

한일 국교정상화 교섭을 통해 본 정치커뮤니케이션: 광장과 밀실 사이

Political Communication from the Normalization Negotiation between Korea and Japan: between Square and Closet

최희식 _국민대학교

Choi, Hee Sik _Kookmin University

초록

외교교섭은 주권자의 의사에 구속되어 교섭을 진행하는 것을 의미(“광장의 정치”)한다. 그러나 양국 주권자의 주장이 현격하게 차이가 나서 타결의 실마리가 보이지 않는 경우, 주권자의 의사보다는 국익에 입각해 교섭을 진행하는 경우(“책임의 정치”, “밀실의 정치”)가 존재한다. “광장의 정치”가 민주성을 의미한다면, “책임의 정치”는 미래에 대한 책임이라는 의미에서 책임성에 가깝다.

□ 주제어: 정치커뮤니케이션, 한일 청구권 교섭, 주권자, 대리인, 설명책임성

Abstract

The diplomatic negotiation moves under a purpose of a sovereign(“the politics of square”). Sometimes, there are cases that undergo the negotiation based on national interests to break a deadlock(“the politics of closet”). The politics of square is close to the democracy, while the politics of closet is close to accountability.

□ Key words: political communication, negotiation on property claims between Korea and Japan, the principal, the agent, accountability

I. 들어가며

외교교섭 과정에는 주권자(the principal, 국민), 제1대리인(the agent, 정치인), 제2대리인(관료)이 주요 행위자로 등장한다. 흔히 외교교섭은 주권자(국민)의 의사에 구속되어 교섭을 진행하는 것을 의미(“광장의 정치”)한다. 외교교섭은 국내정치와는 달리 기본적으로 비공개 원칙하에 이루어지기 때문에, 광장의 정치는 국내정치와 다른 형태를 띠 수밖에 없다. 그러나 양국 주권자의 주장이 현격하게 차이가 나서 타결의 실마리가 보이지 않는 경우, 주권자의 의사보다는 국익에 입각해 교섭을 진행하는 경우(“책임의 정치” 혹은 “밀실의 정치”¹⁾)가 존재한다. 광장의 정치가 주권자의 의사를 존중하는 민주성을 의미한다면, 책임의 정치(밀실의 정치)는 미래에 대한 책임을 바탕으로 국익에 입각한 교섭이라는 의미에서 책임성에 가깝다. 어느 의미에서는 이러한 광장의 정치와 밀실의 정치, 민주성과 책임성, 이 양자를 오가면서 상호 이익을 추구하는 것이 외교의 진정한 모습일 것이다. 그러나 밀실의 정치는 주권자 의사와 국익 사이의 괴리를 주권자에게 설명하고 이에 대한 주권자의 이해를 얻도록 노력해야 하는 의무(설명책임성)를 통해 광장의 정치와 접목해야 한다. 민주주의가 국민주권을 바탕으로 운영되는 정치시스템인 이상 이러한 설명책임성은 불가피한 것이다.

또한 기본적으로 외교교섭은 주권자의 위임을 받은 제1대리인(정치인)과 제2대리인(관료)이 주도하는 것이다. 이에 관련되어 두 가지 형태의 교섭이 존재한다. 제1대리인에 의한 정치적 교섭은 관료를 배제하거나, 관료와의 커뮤니케이션은 유지하되 제1대리인이 전면에 등장에서 협상을 진행하는 것이다. 반면 제2대리인에 의한 관료적 교섭은 제1대리인의 위임을 받고 관료 주도로 협상을 진행하는 것이다. 보통 관료적 교섭을 우선하지만, 양자 주장의 현격한 차이로 인해 타결의 실마리를 찾지 못하는 경우 정치적 교섭을 실시하는 것이 일반적이다. 이런 경우, 정치적 교섭은 광장의 정치와 밀실의 정치를 오가며 합의를 모색하는 수밖에 없다. 이러한 정치적 교섭에 의한 대략적 합의를 구체화시키는 것

1) 이러한 국익에 입각한 외교교섭을 “광장의 정치”와 대비되는 차원에서 “밀실의 정치”라는 단어를 자주 사용하겠다. 그러나 오해의 여지가 있을 경우 “책임의 정치”로 표기하는 경우도 있음을 미리 밝혀둔다.

은 관료적 교섭으로 위임된다. 그러나 여기에서 제2대리인의 고뇌가 발생한다. 제1대리인에 의한 정치적 교섭이 광장의 정치와 밀실의 정치 양 측면을 지니기에, 제2대리인은 제1대리인의 의사를 우선할지, 주권자의 의사를 우선할지 선택을 강요받을 수밖에 없기 때문이다.

한일 청구권 교섭은 이러한 외교교섭 과정에서의 정치커뮤니케이션의 다양한 양태를 파악할 수 있는 좋은 사례이다. 이하에서는 우선 한일회담 과정에서 청구권 교섭이 어떻게 진행되었고 타결을 보았는지, 한일 외교문서를 통해 설명할 것이다. 이후 청구권 교섭에서 나타난 정치커뮤니케이션의 양상을 설명하고자 한다. 이를 통해 지금까지 청구권 교섭의 결과만을 통해 그 성과를 평가하던 것에서 벗어나, 정치커뮤니케이션의 측면에서 한일 청구권 교섭을 평가하고자 한다.

II. 1-6차 회담에서의 청구권 교섭과 정치커뮤니케이션

1. 1-6차 회담에서의 청구권 교섭

한일 국교정상화 과정에서 가장 중요한 부분은 주지하는 바와 같이 청구권 문제였다. 박정희 정권의 경제발전전략과 대북 봉쇄전략에 있어 가장 중요했던 것은 일본으로부터의 경제협력이었고, 그런 의미에서 청구권 문제를 어떻게 타결하느냐가 가장 중요했다. 일본 또한 앞에서 살펴본 과거사 인식 속에서, 강제징용 문제 등 한일 합방조약의 불법성을 전제로 한 식민통치에 의한 개인 배상이나 보상 문제에 대해서 극구 외면했다. 한국 등 자유 아시아에 대한 경제원조의 증대를 요구하는 미국의 지속적인 압력 하에 어떻게 최소한의 금액으로 한국의 청구권 요구를 묵살하느냐가 매우 중요했다.

1949년 이승만 정권은 <대일 배상요구서>를 작성하였다. 이는 한국이 대일 강화조약에 참가한다는 것을 전제로 작성된 것으로, 태평양 전쟁과 중일 전쟁 시의 인적 물적 피해 보상, 일본의 강제징용에 대한 배상과 보상을 요구한 것이

었다. 여기에서 주목되는 것은 중일 전쟁 및 태평양 전쟁에 기인하는 인적 물질 피해에 대해 121억 엔(인적 피해 5억 엔 포함)을 요구했다는 점이다. 당시 만주, 화북, 내지 등에서 귀환한 한국인이 150만 명 정도로 파악되었으나, 인적 피해는 더욱 늘어날 것이 확실한 상황에서 한국 정부는 전쟁에 의한 인적 피해(개인 청구권)를 5억 엔 정도로 한정하였다. 이는 한국의 대일 배상 요구가 징벌적 속성이 아니라, “희생의 회복을 위한 공정한 권리의 이성적 요구에 있다”는 기본 원칙에 입각했다는 사실을 알 수 있다²⁾. 물론 이러한 인적 피해에 미래에도 밝혀질 수 있는 개인 피해에 대한 배상도 포함되어 있었는지 여부는 확인할 수 없다. 다만 이러한 인적피해에 대해 5억 엔이라는 구체적 금액으로 이를 한정했다는 점, 미래에 밝혀질 지도 모를 개인 배상권에 대한 규정이 없다는 점, 한국 정부가 전쟁으로 인한 한국 국민의 개인적 피해의 전모를 파악하지 못하고 있었을 것이라는 점에서, 미래에 발생할 지도 모를 인적 피해에 대한 배상 및 보상의 길을 염두하고 대일 배상 요구를 했다고는 말하기 힘들지도 모른다.

