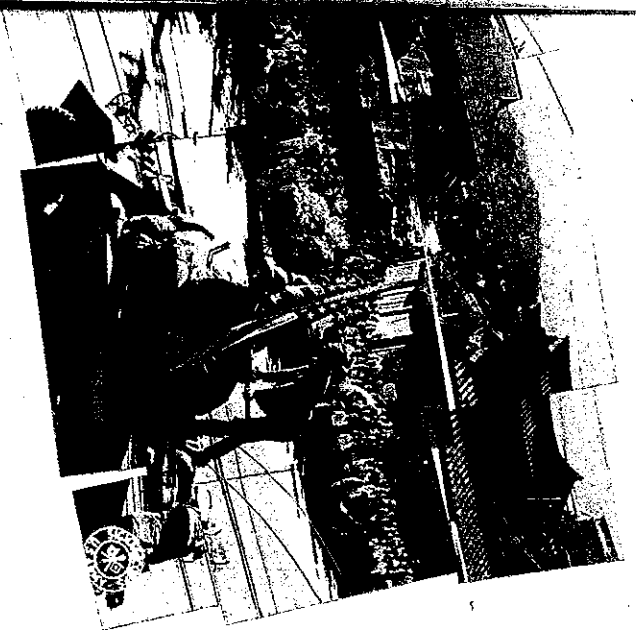


Incomplete Liberation:  
The Origin and Development of Postwar Korea-Japan Relations

이완동북아  
총서 11



# 미완의 해방

: 한일관계의 기원과 전개

| 이동준·장박진 편저 |

이완출판부  
과제연구사업연구사

1 편저자 | 이동준 李東俊 고려대학교 이시이문제연구소 HK 연구교수. 주요 논저로 『未竟の平和: 米中和解と朝鮮問題の交渉, 1969~1975年』(2010), 『朝鮮銀行在日資産の戦後処理と日韓請求権交渉: 法理論の展開を中心に』(2010) 등이 있다.

장바라진張華珍 국민대학교 일본학연구소 전임연구원. 주요 논저로 『식민지 관 계 청산은 왜 이루어질 수 있었는가: 한일회담이라는 역설』(2009), 『日韓会谈における被害補償交渉の過程分析: 『賠償』, 『請求権』, 『經濟協力』方式の連続性』(2011) 등이 있다.

1 저자 |

김창득金昌得 경북대학교 법학전문대학원 교수. 주요 논저로 『제사에 관한 연구』(2002), 『일본에서의 대일과거청산소송』(2007), 『1910년 한일조약에 대한 법사학적 재검토』(2010) 등이 있다.

나가사와 유코渡邉裕子 도쿄대학교 현대한국센터 특임조교수, 『戦後日本のポツダム宣言解釈と朝鮮の主権』(2011), 『일본의 조선주권 보유론과 미국의 대한정책, 1945-1952』(2011) 등이 있다.

ایشانو 토요미渡野豊美 주쿄대학교 국제교양학부 교수. 주요 논저로 『帝國日本の植民地法制: 法統統合と帝國秩序』(2008), 『歴史としての日韓國交正常化: 東アジア冷戦編』(2011, 공역) 등이 있다.

오오라 오사무太田修 도시샤대학교 클로벨스리디스대학원 교수. 주요 논저로 『日韓交渉: 請求権問題の研究』(2003), 『한일교섭: 청구권문제 연구』(2008), 『財産請求権問題の再考-脱植民地主義の視角から』(2008) 등이 있다.

토노무라 마사무사村大 多田대학교 대학원총합문화연구원 교수. 주요 논저로 『在日朝鮮人社会の歴史学的研究: 形成・構造・変容』(2004), 『朝鮮人強制連行』(2012) 등이 있다.

표지사진 | 1945년 9월 일본군의 인내를 받으며 서울에 입성하는 “미군을 서울 시민들이 지켜보고 있다. [출처: 미 국립문서기록청]

1 차례 |

이연동복이총서 발간에 부쳐 6  
 서론: 해방인가, 분리인가 | 이동준·장바라진 8

1 제1부 주권의 해방/분리 |

1장 전후 일본의 잔여주권과 한국의 독립 승인 21  
 : 대일강화조약의 변질 분라 논리를 중심으로(1945~52년) | 나가사와 유코  
 2장 식민지주의의 ‘공법’: 두 개의 강화조약에서 초기 한일교섭으로 | 오오라 오사무 59  
 3장 한일 피거 청산의 법적 구조 | 김창득 101

2 제2부 재산의 해방/분리 |

4장 전후 한국의 대일 배상 요구의 변용 133  
 : 미국의 대일 배상 정책에 대한 대응과 청구권으로서의 수렴 | 오바타 진  
 5장 제국 청산 과정에서 일본의 한일교섭 177  
 : 샌프란시스코강화조약의 반환성을 중심으로 | 이시노 토요미  
 6장 ‘해방’의 이론과 실제 213  
 : 초기 대한민국 정부의 범한조약에 대한 인식과 행동 | 이동준

3 제3부 국민의 해방/분리 |

7장 대한민국의 국가 정체성과 ‘제일상’의 기원 255  
 : 해방 공간에서의 한국 정부의 제일 한국인 문제에 대한 대응 | 장바라진  
 8장 일본의 전후 민주주의 원시 형성과 제일 조선인 배제 | 토노무라 마사무 295

참고문헌 323  
 찾아보기 340

1장

## 전후 일본의 잔여주권과 한국의 독립 승인

대일강화조약의 '한일 분리' 논리를 중심으로(1945~52년)

나카사와 유코

### I. 문제 제기

2013년 3월 12일 일본 정부는 각의(閣議)에서, 대일강화조약이 발효한 1952년 4월 28일을 기해 일본이 완전한 주권을 회복하고 독립국가로서 국제사회에 복귀했음을 기념하기 위해, 4월 28일에 정부 주체로 기념식전을 개최한다고 결정했다. 그러나 일본 정부는 이 조약 제2조 (c)항을 통해 치

• 이 글은 『이세이연구』 150호(2012년 12월)에 게재된 줄고 “일본 패전 후의 한반도 잔여주권과 한일 분리: 신탁통치안 및 대일강화조약의 ‘한일 분리’ 조항을 중심으로(1945-1952)”를 기필, 수정한 것이다. 기필한 과정에서 새로 검토한 자료는 이 책 말미의 참고문헌 목록에 \* 표시를 했다.

1\_ 잔여주권(殘餘主權, residual sovereignty)은 잠재주권(潛在主權) 또는 영토주권(territorial sovereignty)으로 규정된다. 자세한 논의는 이 글의 본문에서 한다.

시마(千島, 쿠릴) 열도를 포기하고 제3조에서 류큐(琉球)와 오키나와라(小笠原) 제도를 비롯한 남서 제도 등에 대한 미국의 신탁통치를 승인했기 때문에, 당시 오키나와 등 각지에서 기념행사에 대한 반대 의견이 대두되고 있었다.

1951년 9월 8일 조인된 대일강화조약은 동년 10월부터 대한민국과 일본국 간에 개시된 한일 국교 정상화 교섭(이하, 한일회담)의 기본 틀을 제공했을 뿐 아니라, 전후 동아시아 국제 질서의 근간인 샌프란시스코 체제로서 기능했다. 특히 이 조약은 한국과 관련해 제2조 (a)에서 “일본국이 한국의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”(Japan, recognizing the independence of Korea, renounces all right, title, and claim to Korea, including the islands of Quelpart, Port Hamilton and Dagele)고 규정했다.<sup>2</sup>

샌프란시스코 체제의 기초가 된 대일강화조약에서 일본이 한국의 독립을 승인하고 한국에 대한 모든 권리를 포기한다고 규정한 것은 어떤 의미가 있는가. 한국의 독립에 대해 대한민국 건국 초기의 지식인들은 어떻게 인식했는가. 대한민국이 탄생한 지 6개월쯤 후인 1949년 초에 발간된 『신천지(新天地)』 2월호의 설문 조사 결과에 따르면, 당시 지식인들은 한국이 아직 완전히 독립하지 못했다고 생각하고 있었다. 이 조사에는 30명 이상이 응했으며, 연희전문대 윤태웅·민원규 교수, 성균관대 나세진 교수, 『신조선보』(新朝鮮報)의 양계하 주필과 정치 평론가 함상훈, 그리고 임화·이

태준 작가 등이 포함되었다. 그들은 입을 모아 한국의 독립에 대해 국제적, 법적으로 공식 승인을 받지 못했다는 점을 강조했다. 아울러 그들은 국제법 우위를 지적하면서, 독립에는 국제적 지지, 특히 연합국의 동의가 필요하다는 해석을 피력했다(『新天地』 1949(2월호), 70-73, 138-139).

한국의 완전한 독립이 국제적 승인에 의해 좌우되는가 하는 문제는 건국 직후 제헌국회 제1회기 중에도 논의되었다. 1948년 12월 4일 제121차 회의에서는 유엔에 의한 한국 정부승인이 지연됐을 뿐더러 한국 문체가 유엔총회에 상정되지도 못했다는 점이 지적되었다. 이날 의원들은 유엔에서 한국 정부승인이라는 안전 자체가 보류된 것이 아닌지, 그리고 유엔의 승인이 불가능할 경우 한국의 독립은 어떻게 되는지에 대해 장택상 외무장관을 추궁했다. 결국 국회가 나서서 유엔에 한국 문제를 상정하도록 촉구하는 결의안을 송부하는 인을 채택할 만큼, 신장 대한민국에게 유엔에 의한 정부승인은 시급한 문제였다(『第1回國會速記錄 第21号』 1948.12.4, 1-10).

사실, 한국 정부는 정부 수립 직후인 1948년 9월 9일부터 유엔총회의 세계 각국에 조병옥과 장면을 포함한 한국 대표단 8명을 파견한 상태였다. 그 대표단의 일원인 장기영(張基永)<sup>3</sup> 유엔총회 특사는 귀국 후 국회에서, “민선으로는 김포공형과 인천 부두로 돌아오지 않겠다는 각오로 한국을 떠난 뒤 무려 5개월 동안 파리에서 각국 대표들과 만나 정부승인을 위한 공작을 전개했다”고 보고했다(『第2回國會速記錄 第18号』 1949.1.31, 6-11). 그 해 12월 9일 장택상이 국회에서 한국 정부가 유엔 정치위원회에서 조선의

2. Treaty of Peace with Japan. “The World and Japan” Database Project Database of Japanese Politics and International Relations Institute of Oriental Culture, University of Tokyo (<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~wcd/djpn/documents/texts/docs/19510908.T1E.html>).

3. 독립운동가·정치가였던 석정(石正) 장기영(1903~81)의 해방 전 경력과 미 군정청(USAMGIK, 정식 명칭은 ‘제조선 미국육군사령부 군정청’)에 의한 고용에 대해서는 나가사와 유코(2007, 146-147)를 참조.

유일한 독립 정부로 승인되었다고 보고하자, 국회 회의장에서는 기립 박수가 연발했다(『第1回國會議議錄 第125号』 1948.12.9, 1-2).

한국 정부의 국제 승인 문제는 유엔에 의한 승인 이후에도 거듭 거론되었다. 예를 들어 한국은행 부총재 장기영(張基榮)<sup>4</sup>은 1951년 7월에 유진오 고려대 총장 등이 모인 자리에서, 한국의 독립과 한국에 대한 일본의 권리 포기와의 관련성을 지적하고 카이로선언의 문구인 '한국 독립 승인'을 어느 시점으로 해석할지가 대일강화조약 체결의 쟁점이라고 강조했다(『民主新報』 1951/07/23).

