

독도 영유권에 대한 전후 연합국의 영토처리

최 장 근*

(e-mail : nihonbu@daegu.ac.kr)

< 목 차 >

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. 들어가면서 | 4. 대일평화조약에서의 독도 영유권에 미친 |
| 2. 종전 직후 연합국군 최고사령부의 독도 영토와 해양경계 조치 | 리스크 서한의 영향 |
| 3. 대일평화조약 준비과정에서 일본의 독도 영유권 주장과 시볼드의 역할 | 5. 맺으면서 |

키워드 : 対日平和条約(Japan peace agreement), 平和線(Peace Line), 韓日協定(Korea-Japan Agreement), 獨島領有權(Dokdo sovereignty), 海洋境界(Ocean Boundary)

1. 들어가면서

아베정부의 제2기에 들어와서는 독도 영유권에 대한 일본의 주장이 한층 노골화되고 있다. 그 경위를 보면 1965년 한일어업협정에서 독도에 대한 현상유지를 약속하고 1994년 국제해양법협약에서 200해리 배타적 경제수역이 시행됨으로써 일본은 1965년 어업협정이 일본에 불리하다고 하여 1998년 11월 새로운 어업협정을 강요하여 국제통화기금의 지원을 받는 경제적 위기상황에 속에 일본의 요구대로 독도 주변에 중간수역을 설정하고 그 구역을 공동 관리하는 것이었다. 그런데 한 우익인사(下條正男)가 시마네현을 자극하여 죽도문제연구회를 조직하여 일본정부는 압박하는 형태로 일본의 독도 영유권 주장은 본격화되었다. 과연 일본의 독도 영유권 주장이 정당한가의 문제이다. 한일간에 독도문제가 표면화된 것은 한국정부가 평화선을 선언하여 일본어선들의 침입을

* 대구대학교 일본어일본학과, 교수, 일본정치

막고 이에 대해 일본이 항의하면서 시작되었다. 이를 계기로 독도 영유권 문제가 발생하였다. 일본외무성은 독도가 일본영토라는 논리를 만들어 한국의 주장에 반박했지만, 일본의 역사학자¹⁾들은 독도가 한국영토이고 일본이 러일전쟁 중에 침략한 영토라고 일본정부의 독도 영유권 주장을 비판했다. 또한 역대 일본정부들도 한일협정 이후 독도 영유권 주장에 소극적이었다. 그렇다면 대일평화조약에서는 독도 영유권은 어떻게 결정되었는가? 본고는 대일평화조약에서 독도 영유권이 어떻게 결정되었는가를 분석하기 위해 일본의 패전이후 연합국이 독도 영토가 어떻게 처리되었는가에 대해 고찰하였다. 우선 종전 직후 연합국군 최고사령부가 독도의 영토와 한일 간의 해양 경계를 어떻게 조치하였는가를 검토한다. 그리고 대일평화조약을 준비하는 과정에서 일본이 독도 영유권을 주장하는데 미 국무성의 일본 정치고문인 시볼드가 어떤 역할을 하였는지 고찰한다. 마지막으로 대일평화조약을 체결하는 과정에 미 국무성의 차관보였던 러스크 서한이 독도가 일본영토라고 한국정부에 비밀리에 서한을 보냈다고 한다, 그렇다면 러스크의 서한이 대일평화조약에서 독도의 지위를 결정하는데 어떠한 역할을 하였는지 고찰한다. 독도가 일본영토라는 일본의 주장은 세 가지이다. 첫째는 17세기에 독도의 영유권을 확립하여 일본의 고유영토라는 주장이다. 두 번째는 1905년 시마네현 고시40호를 국제법상 적법하게 독도를 취득하였다는 것이다. 세 번째로 대일평화조약에서 러스크가 독도를 일본영토로 인정하였기 때문에 독도는 일본영토가 되었다는 주장이다. 본 연구는 일본의 주장처럼 과연 대일평화조약에서 독도가 일본의 영토로서 결정되었는지 고찰하는 것²⁾이 목적이다.

2. 종전 직후 연합국군 최고사령부의 독도영토와 해양경계 조치

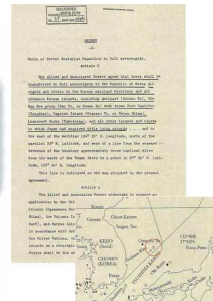
1) 한국영토론자는 山辺健太郎, 梶村秀樹, 堀和生, 内藤正中等 역사학자들이고, 일본영토론자는 국익을 대변하는 죽도문제연구회의 관여자들이 대부분이다.

2) 선행연구로서는 한국영토론자는 이석우, 정병준, 정태만, 정갑용, 호사카 유지 등의 연구가 있고, 일본영토론자는 가와카미 겐조(川上健三), 타가노 유이치(高野雄一), 사사키 시게루(佐々木茂) 연구 등이 있다.

근대시대 일본이 한국을 식민지화하는 과정, 1905년 러일전쟁 중에 일본 제국주의국가는 동해바다에 위치한 한국의 고유영토였던 무인도 독도를 은밀한 방법으로 불법적으로 편입한 적이 있었다.³⁾ 1945년 8월 제2차 대전에서 패한 일본은 연합국이 청일전쟁 이후 일본이 침략한 모든 영토를 박탈한다고 결정한 포츠담선언을 무조건적으로 수용함으로써, 한국은 1946년 1월 29일 연합국 최고사령부 사령관 맥아더 명령(SCAPIN) 677호에 정한 「제주도, 울릉도, 독도」를 포함하여 일본에 침략 당한 모든 영토를 회복하면서 독립되었다. 한일간의 해양영역은 1946년 6월 SCAPIN 1033호로 한국영토인 독도를 기점으로 12해리까지로 정하여 일본선박의 출입을 금지시켰다. 1948년 8월 대한민국정부가 수립되었다.⁴⁾ 일본정부는 연합국군 최고사령부 사령관 맥아더에게 해양영역의 확장을 요구하여 당시 국제해양법상 3해리 영해를 규정하고 있었는데, 1949년 SCAPIN 2046호로 독도기점 3해리까지 일본어선의 접근을 허용했다. 즉 다시 말하면 대한민국정부가 수립된 이후 1949년 시점에서도 SCAPIN 677호에 의해 독도가 한국영토라는 것은 여전히 유효했던 것이다.



[그림1]



[그림2]

- 3) 동해의 두 섬, 울릉도와 우산도(독도=석도)는 고대 우산국 이래 대한제국의 영토였는데, 일본정부가 러일전쟁 중 1905년 2월 22일 독도를 편입하고 1906년 3월 시마네현 관리들이 울릉도를 방문하여 그 사실을 간접적으로 심홍택 군수에게 알렸고, 군수는 긴급으로 「본군 소속 독도(獨島)」가 일본에 의해 도취 당했다는 내용을 대한제국에 보고했고, 대한제국정부는 서울의 일제 통감부에 항의했다.
- 4) 「한국정부 수립 직전인 1948년 8월 5일 조성환을 총재로 하는 우국노인회(Patriotic Old Men's Association)라는 단체가 독섬(독도), 울릉도, 대마도, 파랑도가 한국령이므로 한국영토로 귀속되어야 한다는 청원서를 주일 미 정치고문 시볼드 앞으로 송부했다. 애국노인회의 청원은 독도문제가 발생하기 이전 한국측이 처음으로 독도의 영유권을 주장하였다. 우국노인회의 청원서는 최남선의 조언에 따라 작성된 것」, 정병준(2018) 「샌프란시스코평화조약의 한반도관련 조항과 한국정부의 대응」 『국립외교원 외교협상사례연구 최종보고서』, pp.1-64

[그림1] 「SCAPIN 제677호 관련지도(1946.1.29)」⁵⁾

[그림2] 부속지도 「연합국의 구 일본영토 처리에 관한 합의서」 (1950년)

그런데 일본은 SCAPIN 677호에서 ‘최종적인 영토조치가 아니다’고 하는 단서가 있기 때문에 독도가 한국영토로 결정된 것이 아니라고 주장한다. 마치 SCAPIN 677호에서 독도를 한국영토로 인정한 것에 대해 전적으로 부정하고 있다. 제2차 세계대전의 종전으로 최종적인 영토문제 해결은 대일평화조약에서 결정되는 것이 분명하다. 그렇지만 대일평화조약에서 최종적으로 결정되기 전까지 한국이 독도 영토를 관할 통치하도록 한 것은 부정할 수 없다. 대일평화조약 체결을 위한 초안을 작성하는 과정에 독도가 한국영토가 될 수 없는 결정적인 영토적 권원이 발생하지 않는 한 포츠담선언에 의거하여 독도는 한국영토로 결정되는 것이다.

