피할 수 있었다.[112]

더 긍정적인 측면은 덜레스-요시다 서한에 일본이 주권을 회복한 후 태평양 서부 지역에서 제한 없이 조업을 개시할 권리를 추구하는 것을 금지하는 내용이 없다는 점이다. 적어도 가까운 장래에 일본의 가장 중요한 이해관계가 있는 것은 결국 이 아시아 해역이었다.[113] 더욱이, 서한의 어떠한 내용도 베링해 및 기타 북태평양 해역에서 게를 포획하는 것과 관련하여 일본을 제한하지 않았다. 실제로 전쟁 전 일본

---

108) Minutes, Dulles Mission Staff Meeting, supra note 152, at 859 n.8; Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Mar. 5, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).

109) The text of the letters is reprinted in 24 DEP'T ST. BULL. 351 (1951); Curtis, The Dulles-Yoshida Negotiations on the San Francisco Peace Treaty, in 2 COLUMBIA ESSAYS IN INTERNATIONAL AFFAIRS: THE DEAN'S PAPERS, 1966, at 37 (1967); Letter from John Foster Dulles to General MacArthur (Feb. 10, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA).

110) 24 DEP'T ST. BULL. 351 (1951).

111) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Feb. 10, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).

112) Memorandum, U.S. Government to Prime Minister Yoshida (Apr. 3, 1951), published in Japan Agrees to Temporarily Prohibit Pelagic Fur Sealing, COM. FISHERIES REV., July 1951, at 42-43.

113) Statement of Views of Japanese Delegate (Nov. 15, 1951), reprinted in JAPAN, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

원양어업의 수익성 있는 요소였던 알래스카 해역에서의 게 조업을 평화조약이 체결된 지 1년 만에 일본이 재개하였다.[114] 마지막으로, 미국 연어 산업이 원하는 대로 일방적으로 처리하는 방식, 실제로 1945년 트루먼 선언이 그렇게 하겠다고 위협한 것처럼 보인 방식 대신 미국이 어업 문제(브리스톨 만의 연어 조차도)를 협상 가능한 것으로 취급하는 것은 패전국인 일본에게 분명히 유리한 것이었다.[115]

앞의 모든 주장은 일본의 어업권에 대한 "강박" 문제와 직접적인 관련이 있다. 돌이켜보면, 1951년에 일본이 미국과 동맹을 맺는데 있어 - 덜레스-요시다 서한에서처럼 - 일반 평화조약이 체결될 때까지 어업 문제를 미루는 것이 상당한 이점이었다고 자신 있게 말할 수 있다. 미국이 조약 이후의 어업 협상 및 협정에서 공동 이익을 확립하기 위해 협력하지 않았다면 다른 연합국, 특히 호주와 필리핀이 주요 조약에 아시아 및 남태평양 해역에서 일본의 조업권을 제한하는 가혹한 조항을 포함하도록 강력하게 압박했을 것이라는 데는 의심의 여지가 없다.[116] 또한, 일본의 동북태평양 어업에 대한 미국 정책 목표를 수용함으로써 일본은 자신의 또 다른 가장 중요한 경제적, 외교적 이익을 증진할 수 있었는데, 그 핵심 이익은 일본을 국제무역의 대등한 무역상대국으로 인정하는 것이었다. 1951년 덜레스 외교를 통해 어업 문제를 추진하던 바로 그 당시, 미국은 무역에 있어 최혜국 대우를 일본으로 확대하고 일본이 GATT에서 동반자 관계의 모든 특권을 누릴 수 있도록 다른 연합국에게도 압력을 가하고 있음을 기억해야 한다.[117] 다른 연합국 정부의 마지 못한, 그리고 때로는 심한 분노에도 불구하고 국무부가 열렬히 옹호했던 이 미국 정책에서 일본이 막대한 이익을 얻었을 것이라는 데는 의심의 여지가 없다.[118]

채프만 자신을 포함한 일부 옵서버와 참가자의 관점에서 덜레스-요시다 서한은 일본에 대한 현실적인 절충안으로 보인다.[119] 일본의 협상 카드는 어업협상 의지가 보편적인 것에 불과하다는 것이었다. 일본이 완전한 주권을 되찾게 되면 현실정치적 고려로 완화되더라도 선택의 폭이 상당히 넓어질 것이다. 또한, 비록 채프만이 요시다가 그렇게 광범위한 조건으로 양보한 것에 기뻐했지만, 채프만은 현실주의가 일본의 약속에 대한 미국 평가를 알려야 한다고 경고하였다. 그의 관점에서 볼 때:

> 일본은 그들이 우리의 물고기를 필요로 하는 것보다 우리의 선의와 우정을 더 필요로 하는 한 이러한 어업에 머물지 않을 것이며, 이 균형이 바뀌면 신사협정이 있든, 철갑조약(iron clad treaty)이 있든, 아니면 약속이 전혀 없든지 간에 일본은 물고기를 쫓을 것이다.[120]

---

114) Memorandum from John Leddy to Wilbert Chapman (Apr. 12, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA); Wilbert Chapman, Draft Convention 8 (circulated Mar. 28, 1951) (Dulles Peace Treaty Files, DOS Records, NA). Japan, COM. FISHERIES REV., Mar. 1952, at 43.

115) 트루먼 선언에 대해서는 Proclamation No. 2668, 3 C.F.R. 68 (1943-1948), reprinted in 59 Stat. 885 (1945) 참조.

116) 아시아 지역에서의 일본의 어업활동에 대한 연합국의 점증하는 규제에 대해서는 일반적으로 C. PARK, EAST ASIA AND THE LAW OF THE SEA 60-61 (한국)(1983) 참조. Tanaka, Japanese Fisheries and Fishery Resources in the Northwest Pacific, 6 OCEAN DEv. & INT'LL. J. 163, 176-85 (1979); Oda, Japan and the International Fisheries, 4 JAPANESE ANN. INT'L L. 50, 56-57 (1960).

117) W. BORDEN, THE PACIFIC ALLIANCE: UNITED STATES FOREIGN ECONOMIC POLICY AND JAPANESE TRADE RECOVERY, 1947-55 (1984) at 191-97; W. BROWN, JR., THE UNITED STATES AND THE RESTORATION OF WORLD TRADE 332-33 (1950)

118) U.S. Department of State, A Japan Political Summary for April-May 1950 (File 794.00/6-1350, DOS Records, NA).

119) Wilbert Chapman, Justification for Japanese Fishery Discussions (Feb. 27, 1950) (File 611.946/6-2150, DOS Records, NA).

120) Letter from Wilbert Chapman to Montgomery Phister (Mar. 5, 1951) (Wilbert Chapman Papers, UW).

북한의 독도 문제 인식과 영유권 논리

예대열(순천대 인문학술원)

- 목 차 -

1. 머리말
2. 독도 문제 인식의 변화
3. 역사적 측면
4. 국제법적 측면
5. 맺음말

1. 머리말

- 일본의 영토분쟁에 대한 대비 및 영유권 강화를 위해 남북간 협력의 필요성.
- '적대국'의 영유권 인정은 국제사회에서 한국에 유리하게 작용할 가능성.
- 남북 간 독도 문제에 관한 협력은 "독도 영유권 강화"라는 목표에 충실할 필요성.
- 그간 연구는 북한의 논거에 대한 실질적 검토보다는 '정치적 의도'에 치중되어 왔음.
- 본 발표는 북한이 주장하는 독도 영유권 논거 자체에 집중해서 검토.
- ① 역사적 측면 : '무주지 선점'과 '실효적 지배·이용' 차원에서 영유권 주장.
- ② 국제법적 측면 : 일본의 주장을 논박하는 형태로 영유권 주장.

2. 독도 문제 인식의 변화

- <로동신문>에 등장하는 독도 관련 첫 기사는 한국전쟁 당시 미군의 폭격 비판.
- ① 시기 : 1965년 한일협정 체결 전후.

- 한국과 일본의 독도 거래 비판, 한미일 3각 안보체제 비판.

- ② 시기 : 1970~1990년대.

- 남한 어민 피해, 한일 관계 이간, 한일어업협정 비판.

- ③ 시기 : 2000년대 이후

- 일본 외교청서 비판, 미국 입장 비판, 일본 우경화 비판.
- 남한과 독도 문제에 있어서는 입장을 같이 함.

로동신문
1952.11.9

독도 어민들을 또 다시 폭격

미제 날강도들의 야수성

로동신문
1965.2.23

《독도 문제》

로동신문
1965.3.5

독도를 폭파해 버리려는 음모

서울에서 《아 방송》이 보도한 바에 의하면 남조선을 일제에게 다시금 팔아먹기 위해 갖은 발악적 책동을 다하고 있는 박 정희 도당은 북극 음모 거리에 하나 들 서고 있는 우리 나라의 천연요형의 독도를 폭파시켜 버릴 음모까지 꾸미고 있다.

이 사실은 2일 남조선의 한 야당파 《국회》 의원에 의하여 드러났다.

그는 박 정희 도당의 비밀 매국 문건인 《김 종필—오히라 비문》에는 《일반에게 알려지지 않음 비밀 부대 각서》가 붙어 있는데 그것은 독도를 《한 일 두 나라 해, 공군의 연습장으로 하고 결국 해면 상의 부분을 폭파해서 없애 버리기로 합의》한 것이라고 주장하면서 자기가 지난 번에 일본에 갔을 때 《일본에서는 독도 폭파 합의설이 광범하게 류포》되고 있었다고 말하였다.

박 정희 도당이 최근까지 《한일 회담》에서 그 누구도 정해할 수 없는 전체 조선 인민의 민족적 리익인 일제에 대한 배상 청구권을 단 돈 이 얼라에 팔아 먹으며 10억 남조선 어민들의 생명선인 남조선 연해와 어장들을 빼앗기는 것도 부족하여 민족적으로 우리 나라 령토인 독도까지 일제 침략자들에게 떠넘기려고 흉악한 음모 책동을 하였다는 것은 주지의 사실이다.

사실 상 오늘 일본 군국주의자들은 추악한 주구 박 정희 도당을 길잡이로 하여 남조선의 3면 지역, 경과, 사실, 문화 등 각 부문에 침투하여 《한국 안의 일본》을 형성하고 있다.

[조선 중앙 통신]

말리 신문이 남조선 괴뢰군의

남부 월남 파견을 규탄

입수한 소식에 의하면 말리 신문 《에쓰뽀》는 지난 2월 6일 《론설에서 남조선 괴뢰군의 남부 월남 파견을 규탄하였다.

론설은 남조선 괴뢰 정권이 남부 월남에 군대를 파견하기로 결정한 것은 자기의 위경자들을 남부 월남에 끌어 들임으로써 미국 정부는 인도지나에 관한 1954년 협정을 계속 완폭하게 위반하고 있는 장본인이라는 것을 자기 폭로하고 있다고 [illegible]

로동신문
1965.8.5

독도는 흥정 대상으로 될 수 없다

박 정희 도당이 조국 국토를 팔아먹고 주어 내려 하고 있는 《일본 조약》과 《협정》을 가증하는 소위 《일본 측과 강의 협의》 및 《의견 차이에 관한 협의 문제》이라는 허울 좋은 것이다.

이 소위 《협의 문제》는 남조선 청년들의 지대한 관심 강의 《독도》에 상륙을 내놓지 않고 일방적 분쟁이라는 식구로 독도 침략을 거리끼기 위하여 꾸며진 것이다.

그들은 《독도 문제》를 이렇게 하였음에 불과 남조선에서 박 정희 도당이 이미 일본에 한다고 [illegible] 일본 [illegible] 군대를 [illegible] 위하여 [illegible] 보낼 것 [illegible] 오래 [illegible] 보낼 것 [illegible] 오래 [illegible] 보낼 것 [illegible] 오래

로동신문
1965.12.17

매국 문서 교환 놀음을 짓부시고 《한일 협정》을 불사르라

매국 문서 교환 놀음과 함께 연방 벌리는 《회담》극

청춘의 이름을 빛내라

남조선의 한 단체가 독도 주변을 저들의 독점적인 어로 구역으로 만들려는

일제의 책동을 규탄

사또 정부의 군국주의 재생 정책과 《일한 조약》을 반대하여 투쟁하자

남조선 어민들에 대한 일본 어선들의 행패가 더 심해지고 있다

심전이 먼저냐 미끼

미제와 일제의 더러운 개박 정쇠 도당은

인민의 준엄한 심판을 면치 못할것이다

로동신문
1983.3.4

독도는 력사적으로 우리 나라 령토이다

로동신문
1998.10.13

독도는 불가분리의 우리 나라 령토이다

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 지적하시였다.

《누구도 민족을 팔지고 민족의 주체적권리를 외면하면서 외세에 의존하여 그와 (공조) 하는 길로 나간다면 민족의 배반을 벌게 될것이며 력사의 심판을 면치 못하게 될것이다.》

후쿠뽀마와 함께 남조선괴뢰들은 지난 8월 25일 일본상륙까의 그 무슨 《회담》이란것을 벌리놓고 우리 나라의 불가분리의 령토인 독도의 영유권을 포기하기 위한 남조선수역획정 따른 부분을 일본에 내넘길데 대한 매국문서에 도장을 찍는 천추에 용납 못할 죄악을 서슴없이 저질렀다. 이로써 독도주변수역을 다각형모양의 《공동금제수역》으로 규정하여 거기에서 일본과 남조선 어민들이 어로활동을 《자유롭게》 한다는데 대한 이른바 《어업협정》이 체결되였다. 《협정》은 내부정사를 거쳐 다음해초에 발효케 된다고 한다. 지금 남조선괴뢰들은 《어업협정》이 체결됨으로써 21세기 일본과 남조선이 《동반자관계》를 수립하는데서 걸림돌이 제거되였다느니, 《협정기틀》이 마련되였다느니 하면서 저들의 사대매국행위에 비단보자기를 씌우는 범의할 갖던려설을 다 놀아놓고있다.

까마귀입에서는 까욱소리밖에 나올것이 없듯이 괴뢰통치배들에게서는 그런 사대매국적망발밖에 나올것이 없다.

괴뢰들이 일본과 체결한 이른바 새 《어업협정》은 철두철미 예속적이고 굴욕적인 매국협정이다.

우연례방법조약들과 해양만습에 의하면 서로 마주하고있는 나라들사이의 바다너비가 400마일이 되지 못하는데 두 나라가 제각기 200마일경제수역을 선포하면 그가운데 겹치는 수역(일명 중복구역)이 생길수 있다. 이때 그 수역은 두 나라의 합의에 의하여 공동금제수역으로 하거나 바다대륙붕선획획에 따라 나누어가질수 있다. 그러나 이 경우는 경계는 수역에 어느 한 나라의 섬이나 전통적인 어장과 같은것들이 없으므로 의견대립이 생기지 않을 때를 말하는것이다. 만약 그 수역에 어느 한 나라의 섬이나 전통적인 어장이 있다면 그 수역은 섬이나 어장 소속국의 령해, 경제수역으로 된다. 이것은 국제적으로 공인된 령토권존중원칙과 기득권인정원칙에서 출발한 국제법적제도이다.

그런데 이번 일본, 남조선 《어업협정》에서는 우리 나라의 고유영토인 독도가 위치하고있으며 우리 인민들이 수천년을 두고 세계적으로 피동하여온 전통적인 어장이 있는 수역을 《공동금제수역》으로 그 법적지위를 규정하였다. 이 법적규제는 독도의 존재를 무시하고 그의 법적소속을 부정하였으며 우리 나라의 전통적인 어장을 빼내는 국히 불평등하고 불측적인것이다.

《어업협정》에서 독도주변수역을 《공동금제수역》이라고 규제한것은 우선 독도의 존재자체를 무시한것이다. 남조선괴뢰들은 일본측이 《회담》에서 거의 접없이 독도가 없는것으로 하고 협상을 벌리자고 하였으며 그때 기초하여 《합의》를 이룩하였다. 괴뢰들의 이 망동은 박정희역도가 1965년 일본, 남조선 《회담》마감단계에 와서까지도 독도령유권문제로 하여 흥정을 마무리 짓지 못하게 되자 독도를 욕하테버렸으면 좋겠다고 하던 망동과 한수 더한것이다. 독도는 조선동해 한복판 (동경 131도 52분 30초, 북위 37도 14분 30초)에 위치하고있는 섬으로서 큰 섬 동도와 서도를 중심으로 30개의 크고작은 섬들로 이루어져있다. 독도는 장기간 무인도로 있다가 1954년부터 사람들이 상주하기 시작하여 유인도로 되였다. 남조선괴뢰들은 이러한 사실에도 불구하고 독도주변수역을 《공동금제수역》으로 정함으로써 독도의 존재를 스스로 부정하였다.

《어업협정》에서 독도주변수역을 《공동금제수역》이라고 규제한것은 다음으로 독도의 법적소속을 부정한것이다. 독도가 조선의 고유영토라는것은 력사적으로, 법률적으로 확인되였으며 일본도 그것을 여러번 명백히 인정하였다. 국제적으로 무인도의 법적소속에 관한 위력한 증거로 인정되고있는 탐험, 점유, 이용현적과 소속을 위한 국가의 립법적조치의 전개로 보아 독도는 우리 나라의 령토이다. 우리 나라와 일본의 력사 사료들과 문헌들에 의하면 우리 신료들은 거의 500년 이전시기에 섬을 발견하고 그때로부터 체계적으로 어업거점으로 리용해왔다. 반면에 일본은 18세기말에 시르레시아 조선동해에 독도가 있다는것을 알게 되였다. 이것은 일본이 우리 나라보다 1,000여년 이후에 섬을 발견하고 어느 한때 어업거점으로 리용었다는것을 실증해주고있다. 립법적견지에서 볼 때에도 우리 나라는 거반 512년에 독도를 강원도 울릉현에 소속 (신라지증왕) 시키는 국가적조치를 취했다. 그런데 일본은 1905년 《시마네현 고시 40호》로서 섬을 시마네현에 《소속》시킨다는 지방적조치를 취했다. 이것은 일본이 우리 나라보다 1,400년이나 늦이 섬을 지배의것이라고 주장했다는것을 보여주고있다.

령토의 법적소속을 직관적으로 보여주는 지도로기로 보아도 독도는 조선의 섬이다. 우리 나라가 18세기말에 발간한 최초의 독각신해지도 (현재 남조선 상상출판사박물관에 보관되여있음)에 울릉도와 독도를 조선의 섬으로 표기한 이후 우리 나라와 다른 나라들에서 발간한 모든 조선지도들마는 독도가 명백히 조선의 섬으로 표기되여있다.

일제의 조선강점 이전시기에 나온 일본지도들에도 독도를 자동의 섬으로 표기한것이 없으며 그 이후 조선에 대한 일제의 식민지통치시기에 발간한 지도들중에서도 일부 지도에는 섬을 지웠의것으로, 다른 일부 지도들에는 섬을 조선의것으로 서로 다르게 표기하였다. 독도의 법적소속에 대한 이러한 실례로부터 일본도 독도가 조선의 섬이라는것을 수차 공식적으로 인정하였다. 우리 나라의 열렬한국어민 안용복이 1693년과 1696년 두번에 걸쳐 일본 호키주에 건너가 때수에게 일본세작들이 울릉도와 독도에 침입하여 학랑행위를 감행하는데 대하여 강경히 항의하자 때수는 물론 도꾸가와막부중앙정부도 독도가 조선의 섬이라는것을 인정하고 일본어민들의 도항을 금지시키겠다는 공식의표문서를 우리 나라에 보내여왔다. 일본은 제2차. 시데대전이후에도 그것을 인정하였다. 일본은 일본영도권에 포함될 큰 섬을 지워한 포츠담선언 (1945년)과 작은 섬을 지워한 전승국합의문서의 두번에 걸쳐는 울고 (1948년)를 정식수락했다. 그런데 이 선언과 울고를 리용는 독도가 지워지지 않았다. 이것은 바로 일본이 독도를 자동의 섬이 아니라는것을 공식인정한것이다. 또한 일본은 조선의 본토와 제주도, 거문도, 울릉도 (독도 포함)에 대한 일본의 모든 권리, 권원, 청구권을 박탈한다고 한 샌프란씨스코대일평화조약 (1951년)에 서명하였다. 이처럼 독도의 법적소속이 명백함에도 불구하고 남조선괴뢰들은 《어업협정》에서 독도주변수역을 《공동금제수역》으로 규제함으로써 이 모든 사실을 다 부정해버렸다. 이처럼 독도의 존재를 무시하고 법적소속을 부정함으로써 괴뢰들은 우리 나라 령토주권을 포기 실해하였다.

독도주변수역을 《공동금제수역》이라고 한것은 우리 나라의 전통적인 어장의 하나인 독도주변의 물고기장을 일본에 통째로 넘겨준것이기도 하다. 남조선괴뢰들은 《어업협정》에서 독도주변수역을 《공동금제수역》으로 하고 거기에서 일본과 남조선 어민들이 물고기잡이를 《자유롭게》 한다고 하였다. 여기서 말하는 《자유》란 일본과 남조선이 어업을 공평한 마음대로 한다는 뜻이다. 이렇게 되면 결국 이 수역에서 어선수와 그 기술장비면에서 남조선이 비하여 절대적으로 우세한 일본어업이 특권을 리용하는것은 물보듯 명백하다. 이것은 남조선 100만 령세어민들의 생존권에 대한 엄중한 실해이다.

괴뢰들은 그 무엇으로써도 일본과 체결한 새 《어업협정》의 사대매국성, 반민족성을 가려줄 수 없다.

이 세상 천중에서 가장 큰 죄는 나라를 팔고 민족의 피맺힌 것 밟는것이라고 말수 있다. 그런즉 일신의 부귀영화와 정치야심달성을 위한 나라의 방조의 립장을 팔아먹는 괴뢰통치배들의 매국행위는 천추에 씻을수 없는 만고죄악인것이다.

력사와 민족은 현대판 《을사오적》의 무리인 남조선괴뢰통치배들을 절대로 용서치 않을것이다.

독도는 예나 지금이나 우리 나라의 한부분이며 그 주변수역은 우리 인민들이 수천년을 두고 고기잡이를 하며온 우리 나라의 전통적인 황금어장이다. 이 력사적사실과 법적근거는 절대불변한것이다.

변사 정 남 용

로동신문
2000.7.26

독도강탈행위를 짓부셔 버려야 한다

일본반동들이 우리 나라의 고유한 영토인 독도를 강탈하려 하고 있다.

일찌 전하와 같이 최근 일본외무성은 2000년판 《외교청서》라는것을 발표하고 여기에서 독도가 자동의 《고유한 영토》라고 주장하였다.

이것은 우리 나라의 존엄과 자주권에 대한 엄중한 침해이다.

일본반동들은 독도를 어떻게 하나 저들의 판탈인민에 넣음으로써 우리 나라에 대한 군사적위협의 우리한 표적을 이룩하려 하고 있다. 일본이 이번에 이것이 내놓고 독도를 저들의 《고유한 영토》라고 주장한것은 조선에 대한 군사적제압기나라로의 한 교퇴인것이다.

독도로 말하면 그 누구도 건드릴수 없는 우리 나라의 신성한 영토이다. 독도는 오랜 옛날부터 우리 나라의 영토였다. 우리 나라의 일찌의 력사사료들과 문헌들에 의하면 우리 신료들은 거반 500년 이전시기 독도를 발견하고 그때부터 이곳을 력사적으로 어업 등의 거점으로 리용해 왔다. 독도를 강탈코 울릉현에 소속시키는 국가적조치가 취해 진것은 거반 512년이였다.

오랜 옛날부터 울릉도사람들은 독도를 《조선동해상의 고독한 섬》이라고 불렀으며 경상도사람들은 《울도 된 섬》이라고 하였었다. 독도라는 이름은 바로 여기로부터 유래되였다.

15세기에 편찬된 우리 나라의 리상한 인쇄고전인 지리책 《동국여지승람》에는 울릉현소속 섬으로서 우산도 (독도) 와 무릉도 (울릉도) 를 기록하고 있다. 일본측 사료로서 《조선연안수로집》등에도 독도가 우리 나라 영토로 기록되여 있다.

이러한것은 독도가 오랜 옛날부터 조선인민이 판탈한 신성한 우리 나라의 영토라는것을 확증해 주고 있다.

력사는 절대로 부정할수 없다. 그렇게도 불구하고 일본반동들이 독도가 저들의 《고유한 영토》라고 주장함으로써 영토쟁탈을 위해서라면 그 무엇도 거리낌 없고 양의 드는 무리막지한 강탈과 불이라는것을 만천하에 다시금 드러내 놓았다.

이러한 수법 김일성동지께서는 다음과 같이 교시하시였다.

《일본군국주의자들은 할삼 다른 나라를 침략하려고 엿보고 있습니다.》

일본반동들은 우리 나라를 제일첫째 첫번에 대상으로 선정하고 있다. 그중에서도 먼저 머리를 침략의 발자국을 떼어 놓으려 하고 있는 곳이 독도이다.

그것은 우선 독도주변의 무진장한 자연부원을 통이 하기 위해서이다.

독도주변해역은 수심자원이 매우 풍부하다. 이곳은 옛날부터 물개의 일종인 해표가 많이 서식하는 곳으로 유명했다. 남어, 고등어, 멸치, 울돔이, 고래, 신부동도 많다. 이런것으로 하여 독도주변해역은 요충도 큰 어장으로 되고 있다.

최근에는 독도와 그 주변에 천연가스가 많이 매장되여 있다는것이 밝혀 졌다.

오늘 전 세계가 인정하다싶이 공업의 주되는 원동력이여 《자원》을 불러주는 원동가 자금처럼 상각한 문제로 제기될 때는 일찌기 없었다. 그것은 원유매장량에 한계가 있고 날이 갈수록 그 바닥이 드러나고 있기때문이다. 이로부터 21세기에 원동을 대신할수 있는것이 천연가스라고 하고 있다. 세계 여러 나라들이 《천연가스전략》에 관심을 돌리고있는것도 결코 우연하지 않다. 이러한 《천연가스전략》실현에서 일본반동들이는 독도를 돌이고 있는 곳이 다름 아닌 독도인것이다.

일본반동들은 오래전부터 독도주변의 자연부원을 타고 앉아 거탈하기 위해 집요하게 획동하여왔다.

