

# 오키나와 귀속문제를 둘러싼 한국과 중화민국 정부의 동향\*

— 1940~50년대를 중심으로

나리타 치히로\*\*

(후지이 다케시 역)\*\*\*

## [초 록]

이 글의 목적은 제2차 세계대전 종전을 전후한 시기부터 1950년대 후반에 이르는 시기에 한국 정부와 중화민국 정부(이하 국부)가 오키나와 귀속문제에 어떻게 관여하려고 했는지 실증적으로 밝히는 데 있다. 오키나와는 현재는 일본의 한 현(縣)이지만, 근대에 이르기까지는 류큐 왕국이라는 독립국가 체제를 유지했으며 1945년부터 1972년까지는 미

---

\* 이 글은 JSPS과학연구비(과제번호: 18J00693)에 의한 성과의 일부이다. 또 이 논문을 초고를 2018년 12월 7일에 서울대학교 신양학술정보관에서 개최된 국제학술회의 ‘아시아·태평양전쟁과 주권·민족·지역질서’에서 발표할 기회를 얻었다. 관계자 여러분께 진심으로 감사드린다.

\*\* 成田千尋, 일본학술진흥회 특별연구원(도시샤대학)

\*\*\* 藤井たけし, 역사문제연구소 연구원

주제어: 냉전 구조, 오키나와 반환, 아마미군도 반환, APACL, 섬 전체 투쟁  
Cold War Structure, Okinawa Reversion, Amami Reversion, APACL, Island-Wide Struggle

국의 배타적 통치 아래 놓였다. 이 글에서는 종전 뒤 동아시아 냉전 구조의 형성이 오키나와 귀속문제에 미친 영향과 오키나와 귀속을 둘러싼 미, 일, 류 3자의 동향, 오키나와 귀속 결정을 전후한 시기의 국부, 한국 정부 동향에 유의하면서 오키나와 반환이 구체화되기 이전 단계에서 오키나와가 동아시아에서 어떻게 인식되었는지 살펴보았다.

1940년대부터 1952년에 걸친 시기는 오키나와의 귀속이 가장 애매한 시기로 연합국의 일원으로 일본의 전후처리에 임한 장제스는 한때는 미국과 중국에 의한 공동 신탁통치를 주장했다. 그러나 국부는 국공내전에서 패배함으로써 국제적인 영향력을 잃어 샌프란시스코강화회의에서 일본에 잠재주권을 인정하면서 미국이 대일평화조약 제3조에 따라 오키나와를 배타적으로 통치하는 방식이 확정되었다. 동아시아 냉전 구조가 형성되는 가운데 오키나와 미군기지는 강화되었으며 애초에는 국내 상황 때문에 오키나와 귀속문제에 무관심했던 한국 정부도 한국전쟁을 거쳐 자국의 안전이 오키나와 기지와 직결되어 있다고 인식하기 시작했다. 또 한때 침묵을 지키던 국부 역시 1953년 아마미군도 반환을 계기로 오키나와 귀속문제에 다시 관심을 돌리기 시작했다.

1954년에 국부와 한국 정부는 아세아민족반공연맹(APACL)을 결성하고 여기에 류큐 대표를 참여시키며 오키나와에도 반공연맹을 조직하게 함으로써 오키나와를 반공 독립 쪽으로 향하게 만들려고 했다. 그러나 오키나와 현지에서는 일본복귀론의 뿌리가 단단했으며, 또 미국 정부가 APACL 회의에 오키나와 출신자가 참여함으로써 국제사회에서 오키나와의 지위에 대한 오해가 생길까 우려해 현지 미국 기관(USCAR)이 공개적으로 APACL 지부 결성을 지지하지 않을 것이라고 표명한 것 등으로 인해 오키나와 현지에서 그것에 대한 지지는 확산되지 않았다. 더욱이 APACL 자체도 1956년까지 일본 참가를 두고 한국 정부와 국부가 대립함으로써 기능부전에 빠졌기 때문에 이 시기에 류큐 독립론이 국제사회에서 널리 인식되는 일은 없었다.

1956년이 되자 토지문제를 계기로 오키나와에서 현상 변경에 대한 요구가 높아지면서 관계 각국은 새로운 대응을 하지 않을 수 없게 되었다. 그런 가운데 한국 정부와 국부는 일본의 반공 태도가 애매하다는 이유로 현상 유지 또는 오키나와 독립을 요구하는 입장을 재확인하게

된다. 하지만 양자가 바란 반공 독립국가로서의 ‘류큐’는 일본복귀론이 거세지던 실제 오키나와 모습과는 너무나 거리가 먼 것이었다.

## 1. 들어가며

이 글의 목적은, 제2차 세계대전 종전 이후부터 1950년대 후반에 이르는 시기에 한국 정부 및 중화민국 정부(이하 국부(國府))가 오키나와 귀속문제에 어떻게 관여하려고 했는지 밝히는 데 있다. 오키나와는 지금은 일본의 한 현(縣)이지만 근대에 이르기까지는 류큐(琉球)왕국이라는 독립국가의 형식을 유지하고 있어서 일본 영토의 일부로 간주됐던 시기는 얼마 되지 않는다. 왕국 성립 초기부터 중국의 책봉을 받았고, 1609년에 사쓰마번(薩摩藩)의 침략을 받은 이후로는 중일 양국에 예속한 상태가 되었다가 1879년에 메이지(明治) 정부가 강제적으로 오키나와현을 설치(류큐 처분)함으로써 일본으로 편입되었지만, 제2차 세계대전 후 1945년부터 1972년까지 27년 동안 미국의 배타적 통치 아래 놓여 있었다. 특히 이 글에서 먼저 다루는 제2차 세계대전 종료 직후부터 1952년에 걸친 시기에는 오키나와뿐 아니라 일본 자체도 미국 점령 아래 놓여 있어서 오키나와의 귀속은 명확하지 않았다. 또 이 시기는 1949년에 중화인민공화국이 성립되고 1950년에 한국전쟁이 발발하는 등 동아시아에서 냉전 구조의 틀이 형성되어가는 시기이기도 했다. 이 글에서는 이러한 국제정세 변화가 오키나와 귀속문제에 미친 영향과 오키나와 귀속을 둘러싼 미일류(美日琉) 3자의 동향, 오키나와 귀속 결정을 전후한 국부, 한국 정부 동향에 유의하면서 오키나와 반환이 구체화되기 이전 단계에서 오키나와가 동아시아에서 어떻게 인식되었는지 살펴볼 것이다.