3. 대일평화조약 준비과정에서 일본의 독도 영유권 주장과 시볼드의 역할

일본은 1905년 러일전쟁 중에 불법적으로 편입하는 방식으로 독도를 침략한 사실을 숨기고, 독도는 포츠담선언에 의해 불법이 된 1910년 대한제국의 강제 병합과 달리 합법적으로 편입한 영토라고 하여 미국무부의 일본 정치고문관인 윌리엄 제이 시볼드(William J. Sebald) 등이 미국을 상대로 로비하여 영유권을 주장했다. 미국은 1947년 3월 20일부터 대일평화조약을 위한 제1차 초안을 필두로 제2차 초안(1947년 8월 5일), 제3차 초안(1948년 1월 2일), 제4차 초안(1949년 10월 13일), 제5차 초안(1949년 11월 2일)을 작성하여 “일본은 한국의 제주도·거문도·울릉도·독도를 포함해 한국 연안의 모든 작은 섬에 대한 권리 및 권원(權源)을 포기한다”라고 하여 독도를 한국영토에 포함시켰다. 그러나 제6차초안(1949년12월29일)에서는 「2장 제3조」에 「일본 영토는 혼슈, 큐슈, 시코쿠, 홋카이도 등 4개 주요 섬에 쓰시마, 죽도(리앙쿠르 록-독도), 오키리

5) 「SCAPIN 제677호 관련지도(1946.01.29.)」 (http://www.innekorean.or.id/hanin/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=618 검색일 : 2020.01.04.)

토, 사도 등을 포괄해 이뤄진다」라고 하여 독도를 일본영토에 포함시켰다. 1950년 6월 한국전쟁이 일어났다. 이때에도 「유엔군과 미국 태평양 공군 사령관은 ‘한국방공식별구역(KADIZ: Korea Air Defense Identification Zone)’을 설정하여 그 범위 안에 독도를 포함시켰다.⁶⁾ 1951년 9월 8일 48개국 서명에 의한 「샌프란시스코 강화조약」이 체결되기 이전 1950년 ‘연합국의 구 일본영토 처리에 관한 합의서’⁷⁾를 작성했다. 이때에도 제주도, 거문도, 울릉도, 리앙쿠르 록(독도)」⁸⁾을 한국 영토로 명시했다.

대일평화조약은 미국과 영국이 초안((Draft Treaty of Peace with Japan)을 만들었고, 이 초안은 「연합국 대표 13개국으로 구성된 극동위원회에서 검토돼 합의가 이뤄지면 확정되는 것이었다.»⁹⁾ 미국의 1차 초안(1947년 3월 20일)에서 5차 초안(1949.11.2)¹⁰⁾은 독도를 한국영토로 취급했다.¹¹⁾

그런데 「주일 정치고문 시볼드(William Joseph Sebald)¹²⁾는 1949년 11월

-
- 6) 당시의 한국방공식별구역은 지금도 여전히 국제사회로부터 인정받고 있음.
- 7) 「연합국의 대일(対日)평화조약 준비」 『월간조선 뉴스룸』 (<http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=N&nNewsNumb=201106100079> 검색일 : 2020.01.04.)
- 8) 이정태(2014) 「샌프란시스코 강화조약에 독도가 빠진 이유는 <독도 바르게 알기> : 샌프란시스코 조약」 『독도학』 경북대학교출판부. (<http://www.dghankooki.com/news/articleView.html?idxno=812> 검색일 : 2020.01.26.)
- 9) 호사카 유지, 「독도 주권과 ‘러스크 서한’의 허구」 『문화일보』 2011년04월21일(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011042101033137191004> 검색일 : 2020.01.04.)
- 10) 미국의 제1차 초안부터 제2차 초안(1947년 8월 5일), 제3차 초안(1948년 1월 2일), 제4차 초안(1949년 10월 13일), 제5차 초안(1949년 11월 2일)까지 한국영토의 범위에 대해 “일본은 한국(제주도·거문도·울릉도·독도)을 포함해 한국 연안의 모든 작은 섬에 대한 권리 및 권원(權源)을 포기한다”라고 명시했다. 제6차(1949년12월29일), 제7차(1950년8월7일), 제8차(1950년8월9일), 제9차(1951년3월23일)
- 11) 「미국 삼부조정위원회 문서인 SWNCC-59/1(1946년 6월 24일)의 부록에도, 제주도 거문도 울릉도 독도 및 조선이 독립될 조선에 귀속될 것이라고 해석할 수 있는 내용이 포함되어 있었다. 1947년 3월 국무성 평화조약 초안에는 1장‘영토조항’1조에 일본에 귀속될 영토에 독도는 포함되지 않았고(생략) 1949년 12월 29일 초안의 2장‘영토조항’3조에서 일본이 영유할 도서에 독도가 포함되고 일본이 포기하게 될 조선의 범위에서 독도가 삭제되었다. 이 초안에는 전문에 명기된 서명국 리스트에 한국이 포함되어 있었다. 12월 2일의 초안(서명국 한국 없음), 1950년 8월 초안(독도와 서명국 삭제), 그 이후 미국의 초안(독도 언급 사라짐)」. 남기정(2008) 「샌프란시스코 강화조약과 한일관계- 관대한 평화와 냉전의 상관성 -」 『동북아역사논총』 22호, pp. 37-71.
- 12) 「시볼드는 1947년~1952년까지 연합국최고사령부 외교국장, 연합국 대일이사회 미국 대표 겸 의장을 지냈다. 대일강화조약 체결 당시에는 주일 미 정치고문으로서 일본 외무성이 대일강화조약 체결을 위해 설치한 평화조약문제연구간사회와 밀접한 관계를 맺고 일본의 입장을 미국에 전달하는 창구기능을 했다.」 「No.28 영국외무성 대일강화조약초안 첨부지도」 (http://tokdo.kr/print_paper.php?number=888&news_article=nm_news_article 검색일 : 2020.01.03.)

14일과 11월 19일 미국 국무부에 독도 영유권과 영토조치에 대해 「“리앙쿠르섬(다케시마)에 대한 재고를 건의함. 이 섬에 대한 일본의 주장은 오래되고 타당성이 있는 것으로 사료됨. 이 섬에 레이더 기지를 설치하는 안보적 고려가 바람직할 것임”(1949.11.14.) “한국과 관련해 이전에 일본이 소유했던 섬들의 처리에 대하여 리앙쿠르섬(다케시마)은 초안 제3조에 일본령으로 넣을 것을 건의한다. 이 섬에 대한 일본의 주장은 오래되었고 유효한 것으로 보이며 한국 근해의 섬으로 간주하기는 어렵다. 또한, 안보적으로 고려할 때 기상 및 레이더 기지를 설치하는 것은 미국에도 이익이 된다.”(1949.11.19.)」 라고 하여 「기상 및 레이더 기지를 설치」 하여 미국의 이익을 위해서라도 독도를 일본 영토로 처리할 것을 주문하는 전문을 보냈다.

일본정부(총리 겸 외상이었던 요시다 시게루)는 시볼드를 설득하였고, 미국은 독도의 본질¹³⁾을 잘 알지 못하면서 시볼드에 의해 일본의 일방적인 주장만을 듣고 6차 초안(1949년 12월 29일)에서 독도를 일본영토로 취급하였다.¹⁴⁾ 「미국의 제7차 초안(1950년 8월 7일)은 일본과 한국의 영토조항을 삭제하고 중국과 소련에 반환되는 섬 이름만 언급하였고, 미국의 제8차 초안(1950년 9월 11일)에서는 영토조항을 더욱 간략하게 하여 제4항에 일본은 한국의 독립을 인정하고 한국과의 관계는 유엔 총회와 안전보장이사회의 결정에 의거한 관계를 갖는다고만 규정하고 부속한 각서에도 한국에 대해서는 독립 인정만 언급하였다.»¹⁵⁾ 미국은 6차 초안에서 독도를 일본영토로 표기하고 난 후, 7차 초안에서 한국과 일본의 영토조항을 삭제했는데, 그 사이의 간극은 8개월이라는 틈이 있었다.

미국측이 7차 초안부터 영토처리를 불분명하게 하자 영국이 독자적으로 1차 초안(2월 28일)을 작성하였다. 일본 근해의 섬들을 선으로 일본의 주권 하에 포함시키겠다고 하여 울릉도와 제주도를 일본 영토권 안에 포함시키는 잘못된 초안을 작성했다. 영국의 제2차 초안(3월)에서는 제1항에서 제주도와 북강도

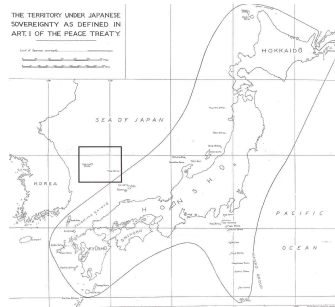
13) 세종실록 지리지, 동국여지승람, 동국문헌비고, 칙령41호등 한국 측 자료와 돛토리번 답변서, 태정관 지령 등의 일본측 자료에서도 입증할 수 있듯이 독도는 한국영토라는 사실을 미국은 잘 알지 못했다.

14) 「No.28 영국외무성 대일강화조약 초안 첨부지도」 (http://tokdo.kr/print_paper.php?number=888&news_article=nm_news_article 검색일 : 2020.01.03.)

15) 「독도연표」 『창작소제의보고/문화콘텐츠닷컴』 한국콘텐츠진흥원 (http://culturecontent.com/content/contentView.do?search_div=CP_AGE&search_div_id=CP_AGE001&cp_code=cp0502&index_id=cp05020005&content_id=cp050200050001&search_left_menu=1 검색일 : 2020.01.04.)

