

2/ 샌프란시스코평화조약과 동북아시아 비(非)서명국들

소련, 한국, 중국과 평화조약의 규범 보전*

김승배



1951년 9월 8일 샌프란시스코평화조약 조인식에서 요시다 시게루 수상이 조약 문서에 서명하는 모습

김승배(金崇培) 충남대학교 일어일문학과 초빙교수. 간세이가쿠인대학(関西学院大学) 법학부를 졸업하고, 연세대학교 정치학과에서 석사학위와 박사학위를 받았다. 전공은 동아시아 국제관계이다. 공저로서는 『歴史認識から見た戦後日韓関係: 「1965年体制」の歴史学・政治学的考察』(社会評論社, 2019), 논문으로는 「반(反)베르사유: 국제적 민족자결론과 한국적 분화의 연계성」(『국제정치논총』 제59집 제2호, 2019), 「해방과 전후의 한·일관계: 1945년 직후의 인식적 괴리」(『아세아연구』 제62권 제2호, 2019) 등이 있다.

* 이 논문은 2019년도 일본연구소 발전기금(위임기금-통보 25)의 지원을 받아 수행된 연구임.

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2020.22.44>

1. 들어가며: 샌프란시스코평화조약의 주요 규범

제2차 세계대전의 일부이기도 했던 아시아-태평양전쟁은 비록 히로히토(裕仁)가 1945년 8월 15일에 대동아전쟁의 종결(大東亞戰爭終結ノ詔書)을 선언하기는 했지만, 9월 2일 도쿄만(東京灣)에 정박한 미주리(Missouri)호에서 일본이 항복문서에 조인함으로써 종전을 맞이했다. 주권이 정지된 일본은 1951년 9월 8일, 48개국의 연합국과 함께 샌프란시스코평화조약(Treaty of Peace with Japan)에 서명했고, 이는 1952년 4월 28일에 발효되었다. 일본이 일으킨 전쟁을 공식적으로 마감한 샌프란시스코평화조약에는 다음과 같은 규범들이 포함되어 있다.

첫째, 전쟁 종료에 따른 평화의 회복 혹은 구축이다. 평화를 위한 새로운 관계 구축은 보편적으로 평화조약의 전문(前文)이나 1조에 규정된다. 샌프란시스코평화조약의 전문에는 연합국과 일본이 “국제 평화 및 안전을 유지하기 위해 주권을 가지는 대등한 것으로서 우호적인 연계하에 협력”하는 것이 규정되었다. 이어서 제1장 ‘평화’ 제1조(a)는 “일본국과 각 연합국들 간의 전쟁 상태 종료”를 선언했다. 그런데 1945년에 패전한 일본은 주권이 정지되었고, 이후 연합국의 간접통치를 받았다. 따라서 (b)는 “연합국은 일본국 및 그 영수에 대한 일본 국민의 완전한 주권을 승인한다.”라고 규정했다. 이를 통해 일본이 주권국가로서 국제무대에 복귀했다.

둘째, 미일안전보장조약의 수반성이다. 샌프란시스코평화조약 서명 두 시간 뒤에 프레시디오 국립공원(Presidio National Park)에 있는 클럽하우스에서 미일안전보장조약이 체결되었다. 평화조약 제3장 ‘안전’ 제5조(c)는 일본이 국제연합헌장 제51조에 있는 “개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리”나 “집단적 안전보장 협정을 자발적으로 체결”할 수 있는 점을 승인했다. 그리고 미일안보조약 전문에는 일본이 “평화조약이 발효될 때 고유한 자위권을 행사하는 유효한 수단”이 없고, “무책임한 군국주의가 아직 세계에서 몰아내지지 않았”기 때문에 “일본에 대한 위협이 있다”고 규정되었다. “평화조약은 일본이 주권국가로서 집단안전보장 약정을 체결하는 권리를 가지는

것을 승인”했다는 것이다.¹

셋째, 배상의 완하. 평화의 조건으로 패전국이 전승국에 지불하는 배상금(indemnity)과 같은 조문은 패전국에 대한 처벌적 의미를 부여했다. 배상은 평화조약에서 중요한 위치를 차지하지만, 배상이 평화의 상대적 조건이 된 것은 특히 19세기 이후부터였다.² 샌프란시스코평화조약 제5장 ‘청구권 및 재산’에서 제14조(a)는 “일본이 전쟁 중 발생시킨 피해와 고통에 대해서는 연합국에 배상해야 한다”고 하면서도 일본의 “생존 가능한 경제 유지”를 중시했다. 따라서 전쟁에 따른 피해에 대한 배상은 “일본의 자원이 현재 충분하지 않”으므로 제14조(b)를 통해 연합국은 모든 배상청구권 및 연합국 국민들의 청구권을 포기한다고 규정했다.

넷째, 영토 재편이다. 샌프란시스코평화조약 제2장 ‘영역’ 제2조는 일본의 주권이 미치는 영역을 규정했다. 샌프란시스코평화조약은 일본과 동북아 국가들 사이에 영토문제를 둘러싼 갈등의 씨앗을 남겼고, 이는 여전히 지속되고 있다.³ 그런데 중요한 점으로서 영토 변경은 과거에 체결되었던 평화조약의 효과를 취소시키는 ‘소급력’(retroactivity)을 가진다. 예를 들면 제1차 세계대전 전승국이었던 일본은 5대국 일원으로서 국제연맹규약 제22조에 규정된 위임통치를 실시하는 수임국(受任國)이 되었다. 그러나 샌프란시스코평화조약 제2조(d)를 통해 일본은 “국제연맹의 위임통치 제도에 관련하는 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기”하게 되었다.

다섯째, 국제연합헌장과의 연계성이다. 제2차 세계대전 및 아시아-태평양전쟁 와중이었던 1945년 6월, 샌프란시스코에서 국제연합헌장이 채택되

1 물론 이미 6·25전쟁 와중에 일본은 미국의 전쟁 수행을 위해 후방기지, 전투기지, 생산기지를 포괄하는 “기지국가”로 기능했다. 남기정, 『기지국가의 탄생: 일본이 치른 한국전쟁』, 서울대학교출판문화원, 2016.

2 Philip Towle, *Democracy and Peacemaking: Negotiations and Debates, 1815-1973*, London and New York: Routledge, 2000.

3 샌프란시스코평화조약에 의해 해결되지 못했던 영토문제를 실증적으로 분석한 하라(原貴美恵)는 평화조약으로 의제가 된 모든 영토문제가 개별적으로 처리된 것이 아니라, ‘연쇄’(linkage)적으로 관련되었다고 보았다. Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, London; New York: Routledge, 2007.

었다. 국제연합의 창립 근거가 되었던 이 국제조약은 평화조약이 아니었으나, 새로운 국제주의 시대를 열었다. 6년 후인 1951년 9월 같은 장소인 전쟁기념관에서 샌프란시스코평화조약이 서명되었다. 샌프란시스코평화조약 전문에는 “일본은 국제연합 가맹을 신청하고, 모든 경우에 따라 국제연합헌장의 원칙을 준수”함이 규정되었다. 샌프란시스코평화조약은 국제연합헌장과 연계된 평화조약이었다. 국제연합헌장의 준수는 1950년 2월 중화인민공화국과 소련의 군사동맹 조약에도 명기된 것처럼 공산주의 국가들 간의 조약에서도 규정된 규범이었다.

여섯째, 냉전과 열전이라는 국제 환경 속에서 일본은 자유주의 진영의 일원이 되었다. 역사적으로 평화조약에는 당대를 지배하는 시대정신이 반영된다. 냉전 속에서 탄생한 샌프란시스코평화조약은 자유주의 진영과 공산주의 진영을 명확하게 구분했고, 동북아 냉전 구도를 공고화시켰다. 특히 6·25전쟁 와중에 체결된 샌프란시스코평화조약에는 평화조약 작성을 주도한 실무자들의 국제공산주의 세력에 대한 위협인식이 투영되었다.⁴

이 글은 일본이 일으킨 아시아-태평양전쟁을 정식으로 종결시킨 샌프란시스코평화조약에 규정된 명시적 조문과 이로 인해 파생된 규범에 주목한다. 샌프란시스코평화조약 관련 연구들은 샌프란시스코평화조약 작성과정이거나 미일관계 그리고 영토문제에 집중하는 경향이 크다.⁵ 본고에서는 일본과 당시 평화조약의 비(非)서명국들인 동북아시아 국가들, 즉 소련, 한국, 중국과의 관계성을 고찰함으로써 이들과 샌프란시스코평화조약의 관계성을 검토한다.

냉전 속에서 소련과 한국, 그리고 중국은 서명국이 아니었다. 소련은 샌

4 김승배, 「존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 신념과 한·일관계의 양가성」, 『국제정치논총』 제57집 2호, 2017, 232~235쪽.

5 샌프란시스코평화조약은 동아시아 지역질서를 지탱했기 때문에 관련 연구물이 상당히 축적되었다. 일본에서 고전적인 연구물이며 평화조약 작성과정을 밝힌 것으로, 細谷千博, 『サンフランシスコ講和への道』(中央公論社, 1984)가 있으며, 평화조약과 더불어 미일 안보협력의 지속성에 관해서는, Kent E. Calder, “Securing Security Through Prosperity: The San Francisco Peace Treaty in Comparative Perspective,” *The Pacific Review* Vol. 17 No. 1(March 2004) 참조.

프란시스코평화조약이 자유진영에 유리하다는 이유로 거부했고, 중화인민 공화국(이하 중국)은 중화민국(이하 타이완)과의 중국 대표문제로 인해 초대받지 못했다. 대한민국은 1948년 12월 12일 국제연합에서 채택된 결의 195호(Ⅲ)를 통해 한반도에서 유일한 합법정부로서 국제적 승인을 받았지만, 일본과 ‘전쟁상태’가 아니었다는 공식적 이유로 평화조약 서명 자격을 받지 못했다.

