

1945년 이후 미군정 및 남조선과도정부의 독도 관할 행위와 대한민국 정부의 영토 승계에 관한 연구

고려대학교 행정전문대학원 정책학과 박사과정 김 봉 수*

*논문접수 : 2026. 5. 27. *심사개시 : 2026. 7. 22. *게재확정 : 2026. 8. 14.

〈목 차〉

I. 서론	3. 한국 대중의 독도 인식
II. 전후 처리 과정상 일본으로부터 독도 배제	IV. 대한민국의 영토 승계
1. 전후 영토재편의 기본 원칙과 독도 문제의 법리적 전제	1. 미군정에서 대한민국 정부로의 권한 이양
2. SCAPIN 체제와 독도의 일본 행정 범위 배제	2. 샌프란시스코 강화조약 체제와 영토 관할의 연속성
3. 일본의 조치	3. 샌프란시스코 강화조약 이후 대한민국의 조치
III. 미군정 및 남조선과도정부의 독도 인식과 행정 관할	V. 결론
1. 독도 학술조사단 파견	참고문헌
2. 독도 폭격 사건과 관할권 행사	

I. 서론

독도 문제는 한반도 영토에 대한 한국의 ‘역사적 권원’과 ‘전후 처리(점령·평화조약) 과정’으로 해석할 수 있다. 독도에 관한 한·일의 주장은 흔히 일본 시마네현 고시 제40호(1905. 2. 22.) 또는 이에 대한 한국 울도군수 심홍택의 보고(1906. 3. 29.)를 쟁점의 출발점

* 고려대학교 행정전문대학원 정책학과 박사과정.

으로 삼는 경우도 있으나, 국제법적으로 더 엄밀한 기점(critical juncture)은 1945년 이후 연합국의 전후 처리와 점령 체제가 일본의 통치 범위를 재규정한 시점 또는 한·일 간의 갈등이 표면적으로 드러나기 시작한 샌프란시스코 강화조약의 초안 작성 과정에서부터라고 볼 수 있다. 특히 점령기 ‘행정권 행사 범위의 설정’은 주권 귀속을 최종 확정하는 조약적 처분과 동일시될 수는 없으나, 적어도 특정 영토에 대해 패전국이 더 이상 공권력(정부적 권능)을 행사하지 못한다는 ‘통치의 단절’을 제도적으로 구현한다는 점에서 영토 귀속 논증의 핵심 근거가 된다.

이 연구가 집중하는 것은 (1) 연합국의 의사 결정 과정에서 독도를 일본 행정 범위에서 어떻게 배제했는지(SCAPIN 등), (2) 남한의 미군정 및 남조선과도정부가 독도에 관해 어느 수준의 ‘정책·관할 행위’를 행사했는지, (3) 미군정 및 남조선과도정부의 이러한 행정 실천은 1948년 8월 15일 수립된 대한민국 정부에게 어떻게 연속·승계되었는지 이다. 여기서 ‘관할 행위’는 단순한 주장 표명이나 지도 표기 같은 상징적 행위에 한정되지 않는다. 본고는 독도에 대한 학술조사단 파견 및 과도정부의 경비함정 지원, 미군정청 및 과도정부의 공문 조치, 경찰력 행사, 사건 책임 추궁과 배상 교섭·군사훈련(폭격장) 사용을 둘러싼 외교·행정 조치 등 공권력의 작동을 수반하는 행위들을 중심으로 실증하고자 한다.

논증의 큰 흐름은 다음과 같다. 첫째, 카이로·포츠담 선언으로 대표되는 연합국의 전후 처리 원칙(일본이 폭력과 탐욕에 의해 취득한 영토의 처리, 일본 주권 범위의 제한)은 점령 정책의 규범적 배경이 된다.¹⁾²⁾ 둘째, 이 배경 위에서 이후의 연합국최고사령부의 SCAPIN 677(1946. 1. 29.)은 독도를 일본의 통치·행정권 행사 범위에서 명시적으로 제외하고, SCAPIN 1033(1946. 6. 22.)은 일본 선박·인원의 독도에 대한 접근을 금지하는 방식으로 ‘사실상 관할권’을 설정하였다.³⁾⁴⁾ 셋째, 미군정 체제하에서 남조선과도정부의 성립은

1) 카이로 선언에서 연합국은 일본이 폭력과 탐욕으로 취득한 영토에서 축출될 것과 한국이 적절한 시기에 자유롭고 독립해야한다고 규정했다(“Japan will also be expelled from all other territories which she has taken by violence and greed.”), *Declaration of the Three Powers-Great Britain, the United States and China regarding Japan* (1943. 12. 1.)

2) 포츠담 선언 제8항은 카이로 선언 이행과 함께 일본 주권을 4개의 본섬과 연합국이 결정하는 작은 섬들로 제한한다고 규정했다.(“(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.”), *Proclamation by the Heads of Governments of the United States, United Kingdom, and China* (1945. 7. 26.)

3) SCAPIN 677(1946. 1. 29.)은 제3항에서 일본을 정의하면서 “Utsuryo(Ullung) Island, Liancourt Rocks(Take

한국 측 행정 주체가 독도에 관한 정책을 실천할 제도적 틀을 제공했다.⁵⁾ 넷째, 1947년 8월의 울릉도·독도 학술조사단 파견과 이 조사단에 참여한 공무원에 대한 미군정의 출장명령서, 그리고 1948년 6월 8일 폭격 사건에 대한 과도정부와 한국 정부의 조치와 배상 교섭은 독도를 둘러싼 관할권 행사가 추상적 인식 수준을 넘어 ‘행정 실천’으로 구현되었음을 보여준다.⁶⁾⁷⁾⁸⁾ 다섯째, 1948년 이후 미군정 및 남조선과도정부로부터 대한민국 정부로의 “한미 재정 및 재산에 관한 최초 협정”(1948. 9. 11.)을 포함한 권한 이양 과정은 ‘정부 기능(정권) 이전’의 제도적 완결을 의미하며, 이는 독도에 관한 기존 관할과 행정 실천이 대한민국 정부로 승계되는 법적 메커니즘을 제공한다. 당시 울릉주민의 생활 권역이자, 공무원, 학자 등 육지의 사람들도 수차례 독도를 방문하는 등 과도정부는 독도를 영토로 인식 및 관할했음에도 권한 이양 시 대한민국 정부의 관할 구역에서 독도를 배제하는 어떠한 행위도 없었다.⁹⁾¹⁰⁾ 마지막으로, 샌프란시스코 강화조약문(독도 비명시), 초안 수정 과정,

Island), Quelpart”를 제외한다고 명시하여 독도를 일본의 행정 범위에서 배제한다. 단, 제6항에서 “이 지시(directive)는 포츠담 선언 제8조의 소도서 최종 결정에 관한 연합국 정책 표시가 아니다”라는 유보를 둔다.

- 4) SCAPIN 1033(1946. 6. 22) 제3항(b)은 일본 선박·인원이 독도 12마일 이내 접근 및 접촉을 금지시킨다. 마찬가지로 제5항에서 이것은 최종 관할·국경·어업권 결정에 관한 연합국 정책 표시가 아니라는 유보를 둔다.
- 5) 미군정청은 북위 38도 이남 조선을 통치하는 입법·행정·사법 부문 등 재조선미군정청조선인기관을 “South Korean Interim Government(남조선과도정부)”로 지정한다. 남조선 과도정부의 명칭(법령 제141호, 1947. 5. 17. 공포 및 시행), 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “미군정 관보”(2026. 5. 5. 방문) <https://db.history.go.kr/contemp/gb/level.do?levelId=gbgm_1947_05_17_a0006>
- 6) 미군정청은 “어로 수역 구분 점령 지시”로 Tok-to가 한국 구역에 놓였으며 최종 처분은 평화조약을 기다린다는 취지의 보고서를 작성한다. *U.S. Army Military Government-South Korea: Interim Government Activities, No.1* (August, 1947), 일본 내각관방 Takeshima Archives Portal (2026. 5. 5. 방문) <https://www.cas.go.jp/ryodo_eg/shiryotakeshima/detail/t1947080000101.html>
- 7) 한국의 언론에서도 여론을 반영하여 독도를 경북도내 울릉도에서 동방 약 49마일 지점으로 특정하며 일본인의 영유 시도를 비판한다. “倭賊日人の 열빠진 수작, 鬱陵島近海의 小島를 자기네 섬이라고 漁區로 所有”(왜적일인의 열빠진 수작, 울릉도근해의 소도를 자기네 섬이라고 어구로 소유), 대구시보, 1947. 6. 20., 2면, 국립중앙도서관 대한민국신문아카이브(2026. 5. 5. 방문) <<http://www.nl.go.kr/newspaper/index.do>>
- 8) 학술단체인 조선산악회에서도 울릉도 학술조사 파견 계획을 논의하며, 독도가 조사 대상으로 포함되고 과도정부 후원을 받았다는 기록을 남긴다. 조선산악회 “위원 피선 및 제22회 위원회 소집 통지의 건” (1947. 5. 12.), 외교부 독도 홈페이지(2026. 5. 5. 방문) <https://dokdo.mofa.go.kr/m/kor/pds/part03_view20.jsp>
- 9) 한국과 미국 정부는 “재정 및 재산에 관한 최초협정”을 통해 미군정청의 귀속재산·현금·계약 등 포괄 이전, 책임 인수 등 권한 이양의 구체 사항을 규정한다.(1948. 9. 11. 서명, 동년 9. 20. 발효)
- 10) 남조선과도정부에서 대한민국 정부로 “공금과 공적 재산(정부의 도구)”을 질서 있게 인계하기 위한 미·한 협의 개시를 기록하고, 주석은 협정 발효 후 “모든 정부 기능과 계정”이 대한민국 정부로 인계되었다고 전한다. “The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State(895.01/8-1748: Telegram)”, *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1948, THE FAR EAST AND AUSTRALASIA, VOLUME VI*, 17 August 1948, 미국 국무부 Historical Documents - Office of the Historian (2026. 5. 5. 방문)

그리고 미국의 ‘리스크 서한’ 등은 전후 처리의 ‘정치적 복잡성’을 보여주지만, 최종 조약 문에서는 연합국이 일본의 영토에서 배제하고 당시 한국 정부가 주권 행사 및 울릉주민들도 출어했던 독도를 한국의 관할 구역에서 배제하지 않았다. 오히려 점령기 일본의 행정에서의 독도 분리와 독도에 대한 한국 측 통치 행위의 연속성은 그러한 불명확성을 보완하는 실효적 근거로 기능했다고 볼 수 있다.

II. 전후 처리 과정상 일본으로부터 독도 배제

1. 전후 영토 재편의 기본 원칙과 독도 문제의 법리적 전제

전후 영토 재편의 규범적 출발점은 연합국이 전쟁 수행 과정에서 선언한 전후 처리 원칙이다. 카이로 선언(1943. 12. 1.)은 일본이 “폭력과 탐욕(by violence and greed)”으로 취득한 영토에서 축출되어야 한다는 원칙을 제시하면서¹¹⁾, 한국에 대해서는 “적절한 시기(in due course)에 자유롭고 독립한 국가가 되게 한다”는 의지를 표명했다. 포츠담 선언(1945. 7. 26.)은 카이로 선언의 이행을 명시하고, 일본의 주권 범위를 본토 4개 섬과 “연합국이 결정하는 소도서(minor islands)”로 한정한다고 규정한다.¹²⁾ 이 구조는 전후 영토 처리의 방식이 ‘일본 주권의 원상 축소’라는 형식을 취함을 보여준다. 즉, 패전국 일본은 전쟁 이전·전쟁 중에 폭력과 탐욕으로 취득한 영토에서 축출되며, 점령기에는 연합국최고사령부의 지령(SACPIN)을 통해 ‘어디까지가 일본인가’가 임시적으로 재정의 된다. 그리고 이 과정에서 연합국이 독도를 일본의 통치, 행정 범위, 즉 일본의 영토로 인정한 사례는 단 한 건도 없었다.

독도 문제에 이 틀이 갖는 의미는 두 가지다. 첫째, 독도 귀속을 둘러싼 이견을 1905년 또는 그 이전으로 소급하더라도, 1945년 이후의 전후 처리 체제는 일본의 통치 범위를 ‘연합국이 결정하는 소도서’로 제한함으로써, 그 소도서 중 무엇이 일본에 남고 무엇이 일본에서 분리되는지를 점령 정책과 강화조약 체제 속에서 조정한다. 둘째, 점령 정책은 최종적 ‘조약상 처분’이 있기 전까지 일본이 특정 지역에 대해 통치·행정권을 행사하는 것을

<<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v06/d873>>

11) 카이로 선언, 앞의 주 1)

12) 포츠담 선언, 앞의 주 2)

금지·제한할 수 있으며, 그러한 금지·제한은 영토 귀속의 ‘사실적 상태’를 형성한다.

