

# 대일강화조약과 독도·제주도\*

## — 해양안보를 중심으로 —

### I. 머리말

일본 주변의 섬들을 둘러싼 분쟁의 시발점은 대일(샌프란시스코)강화조약에 있다. 원래 강화조약에서는 영토 처분은 의문의 여지가 없도록 명확히 결정되어야 하는데, 독도를 비롯해 일본의 소위 북방4도,<sup>1)</sup> 센카쿠(다오위다오)제도 등은 강화조약에서 명확히 규정되지 않았다. 물론 연합국들은 처음부터 모호한 조약을 도모한 것은 아니다. 당초 연합국들은 전통적인 강화조약 방식에 따라 일본의 전쟁책임을 문책하고 영토를 명확히 처분할 방침이었다. 그러나 미·소 냉전이 심각하게 되자, 강화조약은 미국의 전략적인 판단으로 당초 방침이 포기됐다.

미국과 더불어 대일강화조약에서 주도적인 역할을 한 나라는 영국이었다. 그러나 영국은 전쟁 직후에는 일본문제에 거의 관심이 없었다.<sup>2)</sup> 영국은 독일문제나 중동문제, 남·동남아문제 등의 처리에 바빠서 극동문제에 신경을 쓸 여유가 없었다.

영국 대신에 주도적인 역할을 한 나라는 호주다. 전쟁 중에 일본군의 공격을 수차례 받아 많은 피해를 입은 호주는 “스스로를 태평양의 주요국”으로 자임하고,<sup>3)</sup> 해양안보의 관점에서 일본문제에 큰 관심을 가졌다. 전쟁 후 실제로 호주는 일본에 점령군을 파견하는 한편으로 연합군최고사령관(SCAP) 총사령부(GHQ)를 지도하는 극동위원회(FEC)의 일원이 됐다. 또한 GHQ 자문기관인 대일이사회에서는 영연방 관계국을 대표해 영국 대신에 호주가 회원국이 됐다. 다른 회원국들은 미국·소련·중국이었다. 그

\* 본고는 필자의 논문 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도연구』 16호(2014)를 재구성했다.

- 1) 북방4도는 쿠나시리(国後), 에토로후(択捉), 하보마이(歯舞), 시코탄(色丹)을 가리킨다.
- 2) 木畑洋一, 「対日講和とイギリスのアジア政策」, 『サンフランシスコ講和』, 東京大学出版会, 1986, 166쪽.
- 3) 菊池努, 「オーストラリアの対日講和外交」, 『サンフランシスコ講和』, 東京大学出版会, 1986, 193쪽.

런데 호주는 일본을 통치하는데 주도적인 역할을 한 것에 그치지 않고 한국문제에도 적극적으로 관여했다. 모스크바회의(1945. 12)에서 한국이 미·영·소·중 4개국에 의한 신탁통치가 결정되자 호주는 영국 대신에 신탁통치의 시정자로 될 것을 영국과 합의한 일도 있었으며,<sup>4)</sup> 한국전쟁 때에는 유엔군의 일원으로서 많은 병사들을 파병했다.

본고는 미국을 비롯한 영국, 호주 등이 대일강화조약 책정 과정에서 구 일본영토의 처분을 어떻게 다루었는지 살펴본다. 주목해야 할 것은 이 과정에서 일본영토뿐만 아니라 한국영토인 독도·제주도·울릉도도 전략적인 검토 대상으로 됐다는 사실이다. 실제로 이들은 영국의 제1차 초안에서 일본영토로 규정됐다. 이처럼 연합군 각국은 일본 주변 도서의 귀속문제에 있어서 안보문제나 전략적 판단을 우선으로 생각하고 있었던 것이다.

본고는 일본 주변의 섬들이 대일강화조약에서 전략적으로 어떻게 다루어졌는지 살펴본다. 본고에서 영어 ‘Korea’는 일본 및 중국 문헌<sup>5)</sup>에 맞추어 ‘조선’이라고 번역한다.

### II. SCAPIN 677과 일본의 대응

#### 1. SCAPIN 677과 미국의 인식

SCAP/GHQ는 1946년 1월 29일에 일본정부에 대해 일본 주변 영역을 행정적으로 분리하는 각서 SCAPIN<sup>6)</sup> 677을 내렸다. 이 각서는 일본이 청일전쟁(1894년) 이후에 획득한 영토는 물론, 제3조에서 특히 아래 섬들을 일본의 범위에서 정치상 및 행정상으로 잠정적으로 제외했다.

- (a) 우쓰료 鬱陵(울릉)도, 리앙쿠르암(다케시마 竹島), 켈파트(사이슈 濟州 제주도).

4) *Foreign Relations of the United States(FRUS) 1947*, Vol. 6, p.544.

5) 유미림, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 2013, 325~335쪽.

6) ‘SCAPIN’은 아래 자료에 의하면 ‘Supreme Commander for the Allied Powers Index Number’의 약칭이다. 따라서 표기 ‘SCAPIN 677호’ 등은 잘못이다. GHQ/SCAP Records Box 757. Sheet No. AG(B)-04519 class No. 032. 이 자료의 발굴에 관해서는 유미림 씨의 교시를 받았다.

7) SCAPIN 677의 제목은 ‘약간의 외곽 지역을 정치상, 행정상으로 일본에서 분리할 것에 관한 각서’. 이는 아래 문헌에 의하면 GHQ 민정국이 작성했다고 한다. W. シーボルト, 『日本占領外交の回想』, 朝日新聞社, 1966, 217쪽; 정병준, 『독도 1947』, 돌베개, 2010, 228쪽.

- (b) 북위 30도 이남의 류큐(난세이 南西)제도(구치노시마 口之島를 포함함), 이즈(伊豆), 난포(南方), 보닌(오가사와라)과 볼케이노(가잔 火山, 이오 硫黃)군도 및 다이토(大東)군도와 파레체벨라(오키노도리시마 沖ノ島島), 마커스(미나미도리시마 南島島), 간지스(나카노도리시마 中ノ島島)<sup>8)</sup> 등을 포함한 외곽 태평양제도.
- (c) 쿠릴(치시마 千島)제도, 하보마이(齒舞)군도(스이쇼 水晶, 유리 勇留, 아키유리 秋勇留, 시보쓰 志発, 다라쿠 多楽제도), 시코탄(色丹)도.

위 (b)에 기술된 섬들은 미군이 일본과 치열한 전투를 치른 끝에 많은 희생을 내면서 점령한 곳이며, 미국의 해양 안보상으로 중요한 곳이다. (c)는 쿠릴제도를 소련에 인도한다는 알타비밀협정에 따라 이미 소련이 점령한 영역이며, SCAPIN은 하보마이·시코탄의 점령도 인정한 것이다.

SCAPIN 677을 바탕으로 SCAP의 관할 구역을 지도에 그린 것이 [그림 1]이다. 이 지도를 SCAPIN 677 부속지도로 보는 견해도 있으나, SCAPIN 677에는 그런 기술이 없는데다가 지도 제작이 2월, 즉 SCAPIN 677 발령 후이기 때문에 그 견해는 마땅치 않는다.

[그림 1]에서 제3조 (a)에 있는 독도 등을 한국 영역에 넣고 SCAP 관할로 그린 것이 주목된다. 본래 한국 영역은 미국 태평양육군(AFPAC) 관할이며 미군정청에 의해 통치됐다.<sup>9)</sup> 그런데 맥아더(Douglas MacArthur)가 SCAP과 AFPAC 사령관을 겸임한 관계상 GHQ 각 부처는 한국에 있어서의 군정에 관한 특정 문제에 대해 어느 시기까지 맥아더에 조언을 했다.<sup>10)</sup> 그 사이에 [그림 1]이 그려졌으므로 한국 영역이 SCAP 관할처럼 그려졌으나, 엄밀히 말하면 한국은 류큐와 같이 SCAP이 아닌 AFPAC, 1947년 1월 이후는 AFPAC을 개편한 미국국동군(FECOM) 관할하에 있었다.

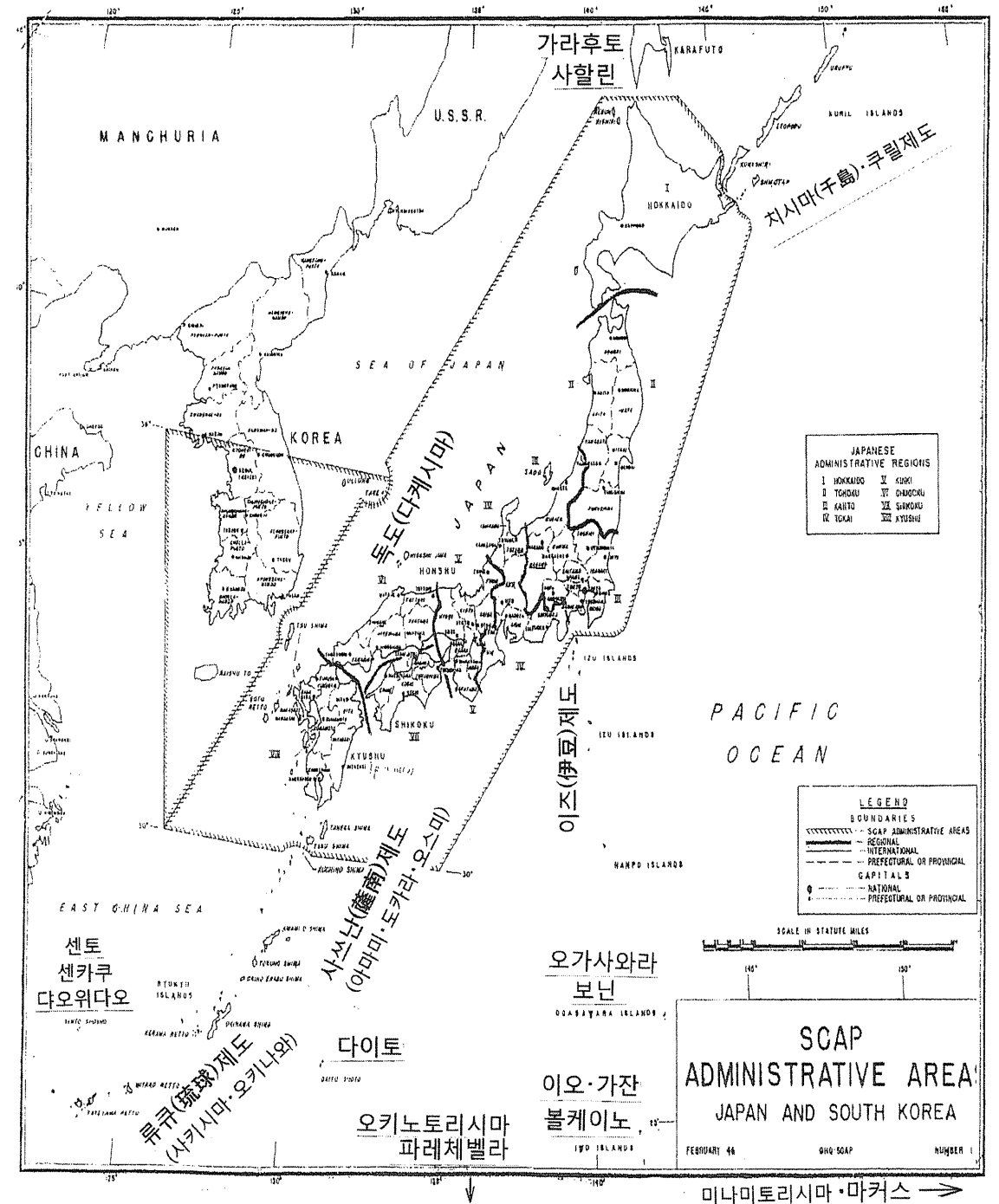
그 후 리앙쿠르암(독도)에 대해서는 일본 선박이 12마일 안에 들어가거나, 승무원들이 상륙할 것을 SCAPIN 1033에 의해 금지됐다. SCAPIN 1033은 일본의 어업 허가 구역을 정한 것이며 '맥아더라인'이라고 불리는데, 12마일의 규제는 1949년 9월에 SCAPIN 2046에 의해 3마일에 개정됐다.