오키나와가 일본으로 반환되기에 이르는 미일 간의 외교 협상 과정에 대해서는, 오키나와 반환에 관한 미일 외교 사료들이 공개됨에 따라 실

증적인 연구들이 축적되어 있으며,<sup>1)</sup> 당사자인 오키나와 주민들의 동향에 대해서도 주민들이 펼친 일본복귀운동이나 당시 정치 상황 등을 중심으로 검토가 진행되고 있다.<sup>2)</sup> 거기에 더해 오키나와 반환 협상에 대한 한국 정부 및 국부 동향에 주목한 개별 연구 또한 1990년대 이후 두 나라 연구자를 중심으로 진전을 보이고 있다.<sup>3)</sup> 다만 1940년대부터 50년대

- 
- 1) 渡邊昭夫(1970), 『戦後日本の政治と外交』, 東京: 福村出版; Priscilla Clapp (1975), “Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington 1966-1969”, 『國際政治』 52, 日本國際政治学会; 河野康子(1994), 『沖繩返還をめぐる政治と外交: 日米關係史の文脈』, 東京: 東京大学出版会; 我部政明(2000), 『沖繩返還とは何だったのか: 日米戦後交渉史の中で』, 東京: 日本放送出版協會; 宮里政玄(2000), 『日米關係と沖繩: 1945-1972』, 東京: 岩波書店; 平良好利(2012), 『戦後沖繩と米軍基地: 「受容」と「拒絶」のはざまで1945-1972』, 東京: 法政大学出版局; 中島琢磨(2012), 『沖繩返還交渉と日米安保体制』, 東京: 有斐閣 등.
  - 2) 新崎盛暉(1976), 『戦後沖繩史』, 東京: 日本評論社; 中野好夫・新崎盛暉(1976), 『沖繩戦後史』, 東京: 岩波書店; 小松寛(2013), 『戦後沖繩における帰属論争と民族意識: 日本復帰と反復帰』, 東京: 早稲田大学出版部; 櫻澤誠(2012), 『沖繩の復帰運動と保革対立: 沖繩地域社会の変容』, 東京: 有志舎; 櫻澤誠(2015), 『沖繩現代史』, 東京: 中央公論新社 등.
  - 3) 한국에 관한 선행연구로는尹德敏(1991), 「美日 오키나와 返還協商과 韓國外交」, 『國際政治論叢』 31, 韓國國際政治學會; 小林聡明(2011), 「沖繩返還をめぐる韓国外交の展開と北朝鮮の反応」, 竹内俊隆編著, 『日米同盟論: 歴史, 機能, 周辺諸国の視点』, 京都: ミネルヴァ書房; 劉仙姬(2012), 『朴正熙の対日・対米外交: 冷戦変容期韓國の政策, 1968-1973』, 第2章, 京都: ミネルヴァ書房; 崔慶原(2014), 『冷戦期日韓安全保障關係の形成』, 第2章, 東京: 慶應義塾大学出版会 등. 중화민국에 관해서는 許育銘(2008), 鬼頭今日子 역, 「1940-50年代国民政府의 琉球政策: 戦後処理と地政学の枠組みの中で」, 西村成雄・田中仁編, 『中華民國の制度変容と東アジア地域秩序』, 東京: 汲古書院; 石井明(2010), 「中国の琉球・沖繩政策: 琉球・沖繩の帰属問題を中心に」, 『境界研究』創刊号, 北海道大学 スラブ・ユーラシア研究センター; 任天豪(2010), 「中華民國對琉球歸屬問題的態度及其意義(1948-1952): 以《外交部檔案》為中心的探討」, 『興大歷史學報』第二十二期, 國立中興大學 歷史學系; 八尾祥平(2010), 「中華民國にとつての「琉球」: 日華断交までの対「琉球」工作を中心に」, 『琉球・沖繩研究』 3, 早稲田大学 琉球・沖繩研究所; 楊子震(2014), 「戦後東亞國際秩序與中華民國對琉球群島政策: 以在臺琉僑的政治運動為中心」, 周惠民編, 『國際秩序與中國外交的

에 걸친 국부의 류큐에 대한 정책의 연구가 진행되는 한편, 같은 시기 한국 정부의 오키나와에 대한 인식이나 오키나와를 둘러싼 양국 정부의 협력관계에 대해서는 충분히 밝혀졌다고 보기는 어렵다. 이 글은 위와 같은 점을 염두에 두고 1950년대 오키나와 귀속문제를 둘러싼 양국 정부의 동향을 실증적으로 밝히는 것을 목적으로 삼는다.

이 글과 관련되는 선행연구로는, 위와 같은 개별 연구들 외에도 1954년에 설립된 아세아민족반공연맹(Asian Peoples' Anti-Communist League: APACL)에 관한 연구가 있다.<sup>4)</sup> APACL은 표면상으로는 민간 반공단체로 되어 있었지만, 한국의 이승만 대통령과 중화민국의 장제스(蔣介石) 총통이 아시아에서 집단방위체제를 설립하는 것을 목표로 결성을 주도했으며 그 뒤에도 양국에서 결성된 지부에 크게 관여하고 있었기 때문에, 양자의 의향이 강하게 작용하는 조직이었다고 할 수 있다. 또 국부의 자금 원조를 받으면서 오키나와의 중국으로의 귀속 또는 독립을 주장하던 재대만 류큐인(琉僑)인 차이장(蔡璋)<sup>5)</sup>도 이 조직에 참여했었다. 차이

形塑』, 臺北: 政大出版社 등.

- 4) APACL에 대해서는 松田春香(2005), 「東アジア「前哨国家」による集団安全保障体制構想とアメリカの対応: 「太平洋同盟」と「アジア民族反共連盟」を中心に」, 『アメリカ太平洋研究』 5, 東京大学 アメリカ太平洋地域研究センター; 최영호(1999), 「이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아세아민족반공연맹 결성」, 『國際政治論叢』 39(2), 韓國國際政治學會; 노기영(2002), 「이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상」, 『지역과 역사』 11, 부경역사연구소; 왕은미(2013), 「아세아민족 반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립(1953-1956)」, 『아세아연구』 153, 고려대학교 아세아문제연구소 등을 참조. 또 APACL에서 차이장(蔡璋)이 보인 활동에 당시 한일관계가 미쳤던 영향에 대해서는 필자도 검토한 바 있는데 2018년 11월 16일에 국민대에서 개최된 심포지엄 ‘한일관계 연구의 신지평’에서 「日韓關係と琉球代表APACL参加問題」라는 주제로 발표를 했으며 8월에는 『歴史認識から見た戦後日韓關係: 「1965年体制」の歴史学・政治学的考察』(社會評論社)의 일부로 간행될 예정이다.
- 5) 본명은 기유나 쓰구마사(喜友名嗣正)이지만 국제적으로는 차이장(蔡璋)이라는 이름으로 활동했기 때문에 이 글에서는 그 이름으로 표기한다. 차이장은 1910년에 나하(那覇)시에서 태어났지만 소학교를 졸업한 뒤 아버지의 일 때문에 동남아시아

장의 주장은 ‘중국으로의 귀속 또는 류큐 독립’이라는 식으로 애매한 것이었지만, APACL에서는 일관되게 류큐 독립을 주장했기 때문에 그의 활동이 중화민국을 제외한 다른 관계국들에서 어떻게 받아들여졌는지 살펴봄으로써 당시 오키나와 귀속을 둘러싼 각국의 의도를 밝힐 수 있을 것이다. 자료로서는 한국, 미국, 일본, 대만의 외교사료관이나 공문서관에서 수집한 1차 자료와 각국의 신문 등을 사용했다.