이 글의 관점은 크게 다음과 같은 두 가지다. 첫째, 샌프란시스코평화조약에 명시된 조문들을 더욱 면밀히 파악하기 위해, 조문에 내재된 역사성을 확인한다. 현 시점에 나타난 정치적 함의는 과거에 일어난 정치현상들의 축적으로 나타난다. 샌프란시스코평화조약은 냉전이라는 인류사에서 특징적인 시대에 탄생했지만, 유지해야 하는 관점은 샌프란시스코평화조약이라는 결과물에 원인을 제공한 아시아-태평양전쟁과 이 전쟁 이전에 존재했던 과거의 전쟁과 평화조약에 따른 ‘소급 영향력’이다. 이를 위해 샌프란시스코 평화조약 탄생 이전의 시공간을 거슬러 올라가 검토한다.

둘째, 일본은 냉전 속에서 1956년 소련, 1965년 한국, 1972년 중국과 국교를 정상화했다. 일본과 각 국가들의 국교정상화가 샌프란시스코평화조약에 대한 완전한 인정이라고 할 수 없을 것이다.⁶ 그럼에도 평화조약에 의해 주권이 회복되고, 국제적 의무와 권리가 주어진 일본과 국가 간 관계를 구축한다는 의미는 샌프란시스코평화조약 규범에 대한 명시적·암시적 승인과 무관하지 않다. 1951년 시점에서 샌프란시스코평화조약을 서명하지 못했던 동북아시아 국가들은 ‘전후 일본’과 국교 회복 혹은 정상화를 어떻게 시도했는가? 일본과 동북아 비서명국들의 관계성은 냉전의 양상을 드러내

6 예를 들면, 중일 간의 센카쿠제도(尖閣諸島)/다오위다오(釣魚島)를 들 수 있다. 일본 외무성은 1895년 시모노세키조약 이전부터 센카쿠제도가 일본의 영토였으며, 이에 따라 일본의 영토는 샌프란시스코 평화조약에서 법적으로 확정되었다는 것이다. 이에 대해 중국은 일본이 청일전쟁 와중에 다오위다오를 비밀리에 편입시켰다고 주장한다. 중국의 핵심 주장은 중국이 샌프란시스코평화조약 준비과정에 참여하지 않았고, 평화조약을 승인하지도 않았다는 것이다. 『人民網日本語版』, 「外交部: 中国は「サンフランシスコ講和条約」を断じて承認せず」, 2013년 5월 31일, <http://j.people.com.cn/94474/8265727.html>(최종 검색일: 2019. 9. 22.).

는 것이며, 이를 추적했을 때, 전후 일본을 규정한 샌프란시스코평화조약의 또 다른 표상이 부각될 것이다.

2. 소련과 평화조약의 연관성

1) 대일참전에서 전승국으로

역사적으로 일본과 구(舊) 러시아 간의 영토획정은 세 번의 조약으로 결정되어 왔다. 첫째, 1855년 러시아와 일본 도쿠가와막부(德川幕府)는 러일화친조약(露日和親條約)으로 사할린을 러시아와 일본의 양 국민 혼주(混住) 지역으로 삼았고, 쿠릴열도 중에서 러시아 측의 우루프섬(得撫島)과 일본 측의 이투루프섬(擇捉島) 사이에 국경선을 획정했다. 둘째, 1875년 러시아와 일본은 상트페테르부르크 조약(樺太·千島交換條約)을 체결함으로써 러시아가 사할린 전체를, 일본이 쿠릴열도를 획득했다. 그리고 셋째, 1904년의 러일전쟁을 종결시킨 1905년 포츠머스조약으로 전승국 일본은 사할린의 남부를 획득했다. 포츠머스조약은 평상시가 아니라 러일 간에 일어난 전쟁의 결과에 따라 국경선이 변경되었다는 측면에서 과거의 국제조약과 상이했다. 그리고 1917년 볼셰비키혁명 이후, 러시아를 지배하게 된 소련은 1925년 1월에 일본과의 기본조약으로 국교를 정상화했다. 이 국제조약 제2조에서는 포츠머스조약이 “완전히 효력을 존속(存續)”함을 재확인했다.

제2차 세계대전 및 아시아-태평양전쟁 후의 전후질서에 대한 소련의 의향은 1945년 2월에 개최된 얄타회담에서 본격적으로 논의되었다. 미국·영국·소련의 정상들이 참가한 이 회담에서는 독일 전범에 대한 재판 문제, 독일의 비무장화, 폴란드와 유고슬라비아의 새로운 정권 수립 문제들이 다루어졌다. ‘얄타밀약’이라고도 불린 이 회담의 자세한 내용은 1946년 2월 11일에 처음으로 공개되었다. 1945년 당시 ‘밀약’이었던 얄타협약을 통해 소련은 다음과 같은 내용을 미국과 영국으로부터 승인받았다. (1) 외몽골(Outer-Mongolia)의 상태는 유지된다. (2) 1904년 일본의 배신적 공격에 의

해 침해된 러시아의 구(舊)권리가 회복된다. (3) 쿠릴열도는 소련에 양도된다.⁷ 알타협약에서 나온 것처럼 러일전쟁에서의 일본의 공격이란 ‘배신적 공격’(treacherous attack)이었다. 알타협약은 대서양헌장이나 카이로선언에 규정된 영토 불확대(不擴大)의 원칙에서 이탈한 것이었고, 소련의 대일참전이 라는 협조에 대한 ‘보답’(reward)이었다.⁸

알타회담 이후, 일본은 소련에 종전의 알선을 요청했지만, 1945년 4월 5일 소련은 1941년에 체결한 소련-일본 중립조약을 연장하지 않는다는 의사를 일본에 통보했다. 이는 중립조약 제3조에 규정되었듯이 “유효기간은 5년이며, 그 만료 1년 전까지 양국 어느 쪽이 폐기를 통고하지 않을 경우, 자동적으로 다음 5년간 연장된다.”라는 것과 어긋난 것이었다. 7월 26일 포츠담선언이 발표된 시점에서 소련은 아직 유효했던 일소중립조약으로 인해 포츠담선언의 공동서명자가 아니었으나, 8월 8일 대일참전으로 포츠담선언의 공동서명자로 추가되었다.⁹ 8월 9일 소련은 만주에서 남하했고, 사할린과 쿠릴열도를 점령했다.

1945년 8월 일본의 항복에 가장 큰 영향력을 행사한 국가는 미국이었다는 견해가 통설이지만, 국제공산주의의 중심이었던 소련의 대일참전 결정이 일본의 항복에 더욱 영향을 끼쳤다는 견해 역시 간과할 수 없다.¹⁰ 비록 1931년 혹은 1937년부터 일본군과 전투를 했던 중국이나 1941년부터 ‘태평양전쟁’(Pacific War)을 선언했던 미국과 달리, 1945년 8월에 대일전쟁을 선포한 소련의 대일 전투 기간은 짧은 것이었지만, 분명 소련은 일본과의 전쟁에서 전승국의 지위를 획득했다. 일각에서 제기된 “유라시아-태평양전

7 The Yalta Conference, Agreement Regarding Japan, <http://avalon.law.yale.edu/wwii/yalta.asp> (최종 검색일: 2019. 9. 22.).

8 Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, p. 75 and 98.

9 포츠담선언 발표 당시, 소련이 서명국이 아니었던 이유는 소련이 독자적으로 선언안을 기초하고 있었고, 이를 의제로 하기 위해 미국에 포츠담선언 발표를 2~3일 정도 늦추는 것을 요청했는데, 미국은 이를 거부했기 때문이다. 麻田雅文, 『日露近代史: 戦争と平和の百年』, 講談社, 2018, 416쪽.

10 長谷川毅, 『暗闘: スターリン, トルーマンと日本降伏』, 中央公論新社, 2006.

쟁”이라는 전쟁명칭¹¹은 아시아대륙과 태평양지역의 전쟁에서 유럽과 아시아의 연계공간인 유라시아에 존재하는 소련의 역할을 회귀시키는 것이다.

2) 평화조약과 1956년 소일 국교회복

샌프란시스코평화조약에는 ‘소련’이라는 명칭이 존재하지 않지만, 암묵적으로 ‘소련적인 것’을 규정했다. 평화조약 제2조(c)에서 “일본은 쿠릴열도(千島列島) 및 일본국이 1905년 9월 5일 포츠머스조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 이에 근접한 제도에 대한 모든 권리, 권한 및 청구권을 포기한다.”라고 규정되었다.

이 조문에는 일본이 포기한 영토의 귀속 주체가 명시되지 않았으나, “1905년 9월 5일 포츠머스조약”이라는 문구가 있듯이 소련을 염두에 두었다. 샌프란시스코평화조약 작성과정에서 문제가 된 것은 쿠릴열도의 범위였다. 1949년 말까지 미국 국무성은 쿠릴열도에는 시코탄 섬(色丹島)과 하보마이 군도(齒舞群島)가 포함되지 않는다는 일본정부의 주장을 타당한 것으로 간주했다. 그러나 미국은 일본의 주장을 듣게 된다면, 소련이 불법적으로 쿠릴열도를 점령하게 된다고 생각했다. 6·25전쟁 발발로 미일안보조약 체결이 시급했던 미국은 샌프란시스코평화조약에서 쿠릴열도의 범위를 의도적으로 규정하지 않음으로써 소련과의 충돌을 회피하려고 했던 것이다. ‘소련’이라는 주체가 명기되지 않은 것은 중화민국과 캐나다의 제안이 영향을 끼쳤기 때문이다. 이 두 나라는 샌프란시스코평화조약 제2조(b)에 규정된 중국의 영토 관련 조문과 ‘정합성’을 유지하기 위해 이를 제안했다. 후술하겠지만, 중국 관련 조문 역시 일본이 포기한 영토의 귀속 상대를 규정하지 않았다. 이미 1949년 10월 1일에 중국 본토에는 마오쩌둥이 이끄는 중화인민공화국이 탄생했었다. 미국이 후원했던 국민당 장제스(蔣介石)는 타이완으로 중화민국 정부를 옮겼다. 이데올로기가 다른 두 개의 중국이 존재함은 ‘어느 것이 중국을 대표하는가의 문제’로서 국제적 쟁점이 되었다. 이와 더

11 小代有希子, 『1945 予定された敗戦: ソ連進攻と冷戦の到来』, 京都: 人文書院, 2015.

