

# 구조주의 시각에서 본 일본군 중군위안부 문제

충북대학교

구본웅

## I. 서론

이 연구는 일본군 중군위안부 문제를 국제정치현상으로 인식하고 이를 구조주의적 시각에서 검토하는데 목적을 둔다. 구체적으로 일본군 중군위안부 문제에서의 행위자 및 그들의 인식과 대응을 파악하고 그 구조적 관계를 도출해내고자 한다.

일본군 중군위안부 문제는 1980년대 윤정옥 교수의 정신대 조사단 파견을 시작으로 대중과 시민사회에 소개되기 시작하였다. 이후 보편적 인권의 문제이자 한국의 역사적 문제로, 한국사회가 당면한 반드시 해결해야 할 중차대한 과업중 하나로 부상하였다. 그러나 초기에 일본군 중군위안부 문제가 보편적 인권의 문제로 제기되었을 때와 달리 오늘날의 일본군 중군위안부 문제는, 정치적, 법적, 역사적 문제로 외연이 확대되었다.

그 결과 1990년대 처음 문제가 제기된 이후로 뚜렷한 해결책을 찾기 못하고 소모적인 논쟁만을 거듭하고 있다. 2000년대 들어서면서 일본군 중군위안부 문제가 정치권에서 그리고 외교현안으로 다루어졌지만 문제의 해결은 쉽지 않았다. 특히 해결을 목적으로 하는 정부주도의 협상과 그에 따른 협상결과는 매번 시민사회의 반발을 샀다.

지난 수십 년간의 일본군 중군위안부 문제를 돌아볼 때, 일본군 중군위안부 문제는 시민단체와 정부, 개별 국가의 정부 간 입장차 등 다양한 행위자들이 구조적으로 연계되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 이러한 구조적 특성이 일본군 중군위안부 문제의 해결을 어렵게 만들고 있다. 따라서 일본군 중군위안부 문제의 해결을 위해서는 우선 구조적 관계를 파악하고 이를 바탕으로 관계에 의하여 유발하는 다양한 쟁점들을 유의할 필요성이 있다.

국제정치현상을 분석하는 분석틀로 케네스 왈츠의 세 가지 이미지가 대표적이다. 세 가지 이미지란 국제정치 현상의 분석요소를 정책결정자 요인, 국가적 요인, 국제체제 요인으로 구분하여 국제정치 현상을 구조적으로 분석하는 것을 말한다(Waltz, 1959). 그러나 탈냉전기에 들어서면서 비국가행위자의 역할이 중요해짐에 따라 분석틀이 현상을 제대로 반영하지 못하는 한계를 보인다. 조셉 나이는 왈츠의 분석틀을 바탕으로 행위자, 목표, 수단이라는 보다 간결하고 포괄적인 분석틀을 제시하였다. 또한 행위자에는 국가 지도자 이외에도 NGO를 비롯한 비국가행위자를 상정할 수 있음을 논하였다(Joseph, Nye, 2000). 이들의 분석틀은 다양한 행위자와 행위자 사

이의 관계를 통한 국제정치현상의 분석을 용이하게 해준다.

최근의 일본군 중군위안부 문제 연구경향은 일본군 중군위안부 문제를 국제정치 현상으로 상정하고 분석을 진행하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 양기호의 연구는 일본군 중군위안부 문제를 국제정치 이슈로 상정하여, 시민레벨, 정부레벨, 국제정치 레벨로 분석한 것에 의의가 있다. 양기호는 케네스 왈츠와 조셉 나이처럼 행위자를 구분하고, 행위자 사이의 관계를 통해 중군위안부 문제를 설명하고자 했다.

다음으로 시계열 상으로 사료분석을 진행한 이면우의 연구가 있다. 시간의 흐름에 따라 일본군 중군위안부 문제의 전개과정을 한일 양국 정부의 대응과정을 중심으로 살펴보았다. 사건을 중심으로 정부공식 발표, 정치 지도자의 발표를 토대로 서술하면서 일본군 중군위안부 문제의 전개 과정을 살펴볼 수 있었다.

한편 시민사회와 각국 정부 수준에서 각 행위자에 대한 심층 분석을 진행한 연구도 존재한다. 박홍영은 일본 국회 회의록 분석을 통해 일본 정부의 일본군 중군위안부 문제 인식 정도를 분석했다. 분석에 따르면 일본 정부는 일본군 중군위안부 문제에 대한 대응과 실제로 이 문제를 대하고 싶은 방향성이 일치하지 않으며, 일본군 중군위안부 문제가 다뤄진다 하더라도 일본 정부에게 있어서 우선순위 아니라는 점을 드러냈다.

이지영의 연구는 일본 내의 일본군 중군위안부 시민운동 단체와 시민운동의 균열과정을 분석한 연구이다. 이를 통해 일본 내의 시민운동의 역사와 운동의 철학적 근원 및 균열구조를 파악할 수가 있다. 이지영의 연구는 일본 내의 시민사회 운동의 맥락을 파악할 수 있다는 데에서 장점이 존재한다.

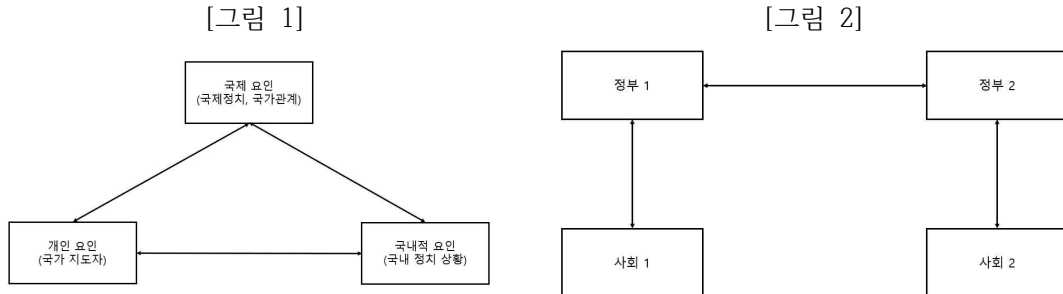
이상의 기존 연구 성과들을 통해 볼 때 일본군 중군위안부 문제와 관련하여 다양한 행위자들이 있음을 확인할 수 있다. 또한 각각 행위자별 심층 분석, 담론수준의 행위자 간의 분석이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 동시에 기존연구는 단일 행위자에 대한 심층 분석에만 집중하여 관계에서 비롯되는 문제점 간과하고 있다는 점, 시간적 흐름에 따른 중군위안부 문제의 전개만을 서술해 행위자 간의 상호작용을 반영하지 못하고 있는 점에서 한계를 갖는다.

이 연구에서는 기존 연구의 성과를 바탕으로 위의 한계를 보완하기 위해 일본군 중군위안부 문제를 구조주의적 시각에서 분석한다. 구체적으로 일본군 중군위안부 문제의 행위자와 행위자 간의 관계를 중심으로 고찰해보고자 한다.

## II. 이론적 논의 : 분석틀

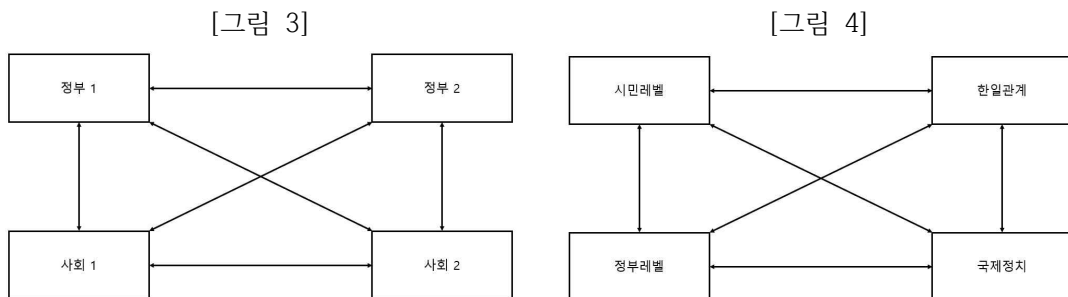
국제정치현상을 분석하기 위해서는 어떠한 방법을 활용해야 하는가? 이번 장에서는 국제정치현상을 분석하기 위해 케네스 왈츠와 조셉 나이의 분석틀을 검토 한다. 또한 구조주의의 이론적 가정인 국가와 다른 행위자와의 상호작용을 통한 현상의 이해, 역사적 맥락의 이해를 유의하면서 분석틀에 변형을 가한다(박재영, 2015). 마

지막으로 사례 분석의 진행을 위해 양기호의 분석틀을 고찰함으로써 일본군 중군위 안부 문제연구에서 필요한 분석틀을 제시한다.



국제정치 현상을 분석하는 분석틀로는 케네스 왈츠의 세 가지 이미지가 대표적이다. [그림 1]은 케네스 왈츠의 분석틀을 도표화 한 것이다. 케네스 왈츠의 분석틀은 개인레벨, 국가레벨, 국제체제 레벨로 분류하여 각각의 주요한 행위자를 바탕으로 국제정치현상을 분석할 수 있게 해준다. 케네스 왈츠의 분석틀을 구체적으로 해설하자면 개인 레벨에서는 정치지도자, 국가 레벨에서는 국내정치 상황, 이념적인 상황을 국제체제 레벨에서는 국가 간의 관계를 다룬다.(Waltz, 1959; 유나영, 2015) 그러나 케네스 왈츠의 분석틀은 현대 사회에서 비정부기구 행위자, 시민사회 역할 및 행태를 제대로 설명할 수 없다는 데에서 한계를 가진다.