독도 문제의 법리적 전제는, 점령기 행정 분리 조치가 곧바로 영토 주권의 ‘최종 확정’을 의미하지는 않는다는 점이다. 실제로 SCAPIN 677과 1033은 각각 “이 지시는 소도서의 최종적 결정에 관한 연합국의 정책 표시가 아니다”¹³⁾ 또는 “국가 관할·국경·어업권의 최종 결정에 관한 연합국 정책의 표시가 아니다”¹⁴⁾라는 유보를 포함한다. 그러나 이 유보가 곧 점령기 행정 분리 조치의 법적 무의미를 뜻하지는 않는다. 점령법상의 기본 원칙은 점령이 잠정적이며 점령국이 점령지에 대한 주권을 취득하지 않는다는 것이다.¹⁵⁾ 바로 그 때문에 점령기 조치는 ‘최종적 처분’은 아니지만 점령 기간 동안 해당 지역의 통치 주체와 행정적 귀속을 구체적으로 설정하는 강한 실효성을 가진다. 즉, (1) 일본의 공권력 행사를 중지시키고, (2) 연합국 또는 연합국이 설치·지정한 행정 주체가 사실상 관리를 수행하게 하며, (3) 종전 후 일정 기간에 걸쳐 그 상태가 지속되면, 새로운 평화체제에서 그 사실상 상태가 ‘출발점’이 된다.

이 관점에서 보면 독도 문제는 “전후 처리 원칙(카이로선언, 포츠담선언, 일본 항복문서) → 점령기 일본의 행정에서 분리(SCAPIN) → 한국 측 행정 주체의 정책·통치 행위(출장 명령, 폭격장 지정 및 해제) → 대한민국 정부 수립 시 권한 이양을 통한 승계 및 이후의 지속적 주권 행사”라는 연쇄 속에서 접근되어야 한다. 특히 본 연구의 목적(대한민국 정부의 영토 승계)은 ‘조약 문언의 공백’을 단순히 비판하는 방식이 아니라, 그 공백을 둘러싼 점령기 행정 실천과 권한 이양의 구조를 실증적으로 제시함으로써 달성하고자 한다.

13) “6. Nothing in this directive shall be construed as an indication of Allied policy relating to the ultimate determination of the minor islands referred to in Article 8 of the Potsdam Declaration.”, *SCAPIN 677 Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan* (1946. 1. 29.)

14) “5. The present authorization is not an expression of allied policy relative to ultimate determination of national jurisdiction, international boundaries or fishing rights in the area concerned or in any other area.”, *SCAPIN 1033 Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling* (1946. 6. 22.)

15) “Regulations: Art. 42 Territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised.”, *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land* (1907)

2. SCAPIN 체제와 독도의 일본 행정 범위 배제

전후 점령기 일본의 통치 범위를 규정한 연합국최고사령부의 지령 중 독도와 직접 결부되는 핵심 지령은 SCAPIN 677(1946. 1. 29.)과 SCAPIN 1033(1946. 6. 22.)이다. 이 두 지령은 독도를 명시적으로 언급하며, 일본의 정부적·행정적 권능이 미칠 수 없는 범위로 설정한다는 점에서 독도 문제의 일본으로부터 ‘점령기 법적 분리’를 구성한다.

우선 SCAPIN 677은 제목부터 ‘일정 외곽지역을 일본으로부터 정치상·행정상 분리 (Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan)’하는 것을 목적으로 한다. 이 지령은 일본 정부가 일본 외 지역에 대해 정부적 또는 행정적 권한을 행사하거나 행사하려는 시도를 중지할 것을 명령하면서, 일본의 영토 정의를 제시한다. 그 정의는 일본의 4대 본섬과 인접한 약 1,000개 소도서를 포함하되, 울릉도, 독도, 제주도를 일본의 영역에서 제외한다고 명시한다.¹⁶⁾ 이 조항은 독도를 단순히 “일본이 통치하지 말아야 할 외부 영역”으로 규정하는 것이 아니라, 점령 권력의 규정 속에서 ‘일본의 범주’ 자체에서 제외함으로써 독도를 ‘일본의 행정 범위 바깥’에 위치시키는 효과를 갖는다.

다만 SCAPIN 677은 곧바로 유보 조항을 둔다. 제6조의 “이 지시의 어떠한 내용도 포츠담 선언 제8조에서 말하는 소도서의 최종 결정에 관한 연합국 정책의 표시로 해석되어서는 안 된다(6. Nothing in this directive shall be construed as an indication of Allied policy relating to the ultimate determination of the minor islands referred to in Article 8 of the Potsdam Declaration.)”는 문구가 그것이다. 전후 영토 확정이 평화조약 등 최종 처분을 통해 이루어진다는 원칙을 재확인하는 조항이다. 그러나 법리적으로 중요한 점은, 이 유보가 ‘최종 결정이 아니다’라는 의미이지, ‘점령기 동안 효력이 없다’는 의미가 아니라는 점이다. 오히려 SCAPIN 677은 유보와 동시에 일본 정부에 대해 구속력 있는 행정 명령으로 작

16) “3. For the purpose of this directive, Japan is defined to include the four main islands of Japan (Hokkaido, Honshu, Kyushu and Shikoku) and the approximately 1,000 smaller adjacent islands, including the Tsushima Islands and the Ryukyu (Nansei) Islands north of 30° North Latitude (excluding Kuchinoshima Island); and excluding (a) Utsuryo (Ullung) Island, Liancourt Rocks (Take Island) and Quelpart (Saishu or Cheju) Island, (b) the Ryukyu (Nansei) Islands south of 30° North Latitude (including Kuchinoshima Island), the Izu, Nanpo, Bonin (Ogasawara) and Volcano (Kazan or Iwo) Island Groups, and all the other outlying Pacific Islands [including the Daito (Ohigashi or Oagari) Island Group, and Parece Vela (Okino-tori), Marcus (Minami-tori) and Ganges (Nakano-tori) Islands], and (c) the Kurile (Chishima) Islands, the Habomai (Hapomaze) Island Group (including Suisho, Yuri, Akiyuri, Shibotsu and Taraku Islands) and Shikotan Island.”, *supra* note 13

동했고, 그에 따라 일본은 독도에 대해 정부적·행정적 권한을 행사할 수 없었다.

다음으로 SCAPIN 1033은 일본의 어로·포경 활동을 허용하는 해역(일명 ‘맥아더 라인’)을 설정하면서, 허용 구역 내에서도 특정 섬에 대한 접근을 금지한다. 특히 제3조 (b)에서 “일본 선박 및 그 인원은 독도(원문에는 Takeshima라고 표기)(37°15’N, 131°53’E)에 12마일 이내로 접근할 수 없고, 해당 섬과 어떠한 접촉도 해서는 안 된다”고 규정한다. 이는 독도 주변 해역에서 일본의 인적·물적 활동을 직접 제한하는 조치이며, 독도에 관한 점령기 ‘통치적 합의’를 갖는다. 왜냐하면 영토 문제에서 ‘접근 금지·통항 제한’은 단순한 어로 규제 이상의 의미를 가질 수 있기 때문이다. 그것은 (1) 해당 지역에 대한 일본 측의 사실상 관여를 차단하고, (2) 해당 지역에서의 우발적 충돌이나 일본 측 점유 시도를 예방하며, (3) 점령 권력이 설정한 경계 속에서 관리 대상(일본의 행정 범위 밖)을 구체화한다.

SCAPIN 1033 또한 유보를 포함한다. “이번 허용은 국가 관할, 국제 경계, 어업권의 최종 결정에 관한 연합국 정책의 표시가 아니다”라는 조항이 그것이다. 다시 말해, 연합국은 독도에 관한 최종 귀속을 평화조약 등 이후의 의사결정에서 다룰 수 있다는 여지를 남겨 두었다. 하지만 ‘유보’가 존재했다는 사실은, 역설적으로 점령기 동안은 연합국이 독도에 관해 일본의 접근을 금지하는 강한 통제 정책을 운용했다는 사실을 약화시키지 않는다. 오히려 유보 아래에서 실제의 통제·금지 조치가 장기간 지속되면, 그 지속 자체가 ‘점령기 사실상 상태’를 형성하고 이후 권한 이양 시 그 상태를 승계하는 논리적 기반이 된다.

이 점을 구체화해 주는 보조적 사료가 1947년 8월 미군정의 활동 보고서에서 확인된다. 해당 보고는 “일본에 속했던 것으로 여겨지던 독도(원문에는 Tok-to라고 표기)가, 일본과 한국의 어로 수역을 구분한 최근 점령 지시로 인해 한국 구역에 놓이게 되었으며, 최종 관할은 평화조약을 기다린다”는 취지로 서술한다.¹⁷⁾ 이는 SCAPIN 677·1033의 구조—‘점령기 행정 분리(사실상 한국 구역화)+최종 처분 유보(평화조약)’—가 단지 규범 텍스트에 머물지 않고, 실제 점령 행정의 인식 틀로 작동했음을 시사한다.

결국 SCAPIN 체제에서 독도는 (1) 일본의 ‘행정 범위’에서 제외되고, (2) 일본 선박·인원의 접근이 금지되며, (3) 최종 처분은 유보되며 점령 기간 동안 일본으로부터의 사실상

17) “Formerly belonging to Japan, a recent occupation directive which drew an arbitrary line demarcating Japanese and Korean fishing waters placed Tok-to within the Korean zone. Final disposition of the islands’ jurisdiction awaits the peace treaty.”, 미군정청, *supra* note 6.

배제되는 상태가 형성되었다. 본 연구의 관점에서 이는 독도에 관한 ‘승계 가능한 관리 상태’가 점령기부터 구축되었음을 의미한다. 이후, 일본 지배하에 있던 옛 도서의 처리 방침을 검토한 미국의 국무·육군·해군 3성 조정위원회의 보고서인 「구 일본 지배하의 위임통치령 및 그 주변의 여러 소도에 대한 신탁통치 혹은 다른 처리 방법에 관한 정책」(SWNCC 59/1, 1946. 6. 24.)에서도 “제주도, 거문도, 울릉도, 독도 및 한국의 모든 연안의 소도는 역사상 또는 행정상 한국의 일부로 주로 한국인이 거주하고 있고, 한국의 일부로써 고려되어야 한다”고 기재되어 있다.¹⁸⁾

3. 일본의 조치

독도를 포함한 여러 섬을 일본의 행정구역에서 배제한 SCAPIN 677(1946. 1. 29)에 대해 일본 정부는 연합군최고사령부를 연결하는 중앙연락사무소(Central Liaison Office: CLO)을 통해 1946년 2월 26일 제918(1.1)호 각서 「이즈제도의 지위에 관한 정보 요청(Request for Information Regarding Status of Izu Islands)」을 통해 연합군최고사령부에 이즈제도가 일본령이라고 주장했다.¹⁹⁾ 이에 따라 연합군최고사령부는 SCAPIN 841(1946. 3. 22.)을 통해서 “Lot’s Wife (Sofu Gan)(孀婦岩) 이북의 Izu Islands(伊豆大島), Nanpo Islands(南方諸島)을 일본령에 포함”하며 “일본 정부는 이들 섬에 대한 행정 및 통치권한을 회복”한다고 결정했다. 즉 SCAPIN 677(1946. 1. 29.)로 일본의 행정 및 통치권한에서 분리된 지역 가운데 일본 정부는 위 각서를 통해 이즈제도에 대해서만 일본령임을 주장(1946. 2. 26.)했고, 이 요구사항은 SCAPIN 841(1946. 3. 22.)에 반영되었다.

즉, 일본은 연합군최고사령부의 SCAPIN 677에 대해 각서 요구사항을 통해 이즈제도에 대한 일본의 행정 및 통치권한을 회복했지만, SCAPIN 677에서 이즈제도 외에도 일본령에서 배제시킨 독도에 대해서는 즉각적인 조치를 하지 않았던 것이다.