그리고 오키나와의 호칭에 대해서는 기본적으로는 ‘오키나와’를 사용하지만 중화민국에서는 일관되게 ‘류큐’ 호칭이 사용되었으며, 한국과 미국의 자료에서도 ‘오키나와’와 ‘류큐’ 표기가 혼재되어 있기 때문에 자료에서 ‘류큐’가 사용되어 있는 경우 등 필요에 따라 ‘류큐’로 표기하기도 한다. 또 중화민국과 대만의 표기에 대해서는, 지리적인 위치를 나타낼 경우나 자료 중에서 ‘대만’이 사용되어 있는 경우에는 ‘대만’으로 표기하고 나머지 경우에는 ‘중화민국’으로 표기한다.

## 2. 종전 전후 상황

### 2.1. 오키나와 귀속문제와 중화민국 정부

이 절에서는 오키나와 귀속을 둘러싼 관계 각국의 인식 및 오키나와 현지 동향에 대해 살펴보겠다. 우선 연합국의 일원으로 대일 전후처리에

---

등지를 전전하다 중일전쟁 발발 후 일본군으로 난징 전선으로 보내졌는데 거기서 중국 신문에 투고한 글에 장제스가 관심을 가져 중화민국에서 활동하게 되었다는 이력을 가진 인물이다(Summary of TSAI, CHANG(Covering Reports Dated 29 July 1950 through 24 July 1958)[U81100223B]沖縄県公文書館[ ]안에 있는 것은 오키나와현 공문서관의 자료코드임. 이하 같은 방식으로 표기함); 富永悠介(2012), 「喜友名嗣正が見た「日本」: 琉球独立運動と「台湾省琉球人民協会」の活動から」, 『大阪大学日本学報』 31, 大阪大学大学院文学研究科日本学研究室, pp. 88-89.

임한 중화민국의 오키나와 귀속문제에 대한 관여와 그 뒤에 이루어진 오키나와 귀속문제 결정 과정에 대해 확인하기로 한다.

전후 오랫동안 중화민국 총통을 지낸 장제스는 대만과 류큐는 청일전쟁 뒤에 잃은 영역이라는 인식을 1930년대부터 강연이나 저작 등을 통해 보여주었다.<sup>6)</sup> 이 배경에는, 오키나와는 15세기 전반부터 19세기 후반에 이르기까지 중국의 조공국 중 하나인 류큐왕국으로 존재했었다는 중국 측의 역사인식이 있었던 것으로 생각된다. 류큐왕국은 1879년의 류큐 처분에 의해 멸망하지만 그 뒤에도 청일 간에서 오키나와 귀속을 두고 협상은 계속되었다. 그러나 이 협상은 결말을 보지 못하고, 청일전쟁에서 일본이 승리함으로써 류큐제도 전역이 일본에 귀속된다는 것이 확정되었다. 이와 같은 역사적 경위도 있어서 함께 전후처리에 임하게 된 미국 역시 오키나와 귀속에 대한 중국의 인식에 관심을 가지고 있었다.

미국의 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령이 오키나와 귀속에 대한 장제스의 인식을 확인하게 된 것은 1943년 11월에 개최된 카이로회담에서였다. 그러나 이 시점에서 국부의 오키나와 귀속문제에 대한 태도는 정해져 있지 않았고, 회담 때 장제스는 중국으로의 반환을 바라지 않는다면 오키나와는 미국과 중국의 공동 신탁통치 아래 두는 것을 제안했다.<sup>7)</sup> 이런 경위로 인해 회담 뒤에 발표된 카이로선언에는 오키나와에 관한 명확한 서술은 들어가지 않았으며, 일본이 구축되어야 할 지역에 대해서는 “제1차 세계대전 때 일본이 탈취하거나 점령한 태평양의 모든 섬들”, “일본이 중국인으로부터 훔친 모든 영역”, “일본이 폭력과 탐욕으로

---

6) 許育銘(2008), pp. 262-264.

7) “Roosevelt-Chiang Dinner Meeting, November 23, 1943, 8 P. M., Roosevelt’s Villa”, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Teheran 1943*, Washington: United States Government Printed Office, p. 324. 오키나와 귀속문제를 둘러싼 당시 국부 내 논의에 대해서는 林泉忠(2017), 「開羅會議中的琉球問題: 從「琉球條款」到「中美共管」之政策過程」, 『亞太研究論壇』 64, 中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心 참조.

차지한 기타 모든 영역”이라는 애매한 표현이 사용되었다. 1945년 7월에 미영중 3국 정상의 연명으로 발표된 포츠담선언에서도 일본의 주권은 제8조에서 “혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 및 연합국이 결정하는 작은 섬들로 국한”되어야 한다고만 되었다. 장제스 스스로는 포츠담회담에는 참여하지 않았지만 이 조항이 오키나와에도 적용되는 것으로 보고 있었다.<sup>8)</sup>

한편, 미국은 오키나와 공략 작전을 본토 결전의 전초전으로 간주하며 처참한 지상전을 거쳐 오키나와를 점령했다. 1945년 8월에 일본이 포츠담선언을 수락하자 미국 정부 내에서는 오키나와 귀속문제에 대한 논의가 본격화되었다. 그러나 오키나와를 유엔의 전략적 신탁통치 아래 두는 것을 주장하는 군부와 오키나와를 비군사화시킨 다음 일본으로 반환할 것을 주장하는 국무부가 날카롭게 대립했기 때문에 루스벨트를 이어 대통령이 된 트루먼(Harry S. Truman)은 1946년 11월 단계에서 이 문제 해결을 보류시켰다. 그 사이에도 오키나와 현지에서는 미 점령군이 전후에 입안한 잠정적인 기지개발계획에 따라 비행장, 탄약고 등 군사시설물이 들어섰다.<sup>9)</sup>

그 무렵, 전쟁 직후의 혼란에서 점차 회복되어가던 오키나와 현지에서는 1947년 9월에 치러진 오키나와군도 지사 선거에서 일본복귀론자였던 다이라 다쓰오(平良辰雄)가 당선되어 10월에는 그 지지 세력이 복귀를 주장하는 오키나와사회대중당(이하 사대당)을 결성했다. 그 뒤 귀속문제를 놓고 정당들이 재편된 결과 일본공산당의 우당(友黨)인 오키나와인민당(이하 인민당)이 마찬가지로 일본 복귀를 주장하고, 다이라의 대립 후보였던 마쓰오카 세이호(松岡政保) 지지자를 중심으로 하는 공화당이 오키나와 독립을, 사회당이 미국에 의한 신탁통치를 주장한다는 구도가 형성되었다.

