

대일점령통치의 구조와 명령체계에서 본
SCAPIN 제677호의 의미

김 태 기 (Kim, Tae-ki)*
(E-mail : ktk@honam.ac.kr)

논문접수일 : 2010년 9월 28일
논문심사일 : 2010년 10월 22일
게재확정일 : 2010년 11월 22일

* 학위취득대학 : 일본 히토쓰바시(一橋大學)대학
현직: 호남대학교 조교수

대일점령통치의 구조와 명령체계에서 본 SCAPIN 제677호의 의미*

<국문요약>

이 연구는 독도영유권과 관련해 중요한 문서로 취급되고 있는, 연합국군최고사령관 총사령부(이하 SCAP)의 SCAPIN 제677호 및 제1033호에 대하여 보다 객관적인 입장에서 그 의미를 살펴보는 것이 목적이다.

SCAPIN 규정의 법적 해석에 치중하는 선행연구에 대한 비판적인 시각을 가지고, 이 연구는 대일점령 통치의 구조상 SCAP은 어떠한 위치에 있었으며, 그러한 SCAP이 발한 SCAPIN은 어떠한 법적 의미를 가지고 있었는지 패전 후 일본 영토문제(특히 독도)를 중심으로 체계적으로 살펴보는 데 중점을 두었다.

우선 SCAP은 연합국을 대표한 FEC(극동위원회)의 결정을 집행하는 연합국의 최고 집행기관이었으며, 카이로선언과 알타회담의 결정, 포츠담선언 및 일본의 무조건 항복에 기초하여 발해진 연합국의 결정을 집행하는 지위를 부여 받았다.

또한 “극동위원회 부탁(付託)조항”에서 FEC는 영토조정(territorial adjustment)과 관련하여 권고하지 않는다고 규정하고 있어, FEC는 영토문제에 관여할 수 없었다. 결국 영토문제와 관련해서 SCAP의 지위와 역할이라는 것은 카이로선언, 알타회담 그리고 포츠담선언 및 일본의 무조건 항복이라는 조건을 근거로 해서 미국정부가 SCAP에 발한 명령을 집행(execute)하는 집행관(executor)이었다고 할 수 있다.

따라서 SCAPIN 제677호는 일본영토에 대한 연합국의 결정 그리고 미국정부의 지령에 따라 발령되었으며, SCAP의 독자적 판단에 따라 임의로 집행된 것이 아니었다. 물론 영토문제는 대일강화조약에서 최종적으로 규정되는 것이지만, SCAP은 카이로선언 이후의

연합국의 결정을 미국정부의 지령에 따라 SCAPIN 제677호라는 구체적인 형태로 '집행'한 것이다. 즉 SCAPIN 제677호는 조선의 독립을 약속한 연합국의 약속과 결정을 집행하여, 조선을 일본에서 분리하고 독도를 조선 영토에 포함시켰으며, 그에 대한 일본정부의 정치 및 행정권을 박탈한 것이다.

[주제어] 독도, 연합국, GHQ, SCAP, SCAPIN, 영토

I. 서 론

한국정부는 독도 영유권을 주장하는데 있어 연합국최고사령관 총사령부(General Headquarters/Supreme Commander for the Allied Powers, 이하 SCAP)에 의한 훈령(SCAPIN, Supreme Command for Allied Powers Instruction Note=Supreme Commander for the Allied Powers Directives to the Japanese Government)의 내용을 중요한 법적 근거로 제시한다. 한국정부나 많은 학자는 1946년 1월 29일자 SCAPIN 제677호(통치 및 행정상 특정 외곽 지역의 일본으로부터의 분리, Government and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan)에서 울릉도, 독도 및 제주도가 일본이라는 범주에서 제외되어 있으며, 또한 SCAPIN 1033호에서 독도와 독도의 12해리 이내 수역에 일본 선박 및 승무원이 접근하지 못하도록 규정한 것을 근거로 국제법적으로 독도가 한국영토임을 인정받았다고 주장한다.

하지만 일본정부의 해석은 전혀 다르다. 이들 지령은 '통치 및 행정

* 이 논문은 동북아역사재단 독도연구소에 제출한 연구결과보고서 "전후 SCAP의 역할과 법적지위"(2008.9)를 수정·보완한 것이다. 이 논문에 대해 유익한 조언을 해 준 익명의 심사위원들께 감사드린다.

권의 정지'이었지, 영토 확정이 아니었다는 것은 SCAP의 권한을 비추어 명백하다고 주장한다. 또한 이들 지령은 모두 “포츠담선언의 제 8항에 있는 소도의 최종적 결정에 관한 연합국 측의 정책을 나타내는 것이라고 해석해서는 안 된다.”라고 규정하고 있으므로, 영토확정과는 전혀 무관한 지령이라는 것이 일본정부 및 많은 일본 학자들의 주장이다(박배근·이창위 2007). 즉 한일양국은 같은 조항을 두고, 자신들의 국익에 유리한 방향으로 SCAPIN을 해석하고 상대방의 주장을 일축해 왔다.

이와 관련한 김석현·최태현은 최근의 연구(김석현·최태현 2006)에서 그간의 국내학자의 견해를 크게 4가지로 나누어 분류하고 있다. 첫째는 “SCAPIN 제677호를 연합국 총사령부가 독도영유권을 한국에 귀속시킨 직접적인 근거로 보는 견해”, 둘째는 “SCAPIN 제677호 제6항을 우리에게 유리하게 해석하려는 견해”, 셋째는 “SCAPIN 제677호를 대일강화조약과 연계하여 해석하는 견해”, 넷째는 “SCAPIN 제677호는 국가의 영역주권 중 통치권(imperium)만을 일본으로부터 배제시킨 것이라는 견해”이다.

이들 입장에 대하여 김석현·최태현은 네 번째 견해에 동의하고 있으며, SCAP은 일본점령기간 동안 일본에 대한 잠정적인 통치권을 가질 뿐이고, 따라서 SCAPIN 제677호는 점령지를 관할하기 위한 행정적인 조치에 불과하다는 입장이다. 결과적으로 김석현·최태현은 “SCAPIN 제677호와 제1033호는 독도가 한국의 영토였다는 연합국들의 인식에 기초한 만큼, 이 문건은 일본 영토의 확정 문제와 관련하여 어느 정도의 중요성을 가짐을 부인할 수 없다. 특히 SCAPIN 제677호는 독도 영유권 문제에 대하여 최소한 간접적이며 잠재적인 관련성을 가짐을 인정할 수 있는 것이다. 그러나 이 문건을 독도 영유권 주장을 위한 직접적이고 우선적인 근거로서 내세우는 것은 적절치 못하다고 판단된다.”(김석현·최태현 2006, 45)고 결론지었다.

SCAPIN 677호의 ‘규정’만으로 보았을 때, 김석현·최태현의 법적인 해석에 수긍이 간다. SCAPIN 제677호가 단서 조항으로 해당 조치가

일본 영토를 확정하는 것이 아니라고 명백히 하고 있으므로, 독도가 한국의 영토로서 연합국에 의해 결정되었다는 ‘확정적인 법적 근거’가 될 수 없다고 생각한다. 또한 군사점령이라는 특수한 조건과 패전국과의 평화조약에 의해서 영토문제가 확정되는 국제적 관례로 보았을 때, SCAP의 훈령에 의해 독도문제가 ‘확정’되었다고 볼 수 없다.

하지만 SCAP의 역할과 지위 그리고 SCAPIN 제677호가 발해지는 정책결정과정을 보았을 때, SCAPIN 제677호는 독도가 한국의 영토라는 연합국의 결정을 증명하는 보다 직접적인 근거이며, 대일강화조약에서 영토문제를 확정 짓기 전에 취한 연합국의 ‘중간조치’라는 것이 필자의 생각이다. 대부분의 강화조약의 규정은 강화조약 체결 이전에 이미 각 규정과 관련된 실질적인 조치가 집행된다.

이와 같은 필자의 견해를 객관적으로 입증하기 위하여 이 연구는 우선 제Ⅱ장에서 대일점령통치구조와 명령체계를, 특히 SCAP의 역할과 지위에 초점을 맞추어 구체적으로 분석한다. 극동위원회(FEC), 대일이사회, 미국정부 그리고 일본정부와 SCAP과의 관계를 살펴봄으로써 SCAP의 지위와 역할을 검증한다. SCAP은 단순히 연합국의 하부조직으로 군사적 통치를 일시적으로 담당하는 기관이었다는 인식이 있는데, SCAP은 대일점령통치의 중요한 기구의 하나로, 연합국의 결정에 근거한 미국정부의 명령을 집행하는 위치에 있었다는 것을 명백히 한다.

제Ⅲ장에서는 SCAPIN 제677호의 발령과정을 연합국의 대일점령통치구조와 명령체계에 대비 시켜가면서 그 의미를 확인한다. 즉 연합국의 일본영토 특히 독도와 관련된 결정 →미국정부의 SCAP에 대한 명령→SCAP의 영토관련 지령이라는 정책결정 및 집행과정을 살펴본다. 시기적으로는 카이로선언에서부터 SCAPIN 제677호의 발령까지이다. 이를 통해 SCAPIN 제677호가 일본점령통치를 위한 SCAP의 일시적인 편의상의 명령이었는지 아니면 일본영토에 대한 연합국의 결정을 미국 정부의 명령에 근거하여 SCAP이 발령한 것인지 보다 명백히 밝혀질 것이다.

