

# 포츠담 선언

## 연합국, 한국에 대한 독립 약속을 다시 한 번 확인하다

1945년 ~



### 1 개요

1939년 독일의 폴란드 침공과 1941년 일본의 진주만 기습으로 촉발된 제2차 세계대전 당시, 독일, 이탈리아, 일본 등 추축국(樞軸國) 동맹에 맞서 싸우던 미국, 영국, 소련(러시아를 중심으로 한 소비에트사회주의공화국연방), 중국 등 연합국 정상들은 전쟁이 완전히 끝날 때까지 여러 차례에 걸쳐 전시 최고지도자 회담을 개최하고 현안을 논의했다. 1943년 11월 카이로 회담, 같은 해 12월 테헤란 회담, 1945년 2월 얄타 회담 등이 대표적인 사례이다. 유럽에서 전쟁을 일으켰던 독일이 1945년 5월 항복하자 그동안 독일과 맞서 싸우던 미국과 영국, 소련 세 나라는 전후 독일 처리와, 아직도 항복하지 않고 있던 일본과의 전쟁 문제를 논의하기 위해 다시 한 번 최고지도자 회담을 개최하였다. 이 회담은 1945년 7월 17일부터 8월 2일까지 연합국이 점령한 독일의 수도 베를린의 교외에 있는 포츠담(Potsdam)의 세실리안(Cecilien) 성당에서 열렸다. 일반적으로 이 회담을 '포츠담 회담'이라고 부른다. 그리고 이 회담에서 일본과의 전쟁 문제와 관련하여 연합국 정상들이 합의한 내용을 '포츠담 선언'이라고 한다.

### 2 유럽 문제 논의와 「포츠담협정」

포츠담 회담에는 1945년 4월 루스벨트(Franklin Delano Roosevelt)의 갑작스러운 죽음으로 대통령직을 승계한 미국 대통령 트루먼(Harry Shippe Truman)과, 영국의 수상 처칠(Winston Leonard Spencer Churchill), 그리고 소련의 최고지도자 스탈린(Iosif Vissarionovich Dzhugashvili Stalin)이 참석하였다. 그렇지만 영국의 경우 회담 기간 중 실시된 총선에서 처칠이 이끄는 보수당이 패배하고 노동당이 집권하여 애틀리(Clement Richard Attlee)가 새로운 수상이 되면서 대표가 처칠에서 애틀리로 바뀌었다. 여러 차례 열린 연합국의 전시 최고지도자 회담 가운데 가장 장시간에 걸쳐 진행된 포츠담 회담은 제2차 세계대전 당시 열린 마지막 회합이자, 제2차 세계대전 이후 전개될 미국과 소련의 냉전의 서막을 알리는 중요한 의미를 가지고 있다.

포츠담 회담에서는 이미 전쟁이 끝난 유럽의 재편 문제가 중요하게 다루어졌다. 이탈리아, 루마니아, 불가리아, 헝가리, 핀란드 등 당시 독일 위성 국가들과의 강화 조약 체결 문제 등이 먼저 다루어졌고, 그 후 외무장관위원회 설치, 독일에 대한 처리 문제, 전쟁 범죄에 대한 처리 문제, 오스트리아와 폴란드 문제, 그리고 독일인의 이주 문제 등이 다루어졌다. 그리고 미국, 영국, 소련 세 나라 정상들은 1945년 8월 2일 회담의 합의 내용들을 정리한 결과 보고서를 채택하고 회담을 끝냈다. 이 보고서의 정식 명칭은 「베를린의 3자 회담에 관한 보고서」이나 일반적으로 「포츠담 협정(Potsdam Agreement)」이라고 부른다.

「포츠담 협정」에서 미국, 영국, 소련 세 나라는 독일이 다시는 이웃 나라를 침략하거나 세계 평화를 위협하지 못하도록 하기 위해 독일의 군사주의와 나치주의를 제거하기로 하였다. 또한 세 나라는 유럽의 평화 정착을 위한 준비 업무를 맡아볼 외무장관위원회를 운영하기로 하였다. 배