8) 「琉球地位問題概述」(1964년 6월), 『琉球地位問題概述』11-NAA-05507, 中央研究院近代史研究所檔案館.

9) 平良好利(2012), pp. 21-23.



이러한 상황 속에서 재개된 국공내전에서 국부가 열세로 몰려 1949년 12월에 대만으로 옮겨가자 미국 정부는 새로운 기지 계획을 책정해 1950년 봄부터 오키나와에서 본격적인 기지 개발을 시작하게 되었다.<sup>10)</sup> 1950년 1월에 애치슨(Dean Acheson) 미 국무부 장관이 오키나와 신탁통치를 언명했기 때문에 본토에서 오키나와 복귀를 제창하던 오키나와 출신들은 강한 위기감을 느끼게 되면서 오키나와 현지의 복귀론자들과의 관계를 적극적으로 모색하게 되었다. 그해 11월에 미 국무부가, 일본이 미국을 시정권자로 하는 류큐제도 등에 대한 유엔 신탁통치에 동의한다는 내용을 포함한 ‘대일 강화 7원칙’을 공표하자 귀속 논의는 더욱 활발해져 1951년 3월 오키나와군도의회에서 ‘일본 복귀 요청’이 압도적 다수로 의결된 데 이어 4월에는 오키나와 본도에서 일본복귀촉진기성회가 결성되어 5월부터 모든 유권자를 대상으로 하는 서명운동을 벌인 결과 8월 20일까지 석 달 동안에 유권자 총수의 72.1%에 달하는 19만 9천여 명의 서명을 모았다. 이 서명은 복귀를 원하는 탄원서와 함께 샌프란시스코강화회의에 출석하는 요시다 시게루(吉田茂) 수상과 미국의 덜레스(John F. Dulles) 특사에게 송부되었다.<sup>11)</sup>

그러나 일본 복귀를 바라는 오키나와 주민들의 목소리에도 불구하고 1949년 10월에 중화인민공화국이 성립되고 1950년 6월에 한국전쟁이 시작되는 등 극동 정세 악화를 배경으로 미국 정부 내에서는 오키나와를 일본에서 분리시켜 통치하는 방향으로 검토가 진행되었다. 다만 일본 본토에서는 오키나와가 일본에서 분리되는 것에 대해 관민 더불어 강하게 반발했기 때문에 일본에 ‘잠재주권’(residual sovereignty)을 인정하면서 유엔이 미국의 신탁통치 신청을 승인할 때까지 미국이 그 섬들에 “행정, 입법 및 사법 권력의 모두, 또는 그 일부를 행사할 권리”를 가진다고 규

10) 平良好利(2012), pp. 35-40.

11) 沖繩県祖国復歸闘争史編纂委員會編(1982), 『沖繩県祖国復歸闘争史 資料編』, 那覇: 時事出版, p. 47.

정하는 방식이 텔레스에 의해 고안되었다.<sup>12)</sup> 이것은 샌프란시스코평화조약(이하 대일평화조약) 제3조로 성문화되었으며 요시다 수상은 1951년 9월 8일에 이 조약에 조인했다. 1952년 4월 1일에 아마미(奄美), 오키나와, 미야코(宮古), 야에야마(八重山) 등 네 군도들을 통괄하는 중앙정부로 류큐 정부가 출범했지만 1950년 12월에 설치된 류큐열도 미국 민정부(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands: USCAR)가 계속해서 절대적 권력자로 오키나와를 통치하게 되었다.<sup>13)</sup> 대만해협을 사이에 둔 중화인민공화국과 중화민국의 대립, 한반도 남북 분단이라는 냉전 구조가 형성되는 가운데 오키나와와 일본에서 오키나와의 일본 귀속을 요구하는 목소리가 높았는데도 오키나와는 미국의 배타적 통치 아래 계속 놓이게 되었다.

## 2.2. 한국전쟁과 오키나와 기지

중화민국이 연합국의 일원으로 오키나와 귀속문제에 관여한 것과 달리 일본의 식민지배로부터 해방된 직후 한반도에서는 국내의 혼란 등으로 인해 오키나와 귀속문제는 중요한 관심사가 아니었다. 다만 당시 한국 신문들에서는 드물긴 하지만 오키나와 귀속과 관련된 논평을 찾아볼 수 있다. 그것은 일본 국회에서 제기된 ‘사할린(樺太), 오키나와 등을 일

12) ‘잠재주권’에 대해서는 로버트·D·엘드리치(2003), 『沖繩問題の起源: 戦後日米関係における沖繩 1945-1952』, 名古屋: 名古屋大学出版会를 참조. ‘잔존주권’이라고 번역되는 경우도 있다.

13) USCAR의 민정 장관에는 극동군 총사령관이, 실질적인 통치자인 민정 부(副)장관에는 류큐군 사령관이 임명되었다. 극동군 사령부가 낸 ‘류큐열도미국민정부에 관한 지령’은 류큐에서 입법, 행정, 사법 등 3권은 모두 민정 장관의 ‘권위’ 아래 놓이며 모든 행정기구들을 USCAR가 ‘총괄’하며 주민들의 ‘민주주의국가에서의 기본적인 자유’가 보장되는 것은 ‘군사점령에 지장이 없는 범위’에서임을 선언했다(鳥山淳(2013), 『沖繩基地社会の起源と相克 1945-1956』, 東京: 勁草書房, pp. 138-139). 류큐 정부 수장인 주석은 1952년 이후는 USCAR가 임명했다.

본 영토로 요청할 의사는 없느냐’는 질문에 대해 요시다 수상이 ‘강화조약에서 명백히 문제가 될 때에는 일본 국민의 희망으로서 고려를 요청하게 될지도 모른다’고 답변한 것을 ‘망발’이라고 비난한 기사나 1950년 5월에 일본의 모든 지사들이 오키나와 반환을 진정했을 때 ‘이 진정서는 일본이 포츠담선언을 수락한 것을 망각하고 있다’고 비판한 기사 등 일본의 오키나와 반환 요구를 비판하는 것들이었다.<sup>14)</sup> 그런 것 말고는 오키나와 귀속에 대한 미국의 입장이나 기지 건설의 진행 상황 등을 전하는 기사를 가끔씩 볼 수 있을 정도였다.