불어 평화조약 작성의 실무자였던 딜레스(John Foster Dulles)는 1951년 6월의 시점에서 소련이 샌프란시스코평화회의에 참석하지 않을 것으로 예상했다. 따라서 소련에 영토적 혜택을 제공할 필요가 없기 때문에 평화조약에서 ‘소련’이라는 명칭을 삭제했다.¹²

1946년부터 1949년까지 국제연합안보이사회의 소련대표를 역임했던 그로미코(Andrei Gromyko)는 1951년 9월 샌프란시스코평화회의에 참석했다. 이미 소련은 평화조약에 서명하지는 않겠다는 의사를 표명했으나, 이와 별도로 평화회의에 소련대표단을 보내겠다고 영국과 미국에 전달한 바 있다. 그로미코는 영·미가 마련한 평화조약을 수정하는 것은 거의 불가능하다고 보았지만, 평화회의에 참석함으로써 소련의 주장을 선전했다. 9월 5일 그로미코는 연설에서 일본의 침략에 대해 장기간 싸웠던 “중국은 물론 이 회의에 참여하는 국가 대다수가 일본의 침략의 대상”이었는데도 불구하고, 평화조약에 서명하지 못하는 점을 말했다. 특히 중국의 입장을 강조하는 그로미코는 평화조약 수정을 제의했다. 제2조 영토 조문에서는 일본이 공산 중국의 “완전한 주권”을 인정해야 하고, 일본이 지불해야 하는 배상 상대국은 중국, 인도네시아, 필리핀, 버마라고 말했다.¹³ 한편 요시다 시게루(吉田茂) 총리는 9월 7일 평화조약 수락연설에서 샌프란시스코평화조약이 징벌적이지 않고, 화해와 신뢰의 문서라고 평가했다. 다만, 쿠릴열도와 남사할린은 일본이 침략으로 탈취한 영토가 아니라 과거의 평화조약을 통해 합법적으로 일본영토로 편입되었는데, 일본이 항복한 1945년 9월에 “일방적으로 소련에 포함되었다.”라고 강하게 비판했다.¹⁴

소련의 평화조약 비서명은 결국 일본의 국제연합 가입 여부와 직결했

12 Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, pp. 92~95. 일본과 소련 간의 영토 범위를 애매하게 한 것은 딜레스의 전략이었다. 그는 일본과 소련 간에 영토문제를 남기는 것으로 일본의 시선을 북쪽 쿠릴열도에 집중시키고, 소련에 대한 일본의 내셔널리즘 고양을 노렸다. 즉 소련과 일본의 이간이 중요했다. Tsuyoshi Hasegawa, *The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations*, V. 1, Between War and Peace, 1697~1985, Berkeley, CA: University of California, International and Area Studies, 1998, pp. 93~94 and 105.

13 外務省, 『サン・フランシスコ會議事録』, 外務省, 1951, 93~112쪽.

14 外務省, 『サン・フランシスコ會議事録』, 302쪽.

다. 소련은 국제연합 안전보장이사회 상임이사국이었기 때문에 거부권을 행사할 수 있기 때문이다. 1947년 2월에는 일본과 독일을 제외한 추축국인 이탈리아, 헝가리, 루마니아, 불가리아, 핀란드 등은 연합국과 평화조약을 맺었으나, 이미 1946년 9월 불가리아, 1947년 12월 루마니아, 그리고 1949년 8월에는 헝가리에서 공산주의 정권이 수립되었다. 이는 소련 영향력의 확대를 의미했다. 냉전에 따른 미소 대립은 국제연합의 기능을 마비시켰다. 국제연합을 전제로 한 일본외교에서는 치명적이었다.

일본이 국제연합에 가맹하기 위해서는 소련과의 국교 수립이 문제였다. 샌프란시스코평화조약 발효 후인 1952년 6월 일본은 국제연합 가입을 신청했으나, 소련은 9월의 안보리 채결에서 이를 거부했다. 그 이유는 일본이 소련 및 중국(베이징 정부)과 ‘전쟁상태’였기 때문이다.¹⁵ 소련은 평화조약에 쿠릴열도와 사할린의 귀속 주체가 없었던 것과 평화조약을 통해 미국의 군사적 패권이 태평양에서 유지되며, 일본을 통한 미국의 경제적 이익 증가, 그리고 군국주의국가 일본의 부활 가능성 등을 우려했다.¹⁶ 1952년 6월 17일 일본의 국제연합 가맹권고안에 대해 반대했던 소련 대표 야코프 말리크(Yakov Malik)는 평화조약과 미일안보조약은 미국의 비호 아래 일본이 새로운 전쟁을 준비하는 조약이라면서, 일본이 침략국가로 부활할 가능성을 지적했다.¹⁷

그러나 1953년 3월 5일 스탈린의 죽음은 일본과 소련 관계의 전환점이 되었다. 흐루쇼프(Nikita Khrushchyov)를 비롯한 소련 지도부는 공산진영과 자유진영 간의 평화공존 노선을 내세웠다. 소련의 일본에 대한 접근은 미국의 영향권에서 일본을 이간시키려는 의도가 있었다.¹⁸ 아울러 흐루쇼프는 일

15 服部聡, 「終戦前後における日本外務省の国連認識: 国際連盟での教訓と国際社会への復帰」, 伊藤信哉・萩原稔 編, 『近代日本の対外認識 I』, 彩流社, 2015, 294쪽.

16 S. V. チュグロフ, 「講和からソ日国交回復へ」, 五百旗頭真 外 編, 『日ロ関係史: パラレル・ヒストリーの挑戦』, 東京大学出版会, 2015, 442~443쪽.

17 「日本の国連加盟勧告案の審議の際のソ連代表(マリク)の反対演説」, 末沢晶二 外 編, 『日露(ソ連)基本文書・資料集』, 神奈川: 財団法人ラチオプレス, 2003, 125~127쪽.

18 河野康子・下斗米伸夫, 「領土をめぐる日米ソ関係(一九五一~七〇年)」, 五百旗頭真 外 編, 『日ロ関係史: パラレル・ヒストリーの挑戦』, 422~423쪽.

본과의 국교 회복이 소련의 경제무역의 확대로 이어지는 것을 기대했다.¹⁹ 1955년 일본 전권대사 마쓰모토 슌이치(松本俊一)와 소련 말리크 주영 대사에 의해 국교정상화 교섭이 시작되었다. 소련과의 국교 회복과 국제연합 가입을 중심과제로 삼았던 하토야마 이치로(鳩山一郎) 총리는 1956년 시정연설에서 “공산주의국가와 국교정상화를 시도하는 것과 국제공산주의의 선전 방책에 대처하는 것은 별개의 문제”이며, “정부는 국내적으로 어디까지나 반공주의의 입장을 견지”하고, “국민을 공산주의 사상 침투에서 방위하여 자유와 민주주의를 지키기 위해 엄정한 방책을 강구”한다고 하면서 소련과의 지속적인 교섭을 천명했다.²⁰

미국은 일본과 소련의 접근에 신중한 자세를 취했다. 특히 덜레스는 일본이 소련과 평화조약을 맺음으로써 쿠릴열도나 남사할린이 정식으로 소련에 귀속되는 점을 우려했다. 그리고 반공의 방과제인 일본이 소련에 이어 중국과 국교를 정상화할 경우, 미국의 봉쇄전략에 미치는 악영향을 경계했다. 그러나 미국은 이미 1933년에 소련과 국교를 수립했고, 냉전 속에서 적대적 관계임에도 불구하고 외교관계를 유지해 왔기 때문에 소련과 일본의 국교 수립 자체를 비판하기는 어려웠다. 미국은 소련과 일본이 공식적인 평화조약을 체결하지 않는 점을 허용 범위로 했다.²¹ 소련과의 국교 문제를 통해 일본의 정책담당자들은 미국의 의향에 반하면서 자주외교를 진행하는 임계점을 학습했다. 이 경험으로 일본은 더욱 미국과의 관계를 중시한 자주외교를 펼치게 되었다.²²

1956년 10월 12일 하토야마는 모스크바를 방문하여 흐루쇼프와 회담했고, 소련-일본 공동선언이 발표되었다. 10월 19일에 서명된 공동선언 제1항

19 斎藤元秀, 『ロシアの対日政策(上): 帝政ロシアからソ連崩壊まで』, 慶應義塾大学出版会, 2018, 166~167쪽.

20 鳩山一郎, 「施政方針演説」, 第24回国会, 1956년 1월 30일, 国会会議録検索システム, <http://kokkai.ndl.go.jp/> (최종 검색일: 2019. 9. 22.).

21 斎藤元秀, 『ロシアの対日政策(上): 帝政ロシアからソ連崩壊まで』, 194~197쪽.

22 泉川泰博, 「日ソ国交回復交渉をめぐる日本の自主外交模索とアメリカの対日戦略」, 『国際政治』 第144号, 2006, 142~143쪽.

