

샌프란시스코 강화조약 전후 일본의 독도 정책

박 병 섭*

〈목 차〉

1. 머리말
2. 조약 조인 전 일본의 독도 정책
3. 조약 조인 후 일본의 독도 정책
4. 맺음말

〈국문초록〉

제2차 세계대전 직후 일본외무성은 SCAPIN 677에 의해 일본의 영역에서 분리된 일본 주변 섬들을 되찾기 위해 이들에 관한 영토조서 4권을 1947년까지 작성해 미국에 제출하였다. 이 중에 독도(다케시마)도 포함되어 있었으나 일본정부는 영토조서 제출 후 독도에 거의 관심을 가지지 않았다. 독도는 류큐 등에 비해 중요도가 각별히 낮음으로 거의 무시되었다.

1951년에 조인된 샌프란시스코 강화조약에 독도는 규정되지 않았다. 이에 위기감을 가진 시마네현의 호소를 계기로 외무성은 독도 연구를 시작하였다. 또한 한국이 1952년에 평화선을 선포하고 독도를 그 안에 넣자 외무성은 독도 영유권의 공고화에 나섰다. 그 하나가 미·일 합동위원회에서 독도를 주일 미군의 폭격 연습장에 지정하는 것이었다. 이 지정에 인해 한국 어민들이 피해를 입었기 때문에 1953년 5월에 지정이 해제되었다.

해제를 계기로 독도로 향했던 시마네마루가 한국인의 어로를 발견하자 일본정부는 「다케시마 대책 요강」을 결정하였다. 이 목적은 독도를 경찰력으로 탈취하는 것이었다. 이런 횡포에 한국 측은 분노해 일본 순시선에 총격을 가했는데, 오히려 외무성은 한국정부에 사건을 항의하고 영유권 시비를 걸었다. 그러나 외무성은 「한국정부견해1」을 받자 영유권 논쟁만으로는 문제를 해결할 수 없다고 보고 국제사법재판소(ICJ)로 제소하는 준비를 시작하였다.

다음해 다시 일본 순시선이 총격을 당하자 일본정부는 ICJ 제소를 한국정부에 제안하였다. 물론 한국정부는 이를 거부해 재판은 성립되지 않았다. 일본정부는 독도를 일본 영토로

* 일본 竹島=독도연구넷

하려고 여러 방도를 시도했으나 모두 실패했고, 나머지 방도는 한일회담에서 쟁점화 하는 것이었다.

주제어: SCAPIN 677, 영토조서, 평화선, 국제사법재판소(ICJ), 「다케시마 대책 요강」

1. 머리말

제2차 세계대전에서 패배한 일본은 연합국최고사령관(SCAP)에 의해 통치되었다. SCAP 총사령부(GHQ)는 일본정부에 각서 SCAPIN 677을 보내 독도, 류큐(琉球)열도 등을 일본의 영역에서 분리하고 행정권을 정지시켰다. 단 이는 최종 결정은 아니며 최종 결정은 대일강화조약에 의해 결정되는 것이 원칙이다. 이 원칙을 고려해 일본정부는 SCAPIN 677에서 분리된 여러 섬들을 조금이라도 일본 영토로 인정받도록 이 섬들에 관한 영토조서를 작성해 1947년까지 4권을 미국에 제출하였다.

이런 영토조서 안에 독도도 포함되고 있었기 때문에 한국 학계에서는 일본이 1947년경부터 미국에 대해 독도에 관한 로비활동을 하고, 1949년 미국의 조약 초안에서 독도가 일본 영토임을 한때 인정시켰다고 이해되어 왔다. 또한 그렇게 열심히 독도 영유권을 추구해왔던 일본은 샌프란시스코 강화조약 조인 후도 여전히 독도에 대한 강한 영유 의식을 가지고, 1952년 1월에는 한국이 평화선 안에 독도를 포함시켰던 일에 항의하고, 그 후도 한국과 사사건건 대립해 현재에 이르렀다는 이해가 일반적이다.

그러나 1947년 이후도 일본정부가 일관해 독도에 대해 강한 영유의식을 계속 가졌다는 견해는 자료에 의해 뒷받침됐다고는 보기 어렵다. 특히 1948년부터 1950년까지 일본정부는 독도를 어떻게 생각하고 어떤 정책을 가졌는지 거의 밝혀지지 않았다. 이 기간은 연구가 공백이며 자료가 거의 발굴되지 않았다. 이 때문에 오히려 일본정부는 이 기간에 독도에 관해서는 거의 로비활동을 하지 않았다는 해석도 있다.¹⁾ 어느 쪽 견해도 추측에

불과하므로, 본고는 이 시기 일본정부의 자료를 바탕으로 일본의 독도정책을 살펴본다.

1951년에 관해서도 일본정부의 독도정책에 관한 연구는 드물며, 겨우 4월 일본정부가 독도를 일본 영토 외로 하는 영국의 강화조약 초안을 보고 아무 말이 없다는 것, 9월 외무성이 강화조약에서 독도는 일본 영토 외로 됐다는 풍설을 부정한 신문 보도가 있다는 것,²⁾ 10월에 일본정부가 「일본영역 참고도」를 국회에 제출한 것 등이 알려져 있을 정도다. 신문 보도에서의 외무성 설명은 일찍이 울릉도가 일본에서 다케시마(竹島)라고 불리고 있었기 때문에 이 다케시마를 지금의 다케시마(독도)와 혼동한 것이 아닌가라는 것이며 외무성이 독도를 어떤 근거로 일본 영토로 생각했는지 밝혀지지 않았다. 본고는 당시의 외무성의 독도 인식을 분석한다. 또한 「일본영역 참고도」를 분석한다.

1952년에 관해서는 1월 일본정부의 앞의 항의서나, 국회에서 일본정부가 '다케시마'는 일본 영토라고 자주 발언한 것, 5월 독도를 주일 미군 연습지로 지정하면 일본의 영토권을 확인하기 쉽다고 외무성이 생각한 것 등이 단편적으로 알려져 있을 뿐이며, 일본정부의 종합적인 독도 정책에 관한 연구는 없다. 본고는 단편적인 사건의 배후에 있는 일본정부의 정책 과정을 검토한다.

1953년부터 1954년에 걸쳐서는 일본이 자주 순시선을 독도에 침입시키고 총격 및 포격을 맞은 사건이 3번이나 있었기 때문에 일본의 독도정책에 관해서는 많은 연구가 있다. 대표적인 연구로 정병준,³⁾ 이형식,⁴⁾ 박병

1) 장박진, 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응 분석」, 『영토해양연구』 제1호, 2011, 54-61쪽; 박병섭, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도연구』 제16호, 2014, 147쪽.

2) 《朝日新聞》, 1952.9.1 「竹島は日本領」; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 191쪽; 朴炳涉, 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題(3)」, 『北東アジア文化研究』 39号, 2014, 66쪽.

3) 정병준, 「1953~1954년 독도에서의 한일충돌과 한국의 독도수호정책」, 『한국독립운동사연구』 제41집, 2012; 정병준, 『독도 1947』, 돌베개, 2010.

섭⁵⁾ 등의 논문을 들 수 있다. 이 가운데 이형식, 박병섭 등은 일본외무성이 2007년부터 공개한 ‘일·한 국교정상화 교섭 관련 기록을 바탕으로 일본정부의 독도 정책을 분석하였다. 그러나 이 기록은 전면적으로 공개되지 않았으며 특히 중요하고 주목받는 문서는 먹칠되고 있다. 그 하나가 1953년에 일본정부가 결정한 「다케시마 문제 대책 요강」이다. 이 요강에 따라 일본정부는 독도로 순시선을 침입시켜 어민들에 퇴거를 명하거나 영토표주를 세웠다. 이렇듯 이 요강은 일본정부의 독도 정책의 근간이며 중요한 자료다. 본고는 이 요강의 해명을 시도하는 한편, 그 후 일본의 독도 정책이 어떻게 변화했는지 분석한다.

본고에 인용된 글에서 ()는 원문대로이며, 저자의 주는 [] 안에 넣는다.

2. 조약 조인 전 일본의 독도 정책

1) 강화조약 준비기(1945~1947)

1945년 일본은 포츠담선언을 수락했기 때문에 일본의 영토는 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 시코쿠(四国), 큐슈(九州) 및 연합국이 결정하는 여러 소도에 한정되기로 결정되었다. 따라서 일본은 연합국에 대해 영토에 관한 요구 혹은 요망을 내는 것은 불가하였다. 그러나 SCAPIN 677에서 분리된 섬들을 조금이라고 되찾고 싶은 외무성은 “연합국 측이 일본 영역을 결정하는데 있어서 판단을 돕기 위해 사실의 제공을 목적”으로 하는 영토 조서를 작성하였다. 이 작성 방침은 “우리 측의 의견은 될 수 있는 한 포함시키지 않도록 해야 할 것이며, 따라서 그 사실에 관해서는 일일이 근

4) 이형식, 「패전 후 일본학계의 독도문제 대응 1945~1954」, 『영토해양연구』 제1호, 2011.

5) 박병섭, 「1953년 일본 순시선의 독도 침입」, 『독도연구』 17호, 2014; 박병섭, 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 『독도연구』 18호, 2015.

거를 명확하게 하고 학문적으로도 향기로운 것으로 해야 한다”는 것이었다.⁶⁾ 작업은 조약국장 하기와라(萩原) 아래서 조사국 제3과 가와카미 겐조(川上健三)가 중심이 되어 구체적으로 일본 주변 섬들을 조사하였다. 이때 작성한 조사서 「대일강화조약에 관한 본방의 준비 대책 관계, 영토 문제」는 1982년에 외무성에서 공개됐는데,⁷⁾ 가라후토(樺太), 오가사와라(小笠原)제도, 다이토지마(大東島), 등만 공개되었다. 독도, 치시마(쿠릴) 열도, 류큐열도는 공개되지 않았다. 외무성은 이들을 바탕으로 영문 영토 조서 4부를 1947년까지 작성하였다. 제1부는 치시마제도, 하보마이, 시코탄(『영토조서(1)』로 약칭), 제2부는 류큐, 남서제도(『영토조서(2)』), 제3부는 오가사와라제도, 이오지마군도(『영토조서(3)』), 제4부는 태평양 및 동해의 소도(『영토조서(4)』)이며 이 안에 독도가 포함되었다.⁸⁾ 이들 영토조서의 내용은 “그 지역이 과연 카이로선언이 말하는 조건에 해당할지 여부의 관점에서 그 지역의 발견, 영유 등의 연혁, 자연환경 및 경영 등에 관해 될 수 있는 한 객관적인 형태로 서술”하는 데 두었다고 한다.⁹⁾ 이처럼 영토조서에는 영유권 주장을 감추고 ‘객관적인 형태’를 가장하였다.

이들 영토조서를 GHQ에 제출한 경우는 다음과 같다. 『영토조서(1)』은 아사카이 고이치로(朝海浩一郎)가 GHQ 외교국장(주일정치고문(POLAD)이 개편됨) 옛치슨(George Acheson)에게 국무부로 송부해줄 것을 부탁해 놓고, 1946년 12월 28일 외교국 시볼드(William J. Sebald)에 건네주었다.¹⁰⁾

6) 川上健三 「連合国の占領及び管理下における外交」, 『日本外交史』 第26巻, 鹿島平和研究所, 1973, 174頁; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 153쪽.

7) 外務省外交記録 B'4101-4 「対日講和に関する本邦の準備対策関係一件 領土問題」, MF 番号 B'-0010. 이 파일 표지는 'B'.4.1.0.12' (일본 외교사료관 소장).

8) 아래 논문에 의하면 외무성은 『영토조서』(2)를 정보공개 했으나, (3) 및 (4)는 부존재(不存在), (1)은 존재를 밝힐 수 없다고 한다. 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 151쪽.

9) 川上健三, 앞의 글 「連合国の占領及び管理下における外交」, 174쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 151쪽.

10) 外務省, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 準備対策』, 2006, 167~168쪽. 朝

엣치슨은 다음해 3월에는 『영토조서(1)』은 참고가 된다고 말하였다.¹¹⁾ 그러나 7월 3일 아사카이가 다음 『영토조서(2)』를 가져갔을 때 엣치슨은 “□미영토에 관한 최근의 일본 측 견해에 대해서는 단지 미국뿐만 아니라 기타 각국에 있어서 강한 반발이 있었다”고 말하고, 『영토조서(2)』를 “□미영토에 관한 사실의 기재로 양해한다”고 말하고 받았다.¹²⁾ 이틀 후 아사카이는 『영토조서(3)』을 외교국에 보냈다. 이 직후에 엣치슨은 비행기 사고로 사망하고 후임으로 친일적인 시볼드가 GHQ 외교국장으로 승진하였다.

이처럼 외교국이 경계심을 가지고 『영토조서(2)』와 (3)을 받았던 경위에 비추어보아 일본은 다음 『영토조서(4)』를 작성할 때에는 “영토 주장”으로 보이지 않도록 더욱 조심했을 것이다. 따라서 다이토지마·독도 등의 기술에 대해 신중히 영토 영유권 주장을 감추고 ‘객관적인 형태’를 꾸몄을 것이다. 아사카이는 완성된 『영토조서(4)』를 가지고 외교국을 방문했는데, 이때의 일을 “9월 19일 외교국 시보루토[시볼드] 씨를 방문하였다. 조서 *Minor Islands Adjacent to Japan*은 제3부까지 고(故) 아치손(엣치슨) 씨에 건네주고 있지만 최근 제4부가 완성됐으므로 읽어주시면 다행이라고 말했더니, 시볼드 씨는 이 문서를 알고 있으며, 국무부에도 보내겠으므로 수 권이 필요하다고 말하였다. [문서관리번호] 101호부터 130호까지 조서를 [30부] 건네주었다”고 외무차관과 조약국장에 보고하였다.¹³⁾ 시볼드가

海의 직함은 終戰連絡中央事務局総務部長. 아래 논문 149쪽 주24에서 영토조서(1)을 수교한 날짜를 1947년 1월 28일이라고 썼는데, 이를 1946년 12월 28일로 수정한다. 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠랄·류큐제도」.

- 11) 外務省, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 準備対策』, 168쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠랄·류큐제도」, 149쪽.
- 12) 外務省, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 準備対策』, 228쪽. 인용문 중 □□가 ‘영토’임은 다음 문헌에서 밝혀졌다. 外務省, 『初期対日占領政策 朝海浩一郎報告書』下卷, 毎日新聞社, 1979, 7~8-14~15쪽; 竹内猛, 『竹島=独島問題 「固有の領土」論の歴史的検討(後編)』, 私家版, 2013, 40~41쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠랄·류큐제도」, 150쪽.
- 13) 朝海浩一郎, 「シーボルト氏に調書手交の件」(1947), 「芦田均関係文書」, 書類の部 No.234

이 문서를 잘 알고 있다고 말한 것은 『영토조서(4)』의 내용을 잘 알고 있다는 것이 아니라 일련의 영토조서의 경위를 잘 알고 있다는 뜻이다. 시볼드는 앞에 쓴 바와 같이 『영토조서(1)』을 일본으로부터 받은 일도 있었다. 그는 이번에는 스스로 영토조서를 국무부에 보내겠다고 말하고, 받은 『영토조서(4)』 30부 중 20부를 국무부 북동아시아국으로 9월 23일에 보냈다.¹⁴⁾

『영토조서(4)』는 제1장에서 태평양에 있는 다이토군도, 마커스(미나미도리시마 南鳥島), 파레체 벨라(오키노도리시마 沖ノ鳥島)를 쓰고 제2장에서 동해에 있는 리앙쿠르암(독도)와 다즐레(울릉도)를 썼다. 각 섬들의 개략은 <표 1>과 같은데 다이토지마의 설명이 제일 길다. 일본이 다이토지마를 제일 중시한 것이 뚜렷하며, 미 국무부도 그렇게 보았다.¹⁵⁾

<표 1> 『영토조서(4)』에 기술된 섬들

순서	섬	면적 sq. mile	설명 길이	편입연도	인구	산업
1	다이토 군도	5	4쪽	1885	6,600	설탕, 광업
2	마커스	0.8	2쪽	1898	0~50	(어업 등)
3	파레체 벨라	~2	1.5쪽	1931	0	무
4	리앙쿠르암	0.08	1.5쪽	1905	0	강치 잡이
5	다즐레	28	2쪽	(1910)	12,000	농어업

(일본 국회도서관 기탁). 원문, “9月19日 外交局シーボルト氏を往訪 “Minor Islands Adjacent to Japan”の調査は第三部迄 故アチソン氏にお渡ししてあるが 第四部が最近出来た ご覧願えれば幸甚であると述べた処 同氏は本文書を承知して置り 国務省へも送付し度いから数部受領し度いと述べたので自第101号 至130号の調書を手交して来た”.

