

한일회담 과정에서의 미국의 역할

케네디 정권기 청구권 교섭을 중심으로

조아라

1. 머리말

한일회담은 1951년 10월의 예비회담이 개최된 이래 1965년 6월 한일기본조약의 체결에 이르기까지 14년의 기간이 소요된 길고도 힘든 여정이었다. 특히 청구권 문제는 양국에게 전후 과거 청산이라는 커다란 의미를 지니고 있었으며, 구체적인 금액을 두고도 양국 정부가 각자 국내에 내세울 명분을 둘러싸고 치열한 공방을 벌이는 등, 한일회담 과정에서 가장 중요하지만 동시에 가장 복잡하고 어려운 이슈였다고 볼 수 있다. 2000년대 중반까지 한

조아라(曹娥羅) 서울대학교 인문대학 중어중문학과를 졸업하고, 동 대학 국제대학원 국제지역학(중국지역학) 석사과정을 마친 후 같은 전공으로 박사과정을 수료했다. 주로 현대중국의 동아시아 외교정책에 관해 연구해 왔으며, 이와 관련하여 중일관계와 한일관계를 포함한 동아시아 국제관계에 대해서도 관심을 갖고 연구영역을 넓혀가고 있다. 연구성과로는 "Comparison of China and Japan's East Asia Policy: Focusing on the Relations with Association of Southeast Asian Nations(ASEAN)"(서울대학교 국제대학원 석사학위논문, 2011)이 있으며, 2013년 3월 개최된 제1회 'Asia Future Conference'(Asia in the World: Potentials of Regional Cooperation)에서 'East Asian Community and Sino-Japanese Relations'라는 주제로 발표했다.

일회담을 조명한 연구들 중에는 청구권 문제에 관한 연구 성과가 상당히 축적되어 있어, 전체 한일회담의 향방에 있어 청구권 교섭이 어느 정도로 중요했는지를 분명히 보여주고 있다.¹

2000년대 중반에 접어들어 한일회담 연구는 실증적 분석의 전기를 맞게 되었다. 2005년 한국 외교부가 한일회담 외교문서를 전면 공개했고, 일본 정부 역시 한일회담 문서 공개를 요구하는 시민 단체의 소송 판결에 따라 2007년부터 외교문서를 공개하기 시작한 것이다. 이에 따라 발표된 새로운 연구들은 한국과 일본의 청구권 교섭 과정을 객관적 사료를 통해 면밀하게 추적하고 있다는 점에서 큰 의미를 가짐과 동시에, 외교문서 공개 이전의 연구 성과를 재확인하거나 보완하는 역할을 담당해 왔다.² 그러나 이들 대부분은 청구권 교섭 및 한일회담 전체의 타결 과정에서 사실상의 ‘관계자’로 기능해 온 미국의 역할에 대해서는 충분히 조명하지 못했다는 한계를 가지고 있다.

1962년 청구권 문제에 관한 기본 합의, 그리고 이를 시작으로 하여 1965년에 마침내 한일회담이 타결에 이를 수 있었던 원인은 여러 가지로 볼 수 있지만, 오늘날의 보편적인 인식은 미국이 한일 사이에서 중재 역할을 했던 것이 결정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 기존의 많은 연구에서는 오랜 시간 동안 돌파구를 찾지 못하던 한일회담이 존슨 정권기에 마침내 타결될 수 있었던 것은 베트남 전쟁의 격화에 따라 미국이 그간의 ‘불개입’ 정책을 버리고 안보 논리를 내세우며 한일이 국교정상화를 실현하도록 본격적인 압력을 가한 결과라는 사실을 암묵적으로 받아들이고 있다. 그러나 만일 그렇다

1 李鍾元, 「日韓会谈とアメリカ「不介入政策」の成立を中心に」, 『国際政治』, 1994. 1; 이종원, 「한일회담의 국제정치적 배경」, 민족문제연구소 편, 『한일협정을 다시 본다: 30주년을 맞이하여』, 서울: 아세아문화사, 1995; 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』, 서울: 서울대학교출판부, 1996; 高崎宗司, 『検証 日韓会谈』, 東京: 岩波書店, 1996; 木宮正史, 「1960年代における冷戦と経済開発—日韓国交正常化とベトナム派兵を中心にして」, 『法学志林』 92卷 4號, 1995. 3; 박태균, 「한일회담 시기 청구권 문제의 기원과 미국의 역할」, 『한국사연구』 131호, 2005; 오오타 오사무 지음, 송병권 외 옮김, 『한일교섭: 청구권문제 연구』, 서울: 선인, 2008.

2 李鍾元, 木宮正史, 浅野豊美 編, 『歴史としての日韓国交正常化』, 東京: 法政大学出版局, 2011(전 2권); 국민대학교 일본학연구소 편, 『외교문서 공개와 한일회담의 재조명』, 서울: 선인, 2010(전 2권); 장박진, 『식민지 관계 청산은 왜 이루어질 수 없었는가: 한일회담이라는 역설』, 서울: 논형, 2009.

면 미국이 한일 간의 청구권 교섭 과정에 매우 중요한 역할을 담당했다는 사실을 실증적 연구에서 언급해야 하며, 그렇지 않을 경우 불완전한 분석에 머물 수밖에 없다는 것이 이 연구의 첫번째 문제의식이라고 하겠다.

또한 미국의 ‘불개입’ 정책에 대해서도 실증적인 분석이 반드시 필요하다. ‘불개입’ 정책은 환언하면 존슨 정권기 이전의 미국은 한일을 크게 압박하지 않았기 때문에 양국이 일진일퇴의 지루한 공방을 거듭했다는 의미를 갖는다. 그러나 한일 외교문서 공개 이후 실제 사료를 바탕으로 청구권 교섭을 다룬 연구들은 아이젠하워 정권기까지 한일회담에 대한 미국의 정책은 분명한 불개입 정책으로 볼 수 있는 반면, 케네디 정권기부터는 사실상의 ‘관여 정책’으로 돌아섰다는 새로운 관점을 제시한다.

대표적으로 이종원의 연구는 청구권 협상의 돌파구가 된 1962년 ‘김종필-오히라(大平正芳) 합의’(이하 김-오히라 합의)의 전사(前史)로서, 한국의 장면 민주당 정권기에 이세키 유지로(伊關佑二郎) 일본 외무성 아시아국장이 제안한 ‘3억 달러+α’안을 주목한다. 이종원은 청구권 문제를 정치적으로 타결하기 위한 이 시도를 통해, ‘김-오히라 합의’ 및 이에 대한 한미일의 합의의 토대가 만들어지기 시작했다고 주장한다. 또한 그는 ‘김-오히라 합의’는 한일 지도자 간의 정치적 결단의 산물일 뿐만 아니라, 미국 정부의 깊은 관여와 외교적 절충에 의해 나온 결과이기도 하다는 점을 강조한다.³ 이현진의 연구 역시 미국의 역할의 주목하여, 미국의 대외원조정책 변화와 ‘경제협력 방식’에 의한 청구권 문제 처리가 깊은 연관성을 가지고 있다는 점을 설득력 있게 보여주고 있다. 미국 정부는 당시 한일회담의 최대 난제였던 청구권 문제 타결을 위해 한일 양국에 정치적 타협을 촉구했고, 특히 일본에게는 GARIOA 및 EROA 원조에 대한 대미 채무변제를 지속적으로 요구했다. 이 연구에 따르면 당시 미일 간에는 일본이 동아시아에 대한 경제 원조를 통해 대미채무의 일부를 변제한다는 최종적인 합의가 이루어졌고, 이를

3 李鍾元, 「日韓會談の政治決着と米國」, 『歴史としての日韓外交正常化:東アジア冷戦編』, 東京:法政大学出版局, 2011, 83~114쪽.

계기로 일본 정부는 국내 여론의 반발을 최소화할 수 있는 경제협력 방식으로 청구권 문제를 해결하기 위해 보다 적극적으로 나서기 시작했다.⁴

이 연구는 이러한 선행 연구에 논의의 기반을 두면서도 몇 가지 새로운 관점을 제시하고자 한다. 우선, 케네디 정권기의 일본을 미국의 압력에 따를 수밖에 없거나 소극적인 태도를 취할 수밖에 없는 약자의 입장이었다고 보기는 어렵다. 이 점은 미국의 입장에서, 즉 미국 정부 및 주일미대사관의 외교문서를 살펴보았을 때 가장 분명하게 드러난다. 케네디 정권이 한일 간 청구권 문제의 타결을 위해 상당한 노력을 기울이면서 사실상 ‘신중한 간섭’을 시작한 것은 분명한 사실이지만, 결과적으로 보았을 때 미국의 압력은 한국과 일본에 대해 비대칭적으로 작용했고 미국이 한국을 움직이는 것보다는 일본을 움직이기가 훨씬 더 어려웠기 때문이다. 따라서 1962년 ‘김-오히라 합의’가 마지막 고비를 넘는 과정에 이르기까지 교섭의 전체적인 속도를 조절한 것은 일본이라고 볼 수 있다. 이 글은 미국의 압력이 비대칭적으로 나타나게 된 배경과 관련하여 당시 일본의 국내 정세 및 미일관계에 대해서도 종합적인 분석을 제시하고자 한다.

또한 경제협력 방식으로서의 청구권 교섭 타결은 일본이 대미 채무변제 협상을 고려해서 결정한 것만은 아니었다. 제5차 한일회담이 열리기 전부터 일본 정부는 청구권 명목의 자금을 한국에 전달하는 방식의 해결 대신 다른 방안을 찾고자 했고, 당시 유력하게 떠올랐던 방법이 바로 ‘경제협력 방식’이었다. 샌프란시스코강화조약 체결 당시부터 배상 성격을 배제한 과거사 청산을 고려했고 이른바 ‘미국 해석’ 문제에서도 애매모호한 입장을 취할 수밖에 없었던 미국으로서도, 일본이 강력하게 주장한 ‘경제협력 방식’이 가장 현실적인 해결방안이었다. 결국 미국도 ‘청구권 명목을 강조하지 않는 패키지 딜(package deal)’이 필요하다는 사실상 일본의 견해에 동조함으로써, 이 시기 청구권 교섭은 청구권 명목을 포기할 수 없다는 한국에 대

4 이현진, 「한일회담과 청구권 문제의 해결 방식: 경제협력 방식으로서의 전환과정과 미국의 역할을 중심으로」, 『동북아역사논총』 22호, 2008.

해 미일이 ‘경제협력 방식’을 강력하게 설득하는 양상으로 흘러가게 된다. 이 연구는 이러한 과정에서 미국이 거시적, 미시적으로 다양하게 관여한 정황을 살펴봄으로써, 미국이 한일회담에 있어 방관자가 아니라 사실상의 ‘관계자’로 기능했음을 강조하고자 한다.

논의의 전개를 위해 이 연구는 한국, 일본, 미국의 외교문서를 비롯하여 단행본과 연구논문 등 다양한 문헌 자료를 참고했다. 한국의 외교문서는 외교부 공개 자료를 중심으로 살펴보았고, 일본의 외교문서는 ‘일한회담문서 전면공개를 촉구하는 모임’(日韓会谈文書・全面公開を求める会)의 홈페이지에서 1차에서 6차에 걸쳐 공개하고 있는 자료를 참고했다. 또한 미국 외교문서는 국무부의 ‘Office of Historian’ 웹사이트에 공개되어 있는 Foreign Relations of the United States(FRUS) 데이터베이스, 한국 국립중앙도서관에서 제공하는 미국국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration, NARA) 자료 중 한일회담 관련 문서 RG59 및 RG84, 그리고 존. F. 케네디 도서관 웹사이트에 공개된 ‘Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. President’s Office Files’의 디지털 콘텐츠 중에서 한국 및 한일관계 관련 자료를 검토했다.⁵ 이하에서는 한국, 일본, 미국 정부 외교문서 및 관련 문헌 자료를 상호 비교하며 검토함으로써, 기존 연구를 보완하는 동시에 이 연구의 핵심 주장에 대해 좀더 객관적인 검증을 시도해 보고자 한다.

5 일본 시민단체인 ‘일한회담문서 전면공개를 촉구하는 모임’ 자료는 <http://www.f8.wx301.smilestart.ne.jp/nihonkokai/nihon.html> 참조, 분류번호 표기는 이 단체에서 매겨 공개한 대로 따랐다; 미 국무부 외교문서 ‘Office of Historian: Foreign Relations of the United States(이하 FRUS)’ 자료는 <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/ch3> 참조; 미국국립문서기록관리청(이하 NARA)의 RG59 및 RG84 자료는 국립중앙도서관이 직접 입수하여 2009년부터 일반에 공개하기 시작했다. <http://www.dlibrary.net/archives/search.do> 참조; 존. F. 케네디 도서관 자료는 <http://www.jklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-121-004.aspx> 참조.

2. 케네디 정권기 대외원조 정책의 변화

1950년 중반까지만 해도 미국은 청구권 문제에 대해 되도록 개입하지 않는다는 방침을 유지했던 것으로 보인다. 1949년 발표된 ‘대일배상요구조서’에 잘 드러나 있듯이 한국 정부는 침략과 식민 지배라는 일본의 역사적 죄상에 대한 책임을 묻고 정당한 권익을 행사한다는 차원에서 대일배상 요구권을 주장했다. 그러나 한미일을 둘러싼 당시 상황은 한국에 그리 유리하게 돌아가지 않았다.