(福江島) 사이, 한반도와 대마도 사이, 독도(Takeshima)와 오키도(隱岐島) 사이를 연결하는 선을 그어 제주도과 독도를 한국영토에 포함시키고, 대마도와 오키도를 일본영토에 포함시켜서 1차 초안의 오류를 수정했다.

같은 시기에 미국은 제9차 초안(3월 23일)을 작성하여 일본영토의 조항을 설정하지 않고 제3장의 영토조항 제3항에 일본은 한국에 관한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한다고만 명시하고 구체적인 섬의 명칭들은 언급하지 않았다. 영국의 2차 초안은 한국영토와 일본영토를 따로 구분하지 않았다. 미국도 6차 초안에서 한국영토와 일본영토를 구분하여 명기하였으나, 7차와 8차에서 영토관련 조항을 간략화한 뒤 9차 초안에서는 영국의 2차 초안처럼 한국영토와 일본영토를 통합하는 영토조항을 만들었다. 미국은 독도를 일본영토라고 정한 6차 초안(1949년12월29일) 이후, 7차 초안(1950년 8월 7일), 8차 초안(1950년 9월 11일), 9차 초안(3월 23일)에서 독도의 소속에 관해 언급하지 않았으나 영국은 2차 초안(1951년3월)에서 독도를 한국영토로 처리하였다.



[그림3] 영국 2차 초안 지도(1951년4월7일)

1951년 4월 「미국무부는 ‘대일평화조약임시초안(제안용)[Provisional Draft of a Japanese Peace Treaty(SuggestiveOnly)]’을 만들어(1951. 3) 한국정부에 전달하였는데, 그 이유는 한국이 평화조약체결에 참가하는 것을 전제로 했다.」¹⁶⁾ 고 하는 것처럼, 미국은 한국을 대일평화조약에 참가하는 것을 전제로 한국영토를 처리하고 있었다.

그런데 영국은 3초안(1951년 4월7일)에 「부속지도」¹⁷⁾를 만들어 시볼드에

16) 앞의 책, 정병준(2018), pp.1-64.

17) 오창규 「센프란시스코조약 영국측 초안(독도=한국령)이 미국측 초안(독도=일본령)으로 둔갑한 이유」 (http://m.datanews.co.kr/m_article.html?no=100960 검색일 : 2020.01.07.)

의한 미국 초안의 일본영토 표기를 부정했다. 「시발드(William J. Sebald)는 “덜레스의 마지막 일본 체류일인 1951년 4월 23일 덜레스 일행이 요시다 총리, 이구치 사다오(井口貞夫) 외무성 차관, 니시무라 구마오(西村熊雄)가 초안(영국 측 3차 초안, 1951년 4월 7일-필자 주)을 검토하는 데 시간을 다 보냈다”고 회고했다. 이 자리에서 일본 측은 영국 측 문서보다 미국 측 문서를 선호했다고 한다.»¹⁸⁾

영국과 미국은 초안의 내용이 서로 달라 양국의 합의에 의한 합동초안을 만들어야 했기 때문에 7차에 걸쳐 토론회를 가졌다.

「뉴질랜드는 연합국 실무자들의 회의록에서 “독도가 한국영토임에도 불구하고 미국의 일방적인 초안에 의해 후일에 일본이 분쟁을 일으킬 여지를 남기는 것”이라고 지적하였다. 즉 뉴질랜드는 미국이 초안에서 일방적으로 독도를 일본영토라고 하였기 때문에 일본이 독도의 영유권을 주장하여 분쟁을 일으킬 수 있다고 경고했다.

그래서 「영연방국가와 일본과의 평화조약 실무반이 런던에서 회의를 가지고 합의 결정한 사항들 가운데에 ‘일본으로부터 분리된 영토는 평화조약에 언급될 필요가 없다’라는 의견을 내었다.»¹⁹⁾ 즉 다시 말하면 뉴질랜드는 독도를 일본영토라고 평화조약에 삽입하면 안 된다는 의견을 내었던 것이다.

「1951년 5월 2일 10시 30분 워싱턴에서 제7차 대일강화조약을 위한 영, 미 양국 실무자에 의한 토론회가 개최되었다. 그 내용은 일본이 주권을 포기하는 영토만을 특칭하는 것이 바람직하다. 미국 초안 3항에 제주도, 거문도, 울릉도의 3개 섬을 끼워 넣자는 의견에 합의했다. 일본영토의 규정을 빼버림으로써 독도의 귀속처가 애매모호하게 처리되었다.»²⁰⁾

「5월 3일 ‘제1차 영미합동초안’을 작성하여 제2항에 일본은 한국에 대한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한다고 하고, 괄호 안에 제주도, 거문도, 울릉도를 포함한다는 문구를 넣었다. 제1차 영미합동초안은 한국정부에 전달되지 않았다.»²¹⁾

18) 남기정(2008) 「샌프란시스코 평화조약과 한일관계-‘관대한 평화’와 냉전의 상관성 -」 『동북아 역사논총』 22호, 동북아역사재단, p. 44.

19) 앞의 논문, 남기정(2008), pp.37-71. ; 이석우(2003) 『일본의 영토분쟁과 샌프란시스코평화조약』, 인하대학교출판부, p.59.

20) 「독도연표」, 『창작소재의보고/문화콘텐츠닷컴』 한국콘텐츠진흥원 (http://culturecontent.com/content/contentView.do?search_div=CP_AGE&search_div_id=CP_AGE001&cp_code=cp0502&index_id=cp05020005&content_id=cp050200050001&search_left_menu=1 검색일 : 2020. 01.03).

연합국은 6월 1일 ‘영미합동초안(5월 3일자)에 대해 토론했다. 뉴질랜드는 5월 3일자 영미합동초안에 대해 반대하고, 3차 영국초안처럼 1조에 경위선(經緯線)을 정확히 표시하여 일본영토를 정확히 한정시켜 일본 주변에 있는 어떠한 섬에 대해서도 주권분쟁의 여지를 남기지 않도록 하자고 주장했다.

이에 대해 미국은 ‘그렇게 하는 경우 일본에게 울타리를 친 것 같이 보여서 심리적으로 일본에게 불이익을 줄 것 같아 영국초안을 사용하지 않기로 미, 영간에 합의했다. 도쿄(東京)에서 영국초안을 토론할 때 일본인들이 영국초안에 반대했기 때문에 이 안을 폐기하고 한국영토에 제주도, 거문도, 울릉도를 포함시키는 미국초안을 가지고 영국 측을 설득했다’라고 답했다. 이처럼 미국이 일본의 입장을 전적으로 우선시했음을 알 수가 있다.

영미 양국은 6월 14일 ‘영미합동개정초안’을 작성하여 제2장 영토부분, 제2조 a항에서 ‘일본은 한국의 독립을 인정하고, 제주도, 거문도, 울릉도를 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한다’는 문장으로 미국의 제6차 초안처럼 일본영토와 한국영토를 별도로 나누어 처리하지 않고 통합하여 처리함으로써 향후 한일간에 영토분쟁의 소지를 남기면서 영국과 미국 사이에서 독도의 소속을 둘러싼 간극을 메꾸기 위해 독도의 귀속을 정하지 않는 방법을 택했다.’²²⁾

다시 말하면 미국과 영국 대표는 분쟁지역에 해당되는 지역으로 유인도에 대해서는 신탁통치를 하고, 무인도에 대해서는 소속을 다루지 않는다는 방침을 정하였던 것이다.²³⁾

결론적으로 미국은 일본정부 사이에서 영국의 3차 초안을 수용하지 않는 것으로 합의하여 뉴질랜드가 제안한 것 즉 독도를 일본영토로 처리하면 향후에 한일간에 영토분쟁의 소지를 남긴다는 주장을 수용하여 한국영토와 일본영토를 통합한 영토조항을 만들어 독도를 명기하지 않는 것으로 합의했던 것이다. 결론적으로 말하면 미국은 독도가 일본영토라는 것을 지지했고, 영국을 비롯한 영연방국가는 독도가 한국영토라는 것을 지지하였던 것이다. 여기서 특히 중요한 것은 미국의 6차 초안처럼 독도를 일본영토로 명기하면 한일간에 독도를 둘러싼 영토분쟁이 생기기 때문에 영토분쟁을 없애기 위해 독도의 명칭을 삽

21) 앞의 책, 정병준(2018), p.7.

22) 상동, 「독도연표」.

23) 사사카와(笹川)평화재단의 「대일평화조약」 연구에 의한 것임.

입하지 않기로 한 것이라는 점이다. 즉 대일평화조약에서는 독도는 한국영토이라는 성격으로 처리된 것임에 분명하다. 이는 실제로 1946년 1월 SCAPIN 677 호에 의해 한국이 독도를 실효적으로 관할통치하는 상태가 되었고, 대일평화조약에서 한국의 실효적 지배를 중지하는 아무런 조치도 규정하지 않았던 것으로도 충분히 이해가 된다.