제IV장 결론에서는 상기의 분석을 통해 결론을 도출하고 앞으로의 과제에 대하여 생각해 보고자 한다.

앞서 지적한 것처럼 지금까지의 SCAPIN 제677호와 관련된 연구는 이 훈령의 규정에 대한 법적 분석이 주를 이루었고 대일점령통치구조와 명령체계라는 프리즘을 통해 SCAPIN 제677호의 의미를 체계적으로 살펴본 연구는 아직 부족한 상태이다.¹⁾ 따라서 SCAPIN 제677호를 보다 객관적으로 판단하는 데 이 연구는 일조하리라 생각한다. 사료는 미국무부 사료관(National Archives) 소장 자료, 일반 간행 자료집 그리고 선행연구 등을 참고하였다.

II. SCAP의 지위와 역할

1. SCAP의 지위와 권한

1) SCAP의 구성

SCAP은 포츠담 선언을 집행하기 위해서 일본에 설치된 연합국의 대일점령 기관이다. 1945년 8월 14일에는 더글라스 맥아더(Douglas MacArthur) 원수가 연합국최고사령관(Supreme Commander for the Allied Powers)으로 취임하였다. 같은 해 10월 2일, 최고사령관을 보좌하기 위해 총사령부(General Headquarters)가 도쿄(東京)에 설치되었다.

SCAP은 크게 일반참모부(General Staff Section)와 특별참모부(Special Staff Section)로 나누어졌다. 특히 특별참모부는 여러 차례 개편을 거치게 되는데, 이들 주요 부서를 보면 다음과 같다.

일반참모부는 참모 1부(G-1 기획, 인사, 서무), 2부(G-2 정보, 보안, 검열), 3부(작전, 훈련), 4부(G-4 예산, 후방지원)로 나뉘어져, 태평양 육군총사령부(Far East Command)의 주요 간부가 겸임하고 있었다.

1) 김명기(2006)의 연구 등 참조.

서무 및 군사영역의 활동이 주요 업무였다.

특별참모부는 1947년 말 현재, 민정국, 경제과학국, 민간정보교육국, 천연자원국, 공중위생(보건)복지국, 법무국, 민간통신국, 민간재산관리부, 민간운유국, 회계검사국, 통계자료국, 민간첩보국, 일반조달부, 외교국으로 구성되어 있었다.²⁾

2) SCAP의 지위

1945년 9월 2일 일본정부가 서명한 항복문서를 보면 “천황 및 일본국정부의 국가통치 권한은 이 항복 조항을 실시하는데 적당하다고 인정되는 조치를 집행하는 연합국군최고사령관에 종속된다.”(The authority of the Emperor and the Japanese Government to rule the state shall be subject to the Supreme Commander for the Allied Powers who will take such steps as he deems proper to effectuate these terms of surrender.)(外務省特別資料部編 1949, 29, 밑줄은 필자)고 되어 있어, SCAP을 일본 항복 문서의 제 조항을 집행하는 주체로 규정하고 있다.

또한 이 항복문서에는 “우리는 포츠담선언의 조항을 성실히 이행할 것이며, 천황, 일본국정부 그리고 그 후계자들이 이 선언을 집행하기 위해 연합국군최고사령관 또는 기타 연합국대표가 요구하는 모든 명령을 발하고 모든 조치를 취할 것을 여기에 약속한다.”(We hereby undertake for the Emperor, the Japanese Government and their successors to carry out the provisions of the Potsdam Declaration in good faith, and to issue whatever orders and take whatever action maybe required by the Supreme Commander for the Allied Powers or by any other designated representative of the Allied Powers for the purpose of giving effect to that Declaration.)(外務省特別資料課編集 1949, 27-29)고 되어 있다.

²⁾ SCAP 조직 및 그 변천에 대해서는 福島鑄郎編 1984, 14-37 참조.

즉 일본의 항복문서라는 것은 포츠담선언을 집행하는 것에 대하여 일본정부가 복종할 것을 약속한 것이며, 연합국군최고사령관을 이 포츠담선언을 집행하는 주체로 자리매김한 것이다.

또한 후술하는 바와 같이 연합국이 1945년 12월에 결정한 “극동위원회 및 대일이사회 부타조항”에 의하면, “연합국군최고사령관은 항복조항, 일본국의 점령 및 관리 그리고 그 보충적 지령의 집행을 위한 모든 명령을 발한다. 모든 경우에 있어 행동은 일본 국내의 연합국을 대표한 유일한 집행권자인 연합국군최고사령관 하에서, 그리고 그를 통해서 실시된다. (He Supreme Commander shall issue all orders for the implementation of the Terms of Surrender, the occupation and control of Japan, and directives supplementary thereto. In all cases action will be carried out under and through the Supreme Commander who is the sole executive authority for the Allied Powers in Japan.)(B. Allied Council for Japan, 5, 밑줄은 필자)고 규정하고 있다(外務省特別資料課編 1949, 177에서 재인용).

결론적으로 연합국은 SCAP을 일본의 항복 조항 즉 포츠담선언을 집행하는 일본국내에서 유일한 존재로서 자리매김하였다는 것을 확인할 수 있다.

3) 일본정부에 대한 SCAP의 권한

연합군이 일본을 점령하고, SCAP이라는 통치기구가 만들어졌으나, 독일과는 달리 일본에 대해서는 간접통치 방식을 취하게 되었다. 그 결과 천황을 정점으로 한 일본정부는 패전 이후에도 존재하여, 일본을 통치하게 되었다. 즉 일본은 패전 이후에 주권을 상실하였으나, 일본 국내에서의 통치권은 여전히 가지고 있었다. 물론 일본정부의 통치권이 존재하였다고는 하나 그것은 제한적인 것이었다. 즉 미국정부의 지시에 따라 SCAP이 지령을 발하면, 일본정부는 그것을 이행해야 했고, 그것이 잘 이행되는지 SCAP 및 현지 점령군의 감시를 받아야 했다.

일본정부에 대한 SCAP의 권한은 1945년 9월 6일자로 트루먼 대통령이 맥아더사령관에게 보낸 지령(JCS 1380/6: Message to General of the Army Douglas MacArthur concerning the Authority of the SCAP)(U.S. Department of States 1949, 712)에서 명백히 밝혀졌다.

제1항에서는 “우리와 일본과의 관계는 계약적 기반 위에 있는 것이 아니라, 무조건항복을 기반으로 하는 것이다”고 하여, 연합국의 일본 통치는 일방적인 통치라는 것을 전제로 하고, “천황 및 일본정부의 국가통치의 권한은 연합국최고사령관으로서의 귀관에 종속된다.” “귀관은 귀관의 사명을 실행하기 위해서 귀관이 적당하다고 인정하는 바에 따라 귀관의 권한을 행사할 수 있다”며, 광범위한 재량권을 SCAP에 부여하고 있다.

또한 제2항에서는 “일본의 관리는 일본정부를 통해서 행해진다.”는 간접통치 방식을 취하지만, “이것은 이러한 조치가 만족할 만한 성과를 올리는 한도 내에서이다. 이것은 필요하다면 직접적으로 행동하는 귀관의 권리를 막는 것이 아니다”고 하여, 언제든지 직접통치의 방식을 취할 수 있음을 보장하였다.

마지막으로 제3항에서는 “우리가 포츠담선언을 존중하고 실행하려고 하는 것은 일본과의 계약관계에 구속되어 있기 때문이라고 생각”해서가 아니라, “일본에 관해 또한 극동의 평화와 안정에 관해 정의된 표명되어 있는 우리 정책의 일부분”이기 때문이라고 하였다. 즉 미국의 입장에서는 무조건 항복을 한 일본에 대한 의무사항은 없으나, 일본과 극동의 평화를 위해 포츠담선언을 존중하는 것이라고 못박았다.

이상의 내용을 보았을 때, 대일점령통치가 간접통치의 방식을 취하고 있었다고는 하나, SCAP에게는 일본정부에 대하여 광범위하고 절대적인 통치권이 부여되어 있었다고 할 수 있다(大藏省財政史室編 1976, 146-148).

2. 연합국과 SCAP의 관계

1) FEC와 SCAP

알타 및 포츠담협정을 실행에 옮기기 위해 1945년 12월 미·영·소 3국의 외상은 모스크바에 모여 16일부터 26일까지 논의를 거친 후, 중국의 동의를 받아, 협상 결과를 27일 발표하였다. 한반도에 대한 신탁통치 발표로 유명한 이 모스크바 3상 회의에서는 일본의 전후 처리 및 점령방식 등과 관련해 중요 사안을 결정하였다. 즉 일본에 대한 미국의 (준)단독점령방식과 대일점령통치의 최고결정권자로서 극동위원회를 설치하고, SCAP에 대한 자문기구로 대일이사회를 설치하기로 결정하였다.