우선 1945년 8월 15일 일본의 이른바 ‘종전 선언’ 후 미국은 ‘일반명령 제1호’를 발표하였는데, 이 문서는 기본적으로 패전국이 된 일본 군대의 처리에 관해 다루고 있지만 행간에는 우리 국민에 의한 독립운동을 인정하지 않으며 한국에게는 일본에게 항복을 받을 권리가 없다는 의미를 내포하고 있었다. 같은 해 발표된 연합국배상위원회 폴리(Edwin W. Pauley) 특사의 보고서 역시 ‘한국은 연합국의 일원이 아니었기 때문에 일본과의 교전국 지위를 인정받을 수 없고, 따라서 배상을 받을 권리도 주어지지 않는다’고 규정했다. 뿐만 아니라 1945년 9월 발표된 미군정 포고 1호, 법령 2호에서는 일본의 재한 사유재산 문제에 대해 애매한 규정을 두어 논란의 여지를 남겼고, 샌프란시스코조약 4조 (b)항 및 법령 33호의 효력을 인정하는 문제를 두고는 일본의 재한 재산 청구권 주장 및 한국의 대일배상 요구권 주장 때문에 한일 사이에서 딜레마에 빠지기도 했다.⁶ 1차 회담 당시 한일 양국은 상대방에 대한 자국의 청구권 문제에 관해 일진일퇴의 공방을 벌이고 있었기 때문에, 여기에 미국이 어떤 입장을 취하는지는 한국과 일본에게 결정적으로 중요한 문제였다. 양국은 여러 번에 걸쳐 미국의 공식적인 견해 표명이나 유권 해석을 요구했지만 입장이 난처했던 미국은 애매한 태도를 유지하면서 개입을 피하려 했다.⁷ 미국 국가안보회의는 1955년 발표된 ‘NSC

6 박태균, 「한일회담 시기 청구권 문제의 기원과 미국의 역할」, 35~54쪽.

7 미국은 일본의 대한 청구권을 인정하지 않는다는 원칙을 견지하여 한국의 입장을 옹호하는 동시에, 한국의 대일 청구권이 재한 일본 재산의 처분과 관계가 있다고도 해석하여 일본이 역청구권 및 상호

5514'에서 한일 간의 청구권 문제를 비롯해 갈등을 빚고 있는 현안들에 대해 적극적으로 개입하지 말 것을 권고하기도 했다.

이러한 애매한 입장에서 벗어나 미국이 한일 문제에 좀더 적극적으로 개입하기 시작한 것은 케네디 행정부 때였다. 케네디 정권은 출범 전부터 아이젠하워 정권의 소극적인 대외 정책에서 벗어나 세계에 미국의 관여를 확대하고 공산주의의 팽창을 저지하는 것을 외교의 기본 방침으로 천명했다. 그러나 이런 목표를 향해 강력한 리더십을 발휘하기는 쉽지 않았다. 우선 미국이 직면한 가장 큰 문제는 이전 정권까지 과도하게 달러를 지출해 온 후유증이 본격적으로 나타났고, 대외원조에 관해 행정부 대 의회의 갈등이 격화되기 시작했다는 점이었다. 케네디 대통령이 대내외에 천명한 바와 같이, 자본주의 국가들의 전후 재건을 지원하여 공산주의와의 체제 경쟁에서 이기고 아시아 국가들을 지원하는 적극적인 외교 정책을 펼치기 위해서는 상당한 규모의 대외원조를 지속적으로 투입하여 미국의 헤게모니를 유지할 필요가 있었다. 그러나 당시 미국의 국제수지는 심각하게 악화된 상태였다. 국제개발처(Agency for International Development, AID)를 필두로 한 원조 관련 정부 기구들은 '막대한 원조 자금이 체계적으로 사용되지 못하고 오히려 낭비되고 있다'는 의회의 신랄한 비판에 직면하고 있었다.⁸ 실제로 하원 세출위원회는 1961년 9월 1962 회계연도의 대외원조액을 최고 32억 5000만 달러 정도로 책정했는데, 이는 케네디가 같은 해 7월 요구한 약 41억 5000만 달러보다도 21%(9억 달러) 정도 삭감된 액수였다.⁹

이 때문에 케네디 정권은 전 세계에 미국의 영향력을 유지하고 냉전체

청구권 상채론을 주장하는 빌미를 제공했다. 이러한 미국의 애매한 태도는 한일 양국이 아전인수격으로 자국의 입장에 유리하게 미국 입장을 해석하게 만드는 여지를 주었고, 오랜 기간 한일회담을 교착 상태에 빠뜨리는 요인 중 하나로 작용했다. 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 58쪽.

8 1962년까지 16년간 미국의 총 대외원조 액수는 976억 달러에 달했는데, 이는 하루 평균 70만 달러에 상당하는 금액이었다. 이런 과중한 부담 때문에 달러 가치는 날로 불안정해졌고 미국으로부터 금 유출이 본격화되기까지 했다. 게다가 당시 AID는 원조 자금을 부실하게 운용하여 소련에 이득을 주는 경우도 있었고, 국내에서는 '배고픈 미국인이 있는데 왜 외국에 돈을 주느냐'는 비난이 쏟아졌다. 「美外援助政策의 決算」, 『경향신문』, 1963년 1월 21일.

9 「美 下院 歳出委 外援助限度額 策定」, 『경향신문』, 1961년 9월 2일.

제에 적극적으로 대응하면서도 재정기반을 확충하고 자국의 원조 부담을 경감해 나가야 하는 어려운 상황에 놓였다. 케네디 대통령은 ‘낭비 없는 대외원조’를 다짐하며 의회에 행정부의 대외원조 계획을 조속히 승인해 달라고 호소하는 한편, ‘발전의 시대’(Age of Development)라는 슬로건을 내걸고 1961년 9월 새로운 ‘대외원조법’(Foreign Assistance Act)을 통과시켰다. 이 법안에 따르면, 미국의 새 대외원조 계획의 특징은 경제 원조와 군사 원조를 구분하고 경제 원조 쪽에 방점을 찍는 것이었다. 또한 장기적인 개발 계획에 기반하여 원조 방식을 차관 중심으로 전환하고 자조(自助)의 원칙을 중시함으로써 자발적인 경제 개발 의지를 갖고 국내외 자원을 합리적으로 이용할 수 있는 국가들에게 중점적으로 원조를 제공한다는 내용이었다.¹⁰ 바꿔 말하면, 이는 스스로 경제 개발을 하려는 노력을 보이지 않는 국가에게 언제까지나 원조를 제공해 줄 수는 없다는 메시지였다.

이런 상황에서 대한(對韓) 원조는 미국의 오랜 고민거리였다. 1948년 대한민국 정부의 수립부터 1960년대 초기에 이르기까지 한국 경제는 미국의 원조에 절대적으로 의존해 왔으며, 1948년부터 1962년까지 미국이 한국에 투입한 원조 총액은 세계 4위인 약 54억 달러에 달했다.¹¹ 그러나 이렇게 막대한 원조 규모에 비해, 미국의 원조 정책은 한국의 발전과 사회 안정을 이루는 데 별다른 성과를 거두지 못했다는 평가를 받고 있었다. 실제로도 장면 정권에서 국가 정책이 흔들리기를 거듭한 결과 5·16 쿠데타가 발발했을 뿐만 아니라, 비슷한 시기 북한은 한국보다 더 급속하게 경제사회적 발전을 이룩하면서 약해지고 분열된 한국보다 나은 모습을 보이고 있었다.¹² 따라서 미국도 대한 정책의 기본 전제를 철저히 재검토할 수밖에 없는 상황에

10 전재성, 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책」, 『한국정치외교사 논총』 제26집 1호, 2004, 67~68쪽.

11 「美 外援政策의 決算」, 『경향신문』, 1963년 1월 21일.

12 “Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy),” Washington, June 12, 1961, *FRUS*, Vol. XXII, 문서 번호 226.

놓이게 되었다.¹³

케네디 행정부는 1961년 3월 6일 주한미국파견단(U.S. Operations Mission in Korea)의 팔리(Hugh D. Farley) 보고서가 제출된 직후부터 대한 정책을 심각하게 재고하기 시작했다.¹⁴ 코머(Robert W. Komer)와 러스토(Walt W. Rostow)도 같은 달 15일 팔리 보고서를 내부적으로 검토한 다음 비슷한 문제의식을 내비쳤고, 케네디에게는 한국을 보는 ‘참신한 시각’(fresh look)이 필요하다는 건의가 제출되었다.¹⁵ 마침내 케네디 정권은 미국의 대한 정책을 근본적으로 재검토하기로 하고, 1961년 5월 15일 국가안보회의에서 극동문제 담당 국무차관보 매커너기(Walter P. McCaughy)를 수장으로 하는 ‘한국문제에 관한 대통령 태스크포스’(Presidential Task Force on Korea)를 출범시켰다. 이 태스크포스에서는 같은 해 5월 중순부터 보고서 초안을 작성하기 시작했고, 이 내용이 국가안보회의 심의를 거쳐 6월 13일 미국의 공식적인 대한 정책 문서로 제출되었다. 이 보고서의 골자는, 한국 정부가 경제개발 계획을 세우고 효과적으로 추진해 나갈 수 있도록 미국이 경제 원조를 통해 적극적으로 지원해야 한다는 것이었다. 실제로 이후 미국의 대한 원조는 규모 면에서 축소되었을 뿐만 아니라 질적으로도 소비재 위주의 무상 원조에서 경제 개발을

13 사실 이런 문제의식이 최초로 나타난 것은 아이젠하워 정권에서였다. 1958년 ‘상호안전보장법’(Act of Mutual Security)을 개정하여 원조 정책을 무상 원조 중심에서 유상 원조 중심으로 전환하고, 개발차관기금(DLF)을 신설하는 내용의 정책 변화가 일어났다. 그러나 군사 원조를 축소하여 그만큼을 경제 원조에 집중 투입한다는 근본적 발상의 전환이 이루어지지지는 않았다. 도널드 스톤 맥도널드(Donald Stone MacDonald) 지음, 한국역사연구회 1950년대만 옮김, 『한미관계 20년사(1945~1965): 해방에서 자립까지』, 서울: 도서출판 한울, 2001, 56쪽; “Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy),” Washington, June 12, 1961, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 226; Presidential Taskforce on Korea, “Report to the National Security Council(1961. 6. 5),” <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-121-004.aspx>, 5~10쪽(검색일: 2013. 6. 2).

14 이 보고서는 4·19 혁명 이후 부패 문제는 어느 정도 해결되었지만, 여전히 근본적인 사회 개혁이 이루어지지 않고 있음을 지적하며 미국의 즉각적인 개입을 권고하고 있다. 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 창비, 2006, 184~185쪽; “Report by Hugh D. Farley of the International Cooperation Administration to the President’s Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow),” Washington, March 6, 1961, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 202.

15 “Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President’s Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow),” Washington, March 15, 1961, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 203.

위한 차관형 원조로 변화하기 시작했다.

그러나 한국 문제는 이런 ‘원조 효율화 정책’만으로 해결될 성질의 것은 아니었다. 진정한 성과를 얻기 위해서는 기존의 군사 원조 중심의 공여 정책에서 벗어나 경제 원조에 역점을 두어야 할 뿐만 아니라 자국의 원조 부담을 나누어 질 수 있는 파트너가 필요했던 것이다. 이런 긴급한 상황에서 미국이 더욱 적극적인 일본의 역할을 요구한 것은 어쩌면 당연한 수순이었다. 1960년대 고도성장기를 경험하고 있던 일본은 미국의 제2의 무역 상대국으로 부상할 만큼 충분한 경제적 역량을 기른 것으로 보였고, 비공산권 후진국을 지원하는 데에도 장기적으로 나름의 역할을 담당할 것으로 기대되었다.¹⁶ 미국과 일본은 1961년 6월 일본의 대미 채무변제 금액을 4억 9000만 달러로 확정하고 이를 저개발국에 대한 원조로 사용한다는 데 합의했다. 또한 미일 공동성명을 통해 극동 지방 개발 원조에 있어 상호 협력할 것을 약속했으며, 이 시기 미국 정부는 일본의 대미 상환금을 저개발 원조에 충당한다는 법안을 확정하기도 했다.¹⁷

5·16 군사쿠데타 직전 미국대사관이 국무부에 보고한 문서 내용에는, 한일 간의 경제 유대가 동북아시아 냉전 전략 수행에 중요한 역할을 할 것이라는 견해가 분명히 드러나 있다. 이 보고서는 일본이 오래 전부터 한국의 자연스러운 무역 상대국이었고 일본의 경제 부흥도 이미 궤도에 오른 만큼, 장기 투자차관이나 기술 지원을 포함해 한국에 원조를 공여할 수 있는 입장이 되었다고 논하고 있다. 게다가 한일 간 무역 구조는 보완적이지 않지만 노동 구조는 보완적일 수 있으며, 한국의 경제개발 계획을 수행하는데 일본의 자본과 시장이 반드시 필요하다는 점도 지적되었다.¹⁸

경제 논리에 의해서만이 아니라 당시 안보 상황을 고려해 보더라도, 한일관계 개선은 절대적인 과제로 부상할 수밖에 없었다. 당시 미국 대한 정

16 “Department of State Guidelines Paper,” Washington, undated, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 354.

17 이현진, 「한일회담과 청구권 문제의 해결 방식」, 67~68쪽.

18 Presidential Taskforce on Korea, “Report to the National Security Council(1961. 6. 5),” <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-121-004.aspx>, 29~30쪽(검색일: 2013. 6. 5).