무엇보다 재한 일본인의 재산을 배상 요구서에 포함시켰다는 점도 특이하다. 이러한 정책은 “예외로서 연합국은 각각 자기영토 내에 잔존하는 일본의 재산을 차압할 수 있고, 여기에서 나오는 수익으로 전쟁 중 일본이 연합국 재산에 가한 손해에 대해 각각의 국민의 배상 요구에 충당할 수 있다”는 미국의 배상정책에 기초하는 것이었다. 이에 대해 유진오는 다음과 같은 논리를 전개했다³⁾.

한국정부는 최근 국제법의 추세에 비추어 사유 재산권은 불가침이 아니라는 것, 군정령 제 33호는 ‘강화조약의 규정과 대응해 일본의 재외재산에 대한 광범위한 비밀본화 조치의 일환으로 이뤄진 것’으로 ‘물수적 효과를 갖는다’는 것으로, 14조 (a)에 열거된 것과 같은 종교단체 등의 예외조치가 인정받지 않는 것은 ‘조선 이민의 노예적 지위에 착안한 결과이며, 해방국은 전승국에 우선한다’는 것, 따라서 ‘특별협정에서는

2) 아사노 도요미, “식민지의 물리적 청산과 심리적 청산,” 국민대 일본학연구소 편, 『외교문서 공개와 한일회담의 재조명 1: 한일회담과 국제사회』(서울: 선인, 2010), 299. 장박진, “한일회담에서의 피해보상교섭의 변화과정 분석,” 국민대 일본학연구소 편, 『외교문서 공개와 한일회담의 재조명 2: 의제로 본 한일회담』(서울: 선인, 2010), 246.

3) 아사노 도요미, “식민지의 물리적 청산,” 299-300에서 재인용.

일본 측은 아무런 권리도 소유하지 않고, 조선 측의 일방적인 권리만이 주제가 된다는 법적 논리를 전개했다.

비록 일본인의 개인 재산에 관한 것이지만, 한국 정부 또한 국제법적으로 개인재산이 불가침의 권리가 아니라는 점을 인정하고 있다는 점이 특기할만하다. 일본 정부가 이른바 역청구권을 주장할 때, 중요한 논쟁 지점이 되는 곳이기도 했다.

하지만 이러한 배상 요구는 미국의 배상정책이 전환되고, 한국의 전승국 위치 즉 강화조약 참가권리가 인정되지 않음에 따라 실패하게 되었다. 결국, 제 1차 한일회담에서 한국은 <재산과 청구권 8항목(대일 청구요강 8항목)>을 제시하면서 배상이라는 단어를 삭제하였다. 이는 배상이라는 단어에 반대하는 미국과 일본의 입장, 샌프란시스코 강화조약 참가에 실패한 한국 정부의 노선전환에 그 원인이 존재한다. 이후 청구권 문제로 불리게 되었다⁴⁾.

여기에 주목할 것은 제 5항과 6항 및 7항에 개인 청구권이 포함되었다는 사실이다. 즉 5항에서 한국법인 또는 한국 자연인의 일본 국채, 공채, 일본은행권, 피징용 한인 미수금 등 기타 청구권을 변제할 것, 6항에서 주식 또는 기타 증권을 법적으로 인정할 것, 7항에서 상기의 제 재산 또는 청구권에서 발생한 제 과실을 반환할 것을 주장하고 있다. 이에 기반하여, 1961년 2월 3일부터 개최된 <일반 청구권 소위원회>에서, 한국은 청구권 8항목 중 5항목, 즉 “한국 법인 혹은 한국인의 일본 혹은 일본국민에 대한 일본 국채, 공채, 일본은행권, 피징용 한국인의 미납금, 보상금, 그 외 청구원의 변제”, 즉 개인 청구권을 제안하였다. 이 때 일본은 “개인별로 지급하는 것이 좋다”, “금후, 국교가 회복되면 일본의 일반 법률에 의거 개별적으로 해결하는 방법도 있다”는 생각을 피력하였다. 이에 대해 한국은 “여기에서 제시된 청구는 국교회복 전에 해결되어야 한다”, “지급은 한국 정부가 행한다”라며 개인 청구권에 대한 일본의 개별보상을 거부하였다⁵⁾.

4) 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』(서울: 서울대학교 출판부, 1996), 43-44.

5) 『제5차 한일회담 예비회담 회담록(일반청구권 위원회등)』, 191-192와 223 그리고 226-267.

왜 한국은 개인 청구권을 포함하여 일괄적으로 한국 정부가 지급하는 것을 요구했을까? 이는 청구 금액을 높이기 위해서였을 것이다. 특히 한국전쟁에 의해 관련 자료가 전멸한 상황을 생각하면, 한국 국민이 진정 개인 청구권을 행사할 수 있을지 우려도 존재했을 것이다. 또한 일본이 법률을 성립시키기까지 상당한 시간이 필요하기 때문에 빠른 시일 내에 개별 보상을 받는 것도 쉽지 않았기 때문이다.

그렇다면 일본은 왜 처음에 한국 국민에 대한 개별 보상을 실시할 것을 제안했을까? 진정 일본이 개별 보상을 실시할 생각이었을까? 단순히 한국이 개별 보상을 포함함으로써 청구 금액을 높이려고 하는 것을 견제할 목적 때문이었을까? 이에 대한 대답은 좀 더 면밀한 자료 분석이 요구되고 있지만, 일본은 한국 정부가 요구하는 청구권의 금액을 낮추기 위한 방편으로 이러한 제안을 했을 것으로 추측되고 있다.

이와 더불어 일본은 징용이 강제동원이라는 의식이 전혀 없었으며 손해배상을 해야 한다는 생각도 없었다. 예를 들어 1961년 5월 10일의 <예비회담 일반청구권 소위원회> 제13차 회의에서, 일본은 “징용될 때에는 일단 일본인으로서 징용된 것이므로 당시의 원호 같은 것, 즉 일본인에게 지급 한 것과 같은 원호를 요구하는 것인가”라며 되물으며, “일본 원호법을 원용하여 개인 베이스로 지불하면 확실해진다”는 주장을 하였다⁶⁾. 이러한 인식에 따라 일본은 사실관계 및 법률근거를 한국정부에 요구하는 지리멸렬한 법적 공방만을 시도했다.

하지만 한국전쟁 이후 한국에 있는 관련 자료가 전멸한 것을 고려하면, 일본이 가지고 있는 자료를 공개하지 않는 한, 이를 입증하기가 힘들었다. 국교정상화가 식민지 지배의 어두운 기억을 극복하고 탈식민화 된 한일관계의 구축을 의미한다면, 일본은 먼저 자국이 보유하고 있는 자료를 공개하고 잘못을 인정했어야 했다. 하지만, 일본은 이후 청구권에 대한 입증 책임을 한국에게 요구했다.

1961년 11월 박정희와 이케다 수상 회담에서는 청구권은 사무적으로 자료에 입각해 계산되어야 하며, 정치절충으로 결정해서는 안 된다는 점이 합의되었

6) 김창록, “1965년 한일조약과 한국인 개인의 권리,” 국민대 일본학연구소 편, 『외교문서 공개와 한일회담의 재조명 2: 의제로 본 한일회담』(서울: 선인, 2010), 249에서 재인용.

