

평화 조약과 다케시마

-영연방 국가들의 대응을 중심으로-

후지이 켄지 (藤井 賢二)

(시마네현 다케시마문제연구고문)

머리말

‘일본국과의 평화 조약’(샌프란시스코 평화 조약, 이하 ‘평화 조약’으로 줄임)에 의해 다케시마의 일본 보유가 결정된 사실은 쓰카모토 다카시(塚本 孝) ‘논점 해설: 대일 평화 조약(샌프란시스코 평화 조약)에서의 다케시마의 취급’(본 사이트에 2021년 1월 29일 게재)에서도 분명히 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 한국에는 이를 부정하는 주장들이 있다. 예를 들면, 동북아역사재단이 홈페이지에 올린 ‘일본이 모르는 10가지 독도의 진실’¹ 등이 바로 그것이다. 동북아역사재단은 이 글에서 먼저 ‘샌프란시스코 강화조약 작성 과정에서 미국은 독도가 일본의 관할하에 있다는 의견을 냈다’는 일본 측 주장을 소개하면서 이에 대해 ‘일본이 독도영유권의 근거로 내세우는 ‘러스크 서한’은 연합국 전체의 의견이 아닌 미국만의 의견으로, 독도영유권을 결정하는 데에 어떠한 효력도 갖지 못한다.’고 주장하였다. 본고는 새롭게 발굴된 자료²를 바탕으로 이 주장이 잘못된 것임을 재확인하고자 한다.

1 1951년의 협상 경위 개요와 ‘러스크 서한’

‘러스크 서한’은 평화 조약이 서명되기 한 달 전인 1951년 8월에 미국 정부가 한국 정부에 보낸 공문이다. 같은 해 4월부터 5월까지 진행된 미영 실무급 협의의 결과, 5월 3일자 미영 공동 초안 제2장(영역) 제2조에 ‘일본국은 조선(제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한다)(중략)에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.’는 문구의 이른바 조선 포기 조항이 기재되었다. 이후 같은 해 6월 14일자 개정된 미영 초안 제2장(영역)은 ‘제2조 (a) 일본국은 조선의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.’는 문구로 수정되었다.

1951년 7월 19일 한국은 미 국무장관 앞으로 보낸 서한을 통해 다케시마를 한국의 영토로 명기하는 내용 등의 수정을 요청했다. 제2조 (a)의 ‘제주도,’ 이하 문장을 ‘조선 및 제주도, 거문도, 울릉도, 독도(Dokdo) 및 파랑도를 포함한 일본에 의한 조선 병합 전에 조선의 일부였던 섬들에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 1945년 8월 9일에 포기했음을 확인한다.’로 고친다는 것이었다³. 이에 대해 미국은 1951년 8월 10일에 서한(‘러스크 서한’)을 보내 다케시마를 일본 영토로 간주하는 인식을 드러내면서 한국의 수정 요구를 거부한다고 회답했다⁴. 결국 개정 미영 초안 제2조 (a)는 수정되지 않았고 평화 조약 제2조 (a)에 따라 다케시마는 일본 영토로 남았다.

2 미영 사무 레벨 협의와 다케시마의 취급

평화 조약 제2조 (a)의 문구가 실질적으로 정해진 것은 1951년의 미영 실무급 협의이다. 따라서 이 협의를 재검토하고자 한다.

미영 실무급 협의에 제출된 영국 초안 제1부 ‘영역 조항’ 제1조는 일본의 주권이 존속하는 경계선에 관한 규정이었다. 그 중 일본해에 관한 규정은 ‘오키 열도를 남동쪽으로 다케시마를 북서쪽으로 본다’고 되어 있으며 다케시마를 일본 주권 범위 밖에 두었다.

한편 미국 초안에는 제2장 ‘주권’ 제2조에 ‘연합국은 일본국 및 그 영수(領水)에 대한 일본 국민의 완전한 주권을 승인한다’, 제3장 ‘영역’ 제3조의 조선 포기에 관한 부분은 ‘일본국은 조선, 대만 및 평후 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다’고 되어 있었다. 1950년 4월에 미국 국무장관 고문으로 임명된 덜레스의 주도로 작성된 평화 조약 초안은 이전에 비해 간결했다. 일본의 영토를 규정한 조문은 없었고 일본의 조선 포기를 규정한 조문에서도 일본이 포기하는 조선의 부속 도서(島嶼) 명칭은 없었다. 그러나 같은 해 10월의 ‘대일 강화 7원칙’에 관한 호주의 질문에 대한 답변⁵에서 볼 수 있듯이 다케시마를 일본이

1 <http://www.dokdohistory.com/jpn/main.do> 2022년 6월 11일 접속.

