

역의 평화와 안정'이라는 새로운 주둔 명분을 확보하려 하고 있다. 미국은 이를 뒷받침하는 여러 조건을 갖추므로써 주한미군 영구주둔의 길을 트려고 있는 것이다.

이런 맥락에서 볼 때, 미국이 주한미군의 평택 재배치 성사시킨다면 주한미군의 장기적이고 안정적인 주둔 여건과 새로운 군사전략 실현의 교두보를 마련하게 되는 것이다. 반면, 우리가 평택미군기지 확장을 저지한다면 주한미군 아·태기동군화에 파열구를 내는 것은 물론 주한미군의 영구주둔 기반 마련도 좌절시킨다는 것을 의미한다. 이는 한반도에서의 미국의 중장기적 이익의 관철을 저지하는 것이라는 점에서 이제까지의 일방적이고 수직적인 한미관계에도 중대한 지형의 변화를 불러올 것이라는 것을 뜻한다. 즉, 평택미군기지확장 저지투쟁은 단순히 특정 기지의 확장을 막아내는 투쟁의 의미를 넘어서 한미관계의 일방성을 극복하는 계기를 만드는 투쟁, 반미자주화투쟁을 새로운 단계로 끌어올리는 투쟁인 것이다.

### 5) 당면 대중적 반미투쟁의 핵심 고리

이 투쟁의 의의를 통하여 미루어 짐작할 수 있는 바와 같이 평택미군기지확장 저지투쟁은 지금 시기 대중적 반미자주화투쟁의 핵심 고리다. 그 이유는 평택미군기지확장이 주한미군 전략적 유연성 확보의 물리적 조건을 마련하기 위한 것으로서, 우리가 이를 저지할 경우 전략적 유연성이라는 미국의 사활적 요구에 중대한 타격을 줄 수 있기 때문이다. 이렇게 되면 우리는 우리 주권과 생존권을 수호할 뿐만 아니라 나아가 종속적 한미관계를 대등한 관계로 전환시키는 중대한 교두보를 마련하게 될 것이다.

이 사안은 또한 전쟁기지를 만들기 위해 농민 땅을 빼앗고 이전비용도 우리가 대부분 부담한다는 점에서 국민적 공분을 불러일으키기 쉽고, 평택주민들이 투쟁의 주체로서 있으며, 주한미군 구조 변환이나 한미간 군사임무 전환, 한미연합전력증강이나 한미연합군사훈련 등과는 달리 투쟁과제가 주민들이 소유하고 있는 토지의 강제수용을 막는 직접적이고 구체적인 것이라는 점에서도 대중적 반미투쟁의 중심 고리가 될 수 있는 조건을 갖추고 있다.

이 사안은 미국의 사활적 이해가 걸려있고 우리 정부가 미국과 합의한 문제라는 점에서 그 추진강도가 다른 어떤 사업보다도 쉼 것으로 예상된다. 이런 점에서 이 투쟁은 매우 힘들고 격렬한 싸움이 될 것이 분명하다. 반면 2000년 매항리폭격장 폐쇄투쟁은 기존기지의 폐쇄를 요구하는 투쟁이었던 데 비해, 이 투쟁은 주민들의 삶 터를 지키는 투쟁이라는 점에서 정부측으로

서는 더 어렵고 복잡한 문제이고 주민들의 투쟁 강도는 훨씬 강할 수밖에 없는 측면도 있다. 무엇보다 중요한 점은 '평택미군기지확장 저지, 한반도 전쟁반대, 7.10평화대행진'에서 보듯이 반미투쟁동력이 2000년보다 성장하였고, 국민의 의식도 괄목할만하게 발전하였다는 점이다.

이처럼 압도적 다수의 주민이 강제 토지수용을 완강히 거부하고 평택미군기지확장저지 범국민대책위원회(이하 '평택범대위')가 주민들과 결합하여 강력한 투쟁을 전개하며 국민들이 이 투쟁을 지지하는 조건에서 정부가 경찰과 불도저를 동원하여 강제로 주민의 땅을 빼앗는 만용을 부리기는 결코 쉽지 않을 것이다. 이런 점에서 이 투쟁은 우리가 어떻게 하느냐에 따라서 충분히 승리할 수 있는 투쟁이다.

### 5. 평택미군기지확장 저지투쟁의 방향과 과제

#### 1) 주민들이 끈질기게 싸운다.

일부 주민들이 정부의 협박과 분열공작에 동요하고 있긴 하지만 아직도 압도적 다수의 주민들이 1년이 넘도록 단 하루도 빠지지 않고 촛불행사를 진행하면서 일방적 토지수용을 완강히 거부하고 있다.

평택범대위는 주민들이 똘똘 뭉쳐 싸우면 승리할 수 있다는 확신을 갖고 끝까지 투쟁하도록 돕고 있다. 이를 위해 주민대책위와 평택범대위 지도부가 투쟁의 중심에 확고히 서서 헌신적인 투쟁을 전개하고, 또한 주민에 대한 교양사업을 강화하여 주민에 대한 정부의 분열 와해공작을 파탄내기 위해 힘쓰고 있다. 단체와 개인들은 주민 촛불행사 참가, 기지순례, 농활참가, 자매결연 등을 통하여 평택의 상황을 몸소 느끼고 주민과의 생활적 결합력을 강화하도록 하고 있다.

#### 2) 평택범대위를 중심으로 한 위력적인 투쟁을 전개한다.

지난 2월에 결성된 평택범대위는 '생명과 평화의 땅, 평택지킴이' 10만명 모집사업을 진행하는 등 상반기에 이 사안을 널리 알리고 조직하며 주민과의 결합력을 강화하기 위해 노력해왔다. 이런 열성적인 활동을 바탕으로 7월 10일에는 전국각지, 각계각층에서 1만명이 넘는 대중이 미군기지확장 대상지역인 평택에 모여 힘찬 투쟁을 전개하였다. 이 투쟁을 통하여 주민과 참가자

들은 자신감을 얻게 되었고, 평택미군기지확장 문제를 국민적 관심사로 부각시키는 성과를 거뒀다.

이 투쟁을 계기로 높아진 국민적 관심과 참여를 바탕으로 평택범대위는 더욱 완강하고 위력적인 투쟁을 전개할 수 있게 되었다. 평택범대위는 하반기에 주민 및 대중조직들에 대한 교양을 대대적으로 전개하여 이들을 투쟁의 확고한 주체로 세워낼 것이다. 또한 국회 청문회 및 국정감사 대응 등 정치권 사업과 언론홍보사업, 국내외 연대사업 등을 진행하여 여론을 확산시켜 나아갈 것이다. 평택범대위는 평화기행, 콘서트, 도보순례, 농활 등 다양한 행사를 진행하고 이 힘을 바탕으로 주민촛불행사 1주년을 기념하는 문화제를 진행하고 12월 11일에는 수만명이 참가하는 범국민적 행사를 전개할 것이다. 이를 통하여 연말까지 토지매입절차를 완료하려는 정부의 기도를 좌절시킬 것이다.

내용의 측면에서 평택 미군기지확장이 주한미군 아·태기동군화의 일환으로 추진된다는 점에서 기지확장 저지투쟁과 주한미군 아·태기동군화 저지투쟁이 긴밀히 결합되도록 노력하고 있다. 이를 통하여 평택미군기지확장 저지투쟁을 더욱 본질적인 반미자주화투쟁으로 상승 발전시켜 나아갈 것이다.

### 3) 국민여론을 불러일으키고 국제연대활동을 적극 전개한다.

비옥한 농토를 짓몽개 미군기지와 골프장을 만들고, 그로 인해 한반도 평화가 위협받는다면 이에 분노하지 않는 국민은 없을 것이다. 이는 이 투쟁이 국민적 정당성과 설득력을 갖는 투쟁으로서 얼마든지 국민의 지지와 동참 속에 투쟁을 벌일 수 있음을 보여주는 것이다.

평택범대위는 국민여론을 장악하기 위해 평택지킴이 모집사업 등의 대중사업을 통하여 평택 미군기지확장의 문제점과 위험성을 전국적으로 널리 알릴 것이다. 또한 언론 기고와 인터뷰를 적극 조직하고 평택지킴이 웹진 제작, 토론방 활용 등 인터넷도 적극 활용하여 이 문제를 국민적 관심사로 만들고 국민의 지지를 이끌어 낼 것이다.

또한 기지문제를 안고 있는 나라를 중심으로 국제연대활동을 적극 벌여 나아갈 것이다. 국제행동의 날, 국제토론회 등을 개최하여 이 문제를 국제여론화 할 것이다.(2005. 7. 29)

## Territorial Disputes in East Asia, the San Francisco Peace Treaty of 1951, and the Legacy of U.S. Security Interests in East Asia

Seokwoo Lee\*

### [Abstract]

There are currently three territorial disputes over islands in East Asia in which Japan is a disputant: against Russia, over the Kurile Islands; against China and Taiwan, over the Senkaku Islands; and against Korea, over the Liancourt Rocks. Although all the claimants marshal support for their cases from historical sources, it cannot be denied that much of the uncertainty surrounding the territorial demarcation is a by-product of immediate post-World War II boundary decisions and territorial dispositions. The final disposition of territories in East Asia at the end of World War II was effected by the San Francisco Peace Treaty of 1951. The San Francisco Peace Treaty failed to define the "Kurile Islands," and further to specify the entity in whose favor Japan had renounced sovereignty over the disputed islands. Additionally, specific mention of the Senkaku Islands and the Liancourt Rocks did not appear in the territorial clauses of the San Francisco Peace Treaty. Accordingly, there is a need for a careful examination of how a series of drafts of the Treaty defined the terms of the San Francisco Peace Treaty regarding these disputed islands in East Asia. The territorial clause of the San Francisco Peace Treaty regarding the Kurile Islands can be interpreted as follows: first, the Soviet Union is the only recipient of the Kurile Islands envisaged by the Allied Powers; second, there were no agreed definitions of the "Kurile Islands" among the Allied Powers; and third, there are strong indications that the Allied Powers preferred not to resolve the matter of the ultimate disposition of the Kurile Islands in the San Francisco Peace Treaty. The Senkaku Islands were not included as either Chinese and Taiwanese or Japanese territory by the drafters of the San Francisco Peace Treaty, and Article 3 of the San Francisco Peace Treaty did not, to the point of specificity, define the territories that were placed within the area of the United Nations trusteeship with the United States as the sole administering authority. The territorial clause on the Liancourt Rocks could indicate that the San Francisco Peace Treaty assigns the Liancourt Rocks to Japan. However, due to the contradictory nature of the various drafts of the treaty, Korea may still be free to establish that the "Korea" renounced in the San Francisco Peace Treaty included the Liancourt Rocks.

\* D.Phil. (International Law), Assistant Professor, College of Law, INHA University, Korea; leeseokwoo@inha.ac.kr

<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>II. THE CURRENT POSITIONS OF EACH CLAIMANT ON THE TERRITORIAL DISPUTES ON ISLANDS IN EAST ASIA.....</b>	<b>4</b>
<b>III. TERRITORIAL DISPUTES IN EAST ASIA, THE SAN FRANCISCO PEACE TREATY OF 1951, AND THE LEGACY OF U.S. SECURITY INTERESTS IN EAST ASIA .....</b>	<b>7</b>
III.1. TERRITORIAL DISPUTES BETWEEN RUSSIA AND JAPAN CONCERNING KURILE ISLANDS .....	7
III.1.1. Drafts of the Territorial Clause of the San Francisco Peace Treaty and their Implications .....	7
III.1.2. Japan's Renunciation of Sovereignty over the Kurile Islands.....	9
III.1.3. The Legal Effect of the Soviet Union's Non-Signing of the San Francisco Peace Treaty .....	10
III.1.4. Appraisal: Territorial Disposition of the Kurile Islands in the San Francisco Peace Treaty.....	11
III.1.5. Further Observations on the Territorial Dispute over the Kurile Islands .....	12
III.1.5.1. The Paths to the Joint Declaration of 1956 and the Territorial Issue .....	12
III.1.5.2. Influential Factors Dissuading Russia and Japan from Making Further Progress..	13
III.1.5.2.1. Russian and Japanese Policy Factors.....	13
III.1.5.2.2. United States Foreign Policy Factor .....	13
III.2. TERRITORIAL DISPUTES AMONG JAPAN, CHINA, AND TAIWAN CONCERNING THE SENKAKU ISLANDS.....	16
III.2.1. Territorial Arrangements for the Senkaku Islands under the San Francisco Peace Treaty.....	16
III.2.2. Implications of Okinawa Reversion Treaty .....	17
III.3. TERRITORIAL DISPUTES BETWEEN KOREA AND JAPAN OVER THE LIANCOURT ROCKS.....	18
III.3.1. Drafts of the Territorial Clause of the San Francisco Peace Treaty and their Implications .....	18
III.3.2. The United States' Response to the Territorial Dispute over the Liancourt Rocks.....	22
<b>IV. CONCLUSION: ANALYSIS AND REAPPRAISAL OF TERRITORIAL DISPUTES IN EAST ASIA AND THE WAY FORWARD .....</b>	<b>24</b>

### I. Introduction

In 1895, Japan signalled its intention to join the world's great colonial powers by embarking on an aggressive campaign of territorial expansion in East Asia<sup>1</sup>. This campaign, though successful on its

<sup>1</sup> The geographical definition of East Asia used in this paper encompasses North-East Asia, which includes the East China Sea and the Sea of Japan/East Sea. It is surrounded by the People's Republic of China [hereinafter 'China'], the

own terms, spread death and misery to millions of people living in the acquired territories. Finally, in 1945, Japan's empire imploded.

This Article argues that while the post-war period offered the opportunity for the complete and unambiguous resolution of territorial questions regarding Japan, the lack of precision in key diplomatic documents, especially the San Francisco Peace Treaty of 1951, allowed certain territorial disputes to arise between Japan and its neighbours. For example, Japan and Russia both claim sovereignty over the Kurile Islands, a small group of islands, currently occupied by Russia, lying to the north of Hokkaido, the northernmost of Japan's four main islands. Additionally, Japan, China, and Taiwan all claim sovereignty over eight uninhabited islands in the East China Sea known as the Senkaku Islands. Finally, Japan and Korea both claim sovereignty over the Liancourt Rocks, a pair of rocky islets in the Sea of Japan/East Sea. The Liancourt Rocks are currently occupied by Korea.

This Article first examines the historical background of each dispute including the bases for the claims made by the various parties. In the case of the dispute between Russia and Japan over the Kurile Islands, treaties executed between the two countries in 1855 and 1875 are the starting point of the discussion. Questions remain as to whether the San Francisco Peace Treaty had the effect of reinstating the terms of pre-war treaties, and if so, whether the treaties themselves were precise enough to put the conflict to rest.

The claimants disagree over who first discovered and effectively occupied the Senkaku Islands and whether they were *terra nullius* when Japan incorporated the islands in January 1895. In the same context, it is also questionable whether China ceded the Senkaku Islands along with Taiwan to Japan under the Shimonoseki Treaty after being defeated in the Sino-Japanese War in May 1895. The question also remains as to whether the islands reverted to China after Japan's defeat in 1945, were incorporated into Taiwan in 1949, or were restored to Japan as part of Okinawa in 1972.

As to the Liancourt Rocks, Japan specifically affirmed its claim to the Liancourt Rocks by officially incorporating them into Shimane Prefecture in 1905. Japan opines that the Liancourt Rocks were *terra nullius* in 1905, and therefore subject to occupation, while Korea asserts that historical documentation proves that the Liancourt Rocks belonged to Korea prior to Japan's alleged 1905 incorporation, thereby refuting Japan's contentions that the Liancourt Rocks were *terra nullius*. Korea regained its independence in the aftermath of the Second World War, and Japan specifically renounced its claims to several named islands in the Sea of Japan/East Sea when it signed the San Francisco Peace Treaty. However, the treaty was silent regarding the status of the Liancourt Rocks. Thus, for almost fifty years the two sides have exchanged unilateral declarations of sovereignty over the tiny islands.

Then, this Article analyzes the diplomatic and political maneuvering that allowed these territorial questions to remain unanswered. Included in this section is a discussion of the declarations of intent

Republic of China [hereinafter 'Taiwan'], Japan, North Korea, South Korea [hereinafter 'Korea', unless otherwise specified], and Russia. The order of the reference to the disputants in this paper is based on the current occupant country first and the counter disputants later. Regarding the name of the islands in dispute, this paper uses internationally known names or the names used in the current occupant country.

issued by the Allied Powers late in the war when it was apparent that Japan would be defeated, i.e., the Cairo Declaration, the Yalta Agreement, and the Potsdam Proclamation. These resolutions provided the general framework for the San Francisco Peace Treaty. The evolution of the San Francisco Peace Treaty itself, as revealed in a series of interim drafts, is also examined. The ongoing territorial disputes in East Asia, as this research demonstrates, involve intertwined political and legal issues. In other words, these three territorial disputes have multifaceted implications for the disputants on the one hand, and for the relations between the disputants and the interested powers, notably the United States, on the other hand. The rivalry between the United States and the former Soviet Union in the period of the Cold War; the complicated stance of the United States in the cross-strait relations between China and Taiwan; and the hands-off policy of the United States in the territorial disputes between Korea and Japan are only partial examples of U.S. involvement in the territorial disputes in East Asia. This situation is complicated by the fact that regional stability in East Asia has been largely influenced by U.S. security interests.

Finally, this Article offers observations regarding the future course that the disputes might take.

## II. The Current Positions of Each Claimant on the Territorial Disputes on Islands in East Asia

The current position of each claimant on the territorial disputes on islands in East Asia vividly illustrates a deadlock situation. For example, as to the territorial dispute over the Kurile Islands, Russia has emphasized that the inviolability of Russia's border remains "its principle,"<sup>2</sup> and the Russian parliament also stressed that it will not ratify any agreement on the transfer of any of the Kurile Islands to Japan, and the settlement of the issue is not "a matter of today, tomorrow or even the day after tomorrow."<sup>3</sup> Russian Foreign Minister Igor Ivanov further announced that Russia planned to explore mutually acceptable forms of cooperation with Japan over the disputed Kurile Islands, but "We intend to solve these questions without detriment to the sovereignty and territorial integrity of the Russian Federation."<sup>4</sup> President Yeltsin of Russia once said that the problem of the four islands should be put aside for the next generation of leaders to resolve.<sup>5</sup> Meanwhile, Japanese Prime Minister Miyazawa said that "the disputed 'Northern Islands' [should be] returned to

<sup>2</sup> See, *Istar-Tass News Agency*, "Japan - Russia (Kurils): 'Interference' Claims", Moscow, Mar. 30, 1999, available in International Boundary News Database at: <http://www-ibru.dur.ac.uk/database/data.html> by search term 'Kurile' (last visited 2005-08-15) [hereinafter 'IBRU News Database/Kurile']

<sup>3</sup> See, *Istar-Tass News Agency*, "Japan - Russia (Kuriles): 'Will Not Transfer' Kuril Island to Japan", Moscow, May 22, 1992, available in 'IBRU News Database/Kurile'

<sup>4</sup> See, *Istar-Tass News Agency*, "Peace Treaty Discussions in Tokyo", Moscow, Feb. 10, 2000, available in 'IBRU News Database/Kurile'

<sup>5</sup> See, *Kyodo News Service*, "Japan - USSR: Yeltsin on Kurile Islands", Tokyo, Jun. 13, 1991, available in 'IBRU News Database/Kurile'

Japanese control"<sup>6</sup>, and Japanese Foreign Minister, Taro Nakayama, urged Russia to make a "political decision to end the territorial dispute over the [Kurile Island]"<sup>7</sup>.

Concerning the disputed Senkaku Islands, the Director of the Treaty and Legal Affairs Department of Taiwan's Foreign Affairs Ministry stated that "[It] is indisputable that the islands are part of the territory of [Taiwan]"<sup>8</sup>, and that "Taiwan will continue to defend its national sovereignty and fishing rights by protecting our territorial integrity and solving disputes rationally."<sup>9</sup> A spokesman for the Chinese Foreign Ministry also emphasized that "[The Senkaku] Islands belong to China, this is an historical fact"<sup>10</sup>, and further went on to say that "Beijing [is] sticking to the principle stated by Deng Xiaoping years ago that the territorial dispute should be shelved and both sides should go into joint development[, and] the islands dispute ... would be resolved through bilateral negotiations "when conditions are ripe."<sup>11</sup> However, the Foreign Minister of the current occupant country, Japan, stated that "[The Senkaku Islands] in question had been Japanese territory historically and legally and no territorial dispute exists ... and therefore there was no need for talks ... on the issue"<sup>12</sup>, and the Japanese Prime Minister, Ryutaro Hashimoto, further stressed that the "[Senkaku Islands] were indigenous to our nation, and no territorial dispute over the islands exists."<sup>13</sup>

The official stance on the disputed Liancourt Rocks stated by the Korean Ministry of Foreign Affairs is that: "[Liancourt Rocks] cannot be subject to any diplomatic negotiations or review by the International Court of Justice inasmuch as [they are] an integral part of Korean territory historically, geographically and legally ..., and international law supports it. We have been exercising real territorial and jurisdictional rights over the islets and therefore, they are not subject to negotiations."<sup>14</sup>

Meanwhile, Japanese Foreign Minister Ikeda maintained that "[Liancourt Rocks] are historically and in view of the international law, an integral part of Japan"<sup>15</sup>, and further the Japanese Prime Minister Hashimoto restated in the Japanese Diet that "Japan's position over the [Liancourt Rocks]

<sup>6</sup> See, *Kyodo News Service*, "Japan - Russia (Kuriles): Statement on Northern Islands", Tokyo, Feb. 3, 1992, available in 'IBRU News Database/Kurile'

<sup>7</sup> See, *Kyodo News Agency*, "Japan - USSR: Japan Appeals for Decision on 'Kuriles'", Tokyo, Oct. 11, 1991, available in 'IBRU News Database/Kurile'

<sup>8</sup> See, *Central News Agency*, "China - Japan - Taiwan: Taiwan Restates Islands Claim", Taipei, Apr. 19, 1996, available in 'IBRU News Database/Senkaku'

<sup>9</sup> See, *Xinhua Domestic Service*, "China - Japan - Taiwan: Japanese Shrine Built on Diaoyu Islands", Beijing, Apr. 29, 2000, available in 'IBRU News Database/Senkaku'

<sup>10</sup> See, *Kyodo News Service*, "China - Japan: Senkaku Islands Dispute", Tokyo, Dec. 16, 1996, available in 'IBRU News Database/Senkaku'

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> See, *Kyodo News Service*, "China - Japan - South Korea - Taiwan: Tokyo Restates Claim to Islands", Tokyo, May 10, 1996, available in 'IBRU News Database/Senkaku'

<sup>14</sup> See, *Yonhap News Agency*, "Japan - South Korea: Dispute over Tok-To/Takeshima", Seoul, Mar. 2, 1996 (also appeared in *Kyodo News Service*, Tokyo), available in 'IBRU News Database/Tok-Do and Takeshima'

<sup>15</sup> *Id.*

... had been consistent and that Japan will continue diplomatic efforts to resolve the dispute peacefully."<sup>16</sup>

From analysis of these statements and counter-statements the following positions of each claimant on the territorial disputes on islands in East Asia can be drawn. First, among the stances on the respective territorial disputes held by the current occupants, slightly different nuances are recognisable. Against the respective territorial disputes, Japan (in the case of Senkaku Islands) and Korea (in the case of Liancourt Rocks) have refused to recognise the existence of the territorial disputes, and thus maintained that there is no reason to negotiate. Meanwhile, as mentioned earlier, the Russian position on the issue of the Kurile Islands can be said to be that Russia recognises the existence of the territorial dispute between Russia and Japan, but refuses to take any action on the issue.

Second, the stances taken by the counter disputants can be categorised in the following way. Japan (in the cases of Kurile Islands and Liancourt Rocks), and China and Taiwan (in the case of Senkaku Islands) maintain that the disputed islands are, respectively, an integral part of their country. However, Japan, and China and Taiwan prefer to approach the issue by diplomatic efforts, and thus to resolve the disputes peacefully.

Third, despite these territorial disputes, each claimant reaffirms its existing friendly and co-operative relations with the other counter disputant(s). Each further agrees to strive to resolve the frictions stemming from the territorial issue<sup>17</sup>, though there is not been any substantial progress made in this connection save in respect of the Kurile Islands.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> See, *supra*, note 13

<sup>17</sup> See, *supra*, note 14

<sup>18</sup> After President Yeltsin's visits to Japan in September 1992 and October 1993, the Tokyo Declaration was signed, which established "the clear basis for negotiations toward an early conclusion of a peace treaty through the solution of the territorial issue on the basis of historical and legal facts and based on the documents produced with the two countries' agreement as well as on the principles of law and justice." Thereafter, substantial progress was made between the two parties, including Russia - Japan Summit Meeting on the occasion of the Moscow Nuclear Safety Summit in April 1996; Russia - Japan Summit Meeting on the occasion of the Denver Summit in June 1997; Russia - Japan Summit Meeting in Krasnoyarsk in November 1997; Russia - Japan Summit Meeting in Kawana in April 1998; Japanese Prime Minister Obuchi visit to Russia in November 1998 (signed the Moscow Declaration on Establishing a Creative Partnership between Japan and the Russian Federation, and Agreement on the Establishment of a Subcommittee on Border Demarcation and a Subcommittee on Joint Economic Activities within the Framework of the Russian - Japanese Joint Committee on the Conclusion of a Peace Treaty). The Ministry of Foreign Affairs, Japan, *Japan's Northern Territories* (1999), available at <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/territory/index.html> (last visited 2005-08-15). The measures taken by the two parties to create an appropriate environment for negotiations toward solving the territorial issue are: mutual visits between Japanese citizens and the current Russian residents of the Kurile Islands without passports or visas; visits to the graves in the Kurile Islands; and, withdrawal of Russian military troops from the Kurile Islands. The Ministry of Foreign Affairs, Japan, *id.*

### III. Territorial Disputes in East Asia, the San Francisco Peace Treaty of 1951, and the Legacy of U.S. Security Interests in East Asia

#### III.1. Territorial Disputes between Russia and Japan Concerning Kurile Islands

##### III.1.1. Drafts of the Territorial Clause of the San Francisco Peace Treaty and their Implications

The territorial disposition of the Kurile Islands was addressed in the San Francisco Peace Treaty. Article 2(c) provided that "Japan renounces all right, title and claim to the Kurile Islands, and to that portion of Sakhalin and the islands adjacent to it over which Japan acquired sovereignty as a consequence of the Treaty of Portsmouth of September 5, 1905".<sup>19</sup> Since the San Francisco Peace Treaty provides only for a renunciation of Japanese sovereignty over the Kurile Islands without mentioning by name who should own them, a clarification of the effect of the legal disposition of these territories is required. Thus, allied to the basic rules of treaty interpretation as provided for in the Vienna Convention on the Law of Treaties<sup>20</sup> (hereinafter 'Vienna Convention'), each draft of the territorial clauses of the San Francisco Peace Treaty will be gone through for that purpose.

---

<sup>19</sup> Article 2(c), 3 U.S.T. 3169; 136 U.N.T.S. 45 [hereinafter 'SF Peace Treaty']. A full text is also available on the Internet at <http://www.taiwandocuments.org/sanfrancisco01.htm> (last visited 2005-08-15)

<sup>20</sup> 1155 U.N.T.S. 331 [hereinafter 'Vienna Convention']

Table 1: Territorial Disposition of the Kurile Islands in the Drafts of the San Francisco Peace Treaty

Drafts	Territorial Disposition of the Kurile Islands
March 19, 1947	The currently disputed Kurile Islands (Etorofu, Kunashiri, Shikotan, and the Habomais) were to be handed over to the Soviet Union.
August 5, 1947	The currently disputed Kurile Islands were retained by Japan.
January 8, 1948	This draft refrained itself from defining the Kurile Islands that Japan should cede to the Soviet Union.
October 13, 1949	The currently disputed Kurile Islands were retained by Japan.
November 2, 1949	The currently disputed Kurile Islands were excluded from Japanese territory, and to be ceded to the Soviet Union.
December 8, 1949	The currently disputed Kurile Islands were retained by Japan.
December 19, 1949	The Kurile Islands should be transferred to the Soviet Union, but the draft failed to clarify the definition of the Kurile Islands.
December 29, 1949; January 3, 1950	Etorofu and Kunashiri were recognised as the Kurile Islands, thus should be transferred to the Soviet Union, while Shikotan and the Habomais were to be retained by Japan.
August 7, 1950; September 11, 1950	These drafts stated Japanese acceptance of the territorial disposition over the Kurile Islands exercised by the Allied Powers, but it also failed to clarify what the reference to Kurile Islands in the provision meant.
March 12, 1951	This draft manifested the cession of the Kurile Islands to Soviet Union, but it was not clarified what was included in the definition of the Kurile Islands.
March 17, 1951	This draft manifested the cession of the Kurile Islands to Soviet Union, but it was not clarified what was included in the definition of the Kurile Islands.
April 7, 1951	This draft counted Etorofu and Kunashiri as part of the Kurile Islands to be ceded to the Soviet Union, but Shikotan and the Habomais would be retained by Japan.
May 3, 1951	This draft manifested the cession of the Kurile Islands to Soviet Union, but it was not clarified what was included in the definition of the Kurile Islands.
June 14, 1951; July 3, 1951; July 20, 1951; August 13, 1951	These drafts manifested a renunciation of Japanese sovereignty over the Kurile Islands without specifying who should own them. The Kurile Islands were not clearly defined.

