

위안부 합의와 <화해·치유 재단>의 사업추진 방향

이원덕(국민대학교)

1. 위안부 타결(2015년 12월28일)에 이르기까지의 경위

- 위안부 문제는 1991년 김학순 여사의 고백 이래 한일 양 정부, 유엔 등 국제 사회, 시민사회가 문제해결을 위한 각고의 노력을 경주해왔으나 매듭을 짓지 못했던 역사적, 여성인권, 외교적 문제로서 엄청난 폭발성과 휘발성을 내재한 난제 중의 난제.
- 고노담화 발표 및 아시아여성기금의 사업실시 등 일본 나쁜의 해결을 위한 노력이 경주되었으나 여전히 한계를 지니고 있었고 피해자들과 한국국민의 이에 대한 불만과 비판이 높았음.
- 2011년 8월 현재의 위안부 문제에 대한 해결 노력을 방치한 것은 ‘부작위 위헌’으로 판시한 이래 한국 외교부는 위안부 해결을 위한 강력한 대일 외교 추진. 이명박 대통령 2012년 교토 정상회담에서 위안부 문제의 해결을 강력 촉구하는 등 대일외교의 최대 걸림돌이 되어 왔음.
- 2013년 2월 박근혜 정부 출범이래 위안부 문제 해결을 대일 외교의 최상위 아젠다로 내걸고 일 측에 해결을 요구, 강력한 대일 압박 전개(국제사회, 한미, 한중 등 주요 정상외교, 3.1절 /8.15 광복적 경축사 등에서 반복적으로 언급)
- 2014년 4월 헤이그 한미일 정상회담 이래 12차례의 한일 외교부 국장급 협의, 8차례 외교장관 회의를 개최하여 위안부 문제해결 위한 협상을 집중적으로 전개하였음.
- 2015,11,02 서울에서 개최된 한중일 정상회담 계기로 열린 한일 정상회담에서 가능한 한 조기에 위안부 문제 타결을 위한 협의를 가속화할 것에 합의하였고 한일 국교정상화 50주년인 2015년 중 타결을 꾀하기로 한 것이 타결의 모멘텀으로 작용하였음.
- 이러한 상황 하에서 이병기 청와대비서실장과 야치 쇼타로 국가안전보장회의 사무국장 간의 전격적인 비밀협상을 통해 최종적인 타결을 꾀함.
- 2015년 12월28일 한일외교장관 회담과 공동기자회견 발표로 위안부 문제에 대한 양국의 타결합의 공표

2. 위안부 합의(2015,12,28) 내용에 대한 평가

(1) 위안부 문제가 지닌 복합적이고 중층적인 성격

- 한일 양국의 외교현안

- 보편적인 차원의 전시 여성인권 문제와 연관된 글로벌 이슈
- 교훈으로 기억하고 후세에 교육해야 할 역사적 사실
- 피해자 개인의 존엄과 명예 회복

(2) 진전된 합의로 평가

- 위안부 문제 해결의 본질은 피해자의 여성으로서의 존엄과 명예를 회복하고 상처를 치유하는데 있음. 이를 위해 요구되는 핵심요소는 1)일본정부의 가해 책임 인정 2) 일본정부의 공식사죄 반성의 표명 3)사죄의 징표로서 배상적 조치를 실시하는 것에 있음.
- 본질적 합의와 부수적 합의: 일본정부의 책임인정/사죄반성 표명/배상적 조치 약속이 합의의 본질적 부분이라고 할 수 있고 소녀상 언급/최종성-불가역성 표명/국제사회에서의 상호비판 비난 자제 부분은 본질적 합의에 따른 부수적인 사항을 규정한 것으로 이해됨.(비유하자면 몸통과 꼬리 관계로 꼬리가 몸통을 흔드는 것과 같은 식의 이해는 곤란함)
- 이러한 기준에 비추어 볼 때 이번 합의는 1)일본정부가 책임을 통감한다는 점을 공식적으로 인정했다는 점 2) 총리 대신이 일본정부를 대표하여 사죄반성을 표명 3) 일본정부 예산으로 배상적 조치를 실시한다고 하였으므로 그간의 협상 경위를 고려하면 상당한 진전을 보여준 것으로 평가할 수 있음.
- 법적 책임을 100% 인정했다고는 할 수 없으나 일본정부가 책임을 인정하고 사죄반성을 표명한 후 그 사죄반성의 징표(후속조치)로서 정부예산을 사용하여 피해자의 존엄과 명예 회복 및 마음의 상처 치유를 위한 사업을 실시할 것에 합의한 만큼 사실상(de facto)의 법적인 책임을 인정한 것으로 해석할 수 있음.
- 일본 정부가 명백한 형태의 법적 책임을 인정하고 피해자에 대한 배상을 지불하는 것이야말로 위안부 문제의 가장 속 시원한 해결이라는 점은 분명함. 이를 위해 가장 바람직한 것은 일본이 위안부 문제에 관한 특별법을 제정하여 이 특별법에 입각한 배상 조치를 이행하는 것임.
- 2000년대 초반에 야당의 소수 의원들에 의해 이러한 성격의 법률안이 제안된 바 있지만 본 회의에 상정되지도 못한 채 폐안이 되고 말았음. 민주당 정권 시에는 국회상정 시도조차 못함.
- 현재 일본의 정치적 상황 및 지형, 국회에서의 의원 분포 등을 고려하면 특별법 제정에 의한 배상은 그 실현이 불가능한 해결 안이라는 점을 감안해야 할 것임.
- 따라서 위안부 협상에서 한국정부는 “정부의 책임을 부인하고 기껏해야 인도주의적 차원의 지원으로 위안부 문제를 종결”시키려는 기존의 일본정부 자세에 압박을 가해 어떻게 해서라도 정부의 공식적 책임인정과 배상적 조치를 끌어 내리고 총력을 집중시켜 왔던 것임.
- 이번 합의는 내용적으로는 일본이 법적 책임을 인정한 것에 근접한 것이라고 해