장기영의 지적처럼 1951년 10월부터 1965년까지 개최된 한일회담에서 일본 정부는 한국의 독립 시점이 일본 정부의 승인과 연결된다고 주장하며, 한국에 정부가 수립된 1948년 8월이 아니라 일본이 한국에 대한 주권과 이권을 포기한 대일강화조약이 발효된 1952년 4월 28일로 한국 독립의 시점을 설정했다. 1953년 10월의 소위 '구보타 명안'에도 "대일 강화(對日講和) 이전의 한국 독립은 국제법 위반"이라는 언급이 있다(長澤裕子 2011, 145-146). 일본 정부는 유엔 및 제3국에 의한 한국 정부승인과 일본 정부에 의한 한국 정부승인 사이에 수년간의 간격이 존재하는 '예외적 사례'로 간주했다(『日韓國交正常化交渉の記録』 総説 3, 204-205). 이에 한국 측은 "한국은 1948년에 독립하고 일본은 1952년에 독립했는데, 후생국인 일본이 한국의 독립을 승인한다는 것이 이상하다"고 반박했다.<sup>5</sup>

4. 금융인·언론인·정치가였던 백상(百想) 장기영(1916~77)을 의미하며 위의 각주에 거론된 인물은 다르다.

5. 『日韓會議時における韓國獨立の時期についての論議』(일본 외무성 공개 문서, 일한 회담, 제6차 공개, 결정번호 1186-문서번호 1856), 일한 회담 일본 정부 공개 문서의 자료로 정 보는 참고문헌 목록에 제시했다. 예로 6-1176-1915라고 표시했을 경우, 제6차 공개의 개시

왜 한국의 독립 문제는, 일본의 태평양전쟁(1941~45) 패배 이후에도 국제적 승인과 함께, 패전국 일본에 의한 한국 주권의 포기 및 정부승인이냐라는 맥락 속에서 논의되었는가? 이 의문에 대해<sup>1</sup>이 글은 일본의 패전과 한국의 독립 문제에 대한 미국의 대한(對韓) 및 대일 정책을, 대만을 비롯해 일본 식민지에 대한 일본 정부의 자세와 함께 검토함으로써 해명하고자 한다. 특히 한국의 독립 문제를 미국의 신탁통치인과의 정책적 관련성에서 분석하고, 대일강화조약 제2조 영토권의 포기에 '한국 주권 포기' 조항이 삽입된 과정을 살펴본다. 분석 대상 시기는 1945년 일본의 패전 직후부터 1951년 대일강화조약 체결까지이다.

## II. 한반도 주권에 대한 미국과 일본의 해석

### 1. 군사점령에 의한 주권 이양의 부정

패전 직후 일본 정부는 한국 문제와 관련된 외교정책을 미국을 매개로 전개했다. 이는 패전 직후 일본의 대소 교섭이 좌절된 것과 관련이 있다. 일본 정부는 1945년 8월 패전 직후, 북한 지역(이하, 지리적 개념으로 북한 지역이라는 용어를 사용함)에 대한 일본의 권익을 보장받기 위해 대소 직접 교

(脚示) 결정 번호 1176번 문서철에 있는 문서번호 1915번 문서를 의미한다.

섭을 시도했다(阿部信行日藏 1945, 7). 일본의 대소 교섭 책임자는 엔도 류시쿠(遠藤柳市) 조선총독부 정부총감(政務總監)과 외무성의 카메야마 카즈치(亀山一之) 참사관이었다. 엔도는 주한 소련군 사령관 치스차코프(G. M. Chistyakov)와의 직접 교섭과 재(在)경성 소련 영사를 북한 지역에 파견하는 간접 교섭을 구상했으나, 모두 실행시키지 못했다. 소련은 일본이 요청한 직간접 교섭 제외에 아무런 답변도 하지 않았던 것이다(阿部信行日藏 1945, 6-8).<sup>6</sup>

반면 미국은 남한에서 일본 축과 직접 면담까지 실시했다. 미국은 전후 대일 정책을 결정하는 과정에서 강대국 중 절대적 우위를 점했다. 1945년 12월 모스크바상징회의의 대일 점령 정책에 관한 결정 사항을 보면, 미국이 연합국 기운테라도 압도적으로 우세했음을 알 수 있다. 결정 사항 중에서 특히 주목할 만한 점은 극동위원회(Far Eastern Commission)와 대일이사회(Allied Council for Japan)의 설립 결정이다. 극동위원회는 1946년에 활동을 개시하여 대일 점령 정책을 수행하는데, 더글러스 맥아더(Douglas MacArthur) 지휘하의 연합국군 최고사령관 총사령부(General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 이하 GHQ)로 대변되는 미국이 주도했다. 아울러 도쿄에 있던 대일이사회는 극동위원회의와 마찬가지로 소련·중국·영국 대표로 구성되었는데, 역시 미국이 최고사령관을 맡았다(天川暁 1999, 79). 미국이 국제적으로 우세한 지위에 있었던 것은 일본의 대한반도 정책에 유리하게 작용했다.<sup>7</sup> 특히 한반도의 주권(sovereignty over Korea)에 대

<sup>6</sup> 일본의 대소 교섭 실패 과정에 대해서는 나가사와 유코(2007, 109-115)를 참조.

<sup>7</sup> 미국은 태평양전쟁 중에 전후 대한 정책을 일본 중심이 아닌 한국을 중심으로 수립하는 방안도 고려했으나, 결국 일본을 중심으로 정책을 수립하는 방식을 선택했다(나가사와 유코

해 미국과 일본이 같은 해석을 했다는 점이 주목된다. 1945년 8월 31일자 미 국무부의 문서 “한국에 대한 권원의 이양”(Transfer of Title to Korea)에 따르면, 미국은 적국(敵國)의 식민 영토에 대한 주권이 승전국에 자동적으로 이전(移轉)되지 않다는 입장이었다. 미 국무부는 한일 병합(1910)으로 일본이 보유하게 된 한국의 주권은 미국이 일본과의 전쟁에 승리했다고 하더라도 미국에 이양(移轉)시킬 수 없다고 생각했다. 국무부는 주권의 이양에는 법적 조치가 필요하다는 견해를 갖고 있었기 때문이다.

점령 지체는 영토에 대한 주권의 변경을 초래하지 않는다. 제1차 세계대전 중에 전쟁으로 인해 점령된 영토에 대해서도 점령이 아니라 평화조약처럼 적절한 법적 조치가 있을 때까지 법적으로 변화가 없었다. (...) 일본이 항복문서에 조인하고 연합국이 한국에 대해 군사적 점령을 시작한 것이 일본으로 하여금 한국에 대한 주권을 상실하게 하거나 연합국으로 하여금 한국 신탁통치 실시시 필요한 법적 권한을 갖게 하지는 않는다. 일반적으로 영토주권의 이양은 공식적 조약에 의한 양도에 의해 정립된다.<sup>8</sup>

미 군정청 법무부도 미 군정청 지체가 영토주권을 결정하는 권한을 보유하고 있다고 해석했다(나가사와 유코 2007). 또 종전 이전에 일본 정부가 보유한 한국에 대한 이권이 전후에도 유효하다고 해석했다. 미 군정청은 패전 후에도 일본 정부가 한반도에 대한 이권을 포기하지 않았기 때문

2007, 39-54).

<sup>8</sup> (Secret) "Transfer of Title to Korea," Discussion 2, August 31, 1945, *Records of the Office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48*, 50, RG

59, Box 12, NARA.

에 일본의 대한 정책 개입 여지가 잔후에도 존재한다고 판단했다. 이에 따라 미 국무부는 한반도에서 일본의 영향력을 제거할 법적 근거를 새로 마련해야 한다고 결론지었다.<sup>9</sup> 미 군정청도 일본의 영향을 제거함으로써 (eliminating Japanese influences from Korea) 미국의 입장을 강화시키고자 했다. 미국 측은 '한일 분리'(separation of Korea from Japan) 정책은 일본의 영향력 제거와 남한 점령에 대한 미군의 법적 정당성 확보를 목적으로 한 것이었다.

국무부와 GHQ 간에도 '한일 분리'가 시급히 해결해야 할 중요 정책이라는 합의가 존재했다. 1945년 10월 초 더글러스 맥아더 최고사령관의 정치 고문인 조지 애치슨(George Archeson Jr.)은 일본과 한국을 법적으로 분리하는 지령이 조속히 내려져야 한다는 의견을 개진했다.<sup>10</sup> 11월 10일 GHQ 민정국(Government Section) 한국과 과장인 브루스 클라크(Bruce Clarke)는 한일 간의 법적 분리에 관한 명령의 필요성을 지적했다.<sup>11</sup> 이처럼 당시 미국의 대한 정책은 한반도와 일본이 법적으로 분리되지 않았다는 점을 전제로 전개되었다.

9. (Secret) "Transfer of Title to Korea," November 5, 1945, *Records of the office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48, 50, RG 59, Box 12, NARA.*

10. "Reference CA 52759" in "Incoming Message 12," from Byromes to GHQ AFPAC, Tokyo, October 12, 1945, RG 9, Box 154, MMA.

11. From Clarke to Chief, "Suggests directive legally separation of Korea from Japan, and be completed and telegraphed to GHQ," November 10, 1945, NARA 자료, RG 331, Box 2189, 일본 국회사관 한정실 소장(GS(B) 1610).

## 2. 식민 영토에 대한 주권 이양의 국제 선례와 미 국무부의 해석

한국 주권에 대한 미국 측의 견해는 국제법의 선례에 근거한 것이었다 (Hackworth 1940, 526). 미 국무부는 한국 주권을 둘러싼 잔후 한·미·일 관계가 식민 영토 쿠버에 대한 통치권을 보유한 스페인과 미국과의 전쟁 후 관계의 유사하다고 해석했다. 국무부는 특히 1898년 8월 12일에 미국이 스페인과 체결한 의정서(protocol)에 주목했다. 이 의정서에 의해 스페인이 푸에르토리코를 비롯한 식민 영토에 대한 주권과 모든 권리를 포기하고 미국에 이양하는 것이 결정되었다. 그러나 미국 측은 이 의정서만으로는 주권의 변경(change of sovereignty)이 초래되지 않는다고 간주해, 스페인이 강화조약을 체결한 1898년 12월 10일까지 식민 영토에 대한 주권을 법적으로 유지했다고 이해와 같이 해석했다.

카이로선언을 승인함으로써 일본은 적절한 절차를 통해 한국이 독립하는 것에 동의했다. 그러나 일본은 한국의 주권을 포기하지 않았다. 이는 미국과 스페인이 조인한 1898년 8월 12일자 의정서와 유사한 상황이다. 스페인은 쿠버에 대한 주권과 권원(權原, title)을 모두 포기하고 푸에르토리코와 기타 섬을 미국에 양도하기로 했다. 그러나 이 의정서 자체는 주권의 변경을 초래하지 않으며, 스페인은 평화 조약에 조인한 1898년 12월 10일까지 영토에 대한 법적 주권을 계속 보유했다.<sup>12</sup>

국무부는 미서전쟁(美西戰爭)의 선례에 비추어 법적 주권의 이양 시점

12. "Transfer of Title to Korea," August 31, 1945, Discussion 1, *Records of the office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48, 50, RG 59, Box 12, NARA.*



제2차 세계대전 말기인 1943년 11월 카이로에서 대일 전쟁의 기본 목적을 논의한 장제스 중국 총통, 루스벨트 미국 대통령, 처칠 영국 총리(앞줄 왼쪽부터), 맨 오를트슨 장제스 부인인 샹카이링.

을 강화조약 체결 시점으로 간주했다. 같은 인식은 휴 보틀(Hugh Borton)을 중심으로 한 국무부 지문위원회가 1942년부터 이듬해에 걸쳐 실시한 한반도의 독립 문제 연구와도 공유되었다. 이 보고서도 또한 전술한 1898년 쿠비의 예를 사례로 간주해, 전후 한국의 독립권을 승인하되 한국의 주권은 보류된다는 내용을 담고 있다(정용욱 2003, 36).

전쟁에 승리해 적국의 식민 영토를 점령하게 되더라도 그 영토의 주권은 법적으로 전승국에 이양되지 않는다는 국제 시대에 따른 미국의 견해는, 해방 직후 한국에 대한 미국의 정책에 어떻게 반영됐을까? 앞서 언급한 바 있는 미 국무부의 1945년 8월 31일자 문서 “한국에 대한 권원의 이양”의 결론 부분을 보면 그 후의 정책 방향까지 제시하고 있다. 국무부는 일본의 정복가 한반도의 주권을 포기하지 않은 상태에 대해 두 가지의 정책을 마

련했다. 하나는 GHQ가 친황에게 한국 주권을 미국, 중국, 영국, 소련에 대해 포기하도록 명령하는 것이며, 또 하나는 미국, 중국, 영국, 소련이 한국에 대한 신탁통치의 실시와 한국 독립의 보류를 승인한다는 내용을 공동선언의 형식으로 발표하는 것이었다. 국무부는 문서의 결론 부분에서 아래와 같이 제시했다.