다7). 이후 12월 21일부터 개최된 <일반 청구권 소위원회>에서 청구권 문제에 대한 논의가 전개되었다. 일본은 “자연인 혹은 법인 관계의 청구권이 이 회답에서 (완전히) 해결되기를 희망한다”는 뜻을 내비쳤고, 한국은 “한국인의 일본정부 혹은 일본인에 대한 권리로서, 이상의 대일 청구권 요망 제 1항에서 5항까지 포함되지 않은 것은 한일 회담 후에도 개별적으로 행사가 가능할 것을 인정할 것, 이 경우에는 국교가 수립될 때까지 시효가 정지되는 것으로 하자”고 주장했다⁸⁾.

위 회답에서의 한국 정부의 주장은 어찌 보면 한국 정부가 택할 수 있었던 가장 최선의 정책을 표방한 것으로 보인다. 즉 사실관계 규명이 현실적으로 불가능한 상황에서 향후 밝혀질 지도 모를 전쟁 피해를 염구하고 미래에 밝혀질 문제에 대해서는 개인 청구권을 소멸시키지 않고 온전시키는 것은 당시 한국 정부가 할 수 있었던 최선의 정책이었다.

하지만, 후술하지만 한국은 향후 밝혀지는 개인 청구권의 시효 정지에 대한 주장을 끝내 접고 말았다. 만약 한국이 위의 주장을 지속적으로 관철시켰다면, 현재 위안부 문제 등에 개인 청구권 문제는 쉽게 해결되었을 것이다. 하지만 미래의 청구권을 포함하여 청구권 문제의 완전해결에 합의할 수밖에 없었던 것은 일본의 다양한 정치상황에 대한 배려, 한국의 반공안보와 경제건설을 위해 일본의 자금 도입을 서둘렀던 한국정부의 상황이 종합적으로 반영되었기 때문이었다⁹⁾. 실제 1961년 2월 유진오 수석대표가 기시 전 수상을 만나고 본국에 보낸 보고서에서 청구권 문제에 대한 기시 전 수상의 견해를 다음과 같이 보고하고 있다. 물론 이는 기시 전 수상의 개인적 견해에 불과하겠지만, 당시 일본의 상황을 객관적으로 설명한 것이기에 특이할 만하다.

7) 『朝日新聞』, 1961年11月13日

8) 高崎宗司, 『檢証日韓會談』(岩波書店, 1996), 120-122. 高崎宗司 책에 의하면 위 문서는 다음에 존재함. 『제 6차 한일회담(일반 청구권 등) 위원회 의사록1』, 256-258과 263. 위 문서는 공개되어 있지 않지만, 이 발언은 한국외교문서, 『제 6차 한일회담(청구권 관련자료)』(1261-1266페이지)에 수록되어 있음.

9) 장박진, “한일회담에서의 피해보상,” 213.

청구권을 청구권으로 해결해야 한다는 한국 측 주장에 의의가 없다. 다만 이 문제는 첫째, 청구권의 대부분은 북한에도 관련이 있는 것이어서 일본사회당, 북한, 조총련 등의 맹렬한 반대가 나올 우려가 있고, 둘째 법적 근거가 아주 확실한 것이 아니면 일본 국회나 여론이 납득하지 않을 것이므로 액수에 있어서 한국 측이 희망하는 것이 될 가능성이 극히 적다. 청구권에 비하면 경제협력 방식은 국회를 통과하기도 국민을 납득시키기도 훨씬 통과가 수월하다. 액수가 너무 많다고나 조건이 나쁘다고 할 사람은 있겠지만 한국의 경제건설을 위하여 무상이나 차관을 준다는 그 자체에 대하여는 크게 반대하지는 않을 것이다¹⁰⁾.

어찌되었든, 한국 정부는 후술하듯 청구권의 입증과 법률근거를 한국 정부에 떠넘기는 일본 정부의 정책에 맞춰 청구권 주장의 어려움을 인식하고 있었고, 향후 밝혀질 다양한 문제에 대한 청구권은 향후 처리하려는 입장을 가지고 있었다는 점이 확인된다. 이에 대해 일본은 향후 다양한 문제들이 밝혀지며 청구권 문제가 국교정상화 이후에도 쟁점이 될 것을 사전에 차단하기 위해 모든 청구권의 소멸을 요구했을 것이라는 것도 어렵지 않게 유추할 수 있다.

특히 일본은 청구권의 구체적인 입증과 법률근거를 한국에 요구하며 법률논쟁으로 회담을 끌고 갔다. 제 6차 한일회담 1차 정치절충회의에서 고사카 젠타로(小坂善太郎) 외상은 “청구권인 이상, 법률관계와 사실관계를 엄격히 조사하여 입증이 확실한 것이지 않으면 안 된다. 그 입증책임은 채권자인 한국에 있다”고 주장하며, “결국, 이전부터 한국이 주장한 제 청구권 중 법적 근거가 있는 것은 적으며, 그 금액도 소액이 될 것이다. 또한 미국 해석을 염두에 두면, 그 금액은 더욱 적어질 것이 확실하다는 점을 인식해 주길 바란다”고 언급하였다¹¹⁾.

이상에서 보듯이 한국은 청구권 금액을 높이려는 데 주요 관심이 있었고, 일본은 이를 최대한 억제하고자 하였으며 그 연계성 속에서 입증책임을 한국에 돌리려고 하였다. 양국 사이에 식민지 지배의 어두운 기억을 청산하려는 의지는

10) 한상일, “제 5차 한일회담과 청구권 문제,” 국민대 일본학연구소 편, 『외교문서 공개와 한일회담의 재조명 2: 의제로 본 한일회담』(서울: 선인, 2010), 180에서 재인용.

11) 한국의외교문서, 『제 6차 한일회담(청구권 관련자료)』, 1261-1269.

없었던 것이다. 이러한 상황 속에서 개인적 권리인 개인 청구권이 일괄적으로 취급되며, 지금까지 그 부정적 영향을 미치고 있는 것이다.

2. 국민여론과 외교교섭: '광장'의 정치적 이중성

1945년 해방과 더불어 전개된 한일 국교정상화 교섭은 여러 난관에 봉착했다. 구보타(久保田貫一郎) 망언을 둘러싼 역사인식 문제, 한국의 평화선 선포에 따른 일본어선 나포 문제, 북송문제를 둘러싼 한일 갈등, 청구권 문제를 둘러싼 갈등 등 한일 양국이 넘어야 할 과제는 산적하였다. 하지만 식민지배의 기억으로 한국에서는 대일(對日) 불신이 상존했고, 이에 따라 안이한 타협에 민감했다. 일본은 혁신세력과 자민당 친중파가 북한을 의식하며 한일 국교정상화에 소극적이거나 비판적이었다. 이렇듯 한일 교섭은 한국과 일본 모두에 있어 국내적 갈등을 유발하는 구도를 가지고 있었다.

이에 따라, 양국 정부의 한일회담에 임하는 자세는 국민 여론의 향방에 규정될 수밖에 없었다. 청구권 협정 또한 예외는 아니었다. 식민지 지배의 불법성에 근거하여 청구권 교섭에 임하기를 바라는 한국 국민, 과거와의 단절을 이루지 못한 채 가해자 의식이 뿌리내리지 못한 채 권위주의 한국에 과도한 양보를 거부하는 일본 국민, 이들 주권자의 구속 속에 진행된 한일 청구권 교섭은 타협의 실마리를 찾기는커녕, 구보타 망언, 역청구권 주장 등으로 교섭 중단을 반복해왔을 뿐이었다.

무엇보다 한국 정부는 식민지 지배의 불법성과 이에 기반한 배상요구를 당연하게 생각하던 주권자의 인식이 샌프란시스코 강화조약의 규정과 어긋나는 상황과 직면하게 되었다. 결국 샌프란시스코 강화조약의 이중 구조, 즉 전승국에게는 배상, 식민지 국가에게는 청구권에 입각한 전후처리 규정을 수용할 수밖에 없었다. 그럼에도 주권자의 의사에 구속되어 교섭을 진행하려 했던 한국 정부는 개인청구권 혹은 미래에 밝혀질 수 있는 불법행위에 대한 개인청구권을 남겨두려 했다.