이 결정에 따라 12월에 연합국의 대일관리 기구인 극동위원회(Far Eastern Commission 이하 FEC)가 워싱턴에 설치되었다. 당초 미국, 영국, 중국, 소련, 프랑스, 오스트레일리아 등 11개국이었으나, 1949년에는 13국이 되었다. FEC의 임무와 권한을 규정한 “극동위원회 및 연합국대일이사회 부탁(付託)조항”(Terms of Reference of the Far Eastern Commission and the Allied Council for Japan)(外務省特別資料課 1949, 171-175)은 극동위원회의 역할에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

A. FEC의 역할은 다음과 같다.

1 일본국이 항복 조항에 근거해 그 의무를 수행하는 데 있어, 준거해야 할 정책 원칙 및 기준을 작성(formulate) 하는 것(1. To formulate the policies, principles, and standards in conformity with which the fulfillment by Japan of its obligations under the Terms of Surrender may be accomplished).

2 위원의 요청이 있으면 연합국최고사령관에 대하여 발령한 모든 지령 또는 극동위원회의 관할권내에 있는 정책과 관련해 연합국최고사령관이 취한 모든 행위(action)에 대하여 심사(review) 하는 것(2. To review, on the request of any member, any directive issued by the Supreme

Commander for the Allied Powers or any action taken by the Supreme Commander involving policy decisions within the jurisdiction of the Commission.).³⁾

3 아래의 V의 ②에서 정하는 투표 절차에 따라, 참가 정부간 합의에 의해 극동위원회의 임무로 여겨지는 그 외 사항을 검토(consider) 하는 것 (3. To consider such other matters as may be assigned to it by agreement among the participating Governments reached in accordance with the voting procedure provided for in Article V-2 hereunder.).

B. 위원회는 군사작전행동에 관해서 그리고 영토상의 조정에 관해서도 권고해서는 안 된다(B. The Commission shall not make recommendations with regard to the conduct of military operations nor with regard to territorial adjustments.).

C. 위원회는 그 활동에 있어서, 연합국대일이사회가 설치되었다고 하는 사실로부터 출발하는 것이며, 일본국에 현존하는 관리 기구를 존중한다. 이 관리 기구에는 미합중국정부의 연합국최고사령관에게 대한 명령계통 및 연합국최고사령관의 점령군에 대한 명령계통을 포함한다(C. The Commission in its activities will proceed from the fact that there has been formed an Allied Council for Japan and will respect existing control machinery in Japan, including the chain of command from the United States Government to the Supreme Commander and the Supreme Commander's command of occupation forces.).

대일점령통치의 최고기관은 당연히 FEC이었다. 그리고 FEC의 역할은 대일항복조항을 집행하기 위한 정책을 세우고, SCAP이 제대로 집행하는 지를 관리하는 것이었다. 그리고 이 FEC가 대일정책에 있

³⁾ SWNCC 297/3, 13 August 1946, Subject: A definition of the Relationship between the Far Eastern Commission and the Supreme Commander for the Allied Powers, Appendix(Subject: Information for the United States Representatives on the Far Eastern Commission and the Allied Council for Japan), Marin P. Claussen and Historicconsultants, Inc.(1977).도 이를 규정하고 있다.

어 최고결정권을 가지고 있었기 때문에, FEC의 결정에 따라 미국정부가 지령을 작성하여, 미국의 JCS(통합참모본부)을 통해 SCAP에 명령을 하달하는 것이 대일점령통치의 기본적인 정책결정 및 집행 과정이었다. 또한 미국정부가 SCAP에 대하여 지시한 지령에 대하여 FEC가 이의를 제기하면, 미국정부는 이를 수정해야 하는 것이 원칙이었다.

하지만 이 부탁조항은 긴급시 미국정부의 SCAP에 대한 잠정 지령권(Interim Directive)을 인정하고 있었고(III. *Functions of the United States Government*, 3.), 다수결로 결정된 위원회의 결정에 대한 거부권을 가지고 있었기 때문에 미국정부는 FEC의 권한을 사실상 무력화 할 수 있었다. 따라서 점령 초기에는 신헌법, 민주화, 배상, 노동문제 등에 있어 그 영향력을 발휘하기도 하였으나, 실무적인 차원에서 SCAP에 의해서 집행된 많은 정책은 FEC에 회부되기 전에 미국의 정책에 따라 SCAP이 집행하였으며, FEC는 이를 추인하는 경우가 많았다.⁴⁾

또한 SWNCC 297/3: “FEC와 SCAP의 관계에 대한 정의”를 보아도, SCAP이 미국정부의 특별한 지시(Specific Directives)에 따라 혹은 다양한 지시에 근거하여 자발적으로 취한 행위(actions upon his own initiative)에 대하여, FEC가 사전 혹은 사후에 자신들의 관할권 내에서 문제 제기를 할 경우에도, SCAP의 행위는 최대한 존중되어야 하며, 이를 지시한 ‘미국정부와 지령(directive)’에 대하여 반대 의사 표명을 해야 한다고 하였다(Marin P. Claussen and Historiconsultants, Inc. 1977). 즉, 미국정부는 FEC가 SCAP의 행위와 관련해 SCAP에 대하여 직접적으로 간섭하는 것을 원하지 않았다.

특히 영토문제와 관련해 “부탁 조항”은 “위원회는 군사작전행동(conduct of military operations)에 관해서 그리고 영토상의 조정(territorial adjustments)에 관해서도 권고(recommendations)해서는

4) FEC의 역할과 한계에 대해서는 西修(2002)를 참조.

안 된다.”(II. *Functions*, B.)고 규정하고 있어, 미영소 3대 강국은 FEC를 구성하는 다른 연합국이 영토문제에 관여하는 것을 근본적으로 배제하였다. 미국, 영국 그리고 소련은 영토에 대한 자신들의 결정 그리고 그에 대한 권한을 FEC의 다른 국가와 공유하려고 하지 않았다.

결국 영토와 관련된 연합국의 기본적인 결정은 이미 카이로선언, 알타회담 그리고 포츠담 선언에 의해 이루어졌으며, 이를 근거로 미국 정부는 SCAP에 지령을 내리고, SCAP은 연합국의 결정을 집행(execute)하는 절차만 남았다고 할 수 있다. 그리고 대일강화조약에서 최종적으로 연합국이 이를 확정(define)하는 것이 절차상 예기된 상황이었다.

결국 영토문제와 관련해서 SCAP의 역할과 지위라는 것은 카이로선언, 알타회담 그리고 포츠담선언 및 일본의 무조건 항복(Unconditional surrender)이라는 조건에 따라 미국정부가 SCAP에 발한 명령을 집행(execute)하는 유일한 집행관(executor)이었다고 할 수 있다.

2)대일이사회와 SCAP

SCAP에 대한 자문기관으로서 모스크바 협상에 따라 1945년 12월 동경에 연합국대일이사회(Allied Council for Japan 이하 대일이사회)가 설치되었다. “극동위원회 및 연합국대일이사회 부탁조항”은 대일이사회에 대해서 다음 같이 규정하고 있다.(外務省特別資料課編 1949, 175-177)

연합국대일이사회

연합국대일이사회의 설치를 위해 중국의 동의를 얻고, 이하의 협정도 작성되었다.

1. 항복 조항, 일본국의 점령 및 관리 그리고 그 보충적 지령의 집행(implementation)에 관해, 연합국최고사령관과 협의하고 그에 조언하기 위

대일점령통치의 구조와 명령체계에서 본 SCAPIN 제677호의 의미 217

해서 그리고 본 협정에 허락된 관리권을 행사하기 위해서, 연합국최고사령관(또는 그 대리)을 의장으로 하여 도쿄(東京)에 연합국대일이사회가 설치된다.

2. 연합국대일이사회의 위원은 의장이면서 미합중국의 위원인 연합국최고사령관(또는 그 대리), 소련사회주의공화국연방 1명, 중국 1명 및 영국 연합왕국, 오스트레일리아, 뉴질랜드 및 인도를 동시에 대표하는 1명의 위원으로 구성된다.

3. 각 위원은 군인 및 비군인 조인자로 이루어진 적당수의 수행원을 대동할 권리를 가진다.

4. 연합국대일이사회는 2주일에 1회 이상 회수로 집회한다.

5. 연합국최고사령관은 항복 조항, 일본국의 점령 및 관리 그리고 그 보충적 지령의 집행을 위한 모든 명령을 발한다. 모든 경우에 있어 행동은 일본국 내의 연합국을 대표한 유일한 집행권자인 연합국최고사령관 하에서, 그리고 그를 통해서 실시된다. 연합국최고사령관은 사태의 긴급성이 허용하는 한, 중요사항에 관해, 명령을 발하기 전에, 연합국대일이사회와 협의하고 동시에 그 조언을 받는다. 이들 사항에 관한 연합국최고사령관의 결정은 지배적(controlling)이다(5. The Supreme Commander shall issue all orders for the implementation of the Terms of Surrender, the occupation and control of Japan, and directives supplementary thereto. In all cases action will be carried out under and through the Supreme Commander who is the sole executive authority for the Allied Powers in Japan. He will consult and advise with the Council in advance of the issuance of orders on matters of substance, the exigencies of the situation permitting. His decisions upon these matters shall be controlling.).

6. 일본국 관리체제의 변혁, 일본국 헌법구조의 근본적 변혁 및 전체적인 일본국정부의 변경에 관해, 이사회의 1위원이 연합국최고사령관(또는 그 대리)과 의견을 달리할 때는, 연합국최고사령관은 극동위원회에서 그에 관해 합의를 얻을 수 있을 때까지, 해당문제에 대해 명령을 발하는 것을 유보한다.