조셉 나이의 경우에는 기본적으로 왈츠의 분석수준을 인정하면서, 동시에 이를 행위자, 목표, 수단으로 구분하여 분석틀을 간결하게 만들었다. 나이는 이를 바탕으로 국제정치의 구조를 전통적인 구조와 현대의 구조로 구분하여 설명하고 있다. [그림 2]를 볼 경우 전통적인 구조 분석틀을 확인 가능하다. 나이는 전통적인 구조에서의 국가 간 관계를 정부 간 관계로 보았다. 이 구조에서는 국제정치현상은 정부 간에서만 일어날 수밖에 없다(Nye, 2000).



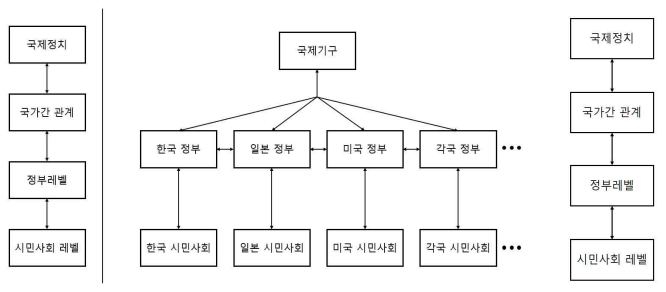
그러나 교통과 통신의 발전에 따라 전통적인 구조의 분석틀로는 현대의 국제정치 현상을 분석하는데 부족한 부분이 존재했다. [그림 3]은 그러한 부족한 부분을 보완하기 위해 조셉나이가 고찰한 새로운 분석 틀이다. 조셉나이는 현대의 국제정치 현

상의 분석틀을 시민사회와 국가, 국가와 국가 간, 시민사회와 시민사회 간의 관계로 설명하고 있다(Nye, 2000). 이것은 비정부행위자의 역할의 확대를 전제로 하여 관계의 작용이 다양한 측면에서 이루어질 수 있음을 반영한 구조이다. 그러나 조셉 나이의 분류는 국제체제와의 상호작용을 염두에 두고 있지 않으며, 특히 정책지도자와 국내정치 상황을 정부, 국가 단위로 추상적으로 표현함으로써 발생할 수 있는 분석의 부정확성을 내재하고 있다.

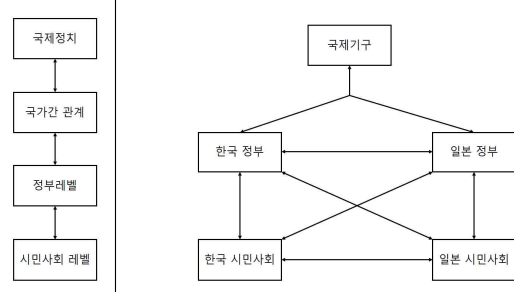
명확한 한계에도 불구하고 조셉 나이의 분석틀은 현대의 국제정치현상을 분석하는데 어느 정도 준거가 되어준다. 양기호는 각각의 행위자의 수준을 구분하는 방법을 통해 일본군 중군위안부 문제를 분석하였다. 구체적으로 한일 양국 간의 시민사회 한일 양국 정부로 한정하여 각각의 행위자가 상호작용을 맺는 구조로 정의하였다. [그림 4]는 이러한 양기호의 분석틀을 도표화 한 것이다(양기호, 2015). 그러나 양기호의 경우 담론의 제기 정도로 논지를 전개하고 있는 점이 한계이다. 더불어 한일 양국 내부의 시민사회의 균열과 다양한 행위자들의 관계를 효과적으로 담아내고 있지 못하다는 것 또한 한계이다. 따라서 일본군 중군위안부 문제의 구조를 명확히 드러냈다고 보기에는 어렵다.

일본군 중군위안부 문제를 국제정치현상으로 분류할 때, 그리고 이상의 각 연구자들의 밝힌 분석틀을 바탕으로 다음과 같은 분석틀을 도출해 낼 수 있다.

[그림 5]



[그림 6]



[그림 5]는 일본군 중군위안부 문제에서의 행위자 간의 관계를 도표화한 것이다. 우선 각각의 분석 수준을 시민사회 레벨, 정부 레벨, 국제관계 레벨로 구분하였다. 또한 일본군 중군위안부 문제를 분석수준에 맞게 적용한다면 국제기구와, 각국 정부, 그리고 각국의 시민사회로 행위자를 구분할 수 있다. 그러나 [그림 5]와 같은 분석틀은 범위가 너무 넓고, 행위자의 수가 많아져 오히려 분석결과의 도출에 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 이 연구에서는 [그림 6]의 분석틀을 사용한다.

[그림 6]은 지금까지의 분석틀에 대한 논의를 통해 일본군 중군위안부 문제에 대하여 한일 양국의 관계를 중심으로 분석틀을 간소화 한 것이다. 우선 각국의 시민사회와 각국 정부 및 국제기구를 주요 행위자로 상정한다. 또한 각각의 행위자들은 서로에게 영향을 주는 관계를 갖는다. 또한 국제체제 속에서의 한일 양국 간의 논

의가 필요할 시 추가적으로 살펴봄으로써 일본군 중군위안부 문제를 고찰해보고자 한다. 각각의 행위자의 인식과 대응은 2장에서, 행위자 간의 관계와 그 성격은 4장에서 후술한다.

### III. 일본군 중군위안부 문제에서의 행위자

일본군 중군위안부 문제에서의 행위자를 분석틀에 맞게 분류한다면 기본적으로 피해당사자, 당사국 정부, 국제기구 등으로 분류할 수 있다. 특히 한국과 일본을 한정하여 분류한다면 한국과 일본의 시민사회, 한국과 일본정부 그리고 국제기구로 분류할 수 있다. 이번 장에서는 각각의 행위자들의 행태와 입장들을 간략히 정리한다.

한국과 일본의 시민사회 모두 비슷한 시기에 일본군 중군위안부 문제에 대한 문제제기와 이에 따른 다양한 시민운동을 전개하기 시작했다. 일본 내에서 일본군 중군위안부 문제에 대한 언론의 폭로가 공통된 기점으로 볼 수 있다. 1973년 일본인 저널리스트인 센다 가코(千田夏光)는 당시 일본군 장교와의 대담내용을 담은 『중군위안부』 1·2권을 발간하였고, 이를 통해 문제의 실체를 폭로하였다. 일본군 중군위안부라는 용어 자체의 사용도 이것을 기점으로 이루어지기 시작했다.

이후 한국에서는 1988년 일본군 중군위안부 실태 파악을 위해 윤정옥 교수를 대표로 하는 정신대 조사단을 후쿠오카로 파견하였다. 이것을 시작으로 한국 내에서 일본군 중군위안부 문제에 대한 관심이 급속도로 커지기 시작했다(한국교회여성연합회, 1988). 일본에서는 1982년 아사히 신문(朝日新聞)에서, 1987년에는 요미우리 신문(讀賣新聞)에서 관련 기사를 보도하면서 문제가 다루어지기 시작했다(이면우, 2016).

시민사회 운동이 전개됨과 동시에 양국 정부의 인식과 대응 또한 매우 빠르게 이루어졌다. 일본정부는 비교적 이른 시기에 일본군 중군위안부 문제에 대해 논의하기 시작했다. 그러나 일본정부는 1990년대부터 오늘에 이르기까지 일관성 있게 일본군 중군위안부 문제를 회피 내지는 최소한 축소해왔다. 1990년 참의원에서의 문제의 실태조사 요구가 나왔으나, 같은 해에 거절하는 의사를 밝혔다. 1992년 일본정부·일본군의 관여를 증명하는 『중군위안부 자료집』 되었을 때에 비로소 조사를 시작했다. 그러나 이후 정권의 변화라는 변수가 있을지라도, 강제성에 대한 논의, 책임 성격에 대한 문제제기를 통해 일본군 중군위안부 문제의 해결을 어렵게 만들었다.

한국 정부는 한국 내 시민사회 운동을 계기로 일본 정부에 대한 진상규명의 요청과 문제 해결을 위한 외교협상을 시작하였다. 1993년 일본 대사를 통한 진상규명 요청을 시작으로 정부 간 협의 주제로 다루어지기 시작했다. 그러나 한국 정부는 일본군 중군위안부 문제에 대하여 언제나 수동적인 자세를 취하였다. 시민사회의

요구를 회피하였고, 결국 시민사회에 제기한 소송과 그 결과에 따라 뒤늦게 대응하기를 반복하였다.

UN 인권위원회 또한 이 문제에 대한 큰 관심을 보였다. 특별 조사보고관을 2번이나 지명하면서 2건의 보고서를 출간하였다. 이 보고서를 통해 일본군 종군위안부 문제가 인도에 반하는 전쟁범죄 행위임을 명확히 했다.

이외에도 일본군 종군위안부 문제에 관여되어 있는 행위자는 더욱 많다. 미국은 물론 네덜란드, 중국, 동남아시아 여러 국가들과 같은 피해당사국들이 바로 그러하다. 그러나 이 연구에서는 한국과 일본의 시민사회, 한일 양국 정부, 국제기구만을 행위자로 한정한다.

