

한일간 무역분쟁의 역사적 기원과 국제정치적 함의 : 한일 과거사, 일본의 무역규제, 그리고 ‘미국 없는 시대’의 한국의 선택*

김영수 영남대학교

논문 요약

본고의 목적은 2019년 일본의 수출규제에 내포된 위기의 성격을 역사, 경제, 안보의 측면에서 재검토하려는 것이다. 그 이유는 한일 간 과거사 문제가 무역규제로 확대되었고, 이것이 한미일 안보협력 문제에도 깊은 함의를 갖고 있기 때문이다. 이를 위해 첫째, 1965년 한일국교정상화 당시 식민지배 문제와 청구권 문제가 어떻게 처리되었는지 간략히 살펴봄으로써, 현재 한일 간에 심각한 갈등을 야기시키고 있는 일본군 종군위안부와 강제징용자 배상 문제의 역사적 성격을 살펴보고자 한다. 둘째, 일본군 종군위안부와 강제징용자 배상문제를 둘러싼 한일간 쟁점을 검토하고자 한다. 셋째, 결론적으로 일본의 대한국 무역규제에 내포된 국제정치적, 경제적 전환을 지적하고자 한다. 일본의 무역규제는 미국의 인정하에 이루어졌다는 점에서 한미관계에도 근본적 변화가 시작된 것으로 생각된다. 그것은 트럼프 정부에서 본격화된 신고립주의(Neo-isolationism), 즉 세계체제의 보안관 역할을 포기하려는 전략적 결정에서 기인된 것이다. 이에 따라 한국도 미국 없는 시대의 안보적·경제적 대안에 대해 신중히 검토할 필요가 있는 것으로 생각된다.

주제어 : 일본의 무역규제, 한일회담, 일본군종군위안부, 강제징용피해자, 신고립주의

* 이 연구는 영남대학교 학술연구조성비 지원에 의한 것임(2017년 연구년제연구교원 과제번호 217A061025; 2018년 교비공모연구 과제번호 218A380152).

I. 서론

2019년 한일관계는 최악의 상태에 빠졌다. 일본이 대한민국 수출품에 대한 규제를 감행했기 때문이다. 명분은 안보위협이었지만, 진정한 이유는 식민지기 일본군 종군위안부와 강제징용자 문제를 둘러싼 한일간 갈등에 있었다. 즉, 과거사 문제에 대한 한국정부의 사법적, 정치적 강경 조치에 일본이 맞대응한 조치인 것이다. 이처럼 역사문제에서 비롯된 한일관계의 위기는 외연이 확대되면서 갈등이 심화되고 있다.

본고의 목적은 2019년 일본의 수출규제에 내포된 위기의 성격을 역사, 경제, 안보의 측면에서 재검토하려는 것이다. 그 이유는 한일 간 과거사 문제가 무역규제로 확대되었고, 무역규제가 단순히 경제문제에 그치지 않고 한미일 안보협력 문제에도 깊은 함의를 갖고 있기 때문이다. 이를 위해 첫째, 1965년 한일국교정상화 당시 식민지배 문제와 청구권 문제가 어떻게 처리되었는지 간략히 살펴봄으로써, 현재 한일 간에 심각한 갈등을 야기시키고 있는 일본군 종군위안부와 강제징용자 배상 문제의 역사적 성격을 살펴보고자 한다. 둘째, 일본군 종군위안부와 강제징용자 배상문제를 둘러싼 현금의 한일간 쟁점을 검토하고자 한다. 셋째, 결론적으로 일본의 대한민국 무역규제에 내포된 국제정치적 함의를 밝히고자 한다.

구체적으로 말하면, 일본의 무역규제는 1965년 한일회담에 의해 수립된 안보 및 경제 레짐, 즉 ‘65년체제’의 종언을 뜻한다. 또한 일본의 무역규제가 미국의 인정 하에 이루어졌다는 점에서 한미관계에 근본적 변화가 시작된 것으로 생각된다. 이는 한일 관계를 넘어 동아시아 전체의 국제정치, 국제경제 질서의 대전환을 뜻한다. 이는 미국의 세계전략이 크게 바뀌었기 때문이다. 그 본질은 미국이 세계체제의 수호자 역할을 포기하려는 신고립주의(Neo-isolationism)이다. 이에 따라 한미동맹 체제도 대전환기를 맞았고, 한국은 미국 없는 시대의 안보, 경제질서를 선택해야 하는 상황에 직면해 있다는 것이 본고의 결론이다. 세 변수인

역사, 경제, 안보가 인과적으로 어떻게 연관되는지는 본론의 서술과정에서 드러날 것으로 생각된다. 일본의 대한국 무역규제에 관한 학술적 연구는 아직 희소하다. 또한 이것이 국제정치적으로 어떤 함의를 갖는지, 한미일 안보체제에 어떤 연관성이 있는지도 거의 논의되지 않았다.

II. 1965년 한일회담의 청구권 협상

2019년 일본의 대한국 무역규제는 과거사 문제, 구체적으로는 일본군 종군위안부와 강제징용피해자의 배상문제에서 비롯된 것이었다. 일본정부는 이 문제가 1965년 한일회담 청구권협정으로 완전히, 최종적으로 해결되었다는 입장이다. 그러나 한국정부는 이를 부인하고 있다. 왜 이런 대립이 발생했는가? 그 이유는 1965년 한일회담 때 식민지배와 관련된 과거사 문제에 합의하지 못하고, 모호한 문구로 봉합했기 때문이다. 현재의 갈등은 그때 합의하지 못한 문제가 다시 분출된 것이다.

1. 한일회담의 기본 성격: 동아시아 반공블록의 구축과 과거사의 봉인

국교정상화를 위한 한일회담은 1951년 10월부터 시작되었다. 국제정치적 관점에서 볼 때 한일회담은 미국의 동아시아전략에서 비롯되었다. 미국은 동아시아에서 소련에 대항할 수 있는 동맹체제를 구성하고자 했다(이원덕 1996; 박진희 2008). 한일 양국의 국교를 재개시키고자 한 것은 그 일환이었다. 국교정상화의 기본틀은 1951년 체결된 샌프란시스코강화조약이었다(남기정 2008; 김영수 2008).

한일 양국은 국교정상화를 위해 5개의 조약을 체결했다: (1) 기본관계에 대한 조약, (2) 재일한국인의 법적 지위에 관한 협정, (3) 어업협정, (4) 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정, (5) 문화재 및 문화협력에 관한 협정.

기본관계조약은 양국의 과거사를 정리하고 새로운 관계를 수립하기 위한 것이었다. 따라서 이 조약의 성격에 의해 나머지 4개 조약의 내용도 규정되었다. 기본관계조약에서 가장 큰 쟁점은 한일합방과 식민지배의 정당성 여부였다. 한국은 합방이 강압에 의해 체결되었으므로 원천적 무효이고, 식민지배는 정당성이 없다고 주장했다. 일본은 합방이 양국간 조약에 의해 합법적으로 이루어졌고, 식민지배는 정당하다고 주장했다. 이에 대해 의견이 엇갈려, 국교정상화에 14년이라는 장구한 시간이 소요되었다. 이 문제는 특별한 계기가 없는 한 영원히 평행선을 달릴 수밖에 없는 의제였다(吉澤文壽 2010). 그러나 1965년 양국은 마침내 합의에 도달했다. 해결책은 문안을 모호하게 만들어 양측이 유리하게 해석하도록 하는, 이른바 ‘비합의의 합의’(agree to disagree)였다. 아래는 기본관계조약 제2조이다.

제2조 1910년 8월 22일 및 그 이전에 대한제국과 대일본제국 간에 체결된 모든 조약 및 협정이 이미 무효임을 확인한다.¹⁾

제2조에서 가장 중요한 문구는 ‘이미 무효’(already null and void, もはや無効)라는 문구이다. 이를 통해 한일 양국은 과거사 인식에 대해 타협한 것이다.²⁾ 문제는 ‘이미’(already, もはや)가 언제부터인가이다. 한국의 해석은 처음부터 무효(ab initio are null and void)라는 것이다. 일본의 해석은 원래 합법이었으나 1965년 국교정상화 시점에서는 무효(have become null and void)라는 것이다(조세영 2014, 25). 이렇게 양국이 자신의 입장에 따라 해석할 수 있도록 문구를 모호하게 만든 것이다.

1) ‘대한민국과 일본국 간의 기본관계에 관한 조약’. 「한일관계 50년 주요문서」(정재정 2015, 120).

2) “지금까지 한일회담에 대한 연구는 … 공통적으로 냉전이라는 구조 속에서 잉태된 한일 국교정상화가 식민지 지배에 대한 명확한 반성의 토대 위에서 달성된 것이 아니라, 냉전 구조 속에 한국과 일본이 적절히 타협했다는 사실을 외교문서 등을 통해 밝혀냈다.”(최희식 2016, 223).

