

글로벌 시각에서 본 일본군 ‘위안부’ 문제

한일관계의 양자적 틀을 넘어서 * * *

신기영

1. 들어가며

지난 2015년 12월 28일 일본군 ‘위안부’ 문제는 양국 간 외교장관회담에서 국가 간 ‘합의’라는 형태로 ‘해결’을 시도했다. 2011년 한국의 헌법재판소는, “정부가 이 문제를 외교적으로 해결하려는 노력을 게을리한 것은 국민

신기영(申琪榮) 서울대학교 외교학과 졸업, 미국 위싱턴대학 정치학박사. 일본학술진흥회 외국인특별연구원을 거쳐 2008년부터 일본 국립 오차노미즈여자대학 대학원 및 젠더연구소 준교수로 재직중이다. 연구 분야는 젠더와 정치, 페미니즘 이론, 비교일본사회 등이다. 최근에 『일본비평』(14호 특집: 동아시아속의 재일코리안)(서울대학교 일본연구소, 2016)을 편집했고, 공저로 *The Oxford Handbook of Feminist Theory*(Oxford U. Press, 2015), *Gender and Power* (Palgrave MacMillan, 2015), 『ジェンダー・クォータ：世界の女性議員はなぜ増えたのか』(明石書店, 2014) 등이 있으며, *Politics&Gender*(2015), *International Political Science Review*(2014), *Pacific Affairs*(2016) 등에 다수의 논문을 발표했다.

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호 NRF-2008-362-B00006).

** 이 글은 논문으로 완성되기 이전에 SSK East Asian International Relations Theory 연구세미나, 제주평화연구원, 서울대학교 일본연구소 심포지엄, 그리고 동북아 역사재단과 재일한국인 연구자포럼 공동세미나에서 발표했다. 좋은 코멘트와 비판을 해주신 여러 선생님들께 감사드린다.

의 권리보호에 대한 의무를 이행하지 않은 부작위에 해당한다”고 위헌 판결을 내렸고, 이를 계기로 한일 양국은 외교채널을 통한 협의를 거듭해 구체적인 합의에 이른 것이다.¹ 그러나 합의 이후에 일어나고 있는 국내외 상황은 한일 정부 간의 양자 합의라는 틀로는 이 문제를 해결하기 어렵다는 것을 역설적으로 보여주는 듯하다. 이는 위안부 문제가 단순히 공동의 과거에 대한 한일 간 역사 해석의 차이라는 측면뿐 아니라, 한일관계의 틀만으로는 포괄할 수 없는 아시아라는 지역성과 글로벌 여성인권의 축적된 성과를 도외시켰기 때문이다. ‘위안부’ 피해자의 범위는 최대피해국인 한국을 넘어, 아시아의 여러 국가 및 네덜란드 여성들에게까지 이르며, 위안부 문제는 탈냉전기의 국제정치하에서 새롭게 부상한 글로벌 여성인권 문제의 표상이 되었다. 나아가 20세기의 인권침해에서 얻은 교훈을 미래세대에게 교육하고 기억하여 재발을 방지할 인류의 공동과제를 부과했다. 그러나 안타깝게도 한일합의는 위안부 문제의 이러한 복합적인 성격을 충분히 반영하지 못한 채, 단기적인 한일관계 개선을 위한 외교/정치적 ‘걸림돌’을 제거하듯 탄생했다.²

그동안 일본군 위안부 문제의 해결을 시도하지 않은 것은 아니다. 일본 정부가 공식적으로 시행한 해결책은 위안부 피해자에 대한 ‘도의적 책임’을 다하기 위한 『여성을 위한 아시아평화 국민기금』(女性のためのアジア平和国民基金, 이하 아시아여성기금)³의 설치였다. 일본 정부는 1990년대 초 한국의 시민

1 헌법재판소의 위헌 판결에 따라 이명박 정부 때부터 한일 양국은 국장급 협의를 지속하여 12월 28일 외교장관합의 전날인 12월 27일까지 총 12차 국장급 협의를 지속했다. 한일 정상이 만난 11월 2일에는 “가능한 조기 위안부 문제 타결을 위한 협의 가속화”를 합의했고, 11월 11일 제10차, 12월 15일 제11차, 12월 27일에는 제12차 국장급 협의를 진행했다. 11월의 정상회담을 계기로 한일 양국의 시민단체들도 조속한 해결을 촉구하는 성명을 발표했다.

2 합의 이전에 한일관계를 걱정하는 미디어나 정책결정자들의 논조는 위안부 문제를 한일관계를 악화시키는 원인, 또는 한일협력의 걸림돌로 인식하고 있었던 것으로 보인다.

3 이 명칭이 정식 일본 명칭이며 일본에서는 한동안 ‘国民基金’(국민기금)이라는 약칭이 많이 사용되었으나, 영문으로는 ‘The Asian Women’s Fund’가 사용되어왔으며, 한국에서도 ‘아시아여성기금’으로 알려져 있다. 의도한 것인지는 불분명하나 두 용어는 발신하는 의미가 다르다. 국민기금은 일본국민이 모금의 주체가 될 것을 강조하며, 아시아여성기금은 사업의 수혜자인 아시아 피해자를 강조하는 표현이라서 대내외적으로 다른 내용을 강조하는 효과가 있다. 아시아여성기금 측은 2007년 3월 인도네시아에서의 사업을 끝으로 전 사업이 종료된 후 인터넷 공간에 디지털기념관을 설립해 다양한 자료와 기금의 활동을 홍보하고 있다. 처음에는 일본어와 영문판이 있었으나 뒤에 한국어 판이 추가되었다(<http://www.awf.or.jp>, 검색일: 2016. 4. 2).

단체가 이 문제를 처음 제기하자 위안소는 민간업자가 모집 운영한 것으로 군은 직접 관여하지 않았다는 의견을 피력했다. 그러다가, 피해자들이 직접 증언을 하고 군이 직접적으로 관여했음을 증명하는 사료가 발굴되자 결국 두 차례에 걸쳐 자체 조사를 실시하고 군의 ‘관여’를 인정하는 고노담화를 발표하게 되었다. 이어서 그에 대한 후속조치로 1995년에 아시아여성기금을 발족해 보상금 지불과 의료사업을 통해 이 문제를 해결하려 시도했다. 하지만 일본 정부의 법적 책임의 부인과 민간모금에 의한 보상이라는 구상이 피해자들의 반발을 사면서 대다수의 피해자들이 이를 받아들이지 않았고, 결국 아시아여성기금은 문제의 해결책이 되지 못한 채 2007년 3월 공식적으로 사업을 종료했다.⁴ 이후 일본 정부는 대내외적으로 아시아여성기금을 통해 피해자 보상과 명예 회복을 위해 최선을 다했다는 공식적인 입장을 견지해왔고, 그 이외의 다자관계 내의 문제해결이나 국제중재, 또는 특별법 제정을 통한 추가적인 개인 배상에는 부정적이었다.⁵

한편, 아시아여성기금 구상에 가장 비판적이었던 한국의 피해자⁶와 지원단체들은 일본과 아시아국가의 피해자와 지원단체들과 연대하면서 일본 정부에 대해 국가에 의한 사실 인정, 법적 책임 인정, 공식적인 사죄 및 법적 배상, 교육 및 기념사업을 통한 진정한 해결을 지속적으로 요구해왔고,⁷ 국내적으로는 2011년 헌법재판소의 위헌 판결을 이끌어냈다. 이러한 피해자들의 요구와 현재 판결에 의해 한국은 이명박 정부 이후 위안부 문제를

4 공식적으로 종료한 이후에도 기금 수령을 한 각국의 피해자들에 대해서 방문 및 돌봄을 제공하는 ‘후속사업’(follow 사업)을 현재까지 계속하고 있다.

5 피해자들은 국제중재재판소(Permanent Court of Arbitration, PCA)에 일본 정부를 대상으로 위안부 문제를 제소하고자 했으나, 일본 정부는 이에 응하지 않았다. 또한 2000년 전후부터 일본국 내에서는 시민단체를 중심으로 국회에서 특별법을 제정하여 국가보상을 추진하는 운동을 펼쳤으나 대부분 논의조차 되지 못한 채 폐기되었다. 제출된 법안에 대해서는 아시아여성기금 홈페이지 참조(<http://www.awf.or.jp>).

6 기금 측은 여러 사정에 의해 아시아여성기금의 보상금(민간모금에 의한 200만 엔)과 의료복지비용(정부 예산에 의한 300만 엔)을 받은 한국인 피해자는 60명이라고 밝히고 있다.

7 당시 아시아여성기금에 반대한 정대협과 한국의 피해자들의 입장은 아시아 및 네덜란드의 다른 피해자들에게도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 1990년대 초부터 아시아의 피해자들을 지원하고 있는 한 활동가는 네덜란드에서 여성기금의 수령을 거부한 한 피해자가 김학순의 증언에 큰 용기를 얻고 자신도 피해 사실을 밝혔기 때문에 김학순이 거부한 여성기금을 받지 않았으며, 필리핀의 피해자도 정대협의 의견에 동의하여 처음에 여성기금의 수령을 거부했다고 회고했다(일본지원단체 인터뷰, 2016. 4).