14) *Records of United States Department of State relating to the internal affairs of Japan, 1945~1946*, (일본 국회도서관 청구기호 SIJ-3, 릴 번호 6, 코마 번호 539); 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 150쪽.

15) 보그스 비망록 1951.7.13, 영인은 이석우, 『대일강화조약 자료집』, 동북아역사재단, 2006, 242쪽.

그런데 『영토조서(4)』에 다즐레(울릉도)를 마지막에 넣은 것이 주목된다. 이 이유는 조서에 첨부된 지도에 관건이 있다고 생각된다. 외무성은 일본은 옛날부터 리양쿠르암(독도)을 잘 알고 있다는 것을 제시하기 위해 조서에 나가쿠보 세키스이(長久保赤水) 「일본여지노정전도(日本輿地路程全圖)」(서문은 1775년) 부분도를 첨부했는데, 이 지도에 울릉도와 독도가 일체인 것처럼 그려졌다. 따라서 영토조서에 독도를 넣고 울릉도를 넣지 않는다면 독도에 대한 영유 야욕이 드러나고 자료의 객관성이 문제될 수 있다. 이 때문에 외무성은 울릉도를 조서에 넣었다고 생각된다.¹⁶⁾

일본외무성이 제2장에서 강조한 것은 리양쿠르에는 한국 이름이 없다는 것과 한국에서 발간된 지도에 나타나지 않았다는 것이었다. 그러나 일본에서 리양쿠르암이 ‘獨島’라고 표기된 자료는 『조선수로지』(1907), 『지학잡지』(1906), 『시마네현지』(1923) 등이 있었다.¹⁷⁾ 또한 리양쿠르암은 대한제국 칙령41호(1900년)에 석도 이름으로 울도군 소속으로 기록됐으며, 한국 고지도에는 모호하지만 우산도 이름으로 그려져 있었다. 외무성에서 영토조서의 작성을 주도한 가와카미 겐조는 후술하는 바와 같이 이런 사실을 몰랐던 것 같다. 이처럼 『영토조서(4)』는 ‘객관적인 형태’ 및 ‘학문적인 향기’ 등과는 거리가 먼 잘못된 책자였다.

그런데 『영토조서(4)』는 리양쿠르의 역사에서 오키섬 어민들의 17세기 강치잡이에 관해 아무 것도 쓰지 않았던 것이 주목된다. 이는 가와카미가 17세기의 독도 어업을 몰랐던 것이다. 가와카미뿐만 아니라 시마네현조차 거의 17세기 독도 어업을 몰랐으며, 이 때문에 일본에서 독도에 대해 ‘일본 고유의 영토’라는 의식이 없었다. 독도뿐만 아니라 『영토조서(4)』에 기술된 모든 섬들은 일본에 편입된 지 20~60년에 지나지 않았으며, ‘일본

16) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 152~153쪽.

17) 박병섭, 『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서-』, 한국해양수산개발원, 2009, 68~72쪽; 박병섭, 「한말의 울릉도 어업과 독도 영유권 문제」, 『독도연구』 8호, 2010, 113; 朴炳涉, 「明治時代の鬱陵島漁業と竹島=獨島問題(2)」, 『北東アジア文化研究』 32号, 2010, 48~54쪽.

고유의 영토라는 의식이 있을 수 없었다.

2) 강화조약 소강기(1948~49)

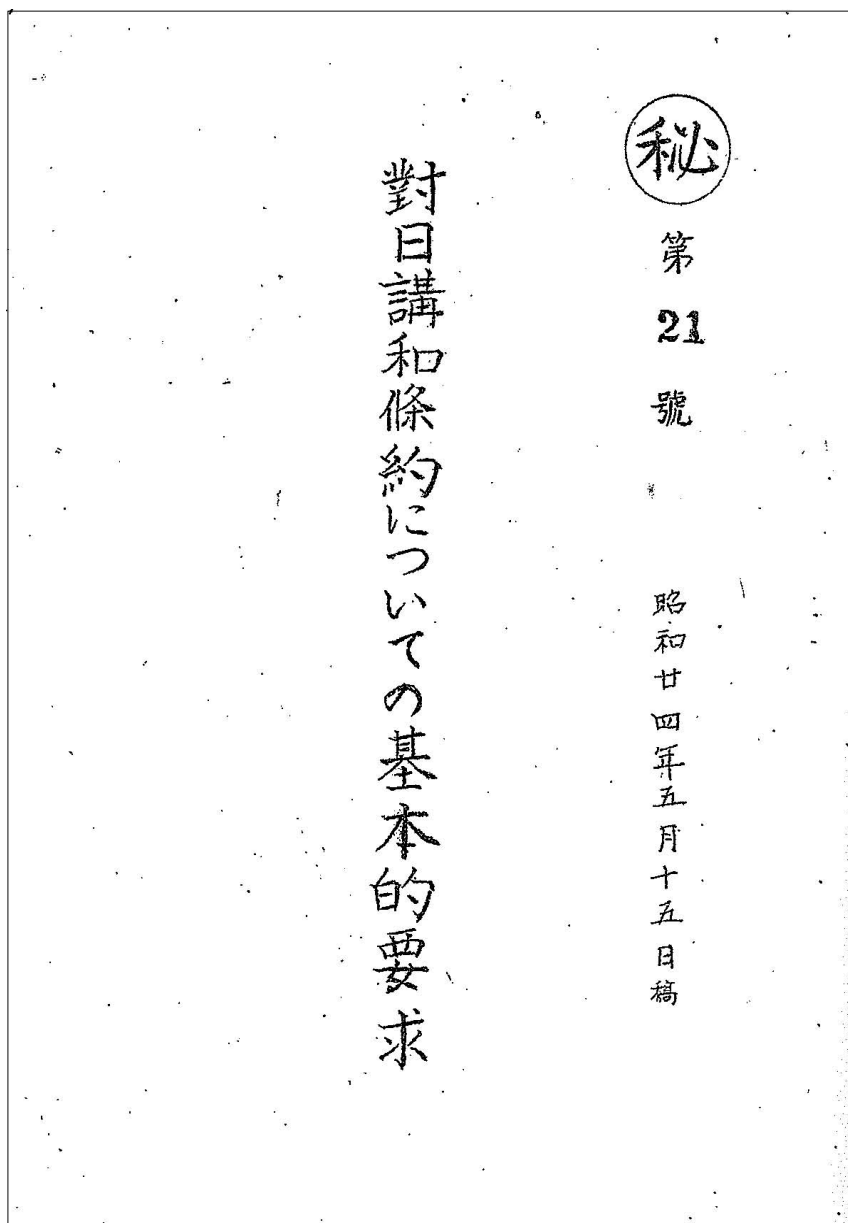
1947년에 세계적으로 고조된 대일강화조약 책정 기운은 미·소 냉전이 본격화됨에 따라 1948년에 거의 사라졌다. 그런 시기 일본정부의 강화조약에 대한 방침은 책자 『대일강화조약에 관한 기본적 요구』(1949.5.15) 〈그림 1〉에서 볼 수 있다.¹⁸⁾ 이 문서에는 비밀 관리 번호가 붙여 있는데 작성 기관은 명시되지 않았다. 이는 외무성 조약국이 작성했을 것이다. 이 문서는 30쪽가량인데 제1장에서 국내사정, 중국, 소련, 미국 등의 정세를 분석하고, 제2장에서 강화조약에 대한 기본적인 요구를 구체적인 항목, 즉 국민적 자결권, 경제 자주권, 무역 자주권, 해운, 산업 수준, 원양어업권, 배상, 영토, 자위권, 인구 및 이민, 국제관계, 일본인 포로에 관해 기술하였다.

이 중에서 영토문제에 관해서는 기본적인 영토의 처리는 1941년에 영·미간에서 체결된 대서양헌장에 따라 주민의 민족적 관계와 토지의 역사적 관계를 중시해야 된다고 주장하고, 헌장에 어긋난 일본 자신의 침략행위는 불문에 붙였다. 구체적인 영토로서 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 등 주요 4도와 치시마(千島)열도, 오가사와라(小笠原)군도, 오키나와(沖繩)제도, 남가라후토(南樺太)를 주장하였다. 남가라후토는 1875년 러·일교섭에서 일본이 북부 치시마(쿠릴)를 얻는 대신에 포기한 후 러·일전쟁 강화조약에서 일본이 할양 받은 지역이다. 이처럼 전쟁에서 얻은 지역에 대해서도 일본은 영토를 주장하고 이에 관한 영문 영토조서 「가라후토(樺太)」도 1949년에 작성하였다.¹⁹⁾

한편 『대일강화조약에 관한 기본적 요구』에 독도는 아무 것도 기술되

18) 「対日講和條約についての基本的要求」, 앞의 芦田均関係文書, 書類の部 No.230.

19) 外務省外交記録 「対日講和に関する本邦の準備対策関係 領土問題」, 外交記録B'410.12.



〈그림 1〉 『대일강화조약에 관한 기본적 요구』

지 않았다. 이는 외무성이 독도에 관심을 가지지 않았던 것을 의미한다. 따라서 미국에 대한 '로비활동' 혹은 연합국에 대한 독도 주장 등은 생각할 수 없다. 그러나 미국은 독도를 중시하였다. 1949년 12월 미국 강화조약 초안에서 독도는 일본 영토로 규정되었다. 이는 잘 알려져 있듯이 국무부가 GHQ 외교국장 시볼드의 의견을 받아들인 결과다. 친일적인 시볼드는 일본의 『영토조서(4)』의 영향을 받아 일본의 독도에 대한 영유권 주장에는 근거가 있다고 본 위에 독도에 전략적인 레이다 기지를 만든다면 미국의 이익이 된다고 주장해 독도를 일본 영토로 할 것을 국무부에 제의하였다. 독도에 관한 자료가 거의 없는 국무부는 시볼드의 제안을 검증할 것 없이 받아들여 조약 초안을 작성한 것이다. 그러나 미국의 최종 초안에서 리양쿠르(독도) 이름은 사라졌다.

3) 강화조약 책정기(1950~51)

1950년 대일강화조약을 담당하게 된 덜레스(John F. Dulles)는 9월 「대일강화조약 7원칙」을 발표해 각국과 협의를 시작하였다. 다음 달 외무성은 이에 대비해 일본의 요망을 정리하는 'A작업'을 시작하고 「대미 진술서안」을 작성하였다. 영토에 관해서는 하보마이, 시코탄이 일본 영토임을 주장하고, 류큐열도 및 오가사와라제도의 신탁통치에 반대하는 등 일본의 일방적인 요구를 썼다. 이에 대해 총리 요시다 시게루(吉田茂)는 경제가적 관점이 모자라다고 「대미 진술서안」을 각하하였다.²⁰⁾ 그런데 이처럼 일본의 영토 요망이 강한 「대미 진술서안」 안에 독도는 기재되지 않았다. 중요도가 아주 낮은 독도는 무시된 것이다.

1951년 미국무부는 조약 최종 초안을 결정하는데 앞서 1월 덜레스 사절단이 일본을 방문하였다. 일본 측은 이에 대비한 'D작업'을 통해 교섭 방

20) 西村熊雄, 「サンフランシスコ平和条約」, 『日本外交史』 第27卷, 鹿島平和研究所, 1971. 81쪽; 장박진, 앞의 글 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응 분석」, 62-63쪽.

침을 세워 「우리 측 견해」를 사절단에 제출하였다. 영토문제는 일본은 미국의 군사적 요구에는 어떻게든 응할 것이니 류큐, 오가사와라제도의 신탁통치는 재고를 바라며, 이것을 피할 수 없다면 일본도 공동시정권자가 되고 싶다는 요망을 담은 것이었다. 이 안에서도 독도는 무시되었다.

이에 대해 탈레스는 요시다와의 회담에서 “국민감정은 잘 이해하지만, [포츠담] 항복조항에서 이미 결정됐던 일이니, 이를 꺼내는 것은 불행한 일이다. 마무리된 일로 생각하시기를 바란다”고 발언해 일본의 요망을 일축하였다.²¹⁾ 미국은 초안 작성에 있어서 “일본 측 희망을 충분히 존중할 의향”을 가지고 있었으나, 영토문제에 관한 한 교섭의 여지가 전혀 없다는 강경한 자세였다. 이에 수상 요시다 및 외무성은 상당한 충격을 받았다고 한다. 결국 일본정부는 류큐 등을 미국의 신탁통치로 하는 영토 처리 안을 승낙할 수밖에 없었다. 이 회담을 계기로 일본 정부는 영토문제에 관해 미국에 무슨 요망을 한다든지 로비활동을 한다는 것이 거의 불가능하게 되었다.

미국은 영국과 강화조약 공동초안을 책정하는데 앞서 탈레스 일행이 4월에 다시 일본을 방문해 제2차 미·일 협의를 시작하였다. 이때에 미국은 영국의 공식 초안을 일본에 비밀리에 보여주고 의견을 구하였다.²²⁾ 영국의 초안은 일본의 전쟁책임을 문책하는 등 전통적인 강화조약의 방식에 따라 작성되었다. 영토관계는 일본은 북방4도 중 구나시리·에토로후 두 섬을 소련에 인도하고, 남방제도·류큐제도의 ‘주권’ 등을 포기하고, 독도를 일본 영토 외로 한다는 것이었다.

일본외무성은 이에 대한 견해서 「영국의 평화조약안에 대한 우리 측

21) 外務省, 『日本外交文書 平和條約の締結に関する調書』(『調書』로 약칭) 第2冊, 149~150쪽; 장박진 위의 논문, 69쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 164쪽.

22) 外務省, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和條約 対米交渉』, 2007, 374쪽; 정병준, 앞의 책, 645쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 172쪽.

의견」을 미국에 제출하였다. 이 의견서에서 외무성은 “시코탄이 일본 영역에 속하는 것을 명시한 점은 환영한다”고만 쓰고 독도가 일본 영역 외로 규정된 점에 관해서는 아무 말이 없었다. 이는 독도에 관한 영국 초안을 일본이 묵인하였다고 해석된다. 이때도 일본정부는 중요도가 낮은 독도를 완전히 무시하였다.

