

제2차 세계대전 후 미국의 대일전략과 독도 귀속문제*

조 성 훈 | 군사편찬연구소 선임연구원

본고는 일본이 독도영유권에 대해 역사적으로나 국제법상 근거가 있다고 내세우지만, 이러한 자신감의 이면에는 “리앙쿠르섬(Liancourt Rocks)이 일본주권에 속한다”는 미국정부의 지지에 힘입은 바가 큰 것으로 보고, 전후 미국의 대일전략과 독도귀속문제와의 상관성에 대해 고찰하였다.

한때 연합국총사령부 훈령을 통해 한국의 독도영유권을 인정한 듯 했던 미국 측은 냉전이 본격화 되면서, 미군 주둔.류큐 확보 등 미국의 이익을 관철시키는 과정에서 독도의 가치를 소홀히 여긴 나머지 일본정부의 독도영유권 주장에 대해 동조하였다.

따라서 미국 측은 독도문제에 관해 방관자적 위치에 있지 않았으므로 일본의 독도영유권을 지지했던 러스크 서한과 밴플리트 보고서 등의 작성 경위를 비롯해 연합국총사령부와 국무부, 합참 사이에 논의되었던 내부문서의 공개와 적극적인 해결책을 제시할 책임이 있다.

주제어: 독도영유권, 시볼드, 샌프란시스코강화조약, 미국의 대일정책, 카이로 정신, 러스크 서한, 밴플리트 보고서

* 이 논문은 2007년 정부재원(독도연구사업비)으로 한국해양수산개발원의 지원을 받아 연구되었음.

I. 머리말

1951년 9월 8일 조인된 샌프란시스코 평화조약 제2조에서 일본이 한국에 반환해야 할 섬으로 제주도, 거문도, 울릉도 등이 포함되었으나 독도는 제외되었다. 이를 두고 일본 측은 독도가 명시되지 않았으므로 그들이 포기해야 할 대상이 아니라면서 평화조약이 일본의 독도영유권을 인정한 것으로 주장하였다. 이러한 자신감을 바탕으로 독도분쟁을 국제사법재판소에 제소하겠다고 강조했다. 반면, 한국 측은 독도가 열거되지 않았다고 해서 한국영토에서 배제된 것은 아니라고 반박했다(벤자민 시벳, 2006: 246; 김진홍, 2006: 62-63). 북한에서도 대일강화조약에서 언급된 울릉도에 독도가 포함된 것으로 이해하여 일본 영토가 아니라는 점이 국제법적으로 공식 인정되었다고 주장했다.¹

그런데 샌프란시스코 평화조약을 주도했던 미국 정부는 초안 작성 당시 한국정부가 독도영유권을 주장했다음에도 불구하고 내부적으로 “‘리앙쿠르섬(Liancourt Rocks)’이 일본주권에 속한다”고 결론을 내린 적이 있었다. 즉 1954년 2월 주한 미 대사관에서 1953년 11월부터 1954년 1월까지 한일간의 경제 및 영토 문제를 분석한 문서 가운데 이미 미국정부는 독도가 일본영토에 속한다고 여겼지만, 이 논쟁에 개입하기를 거부하고 이 분쟁을 국제사법재판소에서 다루는 것이 적절하다면서 일본과 한국에 비공식적으로 제안하기도 했다고 정리했다.² 이는 1951년 8월 10일 러스크 차관보의 서한을 통해 한국의 독도요구에 대해 동의할 수 없다는 답변과 맥을 같이하고 있는 것

-
1. 렴춘경, 2001, 「일본 반동들의 독도강탈행위와 그 부당성」, 『역사과학』 2001~3, pp. 26-27; 「독도는 명실공히 우리나라의 고유한 령토: 공훈과학자 리영환을 만나다」, 2005, 『조선녀성』 2005~6, p. 83.
 2. “Present Status of Japan-Korea Relations” June 16, 1954, Van Fleet Report Files, Defense - Special Assistant 1954, Box 11/ Record Group 330, National Archives. 이 문서는 1954년 5월 6일, 미 대통령 특사 밴 플리트 장군 등 미 군사사절단이 휴전 후 한국군 증강계획과 군사원조 등을 협의하기 위해 내한했을 때, 그의 파일에 첨부된 자료이다.

으로 보인다. 이렇게 일본의 입장을 지지했던 미국은 한일간의 독도분쟁에 개입을 피할 수 없게 되었다.

최근 일본 외무성은 밴 플리트(James A. Van Fleet) 문서와 러스크(Dean Rusk) 서한 등을 인용해 독도영유권을 주장하는데 적극 활용하고 있다.³ 이미 1960년 4월 6일, 일본 사회당 의원이 ‘죽도’가 한미상호방위조약의 체결로 한국에 속한 것이 아니냐고 질문했다. 같은 달 8일, 후지야마(藤山愛一朗) 외상이 의회 안보조약특별위원회에서 “문서는 없으나 미국이 한미상호방위조약에 죽도가 한국영토라고 간주될 여지는 없었고, 오히려 미국은 죽도를 일본영토로 인정했다”고 답변했다. 또한 미 국무부에서는 기시(岸信介) 일본 수상이 미국 정부가 한국의 독도주장을 인정한 적이 없다고 말한데 대해 반대할 입장이 아니지만 평화조약 제22조를 통해 한일간에 해결되기를 기대했다.⁴ 더욱이 미국 측은 대일강화조약 5차 초안까지 독도를 한국령이라고 작성했으나, 1949년 12월 15일 작성된 6차 초안부터 일본령이라고 바꾸었다가 제외시켰다. 이러한 미국의 방향전환이 독도영유권 분쟁을 가속화시켰다.⁵

일본 측은 미국의 지지를 받았다고 자신함으로써, 한국의 독도인식과 주장이 오히려 독단적이라고 비난했다. 일본 사회에서는 여전히 “샌프란시스코 평화조약을 비준한 국가가 42개국이고, 세계적으로 독도가 한국영토라고 주장한 나라는 한국밖에 없다”(北岡俊明, 2006: 128)는 주장이 나오고 있다. 그들이 역사성과 국제법상 근거가 있다고 내세우고 있지만, 이러한 자신감의 이면에는 1950년대 미국의 적극적인 지지에 힘입은 바가 큰 것으로 보인다.

기존연구 가운데 샌프란시스코 평화조약에서 독도가 누락되었던 배경으로 당시 한국정부의 독도영유권에 대한 입증소홀과 자료제한, 일본의 왜곡된 정보와 연합국총사령부 정치고문인 시볼드(William J. Sebald)의 적극적인 로비에 의해 일본 측 입장이 반영되었다는 점이 지적되었다. 이 때문에 시볼드

-
3. 일본 외무성 아시아대양주국 북동아시아과, 「竹島: 다케시마 문제를 이해하기 위한 10의 포인트」, 2008.2, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html>.
 4. “Department to AmEmbassy Tokyo” April. 1, 11, 19, 1960, RG, Central Decimal File, 1960-63, 국사편찬위원회 소장.
 5. 「독도 영유권 분쟁, 미국이 불씨 남겼다」, 『한겨레신문』 2007. 7. 10.

의 역할이 크게 부각되었고 전후 영토처리에 있어서 연합국의 영토 불확장 원칙이 일본과 미국의 정치화 속에 국제법적인 근거보다 정치적으로 결정되었다고 비판했다. 이러한 요소로 인해 독도침략의 주체는 일본 우익이지만, 그 배후에 미국이 있다는 주장도 제기되었다.⁶

따라서 본 연구에서는 밴 플리트 보고서와 러스크 서한 등에서 드러나는 독도에 대한 미국정부의 정책이 일본정부의 로비 수준과 시볼드의 역할을 넘어 미국의 안보적 필요(security needs)와 연관된 것으로 보고, 전후 미국의 대일전략과 독도귀속문제와의 상관성에 대해 고찰하려고 한다.

II. 일본의 전쟁책임과 미국의 전후 처리

1. 연합국의 전후처리와 카이로 정신

일본 측이 독도를 고래로부터 이를 인식하고 또한 유효하게 경영해왔다고 주장하였지만(한영구·윤덕민 편, 2003: 98), 그들도 독도의 일본 편입이 1905년에 이르러 비로소 이루어졌다는 점은 부인하지 않는다. 이러한 일본의 독도편입 조치의 불법성에 대한 논의는 국제법적 측면 외에 연합국측이 승전 후 일본의 침략전쟁 책임을 어느 시기까지 소급할 것인가라는 점과 밀접하게 연결되었다.⁷ 이에 대한 해답은 1943년 12월 카이로선언에 명시된 제2차 세계대전 후 일본 영토에 대한 기본방침이다. 이 선언에는 일본으로부터 박탈할 영토에 관한 3대 범주가 정리되어 있다. 첫째 일본은 1914년 제1차 세계

6. 이부균, 1999, 「한일 독도 영유권 분쟁과 미국의 입장」, 단국대 정치외교학과 박사학위논문, p.143; 정병준, 2005, 「윌리엄 시볼드와 '독도분쟁'의 시발」, 『역사비평』 71; 박진희, 2005, 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」, 한국사연구회, 『한국사연구』 131; 정병준, 2006, 「한일 독도영유권 분쟁과 미국의 역할」, 『역사와 현실』 60; 홍성태, 「일본의 독도침략과 미일동맹」 (<http://www.peoplepower21.org>, 2006년 3월 30일 열람); 최장근, 2005, 『일본의 영토분쟁』, 백산자료원.

7. 최장근은 대서양헌장과 카이로선언에 나타난 동맹국의 영토불확장 원칙을 강조했다(최장근, 2005: 35).

대전 이래 획득하거나 점령한 태평양지역의 모든 섬을 박탈한다. 둘째 일본이 만주, 타이완, 평후제도(澎湖諸島) 등과 같이 중국으로부터 탈취한 모든 영토는 중국에 반환한다. 셋째 “일본은 폭력과 탐욕에 의해 약탈한 모든 지역으로부터 축출될 것이다.”⁸ 그러므로 한국의 경우는 셋째에 해당된다. 포츠담선언 제8항에서도 “카이로선언의 모든 조항은 이행되어야 하며, 일본의 주권은 혼슈(本州). 홋카이도(北海道). 큐슈(九州). 시코쿠(四國)와 연합국이 결정하는 작은 섬들에 국한될 것이다”라고 적시되어 있다.

일본 측에서는 카이로선언에 독도문제가 애매하게 처리되었다고 하지만(田中宏·板垣龍太編, 2007: 123), 카이로선언의 정신대로 라면 일본은 전쟁 이전 국경으로 복귀해야 했다. 그 시기는 중국을 비롯해 한국의 경우, 거슬러 올라가면 19세기 말까지 갈 수 있다. 샌프란시스코강화조약 제2조에서 명시한 “일본이 한국의 독립을 승인한다”는 법적 조치는 바로 1910년 8월 조인된 한일병합조약을 무효화하는 것을 의미한다는 견해도 있지만, 일본의 팽창정책이 본격화된 청일전쟁 시기까지 가능할 것이다. 1965년 6월 체결된 한일기본관계에 관한 조약 제2조에 “1910년 8월 22일 및 그 이전에 대한제국과 일본제국 간에 체결된 모든 조약 및 협정이 이미 무효임을 확인한다”고 규정되었다. 이 의미는 이 조항의 적용을 받는 조약과 협정이 한일합병조약을 비롯해 한일의정서, 제1차 한일협약, 제2차 한일협약 등으로 이 시기 일본이 한국에 관해 취한 모든 조치가 해당될 수 있었다.⁹ 타이완은 이미 대일 강화조약에서 청일전쟁 이후에 맺어진 모든 구조약을 무효화하였다.¹⁰

전쟁 말기 내각을 이끌었던 해군 대장 출신 스즈키(鈴木貫太郎) 일본 수상은 카이로선언에 의한 연합국의 방침을 “연합국은 일본을 메이지유신 전

-
8. 고려대 아세아문제연구소 일본연구실 편, 1976, 『한일관계자료집』 1, 고려대출판부, pp. 3-4; 신용하 편저, 2000, 『독도영유권 자료의 탐구』 3, 독도연구보존협회, pp. 241-244.
 9. 일본 측에서는 한일기본조약에서 본문이나 교환공문에도 독도를 전혀 언급하지 않았음을 강조하고 있다(田中宏·板垣龍太編: 123). 최근 한일회담 당시 양국은 독도문제를 한일기본조약에서 언급하지 않고 장차 해결해야 한다는 것으로 약속했다고 한다(노 대니얼, 「한일협정 5개월 전 ‘독도밀약’ 있었다」, 『월간중앙』 2007. 4).
 10. 민주공화당선전부, 1965, 『한일국교정상화 문제』, 90-92면; 원용석, 1965, 『한일회담 14년』, 삼화출판사, p. 12, 44; 한영구·윤덕민 편, 『현대 한일관계 자료집』 1, p. 308.