The territorial clause of the San Francisco Peace Treaty on the Kurile Islands to the effect that "Japan renounces all right, title and claim to the Kurile Islands, and to that portion of Sakhalin and the islands adjacent to it over which Japan acquired sovereignty as a consequence of the Treaty of Portsmouth of September 5, 1905"<sup>21</sup>, can be interpreted as follows: first, various wartime resolutions, in particular the Yalta Agreement, have significant legal weight in respect of territorial dispositions of the Kurile Islands; second, the Soviet Union is the only recipient of the Kurile Islands envisaged by the Allied Powers; third, there are no agreed definitions of the "Kurile Islands" among the Allied Powers and, even, within the U.S. Department of State; four, due to the significantly contradictory nature of the various drafts of the treaty, and other relevant instruments, the question what exactly constituted the Kurile Islands remains unclear; and five, there are strong indications that the Allied Powers preferred not to resolve the matter of the ultimate disposition of the Kurile Islands by the San Francisco Peace Treaty and, instead, left it to the future to resolve doubts through the invocation of international solutions.

### III.1.2. Japan's Renunciation of Sovereignty over the Kurile Islands

The status of the Kurile Islands was addressed in the San Francisco Peace Treaty. However, the Allied Powers failed to specify any particular State as the beneficiary of the Japanese renunciation, and therefore, it is unclear how the Allied Powers intended to effect the legal disposition of these territories. In treaties of peace in which the vanquished relinquish territory such renunciation is generally made either in favour of the country to which the renounced territory is ceded, or in favour of an ultimate recipient, or in favour of the victorious power or powers designated as having the right to dispose of the sovereignty of the renounced territory. In this respect the San Francisco Peace Treaty is unusual in that Japan renounced "all right, title and claim" to the Kurile Islands, without either conveying title to any other power, or specifying any ultimate recipient, or placing the disposition of title explicitly in the hands of the victorious powers. As far as the San Francisco Peace Treaty is concerned, Japan simply renounced its rights to these territories without retaining or obtaining any legal right to the question of the subsequent disposition, seizure, or cession of these territories by any other power or powers.

Thus, the salient characteristic of the situation is that Japan, by the San Francisco Peace Treaty, simply removed Japanese sovereignty from the territories in question without specifying to whom the territories were to be ceded or who had a legal right to dispose of the territories prior to definitive cession.

Some Allied Powers suggested that territorial clauses of the San Francisco Peace Treaty should not merely delimit Japanese sovereignty according to the 1945 Potsdam Proclamation, but specify precisely the ultimate disposition of the renounced Japanese territories. Since, however, it would have raised questions to which there are now no agreed answers, the San Francisco Peace Treaty did not determine the ultimate disposition of all the territories which were taken from Japan, including the Kurile Islands. In view of the lack of Allied Powers' unanimity on the future status of the Kurile Islands, it was agreed that, in the interests of a speedy settlement, no attempt should be

<sup>21</sup> Article 2(c), SF Peace Treaty, *supra*, note 19

made to reach a final solution of these difficult and complex questions but that the appropriate course was to have the San Francisco Peace Treaty provide only for a renunciation of Japanese sovereignty over certain agreed territories. Clearly, the course was to proceed then, so far as Japan was concerned, leaving the future to resolve doubts by invoking international solutions other than the San Francisco Peace Treaty.<sup>22</sup>

### III.1.3. The Legal Effect of the Soviet Union's Non-Signing of the San Francisco Peace Treaty

Russia claims that the Kurile Islands were promised to the Soviet Union by the Yalta Agreement, and that Japan accepted this decision when it accepted the Potsdam Declaration leading to Japan's surrender in August 1945. Under the terms of the San Francisco Peace Treaty Japan relinquished the title over the Kurile Archipelago but the treaty did not transfer these islands to another State. Furthermore the San Francisco Peace Treaty provided that no State that did not sign the treaty shall derive benefits from it.<sup>23</sup>

In his speech in the 2<sup>nd</sup> Plenary Session of the San Francisco Peace Conference on September 5, 1951, Andrei Gromyko, the Delegate of the Soviet Union and Deputy Minister of Foreign Affairs, stated why the Soviet Union would not sign the San Francisco Peace Treaty. Notable among the reasons advanced were the following: questions of territorial disposition regarding the Soviet Union, including the Kurile Islands; legally non-binding status of previous international agreements, including the Yalta Agreement; lack of protective measures against Japanese re-militarism; lack of provision on the withdrawal of foreign occupation forces from Japan, notably U.S. troops; lack of clarity on the restitution of former Chinese territory, and its disposition<sup>24</sup>; questions of reparation by Japan the damage caused during Japanese occupation; and denial of the Soviet Union's request for veto power over the proceeding at the San Francisco Peace Conference.<sup>25</sup>

Although, as he warned, the Soviet Union did not sign the San Francisco Peace Treaty, it is hardly conceivable to postulate any other State than the Soviet Union as the intended beneficiary of the Japanese renunciation of the Kurile Islands in the San Francisco Peace Treaty. It is indisputably supported by the history of several prior international agreements and drafting records during the

<sup>22</sup> US Department of State [hereinafter 'USDOS'], *Dept. of State Bulletin*, Sept. 17, 1951, pp.454-5

<sup>23</sup> Article 25, SF Peace Treaty, *supra*, note 19

<sup>24</sup> All the countries at war with Japan, except China and Taiwan but including the Soviet Union, were invited to the San Francisco Peace Conference beginning September 4, 1951. The reason why neither China nor Taiwan was invited to the Conference was the fact that several of the Allied Powers, most notably the United Kingdom, had already recognized China and could not support Taiwan representing 'China'. On the other hand, it was inconceivable to invite China since it was actively engaged in warfare against the UN-sponsored allied coalition in the Korean War. Berton, P., *The Japanese-Russian Territorial Dilemma: Historical Background, Disputes, Issues, Questions, Solution Scenarios* or *"A Thousand Scenarios for the Thousand Islands Dispute"*, (BCSIA Occasional Paper) (1992), p.45

<sup>25</sup> *Verbatim Minutes of the San Francisco Peace Conference: Speech by Andrei Gromyko (The Delegate of the Soviet Union, Deputy Minister of Foreign Affairs) in the 2<sup>nd</sup> Plenary Session on Sept. 5, 1951*, reprinted in Allison, G., et al., *Beyond Cold War to Trilateral Cooperation in the Asia-Pacific Region: Scenarios for New Relationships Between Japan, Russia, and the United States* (The Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard's John F. Kennedy School of Government [hereinafter 'BCSIA'] Occasional Paper, Translated by the Strengthening Democratic Institutions Project)(1992), pp.126-7 for extract version of the speech; *see also*, Berton, *id.*, pp.45-6

negotiations leading to the San Francisco Peace Treaty. It can be also interpreted, at least theoretically, that Japanese renunciation of the Kurile Islands in the San Francisco Peace Treaty was tantamount to *de facto* recognition that these territories had been ceded to the Soviet Union which occupied them at that time.<sup>26</sup>

Nonetheless, it is also questionable whether the Soviet Union gained ownership over the Kuriles Islands in international law given its status as a non-signatory of the San Francisco Peace Treaty. Two main sources, the Vienna Convention and the San Francisco Peace Treaty itself, can be examined to clarify this matter.

### III.1.4. Appraisal: Territorial Disposition of the Kurile Islands in the San Francisco Peace Treaty

Japan has a marginally better case that the currently disputed Kurile Islands have historically been Japanese, were never taken by Japan by force, and thus should in fairness be regarded as Japanese in the San Francisco peace settlement. Etorofu, Kunashiri, and Shikotan have been described in Japanese and international usage as part of the Kurile Archipelago, however, and it would be difficult to prove that they are not a part of the "Kurile Islands" as the term is used in the San Francisco Peace Treaty.

By signing the San Francisco Peace Treaty, Japan formally renounced "all right, title and claim to the Kurile Islands". The San Francisco Peace Treaty, which conferred no rights upon the Soviet Union, because it refused to sign, did not determine the sovereignty of the territories renounced by Japan, leaving that question, as was stated by the Delegates of the United States at San Francisco, to "international solvents other than this treaty". It is the considered opinion of the United States that by virtue of the San Francisco Peace Treaty, however, Japan does not have the right to determine the sovereignty over the territories renounced by it therein.<sup>27</sup>

In strict legal sense, therefore, it is established that Japan cannot rightfully claim ownership of the Kurile Archipelago, including Etorofu, Kunashiri, and Shikotan that are clearly fitting into the terminology of either Kurile Archipelago or Kurile Islands. Japan has only a rightful title to the Habomais placed outside of the currently disputed 'Kurile Islands'. Most significantly, by failing to sign the San Francisco Peace Treaty, Russia, on the other hand, does not, and cannot, have a clear legal title thereunder to the Kurile Islands (Etorofu, Kunashiri, Shikotan, and the Habomais). In sum, the outcome of the territorial dispute over the Kurile Islands adjudged on the basis of the San Francisco Peace Treaty may be itemized as follows: first, there is legal ownership vacuum on Etorofu, Kunashiri, and Shikotan, and Russia has exercised its jurisdiction over them without any

<sup>26</sup> *See*, Adams, J., *Theory, Law and Policy of Contemporary Japanese Treaties* (1974), p.74

<sup>27</sup> There are, however, other arguable theories, such as that to the extent any residual sovereignty may remain in Japan after the renunciation, the power to perfect sovereignty in the Soviet Union rests not with Japan but with the parties to the treaty, because the renunciation ran to such parties. *See*, USDOS, "Memorandum from Walter S. Robertson (Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs) to the Secretary of State: Japan-USSR Peace Treaty Negotiations", 1956/8/25, [USNARA/Doc. No.: 661.941/8-2556]

international endorsement; and second, Russia should be required to return the Habomais to Japan<sup>28</sup>, due to Japan's rightful title to the Habomais and Russia's legally groundless occupation of them.

### III.1.5. Further Observations on the Territorial Dispute over the Kurile Islands

#### III.1.5.1. The Paths to the Joint Declaration of 1956 and the Territorial Issue

Talks were initiated in London in June 1955 at the Soviet Union's initiative to normalize relations between it and Japan. From the beginning the Soviet Union pressed for a simple declaration of the termination of the war and an exchange of envoys, with settlement of outstanding issues later, but was confronted by Japanese demands for a prior settlement of outstanding issues before resumption of relations. In negotiations extending intermittently from June 1955 to March 1956, agreement was reached on a number of clauses to a draft treaty but an impasse developed on the territorial issue.

The terms of the agreement re-establishing diplomatic relations between the Soviet Union and Japan, finally reached in Moscow on October 19, 1956, combined Hatoyama's five points with most of the agreed clauses of the draft peace treaty which had been reached in the previous negotiations in London and Moscow. On the territorial issue, Shikotan and the Habomais are withheld pending the conclusion of a peace treaty, and it is not specifically provided that the status of Etorofu and Kunashiri, the heart of the previous impasse, would continue to be a subject of future negotiation.<sup>29</sup> This situation significantly changed, however, since the Soviet Union made an issue of the U.S.-Japan Security Treaty, and concluded by stating that Shikotan and the Habomais would be returned to Japan only upon condition of signature of a peace treaty and departure of all foreign troops from Japan.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> In that context, the issue of how Russia could transfer the Habomais to Japan is another important issue to explore, since those islands were not Russia's to start with, despite the fact that Russia regarded them as Russian territory by Allied decision and by occupation. The fact that there are no Russian civilians in the Habomais so far, however, can shed light on developing the ways to transfer the Habomais to Japan without the human factor implications. For information on the current situation of the Kurile Islands, see, Bondarenko, O., "Appendix J: Paper on the Contemporary Situation in the Kuril Islands", p.13, in Allison, *supra*, note 25. As to internal law in Russia and the resolution of the territorial issue over the Kurile Islands, it is also noted that the territory of Russia cannot be altered without an expression of the people's will by means of a referendum according to the Declaration of State Sovereignty and the Russian Constitution. See, Punzhin, S., "Appendix F, Paper 5: Legal Aspects of the Resolution of the Territorial Dispute between Japan and Russia", p.34, in Allison, *id.*

<sup>29</sup> USDOS, "Memorandum from Walter S. Robertson (Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs) to the Secretary of State: Normalization of Relations between Japan and the USSR", 1956/10/24, [USNARA/Doc. No.: FW 661.941/11-1356]; *The New York Times*, "Peace Declaration", Oct. 20, 1956

<sup>30</sup> USDOS, "Incoming Telegram from U.S. Embassy in Moscow", 1960/1/28, [USNARA/Doc. No.: 661.94/1-2860 EMW]

#### III.1.5.2. Influential Factors Dissuading Russia and Japan from Making Further Progress

##### III.1.5.2.1. Russian and Japanese Policy Factors

Japanese negotiators and influential politicians, in fact, were not interested in raising the territorial issue as priority because other questions such as entry into the United Nations and fisheries arrangements needed settling first.<sup>31</sup> The negotiators also regarded these negotiations largely in relation to domestic Japanese political factors, including their own political futures. Therefore, their approaches to resolving the territorial issue were totally different depending on where they stood. One group, which was placed in a particularly shaky political position and had experienced a decline in political influence, was generally supporting proposals such as the following: to reach an early agreement to sign a peace treaty involving the return of only Shikotan and the Habomais; a reservation of position on Etorofu and Kunashiri by not mentioning them in the treaty; and return of all "war criminals" immediately after the signing of the treaty.<sup>32</sup> Meanwhile, the other group, placed in the opposite position, usually had been the most outspoken advocate of hard bargaining with the Soviet Union.<sup>33</sup> In the meantime, due to the Soviet Union's border problems with its other neighbours, it was doubtful that it could be induced to return the disputed islands under any circumstances short of war, in part because of the dangerous precedent this would set for Soviet borders in other areas.<sup>34</sup>

##### III.1.5.2.2. United States Foreign Policy Factor

The U.S. Senate gave its advice and consent to the ratification of the San Francisco Peace Treaty with the following declarations:

As part of such advice and consent the Senate states that nothing the treaty contains is deemed to diminish or prejudice, in favor of the Soviet Union, the right, title, and

<sup>31</sup> USDOS, "Memorandum of Conversation: Japanese-Soviet Relations", 1956/10/30, [USNARA/Doc. No.: 661.941/10-3056 CJC]

<sup>32</sup> USDOS, "Memorandum of Conversation: Japanese-Soviet Negotiations in London", 1956/2/1, [USNARA/Doc. No.: 661.94/2-156 CSBM]

<sup>33</sup> USDOS, "Office Memorandum from Noel Hemmendinger (Acting Director of the Office of Northeast Asian Affairs) to Walter S. Robertson (Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs): Japan-USSR Negotiations", 1955/9/16, [USNARA/Doc. No.: 661.9429/9-1655]; USDOS, "Memorandum of Conversation: Soviet-Japanese Negotiations in Moscow", 1956/8/10, [USNARA/Doc. No.: 661.941/8-1056 CS/K]

<sup>34</sup> USDOS, "Airgram: 'Northern Territories' Issues", 1970/11/25, [USNARA/Doc. No.: Pol 19 Kuril Is]; Punzhin, *supra*, note 28. See also, USDOS, "Outgoing Telegram from US Embassy in Moscow", 1964/6/22, [USNARA/Doc. No.: Pol 32-6 Japan-USSR] (The U.S. intelligence report observed that with Chinese help territorial problems were apparently beginning to bedevil Soviet diplomacy. In particular, it noted that in talks with Japanese socialists China supported Japanese claims to the Kurile Islands, and that the Soviet Union took too much land on Amur and in Eastern Europe. This report also suggested that the Soviet Union might well be concerned that concession of the Kurile Islands to Japan might strengthen the Chinese position on border issues and might be beginning to fear that such concession might embolden some Eastern Europeans to challenge the Soviet Union's World War II territorial gains.)

interest of Japan, or the Allied Powers as defined in said treaty, in and to South Sakhalin and its adjacent islands, the Kurile Islands, the Habomai Islands, the island of Shikotan, or any other territory, rights, or interests, possessed by Japan on December 7, 1941, or to confer any right, title, or benefit therein or thereto on the Soviet Union; and also that nothing in the said treaty, or the advice and consent of the Senate to the ratification thereof, implies recognition on the part of the United States of the provisions in favor of the Soviet Union contained in the so-called 'Yalta agreement' regarding Japan of February 11, 1945.<sup>35</sup>

As is vividly expressed, the U.S. position as to the Japan-Soviet negotiations was that if Japan recognized Soviet sovereignty over the Kurile Islands, the United States would have to reserve its rights under Article 26 of the San Francisco Peace Treaty to assert sovereignty over the Ryukyus.<sup>36</sup> This stance was repeated consistently and delivered to Japan through various channels. On the question of what the U.S. attitude would be if Japan were to agree that it had no objection to the Soviet Union obtaining sovereignty over the Kurile Islands and other territories, Mr. William J. Sebald, then Acting Assistant Secretary of the U.S. Department of State, Far Eastern Affairs, responded that Japan had renounced all rights to the Kurile Archipelago by Article 2 of the San Francisco Peace Treaty, and therefore, Japan was in no position to transfer sovereignty to anybody. He further emphasized that if the Japanese agreed to transfer sovereignty over the Kurile Islands to the Soviet Union, it would seem that they were giving the Soviet Union treatment more favorable than that provided in the San Francisco Peace Treaty. Therefore, then, he concluded that the United States would have to reserve its rights under Article 26 of the treaty, and such rights might be interpreted to include the Ryukyus and the other territories.<sup>37</sup> One of the numerous internal memoranda of the U.S. Department of State on this issue crystallized its position on upholding the *status quo* as follows:

[Any] United States action supporting Japan's claim to the Kuriles might appear to reflect on our position under the San Francisco Treaty in the Ryukyus ... which Japan also renounced under the treaty; encouragement of Japanese irredentism in the north

<sup>35</sup> USDOS, "Office Memorandum: Kurile Islands", 1956/8/3, [USNARA/661.941/8-356]. See also, U.S. Congress, Foreign Relations Committee, 82<sup>nd</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, *Report of the Committee on Foreign Relations on Executives A, B, C, and D: Japanese Peace Treaty and Other Treaties Relating to Security in the Pacific* (Executive Report No.2)(1952), p.8 ("9. Territorial Provisions ... It is important to remember that article 2 is a renunciatory article and makes no provision for the power or powers which are to succeed Japan in the possession of and sovereignty over the ceded territory. During the negotiation of the treaty some of the Allied Powers expressed the view that article 2 of the treaty should not only relieve Japan of its sovereignty over the territories in question but should indicate specifically what disposition was to be made of each of them. The committee believes, however, that this would have been unwise course to pursue. It might have raised differences among the Allies which would have complicated and prolonged the conclusion of the peace. Under the circumstances it seems far better to have the treaty enter into force now, leaving to the future the final disposition of such areas as ... the Kuriles. ...")

<sup>36</sup> USDOS, *supra*, note 27

<sup>37</sup> USDOS, "Memorandum of Conversation: Japanese-USSR Negotiations", 1956/8/13, [USNARA/ Doc. No.: 661.941/8-1356 CJC]

might also encourage it in the south; the hostile presence of the Soviet Union on Japan's northern border will serve as a constant irritant in their relations.<sup>38</sup>

The optimal conditions for the U.S. foreign policy in East Asia, in particular during the period of the Cold War, could thus best be achieved by dissuading Japan from purporting to recognize Soviet sovereignty over the Kurile Islands. In other words, the United States weighed the U.S. political advantages from the position that the United States would assert further interests over the Japanese territory.

This U.S. position resorted to Article 26 of the San Francisco Peace Treaty – that is, even if Japan does accord such recognition of the Soviet Union's claims, it appeared possible for the United States to maintain that there would be no change in the status of the territories that resulted from the San Francisco Peace Treaty<sup>39</sup> – resulted in various repercussions. On the one hand, as a legal matter, whether such recognition by Japan gave the United States the right to claim sovereignty over the Ryukyus would be highly doubtful in view of the difference of treatment of these territories in Articles 2 and 3 of the San Francisco Peace Treaty.<sup>40</sup> Furthermore, there also appeared to be nothing significantly relevant in this respect, since Article 26 was designed mainly to grant nations making treaties with Japan after conclusion of the San Francisco Peace Treaty the same rights as the signatories of that treaty and conversely to prevent any post-San Francisco signatories from getting advantages, particularly economic, not granted to the signatories at San Francisco.<sup>41</sup>

On the other hand, there were political implications. It was reported that some members of the Hatoyama delegation were pleased that there had been no definite mention of Etorofu and Kunashiri in the agreements which had been signed on October 19, 1956, since there would be the possibility that Russia could make a stronger connection between their possible release of Etorofu and Kunashiri and the requirement that the United States return the Ryukyus and the other territories, including Bonin Islands. In other words, the thought allegedly expressed was perhaps that Russia could force the United States to do for Japan what the Japanese had been unable to accomplish.<sup>42</sup>

The U.S. involvement and influence, as mentioned earlier, emphasized the multilateral character of the territorial dispute over the Kurile Islands. However, notwithstanding Article 26 of the San Francisco Peace Treaty, as previous experiences of concluding separate peace treaties between

<sup>38</sup> USDOS, "Memorandum from William J. Sebald (Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs) to Robert D. Murphy (Deputy Under Secretary of State for Political Affairs): Japan-USSR Relations", 1955/4/20, [USNARA/Doc. No.: 661.94/4-2055]

<sup>39</sup> USDOS, *supra*, note 27

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> USDOS, "Memorandum from W. Park Armstrong, Jr. (Special Assistant for Intelligence to the Secretary of State) to William J. Sebald (Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs): Current Soviet Intentions toward Japan", 1955/2/23, [USNARA/Doc. No.: 661.94/2-2355]

<sup>42</sup> USDOS, "Memorandum of Conversation: Japanese-Soviet Negotiations for Establishing Diplomatic Relations", 1956/10/26, [USNARA/Doc. No.: 661.941/10-2656 CS/K]

Japan and China<sup>43</sup>, Japan and Taiwan<sup>44</sup>, and so on, demonstrate, the greater obstacle is reaching an agreement between the claimants themselves.

### III.2. Territorial Disputes among Japan, China, and Taiwan Concerning the Senkaku Islands

#### III.2.1. Territorial Arrangements for the Senkaku Islands under the San Francisco Peace Treaty

The term Senkaku Islands, or any Chinese or Western name corresponding to the name conventionally used, did not appear specifically in the territorial clauses of the San Francisco Peace Treaty. Further, the Senkaku Islands were not mentioned specifically in any international agreement, and apparently were ignored internationally until the awakening of interests in oil explorations of the continental shelf in 1969. However, the drafts of the San Francisco Peace Treaty could shed some light on the issue. As to the Senkaku Islands, the territorial provisions in the San Francisco Peace Treaty can be categorised into two: one is on the territorial limits of Japan, and territorial disposition of Taiwan; and the other is on the U.N. trusteeship over the Senkaku Islands.

By mentioning the specific islands Japan should cede to China, and delineating Taiwan through latitude and longitude, the drafters of the San Francisco Peace Treaty did not include the Senkaku Islands as China and Taiwan's territory. In other words, putting aside the question whether the drafters designed the Senkaku Islands as parts of the Ryukyu Islands, it is manifested that the Senkaku Islands were not envisaged as China and Taiwan's territory.

In the successive drafts of the San Francisco Peace Treaty, provisions on the Senkaku Islands dealt more with the introduction of U.N. trusteeship over the islands than with their territorial disposition. The first available draft of the San Francisco Peace Treaty, dated March 19, 1947, provided that "Japan hereby renounces all rights and titles to the Ryukyu Islands forming part of Okinawa Prefecture, and to Daito and Rasa Islands."<sup>45</sup> By this draft, Japan also renounced the Senkaku Islands since the Senkaku Islands are part of the Ryukyu Islands, in particular Okinawa Prefecture.

With regard to the Senkaku Islands defined in the San Francisco Peace Treaty, the following points could be noted: first, as mentioned earlier, the term Senkaku Islands, or any Chinese or Western name corresponding to the name conventionally used, did not appear specifically in the territorial clauses of the San Francisco Peace Treaty; second, the Senkaku Islands were not included as either China and Taiwan's or Japanese territory by the drafters of the San Francisco Peace Treaty; third, Article 3 of the San Francisco Peace Treaty did not, to the point of specificity, define the territories that were placed within the area of the U.N. trusteeship with the United States as the sole administering authority, due to the fact that the boundaries of the Ryukyu Islands had never been

<sup>43</sup> Treaty of Peace and Friendship between Japan and the People's Republic of China, signed at Beijing, Aug. 12, 1978, entered into force Oct. 23, 1978. Reprinted in 17 *Int'l Leg. Mat.* 1054-5 (1978). Also available at: <http://www.taiwandocuments.org/beijing.htm> (last visited 2005-08-15)

<sup>44</sup> Treaty of Peace between the Republic of China and Japan, signed at Taipei, Apr. 28, 1952, entered into force, Aug. 5, 1952, 138 U.N.T.S. 3, 38-44. Also available at: <http://www.taiwandocuments.org/taipei01.htm> (last visited 2005-08-15)

<sup>45</sup> USDOS, Dean G. Acheson (Under Secretary of State), "Memorandum for General MacArthur: Outline and Various Sections of Draft Treaty", 1947/3/20, [USNARA/740.0011 PW (PEACE)/3-2047], Article 7

previously legally defined; and further, the precise demarcation and delineation of the area of the Ryukyu Islands have also been subjected to disputes between claimants and interested parties; and fourth, throughout the drafts, in particular in the earlier drafts, there are strong assumptions that Japan renounced all rights and titles to the Ryukyu Islands south of 29° N. latitude, an area which includes the disputed Senkaku Islands.

#### III.2.2. Implications of Okinawa Reversion Treaty

The Okinawa Reversion Treaty signed by the United States and Japan on June 17, 1971, which included Senkaku Islands as part of Okinawa to be returned to Japan, brought the Senkaku Islands dispute back into the limelight, with immediate challenges by both China and Taiwan. As to the status of the Senkaku Islands, the U.S. Department of State has consistently maintained the following positions: first, the term "Nansei Shoto" as used in Article 3 of the San Francisco Peace Treaty was intended to include the Senkaku Islands. Nansei Shoto, as used in the treaty, refers to all islands south of 29° N. latitude, under Japanese administration at end of World War II, that were not otherwise specifically referred to in the treaty<sup>46</sup>; second, under the treaty, the United States administered the Senkaku Islands as part of Ryukyu Islands, but considered that residual sovereignty over the Ryukyu Islands remained with Japan<sup>47</sup>; and third, though Japan would then have full right to her territories, the U.S. Government considered that any conflicting claims to the Senkaku Islands were a matter for resolution by the parties concerned.<sup>48</sup>

Therefore, the United States assumed administration of all the islands in the area stipulated in the San Francisco Peace Treaty, including the Senkaku Islands, without reference to sovereignty questions. The general assumption that they were part of the Ryukyu Islands was not challenged by Taiwan until 1970. In sum, the United States had taken no position on sovereignty over the Senkaku Islands, stated that the United States returned them to Japanese administration with the rest of the Ryukyu Islands in 1972, and reiterated that "any dispute over sovereignty should be settled by the parties themselves, or, if they wish, by third party adjudication."<sup>49</sup>

Although the United States recognized the residual sovereignty of Japan over Nansei Shoto, including the Senkaku Islands, which the United States administered pursuant to Article 3 of San Francisco Peace Treaty, it was also the U.S. position, however, that the treaty alone was not necessarily the final determinant of the sovereignty issue.<sup>50</sup> In other words, in the event a dispute

<sup>46</sup> USDOS, "Senkakus Dispute", 1972/3/25, [USNARA/Doc. No.: Pol 32-6 Senkaku Is 051240]

<sup>47</sup> USDOS, "Telegram: Continental Shelf", 1970/8/11, [USNARA/Doc. No.: Pol 32-6 Senkaku Is; XR Pol 33 China Sea]

<sup>48</sup> USDOS, *supra*, note 46

<sup>49</sup> USDOS, "Telegram: Senkakus Dispute", 1971/6/9, [USNARA/Doc. No.: Pol 32-6 Senkaku Is; Taipei 2803]

<sup>50</sup> USDOS, "Telegram: Senkaku Islands", 1970/9/14, [USNARA/Doc. No.: Pol 32-6 Senkaku Is; XR Pol 33 China Sea]. See also, USDOS, "Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger (The White House): Farewell Call on the President by Ambassador Chow Shu-kai of the Republic of China", and "Supplementary Talking Points for Courtesy Call by Chinese Ambassador Chow Shu-kai", 1971/4/10, [USNARA/Doc. No.: Pol 32-6 Senkaku Is; XR Pol 17 CHINAT-US: 7105277] (It is the U.S. position that neither the San Francisco Peace Treaty nor the Okinawa Reversion Treaty is necessarily the final determinant of sovereignty over the Senkaku Islands.)

over sovereignty over the Senkaku Islands arose, neither the San Francisco Peace Treaty nor the Okinawa Reversion Treaty would be dispositive of the dispute, which would have to be resolved by the claimants or, if they choose, through third party adjudication, such as by the ICJ.<sup>51</sup>

### III.3. Territorial Disputes between Korea and Japan Over the Liancourt Rocks

#### III.3.1. Drafts of the Territorial Clause of the San Francisco Peace Treaty and their Implications

Based on the implications of the relevant legal instruments preceding the San Francisco Peace Treaty mentioned above, a careful interpretation of how a series of drafts defined the terms of the San Francisco Peace Treaty regarding the Liancourt Rocks will be gone through below. The first available draft of the territorial clause on the Liancourt Rocks dated March 19, 1947<sup>52</sup> provided that "Japan hereby renounces all rights and titles to Korea and all minor offshore Korean islands, including Quelpart Island, Port Hamilton, Dagelet (Utsuryo) Island and Liancourt Rock (Takeshima). ..."<sup>53</sup> This inclusion of the Liancourt Rocks as Korean territory continued throughout the drafts of August 5, 1947<sup>54</sup>; January 8, 1948<sup>55</sup>; October 13, 1949<sup>56</sup>; November 2, 1949<sup>57</sup>.