상 문제와 관련하여 미국, 영국, 소련 세 나라는 독일로 하여금 전쟁 중에 연합국에 끼친 손해와 고통에 대해 가능한 한 최대의 배상을 하도록 하였다. 특히 미국이나 영국보다도 소련에 대한 배상액이 컸다. 「포츠담 협정」의 중요한 내용 중의 하나는 독일의 영토 변경에 관한 것이다. 미국과 소련은 폴란드에 대한 소련의 지배권을 인정했고, 소련이 제안한 독일과 폴란드의 국경선을 수락했다. 이러한 조치를 통해 폴란드와 소련의 관할 아래 들어간 독일의 영토는 1938년의 국경선을 기준으로 할 때 독일 전체 면적의 24%를 차지하는 넓은 면적이었다. 「포츠담 협정」은 또한 폴란드, 체코슬로바키아(현재는 체코와 슬로바키아로 분리)와 헝가리에 거주하고 있는 독일인들을 강제로 독일로 이주하도록 규정하였다. 그 결과 2차 세계대전이 끝나고 1950년까지 서부 독일(서독)에 약 800만 명이, 동부 독일(동독)에 약 450만 명의 독일인이 자신의 거주지를 떠나 이주하였다.

### 3 일본 문제 논의와 「포츠담 선언」

패전 독일의 처리와 전후 유럽의 재편만이 포츠담 회담의 목적은 아니었다. 아직 항복하지 않고 있던 일본과의 전쟁을 어떻게 끝낼 것인지도 중요한 의제였다. 그리고 이 의제에 대한 논의 과정에서 나온 결과물이 바로 1945년 7월 26일에 채택된 「포츠담 선언(Potsdam Declaration)」이다.

「포츠담 선언」 채택 당시 정상 회담에는 미국의 트루먼, 영국의 처칠, 소련의 스탈린이 참석했는데, 스탈린은 소련이 아직 일본에 대한 전쟁에 참전하지 않은 상태였으므로 이 선언에 서명치 않았다. 대신 포츠담 회담에는 참석하지 않았던 중국의 장제스(蔣介石)가 전보로 이 선언에 대한 서명을 승낙했기 때문에, 결국 「포츠담 선언」은 미국, 영국, 중국 3국의 공동선언이 되었다. 이후 1945년 8월 9일(모스크바 시간 8월 8일) 드디어 소련이 대일전(對日戰)에 참전하면서 소련도 「포츠담 선언」 공동서명국의 일원이 되었다. [관련자료](#)

「포츠담 선언」은 모두 13개 항목으로 구성되어 있다. [관련자료](#) 제1항에서 미국, 영국, 중국은 일본에게 이 전쟁을 끝낼 기회를 주겠다고 언급했다. 제2항에서는 미국, 영국, 중국은 막강한 군사력을 이용해 일본의 저항이 소멸될 때까지 전쟁을 수행할 것임을 분명히 했다. 제3항에서는 독일의 패망 사례를 들면서 일본군의 완전한 괴멸과 일본 본토의 완전한 파괴를 경고했다. 제4항에서는 일본인들에게 일본을 파멸로 몰아넣은 군국주의자에 의해 계속 통치당할 것인지, 아니면 이성의 길에 설 것인지 선택할 것을 촉구했다. 제5항에서는 연합국이 일본에 제시하는 조건이 다음부터 나오는 제6항 이하와 같다고 밝혔다. 그런 의미에서 「포츠담 선언」 제1항에서 제5항까지는 일종의 전문(前文)으로서, 큰 틀에서 아직도 저항을 멈추지 않고 있는 일본에 항복을 촉구하는 내용이라고 할 수 있다.

「포츠담 선언」 제6항부터는 연합국이 일본에 항복과 함께 요구하는 보다 구체적인 조건들이 열거되고 있다. 우선 제6항에서는 일본을 전쟁으로 이끈 군국주의자들의 영구적인 축출을 선언했고, 제7항에서는 일본에 새로운 질서가 확립되고 침략의 능력이 사라질 때까지 연합국이 일본 영토를 점령하여 관리할 것임을 분명히 했다. 제8항에서는 「카이로 선언」의 조항은 이행되지 않으면 안 되고, 또한 일본의 주권은 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 규슈(九州) 및 시코쿠(四國)와 함께 연합국이 결정하는 여러 작은 섬들에 한정된다고 규정했다. 제9항에서는 각지의 일본군과 일본인들은 무장 해제 후 본국으로 송환될 것임을 확인했다. 제10항에서는 연합국이 일본인들을 노예로 만들거나 일본 국가 자체를 파괴할 생각은 없지만, 전범(戰犯)에 대해서는 엄중한 심판을 내릴 것임을 경고했다. 동시에 일본의 민주화를 가로막는 장애물들을 제거하고, 언론, 종교, 사상의 자유 등 기본적 인권을 확립할 것을 천명했다. 제11항에서는 일본의 기본적인 산업 활동과 세계무역 활동은 허용하되 재무장과 관련한 산업은 불허할 것임을 언급했다. 제12항에서는 연합국 점령군은 목표가 달성되면 일본에서 철수할 것이며, 일본 국민의 자유로운 의사에 기초한 평화적이며 책임 있는 정부가 수립될 것임을 약속했다. 끝으로 제13항에서는 다시 한 번 일본군의 무조건적인 항복과 항복에 따른 일본 정부의 적절한 조치를 촉구했다.