결론:

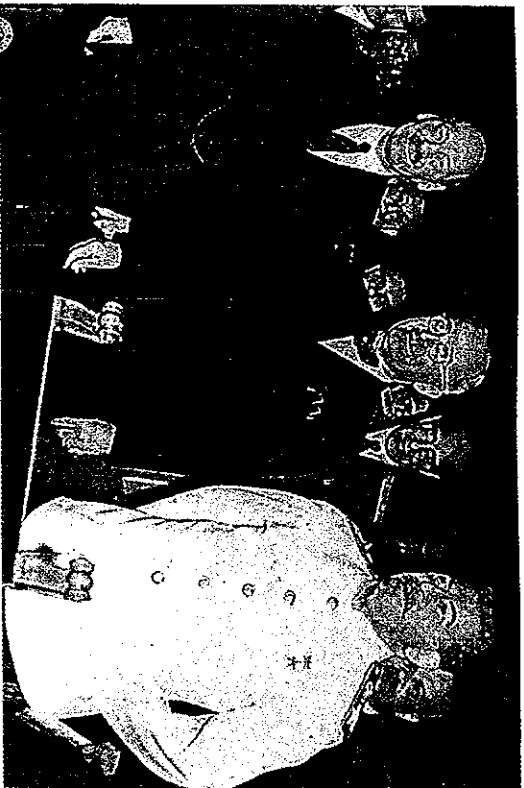
1. GHQ는 즉시 일본 친황이 한국에 대한 일본의 권한과 관리권을 미국, 중국, 영국, 소련에게 포기한다고 선언하도록 명령해야 한다.
2. 그 직후에 미국, 중국, 영국 그리고 소련은 유엔헌장에 기초해 4개 국가가 수립할 신탁통치에 의해 지배되는 준비 기간 동안에 한국의 독립, 즉 독립 정부의 권한 행사가 보류됨을 승인하는 공동선언을 발표해야 한다.
3. 만약 일본 친황이 적절한 시일 내에 상기 1번을 선언하지 않을 경우, 연합국 측은 상기 2번에 관한 공동선언을 발표해야 한다.

8월 31일 당시 미 국무부가 우선 실시해야 할 정책으로 선택한 것은 첫째 인, 즉 GHQ가 친황에게 한반도에 대한 권한과 권리를 포기하도록 명령하는 것이었다. GHQ는 이 국무부 보고서가 작성되기 바로 전날 일본에 주둔해서 일본 정부의 항복문서 조인을 앞두고 있는 상태였다.

국무부는 신탁통치안을 교섭하고 있지만, GHQ는 친황에게 한반도의 주권을 포기하도록 교섭하는 안을 우선적으로 검토한다.<sup>13</sup>

13. (Top Secret) 'Status Summary, 3a-1,' December 12, 1945, RG 331, Box 1, NARA.





1945년 7월 17일-8월 2일 베를린 교외에서 열린 포츠담 회담의 주역들. 왼쪽부터 아트리 영국 총리의 도중에 치른 총탄의 흉터로 고쳐뵈, 트루먼 미국 대통령, 스탈린 소련 총신장 시가장. [출처: 미 국립문서기록청]

더글러스 맥아더의 정치 고문단인 GHQ 정책자문단(Policy Adviser for SCAP/GHQ: POLIAD)도 일본의 한국 주권 포기를 최우선 과제로 간주했다. 당시 GHQ에서 일본과의 한국 주권 교섭을 담당할 인물은 맥아더의 측근으로서 국제 변호사인 리처드 풀(Richard Poole)이었다. 풀은 GHQ 내에서 '친황 및 조약·조규(條規) 제정 위원회'(Committee on the Emperor, Treaties and Enabling Provisions)에 소속하여 친황과의 교섭을 담당함으로써 친황의 권리에 대한 미국의 법률 연구를 총괄했다. 풀은 친황의 대권(大權)을 부인하는 전후 일본의 신헌법 제정의 책임자였다.<sup>14</sup> 동시에 풀은 신화에 한국과

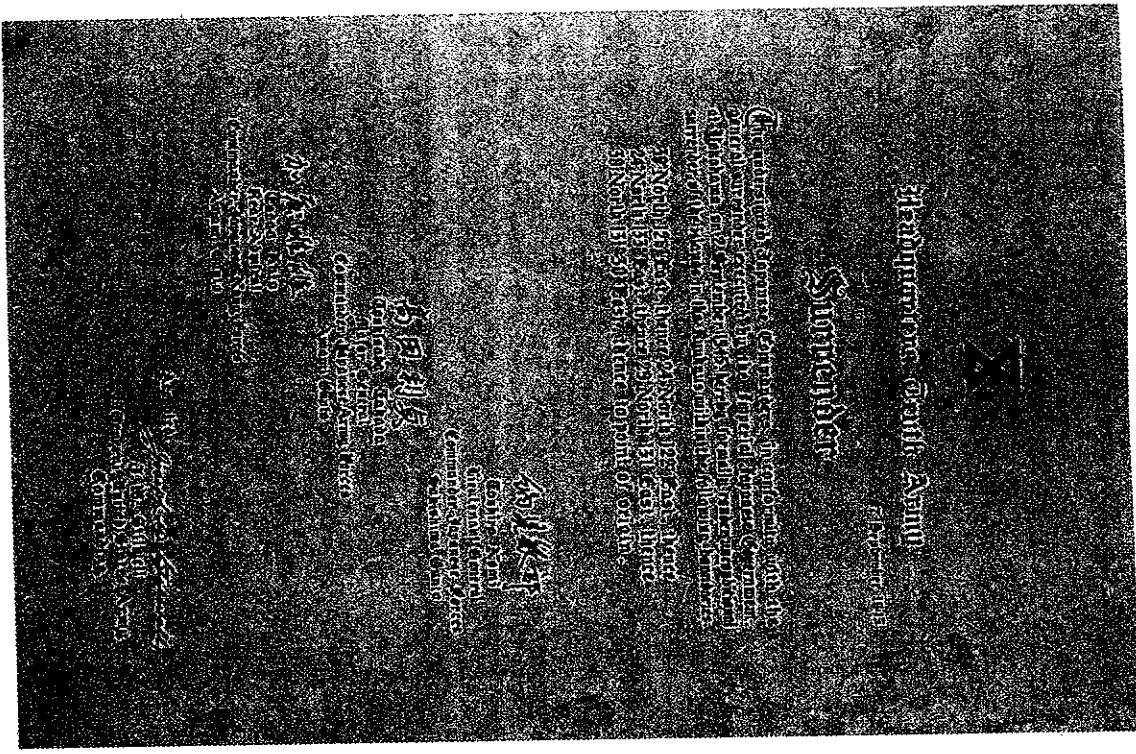
14. (Top Secret) "Status Summary, 3a-1," December 12, 1945, p. 8, RG 331, Box 1, NARA.

(Korean Section)가 있는 GHQ 만경국에도 소속했다. 일본 헌법의 친황 관련 부분을 제정하는 책임자인 풀 변호사가 한반도 주권과 관련해 친황 측과의 교섭을 담당할 것은 GHQ가 법적 전문성을 중시했기 때문으로 풀이된다. 한반도의 주권에 대한 GHQ의 대일 기도가 어떤 결과를 초래했는지에 대해서는 국무부가 1945년 11월에 작성한 문서 "한국에 대한 권원의 이양"에서 확인할 수 있다. 이 문서는 GHQ의 일본 주둔 이후에 발생한 일본 정부의 입장 변화와 미 국무부의 정책 결정을 정리한 것이다. 이 문서에 따르면, 일본 정부는 카이로선언이 규정한 한국 독립에 대한 내용과 포츠담선언(Potsdam Declaration)이 규정한 일본의 영토 범위에 합의했었다.

일본 정부는 9월 2일자로 포츠담선언을 수락했다. (...) 일본 정부는 한국이 해방 후에 독립하고 일본의 주권이 일본영토와 연합국이 규정하는 제스도(諸小島, such minor islands as the Allied Powers determine)로 제한됨에 합의했다.<sup>15</sup>

일본 정부가 1945년 9월 2일에 서명한 항복문서의 첫 부분을 보면, 친황과 일본 정부 그리고 일본제국군(日本帝國軍)의 최고 기관인 대본영(大本營)의 명령으로 포츠담선언을 수락한다는 내용이 들어 있다. 따라서 일본의 항복문서 조인은 일본이 포츠담선언의 내용에 합의함도 또한 의미한다. 포츠담선언은 제8항 영토 조항에서 카이로선언의 준수와 일본의 영토를 4개 섬인 일본영토로 국한한다고 규정하고 있다. 따라서 9월 2일 일본

15. "Transfer of Title to Korea," November 5, 1945, Discussion 1, *Records of the office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48*, 50, RG 59, Box 12, NARA.



오카자와 주둔 일본군이 1945년 9월7일 서명한 항복 문서 (출처: 미국립문서기록청)

의 항복문서 조인은 포츠담선언뿐만 아니라 카이로선언의 내용, 즉 한국 독립에 대한 일본의 합의까지 포함한다.

그런데 미 국무부는 상기 문서에서 "일본의 포츠담선언 합의는 한국에 대한 일본의 권리가 '연합국에게' 이양된 것을 의미하지 않는다"라고 강조 했다. 이 문서에 따르면, 일본의 항복문서 조인만으로는 한국 주권이 연합 국 또는 한민족에게 이양되지 않았다. 다시 말하면 일본이 한국 독립을 규 정한 카이로선언과 일본의 영토를 4개 삼인 일본영토로 제한한 포츠담선 언에 합의했음에도 불구하고, 미 국무부는 일본이 한국 주권을 그대로 보 유하는 것으로 해석했던 것이다. 국무부는 주권의 이양과 정지에는 별도의 조약을 체결할 필요가 있다는 입장이었다. 카이로 및 포츠담이라는 국제 선언에 대한 합의와 주권 이양의 실행 간의 격차를 타개하기 위해 국무부 가 구상한 정책은 다음과 같다.

미국의 정책은 한국에 대한 일본의 주권을 제거하고, 미국이 직접적으로 관리해 실탁통치를 수립할 수 있도록 결정하는 것 (...) 주권의 이동이나 정지는 공식적 인 조약에 의해 수행되기 때문에 일본이 대일강화조약에서 한국의 주권을 포기한 다는 조항에 조인하도록 요구할 것 (...) 한국에 대한 일본의 주권 포기과 한국의 주권 상황을 공식화할 필요가 있기 때문에 일본 영토를 최종적으로 완전히 규정 할 때까지 이 문제를 연기해서는 안 된다. 일본 영토에 대한 최종적이며 완전한 규정은 아마도 늦어질 것이다. (...) 연합국 측이 한국의 주권 상황에 대해 조속히 선언문을 발표하는 것이 바람직하다.

결론: 일본의 한국에 대한 주권은 일본의 항복문서에 의해 종료되지만, 일본의 기 존 주권(former sovereignty)은 연합국 및 한국인에게 이양되지 않았다. 대일강 화조약을 통해 효력을 갖게 될 것으로 보이는 일본피의 영토 규정을 결정하기 전 에, 가능한 빨리 한국의 법적 상황을 규정하는 것이 바람직하다. (...) 일본이 환

국 주권을 포기한다는 점을 확실하게 언급하는 조항을 대일강화조약에 삽입해야 한다.<sup>16</sup>

위 문서에서 주목되는 부분은 첫째, 항복문서 조인으로 일본의 한국에 대한 주권이 종료되지만, 기존 주권이 여전히 일본에 있다는 것, 둘째, 한국 주권의 법적 상황과 관련해 일본의 영토를 결정할 대일강화조약의 체결 이전에 조속히 신탁통치 실시와 한국 주권의 보류상태를 국제적으로 선언할 것, 셋째, 대일강화조약에 일본이 한국의 주권을 포기한다는 내용을 담은 조항을 삽입할 것이다. 이하에서 이 세 가지에 대해 순서대로 자세히 살펴보겠다.