외교 현안으로 다루게 되었고, 이 과정에서 이 문제는 점차 한일 양국의 문제로 축소되어 정부간 ‘타협’의 대상으로 되어갔다. 특히 박근혜 정부는 위안부 문제를 사실상 대일외교의 전제조건으로 설정하여 협상에 배수진을 쳤다. 이러한 강경한 입장은 일본 정부를 협상 테이블에 앉게 하는 사실상의 압력이 되기는 했으나 아시아여성기금 때와 마찬가지로 한일협정과 샌프란시스코 조약에 의해 모든 법적 책임은 종료되었다는 일본 정부의 기본 입장이 달라진 것은 아니었다. 다만, 국내외의 압력으로 도의적인 책임을 지기 위해 설립되었던 아시아여성기금이 당시 한국의 거부로 정당성을 획득하지 못했기 때문에, 한국이 아시아여성기금의 큰 틀 내에서 합의한다면 일본의 ‘도의적 책임의 완성’이라는 명분이 성립될 수 있는 상황이었다. 그러한 입장에서 2015년 12월의 회담에서 재단 설립과 같은 한국에 대한 후속조치에 합의할 수 있었을 것이다. 한국 정부는 일본 정부의 이러한 논리들을 얼마나 변화시킬 수 있을지를 협상의 관건으로 삼아야 했다.

하지만 현재로선 한국 정부가 이 문제를 해결해야 한다는 당위성 이상의 어떠한 구체적인 비전을 가지고 있었는지 매우 의심스럽다. 한국 정부는 1990년대 아시아여성기금의 실패를 반복하지 않기 위해서 철저히 피해자 중심의 시각에서 해결을 모색해야 했다. 더불어 그러한 해결책의 구체적인 내용이 무엇인지, 또 그 해결책을 어떻게 달성할 것인지에 대한 방법론까지를 포함한 구체적인 전략을 세웠어야 했다. 그러나 이 비전과 전략의 부재가 또다시 피해자들이 받아들이기 어려운 ‘합의’를 한 이유가 아니었는지 묻게 된다.

이 글은 이러한 문제의식에서 출발하여 한일 간의 외교라는 인식 틀을 벗어나 글로벌 인권규범의 발전이라는 거시적인 관점에서 위안부 문제를 조망해보고자 한다. 국가 간의 양자적 문제 해결이라는 인식 틀은 ‘국익’의 최대화를 최종 목표로 설정하여 국가 간의 갈등과 이해를 강조하게 되고 가해국 정부의 책임을 협상과 타협의 대상으로 간주하기 쉽다. 이때 아시아의 피해국 정부는 각각 일본 정부와 양자적 틀 내에서 독립적으로 피해자 문제를 해결해야 한다. 그러나 위안부 문제는 1990년대 초에 공개적으로 문제

제기됨과 동시에 곧바로 글로벌 이슈가 되었다. 또한 1990년대 이후 발전한 여성인권예 대한 글로벌 규범과 직접적인 영향을 주고 받으면서 현재에 이르렀다. 전시하 성폭력의 범죄성을 명시한 국제법의 발전과 ‘여성에 대한 폭력’(Violence Against Women)을 근절하려는 인권규범의 발전은 위안부 문제를 21세기의 시각으로 다시 바라보게 한다.

반면, 이 기간 일본에서는 1990년대 말부터 역사수정주의의 담론이 일본정치의 우경화를 견인하고 일본사회의 주류 담론으로 힘을 얻고 있었다. 이 역사수정주의의 집중적인 공격 대상이 다른 아닌 위안부 문제다. 역사수정주의를 주장하는 세력은 위안부 피해자들의 주장을 반박하고, 그 결과의 하나로 특히 중학교 교과서에서 위안부 문제를 삭제하는 데 성공했다.⁸ 나아가 2000년대 말부터는 미국과 유엔을 중심으로 세계 여론의 전환에 역량을 쏟고 있다.⁹ 한일 합의로 한국과의 외교적 갈등이 해결된 만큼 일본의 우익세력은 본격적으로 유엔 인권기구를 상대로 로비를 벌이는 등 세계 여론을 반전시키기 위해 그 역량을 집중할 것으로 보인다. 이러한 점들은 위안부 문제를 한일의 양자적 틀로만 이해하는 데는 한계가 있으며 좀 더 다층적인 수준에서 현재진행형의 문제로 이해할 필요가 있음을 시사한다.

2. 위안부 문제의 복합적·다층적 성격

위안부 문제는 한국과 일본 양국에서 주로 한일관계나 역사 갈등의 문제로 인식되어왔다. 그러나 그러한 일반적인 담론이 표상하고 있는 것만큼 위안

8 2000년대 말에는 검증을 통과한 모든 중학교에서 위안부 문제에 관한 기술이 삭제되었다. 2016년 현재 시점에는 뒤늦게 교과서 시장에 진입한 마나비샤(学び社)의 중학교 교과서가 비록 검증 통과 과정에서 대폭 수정되기는 했으나 위안부 문제를 직접적으로 기술하고 있는 유일한 교과서이며 현재 약 30여 개의 중학교가 채택한 것으로 알려졌다. 産経ニュース(2016년 3월 19일 자) <http://www.sankei.com/life/news/160319/lif1603190015-n1.html>(검색일: 2016. 5. 22).

9 예를 들어, 2015년에는 미국의 역사학자들에게 우익계 역사서를 보내는가 하면, 미국의 교과서에서 위안부 문제의 기술을 문제삼는 것과 같은 것이 이에 해당한다.

부 문제는 한일 양국에만 국한된 문제가 아니다. 물론 한국은 일본의 직접적인 식민지 지배로 인해 조직적인 동원의 대상이 된 일본군 위안소 제도의 최대 피해국이다. 조선의 여성들이 주된 모집대상이었고 조선인 군 위안부는 수적으로도 가장 많았으며, 그 기간도 점령지에서 납치된 다른 아시아 여성들에 비해서 훨씬 길다. 연구의 부족으로 정확한 숫자는 알 수 없으나 일본군 위안부의 주된 공급원이 조선여성이었다는 점은 이 문제가 민족차별의 성격을 띠고 있음을 분명히 보여주는 것이다. 나아가 조선이 일본의 전쟁 수행을 위한 물적·인적 수탈을 위한 공급지였다는 점은 위안부 문제가 식민주의의 산물임을 의미한다.

그러나 일본군 위안부에는 조선여성뿐 아니라, 제국 내의 일본 여성과 타이완 여성도 동원되었다. 일본인 위안부들은 자국의 국가와 군에 의해서 조직적인 성착취를 당한 것이다. 이때 주로 동원된 여성들이 매매춘에 종사하고 있었거나, 취업사기에 넘어가기 쉬운 빈곤계층의 여성들이었다는 점은 이 문제가 계급의 문제이기도 하다는 점을 시사한다. 일본이나 식민지 여성들이 일본군을 따라 이동하면서 위안부 역할을 강요당한 것에 비해, 아시아 점령지의 여성들은 현지에서 강제로 잡혀가거나 납치당한 경우가 대부분이다. 일본이 동북아시아를 넘어 동남아시아 전체로 전쟁 범위를 확대해감에 따라 일본군에 의한 피해자도 아시아 전 지역에 걸쳐 나타났다.¹⁰ 이렇게 피해의 형태와 동원방식에는 차이가 있으나 아시아 여성 피해자들의 공통점은 전시하에 발생한 여성에 대한 성폭력이라는 점이다. 따라서 위안부 문제는 민족, 계급, 식민주의, 그리고 젠더의 문제가 복합적으로 얽혀 있는 문제로 한일의 외교관계는 그중 일부분일 뿐이다.

위안부 문제의 해결에 대한 입장에도 일본과 한국은 각 국가 내부에 합의를 이루고 있는 하나의 통일된 행위자가 아니다. 예를 들어, 일본의 경우 법적인 배상 문제가 완료되었다고 여론을 주도하는 정부, 일본의 포괄적인

10 당시 인도네시아를 지배하고 있던 네덜란드는 일본군에 의해 위안부 피해를 입은 유일한 비아시아 국가다. 또한 제2차 대전 종료 후 인도네시아의 바타비아임시군법회의에서 점령지의 네덜란드 여성을 위안소에 감금, 성노예화한 일본군 11명에 대해 BC급 전범으로 유죄판결을 내렸다.

전쟁 책임을 주장하는 진보적 시민단체, 그리고 위안부 문제를 포함하여 식민지 지배와 태평양전쟁을 미화하는 우익 시민단체가 각기 다른 주장을 하고 있다. 한국은 위안부 문제를 일관되게 주도해온 진보적 여성단체와 이에 연대하는 시민단체들이 여론을 이끌어왔고, 그 뒤에 한일관계를 고려하여 전략을 변화하는 정부가 존재한다. 이들 다양한 행위자는 위안부 문제에 대해 서로 시각이 다르며, 특히 피해자 지원단체들은 자국의 정부와 국경을 초월해서 수평으로 연대해왔다. 따라서 위안부 문제에 관해서는 단순한 한일의 대립구조는 성립하지 않는다.