문제를 제기할 수 있는 기회가 있었는데도 침묵하면 묵시적으로 동의한 것으로 간주하는 사례는 캄보디아와 태국 사이의 Preah Vihear 사건(1962)에서 찾아볼 수 있다. 국제사법

18) 原貴美恵(하라 타카미 메구미), 『サンフランシスコ平和条約の盲点(샌프란시스코 평화조약의 맹점)』, 히로시마: 溪水社, 42면, 2012.

19) “1. b. Memorandum from the Japanese Government C.L.O. No. 918(1.1) of 26 February 1946, subject, “Request for Information Regarding Status of Izu Islands.”, SCAPIN 841: GOVERNMENTAL AND ADMINISTRATIVE SEPARATION OF CERTAIN OUTLYING AREAS FROM JAPAN (1946. 3. 22.)

재판소는 1907년 당시 캄보디아의 보호국이었던 프랑스가 Preah Vihear 사원을 캄보디아령으로 표시하여 제작한 지도를 태국측이 접수 후 문제 제기를 할 수 있는 기회가 여러 번 있었음에도 그러지 않았던 점을 지적했다.²⁰⁾

엘살바도르와 온두라스의 경계획정 사건(1992)에서도 ICJ는 Meanguera 섬에 대해 19세기 후반부터 엘살바도르의 진출이 증대되었고 온두라스로부터의 공식적인 항의가 없었던 점, 엘살바도르가 이 섬을 관리하였다는 증거가 상당한 점 등을 고려하여 엘살바도르가 Meanguera 섬에 대해 국가적 권한(State power)을 행사했다는 점이 인정²¹⁾되며, 비록 온두라스가 1991년 1월 엘살바도르의 관할권 행사에 항의하였지만 온두라스의 묵인의 효과를 차단시키기에는 너무 늦은 항의였다고 판단²²⁾하였다.

이처럼 일본은 1946년 1월 독도를 일본의 행정구역에서 배제한 SCAPIN 677에 대해 이즈세도에 대해서만 일본령으로의 변경을 요구하여 독도에 대한 배제 변경되지 않았으며, 이후 SCAPIN 1033에 의해 일본인, 어선의 접근도 금지된 것으로 볼 수 있다.

III. 미군정 및 남조선과도정부의 독도 인식과 행정 관할

1. 미군정기 인식 및 한국의 활동

SCAPIN 체제가 일본의 행정권을 차단하는 ‘외부적 분리’였다면, 남한에서의 미군정 및 남조선과도정부의 활동은 독도에 대한 ‘내부적 관리(행정 실천)’를 구성한다. 이 부분에서 핵심은 “한국 측 행정 주체가 독도에 관해 실제로 무엇을 했는가”이다. 단순한 영유권 ‘주장’은 당사국 누구나 할 수 있지만, 조사, 공문, 경찰·행정 협업, 사건 처리와 외교 교섭은 공권력의 작동을 수반하며, 이러한 ‘통치 행위’는 영토 귀속 판단에서 중요한 논증의 근거가 된다.

먼저 제도적 전제부터 확인할 필요가 있다. 남한의 미군정은 점령 통치의 일환으로 법령·명령을 발하여 통치 구조를 형성했고, 그 과정에서 1947년 5월 법령 제141호(Ordinance

20) Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) Merits, *ICJ Reports* 1962, p. 24, 27.

21) Case Concerning Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua Intervening), *ICJ Reports* 1992, para. 361, p. 575.

22) *Ibid.*, para. 362-364, pp. 575-577.

No. 141)를 통해 “북위 38도 이남을 통치하는 미군정청의 한국인 기관(입법·행정·사법 부문)을 ‘South Korean Interim Government’로 지정”했다.²³⁾ 이 규정은 ‘과도정부’가 독자 주권국가는 아니더라도, 적어도 남한 지역에서 정부 기능을 수행하는 행정 주체로 제도화되었음을 뜻한다. 즉, 독도에 관한 조사단 파견이나 행정 협업이 이 시기부터 ‘민간 활동’으로만 환원될 수 없고, 과도정부 또는 미군정 체제의 승인과 결합하여 국가 기능(정부 기능)의 일부로 이해할 수 있는 것이다.

둘째, 1947년 독도 관련 보도와 문서들은 독도가 ‘경북 관할 울릉도의 부속 섬’이라는 인식을 당시 한국 사회·행정 담론 속에서 전면화한다. 1947년 6월 20일자 대구일보 기사²⁴⁾는 독도를 “경북도내 울릉도에서 동방 약49리 지점”의 섬으로 특정하며, 일본인의 영유 시도와 충돌을 비판하는 맥락에서 독도를 한국(경북·울릉도)의 관할 영역으로 묘사한다. 이는 법령·공문 자체는 아니지만, 행정적 공간 인식—“어디의 관할인가”—을 사회적으로 공유하고, 이후 정부적 대응(조사단 파견, 경비·경찰력 동원)을 정당화하는 기반을 제공한다.

셋째, 1947년 8월 울릉도·독도 학술조사는 독도에 대한 대표적 ‘행정 실천’으로 평가될 수 있다. 이 조사에는 민간단체인 조선산악회(현 한국산악회)가 중요한 역할을 한 것으로 알려져 있으나, 핵심은 (1) 과도정부가 공무원으로 구성된 독도조사단을 파견하여 협력하였다는 점, (2) 이러한 공무원 출장을 위한 미군정청의 승인·명령 문서가 확인된다는 점, (3) 조사 과정에 관할 도(경상북도) 및 경찰력(해안경비대)이 결합했다는 점이다. 1947년 당시 조사 과정은 조선산악회만의 즉흥적 혹은 독자적인 활동이 아닌 미군정 및 남조선과도정부가 참여한 ‘민관 협력’의 형태로 진행되었다. 당시 조사단 구성 및 파견을 논의했던 관련 문서(울릉도·독도 학술조사대를 기획한 조선산악회 통지문(1947. 5. 12.) 및 이를 결정한 임시총회 기록(1947. 6. 11.) 등)을 통해 조사 계획·집행의 구체성을 확인할 수 있다.²⁵⁾ 특히 “미군정청의 출장 명령서(1947. 8. 15.)”를 통해 당시 독도 조사가 단순한 주민들의 어로 활동 혹은 민간 탐방의 의미를 뛰어넘는 미군정 체제의 승인 아래 공무 출장, 즉 행정 주체의 공식 활동으로 처리되었던 것이다.

23) 미군정청 관보, 앞의 주 5)

24) 대구시보, 앞의 주 7)

25) 홍성근, “1947년 조선산악회의 울릉도·독도 학술조사대 파견 경위와 과도정부의 역할”, 『영토해양연구』, 23호, 158-159면, 2022.

<표 1> 미군정청에서 발행한 출장 명령 공문(1947. 8. 15.)²⁶⁾

HEADQUARTERS UNITED STATES ARMY MILITARY GOVERNMENT IN KOREA APO 235 UNIT 2				
MGXAG 300.4 (T-186)			15 August 1947	
SUBJECT: Travel Orders				
TO: Distribution "X"				
1. (중략)				
2. Fol named individuals, civilian employees, this Hq are authorized to proceed from APO 235 Unit 2 o/a dates indicated to such destinations in Korea as are set forth opposite their respective names:				
ACTIVITY	NAME	DATE	DATE OF RETURN	DESTINATION
	(중략)			
Ofc of For Aff	Mr Chyu In Bong	16 Aug 47	29 Aug 47	Tokto & Ullung
Ofc of For Aff	Mr Lee Bong Soo	16 Aug 47	29 Aug 47	Tokto & Ullung
Ofc of For Aff	Mr Hahn Ki Joon	16 Aug 47	29 Aug 47	Tokto & Ullung
Ofc of For Aff	Mr Cyn Suk Ho	16 Aug 47	29 Aug 47	Tokto & Ullung
Dept of Edu	Mr Sohng Suk Ha	16 Aug 47	31 Aug 47	Uhl Yong Do, Dok Do and Po Hand
Dept of Edu	Mr Choi Yun Shik	16 Aug 47	1 Aug 47	Uhl Yong Do, Dok Do and Po Hand
(* 필자 주: 표의 내용은 울릉도·독도 학술조사와 관련된 사항만 발췌함)				
3. (중략)				
4. Supply Officer, this Hq, will furnish authorized rations.				
5. Tvl by Govt rail and/or mtr T auth. Upon compl of mission personnel will ret to proper orgn and sta. TDY. TDN. Auth: Ltr, Hq, XXIV Corps, file TFXAG 300.4, dtd 1 Oct 45.				
* Personnel marked by asterisk are auth tvl by air.				
BY COMMAND OF MAJOR GENERAL LERCH: (서명) H. M. WARD 1st Lt CE Actg Asst Adj Gen				

26) 홍성근, 위의 주, 154면에서 재인용

이 ‘출장 명령서’의 의미는 단순히 “허가했다”를 넘는다. 점령기 행정에서 출장명령은 공적 자원의 사용(교통수단, 여비, 인력 배치)과 결부되며, 나아가 행정권이 미치는 공간적 범위를 전제한다. 즉, 특정 지역이 행정권의 범위 밖이라면(예컨대 타국 관할), 출장명령서 만으로 그 지역에 대한 접근·조사를 정당화하기 어렵다. 따라서 1947년 독도 관련 출장명령이 확인된다는 사실은, 최소한 미군정·과도정부가 독도를 ‘자기 행정권과 충돌하지 않는 영역(한국 측이 관리할 수 있는 영역)’으로 취급했음을 강하게 추론하게 한다.

넷째, 미군정 및 과도정부의 독도와 관련한 정책은 조사에 그치지 않고, 일본어로 활동 및 영유 주장에 대한 대응(보고·요청·경계 강화)과 결부되어 전개되었다. 1947년 8월 미군정의 활동 보고서에 어로수역을 구분한 점령 지시와 독도의 한국 구역 편입(a recent occupation directive which drew an arbitrary line demarcating Japanese and Korean fishing waters placed Tok-to within the Korean zone.)²⁷⁾을 언급하는 것 자체가, 독도 문제가 단지 학술적 관심사가 아니라 어로·치안·정책 문제로 인식되었음을 보여준다. 다시 말해 독도는 ‘사람이 거주하는 행정 단위’라기보다 ‘어업·통항·안보적 요충’으로서 관리 필요성이 강조되었고, 그 관리의 주체가 누구인가가 점령 당국(미군정, 연합국최고사령부)에서 실무적으로 다뤄진 것으로 볼 수 있다.

1947년 울릉도·독도 학술조사는 남조선과도정부의 독도에 관한 수색위원회 조직, 조사단 파견, 해안경비대의 독도 운항, 공무원들의 독도 방문(공무 출장), 조선산악회에 대한 지원 등을 하면서 독도에 대한 주권국으로서 의사와 의지를 표시하고 국가기능을 실질적으로 행사하였다.²⁸⁾ 이러한 맥락을 1952년 1월 29자 동아일보 기사²⁹⁾를 통해, 이미 그 이전부터 독도가 “경북도 관할 울릉도의 부속도”이며 “울릉도 어민의 중요한 어업기지”라는 실무적 인식이 확립되어 있었음을 재확인할 수 있다. 물론 이 기사는 1952년의 자료이지만, 그 내용이 “이미 탐사한 바 있었던” 단체의 경험과 1948년 폭격 사건(피해 및 희생자 위령비) 언급을 포함하며, 1947~1948년의 경험이 1952년 정책 결정의 근거로 인용되고 있음을 보여준다는 점에서 중요한 연속성의 증거가 된다.

27) 미군정청, *supra* note 17

28) 홍성근, 앞의 주 25), 159-160면.

29) “한국산악회, 일본의 독도 영유권 주장을 논박”, 동아일보, 1952. 1. 29. 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “자료대한민국사 제24권”(2026. 5. 5. 방문)

<https://db.history.go.kr/contemp/level.do?levelId=dh_024_1952_01_29_0030>

정리하면, 미군정 및 남조선과도정부는 (1) 제도적으로 남한 지역의 정부 기능을 수행하는 행정 주체로 조직되었고, (2) 독도를 경상북도 울릉군 관할로 인식하는 담론과 정보를 축적했으며, (3) 1947년 8월 조사단 파견 및 해안경비대의 지원, 미군정의 출장 승인 문서를 통해 독도에 대한 정부적 관여를 실천으로 구현했다. 이는 곧 독도에 대한 ‘한국 측 행정 주체의 통치 행위’가 점령기부터 존재했음을 의미하며, 다음 절에서 다룰 폭격 사건 대응과 결합하여 ‘관할권 행사’의 실증적 골격을 이룬다.