### III. 한국에 대한 일본의 잔여주권과 '신탁통치 선언' 및 '한국 포기 조항'의 등장

#### 1. 한국에 대한 전후 일본의 통치권 정치와 영토주권의 유지

일본 정부가 항복문서에 조인한 후에 미 국무부가 작성한 상기 문서가

16. "Transfer of Title to Korea," November 5, 1945, Discussion 1, *Records of the office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48*, 50, RG 59, Box 12, NARA(밀종은 인용자).

거쳐왔듯이, 미국은 일본의 한국에 대한 주권이 일본의 항복문서 조인에 의해 종료된다고 해석했다. 다만 미 국무부는 "일본의 기존 주권은 연합국 및 한국인에 이양되지 않고 일본이 보유하고 있다"면서 주권의 이양은 공식 조약으로 규정된다고 정리했다.

미 군정청 법무부도 또한 미 군정청이 집행한 남한에서는 한국에 대한 일본의 주권은 정지된 상태라고 해석했다. 예를 들어 미소공동위원회 및 유엔임시한국위원회(The United Nations Temporary Commission on Korea)의 특별 고문(Special Adviser)인 미 군정청 법무부 소속의 Ernst 프랑켈(Ernst Frankel)<sup>17</sup>은 일본의 패전으로 한국의 주권이 '정지된 상태'라고 해석했다(아니스트 포랑켈 1988, 94-95). 미 군정청 법무부는 한국의 주권은 일본의 패전 후에 어디에도 속하지 않고, 미소 양국은 "일치 없는 땅"을 집행한 것으로 간주했다(아니스트 포랑켈 1988, 93-94).<sup>18</sup>

주한 미 군정청의 구조(system)에 대한 법적 입장은 국제법상 전례가 없는 것이 다. 1945년 7월 26일의 포츠담선언 제8항은 "일본의 주권을 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 류슈(九州), 시코쿠(四國) 그리고 연합국이 규정한 제 소도(諸小島, such minor islands)로 제한한다"는 규정을 포함한다. 일본은 1945년 9월 2일 포츠담 선언을 승인함으로써 한국에 대한 주권을 박탈당했다. 일본의 항복은 일본제국으로부터 한국을 사실상 분리하는 결과를 초래했다. 그러나 적대 관계의 종료는 한

17. Albert Iyan, The Department of Justice, United States Army Military Government in Korea, "Opinions Rendered in the Role of Legal Advise to the Military Government of Korea, and Covering a Period from March 1946 to August 1948," RG 331, Box 1464, NARA.

18. 원문은 Ernst Frankel, "Structure of U.S. Army Military Government in Korea," RG 554, Box 23, NARA를 참조했다.

국을 합병 이전으로 복귀시키거나 한국의 새로운 국가 수립을 초대하지 않는다. 한국을 일본으로부터 분리시키는 것은 1910년 8월 29일의 한일합방조약을 취소함으로써 실현되지 않는다. 한국의 해방은 한국인의 혁명운동으로 달성되지 않는다. 한국에 대한 일본의 지배는 전승국의 결정에 의해 끝났으며, 이 결정은 미국 및 소련군의 결정에 의해 집행되었다. 1945년 8월과 9월 소련군과 미군이 한국에 대한 점령을 시작했을 때, 한국은 국제법상 '주인이 없는 땅'(noman's land)이었다. (...) 한국이 국가들 사이에서 독립된 국가로 간주될 때까지 한국의 주권은 정치 상태(abeyance)였다. (...) 주권이란 점령한 국가의 정부에 있다는 일반적인 국제법의 규정은 정부를 갖지 않는 국가에 대한 군사적 점령에 적용되지 않는다. 한국의 주권 정부가 부재했기 때문에 미군정청 사령관이 남한 정부의 주권에 대한 권위를 대신 행사했다. 국제법에는 정부를 갖지 않는 국가에 대한 군사점령의 실질적 주권 행사에 대한 특별한 조항이 없다.<sup>19</sup>

패전 직후 조선총독부도 한반도의 주권이 정치된 상태라고 해석했다(阿部信行日藏 1945, 32-33). 그러나 총독부도 일본 정부도, 일본 정부가 법적으로 보유하고는 한국 주권이 있다는 해석과 주장을 전개했다.

여기서 나오는 주권이란 서로 다른 개념이다. 항복 선언 조인으로 인해 종지된 한국의 주권과, 그 후에 법적으로 유지된다고 일본 정부가 주장하고 있어서 미국 측이 대일강화조약까지 일본이 갖는다고 본 주권은 다른 주권이다. 법률상 주권은 입법·사법·행정을 행하는 통치권인 대인주권(imperium)과 영토의 처분권인 영토주권(dominium)으로 구분된다(森宣雄 2006, 257). 위에서 살펴본 항복문서 조인으로 일본에서 박탈된 한국의 주

권이란 통치권이며 이는 시정권(施政權)이라고도 하는 주권이다. 한편 전술한 국무부 보고서와 일본 정부가 강조했던, 대일강화조약 체결까지 일본에 남게 된 기존 주권이만 영토주권이며 다른 말로 천여주권, 친존주권(親存主權), 잠재주권(潛在主權)이라고 불리는 것이다.

일본이 항복문서에 조인함으로써 효력이 상실, 정치된 한국의 주권이 통치권인데, 이 주권은 최고 무제한적 통치권으로서의 주권이다. 일본 정부가 GHQ에 의해 점령됨으로써 통치권, 즉 시정권을 GHQ가 가졌기 때문에 일본은 최고이면서 무제한적인 통치권을 상실했으며, 대일강화조약의 체결로 인해 일본 영토에 한해 통치권으로서의 주권을 회복했다. 항복문서 말미를 보면, "천황 및 일본국 정부의 국가 통치 권한은 GHQ 사령관의 제한 아래에 있다"(The authority of the Emperor and the Japanese Government to rule the state shall be subject to the Supreme Commander for the Allied Powers)라고 규정되어 있다.<sup>20</sup> 일본의 항복문서 조인과 연합국의 대일 점령은 최고 통치권으로서의 일본의 주권이 상실됨을 의미한다. 천황 및 일본 정부의 주권 제한이 해소된 것은 대일강화조약 체결로 인한 것이며, 제2조 (b)항의 내용인 "연합국이 일본국 및 이 영수(領水)에 대한 일본국민의 완전한 주권을 승인한다"가 해당 부분이다(『第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会 會議録 第10号』 1951.11.5).

GHQ의 점령하에서도 일본 정부의 유지가 허용됐으나, GHQ의 간접

19\_Ernst Frankel, "Structure of U.S. Army Military Government in Korea," RG 554, Box 23, NARA.

20\_Instrument of Surrender, September 2, 1945, "The World and Japan" Database Project Database of Japanese Politics and International Relations Institute of Oriental Culture, University of Tokyo([http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19450902\\_OIE.html](http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19450902_OIE.html)).

통치가 실시됐으므로 일본의 제한된 통치권은 어디에도 종속되지 않는 최고성과 무제한성을 상실했다. 달리 말하면 독립되지 못한 피점령 국가는 국제법상 독립국이 아니며 주권국가가 아닌 것이다(橫田三郎 1956, 145-150). 이 통치권으로서의 주권은 입법과 사법, 그리고 행정에 대한 행사를 의미하는 통치권을 말한다(橫田三郎 1955, 109-112). 아울러 GHQ가 1946년 1월 29일에 발표한 대일 각서 'SCAPIN 677호'(Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan)를 통해 한국과 일본의 통치 및 행정적 분리가 일본 정부에 통보됨으로써, 일본은 법적으로 한국에 대한 통치권을 완전히 상실한 것이다.

한편 강화조약 체결까지 일본 정부에게 남겨진 한국의 주권은 국무부가 기존 주권으로 규정된 법적 주권이며 영토주권이다. 이 주권은 국제법상 잔여주권으로 규정되며, 영토를 최종적으로 차지하는 권리이다. 예를 들어 일본에 의한 중국의 요동반도 지배는 조차(租借)에 불과했기 때문에, 영토주권은 일본이 아니라 중국이 보유했다. 따라서 일본이 영토주권을 갖지 않는 요동반도는 일본 영토로 규정하거나 외국에 양도할 수 없었다(「第12回国會議院平和條約及び『日米安全保障條約特別委員會會議錄 第5号』 1951.10.20; 橫田三郎 1955, 109-110).

미국의 오키나와 점령도 일본이 영토주권을 보유했기 때문에 반환(return)이 전제된 점령이었다. 대일강화조약은 제2조 (a) 및 (b)항에서, 일본은 한국, 대만, 평후 제도(澎湖諸島)에 대해서 주권과 모든 권리를 포기한다고 규정했다. 그러나 제3조에서는 오키나와에 대한 주권, 즉 영토주권을 포기하지 않았다(橫田三郎 1955, 110-112). 즉 미국이 오키나와에 대해서 갖는 권리는 행정, 입법 및 사법상의 권력, 즉 통치권뿐이었다. 1951년 9월 미 국무부 고문이며 대일강화조약의 미국 특사로서 대일강화조약 회의에서

연설한 존 델레스(John F. Dulles)는 미국의 오키나와 통치와 관련하여, “미국이 시정권자(施政權者, administering authority)로서 오키나와에 대한 국제 신탁통치를 가능하게 하는 동시에 일본의 잔여주권 유지를 허용하는 것(permit Japan to retain residual sovereignty)이 최선의 방법”이라고 발표했다.<sup>21</sup> 일본이 오키나와에 대한 잔여주권을 갖는 것을 허용한다고 확실하게 말한 것이다(橫田三郎 1955, 111-112).

이상과 같이 통치권으로서의 주권과 영토주권으로서의 잔여주권은 구별되었고, 전후 미일 간에 일본이 한국에 대해 대일강화조약 체결까지 보유하고 있다고 해석된 법적 주권은 후자에 해당한다. 델레스의 연설에 나타났듯 일본이 잔여주권인 영토주권을 보유한 상태에서 미국의 신탁통치가 가능했던 것이다.

## 2. 신탁통치: 주권 포기 없이 적국 영토를 분리하는 정책

1945년 12월 말 미 국무부는 태평양전쟁 때부터 구상한 연합국의 한반도 신탁통치안 실시를 모스크바삼강회의에서 결정했다. 연합국이 한국에서 신탁통치를 실시하고자 한 이유와 관련해, 기존 연구는 한국인의 자치력(自治力) 부족을 거론해온 했다. 그러나 신탁통치안은 한국인의 정치능력은 별개의 문제의식에서 제기된 것으로 생각된다. 자치 능력에 대한

21. “The World and Japan” Database Project, Database of Japanese Politics and International Relations, Institute of Oriental Culture, University of Tokyo. “John Foster Dulles’s Speech at the San Francisco Peace Conference, 1951, May 9.”

언급은 한반도를 일정 기간 통치하려는 강대국의 평가에 불과하다.<sup>22</sup> 태평양전쟁 중에 미 전쟁부는 한국인의 항일운동 조직력에 주목하고 그들의 이용 가치를 높이 평가해, 미군에 참여시켜서 대일전에 활용할 가능성까지 검토할 정도였다(나카사와 유코 2007, 30-38).

연합국의 한국 신탁통치안은 해방 후 한국의 즉각적 독립을 부정한 것이고(서종석 1991, 14), 이미 언급했듯이 한국의 독립 및 독립 정부의 통치권을 보류함을 의미한다. 동시에 미국이 소련을 비롯한 다른 강대국이 단독적으로 한국을 지배하지 못하게 하기 위해 한반도 문제를 국제화했다는 측면도 있다(정용석 1984, 116; 藤城和美 1992, 200). 이런 다자적 신탁통치의 실시는 한국의 영토주권과 어떤 관련이 있는가?