일본정부의 요시다 총리와 이구치 사다오(井口貞夫) 외무성 차관, 니시무라 구마오가 델레스 일행과 함께 영국 측 3차 초안(독도는 한국영토)에 대해 토론을 하여 일본은 선으로 한일 경계를 정하는 영국의 3차 초안을 선호하지 않았지만, 결국은 독도의 명칭을 제외시킴으로써 독도의 소속이 미국의 6차 초안(독도는 일본영토)처럼 일본영토로 인정받지 못한다는 사실을 알고 있었다고 볼 수 있다.

1951년 7월 3일 제3차 영미합동초안(Draft Japanese Peace Treaty)을 작성하였는데, 그 특징으로 「(1) 양유찬-델레스 회담(1951. 7. 9)에서 한국의 회담 참가 및 조약 서명국 자격이 부정되었다. (2) 한국이 주장한 대마도 반환 요구가 기각되었다. (3) 귀속재산·청구권 문제에 대해 재한 일본·일본인의 청구권 문제를 일본과 한국의 특별협정으로 처리한다고 규정했기 때문에 증대한 문제가 발생했다. (4) 맥아더라인에 대한 한국정부의 요구가 기각되었고, 일본과 어업협정이 대안으로 제시되었다. (5) 한국조항은 몇 개의 도서명이 들어가고, 다른 지역과 분리되어 설명되었다. 제2조 a항에 “일본은 한국의 독립을 승인하며, 제주도·거문도 및 울릉도를 포함하는 한국에 대한 모든 권리·권원 및 청구권을 포기한다.”라고 하여 대부분 한일 간의 문제는 양국 당사자 간의 합의로 해결하도록 요구되었다.»²⁴⁾ 라는 것이었다.²⁵⁾ 이 내용은 7월에 한국에도 제시되는데, 이때에 한일 해양 경계에 대해 「맥아더라인²⁶⁾에 대한 한국정부의 요구가 기각되었고, 일본과 어업협정이 대안으로 제시되었다.»²⁷⁾ 고 하는 것처럼, 맥아더라인을 대체하는 어업협정을 당사자 간에 체결하도록 요구되

24) 앞의 책, 정병준(2018), pp.1-64.

25) 앞의 책, 정병준(2018), pp.1-64. 「1951년 5월의 미영 공동초안에는 일본이 포기할 조선의 범위로 제주도와 거문도 및 울릉도가 명기되어 있으나 독도가 명기되지는 않았다.»

26) 「맥아더라인은 한국 수산업의 생존과 발전을 위해 필요한 최소한의 방어조치라는 것이 한국정부, 상공업계, 수산업계의 입장이었다. 기존 연구에 따르면 맥아더라인은 모두 3차례에 걸쳐 확장되었고, 확장의 주된 이유는 식량부족의 타개였다.» 외무부 정무국(1954) 『평화선의 이론』, pp. 48-49. 지철근(1979) 『평화선』, 범우사. 지철근(1989) 『한일어업분쟁사』, 한국수산신문사.

27) 앞의 책, 정병준(2018), pp.1-64.

었던 것이다, 즉 독도 영토에 대해서는 SCAPIN 677호에 의해 한국의 관할 통치권을 인정받아 실효적으로 관할하고 있었지만, 최종적인 영토결정이 아니라 단서가 있어서 대일평화조약에서는 한국영토로 다루어졌던 것이다. 해양 범위에 대해서는 SCAPIN 1033호의 맥아더라인이 철회되었기 때문에 양국 간의 어업경계를 당사자 간에 정하도록 하였다. 즉 연합국은 양국이 분쟁요소를 갖고 있는 독도 영유권과 어업협정에 대해 당사자 간의 해결을 요구한 것이었다. 하지만 독도의 영유권에 대해서는 독도를 일본영토로 명시적으로 인정할 경우 영토분쟁이 생기므로 일본영토로 규정하면 안 된다고 한 뉴질랜드의 요구가 수용되어 독도의 명칭을 삼입하지 않는 식의 애매한 조치로 한국영토로 인정한 것이다.

1951년 7월 13일 미 국무부 동북아시아담당 피어리는 「샌프란시스코 강화조약을 준비하면서 당시 미국무부 정보조사국에 대해 영토분쟁의 가능성이 있는 지역의 정보를 요구하였다. 이때, 지리문제 전문가였던 보그스는 「리앙쿠르트(독도)는 1949년 조약초안에서 일본이 한국에 청구권을 포기하는 섬들 가운데 하나이다. 일본외무성 출판물인 1947년 6월의 ‘일본의 부속소도’에는 리앙쿠르트가 포함되어 있지만, 조약초안에 동 도서를 다음과 같이 명시하는 것이 바람직하다(제2조): (a) 일본은 한국의 독립을 승인하며 제주도 거문도 울릉도, 그리고 리앙쿠르트를 포함하는 한국에 대한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한다」(미 국무성 내부 보고서 7월 13일)」²⁸⁾을 주장했다. 미 국무성 보그스는 1951년 7월 13일과 16일 두 차례 피어리²⁹⁾에게 보고서를 보내어 독도를 한국 영토로 할 것을 요구하기도 했다.³⁰⁾ 또한 「1951년 7월 19일 주미대사 양유찬과 딜레스의 면담에서도 딜레스는 독도가 병합 전에 한국의 영토였다면 독도를 한국 영토로 하는데 문제가 없을 것이라는 의견을 보였다.」

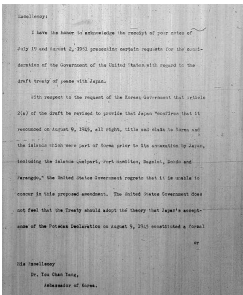
28) 오창규 「샌프란시스코조약 영국측 초안(독도=한국령)이 미국측 초안(독도=일본령)으로 둔갑한 이유」 (http://m.datanews.co.kr/m/m_article.html?no=100960 검색일 : 2019.12.03.)

29) 맥아더라인 유지에 대한 피어리의 입장은 「일본 어부들을 맥아더라인의 한국측 어업구역에서 영 원히 배제하겠다는 입장은 우리(미국의) 서부해안어부들의 요구보다도 과도한 것이며, 일본 수산업에 매우 심각한 사태이므로 한국의 요구는 기각되어야 한다」, 앞의 책, 정병준(2018), pp.1-64.

30) 「독도 영유권에 대한 일본의 주장은 왜 오류인가?: 국제법편 정리」 (<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=younmin0&logNo=20060028391> 검색일 : 2019.12.07.)

4. 대일평화조약에서의 독도 영유권에 미친 러스크 서한의 영향

한국이 평화조약에 독도의 명시를 요구하였을 때, 8월 10일 미 국무성은 러스크 차관보 명의로 비밀서한으로 러스크(극동 담당 국무차관보 러스크(D. Rusk))서한이 미국의 한국 대사관에 송부되었는데, 한국의 주장을 부정하는 내용이었다.³¹⁾



[그림4]

[그림4] 「미국 국무장관 차관보 딘 러스크(Dean Rusk) 서한(1951년8월9일)」

4. Ownership of Dokto Island

The Island of Dokto (otherwise called Liancourt and Taka Shima) is in the Sea of Japan approximately midway between Korea and Honshu (131.80N, 36.20N). This Island is, in fact, only a group of barren, uninhabited rocks. When the Treaty of Peace with Japan was being drafted, the Republic of Korea asserted its claims to Dokto but the United States concluded that they remained under Japanese sovereignty and the Island was not included among the Islands that Japan released from its ownership under the Peace Treaty. The Republic of Korea has been confidentially informed of the United States position regarding the islands but our position has not been made public. Though the United States considers that the islands are Japanese territory, we have declined to interfere in the dispute. Our position has been that the dispute might properly be referred to the International Court of Justice and this suggestion has been informally conveyed to the Republic of Korea.

[그림5]

[그림5] 「벤 플리트 보고서(1954년8월)」

“서한을 통해 말씀 올리겠습니다.

저는, 대일 평화 조약 초안에 관련되어, 합중국 정부의 검토를 요청하는 1951.7.19 및 8.2자의 각하의 서한을 수령한 것을 확인하는 영광을 가지게 되었습니다.

초안 제2조(a) 일본이 '한국 및 제주도, 거문도, 울릉도, 독도 및 파랑도를 포함한 일본에 의한 한국의 병합 전에 한국의 일부로서 섬들에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을, 1945년 8월 9일 포기한 것을 확인한다.'라고 개정 요청하는 한국정부의 요청에 대해서, 유감스럽게도 합중국 정부는 해당 제안의 수정에 찬성할 수 없습니다. (중략)

31) 오창규 「센프란시스조약 영국측 초안(독도=한국령)이 미국측 초안(독도=일본령)으로 둔갑한 이유」 (http://m.datanews.co.kr/m/m_article.html?no=100960 검색일 : 2019.12.04).