결국, 일본은 본래 일본 영토였던 북방4도, 류큐, 남방제도 등 일본 주변 섬들에 대해 조금이라도 유리하게 취급되도록 애썼지만, 대미 교섭에서 아무 성과가 없었다. 한편 독도에 관해서는 1947년 『영토조서(4)』에 기술했지만, 그 후 일본은 아무 조치도 취하지 않았으며, 거의 관심을 가지지 않았다. 또한 독도에 관한 영유권 주장도 하지 않았다.

1951년 9월에 조인된 샌프란시스코강화조약에 독도는 아무 규정이 없었다. 조인 직전에 한국은 미국에 대해 독도를 한국 영토로 규정하도록 요구했으나, 독도를 일본 영토로 생각한 미국은 ‘리스크 서한’을 주미 한국대사관으로 보내 이를 거부하였다. 단 ‘리스크 서한’은 당시 주일 및 주한 미국대사관에조차 공개되지 않았으며, 물론 강화조약상 효력을 가지지 않는다. 그런데 미국은 조약에서 독도를 일본 영토로 규정하려고도 하지 않았다. 그렇게 하려면 독도를 일본 영토 외로 생각하는 영국과 협의해야 되는데, 미국은 영국을 납득시킬 수 있는 자료를 가지지 않았다. 이 때문에 미국은 협의를 보류한 것으로 보인다.²³⁾ 이 결과 독도는 조인된 강화조약에 아무 것도 규정되지 않았으며, 한국에 관해서는 제2조(a)에 “일본국은 조선의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”고 규정하였다. 이 조선 안에 독도가 들어갈지 ‘조선’의 의미가 모호하다. 이럴 때 ‘조약법에 관한 빈협약’ 32조에 의하면 “그 의미를 결정하기 위하여, 조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정을 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다”고 정하고 있으며, 이 규정은 1951년 당시 관습국제법으로 되고 있었다. 이 관점에서

23) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 186~188쪽.

조약 체결시의 사정을 보면 미국은 독도를 일본 영토로 생각하는 한편 영국은 일본 영토 외로 보고 있었는데, 공동 초안을 작성했을 때 양국은 독도에 관한 협의를 하지 않았다. 따라서 독도에 대한 양국의 견해는 엇갈린 채 조약이 조인됐으므로 조약상 독도에 관해 아무 해석도 못한다. 따라서 SCAPIN 677의 귀결로 한국이 독도를 통치하고 있는 현상은 강화조약으로 인해 아무 영향을 받지 않는다.²⁴⁾

3. 조약 조인 후 일본의 독도 정책

1) 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」

샌프란시스코 강화조약에 독도에 대해 아무런 규정이 없었던 것에 대해 시마네현에서는 독도가 조약에서 일본 영토 외로 됐다는 풍설이 파다하였다.²⁵⁾ 이에 당황한 시마네현은 독도가 시마네현 영토임을 확인하고자 총무과장 이마오카 다케오(今岡武雄)가 외무성을 방문해, 시마네현 지사의 8월 30일자 「시마네현 영토 다케시마(레인코토 [원문대로])의 재확인에 관하여」라는 청원서를 제출하였다. 이마오카 「복명서」에 따르면 청원서는 SCAPIN 677에 의해 행정상 관할권 외로 지정된 다케시마가 평화조약에서 일본 영토로서 최종적인 확인을 얻을 수 있도록 힘써주시기 바란다는 내용이었다.²⁶⁾

이 청원서에는 부록으로 「다케시마의 지리적 개황」 및 「영토편입의 경위」를 첨부하였다. 이들은 『오키도지(隱岐島誌)』(1933)를 바탕으로 작성한 것이며, 「영토편입의 경위」는 주로 메이지(明治) 30년대의 강치 잡이

24) 위의 논문, 199쪽.

25) 「宝庫竹島」, 《毎日新聞》 1951.12.14; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 191쪽.

26) 今岡武雄, 「復命書」, 『昭和26年度 渉外關係綴』, 島根縣.

를 계기로 일본이 1905년에 다케시마를 영토 편입했다고 썼다. 그러나 17세기 독도에 관해서는 간단히 “요나고(米子) 주민 오야(大谷)씨 어선이 다케시마(울릉도)로 도향했을 때 [독도를] 발견해 마쓰시마라고 이름 지었다”라고만 썼다. 시마네현도 오야 등이 17세기에 마쓰시마(독도)에서 강치 잡이를 한 사실을 아직 몰랐던 것이다.

9월 1일 앞의 「북명서」에 따르면 외무성은 시마네현에 대해 조약국 조약과장보좌 리키이시(力石) 및 정무국 특별자료과 사무관 가와카미 겐조(川上健三)가 아래와 같이 독도 귀속 문제를 설명하였다.

다케시마는 SCAPIN 677호에 의해 일본의 행정관할권 외에 놓여 있었지만 이는 영토문제와 전혀 다른 점령정책상 필요한 조치였다. 이번 조약 초안에도 이 다케시마가 일본 영토 외라고 하는 규정은 어디에도 없으며 의문을 가질 필요는 없다.

대저 울릉도는 옛날에 다케시마라고 불리던 시대가 있었으며 현재도 그 도서 중에 죽서(竹嶼)라고 불리는 암초가 있으므로 이번 다케시마와 혼동되어 여러 억측이 일어났다고 생각된다.

이상과 같으며 외무성으로서는 이 문제에 관해 아무 의심도 가지지 않으며, 오히려 이런 근거가 없는 풍설을 거론한 것을 유감으로 생각한다. 따라서 외무성은 8월 31일 신문기자회견을 가지고 다케시마는 완전히 일본 영토의 일부라고 인정된다는 뜻을 신문 발표를 했던 바이다.

가와카미는 시마네현에 대해 SCAPIN 677이 “영토 문제와 전혀 별개”라고 말했으나 이는 시마네현을 납득시키기 위한 방편이다. 가와카미의 SCAPIN 677에 대한 생각은 “총사령부각서(SCAPIN 677)는 장차 일본 영역을 검토할 때 제일 중요한 기초가 되는 것”이라고 보고 있었으며, “문제는 이 각서에 의해 일본정부의 행정권 행사를 정지당한 구역 중 어느 구역이 최종적인 영역 결정에 있어서 우리나라 영역으로 인정받을 수 있는지가 되는 것이었다”고 인식하고 있었다.²⁷⁾ 즉 SCAPIN 677이 최종적인 영역을 결정하는 강화조약의 출발점이라고 인식하고 있었다. 가와카미는 이런 문

제의식을 가지고 앞의 영토조서를 작성한 것이다. 이런 관점에서 볼 때 가와카미가 주목한 구역 중에서 강화조약에서 일본 영역으로 명확히 인정받은 곳은 북위 29도와 30도 사이에 있는 남서제도뿐이었다.

가와카미는 독도가 강화조약에서 아무 규정이 없었으므로 일본 영토에 의심이 없다고 시마네현에 설명했는데, 대저 '조약법에 관한 빈협약' 31조에 볼 수 있듯이 "조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아, 그 조약의 문면에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다"라고 조약의 문언을 중시하는 것이 관습국제법이며, 강화조약 문언에 없는 독도를 마음대로 일본 영토라고 해석할 수 없다.

그럼에도 불구하고 외무성은 역지로 독도는 일본영토다라고 신문 발표를 했는데,²⁸⁾ 신문 기사에서 외무성은 섬 이름의 혼동을 이유로 시마네현에 소문은 근거가 없다고 말했을 뿐이었다. 외무성은 독도가 일본영토로 됐다는 근거나 논리를 신문에도 시마네현에도 설명하지 않았다. 이는 외무성이 그런 근거나 논리를 아직 확립하지 못했던 것을 드러낸 것이며, 오히려 시마네현에 아래와 같이 독도 조사를 의뢰하였다. 앞의 「복명서」는 외무성의 내정을 다음과 같이 보고하였다.

- (1) 다케시마 소속 문제의 [소문 출처에 대해서 본성은 아는 바가 없다.
- (2) 단지 보도 관계자가 생각한 것인지 모른다.
- (3) 혹은 무언가 도모하는 일부 사상관계자의 책동일 수도 있다.
- (4) 어쨌든 전혀 근거가 없는 풍설이며 거론할만한 것이 아니다.
- (5) 앞으로 조심해야 할 일은 이 문제에 관해 의심스러운 인상을 주거나 함부로 야단치고 엇 볼 기회를 주지 않는 것이 필요하다.
- (6) 이 일에 관해서는 어제 31일에 기자단에 대해 본성으로서 정식 견해를 발표하였다.
- (7) 또한 조약국장도 본성[외무성] 관계자를 모아 앞과 같은 본성의 견해

27) 川上健三 「連合国の占領及び管理下における外交」, 『日本外交史』第26卷, 鹿島平和研究所, 1973, 172頁.

28) 《朝日新聞》 1951.9.1 「竹島は日本領, 外務省の見解」.

를 확인하고 강화회의에 출발하였다.

- (8) 다테(伊達) [조약] 전권위원도 이 일에 관해 본성과 교섭하고 이 견해를 양해하고 있다.
- (9) 한편 본성의 요망으로써 다케시마의 일본 영토 편입 이후의 역사적 경위 및 어업 관계 실적에 대해 상세한 보고를 참고로 요청하였다.

이 중에서 일본의 강화조약 전권단의 출발 직전에 전권위원이 독도의 소속에 관해 외무성과 협의하고 미국으로 떠났다는 것이 주목된다. 이는 전권위원들이 독도에 관해 미국의 견해를 확인하기 위한 협의였다고 생각된다. 이 협의에서는 독도뿐만 아니라 조약에서 소속이 애매모호한 하보마이·시코탄도 논의됐을 것이다. 일본정부는 후술하는 『일본국과의 평화조약 초안의 해설』에 볼 수 있듯이 조약에서 일본이 포기할 치시마(쿠릴)열도에 하보마이·시코탄제도가 제외됐는지 확신을 가지지 못하고 있었다. 이 문제는 독도보다 훨씬 중요하고 반드시 미국의 견해를 확인해야 할 일이었다.

한편 외무성은 앞의 9항에 있듯이 시마네현에 독도 자료를 요청했는데 이는 외무성이 독도의 역사 등을 잘 모른다는 것을 분명히 드러내고 있다. 외무성은 1947년에 영문 『영토조서(4)』를 작성한 후 독도에 관한 연구를 하지 않았으며, 앞의 『대일강화조약에 관한 기본적 요구』에 볼 수 있듯이 독도에 관심이 거의 없었다. 이는 독도에 특별한 관심을 가진 가와카미가 일시적으로 독도와 관계없는 직무를 담당하고 있었기 때문이라고 생각된다. 가와카미는 1947년에 영문 『영토조서』 시리즈를 작성한 후 그의 활동은 확실하지 않지만, 어업문제를 담당했을 가능성이 크다. 그 당시 식량이 극도로 부족한 일본에서 어업문제는 시급한 중대사였다. 제2차 세계대전 후 일본의 어업을 겨냥한 트루먼 선언을 비롯해 일본 어업을 제한하는 맥아더라인이 규정되었다. 또한 탈레스는 1950년 ‘대일강화조약 7 원칙’에서 “일본은 마약 및 어업에 관한 다수 국가 간 조약에 가입할 것에 동의한다”고 규정하고 1951년 2월에는 일본 수상 요시다와 어업 제한에

관한 서간을 교환하였다. 이에 의해 일본은 미국·캐나다 근해 어업을 자제하는 방안을 세우고 미국·캐나다와의 어업 교섭에 대비하는 등 어업 정책의 확립을 서둘러야 했으며,²⁹⁾ 가와카미는 이에 동원되었을 가능성이 있다. 그는 한일회담 어업위원회에 참가하거나, 훗날에 저서 『전쟁 후 국제 어업 제도』를 출판하는 등 어업 전문가이기도 하였다.³⁰⁾

가와카미가 어업 문제에 여념이 없는 동안 외무성에는 아마 독도에 신경을 쓸 만한 인물이 없었던 것 같다. 외무성은 책자 『일본국과의 평화조약 초안의 해설』을 8월 3일에 국회의원들에 배포하고, 다음날 언론 기관에 공표했는데 이 안에 다케시마 혹은 독도에 관한 기술은 없었다. 또한 치시마열도에 관해서는 “치시마열도의 범위는 명시되지 않았다”고 썼을 뿐 ‘치시마열도의 범위’에 관한 해석도 없었다.³¹⁾ 외무성은 미국에 확인하기 전에는 ‘치시마열도의 범위’를 억지로라도 결정하지 못한 상태였다.

외무성이 공표한 초안대로 대일강화조약은 9월 8일 샌프란시스코에서 자유주의 국가들을 중심으로 조인되었다. 이에 따라 외무성은 10월 22일 책자 『일본국과의 평화조약 설명서』를 중의원에 제출했는데, 이 자료에도 다케시마 혹은 독도에 관한 설명은 한마디도 없었다.³²⁾ 단 부속지도 「일본영역참고도(日本領域參考圖)」(그림 2)에 “竹島 Take Shima (Liancourt Rocks)”가 그려져 있다. 이 지도는 해상보안청 수로부가 작성했는데 이를 자세히 보면 “어선 조업 허가 구역”을 단선으로 표시하고 주변 섬들 근처에 일본 영역을 짧은 곡선으로 표시하였다. 구체적으로 말하면 ‘竹島 Take Shima’, ‘구치노시마 口之島 Kuchino Shima’, ‘시코탄도 Shikotan To’ 등을 일본 영역 외로 그리고, 남쪽 ‘孀婦岩 Sofu Gan’까지를 일본 영역으로 그렸다. ‘소후 암’은 SCAPIN 841에 의해 1946년 3월 22일에 일본 영역으로 된

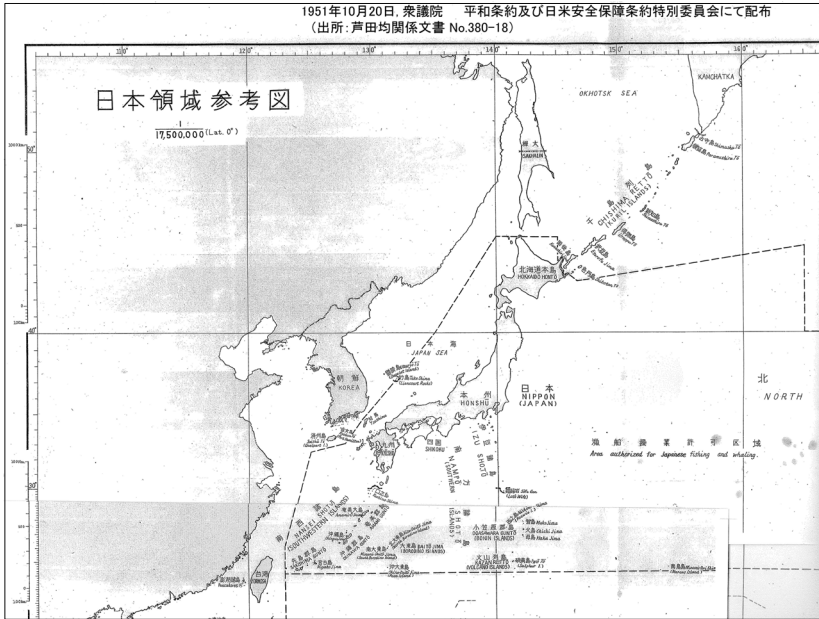
29) 일본은 미국 및 캐나다와 ‘3개국 어업 회의’를 1951년 11월에 시작하였다.

