

## 샌프란시스코 강화조약에서 독도가 누락된 경위와 함의

– 조약에서 누락된 섬들과의 비교 검토 –

박 병 섭\*

### 〈목 차〉

1. 머리말
2. 연합국의 일본 주변 도서의 처분
3. 미국 초안의 경과
4. 영국 초안의 경과
5. 영·미 공동초안의 경과
6. 조약에서 누락된 섬들의 경위
7. 일본 정부의 조약 해석
8. 맺음말

### 〈국문초록〉

독도는 1946년 SCAPIN-677에 의해 일본국 외로 규정되었다. 이 규정은 대일강화조약 등에서 최종적으로 결정될 때까지 유효하지만 강화조약은 독도에 대해 아무 것도 규정하지 않았다. 그럼에도 불구하고 한·일 양국 정부는 각각 강화조약에 인해 독도는 자국 영토로 됐다고 주장한다. 그러나 조약 성립 과정을 살펴보면 조약 공동초안을 작성한 영·미 양국은 독도에 대한 견해가 엇갈린 채였다. 따라서 샌프란시스코 강화조약은 독도의 귀속을 최종적으로 결정하지 않았던 것이며, 조약은 독도의 법적 지위에 아무 영향을 미치지 않았던 것이다. 일본정부는 이 관점에 서서 독도를 '본방(本邦)'의 범위 외로 규정한 법령을 조약 후에 개정하지 않았을 뿐더러 새 법령에서도 독도를 '본방' 외로 규정하였다.

그 후 일본정부는 강화조약에서 일본의 포기가 규정되지 않았던 지역은 당연히 일본에 귀속된다는 논리를 개발하였다. 그러나 독도 외에도 조약에 규정되지 않았던 섬들은 결코

\* 일본 竹島=독도문제연구넷

일본 영토로 되지 않았으므로 일본정부의 주장은 성립되지 않는다. 예를 들어 동사제도, 센카쿠(다오위다오)제도, 하보마이·시코탄 등은 조약에 규정되지 않았지만 일본영토로 결정된 것은 아니다.

주제어: 리앙쿠르 암, 다케시마, 하보마이·시코탄, 소쿠릴 제도, 동사 제도, 센카쿠 제도, 다오위다오

## 1. 머리말

독도가 역사적으로 한국의 영토라 할지라도 실제로 독도의 귀속을 결정하는 것은 국제법이다. 따라서 구 일본제국의 영토 처분을 결정한 샌프란시스코 강화조약은 특히 중요하다. 그러나 조약은 독도에 관해 아무것도 규정하지 않았다.

이 때문에 조약의 해석을 둘러싸고 한·일 양국 정부가 대립하고 있다. 외교부 팸플릿 『한국의 아름다운 섬 독도』는 “1943년 카이로 선언 및 1946년 연합국 최고사령관 각서(SCAPIN) 제677호 등에 나타난 연합국들의 의사를 감안한다면, 동 조약에 따라 일본에서 분리되는 한국의 영토에는 당연히 독도가 포함되어 있다고 보아야 할 것입니다”라고 주장한다.

한편 일본 외무성 팸플릿 『다케시마(竹島)를 이해하기 위한 10포인트』(『10포인트』로 약칭)는 한국의 독도 영유의 요구를 거부한 미국 ‘러스크 서한’ 등을 바탕으로 “샌프란시스코 평화조약에서 다케시마(독도)가 일본의 영토임을 인정하고 있음은 명백한 사실입니다”라고 주장한다. 이 견해는 주로 쓰카모토 다카시(塚本孝)의 연구를 바탕으로 한 것이다.<sup>1)</sup> 게다가 쓰카모토는 “1950년 이후 미국의 초안은 1949년까지의 국무부에서 준비된 초안에 비해 간결한 것으로 되고, 일본에서 ‘분리되는’ 영토에 관한 규정만이 기술됐다”고 지적하고,<sup>2)</sup> 외무성의 “이 [규정] 외의 구 일본 영토는 당

1) 塚本孝, 「平和条約と竹島(再論)」, 『レファレンス』 518号, 1994.3.

연히 일본에 귀속된다<sup>3)</sup>라는 주장을 강화하였다.

이처럼 양국 정부가 샌프란시스코 강화조약의 성립과정을 중시하는 것은 ‘조약법에 관한 빈협약’ 제32조가 조약 해석의 보충적 수단으로 “조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정”에 의거할 수 있다고 정하고 있기 때문이다. 그러나 양국 정부는 조약 성립 과정의 일부만을 인용하고 자국에 유리한 해석을 내렸다. 이 결과 양국은 서로 정반대의 결론을 내렸다.

본고는 이런 주장을 검증하기 위해 조약의 성립 과정에서 독도가 어떻게 다루어지고 또한 왜 독도가 조약에서 누락됐는지, 그 과정을 밝힌다. 이에 관한 선행 연구로서 앞의 쓰카모토 외에 정병준, 박병섭 등의 연구가 있다.<sup>4)</sup> 그러나 이들 연구는 조약에서 누락된 다른 섬들과의 비교 검토가 없거나 혹은 충분하지 않다. 조약에서 일본 홋카이도(北海道) 동쪽에 있는 하보마이 제도 및 시코탄 섬(소(小)쿠릴 제도라고 칭함)이 누락되었음을 박병섭이 밝혔으나,<sup>5)</sup> 이 섬들과 독도와와의 비교 검토는 이루어지지 않았다. 본고는 소쿠릴 제도를 독도와 비교하기 위해 소쿠릴 제도가 조약에서 누락된 경위도 살펴본다. 또한 두 섬 외에도 조약에서 누락된 섬이 있는지 살펴보고, 그런 섬이 왜 조약에서 누락됐는지 경위를 밝히고 그 함의를 찾는다.

본고에서 영어 ‘Korea’는 중국 및 일본 자료를 참고로 하여 ‘조선’이라고 번역한다. 또한 인용문에서 ( )는 원문대로이며, [ ]는 필자의 주이다.

2) 塚本孝, 「Q40 1951年のサンフランシスコ平和条約で竹島は日本から分離されたのか」, 『竹島問題100問100答』 2014, 101쪽.

3) 衆議院 外務・法務連合委員会議事録, 1953.3.5, 国務大臣 岡崎勝男 発言.

4) 정병준, 『독도 1947』, 돌베개, 2010; 박병섭, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구 VII』, 선인, 2015; 朴炳涉, 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島＝独島問題」(1)~(3), 『北東アジア文化研究』 38-40号, 2014.

5) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 447쪽; 朴炳涉, 前掲「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島＝独島問題」(3), 56頁.

## 2. 연합국의 일본 주변 도서의 처분

1946년 1월 연합국 최고사령관(SCAP) 총사령부(GHQ)는 SCAP이 일본국 외로 정의하는 지역에 대해 일본정부의 행정권 등을 정지하는 지령 SCAPIN-677을 일본 정부에 내렸다. 이 지령 3조에서 리앙쿠르 암(독도), 쿠릴(치시마 千島) 제도, 소쿠릴 제도 등을 ‘일본국’이라는 정의에서 제외하였다. GHQ는 이 SCAPIN 지령을 바탕으로 지도 「SCAP 관할구역 일본 및 남조선」을 작성하고, 섬 ‘TAKE’(독도)를 남조선 구역으로 포함시켰다. 다만 일본 영토의 최종결정은 대일(對日) 강화조약에서 결정하는 것이 원칙이며, SCAPIN은 그때까지 유효한 지령이다.

지령 SCAPIN-677에서 주목되는 것은 소쿠릴 제도가 쿠릴 제도와 나란히 일본국 외로 규정된 것이다. 이는 소쿠릴 제도가 쿠릴 제도에 포함되지 않았다고 본 것이다. 이 지령에 앞서 GHQ는 SCAPIN-1에서 소련의 쿠릴 제도 점령을 인정했는데, 이 쿠릴 제도에 소쿠릴 제도가 포함되지 않으면 소련의 소쿠릴 제도 점령은 법적 근거가 없어진다. 그런데 SCAPIN-677이 소쿠릴 제도를 쿠릴 제도와 구별했으나, 두 제도를 함께 일본국 외로 규정했기 때문에 쿠릴 제도 근처에 있는 소쿠릴 제도를 소련이 점령했다 해도 아무 문제가 일어나지 않았다. 결국 연합국은 소쿠릴 제도에 대한 소련의 점령을 묵인한 셈이 된다.

지령 SCAPIN-677은 제6조에서 이 지령은 포츠담 선언에서 언급한 일본 주변 소도들의 최종적 결정에 관한 연합국의 정책을 드러내는 것으로 해석되는 안 된다고 규정하였다. 그러나 일본 외무성은 “총사령부 각서 [SCAPIN-677]는 장차 일본 영역에 관한 검토에서 가장 중요한 기반이 된다”고 인식하고,<sup>6)</sup> 특히 제3조에서 일본국 외로 된 도서들이 일본 영역으로 인정되도록 힘썼다. 구체적으로는 1947년 말까지 『일본 본토에 인접한

6) 鹿島平和研究所編, 『日本外交史』26卷, 鹿島研究所出版会, 1973, 172頁.

여러 작은 섬(*Minor Islands Adjacent to Japan Proper*)』(『일본주변의 섬』이라고 약칭함)라는 책자 4권을 작성하여 GHQ를 통해 국무부에게 제출하였다. 다만 일본은 이 섬들의 귀속 문제에 관해 자기 견해를 말할 수 있는 입장이 아니었으므로 이들 책자에서는 영유권 주장을 억제하고 “객관적인 자료”를 명분으로 제출하였다. 제1권은 쿠릴 제도와 소쿠릴 제도, 제2권은 류큐(琉球) 등 남서제도, 제3권은 오가사와라(小笠原) 제도 등 남방제도, 제4권은 나머지 다이토(大東)제도·리앙쿠르 암(독도)·울릉도 등을 기재하였다. 이 중에서 제1권에 대해서는 미국뿐만 아니라 기타 각국에서도 강력한 반발이 있었다고 한다.<sup>7)</sup> 따라서 일본 정부는 제2권 이후부터는 더욱더 신중히 “객관적인 자료” 만들기에 유의했을 것이다.

그런데 현재 일본에서 이뤄지는 SCAPIN-677에 대한 해석은 오해가 많다. 이케우치 사토시(池内敏)는 가와카미 겐조(川上健三)의 견해를 인용했는지, 이 지령에 대해 “일본 영역의 특정 지역에 대해 일본 정부에 의한 정치상 혹은 행정상의 권력 행사 내지 행사의 기도가 정지되었다. 이 특정 지역 안에 다케시마(독도)가 포함되었다”고 썼다.<sup>8)</sup> 그러나 이 지령은 “일본 영역의 특정 지역”에 적용되는 것이 아니라 “일본국 외의 지역”에 대해 적용된다고 제1조에 규정되어 있으므로 이케우치의 해석은 잘못되었다. 또한 이케우치는 독도를 “일본 영역의 특정 지역”이라고 보고 있으나, 독도는 제3조에 의해 일본에서 제외되어 있고 ‘일본국’이라는 정의에 들어가 있지 않으므로 역시 오해하고 있다.