독도, 또는 타케시마, 리앙쿠르 바위로 알려진 섬에 대해, 통상 무인도인 이 섬은, 우리의 정보에 의하면, 한국의 일부로서 취급되었던 적이 전혀 없고, 1905년경부터 일본의 시마네현 오키 지청의 관할 하에 있었습니다. 이 섬은, 일찍 한국에 의한 영토 주장이 있었다고 보여지지 않습니다. (중략)
 저는, 이상으로 말씀을 드리며, 거듭하여 각하께 경의를 표합니다.
 국무장관을 대신하여 딘.러스크³²⁾

이상의 딘 러스크서한에서 미국이 독도의 영토적 권원에 대한 인식이 「독도, 또는 죽도(竹島), 리앙쿠르 바위로 알려진 섬에 대해, 통상 무인도인 이 섬은, 우리의 정보에 의하면, 한국의 일부로서 취급되었던 적이 전혀 없고, 1905년경부터 일본의 시마네현 오키(隱岐)지청의 관할 하에 있었습니다. 이 섬은, 일찍 한국에 의한 영토 주장이 있었다고 보여지지 않습니다.」라고 하여 독도가 일본영토라는 것이었다. 그러나 딘 러스크 서한의 인식은 독도의 영토적 권원을 제대로 알지 못하고 있다. 이 러스크 서한에 의해 대일평화조약에서 독도의 소속이 일본 영토로서의 지위를 부여받는데 영향을 미쳤다고 한다면 그것은 잘못된 결정이다. 독도의 영토적 권원은 한국영토로서 지위를 갖는다. 전근대 시대의 독도는 세종실록지리지, 동국여지승람, 동국문헌비고 등을 비롯한 조선시대의 관찬문헌에서 확인되듯이 일본 막부는 돗토리현 답변서에서 울릉도와 더불어 독도가 일본영토가 아님을 명확히 했고, 또한 근대시대는 메이지 정부가 태정관지령을 통해 울릉도와 더불어 독도가 일본영토가 아님을 명확히 한 것과 대한제국이 「칙령41호」로 「울도군」을 설치하여 울릉도와 더불어 독도를 행정관할구역에 포함시켜 관할 통치했다는 사실로 독도가 한국영토임이 확인되었다.

이렇게 볼 때 미국 내에서도 독도의 소속에 대해 일본에 로비당한 친일적인 그룹은 일본영토로 취급하고 싶었지만, 독도 영유권을 본질적으로 조사한 그룹은 독도를 한국영토로 명시하기를 원했다. 하지만 이미 영미합동초안에서 영국³³⁾은 물론이고 호주, 뉴질랜드 등의 영연방국가의 이의제기로 독도가 일본

32) 「왜구가 맹신하는 “샌프란시스코조약” 및 “러스크서한”」 (<http://cafe.daum.net/gwangjutourexpert/CHFb/471?q=%EB%9F%AC%EC%8A%A4%ED%81%AC%EC%84%9C%ED%95%9C%20%EB%82%B4%EC%9A%A9> 검색일 : 2020.02.01.)

33) 정병준(2005) 「영국 외무성의 対日평화조약 草案·부속지도의 성립(1951.3)과 한국 독도영유권의 재확인」 『한국독립운동사연구』 제24집, pp.131-446. 「제1차 초안(1951. 2. 28)」, 「6. 일본의 주

영토라고 주장하는 미국 측의 친일그룹들의 의견은 대일평화조약에서 그대로 받아들여지지 않았고, 오히려 독도가 한국영토라는 그룹들의 의견이 반영되어 분쟁지역 중에서 「유인도는 신탁통치하고, 무인도는 소속을 결정하지 않는다」라고 하는 방침을 정하여 독도의 소속을 명확히 하지 않는 방법으로 일본 영토 주장이 받아들여지지 않았다. 8월 13일 최종적인 초안을 만들어 9월 8일 48개국이 서명한 대일평화조약이 체결되었다.³⁴⁾

대일평화조약은 1951년 5월에 작성된 제1차 영미합동초안의 한국 관련 조항은 최종 조약으로 계승되었다. 미국과 영국은 최종 조약을 통해 제2차 영미합동초안(1951. 7. 3)을 작성했고, 이를 일본과 극동위원회 13개국에 송부했다(1951. 7. 9). 한국정부에도 제2차 영미합동초안이 수교되었지만, 협상국, 서명국, 참가국의 지위는 부정되었다. 그 후 약간의 수정을 거쳐 최종 초안이 마련되어 8월 13일 관련국들에 배부되었고, 이는 9월 8일 샌프란시스코평화회담에서 서명되었다.³⁵⁾

미 국무성은 독도 영유권에 대한 인식은 한국영토 지지자와 일본영토 지지자로 나뉘어져 있었다. 「일본영토론 지지」로는 대표적으로 1949년 11월 14일과 11월 19일 「시볼드(William Joseph Sebald : 미 국무성 소속의 주일 정치고문)의 제안서(6차 초안 작성됨)가 있다. 「한국영토론 지지」로는 1951년 7월 13일과 16일 보그스(미국무부 정보조사국)가 피어리(미국무부 동북아시아담

권은 다음의 선으로 구획된 지역 내에 위치한 모든 도서(islands), 인접소도(islets) 및 암초(rocks)에 대해 존속된다...이 선에는 홋카이도(北海島) 혼슈(本州) 시코쿠(四国) 큐슈(九州) 수이쇼(小島) 유리(勇留) 아키지리(秋勇留) 시보슈(志癸) 오키(殷岐) 및 다라쿠섬(多樂島) 하보마이(齒舞)섬, 쿠치이노시마(口之島), 옷수료(울릉도), 미양쿠르암(다케섬), 켈파트(시치 혹은 濟州道)섬과 시코탄(色丹)이 포함된다.」 제2차 초안(1951. 3.) 「일본의 주권은 북위 30도에서 북동방향으로 대략 북위 33도, 동경1280도까지, 이어 제주도와 福江島(Fukue-Shima) 사이를 북진하여, 북동쪽으로 한국과 대마도 사이를 지나, 이 방향으로 계속해서 隱崎列島를 남동쪽에 독도(Take Shima)를 북서쪽에 두고 진행하여 혼슈(本州) 해안을 따라 선회하며, 이어 북쪽으로 禮文島(Rebun Shima)의 가장자리를 지나 대략 북위 142도 40초에서 宗谷海峽을 동쪽으로 통과 (이하 생략) 하는 선으로 구획된 지역 내에 위치한 모든 도서, 인접 소도 및 암초에 대해 존속된다.」, 제3차 초안(1951. 4. 7) 「일본의 주권은 북위 30도에서 북서방향으로(a) 대략 북위 33도, 동경 1280도까지, 이어 제주도와 福江島(Fukue-Shima) 사이를 북진하여, 북동쪽으로 한국과 대마도 사이를 지나, 이 방향으로 계속해서 隱崎列島를 남동쪽에 독도(Take Shima)를 북서쪽에 두고 진행하여 혼슈(本州) 해안을 따라 선회하며, 이어 북쪽으로 禮文島(Rebun Shima)의 가장자리를 지나 대략 동경142도(b)에서 宗谷海峽을 동쪽으로 통과 (이하 생략) 하는 선으로 구획된 지역 내에 위치한 모든 도서, 인접 소도 및 암초에 대해 존속된다.」

34) 미국 측 제1~5차 초안과 제7차, 영국측 제2, 제3차 초안에서는 독도를 한국 영토로 명시했다.

35) 앞의 책, 정병준(2018), p.7.

당)에 보낸 제안서가 있다.

딜레스는 시볼드와 함께 1951년 4월 23일 일본 측의 요시다 총리 등으로 부터 일본영토론에 대해 듣고, 1951년 7월19일 한국측의 주미대사 양유찬과 한국영토론에 대해 의견을 청취했다. 그런데 이미 제2차 영미합동초안(1951. 7. 3)으로 영토조항에서 독도의 명칭을 제외하기로 결정되어있었다. 그래서 미국 무성은 이를 관철시키기 위해 한국측에 비밀리에 일본영토론을 주장하는 일본 측 주장을 가지고 한국영토임을 명시하지 못함을 한국에 설득하려 했다. 그것이 바로 딘.러스크 서한이다.

8월10일 딘 러스크 서한은 일본영토라는 일본정부의 주장을 그대로 비밀리에 한국정부에 전달하여 한국영토론을 주장하는 한국정부에 대해 한국영토임을 명시하지 못한다는 것을 이해시키기 위해 서한을 보냈다. 딘 러스크 서한은 대일평화조약에 독도의 명칭을 명시하여 한국영토로 조치할 수 없었던 것을 한국에 강요하기 위해 보낸 내용이다. 대일평화조약에서 최종적으로 독도가 일본영토로 결정되었다는 것을 의미하는 것이 아니었다. 오히려 대일평화조약에서는 독도에 대한 소속의 성격은 뉴질랜드의 주장처럼 독도를 일본영토로 표기하면 분쟁이 발생할 수 있다고 지적한 것처럼, 독도가 한국영토라는 인식이 강했지만 딘 러스크서한과 같은 입장을 취하는 미국무성 관리들이 있었기 때문에 분쟁지역으로 처리되었다고 보는 것이 타당하다.