과거사 문제를 이렇게 처리한 결과, 이 의제는 한일관계의 영원한 숙제가 되었다(장박진 2009). 오늘날 한일관계가 거의 파탄 상태에 이른 것도 결국 이 때문이다. 그러나 이렇게 모호하게 된 것은, 한미일 3국의 입장이 달랐지만 당시 현실에서는 타협이 필요했기 때문이었다(정재정 2015, 49).

첫째, 미국의 목표는 한국과 일본을 냉전블록에 합류시키는 것이었다(정재정 2015, 29). 1951년 샌프란시스코강화조약에서 미국은 일본에 대한 징벌적 배상을 철회했다. 한일회담도 이 틀에 따라 이루어졌다(玄武岩 2014). 그런데 샌프란시스코강화조약에서 한국은 전승국의 지위를 인정받지 못했다. 이에 따라 한일회담은 신생독립국 한국과 주권을 회복한 일본의 관계를 재정립하기 위한 회담으로서 규정되었다. 즉, 일본의 식민지배에 대한 징벌은 사실상 불가능해진 것이다. 따라서 청구권협정도 전쟁책임에 대한 배상이 아니라 양국의 분리에 따른 변제의 성격으로 규정되었다.

둘째, 당시 일본은 한일회담에 소극적이었다. 한국으로부터 식민지배에 대한 반성과 전쟁책임에 대한 배상을 요구받을 것이 예상되었기 때문이다. 이에 반해 일본의 가장 큰 편익은 안보였다. 미일동맹, 그리고 한국이 반공의 최전선을 지키는 덕분에 일본은 적은 방위비로도 안보를 확보할 수 있었기 때문이다. 그것이 일본의 급속한 전후 부흥에 크게 기여했다. 미일동맹은 이처럼 일본의 국익에 긴요했다. 이 때문에 한일 국교정상화에 대한 미국의 강력한 요구를 거부할 수 없었다. 그러나 식민지배에 대한 책임은 결코 인정하지 않았다.

셋째, 한국은 국교정상화에 적극적이었다. 특히 안보의 측면에서 불가피했다. 1948년 이후 한국은 한미동맹의 기반 위에 70년간 평화를 유지하고 자유민주주의체제를 지켰다. 일본 주둔 미군은 동아시아 안전보장의 기본축이며, 일본은 군사상 한반도의 후방기지였다. 이 때문에 일본과의 국교정상화가 필요했던 것이다.

그런데 한국정부를 현실적으로 가장 강하게 압박한 것은 경제문제였다. 당시 한국은 경제발전을 위한 자본과 기술이 절실했다. 일본만이

그것을 제공할 수 있었다. 이 때문에 심대한 정치적 부담(김기선 2005; 이재오 2011; 김현수 2016)에도 불구하고 박정희 정부는 과거사 문제를 봉인한 채 한일회담을 타결했다(이도성 1995). 이리하여 한일관계에서 ‘1965년 체제’가 탄생했다.

1965년 한일 국교정상화와 이에 기초한 한일관계를 흔히 ‘1965년 체제’라고 표현한다. 한일관계의 1965년 체제는 안보와 경제, 2개의 기둥으로 이루어져 있는데, ① 안보 측면에서는 미국을 중심으로 한국과 일본이 자유진영의 일원으로 결속하여 소련과 중국, 그리고 북한의 공산진영에 대항하는 구도였고, ② 경제 측면에서는 후진국인 한국이 선진국인 일본의 경제협력에 의존하면서 경제개발을 추진하는 구도였다(조세영 2014, 14).

결론적으로 한일회담은 처음부터 과거사 청산을 해결할만한 구조적 기반을 갖추지 못했다(장박진 2009).

2. 한일회담의 청구권 협상: 배상의 부정

한일회담에서 식민지배에 대한 배상 문제도 처음부터 의견이 대립되었다. 전승국의 지위를 인정받지 못한 한국은 처음부터 ‘배상’이 아닌 ‘청구권’을 주장했다.³⁾ 1964년 3월 20일 정일영 외무차관은 “대일청구권 문제는 샌프란시스코평화조약에 의거하여 한일회담을 시작할 때부터 배상으로서가 아니라 한일간의 채권·채무의 청산이라는 면에서 다루어왔다”고 밝혔다(조세영 2014, 31-32). 식민지배에 따른 한일 양국의 경제적 문제는 현실적으로 한국의 독립과 영토의 분리에 따른 36년간

3) 1953년 제1차 회담에서 한국대표 홍진기는 식민지기의 인명 피해, 경제적 수탈을 지적하고, “일본이 이런 청구권을 내리라고는 생각지 않았다. 우리는 순법률적인 청구권만을 내고, 정치적 색채가 있는 것은 그만두었다.”고 말했다. 그런데 일본대표 구보다(久保田貫一郎)는 배상은 물론 청구권도 인정하지 않았다(「外務省の会谈議事録に残された同氏と韓国側代表との応酬(要旨)」, 朝日新聞, 1953.10.22).

의 재정적·민사적 채권·채무관계의 청산이었던 것이다(정재정 2015, 51). 결국 1965년 한일협정은 배상이 아닌 청구권과 경제협력을 병기하는 방식으로 타협했다(장박진 2014).

대한민국과 일본제국은, 양국 및 양국 국민의 재산과 양국 및 양국 국민간의 청구권에 관한 문제를 해결할 것을 희망하고, 양국 간의 경제협력을 증진할 것을 희망하여 다음과 같이 합의하였다.⁴⁾

‘경제협력’을 명기함으로써 청구권 문제가 단순한 법률적 문제를 넘어 일본의 호의에 의해 타결되었음을 나타낸 것이다. 한편 한국정부는 일본에 존재하는 한국의 재산에 대해 ‘대일청구요강 8개 항목’을 제시했다. 그중 일본군 종군위안부와 강제징용피해자의 배상과 관련된 조항은 5조, 6조이다.

5. 한국 법인 또는 한국 자연인의 일본국 또는 일본 국민에 대한 일본 국채, 공채, 일본은행권, 피징용 한국인의 미수금, 보상금 및 기타 청구권의 변제 청구
6. 한국인(자연인, 법인)의 일본 정부 또는 일본인에 대한 개별적 권리 행사에 관한 항목(조세영 2014, 33-34).

최종적으로 일본은 한국에게 무상공여 3억 달러, 정부유상차관 2억 달러, 민간상업차관 3억 달러 이상을 제공하기로 하였다. 이중 청구권 자금은 민간차관을 뺀 것이다.

청구권협정의 문제점은 첫째, 청구권 자금의 성격이었다. 구체적으로 ‘배상’이 아니라 ‘청구권’과 ‘경제협력’으로 규정되었다는 점이다. 식민 지배의 책임을 인정하지 않았기 때문이다. 또한 자금 중 무엇이, 그리고 얼마가 청구권에 해당되는 것인지 밝히지 않았다. 둘째, 청구권의 세부 내용을 특정하지 않고 총액으로 타결한 것이다. 구체적 검토보다

4) 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」(정재정 2015, 124)

정치적 타결에 따랐다는 의미이다. 그 결과 개인에 대한 피해 보상도 국가의 일괄 시행에 맡겨졌다. 그런데 한국정부는 피해자 일부에게만 보상을 시행하고, 대부분은 경제발전 자본으로 사용했다. 셋째, 청구권 문제가 “완전하고도 최종적으로 해결”되었다고 규정한 것이다.

제2조

1. 양 체약국은 양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민 간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코 시에서 서명된 일본국과의 평화조약 제 4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.⁵⁾

청구권 자금은 첫째, 경제발전 자본으로 사용되었다. 1976년 발표된 『청구권자금백서』에 따르면, 무상자금 3억 달러는 원자재 도입에 44.3%, 농업·임업·수산업·광공업·과학기술 등 자본재 도입에 40.4%가 사용되었다. 유상자금 2억 달러는 전액 광공업·농림업·사회간접자본 등 자본재 부문에 투입되었다. 광공업 분야의 대표적 사례는 포항종합제철 공장이다(조세영 2014, 51-53). 사회간접자본 분야는 경부고속도로이다. 경부고속도로에는 689만 달러가 투입되었다. 1966-1975년까지 한국의 국민총생산에 대한 일본 자금의 기여도는 연 1.04-1.61%였다(정재정 2015, 60).⁶⁾

청구권 자금은 둘째, 한국인 피해자 개인에게 보상금으로 지급되었다. 청구권협정에는 한국인 개인에 대한 보상이 구체적으로 규정되어 있지 않다. 그러나 한국이 제시한 ‘대일청구요강 8개 항목’의 제5조, 6조는 한국 자연인의 청구권에 관한 조항이다. 또한 「청구권자금의 운용 및 관리에 관한 법률」(1966.2.19.) 제5조는 “한국 국민이 갖고 있는 대

5) 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」, 정재정, 위의 책, p. 125.