8) 아래 자료의 주2에 따르면 일본은 나카노도리시마를 1908년에 영토 편입했으나 실제하지 않으므로 1933년에 취소했다. Foreign Office, Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper Part IV, Minor Islands in the Pacific, Minor Islands in the Japanese Sea*, 1947, p.1.

9) 「太平洋美國陸軍總司令部布告第1號」, 『美軍政廳官報』, 원주문화사, 1991, 22쪽.

10) 조언을 한 시기는 天川晃他編, 『GHQ日本占領史』 第2卷, 日本図書センター, 1996, 72쪽에 따르면 GHQ 민정국은 1947년 2월까지, 기타는 1948년 3월까지라고 한다.

[그림 1] SCAP(연합군최고사령관) 관할 구역, 일본 및 남조선



독도를 한국영토로 보는 인식은 미국 '국무·육군·해군 3부조정위원회(SWNCC)'에서도 인정받았다. 1946년 6월 24일 위원회가 결정한 SWNCC 59/1에 「제주도, 거문도, 다즐레(울릉)도, 리앙쿠르암(다케시마) 및 기타 조선의 앞 바다에 있는 섬들은 조선의

일부로 생각되어야 하며, 역사상이나 행정상으로도 조선의 일부」라고 기록됐다.<sup>11)</sup> 미국정부는 독도를 한국영토로 인정한 것이다.

미국이 독도를 한국영토로 판단한 논거는 일본이 제국주의국가로서 영토 팽창을 시작한 청일전쟁(1894년) 당시의 자료에 있을 것이다. 이유는 미국은 1947년 3월의 강화조약 초안에서 볼 수 있듯이 일본영토를 판단하는 기준을 청일전쟁 이전에 두고 있었기 때문이다. 그런 자료로서 일본이나 영국의 수로 당국이 작성한 수로지나 해도가 특히 중요하다. 영국의 수로지 *China Pilot*는 'LIANCOURT ROCKS'(독도)를 조선 동남 연안에서 기록했다.<sup>12)</sup> 일본 수로부는 이 기사를 그대로 번역해 독도를 『조선수로지』(1894)에 '리양코루토열암' 이름으로 기재하는 한편으로 일본 혼슈 서북 연안을 다룬 『일본수로지』 제4권의 1897년판에는 기재하지 않고, 1907년판에 처음으로 기재했다.<sup>13)</sup> 1907년판은 일본정부가 1905년에 독도를 무주지 명목으로 일본영토로 편입하고 '다케시마'라고 명명한 것을 반영한 것이다. 그 전에는 1877년에 다케시마·마쓰시마(松島)를 일본과 관계없다고 지령한 태정관 문서에 볼 수 있듯이 마쓰시마(독도)는 일본영토가 아니었다.<sup>14)</sup> 따라서 수로부가 1897년판 『일본수로지』에 독도를 기재하지 않았던 것은 당연하다.

한편, 일본 수로부의 지도 및 해도인데, 잘 알려져 있듯이 수로부는 그 전신인 수로국이 발간한 지도 「조선동해안도」(1876)에서 독도를 '오리브차, 메네라이초'라는 러시아 이름으로 기재한 것을 비롯해, 해도 「조선전안(朝鮮全岸)」(1896)에서 '리양코루토암' 이름으로 기재했다. 한편으로 수로부는 1905년 이전의 일본지도나 일본해도에는 독도를 기재하지 않았다. 이런 사실을 보더라도 수로부는 분명히 독도를 한국영토로 인식하고 있었다고 볼 수 있다. 이런 여러 자료의 인식이 SCAPIN 677이나 SWNCC 59/1에 반영됐다고 보인다.

11) SWNCC 59/1 제목은 「구 일본 지배하의 위임통치령 및 그 주변의 여러 소도에 대한 신탁통치 혹은 다른 처리 방법에 관한 정책」. 竹内猛, 『獨島問題「固有の領土」論の歴史的検討』後編, 私家版, 2013, 14쪽; 原貴美恵, 前掲書, 2005, 42쪽.

12) *China Pilot* 4th edition, 1864, p.xi & p.563. 독도는 이 책 제2판(1858)에 처음으로 '호넷' 이름으로 기재됐으나, 제3판(1861) 이후 1905년 이전에 발간된 다른 판은 제4판의 기술과 거의 같다. 자세한 것은 다음 문헌을 참조. 이진명, 『서양 자료로 본 독도』, Pour l'Analyse du Folklore (Paris), 1998, 51~55쪽.

13) 堀和生, 「1905年日本の竹島領土編入」, 『朝鮮史研究会論文集』24卷, 1987, 106쪽.

14) 위의 논문, 104쪽.

## 2. 일본정부의 대응

일본외무성은 연합국의 영토 처분의 개요가 각서 SCAPIN 677 및 841에<sup>15)</sup> 예시됐다고 보고 각서에 기록된 섬들에 대한 연구를 시작해 영토조서를 작성했다. 단 외무성은 “강화조약의 여러 조건에 관해 자기 입장을 적극적으로 주장할 수 있는 처지가 아니었다”<sup>16)</sup>라고 인식하고 있었기 때문에 영토조서의 작성 방침은 “그 지역이 과연 카이로선언이 말하는 조건에 해당할지의 여부의 관점에서 그 지역의 발견, 영유 등의 연혁, 자연환경 및 경영 등에 관해 될 수 있는 한 객관적인 형태로 서술”하는 것이었다.<sup>17)</sup> 외무성은 영토조서 7권을 영어로 작성하고 주일정치고문(POLAD)을 통해 국무부로 보냈다. 이 가운데 중요한 다음 4권은 1947년 중에 미국으로 보냈다.

- (1) 치시마, 하보마이, 시코탄(1946. 11 작성)
- (2) 류큐 및 남서제도(1947. 3 작성)
- (3) 오가사와라 및 가잔열도(상동)
- (4) 태평양 및 일본해의 제도(1947. 6 작성)

특히 영토조서(4)는 제1장에서 태평양의 소도들, 다이토(大東)제도, 미나미도리시마(南鳥島 마커스), 오키노도리시마(沖ノ鳥島 파레체벨라)를 기술하고, 제2장에서 동해의 소도들, 리양쿠르암(독도, 다케시마 竹島)과 울릉도를 기술했다.<sup>18)</sup>

리양쿠르암(독도)의 기술은 1페이지 남짓한 짤막한 것인데, 외무성은 사실을 왜곡해 “다즐레(울릉도, 주)에 대해서는 조선 이름이 있지만, 리양쿠르암에 대해서는 조선 이름이 없으며, 조선에서 작성된 지도에서 나타나지 않는다는 점에 주목해야 한다”라고 적었다. 실은 일본에서 리양쿠르암이 '獨島'라고 표기된 것은 『조선수로지』,<sup>19)</sup> 『지학잡

15) 1946년 3월 22일 SCAPIN 841에 의해 이즈제도는 일본정부 관할로 됐다.

16) 川上健三, 前掲「連合国の占領及び管理下における外交」, 171쪽.

17) 위의 책, 174쪽.

18) *Minor Islands Adjacent to Japan Proper, Part IV, Minor Islands in the Pacific, Minor Islands in the Japanese Sea*, pp.9-10. 이 문서는 *Records of United States Department of State relating to the internal affairs of Japan, 1945-1946*(複製는 日本国会図書館, 請求記号 SIJ-3, 頁 번호 6, 코마 번호 539)에 수록됨; Sung-hwa Cheong, *The Politics of Anti-Japanese Sentiment in Korea, Japanese Korean Relations under American Occupation, 1945-1952*, New York, Greenwood press, 1991, p.39.

19) 水路部, 『朝鮮水路誌』第二改版, 1907, 451쪽.

지』,<sup>20)</sup> 『시마네현지』<sup>21)</sup> 등에 있었다.<sup>22)</sup> 또한 리앙쿠르암은 대한제국칙령41호(1900년)에 '石島' 이름으로 울도군 소속으로 기록됐으며, 한국 고지도에는 모호하지만 우산도 이름으로 그려져 있었다. 외무성은 이런 사실을 간과 혹은 의도적으로 무시하고 영토 조서를 작성했다. 그런데 이 영토조서(4)는 제출한 후 2년간은 미국의 조약 초안 책정에 아무 영향도 미치지 않았다.