책의 최대 딜레마는 동아시아 반공국가로서의 이점을 최대한 살리면서도 미국의 개입과 비용 지출을 최소화하는 것이었다. 일본은 한국전쟁 이후 미국의 아시아 지역 통합 전략 및 반공전선의 핵심에 놓인 파트너였고, 한일 국교정상화는 미국의 대공산권 봉쇄 정책의 관건 중 하나였다.¹⁹ 이 때문에 케네디는 한일국교정상화가 일본의 방위를 위해서도 매우 중요하며, 한일의 긴밀한 경제협력을 통한 한국의 경제 발전이 성취되어야만 한일 양국의 안보도 동시에 보장될 수 있다고 주장했다. 이제는 일본이 자기의 몫을 할 때가 되었다는 메시지를 보낸 것이다.²⁰ 특히 1961년 7월 북한-중국-소련의 삼각 군사동맹이 맺어지면서 한일국교정상화는 더욱 시급한 과제로 떠올랐고, 일본 역시 국교정상화의 중요성을 공식적으로 강조했다.²¹ 이런 상황 속에서 케네디 정권은 한일회담의 표류를 더 이상 두고 볼 수만은 없게 되었고, 이전 정권보다 적극적으로 한일회담의 중재에 나서기 시작했다.²² 이후 인도차이나 반도의 정세가 악화되고 쿠바 미사일 위기가 고조되던 1962년 후반기에 이르자, 한일 대립이라는 문제에 더 이상 시간을 빼앗기고 싶지 않았던 케네디 정권은 한일회담의 조기 타결을 위해 한국과 일본에 더욱 강한 압력을 가하게 되었다.²³

이와 같은 미국의 정책 전환은 한국에게도 큰 영향을 미쳤다. 1960년대 들어 장면 정권과 박정희 정권이 종래의 반일 정책을 버리고 한일회담의 타결을 향해 급속한 정책 전환을 보인 것은, 미국의 대한 원조 정책의 변화에

19 Kim Hyung A, *Korea's Development Under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961~79*, New York: Routledge Curzon, 2004, pp.96~97.

20 전재성, 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책」, 71쪽.

21 「韓日間 軍事的 紐帶強化 兩國協調 必要性 더 加重: 蘇·北傀間 軍盟締結에 刺戟」, 『경향신문』, 1961년 8월 1일.

22 1958년 미국은 연간 22억 7500만 달러의 자금유출 등이 원인이 되어, 34억 달러의 국제수지 적자를 기록했다. 이와 대조적으로 일본은 1950년대부터 순조로운 경제성장을 이룩했고 한국전쟁 및 베트남전쟁 특수의 혜택을 입었다. 이원덕, 「박정희와 한일회담: 회고와 전망」, 『명지대학교 국제한국학연구소 제6회 학술대회』, 2007, 106쪽; 1959년 8월 10일 미국 '*Cincinnati Enquirer*' 지는 "A Diplomatic Gain"이라는 제목의 글에서 '계속되는 한일 간 대립은 미국에게 불리하게 작용해 왔다'고 논평했다. 일본외교문서 문서번호 663(1959. 8. 21), 3쪽.

23 당시 주한대사관 서기관 플렉(Benjamin A. Fleck)과의 인터뷰, 〈한일조약: 알려지지 않은 교섭의 내막〉(원제: NHK クローズアップ現代 '埋まらなかった溝〜日韓交渉の舞台裏〜', 2005년 6월 방영)에서 재인용. <http://www.youtube.com/watch?v=FIN0BAND1X0>(검색일: 2013. 10. 7)

대응하기 위한 것이었다.²⁴ 당시 박정희 정권은 쿠데타로 집권하여 정통성이 결여되어 있었기 때문에 국내 지지가 취약했음은 물론이고 정권 초기에는 미국과의 관계도 그다지 좋지 않았다. 이 때문에 제1차 경제개발 5개년 계획 및 공업화에 필요한 자본의 도입 역시 수월하지 않은 상황이었다. 이런 의미에서 보면 미국의 원조 정책 변화 자체도 중요했지만 박정희 정권이 국시로 내걸 수밖에 없었던 ‘경제 발전’이라는 당면과제 역시 미국의 대한 정책이 효과를 보는 데 일조했다.

미국은 자국이 선호하는 조치나 개혁을 증진시키는 대한(對韓) 정책수단(leverage)으로서 원조를 자주 이용해 왔다.²⁵ 1961년 11월 중순 미국을 방문한 박정희는 케네디와의 정상회담에서 강력한 반공국가로서 한국이 발전하고 경제개발 5개년 계획을 성공적으로 추진하기 위해 미국의 원조 규모가 줄어들지 않기를 바란다고 말하며, 특별 차관과 기술 원조 비용을 포함해 총 2억 달러에 가까운 원조를 요청했다. 경제성장을 위해 외국으로부터의 자본 도입을 시급한 과제로 여겼던 박정희로서는 사실 일본의 원조와 관계없이 미국의 대규모 원조가 유지되는 것이 가장 바람직했다. 회담 석상에서 베트남 정세로 화제가 옮겨졌을 때 박정희는 한국군 파병 의사까지 밝히며 동아시아 안보에 공헌하겠다는 의지를 보였지만, 정작 미국의 반응은 만족스럽지 못했다. 케네디는 미국의 국내 문제로 인해 그 정도의 원조는 어렵다며 난색을 표했고, 미국에게만 의존하기보다는 장기적인 관점에서 경제개발 계획을 추진하도록 권유했다. 또한 한일국교정상화의 조기 실현을 강력하게 촉구하면서 한일회담 타결을 통해 경제개발에 필요한 자본의 상당 부분을 일본으로부터 도입하는 것이 좋다고 강조했다.²⁶

한국 정부에게 있어 한일회담 타결에 적극 나서지 않을 경우 경제 원조

24 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 183~184쪽.

25 U.S. House of Representatives, "Investigation of Korean-American Relations: Report of the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations (1978, 10. 31)," p.27.

26 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 190~191쪽; 이원덕, 「한일관계 '65년 체제'의 기본성격 및 문제점: 북일 수교에의 함의」, 『국제지역연구』 9권 4호, 2000년 겨울, 44쪽.

를 동결 또는 삭감할 것이라는 미국의 단호한 경고는 무엇보다 두려운 ‘채찍’이었다.²⁷ 실제로 미국의 원조 규모는 1957년 정점을 찍고 1960년까지 크게 삭감되었는데, 같은 기간 경제성장률 역시 1957년의 8.1%에서 1960년 2.3%로 크게 하락했다. 이런 상황 속에서 일본의 자금과 기술마저 없다면 경제 성장을 통해 정권의 정당성을 획득하기란 사실상 불가능함을 실감할 수밖에 없게 된 것이다. 결국 박정희 정권은 미국이 권유하는 대로 대미 의존형 경제에서 벗어나 본격적인 자립형 경제개발을 추진해야 했고, 이를 위해서는 한일협정을 조기에 타결해야 한다는 동기를 갖게 되었다.²⁸ 이런 의미에서 사실 한일회담은 한국과 일본의 양국 간 교섭이라기보다는, 미국을 제3의 ‘관계자’로 참여시킨 채 진행되어 왔다고 보아야 할 것이다. 또한 미국의 대한 원조 방식 전환은 한일 교섭의 진전을 촉진하는 중요한 변수로 작용하였을 뿐만 아니라, 청구권 문제를 경제협력 방식에 의한 타결로 귀결시키는 데에도 큰 영향을 주었다.²⁹

3. 한일회담의 ‘관계자’로서의 미국의 역할

케네디 정권 출범 이전에 미국은 ‘불개입’ 정책을 펴면서도 자국의 정책적 목표에 따라 조속히 한일관계 정상화를 실시하는 것이 바람직하다는 명분을 가지고 있었고, 이러한 의사를 한일에 여러 차례 전달하면서 한일회담의 조속한 타결을 촉구해 왔다. 일례로 1956년경 미국 국무부의 로버트슨(Walter, S. Robertson) 차관보는 일본 측에 “미국은 기회가 무르익고 쌍방이 요망이 있다면 중개의 역할을 하겠지만, 한국이 항상 청구권 문제를 끌고 와 회담 진전이 어렵다. 어떻게든 해결 방법을 찾아야 한다”는 입장을 밝힌 바

27 “Telegram from the Department of State to the Embassy in Japan,” Washington, July 13, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 267.

28 박동철, 「청구권 협정 1: 한일 국교 정상화와 청구권 자금」, 민족문제연구소 편, 『한일협정을 다시 본다: 30주년을 맞이하여』, 서울: 아세아문화사, 1995, 308쪽.

29 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 180쪽.

있다. 그는 오프 더 레코드를 전제로, “주미 한국대사 양유찬의 배일(排日) 언동에 대해 자기가 직접 주의를 준 결과, 근년 조용해졌다”고 압박 사실을 언급하기도 했다.³⁰

케네디 정권기 들어 한일관계에 대한 미국 정책의 초점은 양국 간 국교 정상화 협상의 원만한 타결과 이를 통한 한미일 유대의 강화, 그리고 이를 바탕으로 한 동아시아 지역통합 구도 형성에 맞추어져 있었다.³¹ 케네디는 대통령 취임 직후 한일관계 정상화에 집중할 것을 국무장관에게 지시했으며, 한국 문제 태스크포스 의장 매커너기 역시 한국과 일본의 관계 개선이 1년 이내에 이루어져야 한다는 점을 집중적으로 강조했다.³² 태스크포스 보고서에서도 ‘향후 미국이 취해야 할 행동’의 열 번째 항목으로 ‘한일관계 개선’을 들면서, 1961년 6월 미국 방문이 예정되어 있던 이케다 하야토(池田勇人) 수상과 정상회담을 할 때 이 문제에 대해 논의해야 한다고 명기했다.³³ 케네디 대통령은 1961년 6월 미국을 방문한 이케다 수상에게 “일본의 지원이 한국의 강력한 발전을 위해 매우 유용하다”고 언급하면서 당시 회답에서 한국에 대한 경제 원조 제공을 요청했다. 이때 나온 공동성명은 미일 간 정상급 회담으로서는 처음으로 한일관계를 언급하기도 했다.

이런 방침은 그 이후로도 신속하게 행동에 옮겨졌다. 1961년 7월 초에는 워싱턴에서 한국 문제 태스크포스와 함께 대한 정책의 재검토에 참가한 버거(Samuel D. Berger)가 주한 미국대사에 임명되었으며, 버거 대사에게는 한일관계 개선에 집중하라는 케네디 대통령의 특명이 내려졌다.³⁴ 버거 주한 미대사는 같은 해 주일 미대사로 부임한 라이샤워(Edwin O. Reischauer)와 함께 러스크(Dean Rusk) 국무장관 이하 정부 관련부처와의 긴밀한 협조를 이어

30 일본 외교문서 문서번호 1471(정확한 일자는 알 수 없으나 첫 페이지 우측 하단에 1956년(쇼와 31년) 3월이라고 기록되어 있음), 10쪽.

31 이종원, 「한일협정의 정치적 배경」, 18쪽.

32 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 190쪽.

33 Presidential Taskforce on Korea, “Report to the National Security Council (June 13, 1961),” 6쪽.

34 “Notes of the 485th Meeting of the National Security Council,” Washington, June 13, 1961, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 229.

갔고, 케네디 대통령의 의사를 충실하게 반영하여 한일회담의 진전을 유도하는 데 결정적인 역할을 담당했다. 11월 라이샤워 주일 미대사는 한일 정상회담을 위한 준비 작업을 시작했다.³⁵

러스크 국무장관 역시 직접 한국과 일본을 방문하여 한일 지도자와 회담을 개최하고, 한일회담의 정치적 타결을 중재하는 역할을 맡았다. 1961년 11월 제1회 미일 무역경제 합동위원회에 참석하기 위해 방일하여 이케다 수상을 만난 자리에서, 러스크는 청구권 문제가 해결되어야 미국이 대한 원조를 구체화할 수 있다며 당시 청구권 문제의 정치적 타결에 소극적이었던 이케다에게 ‘타협’을 촉구하기도 했다. 그는 대일청구권을 포함한 ‘3억 수천만 달러’를 거론하며 한국의 경제개발 5개년 계획에 7억 달러의 외자가 필요하니 조속히 한일회담 문제를 해결하고 한국이 필요로 하는 외자의 상당 부분을 일본이 부담하도록 요청했다.³⁶ 또한 베트남 정세의 악화를 우려하면서 베트남뿐만 아니라 한국에서도 실패를 거둔다면 미국의 위신에도 손상을 입게 된다고 언급했다. 이 길로 러스크는 한국에도 들러 11월 5일 박정희와 면담을 갖고, “미국 정부는 한일 교섭에서 직접 중개역은 할 수 없고 해서도 안 되지만, 박정희가 미국의 도움을 요청하면 가능한 일을 다 할 준비가 되어 있다”고 말했다. 일본은 당시 러스크 장관이 이렇게 “서울에서의 기초공작”을 충실히 해 주었기 때문에 한일의 정상회담이 가능했다고 보았다. 결과적으로 러스크의 한일 양국 방문은 쌍방의 의견을 조정하고 박정희의 일본 방문을 간접적으로 촉진하는 역할을 했다고 평가할 수 있다.³⁷

그러나 결과적으로는 큰 소득이 없이 1961년이 지나가면서 미국은 좀

35 라이샤워는 가족에게 보낸 1961년 11월 19일 서한에서 박정희-이케다 정상회담에 대해 “멋진 성과에 행복한 기분이 든다(이 건에 대해서는 모두 비밀로 해두길 바란다)”라고 쓰고 있었다고 한다. 오오타 오사무, 『한일교섭』, 308쪽에서 재인용.

36 유영구, 「한일, 북일관계의 고정화과정 小考: '55년 체제'에서 1965년 한일 국교정상화까지」, 『중소연구』 통권 76호, 1997/8 겨울, 159~161쪽.

37 오오타 오사무, 『한일교섭』, 307~308쪽; 도널드 스톤 맥도널드, 『한미관계 20년사(1945~1965)』, 213쪽.

더 강하게 한일교섭을 중용할 필요를 느끼게 되었다. 1962년 1월 초의 일본 외교문서를 보면, 1월 5일 주일 미국대사 라이샤워가 이케다 총리, 오히라 외상, 이세키 외무성 아시아국장을 만나 다음과 같은 대화를 나누면서 일본 측을 압박했다고 기록되어 있다.