30) 川上健三, 『戦後の国際漁業制度』, 大日本水産会, 1972.

31) 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』, 2007, 674쪽.

32) 책자는 10월 22일 중의원 ‘평화조약 및 일·미 안전보장조약 특별위원회’에 제출하였다. 책자는 1부가 芦田均關係文書 No.380-18(일본 국회도서관 기탁)에 있다.

곳이다.



〈그림 2〉 외무성 「일본영역참고도(日本領域参考圖)」 (부분도)

그런데 이 지도를 가지고 일본정부가 강화조약에서 독도를 한국 땅으로 인정했다고 보는 견해도 있으나,³³⁾ 이는 타당하지 않다고 생각된다. 이유는 앞에 쓴 바와 같이 외무성은 8월 31일 “다케시마의 일본 소속은 틀림없다”고 신문에 발표했으며, 10월 22일 국회에서 이 지도와 관련해 외무성 정무차관 구사바 류엔(草葉隆圓)이 “이번 평화조약에서는 다케시마가 일본영토가 될 것으로 말하지만, 일본 영토임이 확실히 확인되었다고 생각합니다”고 설명했던 것처럼 외무성은 일관해 독도를 일본영토로 보고 있었기 때문이다.³⁴⁾ 또한 「일본영역참고도」도 그렇게 볼 수 없다. 이

33) 《중앙일보》 2014.8.24, “독도는 한국 땅 인정하는 일본 정부 지도 첫 공개”.

유는 이 지도에서 일본 영역 외로 그려진 구치노시마, 하보마이, 시코탄에 있다. 강화조약이 발효되면 구치노시마를 포함한 북위 29도 이북의 남서제도(南西諸島)는 조약 제3조(c)에 의해 일본 영역으로 된다. 또한 일본정부는 11월 1일, 즉 「일본영역참고도」를 제출한 10일 후에는 후술하는 자료 『일본의 약속 - 해설 평화조약』을 발간했는데, 이에 부속된 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에 하보마이, 시코탄을 일본 영역으로 그렸다. 이처럼 일본정부가 「일본영역참고도」에서 강화조약 발효 후의 일본 영역을 표시했다면 구치노시마, 하보마이, 시코탄을 일본 영토로 그렸을 것이다. 따라서 이들 세 개 섬들을 일본 영역 외로 그린 「일본영역참고도」는 강화조약 발효 후의 일본 영역을 그린 것이 아니라, 조약 발효 전인 10월 22일 시점의 일본 영역을 그린 것이다. 「일본영역참고도」에 대해 야당 위원은 지도가 하보마이 등을 일본 영역으로 표시하지 않았던 것은 “정말로 부주의하다”고 지적했으나 결국은 외무성의 설명에 납득하였다.³⁵⁾ 이처럼 오해받기 쉬운 「일본영역참고도」는 훗날 참의원에는 제출되지 않았다.

한편 이 지도를 바탕으로 했는지 마이니치(毎日)신문사 『대일평화조약(對日平和條約)』³⁶⁾ 부속 「일본영역도(日本領域圖)」〈그림 3〉도 독도 및 구치노시마를 일본 영역 외로 그렸다. 이 책은 강화조약이 발효된 후 발간됐으므로 한때 박병섭도 이 지도를 강화조약 후 일본 영역을 그린 것으로 오해했으나,³⁷⁾ 이 지도도 구치노시마, 하보마이, 시코탄을 일본 영역 외로 그렸으므로 역시 강화조약 발효 전의 일본 영역을 표시한 것이다.

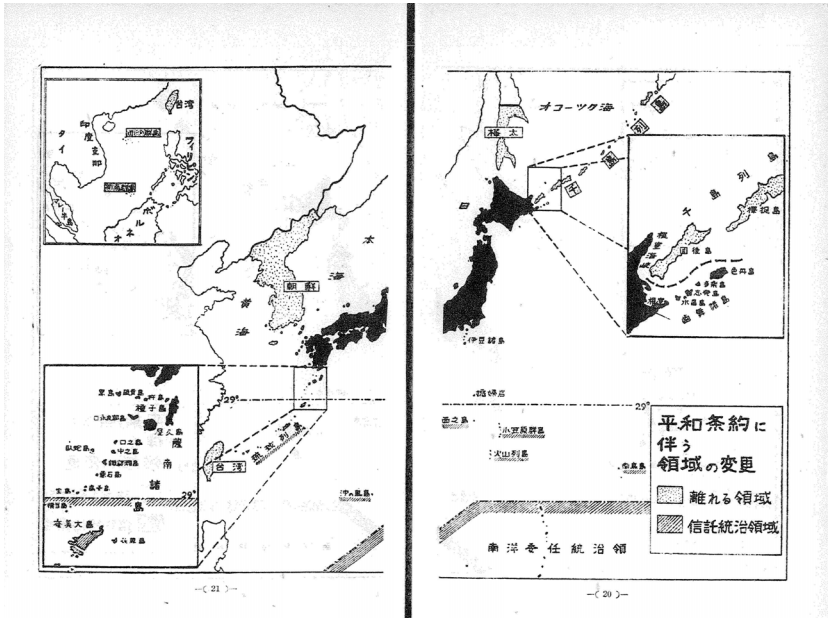
강화조약 이후의 일본 영역을 그린 지도는 외무성조약국·법무부법제 의견국(法務府法制意見局)이 편집하고 인쇄청이 11월 1일에 발간한 책자 『일본의 약속 - 해설 평화조약』 부속 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」

34) 衆議院 平和條約及び日米安全保障條約特別委員會, 1951.10.22.

35) 상동.

36) 毎日新聞社, 『對日平和條約』, 1952.

37) 박병섭·나이토 세이추, 『독도=다케시마 논쟁』, 보고서, 2008, 33~34쪽; 内藤正中·朴炳涉, 『竹島=獨島論争』, 新幹社, 2007, 47~48頁.



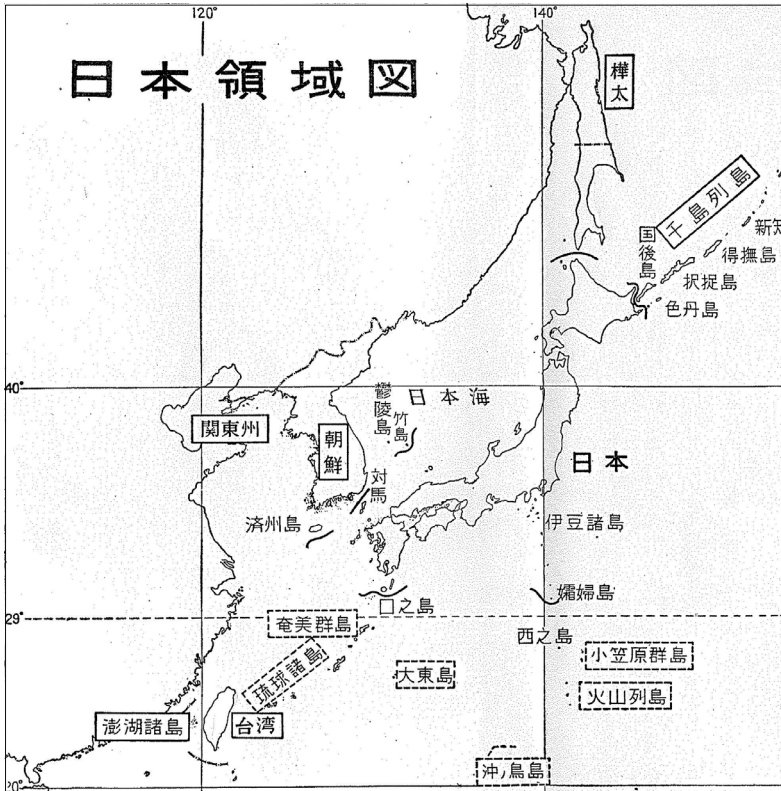
〈그림 4〉 외무성·법무부 「평화조약에 따른 영역의 변경」

〈그림 4〉이다.³⁸⁾ 이 지도에서 구치노시마 등 북위 29도 이북의 모든 섬들은 일본 영역으로, 29도 이남은 신탁통치 영역으로, 북방4도는 하보마이·시코탄이 일본 영토로, 구나시리·에토로후는 일본에서 분리되는 영역으로 그렸다. 북방4도에 대한 해석은 외무성이 1946년에 작성한 『영토조서(1)』 부속 지도와 같다.³⁹⁾

그런데 이 지도에는 독도가 없다. 또한 책자 본문에도 독도에 관한 기술이 없다. 외무성은 앞에 쓴 바와 같이 “다케시마는 완전히 일본 영토의 일부라고 인정된다는 뜻을 신문 발표”까지 하였다. 따라서 외무성 생각대

38) 外務省条約局法務府法制意見局, 『日本の約束—解説 平和条約』, 印刷庁, 1951; アジア民衆歴史センター機関紙 <アジアの日本>, 2015.10.31호.

39) 原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』, 溪水社, 2005, 123쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠랄·류큐제도」, 153쪽.



〈그림 3〉 마이니치신문사 「일본영역도(日本領域圖)」 (부분도)

로 SCAPIN 677에서 분리된 독도가 조약에서 일본 영토로 변경됐다면 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에는 독도를 반드시 일본 영역으로 그려야 할 터인데, 독도를 일본 영토로 그리지 않았다. 이는 특별한 사정이 있었을 것이다. 이 이유는 내각에 있어서 엄밀한 법적 해석을 하는 법무부 법제의견국(현 내각법제국)이 편집에 참여하고 있었기 때문이라고 생각된다. 법제의견국의 입장으로서 강화조약 조문에 아무 규정이 없는 독도가 조약에 의해 법적으로 일본 영토로 변경됐다는 판단을 내리지 못했을 것이다. 이 때문에 독도를 이 지도에서 일본 영토로 그리지 않았다

고 짐작된다.

한편 이 지도가 하보마이·시코탄을 일본 영토로 그린 배경에는 일본 전권단의 영토에 관한 확인 작업이 있었다고 생각된다. 일본 전권 위원은 출발 전에 독도뿐만 아니라 하보마이·시코탄에 관해 외무성과 면밀한 협의를 했다고 생각되는데, 미국에서 이 섬들의 소속에 관해 국무부의 견해를 확인하였다고 생각된다. 일찍이 미국은 북방4도의 소속에 관해 법적 검토를 하고, 하보마이·시코탄 2도를 일본 영토로 간주하였다.⁴⁰⁾ 따라서 일본 측은 조약에서 하보마이·시코탄이 일본 영토로 됐다는 미국의 견해를 쉽게 얻을 수 있었을 것이다. 강화회의에서 일본 총리 요시다는 “일본의 본토인 홋카이도의 일부를 구성하는 시코탄도 및 하보마이제도”라고 연설하고,⁴¹⁾ 델레스는 하보마이를 일본 영토로 인정하는 발언을 하였다.⁴²⁾ 이 델레스 발언을 근거로 일본정부는 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에서 하보마이·시코탄 2도를 일본 영토로 그렸다고 생각된다.

그런데 독도는 미국으로부터 일본 영토로 인정받지 못했던 것 같다. 미국은 이때에 한·일 간 영토 분쟁에 휘말리면 안 된다는 방침을 세운 듯하다. 어쨌든 독도가 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에 없다는 것은 결과적으로 독도는 강화조약에서 아무 변경이 없었다고 일본정부가 인정한 것으로 된다. 즉 SCAPIN 677에 의해 일본 영역에서 분리되고 일본의 행정권이 정지된 독도는 강화조약에 의해 아무 변경을 받지 않았다고 일본정부가 인정한 결과로 됐다.

40) 박병섭, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 179쪽.

41) 毎日新聞社, 『対日平和条約』, 1952, 560쪽.

42) 아래 문헌에 따르면 델레스는 1951년 9월 5일 강화 회의에 미국 전권위원으로 “제2조에 기재되고 있는 치시마(쿠릴)열도라는 지명에 하보마이군도를 포함할 지에 관해 의문이 일어났다. 포함하지 않는다는 것이 미국의 의견이다”고 연설하였다. 毎日新聞社, 『対日平和条約』, 1952, 486쪽.

2) 영유권의 '물적 증거' 찾기

강화조약에서 미국으로부터 독도를 일본 영토로 인정받지 못했던 외무성은 독도 영유권 근거를 만들기 위해 조직적으로 독도 연구를 시작하였다. 외무성은 앞에 쓴바와 같이 시마네현에 “다케시마의 일본 영토 편입 이후의 역사적 경위 및 어업 관계 실적” 조사를 의뢰하였다. 요청을 받은 시마네현은 오키지청(隱岐支廳)에 조사를 맡겼다. 오키지청은 앞의 『오키도지』를 바탕으로 ①다케시마(독도)가 일본 영토로 편입된 경위 및 나카이 요자부로(中井養三郎)의 「리양코도 영토편입 및 대하원(貸下願)」의 필사, ②현재까지 섬을 어업으로 이용해 획득한 권익 등의 역사 상황, ③나카이를 중심으로 이루어진 어업의 실제, ④다케시마와 울릉도 사이의 역사적 및 지리적 관계, ⑤겐로쿠(元祿)기 울릉도 도해가 금지됐을 때에 다케시마(독도)로의 접근은 금지되지 않았다는 것, ⑥다케시마 소속 문제에 있어서 다케시마로의 접근과 울릉도 도해 금지 사이에 혼동된 사실이 없었다는 것 등을 정리하고 회답서를 9월 10일 시마네현으로 보냈다.⁴³⁾ 그런데 회답서는 나카이의 강치 포획수를 1년에 약 백 마리라고 썼는데 이는 약 천 마리의 잘못이다. 포획 수에 관한 내용은 앞의 『오키도지』에는 없었다.

이 회답서에서 주목되는 것은 17세기 일본인의 독도 어업에 관한 기술이 없다는 것이다. 이는 『오키도지』에 그런 기술이 없었으며, 오키지청은 그 사실을 몰랐던 것이다. 또한 울릉도 도해가 금지된 배경에 관한 설명은 일체 없었다. 따라서 돛도리변이 다케시마 및 마쓰시마를 자기 번 소속이 아니었다고 막부에 보고한 사실이나 막부가 이 보고를 바탕으로 도해금지령을 내렸던 것에 대한 설명 등은 없었다.

시마네현은 오키지청의 조사서를 그대로 첨부하고 가와카미 겐조에 9월 21일에 회답하였다.⁴⁴⁾ 이 회답에서 알 수 있듯이 시마네현도 17세기

43) 隱岐支廳長, 「竹島について回報」, 『昭和26年度 渉外關係綴』.

일본인의 독도 어업을 몰랐던 것이다.

시마네현의 회답을 받은 가와카미는 9월 27일 추가로 (A)나카이 요자부로가 다케시마 사업을 중지한 후 야하타 초시로(八幡長四郎)는 실제로 독도에서 어떤 경영을 했는가? (B)다케시마에 조선 이름이 있는가? 한국이 파랑도와 더불어 영유를 주장하는 독도는 다케시마를 말한 것 같은데, 오래전부터 이처럼 칭하고 있었는가?라고 질문하였다.⁴⁵⁾ 이 질문에서 알 수 있듯이 한국이 독도 영유권을 주장하기 전에 가와카미는 독도 이름을 몰랐던 것 같다. 따라서 앞의 영문 『영토조서(4)』에 “리앙쿠르에 한국 이름이 없다”고 가와카미가 쓴 것은 그의 무지에 기인한 것으로 생각된다.

