

# 대일 평화 조약(샌프란시스코 평화 조약)에서의 다케시마의 취급

쓰카모토 다카시(塚本 孝)  
(전 도카이 대학 법학부 교수)

## 1 요지

제2차 세계대전 후 일본의 영토적 범위는 일본국과의 평화 조약(1951년 9월 8일 샌프란시스코시에서 서명)에 의해 결정되었다. 다케시마와 관련된 규정으로는 제2조 (a) ‘일본은 조선의 독립을 인정하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.’가 있다.

샌프란시스코 평화 조약의 초기 초안 중에는 다케시마를 일본의 범위 외로 두는 것도 있었다. 그러나 1951년 6월의 개정 미영 초안에서는 다케시마가 일본령이라는 인식하에서 상기 제2조 (a)가 설정되었다. 1951년 7월 한국은 미국에 대해 독도(다케시마의 한국명)가 자국령이라고 하며 이 규정의 수정을 요구했으나 미국은 같은 해 8월의 답변에서 다케시마는 일본령이라고 하여 한국의 수정 요구를 일축했다. 개정 미영 초안의 규정은 그대로 조약 제2조 (a)가 되었으며 제2차 세계대전 후에도 다케시마의 일본 영토로서의 지위에 변동이 없음이 확정되었다.

오늘날 한국에서는 점령하 일본 정부의 시정 범위에서 다케시마를 제외한 총사령부 지령 SCAPIN-677이 카이로 선언(탈취한 지역으로부터 일본을 구축하기로 한다)에 기인하는 것으로 샌프란시스코 강화 조약은 그 연장선상에 있다든가, 상기 1951년 8월의 미국 답변은 미국만의 의견으로 “독도” 영유권 결정에 어떠한 효력도 없다는 등의 주장이 제기되고 있다. 그러나 다케시마는 한국의 영토였던 적이 없으므로 “약탈했다”고 하는 논의는 성립되지 않는다. 또한 미국 답변을 포함한 상기 초안 작성 과정은 “조약의 준비 작업”으로 조약 해석(제2조 (a)의 ‘조선’의 의미 확인)에 의의를 가진다.

## 2 제2차 세계대전 후 일본의 영토적 변경

일본은 제2차 세계대전 종결 시 포츠담 선언(1945.7.26)을 수락했다. 포츠담 선언 제8항은 카이로 선언의 조항은 이행되어야 하며 일본국의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈 및 시코쿠, 그리고 우리 등이 결정하는 여러 작은 섬들에

국한되어야 한다고 규정했는데, 카이로 선언(1943.12.1 발표)은 구 연맹 위임 통치령을 박탈한다, 만주 타이완 평후 제도를 중화민국에 반환한다, 일본은 폭력과 탐욕에 의하여 약탈한 다른 모든 지역에서 구축된다, 이속고 조선을 자유 독립하게 한다 등을 명시했다.

다케시마는 17세기에 일본인이 정부(막부)의 인가하에 강제 포획을 했으며 1905년에 근대 국제법상의 수순을 밟아 시마네현에 편입시킨 섬으로 일본 이외의 국가에 소속된 적이 없는 섬이다. 이 때문에 상기 포츠담 선언 제8항에서 말하는 여러 작은 섬들의 결정 시에는 일본에 의한 보유가 기대되었다. 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 이외의 섬 중에서 일본이 보유하는 것, 일본에서 분리되는 것의 결정은 일본국과의 평화 조약(1951년 9월 8일 샌프란시스코시에서 서명, 1952년 4월 28일 효력 발생)에 의해 이루어졌다. 제2조 (a) ‘일본은 조선의 독립을 인정하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.’가 다케시마와 관련된 규정이다.

## 3 미국 국무부의 조약 초안

대일 평화 조약의 초안 작성은 대 이탈리아 평화 조약 성립 후인 1947년 3월, 미국 국무부의 담당자가 영토 관련 규정의 시안<sup>1</sup>을 작성하는 형태로 시작되었다. 국무부 초안은 그 후, 주요 초안을 들자면 1947년 8월 5일 초안, 1948년 1월 초안, 1949년 10월 13일 초안, 같은 해 11월 2일 초안, 같은 해 12월 29일 초안 등 개정을 거듭했다<sup>2</sup>. 국무부 초안은 일본이 보유한 여러 섬들을 열거함과 아울러 일본에서 분리될 영토에 대해서 개별적으로 규정했다. 이 중 1949년 11월 2일까지의 초안에서는 다케시마를 조선 포기 조항에 포함시켰다<sup>3</sup>.