그 하나가 《어업협정》조약을 들이다.

남조선괴뢰들은 이번에 《협의선》이라는것이 있었다. 일본반동들은 그것이 저들의 허수를 제우는데 방해로 된다고 하면서 없앨것을 강력히 요구하고 나와 남조선일본 《협정》을 조작할 때 그 내용의 하나로 《협의선》대신 《어업협정》을 체결할것을 내놔먹어고 성사시켰었다. 그러나 남조선인민들의 항의규탄으로 새로운 《어업협정》을 맺지 못하고 있었다. 그러다가 1996년부터 본격적으로 달라붙었다. 일본은 여러차례 퇴탕을 벌려 놓고 남조선에 한일간 입헌을 가하였다. 마침내 《어업협정》이 체결되였다. 지난해 1월에는 그 비준서를 교환함으로써 그것을 정식 발효시켰다. 이 《협정》에 의하여 독도를 나누는 제주도남쪽에 있는 대륙붕경계획정구역의 80%를 일본이 차지하게 되였다.

일본은 법률적인 남조선일본 《협정》을 체결함후 남조선에 이러해지될 기여 돌이 남조선을 이이 서들의 상품판매시장으로, 자본주하지로, 값싼 로동력의 착취지로 선전시킨다, 그러나 일본반동들은 이에 만족하지 않고 남조선을 저들의 자원원천지로 세웁게 전면시킬것을 획책하고 있는것이다.

일본반동들이 노리는 다른 하나의 목적은 독도에 조선인들을 위한 군사시설만을 막자는것이다.

타시말하여 일본반동들은 독도를 군사기지화하여 우리 나라에 대한 군사적위협이나리고를 강행하는데 적극 리용하자는것이다.

지금 일본반동들은 조선인도 《유사시대응》 따 우리의 《핵》 및 미사일위협》 등을 운운하여 조선침략의 군사적준비와 그 합법화등을 서슴없이 다그치고 있다.

일본이 독도를 가로 타고 앉아 이 지역을 저들의 《일도일》으로 선포하고 군사동등을 강화할것은 명백하다. 일본반동들은 우리 나라의 고유한 섬을 이처럼 하나씩 빼앗는 방법으로 군사적제압을 실현하여 침조방상아를 이루어 보려 하고 있다.

일본반동들의 독도강탈행위는 매우 엄중한 단계에 이르고 있다.

얼마전 일본정부는 일본인조차를 독도에 옮겨 주는 행정조치를 취했다고 한다. 이것은 일본반동들이 독도강점에 본격적으로 앞서나고 있다는 위험신호이다.

더욱 간과할수 없는것은 일본의 독, 리, 공 《자위대》 무력이 최근 이로지마에서 비밀리에 《독도탈환훈련》이라는것을 감행한 사실이다. 남조선의 한 강지는 이에 대하여 성명에서 《일본은 일로의 기회에 정치적 또는 군사적방안, 이 두 방안을 배합하여 독도를 강탈하려 함이 명백하다.》고 했다.

일본반동들은 독도에 조직을 옮긴 일본인을 심의 이는 한 곳에 《정착》시키고 《자위대》가 이를 《보호》한다는 구실로 무력을 상륙시키려 하고 있는것이다. 독도에 대한 일본군국주의사동의 새침은 눈앞의 현실로 되고 있다.

일본은 정희가 아니라 전쟁을 꿈꾸고 있으며 조선에 대한 군사적제압의 기회만을 노리고 있다.

일제는 지난 날 40여년간이나 우리 나라를 비열하고도 리악한 군사적강점통치를 실시함으로써 우리 인민에게 막대한 피해를 들이웠다. 일본은 마땅히 이에 대해 사죄하고 보상해야 한다.

그러나 일본반동들은 그렇게 하지 하지 않고 있다. 그들은 사죄 보상은커녕 오히려 독도마저 자동의 《영토》라고 하면서 강탈하려 하고 있다.

조선서동의 일한인 일본반동들의 독도강탈행위를 짓부셔 버려야 한다.

조선서인은 일본반동들이 신성불가침의 우리 영토를 침도하려는데 대하여 절대로 용서치 않을것이다.

일본반동들은 우리 인민의 의지를 똑바로 알아야 하며 독도를 강탈하려는 허황한 꿈을 버려야 한다.

김 종 은

로동신문
2005.4.1

민족의 단합된 힘으로 외세의 지배와 간섭책동을 단호히 짓부셔버리자

독도문제에 뻗친 미국의 마수

최근 남조선에서 일본의 독도강탈책동을 단죄하는 투쟁이 힘있게 벌어지고있는 가운데 미국이 일본반동들의 영토팽창책동을 외곡시 부추기고있다는 소문들이 흘러나오고있다. 일이 이러한 만큼 일본반동들의 영토팽창책동을 분쇄하는 데서 미국의 죄악을 폭로시키는 것은 매우 시급한 문제로 제기된다고 할수 있다.

지난 5월 남조선에서 일본의 독도강탈책동을 단죄하는 투쟁이 힘있게 벌어지고있는 가운데 미국이 일본반동들의 영토팽창책동을 외곡시부추기고있다는 소문들이 흘러나오고있다. 일이 이러한 만큼 일본반동들의 영토팽창책동을 분쇄하는 데서 미국의 죄악을 폭로시키는 것은 매우 시급한 문제로 제기된다고 할수 있다.

이러한 사실은 미국이 일본의 독도강탈책동을 묵인하는 것에 그치지 않고 그것을 조장하고 부추기고있다는 것이 미국의 죄악이라는 것을 잘 말하고있다.

지난 5월 남조선에서 일본의 독도강탈책동을 단죄하는 투쟁이 힘있게 벌어지고있는 것은 미국이 일본의 독도강탈책동을 묵인하는 것에 그치지 않고 그것을 조장하고 부추기고있다는 것이 미국의 죄악이라는 것을 잘 말하고있다.

미국이 일본의 독도강탈책동을 묵인하는 것은 미국이 일본의 독도강탈책동을 조장하고 부추기고있다는 것이 미국의 죄악이라는 것을 잘 말하고있다.

미국이 일본의 독도강탈책동을 조장하고 부추기고있다는 것은 미국이 일본의 독도강탈책동을 묵인하는 것에 그치지 않고 그것

3. 역사적 측면

1) 전근대 시기 : 조선의 무주지 선점과 실효적 지배·이용

- 무주지 선점과 실효적 지배·이용이 역사적으로 오래 지속되어 왔음.
- 독도는 자연지리적/경제생활영역/법적지위에서 "울릉도의 부속 섬"이었음.
- 역대 왕조들은 울릉도와 독도를 함께 기록으로 남겼음.

- <고려사>, <세종실록지리지>, <신증동국여지승람>

- ① 시기 : 신라가 우산국을 정벌하여 조공관계 유지한 시기.
- ② 시기 : 고려 정부에서 관리들을 파견하여 직접 통치한 시기.
- ③ 시기 : 조선 정부가 공도(空島) 정책을 실시한 시기.
- ④ 시기 : 독도를 울도군으로 편입 후 대한제국 칙령을 발표한 시기.

3. 역사적 측면

1) 전근대 시기 : 조선의 무주지 선점과 실효적 지배·이용

- 조선 정부는 1900년 국제법 체제의 요구에 맞게 '칙령 제41호' 공포.

  칙령 제41호 울릉도를 울도로 개칭하고 도감을 군수로 개정할 것.

  제1조. 울릉도를 울로라 개칭하야 강원도에 부속하고 도감을 군수로 개정하야 관제 중에 편입하고 군등은 5등으로 할 사.

  제2조. 군청 … 구역은 울릉전도와 죽도, 석도를 관할할 사

  …

  광무 4년(1900년) 10월 25일

- 신라 이래 줄곧 한반도 안에 포함되어 있던 독도가 근대 국제법에 맞게 조선의 영토임을 재확인.

로동신문
2001.8.2.~3.

독도는 그 누구도 침범할수 없는 조선의 신성한 령토이다

1. 독도는 력사적으로 조선의 불가분리의 령토

조선민주주의인민공화국 력사학학회

3. 역사적 측면

2) 근대 이후 : 일본의 해외 침탈과 독도 영유권 주장

- 메이지 정부 초기 일본은 울릉도와 독도의 조선 영유권을 인정하고 있었음(태정관 보고서).
- 19세기 후반 일본에서 정한론이 대두되면서 독도에 대한 강탈 움직임 노골화(독도 임대청원 사건).
- 1905년 '시마네현 고시 제40호'를 통해 독도의 시마네현 편입 결정.
- 이때 울릉군수 심흥택이 "본군 소속인 독도"를 일본이 불법 침탈했다고 강원도 관찰사에게 보고.

4. 국제법적 측면

1) 선점의 원리 위배 및 대외 공포 미비

- 북한은 '시마네현 고시'가 일본이 독도를 어떻게 강탈하려고 했는지 실상을 드러내는 증거라고 주장.
- ① 전통 국제법상 선점의 원리에 위배되기 때문.
- ② 전통 국제법에서 요구하는 대외 공포의 원칙을 지키지 않았기 때문.

- 반면 조선은 1900년 '칙령 제41호'를 통해 독도의 영유권을 근대 국제법의 요구에 맞게 요건을 갖춤.

독도에 대한 일본반동들의 《령유권》 주장은 절대로 용납할수 없다

조선민주주의인민공화국 법률가학회 백서

1. 독도의 《시마네현편입》의 비법성

2. 전후 일본반동들의 《독도령유권》 주장의 부당성

로동신문
2004.1.29.

로동신문
2006.4.19.

독도는 신성불가침한 조선의 령토이다

조선법률가위원회 백서

오래전부터 우리 나라의 고유한 영토인 독도를 지키려고하고 갖은 성모쌓기를 다해온 일본반동들의 영토팽창기도가 그 어느때보다도 조급하고도 광범위고있다.

이미 모도들이와 같이 일본당국은 2007년부터 사용할 지리대고등학교 교과서들에 독도가 《일본영》이라는 내용을 서술하도록 지시하였다.

시단계 중학교 교과서들에 독도를 《일본영토》라고 밝히도록 작출한사실이 지시한 일본당국은 이번에 또다시 고등학교 교과서들에까지 그렇게 밝히도록 명드르려 수법 인민의 한탄같은 항의와 규탄에 도달하였다.

물없는 영토야욕에 환장 날의 망을 보는이 세계이라고 강억지를 쓰는 일본당국의 파렴치한 행위는 지금 특히 남 그리고 세계에 상고있는 일제 조선인류의 지워는 중요하는 문노를 지나고있다.

독도가 조선영토로 우리 민족 고유의 영지라는것은 력사자료상 비롯하고는 국제법상에서 파렴치한 행위는 지금 특히 남 그리고 세계에 상고있는 일제 조선인류의 지워는 중요하는 문노를 지나고있다.

독도가 조선영토로 우리 민족 고유의 영지라는것은 력사자료상 비롯하고는 국제법상에서 파렴치한 행위는 지금 특히 남 그리고 세계에 상고있는 일제 조선인류의 지워는 중요하는 문노를 지나고있다.

그렇게도 분구하고 일본반동들은 이두번 력사적, 법률적리량성도 없는 《독도영유권》을 고집하며 최근에는 정부까지 직접 나서서 고등학교 교과서 동을 외국어 출판고있다.

일본반동들의 《독도영유권》주장은 력사적측면에서는 아무런 리량성도 없는 황당하고 파렴치한 궤변이다.

조선법률가위원회는 일본의 《독도영유권》주장의 비법성을 다시한번 폭로만천하며 일본반동들의 파렴치한 력사위조, 법률장세동을 만천하에 고발하기 위하여 이 백서를 발표한다.

일본의 《독도영유권》주장은 조의한 일고의 가치도 없는 《인적근거》들로 덮어씌운 비법적주장이다.

일본반동들이 독도가 자들의 땅이라고 주장하는 주요한 《인적근거》의 하나는 1905년 2월 22일의 《시마네현고시》 제40호에 의한 독도의 《시마네현편입》이다.

그러나 《시마네현고시》는 그들이 말하는것처럼 독도를 《일본영토》로 볼수 있는 법적문건으로 되는것이 아니라 20세기초 일본이 조선의 고유한 영토의 한 부분인 독도를 어떻게 강탈하려 하였는가를 온 세상에 드러내보이는 력사의 위조문서이다.

《시마네현고시》의 비법성은 한마디로 말하여 그것이 국제법상의 선점의 원칙에 전적으로 배치되는데 있다.

주인 일본이 《시마네현고시》에 의한 《독도영유권》주장은 국제적으로 공인된 선점에 의한 영토취득의 첫번째 조건을 구비하지 못하고 있다. 즉 독도는 무주지역이 아니며 선점시대부터 공동고유 영토로 나라에 소속되여있었고 우리 나라는 인계된 독도에 대한 항유권을 포기한적이 없었다.

《삼국사기》, 《고려사》, 《비변사등록》 등 정부가 편찬한 국가정사를 기록한 도서들과 《대중신록지리지》, 《신증동국여지승람》 등의 한반도도를 그리고 정부의 《중보문헌비고》 등에는 독도가 A.D. 500년전후에 우리 나라의 소국이었던 우산국의 영토로 들어있고또한 우산도(독도)와 울릉도를 나란히 조선영토로 그려넣고 있다. 이에 대해서는 1687년의 《춘추시정기》를 비롯하여 그 이후에 나온 일본의 옛 문헌들과 지도들에서도 독도가 조선의 영토라는것을 명백히 인정하고있다.

또한 국제적으로 공인된 법률적 측의 무주지역조선인 국가적사실과 그 의사의 대외적공표와 관련해서도 《시마네현고시》에 의한 《독도영유권》주장은 그 어떤 합법성도 없다.

법률적측과 관련한 의사표시행위는 반드시 자기의 최고권한의 직접적인 의사표시를 요구하며 이러한 법리를 지방자치체의 권한위사로는 도저히 인정할수 없다는것이 국제법상 공인된 법리이다.

그러나 일본은 《독도의 일본령》을 한낱의 지방관청에 지나지 않는 시마네현의 현고시 겨제하고 지방신문인 《산인신문》에 지고가 하게 고도하였을뿐이다.

당시 비교무주는 일본의 《시마네현고시》가 나오기 5년전인 1900년 10월 25일에 이미 공시 발시해오던 독도의 영유권을 근거의 국제법적고구에 맞게 명확한 법적구비조건을 갖추어서 지정 제41호의 경무령으로 공포 다시 금 대외에 법리 공표하였으며 한 보의 내용들은 우리 나라에 주재하는 외국공관들에 그대로 전달하였고 일본측 조항한 각국들은 처기에 아무런 반대의견도 제기하지 않았다.

법률리측의 시대에 조건인 선점의 대상으로 되는 지역에 대한 실효적인 점유, 리용과 관리대서도 《시마네현고시》에 의한 《독도영유권》주장은 전혀 의미없이 무고한 것이다.

독도는 지금으로부터 약 1500년전부터 조선사람들에 의해 발견되여 우리 나라의 소국이었던 우산국의 소속되여 존재하다가 512년에 신라에 통합되였으며 그 이후로 《우산도》, 《삼봉도》, 《가지도》 등으로 명명되여 한반도 동단밖이 없이 지속적으로 변해, 리용되여온 조선의 영토이다.

이상에서 보는것처럼 독도는 조선사람들에 의해 발견되여 살아서 통한되여에 살은 조선에 의하여 정유, 관리되였고 사우되여온 조선의 땅이다.

지금의 정세하에서 비기적인 무책을 일삼아가 리하여서는 국제법적고구도 사상없이 조작되여주고 수단과 방법을 가리지 않는 파렴치한 일본반동들은 세상후세로 독도에 대한 영토야심을 이루지 않고 근대주의의 세상과 함께 독도강탈책동을 벼여 로골적으로 감행하였다.

제2차 세계대전후 일본반동들이 《독도영유권》을 주장하는 《인적근거》의 하나는 제2차 세계대전말기와 직후에 현당국이 일본의 전초처리와 관련하여 발표한 선언과 각서들에 일본의 영토에서 독도를 제외한다는 영문의 규정이 있기에 준거 일본의 《독도영유권》은 개정조약도 제출 승지된다는것이다.

이것은 후에를 탐색의 기도만 일삼기만 한것이다.

1943년 11월 27일에 시명된 《카이라선언》에는 《일본은 조선 내에 및 강요에 의하여 일본이 략취한 그밖의 모든 지역으로부터 구축당한다》고 지적되였다.

1945년 7월 26일에 시명된 《포츠담선언》 제8항에서도 《카이라선언》의 조항들이 리행되여야 한다는것을 재확인하고 《일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈 및 시고쿠와 우리가 결정하는 이외 작은 섬들에 국한되여야 한다》고 규정하였다.

이 규정에 연관된 작은 섬들에 대한 법리는 그때 일본측은 전항국 최고사령부의 각서들에 의하여 명백하고 일본정부에 전달되였다.

《일본주변지역을 정치, 행정상 일본으로부터 분리할데 대한 각서》라는 명칭을 단 1946년 1월 29일부 현당국 최고사령부 각서 제677호에서는 일본의 4개의 큰 섬들과 그밖 인접한 작은 섬들에 대하여 구체적으로 명기하면서 우리 나라의 울릉도, 독도, 제주도가 일본의 주권이 미치는 범위에 속하지 않는 섬이라고 명백히 규정하였다.

또한 1946년 6월 22일에 현당국 최고사령부는 각서 제1033호를 발표하여 일본어선들과 선원들이 울이금지선을 건너와고 일본해들이 독도수역에 들어올수 없다고 하였다.

이와 함께 《카이라선언》과 《포츠담선언》 그리고 현당국 최고사령부가 발표한 각서들은 모두 력사적으로 조선의 고유영토로 인정하고 독도의 법적지위를 국제적으로 다시한번 명백히 확인하주고있다.

일본이 지금의 주권이 명사하는 영토에 독도를 포함시키지 않은 《카이라선언》와 《포츠담선언》을 준이수락한것은 정후 그날 조선의 심으로 공식인정하였다는것을 보여주고있다.

사실은 이로 이러하다.

전후 일본반동들이 《독도영유권》을 주장하여 들고나온 《인적근거》의 또 다른 하나는 1951년 9월 8일에 체결된 《대일강화조약》의 조선영역규정에 독도가 들어있지 않다는것이다.

《대일강화조약》 제2장 제2조 (a) 항에는 《일본은 조선의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다》고 규정되여있다.

일본반동들은 이 조항을 근거로 독도가 조선의 일도로 규정되여있지 않기때문에 당연히 일본의 섬으로 간주되여야 한다고 주장하고 있다.

《대일강화조약》에 규정된 울릉도는 그 부속섬인 독도에서 포함하고있는 의미로 해석되여야 한다.

그것은 독도의 제일 가까운 큰 섬이 바로 울릉도이며 독도와 울릉도와의 거리가 독도와 가장 가까운 거리에 있는 일본의 오키섬에 비해 거의 절반에 해당되기때문이다.

작은 섬을 그와 가장 가까운 거리에 있는 큰 섬의 부속섬으로 인정하는것은 국제적관례이며 이거대는 일본도 례외로 되지 않는다.

이처럼 사실은은 일본반동들이 《대일강화조약》에 의해 독도가 《일본의 영토》로 되었다는 주장이 허황하며 아무런 근거가 없다는것을 말해주고있다.

최근 일본반동들은 력사적정치에서나 국제법적정치에서 그 비법성이 너무도 명백하게 증명된 독도를 이번에서 저들의것이라고 주장하여 그것을 고등학교 교과서에까지 반영하려고 미쳐날뛰고있다.

교육의 목적을 이단에 두고 어떤 방법으로 하는가 하는것은 매우 중요하다.

력사인민선언과 정치, 사회 및 문화적정치에 관한 국제협약, 유엔아동리사선언, 아동권리협약 등 많은 국제법적문건들에서는 교육이 지향하는 목 목적은 인간의 개성및 전과 인권존중, 종족, 민족들사이의 평화와 친선도모 그리고 사회의 유익한 성원으로 준비시키는 한다는데 대하여 규제하고있다.

이러한 국제적고구에 비추어볼때 일본당국이 고등학교 교과서들 통한 평호평정학중은 단순한 교과서수정이나 정정문제가 아니라 참은 세대들에게 다른 민족들 멸시하고 아마도민족의 《우월감》, 평호아속을 주입하여 일본의 우경화와 군국화를 고취하여 나아가서 제외평장아만을 기어코 실현하보려는데 그 음흉한 목적이 있다.

독도는 이제도 소유도 제일도 영토인 조선의것으로 남아있을것이다.

주체95 (2006) 년 4월 18일
림 양

4. 국제법적 측면

2) 패전 이후 일본의 독도 영유권 주장의 모순

- 카이로선언, 포츠담선언에 규정된 반환 규정.
- ‘SCAPIN 677’과 ‘SCAPIN 1033’에 명시된 규정.
- 샌프란시스코 강화조약의 문제.

5. 맺음말

- 북한은 2000년 6·15 이전까지 남한(+일본, 미국)을 비판하는데 독도를 활용.
- 2000년대 이후 독도에 관해서는 남한 비판 기사가 사라짐.
- 북한의 독도 영유권 논리는 대부분 남한의 연구를 차용.
- "독도와 고구려와의 연관성" 등 개별 학자 의견은 '역사학회' 성명서에 배제되는 모습도 발견.
- 독도는 향후 한반도 평화 문제를 해결해 나가는데 있어서 남북이 함께 할 수 있는 연결고리.

감사합니다

‘일본’이라는 거울에 비친 독도

-미디어 담론분석을 중심으로[1)]

강국진[2)]

I. 문제 제기

새 정부 출범을 보름도 남겨 놓지 않은 4월 하순 독도를 두고 한일간에 미묘한 신경전이 벌어졌다. 일본 정부 관계자를 인용한 4월 27일 산케이신문 보도에 따르면 한국 정부가 무인기를 이용해 독도 지형과 주변 해역을 정밀 측량하려 하자 일본 정부가 항의했다. 공교롭게도 이 보도가 나왔을 당시 일본에는 대통령 당선자 윤석열이 파견한 한일정책협의대표단이 일본을 방문중이었다. 정책협의단은 24일 일본을 방문해 25일에는 외무상 하야시 요시마사와 방위상 기시 노부오, 26일에는 총리 기시다 후미오, 27일에는 지금은 고인이 된 전 총리 아베 신조 등 일본 정부 주요 인사들을 두루 만나 대통령 취임식에 일본 총리를 초청하는 문제가 관심을 끌던 차였다.

정책협의단이 일본을 방문하기 이틀 전에는 일본 외무성이 독도를 “역사적 사실에 비춰봐도 국제법상으로도 명백한 일본 고유의 영토”이며 “한국이 경비대를 상주키는 등 국제법상 아무런 근거 없이 불법 점거를 계속하고 있다”라고 주장하는 내용을 담은 ‘2022 외교청서’를 한국의 국무회의에 해당하는 각의에서 보고했다. 이 표현은 한국을 “중요한 이웃 나라”라고 지칭하는 것과 함께 등장했다. 곧바로 한국 외교부는 대변인 논평을 통해 “역사적, 지리적, 국제법적으로 명백한 우리 고유의 영토인 독도에 대한 부당한 영유권 주장을 되풀이한 데 대해 강력히 항의”한다고 발표했다. 정책협의단이 화기애애한 분위기를 연출하는 시점을 전후해 등장한 일련의 움직임은 독도 문제가 갖는 복잡미묘한 성격을 우리에게 새삼 깨닫게 한다.

정책협의단을 만난 자리에서 아베 신조는 “좋았던 시절로 빨리 돌아갔으면 좋겠다”는 발언으로 새 정부를 향한 기대를 드러냈다. 하지만 독도 문제에 관한 한 ‘좋았던 시절’이란 언제였을까. 정책협의단을 이끈 국회부의장 정진석이 청와대 정무수석을 역임했던 이명박 정부는 한일관계에 대한 의지를 공개적으로 드러냈고, 일본 정부 역시 대통령 취임식에 총리가 방문했다. 일본에선 오사카 태생인 한국 대통령 취임이 화제가 되기도 했다. 하지만 정작 이명박 정부는 대통령이 직접 독도를 방문하는 등 한일관계가 최악으로 치달았던 시기이기도 했다. 대통령 직선제 부활 이후 한일관계가 가장 순조로웠던 김대중 정부에서 독도를 다룬 국내 언론보도가 가장 적었다는 것도 독도 문제의 복합적인 성격을 드러내는 또 다른 사례라고 할 수 있다.

---

1) 이 원고는 아직 미완성입니다. 대외 공표와 인용을 자제해 주시기 바랍니다.
2) 서울신문 정치부 차장. E-mail: betulo@seoul.co.kr

독도를 둘러싼 한일갈등은 1951년 샌프란시스코 조약 체결, 1952년 한국 정부가 평화선을 선언하고 일본이 이에 항의하면서 격화된 뒤 주기적으로 높아졌다 잠복했다를 되풀이했다. 냉전 기간에는 대체로 갈등을 상호 관리하는 양상이었지만 탈냉전 이후엔 수면 위로 올라오기 시작했다. 특히 해방 60주년이기도 했던 2005년에는 일본 시마네현이 '다케시마의 날'을 제정하고 이에 맞서 노무현 정부가 독도에 대한 기존 정책을 재검토하겠다고 선언하는 등 기존과는 질적으로 다른 단계에 접어들었다. 독도를 둘러싼 갈등을 한 차례 더 증폭시킨 것은 2012년 발생한 이명박 대통령 독도 방문이었다. 당시 이명박 정부는 2012년 8월 한일군사보호호협정 체결 문제로 강력한 비판 여론에 직면하자 그해 8월 현직 대통령이 독도를 방문하는 것으로 돌파하고자 했다. 마찬가지로 낮은 지지율에 고심하던 일본 노다 요시히코 총리 역시 이 문제를 적극적으로 부각하는 것으로 대응했다. 이후 독도 갈등은 한일 양국에서 각각 반일과 혐한으로 구조화되는 양상을 보였다.