7. 필요할 경우에 연합국최고사령관은 연합국이사회의 다른 연합국 대표자와 적당한 사전의 협의를 한 후, 일본국정부의 각 대신의 교체 또는 각 대신의 사직에 의해 생긴 결원 보충에 관해 결정을 내릴 수 있다.

미영중소 등 7개국으로 구성된 대일이사회의 목적은 일본에 대한 항복조건의 실시, 일본에 대한 점령 및 관리에 대하여 SCAP과 협의하고 권고하는 것이었다. SCAP은 긴급을 요하지 않는 한 명령을 받 하기에 앞서 대일이사회의 협의를 하고 통고하는 것이 의무 지워졌다.

하지만 SCAP의 최고 수장인 맥아더사령관은 주변 강대국이 현지에서 자신의 점령통치를 견제하는 것에 대하여 노골적으로 적대시하고 이를 무시하는 태도를 취했다. 따라서 대일이사회의 그 기능을 발휘할 수 없었다(大藏省財政史室編 1976, 158).

미국정부 또한 SCAP에 대하여 대일이사회의 자문을 절대적으로 받아들여야 한다고 지시하지도 않았다. 오히려 미국정부는 대일이사회의 4대 강대국의 관리 하에서 대일이사회의 독자적으로 어떻게 활동하느냐에 따라 그 가치가 좌우되는 상대적인 기구로 인식하고 있었다(Marin P. Claussen and Historiconsultants, Inc. 1977, pp. 12-13).

3. 미국정부의 지령과 SCAP

1) 미국정부와 SCAP의 관계

앞에서 소개한 “극동위원회 및 연합국대일이사회의 부속 조항”은 미국정부와 SCAP의 관계를 다음과 같이 규정하고 있다.

III 미합중국정부의 기능

1. 미합중국정부는 위원회의 정책결정에 따라 지령을 준비하고, 해당지령을 적당한 미합중국정부기관을 통해서 연합국최고사령관에게 전달한다. 연합국최고사령관은 위원회의 정책결정을 표명한 지령을 집행하는 책임을 진다(1. The United States Government shall prepare directives in accordance with policy decisions of the Commission and shall transmit them to the Supreme Commander through the

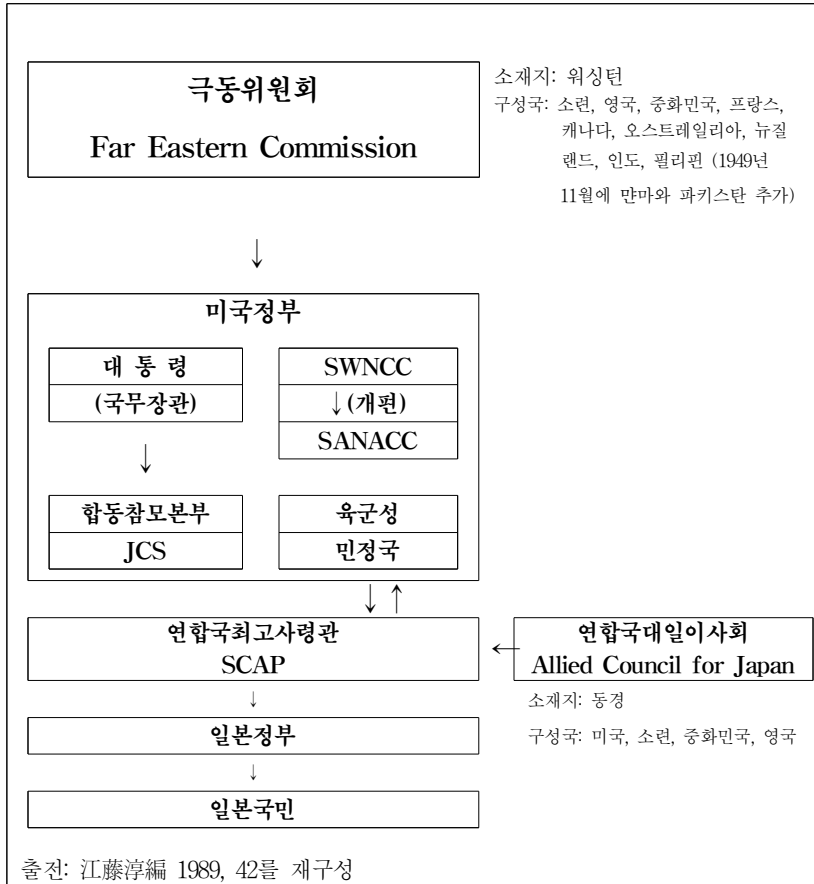
appropriate United States Government agency. The Supreme Commander shall be charged with the implementation of the directives which express the policy decisions of the Commission.).

즉 FEC의 결정은 그대로 SCAP에 전달되는 것이 아니고, 미국정부의 지령을 통해 연합국최고사령관(즉 SCAP)에 전달되고, SCAP은 이를 집행하는 책임이 있었다.

여기서 과연 미국정부의 명령은 어떠한 과정을 거쳐 SCAP에 전달되었는지 살펴본다. 일본이 패전한 이후의 미국정부의 대일 점령정책 입안 및 명령 전달 체계를 보면, 국무·육·해군 3부 조정위원회(State War Navy Coordinating Committee 이하 SWNCC)의 역할이 지극히 중요하다. 1944년 12월에 국무, 육해군의 차관보로 구성된 이 위원회는 국무, 육해군부의 합의에 의해 대일점령정책(SWNCC 시리즈)을 만들어 갔다. 미국정부는 SWNCC를 다음과 같이 규정하였다.

(4) 국무부를 의장으로 하는 SWNCC는 점령과 정부에 대한 미국정부의 정책을 조정하고, 현지의 미국대표 및 FEC와 같은 연합국 기구의 미국대표와 적당한 채널을 통해 소통하는 책임을 진다.(The State-War-Navy Coordinating Committee (SWNCC), under the chairmanship of the State Department will be responsible for the coordination of U.S. policy with respect to such occupation and government and for its communication through appropriate channels to U.S. representative in the field and to U.S. representatives on the Allied bodies such as the Far East Commission(Marin P. Claussen and Historiconsultants, Inc. 1977, pp. 12-13).

<도표1> 일본관리에 관한 명령계통



즉 SWNCC는 일본 점령통치 및 일본에 대한 정책결정과 관련해, 미국정부의 정책을 통합해 나가는 최고의 위치에 있었다. 애당초 SWNCC의 일련의 정책문서인 SWNCC 시리즈의 초안을 작성한 것은 그 하부기관인 국무·육·해군 3부 조정 극동소위원회(State War Navy Coordinating Subcommittee for the Far East 이하 SFE)에 소속된 각 부처의 실무자들이었다. 즉 국무부 직원을 중심으로 한 SFE의 실무자들이 정책 초안을 만들면, 그것을 토대로 SWNCC는 정책

을 결정해 나갔다

SWNCC가 정책을 입안해 가는 과정에서, 대통령의 직속기관인 통합참모본부(Joint Chief of Staff, 이하 JCS)는 군사적인 입장에서 이를 검토하고 적극적으로 자신들의 의견을 개진하였으며, 양자의 협의를 거쳐 SWNCC 시리즈가 완성되어 갔다(Hilldring 1947; 五百旗頭眞 1985上, 108-117).⁵⁾ 양자간의 의견 충돌로 조정이 되지 않는 경우에는 대통령이 최종적으로 결정하는 구도였다. 완성된 SWNCC 시리즈는 JCS지령(JCS 시리즈)의 형태로 맥아더 사령관에게 전달되었다. JCS지령을 근거로 SCAP는 SCAPIN을 작성하여, 지시된 내용을 구체적으로 집행해 나갔다.⁶⁾

1947년 11월에 SWNCC는 국무·육군·해군·공군 4부조정위원회(State-Army-Navy-Air Coordinating Committee 이하 SANACC)로 바뀌었으며, 냉전의 심화와 함께 신설된 안정보장회의(National Security Council 이하 NSC)가 그 역할을 넘겨받고, SANACC는 1949년 6월에 폐지되었다.

실질적으로는 점령정책 결정에 대한 SWNCC의 역할은 1947년 이후에는 급격히 약화되었으며, 이후 국무부 등의 주무관청이 대일 점령정책 결정에 지대한 영향을 끼쳤다. 하지만 일본 패전 이후 영토문제와 관련한 미국정부의 결정에 있어 가장 중요한 의미를 갖는 문서의 하나가 SWNCC문서였다.

2)SCAP의 재량권

SCAP에 대한 미국 정부의 지령은 최우선 과제였지만, 미국정부가 시달한 지령은 모든 사안에 대한 구체적인 지시를 포함하는 것이 아

⁵⁾ SWNCC 295, 29 April 1946, Marin P. Claussen and Historiconsultants, Inc.(1977)는 이러한 정책 결정 과정에 대해서 추후 규정하고 있다.

⁶⁾ 물론 맥아더사령관은 JCS로부터 언제나 일방적으로 명령을 받는 위치에 있었던 것은 아니었다. SWNCC와 JCS는 정책입안 과정에 있어 중요 사안에 대해서는 맥아더사령관의 의견을 요청하였으며, 점령통치 구조 및 정책결정과정을 결정하는데 있어 맥아더의 의견은 많은 영향을 미쳤다.