석할 수 있음.

- 정대협이 찬성한 아시아연대 회의 해결안(2014,6)에서조차 법적 책임이라는 용어 대신 4개항의 사실과 책임인정, 4개항의 조치를 요구했음에 유의할 필요가 있음.

(3) 기존의 타결 안과의 비교

- 아시아 여성기금(국민기금)이 표명한 총리의 사죄편지, 이사장 서한에도 도의적 책임(정부책임, 법적 책임이 아닌)만을 언급했음. 정부예산이 아닌 국민의 모금액으로 속죄금(atonement : 츠구나이) 지급을 시도. 이 두 가지 요소 때문에 한국에서는 이 해법 수용을 반대.
- 사사에 안(2012, 3)에 비교해도 상당히 진전된 안이라고 평가할 수 있음. 사사에 안에서는 인도적 조치를 전제로 한 것으로 일본정부의 책임 인정이 불분명했음.
- 이번 합의내용은 사이키 안(2012,11)에 근접한 내용으로 평가되나 사이키 안과 비교해도 더 진전된 내용을 담고 있는 것으로 평가됨. 사이키 안은 정부의 책임 인정, 총리의 반성표명 및 주한 대사의 편지전달과 300만 엔의 금전 지급이 요체이나 노다 총리가 이 안을 승인하지 않음으로써 사실상 백지화되었음.

(4) 아베 정권의 기존 입장과의 비교

- 아베 정권은 역사 수정주의적 입장에서 위안부 문제에 대해서는 알레르기적 반응을 보여 왔음. 위안부 모집의 강제성을 부정하는 한편, 고노 담화의 훼손을 피하고자 검증보고서를 내는 등 초강경 자세.
- 방미(2015,4) 시의 인신매매라는 언급, 아베 담화(2015,8)에서의 표현에 비하면 상당히 진전된 입장 표명임. 자신의 분명한 언어로 위안부에 대한 정부의 책임 인정 및 사죄반성 입장을 표명한 것으로 기존의 입장에서 크게 전진한 것으로 볼 수 있음.
- 한마디로 낙제점 수준의 위안부 인식을 지닌 아베 총리로부터 공식적 사죄반성 입장 표명을 얻어낸 것은 나름의 대일외교의 성과로 평가할 수 있음.

3. 타결에 대한 비판과 논란에 대한 입장

(1) 불충분한 소통과 대화

- 피해자 및 지원 단체들과의 긴밀한 사전 교감, 소통과정이 충분치 못했다는 지적에 대해서는 정부와 재단이 이를 겸허하게 수용하고 더욱 적극적인 소통과 대화를 추진해야 함. (정부 측 설명: 15차례에 걸쳐 피해자, 지원단체 등과 협의, 대화를 진행했다고 함)
- 박근혜 정부는 위안부 해결을 피함에 있어서 피해자들이 수용할 수 있고 국민들이 납득할 수 있는 해결을 주장해 온 만큼 피해자 및 지원 단체들과의 긴밀한 의사소통 및 대화는 필수 불가결한 요소임.