「포츠담 선언」의 성격은 일단, 형식적으로는 조건부 항복이었지만 실질적으로는 무조건 항복을 요구하는 것이었다. 각각의 조항에 따른 항복 조건을 받아들인다면 연합국이 일본의 국제(國體)를 물리적으로 파괴하지 않는다는 의미에서는 '조건부'였지만, 만약 거부한다면 오직 파괴만이 있을 뿐이라는 것이었기에 선택이나 교섭의 여지가 전혀 없었다는 의미에서 '무조건 항복'이었다. 한마디로 「포츠담 선언」은 일본을 무조건 항복으로 이끌기 위한 연합국의 최후통첩이었다.

### 4 「포츠담 선언」과 한국

「포츠담 선언」 중 한국과 관련해서 중요한 조항은 제8항이다. 우선 제8항에서는 1943년 11월 미국, 영국, 중국의 지도자들이 합의한 「카이로 선언」의 조항이 이행될 것이라는 점을 일본에 통고하고 있다. 「카이로 선언」에는 “한국인의 노예상태에 유의하여 장차 한국을 적절한 시기에 해방시키고 독립시키겠다.”는 조항이 들어가 있다. 관련자료 즉 연합국은 「카이로 선언」에서 천명한 한국에 대한 독립 약속을, 「포츠담 선언」을 통해 다시 한 번 확인한 것이다. 실제로 포츠담 회담에 참석한 미국 대통령 트루먼에게 이승만이 대한민국 임시정부에 대한 승인과 광복군의 참전을 요청했을 때, 관련자료 트루먼은 「포츠담 선언」에서 「카이로 선언」을 재확인했다고 답한 바 있다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 일본은 1945년 8월 15일 항복을 선언하면서 「포츠담 선언」을 무조건 수용하겠다는 점을 분명히 했기 때문에, 형식적으로는 「포츠담 선언」에서 재확인된 연합국의 한국 독립 약속을 일본이 무조건 수용한 결과 한국이 일본의 식민지배에서 벗어났다고 할 수 있다.

다음으로 제8항에는 장차 일본의 주권은 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 규슈(九州) 및 시코쿠(四國)와 함께 연합국이 결정하는 여러 작은 섬들에 한정된다고 규정했다. 이 규정 역시 「카이로 선언」과 밀접한 관련이 있다. 이미 연합국은 「카이로 선언」에서 “일본은 폭력과 탐욕에 의해 약취한 모든 다른 지역으로부터 축출될 것이다.”라고 언급한 바 있었다. 즉 「포츠담 선언」의 제8항은 「카이로 선언」의 핵심인 ‘일본으로부터 영토 반환’을 일본이 무조건 수용하게 만들기 위해 들어간 것이다. 보다 구체적으로는 1945년 2월 알타 회담에서 미국과 영국이 일본으로 하여금 소련에게 남사할린을 반환하게 하고, 쿠릴열도를 인도할 것을 약속한 바 있었는데, 「포츠담 선언」의 제8항은 그 약속이 실현될 수 있도록 하는 내용으로 제안되었다.

그런데 미국과 영국은 「포츠담 선언」의 제8항에 따라 일본 항복 후 6년 동안 일본을 점령했다가 1951년 10월 ‘샌프란시스코 강화조약’을 통해 일본의 주권을 회복시켜주면서, 일본의 주권이 미치는 영토를 결정했다. 문제는 샌프란시스코 강화조약에서 독도가 정확히 어느 나라의 영토인지 결정하지 않았다는 점이다. 이는 오늘날 일본이 1905년에 자신들이 시마네현(島根縣) 고시를 통해 영토로 편입한 독도가 아직도 일본의 영토라고 주장하는 빌미를 제공했다. 결국 전승국인 연합국이 「포츠담 선언」에 따라 패전 일본이 영토를 처분하는 과정에서, 독도가 일본이 폭력과 탐욕에 의해 약취한 한국에 귀속되는 영토인지, 아니면 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠와 더불어 연합국 측이 결정하는 부수적 도서에 해당되어 일본에 잔존해야 하는 영토인지에 대한 판단을 미루으로써 분쟁의 씨앗을 키운 것이다. 이에 대해 한국은 독도에 대한 1905년 일본의 영토 편입이 그 자체로 일방적인 조치에 불과할 뿐 아니라, 일본이 한국을 식민지화하는 과정에서 이루어진 것으로서 「카이로 선언」에서 일본의 축출을 규정한 “폭력과 탐욕에 의해 약취”된 행위로 보고 있다.

