

「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색

박병섭 일본 竹島=독도문제연구넷

I. 머리말¹

1951년 8월 일본 정부는 영·미 양국이 공동으로 작성한 대일(對日)강화조약 초안을 해설한 책자 『일본국과의 평화조약 초안 해설』(『해설』로 약칭)을 일본 국회에 제출하였다. 이 안에 ‘독도’에 관한 해설은 없었다. 또한 일본이 영유권을 포기할 쿠릴(지시마)제도에 관해서는 “지시마열도의 범위는 명시되지 않았다”고 썼을 뿐,² 하보마이제도·시코탄 도(이들을 소(小)쿠릴 제도라고 약칭)가 일본 영토로 되었는지 여부에 대한 해설도 없었다. 물론 조약 발효 후의 일본 영역을 드러내는 지도는 첨부하지 않았다.

9월 8일 샌프란시스코 강화조약을 조인한 일본 정부는 국회에서 조약 비준의 승인을 얻기 위해 다음 달 『일본국과의 평화조약 설명서』(『설명서』로 약칭)³를 국회에 제출하였다. 이 책자 안에 「일본 영역 참고도」〈그림 1〉이 있었다.

이 지도를 본 시마네현[島根縣] 국회의원 야마모토 도시나가(山本利壽)는 후술하는 바와 같이 국회에서 “일

* 논문 투고일: 2017. 3. 30. 심사 개시일: 2017. 4. 28. 게재 확정일: 2017. 5. 18.

1 본고는 2016년 12월 6일 동북아역사재단 주최 ‘독도 관련 일본 발행지도 학술회의’에서 발표한 내용을 대폭 개정함.

2 外務省, 2007, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』, 674쪽.

3 芦田均 関係文書 No. 380-18(일본 국회 도서관 기탁).

「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색

본 영역을 표시하는 선이 다케시마[독도] 바로 위를 지나가고 있다”고 오해하고, “다케시마가 이 지도에서 볼 때 우리 영토인가, 아니면 울릉도에 부속되고 조선 등으로 옮겨가는가?” 라고 정부에 질문하였다. 이 지도를 보면 제목과 상관이 없는 ‘어선 조업 허가 구역’ 등이 단선으로 그려져 있는데, 이 단선을 아마모토는 일본 영역의 경계선으로 오해한 것이다. 이처럼 혼동받기 쉬운 지도에 대해 국회에서는 엄한 비판이 있었다.

이 지도는 일본에서는 2012년에 인터넷 사이트 ‘Hatena Blog’에서 공개

4 <http://1953fevtakeshima.hatenablog.com/entry/2012/11/24/204908>

5 “독도는 한국 땅 인정하는 일본 정부 지도 첫 공개”, 『중앙일보』 2014. 8. 24.

6 정태만, 2015, 「『일본영역참고도』와 대일 평화조약」, 『독도연구』 19호, 232쪽.

되었다.⁴ 한국에서는 2014년에 정태만이 『중앙일보』 등에 지도를 공개하였다.⁵ 정태만은 이 지도에 대해 “일본 정부와 국회 모두 ‘독도 한국령’을 인정함으로써 해석할 수 있는 중요한 근거 중의 하나”라고 주장하였다.⁶ 한편 박병섭은 “『일본 영역 참고도』는 강화조약



〈그림 1〉 해상보안청 수로부의 「일본 영역 참고도」(1951. 8)

발효 후의 일본 영역을 그린 것이 아니라, 조약 발효 전의 일본 영역을 그린 것”이라고 주장하였다.⁷

일본 정부가 왜 이런 혼동받기 쉬운 지도를 국회에 제출했는지 그 배경에 대해서는 박병섭의 연구가 있으나,⁸ 이 연구는 일본 외무성의 독도 정책을 논하는 것이 주목적이어서 「일본영역참고도」에 관한 분석은 충분치 않았다. 본고는 「일본영역참고도」에 초점을 맞추어 이 지도의 내용은 물론, 지도가 제출된 경위, 지도의 함의 등을 철저히 분석한다.

II. 광복 후 독도에 대한 일본 외무성의 관심도

독도는 1946년에 연합국최고사령관(SCAP)이 일본 정부에 보낸 지령 SCAPIN-677 제3항에 따라 북방4도(소쿠릴제도과 구나시리, 에토로후) 등과 함께 일본국 외로 규정되었다. 다만 SCAPIN은 대일강화조약 등에서 최종 결정이 이루어지기 전까지만 유효한 규정이다. 이를 감안하여 일본 정부는 제3항에 규정된 섬들을 강화조약에서 조금이라도 더 많이 일본 영토로 인정받기 위해 노력하였다. 구체적으로는 외무성에서 가와카미 겐조(川上健三) 등이 SCAPIN-677 제3항에 규정된 도서들에 대해 영문 자료 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권을 작성하여 1947년 말까지 SCAP 총사령부(GHQ)를 통해 미국 국무부에 제출한 사실을 들 수 있다.⁹ 이때 일본 정부는 책자의 내용에 대하여 일본 주변 도서에 관한 ‘객관적인’ 자료라고 GHQ에 설명하지 않을 수 없었다. 그 이유는 포츠담 선언에서의 항복 조건에 따라 일본은 영토에 관한 주장이나 요청 등을 일체 할 수 없었기 때문이다.

이 중에서 제4권의 내용은 1-1 다이토 군도[大東群島], 1-2 미나미토리시마[南鳥島], 1-3 오키노토리시마[沖ノ鳥島], 2-1 리앙쿠르 암[독도], 2-2 울릉도에 관한 것이다. 이 책자는 리앙쿠르 암에 대해서는 설명하기를, 한국 이름이 없으며 한국에서 발견된 지도에도 나타나

7 박병섭, 2015a, 「샌프란시스코 강화조약 전후 일본의 독도 정책」, 『독도연구』 19호, 256쪽.

8 박병섭, 위의 글.