미국은 일본이 한국의 주권을 한국에 반환할 경우 연합국이 한국 신탁통치안을 추진하는 데 어려움이 많아질 것으로 예상했다.<sup>23</sup> 일본이 한국의 영토주권을 한국에 반환하면 한반도에 대한 영토의 처분권은 한국이 갖는 것이며, 연합국에 의한 한국 신탁통치안은 법적으로나 논리적으로 성립할 수 없다. 이런 상황에서 미국이 필요로 했던 것은 신탁통치 실시에 대한 다자적이며 국제적인 법적 정당성의 확보였다. 앞에서 살펴보았듯이 8월 말 시점에서 국무부의 신탁통치안은 한국의 주권을 둘러싼 찬황파의 주권 포기 교섭이 실패로 끝났을 경우를 상정한 처안책이었다("Transfer of Title to Korea"의 결론). 국제법의 선례상, 미국과 소련은 한국에 대한 군사적 점령

22. 전국준비위원회의 존재를 한국인의 처치 능력의 증거로 보는 연구로서는 서종석(1991, 14-15)을 참조.

23. (Secret) "Transfer of Title to Korea," November 5, 1945, *Records of the office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48, 50, RG 59, Box 12, NARA.*

만으로 한국에 대한 영토주권을 점령국인 자신들에게로 변경할 수 없었다. 국제법상 한국의 영토주권이 강화조약 체결까지 일본에게 보장되어 있는 한, 미·중·영·소는 한국 신탁통치안을 실시하는 데 한국 주권의 보류에 대한 국제적 절차를 필요로 했던 것이다.<sup>24</sup> 일본의 한국에 대한 영토주권 유지가 한반도의 주권 보류 및 신탁통치안의 실시를 국제적으로 선언하게 만든 셈이다.

이 같은 상황에서 1946년 1월 15일 해리 트루먼(Harry Truman) 대통령은 미국이 유엔헌장에 의거해 일본으로부터 통치를 위임받은 제도(諸島)에 대한 신탁통치를 실시하겠다고 선언했다(『朝日新聞』 1946/01/17). 적국(敵國)의 식민 영토는 신탁통치를 통해 적국의 영토에서 분리할 수 있었으며, 유엔헌장 제77조는 신탁통치의 수립 지역을 제2차 세계대전의 결과로서 적국으로부터 분리해야 할 지역으로 규정했다(外務省調査局第五課 1948, 67). 유엔헌장에 따르면, 구 통치국에 의한 주권 포기 절차가 없더라도 전승국은 패전국의 식민 영토를 분리시키고 신탁통치를 실시할 수 있었다.

국제법상의 쟁가 분리가 반드시 주권 포기를 전제 조건으로 하는 것은 아니었다. 이 점에 대해서 나시무라 구미오(西村熊麿) 일본 외무성 조약국장도 같은 해석이었다.

국제법상의 '쟁가' 분리란 여러 방식이 있을 수 있다. 영토주권에 대한 완전한 포기를 규정한 이탈리아강화조약의 방식도 있고, 대일강화조약처럼 영토주권의 포

24. (Secret) "Transfer of Title to Korea," August 31, 1945, Item 1, *Records of the office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48, 50, RG 59, Box 12, NARA; U.S. Rules of Land Warfare, Sections 273, 275.*

기를 내용으로 담지 않고 단지 신탁통치 제도를 실시하기 위해 필요한 한도에서 잠권자가 권한을 행사하는 분리 방식도 있다」(第12回 国会参議院會議錄 第10号, 1951.11.5).

일본이 주권을 포기하지 않았던 식민 영토에 대해 전승국이 신탁통치를 실시하면, 영토권은 일본이 갖더라도 전승국이 통치권을 행사할 수 있었던 것이다. 실제로 미국이 일본의 식민 영토에 대해 신탁통치를 실시한 사례도 있다. 일본의 구 식민 영토로서 유일하게 전승국에 의해 신탁통치가 실시된 지역은 남양군도(South Sea Islands)의 팔라우(Palau)로서, 1947년부터 미국의 단독신탁통치가 실시되었다. 남양군도의 주권은 1951년에 조인된 대일강화조약 제3조에 의해 포기됐으나, 신탁통치는 그 이전에 실시되었다. 미군의 오키나와 점령도 또한 일본이 영토주권을 보유할 상태에서 시작됐듯, 신탁통치는 영토주권의 이양을 수반하지 않은 채 적국으로부터 영토를 분리할 수 있게 했다.

#### IV. 일본 정부의 '영토 분리' 해석과 대일강화조약의 '한국 주권 포기' 조항

##### 1. 포츠담선언의 영토 조항에 대한 일본 정부의 기본 방침

일본 정부는 1945년 9월 2일 연합국에 대한 항복문서에 조인했다. 그

러나 일본 정부는 식민정책을 통해 보유해 온 한국에 대한 주권은 대일 강화 때까지 법적으로 일본에게 보장되어 있다고 해석했다(長澤裕子 2006, 42-46). 이 해석은 일본 정부의 포츠담선언에 대한 해석과 직결되어 있다. '포츠담선언은 정식 명령이' 일본의 항복 조항을 규정한 선언'(Proclamation Defining Terms for Japanese Surrender)으로, 일본군의 무장해제, 군국주의 세력의 제거 및 군사수업 금지를 비롯한 전쟁의 종결 조건과 함께, 일본 영토의 범위 및 전쟁 범죄인의 처벌, 기본적 인권의 존중 등 전후 대일 처리와 관련된 사항들을 규정한 것이다.

일본 정부는 포츠담선언이 명령이 아니라 일종의 계약에 불과하다고 해석했다. 이에 따르면 제5항 '전쟁 종결의 조건에서 "우리(연합국 측)의 조건은 다음과 같다"(5. Following are our terms)'는 서술은 연합국이 일정한 조건을 일본 정부에게 제시하면서 종전을 제의했다는 의미가 된다. 따라서 연합국이 포츠담선언을 수락할 때까지 일본에게 시행한 일련의 종전 유도 행위가 계약의 신청 행위로 간주되었다. 1945년 8월 10일 일본 정부는 연합국 측에 항복 의사를 전달할 때 "일본의 조건은 다음과 같다"면서 친황제 유지를 비롯한 일정한 조건을 제시했기 때문에, 이 제의에 응한 연합국과의 계약관계가 성립된다는 논리였다(横田三郎 1945, 1).<sup>25</sup> 일본 외무성은

25. 이 문서("ボツダム宣言及降伏文書/法的性質・ボツダム宣言及降伏文書ト主權)는 앞에서 살펴본 '전어주권'으로서의 영토주권에 대한 해석을 전개한 요코다 카사부로(横田三郎)가 항복문서 조인 직후인 1945년 10월에 작성하고 외무성에 제출한 것이다. 요코다는 도쿄대 교수로서 외무성 고문이였으며, 최고재판소 장관(1960-66)까지 역임했다(나가사와 유코 2007, 88-89). 그런데 요코다는 민주사변 당시부터 일본의 불법적 군사 행위를 비판했다(戸谷由麻 2009, 282). 그는 자신의 법적 해석이 개인적 정치관과 윤리관을 배제한 순수 법학에 입각했다고 주장했다(家永三郎 1967, 31).

1951년 3월 대일강화조약의 체결 시에도 같은 입장을 견지해, 연합국 측이 '형부 조건을 제시하면서 일본에게 전쟁 종결의 기회를 제공했다'고 주장했다(外務省調査局總務室編 1951, 4).

포츠담선언의 제8항 영토 조항<sup>26</sup>에 대해서도, 일본 정부는 일본의 주권이 미치는 범위를 규정할 것이므로 주권이 미치지 못하는 범위가 규정된 것이 아니라고 해석했다(横田壽三郎 1945, 1). 1945년 10월 일본 외무성 조약국은 일본국의 주권이 미치지 말아야 할 지역에 대해서는 "포츠담선언 제8항 '영토 조항'에 따라 일본의 주권을 포기하는 절차가 필요하게 될 것"으로 해석하며, 포츠담선언 외에 추가적인 절차가 필요하다는 입장이었다.

같은 1945년 10월, 외무성 조약국은 "포츠담선언의 영토 조항 실행은 강화조약 체결 이후"라고 해석했다(外務省條約局 1945, 12). 우선 외무성 조약국은 포츠담선언의 영토 조항이 강화조약의 체결까지 실행되지 않으면, 연합국의 군사 병력도 일본에서 철수하지 않을 수 있다고 우려했다. 왜냐하면 포츠담선언은 선언문의 내용이 일본에서 실행되면 연합국 군대가 철수한다고 규정하고 있었기 때문이다. 연합군 병력의 계속 주둔을 회피하기 위해 외무성 조약국이 타개책으로 구상한 안은 다음과 같은 두 가지였다. (1) 포츠담선언의 영토 조항을 강화조약에서 분리하고, 강화조약의 체결 이전에 조인하는 것 (2) 일본 정부가 주권이 미치지 못하는 영토에 대한 주권 포기를 선언하는 것이었다. 1945년 10월 당시 외무성 조약국은 연합국이 어떤 결정을 내리는지에 관한 정보를 갖고 있지 않았으나, (2)의 안이 일본 정부에 가장 적절한 방법이라고 생각했다. 일본이 주권이 미치지 못

하는 지역에 대한 주권 포기를 선언하면, 연합국이 의한 일본 정부의 주권 제한을 일시적 조치로 만들 수 있다고 판단했기 때문이다. 반면 포츠담선언의 영토 조항을 강화조약에 삽입하지 않고 분리시키는 (1)의 안은 일본과 연합국의 협력이 있을 때만 완전히 이행할 수 있는 방법이며 예외적이라고 보았다. 따라서 조약국은 (1)안이 전쟁에서 평화 상태로 회복하려는 전승국과 패전국의 국제관계와 상충되므로, 특별한 선택으로 취급되어야만 일본과 연합국 간에 실행 가능한 안이라고 판단했다(外務省條約局 1945, 12-13). 이처럼 일본 정부는 포츠담선언의 영토 조항에 일본의 주권이 포기되어야 하는 범위가 구체적으로 규정되지 않았다는 점에 주목하고, 식민 영토에 대한 주권 포기의 절차와 시기를 앞으로 조인하게 될 대일강화조약의 맥락에서 고려하기 시작했다.

## 2. '일국 주권 포기' 조항이 없는 대일강화조약 초안

대일강화조약은 1951년 9월 8일에 조인, 이듬해 4월 28일에 발효되었다. 일본 외무성은 대일 강화를 준비하기 위해 1945년 11월 21일 대척수립 전문팀을 구축했다. 1946년 1월 16일 평화조약문제연구간사회(平和条約問題幹事會, 이하 간사회)의 제1회 모임이 열렸다. 요시다 시게루(吉田茂) 정권은 강화 문제 가운데 특히 영토 문제에 주의를 기울였다. 미국 측에 일본 정부의 입장을 설명하기 위해 간사회가 작성한 10편짜리 자료 가운데 7권이 영토 문제에 관한 것이었다(玄大松 2006, 67). 외무성은 공동위원회를 비롯한 연합국 측의 대일 감시 기구에는 영토 문제에 관한 권한이 없기 때문에, 교섭의 여지가 크다고 판단했다(外務省 1950a, 3-4). 1945년 12월 모

26. "카이로선언의 조항은 이행되어야 하며, 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 류슈 및 시코쿠 그리고 연합국이 규정한 제 2도로 국한되어야 한다."



스크리пт상회의에서 결정된 부탁 조항(付託條項, terms of reference)에도 이 위원회가 군사행동의 집행 및 영토의 조정(territorial adjustments)에 관한 권고(勸告)를 할 수 없다고 규정되어 있다(外務省政務局特別資料課 1949, 23).<sup>27</sup> 실제로 1947년 2월부터 4월 사이에 일본의 식민 영토였던 남양군도에 대한 미국의 신탁통치안을 채택하기로 결정한 주체 기관은 극동위원회가 아니라 유엔의 안전보장이사회였다. 따라서 의무성은, 전후 일본의 영토에 대해서는 일본 영토의 범위를 규정한 포츠담선언의 영토 조항이야말로 연합국 측의 유일한 기본 방침이면서도 유일한 '예비 강화조약'이라고 간주했다(外務省 1950a, 3-4).