이 연구는 특정한 정치적 맥락과 제도적 유산 속에서 형성되고 진화하는 '독도 담론' 그리고 그 담론을 구성하는 프레임, 프레임의 갈등과 대립이라는 담론정치에 주목하기 위한 시도라고 할 수 있다. 독도 담론은 '논리적 일관성을 갖는 일종의 인식틀'이라고 할 수 있는 다양한 프레임을 함축하고 있다. 미디어는 의제설정과 문제정의, 진단과 처방 정보 제시를 통해 특정한 프레임을 활성화시키거나 위축시키는 '상징적 무대'로 작동하기 때문이다(Entman, 2004: 6). 이를 통해 독도 문제에 대한 이해의 폭을 넓히고 독도를 동아시아 화해와 협력을 위한 디딤돌로 새롭게 자리매김하는데 학문적으로 이바지할 수 있기를 기대한다.

II. 이론적 논의

국가정책, 그 중에서도 외교 문제는 국가의 흥망성쇠와 직결되는 중차대한 문제라고 할 수 있다. 적절한 정책을 내놓기 위해선 현상과 본질을 정확히 파악하는 것이 필수다. 이를 위해 일반적으로 강조하는 것은 '객관적인 인식'과 '실증주의적 분석이'다. 하지만 최신 연구 결과는 인간의 뇌는 결코 사물을 '있는 그대로' 보지 않는다는 걸 강조한다. 미국 사회심리학자 Sherif(1935)가 수행한 실험은 객관성에 대한 매우 흥미로운 시사점을 제공한다. 그는 소규모 집단을 어두운 방에 집어넣었는데 실험 참가자들은 눈앞에 있는 벽 중앙에서 불빛 한 점을 볼 수 있었다. Sherif는 빛이 곧 움직일 것이라고 설명했고 실험 대상자들은 그 불빛이 얼마나 멀리 움직이는지 보고하라는 지시를 받았다. 방 안이 너무 어두워 거리를 달리 측정할 방법은 없었다. 각 집단은 불빛이 얼마나 움직였는지 합의에 도달했지만 그 합의는 집단마다 제각각이었다. 사실 그 불빛은 실험 내내 제자리에 있었다. 각 집단이 합의한 것은 사실 특정한 망상이었고, 그 망상이란 사회적으로 합의된 것이었다(Babbie, 2007: 61).

특정한 사물은 물론이고 국가정책을 대할 때조차 인간의 뇌는 그때까지 쌓은 경험과 관점을 바탕으로 형성된 스키마를 기반으로 외부 정보를 해석한다.[3] 이와 관련한 대표적인 사례로 별자리를 들 수 있다. 우리는 별자리라는 특정한 선이 존재하기 때문에 별자리를 기준으로 별을 인식하지 않는다. 북두칠성을 연결하는 하얀 선이란 사실 일정한 기준에 따라 혹은 외우기 쉽도록 상상력을 동원해 창조한 것에 불과하다. 개별 문화권에선 서로 다른 별자리를 사용했기 때문에 문화권에 따라 똑같은 별도 완전히 다르게 인식하게 된다. 다른 사례로 무지개를 들 수 있다. 빨주노초파남보 일곱 빛깔 무지개란 우리의 두뇌가 장착한 특정한 내부 모델에 불과하다. 어떤 문화권에선 무지개를 세 가지 색깔로 혹은 네 가지 색깔로 구분하고, 그 문화권에 속한 사람들은 무지개를 보면서 결코 숫자 7을 떠올리지 않는다.

실증주의는 논리적으로 질서정연할 뿐 아니라 객관적인 실체에 대한 믿음을 토대로 한다. 하지만 '누가 보아도 명백하다'는 객관성은 '나는 그렇게 생각하지 않는다'는 단 한 사람 앞에서 힘을 잃을 수밖에 없다는 치명적인 결함을 갖고 있다. 결국 객관성은 객관성을 입증하기 위해 '사람의 눈'이 아닌 '사물의 눈'을 빌어야 한다(조용환, 1999: 26). 이 때문에 Babbie(2007: 60~61)는 "과학이 객관적 세계를 정확하게 반영하고 있다는 실증주의자들의 믿음은 궁극적으로는 신앙적 신뢰에 바탕을 두고 있다"고 지적한다.

이런 관점에서 본다면 독도를 둘러싼 다양한 정치적 논쟁은 물론이고 독도를 둘러싼 갈등을 어떻게 인식할 것이고 어떤 대안을 추구할 것인가 하는 정책결정 역시 객관성의 영역으로만 접근하는 것은 한계가 뚜렷하다. 그런 점에서 이 연구가 주목하는 것이 담론이라는 틀을 통해 정책에 접근하는 담론분석이다. 담론은 '과학적 언설'을 통해 정교하게 구성된 '지식'이자 진실효과를 갖는 의미 덩어리, 언표(言表, statement)를 기본 단위로 하는 언표들의 연결망이라고 할 수 있다(강국진, 2017; 강국진·김성해, 2011). 담론은 언제나 사회적으로 형성되고 역사적·사회적 맥락 속에 존재하며, 그 속에서 현실을 단순히 재현하는 것에 그치지 않고 적극적으로 재구성하는 사회적 실천으로 이해할 수 있다. 또한 의식·무의식적으로 그리고 특정한 시점에 전략적으로 유통되는 '생명주기'를 갖는다(이성택, 2006; 강국진·김성해, 2011; 강국진, 2017; 신진욱, 2011). 그러므로 물을 벗어난 물고기를 상상할 수 없듯이, 우리는 담론 안에서 생각하고 선호하고 혐오한다(신진욱, 2022).

독도를 담론분석 차원에서 분석한 선행연구는 매우 부족한 실정이다(김성해, 2013; 양준석·이기헌·조화순, 2020; 홍하은·오명원·김성해, 2014). 먼저 김성해(2013)는 동북공정과 독도분쟁 사례분석을 통해 동아시아를 둘러싼 이해관계 충돌이 미디어담론에 반영되어 있으며 현실 이해관계를 규정한다는 사실을 밝혔다. 양준석·이기헌·조화순(2020)은 1990년부터 2017년까지 한국 언론기사에 실린 독도와 센카쿠열도, 쿠릴열

3) 스키마는 "자극의 속성과 그 속성들 간의 관계를 포함한 자극들의 개념과 형태에 대한 지식을 대변하는 인지적 구조"라고 정의할 수 있다. 엔트만(Entman 2004, 176)은 "문화는 개인들 마음속에 공통적으로 발견되는 스키마의 저장고"라고 지적했다.

도 관련 기사를 대규모 역사데이터로 활용하여 동북아 해양영토분쟁에 대한 한국사회의 담론을 분석했으며, 탈냉전 초기 발생한 국제적 요인이 해양영토분쟁을 촉발했다고 결론내렸다. 홍하은·오명원·김성해(2014)는 독도 영유권 문제와 위안부, 역사교과서 문제 등을 통해 언론이 한일 갈등에 관한 집단적 기억에 어떻게 개입하는지 살폈다.

그런 면에서 '독도 담론'을 구성하는 프레임은 무엇이며, 개별 프레임이 어떻게 갈등과 경쟁을 거쳐 상호작용하는지 살피는 것은 독도 문제를 좀 더 종합적으로 살필 수 있는 유용한 방법이 될 수 있다(허창수, 2009; 신진욱, 2011; 강국진, 2017; Fox and Miller, 2001; van Dijk, 2009). 또한 담론에 주목하는 것은 독도 문제에 대한 대안적 해법을 모색하는데도 유효하다. 전근대 동아시아 질서 속에 있을 때는 '조선은 속방(屬邦)이기 때문에 조선의 외교 문제에 간섭할 수 없다'던 청나라가 유럽식 국제질서를 받아들이면서 '조선은 속방(屬邦)이니까 조선의 외교 문제에 간여할 수 있다'고 정책을 바꿨던 것에서 보듯 제도와 담론은 명확한 상호관계를 갖고 있으며, 담론의 변화는 제도변화에서 중요한 요인으로서 주목할 가치가 있기 때문이다(Schmidt, 2002; 2005).

III. 연구문제와 연구방법

1. 연구문제

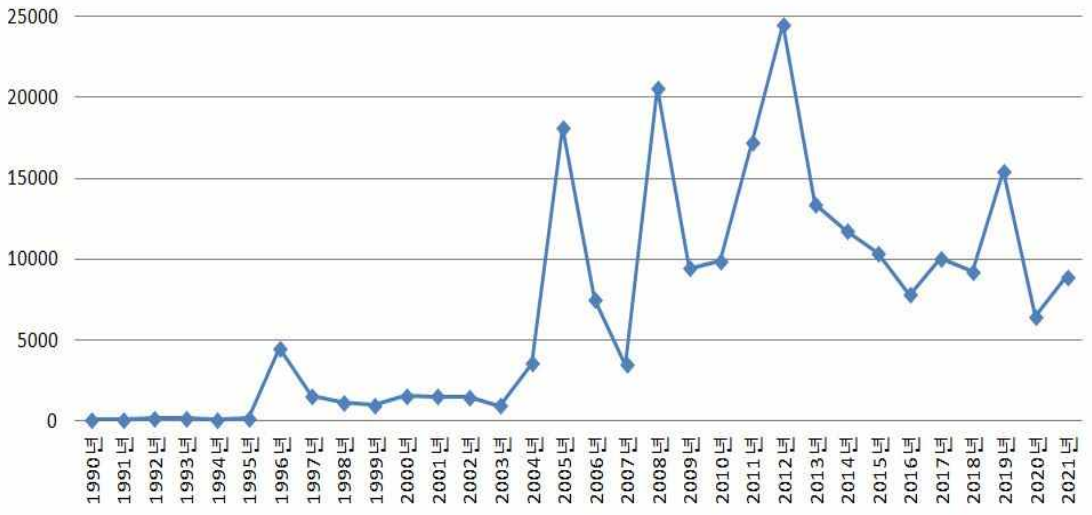
독도를 둘러싼 갈등은 1950년대 발생한 외교적 논쟁과 물리적 충돌 이후 갈등이 잠복해 있었지만 탈냉전기 이후, 특히 1994년 유엔해양법협약 발효와 1996년 비준, 그리고 2005년 '다케시마의 날' 제정과 교과서 갈등, 이명박의 독도 방문 등에서 보듯 핵심적인 한일 갈등 소재가 되고 있다. 물론 1998년 김대중-오부치 선언 등을 통해 갈등을 상호 관리한 시기도 있었지만 전반적으로 본다면 갈등이 꾸준히 증폭되고 양국 국민들의 여론 역시 악화되는 양상을 보였다. 독도와 관련한 사회적 관심 역시 비슷한 흐름이었다. 20세기 이후 발생한 독도와 관련한 주요 사건, 그리고 한국언론재단을 통해 확인한 1990년부터 2021년까지 연도별 언론보도량은 각각 아래 <표1> <그림1>과 같다.

<표 1> 독도 관련 주요 사건 일지

시기	주요 사건 일지
1905년 12월	일본, 독도를 시마네현에 강제 편입
1946년 1월	연합국 총사령부(GHQ) 지령 SCAPIN 677호 '약간의 주변 지역을 정치상 행정상 일본으로부터 분리하는 데 대한 각서'로 독도를 일본에서 분리.

1951년 9월	샌프란시스코 평화조약 체결
1952년 1월	이승만 대통령, '평화선' 선포
1965년 12월	한일기본조약 발효(조인은 6월)
1994년 11월	유엔해양법협약 발효, 200해리 배타적 경제수역제도를 신설
1996년 1월	유엔해양법협약 비준
1997년 12월	'독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법' 제정
1998년 10월	한일 공동 선언- 21세기를 향한 새로운 한일 파트너십 발표
1998년 11월	한일 신어업협정 체결
2002년 10월	일본 시마네현의회에서 다케시마의원연맹 발족
2005년 2월	일본 시마네현의회, 다케시마의 날 제정
2005년 3월	한일관계 '新 독트린' 발표
2005년 5월	'독도의 지속가능한 이용에 관한 법률' 제정
2006년 4월	노무현 대통령, '한일 관계에 대한 특별담화문' 발표
2008년 4월	이명박-후쿠다 정상회담, 한일 신시대 개척 합의
2008년 7월	일본 문부과학성, 중학교 사회과 학습해설서에 다케시마를 처음 명기
2012년 8월	이명박 대통령 독도 방문
2014년 4월	'독도는 일본 고유영토' 내용 일본 초등학교 사회 교과서 4종 검정에서 합격
2016년 3월	일본 고교 사회과 교과서 35종 중 27종 "다케시마는 일본 영토" 표현
2017년 2월	일본 문부과학성, 독도를 '일본 고유 영토'로 처음 명기한 초중등 사회과 신학습지도요령안 발표

<그림 1> 독도 관련 연도별 언론보도량



주지하다시피 독도는 역사학, 법학, 국제정치학 등 다양한 학문 분야에서 적잖은 연구성과가 축적돼 있다. 하지만 기존 연구는 독도에 대한 정책 선호를 상수로 가정한 상태에서 결론을 위한 근거를 찾는데 주력했다는 비판에서 자유롭지 않다. 하지만 '정책에 대한 선호'가 선험적으로 존재하는 것으로 간주하는 연구는 "객관과 주관의

분리, 사실과 가치의 분리(Miller & Fox, 2001, 675쪽)"를 추구한다. 하지만 정책은 결코 선험적으로 존재하는 객관성의 영역이 아니며, 일견 객관적으로 보이는 것조차 특정한 이데올로기를 반영한 담론으로서 존재한다. 그런 비판적 입장을 바탕으로 이 연구는 독도를 하나의 담론으로서 다루며, 비판적담론분석을 통해 독도를 둘러싼 사회정치적 논쟁의 맥락을 분석하고자 한다. 독도 담론이 어떤 프레임으로 구성돼 있으며, 개별 프레임이 어떤 양상으로 갈등하고 경쟁하는지 이해하고 해석할 수 있다면 독도 갈등의 해법을 도출하는 데 이바지할 수 있을 것으로 기대한다(강국진, 2017; Fox and Miller, 2001; van Dijk, 2009).

이를 위해 미디어에서 독도를 누가 어떻게 말하는지, 어떤 진단과 처방 정보를 제시하는지, 독도를 통해 '우리'와 '타자'를 어떻게 재구성하는지 초점을 맞췄다. 미디어가 특정한 제도적 맥락과 역사적 권력관계 속에서 독도를 재구성하는데 주목하는 것은 미디어가 '지적 설득과 동의 생산'이 이뤄지는 상징적 무대인 동시에 정책 선호에 미치는 강력한 영향을 끼치는 담론정치의 주요 행위자라는데 주목했기 때문이다(강국진, 2017; 강국진·김성해, 2011; van Dijk, 2009). 이런 고민을 바탕으로 아래와 같은 세 가지 질문을 던진다.

첫째, '독도'에 대한 미디어 담론의 구조는 어떻게 구성되어 있는가?
둘째, 독도에 대한 진단과 처방은 매체에 따라 어떤 차이를 보이는가?
셋째, 독도 담론에서 '우리'와 '타자'는 어떤 모습으로 재구성되는가?

2. 연구방법

이 연구는 위와 같은 연구문제를 바탕으로 1990년부터 2021년까지 <서울신문>에 실린 독도를 주제로 한 모든 사설로 분석대상과 기간으로 선정했다. 서울신문이라는 단일 매체를 분석대상으로 선정한 것은 여론지형 자체가 정파적 이해관계에 따라 양극화돼 있는 한국 상황을 고려할 때 정파적 성격이 상대적으로 적다는 점을 고려했기 때문이다. 또한 사설 분석에 집중한 것은 사설이 논설위원실에서 토론과 주제선정, 집필과 데스킹 등 다양한 단계를 거쳐 해당 신문이 제시하고자 하는 가치관과 지향점을 종합적으로 보여준다는 점을 주목했기 때문이라고 할 수 있다. 아울러 사설은 그 속성상 주제에 대한 진단과 처방을 제시한다는 점도 미디어 담론 분석에 유리한 점이라고 할 수 있다(이병욱·김성해, 2013; 이기형, 2015; 강국진, 2017).

분석대상은 서울신문 홈페이지를 활용해 수집했으며, 독도를 한 번이라도 언급한 모든 사설을 추출한 다음 단순 언급에 그치거나 주제와 관계없는 사설을 배제하는 방식을 통해 서울신문 146건, 중앙일보 107건, 한겨레 111건 등 364건을 최종 선정했다.

<표> 독도 관련 사설 보도량 추이

IV. 분석결과와 해석

1. 순수한 우리와 음흉한 타자? 독도 담론의 '진단' 프레임

(1) 일본이 '도발'하는 독도

한·일 독도 갈등은 1950년대 집중적으로 발생한 뒤 40여년간 소강상태를 유지했다. 냉전에 따른 공동전선 유지의 필요성에 따라 갈등 요소를 사전에 관리해야 한다는 암묵적인 공감대는 냉전 종식과 함께 빠르게 고갈되었다. 1990년대 이후 일본의 독도 영유권 주장으로 갈등을 빚기 시작하더니 2000년대 들어선 시마네현 '다케시마의 날' 제정 등으로 심화되었으며, 교과서 문제 등으로 일본 중앙정부가 독도 갈등의 행위자로 부각되면서 갈등이 더 심화되는 양상을 보였다. 특히 독도를 둘러싼 일련의 갈등 원인을 일본의 '도발' 때문으로 진단하며, 계속되는 '망언'이 상황을 악화시키는 것으로 진단하는 특징을 보인다. 이 글에서는 이를 '도발' 프레임으로 명명한다. 그 중에서도 서울신문과 중앙일보는 1990년대까지는 일본 '일부'의 도발이라는 점을 강조하며 과도한 반응을 자제하는 반면,[4] 한겨레는 1990년대에도 상대적으로 강경한 어조로 일본을 비판하는 경향을 보인다.[5] 물론 2000년대 이후로는 일본의 우경화, 군국주의화와 독도 문제를 연결시키는 경계심이 강해진다.

'도발' 프레임이 본격적으로 나타나는 건 노무현 정부 시기였으며, 특히 2005년 2월 일본 시마네현에서 '다케시마의 날'을 제정하는 조례안을 통과시키면서 독도는 한일 갈등의 핵으로 부상했다. '다케시마의 날' 조례안 제정은 "정신적 침략행위(서울신문, 2005/03/17)"였기 때문에 "영토 문제는 나라의 존립과 관계된다는 점에서 단호하고 적극적인 대응이 필요(한겨레, 2005-02-25)"한 사안이었다. "시마네현이 '다케시마의 날' 조례안을 철회하든지, 아니면 중앙정부 차원에서 조례안은 효력이 없다고 선언해야 이번 파문은 해결(서울신문, 2005/03/19)"될 것이기 때문이다. 더 나아가 "일본 지도층이 전후세대로 재편되면서 침략전쟁을 반성하는 분위기가 약해지고" 있

4) 서울신문의 경우 "일본이 자꾸만 문제를 만드는 것은 외교적으로 해결이 불가능한 일이라도 연례적으로 문제를 제기해 놓았다가 국제환경이 바뀌는 상황이 전개되면 이용할 수도 있다는 계산(서울신문, 1996/01/27)"이라거나 "일본의 정치인들이 이 문제를 정치적으로 이용하려 해서는 안된다(서울신문, 1996/03/03)"는 진술문이 대표적이다.
중앙일보에선 "독도문제는 일본과의 협상대상이 될 수 없다. 역사적으로나 법적으로나 우리 땅이기 때문이다. 진정한 한일간의 협력과 우호를 위해 일본정부의 자제를 기대한다(중앙일보. 1996.02.14)"와 "한일(韓日) 양국정부는 20일 각기 발표한 2백해리 배타적경제수역(EEZ) 선포방침에서 문제가 됐던 독도에 대해 비교적 절제된 입장을 나타냈다. 두 나라 관계의 장래를 위해 다행스러운 일이 아닐 수 없다(중앙일보, 1996-02-21)가 대표적이다.

5) "독도문제만이 아니라 과거 침략에 대해서조차 진정으로 반성하지 않은 채 망언을 거듭하는 일본의 오만방자한 자세를 고치지 않는다면 앞으로 한-일 관계가 제대로 발전하기를 기대하기는 아예 그른 일이다. … 우리는 한국정부가 이러한 일본의 거듭되는 '도발'에 단호하고 분명한 태도를 보이기를 촉구한다(한겨레, 1996-02-11)"는 진술문이 대표적이다.

으며, 더 나아가 “군국주의·국수주의적 우경화가 갈수록 강해지는 현상이 심각하다(서울신문, 2005/03/18)”는 점을 원인으로 지목한다. 이는 자연스럽게 “일본의 독도 야욕은 단순한 영토 논란이 아니며, 우경화와 군국주의 회귀의 상징(서울신문, 2006/04/26)”이자 “일본이 과연 우리의 좋은 이웃이 될 수 있는 나라인지 의문을 갖게(한겨레, 2005/03/14)” 한다는 진단으로 이어졌다. “독도를 국제분쟁화하겠다는 오랜 의도와 연관된 것으로 보인다(한겨레, 2006-04-17)는 우려 다음에는 일본이 무력충돌을 일으킬 가능성에 대비해 “독도 우발사태 매뉴얼을 다시 다듬어야 한다(서울신문, 2005/03/18)”는 주문까지 나왔다.

중앙일보는 시종일관 “경제적 측면은 말할 것도 없고, 북핵 문제 공조 등 협의할 일이 허다(중앙일보, 2005/03/27)”하다며 한일 협력을 중시하는 입장을 보이는데, 그런 상황인식으로 보더라도 독도 문제는 “독도 때문에 다른 분야의 한.일 관계가 손상(중앙일보, 2005/03/27)”될 수 있다는 점에서 우려스러울 수밖에 없었다. “동아시아에서 자유민주주의 제도와 인권, 시장경제의 관점에서 볼 때 한국과 일본만큼 가까운 나라도 없”는 상황에서 “일부 국수주의 세력 때문에 관계를 파국으로 이끄는 것은 양국만이 아닌 동북아·세계의 불행(중앙일보, 2005-03-17)”일 수밖에 없기 때문이다.

이명박 정부는 초기만 해도 2008년 4월 이명박-후쿠다 정상회담에서 ‘미래지향적인 한·일 신시대’ 선언을 내놓는 등 한일관계가 원만하게 복원될 것이란 기대감이 높았다. 하지만 실제론 노무현 정부 당시보다도 갈등의 골이 더 깊어지는 결과를 초래했다. 이미 2008년 4월부터 “일본 외무성이 홈페이지에 ‘독도의 영유권에 관한 우리의 일관된 입장’이란 게시물을 올려놓고는 우리 측의 항의에도 불구하고 그대로 두고 있다(서울신문, 2008/04/10)”는 불협화음이 나오는 등 ‘도발’ 프레임이 활성화됐다. 일본이 교과서에 ‘독도는 일본땅’이라고 명기한 것 역시 “국가 간 신의를 저버린 배신행위(중앙일보, 2008-05-20)”일 수밖에 없었다. 이명박 정부 초기에도 일본에 유화적인 대일정책에 비판적이었던 한겨레가 이 시기 내놓은 사설 제목이 “굴종 대가로 일본에 뺨 맞은 정부(한겨레, 2008/05/18)”였다는 건 상징적이다.[6)]

(1) 일본이 자꾸만 문제를 만드는 것은 외교적으로 해결이 불가능한 일이라도 연례적으로 문제를 제기해 놓았다가 국제환경이 바뀌는 상황이 전개되면 이용할 수도 있다는 계산이다(서울신문, 1996-01-27).

(2) 일본의 역사교과서 왜곡은 단순히 자존심 회복 차원이 아니다. 팽창주의, 군국주의의 길을 다시 가려는 노골적 움직임이다. 독도 등 영토야욕도 그 연장선에서 표출되고 있다(서울신문, 2005-04-06).

(3) 틈만 나면 역사교과서 왜곡, 독도 영유권 주장, 군비강화 등 말 따로 행동 따로의 모습을 보여 왔다(서울신문, 2009/09/25).

6) “이런데도 이명박 정부는 여전히 과거를 묻지 않겠다고 할 것인가? 정부는 독도에 관한 턱없는 주장을 펴고 있는 일본에 강력한 항의의 뜻을 전하고 국제사회에서 그들의 턱없는 주장이 더는 유포되지 못하도록 철저한 대응책을 마련해야 한다(한겨레, 2008/05/18).”

(4) 기회가 있을 때마다 독도를 국제 분쟁 지역으로 몰아가려는 일본의 망동도 어느 때보다 경계하지 않을 수 없다(서울신문, 2016-07-14).

'도발' 프레임은 박근혜 정부에서도 동일하게 이어진다. 일본은 여전히 "독도를 분쟁지역화해서 국제사법재판소에서 다퉈 보자는 흑심(서울신문, 2013/08/09)"을 갖고 있으며 이는 "스스로 정상국가의 자격을 갖추지 못했음을 자인하는 꼴(서울신문, 2013/08/16)"이다. 이로 인해 "한·일 두 나라의 미래지향적 관계 구축은 요원하다(서울신문, 2014/03/25)"고 할 수 있다. 아베 정부가 집단자위권 행사가 가능하도록 방침을 바꿔나가고 평화헌법 개정까지 공언하는 영향으로 집단자위권 문제에 대한 경계심이 강해지는 것도 이 시기 특징이다. "'동맹국이나 주변국이 위협받은 것을 빌미로 반격할 수 있다'는 취지의 집단자위권이 유사시 한반도에 적용될 경우를 상정해 보자. 일본 자위대가 미·일 군사동맹에 기초해 북한 사태 등에 개입할 근거가 된다. 독도를 분쟁수역화하려는 일본의 군사 행동에 빌미를 줄 개연성도 배제하기 어렵다(서울신문, 2015/07/17)."