니었으며, 대일점령통치라는 방대한 과제를 포함하기에는 불가능했다. 따라서 SCAP은 미국정부의 지령을 가이드라인으로 해서, 실무적인 차원에서 자체적인 판단에 따라 일본정부에 대하여 명령을 발하고 집행해야 했다.

즉 미국정부는 SWNCC 297/3:“FEC와 SCAP의 관계에 대한 정의”에서, SCAP과 관련하여 “연합국 최고사령관은 유일한 점령 행정기관으로서 그 책임을 집행하는데 있어, 항복 조건과 기본정책 지령에 입각하여, 필연적으로, 개별적인 지령에 포함되지 않은 많은 실무적인 행정명령을 발하고, 집행한다는 것에 주목해야 한다. 그러한 필요한 행정 조치를 취하기 위한 연합국 최고사령관의 의무와 권한은 모스크바 협정에 포함 되어 있다.”(3. Administrative Authority of the Supreme Commander. It is to be noted that in the discharge of his responsibilities as the sole executive authority for the occupation, the Supreme Commander necessarily initiates and accomplishes many details of administration, flowing from the surrender terms and the basic policy directives, which are not covered by individual directives. The Supreme Commander’s duty and authority to under take such necessary administrative actions are implicit in the Moscow Agreement.(Marin P. Claussen and Historiconsultants, Inc. 1977, pp. 12-13)라고 밝히고 있다.

즉 SCAP은 미국정부로부터 명령을 시달 받아 그것을 집행하는 위치에 있었지만, 자체적인 판단으로 명령을 발하고 집행하는 권한도 가지고 있었다. 극단적으로는, SCAP이 자신들의 정책을 관철하기 위하여 미국정부의 지령을 의도적으로 왜곡하여 해석하여, 일본정부에 지령을 발하는 것도 가능했다. 마침내 대일점령정책을 둘러싸고, 국무부, 육군부 그리고 SCAP의 3자 사이에 경합이 일어났다. 일본 현지에서 SCAP은 미국정부로부터의 간섭을 받지 않고 독자적으로 행동하려는 경향을 보였고, 이에 국무부는 견제하는 자세를 보였다.

또 한 가지 주목해야 하는 것은 SCAP 내부의 정책결정 과정에 있

어 앞에서 소개한 SCAP 각 부국(Section)의 영향력이 지극히 컸다는 것이다. 즉 각 부국은 다른 부국이 자신들이 관장하는 영역에 관여하는 것을 지극히 꺼렸으며, 이러한 분과주의에 의해 정치, 경제, 사회 등 각 부국을 담당하는 실무자의 판단에 따라 대일점령정책은 많은 영향을 받았다. 물론 지극히 중요한 사안의 경우, 담당 부국이 정책안을 입안을 하여도 다른 부국이 이의를 제기하고, 양자 간에 조정이 이루어지지 않는 경우, 결국 맥아더 사령관이 최종적인 결정을 하는 과정이 있기는 하였다. 하지만, 각부국의 담당자가 어떠한 입장에서 정책을 결정하느냐에 따라, 미국정부의 지령은 그 성격이 결과적으로 크게 변하게 되었다.

그리고 이러한 구조 속에서 일본 현지에 근무하는 이들 실무자는 현실 판단을 위한 많은 자료를 일본정부 관료에 의존하고 있었기 때문에, SCAP이 결국 일본 정부의 왜곡된 정보에 의해 일본정부의 의도하는 대로 정책을 입안하고 집행하는 문제가 발생하기도 하였다.

하지만 영토문제는 이와 같은 일반적인 의미에서의 SCAP의 재량권과는 달리 국가 간의 가장 중요한 이해관계가 얽혀 있었기 때문에, SCAP의 재량권에 의해서 실시될 수 있는 범위 및 성질을 넘어서 연합국의 결정 그리고 미국정부의 지시에 따라 SCAP의 관련 지령이 나왔다고 보아야 할 것이다.

III. 일본영토에 대한 연합국의 결정과 SCAPIN 제677호의 연관성

1. 일본영토에 대한 연합국의 결정과 항복문서

“극동위원회 및 연합국대일이사회 부탁(付託)조항”에 의해 FEC는 영토문제와 관련해서는 관여할 권한이 없었다. 미영중소 등 강대국은 자신들이 결정한 패전 후 일본 영토에 대한 결정을 다른 연합국이

간섭하는 것을 사전에 차단했다. 결국 연합국의 영토문제에 대한 결정은 카이로선언, 알타협정, 포츠담선언에 의해서 결정이 났는데, 이들 선언이나 협정 이후, 일본영토와 관련된 연합국의 후속적인 결정이 없었으므로, 이들 결정이 갖는 의미는 더욱 크다고 할 수 있다. 대일강화조약을 체결하는 과정에 있어서도 연합국의 포괄적인 결정이 그대로 반영되었다. 즉 영토문제에 있어 대일강화조약은 과거의 연합국의 결정을 확인하는 절차로서 성격을 가지고 있었다.⁷⁾

영토문제와 관련해 카이로선언, 알타협정 그리고 포츠담선언은 많은 논문에서 단편적으로 소개하고 있으나, 체계적으로 분석하고 있는 논문이 없어 영토와 관련된 원문 내용을 살펴보고자 한다. 그 이유는 미국정부의 정책 관련 문서 그리고 SCAP 문서와 이들 연합국 결정 문서와의 관련성을 보다 객관적으로 확인하기 위해서이다.

우선 1943년 12월의 카이로선언이다. 일본 영토와 관련하여 연합국이 발한 최초의 성명인 카이로 선언에서 미, 영, 중 3국 정상은 일본이 청국으로부터 약탈한 모든 지역을 중화민국에 반환하고 또한 "조선이 자유롭게 독립하게 될 것"을 다음과 같이 약속하였다.

3대 동맹국은 일본국의 침략을 정지시키고 이를 벌하기 위하여 이 전쟁을 하고 있다. 이들은 자국을 위하여 이권을 탐내지 않으며, 영토 확장의 의도도 없다. 이들의 목적은 일본국으로부터 1914년 제1차 세계대전 개시 이후에 일본국이 탈취 또는 점령한 태평양의 모든 도서를 박탈하는 것과 만주, 대만 및 팽호도와 같이 일본국이 중국으로부터 탈취한 모든 지역을 중화민국에 반환함에 있다. 또한 일본국은 폭력과 탐욕에 의하여 약탈한 다른 모든 지역으로부터 구축될 것이다. 전기의 3대국은 조선인민의 노예 상태에 유의하여 적당한시기에 조선을 자주독립시킨다는 결의를 하였다(The

7) 하지만 일본의 이익을 대변하여 윌리엄 J. 시볼드(William J. Seabald) 외교국장은 영토문제와 관련한 명확한 규정을 피하도록 적극 주장하였고, 한국전쟁 등 당시의 불안정한 동아시아 정세를 염려한 미국정부는 안보적으로 중요한 일본의 이익을 배려하여 시볼드의 주장을 받아들였다. 즉, 대일강화조약의 영토규정은 미국정부가 초기에 계획된 것과는 달리 독도에 대한 규정이 누락되고 일본 북방영토의 범위가 정해지지 않는 등 일본 영토의 범위가 명확히 규정되지 않았기 때문에 지금 영토분쟁으로 이어지고 있는 것이다(정병준 2010, 521).

Three Great Allies are fighting this war to restrain and punish the aggression of Japan. They covet no gain for themselves and have no thought of territorial expansion. It is their purpose that Japan shall be stripped of all the islands in the Pacific which she has seized or occupied since the beginning of the first World War in 1914, and that all the territories Japan has stolen from the Chinese, such as Manchuria, Formosa, and The Pescadores, shall be restored to the Republic of China. Japan will also be expelled from all other territories which she has taken by violence and greed. The afore said three great powers, mindful of the enslavement of the people of Korea, are determined that in due course Korea shall become free and independent.) (外務省特別資料課編 1949, 1에서 재인용).

카이로선언이후 연합국의 영토관련 정책이 일부 확정된 것이 1945년 2월 11일 미영소가 비밀리에 체결(1946년 2월 11일 워싱턴, 런던, 모스크바에서 동시 발표)한 얄타협정에 의해서이다. 소련의 대일참전을 조건으로 미영소가 약속한 조항은 다음과 같다.