가와카미의 질문을 받은 시마네현은 이번에도 오키지청에 조사시켰다. 오키지청은 조사 결과를 (A)에 관해서는 야하타의 사업을 이어받아 1930년대에 강치 잡이를 한 하시오카 다다시게(橋岡忠重)로부터 청취해 그가 진술한 바를 10월 16일에 보고했는데,⁴⁶⁾ (B)에 관한 언급은 없다. 오키지청이 (B)에 관한 조사를 하지 않았다면 시마네현이 조사를 했을 것이다. 시마네현이 편찬한 자료 중 『시마네현지(島根縣誌)』에 “조선에서는 獨島라고 쓴다”라고 기록되고 있으므로,⁴⁷⁾ 시마네현도 조사를 했다면 당연히 이 사실을 알게 되고 외무성에 ‘독도’ 이름에 관한 정보를 보고했을 것이다. 그런데 시마네현의 회답서는 찾을 수 없었다. 이는 공개되지 않았을 가능성이 크다.

한편, 한국은 맥아더라인 폐지에 대비해 1952년 1월 18일 평화선, 즉 ‘인접해양에 대한 주권에 관한 선언’을 선포해 독도를 이 안에 넣었다. 이에 반발한 일본정부는 28일 구상서로 항의했는데, 이 안에서 독도에 관해 “한국은 다케시마로 알려있는 일본해의 소도에 영토권을 주장하고 있는 것

44) 島根縣總務部長, 「竹島の調査依頼に対する回答」, 『昭和26年度 渉外關係綴』, 島根縣.

45) 川上健三, 9월 27일자 서간, 『昭和26年度 渉外關係綴』, 島根縣.

46) 隱岐支庁長, 「竹島の調査について」, 『昭和26年度 渉外關係綴』, 島根縣.

47) 島根縣教育會, 『島根縣誌』, 島根縣教育會, 1923, 690쪽.

처럼 보이는데, 일본정부는 이런 참칭(僭稱) 혹은 요구를 인정할 바는 아니다”고 주장하였다. 이처럼 구상서에 독도를 넣도록 제안한 자는 가와카미 겐조다.⁴⁸⁾ 평화선 문제는 2월 15일부터 시작된 제1차 한일회담에서도 논의됐다. 이에 앞서 외무성은 “일·한 어업 교섭 자료”를 만들었는데, 제3권은 『일본해의 다케시마에 관하여』이다.⁴⁹⁾ 그러나 외무성은 독도 문제를 한일회담에서 거론하지 않았다. 본래 한일회담의 의제에 독도 문제는 없었으며, 일본정부의 대처 방침도 아직 정하지 않았기 때문이다.

외무성 『일본해의 다케시마에 관하여』는 위의 시마네현 회답서 등을 바탕으로 2월 2일에 작성한 것인데 내용이 전체적으로 영성하다. 이 책자는 표지를 포함해 21쪽으로 되는데 목차는 ①개설, ②영유의 경위, ③섬 이름의 변경, ④경영, ⑤한국의 다케시마에 대한 주장이다. 제2절 영유의 경위에서 일본은 『은주시청합기(隱州視聽合記)』등에서 오래전부터 마쓰시마(독도)를 잘 알고 있었으며, 1903년부터 나카이 요자부로가 강치 잡이를 시작해 1905년에 신청한 「리양코도 영토편입 및 대하원(貸下願)」을 정부가 인정해, 리양코도는 시마네현 고시 40호로 시마네현 소속으로 뒀다고 썼다. 제3절은 당초 마쓰시마라고 불리던 독도가 다케시마라고 불리게 된 혼란의 경위를 상세히 썼다. 그런데 이 책자는 1880년에 군함 아마기(天城)가 조사한 결과 “리양쿠르섬이 다케시마에 비정(比定)해야 한다는 것이 드러났다”고 썼는데, 이런 사실은 없으며 잘못이다. 제4절은 영토편입 후 나카이가 합자회사를 만들어 매년 여름철에 강치를 약 백 마리를 잡았으며, 1909년에는 나카이의 권리가 야하타 초시로(八幡長四郎)에 넘어갔다고 간단히 적었다. 그런데 강치 “약 백 마리”는 “약 천 마리”의 잘못이며, 야하타가 나카이의 권리를 이어받은 해는 1928년의 잘못이다. 제5

48) 外務省, 『日韓國交正常化交渉の記録』 XV, 「竹島問題」(公開文書番号 910), 15-52쪽. 원문은

<http://www.f8.wx301.smilestart.ne.jp/nihonkokai/2014.3.24/2006-00588-0910-IMG.xdw>

49) 外務省, 『日韓漁業交渉資料3 日本海の竹島について』, 1951(島根県, 『昭和26年度 渉外關係綴』).

절은 외무성이 역점을 둔 것인데, 한국의 영유권 주장을 다음과 같이 보았다.

- (1) 독도는 1946년에 SCAPIN 677에 의해 일본의 행정권에 속하지 않는다.
- (2) 독도는 경상북도 울릉군청의 관할에 속한다.
- (3) 성종 2년 이후 정부의 조사 결과 김자주(金自周)가 독도를 발견하고 삼봉도라고 명명하였다.
- (4) '리앙쿠르'라는 이름은 동도에 있는 큰 굴을 조선시대에 李安窟이라고 불렀던 것에 유래한다.
- (5) 지리적으로 울릉도와 독도는 같은 백두화산계이며 식물도 울릉도와 다름이 없다.
- (6) 1948년에 경북도지사가 '독도조난어민위령비'를 독도 동도에 세웠다.

외무성은 제3항에 대해 성종왕도 공도정책을 답습하고 울릉도를 사실상 포기하고 있었던데 이런 시대에 조선이 다케시마까지 영유권을 주장하고 나올 리가 없다고 적었다. 또한 (4)~(6)은 터무니없는 영유권 주장이라고 적었다. 이 자료는 1953년 3월에 일본정부가 국회에서 배포한 독도 설명 자료 『일본해의 다케시마에 관하여』와 거의 같다고 생각된다.⁵⁰⁾

일본정부의 주장을 요약하면 한국의 영유권 주장에는 근거가 없는 한편, 일본은 옛날부터 다케시마를 잘 알고 있었으며, 1903년부터 시작된 강제치잡이를 계기로 독도를 1905년에 일본 영토로 편입해 경영해왔다는 것이었다. 그런데 이때도 외무성의 영유권 주장의 근거에는 17세기 일본인의 독도 어업이 없었으며, 샌프란시스코강화조약에 대한 해석도 없었다. 강화조약을 어떻게 해석할지 아직 논리를 세우지 못하고 있는 것이다. 이

⁵⁰⁾ 참의원 외무·법무 연합위원회(1952.3.5)에서 정부위원 나카무라 고하치(中村幸八)는 “다케시마의 개항 혹은 일본 영유의 경위와 경영의 대략에 관해서는 지금 배포한 『일본해의 다케시마에 관하여』라는 팸플릿을 읽어주시기 바란다”고 발언하였다.

처럼 이 책자는 일본의 영유권 주장이 약한 것이 뚜렷하다. 이런 상황 및 일본정부의 대책 등에 대해 시마네현 도쿄(東京)사무소는 “도쿄 정보”라 칭해 다음과 같이 기록하였다.⁵¹⁾

다케시마를 둘러싼 여러 문제 - 중간보고

[도중 생략] 이번에 맥아더라인이 철폐되고 시마네현민의 다케시마로의 출어가 가능하게 됐을 터인데 다케시마에 관해서는 일찍이 한국 측이 제멋대로 설치한 ‘이승만라인’ 안에 다케시마를 포함시키고 영토권, 어업권을 주장하고 있기 때문에 다케시마를 둘러싼 정세는 미묘하게 됐다. 이럴 때 다케시마가 일본 영토라는 역사적 논리의 뒷받침(물적 증거)이 문제가 되는데, 정부 측(외무성, 지방자치청)에는 다케시마의 영토 선언 등 공문서가 부족하다.

영토권, 어업권 등의 역사적 연혁 사료 부족으로 지방자치청의 위촉에 따라 도쿄사무소 직원이 시마네에 돌아가, 시마네현에서 사료를 탐방한 결과 약간의 사료를 발견했고 이로써 다케시마가 역사적으로 일본 영토이며 어업권도 명확히 일본 측에 있다는 보고서(시마네현청 총무부 총무과 복사 참조)를 지방청행정과 및 외무성에 제출하였다.

지방자치청의 위촉은 5월 1일 시마네현에 보낸 「오키지청 관내 다케시마에 관한 조회」다.⁵²⁾ 이 내용은 돗토리번(鳥取藩)시대의 자료, 시마네현 고시 40호의 경위, 기타 다케시마(독도) 연혁에 관한 자료 등을 요청한 것이다. 지방자치청이 독도 문제에 관여하는 이유는 강화조약 발효(1952. 4.28) 전에 미군기지로 제공한 일본 각지를 지방자치청이 관리하고 있었으며, SCAPIN 2160에 의해 폭격연습장으로 지정된 독도를 강화조약 발효 후에도 미군에 제공해야 할지 검토하고 있었기 때문이다.

시마네현은 지방자치청의 위촉에 따라 사료를 탐방해 보고서 「다케시마(구 마쓰시마)를 둘러싼 여러 문제」를 5월 12일에 제출하였다.⁵³⁾ 이 보

51) 島根縣 『竹島調査資料』, (島根縣立図書館所蔵, 請求記号: 竹島/092.1/173/).

52) 「隠岐支廳管内竹島に関する調査方依頼について」, 『昭和26年度 渉外關係綴』.

고서의 내용은 역사적으로 다케시마(울릉도)·마쓰시마(독도)가 『은주시청합기』(1667)에 기재되고 있다는 것, 『다케시마 도해 유래기 발서공(竹島渡海由來記拔書控)』(1868, 『발서공』으로 약칭)에 의하면 오야 진키치(大谷甚吉)가 다케시마를 발견하고 막부(幕府)로부터 도해면허를 얻었다는 것, 『발서공』 중 「오야 규에몬 가쓰노부 수기(大谷九右衛門勝信手記)」(1681)에 따르면 다케시마로 가는 길에 있는 작은 섬(독도)에서 강치 기름을 조금씩 얻었다는 것, 『장생죽도기(長生竹島記)』(1801)에 따르면 다케시마를 왕복할 때 반드시 마쓰시마에 정박하며, 마쓰시마는 본조(本朝) 서해 끝이라고 기록되고 있다는 것, 『죽도도설(竹島圖說, 원문대로)』(1751)에 의하면 1619년부터 조선인이 다케시마로 왕래하고 있었다는 것, 『발서공』에 의하면 1693년에 조선인을 다케시마로부터 연행하였다는 것, 이 사건을 둘러싼 일·조 교섭 끝에 막부가 다케시마 도해를 금지하였다는 것, 메이지시대에 나카이 요자부리가 리양코도에서 강치잡이를 하고 1905년에 「리양코도 영토 편입 및 대하원」을 제출한 결과 이 섬이 시마네현 관할 하에 뒀다는 것 등이었다.

보고서는 이런 경위에서 “다케시마·마쓰시마에 대한 일본의 지배권이 나 어업권은 일단 확립되었다”고 보고, 일·조 교섭에서 “다케시마·울릉도는 오래전부터 일본의 지배권이 있으며, 일본의 영토임을 인정하는 서류를 조선국왕으로부터 받은 후 새삼스럽게 막부로부터 조선국왕에 위임한다는 형식으로 대 조선교섭을 마쳤다”고 쓰고, “다케시마 도항은 금지됐으나 마쓰시마·독도 도항을 금지하는 고문서는 한 장도 없으며, 역사적으로 마쓰시마는 물론 일본 영토다”라고 주장하였다. 또한 보고서는 다케시마 도해 금지 후 『조선 다케시마 도항 시말기(始末記)』에 볼 수 있듯이 다케시마로의 밀항은 계속되고 있었다고 썼다.

이 보고서는 단기간에 정리됐으므로 문제점이 많다. 개인이 쓴 신뢰성이 떨어지는 『죽도도설』, 『장생죽도기』, 『발서공』 등을 아무 검증도 없이

53) 「竹島(旧松島)をめぐる諸問題」, 『昭和26年度 渉外關係綴』, 島根縣.

인용하고, 일·조 교섭에서 다케시마를 조선국왕에 위임했다고 쓰는 등
아전인수적인 기술이 많다.

시마네현은 이 보고서를 지방자치청 외에 외무성 정보문화국 특별자료
과에도 보냈다.⁵⁴⁾ 훗날 외무성은 한일 양국정부간 독도 영유권 논쟁에서
이 보고서를 기본으로 역사적 경위를 주장하였다. 이처럼 시마네현이 작
성한 이 자료는 외무성에서 활용되었다.

앞의 시마네현 도쿄(東京)사무소 “도쿄 정보”는 정부 측에는 “다케시마
의 ‘영토 선언’ 등 공문서가 부족하다”고 적었는데, 이는 일본이 국가로서
독도에 대해 ‘영유 선언’을 하지 않았던 것을 약점으로 인식한 것이다. 일
본정부는 국제법상 영토 취득의 요건을 국가의 영유 의사, 국가 의사의
공시, 적당한 지배 권력의 확립 등 3가지로 보고 있었다.⁵⁵⁾ 이 중에서 독
도의 경우는 ‘국가 의사의 공시’가 결여됐다고 인식하고 있었던 것이다.
이런 약점을 극복하려고 일본정부는 대책을 모색하였다. 앞의 “도쿄 정보”
는 다음과 같이 기술하였다.

정부의 의향으로서는 현시점에서 다케시마에 대한 영토 선언을 한다는
것은 의문으로 여겨, 영토권 재확인인 입장에서 지방자치청에서는 선거
법을 개정한다든지 수산청에 있어서는 그 지역에 관계된 어업법을 개정
한다든지 간접적으로 다케시마에 대한 영토권, 어업권을 규정하고자 한
다.

외무성에 있어서는 다케시마를 둘러싼 일·한 양국의 영토적 분쟁을 해
결하는 방도로서 안보조약에 의한 일·미 행정협정 부속 사항으로써 다
케시마를 주둔미군 연습지(해상 폭격 목표)로 할 예정이며, 6월 초순
일·미 합동위원회에서 결정하고자 하고 있다는 정보를 얻었다.

일찍이 일본정부는 1905년에 독도를 일본 영토로 편입했을 때 이를 관

54) 「管内竹島の調査資料について」, 『昭和26年度 渉外關係綴』.

55) 「일본정부견해2」, 1954.2.10.

보에 공시한다든지, 한국 등 관계국들에 연락한다든지 정부 차원에서는 아무 조치를 취하지 않고 단지 국내적으로 시마네현 고시에서 독도를 오키도사(隱岐島司) 관할로 하였다. 일본정부는 이런 지방 관청의 고시는 영유권 주장에 있어서 약하다고 인식하고 있었다. 이 약점을 보완하기 위해 일본정부는 대책을 강구하였다. 이 중 선거법이나 어업법의 개정은 국내 조치이며 대외적인 영향력은 거의 없다. 한편 미·일안전보장조약에 의거해 다케시마를 주일미군의 연습지로 지정한다면 일본정부는 미국도 다케시마를 일본 영토로 인정했다고 억지라도 주장할 수 있다. 그러나 이 경우는 시마네현의 반대가 문제다. 시마네현은 강화조약 발효를 계기로 독도에서의 강치잡이를 추진하려고 ‘해면어업 조정규칙’을 1952년 5월 16일에 개정하였다. 외무성의 기도를 알게 된 시마네현은 앞의 “도쿄 정보”에 의하면 5월 20일 다케시마를 주일미군의 폭격연습지에서 제외할 것을 요망하는 다음 진정서를 외무대신 및 농림대신에 제출하였다.