에서 일본과 소련 간의 “전쟁상태는 이 선언이 효력을 발휘하는 날에 종료”하고, “양국 간에 평화 및 우호선린관계가 회복된다.”라고 규정되었다. 제3항에는 양국에 의한 국제연합헌장 원칙 준수, 제6항에서 일본과 소련은 “1945년 8월 9일 이후의 전쟁 결과”로 생긴 양 국가, 국민, 단체에 대한 “모든 청구권을 상호 포기한다.”라고 했다. 전쟁에 따른 실질적인 배상의 포기를 의미했다. 마지막으로 제9항에서 북방영토 문제는 먼저 국교 회복을 선행하여 소련이 하보마이 군도와 시코탄 섬을 일본에 양도하는 것을 전제로 훗날 평화조약 교섭을 실시하기로 했다.

후일 교섭당사자였던 마쓰모토의 회고에 따르면 소련과 정식으로 평화조약을 체결하기 위해서는 영토문제를 해결할 필요가 있었으나, “더 이상 양국 간의 주장 차이를 좁히는 방법이 없었다는 것이 현실”이었다.²³ 제4항에서 소련이 일본의 국제연합 가입을 지지한다는 내용은 일본이 소련 측에 요구한 것이었다. 일본 입장에서는 이를 문서에 명기하여 확증을 얻는 것이 중요했고, 소련 수상 불가닌(Nikolai A. Bulganin)은 이를 수락했다.²⁴

1945년 9월 2일 일본전권대사로서 항복문서에 조인한 바 있는 시게미쓰 마모루(重光葵)는 다시 외무대신으로서 1956년 12월 18일 뉴욕에서 개최된 국제연합 본회의장에서 국제연합 가입연설을 했다. 그는 국제연합의 정신과 일본국헌법 전문이 흡사하다는 것, 극단적 국가주의에 대한 경계심, 보편적 정의와 평화의 중요성 등을 강조했다. 이어서 다음과 같이 언급했다.

일본이 위치하는 아시아지역에서도 세계정세가 반영되어 여전히 긴장이 지속하고 있습니다. … 특히 아직 평화가 완전히 회복되지 않은 동아시아에서는 많은 위험이 잠재하고 있습니다. 이에 대처하기 위해서는 우선 사상 문제를 떠나 현실적으로 실재문제에 직면하여 고찰할 필요성이 있다고 믿습니다. 그러한 견지에서 일본은 소비에트연방과 외교관계를 회복하여 11년에 이른 일소 양국 간

23 松本俊一, 佐藤優 解説, 『日ソ国交回復秘録: 北方領土交渉の真実』, 朝日新聞出版, 2019, 172쪽.

24 松本俊一, 『日ソ国交回復秘録: 北方領土交渉の真実』, 162쪽.

의 부자연스러운 법률적 전쟁상태를 종결시켰습니다. 우리는 이러한 조치가 동아시아의 평화 및 안전에 공헌한다고 믿었기 때문입니다.²⁵

일본의 국제연합 가입은 소련과의 국교회복과 동일선상의 문제였고, 이는 샌프란시스코평화조약에 규정된 국제연합헌장의 규범을 현실화시켰다. 이후 일본은 폴란드, 체코슬로바키아(1957년), 헝가리, 루마니아, 불가리아(1958년) 등과 국교를 정상화했다. 일본과 동유럽 관계가 구축되었다. 다만, 시게미쓰가 말한 “동아의 평화 및 안전”을 위해서는 한반도 문제와 중국 문제가 남아 있었다.

3. 한국과 평화조약의 연관성

1) 식민지에서 해방으로

제2차 세계대전 중에 일본과 한반도의 관계성은 카이로선언에서 드러났다. 이 선언문은 처음으로 일본의 영토 변경에 대해 연합국이 공식적으로 언급한 것이었으며, 동시에 일본과 한반도의 관계성을 지정한 선언문이었다.²⁶ 카이로회담은 1943년 11월 22일부터 예비회담이 시작되어, 다음 날인 23일부터 본회의가 개최되었다. 루스벨트(Franklin D. Roosevelt), 처칠(Winston Churchill), 장제스와 각국의 참모들이 참석하여 대일방침을 논의했다. 이 회의에서는 식민지 독립, 영토 처리 문제에 관한 내용이 토의되었다. 12월 1일에 미·영·중의 수도에서 동시에 발표된 카이로선언에 따르면 3대국은 “자국을 위하여 어떠한 이익을 요구하는 것은 아니며 또 영토를 확장할 의도도 없다.”라고 하며, 그 목적이란 일본과 연계된 영토의 분리였다.

카이로선언의 내용은 중국과 미국이 주도적으로 작성했고, 한반도 문

25 「国際連合第十一総会における重光外務大臣の演説」, 外務省, https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/esm_1218.html(최종 검색일: 2019. 9. 22.).

26 최영호, 「카이로선언의 국제정치적 의미」, 『영토해양연구』 제5권, 2013, 56쪽.

제에 관해서도 양국의 합의가 반영되었다. 중국은 제2차 세계대전 중에 미국·영국·소련과 함께 대국으로 등장했다. 장제스는 선언에 한반도 문제의 삽입을 추진한 인물이었다. 카이로선언 발표 전에 루스벨트와 장제스는 선언문 내용에 관해서 회담을 가지게 되었는데, 이때의 시안에는 일본이 패배한 후 한반도는 자유와 독립을 획득하지만, 한반도 재건에 관해서 다시 미중 양국의 합의가 필요하다고 기술되었다.²⁷ 한반도 문제는 중국과 미국 사이에서 결정된 것이었지만, 한편으로는 한반도의 장래를 어떻게 다루어야 되는가는 불명확했다. 중국의 주장은 대한민국 임시정부와의 외교관계가 반영되었고, 미국은 이를 포괄적으로 받아들였다.

다만, 미국은 한반도를 신탁통치로 관리하는 정책을 염두에 두고 있었다. 미국은 분명히 일본에 의한 한반도 노예상태를 염려했으나, 한반도가 즉시 주권국가가 되는 것이 아니라, 자치능력을 결여하고 있다고 인식했다.²⁸ 즉, 중국 측은 한반도 독립을 제안한 한편, 미국의 초안을 작성한 홉킨스, 그리고 그 초안을 수정·가필한 루스벨트는 한반도에 관해 “자유와 독립”뿐만 아니라, “적절한 시기”(in due course)라는 단어를 도입했다.²⁹ 이미 루스벨트는 한반도 신탁통치를 고려하고 있었다. 1943년 11월 27일부터 12월 2일의 테헤란회담에서 루스벨트는 비공식적으로 스탈린에게 한반도에 대한 신탁통치 기간이 40년간 필요하다고 말했다.³⁰

여기에서 카이로선언에 내재된 함의를 추출할 필요가 있다. 일본이 “폭력과 탐욕으로 약탈”한 지역으로서 “코리아 인민”(people of Korea)의 노예상태에 유의하여 “적당한 시기에 코리아(Korea)를 자유 그리고 독립”시킨다고

27 趙德天, 「카이로회담의 교섭과 진행에 관한 연구」, 『한국근현대사연구』 제70집, 2014, 158~159쪽.

28 정병준, 「카이로회담의 한국 문제 논의와 카이로선언 한국조항의 작성 과정」, 『역사비평』 107호, 2014, 328~342쪽.

29 배경한, 「카이로회담에서의 한국문제와 蔣介石」, 『역사학보』 제224집, 2014, 320쪽. 영국은 한반도 관련 내용 삽입에 반대했다. 영국은 한반도 문제를 통해 자국이 유지하고 있던 “식민체제”에 영향을 미칠 가능성을 고려했기 때문이다. 정병준, 「카이로회담의 한국 문제 논의와 카이로선언 한국조항의 작성 과정」, 342쪽.

30 이완범, 「미국의 한반도 신탁통치에 대한 초기구상: 그 본질적 의도와 심층적 해석(1942~1943년)」, 이기택 외, 『전환기의 국제정치이론과 한반도』, 일신사, 1996, 241쪽.

되어 있지만, 일본이 ‘언제’부터 코리아, 즉 한반도의 인민을 노예상태로 다루었는지가 명확하지 않다. 1904년부터 1910년까지 일본이 강압적으로 대한제국과 체결한 일련의 조약들을 의미했는지, 아니면 단순히 전쟁의 심화에 따른 상황을 의미했는지, 식민 통치의 시작점은 없었다.

1945년 7월 26일 트루먼, 처칠, 장제스는 일본에 대해 포츠담선언을 발표했다. 전13항목으로 구성된 이 선언문의 제8항에서는 “카이로선언 조항은 이행되어야 하고, 일본의 주권은 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 규슈(九州), 시코쿠(四國) 및 우리(연합국)가 결정하는 주변 각 소도(小島)로 한정”했다. 포츠담선언은 카이로선언의 일부를 계승하여 일본의 주권영역을 재편했다.

한편 한반도는 해방되었으나, 1917년 러시아혁명으로 분출했던 국제공산주의는 한반도 분단에 결정적으로 작용했다. 냉전의 격화와 더불어 1947년 10월 미소공동위원회가 해체되자 미국은 한반도 문제를 국제연합에 이관시켰다. 11월 14일 국제연합 총회는 “코리아”(Korea)의 독립문제 관해서 결의 112(Ⅱ)를 채택했고, 이를 근거로 국제연합 관리하에서 1948년 5월 10일 남한의 단독선거가 실시되었다. 남한에서는 1948년 7월 17일 헌법이 제정되었고, 8월 15일 대한민국이 탄생했다. 이어서 1948년 12월 12일 파리의 샤이오궁(Palais de Chaillot)에서 제3차 국제연합회의가 개최되었고, 찬성 48표, 반대 6표(소련 3표와 체코슬로바키아, 폴란드, 유고슬라비아), 기권 1표(스웨덴)의 결과, 결의 195호(Ⅲ)를 통해 대한민국의 국제적 승인은 이루어졌다. 패전으로 일본의 주권이 정지된 사이에 대한민국은 국제적 승인을 받아 주권국가로 국제무대에 등장했다.