## 1. 한일 시민사회의 성숙과 변화

1990년대 이전까지만 해도 일본군 종군위안부 문제는 문학작품이나, 특집 기사 등에서 간간히 다루어지던 주제에 불과했었다. 1980년대 말 1990년대 초에 이르러서야 조직적인 시민사회 운동을 통해 이 문제가 대중에게 소개되었다. 또한 다양한 활동을 통해 이 문제를 대중에게 각인시켰다. 이러한 활발한 시민사회 운동으로 인하여 일본군 종군위안부 문제가 지금까지 논의될 수 있었다.

### 1). 한국 시민사회 : 문제제기와 결속

일본군 종군위안부 문제에 있어서 한국 시민사회의 요구는 명확하다. 종군위안부 범죄의 인정, 진상규명, 국회결의 사죄, 법적배상, 역사교과서 기록, 위령탑과 사료관 건립, 책임자 처벌 등이다. 물론 이러한 요구 사항들이 처음부터 제기되었던 것은 아니다. 시간이 흐름에 따라 일본군 종군위안부 문제가 주요현안이 되면서, 점차 이 문제에 대한 입장과 요구를 구체적으로 밝히게 된 것이다.

1988년 4월 ‘여성과 관광문화’ 국제세미나에서 윤정옥 교수는 일본에서 수행한 정신대 답사 보고를 발표하였다. 윤정옥 교수의 조사와 발표는 국내에서의 일본군 종군위안부 문제의 시발점이 되었다. 이후 1990년 한국정신대문제대책협의회(이하 정대협)가 발족하면서 국내에서의 일본군 종군위안부 문제에 대한 시민사회 운동은 이 단체가 주도적으로 이끌어나가기 시작했다(한국교회여성연합).

정대협은 국내 일본군 종군위안부 시민사회 운동의 구심점이 되었으며, 이들의 주장은 시민사회 의견으로 대표되었다. 정대협의 활동은 각종 시위와 캠페인 주최, 세미나 개최, 관련 소송의 제기 등으로 구분된다. 우선 시위와 캠페인의 경우 1992년 주한 일본대사관 앞에서 일본군 종군위안부 문제의 해결을 위한 정기수요시위를 시작하였다. 정기수요시위는 최근까지도 꾸준히 이루어지고 있다. 각종 세미나 주최의

경우 1993년에 ‘강제중군위안부 문제 해결을 위한 아시아 연대회의’를 개최하였다. 이 세미나를 통해 일본군 중군위안부라는 명칭을 정리하였다. 이외에도 1999년 남·북·일 3자회담을 통해 개별 국가의 시민단체와의 연대에도 앞장섰으며, 2002년 한·일 역사교과서를 통해 바라본 전쟁과 여성 심포지엄 개최를 통한 역사교육 재고 노력을 기울였다. 가장 최근에는 2015년 11월 전시 하 여성폭력에 도전하는 국제 여성행동을 주제로 심포지엄을 개최한 바 있다(한국정신대문제대책협의회, 2015).

관련 소송의 제기는 1993년 재일교포 송신도 할머니를 포함하는 일본군 위안부 피해자들을 중심으로 동경지방법원 소송 제기의 건, 1997년 관부재판 야마구치 지방재판소 시모노세키 지부의 배상금 지급 소송, 2000년 일본군 성노예전범 여성국제법정 개최 등이 있다. 야마구치 지방재판소의 건의 경우 배상금 지급 판결을 이끌어내는 결과를 얻어냈으며, 여성국제법정의 경우에는 민간법정의 한계로 구속력을 갖진 않지만 책임자 처벌을 위한 노력촉구로써 의의가 있었다. 이와 같은 소송의 진행은 1990년대와 2000년 중반까지 이루어졌으나 그 이후 사법적 절차에 따른 문제제기가 갖는 한계로 인해 현재는 활발하게 이루어지고 있지는 않고 있다(김관원, 2015).

## 2). 일본 시민사회 : 균열과 축소

일본 시민사회의 특징은 균열과 축소로 구분될 수 있다. 균열이란 일본군 중군위안부 문제에 대한 각기 다른 인식과 대응을 하는 시민사회 세력이 둘 이상이 존재하는 것을 말한다. 축소란 문제가 전개됨에 따라 하나의 시민사회 세력 이상이 급격히 사라지는 것을 말한다. 우선 일본 내의 시민사회 세력은 일본 정부에 실체의 인정과 해결을 촉구한 진보세력과 문제의 회피와 외면, 축소를 추구하는 보수세력으로 구분할 수 있다.

진보세력의 경우 일본변호사연합회(이하 일변연)와 일본VAWW-NET(Violence Against Women in War Network Japan, 전쟁과 여성에 대한 폭력 일본 네트워크)가 대표적이다. 특히 일변연의 경우 일본군 중군위안부 문제를 전시하의 여성폭력 문제로 담론을 제기하는데 일조하였다. 또한 당시 일본 내에서 위안부제도가 성노예제의 문제로서 인식될 수 있게끔 하는데 중요한 역할을 수행하였다. 1994년 여성과 개발에 관한 제2회 아시아태평양각료회의에서 일본군 중군위안부 문제를 발표하였으며, 이듬해 1995년 제4차 베이징세계여성회의에서 피해자에 대한 보상이 필요함을 역설하였다(이지영, 2013).

일본VAWW-NET는 1998년 일본기독교교풍회가 중심되어 창설된 조직이다. 이들 또한 일변연의 입장과 유사하게 일본군 중군위안부 제도를 성노예제이자 전시하의 군에 의한 조직적 성폭력 및 전쟁범죄로 규정하였다. 특히 일본VAWW-NET는 2000년 일본군 성노예전범 여성국제법정을 주최하였고 이를 통해 일반 대중에게 일

본군 종군위안부 제도를 소개하고자 하였다(이지영, 2013).

이처럼 일본군 종군위안부 문제를 인권의 문제로, 성노예제라는 전쟁범죄의 관점에서 시민운동을 전개한 세력이 있는 반면 이와 반대로 일본군 종군위안부 문제가 실제론 상행위이며 전장(戰場)의 성 문제로 전쟁범죄가 아님을 주장한 세력이 있다.

대표적으로 새역사교과서를 만드는 모임(新しい歴史教科書をつくる會, 이하 새역모)과 역사사실위원회이다. 새역모는 1995년 1월 결성된 자유주의사관연구회가 모체가 되어 1996년 12월 새롭게 조직된 단체이다. 이들은 기존의 역사교과서나 연구들이 주장하는 일본 근대사에 대한 비판이 중국, 한국 등 외국의 비판을 그대로 수용하는 자학사관에 불과하다고 주장한다. 따라서 이러한 자학사관이 수정될 필요가 있다고 믿는 세력들이다(이면우, 2016).

특히 이들이 일본군 종군위안부 문제에서 주장한 부분은 이들이 매춘부였다는 상행위 담론이다. 대체로 그 근거로 부모가 민간업자에게 돈을 받았다던가, 일본군 종군위안부 피해자들이 상당한 양의 저금을 할 수 있었다는 부분을 제시한다. 이러한 상행위 담론을 대중에게 확산시킨 것이 바로 역사사실위원회이다. 이들은 THE FACTS 운동을 전개하는데 이 운동의 목적은 성노예담론을 반일선전으로 규정하고, 이에 대항하여 한다는 시민운동의 일종이다(이지영, 2013).

## 2. 한국정부와 일본정부

일본군 종군위안부 문제의 전개에 있어서 한일 양국 정부의 역할을 지대했다. 특히나 문제의 해결을 위해 정부 간 협의를 주요한 수단으로 활용해 왔던 것을 고려해 볼 때 양국 정부의 인식과 대응, 정부 간 관계 또한 일본군 종군위안부 문제를 구성하는 중요한 축으로 볼 수 있다.

그러나 한국 정부와 일본 정부의 인식과 대응은 정권의 변화, 시민사회의 반발과 함께 그 입장이 변해왔음을 또한 확인할 수 있다. 이는 일본군 종군위안부 문제를 양국 정부가 외면하고 싶은 문제로 인식하고 있기 때문이다.

### 1). 한국 정부의 인식과 대응

한국 정부의 인식과 대응은 철저하게 회피와 반작용으로 정리할 수 있다. 구체적으로, 문제로부터의 회피를 통한 한일 관계에서의 안정성 확보와 시민사회 운동에 의한 반작용 일본 정부의 대응에 대한 반작용으로 정의할 수 있다.

1991년 정대협 결성에 이어 같은 해에 도쿄 지방재판소에 종군위안부 피해자들의 개인보상 제소가 이어졌다. 이에 한국 정부 차원에서도 이 문제에 대한 대응이 필요하다는 주장이 제기되었다. 노태우 대통령 집권시기의 한국 정부는 이러한 시민



사회의 요구에 응하여, 1991년 일본대사를 통해 일본군 중군위안부 문제의 진실 규명을 요청하였다. 뒤이어 1993년 한국 정부는 우선 국내차원에서 ‘일본군위안부생활안전법’을 제정하면서 사회적 소외계층 이었던 일본군 중군위안부 피해자들에 대한 보호를 시작하였다(이면우, 2016).