2 필자(후지이(藤井))는 일본국제문제연구소의 출장 의뢰로 영국국립공문서관(The National Archives United Kingdom: 이하 ‘TNA’로 줄임), 호주국립공문서관(National Archives of Australia: 이하 ‘NAA’로 줄임), 미국국립공문서기록관리국(National Archives and Records Administration: 이하 ‘NARA’로 줄임), 뉴질랜드국립공문서관(Archives New Zealand: 이하 ‘ANZ’로 줄임)에서 조사하였다. 또한 본고의 각주에서 ※를 붙인 문서는 내각관방 영토·주권대책기획조정실의 위탁을 받은 STREAMGRAPH inc.가 실시한 조사로 이미지를 취득한 자료이며, 이 회사로부터 제공받은 것이다.

3 ‘파랑도’=Parangdo는 한자로 ‘波浪島’이며, 동중국해에 있는 소코트라 암초에 관한 소문을 들은 한국인들은 이를 섬(‘파랑도’)으로 오해하였다. 실제로는 암초이며 존재하지 않는 섬의 영유를 한국 정부는 요구했다.

4 NARA, RG59, Lot54 D423, JAPANESE PEACE TREATY FILES OF JOHN FOSTER DULLES, Box 8, Korea. 2019년도 보고서 게재 자료.

5 ANSWERS TO QUESTIONS SUBMITTED BY THE AUSTRALIAN GOVERNMENT ARISING OUT OF THE STATEMENT OF PRINCIPLES REGARDING A JAPANESE TREATY PREPARED BY THE UNITED STATES GOVERNMENT (NAA, Item ID: 140407 Japanese Peace Settlement). 2019년도 보고서 게재 자료. 2019년 9월 10일 일본국제문제연구소 홈페이지(<https://www2.jiia.or.jp/JIC/>)에 게재된 ‘(보도 자료) 영토 및 주권에 관한 자료 수집(지금까지의 다케시마 관련 성과에 대하여)’ 중 사이트 고헤이(齋藤康平) ‘자료권①: 미국 ‘대일 강화 7원칙’에 대한 호주의 질문서 및 그에 대한 미국의 답변서’에 상세히 나와 있다.

보유한다는 미국의 방침에는 변함이 없었다.

1951년 5월 29일에 영국 외무부에서 개최된 네덜란드 대표와의 회동 기록⁶이 있다. 영국은 미영 실무급 협의에 대해 설명했는데, 협의에 제출된 미국 초안 제2조 및 3조의 처리에 대해 다음과 같이 말했다. '존스톤(영국 외무성 일본·태평양 부장: 후지이(藤井)의 보충 주석)은 미국 대표가 미국 초안 제2조를 삭제하는 데 동의했다고 말했다. 미국 대표가 (영국 초안 제1조보다: 후지이의 보충 주석) 미국 초안 제3조의 확대판이 좋다고 하였으므로 영국 대표는 영국 초안 제1조에 집착하지 않았다고 존스톤은 말했다'.

네덜란드 대표와의 회동 기록을 통해, 미영 실무급 협의에서는 미국이 미국 초안 제2조를 삭제하기로 동의한 것, 미국 초안 제3조를 상제화하고 조선에 귀속되는 도서명을 명확히 하는 대가로 영국이 영국 초안 제1조의 철회에 동의한 것을 확인할 수 있다.

3 평화 조약의 영토 조항에 대한 영국의 방침

다음 기록도 미영 실무급 협의에서 미국 초안 제3조가 개정되어 미영 공동 초안에서 조선에 귀속되는 부속 도서가 명확해졌음을 보여준다. '영국은 일본과 조선 사이에 있는 도서가 명확한 표현으로 처리되는 것이 바람직하다고 말했다. 이는 미국(초안: 후지이의 보충 주석)의 제3조의 "Korea" 뒤에 "(제주도를 포함한다)"라고 삽입함으로써 가능해진다⁷'.