이 11월 2일 초안에 대해 시볼드(William J. Sebald) 주일 미 정치고문 대리는 전보와 문서로 국무부에 코멘트를 제출했는데 다케시마에 대한 일본의 영토 주장은 오래되었으며 정당한 것으로 생각된다(is old and appears

1 미국 국립공문서관 NARA, 국무부 기록 RG59, Decimal File 1945-49, Box 3501, 740.0011PW (PEACE) /3-2047.

2 1947.8.5 초안: NARA, RG59, 740.0011PW (PEACE) /8-647; 1948.1 초안: NARA, RG59, Lot56 D527, Records of the Office of Northeast Asian Affairs Relating to the Treaty of Peace with Japan, Box 4; 1949.10.13 초안: NARA, RG59, Decimal File 1945-49, Box 3503, 740.0011PW (PEACE) /10-1449; 1949.11.2 초안: NARA, RG59, 740.0011PW (PEACE) /11-749; 1949.12.29 초안: NARA, RG59, Lot54 D423, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, Box 12, Treaty Drafts 1949-March 1951.

3 11월 2일 초안 제6조 1항: ‘일본국은 여기에, 조선 본토 및 제주도, 거문도, 울릉도, 리앙쿠르 바위(다케시마) 및 제3조에 규정하는 선 바깥에 있으며 또한 동경 124도 15분 경도선보다 동쪽, 북위 33도 경도선보다 북쪽, 두만강 하구로부터 약 3해리에 있는 국경의 바다쪽 종점에서부터 북위 37도 30분 동경 132도 40분 지점에 그은 선보다 서쪽에 있는, 일본이 권원을 취득한 다른 모든 도서를 포함하는 모든 조선의 근해 도서에 대한 권리 및 권원을 조선을 위해 포기한다.’

valid)고 했다<sup>4</sup>. 이것이 채택되어 1949년 12월 29일 초안에서는 다케시마는 조선 포기 조항(제6조. 주석3 참조)에서 삭제되었으며 영토 관련 규정 서두(제3조 1항)의 일본이 보유할 도서의 열거 중에 추가되었다—'일본의 영토는 4개의 주요 섬인 홋카이도, 규슈, 시코쿠, 홋카이도 및 세토 내해의 섬들, 쓰시마, 다케시마(리양쿠르 바위), 오키 열도, 사도, 오키시리, 레본, 리시리...<중략>...를 포함하는 모든 인접 소도서로 구성된다. 상기의 모든 섬들은 3해리 폭의 영해와 함께 일본에 속한다.'

#### 4 달레스 국무장관 고문에 의한 초안

1950년 8월 7일자로 달레스(John Foster Dulles) 국무장관 고문에 의한 “별도 안(Draft #2)”<sup>5</sup> 이 작성되었다. 이후의 초안은 먼저 국무부 담당자에 의해 작성된 초안에 비해 간결한 내용으로, 일본에 속하는 섬들을 열거하는 규정도 마련되지 않게 된다. 8월 7일 초안의 조선 관련 규정은 ‘4. 일본국은 조선의 독립을 승인하고 조선과의 관계의 기초를 1948년 12월 모일에 국제연합총회에서 채택된 여러 결의에 둔다.’라는 것이었다. 동 초안은 1950년 9월 11일에 개정되어<sup>6</sup> 같은 날에 그 요점을 7개 항목으로 정리한 각서<sup>7</sup>(이른바 대일 강화 7원칙)가 작성되었다. 동 각서의 ‘3. 영토’는 단순히 ‘일본국은 (a) 조선의 독립을 승인한다.’(이하 (b) 류큐 및 오가사와라 서도의 신탁 통치에 동의한다, (c) 타이완, 평후 제도, 미나미가라후토, 치시마 열도의 영소중미에 의한 장래의 결정을 받아들인다 등)고 규정하고 있다.

이와 같이 간결한 규정이 되어 일본에 속하는 섬들에 관한 규정이 마련되지 않게 되었으므로 다케시마에 대한 언급도 없어졌지만 다케시마가 일본령이라는 인식에는 변함이 없었다. 상기 7원칙에 대한 호주 정부의 ‘구 일본 영토의 처분에 관해 더욱 정밀한 정보를 요청한다’는 질문에 대해 미 국무부는 ‘세토 내해의 섬들, 오키 열도, 사도, 오키시리, 레본, 리시리, 쓰시마, 다케시마...<중략>...모두 예로부터 일본의 소유로 인식되었던 영토인데 이들은 일본에 의해 보유될 것으로 보인다.(이하 류큐 등... 생략)’고 답변했다<sup>8</sup>.