(밀줄, 필자)의 일본으로 축소하고 그 영토는 인정하려고 하는 것”으로 이해 하면서 일본의 독립을 훌륭하게 보증하는 안이라는 의견을 표명했다.¹¹ 그가 이러한 논리를 내세운 배경은 일본이 전쟁에서 패배한 것이지 멸망한 것은 아니므로, 대륙을 잃어도 일본 열도가 건재하면 도서국가로서 재생활 희망이 충분히 있다는 인식으로부터 비롯되었다. 또한 이 시기 무조건 항복을 주장한 사람은 도고 시게노리(東郷茂徳) 외상을 비롯한 외무성 관리들이었다.¹²

히로시마에 이어 나카사키에 원자폭탄이 투하된 이후에도 천황제를 유지하고 그를 보호하기 위해 노력했던 일본 측은 결국 무조건항복을 했다. 요시다(吉田茂) 전 일본 수상은 일본인이 자신들의 패전을 솔직히 인정했다고 했으나(吉田茂, 1967: 79), 이러한 논리는 전후에 뒤바뀌었다. 종전 직후 일본 외무성 관리들은 근본적으로 태평양전쟁에 대한 책임은 있지만, 그 이전에는 문제가 없다는 입장이었다.¹³ 그들은 러일전쟁 이후 미국과 영국 등이 일본 측 주장에 동조했던 점을 지적했다. 즉 영토문제에 대해 획득 당시 국제법상 그리고 국제관례상 보통이라고 인정되었던 그런 방식에 의해 취득되었고 세계 각국도 오랫동안 일본영토로 승인했던 곳인 바, 일본으로서는 이들 지역의 포기에는 이의가 없지만 이들의 보유만으로 국제적으로 범죄시하여 징벌적인 의도를 가지고 이들 지역의 분리와 관련된 제문제 해결의 지도원리로 삼는다는 것은 승복할 수 없다고 정리했다(다카사키 소우지, 1998: 8). 하지만 그들은 전후처리 대책을 위한 연구자료에서 일본의 영토결정 문제는 제1차 세계대전 이전에 일본에 속한 제소도를 귀속시켜야 한다고 했다. 이 때 제주도도 포함시켰다.¹⁴ 그러므로 그들은 “죽도가 원래 한국영토가 아니고, 전후일본이 반환해야 할 지역은 1910년 8월 한일협상조약 당시의 한국영

11. 스즈키 수상은 포츠담선언 직후 일본 군부의 반대로 이를 묵살했다가 두 번의 피폭 후 무조건 받아들였다(日本外務省編, 1979, 『終戰史料』 4, 東京: 北洋社, pp. 18-22).

12. 일본외무성편, 『종전사료』 4, p. 17; 石川泰志(김일상 역), 2000, 『일본해군국방사상사』, 한국해양전략연구소, p. 567.

13. 外務省編纂, 2006, 『サンフランシスコ平和條約 準備對策』, 日本外務省, p. 183.

14. 「領土條項」 1946. 1. 31, 외무성편찬, 『샌프란시스코평화조약 준비대책』, pp. 47-48.

토”(玄大松, 2006: 50)이므로 독도는 그 대상이 아니라고 반박했다.

일본정부의 주장을 반박하기 위해 한국정부는 1959년 1월 7일, “우리는 독도문제의 해결에 중대한 열쇠가 되는 연합국의 일본영토 처리방침과 정신”을 지적한 적이 있다(쓰카모토 다카시, 1996: 46). 전후 미국의 대일유화정책 속에서도 미 군부에서는 이러한 맥락을 견지한 경우가 있었다. 1946년 7월, 미 합참의장실의 한 조사에서는 1868년부터 1942년까지 일본의 팽창과정을 지도에 표시하면서, 전후 일본의 항복시기와 1868년 시기의 방어선(perimeter)을 동일하게 표기하였다.¹⁵ 미 극동사령부 역사실에서도 미국·영국·중국 지도자들이 카이로선언을 통해 일본의 영토를 1868년의 것으로 축소해야 한다고 결정했고, 포츠담회담에서 카이로선언의 조건을 재확인한 것으로 평가했다.¹⁶ 러시아의 한 연구자도 남쿠릴열도, 센카쿠, 독도 등은 카이로선언에 의해 전후 연합국이 일본의 침략에 대한 처벌로 그들이 무력이나 탐욕으로 점령한 모든 영토에서 일본을 배제한 원칙에 해당한 것으로 이해했다(Valery Glushkov, 2006: 53-54).

사실 전후 평화조약을 준비하는 일본 당국자는 제8회 범미회의에서 국제법의 근본주의로서 무력 또는 비평화적 수단에 의한 정복으로 이루어진 영토의 점령 또는 획득, 그리고 그 변경 등은 효력을 발생하지 않는다는 사실을 인지하고 있었다.¹⁷ 일본 지식인 가운데에서도 한국병합이나 중국침략, 동남아시아의 진출 등은 모두 1868년 이후 제국주의적 일본의 팽창 결과를 잘 드러낸 것으로 인식하는 이들이 있다. 그들은 중일전쟁 이후 ‘15년전쟁’의 뿌리가 메이지유신 이래 일본의 팽창주의에서 비롯된 점을 지적하면서, 카이로선언과 포츠담선언은 만주사변부터 ‘15년전쟁’만의 문제뿐만 아니라, 청일전쟁부터 패전시기까지 50년간의 문제에 해당한다고 주장했다. 즉 일본에서

15. “Japanese Expansion 1868 to Nov. 1941 and Dec. 7 1941 to July 31 1942”, Chairman's Offices, “Summary Report(Pacific War)” July 1 1946, 군사편찬연구소, MF 536.

16. The Office of the Military History Officer, HQ AFFE/Eighth Army(Rear), “The Far East Command” Jan. 1 1947 - June 30, 1957, 군사편찬연구소, MF 76, p. iii.

17. 「武力によって獲得した領土否認について宣言」 1938, 『平和會義參考書』 1946. 9. 15, 日本 防衛省 防衛研究所 圖書館; 深律榮一, 1961, 『領域取得の法理』, 『國際法外交雜誌』 60-3, p. 322.

천황을 숭배하는 핵으로서 제국의식, 아시아에 대한 멸시가 광범하게 확산된 것은 청일전쟁 이후이고 러일전쟁의 승리로 이러한 경향이 결정적으로 만들어졌으며 그 연장선상에서 한일병합, 중국에 대한 21개조 요구, 만주사변 등으로 이어졌다는 평가이다.¹⁸

2. 미국의 독도 가치 인식과 정책 혼재

(1) 독도의 가치인식

독도 문제에 대한 인식을 살펴보면, 미국 측은 일본 정부와는 큰 차이를 보였다. 일본 정부는 1905년 1월 독도를 시마네(島根)현으로 편입할 당시에 러시아와 전쟁을 시작하면서 독도주변이 전략적으로 중요한 가치를 지닌 수역이었으므로 일본 영토로 편입했다. 그 결과 동해에서 러시아 발틱함대와 교전할 때 독도가 일본해군의 작전에 기여했다. 즉 일본 해군은 독도와 본토를 잇는 해저선을 부설하여 울릉도에 설치된 감시망루와 함께¹⁹ 블라디보스토크로 향해 중인 러시아 군함을 추적할 수 있어서 도고(東郷平八朗)함대가 러시아 태평양 제2, 3함대를 격파할 수 있었다. 최근 연구에서도 러시아에서는 일본이 독도를 소유하면 한국과 일본 사이의 해상을 통과하는 어떤 국가의 선박 항해도 감시를 받게 될 수 있는 전략적 가치가 있다고 평가하였다.²⁰

18. 1972년 9월 중국과 일본이 국교를 정상화할 때, 저우언라이 총리는 “1894년부터 반 세기에 걸친 일본 군국주의자의 중국침략으로 중국인민은 극히 가혹한 환난을 입었다”고 언급하여, 일본의 중국침략이 청일전쟁을 시작으로 러일전쟁, 중일전쟁으로 이어졌음을 지적했다(타나카 히로시 외, 2000: 72).

19. 독도에 망루설치는 이 지역에서 1905년 5월 하순 해전이 끝난 후인 7월에 착공했다(송병기, 2005, 『고쳐 쓴 울릉도와 독도』, 단국대출판부, p.198). 연합국총사령부 일반명령 제1호에 의하면, 일본대본영은 연합군최고지휘관에 대해 일본 및 일본이 지배하는 모든 지역에 관한 지상, 항공, 방공부대의 장소, 연안방어시설, 해군함정, 병력 등에 대한 완전한 정보를 제공하도록 했다(「대본영 육군참모본부 종전처리 관계특별서류철」, 1945. 8. 21~9. 5, 宮崎 71, 일본방위연구소). 하지만, 독도에 설치된 망루는 이미 철거되었기 때문에 일본군으로부터 연합국총사령부에 특별한 보고가 없었을 것으로 보인다.

20. Ruben Kazariyan, 2006, 「독도의 문제점에 관하여」, p. 74; 이예균·김성호, 1988, 『일본은 죽어도 모르는 독도이야기 88』, 예나루, p. 186; 外山三朗, 1979, 『日清・日露』

러일전쟁 시 ‘일본해전’의 승리로 일본은 동해 해역을 완전히 일본지배 아래 두게 되었다. 1914년 일본 국방방침에 따르면, 한반도 북부와 황해지역을 언급하고 있으나 동해와 독도는 언급되어 있지 않았다.²¹ 육군의 경우이긴 하지만, 1939년 전국 육군 국토방위계획에 따르면, 조선에 주둔하고 있는 일본군은 연안지역 가운데 진해만·영흥만·나진 등에 대한 대비책을 수립하면서 조선군사령관은 해군 및 서부 방위사령관과 협동하여 북부조선해협에 있는 해상교통을 엄호하고 또 상공으로부터 적의 공격에 대해 부산 부근의 주요 시설을 엄호하도록 했다. 영흥만의 경우에는 원산, 통천, 고원, 문천, 덕원, 안변 등이고 나진만에는 나진, 응기 등이었다. 또 포시에트 방면의 적에 대해 일·로국경을 수비하도록 했다.²² 소련군이 태평양전쟁에 개입할 무렵 미군과 함께 한국에서 합동작전을 펼치기를 기대했지만, 미군은 일본 남쪽 지역의 전선에 집중하고 있었으므로 군함과 병력 등의 부족을 이유로 이를 고려하지 못했다.²³ 그러므로 미군의 본토상륙전에 대비해야 할 절박한 상황에 놓인 일본군은 동해지역에 대한 구체적인 대응이 긴급하지 않았을 것이다.

미국과 소련 등은 오키나와, 쿠릴열도, 남사할린 등의 처리에 관심을 가졌다. 1943년 말 미 국무부 산하에 “동아시아 담당부처 간 지역위원회(the Inter-Divisional Area Committee on the Far East)”가 설치되어 전후 패전 일본의 제반사항을 논의하는 과정에서 작성된 “미국의 대일 전후 목적”에서 영토 문제가 중요한 의제 중의 하나로 다루어졌으나, 쿠릴열도, 류큐, 보닌섬들 등에 대한 처리에 중점을 두었고, 한국의 경우는 독립과 전후 국제적 감독 문제가 논의되었으므로²⁴ 독도에 관한 사항은 따로 언급될 여지가 없었다.

· 大東亞海戰史』, 東京: 原書房, p. 254.

21. 「日本帝國の國防方針」明治 47年, 宮崎 1, 日本防衛研究所; 外山三朗, 『일청·일로·대동아해전사』, p. 283.
22. 日本 陸軍參謀本部, 「全國陸軍國土防衛計劃」1939, 宮崎 12, 日本防衛研究所.
23. 한철호 역, 1998, 『미국의 대한정책 1834~1950』, 한림대 아시아문화연구소, p. 98.
24. “Report on the Work of the Inter-Divisional Area Committee on the Far East” Oct. 1-Feb 1, 1944, 정용욱·이길상 편, 1995, 『해방 전후 미국의 대한정책사 자료집』 1, 다락방, pp. 428-432; 이창위 등, 2006, 『동북아 지역의 영유권분쟁과 한국의 대응전략』, 다운샘, p. 92; 玄大松, 『領土ナショナリズムの誕生』, p. 54.

전후 미국 대표단의 일원으로 평화조약과 미군 주둔문제에 대해 교섭하였던 러스크는 독도문제를 평화조약에서 사소한 문제로 인식했고, 1951년 8월 한국정부에 보내는 서한에서도 독도를 사람이 살지 않는 바위섬이라고 했다(정병준, 2006: 4; 딘 러스크, 1991: 100, 124). 1954년 미국 정부 내 논의에서도 ‘리앙쿠르섬’은 한국과 일본의 중간에 위치하나 사람이 살지 않는 불모(barren)의 바위들이라고 정리되었고, 미 극동사령부 역사실에서는 독도를 황량한 섬(a desert island)으로 인식했다.²⁵ 미 국가안보회의 준비를 위한 실무자는 1960년대 초 박정희 정권시기에 한일관계에 있어서 청구권, 어업협정 등이 주요한 이슈이고, 독도는 작은 문제 중의 하나(minor issues)로 하찮은 섬(an inconsequential islet)이라고 분석했다.²⁶ 이처럼 미국은 독도문제를 중요하게 여기지 않았다.²⁷

그런데 1949년 11월 14일 시볼드가 버터워스(Walton Butterworth) 국무부 극동담당 차관보에게 “리앙쿠르섬(다케시마)에 대한 일본의 주장은 오래되고 타당성이 있는 것으로 사료됨. 이 섬에 기상관측소와 레이더기지를 설치하는 안보적 고려가 바람직할 것”이라고 보고했다(정병준, 2005a: 159; 이창위 등, 2005: 102). 이는 독도가 미군의 전진 레이더기지로서 전략적 가치가 크다는 의견으로, 독도를 소홀히 해왔던 기존의 미국 입장과는 배치되는 것으로 보인다.

25. “Present Status of Japan-Korea Relations” June 16, 1954, Van Fleet Report Files, Defense - Special Assistant 1954, Box 11/ Record Group 330, NA; The Office of the Military History Officer, HQ AFFE/Eighth Army(Rear), “The Far East Command” Jan. 1 1947 - June 30, 1957, 군사편찬연구소, MF 76, p. 48.

26. “Background Paper: Korean - Japanese Relations” May 18, 1962, 한국정신문화연구원 현대사연구소 편, 1999, 『5.16과 박정희 정부의 수립』, p. 252.

27. 이러한 인식에 비하면, 일본이 포기해야 할 한국 내 재산은 무척 많았다. 연합국총사령부에서는 일본 은행 및 재무부 전문가와 함께 전후 일본의 재외재산평가를 실시했다. 한국, 만주, 북중국, 타이완 등지에 남아 있는 일본재산이 총 240억 달러이고 그 중 한국에 있는 그들의 재산 규모를 52.8억 달러 규모로 평가해 전체의 22%를 차지했던 것으로(“SCAP to WARCOS for Dpt of State: Estimate of Japanese External Assets” Dec. 9, 1946, 군사편찬연구소, MF 159) 이해했던 점은 독도문제 등을 상쇄시킬 것으로 받아들일 수 있었을 것이다. 이 때문에 미국은 한국 측이 강화회의에 참석을 요구하는 점을 들어주지 않는 대신에 한국 내 일본재산권 주장을 포기하도록 했다는 주장도 있다(中保與作, 1965: 144-145).