“본국(미국) 정부가 훈령을 보내 반드시 이케다 총리와 직접 만나 전하라는 내용이 있다. 서울에서도 버거 대사가 박정희 의장과 회담하면서 대일청구액을 합리적인 금액으로 내리도록 촉구하고 있을 터이다. 한일회담은 지금이 중요한 결정을 내려야 할 시기이며, 이 시기를 놓치면 타결은 상당히 길어질 것이라고 생각한다. 물론 일본도 국내적으로 어려운 점은 있겠지만, 미국에게 한 일국교정상화는 ‘가장 중요한’(greatest importance) 문제다. 박 의장은 지금 당장이라도 회담을 시작할 준비를 마치고 일본 측이 결단을 내리기를 기다리고 있다.”³⁸

1962년 3월 중순 어렵사리 개최된 최덕신-고사카(小坂善太郎) 외상회담(이하 최-고사카 회담)이 사실상 결렬로 끝나자, 미국은 다시 신속하게 조정에 나섰다. 해리먼(W. Averell Harriman) 미국 극동담당 국무차관보가 특사로 파견되어 라이샤워 주일 미대사, 버거 주한 미대사, 그리고 한일 양국의 관련 자들과 협의를 거듭했다.³⁹ 미국 정부는 막후에서 이케다 수상에게 회담의 조기 재개를 촉구하는 동시에 한국에게는 청구권적 성격을 강조하지 않는 ‘패키지’ 방식의 해결을 고려하도록 지속적으로 설득할 것을 주한 미대사관에 지시했다.⁴⁰

물론 이 과정에서 미국의 중재 방식은 비공식적인 형태로 한정된 것이 사실이다. 케네디 정권 초기 국무부가 작성한 문서들은 ‘막후의 주의 깊은

38 일본 외교문서 문서번호 1471(1962. 1. 5).

39 오오타 오사무, 『한일교섭』, 308쪽.

40 “Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy,” Washington, May 17, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 260.

준비 작업’(behind-the-scenes careful preparation), ‘예비적 정지 작업’(preliminary groundwork), ‘촉매’(catalyst) 등으로 미국의 역할을 표현했다. 공식적 관여를 일관되게 반대하면서 ‘무대 뒤의 압력과 중재’ 역할로 일관할 것을 주문한 것이다. 1962년 5월 국가안전보장회의의 토의를 거쳐 서울과 도쿄의 대사관에 하달된 정책지령 역시 미국의 중재에 관해 “교섭 당사자가 아니라 촉매로서의 역할을 수행하며, 당사자의 특수 이해에 대해서는 불개입의 입장을 유지할 것”을 재확인하면서, 박정희와 이케다 등 고위층을 대상으로 막후 교섭을 원활하게 하기 위한 ‘은밀한 정보 제공자’(confidential informants) 혹은 ‘은밀한 연락자’(confidential messenger)의 역할을 강조했다. 이런 방식을 택한 이유는 과거 청구권에 관한 이른바 ‘미국 해석’ 문제로 난처했던 경험이 있었던 데다, 기시(岸信介) 정권을 퇴진으로 몰아넣었던 안보 투쟁의 기억이 남아 있는 상태에서 한국 군사정부와의 협정 타결을 촉구하기 위해 노골적으로 일본에 압력을 가하게 되면 일본 내의 반미 감정을 부채질하는 결과를 낳을 뿐임을 잘 알고 있었기 때문이었다.⁴¹

그러나 이런 방식은 문자 그대로 ‘이전 정권의 불개입 정책의 답습’이라 기보다는, 사실상의 ‘신중한 간섭’ 또는 ‘조용한 조정’ 역할로의 변화로 보아야 할 것이다. 케네디 정권기 미국은 한일회담 문제에 좀더 적극적으로 대응하기 시작하여, 때로는 한국과 일본에게 상대방의 진의를 전달하고 때로는 자국의 이해관계에 맞게 양국을 회유하고 압박했으며, 회담이 교착 상태에 빠졌을 때는 한일 양국에게 직접 타협안을 제시하기도 했다. 간접적이고 신중하게 행동한 것은 어디까지나 한일회담이 파국에 이를 경우의 부담이 매우 크고 당사자 간의 해결이 최선이라는 방침에 의한 것이었다. 이는 다시 말해 케네디 정권의 한일관계에 대한 정책이 ‘명목상 불개입’이었을 뿐, 실질적으로는 미시적인 차원에까지 이르는 ‘개입’으로 변화하는 계기가 되었다는 의미다. 나아가 이러한 변화는 차기 존슨 정권이 한일회

41 이종원, 「한일회담의 국제정치적 배경」, 49쪽; Presidential Taskforce on Korea, “Report to the National Security Council: Summary and Revision of Recommendations(1961. 6. 13),” <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-121-004.aspx>, 7쪽(검색일: 2013. 6. 2).

담 문제에 본격적이고 직접적으로 개입하게 되는 단초가 되었다고도 평가할 수 있다.

또 한 가지 주목할 만한 사실은 고위급에서의 단선적인 소통에 그치지 않고, 다양한 레벨에서 복잡한 채널들이 가동되었다는 점이다. 한일회담 과정에서 정책 결정이 최고지도자, 외무 당국자, 정부 내 관련 부처, 주미대사관 등 여러 행위자 간의 상호작용을 통해 이루어졌던 만큼, 교섭의 전술이라는 측면에서도 미국 정부 관원들을 사이에 둔 한일 간의 물밑 작업은 숨가쁘게 벌어졌다. 특히 제6차 회담의 한국측 수석대표 배의환은 일본 정부에 압력을 가하는 데는 미국을 통한 측면 공작이 매우 중요하다고 인식하고 있었고, 1962년 3월 22일 박정희에게 보낸 외상회담 결과보고서에서 미국의 영향력을 활용하면서 구체적 성과를 느끼고 있다고 언급한 바 있다.⁴² 배의환 이하 한국 정부 관계자들은 라이샤워 대사 등 주일 미국대사관 관원들을 자주 만나 일본측 동향과 전략에 관한 정보를 자주 얻었으며, 일본에 압력을 넣어 달라는 기대와 요청을 미국 측에 전달했다.

일본 관원들도 버거 대사 이하 주한 미국대사관, 주일 미국대사관 관계자와 접촉하여 한미 간의 분위기를 전해 듣거나 향후 교섭에서의 대응에 관해 자문을 구하고, 이를 ‘내화’(內話)라며 외교문서에 기록하는 일도 빈번했다. 1962년 8월에는 이세키 등 일본 외무성 관계자들은 라이샤워 대사를 만나 한국 외교 당국자들이 박정희 같은 한국 최고지도자들에게 회담 상황을 왜곡해 전달하고 있다며, 일본 외교당국의 뜻을 라이샤워에게 전하면 라이샤워가 이를 버거에게 전하고, 다시 버거가 직접 박정희에게 전달해 줄 것을 부탁하는 일도 있었다.⁴³

주미 한국대사관, 주미 일본대사관 관계자들도 적극적으로 나서 미국 정부의 동향이나 정책적 방침 같은 측면 정보를 본국에 전달하기도 하고,

42 이도성, 『실록 박정희와 한일회담: 5·16에서 조인까지』, 서울: 한승, 1995, 47쪽, 53쪽.

43 "Memorandum of Conversation," RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), August 16, 1962; "Incoming Telegram: From Seoul No. 34," RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), August 24, 1962.

때로는 미국에게 본국의 입장을 대변하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 버거나 라이샤워 역시 한일의 정관계, 언론계, 군 관련 인사들을 다양하게 만나면서 정보를 얻고 미국 또는 상대방의 의향을 빈번하게 전달했다. 이처럼 한미일의 외교문서에는 세 나라의 각급 정부 관원들이 다양하게 막후 교섭에 개입된 정황이 여러 차례 드러나 있고, 이를 통해 한일회담 진전을 위한 미국의 노력이 꾸준하고 지속되어 왔음을 확인할 수 있다.

4. 제6차 회담의 청구권 교섭 사례

한일회담의 과정을 구체적으로 살펴보면, 여러 가지 이슈 중에서도 가장 첨예하고 복잡했던 것은 청구권과 평화선(이승만 라인) 문제였다. 특히 청구권 문제는 오고 갈 금액의 명목과 총액의 절충 면에서 오랜 기간 동안 양국의 대립이 첨예한 상황이었다. 한국 측은 청구권 문제로 일본이 성의를 표하면 평화선에 대해서도 유연성 있게 대응하겠다는 입장을 밝힌 바 있어 한일회담 전체의 향방을 놓고 보아도 청구권 문제가 갖는 의미는 대단히 컸다. 한국 측은 군사정권 출범 직후부터 비공식적으로 자국이 희망하는 금액을 제시하며 일본 측이 내놓을 수 있는 액수를 알려달라고 요청했고, 미국 역시 회담에서 일본이 주도권을 쥐고 청구권 문제에 대해 무언가 제안을 하라고 권유했다. 일본이 아무런 제안을 내놓지 않는 상황에서 회담 타결을 종용한다고 해도 설득력이 떨어진다는 이유에서였다. 그러나 1962년 3월 1차 최-고사카 회담 시점까지도 일본 측은 이 요구에 응하지 않았다. 한일 양국의 입장 차이가 너무 큰데 지금 단계에서 액수를 제시하는 것은 어렵다고 응수한 것이다.⁴⁴

한일 양측은 최-고사카 회담 제3차 회의에 이르러서야 최초로 각자가 생각하는 청구권 관련 금액을 공식적으로 제시했는데, 이때 나온 액수는 일

44 일본 외교문서 문서번호 726(1962. 3. 19), 3쪽.

본의 7000만 대 한국의 7억 달러였다. 한국 측에서는 기존의 방침을 바꾸어 '8개 항의 청구권 요강'에 기반한 액수만을 제시했음에도 불구하고, 열 배나 되는 금액 차이가 났던 것이다. 게다가 이때 일본 측 수석대표인 고사카 외상은 독도 문제와 일본의 주한대표부 문제까지 거론하며 한국 측의 감정을 상하게 했고, 이 회담도 결국 큰 소득 없이 막을 내리게 되었다. 한국 대표단은 '농락당했다'는 표현까지 써 가며 불쾌감을 표시했는데, 이때 주일 미국대사관 관계자는 일본 측에 대해 "일본이 시간을 버는 듯한 행동을 할 경우 이후 한국이 극단적인 조치를 취할 가능성이 있으며, 이 점에 대해서는 버거 대사도 같은 의견"이라는 정보를 주었다.⁴⁵ 그럼에도 불구하고 고사카 외상은 "서로의 입장차가 너무 크고 최덕신 대표가 박정희나 김종필과는 달리 너무 완고하기 때문에, 한국 측의 사고방식이 달라지지 않는 한 현재로서는 회담을 할 마음이 없다"고 응수했다. 아무리 논의를 거듭해도 성과가 없을 것 같다는 이유에서였다.⁴⁶ 미국은 이와 같은 일본의 강력한 반발에 부딪쳐 7월 선거 때까지 일본을 압박하지 않기로 하고 한국에게도 일본의 입장을 설명할 수밖에 없었다. 한일회담 조기 타결을 지지하는 일본 내 세력을 자극하고, 언론과 여론의 역풍을 맞을 우려가 있었기 때문이었다.⁴⁷ 미국은 당장 일본을 독촉하는 대신 선거가 끝나고 국내 정세가 안정될 때쯤에는 일본 측의 적극적인 대응을 유도할 수 있도록 이전보다 훨씬 더 높은 강도로 일본 측에 영향력을 행사하겠다는 방침을 정했다.⁴⁸

1962년 8월 21일 시작된 정치회담 예비절충 제1차 회의에서도 일본 대표단은 다음과 같은 기존의 일본 입장을 반복했다. 남한만의 청구권을 인정할 것, 재한 일본 재산 몰수를 고려해 청구권 금액이 고려되어야 한다는 것, 그리고 청구액에 대해서도 한국 측이 구체적 내역을 제시해야 하고 법적 근

45 일본 외교문서 문서번호 1796(1962. 4. 6).

46 일본 외교문서 문서번호 1800(1962. 4. 17).

47 "Outgoing Telegram: Action Secstate 3503," RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), June 14, 1962.

48 "Outgoing Telegram: Action Secstate 621," RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), August 31, 1962.

거가 있는 항목에 대해서만 지불하겠다는 것이었다. 이는 한국에게 지불될 청구권 금액을 최대한 줄이기 위한 의도였다. 또한 한국이 ‘배상’의 성격을 띤 금액을 받음으로써 청구권 문제를 해결하고자 한다면 일본은 많아야 수천만 달러 정도밖에 낼 수 없다는 견해를 보였다. 결국 이러한 제약에서 벗어나 한국이 원하는 액수를 지불하기 위해서는 ‘독립 축하 및 국가 발전을 위한 경제 원조’라는 논리를 한국이 수용해야 한다는 뜻이었다.⁴⁹ 이는 청구권 명목을 명문화할 경우 과거사 문제를 들추어야 하는 부담이 생길 뿐만 아니라, 과거 식민지 경험이 있는 동남아 국가들로부터도 유사한 압력을 받을 것이라는 우려가 작용한 결과라고 볼 수 있다. 실제로 일본은 필리핀, 미얀마 등 동남아 국가들과의 교섭에 임하면서 ‘청구권이나 배상을 포기할 경우’도 함께 상정하여 지불 액수를 결정하려 했다.⁵⁰

반면 한국은 과거사 청산의 상징적 의미를 고려하여, 배상 성격을 띤 청구권 문제 해결이 반드시 필요하다는 입장을 굽히지 않았다. 또한 청구권 문제의 핵심이 자금의 명목과 총액이었기 때문에, 양자를 분리해서 논의해야 한다는 주장을 내세웠다. 조문에 청구권 관련 내용을 명문화하지 않을 경우 쏟아지게 될 국내의 비판 여론을 두려워했기 때문이었다.⁵¹ 그래서 김-오히라 1차 회담 때까지도 한국은 청구권 해결이라는 테두리 안에서 순변제와 무상조지불이라는 명목하에 해결하되 액수 면에서 일본이 최대한 성의를 보여 달라고 요구하며, 명목에 대한 집착을 버리지 않았다.