또한 일본 외무성 『10포인트』는 SCAPIN-677은 “일부 지역에 대해 일본국 정부가 정치상 혹은 행정상의 권력을 행사하는 것 및 행사를 기도하는 것을 잠정적으로 정지하도록 지령하였다”고 썼다. 이를 읽으면, SCAPIN-677은 ‘일본의 일부’ 지역에 적용될 것 같은 인상을 받는다. 외무성은 오해가

7) 外務省, 『初期対日占領政策 朝海浩一郎報告書』下巻, 毎日新聞社, 1978, 14~15쪽; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 414~415쪽.

8) 池内敏, 『竹島—もうひとつの日韓関係史』中公新書, 2016, 191頁; 池内敏, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 2012, 291頁.

없도록 “일부 지역”을 “일본국 외의 지역”이라고 써야 한다.

### 3. 미국 초안의 경과

미국은 영국과 더불어 조약의 공동초안을 작성한 나라이므로 미국의 역할은 특히 중요하다. 미국은 영국과의 공동초안을 작성하기 전에 독자적인 초안을 작성했는데 이 과정에서 독도 등 일본 주변 도서를 <표 1>과 같이 규정하였다.<sup>9)</sup>

<표 1> 미국의 주요 초안에서의 일본 주변 도서의 규정

섬 이름 연월일		Liancourt	Nanpo Islands	Southern Kuriles	Lesser Kuriles	Ryukyu
		독도 (다케시마)	남방제도	구나시리, 에토로후	하보마이, 시코탄	류큐 (남서제도)
1947	3.19	일본 외	일본 외	일본 외	무	일본 외
	8.05	"	"	일본	일본	일본
	11.7	"	"	"	"	일본 외
1949	9.7	"	"	"	"	"
	11.2	"	"	일본 외	일본 외	"
	12.29	일본	"	"	일본	"
1950	9.11	무	"	"	무	"
1951	3.23	공식 초안, 내용은 위와 같음				

미국 초안의 추이는 대략 다음과 같다. 1947년 국무부는 대일강화조약 초안의 작성을 시작하였다. 3월에 전문(前文) 및 영토 조항으로 구성된 부분적인 초안을 작성하고 일본에 있는 GHQ 외교국장에 보냈다. 이 초안은 일본 영토 범위의 기준을 청일전쟁이 발발하기 직전인 1894년 1월 1일로

9) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 423쪽 <표 1>을 개정함; 朴炳涉, 前掲「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島＝獨島問題」(2), 36頁 <표 1>을 개정함.

하고, 리양쿠르 암(독도) 등을 일본 영토 외로 정하였다. 또한 초안은 알타협정이나<sup>10)</sup> 태평양 안보를 고려하고 쿠릴 제도, 남방 제도, 류큐(琉球) 제도, 다이토(大東)제도 등도 일본 영토 외로 정하였다. 이 결과 3월 초안에서의 일본 영토 범위는 거의 SCAPIN과 같다. 또한 남중국해에 있는 프라타스 섬 및 스프래틀리·파라셀 제도, 혹은 남중국해에 있는 모든 섬들을 포기하도록 규정하였다.

그러나 국무부는 8월 완전한 조약 초안을 작성했을 때, 남방제도를 제외하고 본래의 일본 영토를 그대로 인정하였다. 즉 류큐 제도 및 북방4도(하보마이·시코탄·구나시리·에토로후)를 일본 영토로 규정했으며 지도도 첨부하였다. 그런데 류큐 제도를 일본 영토로 규정한 것에 대해 군부가 강하게 반대하였다. 이 때문에 국무부는 11월 초안에서 북위 29도 이남 남서제도 등을 일본 영토 외로 변경하였다. 다른 섬들의 귀속은 변함이 없었으며, 독도 및 남중국해에 있는 섬들은 여전히 일본이 포기하도록 규정하고<sup>11)</sup> 지도도 첨부하였다.

1948년에 들어 미·소 냉전이 격화되고 대일강화조약의 기운이 사라졌는데, 1949년에 다시 강화조약 추진의 기운이 일어났다. 국무부는 11월 초안에서 알타협정을 중시하여 북방4도를 일본 영토 외로 규정하였다. 다른 섬들은 변함이 없었다. 이 초안을 본 GHQ 외교국장 시볼드(William J. Sebald)는 잘 알려져 있듯이, 리양쿠르 암 및 북방4도를 일본 영토로 규정하도록 제안하였다. 이에 대해 국무부는 후술하는 바와 같이 12월 초안에서 소쿠릴 제도 및 리양쿠르 암을 일본 영토로 규정하였다. 또한 시볼드

10) 1945년 2월 영·미·소 수뇌는 알타에서 비밀 협정을 맺어 소련이 대일전쟁에 참가하는 조건의 하나로 소련이 남 사할린과 쿠릴 제도를 가지도록 결정하였다.  
 11) 남중국해 섬들에 대해서는 "일본은 남중국해에 있는 프라타스 암초와 섬[동사 제도], 파라셀 섬들과 암초들[서사 제도], 스프래틀리 혹은 스톱 섬[남사 제도] 및 기타 모든 섬들과 암초들에 대한 주장을 포기한다"고 규정하였다. RG59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan, Subject File 1945-1949, box3513, NA.; 原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』 溪水社, 2005, 246頁(註24).

는 일본 영토를 초안에서 경위도로 지정하거나 부속지도에서 일본 영토를 경계선으로 둘러싸는 것은 일본의 심리적 부담이 크다고 반대하였다. 이 때문에 1950년 1월 초안부터는 그런 방식 대신에 일본이 포기할 영역을 기술하는 방식으로 바꾸고 지도는 첨부하지 않았다. 이때부터 구 일본 영토의 처분에서 모호한 지역이 생겼다.

국무부가 추진하는 조약 초안 작성은 군부로부터 시기상조라고 엄한 비판을 받았다. 그뿐만 아니라 동맹국인 영국과도 중국문제 등에서 대립했으며 초안 작성은 난관에 부딪혔다. 이를 타개하기 위해 1950년에 덜레스(John F. Dulles)가 국무부 고문으로 임명되어 대일강화조약을 맡게 되었다. 덜레스는 연합국 각국의 다양한 의견을 조정하기 쉽도록 간결한 초안을 8월에 작성하였다.

한편 덜레스가 작성한 초안은 너무 간결했기 때문에 리앙쿠르 암 등 많은 섬들이 초안에서 누락되었다. 이를 후 덜레스 초안에 대해 피어리(Robert A. Fiarey)는 일본이 포기하는 영역에 이오지마(硫黃島), 미나미토리시마(南鳥島), 오키노토리시마(沖ノ鳥島), 니시노시마(西之島) 등은 들어가지 않는지, 혹은 분쟁이 될지도 모르는 쓰시마(對馬)나 다케시마(독도) 등의 소속은 분명한지 등 의문을 제시하였다.<sup>12)</sup> 이 중에서 미국의 전략에 중요한 이오지마 등 남방 제도는 다음 9월 11일자 초안에서 오가사와라 제도와 함께 신탁통치로 될 것임이 규정되었다.<sup>13)</sup> 그러나 쓰시마, 리앙쿠르 암, 소쿠릴 제도, 다이토(大東諸島)제도, 남중국해의 섬들은 아무 것도 규정되지 않았다.

덜레스는 조약 초안의 골자 '대일강화조약 7원칙'을 발표하고 연합국 극동위원회 회원국들과 개별적으로 협의를 시작하였다. 이 '7원칙'에 대해 극동위원회 회원국인 소련은 류큐 제도 등에 대한 미국의 신탁통치 안을

12) 비망록 “Japanese Treaty”. 영인은 이석우, 『대일강화조약자료집』, 동북아역사재단, 2006, 170쪽.

13) United States, *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1950*, Vol.6, part1, p.1298.



힐문하였다. 미국의 신탁통치는 연합국이 영토 확장의 의도를 가지지 않는다는 카이로선언에 어긋난다는 것이었다. 한편 호주는 영토문제에 관해 “파라셀서사제도, 이오지마, 미나미토리시마, 이즈(伊豆) 제도 등 구 일본 영토의 처분에 관해 보다 정확한 정보”를 요청하였다. 이에 대해 미국은 1949년 12월 29일자 초안대로 회답하였다. 이 중에서 파라셀제도에 관해서는 “대전 전 일본은 무인도인 파라셀 제도나 스프래틀리 섬을 영유하고 있었으나 이 섬들은 조약에서 규정할 만큼 중요하지 않다”고 회답하였다.<sup>14)</sup> 이때 동사 제도나 소쿠릴 제도에 대해서는 아무 말이 없었다.

텔레스는 미국 초안을 완성하기 위해 일본과의 협의를 1951년 1월에 가졌다. 일본으로부터 류큐 제도 등의 신탁통치를 재고하도록 요청이 있었지만, 미국은 ‘포츠담 항복조항’을 내세워 일본의 요구를 일체 거절하였다. 회담 후 미국은 공식 초안을 완성하고 3월 23일 이를 각국에 전하였다. 일본은 이 초안에 대해 경미한 사항이라고 말해 놓고, 조문에 있는 “북위 29도 이남 류큐 제도”를 “북위 29도 이남 남서제도”로 바꿀 것을 4월 4일에 요청하였다. 그 이유에 대하여 일본 정부는 북위 29도 이남에는 류큐 제도 외에 사쓰난(薩南)제도도 있기 때문이라고 설명하였다.<sup>15)</sup> 그러나 센카쿠(尖閣)제도에 대해서는 언급이 없었다.

이 요청에 대해 국무부에서 피어리가 지리고문관 보그스(Samuel W. Boggs)에게 확인해보았더니, 미국에서 발간된 일본수리지 등에 의하면, 남서제도는 류큐제도와 사쓰난 제도로 구성되며 이들은 다음과 같은 5군도를 포함한다.

남서제도: 류큐 제도, 사쓰난 제도

류큐 제도: 사키시마(先島)군도, 오키나와(沖繩)군도

사쓰난 제도: 아마미(奄美)군도, 도카라(吐噶喇)군도, 오수미(大隅)군도

14) *Ibid.*, p.1328; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」45頁.

15) 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, 351~352頁.

피어리는 이 조사결과를 앨리슨(Allison)에게 제출하였다.<sup>16)</sup> 이처럼 미국이 이해한 남서제도는 다이토(大東)제도 및 센카구(尖閣)제도=다오위다오(釣魚島)를 포함하지 않는다.