반면 일본 정부는 주권자(일본 국민)의 한국에 대한 불신과 이로 인한 안이한 타협의 거부를 의식하며, 소극적 자세로 임하였다. 특히 청구권 입증과 법률근

거를 한국 정부에 떠넘기며 지리멸렬한 법률논쟁을 이어갔던 것이다.

바로 여기에서 한국과 일본의 “광장의 정치”는 본질적으로 차이가 존재했다. 일본의 경우, 주권자의 요구(한국에 대한 양보 거부)와 구조적 상황(샌프란시스코 조약 상의 전후처리 규정)이 그렇게 동떨어진 것은 아니어서, 대리인들에게 정치적 결단을 요구하는 상황은 그리 많지 않았다. 반면, 한국은 주권자의 요구(식민지 불법성에 근거한 준비상적 조치의 요구)와 구조적 상황이 전면 충돌하는 상황이었기에, 대리인들에게 더 큰 과제를 던져주었다.

절국 주권자 의사에 구속되는 광장의 정치, 그리고 관료적 교섭은 막다른 골목에 다다르게 되었던 것이다. 유일한 해결책은 한일 국교정상화를 포기하는 것뿐이었다. 하지만 한국전쟁에 따른 전후 복구, 북한과의 체제경쟁, 한일 국교정상화를 요구하는 미국의 압력에 직면한 한국에게 한일 국교정상화는 국익 관점에서 불가피한 것이었다. 일본 또한 전후처리 관점에서 한국과의 국교정상화는 불가피한 것이었다.

Ⅲ. 김오히라 회답에 따른 정치적 타결과 정치커뮤니케이션

1. 김오히라 회답 전후의 청구권 교섭

이렇듯 사무적인 교섭으로 시종일관하는 일본 앞에서, 한국은 법률논쟁으로 빠져드는 청구권 협상을 유리하게 전개하기 위해 1962년부터 정치적 타결을 추구하게 되었다. 1962년 11월 김·오히라 회답에서 한국은 청구권 문제의 해결과 경제협력 방식을 취할 것을 합의하였다. 즉 “일본의 유상무상 자금 제공(무상 3억 달러, 유상 2억 달러), 즉 경제협력 방식에 의해 청구권 문제가 해결된 것으로 한다”는 것에 합의한 것이다.

이러한 정치적 타결방식은 박정희 정권 수립 후 1961년 7월 <한일회담에 관한 정부의 기본방침>에 기초한 교섭의 결과였다. 즉 “객관적인 타당성 있는 청구권을 총합하여 정치적인 고려를 가미하여 일정한 절대 청구액수를 회수하

여 끝까지 고수한다”는 방침을 수립했으며, 여기에서 말하는 청구권의 총합, 정치적인 고려 방식이 김·오히라 회담에 그대로 반영된 것이다. 이에 따라, 청구권 문제는 무상원조, 정부차관, 민간차관의 형식, 이른바 경제협력방식으로 총액 베이스로 해결된 것이다. 물론 이러한 방식은 장면 정권부터 이미 고려하고 있었던 것으로 반드시 박정희 정권의 정책만은 아니었다¹²⁾.

하지만 위 김·오히라 합의에서 개인 청구권도 포함되어 있는지가 명시적이지는 않았다. 다만 한국 정부는 김·오히라 회담에 의해 개인 청구권 문제도 해결되었는지에 대해 입장을 전환을 보였다. 1964년 2월 5일 경제기획원의 질문에 대해, 외무부는 “김·오히라 회담에 의해 정치적으로 일괄 타결되었다. 그러나 이것은 개인 청구권이 소멸되었다는 것은 아니며, 개인 청구권의 각 항목 별로 가부 기준 및 방법을 준비하지 않으면 안 된다”고 답변하였다¹³⁾.

하지만, 1964년 3월 11일자 한국정부 훈령을 보면 “본 협정의 체결에 따라, 샌프란시스코 강화조약 제 4조 a항과 b항에 규정된 청구권 문제가 최종적으로 해결되었다는 사실을 일본정부에게 확인 받을 것”에 대한 보충설명에서 “청구권문제가 최종적으로 해결되더라도, 일본에 살고 있는 한국민의 일본 혹은 일본 국민에 대한 청구권은 영향 받지 않도록 별도의 교섭을 통해 확인받을 것”이라고 적혀 있다¹⁴⁾. 최소한 한국에 살고 있는 국민의 개인 청구권은 모두 해결되었다는 것을 인정하고 있는 것이다. 한국 정부는 한국 국내 국민의 청구권 소멸에 대해서는 인정했지만, 최소한 재일 동포의 개인 청구권은 지키려고 노력했다. 하지만, 후술하듯 재일동포 등의 개인 청구권 문제에 대한 교섭은 7차 한일회담의 주요한 이슈가 되었고 이에 대한 완전한 소멸 또한 합의되었다.

또한 1964년 3월 21일 일본에 제시된 한국정부안 <대한민국과 일본국 간의 청구권 문제해결 및 경제협력에 관한 협정(안)>에서는 “한일 양국 및 양 국민의 재산, 양국 및 양국민의 청구권은 샌프란시스코 강화조약 제 4조에 규정된 것을 포함하여 완전히 최종적으로 해결된 것으로 한다”고 되어 있다¹⁵⁾. ‘양 국민의

12) 한상일, “제5차 한일회담,” 179.

13) 한국의교문서, 『속개 제 6차 한일회담(청구권위원회 회의록 및 경제협력문제)』, 0102.

14) 한국의교문서, 『속개 제 6차 한일회담』, 1528.

15) 한국의교문서, 『제 7차 한일회담(청구권 관계 회의 보고와 훈령1)』, 1546.

청구권'이 포함되어 개인 청구권도 최종적으로 해결된 것으로 한국정부가 인식하고 있었음을 알 수 있다.

이처럼, 한국은 김·오히라 회담에서 합의된 청구권 문제의 해결에 개인 청구권도 포함되어 있다는 입장을 취하고 있었다. 이는 1965년 4월 이동원 장관과 시이나 외상 회담 이후 외무부가 경제기획원의 질문에 대해 작성한 답변서에도 확인되고 있다¹⁶⁾. 5월 8일, 경제기획원 장관의 질문에 대해, 외무부장관은 “한일 회답에 있어서 아 측이 일본 측에 제시한 청구권은 대일평화조약 제 4조 (a)항에 근거하는 것으로 이에는 정부 당국의 청구권은 물론 아국국민(법인 포함)이 보유하는 개인청구권도 포함되어” 있으며, 이러한 합의가 진행된 경위에 대해서는 “한일 회담에서 청구권 문제를 교섭함에 있어서 한일 양측은 각 청구항목에 대한 상환의무의 법적 근거, 각 청구항목에 관한 사실관계의 증명, 일본 원화로 표시된 청구권의 환율문제, 대일 평화조약 제 4조 (b)항에 대한 미국 측 해석 각서에 표시된 미국 측 의견의 처리문제, 아국정부의 행정권이 미치지 못하는 지역에 관련되는 청구권의 처리문제 등에 관하여 의견을 달리하고 양측 입장에는 현격한 차이가 있었으므로, 양측은 각 청구항목을 사무적으로 해결할 방도가 없었던 것이며, 따라서 정치적인 해결을 모색하여 1962.11.12에 있었던 김·오히라 회담을 거친 후, 양국 정부의 승인을 얻어 1962년 말에 해결원칙에 합의한” 것이라고 설명하고 있다. 따라서 “청구권 문제는 아 측의 각 청구항목을 일일이 따져서 해결하는 방식이 불가능하였으므로 각 청구항목을 일괄하여 해결하게 된 것인바, 아 측 청구권에는 위 2항에서 설명한 바와 같이 아국국민(법인포함)이 보유하는 개인청구권도 포함되어 있는 것이므로, 이번에 일본과 청구권 문제를 해결하게 되면 전기한 개인 청구권도 포함해서 해결하는 것으로 되는 것이며, 따라서 정부는 개인 청구권 보유자에게 보상 의무를 지게 되는 것이라고 생각”한다며 한일 양측 협의에 따라 개인 청구권 문제가 완전히 해결되었다는 입장을 명확히 표명하고 있다.