한국과 일본의 시민단체는 연대활동을 통해 1990년대 초부터 글로벌 인권기구에 위안부 문제를 제기해왔고, 이로부터 이 문제는 중대한 인권침해 사안으로 인식되었다.¹¹ 이러한 구조 속에서 일본 정부는 1) 국내정치적으로는 진보적 시민단체와 여론, 2) 양자 간 국제관계에서는 한국 정부, 그리고 3) 글로벌 수준에서는 국제 인권규범과 부딪히는 다층적인 갈등관계에 놓이게 되었다. 2015년의 합의는 이 중에서 두 번째 갈등 수준인 한일외교 관계를 해결하려는 시도였는데 이 합의의 내용에 대한 시민사회와 국제 인권기구의 평가는 현재까지 매우 부정적이다. 따라서 정부 간 양자 합의를 이루었다고 해도, 그동안 발전한 글로벌 여성인권규범에 미치는 못하는 경우 시민사회 수준과 글로벌 수준에서의 인정〔承認〕을 얻지 못하고 계속 갈등할 가능성이 크다. 과거 25년 동안 위안부 문제가 형성되어온 이러한 다층적인 구조를 충분히 고려하지 않은 채 전략적·기능적으로 정부 간 합의를 이루려고 하면, 결국 외교적 ‘해결’에 대한 정당성 획득에 실패하여 그것이 합의 자체를 불안정한 수준에 머무르게 하는 이유가 될 수 있는 것이다.

11 1990년대 유엔에서의 한일 시민단체의 활동에 대해서는, 한국 정신대 문제 대책협의회 편찬위원회, 『한국정신대 문제 대책 협의회 20년사』, 한올아카데미, 2014; Heisoo Shin, “Seeking Justice, Honor and Dignity: Movement for the Victims of Japanese Military Sexual Slavery,” Hakan Seckinelgin & Billy Wong eds., *Global Civil Society 2011: Globality and the Absence of Justice*, Basingstroke: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 14~29; 정진성, 『일본군 성노예제: 일본군위안부 문제의 실상과 그 해결을 위한 운동』, 서울대학교출판부, 2004; 戸塚悦郎, 『(普及版)日本が知らない戦争責任: 日本軍慰安婦問題の真の解決へ向けて』, 現代人文社, 2008 참조.

위와 같이 위안부 문제는 한일관계를 넘어선 복합적인 문제이며 시민사회, 국가, 글로벌의 세 수준이 서로 영향력을 주고 받는 구조 속에 위치해 있다. 그것은 위안부 문제의 해결이란 최소한 일본 정부와 아시아의 피해여성(국가 대 개인피해자)이라는 당사자성이 그 출발점이 되어야 하며,¹² 그 위에 정부간 양자 합의가 기능하기 위해서는 합의의 내용이 위안부 문제의 복합적인 성격에 부합할 수 있는 것이어야 하고, 그에 대한 글로벌 수준과 시민사회의 승인이 필요하다는 점을 의미한다.¹³ 위안부 문제를 사실상 주도해 온 초국가적 시민사회와 이에 응답해온 유엔 인권기구는 한일관계에 종속되지 않는 수준에서 위안부 문제를 보는 규범적인 기준을 형성해왔다. 이들은 위안부 문제를 보편적 여성인권규범의 실천 대상으로 보기 때문이다.

3. 위안부 문제의 접근방식

위안부 문제에 접근하는 방식은 다양하다. 그 이유는 책임의 문제(법적 또는 도덕적 책임), 강제성의 문제(광의의 또는 협의의 강제성), 역사에 대한 인식론적 문제[진실과 해석의 문제(사실)]와 관련된 대립과, 보편적인 정의에 반하는 인권 문제이면서 민족과 젠더, 계급, 식민주의가 교차하는 구조에 의해 피해자 내에서도 다양한 차이를 만들어내는 복잡성에 기인한다. 이러한 문제들에 대해서 일본 정부의 입장은 잘 알려져 있듯이, 일본 밖에서 일본 정부의 위안부 문제의 입장이 적극적으로 수용되고 있는 경우는 별로 없다. 즉, 위안부 문제에 대한 입장 차이가 일본과 한국의 외교관계처럼 대등한 두 인식의 차이

12 물론 이러한 개인배상의 청구권이 한일협정 및 각 아시아 국가와의 양자적 조약에 의해서 법적으로 소멸되었다고 주장하는 것이 일본 정부의 입장이다.

13 글로벌 수준을 고려하고 있지는 않지만, 조윤수도 1990년대 위안부 문제를 해결하기 위한 한일 정부의 노력을 개관하고 국내적 합의 없이 정부 간 외교 교섭에서 이루어진 합의는 피해자가 여론을 통해 거부권을 행사하면 외교적 성과를 거둘 수 없었음을 밝히고 있다. 이번 합의도 이러한 역사의 연장으로 볼 수 있을 것이다. 조윤수, 「일본군 '위안부' 문제와 한일관계: 1990년대 한국과 일본의 대응을 중심으로」, 『한국정치외교사논총』 제36집 1호, 2014, 69~96쪽.

로 보이는 것은 한일관계의 틀 내에서 이 문제를 접근할 때 보이는 착시현상이다. 글로벌 수준에서 볼 때, 일본군 위안부 문제는 일본 정부의 수정주의적 역사 해석 대 국제 인권규범과의 대립이라는 큰 구도로 이해하는 것이 더 정확하다. 한일합의가 있기 전까지 25년간 위안부 문제를 해결하려는 시도는 일본 정부와 피해자 여성들이라는 큰 틀을 유지하고 있었다고 보인다.

이 장에서는 이러한 틀 내에서 지금까지 위안부 문제에 대한 해결을 시도한 두 경우—일본 정부에 의한 아시아여성기금과 민중법정으로 열렸던 2000년 여성국제전범법정—를 되짚어보고 그러한 방식의 성과와 동시에 그러한 시도가 있었음에도 불구하고 해결하지 못한 한계를 다시 한 번 확인해보려 한다.¹⁴

1) 아시아여성기금의 해결 방식: 도의적 책임과 국민기금에 의한 보상

앞서도 언급한 아시아여성기금은 가해국 일본이 다국적 피해자 개인에게 일괄적으로 피해보상을 하기 위한 일종의 관민합동기금이였다. 그러나 실질적으로 피해국의 사정은 각각 달랐고 일본 정부는 각 피해국의 사정에 따라 사업 실시의 방식을 달리했다. 피해국의 협조를 얻은 경우는 국가와 협의를 통해서 피해국가가 위안부 피해자로 인정한 여성들에 한해 보상금을 지불하고 후속사업을 실시했다. 필리핀의 경우가 가장 ‘성공’한 예로 거론되고 있는데 피해여성들에게 신청을 받아 소정의 심사를 거친 뒤 피해자로 인정된 경우에 한해 보상금을 지불했다. 국가가 위안부 피해자를 인증하는 제도가 없는 네덜란드의 경우는 의료비로 책정된 금액을 대상으로 네덜란드 사업실시위원회가 실시하는 지원사업에 거출하였다. 역시 피해자를 파악하고 있지 않는 인도네시아의 경우는 정부가 시행하고 있는 고령자복지 사업을 지원하는 것으로 대체하였다. 한국과 타이완은 정부가 기금에 반대했기 때문에 개별적으로 사업실시를 공고하고 신청자가 있는 경우에 보상

14 각각의 해결방식은 자세한 논의가 필요하지만 다른 논문에서 다루도록 하겠다. 이 글에서는 지면상 간략하게 소개하는 정도에서 그친다.

금을 지불하는 형식을 취했다. 그 이외의 아시아 국가에 대해서는 사실조사는 물론 피해자들에게 보상금을 지불하지 않았다. 사업을 실시한 경우에도 정부는 예산을 거출하였을 뿐 소극적인 자세로 일관하고 사업실시는 이미 피해자들을 지원하고 있던 일본의 민간단체나 개인에게 일임하는 형태였다. 총리의 사과편지와 보상금을 일괄 전달하는 것 이외에 특별한 활동과 사업 없이 아시아여성기금은 정식으로 종료되었다.

아시아여성기금은 일본 정부가 매우 제한적이긴 하지만 피해자 개인에게 직접적인 보상을 시도한 방식이다. 하지만 일본 정부의 배상 책임을 명확히 하지 않았고, 따라서 민간기금의 형식을 취하면서 피해자들이 반발하는 원인이 되었다. 결국 가해자가 피해자들에게 제시할 수 있는 보상 내용을 일방적으로 결정하고 피해자에게 ‘화해’를 [요]구하는 모양새가 되었다. 그러한 이유는 설립 당시 일본의 정치적인 상황과 한일조약에 대한 일방적 해석이 위안부 문제의 해결 방향을 결정하게 되었기 때문이다. 피해자 개인에 대한 보상과 사죄가 목적이라면, 피해자들의 의견이 적극적으로 고려될 수 있는 과정이 중요하지만, 기금의 설립과정에서 피해자들이 참여할 수 있는 길은 없었다. 해결에 대한 논의 과정에 참여하여 직접 의견을 피력하고 그 피해를 인정하는 것이 피해자들의 명예를 회복하는 중요한 과정이 될 수 있다. 하지만 가해자 정부가 국내정치적으로 도출된 타협안을 피해자에게 일방적으로 제시하고, 이 과정에서 피해자의 다수가 거부하는 결과로 이어진 점은 아시아여성기금이 실패한 가장 중요한 요인이었다. 또한 국가 간의 사정에 의해 사업제외대상국이 존재하여 국적별로 보상기회가 달랐다는 점도 기금의 치명적인 실패요인이 되었다.

