

IJS JAPAN REVIEW



샌프란시스코 강화조약  
발효 70년의 단상

강상규 | 방송대 일본학과 교수

## 샌프란시스코 강화조약 발효 70년의 단상

### 낮설게 다가온 ‘전후 국제질서’

2018년 11월 일본 외무성은 1951년 일본의 ‘샌프란시스코 평화조약’(San Francisco Peace Treaty, 이하 ‘강화조약’ 혹은 ‘샌프란시스코 강화조약’으로 표기)과 1965년의 한일청구권 협정 제2조 1항 및 3항을 제시하면서, 한국 대법원의 동년 10월 30일의 ‘강제동원 피해자들의 위자료 청구권 인정과 보상금 지급 판결’이 명백하게 이를 위반한 것이라고 문제 삼았다. 아울러 한국 대법원의 ‘2018년 10월 30일 판결’이 “한일관계의 법적 기반을 전복할 뿐만 아니라 전후 국제질서에 대한 중대한 도전”이라며 엄중히 항의했다.

당시 이와 관련된 뉴스를 접하고 당황했던 기억이 선명하다. ‘전후 국제질서’라면 내게 즉각 떠오르는 이미지가 세계적인 차원에서 진행된 ‘냉전’ 때문이어서였을까? 일본 정부가 말하는 ‘전후 국제질서’가 무엇을 지칭하는 것인지, 그리고 70여 년 전의 샌프란시스코 강화조약 체결이 이른바 ‘전후 국제질서’와 대체 어떻게 관련되는 것인지 잘 이해되지 않았기 때문이다.

동아시아의 근대에는 엄청난 충격으로 다가온 저마다의 사건들이 밤하늘의 별만큼이나 많다. 그래서 사건들 하나하나가 유령처럼 떠다니기는 하지만 맥락 없이 뒤섞여 있는 경우가 허다하다. 그런 점에서 샌프란시스코 강화조약 역시 크게 다르지 않다. 이 조약의 의미는 물론 그 존재 자체를 대개는 잘 알지 못하며 별로 배워본 적도 없어 한다. 그러니 일본 정부가 ‘전후 국제질서’ 운운하면서 샌프란시스코 강화조약을 거론하는 것이 뜨악할 수밖에 없는 것이다.

## 동아시아 ‘두 시대’의 매개고리로서 샌프란시스코 전후 처리 조약

동아시아의 근대에는 거대한 전환의 시점과 몇 번의 ‘결정적인 순간들’이 존재한다. 우선 아편전쟁과 ‘서양의 충격’으로 대변되는 위기의 시대는 백여 년의 시간이 지나 인류 미증유의 ‘양차 세계대전’과 제국 일본의 ‘아시아 태평양 전쟁’의 패배로 막을 내린 바 있다. 이후 동아시아 국가들은 전 지구적인 차원에서 반세기 가깝게 펼쳐진 ‘차가운 전쟁’ 곧 ‘냉전’의 영향권 아래에서 ‘근대 따라잡기’에 전력을 기울이며 파란만장한 저마다의 길로 들어서게 된다.

이처럼 ‘근대 동아시아 역사’로부터 ‘전후 동아시아’라고 하는 서로 다른 ‘두 시대’를 국제적인 차원에서 연결하는 핵심적인 매개고리 역할을 한 것 중의 하나가 바로 샌프란시스코 강화조약이라는 사실에 주목할 필요가 있다. ‘대일 평화조약’(Treaty of Peace with Japan) 이라고도 불리는 샌프란시스코 강화조약은 제국 일본의 패전을 마무리하기 위해 다자간에 성립한 전후 처리 조약이라는 점에서 ‘제국 일본의 해체를 국제적으로 선언하는 조약’이었다. 일본의 입장에서는 주권국가로서 다시금 국제무대에 등장하는 것을 48개국으로부터 승인받은 기념비적인 조약이기도 하다.

과거 제국 일본이 서양 제국주의로부터 아시아 국가의 해방을 주장하는 대항논리를 펼치면서 동아시아 및 아시아 태평양 국가들을 점령하고 겁박하다 패전을 맞이하게 되었다는 점을 상기해 보면, 일본에 대한 전후 처리 조약인 샌프란시스코 강화조약이 ‘전후 동아시아 및 아시아 태평양 지역 전후질서의 기본틀’이 되는 경위도 어느 정도 납득이 간다.