'일본과 조선 사이에 있는 도서가 명확한 표현으로 처리되는 것이 바람직하다'는 입장은 평화 조약 초안 작성 시 영국의 일관된 방침이었다. 1947년 8월부터 9월에 걸쳐 평화 조약 작성에 대한 의견 교환을 목적으로 연영방 캔버라 회의가 개최되었다. 영국 대표단이 준비한 1947년 8월 27일자 '일본과의 평화 조약: 영역·정치·일반조항'⁸에는 '(a) 일본에 근접한 수역에 있는 많은 도서들은 분명히 일본의 주권하에 남겨져야 한다. (b) 홋카이도와 사할린, 홋카이도와 쿠릴 열도, 그리고 일본 본토(Japan Proper)와 조선 사이에 있는 많은 도서들은 그 처분에 관하여 몇몇 분쟁이 예상된다'. 따라서 '어느 도서도 주권에 대한 분쟁이 남지 않도록 이 조항은 매우 신중한 원안 작성이 필요하다(very careful drafting of this section will be necessary in order to ensure that no islands are left in disputed sovereignty)'는 특기 사항이 기재되었다.

1950년 11월 20일자로 주일 영국 연락 공관(점령기의 주일 영국 대사관)이 본국 정부 외무성에 송부한 문서 '현재 및 장래 일본의 구 도서 영토 포기에 영향을 미치는 몇 가지 사항'이 있다. 평화 조약 작성을 딜레스가 주도하려는

움직임에 대응하여 작성되었으며 영국의 초안 작성에 영향을 준 것이었는데, 여기에서도 '도서의 명확한 처리'가 '영국 정부의 정책' 항목에 기재되었다⁹.

미영 실무급 협의 개시 직전인 1951년 4월 23일자 영국 외무성 작성 문서에 미국 초안을 검토한 결과가 남아 있다. 미국 초안 제2조 '연합국은 일본국 및 그 영수에 대한 일본 국민의 완전한 주권을 승인한다'에 대하여 '이 조항에 대해서는 일본과 가까운 어느 도서도 주권에 대한 분쟁이 남지 않도록 매우 신중한 원안 작성이 불가결하다(very careful drafting of this section is essential in order to ensure that no islands near Japan left in disputed sovereignty)'고 하며 '현재의 형태로는 정확성이 부족하여 위의 기준을 충족하지 못한다'고 지적하고, 그러한 분쟁이 '소련 및 다른 아시아 공산주의 국가들에 이익을 가져다줄 것'이라고 우려했다¹⁰. 앞서 언급한 주일 영국 연락 공관 작성 문서보다 영국의 절박감이 강해졌음을 알 수 있다.

이어서 영국 외무성은 1951년 4월 23일자 문서에서 미국 초안 제2조와 제3조를 통틀어 읽으면 제주도과 다케시마의 주권을 둘러싼 논쟁이 일어날 수 있다고 비판했다. 미국 초안에서는 이들 섬의 귀속이 분명하지 않았기 때문이다. 그리고 영국 외무성은 제주도와 울릉도에 대해서는 일본인들도 조선의 일부로 인식해 왔다고 적었다. 한편 다케시마에 대해서는 '다케시마가 장차 조선에 의해 영유되는 것을 저지하는 것이 바람직하다면 일본이 보유할 수도 있다'고 기재했다. 이는 다케시마를 일본 영역 밖에 둔다는 '영국 4월 초안'의 방침에는 이렇다 할 이유가 없었음을 보여준다.

위에서 알 수 있듯이 영국은 '일본과 조선 사이에 있는 도서' 하나 하나의 귀속 여부보다는 도서 귀속을 둘러싼 분쟁 방지를 위해 경계를 명확히 하는 데 관심이 있었다. 미영 실무급 협의에서 그 관심이 충족되자 영국은 영국 초안 제1조의 일본 영역을 선으로 둘러싸는 방식 및 다케시마를 일본 영역 밖에 둔다는 두 가지 사항을 철회했다. 다케시마를 일본이 보유한다는 미국의 방침은 영국과 공유되면서 '연합국의 의사'가 된 것이다.