### Ⅲ. 미국의 강화조약 초안

#### 1. 국무부의 초기 초안

대전 후 일본을 간접적으로 통치하고 있었던 미국은 1947년 1월경 국무부에 대일조약작업단을 만들어 강화조약을 검토하기 시작했다. 당초 미국은 전통적인 강화조약 형식에 따라 일본의 전쟁책임을 문책하고, 영토의 일부를 할양 혹은 신탁통치할 조약 초안을 작성했다. 그러나 미·소 냉전이 시작되자 미국은 트루먼독트린(1947년)을 발표해 공산주의 봉쇄정책을 채택하게 됐으며, 일본에 대해서도 일본을 징벌하기보다는 일본을 경제적으로 발전시키고 미국 진영에 끌어들이 공산주의의 방패로 삼을 방향으로 방침을 전환했다. 이에 따라 미국의 대일조약 초안은 징벌적인 성격으로부터 차차 관대한 것으로 변질됐다. 이 결과 1949년 11월 초안에서는 일본이 굽어저야 할 배상은 일본의 경제 발전을 저해하지 않도록 배려하고, 일본의 침략이나 전쟁책임을 문책하는 조항을 없애고, 대신에 일본이 세계 평화 및 안보에 공헌하도록 규정했다. 동시에 강화 방식은 모든 참전국이 참가할 전면강화에 집착하지 않고, 공산주의 국가를 제외한 다수강화 방식을 유력시하게 됐다.

한편 구 일본영토의 처분인데 미국은 포츠담 항복조건에 따라 연합국이 마음대로 결정한다는 원칙을 가지고, 일본 주변 섬들을 본래 나라에 귀속시키기보다 알타협정이나 미국의 국익, 소련에 대한 전략 등을 중시해 조약 초안을 작성했다. 이 과정에서

20) 田中阿歌麻呂「隱岐國竹島に關する地理學上の智識」, 『地學雜誌』 210號, 1906, 415쪽.

21) 島根縣教育會, 『島根縣誌』 島根縣教育會, 1923, 690쪽; 박병섭, 『한말 울릉도·독도 어업-독도 영유권의 관점에서-』, 한국해양수산개발원, 2009, 68~72쪽; 박병섭, 『한말의 울릉도 어업과 독도 영유권 문제』, 『독도연구』 8호, 2010, 113.

22) 朴炳涉, 「明治時代の薩摩島漁業と竹島=獨島問題(2)」, 『北東アジア文化研究』 32号, 2010, 48~54쪽.

SCAPIN 677에서 잠정적으로 일본 영역 밖으로 된 섬들의 귀속에 대한 판단은 그때 그때의 전략에 따라 1951년 말까지 <표 1>과 같이 변화했다.<sup>23)</sup>

<표 1>에서 미군이 상당한 희생을 치르고 점령한 류큐제도나 가잔(이오)제도 등은 미국의 전략 및 태평양 안보에 있어서 아주 중요하며, 조약 초안에서는 거의 일본 영역에서 제외되었다. 초안에서 귀속이 자주 변한 지역이 북방4도, 즉 구나시리·에토로후·하보마이·시코탄 등이다. 이는 미국의 대(對)소련 전략이 흔들린 결과다.

<표 1> 주요 미국 초안에서의 일본 주변 도서의 처분

	섬 이름	Liancourt	Volcano, Bonin	Southern Kuriles	Lesser Kuriles	Ryukyu
		독도 (다케시마)	가잔(이오) 오가사와라	구나시리·에토로후	하보마이·시코탄	류큐 (남서제도)
1947	03.19	일본 외	일본 외	일본 외	일본?24)	일본 외
	08.05	"	"	일본	일본	일본
	11.07	"	"	"	"	일본 외
1948	01.08	"	"	검토 중	검토 중	검토 중
1949	09.07	"	"	일본	일본	일본 외
	11.02	"	"	일본 외	일본 외	"
	12.29	일본	"	"	일본	"
1951	03.23	무	"	"	무	"

다음은 독도문제인데, 미국에서 한국영토로 생각됐던 독도는 12월 29일자 초안에서 갑자기 일본영토로 변경됐다. 이렇게 급변한 이유는 잘 알려져 있듯이 주일정치고문 시볼드(William J. Sebald) 의견서의 영향 때문이다. 시볼드는 11월 초안을 보고 "이 섬(리앙쿠르암)에 대한 일본의 영토 주장은 오래되고 유효한 것으로 보이며, 이를 조

23) <표 1>은 다음 문헌을 참고로 작성했다. 塚本孝, 前掲, 「米國務省の対日平和条約草案と北方領土問題」, 『レファレンス』 482号, 1991; 塚本孝, 前掲, 「平和条約と竹島(再論)」, 『レファレンス』 518号, 1994. 3; 原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』, 溪水社, 2005; 朴炳涉, 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=獨島問題」, 『北東アジア文化研究(1)』 38号, 2014.

24) 쓰카모토 다카시는 아래 논문에서 하보마이·시코탄을 일본 영역 외로 보았으나, 쓰카모토가 아래 논문에서 인용한 원문은 "일본은 소련에 대해 캄차카와 홋카이도 사이에 있는 쿠릴열도를 완전한 주권과 함께 할양한다"이며, 이 쿠릴열도에 하보마이·시코탄을 포함할지 명확하지 않다. 오히려 SCAPIN 677에서 쿠릴제도와 하보마이·시코탄을 구별하고 있었으므로 두 섬이 쿠릴에 포함되지 않았을 가능성이 크다. 塚本孝, 前掲, 前掲「米國務省の対日平和条約草案と北方領土問題」, 114쪽.



선 앞 바다에 위치한다고 간주하는 것은 어렵다. 또한 안보적으로 고려할 때, 이 섬에 기상 및 레이더 기지를 설치하는 것은 미국의 이익에도 결부된 문제가 된다”라는 의견서를 국무부로 보냈다.<sup>25)</sup> 시볼드가 일본의 영토 주장을 유효하다고 판단한 것은 그가 외무성에서 받은 영토조서(4)의 영향 때문이다. 그런데 주목되는 것은 시볼드가 영토의 귀속을 판단할 때에 미국의 이익이나 안보를 고려했다는 사실이다. 시볼드가 그렇게 생각하게 된 시대적 배경을 간단히 살펴본다.

1949년 6월 미군은 한국에서 군사고문단을 제외하고 철수했다. 미국은 일찍이 “케닌(George F. Kennan)에 의하면 아시아 대륙 부분은 미국에 있어서 사활적으로 중요한 지역이 아니기 때문에 조선에서는 가능한 한 빨리 철퇴해야 한다”라고 인식하고,<sup>26)</sup> 한·미 상호방위원조협정은 맺었으나 상호방위조약은 맺지 않았다. 훗날에는 미국의 방위선을 알류산열도, 일본, 필리핀을 이는 라인으로 정한 ‘앳치슨 라인’이 발표되고, 한국이 방위선에서 제외됐다. 7월, 맥아더는 “일본은 적화 동진의 방벽”이라고 말했는데, 10월에는 중화인민공화국이 탄생하는 한편으로 한반도에서는 내전의 발발이 우려되고, 전토가 공산화될 가능성도 있었다. 이런 시국에 있어서 시볼드는 군사적인 가치가 있는 독도에 미국이 기상 및 레이더 기지를 설치해 독도를 군사적으로 활용하기 위해서는 군사적으로 안정된 일본영토로 하는 것이 유리하다고 생각했던 것 같다. 독도의 군사적인 이용은 이미 전례가 있으며, 1947년에 SCAPIN 1778에 의해 미국공군의 폭격 연습장으로 지정됐다.

국무부는 시볼드 제언을 받아들여 초안에서 독도를 일본영토로 규정한 것이다. 국무부 「일본과의 평화조약 초안에 대한 논평」<sup>27)</sup>에 “서쪽으로 약간 떨어진 다즐레와는 달리, 다케시마에는 조선 이름이 없으며 조선이 한 번도 소유권을 주장한 바 없다. 점령 기관 동안 미군이 이 섬들을 폭격장으로 사용했으며, 기상 혹은 레이더 기지로 잠재적 가치를 지니고 있다”라고 기록했다. 이 기록의 앞부분은 일본 외무성의 영토조서(4)를 인용한 것인데, 국무부는 영토조서(4)의 진위를 가리지 않고, 또한 한국의 견해를 물을 것도 없이 초안에서 독도를 일본영토로 바꾸었다. 이는 전략적인 안보문제를 중시한 결과 추가 조사의 필요성을 느끼지 않았던 것이다.

25) FRUS 1949, Vol. 7, p.900; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 41~42쪽.

26) 宮里政玄, 「アメリカ合衆国政府と対日講和」, 『サンフランシスコ講和』, 東京大学出版会, 1986, 117쪽.

27) 1949년 12월 29일자 「논평」의 영인은 이석우, 『대일강화조약자료집』, 동북아역사재단, 2006, 150쪽; 쓰카모토는 1950년 7월경 「논평」을 소개하고 있는데 이 내용은 독도에 관한 한 위 「논평」과 똑같다. 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 44쪽.

한편, 국무부가 진행 중인 조약 초안의 작성은 군부의 강한 반대로 난항했다. 국무부는 중화인민공화국 성립(1949. 10) 등 국제정세를 감안해 동아시아에서의 자유주의 진영의 강화를 위해 조기 강화를 이루고, 일본을 반공의 전선에 세울 것을 도모했다. 그러나 통합참모본부나 국방부 등 군부는 일본에 있는 미군 기지를 제약 없이 사용하는 의도에서 강화는 시기상조라고 반대하고 “국무부의 조약 미치광이에 통렬한 비판”을 퍼부었다.<sup>28)</sup> 또한 소련문제에 대해서도 국무부는 소련의 조약 참가는 강화조약의 성립을 어렵게 한다고 생각했으나, 군부는 일본의 안보에 있어서 소련의 참가는 필요하다고 주장해 날카롭게 대립했다. 또한 국무부는 동맹국 사이에서도 중화인민공화국을 승인(1950. 1)한 영국과 중국문제 등에서 심각한 의견의 대립이 있었으며 국무부는 난처했다.