이런 한일 간 대립으로 인해 청구권 문제의 해결은 오랫동안 지체되었고, 한국과 일본은 미국을 포함한 다양한 공식·비공식 루트로 서로의 의향을 타진하는 과정을 반복했다. 이 기간 동안 대한(對韓) 원조에 관한 미국 의회의 우려는 깊어갔고, 이에 따라 국회와의 관계를 고려한 행정부 관계자들의 불만도 격화되었다.⁵² 미국의 입장에서 보면 한국과 일본은 둘 다 실

49 “Incoming Telegram: From Seoul No. 35,” RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), August 23, 1962.

50 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 180쪽; 일본외교문서 문서번호 1760번(1962. 7. 20), 1쪽.

51 이도성, 『실록 박정희와 한일회담』, 80쪽.

52 한국 외교문서 등록번호 제764호: 723.1JA 미1961-64, 0052-0053.

용적이지 못한 자세를 보이고 있었기 때문에 결국 미국 정부는 더 이상 이 문제를 청구권이나 배상금의 차원에서 다루어서는 안 된다는 방침을 정했다.⁵³ 미국의 입장은 어떻게든 일본이 한국에 일정한 금액을 지불해야 하겠지만, 한국 역시 ‘일본에 대한 배상청구권을 너무 강조하지 말고’(without emphasis on claims) 문제를 매듭짓는 것이 바람직하다는 것이었다.⁵⁴

미국은 청구권 교섭이 타결되어 국교가 수립되면 한국이 필요로 하는 외자를 상당 부분 확보할 수 있고, 청구권 자금과 함께 일본으로부터 대량의 차관과 기술협력 등 경제협력이 기대되었기 때문에 조기에 국교정상화를 실현하는 것이 좋으며 양측을 설득했다. 한국과 일본 정부의 관료들은 정기적으로 미국 대사관 관계자를 만나 회담 진행 상황을 브리핑하고 정보를 교환했으며, 미국의 중개에 의해 서로의 견해차를 좁혀 나갔다. 이처럼 청구권 문제를 두고 교섭이 난항에 빠질 때마다 미국 정부는 정보 전달, 중재, 회유 역할을 담당하면서 나름대로 회담의 진전을 유도하기 위해 거시적, 미시적인 노력을 기울인 것이다.

케네디 정권이 한국에 대해 청구권 교섭에서 유연성을 발휘하도록 압력을 가했던 정황은 다음의 문서나 증언에 단적으로 드러나 있다. 박정희 방미 직전인 11월 13일 ‘박정희 의장의 방미 토의자료’라는 정책방침이 케네디에 제출되었는데, 이 문서에 따르면 미국 정부는 “일본이 경제 원조의 향을 밝히고 있는 것은 아마도 청구권 문제 해결과 연관되어 있을 것이므로, 한국이 되도록 이 기회를 잘 활용해야 할 것”이라고 보고 있었다.⁵⁵ 이와 맥락을 같이하는 것이 1962년 5월 17일 케네디에게 보낸 러스크의 각서 및 같은 해 7월 31일의 라이샤워-오히라 회담록이다. 이 시기 미국 정부는

53 박태균, 「한일회담 시기 청구권 문제의 기원과 미국의 역할」, 53쪽.

54 “Telegram from the Department of State to the Embassy in Japan,” Washington, July 13, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 267; 전재성, 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책」, 78쪽; 정일준, 『미국의 대한정책 변화와 한국 발전국가의 형성: 1953-1968』, 서울대 박사학위논문, 2000, 251~252쪽.

55 “Korea: Briefing Book, Park Visit (1961),” JFK Library, <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-121-005.aspx>(검색일: 2013. 9. 2).

한국에 차관을 비롯해 형식과 명분에 집착하기보다는, 실리를 챙기기 위해 청구권적 성격을 강조하지 않는 ‘패키지 방식’을 권유했다. 러스크는 “현재 국교정상화의 주된 장애는 한국측의 비현실적으로 높은 청구권 금액과 비현실적으로 낮은 일본 측의 제공액 간의 차이에 있다. 이를 해결하기 위해서는 청구권 금액에 대해 서로가 접근하고, 한국은 ‘패키지 딜’(package deal)의 일부분으로서 일본 측 차관을 받아들일 필요가 있다”는 점을 주장했다.⁵⁶

또한 청구권 교섭이 본격적인 궤도에 오르기 시작했던 1962년 7월, 미국 국무성이 서울의 주한 미국대사관에 보낸 훈령 가운데에는 “한국 정부에 청구권의 명목에 구애받지 말고 일본의 경제 원조를 받아들이라고 전하고, 만약 응하지 않는다면 미국의 원조를 다시 고려하겠다고 압력을 가할 것”이라고 배후에서의 압박을 지시하는 구절이 있다. 당시 미국 국무성 아시아과의 관료를 역임한 맥도널드는 “만약 한국이 타국의 원조를 구하지 않는다면 미국은 경제 원조를 하지 않을 것이라고 전달했다. 즉 한일국교정상화에 진지하게 나서지 않는다면 미국은 경제 원조를 중단할 것이라고 말하여 한국을 위협했다”며 미국이 한국에 양보를 강요했음을 증언했다.⁵⁷ 또한 라이샤워는 비슷한 시기 오히라와의 회담에서 청구권을 경제 원조와 묶어서 하나의 명목으로 만들면 어떨지 일본측의 의향을 타진하는 등, 직접 의견을 내기도 했다.⁵⁸

1962년 7월 이케다가 자민당 총재로 재선되자 일본 정부는 이듬해 5월로 예정된 한국의 민정 이양 이전에 회담을 타결시키고 싶다며 한일 교섭에 대해 전보다 적극적인 자세로 돌아섰다. 이 시기 신임 외상으로 발탁된 오히라는 7000만 달러의 개인청구권, 1억 달러의 경제협력(무상원조), 차관을 패키지로 하는 ‘오히라 구상’을 내놓았고, 이 구상은 8월 21일 재개된 제2차 정치절충을 위한 예비회담에서 공식적으로 제안되었다. 한국 측도 이 패키

56 “Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy,” Washington, May 17, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 260.

57 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 191쪽.

58 일본 외교문서 문서번호 1802(1962. 7. 31), 3쪽.

지 방식을 받아들여, 교섭의 중점은 자금의 명목과 총액 쪽으로 기울었다.⁵⁹ 이에 케네디 대통령은 라이샤워와 버거 두 대사의 건의에 기초하여, 회담 재개 이틀 뒤인 8월 23일 이케다와 박정희 앞으로 교섭의 조기 타결을 촉구하는 친서를 보냈다.⁶⁰ 이 친서는 실제로 이후 양국 간 교섭의 향방에 상당히 중요한 영향을 미쳤다.

한편 미국은 한일과 긴밀히 접촉하면서 서로가 주장하는 금액 차이를 줄이기 위한 미시적 작업도 계속했다. 1962년 3월 정치회담을 앞두고 일본 정부는 1월 중순부터 청구권 금액 조사·산정 작업을 진행했는데 이때 대장성에서는 1700만 달러를, 외무성에서는 7000만 달러를 주장한 끝에 결국 정치회담에서 최초의 정부 입장으로 7000만 달러가 제시되었다.⁶¹ 제1차 정치회담에서 한일 양국이 제시한 금액이 7000만 대 7억 달러로 현저한 견해차를 보이자, 주일 미국대사관은 국무성에 보내는 전보를 통해 “예컨대 (두 금액의 정확히 중간에 해당하는) 3억 8500만 달러 정도 수준에서 타협안이 나올 수 있을 것”이라는 해리만의 견해를 인용하며 상황을 보고했다.⁶² 비슷한 시기 라이샤워 대사는 “한국의 대일청구액이 8억에서 12억 정도라는 이야기가 있는데 그런 액수는 전혀 고려 대상이 되지 못할 것이고, 일본이 무언가 제안을 내놓는다면 5억 달러 이하 선에서 그 일부만이 청구권에 관련된 금액으로 규정되도록 강하게 설득해 보겠다”고 이케다 총리에게 전했다.⁶³ 한편, 제1차 정치회담이 결렬된 직후인 4월 라이샤워 대사는 고사카 외상을 만나 “7000만 달러는 내가 생각해도 너무 비현실적(not realistic figure)이며 수

59 한국의 고위 외교당국자는 ‘오히려 구상’이 조약 없이 공동선언을 발표하고 국교를 정상화하고, 한국이 한반도의 유일한 합법정부라는 사실을 인정하지 않았다는 등의 이유로 공식적으로는 이 구상을 거부했다. 그러나 패키지 방식으로의 해결은 박정희 정권 초기부터 청구권 문제의 유력한 방안으로 검토되고 있었다. 오오타 오사무, 『한일교섭』, 274~277쪽 참조.

60 일본 외교문서 문서번호 1807(1962. 8. 28), 1쪽; 이케다는 8월 31일 답신을 보내 회담의 원만한 타결을 위해 미국의 간접적인 지원을 요청했다. 일본 외교문서 문서번호 1807(1962. 8. 31), 2쪽.

61 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 202쪽.

62 “Outgoing Telegram: Action Secstate 2618,” RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), March 20, 1962; “한일조약: 알려지지 않은 교섭의 내막”(원제: NHK クローズアップ 現代 ‘埋まらなかった溝～日韓交渉の舞台裏～’, 2005년 6월 방영), <http://www.youtube.com/watch?v=FIN0BANd1X0> (검색일: 2013. 10. 7).

63 일본 외교문서 문서번호 1796(1962. 4. 6), 5쪽.

천만에서 1억 달러 정도로는 한국 국민들이 납득하지 않을 것이다. 40여 년의 긴 식민지 지배의 기억을 지우기 위해 한국에 대해 ‘관용의 제스처’를 보일 필요가 있으니, 수억 달러 선으로 올리기를 바란다”며, 일본측 제시액을 늘릴 것을 요구하기도 했다.⁶⁴

1962년 8월 3차 회의까지 청구권 명목을 둘러싸고 일본과 합의 도출에 실패하자 배의환은 청구권 명목을 빼는 형태로 무상 3억+유상 2억 달러 선에서 타협하자고 박정희에게 건의했고, 이와 동시에 박정희 등 최고지도자를 설득하기 위해 미국이 함께 움직여줄 것을 요청했다. 그러자 미국은 이를 수락하고, 일본 측에게도 한국이 총액 3억 5000만에서 4억 5000만 달러 정도를 요구한다면 이 정도는 적절하다고 생각한다는 견해를 전달했다.⁶⁵ 이런 과정을 거쳐 박정희는 국민의 비난을 각오하고라도 이 정도 총액 선에서 조기에 한일회담을 타결하겠다는 결심을 굳히게 되었다.

일본은 미국을 포함하여 다양한 공식·비공식 채널을 통해 정보를 수집했고, 이미 한국이 협상 테이블에 내놓는 수치는 부풀려져 있으며 한국이 실제로 원하는 금액 범위는 그보다 상당히 낮음을 파악하고 있었다. 1962년 8월 25일 ‘일한회담의 현상통보의 건’이라는 문서에서 일본은 한국측 요구액을 6억 달러로 파악하였으며, 일본이 주장하는 청구권 명목 처리 방식에 동의한다면 한국에게 무상 1.5억, 유상 1.5억 달러를 최고 한도로 제시할 의향이였다.⁶⁶ 8월 28일 문서에 따르면, 일본 정부는 ‘예비회담에서 일본 측이 총액을 최고 2억 달러로 생각하고 있다’는 정보를 한국이 입수했으며, 한국 측은 일본이 그 이상으로 올려 줄 것을 희망하고 있다는 것까

64 일본 외교문서 문서번호 1800(1962. 4. 17), 3~8쪽. 이때 고사카 외상은 “재한 일본 재산은 미군정에 몰수되어 한국에 이양됨으로써 실질적 보상은 완료되었다. 그런데 미국이 이 문제에 더 압력을 넣는다면 일본 국민은 미군 조치의 합법성에 의문을 갖게 되어 대미감정이 악화될 것이고, 이는 향후 미일관계에도 좋지 않다”며 맞섰다.

65 “Memorandum for the Record: ROK-Japan Relations and Internal Japanese Politics,” RG59(General Records of the Department of State), June 4, 1962.

66 다만 이때 청구권 문제의 해결은 어업 문제와 동시에 해결한다는 방침을 견지해야 한다고 명시하고 있다. 일본 외교문서 문서번호 1807(1962. 8. 25), 3~4쪽.