2) 평화조약과 1965년 한일 국교정상화

일반적으로 평화조약이란 기본적으로 전쟁 당사국들 간의 전후처리를 위한 것이며, 패전국 영토에 관한 식민지 분리 조항이 있다고 하더라도 식민지를 위한 특별한 조치가 명확히 있다고 하기는 어렵다. 샌프란시스코평화조약과 한반도의 관계성은 결국 1945년 국제연합을 통해 새로운 국제주의가 시작되었음에도 불구하고, ‘전쟁과 평화’에 비하면 ‘식민지와 평화’에 대한 국

제적 관념이 결여된 시대정신을 드러내기도 한다.

샌프란시스코평화조약 준비단계에서 미국은 냉전의 반공국가로서 한국의 국제적 위상을 높이기 위해 한국에 서명국 자격을 부여하려고 했다. 그러나 이는 영국의 반대에 따라 딜레스와 그의 부관 앨리슨(John Moore Allison)의 정치적 판단으로 무산되었다. 한국의 평화조약 서명 배제는 미국의 동아시아 정책의 중심이 한국이 아니라 일본이었다는 것을 드러낸다.³¹ 물론 한국이 서명국에서 배제된 이유에는 일본과 교전국이 아니었다는 영미권의 견해가 작용하였으나, 더욱 중요한 것은 서명 자격이 강대국의 정치적 이해관계에 따라 좌우되었다는 점이다. 영국은 한국의 서명 문제를 중화민국과 중화인민공화국의 중국 대표권 문제와 연관시켰다. 영국은 19세기부터 중국 본토에 진출했으며, 이해관계를 가지고 있었다. 비록 중국 본토가 공산화되었으나, 1950년 1월 영국은 중국을 승인했다. 미국은 장제스가 이끌던 국민당과 깊은 관계가 있었고, 중국 내전의 결과 국민당이 타이완으로 정부를 옮겼으나, 여전히 미국은 타이완을 정당한 중국 대표로 생각했다. 자유진영 측의 한국이 평화조약에 서명하는 것은 중국 대표문제라는 두 개의 중국 문제를 자극하는 것을 막기 위해서였다. 결과적으로 미국은 당초 평화조약에 대한 한국의 법적 서명 자격 자체에는 긍정적이었으나, 영국의 논리를 수용하게 되었다.³²

샌프란시스코평화조약은 영어, 프랑스어, 스페인어, 일본어 등 네 가지 언어로 조약문이 작성되었다. 영문은 “Korea”(코리아), 프랑스어와 스페인어는 “Corea”, 일본어는 “조선”(朝鮮)으로 표기되었다. 샌프란시스코평화조약 제2조(a)를 영문으로 보았을 때, “일본은 코리아의 독립을 승인하여, 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 코리아에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.”라고 규정되었다. 이 ‘코리아’ 혹은 ‘조선’이라 함은 국가명칭인지 지역명칭인지라는 쟁점이 있지만, 한국어로 말하자면 이미 1948년에 주권

31 김태기, 「1950년대 초 미국의 대한외교정책: 대일강화조약에서의 한국의 배제 및 제1차 한일회담에 대한 미국의 정치적 입장을 중심으로」, 『한국정치학회보』 제33집 1호, 1999, 375쪽.

32 金民樹, 「対日講和と韓国参加問題」, 『國際政治』 第131号, 2002.

국가로 등장한 대한민국이 위치하는 지역명칭인 한반도를 의미했다. 패전으로 일본의 주권이 정지된 사이에 한국은 주권국가가 되었다. 평화조약 제2조(a)에 규정된 “일본은 코리아의 독립을 승인”한다는 내용은 주권을 회복한 일본이 인정해야 하는 사후적이면서도 공식적 절차였다.³³

평화회의 연설에서 평화조약의 의미를 설명한 덜레스가 “코리아는 1905년부터 일본의 통치하에 있었다”(Korea, under Japanese control since 1905)고 언급한 부분에서 그가 대한제국의 외교권이 박탈된 을사늑약을 중시하고 있음을 엿볼 수 있다. 이어서 “코리아는 일본과 전쟁상태가 아니었다는 이유만으로 이 평화조약에 서명”하지 않고, “코리아는 불행하게도 제2차 세계대전 훨씬 이전에 독립을 상실했으며, 일본이 항복하기까지 일본으로부터 독립을 얻을 수 없었다.”라고 언급했다. “많은 코리아인들은 결연하게 일본과 싸웠지만, 이는 개개인이었으며, 세계에서 승인된 정부가 아니었다.”라는 것이다.³⁴ 전승국 자격과 식민지 문제를 둘러싼 배상청구권을 규정하지 않았던 샌프란시스코평화조약은 이후 한국과 일본의 약 14년에 걸친 한일교섭에서 상위적 위치를 유지했다.

한일교섭에서 주된 의제는 한국과 일본 간의 기본관계, 청구권문제, 재일한국인의 법적 지위문제, 어업문제, 문화재문제 등이었다. 이러한 문제들의 근본적 원천은 식민지 문제에 있었다. 바로 ‘청구권’(claim)을 둘러싼 한국과 일본의 해석 문제는 다양한 쟁점 중에서 가장 논쟁적이었다. 샌프란시스코평화조약 제4조에서는 한반도 문제를 포함한 제2조에 규정된 지역들이 일본과 양자관계에 의해 재산 및 채권에 관한 문제들을 논의하도록 했다. 평화조약이라는 다국적 틀이 아니라, 양자 간 교섭을 통해 청구권의 내용과 성격을 결정해야 한다는 것이었다. 따라서 한국은 식민지 문제의 청산에 비중을 두었다. 그러나 한국이 교전국이 아니었다는 점, 무엇보다 샌프란

33 김승배, 「명칭의 국제정치학: 샌프란시스코평화조약과 한·일관계를 중심으로」, 『한국정치학회보』 제51집 2호, 2017, 209~213쪽.

34 “John Foster Dulles’s Speech at the San Francisco Peace Conference,” 데이터베이스「世界と日本」, <http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JJUS/19510905.S1E.html>(최종 검색일: 2019. 9. 22.).

시스코평화조약에 대한 한국과 일본의 상이한 해석, 즉 재일(在日) 한국계 재산과 재한(在韓) 일본인 사유재산 문제를 둘러싸고 양국의 역사인식과 국민의 감정이 대립했다. 이러한 한일관계에 대해, 미국은 중재자의 역할을 함으로써 한일교섭을 조정했다.³⁵ 같은 자유진영으로서 미국과 일본, 그리고 한국의 관계성을 고려했던 오히라 마사요시(大平正芳) 외상(外相)은 주지하는 바와 같이 1962년 11월 12일 김종필(金鐘泌)과 이른바 ‘김·오히라 메모’로 청구권 문제를 타협했다. 그는 후일 회고록에서 다음과 같이 지적했다.

청구권이라는 것은 권리와 의무 관계처럼 보이지만, 그러한 차원에서 생각하면 언제까지도 해결되지 않는다. 그러한 것이 아니라 한국이 독립하여 새로운 나라를 세우게 되었고, 이에 대해 구(舊)종주국이며 가장 깊은 관계에 있는 이웃나라 일본이 ‘축의’를 표하는 것으로 문제를 처리하는 것이 솔직하며, 실제적이다. 나는 그러한 정신으로 대화를 나눈 결과, 무상 3억 달러, 유상 2억 달러를 핵심으로 경제협력을 함으로써 청구권 문제를 해결하여 국교 수립의 단서를 열었다.³⁶

1965년 체결된 한일기본조약 중 제2조는 “1910년 8월 22일 및 그 이전에 대한제국과 대일본제국 간에 체결된 모든 조약 및 협정이 이미 무효임을 확인한다.”라고 되어 있다. 법적 논쟁을 포괄적으로 마무리했던 제2조의 “이미 무효”(already null and void)가 1910년 당시부터 무효인지, 병합조약은 합법이었으나, 한국이 독립했을 때부터 무효가 되었음을 확인한 것인지를 둘러싼 문제에 대해 한일 간의 해석이 상충했지만, 타협을 통해 제2조가 규정되었다. 기본조약을 뒷받침한 것처럼 이른바 한일청구권협정의 정식명칭은

35 아사노 토요미, 「제국청산 과정으로서의 한일교섭: 샌프란시스코 강화조약의 관련성을 중심으로」, 『아세아연구』 제55권 4호, 2012, 110~113쪽, 14년에 걸친 한일교섭에서 미국의 중재 또는 개입에 관해서는 박태균, 「한일회담 시기 청구권 문제의 기원과 미국의 역할」, 『한국사연구』 131집, 2005.

36 大平正芳, 『大平正芳全著作集1, 大蔵官僚時代から政界進出まで, 1936年~1955年』, 講談社, 2010, 76~77쪽.

“대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정”이다. 영토 분리에 따른 ‘재산청구권’과 ‘경제협력’을 내세웠던 이 협정의 제2조 1항에는 “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 8일 샌프란시스코시에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조(a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.”라고 규정되었다.

역사적으로 평화조약은 전후처리에 무게를 두고, 식민지 문제에 대한 성찰이 없었다. 그리고 일본과 전쟁하지 않았다는 이유로 한국은 샌프란시스코평화조약에 서명하지 못했다. 그럼에도 불구하고, 한국은 샌프란시스코평화조약을 통해 일본과 협상할 수 있게 되었으나, 평화조약 제4조에 규정된 청구권은 한일 간에서는 경제협력이라는 최종형태로 귀착했다.