(2) 과거사 부정과 역사왜곡, '망언'에 시달리는 독도

담론 차원에서 볼 때 독도 문제의 발생 원인은 일본의 역사인식에서 비롯되며, 이는 과거사를 부정하는 주기적으로 발생하는 일본측 관계자의 망언으로 구체화된다. 1996년 2월 12일자 사설 제목이 <일본은「독도망언」을 철회하라/진정한 한일선린을 위해>인 것에서 보듯 역사를 왜곡하는 망언은 독도 갈등을 일으켜 한일관계를 훼손하는 뇌관이라고 할 수 있다. 그런데도 일본은 "기회 있을 때마다 주권을 침해하는 발언과 행동을 일삼아(서울신문, 1992/03/02)" 왔을 뿐 아니라 "고질병의 재발 같은(서울신문, 1996/02/12)" 행태를 되풀이하고 있다. 이명박 정부 초기 한일관계 개선을 희망하면서 전제조건으로 등장한 것이 "일본이 과거사 및 독도 문제를 돌출시키지 않으면 양국 관계는 미래로 나아갈 기회를 맞는다(서울신문, 2008/01/19)"였다. 한국의 관계 개선 의지를 번번이 좌절시킨 건 "줄곧 과거사와 독도 영유권에 대한 일본 정부 당국자나 정치인들의 반역사적이고 몰이성적인 망언(서울신문, 2011/08/02)"이었기 때문이다. 그런 면에서 한·일 관계는 "인화성 강한 불씨들이 도처에 잠복"해 있는 "깨지기 쉬운 유리그릇"이고, 그런 만큼 "절제 있는 언행이 한·일 관계 개선의 열쇠(중앙일보, 2008-03-03)"였다. 다음 진술문은 이런 진단을 전형적으로 표현하고 있다.

(5) 사실 독도를 일본영토라고 우기는 일이나 시도 때도 없이 터져나오는 일부 일본 보수정객들의「망언」이 따지고 보면 모두 일본의 잘못된 역사 인식에서 비롯되고 있다(서울신문, 1996/07/15).

(6) 일본이 독도 영유권을 주장하거나 역사를 왜곡하는 언행을 하면 양국관계는 언제든지 다시 가깝고도 먼 나라가 될 수밖에 없다는 점은 그동안 한·일관계의 역사가 말해 주고 있다(서울신문, 2009/01/13).

(7) 돌이켜보면 한국 정부의 이 같은 선의는 줄곧 과거사와 독도 영유권에 대한 일본 정부 당국자나 정치인들의 반역사적이고 몰이성적인 망언 때문에 수그러들 수밖에 없는 상황이 조성됐다(서울신문, 2011/08/02).

(8) 독도의 영유권 주장도, 야스쿠니신사 참배도 계속하고 있다. 진정한 사과와 뉘우침이 없기에 용서도 없는 상황이다(서울신문, 2016-04-13).

2009년 8월 일본 민주당 정부가 정권교체에 성공한 뒤 나타난 기대감과 실망감 역시 흥미롭다. 초기만 해도 독도 문제에 긍정적인 영향을 기대하는 목소리가 컸는데, 민주당 정부가 동아시아 평화를 강조했다는 게 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 일본 정권교체를 다룬 사설이 자민당과 민주당을 비교한 대목은 독도 문제의 원인을 무엇으로 진단하는지 잘 보여준다. 먼저 자민당에 대해선 "틈만 나면 북한 핵문제를 빌미로 핵무장론을 꺼냈고, 역사교과서와 독도 문제 왜곡을 일삼았다(서울신문, 2009/08/31)"거나 "틈만 나면 역사교과서 왜곡, 독도 영유권 주장, 군비강화 등 말따로 행동 따로의 모습을 보여 왔다(서울신문, 2009/09/25)"고 비판했다. 이에 비해 민주당에 대해선 "군사력 증강을 비롯한 우경화에 반대하고 있으며, 북한과의 대화를 확대한다는 방침을 천명해놓고 있다. 하토야마 유키오 민주당 대표는 야스쿠니 신사 참배에 반대하고 자민당 정권보다 유연한 과거사 인식을 갖고 있다. 따라서 과거 같은 한·일 간 역사 갈등은 줄어들 소지가 많을 것으로 여겨진다(서울신문, 2009/08/31)"고 전망했다. 군사력 증강이나 야스쿠니 신사 참배 등 우경화 움직임에 반대하고 과거사 인식이 유연하다는 점에서, 그리고 "과거사에 치우쳤던 한·일 관계"를 대표하는게 "독도 문제"라는 걸 고려하면 "그의 '우애의 철학'이 한·일 관계는 물론이고 동아시아 전체의 공리공복(共利共福)에 보탬이 되기 바란다(중앙일보, 2009-09-16)"라는 기대는 자연스런 귀결로 보인다. 특히 2009년 9월 한일정상회담에서 하토야마 유키오 일본 총리가 "민주당 새 정부는 역사를 직시할 용기를 갖고 있다"고 밝힌 것은 기대를 더 키우는 요인이 됐다(서울신문, 2009/09/25).

기대가 실망으로 바뀌는 건 그리 오래 걸리지 않았다. 가와바타 다쓰오 문부과학상이 "독도는 일본의 고유 영토"라고 발언해 논란을 일으켰고 곧바로 "자민당에서 민주당으로 정권교체는 됐지만 일본의 영토와 역사 인식은 한 치도 변하지 않았음을 우리는 직시해야 한다(서울신문, 2009/12/26)"는 평가가 나왔다. 2010년 2월 오카다 가쓰야 외상이 한일 외교장관 회담 기자회견에서 한일병합과 관련해 "한국인들이 나라를 빼앗기고 민족의 자긍심이 깊이 상처받은 일이었다고 생각한다"고 밝히기도 했지만 3월에는 에다노 유키오 일본 행정쇄신상이 "중국이나 한반도가 식민지로서 침략을 당하는 쪽이 된 것은 역사적 필연이었다"고 주장했는데 강연장소가 하필 시마네현이었다. 오카다 외상 발언은 당시엔 사설로 다뤄지지 않았던 반면 에다노 행정쇄신상 발언은 즉각 "일본 고위직 인사들의 고질적 망언병"이자 "이 정도면 구제불능에 가깝다(서울신문, 2010/03/29)"라는 표현을 쓴 사설로 다뤄졌다.

아베 정부 출범 이후 이런 시각은 더 강해졌다. 아베 정부의 일련의 행태는 "일본

군 위안부, 독도를 둘러싸고 이어온 종전 반인륜적·반역사적 행태를 이어 가겠다는 그릇된 뜻을 노골화한 것(서울신문, 2015/01/12)"이라는 점에서 독도를 넘어 한일관계 자체를 심각하게 훼손하는 것이었다. "아베 정부가 어떤 선택을 하든 과거사가 지워지고 독도의 주인이 바뀔 수는 없다. 역주행을 하면 할수록 후손들에게 물려줄 유산은 국제적 고립일 뿐이다. 일본의 비극이고, 동북아시아의 불행이다(서울신문, 2014/06/21)." 그 연장선에서 "일본이 이런 이중 자세를 버리지 않는 한 한·일 관계는 불신과 갈등의 악순환에서 벗어날 수 없(중앙일보, 2014-04-05)"으며 "일제 침탈의 과거는 숨기고 억지 주장만 미래 세대에 주입하려는 꼴(서울신문, 2015/04/07)"이라고 할 수 있다.

2. 모든 길은 올바른 역사인식으로 통한다? 독도 담론의 '처방' 프레임

(1) 올바른 역사인식

'올바른 역사인식' 프레임은 독도가 명백한 한국 영토라는 것을 역사적 정당성과 연결시켜 제시한다. 이는 역사연구 지원을 강화하고 국내외에서 교육 강화를 강조하며, 더 나아가 일본을 향해 올바른 역사인식을 가져야 한다고 끊임없이 주문하는 것으로 나타난다. 특히 독도와 관련한 한일갈등에선 독도 문제 해결은 일본이 올바른 역사인식을 가져야만 해결 가능하다는 담론전략을 일관되게 구사한다는 것을 확인할 수 있다. 이런 담론구조를 보여주는 대표적인 진술문은 다음과 같다.

(9) 일본의 왜곡된 역사인식, 보다 본질적으로는 일본 지도층의 의도적인 역사 왜곡에서 출발하고 있으므로 한·일관계의 개선은 일본의 역사인식을 바로잡는 일에서부터 출발해야 할 것이다(서울신문, 1996/07/15).

(10) 일본의 10대들은 독도가 일본 땅이라는 왜곡된 역사 교과서로 교육을 받고 있다. 이들이 성인이 된 뒤에는 독도가 일본 영토라는 잘못된 신념을 머릿속에 새긴 채 독도 문제를 바라보게 될 것이다(서울신문, 2011/07/20).

(11) 겸허한 자세로 역사를 직시하겠다던 하토야마 정부는 독도에 대한 영유권 교육을 강화하고 있다. 일본이 먼저 반성을 실천으로 보여주고, 한국이 용서와 화해의 손을 내밀 때 비로소 미래 100년의 문은 열릴 것이다(중앙일보, 2010-04-15)

(11) 일본은 독도와 과거사에 대한 일그러진 미몽(迷夢)에서 벗어나지 못한 채 스스로 국가적 자존을 갉아먹는 행태를 거듭하고 있다(서울신문, 2012/08/24).

(12) 제대로 된 시민 교육, 역사 교육을 통해 이웃 나라와 상호 번영할 방법을 찾을 수 있다. 지금처럼 과거 역사를 부인하고 반성하지 않은 채 왜곡된 역사 인식을 심는다면 한일 관계 개선은 요원해질 수밖에 없다.(서울신문, 2021-08-18)

전형적인 사설을 보면, 독도를 일본 영토라고 주장하는 현상을 비판한 뒤에는 "따지고 보면 모두 일본의 잘못된 역사 인식에서 비롯되고 있다"는 진단과 "한·일관계의

개선은 일본의 역사인식을 바로잡는 일에서부터 출발해야 할 것(서울신문, 1996/07/15)"이라는 처방이다. 올바른 역사인식이 독도문제 해결의 관건이라는 처방은 때로는 "과거사와 독도를 연관시켜 일본이 다시 도발할 엄두를 갖지 못하도록 몰아붙여야 한다(서울신문, 2006/04/24)"에서 보듯 과거사 문제가 독도 영유권 주장의 정당성을 위한 수단으로서 기능하는 맥락도 담고 있다.

'올바른 역사인식'을 핵심 처방으로 제시하는 담론구조는 2000년대에도 변함없이 되풀이된다. "태평양전쟁 패전 60주년을 맞은 올해만도 반성은커녕 독도 영유권을 주장"하는 것은 "일본이 자신들이 저지른 잘못을 부정하고 책임을 외면해 온 것(서울신문, 2005/10/18)"에서 연유한다는 진술문이나, "지금처럼 과거 역사를 부인하고 반성하지 않은 채 왜곡된 역사 인식을 심는다면 한일 관계 개선은 요원해질 수밖에 없다(서울신문, 2021/08/18)"고 규정하는 진술문이 대표적이다. 독도 영유권과 관련한 역사자료를 발굴했다는 소식은 '올바른 역사인식'을 강화하는 기제로서 대서특필된다. 일본인이 독도 관련 역사적 자료를 제시하는 것 역시 '올바른 역사인식'을 가진 사례로 거론된다. 2012년 독도를 일본 영토에서 제외해놓은 옛 지도를 공개했던 일본인 고지도 수집가 구보이 노리보씨와 도쿄가쿠게이(東京學藝)대 기미지마 가즈히코(君島和彦) 교수는 각각 "양심이 살아 있는 일본인이 존재(서울신문, 2012/08/30)"와 "일본 지성계의 살아있는 양식(중앙일보, 2008/07-26)"으로 칭송받는다.[7)]

이처럼 올바른 역사인식을 갖고 있는, 양심이 살아있는 사람이 늘어나려면 교육이 중요한 문제가 될 수밖에 없다. 자연스럽게 일본 역사교육 동향에 매우 민감해진다. "일본의 10대들은 독도가 일본 땅이라는 왜곡된 역사 교과서로 교육을 받고 있다. 이들이 성인이 된 뒤에는 독도가 일본 영토라는 잘못된 신념을 머릿속에 새긴 채 독도문제를 바라보게 될 것이다(서울신문, 2011/07/20)"처럼 올바른 역사교육을 받지 못한다면 "독도와 과거사에 대한 일그러진 미몽(迷夢)에서 벗어나지 못한 채 스스로 국가적 자존을 갉아먹는 행태를 거듭(서울신문, 2012/08/24)"할 것이기 때문이다.

(2) 차분한 대응

'차분한 대응' 프레임은 1990년대, 특히 김영삼 정부 당시 사설에선 차분하고 냉정하게 상황을 관리해야 한다는 인식을 통해 강하게 나타난다. 이 프레임은 한일우호라는 전략적 목표를 위해 '독도'라는 잠재적 혹은 직접적 갈등 사안을 관리해야 한다는 인식을 바탕에 깔고 있다. 특히 이 프레임은 한국은 물론이고 일본에게도 동일하게

---

7) "1951년에 만든 총리 부령 24호와 대장성령 4호에서 '과거 식민지였던 섬'과 '현재 일본의 섬'을 구분하면서 독도를 제주도, 울릉도와 함께 일본의 섬이 아닌 것으로 규정한 것으로 확인됐다. 일본 정부는 문제의 법령들이 족쇄가 될 수도 있음을 인식하고 검은 줄로 지워 은폐 시도까지 한 것으로 드러났다. … 독도 영유권 제외 법령은 일본의 주장이 억지임을 밝혀주는 뼈아픈 증거 자료가 아닐 수 없다(서울신문, 2009/01/05)."
"1946년 독도를 일본 영토에서 제외시키고 독도 12해리 이내에 일본어선의 접근을 막은 연합국최고사령부지령(SCAPIN) 제677호·1033호는 여전히 효력을 갖는다. 대장성 고시 654호는 일본이 그 결정을 인정하고 실행한 결정적 증거로, 그냥 발견에 머물 수 없는 중요한 단초라 할 수 있다(서울신문, 2009/11/17)."

요구하는 프레임이라는 게 특징이다. 매체별로 보면 서울신문은 2000년대 이후엔 대체로 쇠퇴하는 양상을 보이고, 중앙일보는 전반적으로 일관되게 차분한 대응을 강조한다. 이에 비해 한겨레는 상대적으로 단호하고 강력한 대응을 강조하는 한다.

"하루 빨리 독도망언을 철회하고 한·일관계를 정상화시키는 보다 커다란 국익을 좇기를 진심으로 권고한다(서울신문, 1996/02/12)"는 처방의 밑바탕에는 독도로 인한 한일 갈등이 "양국의 국익을 모두 해치는 일(서울신문, 1996/02/12)"이고, 더 나아가 독도 갈등을 격화시키는 행동은 "양국간에 불필요한 외교마찰을 빚을 수 있고 그렇지 않아도 터지기 쉬운 양국의 국민감정을 건드릴 수 있다(서울신문, 1997/07/02)"는 인식이 자리잡고 있다. 이런 처방은 "우리는 일본 정부가 독도문제를 흔쾌히 정리할 입장이 아니라는 것도 알고 있다(서울신문, 1996/11/03)"며 일본의 입장을 이해하려는 태도와 맞닿아 있다. 그런 바탕 위에서 "그러나 이 문제는 어떻게든 풀어야 할 일본의 숙제다. … 그렇지 않으면 독도문제는 일본에 실익 없이 두고두고 한·일간의 기본관계만 뒤틀어놓는 결과를 초래할 것이다(서울신문, 1996/11/03)"라며 한일 우호를 위해 일본이 결자해지해야 한다는 결론을 이끌어낸다.

노무현 정부 이후로는 독도 문제를 둘러싼 한일 갈등이 격화되는 흐름이 이어지면서 정권 초기에는 '차분한 대응' 프레임을 유지하지만 독도 문제가 본격화되면 급격히 헤게모니를 상실하는 양상이 되풀이됐다. 노무현 정부는 초기에는 일본 우익단체의 독도 상륙 시도에 대해 "당국은 이들이 우리 영해상에 들어오는 즉시 신속하고도 단호하게 처리하고, 여론은 냉정을 잃지 않는 성숙한 자세가 필요하다(서울신문, 2004/05/05)"거나 "한·일 관계가 급속히 악화되는 것은 모두에게 바람직하지 않다. 그러려면 일본의 자세 변화가 필요하다(서울신문, 2005/03/14)"고 했다. 박근혜 정부 임기 첫 해인 2013년에도 반일 불매운동에 대해 "독도를 지키려는 애국심을 나쁘다고 할 수 없지만, 경제와 분리하는 냉정함만은 잃지 말아야 한다. 긴 호흡으로 극일에 주력해야 하겠지만, 감정적 대응은 자제해야 한다(서울신문, 2013/02/27)"는 처방이 등장했다. 차분한 대응을 위해 양국간 교류협력과 소통을 강조하는 것도 확인할 수 있다. "양국이 보다 성숙한 동반자 관계로 발전하려면 우선 문화 교류 등 다양한 교류를 통해 청년 세대 간의 소통이 중요하다(서울신문, 2013/01/04)"고 하거나 "한·일이 손잡고 협력할 때 동북아의 미래는 밝게 열릴 것(서울신문, 2013/02/15)"이라고 강조하는게 대표적이다. "일본이 이중적 태도를 버리지 않으면서 말로만 외치는 우호는 사상누각일 뿐이다(서울신문, 2005/04/08)"거나 "우리는 일본이 신뢰할 수 있는 이웃으로 거듭 나고 이를 통해 양국이 밝은 미래를 열어나가길 진심으로 바란다(서울신문, 2005/08/02)" 혹은 "일본이 과거사 및 독도 문제를 돌출시키지 않으면 양국관계는 미래로 나아갈 기회를 맞는다… 양국 관계가 신속히 정상화되도록 일본측의 협조가 있어야 하겠다(서울신문, 2008/01/19)" 등에서 보듯 '차분한 대응'의 주체가 일본 정부로 귀결되는 흐름도 확인할 수 있다.

차분한 대응의 일환으로 등장하는 해법 가운데 하나가 독도 문제를 제대로 알려서 국제사회에서 우호적 여론을 확보해야 한다는 것이라고 할 수 있다. 첫 진술문은

2008년 7월에 “이제부터라도 나라 안팎에서 입체적으로 여론 환기작업을 펴나가야 한다. 우물안 개구리식 대처론 독도라는 이름조차 지켜내지 못한다(서울신문, 2008/07/17)”며 등장했다. 다른 처방 프레임에 비해 늦게 나타나긴 했지만 이후 꾸준히 이어지는데, 이는 다분히 국제사회에서 한국의 위상이 높아지면서 자연스럽게 국제무대 외교로 확대되는 것과 궤를 같이하는 것으로 보인다. 특히 이 프레임은 “일본의 독도 야심에 우리 내부적으로 흥분하는 것은 기껏해야 한풀이나 자위 이상의 의미를 지니기 어렵다(서울신문, 2008/07/17)”거나 “일측의 간헐적 독도 도발에 냄비처럼 끓다가 말게 아니라 실효적 지배나 국제여론전 강화 등 파상적이고도 지속적인 대응이 절실하다(서울신문, 2008/09/03)”는 진술문에서 볼 수 있듯 즉자적인 단기대응을 비판하면서 장기적으로 전략적인 대응이 필요하다는 맥락에서 등장한다.

(13) 국제 활동도 강화해야 한다. 지금까지 독도가 우리 땅임을 보여 주는 200여점의 발굴자료를 세계 각국어로 번역해 널리 알려야 한다(서울신문, 2011/03/31).

(14) 국제사회에서도 객관적이고 실증적인 자료와 논리를 갖고 개별 국가별로 독도가 우리 땅이라는 사실을 적극적으로 홍보해 나가야 할 것이다(서울신문, 2012/04/07).

(15) 일본의 비뚤어진 역사관과 비교육적 행태를 전 세계에 알리고 규탄해야 한다(서울신문, 2016/03/19).

국제무대의 중요성을 강조하는 속에서도 국제사법재판소 문제에는 일관되게 부정적이라는 점도 확인할 수 있었다. “국제사법재판소에 제소 운운하는 것도 우리가 합의하지 않으면 제소 자체가 불가능하기 때문에 공허한 소리일 뿐(서울신문, 1996/01/27)”이라거나 “일본의 교묘한 술수에 끌려가지 않는, 노련한 외교력을 보여주길 바란다. 국제사법재판소(ICJ) 제소 여지를 싹부터 자르는 등 독도 영유권 훼손에 대해 한치의 양보도 해서는 안 될 것이다(서울신문, 2006/06/06)” 등이 대표적이다.

(3) 강력한 대응

‘차분한 대응’과는 정반대로 이른바 ‘조용한 외교’의 효용성에 회의적인 태도를 견지하면서 일본에 강경하게 대응해야 한다는 처방을 제시하는 프레임도 나타난다. 이 글에선 이를 ‘강경 대응’ 프레임으로 명명한다. 이 프레임은 1990년대까진 나타나지 않다가 2000년대 들어 “독도문제에 대해서는 점점 주장의 강도를 높여가는 일본의 태도를 그대로 묵인해서는 안 될 것”이라면서 뒤이어 “그대로 넘길 단계는 지난 것으로 보인다. 더 늦기 전에 적극적인 대응과 함께 주권에 대한 도전행위임을 엄중히 경고하고 잘못된 주장의 취소를 강력하게 요구해야 할 것이다(서울신문, 2000/05/11)”라는 진술문에서 처음 등장한다. 이후 대체로 일본이 독도문제에 발언하는 빈도와 강도가 강해지는 것과 연동돼 강화되는 양상을 보인다. 특히 이명박 정부에서 강경대응 프레임이 급격하게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 다음은 강경대응 프레임을 보여주

는 전형적인 진술문들이다.

(16) 더 늦기 전에 적극적인 대응과 함께 주권에 대한 도전행위임을 엄중히 경고하고 잘못된 주장의 취소를 강력하게 요구해야 할 것이다.(서울신문, 2000-05-11)

(17) 이제는 선제외교를 통해 일본의 분쟁지역화 기도를 싹부터 자르도록 독도외교 방향을 순차적으로 조정할 필요가 있다(서울신문, 2006-04-19).

(18) 정부는 독도에 대한 대응에 적극적이면서도 강하게 대처해야 한다. 미적거려서는 안 된다(서울신문, 2011/07/18).

(19) '반세기 침묵'의 결과는 사실상 일본의 기(氣)만 살려 주는 꼴이 되고 말았다. … 현실이 이렇다면 독도독도 문제 대응에 실패한 것을 통감하고 궤도를 수정해야 할 것이다(서울신문, 2017-04-01).

강경대응 프레임은 '조용한 외교'라는 기존 외교정책 기조가 더이상 유효하지 않다는 인식과 짝을 이룬다. "정부가 '조용한 외교'에 안주할 때는 지났다(서울신문, 2008/07/28)"거나 "'조용한 외교'가 일본 측의 주장을 국제법상 묵인하는 결과가 돼선 안 된다(서울신문, 2008/07/28)"는 현실 인식을 바탕으로 하는데, 왜냐하면 "소극적 대응이 한계를 드러냈(서울신문, 2008/07/28)"을 뿐이라고 보기 때문이다. 오히려 "정부가 아직도 독도의 분쟁지역화를 노리는 일본의 술수에 말려들어선 안 된다는 '강박'에 사로잡혀 있다면 독도 문제의 해결은 요원하다(서울신문, 2011/11/28)"할 뿐만 아니라 "국제 분쟁지역화를 피한다는 명분하에 조용조용히 대응한 게 오히려 일본의 망동 수준만 높이는 결과를 낳은 것이 아닌가 냉철히 따져봐야(서울신문, 2012/04/13)"하기 때문이다.

강경대응 프레임에서 '기존 대응'은 언제나 무기력했고 일본의 행동 변화를 이끌어내지 못했다는 평가를 받는다. 독도 관련 현안이 발생할 때마다 '무기력한 기존 대응'이라는 기술이 계속해서 등장하는 건 흥미로운 대목이다. 노무현 정부가 강력한 독도 대응을 선언한 직후인 2006년에는 "(조용한 외교')를 빌미로 무대응과 뒷북외교에 안주하지 않았는지 정부는 반성해야 한다(서울신문, 2006/04/19)"고 하더니 2008년에도 "정부가 '조용한 외교'에 안주할 때는 이미 지났다고 본다(서울신문, 2008/07/28)"고 지적했다. 하지만 4년 뒤에도 "정부는 그동안 독도 문제가 불거질 때마다 판에 박힌 외교적 항의와 사후약방문식 대책으로, 무기력한 모습을 보여 온 게 사실(서울신문, 2012/08/11)"이라면서 이명박의 독도 방문이 "일본의 무분별한 영토주권 침해 행위에 더는 '조용한 외교'로만 대응하지 않겠다는 정책의 전환을 예고한 것(서울신문, 2012/08/11)"이라고 의미를 부여한다. 이는 "정부의 독도 대응책은 줄곧 '조용한 외교' 전략을 유지해 오다가 노무현 정부 시절부터 '차분하고 단호한' 방식으로 전환했다(서울신문, 2011/07/20)"는 기술과도 모순된다.

마치 영화에서 말하는 '클리셰'처럼 등장하는 이런 기술은 "단호하게 대응한다고엄포를 놓아도 그들은 콧방귀도 뀌지 않을 것이란 점이 우리의 경험칙이다. 정부는

수세적·소극적인 태도를 그만둬야 한다(서울신문, 2017/02/16)"에서 보듯 박근혜-문재인 정부에서도 그대로 이어진다. "한국은 일본의 독도 시비에 변함 없이 '조용한 외교'만 강조해 왔다"면서 "독도 문제 대응에 실패한 것을 통감하고 궤도를 수정해야 할 것(서울신문, 2017/04/01)"이라거나 "해마다 교과서 왜곡 사태가 발생하는데도 일본에 물렁하게 대응하니 이런 일이 끊이지 않는다는 것을 외교부는 깊이 반성해야 한다(서울신문, 2019/03/27)"는 진술문은 모두 '이전의 대응은 모두 조용한 외교였으며, 이는 모두 실패했다'는 것을 전제하면서도 정작 그 이전이 언제인지 모호하게 만들어버린다. 이는 강경대응이 구체적인 사실관계에서 약점을 갖고 있다는 것을 시사한다.