아시아여성기금의 구상으로 인해 일본의 지원단체들뿐 아니라, 한국 내의 피해자들, 그리고 기금 측이 성공적이라고 평가하고 있는 필리핀에서도 피해자들 간의 분열이 초래되었다. 아시아여성기금은 2007년 사업을 종료한 후¹⁵ 영어, 한국어, 일본어로 위안부 문제와 기금의 활동에 대해 국내외

15 일본 내에서는 피해자들이 존재하고 문제가 해결되지 않았음에도 불구하고 여성기금이 활동을 끝낸

적으로 발신하는 디지털뮤지엄을 구축하여 일본 정부의 입장을 홍보하고 있다. 그동안 사이트의 내용은 여러 번 갱신되었으나 범죄 인정 부재, 위안소 내의 성노예적인 실상에 관한 언급 축소 등의 문제점들이 지적되었다.¹⁶ 특히 한국에 대한 사업실시를 소개하고 있는 부분은, 한국 피해자들이 보상금이 너무 적어 사과의 진실성이 의심된다는 이유로 거부했다는 왜곡된 내용도 보인다.¹⁷

2) 2000년 여성국제전범법정의 방식: 법적 책임과 가해자 처벌

아시아여성기금이 설립되면서 일본 정부는 법적으로는 아시아 각국과 양자적 조약에 의해 책임이 종결되었고, 도의적으로는 아시아여성기금의 사업을 통해 일본 정부가 할 수 있는 피해자 구제를 모두 취했다는 입장을 견지했다. 그러나 한국과 타이완의 피해자들을 비롯한 많은 피해자들은 아시아여성기금의 보상금을 받지 않고 일본 정부에 대해 위안부 문제에 관한 사실 인정과 국가의 공식적인 책임에 근거한 배상과 사죄를 요구했다. 또한, 피해자들의 이러한 요구를 무시하는 일본 정부에 대해 피해자 지원단체 및 인권단체들은 1990년대부터 유엔 인권기구들과 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)의 권고 및 결의를 통해 국제적인 압력을 가해왔다. 이 과정에서 1967년 유럽에서 열린 민중법정(people's court)인 러셀 베트남 전범법정에 대해서 알게 되었고, 1998년 서울에서 열린 제5회 아시아연대회의에¹⁸ 초청된 일본의 여성 저널리스트 출신인 마쓰이 야요리(松井やより)가 위안부 문제를 재판하는 민중법정을 개최할 것을 제안하여 이 안이 채택되었다.

다는 것에 대해서도 비판적인 의견이 있다. 이로써 일본 정부가 문제를 '종결'하려는 것이라고 보았기 때문이다.

16 Xin-yuan Gu, "A Critical Discourse Analysis of the Asian Women's Fund Website," *Discourse & Society* 25(6), 2014, pp. 725~740.

17 <http://www.awf.or.jp/k3/korea.html>(검색일: 2016. 4. 2)

18 아시아 연대회의는 1990년대 초부터 한국, 일본 및 아시아 각국의 피해자 지원단체들이 위안부 문제의 해결을 위해 함께 모여 논의하는 초국가적 연대회의이다. 매년, 또는 2,3년에 한 번씩 주로 한국과 일본에서 열렸다. 2016년 5월 18~20일에는 제16회 아시아 연대회의가 서울에서 열렸다.

2000년 도쿄여성국제전범법정은 판결이 법적인 강제력을 가지지 않는 민중법정이지만,¹⁹ 이 법정은 국가를 인권침해의 가해자인 이유로 법정에 세울 수 없을 때, 그 불의를 시민의 힘으로 판결한다는 상징적인 의미가 있다.²⁰ 가해자에 대한 불처벌이 중대인권침해를 단절하지 못하는 중요한 이유임을 지적하고, 실제 재판과 똑같은 재판과정과 법리를 적용하여 진행하고 판결한다. 자신을 위안부로 만든 가해자를 처벌해 달라는 한국인 위안부 피해자의 염원에 자극받아 1998년 아시아연대회의에 모인 피해자 지원단체들이 민중법정 개최 제의에 찬성하여, 2년 반의 준비를 거쳐 2000년 12월에 도쿄에서 그 결실을 보게 된 것이다. 이 법정의 궁극적인 목적은 도쿄전범법정에서 다루지 않았던 위안부 문제의 범죄성을 밝히고 이 문제에 대한 책임자를 재판하는 것이었다, 이는 제2차 대전이 종결된 후 도쿄전범법정에서 위안부 문제에 대한 충분한 정보가 있었음에도 여성에 대한 성폭력과 강간이 전혀 기소되지 않았던 결함을 수정하기 위한 것이었다.²¹

그러나 가해자 처벌은 위안부 문제 해결을 위한 연대활동에서 일본여성들과 의견 차이가 가장 컸던 부분이었다.²² 일본에서는 전쟁의 궁극적인 책임자인 천황이 전쟁 책임을 진 적이 없으며 이를 거론하는 것 자체를 터부시해왔다. 이 때문에 1993년에 한국의 피해자들이 책임자를 기소하기 위해 도쿄를 방문했을 때에도 일본여성들은 적극적으로 지원하지 않았다. 일본여성들과 시민사회단체는 책임자 처벌보다도 배상과 사죄를 받아내는 것에 더 집중했다. 그러나 중대한 인권침해가 멈추지 않고 현재까지 지속되는 이

19 2000년 법정의 의미에 대해서는 Christine M. Chinkin, "Women's International Tribunal on Japanese Military Sexual Slavery," *American Journal of International Law* 95(2), April, 2001, pp. 335~340 참조. 법정의 내용에 대해서는 기록집을 참조.

20 민중법정은 모의법정과 다르다. 모의법정은 가상의 사건을 다루고 재판관과 검사, 변호단이 모두 역할 플레이(role play)를 하는 것에 비해, 민중법정은 실제 사건을 다루며 실제 재판과 똑같은 과정으로 전개된다. 이미 전 세계 많은 국가에서 시민의 힘으로 민중재판을 열고 가해자를 심판했다. 2010년에는 2000년 여성국제전범법정을 모델로 하여 과테말라 선주민여성들이 전시하 성폭력을 재판하는 민중법정을 열어 가해자를 재판했다. <http://ajwrc.org/jp/modules/bulletin/index.php?page=article&storyid=528>(검색일: 2016. 6. 30).

21 Heisoo Shin, "Seeking Justice, Honor and Dignity," p. 25.

22 정진성, 『일본군 성노예제: 일본군위안부 문제의 실상과 그 해결을 위한 운동』; 松井やより, 『戦争と女性への暴力』, 『愛と怒り 戦う勇気: 女性ジャーナリストいのちの記録』, 岩波書店, 2003.

유는 그러한 범죄를 제대로 처벌하지 않았기 때문이라는 인식이 점차 확산되면서 일본의 지원단체들도 불처벌과 재발의 연쇄고리를 단절할 필요성에 공감하게 되었다. 1990년대에도 여전히 발생하고 있는 전시 성폭력은 바로 그러한 불처벌의 결과라는 것을 인식하게 된 것이다. 그러한 의미에서 여성국제전범법정에는 1990년대 초 발칸반도 및 르완다 내전을 재판한 국제전범법정에서 활약했던 국제법과 전시 성폭력 전문가 및 재판관들이 참여했다.²³ 마지막 날에는 세계 각지에서 발생하고 있는 전시 성폭력 피해 사실을 공유하는 시간을 가져 연대의 폭을 넓혔다. 3일간 지속된 도쿄전범법정에는 아시아국가와 네덜란드 등 10개국의 관련자들이 참여했고, 각국에서 70명의 피해자들이 도쿄로 와 피해 사실을 증언함으로써 책임자들을 기소하고 재판할 수 있었다.

이 재판 과정을 통해 아시아 각국의 피해자들이 겪은 다양한 피해 상황이 상세히 드러났으며, 이러한 증언들이 공적인 공간에서 인정되고 국제규범에 의해 기소된 책임자들에게 유죄판결이 내려지면서 피해자들의 명예회복에 크게 공헌했다.²⁴ 가해자 처벌만이 정의를 회복하는 수단은 아니지만 피해자의 인권회복이라는 측면에서 가해자의 범죄사실에 대한 확인과 재판은 진실을 밝히는 것에 필수적이라는 인식에 기반하는 것이다. 이것은 다양한 형태의 중대 인권침해 사건들의 해결을 통해 발전되어온 규범이며, 국제 인권관련기구들도 이에 기반하여 인권침해사건의 해결방식에 대한 기준을 제시해 왔다. 사실 인정, 사죄, 배상, 진상 규명, 역사교육, 추도사업, 책임자 처벌과 같이 한국정신대문제대책협의회(정대협) 및 아시아의 지원단체들이 제시하고 있는 요구조건은 그와 같은 인권규범의 축적에 기반해서 제시한 것들

23 여성국제전범법정에서 재판관장을 담당했던 가브리엘 맥도날드(Gabrielle McDonald)는 구유고슬라비아 국제전범법정의 재판관장이었다. 또한 수석검사였던 퍼트리샤 셀러스(Patricia Viseur-Sellers)는 구유고 및 르완다 전범법정의 검사단의 법률자문이었다. 그녀는 법정의 개시에 앞서 구유고 전범 법정이 그녀가 도쿄여성국제전범법정에 참여하는 것을 공식적으로 허가했으며, 그것은 곧 구유고전범법정이 동경여성국제전범법정을 지지한다는 것을 의미한다고 했다.