하지만 1950년 6월 25일에 한국전쟁이 시작되자 한국에서도 오키나와의 기지 기능이 주목받기 시작했다. 오키나와 미군기지가 북한을 폭격하기 위한 B29 출격기지가 되었을 뿐만 아니라 오키나와에 주류하는 해병대가 거기서 출동하고, 또 군사물자들을 수리해서 한국으로 수송하는 병참기지로서의 역할도 하게 되었기 때문이다.<sup>15)</sup> 이로 인해 오키나와에서 출격한 폭격기가 전과를 올렸다는 보도 기사들이 늘어남과 동시에 미국이 오키나와에 강대한 기지를 건설하기로 결정했다는 사실 등도 보도되기에 이르렀다.<sup>16)</sup>

또 한국전쟁 후 1953년 10월에 한미상호방위조약이 체결됨으로써 당시 미국 통치 아래 놓이던 오키나와는 이 조약의 적용구역이 되었다. 이 조약은, 한국전쟁에 대한 중국군의 개입으로 인해 최대한 빠른 미군 철수를 위해 휴전협정 체결을 중요시하게 된 미국 정부에 대해 휴전협정에 반대하는 한국 정부가 휴전협정 체결에 협력할 교환조건으로 제기한 결과 맺어진 것이었다.<sup>17)</sup> 이 조약으로 인해 오키나와 미군기지의 존재가

14) 『京郷新聞』 1949년 11월 28일자; 『東亞日報』 1950년 5월 29일자.

15) 宮里政玄(2000), p. 49.

16) 『東亞日報』 1952년 3월 29일자; 6월 4일자.

17) 한미상호방위조약 체결 과정에 대해서는 유명익(2005), 「한미동맹 성립의 역사적 의의: 1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로」, 『한국사시민

한국의 안전과 직결되는 그런 상황이 생겨났다. 이러한 가운데 한국의 안전을 위해 오키나와 기지가 중요하다는 인식이 서서히 형성되어갔다고 볼 수 있다.

### 2.3. 아미미군도 반환과 중화민국 정부

다음으로, 오키나와가 미군 통치 아래 놓인 뒤 최초의 큰 변화였던 아미미군도 반환과 그에 대한 국부의 대응에 대해 살펴보기로 한다. 아미미군도는 가고시마(鹿兒島)현과 류큐제도 사이에 위치한 군도로, 중세에 류큐왕국의 지배 아래 들어갔지만 1609년에 시마즈(島津)씨가 류큐왕국을 침략한 뒤로는 사쓰마번 직할지가 되었고 메이지시대 이후에도 가고시마현에 속했지만, 전후에는 류큐제도 등과 더불어 미군의 배타적 통치 아래 놓이게 되었다. 여기서는 우선 대만으로 옮겨간 뒤 국부의 오키나와 정책에 대해 확인해둔다.

대일평화조약 체결 당시 국공내전에 패배해 국제적인 영향력을 잃었던 국부는 미국의 지지를 필요로 했기 때문에 미국의 오키나와 정책을 묵인하는 입장을 취했으며, 같은 날에 일본과 별도로 체결한 중일화평조약에서도 오키나와 귀속문제에 대해서는 언급하지 않았다. 그러나 대만으로 옮겨가기 전부터 차이장이 회장을 맡고 있던 류큐혁명동지회에 대한 지원은 시작되어 있었다. 이 배경에는 1947년경부터 중화민국(중국대륙)에서 관민 더불어 오키나와 반환 요구가 고조되어 있었던 것이 작용한 것으로 보인다. 1948년 8월에 차이장이 직접 난징에서 장제스와 면담할 기회를 얻었는데, 이때 장제스는 류큐혁명동지회를 비밀리에 지원해서 류큐를 주민투표를 통해 독립시켜 ‘조국’으로 복귀하게 할 방침을 결정했다. 다만 외교부는 ‘류큐 문제 해결은 정식 외교통로로 해야 한다’고

반대의견을 표명해 국부 안에서 의견이 완전히 일치했던 것은 아니라고 한다.<sup>18)</sup>

그 한편 차이장은 국부가 대만으로 옮겨간 뒤에도 활발하게 활동을 이어나갔다. 차이장은 1951년 2월에 전쟁이 끝난 뒤 처음으로 오키나와로 건너가 독립론을 제창하던 나카소네 쯔와(仲宗根源和), 류큐혁명동지회에 함께 참여했던 아카미네 신스케(赤嶺新助) 등에게 여러 번 편지를 보내 류큐 독립 또는 자유중국(Liberal China)으로의 복귀를 호소했다. 또 8월에 타이베이에서 『류큐망국사담』(琉球亡國史譚)이라는 제목의 책을 펴냈다. 이 책은, 오키나와 사람들은 ‘류큐인의 류큐’를 건설하는 것을 바라고 있다며 오키나와를 다시 일본 판도로 만들지 않기 위해 중류(中琉) 일체를 실현할 것을 주장하는 것이었다.<sup>19)</sup> 또 1952년 2월에도 다시 오키나와로 건너가 신문 등에 투고해서 ‘대만(Formosa)과의 협력에 의한 평화 유지와 상생’의 필요성을 주장했다.<sup>20)</sup> 그러나 당시 일본복귀론이 지지를 모았던 오키나와에서는 이런 시도를 통해 지지를 확대할 수는 없었다. 또 국부 안에서도 오키나와 귀속문제에 대한 의견차가 있었기 때문에 이 시기에는 오키나와에 대한 적극적인 움직임은 보이지 않았다.

다만 1953년에 들어서면서 아미군도의 일본 반환이 구체화되자 중화민국에서도 다시 오키나와 귀속문제를 두고 논의가 활발해지기 시작했다. 아미군도 사람들은 원래는 가고시마현의 일부였다는 의식이 강하고 일본 본토에서 분단되면서 경제적으로도 어려움에 처했기 때문에 격렬한 일본복귀운동을 펼치고 있었다. 이러한 상황 속에서 델레스 미국무부 장관이 8월 8일에 아미군도를 일본으로 반환한다는 내용을 발표했다. 델레스의 이 발표에 대해서는 이튿날에 한국에서도 사실관계만이 보도되었지만 논평을 포함한 기사는 내가 확인한 한에서는 그 이후에

18) 八尾祥平(2010), p. 67.

19) Summary of TSAI, CHANG; 蔡璋(1951), 『琉球亡國史譚』, 台北: 正中書局.

20) Summary of TSAI, CHANG.