9 Foreign Office, 1946~47, Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper*, Part 1~4.

있지 않다는 등 사실에 어긋나게 기술하였다.

그런데 외무성은 이 책자를 작성한 후에는 거의 독도에 관심을 보이지 않았다. 1949년 5월 일본 외무성은 내부 자료 『대일강화조약에 관한 기본적인 요구』를 작성했는데, 이 안에도 ‘독도’에 관한 내용은 없었다.¹⁰ 이 책자는 영토문제에 관해 쓰기를, 기본적인 영토의 처리는 1941년에 영·미간에 체결된 ‘대서양 헌장’에 따라 주민의 민족적 관계와 토지의 역사적 관계를 중시해야 된다고 썼고, 일본의 영토로서 혼슈[本州, 홋카이도[北海道]·규슈[九州]·시코쿠[四國] 등 주요 4도와 지시마[千島]열도·오가사와라[小笠原]군도·오키나와[沖縄]제도·남가라후토[南樺太, 남사할린]를 주장하였다. 남가라후토는 1875년 러·일 교섭에서 일본이 북부 지시마(쿠릴)제도를 얻는 대신에 포기했다가 후일 러·일전쟁 강화조약에서 일본이 할양받은 지역이다. 이처럼 전쟁으로 인해 얻은 지역에 대해서도 일본은 영토를 주장했지만, 독도를 포함해 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술된 섬들에 대해서는 아무런 언급이 없었다. 이는 외무성이 독도 등에 관심을 가지지 않았음을 의미한다. 독도에 관심을 가지지 않았던 것은 일본 국민도 마찬가지였다. 대전 후 일본 전국지(全國紙)는 강화조약 조인 직전까지 독도를 일체 보도하지 않았다.

1950년 9월 14일, 미국 대통령 트루먼(Harry S. Truman)은 중단되어 있던 대일강화조약을 추진할 방침을 밝혔다. 일본 외무성은 이에 대비해 일본의 요망을 정리하는 ‘A작업’을 시작해서 「미국의 대일평화조약안의 구상에 대응하는 우리측 요망 방침(안)」을 10월 4일에 작성하였다.¹¹ 이 ‘방침(안)’에서 일본은 남사할린을 포기했지만, 이를 제외하면 앞의 『대일강화조약에 관한 기본적인 요구』와 거의 같아 지시마·오가사와라·오키나와 등의 영유를 주장하였다. 그러나 역시 독도 등 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술된 모든

섬들에 대해서는 아무런 언급이 없었다. 이들은 일본에 편입된 지 얼마 되지 않는 섬들로서 ‘고유영토’의 의식이 거의 없는 섬들이었다.

일본 외무성은 위의 ‘방침(안)’을 정리하여 「대미 진

10 「対日講和條約についての基本的要求」, 芦田均関係文書(国会図書館寄託), 書類の部 No. 230; 박병성, 2015a, 앞의 글, 246쪽.

11 外務省, 2007, 앞의 책, 17~20쪽.

술서 안」을 작성하였다. 이때 영유권 주장의 근거 자료로서 『일본에 인접한 작은 섬』 제1~3권을 첨부하였다.¹² 제1 권은 지시마제도·하보마이·시코탄, 제2권은 류큐와 남서 제도, 제3권은 오가사와라 군도와 이오〔硫黄〕군도에 관한 것이다. 「대미 진술서 안」은 이런 자료를 인용하면서 지시마제도, 소쿠릴제도의 영유를 주장했고, 류큐열도 및 오가사와라제도의 신탁통치에 반대하는 등 일본의 일방적인 요구를 썼다. 이에 대해 총리 요시다 시게루〔吉田茂〕는 경제가적 관점이 모자란다고 비판하며 「대미 진술서 안」을 각하하였다.¹³ 그런데 외무성은 이때 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술한 독도·다이토제도 등을 모두 무시하였다. 이 섬들을 여전히 중요하지 않다고 생각한 것이다.

이처럼 독도 등 중요하지 않은 섬들을 무시하는 자세는 1951년에도 계속되었다. 1월 미국 국무부 덜레스(John F. Dulles) 사절단의 일본 방문에 맞춰 일본 정부는 ‘D작업’을 행했고, 이 성과물인 「우리 측 견해」를 사절단에 제출하였다. 영토문제에 관해 일본은 미국의 군사적 요구에는 어떻게든 응할 것이니 류큐·오가사와라 제도의 신탁통치는 재고를 바란다는 요망, 그리고 이를 피할 수 없다면 일본도 공동 시정권자가 되고 싶다는 요망을 전하였다. 이에 대해 덜레스는 요시다와의 회담에서 “국민 감정은 잘 이해하지만, [포츠담] 항복조항에서 이미 결정된 일이니, 이를 꺼내는 것은 불행한 일이다. 마무리된 일로 생각하기 바란다”고 하며 일본의 요망을 일축하였다.¹⁴ 이때도 일본 정부는 독도 등 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 기술된 모든 섬들을 무시하였다. 한국에서는 일본이 독도 영유권을 주장하기 위해 미국에 맹렬한 로비 활동을 벌였다는 견해도 있으나, 실제로 그런 흔적은 찾아볼 수 없다. 당시 일본 정부와 일본 국민은 독도를 거의 포기한 상태였으며, 일본 국회에서도 표기한 듯한 발언이 있었다. 참의원(參議院) 외무위원회(1951. 2. 15)에서 의원 단 이노〔團伊能〕 의원은 조약에서 독도가 일본에서 분리된다고 지적한

12 外務省, 2007, 앞의 책, 24~30쪽.

13 西村熊雄, 1971, 「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, 81쪽; 장박진, 2011, 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응 분석」, 『영토해양연구』 1호, 62~63쪽.

14 外務省, 2002, 『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』第2冊, 149~150쪽; 장박진, 2011, 위의 글, 69쪽; 박병섭, 2015b, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구』 7, 선인, 430쪽.