6) 대일 무역역조도 1억 3천만 달러에서 33억 달러로 25배 이상 증가했다. 일본 역시 자본투자와 상품수출로 큰 이익을 거둔 것이다.

일 민간청구권은 이 법률이 정하는 청구권자금에서 보상한다.”고 규정했다. 이에 따라 정부는 1971.5-1972.3 사이에 민간의 신고를 받았다. 그리고 1974년 12월 「대일 민간청구권 보상에 관한 법률」을 제정해 1975.7-1977.6 기간에 제1차 민간보상을 실시했다. 보상 대상은 한국민이 보유한 일본 유가증권, 일본 은행권, 각종 예금과 보험금 등 재산권, 그리고 강제 소집이나 징용으로 인해 1945년 8월 15일 이전에 사망한 피해자에 대한 보상이었다. 제1차에서 총 95억 원이 보상되었다. 그중 강제징용 사망 9,546건에 대해 28억 6천만 원을 보상했다. 보상 총액은 청구권 자금 무상 3억 달러의 5.4%에 그쳤다. 2008년부터는 제2차 보상이 이루어지고 있다(조세영 2014, 60-61).

III. 한일 과거사 청구권 문제의 재현

1965년 청구권협정 제1조 1항은 청구권 문제가 “완전히 그리고 최종적으로 해결된 것”으로 규정했다. 그러나 1990년대 들어 한일간 청구권 문제가 재현되었다. 그 이유는 첫째, 1965년 한일협정으로 개인의 청구권이 완전히 소멸되었는가에 대해 법률적 이견이 제기되었기 때문이다.

청구권협정으로 해결된 것이 한국 정부의 외교적 보호권에만 한정되는 것인지, 또는 외교적 보호권뿐만 아니라 개인의 청구권까지 포함하여 모두 해결된 것인지에 대해서는 아직도 법적 논란이 계속되고 있다(조세영 2014, 58).

‘외교적 보호’(diplomatic protection)란 재외국민의 피해에 대해 상대국에게 구제를 요구하는 것이다. 그러나 그것만으로 개인의 청구권이 소멸되지는 않는다는 것이다.

둘째, 한일회담의 청구권협정이 식민지배의 불법성을 인정했는가의 문제이다. 만약 부인했다면, 강제동원 피해 등에 대한 법적 배상을 원

천적으로 부인한 것이다. 이에 따라 반인도적 불법행위에 대한 손해배상청구권이 청구권협정에 포함되지 않았다고 볼 수 있다(오타 오사무 2019). 이는 청구권 문제를 넘어 한일회담의 기본성격에 대해 이의를 제기하는 것이다. 즉, ‘65년체제’의 기본성격에 대한 비판으로서, 1965년 이후 한일관계의 아킬레스건이라 할 수 있다. 이런 논란은 구체적으로 일본군 종군위안부와 강제징용자 배상 문제를 통해 제기되었다.

1. 일본군 종군위안부의 배상 문제

종군위안부 문제는 1965년 한일회담 당시 전혀 논의되지도 않았다. 이 문제는 1990년 윤정옥 교수가 처음 제기하고, 1991년 김학순 할머니가 피해 사실을 공개증언하면서 비로소 현안으로 부상했다.⁷⁾ 핵심 쟁점은 종군위안부 동원에 일본 정부가 개입했는가이다. 만약 일본 정부가 개입했고, 청구권협정 당시 논의도 되지 않았다면, 이 문제는 다시 논의되어야 한다.

1993년 3월, 한국 정부는 종군위안부 문제에 대해 일본의 배상을 요구하지 않고, ‘도덕적 우위에 입각한 자구 조치’를 취하기로 결정했다. 이에 대해 일본정부는 1993년 8월 고노 요헤이(河野良平) 관방장관을 통해 담화를 발표했다. 이 담화는 위안부 모집이 “대체로 본인들의 의사에 반하여 이루어졌”으며, “위안소 생활은 강제적인 상황에서 이루어진 참혹한 것”이었음을 인정했다. 그러나 청구권 문제는 1965년 한일협정에 의해 최종 해결되었다고 주장했다. 이에 따라 단지 도덕적 차원에서 사죄의 마음을 표현하는 해결방식을 제시했다. 그 대표적 방식이 1995년 7월 발족한 ‘여성을 위한 아시아 평화 국민기금’이다. 이를 통해 피해자의 1/3 가량인 61명에게 위로금을 지급했다. 일본의 양심적

7) 김학순 할머니는 “내 평생을 일본군에게 짓밟히고 비참하게 산 생각을 하면 일본정부에 소송을 제기하고 싶다. 나는 남한과 일본의 젊은이들이 일본이 과거에 저지른 짓을 알게 하고 싶다”라고 증언하였다(1991.11.28. 김학순과 일본 NHK와의 인터뷰; 장혜원 2018, 49에서 재인용).

지식인들도 이를 지지했다. 하지만 다수의 종군위안부는 이 기금의 본질이 정당한 ‘배상’이 아닌 인도주의적 ‘자선사업’으로서, 결국 책임을 회피하는 것이라고 인식했다.⁸⁾ 이 때문에 기금을 수용하지 않았다. 한국 정부도 반대했다. 그러나 일본 정부는 위로금 지급을 강행했다. 그 결과 오히려 사태가 악화되었다.

한편 이 문제는 한일 양국의 문제를 넘어 ‘전시 하 여성인권’이라는 인류적 의제로 부상하였다. 1996년 4월 제52차 유엔인권위원회는 일본군 종군위안부 문제에 대한 일본 정부의 법적 책임 인정과 배상을 권고하는 「쿠마라스와미(Coomaraswamy) 보고서」를 채택했다(조세영 2014, 174). 이 보고서는 일본군 종군위안부 문제가 인권조약 같은 인류적 의무를 확인했다.⁹⁾ 1998년 8월 21일 유엔인권소위원회의 「맥두갈(McDougall) 보고서」도 같은 결론이다.

2005년 8월 26일, ‘한일회담 문서 공개 민간공동위원회’는 이 문제에 대한 한국 정부의 입장을 밝혔다.¹⁰⁾ 결론은 반인도적 불법행위는 1965년 청구권협정에 포함되지 않았다는 것이다. 구체적으로 한일 청구권협정은 샌프란시스코강화조약에 근거해 양국의 재정적·민사적 채권

8) “Jan Ruff-O’ Herne, one of the survivors from the Netherlands, stated that the AWF itself was a humiliation, that they wanted no charity, but demanded compensation from the Government of Japan as a legitimate and legal remedy.”(*An NGO Shadow Report to CEDAW on Japan The “Comfort Women” Issue <44th Session 2009, New York>*, p.2.) https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/comfortwomen_japan_cedaw44.pdf (2019.12.30. 검색)

9) “The Government of Japan should: (a) Acknowledge that the system of comfort stations set up by the Japanese Imperial Army during the Second World War was a violation of its obligations under international law and accept legal responsibility for that violation.”(*Report on the mission to the Democratic People’s Republic of Korea, the Republic of Korea and Japan on the issue of military sexual slavery in wartime* (1996)) <http://hrllibrary.umn.edu/commission/country52/53-add1.htm> (2019.12.30. 검색)

10) 청구권자금 종결보고서는 국가기록원에 보존되어 있으나 미공개 상태이다(소장기관: 국가기록원, 생산기관: 한일수교회담문서공개대책 민간공동위원회, 생산년도: 2005년, 관리번호: DA1344675).

채무관계를 해결하기 위한 것으로서, “일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 것이 아닐 뿐만 아니라 일본군 ‘위안부’처럼 일본 정부와 군 등 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위는 청구권협정에 의해 해결된 것으로 볼 수 없어 일본 정부의 법적 책임이 남아 있다.”(국무조정실 2005)고 주장했다.¹¹⁾ 2009년 일본에서는 민주당이 집권했다. 이에 따라, 2010년 7월 센고쿠 요시토(仙曲由人) 관방장관은 청구권이 완전히, 최종적으로 해결되었다는 기존 입장에 대해 “법률적으로 정당성이 있다고 해서, 그것만으로 모두 해결되었다고 하는 것은 문제가 있다.”고 밝혔다(조세영 2014, 281).

또한 한국 헌법재판소는 2011년 8월 30일, 일본군 종군위안부 문제에 대한 한국 정부의 기존 조치에 대해 판결을 내렸다. 쟁점은 두 가지였다. 첫째, 1965년 청구권협정에 의해 종군위안부의 배상청구권이 소멸되었는가? 둘째, 청구권협정 제3조에 “본 협정의 해석 및 실시에 관한 양 계약국 간의 분쟁은 우선 외교상의 경로를 통하여 해결한다.”고 규정했는데, 한국 정부가 종군위안부 문제를 일본 정부에 제기하지 않은 부작용은 위헌이 아닌가? 헌법재판소의 판결은 첫째, 불완전한 1965년 청구권협정에 대해 한국 정부의 책임을 인정했다. 종군위안부의 배상청구권을 요구하지 않았기 때문이다. 둘째, 이 문제를 해결하기 위한 한국 정부의 구체적 의무를 적시했다.