(2) 졸속 타결이 아닌가의 문제

- 피해자들의 연령(평균연령 89.5세) 을 고려할 때 위안부 문제는 존각을 다루는 시간과의 싸움. 2012년8월 현재 80분에서 34분 돌아가서 타결일 기준으로 46명만이 생존해 계심. 타결이후 7개월간 6명이 타계하여 현재 40명만이 생존.
- 이번 타결 기회 놓쳤을 경우, 위안부 문제는 영구 미해결의 문제로 표류하고 한 일관계는 극단적인 국민감정이 개재된 대결과 마찰로 치닫게 될 것으로 예상됨.
- 2015년이 한일기본조약 50주년으로 이 모멘텀을 놓칠 경우 위안부 타결은 더욱 난항할 가능성이 컸을 것으로 예상됨.

(3) 사죄반성의 진정성 부족(감성적 어프로치의 부족)

- 총리나 외상이 위안부 할머니를 직접 방문하여 진심으로 사죄반성을 표명했으면 하는 아쉬움.(감성적 어프로치의 부족)
- 독일의 브란트 총리, 폰 바이츠제커 대통령의 진정한 사죄행동 한 장면이 주는 진정성과 감동을 비추어볼 때 기시다 외상의 무덤덤한 표정의 문장 낭독은 진정성이 느껴지지 않은 것은 사실임. 보통의 한국 국민들도 이 점에 대해서는 동감임.
- 한일 정상회담 개최 등의 계기에 아베 총리가 위안부 문제에 대한 명백한 사죄반성의 직접 표명이 있기를 바람.
- 피해자에 대한 금전지급 시 총리명의로 사죄서한을 주한일본대사 등 책임 있는 당국자가 피해자 앞에서 낭독하거나 전달하는 방법을 강구하길 바람.

(4) 최종적 해결, 불가역성 언급

- 타결안에서 최종적 해결, 불가역성을 언급한 것은 양국 정부의 상대방에 대한 신뢰의 부족에서 기인된 것임.
- 한국은 일본이 1993년 고노담화에도 불구하고 일본의 우익 정치인들이 망언 등의 언행으로 이를 뒤집고 번복하고 수정하려는 시도가 빈번하게 자행되어 왔다는 점에 유의하여 이번 합의의 의한 최종적 해결, 불가역성의 의의를 해석하고 있음. 이번 합의에도 불구하고 합의문을 위반하는 망언 등의 언행이 책임 있는 지도자에 의해 행해졌을 시에는 합의가 백지로 돌아간다는 경고의 의미.
- 아시아연대회의의 2014년6월 해결안에도 일본 지도자들의 거듭된 망언 등에 유의하여 '번복 불가능한' 이라는 용어가 사용되었음을 유의.
- 일본은 이른바 일본국내의 '골대 변경론' 에 대한 대한민국 불신 여론을 의식하여 이 조항의 삽입을 한국에 요구했을 것으로 보이고 특히 아베 총리의 강력한 요구사항이었을 것으로 추정됨.
- 최종적, 불가역적 해결이라는 의미는 기시다 외상이 표명한 조치가 성실하게 이행된다는 것을 전제로 하여 한일 양정부가 정부 차원의 외교교섭 의제나 쟁점으로 더 이상 위안부 문제를 다루지 않는다(졸업)는 의미로 해석됨.

- 이 합의에 의해 피해자의 소송행위, 지원 단체나 시민사회에서의 진상규명을 위한 조사연구 활동, 시민단체에 의한 기념사업, 운동 등에는 하등의 제약을 받지 않는 것으로 해석됨.
- 다국적 민간단체가 주도하는 위안부 기록 유네스코 등재 활동은 결코 합의 위반이나 저촉이 될 수 없음.
- 합의가 잘 이행된다는 전제하에 양 정부가 유엔 등 국제사회에서 이 문제에 대해 상호 비난, 비판을 자제한다는 합의 또한 정부 주체의 비난 비판행위에 국한될 뿐 민간단체에 의한 여성인권 증진을 위한 활동을 제약하는 것은 아 닌.
- 합의로 인해 ‘한국이 위안부 문제에 대해 재갈을 물렸다’ 혹은 ‘동작 그만’ 조치가 취해졌다거나 ‘일본이 면죄부를 받았다’는 식의 평가는 너무 단편적이거나 지나친 확대해석으로 객관적 사실과는 다름.

(5) 소녀상 문제

- 소녀상 이전 문제에 대해 한국 정부는 합의한 바가 없음. “가능한 대응방향에 대해 관련 단체와의 협의 등을 통해 적절히 해결되도록 노력한다”고 표명했고 이는 일본이 표명한 조치가 착실하게 이행된다는 전제 하에서의 노력임은 말 할 나위도 없음.
- 소녀상 철거에 대한 이면합의 존재 등의 일부 미디어 보도는 전혀 사실무근한 유언비어라고 한일 양정부가 확인한 바 있음.
- 소녀상은 민간단체가 위안부 문제해결을 염원하는 상징으로 세운 것이므로 정부가 이래라 저래라 할 수 있는 사항은 아님.