(2) 미국의 정책 혼재

독도에 대한 인식이 미흡했던 미국의 전후 정책은 이 섬을 한국 영토에 포함시켰음에도 불구하고 한편으로 대일 점령정책을 수행하면서 일본 측에 포함되는 듯한 모순된 조치를 취해서 한일 간의 갈등을 초래하는 요인이 되었다.

1945년 9월 2일, 미군은 일본과 항복문서를 조인하면서 일본영토는 연합국최고사령부가 통치하게 되고 한국은 북위 38도선을 경계로 미군과 소련군이 분할 점령했다. 이 때 연합국최고사령관 지침 제2호(1945. 9. 2) 점령군 경계 부속 A에 의하면, 38선 이남 남한지역은 미 제24군이 담당하도록 했다. 지도상에 울릉도와 독도가 표시되지 않았으나 위치상 포함되어, 한국 측이 독도를 점유할 수 있었다. 대마도를 포함해 혼슈는 제6군, 큐슈 등은 제10군, 홋카이도는 제8군이 담당했다.²⁸

미국최고사령부는 훈령 제677호로 “약간의 주변지역을 통치상 행정상 일본으로부터 분리하는 각서”(SCAPIN 677: Government and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan)의 제3항에서 한국과 관련하여 일본 영역으로부터 분리되는 섬으로서 울릉도, 리앙쿠르 섬과 제주도가 열거되었다. 이 때 함께 발표된 지도에 연합국최고사령부의 직접적 행정지역인 일본과 남한을 구분하면서 독도는 남한에 귀속시키고 대마도는 일본에 소속시켰다(신용하 편저, 2000: 254-256). 그러나 이 훈령의 제6항에서는 이 지령 가운데 어떠한 규정도 포츠담 선언 제8항에 언급된 ‘작은 섬들’의 최종적인 결정에 관한 연합국의 정책을 표시하지 않는 것으로 규정하여 논란의 여지를 남겼다.

일본인이 독도 근처에서 잇따라 마찰을 일으키자 연합국최고사령부는 1946년 6월 22일, 훈령 제1033호로 “일본의 어업 및 포경업의 허가 구역을 설정하여 일본인의 선박 및 승무원이 금후 북위 37도 15분, 동경 131도 53분에 있는 독도의 12해리 이내 수역에 접근하지 못하며 또한 그 섬에 어떠한 접근도 하지 못 한다”고 발표하였다. 맥아더라인이라고 불렸던 이 선은

28. 「大本營 陸軍參謀本部 終戰處理關係特別書類綴」, 1945. 8. 21~9. 5, 宮崎 71, 日本防衛研究所.

일본인의 어로활동 범위를 일본열도 주변에 벗어나서 조업하는 행위를 제한하는 조치로 독도 근해에서 그들의 어로활동을 금지시킴으로써, 독도가 명시적으로 한국영토에 포함되는 결과를 낳았다.

맥아더라인이 연합국최고사령부의 명령에 의해 설정되었지만, 당시 이승만 대통령은 한국정부가 일본과 해결해야 할 영토 및 어업권문제가 맥아더라인으로 해결되었다고 이를 받아들였다.²⁹ 당시 이철원 공보처장은 독도가 연합국최고사령부 훈령 제677호에 일본행정권에 속하지 아니한 것이 명기되어 있는 것처럼 우리영토가 분명하다고 주장했다.³⁰ 이러한 논리는 국내 연구자를 비롯해 북한에서도 널리 주장되었다(조선민주주의 인민공화국 역사학회, 2002: 52).

그러나 일본 측에서는 연합국최고사령부 훈령 제677호의 행정권분리 각서가 독도를 일본의 영역주권으로부터도 분리했다고 볼 수 없다는 입장이었다. 제6항에서 훈령의 어떤 조항도 포츠담 선언의 제8조에 있는 소도서의 최종적인 결정에 관한 연합국 측의 정책을 나타내는 것이 아니라는 규정에 의해 뒷받침된다는 논리이다. 즉 일본 측에서는 독도가 훈령 제677호에 의해 한국으로 분리된 것이 아니라, ‘행정권의 정지’로서 ‘영유권 박탈’이 아니라고 주장했다. 후일 오키나와가 반환된 것을 보아도 분명하다고 반박하였다. 한국 연구자 가운데에서도 훈령 제677호는 전시 점령 당국의 점령지 통치를 목적으로 한 과도기적 조치에 불과하다는 입장을 취하는 법학자도 있다.³¹ 그러므로 카이로선언이나 포츠담선언에서 한국의 독립은 보장되었지만, 아쉽게도 독도의 포함여부가 명시되지 않았으므로 일본영토의 범주 가운데 연합군이 결정하는 제도 중의 하나에 해당되는지 다툼이 생겼다.

미국은 1947년 초부터 대일강화조약 초안 작성에 착수했다. 1947년 3월

29. 변영태, 1956, 「‘맥아더라인’에 대하여」, 1951. 8. 31, 『나의 조국』, 자유출판사, p. 239; 『대구매일신문』 1951. 9. 6; 『한일관계』 1951년 말이나 1952년 초 메모, 이승만 서한철, 국사편찬위원회.

30. 『서울신문』 1951. 11. 28.

31. 쓰카모토 다카시, 「‘샌프란시스코’ 평화조약 시 독도 누락과정 전말」, p. 41; 「죽도인가, 독도인가」, 2002. 8. 1, <http://rickkiuchi.hp.infoseek.co.jp/kakolog/>(2007. 6. 8 열람); 김석현, 2006, 「독도 영유권과 SCAPIN 677」, 한국해양수산개발원, p. 44.

19일 미국은 대일강화조약을 위한 첫 초안을 작성한 후, 1949년 11월까지의 초안에서 '제주도·거문도·울릉도·리앙쿠르섬(Liancourt Rocks)'을 일본이 포기해야 할 곳으로 명기했다. 그러므로 독도는 일본의 영역 밖에 있었다.

하지만, 미국 정책문서 가운데에는 독도가 누락된 경우나 미국 측이 적극적으로 일본영유권을 지지할 때도 있었음을 찾아 볼 수 있다. 1946년 2월 동아시아 담당 부처간 지역위원회 회의록에서 일본의 외곽 및 소도의 처분은 제주도, 거문도, 울릉도 및 한국의 모든 여타 근해 도서를 언급함으로써³² 독도는 누락되었다. 1946년 3월 6일 국무부 예비 초안(PR-40)에서 제주도·거문도·울릉도와 다른 모든 한국의 연안 도서들(all other offshore Korean islands)은 새로운 한국에 귀속한다³³고 함으로써 독도는 명시되지 않았다.

미국 측은 남한 미군정 관할 아래에 있는 독도에 대해 일본 정부의 설득과 제안을 받아들여 공군의 폭격연습장으로 이용하면서, 일본영유권을 인정하는 조치를 취했다. 1947년 9월 16일 연합국 최고사령부는 훈련 제1778호로 독도를 극동공군 폭격연습장으로 지정했다.³⁴ 이미 미 극동군사령부는 1947년 1월 1일부로 연합국총사령부와 분리되어 창설되어 일본은 물론, 필리핀, 남한지역을 작전대상으로 삼고 있었다.³⁵ 이 때문에 미 극동군사령부에서는 작전지역으로 한국의 울릉도와 독도 지역을 일본과 구분할 개념이 필요없었을 런지 모른다. 그런데 미 국무부 동북아시아과에서는 미·일합동위원회(US-Japan Joint Committee)가 독도를 일본정부 시설로 지정한 것이 정당한 함으로 한국정부가 독도를 포함한 여러 섬에 대한 일본의 행정권을 정지시킨(suspended) 훈령 제677호에 의한 주장에 의해 이 섬에 대한 일본의 주권행사를 방해하지 않는다는 입장을 취했다.³⁶

32. 이석우 편, 2006, 『대일강화조약자료집』, 동북아역사재단, p. 29.

33. "Disposition of the Outlying and Minor Japanese Islands" March 6, 1946, 군사편찬연구소, HM 1999.

34. 최장근, 2005: 44. 주일 정치고문 시볼드는 9월 초에 부임했으므로 그의 영향력은 제한적이었을 것이다.

35. The Office of the Military History Officer, HQ AFFE/Eighth Army(Rear), "The Far East Command" Jan. 1 1947 - June 30, 1957, 군사편찬연구소, MF 76, p. iii.

36. 「부산 미 대사관에서 국무부 극동아시아 과장」 1952. 12. 4, RG 59 Liancourt rocks, 군사편찬연구소, HM 1999,

미군이 독도를 폭격연습장으로 지정한 후, 미 공군의 훈련과정에서 독도 인근에서 조업 중이었던 한국인 어선을 공격하는 사고가 일어나면서 그 처리를 둘러싸고 독도의 관할권에 대해 관심이 컸다. 1948년 6월 8일 오전 12시경 울릉도부근 독도에서 미역을 따고 있던 어선 15척이 난데없는 비행기의 폭격을 받았다. 이미 독도에는 1947년 4월 16일에도 이와 같은 폭격이 있었다는데 인명의 피해는 없었다고 한다. 1952년 9월 15일에도 미군 폭격사건이 있었다.³⁷ 이러한 사건을 계기로 1953년 1월, 미군 당국은 독도를 폭격연습 지역에서 제외하였다. 그런데 미군은 독도를 폭격훈련구역으로 해제할 때 미일안보협약에 의거한 ‘미일합동위원회 소위원회’에서 확인했고, 이를 토대로 일본 내무성은 1953년 3월 19일 고시 제28호로 해제사실을 공시하였다(김영구, 2006: 16). 1954년 11월 17일, 주미 일본 대사 시마(Shigenobu Shima)가 미 국무부를 방문하여 주일 미군이 일본정부의 승인아래 독도를 군사시설로 이용하고 후에 반환하려는 조치는 미국이 독도에 대한 일본의 주장을 인정한 것이라고 말했다.³⁸

그러나 당시 이철원 공보처장은 우리 어부들이 불의의 참변을 당하여 그 위령비를 당시 경북지사 조재천의 명의로 세운 일도 있다면서 일본인의 망설임과 야욕은 철저히 분쇄해야 한다고 주장했다.³⁹ 하지만 당시 남한 미 군정은 독도폭격사건에 대해 미 극동사령부에 미루고 적극적으로 조치를 취하지 않아 독도의 귀속문제를 분명히 하지 않았다.

37. 『경향신문』 1948. 6. 12; 『서울신문』 1948. 6. 12; 홍성근, 2003, 「독도폭격사건의 진상규명과 주요 쟁점」, 독도학회 편, 『한국의 독도 영유권 연구』, pp. 82-83.

38. “Memo: Liancourt Rocks” Nov. 17, 1954, 군사편찬연구소, HM 1999.

39. 『서울신문』 1951. 11. 28.

III. 미국의 동아시아 전략변화와 독도영유권

1. 동북아 냉전 격화와 일본 중시

중국의 공산화, 한국전쟁 발발 등으로 아시아에서 반공기지로서 일본의 역할에 대한 기대가 높아져 감에 따라, 미국 정부는 일본과의 강화조약, 동맹조약, 미군주둔협정 등을 체결함으로써 일본에 대해 초기의 복수심을 협력으로 바꾸었고 일본의 재등장에 대한 두려움을 냉전 뒤로 사라지게 했다.⁴⁰ 즉 아시아에서 공산주의를 막는 보루로서 일본의 중요성이 커지자 미국 정부는 그들의 역사적 책임 문제를 서둘러 치워버렸다. 그 영향으로 평화조약 당시 한 일간에 영토분쟁이 가시화되고 있는데, 미국은 러스크 서한과 같이 독도의 일본영유권에 대한 분명한 입장을 취하게 되었고 일본의 무장을 용인하기도 했다. 연합국총사령부에서는 1950년 신년사에서 일본의 헌법상 전쟁과 무장의 포기는 외부 도발에 대한 자위권까지 완전히 부정하는 것이 아니라고 했다. 1950년 2월 요시다 수상은 일본 의회 연설에서 전쟁의 포기는 자위권을 포기하는 아나라는 견해를 말했다.⁴¹ 일본에서는 이를 전쟁에서는 졌지만 외교에서는 승리했다고 평가했으나, 한국 입장에서는 점점 악조건으로 떨어지는 것으로 더욱 실망하게 되었다.⁴²

1947년 3월 대일 강화조약의 초안을 작성하기 시작하였을 때, 이 무렵 동서냉전이 시작되었다. 맥아더는 1946년에 이미 아시아에서 공산주의의 위협

40. 1945년 5월 29일 실시된 천황의 전후 조치에 대한 갤럽조사에서 응답자의 33%는 그의 처형을 주장했고, 17%는 재판회부, 11%는 투옥, 9%는 추방을 원했다(Tsuyoshi Hasegawa, 2005, *Racing the Army*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, p.222); William J. Sebald, 1965, *With Macarthur in Japan*, N.Y.: W.W. Norton & Com., p. 242.

41. "Effects of Japan's Renunciation of War on Japanese Contribution to Military Sanctions" 1950, 군사편찬연구소, HM 1969.

42. 안재홍, 「慄日·排日·抗日」, 『한성일보』 1948. 6. 16, 안재홍선집 간행위원회 편, 『민세 안재홍선집』 2, 지식산업사, 1980, 256-257면; 細川隆一朗·依岡顯知, 1983, 『吉田茂』人間秘話』, 東京: 文化創作出版, pp. 134-135.