## 2. 덜레스 초안

1950년 4월 트루먼 대통령은 난국을 타개하기 위해 감히 야당 공화당원 덜레스(John F. Dulles)를 국무부 고문으로 임명해 대일강화조약을 담당시켰다. 덜레스가 군부와 대립을 완화하는 노력을 하는 동안에 한국전쟁이 발발해 정세는 크게 변했다. 국무부와 군부 사이의 이견 차가 거의 해결되고 강화조약 초안 작성이 속도를 내게 됐다.

8월 7일 덜레스는 각국의 다양한 의견을 조정하기 쉽도록 간략한 초안을 만들었다. 초안은 일본의 전쟁책임을 문책하지 않고, 일본이 세계 평화나 안보에 기여할 것을 규정했다. 초안은 일본 주변도서에 관해 일본이 타이완, 평후도, 북위 50도 이남의 사할린, 쿠릴열도에 대해서는 미·영·중·소의 결정을 따를 것이나, 류큐·오가사와라 제도에 대해서는 유엔에 의한 신탁통치의 결정을 따라야 한다고 규정했다.<sup>29)</sup> 이 초안은 너무 간단했기 때문에 국무부 내부에서도 여러 의문이 생겼다. 8월 9일 피어리는 영토 문제에 관해 엘리슨(John M. Allison)에 보낸 비망록에서 초안 6조에 불케이노·마커스·파레체벨라·로사리오(西之島) 등이 들어가지 않을지, 혹은 분쟁을 일으킬 수 있는 쓰시마·리앙쿠르(독도)의 소속은 명백할지 등 의문을 제시했다.<sup>30)</sup> 피어리는 독도를 조약에서 규정하지 않으면 분쟁이 일어날 수 있다고 내다보았다.

28) 宮里政玄, 앞의 논문, 125쪽.

29) FRUS 1950, Vol. 6, pp.1267-1268; 정병준, 전계서, 506쪽.

30) 비망록의 영인은 이석우, 전계서, 170쪽.

미국은 이 초안을 발표하는 대신에 초안의 기본 방침을 “대일강화 7원칙”으로 요약하고 발표했다.<sup>31)</sup> ‘7원칙’ 3항은 영토문제인데, 일본은 (a)조선의 독립을 승인하며, (b) 류큐와 보닌(小笠原)에 대해 미국을 시정권자로 하는 유엔의 신탁통치에 동의하며, (c) 타이완·핑후도·남사할린<sup>32)</sup>·쿠릴의 지위에 대해 영·소·미·중의 장래 결정을 수용하고, 조약이 발효한 후 1년 이내에 아무런 결정이 없는 경우, 유엔총회가 결정한다고 규정했다.

9월 트루먼 대통령이 대일강화조약 교섭의 개시를 국무부에 지시하자 덜레스는 ‘7원칙’을 바탕으로 9월 하순부터 제5회 유엔총회 개회 중에 극동위원회 회원국들과 개별적으로 교섭을 시작했다. 호주정부는 ‘7원칙’ 안의 영토문제에 관해 “파라셀·볼케이노·마커스·이즈제도 등 구 일본영토의 처분에 관해 보다 정확한 정보”를 요청했다. 이에 대해 미국은 “세토내해(瀬戸内海), 오키(隱岐)열도, 사도(佐渡), 오키지리(興尻), 레분(礼文), 리시리(利尻), 쓰시마, 다케시마(竹島), 고토(五島)열도, 류큐제도의 최북부, 이즈제도, 등은 모두 다 오랫동안 일본 것으로 인식되고 왔으며, 일본이 보유할 것으로 생각된다. 류큐제도 중부 및 남부, 로사리오를 포함한 보닌, 볼케이노 제도, 파레체벨라, 마커스는 미국을 시정권자로 하는 유엔 신탁통치하에 놓을 것이다”라고 회답했다.<sup>33)</sup> 이는 1949년 12월 29일자 초안을 이은 것이며, 독도를 일본영토로 할 생각에 변함이 없었다.

한편, 소련은 ‘7원칙’에 반발했다. 소련은 영토문제에 관해 미국의 신탁통치는 카이로선언 및 포츠담선언에 규정이 없는데, 근거는 무엇이나라고 미국을 힐문했다. 미국은 근거는 유엔헌장 77조, 즉 점령지에 대한 신탁통치제도 및 포츠담선언에 있는 “우리들이 결정하는 제도”에 있다고 회답했다.<sup>34)</sup> 그러나, 미국 스스로 인정하는 바와 같이 이 근거는 약하며, 신탁통치의 방침은 기본적으로 미국의 전략적 판단에서 나온 것이다. 이 때문에 인도는 미국의 신탁통치에 반대했다.

이 문제에 대해 1951년 1월에 일본은 미국의 어떠한 군사적 요구에도 응할 것이니, 류큐·오가사와라제도의 신탁통치는 재고를 바라며, 신탁통치를 피할 수 없을 경우는 일본도 공동 시정권자로 되고 싶다고 미·일 협의에서 요망했다.<sup>35)</sup> 이에 대해 덜레스

31) FRUS 1950, Vol. 6, pp.1296-1297; 毎日新聞社, 『対日平和条約』, 1952, 302~305쪽.  
 32) 북위 50도 이남의 남사할린은 러·일전쟁의 결과 1905년에 일본으로 할양됐다.  
 33) FRUS 1950, Vol. 6, p.1328; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 45쪽.  
 34) 毎日新聞社, 전계서, 306-308쪽.  
 35) 外務省, 『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』(『調書』로 약칭) 第2册, 2002, 149~150쪽; 정병준, 전계서, 624쪽.

는 “국민감정은 잘 이해하지만, 항복조항에서 이미 결정됐던 일이니, 이를 꺼내는 것은 불행한 일이다. 마무리된 일로 생각하기를 바란다”라고 말하고 일본의 요망을 거부했다.<sup>36)</sup> 원래 미국은 초안 작성에 있어서 “일본 측 희망을 충분히 존중할 의향”을 가지고 있었으나,<sup>37)</sup> 영토문제에 관한 한 교섭의 여지가 전혀 없다는 강경한 자세였다. 이에 일본수상 요시다 시게루(吉田茂) 및 외무성은 상당한 충격을 받았다고 한다.<sup>38)</sup> 며칠 후 요시다는 영토문제를 거론한 것은 “내부 사정으로 말한 것이며 타의가 없음을 양해하시오”<sup>39)</sup>라고 덜레스뿐만 아니라 맥아더에게까지 변명하지 않을 수 없었다. 이 요시다 발언이 계기가 되어 일본은 영토문제에 관해 미국에 대해 무슨 요청을 한다든지 로비 활동을 한다는 것이 거의 불가능케 됐다.

미국은 일본과의 협의를 거쳐 공식 초안을 3월 23일에 확정하고<sup>40)</sup> 관계 각국에 보냈다. 이때에 미국은 한국, 중화민국을 조약에 참가시킬 예정이었으므로 두 나라에도 초안을 보냈다. 또한 소련이 참가하지 않을 경우를 고려해, 남사할린과 쿠릴제도에 관한 영토 조항은 소련이 조약 당사자가 되면 유효하다고 19조에 규정했다. 한편 초안에서 일찍이 피어리가 귀속을 염려한 섬들 가운데 미국의 국익이나 전략에 직결되는 볼케이노 등은 초안에 규정했지만, 관심도가 낮은 독도·다이토제도 등은 간과했다. 또한 호주가 관심을 가진 남중국해에 있는 파라셀(Paracel, 西沙)제도, 스프래틀리(Spratly, 南沙)제도 등도 간과 혹은 무시했다. 한국에 관련된 영토 조항은 “일본국은 조선·타이완·핑후제도에 대한 모든 권리·권원·청구권을 포기한다”라고만 기술했다.

#### IV. 영연방국가들의 동향과 영국의 초안

1947년 8월 영연방국가들은 호주의 강한 요청으로 캔버라에서 회의를 개최해 대일 강화조약을 토론했다. 회의 마지막의 공동 커뮤니케에서 일본의 재침략에 대한 보장의 필요성이 강조됐는데, 이 관점에서 많은 영연방국가들은 일본의 군사적 요청지였던 류

36) 外務省, 『調書』 第2册, 158쪽.  
 37) 外務省, 『調書』 第1册, 771쪽.  
 38) 外務省, 『調書』 第2册, 38쪽.  
 39) 外務省, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』(『対米交渉』로 약칭) 外務省, 2007, 255쪽.  
 40) FRUS 1951, Vol. 6, part 1, p.945; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 45쪽.

큐·보닌제도 등을 미국의 신탁통치하에 놓을 것에 찬성했다.<sup>41)</sup> 영연방국가들은 구 일본영토 처분에 있어서 전략적인 판단을 우선으로 생각했던 것이다. 이런 판단은 놀랍게도 한국영토에도 적용됐다. 캔버라회의에서는 제주도에 관해 “조선의 불확실한 장차에 대한 관점에서 웰파트(제주도, 주)는 인구가 조선인이라 할지라도 일본 통치하에 남기는 것이 바람직하다”라는 의견이 있었다.<sup>42)</sup> 이런 전략적인 관점은 다음 영연방회의, 즉 콜롬보회의(1950. 1)에서도 변함이 없었을 것이다. 콜롬보회의는 대일강화조약 작업위원회를 설치해 조약을 구체적으로 검토할 것을 결정했다. 이 위원회의 검토 결과는 영국의 조약 초안에 반영됐으며, 미국에도 보고서가 5월 17일에 송부됐다.

1950년 9월 영국은 미국에서 ‘7원칙’을 받았던 것을 계기로 정부 안에 극동위원회를 설치해 조약 초안의 검토를 시작하고, 12월에는 초안의 총설이나 청구권, 안보 등에 관한 주요 3문서를 작성했다.<sup>43)</sup> 이들은 다음 해에 런던에서 열린 영연방 수뇌회의에서 토론됐다. 영국외무성 극동국은 이때의 토론 내용도 고려해 전통적인 수법에 따른 1차 초안을 2월 28일에 작성했다. 일본의 전쟁책임에 대해서는 “군국주의 정권하의 일본이 독일 및 이탈리아와 삼국동맹의 일원이 되어 침략전쟁을 수행하고, 그리하여 모든 연합국 및 협력국과 기타 유엔과 전쟁상태를 도발하였으며, 전쟁에 대한 책임을 지니게 되었으므로 … (이하 생략)”라고 문책하고 배상조항을 규정했다.