그런데 이렇듯 강화조약의 의미를 파악하게 되면 질문이 꼬리를 문다. 샌프란시스코 강화조약이 ‘제국 일본의 해체를 국제적으로 선언’하는 것이며 ‘전후 동아시아 국제질서의 기본틀’로서의 역할을 담고 있다면, 이처럼 역사적 차원에서나 현재적 차원에서 획기적인 의미를 지닌 사건이 왜 정작 동아시아인들 모두에게 충분히 인식되거나 공감되지 못하는 것일까?

### 샌프란시스코 강화조약 살펴보기

1951년 9월 4일부터 5일간 미국의 샌프란시스코에서 52개국이 참가한 가운데 아시아 태평양 전쟁의 전후 처리를 위한 국제회의가 열렸다. 그런데 강화회담에는 일본의 침략에 가장 큰 피해를 입은 한국이나 중국 측 자리가 마련되지 않았다. 중국은 대만과 대륙 본토로 분리되어 대표성의 논란이 일었고, 한국은 일본과 전쟁을 수행한 것이 아니라 일본의 식민지였다는 이유로 배제당한 것이다. 1951년 9월 8일 체결된 강화조약에는 일본을 포함하여 49개국이 조인했으며, 소련을 비롯하여 폴란드와 체코슬로바키아는 서명을 거부했다. 그리고 강화조약 체결 후 바로 미·일 양국 간에 별도의 공간에서 ‘미일동맹’이 맺어졌다. 샌프란시스코 강화조약은 1952년 4월 28일 자로 발효되었고, 이로써 미국의 일본 점령이 종결되

고 일본은 ‘평화헌법’과 ‘미일동맹’ 체제를 근간으로 하는 주권국가로서 국제사회에 등장하게 된다.

샌프란시스코 강화조약은 평화, 영토, 안전, 정치 및 경제, 청구권 및 재산, 분쟁 해결, 최종 조항이라는 총 일곱 개의 장과 27개 세부 조항으로 구성되어 있다. 샌프란시스코 강화조약은 승전국과 패전국의 강화조약이어야 했지만, 실제로는 승전국인 미·소·영·중 가운데 미국의 이해를 중심으로 체결된 냉전과 반공 이념에 기반한 전후 처리 조약이었다. 이는 일본에게는 매우 ‘관대한 평화조약’으로서 일본의 주권회복, 경제발전의 토대가 되었으나, 일본 내부적으로 전쟁 책임, 식민지 책임 등에 대한 국내적, 국제적 성찰과 반성의 계기를 생략하게 만들었을 뿐만 아니라 오늘날까지도 일본의 주권이 미국에 의해 심각하게 구속받는 결과로 이어지게 했다.

강화조약은 미국 중심의 일극적 강화조약이 다국적 합의로 포장된 형식을 취하고 있었다. 미국은 강화조약 추진 과정에서 미국의 핵심 이익을 반영하는 데 우선순위를 두었으며, 미일 안보조약을 계기로 미국 중심의 안보조약, 군사동맹을 구축해나갔다. 한편 강화조약을 통해 미국·영국·프랑스 등 핵심국가는 배상권을 포기했고, 배상은 아시아 태평양 전쟁기 일본이 점령했던 일부 동남아시아 국가(미얀마, 필리핀, 인도네시아, 남베트남)에 한정되어 이루어졌다. 미국은 강화조약에서 일본의 전략적 위치를 재규정하고 일본이 점령했던 영토를 모호하게 처리함으로써 동아시아의 갈등과 역내 분쟁 요인을 남겨놓게 된다. 이러한 애매모호한 처리방식은 이후 동아시아 지역 내 국가 간 협력에 중요한 장애요인으로 작용하게 되며 자연스럽게 미국의 영향력과 전략적 위상을 지속적으로 강화시켜 주는 역할을 하게 된다.

### 동아시아에 대한 ‘기억’과 ‘책임’, ‘연대’가 배제된 강화조약

샌프란시스코 강화조약의 특징을 꼼꼼하게 살펴보면 냉전의 형성과 소련의 핵개발, 중국의 공산화, 한국전쟁이라는 국제전의 발발 등으로 인해 아시아 태평양 전쟁의 적대관계를 청산하는 것보다는 미국에게 유리한 전후 냉전질서를 세우는 것으로 강화조약 체결의 목표가 사실상 전환되었음을 알 수 있다. 강화조약은 ‘대일 평화조약’이라는 명목하에 제국 일본의 식민지 문제, 식민지 체제의 청산에 관해서는 철저히 외면하는 태도를 취한다. 강화조약은 ‘동아시아를 철저히 타자화하고 배제’하면서 오히려 패전국 일본의 전후처리와 향후 연합국과의 관계 설정에만 관심을 기울였던 것이다.