미국 정부에 의한 대일 평화 조약 초안 작성 작업은 강화 7원칙 후 1951년 1월 12일의 새로운 각서(달레스가 영국 대사에게 제시), 같은 해 2월 3일의 달레스 사절단 각서(2월

5일 일본 정부에 비공식 제시) 등을 거쳐 1951년 3월 23일자 잠정 초안(Provisional United States Draft of a Japanese Peace Treaty)<sup>9</sup> 으로 일단 완성되었다. 해당 미국 초안의 조선 관련 규정(제3조)은 ‘일본국은 조선, 타이완 및 평후 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.(이하 위임 통치 등... 생략)’였다.

#### 5 미영 공동 초안의 작성

영국은 미국과는 별개로 대일 평화 조약 초안을 작성하고 있었다. 영국의 초안에서는 지도상에 일본의 영토적 범위를 나타내는 선을 그었는데, 1951년 2월 초안은 다케시마를 그 안에 포함시켰으나 같은 해 3월의 제2차 초안 및 4월 7일자 잠정 초안(Provisional Draft of Japanese Peace Treaty)<sup>10</sup>에서는 다케시마를 선 바깥에 두었다(제1조). 또한 해당 4월 7일자 영국 초안은 제2조에서 조선의 포기를 규정했다<sup>11</sup>.

1951년 4월부터 5월에 걸쳐 워싱턴에서 미 국무부와 영외무부의 협상이 이루어져 5월 3일자로 미영 공동 초안(Joint United States-United Kingdom Draft of Peace Treaty)<sup>12</sup> 이 작성되었다. 미영 공동 초안의 경우 제2조에서 ‘일본국은 조선(제주도, 거문도 및 울릉도를 포함), [타이완 및 평후 제도]에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.(이하 위임 통치...)’고 규정했다. 미영 협의에서 미국은 일본 주위에 연속된 선을 두르면 일본을 우리 안에 가둔 것처럼 보인다는 심리적 불이익을 지적했으며 영국은 (상기 영국안 제1조의) 제안의 철회에 동의했다<sup>13</sup>. 또한 영미 협의에서는 일본이 주권을 포기하는 영토만 열거하는 것이 바람직하다는 뜻에 합의하고 이와 관련하여(in this connection) 미국안 제3조에 제주도, 거문도 및 울릉도 등 3개 섬의 삽입이 필요하다고 결정했다<sup>14</sup> 이렇게 하여 미영 공동 초안에서도 다케시마가 일본령이라는 인식이 유지되었다.

1951년 6월 달레스의 영국 방문에 의한 조정을 거쳐 6월 14일자로 개정 미영 초안(Revised United States-United Kingdom Draft of a Japanese Peace Treaty)<sup>15</sup> 이 작성되었다. 조선 포기 조항은 ‘제2조 (a) 일본국은 조선의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함하는 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.’가 되었다.

4 정보: The Acting Political Adviser in Japan (Sebald) to the Secretary of State, Foreign Relations of the United States 1949, Vol.7, pp.898-900; 문서: NARA, RG59, 740.0011PW (PEACE) /11-1949. 문서에 의한 코멘트로, 시볼드는 또한 경도 위도로 지정한 지점을 연결하는 선으로 일본을 에워싸 일본의 범위를 나타내는 방식을 ‘심각한 심리적 불이익(serious psychological disadvantages)이 있다’고 하여 이에 반대했다.

5 Foreign Relations of the United States 1950, Vol.6, p.1267-.

6 Foreign Relations of the United States 1950, Vol.6, p.1297-.

7 Foreign Relations of the United States 1950, Vol.6, pp.1296-1297; Department of State Bulletin, Dec. 4, 1950, p.881.

8 Foreign Relations of the United States 1950, Vol.6, p.1328.

9 Foreign Relations of the United States 1951, Vol.6, p.944-.

10 2월 초안: 영국 국립공문서관 TNA, PRO: 외무부 기록 FO371/92532, FJ1022/97, p.58-; 3월 초안: TNA, PRO: FO371/92535, FJ1022/171, p.70-; 4월 초안: TNA, PRO: FO371/92538, FJ1022/222, p.14-.