대일 강화에 대한 국제적 기운이 고조된 것은 1947년 봄쯤이다. 동년 3월 17일 맥아더가 "일본의 군사점령을 일찍 종료시키고 대일강화조약을 정식으로 체결해서 GHQ를 해체해야 한다. 늦어도 1년 내에 대일강화조약에 대한 교섭을 시작해야 한다"고 발언한 것이 그 계기가 되었다(外務省 調査局總務室 編 1951, 25-26). 동시에 맥아더는 기자회견에서 "일본은 만주, 대만 그리고 조선을 상실함으로써 이미 거역을 지불한 셈이다. 배상의 목적은 일본의 군사 능력을 파괴하는 것이며 생활 능력을 박탈하는 것이 아니라"라고 말했다. 3월 23일 UP통신에 따르면, 당시 미국 측은 대일강화 조약안의 기초(起點)에 관한 교섭을 시작하는 준비가 거의 완료된 상태였고, 단지 배상 문제만이 난문제로 남아 있다고 보도했다(賠償庁賠償部 1951, 12).

27 Terms of Reference of the Far Eastern Advisory Commission, 外務省特別資料部, 23-24; from Washington(WAR) to CINCPACFAC, CG CHINA, WCI, 32355, Moscow Communiqué, 28 December, 1945, RG 554, Box 1, NARA.

같은 시기 일본 측의 동향을 보면, 건사회는 1947년 2월에 이미 대일 강화조약의 초안을 예측해 작성한 문서 "대일평화조약상장대강"(対日平和条約想定大綱)을 완성했었다. 이 문서에서 건사회는 포츠담선언의 제8항 영토 조항과, 카이로선언, 이탈리아강화조약의 내용을 집중적으로 검토했다. 건사회가 정리한 대일강화조약의 예상 초안 내용에서 주목할 만한 점은 다음 두 가지이다. (1) 일본이 대만 및 평후도(澎湖島)를 중국에 반환하고 (2) 일본이 한국의 독립 또는 신탁통치와 같은 연합국 결정 사항을 승인한다는 점이다. 대일강화조약에 한국을 비롯한 식민 영토의 주권을 포함한 권리를 포기한다는 언급은 없고, 한반도에 대해서는 신탁통치의 가능성을 지적해 이를 승인한다고 했을 뿐이다.

이런 초안에 대한 일본 측 예상 내용은 1949년 8월까지 큰 변화가 없다가, 8월 들어 건사회가 다시 강화조약의 내용을 예측해 작성한 문서 "대일평화조약상장대강"에 권리의 포기에 대한 내용이 들어갔다. 1947년 문서의 (1) "대만과 평후도를 중국에 반환한다"는 점과 관련해서는 이 지역의 독립 또는 신탁통치의 가능성을 지적하면서, 일본이 최종적으로 권리와 권리(權利)를 포기해야 할 것으로 예측했다. 건사회는 그 근거로 포츠담선언의 영토 조항과 카이로선언을 지적했다(平和條約問題研究幹事會 1947, 4). (2)의 한반도에 대해서는, 1947년판과 똑같이 독립시켜야 할 지역으로 규정했을 뿐 영토주권에 대해서는 언급하지 않았다. 만약 강화회의가 개최될 때까지 한반도의 통일이 여전히 실현되지 않더라도, 대일강화조약은 남북 현을 언급하지 않고 기능성으로서의 통일 한국의 독립을 승인하는 방향으로 규정될 것으로 예측했다(平和條約問題研究幹事會 1947, 11).

건사회가 예측한 대일강화조약의 영토에 관련된 내용은, 영토 문제에 대해서 연합국 측이 '영토 불확정의 방침'에 입각하고 있다는 의무성의 관

단에 입학했다. 외무성은 연합국 측이 대일강화조약의 영토 조항에 영토의 반환과 회복 또는 독립이나 신탁통치 제도를 승인하는 내용을 널리 적용할 것으로 예상했고, 이게 더 이상 영토 합병주의가 허용되지 않을 것으로 판단했다(外務省 1950a, 3-4). 또 그 연장선상에서 1948년 8월에 대한민국 정부가 수립된 이후에는 일본이 언젠가 한국의 독립 승인에 대한 절차를 밟아야 할 것으로 예상했다(外務省 1950a, 35-36).

그러나 ‘한국 주권 포기’ 조항은 일본의 대일강화조약 예측안에 들어가 있지 않았다. 같은 입장은 1950년 9월 14일 트루먼 대통령에 의한 대일 강화 촉진 성명 이후에도 마찬가지였다. 대통령의 대일 강화 촉진 메시지란 대통령의 명령으로 국무부가 국무위원회 구성국 정부들과 시직한 비공식 토의에서 대통령의 대일 강화 촉진 의사가 전달된 것을 가리킨다. 트루먼 성명의 다음날인 9월 15일, 미 국무부는 대일 강화에 대한 미국의 구상을 발표하고 대일강화조약의 성격이 폐전국에 대한 제재(制裁)와 근본적으로 다르다는 점을 밝혔다. 이에 따라 대일강화조약의 초점은 일본을 민주주의 진영의 일원으로 유인하는 ‘일본 활용안’으로 설정되었다. 국무부는 대일강화조약이 일본에 대한 여러 제한이나 금지 규정을 담지 않은 아주 간단한 내용이 될 것이라는 설명도 덧붙였다. 국무부는 미국이 이런 기본 원칙을 변경할 생각이 없다는 점도 함께 밝혔다(外務省 1950b, 1).

일본 정부는 이런 흐름을 환영했다(外務省 1950b, 13). 외무성이 9월 22일자로 작성해 요시다 수상에게 제출한 정세 판단 문서에 따르면, 미 대통령의 성명은 공산 세력에 대한 민주 진영 강화(強化)의 필요성에서 공표된 것이었다. 미국은 조속히 일본을 민주국가 진영에 유도하고 소련의 공세에 대처할 준비를 시작하기 위해 대일 강화가 필요했다. 외무성은 미국이 한 국전쟁 발발이라는 사태를 이용해 대일 강화 문제에 대한 미국의 의도를

영국을 비롯한 연합국 사이에서 실현하려고 한다고 판단했다. 또한 당시 주일 미군 병사를 둘러싼 폭력 사건 발생으로 미국에 대한 일본 여론이 악화되어 있어 미국은 일본 정령에 대한 미국의 부담을 줄이고 싶어 했다(外務省 1950b, 2).

1950년 10월, 외무성은 미국의 대일강화조약 구상안에 대해 일본 측의 요망 사항을 정리했다. 여기서 먼저 강조된 점은 일본의 독립 회복이었다(外務省 1950c, 1). 외무성은 일본과 분리해야 할 영토에 대해서는 최소한으로 설정하고, 류큐, 오키사와라, 이오 제도(硫黃諸島)에 대해서는 일본에 서 분리하지 말고 일본의 영토주권을 인정할 것을 주장했다(外務省 1950c, 5). 이 문서에는 일본 정부가 대서양헌장(Atlantic Charter)의 원칙을 이해하며, 주민의 의지에 저항하여 영토를 보유할 생각이 없다는 내용도 함께 담겨졌다. 대만, 평후도, 관동주, 남양군도와 남사할린에 대해서는 권리 권원을 포기한다는 입장이 정리되었다. 그러나 한반도의 권리 권한 포기에 대한 언급은 없었다. 한국에 대해서는 독립에 이의가 없다는 소극적인 표현에 그쳤다(外務省 1950c, 3-4, 15).

‘한국 주권 포기’ 조항은 국무부가 1950년 10월 24일자로 발표한 ‘대일 강화 7원칙’의 영토 조항 내에도 삽입되지 않았다. 한국에 대해서는 단지 ‘한국의 독립을 승인한다(recognize)’는 문구가 들어가 있을 뿐이다. 대만의 주권 및 권리 포기에 관한 조항도 삭제되었다. 대신 일본이 대만, 평후 제도, 남사할린, 치시마 열도의 지위에 대해 미·영·중·소의 결정을 수락한다는 조항이 삽입되었다(外務省條約局總務室 1951, 58; 鹿島平和研究所 編 1985, 121). 이에 대해 일본 외무성은 “대만과 기타 영토의 최종적 귀속을 규정한 키이로선언과 포츠담선언에도 불구하고, 미국이 유엔의 결정에 따른 생각을 명백히 했다”고 해석했다(外務省條約局總務室 1951, 69).

대일 강화 준비 기간에 미국 측이 발표한 대일강화조약의 초안과 일본 정부가 예측한 조약 내용을 살펴보면, 전후 일찍부터 제2조가 영토 포기 조항으로 설정되어 한국과 대만을 비롯한 일본의 식민 영토에 대한 권리를 규정하는 것으로 고정되어 있다. 대일강화조약의 큰 틀은 설정되어 있던 셈이다. 그러나 1951년 7월에도 주권을 포함한 권리의 포기와 포기 후의 귀속 국가를 명백히 규정한 조항은 삽입되지 않았다. 이에 대해 중국은 미국과 영국의 태도를 공개적으로 비판했다. 지우언라이(周恩來) 중국 외장은 1951년 7월 12일자로 발표된 미국 및 영국의 대일강화조약 초안에 대해, 8월 15일 “대일 강화 문제에 대한 성명”을 발표했다. 그는 “대일강화조약의 초안은 일본이 대만과 평후 제도에 대한 모든 권리를 포기한다고 규정한 반면, 중화인민공화국에 반환한다고 언급하지 않았다”고 비판했다(鹿島平和研究所 編 1985, 407). 대일강화조약 초안에 나타난 한국 및 대만에 대한 일본의 권리 반환 포기에 대한 소극적 자세는 강화조약 초안 작성의 이른 단계에서 일본의 완전한 주권 회복을 규정했던 것과는 시뒀 대조적이다.

### 3. 일본의 '배상' 논리와 '한국 주권 포기' 시점

일본에 의한 식민 영토의 주권 포기 에 관한 조항 준비가 미온했던 한편, 배상에 대한 일본의 준비는 일찍부터 표출되었다. 1947년 2월 국제적으로 대일 강화 기운이 고조되기 직전에 간시회가 작성한 대일강화조약의 예측안 “대일평화조약상정대강”에는 한국에 대한 배상을 감안한 내용이 포함되어 있다. 간시회는 대일강화조약에 한일합방 이래 일본으로 반출된 한

국의 미술품과 종교적 물품 등 역사적 가치가 있는 물건의 반환을 규정한 조항이 삽입될 것으로 예측했다(平和條約問題研究幹事會 1947, 1.8). 이 같은 자세는 1949년 8월 외무성이 강화조약의 내용을 예측해 작성한 “대일 평화조약상정대강”에도 계승되었다. 외무성은 이탈리아 강화조약 제34조 및 제36조에서 이탈리아가 에티오피아의 미술품과 종교적 물건 그리고 역사적 가치가 있는 물건을 모두 반환해야 한다고 규정한 것이 대일강화조약에도 적용될 것으로 판단했다(平和條約問題研究幹事會 1947, 12). 외무성은 또 이탈리아 강화조약의 전문(前文)처럼, 대일강화조약에도 “침략에 책임 있다”는 조항이 삽입될 가능성이 있다고 우려했다(平和條約問題研究幹事會 1947, 23).

그러나 1950년 9월 미국 측이 대일강화조약의 성격이 제국이 아니라 민주주의 국가의 우호와 협력에 있다고 공표하자, 동년 10월 일본 정부는 배상 문제에 대한 기본 입장을 후퇴시켰다. 일본 정부는 미국 측에 “배상에 대해서는 관계 국가들의 강력한 요구가 있다는 점을 이해하지만 이미 철거한 일본의 시설 외에 어떤 발달도 없기를 희망한다”고 요청했다. 일본의 논리는 “일본 경제의 지립이 지연되면 그만큼 일본을 지원하는 미국에게도 부담이 되고, 이는 관계 국가들과의 이익에도 배반될 것”이라는 내용이었다(外務省 1950c, 28-29).