24 판결 내용에 대해서는 International Organizing Committee for the Women's International War Crimes Tribunal for the Trial of Japan's Military Sexual Slavery, *Judgement on the Common Indictment and the Application for Restitution and Reparation*, Hague: The Hague, 2001 참조.

이다. 하지만 2000년 여성국제전범법정은 피해자들에게 결국 민중재판으로 끝나고 말았다. 재판의 판결이 국제법의 발전에 중요한 공헌을 했음에도 불구하고 일본 정부를 움직이게 할 만한 법적인 강제력이 없기 때문이다.

4. 새롭게 구축되는 현대사:

전시 성폭력에 관한 글로벌 인권규범의 발전과 위안부 문제

위안부 문제의 현재적인 의미 중 하나는 생존한 피해자들의 용기 있는 증언으로 1990년대 이후 발전한 전시하 성폭력에 대한 새로운 규범의 확립을 배경으로 보편적 인권 문제로 새롭게 ‘발견’되었다는 점이다. 그 과정에는 피해자를 중심으로 한 아래로부터의 문제제기에 대해 글로벌 사회가 응답하고 이에 영향을 받아 피해 경험을 재해석하고 보편화해가는 상호작용이 있었다. 또한 한국의 피해자들과 여성단체들의 문제제기에 일본의 시민들이 호응하고, 다시 아시아의 다른 피해자들이 나타나서 연결되는 형태로 피해자에서 아시아의 시민들로 연대가 수평확대되는 과정이 있었다. 이 과정에서 위안부 문제는 ‘아시아’ 지역 공동의 인권 문제로 자리매김되었다.

역사가 좀 더 긴 여성운동사에서 본다면, 한국과 일본을 포함한 세계 각국의 여성운동사에서 1970년대 이후 가장 중요한 문제 중 하나로 떠오른 ‘여성에 대한 폭력’을 문제화한 세계여성운동의 전사(前史)가 있다. 특히 여성에 대한 폭력은 문화와 종교, 정치체제를 떠나 세계 각지의 여성들이 공통으로 겪어온 문제로서 일찍부터 세계의 여성들이 연대한 이슈였다. 이러한 배경이 위안부 문제가 보편적 여성인권으로서 세계의 주목을 받고 글로벌 여성인권 네트워크의 지지를 얻게 된 이유라고 생각한다.²⁵

25 한국인 위안부 문제가 전시 성폭력의 문제만이 아닌 식민주의와 여성의 성을 둘러싼 식민지 내부의 가부장제와 같은 다양한 측면을 포함하고 있다는 점은 주지의 사실이다. 정진성은 이러한 다양한 측면이 국제연대의 장에서는 딜레마로 작용하기도 했다고 기록하고 있다. 즉, ‘민족주의’가 국제연대를 약화시키는 요인으로 작용하는 것을 경험하고 유엔의 보고서 등도 제국주의/식민주의의 논점이 점차 사라져갔다는 것이다. 정진성, 『일본군 성노예제』, 제2부 참조.

1991년 위안부 문제가 김학순의 증언으로 가시화된 이후부터 일본군 ‘위안부’ 문제는 바로 글로벌 이슈로 부각되었다. 1990년 한국여성들이 이 문제를 제기하자 일본 정부는 국가 관여를 부인했고 이를 계기로 1992년부터 지원단체들이 유엔 인권기구에 문제를 제기했다.²⁶ 이때 유엔에 한국 측과 함께 위안부 문제를 제기했던 일본인 변호사에 따르면 일본 관련 다른 어떠한 인권 문제들도 그만큼 주목을 받은 예가 없었을 만큼 즉각적인 반응을 불러일으켰다고 회고한다.²⁷ 유엔 측의 적극적인 반응뿐 아니라, 글로벌 여성인권 네트워크의 반응도 매우 적극적이었다. 즉, 위안부 문제는 예상치 못한 수준의 국제적인 관심을 받으며 글로벌 인권 문제로 이슈화되었다.

위안부 피해 당사자들도 유엔 인권기구와 1993년 비엔나 세계인권회의에서 직접 증언하는 등 적극적으로 피해 사실을 알리면서 위안부 문제의 진상을 알리는 데 주력했다. 탈냉전 이후 주요 관심사로 떠오른 인권 문제에 기존의 인권 레짐이 제대로 대응하지 못하고 있음을 반성하기 위해 개최된 1993년의 비엔나 세계인권회의는 여성인권 발전에 큰 분기점이 되었다. 이 회의에서 세계여성단체들은 인권 레짐의 젠더화를 비판하면서 “여성의 권리는 인권이다”(Women’s Rights are Human Rights)를 강력히 주장했다. 이러한 움직임은 같은해 12월 유엔 총회의 ‘여성에 대한 폭력철폐 선언’(Declaration of the Elimination of Violence Against Women)의 채택으로 이어지게 된다. 특히 비엔나 세계인권회의의 최종 결의사항 중 하나로 유엔 인권위원회(United Nations Commission on Human Rights, UNCHR)에 여성에 대한 폭력사태를 조사

26 정대협은 유엔 인권소위원회에서 처음으로 이 문제를 제기했다. 당시의 인권소위원회의 ‘중대한 인권침해의 피해자에 대한 배상’ 문제 특별보고관 테오도르 반 보벤(Theodor van Boven)은 한국을 방문하는 등 한국과 일본의 운동에 영향을 미친 것으로 보인다. 신혜수, 「일본군위안부문제 해결을 위한 국제활동의 성과와 과제」, 한국정신대문제대책협의회 편, 『일본군위안부 문제의 진상』, 역사비평사, 1997.

27 戸塚悦郎, 「和解の条件: 真実とプロセス」, 2012. 도즈카(戸塚) 일본 시민단체는 독자적으로 1992년 2월 일본군 위안부 문제를 인권위원회에, 그리고 5월에는 현대형 노예제 실무회의에서 강제연행 노동자 문제와 함께 위안부 문제를 제기했다. 정진성, 『일본군 성노예제』, 2004, 147쪽. 또한 1992년 12월에는 국제인권기구의 전문가들이 도쿄에서 한국 피해자들의 증언을 여는 공청회를 열기도 했다. Executive Committee, International Public Hearing Concerning Post-war Compensation by Japan ed. *War Victimization and Japan: International Public Hearing Report*, Tokyo: Nihon Tosho Centa, 1992.

하는 특별보고관 제도(Special Rapporteur on Violence against Women)가 신설되었는데,²⁸ 1994년에 첫번째 특별보고관으로 임명된 이가 위안부 문제에 특정한 보고서²⁹를 유엔 인권위원회에 제출한 쿠마라스와미(Radhika Coomaraswamy)였다. 1995년에는 베이징에서 제4차 유엔 세계여성회의가 열려 여성 폭력 문제의 근절이 주요 과제로 논의되었으며 위안부 문제도 계속해서 중요한 사안으로 다루어졌다.

특히 이 시기에는 보스니아 전쟁 및 르완다 내전 등에서 집단 강간 및 강간소와 같은 반인륜적인 범죄가 세계의 주목을 받고 있었고, 이 두 전쟁은 각각 1993년과 1994년에 국제형사재판소가 설립되어 전쟁범죄를 재판하게 되었다. 이 재판 과정에서 성폭력과 여성에 대한 집단 강간은 전쟁을 위한 계획된 수단임이 밝혀졌으며, 이러한 종류의 성폭력은 ‘인도(人道)에 대한 범죄’임을 인식하기에 이르렀다. 이후 ‘국제상설형사재판소의 1998년의 국제형사재판소 설립을 위한 로마조약’에서는 강간, 성노예화, 강제매춘, 강제임신과 불임, 성폭력 등 여성에 대한 성폭력을 매우 구체적으로 열거하여 국제법사에서 여성인권에 대한 획기적인 발전을 이루었다.³⁰

이렇게 1990년대는 여성인권과 전시 성폭력과 관련된 국제규범이 크게 발전하는 시기였고, 이러한 맥락 속에서 위안부 문제와 관련된 많은 보고서가 작성되었고, 일본 정부에 대한 권고가 채택되었다. 1996년에 인권위원회에 제출된 쿠마라스와미 보고서, 1998년에 유엔 인권소위원회에서 채택된 맥두걸 보고서, ILO 보고서, 인권고등판무관 연례보고서 등에서 위안부 문제를 중요하게 다루게 되었다. 이러한 과정을 거쳐 위안부는 성노예(sex slave)로, 위안소는 강간소(rape center)로 개념화되었다. 특히 맥두걸 보고서³¹는 불처벌

28 <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ViennaWC.aspx>(검색일: 2016. 5. 21).