과 소련을 조심할 것을 주소련 미국대사 해리만(W. Averell Harriman)으로부터 들었다. 기시 전 일본 수상도 이미 1946년 8월경 전후처리를 둘러싸고 미국과 소련의 대결하고 있음을 알았다고 회고했다. 맥아더의 정치고문인 시볼드는 1947년 10월 미소 냉전의 분위기를 충분히 들었다고 했다(原彬久編, 2003: 50-51; William J. Sebald, 1965: 61; Michael Schaller, 1985: 65). 이를 반영하듯, 1947년 9월 2일 소련 공산당 기관지 『프라우다』지에서는 지난 6개월 동안 미국이 동아시아의 정책방향이 중국으로부터 일본으로 이동했다고 평가했다. 당시 모스크바 언론은 대일전에서 소련의 역할을 부각시키는 한편 군사적 반동주의와 재벌을 지지하는 미국의 대일정책을 비판하면서 전 세계적으로 미국정책을 전면적으로 공격하였다.⁴³

이 무렵부터 미국 정부는 일본을 아시아의 반공기지로 바꾸기 위해 점령정책을 전환하였다. 1947년 5월 3일, 일본 ‘신헌법’ 기념일에 맥아더는 대일 점령정책이 “군사작전이라는 냉혹한 태도로부터 보호군으로서의 우호적인 지도로 이행한다”고 말했다. 미 국무부 평화조약 실무팀에서도 일본의 영토 제한은 미국의 필수적 안보 필요(essential security needs)와 중국과 소련에 대한 조치에 일치시켜 가능한 관대하게 처리되어야 한다는 입장이었다.⁴⁴

1949년에 이르러 동서냉전이 더욱 격화되었다. 이해 9월에는 소련의 원폭 보유가 분명해졌고, 10월에는 중공이 정권을 장악했으며 동독정부가 수립되었다. 11월에는 대공산권수출통제위원회(COCOM)가 설립되었고 연말에는 마오쩌둥이 모스크바를 방문하여 중소동맹조약을 체결하였다. 이와 같이 일본을 둘러싼 국제정세가 급변하자, 미국 정부는 일본의 조기강화에 보다 적극적으로 나서서 일본의 안전보장과 관련된 군사기지문제를 강화문제의 중심으로 삼게 되었다.⁴⁵ 1946년 미 국무장관 번스(James F. Byrnes)가 일본의 점령상태는 15년간 계속될 것이라고 언명했지만, 맥아더는 군사적으로 장기

43. “WSD to SCAP(Political Advisor)” Sep. 4, 1947, 군사편찬연구소, MF 160; “War to SCAP(for Political Adviser)” Sep. 7, 1947, 같은 문서철.

44. 「국무부 메모: 일본 평화조약」 1947. 8. 25, 『한국전쟁자료총서 7 - 미국무부정책기 획실문서』, 국방군사연구소, 1997, pp. 56-57; 허종호, 『미제의 극동정책과 조선』, 평양: 사회과학출판사, 1987, 18-19면.

45. 「對日講和問題について」 1950. 10, 외무성사료관.

점령이 효과적이지 아니라고 본국 정부에 진언했다(William J. Sebald, 1965: 246; 上野昂志, 1995, 75, 79).

미군 당국은 극동에서 중국, 소련, 북한을 둘러싼 방위망을 구축하면서 이미 그들의 동향을 파악하고 이에 대한 대비책을 강구 중이었다. 특히 소련의 위협으로부터 태평양지역에서 안보를 단독적으로 확보하는데 부담을 느낀 미군은 극동에서 일본을 중심으로 방어전략을 구축했다.⁴⁶ 이 때문에 시볼드는 일본의 무장해제가 향후 일본 방위를 저해할 것이라고 우려했다(William J. Sebald, 1965: 80).

6.25 전쟁이 발발하자, 전략적 차원에서 일본의 가치가 급상승했다. 즉 6.25 전쟁으로 일본의 전략적 가치가 후방지원기지와 같이 구체적으로 나타났다. 중국군이 개입하자, 일본을 강화하려는 정책의 중요성이 증가했다. 더욱이 한반도에서 미군이 크게 고전하면서 일본은 미국의 완전한 협력자로서 자유주의 국가의 극동방위선을 유지하는 일익이 되어 갔다. 이러한 일본의 전략적 가치 상승은 일본 외교의 초미의 과제인 강화조약의 체결과 독립에 유리한 여건을 조성했다.⁴⁷

1950년 9월 5일, 트루먼 대통령이 대일강화에 관한 성명을 발표했고, 국무부도 패전국을 제약하는 일반평화조약과 근본적으로 성격이 다르게 일본을 민주주의 진영의 일원으로서 그들로 하여금 협력하게 하고 혹은 일본을 활용하는 기초를 두려 한다는 구상을 밝혔다.⁴⁸ 일본 측도 미국의 정책이 동아시아에서 일본의 잠재력을 통해 군사적으로나 경제적으로 미국의 부담을 경감시켜 소련에 대한 세계정책적 혹은 전략적 견지로 일층 활용하려는 것으로 받아들이면서, 일본을 완전히 자주적 국가로 회복시켜 자유진영의 대등한

46. "Draft Paper on Assumptions for Japanese Peace Treaty" Aug. 22, 1947, 『한국전쟁자료총서 7 - 미국무부정책기획실문서』, pp. 63-64; Plans and Estimates Branch, Military Intelligence Section, GS, FEC GHQ, "Intelligence Estimate Far East" Nov. 15, 1949, 군사편찬연구소, SN 53.

47. 「講和問題の動向」 1951. 1. 18, 外務省編纂, 2007, 『日本外交文書: サンフランシスコ平和條約 大米交渉』, 東京: 外務省, p. 150; 五百旗豆眞, 1999, 『戦後日本外交史』, 東京: 有斐閣, pp. 66-67.

48. 「米國の對日平和條約案の構想」 1950. 10. 2, 『일본외교문서: 샌프란시스코평화조약 대미교섭』, 외무성, pp. 12-14.

일원으로 대우해 줄 것을 주장했다.⁴⁹

미 군부는 극동에서 정치적 군사적인 불안정성 때문에 조기강화론을 반대 하면서 일본으로부터 전략적 기지를 확보하려 했다. 합동참모본부는 마리아나, 캐롤린, 마셜제도 등에 대한 전략적 신탁 통치를 비롯해 류큐, 요코스카 해군기지 등이 최소한 필요하다는 입장이었고, 맥아더는 일본에 미군 35,000명의 병력을 주둔시켜서는 소련이 의지만 가진다면 쉽게 제압할 수 있으므로 일본의 방어력의 요새는 오키나와가 되어야 한다고 강조했다.⁵⁰ 1949년 6월 15일, 정리된 국가안보회의 문서(NSC 49)에 따르면 일본 섬들은 극동지역에서 미국의 안보적 이해에 관해 전략적으로 매우 중요하다고 평가했다. 그 이유로 보닌 섬(Bonin Islands, 小笠原諸島)들은 태평양지역에서 미 잠수함과 함선이 안전하게 항해할 수 있는 장거리항해(LORAN) 시설이 있었고, 오키나와 기지는 한국이나 베트남까지 항공작전을 수행할 수 있었으며 핵을 저장할 수 있었기 때문이었다.⁵¹ 그러므로 합참을 비롯해 미군으로서는 동아시아에서 전략 지역 대상에는 울릉도와 독도 등은 전혀 고려되지 않았다. 더욱이 일본 의회는 물론 일본시민들이 얄타회담에 따라 소련에 속하게 될 쿠릴열도와 남사할린 등에 대해 일본영유권을 주장하면서, 오키나와도 일본이 확보해야 한다고 청원서를 제출했다. 일본의 반발이 강하면 강할수록 미국은 일본에 양보를 할 수 밖에 없었을 것이다.

49. 「國際情勢についての一考察」 1950. 10. 13, 『일본외교문서: 샌프란시스코평화조약 대미교섭』, pp. 53-54; 「ダレス訪日に關する件」 1950. 12. 27, 같은 자료집, p. 112.

50. “NSC 13/2: Recommendation with Respect to US Policy toward Japan”, Oct. 7, 1948, 『미국국가안전보장회의 문서 - 한국전쟁자료총서 3』, 국방군사연구소, 1996, p. 556; “Memo: Japanese Peace Treaty” Dec. 22, 1949, HM 1969; “American Bases in Japan” April 6, 1950, HM 1969; “NSC 60: Japanese Peace Treaty”, Dec. 22, 1949, 국방군사연구소 한국전쟁자료총서 3, p. 598.

51. 『미 국가안전보장회의 문서』, 국방군사연구소 한국전쟁자료총서 3, pp. 585-588; U. Alexis Johnson, 1984, *The Right Hand of Power*, Prentice-Hall, Inc., p. 447.

2. 대일강화조약 체결과 독도문제

미국과 소련 사이에 냉전이 구체화될 시기인 1947년 3월 맥아더는 기자회견에서 일본과의 조기 강화를 표명했고, 8월 중순 재차 언급했다. 사실 조기 강화가 이루어졌다면 연합국 사이에서 가지고 있던 일본에 대한 적대감이 강해서 카이로선언의 정신이 구현되기에 유리했을 것이다. 그러나 미 군부의 조기강화 반대와 소련과의 갈등으로 인해 1949년부터 미국 정부는 일본과의 강화안을 구체화할 수 있었다(박진희, 2005: 15; 金原左門, 1985: 105; Hugh Borton, 2002: 210).

일본은 왜 독도에 대한 야심을 버리지 못했을까? 한국정부의 평화선 선언 이후 일본 국내정치에서 독도문제의 제기가 자신들의 재무장을 촉구하기 위한 것으로 이해되기도 했지만,⁵² 포츠담선언에서 일본의 영토는 4개 주요 도서와 기타 연합국에 의해 규정된 작은 도서로 한정되었기 때문에 일본정부는 작은 도서 범주에 속한 섬 가운데 오늘날까지도 러시아를 비롯해 중국, 한국 등과 논쟁이 되고 있는 남쿠릴열도, 센카쿠, 독도를 확보하려 했던 것이다.

일본의 ‘독도의 영토화 작업’은 이미 1945년 종전 직후부터 이루어졌다. 일본 당국은 패전 직후 외무성 조약국을 중심으로 1945년 11월 21일 ‘평화조약문제연구간사회’를 설치했다. 이 간사회에서는 ‘평화조약 체결문제 기본 방침’, ‘조약체결문제의 금후 관측’ 등과 함께 고유영토 확보를 위한 이론무장을 준비했다.⁵³ 1946년 5월, 평화조약문제연구회간사회의 제1차 보고회에서 일본의 근접 제소도에 대한 판정은 민족적, 지리적, 역사적, 경제적 논거에 의해 극력 일본국에 보유될 수 있는 범위의 확대를 도모하도록 했다.⁵⁴ 군사적 필요를 내세우지는 않았다. 이 연구간사회에서 오키나와, 사할린, 쿠

52. 「독도사건에 관한 진상보고」, 「16회 국회임시회의 속기록」 18, 1953. 7. 7.

53. 下田武三, 「外務省における講和準備」, 『戦後日本外交の証言』, 『戦後日本防衛問題資料集』 1, pp. 284-285; 김영구, 2002, 「독도 영유권 문제에 관한 기본입장의 재정립」, 독도학회 편, 『독도영유권 연구논집』, 독도연구보전협회, p. 98.

54. 평화조약문제연구간사회, 「제1차 보고」 1946. 5, 외무성편찬, 『샌프란시스코평화조약 준비대책』, 일본외무성, p. 95.

릴열도 등 각 지역에 대한 역사, 지리, 민족, 경제 등 모든 측면에서 일본과 불가분의 관계에 있음을 상세히 진술한 자료만 해도 7권이 되었다. 이를 토대로 미국 정부 특히 시볼드 고문을 상대로 독도의 일본 영토화에 직접 참여한 것은 요시다 수상을 비롯한 일본 정부 자체였다(김영구, 2002: 94-95).

1948년 이전에는 연합국총사령부와 어떠한 자료라도 서로 주고받지 못했다는 요시다 수상의 회고와는 달리, 1947년까지 종전연락사무국 총무부장, 요코하마 종전연락사무국장, 외상 등이 연합군총사령부 정치고문, 미국과 영국 등 연합국의 외교관을 만나 연합국의 강화구상을 탐색하고 일본의 희망을 전달했다(金原左門: 1985: 106). 즉 연합국총사령부 외교국의 호의에 의해 극히 비공식적인 형태이지만 일본 외무성으로부터 총사령부 외교국에 자료를 제출하여 워싱턴으로 보내는 루트를 열었다.⁵⁵

이에 따라 이러한 연구자료들은 1947년 3월 이전부터 미국 측에 전달되었다. 일본 측이 이에 대해 미 국무부의 반응을 물었을 때, 애치슨(George Atcheson, Jr.) 대일이사회 미국대표는 참고가 된다는 정도로 답변하면서, 미 정부가 일본의 전략적 지역에 대해 신탁통치할 뜻이 있지만 기타 지역에 대해 아직은 구체적인 움직임은 없다는 언질을 주었다.⁵⁶ 그러므로 이 때 일본 측은 독도 등에 대해 미국이 그다지 주목하지 않고 있음을 알 수 있었을 것이다. 이어서 1947년 6월에 작성된 “태평양 및 일본해의 제제도”에 대해 연합국총사령부 외교국을 통해 그 해 9월 국무부에 송부되었다. 이 문서에 일본이 옛날부터 울릉도와 죽도와 관계해 왔고 1905년 2월 22일 시마네현 지사가 죽도를 은기(隱岐)섬의 관할로 공표하여 공식적으로 일본영토가 되었다고 주장했다(玄大松, 2006: 68). 이를 반영하여 1949년 11월 시볼드의 보고서가 이루어졌다.

그 결과 미국의 대일강화조약 5차 초안까지 한국의 영토로 명시되어 있던 독도를 미국 국무부의 주도로 6차 초안에서 독도를 누락시켰다. 기존 연구에

55. 吉田茂, 1991, 「講和條約について日本側の準備」, 『回想 10年』, 大嶽秀夫編, 『戦後日本防衛問題資料集』 1, 東京: 三一書房, pp. 283-284.