1. 외몽고(몽고인민공화국)의 현 상태가 유지 되어야 한다.
2. 1904년의 일본의 배반적인 침략으로 침범 당한 러시아의 이전의 권리는 회복되어야 한다. 즉,
 - (a) 사할린 남부와 그에 인접한 섬은 소련에 회복되어야 한다.
 - (b) 상업적인 다렌항은 국제화되어야 하며, 이 항구에서의 소련의 우선권은 보호되어야 하고 USSR의 군항으로서의 항구조차권은 회복되어야 한다.
 - (c) 다렌에 산출물을 공급하던 동차이나철도와 남만주철도는 중소합작회사에 의해 운영되어야 하며, 이는 소련의 우선권이 보호되어야 하고 중국이 만주에서 충분히 주권을 유지시킬 수 있어야 한다는 것을 의미한다.
3. 쿠릴제도는 소련에 이양되어야 한다.
 1. The status quo in Outer-Mongolia (The Mongolian People's Republic) shall be preserved;

2.The former rights of Russia violated by the treacherous attack of Japan in 1904 shall be restored, viz :

(a) the southern part of Sakhalin as well as all the islands adjacent to it shall be returned to the Soviet Union,

(b) the commercial port of Dairen shall be internationalized, the preeminent interests of the Soviet Union in this port being safeguarded and the lease of Port Arthur as a naval base of the USSR restored,

(c) the Chinese-Eastern Railroad and the South-Manchurian Railroad which provides an outlet to Dairen shall be jointly operated by the establishment of a joint Soviet-Chinese Company it being understood that the preeminent interests of the Soviet Union shall be safeguarded and that China shall retain full sovereignty in Manchuria;

3.The Kuril islands shall be handed over to the Soviet Union. (外務省特別資料課編 1949, 3에서 재인용).

이후 연합국이 포괄적인 영토정책을 공개적으로 표명한 것이 1945년 7월 26일 미·영·중 3국 정상이 발표한 포츠담선언(Potsdam Declaration: Proclamation Defining Terms For Japanese Surrender)이다. 포츠담 선언 제8조는 다음과 같이 규정하고 있다.

(8) 카이로선언의 규정은 이행될 것이며, 일본의 주권은 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 큐슈(九州) 그리고 시코쿠(四國)와 우리들이 결정하는 소도(minor islands)들로 국한될 것이다((8) The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and such minor islands as we determine.)(外務省特別資料課編 1949, 7-9에서 재인용).

결국 일본의 주요 4도 및 일부 도서를 제외한 나머지 제도의 영유권에 대해서는 연합국이 결정할 것이라는 것을 포츠담선언을 명백히

대일점령통치의 구조와 명령체계에서 본 SCAPIN 제677호의 의미 227

하였고, 일본정부 또한 이를 무조건 수용한 항복문서에 서명하였다.

영토문제만 추려서 정리를 하면, 카이로선언에서는 (1)1914년 제1차 세계대전 이후 일본국이 탈취한 태평양의 모든 도서를 박탈, (2)만주, 대만 및 펑호도(澎湖島) 등 일본이 중국으로부터 탈취한 지역을 중국에 반환, (3)조선의 독립의 약속을 명백히 하였고, 알타협정에서는 (1)사할린 남부의 소련으로의 회복, (2)쿠릴(치시마)제도의 소련 이양을 결정하였다. 그리고 포츠담선언에서는 (1)카이로선언의 이행, (2)일본 4도 외의 소도에 대한 주권은 우리들(즉 연합국)이 결정한다고 명백히 하였다.

단지 여기서 문제가 되는 것은 연합국이 조선의 독립을 결정하였는데, 그 범위를 명백히 하지 않았다는 점과, 일본 본토 4도 외의 소도에 대한 주권을 연합국이 장차 결정한다고 하였다는 점이다.

카이로선언, 알타협정, 포츠담선언 및 일본 항복 조항” 이후부터 대일강화조약체결까지, 이들 소도의 이권과 관련해 연합국이 새롭게 조정을 보인 흔적이 보이지 않는다는 것은 결국 이들 소도에 대한 실질적인 결정권은 미국이 가지고 있었다는 것을 의미한다. 즉 독도에 대한 결정권도 미국이 가지고 있었다.

2. 일본영토에 대한 미국정부의 결정과 SCAP의 조치

1) SCAPIN 제677호의 발령과정

영토문제와 관련해 연합국의 결정에 따라 미국정부가 내린 최초의 결정이 SWNCC 150/4/A(1945년 9월 21일): United States Initial Post-Surrender Policy to Japan(“항복 후 미국의 초기 대일방침”, 이하 “초기 대일방침”)이며, 그 내용은 9월 22일 발표되었다. 이 “초기 대일방침”은 영토문제와 관련해서 미국은 “일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 큐슈, 시코쿠 그리고 ‘

카이로'선언" 및 미국이 이미 참가하고 있고 또한 장차 참가하게 되는 다른 협정에 의해 결정되어야 하는 주변의 소도들로 국한되어야 한다."고 규정하였다. 즉 포츠담선언의 결정을 그대로 규정한 것이다. 그리고 이 결정은 당연히 SCAP 즉 맥아더 사령관에 대한 명령이었고 SCAP은 이를 집행해야 했다.

이후 미국정부는 SCAP에 대하여 JCS 1380/15(1945년 11월 3일): Basic Initial Post Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan(일본점령 및 관리를 위한 연합국군최고사령관에 대한 항복 후 기본적 초기 지령, 이하 초기지령)을 시달하였다. 이 초기지령은 포츠담선언의 결정에 따라, "본 지령에서 언급된 일본이라 함은 일본의 주요 4개의 섬, 즉 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 및 쓰시마(對馬)를 포함한 약 1,000개의 인접소도들을 포함"하는 것으로 정의하고, "(1)1914년 세계 대전 발발 이후 일본이 위임통치 및 기타의 방법으로 탈취하거나 점령한 태평양의 모든 제도 (2)만주, 대만 및 팽호(평후 澎湖)제도 (3)조선, (4)카라후토(사할린) 및 (5)향후의 지침에서 구체적으로 정해질 다른 영토를 통치 및 행정상 일본에서 완전히 분리하는 적절한 조치를 취한다."(밑줄은 필자)라고 SCAP에 대하여 지시하였다.

이러한 미국정부의 지시에 따라, SCAP의 민정국(Government Section)은 훈령 초안을 작성하여 1946년 1월 29일자로 SCAPIN 제 677호 "일본으로부터 특정 외곽지역의 정치 및 행정상 분리"(Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Area from Japan)(밑줄은 필자)을 발령하였다.

즉 SCAPIN 제677호는 SCAP이 일본점령통치를 위해 편의상 발령한 것이 아니라, 패전 후 일본영토 처리에 대한 연합국의 결정에 근거하여 미국정부가 시달한 명령에 따라 SCAP이 이를 집행한 것이라는 것은 명백한 것이다. 그리고 초기지령에서

는 독도에 대한 미국정부의 지시가 없었는데, SCAPIN 제677호에서는 독도를 일본에서 제외한 것을 보면, 독도와 관련해 그간 미국정부의 정책결정이 있었다는 것을 의미한다.

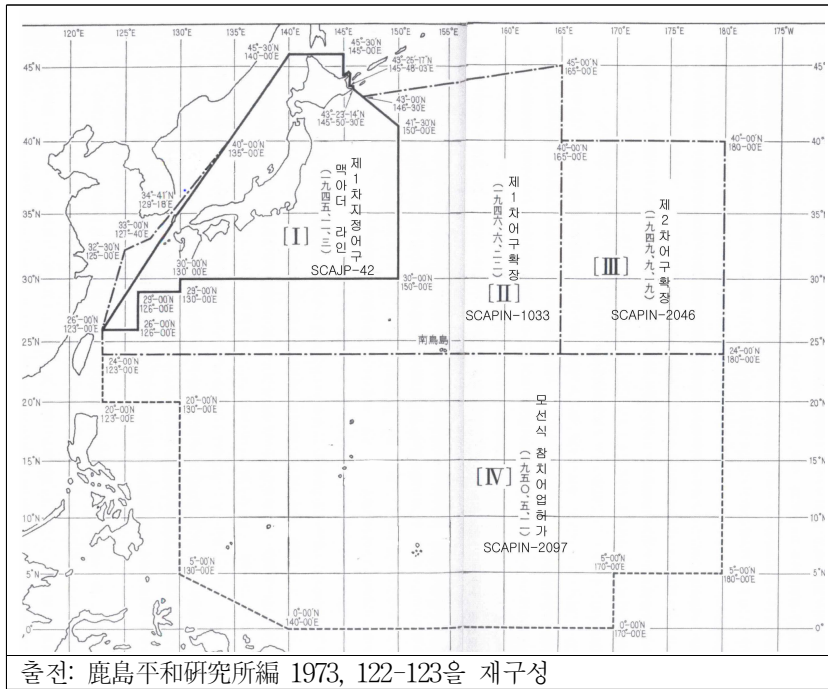
아무튼 결국 독도와 관련해서 이 훈령이 갖는 의미는, 카이로 선언 이후 연합국이 약속한 조선의 독립이 미국정부의 지시에 따라 SCAPIN이라는 구체적인 지령의 형태로 나타난 것이며, 이 조선의 범위에 SCAP는 독도를 포함시켰다는 것이다.

하지만, 제6항에 “본 훈령의 여하한 부분도 포츠담 선언 제8조에서 언급된 소도의 최종적인 결정에 관한 연합국 측의 결정을 의미하는 것으로 해석되어서는 안 된다.”고 규정하여, 이 훈령의 해석에 대해서 의견이 갈라지고 있는데, 이에 대해서는 후술하고자 한다.

단지 지적해 두고 싶은 것은, 일본 외무성 관계자가 모여 저술한 『日本外交史26 終戦から講和まで』는 제6항의 단서 조항이 있기는 하나, “실제로는 이 조치의 결정에 있어, 장래 일본영역을 결정하는 것을 염두에 두고 있었다는 것은 의심할 여지가 없는 것”(鹿島平和研究所編 1973, 115)이라고 평가하고 있는 것처럼, 이 훈령은 그 후의 일본 영토를 범위를 논의해 가는 과정에 있어서 중요한 기준이 되었다는 것이다.