도 보이지 않는다.<sup>21)</sup> 그러나 중화민국에서는 차이장을 중심으로 한 류큐 혁명동지회 멤버들이 10월부터 11월에 걸쳐 아마미 반환에 반대하는 담론을 유포시켰기 때문에 언론과 입법원 등에서도 아마미 반환에 반대하는 움직임이 나타났으며, 11월 27일에는 국부 입법원 외교위원회에서 아마미 복귀에 대한 반대 결의가 채택되는 상황에 이르렀다.<sup>22)</sup> 또 국부 외교부도 11월 24일에 “국부는 대일평화조약 제3조 내용에는 기본적으로 찬성하지만 대일조약 속에 ‘잠재주권’에 대해 명기되어 있지 않기 때문에 일본이 잠재주권을 가진다는 미국의 해석은 받아들일 수 없다”고 미국 정부에 맞섰다.<sup>23)</sup> 이에 대해 미국 정부는 12월 14일에 “류큐는 대일평화조약 제2조에서 일본이 포기한 지역에 포함되지 않기 때문에 일본이 잠재주권을 가진다고 해석할 수 있으며, 이런 생각에 의문을 가진 나라는 그 시점에서 중화민국을 포함해 존재하지 않았다. 더욱이 중일화평조약에서도 류큐에 대해서는 언급이 없다. 그러므로 미국은 대일평화조약 제3조에 따라 그 권리를 일본에 양도할 수 있다”고 답변했다. 다만 이에 관해 국부가 견해를 밝히는 것에 대해서는 환영하며 류큐제도의 지위 변화에 대해서는 국부에 전달하겠다는 것도 언급했다.<sup>24)</sup> 국부는 이 견해에 납득하지 않았고, 12월 23일에 다시 아마미오시마(奄美大島)를 포함해서 류큐제도를 미국이 계속 통치하는 것이 바람직하다고 본다는 견해를 미국 측에 전달했지만<sup>25)</sup> 이미 미일 간에서는 아마미 반환 합의가

21) 『京郷新聞』 1953년 8월 10일자; 『東亞日報』 1953년 8월 10일자.

22) US Embassy in Taipei (이하 지명만 표기) to the Department of State (이하 DOS로 줄임), March 22, 1954, 794C.0221/3-2254, Box 4261, Decimal File, 1950-54, Record Group (이하 RG로 줄임) 59, National ArchiveII in Maryland (이하 NA로 줄임).

23) Taipei to DOS, November 25, 1953, 794C.0221/11-2553, Box 4261, Decimal File, 1950-54, RG59, NA.

24) Memorandum, December 14, 1953, 『反對將奄美島交與日本』 11-EAP-01440, 中央研究院近代史研究所檔案館.

25) Memorandum, December 23, 1953, 『反對將奄美島交與日本』 11-EAP-01440, 中

이루어진 뒤라 그 다음날에 아마미군도는 일본으로 반환되었다. 국부는 이듬해 2월 1일에도 미국 측에 국부의 의견이 감안되지 않았다는 것에 대해 유감의 뜻을 밝히면서 미국이 평화와 안전을 위해 나머지 류큐제도를 계속 유지할 것을 확인하고 미국이 류큐제도에 대한 결정을 하기 전에 국부와 협의하도록 요청했다.<sup>26)</sup>

이상 살펴본 바와 같이 제2차 세계대전의 전후처리에서 오키나와 귀속에 큰 관심을 가진 것은 연합국의 일원이던 중화민국이었으며, 한국은 자국 내의 혼란도 있어서 당초 오키나와에 대한 관심은 희박했으나 한국 전쟁을 계기로 오키나와 기지와 자국의 안전보장의 관련성에 대해 인식하게 되었다. 그런데 국부는 국공내전에 패배함으로써 국제적 영향력을 상실해 샌프란시스코강화회의에는 참여하지 못했다. 이러한 사이에 미국이 미 군부가 극동 정세 악화를 배경으로 오키나와에 대한 배타적 통치를 주장했기 때문에, 오키나와 현지 및 일본 본토에서는 오키나와의 일본 귀속을 바라는 목소리가 거셌는데도, 오키나와에 대한 ‘잠재주권’이 일본에 있다고 인정하는 형태로 미국에 의한 오키나와 통치가 지속되기에 이르렀다. 이러한 가운데 국부는 아마미군도 반환이 미일 간 협의에 의해서만 결정된 것을 계기로 오키나와 귀속문제에 대한 관심을 다시 강하게 가지게 되었다.

---

央研究院近代史研究所檔案館.

26) Memorandum, February 1, 1954, 794C.0221/3-2254, Box 4261, Decimal File, 1950-54, RG59, NA.

### 3. 아세아민족반공연맹(APACL) 결성과 류큐 대표 참가 문제

#### 3.1. APACL 결성과 차이장의 참여

이 절에서는 아마미 반환 이후에 결성된 APACL의 변천과 APACL 오키나와지부 설립에 대한 미일 양국 정부 및 오키나와 현지의 반응에 대해 살펴보겠다. 우선 APACL 결성 과정에 대해 개관하기로 한다.

이승만 대통령과 장제스 총통은 일찍부터 아시아에서 집단방위체제를 설립하는 데 의욕을 보였으며 1949년 단계에서 필리핀 정부가 제창한, 북대서양조약기구를 모방한 ‘태평양동맹’안에 적극적으로 동참해 그것을 실현하려고 했다. 이 구상은 미국이 냉담한 자세를 보임으로써 실패로 끝났지만 1953년 11월에 대만을 방문한 이승만 대통령은 장제스 총통과 함께 태평양동맹 구상을 다시 추진할 것을 천명하고 동남아시아 각국과 미국에 대한 참여 요청을 시작했다.<sup>27)</sup>

이에 대해 1954년 2월에 이승만과 회담을 가진 미국의 헐(John E. Hull) 극동군 총사령관은, 미국은 일본이 포함되지 않는 극동지역의 반공기구를 지지할 수 없다며 한국이 일본과의 국교 정상화에 노력할 것을 요청했다.<sup>28)</sup> 미국은 자신의 지역통합정책의 일환으로 조기 한일 국교 정상화 실현을 의도했지만 1951년에 예비회담이 시작된 이래 양국의 주장은 극심하게 대립했고, 1953년 10월에 재개된 제3차 한일회담이 일본의 식민지배를 정당화한 ‘구보타 발언’으로 결렬되어 이 시기 한일관계는 결정적으로 악화되어 있었다. 이승만 정권은 특히 미국의 ‘일본 중시 정책’에 대해 불신과 불만이 쌓여 있어서 중재 활동에 대한 비판 자세를 강화하고 있었다.<sup>29)</sup>

---

27) 태평양동맹 구상으로부터 APACL 결성에 이르는 과정에 대해서는 松田春香 (2005) 참조.

28) 『東亞日報』 1954년 2월 8일자.