56. 「朝海. アチソン會談」 6回, 1947. 3. 12, 외무성편찬, 2006, 『샌프란시스코평화조약 준비대책』, 일본외무성, p. 168.

서 일본 측이 주일 일본정치고문 시볼드를 통해 독도를 한국령으로 한 연합국최고사령부 훈령 제677호의 수정을 위한 로비결과로 이해했다(이상면, 2001: 234; 정병준, 2005a: 166).

그런데 여기에서 꼭 지적해야 할 점은 맥아더(Douglas MacArthur)도 시볼드 주장에 동조했다는 것이다. 요시다는 맥아더와의 관계를 완벽한 우호관계(perfectly friendly relations)라고 표현했다. 그는 회고록에서 평화조약과 관련해서 맥아더와 덜레스(John Foster Dulles)의 역할을 높이 평가하였으나, 시볼드에 대해서는 단 2번 언급을 했을 뿐이다.⁵⁷ 시볼드는 애치슨에 이어 1947년 9월 2일 정치고문 겸 외교국장 등으로 임명되었다. 그는 맥아더의 정치고문이었지만, 한편으로 미 국무부 대표이기도 했다. 1946년 4월 정치고문부가 연합국총사령부의 외교국이 되었다. 정치고문은 대일이사회 미국대표와 연합국총사령부 외교국장 등 3개의 자격을 가졌다.⁵⁸

애치슨 후임으로 임명된 시볼드가 미 외교계에서 비중이 낮았기 때문에 정치고문으로서 역할이 감소되었다는 평도 있지만(정병준, 2005a: 148; Hugh Borton, 2002: 215), 시볼드는 맥아더의 신임을 얻어 언제든지 그와 의견 교환을 할 수 있었다. 그는 맥아더와 달리 일본인과 가능한 한 많이 만났고, 일본천황의 초청도 맥아더의 승인을 받아 갔다. 그는 이러한 노력이 일본과의 관계정상화에 기여한다고 믿었다. 시볼드는 1949년 8월 중순 맥아더와 대화한 후 국무부에 보낼 강화조약안을 마련하면서 조기강화론도 덧붙였다. 다시 9월 하순 그는 일본을 주권 국가로 회복시키는데 일본인에게 스스로 활력을 되찾을 수 있도록 해야 한다는 생각을 맥아더에 보고했고, 맥아더도 강화조약이 단순하고 일반적 기준으로 작성되어야 한다고 말했다. 시볼드는 그 동안의 강화조약의 초안 작성에 일본의 군사주의가 아시아의 가장 큰 위협이 되므로 이를 방지하여야 한다는 개념 아래 이루어져서 베르사이유 조

57. Shigeru Yoshida, 1961, *The Yoshida Memoirs*, London: Heinemann, pp. 53, 243, 300.

58. 외무성편찬, 『샌프란시스코평화조약 준비대책』, p. 83; 竹前榮治, 1988, 『日本占領 - GHQ高官の証言』, 東京: 中央公論社, p. 132; “The Acting Political Adviser in Japan(Atcheson) to the Secretary of State” Nov. 23, 1945, *FRUS* Vol. VI, the British Commonwealth the Far East, 1969, p. 700.

약의 재판이고, 1949년 11월 2일 국무부에서 작성한 초안은 여전히 징벌적 태도가 남아 있다고 평가했다. 맥아더도 이를 싫어했고 달리 작성되기를 원했다(박진희, 2005: 18; William J. Sebald, 1965: 62, 66-69, 243, 246, 249).⁵⁹

1950년 4월 미 국무장관 애치슨(Dean Acheson)은 대일강화조약 협상을 위해 특사로 덜레스를 임명함으로써 조약 체결과정에서 새로운 변수가 될 수 있었다. 그는 한국전쟁이 일어난 후 일본이 공산주의의 위협에 자각할 것이라고 기대하고, 이 기회를 이용해 서둘러 강화교섭을 서두르도록 애치슨 국무장관에게 건의했다(五百旗豆眞, 1999: 68; U. Alexis Johnson, 1984: 93, 152-153). 이해 9월 7일 미 국무장관과 국방장관 사이에 합의한 합동메모가 사실상 강화조약 초안이 되었다. 주요 내용은 미군이 일본에 주둔할 권리를 가지고 있으며, 마리아나와 마셜제도 등에 대한 전략적 신탁 통치와 류큐에 대한 배타적인 전략적 통제 등이었다. 9월 8일 트루먼 대통령은 강화교섭을 추진할 조건에 대해 국방부와 국무부의 합의 정리한 정책문서(NSC 60/1)를 승인했다. 트루먼 대통령은 1951년 1월 덜레스에게 이 합동메모를 토대로 한국전쟁의 호전 여부에 상관없이 일본과의 평화조약을 추진하기를 기대했다.⁶⁰

1950년 9월 국무부 동북아시아 과장인 앨리슨(John Allison)이 덜레스 평화조약 초안을 검토하면서, 독도를 일본령에 포함시킨 결정이 나중에 분쟁을 불러일으킬 수 있음을 지적했다⁶¹는 점이 크게 부각되기도 했다. 그러나 1950년 10월 중순 러스크(Dean Rusk) 국무부 극동국장, 앨리슨 동북아시아 과장 등과 강화조약문제에 대한 토의에서 하보마이(齒舞), 시코탄(色丹), 오

59. 한 일본연구자(原君枝)는 맥아더가 독도를 한국에 귀속시킨 초안에 대해 이의를 제기하면서 반대로 독도를 일본에 귀속시키도록 하여 1949년 12월 작성된 초안에서 독도가 삭제되었다고 주장했다(손춘일, 2006: 80-81).

60. “Truman to Mr. Dulles” Jan. 10, 1951, Japanese Peace Treaty Papers: John Foster Dulles, 군사편찬연구소, HM 1969; “Memo for the President” Sep. 7, 1951, 국방군사연구소, 1996, 『미 국가안전보장회의 문서- 한국전쟁자료총서 3』, pp. 602-604.

61. 정병준, 「한일 독도영유권 논쟁과 미국의 역할」, p. 6; 「독도 영유권 분쟁, 미국이 불씨 남겼다」, 『한겨레신문』 2007. 7. 10.

키나와 등이 언급되었을 뿐이었다.⁶²

1950년 9월부터 1951년 1월까지, 미 국무부에서 강화조약 초안을 작성하면서 오스트레일리아, 영국, 버마, 중국, 인도, 인도네시아, 한국 등과 최소한 한 차례 이상 대개는 몇 차례의 의견 교환이 있었다. 그 결과 대일강화 7원칙을 수립했다. 이 7대 원칙에서도 일본의 조선의 독립 승인, 류큐와 오가사와라 섬들에 대한 미국의 신탁통치 등만 언급되었다.⁶³

덜레스는 일본, 뉴질랜드, 오스트레일리아, 필리핀 등지를 돌면서 대일강화 조약 초안을 조정하였다. 덜레스는 1950년 6월에 이어 1951년 1월과 4월에 일본을 방문했다. 덜레스는 1951년 1월 25일 도착하여 2주일간 이상을 도쿄에 머무른 후 2월 11일, 요시다 수상과 공동성명을 발표했다. 이 때 서울은 중국군에 빼앗긴 상태에 있었다. 그들은 일본 재군비문제로 충돌했다. 미국 으로서는 일본의 재군비가 일본이 자유세계의 강화에 공헌하려는 의사표시로 중요했다. 또한 강화 후 미군 주둔을 확보하기 위해 일본에 대해 관대한 평화조약안을 제시하여 일본 측 교섭자를 즐겁게 했다. 일본주권의 회복을 비롯해 일본의 지리적 지역을 확정하는 문제도 포함되어 있었다. 당시 맥아더는 류큐와 보닌제도에 대해 일본에게 주권의 흔적을 남기는 데에 일방적으로 반대했다. 그러나 맥아더의 주장이 조정되어 요시다는 미국 안에 그다지 반대하지 않고 협상 결과에 크게 만족을 나타냈다.⁶⁴ 따라서 덜레스는 이 때 독도 귀속문제를 일본 측에 묵인한 것으로 보인다.

덜레스의 방일 기간 중 개인은 물론 정당사회단체에서 그에게 수많은 청원서를 보냈다. 그 가운데 관서상공회의소에서는 독도문제를 언급함이 없이 쿠릴열도, 류큐, 보닌 등의 섬들이 역사적으로 인종적, 경제적인 견지에서 일

62. 「講和問題に關する米國務省係官の談話について」, 1950. 10. 14, 『일본외교문서: 샌프란시스코평화조약 대미교섭』, pp. 61-62.

63. 「米國の對日講和7原則について」, 1950. 10. 14, 『일본외교문서: 샌프란시스코평화조약 대미교섭』, p. 75; “Statement by Chairman Connally” March 9, 1951, Japanese Peace Treaty Papers: John Foster Dulles.

64. “Statements by Dulles and Yoshida” Feb. 11, 1951, Japanese Peace Treaty Papers: John Foster Dulles; “Transcript fro Dulles Oral History in Princeton University Library: William J. Sebald”, Nov. 3, 1971, pp. 28, 31, 40; 五百旗豆眞, 1999, 『戰後日本外交史』, 東京: 有斐閣, pp. 70-72.

본에 계속 귀속되어야 한다고 주장했다. 일본 사회민주당 대표도 쿠릴열도, 남사할린, 하보마이, 시코탄, 오키나와, 보닌, 토리시마 등을 포함한 동남쪽 섬들은 일본이 확보해야 한다고 주장했다.⁶⁵

1951년 3월 덜레스는 강화조약 조정안을 미 의회의 외교위원회에 제출했고, 이어서 로스앤젤레스에서 강화조약 초안을 발표했다. 이 때 영토관련 중에서 미국이 류큐와 보닌제도에 신탁통치를 할 것이고, 일본은 남사할린과 쿠릴열도를 소련에 돌려주도록 했으나 독도에 관한 사항은 표현되지 않았다.⁶⁶

이에 따라 한국정부가 독도영유권을 본격적으로 주장했다. 미국정부는 ‘리앙쿠르 섬’이 일본주권에 속한다고 결론을 내린 탓에 평화조약에 일본으로부터 포기할 섬의 대상 리스트에 포함시키지 않았다. 미 국무부는 한국정부에 비밀히 미국의 입장을 알렸으나, 공개하지 않았다. 이어서 1951년 8월 7일 애치슨 미 국무장관 명의로 주한 미 대사에게 “미국 측 지리학자나 한국 대사관 모두 독도와 파랑도를 찾는데 실패했다. 따라서 우리가 이와 관련 한 내용을 조속히 듣지 못한다면, 이들 도서들에 대한 한국의 주권을 확인하고자 하는 한국의 제안을 고려할 수 없다”(이석우 편, 2006: 254)는 전문을 보냈다. 이에 대한 한국의 답변도 들을 겨를도 주지 않고, 1951년 8월 10일 러스크 차관보는 한국의 독도요구에 대해 동의할 수 없다고 하면서, 그 근거로 “미국의 정보에 의하면 리앙쿠르 섬은 한국의 일부로 취급된 적이 한 번도 없고 1905년경부터 일본의 시마네 현의 관할 하에 있었다”는 서한을 한국정부에 보냈다.⁶⁷ 그는 일본과 평화조약을 위해 교섭하면서, 몇 가지 중요 사항만 강력히 주장하고 나머지 사항에 대해서는 모두 양보했다고 자랑했다(딘

65. “Letters addressed to Ambassador to Dulles”, RG 59 Confidential U.S. State Department Special Files: Japan 1947~1956, Vol. 23, 군사편찬연구소, HM 1988.

66. “Statement by Chairman Connally” March 9, 1951, Japanese Peace Treaty Papers: John Foster Dulles; 『미 국무부 블루틴』 No. 614, 1951. 4. 9.

67. 「일본 우익이 ‘독도는 일본땅’ 주장하는 이유」, 『오마이뉴스』 2005. 4. 10; “Kenneth T. Young, Jr., Director, Officer of N/E Asian Affairs to E. Allan Lightner, American Embassy, Pusan, Korea” Nov. 5, 1952, 군사편찬연구소, HM 1999; “Present Status of Japan-Korea Relations” June 16, 1954, Defense - Special Assistant Van Fleet Files, 1954, NA.

러스크, 1991: 100, 124). 그가 평화조약에 사소한 것이라고 뿌리쳤던 일 가운데 독도문제도 포함되었을 것이다. 당시 미 국무부는 러스크 서한 내용을 일본 측에는 알리지 않았지만,⁶⁸ 이 서한은 후에 독도문제와 관련된 미국의 정책결정에 중요한 근거가 되었다. 이는 미 국무부가 일본의 영토처분과 관련하여 내세운 평화조약상의 명문규정에서 일반적이고 간결한 원칙(이석우, 2005: 117) 속에 누락된 것이 아니라, 미 국무부가 일본의 독도영유권을 인정하는 셈이어서 강화조약에서 독도의 누락은 기정사실화 되었다(이창위 등, 2006: 93). 일본에서도 러스크 서한으로 미국은 한국의 주장을 받아들이지 않고, 일본영토의 범위에서 명백히 독도를 제외시켰던 것으로 이해했다(쓰카모토 다카시, 1996: 64).

주한 미국대사관측은 독도문제에 대해 국무부의 인식과는 차이가 있었으나, 결국 국무부 방침에 따랐다. 즉, 독도문제에 관한 1951년 8월 러스크 서한을 들어 본적이 없었던 주한 미 대사관에서는 평화조약 제2조가 수정될 것도 아니고 그렇다고 한국의 주장을 부인하는 것으로 이해하지 않았다 (Article 2(a) was not to be amended but had no inkling that that decision constituted a rejection of the Korean claim). 그런데 주한 미 대사관에서는 1952년 11월 14일 국무부 동북아시아 과장 케네스(Kenneth T. Young, Jr.)로부터 편지를 받고서야 자신들이 국무부 방침과는 다른 입장이었음을 알았다.⁶⁹

실제로 일본정부가 1954년 9월 25일 독도문제의 해결을 위해 한국정부에 국제사법재판소 제소를 제안했으나, 이 해 10월 28일 한국정부는 이를 거부했다. 11월 17일, 주미 일본 대사 시마가 미 국무부를 방문하여 이에 대해 설명하였을 때, 극동담당 부차관보인 시볼드는 일본이 그러한 조치를 취하는 것은 자유라고 말했다. 그는 한국이 유엔이나 국제사법재판소에 소극적일 것

68. “Memo in Regard to the Liancourt Rocks (Takeshima Island) Controversy”, Nov. 30, 1953, 군사편찬연구소, HM 1999.