11 ‘일본국은 여기에, 조선에 대한 주권 주장 및 조선에서의 모든 권리, 권원을 포기하고 동시에 조선의 주권 및 독립에 관해 국제연합이 취하는, 또는 그 후원으로 취하는 모든 조치를 승인하고 존중할 것을 약속한다.’

12 Foreign Relations of the United States 1951, Vol.6, p.1024-

13 Japanese Peace Treaty: Working Draft and Commentary Prepared in the Department of State (June 1, 1951) 중 5월 3일 초안 제2조에 관한 뉴질랜드의 의견에 대한 국무부 코멘트, Foreign Relations of the United States 1951, Vol.6, p.1061.

14 Anglo-American Meetings of Japanese Peace Treaty, Summary Record of Seventh Meeting held at 10.30 a.m. on the 2nd May, in Washington 중 미국안 제III장, TNA, PRO: FO371/92547, FJ1022/376, p.66.

15 Foreign Relations of the United States 1951, Vol.6, p.1119-.

## 6 한국 정부의 수정 요청과 미국에 의한 부정

1951년 7월 19일, 양우찬(梁祐燦) 주미 한국 대사가 덜레스를 방문하여 정부의 훈령에 따라 개정 미영 초안의 수정 요청과 관련하여 애치슨(Dean G. Acheson) 국무장관 앞으로 문서를 직접 전달했다. 제2조 (a)에 대한 수정 요청은 “포기한다”를 “조선 및 제주도, 거문도, 울릉도, 독도(Dokdo) 및 파랑도를 포함하는 일본에 의한 조선 병합 전에 조선의 일부였던 섬들에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 1945년 8월 9일에 포기한 것을 확인한다”로 변경한다는 것이었다<sup>16</sup>.

이에 대해 미국의 러스크(Dean Rusk) 국무차관보는 국무장관을 대신하여 같은 해 8월 10일자 문서에서 다음과 같이 기술하며 한국의 요청을 일축했다. ‘합중국 정부는 유감이지만 해당 제안과 관련된 수정에 찬성할 수 없습니다. 합중국 정부는 1945년 8월 9일의 일본에 의한 포츠담 선언 수락이 동 선언에서 취급된 지역에 대한 일본의 정식 내지 최종적인 주권 포기를 구성한다는 이론을 조약이 취해야 한다고는 생각하지 않습니다. 독도 또는 다케시마 내지 리양쿠르 바위로 알려진 섬에 관해서는, 이 통상 무인 상태인 바위섬은 우리 정보에 따르면 조선의 일부로 취급된 적이 결코 없으며 1905년경부터 일본 시마네현 오키 지청의 관할하에 있습니다. 이 섬이 과거 조선에 의해 영토 주장이 이루어졌다고는 생각되지 않습니다.’<sup>17</sup>

개정 미영 초안의 규정은 그대로 조약 제2조 (a)가 되었고 제2차 세계대전 후에도 다케시마의 일본 영토로서의 지위에 변동이 없음이 확정되었다.

## 7 현재 한국의 주장과 그 당부

이상의 내용은 사실(史實)이며 본래 “반론”의 대상이 될 수 없으나, 한국에서는 오늘날 다음과 같은 주장이 제기되고 있다<sup>18</sup>.

연합국 총사령부는 일본 점령 기간 중, 독도를 울릉도와 함께 일본의 통치 대상에서 제외시킬 지역으로 규정한 연합국 최고사령관 각서(SCAPIN) 제677호(1946.1.29)를 적용했다. 총사령부가 독도를 일본의 영역에서 분리하여 취급한 것은 일본이 ‘폭력과 탐욕에 의하여 약탈한’ 영토를 포기하는 것을 명시한 카이로 선언(1943년) 및 포츠담 선언(1945년) 등에 의해 확립된 연합국의 전후 처리 정책을 따른 것이다. 즉, 독도는 일본이 러일전쟁 중에 폭력과 탐욕에 의하여 약탈한 것으로 일본이 포기해야 할 한국의 영토였던 것이다.

1951년 9월에 체결된 샌프란시스코 강화 조약도 이와 같은 연합국의 조치를 계승했다. 따라서 강화 조약에 독도가 직접적으로 명시되지는 않았지만 일본에서 분리될 한국 영토에 독도는 당연히 포함되어 있다고 보아야 한다. 독도보다 더 큰 무수한 한국의 섬들도 하나하나 적시되지 않았다. 한국의 모든 섬을 조약에서 열거할 수는 없었기 때문이다. 또한 일본이 독도 영유권의 근거로 들고 있는 ‘러스크 서한’은 연합국 전체가 아닌 미국만의 의견으로 독도 영유권을 결정하는 데 있어 어떠한 효력도 가지지 않는다.