최종적으로 대일평화조약에서는 독도의 지위를 애매하게 처리하였는데, 그 이유는 미국측이 대체로 독도를 일본영토라는 입장이었지만, 영연방국가가 미국의 주장에 동의하지 않았기 때문에 한국이 실효적으로 관할하고 있던 독도가 일본영토로 변경되지 않았다는 것을 의미한다. 대일평화조약을 비준(1952.4.28)한 후 일본의 마이니치(毎日)신문사는 『대일평화조약』의 책자를 발간하여 독도를 한국영토로 조치한 「일본영역도」를 공개했다.

1954년 한국이 독도에 경찰을 주둔시켜 실효적 지배를 강화하게 되었을 때 일본은 독도 영유권을 국제사법재판소에서 해결하자고 한국정부에 제의했다가 거절당했다. 이때에 미국의 입장은 어떠했을까? 1954년 8월에 밴 플리트(Van Fleet)대사가 아이젠하워 대통령에게 보낸 '밴 플리트 대사 귀국보고서'에 「4. 독도의 소유권」에 대해 다음과 같이 언급했다.³⁶⁾

36) 호사카 유지(2010) 「러스크서한」 『대한민국 독도 -일본 논리의 종언-』 세종대 독도연구소, 책문, pp.208-214.

“독도(리앙쿠르, 죽도(竹島)라고도 불린다.)는 일본해에 위치해 있고 대략 한국과 혼슈 중간에 있다. (동경 131.8도, 북위 36.2도) 이 섬은 사실 불모의, 거주자가 없는 바위들의 집합체일 뿐이다. 일본과의 평화조약 초안이 작성되었을 때, 대한민국은 독도 영유권을 주장했지만 합중국은 그 섬이 일본의 주권 하에 남는다는 결론을 내렸고 그 섬은 일본이 평화조약 상 포기한 섬들 중에 포함되지 않았다. 이 섬에 대한 합중국의 입장은 대한민국에 비밀리에 통보되었지만, 우리의 입장은 아직 공표된 바가 없다. 합중국은 이 섬을 일본의 영토로 생각하지만 (두 나라 간의) 논쟁을 방해할 우려가 있다. 이 논쟁을 국제사법재판소로 회부하는 것이 바람직하다는 우리의 입장을 비공식적으로 대한민국에 전달된 바 있다.」³⁷⁾라고 하여 「일본과의 평화조약 초안이 작성되었을 때, 대한민국은 독도 영유권을 주장했지만 합중국은 그 섬이 일본의 주권 하에 남는다는 결론을 내렸고 그 섬은 일본이 평화조약 상 포기한 섬들 중에 포함되지 않았다. 이 섬에 대한 합중국의 입장은 대한민국에 비밀리에 통보되었지만, 우리의 입장은 아직 공표된 바가 없다. 합중국은 이 섬을 일본의 영토로 생각하지만 (두 나라 간의) 논쟁을 방해할 우려가 있다. 이 논쟁을 국제사법재판소로 회부하는 것이 바람직하다는 우리의 입장을 비공식적으로 대한민국에 전달된 바 있다.”

여기에서 「일본과의 평화조약 초안이 작성되었을 때, 대한민국은 독도 영유권을 주장했지만 합중국은 그 섬이 일본의 주권 하에 남는다는 결론을 내렸고 그 섬은 일본이 평화조약 상 포기한 섬들 중에 포함되지 않았다. 이 섬에 대한 합중국의 입장은 대한민국에 비밀리에 통보되었지만, 우리의 입장은 아직 공표된 바가 없다. 합중국은 이 섬을 일본의 영토로 생각하지만 (두 나라 간의) 논쟁을 방해할 우려가 있다.」라는 것은 러스크서한을 말한다. 미국은 독도를 일본영토라고 생각했지만, 한일 간의 분쟁지역이라서 미국이 개입할 생각이 없었기 때문에 일본에 미국의 입장을 알린 적이 없었다는 것이다.

대일평화조약은 한국영토라는 영연방국가 입장과 일본영토라는 미국의 입장을 통합하여 독도의 명칭을 없애고 독도가 일본영토라고 명기함으로써 독도가 분쟁지역이 될 우려가 있다고 지적한 뉴질랜드의 입장을 반영하여 독도 명칭을 생략하여 한국영토로 처리했던 것이다. 이 밴플리처 보고서는 순수한 미국의 입장에 불가한 것이고, 대일평화조약은 단지 미국의 입장만으로 구성된 것이 아니고 영연방국가의 견해를 첨가하여 법적지위를 결정한 것이다. 미국은

37) 「일본측 주장에 대한 반론, 러스크 서한(Rusk Note)」, <https://m.blog.naver.com/>(검색일 : 2020.02.01.)

해결방법으로써 국제사법재판소에서 해결해야한다고 말하고 있는 것으로 봐서 독도의 지위를 분쟁지역으로 보고 있었다.

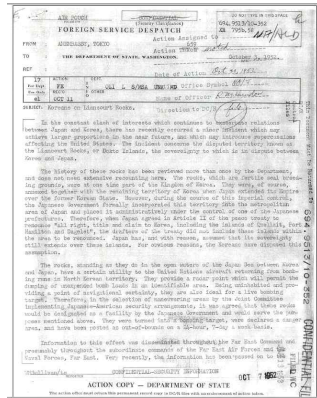
한국정부가 1952년 1월 평화선을 선언한 이후 한일간에 독도영유권의 영유권 분쟁이 발생했다. 대일평화조약에서 독도에 대한 미국의 입장에 대해, 「1953년 7월 22일에 미 국무성 동북아과 직원 버매스터(J. Burmaster)가 동북아과장 대리 로버트 맥클러킨(Robert McClukin)에게 보낸 '한일 간의 리앙쿠르 락스 논쟁에 대한 바람직한 해결책(Possible Methods of Resolving Liancourt Rocks Dispute between Japan and the Republic of Korea)'을 제시했다.

“이 바위들의 역사에 대해서는 국무성에서 몇 번 확인한 적이 있어서 여기서는 다시 거론하지 않겠다. 강치의 좋은 서식지가 된 이 바위(독도)는 한때 조선 왕조의 일부였다. 물론 그 바위는 일본이 제국주의 세력을 한국까지 확장했던 시기에 한국의 다른 영토와 함께 일본에 병합되었다. 그런데 제국 통치 과정에서, 일본 정부는 공식적으로 이 영토를 일본에 귀속시켜 현의 행정 관할 하에 놓았다. 따라서 일본이 '제주도, 거문도, 거제도 및 울릉도를 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권한 및 이익을 포기한다.'고 규정한 샌프란시스코 평화조약 제2조에 동의했을 때, 이 조약의 작성자는 이 바위를 일본이 포기한 섬들 속에 삽입하지 않았다. 이러한 이유로 일본은 자국의 주권이 역시 이 섬에 미치고 있다고 추정한다. 물론 한국은 이러한 추정에 대해 충분한 이유를 들어 이의를 제기하고 있다.”³⁸⁾

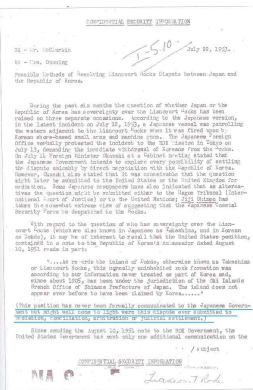
즉 우선, 독도는 역사적으로 한국영토로서 권원을 갖고 있다. 둘째 독도는 일본제국주의가 침략한 영토인데 공식적으로 일본의 행정에 편입한 적이 있었다. 셋째, 일본은 편입사실을 가지고 대일평화조약에서 독도의 명칭이 누락된 것을 가지고 일본영토로 결정된 것이라고 주장한다. 넷째, 한국은 충분한 근거를 가지고 일본의 주장을 반박하고 있다고 하는 내용이다. 그런데 「이 조약의 작성자는 이 바위를 일본이 포기한 섬들 속에 삽입하지 않았다」라는 부분은 단순히 미국의 입장에 불과한 것으로 정확한 해석이 아니다. 실체는 뉴질랜드의 주장으로 독도가 일본영토로 명기되면 분쟁을 일으킬 소지가 있다고 지적하여 일본영토로 표기하지 않았다는 것은 분쟁을 피하기 위해 독도를 한국영

38) 앞의 책, 호사카 유지(2010), pp.210-211.

토로 처리했던 것이다. 따라서 일본영토라는 미국의 입장과 한국영토라는 영연방국가의 입장, 이 두 입장을 모두 반영하여 독도의 명칭을 누락시켰지만 한국 영토로서인 성격을 갖고 있다고 하겠다.