그밖에 「포츠담 선언」에 명시적으로 언급되지는 않았지만, 포츠담 회담에서 미국과 소련의 줄다리기 속에서 한반도에 대한 미소 양군의 분할점령과 그 경계선으로 38선의 원형이 결정되기도 했다. 포츠담 회담에서 미국은 일본의 3대 세력권인 본토, 식민지(한반도), 만주 가운데 일본 본토는 미국의 세력권으로, 만주는 소련의 세력권으로 분류하면서 식민지 한반도를 상대방이 독점하지 못하게 하는 힘의 공백지대로 분류했으며, 사태의 진전에 따라서 반분을 통한 세력균형이나 공유가 가능한 지역으로 분류할 수 있는 여지를 남겨놓았다. 미소 모두 상대방의 독점을 용인할 수 없으며 자국의 독점이 바람직하긴 하지만, 이는 능력이나 상황으로 볼 때 쉽지 않은 방안이고 분할 정도는 타협가능하며 용인할 수 있는 현실적인 안으로 생각했다.

미국의 한반도 점령에 관한 구상은 일본의 항복이 임박하던 1945년 7월 하순부터 현실적인 군사작전 차원에서 구체화되었다. 1945년 7월 21일 합참은 포츠담으로부터 맥아더(Douglas MacArthur) 장군과 니미츠(Chester William Nimitz) 제독에게 전문을 보내 미군의 상륙계획에 한반도에 대한 작전을 포함시키도록 지시했다. 또한 포츠담 회담이 진행 중이던 7월 24일 마셜(George C. Marshall) 육군참모총장은 현지에서 작전국장 헐(John E. Hull) 중장에게 한반도 이동계획을 수립하라는 명령을 하달했다. 그리고 헐 중장에 의해 7월 24일부터 26일 사이에 한반도를 38도선 부근에서 분할점령하는 분할선이 획정되었다. 이 선은 소련의 대일전 참전 직후 미국이 획정한 38선의 원형이라고 할 수 있다. 실제로 1945년 8월 11일 38선 획정을 담당했던 작전국 인사들은 모두 헐의 직속 부하였다.

이와 관련하여 포츠담에서 38선을 통한 한반도의 분할이 밀약되었다는 소위 ‘포츠담 밀약설’이 제기되기도 하지만, 관련자료 포츠담은 물론 어떤 전시회담에서도 38선이 한반도의 분할선으로 논의 혹은 합의되었다는 공식기록은 현재까지 발견되지 않고 있다. 그러나 ‘밀약’까지는 아니더라도 포츠담회담 중에 이 선이 고려되었다는 것은 분명한 사실이다. 또한 포츠담에서 인도차이나에 대해 합의했던 북위 16도선(이남은 영국 관할, 이북은 중국 관할)과 같이 38선에 대한 명시적인 논의가 있었을 가능성은 비교적 크다. 한마디로 한반도 분할을 통해서 세력균형을 꾀하는 해결방안을 이미 포츠담에서 미소가 서로 논의하긴 하지 않았건 간에 공유하기 시작했던 것이다.

## 5 일본의 「포츠담 선언」 무조건 수락

포츠담 회담 직후 일본은 자신들에게 무조건 항복을 요구한 「포츠담 선언」에 대한 거부를 분명히 했다. 그러나 미국은 포츠담 회담 시작 직전인 1945년 7월 16일 실험에 성공한 원자폭탄을 통해 일본을 굴복시키기로 결심했다. 또한 미국은 동북아시아에서 세력 독점을 위해 소련의 대일 전쟁 참여 전에 이 전쟁을 마무리하고자 했다. 8월 6일 첫 번째 원자폭탄이 일본의 히로시마(廣島)에 떨어졌고 그 결과 32만 명의 사상자가 발생했다. 8월 9일에는 두 번째 원자폭탄이 일본의 나가사키(長崎)에 떨어졌다. 두 번째 폭탄은 시 외각 지역에 잘못 떨어졌으나 27만 명이 죽거나 다쳤다. 그리고 이날 소련군이 일본에 선전포고를 하고 일본과의 전쟁에 참여했다.