이처럼 한국 정부는 김·오히라 회담에 의해 개인 청구권을 포함한 모든 청구권이 해결되었다는 해석을 하고 있었지만, 일본은 김·오히라 회담 이후 후술하

16) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담1』, 0171.

듯이, 개인 청구권 또한 완전 해결되었다는 사실을 외교문서에 기록하여 이후의 분쟁 요소를 완전히 제거하고자 하였다. 1965년 3월 25일 한일 외무장관 비공식 회담에서 청구권 관련 합의가 이루어졌다. 여기에서 양 국민 간의 청구권도 완전히 그리고 최종적으로 해결되었다고 합의되었다(합의사항 5항). 그러나 4월 3일 일본은 국장급 회담에서 “합의사항 5항을 상당히 변화시킨 문안을 제출하여 그 수정을 제안했고”, 한국은 격렬히 반발했다. 결국 양 정부는 “(중략) 그래서 동 대일 청구권요망에 대해서는 어떠한 주장도 하지 않을 것을 확인했다”는 수정된 합의의사록에 합의하였고, 다만 이를 공개하지 않기로 합의했다¹⁷⁾.

물론 “금후 어떠한 주장도 하지 않는다”라는 문구를 둘러싼 교섭이나, 위 구절을 포함하는 과정에서의 한일 양국의 태도 등을 알 수는 없다. 하지만 우시로쿠 토라오(後宮虎郎)는 국교정상화 후에 “시이나 외상이 청구권 방기에 대한 조문안을 제시했으며, 한국은 가조인 당일 아침까지 어떠한 의사도 표명하지 않았다. 그래서 시이나 외상은 가조인을 하지 않을 수밖에 없다며 강경한 자세를 보여 한국이 합의했다”고 회상했다¹⁸⁾. 일본이 개인 청구권을 완전히 방기시키고, 향후 문제가 발생하지 않도록 외교문서를 통해 확인받고자 했던 사실을 알 수 있다. 이러한 노력은 제 7차 한일회담에서 구체적으로 표현되었다.

2. 비공식교섭에 따른 정치적 타결: ‘밀실’의 정치적 이중성

이렇게 공식 외교라인이 국내적 사정으로 고착상태(deadlock)에 빠지자 이른바 ‘친한파’의 활동무대가 열리게 되었다. 특히 일본에서는 반공의 관점에서 일본과 한국 및 대만이 긴밀한 우호관계를 맺어야 하며, 이는 지정학적으로 일본의 안보에 긴요하다고 생각하는 일련의 그룹이 존재했다. 기시 노부스케(岸信介), 시이나 예츠사부로(椎名悦三郎), 이시이 고지로(石井光次郎), 고다마 요시오(児玉誉士夫), 야즈기 가즈오(矢次一夫) 등은 이러한 인식을 공유하고 있었을 뿐만 아니라, 전전에 민주와 대만 등 외지에 근무하거나 이와 연관된 일에 종사

17) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담1』, 0726, 0772, 0782.

18) 後宮虎郎, 「日韓交渉で優れた決断・指導力」 『世界週報(79年11月6日)』, 34.

한 경험을 공유하고 있었다. 이들은 기시 내각이 발족하자, 당시 주일대표부 참사관 류태하 및 한일회담 수석대표 김동조와의 개인적 관계를 바탕으로 공식 외교루트와는 별도의 비공식 외교루트를 확보하였다. 이러한 인적 기반을 기반으로 야츠기는 1958년 5월 기시 수상 특사 자격으로 한국을 방문하게 되었다. 그는 구보타 발언에 따른 한국 내 대일 불만을 의식하며, “기시 총리는 과거 일본 군국주의자들이 한국에 범했던 과오를 유감으로 생각하고 있다”고 언급하며 이승만 대통령의 신뢰를 획득했다. 이후 이승만 대통령은 기시 수상의 자세를 긍정적으로 평가하고 한일회담 교섭에 적극적인 자세를 드러내기 시작했다¹⁹⁾.

이러한 비공식 외교라인은 박정희 정권 수립 이후 더욱 활발하게 가동되었다. 국민 비판에도 한일 국교정상화에 적극적이었던 박정희 정부는 현안을 둘러싼 한일 양국의 견해 차이가 심했기에 정치적 타결을 추구하였고, 이를 위해 비공식 외교라인을 적극 활용하였기 때문이다. 앞에서 살펴보았듯이, 당시 김종필 중앙정보부장과 최영택 참사관이 중심이 되어 류태하로부터 기존의 기사야츠기 인맥을 물려받아 이들의 도움으로 1962년 11월 ‘김-오히라 메모’를 통해 청구권 문제를 타결지을 수 있었다. 때마침, 한일 국교정상화에 적극적인 기시, 이시이, 후나다 나카(船田中) 등이 1961년 4월 자민당 외교조사회에 ‘일한문제 간담회’를 설치하여 이들의 활동을 측면 지원할 수 있는 시스템이 구축되었다.

결국, 청구권 교섭은 이러한 비공식 외교라인에 의한 정치적 협상(김오히라 회담)을 통해 10년간 일본이 한국에 <무상 3억 달러, 유상 2억 달러, 민간 상업 차관 3억 달러 이상>의 ‘경제협력’ 자금을 제공하는 것으로 청구권 문제가 완전히 해결되었다고 합의함으로써 타결되었다. 양국 주권자의 의사가 완전히 달라, 광장의 정치에서는 불가능했던 합의를 도출했다는 측면에서 밀실의 정치(“책임의 정치”)는 나름의 의미가 있었다. 그러나, 총액 베이스로 청구권 문제의 완전 해결을 도모했던 한일 양국 정부에 국민들이 납득하기를 기대하는 것은 불가능

19) 박진희, 2003. “한일 국교수립 과정에서 한일 인맥의 형성과 역할.” 『역사문제연구』(9호, 2003). 池田慎太郎, 2011. 「自民党の「親韓派」と「親台派」:岸信介・石井光次郎・船田中を中心に」 李鍾元・木宮正史・浅野豊美編 『歴史としての日韓国交正常化Ⅰ』(法政大学出版局, 2011).

하였다. 결국 한일 양국 정부가 택했던 방식은 ‘숨기기’였던 것이다.

IV. 7차 회담에서의 청구권 교섭과 정치커뮤니케이션

1. 7차 회담에서의 청구권 교섭

제 7차 한일회담에서 일본은 개인 청구권의 방기를 더욱 명확히 하려고 했다. <청구권과 경제협력 위원회> 제 1차 회의에서 일본은 “청구권의 방기에 대해, 한국은 후에 별다른 문제가 없을 것이라고 생각하고 있는 듯 하지만 여러 가지 문제가 있다. 즉, 북한에 대한 청구권 문제, 개인 청구권과 관련되는 조선총독부와 한국정부와의 관계 문제, 재일 조선인의 청구권 문제, 종전 시점에 대한 해석 문제. (중략) 이것들이 개인 청구권과 관련되어 있는 것이기 때문에 후에 분규를 없애기 위해서는 (중략) 협의가 필요하다”고 언급했다. 또한 “일본은 청구권 방기가 직접적으로 개인의 권리와 관계가 있고, 그 내용과 종류가 복잡한 것에 비해 한일 기본조약의 규정이 막연하기 때문에 이를 명확히 할 필요가 있다”고 주장했다²⁰⁾.