이렇게 일본은 평화를 회복하고 주권을 되찾게 되지만, 동아시아 국가들과 화해할 기회를 만들려고 하거나 희망하지 않았다. 불행했던 과거의 진실을 살피고 ‘기억’하거나 ‘책임’지려는 고민 따위로 머뭇거리지도 않았다. 이는 서양의 충격 앞에서 일찍이 ‘아시아와의 절교’를

선언한 일본의 대표적 사상가 후쿠자와 유키치(福澤諭吉, 1835-1901)를 연상케 한다. 일본을 서양 국가의 일원으로 자리매김하고 주변국가를 멸시하고 억압한 논리가 패전 후의 상황에서도 동일하게 반복되어 나타나기 때문이다.

요컨대 샌프란시스코 강화조약은 ‘전후 국제질서’, 그 중에서도 특히 ‘전후 동아시아 국제질서’를 규정하는 기본 틀을 담고 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 정작 동아시아에서 공감을 얻지 못했다. 여기에는 ‘서양 제국주의의 위력 앞에서 스스로를 아시아에서 분리시켜 두고 스스로 아시아를 억압했던’ 제국 일본의 과거 행보에 대해 일본이 직시하려 하지 않고 책임 있는 대응을 외면하는 문제, 그리고 미국이 이를 옹호하며 전략적으로 지지했다는 ‘불편한 진실’이 자리하고 있다. 그리고 ‘동아시아를 타자화하고 배제’하면서 만들어진 샌프란시스코 강화조약이 전후 동아시아 국제질서의 틀이 되었다는 것은 그만큼 동아시아의 근대가 근원적으로 심각하게 뒤틀려 있다는 것을 명료하게 보여 준다고 해야 할 것이다.

## 21세기 일본의 동아시아 회귀라는 과제 앞에서

샌프란시스코 강화조약 이후 미국은 일본 이외에도 한국, 대만, 호주 및 뉴질랜드 등의 국가와 양자 안보조약을 통해 밀도 높은 공식적 양자 안보 동맹 네트워크를 형성해 가면서 이른바 ‘샌프란시스코 체제’(San Francisco System)라는 견고한 안보 메커니즘을 구축해 왔다. 샌프란시스코 체제는 중국의 G2국가로의 부상과 미·중 간의 갈등 확산, 북한의 핵과 미사일 개발 등으로 인한 동아시아 국가 간 안보 딜레마의 악순환, 후쿠시마 원전사고 이후 고질적인 일본의 무기력 증세, 점차 확산되어 가는 배타적 애국주의와 타국에 대한 혐오감 등으로 대변되는 21세기 동아시아의 불안한 국제정세하에서 관성적으로 구조적 구속력을 발휘할 소지가 더욱 커질 수 있다. 하지만 샌프란시스코 체제가 동아시아의 뒤틀린 상황을 앞으로도 지속해서 관리해 줄 것이라고 기대하기는 어려우며 바람직하지도 않다. 평화조약에 담겨 있는 반공주의나 식민주의, 국가중심적 발상은 당장은 작동하더라도 장기적으로는 동아시아 지역 내의 변동을 미래지향적인 차원에서 담아낼 수 없기 때문이다.

최근 일본전문가 태가트 머피(R. Taggart Murphy)는 『일본의 굴레』(Japan and the Shackles of the Past)라는 저작을 통해, “근대 일본의 원죄는 스스로를 아시아에서 분리시키려고 했다”는 점에서 비롯되며, “일본의 미래를 생각하면 일본이 다시 아시아의 일원이 될 수 있는가라는 질문보다 더 중요한 질문은 없다”고 지적한 바 있다. 그는 “일본의 운명이 아시아 지역의 운명과 밀접하게 얽혀 있다는 사실을 직시할 수 있어야 하며, 그러려면 일본이 이웃 국가들로부터 아시아의 일원으로 인정받은 후에야 가능하다”고 말한다. 일본은 과

연 다시 아시아의 일원이 될 수 있을까? 이웃 국가들은 일본을 아시아의 신뢰 가능한 일원으로 받아들일 수 있을 것인가? 일본이 조약이 발효된 지 70년이 지난 지금이라도 샌프란시스코 강화조약을 새로운 눈으로 성찰해야 하는 이유일 것이다.



**강상규**  
방송대 일본학과 교수

<IJS일본리뷰>는 서울대 일본연구소의 사회공헌 사업의 일환으로  
일본이슈 및 한일현안에 대한 전문가 칼럼을 발신하고, 미래지향적인 소통의 장을 열고자 합니다.

※ 필진의 글은 일본연구소의 공식 입장과는 무관합니다.