1차 초안의 영토 조항에서 제주도·울릉도·독도가 일본영토로 규정된 것이 주목된다. 이에 관해 정병준은 “이 초안이 매우 부정확하고 엉성한 정보에 기초해 만들어졌음”이라고 주장했으나,<sup>44)</sup> 캔버라회의 등 일련의 영연방회의 동향으로 미루어 볼 때 제주도·울릉도·독도를 일본영토로 한다는 규정은 영국의 전략적인 판단이다. 이와 비슷한 전략적 판단에서 남방제도 및 류큐제도는 일본이 모든 권리를 포기한다고 규정했다.<sup>45)</sup> 또한 일본은 쿠릴제도·남사할린을 소련에 양도한다고 규정했는데 이는 알타협정을 중시한 것이다. 단 하보마이·시코탄에 관해서는 조문 간에 모순이 있으므로 귀속될 나라는 확실하지 않다.

이런 잘못을 수정한 것이 2차 초안이다.<sup>46)</sup> 2차 초안에서 제주도·울릉도·독도·하

41) *FRUS 1947*, Vol. 6, p.533; 原貴美恵, 전게서, 50쪽.

42) 상동.

43) 細谷千博, 『サンフランシスコ講和への道』, 中央公論社, 1984, 97쪽.

44) 정병준, 전게서, 570쪽.

45) British Foreign Office, *Collection 371* (F.O. 371로 약칭), 1951, Vol. 92532, FJ1022/97; 정병준, 전게서, 568~569쪽.

46) *F.O. 371*, 1951, Vol. 92535, FJ1022/171; 정병준, 전게서, 572쪽.

보마이제도·시코탄 등이 일본 영역에서 분리됐다. 이에 관해 쓰카모토는 2차 초안에서 독도가 일본영토에서 제외된 것은 SCAPIN 677의 영향을 받았던 것이라고 추정했다.<sup>47)</sup> 하지만 영국이 2차 초안에 한해 SCAPIN 677의 영향을 받았다고 하는 근거는 없다. 또한 쓰카모토는 1차 초안에서 독도가 일본영토로 된 것에 관해서는 아무 언급이 없다. 여태까지 맥아더의 독재적인 행동에 반감을 가지고 있었던 영국은<sup>48)</sup> 초안의 영토조항을 작성할 때에 GHQ의 SCAPIN 문서보다 자국의 수로지 등을 더 중시했을 것이다. 앞에 쓴 것처럼 영국은 수로지에서 독도를 조선 연안으로 생각하고 있었다.

그런데 하보마이·시코탄이 초안에서 일본영토 밖으로 났는데, 이는 후술하는 바와 같이 충분한 지식이 없는 채 결정된 것이다. 아마 수로지에서 ‘쿠릴제도’에 구나시리·에토로후·시코탄 등이 들어가 있었으므로<sup>49)</sup> 이에 따랐던 것 같다. 이 외에 남방제도·류큐제도는 1차 초안과 같이 일본은 ‘주권’ 등을 포기한다고 규정해 미국 초안보다 일본에 가혹했다.

〈표 2〉 1951년에 영국 초안에 기술된 도서의 귀속

섬 이름		Liancourt (Take Is)	Volcano, Bonin	Southern Kuriles	Lesser Kuriles	Ryukyu
		독도	가잔제도·오가사와라	구나시리·에토로후	하보마이·시코탄	류큐제도
1차	2.28	일본	일본 외	일본 외	일본 외?	일본 외
2차	3.	일본 외	''	''	일본 외	''
3차	4.07	''	''	''	일본	''

영국은 내각 각 부처 간의 조정을 마치고 4월 7일에 3차(최종) 초안을 작성했다. 이 2주일 전에 영국은 미국의 공식 초안을 받았지만 이를 전혀 참고로 하지 않았다. 최종 초안에서 전쟁책임을 문책하는 조항은 2차 초안과 똑같다. 일본의 영토 범위는 부속지도 [그림 2]<sup>50)</sup>처럼 규정했다. 부속지도는 미국 공문서관에서 발견됐는데, 영국 공문서관에는 없는 듯하다.<sup>51)</sup> 최종 초안에서는 대강 북위 30도 이남의 남서제도·남방제도

47) 塚本孝, 前掲『平和条約と竹島(再論)』, 46쪽.

48) 細谷千博, 전게서, 14쪽.

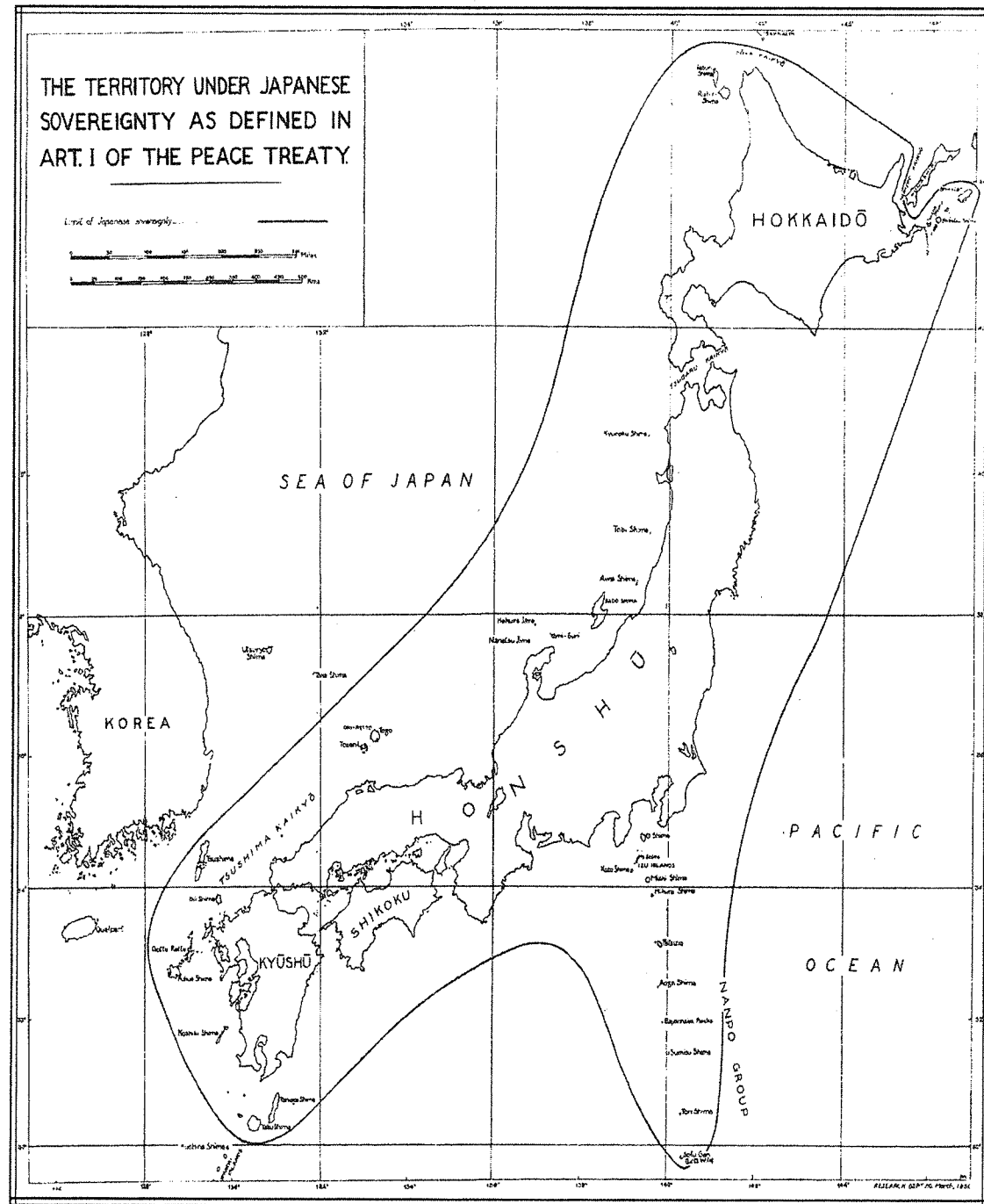
49) *CHINA PILOT*, *op. cit.*, pp.546-547.

50) 정병준, 전게서, 577쪽.

51) 塚本孝, 前掲『平和条約と竹島(再論)』, 55쪽(주 38); 정병준, 전게서, 554쪽. 이석우는 전게서 51쪽에서 [그림 2]를 미국 초안(1947.3.20)에 첨부된 지도로 보았으나, 근거는 없다.

및 독도·구나시리·에토로후 등을 일본영토 밖으로 했다. 이번에 하보마이·시코탄을 일본영토로 변경했지만, 이번에도 충분히 검토하지 않고 결정한 것이다. 영국의 각 초안에 규정된 일본 주변 섬들의 귀속은 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 영국 공식 초안에 부속된 지도



영국은 최종 초안을 공식 초안으로 삼아 영연방국가들과 미국에 제시했다. 일본에는 미국이 비밀리에 영국 초안을 4월에 제시해 일본의 견해를 구했다.<sup>52)</sup> 일본은 영토 조항에 대해서는 “시코탄이 일본 영역에 속하는 것을 명시한 점은 환영된다”라고만 쓰고, 독도를 일본 영역 밖으로 한 점에 관해서는 아무 말이 없었다. 이는 독도에 관한 영국 초안을 일본이 묵인했다고 해석된다.