위 회담에서 일본 측 발언은 매우 중요한 의미가 있다. 즉 일본 또한 국가 간의 조약으로 개인 재산권인 개인 청구권을 방기시키는 게 사실상 무리라는 것을 잘 알고 있었다는 것을 알 수 있기 때문이다. 결국 한일 국교정상화를 통해 청구권의 완전 해결, 개인 청구권의 완전 소멸을 확인하고 금후 한국 정부가 어떠한 주장도 할 수 없다는 약속을 통해, 일본 정부는 법적 책임에서는 자유로울 수 있겠지만, 도의적 책임마저 해소하는 것은 아니라는 점을 확인할 수 있다. 실제, 당시 외무성 조약국에 있었던 谷田도 개별청구권 방기에 문제가 있다는 듯 회고했다²¹⁾.

이에 대해 한국은 “이동원 시이나 회담의 합의에 의거, 개인 청구권은 소멸

20) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담(청구권 관계 회의 보고와 훈령2)』, 0840, 0842. 국민대일본학 연구소 등 편, 『한일회담 일본외교문서81』, 62.

21) 谷田正窮, 「請求權問題」 『日韓條約と國內法の解説』(일본외무성, 1966), 64.

된 것이 확실하며, 따라서 금후 문제는 양국이 자국에서 어떻게 대응하는가에 달려있다”고 언급하며 개인 청구권 방기에 대해 심각하게 생각하지 않았다. 앞에서 살펴보았듯이 당시 한국은 김·오히라 회담을 통해 개인 청구권이 모두 해소되었다는 입장을 취하고 있었기에, 이미 합의된 금액의 구체적 실시에 대한 교섭을 우선했던 것이다²²⁾.

이후 일본은 1965년 5월 31일 제 7차 위원회에서 협정문안을 제시했다. 문제는 다음과 같은 제 2조였다.

1. 자국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익에 있어 (중략) 동일(서명일) 이전에 생긴 사유에 기초한 체약국 및 그 국민에 대한 자국 및 그 국민의 모든 청구권을 방기한다.
2. 다음에 해당하는 것에는 적용하지 않는다. A. 체약국의 국민으로써, 1945년 9월 2일 이전부터 이 협정의 서명일까지 다른 체약국에 거주하는 사람의 재산, 권 및 이익 (생략)

또한 교환공문(안)에는 “1952년 2월 20일에 제출된 한국의 대일청구권 요망(그 후의 수정 및 보족을 포함)의 범위에 속하는 모든 재산, 권리 및 이익 및 청구권에 대해서는 어떠한 주장도 하지 않는 것으로 한다”라고 되어 있다²³⁾.

여기에서 주목해야 할 것은 1965년 4월 한일 외무장관 회담에서 합의된 합의 사항에서 <재산과 청구권>으로 되어 있는 표현이 <재산, 권리, 이익, 청구권>으로 확대된 것이다. 일본이 개인 청구권의 완전 방기를 더욱 명확히 하고자 했던 사실을 알 수 있다.

이후 문안 작성 교섭이 시작되었고, 6월 9일 한국정부는 회담대표에게 “(청구권 교섭에서) 신중히 일본 측의 설명을 검토하고, 특히 소멸되는 청구권의 내용을 파악한 후, (회담대표의) 재량에 기초하여 최선을 다하라. 이것에 대해서

22) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 0846, 0847. 국민대일본학연구소 등 편, 『한일회담 일본외교문서81』, 61-62.

23) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 1047, 1029-1030. 국민대일본학연구소 등 편, 『한일회담 일본외교문서81』, 145.

는 합의 가능한 내용을 당신 의견과 함께 사전보고 하라”고 훈령을 내렸다²⁴⁾. ‘소멸되는 청구권 내용을 파악’하라는 한국정부의 훈령은 향후 밝혀질 지도 모를 다양한 문제에 대한 청구권이 존재할지 모른다는 우려가 작용하고 있는 듯하다. 그러면서도 ‘회담 대표의 재량에 기초하여 결정’하라는 한국정부의 훈령은 김·오히라 회담을 통해 개인청구권이 소멸되었기에 적당한 선에서 타협하라는 뜻이 담긴 것이다. 한국 정부의 고뇌가 스며있는 훈령인 것이다.

6월 11일에는 한국정부는 다음과 같은 협정안을 제출하였다²⁵⁾.

1. 이 협정의 체결에 따라서, 협정 서명일에 존재하는 양국 간 및 양국민 간의 재산과 청구권에 대한 문제는 1951년 샌프란시스코 강화조약 제 4조에 규정된 것을 포함하여, 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것으로 한다.
2. 위의 규정은 다음에는 적용되지 않는다. A. 1945년 8월 15일 이전부터 이 협정 서명일까지 체약국에 거주한 사람의 재산과 청구권 (생략).

한국 안에서는 여전히 <재산과 청구권>이라는 단어가 사용되고 있으며, 2항 A에서 <1945년 8월 15일>로 규정하고 있다는 점에서 일본안과 달랐다. 6월 17일 일본은 다시금 수정된 일본 안을 제시하는 데, 2항 A에서 <1947년 8월 15일>을 사용했다는 점이 이전 안과 다른 점이었다. 또한 합의의사록(안)에서 “(재일 한국인의) 거주라는 것은 외국인 등록을 완료하고 거주한 사람을 말한다”는 구절이 신설되었다²⁶⁾. 일본 정부가 개인 청구권을 보호하는 재일 한국인을 ‘1947년 8월 15일 이후 외국인등록을 완료한 사람’에 한정하려 했다는 점을 알 수 있다.

일본은 <1947년 8월 15일>이라는 문구에 집착했다. 왜 일까? 한국 정부의 분석에 의하면, 1945년부터 1947년 8월 15일까지, 한국에 귀국한 숫자가 100만 명을 넘어, 일본으로써는 그들의 청구권을 포기시키고 싶었던 것이다²⁷⁾.

24) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 1180.

25) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 1187. 일본외교문서에서도 한국안이 제출되었음이 확인되었다. 국민대일본학연구소 등 편, 『한일회담 일본외교문서95』, 51.

26) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 1202-1204.

17일 한국은 외국인 등록이라는 거주 조건에 강한 반발을 보이며, <1945년 8월 15일> 문구를 주장했다. 대신 합의의사록 일본안의 <어떠한 주장도 하지 않는 것으로 한다>는 수용하였다²⁸⁾.

한국은 6월 19일 회의에서 <1945년 8월 15일>을 명시할 것, 2조 3항은 너무 엄격하기에 합의의사록의 거주조항을 삭제할 것을 들어 이를 받아드리지 않는 경우 일본 안을 거부하겠다고 단호하게 얘기했다. 결국 19-20일 양 일간의 협의를 통해, 한일 양국은 <1947년 8월 15일> 문구에 합의하는 대신, 합의의사록의 주거 요건을 삭제하고 대신 1년 이상 거주하는 사람으로 변경하며 동시에 1945년에서 1947년까지 귀국한 한국인의 부동산에 대해서는 개인 청구권을 인정하는 것에 합의하였다. 동시에 합의의사록의 “어떠한 주장도 하지 않는다”는 것에 합의하였다²⁹⁾.