Concerning the above provisions in previous drafts, Mr. William J. Sebald, the U.S. Political Adviser for Japan, recommended a reconsideration of the Liancourt Rocks with pointing out that it was considered of high importance, because, according to him, "Japan's [claim] to these islands is old and appears valid. Security considerations might conceivably envisage weather and radar stations thereon."<sup>58</sup> He further commented:

It is suggested that Liancourt Rocks ... be specified in our proposed Article 3 as belonging to Japan. Japan's [claim] to these islands is old and appears valid, and it is difficult to regard them as islands off the shore of Korea. Security considerations might

<sup>51</sup> USDOS, "Telegram: Senkaku Islands", 1970/8/19, [USNARA/Doc. No.: Pol 32-6 Senkaku Is; XR Pol 19 Ryukyu Is]; USDOS, 1970/9/14, *id.*

<sup>52</sup> USDOS, Dean G. Acheson (Under Secretary of State), "Memorandum for General MacArthur (The Supreme Commander for the Allied Powers): Outline and Various Sections of Draft Treaty", 1947/3/20, [USNARA/740.0011 PW (PEACE)/3-2047] There is the possibility that earlier drafts existed, though their contents on the territorial disposition were identical. *See*, USDOS, "Memorandum by Samuel W. Boggs (Special Adviser on Geography, Office of Intelligence Research): Disposition of the Kuriles in the Treaty with Japan", 1947/6/23, [USNARA/Doc. No.: N/A] (citing the treaty draft dated on Feb. 3, 1947) (on file with author)

<sup>53</sup> Article 4

<sup>54</sup> USDOS, "Office Memorandum from Hugh Borton (Acting Special Assistant to the Director, Office of Far Eastern Affairs) to Charles E. Bohlen (Counselor of the Department of State): Draft Treaty of Peace for Japan", 1947/8/6, [USNARA/740.0011 PW (PEACE)/8-647 CS/W]

<sup>55</sup> USDOS, "Office Memorandum: Background of Draft of Japanese Peace Treaty", 1948/1/30, [USNARA/740.0011 PW (PEACE)/1-3048 CS/W]

<sup>56</sup> USDOS, "Office Memorandum: Attached Treaty Draft", 1949/10/14, [USNARA/740.0011 PW (PEACE)/10-1449]

<sup>57</sup> USDOS, "Commentary on Treaty of Peace with Japan", 1949/11/2, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author)

<sup>58</sup> USDOS, "Incoming Telegram by William J. Sebald (US POLAD for Japan) to Secretary of State", 1949/11/14, [USNARA/740.0011 PW (PEACE)/11-1449]

also conceivably render the provision of weather and radar stations on these islands a matter of interest to the United States.<sup>59</sup>

Though the effect of this memorandum on the territorial disposition of the Liancourt Rocks was not obviously addressed in other diplomatic documents, the position of the drafters of the San Francisco Peace Treaty was changed in reverse from the subsequent drafts.

In the meantime, the pattern of designating either Korea or Japan as the recipient of the Liancourt Rocks changed, and no further reference was made to the Liancourt Rocks in the subsequent drafts. This has led to self-serving interpretations by both claimants relying on different versions of earlier drafts in the absence of a definitive disposition of the Liancourt Rocks in the San Francisco Peace Treaty. The adoption of this pattern was the reflection of compromise, as shown below, between the Commonwealth Japanese Treaty Working Party and the U.S. Department of State's new stance, including Mr. Dulles' proposed shortened version of the draft.

Among the list of general areas of agreement reached by the Commonwealth Japanese Treaty Working Party in London is an item on "Territories to be taken from Japan need not be mentioned in a Peace Treaty."<sup>60</sup> On other territorial issues, it was generally agreed by the Commonwealth Japanese Treaty Working Party that: first, Japanese sovereignty would be confined to the four main islands and to a number of adjacent minor islands whose precise definition would be a matter for the Peace Conference; and second, the disposition of the territories to be ceded by Japan need not be dealt with in the San Francisco Peace Treaty itself. In the treaty Japan might merely renounce all claims to the ceded territories.<sup>61</sup>

Table 2: Territorial Disposition of the Liancourt Rocks in the Drafts of the San Francisco Peace Treaty

Drafts	Territorial Disposition of the Liancourt Rocks	Note
March 19, 1947	Japanese renunciation	
August 5, 1947	Japanese renunciation	
January 8, 1948	Japanese renunciation	
October 13, 1949	Japanese renunciation	
November 2, 1949	Japanese renunciation	

<sup>59</sup> "Detailed Comment on November 2 Draft Treaty in Enclosure to Despatch No. 806", in USDOS, Office of US POLAD for Japan, Tokyo, "Comment on Draft Treaty of Peace with Japan", 1949/11/19, [USNARA/740.0011 PW (PEACE)/11-1949]

<sup>60</sup> USDOS, "Memorandum by Mr. John M. Allison (U.S. Delegation to the United Nations)", 1950/5/25, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author); USDOS, "Memorandum by Mr. Hamilton (U.S. Representative on the Far Eastern Commission): Territorial Provisions in Japanese Peace Treaty", 1950/5/26, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author)

<sup>61</sup> British Embassy in Washington, DC, USA, "Commonwealth Working Party on Japanese Peace Treaty: Report of the Commonwealth Working Party (Cabinet Office, S.W.1), 17th May, 1950, p.8", 1950/9/20, [USNARA/694.001/9-2050 CS/H]

December 8, 1949	Japanese territory	Incoming Telegram by William J. Sebald (US POLAD for Japan) to U.S. Secretary of State, November 14, 1949
December 19, 1949	Korean territory	
December 29, 1949	Japanese territory	
January 3, 1950	Japanese territory	The Commonwealth Japanese Treaty Working Party: "Territories to be taken from Japan need not be mentioned in a Peace Treaty"; the Mr. Dulles' proposed shortened version of the draft
August 7, 1950	N/A	
September 11, 1950	N/A	
March 12, 1951	N/A	
March 17, 1951	N/A	
April 7, 1951	Japanese territory	
May 3, 1951	N/A	
June 14, 1951	N/A	
July 3, 1951	N/A	
July 20, 1951	N/A	
August 13, 1951	N/A	

When Japan agreed in Article 2 of the San Francisco Peace Treaty to renounce "all right, title and claim to Korea, including the islands Quelpart, Port Hamilton, and Dagelet", the drafters of the treaty did not include the Liancourt Rocks within the area to be renounced. Japan has, and with reason, assumed that its sovereignty still extends over the Liancourt Rocks, and the Koreans have disputed this assumption.<sup>62</sup> Therefore, as Charney pointed out, "There is even a dispute over whether by implication or, by general terms, the victors in World War II intended to return the disputed [Liancourt Rocks] to Korea."<sup>63</sup>

During the course of drafting the San Francisco Peace Treaty, Korea's views were solicited, in consequence of which, the Korean Ambassador requested the U.S. Secretary of State in a letter of July 19, 1951 to amend Article 2(a) of the draft treaty so as to include the Liancourt Rocks as well as Quelpart, Port Hamilton and Dagelet among those islands over which Japan would renounce right, title and claim by virtue of recognizing Korea's independence. In his reply to the Korean Ambassador dated August 10, 1951, Mr. Dean Rusk, the Assistant Secretary of State, stated that the United States could not concur in the proposed amendment as it applied to the Liancourt Rocks since according to his information the Liancourt Rocks had never been treated as a part of Korea,

<sup>62</sup> USDOS, John M. Steeves (First Secretary of US Embassy in Japan), "Foreign Service Despatch from US Embassy, Japan: Koreans on Liancourt Rocks", 1952/10/3, [USNARA/694.9513/10-352]

<sup>63</sup> Charney, J.I., "Probable Future Outcomes of Some Island Disputes around Japan: Comments", p.161, in *Maritime Boundary Issues and Islands Disputes in the East Asian Region: Proceedings of the 1<sup>st</sup> Annual Conference* (Pusan, Korea, August 4, 1997)(Kim, Y.K. ed.) (1998)

they had been under the jurisdiction of the Oki Islands Branch Office of Japan's Shimane Prefecture since 1905 and it did not appear that they had ever before been claimed by Korea. As a result Article 2(a) of the San Francisco Peace Treaty made no mention of the Liancourt Rocks.<sup>64</sup>

Accordingly, it appeared that the United States viewed that the San Francisco Peace Treaty constituted a determination of the "minor islands" to be left to Japan under the Potsdam Declaration, and that the treaty left the Liancourt Rocks to Japan. The United States remarked however that the U.S. view was simply that of one of the several signatories of the treaty, and that Article 22 of the San Francisco Peace Treaty, providing for reference to the International Court of Justice (hereinafter 'ICJ'), was drafted in order to settle the disputes deriving from the treaty.<sup>65</sup>

In determining what course of action should be taken in the light of this development, the question arose whether the statement made in Mr. Rusk's letter entailed the legal conclusion that the San Francisco Peace Treaty left the Liancourt Rocks to Japan. On the one hand it may be argued that the determination of the minor islands to be left under Japanese sovereignty required by the Potsdam Proclamation has been made by the treaty, i.e., Japan retained everything not renounced under Article 2, that Korea, prior to the signing of the treaty specifically asked for a renunciation of the Liancourt Rocks by Japan and was turned down and that therefore it was the intent of the drafters of the treaty that Japan did not renounce the Liancourt Rocks, and that these islands were accordingly included in the minor islands determined to remain under Japanese sovereignty.

On the other hand, it may be argued that Mr. Rusk's letter refusing to include the Liancourt Rocks in the enumeration of islands renounced in connection with the renunciation of Korea was based on the U.S. understanding of the historical facts, providing that "Dokdo ... was according to our information never treated as part of Korea" [Emphasis in original], and that his statement left the door open to Korea to show that it had in fact treated the Liancourt Rocks as part of Korea prior to 1905, when the Japanese placed the Liancourt Rocks under the jurisdiction of the Shimane Prefecture of Japan. Under this theory Korea would still be free to establish legally, if it could, that the "Korea" renounced in the San Francisco Peace Treaty included the Liancourt Rocks.<sup>66</sup> This is all the more so given that the reports on the Liancourt Rocks were based for the most part on Japanese language references available in the Department of State and the Library of Congress, and the studies prepared within the Department of State and by the Japanese Foreign Office on some of the islands.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> USDOS, "A Letter from Mr. Kenneth T. Young, Jr. (Director, Office of Northeast Asian Affairs) to US Embassy in Korea", 1952/11/5, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author)

<sup>65</sup> USDOS, "Conflicting Korean - Japanese Claims to Dokdo Island (Otherwise Known as Takeshima or Liancourt Rocks)", 1954/8/26, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author); Article 22, SF Peace Treaty, *supra*, note 19. For the full text of this article, see, Chapter III, fn.94

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> USDOS, Division of Research for Far East, Office of Intelligence Research, "DRF Information Paper No.326 (April 19, 1950): Notes on Certain Islands Adjacent to or Formerly Occupied by Japan (Unedited Draft)", 1950/4/19, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author)

### III.3.2. The United States' Response to the Territorial Dispute over the Liancourt Rocks

Despite the U.S. view that the San Francisco Peace Treaty left the Liancourt Rocks to Japan, and had so informed the Korean Ambassador in Washington<sup>68</sup>, it was also evident that the United States was aware of the fact that its status was unsettled and in dispute.<sup>69</sup> Accordingly, it seemed highly doubtful that the United States would wish to become involved in the controversy by taking a position as to whether Korea or Japan had sovereignty over the Liancourt Rocks.

Although the United States proclaimed that it would not become involved in any territorial dispute arising from the Liancourt Rocks, in view of the position already taken by SCAP, by the Assistant Secretary of State Dean Rusk in Note dated August 10, 1951 to Korean Ambassador in Washington D.C.<sup>70</sup>, and by designating these rocks as Japanese facility by a U.S.-Japan Joint Committee<sup>71</sup>, the United States is already "inescapably involved" in the Liancourt Rocks dispute.<sup>72</sup> Furthermore, under certain circumstances, if and when it should appear necessary for the United States to take a position on this issue, the position of the United States was to publicize the Rusk note and disclaim any desire to intervene in this matter.<sup>73</sup>

Both Korea and Japan, the two disputants, were well aware of the United States' hands-off policy toward the territorial dispute over the Liancourt Rocks. However, efforts to rely on the influence of the United States had continuously been attempted especially by Japan.<sup>74</sup> The United States itself

<sup>68</sup> USDOS, "A Letter to You Chan Yang (Korean Ambassador in Washington, DC, USA) from Dean Rusk (Assistant Secretary of State)", 1951/8/9, [USNARA/694.001/8-1051 CS/H]

<sup>69</sup> GHQ, SCAP, "SCAPIN No. 1033: Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling", 1946/6/22, [USNARA/DC/S SCAP File Room 600-I], Art.5. See also, Headquarters of the Far East Command, "Letter to Mr. E. Allan Lightner, Jr. (Charge d'Affaires, ad interim in US Embassy in Korea) from Lt. Gen. Doyle O. Hickey (General Staff, Chief of Staff)", 1952/11/27, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author). For the skeptical U.S. response against Korean claims, see, USDOS, "Memorandum: Use of Disputed Territory (Tokto Island) as Live Bombing Area", 1952/10/15, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author)

<sup>70</sup> This position has never been formally communicated to the Japanese Government. USDOS, "Office Memorandum: Possible Methods of Resolving Liancourt Rocks Dispute between Japan and the Republic of Korea", 1953/7/22, [USNARA/694.9513/7-2253]

<sup>71</sup> USDOS, "Outgoing Telegram to US Embassy in Korea", 1952/11/14, [USNARA/694.9513/11-1452]; USDOS, US Embassy in Korea, "Note No. 187 to ROK Ministry of Foreign Affairs", 1952/12/4, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author); USDOS, "Memorandum of Conversation: Liancourt Rocks", 1954/11/17, [USNARA/694.95B/11-1754 CSBM] (Minister Shigenobu Shima, Japanese Embassy in Washington, DC, noted that the U.S. military forces in Japan had listed Liancourt Rocks as a military facility granted for their use under the Administrative Agreement and had later returned this facility to Japanese control. Mr. Shima said this appeared to constitute U.S. recognition of the validity of Japan's claim.)

<sup>72</sup> USDOS, William T. Turner (Charge d'Affaires, US Embassy in Japan), "Memorandum in regard to the Liancourt Rocks (Takeshima Island) Controversy", 1953/11/30, [USNARA/Doc. No.: N/A] (on file with author); USDOS, 1954/11/17, *id.* (Mr. Sebald, Deputy Assistant Secretary, Far Eastern Affairs, expressed the view that it was important for Japan to keep its claim alive and not to permit its rights to be prejudiced by default. He suggested that a note to Korea or other periodic formal statements would serve this purpose.)

<sup>73</sup> USDOS, 1953/11/30, *id.*

<sup>74</sup> The legal implication of the U.S. position on the issue of the sovereignty of the Liancourt Rocks should be understood in conjunction with the facts that the United States, initially the U.S. Department of State, took the primary role to draft the San Francisco Peace Treaty for the purpose of designing the post-World War II territorial configurations in East Asia. This is all the more so given that the U.S. political influence has dominated over the

explored, particularly at the instance of Japan, several scenarios in the event that the need arose for it to play an active role in the resolution of the dispute. These included a request for U.S. mediation, submission to the ICJ, submission to the U.N. Security Council, and even request for U.S. military intervention based on security treaty.

In sum, the United States maintained its position according to its preferential order as follows: first, the United States would take no action inasmuch as both governments would try to settle the dispute by direct negotiation; second, if the Japanese Government requested the U.S. Government to act as a mediator in this dispute, the United States would refuse, and instead suggested that the matter might appropriately be referred to the ICJ. The United States could inform the Japanese Government that this procedure might be preferable to submitting it to the United Nations; and third, if the Japanese Government requested the legal opinion of the U.S. Government on this question, the United States would make available to the Japanese Government the U.S. position on the Liancourt Rocks as stated in the Rusk note of August 10, 1951<sup>75</sup>, and recommend adjudication by ICJ.<sup>76</sup>

bilateral relations between claimants, Korea and Japan, and the United States beyond the material periods. For the drafting of the San Francisco Peace Treaty, the U.S. Government set up working groups within the Department of State. They regularly met to discuss specific topics, make reports according to their timetable, and submit them to the Department of State and relevant organizations for circulation and further consideration. Among them, The Inter-Divisional Area Committee on the Far East (hereinafter 'Inter-Divisional Area Committee') was both a product of and a contributor to the post-war planning program of the U.S. Department of State. By the autumn of 1943, general discussion of post-war policy within the Department of State had already reached an advanced stage. The Inter-Divisional Area Committee began its meeting in October, 1943, and until February, 1944, it held some twenty-seven sessions. In the course of these twenty-seven meetings the Inter-Divisional Area Committee agreed on the preferred solutions to some thirty post-war problems, and postponed two questions – the future of Portuguese Timor and the Japanese mandated islands – for further discussion. USDOS, "Report on the Work of the Inter-Divisional Area Committee on the Far East, Oct. 1, 1943 – Feb. 1, 1944: Division of Japanese Affairs", Undated, [USNARA/Doc. No.: N/A], p.13 (on file with author). As far as its relationship with the other policy making committees in the Department of State and the Government was concerned, the Inter-Divisional Area Committee was the "working committee" of the Department of State. It was in this group that the basic task of obtaining agreement among the important "middle-group" of officers of the Department of State was accomplished. It was the drafting body for the preliminary papers, which meant that it considered, corrected, and reviewed the work of individual officers. It was therefore the first important step in the long process of obtaining the approval of a particular policy within the Department of State. For this reason the work of the Committee was exceptionally important. *Id.*, pp.14-5. In the hierarchy of the committee system that developed for the formulation of the post-war policy of the U.S. Government, the Inter-Divisional Area Committee occupied a position at the bottom of the pyramid. Depending upon the procedure in effect at various times during 1944-45, the papers of the Committee would generally be submitted to the Post War Programs Committee, to the Policy Committee, or to the Staff Committee. Depending upon the decision of these higher groups, the papers would then go to the President or State-War-Navy Coordinating Committee for further consideration or be held in the Department of State pending developments. There were, of course, many changes in the papers after they left the Inter-Divisional Area Committee, but these papers were given their first definite formulation in this group and hence their most extensive consideration. In this latter sense in particular, the Inter-Divisional Area Committee was the pivotal "Working Committee" in the post-war planning program of the Far East. *Id.*, p.15

<sup>75</sup> USDOS, *supra*, note 70

<sup>76</sup> USDOS, "Outgoing Telegram by Dean Rusk (Secretary of State) to US Embassies in Korea and Japan", 1961/3/27, [USNARA/694.95B/4-761]; See also, USDOS, "Outgoing Telegram to US Embassies in Korea and Japan by John F. Dulles (Secretary of State)", 1953/12/8, [USNARA/694.95B/11-2353] ("Issue seems less acute at moment so perhaps no action on our part required. However in case issue revived believe our general line should be that this issue, if it

#### IV. Conclusion: Analysis and Reappraisal of Territorial Disputes in East Asia and The Way Forward

Despite the emphasis that very careful drafting of the territorial clauses of the San Francisco Peace Treaty was to be made in order to ensure that no islands would be left in disputed sovereignty, today, half a century after conclusion of the San Francisco Peace Treaty, its uncertain legacy is still evident in East Asia. This is particularly so given that historical facts did not count as a major factor in the post-World War II territorial dispositions in East Asia. Territorial dispositions by the San Francisco Peace Treaty were largely reflective of the Allied Powers' policy in the post-World War II territorial arrangements in East Asia without serious consideration of the interests of the local rival claimants to title over specific territories. The fact that they were more concerned about their own geo-political and strategic interests resulted in outcomes perpetuating the current territorial disputes in East Asia.

The ongoing territorial disputes in East Asia, as this research demonstrates, involve intertwined political and legal issues. In other words, these three territorial disputes have multi-faceted implications for the disputants on the one hand, and for disputants and the interested powers, notably the United States on the other hand. The rivalry between the United States and then-Soviet Union in the period of Cold War, and afterward with Russia; the U.S.' complicated stance against the cross-strait relations between China and Taiwan; and the U.S. hands-off policy against the territorial disputes between Korea and Japan are only partial examples of U.S. involvements in the territorial disputes in East Asia. This is all the more so given that regional stability in East Asia has been largely influenced by U.S. security interests.

Geographically and geo-politically, the East Asian region has maintained its notorious reputation for the most complexity in the field of territorial and maritime disputes among its neighbouring countries. It also can be said that the legal issues of the East Asian region involve many aspects of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (hereinafter 'UNCLOS')<sup>77</sup>. Given the exercise of maritime jurisdiction in the form of territorial sea, contiguous zone, exclusive economic zone, and continental shelf to islands and, in some cases, rocks, the outcome of maritime boundary disputes often depends on ownership and the classification of such features as an island or a rock sustaining human habitation or economic life. In sum, "territorial issues determine matters of

---

cannot be settled by Japanese and Koreans themselves, is kind of issue appropriate for presentation International Court of Justice")

<sup>77</sup> All claimants, with the exception of Taiwan (given its questionable status it does not appear to be eligible to be a party to the UNCLOS), ratified the new 1982 UNCLOS. The dates of ratification of UNCLOS by the disputants over the three islands in East Asia are as follows: China (June 7, 1996; with declaration), Japan (June 20, 1996), Korea (January 29, 1996), and Russia (March 12, 1997; with declaration). Available at <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXXI/treaty6.asp> (last visited 2005-08-15). See also, Boyle, A.E., "UNCLOS, ITLOS and the Settlement of Maritime Boundary Disputes between Taiwan and Japan," pp143-62, in *International Law Conference on the Dispute over Diaoyu/Senkaku Island* (Chiu, K.H.C. ed.) (1997)

maritime delimitation. Territorial disputes have their roots in the past whereas maritime delimitation is future-oriented once the territorial issues have been settled."<sup>78</sup>

As to the determination of the question of sovereignty by applying the general understanding of constituting a valid claim to territory from the perspective of international law, the outcome of this research indicates as follows:

By evaluating historical records and other evidence, it is reasonable to reach the conclusion that Japan cannot rightfully claim ownership of the Kurile Archipelago, including Etorofu, Kunashiri, and Shikotan, that clearly fit the terminology of either Kurile Archipelago or Kurile Islands. Japan has only a rightful title to the Habomais placed outside of the currently disputed 'Kurile Islands'. Most significantly, by failing to sign the San Francisco Peace Treaty, Russia, on the other hand, does not, and cannot, have a clear legal title to the Kurile Islands (Etorofu, Kunashiri, Shikotan, and the Habomais) thereunder. In sum, the outcome of the territorial dispute over the Kurile Islands may be itemized as follows: first, there is legal ownership vacuum on Etorofu, Kunashiri, and Shikotan, and Russia has exercised its jurisdiction over them without any international endorsement; and second, Russia should be required to return the Habomais to Japan, due to Japan's rightful title to the Habomais and Russia's legally groundless occupation of them. Meanwhile, the presence of a significant Russian population on the islands for over half a century introduces an additional legal dimension of the principle of self-determination.

As regards the Senkaku Islands, the detailed evidence produced by the Chinese side coupled with the fact that the islands in question are remote, isolated, and uninhabited, place China and Taiwan in a stronger position than Japan, at least, up until January 1895, when Japan incorporated the islands into Japanese territory. This is all the more so given that Japan has produced virtually no evidence of its sovereign activities over the Senkaku Islands, despite the fact that the probative value of the submitted Chinese historical evidence can also be questioned given its nature. With regard to the Senkaku Islands defined in the San Francisco Peace Treaty, the Senkaku Islands were not included as either Chinese and Taiwanese or Japanese territory by the drafters of the San Francisco Peace Treaty; and, Article 3 of the San Francisco Peace Treaty did not, to the point of specificity, define the territories that were placed within the area of the U.N. trusteeship with the United States as the sole administering authority. However, China and Taiwan's virtual inaction over the Senkaku Islands during the very recent material periods might have strong implications of abandonment. Accordingly, overall one is inclined to conclude that Japan has a stronger claim to the disputed islands.

The historical evidence supporting the claimants' respective claims to the Liancourt Rocks would indicate that Korea has probably made out a better case, despite Korea's virtual inaction over the Liancourt Rocks during the material periods. When Japan agreed in Article 2 of the San Francisco Peace Treaty to renounce all right, title and claim to Korea, the drafters of the treaty did not include the Liancourt Rocks within the area to be renounced. In determining what course of action should

---

<sup>78</sup> *Case concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* (Qatar v. Bahrain) (2001), available at: <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/ibq/ibqframe.htm> (last visited 2005-08-15), Kooijmans, J., sep. op., para.3

be taken in the light of this development, the question arose whether the San Francisco Peace Treaty left the Liancourt Rocks to either Korea or Japan. Therefore, the question which claimant has lawful territorial sovereignty or ownership over the Liancourt Rocks takes us back to the question whether the Liancourt Rocks belonged to Korea prior to Japan's alleged 1905 incorporation. In other words, again, it is the issue of the degree of probative value of historical evidence produced by Korea, which outweighs that of Japan. To appreciate the nature of the territorial disputes over Liancourt Rocks, due consideration should be given to the historical relationship between Korea and Japan. Japanese colonisation of Korea commenced in 1904, a period which predates Japan's official incorporation of the Liancourt Rocks into the Shimane Prefecture.

Despite determining the abstract legal question of sovereignty over the disputed islands in East Asia, it is quite another thing to effectuate it in practice. Given the institutional void in the East Asian region insofar as the resolution of territorial disputes is concerned, and given the current political atmosphere in the region, one is sceptical of the feasibility of a regional dispute resolution mechanism any time soon.<sup>79</sup>

Be that as it may, it is imperative that the disputants approach the issues through dialogue and a spirit of compromise. An all-or-nothing approach, which obviously does not reckon with the mutual interests of the disputants, will only aggravate an already precarious situation. Therefore, it is suggested that various confidence building measures, including joint development of the disputed maritime zone for the mutual benefit of all the affected parties, should be engendered first, instead of a hasty emphasis on the question of sovereignty over the disputed territories. Finally, every effort should be made to determine the real worth of the disputed territories instead of placing undue reliance, as is presently the case, on exaggerated notions of what is at stake.