적이 있었지만,¹⁵ 일본 외무성은 이 발언에 반론하지 않고 묵인하였다.

딜레스 일행은 4월에 다시 일본을 방문하였다. 이때 미국은 영국의 공식 초안을 일본에 비밀리에 보여주고 의견을 구하였다.¹⁶ 영국 초안은 일본의 전쟁책임을 문책하는 등 전통적인 강화조약의 방식에 따라 작성된 것이다. 영토관계에 대해서는 일본은 북방4도 중 하보마이·시코탄을 일본 영토로 하되 구나시리·에토로후 두 섬을 소련에 인도하고, 남방 제도 및 류큐제도의 주권을 포기하며, 독도를 일본 영토 외로 한다는 것이었다. 일본 외무성은 이에 대한 견해서 「영국의 평화조약안에 대한 우리 측 의견」을 미국에 제출하면서 “시코탄이 일본 영역에 속하는 것임을 명시한 점은 환영한다”고만 쓰고 독도가 일본 영역 외로 규정된 점에 관해서는 아무 말이 없었다. 이는 독도에 관한 영국 초안을 일본이 묵인한 것으로 해석된다. 이때도 일본 정부는 중요도가 낮은 독도를 완전히 무시했던 것이다.

1951년 8월 3일 외무성은 앞의 『해설』을 국회의원들에게 배포하고, 다음 날 언론 기관에 공표했는데 이 안에도 독도에 관한 기술은 없었다. 결국, 일본은 북방4도, 류큐, 남방 제도 등 중요한 섬들에 대해서는 조금이라도 자국에 유리하게 취급되도록 크게 노력했지만, 독도는 무시한 채 영토문제의 검토에서 제외시켰던 것이다.

Ⅲ. 「일본 영역 참고도」

1951년 일본 외무성은 독도에 대해 거의 관심을 보이지 않았는데, 강화조약 조인단이 샌프란시스코로 출발한 8월 31일에 외무성은 갑자기 “다케

시마[독도]는 일본 영토”라고 언론에 발표하였다.¹⁷ 발표 내용은 일부에서는 독도가 일본 영토에서 분리된다는 소문이 있지만 독도의 일본 소속은 틀림없다는 것이었다. 이 당시 특히 시마네(島根)현에서는 조약에 따라 독도는 일본 영토에서 분리된다는 소문이 파다

15 박병섭, 2015b, 위의 글, 445쪽.

16 外務省, 2007, 앞의 책, 374쪽; 정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개, 645쪽; 박병섭, 2015b, 앞의 글, 172쪽.

17 “竹島は日本領, 外務省の見解”, 『朝日新聞』 1951. 9. 1.

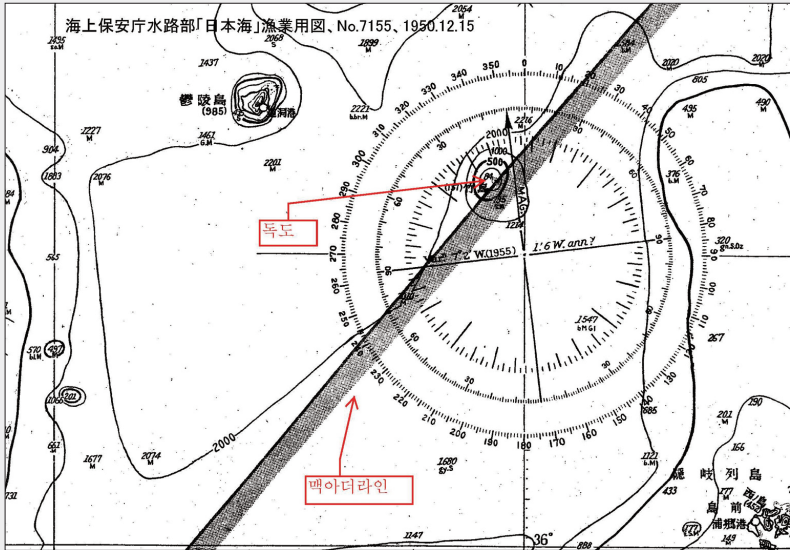
하였다. 이 소문에 당황한 시마네현 총무과장은 외무성을 찾아 그 진위를 따졌다. 이에 대한 회답 내용의 일부를 외무성은 언론에 발표한 것이다. 이 언론 발표를 주도한 자는 가와카미 겐조다. 가와카미는 시마네현 총무과장에게 “이번 조약 초안에도 이 다케시마가 일본 영토 외라고 하는 규정은 어디에도 없으며 의문을 가질 필요는 없다. 대체로 울릉도는 옛날에 다케시마라고 불리던 시대가 있었으며 현재도 그 도서 중에 죽서(竹嶼)라고 불리는 암초가 있으므로 이번 다케시마와 혼동되어 여러 억측이 일어났다고 생각된다”고 설명하였다.¹⁸ 그러나 그는 영유권의 근거를 제시할 수 없었으며, 오히려 시마네현에 독도의 역사 등에 관한 조사를 당부하였다.

한편, 외무성은 소쿠릴제도의 소속에 관해서도 확실한 견해를 내리지 못하고 있었다. 이 제도에 대해 강화조약 초안을 공동으로 작성한 영·미 양국은 이 제도를 일본 영토로 판단하였다. 그러나 소련이 두 섬을 점령하고 있는 현상을 고려해 양국은 강화조약에서 일부러 두 섬을 규정하지 않았다. 이 때문에 일본 정부는 조약에서 소쿠릴제도가 일본 영토로 되었는지를 판단하지 못하고 있었으며, 1951년 8월 3일 앞의 『해설』에서 “지시마[쿠릴] 열도의 범위는 [조약에] 명시되지 않았다”고 썼을 뿐, 소쿠릴제도가 조약에서 일본 영토로 된 것인지 여부를 말하지 않았다. 이런 상황에서 일본 정부는 강화조약의 승인을 국회에서 얻어야 했다. 이를 위해 10월 20일 일본 정부는 앞의 『설명서』를 중의원에 제출하였다. 여전히 독도 및 소쿠릴제도의 귀속이 조약에서 어떻게 결정됐는지를 언급하지 않았다. 오로지 소련이 북방 4도를 점령한 부당성을 지적했을 뿐이다.