다만, 일본외교문서에서는 7차 한일회담 청구권 협상에 대해서 6월 11일, 한국 안이 제출되고 12-16일 사이의 회합을 거쳐, 16일 합의에 이르렀다고 기록되어 있을 뿐, 6월 17일 이후의 교섭에 대해서는 기록을 찾을 수 없다³⁰⁾. 한국 외교문서에서는 자세히 기록되어 있는 최종 문안 교섭에 대해 일본 외교문서에서는 전혀 기록이 안 된 이유는 무엇인지에 대해서는 향후 자세한 논의가 필요할 것으로 보인다.

여하튼, 한국은 청구권 교섭에 대해 매우 만족해하였다. 1965년 동북아주과가 작성한 <청구권과 경제협력에 관한 협정의 내용 설명>이라는 문서에서 “일본이 전후 총결한 배상협정 중에 어느 협정보다 한국에 유리한 협정이다”고 기록했다³¹⁾. 역시 한국은 청구권 금액과 그 조건에 집착했던 것이다.

이렇듯, 한일 국교정상화는 냉전의 국제역학이 크게 작용한 결과물이었기에 본래 식민지 지배의 청산이라는 굳건한 토대 위에 탈식민화된 한일관계의 구축을 의미했어야 했던 한일 국교정상화는 냉전의 역학관계에서 그 본래의 모습을

27) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 1299.

28) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 1233-1234. 일본외교문서에서는 위 기록을 찾을 수 없었다.

29) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담2』, 1299-1304. 일본외교문서에서는 위 기록을 찾을 수 없었다.

30) 국민대일본학연구소 등 편, 『한일회담 일본외교문서95』, 51-52.

31) 한국외교문서, 『제 7차 한일회담(내용설명 및 자료)』, 1320-1324.

상실하고 말았다. 개인 청구권 문제 또한 이러한 “과거청산 없는 국교정상화”의 전형적인 예였음을 확인할 수 있었다.

2. 밀실 그 이후: 위임받은 자의 공과

김오히라 회답에 따른 청구권 교섭의 타결 이후 문제가 된 것은 개인 청구권을 국가 간 조약으로 방기시킬 수 있느냐의 여부였다. 일본 정부가 청구권 문제의 완결 해결 과정에서 여러 문구에 집착했던 것은 일본이 청구권 문제에 있어 개인적 재산인 개인 청구권을 국가 간 조약으로 방기시키기 어렵다는 사실을 충분히 인지하고 있었다는 반증이었다. 동시에 향후 개인 청구권을 둘러싼 마찰을 회피하기 위해 협정문에 개인 청구권과 재일 조선인의 개인 청구권 문제의 완전 해결을 명확히 하려고 했다는 사실을 알 수 있다. 결국 <개인 청구권의 완전방기>를 요구한 일본의 주장이 청구권 협정에 반영되어 청구권 문제가 완전해결 되었다는 주장이 관철되었다.

반면 한국은 김오히라 회답의 정치적 합의 내용이 가지고 있는 회색지대를 최대한 활용해서 재일동포의 청구권 등 주권자의 권리를 확보하려 노력하려 했다는 사실은 외교문서 상 확인되었다. 그러나 한국 관료들은 일본 관료만큼 적극적이었던 것은 아니었다. 오히려 한국 관료들은 합의된 금액의 구체적 실시에 대한 교섭을 우선했을 뿐이었다. 그리고 이것은 경제발전을 위해 일본 자본의 도입을 서두르던 박정희 정부의 정책과도 일맥상통했다. 결국 양국 제2대리인들은 제1대리인의 생각을 성실하게 이행했을 뿐이었던 것이다.

만일 제2대리인들이 광장의 정치에 대한 의무감을 지녔더라면, 한국이 제시한 <재산과 청구권 8항목(대일 청구요강 8항목)>에 한해 모든 청구권이 해결되었다는 입장에서 교섭을 진행했을 것이다. 그랬다면, 8항목에 언급되지 않았던 일본군위안부 문제는 쉽게 해결되었을 것이다. 실제 외교문서 분석에서 알 수 있듯이, 제2대리인들은 김오히라 회답에서 청구권 문제가 완전히 해결되었다는 주장이 미래에 밝혀질 일에 대한 청구권까지 포함해서는 안된다는 인식을 가지고 있었다. 그러나 그들은 이러한 광장의 정치에 대한 의무감을 포기하고, 어디까지나 자신들의 인사권을 쥐고 있던 제1대리인의 생각과 명령만을 성실히

따랐을 뿐이었다.

V. 나가며: 광장과 밀실 사이에

김오히라 회담과 7차 한일회담에서의 관료적 교섭이 광장의 정치와 밀실의 정치(책임의 정치)를 오가며 이루어진 상황에서, 한일 양국 정부는 결국 주권자에 대해 밀실의 정치에 대한 설명책임성을 질 수밖에 없었다. 일본 정부는 1965년 시점부터 이러한 설명책임성을 의식하며 국민들을 설득했다. 일본 정부는 국제 법에 의해 개인 재산을 방기시킬 수 없다는 점을 명확히 인식하고 있었기에 협정에 의해 “개인의 재산 내지 청구권을 국내법적인 의미에서 직접 소멸시켰다는 것은 아니다”라며, 국가 자신의 권리와 국민의 권리에 대해 국가가 가지고 있는 ‘외교보호권’만 소멸된 것이며 국민 개인의 권리는 협정에 의해 소멸되지 않았다는 입장을 표명했다. 이러한 입장은 1965년 시이나 외상의 국회 발언 이후 일관된 일본의 입장이었다. 1991년 8월, 외무성 조약국장 또한 “일한 양국이 국가로서 가지고 있는 외교보호권을 상호 포기한 것입니다. 따라서 소위 개인의 청구권 그 자체를 국내법적인 의미에서 소멸시킨 것은 아닙니다. 일한 양국 간에 정부의 입장에서 이것을 외교보호권의 행사로서 문제 삼을 수는 없다 이러한 의미입니다”고 명언하고 있다³²⁾.

이러한 ‘외교보호권’ 개념은 1945년 이전 한국에 살고 있던 일본인들이 한반도 내의 재산에 대해 개인 청구권을 제기할 것을 의식한 것이었다. 실제 이러한 해석은 1956년 ‘일소 공동선언’의 청구권 포기 조항, 즉 일본과 소련 양국 모두가 상대국에 대한 청구권을 포기한다는 조항과의 정합성 속에서 나온 발언인 것이다. 즉 일소 공동선언에 의한 일본의 청구권 포기가 일본 국민이 가지고 있는 개인적 청구권을 소멸시킨 것이 아니라, 외교보호권을 포기한 것으로 그 개인들이 자유의사로 소련 정부에 청구권을 요구하는 것까지 소멸시키지는 않았으며, 이의 수용여부는 소련 법원에 존재한다는 논리를 한국과의 관계 속에서

32) 김창록, “1965년 한일조약,” 236-237.

도 전개한 것이었다.

반면 한국정부는 어떠한 설명책임성을 다하지 못했다. 1990년대 들어, 한국 정부 또한 일본 정부와 비슷하게 ‘외교보호권’ 개념을 설명하긴 했지만, 1965년 당시에는 어떠한 설명도 없었다. 2005년에 와서야, <한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관 공동위원회>는 다음과 같은 설명을 취했다.

(전략) 한일 청구권 협정은 기본적으로 일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 것이 아니었고, 샌프란시스코 조약 제4조에 근거하여 한일 양국간 재정적, 민사적 채권채무관계를 해결하기 위한 것이었음.