1993년 3월 김영삼 대통령이 집권하면서 한국 정부는 피해자 보상에 관한 건은 한국 정부 예산으로 각출할 것을 일본 정부에 밝혔다. 또한 일본 정부에 대하여서 진실규명 외의 다른 물질적 보상을 요구하지 않겠다는 의견을 덧붙였다. 즉, 도덕적 우위에 입각한 자구조치를 통해 이 문제에서의 주도권을 가져가고자 한 것이다.

그러나 노태우 정부부터 김영삼 정부에 이르기까지의 이러한 입장은 공통된 인식에 기반을 둔다. 결국 일본군 중군위안부 문제가 한일 청구권 협약을 통해 이미 해결된 문제라는 인식을 밑바탕에 두고 있는 것이다. 또한 한일관계의 안정성이라는 측면에서도 이 문제를 쟁점화 시킬 경우 1965년 협약 체결 이후 유지해온 한일 관계가 파탄될 가능성을 염두 했던 것으로 보인다(정재민, 2016).

이러한 한국 정부의 입장은 이후의 정권에서도 유지된다. 1998년 4월 김대중 정부가 출범하였을 때 4월 국무회의에서 일본군 중군위안부 피해자를 위한 배상요구가 논의된 바 있었다. 그러나 외교통상부 성명을 통한 과거사 사과 촉구에 그쳤을 뿐 추가적인 요구는 없었다. 이 또한 앞선 정부에서 우려했던 내용인 한일관계의 유지와 1965년 한일협약 체제의 안정성을 기하기 위함이었다(정재민, 2016).

이후 노무현 정부와 이명박 정부에 이르러서도 이러한 입장의 변화는 크지 않았다. 2006년 4월 위안부 관련 단체에 한국 정부는 일본측과의 소모적인 법적 논쟁으로 발전할 여지가 크므로, 일본 정부를 상대로 문제해결을 위한 조치를 취하지 않겠다는 입장을 밝혔다(정재민, 2016). 이처럼 오랜 기간 한국정부는 한일청구권 협정을 통해 일본군 중군위안부 피해자들에 대한 보상이 종료되었음을 주장하였다. 또한 일본정부와의 우호적 친선관계를 우선했음을 추가적으로 확인할 수 있다.

그러나 이 시기에 있었던 현재의 판결은 이러한 한국정부의 입장에 변화를 가져오게 된다. 당시 일본군 중군위안부 피해자와 정대협은 청구권에 관하여 한국 정부를 대상으로 헌법소원을 청구한 상황이었다. 일본군 중군위안부 피해자들이 ‘한국정부의 국민 보호에 있어서의 부작위’를 명목으로 헌법소원을 청구한 것이다 2011년 헌법재판소는 청구권과 관련하여 일본 정부와 한국 정부사이의 해석상의 여지가 있다고 보았다. 이에 따라 일본군 중군위안부 피해자들의 청구권에 대한 한일 협의를 권고하는 한국정부의 부작위 판결을 내렸다(김창록, 2009). 이것이 분기점이 되어 외교통상부는 2011년 9월과 11월 두 차례에 걸쳐 일본 정부에게 청구권협정과 관련된 외교적 협의를 요청하기에 이른다(정재민, 2016).

즉 일본군 중군위안부 문제가 한국정부가 해결해야할 일, 일본 정부와 이미 해결된 사안에서 아직 논의해야할 여지가 있는 사안으로 확대된 것이다. 동시에 한국 정부는 수동적인 자세에서 이 문제를 외면 내지는 관망하던 자세에서 시민사회의 요구를 수용, 해결을 위해 적극 나서야하는 입장으로 바뀔 수밖에 없었다.

박근혜 정부에 들어서서 일본군 중군위안부 문제는 행정부와 입법부 양측에서 활발히 다루어진다. 국회에서는 2013년 7월과 2014년 11월 그리고 2014년 7월 세 번에 걸쳐서 일본군 중군위안부 문제를 국회 내에서 다루었다. 앞선 두 번은 일본군 위안부문제대책소위원회에서 다루었고 나머지는 동북아역사왜곡대책특별위원회에서 다루었다. 국회의 대정부질의를 통해서 이루어졌으며, 각각의 내용에서 한국 정부는 일본군 중군위안부 문제가 반인도적 불법행위였으며, 한일청구권협정에 의해 해결된 것으로 볼 수 없다는 입장을 명확히 하였다(국회회의록 제19대 317회 1차, 2013).

이러한 일련의 과정을 거쳐서 2015년 12월 28일 한일 외교장관 위안부 합의가 이루어졌다. 당시 한국 정부는 협의를 통해서 일본군 중군위안부 피해자의 요구사항을 만족시키고, 피해자들을 위해 가능한 한 빠른 시일 내에 해결하기 위함이었음을 밝혔다(외교부 일본군위안부 문제 합의관련 Q&A, 2015).

## 2). 일본 정부의 인식과 대응

일본군 중군위안부 문제에 있어서 일본 정부의 인식과 대응은 회피와 축소로 표현될 수 있다. 회피의 경우 일본군 중군위안부 문제를 부인하거나 혹은 주요 외교 현안으로써 일본 정부가 다루지 않고 싶어 하는 것을 말한다. 축소는 일본군 중군위안부 문제의 성격을 성노예제나 전쟁범죄가 아닌 성매매와 같은 다른 성격으로 변질하려는 시도를 의미한다.

일본 정부는 이른 시기에 일본군 중군위안부 문제에 대해 논의하기 시작했다. 1990년 6월 일본 국회예산위원회에서 당시 사회당 소속 참의원 모토오카 의원이 일본군 중군위안부 문제의 조사를 일본정부에 요구하였다. 그러나 같은 해 9월 참의원에서 일본정부는 일본군의 관여를 부정하면서 이를 거절하였다. 그러다가 1992년 요시미 요시아키(吉見義明) 교수가 일본 방위청 방위자료실에서 발견한 자료를 바탕으로 『중군위안부 자료집』을 간행하였다(이면우, 2016). 자료집에서는 오카베 나오자부로 북지나파견군 참모장의 통첩 등 군관여를 증명하는 자료를 담고 있었다. 자료집의 발표 이후 일본정부 일본군 중군위안부 문제에서의 일본정부·일본군의 관여에 관한 실태조사를 진행할 수밖에 없었다(이지영, 2013).

이러한 과정을 거쳐서 일본정부는 1992년 7월 1차 조사결과를 요약한 내용을 가토 고이치(加藤紘一) 관방장관이 담화를 통해 발표하였다. 해당 담화에서 일본군 위안부의 모집과 위안소의 설치, 및 경영감독 위생관리 등에 있어서 관여한 사실을 인정하고 피해자에 대한 사죄와 반성을 언급하였다. 또한 1992년 방위청에서 발견된 127건 자료와 1993년 234건의 보고서, 피해자와 관계자 구술조사를 더해, 1993년 8월 강제연행과 군부개입을 인정한 고노담화를 발표한다(양기호, 2015). 이 담화를 통해 일본 정부는 일본군 중군위안부 모집과 이송, 관리에 있어서 개인의 의사에

반하여 이루어졌을 가능성이 있음을 인정하였다.

이러한 가토담화와 고노담화를 통해서 일본군 중군위안부 문제에 있어서 일본 정부는 이를 인정하고 이에 대한 해결책을 강구할 수밖에 없었다. 일본정부는 1995년 7월 아시아여성기금을 설립하였고, 이를 통해 국가책임을 거부하면서 민간기금과 사죄를 통해 이 문제를 해결하려고 하였다. 아시아여성기금은 민간모금에 의한 위로금 200만 엔 총리의 사죄편지, 일본 정부의 의료복지 지원비 120~300만 엔으로 구성되어있다. 일본 국민의 모금액 5억 6,500만 엔 정부자금에 의한 의료복지 지원금이 약 7억 5천만 엔이었다(양기호, 2015).

그러나 아시아여성기금은 그 탄생의 과정과 목적, 운영상에서 많은 문제를 일으켰다. 아시아여성기금은 일본 사민당과 자민당 사이의 정치적 합의에 따른 결과물이며, 목적 또한 일본 정부의 책임이 아닌 도의적 사죄수준이었다(조윤수, 2014). 기금의 운영 또한 피해당사국 특히 한국과 피해당사자인 국내 피해자와 시민단체의 반대에도 불구하고 강행했다는 점에서 일방적인 소통이 문제가 되었다.

이러한 한계에도 불구하고, 1990년대에 들어서서 일본정부는 일본군 중군위안부 문제에 대한 사죄표현을 8회나 하였다. 미야자와 기이치(宮澤喜一) 수상은 1992년 1월 서울에 방문하였을 때, 일본군 위안부 문제에 대하여 사죄를 언급했다. 고노 요

헤이(河野洋平) 관방장관은 1993년 8월, 1993년 8월 호소카와 모리히로(細川護熙) 수상이, 1995년 8월 무라야마 도미이치(村山富市) 수상이, 1996년 6월 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 수상이 1998년 오부치 게이조(小渕惠三) 수상이 사죄를 표명하였다(조윤수, 2014).

그러나 2000년대에 들어서면서 상황이 바뀌기 시작했다. 일본 내에서는 아시아여성기금의 개인보상, 잇따른 사죄와 반성에도 불구하고 일본군 중군위안부 문제가 해결되지 않는 것에 실망감과 불만이 생겼다. 자민당 내 우파정치가들은 일본 수상의 잇따른 사죄에 반발하기 시작했고, 일본유족회(日本遺族會)\* 역시 호소카와 수상의 사죄발언을 용서할 수 없음을 명확히 하였다. 일본 내 역사수정주의가 확산되기 시작한 것 또한 이 시점부터였다(조윤수, 2014).