이 『설명서』에 지도 「일본 영역 참고도」(그림 1)이 첨부되었는데, 지도는 해상보안청 수로부가 8월에 작성한 것이다. 8월은 일본 정부가 앞의 『해설』을 국회에 제출한 시기다. 이 『해설』에 지도를 첨부하지 않았기 때문에 아마 정부 내외에서 일본 영역을 이해하기 쉽도록 참고도가 필요하다는 목소리가 있었을 것이며, 이 때문에 ‘참고도’를 수로부가 제작한 것으로 짐작된다. 수로부는 그 성격상 강화조약 후의 일본 영토를 판단할 수 있는 기관이 아니다. 따라서 지도에는 당연

18 박병섭, 2015b, 앞의 글, 446쪽.

「일본 영역 참고도」와 일본 외무성의 독도 정책 모색



〈그림 2〉 맥아더라인과 독도의 위치(확대)

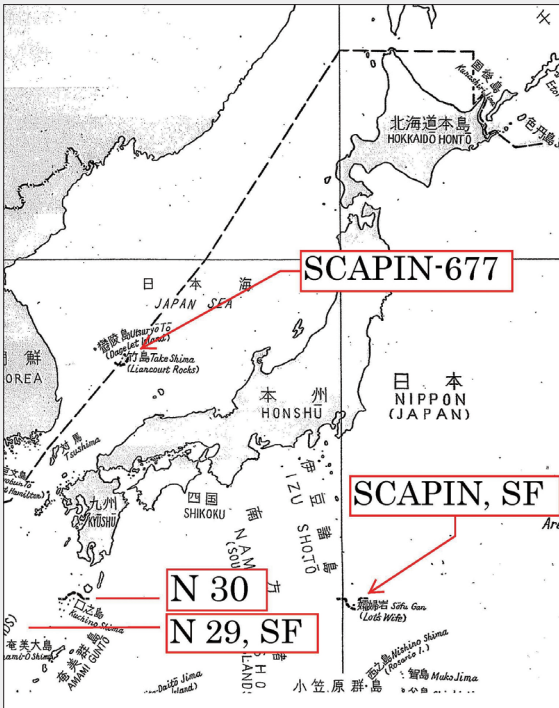
출전: 해상보안청 수로부, 1950. 12. 15, 어업용 지도 「일본해(日本海)」, No.7155.

히 제작 시점인 8월의 ‘영역’을 그릴 수밖에 없다.

이 지도를 보면, ‘어선 조업 허가 구역’ 및 ‘모선식 다랑어 어업 허가 구역’이 단선으로 그려져 있다. ‘어선 조업 허가 구역’은 SCAPIN-2046 즉 ‘일본의 어업 및 포경업 허가 구역’을 표시한 것이다. 이는 SCAPIN-1033(1946. 6. 23) 및 1033/1(1948. 12. 23)을 폐지하는 대신에 규정한 것이다. 이것이 SCAPIN-1033 등과 다른 점은 허가구역이 동쪽으로 확대되었다는 것과 일본 관할 구역 외에 있는 지역에 접근할 수 있는 거리가 12마일에서 3마일로 단축되었다는 것이다. 독도 근처의 허가 구역 구획선은 SCAPIN-1033과 같이 북위 33도 동경 127도 40분 지점과 북위 40도 동경 135도 지점을 잇고 있는데, 이는 〈그림 2〉와 같이 독도 바로 위를 지나가고 있다. 다만 일본 어선은 독도 연안 3마일 안에 들어갈 수 없다. 한편 ‘모선식 다랑어 어업 허가 구역’은 SCAPIN-2097(1950. 5. 11)을 표시한 것이며, 다랑어 어업은 허가 구역이 적도까지 확대되었다. 이런 허가 구역의 제한은 강

화조약이 발효되면 없어진다. 따라서 이 「일본 영역 참고도」에 그려진 단선은 강화조약 발효 전 일본의 현상, 즉 맥아더라인을 표시한 것이다.

한편, 「일본 영역 참고도」는 국경 가까이에 있는 섬들에 대해서는 일본 영역의 범위를 좁은 곡선으로 표시하였다. 구체적으로 말하면 첫째, '竹島 Take Shima (Liancourt Rocks)' 즉 독도는 정태만이 지적한 대로 일본 영역 외로 그렸다. 둘째, 남쪽에 있는 '孀婦岩 Sofu Gan (Lot's Wife)'은 일본 영역 안으로 그렸다. 이는 SCAPIN-677을 개정한 SCAPIN-841(1946.3.22) 즉 '일본에서 일정 주변 지역의 통치 및 행정상의 분리'에 따른 것이다. 이 지령에 따라 '소후 암' 등 이즈(伊豆)제도도 일본 영역으로 들어간 것이다. 셋째, '口之島 Kuchino Shima'는 일본 영역 외로 그렸다. SCAPIN-677은 북위 30



〈그림3〉「일본 영역 참고도」 확대도

도 이남에 있는 남서제도를 일본 영역 외로 규정했는데, 북위 30도 선상에 있는 구치노시마도 <그림 3>과 같이 일본 영역 외로 규정하였다. 「일본 영역 참고도」는 이 규정에 따랐던 것이다. 그런데 대일강화조약이 발효되면 북위 29도 이북이 일본 영역으로 되므로 구치노시마 등은 일본 영역으로 된다. 이 사실 하나만으로도 「일본 영역 참고도」는 강화조약 발효 후의 일본 영역을 그린 것이 아니라 강화조약 전 일본 영역을 그린 것임을 알 수 있다. 넷째, ‘色丹島 Shikotan To’ 등은 확대도 <그림 3>과 같이 일본 영역 외로 그려져 있다. 본래 SCAPIN-677과 SCAPIN-2046 구획선은 거의 같다. 따라서 ‘시코탄 도’ 근처의 짧은 곡선은 일본 영역을 그림과 동시에 ‘어선 조업 허가 구역’을 그렸다고 생각된다.