협과의 회담이 잘 되지 않고 미국의 지지를 받을 수 있을 전망이 없는 가운데 한국 정부는 애초의 동맹 구상안을 바꿔 민간 반공단체를 결성하는 쪽으로 방향을 틀었다. 그리고 4월 하순에 진해에서 1차 회의(이하 진해회의)가 예정되어 1954년 3월에 김홍일 주화 한국대사와 예궁차오(葉公超) 중화민국 외교부장 사이에서 협의가 진행되었다. 김홍일 대사는 이 자리에서 한국 측이 류큐 인사들의 참여를 바라고 있음을 밝혔다. 이에 대해 예궁차오 부장이 류교(琉僑)인 차이장에게 알선을 부탁할 것을 제안해서 김홍일 대사가 차이장에게 진해회의에 대한 류큐인의 출석이 가능한지 타진하게 되었다. 그 결과 회의까지 시간이 촉박해서 류큐 측에 인선을 부탁하기엔 시간이 없고 또 USCAR가 류큐인의 국제활동에는 동의하지 않을 것 같다는 이유로 차이장 자신이 류큐 대표로 회의에 참석하게 되었다.<sup>30)</sup> 예궁차오 외교부장이 미국 측에 전달한 정보에 따르면, 국방 측에서는 차이장이 오키나와 현지 단체를 대표하지 못하기 때문에 출국을 막으려 했지만 한국의 주화 대사가 차이장을 회의에 출석시키도록 국방 측에 요청해 차이장의 출석이 가능해졌다고 한다.<sup>31)</sup> 그 뒤 개최 시기를 놓고 다소 혼란이 있었지만, 첫 회의는 중화민국, 한국에 더해 필리핀, 월남, 마카오·홍콩, 태국, 그리고 류큐 등 5개국 3지역의 민간 대표들이 참석한 가운데 6월에 진해에서 개최되었다.<sup>32)</sup> 대회에서 차이장은 ‘우리는 류큐에서 모든 친일, 친공 요소를 일소하고자 전력을 다 해왔다’며 류큐 독립에 대한 협력을 요청했다고 한다.<sup>33)</sup>

29) 한일회담에 대한 미국의 관여에 대해서는 李鍾元(1994), 「韓日會談とアメリカ: 「不介入政策」の成立を中心に」, 『國際政治』 105, 日本國際政治学会 참조.

30) 「外交部葉部長與大韓民國駐華大使金弘一談話記錄」(1954년 3월 20일), 『亞盟』 11-INO-06184, 中央研究院近代史研究所檔案館; 「報告」(1954년. 날짜 미상), 『亞盟』 11-INO-06184, 中央研究院近代史研究所檔案館.

31) Taipei to DOS, June 11, 1954, 790.00/6-1554, Box 4126, Decimal File, 1950-54, NA.

32) 이 과정에 대해서는 노기영(2002), pp. 204-208 참조.

### 3.2. 차이장에 대한 오키나와 현지의 반응

그럼 차이장의 활동에 대한 오키나와 주민들과 USCAR 등의 반응은 어땠을까. 우선 그 시기 오키나와 상황에 대해 확인해두자.

오키나와 현지에서는 APACL 결성 전해인 1953년 1월에 ‘오키나와제도조국복귀기성회’가 결성되어 ‘옛 오키나와현의 조국에 대한 즉시 완전 복귀의 실현’을 목적으로 활동을 시작한 상태였다.<sup>34)</sup> 그런데도 이듬해 1월에는 아이젠하워 대통령이 연두교서에서 오키나와 기지의 무기한 보유를 선언했기 때문에 주민들 사이에서 동요가 확산되었다. 야라 조보(屋良朝苗) 오키나와제도조국복귀기성회 회장이 2월에 옥든(David A. Ogden) 민정 부장관에게 보낸 서신에 의하면, 복귀운동이란 “우리가 일본인이기에 일본국헌법 아래서 일본인으로 생활하고 싶다는 지극히 자연스럽고도 본질적인 이념에서 비롯”되었으며, 기지의 존재가 지금 상황에서는 주민들의 생활을 지탱하는 것들 가운데 하나로 되어 있기 때문에 기지의 유지에는 반대하지 않고 “어디까지나 미국 정부의 선의와 이해(理解)를 바탕으로 미국 민정부의 여러 시책에는 심분 협력하면서 추진”하는 것을 지향하는 것이었다.<sup>35)</sup> 이에 대해 USCAR는 “오키나와에서 귀하가 계속 복귀를 선동하는 것은 류큐인들에게 오로지 혼란만을 불러일으키고, 나아가서는 공산주의자들을 기뻐하게 만들” 것이라며<sup>36)</sup> 복귀운동에 협력하지 않으려는 자세를 분명히 했다. 그러나 3월에 치러진 입법원 의원 선거에서는 복귀를 주장하는 야당연합이 승리해 강한 위기감을 느낀 USCAR는 예전부터 적대시하던 인민당뿐만 아니라 야라를 포함한

---

33) Summary of TSAI, CHANG.

34) 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編(1982), pp. 24-27. 이 모임은 교직원회, 시정촌(市町村)장협의회, 청년연합회 등 6개 단체로 구성되었다.

35) 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編(1982), pp. 35-36.

36) 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編(1982), p. 38.

교직원회 관계자 등의 일본 도향을 금지시키는 등 탄압의 강도를 높여 북귀기성회는 끝내 활동을 정지할 수밖에 없는 상황으로 몰렸다. 차이장은 이런 시기에 오키나와에서 APACL의 지부를 결성하기 위해 오키나와를 방문하게 되었다.

USCAR는 차이장에 대해서도 냉담한 태도를 취했다. 차이장이 APACL 회의에 출석한다는 정보를 얻은 주일미대사관 등이 일본이 반환을 요구하고 있는 오키나와 출신자가 한국이 주도하는 회의에 참석하는 것이 양호하지 않은 한일관계를 부각시키게 되는 데다 미일관계나 미류관계에 대한 해로운 개입이 되어 회의 목적을 훼손할까 우려했던 것이 그 배경에 있었다.<sup>37)</sup> 미국 정부는 대일평화조약에 따라 대외적으로는 오키나와를 대표할 수 있는 것은 미국이라고 간주했기 때문에 차이장이 류큐 대표로 참석해 오키나와 독립을 호소하는 것은 오키나와의 지위에 대해 국제적으로 오해를 초래할 수 있다고 우려한 것으로 보인다. 차이장은 4월에도 오키나와 사람들을 진해회의에 초청하려고 USCAR에 편지를 보냈지만, 그 편지를 받은 USCAR 섭외국은 이 일이 공개되는 것을 막고자 답장도 하지 않았다. 차이장은 진해회의가 끝난 뒤인 7월에도 존슨(Walter M. Johnson) 민정 장관에게 편지를 보내 오키나와를 다시 방문할 기회가 있으면 ‘오키나와반공연맹’을 결성할 생각이라며 협력을 호소했지만, USCAR 섭외국은, 예전에 차이장이 보낸 편지와 진해회의에서 차이장이 보인 언동을 분석한 결과 등을 근거로 차이장을 국부의 첩보원으로 간주해 경계를 강화했다.<sup>38)</sup> 주중화민국미국대사관(이하 주화미국대사관)이 차이장의 방문에 대해 USCAR에 보고했을 때, USCAR는 대

37) Tokyo to DOS, Routine 1818, June 3, 1954, [U81100523B]沖繩県公文書館.