기존 대응은 모조리 실패했으니 향후 대응은 조그만 양보도 있어선 안된다. "단호한 말과 실질적인 행동으로 우리의 영토 수호 의지를 보여줘야(서울신문, 2012/03/27)하고, "자그마한 양보가 쌓이면 돌이킬 수 없는 결과를 가져(서울신문, 2006/09/11)"올 수 있기 때문이다. 노무현이 2007년 한일정상회담에서 '평화의 바다'를 제안한 것을 두고 "노 대통령의 제의에 독도 주권이나 조업 문제 타협의사가 깔려 있다면 더욱 곤란하다. 그렇지 않더라도 일본에 오판할 소지를 줘선 안 된다… 우리가 먼저 머리를 숙이고 들어갈 이유는 없다(서울신문, 2007/01/09)"라며 외교적 협상 가능성 자체를 봉쇄해 버린다. 더 나아가 "중국은 희토류 수출을 끊겠다고 압박하고, 러시아는 드미트리 메드베데프 대통령이 북방영토를 방문함으로써 일본은 결국 치켜든 꼬리를 슬그머니 내리지 않았나. 지금이야말로 백 마디 말보다 그런 결기 있는 구체적 행동이 필요한 시점이다(서울신문, 2011/11/28)"며 일본을 굴복시키는 것이야말로 독도 문제를 해결하는 길이라는 주장까지 내놓는다.

결국 해법은 "단호하고 강력하게 대처하는 것밖에 다른 선택이 있을 수 없(서울신문, 2011/04/04)"으며, 이는 "국민의 합의(서울신문, 2011/04/04)"라고 할 수 있으니, 미적거리거나(서울신문, 2011/07/18) 좌고우면해서도 안된다(서울신문, 2011/11/28). 일본 정부가 독도 영유권 주장을 강화한 중학교 사회 교과서 검정 결과를 발표한 직후 나온 2011년 3월 31일자 사설은 강경 대응 프레임이 망라돼 있다. 먼저 "우리 정부가 독도 분쟁과 관련해 내세운 '차분하고 단호한 대응'이 효과가 없는 것으로 확인(서울신문, 2011/03/31)"됐다. 왜냐하면 외교부 대변인 성명이나 주한일본대사 초치 등 "이번에도 지금까지 해 왔던 대로(서울신문, 2011/03/31)" 구태의연한 대응만 했고, 이는 일본 정부가 "발표 시점을 연기해 달라는 우리 정부의 요청조차 묵살(서울신문, 2011/03/31)"하는 등 한국을 전혀 배려하지 않기 때문이다. "이제는 전략을 바꿔야 한다. 말이 아니라 행동(서울신문, 2011/03/31)"만이 실효성 있는 처방이 될 수 있다. "전략적으로 행동으로 옮겨 국익을 지켜야(서울신문, 2011/03/31)"하며, 구체적으로는 "독도에 대한 실효적 지배를 강화(서울신문, 2011/03/31)"하고 "해병대를 배치하는 방안도 검토해야 한다(서울신문, 2011/03/31)"고 주문한다.

효과적인 강경 대응을 위해선 민관일치와 총력대응을 요구하는 것까지 나아간다.

“독도 및 교과서 왜곡 문제에 관한 한 국민은 정부 결정을 전폭 지지하고 있다. 정부는 자신 있게 대처하기 바란다(서울신문, 2005/04/02)”며 정부에 힘을 실어주는 한편으로 강경대응에 동참하지 않는 야당에 대한 경고도 잊지 않는다. 2006년 지방선거를 의식해 청와대 회동에 불참하는 것은 “속좁은 처사”로서 “(야당인) 한나라당도 한국이 한 목소리임을 알리는데 동참(서울신문, 2006/04/19)”해야만 한다. “과거사와 독도를 연관시켜 일본이 다시 도발할 엄두를 갖지 못하도록 몰아붙여야(서울신문, 2006/04/24)” 하므로 동북아재단 관련법 처리에도 적극 협조해야 한다. 심지어 이명박-후쿠다 정상회담 당시 후쿠다가 “교과서에 다케시마라고 쓸 수밖에 없다.”라고 했고, 이명박이 “지금은 곤란하다. 기다려달라.”고 답했다고 전한 요미우리신문 보도조차도 언론자유나 발언의 진위가 아니라 “그런 내용이 공개돼 논란거리가 되는 건 일본이 원하는 바다. 우리가 대처해야 할 방향은 자명해진다. 정략이 아닌 국익 차원에서 접근할 일이다(서울신문, 2010/03/18)”라는 관점으로 접근한다.

4. 독도 담론에 투영된 ‘타자’와 ‘우리’

(1) 일본, ‘지도적인 국가’에서 ‘겉 다르고 속 다른’ 존재로

독도 담론에서 표상하는 일본은 1990년대와 2000년대 이후에 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 먼저 1990년대 사설은 공통적으로 일본의 경제력을 강조하며 그에 걸맞는 역할을 주문한다. 가령 1996년 초 한·일 갈등을 다룬 사설에선 “경제력을 앞세운 우격다짐”과 “자신의 덩치에 합당한 건설적 역할(서울신문, 1996/02/12)”이라는 표현이 등장하는데, 이는 일본을 비판하는 과정에서 나온 표현이지만 “경제력”과 “덩치” “역할”이라는 표현은 당시 일본을 바라보는 시선을 잘 보여준다. 이는 “자민당의 이같은 일련의 언동을 보면 왜 일본이 경제력에 걸맞는 국제적 역할을 맡지 못하는지 분명해진다”거나 “과거사 참회가 허위였음을 입증해 스스로 도덕성을 훼손하고 이웃 나라와 영토분쟁을 촉발하는 등 협량을 과시하니 국제무대에서 신뢰가 전제되는 지도적 역할을 맡을 수 없는 것이다(서울신문, 1996/11/30)”에서 보듯 독도 문제에서 억지를 부린다면 경제력에 걸맞는 대접을 받을 수 없다는 담론전략이기도 하다.

또 하나 특징은 일본을 국제사회를 주도하는 지도적 국가로 인정하는 태도다. “일본이 명백한 국토침탈행위를 할만큼 비이성적인 나라라고는 생각지 않는다”면서 “필요하지도 않고 정당하지도 않은 영유권문제 같은데 집착할 게 아니라 이 지역의 지도적 국가로서 외교력을 발휘해 줄 것을 당부한다(서울신문, 1996/02/21)”고 권하는 것이 대표적이다. “우리는 자민당의 이성을 믿고 싶다(서울신문, 1996/10/01)”거나 “개정협상이 순조롭지 못하다고 해서 이런 식으로 불법행위를 하는 것은 일본답지도 않으려니와 사리에도 맞지 않는다(서울신문, 1997/07/02)”고 하는 진술은 2022년 시점

에선 매우 낯설게 느껴지는데, 한일간 국력차이를 강하게 의식할 뿐 아니라 한일간 우호관계를 유지해야 한다는 시각이 잘 드러난다고 할 수 있다. 하지만 이런 관점은 2000년대 들어 매우 급격한 변화를 겪게 된다.

무엇보다도 "지도적 국가"라는 인식이 희박해진다. "노(무현) 대통령의 강경 언급이 나온 배경에는 일본의 지속적 우경화와 함께 무성의가 자리하고 있다. 독도, 역사교과서와 관련한 한국 정부의 요구를 '국내용'이라고 호도한 것이 일본이다(서울신문, 2005/03/24)"라는 언급은 더 이상 일본을 '지도적' 국가가 아니라 한국과 동등한 위치로 보는 시각을 드러낸다. 더 나아가 "왜곡교과서 시정을 넘어 독도 문제, 일제 식민 피해자 보상·배상에서 행동으로 나타날 때 일본은 대국으로 발돋움할 수 있다(서울신문, 2005/03/19)"거나 "과거사에 대한 통렬한 반성 없이는 영원히 '2등 국가'에 머물 것임을 명심해야 한다(서울신문, 2005/10/18)"는 훈계는 '대국'을 기정사실로 전제했던 1990년대와는 매우 다른 시각을 보여준다.

"지도적 국가"의 빈자리를 메꾸는 건 '믿을 수 없는 국가, 뒷통수치는 국가'라는 "이중성"이라고 할 수 있다. 2004년 8월 현직 각료 4명과 의원 58명이 야스쿠니신사를 참배하자 "이런 치졸한 역사의식을 가진 나라가 미·일동맹 우산 아래 군사력을 키우고, 나아가 유엔 상임이사국 진출까지 노리고 있으니 참으로 우려스러운 일(서울신문, 2004/08/28)"이라고 비판했는데, 1990년대와는 사뭇 다른 어조가 도드라진다. "겉 다르고 속다른 식의 자세를 바꾸지 않으면 한·일 우호관계의 복원은 여전히 힘들다. … 일본이 이중적 태도를 버리지 않으면서 말로만 외치는 우호는 사상누각일 뿐(서울신문, 2005/04/08)"이라거나 "천박한 대응으로는 국제사회 리더로서 일본의 미래가 없다는 점을 분명히 경고한다(서울신문, 2006/04/27)"라는 진술문에서 보듯 '이중적인 일본'은 자연스럽게 '믿을 수 없는 일본'이라는 인식으로 이어진다. 이처럼 일본이 "겉 다르고 속 다른 이중적인 전략(서울신문, 2010/03/31)"을 쓰고 있다는 시각은 시간이 갈수록 강해진다. 표현은 갈수록 과격해진다.

"이중적 태도(서울신문, 2010/04/08)"를 가진 "일본의 억지(서울신문, 2019/08/26)"가 계속되는 원인은 일본이 '국수주의'를 위해 '치밀한 음모를 꾸며' '독도 도발'을 노리기 때문이다. "시마네현의 '독도의 날' 조례 제정, 교과서 왜곡이 일본 정부의 치밀한 계획에 의해 진행되었다는 의구심을 지울 수 없다(서울신문, 2005/04/08)"고 할 수 있는데, 따지고 보면 일본 정부는 "그동안 독도 영유권 주장을 정규 교과에 반영하는 움직임을 체계적이고, 치밀하게 준비해 왔(서울신문, 2010/03/31)"고, 이는 일본 정부가 "오랜 시간에 걸쳐 야금야금(서울신문, 2017/04/01)" "계획적으로 독도를 국제분쟁화하려는 시도가 명백(서울신문, 2012/04/07)"하기 때문이다.

'일본의 태도는 어느 것 하나 곧이곧대로 믿어줄 수 없다'는 불신감의 반영인 동시에 불신감을 심화시키는 촉매제로 작용한다. 독도 관련해 되풀이되는 일본의 "망언(서울신문, 2005/03/31, 2005/04/02, 2012/04/13, 2012/04/13, 2018/03/02)은 결국 한국을 향한 "선전포고(서울신문, 2005/03/31)"이자 "터무니없는 주장(서울신문,

2016/08/24)"이고, 일본의 "파렴치한 행동(서울신문, 2019/07/24)"은 "호시탐탐 우리의 영토를 침탈(서울신문, 2012/04/13)"하기 위한 "야욕(서울신문, 2010/03/31, 2018/03/02)을 반영하는 것이다. 일본은 "치졸한 의도(서울신문, 2005/04/06)"를 갖고 독도를 부당하게 차지하려는 "얌체같은 짓(서울신문, 2021/05/28)"을 일삼는 국가이며, 이는 "유엔 안보리 상임이사국 진출을 희망한다는 나라의 그것으로 봐주기 어려운 저열한 행동(한겨레, 2011/07/22)"에 다름아니다.

이들의 "농간(서울신문, 2006/04/26)" "생떼(서울신문, 2012/08/13)" "꼼수(서울신문, 2011/08/01; 한겨레, 2007/05/10)" "망동(서울신문, 2012/04/13)"은 "심심하면 표출되는 고질(서울신문, 2011/07/18)"인 동시에 "외교상의 관례조차 무시한 후안무치(서울신문, 2005/04/02)"하고 "참으로 뻔뻔(서울신문, 2011/08/01)"한 것이어서 "민주사회의 최소한의 양식조차 벗어던진 듯(한겨레, 2005/02/25)"한 행태에 "어안이 벙벙할 따름(서울신문, 2006/07/04)"이다. 독도를 자기 땅이라고 우기는 "허무맹랑한 주장(서울신문, 2017/02/16)"을 일삼는 "적반하장(서울신문, 2016/08/15; 한겨레, 2006/05/06 ; 한겨레, 2011/08/03)"은 "벼랑 끝 전술을 연상케 하는 몰이성적 작태(서울신문, 2012/08/21)"인 동시에 "일부러 시빗거리를 만들어 호기심을 끌어보자는 저잣거리 수준의 발상(한겨레, 2011/07/22)"이어서, 일본 정부를 "정상적이라고 보기는 어렵다(서울신문, 2012/08/25)"고 간주하게 한다. 결국 "독도를 국제분쟁지역으로 만들겠다는 망상(서울신문, 2011/07/18)"과 "노략질 근성(서울신문, 2006/04/17)" 때문에 "교활한 속셈(한겨레, 2005/03/16)"과 "파렴치한 행태와 야욕(서울신문, 2011/08/01)"을 버리지 못하는 일본 정부와는 "이성적이고 냉정한 대화는 어려울 것(서울신문, 2012/08/25)"이라는 결론으로 이어질 수밖에 없다. 이런 흐름 끝에는 "매사에 편협하고 옹졸하게 대응"하는 "소국 외교"가 마치 "혼기(婚期)를 놓친 올드미스의 히스테리를 보는 듯하다(중앙일보, 2014/02/03)"는 성차별 발언까지 나오게 됐다.

(2) 미국, 독도 갈등의 '첫 단추' 하지만 '외면하는 연결고리'

독도 갈등은 본질적으로 미국이 냉전을 염두에 두고 동북아시아 전후 지역질서를 새롭게 구축하는 과정에서 파생된 국제정치적 문제라고 할 수 있으며, 특히 윌리엄 시볼트 사례에서 보듯 미국 정책의 일본 편향성은 독도 갈등을 촉발시키는 중요한 토대가 됐다(정병준, 2010: 73~74; シーボルト, 1966). 하지만 정작 독도 문제를 다룬 국내 공론장에서 미국은 거의 등장하지 않는 숨어있는 주제에 불과하다. 일본을 향한 격렬한 비판에 비해 미국의 역사적 책임을 언급하는 사설은 분석 기간에서 세 차례 단편적으로 등장했을 뿐이다.

첫 사례는 2008년 미국 국립지리원 지명위원회(BGN)의 독도 표기 문제였다. 그해 7월 BGN이 독도를 '주권 미확정 상태'로 바꿨다가 논란이 되자 독도 영유권을 한국과 공해로 나란히 표기하기로 하면서 일단락됐다. 당시 사설은 주류 반응은 "한국측에 한마디 사전통보도 없었던 것이다. 실망을 넘어 배신감을 느낀다(중앙일보, 2008/07/29)"면서도 "부시 대통령의 방한이 미국이 역사적으로나 현실적으로나 독도

가 한국령임을 명확히 깨닫는 계기가 되길 바란다(서울신문, 2008/07/31)”거나 “우리는 미국에 독도 문제에 한국편을 들어달라는 것이 아니다. 다만 미국이 독도의 역사와 현실에 대해 명징한 인식을 갖기만을 바랄 뿐이다(중앙일보, 2008/07/30)”라는 정도에서 더 나아가지 않았다. 이에 비해 한겨레에선 “일본은 도발하고 미국은 이를 묵인함으로써 사실상 도발을 부추긴다”면서 이를 “최근 며칠 사이에 확인된 독도 주권 침탈 구도(한겨레, 2008-07-30)”라고 강하게 비판했다.[8] 한겨레는 3년 뒤 사설에서도 “미국은 독도의 일본해 단독표기 의견으로 한국인들의 상처에 소금을 뿌렸다. 지금의 독도 문제를 낳은 당사자이기도 한 미국의 일본 위주 동아시아 전략은 바뀔 조짐을 보이지 않는다(한겨레, 2011-08-15)”는 언급이 보인다.

두 번째와 세번째 사례는 서울신문 사설에서만 다뤘을 뿐 중앙일보와 한겨레에선 거론되지 않았다. 2015년 2월 27일 미국 국무부 정무차관 웬디 셔먼이 한 세미나 기조연설에서 “민족 감정은 악용될 수 있고, 정치지도자가 과거의 적을 비난함으로써 값싼 박수를 얻는 것은 어렵지 않다”며 한국과 중국 정부가 과거사를 국내정치용으로 이용하고 있다는 취지로 한 발언이었다. 이에 대해 당시 서울신문 사설은 “작금의 한·일 영토 분쟁도 역사적 인과관계를 제대로 헤아리지 않은, 미국의 모호한 태도가 불씨가 됐지 않았나. 즉 미·일 샌프란시스코 조약에서 일본이 독도 문제를 물고 늘어질 빌미를 준 채 미봉했다(서울신문, 2015/03/03)”고 지적했다. 더 나아가 “오바마 행정부가 일본의 전향적 태도를 촉구하던 기조를 바꿔 한국을 압박하는 쪽으로 돌아섰다면 이미 패착을 예고한 셈이다. 자칫 한국 내 반미 여론만 되살리면서 명분 없이 일본의 과거사 왜곡이나 국수주의 행보에 날개를 달아 주는 꼴이기 때문(서울신문, 2015/03/03)”이라고 언급했다. 또한 “미국이 동북아 과거사에 대해 일본의 입장을 두둔한다면, 한국민의 감정을 상하게 하고 반미(反美) 감정만 증폭시킬 우려가 있다(서울신문, 2015/04/10)”라는 경고도 내놨다. 세번째 사례는 2019년 7월 중국과 러시아가 동해에서 벌인 합동훈련이었다. 당시 사설은 “중러가 한미일의 약한 고리인 한일 틈새를 노린 것은 미국을 조준한 도발이라는 점을 미국 당국은 인식해야 한다. 한일 분쟁이 더 격화되면 한일군사정보보호협정의 파기도 불사하겠다는 한국 입장을 고려해 미국이 중재의 노력을 기울여야 한다(서울신문, 2019/07/25)”며 한일 갈등 중재, 즉 일본의 태도 변화를 위한 미국의 역할을 주문했다.

이를 통해 ‘독도 담론’에서 미국이란 존재는 첫단추를 잘못 꿰는 바람에 독도 문제를 발생시킨 ‘원죄’를 갖고 있는 존재로 등장한다. 이는 다소 완곡하게 미국이 독도 문제에서 일본 손을 들어줬기 때문에 갈등이 시작된 것 아니냐고 질책하는 의미를 담

8) “미국이 한국과 일본의 독도 주권 주장을 같은 차원에 놓는 태도는 반역사적이고 무책임하다. 미국은 2차대전이 끝난 뒤 독도가 고유의 한국 영토라는 사실을 잘 알면서도 독도 영유권 문제에서는 모호한 태도를 취했다. 일본 제국주의의 과거 영토 침탈을 모두 부정할 경우 자신에게도 부정적 영향이 미칠까 우려해서다. 미국은 그럼으로써 2차대전에서 함께 일본에 맞서 싸운 한국인들에게 큰 잘못을 저질렀다. 미국이 이 잘못을 바로잡기는커녕 독도 주권 미지정이 미국의 오랜 정책이라고 말하는 것은 계속 불의의 편에 서겠다는 선언과 같다. 많은 한국인은 미국이 억지 주장을 하는 일본을 도와주기 위해 한국을 가볍게 여기고 있다고 생각한다. 한국은 이제 일본의 독도 도발뿐만 아니라 미국의 도발 묵인에도 철저하게 대응해야 할 상황이 됐다(한겨레, 2008/07/30).”

고 있다. 그럼에도 전반적인 맥락 속에서 미국은 한일 관계를 해소할 수 있는 '공정한 중재자'라는 규정 속에 자리매김하는 것에서 그친다고 평가할 수 있다. 한겨레가 "2차대전에서 함께 일본에 맞서 싸운 한국인들에게 큰 잘못을 저질렀다(한겨레, 2008/07/30)"거나 "'독도 문제'는 명백히 일제의 한반도 식민지배와 미국-일본의 잘못된 전후처리 과정에서 파생한 책략의 산물이다(한겨레, 2011/03/31)"며 미국의 책임 문제를 거론하긴 했지만 확산되지는 못했다. 다시 말해 일본 편향은 일부 인사들의 문제이고 미국 자체는 공정하게 한일갈등을 중재할 수 있는, 또한 그래야 하는 심판으로서 접근하는 셈이다.

(3) '순수한 피해자' 대한민국?

'독도 담론'에서 재구성하는 일본은 부당한 공격을 통해 상황을 악화시키는 존재로 표상된다. 하지만 독도 문제에서 한국측 오류 혹은 패착은 없는 것일까. 2012년 8월 이명박 독도 방문은 이 문제를 고찰할 수 있는 중요한 사례라고 할 수 있다. 각 정부별로 독도 문제를 둘러싼 한일갈등이 가장 심했던 시기를 살펴보면 노무현 정부에선 주요 갈등이 2005~2006년에 집중됐을 뿐 대통령 선거가 있었던 2007년에는 상대적으로 조용했다. 이에 비해 이명박 정부는 대선이 가까워질수록 독도 관련 갈등이 증폭됐다. 특히 대통령이 독도를 방문하는 전무후무한 행동은 한일관계 뿐 아니라 국내 여론에도 상당한 파장을 미칠 수밖에 없었다. 하지만 당시만 해도 이에 대한 깊이있는 분석과 의미부여는 부족했다.

"이명박 대통령이 어제 현직 대통령으로서는 처음으로 독도를 방문한 것은 영토수호 의지를 대내외에 천명한 의미 있는 통치행위로 기록될 만하다(서울신문, 2012/08/11)"거나 "'불가피한 선택'이라고 할 수 있다. 결국 이번 일은 일본이 자초한 측면이 강하다(중앙일보, 2012/08/11)"며 긍정적으로 평가하는 논조가 도드라질 뿐이었다. "국제분쟁 지역화를 노리는 일본의 의도에 말려들 소지가 없지 않다(서울신문, 2012/08/11)"는 우려가 등장하기도 했지만 곧바로 "그러나 국가의 주권이 걸린 영토 문제 등 원칙적 사안에서는 한 치의 흔들림 없이 단호하게 대응해야 한다는 게 우리의 생각이다(서울신문, 2012/08/11)"거나 "이웃 국가의 영토에 터무니없이 눈독을 들이면서 점차 더 심하게 억지를 부리는 과정이 있었음을 생각하면 동의하기 어렵다(중앙일보, 2012/08/11)"며 부정적 파급효과에 대한 논의를 덮어버린다. 오히려 "멀리 보아 한·일 관계에 긍정적인 힘으로 작용할 것이다. 우리 영토에 대한 실효적 지배를 '기정사실'화 한다는 점에서도 평가할 만하다(서울신문, 2012/08/11)"면서 그 근거로 "2010년 드미트리 메드베데프 러시아 대통령이 쿠릴열도를 방문해 '우리 땅'임을 보여줬을 때 당시 간 나오토 총리는 '폭거'라고 비난하기도 했다. 그러나 메드베데프의 적극적 대처는 결국 실효적 지배를 굳힌 적절한 조치로 평가받고 있다(서울신문, 2011/08/11)"라고 밝혔다. 하지만 과연 독도와 쿠릴열도를 동일선상에서 평가할 수 있겠느냐는 측면에서 무리한 논리전개도 보인다.

전례없는 현직 대통령의 독도 방문에 일본이 강하게 반발하자 "일본은 … 자중자

애해야 한다. 그것만이 미래지향적인 한·일 관계를 위한 해법임을 명심하기 바란다(서울신문, 2012/08/13)"라고 지적하거나 "앞으로도 대통령의 독도 방문은 이어질 것이다(서울신문, 2012/08/13)"라고 강조하던 긍정론은 "한·일 갈등이 한치 앞을 내다볼 수 없는 대립 국면으로(서울신문, 2012/08/21)" 빠져들면서 "그렇다고 우리 정부가 모든 것을 잘한 것은 아니다. 이 대통령의 일부 대일 발언은 '외교적'이지 못했던 측면도 없지 않다(서울신문, 2012/08/17)"는 식으로 조금씩 바뀌기 시작했다.

이에 대해선 서울신문에 여러 차례 등장하는 언급을 살펴보면 평가가 어떻게 달라지는지 잘 드러난다. "양국 정부와 정치 지도자들은 감정싸움을 자제하고, 관계복원 쪽으로 눈을 돌려야 한다(서울신문, 2012/08/17)"는 조언이 나오더니 "이명박 대통령이 독도를 방문하면서 오히려 분쟁 확대의 단초를 제공한 게 아니냐는 비판도 받고 있다(서울신문, 2012/09/27)"거나 "정부의 독도 외교가 역풍을 맞고 있는 듯하다… 유감스럽게도 이런 현상들은 대부분 이명박 대통령이 지난 8월 13일 독도를 방문한 이후 가시화된 것(서울신문, 2012/10/05)"이라는 언급을 통해 조금씩 독도 방문이 적절했는지 의문을, 물론 조심스럽게 드러내기 시작했다. 이런 태도 변화를 적나라하게 보여주는 사례는 통화 스와프 문제를 다루는 사설(서울신문, 2012/10/05)에서 찾을 수 있다.[9] 독도 방문 이후 상황 전개가 예상과 다르게 전개되자 정부의 '경솔한 행동'을 비판하는 진단도 등장하기 시작했다.[10] 이런 흐름을 반영하듯 독도 방문 직후인 서울신문 2012년 8월13일자 사설 제목은 <일, 독도문제 자중자애하는것이 해법이다>였다면 8월 17일자 사설 제목은 <한일관계 복원 감정대립으론 못 푼다>였다. 급기야 그 해 11월 2일자 사설은 <정부의 독도 외교, 전략도 없는 강공이었나>였다. 이명박 정부 임기가 끝나자 전례없던 '현직 대통령 독도 방문'의 공과는 좀 더 솔직하게 거론된다. "독도 방문과 부적절한 발언으로 한·일 관계 악화에 빌미를 제공한 점은 아쉽다 (서울신문, 2013/02/23)"거나 "2012년 부(負)의 유산이 박근혜 정부로 이어져 3년 넘게 정상회담을 열지 못한 경험을 양국 관계사에 남긴 한·일이다. 일본에서 한류의 급격한 쇠퇴, 방한 일본인의 급감, 반한 감정 고조 등 유형무형의 영향이 미친 것은 주지의 사실(서울신문, 2017/02/07)"이라는 것에서 보듯 대체로 한일관계 악화 원인이 됐다는 평가가 주를 이룬다. 특히 문재인 정부 들어서는 "2012년 8월 이명박 전 대통령의 독도 방문 이후 한일 관계는 내리막길을 걸어 1965년 국교정상화 이후 사상 최악에 빠졌다(서울신문, 2020/11/05)"는 가장 '솔직'한 진술문도 등장했다.