「일본 영역 참고도」를 포함한 『설명서』는 일본 국회에 제출됐고, 10월 22일 중의원 ‘평화조약 및 일·미 안전보장조약 특별위원회’에서 논의되었다. 위원회에서 아마모토 도시나가는 부속지도 「일본 영역 참고도」에 관해 일본 영역을 나타내는 선이 다케시마(독도) 바로 위를 지나가고 있는데, 다케시마가 일본 영토인지, 조선 등으로 옮겨간 것인지를 질문하였다. 그는 독도를 일본 영역 외로 그린 짧은 곡선을 인식하지 못했으며, 동시에 ‘어선 조업 허가 구역’을 일본 영역으로 오해하였다. 아마모토의 질문에 대해 구사바 류엔[草葉隆圓] 정부위원은 “현재 점령 중인 행정구획에는 다케시마가 제외되어 있습니다만, 이번 평화조약에서는 다케시마가 일본으로 들어온다고 할까, 일본 영토임이 분명히 확인된 것으로 생각합니다”라고 대답하였다. 독도를 일본 영토로 생각하는 아마모토는 이 답변을 듣고 안심하는 한편, 「일본 영역 참고도」에서 소쿠릴제도 등이 일본 영역 외로 되어 있는 사실을 비난하였다. 이에 조약국장 니시무라 구마오[西村熊雄]는 “그것은 맥아더 라인이지 영토 경계가 아닙니다”, “자료의 잘못은 없습니다”라고 주장하고 아마모토에게 질문을 취소할 것을 요구하였다. 니시무라는 소쿠릴제도와 홋카이도[北海道] 사이에 있는 경계선이 일본 영역의 경계선이 아니라고 주장했는데, 그렇다면 이곳만이 일본 영역의 경계선이 없으므로 부자연스럽다. 문제의 구획선은 맥아더 라인(SCAPIN-2047)이자 또한 SCAPIN-677에

다른 일본 영역의 경계선이었다. 니시무라는 이런 사실을 모른 척하며 이 경계선을 맥아더 라인이라고 강변함으로써 끝내 야마모토를 침묵시켰다. 니시무라는 자료의 잘못은 없다고 호언했지만 자료가 적절하지 않았다고 반성했는지 참의원에는 제출하지 않았다.

그러나 훗날 일본 공산당 의원 가와카미 간이치(川上貫一)는 니시무라의 강변을 꿰뚫어 보았다. 가와카미는 중의원 외무위원회(1953. 11. 4)에서 지적하기를, 일본 정부는 모른 척하고 있으나 「일본 영역 참고도」에는 맥아더 라인과 다른 선이 그어져 있으며, 다케시마(독도)는 분명히 일본 영역에서 제외되고 있다고 주장하였다. 게다가 그는 “일본 정부는 평화조약상 이것이 일본의 영토라는 것을 분명히 증명하는 재료(材料)를 내야 하는데, 지금까지 내지 않고 있습니다”고 지적하며 정부를 비판하였다. 가와카미는 독도를 일본 영토라고 믿고 있었으므로 정부가 독도에 대한 영유권을 공고히 하기 위해 적절한 자료를 제출해야 한다는 뜻에서 정부를 비판한 것이었다. 이에 대한 정부위원의 해명이나 설명은 없었다. 일본 정부는 독도가 일본 영토임을 증명하는 자료를 가지고 있지 않았던 것이다.

강화조약 발효 후 언론기관 가운데는 마이니치(毎日)신문사가 일본 정부의 「일본 영역 참고도」를 참고로 했는지 모르겠지만, 「일본영역도」를 작성하고 구치노시마·독도·소쿠릴제도 등을 일본 영역 외로 그렸다.¹⁹ 일찍이 마이니치 신문사는 조약이 발효되면 다케시마(독도)는 일본 영토로 된다고 보도하고 있었다.²⁰ 따라서 독도를 일본 영토 외로 그린 「일본영역도」는 조약 발효 전 일본의 영역을 그린 것이라고 생각된다.

또한, 아사히 신문도 조약 발효 후에 독도가 일본으로 돌아온다고 인식하고 있었다. 아사히 신문은 앞에 쓴 바와 같이 9월 1일 외무성 발표를 보도한 바 있는데, 11월에도 “일본으로 돌아오는 무인의 다케시마”라는 르포 기사를 싣고 다케시마(독도)는 조약이 발효되면 일본으로 돌아온다고 강조하였다.²¹

19 毎日新聞社, 1952, 『對日平和條約』, 毎日新聞社.

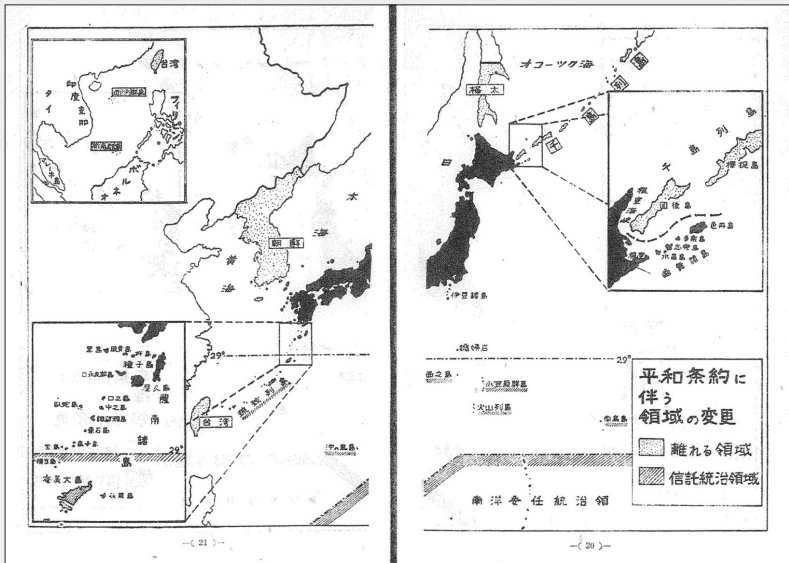
20 “寶庫竹島”, 『毎日新聞』, 1951. 12. 14.