- 일본군위안부 문제 등 일본정부, 군 등 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위에 대해서는 청구권 협정에 의하여 해결된 것으로 볼 수 없고, 일본정부의 법적책임이 남아있음.
- 사할린동포, 원폭피해자 문제도 한일청구권협정 대상에 포함되지 않음. (중략)
- 한일협상 당시 한국정부는 일본정부가 강제동원의 법적배상 보상을 인정하지 않음에 따라 “고통받은 역사적 피해사실”에 근거하여 정치적 차원에서 보상을 요구하였으며, 이러한 요구가 양국간 무상자금 산정에 반영되었다고 보아야 함.
- 청구권 협정을 통하여 일본으로부터 받은 무상 3억불은 개인재산권(보험, 예금 등), 조선총독부의 대일채권 등 한국정부가 국가로서 갖는 청구권, 강제동원 피해보상 문제 해결 성격의 자금 등이 포괄적으로 감안되어 있다고 보아야 할 것임.(후략)

이는 한일 청구권교섭에 의해 모든 문제가 해결되었다는 입장을 간접적으로 천명하는 것이었지만, 여기에서 다루어지지 않았던 문제(사할린 한인문제, 원폭 피해자 문제), 반인도적 범죄행위(일본군위안부문제)에 대해서는 일본의 법적책임이 남아있다는 입장이다. 즉, 한국이 제시한 <재산과 청구권 8항목(대일 청구요강 8항목)>에 한해 모든 청구권이 해결되었다는 입장이며, 여기에서 다루어지지 않았던 문제에 대해서는 일본에게 책임이 존재한다는 입장인 것이다.

비록 때늦은 감은 있지만, 한국 정부가 주권자에 ‘밀실정치’에 대한 설명책임성을 다했다는 측면에서는 평가할 수 있다. 그러나 이러한 입장은 1965년 시점

에서 발표되었어야 했던 입장이었다. 이미 살펴보았듯이, 일본 정부 또한 정기간 협정으로 개인 청구권을 말소시키는 것의 법리적 문제점을 인식하고 있었던 상황이었고, 한국 정부 또한 <재산과 청구권 8항목(대일 청구요강 8항목)>에 대해서 청구권 문제가 완전히 해결되었다고 생각했지만 그 외의 미래에 밝혀질 문제에 대해서는 여지를 남겨두려 했다. 따라서 “청구권문제가 완전히 해결되었다”는 문구를 둘러싸고 양국 정부가 다른 해석을 한다고 해도 전혀 문제가 되지 않는 상황이었다.

결국 2005년의 설명책임성이 1965년에 이루어졌다면, 일본군위안부 문제는 쉽게 해결되었을 것이다. 만약 2005년의 설명책임성이 1965년 즈음에 이루어졌다면 청구권협정 해석을 둘러싼 한일 정부의 인식 차이를 명확히 해서 이후 새롭게 대두 되는 역사문제에 일본이 더 적극적으로 대처하게끔 하였을 것이다. 즉 대한민국의 오래된 ‘침묵’은 결국 일본에게 청구권 협정을 통해 모든 청구권(미래에 밝혀질 지모를 새로운 사실에 대한 청구권을 포함해서)이 해결되었다는 주장을 강화시켰고, 이것이 지금의 여러 문제를 발생시키는 근본적인 원인이 되는 것이다.

결국 정치커뮤니케이션 측면에서 한일 청구권 교섭을 분석하는 것을 통해, 다음 두 가지의 사실을 확인할 수 있었다. 먼저, 광장의 정치(주권자의 주장에 구속되는 외교교섭)가 민주주의에 맞는 도의적으로는 올바른 것인지 몰라도 때로는 문제의 해결에 방해가 될 수 있으며, 그런 의미에서 밀실의 정치(국익에 의한 외교교섭)는 광장의 정치가 막다른 곳에 도달했을 때 이를 해결하는 기능도 가지고 있다는 점이다. 결국 주권자의 주장과 국익이 상호 일치하면 문제가 존재하지 않지만, 양자가 너무 동떨어져있을 때는 광장의 정치와 밀실의 정치, 민주성과 책임성, 이 양자를 오가는 수밖에 없는 것이다.

두 번째 중요한 것은 광장의 정치와 밀실의 정치의 공존이 불가피하더라도, ‘정치의 축제’가 끝난 그 시점에서 설명책임성이라는 또 다른 의무가 다가오는 점이다. 어떤 의미에서 광장의 정치와 밀실의 정치를 상호 연결시키는 접점은 설명책임성일 것이다. 이러한 설명책임성은 국익을 주권자에게 설명하고 밀

실의 정치가 불가피했음을 이해시키는 과정이다. 이 과정을 통해 밀실의 정치는 광장의 정치와 접점을 찾게 되는 것이다.

- ▶ Submitted : 2015. May. 14.
- ▶ Reviewed : 2015. May. 26.
- ▶ Accepted : 2015. May. 27.

References

Primary Sources

- Hankukoekyomunseo. *Je 6cha Hanilloedam(Cheonggugwon Gwanhyeonjaryo)*.
_____. *Sokgae Je 6cha Hanilloedam(Cheonggugwonwuiwonhoe Hoewirokeumit Gyeongjehyeomnyeongmunje)*.
_____. *Je 7cha Hanilloedam(Cheonggugwon Gwangye Hoewi Bogo wa Hunlyeong1)*.
_____. *Je 7cha Hanilloedam(Cheonggugwon Gwangye Hoewi Bogo wa Hunlyeong2)*.
_____. *Je 7cha Hanilloedam(Naeyongseolmyeong mit Jaryo)*.
Kookminde Ilbonhakyonguso, ed. 2010. *Hanilloedam Ilbonogyomunseo*. Seoul: Seonin.

Secondary Sources

- Asano, doyomi. 2010. “Sigminji ui Mullijeog Cheongsan gwa Simljeog Cheongsan.” Kookminde Ilbonhakyonguso, ed. *Ogyomunseo Gonggae wa Hanilloedam ui Jaemyeong 1: Hanilloedam gwa Gukjesahoe*. Seoul: Seonin.
- Han, Sang il. 2010. “Je 5cha Hanilloedam gwa Cheonggugwon Munje.” Kookminde Ilbonhakyonguso, ed. *Ogyomunseo Gonggae wa Hanilloedam ui Jaemyeong 2: Uije ro Bon Hanilloedam*. Seoul: Seonin.
- Jang, Bark jin. 2010. “Hanilloedam eseoui Pihabosanggyoseob ui Byeonhwagwajeong Bunsok.” Kookminde Ilbonhakyonguso, ed. *Ogyomunseo Gonggae wa Hanilloedam ui Jaemyeong 2: Uije ro Bon Hanilloedam*. Seoul: Seonin.
- Kim, Chang Rok. 2010. “1965nyeon Haniljoyak gwa Hangugin Gaein ui Gwonli.” Kookminde Ilbonhakyonguso, ed. *Ogyomunseo Gonggae wa Hanilloedam ui Jaemyeong 2: Uije ro Bon Hanilloedam*. Seoul: Seonin.
- Lee, Won Duk. 1996. *Hanil Gwageosa Cheori ui Wonjeom*. Seoul: Seouldaehakgyo Chulpanbu.
- Park, Jin Hee. 2003. “Hanil Gukgyosurim Gwajeong eseo Hanil Inmaeg ui Hyeongseong gwa Yeokhal.” *Yeoksamunjeyeongu*. 9ho.
- 池田慎太郎. 2011. 「自民党の「親韓派」と「親台派」:岸信介・石井光次郎・船田

中を中心に」李鍾元・木宮正史・浅野豊美編『歴史としての日韓国交正常化Ⅰ』法政大学出版局.

高崎宗司(1996)『検証日韓會談』岩波書店.

谷田正窮(1966)「請求權問題」『日韓條約と國內法の解説』.

後宮虎郎(1979)「日韓交渉で優れた決斷・指導力」『世界週報(79年11月6日)』.