29 E/CN.4/1996/53/Add.1.

30 국제형사재판소 설립을 위한 로마조약에 이러한 여성인권 관련 내용을 구체적으로 포함시키게 된 것은 세계여성들의 로비에 의한 것이었다. 여성주의적인 시각에서 국제형사재판소와 인권규범에 대해 분석한 연구로는, Louise Chappell, *The Politics of Gender Justice at the International Criminal Court Legacies and Legitimacy*, Oxford: Oxford University. Press, 2015.

의 문제를 다루고 책임자 처벌을 포함한 매우 포괄적인 내용을 담고 있다.

이렇게 전쟁 중 여성에 대한 성폭력 문제는 1990년대 이후 초국가 인권 네트워크가 가장 활발하게 활동한 영역이었고, 위안부 문제를 위한 시민사회의 초국가 네트워크는 그러한 글로벌 시민사회와 인권규범의 발전이라는 배경하에 지난 20년 동안 활발히 기능하며, 위안부 문제에 대한 글로벌 수준의 인식을 형성하는 데 결정적인 역할을 했다. 다만, 1990년대의 탈냉전기에 기대했던 유엔 기구와 인권규범에 대한 국제적인 역할은 사실상 기대에 미치지 못했다. 특히 일본과 같은 소위 선진국 정부를 움직일 수 있는 강제력과 규범적 정당성의 부족이 커다란 한계로 드러났다.

그러나 유엔 인권기구의 지속적인 권고는 2000년대 후반 캐나다, 미국 및 유럽의회 등에서 위안부 문제 해결을 촉구하는 새로운 종류의 결의안으로 이어졌다. 또한 유엔의 인권이사회와는 별도로 기능하는 국제인권조약에 기반한 각 조약위원회는 2000년대 이후에 일본 정부 심사에서 더욱 더 강력한 권고를 내놓고 있다. 다음 절에서는 위안부 문제에 대해서 가장 먼저 권고를 내기 시작했던 여성차별철폐위원회의 과거 20년간의 권고내용의 변화를 살펴보고 조약위원회에서 위안부 문제를 어떻게 다루어왔는지를 살펴본다.

5. 여성차별철폐위의 권고 내용 변천에서 읽을 수 있는 것

여성차별철폐위원회³²는 국제조약에 의해 구성된 유엔 인권위원회 중 가장

31 E/CN.4/Sub.2/1998/13.

32 유엔 인권기구는 2006년 조직 개편을 통해서 그 위상이 강화되었다. 그동안 경제사회이사회의 하부 조직이던 인권위원회(Commission on Human Rights)는 경제사회이사회로부터 독립해 이와 동급인 인권이사회(Human Rights Council)로 승급되었고, 인권이사회는 하부조직에 자문위원회와 테마별 특별보고관, 특별대표, working group 제도를 두고 있다. 5년에 한 번씩 국가별 보편적 인권심사(Universal Periodic Review)를 실시한다. 그리고 인권이사회와는 별도로 사무총장 관하에 인권고등변무관(Human Rights Office of the High Commissioner)이 있으며 그 아래 핵심적인 국제인권조약에 의해 설치된 10개의 위원회가 있다. 여성차별철폐조약은 1979년 12월에 체결된 것으로 국제인

먼저 1994년부터 일본 정부에 위안부 문제에 대한 해결을 권고한 위원회다. 일본은 1985년 여성차별철폐조약에 가입함으로써 계약국이 되었고 계약국의 의무인 조약이행에 대한 정기보고서를 제출하고 이에 대한 심사를 받아왔다. 일본은 여성차별철폐조약 이외에도 인종차별철폐조약, 자유권규약, 사회권규약, 고문금지조약, 아동권리조약, 장애인권리조약, 강제실종자조약을 비준하고 있다. 이들 조약위원회는 거의 모두 위안부 문제와 관련한 권고를 해왔다. 이 중에서도 여성차별철폐위원회는 일본의 NGO들이 가장 집중적으로 활동한 위원회로, 1994년 제2, 3차 통합심사 이후 2016년 제7, 8차 통합심사 때까지 매년 위안부 문제를 다루어왔다. 이에 대해 일본 정부는 위안부 문제는 조약이 비준되기 이전에 발생한 사건이기 때문에 조약위원회의 심사 대상이 될 수 없다는 입장을 전제로 위안부 문제에 대한 답변을 제출해왔다.

여성차별철폐위원회는 1994년 1월의 2, 3차 통합심사 소견에서 처음으로 위안부 문제를 언급했다. 국가별 심사는 먼저 심사 대상 국가가 정기 보고서를 제출하고, 위원회가 이를 검토한 뒤 제출된 보고서에 대한 질문을 심사 대상 정부에 보내면, 해당 정부는 이에 대한 답변서를 다시 제출한다. 정부 관계자가 참석하여 이루어지는 본 심사에서는 이 과정에서 제출된 보고서와 의견을 종합하여 의견을 교환하고 이를 바탕으로 위원회가 최종 의견을 내게 된다. 위원회는 대정부 질문에서 위안부 문제에 대해서 질문했고 당시 진행 중인 위안부 피해자의 일본 내 소송당사자 이외에도 모든 생존자 개개인에게 포괄적인 배상(overall compensation)을 실시할 것과 희생자들을 기억하기 위한 여성재단을 설립할 것을 권고했다. 이에 대해 일본 정부는 위안부 문제에 대한 정부의 자체 조사를 1991년에 시작하여 그 결과를 1993년에 공개하였고, 피해자에게 사과했으며, 피해자에 대한 사죄의 마음

권조약 중 네 번째로 오래된 조약이다. 여성차별철폐위원회는 이 여성차별철폐조약에 의해 구성된 전문가들의 심의기관으로, 위원회의 주요 역할은 조약 계약국들이 조약 내용을 성실히 수행하고 있는지 감시, 심사, 권고하는 일이다. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>(검색일: 2016. 5. 16)

(remorse)을 표현할 최선의 방법을 검토 중이라고 답변했다. 이때는 위안부 문제가 ‘여성에 대한 폭력’이라는 큰 항목 내에서 일본국 내의 다른 여성폭력 이슈들과 함께 언급되고 있었다. 일본 정부의 심사를 마치고 발표한 위원회의 요약보고서(Summary Report)는 위안부를 강제로 동원된 여성들(Forcibly Recruited Comfort Women)로 표현하고 있다.³³

1998년 8월에 제출된 일본 정부의 제4차 정기실행보고서에서는 1995년에 설립한 아시아여성기금과 그 사업내용에 대해서 보고했다.³⁴ 아시아여성기금을 통해 위안부 피해자에 대해 가능한 한 모든 지원을 하고 있다고 보고하면서, 위안부 문제에 대한 대책을 7가지 항목으로 나누어 매우 구체적으로 보고했다. 이때, 일본 정부는 도덕적 책임론을 공식적으로 주장(fulfilling moral responsibility)했고, 이후 아시아여성기금을 통해 위안부 문제를 해결했다는 입장을 고수하면서 그 이상의 법적 책임을 일관되게 부인한다.

2003년의 제4, 5차 통합심사에서³⁵ 일본 정부는 아시아여성기금의 활동을 좀 더 강조하고 나아가 중·고등학교 교과서에 위안부 문제를 기술했다고 보고했다. 이에 대해 여성차별철폐위원회는 아시아여성기금은 피해자에 대한 구제책으로는 여전히 불충분하며 “지속성 있는 해결책”(A Lasting Solution for the Matter of Wartime Comfort Women)을 제시할 것을 권고했다. 이미 1996년의 유엔 인권위원회 특별보고관 쿠마라스와미 보고서 및 1998년 유엔 인권소위원회 현대형 노예제 조사 특별보고관 맥두걸 보고서, 그리고 이들의 2차 보고서까지 제출된 상황이어서, 1990년대 말에는 위안부 문제가 심각한 전시 성폭력으로 성노예에 해당한다는 것이 국제적인 인식으로 자리잡은 후다. 따라서, 유엔 인권기구들은 민간재단인 아시아여성기금은 이러한 중대한 인권침해에 대한 충분한 보상 조치라고 보지 않았다.

2009년 제6차 정기심사 때는 일본 내에서 우익세력에 의한 위안부 문

33 CEDAW/C/SR.248 (1994/03/10) p. 14.

34 CEDAW/C/JPN/4 (1998/08/28) pp. 16~17.

35 2003년에는 지금까지와는 달리 많은 수의 일본 NGO들이 참석하여 로비를 했다. 반면 일본 정부는 위원회의 위원들을 개별 접촉하면서 위안부 문제를 권고에서 다루지 말 것을 종용했다. Heisoo Shin, “Seeking Justice, Honor and Dignity,” p. 24.

제를 부인하는 움직임이 점차 강해지고 중·고등학교 교과서에 위안부에 관한 기술이 축소 및 삭제되기 시작한 때였으므로 교과서 문제가 주요 관심사로 떠올랐다. 위안부 문제에 대한 우익세력의 부인이 글로벌 이슈로 주목받으면서, 미국의 하원결의안 통과를 비롯해 국제사회의 일본 정부에 대한 압력도 커지고 있었다. 이를 반영한 듯, 이때부터 여성차별위원회에서는 위안부 문제를 ‘여성에 대한 폭력’ 항목의 소항목으로 다루던 이전 권고와 달리, 별개의 독립된 대주제로 분리하고 권고 내용도 매우 구체화했다.³⁶ 제6차 정기심사의 소견을 보면 위안부 문제는 명백한 범죄(crime)로 지칭되고 있고, 여성단체들이 계속해서 주장해온 배상을 수행하라고 권고하고 있다.