[그림6]



[그림7]

[그림6] 주한미대사관 임시대리대사 라이트너가 케네스 영에게 보낸 서한(1952년 11월 5일)

[그림7] 미국무성 동북아과 버매스터가 동북아과장대리 로버트 맥클러킨에게 보낸 '한일 간의 리앙쿠르 락스 논쟁에 대한 바람직한 해결책'(1953년7월22일)

또한 1952년 11월 5일, 「미국 국무성의 케네스 영(Kenneth T. Young) 동북아과장이 '리스크 서한'으로 독도는 일본 영토가 되었다는 내용의 답장을 주한 그리고 주일 미 대사관에 보냅니다. 주한 미국대사관의 임시 대리 대사 라이트너(Allan Lightner)는 케네스 영에게 다음과 같은 답장의 편지를 보냅니다.」³⁹⁾

”(전략) 독도(리앙쿠르 락스)의 지위에 관해 11월 14일자 귀하의 서한을 보내주셔서 대단히 고맙습니다. 귀하가 알려주신 정보는 대사관에서는 지금까지 알지 못한 내용이었습니다. 우리는 미국무성이 이 문제에 관해 명백한 입장을 취한 리스크 서한을 한국대사 앞으로 보냈다는 이야기를 들은 적이 없습니다.(중략) 우리는 제2조 a항이 수정되지 않았다는 것을 알고 있었지만, 그

39) 앞의 책, 호사카 유지(2010), p.208.

결정이 한국의 (독도에 대한) 영토 주장을 부인하는 것이었다는 사실을 전혀 알지 못했습니다. 이제 우리는 그것을 알았고 우리가 오랫동안 틀린 가정 하에서 활동해 온 것을 생각할 때 정보를 얻은 것을 매우 기쁘게 생각합니다. (후략)"⁴⁰⁾

위의 내용은 첫째, 독도가 일본영토라는 사실을 이번에 처음 알게 되었다. 둘째, 주한 일본대사관은 러스크 서한을 한국에 보냈다는 사실을 몰랐다. 셋째, 독도가 일본영토라는 사실을 명확히 설명한 러스크서한을 한국에 알렸다는 사실을 처음으로 알게 되었다. 넷째, 제2조 a항이 수정되지 않고 한국영토라는 생각을 갖고 있었는데 그것이 수정되어 한국영토를 부정하는 내용이 되었다는 사실을 처음 알게 되었다. 다섯째, 주한 일본대사관에서는 독도를 한국영토로 생각하고 활동해왔는데, 그것이 사실이 아니라는 것을 알게 되었다는 것이다.

위에서도 언급했듯이 미국의 입장이 독도가 일본영토라고 생각했고, 한편 영연방국가는 독도를 한국영토로 생각하고 있었기 때문에 양국 모두 일보씩 양보하여 작성한 것이 대일평화조약에서 독도의 명칭을 명기하지 않게 한 것이다. 대일평화조약 이후 주한 미 대사관이 독도를 한국영토로 간주하고 행동을 했다고 말한 것이 대일평화조약이 갖는 독도 소속에 대한 올바른 인식이다.

그리고 「1953년 7월 22일 미 국무성 동북아과 직원 버매스터(J. Burmaster)가 동북아과장 대리 로버트 맥클러킨(Robert McClukin)에게 보낸 '한일 간의 리앙쿠르 락스 논쟁에 대한 바람직한 해결책(Possible Methods of Resolving Liancourt Rocks Dispute between Japan and the Republic of Korea)'이라는 문서의 내용입니다」 라는 미 국무성의 입장이 있다. 이를 보면, 미국은 전략적으로 독도를 일본영토라는 입장을 갖고 있었는데, 독도가 일본영토라는 미국의 입장을 한국에만 알리고 일본에는 알리지 않고 비밀로 하고 있었다. 미국은 독도문제의 해결방안에 대해 "(전략) 누가 리앙쿠르 락스(일본에서는 다케시마, 한국에서는 독도로 알려져 있다)에 대한 주권을 갖느냐는 문제에 대해서는, 1951년 8월 10일에 한국대사 앞으로 보내진 통첩에 있는 합중국의 입장을 상기시키는 것이 유익하다. (중략) 이 입장 (독도가 일본 영토라는 미국의 입장)은 지금까지 한 번도 일본 정부에게 정식으로 전달된 적이 없는데 이 분쟁이 중개, 조정, 중재재판, 또는 사법적 재판에 회부되면 밝혀질 것이다. (후략)"⁴¹⁾라고 하여 독

40) 앞의 책, 호사카 유지(2010), pp.208-209.

41) 앞의 책, 호사카 유지(2010), pp.212-214.

도를 분쟁지역으로 보고 최종적인 결정은 국제사법재판소에서 해결하는 것이 타당하다는 입장을 갖고 있었다.

대일평화조약은 최종적으로 미국이 독도의 소속에 대해 일본영토라는 입장을 취하고 있었고, 영국, 뉴질랜드, 호주 등의 영연방국가는 독도가 한국영토라는 인식을 갖고 있어서 양측간에 소속에 대한 견해가 달랐다. 그래서 미영 양측은 대일평화조약에서 분쟁지역으로써 무인도는 법적 지위를 유보하고, 유인도는 신탁 통치한다는 정신으로 결정하였던 것이다. 그래서 대일평화조약에 일본영토에서 제외되는 지역에 「제주도, 거문도, 울릉도」에 독도가 포함되지 않았다. 독도가 누락된 이유는 독도가 일본영토이기 때문에 빠진 것이 아니라, 한국영토인 독도에 대해 일본이 영유권을 주장하고 있어서 독도를 분쟁지역으로 간주되고 있었다. 그런데 냉전체제 하에서 평화조약의 체결이 시급한 과제였다. 한일 양국 모두가 영유권을 주장하고 있어서 무인도인 독도의 소속을 결정하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 그래서 대일평화조약을 체결하는데 시간이 많이 지연되는 것을 막기 위해 독도의 법적 지위를 명확히 하는 것을 회피했던 것이다. 또한 한국이 대일평화조약에 조약 체결국이 아니었기 때문에 미국이 독도를 일본영토로 취급하였다고 하더라도 1945년의 포츠담선언에 의거하여 한국이 일본으로부터 독립되었고, 1948년 대한민국정부가 수립되어 독도가 「울릉군 남면 도동」의 행정구역에 소속되어 있었기 때문에 한국의 영토인 독도를 조약 체결국 48개국 중일개 국가에 해당하는 미국이 단독으로 일본영토라는 입장을 갖고 있다고 해서 바로 일본영토가 되는 것이 아니었다. 그래서 대일평화조약이 체결된 이후 마이니치신문사는 대일평화조약에 관한 해설서를 집필하고 첨부 지도에 「일본영역도」를 만들어 독도를 한국영토로 처리하였다. 또한 1951년 10월 일본 해상보안청에서도 「일본영역참고도」를 작성하여 독도를 한국영토로 처리했다. 이를 볼 때 「대일평화조약」에서 미국이 독도가 일본영토라는 입장을 취했다고 하더라도 영국을 비롯한 영연방국가가 독도를 한국영토로 인식하고 있어서 미영 양국이 분쟁지역에 해당하는 무인도는 법적 지위를 다루지 않는다는 연합국의 방침에 의해 1946년 1월 29일의 SCAPIN 677호가 독도를 한국영토로 규정한 상태가 그대로 유지되었음을 알 수 있다.



[그림8]



[그림9]

[그림8] 「일본영역도」, 일본 마이니치(毎日)신문사 제작(1952년 5월 25일)⁴²⁾

[그림9] 「일본영역참고도」, 일본 해상보안청 수로부 작성(1951년 8월)⁴³⁾

일본이 주장하는 「러스크서한」 처럼, 독도가 일본영토로 결정되었다면 미국의 제6차 초안(1949년12월29일)과 같이 일본영토 항목인 「2장 제3조」에 「일본 영토는 혼슈,큐슈,시코쿠,홋카이도 등 4개 주요 섬에 쓰시마,다케시마(리앙쿠르 록-독도),오키리토,사도 등을 포괄해 이뤄진다」라고 표기되어 있어야 했다. 그런데 일본영토 조항에 독도를 포함시키고, 한국영토 조항에 독도를 삭제했던 미국의 제6차 초안을 수정하여 대일평화조약에서는 한국영토와 일본영토를 통합하는 영토조항을 만들어 독도의 소속을 애매하게 처리하였다.

또한 대일평화조약에서 독도가 일본영토로 결정되었다면, 미국과 영국을 포함한 영연방국가가 독도의 소속을 두고 깊이 관여하였기 때문에 1952년 1월 한국 정부가 평화선을 선언하였을 때 침묵하지 않았을 것이다. 대일평화조약 이후 한국과 일본 사이에서 행해진 모든 영토관련 조치는 모두 대일평화조약의 영토조항에 입각하여 이루어졌다고 봐야한다. 왜냐하면 한국이나 일본이 대일평화조약의 영토조항에 반하는 영토조치를 취했다면 특히 미일안보조약을 체결하고 있던 미국이 묵인하지 않았을 것이다. 그리고 평화선 조치가 국제법에 반하는 조치였다면 1945년 제2차 세계대전 중에 결성된 연합국을 토대로 성립한 국제연합에서도 평화선 조치를 문제 삼았을 것이다. 또한 1952년 4월 26일 대일평화조약이 비준되었을 때도 평화선을 문제삼지 않았다고 하는 것은 대일평화조약의 영토조항에 입각한 조치였기 때문이다.

42) 『대(對)일본평화조약』 삽입지도, 신용하 「독도, 130문 130답」 『월간조선』, 2011년 6월호별책부록.

43) 「일본영역참고도」는 2014년 정태만의 박사학위논문에서 공개됨. (<https://news.v.daum.net/v/20140824141108309URL> 검색일 : 2019.12.03.)