남서제도가 위의 5군도에서 구성된다는 것은 『일본수로지』 제6권(1919)에 따른 것이다. 일본이 처음으로 남서제도를 포함한 『일본수로지』 제2권을 발간했던 1894년에는 센토(尖頭)=센카쿠 제도는 일본 영토가 아니었으며 『일본수로지』는 남서제도를 위와 같이 5군도로 구성된다고 정의하였다. 일본은 다음해에 센토(센카쿠)제도 중 우오쓰리지마(魚釣島) 및 구바지마(久場島)의 영토편입을 내각회의에서 결정했으나, 1919년에 발간된 『일본수로지』 제6권은 남서제도의 정의를 변경하지 않았으며, 남서제도는 센카쿠제도를 포함하지 않는다. 미국의 일본수로지도 이에 따랐으며, 결과적으로 미·일 양국은 남서제도에는 센카쿠제도 및 다이토 제도를 포함하지 않는다고 이해하였다.

1951년 4월 딜레스는 영국과의 공동초안 작성 작업에 앞서 다시 일본을 방문하였다. 이 협의에서 일본은 쿠릴(치시마)제도 문제를 꺼내 “남치시마가 [조약 조문이 말하는 치시마 열도에 포함되지 않는다는 것을 명기하기를 원한다]고 요청하였다고 한다. 이에 대해 딜레스는 “조문에 이를 분명히 하려면 관계 각국의 양해를 다시 얻어야 되며, 그렇다면 조약 조인 시기는 굉장히 늦어질 것이다”라고 말하고, 대신에 “평화회의에서 일본 대표가 이에 관한 견해를 표명하는 것이 좋다”고 권하였다.<sup>17)</sup> 요시다는 이를 따랐는데, 요시다가 말한 ‘남치시마’는 ‘하보마이·시코탄’을 잘못 기억한 것 같다. 이유는 ‘남치시마’가 ‘치시마 열도’에 포함되지 않는다는 것은 논리적으로 성립되지 않으며, 실제로 요시다는 9월 강화회의에서 “훗카이도의 일부를 구성하는 시코탄 섬 및 하보마이 제도”, “치시마 남부의 두 섬 에토로후, 구나시리 두 섬”이라고 말하고,<sup>18)</sup> 하보마이·시코탄은 훗카

16) 바망록 “Nansei shoto”. 영인은 이석우, 앞의 책, 204쪽.

17) 吉田茂, 『回想十年』, 第3卷, 東京白川書院, 1983, 61頁.

이도에 속하지만 구나시리·에토로후는 치시마 남부임을 밝혔기 때문이다. 또한 요시다의 발언은 외무성의 『일본주변의 섬』(1)의 내용과 맞는다.<sup>19)</sup>

결국 미국의 공식 초안에서 누락된 지역은 리앙쿠르 암, 소쿠릴 제도, 다이토 제도, 센카쿠 제도, 남중국해의 모든 섬들이었다.

#### 4. 영국 초안의 경과

영국을 비롯한 영연방 각국은 대일강화조약에 관심을 가지고 미국의 초안 작성을 지켜보았다. 그러나 미국의 공식초안이 좀처럼 발표되지 않았기 때문에 영연방 국가들은 1950년 1월에 콜롬보에서 외상회의를 하면서 대일강화조약 작업위원회를 설치하여 조약의 구체적인 검토를 시작하였다. 이를 바탕으로 영국은 9월 미국에서 텔레스 '7원칙'을 받았던 것을 계기로 독자적인 조약 초안의 작성을 시작하였다.

1951년 2월 영국은 대일강화조약 1차 초안을 작성하였다. 이는 전통적인 강화조약의 형식에 따른 것으로, 일본의 전쟁책임을 문책하고 일본에 배상을 요구하는 것이었다. 영토관계에서는 리앙쿠르 암, 울릉도, 제주도를 일본 영토로 규정하였다. 이는 태평양 안보의 관점에서 이 섬들을 일본 영토로 하는 것이 바람직하다는 호주의 견해를 반영한 것이다.<sup>20)</sup> 그러나 이는 지나치다고 생각했는지 제2차 초안 이후는 이 섬들을 모두 일본 영토 외로 규정하였다.

한편 류큐 제도, 남방 제도 등은 태평양 안보의 관점에서 일본이 주권

18) 毎日新聞社, 『対日平和条約』, 1952, 560頁.

19) Foreign Office Japanese Government, *Minor Islands Adjacent To Japan Proper, part 1, The Kurile Islands, The Habomais And Shikotan*, 1946.

20) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 434쪽; 朴炳涉, 前掲「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題(2)」 41-42頁.

을 포기하고 미국이 신탁통치를 하고, 쿠릴 제도는 소련에 양도하도록 규정하였다. 다만 쿠릴 제도에 소쿠릴 제도를 포함할지의 여부에 관해서는 정견이 없었다. 제1차 초안에서는 소쿠릴 제도 이름을 혼동하고 조문도 모순이 있으며 소쿠릴 제도의 귀속이 분명치 않았다. 제2차 초안은 혼동이 정리되었으나 충분한 근거도 없이 일본 영토 외로 규정하였다. 그런데 제3차 초안에서는 일변하여 일본 영토로 규정하였으나 역시 충분한 근거는 없었다. 두 섬에 관한 본격적인 조사는 5월 제일 영국대표부에 의해 이루어졌으며 이때 처음으로 영국은 소쿠릴 제도 등에 관해 정확한 지식을 가졌다.<sup>21)</sup> 조사보고서는 하보마이가 있는 하나사키(花咲)군은 네무로노쿠니(根室国)에 속하고, 시코탄 섬이 있는 시코탄군은 구나시리군 및 에토로후군과 함께 치시마노쿠(千島国)에 속한다는 것을 밝혔다. 그러나 보고서는 시코탄이 알타협정이 말하는 쿠릴 제도에 포함되는지에 관해서는 아무것도 말하지 않았다.

〈표 2〉 1951년 영국 초안에 기술된 일본 주변 도서의 귀속

섬 이름		Liancourt (Take is.)	Volcano Bonin	Southern Kuriles	Lesser Kuriles	Ryukyu
		독도	남방 제도	구나시리, 에토로후	하보마이, 시코탄	류큐 제도
1차	2.28	일본	일본 외	일본 외	모순이 있음	일본 외
2차	3.	일본 외	"	"	일본 외	"
3차	4.7	"	"	"	일본	"

영국 초안에서 일본 주변 도서의 귀속을 정리하면 〈표 2〉와 같다.<sup>22)</sup> 제3차 초안은 영국의 공식 초안으로 되었고 미국이나 영연방 각국에 전달됐

21) British Foreign Office, *Japan: Correspondence, 1949-1951, F.O. 371, Vol.92551, FJ1022/452.*

22) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 435쪽의 표를 개정함; 朴炳涉, 前掲 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島＝獨島問題」(2), 42쪽의 표를 개정함.

다. 공식 초안은 일본의 영역을 표시하는 지도를 부속시켰고 본문에서도 일본 영역을 드러내는 경계선을 경위도에 의해 규정하였다. 따라서 일본 영역은 명확하며, 초안에서 누락된 섬들은 없다. 이 공식 초안은 덜레스가 일본을 방문했을 때 비밀리에 일본 정부에 제시되었다. 영국 초안에 대해 일본 정부는 “시코탄이 일본 영역으로 속하는 것을 명기한 점은 반갑다”고 덜레스에게 말하고 이를 담은 견해서도 제출했으나, “Take Shima” (독도)가 일본 영토 외로 되고 있는 것에 대해서는 아무 견해를 밝히지 않았다. 일본 정부는 독도가 일본 영토 외로 된 것을 묵인한 것이다.<sup>23)</sup> 한편 류큐, 남방 제도에 관해서는 일본의 주권 포기를 규정한 영국 초안보다 주권 포기를 말하지 않은 미국 초안이 바람직하다고 견해를 밝혔다. 일본은 이미 이 섬들의 신탁통치 안을 받아들이는 것으로 미국과 합의하고 있었다.

## 5. 영·미 공동초안의 경과

1951년 4월 25일 영·미 양국은 공동초안을 작성하기 위해 협의를 시작하였다. 양국의 초안을 비교하면 조약문의 길이나 법적 엄밀함 등이 너무 대조적이었을 뿐만 아니라, 전쟁책임, 전쟁범죄인, 배상, 청구권, 중국의 대표권문제 등 중요 사항에서 양국의 견해차가 너무 심하였다. 영국 외상 이텐(Anthony Eden)은 미국 초안을 ‘크레이지’라고 덜레스에게 말할 정도였으므로 양국의 초안을 통합하고 공동초안을 작성하는 것이 지극히 어려운 일로 보였다. 그러나 결국은 영국이 많이 양보하여 공동초안을 완성하였다.

영토 조항은 일본 영역을 경위도로 엄밀히 정하고 지도를 부속시키는 방식은 소쿠릴 제도 문제 때문에 포기되었다. 그렇다면 일본과 조선 사이

23) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 440쪽; 朴炳涉, 前掲 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題(2)」, 45頁.

에 있는 섬들의 귀속이 모호할 수 있다. 이 때문에 5월 2일 영·미 협의에서 조문에 제주도, 거문도, 울릉도를 조선 영토로 명기할 것을 일단 결정하였다. 제주도와 울릉도는 일찍이 영국이 호주 등의 희망을 받아들이고 영국의 제1차 초안에서 리앙쿠르 암과 함께 일본 영토로 규정하였던 섬이기 때문에 조선 영토임을 분명히 할 필요가 있었을 것이다.

그러나 영·미 협의에서 리앙쿠르 암에 대한 언급은 없었다. 이 섬에 대해 일찍이 피어리가 쓰시마와 더불어 분쟁이 일어날 수 있다고 생각했으나, 이미 1950년 9월 11일자 미국 초안에서 문제가 사라졌기 때문에 이번에는 무시하였다. 문제가 된 섬은 제주도였다. 한국전쟁의 경과에 따라서는 한국이 공산화될지도 모른다고 우려한 영국은 앞의 합의에도 불구하고 6월 협의에서 제주도를 전략적으로 일본 영토로 삼을 것을 제안하였다. 그러나 이는 미국이 찬성하지 않아 무산되었다.<sup>24)</sup>

다음에 문제가 된 섬은 소쿠릴 제도였다. 영국의 공식 초안은 소쿠릴 제도를 일본 영토로 규정했고, 미국도 공식 초안에 쓰지는 않았지만 소쿠릴 제도를 일본 영토로 판단했으므로 거의 양국의 견해차는 없었다. 그러나 미국은 소련이 소쿠릴 제도를 점령하고 있는 현상을 감안하여 조약에서 성급히 결정하기보다 장차 국제법정이나 조정애 맡기고 싶다는 제안을 하여 영국의 양해를 얻었다.<sup>25)</sup>

7월 3일 영·미 양국은 공식 공동초안을 완성하고 극동위원회 회원국을 비롯해 한국, 일본 등에 보냈다. 이 초안 3조에서 북위 29도 이남 류큐 제도를 신탁통치로 할 것을 규정했는데 엄밀히 말하면 ‘류큐 제도’ 안에는 사쓰난 제도, 다이토 제도, 센카쿠 제도(다오위다오) 등은 들어가지 않는다. 한편 미국의 공식 초안에서 누락된 남중국해의 서사(파라셀)제도, 스프래틀리 섬(단수)은 일본이 영유권을 포기해야 한다고 공동초안 2조(f)에

24) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, p.449-450; 朴炳涉, 前掲「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=獨島問題」(3), 57-58頁.