우리 정부가 직접 일본군위안부 피해자들의 기본권을 침해하는 행위를 한 것은 아니지만, 일본에 대한 배상청구권의 실현 및 인간으로서의 존엄과 가치의 회복에 대한 장애상태가 초래된 것은 우리 정부가 청구권의 내용을 명확히 하지 않고 ‘모든 청구권’이라는 포괄적인 개념을 사용하여 이 사건 협정을 체결한 것에도 책임이 있다는 점에 주목한다면, 그 장애상태를 제거하는 행위로 나아가야 할 구체적 의무가 있음을 부인하기 어렵다.¹²⁾

11) 사할린 동포 문제, 원폭 피해자 문제도 같다(조세영 2014, 265-266).

12) 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정 제3조 부작용 위헌확인」(헌재 2011.8.30. 2006헌마788, 판례집

이 논거에 따라, 종군위안부 문제로 인한 한일간의 ‘소모적인 법적 분쟁으로의 발전가능성’이나 ‘외교관계의 불편’을 주장하는 정부의 입장에 대해 “매우 불분명하고 추상적인 사유”라고 판시했다. 외교적 곤란과 국익에 대한 정부의 판단을 부정한 것이다.

대법원의 판결에 따라 한국 정부는 2011년 9월, 일본 정부에 외교적 협의를 공식 요청했다. 그러나 일본은 기존 입장을 고수했다. 2011년 12월 18일 이명박 대통령은 노다 총리와외 교토 정상회담에서 종군위안부 문제의 조속한 해결을 강력히 촉구했다. 그러나 노다 총리는 기존 입장을 고수한 채 인도적 견지에서 재고해보겠다고 답했다(이명박 2015). 이후 한일관계는 급속히 악화되기 시작했다.

박근혜 정부는 종군위안부 문제의 진전 없이는 정상회담도 없다는 초강경 입장을 천명해 한일관계는 파탄 직전에 이르렀다. 그러나 외교적 부담이 가중됨에 따라 결국 2015년 12월 28일, 「한일 일본군 위안부 합의」에 이르렀다. 이 합의의 특징은 일본 정부를 대표하여 아베 총리가 ① 일본군의 관여와 일본 정부의 책임을 인정하고, ② 사죄와 반성을 표하며, ③ 한국 정부가 위안부 지원재단을 설립하고 일본 정부의 예산으로 지원사업을 실시하며, ④ 이로써 위안부 문제가 ‘최종적 및 불가역적으로 해결될 것임을 확인’했다는 것이다.¹³⁾ 그간 최대 쟁점이었던 일본 정부의 책임을 마침내 인정한 것이다. 그러나 문재인 정부가 구성한 「한일위안부피해자 문제 합의 검토 태스크포스」는 ‘피해자 중심 접근’을 강조해 한일간 합의를 부정했다.¹⁴⁾ 피해자의 의사가 배제된 정

23-2상, 366 [인용(위헌확인)]. 헌법재판정보

http://search.court.go.kr/thr/pr/thr_pr0101_P1.do (2019.12.30. 검색)

13) 이에 대해서는 외교부, “한·일 외교장관회담 결과(일본군위안부 피해자 문제 관련 합의 내용)”, 2015.12.28. http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=357655 (2019.12.30. 검색)

14) 오태규 위원장은 네 가지 문제점을 지적했다: ① 비공개 합의 내용(정대협 설득, 소녀상 이전 노력, 제3국의 기립비 지원하지 않음, 성노예 표현 금지)의 존재. ② ‘불가역적’이란 표현이 처음에는 한국측이 일본의 사죄를 확정하려는 의도로 쓰였지만, 뒤에는 일본측이 양국의 합의를 바꿀 수 없다는 의미로 사

부간 타협이었다는 것이다(장혜원 2018, 47). 2018년 12월 28일, 문재인 대통령도 같은 견해를 밝혔다.

2015년 한일 양국 정부 간 위안부 협상은 절차적으로나 내용적으로나 중대한 흠결이 있었음이 확인되었습니다. … 이는 역사문제 해결에 있어 확립된 국제사회의 보편적 원칙에 위배될 뿐 아니라, 무엇보다 피해 당사자와 국민이 배제된 정치적 합의였다는 점에서 매우 뼈아픕니다.¹⁵⁾

문재인 대통령은 재협상을 언급하지는 않았다. 또한 역사문제와 외교 현안을 분리해서 대응할 것을 천명했다. 그러나 일본 정부는 정부간 약속의 파기라고 강력히 반발했다. 이를 계기로 한일관계는 더 깊은 수렁에 빠졌다.

2. 강제징용피해자의 배상 문제

한국 정부는 위안부 문제와 달리 강제동원 피해자 문제는 청구권협정에 포함되어 해결되었다고 인식했다. 2005년 8월 26일, ‘한일회담 문서 공개 민관공동위원회’는 “청구권협정을 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 것”이라고 발표했다(국무조정실 2005). 그리고 한국 정부에 의한 지원 방침을 밝혔다.

그런데 강제징용 피해자 여운택 등 4인은 1997년 신일본제철(현 新日鐵住金)을 상대로 일본 오사카 지방재판소에 손해배상 소송을 제기

용되었다는 점. ③ 협상에서 피해자가 배제되고 정부 중심으로 이루어진 점. ④ 협상 결과가 좋지 않은 점(오태규, “‘위안부 합의’ 검토보고서, 끝이 아니라 시작이다”, 『관훈클럽』 60(1), 2018, pp. 97-99.)

15) “위안부 TF 조사결과에 대한 대통령 입장문”, 2017.12.28. 청와대 홈페이지 <http://www1.president.go.kr/articles/1915> (2019.12.30 검색)

했다. 2003년 일본 최고재판소는 1965년 청구권협정에 따라 신일본제출의 개인배상 책임이 없다고 최종 판결했다. 이에 여운택 등은 2005년 서울중앙지법에 신일본제출을 상대로 국제법 위반 및 불법행위를 이유로 손해배상 소송을 제기했다. 하지만 서울중앙지법 1, 2심은 일본 재판의 효력을 인정했다.

그러나 2012년 5월 24일, 한국 대법원은 일본 재판부의 판결이 대한민국의 헌법의 취지에 어긋난다고 판결했다. 역사적 측면에서 판결의 핵심 요지는 두 가지이다. 첫째, 일본의 식민지배는 한국 헌법정신에서 볼 때 불법이므로, 식민지배를 합법으로 본 일본 법원의 판결은 무효라는 것이다.

대한민국 헌법 규정에 비추어 볼 때 일제강점기 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점(강점)에 지나지 않고, 일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다고 보아야 하므로, 일본판결 이유는 일제강점기의 강제동원 자체를 불법이라고 보고 있는 대한민국 헌법의 핵심적 가치와 정면으로 충돌하는 것이어서, 이러한 판결 이유가 담긴 일본판결을 그대로 승인하는 결과는 그 자체로 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 어긋나는 것이 분명하므로 우리나라에서 일본판결을 승인하여 효력을 인정할 수 없다.¹⁶⁾

둘째, 1965년 한일회담 과정에서 일본 정부는 식민지배의 불법성을 부정했기 때문에 강제동원피해의 법적 배상을 원천적으로 부인했다. 이에 따라 청구권협정에 식민지배에 의한 손해배상청구권이 포함되지 않았다. 따라서 국가의 외교적 보호권은 물론 국민의 개인 청구권도 소멸되지 않았다는 것이다.

16) 대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결 [손해배상(기)등]〈일제 강제징용 사건〉[공2012하,1084] (출처: 대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결 [손해배상(기)등]> 종합법률정보 판례) <https://glaw.scourt.go.kr> (2019.12.30 검색)

청구권협정의 협상과정에서 일본 정부는 식민지배의 불법성을 인정하지 않은 채, 강제동원피해의 법적 배상을 원천적으로 부인하였고, … 이러한 상황에서 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권이 청구권협정의 적용대상에 포함되었다고 보기는 어려운 점 등에 비추어 보면, 청구권협정으로 개인청구권이 소멸하지 아니하였음은 물론이고, 대한민국의 외교적 보호권도 포기되지 아니하였다고 보아야 한다. 나아가 국가가 조약을 체결하여 외교적 보호권을 포기함에 그치지 않고 국가와는 별개의 법인격을 가진 국민 개인의 동의 없이 국민의 개인청구권을 직접적으로 소멸시킬 수 있다고 보는 것은 근대법의 원리와 상충[된다.]¹⁷⁾

이는 2005년 한국 정부가 표명한 입장을 부정한 것이었다.¹⁸⁾ 또한 한일협정 당시 식민지배의 불법성을 애매하게 처리한 문제가 마침내 역사의 전면에 등장한 것이다.