진정

시마네현 오키지청 관내 다케시마를 주둔군의 폭격연습지에서 제외하기를 바란다. (도중 생략)

다음과 같이 다루도록 원하는 바이다.

1. ‘다케시마’를 주둔군의 폭격연습지에서 제외하기를 바란다.
2. 만약 제1항이 불가능할 경우는 ‘강치’가 다케시마에 회유하는 4월~10월의 7개월간 폭격을 중지하도록 바란다.

시마네현은 이 진정서를 가지고 시마네현 선출 중의원 의원 야마모토 도시나가(山本利壽)와 함께 먼저 외무성 국제협력국 제3과 과장 다나카(田中)를 찾아 진정하였다. 이때에 다나카는 “다케시마 문제는 단순한 주둔군 연습지라기보다 다케시마를 영토적으로 재확인하는 함의가 있기 때문에 연습지로 예정하고 있는 것인데, 시마네현에 그런 어업문제가 있다면 수산청 등과 협의해 시마네현의 요망을 받아들여도록 절충하겠다”고

말하였다. 시마네현은 다음에 수산청 어정부(漁政部)을 찾았다. 수산청은 “다케시마를 폭격 예정지에서 제외할 경우 다케시마를 대신할 곳을 제공 하라는 말이 나오는 것을 염려하지만 시마네현 측에서 요망이 있다면 외무성에 대해 이 점을 최대한 주장한다”고 말하였다.

그러나 시마네현의 진정은 거의 성과가 없었다. 1952년 7월 26일 미·일 행정협정 2조에 규정된 미·일 합동위원회는 일본이 주일미군에 제공할 시설로 다케시마(독도)를 지정했으며, 외무성은 이를 관보에 고시하였다.⁵⁶⁾ 이 지정에는 아무 조건이 없으며 미군은 아무 제약 없이 독도에서 폭격연습을 할 수 있다. 일본정부는 이런 불이익을 감수하더라도 독도를 폭격연습장으로 제공하고, 다케시마가 일본 영토라는 방편을 만들었다. 이는 일본 국회 논의에서 공식으로 확인된다. 5월 23일 중의원 외무위원회에서 앞의 야마모토 도시나가는 일본정부에 “이번에 일본 주둔군의 훈련장소를 지정하는데 있어 다케시마 부근이 훈련기지로 지정된다면 이 영유권이 일본 것이라고 쉽게 확인될 것이라는 관점에서 이것이 훈련기지로 지정되는 것을 외무성에서 바라고 계신다거나 하는 점이 있는지?”라고 질문하였다. 이에 대해 정부위원은 “대체로 그런 생각으로 여러 일이 진행되고 있는 것 같습니다”라고 대답하였다. 야마모토는 모든 사정을 알면서 정부로부터 독도 영유권의 언질을 받기 위해 위와 같은 질문을 일부러 한 것이다. 이는 독도에서의 어업을 원하는 시마네현 관계자를 납득시키기 위해서 필요한 질문이었다고 생각된다.

한편 이 지정은 한국을 무시해 이루어졌기 때문에 이를 모르고 독도로 출어한 울릉도 어민들이 미군기의 폭격을 당하는 제2차 독도폭격사건이 1952년 9월 15일에 발생하였다. 다행히도 인적 피해는 없었다. 이에 관해 한국정부가 미국에 문제를 제기하자, 1953년 1월 20일에 미군은 독도를

56) 《官報》, 1952.7.26, 외무성 고시 34호, 「竹島爆撃訓練区域」(1)구역: 북위 37도 15분 동경 131도 52분의 점을 중심으로 한 직경 10마일 원내 (2)연습시간: 매일 24시간.

폭격연습장으로 사용하지 않겠다고 다짐하였다.⁵⁷⁾ 일본에는 늦게 3월 19일에 이르러 미·일 합동위원회에서 독도의 연습장 지정이 취소되었다. 그런데 일본정부는 이 취소를 일본의 독도 영유권 주장에 이용하였다. 9월 17일 외무성 조약국장 시모다 다케조(下田武三)는 중의원 외무위원회에서 “한국 측의 [영유권 주장의] 또 하나의 요점은 미군은 다케시마에 대한 사격을 중지했을 때에 한국 국방부에 통고해왔다는 것을 말하고 있습니다. 이것도 일본이 말한 바와 같이 저 섬은 일본 영토이므로 합동위원회에서 미군이 일본 측으로부터 [사격] 지역으로 제공받는 조치를 취해 연습장으로 사용하였습니다. 그만둘 때 다시 합동위원회에서 일본 측에 이미 [사격] 구역으로서 필요 없다고 말해 왔던 바입니다”라고 설명하였다. 이런 견해에 대해 일본공산당 가와카미 간이치(川上貫一) 의원은 국회에서 “한국 측 항의에 의해 다케시마를 [연습장] 리스트에서 제거한 것은 미국이 [독도를] 저 나라 것이라고 생각했으므로 제거했다, 이런 해석이 성립된다”고 일본정부의 논리에 약점이 있는 것을 지적하였다.⁵⁸⁾ 단 가와카미는 독도를 일본 영토라고 생각하고 있었으며,⁵⁹⁾ 일본정부를 공격하는 자료로 독도를 이용한 것이다.

3) 일본의 독도 탈환 작전

독도의 폭격연습장 지정이 미·일 합동위원회에서 해제된 두 달 후에 외무성은 이를 관보에 고시하였다. 이처럼 고시가 늦게 된 이유는 그 사이에 일본정부의 고민이 있었기 때문이라고 생각된다. 일단 폭격연습장 지정의 해제를 고시하면 일본 어선들이 독도로 가게 될 것인데, 그렇다면 독도에서 한국 측과 어떤 일이 벌어질지 모르기 때문이다. 우선 일본정부는 독도의 형편은 어떤지, 한국 어민들의 독도로의 출어 상황은 어떤지

57) 외무부, 『독도 문제 개론』, 1955, 47쪽.

58) 중의원 외무위원회, 1953.11.4.

59) 상동.

등을 조사할 필요가 있었을 것이다.

이를 위해인지 1953년 4월 산인(山陰)해역을 관할하는 해상보안청 제8 관구해상보안본부(8관본부)로 약칭) 소속 순시선 오키(389톤)가 ‘다케시마 초계’라 칭해 독도에 상륙하였다.⁶⁰⁾ 섬에는 강치가 놓고 있었으나 사람이 없었으며, 미역 등 해조가 무성했다고 한다. 이 시기 독도는 울릉도 어민들이 출어하기 직전이었다. 일본정부는 한국어민들이 독도에 없다는 것을 알고 5월 19일 외무성이 폭격연습장 지정의 해제를 관보에 고시하였다.

그러자 시마네현 수산시험선 ‘시마네마루’(島根丸, 63톤)가 “쓰시마난류 해황조사”의 일환으로 5월 28일 독도에 침입하고 한국인 약 30명이 “본격적인 잠수기구”를 사용해 미역이나 전복을 채취하고 있는 것을 확인하였다.⁶¹⁾ 외무부가 ‘제1차 침범’으로 부르는 사건이다. 시마네마루로부터 독도에서 한국어민들이 어로를 하고 있다는 보고를 받은 외무성은 이를 단순한 일본 영토권의 침해 및 ‘출입국관리령’과 어업 관계 법령 위반 행위로 보았다. 6월 외무성은 국가지방경찰본부, 보안청(현 방위성), 입국관리국, 해상보안청과 합동 대책회의를 가지고 중요한 “다케시마문제 대책 요강”을 결정하였다.⁶²⁾ 이 요강은 외교상의 이유로 공개되지 않았으나, 이는 기본방침을 다음과 같이 결정했다고 한다.⁶³⁾

첫째, 독도에 대한 일본의 영토권을 확인한다.

60) 広瀬肇, 「海上保安庁による竹島対応行動」, 『島嶼研究ジャーナル』 4卷 2号, 2015, 57~58쪽; 박병섭, 앞의 글 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 83쪽.

61) 박병섭, 앞의 글 『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서-』, 88~89쪽; 정병준, 전계서, 867쪽.

62) 外務省, 前掲, 『日韓外交正常化交渉の記録』 XV, 15-7~8쪽. 현대송, 「일본 측 한일회담문서와 독도 문제의 재구성」, 『일본공간』 제8호, 2010, 242쪽. 박병섭, 앞의 글 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 84쪽.

63) 広瀬肇, 앞의 논문, 51쪽.

둘째, 영토권에 대한 침해를 배제한다.

셋째, 독도에서의 일본인의 어업권을 확보한다.

이런 방침을 일본정부가 구체적으로 어떻게 실행했는지 다음에 항목별로 구체적으로 분석한다.

(1) '영토권 확인' 작업

1952년 5월 일본외무성은 시마네현으로부터 독도 영유권의 역사적인 “물적 증거”를 얻는 한편, 7월 독도를 주일미군 연습지로 제공함으로써 간접적으로 미국으로부터 독도 영유권을 ‘인정’받았다. 이로써 외무성은 ‘영토권 확인’에 자신을 가졌을 것이다.

1953년 7월 독도에서 ‘8관본부’ 순시선이 울릉경찰서 순라반으로부터 충격을 당하자 일본정부는 한국정부에 이를 항의하고 동시에 「다케시마에 관한 일본정부의 견해」(「일본정부견해1」)를 한국정부에 보냈다. 또한, 미국에도 독도문제를 호소하였다.⁶⁴⁾ 「일본정부견해1」의 목적은 독도에 대한 ‘일본의 영토권’을 한국정부에 확인시키려는 것이다. 이 견해서의 바탕이 된 것은 이즈음 편찬된 가와카미 겐조 『다케시마의 영유(竹島の領有)』, 하야미 야수타카(速水保孝) 『다케시마 어업의 변천(竹島漁業の変遷)』 등이다. 『다케시마의 영유』는 1960년에 국회 참의원 예산위원회에 제출되는 등 외무성의 공식 문서로서 오랫동안 활용되고 왔다.⁶⁵⁾

한국정부는 「일본정부견해1」에 대한 반박서 「한국정부견해1」을 9월에 일본정부에 보냈다. 이를 받은 일본외무성은 “이미 쌍방 견해는 거의 밝혀진 느낌이 있으며 이를 계속하는 것은 서로 물을 퍼붓는 것 같은 헛된 논쟁이 된다. 이보다 다케시마 관계의 역사, 고문서, 국제법에 관한 학계

64) 外務省, 日韓国交正常化交渉関連記録, 文書番号 690, 「防衛水域撤廢に関する件」.

65) 外務省, 「参議院予算委員会要求 国後島, 択捉島, 色丹島及び歯舞群島領土權の沿革 外 1件」, 1960.3.7, 国立公文書館 Identifier : 平 1 1 総01601100-00900.

〈표 2〉 ICJ 제소 등을 위한 연구 논문

연월	논문	저자	소속
1953	에도막부의 '마쓰시마' '다케시마' 도항 허가	中村栄孝	名古屋大教授
53.12	다케시마 문제에 관한 소견	皆川洸	神戸外大教授
53.11	점령군 사령관 지령, 평화조약 행정협정, 일·한의정서 및 일·한협약과 다케시마와의 관계	榎本重治	旧海軍書記官 (国際法担当)
	다케시마 영유에 관한 국제법론	横田喜三郎	東大教授
	맥아더 라인에 관하여	大平善梧	一橋大教授
	선점에 관한 베를린·콩고회의(1885년) 일반의정서(34, 35호) 및 앙스티튜 선언안(1888년 로잔느) 및 신계안(1908년 플로렌스)-특히 선점에 관한 통고의 문제	高野雄一	東大助教授
	울릉도는 어떻게 불리고 쓰였는가	末松保和 中村栄孝	学習院大教授 名古屋大教授
	지도에 나타난 '다케시마'에 관하여	中村拓	横浜医大教授
	선점에 관한 주요 학설-특히 다케시마문제에 관해 중요하다고 생각되는 '선점 요건'에 관한 학설	寺沢一	東大助教授
	문헌에 명시된 한국영토의 동극(東極)	田川孝三	東洋文庫
	조선정부의 울릉도 관할에 관하여		
	다케시마 도해 금지와 마쓰시마		
'독도'라는 섬 이름에 관하여			
53.12	'우산도'에 관하여		
54.12	우산도와 울릉도 이름에 관하여		
	삼봉도에 관하여		
	다케시마문제에 관한 소견	皆川洸	神戸外大教授
1954	최남선 「울릉도와 독도 -한일 교섭사의 일 측면」	相場清 역	번역가
59.10	다케시마 문제에 관하여	皆川洸	神戸外大教授
60.3	다케시마 영유에 관한 역사적 고증	田川孝三	東洋文庫

외무성은 한국 측 주장을 이해하기 위해 『서울신문』에 최남선이 1953년 8월 10일부터 9월 7일까지 25회에 걸쳐 쓴 기사 「울릉도와 독도」를 아이바 기요시(相場清)가 번역하였다. 아이바는 관아에서 한국어를 가르치

는 한편으로 최남선 『조선 상식 문답(朝鮮常識問答)』을 번역 출판한 자다. 외무성은 이런 자료 등을 바탕으로 「일본정부견해2」를 작성해 1954년 2월 10일에 한국정부에 보냈다. 이때에 일본정부는 ICJ 제소의 기반과 대한(對韓) 영유권 주장의 기본을 완성하였다.

(2) ‘영토권에 대한 침해’ 배제

일본정부가 앞의 “다케시마문제 대책 요강”을 결정했을 때 회의에 보안청(현 방위성)도 참가하고 있었다. 당연히 무력행사에 관한 논의도 있었을 것이다. 보안청의 역할에 대해 보안청 장관 기무라 도쿠타로(木村篤太郎)는 국회에서 “경비대(현 해상자위대)의 출동은 마지막 수단이다. 그때까지 모든 평화적 해결수단을 찾아 지금 각 방면에서 조치하고 있습니다”라고 발언하였다.⁶⁹⁾ 이 견해는 “다케시마문제 대책 요강”에 따른 것이라고 생각되는데, 일본은 ‘영토권에 대한 침해’ 배제에는 군사력을 쓰지 않고 우선 경찰력으로 해결할 방침을 세웠다.

앞의 회의에서는 “다케시마 주변 해역의 밀항·밀어 단속 강화”를 결정하고 상세한 실시 방법까지 정하였다. 이 개요는 “한국인 어부들이 다케시마에 상륙한 안전을 상정해, 이 경우에 취할 여러 가지 구체적인 조치에 관해 여러 조치를 실시할 때의 우선 순서 혹은 선후 관계를 분명히 하고, 이를 실시할 때 상정되는 한국 측 반응과 이를 고려한 일본 측 대응책”을 정부 내에서 체계적으로 책정했다고 한다.⁷⁰⁾

이 ‘구체적인 조치’는 공개되지 않았으나, 6월 27일에 일본 관헌이 독도에서 실제로 취한 실력 행사는 ‘8관본부’ 등 무장한 임검반이 독도에 상륙하고, 한국 어민들을 심문해 한국 관헌이 독도를 어떻게 순시해 통치하고 있는지, 어민들은 독도에 영토 의식을 가지고 있는지 등을 살피는 동시에

69) 衆議院内閣委員会 1953.6.26.