25) United States, *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1951*, Vol.6, Part1, p.1114.

규정하였다. 이는 6월 11일 미·불 회담에서 프랑스가 하이난(海南)도 근처에 있는 두 섬, 즉 서사 제도를 거론했기 때문이다. 그러나 공동초안에는 동사 제도에 대한 언급은 없었다. 한편 남중국해에는 ‘맥레스필드 뱅크(Macclesfield Bank)’, 중국명 중사(中沙)제도도 있으나,<sup>26)</sup> 이는 일본이 영유하지 않았으므로 조약에 없어도 문제가 없었다.

영·미 공동초안에 대해 일본 정부는 ‘류큐 제도’를 ‘남서제도’로 바꿀 것을 GHQ에 7월 12일에 요청하였다.<sup>27)</sup> 이유는 앞에 쓴 것처럼 일본이 4월에 GHQ에 요청한 내용이 초안에 반영되지 않았기 때문에 다시 요청한 것이다. 이 직전 GHQ 외교국장 시볼드는 이 문제 및 다이토 제도에 관한 제언을 국무부에 전문으로 보냈다. 이에 대한 검토결과를 보그스는 7월 13일에 다음과 같이 피어리에게 보고하였다.<sup>28)</sup>

① 다이토 제도는 행정적으로는 오키나와 군도의 일부이지만 심정적으로는 류큐 제도와 상관이 없는 듯하다. ② 다이토 제도는 모두 산호초로 구성되고 류큐 제도와는 깊이 6,000-7,000미터의 류큐해구(海溝)를 사이에 두고 먼 거리에 있다. ③ 외무성이 1947년 6월에 제출한 『일본주변의 섬』(4)<sup>29)</sup>에서 다이토 제도는 먼저 거론되었으므로 이 책에서 제일 중요한 것 같다. ④ 또한 다른 자료에 의하면, 남서제도는 북쪽에서 남쪽으로 사쓰난 제도(오수미 군도, 도카라 군도, 아마미 군도), 류큐 제도(오키나와 군도, 사키시마 군도)로 구성된다. ⑤ 한편 조약 초안 제3조가 말하는 “북위

26) 1935년 12월 중화민국은 ‘맥레스필드 뱅크’(오늘날의 중사 제도)에 대해 수륙지도심사위원회에서 난사(南沙 남사)군도라고 명명하고, 오늘날의 남사군도(일본명, 신난 新南군도)를 투안사군도(團沙群島)라고 명명하였다. 이들은 아래 사이트에 의하면 1947년 12월에 개정된 남중국해 제도의 명칭에 있어서 오늘날의 명칭으로 개칭되었다. [http://www.roc-taiwan.org/kopus\\_ko/post/6533.html](http://www.roc-taiwan.org/kopus_ko/post/6533.html).

27) 外務省, 前掲 『対米交渉』, 552頁.

28) 비망록 “Daito islands and the Draft Japanese Peace Treaty”, 영인은 이석우, 앞의 책, 242쪽.

29) Foreign Office, Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper Part 4, Minor Islands in the Pacific, Minor Islands in the Japanese Sea*, 1947.

29도 이남의 류큐 제도”는 사쓰난 군도에 속하는 아마미 군도의 전부와 도카라 군도의 남부를 포함할 것을 의도한다. ⑥ 이런 사정으로 초안 제3조를 “북위 29도 이남의 남서제도(류큐 제도 및 다이토 제도를 포함함)”라고 바꿀 것을 제안한다. 보그스 제안은 곧 영·미 공동초안 제3조에 반영되었다. 그런데 이 남서제도는 분명히 센카쿠 제도(다오위다오)를 포함하지 않는다. 보그스도 이 제도를 무시하였다.

이 조사에서 보그스는 일본 외무성 『일본주변의 섬』(4)를 참조했는데, 이때에 그는 이 책자에 기술된 리앙쿠르 암이 공동초안에서 누락된 사실을 알게 되었다. 이어서 보그스는 리앙쿠르 암에 관한 제안도 했는데 이에 관해서는 후술한다. 또한 보그스는 남중국해에 있는 섬들도 거론하였다. 일본이 포기할 스프래틀리 섬, 파라셀 제도 외에 '남중국해의 모든 섬들'을 일본이 포기하도록 규정할 것을 피어리에게 제출한 비망록에서 제안하였다.<sup>30)</sup> 이때에 보그스는 스프래틀리 섬을 '쇼난(Shonan)제도'의 하나라고 생각했다. 그런데 '쇼난도(昭南島)'라면 싱가포르를 가리키는데 보그스가 말한 '쇼난 제도'는 문맥상으로 보아 일본이 말하는 '신난(新南)군도', 즉 남사제도를 가리킨다. 보그스는 '쇼난'과 '신난'을 혼동한 것이다.

보그스 제안에 대해 공동초안은 '스프라틀리 섬'을 '스프라틀리 제도'로 변경했을 뿐이며 동사 제도는 언급하지 않았다. 그런데 초안이 말하는 '스프라틀리 제도'는 '스프라틀리 섬'과 그 부근의 8개 섬을 의미하는 것 같다. 이유는 보그스가 앞의 비망록에서 인용한 파라셀 제도와 스프래틀리 섬에 관한 신문 기사는 프랑스가 1933년에 '무주지 선점'을 한 스프래틀리 섬과 이 근처에 있는 8개 섬을 보도하고 있기 때문이다.<sup>31)</sup> 따라서 '스프라틀리 제도'는 이들 9개 섬만을 가리킬 가능성이 크다. 그러나 일본 정부는 조약 제2조가 말하는 '스프라틀리 제도'를 '신난 군도'라고 번역해 남사 군

30) 비망록 “Spratly Island and the Paracels, in Draft Japanese Peace Treaty”. 영인은 이 석우, 전개서, 243쪽.

31) 보그스는 신문 Japan Times 기사 날짜를 1933년 8월 17일이라고 썼는데, 이는 18일의 잘못이라고 생각된다.



도 전체를 가리킨다고 해석하였다. ‘신난 군도’는 일본이 1938년에 다이완에 편입한 스프래틀리 섬을 포함한 13개 섬을 가리킨다.

수정된 공동초안은 조인용 조약 조문이 되었는데, 결국 조약에서 누락된 섬들은 리앙쿠르 암, 소쿠릴 제도, 센카쿠 제도(다오위다오), 동사(프라타스)제도이다.

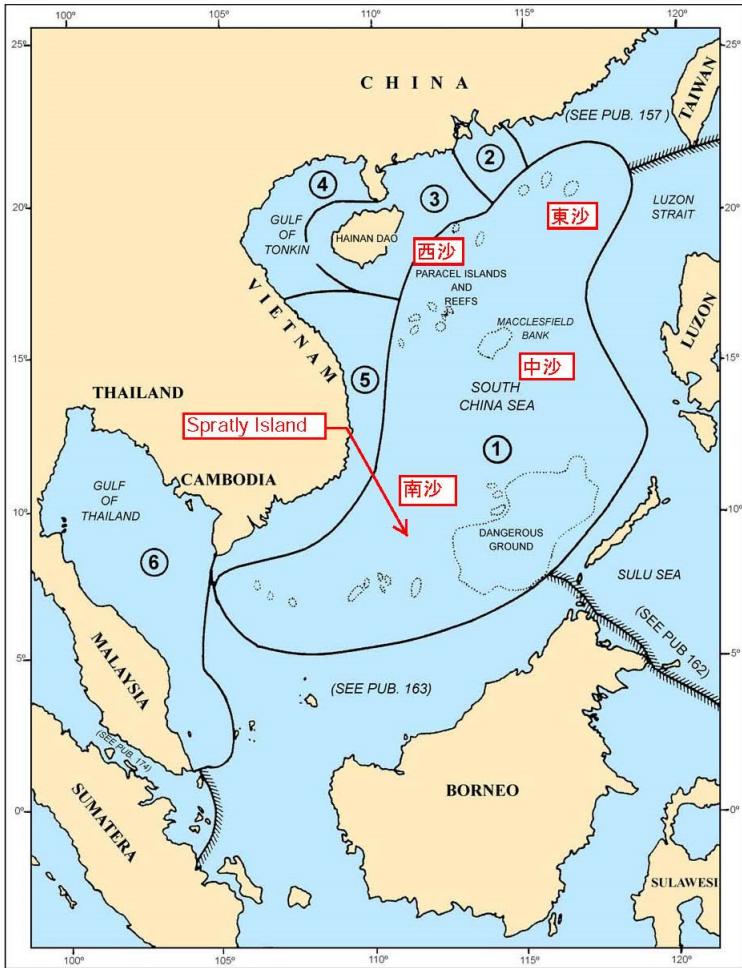
## 6. 조약에서 누락된 섬들의 경위

1951년 8월 14일 최종적인 영·미 공동초안이 발표되었고, 대일강화조약은 9월 8일 샌프란시스코에서 조인되었다. 이 조약에서 누락된 섬들의 경위를 정리한다.

### 1) 동사(프라타스)제도

제2차 대전 중 일본은 남중국해에 있는 서사(파라셀)제도, 남사(스프래틀리)제도, 동사(프라타스)제도를 점령하였다. 이 때문에 미국은 초기 초안에서 이 섬들을 일본이 포기하도록 규정하였다. 그런데 1950년 8월 델레스가 간결한 초안을 작성했을 때부터 미국 초안은 "이 섬들은 조약에서 규정할 만큼 중요하지 않다"는 이유로 누락시켰다. 한편 프랑스는 파라셀 제도와 스프래틀리 제도에 깊은 이해관계를 가지고 있었으며 이 섬들을 초안에 규정하도록 미국에 요청하였다. 미국은 이를 받아들였고, 1951년 7월 3일자 영·미 공동초안은 파라셀 제도와 스프래틀리 섬을 일본이 포기하도록 규정하였다. 그러나 프라타스 제도는 규정하지 않았다.

〈그림 1〉 남중국해의 섬들(U.S. National Geospatial-Intelligence Agency, Sailing Directions, South China Sea and the Gulf of Thailand, Pub.161에 가필함)



SECTOR LIMITS—PUB. 161

위의 공동초안은 스프래틀리 섬을 단독의 섬으로 기재했는데 이 결함을 알게 된 보그스는 “남중국해에 있는 모든 섬”을 일본이 포기하도록 초안에 규정할 것을 제안하였다. 그러나 이는 채택되지 않았고 대신에 ‘스프

래틀리 섬'을 '스프레틀리 제도'로 개정하였다. 영·미 양국은 여전히 동사 제도를 조약에서 규정할 만큼 중요하지 않다고 판단했을 것이다. 실제로 동사 제도가 조문에 기술되지 않았어도 아무 문제없이 일본 영토에서 분리되어 중화민국 영토로 되었다.