이에 비해 중앙일보는 독도 방문 직후를 빼고는 내용 자체가 딱 한 번 등장한다. 이는 다분히 의도적 외면으로 보이는데, 2016년에 한일관계가 개선된 시점과 2019년

9) "일본은 지난 8월 이명박 대통령의 독도 방문에 반발해 한국을 압박하는 수단으로 통화 스와프 카드를 꺼내들더니, 이제 한국 정부가 머리를 숙이고 연장을 요구하면 검토하겠다고 '단서'를 달았다. 우리로서는 일본의 오만하고도 천박한 태도에 자존심이 상하지 않을 수 없다. 그럼에도 경제문제는 정치와는 별도로 감정적으로 접근해선 안 된다는 것이 우리의 생각이다(서울신문, 2012/10/05)."

10) "독도 방문 당시 우리 정부는 일본의 향후 대응 방향을 모두 염두에 두고 대비책을 세웠노라고 주장했다. 그러나 그 이후 전개된 상황을 보면 정부의 주장을 선뜻 받아들이기는 어려운 것 같다. 정부는 민감한 독도 외교를 벌이며 면밀한 사후 전략도 없이 강공책을 썼단 말인가. 정부는 지금이라도 독도 영유권과 관련한 외교 전략을 재점검할 필요가 있다(서울신문, 2012/11/02)."

에 한일관계가 악화된 시점에 한일관계의 흐름을 평가한 두 차례 언급에서 잘 드러난다. 먼저 2016년에는 “그간 많은 정치인이 독도 문제를 건드려 얻는 것 없이 한·일 관계를 악화시켜 왔다. 대표적 사례가 2012년 이명박 전 대통령의 독도 방문이다. 이로 인해 한창 잘나가던 한류는 직격탄을 맞았으며 무르익던 한·일 관계도 급락했다(중앙일보, 2016-08-14)”라고 비판했고, 2019년에는 “지금의 한·일 갈등은 대통령의 독도 방문과 위안부 해법을 놓고 한·일이 충돌한 이명박 정부, 양국 정상이 3년 넘게 만나지 않고 각을 세웠던 박근혜 정부 시절의 10년 갈등이 쌓이고 쌓인 끝에 곪아 터진 결과이기도 하다(중앙일보, 2018/12/25)”라고 밝혔다.

V. 결론

이 연구는 독도 문제를 담론이라는 관점에서 접근했으며, 특히 진단과 처방 두 측면에 초점을 맞추어 독도 담론을 구성하는 프레임을 추출했다. 먼저 진단 측면에선 일본의 도발로 규정하는 프레임과 일본의 과거사부정과 역사왜곡에 주목하는 프레임이 도드라졌다. 이 연구에선 이를 각각 ‘도발’과 ‘망언’ 프레임으로 명명했다. ‘도발’ 프레임은 독도를 둘러싼 한일간 문제를 도발이라는 프리즘으로 진단한다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다. 독도는 일본의 도발을 상징하는, 그러므로 다양한 형태의 침략 위협으로 위기에 빠진 공간인 셈이다. ‘망언’ 프레임은 독도를 둘러싼 갈등의 근본적 원인은 일본의 잘못된 역사인식이며, 특히 계속되는 각종 독도 관련 망언은 과거사를 부정하고 역사를 왜곡한다는 것이라고 규정한다.

처방 측면에선 올바른 역사인식을 가지는 것을 독도 문제 해결의 관건으로 강조하는 프레임이 눈에 띈다. 이 글에서는 이를 ‘올바른 역사인식’ 프레임으로 명명한다. 올바른 역사인식을 바탕으로 하면서도 구체적인 방법론에선 뚜렷이 구분되는 두 가지 프레임이 등장한다. 이 연구에선 이를 각각 ‘차분한 대응’과 ‘강력한 대응’ 프레임으로 명명한다. ‘차분한 대응’은 분석기간 초기에 주로 등장했으며, 이에 비해 ‘강력한 대응’은 이른바 ‘조용한 외교’의 효용성에 회의적인 태도를 견지하면서 일본에 강경하게 대응해야 한다는 점을 강조한다. 아울러 독도 문제에서 국제사회의 우호적 여론을 확보해야 한다는 프레임도 확인할 수 있었는데, 이를 '국제여론전' 프레임으로 명명하도록 한다.

진단과 처방 측면과 별개로 이 연구는 독도 담론이 갈등의 핵심 당사자인 한국과 일본, 미국을 투영하는 구체적인 ‘이미지’에 주목했다. 먼저 한국에 대해서는 ‘순수한 피해자’로 규정하는 혹은 규정해야 한다는 점이 도드라졌다. 독도 갈등의 상대방인 일본은 ‘지도적인 국가’에서 ‘겉 다르고 속 다른’ 존재로 바뀌는 양상을 확인할 수 있었다. 눈여겨 볼 것은 독도 갈등을 초래한 핵심 행위자 가운데 하나인 미국을 대하는 태도와 방식이다. ‘독도 담론’에선 독도 갈등과 미국의 연결고리를 제대로 다루지 않

았다. 미국은 독도 문제에서 일종의 ‘잃어버린 연결고리’와 같은 존재인 동시에 ‘외면하는 연결고리’로 자리매김해 있는 셈이다.

<참고문헌>

강국진 (2017) 조세담론의 구조와 변동에 관한 연구: 노무현·이명박·박근혜 정부를 중심으로. 박사학위논문, 성균관대학교 국정전문대학원.

강국진·김성해 (2011) 정치화된 정책과 정책의 담론화: '부자감세' 담론의 역사성과 정치성. 한국행정학보 45(2): 215~240.

강명구 (1994) 경제뉴스에 나타난 경제위기의 현실구성에 관한 연구. 언론과 사회 3: 92~131.

강명구·박상훈 (1997) 정치적 상징과 담론의 정치: 신한국에서 세계화까지. 한국사회학 31.

강진숙 (2006) '교육위기' 담론의 의미와 주체구성 방식 연구: 한겨레신문과 조선일보 기사를 중심으로. 한국언론정보학보 33.

김성해 (2013). 동아시아 공동체와 담론 전쟁: 한국 언론의 동북공정과 독도분쟁 재구성. 언론과 사회 21(3)

신진욱 (2011) 비판적 담론 분석과 비판적 해방적 학문. 경제와 사회 89: 10~45.

신진욱 (2022) <그런 세대는 없다>, 개마고원.

양준석·이기헌·조화순 (2020). 한국 언론기사를 대규모 역사데이터로 활용한 동북아 해양영토분쟁 분석. 국제지역연구 24(2).

이기형 (2006) 담론분석과 담론의 정치학. 언론과 사회 14(3): 106~145.

이기형 (2015) '담론분석'과 담론의 '문화정치'. In: 한국언론정보학회(편) 미디어 문화 연구의 질적 방법론. 컬처룩, 서울.

이석우 (2006) 독도 영유권 문제의 쟁점과 제언. <일본문화연구>20.

이성택 (2006) 민주화 이후 국가보안법: 제도화와 담론화의 전체주의 경향성을 중심으로. <사회와 이론> 8.

이종석 (2014) <칼날 위의 평화>, 개마고원.

정병준 (2010). <독도 1947: 전후 독도문제와 한·미·일 관계>. 돌베개.

정병준 (2012) 1953~1954년 독도에서의 한일충돌과 한국의 독도수호정책. <한국독립운동사연구>41. 이성택 (2006) 민주화 이후 국가보안법: 제도화와 담론화의 전체주의 경향성을 중심으로. <사회와 이론>8: 149~180.

허창수 (2009) 담론이론의 시각에서 바라본 정책과정과 정책갈등; 경기도 하남시 광역화장장 유치 사례를 중심으로. <한국정책학회보>18(2): 129-155.

홍하은·오명원·김성해 (2014). 집단적 기억의 정치적 관리: 한일 갈등 이슈를 둘러싼 미디어 담론분석을 중심으로. 한일관계사연구 47.

ウィアム・シーボルト. 野末賢三(訳) (1966) 日本占領外交の回想. 朝日新聞社.; Sebald, William J. with Russell Brines (1965) *With MacArthur in Japan: A Personal History of the Occupation*, W. W. Norton & Company, Inc.,

New York.

Gamson, W. and A. Modigliani (1989) Media discourse and public opinion on nuclear power: A constrcutionist approach. *The American Journal of Sociology* 95(1): 1-37.

Gans, H. J. (1979) *Deciding what's news: A study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time*. Vintage Books, New York.

Fox, C. J. and H. T. Miller (2001) The epistemic Community. *Administration and Society* 32(6): 668-685.

Schmidt, V. (2002) Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment. *Comparative Political Studies*, 35(2): 168-193.

Schmidt, V. (2005) US and European Market Economies and Welfare Systems: The Differences in State Strategies, Political Institutional Capacity, and Discourse. *Critique internationale* 27: 1-28.

van Dijk, T. A. (2009) News, Discourse and Ideology. In: Hanltzsch, T. and K. Wahl-Jorgensen (ed). *The Handbook of Journalism Studies*. Routledge, New York.

동아시아에 있어서의 '종주권' 문제

-「조일수호조규」체결 전야의 중일교섭을 중심으로 -

발표자: 이동욱 (동북아역사재단 한중관계사연구소)
Dongsa96@gmail.com

문제의식

❖ 19세기말 중국 중심 동아시아 질서에서 일본 중심 질서로의 전환 양상

- 동서양 국제질서의 충돌과 대립 ➔ 두 질서의 과도적 공존, 서양 국제질서의 수용과 접목을 통한 동아시아 질서의 변용
- 현대적 시각 및 중국적 전통의 연속성 강조하는 시각의 해석 지양 ➔ 근대 외교문서의 언어적 콘텍스트 복원을 통한 새로운 시각 제시
- 모리-총리아문 회담과 모리-리훙장 회담은 "종주권" 개념과 "주권" 개념의 충돌 및 동아시아사 속에서 근현대 한일관계의 출발점을 잘 보여줌.

왜 '종주권(Suzerainty)'과 '주권(Sovereignty)'인가?

- 근대 동아시아인들의 세계관 변화
  - ➢ 화이질서(華夷秩序)의 '천하(天下)' ➔ 만국(萬國)이 병립(竝立)한 '세계(世界)'
- 동서양 국제질서의 충돌과 대립 ➔ 두 질서의 과도적 공존
  - ➢ 서양 국제질서의 수용과 접목을 통한 동아시아 질서의 변용
- 19세기의 동아시아는 전통과 근대, 동양과 서양의 국제질서가 착종(錯綜)하던 공간

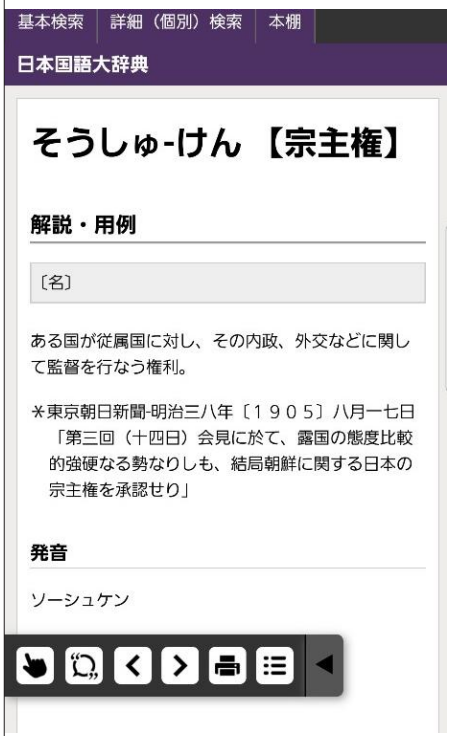
  ➔ 전통 vs 근대, 동양 vs 서양의 이분법으로 바라보는 시각을 지양할 필요 있음.

➔ 19세기 동아시아 사람들이 서양식 국제질서 개념을 수용하고 당시 외교에 적용하는 방식을 이해하는 것이 이 시대 동아시아 외교사를 읽는 또다른 방법.

- 19세기 서양의 국제질서는 주권국가(Sovereign State)를 전제로 하지만, 동시에 반주권국가(Dependent State), 식민지와 같은 종속질서가 공존하고 있었음.
- '종주권(Suzerainty)'과 '주권(Sovereignty)'은 19세기말 동아시아사를 읽는 중요한 키워드.

❖ 종주(宗主) 개념과 상국(上國) 개념

- '종주'는 종법제도에서 대종(大宗)이라 불리는 직계 가문의 수장(적장자: 장손)을 의미함. 유교문화의 종법제도를 이념적 기초로 한 조공책봉질서가 동아시아에 정착되면서 중국의 황제를 '천하의 종주'라 표현하기도 하였음.
- 국제관계에서는 '종주'라는 용어가 거의 사용되지 않았음. 중국의 주변국을 조공국(朝貢國), 속국(屬國), 번봉(藩封) 등으로 부르고, 중국은 상국(上國), 대국(大國)이라 부름.
- 중국과 주변국의 관계를 '종주국-속국' 관계로 부르기 시작한 것은 20세기 초반, 일본에서 서양의 'Suzerain State', 'Suzerainty'에 대응하는 번역어로 종주국(宗主國), 종주권(宗主權)이라는 단어를 사용한 것이 역으로 중국에 수입되면서부터.



한자어 개념 宗主權과 宗藩關係

- "宗主權"과 "宗主"
- "宗主"는 西周 시대에서 기원한 宗法制의 개념
- "宗主權", "宗主國"은 1890년대 후반 또는 1900년대 초반 일본에서 발명된 근대적인 단어

"제3회(14일) 회견에서 러시아의 태도가 비교적 강경했지만 결국 조선에 관한 일본의 宗主權을 승인했다." -『東京朝日新聞』1905년 8월 17일

"suzerainty"="宗主權" 또는 "保護權" 『新譯英和辭典』(三省堂, 1906)

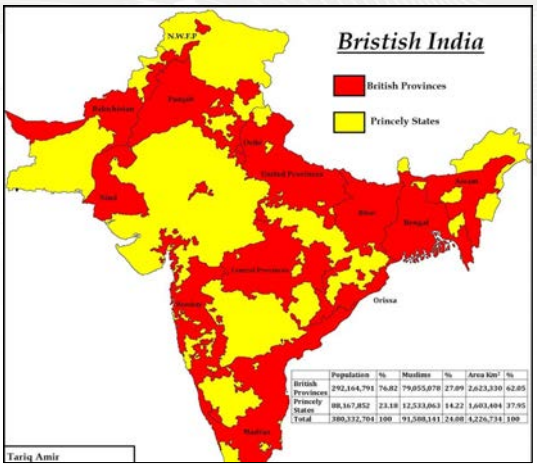
서양의 '종주권(Suzerainty)' 개념의 기원과 발전

- 기원: 15세기 중엽 프랑스 방언 'suzerainté'
  → 초기 의미는 'souverain'(sovereign, 주권)과 명확히 구분되지 않음.
- 시대에 따라 의미 변화
- 19세기 종주권 개념은 봉건적 종주권 개념과 다른 의미로 변화(근대 종주권)

근대 유럽의 종주권 개념

- 비유럽 제국의 통치권에 suzerainty 개념 적용
  ➔ 오스만제국의 세르비아, 몰다비아 등
- 유럽 제국의 비유럽 국가에 대한 지배권을 suzerainty라 지칭.
  ➔ 영국의 트란스발(남아프리카), 인도 번왕국(Princely State)에 대한 지위

e.g. 영국령 인도에서는 총독(부왕)이 직접통치하는 직할령(식민지)와 600여개에 달하는 번왕국(藩王國, Princely States)이 공존, 1889년 영국 사법부는 "'인도'는 장차 영국 여왕의 '종주권' 밑에 있는 모든 인도 諸侯國의 王公과 土侯의 영토를 포함하는 영국령 인도를 가리키게 될 것"이라고 규정.



	Population	%	Muslims	%	Area Km²	%
British Provinces	292,164,791	76.82	79,055,078	27.09	2,623,330	62.05
Princely States	88,167,852	23.18	12,533,063	14.22	1,603,404	37.95
Total	380,332,704	100	91,588,141	24.08	4,226,734	100

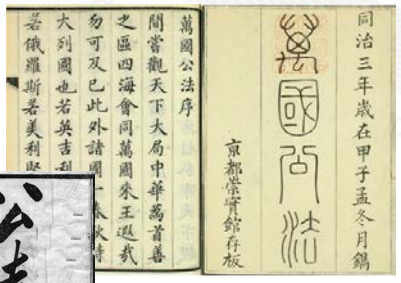
근대 종주권의 의미

- 영국의 경우, 종주(suzerain)는 최고 통치자(Lord Paramount)를 의미하며, 속국(vassal state)은 국내 정치에 있어서는 독립적인 국가(independent power)로서 완전한 자치권을 가지지만 종주국의 허가 없이 전쟁이나 외국과의 조약을 체결할 수 없다고 설명.
- 오스만 투르크의 경우, 불가리아, 세르비아, 몰다비아, 이집트 등에 대하여 종주권을 가지지만 권리의 실체가 불분명.
- 중세의 종주권이 계약을 체결한 상호간의 충성을 핵심으로 하고, 관습법적으로 서로의 권리와 의무를 알고 있었다면, 근대 국가 사이의 종주권의 내용은 양국 사이에 체결된 조약의 내용에 근거함.
- 따라서 근대 주권국가 체계에서 종주권의 범위는 반드시 조약의 형식으로 명문화되어야 함. 종주국이 명문화된 것 이상의 권리를 획득하기 위해서는 항의, 위협을 포함한 교섭 또는 전쟁 등 주권국가 사이에 통용되는 것과 동일한 수단에 의해서만 목적을 달성할 수 있음.

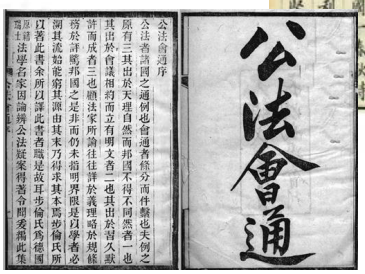
19세기 후반 동아시아의 종주권 개념 변용

❖서양 국제법의 번역과 수용

- 주권(Sovereignty) 개념의 도입과 적용: 당시 주권(主權), 자주(自主)라는 용어로 번역하였음.
- 서양의 종속관계[식민 모국과 식민지의 관계, 연방정부와 각 주(state)의 관계, 근대적 보호관계, 종주국-봉신국 관계(suzerain-vassal relations)] 등을 상국(上國)-속국(屬國) 관계로 번역하여 이해.
- 동아시아의 조공책봉관계 속의 "상국"-"속국" 관계를 서양식 기준에 맞추어 설명하려는 시도 등장.



『만국공법』(1864)



『공법회통』(1880)

❖ 청나라의 조선에 대한 종주권 해석의 변화:
"조선은 청의 속국(屬國)이지만 자주(自主)하는 나라 "

'屬'의 성격 강조 → '屬'의 성격 강조 → '自主'의 성격 강조

난징조약(1842~)

톈진조약(1858~)
- 병인, 신미양요
- 강화도조약

일본의 류큐 합병 이후 (1879~)
- 조청수륙무역장정
- 청의 종주권강화 정책
- 청일전쟁

❖ 조선이 청나라의 '속국'임을 강조한 청조의 주장(1845)

"조선이 천조에 신속(臣屬)하여 번복(藩服)으로서의 법도를 엄격히 지켜온 것이 다른 나라와 비교할 바가 못된다. **영국 오랑캐들은 (난징) 조약을 맺은 이래의 일체 장정(章程)을 마땅히 모두 준수해야 한다. 그런데 어찌하여 다시 천조의 속국에 가서 사단을 일으키는가**? ...(중략)... 반드시 옳은 말로 꺾고 은근히 타일러서 마음으로부터 승복하도록 하는데 힘써, 이후에는 **마땅히 조약을 준수해서** 서로 평안하게 하며, 다시는 군함이 조선의 경내에 침입하여 소란을 일으키지 않도록 하여 천조가 번봉(藩封)을 평안하게 하려는 뜻을 분명히 밝히도록 하라."

《籌辦夷務始末・道光朝》卷之七十四，中華書局，2008年.

❖ 조선이 '자주국(Sovereign State)'임을 강조하는 청나라의 주장 (병인양요 시기)

"조선은 단지 正朔을 받들고 해마다 조공해왔을 뿐이다. **이 나라가 천주교를 받아들이기를 원하는지에 대해서 중국이 강요할 수 없기 때문에** 조선에 行文하기 어렵다" [1865년 프랑스공사 베르테미(Jule Berthemy)가 청 총리아문에 선교사의 조선 여행허가서 발급과 조선측에 협조공문 발송 요구했을 때 총리아문의 답변]

"본 대신은 예전에 수 차례 귀 아문(총리아문)에 선교사들이 조선으로 갈 수 있도록 허가증을 발급해줄 것을 요청했습니다. (귀 아문은) **항상 책임을 회피하며 말하기를, 조선은 중국에 공물을 바치지만 일체의 국사는 자주(自主)해왔으며, 따라서 천진조약에도 (조선을) 기재하지 않았다고 했습니다**." [프랑스공사 벨로네(Henri de Bellonet)가 총리아문에 보낸 공문]

❖ 동서양 종주권 및 자주 관념의 차이에 대한 중국측 주장

"서양에서는 매번 자주(自主)의 나라는 번속(藩屬)이라 할 수 없다고 한다.....그러나 소위 자주라는 것이 또한 다를 수 있다는 것을 모르는 것이다. **서양의 소위 자주지국은 곧 모든 일을 자주할 수 있으며 타국의 절제를 받지 않는 나라이다.** 타국의 절제를 받는 경우 자주라 할 수 없다; **중국의 속국은 그러나 여전히 자주의 권리를 주지만 그 나라를 세우고 군주를 세우는 것에 천조(天朝)의 칙명을 받으며, 중국의 절제를 받는다. 그 밖에 관료의 진퇴, 조약체결국가[與國]와의 교제 및 상업, 군사 및 나라 안의 모든 정무는 중국이 모두 간섭하지 않고, 스스로 알아서 하도록 허용한다.** 그 나라가 중국을 크게 거스르면 곧 군대를 일으키고 토벌을 명령하며, 올바름을 밝혀 그 나라를 벌하지만, 만약 크게 패역함이 없다면 모두 그 스스로 알아서 하도록 맡겨두며, 중국은 절대 간섭하지 않는다. **이것이 그것[동양의 자주]이 서양과 다른 점이다**."

<중국의 번속이 서양 각국과 다른 점을 논함[論中國藩屬與泰西各國不同]>
1883年8月30日, 申報 3729號(上海版), 1쪽.

소결: 근대 한중관계의 두 가지 가능성

- 19세기 서양의 국제질서는 주권국가(Sovereign State)를 전제로 하지만, 동시에 반주권국가(속국, 피보호국), 식민지와 같은 종속질서가 공존하고 있었음.
- 서양 세력이 동아시아에서 패권을 장악하면서 동아시아의 기존 국제 질서는 서양의 기준에 맞추어 설명되고 변화하는 모습을 보임.
- 그 과정에서 한중 조공책봉관계는 종속관계로 해석될 수도, 주권국가와 주권국가 사이의 관계로 해석될 수도 있었음.

강화도 사건을 둘러싼 청일 교섭의 개요

1875.9. 운요호 사건 발생

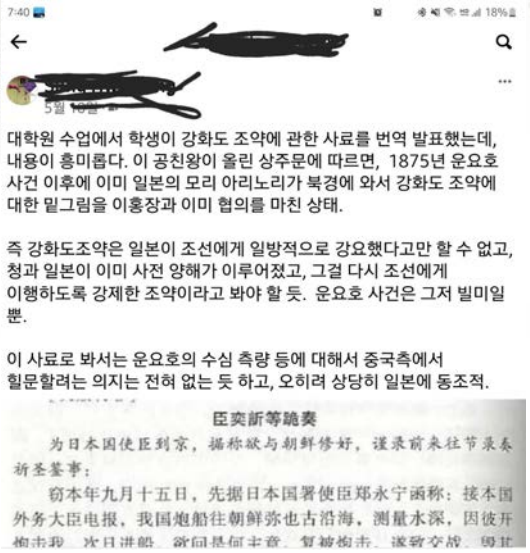
1876.1.9. 일본정부, 조선 측에 특명전권변리대신(特命全權辨理大臣) 구로다 기요타카(黑田淸隆)와 이노우에 가오루(井上馨), 모리야마 시게루(森山茂) 파견(도쿄 기항)

1876.1.10. 특명전권공사(特命全權公使) 모리 아리노리(森有禮), 청국 북경 총리각국사무아문(總理各國事務衙門) 방문, 대신들에게 운요호 사건 및 구로다 일행 파견 경위 설명, 청측의 조선 속국론 추궁.

1876.1.24-25. 모리, 보정(保定)에서 북양대신 겸 직예총독 리훙장(李鴻章)과 두 차례 회담.

- 조선, 1월 30일에 접견단(신헌, 윤자승) 임명, 일본 사절단, 1월 16일 부산 입항; 2월 5일 강화부 입성.
- 1876.2.11-2.13. 강화부에서 일본 측과 조선 측 대표 간 회담 진행
- 1876.2.27. <조일수호조규>(강화도조약) 체결

Cf. 청일간 교섭이 조선에 가지는 영향력?



대학원 수업에서 학생이 강화도 조약에 관한 사료를 번역 발표했는데, 내용이 흥미롭다. 이 공친왕이 올린 상주문에 따르면, 1875년 운요호 사건 이후에 이미 일본의 모리 아리노리가 북경에 와서 강화도 조약에 대한 밑그림을 이홍장과 이미 협의를 마친 상태.

즉 강화도조약은 일본이 조선에게 일방적으로 강요했다고만 할 수 없고, 청과 일본이 이미 사전 양해가 이루어졌고, 그걸 다시 조선에게 이행하도록 강제한 조약이라고 봐야 할 듯. 운요호 사건은 그저 빌미일 뿐.