2. 독도 폭격 사건과 관할권 행사

독도 관련 사건 중 ‘통치 행위’의 성격을 가장 분명하게 드러내는 것은 1948년 6월 8일의 폭격 사건과 그 후속 처리(조사·책임 추궁·배상 교섭) 과정이다. 이 사건은 단순한 사고가 아니라, (1) 점령당국인 연합국최고사령부(SCAP)의 독도에 대한 군사훈련(폭격장 지정)이라는 공권력 행위, (2) 독도에서 활동하던 한국인 어민의 피해라는 민사·형사·행정적 쟁점, (3) 한국 행정 주체(남조선과도정부)의 조사·항의 및 배상 교섭이라는 국가 기능의 작동이 한 지점에 결합한 사례로서, 누가 독도에 대해 관할권을 행사하고 있었는지를 매우 구체적으로 보여준다.

먼저 폭격장 지정 자체가 독도에 관한 ‘통제 행위’다. 연합국최고사령부는 1947년 9월 16일자 SCAPIN 1778을 통해 독도를 폭격장으로 지정하고, 오키 제도 및 혼슈 서안 북위 38도 이북 항구 주민들에게 폭격장 사용 전 통보가 이루어지도록 규정한다. 이 문서는 점령당국이 독도를 군사훈련 목적물로 설정했음을 보여주는데, 표면적으로는 일본 정부를 통해 일본 주민에 대한 통보를 하도록 되어 있다는 점에서 일본 측은 이를 “일본 관할을 전제한 통보”로 해석하려는 경향이 있다. 그러나 이 문서의 법적 성격은 점령군(연합국최고사령부)이 일본 정부에 내리는 명령이며, 지정·통보 체계는 점령행정의 편의적 구조로 이해될 수 있다. 오히려 중요한 것은, 그 이전의 SCAPIN 1033이 일본 선박·인원의 독도 접근을 12마일 이내 금지하고 있었다는 점이다. 이 경우 “일본인은 접근할 수 없는데, 왜 일본 주민에게 통보하는가”라는 모순이 발생하며, 폭격장 지정은 점령행정 내부의 군사적 필요가 독도 관리 체계와 충돌했음을 시사한다. 실제로 SCAPIN 1778을 취소(rescission)한 SCAPIN 2160(1951. 7. 6.)이 내려지기 전 1951년 6~7월에 한국과 미국 간에 독도 폭격 구역 지정에 대한 공식적인 협의가 있었는데, 1951년 6월 20일 미8군은 독도를 폭격훈련으

로 사용할 수 있도록 한국 정부의 허가를 요청했고, 1951년 7월 1일 한국 국무총리, 국방 장관, 내무장관은 이를 승인하여³⁰⁾ 다시 독도를 폭격장으로 지정하면서 위험구역(반경 5 마일, 고도 3만 피트)과 통보 규정을 재설정한다. 즉, 폭격장 지정은 단발적 조치가 아니라 점령기 후반까지 이어진 군사 행정의 반복이었다. 또한 이는 미8군사령부가 독도를 한국령으로 인정한 토대 위에서 행해진 것이었다.³¹⁾

둘째, 1948년 6월 8일 폭격 사건은 한국인 민간인 피해를 발생시켰고, 한국 사회와 행정은 이를 ‘독도에서의 살상 사건’으로 인식하고 대응했다. 1948년 6월 18일자 서울신문 기사는 독도 부근에서의 폭격으로 어선 파손과 어부 사망(14명)이 발생했고, AP·UP 통신을 인용하며 미 극동항공대가 조사 일부를 전했다고 전한다.³²⁾ 이후 1950년 6월 9일자 한성 일보는 희생자 유가족에 대한 미군의 성의있는 사과와 원조가 있었으며, 1950년 6월 8일에는 독도에서 경북도지사 조재천, 유가족 등 100여 명이 참석한 가운데 조난어민위령비 제막식이 거행³³⁾되었음을 보도했다. 이 기사 자체는 언론 보도이지만, 동시에 사건이 단지 해상 사고가 아니라 ‘누가 어떤 권한으로 그 지역에서 공적 행위를 했는가’라는 문제를 한국 사회가 제기하고 인지하게 되는 계기를 보여준다. 당시 미군정장관이었던 William Frishe Dean(육군 소장)은 1948년 6월 24자 서한을 통해 미 극동군사령관에게 독도에 대한 폭격 중단을 요청하며, “독도 주변 수역은 한국 어민들에게는 최고의 조업지 중 하나”(The Waters in the vicinity of Liancourt Rocks are among the best fishing areas available to Korean fishermen.)이며, “울릉도와 인근 섬에 거주하는 어민과 가족들 16,000명이 어선 456척을 소유하거나 운행하며 생계를 이어가는 주요 터전”(These waters are the principal source of livelihood for 16,000 fishermen and their families living on Ullung Do and nearby islands who own or operate 456 boats in this area)이라고 설명해³⁴⁾ 미군정에서도 독도가 한국 어민들의

30) “미군의 독도 폭격장 사용 요청에 대해 한국 국무총리와 국방장관이 승인”, *Progress Report*, 7 July 1951., 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “한일회담 미국무부 문서”(2026. 5. 5. 방문) <https://db.history.go.kr/contemp/hihd/level.do?levelId=hihd_1951_07_07_0010>

31) 정병준, 『독도 1947』, 파주: 돌배개, pp. 929-932, 2010.

32) “독도폭격사건의 진상 보도”, 서울신문, 1948. 6. 18., 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “자료대한민국 사 제7권”(2026. 5. 5. 방문) <https://db.history.go.kr/contemp/level.do?levelId=dh_007_1948_06_18_0050#none>

33) “慘禍의 記憶도 生生 五十九漁民의 그 모습 지금은 어디 갈매기도 슬피우누나”(참화의 기억도 생생 오십구어민의 그 모습 지금은 어디 갈매기도 슬피우누나), 한성일보, 1950. 6. 9., 2면, 국립중앙도서관 대한민국신문아카이브(2026. 5. 5. 방문) <<http://www.nl.go.kr/newspaper/index.do>>

34) 홍성근 편, 『광복 후 독도와 언론보도 I 1948년 독도폭격사건』, 서울: 동북아역사재단, 248-251면, 2020.

조업 구역이자 생활 권역으로 인식하였음을 확인할 수 있다.

셋째, 가장 주목되는 것은 피해 배상과 교섭 과정이다. 위 한성일보 기사 외에도 1948년 8월 31일자 강원일보는 “특별조사단의 조사가 완료되어 각기 피해자에게 배상이 있었다”는 취지로, 배상 총액과 개인별 배상액을 구체적으로 열거한다.³⁵⁾

<표 2> 독도 폭격 사건의 피해 배상액 보도

(중략) 탐문한 바에 의하면 금 번 배상액을 위요코 피해자들이 중앙에 재교섭 중에 있다고 하며 개인별 배상액은 다음과 같다.

- ▲ 경양환[소유주 윤영목] 배상액 208만 8,250원(이하 금액은 배상액)
- ▲ 김학기(목호) 기범선 9만 9,746원
- ▲ 오종석(죽변) 기범선 18만 4,280원
- ▲ 이성월(죽변) 기범선 93만 4,300원
- ▲ 이갑성(목호) 기범선 6만 5,400원
- ▲ 이원술(영덕) 범선 4만원
- ▲ 김정택(울진) 범선 2만 8,000원
- 계 393만 9,890원

(※ 필자 주: 위 배상액의 합계는 3,439,976원으로 기사 본문의 합계 금액과 차이가 있다.)

여기서 핵심은 “배상 교섭의 상대방이 누구였는가”이다. 피해 배상은 단순한 인도적 조치가 아니라, (1) 피해 범위 확정(조사), (2) 책임 인정 또는 사실관계 합의, (3) 지급 주체의 결정과 집행이라는 행정적 절차를 수반한다. 그리고 이러한 절차는 통상 그 지역에 대해 관할권을 가진 행정 주체가 중심적인 창구 역할을 수행한다. 실제로 보도는 “중앙에 재교섭 중”이라는 표현을 사용하며, 이는 당시 한국 행정 당국이 배상 문제를 집약적으로 다루고 있었음을 암시한다. 다시 말해 독도에서 발생한 사건의 피해자 구제와 책임 교섭이 한국 측 행정 체계 안에서 처리되었다는 사실 자체가 독도에 대한 관할권 행사의 중요한 실증 자료가 된다.

35) “獨島事件後聞 賠償額は 被害額の 約半”(독도사건후문 배상액은 피해액의 약반), 강원일보, 1948. 8. 31., 홍성근 편, 위의 주 34), 363면에서 재인용.

넷째, 폭격 사건은 이후에도 독도에 대한 한국 정부의 행정 관할과 국민적 관심을 제고 시키는데, 이는 당시 미국측 문서를 통해서도 확인할 수 있다. 샌프란시스코 강화조약의 발효(1952.4.28.) 이후인 1952년 10월 15일자 주한 미국대사관의 보고서(Memorandum)는 “분쟁 영토(Tokto Island)를 실효폭격장으로 사용하는 문제”를 다루면서, 독도의 지위가 “unsettled”해 보이며, 미국이 주권 분쟁에 개입하는 것으로 비칠 위험을 지적한다. 특히 이 문서는 한국 정부가 1951년 평화조약 초안 단계에서 독도 관련 조항 삽입을 요청했음을 언급하고, 한국 측이 SCAPIN이 일본 주권을 부정하는 효력을 가졌다고 주장했음을 적시 한다. 더 나아가 “한국 정부가 후원하는 과학 조사단이 울릉도와 독도를 방문할 예정”이 었고, 그 방문 시도가 “명백히 미국 비행기의 폭탄 투하(“unmistakably American planes” which dropped bombs.)”로 저지되었다는 기사·증언까지 언급한다.³⁶⁾ 이는 독도가 단순히 ‘상징적 주장 대상’이 아니라, 한국이 실제로 정부 후원의 조사단 활동을 통해 한국의 영 토로서 인식하고 관리했음을 보여준다.

이 1952년 메모가 특히 중요한 이유는, (1) 미대사관이 독도를 “disputed territory”로 명시 하면서도, (2) 독도 사용 행위(폭격장 지속)가 주권 인정에 대한 미국의 입장으로 해석될 수 있다는 점(즉, 폭격 행위가 법적 효과를 가질 수 있다는 점)을 지적하고, (3) 1952년 9월 당시 한국산악회³⁷⁾의 독도조사단 파견을 ‘한국 정부 후원 원정’으로 평가³⁸⁾했다는 점이다. 이 문서만으로 독도의 최종 귀속을 단정할 수는 없지만, 적어도 점령기와 전후 초기의 독도 관리가 ‘행위의 법적 함의’를 동반하는 민감한 사안이었음을, 그리고 한국 정부가 미 군정 및 과도정부 체제에 이어 독도에 대해 구체적 행정 행위를 지속하고 있었음을 강하게 입증한다.

결국 독도 폭격 사건과 그 후속 처리 과정은 다음의 점을 보여준다. 첫째, 독도는 점령 당국의 군사행위가 실제로 이루어진 공간이었고(SCAPIN 1778, 2160), 둘째, 한국인 민간

36) 주한미국대사관, *Use of Disputed Territory (Tokto Island) as Live Bombing Area*, 1952. 10. 15., 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “한일회담 미국무부 문서”(2026. 5. 5. 방문) <https://db.history.go.kr/contemp/hihd/level.do%3Bjsessionid%3DaTCV3WPDqoOYK76aPrRMwr2TgHT0VnaMyJvGaIxn.node40?levelId=hihd_1952_10_15_0010>

37) 조선산악회는 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립과 함께 한국산악회로 이름을 변경했다. 홍성근, 앞의 주 25), 131면 각주 6.

38) “This was clearly a Government-sponsored expedition and undoubtedly was intended to help confirm Korean claims to ownership of the island.”, 주한미국대사관, *supra* note 36

피해가 발생하자 한국 사회·행정은 이를 독도 관할 문제와 결부된 사건으로 다루었으며³⁹⁾, 셋째, 배상 교섭은 한국 행정 체계 내에서 진행되었다.⁴⁰⁾ 넷째, 1952년 미대사관의 문서는 독도 사용을 둘러싼 행위가 주권 인정과 연결될 수 있음을 명시하면서, 한국 정부의 정부 후원 조사 행위를 확인한다.⁴¹⁾ 이 사실들은 모두 독도에 대한 ‘한국 측 관할권 행사와 관리 의지’가 점령기와 정부 수립 전후를 관통하여 지속되었음을 보여주는 강한 효과증거(effectivités)로 기능한다.