지 파악하고 있었다.⁶⁷ 이에 일본은 가용한 모든 정보를 종합한 다음 세 가지의 안을 준비해서 청구권 해결에 관한 협상에 임하려 했다.⁶⁸ 8월 31일자 일본 외교문서에 따르면, 외무성 아시아국장이 최영택 주일 한국대표부 참사관과의 비공식 회담 때 한국 측의 요구액수를 물었다. 이때 최 참사관은 순청구권과 무상원조 총액 3.5억 달러 정도라고 대답했다가, 이어지는 일본 측의 추궁에 “앞으로의 대화 진전 정도에 따라 3억 달러까지 내릴 수도 있을 것 같다”고 털어놓았다고 한다. 이 액수는 당시까지 버거나 라이샤워 이하 주일 미국대사관 관계자들이 들었던, 즉 미국이 보기에 한국 측 최종 요구액으로 적당한 선이라고 시사했던 금액과 완전히 부합하는 것이었다. 이러한 정보에 기반하여 일본 측은 ① 무상 2억+유상 2억, ② 무상 2.5억+유상 2억, ③ 무상 3억+유상 2억, 이렇게 4~5억 달러 수준의 세 가지 방안을 상정했다.⁶⁹

결국 한국 정부는 9월 12일자로 케네디 대통령에게 한국 측 최종 양보선이 3.5억 달러임을 통보했는데, 이는 비슷한 시기 미국이 중재 과정에서 제시하던 3억에서 4억 5000만 달러 사이에 해당하는 금액이었다.⁷⁰ 이후에도 미국 정부 관원들은 계속해서 한일 간에 정보 전달 역할을 담당했다. 9월 25일 오히라-러스크 회담에서 러스크는 한국 측이 생각하는 금액이 3억 달러 정도이며 이 정도면 해결이 가능하다는 견해를 밝혔다. 또한 제1차 김-오히라 회담 직전인 10월 16일 버거 대사는 “한국 측의 최종 청구권 액수는 3~3.5억으로 보이며 그 이하로 내려갈 가능성이 없음이 확실하고, 이와 함께 최소한 1.5~2억의 장기저리 차관의 유상 원조를 기대하고 있다”고 언급

67 일본 외교문서 문서번호 1807(1962. 8. 28), 7쪽.

68 예컨대 일본 외교문서 문서번호 1770(1962. 10. 24)을 보면 제1차 김-오히라 회담 후 준비된 세 가지 안은 ① 무상공여 2.5억+장기저리 차관 1억 달러 문서약속, ② 무상공여 3억+ 장기저리 차관 최소 1.5억 구두약속, ③ 무상공여 3억+장기저리 차관 1~1.5억 달러를 별도 문서로 약속한다는 것이었다(각 안은 모두 한국 측 청산 계정분[焦付償券] 4573만 달러 포기분 포함).

69 일본 외교문서 문서번호 1766(1962. 8. 31), 1~2쪽.

70 “Memorandum Prepared in the Department of State,” Washington, May 17, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 261.

했다.⁷¹ 이런 방식으로 한국과 일본은 한일회담의 막후에서 미국과 빈번하게 접촉하면서, 상대방의 정보를 얻고 협상에 임하는 전략을 구사했던 것이다.⁷²

이처럼 미국 관계자들을 사이에 두고 공식적, 비공식적 탐색전을 거듭하면서 한일 양국이 생각하는 금액 범위는 최소 4.5억 달러에서 최고 6억 달러 정도로 굳어져 갔다. 한국 정부는 1962년 10월 김-오히라 1차 회담을 앞둔 최종 정치회담에서 3~3.5억 달러 선에서 타결을 보고 6억에 대한 차액은 무상조 지불에 가까운 조건에서 특수 차관을 요구하도록 방침을 정했다. 제1, 2차 김-오히라 회담을 거치면서 구체적인 액수는 계속 조정을 반복해야 했지만, 결국 1962년 11월 제2차 김-오히라 회담에서 명목에 대한 언급 없이 ‘무상 3억, 유상 2억, 민간차관 1억 달러 이상’으로 합의함으로써 청구권 문제는 겨우 원칙적인 타결을 이루게 된다. 금액에 관한 이 합의 내용은 세부사항의 조율을 거쳤을 뿐, 한일회담이 완전 타결을 맞을 때까지 가이드라인으로 작용했다.⁷³

5. 미국의 ‘비대칭적 압력’과 일본의 대응

청구권 교섭이 김-오히라 회담을 통해 돌파구를 찾아가는 과정을 자세히 살펴보면, 미국 스스로는 명시적인 개입을 하지 않았다고 하지만 실제로는 거시적, 미시적 차원에서 다양하게 관여한 정황들이 나타난다. 앞서 언급한 바와 같이 케네디 정권기 미국에게는 한일국교정상화가 시급한 과제

71 “Outgoing Telegram: Action: AmEmbassy, Seoul 111”, RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), October 17, 1962.

72 버거 주한 미국대사와 라이샤워 주일 미국대사는 다케우치 차관을 만나 한국의 반일 감정이 격화되고 있고, 통화개혁 실패 등 한국 경제상황에 대한 정보를 제공했다. 일본 외교문서 문서번호 1803(1962. 8. 17), 1~3쪽; 미국 관계자들의 한국 관련 정보 제공에 대한 일본 측의 감사는 1962년 8월 케네디 친서에 대한 이케다의 답신에도 드러난다. 일본 외교문서 문서번호 1807(1962. 8. 31), 2쪽.

73 이종원, 「한일회담의 국제정치적 배경」, 51~52쪽.

로 떠올랐고, 이 때문에 미국은 기존의 불개입 정책에서 사실상의 ‘개입’ 정책으로 선회하기 시작했다. 한국 역시 박정희 정권이 경제 발전을 통해 정당성을 얻으려는 큰 목표를 갖고 있었기 때문에, 1961년 7월 한국 국민들에게 연내 한일회담 타결에 대한 희망을 내비쳤다. 이는 박정희가 반일 정책을 펼 수도 있다고 내심 우려하던 미국의 동아시아 정책 관계자들에게는 긍정적으로 비쳐졌다.⁷⁴ 한국 측은 일본에 대해서도 나름대로 수 차례 양보를 하며, 총액 명목에서 성의를 보인다면 청구권의 테두리 안에서 최대한 신축성 있는 태도를 보이겠다고 밝혔다.⁷⁵ 그러나 결과적으로는 미국이 청구권 협상 타결을 위해 한일 양국을 압박했지만, 한국 쪽에서 자금 도입을 위해 대폭 양보를 했으며 최종 합의는 거의 일본이 의도한 대로 이루어졌다는 사실을 확인할 수 있다.

케네디 정권이 한일 교섭은 한마디로 ‘한미의 공세’ 대 ‘일본의 관료적 수세’의 구도를 형성했다.⁷⁶ 1961년 6월 이케다 수상과의 정상회담을 앞두고 마련된 미국 측의 회담 준비자료를 보면, 원래 미국은 한일 교섭에 대해 주로 일본 측의 양보와 주도를 요구하려 했다.⁷⁷ 한국은 일본으로부터의 자본과 기술 도입이 시급했고 미국도 한일회담을 촉진하기 위해 사실상 ‘관계자’로서 개입하기로 한 이상, 공은 일본측으로 넘어간 것이나 마찬가지인 상황이 되었기 때문이었다. 그러나 정상회담 당시 이케다는 “40년간 한국을 통치한 경험에 비추어보면 한국 국민은 배타적이고 고집이 세서 다루기 힘든 민족”이고 “쿠데타로 정권이 바뀐 상황에서 일본이 할 수 있는 일은 거의 없다”며 적극적인 협력 의지를 보이지 않았다.⁷⁸ 이런 상황에서, 미국이 보기에는 협상이 지지부진하게 흘러가면 일본이 느끼는 한일회담 타

74 Midori Yoshii, “Reducing the American Burden?: U.S. Mediation Between South Korea and Japan, 1961–1965,” *The Japanese Journal of American Studies*, No. 20(2009), p.50.

75 “Outgoing Telegram: Action: SecState 608,” RG84(*Foreign Service Posts of the Department of State*), August 30, 1962.

76 이종원, 「한일회담의 국제정치적 배경」, 50쪽.

77 Presidential Task Force on Korea, “Report to the National Security Council(June 13, 1961),” 6쪽.

78 “Memorandum of Conversation,” Washington, June 20, 1961, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 232.

결 유인(incentive)은 점점 줄어들 것이기에 시간이 지날수록 더 불리해지는 것은 한국이었다.⁷⁹

일본이 이런 태도를 취할 수 있었던 요인은 미일관계를 포함한 당시의 국내의 상황 때문이었다. 첫째, 식민지배에 대해 합법적이었다고 주장하는 일본과 불법적 범죄라고 주장하는 한국 측 견해의 근본적 간극으로 인해 청구권 문제 자체에 선뜻 손을 대기가 어려웠다. 게다가 한국의 청구권은 한반도 전체를 대표하는 것인지, 오고 갈 금액의 명목은 무엇으로 규정해야 하는지, 액수는 얼마로 설정해야 하는지, 지불 방식은 어떻게 해야 하는지 등, 각론으로 들어갈수록 어려운 문제들이 속출했다.

이런 난제에 직면하여 일본은 비교적 빠른 시기부터 입장을 정리하기 시작했다. 제5차 한일회담 개최 직전인 1960년 7월 일본 외무성이 작성한 ‘대한경제기술협력에 관한 예산조치에 관해’라는 문서에 따르면, 당시 외무성은 청구권 문제를 빠른 시일 내에 해결하는 것은 적당하지 못하며 오히려 일종의 ‘유보 상태’로 남겨두는 것이 좋다고 판단하고 있었다. 또한 한일 회담 타결을 위해서는 한국에 대해 어느 정도 경제협력이나 원조를 제공하는 것은 불가피하지만, 이는 과거에 대한 사죄의 성격이 아니라 한국의 장래 경제 발전이나 사회복지에 기여한다는 명목을 붙인다면 의미가 있다고 인정될 것으로 보았다.⁸⁰ 이 문서에 한 간부가 첨부한 코멘트에 따르면, 무상 원조는 한국 측이 청구권을 모두 포기하지 않는 한 국내에서 지지를 받을 수 없는 상황이었다. 따라서 경제 원조를 통해 한국 측의 청구권 주장을 상쇄하고, 금전적인 지원 대신 공업제품이나 서비스 지원 등의 형태를 취함으로써 한국에 대한 경제 원조가 일본의 경제 성장에도 기여하도록 하는 방식이 바람직하다는 결론이 도출되었다.⁸¹ 기나긴 한일회담의 협상 과정에서 청구권 명목으로 지불되어야 할 액수에 관해 일본은 일관되게 ‘법적 근

79 “National Security Action Memorandum No. 151,” Washington, April 24, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 256.

80 일본 외교문서 문서번호 505(일자 미상), 52~55쪽.

81 “Outgoing Telegram: Secstate WASHINGTON 2881,” *RG84(Foreign Service Posts of the Department of State)*, April 17, 1962.

거가 분명한 개인 청구권에 한해서만 보상할 것이며, 이 역시 미군정에 물수된 제한 일본 재산을 고려해야 한다'고 주장했다. 그러면서도 일본 정부 관료들 사이에서는 청구권 금액을 두고 상대적으로 적극적인 외무성과 소극적인 대장성의 견해가 갈렸으며, 청구권 교섭이 본격적으로 궤도에 오르기 시작한 뒤에도 수 차례에 걸쳐 관련 성청 관계자들이 모여 토의를 거듭해야 했다. 따라서 일본 정부는 국교정상화를 먼저 하고 청구권 문제 해결은 차차 방법을 찾아나가자고 주장하는 경우가 많았다.

둘째, 이케다 정권의 보수적, 관료적 성향이 국내외 상황과 맞물려 한일 회담 타결은 일본 내에서 그리 시급한 과제로 여겨지지 않았다. 이케다 정권은 기시 정권을 퇴진으로 몰고 간 안보 투쟁을 교훈 삼아 소득배증을 정권의 슬로건으로 내걸고 정치안보가 아닌 경제외교에 방점을 찍은 채로 한일관계에 접근하려 했다.⁸² 또한 일본 국내에서 상당한 지지를 받았던 대중 접근 정책에 비해 한일회담 이슈는 국내정치적 갈등을 초래할 가능성이 컸기 때문에 이케다 정권은 한일국교정상화교섭의 조기 타결에 대해 소극적인 입장을 취할 수밖에 없었다. 이케다 정권은 미국에게 중국과의 관계 개선을 중개해 달라고 부탁하면서도, 케네디 정권이 요청하는 한일회담에 대한 적극적 대응은 자주 미루어두면서 한국과 미국에게 '시간을 끌고 있다'는 인상을 주었다.⁸³ 일본 측은 박정희 정권 출범 직후에는 군사정권이 아직 안정되지 않은 단계에서 회담에 나서기 어렵다며 난색을 표했다. 또한 군사정권이 미국으로부터 사실상의 승인을 받은 후부터는 한국과 미국이 한일회담의 조속한 타결을 위해 서두르고 있었음에도 불구하고, 여전히 국내 정치 일정, 자민당 내 신중파와 사회당의 반대, 국제수지 악화 등 복잡한 국내외 상황을 이유로 들어 신중한 자세로 일관했다.⁸⁴ 김-오히라 합의 후

82 오오타 오사무, 『한일교섭』, 25쪽; 이원덕, 「한일관계 '65년 체제'의 기본성격 및 문제점」, 44쪽.

83 伊藤昌哉(聞き手・宇治敏彦), 「伊藤昌哉氏に聞く池田内閣の舵取り役」, 『去華就實 聞き書き・大平正芳』(2000. 6. 12), 大平正芳記念財団, http://www.ohira.or.jp/cd/book/kyokasyuujitsu/ky_05.pdf(검색일: 2013. 9. 7).