2007년 1월 마이크 혼다(Mike Honda) 의원이 일본군 중군위안부 문제와 관련된 결의안을 미 하원에 제출하자, 아베 신조(安倍晋三) 총리는 일본군 중군위안부 문제에서 협의의 강제성이 없음을 주장했다. 또한 뒤이어 4월 26일 미국방문 첫날, 상하원 지도자를 만났던 자리에서 미안한 느낌을 가지며, 연민을 갖고 있다고 발언하였다(정진성, 2007). 이상의 일본 정부를 대변하는 일본 총리의 입장을 통해 이 문제에 대한 일본정부의 관여를 축소·외면하려는 의도와 도의적책임에 국한하려는 의도를 확인할 수 있다.

이러한 협의의 강제성에 대한 내용은 일본의 보수집단 전반에서도 나타나며 요미

---

\* 일본유족회는 전쟁으로 인한 사망자 및 사망자의 생계 유족을 지원하는 사업을 수행하는 재단법인이다. 이들은 제2차 세계대전 당시 일본이 수행한 전쟁을 침략전쟁으로 볼 수 없다고 주장하였다. 이에 그치지 않고 자민당에 대한 압력을 행사하기도 했다(시사저널e, 1995, <http://www.sisajournal-e.com/biz/articlePrint/88093>).

우리 신문의 보도에 따르면 관현의 강제연행의 여부가 중요한 부분이며, 일본 정부의 조사에서 이를 증명할 문서가 없다는 방법으로 항변하였다(정진성, 2007; 도시환 2008; 조양현 2008). 법적대응의 측면에서도 이 문제에 대한 청구에 일본 정부가 응할 의무가 없음을 명백히 하였다. 아시아 여성기금이 발족된 후에도 이 기금의 주목적을 고령화된 생존자들에 대한 구체적인 조치임을 밝히며, 전쟁배상의 성격이 아님을 명확히 했다(허란주·정지혜).

### 3. 국제체제 수준에서의 행위자

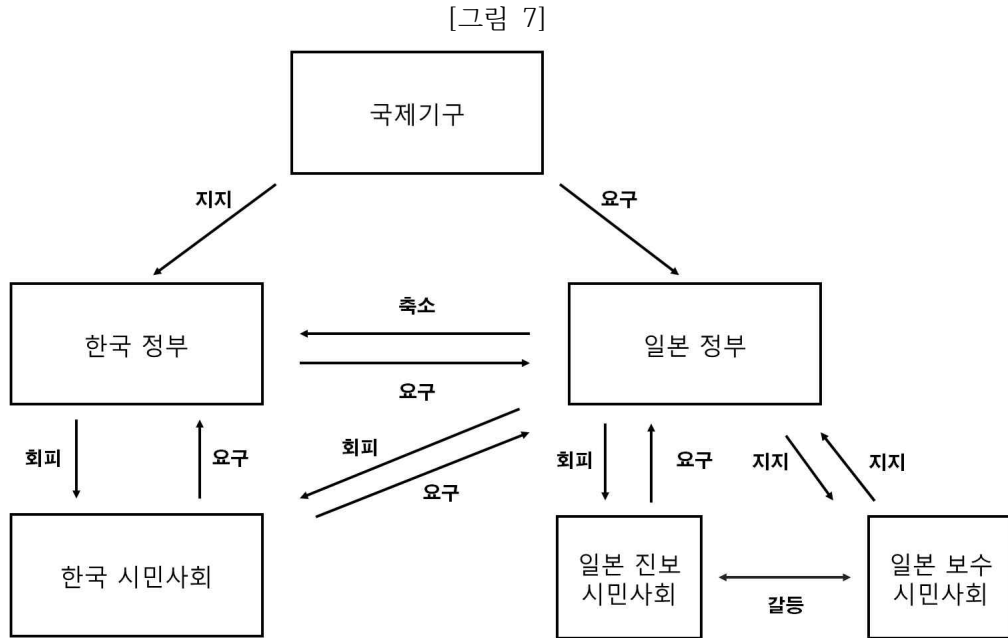
일본군 중군위안부 문제는 한일 양국 간의 문제를 뛰어넘어 국제기구, 다른 피해 당사국, 그리고 미국과의 관계가 복잡적으로 연계되어 있다. 특히 국제기구의 경우 여러 차례에 걸친 조사를 통해 일본군 중군위안부 문제의 성격을 밝혀왔다. 또한 일본정부에 대한 권고사항 이행을 촉구하는 등의 행위를 해오고 있다. 국제기구가 이 문제에 대해서 보여주는 행태의 특징은 지지와 요구로 구분할 수 있다.

한국외의 피해당사국인 동남아시아 국가들은 일본군 중군위안부 문제에서 한국의 시민사회 운동과 다른 입장을 갖고 있다. 특히 인도네시아의 경우 이슬람 문화권이 라는 특징으로 인하여 일본군 중군위안부 문제에서의 시민운동이 감정에 호소하는 방향으로 이루어지고 있다. 이는 한국의 시민사회 운동이 역사적 관점, 보편적 인권의 관점에 기반을 두고 이루어지는 것과는 확연히 차이를 보인다(Katharine, Mcgregor, 2016)

미국과의 관계 또한 일본군 중군위안부 문제의 전개에 있어서 다른 영향요인이다. 미국은 일본군 중군위안부 문제로 인하여 동북아시아에서 한-미-일 공조체제가 무너지길 바라지 않는다. 2008년 당시 있었던 미 하원의 일본군 중군위안부 결의안은 보편적 인권의 관점은 물론, 미국의 동북아시아에서의 영향력 확보를 위함이라는 지적이 존재한다(조양현, 2008).

그러나 이러한 사례를 제외하고 일본군 중군위안부 문제는 국제사회에서 인권의 문제로써 다루어지고 있음을 확인할 수 있다. 1994년 9월 2일 UN NGO 국제법률가 위원회의 보고서가 발표되었다. 뒤이어 1996년 2월 6일 공표된 유엔 인권위원회 여성에 대한 폭력 특별 보고자 라디카 쿠마라스와미는 보고서가 추가로 발표되었다. 해당 보고서들을 통해서 UN인원위원회는 일본군 중군위안부가 군사적 성노예임을 명확히 밝혔다. 또한 1998년 8월 12일에 공표된 UN 인권소위 전시성노예제 특별 보고자 게이 맥두걸은 보고서를 통해 일본군 위안부를 강요한 행위는 인도에 대한 죄에 해당하는 범죄행위임을 단언하였다. 국제기구는 다수의 조사를 걸쳐서 일본군 중군위안부 문제에 대한 확실한 입장 표명을 보여주었다(김창록, 2009).

## V. 행위자간의 관계의 분석



일본군 중군위안부 문제에서의 행위자들과 행위자들 간의 관계를 간략히 요약하면 [그림 7]과 같이 나온다. 일본군 중군위안부 문제에서 행위자들은 전체적으로 협력과 연대보다는 갈등의 관계를 주로 보여준다. 특이한 점은 이러한 갈등의 관계가 요구와 회피라는 일방적인 방향에서 이루어지고 있다는 점이다. 이러한 관계들을 범주화하면 6가지로 다음과 같다. 각각 ‘한국 시민사회와 한국정부’, ‘한국 시민사회와 일본정부’, ‘한국정부와 일본정부’, ‘일본 정부와 일본 시민사회’, ‘일본 시민사회 내의 균열’, ‘국제기구와의 관계’로 분류할 수 있다.

이러한 관계를 통해서 나타는 특성은 5가지이며 A:지지, B:요구, C:축소, D:회피, E:갈등으로 구분할 수 있다. 각각 지지란 행위자의 행태에 동의하거나 협력하는 형태 전부를 일컫는다. 요구란 상대행위자에게 바라고자하는 바를 이행해주길 원하는 혹은 촉구하는 행태를 말한다. 축소는 상대방의 요구사항을 수용하나 최대한 반영하지 않은 상태를 의미한다. 회피는 상대방의 요구를 인지하고 있으나, 의도적으로 수용하지 않는 상황을 말한다. 갈등은 상호간에 추구하는 바가 상충되어 협력의 여지가 없는 상태를 말한다.

### 1. 한국 시민사회와 한국정부

한국 시민사회와 한국정부와의 관계는 B:요구와 D:회피라는 고착화된 행태가 나

타난다는 것이 특징이다. 한국 시민사회는 한국정부에 요구를, 한국정부는 이러한 시민사회의 요구에 회피를 반복 해왔다. 한국 시민사회와 한국정부 사이의 이러한 관계는 입법과정, 정부발표와 대응 그리고 사법적 절차라는 두 사례를 통해서 확인할 수 있다. 우선 입법과정이란 국회에서의 법안 발의 청원과 국회 내 소위원회·특별위원회 활동을 예를 들 수 있다. 정부발표와 대응은 정부의 정부브리핑 등에 대한 시민사회의 대응을 말한다. 마지막으로 사법적 절차란 한국정부의 인식과 대응의 부족함, 부당함을 소송을 통해 가리는 과정을 말한다.