결국 조인된 조약 조문은 제2조(f)에서 “일본국은 스프레틀리 제도 및 파라셀 제도에 대한 모든 권리, 권한 및 청구권을 포기한다”고 규정했을 뿐 동사 제도를 무시하였다. 이처럼 조약에 ‘분리한다’는 규정이 없었지만 동사 제도는 일본에서 분리된 것이다. 따라서 쓰카모토 다카시의 “일본에서 ‘분리되는’ 영토에 관한 규정만이 [조약에] 기술되었다”라는 앞의 주장은 성립되지 않는다.

## 2) 센카쿠 제도(다오위다오)

샌프란시스코 강화조약 제3조는 “일본은 북위 29도 이남 남서제도(류큐 제도 및 다이토 제도를 포함함) 및 [...] 남방 제도 등을 신탁통치 제도에 놓이게 한다는, UN에 대한 미국의 어떤 제안에도 동의한다”고 규정하였다. 이 남서제도에 센카쿠 제도(다오위다오)가 포함되지 않는다는 것을 미·일 양국의 자료에서 알 수 있다.

일본 자료는 외무성이 1947년에 GHQ에 제출한 『일본주변의 섬』(2)이다.<sup>32)</sup> 이 책자에 의하면 남서제도는 류큐 제도와 사쓰난 제도로 구성되고 다음 5군도를 포함한다.

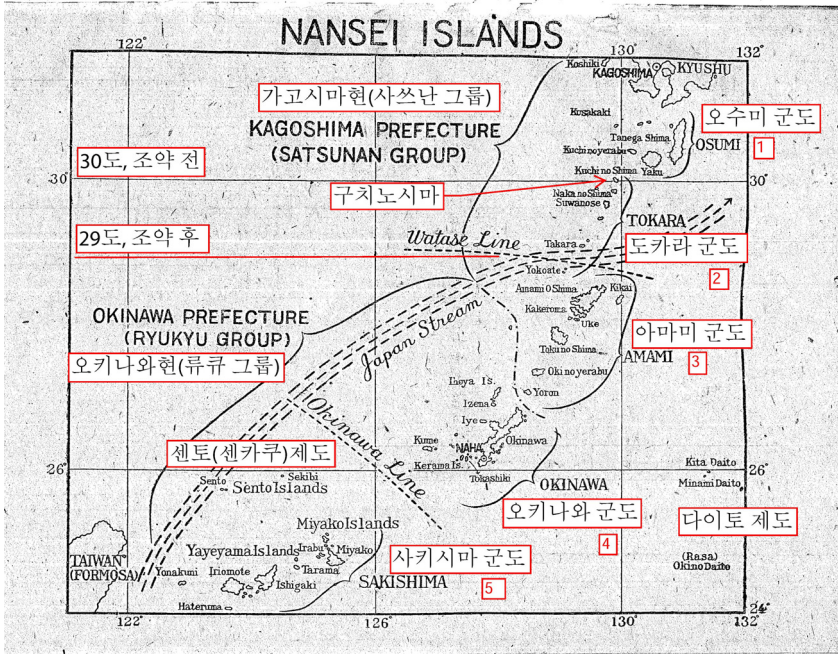
남서제도: 류큐 제도, 사쓰난 제도 <그림2>

류큐 제도: 사키시마 군도, 오키나와 군도

사쓰난 제도: 아마미 군도, 도카라 군도, 오수미 군도

<sup>32)</sup> Foreign Office Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper, Part 2. Ryukyu and Other Nansei Islands*, 1947, p.2.

〈그림 2〉 일본 외무성의 『일본주변의 섬』(2)에 첨부된 남서제도 지도



게다가 책자는 “5군도에서 떨어진 두 그룹, 다이토 그룹과 센토(센카쿠) 그룹이 있으며 행정적으로 오키나와현에 속한다. 다이토 그룹은 다른 장章, 『일본주변의 섬』(4)를 가리킴에서 기술된다. 센토 제도(면적은 2제곱 마일)는 사키시마 제도 북쪽에 있는 무인도이며 중요하지 않다”고 기록하고 지도 〈그림 2〉를 첨부하였다. 이처럼 외무성은 다이토 제도와 센카쿠 제도(다오위다오)는 남서제도에 포함되지 않는다고 밝힌 것이다.

한편 미국 자료는 앞에 쓴 피어리의 4월 5일자 비망록 및 7월 13일자 보그스 비망록이다. 이들은 외무성 『일본주변의 섬』(2)를 바탕으로 했으므로 내용은 물론 이와 일치한다. 이런 조사 끝에 공동초안은 제3조 “북위 29도 이남 류큐 제도”를 “북위 29도 이남 남서제도(류큐 제도 및 다이토 제도를 포함함)”로 변경하였다. 그러나 센카쿠 제도는 무시하였다. 이는 일본 외무성이 『일본주변의 섬』(2)에 “중요하지 않다”고 기록했으므로 미국

도 센카쿠 제도를 조약에 규정할 만큼 중요하지 않다고 판단했을 것이다.

이처럼 남서제도의 정의에서 누락된 센카쿠 제도(다오위다오)는 강화조약에서 누락되었던 것이다. 그럼에도 불구하고 이 섬은 조약에서 류큐 제도 등과 함께 일본 영역 외로 된 것으로 일본을 포함한 관계 각국이 이해하고 있다. 이 예를 보더라도 앞의 쓰카모토의 주장은 성립되지 않는다.

### 3) 소쿠릴 제도(하보마이 제도 · 시코탄 섬)

샌프란시스코 강화조약 2조(c)는 "일본국은 쿠릴 제도 및 일본국이 1905년 9월 5일 포츠머스 조약의 결과로 주권을 획득한 사할린의 일부 및 이에 근접하는 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다"고 규정하였다. 이 쿠릴 제도에 소쿠릴 제도가 포함되는지의 여부는 중대한 문제이다. 이처럼 조약이 말하는 '쿠릴 제도'의 의미가 모호한 경우 '조약법에 관한 빈협약' 32조에 의하면 "조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정"이 중대한 의미를 가진다.

먼저 영국 초안인데 쿠릴 제도에 대한 영국정부의 견해는 일관성이 없었으며, 영국은 충분한 조사를 하기 전에 최종적인 공식 초안에서 소쿠릴 제도를 일본 영토로 규정하였다. 근거가 충분하지 않지만 영국은 소쿠릴 제도가 쿠릴 제도에 포함되지 않는다고 보았던 것이다.

미국 국무부는 1949년 11월까지의 남쿠릴 제도(구나시리 · 에토로후)와 소쿠릴 제도 즉 북방4도를 거의 함께 다루었다. 따라서 소쿠릴 제도는 쿠릴 제도와 불가분이라고 해석했던 것이다. 이들 소속은 <표 1>과 같이 변동되었으며 11월 초안에서는 알타협정을 중시하여 북방4도를 일본 영토 외로 규정했다. 그러나 이에 반대하는 GHQ 외교국장 시볼드의 제언을 감안하여 국무부는 법률관보 스노(Conrad E. Snow)가 북방4도에 대한 법적인 검토를 하였다. 이 결과 알타협정에서 양도가 결정된 쿠릴 제도에 남쿠릴 제도는 포함되지만 소쿠릴 제도는 포함되지 않는다는 결론을 내렸다.<sup>33)</sup> 이는 일본 외무성 『일본주변의 섬』(1)의 의도와 맞는다. 국무부는

이 결론에 따라 1949년 12월 29일자 초안에서 남쿠릴 제도를 일본 영토 외로, 소쿠릴 제도를 일본 영토로 규정하였다.

하지만 미국은 1950년 8월 이후 초안에서 소쿠릴 제도를 삭제하였다. 이유는 국무부가 뉴질랜드정부에 설명한 바에 따르면, “하보마이 제도와 시코탄에 관해서는 소련이 이들을 점령하고 있기 때문에 일본으로의 반환을 명확히 규정하지 않는 것이 현실적”이기 때문이라는 것이었다.<sup>34)</sup>

일찍이 미국은 SCAPIN-677에서 쿠릴 제도와 소쿠릴 제도를 일본국 외로 규정하고 소련의 소쿠릴 제도 점령을 묵인한 바 있다. 이런 경위도 원인의 하나가 되어 미국은 소쿠릴 제도를 일본 영토라고 판단했을지라도 이를 조약에 규정하기는 어려웠다. 이 때문에 텔레스는 영국과의 협의에서 “소련이 하보마이·시코탄을 점령하고 있으므로 조약에서 성급히 결정하기보다 장차 국제법정이나 조정에 맡기고 싶다”고 제안하여 영국의 동의를 얻었다. 영·미 양국은 장차 분쟁이 일어날 수 있다는 것을 알면서도 소련에 대한 전략상 의도적으로 소쿠릴 제도의 귀속을 조약에서 결정하지 않았다. 즉 양국은 소쿠릴 제도를 일본 영토라고 규정할 것을 일부러 회피한 것이며, 조약에서 소쿠릴제도를 일본 영토로 인정한 것은 아니다. 이 예를 보더라도 조약에 규정되지 않은 섬은 일본 영토로 된다는 일본정부 등의 논리는 성립되지 않는다.

#### 4) 독도

미국의 초기 초안은 일본영토의 판단 기준을 청일전쟁 직전에 두었기 때문에 리앙쿠르 암(독도)은 한국 영토로 규정되었다. 이 규정이 변경된

33) *FRUS 1949, Vol.7*, p.904-906. 조사보고서에 “Shikotan Archipelago” 및 “Habomai Group”은 Lesser Kuriles(소쿠릴 제도라고 번역함)라고 불린다고 기술하였다; 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 158~159쪽; 朴炳涉, 前掲「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島＝獨島問題(1)」 55頁.

34) *FRUS 1951, Vol.6, Part 1*, p.1060~1061; 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」 47頁.

것은 1949년이었다. 국무부는 GHQ 외교국장 시볼드의 제언을 받아 12월 29일 초안에서 리양쿠르 암을 일본 영토로 규정하였다. 그 이유는 「일본과의 평화조약 초안에 대한 논평」(1950.7)에 따르면,<sup>35)</sup> ① 일본은 다케시마(독도)를 조선의 항의 없이 시마네(島根)현 관할하에 두었다, ② 오랫동안 일본 어부들이 특정한 어기(漁期)에 이곳에 정기적으로 이주하였다, ③ 다케시마에 대해서는 조선 명칭이 없으며 조선이 한 번도 영유권을 주장한 바가 없다, ④ 점령기간 동안 미군이 이 섬들을 폭격장으로 사용했으며 기상 혹은 레이더 기지 자리로 잠재적 가치를 지니고 있다는 것이었다. 이 중에서 ③은 명백한 잘못이다. 그러나 국무부는 이를 검증하지도 않고 ④독도의 전략적 가치를 중시하여 초안에서 독도를 일본 영토로 변경하였다.