그러나 가장 최근인 2014년 9월 25일에 일본 정부가 제출한 제7, 8차 정기보고서에서도 위안부 문제는 여전히 아시아여성기금으로 해결했다는 입장을 반복하고 있었다. 2010년대 일본 정부의 이러한 입장은 인권기구의 인식과는 점차 동떨어진 것이 되어갔다. 더구나 제2차 아베 정권 이후 정부 인사들이 위안부 문제를 부인하는 역사수정주의적인 발언을 계속하자 여성차별철폐위원회뿐 아니라 다른 조약위원회들도 더욱 강력하고 구체적인 내용으로 권고문을 내놓기 시작했다. 이와 같이 글로벌 여론과 유엔 인권기구들은 위안부 문제가 중대한 인권침해이며 이를 해결하기 위해 일본 정부에게 매우 구체적이고 강력한 권고안을 제시해왔다. 즉, 한일 합의를 이루기 직전까지 유엔을 비롯한 글로벌 수준에서는 이미 위안부 문제의 해결에 대한 공감대가 형성되었고, 일본 정부는 아시아여성기금을 넘어서는 해결책을 내놓아야 하는 입장에 있었다는 점을 알 수 있다.

이 과정에서 일본 정부는 일관되게 위안부 문제가 인권조약체결 이전의

36 원문은 다음과 같다. 37. The Committee notes that some steps were taken by the State party to address the situation of “comfort women” but regrets the State party’s failure to find a lasting solution for the situation of “comfort women” victimized during the Second World War and expresses concern at the deletion of references to this issue in school textbooks. 38. The Committee reiterates its recommendation that the State party urgently endeavour to find a lasting solution for the situation of “comfort women” which would include the compensation of victims, the prosecution of perpetrators and the education of the public about these crimes(밑줄은 필자 강조). CEDAW/C/JPN/CO/6 (2009/08/07), p. 8.

사건임을 강조하면서 가능한 글로벌 여성인권규범과 위안부 문제를 연결시키지 않으려고 했으며, 일본 정부의 입장을 받아들이지 않고 있는 글로벌 여론을 전환해야 할 필요성을 느끼게 되었다. 이러한 움직임은 한일 합의 이후의 상황 전개에서 더욱 분명하게 나타나고 있다.

6. 나가며: 한일합의 이후의 위안부 문제

2016년 2~3월에 진행된 여성차별철폐위원회의 제7, 8차 통합심사는 한일합의 이후 위안부 문제에 대한 첫 번째 유엔 인권조약위원회의 심사라는 점에서 매우 주목할 만한 가치가 있다. 이 심사가 진행되는 과정에서 일본 정부는 위원회의 위안부 문제에 대한 사전 질의에 대해 예년과 같은 수준의 답변을 제출했으나, 그 후 2015년 12월 28일 한일 합의가 이루어지자 추가로 답변자료를 제출했다. 한일합의문을 제출하고 이 문제가 이제 ‘최종적이고 불가역적으로 해결’(Resolved Finally and Irreversibly)되었다고 주장하는 내용이었다. 그러나 위원회는 심사에서 다시 이 문제를 제기하고 위안부 문제에 관한 역대 가장 구체적이고 장문의 권고를 채택했다(부록 참고). 일본 정부는 최종적이고 불가역적으로 해결되었다는 일본 정부의 의견이 반영되지 않은 최종 권고가 채택되자 이전에 없는 수준으로 강력하게 반론했다.³⁷ 일본 정부가 이렇게 강력하게 반론했던 것은 한일합의에 의해 한국 정부와의 갈등이 해결되었다는 입장에서 앞으로는 글로벌 수준에서 확대된 위안부 문제에 대한 ‘잘못된’ 인식을 수정하는 데 역량을 집중할 것임을 시사한 것으로 이해할 수 있다.

그러나 이러한 움직임에 대해 유엔 인권기구의 반응은 신랄하다. 예를 들어, 여성차별철폐위원회의 권고가 발표된 이후에도, 유엔 인권 고등판무관은 홈페이지³⁸에 공개하는 브리핑에 위안부 문제를 언급하고 있다. 이 브

37 이전에도 2014년 자유권위원회에서 일본 정부 대표부가 “위안부를 성노예로 부르는 것은 부적절하다”고 반박한 적이 있다. 제2차 아베 정권이 출범한 이후 일본 정부 대표단은 유엔에서 매우 강력하게 일본 정부의 입장을 주장하기 시작했다.

리핑은 합의를 통해 위안부 문제를 종결하려는 일본과 한국 양 정부의 태도를 비판하고 우려를 표명했다. 또한 한국뿐 아니라 국적에 관계없이 모든 피해자들이 동등하게 보상을 받을 수 있어야 하며, 피해자 입장에 선 해결 조치가 필요하다는 점과 특히 소녀상의 철거를 언급했다는 점에 우려를 표하고 있다. 위안부 문제를 정부 간 합의에 의해 성급히 종결지을 수 있는 양자간 타협의 대상으로 다루어서는 안 된다는 의미로 이해된다.

제7, 8차 여성차별철폐위원회의 일본심사에서 위안부 문제와 관련하여 또 한 가지 달라진 점은 우익계 시민단체들이 유엔 무대에 대거 등장했다는 점이다. 조약위원회의 심사에는 정부의 실행보고서와 별도로 시민단체들이 그림자 보고서를 제출할 수 있다. 그런데 사실상 어떠한 비정부단체도 자유롭게 의견을 제출할 수 있기 때문에 제7, 8차 여성차별철폐위원회의 일본심사에서는 지금보다는 약 두 배 이상 많은 비정부단체가 그림자 보고서를 제출했다. 이 중 약 삼분의 일 정도의 보고서에서 위안부 문제를 구체적으로 언급하고, 일본 정부의 노력 부족을 지적하고 있다.

그런데 이번 심사에서는 지금까지와는 달리 8개 단체가 위안부 문제를 전면 부인하거나 역사수정주의에 기반한 그림자 보고서를 제출했다. 이들 비정부단체 대부분은 오직 위안부 문제 하나의 이슈에 대해서만 언급하고 있다는 점도 특징이다. 지금까지 일본의 시민단체들이 제출해온 보고서가 글로벌 여론 형성과 인권기구들의 권고사항에 지대한 영향력을 행사해온 점을 인식하고, 우익단체들이 유엔에서의 활동을 본격화한 것으로 보인다. 우익단체의 유엔 무대 등장은 최근 몇 년 사이 점차 우려되던 현상이었는데 2016년의 여성차별철폐위원회 심사에서는 그러한 현상이 매우 두드러졌다. 이러한 최근의 상황을 보면 한일 간의 합의가 위안부 문제의 최종적인 ‘해결’이 되지 못했으며 오히려 앞으로 국제무대에서 비정부단체 간의 대립

38 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Japan/S. Korea: “The long awaited apology to ‘comfort women’ victims is yet to come” – UN rights experts”(검색일: 2016. 3. 11); <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17209&LangID=E> (검색일: 2016. 3. 20)

이 정부 간 대립을 대신할 가능성마저 예상된다.³⁹

이러한 의미에서 한일합의는 오히려 한국에 많은 과제를 지운 결과가 되었다. 한국 정부는 재단 설립을 위한 준비를 끝내고 피해자들의 이해를 구하고 있고 이에 반대한 민간지원단체는 정부의 재단과는 별도로 “일본군 성노예제 문제 해결을 위한 정의기억재단”을 설립했다. 이제 한국 정부는 합의 이행을 위해 일본 정부와 협력하여 피해자들에게 합의사항을 받아들이게 해야 하는 처지가 된 것이다. 그러면서 대외적으로는 일본 정부의 강력한 대 유엔 로비와 글로벌 여론의 인식 전환에 대한 대처를 고민해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 이는 위안부 문제를 글로벌 인권규범과 분리하고 한국 정부와의 양자협상으로 문제를 종결하려는 일본 정부와, 인권 문제를 주고받기식 협상의 문제로 취급한 한국 정부 간의 상호이해관계가 불러온 안타까운 결과다.

그러나 이 글에서 살펴본 것처럼 글로벌 수준에서 공감되고 있는 인권 규범과 일본 정부의 위안부 문제에 대한 인식 차는 한일 간 양자관계의 틀을 넘어 위안부 문제의 본질에 맞는 또 다른 해결의 틀이 필요함을 시사한다. 이 글에서는 그러한 시도의 하나로 그동안 시도되었던 주요한 해결 방식을 재고해보았다. 아시아여성기금과 2000년 도쿄여성법정은 가해 정부의 책임을 도의적인 것으로 볼 것인지 국제법을 위반한 법적인 책임과 징벌로 볼 것인지에 따라 매우 상이한 해결방식의 모델을 제시한 것이다. 두 방식 모두 아시아의 피해자 여성과 가해국 정부라는 틀 속에서 문제에 접근하기는 했으나 현실적인 해결책으로는 부족했다. 그 사이 25년이 넘는 세월에 걸쳐 위안부 문제는 유엔의 모든 인권기구가 권고를 내는 중대한 여성인권 문제로 자리매김되었다. 이들 인권기구의 권고사항들은 보편적인 인권규범의 형성이라는 입장에서 다시 한 번 위안부 문제의 의미를 숙고하고 모든 생존자를 포괄하는 해결책을 도출해야 하는 무거운 과제를 던져주고 있다.