4 평화 조약의 영토 조항과 호주

1951년 7월 20일자 부산의 플림슬(호주 외교관으로 당시 UNCURK(국제연합한국통일부흥위원회) 호주 대표로 임명되었다)은 호주 외무성 앞으로 보낸 전보 No.38¹¹에서 '한국 외무장관은 일본과의 평화 조약 초안에 대한 네 가지 수정에 관해 우리의 지지를 요청했다'고 보고했다. 그 네 가지 중 (a)는 평화 조약 초안 제2조 (a)의 '제주도, 거문도 및 울릉도' 뒤에 '일본의 한국 병합 전에 조선의 일부였던 모든

6 Discussion with a party of Dutch officials of the draft J.P.T at the FO on 29th May (TNA, FO 371/92553, FJ 1022/478)p.21. 또한 Summary record of meetings held at the foreign office on 29th May with the representatives of the Netherlands Government (Japanese Peace Treaty (TNA, CO537/7104)) p.134. 2021년도 보고서 게재 자료.

7 Check List of Positions Stated by US and UK. At April 25-27 meetings (NARA: RG59, Central Decimal File 1950-54, BOX 3008, 694.001/4-2751)※. 2021년도 보고서 게재 자료.

8 Territorial, Political and General Clauses of the Treaty of Peace with Japan (NAA, Item ID: 140452 Pacific affairs - Canberra Conference Agenda - [British Commonwealth Conference on Japanese Peace Settlement, Canberra, 1947]). 2020년도 보고서 게재 자료.

9 Certain matters affecting the present and future disposition of Japan's former island territories (TNA, FO371/83825 J10114/5) p.86.

10 Attaches new edition of draft brief on U.S. provisional draft peace treaty with Japan on which discussion will be held in Washington (TNA, FO371/92543, FJ1022/302) p.63. 2019년도 보고서에는 NAA가 소장한 동일 문서가 게재되어 있다.

11 Amendments to Draft Japanese Peace Treaty 27th July, 1951 (NAA, Item ID: 140412, Japanese peace settlement). 2021년도 보고서 게재 자료. '프랑도' = Prangdo는 '파랑도' = Parangdo일 것이다.

섬들'을 삽입한다. 또한 특히 독도 및 프랑도의 명칭을 기재한다.'는 것이었다.

한국은 같은 해 7월 19일자 양유찬 주미 한국 대사가 애치슨 미 국무장관 앞으로 보낸 서한에서 다케시마를 요구했는데, 같은 시기에 호주에 비슷한 요청을 했음을 알 수 있는 자료가 발굴된 것이다.

호주 외무성이 플림슬에 보낸 1951년 7월 25일자 전보 No.32¹²에서 '우리는 이런 종류의 문제에 대해 귀하를 중개자로 이용하는 한국 정부의 방식에 의문을 느끼지만, 한국 외무장관에게 그가 시사한 일본과의 평화 조약 수정에 대한 우리의 잠정적인 반응을 완전히 비공식적으로 전달하는 것 정도는 지장이 없을 것이다. 우리는 한국이 제안한 수정이 현실적인 것인지 확인할 수 없지만, 원칙적으로 한국 정부가 조약을 통해 자국의 이익을 지키기를 원하는 것에 공감한다고 귀하는 (한국에: 후지이의 보충 주석) 말해도 좋을 것이다'고 하였다. 호주는 한국을 위한 중개자 역할을 하는 것에 소극적이었다.

다케시마 문제에 대해 호주 외무부는 '귀하가 말하는 두 섬은 우리가 가진 어떤 조선 지도에서도 찾아낼 수 없다'고 말했다. 이것은 '(미 국무부 지리 전문가) 보그스 씨가 말한 바에 따르면 '워싱턴에 있는 모든 자료를 찾아보았으나' ... 독도와 파랑도를 특정하지 못했다'거나, '(국무부 조선 담당관) 프렐린 휴센의 보고에 따르면 한국 대사관에 문의한 결과 독도는 울릉도 또는 다케시마 근처일 것이며 파랑도 또한 그럴지도 모른다는 것이었다'는 미국의 기록¹³과 많이 흡사하다.

뉴질랜드 정부 외무부가 작성한 1953년 12월 2일자 자료 '일한 관계, 특히 다케시마를 둘러싼 분쟁과 관련하여' 중 '다케시마 분쟁' 항목이 있다. 여기에는 한국에서 호주로 보낸 1951년 7월 21일자 전보 중 한국 외무부 장관이 호주에 요청한 내용에 관한 기록이 있다¹⁴. 이 기록에는 한국 외무부 장관이 '독도'와 '파랑도'를 한국 영토로 하도록 요구하면서 '이 두 섬은 본토에서 남쪽으로 약간 떨어져 있다(these two islands were some distance to the south of the mainland)'고 설명했다고 한다. 한국은 '독도'와 '파랑도'의 정확한 위치조차 제시하지 못한 셈이다. 미국, 호주 양국이 한국의 요구에 응하지 않은 것은 당연한 일이었다.