All the claimants (China, Japan, Korea, Russia, and Taiwan) over the Kurile Islands, Senkaku Islands, and Liancourt Rocks, respectively, do have certain international legal obligations in accordance with the U.N. Charter principle of peaceful settlement of disputes, notably the principles of Article 2 and Article 33(1). The duty to conduct good-faith negotiations in certain circumstances also finds substantial support in the recent decision by the ICJ in the *Gabcikovo-Nagymaros Project*, as the ICJ emphasized that good-faith negotiations should be conducted under international law.<sup>80</sup>

Additionally, it is submitted that the mode of resolution and the legal arguments in respect of these controversies in East Asia shed light on several ongoing disputes in other regions in Asia including, *inter alia*, the Spratly Islands and Paracel Islands.<sup>81</sup> Therefore, the eventual resolution of these

<sup>79</sup> See, Young, M.K., "Regional Institutions in East Asia and The Pacific: Is the Time Ripe?", 89 *Am. Soc'y Int'l L. Proceedings* 471 (1995); Triggs, G., "Confucius and Consensus: International Law in the Asian Pacific", 21 *Melb. U. L. Rev.* 650 (1997)

<sup>80</sup> *Gabcikovo-Nagymaros Project*, 1997 I.C.J. 7, 78-9 (quoting its Judgment in the 1969 *North Sea Continental Shelf* cases), 83

<sup>81</sup> For brief information on this issue, generally see, Allcock, J., et al. (eds.), *Border and Territorial Disputes* (1992), pp.469-71, pp.542-5; Austin, G., *China's Ocean Frontier: International Law, Military Force and National Development* (1998), pp.98-161; Chemillier-Gendreau, M., *Sovereignty over the Paracel and Spratly Islands* (2000); Joyner, C.C., "The Spratly Islands Dispute: What Role for Normalizing Relations between China and Taiwan", 32 *New England L. Rev.* 819 (1998); Liu, C., "Chinese Sovereignty and Joint Development: A Pragmatic Solution to the Spratly Islands Dispute", 18 *Loyola of Los Angeles Int'l & Comp. L. J.* 865 (1996); Mito, L.A., "The Timor Gap Treaty as a

disputes implicates the regional dynamics of territorial dispute settlements among several Asian nations.

Model for Joint Development in the Spratly Islands", 13 *American U. Int'l L. Rev.* 727 (1998); Sharma, S., *Territorial Acquisition, Disputes and International Law* (1997), pp.282-90; Shen, J., "International Law Rules and Historical Evidences Supporting China's Title to the South China Sea Islands", 21 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 1 (1997)

동아시아 영토분쟁, 1951년 샌프란시스코 평화조약, 그리고 미국의 안보관계  
**Territorial Disputes in East Asia, the San Francisco Peace Treaty of 1951, and  
 the Legacy of U.S. Security Interests in East Asia**

Seokwoo Lee  
 이석우/인하대 법대 교수 (국제법)

I. 서론..... 1

II. 쿠릴섬 ..... 2

    II.1. 법적 쟁점..... 2

    II.2. 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항 해석과 쿠릴섬의 지위 ..... 2

    II.3. 쿠릴섬의 국제법상 지위 ..... 3

    II.4. 미국의 외교정책과 쿠릴섬 ..... 4

III. 센카쿠섬 ..... 4

    III.1. 법적 쟁점 ..... 4

    III.2. 역사적인 증거 자료들에 대한 평가..... 4

    III.3. 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항 해석과 센카쿠섬의 지위 ..... 5

IV. 독도 ..... 6

    IV.1. 법적 쟁점 ..... 6

    IV.2. 역사적인 증거 자료들에 대한 평가..... 6

    IV.3. 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항 해석과 독도의 지위 ..... 6

    IV.4. 독도의 국제법상 지위..... 8

V. 결어..... 9

I. 서론

본 연구에서는 독도 이외에, 현재 일본이 영토 분쟁의 당사국으로 있는, 쿠릴섬과 센카쿠섬의 영토 분쟁에 대해서 분석, 조망한다. 한일간에 전개되고 있는 독도 분쟁의 경우와 마찬가지로, 분쟁 도서를 둘러싼 분쟁 당사국들의 입장은 첨예하게 대립하고 있다.

즉, 먼저, 쿠릴섬의 경우, 러시아는 러시아 국경의 불변은 하나의 원칙이며, 러시아 의회 역시 쿠릴섬에 속하는 그 어떠한 도서를 일본에 반환하는 협정을 승인하지 않을 것임을 천명하고 있다. 러시아는 쿠릴섬을 둘러싼 분쟁을 해결하기 위해 일본과의 협력을 천명하면서도, 이러한 방침이 쿠릴섬에 대한 러시아의 주권에 어떠한 영향도 미칠 수 없는 것임을 분명히 하고 있다. 당시 러시아의 옐친 대통령도 쿠릴섬을 둘러싼 분쟁은 다음 세대의 지도자들에 의해

해결되도록 해야 한다고 언급한 바 있다. 이에 반해, 일본은 러시아가 불법으로 점유하고 있는 소위 '북방영토'가 일본으로 반환되어야 한다는 입장을 계속해서 개진하고 있으며, 러시아에 대해 동 분쟁을 해결하기 위한 정치적인 결단을 촉구하고 있다.

센카쿠섬의 경우, 중국과 대만은 분쟁 도서가 자국의 영토임을 계속해서 강조하고 있는 반면, 일본은 센카쿠섬이 역사적으로나 국제법적인 시각에서 볼 때 일본의 영토이며, 센카쿠섬에 대해서는 분쟁 자체가 존재하지 않고, 따라서, 이에 대한 어떠한 논의도 필요하지 않다는 입장을 견지하고 있다.

주지하다시피, 독도 분쟁을 둘러싼 한국의 공식적인 입장은, 독도는 외교적인 교섭이나 ICJ의 사법적 심사의 대상이 아니며, 역사적, 지리적, 그리고 법적으로 한국 고유의 영토이고, 이는 국제법에 의해서도 확인되고 있다는 것이다. 반면, 일본의 입장은, 독도는 한국이 제시하고 있는 근거와 동일한 차원에서 일본의 영토이며, 이 문제를 평화적으로 해결하기 위해 일본은 계속해서 외교적 노력을 경주하겠다는 것으로 요약된다.

## II. 쿠릴섬

### II.1. 법적 쟁점

쿠릴섬 분쟁을 둘러싼 법적 쟁점은 크게 세가지로 대별된다. 즉, 첫째, 러시아와 일본 가운데 어느 국가가 분쟁 도서에 대해 발견과 선점 이론에 근거하여, 권원을 주장할 수 있는가의 문제이다. 역사적인 증거 자료가 불충분함에도 불구하고, 양 분쟁 당사국 모두 쿠릴섬을 최초로 발견하고 이에 정착한 것이 자국임을 강조하고 있다. 둘째, 분쟁이 되고 있는 '쿠릴섬'에 대한 개념 정의의 문제이다. 일본은 현재 러시아와 일본간에 분쟁의 대상이 되고 있는 쿠릴섬은 일본이 샌프란시스코 평화조약에서 포기한 쿠릴섬이 아니며, 따라서 일본은 현재 분쟁의 대상이 되고 있는 쿠릴섬에 대한 영유권을 향유한다는 논리를 전개하고 있다. 일본은 현재 이들 분쟁 도서들을 '북방영토'라 구별하여 부르고 있다. 이 문제의 해결을 위해서는 샌프란시스코 평화조약 등 쿠릴섬을 규정한 다수의 조약들에 대한 해석이 선결되어야 하며, 이에 대한 관련 이해 당사국들의 입장도 참조되어야 한다. 그리고 셋째, 분쟁 도서인 쿠릴섬에 대한 귀속 주체를 밝히지 않고, 단순히 일본의 영토 포기만을 언급한 샌프란시스코 평화조약의 의미를 규명하는 문제이다. 샌프란시스코 평화조약의 비체약국으로서 러시아가 쿠릴섬에 대한 권리를 행사할 수 있는지도 이와 연장선상에서 규명되어야 한다.

따라서, 여기에서는 상기 법적 쟁점들과 관련하여, 첫째, 선점 이론을 주장하기 위해 제시된 러시아와 일본의 역사적인 증거 자료들에 대한 평가, 둘째, 분쟁이 되고 있는 '쿠릴'섬에 대한 개념 정의의 문제, 그리고 셋째, 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항 해석과 쿠릴섬의 지위에 대해서 중점적으로 분석하고자 한다.

### II.2. 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항 해석과 쿠릴섬의 지위

샌프란시스코 평화조약은 쿠릴섬의 영유권 문제에 있어 일본이 현재 견지하고 있는 공식적인 입장, 즉, 현재 러시아와 일본간에 분쟁의 대상이 되고 있는 쿠릴섬은 일본이 샌프란시스

코 평화조약에서 포기한 쿠릴섬이 아니며, 따라서 일본은 현재 분쟁의 대상이 되고 있는 쿠릴섬에 대한 영유권을 향유한다는 논리를 정면으로 부정하고 있다.

쿠릴섬의 영토 처분에 대해 샌프란시스코 평화조약 제 2조(c)는, "일본은 쿠릴섬과 일본이 1905년 9월 5일 포오츠머드 조약의 결과로 주권을 획득한 사할린의 일부와 그에 인접하는 도서에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.(Japan renounces all right, title and claim to the Kurile Islands, and to that portion of Sakhalin and the islands adjacent to it over which Japan acquired sovereignty as a consequence of the Treaty of Portsmouth of September 5, 1905)"고 규정하고 있다.

동 조약의 초안 및 관련 문건들과 같은 조약의 준비작업에 근거하여 샌프란시스코 평화조약에서의 쿠릴섬의 지위를 파악하면, 다음과 같은 결론에 도달하게 된다. 즉, 첫째, 샌프란시스코 평화조약 체결 전 알타협정을 포함하여 연합국간에 체결된 다수의 협정들은 샌프란시스코 평화조약에서의 쿠릴섬의 영토 처분과 관련하여 상당한 법적 의미를 가지고 있다. 둘째, 소련은 연합국에 의해 쿠릴섬의 귀속국으로 예정된 유일한 국가였다. 셋째, '쿠릴섬'의 개념 정의에 대해 연합국간에 어떠한 합의도 이루어지지 않았으며, 심지어, 샌프란시스코 평화조약의 실질적인 문안 작성자인 미국 국무성 내에서도 의견의 통일이 이루어지지 않았다. 넷째, 조약의 초안들 및 여타 관련 문건들이 현저하게 상충되기 때문에, 최종 조약문상에 명시된 쿠릴섬이 과연 어떠한 섬들을 의미하는지에 대한 명확한 개념 정의는 여전히 불분명하다. 그리고, 다섯째, 연합국들은 쿠릴섬에 대한 최종적인 영토 처분의 문제를 샌프란시스코 평화조약에 의해 해결하는 것보다는 향후 국제법상의 분쟁해결 장치를 통해서 해결될 수 있도록 미루어 두는 것이 바람직하다고 보았다.

### II.3. 쿠릴섬의 국제법상 지위

현재 러시아와 일본간에 분쟁 중인 쿠릴섬을 둘러싼 제반 증거들을 분석하면, 우선 일본이 제 2차 세계대전의 종료 전, 역사적으로, 동 도서들에 대한 권리를 행사했었다는 것을 이해하게 된다. 이러한 우위는 물론, 증거의 보다 양적인 대비에서 비롯된 것으로서 평가되어야 한다. 동 분쟁 도서 가운데, 그러나, 일본은 샌프란시스코 평화조약에서 쿠릴섬에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기함으로써, 그 쿠릴섬에 해당되는 에토로후, 쿠나시리, 그리고 시코탄에 대한 주권을 포기하게 된다. 그러나, 샌프란시스코 평화조약은 일본이 포기한 쿠릴섬에 대한 러시아의 권리를 명시하지 않음으로써, 동 도서들에 대한 주권 문제의 결정을 유보하게 된다.

따라서, 쿠릴섬에 대한 영토 분쟁의 현 상황은 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저, 일본은 샌프란시스코 평화조약에서 포기한 쿠릴섬에 해당되는 에토로후, 쿠나시리, 그리고 시코탄에 대한 주권 문제를 결정할 어떠한 권리도 향유하지 않는다. 일본은 단지 현재 분쟁 중인 쿠릴섬의 범주에 해당되지 않는 하보마이에 대해서만 그 정당한 권리를 주장할 수 있다. 반면, 러시아는, 가장 결정적으로 샌프란시스코 평화조약에 서명하지 않음으로써, 현재 분쟁 중인 쿠릴섬, 즉, 에토로후, 쿠나시리, 시코탄, 그리고 하보마이에 대한 정당한 권리를 주장할 수 없다. 결론적으로, 에토로후, 쿠나시리, 시코탄에 대해서는 특정한 국가의 주권이 존재하지 않으며, 러시아가 국제법상의 권리를 인정받지 않은 상태에서 사실상의 관할권을 행사하고 있다고

보여진다. 또한, 분쟁 중인 쿠릴섬에 포함되지 않은 하보마이에 대해서는 일본의 권리가 인정되는 바, 러시아는 상기 도서를 일본으로 반환해야 된다.

#### II.4. 미국의 외교정책과 쿠릴섬

미국 상원은 샌프란시스코 평화조약을 승인하는 과정에서 미국의 오키나와 제도에 대한 권리와 러시아의 쿠릴섬에 대한 권리를 연계함으로써, 당시 동아시아에 있어서 러시아와 일본의 외교관계에 개입하게 된다. 즉, 미국은, 만약에 일본이 쿠릴섬에 대한 러시아의 주권을 인정하는 경우, 샌프란시스코 평화조약 제 26조에 근거하여, 오키나와 제도에 대한 미국의 주장을 주장할 것이라는 입장을 여러 기회에 걸쳐 분명히 하였다. 이와 관련한, 미국의 외교문권을 특히 냉전시대에 일본과 러시아 간의 지속적인 관계 악화가 동아시아 지역에 있어서 미국의 외교정책 실행의 최적의 여건을 창출하고 있다고 평가했다. 이러한 미국의 외교 정책은 동아시아 영토분쟁의 다차원적인 성격을 극명하게 하고 있다.

### III. 센카쿠섬

#### III.1. 법적 쟁점

센카쿠섬과 관련된 법적 쟁점은 쟁점 상호간의 연관성이 매우 크다. 즉, 분쟁 당사국인 일본, 중국, 그리고 대만은 센카쿠섬을 누가 최초로 발견하고 실효적으로 점유해 왔는지에 대해 동의하고 있지 않으며, 일본이 1895년 1월 문제의 도서를 일본의 영토에 편입하였을 당시, 센카쿠섬이 무주지라는 주장에도 합의점을 찾지 못하고 있다. 이와 마찬가지로, 1895년 5월 중일전쟁에서 중국이 패한 이후, 양국간에 체결된 시모노세키 조약에 의해 중국이 대만을 일본에 할양할 당시, 센카쿠섬이 대만의 속도로서 일본에 귀속되었다는 사실에 대해서도 의견의 대립을 보고 있다. 결과적으로, 중국과 대만은 1895년 이전, 센카쿠섬에 대한 주권을 확립했다는 사실에 대한 입증 책임을 가지는 반면, 일본은 이에 대한 반박 이외에도, 일본이 센카쿠섬을 일본의 영토에 편입하였을 당시 센카쿠섬은 무주지였다는 것을 증명하여야 한다.

샌프란시스코 평화조약에서의 센카쿠섬의 지위 역시 센카쿠섬 분쟁에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이와 관련, 중국과 대만의 샌프란시스코 평화조약의 비체약국으로서의 지위 또한 검증되어야 한다. 분쟁 당사국들의 최근의 국가 행위가 분쟁 도서의 주권 문제 결정에 미치는 영향력이 점차 중요해지고 있는 최근의 영토 분쟁 해결의 시각에서 접근할 때, 1895년 대만이 일본의 식민지가 된 이후, 1969년 주변 해역에서의 석유 매장 가능성에 대한 연구 보고가 발표되기 전까지의 상당기간 동안, 센카쿠섬에 대한 그 어떠한 국가 행위도 행사하지 않았다는 사실이 내포하고 있는 법적 의미를 규명하는 것 또한 동 분쟁의 해결에 있어 선결되어야 할 과제이다.

#### III.2. 역사적인 증거 자료들에 대한 평가

센카쿠섬 분쟁의 해결에 있어 우선적으로 해결되어야 할 법적 쟁점은, 센카쿠섬을 누가 최초

로 발견하고 점유하였는지에 대한 사안이다. 일본이 1895년 1월 센카쿠섬을 일본의 영토에 편입하였을 당시, 동 도서들이 무주지였는지의 여부, 또한 1895년 5월 중일전쟁에서 중국이 패한 이후, 양국간에 체결된 시모노세키 조약에 의해 중국이 대만을 일본에 할양할 당시, 센카쿠섬이 대만의 속도로서 일본에 귀속되었는지의 여부와 같은 사안들도, 결국은 센카쿠섬을 누가 최초로 발견하고 점유하였는지에 대한 사안과 연결되어 있다. 따라서, 분쟁 당사국들이 자국의 센카쿠섬의 발견 및 선점을 주장하기 위하여 제시하는 증거들에 대한 평가 작업이 우선적으로 이루어져야 한다.

중국측에 의해 제공된 증거들은, 문제의 도서들이 원격, 격리, 그리고 무인도라는 사실과 결부되어, 적어도 1895년 1월 일본이 센카쿠섬을 자국의 영토에 편입하기 이전까지는, 일본보다는 중국과 대만의 입장이 보다 강하다는 결론을 도출하게 한다. 이러한 결론은, 비록 중국측이 제시하고 있는 역사적인 증거들이 그 증빙력에 있어서 문제시될 수 있다는 지적에도 불구하고, 일본은 사실상 그 기간 동안 센카쿠섬에 대한 어떠한 주권 행위를 행사했다는 증거 자체가 전무하기 때문이다.

#### III.3. 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항 해석과 센카쿠섬의 지위

센카쿠섬이라는 용어 자체와 그에 상응하는 중국식 및 서구식 표기는 샌프란시스코 평화조약에 별도로 명시되어 있지 않다. 또한, 제 2차 세계대전 이전이나 이후 연합국간에 체결된 국제협정에서도 센카쿠섬이라는 용어는 별도로 언급되어 있지 않다. 그러나, 샌프란시스코 평화조약에서의 초안들을 분석하면 샌프란시스코 평화조약의 체결 과정에서 조약의 실질적인 문안 작성자인 미국 국무성이 센카쿠섬의 처분에 대해 어떠한 구상을 하였는지에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 샌프란시스코 평화조약에서의 센카쿠섬에 대한 영토 처분은, 첫째, 일본의 영토 확정과 대만의 영토 처분, 그리고 둘째, 센카쿠섬에 대한 유엔의 신탁통치라는 두 가지 차원에서 접근이 가능하다.

즉, 센카쿠섬의 영토 처분과 관련한 샌프란시스코 평화조약에서의 관련 규정은 제 2조(b), “일본은 대만과 팽호도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”와 제 3조, “일본은 북위 29도 이남의 남서(南西)제도(류구(琉球)제도...를 포함)...에 대해, 미국이 유일한 행정권한을 가진, 유엔의 신탁통치제도하에 위치하게 하는 미국의 어떠한 제안에도 동의한다. ... 미국은 상기 도서들의 영해를 포함하여, 영토 및 주민들에 대한 행정, 입법 그리고 사법상의 전권을 행사할 권리를 가진다”이다.

동 조약의 초안 및 관련 문건들과 같은 조약의 준비작업에 근거하여 샌프란시스코 평화조약에서의 센카쿠섬의 지위를 파악하면, 다음과 같은 결론에 도달하게 된다. 즉, 첫째, 이미 언급된 바와 같이, 센카쿠섬이라는 용어 자체와 그에 상응하는 중국식 및 서구식 표기는 샌프란시스코 평화조약에 별도로 명시되어 있지 않다. 둘째, 샌프란시스코 평화조약의 문안 작성자는 센카쿠섬을 일본, 중국, 또는 대만의 영토에 포함하지 않았다. 셋째, 샌프란시스코 평화조약 제 3조는, 미국이 유일한 행정권한을 가진, 유엔의 신탁통치제도하에 위치하게 될 영역들에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 이는 류구(琉球)제도의 경계가 그 이전에 법적으로 명확히 확정되지 않아, 류구(琉球)제도의 영역에 대한 정확한 경계 확정 자체가 이해당사자들간에 분쟁의 대상이 되었기 때문이다. 그리고, 넷째, 동 조약의 초안 및 관련 문건들, 특히 초기

의 초안들은, 일본이 센카쿠섬을 포함하고 있는 류구(琉球)제도 북위 29도의 이남 지역에 대한 모든 권한 및 권원을 포기했다는 강한 암시를 시사하고 있다.

#### IV. 독도

##### IV.1. 법적 쟁점

한일간의 독도 분쟁에 있어서 가장 중요한 법적 쟁점은 크게 두 가지의 사안으로 대별된다. 첫째, 발견과 선점 이론에 입각하여 한국과 일본 가운데 어느 국가가 분쟁 도서인 독도에 대한 영유권을 주장할 수 있는가의 문제이다. 독도 분쟁에 있어서 두번째로 중요한 법적 쟁점은, 샌프란시스코 평화조약에서의 독도의 지위에 대한 해석이다.

##### IV.2. 역사적인 증거 자료들에 대한 평가

한국이 분쟁 영토인 독도에 대한 영유권 내지는 주권을 행사했음을 입증하기 위해서는, 첫째, 독도에 대한 한국 국가 권력의 행사가 실질적, 지속적, 평화적, 그리고 충분한 방식으로 전개 되었으며; 둘째, 독도의 고립되고 무인도인 지리학적 특성이, 독도에 대한 한국 국가 권력 및 정부 기능의 행사가 전개된 방식에 감안되어야 하며; 셋째, 독도에 대한 한국의 영토 주권은 분쟁 상대국인 일본이 제시하는 국가 및 정부 권한의 기능 행사에 관한 증거들과 비교, 평가 되어, 그 상대적으로 우월한 증빙력을 평가 받아야 하며; 그리고, 넷째, 한국이 제기하는 증거의 증빙력은, 분쟁 영토인 독도의 점유와 직접적으로 관계가 있는 국가의 행위와 관련되어야만 한다는 사항들이 검증되어야 한다.

결과적으로, 고립되고 무인도인 독도에 직접적으로 관련이 있는 한국의 국가 및 정부 기능의 행사가 실질적, 지속적, 평화적, 그리고 충분한 방식으로 전개되었으며, 이에 대해 한국측이 제시한 증거들은 일본의 그것과 상대 비교할 때 우월하다고 평가 받아야만 한다.

##### IV.3. 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항 해석과 독도의 지위

주지하다시피, 샌프란시스코 평화조약 제 2조는 패전 일본의 영토 처리에 관한 조항이며, 동 조문의 (a)항은 “일본은 한국의 독립을 승인하고, 제주도, 거문도, 울릉도 등을 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권원, 그리고 청구권을 포기한다”고 규정하고 있다. 한국과 직접적으로 관련이 있는 동 조항이 최종적으로 작성되기까지는 수많은 교섭과 협상이 미국을 중심으로 한 연합국들 사이에서 이루어졌으며, 그 관련 문서들은 동 조항의 초안 작성에 직접적으로 영향을 미쳤다. 문제는, 이 최종 문안에 ‘독도’ 및 그에 상응하는 어떠한 용어도 언급되지 않았다는 것이며, 따라서, 동 조항의 해석을 통한 샌프란시스코 평화조약에서의 ‘독도’의 지위를 파악하는 작업이 이루어져야만 한다.

이러한 초안들에 대해 당시 미국의 일본 정치고문관(U.S. Political Adviser for Japan)이었던 윌리엄 시볼드(William J. Sebald)는, 독도 문제에 대한 재고려를 요구하는 서한을 미국 국무성에 보내게 된다. 즉, 그는, “일본의 이들 도서들에 대한 권리 주장은 오랜 것이고 유효한 것으로

보인다. 전략적인 고려사항은 그곳에의 기후 및 레이다 기지의 설치를 상정할 수 있게 한다.”는 내용의 전문(電文)과 함께, 따라서, 독도 문제는 매우 중요한 사항임을 강조하였다. 그는 또한 샌프란시스코 평화조약에서의 독도의 지위에 대한 이러한 재고려가 미국의 국가 이익과도 직결되는 문제임을 강조하였다.

이러한 당시 일본 정치고문관 시볼드의 제안이, 샌프란시스코 평화조약에 있어서의 독도 처리 문제에 대해 정확히 어떠한 영향을 미쳤는지는 분명하지 않다. 그러나, 주목해야 하는 것은, 독도 문제에 대한 재고려를 요구하면서, 독도의 법적 지위에 대해 일본의 입장을 대변했던, 시볼드의 바로 그 제안 이후에, 샌프란시스코 평화조약에 있어서의 독도의 지위는 정반대의 법적 지위를 향유하는 것으로 규정되게 된다.

샌프란시스코 평화조약에 있어서의 독도의 법적 지위의 변화는, 주 조약 작성자였던 미국 국무성과, 동 조약 작성 과정에 있어서의 가장 중요한 협상 대상자였던 영연방의 ‘영연방 일본 평화조약 실무반(Commonwealth Japanese Treaty Working Party)’과의 사이에, 평화조약에서의 영토 조항의 기술 방법에 대한 이견 조정 과정을 거치면서 보다 구체화 되었다.

미국 국무성은 영토 처분과 관련한 평화조약상의 명문 규정에 대해 일반적이면서도 간결한 규정을 원칙으로 함을 언급하였으며, 이러한 방침은 후속 초안들에 영향을 미친 것으로 보여진다. 즉, 영연방 일본 평화조약 실무반이 런던에서 가졌던 회의에서 합의, 결정된 사항들 가운데는, “일본으로부터 분리된 영토는 평화조약에 언급될 필요가 없다”라는 항목이 들어 있다.

일본이 샌프란시스코 평화조약의 제 2조(a), “일본은, 한국의 독립을 승인하고, 제주도, 거문도, 울릉도를 포함한, 한국에 대한 모든 권리, 권원, 그리고 청구권을 포기한다”에 동의했을 때, 평화조약의 문안 작성자들은, 적어도, 독도를 일본이 포기해야 하는 영역 내에 포함시키지 않았다. 일본은 따라서, 상당한 근거를 가지고, 자국의 주권이 독도에 대해 계속해서 미치고 있다고 주장하고 있는 반면, 한국은 일본의 이러한 입장에 반대하고 있다.

문제는 샌프란시스코 평화조약의 작성 과정에서, 한국의 입장이 공식적으로, 그리고 대외적으로 표명되었다는 것이다. 즉, 당시 주미 한국대사가 미국 국무장관에게 보낸 1951년 7월 19일자 서한에서, 일본이, 한국의 독립을 승인함에 따라, 모든 권리, 권원, 그리고 청구권을 포기해야 하는 도서들 가운데, 제주도, 거문도, 울릉도 뿐만 아니라, 독도도 포함시킬 수 있도록, 평화조약의 조문 제 2조(a)를 개정할 것을 요구함으로써, 독도에 대한 한국의 공식적인 입장이 미국에 전달되었다.

이러한 주미 한국대사의 요청에 대해, 당시 미국 국무성의 딘 러스크(Dean Rusk) 차관은 (Assistant Secretary of State), 1951년 8월 10일자 답신을 통해, 그가 가지고 있는 정보에 의하면, 독도는 한국의 영토로 인정된 사실이 없으며, 1905년 이후로는, 일본의 시마네현, 오키섬 지부의 관할권 내에 위치하고 있고, 이전에 한국이 독도에 대해 영유권을 주장한 사실에 대해서는 입증이 되지 않고 있기 때문에, 미국은 한국의 제안에 동의할 수 없다고 밝혔다. 주지하다시피, 따라서, 그 결과, 샌프란시스코 평화조약의 조문 제 2조(a)는, 독도에 대해서 언급하지 않게 되었다.

결과적으로, 종합적인 시각에서, 샌프란시스코 평화조약에서의 독도의 지위를 조망할 때, 미

국은 포츠담 선언에 명시된, 일본에 존속하게 되는 '소도(minor islands)'가 샌프란시스코 평화 조약의 영토 조항으로 결정되었다고 보았으며, 동 평화조약에 의해 독도는 일본에 존속되게 되었다는 입장을 고수하고 있는 것으로 보인다. 미국은 그러나, 미국의 입장은, 단순히 동 평화조약의 여러 체결국가들 가운데 하나에 불과하며, 동 조약으로부터 야기된 분쟁을 해결하기 위해서, 동 평화조약의 제 22조에 ICJ에 대한 절차를 상정하고 있다고 언급했다.