84 이 문서에 따르면, 한국에 좋은 일을 해 주는 정책은 한국인에 대한 일본인들의 편견 때문에 일본 국내에서 인기가 없었다. 또한 반정권 투쟁을 부추겨 7월 참의원 선거를 앞둔 시점에서 총리의 리더십

에도 자금의 명목을 둘러싼 논란은 끊임없이 계속되었는데, 박정희 정권이 김-오히라 합의 내용을 지체 없이 승인한 반면, 이케다는 자신의 의사와는 부합하지 않는 합의라는 이유로 한동안 재가를 유보했다.⁸⁵

셋째, 일본의 대미 교섭력 강화를 들 수 있다. 1960년대 초 안보 투쟁을 겪은 후, 미국 정부는 라이샤워 주일 미국대사 취임과 함께 일본과 보다 ‘동등한 동반자 관계’(equal partnership)를 형성하겠다는 의지를 보였다.⁸⁶ 게다가 1962년 5월 미국 외교문서에 따르면, 이 당시 미국은 한일회담을 촉진하고 싶어도 가용 정책수단(leverage)이 상당히 제한된 상태였다. 미국의 제2의 무역 상대국으로 떠오른 일본은, 한국을 도와야 하는 것은 미국이고, 시간이 갈수록 해결에 드는 비용은 줄어든 것이므로 선불리 미국의 부담을 나누어 질 이유가 없다고 보고 있었기 때문이었다.⁸⁷ 이렇게 일본이 다시 세계 강대국으로 등장했다는 점 때문에 미국은 일본에게 선불리 압력을 가할 수 없게 되었다. 뿐만 아니라 1962년 들어 미국의 핵실험 및 오키나와 반환 같은 민감한 이슈들이 미일관계의 문제로 부상하여, 미국은 일본 국내에서 반미 감정이 일어나지 않도록 각별한 주의를 기울였다.⁸⁸

마지막으로, 외교 및 안보 논리로 인해 미일관계에 있어 일본의 상대적 입지가 강화되는 일종의 ‘역설’이 발생한 것도 중요한 요인으로 작용했다. 케네디 정권기의 일본은 미국의 동아시아 안보 전략에 있어 가장 중요한 거점이었기 때문에, 일본 내 미군 기지의 사용을 둘러싸고 발언력을 강화할 수 있는 위치에 있었다. 케네디 정권 출범 직후의 ‘한국문제 태스크포스’ 보

까지 약화시킬 가능성이 있었다. “Memorandum Prepared in the Department of State,” Washington, May 17, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 261.

85 일본 측은 ‘양국 정부는 경제협력 조치로서 양국 간의 청구권 문제가 해결된 것으로 간주한다’는 문구만을 넣자는 입장을 고수했고, 한국 측은 이 자금이 청구권에 대한 것임을 반드시 명기해야 한다는 주장을 굽히지 않았다. 이도성, 『실록 박정희와 한일회담』, 126쪽.

86 李鍾元, 「日韓会谈の政治決着と米国」, 106~107쪽.

87 “Memorandum Prepared in the Department of State,” Washington, May 17, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 261; “Department of State Guidelines Paper,” Washington, undated, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 354.

88 “Outgoing Telegram: Action Secstate Washington 2881,” *RG84(Foreign Service Posts of the Department of State)*, April 17, 1962.

고서에는 “일본 정부는 일본에 있는 미군 기지의 사용에 대해 반대하거나 사전 협의를 요청할 가능성이 있다 … 한반도 유사사태를 가정했을 때, 일본에 있는 미 공군 기지를 전시에 미국이 이용하지 못한다면 효과적인 공군 지원은 어려워질 수 있다. 한국의 미군 기지, 오키나와, 항공모함에만 의존해야 하기 때문이다”는 내용이 있다.⁸⁹ 미국의 입장에서 보면, 안보 논리를 밀어붙여 한일관계정상화를 유도해야 하지만 그와 동시에 지나치게 일본을 자극하여 동아시아 안보 전략 전체에 지장을 초래하지 않도록 주의할 필요가 있었던 것이다.

이러한 이유들 때문에 라이샤워 대사를 필두로 한 미국 관원들은 한일 국교정상화를 위해 한국에 은밀한 압력을 가하는 것은 중요하지만, 일본에 대한 압력은 역효과를 가져올 것이라는 점을 자주 언급했다.⁹⁰ 한국 측 회담 수석대표 배의환과 대표 정일영이 1961년 10월 24일 라이샤워 대사를 면담했을 때, 라이샤워는 한국의 군사력이 일본 국방비를 절감해 주는 효과가 있다며 한국 입장에 이해를 표명하면서도, 한일회담의 청구권 문제에서 일본 정부가 국회에서 야당의 승인을 얻기 위해서는 경제 원조의 명목이 수월할 것이라며 정치적 타협의 필요성을 강조했다.⁹¹ 라이샤워는 1962년 4월 4일 배의환과의 면담에서도 청구권 금액은 총액에만 합의하는 것이 좋을 것이라고 지적하고, 일본 측의 국회 문제 등을 고려해 청구 금액 이외의 나머지 금액을 무상 원조 명목으로 받을 것을 권유했다.⁹²

그러나 1962년 중반에 접어들자 상황은 조금씩 변화하기 시작했다. 한국과 미국이 더욱 조급해질 수밖에 없는 사건들이 발생하기 시작한 것이다. 6월에는 한국의 경제구조를 크게 뒤흔든 화폐개혁이 실패로 끝나 5월까지 순조로웠던 경제성장에 제동이 걸렸다. 어느 정도 사태를 수습하는 데 두

89 Presidential Taskforce on Korea, “Report to the National Security Council(1961. 6. 5),” <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-121-004.aspx>, Appendix E.(Department of Defense Assessment of Current Korean Military Situation), 9쪽(검색일: 2013. 6. 2).

90 전재성, 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책」, 77쪽.

91 한국 외교문서 등록번호 제726호: 723.1JA 본1961-62.2, 0040-0042.

92 한국 외교문서 등록번호 제734호: 723.1JA 정1962.3-7, 0063-0065.

달 이상이 소요되었고, 내각수반 송요찬이 이 사건에 책임을 지고 사임했다. 이때 버거 대사는 한국 정부가 독단적으로 이런 개혁을 실시했다가 실패하는 바람에 국무성에 대해 자신의 입장이 난처해졌다고 주일 미국대사관 레온하트 공사를 통해 불쾌감을 드러냈다. 게다가 공화당 창당자금 조달을 목적으로 중앙정보부장 김종필이 증권시장에 개입해 엄청난 자금을 빼돌렸다는 이른바 ‘증권 파동’까지 터져, 미국 측은 이 사건과 중앙정보부와 관련성을 의심하기도 했다. 야심차게 경제 발전에 매진하려던 제1차 5개년 개발 계획의 원년에 이런 사건들이 잇따라 터지자 한국 정부의 운신의 폭은 상당히 좁아질 수밖에 없었다.

7월 미 국무부는 주한미대사관에 보내는 전보에서, 일본이 합리적인 액수를 제공하는데도 한국에게 더 압력을 가해야 하는 상황이 오면, 미국의 개발차관을 한일회담에 연관시켜도 된다고 지시했다.⁹³ 하반기에 접어들어 인도차이나 정세가 악화되고 쿠바 미사일 위기가 고조되면서 안보 부담까지 한층 가중되자, 미국은 더 이상 한일 간의 복잡한 문제에 주의를 분산시킬 수 없다는 방침을 굳힌 것이다. 이런 상황 속에서 일본의 수세적 태도도 조금씩 변화하기 시작한다. 무엇보다도 일본이 교섭을 서두를 수 없는 이유로 자주 내세워 왔던 7월 참의원 선거가 자민당의 승리로 끝났고, 개각을 통해 오히라가 외상으로 취임한 것이 중요한 변화였다.⁹⁴ 게다가 한국 군사정권이 예정대로 이듬해인 1963년 5월경 민정 이양을 선언했기 때문에 일본이 보기에 ‘좀더 안정된’ 군사정권과 한일회담 타결을 모색하는 것이 훨씬 유리했다. 오히라는 총액보다 지불의 형식(formula)이 중요하다는 입장을 견지하며 한국이 청구권 명목을 계속 고집하는 데 대해 경계하는 태도를 보였지만, 그러면서도 1963년 일본의 국내정치적 상황을 고려하여 연내에는 청구권 협상을 마무리해야 한다는 외무성의 입장에 귀

93 "Telegram from the Department of State to the Embassy in Japan," Washington, July 13, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 267.

94 高崎宗司, 『検証 日韓会談』, 129쪽.

를 기울였다.⁹⁵

앞서 언급했듯이, 미국 역시 이 시점을 매우 중요하게 보았다. 이전까지 일본을 압박하는 데 있어서는 대단히 신중했던 미국은 본격적으로 대일(對日) 압박을 강화하게 되었고, 미국 언론의 논조 역시 일본에 부정적으로 돌아서기 시작했다.⁹⁶ 라이샤워는 먼저 오히라에게 회담을 요청하고, 7월 31일 오히라를 만난 자리에서 ‘향후 몇 개월 내에 돌파구를 찾지 못하면 앞으로 몇 년이 걸려도 한일회담 타결이 어렵다’고 설득했다. 최근의 한국 정세를 보면 이번이 최후의 기회임이 명백하다는 것이었다.⁹⁷ 8월 주한 미국대사관 역시 “근 2, 3개월 동안 한국 내 반일 감정이 눈에 띄게 강해졌으며, 이번 대일 절충이 결렬되기라도 하면 한국의 태도가 변하여 어선 나포 같은 상당히 격한 대일 정책을 쓸 수도 있다”고 일본측에 귀띔했다.⁹⁸ 라이샤워와 버거 양 대사는 박정희와 김종필 같은 최고지도자급 인사들이 배의환 등이 건의한 ‘5억 달러’ 수준에 동의할 수 있도록 지원하는 ‘측면 연락 채널’이자 ‘비밀스러운 메신저’ 역할을 할 수 있도록 대사관 차원에서 노력하는 방침을 견지하기 시작했다.⁹⁹

1963년 한일회담이 소강상태에 들어가자 미국은 조속한 타결을 위해 대일 압박의 강도를 좀더 높였다. 3월에는 라이샤워가 한일회담에 대한 일본 측의 신중론을 비판했고, 6월에는 라이샤워와 최규하 외무부 본부 대사의 특별 접촉이 있었다. 이런 방침의 연장선상에서, 차기 존슨 정권 때부터는 한일협정을 미국 정부의 최고 관심사 가운데 하나로 설정했다. 존슨은 1964년 주한 미국대사로 부임한 브라운(Winthrop G. Brown)에게 ‘한일협상의 조기 타결이 가장 급선무’라는 점을 강조하며 한일국교정상화를 더욱 서두

95 “Outgoing Telegram: Action Secstate Washington 473,” RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), August 17, 1962.

96 8월 6일자 “Japan and South Korea”라는 제목의 『뉴욕타임즈』의 기사는 최근 한일회담의 지연은 주로 일본 측에 책임이 있다고 지적했다. 일본 외교문서 문서번호 663(1962. 8. 7).

97 일본 외교문서 문서번호 1802(1962. 7. 31).

98 일본 외교문서 문서번호 1803(1962. 8. 17).

99 “Incoming Telegram: From Department No. 379,” RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), August 21, 1962.

르게 했다. 미국 정부의 고위 관계자들이 두 나라 대사들을 부르기도 하고 러스크 국무장관이 일본 총리와 한국 대통령을 직접 만나기도 하면서 지속적으로 한국과 일본에게 압력을 가한 것이다. 이처럼 기존의 불개입 정책이 존슨 정권기 들어 공식적 개입 정책으로 변화한 것은 안보 환경의 악화 때문만은 아니었다. 전임 케네디 정권기의 적극적인 관여 경험을 토대로 하여 브라운 주한 미국대사와 라이샤워 주일 미국대사를 중심으로 각급 정부 관원들이 한일 간 교섭에 다양하게 관여했고, 회담 타결을 적극적으로 유도해가는 방침을 지속적으로 견지한 결과이기도 했던 것이다.

6. 맺음말

많은 연구에서 지적된 바와 같이, 한일회담 타결을 위해 존슨 정권에서 한일 회담에 본격적으로 개입하기 시작한 가장 큰 원인은 안보 논리였다. 1963년 미국을 방문한 박정희 대통령에게 존슨 대통령은 “한일국교정상화가 극동 안정에 막대한 공헌을 할 것으로 믿는다”고 언급했다. 이러한 미국의 한일 회담 타결 압력은 베트남 정세의 악화와 1964년 중국 핵실험 성공에 의해 최고조에 달했다.¹⁰⁰ 1965년 5월 박정희-존슨 회담에서는 한일국교정상화를 둘러싼 한미 간의 최종 합의가 이루어지는데, 이는 한국의 베트남전 파병 문제와 밀접하게 연관지어져 타결된다.¹⁰¹ 이때 한국의 베트남전 파병 결정을 배경으로 미국은 한일국교정상화를 더욱 적극적으로 지원하기로 했다.¹⁰²

그러나 이와 동시에 2000년대 들어 한국과 일본의 한일회담 관련 외교 문서가 공개되면서 보완되어야 할 점도 몇 가지 발견할 수 있다. 이 연구에서 입증된 바와 같이, 한일회담의 진전 및 이에 대한 미국의 정책 변화는

100 이원덕, 「박정희와 한일회담: 회고와 전망」, 106쪽.

101 진재성, 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책」, 78쪽.

102 유영구, 「한일, 북일관계의 고정화과정 小考」, 164쪽.

이미 케네디 정권기부터 예고되고 있었다. 이런 현상들은 그간 지적되었듯이 냉전체제 하의 안보 논리에 의한 것이기도 했지만, 각국의 국내·국제 정세 속의 ‘경제 논리’에 따라 나타난 것이기도 했다. 미국은 종래의 군사 원조 중심의 대한 정책이 한국의 국가 발전에 효율적이지 못했으며, 많은 비용을 투입하고도 큰 성과를 거두지 못했다는 문제의식을 갖게 되었다. 특히 케네디 정권부터는 한국의 경제 발전과 미국의 비용 최소화라는 이중의 과제에 직면하여, 한국의 안보가 일본의 안보에 직결되며, 일본은 한국의 경제 발전을 돕는 방식으로 한국 및 동아시아 전체의 안정에 기여해야 한다는 인식을 갖게 되었다. 이런 인식은 한국과 일본에게도 공유되었고, 기시 등 일본 내의 이른바 ‘친한파’들은 ‘부산 적기론’(釜山赤旗論) 등을 내세워 일본 내의 신중론 또는 반대론을 누름으로써 한일회담이 급물살을 타게 되는 하나의 배경으로 작용했다. 이러한 의미에서, 케네디 정권 이후 한일회담 타결을 위한 미국의 노력은 동아시아 안보 정세의 변화뿐만 아니라 미국 원조 정책의 변화 때문이기도 했다고 보는 편이 정확할 것이다.