69. “E. Allan Lightner, American Embassy, Pusan, Korea to Kenneth T. Young, Jr., Director, Officer of N/E Asian Affairs to” Dec. 4, 1952, 군사편찬연구소, HM 1999. 유엔군사령관 클라크도 독도문제에 관한 한국의 강경한 자세가 전혀 터무니없는 것이 아니라는 점을 이해했다(김동조, 1986: 75).

이므로 일본의 주장을 계속 유효(alive)하게 하는 것이 필요하다는 의견을 제시하여⁷⁰ 일본에 대한 지지를 보냈다. 이 무렵에 미 국무부에서도 여전히 러스크 서한을 토대로 한국이 일본과 문제를 해결하기를 바랐지만, 1953년 11월 말 미 국무부 터너(William T. Turner)가 미국이 한일양국과의 관계를 악화시킬 시간이 없다고 지적하면서, 양국의 주장의 유효성을 떠나 손을 뗄 것을 제안했던 것처럼⁷¹ 변화의 조짐이 있었다. 하지만 1954년 6월 당시에도 강화조약 초안 당시 “독도는 일본주권에 속한다”는 분석은 여전히 유효해서 이를 바꿀만한 상황이 발생하지 않았던 것으로 평가되었다.⁷² 이후 러스크 미 국무장관은 1960년대에 이르러 일본의 독도영유권이라는 기존의 방침 대신에 한일 양국의 독도공유론을 제기하였다. 즉 1965년 5월 17일, 그가 미국을 방문한 박정희 대통령에게 독도문제 해결을 위해 한국과 일본이 등대를 설치해 공동소유하는 방안을 제의했던 점은 전후의 독도에 대한 정책이 문제가 있음을 인식했던 것으로 보인다.

IV. 한국정부의 대응과 한계

1947년 중반 이후 냉전이 본격화되었고 시볼드가 부임했지만, 1949년까지도 대일강화조약 초안에 독도가 한국영토로 되어 있었다. 미국의 대일강화조약의 특사로 임명된 덜레스는 한국의 입장에 비교적 호의적이었으므로 아직 한국의 주장이 반영될 여지는 있었으나 너무 늦었고 체계적이지 못했다.

정부수립 이전에는 더더욱 조직적인 대응이 어려웠다. 전후 한국은 3년간 독립정부를 갖지 못한 상황에서 새로운 국가건설을 둘러싸고 미소간의 대립 속에 국내정치세력도 좌우익으로 나뉘었다. 국내정치세력들과 지도자들은 신

70. “Memo: Liancourt Rocks” Nov. 17, 1954, 군사편찬연구소, HM 1999.

71. “Memo in Regard to the Liancourt Rocks (Takeshima Island) Controversy”, Nov. 30, 1953, 군사편찬연구소, HM 1999.

72. “Present Status of Japan-Korea Relations” June 16, 1954, Van Fleet Report Files, Defense - Special Assistant 1954, Box 11/ Record Group 330, National Archives.

탁통치와 미·소공동위원회 개최, 한국문제의 유엔이관, 남북협상 등에 골몰한 나머지 미 공군의 독도폭격사건을 제외하고는 독도문제에 대해 거의 관심이 없었다.

1947년 3월 맥아더는 일본과 평화조약에 대한 구상을 공표했고, 이 해 7월 11일 극동위원회에서 “일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠와 금후 결정될 수 있는 제도도에 한정될 것이다”라고 하는 대일 기본정책을 발표했다. 이 때 일본에서는 “독도는 일본영토다”라는 여론이 크게 일어났다. 이에 대응하여 한국산악회를 중심으로 울릉도·독도학술조사단을 파견하였다(신석호, 1965: 16; 김영구, 2002: 127; William J. Sebald, 1965: 244).

1948년 1월 27일, ‘남조선 과도입법의원’ 60명이 대마도 반환요청원서를 제출했다. 그 후 8월에 애국노인회에서 독도, 대마도, 파랑도에 대한 영유권 주장을 담은 청원서를 연합국총사령부에 제출했고, 이 무렵 이승만 대통령도 대마도 반환요구를 언명했으며 이듬해 1월 다시 이를 언급했다. 이승만 대통령이 대마도 반환을 요구한 것은 대일배상요구를 위한 강경한 제스처였다. 그러나 당시 연합국총사령부에서는 이미 대마도를 일본령으로 간주했기 때문에 외교국장 시볼드는 크게 반발했다(박진희, 2005: 6, 27; 강로향, 1966: 31-32). 1949년 1월, 일본에 한국대표부를 설치하면서, 이승만 대통령은 주일대사가 대표부사무실에 출근하는 것이 아니라 연합국총사령부로 출근한다는 각오로 총사령부와 긴밀한 유대를 강조했다. 그러나 5대까지 평균 7개월 밖에 지나지 않는 초기 대사의 잦은 교체는 당시 현안인 대일배상문제, 교포의 법적 지위와 그 처우 등의 해결에 도움이 되지 못했다(강로향, 1966: 31-34; 김동조, 1986: 19; 정병준, 2005a: 152-153).

주일 정치고문인 시볼드도 미 군정의 국무부 관리를 통해 한국에 관한 보고서를 정기적으로 받았고, 한국 인사를 만나거나 직접 방문하기도 했다. 1949년 10월 하순, 신성모 국방장관이 로버츠(William Roberts) 주한 미 군사고문단장과 일본을 방문해서 시볼드를 만난 적이 있었다. 이때 주로 국군의 방위능력에 대해 논의했다(William J. Sebald, 1965: 177, 182). 시볼드는 1950년 1월 하순 제섭(Philip C. Jessup) 대사의 한국 방문시 동행하여 이승만 대통령을 방문했고, 국회를 찾았다.⁷³ 당시 이승만 대통령이나 변영태 외

무장관 등은 덜레스나 시볼드가 일본에 동정적이라고 인식했다. 프란체스카 여사는 시볼드가 아무리 한국에 대해 편견을 가지지 않으려고 노력한다 해도 일본에 우호적이었다고 이해했다.⁷⁴ 그러나 독도문제에 대해 적극적인 대응은 하지 못했다.

1950년 4월 3일, 장면 주미 한국대사는 러스크를 방문하여 대일강화조약 문제의 진전을 묻고 한국은 일본의 압제에 의한 가장 큰 피해국의 하나라는 점을 상기시켰다.⁷⁵ 그 후 같은 해 6월 3일 장면 대사는 한국을 곧 방문할 예정이던 덜레스를 만찬에 초청했다. 5월 38선을 방문하면서 국군이 장비 면에서나 인력 면에서 매우 부족함을 절감했던 그는 덜레스에게 시급한 두 가지 특별 요청을 했다. 첫째는 38선을 직접 눈으로 보고 확인해달라는 것이었다. 북한이 한국을 공격해오면 우리는 그들과 맞서 싸울 수 없을 정도로 빈약하므로 38선을 보지 않으면 한국에 가는 의미가 없다면서, 시찰 후 미국에 돌아와 국무부와 관계당국을 설득하여 더 많은 군사원조를 할 수 있도록 해달라고 말했다. 둘째는 국회에 나가 한국에 어떤 상황이 일어난다고 해도 미국을 지켜낼 것이라는 연설을 요청했다.⁷⁶ 그러므로 이 시기에 장면은 일본과의 평화조약 문제에 대해 언급할 여유가 없었다.

하지만, 전쟁 중임에도 불구하고 한국 정부는 대일강화조약에 참가할 의지가 강했다. 이승만 대통령은 1948년 9월 30일 국회에서 시정연설을 하면서 대일강화회의에 참가하도록 연합국에 요청한 적이 있었다. 1951년 1월 장면 대사가 미 국무부에 한국의 대일강화조약 협상과 서명에 참가를 요청했을 때, 덜레스로부터 긍정적인 답변을 받았으므로 한국 정부에서도 대일강화회의에 참가할 수 있을 것으로 기대했다(박진희, 2005: 22; 김동조, 1986: 12).

73. “Muccio to the Secretary of State” January 28, 1950, *FRUS Vol VII Korea*, 1950, pp. 19-23.

74. 「이승만이 필립 한에게」 1951. 4. 13, 이승만 서한철, 국사편찬위원회; 「프란체스카 여사가 올리버 박사에게」 1954. 11. 5, 같은 문서철; “Transcript of Dulles Oral History in Princeton University Library: Dr. Pyun Yung Tai”, Sep. 29, 1964, pp. 9-12.

75. “Memo: Situation in Korea” April 3, 1950, *FRUS Vol VII Korea*, 1950, p. 42.

76. “Transcript of Dulles Oral History in Princeton University Library: Chang Myun”, Nov. 3, 1971, pp. 7-9,

이미 맥아더 장군은 1947년 3월 27일 도쿄에 들린 한국의 합동통신사 사장 김동성과 회견에서 “앞으로 열린 강화회의에 한국도 당연히 대표를 보낼 것 이라고 말했고, 무초(John J. Muccio) 주한 미국 대사도 한국을 강화회의에 참가시키도록 본국 정부에 건의했다(다카사키 소우지, 1998: 18).

그러나 한국의 연합국 지위 요구에 대해 미 국무부에서 미온적인데다가 일본이 크게 반발했기 때문에 한국은 제외되었다. 1951년 4월 23일 요시다 일본 수상은 델레스와의 비밀회담에서 ‘한국 참여 불가론’을 제시했다.⁷⁷ 이에 대해 변영태 외무부장은 “원래 평화는 이웃에서부터 출발해야 하고, 또한 적대성이 있는 곳에 실현되어야 한다”고 주장하면서 대일강화조약에서 한국이 제외된다는 것은 “불합리의 절정”이라고 비판했다.⁷⁸ 이승만 대통령도 한국이 대일강화회의의 정식 조인국에서 제외된데 대해 “우리는 설사 민주주의 병기창에서 무기대여를 받지 않았다 하더라도 우리는 어떠한 다른 나라보다도 장구한 세월을 두고 일본과 투쟁하여 왔다. 또 우리는 그 위치상으로 보아 대일관계가 항상 우리 자신뿐만 아니라 동양의 안전과 평화를 유지함에 있어서도 가장 중요한 의미를 띠우고 있는 것이다. 나는 이와 같이 명백한 사실에 대하여 의문을 품는 자가 있다고는 생각할 수 없다.”면서 제외된 이유를 이해할 수 없다고 비판했다.⁷⁹

1951년 3월 하순 미 국무부가 한국정부에 강화조약 시안을 수교하면서, 한국정부의 대응도 본격화되었다. 이 초안은 3월 27일 주미 한국대사관을 통해 이송되었으나, 대통령 비서실에서 처리를 하지 않고 있었다(김동조, 1986: 10). 우리나라에서 대일강화초안을 먼저 알게 된 사람은 법무부 법무국장 홍진기였다. 그는 1951년 3월 말 강화조약 초안이 실린 『아사히신문』을 보고, 그 내용 중 우리나라와 이해관계가 있는 부분이 적지 않고 귀속재산 처리규정이 불리할 것이라는 판단 아래 유진오를 찾아갔다. 그는 2조 A항에 한국의 부속도서로 제주도, 거문도, 울릉도만 명시되어 있어서, 부속도서의 범위

77. 「샌프란시스코 강화조약 - 일본 비밀외교의 승리」, [http://blog.korea.kr/main/log-print.do?blogId\(2007년 7월 15일 열람\)](http://blog.korea.kr/main/log-print.do?blogId(2007년 7월 15일 열람)).

78. 변영태, 「대일강화조약에 대하여」, 1951. 8. 20, 『나의 조국』, pp. 236-237.

79. 『대구매일신문』 1951. 9. 6.

에 전부를 열거할 필요는 없지만 한일간의 분쟁이 있을 수 있는 독도와 같은 곳은 한국영토임을 평화조약에 명기해야겠다는 생각을 했다. 수소문 끝에 초안을 찾아, 장면 총리와 김준연 법무장관이 이 대통령을 만나 “귀속재산 처리와 영토문제를 수정해야 한다”고 설명했으나, 이 대통령은 주일 연합국총사령관 맥아더가 선처할 것을 약속했으므로 조약의 수정요청이 필요 없다는 입장이었다(다카사키 소우지, 1998: 19). 당시 이승만 대통령은 일본이 대일 강화조약이 비준될 때까지 재일교포만 다루고 다른 사항은 미루기로 주장하는 등⁸⁰ 적극적이지 못했다.

다행히 1951년 4월 16일, 외무부에 설치된 ‘대일강화회의 준비위원회’에서는 영토문제에 관해 제주도·거문도·울릉도 외에 독도와 파랑도를 넣기로 했다. 파랑도는 실재 여부가 확실치 않았으나 비록 실존하지 않더라도 해로울 것이 없다는 의견을 모아 포함시켰다.⁸¹

미국정부는 1951년 7월 7일, 대일강화조약 2차 초안을 한국 정부에 보냈다. 이는 5월 3일 성안되어 6월 14일 수정된 미·영 합동초안이었다. 이에 대해 7월 19일, 양유찬 주미 한국대사는 덜레스를 방문하여, 독도의 영유권 인정·맥아더러인 존속·재한 일본재산의 한국에의 양도 등에 대한 의견서를 전달했다. 그는 한국과 일본 사이에 있는 파랑도와 독도를 대한민국이 소유하기 위해, 또한 한일 간에 어업권을 위요한 분쟁이 발생하지 않도록 맥아더러인을 유지할 목적으로 한국이 대마도를 요구하는 대신에 파랑도와 독도를 요구하고 있다고 말하였다. 이 때 덜레스는 일본이 한국을 병합하기 전에 독도가 한국령이었던가를 물었고, 이에 대해 양유찬 대사는 그렇다고 답변했다. 덜레스는 그렇다면 일본이 포기해야 하는 영토에 독도를 포함시키는 것은 문제가 없다고 대답하는 등 대단히 동정을 가지고 있으며 한국의 이 요구

80. 「한일관계」 1951년 말이나 1952년 초 메모, 이승만·서한철, 국사편찬위원회 소장.