70) 박병섭, 앞의 글 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 84쪽; 小野啓一(外務省 北東아시아課長), 2013年4月26日付 東京高等裁判所宛 「陳述書」 52쪽.

일본인의 독도 어업의 가능성 등을 조사하는 한편, 독도에 일본의 영토 표주 및 무허가 어업을 금지하는 팻말을 세우고 어민들에게 퇴거를 명했던 것이다.⁷¹⁾

이런 실력 행사를 통해 일본정부는 독도의 탈환이 실제로 가능하다고 판단해 매주 독도에 순시선을 파견하고 독도의 상황을 점검하였다. 그러나 이는 오래 계속되지 않았다. 7월 12일 일본의 횡포에 분격한 울릉경찰서 순라반이 독도에서 순시선 ‘헤쿠라’(386톤)를 총격하였다. 총격 사건이 일어나자 일본 국회에서는 정부의 연약한 대응을 비판하는 목소리가 높아졌다. 이에 대해 외무성은 영토권의 분쟁이라는 국제문제를 해결하기 위해 강경하게 무력을 행사한다는 것은 헌법 제9조에 의해 금지되고 있다고 강조하였다.⁷²⁾ 또한 이 문제로 미·일 안전보장조약을 적용할 생각이 없는 것을 밝혔다.⁷³⁾ 한편 외무성은 독도문제를 제2차 한일회담에서 쟁점화하려 하였다. 이에 대해 한국 측은 “타국 영토에 관한 논의는 내정간섭이라 해 즉시 일축하였다”고 한다.⁷⁴⁾ 독도 문제는 한일회담의 의제가 아니었으므로 회담에서 그 후도 오랫동안 논의되지 않았다.

외무성의 대처 방안은 8월 아시아국 제2과가 작성한 「다케시마 문제 처리방침」에 담겨져 있다.⁷⁵⁾ 이 문서는 전반 부분이 먹칠되고 있는데 총격 사건 등에 대한 대응, 대책 등이 적혀 있을 것이다. 후반 부분은 ICJ에 관한 것이며 재판의 사례로 동부 그린랜드 사건을 검토하고 “ICJ 제소 실행에 있어서는 한국 측의 태도 및 국제정세를 충분히 살펴본 후에 적당한 시기를 택하는 것이 필요”하다고 적었다. 한편 독도에는 순시선을 자주 파견하고, 일본의 영토표주가 철거되자 곧 재건하였다. 영토표주를 기준으로 생각하면 일본은 첫째 영토표주를 세운 1953년 6월 말부터 11개월간

71) 박병섭, 앞의 글 「1953년 일본 순시선의 독도 침입」, 213~217쪽.

72) 衆議院水産委員会, 1953.7.28, 下田武三発言.

73) 衆議院外務委員会, 1953.9.17, 下田武三発言.

74) 金東祚, 『韓日の和解』, サイマル出版会, 1993, 59쪽.

75) 外務省, 『日韓国交正常化交渉の記録』 XV, 15-184~185쪽.

에 약 80% 독도를 탈취한 셈이 된다.⁷⁶⁾

(3) ‘일본인의 어업권’ 확보

독도가 주일 미군의 폭격연습장에서 해제되자 시마네현은 독도 어업에 관해 1953년 6월 하시오카 다다시게 등 3명에 강치잡이, 오키도어업협동조합에 전복 등 채취어업을 허가하였다. 그러나 그들은 독도로 출어하려 하지 않았다. 이미 한국 어민들이 독도에서 어업을 하고 있는 것을 알고 있었기 때문이다.

이런 상황을 보고 일본정부는 독도 탈환의 세 번째 방도인 독도에서의 ‘일본인의 어업권’의 행사를 도모하였다. 일본정부는 억지로라도 시마네현 어민들에게 독도 어업을 시키려고 시마네현과 함께 계획하였다. 1954년 봄 시마네현은 수산상공부차장 시게타(重田)를 단장으로 삼아, 전년에 독도 어업을 조사한 실적이 있는 수산과 기사 이가와 노부오(井川信夫), 오키 구미무라(久見村) 어업협동조합장 와키다 사토시(脇田敏) 외 어민들로 구성된 출어단(出漁団)을 비밀리에 편성하였다. 5월 3일 그들은 순시선 5척의 호위를 받으면서 시마네현 어업 단속선 시마가제(島風)를 타고 독도로 출항하였다. 그들은 먼저 미역을 따고 약 1시간 반 동안에 약 7,500kg 채취하였다. 다음에 서도 북쪽에서 전복과 소라의 번식 상황을 살펴보았다. 한국 어민이 채취한 흔적이 없는데도 불구하고 그 양은 적었다. 그들은 약 110kg 채취하고 회항하였다. 한편으로 순시선은 독도 동도 정상에 전년 10월에 세웠던 영토표주가 그대로 있었음을 확인하였다.⁷⁷⁾ 한편 한국 측은 이런 일본인들의 어업을 전혀 알지 못하였다.

76) 박병섭, 앞의 글 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 94쪽.

77) 《山陰新報》(1954.3.25)에 의하면 ‘시마네마루’는 3월 23일에 일본의 영토표주가 없었다고 발표했으나, 이는 오보이며, 5월 7일자 《山陰新報》는 “동도 정상에 세워진 일본 영토표주는 보인다”라고 전하였다; 박병섭, 앞의 글 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 97쪽.

이 어업에서 오키 어민들은 기대한 전복은 양이 적으며 값이 싼 미역을 대량으로 채취했을 뿐이었다. 이가와는 1년 전에 제출한 독도 어업의 조사보고서에서 독도에서의 채취 어업에는 기대할 수 없다고 예견했는데⁷⁸⁾ 그대로였다. 강치는 약 20~30마리가 떼를 지어 있을 정도이며,⁷⁹⁾ 어업의 대상이 될 수 없었다. 어민들은 독도가 매력이 적은 섬임을 깨달았을 것이다. 게다가 한국 함정이 일본 선박을 공격할 가능성도 있었으므로 일본 정부는 다시는 관제 어업을 시키려 하지 않았다. 결국 이번 출어가 광복 후 일본인의 처음이자 마지막 채취어업으로 됐다. 이렇듯 일본인의 독도 어업권을 확보한다는 기본방침도 실행이 어렵게 되었다.

4) 일본의 독도 정책의 전환⁸⁰⁾

일본순시선의 독도 침입이 계속되자, 1954년 5월부터 해양경찰대가 독도 순시를 시작하였다. 해양경찰대 경비선 '칠성호'는 18일 석공 3명을 데리고 독도에 가서 일본의 영토표주를 철거하고, 서도 석산봉에 태극기와 “大韓民國慶北鬱陵郡南面獨島”라는 글자를 새겼다. 6월 11일에는 경비선 '직녀호'가 독도를 순시하고 독도 바위에 새겨진 태극기와 표지에 이상이 없는 것을 확인하였다.

민간에서는 울릉도민들이 일본으로부터 독도를 지키기 위해 4월 25일 국민회 울릉도지부 주최로 도민궐기대회를 열어 독도 방위대책위원회를 결성하는 한편, 울릉도 내 청장년으로서 독도자위대(훗날 독도의용수비대로 개칭)를 결성하기로 하였다. 그들은 울릉경찰서의 주선으로 독도에서

78) 澤富造·井川信夫 前掲, 「復命書(1953.6.28)」; 박병섭, 앞의 책 『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서-』, 72쪽.

79) 《日本海新聞》 1954.5.7, 「竹島に出漁を敢行」.

80) 이 절은 박병섭, 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 103~122쪽을 요약한 것이므로 주기는 생략함.

의 미역 채취권을 얻어, 5월 해녀, 학생들을 데리고 독도에서 어로를 시작하였다. 어로가 끝나자 그들은 6월부터 독도자위대로서 독도에 상주하였다.

이런 상황에서 일본정부는 독도에서 한국 어민들을 배제한다는 방침을 사실상 포기하였다. 5월 23일에 독도에 침입한 대형 순시선 ‘쓰가루’(811톤)는 태극기를 게양한 배 7척을 발견했으나, 오히려 쓰가루가 발견될 것을 두려워해 급히 회항하였다. ‘쓰가루’는 6월 16일에도 독도 1km까지 접근해 한국 어민들이 발동기선 2척, 전마선 2척으로 조업하고 있는 것을 발견했으나, 한국어로 “여기는 일본 영토이며 당신들은 불법체재이므로 즉각 퇴거하라. 퇴거하지 않으면 체포당하게 된다”고 확성기를 통해 10번 가량 되풀이했을 뿐 어민들을 실력으로 퇴거시키지 않았다.

또한 순시선 ‘구즈류’(232톤)는 7월 28일에 독도에 침입하였다. ‘8관본부’ 임검반이 보트로 갈아타고 독도 지근거리까지 접근해 “서도에 천막을 치고 한국 경비원 6명이 작업 중”임을 확인하였다. 경비원들은 독도자위대원들이다. 임검반은 파도가 높았기 때문에 독도에 상륙하지 않고 서도에서 천막을 치고 작업 중인 6명에 “마이크로 다케시마는 일본 영토임을 통고하였다”고 한다. 이처럼 일본 측은 한국인을 독도에서 실력으로 배제한다는 기본 방침을 포기하였다.

이 사건 후 한국 측은 더욱 독도 경비를 강화하였다. 정부는 8월 1일에 “독도 경비 명령”을 내려, 독도자위대의 도움으로 8월 26일 독도 동도에 경비대 초소를 건설하였다. 게다가 등대를 설치해 8월 10일부터 아세틸렌 가스등을 점등하고, 23일에 한국 주재 외국 공관에 통고하였다. 또한 새로 만든 새 영토표지 “大韓民國 慶尙北道 鬱陵郡 獨島”를 설치하였다. 이처럼 독도 경비태세가 관민 공동으로 완성되었다.

이처럼 경비태세가 거의 마련된 8월 23일 순시선 ‘오키’가 독도에 침입하였다. 이때에 ‘오키’는 안이하게 독도에 접근해 서도에서 총격을 당한 사건이 일어났다. ‘오키’를 총격한 이들은 독도자위대였다. ‘오키’는 즉시

퇴피했는데 탄환 1발이 브리지 전지실(電池室) 벤틸레이터를 관통하였다. 총격은 400발, 10분가량 계속됐는데 브리지 상부를 목표로 삼은 것 같아 제법 정확하였다.

이 사건에 관해 외무성은 방위청(현재 방위성), 국가지방경찰본부, 입국관리국, 해상보안청 등과 대책을 협의하였다. 이 안에는 “실력행사에 관련된 대처 방침”도 검토됐는데 협의 내용은 외교상 비밀을 이유로 공표되지 않았다. 따라서 내용은 일본 국회 의사록 등에서 추측할 수밖에 없다. 국회에서 외무성은 한국 측의 활동에 대해 “기득권을 만들려는 취지에서 여기(독도)에 들어갔다고 보이며, 반드시 일본국 전체에 대한 침략, 침해라고는 생각되지 않는다고 해석하고, 지금 해상보안청이 이에 대처하고 있습니다. 방위청은 아직 이에 대해 조치한다는 단계에는 이르지 않습니다”라고 설명하였다.⁸¹⁾ 해상보안청의 ‘조치’는 독도 순시를 계속하는 것이었다. 여전히 일본정부는 한국의 독도 수호 활동을 침략으로 보지 않았으며, 무력으로 독도를 탈환할 생각은 없었다. 일본 헌법 9조는 국제분쟁을 해결하기 위해 무력을 행사하는 것을 금지하고 있으므로 일본 자위대가 독도에서 무력을 행사할 수 없다. 이를 무릅쓰고 자위대가 독도에서 실력행사를 한다면 한일관계가 최악으로 되고 평화선문제 및 어업문제에 영향을 끼친다. 해상보안청 장관 야마구치 쓰토무(山口伝)는 국회에서 “적극적으로 실력을 행사한다는 것은 단지 다케시마 문제에 그치지 않고 앞으로 전갱이, 고등어 잡이나 혹은 무슨 경비 방침에 영향을 줄 것이다”고 설명하였다.⁸²⁾ 이런 사정도 있어서 일본정부는 어디까지나 독도 문제를 평화적으로 해결하려고 하였다.

이 방침에 따라 일본정부는 여러 수단을 시도하였다. 장관 야마구치에 따르면 오키 총격사건이 일어났을 때에 외무성은 주요 외국에 한국의 ‘불법 행위’를 알리는 전보를 보내는 한편, 미국에 주선을 요청하였다.⁸³⁾ 실

81) 參議院 内閣委員会, 1954.9.22, 中川融 발언.

82) 參議院 内閣委員会, 1954.9.21, 山口伝 발언.

제로 일본 수상 요시다 시게루(吉田茂)는 8월 31일 UN군사령관 헐(John E. Hull)과 면담해 ‘오키’ 총격사건을 논의하였다. 또한 요시다는 미국을 방문해, 9월 10일 미국무부장관 덜레스와 회담을 가지고 한·일 관계에 대해 “대국적인 대화”를 나누었다고 한다. 이때에 독도 문제도 당연히 논의됐을 것이다. 이와 관련이 있는지 일본외무성 아시아국장 나카가와 도루(中川融)는 “[순시선 파견과는] 다른 방법으로, 예를 들면 국제사법재판소나, 혹은 종래도 자주 있었습니다만 미국의 주선을 의뢰하는 등 여러 가지 일이 있었습니다만, 그것이 잘 되지 않았습니다”고 솔직히 설명하였다.⁸⁴⁾

미국이 일본의 주선 요청을 받아들이지 않았던 것은 한일 간 독도 문제에 관여할 것을 피하고 있었기 때문이다. 미국무부는 이미 1953년 12월 9일에 덜레스가 주한 및 주일 미국대사관에 전보를 보내 “독도를 일본영토로 보는 미국의 입장은 조약에 서명한 수많은 국가들 중의 하나일 뿐이며, 미국은 이러스크 서한을 공개함으로써 한·일간의 영유권 분쟁에 휘말리면 안 되며, 문제 해결은 샌프란시스코강화조약 22조에 따라 국제사법재판소에 맡겨야 한다”고 지침을 내리고 있었다.⁸⁵⁾ 이 때문에 일본은 미국으로부터 아무 협조도 얻지 못했던 것이다.

그렇다면 일본의 나머지 수단은 ICJ에 제소하는 것이며, 외무성은 ICJ에서 이긴다는 자신을 가지고 있었다.⁸⁶⁾ 그런데 재판은 한국이 제소에 동의하지 않으면 성립되지 않는다. 하지만 일본정부는 한국이 제소를 거부하더라도 일본 주장의 정당성이 국제사회에서 인정받는다는 효과가 있다고 보았다.⁸⁷⁾ 그런 효과를 노리고 일본외무성은 국제재판소로 공동 제소할

83) 參議院 內閣委員會, 1954.9.21, 山口伝 발언.

84) 參議院 內閣委員會, 1954.9.21, 山口伝 발언.

85) 덜레스 전보의 영인은 국사편찬위원회, 『독도자료 -미국편-』 III, 2008, 184쪽; 정병준, 전개서, 797쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 188쪽.

86) 衆議院 外務委員會, 1953.9.17, 下田武三 발언.

87) 衆議院 外務委員會, 1954.9.14, 中川融 발언.