정대협은 1990년대 초반 일본군 중군위안부 문제에 대한 한국 정부의 해결의지와 정책 마련을 촉구했다. 1991년 7월에 이르러서 정대협은 당시 여야 여성의원들을 대상으로 초청간담회를 개최했고, 그 자리에서 진상위원회 조직을 포함한 여러 해결방안을 요구하였다. 그러나 이 문제에 대하여 긍정적으로 반응한 의원은 극소수였다. 7월 18일 정신대 문제 조사 특별대책반의 구성과 추모비 건립의 내용을 담은 청원서가 박영숙 의원 단독으로 상정되었다(정진성, 2010).

이후에도 정부는 이러한 시민사회의 요청에 대하여 냉담하게 반응했다. 정대협의 요청에 따라 1991년 12월 정신대문제 실무대책반을 구성하였고, 1992년 7월 실태조사보고서를 제출하였다. 그러나 이 보고서의 내용은 당시 외무부 활동을 정리한 것이 불과하였으며, 심각한 것은 이미 시민단체가 조사한 내용을 인용한 것이 대부분이었다는 점이다(정진성, 2010).

정부발표 과정에서도 이러한 경향은 드러난다. 1993년 들어서서 김영삼 대통령은 취임 이후 한국 정부는 일본군 중군위안부 문제를 외교현안으로 삼지 않겠다는 취지의 내용을 발표한다. 당시 김영삼 대통령은 일본군 중군위안부 문제의 보상을 1993년부터 한국정부가 각출하겠다고 밝혔다. 이는 도덕적 우위성을 확보함과 동시에 대일협조의 한일관계를 정립하겠다는 의도였다. 그러나 정대협을 비롯한 한국 시민사회 및 피해자들은 일본정부의 법적책임에 근거한 보상을 요구하면서 한국정부의 결정을 비판하였다(조운수, 2014).

1998년 4월 김대중 정부가 수립되면서 대일 일본군 중군위안부 보상요구가 국무회의 안건으로 제기되었다. 그러나 당시 김대중 정부는 우호적인 한일관계 정립과 직전 정부인 김영삼 정부의 결정을 계승한다는 취지하에, 일본 정부에 대하여 배상요구를 하지 않겠다는 결정을 내렸다. 정대협은 또다시 정부 방침에 반발 했으며, 기자회견을 통해 한국정부가 진상규명과 배상, 책임자 처벌 등의 7개 조항을 일본 정부에 요구할 것을 촉구하였다(조운수, 2014).

1990년대 내내 한국정부와의 의견차이를 보이던 정대협과 관련 시민단체는 민변과 같은 법조계 시민단체와의 협력을 통해 한국 정부를 헌재에 제소하였다. 헌재의 판결 결과 이 문제에 있어서의 해결이 이루어졌다고 보기에 아직 따져봐야 할 점이 많으며, 따라서 한국정부는 문제 해결에 있어서 모종의 조치를 취해야할 필요성이 있다는 판결이 내려졌다(김창록, 2009).

이후 한국 정부는 2011년 일본정부에 협의의 필요성을 제기하면서 접촉을 시도하

였다. 이후 2015년 12월 28일 ‘한일 외교장관 일본군위안부 피해자 문제 합의’를 발표하였다. 그러나 정대협을 비롯한 한국의 시민단체들은 합의 내용에 대하여 즉각 반발, 비판하였다(한겨레, 2016).

## 2. 한국 시민사회와 일본정부

한국 시민사회와 일본정부의 관계는 B:요구와 D:회피로 구분할 수 있다. 또한 구체적으로 사법적 절차와 시민사회 운동의 전개 두 가지 방향에서 이루어졌다. 일본 정부를 대상으로 하는 공식적인 사법적 절차는 다수 존재한다. 그중 대표적인 것이 아시아태평양전쟁 한국인 희생자 보상청구 소송이다. 1991년 12월 일본군 중군위안부 피해자들이 일본 정부를 상대로 제기한 최초의 소송이었다. 2001년 1심, 2003년 2심 판결에서 일본군 위안부 문제에 있어서 일본정부가 인도상 죄가 있음을 명확히 판결을 내렸다. 그러나 그럼에도 불구하고 일본정부가 개인보상의 의무가 없다는 판결을 내리며 피해자들의 손해배상청구소송을 기각한다(김관원, 2015). 특히 한일 청구권협정에 따라 개인청구권이 이미 해결되었다는 인식은 일본정부의 입장과 동일하다는 점에서 사법적 절차에서 일본정부의 입장을 간접적으로 확인할 수가 있다.

정대협은 이외에도 일본 대사관 앞 수요시위와 위안부 소녀상의 설치, 일본 내에서의 전범법정 참여 등 다양한 시민사회 운동을 전개한다. 1991년 1월 16일 수요일미야자와 일본 수상 방한을 계기로 일본대사관 앞에서 열린 시위는 이후 ‘수요시위’라는 이름으로 정기적으로 개최되었다(정대협, 2018). 해당 시위에서 일본 정부에 대하여 7가지 항목인 전쟁범죄의 인정, 진상규명, 법적배상, 전범자 처벌, 역사교과서 기록, 추모비와 사료관 건립을 요구하고 있다. 2018년 3월까지 1328회나 수요시위가 진행되었다.

일본정부는 이에 수요시위가 열리는 일본 대사관 앞 위안부 소녀상의 철거를 꾸준히 요청하고 있다. 특히 일본 정부는 2015년 한일외교장관회담 합의내용의 이행을 촉구하였고, 그러한 맥락에서 대사관 앞 소녀상의 철거를 요청하고 있다(연합뉴스).

## 3. 한국정부와 일본정부

한국정부와 일본정부 사이의 관계는 B:요구와 C:축소로 구분할 수 있다. 한국정부는 한국 시민사회의 요구를 일정부분 수용하여, 이 문제의 해결을 위해 여러 차례 일본 정부에 문의 및 협의를 요청한다. 그러나 일본정부는 언제나 일본군 중군위안부 문제를 해결된 문제로 보며 언제나 사안의 중요성을 축소해 왔다.

본래 냉전이후 한일 간의 관계는 비교적 우호적이었다. 그러나 일본군 종군위안부 문제를 포괄하는 역사인식 문제가 외교현안으로 대두되면서 경색국면으로 들어섰다(이면우, 2016). 한국과 일본 정부 사이에 일본군 종군위안부 문제가 거론된 것은 1993년 일본 대사를 통한 한국 정부의 공식적인 진상규명 초청이 처음이다. 이후 한국 정부와 일본 정부는 상호간에 관련 문제를 전문적으로 전달할 부서를 신설하였고 이 부서를 통해 협상을 진행해왔다.

그러나 한국과 일본의 관계가 극적으로 드러난 사례는 아시아여성기금의 설립과 운영에서의 갈등이 대표적이다. 아시아여성기금은 자민당 일당우위체제가 붕괴된 직후 자민당, 사민당, 신당 사키가케의 3당 연립 정권이 수립되었을 때 설립 논의가 시작되었다. 1994년 '전후 50년 문제 프로젝트'에서 '종군위안부문제소위원회'가 일본군 종군위안부 문제의 검토를 시작하였다. 이후 동해 12월에 제1차 위안부 문제 조사보고가 발표되었다. 당시 이 보고내용을 바탕으로 만들어진 것이 바로 아시아여성 기금이다.(이지영, 2013)

아시아여성기금은 일본군 종군위안부 피해자에게 200만 엔의 금전 보상, 의료복지 지원 사업, 일본 수상의 사죄편지를 전달해주는 사업이었다. 문제는 아시아여성기금의 설립 목적과 내용상에 있어서 한국정부와 일본정부는 상이한 인식차를 보였다.

1995년 당시 일본정부는 일본군 종군위안부 문제에 대하여 사죄의 표명과 함께 후속 대처가 필요하다는 판단을 내렸다. 그 판단의 결과가 바로 아시아여성기금이였다. 문제는 아시아여성기금이 민간기금으로서 국가의 보상이 아니라 민간적차원에서 도의적 책임을 지고 수행한 사업이라는 것이었다. 특히 기금의 운영의 측면에서도 한일 양국 합의가 없는 상황에서 일본정부가 일방적으로 실시된 것으로 갈등의 여지가 존재했다.(국회회의록, 19대 326회 16차, 2014)

1996년 6월 일본 정부가 아시아여성기금을 활용하여 일본군 종군위안부 피해자에게 보상금과 총리 서한을 발송하기를 결정하였다. 한국에서는 1996년 12월 처음으로 한국인 일본군 종군위안부 피해자에게 위로금 지급이 이루어졌다. 당시 한국 정부는 위로금의 일방적인 지급에 대하여 일본 정부에 사과를 요구하였으나, 일본 정부는 문제 해결을 위해 필요한 행위였음을 강조하였다.(조윤수, 2014)

1997년부터 1998년에 이르기까지 아시아여성기금의 홍보와 한국인 피해자를 대상으로 하는 사업활동이 진행되었다. 한국정부는 아시아여성기금의 광고게재와 활동에 강력히 항의하고 중단을 촉구했으나, 2002년 5월 일본외무성은 총 61명의 피해자가 수령했음을 사업성으로 공표하고 기금활동을 마무리 지었다.(조윤수)

2011년 12월 한국의 헌법재판소 판정 결과 이후 일본정부는 한국정부로부터의 관련문제 협의신청이 있었음을 밝혔다. 그러나 일본정부는 여전히 이에 대해 재산 및 청구권에 관한 문제는 이미 한일기본협약에 의하여 해결된 것으로 판단하였고, 이를 한국정부에 전달하였다. 또한 도의적 견지에서 여성기금을 통한 보상금 지급과 사죄의 편지를 진행해 왔고 이러한 부분을 한국정부가 이해해주어야 한다는 입장을 가지고 있다(박홍영, 2016).