81. 『조선일보』 1951. 9. 22; 동아일보사 편, 1975, 『제1공화국』 5, pp. 218-219. 유진오는 1951년 8월 한국산악회(회장 홍종인)가 해군협조를 얻어 해도에 표시된 해상을 답사했지만 발견하지 못함으로써, 실재하지 섬을 영토라고 주장함으로써 돌이킬 수 없는 실수를 저질렀다고 회고했으나, 중국과의 분쟁을 대비하는 결과를 낳았다. 이렇게 파랑도는 그 실재여부에 논란이 있었으나 1984년 제주대학교 팀의 조사로 실체가 확인되었고 1986년 10월 교통부 수로국에서 수심 측량, 조석 관측을 실시했으며 2003년 이어도 종합해양과학기지가 구축되었다.

를 검토한 후 자기에게 회답하여 주겠다고 약속하였다.⁸²

변영태 외무부장관도 1951년 8월 1일 “대일강화조약 초안에 있어서 한국의 입장은 불리한 것이 아니라고 낙관적이었다. 그는 초안 제2조에 있어 한국의 독립을 승인함과 동시에 제주도·울릉도·거문도·독도 등을 포함한 대일 합병 당시 한국 소유의 영토를 1945년 8월 9일부터 방기할 것과 제4조에 있어 일본은 1945년 8월 9일 후 한국에 있는 법인을 포함한 일본 및 일본 국민의 재산과 한국인에 대한 모든 청구권을 방기할 것 등을 주장했다. 그리고 대마도에 있어서는 만일 한국 소유 영토로서 귀착된다면 수락하겠지만 그렇지 않는 경우에는 유엔 탁치로써 비무장지대로 규정하기를 요구하면서, 아울러 맥아더라인 문제는 연합국총사령부에서 어떠한 새로운 협정을 세워주지 않는 한 현 라인을 존속시키지 않으면 안 될 것이라고 말했다.⁸³ 8월 3일 양유찬 주미대사도 대한민국을 일본에 대한 참전국으로 인정하여 강화조약 조인식에 참가함이 허용되어야 하고, 일본은 파랑도와 독도에 대한 요구를 철회할 것 등을 요구했으며, 외무부에서도 독도가 한국의 영토임을 증명하는 물적 증거와 자료를 수집하여 관련 자료를 9월 1일 보냈다.⁸⁴ 그러나 러스크 서한에서 드러나듯이 미국정부는 한국의 독도영유권 인정, 맥아더라인의 존속 주장에 대해 거부했다.

한국은 독도문제를 둘러싸고 미국과 협상하는 과정에서 다른 나라의 지지를 확보하지 못했다. 영국이 대일평화조약 초안에서 독도를 한국영토에 포함시켜 한때 한국의 입장을 반영한 듯 보였으나(정병준, 2005b, 152), 그 외의 극동위원회 국가 가운데 독도문제에 대해 관심을 가진 나라는 없었다. 영국의 초안도 미국과 협의과정에서 독도는 ‘일본 영토’나 ‘일본이 포기해야 할 지역’ 양쪽에서 다 빠지고 말았다. 이미 쓰카모토는 독도가 한국령으로 작성된 영국 초안이 미국과 공동초안을 작성할 때, 한국의 영역으로 규정될 도서로서 제주도, 거문도, 울릉도 등 3개 도서만 언급되고 독도는 언급되지 않았다고 지적했다(쓰카모토 다카시, 1996: 57). 이러한 과정 속에 이루어진 대

82. 『서울신문』 1951. 7. 21; 한표옥, 『한미외교요람기』, pp. 298-300.

83. 『민주신보』 1951. 8. 3.

84. 『민주신보』 1951. 8. 6, 9. 1.

일평화조약에 대해, 러스크는 소련과 그 위성국가를 제외한 모든 국가의 지지를 받았다고 만족했다(딘 러스크, 1991, 124).

미국과 영국 등에 의한 전후처리는 처음부터 제한적인 요소가 있었다. 소련, 중국, 인도 등은 미국 주도에 의한 강화조약과 미국의 오키나와 보닌제도에 대한 신탁통치에 대해 카이로선언이나 포츠담선언 어디에도 이들 지역에 대한 미국의 주장이 언급되어 있지 않다고 반대했다.⁸⁵ 그러나 냉전시대에 더군다나 반공주의적 이승만 정부는 이들 국가와 접촉을 하려는 시도도 있을 수 없었다. 미국에서도 맥카시 선풍으로 빈센트(John C. Vincent), 보톤(Hugh Borton) 등이 국무부에서 다른 곳으로 전출되거나 대학으로 옮겼다(Hugh Borton, 2002: 216-217). 다행히 냉전의 종식으로 앞으로 독도 영유권 문제에 대해 러시아, 중국, 인도 등과 협조가 가능할 것이다(Ruben Kazariyan, 2006: 75-76).

한편 한국정부는 대일평화조약이 일본인들에게 맥아더라인을 수용하도록 강요하지 못하자, 샌프란시스코 강화조약 체결 직후 ‘맥아더라인’의 철폐를 예상하여 수산자원 보호와 한일 간의 어업분쟁을 방지하기 위해 1952년 1월 18일, 국무원 고시 제14호로 ‘대한민국 인접해양에 대한 대통령의 주권선언’ 즉 평화선을 발표했다. 평화선은 한일간의 어업권의 경계를 표시한 것이지만, 이 평화선에 독도가 포함됨으로써 미국과 일본의 정책에 크게 대립하게 되었다. 이미 이 선언은 1951년 9월 8일 샌프란시스코 회의가 열리기 하루 전인 7일, 제98회 임시 국무회의를 통과했다(한표욱, 1984: 314). 이에 대해 일본 정부는 1952년 1월 28일 “일본 영토인 이 섬에 대한 한국의 주장을 인정하지 않는다”는 내용의 항의문을 우리 정부에 보내 왔다. 한국 정부는 2월 12일 반박 항의문을 일본 정부에 보냈고, 이를 일본 정부가 반박하면 다시 반박하기를 반복했다.⁸⁶

평화선이 선포된 지 8개월 뒤인 1952년 9월 하순 유엔군 사령관 클라크

85. 「講和條約 第1号: 對日平和條約に關する合衆國の7原則提案, 蘇聯と回答及周恩來聲明」 1950. 12, 日本外務省史料館; William J. Sebald, “With Macarthur in Japan” pp. 259-260,

86. 「우리 측 ‘독도분쟁은 없다’ 단호/한. 일 영유권분쟁 역사」, 『한국일보』 1997. 8. 27.

(Mark W. Clark)가 한국전쟁의 작전상 북한군의 잠입을 막고 전시 밀수출 입을 봉쇄하기 위해 한반도 주변에 해상방위선을 설정했다(이원덕, 1996: 49-50). 클라크라인으로 일컬어진 이 선의 안쪽 수역이 평화선의 안쪽 수역과 거의 겹쳐서 평화선 선포를 간접적으로 지원했기 때문에 한국정부로서는 여러모로 유리한 입장에 서게 됐다.

이승만 라인이 제기된 배경에는 샌프란시스코조약 이후에 맥아더라인이 폐지되었지만, 일본어선의 침범과 북한의 간첩활동이 증가되어 한국 정부는 자위의 견지에서 해상방위가 절대 필요했기 때문이었다. 평화선은 1905년 일제가 시마네현 고시로 빼앗아간 독도를 한국영토로 공표했다는 점에서 한국 외교사상 중요한 의미를 지녔다.⁸⁷

한국정부는 평화선이 맥아더라인을 재천명한 것이라는 입장이었다. 대일평화조약이 일본인들에게 맥아더라인을 수용하도록 조약을 수정하는 데 실패했기 때문에, 한국정부는 맥아더라인의 유지가 정당하다고 주장했다. 그리고 한국정부는 일본이 맥아더라인을 상호조약으로 인식할 준비가 될 때까지 ‘침입’ 방지를 위한 한국해군의 병력 사용에 대해 입장을 분명히 했다.⁸⁸ 이처럼 샌프란시스코조약 이후에도 한국정부는 맥아더라인이 명칭이 무엇이든 기간에 평화선으로 무슨 대가를 치르더라도 지킬 작정이었다.⁸⁹ 나아가서 한국군 연합참모본부에서는 1956년 1월 31일, 정일권 육군참모총장을 비롯해 해·공군 및 해병대대 사령관의 공동명의로 유엔당국 및 미국에 대해 적의 침략으로부터 한국을 보호하기 위해 평화선과 한국해상방위선을 일치시킬 것을 제안했다.⁹⁰

이처럼 한·일 양국 수역 안에 평화선이 선포되어 있었지만, 일본 어선들은 맥아더라인 때와 마찬가지로 여전히 한국 측의 전관수역을 침범하여 불법

87. 「김동조 회고록: 나와 이승만대통령(5)」, 『문화일보』 1999. 7. 17.

88. 미국 국무부 정책연구과 문서(Documents of the Division of Historical Policy Research of the U.S. State Department: Korea Project File Vol. X): 한국전쟁 자료총서 35, pp. 251-255.

89. 변영태, 「한국 어로관리구역에 대해서」 1952. 5. 2, 『나의 조국』, p. 247.

90. 공보실, 「유엔군 당국 및 미국에 대하여 한국의 평화선과 해상방위선의 일치를 제안한 군 수뇌부의 공동성명」 1956. 1. 31, 외무부; 『동아일보』 1956. 2. 1.

어로작업을 계속했다. 한국정부로서는 해군력을 동원해 일본어선을 나포하지 않을 수 없었고 결국 양국간의 긴장이 고조되었다. 1965년까지 한국 정부에 의해 나포된 일본어선이 모두 326척이고 억류된 어부들은 3,904명이었다(上野昂志, 1955: 81). 이에 대해 일본이 강력히 반발하면서 한일간의 갈등은 첨예화되었다. 1954년 1월 8일, 요시다 수상은 이승만 라인을 결코 인정하지 않을 것이라고 선언하면서, 그 해결은 일본의 국력에 의해 이루어질 것이라고 항의했다.⁹¹

당시 국제적으로 영해 3해리와 공해 자유의 원칙이 확고한 때여서, 평화선은 국제법과 국제관례에 위반되는 것이라는 비난에 부딪혔다. 미국정부는 평화선이 해상에서 50~200마일에 대해 배타적 어업권을 주장하는 법률적으로 성립되지 않는 혹은 지지할 수 없는(legally untenable) 것으로 공해의 자유 원칙을 위반한 것이므로 이에 반대한다는 뜻을 한국정부에 몇 번 알렸다. 그들은 이 문제가 유엔과 같은 곳에서 공론화되지 않으면 한국정부를 지지할 수 없다고 했다.⁹² 이에 대해 한국정부는 미 국무부에 평화선 문제에 대한 중재자의 임명을 요청했으나, 그들은 한국의 평화선을 지지하지 않는다고 재 확인했다.⁹³

V. 맺음말

이상에서 살펴본 대로 미국의 전후처리 과정에서 독도문제가 해결되지 못한 채 오늘날까지 한일간의 갈등의 요인이 되고 있다. 미국을 비롯한 연합국 측이 “일본은 폭력과 탐욕에 의해 약탈한 모든 지역으로부터 축출될 것”이라

91. 「한일관계 메모」 1954. 7. 22, 이승만 서한철, 국사편찬위원회 소장.

92. “Position Paper: Korea-Japan Relation” Nov. 1961, 한국정신문화연구원 현대사연구소편, 『5. 16과 박정희 정부의 수립』, 1999, pp. 593-594.

93. 「한일관계 메모」 1954. 7. 22, 이승만 서한철, 국편; “Background Paper: Korean - Japanese Relations” May 18, 1962, 한국정신문화연구원 현대사연구소편, 1999, 『5. 16과 박정희 정부의 수립』, p. 252.

는 카이로선언의 정신에 의해 일본의 대외팽창이 시작된 청일전쟁 이전시기 까지 전쟁책임을 소급시켰다면 독도문제는 이미 해결되었을 것이다. 일본 측도 전쟁말기 스키 수상이 카이로선언의 취지대로 일본의 독립을 보장받는 대신 메이지 유신 이전 영토로 축소하려는 점을 수용하려 했던 정신으로 되 돌아갔다면 독도분쟁은 제기되지도 않았을 것이다.

한 때 연합국총사령부 훈령 제677호나 제1013호로 한국의 독도영유권을 인정한 듯 했던 미국 측은 일본의 항복이후 그들에 대한 분노는 점차 사라진 데다가 1947년 중반 이후 냉전이 본격화되면서, 카이로선언과 포츠담선언에 명시된 정신에 의하지 않고 동아시아에서 미국의 이익을 관철시켰다. 이 과정에서 이루어진 미국의 대일유화정책 속에서 일본정부가 독도에 대한 영유권을 적극적으로 주장하기에 이르렀고 독도를 불모지로 인식하여 그 가치를 중시하지 않았던 미국은 일본의 영유권 주장에 동조하고 말았다. 독도의 귀속문제를 둘러싸고 연합국총사령관의 정치고문인 시볼드 의견이 중요한 계기가 되었지만, 그의 안은 맥아더도 동의했고 미 국무부에서도 인정했던 것이다. 미국의 이러한 입장은 일본 외무성이 밴 플리트 장군 문서와 러스크 서한을 적극 활용하고 있는 것처럼, 전후 한국과 일본이 역사적 화해를 제대로 이루지 못하게 만드는 데 중요한 한 원인을 제공하였다.