이상의 대법원 판결에 대해 2013년 서울고등법원은 피해자 1인당 1억 원씩 지급하라고 판결했다. 그러나 일본 기업은 이에 불복했다. 이 문제에 대해 2018년 10월 30일, 대법원은 최종 판결을 내렸다. 결론은 2012년 5월 24일 판결과 동일했다. 이로써 강제징용피해자에 대한 한국에서의 사법적 판단은 종결되었다. 1997년 일본에서 소송을 제기한 지 21년만이였다. 2005년 국내에서 소송을 제기한 뒤 13년 8개월이 지났다. 이에 따라 해당 일본 기업은 강제징용피해자에게 손해배상금을 지급해야 했다. 만약 한국에 재산을 가진 경우 강제집행도 가능했다.

실제로 2018년 12월 31일, 강제동원 피해 생존자 이춘식 씨 등 2인

17) 대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결 [손해배상(기)등]〈일제 강제징용 사건〉[공2012하.1084]

18) “위 판결은 비논리적인 한국 정부의 입장을 대법원이 완결적 논리로 바꾼 것으로도 이해할 수 있다. 한국 정부는 식민지배의 불법성을 얘기하면서 2005년 민관공동위원회 표명과 같이 강제징용 문제는 청구권 협정으로 해결되었다는 입장을 취하고 있었다. 그러나 한국 사법부는 “식민지 지배의 불법, 그에 따른 배상 논리”에 입각해 강제징용과 일본군위안부 문제에 대한 기존 한국 정부의 논리적 모순성을 제거하고 완결시킨 것이다”(최희식 2016, 227).

은 손해배상액을 보전받기 위한 압류신청서를 대구지법 포항지원에 제출했다. 압류대상 자산은 신일철주금이 포스코와 합작한 PNR 주식이었다(한겨레 2019/1/2). 2019년 1월 2일, 강제동원 피해자 소송대리인단은 판결을 이행하지 않는 신일철주금을 상대로 한 강제집행절차에 들어갔다고 밝혔다. 강제징용피해자는 대략 22만 명에 달한다. 생존자는 3,500명 정도지만 유족이 소송을 제기할 수 있다. 일본으로서는 금액도 문제지만, 한일협정의 부정에 따른 '65년체제'의 종언을 더 큰 문제로 인식하고 있다.

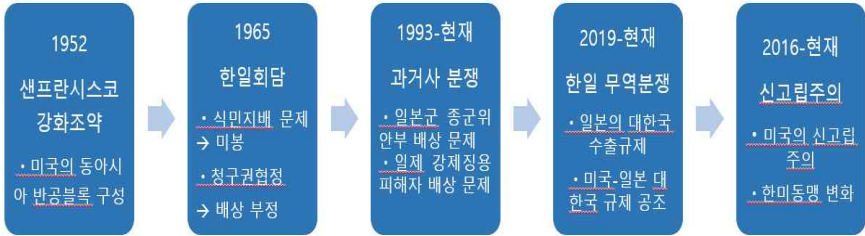
IV. 일본의 대한국 무역규제의 국제 정치·경제적 의미

한국 정부가 위안부 합의를 파기하고, 사법부가 강제징용피해자의 개인적 청구권을 인정하고 강제집행 절차를 진행하자, 일본 정부는 무역규제로 맞섰다. 2019년 7월 4일, 일본 정부는 반도체 및 디스플레이 제조 핵심 소재의 대한국 수출에 대한 규제를 발표했다. 그러나 “한국에 대한 보복이 아닌, 기존의 수출 구조 재정비에 따른 조정일 뿐”이라고 의미를 축소했다. 8월 2일 발표된 공식적 이유는 “국제적인 평화와 안전의 유지를 위하여 대한민국을 목적지로 하는 화물의 수출에 대해 수출허가의 특례를 폐지할 필요가 있기 때문”이라는 것이다. 한국이 군사적으로 민감한 일본의 수출 물자를 투명하게 통제하지 않는다는 이유였다. 이에 따라 일본은 한국을 안전보장우호국인 화이트리스트¹⁹⁾에서 제외했다. 일본은 자국의 안전보장에 위협이 될 수 있는 첨단기술 및 전자부품을 수출할 때 안전보장우호국에 대해 허가 신청을 면제한다. 그런데 이 조치의 의미는 단순히 안보나 경제문제에 국한되지 않고, 체제 가치를 공유하는 자유민주주의 동맹에 대한 부정으로 이해된다. 지금까지

19) 일본은 ① 핵확산금지조약(NPT) 등 대량살상무기 관련 조약에 가입 ② 바세나르 체제 등 모든 국제수출통제체제에 참여 ③ Catch-all 규제(포괄규제) 도입 등의 조건을 충족하는 국가를 화이트국가로 지정하고 있다(대외경제정책연구원 2019, 6).

의 논의와 후술할 내용을 개략적으로 도식해보면 다음과 같다.

<그림> 전후 한미일 관계의 이슈와 경과



1. 일본의 대한민국 인식의 변화: 준적성(準敵性)국가로서의 한국과 ‘65년체제’의 종언

일본의 무역규제 조치는 과거사 분쟁에 대한 보복 이상의 의미를 함축하고 있다. 첫째, 안보 측면에서 한국에 대한 인식변화에 주목해야 한다. 기미야 다다시(木宮正史, 동경대학) 교수에 따르면, 일본은 한국을 더 이상 안보협력 파트너로 보지 않고 오히려 위협으로 인식한다.

일본에서는 문재인 정권의 남북관계 개선 노력과 한일관계 악화라는 상황을 목도하면서 “일본의 방어선이 38선에서 쓰시마해협(한국명 대한해협)까지 남하하는 것을 각오해야 한다”는 주장이 힘을 얻고 있다. … 따라서 일본은 미일동맹의 힘을 빌려 북중의 군사적 위협에 직접 대응할 수밖에 없게 된다. 달리 말하면 안전보장과 관련해 한국을 포기하는 것을 뜻한다. 아베 신조 정권이 안전보장상의 이유를 들어 수출규제를 하고 한일 관계를 재정의하려는 데에는 이런 배경이 있다(서울신문, 2019/12/3).²⁰⁾

20) 그는 또한 이렇게 지적했다: “일본 정부는 지금 한일 관계를 재정의하려 하고 있다. 일본이 안보 문제를 들고 나온 것은 과거사 문제에서 양보를 끌어내기 위한 핑계가 아니라, 일본의 안보 속에서 한국을 어떻게 설정해야 할지에 대한 고민으로 본다. 일본의 외교에서 한국이 차지하는 비중이 떨어지고 있

이는 안보 측면에서 ‘65년체제’의 종언을 뜻하는 것이다. ‘65년체제’란 과거사문제를 봉인한 채 수립된 한일 간 경제·안보협력 체제이다. 이 체제는 미국의 동아시아 지배체제의 하위체제로서 기능해왔다. 그 체제가 일단 안보 측면에서 해체되기 시작한 것이다. 문재인 정부 역시 한일의 안보이익이 같지 않다고 본다. 2018년 평창동계올림픽을 계기로 열린 한일정상회담에서 아베 총리는 ‘한·미 군사훈련’ 중단에 우려를 표명했다. 그러나 문재인 대통령은 “이 문제는 우리 주권의 문제이고 내정에 관한 문제”라고 답했다. 북한핵의 위협에 대한 한일간 공동의 인식과 대응에 선은 그은 것이다(한국경제, 2018/2/10).

일본의 무역규제는 둘째, 한국과 일본의 체제 가치가 다르다는 인식에 기초해 있다. 이는 더욱 심각한 분열이다. 1965년 이후 한일 양국은 자유민주주의, 자유시장, 인권의 가치를 공유하는 국가로 상호 인식해 왔다. 단순히 경제·안보 상 이익을 공유하는 데 머무르지 않고, 더 높은 차원에서 가치를 공유한 국가라는 뜻이다(정재정 2015, 12). 실제로 2014, 2015, 2016년 한국의 「외교백서」는 일본에 대해 “가치와 이해를 공유하는 소중한 이웃이자, 동북아 및 세계평화와 번영을 위해 함께 협력해 나가야 할 동반자”로 규정했다. 그러나 2017년에는 특별한 평가 없이 객관적 사실만 기술했다. 일본의 「외교청서」 역시 2013, 2014년에는 한국을 “자유, 민주주의, 인권 등 기본적 가치와 이익을 공유하는 중요한 이웃나라”로 규정했다. 그러나 위안부 문제를 둘러싸고 갈등이 고조된 2015년에는 “가장 중요한 이웃나라”로, 2016, 2017년에는 “전략적 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃나라”로, 그리고 2018년에는 “양호한 한일관계는 아시아태평양 지역의 평화와 안정에 있어서 불가결함”이라고만 기술했다. 더 이상 가치를 공유하는 국가가 아니라 신중히 관리해야 할 국가로 본 것이다.