일본 정부는 강화조약 체결 직전인 1951년 7월 2일 연합국에 전달한 문서에서, 한국을 비롯한 영토권을 포기하게 될 지역에 대해 전쟁배상의 지가 전혀 없다는 점을 보다 명백히 드러냈다. 일본 정부는 이 문제에 대한 미국 정부의 절대적인 외교적 지원이 필요하다고 강조했다. 일본 정부는 미국이 일본과 일본이 포기할 지역의 재산 처리 문제에 외교적 지원을 하지 않는다면, 미국은 대일강화조약 제4조의 ‘포기 지역의 재산 처리’에 포

함되는 단어 ‘청구권’이 “전쟁배상을 포함하지 않다는 점을 명백히 할 필요가 있다”고 주장했다(外務省 1951, 1-2). 제4조 (a) 항에 대해서는, 일본 정부는 제한 일본국 및 일본인 재산을 둘러싼 일본국과 일본인의 청구권 처리는 한국 정부와 직접 해결할 수 없다고 강조해 미국의 개입을 요청했다. 일본 정부는 “미국이 일본이 포기한 지역에 대한 재산 처리 문제와 관련하여 일본에게 많은 제한을 가했기 때문에, 대책을 미국에 요구하는 것”이라고 주장했다(外務省 1951, 1).

대일강화조약의 발효 직전인 1952년 4월, 일본 외무성은 포츠담선언의 영토 조항 이행에 대해 다음과 같이 입장을 정리했다.

우리는 소회(昭和) 20년(1945) 9월 2일 항복문서에 조인함으로써 적시(適時) 포츠담선언을 수락했기에, 포츠담선언 제8항이 규정한 “일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 및 연평균이 결정된 제도(諸島)에 국한된다”는 조항을 승인했으나, (...) 이는 즉각 우리의 외지(外地) 등에 대한 주권이 상실되는 법적 효과를 발생시키는 것이 아니며, 단지 장래 체결해야 할 평화조약 내용에 외지 등에 대한 주권을 포기한다는 규정이 포함될 것을 승인한 것에 불과하다(外務省条約局第四課 1952, 8).

일본 정부의 입장은 포츠담선언의 수락과 실행을 별개의 절차로 해석한 것으로, 선언의 수락 자체가 식민 영토에 대한 영토주권의 상실이라는 법적 효과를 초래하지 않고, “일본이 단지 장래 체결해야 할 강화조약에 식민 영토에 대한 주권을 포기할 규정을 포함한다는 점을 승인한 것에 불과하다”는 입장이었다. 일본 정부는 “식민 영토를 통치할 목적으로 제정된 외지 관계 법령은 포츠담선언 및 항복문서로 인해 법률상 어떤 영향도 받지 않는다”면서 종전 직후와 같은 입장을 고수했다(外務省条約局 編 1952, 20).

외지관계법의 효력 유지에 대해서도 미국은 일본과 같은 해석을 했었다(나카기사와 유코 2007, 139-143). 전술했듯이, 한국의 영토주권에 대한 미국 정부의 법적 해석은 미국의 헌일 분리 정책과 대일강화조약의 한국 포기 조항 삽입이라는 실제 정책으로 반영되었다. 일본 외무성 조약국의 국제법 해석도 또한 일본 정부의 한국 주권 포기외 배상 준비의 정도, 그리고 한국 정부의 승인이라는 일련의 대한 정책에 반영되었다.

제2차 세계 대전(安倍晋三) 내각의 내각관방참모(内閣官房参事)이며 일본 정부 대표를 비롯, 일본 외무성 조약국장 및 외무차관까지 역임한 야치 쇼타로(谷内正太郎)는 외무성 조약국이 내린 국제법 해석이 특히 대일 강화조약 체결이나 헌일 국교 정상화를 비롯한 외교정책의 수립 과정에서 중요한 역할을 했다고 논했다(Yachi 1988, 86). 이처럼 따르면, 조약국의 국제법 해석에 관한 보고서는 단순한 법 해설서가 아니라 정부 정책의 기본 방침이 되었다(Yachi 1988, 86). 국제조약은 일본 국회의 비준을 받기 전에 국회의 심의와 내각 법제국에 의한 상세한 검토(scrutinize)를 받아야 하지만 내각 법제국은 국내법을 조사하고 국제법에 대한 권한은 외무성 조약국에 한정되어 있다(Yachi 1988, 85). 따라서 강화조약 등 국제조약을 둘러싼 정책 결정에 대한 외무성 조약국의 영향력은 막대했을 뿐만 아니라, 조약국의 기능과 법적 권한은 일본의 헌법, 내각법, 국가행정조직법, 그리고 외무성설치법에 의해 보장되어 있다(Yachi 1988, 84).

## V. 결론

기존 연구에서, 대일강화조약에서 일본이 포기한 주권에 대한 한국의 대응은 주로 독도의 영토주권에 대해서 논의되어 왔다. 필자도 대일강화조약 조인의 제2조 (a)항을 확인한 유진오가 강화조약에 독도를 포함한 섬의 이름을 구체적으로 삽입하려고 연합국 측에게 요구한 것을 확인했다(유진오 1993, 25-28).

그런데 이 장에서는 특히 일본이 패전 후에도 한국의 영토주권을 유지한다는 법적 해석이 미일 간에서 공유되어 정책으로 반영된 것을 살펴보았다. 그 결과 한국의 완전한 독립이 일본과 한국의 국가 분리를 의미하는 일본의 한국 정부승인, 즉 일본에 의한 한국의 영토주권 포기의 철치를 필요로 했음을 알 수 있었다. 패전국인 일본이 한국의 영토주권을 대일강화조약에서 포기할 때까지 유지한다는 주장은 미서전쟁 등 국제적 선례와 함께, 미국이 대서양전쟁에서 선연한 승전국의 영토 불확장 원칙을 태평양전쟁의 승전국인 연합국이 계승한 상황에서 연합국 측과 공유되었다.

전쟁 승리에 따른 미국의 남한 점령은 영토주권을 미국으로 이양하는 효력이 없기 때문에, 미국은 한국이라는 적국의 통치 영토(enemy-occupied territory)를 일본으로부터 분리하기 위해 다음과 같은 방법을 구상했다. 미국은 (1) 일본이 한국의 영토주권을 포기하도록 친황과 교섭하고, 이에 실패하면 (2) 영토주권이 그대로 일본에 있는 상태에서 연합국에 의한 신탁통치를 실시하는 한편 한국 정부의 주권이 보류됨을 국제적으로 선언하는 인을 마련했다. 미 국무부의 문서에 따르면 일본은 한국의 주권을 포기하지 않았으며, 따라서 미국에 의한 친황과의 한국 주권 포기 교섭은 실패했던 것으로 추측된다. 1945년 12월 모스크바삼상회의의 결정으로 한국 신

탁통치안을 국제적으로 선포한 예도 일본의 식민 영토 한국을 분리하는 정책으로 이해할 수 있다. 신탁통치안의 실시가 불가능하게 되자, 1946년 1월 GHQ는 대일 각서 SCAPIN 677호를 통해 일본의 통치권 및 행정권이 한국을 비롯한 식민 영토에 미치지 못함을 일본 정부에게 통보했다.

한국에 대한 통치권 및 행정권의 정지 이후, 대일강화조약에 '한국 주권 포기' 조항을 삽입할 철치의 필요성은 종전 직후부터 미일 정부 간에 공유되었다. 그럼에도 불구하고, 이 조항은 대일강화조약 체결 직전의 최종 판에까지 삽입되지 않았다. 일본은 전쟁배상을 회피하기 위한 자세를 명백히 했고, 이에 대한 미국의 지원까지 요구했다. 일본이 한국의 영토주권을 대일강화조약 체결까지 포기하지 않았다는 것은 일본의 한국 정부승인이 그만큼 지연되었다는 것을 뜻한다. 뿐만 아니라 국제적으로 한국과 일본의 국가 분리가 법적으로 대일강화조약까지 완성되지 못했다는 것을 의미한다.

잔여주권의 효력에 대한 해석은 다양하여, 화폐주권(貨幣鑄造權), 토지수용권(土地收用權), 그리고 헌법보장권까지를 포함한 권리 효력을 갖고 있다는 해석과(星野安三郎 1968, 30-33), 외교보호권도 있다는 해석이 있다(鈴木義男 1956, 211-4). 아울러 잔여주권의 역할은 미일 외교의 흐름 속에서 동태적이었다. 대일 강화회의에서는 영토의 최종 처분에 대한 권리로 해석되었으며, 대일 강화 이후에는 상실한 통치권의 회복을 가리키는 의미가 강해졌다(森宣雄 2006, 257-260).

대일강화조약의 체결까지 일본이 한국의 잔여주권을 보유하려고 한 이유와 잔여주권의 효력, 그리고 한국 정부의 대응은 앞으로 밝혀야 할 과제이다. 일본이 한국의 잔여주권을 법적으로 확보한 상태에서 전개된 한일 간의 영토 및 재산 처리, 재일 한국인의 국적 문제 등 넓은 범위의 정책 전

개 과정을 건여주권파의 관련성 속에서 재해석할 수 있을 것이다. 앞으로는 한국의 독립과 일본의 한국 주권 포기 시점에 대한 한국 측의 입장에 관해서 자료 발굴이 필요하다.

## 2장

### 식민지주의의 '공범'

두 개의 강화조약에서 초기 한일교섭으로

오오타 요시무

#### I. 들어가며

지금까지 많은 논자들은 일본국과 대한민국 간의 국교 정상화 교섭(이하, 한일교섭 혹은 한일회담)의 역사를 식민지 지배 처리의 관점에서 검토해 왔다.<sup>1</sup> 대체로 그런 선행 연구를 통해 1965년에 체결된 한일조약이 식민지 지배를 청산하는 것이 아니었다는 점이 밝혀졌다. 그러나 어떤 경우에서, 왜 식민지 지배가 청산되지 않았는지에 대해서는 선행 연구에서 충분히 규

• 이 글은 필자의 일본어 논문(太田修 2011) 및 『아세아연구』 150호(2012년 12월)에 게재된 같은 제목의 논문을 가필, 수정한 것이다.

1. '식민지 지배 책임의 추궁'이라는 입장의 연구에 대해서는 吉澤文泰(2006a)를 참조. 한일회담과 식민지 지배의 청산에 대한 연구로는 吉澤文泰(2006b); 太田修(2008)가, 한일회담의 배경에 대한 최근의 성과로는 淺野豊美(2004)가 있다.

이유로 배제되어 왔는가를 여러 정치 세력의 인식과 활동을 통해 고찰해 보았다. 이를 정리하자면 다음과 같다.

우선 재일 조선인의 사회적 통합과 권리의 승인 및 일정한 처우에 대한 배려를 구상하는 세력은 미약했고 영향력을 갖지 못했다. 일본 혁명을 통해 소수민족으로서의 재일 조선인의 권리를 보증하려고 한 공산주의자의 활동은 전후 초기에는 고양되었으나, 2·1 총파업의 종지와 냉전하의 일본 내에 반공주의가 대두함에 따라 다수파의 지리를 차지하지 못했다. 전전·전시 중에 행해진 조선인에 대한 동화 강요와 동원에 대한 책임을 처우에 대한 배려로 다해야 한다는 주장은, 재일 조선인 스스로에 의해 지지될 가능성이 낮았다. 이를 짚어줘야 할 일본인의 정치적 영향력으로 연결될 여지도 없었다.

이에 반해 일국주의적인 발상을 거두고 자기 생활 방위를 우선시하는 일본인 사회민주주의 세력으로부터, 소위 이베로부터의 배외주의적 요소가 존재하고 있었다. 그리고 잠정기 정권의 중추를 담당하고 있던 반공주의 보수 정치가들은 조선인이 처인 최란의 요인이러는 인식을 거두고 그들에 대한 강한 경계감을 거두고 있었다. 또한 반공 보수 세력과 사민 세력은 한국전쟁하에서, 또한 강화조약의 발효로 일본 국적을 상실한 좌파계 조선인의 활동을 문제시했고, 그렇게 재일 조선인은 전후 일본의 민주주의 체제로부터 배제되어 갔다.

사실 개별적인 일본인과 조선인의 관계를 보면, 보수 정치가이던 사민계 노동조합 지도자이던, 보다 다양한 측면이 존재한다. 또한 이는 전전 이래의 경험과 기억이 영향을 미치는 것이라고 생각한다. 차후 그런 사례를 많이 발굴하여, 전후 일본에서 일본인과 조선인이 관계를 구축할 수 있었던가, 능력과 그 좌절의 배경을 분석하고, 역사를 더욱 풍부히 할 것이 요구된다.