패전 직후부터 시작된 일본의 준비와 미국에 대한 설득에 비해 한국의 대응은 너무 늦었다. 한국정부는 이미 미국과 일본 사이에 영토문제가 거의 확정된 후에 독도의 영토주장을 본격화했다. 또한 이 과정에서 냉전체제 아래 러시아, 중국, 인도 등 미국의 대일정책에 반대하는 세력과 협력할 수 없었으므로 국제사회에서 우리 측 주장에 동조하는 지지세력을 확보할 수 없었다.

따라서 냉전이 종식된 오늘날 독도의 귀속문제는 연합국의 전후처리 정신이 미국과 소련의 냉전체제 아래 왜곡된 점을 지적하여야 한다. 특히 미국 측은 독도문제에 관해 방관자적 위치에 있지 않았으므로 일본의 독도영유권을 지지했던 러스크 서한과 밴 플리트 보고서 등의 작성 경위를 비롯해 연합국총사령부와 국무부, 합참 사이에 논의되었던 내부분서의 공개와 적극적인 해결책을 제시할 책임이 있다. 한일 국교정상화를 위한 청구권 문제에 있어서 한국의 배상권 외에 일본 측도 한국에 청구권이 있다고 주장을 해왔으나,

미국정부가 1952년 4월과 1957년 12월 “일본은 한국에 대해 구일본인 재산 청구권을 주장할 수 없다. 그러나 이 사실은 한일간 재산청구권을 해결하는데 있어 감안되어야 한다”⁹⁴고 회답함으로써 일본 정부는 미국 측 각서를 수용한 사례에서 보듯이 독도문제에 있어서도 미국의 인식태도가 중요하다.

끝으로 소련과 동구권이 붕괴되면서 대일강화조약의 체결 무렵 냉전적 이 해관계에 따라 지지를 받지 못했던 러시아, 중국, 인도 등의 협력을 받을 수 있는 것은 그 만큼 독도문제의 해결을 위해 객관적인 여건이 형성되었다고 할 수 있겠다. 국제사회에서 우리의 입장을 지지해줄 세력을 확보하려는 노력이 계속 필요하다.

참고문헌

<1차 사료>

- 고려대 아세아문제연구소 일본연구실 편, 1976, 『한일관계자료집』 1, 고려대출판부.
 국방군사연구소 편, 1996~1997, 『한국전쟁자료총서』 3-7, 국방군사연구소
 외무부, 1977, 『독도관계자료집 1』, 외무부.
 이석우편 2006, 『대일강화조약 자료집』, 동북아역사재단.
 정용욱. 이길상 편, 1995, 『해방 전후 미국의 대한정책사 자료집』 1-2, 다락방.
 한국정신문화연구원 현대사연구소 편, 1999, 『5.16과 박정희 정부의 수립』.
 한영구. 윤덕민 편, 2003, 『현대 한일관계 자료집』 1, 오름.
 『동아일보』, 『조선일보』, 『한겨레신문』 등.
 外務省編纂, 2006, 『サンフランシスコ平和條約 準備對策』, 日本外務省.
 外務省編纂, 2007, 『日本外交文書: サンフランシスコ平和條約 大米交渉』, 東京: 外務省.
 “Present Status of Japan-Korea Relations” June 16, 1954, Defense - Special Assistant Van Fleet Files, 1954, Bx 11/ Record Group 330, National Archives.
 “Van Fleet Mission”, 1954 United States Military Assistance Program Far East, George C. Marshall Library and Archives.
 Japanese Peace Treaty Papers: John Foster Dulles, 군사편찬연구소, HM 1969.

94. 민주공화당선전부, 1965, 『한일국교정상화 문제』, pp. 20-21; 대한민국정부 편, 1997, 『한일회담 합의사항』, 민속원, p. 34; 中保與作, 『日韓新時代』, pp. 143-146.

<2차 사료>

1) 논문

- 김영구, 2002, 「독도 영유권 문제에 관한 기본입장의 재정립」, 독도학회 편, 『독도영유권 연구 논집』, 독도연구보전협회.
- 김진홍, 2006, 「일본에 의한 독도 침탈과정과 연합국에 의한 독도 분리과정에 관한 고찰」, 독도조사연구학회, 『독도논총』 1-2.
- 렴춘경, 2001, 「일본 반동들의 독도강탈행위와 그 부당성」, 『역사과학』 2001-3.
- 박진희, 2005, 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」, 한국사연구회, 『한국사연구』 131.
- 벤자민 시벳, 2006, 「독도냐 다케시마냐?: 일본과 한국간의 영토분쟁」, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 『독도논문번역선』 II, 다다미디어.
- 손춘일, 2006, 「한일독도분쟁에 대한 중국의 인식」, 영남대 독도연구소, 「동아시아의 국제질서와 독도」.
- 쓰카모토 다카시, 1996, 「'샌프란시스코' 평화조약 시 독도 누락과정 전말」, 한국군사문제연구원, 『한국군사』 3.
- 오제연, 2005, 「평화선과 한일협정」, 역사문제연구소, 『역사문제연구』 14.
- 이부균, 1999, 「한일 독도 영유권 분쟁과 미국의 입장」, 단국대 정치외교학과 박사학위 논문.
- 이상면, 2001, 「독도 영유권의 증명」, 『서울대 법학』 42-4.
- 이석우, 2002, 「독도분쟁과 샌프란시스코 평화조약의 해석에 관한 소고」, 서울국제법연구원, 『서울국제법연구』 9-1.
- 이석우, 2005, 「1951년 샌프란시스코 평화조약에서 독도의 영토 처리 과정에 관한 연구」, 고구려연구재단, 『북방사논총』 7.
- 정병준, 2005a, 「윌리엄 시볼드와 '독도분쟁'의 시발」, 『역사비평』 71.
- 정병준, 2005b, 「영국 외무성의 대일평화조약 초안. 부속지도의 성립(1951. 3)과 한국 독도 영유권의 재확인」, 『한국독립운동사연구』 24.
- 정병준, 2006, 「한일 독도영유권 논쟁과 미국의 역할」, 『역사와 현실』 60.
- 정성화, 1990, 「샌프란시스코 평화조약과 한국. 미국. 일본의 외교정책의 고찰」, 명지대 인문과학연구소, 『인문과학논총』 7.
- 조선민주주의 인민공화국 역사학학회, 2002, 「독도는 그 누구도 침범할 수 없는 조선의 신성한 령토이다」 1-2, 『역사과학』 2002. 2-3.
- 조성훈, 1999, 「북한의 한일협정 인식과 남북협력방안」, 한국현대사연구회, 『근현대사강좌』 11.
- 홍성근, 2003, 「독도폭격사건의 국제법적 쟁점 분석」, 독도학회 편, 『한국의 독도영유권 연구사』, 2003.
- 호사카 유지, 2006, 「샌프란시스코 평화조약 조문작성과정에서 본 독도문제 2」, 대한민국순국선열유족회, 『순국』 186.
- 홍성근, 2003, 「독도폭격사건의 진상규명과 주요 쟁점」, 독도학회 편, 『한국의 독도영유권 연구사』.
- 「독도는 명실공히 우리나라의 고유한 령토 공훈과학자 리영환을 만나다」, 2005, 『조선

녀성』 2005~6.

Ruben Kazariyan, 2006, 「독도의 문제점에 관하여」, 영남대 독도연구소, 「동아시아의 국제질서와 독도」.

Valery Glushkov, 2006, 「동해상의 독도」, 영남대 독도연구소, 「동아시아의 국제질서와 독도」.

Sean Fern, 2005, “Tokto or Takeshima?”, *Stanford Journal of East Asian Affairs* 5-1.

2) 단행본

강로향, 1966, 『주일대표부』, 동아PR연구소 출판부.

김동조, 1986, 『화상 30년 한일회담』, 중앙일보사.

김병렬 외, 2006, 『한일전문가가 본 독도』, 다다미디어.

김영구, 2006, 『독도영유 주권의 위기』, 러해연구소.

김용식, 1993, 『새벽의 약속』, 김영사.

다카사키 소우지(김영진 역), 1998, 『검증 한일회담』, 청수서원.

동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2006, 『독도논문번역선』 II, 다다미디어.

딘 러스크(홍영주·정순주 역), 1991, 『냉전의 비망록』, 시공사.

민주공화당선전부, 1965, 『한일국교정상화 문제』.

변영태, 1956, 『나의 조국』, 자유출판사.

송병기 편, 2004, 『독도영유권자료선』, 한림대 아시아문화연구소.

송병기, 2005, 『고쳐 쓴 울릉도와 독도』, 단국대출판부.

신용하 편저, 2000, 『독도영유권 자료의 탐구』 3, 독도연구보전협회.

안재홍선집 간행위원회 편, 1980, 『민세 안재홍선집』 2, 지식산업사.

이원덕, 1996, 『한일과거사 처리의 원점』, 서울대출판부.

외무부편, 1959, 『외무행정의 10년』.

외무부, 1961, 『第六次韓日會談 平和線 . 一般請求權 . 船舶委員會 會議錄』.

원용석, 1965, 『한일회담 14년』, 삼화출판사.

외무부, 1958, 『한일관계참고문서집』, 외무부.

외무부, 1965, 『한일회담백서』, 대한민국정부.

이창위 등, 2006, 『동북아지역의 영유권분쟁과 한국의 대응전략』, 다운샘.

지철근, 1979, 『평화선』, 범우사.

최장근, 2005, 『일본의 영토분쟁』, 백산자료원

최장근, 2008, 『독도의 영토학』, 대구대 출판부.

한국외대 독도문제연구회, 1995, 『자료집: 독도의 어제와 오늘』.

한표욱, 1984, 『한미외교요람기』, 중앙일보사.

石川泰志(김일상 역), 2000, 『일본해군국방사상사』, 한국해양전략연구소.

高木惣吉, 1967, 『太平洋戦争と陸海軍の抗争』, 東京: 經濟往來社.

金原左門, 1985, 『戦後史の焦點』, 東京: 有斐閣.

吉田茂, 1967, 『日本を決定した百年』, 東京: 日本經濟新聞社.

東郷茂徳, 1985, 『時代の一面: 東郷茂徳外交手記』, 東京: 原書房.

北岡俊明, 2006, 『嫌韓流, ティベート』, 東京: 總合法令出版.

- 上野昂志, 1995, 『戦後再考』, 東京: 朝日新聞社.
 松下芳南, 1976, 『日本國防の悲劇』, 東京: 芙蓉書房.
 五百旗豆眞, 1999, 『戦後日本外交史』, 東京: 有斐閣.
 原彬久編, 2003, 『岸信介證言録』, 東京: 毎日新聞社.
 日本外務省編, 1979, 『終戦史料』 4, 東京: 北洋社.
 田中宏・板垣龍太編, 2007, 『日韓新たな始まりのための20章』, 東京: 岩波書店.
 下條正南, 2004, 『竹島は日韓どちらのものか』, 東京: 文藝春秋.
 玄大松, 2006, 『領土ナショナリズムの誕生』, 京都: ミネルヴァ書房.
 U. Alexis Johnson, 1984, *The Right Hand of Power*, Prentice-Hall, Inc.
 Hugh Borton, 2002, *Spanning Japan's Modern Century*, N.Y.: Lexington Books.
 Michael Schaller, 1985, *The American Occupation of Japan*, Oxford: Oxford Univ. Press.
 Shigeru Yoshida, 1961, *The Yoshida Memoirs*, London: Heinemann.
 Tsuyoshi Hasegawa, *Racing the Army*, 2005, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press
 William J. Sebald, 1965, *With MacArthur in Japan*, N.Y.: W.W. Norton & Com. 등

The U.S. Strategy Toward Japan after the World War II and the Dokdo Issue

Cho, Sung Hun

Senior Fellow, Military History Compilation Institute

This paper regards Japan's confidence as mainly coming from the U.S. government's supportive position that “Liancourt Rocks' belongs to Japan's sovereignty,” even though Japan insists to have claims over Dokdo based on history and international law. Therefore, this paper reflects the relationship between U.S. strategy toward Japan in the post-war period and the question of the title over Dokdo.

The U.S. seemed to acknowledge Korea's right to Dokdo islet through instructions number 677 or 1013 of the General Headquarters of the Allied Powers. The U.S., however, secured its profits by stationing its troops and obtaining the Ryukyu Islands, because of alleviated anger toward Japan and the development of the cold war. During this process, the U.S., which regarded Dokdo as a barren land,

agreed to the Japanese claim over Dokdo. In other words, the U.S., while carrying out the Japanese occupation policy in the post-war period, included Dokdo to Korea's territory, but at the same time, it took the contradictory measures of including Dokdo to Japanese territory, thereby leaving a possibility of conflict between Korea and Japan. Furthermore, heightened strategical value of Japan made good conditions for concluding both the peace treaty and independence, which were the main priorities of the Japanese foreign policy due to the Korean conflict and the intervention of the Chinese military power.

On the other hand, the Korean government's response was too late, compared to the Japan's early efforts to take control over Dokdo and to persuade the U.S. after their very defeat. The Korean government began developing its claims to Dokdo after territorial matters were almost settled between the U.S. and Japan. At that time, Korea could not cooperate with Russia, China and India, etc. whom were in opposition of U.S.' policy toward Japan, under the Cold war system. Accordingly, Korea was not able to gain any support from the international society regarding the conflict.

Because the U.S. was surely not a spectator regarding the Dokdo issue, it has responsibility to present a solution other than Korea-Japan joint-ownership over Dokdo. It should reveal relevant documents with regard to the Dokdo issue such as Dean Rusk's letter which supported Japan's claim to Dokdo and how the British draft in favor of annexing Dokdo to Korea was excluded. After the fall of the Soviet Union, Korea came to have more objective position in solving the Dokdo issue in cooperation with Russia, China and India, etc.

Key Words: Claims to Dokdo, William J. Sebald, the treaty of San Francisco, the Cairo Declaration, Rusk's letter, U.S. policy toward Japan