이 사료로 봐서는 운요호의 수심 측량 등에 대해서 중국측에서 힐문할려는 의지는 전혀 없는 듯 하고, 오히려 상당히 일본에 동조적.

臣奕訢等跪奏

为日本国使臣到京，揺称欲与朝鲜修好，谨录前来往节录奏祈圣鉴事：

窃本年九月十五日，先据日本国署使臣郑永宁函称：接本国外务大臣电报，我国炮船往朝鲜弥也古沿海，测量水深，因彼开

❖ 청일간의 교섭은 조선의 정책에 얼마나 영향을 미쳤을까?

=> 시간과 거리의 문제에 대한 고려 필요

- 청측, 1월19일(조선측에서 2월 5일 접수), 총리아문과 모리의 왕복 문서 조선에 통보
- 청측, 2월 27일(조선측에서 3월 16일 접수), 이홍장의 건의를 받아들여 이홍장과 모리의 회담 내용, 총리아문과의 왕복 문서 등 조선 측에 전달
- 리홍장, 조선의 시원임대신 이유원(李裕元)에게 1월 9일 편지 보내어 일본과 화해 권유(3월말경 도착 추정)

❖ 청일간의 교섭은 조선의 정책에 얼마나 영향을 미쳤을까?

=> 내용상의 문제

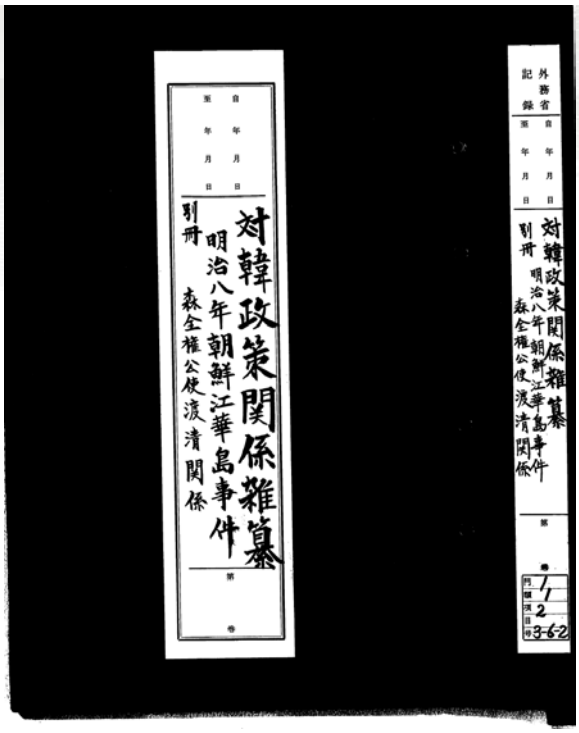
- "강화도조약"에 대한 사전 양해는 없었음.
- 기존의 통설은 일본이 조선에 대한 종주권을 빌미로 한 청의 개입 차단 위한 교섭이라 보나 검토의 여지 있음.
- 조선이 일본 측 사절단 받아들여 무력충돌이 일어나지 않도록 원만하게 사태 해결하도록 청 압박 ==> 청 측의 개입 거부(조선 자주론)
- 청의 "소속방토 불가침월(所屬邦土 不可侵越)" 주장(조선 속국론)에 대하여 조선이 청의 속국이라 할 수 있는지 여부 추궁 ==> 논쟁 끝에 청의 단호한 입장 확인
- 청측의 조선 측에 대한 원만한 사태 해결 권고는 병인양요(1866), 신미양요(1871)를 거치며 반복되어 왔음

청일간 교섭에 대한 자료의 검토

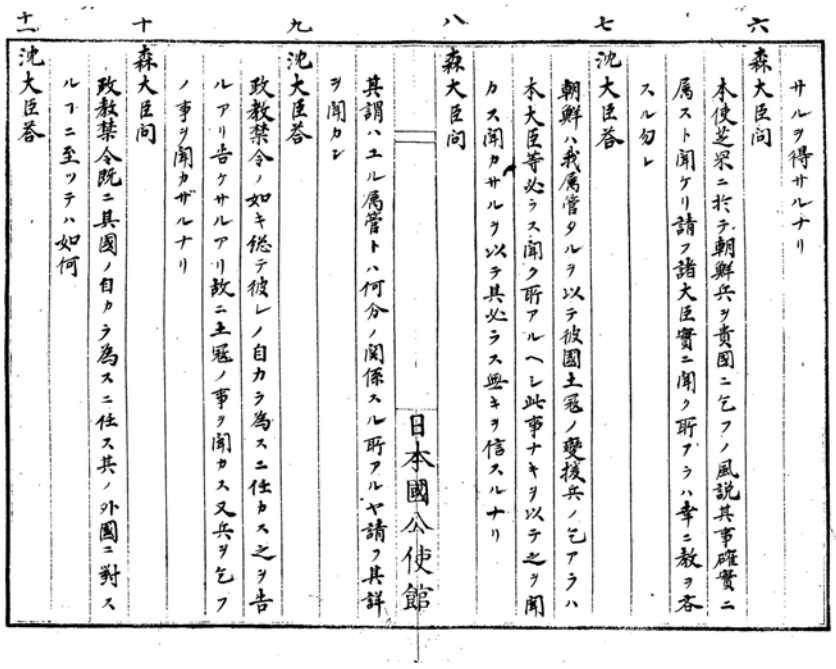
v 중국측 자료: 청계외교문서, 청계중일한관계사료, 광서조 중일교섭사료, 이홍장전집 등

v 일본측 자료: 일본외교문서, 일본 외무성기록(일본외무성 외교사료관 소장, 国立公文書館 アジア歴史資料センター (archives.go.jp)에서 온라인 서비스 제공)

v 모리와 총리아문대신들의 회담 기록은 일본측 자료에만 나타나며, 특히 일본외무성기록의 <森全権公使渡清関係>는 일본 측의 일본어 회담 기록 뿐만 아니라 중국어 번역본을 청측이 다시 검토 수정하여 보내준 것과, 청측이 기록한 회담 내용이 함께 포함되어 있어 사료적 가치가 큼.


外務省記錄
自 年 月 日
至 年 月 日
対韓政策関係雑纂
別冊 明治八年朝鮮江華島事件
森全権公使渡清関係
第 巻
門類 7 項目 2 番号 3-6-2

自 年 月 日
至 年 月 日
対韓政策関係雑纂
別冊 明治八年朝鮮江華島事件
森全権公使渡清関係
第 巻


六 森大臣問
サルヲ得サルナリ
本使芝罘ニ於テ朝鮮兵ヲ貴國ニ乞フノ風説其事確實ニ
屬スト聞ケリ請フ諸大臣實ニ聞ク所アラハ幸ニ教ヲ吝
スル勿レ
七 沈大臣答
朝鮮ハ我屬邦タルヲ以テ彼國土冦ノ變援兵ノ乞アラハ
本大臣等必ラス聞ク所アルヘシ此事ナキヲ以テ之ヲ聞
カス聞カサルヲ以テ其必ラス無キヲ信スルナリ
八 森大臣問
日本國公使館
其謂ハユル屬邦トハ何分ノ関係スル所アルヤ請フ其詳
ヲ聞カン
九 沈大臣答
政教禁令ノ如キ総テ彼レノ自カラ為スニ任カス之ヲ吾
ルアリ吾ケサルアリ故ニ土冦ノ事ヲ聞カス又兵ヲ乞フ
ノ事ヲ聞カザルナリ
十 森大臣問
政教禁令既ニ其國ノ自カラ為スニ任ス其ノ外國ニ對ス
ルヿニ至ツテハ如何
十一 沈大臣答

我レノ要務リシ筆記ヲ漢語ニ訳セシモノ

明治九年第四号 機密別信第三号ノ二

明治九年一月十日午後二点鐘、森大臣於總署與該請大臣晤談筆記如左、

一 森大臣開談、

今日到貴署、為告一件事、話長日短、又虞傳譯參差、書之代口、以便備閱請看、（隨其第要點請大臣接閱）

二 郭大臣問、

派往朝鮮國的辦理大臣是誰、大臣到那地也要上岸麼、

三 森大臣答、

本大臣在東京起行時、聽過開拓使長官黑田氏奉此使命的話、他去上岸不上岸、想來且到那地看他說話怎麼樣、定見的、本使此時不敢定見、說又聞議該便到那地必要到他京城的話、

日本國公使館

四 森大臣

因有一件請教、本使此行到了烟台、聽風聞說、朝鮮來貴國請援兵、果有此事、他要請援兵是何意、想必那國裡有甚麼土匪發了、所以請援兵的麼、若果如此、我國正要派使到彼的時候也有干係的、要曉得確實的說話、

五 沈大臣

與外國交、亦任其便、中國不管、朝鮮是我屬國、所以他與貴國相交也、想要他稟我國、與貴國相交、這般說就好了、

十二 森大臣

誠如尊諭、我政府所望、亦專在和好耳、但此一事、節略上也罵了說過、恐怕保不得沒事了、本大臣好不放心

十三 又問

承教了、朝鮮是貴國屬管、既有了屬管名分、選該有甚麼要照管之處、

十四 沈大臣

所謂屬國者、原不是我國管轄之地、但以其時進了貢、又奉我冊封頒曆的使、叫做屬國、其地屬在我國疆土之內、是該不得不管、其國不在疆域內、所以不管他國裡事、

十五 森大臣

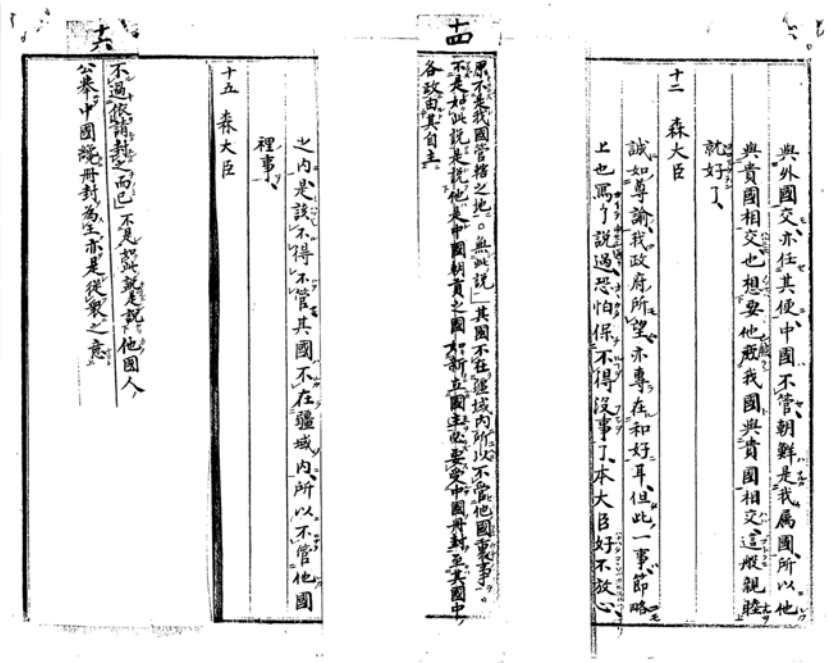
所謂冊封者、貴國選定其主、而冊立的呢、抑或依他所立之主之請、行此冊封之禮的麼、

十六 沈大臣

不是我去選立他、不過依請封之而已、我屬國皆然

十七 森大臣

日本國公使館



與外國交亦任其便中國不管朝鮮是我屬國所以他與貴國相交也想要他與我國與貴國相交這般親睦就好了

十二 森大臣

誠如尊諭我政府所望亦專在和好耳但此一事節略上也寫了說過恐怕保不得沒事了本大臣好不放心

果不是我國管轄之地。無此說。其國不在疆域內所以不管他國事。不是如此說是說他是中國朝貢之國如新立國主必要受中國冊封至其國中各政由其自主

之內是說不得不管其國不在疆域內所以不管他國裡事

十五 森大臣

不過依請封之而已不是如此說是說他國人公來中國纔冊封為主亦是從衆之意

我朝治元年一月十日午後二時 秋筆記官竹添進一郎

此漢文八總署記官筆也

光緒元年十二月十四日、日本 森大臣、同 鄭署使

來署經

沈堂

樊大人接見寒暄畢、鄭署使傳

森大臣話云問

諸位大臣到過東洋否答以均未曾去過

森大臣云相距甚近大可以去的

沈中堂云中國將來總要有人去的

森大臣云由山東海面路過高麗不過十天即可到東洋若

由天津到上海再赴東洋路途反遠

森大臣又云中國人佳日本者不少如今均蒙了會館緣中

日本國公使館

國與日本同在一洲較西洋為親近也

森大臣云今日來貴署有與

各位大臣說的話惟天氣甚短言語太長恐來不及茲特備

一略節請

各位大臣閱看隨呈出節略一紙 鄭署使云

森大臣未起身之先已派黑田到朝鮮朝鮮與之相見否尚

不知道 鄭署使云

森大臣有請教的話來中國時路過煙台聞聽朝鮮人有求

中國援兵的話不解其何故或為防土匪而設請教

各位大臣知其底裡否

모리-총리아문 회담의 주요 내용

- 모리, 조선의 서계 접수 거부 및 운요호 사건 경위 설명, 일본이 병력을 대동한 사신단 파견했음 통보(사신 보호 목적), 정부는 평화를 지양하며, 청과의 진솔한 관계를 위해 청에 통보. 조선이 사절단을 거부하면 무력행동 가능하다고 위협.
- 청측이 청일수호조규상 "소속방토 불가침월" 논리로 일본이 '청의 속방'인 조선을 공격할 수 없음을 주장하자, 조선이 "소속방토"의 "속방"에 해당하는지에 대한 추궁과 답변 반복.
- 이후 조회(照會)를 통한 서면 논쟁, 모리-리훙장의 회담으로 전개.
- 청이 조선 문제에 개입하지 않지만, 조선을 보호할 의무를 가진다는 주장(속국자주론) vs 서양 국제법상의 주권국가 개념에 따른 조선 자주독립국론

- 사태의 전개 과정에서 리훙장의 의견이 반영되어 조선에 일본 사절을 우호적으로 접대하여 사태를 원만히 해결하도록 권고하는 방향으로 청측의 입장 선회. --> 대조선 불개입 정책에 대한 청 내부의 이견("속국"에 대한 책임론)

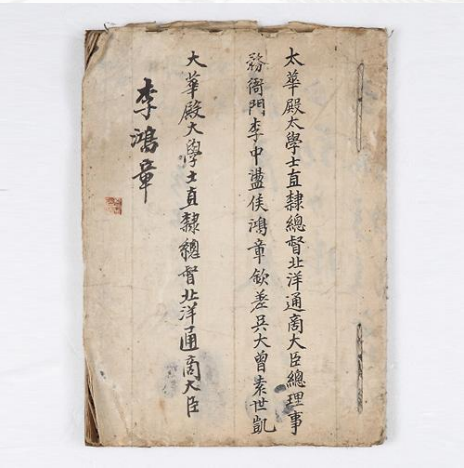
Cf. "소속방토" 조항이란?

- 1871년 신미양요 발발 직전에 진행된 일본과의 청일수호조규 협상에서 조선을 보호하기 위해 제1조의 조문에 "소속방토는 조금이라도 침월해서는 안 된다(所屬邦土, 不可稍侵越)"는 구절을 포함
  ➔ '邦'은 속방을 가리키며, 조선을 염두에 두고 삽입한 구절.
- 동시기 진행된 신미양요와 청일수호조규 협상 과정에서 청 관료들의 조선에 대한 태도가 모순됨. (불간섭 vs 보호)
  → 서양은 통상과 전교만을 요구하지만, 일본은 땅을 노릴 수도 있다는 경계의식

"조선은 작은 나라이지만, 영국과 프랑스 등이 조선과 분쟁을 일으키는 것은 그 뜻은 전교와 통상에 있을 뿐이며, 영국과 프랑스가 서로 견제하여 조선의 땅을 자신의 것으로 하려 하지는 못할 것입니다. 그러나 일본은 견제를 받지 않기 때문에 땅을 탐하지 않는다고 보장할 수 없습니다. 만약 조선이 일본 차지가 되면, 중국과 이웃이 되니, 근심이 더욱 가까워지게 됩니다. 전교와 통상은 오히려 중요하지 않은 일이 됩니다. "

청일 교섭의 영향: 조미수호통상조약의 체결

- '통상조약'이 아닌 '수호통상조약'으로
- 조선국 조회(소위 「속방조회(屬邦照會)」)의 채택



강화도역사박물관 소장 「조미수호통상조약초안」 필사본. 이미지 출처: https://www.ganghwa.go.kr/open_content/museum_history/bbs/bbsMsgDetail.do;jsessionid=979FC5E8320F4B968B59C44BF104655E?msg_seq=161&bcd=relic&pgno=15

• 조선국 조회(소위 "속방조회")

"대조선국 군주가 조회를 보냅니다. 살피건대 **조선은 본래 중국의 속방(屬邦)이지만 내치와 외교는 예부터 모두 대조선국 군주가 자주해왔습니다**. **이제 대조선, 대미국이 피차간에 조약을 체결하니, 모두 서로 평등하게 대하는 것에 속합니다**. **대조선국 군주는 조약 내의 각 조항을 반드시 자주의 공례(公例)에 따라 충실히 이행할 것을 분명히 승낙합니다**. 대조선국이 중국의 속방인 것에 대해서는, 그 본분 안에서 응당 행해야 할 각 사항 일체는 모두 대미국과 아무런 관련이 없습니다....."

「朝鮮國照會」光緒八年三月二十八日,『淸季中日韓關係史料』, 674쪽.

맺음말

❖ 1880년대 이후에도 "종주권"과 "주권" 의 충돌은 지속

v 청과 일본은 필요에 따라 상대의 주장을 묵인하거나 반박하며 적대적 협력관계(?)를 통해 조선에 대한 자국의 영향력 확대 시도(임오군란, 갑신정변, 조러밀약 및 거문도 사건 등)

v 청은 조선을 주권국가로 인정하면서도 "보호자"의 신분을 강조하며 종주권을 강화하려 시도, 일본은 청의 종주권으로부터 "어린 아이와 같은" 조선을 독립시키고 근대화를 돕는 "구원자"로서 자기 서사.

v 결국 청일전쟁 이후 <시모노세키조약>(1895)을 체결하고, 러일전쟁 시기에 들어서면서 일본은 조선의 새로운 "종주국"이 되고자 함.

한일관계의 현안: 역사적 근원, 법적 접근, 그리고 외교적 해결
일시_2022.10.27 (목) 10:00~18:00
장소_고려대 아세아문제연구원 대회의실(3층)

세션3

점령기 미국의 한일간 관리무역계획에서의 수출입 근거와 자기정당화 논리

송병권 (상지대학교 국가안보학부 교수)

고려대학교 아세아문제연구원·(사)아시아국제법발전연구회(DILA-KOREA) 공동주최 학술대회

점령기란?

- 연합국의 추축국과 그 식민지 점령=일본과 식민지 조선 점령
- 연합국 최고사령관 총사령부(GHQ/SCAP)의 점령활동 관할
- 주한미군사령부(미24군단) 점령과 주한미군정 설치=직접 군정
- 점령지역에서의 점령군의 임무
- 만연한 질병과 사회불안 해소
- 현상유지와 전재 복구
- 남한 1945-1948 & 일본 1945~1952

관리무역이란?

- 민간물자보급계획(Civilian Supply Program)
- Import requirement, Import-Export Program, Import Program
- 정부무역, 관리무역
- 관리무역의 주체
- 주한미군=주한미군정 and GHQ/SCAP w/일본정부
- 관리무역계획 작성의 주체: 주한미군정청 중앙경제위원회
- 관리무역계획 중 일본조달의 최종승인 주체: GHQ/SCAP

수출입근거의 자기정당화 논리

- Justification
- 왜 지금 이 품목을 수입해야 하는가?
- 왜 지금 이 품목을 일본에서 조달해야 하는가?
- 일본경제와 완전히 결합된 기존 식민지 경제 구조의 연장선상?
- 미국의 개입으로 변경을 전망하지만 현상유지를 위한 잠정적 수입 조달?
- 긴급상황이라 일본과 미국 등 일단 얻을 수 있는 곳이라면 어디나?
- 점령기 미국의 한일 원조계획에서의 상호보완성 고찰의 전제

관련사료

▪"Import-Export Program, 1946.7.1.~1947.3.31., program Ⅰ& Ⅱ", Records of the Joint Chief of Staff, part 2: 1946-53, the Far East, microfilm, UAP, Reel no. 8.

▪"Korea #1: Import Program Ⅲ, vol. 1", GHQ/SCAP Records, Box no. 8345/1, ESS(D)-12309~12311

▪"Korea #1: Import Program Ⅲ, vol. 2", GHQ/SCAP Records, Box no. 8345/2, ESS(D)-12311~12314

▪"United States Army Military Government in Korea, APO 235, Unit 2, Civilian Supply Program Ⅳ, source of supply: Japan, 1947.7.1.-1948.6.30", Records of the Joint Chief of Staff, microfilm, UAP, Reel no. 8.

▪"United States Army Military Government in Korea, Korean Civilian Import Requirements(Rehabilitation) APO 235, Unit 2, Period: 1 July 1948 - 31 Dec. 1948", Records of the Joint Chief of Staff, part 2: 1946-53, the Far East, microfilm, UAP, Reel no. 8.

수입계획 개요

수입계획	기간	금액($)			수입량(ton)		
		미국, 기타	일본	총액	미국, 기타	일본	총액
1	1946.01.01.~1946.06.30.	165,200,000	24,800,000	190,000,000			2,250,000
2	1946.07.01.~1947.03.31.	39,137,000	21,375,000	60,512,000	560,000	1,894,000	2,508,000
3	1947.01.01.~1947.06.30.	47,429,089	108,649,379	156,078,468			
4	1947.07.01.-1948.06.30.		19,920,404				
5	1948.07.01.~1948.12.31.	16,047,481	6,253,163	22,300,644	354,512	145,442	499,954

수입계획 1

- The Emergency Civilian Supply Program, Program Ⅰ
- 긴급물자보급계획: 점령군의 이동과 점령활동 개시 및 물자보급을 위한 철도 운행 재개를 위해
- 계획기간: , 1946.1.1.~1946.6.30. (6개월) FY 45/46
- 주한미군정 군정장관실→GHQ/SCAP
- 프로그램1은 '만연한 질병과 사회불안' 해소(카테고리 1)에 해당하는 부분
- 카테고리1은 미국 육군부 예산 활용가능←점령군의 임무
- 1946년 4월 4일자 SCAP 서한(Letter)의 지령에 따라 새롭게 수출입계획2 제출하게 됨.

미군정의 당면과제

- 초기 물자 부족 현상
  - ✓ 1946년 2월 16일까지 세부 수입프로그램들이 미처 준비되지 못하고 GHQ/SCAP에 보고되지 못함

- 남한의 농업 및 산업의 회복에 필요한 소비재 부족의 해소
  - ✓ 남한 경제가 자력으로 회복할 수 있는 수준이 아님
  - ✓ 외부로부터의 수입/지원이 필수적
  - ✓ 소비재의 사례: 의약품, 의료품 및 수술장비, 교육교재와 기타 교육 자재 들

- 즉각적인 지원/공급에 장애가 되었던 조건
- ✓ 38선의 획정이 남북의 경제적 장벽이 되지 않을 것이라는 안이한 판단 속에서 당장 필요하지만 북한지방의 자원 활용 가능성을 염두에 두고 해외 수입 및 지원 품목에서 제외
- ✓ 일본군이 징발한 창고 및 일본 기업 소유의 창고 위치 파악과 보유 물품 목록 작성에 시간 소요

- 수입프로그램 추진 원인
- ✓ 일본 경제에 완전히 포섭된 식민지 경제로서의 조선경제의 상황
- ✓ 일본의 패전과 한국의 해방 이후 무역 등 대외경제의 단절
- ✓ 남북의 분단 점령으로 인한 식민지 조선에서 그나마 운영되던 유기적 경제 구조의 해체

수입계획1 내역

- 주요 물품: 일본 조달 석탄, 225만 쇼트 톤, 1억 9천만 달러
- 요구계획에 포함된 품목:
- ✓ 경찰, 소방 장비(전기톱, 절단기, 철물, 펌프, 트럭 등)
- ✓ 교육 분야(기상측정장비, 책, 잡지, 축음기, 의학 및 치과 교육설비, 공책, 종이)
- ✓ 석유제품, 신문용지
- ✓ 식량용 곡물 12만 톤(876만 달러)
- ✓ 의복류 1,880만 달러

대일수입품 목록

- 일본에서 수입: 소모품 및 관련용품
  - ✓ 석탄, 토역청, 수입인지, 종이, 비료용 인광석, 묘목과 종자, 어망, 방적기계 부품, 식량, 전구 부품 (전구제조용 필라멘트=纖條), 증기기관차, 일본 해군 용품, 수은, 생사 등등
- 미국에서 수입: 기계류: 철근, 타자기, 전기 재봉틀, 계산기

수입계획 2

- Import-Export Program (Program Ⅱ)
- 수출입계획(1946.7.1.~1947.3.31., 9개월)
- 부분적으로는 '질병과 사회불안' 해소(카테고리 1)에서 '점령목적 달성'(카테고리2)로 이동했다는 점을 강조.
- 카테고리2도 육군부 예산 활용 가능하도록 해야 한다고 주장.
- 수입계획 Ⅱ는 승인되지 못했는데, 육군부 예산을 사용할 수 없었기 때문.

수입계획2의 특징

- 프로그램2는 기타 보급물자 및 설비, 농업 관련 물자와 비료, 석유 및 석유제품에 집중
- 1947회계연도 예산은 석유 및 석유제품, 원면, 설탕, 의약품을 주요 물자로 설정.
- 1947회계연도 예산은 '질병과 사회불안' 공식에 한정되어 있음.
- 남조선 경제의 발전을 기하고자 하는 미군정 당국의 점령계획의 농업, 경제적인 목적을 드러내지 못함
- 프로그램2는 남한만을 위한 요청.

수입계획2 정당화 논리

1. 정류기, 수은

2B2171: 프로그램2, 대일조달, 통신병과, 질병과 사회불안 방지, 운수부

▾정류기는 작동 상태가 아닌 현재 장비를 교체해야 한다. 그것들은 철도 운영에 있어서 운수부에 의해 사용될 것이다. 기록에 따르면 이 정류기는 한국에서 만들어진 적이 없으며 일본이 유일한 공급원이었다.