당시 이 훈령을 작성한 부서는 민정국이며 미국정부의 지령에 근거하여 SCAPIN 제677호를 만들었다는 것은 확실하다. 하지만 당시 민정국이 독도와 관련해서 무엇을 근거로 해서 이러한 훈령을 작성하였는지에 대해서는 아직 확인되지 않고 있다.

<도표2> 제1차 지정어구(맥아더라인) 및 제1차 제2차 어구확장도



2) SCAJAP 제587호(1945년 11월 3일)

SCAPIN 제677호 외에도 일본의 범주 및 행정통치권의 제한을 간접적으로 나타내는 SCAP의 훈령이 있다. 일본 패전 직후 일본어선 및 상선 관리는 SCAP미태평양함대연락부(US Pacific Fleet Liaison Office with SCAP, FLTLOSCAP)에 의해 이루어졌다. 이 기관은 소규모 어선의 조업을 12내리 이내 및 홋카이도(북해도), 산리쿠(三陸) 그리고 큐슈 주변에서의 조업을 허가하다가, 1945년 9월 27일자 지령(FLTLOSCAP 제80호)으로, 100톤 미만의 어선에 대하여 연해 12마일 이내 및 이원(以遠)의 특정 구역에서의 조업을 본격적으로 허가하기 시작하였다.

이후 10월 10일부터 SCAP 미태평양함대 연락부를 대신하여 일본선박관리를 담당하게 된 SCAP산하의 일본상선관리국(Shipping Control

Administration Japan, SCAJAP)은 10월 13일자 지령(SCAJAP 제42호)으로 100톤 이상의 어선에 대해서도 동일 구역에서의 조업을 허가하게 되었다.

나아가, 일본상선관리국은 1945년 11월 3일자 "어업, 포경 및 해금 포획업에 종사하는 선박의 조업구역 지정에 관한 일본상선관리국각서" (SCAJAP 제587호)로 100톤 미만이나 이상 구별 없이 일본어선이나 상선이 자유롭게 운항하고 조업할 수 있는 구역을 새롭게 지정하였다. 이 지령으로 일본어선이나 선박이 운항할 수 있는 구역이 명백히 규정된 것이다. 그 범위는 "도표2 제1차 지정어구(맥아더라인) 및 제1차 제2차 어구확장도"에서 I에 해당하는 지역으로, 독도는 그 구역에서 제외되었다. 즉 SCAP는 이미 SCAPIN 제677호를 발령하기 전인 1945년 11월 3일 시점에서 일본의 범주에서 독도를 공식적으로 제외하기 시작한 것이다(小野征一郎·渡辺浩幹譯 2000, 15-20; 鹿島平和研究所編 1973, 114-121)

단지, SCAPIN 제677호와 마찬가지로 일본상선관리국이 무엇을 기준으로 해서 독도를 제외하게 되었는지에 대해서는 아직 직접적인 관련 자료가 밝혀지지 않고 있다.

3)SCAPIN 제1033호=맥아더라인

그리고 이미 알려진 바와 같이 SCAPIN 제677호 이후 일본영토에서 독도를 배제를 또 하나의 훈령이 SCAPIN 제1033호이다. 일본정부는 식량부족을 이유로, SCAP에 대하여 조업구역 확대를 집요하게 요구하였으며, 이를 받아들여 SCAP은 일본어선의 조업 구역을 점차 확대해 나가게 되는데, 그 초기의 훈령이 1946년 6월 22일자 SCAPIN 제1033호: "일본의 어업 및 포경업 허가 구역"에 관한 훈령이다.

이 훈령에 의해 표 "제1차 지정어구(맥아더라인) 및 제1차 제2차 어구확장도"의 II에 해당하는 구역으로 조업 허가 구역이 확대 되었으나, 독도는 여전히 제외되었다. 특히 "일본선박 및 승무원은 독도(북위 37도 15분, 동경 131도 53분) 12해리 이내로 가까이 접근하지 않

으며, 그 섬과 여하한 접촉도 하지 않는다.”고 규정하였다. 이렇게 해서 일본정부 및 매스컴이 지칭한 이른바 맥아더 라인이 만들어졌다.

이렇게 보았을 때, SCAP은 일본 점령 이후 꾸준히 일본어선의 독도 주변에서의 조업을 금지하였으며, 대일평화조약의 발효 직전인 1952년 4월 25일에 맥아더 라인이 폐지될 때까지 지속되었다(小野征一郎·渡辺浩幹譯 2000, 15-20; 鹿島平和研究所編 1973, 114-121).

IV. 결 론

SCAPIN 제677호에 의한 독도의 정치 및 행정 분리 조치는 점령통치상 영역구분의 필요에 의해 취해진 조치이며, 또한 제6항에 “본 훈령의 여하한 부분도 포츠담 선언 제8조에서 언급된 소도의 최종적인 결정에 관한 연합국 측의 결정을 의미하는 것으로 해석되어서는 안 된다.”고 규정하였다.

SCAPIN 제1033호 또한 제5항에서 “본 허가는 해당 수역 또는 그 밖의 여하한 수역에 있어서의 국가 관할권, 국제적 경계 또는 어업권의 최종적 결정에 관한 연합국 정책의 표현이 아니다.”고 하였다.

이러한 규정 자체만을 가지고 해석한다면, 그야말로 SCAP의 훈령에 의한 일본이라는 범주의 정의는 점령통치상의 편의적인 것이고, 그 이상의 성격을 가지고 있지 않았다고 보아야 할 것이다.

하지만, 제677호의 ‘단서’조항만을 가지고 이를 기계적으로 해석하는 것은 바람직하지 않다. 즉 보다 객관적인 해석을 위해서는, (1)이 훈령을 발한 SCAP의 지위와 (2)훈령이 발해지기까지의 과정 그리고 (3)훈령이 발해진 당시의 정치적 상황을 고려해야 할 것이다.

본문의 내용을 중심으로, 우선 SCAPIN과 관련한 SCAP의 법적지위를 정리해 보자. SCAP은 연합국을 대표한 FEC의 결정을 일본 현지에서 집행하는 연합국군의 최고 점령기관이었다. 즉 카이로선언과 알

타회담의 결정, 포츠담선언 그리고 일본의 무조건 항복에 기초하여 발해진 연합국의 지령을 '집행'하는 지위에 이었다. 따라서 SCAPIN이라는 것은 일본점령통치를 위한 임시적인 조치가 아니라, 연합국에 의한 결정을 구체적으로 실현해나가는 조치였다.

단지 "극동위원회 부탁(付託)조항"에서 FEC는 영토조정과 관련하여 권고하지 않는다고 규정하고 있어, FEC는 영토문제와 관련하여 SCAP에 대한 권한이 없었다. 결국 영토문제와 관련해서 SCAP의 역할과 법적지위라는 것은 카이로선언, 알타회담 그리고 포츠담선언 및 일본의 무조건 항복이라는 연합국의 결정을 근거로 해서 미국정부가 SCAP에 발한 명령(directive)을 집행(execute)하는 집행관(executor)이었다고 할 수 있다.

둘째, 이 훈령이 발해지기까지의 과정에서 본 이 훈령의 의미이다. 우선 이 훈령이 발해지기 전에 우선, ①조선의 독립을 약속한 카이로선언, ②카이로선언의 이행과 일본의 주권을 4개의 섬과 소도(minor islands)로 국한할 것이라는 포츠담선언이 있었다. 연합국에 패배한 일본정부는 이를 무조건 받아들였다. 이에 따라 ③미국정부는 이와 관련하여 SCAP의 수장인 맥아더사령관에게 "초기 대일방침"이라는 지령을 발하여, 일본의 주권은 4개의 섬과 카이로선언 및 연합국이 결정하는 주변의 소도들로 국한되어야 한다고 규정하였다. 그리고 ④"초기 기본지령"을 통해 일본의 범주를 4개의 주요섬과 1000개의 인접소도들로 하며, 조선을 일본으로부터 정치 및 행정상 완전히 분류하기 위한 조치를 취하도록 지시를 내렸다.

이러한 결정에 따라 SCAP는 SCAPIN 제677호를 발령하였다. 물론 영토문제 등은 최종적으로 대일강화조약에서 '규정'되는 것이지만, SCAPIN 제677호는 카이로선언 이후의 연합국의 결정을 구체적인 형태로 '집행'한 것이다. 즉 SCAPIN 제677호는 조선의 독립을 약속한 연합국의 약속과 결정을 집행하여, 조선을 일본에서 분리하고 그에 대한 일본정부의 정치 및 행정권을 박탈한 것이다.

단지, 조선에 독도가 포함되느냐 그렇지 않냐 하는 것인데, 이에 대

해 미국정부는 독도를 조선의 범주에 포함시킨 것이며, 이러한 결정에 대하여 연합국의 반대가 없었다. 따라서 정부가 수립되기 전까지 독도는 조선 영토로 회복되어 있다가, 한국정부가 수립됨과 동시에 공식적으로 한국영토로 귀속되었다고 보는 것이 바람직할 것이다.