또한 케네디 정권 때부터 미국은 다양한 방법을 통해 한일관계에 지나치게 개입하는 듯한 인상을 주지 않으면서도 사실상의 중재 역할을 담당하려 했다. 이를 위해서 미국은 한일과 지속적인 접촉을 유지하여 한일회담의 중지를 가능한 한 방지하고, 공적인 강제나 개입의 흔적을 남기지 않으면서도 한일 간의 소통이 중단되지 않도록 지속적으로 노력했다.¹⁰³ 또한 지금 국교정상화를 이루는 것이 이익이며 지체할수록 손해라는 점, 그리고 일본의 경제 원조가 미국의 경제 원조를 대신하는 것이 아니라 보완하는 것임을 역설했다.¹⁰⁴ 특히 케네디 정권은 한일 양국이 얻을 수 있는 경제적 상호이익을 보여주고 청구권 관련 금액의 액수를 줄이는 데에도 깊이 관여함으로써, 결과적으로 청구권 문제에 관한 김종필과 오히라의 일괄 합의가 이루어

103 “Memorandum Prepared in the Department of State,” Washington, May 17, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 261.

104 전재성, 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책」, 73~74쪽; “Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy,” Washington, May 17, 1962, *FRUS*, Vol. XXII, 문서번호 260.

지는 데 중요한 역할을 담당했다.¹⁰⁵

다만 일본과 미국의 외교문서를 통해, 일본은 한국에 비해 상대적으로 케네디 정부의 압력에서 자유로운 위치에 있었음을 확인할 수 있다. 이케다 정권기의 일본은 미국의 압박에도 불구하고 한일회담 타결에 대해 상대적으로 여유로운 태도를 보였다. 군사정권이 통치하는 한국 정세의 불안정성을 수 차례 언급하며 회담 진전을 위한 정치적 결단을 지체하고, 청구권 문제를 철저한 법리 논쟁으로 몰고 감으로써 지불액수를 최소한으로 줄이려 했던 점에서 단적으로 일본의 ‘여유’를 확인할 수 있다.¹⁰⁶ 일본은 미국과 경제협력 방식을 통한 청구권 해결에 대해 공감대를 형성한 뒤, 미국을 통해 한국에 우회적인 압력을 행사하여 결과적으로는 자국이 원하는 바를 거의 그대로 관철시켰다.

결국 미국은 케네디 정권기부터 한일회담 과정에 사실상의 ‘관계자’로서 개입하여 청구권 문제를 둘러싸고 교착 상태에 빠져 있던 교섭에 돌파구를 찾으려 했고, 결과적으로는 ‘냉전의 논리’ 때문에 조속한 타결을 위해 한국이 지속적으로 주장해 온 식민 지배 및 역사적 과오에 대한 사죄와 보상의 논리를 포기하게 만드는 역할을 했다고도 볼 수 있다.¹⁰⁷ 한국의 군사정권은 정부의 정당성 확보를 위해 경제개발이라는 과제가 매우 시급했던 만큼, 결과적으로는 과거사 청산이라는 의의와 명분을 취하는 대신 즉각적인 자본 유입을 택할 수밖에 없는 상황이었다. 이런 가운데 일본은 ‘식민지 지배에 따른 과오 청산’이라는 역사적 시점을 배제한 기존의 방침을 일관되게 고집하여 사실상의 ‘경제협력 방식으로의 타결’을 이끌어냈다.

이는 결국 청구권 문제 해결이라는 과제 자체의 난점뿐만 아니라 이케다 개인을 포함한 국내정치적 상황, 일본의 대미 교섭력 강화, 미국 안보 전략에 있어서의 일본의 중요성 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있

105 전재성, 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책」, 72쪽.

106 “Incoming Telegram: From Seoul No. 17,” RG84(Foreign Service Posts of the Department of State), July 19, 1962.

107 李鍾元, 「日韓會談の政治決着と米国」, 107쪽.

다. 따라서 한일에 대한 미국의 영향력은 비대칭적인 효과를 낳았고 대미 교섭에 있어 일본은 한국에 비해 상대적으로 자유로울 수 있었다. 이 때문에 일본은 한일회담의 조기 타결을 줄기차게 주장하는 미국의 압력을 받으면서도 실제로는 교섭의 속도를 조절할 수 있는 주도권을 쥐고 있었던 것이다.¹⁰⁸

108 이종원, 「한일회담의 국제정치적 배경」, 52쪽.

다’는 점에 대해서는 이의를 제기하지 않는 입장이 주류를 이루고 있다. 다만 법리적 해석의 문제로서 미국을 방어하는 데 법적 근거를 ‘개별적 자위권의 확대’로서 대응할 것인지, 아니면 ‘집단적 자위권의 행사’로서 대응할 것인가 하는 문제가 여전히 남아 있다. 만약 집단적 자위권 행사가 가능하다는 입장을 취하면 미국과의 공조 무력 행사에 제약이 거의 줄어들게 되어 잘못하면 미국이 주도하는 국제 분쟁에 일본이 휩쓸려 들어갈 가능성이 높아진다. 결국 이러한 문제점은 만약 일본이 개헌이라는 수단을 사용한다면 일거에 해결될 수 있다. 그러나 전쟁에 반대하는 일본의 국민 정서는 개헌까지는 허용할 수 없다는 입장이 여전히 강하게 작동하고 있다. 이러한 상황 속에서 ‘해석개헌’이라는 수단이 어느 단계까지 통용될 수 있을 것인가에 대해서는 앞으로도 예의주시해야 할 것이라고 생각된다.

주제어: 일본의 재군비, 우익, 자위대, 방위청, 집단적 자위권, Y위원회, GHQ

연구논단

한일회담 과정에서의 미국의 역할: 케네디 정권기 청구권 교섭을 중심으로 | 조아라

투고일자: 2013. 11. 26 | 심사완료일자: 2013. 12. 9 | 게재확정일자: 2014. 2. 11

이 글은 한미일 외교문서를 통해 한일회담 청구권 교섭에서 케네디 정권기 미국의 역할을 분석하는 데 목적을 둔다. 케네디 정권기 미국의 정책 변화는 냉전체제 하의 안보 논리에 의한 것이기도 했지만, 각국의 국내·국제 정세 속의 ‘경제 논리’에 따라 나타난 것이기도 했다. 미국은 한국의 경제 발전과 자국이 부담할 비용의 최소화라는 이중의 과제에 직면하여, ‘일본은 한국의 경제 발전을 돕는 방식으로 한국 및 동아시아 전체의 안정에 기여해야 한다’는 인식을 갖게 되었다. 미국은 한일과의 지속적인 접촉을 통해 회담의 중지를 가능한 한 막고, 공적인 강제나 개입의 흔적을 남기지 않는 가운데 한일 양국이 생각하는 금액 차이를 줄이기 위해 노력했다. 이처럼 미국은 다양한 방법을 통해 사실상 한일회담의 ‘관계자’로서 기능하면서 결과적으로 김종필-오하라 합의가 타결되는 데 중요한 역할을 담당했다.

또한 이 글은 케네디 정권이 한일 간 청구권 문제의 타결을 위해 상당한 노력을 기울이면서 사실상 ‘신중한 개입’을 시작한 것은 사실이지만, 한국과 일본에 대한 미국의 압력은 비대칭적으로 행사되었음을 주장한다. 일본은 미국의 동아시아 안보 전략에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있었기 때문에, 한국에 비해 대미 교섭에 있어 상대적으로 자유로운 위치에 있었다. 이를 바탕으로 청구권 교섭의 주도권은 주로 일본이 쥐게 되었으며, ‘경제협력 방식’에 의한 해결을 주장하는 일본의 입장에 미국이 동조하고 이를 한국에 설득시키는 양상으로 진행되었다. 이렇게 미국의 압력이 비대칭적으로 작용할 수 있었던 것은 청구권 문제 해결이라는 과제 자체의 난점뿐만 아니라, 국내정치적 상황, 일본의 대미 교섭력 강화 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다.

주제어: 한일회담, 청구권 교섭, 케네디 정권, 원조정책, 비대칭적 압력

재일한국/조선인 사회의 갈등과 과제: 올드커머와 뉴커머 관계를 중심으로 | 유혁수

투고일자: 2013. 12. 1 | 심사완료일자: 2013. 12. 10 | 게재확정일자: 2014. 2. 11

이 글은 최근 구성원이 현저하게 다양해진 재일 동포사회에서의 올드커머(자이니치, 구정주자)와

organizations such as Hattori Group (formerly organized by Imperial Army officials) as well as military advisor to prime minister Yoshida.

On the other hand, even though both army and navy were “officially” dismissed after the war ended, the minesweeper units of the Imperial Navy remained undissolved. Unlike the case of the army, the networks of the navy personnel which centered around Japan Coast Guard was administered in a unified manner, and it is noteworthy that some of the former military personnel who assumed office had close personal connection with Yoshida. That is why this paper sheds light on the role of “Commission Y.”

Japan promised a large-scale rearmament to the US after the two signed MSA agreement in March 1954, which obliged the US to provide support for its allies and the US allies to strengthen their military capabilities. The SDF, often called “military without name” or “non-militaristic military,” which was the product of this agreement, began to function as a physical apparatus to take over Japan’s defense.

Recently, there have been two conflicting arguments regarding Japan’s right of collective self-defense. When we look at the overall framework of these arguments, however, most agree that Japan should provide defense to the US “in such times as the United States is under attack by a third party.” In this reasoning, however, there still remains a crucial question as to whether defending of the United States is to be classified as “individual” or “collective” self-defense. If Japan accords itself the right of “collective” self-defense, the possibility for Japan to get involved in international conflicts led by the US becomes higher, because virtually there would be no restrictions on the use of force.

After all, all these issues can be resolved if Japan takes on the constitutional revision. Yet there still remains a strong anti-revisionist sentiments among the Japanese people. Under these circumstances, it is crucial to pay attention how far the “interpretational revision” can suffice in dealing with Japan’s changing defense framework.

• **Keywords:** Japan’s rearmament, Japanese right-wings, Self-Defense Force, Japan Defense Agency, right of collective self-defense, Commission Y, GHQ

ARTICLES

The U.S. Role in Korea-Japan Normalization Talks: Focusing on the Claim Negotiation under the Kennedy Administration | CHO Ah Ra

This article aims at analyzing the role of the U.S. under the Kennedy administration in the claim negotiation of Korea-Japan Normalization Talks with official diplomatic documents. Changes of the U.S. policy toward the claim negotiation were underpinned not only by the security logic in the Cold War context, but by the logic of economy. Facing the “dual task” of promoting economic development of Korea and minimizing its own economic burden, the

U.S. came to realize that Japan should contribute to the security of Korea and East Asia as a whole through means of assisting the economic growth of Korea. To begin with, the U.S. stayed in close contacts with both Korea and Japan, and played a crucial role in continuing the negotiation without serious ruptures. In addition, the U.S. tried to bridge the gap in terms of the figure of claim settlement, while neither staging a direct intervention nor using a coercive means to either of the parties. Therefore, it is safe to say that the U.S. was virtually “the third party” in Korea-Japan Normalization Talks and played an important role in making political compromises such as ‘Kim Jong-pil and Ohira Memorandum’ signed in late 1962.

Furthermore, this article sheds light on the “asymmetric pressure” of the U.S. toward Korea and Japan, despite the fact that the Kennedy administration devoted considerable efforts to resolve the claim issue and began to stage “cautious intervention.” Since Japan was the most important ally in U.S. security policy in East Asia, it enjoyed more freedom in making decisions against U.S. policy than Korea. Based on this relative advantage, Japan usually took the initiative in the negotiation. The U.S. did not oppose to the resolution in the form of economic cooperation and consequently, Korea was persuaded by Japan and United States. This article argues that the factors such as the characteristics of the claim issue, domestic situation of Japan, and Japan-U.S. relationship had all together resulted in this ‘asymmetric pressure.’

• **Keywords:** Korea-Japan Normalization Talks, claim negotiation, Kennedy administration, foreign aid policies, asymmetric pressure

Struggles and Challenges of the Zainichi Korean/Chosen Society: Focusing on the Relations between “Old” and “New” Comers | YOO Hyuck Soo

This study sheds light on the process of integration between the “old-comers” and the “new-comers” in the zainichi Korean society, which recently has shown significant demographic diversity. While the number of “old-comers,” which consisted most of the zainichi population, has been decreasing every year as many naturalize to Japanese citizenship (estimated as 345,000), the number of “new-comers” has been increasing since the late 1980s and now reached 160,000, among which 60,000 now hold permanent residency. In addition, as the revision of Nationality Law in 1984 adopted the principle of equality between paternal and maternal lines in determining child’s nationality, an estimated 100,000 children of Korean descents possess Japanese nationality, calling for an urgent change in zainichi society. However, the zainichi society lacks any swift and effective measures to counter the variety of issues it faces today, as the merging of old and new comers are being delayed. This study takes the premise that Mindan must take on self-renovating measures in order to deal with the diversifying zainichi Korean/Chosen society, and provides several concrete suggestions as to what can be done while adapting to this newly-changing internal social dynamics.

• **Keywords:** zainichi Korean society, zainichi Korean/Chosen society, old-comers, new-