두 번째로 리양쿠르 암이 문제가 된 것은 1950년 8월 피어리가 텔레스 초안에 쓰시마와 리양쿠르 암이 누락된 것을 지적한 때였다. 쓰시마에 관해서는 일찍이 이승만 대통령이 영유권을 주장하고 있었기 때문에 이에 맞서 일본 외무성은 1949년 7월에 자료 Tsushima를 작성해 12월에 미국에 제출했었다.<sup>36)</sup> 이 자료가 영향을 미쳤는지 국무부는 한국의 쓰시마 요구는 부당한 것으로 이해하고 받아들이지 않았다. 쓰시마가 문제없다면 겨자씨 같은 리양쿠르 암은 중요하지 않다고 판단했는지 더 이상 거론하지 않았다.

세 번째로 리양쿠르 암이 문제가 된 것은 1951년 7월 16일 보그스 제안이었다. 보그스는 다이토 제도를 검토하는 과정에서 이 섬이 공동 초안에서 누락된 것을 알았다. 리양쿠르 암에 관해 보그스는 1949년 미국 초안에서 일본이 포기할 섬으로 규정되었던 것을 보고, 이를 조선 영토로 규정하기 위해 구체적으로 영·미 공동초안 2조 (a)에서 ‘울릉도’ 다음에 ‘리

35) 塚本孝, 前掲「平和条約と竹島(再論)」44頁; 정병준, 앞의 책, 499쪽.

36) 外務省資料 B'4101-11, 「対日講和に関する本邦の準備対策関係一件 米側へ提出資料(英文)」(MF: B'-0012).

양쿠르 암을 추가할 것을 7월 13일에 제안하였다.<sup>37)</sup> 리양쿠르 암이 외무성의 『일본주변의 섬』(4)에 기재되고 있으므로 장차 한·일 간에 분쟁이 일어나지 않도록 배려한 것이다.

그러나 3일 후 보그스는 1949년의 다른 초안에 리양쿠르 암이 일본 영토로 되어 있음을 알았고, 동시에 일본 외무성의 『일본주변의 섬』(4)에 “다즐렛울릉도에 대해서는 조선 명칭이 있지만 리양쿠르 암에 대해서는 조선 명칭이 없으며, 한국에서 제작된 지도에 나타나 있지 않는다”는 기술을 고려하여, “만약 이 섬을 한국에 주도록 결정한다면” 제2조 (a)항에 리양쿠르 암을 추가하도록 제안하였다.<sup>38)</sup> 그러나 이 제안은 채택되지 않았다. 만약 보그스 제안을 받아들여 리양쿠르 암을 조선 영토로 하려면 1949년 12월 미국 초안의 견해를 변경하게 되므로 그럴만한 근거가 필요하다. 한편 리양쿠르 암을 일본 영토로 하려면 이를 일본 영토 외로 생각하는 영국과 협의할 필요가 있다. 그런데 미국이 리양쿠르 암의 귀속을 일본 영토로 변경한 것은 이 섬에는 조선 명칭이 없으며 조선이 한 번도 영유권을 주장한 바 없다고 한 것이라든지, 기상 혹은 레이더 기지로서 가치가 있다는 전략적인 이유 등에서였다. 그러나 첫째 이유는 검증된 정보가 아니므로 사실 확인이 필요하다. 둘째 이유는 일찍이 제주도를 일본 영토로 삼고 싶다는 영국의 전략적인 제안을 미국이 받아들이지 않은 적이 있었기 때문에 전략적인 판단을 명분으로 세울 수 없었다.<sup>39)</sup> 영국을 설득시키려면 확실한 근거가 필요하다. 한편 이때에 리양쿠르 암은 국무부 외에서는 문제가 되지 않았기 때문에 서둘러 해결할 필요가 없었다. 이렇듯 리양쿠르 암 문제는 보류되었다.

37) 비망록 “Spratly Island and the Paracels, in Draft Japanese Peace Treaty”. 영인은 이 석우, 앞의 책, 243쪽; 정병준, 앞의 책, 755쪽.

38) 비망록 “Spratly Island and the Paracels, in Draft Japanese Peace Treaty”, 영인은 이 석우, 앞의 책, 245~246쪽; 정병준 앞의 책, 759쪽.

39) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 449~450쪽; 朴炳涉, 前掲「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島＝独島問題」(3), 57-58頁.



네 번째로 독도가 문제로 된 것은 보그스 제안 직후 주미 한국대사 양유찬이 독도 및 파랑도의 영유권을 텔레스에 요구했을 때였다. 이때 한국대사를 비롯하여 대사관 직원도 국무부도 독도가 리양쿠르 암이라는 사실을 몰랐다. 또한 독도의 위치를 질문 받은 한국대사관은 아무 조사도 하지 않고 독도가 다케시마 암 인근에 있다고 국무부에 회답하는 무지함을 드러냈다.<sup>40)</sup>

한국대사관의 회답에 실망한 국무부는 주한 미국대사 무치오(John J. Mucio)에게 문의하여, 독도가 리양쿠르 암임을 8월 8일에 확인하였다. 동시에 "리양쿠르 암에는 조선 명칭이 없다"고 기술한 일본 외무성의 『일본 주변의 섬』(4)의 기술이 허위임을 알았다. 그렇다면 미국은 『일본 주변의 섬』(4)를 철저히 검증하고, 한국과 독도와의 역사적인 관계를 깊이 조사한 다음에 독도의 귀속을 결정할 필요가 있었다.

이에 대한 조사를 보그스가 시작한 듯하지만, 시간적 여유가 없었다. 조약 조인용 공동초안의 공표를 8월 14일, 대일강화 회의를 9월 4일부터 연다고 발표하고 있었으므로 초안의 공표까지는 1주일도 남지 않았다. 미국은 독도에 관한 조사 결과를 기다릴 시간적 여유가 없었기 때문에 종래 견해, 즉 1949년 12월 미국 초안 및 이에 대한 1950년 7월 「논평」의 견해를 따를 수밖에 없었다. 국무차관보 러스크(Dean Rusk)는 잘 알려져 있듯이 양유찬에게 “독도, 다른 이름으로는 다케시마 혹은 리양쿠르 암으로 불리는 그 섬에 대한 우리의 정보에 따르면, 통상 사람이 거주하지 않는 이 바윗덩어리는 한국의 일부로 취급된 적이 없으며, 1905년 이래 일본 시마네현 오키도사(隱岐島司) 관할 하에 놓여 있었다. 한국은 이전에 이 섬에 대해 [권리를] 주장한 적이 없었다”고 적은 8월 10일자 서한을 보냈다. 미국은 이에 대한 한국의 반론을 기다리지 않았고, 4일 후 영·미 양국은 조인용 최종 초안을 확정하여 각국으로 전달하였다. 미국은 독도 문

<sup>40)</sup> Memorandum by Feary to Allison, Subject: Islands (1951.8.3), Lot 54D423, Box8; 정병준, 앞의 책, 765쪽.

제 때문에 예정을 늦출 수 없었으며, 독도 문제를 미결 상태로 하였다. 이 때문에 공동 초안은 독도에 대해 아무 것도 언급하지 않았다.

한국이 러스크 서한에 반론하는 서한을 무치오에게 보냈던 때는 9월 21 일이었다. 외무부 장관 변영태는 ① 독도는 SCAPIN-677, 맥아더라인 등에서 실질적으로 한국 영토로 인정받았다, ② 1948년 독도에서의 오폭 사건에서 SCAP이 사과한 것 등도 한국 영토임을 드러낸다, ③ 한국은 독도를 수백 년에 걸쳐 소유한 것을 드러내는 자료를 가지고 있다, ④ 1905년에 일본이 현(縣) 수준에서 독도를 탈취해서 편입한 일은 한국의 정당한 권리를 부정할 수 없으며, 한·일 양국의 자료에서도 긍정되지 않다고 반론하였다.<sup>41)</sup>

이 사이에 조약은 9월 8일에 샌프란시스코에서 조인되었다. 조선 영토에 관해서는 제2조(a)에 “일본은 조선의 독립을 인정하고, 제주도, 거문도, 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”고 규정했을 뿐이다. 이 ‘조선’ 안에 독도가 들어가 있는지가 모호하다. 이런 경우 소쿠릴 제도의 경우와 같이 조약 체결 과정을 고려해야 한다. 그런데 미국은 독도를 일본 영토로 생각했고, 영국은 일본 영토 외로 생각했으므로 양국의 견해는 엇갈린 채 통일된 견해가 없었다. 따라서 조약상으로는 독도에 관해 어떤 해석도 할 수 없다. 환언하면 독도는 샌프란시스코 강화조약으로 인해 아무 영향을 받지 않았던 것이다.

한편 조약에서 최종결정이 이루어질 때까지 유효했던 SCAPIN-677 지령은 최종결정을 볼 수 없었다. 이 때문에 SCAPIN-677에 의해 일본국 외로 규정되었던 독도의 지위에는 변함이 없는 것이다. 이에 관해 쓰카모토 다카시는 “다케시마(독도)에 관해서는 대일평화조약으로 인해 법적 지위에 변동이 없으며, 오히려 일본 영토임이 확인되었다”고 썼다.<sup>42)</sup> 이 주장은

41) 변영태 서한의 영인은 <http://dokdo-or-takeshima.blogspot.jp/2011/05/1951-sep-21-korean-ambassador.html>.

42)塚本孝, 「対日平和条約と竹島の法的地位」, 『島嶼研究ジャーナル』2卷 1号, 2012, 51頁.

독도가 SCAPIN에 의해 일본국 외로 뺐던 것을 무시했던 것이므로 마땅치 않지만, 쓰카모토도 독도의 지위가 조약에서 변함이 없다고 주장한 것이 주목된다.

## 7. 일본 정부의 조약 해석

강화조약에는 동사(프라타스)제도, 센카쿠 제도(다오위다오), 소쿠릴 제도(하보마이·시코탄), 독도 등이 규정되지 않았다. 이들 중에서 일본 정부는 동사 제도에는 관심이 없었다. 센카쿠 제도도 마찬가지다. 앞에 쓴 바와 같이 센카쿠(센토)제도에 대해 일본 외무성은 『일본주변의 섬』(2)에서 “중요하지 않다”고 특기했을 정도였다. 외무성이 일관해서 관심을 가진 섬은 소쿠릴 제도였으며, 조약 조인 직전에 겨우 관심을 가진 섬이 독도였다.