셋째는 이 훈령이 발해진 시기의 정치적 상황과 단서 조항과의 관계이다. SCAP은 일본에서 제외되는 도서를 다음과 같이 (a), (b), (c) 지역으로 나누어 분류하였다.

- (a) 울릉도와 독도(Liancourt Rocks(Take Islands)) 및 제주도
- (b) 북위 30도이남의 류큐(난세이)군도(쿠치노시마를 포함), 이즈제도, 난포우제도, 오가사와라군도, Volcano(이오우)열도 및 모든 외곽의 태평양제도(다이토지마, 오키노토리시마, Marcus미나미토리시마, Ganges 나카노 토리시마를 포함)
- (c) Kuril(치시마)열도, 하보마이군도(스이쇼우지마, 유리토, 아키유리토, 시보츠토, 타라쿠시마를 포함) 및 시코탄

(b)지역 및 (c)지역은 당시 미국과 소련이 각각 진주하여, 그 처리에 대하여 향후 결정해야 하는 대상이었다. (b)지역은 미국정부가 당시 일본귀속, 장기주둔, 신탁통치 등의 방식을 구상하고 있었기 때문에, 당시의 상황에서는 당연히 SCAP이 영토문제를 결정할 수 있는 상황이 아니었다. (c)지역 또한 일본의 영토가 포함되어 있어, 그것을 소련의 영토로 인정할 수 없는 상황이었다.

하지만 (a)지역은 (b), (c)지역과 같이 특수한 상황이 없는 상황에서 SCAP은 이를 일본에서 분리하여, ‘조선’에 으로 포함시킨 것이다. 만약 SCAP이 독도를 일본 고유의 영토라고 생각했다면, (b)지역에 포함시켜 그 처리에 대해 고민을 했을 것이다.

결론적으로 말해 단서 조항은 이들 (b)지역 및 (c)지역을 염두에 둔 것이지, (a)지역이 그 직접적인 대상이 아닐 수 있다는 것이다. 거꾸로 말하면, 이들 (b)지역 및 (c)지역이 있기 때문에, SCAP은 훈령에

단서 조항을 넣지 않을 수 없었다.(김태기 2009, 37-38)

또한 영토획정의 최종적인 '확인'은 형식적이거나 대일강화조약 등의 국제협약에 의하는 것이기 때문에, SCAPIN이 영토문제와 관련해 단서조항을 포함하는 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 따라서 단서에 의미를 두고 훈령 자체의 의미를 축소시키는 것은 본말전도인 것이다.

결론적으로 말해, 상기의 훈령이 발해진 시점에서 독도는 해방된 조선의 영토로 회복되었다고 할 수 있으며, 한국정부의 수립과 함께 한국영토로 공식적으로 귀속되었다고 할 수 있다. 그리고 대일강화조약에서 연합국은 이를 '확인'하고 '규정'하는 절차만 남았는데, 이미 선행연구에서 밝혀진 것처럼 일본정부의 외교적 책략과 윌리엄 J. 시볼트(William J. Sebald) 외교국장의 관여에 의해, 독도의 영유권에 대한 규정이 대일강화조약에서 제외되게 된 것이다.⁸⁾

또한 이른바 러스크 서간을 통해 미국정부가 독도는 한국 고유의 영토가 아니며 일본영토라고 한국정부에 회답을 한 것은 미국정부가 지시를 내리고 SCAP에 의해 이미 집행이 종료된 사실(fact)을 스스로 부정하는 어처구니없는 처사였다고 해석하지 않을 수 없다.

이 연구와 관련해 앞으로 SCAPIN 제677호의 직접적인 근거가 된 독도 관련 자료가 중요한 과제로 남아있다. 민정국이 훈령 초안을 작성한 것은 확인 가능하나, 과연 민정국이 어떠한 명령을 근거로 훈령을 발령했는지 하루 빨리 확인되어야 할 것이다.

8) 쿠릴제도의 범위와 독도에 대한 규정이 대일강화조약에서 명시되지 않은 것은 이미 알려진 바와 같이 당시의 국제정세 속에서 미국정부가 일본정부의 요구를 받아들여 의도적으로 누락시킨 것이다(정병준 2006; 2010, 520-521)참조.

< 참고문헌 >

- 김석현·최태현, 2006, 『독도영유권과 SCAPIN 문서의 효력관계』, 한국해양수산개발원.
- 김명기, 2006, 01, “독도와 연합군최고사령부 훈령 제677호에 관한 연구”, 『외교』 제67호.
- 김태기, 2009, 『미국의 독도 정책 입안 연구: 1942-1946년을 중심으로』, 한국해양수산개발원.
- 박배근·이창위, 2007, 『독도영유권에 관한 일본 국제법학자의 주장 분석』, 한국해양수산개발원.
- 정병준, 2006, 06, “한일 독도영유권 논쟁과 미국의 역할” 『역사와 현실』 통권60호.
- 정병준, 2010, 『독도 1947: 전후 독도문제와 한·미·일관계』, 돌베개.
- 朝日新聞社總合研究センター調査研究室, 1998, 『尖閣・竹島・北方四島－領土問題テキストブックス』, 朝日新聞社.
- 五百旗頭眞, 1985, 『米國の日本占領政策 上・下』, 中央公論社.
- 江藤淳編, 1989, 『占領史録2 停戦と外交權停止』, 講談社.
- 大藏省財政史室編, 1976, 『昭和財政史－終戦から講和まで－第3卷 アメリカの對日占領政策』, 東洋經濟新報社.
- 小野征一郎·渡部浩幹譯, 2000, 『GHQ日本占領史 第42卷 水産業』, 日本図書センター.
- 外務省特別資料部編, 1949, 『日本占領及び管理重要文書集 第1卷 基本編』, 外務省政務局特別資料課.
- 鹿島平和研究所編, 1973, 『日本外交史 第26卷 終戦から講和まで』, 鹿島研究所出版會.
- 玄大松, 2006, 『領土ナショナリズムの誕生』, ミネルヴァ書房.
- 竹前榮治 1980, 『占領戦後史』, 双柿舎.
- 日本國立國會図書館調査及び立法調査局, 1994/04, 『調査と情報』

- 第289号－竹島領有權問題の経緯(第2版)－』, 日本國會図書館.
 西修, 2002/10-2003/12, "日本國憲法成立過程における極東委員會の
 役割と限界 1-6" 『駒澤法學』5号-9号.
 福島鑄郎編, 1984, 『GHQの組織と人事』, 巖南堂書店.
 GHQ/SCAP관계 파일(마이크로 피슈자료) 일본국립국회도서관 현
 정자료실소장.
 GHQ/SCAP, History of Non-military Activities of Occupation of
 Japan 1941-1951 No. 42 Fisheries.
 Hilldring, John H, 1947, April, "The State-War-Navy
 Committee", LOGISTICS, Volume2, No. 3, Washington
 D.C.
 Iokibe, Makoto, ed., 1987, *The Occupation of Japan: U.S.
 Planning Documents, 1942-1945*, Maruzen.
 Iokibe, Makoto, ed., 1989, *The Occupation of Japan Part2: U.S.
 and Allied Policy, 1945-1952*, Maruzen.
 Martin P. Claussen and Historiconsultants, Inc. ed., 1977.
State-War-Navy Coordinating Committee Policy Files,
 1944-1947, Pennsylvania, Scholarly Resources Inc.
 Iokibe, Makoto, ed., 1991, *The Occupation of Japan Part3:
 Reform, Recovery and Peace, 1945-1952*, Maruzen.
 U.S. Department of State, 1969, *Foreign Relations of the United
 States 1945*, VI, U.S. Government Printing Office

Understanding SCAPIN No. 677 from the Perspective of the Structure of the Japanese Occupation and the Order Procedure of Allied Powers

Kim, Tae-ki
(Honam University)

Abstract

The Supreme Commander of the Allied Powers (SCAP) was the supreme executive body of Allied Powers. It was created to execute the decisions of the Far Eastern Commission (FEC), the representative entity of Allied Powers, on all matters pertaining to Korea, Japan, and the Pacific region. That is, its role was to enforce the decisions of Allied Powers based on the Cairo Declaration, the Yalta Conference, and the Potsdam Declaration.

In addition, the FEC had no jurisdiction over the SCAP on territorial matters by the terms of reference of the FEC, which read "FEC shall not make recommendations with regard to territorial adjustment." Thus, on territorial matters, the SCAP's legal status and role made it a simple executor of directives by the U.S. government on the basis of the Cairo Declaration, the Yalta Conference, the Potsdam Declaration, and the Japanese Instrument of Surrender.

Following these decisions of Allied Powers and the order by the U.S. government to formalize the decisions, the SCAP

enacted SCAPIN No. 677. Although territorial matters had to be defined by the Treaty of Peace with Japan, the SCAP formally “executed” the decisions of Allied Powers (made after the Cairo Declaration) and the directives of the U.S. government through SCAPIN No. 677. This means that although SCAPIN No. 677 was executed, the promise and decision to bring about Korea’s independence by separating Korea (including Dokdo) from Japan and Korea’s governmental and administrative separation from Japan, not to execute SCAP’s own will for reasons of convenience to occupy Japan.

Keywords : Dokdo, Allied Powers, GHQ, SCAP, SCAPIN, sovereignty