5. 맺으면서

본 연구는 독도 영유권에 대해 일본의 패전 이후 연합국이 법적 지위를 어떻게 처리하였는지, 더불어 독도 영유권에 대해 일본 국내 연구자나 정부에서는 어떠한 인식을 갖고 있는지 검토하였다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 패전으로 연합국은 독도의 영유권을 처리하였다. 종전 직후 연합국군 최고사령부는 SCAPIN 677호로 최종적인 결정은 아니지만 우선적으로 「제주도, 울릉도, 독도」를 한국영토로 하는 영토를 결정하였고, SCAPIN 1033호로 독도기점 12해리까지 일본어선의 진입을 금지하는 한일 해양 경계를 설정하였다. 그후 일본의 어업경계선의 확장을 요구하여 SCAPIN 2036호로 독도기점 3해리까지 일본의 해양경계를 확장했다.

둘째, 연합국최고사령부가 SCAPIN 677호로 독도를 한국영토로 결정하자, 일본은 대일평화조약을 준비과정에 독도의 영유권을 확보하기 위해 미 국무성 주일 정치고문 시볼드를 통해서 「일본은 독도의 편입을 조치한 적이 있지만 한국은 독도를 영토로서 권원을 갖고 있지 않다. 게다가 전신선을 설치하면 미국의 국익에 도움이 된다」라고 하여 독도의 영유권을 주장했다. 결국 종전 연합국최고사령부의 조치처럼 제1차 초안에서 제5차 초안까지 독도를 한국영토로 처리해왔는데, 시볼드의 노력으로 미국은 제6차 초안에서 독도를 일본영토로 변경하였다. 결국 연합국들 사이에는 대일평화조약체결을 준비하는 과정에 시볼드에 의해 독도가 분쟁지역처럼 처리되기 시작했다.

셋째, 대일평화조약을 준비하는 과정에 시볼드의 영향으로 미국무부는 독도를 일본영토로 인식하기 시작했다. 그런데 연합국의 일원인 영국과 뉴질랜드, 호주 등 영연방국가는 독도가 한국영토라는 입장을 갖고 있었고, 미 국무성 내에서 지리담당자는 독도를 한국영토로 처리되어야 한다는 입장을 갖고 있었기 때문에 대일평화조약 체결 대사도 한일합병 이전에 독도가 한국영토였다면 한국영토로 처리될 것이라는 예상을 했다. 그런데 미 국무성 내에는 러스크가 은밀히 한국정부에 독도가 일본영토라는 서한을 보냈듯이 시볼드의 영향을 받아 독도를 일본영토라는 인식을 갖고 있는 그룹도 있었다. 결국 연합국은 무인도는 영토적 지위를 유보하고 유인도는 신탁 통치한다는 방침을 세워 무인도였던 독도의 지위에 대해 특별한 영토적 조치를 내리지 않고 대일평화조약에서

최종적으로 영토처리를 하였다.

넷째, 대일평화조약에서는 독도의 지위를 특별히 처리하지 않았지만, 이미 한국이 SCAPIN 677호로 제주도 울릉도와 더불어 독도를 실효적으로 지배하고 있었기 때문에 한국정부는 평화선을 선언하여 독도영토와 주변 해역에 대하여 경계를 명확히 하여 한일 간의 분쟁을 없애려고 했다.

넷째, 이처럼 대일강화조약이 체결되고 난후 한국의 독도를 실효적으로 지배하게 되었다. 그런데 일본정부는 대일평화조약에서 독도가 일본영토로 결정되었는데 한국의 이승만대통령이 불법적으로 이승만라인을 선언하여 독도를 불법 점유하였다고 주장하면서 지속적으로 독도 영유권을 주장하였다. 이러한 상황에 대해 일본의 역사학자들은 독도는 일본제국주의가 침략한 영토로서 한국의 독립과 더불어 포츠담선언에 의해 한국영토가 되었다고 하여 일본정부의 독도 영유권 주장을 비난했다.

【참고문헌】

- 남기정(2008) 「샌프란시스코 평화조약과 한일관계 -‘ 관대한 평화’와 냉전의 상관성」 『동북아역사논총』 22호, 동북아역사재단, pp.37-71.
- 동북아역사재단(2009) 『일본국회독도관련기록모음집』 동북아역사재단편, pp.1193-1194.
- 박진희(2005) 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」 『한국사연구』 131호, 한국사연구회, pp.3-34.
- 신용하(2011.06.) 「독도, 130문 130답」 『Daily 월간조선 뉴스룸』 MAGAZINE, 2011년 6월호 별책 부록, pp.089-104.
- 외무부 정무국(1954) 『평화선의 이론』, pp.48-49.
- 이석우(2003) 『일본의 영토분쟁과 샌프란시스코평화조약』, 인하대학교출판부, p.59.
- _____ (2005) 「제2차 세계대전, 평화조약, 그리고 독도의 국제법적 지위(1)」 『(내일을 여는) 역사』 20호, 내일을 여는 역사재단, pp.247-260.
- _____ (2005) 「제2차 세계대전, 평화조약, 그리고 독도의 국제법적 지위(2)」 『(내일을 여는) 역사』 21호, 내일을 여는 역사재단, pp.287-301.
- 이정태(2014) 「샌프란시스코 강화조약에 독도가 빠진 이유는 “독도 바르게 알기” : 샌프란시스코조약」 『대구한국일보』 2015.03.04.(<http://www.dghankooki.com/news/articleView.html?idxno=812> 검색일 : 2020.01.26.)
- 정병준(2005) 「울리암 시블드와 독도분쟁의 시발」 『역사비평』 여름호, 역사비평사, pp.140-170.
- _____ (2005) 「영국 외무성의 처일평화조약 草案·부속지도의 성립(1951. 3)과 한국 독도영유권의 재확인」 『한국독립운동사연구』 제24집, 한국독립운동사연구소, pp.131-446.

- _____ (2018) 「샌프란시스코 평화조약의 한반도관련 조항과 한국정부의 대응」 『국립외교원 외교협상사례연구 최종보고서』, 국립외교원, pp.1-64.
- 정성화(1990) 「샌프란시스코 평화조약과 한국 미국 일본의 외교정책의 고찰」 『인문과학연구논총』 7호, 명지대학교 부설인문과학연구소, pp.143-157.
- 정태만(2015.12.) 「일본영역참고도와 대일평화조약」 『독도연구』 제19권, 독도연구영남대학교 독도연구소, pp.209-235.
- 지철근(1979) 『평화선』, 범우사.
- _____ (1989) 『한일어업분쟁사』, 한국수산신문사.
- 호사카 유지(2010) 「리스크서한」 『대한민국 독도 -일본 논리의 종언-』 세종대 독도연구소, 책문, pp.208-214.

논문 투고 일자 : 2020. 02. 26.
논문 심사 일자 : 2020. 04. 24.
게재 확정 일자 : 2020. 04. 24.

「要旨」

独島の領有権に対する戦後の聯合国の領土措置

崔長根

本稿は、米國務省が対日平和条約を準備する過程において、同省内において親日的なシボルドの影響で独島が日本領土であると認識するグループがいかに行動したかを検証したものである。本来、國務省内においては地理担当者が独島は韓国領土として処理されなければならないという考えを持っており、また、連合国の一員であったる英国とニュージーランド、オーストラリアなどの英連邦国家も、独島は韓国領土であるという立場に立っていた。それゆえ、対日平和条約締結担当の大使も韓日合併前に独島が韓国領土であったならば、条約締結の際に韓国領として処理されるであろうと予想していた。しかしながら、当時日本に片寄っていた米國務省の政治顧問であった親日的シボルドに影響され独島は日本領土であるという認識を有するグループが國務省内において形成されていた。なかでも、國務次官補のラスクは、韓国政府に対しひそかに独島が日本領土であるという書簡を送ったのである。結局のところ、英米を中心とする連合国は、対日平和条約締結に際して、領有権紛争地域のうち有人島は信託統治方式を採用するが、無人島は領土的地位を留保するという方針を立て、無人島であった独島の地位についてどちらの帰属としても処理しなかったため、独島における韓国の実効支配は続けられた。

The Allied Action after the War on the Korean-Controlled Dokdo Islands

Choi, Jang-Keun

San Francisco Peace Treaty in the process of preparing for the Dokdo as Japanese territory for the effects of Sebold is the U.S. Department of State recognition. But Britain, New Zealand, Australia, and so forth, a Commonwealth country said Dokdo is Korean territory. U.S. State Department personnel should be Dokdo is Korean territory in geography. So, Dokdo is Korean territory before the merger, ambassador in charge of San Francisco Peace Treaty between Korea and Japan, Dokdo is Korean territory should be. " But Dean Rusk in the U.S. State Department has secretly sent a letter that Dokdo is Japanese territory to the South Korean government. Sebold's like this people affected, said Dokdo is Japanese territory. In the end, the Allies established a policy to suspend the status of uninhabited islands in territorial disputes, and to govern them as trusts. Dokdo was an uninhabited island. In San Francisco Peace Treaty And finally, not territory measures is a special about the status of Dokdo.