이 배경에는 일본국민의 독도에 대한 의식이 영향을 미쳤을 것이다. 독도는 류큐, 치시마 등에 비해 아주 작은 섬이기 때문에 중요도가 극도로 낮았으며, 이용 가치가 적었다. 유일의 산업인 강치 잡이가 1905년부터 오키도민에 의해 근근이 이루어지고 1930년대에는 매년 수십 마리를 잡았으나, 그것조차 1941년을 마지막으로 어업이 두절됐다.<sup>53)</sup> 이런 섬에 대해 일본국민의 관심이 있을 수 없었다. 또한 독도를 일본영토로, 혹은 시마네현 소속으로 그린 관찬 일본 전국지도는 1장도 볼 수 없다.<sup>54)</sup> 이 때문에 일본인이 독도를 일본영토(内地)로 인식하는 것조차 어려웠을 것이다. 따라서 독도를 ‘일본 고유의 영토’라고 생각한 자는 볼 수 없었다.<sup>55)</sup> 일본정부도 독도를 ‘일본 고유의 영토’라고 주장하게 된 시기는 1956년이다.<sup>56)</sup>

## V. 영·미 협의와 공동초안

1951년 영·미 양국은 각각 독자적인 초안을 완성시킨 후에 공동초안의 책정 작업에 들어갔다. 양국의 초안들은 조약문의 길이나 법적인 엄밀함 등이 너무나 대조적이었을 뿐만 아니라 전쟁책임, 전쟁범죄인, 안보, 배상, 청구권, 중국의 대표권문제 등 중요사항에서 견해차가 너무 심했다. 영국 외상 이텐(Anthony Eden)은 미국 초안을 크레이지(crazy)라고 비난할 정도이며,<sup>57)</sup> 양국의 초안을 통합하고 공동초안을 작성한다는

52) 外務省, 『対米交渉』, 2007, 374쪽; 정병준, 전계서, 645쪽.

53) 박병섭, 「일본의 새 논조와 시마네현 어민의 독도어업」, 『독도연구』 9호, 242쪽; 朴炳涉, 「竹島 = 独島漁業の歴史と誤解」, 『北東アジア文化研究』 33号, 2011, 23쪽.

54) 朴炳涉, 「明治政府の竹島 = 独島認識」, 『北東アジア文化研究』 28号, 2008, 41~43쪽.

55) 박병섭, 「강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도연구』 16호, 2014, 173-174쪽.

56) 외상 시게미쓰 마모루(重光葵)가 중의원 본회의(1956.12.3)에서 “다케시마가 일본 고유의 영토임은 이미 역사상 분명한 일”이라고 발언한 것이 ‘고유영토’론의 시작이다. 현대송, 『일본 국회에서의 독도논의에 대한 연구』, 한국해양수산개발원, 2007, 43쪽.

57) 外務省, 『対米交渉』, 440쪽; 장박진, 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응



것은 지극히 어려운 일로 보였다. 미국은 경우에 따라서는 영국과의 협조를 포기하고 대일강화조약을 추진할 생각이었다.<sup>58)</sup> 그러나 양국은 각각 자국의 속셈 혹은 사명감을 고려해 끝까지 공동초안의 작성에 노력했다. 4월 25일부터의 워싱턴회의에서는 영국 초안에 있었던 일본의 전쟁책임을 문책하는 조항은 삭제되고, 전문(前文)은 거의 미국 초안대로 됐다. 영토 조항은 영국 초안이 제시한 경위도로 일본 영역을 엄밀히 정하고 지도를 첨부하는 방식이 포기됐다. 이 이유에 대해 미국은 훗날 뉴질랜드정부에 “일본 주위로 연속선을 그어 일본을 울타리로 감싸는 것처럼 보이는 심리적 불이익”을 지적하고, 또한 하보마이문제를 거론했다.<sup>59)</sup> 심리적 불이익은 일본의 주장을 대변한 것이며, 최대의 이유는 하보마이문제다. 초안에서 경위도를 지정하거나 지도를 첨부한다면 하보마이·시코탄이 쿠릴제도 안에 들어갈지의 여부를 명확히 할 필요가 있다. 미국은 두 섬이 쿠릴제도의 일부가 아니라고 판단했지만, 이를 초안에 명기한다면 소련의 반발이 불가피하다. 이 때문에 미국은 “소련이 하보마이·시코탄을 점령하고 있기 때문에 일본으로의 반환을 명확히 규정하지 않는 것이 현실적”<sup>60)</sup>이라고 제안했다. 영국도 이에 동의했는데, 영·미 양국은 훗날에 영토 분쟁이 일어날 수 있다는 것을 알면서 일본의 영토 범위를 의도적으로 모호하게 했다.

이 결과 일본의 범위를 경위도로 명시하지 않고 지도도 첨부하지 않게 됐는데, 대신에 4월 25~27일 회의에서 “영국은 일본과 조선 사이에 위치하고 있는 도서들을 특정한 명시에 의해 처분해야만 한다는 의견을 제시했다. 미국 초안 3조의 ‘조선’ 다음에 ‘(제주도를 포함한)’이라는 구절을 삽입하는 방식일 수 있다”라는 제안이 있었다.<sup>61)</sup> 이는 최종적으로 제7회(5월 2일) 영·미 회담에서 “양국 대표단은 일본이 주권을 포기할 영역을 지정하는 것이 낫다고 합의했다. 이와 관련해 미국 초안 3조에 3도, 제주도·거문도·울릉도를 넣을 필요가 있다”고 합의했다.<sup>62)</sup>

그런데 한국과 일본 사이에 위치하는 섬들에 대해 특별히 관심을 가졌음에도 불구하고 독도는 간과되고 말았다. 영·미 회담에는 예전에 델레스 초안에 리앙쿠르암이 누락된 것을 지적한 피어리가 매번 참석하고 있었음에도 불구하고 독도는 누락되고 말았다. 그 후의 영·미 회담에서도 독도는 거론되지 않았다. 독도는 제주도 등에 비해 작

분석], 『영토해양연구』 1호, 2011, 76쪽.

58) 細谷千博, 전계서, 236쪽.

59) *FRUS 1951*, Vol. 6, Part 1, pp.1060-1061; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 47쪽.

60) *FRUS 1951*, Vol. 6, Part 1, p.1114.

61) 영인은 이석우, 전계서, 211쪽.

62) *F.O. 371*, 1951, Vol. 92547, FJ1022/376; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 47쪽.

은 겨자씨 같은 존재이므로 간과 혹은 무시된 것이다. 피어리는 영·미 회담 일주일 전인 4월 21일에 일본외무성과 회담을 가지고, 앞에 쓴 것처럼 영국 초안에 관해 일본 정부의 견해를 구했는데, 이때에 독도는 거론되지 않았다. 이런 상황에서 피어리는 중요성이 낮은 독도의 존재를 간과한 듯하다.

영·미 양국은 서로 간에 견해차가 심한 중요사항을 보유하고 영·미 공동초안을 5월 3일에 작성했다.<sup>63)</sup> 이 보류 사항들을 해결하기 위해 델레스 일행은 6월 4일에 런던을 방문하고 영국과 여러 난제를 논의했다. 양국은 중요한 중국대표 문제에서는 중화민국도 중화인민공화국도 조약 조인 대상에서 배제하기로 했다. 동시에 한국도 배제했다. 영토관계에서는 일본이 포기할 타이완은 귀속될 국가를 명시하지 않기로 했다. 여기에서도 강화조약의 원칙을 깬 것이다.

그런데 런던회의에서는 이미 합의된 제주도문제가 다시 거론됐다. 6월 5일 영국 외무차관보 데닝(Esler Dening)은 “조선의 일부로서 일본이 포기하기로 된 제주도는 군사적인 장애가 될지도 모른다. 제주도는 일본에 아주 가깝고, 또한 조선은 공산주의국가 될지도 모른다”라고 발언했다.<sup>64)</sup> 이는 한국전쟁의 전황이 영향을 미친 것 같다. 1951년 1월에 공산군에 의해 다시 점거된 서울을 유엔군이 3월에 수복했지만, 4월에는 유엔군사령관 맥아더가 해임되는 등 군사적으로 불안정한 상태가 계속되고 있었던 와중이다. 영국 제안에 대해 미국 대령 뱁콕(Stanton C. Babcock)은 조선 전체가 공산주의국가로 된다면 전략적 상황은 상당히 악화되지만 그 중에 제주도가 한국의 일부인지 아닌지는 군사적으로 큰 차이를 가지지 않는다고 주장해 제주도를 일본영토로 규정하는 것에 찬성하지 않았다.<sup>65)</sup> 이어서 델레스는 이 문제는 앞으로 소위원회에서 검토할 것을 제안하고 결론을 미루었다. 이때에 델레스는 영국의 제안에 일리가 있다고 보았을까? 그렇다면 미국이 주도하고 있는 한국전쟁의 전망을 비관적으로 보고 있다는 말이 되는데, 그렇지 않을 것이다. 미국은 지금까지 영국에서 많은 양보를 얻었으나, 여전히 결렬의 위기에 놓인<sup>66)</sup> 회의를 성공시키기 위해 제주도 같은 ‘사소한’ 문제에서 양보할 속셈이었던지 모른다. 이때에 제주도의 운명은 중대한 기로에 서 있었다. 결국은 제주도를 일본영토로 한다는 영국의 제안은 승인되지 않아, 제주도는 한국영토로 남았다.

63) *FRUS 1951*, Vol. 6, Part 1, p.1024; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 46쪽.

64) *F.O. 371*, 1951, Vol. 92554, FJ1022/518; 原貴美恵, 전계서, 61쪽.

65) *F.O. 371*, 1951, Vol. 92554, FJ1022/518.

66) 細谷千博, 전계서, 241쪽.