1965년 한일 국교정상화는 기본조약 및 부차적 국제조약들로 이루어졌다. 과거 식민지 문제의 해명이나 책임성의 명시가 아니라, 냉전논리와 경제논리가 작동되었다는 것이 한일 국교정상화의 역학이었다. 그럼에도 불구하고 한일기본조약 전문에 있듯이 “대한민국과 일본국은 양국 국민 관계의 역사적 배경과, 선린 관계와 주권 상호 존중의 원칙에 입각한 양국 관계 정상화에 대한 상호 희망을 고려하며, 양국의 상호 복지와 공통 이익을 증진하고 국제 평화와 안전을 유지함에서 양국이 국제연합헌장의 원칙에 합당하게 긴밀히 협력함이 중요하다는 것을 인정”했다. 그리고 한일 양국의 주권국가 간의 입지에 관해 “1951년 9월 8일 샌프란시스코시에서 서명된 일본국과의 평화조약의 관계 규정과 1948년 12월 12일 국제연합총회에서 채택된 결의 제195호(III)를 상기”한다는 것이었다.

한편 조선민주주의인민공화국(이하 북한) 역시 샌프란시스코평화조약 시기에 있어 일본에 대해 식민지 문제 청산을 고려한 흔적이 있다. 다만, 소련은 중국의 국제적 지위를 호소했으나, 북한에 관해서는 언급하지 않았다. 공산진영의 맹주였던 소련은 6·25전쟁 개전에서 결정적인 역할을 했지만, 결정적 관여에 관해서는 회피했다. 한일교섭 과정에서 양국 교섭의 공백기

에 북한과 일본은 접근했지만, 이는 한국의 반발을 일으켰다. 결국 1965년 까지 북일관계는 단속적이거나 공식적 관계가 있었다. 그러나 한일 국교정상화의 진전은 북일관계의 제약으로 작용했다. 한일 간의 ‘1965년 체제’의 성립은 일본의 대(對)한반도 정책의 중심이 완전히 한국으로 경도한 것을 의미했다. 이제 한일 양국은 자유진영 속에서 다양한 제도를 구축하고, 비대칭적으로 북한과 일본의 관계에 구속적 영향력을 끼쳤다.³⁷

4. 중국과 평화조약의 연관성

1) 전쟁에서 두 개의 중국으로

1937년부터 시작되었다고 간주되는 중일전쟁은 1939년 9월 독일의 폴란드 침공에 이어서 소련의 폴란드 침공으로 시작한 제2차 세계대전보다 앞서 개전되었다. 중일 양군은 이미 만주사변(1931년), 제1차 상하이 사변(1932년) 등으로 단속적으로 충돌해 왔고, 1937년 루거우차오 사건 및 제2차 상하이 사변이 일어나자 중국대륙에서 대립관계였던 장제스의 국민당과 마오쩌둥의 공산당은 국공합작(國共合作)에 합의했다. 이후 중국군은 미국과 소련의 지원을 받아 일본군과 맞섰다.

1943년 카이로선언에는 “만주, 타이완 및 펑후다오(澎湖島)와 같이 일본이 청국으로부터 빼앗은 지역 일체를 중화민국에 반환”함이 규정되었다. 이 문장에 나온 “청국”이 영문에서는 “Chinese”이라고 표기되어 있지만, 1943년 당시 일본 외무성에 번역된 문서에서는 “청국인”(清國人)이라고 되어 있다.³⁸ 즉, 1644년부터 1912년까지 지속된 청나라(清朝)를 의미했고, 청일전쟁의 결과 1895년에 체결된 시모노세키조약(下關條約) 제2조를 통해 일본이

37 이러한 논리를 전개한 연구로서, 박정진, 「북일 국교정상화와 ‘65년 질서’」, 『역사비평』 통권111호, 2015 참조.

38 外務省, 『日本外交年表並主要文書 下』, 外務省, 1966, 593~594쪽. 일본 외교문서에 수록된 카이로선언은 1943년 12월 2일자 『런던 타임즈』의 기사를 번역한 것이다.

획득한 타이완, 평후 제도 등의 반환을 지적했던 것이다. 또한 카이로선언에서는 “만주”가 규정되었다. 그러나 1945년 얄타협약에서 소련이 대일참전의 대가로 미국과 영국에서 승인받았던 내용 중에 “중화민국은 만주에서의 완전한 주권(full sovereignty)을 보유한다.”라고 되었기 때문에, 만주는 중화민국의 영토로 결정되었다. 당시 소련은 장제스의 국민정부와 동맹 체결을 고려하고 있었고, 얄타협약에 명기된 것처럼³⁹ 중국과 소련은 1945년 8월 중소우호동맹조약을 체결했다. 이 조약 전문에서는 제2차 세계대전에서 연합국의 적국인 일본이 무조건항복에 이르기까지 중화민국과 소련의 협력, 상호원조의 필요성이 표명되어 있다. 중소우호동맹조약에는 비록 “만주”라는 단어가 규정되지 않았지만, 제5조에는 “나라의 주권 및 영토보전의 상호적 존중 및 양 체결국의 내정에 불간섭의 각 원칙에 따라 행동”한다고 규정했다.⁴⁰

국공합작으로 항일전쟁을 진행했던 중국이었으나, 일본의 항복으로 국민당과 공산당은 다시 내전 상태로 들어갔다. 1946년 1월 미국 특사 마셜(George Marshall)의 중개로 국공정전협정이 성립되었으나, 국민당이 이를 파기했다. 1949년까지 지속된 국민당과 공산당의 대립 결과로서 마오쩌둥은 중국대륙에서 주도권을 장악했다. 10월 1일 중화인민공화국이 수립되었고, 장제스가 이끌던 국민당은 타이완으로 정부를 옮겼다. 앞서 언급했듯이 이러한 ‘두 개의 중국’(两个中国)에 관해 미국과 영국의 정책은 상이했다. 19세기부터 중국의 후원자적 역할을 진행해 왔던 미국은 아시아-태평양전쟁에서도 국민당을 중심으로 한 중국을 지원했으나, 기본적으로 중국 내전에 관해서는 불개입의 원칙을 취했다.⁴¹ 그러나 중국 공산당의 승리와 6·25전쟁

39 “소련은 중국을 일본의 기반(羈絆)에서 해방시킬 목적으로, 자국의 군대로 중국을 원조하기 위해 중국과 우호동맹조약을 체결할 준비가 되어 있다는 것을 표명한다.”

40 American Society of International Law, “China, Soviet Union: Treaty of Friendship and Alliance,” *American Journal of International Law* 40(2), Supplement: Official Documents, 1946, p. 52.

41 1949년에 간행된 『중국백서』(*United States Relations with China*)는 미국정부가 공표한 문서집이다. 이 전문(前文)에는 애치슨이 트루먼에게 보고한 문서(letter of transmittal)가 게재되어 있다. 애치슨은 미국의 지원이 있었음에도 공산주의 세력에 패배한 국민당을 신랄히 비판했다. 그러나 그는 중국 공산 정권과 소련이 타이완과 그 인접 국가들을 침략한다면, 미국과 국제연합 회원국은 국제연합헌

은 미국의 인식을 변화시켰다. 당초 미국은 대일평화조약을 위한 평화회의에 '두 개의 중국'을 초청할 예정이었지만, 1950년 10월 중국인민지원군의 6·25전쟁 참전으로 중화인민공화국의 참석을 거부했다.

2) 평화조약과 1972년 중일 국교정상화

1930년대부터 1945년까지 지속한 세계적 복합연쇄전쟁에서 중일전쟁의 의미는 크다. 따라서 샌프란시스코평화조약에는 과거 하나였던 중국의 위상을 회복시키는 조문이 있지만, 한편으로 중국의 기여도를 훼손시키는 조문도 있어서 중국의 반박을 일으켰다.⁴² 특히 아래와 같은 조문은 두 개의 중국 문제의 복잡성을 보여 준다.

중국과 일본의 관계를 규정한 샌프란시스코평화조약 제2조(b)에는 “일본국은 타이완 및 평후 제도(澎湖諸島)에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”고 규정되었다. 샌프란시스코평화조약은 1895년에 청국과 일본이 체결한 시모노세키조약의 효력을 일부 취소시켰다. 그러나 소련 관련 조문에서와 마찬가지로 중국 관련 조문에서 역시 영토를 귀속시키는 주체의 명칭이 규정되지 않았다. 러시아와 소련의 경우는 역사적으로 양자를 동일시할 수 있지만, 중국의 경우에는 1949년 이후 두 개의 중국이 각자 정통성을 주장하고 있었기 때문이다. 즉, 일본이 “타이완과 평후제도”를 포기한다고 해도, 어느 나라에 그 영토를 환원해야 하는지, 불명확했다.

1951년 8월 15일 저우언라이(周恩來)는 미국 및 영국에 의한 평화조약 초안과 중화인민공화국을 초대하지 않았던 점을 비판했다. 그는 전승국이며 대일전쟁에 가장 공헌했던 소련과 중화인민공화국의 제외는 국제법 위반이라고 했다. 특히 중화인민공화국은 1931년 만주사변에서부터 일본군과 전투했다는 것이다. 평화조약 제2조 타이완과 평후 제도의 주권귀속 주

장의 기본정신에 대한 침해라고 받아들여야 한다고 했다. 美國務省 編, 李泳禧 編譯, 『中國白書』, 진예원, 1982, 15~31쪽.

42 자세한 김승배, 「중일전쟁의 연속·확장성: 태평양전쟁과 평화조약에 대한 상관관계」, 『한국정치의 교사논총』 제39집 2호, 2018, 185~192쪽을 참조.