3. 한국 대중의 독도 인식

1947년 8월 조선산악회를 비롯한 정부, 민간 합동 조사단의 울릉도 방문 당시, 조사단은 8월 20일 울릉주민 홍재현을 만나 그로부터 독도에 대한 증언을 청취했는데, 홍재현은 “독도가 울릉도의 속도라는 것은 울릉도 개척 당시(1882년)부터 지금까지 주민들이 주지하고 있는 사실”이라는 점을 진술했다.⁴³⁾

이후 1948년 6월 8일 독도 폭격 사건에 대한 언론 보도를 통해 독도에 대한 관심이 울릉주민 뿐만 아니라, 한국의 일반 대중에게도 확산되게 되었다. 특히 이 사건을 다룬 한성일보 기사는 독도는 한국의 섬이며, 원래 명칭은 “돌섬(石島)”라고 언급하여 1900년 10월 25일 고종황제가 재가한 대한제국 칙령 제41호 이후에도 계속해서 독도를 돌섬(石島)이라는 명칭으로 인식하고 있

<그림 1> 1948년 독도 폭격 사건을 보도한 한성일보 기사⁴²⁾



(※ 필자 주: 그림 내 점선 박스는 필자가 표시)

39) 서울신문, 앞의 주 32)

40) 강원일보, 앞의 주 35)

41) 주한미국대사관, *supra* note 36

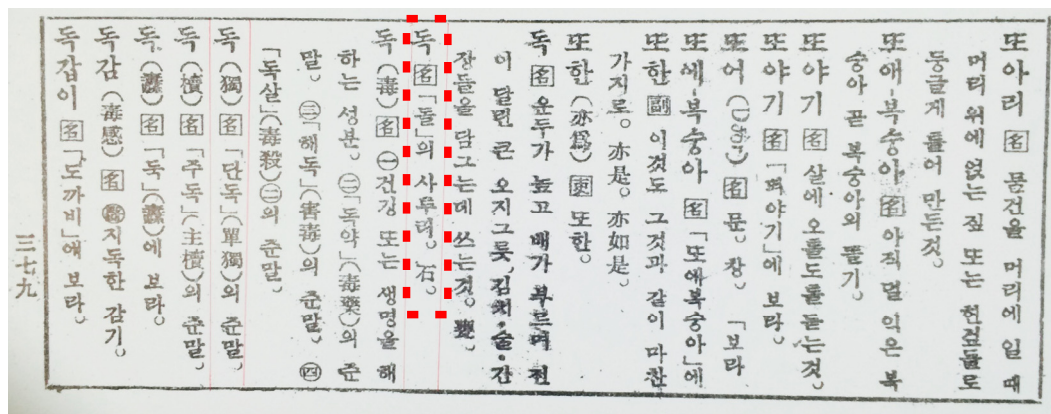
42) “獨島는 우리의 섬 原名은 돌섬(石島)”(독도는 우리의 섬 원명은 돌섬(석도)), 한성일보, 1948. 6. 13., 2면, 국립중앙도서관 대한민국신문아카이브(2026. 5. 5. 방문) <<http://www.nl.go.kr/newspaper/index.do>>

43) 외교통상부 국제법률국편, 『독도문제 개론(전면개정판)』, 41면, 2012.

음을 확인할 수 있다.

참고로 한국의 지명에서 한글 ‘독’ 발음을 한자 ‘石’으로 표기되는 사례는 조선총독부가 1911~1914년 편찬한 조선지리지(朝鮮地誌資料)의 전라남도 3-1(제6권) 목포주군(木浦蔚郡)편⁴⁴⁾에 한자 ‘石山’, ‘石谷’을 각각 한글 ‘독산’, ‘독골’로 기록한 사례를 찾아볼 수 있다. 1938년 7월 10일 조선어사전간행회에서 발행한 조선어사전(朝鮮語辭典)에도 한글 ‘독’을 ‘돌의 사투리. 石’이라고 기록하고 있어 한글 ‘독도’는 한자 ‘石島’라는 글자 원리를 파악할 수 있으며, 이러한 경향은 앞서 언급한 한성일보 기사(1948. 6. 13.) 이후인 1962년 3월 19일자 민국일보 기사에 수록된 당시 87세 노인 김윤삼 증언(“저섬은 돌섬(石島=獨島의 별칭)”)을 통해서도 확인할 수 있다.⁴⁵⁾

<그림 2> 1938년 조선어사전의 ‘독’ 단어 수록 부분⁴⁶⁾



(※ 필자 주: 그림 내 점선 박스는 필자가 표시)

이처럼 대한제국 칙령 제41호에서의 독도 명칭(石島)은 해방 이후까지 지속되어 왔으며, 독도 폭격 사건을 통해 과도정부 차원의 대응은 물론 일반 대중들의 독도 문제에 대한 관심도 더욱 높아졌음을 확인할 수 있다.

44) 조선총독부, 朝鮮地誌資料.17-23: 全羅南道편, 국립중앙도서관 디지털도서관 디지털자료실(청구기호: 高貴2703-1)

45) “독도는 옛날부터 우리땅 千石짜리 뗏목배로 來往”(독도는 옛날부터 우리땅 천석짜리 뗏목배로 래왕), 민국일보, 1962. 3. 19., 외교부 독도홈페이지 “구술 및 사진자료”(2026. 5. 5. 방문)
<https://dokdo.mofa.go.kr/kor/pds/part04_view02.jsp>

46) 문세영, 『조선어사전』, 조선어사전간행회, 1938. 7월, 국립중앙도서관 디지털도서관 디지털자료실(청구기호: 高3134-34)

IV. 대한민국의 영토 승계

1. 미군정에서 대한민국 정부로의 권한 이양

이제 핵심 결론 — “대한민국 정부는 독도를 한국 영토로 그대로 승계받음” — 을 법적으로 구성하는 단계로 판단하고자 한다. 이 결론은 단순히 “원래 한국 땅이었으니 당연히 승계”라는 선언만으로는 도출될 수 없다. 엄밀한 논증은 (1) 점령기 남한에서 누가 정부 기능을 수행했는지, (2) 그 정부 기능이 대한민국 정부로 어떻게 이전되었는지, (3) 그 이전의 범위에 영토 관리 권능이 포함되는지, (4) 독도에 관한 점령기 행정 상태(일본 행정 범위 배제 + 한국 측 행정 실천)가 대한민국 정부에 의해 계승될 수 있는 구조였는지를 단계적으로 입증해야 한다.

첫째, 미군정이 작성한 기록(History of the United States Army Forces in Korea)을 통해 남한의 미군정(USAFIK⁴⁷⁾/USAMGIK⁴⁸⁾)은 점령 통치의 도구로서 법령·명령을 통해 남한을 통치했고, 그 기능은 “법의 효력을 갖는(force of law) 정부 기능”으로 작동했다는 점을 확인할 수 있다. 특히 미군정은 “남한의 배타적 정부로서 주권적 권능을 행사했고, 군사 점령자로서의 권위를 가졌으며, 정부 기능을 수행했다”는 서술이 확인된다.⁴⁹⁾ 이 사료는 미군정이 단순한 ‘행정 자문 기관’이 아니라, 점령기 남한에서 실제 통치 권능을 가진 정부 구조였음을 뒷받침한다.

둘째, 1947년 5월 17일 미군정 법령 제141호는 미군정청의 한국인 요소를 ‘남조선과도정부’로 지정⁵⁰⁾함으로써 정부 기능의 한국화를 제도적으로 추진했다. 이 조치는 독도 문제에 직접 관여한 행정 주체가 누구였는지를 규정하는 배경이 된다. 즉, 1947년 독도에 대한 민관 조사단 활동과 그에 대한 미군정의 공무원 출장 허가 및 해안경비대 함정 지원

47) U.S. Armed Forces in Korea

48) U.S. Army Military Government in Korea

49) “USAFIK, through its subordinate USAMGIK, performed functions which had the force of law. It exercised sovereign power as the exclusive government in South Korea; it had the authority of military occupant as an instrumentality of the United States; it exercised the functions of government;” *V - FORCE OF LAW UNDER UNITED STATES MILITARY OCCUPATION* (1945-1948), 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “미군정기 주한미군사”(2026. 5. 5. 방문) <https://db.history.go.kr/contemp/level.do?levelId=husa_003_0050_0050>

50) 미군정청 관보, 앞의 주 5)

등 경찰·행정 협업은 ‘남조선과도정부’라는 정부 기능 수행 주체가 존재했기 때문에 가능한 것이었다.

셋째, 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립은 미군정과의 단절이 아니라 완전한 권한 이양의 절차를 수반한다.⁵¹⁾ 이 이양을 구체적으로 명시된 한미간의 조약이 “대한민국 정부 및 미국 정부 간의 재정 및 재산에 관한 최초협정(Initial Financial and Property Settlement Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America)⁵²⁾”이다. 미군정은 1945년 미군정 명령 제33호를 통해 남한 지역 내 일본 관련 재산을 몰수하여 1948년 9월 이 최초협정을 통해 대한민국 정부에 이양하였고, 일본은 1951년 9월 8일 샌프란시스코 강화조약을 통해 이러한 재산처분의 효력을 명시적으로 인정했다.⁵³⁾ 1948년 8월 17일 주한 정치고문 Joseph E. Jacobs가 미국 국무장관에게 보낸 전문에서도 미국과 한국 대표단이 남조선과도정부에서 대한민국 정부로 공금과 공적 재산을 질서 있게 인계하는 조건을 협의하기 위해 회의를 개시했다는 내용과 협정 후인 12월 18일 보고된 주석 부분에 이 협정에 따라 “모든 정부 기능과 계정이 대한민국 정부에 인계되었다(All governmental functions and accounts now turned over to Government Republic Korea.)”⁵⁴⁾는 기록을 확인할 수 있다.

넷째, 한국어와 영어로 작성된 이 협정문은 미국과 한국 사이의 이양이 단지 ‘돈과 물자의 이전’이 아니라, 미군정이 행사하던 각종 권한·책임의 청산과 이전을 포함함을 보여준다. 예컨대 협정문 제5조는 미군정청이 법령에 의해 귀속시킨 일본인 재산 처리를 대한민국 정부가 승인·인준하며, 미처분 귀속재산과 현금·계약 등을 한국 정부에 이전한다고 규정한다.⁵⁵⁾ 이는 점령통치의 핵심 영역(재산·행정 권능)의 이전이 협정에 의해 제도화되었

51) Valeriy V. Glushkov, *ULLEUNGDO AND DOKDO IN THE EAST SEA*, Seoul: Chackbat, p. 137, 2021.

52) 1948년 9월 11일 서명, 1948년 9월 20일 발효, 외교부 조약정보시스템(2026. 5. 5. 방문)
<<https://treatyweb.mofa.go.kr/usr/main/main.do>>

53) “Article 4 (b) Japan recognizes the validity of dispositions of property of Japan and Japanese nationals made by or pursuant to directives of the United States Military Government in any of the areas referred to in Articles 2 and 3.”, *United Nations Treaty Collection* (2026. 5. 5. 방문) <<https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002801528c2>>; 강병근, “샌프란시스코 平和條約에 따른 ‘Korea/朝鮮’의 獨立承認과 韓日 間 請求權解決에 關한 一 考察”, 『동북아법연구』, 10권 3호, 169-170면, 2017.

54) 미국무부, *supra* note 10

55) “Article 5 The Government of the Republic of Korea recognizes and ratifies such disposition of former Japanese public and private property vested under Ordinance Number 33 of the United States Army Military

음을 보여준다. 다시 말해, 대한민국 정부는 ‘새 정부가 갑자기 등장’한 것이 아니라, 점령기·과도정부기의 정부 기능이 협정과 절차를 통해 ‘이전되어 완성’된 정부로 이해될 수 있다.