4. 재단 설립과 사업 추진의 방향성

(1) 화해치유 재단의 출범

- 화해치유 재단은 합의 7개월 만인 7월28일 발족 (여성가족부 산하의 민간 비영리 재단의 형태)하였고 이사장과 이사 15인으로 구성. 이사진에는 외교부와 여성가족부의 주무국장과 OB, 역사학, 법률, 한일외교의 전문가 및 저널 리스트 등이 참여.

(2) 사업추진 방향: 피해자 및 지원 단체, 국민과의 긴밀한 소통과 공감

- 피해자, 지원 단체, 국민을 대상으로 하는 긴밀한 소통과 공감을 더욱 활성화하여 교섭의 경위와 합의내용에 대해 이해를 구하는 노력을 진지하고도 꾸준히 경주해 나가야 할 것임.
- 25년간 위안부 문제관련 연구조사 활동, 지원활동, 운동에 헌신해왔던 연구자 및 지원 단체 관계자들의 노고를 평가하고 이 분들이 위안부 문제 해결에 동참할 수 있도록 여건을 조성하고 노력을 경주해야 할 것임. 전문가들의 연구, 조사 및 교육

활동은 향후에도 지속되어야 할 것임.

(3)사업의 내용(10억 엔의 용처)

- 10억 엔의 일본 측 거출자금은 조기 거출할 것으로 예상되며 그 자금은 신속하게 집행하는 것이 바람직 함. 재단은 사업 후 해산.
- 10억 엔의 자금은 전액이 피해자의 존엄과 명예회복 그리고 마음의 상처를 치유하는데 만 한정하여 사용될 것임. 재단의 행정비용, 경상비 지출은 한국정부가 예산 지원을 행할 방침임.
- 사업의 골격은 피해자(유족포함)에 대한 직접적인 금전지급(사실상의 사죄/배상금)과 추도와 기념을 위한 상징적인 사업(예: 위령비 건립)으로 대별될 것 임.
- 금전 지급 대상은 여성가족부에 등록된 238명(사망자는 유족) 전원으로, 일정액의 일시금이 지급되는 방향으로 검토 중.
- 2015년 12월 28일 기준으로 46분의 생존자들에게는 일시금 외에 맞춤형 지원을 행하는 방향.(예컨대 238명의 등록자에게 2000만원 일시금, 46분의 생존자들에게는 맞춤형 지원금 8000만원)
- 실명 확인이 안 되는 익명의 다수피해자와 사망한 모든 피해자를 위해서는 추모와 위령, 그리고 기억을 위한 위령비(위령탑) 건립을 검토함.
- 다만, 위안부 역사(자료) 기념관의 건립과 운영은 재단의 자금만으로는 불가능하므로 한국정부나 민간 모금 등의 자금으로 추진하는 것이 현실적일 것으로 전망됨.

(4) 합의문의 보완 및 진화 조치

- 합의문의 양국 외교장관 공동 기자회견 발표만으로는 미흡한 부분이 존재. 합의문을 수정 보완하여 정부의 최고지도자가 상호 서명한 문서로 합의를 완결 짓는 것이 바람직함.
- 올해 일본에서의 한중일 정상회담을 계기로 한일 정상회담이 개최된다면 한일 정상 선언문(공동성명) 등으로 12/28 합의를 공식화, 아베 총리의 육성으로 역사적 사실과 정부의 책임인정, 사죄 반성을 표명하길 기대함.

(5) 향후 과제

- 역사기념관은 재단해산 이후에도 위안부 관련한 역사적 진상규명을 위한 연구, 조사 활동, 피해자에 대한 위령 및 추모사업, 위안부 문제를 비롯한 전시여성 인권운동, 후세에 대한 교육활동 등 제반 활동을 전개할 수 있는 조직으로 지속되는 것을 희망함.
- 위안부 문제는 한일관계에 한정된 이슈가 아님. 한국을 비롯한 아시아제국 및 중국, 필리핀, 인도네시아, 네덜란드 등 여러 나라에 피해자가 분포해 있는 만큼 위령비 및 역사기념관은 이들 모든 위안부 피해자들을 추모하고 기억하기 시설이 되는 것이 바람직함.

- 역사기념관은 사업과 활동의 지평을 확대하여 국적을 초월하여 모든 위안부 피해자를 위한 글로벌한 보편규범으로서 여성인권의 진흥을 위한 시설로 자리매김 되는 것이 바람직함.