체가 명기되지 않았던 점이나 평화조약의 목적이 일본 군국주의 부활을 막는 것인데, 일본 군대에 대한 제한조항이 없고, 이미 미국은 6·25전쟁과 관련하여 일본의 인적 자원을 활용했다고 말했다. 배상에 관해서도 미국은 일본의 자본을 착취하고 있는 한편 “중화인민공화국은 일본의 평화정체를 발전시켜, 중일 양국 간에 정상적인 무역관계를 회복할 수 있다.”라고 했다.⁴³

한편 타이완은 샌프란시스코평화조약에 서명하지 못했지만, 이와 별도로 1952년 4월 28일 화일평화조약(華日平和條約; 중화민국과 일본 간의 평화조약)을 체결했다. 제1조에 따라 “일본국과 중화민국 간의 전쟁상태는 이 조약이 효력을 발하는 날에 종료한다.”라고 규정되었다. 이어서 제2조에서 “일본국은 1951년 9월 8일 아메리카 합중국의 샌프란시스코시에서 서명된 일본국과의 평화조약을 바탕으로 타이완 및 펑후 제도 또 신난군도(新南群島) 및 시사군도(西沙群島)에 대한 모든 권리, 권익 및 청구권을 포기한 것이 승인된다.”라고 규정되었다. 샌프란시스코평화조약 제2조(b)를 재확인함은 물론, 이 조약 (f)에 규정된 신난군도와 시사군도가 추가되었다. 타이완은 화일평화조약을 통해 샌프란시스코평화조약을 전면적으로 동의했다.

샌프란시스코평화조약을 통해 동북아시아에서 냉전이 더욱 공고화되었지만, 일본과 중국의 교류가 없지는 않았다. 중국은 경제발전을 위해 일본과의 관계회복을 위한 신호를 보냈다. 물론 1952년 4월 샌프란시스코평화조약 발효 이후, 중일 간의 무역관계는 미미한 것이었으나, 1952년 6월 제1차 중일민간무역협정을 시작으로 제2차(1953년), 제3차(1955년) 협정이 체결되었다. 1957년 저우언라이는 중일관계에 관해 중국은 일본과 우호관계를 맺는 것을 원하고 있고, 양국관계를 발전시키기 위해 “전쟁의 종결을 선언하여 정상적인 관계를 회복”할 필요가 있다고 호소했다.⁴⁴ 제4차 중일민간무역협정(1958년)에서는 “중일 양국 간의 무역 발전”, “중일 양 국민 간의 우

43 「対日講和問題に関する周恩来中国外相の声明」, データベース「世界と日本」, <http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPUS/19510815.O1J.html>(최종 검색일: 2019. 9. 22.).

44 「周恩来中国首相の日中関係正常化に関する談話」, データベース「世界と日本」, <http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPCH/19570725.S1J.html>(최종 검색일: 2019. 9. 22.).

호 강화”, 그리고 “평등호혜 원칙”을 규정했다.⁴⁵ 그런데 일본정부의 입장은 중일 간의 무역이란 “민간 차원일 뿐 정부 간이 아니”며, 일본 “정부로서는 현재 중화인민공화국 정부를 승인할 의향이 없”고, “중화민국 및 그 외 국제관계에서 오해가 생기지 않도록 배려”한다는 것이었다.⁴⁶ 일본은 타이완과 국교를 맺었지만, 대중국 정책 면에서는 ‘정경분리’(政經分離)를 공식화했다.⁴⁷

한편 중국의 의도는 중일 국교정상화를 위해 민간교류의 가속화를 정부 간 관계로 발전시키는 것이었다. 중국은 6·25전쟁 이후, 미국과 대립했고, 미국을 중심으로 한 태평양안전보장조약(호주 및 뉴질랜드), 미일안전보장조약, 한미상호방위조약, 중미공동방어조약(타이완), 동남아시아조약기구 등과 같은 군사동맹으로 봉쇄되어 있었다. 중국은 우선 일본에 접근함으로써 이러한 상황을 타개하고자 했다. 중국에 가장 중요했던 국제정치의 구조는 두 개의 중국이 아닌 하나의 중국이었다. 따라서 중국은 일본이 주창하는 정경분리가 아니라 ‘정경불가분’의 원칙을 고수했다. 이는 일본의 정경분리 원칙과 상충했다.

1970년대 초기의 중일관계 개선은 공산주의 국가들 간의 대립에서 파악해야 할 것이다. 1956년 흐루쇼프의 스탈린 비판은 중소 간의 공산주의 이론의 대립을 불러일으켰고, 1960년 양국은 경제기술원조협정을 폐기했다. 1969년에는 양국 국경에 위치한 전바오다오(珍宝島) 영유권을 둘러싸고 충돌했다. 이러한 공산진영 속에서의 갈등은 미중접근을 가능케 했다. 미국과 중국은 서로 영토적 야심이 없다는 점을 전제로 우선 타이완 문제를 논의했다. 이미 1971년 저우언라이와 키신저(Henry Kissinger)의 회담에서 미국은 타이완을 중국의 일부로 간주하는 것에 동의한 바 있다. 저우언라이는

45 「第4次日中民間貿易協定」, データベース「世界と日本」, <http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPCH/19580305.T1J.html>(최종 검색일: 2019. 9. 22.).

46 外務省アジア局中国課 監修・霞山会 編, 『日中関係基本資料集: 一九四九～一九六九』, 財団法人霞山会, 1970, 134~135쪽.

47 王偉彬, 『中国と日本の外交政策: 1950年代を中心にみた国交正常化へのプロセス』, 京都: ミネルヴァ書房, 2004, 151쪽.

미국의 관여 없는 아시아의 자결권(self-determination)을 고려했고, 아시아 및 일본에서의 미군 철수를 희망했다. 중국은 소련을 가장 위협시켰으나, 경제적으로 성장한 일본의 군국주의 부활 역시 경계했다.⁴⁸ 저우언라이는 샌프란시스코평화조약을 통해 일본이 타이완이나 시사군도를 포기했으나, 어떤 나라에 귀속되는지, 특징이 안 되는 점을 “기묘한 표현”이라고 언급하여 평화조약에 의한 타이완 처우를 비판했다.⁴⁹ 장제스는 일본의 타이완에 대한 영향력 증대를 우려했으나, 키신저는 미국으로서는 일본 군대가 타이완에 주둔하는 것을 반대한다고 했다. 일본군의 타이완 주둔은 샌프란시스코평화조약에 대한 위반이라는 것이었다.⁵⁰

1972년 중국을 방문한 닉슨(Richard Nixon)은 미일 양국이 동맹으로 경제적 측면에서도 우호관계를 발전시켜 왔고, 이는 태평양의 평화를 위해 필요하다고 말했다. 그런데 그 논리란 미일동맹을 통해 미국이 “팽창주의 충동과 역사”를 가진 일본에 강한 영향력을 행사하고, 미국의 “외교정책은 일본이 경제적 확장에서 군사적 확장으로 나아가는 것을 가능한 한 억제”하는 것이었다.⁵¹ 미국은 중국과 보조를 맞추면서 일본을 공통의 경계 대상으로 삼았다. 이는 저우언라이가 제국주의라고 비판했던 소련을 봉쇄하기 위한 것이기도 했다. 다만, 이는 역설적으로 미일동맹 해체는 없다는 뜻이었다.

또한 1960년대 후반부터 일본-타이완 간의 무역량은 급속히 증가했는데, 저우언라이는 일본의 타이완 문제 관여를 경계했다. 이 관계에 썩기를 막기 위해 그는 일본과 평화조약을 체결할 필요가 있음을 언급했다. “중국과 일본은 여전히 전쟁상태”에 있고 일본과 “장제스와의 이른바 평화조약은 실제적인 효력이 없다.”라는 것이다. 저우언라이는 “일본과 외교관계를 수복하여 평화조약을 체결할 수 있다면, 상호불가침조약을 일본과 맺어도 된

48 William Bundy, *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York: Hill and Wang, 1998, p. 235.

49 毛利和子・増田弘 監訳, 『周恩来 キッシンジャー機密会談録』, 岩波書店, 2004, 145~146쪽.

50 毛利和子・増田弘 監訳, 『周恩来 キッシンジャー機密会談録』, 152~153쪽.

51 毛利和子・毛里興三郎 訳, 『ニクソン訪中機密会談録』, 名古屋: 名古屋大学出版会, 2016, 139쪽.

다.”라고 말했다.⁵² 1972년 2월 27일, ‘미중화해(rapprochement)’의 결과로 발표된 상해 공동성명(Shanghai Communiqué)에서 미국은 “일본과의 우호관계에 최고 가치를 두고” 있고, “현재의 긴밀한 유대를 계속 발전시킨다.”라고 했다. 그리고 중국 측은 “일본 군국주의 부활과 대외확장에 단호히 반대하여, 독립, 민주, 평화, 중립의 일본을 세우는 일본 인민의 소원을 적극 지지한다.”라고 했다.⁵³

이러한 미중화해라는 틀 속에서 중일 국교정상화 교섭이 진행되었다. 사전 실무자 교섭에서 저우언라이는 “중일국교가 회복이 되면 중국에 대한 안보 효력은 없다.”라고 말했다.⁵⁴ 미일안보의 틀은 중일 간의 쟁점이 아니었다. 중일 국교정상화를 위해 결정해야 하는 주요 사항들은 일본이 타이완과 1952년에 맺었던 화일평화조약을 둘러싼 정합성과 관련되었다. 우선 전쟁상태 종료 문제다. 이는 타이완 문제와 연관된 것이다. 중국은 일본과의 공동성명으로 전쟁상태가 종료되는 것을 주장했지만, 일본은 이미 화일평화조약 제1조를 통해 전쟁상태 종료를 선언한 바 있기 때문에 이를 무효로 할 수는 없었다. 타이완이 중국의 일부라고 주장해 온 중국에 화일평화조약은 효력을 가지지 않는 것이었다. 이에 대해 일본은 수정안으로 타이완이 중국 영토의 일부이며 포츠담선언 제8항의 내용인 카이로선언의 이행과 일본의 주권이 미치는 영역을 지지하는 것을 제안했다. 즉, 일본이 수락한 포츠담선언을 언급하는 것으로 당시 하나였던 중국에 타이완 반환을 규정한 카이로선언을 지지한다고 표명한 것이다. 타이완을 중국의 일부로 함으로써 중일공동성명 전문에 “양국 국민은 양국 간에 지금까지 존재하던 비정상[不正常] 상태에 종지부를 찍는 것을 원한다. 전쟁상태의 종결과 중일 국교정상화라는 양국 국민의 소원 실현”이라는 문구를 만들었는데, 이는 전쟁의

52 毛里和子·毛里興三郎 訳, 『ニクソン訪中機密会談録』, 205쪽.