이 구조 속에서 독도에 대한 ‘영토 승계’는 어떻게 법적으로 구성되는가. 형식적으로 독도는 재산목록처럼 이전되는 대상이 아니다. 그러나 영토 승계의 핵심은 ‘통치 권능의 승계’다. 정부 기능이 이전되었다는 것은, 치안·행정·외교·재정 등 공권력 행사 체계가 포괄적으로 승계되었다는 뜻이며, 그 권능의 공간적 범위는 (1) 점령기 남한의 관할 범위(38도선 이남)와, (2) SCAPIN 체제에서 일본의 행정권이 차단된 영역 중 한국 측 관리 대상으로 기능하던 영역을 포함한다는 점에서, 독도 역시 승계되는 관리 영역으로 파악될 수 있다. 특히 독도는 SCAPIN 677·1033에 의해 일본 행정권이 차단되었고, 반대로 남조선과도정부·미군정 체제 하에서 조사 파견·출장명령·사건 대응·배상 교섭 등 행정 활동이 축적되어 왔다. 따라서 대한민국 정부 수립은 이 ‘행정 실천의 축적’을 끊는 사건이 아니라, 오히려 그러한 실천을 ‘정식 주권 정부의 행정’으로 전환하는 계기였다고 평가할 수 있다.

다섯째, 국제법상 경계·영토의 안정성 원칙도 이 논증을 보조한다. 예컨대 ICJ는 *Burkina Faso/Mali* 사건(1986)에서 *uti possidetis* 원칙은 독립 시점의 영토 경계에 대한 존중을 확보하는 데 그 주된 목적이 있으며⁵⁶⁾, 영토에 대한 권원을 동결시킨다⁵⁷⁾고 판결했다. 물론 한국의 경우 독립 이후 남북 분단 및 미국, 소련의 점령이라는 특수성이 있어 동일한 도식을 기계적으로 적용할 수는 없다. 그러나 “독립이 성취되는 시점에 존재하던 행정적·법적 경계 상태를 존중하여 안정성을 확보 한다”는 원리는, 점령기 말기(1948년) ‘정부 기능의 인계 시점’에 형성되어 있던 독도 관련 행정 상태(일본의 통치, 행정 범위 배제 + 한국의 조

Government in Korea as has already been effected by the United States Army Military Government in Korea. Except for the reservations in respect to the acquisition and use of property by the Government of the United States of America contained in Articles 1 and 9 of this agreement, the remaining vested but unsold property, the net unexpended proceeds from rentals and sales of vested property, together with all accounts receivable and sales contracts, shall be transferred to the Government of the Republic of Korea in the following way:”, 외교부 조약정보시스템, 앞의 주 52)

56) “23. [...] the principle of *uti possidetis* [...] The essence of the principle lies in its primary aim of securing respect for the territorial boundaries at the moment when independence is achieved.”, *Case Concerning The Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic Of Mali)*, *Judgment Of 22 December 1986*, p. 566(16).

57) “30. [...] The principle of *uti possidetis* freezes the territorial title ; it stops the clock, but does not put back the hands.”, *Ibid*, p. 568(18).

사·관리)가 대한민국 정부에 의해 그대로 계승되어야 한다는 주장에 설득력을 부여한다. 2차대전 이후 일본의 독도 통치 단절과 한국 측 관리 상태 형성은, 연합국의 일본 통치가 종결되고 한국 정부가 성립하는 순간 ‘정상적 주권 행사’로 전환되는 것으로 판단할 수 있다.

정리하면, 대한민국 정부의 독도 영토 승계는 (1) 미군정이 남한에서 정부 기능을 수행했고, (2) 그 기능이 남조선과도정부로 한국화 되었으며, (3) 대한민국 정부 수립과 함께 미군정의 “정부 기능과 권한”이 상호간의 각종 협정에 의해 대한민국 정부로 포괄 인계되었고, (4) 독도는 이미 점령기 행정 분리와 한국 측 행정 실천의 축적 속에서 한국이 관리하는 영역으로 기능하고 있었으므로, (5) 대한민국 정부는 그 관리 권능을 그대로 승계받았다고 보는 것이 논리적으로 정합적이다.

2. 샌프란시스코 강화조약 체제와 영토적 연속성

독도에 대한 영유권 판단 문제에서 일본에 대한 전후 처리를 규정한 샌프란시스코 강화조약⁵⁸⁾은 앞서 서술한 대한민국 정부의 독도 영토 승계를 다시 한 번 확인할 수 있는 사례이다. 조약 제2조 (a)는 일본이 한국에 대한 모든 권리·권원·청구권을 포기할 것을 규정하며, “제주도(Quelpart), 거문도(Port Hamilton), 울릉도(Dagelet)”를 예시로 든다.⁵⁹⁾ 그러나 독도는 명시되지 않는다. 일본은 이 점을 근거로 샌프란시스코 강화조약에서 독도가 일본의 영토라는 점을 확인했다는 논리를 전개해 왔다.⁶⁰⁾⁶¹⁾ 아 조약의 제2조의 규정이 명확하지 않다보니 일본은 조약에 명시되지 않은 사항에 대해 자신의 입장에 맞추어 유리하게 해석하고 있다.⁶²⁾ 반면 한국은 독도의 비명시가 곧 일본 귀속을 의미하지 않으며, 점령기

58) *Treaty Of Peace With Japan*, 1951. 9. 8. 체결, 1952. 4. 28. 발효.

59) “Article 2 (a) Japan recognizing the independence of Korea, renounces all right, title and claim to Korea, including the islands of Quelpart, Port Hamilton and Dagelet.”, *supra* note 53

60) “[...] 샌프란시스코 평화조약에서 다케시마가 일본의 영토임을 인정하고 있음은 명백한 사실입니다.”, 일본 외무성, 『다케시마 문제에 관한 10개의 포인트』, 14면, 2014.

61) “[...] 이러한 경위로 샌프란시스코 평화조약에서는, 일본이 포기해야 하는 지역으로 ‘제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선’이라고 규정되었습지만, 다케시마는 거기에서 의도적으로 제외되었습니다. 이와 같이 제2차 세계대전 후의 국제질서를 구축한 샌프란시스코 평화조약에 있어서, 다케시마는 일본의 영토라는 것이 확인되었습니다.”, 일본 외무성, 『다케시마 팸플릿』, 2면, 2014.

62) 강병근, “평화조약 내 영토조항에 관한 연구”, 『국제법학회논총』 63권 4호, 242면, 2018.

행정 분리와 역사적 권원, 그리고 이후의 행정 및 관할 지속 등 한국 영토로 이해되어야 한다는 입장이다.⁶³⁾

이 문제를 다루기 위해서는 최소한 세 층위의 분석이 필요하다. (1) 조약 문언의 구조 (명시와 비명시), (2) 조약 초안 변천(독도 포함 여부 검토), (3) 조약과 별개로 존재하는 점령기 행정 분리와 그 이후의 정부 관리(평화선, 경비대 상주 등)의 연속성이다.

첫째, 조약 문언의 비명시는 ‘공백’을 만든다. 조약문에는 일본이 포기해야 할 대상으로 제주도, 거문도, 울릉도를 비롯한 한국에 대한 일체의 권리, 소유권, 청구권을 명시한다. 그러나 영토 처분 조약에서 특정 섬의 비명시는 반드시 그 섬이 포기 대상이 아님을 의미하지 않는다.⁶⁴⁾ 조약이 “한국”이라는 총칭 아래 일부 섬을 예시로 제시하는 경우, 예시가 열거인지(한정) 또는 예시인지(비한정)가 해석 문제로 남기 때문이다. 실제로 영토 처분 조약은 종종 대표 섬만을 명시하고 나머지를 포괄적으로 처리한다. 예를 들어, 미국-스페인 전쟁 후 파리평화조약(1898)에서 미국이 스페인으로부터 필리핀의 주권을 취득하면서 필리핀의 7,000여개의 섬을 모두 명시하지 않고, 위도와 경도로 경계선 표시 및 필리핀 군도(Philippine Archipelago)로 지칭했으며, 청일전쟁 후 시모노세키조약(1895)에서 청나라가 일본에 대만을 할양할 때 “대만 전도(全島) 및 그 부속도서”라고 명시했다. 따라서 문언만으로 결론을 단정하기보다, 초안 과정과 당사국의 의사, 그리고 점령기 행정 상태를 함께 봐야 한다. 당시 독도는 한국이 영토로 관리하며 행정력을 행사하고 있었고, 반대로 일본은 연합국에 의해 배제되었던 상황이었다. 독도에 대해 샌프란시스코 강화조약문 어디에도 한국의 영유권을 부정 또는 철회한다는 조항은 없으며, 연합국최고사령부의 각종 조치에 대해서도 무효로 한다는 규정은 없었기에 조약에 명시되지 않은 독도를 일본의 영토라고 증명하는 근거로 볼 수 없는 것이다.⁶⁵⁾ 일본의 주장처럼 연합국이 독도를 일본령으로 의도하였다면, 한국이 강화조약 체결 시까지 독도에 대한 행정 및 관할해왔던 모든 행위

63) “동 조항은 한국의 3000여 개의 도서 가운데 제주도, 거문도 및 울릉도만을 예시적으로 열거 하고 있으며, 이 조항에 독도가 직접적으로 명시 되지 않았다고 하여 독도가 일본에서 분리 되는 한국의 영토에 포함되지 않는다고 볼 수는 없습니다.”, 한국 외교부, 『대한민국의 아름다운 영토 독도』, 30면, 2012.

64) Nico J. Schrijver & Vid Prislán, “Cases Concerning Sovereignty over Islands before the International Court of Justice and the Dokdo/Takeshima Issue,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 46, No. 4, pp. 290-291, 2015.; Jung Hai-ung, Yoo Mi-rim, Hyun Dae-song & Koo Hee-jin, “Dokdo Then and Now”, Seoul: Northeast Asian History Foundation, 2024.

65) Valeriy V. Glushkov, *supra* note 51, p. 140.

를 부인하고 해소시키고, 조약문에 일본의 독도 영유를 인정하는 내용이 명시되었어야 하는데, 조약은 독도의 일본 귀속에 대해 침묵하였다.⁶⁶⁾

둘째, 초안 변천은 조약이 독도 문제를 ‘명시적으로 해결하지 못했음(혹은 하지 않았거나)’을 보여준다. 샌프란시스코 강화조약 초안 작성 단계에서 독도는 한국 또는 일본 영토에 포함되거나, 아예 명시되지 않기도 했다. 이는 연합국 또는 미국이 충분한 정보가 부족하거나 판단의 부적합성 때문에 명시적으로 결론을 내리지 않은 것으로 해석할 수 있다.⁶⁷⁾ 조약 초안 과정은 독도 문제가 단순히 “당연히 일본” 또는 “당연히 한국”으로 정리된 것이 아니라, 냉전기 전략과 정보·인식의 한계 속에서 ‘결정의 불명확성’이 잔존한 채 최종 문언이 형성되었음을 보여준다.

셋째, 미국이 한국의 요구를 부정하고, 독도를 일본령으로 인식한 ‘러스크 서한’은 미국의 당시 인식을 보여주지만, 이것이 법적으로 곧바로 영토 귀속을 확정하지는 않는다. 일본은 미국 국무부 극동담당차관보 Dean Rusk의 1951년 8월 10일자 서한에서 독도에 대해 “한국의 일부로 취급된 적이 없고 1905년 이후 시마네현 오키지청 관할이었다”는 취지로 서술했다고 소개한다.⁶⁸⁾ 그러나 이 서한의 법적 성격은 (1) 양자 외교서한이며, (2) 강화조약의 당사국인 연합국 전체의 합의된 의사결정으로 볼 수 없고, (3) 무엇보다 미국 스스로 조약 발효 이후 인 1952년 10월 15일자 주한미국대사관 메모보고에서 독도의 지위를 “unsettled”로 평가하며, 어떤 형태로든 행위가 주권 인정으로 해석될 위험을 경계하고 있으며,⁶⁹⁾ (4) 1953년 미국무부의 딜레스 장관도 러스크 서한은 조약의 수많은 서명국 중 하나의 입장에 불과함⁷⁰⁾을 한일 양국에 전달했다.

즉, 러스크 서한은 당시 미국의 입장으로는 평가할 수 있지만, 이 서한은 “조약법에 관한 비엔나 협약” 제31조 해석의 일반규칙상 조약 체결과 관련한 당사국 간 합의나 문서에

66) 임한택, 『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』, 서울: 렛츠북, 149면, 2026.

67) Jon M. Van Dyke, “Legal Issues Related to Sovereignty over Dokdo and Its Maritime Boundary,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, No. 1-2, pp. 157-224, 2007.

68) 일본 외무성, 앞의 주 60), 14면.