이러한 상황에서, 문제의 본질을 파악하기 위해서, 반드시 고려해야만 하는 사항들 가운데 하나는, 당시 미국의 딘 러스크 차관이 주미 한국대사에게 보낸 답신에서 표명된 미국의 견해가, 과연 샌프란시스코 평화조약이 독도를 일본에 존속시켰다는 법적인 결론을 의미하는지에 대한 문제이다. 다시 말해, 논리적으로, 첫째, 포츠담 선언에서 특정한 소도를 일본의 주권 하에 존속시키도록 결정했으며, 둘째, 그 결정은 다시, 일본은 평화조약 제 2조에서 포기하지 않은 모든 도서 및 소도들에 대한 권리를 향유한다는, 평화조약의 해석에 의해서 뒷받침되며, 셋째, 한국이 동 조약의 체결 이전에, 일본에 의한 독도의 포기를, 특정하여, 조약에 명기할 것을 요구했고, 그 요구는 거부되었으며, 넷째, 따라서, 동 평화조약의 문안 작성자들의 의도는 일본이 독도를 포기하지 않았으며, 그 결과, 독도는 일본의 주권 하에 존속되도록 결정된 소도들 가운데 하나이다라는, 연속된, 법적인 결론을 내릴 수 있는지 검증해야 하는 작업이 필수적으로 수행되어야 하며, 한국으로서는, 그 연결 고리를 끊을 수 있는 논리 또한 개발해야 할 것이다.

한편, 일본의 한국에 대한 주권 포기와의 연장선상에서, 일본에 의한 독도의 포기를 특정하여 조약에 명기할 것을 거부한, 미국 러스크 차관이 주미 한국대사에게 보낸 답신에서 강조한, '우리의 정보에 의하면(according to our information)'이란 단서는, 독도를 포함한 한국의 역사적인 사실들에 대한 미국의 이해의 폭이 상당히 제한되어 있음을 자인(自認)하는 것이라고 볼 수 있으며, 따라서, 이러한 입장 표시는, 한국으로 하여금, 일본이 독도를 일본의 시마네현의 관할권 내에 편입시키기 전에, 즉, 다시 말해, 1905년 이전에, 사실상 독도는 한국의 영토로 간주되었다는 사실을 입증할 수 있는 여지는 남겨둔 것으로 이해해야 한다.

결과적으로, 이러한 이론에 의하면, 한국은 여전히 법적으로, 만약에 이를 입증하는 것이 가능하다면, 샌프란시스코 평화조약에서 일본이 포기한 '한국'이라는 개념 속에는 독도가 포함되어 있음을 주장할 수 있을 것이다. 이러한 접근 방법은, 특히, 독도에 대한 미국 국무성의 내부 문서가 거의 대부분, 미국 국무성이나 미국 의회 도서관에서 이용 가능한, 일본어로 쓰여진 자료들이거나, 미국 국무성과 일본 외무성에서 준비한 제한된 주제에 한정된 보고서들만 근거했기 때문에, 근거 자료의 객관성 결여라는 차원에서 접근한다면, 충분한 문제 제기의 실마리는 제공하고 있다고 보여진다.

#### IV.4. 독도의 국제법상 지위

한일 양국이 자국의 권원을 증명하기 위해 제시하고 있는 역사적인 사실에 근거한 증거들과 샌프란시스코 평화조약의 영토 조항의 해석을 통해 종합적인 시각에서 독도 분쟁을 분석하면, 최근의 영토 분쟁에 대한 국제사법기관의 법리를 극복할 수 있다는 전제 하에, 한국의 영유권 주장은 설득력이 있다고 판단된다. 즉, 증거의 상대적인 우월성이 분쟁 당사국 간의 영유권 귀속 여부의 핵심인 상황에서, 한국이 일본과의 증거 형량을 통한 상대적 우월성을 입

증하기에는 무리가 없다고 판단된다. 다시 말해, 한국이 일본에 비해서 특히 발견 및 선점이라는 측면에서 보다 강한 근거를 제공하고 있는 것으로 분석될 수 있다고 보여진다.

다만, 이러한 '영토 취득 및 상실과 관련한 국제법의 일반원칙'의 전통적인 이해가 당시 분쟁 지역을 지배했던 제국주의 국가 및 전후 영토 처분의 권한을 가진 전승국들의 판단에 판결의 절대적인 비중이 주어지는 최근 국제사법기관의 법리와 대비되었을 때, 어떻게 극복되어야만 하는가는 한국에서 주어진 과제라고 할 수 있다.

#### V. 결어

주지하다시피, 일본이 현재 분쟁 당사국으로서 관련되어 있는 세계의 도서 분쟁, 즉, 쿠릴섬, 센카쿠섬, 그리고 독도 분쟁은, 그 각각의 개별 영토 분쟁으로서 가지고 있는 양자간, 혹은 센카쿠섬의 경우 삼자간의 대립상황이라는, 일차적인 성격 이외에, 동아시아의 공통된 역사적, 지정학적 요소를 공유한 영토 분쟁으로서 가질 수 밖에 없는, 다자적인 성격의 상호 연관성을 대변해 주고 있다. 이러한 양상은 특히, 쿠릴섬과 센카쿠섬의 경우에 있어서 두드러진다. 즉, 이미 관련 문서 및 자료들이 공개되었듯이, 러시아와 일본 간에 진행되고 있는 쿠릴섬 분쟁에 대한 미국의 입장은, 만약 일본이 쿠릴섬에 대한 러시아의 주권을 인정한다면, 미국은 샌프란시스코 평화조약 제 26조에 의해 미국에 부여된 권리를 행사하여, 센카쿠섬이 속해 있는 오키나와섬에 대한 주권을 주장할 것이라는 것이었다. 샌프란시스코 평화조약 제 26조와 연관된 미국의 이러한 입장은 많은 국제법적 쟁점을 야기시켰다.

즉, 일본의, 러시아의 쿠릴섬에 대한 주권의 인정이, 과연 샌프란시스코 평화조약 제 2조와 제 3조가 가지고 있는 법적인 차이점에도 불구하고, 미국으로 하여금 오키나와섬에 대한 주권을 주장할 수 있는 권리를 부여하고 있는가의 문제이다. 더군다나, 엄밀한 의미에서, 샌프란시스코 평화조약 제 26조는, 샌프란시스코 평화조약의 체결 이후 일본과 조약을 체결하는 국가들에게 샌프란시스코 평화조약의 체결국들과 동일한 권리를 부여하고, 역으로 이들 평화조약 이후의 조약 체결국들이 평화조약의 체결국들보다, 특히 경제적인 측면에서, 이익을 향유하는 것을 방지하자는 것을 그 주요 목적으로 하고 있기 때문이다.

결과적으로, 냉전 시대에 있어, 동아시아에 있어서의 미국 외교정책의 최적 조건은, 일본이 쿠릴섬에 대한 당시 소련의 주권을 인정하게 되는 상황을 저지함으로써, 양국간에 긴장 관계가 지속되고, 이를 적극 활용함으로써 미국의 국가이익이 가장 극대화된다고 볼 수 있었다. 이러한 미국의 동아시아 지역에 있어서의 외교적 이해의 유산은 현재까지도 그 영향을 미쳐, 동아시아 지역의 가장 극명한 불안정 요소들 가운데 하나로 작용하고 있다.

# NPT (non proliferation treaty) & ANTI NUCLEAR TREATY MOVEMENTS

By

*MOHAMMAD AKRAM SHEIKH, SENIOR ADVOCATE*

## Introduction of the NPT:

The Nuclear Non Proliferation Treaty (NPT), came into force in 1970, and was designed to stop the spread of weapons, achieve nuclear disarmament and promote the peaceful use of nuclear energy. The said treaty represented a milestone for a world living in the shadow of the nuclear bomb.

It is reviewed every five years, with delegates from all 187 signatory states participating in a month long conference at the United Nation's head quarters in New York. The need for the anti nuclear movement has been particularly felt in the last two decades as the world has become a global village and we can longer live in isolation. As Mr. Kofi Annan, has said warning of the possibility of a nuclear catastrophe, "in our interconnected world, a threat to one is a threat to all, and we all share responsibility for each other's security".

The aim of the treaty was to prevent the spread of nuclear weapons beyond the five declared nuclear armed powers. There were fears that without such an agreement there might be many more nuclear armed states in a short period of time. The NPT has been successful in this goal, but many wonder if it is an old treaty for a new world?

The critics argue that a series of episodes have highlighted the weaknesses in the regime- North Korea's withdrawal from the NPT after it was found to be cheating on its commitments.

The bottom line is that none of the nuclear weapon states are prepared to give up their nuclear arsenals and each of them in certain ways (perhaps UK is the exception) are actually taking measures to extend their capability or even to find new roles for nuclear bombs. Nonetheless the NPT still provides a basic bench mark in a troubled world.

## GLOBAL NUCLEAR POWERS:

<b>Signed the NPT:</b>	US, Russia, UK, France, China
<b>Declared or Known:</b>	India, Pakistan, Israel
<b>Suspicious over:</b>	North Korea, Iran
<b>Formerly had programmes:</b>	Algeria, Argentina, Belarus, Brazil, Kazakhstan, Iraq, Libya, Romania, South Africa, Ukraine.

### America and nuclear proliferation:

Nuclear weapons, exist and they are evil but what should be done about it?

It is only when Americans and Russians begin to disarm their own nuclear weapons that any progress in the anti nuclear movements can be achieved. But America in reality does not really care about non-proliferation of atomic weapons; for them it is a tool to pressurise smaller powers for their own vested purposes.

The way America has connived with Israel over its WMDs and the way US strategists talk about Japanese security exposes their hypocrisy. Because of America's nukes, Russia will never give up their nuclear weapons because they have reasons to suspect American intentions. Britain and France are also unlikely to disarm as they want to deter Germany.

Israel's pursuit for nuclear capability is meant for regional domination. Israel and US are hand in glove and Israel's security is a major American priority. No one expects Israel to disarm.

The case of India and Pakistan is different. Pakistan is clear that its nuclear programme is India-specific; it is meant to deter invasion. In light of Pakistan's nuclear capability, India is wholly unlikely to disarm, and vice versa. Similarly North Korea and Iran also have their political, regional, economic and other reasons for acquiring nuclear capability.

Only powerful states hold the initiative, mainly America. It reinforces diplomacy by deploying overwhelming military power, backed by nukes for meeting their economic and political needs. That caused the long chain of proliferation -- by now to nine states. America wants to control and dominate Asia and control strategic raw materials.

### Pakistan and the anti nuclear movements:

Pakistan is in a very sensitive position because of possessing nuclear capability and in context of the famous flashpoint of Kashmir and other India-Pakistan disputes. There is this Peace Process and various Confidence Building Measures. The fact, however, is that despite the efforts of a year and a half, the two governments have not succeeded in resolving even one minor dispute. This means that India-Pakistan relations can revert to animosity and a war and a nuclear exchange can still take place.

The previous governments that have been in and out of power in Pakistan have very often taken decisions affecting national destiny, without taking into confidence the Parliament. The Parliament has often been taken to be a body which is to be merely informed about what has already been decided and not a body which is to be asked as to what course of action should be adopted. The Parliament learnt about the nuclear explosion after the event. The Parliament learnt about imposition of emergency after it had been clamped. But the Parliament was asked to debate on signing of the

Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), before the event which is a positive development quite apart from its motives.

I will strive to lay before the readers an understanding of the CTBT in particular as being a step towards the anti nuclear movement and focus on how it affects Pakistan even though it died its natural death, the analysis discusses as to why it failed and the weaknesses in that treaty which made it fail. The pertinent crux is that like all anti nuclear movements there is lot of room for the super powers (mainly US) to exploit the other nations.

### CTBT:

This Treaty had also emerged from the UN system and was adopted by the UN General Assembly on 10th September 1996 (UNGA Res. No. 50/245) in which Pakistan too voted in the affirmative, meaning that Pakistan had agreed that the UN should proceed with

### **ANALYSIS OF THE TEXT OF THE TREATY FROM THE STANDPOINT OF PAKISTAN'S NATIONAL INTEREST**

The following brief analysis of the text of the Treaty does not aim to create any prejudice either in favour of or against the proposition that Pakistan should become a party to the Treaty. The aim is just to offer an objective and simple analysis of a treaty that is both extremely complex and perhaps deliberately confusing.

The analysis proposes to point out the risks that Pakistan would have been exposed to on a worst-case scenario basis, i.e. which term of the Treaty has the potential of being used in what manner against us in an antagonistic international environment of the kind for the last few years. One can argue that legal niceties are not really relevant when Western powers led by the US decide to move against a Third World state and therefore there is no point in going through the legal niceties of the Treaty Text. While there is no disputing this cynicism, we must not forget that all military actions, imposition of sanctions and now the conduct of extremely hostile and humiliating on-site inspections in Iraq by the IAEA team have all been done under a comprehensive blanket of legitimacy provided by a whole range of multilateral treaties including the UN Charter (to which Iraq is obviously a party) and the various Security Council Resolutions approving such actions. It is in this latter respect that we need to protect ourselves and it is with this aim that the following analysis is being offered.

The analysis will be in three parts as under:

- The objects of the Treaty (or the obligations of states party)
- The structure and working of the organization responsible for ensuring state compliance
- On-site inspection and verification powers of the organization

## 1. THE OBJECTS OF THE TREATY:

In principle, in case Pakistan became a party to the Treaty, It would not have been able;

To carry out any 'nuclear weapon test explosion'

To carry out any 'other nuclear explosion'

To permit any such 'nuclear explosion within (our) jurisdiction or control' (Article 1(1)).

Two Comments on the above obligations

- i. Strangely, instead of the words 'nuclear test', the focus here is EXCLUSIVELY on the words 'nuclear explosion' only, something that obviously makes the very title of the Treaty confusing and misleading. What is more, one can be forgiven for doubting the intention of the drafters of this Treaty when one discovers that the entire Treaty completely omits to even define the very term 'nuclear explosion' - an activity the banning of which is the SOLE aim of this 150-page long document!

Just like any other normal contract, the greater the confusion, the bigger will be the potential for the stronger party to wield more power by opting to choose whatever interpretation facilitates the achieving of its objective in time of crisis. The English draft of the Treaty being also an authoritative version, we appear to have been left with no option but to fall back on the ordinary meaning of the word 'explosion' as given in the Oxford Dictionary, i.e. 'a sudden and violent release of energy'. Having made this point, let us now proceed to see what can be the possible implications for us in terms of the above obligations if we were to become a party to this Treaty. All kinds of nuclear weapon tests NOT involving an actual nuclear explosion will remain permissible, including cold testing etc.

- ii. The second interesting thing in the Treaty is that nuclear explosions conducted outside the territorial jurisdiction of a signatory state have been impliedly but NOT EXPRESSLY or specifically been prohibited. This loophole appears to have been left deliberately so that developed states like the US, UK or France with global reach are able to conduct nuclear explosions in the South Pole or in the deep sea-beds in the open seas away from their territorial jurisdiction.

## 2. THE STRUCTURE & WORKING OF SUPERVISING ORGANISATION

The Organisation will have three organs, i.e. the Conference, the Executive Council, and the Technical Secretariat. Out of the three, it is ONLY the third organ that has any teeth.

i. The Conference of the State Parties. All states party to the Treaty will be members of the Conference with each member represented by one person in addition to any advisors. Although the Treaty claims it to be 'the principal organ of the Organisation' with authority 'to review the powers and functions of both the Executive Council and the Technical Secretariat' (Article II B (24)), in actual fact the Conference is not going to be any more than a talking shop, the normal frequency of its meetings being not more than ONCE every year ! (Article II B (14)).

The Conference is to decide all 'matters of substance' ideally through a unanimous vote (something that would almost always be impossible to achieve), failing which, through a two-third majority of the members present and voting. (Article II B (22)).

There is however one important function that the Conference will perform, i.e. appoint the Director-General of the Technical Secretariat, the most important person within the whole Treaty regime. (Article II B (26)(d)). A positive thing is that the question of who should be appointed as the Director-General of the Technical Secretariat will be decided through a unanimous vote or at least through the approval of two-thirds of the members present and voting and certainly not through a simple majority vote. This is because:

a) the question of the appointment of the Director-General will in all probability be treated as a 'matter of substance', and

b) even if it is not so treated, then the question whether this matter is 'of substance or not' will itself be voted upon as a 'matter of substance'. (Article II B (22)).

ii. The Executive Council. This is a 51-member 'executive organ' of the Organisation with its membership elected by the Conference and divided on geographical lines. The membership of the Council will circulate among state parties, with a maximum of seven members from the whole of Middle East and South Asia put together. (Article II (28)(d)). Out of the total number of Council seats, it appears that a certain percentage will be filled on the basis of different or somewhat undemocratic criteria. For instance, out of a total of seven seats from the Middle East and South Asia, at least two will be filled on the basis of comparative 'nuclear capabilities' of the states, their expertise in nuclear monitoring technology and also their contribution to the Organisation's annual budget !! (Article II (29)(a)). It appears that states falling into this category will probably have a permanent seat on the Council as all the rest of the seats are said to be subject to rotation or election. This category and this rule appears to have been inducted to ensure that within a certain geographical allocation of Council seats, (e.g. out of a maximum allocation of ten states for North America and Western Europe) countries like the US, the UK and France do not fall prey to the rotation system and are able to enjoy a permanent seat in the Executive Council.

Among the Council's main powers and functions, the most important are those of supervising the activities of the Technical Secretariat (Article II C (38)(b)) and of negotiating and concluding on behalf of the Organisation agreements or arrangements

with any state party or any international organisation (Article II C (38)(h)). The latter power would appear to be quite significant when read with Para 8 of Article II A of the Treaty that specifically envisages the Organisation to have co-operative arrangements with the International Atomic Energy Agency (IAEA) or any other organisation or state to enhance the expertise and facilities available to the Organisation.

Also, as it would be ordinary members who would be footing the huge bills thrown at them by the Technical Secretariat for setting up and operating international monitoring sites (host states will not be liable to bear the cost), it is obvious that the Organisation would not really be rolling in money and would in all probability end up with an inferior network of monitoring centres far poorer than the US' huge and sophisticated information gathering network. A comprehensive information sharing arrangement between the Organisation and the US is therefore not a foregone conclusion, specially when such an arrangement has been envisaged by the Treaty itself (Article IV B (27)). In fact, given the stated object of the Organisation, it would be illogical for it to avoid asking the US to share all the information that it gathers through its huge global monitoring network, both terrestrial and satellite. This would pave the way for the emergence of a test-ban regime that would although be quite impartial in appearance but would be totally information-dependent on the US. With a CTBT regime heavily information-dependent on the US, one would be foolish to expect the US officials to make available to the Organisation the same level of information about the nuclear facilities of, say, Israel and Pakistan.

iii. Technical Secretariat; In actual fact, it is this organ which is most pertinent for achieving the objectives of this Treaty. The Treaty is strangely silent as to who will instruct the Secretariat on a daily basis. Although, as we have noted above, both the Conference and the Council have been stated to have supervisory powers over the Secretariat, Article 42 of the Treaty strangely omits to restrict the functions of the Secretariat exclusively to the matters 'referred to it by the Conference or the Council'. Instead, the Article clearly extends the Secretariat's power by adding another odd head of functions by stating that 'the Technical Secretariat shall assist the state parties in the implementation of this Treaty' and also that 'the Secretariat shall carry out the verifications and other functions entrusted to it by this Treaty.

Subject to Executive Council's approval, it will be the Secretariat's responsibility to develop and maintain operational manuals for the working of various components of the verification regime. These manuals are not going to be part of the Treaty and they can be changed by the Secretariat with the Council's approval. (Article II D (44)).

All communications from the State Parties (their national authorities) to the Organisation and vice versa with regard to the implementation of the Treaty will have to be channelled through the Director-General. (Article II D (45 d)).

It will also be the Secretariat's responsibility to prepare the whole draft of the Organisation's program and also its annual budget and then submit it to the Executive Council for approval. (Article II D (45a)).

Then there is the question of the staff employed by the Secretariat. The paramount consideration in the employment of the staff has to be their 'professional expertise and experience'. (Article II D (50)).

How many experienced nuclear experts do we have in the Third World? States like Ghana or Bhutan or Bolivia have never had any nuclear programs and even if the Director-General wanted to recruit staff and inspectors from such states, those states would not be having any such experts. On the other hand, even if states like Pakistan or Iran do have any nuclear experts to offer, it is obvious that the Director-General will be least interested in opening the Secretariat's international nuclear monitoring regime and all sensitive information stored in the International Data Centre to nuclear scientists from these states. The obvious result of this will be that the Technical Secretariat is going to be clogged up exclusively with nuclear experts from the Western countries, obviously with due clearance from the relevant Western intelligence agencies.

### 3. THE VERIFICATION AND ON-SITE INSPECTION REGIME

It is Technical Secretariat that is going to directly supervise and operate the whole CTBT verification regime.

One of the most dangerous aspects of the whole Treaty is that if ever Pakistan becomes a party to this Treaty, whatever information the Organisation obtains or gathers about our nuclear facilities through the whole range of CTBT verification regime (including on-site inspection) will be made freely available to all the state parties, e.g. India or Israel. (Article IV A 9). And even if Israel or India do not become parties to the Treaty, all it needs is a fax machine for a member state like Russia or even Bhutan to send all the sensitive data on our facilities to India or Israel.

It will also be the Secretariat's responsibility to ensure that each member state has 'equal, open, convenient, and timely access' to all the data obtained, 'both raw and processed'.

#### THE VERIFICATION REGIME IN PRACTICE:

When deciding whether or not to become a party to the Treaty, it would be easier to imagine our risks and exposure by working on the basis of a hypothetical worst-case scenario. What happens if, say, Bhutan (on the prompting of India, for example) suddenly develops a concern that Pakistan may have committed non-compliance of its basic obligations under the Treaty. If this happens, Bhutan will be able to exercise one of the two options: Bhutan can seek clarification from Pakistan either directly or through the Organisation, or Bhutan can demand on-site inspection of Pakistan's nuclear facilities

a. Seeking Clarification through the Organisation or from Pakistan

If Bhutan channels its request through the Organisation then matters will proceed according to the following schedule:

Within a maximum of 24 hours of receiving Bhutan's request, the Executive Council will forward that concern/request to Pakistan. Pakistan will then be obliged to offer a proper clarification to the Executive Council within a maximum of 48 hours of receiving the request. On receiving the clarification from Pakistan, the Executive Council will forward that clarification to Bhutan within 24 hours.

The interesting thing is that even after receiving Pakistan's explanation or clarification, if Bhutan is still not satisfied, it will have the right to request the Executive Council to obtain further clarification! And this cycle can continue virtually for ever.

In case Bhutan sends its request directly to Pakistan, then Pakistan will be obliged to offer a formal clarification to Bhutan within a maximum of 48 hours.

If after having adopted either of the above two modes of obtaining clarification from Pakistan, Bhutan still finds the explanation to be 'unsatisfactory', it will have the right to request a meeting of the Executive Council. The Executive Council, after considering the matter, may recommend any of the penalty measures provided in Article V.

#### ON-SITE INSPECTIONS

Each state party will enjoy the right to request an on-site inspection of any territory or any other place within the jurisdiction or control of any other State Party. (Article IV D 34). Again it would be easier to appreciate any probable risks that we would be exposed to under the on-site inspection powers of state parties if we work on the basis of a hypothetical scenario. Since a discussion of that will be beyond the scope of this paper I think the above hypothetical example is necessary to appreciate the practical implications of the provisions.

#### PENALTIES FOR NON-COMPLIANCE - ARTICLE V

It is neither Executive Council nor the Technical Secretariat but only the Conference that can impose penalties on Pakistan for any non-compliance with Treaty obligations. There are three main penalties available to the Council if it decides to punish Pakistan for any breach of its obligation under the Treaty:

- Restricting or suspending Pakistan's enjoyment of its rights and privileges under the Treaty.
- Recommending to State Parties collective measures against Pakistan which are in conformity with international law.
- Bringing the issue to the attention of the United Nations. (If the matter is urgent, even the Executive Council can exercise this option).

While the first option is not really significant, the second and third options are quite important and deserve some probing into.

1. State Parties' Collective Measures against Pakistan. Since the adoption of the UN Charter in 1945 to which all the states of the world are now parties, the commitments that states have made both under the UN Charter and also through the continuous adoption of UN General Assembly Resolutions, have become a source and (most writers think) even the most authoritative statements of the developing rules of customary international law.

By becoming a party to the UN Charter, all the states of the world have agreed 'to settle their disputes by peaceful means' (Article 2(3) of the UN Charter) and also 'to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity and political independence of any state' (Article 2(4) of the UN Charter). This clearly shows that under international law, use or threat of force is no longer permissible under international law and therefore the Council, being obliged to recommend collective action that is 'in conformity with international law', will not be able to recommend any regional or international action that could amount to use or threat of use of force.

However, collective actions like economic sanctions and trade embargoes have been frequently used and accepted by states as not falling within the scope of Articles 2(3) and 2(4) of the UN Charter. It is therefore safe to conclude that when recommending a collective action to be taken by state parties against Pakistan, the Council will not be able to recommend any action that could amount to threat or use of force but could certainly recommend the imposition of total or selective trade embargoes or economic sanctions. With the clout that the US enjoys, if the US wanted to seek international sanctions against Pakistan for any possible violation of the Treaty obligations, getting the Council to recommend such an action would be the easiest method for it to go about it.

#### 2. Bringing the Issue to the Attention of the UN.

This power is both unimportant and important at the same time. Unimportant in the sense that it gives no special power or status to the Council as virtually any UN member state may bring 'any dispute or any situation which might lead to international friction' to the attention of the Security Council or the General Assembly. (Article 35 of the UN Charter).

On the other hand, this option is significant in the sense that (working on the premise of a worst-case scenario), if the Council ever concludes that Pakistan has violated her obligations under the Treaty and refers the matter to the UN, we will be exposed to the whole range of penalties available under the UN Charter (as has been amply demonstrated in the case of Iraq). While a referral to the UN General Assembly should not really be that worrisome for us, it is a referral to the Security Council in an internationally antagonistic environment (of the kind being faced by Iraq for the last few years) that should really concern us as this will expose us to a wide range of powers available to the Security Council under Chapter VII of the UN Charter.

Just to briefly go over the powers enjoyed by the Security Council under the UN Charter, under Article 41 of the UN Charter, the Security Council may decide on a 'complete or partial interruption of economic relations' (as in the case Iraq) and of 'rail,

sea, air' (as in the case of Libya), and also 'the severance of diplomatic relation'. Moreover, should the above measures prove or are likely to prove inadequate, under Article 42, the Security Council may take such action 'by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore peace'. It was under the umbrella of this very Article 42 that the US was able to provide legitimacy to its brutal use of force in Iraq. The interesting thing is that while the Security Council is attending to any dispute, the General Assembly may not even discuss it or even make any recommendations on that matter. (Article 12).

The CTBT has both positive and negative aspects like all anti nuclear movements but the main concern for developing nations is and will be that any anti nuclear movement should not be selective and implemented across the board and any organisation responsible for running the regime should not be in total control of Western powers.

### CONCLUSION:

There are over 30,000 nuclear weapons in the world, with more than a thousand of them ready to launch at a moment's notice, 24 hours a day, seven days a week.

Over 400 reactors in warships and nuclear submarines are still circling the globe. Some are rotting away on the bottom of the ocean or in a distant port somewhere in Russia. Accidents such as the Russian submarine, the Kursk, tragically sinking in the Barents Sea can happen every day, anywhere.

Over 2,000 nuclear weapons tests have left a legacy of global and regional contamination. People living near the test sites have suffered from cancers, stillbirths, miscarriages and other health effects -- and are still suffering today.

The nuclear threat has quite literally scaled down in the last two decades. While the prospect of an all out exchange of arsenals between Russia and the US has receded, the 15 kilotons of destruction that obliterated Hiroshima could today be accomplished with a lunch-box sized bomb. George Bush talks openly of developing new "more useable" nuclear weapons. Even more alarmingly, the administration continues to seek approval for a programme geared toward designing more robust, more 'usable' nuclear weapons.

The prospects of a nuclear weapon actually being used are perhaps greater today than during the cold war. Admittedly the climate is one of nuclear hypocrisy. Only when **all** countries pursue nuclear disarmament in good faith can we begin putting the nuclear genie back in the bottle.

## 핵확산금지조약(NPT) 및 비핵화조약 관련 운동

모하메드 아크람 셰이크(Mohammad Akram Sheikh)

### NPT 개요

핵확산금지조약(Nuclear Non Proliferation Treaty)은 1970년 발효되었으며, 핵무기의 확산을 방지하고 핵무장해제를 달성하며 핵에너지의 평화적인 이용을 증진할 목적으로 구축되었다. 상기 조약은 핵폭탄의 그늘 아래 생활하고 있는 오늘날의 세계에는 이정표와도 같은 획기적 사건이었다.