53 “Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972,” Office of the Historian, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d203>(최종 검색일: 2019. 11. 15.).

54 「一九七二年七月二七日 一六・〇〇一九・〇〇 竹入・周会談(第一回)」, 石井明 外 編, 『日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉: 記録と考証』, 岩波書店, 2003, 11쪽.

종료 시기를 명시하지 않고, “종료의 사실을 확인”함으로써 중일 쌍방의 입장을 반영한 타협안이었다.⁵⁵

중국의 배상 문제와 관련하여 화일평화조약 제3조를 통해 타이완은 일본에 대한 청구권을 이미 포기했었다. 1955년 중국 외교부는 일본이 1,000만 명 이상의 중국인민을 살육했고, 중국의 재산에 막대한 손해를 주었다고 하면서 배상청구권을 주장했으나, 1962년 중국공산당 중앙외사국 자오안보(趙安博)는 중국에 청구권이 있으나, 일본과 국교를 정상화할 경우, 이 문제를 제기하지 않겠다고 했다. 제1차 세계대전 후의 독일처럼 일본에 대한 청구권 문제는 일본 국내에서 파시즘을 불러일으킨다는 것이 그 이유였다. 국교정상화 사전 실무자 교섭에서 저우언라이는 배상 문제에 대해 “마오쩌둥 주석은 배상청구권을 포기한다.”라고 말했고, “배상을 원하면 일본인민에 부담이 된다.”라고 했다. 시모노세키조약으로 청국은 일본에 배상했고 이로 인해 청국 인민들의 세금이 올랐다는 사례를 들면서, 일본에 대한 배상청구권 포기를 공동성명에 삽입할 것을 제안했다.⁵⁶ 일본에서도 화일평화조약을 통해 이미 중국에 대한 배상 문제는 해결되었다는 입장이었기 때문에 일본 외무성은 아예 대중국 배상을 고려하지 않았다.⁵⁷

이처럼 중일 국교정상화 교섭에서 배상 문제는 큰 쟁점이 아니었다. 중일 공동성명 제5항에는 “중화인민공화국은 중일 우호를 위해 일본에 대한 전쟁배상의 청구를 포기함을 선언한다.”라고 규정되었다. 중일 국교정상화의 주된 쟁점은 타이완 문제였는데, 중일 공동성명 제2항에 있듯이 일본은 “중화인민공화국 정부가 중국의 유일한 합법정부임을 승인한다.”라면서 중

55 「日中共同声明日本側案の対中説明」, 石井明 外 編, 『日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉: 記録と考証』, 110~111쪽.

56 「一九七二年七月二七日 一六・〇〇~一九・〇〇 竹入・周会談(第一回)」, 石井明 外 編, 『日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉: 記録と考証』, 14쪽.

57 핫토리 류지 지음, 서승원·황수영 옮김, 『중국과 일본의 악수: 1972년 국교정상화의 진실』, 서울: 역락, 2017, 111~112쪽. 실제로 외무성 조약국 소속 구리야마 다카카즈(栗山尚一)에 따르면, 중국과 국교정상화를 이룬 다나카 가쿠에이(田中角榮) 내각 이전부터 외무성에서는 대중국 배상을 고려하지 않았고, 중국의 청구권을 인정하지 않았다고 한다. 그리고 가장 고려한 것이 샌프란시스코평화조약과 중일 국교정상화의 양립이었다. 栗山尚一 著, 中島琢磨 外 編, 『沖繩返還・日中国交正常化・日米「密約」』, 岩波書店, 2010, 99~101쪽.

국의 요구를 수용했다. 이 결과 일본은 타이완과 단교하게 되었다.⁵⁸

전쟁상태 종료를 둘러싼 문구나 배상 문제의 귀착점은 결국 중일관계뿐만 아니라, 일본과 타이완 관계의 재고를 요구하는 것이었다. 샌프란시스코 평화조약 제2조 중국 관련 조문에서 타이완 등에 대한 반환 주체가 규정되지 않았던 것과 관련하여 일본 외무성은 다음과 같이 중국 측에 설명했다.

샌프란시스코평화조약에 따라 타이완에 대한 모든 권리를 포기한 일본은 타이완의 현재 법적 지위에 관해 독자적으로 인정을 내리는 입장이 아니다. 중국 측이 샌프란시스코평화조약에 관해 일본과 상이한 견해를 가지고 있다는 것은 충분히 알고 있지만, 일본은 동 조약의 당사국으로서 위에 있는 입장을 바꿀 수 없다. 그러나 동시에 카이로선언, 포츠담선언의 경위를 보면, 타이완은 이러한 선언에 따라 중국에 반환되어야 하는 것이 일본정부의 견해다. 우리나라는 또한 ‘중국은 하나’라는 중국의 일관적인 입장을 전면적으로 존중하며, 당연하겠지만 타이완을 다시 일본의 영토로 하거나 타이완 독립을 지원할 의도는 전혀 없다.⁵⁹

일본과 타이완 간의 1952년 화일평화조약은 1972년 일본이 중화인민공화국을 유일한 중국의 합법정부로 인정함으로써 효력을 잃게 되었다. 샌프란시스코평화조약의 규범은 타이완과의 화일평화조약에 앞섰다.

58 중국은 일본과 타이완의 단교를 유일한 조건으로 하여, 대일 배상청구권 포기 및 미일안보조약 현상 유지와 더불어 단교 이후 일본-타이완 간의 실무관계 존속을 받아들였다. 井上正也, 『日中国交正常化の政治史』, 名古屋: 名古屋大学出版会, 2010, 544쪽.

59 「日中共同声明日本側案の対中説明」, 石井明 外 編, 『日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉: 記録と考証』, 113쪽. 이는 다카시마 마스오(高島益郎) 조약국장이 낭독했다.

5. 맺음말: 비서명국들에 의한 샌프란시스코평화조약의 규범 보전

1952년 샌프란시스코평화조약 발효로 주권을 회복한 일본은 1956년 소련, 1965년 한국, 1972년 중국과 국교회복 또는 국교정상화를 실현했다. 샌프란시스코평화조약에 서명하지 못했던 이러한 국가들은 이미 1945년 이전부터 일본과 역사적, 정치적 관계성을 유지하고 있었기 때문에 재탄생한 일본과의 관계 재확립을 위해서는 국교를 맺을 필요성이 있었다. 따라서 비록 이들은 샌프란시스코평화조약에 서명하지 못했지만, 국교정상화를 통해 평화조약의 규범들을 수용하는 형태로 일본과 관계를 개선했다.

소련과 일본의 국교 회복은 냉전 속에서 일본의 입지를 크게 변화시켰다. 1951년 자유진영과의 단독강화(單獨講和)를 택했던 일본은 냉전질서를 지탱하는 국가가 되었다. 그러나 소련과 국교를 회복한 일본은 국제연합 가입과 더불어 동유럽 공산진영 국가들과도 국교를 맺게 되었다. 일본과 소련 간의 영토 문제는 추후 양자 간 평화조약 체결로 미루어졌으나, 일본은 공산진영의 중심 국가 소련과 국교를 맺음으로써 자유진영인 타이완이나 한국과 다른 위치에 서게 되었다.

한국은 소련이나 중국과 달리 일본과 같은 자유진영의 일원이었으나, 한일 간에는 전쟁이 아닌 식민지 문제라는 역사적 유산이 크게 작용되었다. 이로 인해 공산진영인 소련이나 중국과 같은 단기 교섭보다 14년에 이르는 한일교섭이 지속되었다. 샌프란시스코평화조약은 전후처리를 중시했지만, 한국에 대해서도 일본과 청구권의 내용을 교섭할 수 있는 틀을 제공했다. 결국, 1910년 한국병합조약에 대한 합법·불법성 문제는 타협적 결과로 귀착되었지만, 한국은 소련이나 중국이 청구권을 포기한 것과 달리, 청구권 문제를 포기하지 않았고, 일본과 한일청구권 협정을 체결했다.

미중화해에 따른 중일의 접근과 국교정상화 시도는 가속화되었다. 1949년 중국 본토를 장악했던 중국은 줄곧 타이완 문제를 중시해 왔다. 일본은 타이완과 샌프란시스코평화조약의 내용을 계승한 화일평화조약을 이미 맺은 상태였기 때문에 중일 국교정상화 교섭에서 타이완 문제가 쟁점이 되었

다. 결국, 일본은 샌프란시스코평화조약 제2조에 규정된 타이완 반환의 귀속 주체를 중국으로 결정함으로써 타이완과 단교했다. 중국 측은 샌프란시스코평화조약에 수반된 미일동맹이나 배상 청구권 포기의 궤적을 따랐다.

1945년까지의 전쟁을 마무리한 샌프란시스코평화조약은 냉전 속에서 탄생했고, 동북아 냉전질서를 공고화했다. 그렇지만, 1956년 이후 평화조약 비서명국들과 일본의 국교회복 및 국교정상화는 샌프란시스코평화조약의 규범에서 크게 이탈하지 않았다. 이러한 측면에서 전후 일본의 출범 당시 일본은 냉전이라는 이데올로기의 시대성으로 인해 제한적인 외교를 펼칠 수밖에 없었지만, 평화조약 비서명국들과의 국교를 통해 샌프란시스코평화조약의 규범을 수호하면서 정치적 행동의 영역을 확대했다. 일본과 비서명국들과의 국교 결과는 평화조약의 규범 확대 혹은 규범 구속성의 극복이 아니라, 규범 보전(保全)을 의미한다.