영·미 양국 간의 현안문제는 거의 런던에서 간신히 해결되고, 영·미 공동초안이 6월 14일에 개정됐다.<sup>67)</sup> 이때에 프랑스의 지적을 받아 일본이 주권을 포기해야 할 영역에 남중국해의 섬들이 추가됐다.<sup>68)</sup>

그러나 이 공동초안은 충분치 않았다. 초안에서 빠진 다이토제도에 관한 문의가 주 일정치고문(POLAD)으로부터 7월 6일에 있었다. 이를 계기로 국무부는 영토조항에 누락된 섬이 없는지 재검토를 한 듯하다. 지리전문가 보그스(Samuel W. Boggs)는 다이토제도를 공동초안에 명시할 것을 권고하고,<sup>69)</sup> 또한 위 (f)에 관해서는 파라셀도 다음에 “남중국해에 있는 모든 섬들”을 추가할 것을 피어리에 7월 13일에 권고했다. 동시에 독도에 관해서는 위 (a)에서 울릉도 다음에 “리앙쿠르”를 추가할 것을 권고했다.<sup>70)</sup> 이때에 보그스는 1949년 초안에서 리앙쿠르가 일본에서 분리됐다고 생각하고 있었다. 그러나 3일 후에 보그스는 1949년 말의 다른 초안에서 리앙쿠르가 일본영토로 됐던 것을 확인하고 “만약 리앙쿠르를 조선으로 한다면”이라는 전제하에 울릉도 다음에 “리앙쿠르”를 추가할 것을 피어리에 권고했다.<sup>71)</sup>

이런 권고 중에서 피어리는 다이토제도와 남중국해의 섬들을 영·미 공동초안에 반영했으나, 리앙쿠르는 반영하지 않았다. 일찍이 피어리는 델레스 초안을 검토했을 때에 리앙쿠르는 조약에 규정하지 않으면 “분쟁을 일으킬 수 있다”고 이해하고 있었는데, 이번에는 어떤 처치도 취하지 않았던 것 같다. 이 이유를 생각해 본다. 만약 보그스 권고대로 리앙쿠르를 한국영토로 규정한다면 영국에 대해서는 아무 문제가 없지만 외무성 영토조서(4)를 능가할 근거가 필요하다. 반면에 「논평」대로 리앙쿠르를 일본영토로 규정한다면 영국의 양해를 얻어야 되는데, 이는 다음 이유로 쉽지 않았을 것이다. 미국이 리앙쿠르를 일본영토로 변경하게 된 근거는 일본외무성의 잘못된 영토조서와 리앙쿠르의 군사적인 이용 가능성이었다. 그런데 미국은 제주도를 군사적인 이유로 일본영토로 할 것에 찬성하지 않았으므로 리앙쿠르도 군사적인 이유로 일본영토로 할 수 없다. 그렇다면 미국이 영국을 설득할 만한 근거는 일본외무성의 영토조서(4)가 주로 되는데, 이는 리앙쿠르에는 한국 이름이 없다고 기록하는 등 신뢰성이 문제될 수 있으며, 영국의 반론을 받을 수도 있다. 게다가 영국이 SCAPIN 677과의 견해차를 질문하

67) *FRUS 1951*, Vol. 6, Part 1, pp.1119-1133; 정병준, 전게서, 619쪽.

68) *FRUS 1951*, Vol. 6, Part 1, p.1114.

69) 7월 13일자 보그스 비망록. 영인은 이석우, 전게서, 242쪽.

70) 7월 16일자 보그스 비망록. 영인은 이석우, 전게서, 243쪽.

71) 위의 책, 245~246쪽.

면 설명하기가 어려울 것이다.

결국 미국은 리앙쿠르의 귀속을 명확히 해야 한다고 이해하고 있었지만, 절차상으로 필요한 영국과의 협의를 앞두고 영국의 동의를 얻을만한 논거 자료가 충분치 않았기 때문에 영·미 협의를 보류했다고 보인다.

## VI. 리스크서한과 델레스서한

1951년 7월 미국 국무부내에서 리앙쿠르에 관한 보그스의 권고는 보류상태에 있었을 것인데, 이때에 주미 한국대사 양유찬이 독도·파랑도를 한국영토로 인정해 달라고 델레스에 요청했다.<sup>72)</sup> 파랑도는 제주도 남쪽에 있는 이어도이며 암초다. 이 요구를 낸 한국대사관은 독도의 위치나 영어 이름이 리앙쿠르암이라는 것조차 몰랐다.<sup>73)</sup> 이런 지식 부족은 미국도 같으며, 보그스 등은 일본외무성 영토조서(4)의 영향을 받아 리앙쿠르암에는 한국 이름이 없다고 생각했으며 독도라는 이름을 몰랐다. 독도에 관해 한국 대사관에 문의했으나 거의 정보를 얻지 못했던 국무부는 주한 미국대사 무초(John J. Muccio)에 문의했다.<sup>74)</sup> 무초는 ‘독도(일본명 다케지마, 원문대로)’<sup>75)</sup>의 위치는 북위 37도 15분, 동경 131도 53분이며, 파랑도는 외무부장관이 요구를 철회했다고 8월 8일에 회답했다. 이 시점에 이르러도 한국정부는 독도에 관한 상세한 정보를 미국에 제공하지 않았던 것이다. 당시 한국은 한국전쟁의 와중이며 부산이 임시수도로 되는 등 혼란 상태에 있었다. 이 때문에 독도에 관한 연구를 충분히 할 수 있는 상황이 아니었으며, 미국의 문의에 제대로 대처하지 못했다.

국무부는 무초의 회답을 통해 리앙쿠르에 한국 이름이 있다는 것을 듣고 일본외무성 영토조서(4)의 잘못을 알게 됐다. 그렇다면 미국은 리앙쿠르암을 재검토할 필요가 있었는데, 그럴 시간은 없었다. 미국은 조약문의 공표를 8월 14일에, 조약의 조인을 9월 4일에 한다고 발표하고 있었으므로 공표까지 1주일도 없었다. 더 이상 독도문제 때문

72) *FRUS 1951*, Vol. 6, Part 1, p.1203; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 49쪽.

73) Memorandum by Feary to Allison, Subject: Islands (1951.8.3), Lot 54D423, Box8; 정병준, 전게서, 765쪽.

74) 전문(1951.8.7)의 영인은 이석우, 전게서, 254쪽.

75) 원문은 “Dokdo (Jap name Takejima)”라고 적었다. 국사편찬위원회편, 『독도자료』 II, 232쪽; 정병준, 전게서, 776쪽.

에 조약 조인까지의 예정을 늦출 수 없었으며, 독도에 관한 조사나 논의를 계속할 수 없었다. 국무차관보 러스크(Dean Rusk)는 한국과의 논의를 끝내기 위해 다음 8월 10일자 서한을 양유찬에 보냈다.<sup>76)</sup>

독도, 다른 이름으로는 다케시마 혹은 리앙쿠르암으로 불리는 이 섬에 관련해 통상 사람이 거주하지 않는 이 바윗덩어리는 우리 정보에 따르면, 한국의 일부로 취급된 적이 없으며, 1905년경 이래 일본 시마네현 오키도 지청(支廳) 관할하에 있었다. 이 섬은 이전에 조선에 의해 결코 (영토에 관해) 주장되지 않았다. 과랑도를 일본이 포기한 것으로 조약에 지목한 섬들 안에 넣어달라는 한국정부의 요망은 철회된 것으로 이해한다.

러스크서한에 대한 반론 서한을 외무부장관 변영태가 무초에 보낸 시기는 대일강화조약 조인 후인 9월 21일이었다. 물론 한국의 독도에 대한 요구는 조약에 반영되지 않았다.

러스크서한은 한국 및 일본에 있는 미국대사관에는 전달되지 않고 비밀로 됐다. 국무부가 두 대사관에 서한을 밝힌 것은 다음해 11월이었다. 이 해 9월 15일에 제2차 독도폭격사건이 일어났는데, 이에 관련해 국무부 극동국 북동아시아과장 영(Kenneth T. Young, Jr.)이 두 대사관에 서한(1952.11.5)을 보내고 러스크서한의 내용을 밝혔다.<sup>77)</sup> 이를 본 주일 미국대사관은 러스크서한을 일본정부 등에 밝히고 독도문제의 해결을 도모할 것을 국무부에 촉구하고 논의가 계속됐다. 이런 교신을 지켜본 델레스는 두 대사관에 서한(1953.12.9)을 보내, 독도를 일본영토로 보는 미국의 입장은 조약에 서명한 수많은 국가들 중의 하나일 뿐이며, 미국은 이를 공개함으로써 한·일 간의 영유권 분쟁에 휘말리면 안 되며, 문제 해결은 조약 22조에 따라 국제사법재판소에 맡겨야 한다고 강조해 제안에 반대했다.<sup>78)</sup> 독도를 일본영토로 생각하는 것은 미국 일국의 견해에 지나지 않는다는 델레스의 견해는 영국의 동의를 얻지 않았던 것을 의미한다.

그런데 쓰카모토 다카시는 영·미 공동초안에서 “일본에서 분리될 영토만이 규정되고, 일본이 보유할 영토에 관한 규정이 사라지게 된 결과, 다케시마의 이름도 사라졌는데 다케시마를 일본영토로 할 것에는 변함이 없었다”라고 주장했다.<sup>79)</sup> 그러나 영·

76) 영인은 국사편찬위원회, 전계서, 111~114쪽; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」, 50쪽.

77) 塚本孝, 「竹島領有権紛争に関連する米国外務省文書(追補)」, 『「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 島根県竹島問題研究会, 2007, 79쪽.

78) 델레스 서한의 영인은 국사편찬위원회, 전계서 III, 184쪽; 정병준, 전계서, 797쪽.

79) 塚本孝, 「対日平和条約と竹島の法的地位」, 『島嶼ジャーナル』 2巻1号, 2012, p.48.

미 공동초안에서 독도가 논의된 적은 없었으며, 독도를 한국영토로 규정한 영국의 판단은 영·미 회담에서 변함이 없었다. 따라서 쓰카모토의 “다케시마를 일본영토로 할 것에는 변함이 없었다”라는 주장은 미국에 대해서는 맞지만, 영국은 “독도를 한국영토로 할 것에는 변함이 없었다”고 보아야 한다. 이처럼 대일강화조약을 주도했던 영·미 양국은 독도에 대한 견해가 엇갈렸다.

## VII. 대일강화조약과 SCAPIN의 해석

1951년 9월 8일 자유주의국가를 중심으로 대일강화조약이 조인됐다. 이 조약은 국제법적으로 카이로선언·포츠담선언·알타협정·SCAPIN 등의 상위에 위치한다. 따라서 이런 선언문서 등에 기록된 규정의 최종적인 취급이 강화조약에서 명문화돼야 한다. 그러나 실재는 미·소 냉전의 영향을 받아 강화조약에서 최종적인 취급이 명문화되지 않았던 영토 조항이 적지 않았다. 특히 SCAPIN에서 일본의 행정권이 일시적으로 정지된 독도·하보마이·시코탄은 조약에 아무 규정이 없었다. 따라서 이 섬들에 대해서는 조약에서 직접적인 해석은 불가하다.