독도가 조약에 의해 일본에서 분리된다는 견해가 일본국회 참의원(參議院) 외무위원회(1951.2.15)에서 단 이노(團伊能) 의원으로부터 제기되었는데, 이런 풍설이 시마네현에서도 파다하자 외무성은 8월 31일 이를 부정하는 견해를 언론에 발표하였다.<sup>43)</sup> 그러나 일본 정부는 독도 및 소쿠릴 제도의 귀속에 관한 견해를 공식 문서에서는 좀처럼 밝히지 않았다. 예를 들어 외무성이 1951년 8월 3일에 국회에 제출한 『일본국과의 평화조약 초안 해설(日本国との平和条約草案の解説)』에서는 “조선의 범위에는 제주도, 거문도 및 울릉도가 포함되어 있다”, “치시마쿠릴 열도의 범위는 명시되지 않았다”고 적었을 뿐이며 독도, 소쿠릴 제도는 언급하지 않았다.<sup>44)</sup>

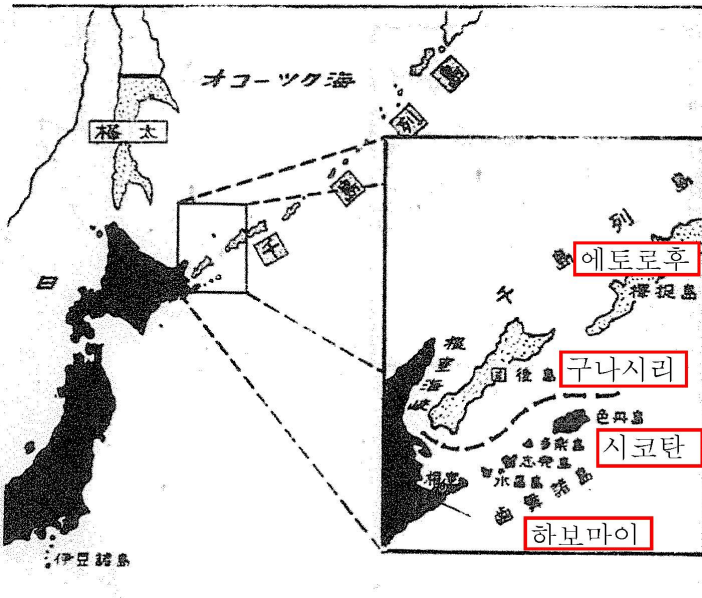
또한 외무성이 10월 20일에 국회 중의원(衆議院)에서 배포한 『일본국과의 평화조약 설명서(日本国との平和条約説明書)』는 본문에서 독도나 소

43) 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 460쪽; 朴炳涉, 前掲「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島＝獨島問題」(3), 66頁.

44) 外務省, 前掲『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』, 669~701頁.

쿠릴 제도의 귀속이 조약에서 어떻게 결정됐는지 언급하지 않고 소련이 남쿠릴 제도 및 소쿠릴 제도를 점령한 부당성을 지적했을 뿐이다. 다만 이에 부속된 「일본영역 참고도(日本領域參考圖)」에서 독도, 구치노시마(口之島), 북방4도 등을 일본 영역 외로 그렸다. 이 지도에 관해 「일본영역 참고도」에 표기된 대로 [조약 발효 후 그대로 일본 영역이 되었다]는 견해도 있으나,<sup>45)</sup> 이 지도는 해상보안청에서 작성된 1950년 8월 시점, 즉 조약이 발효(1952.4.28)되기 전의 일본 영역과 '어선 조업 허가 구역'을 그렸던 것이다. 이유는 조약이 발효되면 구치노시마 등 북위 29도 이북은 일본 영역으로 되고, 또한 '어선 조업 허가 구역'이 없어지기 때문이다.<sup>46)</sup>

〈그림 3〉 외무성·법무부 『일본의 약속-해설 평화조약』 부속 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에서의 북방4도



45) 정태만, 「「일본영역참고도」와 대일평화조약」, 『독도연구』 19호, 2015, 220쪽.  
 46) 박병섭, 「샌프란시스코 강화조약 전후 일본의 독도 정책」, 『독도연구』 19호, 2015, 255-256쪽.

일본 정부가 조약 발효 후의 일본 영역을 처음으로 제시한 것은 외무성 조약국·법무부 법제의견국(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」이다. 이 지도는 구치노시마 등 북위 29도 이북 섬들과 소쿠릴 제도(하보마이 齒舞, 시코탄 色丹 <그림 3>)를 일본 영역으로, 29도 이남 섬들은 신타통치 영역으로, 남쿠릴 제도(구나시리 國後, 에토로후 擇捉)를 일본에서 분리되는 영역으로 그렸다.<sup>47)</sup> 그러나 소쿠릴 제도에 관한 법적 근거는 아무것도 제시하지 않았다. 이 지도는 『일본주변의 섬』(1)과 같이 단지 일본 정부의 희망을 그린 것이다. 한편 이 지도는 독도를 그리지 않았다. 이는 조약이 독도를 언급하지 않았으므로 독도를 설명할 필요가 없었던 것이다. 이 부속 지도의 견해에 따른 관찬 지도를 지리조사소(地理調査所, 오늘날의 국토지리원)가 1952년 10월 30일에 발행하였다. 이 지도는 한반도의 일부를 포함한 200만분의 1 축척 「일본전도(日本全圖)」인데, 이에 북위 29도 이남과 에토로후는 그리지 않았고, 소쿠릴 제도는 일본 영토로, 구나시리는 일본 영토 외로 그렸다. 독도는 너무 작아 채색되지 않았으므로 지도에서 소속을 알 수 없지만, 앞의 「평화조약에 따른 영역의 변경」과 같이 독도의 지위는 변함이 없다고 판단하고, 일본국 외로 생각했을 것이다.

독도에 대해 일본 정부는 국회에서는 “이번 평화조약에서 다케시마독도는 일본 영토로 들어온다고 할까, 일본 영토임이 확실히 확인되었다”<sup>48)</sup>고 주장하는 한편, 행정적으로는 독도를 “본방(本邦)의 범위 외로 다른 종래의 정책을 조약 발효 후에도 계속하였다. 예를 들면, 대장성령(大藏省令) 제4호<sup>49)</sup>(1951.2.13)와 총리부령(總理府令) 제24호<sup>50)</sup>(1951.6.6) 등이

47) 박병섭, 앞의 글, 「샌프란시스코 강화조약 전후 일본의 독도 정책」, 256~257쪽.

48) 衆議院, ‘平和条約及び日米安全保障条約特別委員会’(1951.10.22), 草葉政府委員 발언.

49) 「旧令による共済組合等からの年金受給者のための特別措置法[1950.12.12]第4条第3項の規定に基づく付属の島を定める省令」.

50) 「朝鮮總督府交通局共済組合の本邦内にある財産の整理に関する政令[1951.3.6]の施行

다. 대장성령 제4호가 “본방” 외로 지정한 섬들은 다음과 같다.

1. 치시매쿠릴열도, 하보마이 열도, 시코탄 섬
2. 오가사와라 제도, 이오(硫黃)열도, 다이토(大東)제도, 오키노도리시마(沖ノ島島), 미나미도리시마(南島島), 나카노도리시마(中の島島)
3. 울릉도, 다케노시마(竹の島), 제주도(濟州島)
4. 북위 30도 이남 남서제도(구치노시마를 포함함)

또한 총리부령 제24호가 “본방”에 포함시키지 않았던 섬들은 대장성령 제4호와 거의 같지만 류큐 열도는 “본방”에 포함시켰다. 이들 중에서 “다케노시마”는 독도를 가리킨다. “나카노도리시마”는 실재하지 않는 섬인데, 일찍이 SCAPIN-677이 일본국 외로 규정한 섬이다. 대장성령 및 총리부령은 이 SCAPIN의 잘못을 그대로 답습하였다. 대장성령은 샌프란시스코 강화조약 발효 전후에는 개정되지 않았으나, 오가사와라 제도가 일본으로 반환되었을 때 대장성령 제37호(1968.6.26)에서 개정되어 위의 제2항 및 4항이 삭제되었다. 그러나 제1항과 제3항의 섬들은 그대로 오늘날까지 “본방” 외로 남아 있다. 따라서 현재도 대장성을 개칭한 재무성은 여전히 소쿠릴 제도와 독도를 “본방” 외로 다루고 있다. 총리부령 제24호도 사정은 마찬가지다.

그뿐만 아니라 조약 발효 후에 제정된 ‘대장성령 제99호<sup>51)</sup>(1952.8.5)도 다케노시마(독도), 소쿠릴 제도 등을 “본방” 외로 규정하였다. 그런데 이처럼 독도가 “본방” 외로 되었던 성령(省令) 등을 가지고 일본은 독도를 “일본의 영토에서 제외시켰다”고 보는 견해도 있으나,<sup>52)</sup> 이는 의문이다. 위의 대장성령 제4호가 류큐 열도를 “본방” 외로 정했는데 총리부령 24호는

---

に関する総理府令」。이 자료는 일본 「일·한회담 문서의 전면 공개를 요구하는 모임」의 이양수가 발굴하였다.

51) 「接收貴金屬等の數量等の報告に関する法律[1952.8.5]の施行に関する省令」; 김신, 「독도포츠담이론모텔」, 『인터넷비즈니스 연구』 16권 1호, 2015, 45~46쪽.

52) 김신, 앞의 글, 46쪽.

“본방” 내로 규정한 사실에 주목해야 한다. 일본정부 각 기관은 단독으로 일본 영토를 결정할 자격이나 권한이 없으므로 각 기관이 마음대로 정한 “본방”은 곧 일본 영토를 의미하는 것이 아니다. “본방”의 범위는 성령(省令)의 상위에 위치하는 정령(政令) 제291호(1949.8.1)에 따라 각 정부 기관이 행정 목적에 맞도록 마음대로 정한 것이다.<sup>53)</sup> 이처럼 성령에 따라 범위가 다른 ‘본방’은 결코 일본 영토라고 해석할 수 없다.

그러나 이들 성령은 독도 문제와 무관한 것도 아니다. 이들은 각 정부 기관이 SCAPIN이나 샌프란시스코 강화조약을 어떻게 해석했는지를 드러내고 있기 때문이다. 이들 성령은 분명히 SCAPIN-677 및 이즈(伊豆)제도를 일본으로 반환한 SCAPIN-841에 따라 작성되었는데, 이들 SCAPIN 지령에 의해 일본국 외로 댔던 섬들의 지위는 샌프란시스코 강화조약 전후에 변함이 없다고 일본정부 각 기관이 이해하고 정책을 시행한 것이다. 일본 정부는 국회에서 조약 발효 후에 관해 “점령군이 없어지면 이에 근거한 [SCAPIN] 지령이라는 것은 당연히 없어진다”고 주장했으나,<sup>54)</sup> 점령군이 없어져도 SCAPIN 지령에 근거하여 제정된 일본 법령이 자동적으로 없어지는 것은 아니다. 법령은 명백한 근거나 명분 등이 있는 경우에 개폐된다. 예를 들어 대장성령 제4호는 1968년에 개정되었는데, 이때의 근거는 오가사와라 제도 등의 일본으로의 반환이었다. 그러나 샌프란시스코 강화조약이 발효됐을 때는 그런 명분이 없었기 때문에 대장성령 제4호는 개폐되

53) 「旧日本占領地域に本店を有する会社の本邦内にある財産の整理に関する政令」 제2조 제1항의 2에서 “본방” 혼슈, 홋카이도, 시코쿠, 규슈 및 주부 성령(主務省令)에서 정하는, 그 부속의 도서를 말한다”고 규정하였다.