이 조약은 매 5년마다 총 187개 조인국 대표들이 뉴욕의 유엔본부에서 1개월 동안 개최되는 총회를 통해 재검토과정을 거친다. 세계가 지구촌화하고 특정국가가 더 이상 고립상태로 존재하는 것이 불가능해지면서, 지난 20년 동안 비핵화운동의 필요성은 그 어느 때보다도 강도 높게 대두되었다. 코피 아난(Kofi Annan) 유엔 사무총장이 핵무기에 의한 대파국을 경고한 바 있듯이, "상호 연관된 오늘날의 세계에서 한 국가에 대한 위협은 곧 모든 국가에 대한 위협이며, 따라서 우리는 각자의 안위에 대한 책임을 공유하고 있다."

이 조약의 목적은 기존에 핵보유국임을 선언한 5개국을 넘어서 핵무기가 확산되는 것을 방지하는 것이었다. 이러한 협약이 존재하지 않을 경우 단기간 내에 핵무장국가의 수가 증가할 수 있다는 우려가 존재하였다. 목표 측면에서 볼 때 NPT는 성공적이었다고 할 수 있지만, 많은 이들은 과연 이 조약이 새로운 세계질서 체제에 합당한 것인지에 대해 의문을 제기한다.

비평가들은 일련의 사건들(즉 조약의 규정을 위반하고 있다는 사실이 드러난 후 NPT로부터 탈퇴한 북한의 경우 등)이 NPT 체제의 취약성을 드러내 준다고 주장한다.

결론은 핵무기보유국 가운데 어떤 나라든 자신들의 핵무기를 포기할 준비가 갖추어지지 않았으며, 그들 각자가 (아마도 영국은 예외가 될 것이다) 어떤 식으로든 사실상 핵무기 보유량을 늘리거나 심지어 핵무기에 새로운 역할을 부여하기 위한 조치를 취하고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 NPT는 이

혼란스러운 세계에서 여전히 기본적인 안전판 역할을 담당하고 있다.

### 세계 핵무기 보유국가 현황

NPT 조인	미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국
핵무기 보유 선언 혹은 공표	인도, 파키스탄, 이스라엘
핵무기 보유 추정	북한, 이란
과거 핵개발 프로그램 추진	알제리, 아르헨티나, 벨로루시, 브라질, 카자흐스탄, 이라크, 리비아, 루마니아, 남아프리카공화국, 우크라이나

### 미국과 핵확산

핵무기는 분명 존재하며, 결코 이롭지 않은 사악한 존재이다. 하지만 과연 세계는 핵무기에 대해 어떤 조치를 취할 수 있을 것인가?

미국과 러시아가 자국의 핵무기 무장 해제를 실천할 때에만 비로소 비핵화 운동에 진전이 이루어질 수 있다. 하지만 미국은 핵무기 확산금지에 대하여 사실상 아무런 신경도 쓰지 않는다. 미국에게 있어 이는 자신들의 기득권 유지를 목적으로 약소국들에 압박을 가하기 위한 도구에 불과하다.

미국이 이스라엘의 대량살상무기 개발을 목인하는 방식이나 미국의 전략가들이 일본의 안보에 대해 얘기하는 방식은 그들의 위선을 잘 드러내준다. 미국이 보유하고 있는 핵무기 때문에 러시아 역시 자국의 핵무기를 결코 포기하려 들지 않을 것이다. 그들은 미국의 의도를 의심할 만한 타당한 이유가 있기 때문이다. 영국과 프랑스 또한 독일에 대해 전쟁 역지력을 발휘하기 위해 무장해제를 실시하려 들지 않을 것이다.

이스라엘이 핵무기를 보유하려는 의도는 역내 패권을 장악하기 위한 것이다. 이스라엘과 미국은 공동보조를 취하고 있으며, 이스라엘의 안보는 미국 정책에 있어 중요한 우선순위를 차지한다. 누구도 이스라엘이 핵무기를 해체하리라고 기대하지 않는다.

인도와 파키스탄의 경우는 다르다. 파키스탄의 핵개발 프로그램은 분명 인도와 직접적으로 관련되어 있다. 즉 인도의 침공을 방지하기 위한 역지력인 것

이다. 파키스탄이 보유한 핵 역량에 비추어볼 때, 인도는 결코 무장을 해제하려 하지 않을 것이며 파키스탄의 경우에도 마찬가지이다. 마찬가지로 북한과 이란 역시 자신들의 정치적, 지리적, 경제적, 기타 이유를 들어 핵무기 획득을 추구한다.

미국을 위시한 강대국들만이 주도권을 행사하고 있다. 미국은 경제적, 정치적 필요를 충족시키기 위해 핵무기가 뒷받침된 압도적인 군사력을 전 세계에 배치함으로써 외교를 강화한다. 이것은 결국 핵확산의 연결고리를 만들어 내었으며, 현재 핵을 보유한 국가는 9개국으로 늘어났다. 미국은 아시아를 통제하고 지배하고자 하며, 아시아의 풍부한 전략적 원자재를 확보하고자 한다.

### 파키스탄과 비핵화운동

파키스탄은 핵무기를 보유하고 있다는 사실과 더불어 세계의 화약고 가운데 하나인 카슈미르 지역을 둘러싼 분쟁, 기타 인도-파키스탄 간 갈등으로 인해 매우 민감한 위치에 놓여 있다. 그 동안 다양한 평화정착 노력과 신뢰구축 활동이 전개되어 왔다. 그렇지만 1년 6개월에 걸친 노력에도 불구하고 인도와 파키스탄 정부는 사소한 분쟁 하나도 해결하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이 얘기는 인도-파키스탄 관계가 다시 악화될 수 있다는 의미이며, 전쟁 혹은 상대방을 향한 핵무기 발사가 가시화될 수도 있다는 뜻이다.

파키스탄의 권력을 쥐었던 기존 정권들은 종종 의회를 설득시키지도 않은 상태에서 국가의 운명을 좌우할 수 있는 결정들을 내려왔다. 의회는 이미 결정된 사항들에 대해 통보만을 받는 존재로 격하되었을 뿐, 정부가 어떤 행동 방식을 취해야 하는지 의견을 구하기 위한 기구로서의 역할을 하지 못했다. 의회는 핵폭발이 일어난 다음에야 핵무기에 대해 알게 되었다. 의회는 비상사태가 선포된 다음에야 그 사태에 대해 알게 되었다. 하지만 이번에 의회는 포괄적핵실험금지조약(CTBT, Comprehensive Test Ban Treaty)의 비준이 있기 전에 정부로부터 비준에 대한 논의를 벌이도록 요청을 받았고, 이는 그 동기와는 별개로 긍정적인 방향으로의 발전이라 할 수 있다.

필자는 본고에서 독자 제위로 하여금 (특히 비핵화운동의 일환으로서) CTBT에 대한 이해를 도모하고자 노력할 것이며, 비록 효력은 상실하였지만 이 조약이 파키스탄에 어떤 영향을 미치는지에 초점을 맞추고자 한다. 이 조약은 어떤 연유로 실패하였으며, 조약의 실패를 가져온 약점은 무엇이었는지

에 대한 논의가 분석의 기본 토대이다. 문제는 다른 모든 비핵화운동과 마찬가지로 여기에도 강대국들이 (특히 미국이) 여타 약소국들을 이용할 수 있는 여지가 지나치게 많다는 사실이다.

### CTBT

이 조약 또한 유엔체제하에서 탄생하였으며, 1996년 9월 10일 유엔총회에서 채택되었다. 파키스탄 역시 이 조약에 찬성표를 던졌으며, 이는 유엔의 주도하에 조약이 추진되어야 한다는 데에 파키스탄이 동의하였다는 의미이다.

#### 파키스탄의 국가이익이라는 관점에서 분석한 포괄적핵실험금지조약

CTBT의 조항에 대한 다음의 간략한 분석은, 파키스탄이 이 조약에 참가해야 한다는 제안에 대해 찬성하거나 반대하도록 편견을 조성하기 위한 의도로 이루어진 것은 아니다. 다만 매우 복잡하며 따라서 고의적인 혼란을 조장할 수 있는 이 조약에 대해 객관적이며 간단한 분석을 제공하는 것이 본고의 목적이다.

이 분석은 최악의 시나리오를 기반으로 파키스탄이 처할 수 있는 위험에 대해 (즉 최근 몇 년 동안 적대적인 세계정세 환경에서 조약의 어떤 규정이 어떤 형태로 파키스탄에게 불리하게 작용할 가능성이 있는가에 대해) 지적하고자 한다. 혹자는 미국이 이끄는 서구 강대국들이 제3세계 국가에 대해 적대적인 결정을 좌지우지하는 상황에서 법률적 세부사항에 매달리는 것은 현실과 그다지 관련이 없으며, 따라서 조약의 규정들을 세밀히 검토하는 것은 의미가 없다고 주장할지도 모른다. 이러한 냉소주의적 태도에 대해 이의를 제기할 생각은 없지만, 우리는 각종 군사행동, 제재조치, IAEA 사찰단에 의한 매우 적대적이며 치욕적인 대이라크 현지 사찰활동 등이 모두 그러한 행동을 승인한 유엔헌장(이라크도 분명 유엔의 회원국이다)과 다양한 안전보장이사회 결의안과 같은 포괄적 합법성이라는 틀 아래서 이루어졌다는 사실을 잊지 말아야 한다. 이러한 점을 염두에 두고 우리는 우리 자신을 보호해야 하며, 다음의 분석 역시 그런 목표를 전제로 이루어진 것이다.

분석은 다음과 같은 세 부분으로 구성되었다:

- 조약의 목적 (혹은 참가국들의 의무)
- 참가국들의 규정준수 여부를 감독하기 위한 조직의 구성 및 운용
- 조직의 현지사찰 및 입증 권한

#### 1. 조약의 목적

파키스탄이 조약에 참가할 경우 원칙적으로 파키스탄은:

- '핵무기 폭발실험'을 수행할 수 없다.
- '기타 핵 폭발'을 실시할 수 없다.
- '관할영토 내에서의 핵 폭발'을 허용할 수 없다. (제1조 1항)

위의 의무조항에 대해서 두 가지만 언급하기로 하자.

- i. 이상하게도 여기서 '핵 실험(nuclear test)'이라는 용어 대신에 전적으로 '핵 폭발(nuclear explosion)'이라는 용어에 초점을 맞추고 있다. 이는 이 조약의 명칭 자체를 매우 혼란스러우며 오해의 여지가 있도록 만드는 부분이다. 더욱이 '핵 폭발'이라는 용어의 정의조차 완전히 빠뜨리고 있다는 사실(150페이지에 달하는 이 두터운 문건의 유일한 목적이 바로 이 행위를 금지하는 것임에도 불구하고)을 감안한다면, 이 조약 입안자들의 의도에 대해 절로 의심이 갈 수밖에 없다.

다른 일반 계약서와 마찬가지로, 해석에 있어 혼동의 여지가 크면 클수록, 위기가 닥칠 경우 강대국들이 자신들의 목표 달성에 유리한 방향으로 규정을 제멋대로 해석할 수 있는 가능성도 커지기 마련이다. 공식적 구속력을 지닌 영어판 조약 초안의 경우, 우리는 옥스포드사전에 등장하는 '폭발'이라는 단어의 통상적 의미(즉 '돌발적이며 폭력적인 에너지의 배출')에 기초하여 해석하는 수밖에 없는 도리가 없다. 이러한 점을 염두에 두고, 이제부터 우리가 CTBT의 회원국이 될 경우 위의 의무조항과 관련하여 우리에게 어떤 영향이 미칠 수 있는지 살펴보도록 하자. 위의 규정대로라면 실질적인 핵 폭발을 수반하지 않는 모든 종류의 핵무기 실험(콜드테스팅 포함)이 허용된다는 의미이다.

- ii. 이 조약의 흥미로운 점 가운데 다른 하나는, 참가국의 관할영토

밖에서 수행되는 핵 폭발에 대해서는 함축적으로만 언급이 되었을 뿐, 명확하게 혹은 구체적으로 금지하고 있지 않다는 사실이다. 이러한 허점은 전 세계적 영향력을 가진 미국, 영국, 프랑스 등 강대국들이 자국 관할영토로부터 멀리 떨어진 남극이나 공해상의 심해 해저에서 핵 폭발을 수행할 수 있도록 하기 위해 의도적으로 삽입된 것처럼 보인다.

## 2. 감독 조직의 구성 및 운용

이 조직은 세 가지 기구(총회, 집행위원회, 기술사무국)로 구성되어 있다. 이들 가운데 세 번째 기구(기술사무국)만이 실질적 영향력을 보유하고 있다.

i. 참가국 총회. 이 조약에 참가하는 모든 국가는 총회의 회원이 되며, 1명의 개인과 자문단이 각 회원을 대표한다. 조약에서는 총회를 '집행위원회와 기술사무국 양자의 영향력과 기능을 검토할 권한을 가진 조직 내 가장 중요한 기구'라 규정(제2조 B 14항)하고 있지만, 사실상 총회는 잡담장소에 지나지 않는다. 통상적으로 총회가 개최되는 회수는 1년에 1회를 넘지 못한다. (제2조 B 14항)

원칙적으로 총회에서는 '실질적 문제들'에 대해 만장일치로 의사결정이 이루어져야 한다. (이는 현실적으로 거의 불가능하다.) 그렇지 못할 경우, 출석회원 3분의 2 이상의 다수결 표결을 통해 의사결정이 이루어진다. (제2조 B 22항)

그러나 총회가 수행해야 하는 한 가지 중요한 기능이 있다. 바로 이 조약체제에서 가장 중요한 인물이라 할 수 있는 기술사무국의 사무총장을 선임하는 일이다. (제2조 B 26항 d) 누구를 기술사무국의 사무총장으로 임명할 것인가 하는 문제가, 만장일치 표결에 의해 혹은 (단순한 다수결이 아니라) 최소한 참석회원 3분의 2 이상의 승인을 얻어 결정되어야 한다는 점은 그나마 긍정적이다. 이유는 다음과 같다.

- a) 사무총장의 임명이란 문제는 사실상 '실질적 문제'로 취급되기 때문이다.
- b) 비록 그렇게 취급되지 않는다 하더라도, 이 문제가 '실질적이냐 그렇지 못하느냐' 하는 문제 자체가 '실질적 문제'로서 표결에 부쳐질 수

있기 때문이다.

ii. 집행위원회. 이 기구는 51개 회원으로 이루어진 조직의 '집행기구'로서, 집행위원은 총회에서 선출되며 각 지역별로 할당된다. 참가국들이 순번제로 집행위원회의 회원이 되며, 중동과 남아시아 지역을 합하여 최대 7석의 회원이 배정되어 있다. (제2조 B 28항 d) 집행위원회의 총 의석 중에서 일정 부분은 비민주적이며 일관성이 결여된 기준에 의해 채워진다. 예를 들어 중동과 남아시아에 배정된 총 7석 가운데 최소한 2석은 각 국가들의 상대적인 '핵 역량', 핵 감시를 위한 전문기술, 조직의 연간예산에 대한 기여 등을 기준으로 채워질 것이다. (제2조 B 29항 a) 이 부류에 포함되는 회원국은 아마도 집행위원회의 상임위원 자리를 차지하게 될 것이며, 나머지 의석은 순번제나 선출방식을 통해 배정될 것이다. 이러한 분류 및 규정은 집행위원회 의석을 지역별로 할당하는 데 있어 (즉 북미 및 서유럽에 최대 10석의 의석 배정 등) 미국, 영국, 프랑스 같은 나라들이 순번제에 해당되지 않도록 하고, 또 집행위원회에서 상임위원의 지위를 누릴 수 있도록 보장하기 위해 도입된 것으로 보인다.

집행위원회의 권한과 기능 가운데 가장 중요한 것은 기술사무국의 활동을 감독하는 일(제2조 C 38항 b)과, 조직을 대신하여 회원국 및 국제기구와 각종 협약이나 협정을 협의하고 체결하는 일이다. (제2조 C 38항 h) 이 중에서 위원회의 두 번째 역할은 CTBT 조약의 제2조 A항 8절의 규정과 조합해볼 때 상당히 중요한 의미를 지닌다. 8절에서는 조직이 활용할 수 있는 전문기술이나 시설을 확충하기 위해 조직으로 하여금 국제원자력위원회(IAEA) 및 여타 조직이나 국가와 협력한다는 내용을 구체적으로 명시하고 있다.

또한 국제감시시설을 구축하고 운용하기 위하여 기술사무국이 요청하는 막대한 비용을 대야 하는 것은 일반 회원들이기 때문에(감시를 받아들이는 국가는 비용을 지불할 책임이 없다), 조직은 많은 돈을 투입하려 하지 않을 것이며, 결국 미국의 거대한 첨단 정보수집 네트워크에 훨씬 뒤지는 저급한 수준의 감시센터 네트워크를 구축하는 데 그치고 말 것이다. 따라서 조직과 미국간의 포괄적인 정보공유 협정을 기정사실처럼 받아들일 수는 없으며, 더군다나 그러한 협정이 조약 자체에 의해 구상되었다는 사실을 고려하면 그 가능성은 더더욱 낮아진다. (제4조 B 27항) 사실 조직이 대외적으로 천명한 목표를 고려한다면, 조직 입장에서 미국이 지상과 위성을 포괄하는 전지구적인 광대한 감시 네트워크를 통해 수집한 모든 정보를 조직과 공유하도록 요

구하지 않는 것은 논리적으로 타당성이 결여되었다. 그렇게 되면 결국 외관 상으로는 공평한 것처럼 보이지만 실질적으로는 모든 정보를 미국에 의존하는 핵실험금지 체제가 출현하게 될 것이다. 정보수집에 있어 많은 부분을 미 국에 기대야 하는 CTBT 체제에서는, 예를 들어 미국의 관료들이 이스라엘 과 파키스탄의 핵시설에 관하여 자신들이 입수하는 것과 동일한 수준의 정 보를 조직에게 제공하리라고 기대하는 것은 어리석기 짝이 없는 일이다.

iii. 기술사무국. 사실 CTBT 조약의 목표를 달성하는 데 있어 가장 직접적인 관련성을 지닌 것은 바로 이 기구이다. 조약은 누가 사무국을 일상적으로 관 장할 것인가에 대해 이상하게도 침묵을 지키고 있다. 앞서 밝힌 바 있듯이, 총회와 위원회가 사무국에 대한 감독 권한을 가진 것으로 명시되어 있긴 하 지만, 의아스럽게도 조약 규정 제42조는 '총회와 위원회가 의뢰한' 사안들에 만 사무국의 기능을 국한한다는 내용을 누락시키고 있다. 대신 이 조항에서 는 '기술사무국은 본 조약의 집행에 있어 해당 국가들을 지원한다'라는 규정 과 '사무국은 조약에게서 위임 받은 입증 및 기타 기능을 수행한다'라는 규 정을 통해 사무국에 또 하나의 미심쩍은 기능을 부여함으로써 사무국의 권 한을 분명히 확대시키고 있다.

집행위원회의 승인 하에서, 핵실험 관련 입증체제의 다양한 구성 요소들이 제대로 효과를 발휘하도록 운용지침을 개발하고 유지하는 것이 사무국의 임 무이다. 이 지침들은 조약의 일부가 아니며, 사무국이 위원회의 승인을 얻어 수정할 수 있다. (제2조 D 45항 d)

조약의 집행과 관련된 참가국들(국가의 대표들)과 조직 간의 커뮤니케이션 은 사무총장을 거쳐야만 한다. (제2조 D 45항 d)

조직의 제반 프로그램 초안을 작성하고 연간 예산을 수립하며 그것을 집행 위원회에 제출하여 승인을 얻어내는 것도 사무국의 책임이다. (제2조 D 45 항 a)

여기서 사무국이 고용하는 직원들에 대한 문제가 제기된다. 직원의 채용에 있어 최우선적으로 고려해야 할 사항은 그들의 '전문지식이나 경험'이 되어 야 할 것이다. (제2조 D 50항)

그렇지만 제3세계에 풍부한 경험을 가진 핵 전문가가 과연 몇 명이나 될 것 인가? 가나, 부탄, 볼리비아 같은 나라들은 핵개발 프로그램을 시도해본 적

도 없다. 따라서 사무총장이 이들 나라로부터 직원과 사찰요원을 모집하고자 한다 하더라도, 이들 나라에는 그 방면의 전문가가 존재하지 않는다. 한편 파키스탄이나 이란 같은 나라들이 핵 전문가를 보유하고 있다 하더라도, 사 무총장이 사무국의 국제적인 핵 감시체제와 국제데이터센터(International Data Center)에 저장된 민감한 정보를 이들 나라 출신의 핵 과학자들에게 개방하려 들지 않으리라는 것은 자명한 사실이다. 그렇게 될 경우 기술사무 국은 분명 서방의 정보 기관들이 용인하는 핵 전문가들만으로 채워지게 될 것이다.

### 3. 입증 및 현지사찰 체제

사무국은 전반적인 CTBT 입증체제를 직접적으로 감독하고 운용한다.

전체 조약의 가장 위험스러운 측면 가운데 하나는, 만약 파키스탄이 이 조약 의 회원국이 될 경우, 모든 CTBT 입증체제(현지사찰 포함)를 통해 조직이 우리의 핵 시설에 대해 획득하거나 입수한 제반 정보를 모든 참가국(즉 인 도와 이스라엘까지도)이 자유롭게 열람할 수 있게 된다는 사실이다. (제4조 A 9항) 또한 이스라엘이나 인도가 비록 조약의 회원국이 되지 않는다 하더 라도, 팩스 한 대만 있으면 러시아나 부탄 같은 회원국들이 우리의 시설에 관한 민감한 정보를 인도나 이스라엘에 제공할 수 있게 된다.

각 회원국이 '평등하고, 공개적이며, 편리하고, 시기 적절하게 획득된 정보 (가공 전 및 가공 후 총괄)에 접근'할 수 있도록 하는 것도 사무국의 책임이 다.

#### 실질적인 입증체제

조약의 회원국이 될 것이냐 말 것이냐를 결정할 때는, 최악의 시나리오를 상 정하고 그에 비추어 우리가 처하게 될 위험과 노출을 따져보는 것이 편리하 다. 예를 들어 부탄이 (인도의 도발로 말미암아) 파키스탄도 이 조약의 기본 의무를 준수하지 않을지도 모른다는 우려를 갖게 될 경우 어떤 일이 벌어질 것인가? 이 경우 부탄은 두 가지 대안 (직접적으로 혹은 조직을 통해 파키 스탄측에 명확한 입장 표명을 요구하든가, 파키스탄의 핵 시설에 대해 현지 사찰을 요구하든가) 가운데 하나를 선택할 수 있을 것이다.

a) 조직을 통해 혹은 파키스탄측에 직접 명확한 입장 표명 요구

부탄이 조직을 통해 요구를 할 경우 이 사안은 다음과 같은 절차에 따라 처리된다.

부탄의 요구가 접수된 지 최대 24시간 이내에 집행위원회는 이 요구를 파키스탄측에 전달한다. 그러면 파키스탄은 요구를 접수한 지 최대 48시간 이내에 적절한 입장을 집행위원회에 표명할 의무가 있다. 파키스탄으로부터 입장 표명을 접수한 집행위원회는 24시간 이내에 파키스탄의 입장을 부탄측에 전달한다.

여기서 흥미로운 점은, 부탄이 파키스탄의 설명이나 입장 표명을 접수한 이후에도 그에 만족하지 않을 경우 집행위원회에 추가로 입장 표명을 요청할 수 있는 권리를 갖는다는 사실이다. 이러한 절차는 영구적으로 반복될 수 있다.

부탄이 파키스탄에 직접적으로 입장 표명을 요청할 경우, 파키스탄은 최대 48시간 이내에 공식적인 입장을 부탄측에 표명할 의무를 갖는다.

위의 두 가지 방식 가운데 하나를 통해 부탄이 파키스탄으로부터 입장 표명을 받았다 하더라도 부탄이 그 설명에 여전히 '불만스러워' 한다면, 부탄은 집행위원회 회의를 요구할 권리를 갖는다. 집행위원회는 사안을 검토한 이후 제5조에 명시된 제재조치 가운데 하나를 제안하게 된다.

#### b) 현지사찰

각 회원국은 다른 회원국의 관할영토에 속하는 지역에 대해 현지사찰을 요구할 수 있는 권리를 갖는다. (제4조 34항) 앞서 얘기한 것처럼 이 경우에도 역시 최악의 시나리오를 상정하고 회원국들의 현지사찰 권한에 비추어 우리가 처하게 될 위험 가능성들을 점검하는 것이 편리하다. 이에 대한 논의는 본고의 한도를 넘어서는 것이지만, 필자는 위와 같은 가정을 해보는 것이 조약 규정의 실질적인 의미를 평가하는 데 필요한 작업이라고 생각한다.

#### 규정 위반에 대한 제재 - 제5조

파키스탄의 조약 의무규정 위반에 대한 제재조치 부과는 집행위원회나 사무국이 아니라 오직 총회를 통해서만 가능하다. 만약 파키스탄의 조약 의무규

정 위반에 대해 제재를 가하기로 결정할 경우, 위원회가 취할 수 있는 주요 제재조치로는 다음의 세 가지가 있다.

- 조약 회원국으로서 파키스탄이 누릴 수 있는 권리와 특권의 제한 및 정지
- 파키스탄에 대하여 국제법에 준하는 집단적 조치를 취하도록 회원국들에게 제안
- 해당 사안을 유엔에 상정. (사안이 시급할 경우 집행위원회가 이 방법을 집행할 수도 있다.)

첫번째 대안은 그다지 큰 의미를 지니지 못하지만, 두 번째와 세 번째 대안은 상당히 중요하며 면밀히 검토해볼 필요가 있다.

#### a) 파키스탄에 대한 회원국들의 집단적 조치

오늘날 세계의 거의 모든 국가를 회원으로 거느리고 있는 유엔이 1945년 헌장을 채택한 이래, 이 헌장 및 이후 계속적으로 만들어진 유엔총회 결의안에 입각하여 회원국들이 약속한 사항들은 가장 강력한 권위를 지닌 관습적인 국제법 규정의 원천이 되어왔다.

세계의 모든 국가들은 유엔헌장의 회원국이 됨으로써 '평화적인 방법을 통해 갈등을 해결'(유엔헌장 제2조 3항)하고 '어떤 국가의 정치적 독립성과 영토의 통일성에 반하여 무력을 사용하거나 혹은 사용하겠다는 위협을 가하지 않는다'(유엔헌장 제2조 4항)는 데 동의하였다. 이는 국제법 아래에서는 무력의 사용이나 사용위협이 더 이상 용인되지 않으며, 따라서 '국제법에 준하는' 집단적 행동을 제안할 의무가 있는 위원회로서는 무력의 사용이나 사용위협에 해당하는 어떤 종류의 지역적 혹은 국제적 행동도 제안할 수가 없게 된다.

그러나 경제제재나 무역금수조치 같은 집단적 행동들은 종종 채택되어 왔으며, 참가국들은 이러한 조치들이 유엔헌장 제2조 3항과 4항에 해당하지 않는다고 받아들였다. 따라서 파키스탄에 대해 회원국들이 집단적인 행동을 취하도록 제안을 하는 경우, 위원회는 무력의 사용이나 사용위협에 해당하는 어떤 종류의 행동도 제안할 수는 없지만, 선별적인 무역 금수조치나 경제제재는 가할 수가 있다는 결론이 도출된다. 오늘날 미국이 누리고 있는 영향력을 고려해볼 때, 만약 파키스탄이 조약의 의무규정을 위반한 데 대해 미국이

국제적인 행동을 모색하고자 마음을 먹는다면 위원회로 하여금 그러한 행동을 제안하도록 유도하는 것이야말로 목적 달성에 이르는 가장 손쉬운 방법이 될 것이다.

#### b) 해당 사안의 유엔 상정

이 권한은 중요하지 않은 동시에 중요한 것이기도 하다. 이 권한이 위원회에 특별한 힘이나 지위를 부여해주지 않는다는 점에서 이는 중요하지 않다. 사실상 유엔의 모든 회원국은 '국제적 마찰을 유발할 수 있는 논란이나 상황'을 안보리나 유엔총회에 상정할 수 있기 때문이다. (유엔헌장 제35조)

반면 (최악의 시나리오에 입각하여) 만약 위원회가 파키스탄이 조약의 의무 규정을 위반하였으며 그 사실을 유엔에 상정하기로 결정할 경우, 우리 파키스탄은 유엔헌장이 규정하고 있는 모든 종류의 제재조치에 노출될 수 있다. (이는 이라크의 사례를 통해 충분히 입증된 바 있다.) 유엔총회에 안건을 상정하는 것은 그다지 큰 걱정거리가 아니라 해도, 국제적으로 적대적인 분위기가 고조된 상황(최근 몇 년간 이라크가 처해 있었던 것과 유사한)에서 안보리에 문제가 상정되는 것은 우려를 자아내는 일이다. 이는 유엔헌장의 제7장에 기초하여 안보리가 활용할 수 있는 다양한 권한에 우리를 노출시킬 것이기 때문이다.