것을 한국정부에 9월 25일에 제안하였다. 일본정부의 제안 이유는 영토문제의 “유일의 공평한 해결책은 국제재판소에 부탁해 결정하는 것”이었다. 이에 대해 한국정부는 “일본정부의 제안은 사법적인 가장으로써 허위 주장하는 또 하나의 기도에 불과하다”고 반론해 제안을 10월 28일에 거부하였다.

일본정부는 ICJ와 별도로 독도 문제를 유엔에 제소할 길이 있다는 것도 인식하고 있었다. 즉 평화를 위협하는 문제라는 명목으로 유엔에 제소하는 방도다. 외무성 나가카와는 “이 경우는 평화가 위협받는 사태의 발생이 필요하다. 말하자면 다케시마를 둘러싸고 일·한 간에 현실의 분쟁이 일어나면 유엔에서 다루는 문제로 된다”고 국회에서 설명하였다.⁸⁸⁾ 이런 사태는 일본이 방침을 전환하고 헌법에 어긋나는 무력 도발을 시도하지 않는 한 일어나지 않는다.

결국 일본은 독도를 경찰력으로 탈취한다는 방침을 포기했으나, 미국의 주선도 받지 못했으며, ICJ 제소도 성립되지 않았다. 그렇다고 해서 독도에서 분쟁을 일으켜 UN에 제소하는 것은 한일 관계를 위태롭게 하고 어업, 평화선 문제에 영향을 미칠 수 있어서 택할 수 없다. 나머지 독도 문제의 해결 방안은 오로지 한국과 직접 교섭할 수밖에 없다. 그렇다면 당연히 한일 회담이 시야에 들어오는데, 한일 회담은 일제의 조선 통치를 정당화하려는 소위 ‘구보타(久保田) 망언’ 탓으로 1953년 10월부터 1958년 4월까지 중단되고 있었다. 이 후에 일본정부는 독도 문제를 한일 회담에서 쟁점화하게 된다.

4. 맺음말

일본외무성은 SCAPIN 677에서 일본 영역에서 분리된 여러 소도가 다시

⁸⁸⁾ 상동.

일본 영토로 될 수 있도록 영토조서를 작성하고, 강화조약 책정의 기운이 일시적으로 높았던 1947년까지 4권을 미국으로 제출하였다. 이 안에 독도도 포함되고 있었지만 일본의 관심은 류큐열도, 북방4도, 오가사와라 제도이며, 독도, 다이토제도 등은 거의 관심이 없었다. 제출 후 외무성은 독도에 관해 미국 등에 대해 아무 주장을 하지 않았을 뿐만 아니라 일본 내에서 중요도가 낮은 독도, 다이토지마 등을 거의 무시하였다.

1950년 미국에서 덜레스가 대일강화조약을 담당해 조약 책정의 기운이 높아지게 되자 일본정부는 조약에 대한 일본의 요망을 작성하는 'A작업', 이어서 'D작업'을 시작하였다. 1951년 1월 일본정부는 'D작업'을 바탕으로 작성한 요망서를 일본을 방문한 덜레스 사절단에 제출하였다. 영토에 관한 요망은 류큐, 오가사와라 제도 등에 관한 것이며, 독도 등은 완전히 무시하였다. 그런데 일본에 비교적 관대한 덜레스도 영토에 관한 한 엄한 태도이며 영토에 관한 협의를 일체 거절하였다. 일본은 속수무책이었으며, 로비활동 등은 있을 수 없었다.

미국무부는 강화조약 조인 직전에 독도 문제를 인식하고 이를 일본 영토로 간주한 '리스크 서한'을 한국정부에 보냈다. 그러나 이는 미국 일국의 견해이며 미국과 함께 공동초안을 작성한 영국은 독도를 일본 영토 외로 생각하였다. 그런데 양국은 독도 문제를 협의하지 않았으며, 독도는 강화조약에 아무 것도 규정되지 않았다. 그러자 시마네현에서 독도는 일본 영토 외로 됐다는 소문이 파다하였다. 시마네현이 이를 외무성에 호소하자 외무성은 소문을 부정하고 독도는 일본 소속이라는 뜻을 신문에 발표하였다. 또한 시마네현과 함께 독도 연구를 시작하였다. 한편 미국에 대해 독도, 하보마이, 시코탄 3섬에 관해 조약상 소속의 확인을 시도했던 것 같은데 하보마이는 일본 영토로 인정받았으나 독도는 인정받지 못했던 듯하다. 이 때문에 독도가 일본 영토로 됐다고 보는 외무성의 견해는 내각에서 법률 심사를 맡은 법무부 법제의견국의 찬동을 얻지 못했다고 생각되며, 외무성·법무부가 공동으로 작성한 책자 『일본의 약속 - 해설

평화조약』 부속 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에 독도는 없었다. 그렇다면 SCAPIN 677에서 일본 영역에서 분리된 독도는 강화조약에 의해 아무 영역의 변경을 받지 않았다고 일본정부가 인정한 결과가 된다.

그러던 중 1952년 1월 평화선이 선포됐는데 이 안에 규정된 독도를 일본정부는 문제로 삼았다. 일본정부는 한국에 이를 항의하는 한편, 독도에 대한 영유권 공고화에 나섰다. 지방자치청은 시마네현에 영유권의 역사적인 ‘물적 증거’ 찾기를 요청하였다. 이에 대해 시마네현은 「일본정부건해¹⁾의 바탕이 된 중요한 보고서 「다케시마(구 마쓰시마)를 둘러싼 여러 문제」를 지방자치청과 외무성에 제출하였다. 한편 외무성은 역사적으로 독도에 대한 일본국의 영유 의사의 표명이 없었던 약점을 보완하기 위해 미국으로부터 일본의 독도 영유권을 간접적으로 인정받을 것을 도모하였다. 이 결과 미·일 합동위원회는 독도를 주일 미군의 폭격 연습장으로 지정하였다. 한국에는 물론 아무 연락이 없었다. 이 탓으로 1952년 9월 독도에 출어한 울릉도 어민들이 피격당하였다. 한국정부가 이 문제를 미군에 제기하자 미군은 독도에서의 연습을 중지할 것을 한국에 통고하고, 1953년 3월 미·일 합동위원회는 연습장 지정을 해제하였다. 일본정부는 이를 두 달 후에 고시했으며, 일본 국내법적으로 일본 선박이 독도로 항행할 수 있게 되었다.

1953년 5월 독도로 항행한 시마네현 수산 시험선은 한국 어민들의 어로를 확인하였다. 이 보고를 들은 일본정부는 ‘다케시마 문제 대책 요강’을 결정하였다. 이 요강은 비공개이지만 내용은 ①독도에 대한 ‘일본의 영토권’을 확인한다, ②독도에 대한 ‘영토권 침해’를 배제한다, ③독도에서의 ‘일본인의 어업권’을 확보한다는 것이었으며, 말하자면 독도를 경찰력으로 탈환하고 어장으로 활용하는 것이 목적이었다. 이 중에서 ②항은 순시선을 자주 파견해 한국 어민들을 독도에서 배제하고 일본의 영토표주를 세우는 것이었으며, 6월 실제로 이를 실행하였다.

이런 순시선의 횡포에 분격한 울릉경찰서는 7월 순라반이 일본 순시선

을 충격하였다. 충격사건에 관해 일본정부는 즉시 한국정부에 항의하는 한편, '일본의 영토권'을 확인하려는 「일본정부견해1」을 한국정부에 보냈다. 이때부터 양국 간에서 10년이 넘게 되는 독도 영유권 논쟁이 시작되었다. 하지만 9월 일본정부는 「한국정부견해1」을 보고 논쟁에는 한계가 있다고 판단해, 11월 국제사법재판소(ICJ) 제소 준비를 위해 여러 학자를 모아 독도 연구를 집중적으로 시작하였다.

한편 일본정부는 충격사건을 일본에 대한 침략으로 보지 않고, 경찰력을 바탕으로 한 요강 ②항을 계속 실행해, 약 11개월간에 약 80% 독도 탈취에 성공하였다. 또한 요강 ③항에 관해서는 '어업권'을 확보하기 위해 1954년 5월 오키도 어민들에게 관제 어업을 시켰다. 결과는 어민들이 기대한 전복은 적었으며 어민들은 독도 어장이 매력적이라는 것을 알고 요강 ③항은 추진력을 잃었다. 이 직후에 한국 해양경찰대가 독도 경비를 시작했기 때문에 일본정부는 독도 대책 요강 ② 및 ③항의 실행이 어렵게 되었다. 게다가 8월에는 일본 순시선이 독도에서 독도자위대로부터 충격을 받은 사건이 일어나, 요강의 실시는 불가능케 되었다.

이런 사건이 있을 때마다 일본정부는 미국에 호소하고 때로는 주선을 요청하였다. 그러나 미국은 영토 분쟁은 ICJ에 맡겨야 한다는 덜레스의 방침으로 독도 문제에 관여할 것을 피하였다. 일본정부는 외국의 협력을 얻지 못한 채 독도 탈취가 불가능케 되자, 9월 한국정부에 ICJ 공동 제소를 제안하였다. 한국정부는 일본정부의 제안은 사법적인 가장으로써 허위 주장하는 또 하나의 기도에 불과하다고 거부하였다.

ICJ 외에 생각할 수 있는 일본의 해결책은 UN에 제소하는 것이다. 이 경우는 평화가 위협받는 분쟁이 일어났을 때이며, 일본이 평화적 해결을 원하는 한 일어나지 않는다. 만약 일본정부가 평화적 해결을 포기하고 무력 도발을 한다면 그 영향은 어업문제, 평화선 경비에도 미칠 것이며 일본의 경제적 손실은 막대하다. 이 방도는 헌법상뿐 만 아니라 경제적으로도 쉽게 택할 수 없다.

이제 일본정부의 남은 수단은 한국과 직접 교섭할 수밖에 없었다. 그렇다면 자연히 한일회담이 시야에 들어온다. 그러나 한일 회담은 소위 '구보타 망언' 탓으로 1953년 10월부터 1958년 4월까지 중단되고 있었다. 이 후에 일본정부는 독도 문제를 한일 회담에서 쟁점화하게 된다.

【참고문헌】

한국어

- 국사편찬위원회, 『독도자료 미국편』 III, 2008.
- 박병섭, 「1953년 일본 순시선의 독도 침입」, 『독도연구』 17호, 2014.
- _____, 「광복 후 일본의 독도 침략과 한국의 수호 활동」, 『독도연구』 18호, 2015.
- _____, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도연구』 제16호, 2014.
- _____, 『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서-』, 한국해양수산개발원, 2009.
- _____, 「한말의 울릉도 어업과 독도 영유권 문제」, 『독도연구』 8호, 2010.
- 박병섭·나이토 세이추, 『독도=다케시마 논쟁』, 보고서, 2008.
- 외무부, 『독도 문제 개론』, 1955.
- 이석우, 『대일강화조약 자료집』, 동북아역사재단, 2006.
- 이형식, 「패전 후 일본학계의 독도문제 대응 1945~1954」, 『영토해양연구』 제1호, 2011.
- 장박진, 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응 분석」, 『영토 해양연구』 제1호, 2011.
- 정병준, 「1953~1954년 독도에서의 한일충돌과 한국의 독도수호정책」, 『한국독립운동사연구』 제41집, 2012.
- _____, 『독도 1947』, 돌베개, 2010.
- 현대송, 「일본 측 한일회담문서와 독도 문제의 재구성」, 『일본공간』 제8호, 2010.
- 《중앙일보》

영어, 일본어

- Records of United States Department of State relating to the internal affairs of Japan, 1945~1946*, (国会図書館請求記号SIJ-3, 릴 番号6).
- アジア民衆歴史センター機関紙, 《アジアの日本》, 2015.10.31호.
- 広瀬肇, 「海上保安庁による竹島対応行動」, 『島嶼研究ジャーナル』 4卷2号, 2015.
- 内藤正中·朴炳涉, 『竹島=独島論争』, 新幹社, 2007.
- 島根縣, 『昭和26年度 涉外関係綴』.
- _____, 『竹島調査資料』 (島根縣立図書館所蔵).
- 島根縣教育會, 『島根縣誌』, 島根縣教育會, 1923.

- 毎日新聞社, 『対日平和条約』, 1952.
- 朴炳涉, 「明治時代の鬱陵島漁業と竹島=独島問題(2)」, 『北東アジア文化研究』 32号, 2010.
- _____, 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題(3)」, 『北東アジア文化研究』 39号, 2014.
- 西村熊雄, 「サンフランシスコ平和条約」, 『日本外交史』 第27巻, 鹿島平和研究所, 1971.
- 小野啓一, 2013年4月26日付 東京高等裁判所宛 「陳述書」.
- 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』, 2007.
- _____, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 準備対策』, 2006.
- _____, 『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』第1~5冊, 2002.
- _____, 『日韓国交正常化交渉の記録』 XV, 「竹島問題」(公開文書番号 910).
- _____, 日韓国交正常化交渉関連記録.
- _____, 『日韓漁業交渉資料3 日本海の竹島について』, 1951.
- _____, 『初期対日占領政策 朝海浩一郎報告書』 下巻, 毎日新聞社, 1979.
- 外務省外交記録, 「対日講和に関する本邦の準備対策関係」第1巻, 外交記録B'4101-4, MF-B'0010-0012.
- 外務省条約局・法務府法制意見局, 『日本の約束—解説 平和条約』, 印刷庁, 1951.
- 原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』, 溪水社, 2005.
- 竹内猛, 『竹島=独島問題 「固有の領土」論の歴史的検討(後編)』, 私家版, 2013.
- 川上健三, 「連合国の占領及び管理下における外交」, 『日本外交史』 第26巻, 鹿島平和研究所, 1973.
- _____, 『戦後の国際漁業制度』, 大日本水産会, 1972.
- _____, 『竹島の領有』, 外務省, 1953.
- 《官報》, 《毎日新聞》, 《山陰新報》, 《夕刊山陰》, 《日本海新聞》, 《朝日新聞》, 芦田均関係文書.

<Abstract>

Japanese Policy on Dokdo around San Francisco Peace Treaty

Byoungsup Park

Right after the Second World War, Japan MOFA submitted four monographs about Japan territory to US in 1947 to recover the separated islands from territory around Japan by SCAPIN 677. Dokdo(Takeshima) was included among these islands, but Japan government was not cared Dokdo so much after the submission because Dokdo was not so important than Ryukyu comparatively and ignored.

Dokdo was not listed in San Fransico Peace Treaty in 1951. Facing serious crisis of Shimaneken and petition, Japan MOFA started study on Dokdo. Also the declaration of the Peace Line(Lee Line) in 1952 including Dokdo in Korean boundary, Japan MOFA started to insist a claim for Dokdo. One of the decision for the policy was appointing Dokdo as an air-force maneuvers area for US armed forces residing in Japan by Japan·US Committee. As a result of the decision, Korean fishers were bombarded and the decision was released in May 1953.

When Shimane Maru sailed to Dokdo after the release, Shimane Maru found Korean fishing work and Japan government prepared 'General Takeshima Measure'. The purpose of this measure was to seizure the island by police power. Korean police raged at invasion of Japanese patrol boat and shot it, but Japan MOFA protested the event to Korean government insisting territory

sovereignty. Receiving refutation of Korean Government, Japan started to prepare ICJ suit to resolve the dispute on territory right.

key words: SCAPIN 677, Monographs about Japan Territory, The Peace Line, International Court of Justice, ‘General Takeshima Measure’.

이 논문은	2015년 11월 10일에 투고하여
	2015년 11월 30일까지 심사하여
	2015년 12월 10일 게재 · 결정됨