일본 정부가 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement

고, 지금까지는 우리 편이었지만 앞으로는 내 편이 아닐 수 있다는 주장도 나오고 있다”(뉴스핌, 2019/8/7.).

for Trans-Pacific Partnership, 환태평양 파트너십에 관한 포괄적 및 선진적 협정)에서 자유, 민주주의 등의 가치를 강조하면서 대한민국 무역규제에 나선 것을 모순으로 보는 견해도 있다.

일본정부는 CPTPP가 ... 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법률 등 보편적 가치를 공유하는 국가와 함께 향후 세계무역·투자규칙의 새로운 표준을 제공하고 아시아태평양 지역에서 보편적 가치를 공유하는 국가 간의 경제적 상호의존관계 강화와 동시에 지역의 성장·번영·안정에 이바지하는 점을 전략적 의의로 설정하고 있다. 이는 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법률 측면에서 동일한 보편적 가치를 공유하고 있는 한국과의 무역수출을 규제하고 있는 일본정부의 정책과 정면으로 모순되고 있다(송정현 2019, 220).

하지만 일본은 한국을 이제 보편적 가치를 공유하지 않는 국가로서, 즉 잠재적 적성국가로서 인식하고 있다. 2018년 12월 20일, 한국 함정과 일본 초계기가 충돌 일본 직전까지 간 것은 한일 관계가 군사적 대결 일본 직전까지 왔음을 보여준다.

일본의 무역규제는 셋째, 준적성국가 한국의 산업에 대한 공격으로 이해된다. 일본이 수출을 제한한 플루오린폴리이미드, 포토레지스트, 고순도불화수소(에칭가스)는 일본이 세계 생산량의 90%를 차지하고 있지만, 일본 수출에서의 비중은 0.001%이다. 그러나 이를 이용해 완제품을 만드는 한국 수출품은 전체 수출의 25%에 달한다. 특히 한국경제의 주축인 반도체 산업에 치명적이다. 이에 대한 한국 정부의 대책은 소재의 국산화이다(‘소재·부품·장비 경쟁력 강화 대책’)

첫째, 소재·부품·장비 강국 도약을 통해 제조업 르네상스를 실현한다는 비전이다. 둘째, 반도체, 디스플레이 등 6개 분야에서 100개 핵심품목을 선정해 수급 위험이 큰 20개 품목은 1년 안에, 자립화에 시간이 걸리는 나머지 80개 품목은 5년 안에 공급안정을 이룬다는 목표다(한겨레, 2019/9/5).

그러나 신성철 카이스트 총장은 “과학자들이 총동원돼도 그렇게 단기간에 국산화 성과를 낼 수는 없다”고 지적했다(조선일보, 2019/8/9). 소재의 국산화가 대안인지도 의문이다. 한국경제가 국제분업구조 속에서 성장해왔기 때문이다. 2018년 한국의 대일 부품·소재 산업 수입의존도는 약 16.3%이다(대외경제정책연구원 2019, 12-14). 한국의 10대 제조업 기업은 미국, 일본, 중국 기업으로부터 부품·소재의 32%를 공급받고 있다. 권태신 전경련 부회장은 “그동안 한국 기업은 글로벌 분업구조 속에서 경쟁력을 강화해 왔고, 판로를 전 세계로 확대하며 부족한 내수 시장을 극복해왔다”고 지적했다(조선일보, 2019/8/26).

2. 미국의 세계전략 변화: 신고립주의와 ‘미국 없는 세계’의 도래

일본의 대한국 무역규제는 국제정치경제의 관점에서 더욱 중요한 의미를 가지고 있다. 일본의 조치가 미국과의 공조에 의해 이루어진 것으로 생각되기 때문이다. 기미야 다다시 교수는 “이번 조치 자체가 미국의 묵인 하에 이루어졌다고 본다. 일본이 규제 조치의 이유로 안전보장 문제를 내세운 것도 미국의 정보에 의한 것이라는 말이 일본 내에서 많이 나오고 있다.”고 지적했다(뉴스핌, 2019/8/7). 한미동맹체제에 대한 미국의 신뢰가 낮아진 것이다. 그런 의미에서 1952년 샌프란시스코 강화조약에 의해 구축된 미국의 동아시아 지배체제에도 변화가 감지된다.

미국은 왜 이런 선택을 한 것일까? 첫째는 미국의 경제적 이익이다. 황철성 교수(서울대 재료공학부)는 “4차 산업혁명의 핵심인 반도체 산업에서 한국의 위기는 미국에도 나쁠 게 없다”고 본다. 미국이 갈등 중재에 적극 나서지 않는 이유도 그 때문이다. 일본의 규제조치는 미국의 이익에도 부합된다는 뜻이다. 이것은 대단히 중요한 해석이다. 이를 확대 해석하면, 미일은 한국경제의 약화에 공동이익을 가지고 있다는 뜻이다. 황교수는 “한국 반도체 기업의 경쟁력이 줄면, 마이크론·인텔이

수혜를 볼 뿐 아니라 중국에도 타격을 줄 수 있기 때문"이라고 지적했다(조선일보, 2019/8/10). 실제로 "한국의 반도체 공급 감소에 따라 화웨이, 오포(oppo), 바이보(vivo) 등 중국 내 ICT 업체의 피해가 불가피할 것으로 전망"되고 있다(대외경제정책연구원 2019, 26). SK증권보고서 역시 "한국이 세계 IT 산업에서 가지는 입지가 엄청나게 커지다 보니 견제에 직면한 것"이라며, "일본의 부국강병과 미국의 중국 견제라는 이해관계가 맞아떨어지면서 압박이 거세지고 있다"고 분석했다.

이 모든 현상은 1952년 이후 구축된 미국의 동아시아 지배체제의 변화를 의미한다. 실제로 미국은 일본의 규제조치에 소극적인 태도를 견지했다. 한국 정부의 중재 요청에 대해 미 국무부는 "우리는 독려(encourage)하는 것 이외에 중재(mediate)할 계획은 없다. 양국이 스스로 해결책을 찾아야 한다"는 입장을 밝혔다(조선일보, 2019/7/17). 트럼프 대통령은 "한국 대통령이 무역과 관련해 (일본과) 많은 마찰이 있다며 나한테 관여할 수 있는지 물어왔"지만, "양국이 원한다면 내가 (관여)할 것"이라고 말했다. 양국에 방점이 찍혀 있다. 일본도 원해야 한다는 것이다.

이에 한국 정부는 2019년 8월 22일 "일본이 외교적 해결을 모색하는 우리 정부의 대응에 부응하지 않았다"고, 비판하고 한일군사정보보호협정(GSOMIA)를 파기했다. 그런데 일본의 북한 관련 군사정보는 한국에게도 매우 중요하므로 이 조치는 자해적인 것이다. 한국 정부는 "미국의 이해를 구했고, 미국도 이해했다"고 밝혔다. 그러나 미국 정부는 "거짓말(lie)"이라고 정면 반박했다. 실제 미국은 지소미아의 유지를 강력히 원했다. 미 국무부는 "미국은 문재인 정부에 이 결정이 미국과 동맹의 안보 이익에 부정적 영향을 줄 것이며, 동북아에서 우리가 직면한 안보 도전과 관련해 문 정부의 심각한 오해를 나타낸다고 말해왔다"(조선일보, 2019/8/24.)고 주장했다. 요컨대 지소미아는 한일 문제를 넘어 한미동맹의 문제인 것이다.

그런데 한미동맹의 변화는 지소미아를 계기로 시작된 것이 아니다. 미국 정부는 그동안 한미동맹의 변화를 시사하는 발언을 계속해왔다.

북한의 거듭된 미사일 발사에도 불구하고, 미국에 위협이 되지 않는 한 문제가 되지 않는다는 트럼프 대통령의 발언이 그렇다. 한국의 안보는 고려 대상이 아닌 것이다. 그렇다면 한미동맹은 무의미한 것이다. 주한 미군 주둔비의 급격한 인상 요구도 동맹보다 경제적 관점에서 한미관계를 인식하는 것이다. 요약하면, 이처럼 경제와 안보 두 측면에서 샌프란시스코강화조약체제가 바뀌고 있다.

그런데 미국의 입장 변화는 한일관계나 동아시아에 국한된 것이 아니라 글로벌한 것이다. 우선 미중 무역전쟁은 전후 브레튼우즈 체제의 동요를 의미한다.