유엔헌장 제41조의 내용을 통해 안보리가 유엔헌장 체제에서 누리고 있는 권한을 간략히 살펴보자면, 안보리는 '전면적이거나 부분적인 경제관계 중단'(이라크의 경우처럼) 및 '육상, 해상, 공중 통제'(리비아의 경우) 그리고 '외교관계의 단절' 등을 결정할 수 있다. 나아가 위의 조치들이 적절치 못하다고 판단될 경우 안보리는 제42조에 의거하여 '평화를 유지하고 회복하기 위해 필요한 육상, 해상, 공중을 통한 무력행사'와 같은 행위를 취할 수 있다. 이러한 제42조의 포괄적인 규정을 근거로 미국은 이라크에서의 야만적인 무력 사용에 대해 정당성을 부여할 수 있었다. 흥미로운 사실은 안보리에서는 다양한 분쟁이 다루어지지만, 유엔총회는 그에 대해 논의하지 않으며 해당 사안에 대한 제언조차 하지 않는다는 사실이다. (제12조)

다른 모든 비핵화 운동과 마찬가지로 CTBT에도 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 존재한다. 하지만 개발도상국들의 주된 관심사는 모든 비핵화 운동이 선별적인 것이 아니라 모든 국가에 동일하게 집행되어야 한다는 점이며, 또 이러한 체제의 운용책임을 맡고 있는 조직이 서구세계에 완전히 장

악되지는 말아야 한다는 점이다.

#### 결론

오늘날 세계에는 3만개가 넘는 핵무기가 존재하며, 이들 가운데 1천기 정도는 365일 24시간 내내 명령만 떨어지면 언제라도 발사될 태세를 갖추고 있다.

전 세계를 향해하는 전함파 핵 잠수함에서는 400기 이상의 원자로가 여전히 가동중이다. 일부는 대양의 해저에서 혹은 러시아의 머나먼 외딴 항구에서 부식되어가고 있다. 불행하게도 배런츠해에서 침몰한 러시아 잠수함 커스크(Kursk)호와 같은 비극이 언제 어디서든 발생할 수 있다.

2천회가 넘는 핵무기실험은 지역적으로 또 전지구적으로 오염이라는 유산을 남겼다. 실험장 인근의 주민들은 암, 사산, 유산, 기타 질환 등으로 인해 고통을 겪었으며, 지금도 그 고통은 이어지고 있다.

지난 20년 동안 핵의 위협은 상당히 감소하였다. 미국과 러시아 간의 전면적인 핵무기 맞대결 가능성은 사라졌다지만, 오늘날에는 도시락 크기만한 폭탄 하나가 히로시마를 궤멸시켰던 15킬로톤의 파괴력을 지닐 수도 있다. 조지 부시 미 대통령은 '활용가능성이 높은' 신형 핵무기의 개발을 공공연하게 거론한다. 미 행정부가 훨씬 강력하고 '활용가능성이' 높은 핵무기 설계를 위한 프로그램의 승인을 계속적으로 추구한다는 사실은 우리를 더욱 아연실색케 한다.

오늘날 핵무기가 실제로 사용될 가능성은 냉전시절보다도 더 높을 것이다. 물론 핵과 관련해서는 위선적인 태도를 취하는 것이 전반적인 분위기이다. 모든 국가가 성실하게 핵무장해제를 추구할 때에만, 우리는 램프에서 빠져나온 '핵의 거인 지니'를 다시 램프 속으로 집어넣을 수 있다.

# 한반도 핵문제의 본질과 해법

김승교

1. 한반도 핵문제의 역사적 배경
  - 가. 한국전쟁 당시 미국의 핵공격 계획
  - 나. 정전협정체결 이후 미국의 한반도 핵무장화
  - 다. 1990년대의 한반도 핵위기
    - 1) 1차 핵위기(1993-1994년)
    - 2) 2차 핵위기(1998-1999년, 금창리 핵위기)
2. 부시정부 출범후, 한반도 핵위기의 진상
  - 제네바합의, 누가 위반하였는가?
3. 북한 핵무장을 어떻게 볼 것인가?
  - 가. 북한의 핵무장
  - 나. 부시정부는 북한을 핵무장으로 사실상 떠밀었다.
4. 6자회담의 전망
  - 가. 6자회담은 사실상 종전협상
  - 나. 6자회담은 한반도 비핵화, 군축회담으로 나아가야
  - 다. 북미간 쟁점 결국 해결될 것
5. 한반도 핵문제의 해법
  - 한반도 평화체제수립과 비핵화는 핵문제 해결의 유일한 해법

## 1. 한반도 핵문제의 역사적 배경

### 가. 한국전쟁 당시 미국의 핵공격 계획

○ 한반도 핵문제는 한국전쟁 시기부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 미국은 한국전쟁 당시 핵폭탄의 투하를 계획했기 때문이다. 1950년 11월 28일 미태평양사령부의 랠러 해군소장은 “적군의 계속되는 군사적 개입을 위축시키거나, 한국으로부터 유엔군의 철수를 돕기 위한 요인으로서는 원폭의 사용 가능성”을 합참본부가 정부에 건의해 줄 것을 요구하는 특급 비밀전문을 미합참본부에 보냈다. 그로부터 이틀 후이며 미 해병대 병력이 한국의 장진 저수지에서 중국군에 포위된 다음날인 11월 30일 트루먼 대통령은 기자회견을 갖고 “군사적 상황에 대처하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것”이라고 말하면서, 한 기자로부터 그 필요한 조치에 원폭이 포함되느냐는 질문을 받고 “원폭의 사용에 관한 적극적 고려가 그동안 줄곧 있어 왔다”고 대답했으며, “그 권한이 맥아더에게 주어졌다”고 시인하였다. 맥아더 또한 그 회고록에서 “나는 만주의 국경을 따라 30-50발의 원자탄을 줄줄이 던졌을 것이다. 그리고 동해에서 서해까지 60년 내지 120년동안 효력이 유지되는 방사성 코발트를 뿌렸을 것이다. 소련은 아무 일도 할 수 없었을 것이다. 나의 계획은 완벽했다”고 기록했다. 그 후로도, 미국의 원폭투하 계획은 계획되었는데, 1950년 12월 6일경 중국군이 압록강을 건너오자 트루먼 대통령은 지중해를 초계 중이던 미해군 프랭클린 루즈벨트호 함상에 원폭 부품들을 적재하겠다는 합참본부의 건의를 비밀리에 승인했으며, 이처럼 합참본부는 결국 한반도에서 핵무기를 사용해야 한다는 결론에 도달하고 있었다. 1953년 1월 로스 알라모스(Los Alamos)의 원자력연구소는 한국에서 사용하기에 적당한 전장용 핵무기를 처음 성공적으로 폭발시켰다고 보고했으며, 1953년 2월 11일 국가안보회의의 비공개모임에서는 대통령이 개성지역에 대한 전술핵무기 사용을 고려해야 한다는 의견을 밝히기도 하는 등, 미국은 1950년 11월부터 한국전쟁 기간 내내 한반도에서의 핵무기 공격 계획을 거의 확정지었다. 소련군의 참전을 촉발시킬 것이라는 일각의 우려가 있었지만 이것은 미국의 한반도 핵공격을 막지 못했다. 미국에게는 오로지 전쟁에서의 승리만이 목표였을 뿐이며, 전쟁에서의 승리를 위한 핵폭탄 투하 결정과정에서 수많은 인명의 피해, 제3차 세계대전으로의 확산가능성 등은 고려의 가치가 아니었다. 1953년 아이젠하워는 핵무기의 구체적 목표를 자진해서 거론하기까지 하였다. 오마 브래들리 장군이 “북한측은 최근 공격을 위해 네 곳의 비행장을 사용하고 있다”고 브리핑하자, 아이젠하워는 “이 비행장들이 원폭의 효용성을 시험할 목표물이 될 수 있는지”를 물었다. 5월 13일 아이젠하워는 한반도에서 원폭을 사용할 경우 비용면에서의 실제적 이익까지도 고려하고 있었다. 국가안보회의의 한 비밀모임의 회의록에는 이렇게 적혀 있다. “대통령은 …현재 적군이 배치되어 있는 구릉들을 따라서 벌집 모양으로 구축되어 있는 대피호들에 대해서는 재래식 무기를 사용하는 것보다 원폭을 사용하는 것이 급전적으로 따지자면 보다 비용이 값싸지도 모른다고 생각했다.”

○ 그러나 한반도 핵공격 계획은 1953년 5월 19일 주요한 전환을 맞이한다. 그 핵공격은 수개월의 준비기간이 필요할 것이고 따라서 그 당시 진행되고 있었던 휴전협상의 성패 여부에 달려있었다. 미합참본부는 「한국의 상황과 관련된 작전분석」이라는 제목의 한 비밀보고서를 미국방장관에게 제출했는데, “만약 휴전협상이 실패하고 해결을 보기 위하여 전쟁을 확대하기로 결정된다면 그때에는 원폭이 사용될 것”이라고 밝혔다. 다음날 합참본부는 핵무기 사용에 관한 건의안을 국가안보회의에 제시했으며, 당시 국가안보회의의 비밀회의록은 아이젠하워가 휴전협상이

실패할 경우 핵무기를 사용하겠다는 생각을 굳혔음을 밝히고 있다.

○ 휴전협정의 체결로 미국의 핵공격계획은 실행에 옮겨지지 않았다. 그러나 1953년 11월 27일 합참본부가 국방장관에게 만약 한국전이 재발될 경우 미국은 분명히 “핵무기를 사용할 것이며 중국 본토, 만주 및 한국에 있는 목표들에 대하여 대규모 공습작전을 수행”할 것이라는 내용의 비밀메모를 보낸데서도 확인할 수 있듯이, 미국은 휴전협정을 준수하여 전쟁의 재발을 막을 대책보다는 한국전이 재발할 경우를 대비해 핵무기 사용에 대한 준비를 강화하고 있었다.

### 나. 정전협정체결 이후 미국의 한반도 핵무장화

○ 정전협정체결(1953.7.27.) 직후인 1953년 12월 미국국가안보장관회의는 ‘갱신정책’이라는 새로운 전쟁계획을 채택하였다. 이것이 이른바 ‘레드포드 전략’이다. 레드포드 전략은 ‘유럽과 아시아에서 핵우위를 확보해 대량 보복능력을 가지게 한다는 전략’이다. 이 전략은 미국이 핵우세를 점하여 대량보복능력을 가지는 것이 사회주의와 민족해방운동에 대한 억제력이 되며, 핵무기를 전면전쟁이나 국지전쟁에 다같이 사용해야 한다는 핵전쟁전략이다.

○ 이러한 미국의 세계전략 변화에 따라 미국은 1950년대 후반부터 한반도에 다량의 핵무기를 도입하기 시작했다. 미국의 핵무기도입은 그 자체로 명백한 정전협정 위반이며, 한반도에 새로운 전쟁위기를 고조시키는 것이었다. 정전협정 제2조 제12항은 ‘협정 발효 후 한반도의 국경 밖으로부터 반입이 허용되는 무기는 정전기간에 파괴·파손·손모 또는 소모된 작전용 비행기·장갑차량·무기 및 탄약, 동일한 성능과 동일한 유형의 것으로 하여, 그 수는 1:1로 교환하는 기초 위에서 교체할 수 있다’고 명시함으로써 한반도로의 무기반입을 금지하였다. 정전협정의 군비증강 금지 조항에도 불구하고 1955년 3월 17일 당시 미국의 부통령이었던 닉슨은 ‘우리가 한국전쟁과 제2차 세계대전에 사용하던 무기는 구식이 되었다’며 ‘전술원자무기가 활용되어야 한다’고 주장했다. 그는 덧붙여 한반도와 아시아에서 쓸 ‘원자무기는 이미 마련되어 있다’고까지 공언하였다. 미국은 1957년 7월 17일 한반도 ‘핵무장화 착수’를 공식발표하고 1958년부터 남한에 핵무기를 배치하기 시작했다. 1993년 미국무부가 발간한 ‘포린 릴레이션스’ 23호에 따르면 미국은 58년 초 ‘어네스트 존’ 미사일 부대, 핵포병대 ‘펜토믹 사단’을 한반도에 배치하기 시작했으며, 59년에는 주한 미공군에 핵탄두를 장착한 마타도어 미사일을 배치해 대대적인 핵전쟁 훈련을 하기도 하였다.

○ 1980년대 들어 미국의 한반도 핵무장화는 더욱 가속화되어 1980년대초 133발의 항공용 핵폭탄을 비롯해 새로 개발한 핵지뢰 21발을 비무장지대에 배치하고, ‘악마의 무기’로 불리는 중성자탄 56개와 8인치·155mm 중성자포 94발을 배치하였다. 1981년 2월 당시 미국의 국방장관이었던 와인버거는 ‘새로운 중성자탄의 한국배치’를 공식적으로 확인한 바 있다. 1980년대 중반부터 미국은 「퍼싱2」 중거리핵미사일, 「토마호크」, 「크루즈」 핵순항미사일 등 핵미사일전력을 대대적으로 증강하였다. 1986년 4월 3차 한미연례안보협의회의에서는 전술핵탄두 장착이 가능한 ‘랜스’ 미사일의 한반도 배치를 합의하였는데, 랜스 미사일 1기는 히로시마에 투하된 원자폭탄의 5분의 1에 해당하는 파괴력을 가지고 있으며, 랜스 1개 대대는 109기의 랜스미사일을 보유하고 있다. 미군의 랜스미사일부대는 위 합의에 따라 1987년 2월 아시아지역 최초로 주한미군에 배치되었다. 또한 미국은 남한에 핵폭탄을 적재할 수 있는 F-16 전폭기와 B-52 전략폭격기

등 전략 핵공격수단을 배치하였는데, 1987년 3월 11일 미공군이 미하원 세출위원회 군사건설소위원회 비공개청문회에 제출한 자료에 따르면 미국은 한국 등 8개국 26개 기지에 핵폭탄을 실은 전투기들을 배치해 놓았으며 남한에는 1개소의 기지가 있는 것으로 드러났다.

- 1985년 125차 국회 본회의 회의록에 의하면 당시 대정부 질의에 나선 한 국회의원은 한반도에 배치된 미국의 핵무기를 1,020개로 추정하였다. 그러나 80년대까지 각종 기록을 종합해 볼 때 미국이 1990년대 이전 남한에 배치한 핵무기는 1,720여개 이상으로 추정된다. 이는 핵무기가 집중적으로 배치되어 있다는 북대서양조약기구의 4배가 넘는 세계 최고의 핵무기 조밀도이며 파괴력 면에서도 10만명 이상의 사상자를 낼 수 있는 히로시마급 핵폭탄의 1,700배에 해당하며, 1억7천만명을 살상할 수 있는 위력이다.
- 미국은 1991년 9월 27일 미대통령 부시의 '전술핵무기 철수 선언'과 1992년 '한반도 비핵화선언' 채택 이후에도 한반도의 핵무장을 지속적으로 강화하여 한반도의 평화와 안전을 위협하고 한반도 비핵화를 가로막았다. 특히 미국은 1994년 북미기본합의문 채택 이후에도 한반도에 지속적으로 핵무장을 유지함으로써 핵확산금지조약은 물론 북미간의 합의를 이행하지 않았다. 1995년 11월 제27차 한미연례안보회의에서 당시 미국방장관이었던 페리는 미국은 '한국에 핵우산을 제공할 것'할 것이라고 밝혀 1991년 '전술핵무기철수 선언'에도 불구하고 한반도에 핵무장을 유지하고 있음을 공식적으로 확인하였다. 또한 미국은 1995년과 1996년 사이에 오키나와 미군기지의 우라늄탄을 전면 철수하고 이를 한반도에 배치함으로써 여전히 핵무장을 강화하였다. 2000년 5월 17일자 한겨레신문에 의하면 1997년 3월 주한미사령부 대변인인 짐 콜슨은 주한미군이 '핵무기의 일종인 우라늄탄을 보유하고 있다'고 공식 확인하기도 했다. 남북정상회담이 발표된 2000년 4월에는 오산 미공군기지에 B-1 전략핵폭격기 2대를 추가배치하기도 했다.
- 미국과학자협회 발표에 따르면 미국은 북을 겨냥해 개발한 지하병커파괴용 핵무기 'W88' 360여기를 실전배치하고 있으며 최근에는 핵태세검토보고서에 따라 지하 수 십 미터까지 뚫고 들어갈 수 있는 신형핵탄두개발을 추진하고 있다. 미국은 아시아태평양지역 560여개의 군사시설에 1000여대의 항공기, 6척의 항공모함, 34척의 핵잠수함을 비롯하여 6,500여개의 핵무기를 배치하고 있다. 이처럼, 미국은 1991년과 1992년의 '전술핵무기철수선언'과 '한반도비핵화선언'에도 불구하고, 여전히 한반도 뿐만 아니라 주변지역에 막대한 핵무장을 유지해온 것이다.

#### 다. 1990년대 한반도 핵위기

##### (1) 1차 핵위기(1993-1994년)

- 1994년 4월 미의회가 발간한 내부 보고서 「1994년 한반도 위기: 정치 군사적 지형, 균형 및 대안」에는 이렇게 적혀있다. "... (북한 핵문제와 관련해) 극한적인 상황이 오면 핵무기 사용을 심각히 고려할 것이다. 미군이 다른 지역 분쟁에 깊숙히 개입해 있거나 한국 항만들이 치명적인 타격을 받아 미국이 작전지역에 병력과 물자를 지원, 보강하지 못하는 상황이 올 경우 핵무기 사용조건이 충족될 수도 있다. 그러나 1945년 이후 핵무기의 첫 사용은 정치·심리적으로 아주 심각한 의미를 갖게 된다. 세계 여론은 미국을 무법자로 비난할 것이고, 미국의 국제적

영향력도 줄어들 것이다..."(조선일보, 1994년 4월 10일자) 미의회의 위 보고서는 다음과 같은 두 가지를 시사한다. 첫째, 미국이 한반도에서 핵무기 사용을 진지하게 검토했다는 점이다. 둘째, 미국이 한반도에서 핵무기를 사용하지 않는 것은 한국국민의 안전, 핵무기 사용에 관한 국제조약의 위반 때문이 아니라 국제적인 비난과 영향력 감소를 우려했기 때문이라는 점이다. 실제로 미국은 1994년 5월 18일 전쟁 시뮬레이션을 통해 한반도에서 전쟁이 일어날 경우 미군 8만-10만명을 포함해 모두 1백만명 이상이 희생되고 1조 달러 이상의 전쟁경비가 들 것이라고 추정했지만 전쟁계획을 중단하지 않고 6월 위기를 조성한 바 있다.

- 미국은 1994년 6월 2일부터 매시간 단위로 한반도 상황을 점검하는 비상체제를 갖추고 인디펜던스 항공모함을 환태평양군사훈련에 참가시켰으며, 미상원을 이미 퇴역한 고속정찰기 SR71을 복귀시켜 이북상공을 정기정찰하기 위해 1억 달러의 예산지출을 승인하고 예방폭격을 배제하지 않고 있음을 재확인하였으며 미군 1개사단 증파를 협의하는 등 군사적 대결상태를 준비해 나갔다. 존 매케인 상원의원 등은 "북한이 계속 버틸 경우에 대비해 핵시설에 대한 선제공격계획을 지금 준비해야 한다"고 주장하였으며, 언론이나 여론조사 등도 대화보다는 대결을 촉구하고 군사력 사용이라는 초강경 대결을 역설하였다. 최종의 순간은 1994년 6월 16일이었다. 남한에서는 렉 주한미사령관과 레이니 주한미대사가 미대사관저에서 몰래 만나, 비상 체제를 가동, 소개작전을 추진하는 수밖에 다른 도리가 없다는 데 의견을 같이 했다. 레이니는 공식명령도 기다리지 않고 당시 한국에 있던 딸과 세 손자·손녀에게 사흘 뒤인 일요일까지 이남을 떠나라고 지시하기도 했던 것이다.

##### (2) 2차 핵위기(1998-1999년, 금창리 핵위기)

- 금창리 핵위기는 미의회의 강경파, 국방부와 CIA의 매파 등이 1998년 미국방정보국 패트릭 휴즈 국장이 유출한 인공위성 사진을 기초로 "이북이 금창리에서 핵무기개발을 하고 있다"는 영터리 정보를 토대로 이북이 제네바합의를 위반했다고 주장한 데서 시작되었다. 미합참 간부회의에서 존 킬러리 주한미군사령관은 "올 봄 한국에서 일종의 '긴급상황'이 예상된다"고 밝혔고, 1999년 2월 2일 조지 테넷 CIA 국장은 상원 군사위에서 "북한이 절박한 경제 상황으로 '미국과 위험한 극한 정책'으로 치달을 가능성이 높아졌다"고 경고했다. 1998년 10월 9일 주한미군 작전참모장인 레이먼드 아이어스 소장은 이북이 공격을 준비 중임을 보여주는 모호하지 않은 조짐들이 나타날 경우 선제공격한다는 작전계획 5027-98을 발표하면서 "우리는 그것을 모두 죽여 군대라고 할 수 있는 걸 가질 수 있는 모든 능력을 없애버릴 것"이라며 전쟁위기를 고조시켰는데, 미국은 당시 모의 핵폭탄 B-38로 핵전쟁 실전연습까지 벌일 정도로 전쟁 준비를 다그치고 있었다.

- 그러나 이렇듯 1993-1994년 위기를 방불케 했던 금창리 핵위기는, 미국이 이북에 60만톤의 식량지원을 하고 금창리를 '관람'했으나 결과는 '탕빈 시설'로 판명남으로서 종결되었다.

#### 2. 부시정부 출범 이후, 한반도 핵위기의 진상 -제네바합의, 누가 위반하였는가?

○ 2002년 10월초 미국 특사로 평양을 방문한 제임스 켈리 미국 국무부 차관은 미국으로 돌아가 핵개발 의혹을 제기하였다. 당시 강석주 외무성 제1부상은 “미국의 가중되는 핵압살 위협에 대처하여 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다”고 발언하였는데, 미국은 이 발언을 두고 “북한이 미국이 제시한 근거를 인정하고 고농축 우라늄을 이용한 핵무기 개발 계획을 시인했다”고 주장하면서 ‘이는 명백한 제네바 협정 위반’이라며 2002년 12월분 중유공급을 일방적으로 중단했다. 그러자, 북한은 미국이 제네바 합의를 위반했다면 2002년 12월 14일 핵동결해제를 선언하고, 2003년 1월 10일 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하였는데, 이로써 또다시 한반도 핵위기가 발생하였고 현재에 이르러 있는 것이다.

○ 1994년 제네바 기본합의서는 연변의 핵시설을 동결하는 것과 이에 대한 미국의 보상을 규정한 조-미 사이의 합의서이다. 전체 4조로 구성된 합의서의 구체적 내용과 그 이행여부를 정리하면 <표 1>과 같다(이철기, 『북 핵문제의 본질과 올바른 접근방향』 p.5).

	북한의 의무사항	미국의 의무사항
제1조 북한 핵활동 동결과 경수로 건설	○ 핵연감속로 및 관련 시설의 동결 ◇ 핵연감속로 및 관련 시설의 해체 ○ 사용후 핵연료봉 봉인 ◇ 평화적 핵이용을 위한 북미간 양자협정 체결	□ 2003년 목표 경수로 2기 건설 ○ 경수로 건설 국제컨소시엄 구성 ○ 경수로 공급계약 체결 □ 대체에너지로 중유 연 50만톤 제공 ◇ 평화적 핵이용을 위한 북미간 양자협정 체결
제2조 북미관계 정상화	□ 통신·금융을 포함한 무역·투자 제한조치 완화 × 쌍방 수도에 연락사무소 개설 × 상호 관심사 진전에 따라 대사급 수교	□ 통신·금융을 포함한 무역·투자제한조치 완화 × 쌍방 수도에 연락사무소 개설 × 상호 관심사 진전에 따라 대사급 수교
제3조 한반도 비핵화	× 한반도 비핵화 공동선언 이행 ○ 남북대화 착수	× 북한에 대한 핵무기 불위협 및 불사용(NSA) 보장
제4조 핵확산 금지체제강화	○ NPT에 진류 ◇ 주요부품 인도 이전에 ‘과거핵’에 대한 특별사찰을 포함 IAEA의 안전조치협정 전면 이행	

<표 1> 보기 : ○ 이행완료, × 불이행, □ 이행 진행 중, ◇ 차후 이행

○ 우선 북한의 이행 여부부터 살펴보자. 표에서 볼 수 있듯이 이행되지 않은 대부분의 것들은 북한의 독자적인 의무조항이 아니라 조미 간의 동시 의무조항이 많다. 다만 제3조에 명시되어 있는 ‘한반도 비핵화 공동선언 이행’의 문제가 눈에 띈다. 그러나 현 시점에서 ‘한반도 비핵화 공동선언’의 이행 여부를 따지는 것은 매우 무의미한 일이다. 「제네바 기본합의서」 제3조 제2항이 ‘한반도 비핵화 공동선언’의 이행을 규정하고 있음에도 불구하고, 「제네바 기본합의서」 자체가 ‘한반도 비핵화 공동선언’과 상충되고 또 이를 위반하는 내용을 담고 있기 때문이다. ‘한반도 비핵화 공동선언’은 재처리 시설의 보유를 금지하고 있으나, 「제네바 기본합의서」는 북한의 재처리 시설의 유지를 합의문의 이행 완료시점까지 용인하고 있다. 또 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 따르면, 남북의 핵시설에 대한 사찰은 그 제2항에 따라 ‘한반도 비핵화 공동위원회’가 먼저 구성·실시해야 한다. 따라서 「제네바 기본합의서」의 이행이 완료되기 전까지는

‘한반도 비핵화 공동선언’이 사실상 그 효력을 발휘할 수 없도록 사문화된 상태인 것이다. 「제네바 기본합의서」는 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 대한 “한시특별법”의 성격을 지니고 있다. 한편, ‘한반도 비핵화 공동선언’은 핵주권을 침해하는 비현실적인 내용을 담고 있다. 남북의 농축 우라늄시설과 재처리시설의 보유를 금지한 제1조 제3항의 규정이 그것이다. 우라늄농축시설과 재처리시설의 보유자체는 NPT의 금지사항이 아니다. 일본과 독일, 네덜란드 등 비핵무기국가들도 대규모 농축 우라늄시설을 보유하고 있다. 따라서 북한이 우라늄농축시설을 보유하고 있다 하더라도 이것을 NPT 위반으로 보기는 어렵다.

○ 이에 비해 미국의 위반 정도는 상당히 심각하다.

-첫째, 「제네바 기본합의서」 제1조 제1항에는 “본 합의문 서명 후 6개월 내에 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결할 수 있도록 최선의 노력을 다한다”는 미국의 의무 조항이 명시되어 있다. 그러나 「제네바 기본합의서」가 체결된 지 1년이 훨씬 지난 1995년 12월 15일에서야 북한과 케도간에 ‘경수로 공급협정’ 체결되었으며, 1997년 8월 19일 합남 신포 금호지구에서 ‘경수로 부지공사 착공식’을 거행했고, 2001년 9월 14일 발전소 본관 기초굴착공사에 착수했으며, 2002년 8월 7일에 이르러서야 경수로 건설 현장의 콘크리트 타설식 행사를 비로소 시작했다. 이러한 공사일정의 연기로 인해 「제네바 기본합의서」에 명시되어 있는 2003년의 “목표시한”은 빨라도 2008년 혹은 2009년으로 연기될 수 밖에 없는 상황이었는바, 이는 미국이 제1조 제1항을 위반한 것이다.

-둘째, 제1조 제2항의 “합의 후 3개월 내 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화시켜 나간다”는 내용 또한 1999년 9월 17일이 되어서야 클린턴 당시 대통령에 의해 대북제재조치 완화 결정이 이루어지고, 그 조치가 발효된 것은 그 1년후 2000년 6월 19일이다. 그것도 북한에게 실질적인 경제적 도움이 되기는커녕 상징적인 수준에 그쳤다는 점에서, 미국은 제1조 제2항도 제대로 이행하지 않은 것이다.