#### 4. 일본정부와 일본 시민사회

일본정부와 일본 시민사회와의 관계는 A:지지, B:요구, D:회피의 관계가 복합적으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 여기서 주목해야 할 부분은 일본정부와 일본 진보 시민사회와의 관계는 요구와 회피, 일본 정부와 보수 시민사회와의 관계는 상호 지지의 관계라는 점이다. 특히 일본 진보 시민사회와 일본정부 사이의 이러한 관계가 극명하게 부각된 사건은 일본 VAWW-NET와 일본국영방송사 NHK간의 소송이었다.

2001년 당시 NHK는 ‘전쟁을 어떻게 재판할 것인가’라는 시리즈를 방영 중이었다. 또한 그 중 하나의 내용으로 전시 성폭력과 2000년 여성국제법정에 대한 내용을 방영하였다. 그러나 일본 VAWW-NET와 NHK가 취재를 위해 사전 합의했던 내용과 달리 비판적인 의견이 다수 반영된 채 방송이 이루어졌다는 항의가 제기되었다. 이후 일본 VAWW-NET는 방송 내용이 기대에 부합하지 않는다는 명목으로 공식적으로 NHK에 대하여 소송을 청구하였다(이지영, 2013).

그러나 2004년 4월 도쿄지방법재판소에서 방송사업자의 편집의 자유가 있음을 주지하였고, 이에 일본 VAWW-NET 소송을 기각하였다. 항소를 진행하였지만, 2008년 최고재판소에서 최종적으로 일본 VAWW-NET의 소송 청구를 기각하면서 패소가 확정되었다. 이후 일본 내각관방부장관을 비롯하여 일본의 공영방송들이 일제히 일본 VAWW-NET를 비판하였다. 또한 2000년 여성국제법정에 대하여 북한공작설을 제기하는 등 목적의 불순함을 제기하기에 이른다(이지영, 2013).

이외에도 새역모와 역사사실위원회로 대표되는 보수세력은 그들이 보유한 일본의 대형 출판사인 분계춘주(文芸春秋)와 산케이신문(産経新聞)을 통해 그들의 주장을 간행물로 만들어 출판을 했다.(이지영, 2013). 결국 해당 소송에서의 패소는 물론 보수계 잡지와 미디어의 비판으로 인해 진보 시민사회세력은 급격히 축소되었다. 결국 2000년대 이후로 일본 시민사회는 새역모와 역사사실위원회가 주축이 되는 보수 세력만이 남게 되었다. 일본정부는 사법적 절차를 통해 일본 진보 시민사회의 요구를 회피하는 것을 간접적으로 드러낸 것으로 볼 수 있다. 또한 보수시민사회 또한 동시에 진보 시민사회 세력의 활동에 대해 폄하까지 진행하였음을 확인할 수 있다.

#### 5. 일본 시민사회 내의 균열

일본의 시민사회 내의 균열구조는 E:갈등으로 표현할 수 있다. 다른 행위자들의 관계가 협력과 갈등이 명확히 구분되지 않은 채 이루어진 것과 달리 일본 시민사회 내의 행위자들은 그 갈등관계가 명확하다. 특히 일본군 종군위안부 문제에 대하여

쟁점별로 정확히 상충되는 모습을 보여주고 있다. 일본군 중군위안부 문제는 ‘성노예제’로 볼 것인가 ‘상행위’로 볼 것인가에 대한 쟁점, ‘법적책임’이나 ‘도의적책임’이냐에 대한 쟁점이 대표적이다.

일본 내에서 초창기 일본군 중군위안부 문제의 담론을 전개했던 것은 일본의 진보 시민단체였다. 이들은 일변연과 일본VAWW-NET로 대표된다. 이들은 일본군 중군위안부 문제를 성노예와 법적책임의 담론으로 전개하였다.

이들은 1992년 ‘아시아연대회의’ 2000년 ‘여성국제법정’을 개최하는 등 이러한 담론을 대중들에게 전달하기 위하여 노력하였다. 특히 이를 통해서 전전 일본의 과거사에 대한 속죄를 하고 긍정적이고 모범적인 일본의 이미지를 만들고자 하였다(문소정, 2014).

이들은 일본군 중군위안부 피해 생존자들의 증언을 통해, 이 문제를 여성의 인권이 침해된 것으로 보고 성노예제의 성격을 갖는다고 보았다. 또한 위안부가 된 경의, 위안부로서 관리 실태를 통해 이들이 일체의 법령의 적용을 적용 받지 못하고, 보호받지도 못한 채 생활해 왔음을 인식하였다. 따라서 일본군 중군위안부 문제는 성노예제의 문제이며, 국제인권법을 무시한 것으로 국제인도법에 따라 법적책임을 지어야 한다고 주장한다(이지영, 2013).

그러나 동시에 진보세력의 이러한 주장은 보수세력을 자극시켰다. 새역모와 역사사실위원회는 일본군 중군위안부 문제에 있어서 대표적인 보수 시민단체이다. 이들은 일본군 중군위안부 문제에 대한 성노예, 여성폭력의 담론을 인정하는 것은 일본의 국가 자긍심에 해가 된다고 보았다(이지영, 2013).

따라서 이들은 올바른 역사의식 제고라는 명분으로 일본군 중군위안부 문제를 포괄하는 전전 일본의 과거사를 부정, 축소, 왜곡하기 시작하였다. 이들은 진보세력에 대항하기 위하여 조직적으로 세력을 규합 통합하였다. 동시에 일본군 중군위안부 기록이 삭제 혹은 축소, 수정된 역사교과서를 발행한다. 또한 출판물과 미디어를 통해 진보세력이 주장한 성노예, 여성폭력의 담론을 전장의 성, 상행위 담론으로 대항하였다(이지영, 2013).

그러나 2008년 일본최고법정에서의 판결과 일본 보수세력의 미디어를 통한 진보세력 비판으로 인해 균열구조는 해소되었다. 현재의 일본의 진보 시민사회는 더 이상 동력을 갖지 못하고 학계 일부에서만 활동하는 정도로 축소된 상태이다(이지영, 2013).

## 6. 국제기구와의 관계

국제기구는 기본적으로 일본군 중군위안부 문제에 있어서 A:지지와 B:요구라는 두 가지 모습을 보여준다. UN은 한국정부를 포함하는 모든 일본군 중군위안부 피해국가에 대하여 이 문제가 인권문제이며, 범죄행위임을 확인하였다. 동시에 일본정

부에 대하여 이 문제의 해결을 위한 정책마련을 촉구해왔다.

특이한 점인 국제기구는 다른 행위자와의 관계에 있어서 일방향적인 모습을 보여 준다는 점이다. 이러한 일방향적인 관계가 형성되는 데에는 국제기구가 각 개별 국가에 대한 강제력을 갖지 못한다는 한계로부터 비롯되는 것으로 여겨진다.

일본군 중군위안부 문제에 대한 국제기구의 관심은 1994년부터 시작한다. 또한 일관성 있게 일본군 중군위안부 문제를 군사적 성노예의 성격을 띠며, 인도에 반한 죄에 해당하는 범죄행위로 단언했다. 1994년 UN NGO 국제법률가 위원회의 보고서, 1996년 UN 인권위원회에서의 쿠마라스와미 보고서, 1998년 유엔 인권소위 게이 맥두걸의 보고는 이러한 내용을 밝히고 있다(김창록, 2009).

이러한 국제기구의 입장은 2010년대에 들어서도 여전히 유효하다. 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권대표는 2014년 8월 6일 일본군 위안부 관련 성명과 같은 해 8월 31일 인터뷰를 통해 입장을 밝힌다. 당시 인터뷰에서 “일본군 중군위안부 문제가 반인도적인 범죄에 해당하며, 이러한 범죄의 책임자 처벌이 뒤따르지 않는다면 인권 침해를 조장”할 뿐이다. 이에 따라 “일본 정부는 이 문제에 대한 포괄적이고 공평한, 영구적인 해결책은 마련해야”한다고 지적하였다(도시환, 2015).

이처럼 일본군 중군위안부 문제에 대하여 국제체제의 반응은 전적으로 한국정부의 입장과 일본군 중군위안부 피해자들의 입장을 따르고 있다.(국회회의록, 19대 332회 34차, 2015) 다수의 국제기구의 활동 내용은 결국 일본군 중군위안부 문제에서 일본정부가 책임을 회피·축소해서는 안 됨을 명확히 적시하고 있다

## V. 결론

오늘날 일본군 중군위안부 문제는 단순한 인권의 문제에 국한되지 않고 역사적인 문제이자 국제갈등의 문제로 외연이 확대됨을 확인할 수 있다. 특히 이러한 갈등은 단순히 한일 양국 간의 관계에만 그치지 않고 피해당사국, 동북아시아 국가 등 다양한 국가들이 연계되어 있다. 이 연구는 일본군 중군위안부 문제를 국제정치현상으로 보고 구조주의적 시각을 통해 고찰하였다. 특히 다양한 행위자 중에서 한일 양국 시민사회, 양국 정부, 그리고 국제기구를 행위자로 분석대상으로 설정하고 연구를 진행하였다. 이를 통해 일본군 중군위안부 문제에서의 중요 행위자를 비롯하여, 행위자 간의 관계를 간략히 도출할 수 있었다. 각 행위자의 인식과 대응 및 행위자 간의 관계를 고찰한 결과 다음의 유의미한 결론을 내릴 수 있었다.