한편, 조약 2조(a)에 일본은 “제주도·거문도·울릉도를 포함하는 조선에 대한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한다”고 규정했는데, 이 “조선” 안에 독도가 포함될지가 문제다. 이처럼 용어의 의미가 모호할 때 ‘조약법에 관한 빈협약’ 32조는 “그 의미를 결정하기 위하여, 조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정을 해석의 보충적 수단으로 의존할 수 있다”고 정하고 있다. 그런데 독도에 관련된 기록이나 체결시의 사정은 영·미 간의 의견이 엇갈려서 통일된 견해가 없었다. 따라서 2조(a)가 말하는 “조선” 안에 독도가 포함될지의 여부는 해석이 불가하다.

그렇다면 다음에는 독도에 관한 SCAPIN 규정이 어떻게 해석되느냐가 문제로 된다. 이때에 참고가 되는 것은 SCAPIN 1033, 즉 맥아더라인이다. 일본정부는 강화조약 발효에 따라 점령군의 행정 및 SCAPIN 규정도 없어진다고 국회에서 설명했다. 그러나 일본정부와 GHQ는 조약 발효에 의해 SCAPIN이 자동적으로 폐지된다는 법적 근거를 끝내 찾아내지 못했다. 이 때문에 GHQ는 SCAPIN 1033을 조약 발효 3일 전에 새 SCAPIN을 내고 폐지하지 않을 수 없었다.

이와 마찬가지로 독도·하보마이·시코탄을 일시적으로 일본 영역 외로 규정한

SCAPIN 677이 강화조약 발효에 따라 자동적으로 폐지된다는 법적 근거는 없다. 결국 SCAPIN에서 일본의 영역으로 일시적으로 분리된 독도·하보마이·시코탄은 강화조약에 의해 아무 영향을 받지 않았으며, 현재도 이 도서들에 대한 소련 및 한국의 통치가 합법적으로 계속되고 있는 상태다.

## VIII. 맺음말

제2차 세계대전 중에는 영·미·소 등 연합국은 서로 협조해 일·독·이 등 파시즘 국가와 교전했지만, 대전이 승리하자 미·소 냉전이 시작되고 대일강화조약 책정에 큰 영향을 미쳤다. 당초 미국은 종래의 징벌적인 강화조약을 구상했으나, 점점 소련에 대한 전략을 고려해 일본을 미국 진영의 확고한 일원으로 만들 것을 목표로 삼아 소련을 제외하고 일본에 관대한 조약을 맺을 방향으로 방침을 전환했다. 이처럼 대일강화조약 책정에서 자국의 전략적 판단을 중시하는 것은 각 연합국의 공통된 처사였다.

전략적인 판단으로 구 일본영토의 처분이 검토된 전형적인 예로 제주도를 들 수 있다. 스스로 태평양의 주요국을 자임한 호주는 1947년에 캔버라에서 열린 영연방회의에서 한반도의 불확실한 장차를 고려해, 제주도는 일본영토로 하는 것이 바람직하다고 주장했다. 이와 비슷한 생각을 가진 영국은 대일강화조약 1차 초안에서 제주도뿐만 아니라 울릉도·독도도 일본영토로 규정했다. 제주도의 역사나 주민보다 전략적 판단을 중시한 결과였다. 이는 너무 지나치다고 생각했는지 영국은 2차 및 3차(최종) 초안에서 이들 3도를 한국영토로 삼았다. 그러나 1951년에 한국전쟁의 전망이 낙관할 수 없게 되자 영국은 다시 제주도를 일본영토로 할 것을 영·미 회담에서 주장했다. 이에 대해 미국은 한반도 전체가 공산화된다면 전략적 상황은 굉장히 악화되지만, 그 속에서 제주도가 한국의 일부인지의 여부는 군사적으로 큰 차이가 없다는 전략적 판단을 내세워, 신중히 소위원회에서 더 검토할 것을 제안했다. 이처럼 제주도는 한때 일본영토로 편입될 위기에 놓였는데, 구 일본영토의 처분문제에 있어서 각국의 전략적 판단은 매우 중요한 요소였다. 이런 정치역학에 의해 일본 주변 도서들, 류큐제도나 오가사와라(보닌)제도 북방4도 등이 조약에서 규정됐다.

한편, 독도는 영·미 양국의 각 조약 초안에서 귀속이 자주 검토됐지만, 결국 조인된 조약에는 아무 언급이 없었다. 당초 미국은 구 일본영토의 판단 기준을 청일전쟁

이전으로 두고 영국과 일본 당국의 수로지 등을 참고로 SCAPIN 677, SWNCC 59/1 혹은 조약 초안에서 독도를 한국영토로 생각했다. 그러나 1949년에 주일정치고문 시블드가 일본외무성의 영토조서 및 전략적 판단을 중시해 독도를 일본영토로 할 것을 권고하고 국무부는 이를 받아들였다. 이때의 전략적 판단이라는 것은 전략적 요충지에 있는 독도에 기상 및 레이더 기지를 설치해 군사적으로 활용하기 위해서는 군사적으로 안정된 일본영토로 하는 것이 유리하다는 것이었다.

1950년에 델레스가 등장해 간략한 조약 초안을 작성했을 때에 독도·다이토제도 등 작은 섬들은 모두 무시됐다. 이 중에서 미국의 전략에 관계가 깊은 오키노토리시마·미나미토리시마 등은 곧 그 후의 초안에서 고려됐는데, 관계가 얇은 독도·다이토제도는 미국의 공식 초안에서 무시됐다.

한편, 영국 초안에서 독도는 1차 초안에서는 전략적인 관점에서 제주도·울릉도와 함께 일본 영토로 됐으나, 2차 초안 이후는 한국 영토로 규정됐다. 이런 영·미 양국의 각 초안은 난산 끝에 단일화에 성공했는데, 이 과정에서 리앙쿠르암(독도)·다이토제도·동사(東沙)군도 등은 간과됐다. 이 사실을 뒤늦게 알게 된 미국은 다이토제도를 미국의 신탁통치로, 남중국해의 있는 모든 섬들은 일본이 주권을 포기할 것을 영국에 제기하고, 양국은 영·미 공동초안을 수정했다.

그러나 미국은 분쟁을 일으킬 수 있다고 이해하고 있었던 리앙쿠르암에 대해서는 아무 처치도 취하지 않았다. 만약 보그스가 제안한 것처럼 리앙쿠르암을 한국영토로 한다면 일본의 영토조서(4)를 능가할 근거가 필요하다. 반면에 리앙쿠르암을 일본영토로 한다면 이를 한국영토로 생각하는 영국을 설득할 필요가 있었는데, 근거가 리앙쿠르암에는 한국 이름이 없다고 쓴 일본의 영토조서(4)만으로는 충분치 않으며, 오히려 영국 견해에 설득될 가능성도 있었다. 이 때문에 미국은 독도에 관한 영·미 협의를 보류했다고 보인다.

마침 이때에 주미 한국대사관으로부터 독도를 한국영토로 인정해달라는 요청이 델레스에 도착해 있었다. 국무부는 8월 14일에 예정한 최종 공동초안 발표를 눈앞에 두고 결론을 시급히 내려야 했다. 그러나 독도의 이름을 모르는 미국은 한국대사관에 문의했으나 독도의 위치 정보조차 제대로 얻지 못했다. 겨우 주한 미국대사관을 통해 독도가 리앙쿠르라는 사실을 8월 8일에 알았다. 동시에 국무부는 리앙쿠르암에는 한국 이름이 없다고 주장한 외무성 영토조서(4)의 잘못을 알게 됐다. 그런데 더 이상 독도문제를 검토할 시간이 없었다. 미국은 당시 이용할 수 있었던 유일한 자료인 일본외무성의 영토조서(4)를 근거로 독도를 일본영토로 판단한다는 리스크 서한을 한국에 보냈다.



그러나 이 판단은 훗날의 델레스 서한에 의하면 단지 미국만의 판단이며, 영국의 동의를 얻지 않았다. 영국은 공식 초안에서 독도를 한국영토로 보았는데, 이 판단은 그 후도 변함이 없었을 것이다. 결국 영국과 미국의 판단이 엇갈리고 독도에 대해 의견의 통일이 이루어지지 않는 채 대일강화조약이 조인됐다.

강화조약 2조(a)에 일본은 “제주도·거문도·울릉도를 포함하는 조선에 대한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한다”고 규정했는데, 이 “조선” 안에 독도가 포함될지 모호하다. 이럴 때 ‘조약법에 관한 빈 협약’ 32조는 “그 의미를 결정하기 위하여, 조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정을 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다”고 정하고 있다. 그런데 관련 기록이나 체결시의 사정으로 보면 위에 쓴 바 영·미 간의 의견이 엇갈렸기 때문에 “조선” 안에 독도가 포함될지 여부는 결정하지 못한다.

독도가 강화조약에서 아무 해석도 못하면 SCAPIN 677의 유효성이 문제가 된다. 이때에 참고가 되는 것이 SCAPIN 1033, 즉 맥아더라인의 존재다. GHQ 및 일본정부는 조약 발효에 따라 SCAPIN이 무효로 된다는 법적 논거를 찾지 못해, 새 SCAPIN을 발령해 맥아더라인을 폐지했다. 이 예를 본다면 독도·하보마이·시코탄 등을 일시적으로 분리시킨 SCAPIN 677은 강화조약에서 아무 영향을 받지 않는다. 따라서 이 섬들에 대한 한국 및 러시아의 통치는 합법적이다.

2014 NAHF-KIMS 공동학술세미나 KIMS

## 독도영유권 수호와 해양안보

일시 | 2014년 8월 14일(목) 09:00 ~ 13:30

장소 | 밀레니엄 서울힐튼(그랜드 볼룸)

주최 | 동북아역사재단, 한국해양전략연구소