-셋째, 그런데 「제네바 기본합의서」의 이행에 결정적 장애를 조성한 것은 부시 행정부 출범 이후에 일어났다. 우선 부시행정부는 「제네바 기본합의서」에 명시되어 있지 않은 ‘화력발전소’를 운운하면서 ‘경수로 발전소’를 ‘화력발전소’로 대체해야 한다는 터무니없는 주장을 하면서 「제네바 기본합의서」를 위반하였다. 물론 이러한 미국의 주장은 미국 내에서조차 심한 반발과 반대에 부딪쳐 그 뜻을 실현시키지는 못했다. 또한 부시 행정부는 ‘과거핵’에 대한 사찰 시점을 앞당길 것을 요구하였다. 이러한 과거핵에 대한 미국의 조기사찰 요구는 “경수로 핵심부품이 인도되기 직전”에 받도록 합의한 제네바 합의문의 위반이다. 「제네바 기본합의서」 제4조 제3항에는 “경수로 사업의 상당부분이 완료될 때, 그러나 주요핵심부품의 인도 이전에” 핵사찰을 받도록 규정되어 있으며, 북한이 공개한 「94년 제네바 합의 비공개 양해록」을 보면 “경수로 사업의 상당부분”을 다음과 같이 해석한다고 명시되어 있기 때문이다. 즉, “① 경수로 사업을 위한 계약의 체결, ② 경수로 부지의 준비와 굴착의 완료와 경수로 사업용 건설을 지원하기 위한 설비 준비의 완료, ③ 선정된 경수로 부지에 건설할 공장의 최초 설계도면 완성, ④ 사업계획과 일정에 의거한 제1호 원자로의 주요 부품의 확정과 가공, ⑤ 사업 계획과 일정에 의거한 터빈과 발전기를 포함한 제1호 원자로용 비핵 주요부품의 인도, ⑥ 사업계획과 일정에 정해진 진도에 따른 제1호 원자로용 터빈 수용 건물 및 부속 건물의 완공, ⑦ 핵 증기공급 시스템용 부품 공급이 시작될 수 있을 단계까지의 제1호 원자로의 원자로용 건물과 그 부속건물의 완공, ⑧ 사업계획과 일정에 따른 제2호 원자로의 토목공사와 부품의 가공 및 인도”라고 명시하고 있으며, “주요핵심부품”은 핵공급그룹(NUCLEAR SUPPLIERS GROUP)의

수출통제품목(EXPORT TRIGGER LIST)에 의해 통제되는 부품을 의미한다고 되어 있는 것이다. 2002년 8월에 비로소 발전소 본관건물의 콘크리트 타설식이 거행된 공정상, “경수로 사업의 상당부분”의 완료시점은 2005년쯤으로 추산되는 상황에서, 미국의 핵사찰 조기 수용 요구는 그 자체로 「제네바 기본합의서」에 반하는 주장인 것이다.

-넷째, 부시 행정부 출범 후 「제네바 기본합의서」의 심각한 침해는 미국의 핵전략 변경이다. 미국방부가 2002년 1월 8일 의회에 제출한 ‘핵태세검토보고서’는 기존의 전략을 수정하여 “핵무기를 선제공격용으로 사용할 수 있다”고 언급하였으며, 2002년 9월 20일 백악관이 발표한 미국의 ‘국가안전보장전략(The National Security Strategy of The United States of America)보고서’에서는 이를 보다 명백히 하고 있다. 이 보고서는 냉전시대 위협의 성격은 적의 군사력 사용에 대한 ‘억지(deterrence)’를 미국에 요구해 왔지만, 소련의 붕괴와 탈냉전의 종식에 따라 안보환경이 큰 변화를 겪고 있다고 전제하면서, 전통적인 억지개념은 미국의 적들에 대처하는데 더 이상 효과적으로 작동할 수 없게 되었다고 주장한다. 그러면서 미국에 대한 새로운 치명적인 도전은 북한을 비롯한 ‘깡패 국가들’과 ‘테러리스트들’이라고 규정하면서, 이들에 대한 적대적 행동을 방지하고 제압하기 위해서는 필요하다면 미국은 ‘선제행동(act preemptively)’할 것이라고 언명하고 있는 것이다. 미국이 이처럼 북한에 대한 핵무기 사용을 공식화하는 전략을 공공연히 표명하고 있는 것은 「제네바 기본합의서」의 약속을 정면으로 위반하는 매우 중대한 일이다. 또 이것은 「제네바 기본합의서」의 위반일 뿐만 아니라 그동안 미국이 비핵국가에 대해 약속해온 ‘소극적 안보보장(NSA, Negative security assurance)’을 무시하는 것으로써, NPT의 기본 전제와 원칙을 깨는 국제적으로 매우 중대한 위반 사항인 것이다.

### 3. 북한의 핵무장, 어떻게 볼 것인가?

#### 가. 북한의 핵무장

- 북한은 이미 1990년대 핵무장 능력을 가진 것으로 보인다. 북한이 마음만 먹었다면 적어도 1980년대 말 일정량의 플루토늄을 확보하고 1990년대 중반부터는 핵무기를 다량 생산할 수 있는 능력을 갖게 되었을 것이며, 21세기가 시작되기 전에 대륙간탄도미사일(ICBM)을 보유한 군사대국이 되었을 것으로 보인다. 북한은 1975년 IRT-2000형(열출력 2메가와트급) 연구용 원자로를 만들어 처음으로 그램 단위의 플루토늄을 자체적인 기술로 추출하는 데 성공하였다. 1980년 7월부터는 5MWe 흑연감속원자로 설계에 착수하여 1986년 10월부터 영변의 5MWe 원자로를 본격적으로 가동하기 시작하였고, 1995년과 1996년 완공을 목표로 영변(85년 착공)과 태천(89년 착공)에 2기의 추가적인 대용량 원자로 건설을 추진하고 있었다. 또한 신포에 635MWe급 원자로 3기를 건설할 계획을 가지고 있었기 때문이다.
- 북한은 영변 핵시설을 본격적으로 가동하기 앞서 1985년 핵확산금지조약(NPT)에 가입하였다. 북한의 핵능력이 공식화되자 미국은 1988년말 1954년 제네바회담 결렬이후 처음으로 북미대화를 재개하여 북한을 압박하다가, 오히려 북한의 동시사찰론에 밀려 1991년말 한반도에서 전술 핵무기 철수를 선언하고 팀스피리트훈련을 중단하였다. 이에 따라 북한은 1992년 1월 국제원자력기구(IAEA)와 핵안전협정에 서명하였다. 그러나 1993년 새로 집권한 클린턴 정부는 북미간의 합의를 집어던지고 팀스피리트 훈련을 재개하는 등 북한에 대한 정치·군사적 압력을 강화

하였다. 이에 맞서 북한은 1993년 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하고 준전시상태를 선포하였으나, 북한의 장거리미사일 시험이후 1993년 6월 북미대화가 재개되자 핵확산금지조약 탈퇴를 잠정 유보하였다. 그러나 1994년 또다시 위기가 고조되었고, 이에 북한은 1994년 5월 영변의 5MWe 원자로의 폐연료봉 교체작업에 돌입하였다. 일촉즉발의 상황에서 김일성 주석과 카터 전 미대통령간의 극적인 합의로 상황이 반전되어 1994년 10월 21일 북미기본합의가 채택됨으로써 북한은 모든 핵시설을 동결하고, 50MWe원자력발전소, 200MWe 원자력발전소 건설을 중단하였다.

- 만약 당시, 북한이 미국과의 대화와 협상을 외면하고 1996년에 예정된 2기의 대용량 원자로를 완공하였다면 연간 최대 270Kg 이상의 플루토늄을 생산할 수 있는 능력을 갖게 되었을 것이다. 핵탄두 1기를 생산하는데 2~3Kg이 소요된다고 할 때 연간 100여기 이상의 핵탄두를 제조할 수 있는 양인 것이다. 북한이 핵무장을 목표로 핵 개발을 추진하였다면 적어도 1997년경에는 백수십기의 핵탄두를 제조할 수 능력을 갖게 되었을 것이다. 알려진 바와 같이, 1996-1997년은 북한에 대한 미국의 정치, 군사적 압력이 최고조에 이른 해이다. 클린턴 행정부는 이 핑계, 저 핑계로 제네바 합의 이행을 회피하면서 오히려 북한에 대한 정치, 군사적 압력을 증대시켰다. 북미합의는 이미 명목뿐인 상황이었다. 이 상황에서 북한은 북미합의의 파기를 얼마든지 선언할 수 있었고 만약 북한이 합의파기를 선언하고 핵무장을 추진하였다면 북한은 지금보다 훨씬 더 용의하게 자국의 안보문제를 해결하고 미국의 군사적 압력으로부터 벗어날 수 있었을 것이다. 그러나 북한은 실낱같은 합의 이행의 가능성을 외면하지 않았고 인내심을 가지고 북미기본합의를 이행하였다.

- 물론 북한이 넘 놓고 앉아서 미국의 선의만을 기다리고 있었던 것은 아니다. 만약 북한이 아무런 대응도 하지 않고 미국의 선의만을 기대하고 있었다면 지금쯤 한반도는 이라크와 같은 상황이 되었을 것이다. 북한은 합의를 깨지도 않았지만 막연히 합의의 이행만을 기다리고 있지 않았다. 북한은 북미기본합의를 철저히 이행하면서 또 다른 방식으로 미국을 압박하여 합의이행을 추동하였다. 그것이 1998년 광명성 1호의 발사이다. 1998년 8월말 북한이 광명성 1호 발사에 성공하자, 클린턴 정부는 페리보고서를 발표하여 대북적대정책을 포기할 수밖에 없었고 이는 2000년 6월 남북정상회담과 10월 북미공동코뮤니케의 발표로 이어졌다. 만약 이 상태로 북미관계가 진전되었다면 미합중국 대통령은 2001년께 평양을 방문하였을 것이고 지금쯤 북미관계는 정상화되었을 것이다. 따라서, 북한의 목표가 핵무장과 물리적인 억제였다면 우리는 1990년대 이미 한반도 정세의 지각변동을 목격하게 되었을지 모른다. 그러나 북한은 억제력이 아니라 대화와 협상을 먼저 추구하고, 평화적인 방법으로 한반도 문제를 해결하기 위해 최대한의 인내력을 발휘하였다. 부시가 집권하기 전까지 이러한 북한의 인내력은 지속되었다.

#### 나. 부시 행정부는 북한을 핵무장으로 떠밀었다.

- 2001년 출범한 부시 정부는 집권하자마자 세계 지배의 야욕을 노골적으로 드러냈다. 취임연설에서 미국은 ‘도전을 극복할 수 있도록 방위력을 구축할 것’이며 ‘공포에 시달리지 않도록 대량파괴 무기에 맞설 것’이라고 천명하고, ‘적들은 실수하지 않아야 하며 미국은 ‘공격과 불신에는 결의와 힘으로 맞설 것’이라고 선언했다. 부시는 집권 6개월만인 2001년 6월 6일 드디어 침묵을 깨고 ‘핵·미사일·재래식무기’ 문제를 의제로 북미대화를 제안하였다. 부시의 이 같은



북한을 방문하고 영변의 핵시설을 참관하였다. 북한은 “미대표단이 영변 핵시설을 참관하도록 한 것은 우리의 핵 활동과 관련한 억측보도들과 모호성이 당면한 핵문제해결에 지장을 주고 있기 때문”이라고 밝혔다. 즉 미국이 북한의 핵보유에 대해 의구심을 가지고 있기 때문에 질질 시간만 끌고 있으므로 대화의 진전을 위해 그 진상을 미국이 직접 확인하도록 하겠다는 뜻이었다. 북한은 미국 인사들에게 자신의 핵억제력을 공개함으로써 핵보유 논란에 종지부를 찍으려는 것이었다. 루이스 교수 일행과 함께 북한을 방문했던 잭 프리처드 전 대북특사는 2004년 1월 21일자 뉴욕타임즈에 기고한 글 「내가 북한에서 보고 온 것」에서 자신은 “1월 8일 영변에서 8천개의 폐연료봉이 저장되어 있던 영변의 핵시설을 볼 수 있었으며 8천개의 연료봉이 모두 옮겨졌다는 것을 알게 되었다”고 밝혔다. 위 기고에서 프리처드는, 북한이 1994년 합의 이전 1~2개의 핵무기를 획득하였다면서 지난 1년 동안 북한의 '핵 비축량은 4배가 더 늘었을지도 모른다'고 주장했다. 그는 김계관 부외상의 말을 인용해 '시간은 미국 편이 아니'라며 이것은 '실폐한 대북한 정책의 묘비명이자 미 정보계에 대한 고발장이나 마찬가지로 부시 행정부를 강력히 비판하고 '지금은 북한이 주도권을 쥐고 있다'면서 부시 행정부의 대북한정책 전환을 강력히 요구했다.

○ 북한의 핵보유가 기정사실로 확인되자 2004년 2월 미국은 2차 6자회담에 나왔다. 그러나 그들은 협상할 준비도, 의지도, 대안도 없었다. 부시는 이례적으로 회담 중 훈령을 보내 '부시 행정부의 선의는 바닥날 수 있으며 모든 옵션이 테이블 위에 여전히 있다는 것을 의미하는 것'이라며 군사적 공격가능성을 시사하였다. 미국의 위협 때문에 2차 회담 역시 얼굴만 붉힌 채 막을 내릴 수 밖에 없었다. 미국의 강경한 태도 때문에 참가국들의 불만이 커져가자 미국은 2004년 5월 12일부터 14일까지 베이징에서 6자회담 실무그룹회의를 진행했고, 6월 3차 6자회담에서 '말 대 말', '행동 대 행동', '보상과 동결'의 동시행동 원칙에 합의하였다. 이후 북한은 실무회의에서 핵 동결의 대상, 기간, 시점과 검증방법 등 구체적인 사항들을 실질적으로 논의하기 위한 안을 가지고 나왔지만, 미국은 3차 6자회담의 합의를 뒤엎고 또다시 선택포기론을 고집함으로써, 3차 6자회담의 전 과정이 또 다시 원점으로 돌아갔다. 결국 미국의 근본적인 태도변화가 없는 한 6자회담은 성과가 있기 어렵다는 사실이 확인된 것이었다. 한편, 미국은 2004년 7-9월 상, 하원에서 북한인권법안을 통과시켜 대북적대정책을 더욱 노골적으로 추진하기 시작했으며, 연이어 대규모 탈북기획이 이어지고 남북관계마저 악화되기 시작했다.

○ 북한은 인내심을 가지고 부시 2기의 출범을 지켜봤지만 상황은 전혀 달라지지 않았다. 북한의 김계관 외무성 미국담당 부상은 부시 2기취임식 직전 방북했던 커트 웰던 미하원 군사위 부위원장을 비롯한 미의원단에게 북한은 핵무기 보유국가라고 선언했다. 이것은 부시 정부에게 보내는 북한의 최후 통첩이었다. 북한은 부시 국정연설 때까지 미국의 태도를 지켜보겠다는 목표 시한까지 제시하였다. 웰던은 이 같은 사실을 부시 행정부에 전달했지만, 백악관은 북한의 핵보유선언이 임박했다는 현실을 전혀 인정하지 않았다. 부시 행정부 2기의 실세로 일컫는 콘돌리자 라이스는 오히려 제2의 악의 축 발언과 다름없는 '폭정의 전초기지', '폭압국가' 발언으로 분위기를 더 강경하게 물고 갔다. 2005년 2월 2일 국정연설에서 부시는 마지못해 대북발언수위를 낮추기는 했으나 대북정책의 근본적인 변화는 없었다. 결국 북한은 한반도 문제의 해결을 위해 핵무장선언이라는 수순을 선택할 수밖에 없었고, 2005년 2월 10일 이를 선언했다. 부시정부 출범후 2001년부터 현재까지의 과정을 돌이켜 보면 북한이 핵무장을 선택할 수밖에 없도록 만든 것은 다름 아닌 부시정부 자신이다. 미국은 수 차례의 협상 기회를 오만과 독선에 빠져

스스로 집어 던지고 말았다. 북한의 입장에서, 미국이 북한에 대한 적대정책, 군사적 위협을 철회하지 않는 조건에서, 핵무장은 북한이 체제보장과 안전을 위해 선택할 수 있는 유일한 대안이라고 보여진다. 아프간·이라크의 정부가 무기력하게 무너지는 사태를 보면서 북한이 도대체 무엇을 선택할 수 있었겠는가? 미국은 여러 차례 북한의 핵무장을 막을 수 있는 기회가 있었다. 단지 대북적대정책을 철회하면 해결되는 문제였다. 그러나 미국은 그것을 거부하였다. 이 같은 상황에서 북한은 핵무장을 선택할 수밖에 없었다. 북한의 핵무장은 미국의 패권정책이 빚어낸 필연적인 결과이다.

#### 4. 6자회담의 전망

##### 가. 6자회담은 사실상 종전협상

○ 4차 6자회담 11일째를 맞던 2005년 8월 5일 미국측 수석대표 크리스토퍼 힐은 수석대표회의에서 “예전에 보스니아 평화 협정을 다룬 데이턴협상 때는 21일 걸렸다”며 “이제 딱 반박에 안 왔는데 너무 힘들어 할 필요가 없다”는 농담을 했다고 한다. 6자회담을 '데이턴 협상'에 비유한 힐의 발언은 4차 6자회담의 성격을 이해하는데서 시사하는 바 크다. 힐의 말처럼 4차 6자회담은 종전(정전체제의 평화체제로의 전환)을 궁극적 목표로 진행되고 있다. 북한 외무성대변인은 6자회담 재개를 앞둔 7월 22일 담화에서 “평화체제수립은 조선(한)반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐야 할 노정”이라며 “조선(한)반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선(한)반도문제의 평화적 해결 과정”이라고 주장했다. 담화에서 북한은 “한반도에서 평화체제수립과정이 성과적으로 추진되면 조선(한)반도와 동북아시아 나아가서 세계의 평화와 안전을 이룩하는데 기여하게 될 뿐 아니라 곧 재개될 핵문제해결을 위한 6자 회담 과정도 결정적으로 추동하게 될 것”이라며 “미국을 비롯한 유관세력들이 평화체제수립과 관련한 우리의 정당한 주장에 응당한 주목을 돌리고 긍정적으로 호응하기를 기대”한다고 밝혔다. 북한은 지난 2005년 3월 31일 외무성 담화에서 “한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이룩하며 비핵화를 실현하는 것은 우리의 시종일관한 전략적 목표”라며 6자회담의 성격을 한반도 비핵화 군축회담이라고 밝힌 바 있다. 한반도 비핵화 뿐만 아니라 '정전상태를 공고한 평화체제로 전환'하는 것이 6자 회담의 궁극적인 목표라는 뜻이다.

○ 북한이 군축회담을 선언하자, 일부 전문가들은 북한이 무리한 요구를 하고 있다며 군축회담으로의 전환 가능성을 낮게 평가했다. 일각에서는 북한의 군축회담 제의가 6자회담을 회피하기 위한 명분 쌓기라는 주장까지 나왔다. 그러나 막상 6자회담의 막이 오르자 회담은 북한이 의도했던 대로 진행되고 있다. 한국정부 당국자는 8월 8일 “공동성명에는 평화체제에 관한 언급이 있기는 하지만 원론적인 수준으로 담긴 것으로 안다”고 말했다. 보도에 따르면 그것은 “한반도의 평화체제 구축 문제를 논의한다”는 내용인 것으로 알려져 있다. 정부 관계자는 평화체제에 관한 언급이 대수롭지 않은 듯 말했지만, 지금까지 언론에 알려진 내용이 전부다라고 해도 이는 '한반도의 항구적인 평화와 안정'을 위한 상당히 의미 있는 진전이라고 할 수 있다.

○ 1993년 6월 11일 북미공동성명에서 양측은 평화체제 문제와 관련 “한반도의 비핵화, 평화와 안전을 보장한다”고 합의했다. 1994년 북미기본합의서에도 “양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 함께 노력한다”고 기술되어 있다. 2000년 북미공동코뮤니케에서는 “쌍방은 ... 정

전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이하였다"고 표현되어 있다. 과거의 북미간의 합의가 평화체제 구축 문제와 관련해 다소 모호한 외교적 수사법을 사용했던 점에 비추어 볼 때 이번 4차 6자회담에서 나온 "한반도의 평화체제 구축 문제를 논의한다"는 문구는 여전히 '원론적인 수준'이지만 상대적으로 매우 진전된 합의문구라고 할 수 있는 것이다. 힐 차관보는 8월 11일 기자회견에서 "북한이 핵계획을 해체할 경우 미국이 북한과 평화협정 협상에 들어갈 것이냐"는 질문에 한반도의 정전체제를 보면 "어떤 평화조약 체결 노력을 해볼 가치가 있다"고 말하고 그러나 평화협정 협상은 아직 '잠재적'인 것이라는 점을 강조했다. 어떤 문구이건 '공동성명'에서 평화체제 구축 문제가 언급될 것은 분명해 보인다. 이것은 6자회담의 궁극적 목표가 한반도의 항구적인 평화와 안정, 즉 종전과 평화체제의 수립이라는 점을 잘 보여 주는 것이다. 물론 현재까지는 북미간의 논쟁이 핵폐기의 대상에 집중되어 있었기 때문에 평화체제 구축 문제로 쟁점이 확대되지 않았을 수도 있다. 그러나 회담 참가국들의 말을 종합해 보면 평화체제 구축과 관련된 문구가 최소한 '원론적인 수준' 일지라도 일정한 공감대를 형성한 것으로 보여진다. 지난 8월 17일 워싱턴의 미전략국제문제연구소(CSIS) 주최 행사에서 힐 차관보는 "한미 양국은 지난 13일 동안 개최된 베이징 6자회담 때 북한측과 평화협정 체결을 추진하는 문제를 검토했고 중국 측과도 베이징에서 공식적으로 만나기 2주전에 그 문제를 놓고 이미 협의를 했다"고 밝혔다. 그는 "우리는 북한측과 많은 대화를 나눴고, 특히 관련 당사국들이 참여하는 적절한 기구를 통해 궁극적으로 평화협정을 체결하는 문제를 논의했다"고 덧붙였다. 힐의 이 같은 발언은 6자회담이 한반도 문제의 근본적 해결을 위한 전략적 목표로 자연스럽게 접근되고 있다는 점을 잘 보여 주고 있다. 보스니아 협상은 겨우 21일이 걸렸지만 한국의 종전협상은 무려 반세기가 지나서야 최종 결말을 향해 나아가고 있는 것이다.

#### 나. 6자회담은 한반도 비핵화, 군축회담

○ 휴회를 선언한 지난 8월 7일 '의장 성명'에서 회담 참가국들은 "상호존중과 평등의 정신 하에 한반도 비핵화의 목표에 관해 진지하고 실용적이며 심도 있는 논의와 협의를 좋은 분위기에서 가졌으며, 이를 통해 상호 이해를 증진하고 공동인식의 폭을 넓혔으며, 긍정적 진전을 이루었다"고 평가했다. 참가국들은 '첫 단계 회담'에서 '회담의 목표는 평화적 방법을 통한 한반도 비핵화 실현임을 재확인하고, 이러한 목표를 지향하는 공동문건을 발표하기로 합의'하였다. 한반도 비핵화와 관련해 북미간 쟁점은 크게 두 가지로 볼 수 있다.

○ 첫 번째 쟁점은, 비핵화의 범위 문제다. 북한의 김계관 수석대표는 6자회담 기조연설에서 "남한 내 핵무기 제거, 외부로부터 반입 금지, 핵우산 철거와 함께 비핵화로 생긴 경제손실에 대한 보상이 이뤄져야 한다. 이를 위해 평화공존의 법률과 제도의 체계를 세워야 한다"고 주장하면서 '한반도의 비핵지대화'라는 개념을 제시하였다. 한반도 비핵지대화는 북한 뿐만 아니라 남한의 비핵화, 나아가 한반도 영토, 영공, 영해의 비핵화가 이뤄져야 한다는 것이다. 그러나 미국은 비핵화란 검증 가능한 방식으로 북한의 모든 핵무기와 핵계획 폐기를 의미한다는 입장을 고수하고 있다. 회담 마지막날인 지난 8월 7일 기자회견에서 김계관 부상은 "미국이 우리를 핵무기로 치지 않겠다고 공약과 함께 그를 믿을 수 있도록 법률적 제도적인 장치를 마련해야 한다"며 한국에 대한 '핵우산을 철회'하고, 한국에 '핵무기가 없다는 것을 검증'을 통해 확인해야 하며, 한국의 '밖으로부터 핵무기를 들여오지 않는다는 담보'도 주어야 한다고 말했다. 김계

관 부상은 이러한 북측의 요구에 대해서 "외교적인 모호성으로 넘기려 하기 때문에 우리는 받아들일 수 없게 되었"고 휴회의 이유를 밝혔다. 보도에 따르면 북한은 주일미군의 핵무기 철수와 한반도 주변해역에서의 핵활동 중단까지도 요구한 것으로 알려지고 있다. 북한의 입장은 미국이 한반도에서 상호핵폐기, 즉 비핵화·군축에 응하지 않는다면 협상은 없다는 것이다. 올해 초 3월 31일 북한 외무성은 6자회담의 성격을 한반도 비핵화, 군축회담으로 규정하면서 한반도 비핵화의 내용을, 북한의 핵무기 폐기와 동시에 ▶미국의 모든 핵무기 철수, ▶한국의 핵무기 요소 제거, ▶한반도와 주변지역에서 핵위협 중단, ▶한반도 주변국들의 신뢰관계 수립으로 제시하였다. 북한 주장의 '한반도 비핵지대화'는 3.31 외무성 담화에서 제시한 군축의 내용과 대부분 일치한다. 비록 군축회담이라는 용어를 공식적으로 사용하지는 않고 있지만, 6자회담의 쟁점은 미국과 북한의 동시핵무기폐기로 좁혀지고 있으며, 이는 6자회담이 사실상 군축회담으로 전환되었다는 것을 보여주고 있다.

○ 두 번째 쟁점은, 핵폐기의 범위 문제이다. 미국은 북한의 '모든 핵무기와 핵계획 폐기'를 주장하고 있다. 반면 북한은 평화적인 핵이용권을 포기할 수 없다는 입장이다. 북한은 평화적인 핵에너지 사용권은 보유하길 원하지만, 미국은 언제든지 무기 개발에 이용할 수 있다는 이유로 이를 반대하고 있는 것이다. 이와 관련하여 부시 행정부의 이중적인 핵정책을 비판하는 목소리가 커지고 있다. 지난 7월 18일 부시 대통령은 싱 인도 총리와 정상회담을 갖고 민수용 핵에너지와 우주개발, 첨단기술 분야 협력 협정에 서명했다. 부시 대통령은 인도를 떠오르는 강대국으로 규정한 뒤, 인도에 대한 핵기술 이전 금지를 해제하도록 미국 의회에 요청하고 이에 관한 국제적 규정도 뜯어고치기 위해 동맹국들을 설득하겠다고 말했다. 미국은 이란의 평화적 핵개발 역시 허용한다는 입장이다. 때문에 부시 행정부의 핵정책은 '옛장수 마음대로'라는 비난이 쏟아지고 있는 것이다. 미국은 지난 7월초 북미접촉에서 북한을 주권국가로 인정한다고 말한 바 있다. 미국이 북한을 주권국가로 인정한다면 주권국가로써 북한의 평화적 핵이용권을 인정해야 한다. 지구상의 모든 국가들이 가지고 있는 평화적 핵이용권을 왜 북한만 가질 수 없단 말인가? 북한의 평화적 핵활동까지 포기하라는 미국의 주장은, 미국이 진실로 북한을 주권국가로 인정하는 것이 아님을 반증하고 있다. 이 같은 분위기 속에서 미국의 모든 핵계획 포기 주장이 얼마나 설득력을 갖게 될지 의문이다. 핵폐기의 범위 문제는 북미간 최대 쟁점이지만, 미국의 요구가 설득력이 없기 때문에 이 문제로 회담이 결렬될 가능성은 높아 보이지 않는다.

○ 6자회담은 이제 사실상 비핵화·군축회담으로 변해 있다. 회담참가국들은 '핵'이 아니라 '핵무기폐기' 문제를 논의하고 있으며, 북한의 핵무기 뿐만 아니라 동북아에서 미국의 모든 핵무기 철수와 한국과 일본의 비핵화를 동시에 추진하고 있다. 현재 6자회담의 주요 논점들은 6자회담의 성격이 군축회담으로 전환되었음을 뚜렷이 보여주고 있는 것이다.

#### 다. 북미간 쟁점 결국 해결될 것

○ 앞서 지적한 바와 같이, 4차 6자회담은 '한반도의 항구적인 평화와 안정, 비핵화'라는 '전략적 목표'를 향한 비핵화·군축회담으로 변해 있다. 부시 대통령은 기자회견에서 "이란의 민수용 핵 프로그램은 지지하면서 북한에 대해서는 왜 그렇지 않냐"는 질문에 "북한은 다른 상황"이라며 "북한은 농축 프로그램에 대해 진실을 말하지 않았다"며 북한의 평화적 핵 이용권을 허용하지 않을 것이라고 말했다. 그는 또 "한국은 전력을 제공하기로 했다"면서 "북한이 핵무기