이 주장은 사실 관계 면에서도 법적 관점에서도 성립되지 않는다. 먼저, 1946년 1월의 총사령부 각서 SCAPIN-677은 다케시마를 점령하 일본 정부의 시정 범위에서 제외시켰으나 이는 점령 통치 목적상의 조치로 영토의 처분이 아니었다. SCAPIN-677 자체가 ‘이 지령 중의 조항은 모두 포츠담 선언 제8항에 있는 여러 작은 섬들의 최종적 결정에 관한 연합국 정책을 나타내는 것으로 해석되어서는 안 된다(제6항)’고 양해를 구했다. 영토의 처분은 평화 조약에서 이루어졌다. 애초에 다케시마는 한국 영토였던 적이 없다—한국에서는 오늘날 한국의 고문헌, 고지도에 등장하는 ‘우산(于山)(섬)’이 다케시마이며 역사적으로 한국령이었다는 등의 주장이 제기되고 있으나 근거가 빈약하다<sup>19</sup>. 한국이 다케시마를 실효적으로 점유한 증거도 제시되지 않고 있다. 일본이 약탈했다는 주장은 전제(한국령이었다는 사실)가 결여되어 있다<sup>20</sup>.

다음으로, 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아, 그 조약의 문면에 부여되는 통상적 의미에 따라 해석되어야 한다(조약법에 관한 비엔나 협약 제31조 참조). 이 방법으로 얻어진 의미를 확인하기 위해, 또는 이 방법에 의한 해석으로는 의미가 애매하거나 불명료한 등의 경우에 의미를 결정하기 위해 조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다(동 제32조 참조). 대일 평화 조약 제2조 (a)에서 말하는 조선의 “문맥, 취지에 따른 통상적인 의미”는 1910년 일본에 병합된 조선이며 다케시마를 포함하지 않는다. 이 용어의 의미는, 더 필요할 경우 전기 2부터 5에서 살펴본 “준비 작업”에 의해서도 확인되고 결정된다. ‘독도보다 큰 무수한 한국의 섬들’은 “조선”이라는 단어에 포함되므로 원래 열거될 필요가 없으며 ‘러스크 서한’은 (미국만의 의견이 아니라)는 점에 더해) 조약의 준비 작업으로서 큰 의미를 가지는 것이다.

16 NARA, RG59, Lot54 D423, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, Box 8, Korea. 또한 Foreign Relations of the United States 1951, Vol.6, p.1206.

17 NARA, RG59, Lot54 D423 상동. 또한 Foreign Relations of the United States 1951, Vol.6, p.1203, f.n.3.

18 동북아역사재단 편 『일본의 거짓 주장 독도의 진실』 2019.9, 20-21항

([https://www.nahf.or.kr/gnb03/snb02\\_01.do?mode=view&page=&cid=60137&hcid=27685](https://www.nahf.or.kr/gnb03/snb02_01.do?mode=view&page=&cid=60137&hcid=27685))(마지막 접속 2020.2.5)

19 자세한 사항은 쓰카모토 다카시(塚本孝) 「다케시마 영유권을 둘러싼 한국 정부의 주장에 관하여(竹島領有權をめぐる韓国政府の主張について)」 『도카이 법학』 52 (2016.9) 62-86항 참조.

20 또한 초기 국무부 초안과 영국 초안의 다케시마 제외에는 SCAPIN-677이 영향을 주었을 가능성이 있다. 그 SCAPIN-677에는 “맥아더 라인”의 전신인 1945년 9월 27일자 미국 제5함대 사령관 각서 80호(가와카미 겐조(川上健三) 『제2차 세계대전 후의 국제 어업 제도(戰後の國際漁業制度)』 대일본수산회, 1972, 54-55항에 원문 수록)가 영향을 준 것으로 추정된다. 각서는 9월 26일 일본 정부의 요청에 따라 일정 수역 내에서의 어선 조업을 포괄적으로 허가하는 것인데, 니혼카이의 수역 설정 시 시시마의 북단과 니혼카이 중앙 북위 40도 동경 135도 지점을 직선으로 연결한 결과, 다케시마가 선에 걸렸다. 신청 다음날에 답변한 것으로 보아 기계적으로 선을 그었음을 알 수 있다. SCAPIN-677의 다케시마 제외는 다케시마를 일본이 약탈한 지역이라고 연합국이 판단한 결과가 아니다.