21 “日本へ還る無人の「竹島」”, 『朝日新聞』, 1951. 11. 24.

IV. 일본 정부의 독도 정책 모색

1951년 10월, 일본 정부는 국회에서 앞에 쓴 바와 같이 조약에서 다케시마에 독도는 “일본 영토임이 확실히 확인되었다고 생각합니다”라고 말했는데, 가와카미 간이치가 말했듯이 여전히 일본 영토임의 근거를 제시하지 못하고 있었다. 영유권 근거를 찾기 위해 외무성 가와카미 겐조는 시마네현에 독도의 역사에 관해 두 번이나 질문했는데, 두 번째 질문의 하나는 “다케시마에 조선 이름이 있는가? 한국이 과랑도와 더불어 영유를 주장하는 독도는 다케시마를 말한 것 같은데, 오래전부터 이처럼 칭하고 있었는가?”라는 것이었다.²² 이처럼 외무성은 독도에 관해 무지하였다. 외무성의 당부를 받은 시마네현은 오키지청(隠岐支廳)에 조사를 맡겼고 그 조사보고서를 외무성에 보냈는데, 이는 외무성이 만족할 만한 것이 아니었다.

22 박병섭, 2015a, 앞의 글, 261쪽.



〈그림 4〉「일본의 약속-해설 평화조약」부속지도「평화조약에 따른 영역의 변경」

출전: 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』.

그런데 11월에 들어서자 일본 정부는 샌프란시스코 강화조약에서 변경 되었다고 하는 일본 영역을 발표하였다. 외무성과 법무부가 공동으로 편집한 『일본의 약속-해설 평화조약』의 부속지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」〈그림 4〉에 일본 정부 견해를 제시하였다.²³

이 지도에는 소쿠릴제도(하보마이, 시코탄)를 일본 영역으로, 남쿠릴제도(구나시리[國後], 에토로후[樺提])를 〈그림 4〉와 같이 일본에서 분리되는 영역으로 그려져 있다. 그러나 소쿠릴제도에 관한 법적 근거는 아무것도 제시하지 않았다. 또한 이 지도는 독도를 그리지 않았다. 그 이유는 조약에서 독도를 언급하지 않았으므로 독도를 설명할 필요가 없었기 때문이다. 또한 외무성이 독도 영유권에 관한 확실한 법적 근거를 아직 찾지 못했기 때문에 일본 정부는 자신 있게 독도를 일본 영토라고 주장할 수 없었던 것이다. 실제로 시마네현이 수집한 자료를 바탕으로 외무성이 책자 『일본해의 다케시마에 관하여』를 작성한 시기는 1952년 2월이었다. 이 책자는 일본 정부가 독도 영유권의 근거를 제시한 최초의 기록물이다. 그러나 내용은 엉성하며, 따라서 외무성이 제시한 근거는 충분한 것이 아니었다.²⁴

결과적으로 일본의 공식 자료 「평화조약에 따른 영역의 변경」에 독도가 그려지지 않았던 것은 일본 정부가 독도의 법적 지위는 강화조약에서 아무 영향을 받지 않았다고 인식한 것을 의미한다. 한편, 위의 지도에 소쿠릴제도가 일본 영토로 그려져 있으나 이 책은 법적 근거를 전혀 제시하지 않았다. 그렇다면 지도는 단지 일본 정부의 희망을 그린 것에 불과하다. 이처럼 확실한 근거가 없기 때문에 일본 정부는 법적으로 독도 및 소쿠릴제도에 관한 종래 정책을 변경할 수 없었다. 따라서 소쿠릴제도 및 독도 등을 ‘본방(本邦)’의 범위 외로 규정한 법령을 일본 정부는 조약 발효 후에도 계승할 수밖에 없었다. 예를 들어 일본 정부는 정령(政令) ‘조선총독부 교통국 공제(共濟)조합의 본방 내에 있는 재산 정리에 관한 정령’(1951. 3. 6)을 제정하고, ‘본방’의 범위를 총리부령(總理府令) 제24호(1951. 6. 6)에서 정했는데,²⁵ 지시마[쿠릴]열도·하보마이

23 박병섭, 2015a, 앞의 글, 256~257쪽.

24 박병섭, 2015a, 앞의 글, 262쪽.

25 「朝鮮總督府交通局共濟組合の本邦内にある財産の整理に関する政令(1951. 3. 6)の施行に関する總理府令」。이 자료는 일본 ‘일·한회담 문서의 전면 공개를 요구하는 모임’의 이양수가 발굴하였다.

열도·시코탄도 및 울릉도·다케노시마[竹の島, 독도] 등을 ‘본방’에서 제외하였다. 이런 규정을 일본 정부는 강화조약 발효 후에 개정하지 않았다. 뿐만 아니라 일본 정부는 강화조약 발효 후 새 법률 ‘접수(接收) 귀금속 등의 수량 등 보고에 관한 법률’(1952. 8. 5)을 제정하여, 시행령 ‘대장성령 제99호’(1952. 8. 5)를 공포했는데,²⁶ 이 대장성령에서 다케노시마[독도], 소쿠릴제도 등을 ‘본방’ 외로 규정하였다. 이 규정은 현재까지 변함없이 이어지고 있다. 결국 일본 정부는 SCAPIN-677에 따라 일본국 외로 규정된 독도와 소쿠릴제도의 법적 지위가 조약에서 변화가 없었다고 보고, 이들을 ‘본방(本邦)’ 외로 규정하는 법령을 유지하고 있는 것이다.