▾승인되고 집행됨.

2. 기관차용 역청탄
2B4171: 프로그램2, 대일조달, 공병병과, 질병과 사회불안 방지, 운수부
▾현재 재고회전을 위해 월 75,000톤을 철도에서 사용 중. 민간물자공급 증가된 부하를 맞추기 위해서는 더 증량해야 함.
이외에 철도에서는 추가적으로 무연탄(anthracite briquettes, 38선 이남 생산) 월 20,000 톤 필요. 남조선 산 무연탄은 설비, 상점용 뿐만 아니라 석탄 수입의 경감에도 도움을 줄 것.
▾일본에서 100,000 톤 조달 가능토록 승인

3. 이음매 없는 강관, 보일러
2B6171: 프로그램2, 일본 조달, 수송병과, 질병과 사회불안 방지, 운수부
▾ 매달 기관차 20량에 보일러 강관 교체용. 이 교체는 중도의 철도수리공장(The heavy shops of the railroads)에서 작업이 이루어질 것.
교체되고 수리된 지 상당한 시간이 이미 흘렀고, 임시적 수리만 이루어진 상태.
현재 기관차는 믿을 수 없을 조건으로 겨우 겨우 운행 중.
기관차의 강관은 이미 재절단과 용접이 불가능한 상태까지 도달
많은 기관차가 강관 교체가 절실.
한국에서는 석탄의 낮은 질로 인해, 기관차 강관이 정상보다 수명이 훨씬 짧다.
이음매 없는 강관은 한국에서 생산된 적이 없고, 전량 일본에서 수입해왔다.
▾ 승인되었으나, 일본에서 조달 불능.

4. 뱃밥, 선박 갑판용 페인트(회색, 백색, 흑색, 적색)
2B4212: 수입계획2, 일본 조달, 공병병과, 점령목적, 농무부
▾ 위 품목은 한국 제조시설이 없고, 현재 이용 가능 재고도 없음. 현재 운용 중지 상태인 어업에 사용될 예정. 어업 선박의 일상적인 관리에 필요한 품목
▾ 승인되었으나, 일본에서 조달 불능.

5. 케이블, 테이프, 측정기, 스위치, 퓨즈, 베어링통(bushing), 튜브(tube, rectifier, tunges), 절연체(tubing paper insulating), 전압계(voltmeter) 등 45 품목
2B4221: 수입계획2, 일본 조달, 공병병과, 점령목적, 상무부
▾ 이 품목들은 남조선 소재 수력발전소 4기, 화력발전소 2기 운용(총 전력생산량 197,600 kVA)을 위한 것. 전봇대 전선(61만명 소비자가 사용할 154kv 300마일, 66kv 46마일, 22kv 1450마일, 저전압 80,000 마일) 유지보수가 필요. 지난 4년간 전력시스템은 유지보수 없이 상당히 좋지 않은 상태임. 유지보수 부품이 부재. 전주와 크로스암은 부식되어 수명이 다했고, 절연체 파손. 여기서 요구된 물품들은 유지보수를 위해서 필수적임에도 한국 제조사 부재. 최소한의 운영 위한 필요량.
▾이중 meter, magohm, 전압계(D.C. -5v, A.C. 0-300v) 승인. 나머지는 승인되었으나 일본에서 조달 불능

6. 철도침목, 교량침목, 삼나무 지주목. 톱날 경재 목재 바퀴 재고

2B4282: 수입계획2, 일본조달, 공병병과, 점령목적, 복수 부처

▾교량침목이 태부족. 현재 생활수준 유지 정도 요구량. 산림부서에서 추산한 필요량은 평시(1932) 수준. 침목 필요량은 운수부 추산. 목재 요구량은 산업 유지상 필요한 양. 기존 목재는 80%이상이 38선 이북에서 조달되었음. 현재 교역이 막힌 상태라서 곤란. 일제 적치량은 전술부대에서 사용중.

수입계획1에서 요구되었던 400,000 tie 중 150,000 tie 만이 조달됨.

프로그램 1과 2를 합한 전체 요구량은 교체 필요량을 대체할 수 없지만, 현상유지는 가능할 것.

▾철도 침목은 일본에서 20,000 tie 수출 능력 감안하여 승인. 여타 품목은 승인되었으나 일본에서 조달 불능

7. 역청탄(점결탄용, 보일러용)

2B4284: 수입계획2, 일본조달, 공병병과, 점령목적, 복수 부처

▾남한에는 점결탄이 매장되어 있지 않다. 과거에는 일본과 중국에서 수입. 산업에선 경제목적으로 필수적 소비재 및 산업재, 농업기구, 교통설비 생산에 사용.

보일러용 역청탄은 남한에서 부존되어 있지 않다. 일본에서 수입되어야 함. 총 요구량은 상무부 산업과에서 추산. 이 요구량은 이전 시기 산업에서 사용되던 양의 일부에 불과. 이번 요구량은 오로지 경제목적 달성을 위해 가동해야할 산업에 필수적인 양.

▾승인되었으나 일본에서 조달 불능

8. 소화기, 목재 방부용 크레오소트 오일, 유리, 호스, 다이나마이트, 뇌관, 퓨즈
2B4285: 수입계획2, 일본조달, 공병병과, 점령목적, 복수 부처
9. 플러그, 소켓, 스위치, 테이프
2B4291: 수입계획2, 일본 조달, 공병병과, 점령목적, 기타 부처
10. 종자(무, 양파, 양배추, 부추, 호박, 가지, 수박, 토마토, 시금치, 당근, 고구마, 감자, 메밀, 조, 사과, 배추, 콩)
2B5212: 수입계획2, 일본 조달, 병참병과, 점령목적, 농무부
11. 화악약품 (132개 품목)
2B5221: 수입계획2, 일본 조달, 병참병과, 점령목적, 상무부
12. 염료(65개 품목)
2B5223: 수입계획2, 일본 조달, 병참병과, 점령목적, 상무부
13. 면직물 롤러 조면 작업장 부품, 염료 (21개 품목)
2B5224: 수입계획2, 일본 조달, 병참병과, 점령목적, 상무부

14. 단추
2B5225: 수입계획2, 일본 조달, 병참병과, 점령목적, 상무부
▾단추 생산 공장은 남한에 단 한 곳. 생산 증대를 위한 의류생산공장의 수요에 태부족. 과거에는 식민지 조선에서 의류산업용 단추는 거의 대부분 일본에서 이입.
▾승인됨. 총 7만 개의 나무 및 대나무 단추가 일본에서 조달.
15. 펌프, 밸브
2B5291: 수입계획2, 일본 조달, 병참병과, 점령목적, 기타 부처
16. 종이, 잉크, 신문용지 등 인쇄용 물품 (29개 품목)
2B5292: 수입계획2, 일본 조달, 병참병과, 점령목적, 기타 부처
17. 강철 경첩, 걸쇠, 자물쇠, 압정
2B4391: 수입계획2, 일본조달, 공병병과, 기타목적, 기타 부처
18. 천, 서적 바인딩, 계산기
2B5321: 수입계획2, 일본조달, 병참병과, 기타목적, 기타 부처

수입계획 3

- 작성부처: 주한미군정 중앙경제위원회
- 슈메이커(Jmaes H. Shoemaker, 1897-1983.) 위원장의 각서
- ✓ 수입계획3은 FLC(Foreign Liquidation Commission, 해외청산위원회)로 구매하는 품목과 카테고리 1(만연한 질병과 사회불안 해소)에 해당하지 않는 물품을 제외할 예정.
- ✓ 남한에 1차적으로 필요한 요구품목

  1) 기관차, 철도차량, 침목, 유지보수 물품(2달이 지나면 철도시스템 붕괴)

  2) 식량

  3) 의류(천, 원료, 섬유기계)

  4) 의료 용품

  5) 비료

- 예비적 검토가 SCAP의 책임부국과 이루어짐.
- 부차적 분야를 제외하고는 협의 완료.
- 남한 경제의 붕괴 이유

  1) 전시기 일제의 개탄스러운 철도 방치 & 미군 점령 이후 장비 교체 및 유지보수 부족

  2) 남한 전체 산업 붕괴의 완만한 확산으로 인한 산업 비축량의 소진

  3) 남한 공장 유지보수 및 대체를 위한 부품의 부족

  4) 위에 해당하는 수입계획 품목은 전체의 3/4에 해당.
- 수입계획 Ⅲ은 남한 경제의 일부 영역에서는 필수적. 만연한 질병과 사회불안에 대응하도록 고안.
- 미군정의 각부처에서 긴급성에 따라

  (Ⅰ)=highest priority,

  (Ⅱ)=high priority,

  (Ⅲ) priority 로 구분

▪ 수입계획 작성 과정

(1) 미군정 여러 부국과(departments, bureaus, sections)에서 수요 공급 분석에 기초하여 남한에서 필요하지만 공급되지 않는 물품 목록을 수합

(2) 수합된 목록을 관련 부(상무부, 운수부, 보건후생부 등등)에서 심사

(3) 각부에서 수정되어 승인된 목록은 중앙경제위원회로 제출되어 심사 받고, (a) 긴급하지 않은 모든 목록을 삭제된 후, (b)항목들은 불명확함과 적절한 설명을 위해 위원회의 연구진에 대한 전문가들에 의해 점검된 다음, (c)수입계획 Ⅲ를 구성하는 단일 계획으로 병합.

(4) 이 프로그램은 중앙경제위원회 의장과 상무부 부장이 토쿄(AFPAC)와 워싱턴(CAD)으로 직접 가져가 처리와 승인을 받고,

(5) AFPAC의 해당 기관은 USAMGIK의 두 대표와 협력하여 일본에서 조달 가능한 프로그램의 품목을 선별하고 일본에서 해당 품목의 조달 승인을 요청. 미국에서 나머지 물품(일본에서는 구할 수 없는)의 조달에 대해서도 승인이 요청될 것.

1. 3B5A1SC : 수입계획3, 일본 조달, 병참병과, 농무부 농업생산국 농산과 , 특별고려

황산암모늄

▾ 이는 일본 국내 예상 생산량(1946.8.1.-1947.5.31)의 3분의 1에도 못 미치는 수준. 이 황산암모늄의 일부는 일본에서 획득할 수 없어, 목록 3A5A1(수입계획3, 미국 조달, 병참병과, 농무부) 추가. 황산암모늄은 한국의 미작 토지에 필요.

2. 3B4A1: 수입계획3, 일본 조달, 공병병과, 농무부 농업생산국 관개매립과

시멘트

▾ 목록 3A4A1(수입계획3, 미국 조달, 공병병과, 농무부)의 시멘트 수입계획이 4만에서 2만톤으로 감소. 한편, 일본의 시멘트 생산량은 112,000 톤(1946.07). 수송비 절감을 위해, 관개와 매립 목적 4만 톤 요구량의 절반을 일본에서 조달.

디젤 엔진 수리 부품 등: Niigata Iron Works(新潟鉄工所), Kobe Steel Co.(神戸製鋼所),

습구건구 온도계, 경질고무 분무기, 잠사지: Ebara Iron Works(荏原鉄工所)

▾ 양잠업 유지보수를 위한 품목. 일본에서 확보해야. 잠사지도 한국내 조달 불능. 5월까지 확보해야.

3. 3B5A1: 수입계획3, 일본 조달, 병참병과, 농무부

*농무부 어업국

대나무(죽순대, 통대, 자른 대, 암모니아, 칼슘, 촘촘한 어망)

▾김 양식을 위해 대나무는 즉시 조달 필요. 현재 한국에서는 공급 불능. 대체품도 부재.

* 생산국 생산과

무, 가지, 토마토, 수박, 참외, 오이, 배추 종자 (생산국 생산과)

▾내수를 위한 채소 종자 필요. 종자 생산이 점령기에 이제 시작되었으나 2-3년 걸림. 수입이 필요

* 산림국

동력용 띠톱, 원형 톱, 전신주, 에머리 휠, 볼 베어링, 통나무, 차콜

▾ 각종 톱 종류는 현재 가동 불능. 일본에서 수입되던 것. 대체품 긴급 필요

4. 3B4B1: 수입계획3, 일본조달, 공병병과, 상무부

* 도량형과

1~6번 품목: ▾실험실용 적정 측정 도구들이 부족. 표준 도량형에 필요.

* 수도전기사업과

7~215번 품목: ▾ 전기사업에 필요한 필수 품목. 4년 이상 발전시설 유지보수 부재하여 전력 생산에 차질이 생기고 있음.

* 기계과

216~271번 품목: ▾ 한국내 공장시설의 유지 보수에 필요한 기계 도구. 일본에서 수입되던 품목. 한국 산업 생산은 최고 생산능력에 한참 못 미치고 있으며, 일부는 완전 정지상태.

5. 3B5B1: 수입계획3, 일본조달, 병참병과, 상무부

* 광산국 (1~5번 품목)

▾ 경제붕괴를 막기 위해 긴급 필요. 남한에 역청탄 생산 없음. 역청탄 부족으로 많은 공장 가동 중지 상태. 피치는 연탄 제조를 위해 필요.

* 종이 및 인쇄 과 (6~70번 품목)

각종 종이(뉴스용, 크래프트지, 백지, 코팅지 등), 각종 안료, 각종 잉크, 고무담요, 천, 펄프, 와이어 스크린 등

▾ 남한 민간 종이 소비량의 9%만 국내 생산. 신문 발행에도 차질. 일본어 교과서를 한국어로 교체하는 작업 방대한 업무에 필요. 과거 일본에서 종이류 2/3 수입. 모든 종류의 종이, 인쇄 관련 품목은 여전히 대일의존 상태.

* 화학국(71~134번 품목)

▾필수 화학 산업에 필요한 최소량임. 전부 일본제 화학 품목 리스트임.

* 특허사무소(135~144번 품목)

▾특허사무소에 필요한 각종 물품류.

1945년 이전 일본 특허기록물은 특허사무소에서 대조 위해 필요. 한국 특허는 일본 특허청에서 관리했음.

6. 3B1C1: 수입계획3, 일본조달, 병기병과, 체신부 공공서비스공장

각종 공구류(총 59품목)_탭다이 세트(Tap and Die set: 나사 가공 장치), 렌치, 드릴프레스, 줄, 자 등

7. 3B2C1: 수입계획3, 일본조달, 통신병과, 체신부 라디오과

* 라디오 방송국: 각종 공구, 재료 등(1~40번 품목) ▾이 설비, 재료들은 체신부 라디오 방송국의 유지 보수용.

* 전화 전신국: 각종 케이블 류 등 (41~157번 품목) ▾ 체신부 전신전화시스템 유지 보수. 중앙전화국 내외부의 케이블 등 유지보수.

* 자동전기교환시스템, 지멘스 운트 할스케(Siemens & Halske) 전기교환시스템, 방송국

각종 공구, 재료, 설비, 케이블, 방송 설비류 (158~518번 품목)

▾ 자동 전화교환 시스템 유지 보수. 과거에는 일본에서 조달. 일본전기주식회사(현재의 NEC) 카탈로그에서 확인.

▾ 모두 일본제품. 미국제품 목록 이용 불능. 방송국 음성 설비 운영을 위한 예비부품, 기구, 설비임.

(519~615번 물자): ▾ 남한 라디오 방송 수신에 필요한 예비부품, 물품

(615~890번 물자): 재고 없는 진공관 유지보수 용품. 일본-한국의 진공관 시스템 수리에 필수적이고, 일본에서만 생산됨.

17. 3B1L1: 수입계획3, 일본조달, 병기병과, 운수부

* 각종 규격의 트위스트 드릴(113종), 유리절단기, 몽키스패너, 스테이 볼트 탭, 회중시계

회중시계는 철도국, 해운국의 운송일정 유지를 위해 고용원 사용. 한국에서 제조되지 않고 모두 일본에서 수입했음. 나머지는 철로 유지보수용으로 일본에서 공급되었던 것.

* Bureau of highway transportation

포드 부품, 쉐보레 부품, 타이어/튜브, 닛산 부품, 토요타 부품, 이스즈 부품

▾ 운수부 요청 자동차 부품. 남한의 철도사정 미비로 자동차 운송 필요. 남한에서 제조되는 자동차 및 부품 부재, 수입해야 함.

20. 3B6L1: 수입계획3, 일본조달, 수송병과, 운수부 철도국

* 헤드 라이트, 헤드 라이트 반사체, 헤드라이트 렌즈, 터빈 발전기 등 7종

▾ 현재 헤드 라이트 95%가 고장. 기관차 유지 보수에 절대적으로 필요한 부품.

* 양모, 각종 수성 페인트

▾ 양모는 열차 축상 완충재로, 수성페인트는 객차, 화차, 선박 수리 관련.

* 철사못 류

▾ 기타 필수적 운수서비스, 빌딩, 설비의 유지보수용

* 정수압 급유기, 철스프링, 기관차 스틸 타이어(기관차 차륜)

▾ 수리대기중인 기관차 유지 보수용. 한국에서 제조되지 않음. 일본에서 조달해 왔음.

수입계획 4 1947.7.1.-1948.6.30.

- 프로젝트123: 농업관련 물자 및 비료 공급

; 한국내 과일의 개발, 증산, 교잡육종(cross-breed). 남한에서 대부분은 종자 생산가능하나, 국내 소비 및 대외수출을 도모하기 위해 다양성 확보와 증산을 위한 종자 개량이 절실함.

▾ 과수 종자 (배, 사과)_현존 종자 자체 생산 가능하나, 교잡육종을 위한 종자 수입 필요.

- 프로젝트133: 휘발유 및 휘발유 제품

; 원래 일본에서 생산된 특정 기계류에 적합한 기름과 윤활제로 구성.

* 윤활유, 그리스

▾ 남한에서 사업 설비 기계에 사용되는 윤활유, 그리스는 모두 일본제.

- 프로젝트163: 기타 물자 공급, 서비스, 설비

; 1. 석탄_남한에서 일본으로 석탄 수입이 필요. 남한 매장 석탄류는 저품질. 연탄제조를 위해서는 피치와 역청탄을 섞어서 써야함. 대일수입 규모는 여전히 산업과 교통 시설 운영에 부족. 특히 철도와 필수 사업용으로 90만 톤 정도는 최소 확보해야 함.

2. 일본 유래 대체 부품과 예비부품의 확보. 한국 산업에서 가동중인 기계류는 예외없이 일본제품. 유지보수를 위해서는 일본에서 조달되어야 함. 점령 초기부터 기계류 유지 보수는 전혀 없었음. 한국 산업의 심각한 문제, 즉 고장 등으로 소비재 공급에 항상적 차질 발생. 한국산업이 생필품 고갈에 대처할 만한 충분한 생산을 유지하기 위해서는 위 품목의 수입이 필수적임.

3. 남한에 절대적으로 중요한 운송업의 모든 국면에 필요한 대체 부품들. 미국의 남한 점령 이전에, 모든 운송 수단은 일본제로 구성. 남한 교통 시스템의 붕괴에 대처하기 위해서는 상기 부품들이 필요. 남한의 종단 철도노선 한 개만 존재. 따라서 자동차, 트럭 등의 운송 수단이 고도로 필요. 식량공급과 생필품 공급을 원할히 하기 위해서 상당량의 트럭이 필요. 현존 트럭은 비료 배분과 공공사업, 식량 공출 등 이미 풀가동 중. 상기 프로젝트의 원할한 수행은 전적으로 운송 능력에 의존.

4. 남한의 통신 시스템은 전적으로 일본 유래 제품에 의존. 2차 대전 발발 이래 현존 통신시스템은 전혀 유지보수 시행되지 않았음. 남한에 통신시스템 유지를 위해서는 전면적인 유지보수가 필요. 전화선, 전화케이블, 전신주, 축전지, 증폭.중계국, 배전반 설비 등등. 남한에서 질병과 사회불안 대처를 위해서. 수해 기간 통신 불능 상태.

▾ 필수적인 석탄은 일본에 의존하고 있음.

▾ 목재, 기초 재료(펄프, 통나무, 볼트 제외)는 철도 유지보수용. ▾ 전신주는 통신시스템 유지보수용

▾ 종이는 점령활동에 필수적. 권련용 종이는 관재처 담배 생산과 직결됨. ▾ 건물용 종이(벽지?)는 중국, 일본에서 귀환 조선인 주택난 대처용. ▾ 일본지배 당시 교과서를 한글로 전환하는데 중요. 제지 산업 열악.

▾ 화학 제품: 일제하 화학제품은 대부분 일본에서 생산되어 한국으로 이출. 철도용 불후재

▾ 비료, 살충제, 살진균제 ▾ 미제보다 일제 다이나마이트가 한국 광산에서 선호됨.

▾ 수도설비용 철제품. ▾ 구리제품은 전량 일본 수입품. ▾ 통조림용 깡통.

▾ 납 제품(통신, 전기설비 유지보수) ▾ 산업용 기계류는 일본에서 제조된 것. 유지 보수를 위해 일본 수입 필요.

▾ 섬유산업, 제지산업, 통신설비, 전신 설비는 모두 일본제조품. 유지보수를 위해 일본 수입 필요

▾ 전기설비, 기관차, 자동차엔진도 일본제. 자전거 부품도

수입계획5 1948.07.01.~12.31.

- Project 500 산업용 원료

무수암모니아_황산제조용. 조선화학비료공장(The Chosen Chemical Fertilizer Factory)에서 황산제조를 위해 필요한 최소량 수입요망. 냉매로도 사용

탄산마그네슘은 고무공장용

화학분석물질은 광산업용.

페이트와 니스는 광산의 전기설비 유지보수용

기타 총 155종

- Project 510 산업용 기계류, 유지보수 부품

베크라이트(절연, 단열 등 목적의 페놀 적층 판지), 에보나이트(절연, 내산, 내알칼리 등 목적의 경질고무판지): 텅스텐 광산 스위치 장착용

광산용 가스 파이프, 레일, 철사 로프, 니켈크롬 및 백금 철사, 고압절연체, 팬 및 펌프 압축기, 철 베어링, 건조로(乾燥爐), 기계 도구류, 철 드릴류, 기관차, V-벨트, 공기 및 물 흡입호스

섬유산업 기계류 부품

펄프스톤_신문용지 제작용

통조림 뚜껑 제작 기계_일본 의존 감소 목적

- Project 520 산업용 반제품

침목_주요 간선에서 마모된 치목 교체용. 전시기 일제하 최소한의 침목 교체만. 게다가 불후재처리도 없었음.

필터지_광석 분석용. 한국에서 확보 불능

담배지_관재처 담배제조용

- Project 530 기타 물자, 서비스 설비, 전력

전기줄(Guy Strnad Wire)_통신 시스템 유지보수를 위해 운수부 요청물자
맹꽁이자물쇠(Padlocks)_감옥용
철사와 케이블_전력 생산 위한 광산의 유지보수용
유리_한국에서 제조 불능. 수송부 요청 물자_객차, 역, 배, 병원, 기타 건물용 유리창
시멘트_삼척 오노다 시멘트가 유일한 남한 소재 공장. 나머지는 북한에. 관개 및 농지정리를 위해 농무부 요청. 사회부 프로젝트에도.
카본 브러쉬_광산 전기모터 속 카본 브러쉬 교체용
전기 회전 설비(모터?)_신개발된 광산에 필요한 전기모터 설비
전력 전송 장비_많은 광산에서 전력 의존함. 이에 대한 요청사항
변전기_발전, 전송 시스템은 항상적으로 유지보수를 일본에 의존해옴.
담배 제조기 교체 부품_관재처 정부수입 증대를 위해 담배증산에 필요
통신 시스템 교체 부품_중앙전화국 유지보수용. 전신전화 설비. 라디오 방송.
수송 시스템 교체 부품_철도, 해상 운용을 위한 통신 시스템의 유지 보수
X-레이 필름_보건후생부 요청. 일본제 X-레이 장치에 의존해 왔으나 현재 재고 바닥.
광물 시금분석 장비_상당수 광물 시금분석 장비가 고장중. 광산용.
타이어, 튜브_일본제 차량이 다수. 트럭도 타이어와 튜브 고갈. 차량 유지 보수 없이 민간물자 수집 및 보급 불가능.

남한 수입요구 - 현지조달 요청. 긴급수입을 위한

South Korea Import Requirements-spot requirement (조달조건: immediate)

1. 5B4C1: 수입계획5, 일본조달, 공병병과, 체신부

텔렉스바, 케이블 커넥터 등 592개 품목

▾ 전신전화국 유지보수용 긴급

2. 5B4B1: 수입계획5, 일본조달, 공병병과, 상무부 섬유국

섬유기계류 관련 부품 89개 품목

▾ 상무부 섬유국 긴급 필요. 면직물 생산기계 유지보수 물품

3. 5B4E1: 수입계획5, 일본조달, 공병병과, 재무부 관재국

담배 생산 기계 관련 부품 27개 품목

▾ 관재국 담배생산 공장 유지 보수용.

4. 5B4L2: 수입계획5, 일본조달, 공병병과, 운수부 고유 활동

각종 튜브, 바, 용수철, 수성페인트, 신호장비 등등

▾ 대다수 물품은 운수부 통신시스템 유지보수에 필요. 철도와 해상 운송 설비의 안전한 운영을 위해 필수. 남한에서 해당 부품은 거의 유지보수되지 못했으므로, 조달불능시 재난적 상황에 빠질 것. 유일한 대안은 일본 조달(수입)을 통해 필수 요구물품을 확보하는 것뿐.

정당화논리의 귀결점

- 식민지기부터 일본 산업 의존으로 인한 일본 조달
- 미국 등 여타 국가 조달 가능성이 존재하나 긴급 유지 보수를 위해 기존 품목 일본 조달
- 미국이 통제 관리하는 일본과의 무역이란 측면에서 일본 조달 즉, 원조와의 관련성
- 질병과 사회불안 제거=현상유지라는 측면, 현재 점령권력의 통치성과 관련된 문제
- 점령행정상 필요 품목 조달=조달 수월성의 논리(점령하 일본이란 특수상황)
- 구 식민지였던 점령지의 산업 기반 설비의 노후화에 대한 미군정의 평가라는 문제
- 그렇다면?