54) 조약 발효 직전에 일본 외무성은 SCAPIN-1033(맥아더라인)의 유효성에 대해 “평화조약에 서명하지 않았던 나라 중에는 그 나라와의 관계에 있어서는 여전히 맥아더라인이 존속하고 있다고 주장할 핑계를 줄 수 있다”고 인식하였다. 이를 감안하여 GHQ는 조약 발효 3일 전에 새 SCAPIN(번호 없음)을 내리고 맥아더라인을 폐지하였다. 이에 관한 글은 박병섭, 앞의 글 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, p.459~460; 朴炳涉, 前掲 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題」(3), 65頁.

지 않았다. 따라서 SCAPIN에 근거하여 제정된 대장성령 제4호는 독도 및 소쿠릴 제도에 관한 한 강화조약에 의해 아무 영향을 받지 않았다고 일본 정부는 이해한 것이다.

결국 일본 정부는 SCAPIN에 의해 일본국 외로 됐던 독도, 소쿠릴 제도의 법적 지위는 샌프란시스코 강화조약에 의해 아무 영향을 받지 않았다고 해석하고, 현재도 이들을 계속 “본방” 외로 다루고 있다.

## 8. 맺음말

대일 강화조약에 대한 영·미 공동초안의 작성은 델레스가 조인식에서 연설했듯이, 구 일본영토 하나하나에 대한 최종 처분을 정확히 규정하는 것은 현실적이지 아니라는 방침 아래 진행되었다. 이 때문에 일본 영역을 지도나 경위도에서 엄밀히 규정하지 않고 일본이 포기할 영역을 명기하는 방식을 취하였다. 이를 핑계로 일본 정부는 조약은 일본이 권리, 권한 등을 포기할 지역을 정했으므로 “이 외의 구 일본 영토는 당연히 일본에 귀속된다”는 논리를 개발하였다. 그러나 이는 확대해석이며, 조약에서 일본의 포기가 규정되지 않았던 모든 섬들이 일본 영토로 된 것은 아니다. 그런 예로 동사(프라타스)제도, 센카쿠 제도(다오위다오), 소쿠릴 제도(하보마이 제도, 시코탄 섬), 독도(리앙쿠르 암)를 들 수 있다. 이들 지역은 세 가지 패턴으로 분류할 수 있다.

첫째 패턴은 중요하지 않은 섬들, 동사 제도, 센카쿠 제도이다. 이 섬들은 초안에 규정할 만큼 중요하지 않다고 판단되어 조약에 기재되지 않았다. 사실 이 섬들이 조약에 규정되지 않아도 아무 이의가 없었으며, 조약 조인 후 동사 제도는 문제없이 중화민국의 영유로, 센카쿠 제도는 류큐 제도 등과 함께 미국 통치하에 놓였다. 이처럼 조약에서 포기가 규정되지 않은 동사 제도 및 센카쿠 제도는 결코 조약 발효와 동시에 “일본에 귀속” 된 것이 아니다.



둘째 패턴은 전략적인 판단이 내려진 소쿠릴 제도이다. 미국은 법적인 검토를 한 뒤에 소쿠릴 제도를 일본 영토로 판단했지만, 만약 조약에서 소쿠릴 제도를 일본 영토라고 규정한다면 소련이 반발하고, 또한 소련의 소쿠릴 제도의 점령을 배제할 수 없으므로 분쟁의 불씨를 남기게 된다. 이 점을 우려한 영·미 양국은 대소(對蘇) 전략의 관점에서 의도적으로 소쿠릴 제도를 조약에 규정하지 않았다. 이 때문에 영·미 양국은 조약에서 일본 영역을 지도나 경위도로 엄밀히 규정할 수 없었다. 이처럼 영·미 양국은 소쿠릴 제도를 조약에서 규정하기를 전략적으로 피한 것이며, 소쿠릴 제도는 결코 조약에 의해 일본영토로 결정된 것이 아니다.

셋째 패턴은 미결상태로 남은 독도이다. 1951년 한·미 협의에서 재미 한국대사는 조약에서 독도를 한국 영토로 규정할 것을 텔레스에 요청하였다. 그러나 양자 및 주변 사람들은 누구도 독도가 리앙쿠르 암이라는 사실이나 독도의 위치를 잘 몰랐기 때문에 협의는 좀처럼 진전되지 않았다. 이를 국무부가 규명했던 때는 조인용 초안을 공표하기 겨우 1주일 전이었다. 이때 국무부는 독도 귀속의 판단 재료로 삼았던 일본 외무성의 『일본주변의 섬』(4)의 허위 기술을 알게 되었지만, 독도 문제의 해명 때문에 강화조약 조인의 예정을 늦출 수 없었다. 결국 미국은 1949년 12월 초안을 답습하고 독도를 일본 영토로 인정한다는 러스크 서한을 한국에 보냈다. 그러나 미국은 독도를 일본 영토로 판단했더라도 공동초안을 개정하려 하지 않았다. 우선 한국의 반론을 들을 필요가 있었기 때문이다. 한국은 외무장관 변영태가 9월 21일 반론의 서한을 보냈는데 그 사이에 조약은 조인되었다. 이렇듯 독도는 미결상태로 남은 채 조약에는 아무것도 규정되지 않았다. 더구나 독도의 귀속에 대한 영·미 양국의 견해는 엇갈린 채였다. 따라서 독도의 귀속에 관하여 샌프란시스코 강화조약에서는 아무 해석도 못한다. 즉 독도의 지위는 조약으로부터 아무런 영향을 받지 않는다.

이처럼 조약에 기재되지 않았던 지역은 세 패턴으로 분류되며, 조약은

이 지역들을 감히 규정하지 않았거나 미결상태로 남겼던 것이다. 물론 이들 지역은 그 어느 곳도 일본 영토로 결정되지 않았다. 따라서 결코 조약은 일본이 권리, 권한 등을 포기할 지역을 정했으므로 이 외의 구 일본 영토는 당연히 일본에 귀속된다는 앞의 일본정부의 주장은 성립되지 않는다.

한편 강화조약에서 최종결정이 되기까지 유효했던 SCAPIN-677은 독도 및 소쿠릴 제도에 관한 한 조약에 의해 아무 영향을 받지 않은 채 점령군의 일본 통치가 끝났다. 이 때문에 SCAPIN에 의해 일본국 외로 규정되었던 독도 및 소쿠릴 제도의 법적 지위는 샌프란시스코 강화조약에 의해 변경되지 않았던 것이다. 일본 정부도 그렇게 생각했기 때문에 독도 및 소쿠릴 제도를 “본방(本邦)” 외로 규정한 정책을 조약 발효 후에도 오늘날까지 계속해 왔다.

한편 SCAPIN-677 직후 '남조선 구역'으로 된 독도는 남조선을 관할했던 미군정청 아래에서 한국 과도정부에 의해 통치되었으며, 1947년에 독도에서 일어난 미군기 폭격사건은 앞의 변영태 서한이 말했던 대로 과도정부에 의해 처리되었다. 독도에 대한 한국의 통치는 독립 후도 합법적으로 오늘날까지 계속되고 왔다.

【참고문헌】

한국어

- 김 신, 「독도포츠담이론모델」, 『인터넷비즈니스 연구』 16권 1호, 2015.  
박병섭, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구 VII』, 선인, 2015.  
이석우, 『대일강화조약자료집』, 동북아역사재단, 2006.  
정병준, 『독도 1947』, 돌베개, 2010.  
정태만, 「「일본영역참고도」와 대일평화조약」, 『독도연구』 19호, 2015.

영어·일본어

- British Foreign Office, *Japan: Correspondence, 1949-1951, F.O. 371.*  
Foreign Office Japanese Government, *Minor Islands Adjacent To Japan Proper, part 1, The Kurile Islands, The Habomais And Shikotan*, 1946.  
Foreign Office Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper, Part 2. Ryukyu and Other Nansei Islands*, 1947.  
Foreign Office, Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper Part 4, Minor Islands in the Pacific, Minor Islands in the Japanese Sea*, 1947.  
*Foreign Relations of the United States (FRUS) 1949, Vol.7.*  
*FRUS 1950, Vol.6.*  
*FRUS 1951, Vol.6, Part1.*  
NARA, Lot 54D423.  
吉田茂, 『回想十年』 第3卷, 東京白川書院, 1983.  
鹿島平和研究所編, 『日本外交史』 26卷, 鹿島研究所出版会, 1973.  
毎日新聞社, 『対日平和条約』, 1952.  
朴炳渉, 「サンフランシスコ講和条約と千島・竹島=独島問題」(1)-(3), 『北東アジア文化研究』 38-40号, 2014.  
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.  
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, 1978.  
原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』 溪水社, 2005.  
池内敏, 『竹島-もうひとつの日韓関係史』 中公新書, 2016.  
池内敏, 『竹島問題とは何か』 名古屋大学出版会, 2012.  
塚本孝, 「Q40 1951年のサンフランシスコ平和条約で竹島は日本から分離されたのか」,

## 42 獨島研究 제21호

『竹島問題100問100答』, 2014.

塚本孝, 「対日平和条約と竹島の法的地位」, 『島嶼研究ジャーナル』2巻 1号, 2012.

塚本孝, 「平和条約と竹島(再論)」, 『レファレンス』518号, 1994.

<Abstract>

## **The Process and Implications of Missing Dokdo in the San Francisco Peace Treaty**

**- A Comparative Examination with Islands missed out from the Treaty -**

Byoungsup Park

Dokdo was defined outside Japan in 1946 by SCAPIN-677. This decision remained valid until it was finally decided by the Treaty of Peace with Japan, however, the Treaty did not specify anything about Dokdo. Nevertheless, the Korean and Japanese governments insist that Dokdo has become its own territory by the Treaty. While, if we look at the negotiation process of the Treaty, the US and UK that drafted the joint draft of the Treaty had different views on Dokdo. In the end, the San Francisco Peace Treaty did not finally decide on the ownership of Dokdo, and thus had no effect on Dokdo's legal status. According to this view, the Japanese government did not amend the statute that stipulated Dokdo as outside the scope of Japanese area after the Treaty, and the new law also stipulates Dokdo as “outside of Japanese area”.

Since then, the Japanese government has developed the logic that the areas of which Japanese abandonment was not specified in the Treaty naturally must be attributed to Japan. However, the Japanese government's claims are not established, because islands, such as Dokdo, the Pratas Islands, the Senkaku (Diaoyutai) Islands, and the Habomai and Shikotan were not specified in the Treaty, but were not determined as Japanese territory.

44 獨島研究 제21호

Key words: Liancourt Rocks, Takeshima, Lesser Kurile Islands (Habomai and Shikotan), Pratas Islands, the Senkaku (Diaoyutai) Islands.

이 논문은 2016년 11월 15일에 투고하여  
2016년 11월 29일에 심사하여  
2016년 12월 6일에 게재·결정됨