그런데 이처럼 독도를 ‘본방’ 외로 규정한 성령(省令) 등을 가지고 일본이 독도를 “일본의 영토에서 제외시켰다”고 보는 견해도 있으나,²⁷ 이는 의문이다. ‘본방’의 범위는 성령의 상위에 위치하는 정령(政令) 제291호(1949. 8. 1)에 따라 각 정부 기관이 행정 목적에 맞도록 마음대로 정한 것이다.²⁸ 이렇듯 성령에 따라 범위가 다른 ‘본방’은 결코 일본 영토라고 해석할 수 없다.²⁹

V. 맺음말

1951년 8월 해상보안청 수로부는 「일본 영역 참고도」를 작성해서 독도를 일본 영역 외로 그렸다. 그런데 이 지도는 남서제도의 구치노시마를 일본 영역 외로 그리고, 아울러 ‘어선 조업 허가 구역’(백아더라인) 등을 그렸다. 따라서 이 지도는 결코 조약 발효 후의 일본 영역을 그린 것이 아니라 조약 발효 전인 8월 시점의 일본의 현상을 그린 것이다. 원래 수로부는 샌프란시스코 강화조약 발효 후의 일본 영역을 판단할 수 있는 기관이 아니다. 수로부 뿐만 아니라 일본 외무성조차도 이때는 조약 발효 후의 일본 영역을 판단할 수 없었다. 외무성은 8월 3일

26 김신, 2015, 「독도 포츠담 이론모델」, 『인터넷비즈니스 연구』16권 1호, 46쪽.

27 김신, 2015, 위의 글, 46쪽.

28 「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 주무 성령(主務省令)에서 정하는, 그 부속의 도서를 말한다”고 규정하였다.

29 박병섭, 2016, 「샌프란시스코 강화조약에서 독도가 누락된 경위와 함의」, 『독도연구』 21호, 37쪽.

국회에 제출한 『일본국과의 평화조약 초안 해설』에서 독도에 관해 아무런 기술을 하지 않았으며, 또한 지시마(쿠릴)열도에 관해서도 그 범위가 강화조약에서 명시되지 않았다고 설명했을 뿐이다. 또한 소쿠릴제도(하보마이·시코탄) 등이 일본 영토로 될지 여부를 밝히지 않았다. 이처럼 외무성은 조약 발효 후의 일본 영역에 관해 독도와 소쿠릴제도의 소속에 대한 언급을 피하고 있었으며 『해설』에는 지도를 첨부하지 않았다. 당연히 정부 내외에서는 조약에서 결정된 일본 영역을 밝히는 참고도의 요청했을 것이다. 이를 위해 부랴부랴 8월 시점의 현상을 표시한 「일본 영역 참고도」를 수로부가 만들었다고 생각된다.

일찍이 독도에 관해서는 일본 국회에서 독도가 강화조약에 따라 일본에서 분리된다고 참의원 의원 단 이노가 지적하고 있었으며, 일본 정부는 이 발언을 묵인하였다. 또한 시마네현에서도 독도가 조약에 따라 일본에서 분리된다는 풍설이 파다하였다. 외무성에서는 1947년에 가와카미 겐조 등이 『일본에 인접한 작은 섬』 제4권에 독도·울릉도 등을 기재하고 미국에 제출했지만, 그 후는 독도에 거의 관심을 가지지 않았으며 영토 문제에서 독도를 제외하고 있었다. 즉 외무성은 독도를 사실상 포기하고 있었다. 그러나 조약 조인 직전에 외무성은 가와카미 겐조가 주도하여, “다케시마(독도)는 일본 영토”라고 언론에 발표하였다. 그러나 가와카미는 그 근거를 제시할 수 없었으며, 시마네현에 독도의 역사 등에 관한 조사를 당부하였다.

10월에 일본 정부는 국회 중의원에 『일본국과의 평화조약 설명서』를 제출하고 「일본 영역 참고도」를 첨부하였다. 이 지도에 대해서는 소쿠릴제도 등이 일본 영토인지 아닌지 모호하다고 국회에서 비판을 받았다. 이 때문에 「일본 영역 참고도」는 참의원에는 제출되지 않았다. 이처럼 「일본 영역 참고도」는 일본 정부가 조약 발효 후의 일본 영토를 공식적으로 제시할 수 없었던 사실을 보여주는 증거물이었다. 즉 1951년 10월 시점에서 일본 정부는 독도 및 소쿠릴제도의 소속을 일본 외무성의 희망대로 일본 영토라고 법적으로 단언할 수 없었기 때문에 소속 문제를 보류한 방편으로 「일본 영역 참고도」를 국회에 제출한 것이라고 생각된다. 일본 정부가 소쿠릴제도

의 소속 문제에 대하여 결론을 내린 시기는 11월이었다. 외무성·법무부는 『일본의 약속-해설 평화조약』을 발간하고 부속지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에서 조약 발효(1952. 4. 28) 후의 일본 영역을 제시하였다. 이 지도에서 소쿠릴제도는 일본 영토로 그렸으나, 근거는 제시하지 않았다.

한편 부속지도는 독도를 그리지 않았다. 독도는 강화조약 조문에 없었으므로 독도를 그릴 필요가 없었던 것이다. 또한 독도 영유권에 관해 외무성은 시마네현과 더불어 조사를 했으나 독도가 일본 영토라는 확실한 근거를 찾지 못하였다. 이 때문에 일본 정부는 이 책에서 독도를 언급할 수 없었다. 이 결과, 일본 정부는 SCAPIN-677에 명시된, 일본에서 분리된 독도의 법적 지위는 조약에서도 변함이 없었다고 인식한 것으로 된다.