## 참고문헌

### 1장

나기사와 유코 2007. "일본의 조선 주권 보유론과 미국의 대한 정책." 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문.

서종석 1991. 「한국 현대 민족운동 연구: 해방 후 민족국가 건설 운동과 통일전선」. 역사비평사. 아나스트 프랑켄 1988. "주한 미군정의 구조." 기지부라 히메키(梶村秀雄) 외 저(김동춘 편).

「한국 현대사 연구 1」, 이상파 편집사.

유진오 1993. 「한일회담 - 第1次 會談을 回顧하면서」. 외교안보연구원.

정용석 1984. 「미국의 대한 정책 1845-1980」. 일조각.

정용욱 2003. 「해방 전후 미국의 대한 정책」. 서울대학교출판부.

### 한국 국회의의록

「國會速記錄 第1回 第121号」(1948/12/04).

「國會速記錄 第1回 第125号」(1948/12/09).

「國會速記錄 第2回 第18号」(1949/01/31).

### 한국 신문·잡지

『民主新報』 1951/07/23(「자료대한민국사」, 국사편찬위원회의 한국사데이터베이스) 서울신문사 1949. 『新天地』 2월호

家永三郎 1967. 「十五年戦争とパール判決書」 『みすず』 第102号 東京: みすず書房.

藤城和美 1992. 『朝鮮分割: 日本とアメリカ』 京都: 法律文化社.

鈴木義男 1956. 「潜在主権 - 沖繩問題について」 『判例時報』 第79号 東京: 判例時報刊行会.\*

鹿島平和研究所 編 1985. 『日本外交主要文書 年表(1) 1941-1960』 東京: 原書房.

賠償庁賠償部 1951. 「対日賠償にかんする極東委員会構成各国の動向 1945-1950」 『経済団体連合会』 『経済資料』 第85号.\*

森宮雄 2006, “潜在主権と軍事占領—思想課題としての沖繩戦” 倉沢要子・テッサ・モーリス・鈴木・油井大三郎他 編, 『帝国の戦争経験』, 東京岩波書店。

星野安三郎 1968, “憲法適用と残存主権” 『法律時報』第40号 第1巻, 東京: 日本評論社。  
長澤裕子 2006, “ポツダム宣言と朝鮮の主権” 『現代韓国朝鮮研究』 第6号, 東京: 現代韓国朝鮮学会。

2011, “戦後日本のポツダム宣言解釋と朝鮮の主権” 李鍾元・木宮正史・淺野豊美 編 『歴史としての日韓国交正常化植民地化編』, 東京: 法政大學出版局。  
天川堤 1999, “敗戦後の帝国議會 第18回帝國議會 第九二回帝國議會” 『日本議會史 録』4, 東京: 第一法規出版株式會社。

横田喜三郎 1955, “沖繩と日本の主権” 國際法學會 編, 『國際法外交雜誌』 第54号 第113合併号, 東京: 有斐閣。

1956, “獨立の記載” 『法曹時報』 第8巻 第2号, 東京: 法曹會。  
玄大松 2006, “領土ナシヨナリズムの誕生, 京都: ミネルヴァ”  
戸谷由麻 2009, 『東京裁判—第二次大戰後の法と正義の追求』, 東京: みすず書房。

일본 국회회의록  
『第2回 国会參議院平和條約及び日米安全保障條約特別委員會會議錄第10号』(1951/11/05), 『第12回 国会參議院平和條約及び日米安全保障條約特別委員會會議錄 第5号』(1951/10/20)。

일본 신문  
『朝日新聞』1946/01/17

일본 정부 공개 외교문서  
阿部信行日藏 1945, “終戦前後ニ於ケル朝鮮事情概要—終戦時拉ニ終戦後朝鮮總督府ノ採リタル措置” 『阿部信行關係文書』(Microfilm), 일본국회도서관 收藏실 소장。

外務省 1945, “龜山參事官京城出張ニ便宜供与ノ件(CLO電報12BC, 連合國司令部往信綴)”(日本外務省 第1回 公開 A1.0.0.2-2), 일본외교사료관 소장。

1950, “米國の対日平和條約案の構想”(日本外務省 第7回 公開 B4.0.0.2), 일본외교사료관 소장。

外務省 作者不詳 1950a(1950年知), “平和條約と日本の領土”(日本外務省 第6回 公開 B4.0.0.1), 일본외교사료관 소장。

1950b, “対日講話問題に關する情勢判斷”(日本外務省 第7回 公開 B4.0.0.2), 일본외교사료관 소장。

1950c, “米國の対日平和條約案の構想に對するわが方要望方針案”(日本外務省 第7回 公開 B4.0.0.2), 일본외교사료관 소장。

1951, “平和條約案に對するオフサツエーション”(日本外務省 第7回 公開 B4.0.0.0), 일본외교사료관 소장。

外務省條約局 1945, “平和條約締結ノ方式及締結時期ニ關スル考察”(日本外務省 第7回 公開 B4.1.0), 일본외교사료관 소장。

外務省條約局 編 1952, “外地關係法令整理に關する善後措置に關する意見” 外務省條約局 編 1991, 『外地法制誌』 第1巻, 東京: 文生書院。

外務省條約局 編 1952, “外地關係法令整理に關する善後措置に關するの機關解答” 外務省條約局 編 1991, 『外地法制誌』 第1巻, 東京: 文生書院。

外務省條約局特別資料課 1949, “講和條約と極東委員會の權限”(日本外務省 第7回 公開 B4.1.0.11), 일본외교사료관 소장。

外務省調查局第五課 1948, “戰後における朝鮮の政治情勢” 일본국회도서관 소장。

外務省調查局總務室 編 1951, 『講話への歩み』, 外務省特別資料部 1949, “日本占領及び管理重要文書集第1巻基本篇”(日本外務省 第3回 公開A1.0.0.2-4), 일본외교사료관 소장。

横田喜三郎 1945, “ポツダム宣言及降伏文書の法的性質” 『ポツダム宣言及降伏文書』と主権” 外務省報告 『芳賀四郎關係文書』(Microfilm), 일본국회도서관 收藏실 소장。

平和條約問題研究幹事會 1947, “対日平和條約構想と右にたいする我方の希望條項大綱(第二稿)”(日本外務省 第7回 公開 B4.1.0.11), 일본외교사료관 소장。

Draft Japanese Peace Treaty, July, 3, 1951(日本外務省 第7回 公開 B4.0.0.6), 일본외교사료관 소장。

일본 정부 공개 한일회담 외교문서  
外務省, “日韓國交正常化交渉の記録總説三”(日韓會談 日本 公開 文書 6-1176-1915)。

外務省北東アジア課 1970, “日韓會談時における韓国獨立の時期に對するの論議”(日韓會談 日本 公開 文書 6-1186-1858)。

Shoitaro Yachi 1988, “The Role of The Treaties Bureau of The Ministry of Foreign Affairs in Japan's Foreign Policy Decision-Making Process.” 『The Japanese Annual of International Law』 No.31, Tokyo: International Law Association, Japan Branch.

“The World and Japan” Database Project, 1951a, Database of Japanese Politics and International Relations, Institute of Oriental Culture, University of Tokyo. “John Foster Dulles's Speech at the San Francisco Peace Conference, 1951, Sep 9.”



http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/indices/PJUS/index-sf.htm(검색일: 2012.12.10).  
 1951b, September 8, 1951, "Treaty of Peace with Japan."  
 http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19510908.T1E.html(검색일: 2013.4.14).  
 September 2, 1945, "Instrument of Surrender, September 2, 1945."  
 http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19450902.O1E.html(검색일: 2013.4.12).\*

미국 정부 공개 외교문서

Frankel, Ernst, 1988, "Structure of United States Army Military Government in Korea." RG 554, Box 23, NARA.  
 Hackworth, Green Haywood, 1940. "Legal Adviser of the Department of State." *Digest of International Law*. Department of State, Government Printing Office.  
 Radiograms: 1945-6-1951.4, RG 9, MacArthur Memorial Archives.  
 (Secret) "Transfer of Title to Korea," 1945, *Records of the Office of Assistant Secretary and Under Secretary of State, Dean Acheson, 1941-48*, 50, RG 59, National Archives and Records Administration(NARA).  
 Records of General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, RG 331, NARA.  
 (Top Secret) "Status Summary, 3a-1," December 12, 1945, RG 331, Box 1, NARA.  
 Records of the Far East Command, Office of the Chief of Staff, RG 554, NARA.

2장

대한민국정부, 1965, 『대한민국과 일본국 간의 조약 및 협정 해설』, 오로라 오시무, 2012, "두 개의 강화조약에서의 식민주주의와 일한 '왕국권' 문제" 한일협정 50 년사의 제도명 국제화심회의, 『한일협정 체제와 식민지 책임의 제도명』, 동북아역사재단  
 이원덕, 1996, 『한일 과거사 처리의 원점』, 서울: 서울대학교출판부.  
 장박진, 2008, "한일회담에서의 기본원칙조약 행정 과정의 분석: 제2조(구조약 무효 조항) 및 제3조(유일합법성 조항)을 중심으로," 『국제지역연구』 17권 2호.

한국 외교부 공개 문서  
 『한일회담 예비회담(1951.10.20-12.4) 자료집: 대일강화조약에 관한 기본 태도와 그 법적 근거』 1950』

高橋進, 1995, "イタリヤにおける戦後処理," 『季刊戦争責任研究』 7호.  
 宮本正明, 2006, "敗戦直後における日本政府・朝鮮関係者の植民地統治認識の形成-『日本人の海外活動に関する歴史的調査』成立の歴史的前提," 『世界人権センター研究紀要』 11호.  
 吉澤文寿, 2005, 『戦後日韓関係-国交正常化交渉をめぐる』, 東京: クレイン.  
 2006a, "日韓会谈研究の現状と課題," 『歴史学研究』 813호.  
 2006b, "植民地支配の"清算"とは何か-朝鮮を事例として-, 『歴史評論』 677호.  
 金民植, 2000, "対日講和条約と韓国参加問題," 東京大学大学院総合文化研究科, 大韓民国外務部政務局, 1949(1) 발행 언도 불응), 『対日賠償要求調査』.  
 鈴木武雄, 1946a, "朝鮮統治への反省," 『世界』 5.  
 1946b, "朝鮮産業経済の発展と在韓日本系事業("友邦文庫" 333-15, 学習院大学東洋文化研究所所蔵).  
 1951, "朝鮮統治の性格と美談-反省と反批判-", 大蔵省管理局, 『日本人の海外活動に関する歴史的調査』 通巻 第11冊 朝鮮篇 第10分冊(小林英夫監修).  
 2000, 『日本人の海外活動に関する歴史的調査 第5巻 朝鮮篇 4.1, 東京: ゆまに書房).  
 並木真人, 1997a, "日本人の海外活動に関する歴史的調査" 朝鮮篇" 井村哲郎 編, 『1940年代の東アジア 文庫解題』, 東京: アジア経済研究所.  
 1997b, "日本人の海外活動に関する歴史的調査" 朝鮮篇 補論- "日本人の海外発展に関する歴史的調査" および "日本人の海外活動に関する研究調査" を中心に-, 井村哲郎 編, 『1940年代の東アジア 文庫解題』, 東京: アジア経済研究所.  
 北原教 編, 2008, 『新版 世界各國史-五 イタリヤ史』, 東京: 山川出版社.  
 石田憲, 2008, 『取敢から憲法へ-日独伊 憲法制定の比較政治学』, 東京: 岩波書店.  
 笹川航勝・李泰模 編, 2008, 『国際共同研究 韓国併合と現代-歴史と国際法からの再検討』, 東京: 明石書店.  
 日本国, 1952, 『官報』, 東京.  
 日本国 外務省, 1965, 『日韓講和条約について』, 東京.  
 日本国 外務省条約局 譯, 1947, 『イタリヤ平和条約』, 東京: 文友社.  
 日本国 外務省 編, 2006, 『日本外交文書-サンフランシスコ平和条約準備対策』, 東京.  
 日本国 外務省 編, 2007, 『日本外交文書-サンフランシスコ平和条約対米交渉』, 東京.