69) 주한미국대사관, *supra* note 36

70) “US view regarding Takeshima simply that of 1 of many signatories to treaty.”, *Telegram from Secretary of State Dulles to Seoul (no. 497) and Tokyo (no. 1387)*, 1953. 12. 9., 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “한일회담 미국무부 문서”(2026. 5. 5. 방문)
<https://db.history.go.kr/contemp/hihd/level.do?levelId=hihd_1953_12_09_0030>

해당되지 않으며,⁷¹⁾ 이 서한만으로는 점령기 행정 분리(SCAPIN)와 한국 측 행정 실천의 연속성을 소거하는 ‘최종 처분’으로 보는 것은 가능하지 않다. 최종적으로 샌프란시스코 강화조약에서 독도는 전혀 언급되지 않았고, 조약에 명시되지 않은 사항을 조약에 대한 자의적 해석으로 판단할 수는 없는 것이다. 오히려 상반된 문서들이 공존한다는 점은, 독도 귀속 문제가 점령기 및 전후 초기의 행정 실천(효과증거)이 더욱 중요해진다는 결론으로 이어진다.

요컨대 샌프란시스코 강화조약은 독도 문제에 대해 완결적·명시적 처분을 제공하지 못했고, 그 결과 독도 귀속 논쟁은 점령기 행정 분리(SCAPIN)와 한국 측 통치 행위의 연속성, 그리고 정부 수립 시 권한 이양에 의한 승계 구조에 의해 보완되어야 한다. 본고가 ‘승계’에 초점을 맞추는 이유가 여기에 있다. 조약을 통한 판단의 공백 속에서도, 독도에 관한 한국 측 관할과 행정 실천은 점령기→과도정부기→대한민국 정부 수립으로 이어지는 제도적 연속성을 통해 ‘한국측 행정 관할의 연속’을 형성했다.

샌프란시스코 강화조약 체결(1951. 9. 8.) 이후 연합국최고사령부는 1946년 1월 독도 등 일본으로부터 배제되는 영역을 정의했던 SCAPIN 677을 조정하여 SCAPIN 677/1을 하달했는데, 이 때 북위 29도 이북의 류큐제도에 대해 일본 정부가 정치, 행정 관할을 재개하도록 했으나, 독도에 대한 변경사항은 없었다. 즉, 샌프란시스코 강화조약 이후에도 연합국 최고사령부의 조치에서 대한민국이 관할하고 있던 독도를 계속해서 일본령에서는 제외했던 것이다. 샌프란시스코 강화조약을 포함하여 연합국의 조치에서 일본의 영토에 독도를 포함시키는 어떠한 행위도 없었던 만큼 SCAPIN 677에서 규정된 일본의 영토 처리는 최종적인 결정이며 이후에도 계속 유효한 것으로 해석하는 것이 합리적이며 타당하다.⁷²⁾

일본이 SCAPIN 677에 따른 영토 처분 효과는 거부하면서 SCAPIN 841 (이즈제도, 난포 제도를 일본에 귀속), SCAPIN 677/1 (Kagoshima Ten Village를 일본에 귀속)에 의한 영토 반환 효과만 주장하는 것은 정당성을 인정받기가 어려우며, SCAPIN 677/1에는 SCAPIN 677의 제6항과 같이 별도로 ‘유보조항’을 두지 않은 것은 연합국최고사령부가 이제 더 이상 SCAPIN을 통한 영토 변경은 하지 않겠다는 암묵적인 선언으로 볼 수 있다.⁷³⁾

71) 임한택, 앞의 주 66), 158면.

72) 도시환, “한국의 독도주권과 일본의 조약적 권원 주장에 대한 국제법적 검토”, 『한국의 독도주권과 샌프란시스코 강화조약』, 서울: 동북아역사재단, 60-61면, 2023.

3. 샌프란시스코 강화조약 이후 대한민국의 조치

샌프란시스코 강화조약 이후 한국 정부는 평화선 또는 이승만라인으로 알려진 1952년 1월 18일 “인접해양의 주권에 대한 대통령의 선언”(국무원 고시 제14호)를 통해 한국의 영토와 해양경계 내에 독도가 포함됨을 대외적으로 발표하며 ‘행정 실천의 국가화’를 추진했다. 평화선은 당시 한국 정부가 독도를 포함하여 한반도 주변 수역의 자원·주권 보호를 목적으로 설정하였으며, 샌프란시스코 강화조약 발효(1952. 4. 28.)를 앞두고 기존 SCAPIN 677, 1033으로 설정된 ‘맥아더 라인’이 폐지될 예정이던 상황에서 한국이 새로운 규율선을 제시했다는 맥락을 제공한다. 물론 평화선 선포에 대해 당시 일본은 강하게 반발했으며, 미국도 우려를 표명했다. 그러나 본 연구의 주제(영토 승계) 관점에서 중요한 것은, 평화선이 독도에 대한 한국의 관리 의지가 ‘국가 정책’으로 통합되었고, 그 정책이 행정조치를 포함한 영유권 행사⁷⁴⁾로 이어졌다는 연속성이다.

아울러 앞서 살펴본 1952년 10월 15일자 주한미국대사관의 메모 보고⁷⁵⁾는 이러한 연속성을 다시 한 번 확인한다. 메모는 한국 정부가 1952년 9월 독도의 소유권 확인을 돕기 위한 정부 후원 한국산악회 조사 원정⁷⁶⁾을 계획·시도했음을 적시하고, 또한 독도를 폭격장으로 계속 사용하는 것은 미국을 분쟁에 끌어들이 수 있다고 경고한다.⁷⁷⁾ 이는 샌프란시스코 강화조약 체제 등장 이후에도 독도가 ‘현실 정치·행정의 대상’으로 계속 다뤄졌음을 보여준다. 즉, 조약 문언의 공백이 곧바로 충돌을 종결시키지 못했고, 오히려 독도는 점령기부터 축적된 행정 실천과 전후 초기의 정책(평화선, 학술조사단 파견, 항의·배상 교섭 등)을 통해 한국의 관할권 강화라는 방향으로 전개되었다.

73) 제동환, “국제사법재판소 판결에 근거한 우리나라의 독도주권 정당화 논거”, 『국제법학회논총』, 69권 3호, 46면, 2024.

74) 한국산악회 등 학술조사단 파견(1952년 9월 및 1953년 10월), 경북경찰의 독도 주둔 및 경비 시작(1954년 7월), 독도등대 설립 및 점등(1954년 8월 10일), 천연기념물 제336호 독도천연보호구역 지정(1982년 11월 16일) 등

75) 주한미국대사관, *supra* note 36

76) “This was clearly a Government-sponsored expedition and undoubtedly was intended to help confirm Korean claims to ownership of the island.”, *Ibid.*

77) “It appears that continued usage of the Island as a live bombing area may involve the United States in a territorial dispute as well as adverse publicity and/or legal action in the event that fishermen, who use the Island occasionally, are killed or injured by bombs.”, *Ibid.*

1952년 7월 26일 미일합동위원회에서 독도가 주일미군의 폭격훈련구역으로 지정되었지만, 같은 해 9월 독도 인근에서 미공군 전투기의 폭격을 목격한 한국 어민(9월 15일), 한국 산악회 학술조사단(9월 22, 24일)의 신고를 접수한 한국 정부의 항의(1953년 2월 27일자 폭격 구역 지정 철회를 요구하는 공한 등) 및 이후 1953년 3월 19일 한미합동위원회의 결정에 따라 지정이 해제된다.⁷⁸⁾ 독도에 대한 미군의 폭격훈련구역 지정은 그 이전부터 있었지만 모두가 한국의 요청에 따라 해제되었다.

이후에도 한국 정부는 독도에 대해 한국의 다른 영토와 마찬가지로 입법, 행정, 사법적으로 주권을 행사⁷⁹⁾해오고 있다. 1951~1965년 한국과 일본 간의 국교 수립을 위한 여러 회담에서 독도의 지위에 관한 사항이 회담 자체의 진행을 막는 중요한 주제가 되기도 했지만,⁸⁰⁾ 최종적으로 당시 양국이 체결한 조약⁸¹⁾에서 독도에 대한 어떠한 현상 변경도 없었다.

이렇듯 대한민국 정부는 미군정 및 남조선과도정부에서의 독도 인식, 행정 조치와 마찬가지로 독도에 대한 국가 행위를 통해 ‘한국측 행정 관할의 연속’을 형성했다.

V. 결론

본 연구는 1945년 이후 전후 영토 처리 체제 속에서 독도에 대해 일본의 통치·행정권이 어떻게 차단되었는지, 미군정 및 남조선과도정부가 어떤 정책·통치 행위를 수행했는지, 그 통치 행위가 대한민국 정부 수립과 함께 어떤 법적 메커니즘으로 승계되었는지를 분석했다. 결론은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 전후 처리 원칙(카이로·포츠담 선언)은 일본이 폭력과 탐욕으로 취득한 영역에서 축출되어야 하며 일본 주권이 연합국이 결정하는 소도서로 제한된다는 규범적 틀을 제공

78) 같은 날(1953. 2. 19.) 미일합동위원회 해상연습장 분과회의에서는 ‘독도 폭격장이 이후 주일미군에 의해 요구되지 않을 것’이라는 미일 간의 합의와 결정이 이루어졌다. Seichu Naito, *TERRITORIAL ISSUE BETWEEN JAPAN AND KOREA CASE OF TAKESHIMA/DOKDO*, Tokyo: Shinkansha Publishing House, pp. 71-74, 2009.

79) 한국 외교부, 앞의 주 63), 32면.

80) 강병근, 앞의 주 62), 242면.

81) 대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약(1965. 6. 22. 서명, 1965. 12. 18. 발효) 등

했다. 그리고 연합국이 결정하는 소도서에 독도가 포함된 적은 단 한 번도 없었다. 이 틀은 점령기 일본의 통치 범위 설정이 단순한 기술적 조치가 아니라 전후 법질서의 일부임을 의미한다.

둘째, SCAPIN 677과 1033은 독도를 일본의 행정 범위에서 명시적으로 제외하고 일본 선박·인원의 접근을 금지함으로써, 점령기 동안 독도를 ‘일본의 공권력 행사 밖’에 두었다. 비록 두 문서가 최종 처분 유보를 포함하지만, 점령기 동안 구속력 있는 행정 명령으로 작동한 이상, 이 조치들은 독도에 관한 ‘통치의 단절’과 ‘관리 상태의 형성’을 실질적으로 구현했다.

셋째, 남조선과도정부는 미군정 법령(제141호)에 의해 남한 지역 정부 기능 수행 주체로 제도화되었고, 그 아래에서 1947년 독도 관련 학술조사 및 공적 문서(출장명령서), 군함 지원 등 행정 실천이 확인된다. 또한 독도는 경상북도 울릉군 관할하에 여타 지역에서도 한국의 영토라는 인식이 사회·행정 담론 속에서 강화되었고, 이는 이후 한국 정부가 전쟁의 상황에서도 정책과 행정 활동(1952. 1. 18. 평화선 선포, 동년 9월 학술조사단 파견 등)을 펼치는 기반이 되었다.

넷째, 1948년 6월 8일 미군의 독도 폭격 사건은 독도에 대한 관할권 행사의 실증적 사례를 제공한다. 점령군의 폭격장 지정(SCAPIN 1778, 2160)이라는 통치 행위가 있었고, 한국인 민간 피해 발생 후 한국 측은 조사·책임 추궁·배상 교섭을 수행했으며, 이는 독도 관련 사건이 한국 행정 체계 내에서 처리되었음을 보여준다. 1952년 10월 15일자 미대사관의 메모 보고는 당시 미국의 입장에서는 독도의 지위가 불명확하다는 평가 속에서도, 한국 정부의 후원을 통한 학술조사 파견이 독도 소유권 확인을 목적으로 했음을 구체적으로 적시한다.

다섯째, 대한민국 정부 수립은 단절이 아니라 권한 이양의 절차를 통해 완성되었다. 1948년 미군정 및 남조선과도정부에서 대한민국 정부로 공금·공적 재산 및 정부 기능을 인계하는 협정이 진행되었고, 이후 “모든 정부 기능과 계정”이 대한민국 정부로 인계되었다. 따라서 독도에 대한 점령기·과도정부기의 관할과 행정 실천은 대한민국 정부 수립과 함께 제도적으로 승계되는 구조를 갖는다.