첫째, 일본군 중군위안부 문제는 정부 간 관계를 중심으로 전개되어왔다. 이는 국제정치현상의 주요한 특징인 국가 중심적인 구조를 의미한다. 즉, 일본군 중군위안부 문제 또한 국제정치현상이 일종으로 분류되어야 함을 의미하는 것이다. 문제의 발현은 양국 시민사회였지만, 1990년대부터 2018년 현재에 이르기까지 이 문제는

양국 정부의 외교적 협상에 의하여 전개되어 왔음을 확인할 수 있었다.

또한 한국과 일본 양국 정부는 모두 이 문제에 대하여 오랜 기간 한일협정을 통해 해결이 되었다는 입장을 고수해왔다. 일본정부는 오늘날에도 일관성 있게 이 문제의 법적책임은 해결 되었으며, 도의적차원에서 책임을 질 것을 밝히고 있다. 한국 정부의 경우 헌법재판소 판결을 통해 이 문제에 대한 해결의지를 보였지만, 시민사회의 요구를 전부 수용하고 있지는 않았다. 이러한 양국 정부의 인식과 대응은 매년 정부 간 협의 후, 시민사회의 반발이라는 고착화된 행동경향을 만들어 냈다.

둘째, 시민사회의 보조적인 역할이 두드러지게 나타났다. 일본군 중군위안부 문제가 국제정치현상으로써 갖는 특이점은 특히 시민사회의 역할이 두드러지게 나타난다는 점이다. 일반적으로 국제정치 무대에서의 주요 행위자는 정책결정자, 정부, 국제기구로 구분된다. 비정부기구 행위자의 경우에는 그 역할에 제약이 크고, 중요성 또한 상대적으로 떨어지기 마련이다.

그러나 일본군 중군위안부 문제에서는 한국과 일본 시민사회의 적극적인 문제제기로 일본군 중군위안부 문제가 시작되었다는 점에서 일반적인 국제정치현상과는 차이점을 띤다. 또한 문제가 전개되는 과정 중 정부 간 협상 결과가 시민사회의 반발 혹은 강력한 지지를 받으면서 다시금 논의되는 등 부침을 겪는다. 이처럼 시민사회의 역할이 일본군 중군위안부 문제에서는 두드러지게 나타남을 확인할 수 있었다.

셋째, 일본군 중군위안부 문제에서 행위자 간의 갈등관계가 협력관계보다 두드러지게 나타난다. 각각의 행위자들은 상호간의 대응과 인식에서 확연한 차이를 보여주고 있다. 특히 이러한 차이는 모든 행위자의 관계 전체에 걸쳐서 나타나고 있다. 특히 이러한 문제는 한국 시민사회와 한국 정부, 일본 정부가 추구하는 방향이 요구와 해결, 회피와 축소라는 상충된 대응방식에서 비롯된 것을 보인다.

한국 시민사회는 이 문제의 해결을 위해 사죄와, 책임자 처벌, 피해자 구제 등 다양한 내용을 한국 정부를 비롯하여 일본 정부에 요구한다. 그러나 한국 정부와 일본 정부는 오랜 기간 이 문제에 대하여 해결이 되었음을 주지하면서, 회피하였다. 일본 시민사회의 균열구조 또한 갈등의 연속이었다. 진보와 보수로 나뉘었으며, 각각의 진영 간에 소송까지 비화될 정도였다. 최근에 이르러서 진보 세력의 약화와 함께 균열구조가 희석되고 있으나, 갈등관계가 주를 이루었음은 부인할 수 없다.

넷째, 일본군 중군위안부 문제에서 일본 정부의 인식과 대응만을 고정변수로 볼 수 없다. 그동안의 연구에서는 일본 정부의 입장은 문제가 제기가 된 이후로 일관성을 갖는 변수로써 설정되어 왔다. 그러나 분석 결과 일본 정부의 입장은 시민사회 운동과 맥을 같이하고 있는 것으로 드러났다. 특히 일본군 중군위안부 문제에 불충분하지만, 책임의 이행과 사죄를 표명했던 1990년대 초중반 시기가 대표적이다. 당시 일본 시민사회의 운동 또한 인권보호와 일본의 잘못된 역사를 바로잡으려는 진보세력의 활발한 활동이 주류였다. 그러나 이후 일본 내에 보수정권의 수립이 동시에 보수적인 경향을 띠는 시민사회 운동의 확대와 함께 이루어진 것을 또한 확

인할 수 있다. 이를 토대로 볼 때 일본 정부의 입장이 상당히 일관성을 유지해왔음을 완전 부인할 수는 없지만, 이 문제에 있어서 고정변수로서 여겨질 수는 없다고 판단된다.

결국 이상의 고찰을 통해 보편적 인권의 문제로서 일본군 중군위안부 문제는 오늘날 그 본질에 맞게 다루어지지 않고 있는 것을 확인할 수 있다. 각 개별 행위자, 특히 국가 단위 이상의 행위자들마다 일본군 중군위안부 문제에서 이익의 실현을 위해 노력을 기울이는 것을 확인할 수 있었다. 핵심은 일본군 중군위안부 문제에서의 보편적 가치를 망각하지 않는 것이다. 또한 시민사회 운동이 정부 행위자들의 정책결정에 지대한 영향을 미치고 있는 것으로 볼 때, 개별 국가의 시민사회 사이의 연대, 정부와 시민사회 간의 연대 또한 필요하다.

## 〈참고문헌〉

- Mcgregor, Katharine, Emotion and activism for former so-called “comfort women”, of the Japanese Occupation of Netherlands East Indies Women’s Studies international Forum, 54, 2016.
- Nye, S. Joseph, Understanding International Conflicts, New York: Free press, 2000.
- Waltz, N. Kenneth, Man the State and War, New York: Columbia Univ press, 1969.
- 국회회의록, 제19대 317회 1차 일본군위안부문제대책소위원회, 2013.
- 국회회의록, 제19대 326회 16차 동북아역사왜곡대책특별위원회, 2014.
- 국회회의록, 제19대 332회 34차 동북아역사왜곡대책특별위원회, 2015.
- 박재영, 국제정치 패러다임 4ed, 법문사, 2015.
- 김관원, 일본군 ‘위안부’ 피해자 구제에 관한 일고(一考), 동북아역사논총, 50, 2015.
- 김창록, 일본군 ‘위안부’ 헌법소원, 법학논고, 31, 2009.
- 도시환, 일본군 ‘위안부’ 문제의 현황과 국제인권법적 재조명, 國際法學會論叢, 53(3), 2008.
- 도시환, 일본군 ‘위안부’ 문제의 해결을 위한 국제법적 과제, 외법논집, 39(1), 2015.
- 문소정, 일본군 ‘위안부’ 문제와 글로벌 페미니즘의 정치학, 동북아문화연구, 39, 2014.
- 박홍영, 日本軍從軍慰安婦に 關する日本國會會議錄(1990-2016)の檢討 — 日本政府の本音と建前の読み取り —, 日本研究, 70, 2016.
- 양기호, 한일갈등에서 국제쟁점으로 : 위안부 문제의 확산과정의 분석과 함의, 일본연구, 42, 2015.
- 유나영, 왈츠의 세 가지 이미지와 한반도 분단의 원인에 관한 연구, 국제정치논총, 55(2), 2015.
- 이면우, 한일역사갈등의 전후사 : 위안부문제를 중심으로, 일본연구논총, 44, 2016.
- 이지영, 일본 사회의 일본군위안부문제에 대한 담론의 고찰, 한국정치학회보, 47(5), 2013.
- 정진성, 미하원 일본군위안부 관련 결의안 논의과정에서 제기된 ‘협정의 강제성’과 그 역사적 진실, 사회와 역사, 76, 2007.
- 정진성, 일본군 위안부 문제의 현주소, 정부의 역할, 일본군 위안부 피해자 지원 관련 정책토론회, 2010
- 정재민, 일본군 ‘위안부’ 관련 2011년 헌법재판소 결정과 2015년 한일정부 간 합의

- 의 관계, 국제법학회논총, 61(1), 2011.
- 조백기, <국제법> 일본에 의한 성노예 문제의 국제법적 해결방안, 법학논총, 31(1) 2011.
- 조양현, 아베정권의 역사인식과 대외관계, 한일군사문화연구, 6, 2008.
- 조운수, 일본군 '위안부' 문제와 한일관계, 한국정치외교사논총, 36(1), 2014.
- 허란주·정지혜, '위안부'문제와 일본의 민족적 책임, 아세아연구, 53(3), 2010.
- 외교부 일본군위안부 문제 합의관련 Q&A, [http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_20331/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20331/contents.do).
- 한겨레, [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/726007.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/726007.html).
- 한국교회여성연합회, <http://kcwu.org/>.
- 한국정신대문제대책협의회, <http://www.womenandwar.net/contents/main/main.asp>.