트럼프 승리와 브렉시트 결정 전까지만 해도 다자간 상호무역과 자유무역은 세계 곳곳에서 지지받았다. 트럼프 당선으로 이 분위기는 일순간 얼어붙었다. 자국우선주의를 토대로 하는 자유무역에 대한 적개심은 소리 없이 세계로 전염되고 있다. 유럽에선 보호무역을 옹호하는 극우정당들이 여전히 발호하고, 일본마저 한국에 수출규제를 단행하면서 자유무역 틀에서 이탈했다. 이제 세계는 증가하는 무역장벽과 보복성 무역전쟁 시대로 접어들고 있다(한겨레, 2019/9/9).

미국은 세계경제의 룰을 정하는 G7간 합의에도 무관심하다. 2019년 G7 정상회의는 2018년에 이어 공동선언(코뮌iqué) 없이 약속 성명만 발표했다(세계일보, 2019/8/27). 무역전쟁과 보호무역주의로 세계경제가 심각한 상황에서, G7이 아무 대안도 제시하지 못한 것이다. 이 때문에 “이제 서방 자유진영 중심의 세계질서가 '붕괴' 수준으로 접어들었다는 분석도 나온다”(조선일보, 2019/8/23).

피터 자이한(Peter Zeihan)은 이런 현상이 우연이 아니라 미국의 세계전략 변화로부터 기인한다고 지적했다. 그 본질은 세계질서의 수호자라는 2차대전 후 미국의 역할을 포기하려는 것이다. 트럼프 미 대통령의 당선 이후 본격화된 신고립주의(Neo-isolationism)는 이 현상을 가리킨다(문흥호 2016; 박광득 2017). 신고립주의란 “제2차 세계대전 후

현저해진 과대한 국제정치에의 관여나 대외적인 간섭정책의 제한을 주장하는 미국 외교정책상의 주의”(두산백과)로 정의된다(박제훈 2017). 1970년대는 베트남전의 실패가 주요인이었다. 최근의 이유는 미국이 안보와 경제, 에너지의 측면에서 그럴 필요가 사라졌기 때문이다.

앞으로 다가올 세계에서 미국은 나머지 세상이 그다지 필요하지 않게 된다. 그나마 실제로 미국에게 필요한 것도 1946년부터 2014년까지의 기간 동안 미국이 중요하게 여겼던 것과는 완전히 별개다. 미국이 세계로부터 필요한 것도, 세계에 대한 관심도 없다면 세계 질서를 다른 나라들에 강조할 필요가 없다. … 미국은 동맹국들이 쇠퇴하도록 내버려둔다. 오랫동안 미국의 보호를 받고 사는 데 익숙해진 나라들은 이제 스스로 전기를 확보하고, 국민의 일자리를 유지하고, 국경의 안보를 지켜야 한다. 미국의 안보우산 때문에 암전히 지냈던 나라들은 이웃나라를 상대로 마음껏 도발을 하게 된다. … 미국은 제2차 세계대전 이전에 했던 역할로 되돌아가게 된다. 바로 세계에 무관심한 세계적 강대국의 역할 말이다. 더 이상 한국의 비무장 지대를 지키지 않는다(피터 자이한 2018, 227-228).

21세기의 미래는 미국 없는 세계인 것이다. G7의 위기도 여기에서 비롯된 것이다. 미국에 대한 호오와 무관하게, 힘의 공백은 무질서를 야기할 수밖에 없다. 자이한에 따르면, “물자와 시장과 자본을 확보하는 데 혈안이 된 나라들은 다시 지정학이라는 대결전에 뛰어들어 상대방을 제압할 음모를 획책하고 전략을 짜게 된다.” 일본의 무역규제도 그런 커다란 흐름의 한 부분으로 이해될 수 있다. 글로벌한 변화에 맞춰 한국의 전략적 가치를 재평가하려는 것이다.

V. 결론: ‘미국 없는 세계’와 한국의 선택

지금까지 한일 간 과거사 문제, 그리고 그로 인한 2019년 일본의 대 한국 무역규제를 살펴보았다. 결론은 이 무역규제가 단순한 경제문제가 아니라는 것이다. 안보문제이자, 자유민주주의 동맹문제이며, 미국의 신고립주의 문제인 것이다. 이것이 향후 한국의 안보와 경제에 어떠한 상황을 초래할 것인가?

미국의 전후 계획에서 한국은 중요한 고려 사항이 아니었다. 미국이 신경을 쓴 이유는 단 한 가지, 바로 소련을 무너뜨리기 위해서였다. 그러나 이제 소련은 역사의 뒤안길로 사라졌다. … 한국은 한국이 그토록 두려워하는 과거로 돌아가고 있다. 그리고 두려워하는 게 당연하다. 미국이 손을 떼게 되면 한국의 끔찍한 지리적 여건 - 미국의 보호 하에서는 그다지 문제가 되지 않았던 지리적 여건 - 은 다시 진가를 제대로 발휘하게 된다. … 한국이 중국과 일본, 두 열강 사이에 끼어 있다는 사실 말고도 문제는 더 있다. 한국은 해외시장으로의 수출과 원자재 수입에 크게 의존한다. 세계질서가 무너지면 한국 전역이 혼란에 휩싸이게 되는데, 이로 인한 충격과 불운은 그 어느 부문보다도 에너지 부문이 갑자기 참혹하게 겪게 된다. … 미국은 분명히 손을 떼게 된다. 그리고 한국을 비롯해 모두가 새로 살길을 찾아야 한다(피터 자이한 2019, 11-12).

한국은 에너지뿐만 아니라 경제구조 자체가 국제적 위기에 취약하다. 특히 국제금융시스템에 깊숙이 편입되어 있다. 2008년 미국 금융위기 때 한국이 직면한 경제위기를 보면, 외환보유고나 경제여건과 무관하게 위기에 직면할 수 있다는 사실을 보여준다(애덤 투즈 2019, 7-8).

한편 한국은 안보 측면에서도 매우 불안하다. 북한핵의 해결 전망은 극히 모호하고, 한미동맹은 동요하고 있다. 그런데 중국은 한국에 대한 지정학적 압력을 가중시키고 있다. 사드배치에 대한 보복에 이어, 중국은 이미 한국방공식별구역(KADIZ)을 무력화시켰다. 한국은 어떤 선택

을 해야 하는가? 빅터 차에 따르면, 한국을 결정이 어려운 이유는 세 가지이다. 첫째는 지정학적으로 “중국이 절대 사라질 수 없는 거대한 이웃”이라는 점이다. 둘째는 경제적으로 중국과 너무 긴밀히 연결되어 있다. 셋째, 통일을 위해서는 중국의 묵인과 이해가 필요하다. 이 때문에 한국은 ‘중재자’ 역할을 통해 미·중을 동시에 만족시키려고 했다. 하지만 이는 동맹관계에 대한 미국의 불만을 초래했다.(조선일보, 2019/10/2) 즉, 중재는 누구도 만족시킬 수 없는 것이다. 그렇다면 한국은 ‘중재’가 아니라 ‘결단’을 해야 하는 것이다.

즈그비뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 한국이 중국과 대항하기 위해 일본과의 제휴를 강화할 수 있지만, 그것도 궁극적 대안이 아니라고 본다.

미국이 쇠퇴하면 한국은 고통스러운 선택에 직면할 것이다. 즉, 중국의 지배적인 동아시아 지역 영향력을 수용하여 중국이 지역 안보를 보장해주길 기대해야 할지, 아니면 과거부터 사이가 안 좋은 일본과 관계를 더욱 강화해야 할지를 선택해야 할 것이다. 한국은 일본과 민주주의 가치를 공유하며, 북한이나 중국의 침략에 대해 함께 우려한다. 그러나 일본이 미국의 강력한 지원 없이 중국에 맞서기란 쉽지 않다. 따라서 만약 동아시아에서 미국의 방위 공약이 신뢰를 잃는다면, 한국은 다른 외부의 도움 없이 홀로 정치·군사적 위협에 직면해야 할 수 있다(즈그비뉴 브레진스키 2016, 118).

현실적으로 한국 안보의 유일한 대안은 미국뿐이라는 것이다. 미국은 세계안보체제에서 철수하고 있지만, 지소미아에 대한 입장을 보면 한국의 전략적 가치는 아직 완전히 사라진 것으로 보이지 않는다. 미래가 어떻게 될 지 예측하기는 어렵다. 그러나 글로벌한 차원의 경제·안보체제의 변화를 현실적으로 인식하고 구체적인 대책을 수립해야 할 필요성은 절박하다.

<참고문헌>

<1차 자료>

국무조정실, “보도자료: 한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회 개최”, 2005/8/26.