원래 소련은 포츠담에서 참전 시기를 8월 15일 또는 8월 말로 언급했으나 미국의 원폭투하 후 그 시기를 앞당겼다. 8월 3일 소련 극동군 사령관 바실레프스키(Aleksandr Mikhaylovich Vasilevsky) 장군은 8월 9일이나 10일 경 참전할 수 있음을 보고했다. 스탈린은 중국과의 협상이 완결되지 않았으므로 참전일자 택일에 있어 잠시 유보적인 자세를 취했다. 그동안 스탈린은 소련의 대일전 참전 조건으로 동중국철도와 남만주철도에 대한 소유권과, 요동반도에 위치한 대련항의 운영권 등 중국에서 소련의 이권 보장을 강하게 요구했고, 그 결과 중소협상을 벌이고 있었다. 그러나 원폭이 투하되어 정세가 급변하자 그는 중국과의 협상이 마무리되지 않았음에도 불구하고 8월 7일 오후 4시 30분, 9일자 공격 명령에 서명했다. 중소협상은 8월 14일 비로소 결론에 도달했다. 결과적으로 소련은 알타와 포츠담 등에서 약속했던 대일전 참전 시한(유럽에서의 전쟁 종결 후 3개월 이내)을 거의 준수해서 참전했다.

소련은 1945년 8월 8일 오후 5시(모스크바 시간) 사토(佐藤 尚武) 모스크바 주재 일본대사에게 모스크바 시각 1945년 8월 9일 상오 0시(도쿄 시각 새벽 6시)를 기하여 일본에 선전포고를 할 것임으로 통보했다. 또한 말리크(Yakov Malik) 일본 주재 소련대사 역시 이미 전쟁이 개시된 10일 상오 11시 15(도쿄 시각) 일본 외무성에 선전포고를 통보했다. “일본이 「포츠담 선언」을 거부했기 때문에 참전한다.”는 말리크 대사의 말에 대하여 도고(東郷茂徳) 외상은 “일본은 이미 「포츠담 선언」을 수락하고 있는 중”이라고 대답했다. 실제로 1945년 8월 10일 오전 일본의 「포츠담 선언」 조건부(천황의 국가통치 대권을 변경하지 않는다) 수락의사가 스위스와 스웨덴의 일본공사관을 통해 각서 형태로 미국에 전달되었다. 미국은 무조건 항복을 추구했으나, 이를 고수할 경우 종전이 지연되어 중국 화북과 한반도를 점령할 소련군이 일본 본토에까지 상륙할 가능성을 우려했다. 결국 미국은 무조건 항복이라는 기존 원칙의 일관성을 유지하면서 일본의 제안에 대해서는 긍정적으로 보이는 답변을 작성했고, 8월 11일 밤까지 영국, 중국, 소련 3국이 이에 모두 동의했다. 일본은 8월 12일 심야에 연합국의 최후통첩을 접수했고 14일 「포츠담 선언」의 수락, 즉 무조건 항복을 결정하여 같은 날 밤 스위스 정부를 통해 연합국에 통보했다. [관련사료](#) 그리고 다음 날인 15일 일본 천황의 공식 항복 발표가 있었다. 드디어 제2차 세계대전이 완전히 끝나고 한국은 해방을 맞이한 것이다.

이후 1945년 9월 2일 체결된 일본의 항복문서에 따르면 ‘우리(일본)는 1945년 7월 26일 포츠담에서 미국, 중국, 영국의 정부 수뇌들에 의해 발표되고, 그 후 소련에 의해 지지된 선언에 제시한 조항들을 수락한다. 우리는 이후 일본 정부와 그 승계자가 「포츠담 선언」의 규정을 성실히 수행할 것을 약속한다.’라고 되어 있다. [관련사료](#) 이렇게 일본이 항복문서를 통해 「포츠담 선언」의 제 규정을 수락함은 물론 이를 신의성실하게 이행할 것을 서약함으로써, 「포츠담 선언」은 일반 국제법상 단순한 선언에 그치는 일방적 행위로 그치지 않고, 연합국과 일본 간에 합의된 국제문서, 즉 법적 구속력이 존재하는 문서로 전환되었다.