평화 조약 초안에 대한 각국의 의견 및 이를 조약 초안에 반영할 것인지에 대한 미국의 견해를 정리한 1951년 8월 7일자 미 국무부 문서(Treaty Changes)¹⁵가 있다. 이에 따르면 제2조 (a)에 '독도'와 '파랑도'의 추가 표기를 요구한 국가는 한국뿐이었음을 알 수 있다. '다케시마를 한국 영토로 하는 것은 한국만의 생각이며 다케시마 영유권을 결정함에 있어 어떠한 효력도 가질 수 없다'는 것이 사실인 것이다.

5 맺음말

호주 외무부의 1951년 7월 25일자 전보 No.32 마지막에는 '우리는 초안에 확실히 조선의 일부로 인정될 수 있는 섬들을 가능한 한 명기하는 것에 반대하지 않는다'고 적혀 있다. 이는 '일본과 조선 사이에 있는 도서가 명확한 표현으로 처리되는 것이 바람직하다'는 미영 실무급 협의의 영국측 방침을 호주가 지지했음을 보여준다.

1951년 6월 1일자 미국 문서에는 미국 초안에 대한 뉴질랜드 정부의 견해가 기록되어 있다. 그 견해는 '일본 근방의 어느 섬에도 주권 분쟁이 확실히 남지 않도록 하는 필요성에 비추어 보아, 영국 초안 제1조에서 제안된 바와 같이 일본이 보유해야 할 영토를 경위도에 따라 정확하게 확정하는 것이 바람직하다고 생각한다'는 것이었다¹⁶. 1947년 영연방 캔버라 회의에서 제시된 영국 평화 조약의 영토 조항에 관한 방침은 '어느 도서도 주권에 대한 분쟁이 남지 않도록 이 조항은 매우 신중한 원안 작성이 필요하다'는 것으로 뉴질랜드도 이 방침을 공유하고 있었음을 알 수 있다.

평화 조약의 영토 조항 작성 과정에서 영국, 그리고 뉴질랜드와 호주의 이러한 방침이 무시되었다고는 도저히 생각할 수 없다. '일본국은 조선의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.'는 평화 조약 제2조 (a)에 대하여 미국과 영연방 국가들 간에 이견은 없었으며, 일본이 포기하는 조선에 속하는 섬에 다케시마가 포함되지 않는다는 것은 분명하다.

뉴질랜드 외무부가 작성한 문서 '일한 관계, 특히 다케시마를 둘러싼 분쟁과 관련하여' 중 '다케시마 분쟁' 항목에는 '이러한 한국의 불만 시사에도 불구하고 한국이 바라는 뜻대로 제2조 a항의 수정은 이루어지지 않았고 평화 조약은 최종적으로 서명되었다(Despite this indication of Korean dissatisfaction, the Peace Treaty was finally signed without amendment of article 2(a) in the sense desired by Korea.)'고 적혀 있다. 다케시마가 일본 영토로 남은 것은 연합국의 공통된 인식이었던 것이다.

12 전술 각주(11).

13 Office Memorandum, To: Allison From: Fearey, Date: August. 3, 1951 (Comments on Korean Note Regarding U. S. Treaty Draft (NARA, RG59, Lot54 D423, JAPANESE PEACE TREATY FILES OF JOHN FOSTER DULLES, Box 8, Korea))※.

14 JAPANESE - KOREAN RELATIONS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE DISPUTE CONCERNING TAKAESHIMA ISLAND (ANZ, Post-war settlement - Japanese peace settlement - Territorial (Code:R20107058)) p.9. 2021년도 보고서 게재 자료.

15 Treaty Changes(NARA, RG59, Records of the Bureau of Public Affairs, Records Relating to the Japanese Peace Treaties, 1946-1952, Lot78 D173 Box2) ※. 2021년도 보고서 게재 자료.

16 JAPANESE PEACE TREATY, Working Draft and commentary, June 1, 1951 (NARA, RG59, Central Decimal File 1950-54 Box3009, 694.001/6-151)※.