대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결 [손해배상(기)등]<일제 강제징용 사건>[공2012하,1084]

대법원 2018.10.30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결 [손해배상(기)]<일제 강제징용 피해자의 일본기업을 상대로 한 손해배상청구 사건>[공2018하2317] (출처 : 대법원 2018.10.30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결 [손해배상(기)] > 종합법률정보 판례) <https://glaw.scourt.go.kr>

외교부, “한·일 외교장관회담 결과(일본군위안부 피해자 문제 관련 합의 내용)”, 2015/12/28. http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=357655

청와대, “위안부 TF 조사결과에 대한 대통령 입장문”, 2017/12/28. 청와대 홈페이지 <http://www1.president.go.kr/articles/1915>

헌법재판소, 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정 제3조 부작위 위헌확인」 (헌재 2011.8.30. 2006헌마788, 판례집 23-2상, 366 [인용(위헌확인)]). 헌법재판정보 http://search.ccourt.go.kr/th/pr/th/pr0101_P1.do

The United Nations Commission on Human Rights, *Report on the mission to the Democratic People's Republic of Korea, the Republic of Korea and Japan on the issue of military sexual slavery in wartime* (1996).

The United Nations Commission on Human Rights, COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, *An NGO Shadow Report to CEDAW on Japan The “Comfort Women” Issue*. 44th Session 2009, New York.

<단행본 및 논문>

김기선. 2005. 『한일회담 반대운동』 서울: 민주화운동기념사업회.

김영수. 2008. “한일회담과 독도 영유권: 샌프란시스코 강화조약과 한일회담 「기본관계조약」을 중심으로”. 『한국정치학회보』 제42집 제4호.

김현수. 2016. 『일본에서의 한일회담 반대운동: 재일조선인운동을 중심으로』 서울: 선인.

남기정. 2008. “샌프란시스코 평화조약과 한일관계 : '관대한 평화'와 냉전의 상관성”. 『동북아역사논총』 22호.

대외경제정책연구원. 2019. “일본의 대한민국 수출규제와 전망”. KIEP 기초자료 19-11.

박광득. 2017. “미국 트럼프 행정부의 등장과 동북아: 중미관계와 한국의 전략을 중심으로.” 『대한정치학회보』 25집 1호.

박제훈. 2017. “신고립주의와 아시아공동체에 관한 일고찰: 북핵 위기 해법을 중심으로.” 『비교경제연구』 24권 2호.

- 박진희. 2008. 『한일회담』 서울: 선인.3
- 문홍호. 2016. “미국 우선주의, 한반도가 그 시발점 전환기 중·미관계 변화 가속화 예상”, *Chindia plus*. 서울: 포스코경영연구원, Nov/Dec.
- 송정현. 2019. “한일 무역마찰에 관한 한국의 대안 모색: 일본의 한국 수출규제와 CPTPP 간 양면성 분석을 중심으로.” 『일본근대학연구』 제66집.
- 애덤 투즈(Adam Tooze). 2019. 『붕괴: 금융위기 10년. 세계는 어떻게 바뀌었는가』 서울: 아카넷.
- 오타 오사무(太田修). 2019. “한일청구권협정 ‘해결 완료’론 비판”. 『역사비평』 제129호. 겨울호.
- 오택구. 2019. “‘위안부 합의’ 검토보고서 끝이 아니라 시작이다”. 『관훈클럽』 601.
- 요시자와 후미토시(吉澤文寿). 2010. “한일국교정상화 교섭에서의 기본관계 교섭”. 국민대학교 일본학연구소. 『의제로 본 한일회담』 서울: 선인.
- 이도성. 1995. 『실록 박정희와 한일회담』 서울: 한송.
- 이명박. 2015. 『대통령의 시간 2008-2013』 서울: 알에이치코리아.
- 이원덕. 1996. 『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』 서울: 서울대학교출판부.
- 이재오. 2011. 『한일회담과 반대운동: 1951-1965년』 서울: 파라북스.
- 장박진. 2014. 『미완의 청산: 한일회담 청구권 교섭의 세부 과정』 서울: 역사공간.
- _____. 2009. 『식민지 관계 청산은 왜 이루어질 수 없었는가: 한일회담이라는 역설』 서울: 논형.
- 장혜원. 2018. “2015 위안부합의를 통해 바라본 일본군 위안부 문제의 국제법적 의미”. 『이화젠더법학』 102.
- 정재정. 2015. 『한일회담-한일협정 그 후의 한일관계』 서울: 동북아역사재단.
- 조세영. 2014. 『한일관계 50년. 갈등과 협력의 발자취』 서울: 대한민국의역사박물관.
- 즈그비뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski). 2016. 『전략적 비전』 서울: 아산정책연구원.
- 최희식. 2016. “한일협정 연구: 회고와 전망”. 『동북아역사논총』 제53호.
- 피터 자이한(Pteter Zeihan). 2018. 『21세기 미국의 패권과 지정학 다가오는 무질서의 세계에서 어떤 국가가 살아남을 것인가』 서울: 김앤김북스.
- _____. 2019. 『세일혁명과 미국없는 세계』 서울: 김앤김북스.
- 현무암(玄武岩). 2014. “샌프란시스코 체제의 전환과 한미일 의사 동맹 관계”. 『황해문화』 제83호.

<신문기사>

- 「外務省の會談議事録に残された同氏と韓国側代表との応酬(要旨)」朝日新聞 1953/10/22.
- “일제 강제동원 피해자, 전범기업 신일철주금 상대로 강제집행 돌입”, 한겨레 2019/1/2.
- “한국, 워싱턴에 사람 보내지 말고日到 보내라”, 조선일보 2019/7/17.
- 기미야 다다시(木宮正史), “韓, 대법원 판결과 청구권협정 양립 가능한 묘안 제시해야”, 뉴스핌 2019/8/7.
- 모종린, “적성국에 썼던 수출통제를 이웃에 쓰는 시대”, 조선일보 2019/8/8.
- 신성철, “日보복 1년만 견디자고?... 과학장인 키워널 시스템 새로 짜야”, 조선일

- 보 2019/8/9.
“‘미래 IT 주도권 한국에 넘어간다’ 日의 견제, 美의 계산 맞아떨어져”, 조선일보 2019/8/10.
“미중 경제전쟁이 더 크고 심각한 사태다”, 조선일보. 2019/8/10.
G7, 회의前 공동성명 포기… “민주주의 심각한 위기”, 조선일보 2019/8/23.
“미, 문정부 찍어 작심 비판, 한 빠진 신애치슨 라인 우려된다”, 조선일보 2019/8/24.
“10대 제조기업, 미일중에 부품, 소재 32% 의존”, 조선일보 2019/8/26.
“공동선언 없이 약속 성명만 내고 끝낸 G7정상회의”, 세계일보 2019/8/27.
“이병천 칼럼: 한일갈등, 흔들림 없는 경제의 새 길 찾기”, 한겨레 2019/9/5.
“다시 찾아온 ‘불신의 시대’”, 한겨레 2019/9/9.
빅터 차, “중국으로 기우는 한국의 저울”, 조선일보 2019/10/2.
기미야 다다시(木宮正史), “그래도 한일 안보협력은 중요하다”, 서울신문 2019/12/3.

투고일 : 2020년 1월 15일 . 심사일 : 2020년 1월 16일 . 게재확정일 : 2020년 2월 7일

* 김영수는 서울대학교에서 정치학박사를 취득하였으며, 현재 영남대학교 교수로 재직하고 있다. 저서로는 『건국의 정치』(이학사, 2006) 등, 논문으로는 “한일회담과 독도 영유권: 샌프란시스코 강화조약과 한일회담 「기본관계조약」을 중심으로”, 『한국정치학회보』 제42집 제4호, 2008 등 다수가 있다.

<Abstract>

Historical Origins and International Political Implications of Korea-Japan Trade Conflict : Korea-Japan History Issues, Japan's Trade Regulations, and Korea's Choice in 'the Age without US'

Kim, Young Soo
(Yeungnam University)

The purpose of this article is to review the nature of the crisis in Japan's 2019 export regulations to South Korea in terms of history, economy and security. This conflict is because the Korea-Japan's past history issues have expanded to trade regulations, which has deep implications for ROK-US-Japan security cooperation. First, by briefly examining how Japanese colonial rule and Korean claim rights were dealt with during 1965 Korea-Japan Talks, I would like to explain the historical nature of the Japanese military comfort women and forced labor issues that are causing serious conflicts between Korea and Japan. Second, I would like to examine the controversial issues between Korea and Japan on the military comfort women and forced labor by Japanese imperialism. Third, I would like to point out the international political and economic transformations that are implicated in Japan's trade restrictions on Korea. Since Japan's trade regulation was done with US approval, I think that fundamental change has also begun in Korea-US relations. It stems from the neo-isolationism, a strategic decision to give up the role of sheriff in the world system, in full swing in the Trump government. As a result, Korea needs to consider a security and economic alternatives to 'the Age without the US' carefully.

Keywords : Japan's trade regulation, Korea-Japan Talks of 1965, Japanese military comfort women, forced labor of Japanese Imperialism, Neo-isolationism