이렇듯 일본 정부는 독도 및 소쿠릴제도에 대해 확실히 영유권을 주장할 수 없는데다 이 섬들을 한국 혹은 소련이 지배하고 있는 현상을 감안할 때 이 섬들에 대해 종래 정책을 지속할 수밖에 없었다. 일본 정부는 1951년 총리부령 제24호 등에서 독도 및 소쿠릴제도를 ‘본방’의 범위에서 제외한 규정을 개정하지 않고 이를 계승하였다. 또한 강화조약 발효 후 일본 정부는 새로 1952년 ‘대장성령 제99호’를 공포했는데, 이 역시 독도 및 소쿠릴제도 등을 ‘본방’의 범위에서 제외하여 현재까지 이르고 있다. 다만 ‘본방’의 범위는 각 성청(省廳)이 마음대로 정할 수 있는 것이었으므로 ‘본방’의 범위가 일본 영토의 범위를 가리키는 것이 아니다. 결국 일본 정부는 SCAPIN-677에 따라 일본국 외로 규정된 독도와 소쿠릴제도의 법적 지위는 조약에서 변화가 없었다고 보고, 이들을 ‘본방(本邦)’ 외로 규정하는 법령을 유지하고 있는 것이다.

국문초록

1951년 10월 일본 정부는 샌프란시스코 강화조약 비준의 승인을 얻기 위해 국회에 『일본국과의 평화조약 설명서』를 제출하였다. 이 안에 「일본 영역 참고도」가 있었으며 독도와 소쿠릴제도(하보마이·시코탄)를 일본 영역 외로 그렸다. 이 지도는 해상보안청이 8월 시점의 일본 영역과 일본 어선의 조업 허가 구역 등을 그린 것이다. 이처럼 일본 정부가 10월 시점에서 오해를 받기 쉬운 지도를 낸 이유는 소쿠릴제도의 소속 문제에 있었다. 일본 정부는 이 섬들의 귀속을 판단하지 못하고 있었으므로 지도를 그릴 수 없었던 것이다. 11월에 들어와서야 비로소 일본 정부는 소쿠릴제도가 일본 영토로 되었다고 판단하고 지도 「평화조약에 따른 영역의 변경」에 이를 명시하였다.

이 지도에 독도는 없었다. 그 이유는 ‘독도’에 관해 조약에 아무 규정이 없어 ‘영역의 변경’이 없었기 때문이다. 또한 일본 외무성이 시마네현과 더불어 독도 영유권의 근거를 찾았으나 충분한 “물적 증거”를 찾지 못했기 때문이다. 결국 일본 정부는 SCAPIN-677에 의해 일본국 외로 규정된 독도와 소쿠릴제도의 법적 지위가 강화조약에서 변화되지 않았다고 본 것이다.

〈주제어〉

다케시마, 구치노시마, 하보마이·시코탄, 소쿠릴제도, SCAPIN-677

ABSTRACT

A Reference Map of Japanese Territory and Japanese Policies Toward Dokdo

Park, Byoungsup
Dokdo-Takeshima Research Net, Japan

In October 1951, the Japanese Government submitted a document explaining the San Francisco Peace Treaty to the Diet to obtain approval for the treaty's ratification. Attached to the document was a reference map of Japanese territory, which placed Takeshima (Dokdo), Kuchinoshima, and the Lesser Kuriles (the islets Habomai and Shikotan) outside Japanese territory. The map made by the Japan Coast Guard showed Japan territory as of August 1951 before the treaty came into force. The reason the Japanese government attached such a dubious map that could have easily been misunderstood at the time was because it had been unable to determine which country the Lesser Kuriles belonged to. It barely managed to conclude that the Lesser Kuriles is part of Japanese territory the following month in November 1951 and reflected its conclusion in the map "Change of Territorial Boundaries According to the Peace Treaty."

Meanwhile, that map did not include Dokdo because it was not mentioned in any of the treaty's provisions and therefore had not been subject to any territorial changes. Moreover, the Japanese Ministry of Foreign Affairs failed in its joint investigation with Shimane prefecture to come up with sufficient evidence to claim sovereignty over the island. As a result, the Japanese government fell back on SCAPIN-677 to claim that since the instruction makes no specific mention of Dokdo or the Lesser Kuriles, the understanding of the legal status of the islands has not been changed by the treaty.

Keywords

Takeshima, Kuchinoshima, Habomai and Shikotan, Lesser Kuriles, SCAPIN-677

참고문헌

Foreign Office, 1946~47, Japanese Government, *Minor Islands Adjacent to Japan Proper*, Part 1~4.

<http://1953fevtakeshima.hatenablog.com/entry/2012/11/24/204908>.

김신, 2015, 「독도포츠담이론모델」, 『인터넷비즈니스 연구』 16권 1호.

《毎日新聞》.

毎日新聞社, 『對日平和條約』, 毎日新聞社, 1952.

박병섭, 2015a, 「샌프란시스코 강화조약 전후 일본의 독도 정책」, 『독도연구』 19호.

박병섭, 2015b, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구 7』, 선인.

박병섭, 2016, 「샌프란시스코 강화조약에서 독도가 누락된 경위와 함의」, 『독도연구』 21호.

西村熊雄, 1971, 「サンフランシスコ平和條約」, 『日本外交史』 第27卷, 鹿島平和研究所.

外務省条約局·法務府法制意見局, 1951, 『日本の約束-解説 平和條約』, 印刷庁.

外務省, 2002, 『日本外交文書 平和條約の締結に関する調書』 第2冊.

外務省, 2007, 『日本外交文書 サンフランシスコ平和條約 対米交渉』.

장박진, 2011, 「대일평화조약 형성과정에서 일본 정부의 영토 인식과 대응 분석」, 『영토해양연구』 1호.

정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개.

정태만, 2015, 「「일본영역참고도」와 대일평화조약」, 『독도연구』 19호.

《朝日新聞》.

《중앙일보》.

芦田均 關係文書(일본 국회도서관 기탁).