39 예를 들면, 소녀상은 미국에서도 건립운동이 추진되었으나 일본 측은 이미 건립된 캘리포니아 주의 글렌데일 시의 소녀상을 철거하기 위하여 소송을 진행하고 있다. 1심에서는 소녀상 철거 소송이 기각되었으나 소송은 계속될 전망이다. <http://vip.mk.co.kr/news/view/21/20/1410394.html>(검색일: 2016. 7. 2).

위안부 문제에 관련한 유엔 인권조약위원회 및 이사회의 최근 권고들

1. 여성차별철폐위원회 (2016. 3. 7)

Comfort women

28. The Committee recalls its previous concluding observations (CEDAW/C/JPN/CO/6, paras. 37 and 38) and also refers to numerous recommendations on the unresolved issue of “comfort women” made by other United Nations human rights mechanisms such as the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/JPN/CO/7-9), the Human Rights Committee (CCPR/C/JPN/CO/6), the Committee Against Torture (CAT/C/JPN/CO/2), the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/JPN/CO/3), several United Nations Special Procedures mandate holders of the Human Rights Council and the Universal Periodic Review (A/HRC/22/14/Add.1, para. 147-145 et seq.). While noting the efforts by the State party to attempt to resolve the issue of “comfort women,” most recently through the bilateral agreement between the State party and the Republic of Korea announced on 28 December 2015, the Committee regrets the State party has not implemented the aforementioned recommendations and its position that the issue of “comfort women” does not fall within the mandate of the Committee, as the alleged violations occurred prior to the entry into force of the Convention for the State party in 1985. The Committee further regrets that:

- (a) Recently, there has been an increase in the number of statements from public officials and leaders regarding the State party’s responsibility for violations committed against “comfort women”; and that the announcement of the bilateral agreement with the Republic of Korea, which asserts that the “comfort women” issue “is resolved finally and irreversibly” did not fully adopt a victim-centred approach;
- (b) Some “comfort women” have died without obtaining an official unequivocal recognition of responsibility by the State party for the serious human rights violations that they suffered;
- (c) The State party has not addressed its obligations under international human rights law towards “comfort women” victims in other concerned countries; and
- (d) The State party deleted references to the issue of “comfort women” in textbooks.

29. The Committee reiterates its previous recommendations (CEDAW/C/JPN/CO/6, paras. 37 and 38) and observes that the issue of “comfort women” gives rise to serious violations that have a continuing effect on the rights of victims/survivors of those violations that were perpetrated by the State party’s military during the Second World War given the continued lack of effective remedies for these victims. The Committee, therefore, considers that it is not precluded *ratione temporis* from addressing such violations, and urges the State party to:

- (a) Ensure that its leaders and public officials desist from making disparaging statements regarding responsibility, which have the effect of re-traumatizing victims;
- (b) Recognize the right of victims to a remedy, and accordingly provide full and effective redress and reparation, including compensation, satisfaction, official apologies and rehabilitative services;
- (c) Ensure that in the implementation of the bilateral agreement announced jointly with the Republic of Korea in December 2015, the State party takes due account of the views of the victims/survivors and ensure their rights to truth, justice, and reparations;
- (d) Adequately integrate the issue of “comfort women” in textbooks and ensure that historical facts are objectively presented to students and the public at large; and
- (e) Provide information in its next periodic report on the extent of consultations and other measures taken to ensure the rights of victims/survivors to truth, justice and reparations.

2. 인종차별철폐위원회 (2014. 9. 25)

Comfort women

The Committee notes information provided by the delegation of the State party about efforts made to solve the issue of foreign “comfort women” who were sexually exploited by the Japanese military during the World War II. The Committee also notes information on compensation provided through the Asian Women Fund, established by the State party in 1995, and government expressions of apology, including the apology of the Prime Minister of Japan in 2001. Bearing in mind that human rights violations against surviving “comfort women” persist as long as their rights to justice and reparation are not fully realized, the Committee is concerned at reports that most of the “comfort women” have never received recognition, apologies or any kind of compensation (art. 2 and 5).

The Committee urges that the State party take immediate action to:

- (a) Conclude investigations on violations of the rights of comfort women by the Jap-

anese military, and bring to justice those responsible for human rights violations;

(b) Pursue a comprehensive, impartial and lasting resolution of the issue of comfort women, including expressions of sincere apology and the provision of adequate reparation to all surviving comfort women or to their families;

(c) Condemn any attempts at defamation or denial of such events.

3. 정치적·시민적 권리위원회 (2014. 8. 19)

Sexual slavery practices against “comfort women”

The Committee is concerned by the State party’s contradictory position that the “comfort women” were not “forcibly deported” by Japanese military during wartime but that the “recruitment, transportation and management” of women in comfort stations was done in many cases against their will, through coercion and intimidation by the military or entities acting on behalf of the military. The Committee considers that any such acts carried out against the will of the victims are sufficient to consider them as human rights violations involving the direct legal responsibility of the State party. The Committee is also concerned about revictimization of the former “comfort women” by attacks on their reputations, including by public officials, and some that are encouraged by the State party’s equivocal position. The Committee takes into account information that all claims for reparation brought by victims before Japanese courts have been dismissed, and all complaints to seek criminal investigation and prosecution against perpetrators have been rejected on the ground of the statute of limitations. The Committee considers that this situation reflects ongoing violations of the victims’ human rights, as well as a lack of effective remedies available to them as victims of past human rights violations (arts. 2, 7, and 8).

The State party should take immediate and effective legislative and administrative measures to ensure:

(a) That all allegations of sexual slavery or other human rights violations perpetrated by the Japanese military during wartime against the “comfort women” are effectively, independently and impartially investigated and that perpetrators are prosecuted and, if found guilty, punished;

(b) Access to justice and full reparation to victims and their families;

(c) The disclosure of all available evidence;

(d) Education of students and the general public about the issue, including adequate

references in textbooks;

- (e) The expression of a public apology and official recognition of the responsibility of the State party;
- (f) Condemnation of any attempts to defame victims or to deny the events.

4. 고문금지위원회 (2013. 6. 28)

Victims of military sexual slavery

19. Notwithstanding the information provided by the State party concerning some steps taken to acknowledge the abuses against victims of Japan's military sexual slavery practices during the Second World War, the so-called "comfort women," the Committee remains deeply concerned at the State party's failure to meet its obligations under the Convention while addressing this matter, in *particular in relation to*:

- (a) Failure to provide adequate redress and rehabilitation to the victims. The Committee regrets that the compensation, financed by private donations rather than public funds, was insufficient and inadequate;
- (b) Failure to prosecute perpetrators of such acts of torture and bring them to justice. The Committee recalls that on account of the continuous nature of the effects of torture, statutes of limitations should not be applicable as these deprive victims of the redress, compensation, and rehabilitation due to them;
- (c) Concealment or failure to disclose related facts and materials;
- (d) Continuing official denial of the facts and retraumatization of the victims by high-level national and local officials and politicians, including several diet members;
- (e) Failure to carry out effective educational measures to prevent gender-based breaches of the Convention, as illustrated, inter alia, by a decrease in references to this issue in school history textbooks;
- (f) The State party's rejection of several recommendations relevant to this issue, made in the context of the universal periodic review (A/HRC/22/14/Add.1, paras. 147–145 ff.), which are akin to recommendations made by the Committee (para. 24) and many other United Nations human rights mechanisms, inter alia, the Human Rights Committee, (para. 22), the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW/C/JPN/CO/6, para. 38), the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/JPN/CO/3, para. 26), and several special procedures mandate holders of the Human Rights Council (art. 1, 2, 4, 10, 14 and 16).

Recalling its general comment No. 3 (2012), the Committee urges the State party to take immediate and effective legislative and administrative measures to find a victim-centred resolution for the issues of “comfort women,” in particular, by:

- (a) Publicly acknowledging legal responsibility for the crimes of sexual slavery, and prosecuting and punishing perpetrators with appropriate penalties;
- (b) Refuting attempts to deny the facts by government authorities and public figures and to re-traumatize the victims through such repeated denials;
- (c) Disclosing related materials, and investigating the facts thoroughly;
- (d) Recognizing the victim’s right to redress, and accordingly providing them full and effective redress and reparation, including compensation, satisfaction and the means for as full rehabilitation as possible;
- (e) Educating the general public about the issue and include the events in all history textbooks, as a means of preventing further violations of the State party’s obligations under the Convention.

5. 경제 · 사회이사회 (2013. 6. 10)

26. The Committee is concerned about the lasting negative effects of the exploitation to which “comfort women” were subjected on their enjoyment of economic, social and cultural rights and their entitlement to reparation (art. 3 and 11).

The Committee recommends that the State party take all necessary measures to address the lasting effects of the exploitation and to guarantee the enjoyment of economic, social and cultural rights by “comfort women.” The Committee also recommends that the State party educate the public on the exploitation of “comfort women” so as to prevent hate speech and other manifestations of hatred that stigmatize them.