종합하면, 독도에 대한 일본의 통치는 연합국의 점령기 행정 조치로 배제된 반면, 한국

측 행정 주체(미군정·남조선과도정부)는 통치 행위를 축적했으며, 그 행정 기능이 1948년 한미간의 협정 체계를 통해 대한민국 정부로 포괄 이전되었다는 점에서 대한민국 정부는 독도를 한국 영토로서 ‘그대로’ 승계받았다고 결론지을 수 있다. 이는 1951년 당시 미 국무부의 입장(한국의 독도 영유권을 부정한 러스크 서한) 및 조약 문언의 공백(샌프란시스코 강화조약에서의 독도 비명시)에도 불구하고, 선행 행정 주체(미군정·남조선과도정부)의 권한이 후행 주체(대한민국 정부)로 단절 없이 고스란히 이어진 권원의 연속성을 뒷받침하는 근거가 된다.

참고문헌

I. 국내 문헌

1. 논문

강병근, “샌프란시스코 平和條約에 따른 ‘Korea/朝鮮’의 獨立承認과 韓日 間 請求權解決에 關한 — 考察”, 『동북아법연구』, 10권 3호, 2017.

_____, “평화조약 내 영토조항에 관한 연구”, 『국제법학회논총』 63권 4호, 2018.

제동환, “국제사법재판소 판결에 근거한 우리나라의 독도주권 정당화 논거”, 『국제법학회논총』, 69권 3호, 2024.

홍성근, “1947년 조선산악회의 울릉도학술조사대 파견 경위와 과도정부의 역할”, 『영토해양연구』, 23호, 2022.

2. 단행본

도시환, “한국의 독도주권과 일본의 조약적 권원 주장에 대한 국제법적 검토”, 『한국의 독도주권과 샌프란시스코 강화조약』, 서울: 동북아역사재단, 2023.

임한택, 『샌프란시스코 강화조약과 한국의 독도 영유권』, 서울: 랫츠북, 2026.

정병준, 『독도 1947』, 파주: 돌배개, 2010.

홍성근 편, 『광복 후 독도와 언론보도 I 1948년 독도폭격사건』, 서울: 동북아역사재단, 2020.

Glushkov, Valeriy V., *Ulleungdo And Dokdo In The East Sea*, Seoul: Chackbat, 2021.

Jung Hai-ung, Yoo Mi-rim, Hyun Dae-song & Koo Hee-jin, *Dokdo Then and Now*, Seoul: Northeast Asian History Foundation, 2024.

II. 외국 문헌

1. 논문

Schrijver, Nico J. Vid Prislán, “Cases Concerning Sovereignty over Islands before the International Court of Justice and the Dokdo/Takeshima Issue,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 46, No. 4, 2015.

Van Dyke, Jon M., “Legal Issues Related to Sovereignty over Dokdo and Its Maritime Boundary,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, No. 1-2, 2007.

2. 단행본

原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』, 히로시마: 溪水社, 2012.

Naito, Seichu, *Territorial Issue Between Japan And Korea Case Of Takeshima/Dokdo*, Tokyo: Shinkansha Publishing House, 2009.

III. 정부 문서

1. 한국

외교통상부 국제법률국편, 『독도문제 개론(전면개정판)』, 2012.

외교부, 『대한민국의 아름다운 영토 독도』, 2012.

2. 일본

외무성, 『다케시마 문제에 관한 10개의 포인트』, 2014.

김영규, 『다케시마 팸플릿』, 2014.

3. 미국

국무부, *Progress Report*, 7 July 1951.(국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “한일회담 미

국무부 문서”(미군의 독도 폭격장 사용 요청에 대해 한국 국무총리와 국방장관이 승인, https://db.history.go.kr/contemp/hihd/level.do?levelId=hihd_1951_07_07_0010, 2026. 5. 5. 방문)

김영규, “US view regarding Takeshima simply that of 1 of many signatories to treaty.”, *Telegram from Secretary of State Dulles to Seoul (no. 497) and Tokyo (no. 1387)*, 9 December 1953.(국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “한일회담 미국무부 문서”, https://db.history.go.kr/contemp/hihd/level.do?levelId=hihd_1953_12_09_0030, 2026. 5. 5. 방문)

김영규, “The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State(895.01/8-1748: Telegram)”, *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1948, THE FAR EAST AND AUSTRALASIA, VOLUME VI*, 17 August 1948(미국 국무부 Historical Documents - Office of the Historian, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v06/d873>, 2026. 5. 5. 방문)

미군정청, *U.S. Army Military Government-South Korea: Interim Government Activities, No.1, August, 1947*.(일본 내각관방 Takeshima Archives Portal, https://www.cas.go.jp/jp/ryodo_eg/shiryo/takeshima/detail/t1947080000101.html, 2026. 5. 5. 방문)

김영규, *V - FORCE OF LAW UNDER UNITED STATES MILITARY OCCUPATION, 1945~1948*.(국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “미군정기 주한미군사”, https://db.history.go.kr/contemp/level.do?levelId=husa_003_0050_0050, 2026. 5. 5. 방문)

주한미국대사관, *Use of Disputed Territory (Tokto Island) as Live Bombing Area*, 15 October 1952.(국사편찬위원회 한국사데이터베이스 “한일회담 미국무부 문서”, https://db.history.go.kr/contemp/hihd/level.do%3Bjsessionid%3DaTCV3WPDqoOYK76aPrRMwr2TgHT0VnaMyJvGalxn.node40?levelId=hihd_1952_10_15_0010, 2026. 5. 5. 방문)

IV. 법령, 조약

법령 제141호 “남조선 과도정부의 명칭”, 1947. 5. 17.(국사편찬위원회
한국사데이터베이스 “미군정 관보”, https://db.history.go.kr/contemp/gb/level.do?levelId=gbmng_1947_05_17_a0006, 2026. 5. 5. 방문)

조약 1 “대한민국 정부 및 미국 정부 간의 재정 및 재산에 관한 최초협정”, 1948. 9.11.
서명, 1948. 9. 20. 발효(외교부 조약정보시스템,
<https://treatyweb.mofa.go.kr/usr/main/main.do>, 2026. 5. 5. 방문)

V. 언론

강원일보, “獨島事件後聞 賠償額은 被害額의 約半”, 1948. 8. 31.(동북아역사재단, 『광복
후 독도와 언론보도 I 1948년 독도폭격사건』, 2020.)

동아일보, “한국산악회, 일본의 독도 영유권 주장을 논박”, 1952. 1. 29.(국사편찬위원회
한국사데이터베이스 “자료대한민국사 제24권”, https://db.history.go.kr/contemp/level.do?levelId=dh_024_1952_01_29_0030, 2026. 5. 5. 방문)

대구시보, “倭賊日人の 열빠진 수작, 鬱陵島近海의 小島를 자기네 섬이라고 漁區로 所有”, 1947. 6. 20.(국립중앙도서관 대한민국신문아카이브, <http://www.nl.go.kr/newspaper/index.do>, 2026. 5. 5. 방문)

민국일보, “독도는 옛날부터 우리땅 千石짜리 뗏목배로 來往”, 1962. 3. 19.(외교부 독도
홈페이지 “구술 및 사진자료”, https://dokdo.mofa.go.kr/kor/pds/part04_view02.jsp, 2026.
5. 5. 방문)

서울신문, “독도폭격사건의 진상 보도”, 1948. 6. 18.(국사편찬위원회 한국사데이터베이
스 “자료대한민국사 제7권”, https://db.history.go.kr/contemp/level.do?levelId=dh_007_1948_06_18_0050#none, 2026. 5. 5. 방문)

한성일보, “獨島는 우리의 섬 原名은 돌섬(石島)”, 1948. 6. 13.(국립중앙도서관 대한민국
신문아카이브, <http://www.nl.go.kr/newspaper/index.do>, 2026. 5. 5. 방문)

김영규, “慘禍의 記憶도 生生 五十九漁民의 그 모습 지금은 어디 갈매기도 슬피우누나”, 1950. 6. 9.(국립중앙도서관 대한민국신문아카이브, <http://www.nl.go.kr/newspaper/index.do>, 2026. 5. 5. 방문)

VI. 국제 중재/재판 판례

Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) Merits, *ICJ Reports* 1962.

Case Concerning The Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic Of Mali), *Judgment Of* 22 December 1986.

Case Concerning Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua Intervening), *ICJ Reports* 1992.

VII. 기타 자료

문세영, 『조선어사전』, 조선어사전간행회, 1938. 7월(국립중앙도서관 디지털도서관 디지털자료실, 청구기호: 高3134-34)

조선산악회, “위원 피선 및 제22회 위원회 소집 통지의 건”, 1947. 5. 12.(외교부 독도 홈페이지, https://dokdo.mofa.go.kr/m/kor/pds/part03_view20.jsp, 2026. 5. 5. 방문)

조선총독부, 朝鮮地誌資料.17-23: 全羅南道편, 출간연도 미상(1911-1914년 추정, 국립중앙도서관 디지털도서관 디지털자료실, 청구기호: 高貴2703-1)

[국문초록]

1945년 이후 미군정 및 남조선과도정부의 독도 관할 행위와
대한민국 정부의 영토 승계에 관한 연구

김봉수

본 연구는 1945년 일본의 패전 이후 전후(戰後) 영토 재편 과정에서 독도가 어떠한 법적·행정적 지위로 취급되었는지를, 연합국의 점령 정책(특히 SCAPIN), 남한 지역의 미군정 및 남조선과도정부의 행정, 그리고 대한민국 정부 수립 이후의 권한 이양과 정책 연속성을 중심으로 분석한다.

연구의 핵심 문제의식은 (1) 점령기 연합국 명령이 일본의 행정권 행사 범위에서 독도를 어떻게 분리했는지, (2) 미군정 및 과도정부가 독도에 대해 ‘인식’에 그치지 않고 ‘정책·통치 행위(행정 실천)’를 수행했는지, (3) 그러한 통치 행위가 대한민국 정부 수립과 함께 어떤 법적 메커니즘에 의해 승계되었는지를 규명하는 데 있다.

분석 결과, 점령기 독도는 일본의 통치·행정권 행사 범위에서 명시적으로 제외되었고, 남한의 미군정 및 과도정부는 독도에 대해 공무원, 학자 등 학술조사단 파견, 사건 대응 및 배상 교섭 등 국가 기능에 준하는 실천을 통해 독도에 관한 관할권 행사와 영토 인식을 구체화하였다. 또한 1948년 대한민국 정부 수립 전후의 권한·재정·재산 이양 협정은 ‘정부 기능의 연속적 이전’이라는 형태로 영토 관리 권능의 승계를 제도화했다.

결론적으로, 대한민국 정부는 미군정 및 남조선과도정부로부터 독도에 대한 관할과 행정 권한을 법적으로·사실적으로 그대로 승계받았다고 평가된다.

주제어: 독도, 미군정, 남조선과도정부, 관할, 영토승계

[Abstract]

A Study on the U.S. Military Government's and the South Korean Interim Government's Exercises of Jurisdiction over Dokdo, and the Territorial Succession of the Government of the Republic of Korea Since 1945

Bong-soo Kim

This study analyzes the legal and administrative status of Dokdo during the postwar territorial reorganization following Japan's defeat in 1945, focusing on the Allied occupation policies (particularly SCAPIN), the administration of the U.S. Military Government and the South Korean Interim Government, and the transfer of authority and policy continuity following the establishment of the Government of the Republic of Korea.

The primary research questions are: (1) How did the Allied powers' orders during the occupation period separate Dokdo from the scope Japan's administrative authority? (2) Did the U.S. Military Government and the South Korean Interim Government go beyond mere "recognition" of Dokdo to actually carry out "policy and governance actions (administrative practices)"? and (3) to determine through what legal mechanisms such acts of governance were succeeded upon the establishment of the Government of the Republic of Korea.

The analysis reveals that during the occupation period, Dokdo was explicitly excluded from Japanese governance and administrative authority, and that the U.S. Military Government and the South Korean Interim Government formalized their exercise of jurisdiction and territorial recognition over Dokdo through actions equivalent to state functions, such as dispatching academic research teams comprising government officials and scholars, responding to incidents, and negotiating compensation. Furthermore, the agreements on the transfer of authority, finances, and property concluded around the time of the establishment of the Republic of Korea in 1948 institutionalized the succession of territorial administrative authority in the form of a "continuous transfer of government functions."

In conclusion, it is assessed that the Government of the Republic of Korea legally and de facto succeeded to the jurisdiction and administrative authority over Dokdo from the U.S. Military Government and the South Korean Interim Government.

keywords: Dokdo, U.S. Military Government, South Korean Interim Government, Jurisdiction, Territorial Succession