38) Deputy Governor to Commander in Chief, Far East, June 7, 1954, [U81100523B], 沖繩県公文書館; Tsai Chang to Civil Administrator Johnson, July 9, 1954, [U81100523B], 沖繩県公文書館; Disposition Form from Liaison Office to Civil Administrator, RCCA-LO 20122, Subject: Letter from TSAI CHANG-Okinawa Residents Assn, July 19, [U81100523B], 沖繩県公文書館.

외적으로 류큐인을 대표하는 것은 미국이라는 인식을 제시하면서 “차이장의 입장은 국부 입장과 거의 동일하며 차이장이 과거 국부로부터 자금 제공을 받았다는 보고가 있다”는 것을 시사했다. 또 “오키나와에 강력한 반공적 지도자가 있는 것은 크게 이롭지만, 국부에 충실한 것으로 보이는 차이장은 미국 입장에 장애가 되며 가장 바람직하지 않다”는 견해를 제시했다.<sup>39)</sup> 10월에 차이장이 APACL 지부 설립을 위해 오키나와를 방문할 것이 결정되어 이에 대해 USCAR 내부에서 협의가 이루어졌을 때도 존슨 민정 장관은, 오키나와에서는 차이장이 류큐인이나 그들의 이익을 대표하고 있다는 인식을 갖게 할 어떠한 행동도 피하는 것이 바람직하다는 입장을 제시했다.<sup>40)</sup>

차이장은 APACL 맹원을 모집하기 위해 10월부터 오키나와를 방문하고, 류큐 정부와 USCAR에도 지부 결성 및 류큐 대표를 회의에 파견하는데 직접 협력해 줄 것을 요청했다. 프라이머스(Edward O. Freimuth) 섭외 국장과 면담을 가졌을 때 차이장은 이승만이 류큐에 대해 관심이 있다는 것을 예로 들면서 류큐 대표가 회의에 참석하지 못한다면 이승만은 물론 다른 아시아 사람들도 실망할 거라고 강조했다.<sup>41)</sup> 그 뒤 차이장은 오키나와에서 활발한 언론 활동을 펼쳤으며 11월 6일 시점에서 ‘오키나와반공연맹준비위원회’ 회의를 가졌지만 오키나와에서는 관심이 확산되지 않아 참석자는 나카소네 겐와 등 예전부터 독립론을 주장하던 이들을 포

39) Philip M. Dale, Jr to Walter M. Johnson, August 5, 1954, [U81100523B], 沖縄県公文書館; Walter M. Johnson to Philip M. Dale, Jr, August 18, 1954, in the same folder.

40) Taipei to DOS, Subject: Proposed Trip TSAI Chang to Okinawa, October 14, 1954, 790.00/10-1354, Box 4126, Decimal File, 1950-54, RG59, NA; Walter M. Johnson to Philip M. Dale, Jr, October 14, 1954, [U81100523B], 沖縄県公文書館.

41) American Consular Unit, Naha, Okinawa (이하 Naha로 줄임) to DOS, Subject: Visit of TS'AI CHANG in Okinawa, October 29, 1954, 790.00/10-2954, Box 4126, Decimal File, 1950-54, RG59, NA.

함한 약 30명에 그쳤다.<sup>42)</sup> 차이장은 같은 달 16일에 반공연맹 결성대회를 개최할 생각이었지만 『琉球新報』는 그날 「반공연맹에게 쓴 소리」라는 제하의 사설을 내보내 연맹 결성에 있어서는 “류큐 주민들 전체의 입장에서 충분히 신중한 태도로 임해야 한다”고 강조했다. 여기서 문제시된 것은, 중심인물인 차이장이 류큐계이긴 하지만 “외국에서 난데없이 찾아온 개인”에 불과하다는 것, APACL 회의에 류큐 대표가 참석하는 것이 “류큐가 한 나라로서의 자격을 스스로 시인”하는 꼴이 될 수 있어 북귀운동에도 영향을 미칠 가능성이 있다는 것, 류큐의 외교는 민정 장관 또는 미 본국을 통해서 이루어져야 하기 때문에 USCAR가 허가하지 않을 가능성이 있다는 것 등이었다.<sup>43)</sup> 또 USCAR 스스로도 같은 날에 발표한 성명을 통해, 오키나와에서 공산주의 위협은 기존 기관들로 충분히 막을 수 있을 것으로 보이며 외국의 문제나 회의에서 류큐를 대표하는 것은 미국 정부로 USCAR 또는 류큐 정부에는 그러한 권한이 없다고 하면서 “USCAR는 반공연맹 결성을 지지할 수 없으며 또 인가할 수도 없다”는 입장을 표명했다.<sup>44)</sup> 이에 이 성명을 모르는 채로 회장으로 선출된 이레이 하지메(伊禮肇)<sup>45)</sup>도 더 이상 협력하지 않을 것을 USCAR에 약속했기 때문에<sup>46)</sup> 차이장은 더 이상 조직을 발전시키지 못한 채 대만으로 돌아가는 수밖에 없었다. USCAR는 APACL 류큐 지부 설립을 위한 차이장의 노력을 방해하는 데 대부분 성공한 셈이었다.

---

42) 『琉球新報』 1954년 11월 7일자.

43) 『琉球新報』 1954년 11월 16일자.

44) 『琉球新報』 1954년 11월 17일자.

45) 이레이는 패전 이전에 중의원 의원을 지낸 저명인사였다.

46) Naha to DOS, Subject: Activities of TSAI Chang on Okinawa, November 19, 1957, 794c.00/11-1954, [0000112824]沖縄県公文書館.

## 3.3. APACL과 일본 대표 참가 문제

그 뒤 오키나와 현지의 무관심, USCAR의 냉담함에 더해 APACL에 대한 일본 대표 참가 문제가 차이장의 활동을 방해하게 되었다. 첫 회의 다음으로 1954년 10월에 2차 APACL 회의를 개최할 것이 결정되어 차이장도 타이베이회의에 오키나와 출신자를 참석시키고자 오키나와에서 APACL 참가자를 모집할 생각이었다.<sup>47)</sup> 그러나 일본 대표 참가를 두고 한국과 중화민국의 의견 대립은 계속 평행선을 그렸다. 중화민국 측은 일본과의 관계를 강화함으로써 국제사회에서 자국의 입장을 강화하려는 의도가 있어서 타이베이회의에 일본을 참가시키는 것을 가장 중요시했다. 하지만 한국 측은 참가자 전체의 동의도 없이 일본을 초청해서는 안 되며 일본이 참가하는 회의에 한국은 절대로 참가할 수 없다는 강경한 자세를 취했다. 한국 측에서는 이승만 대통령이 나서서 일본 참가에 계속 반대했기 때문에 회의 개최는 끝내 취소되었다.<sup>48)</sup>

한편, APACL을 두고서는 미일 간에서도 대화가 있었다. 당시 차이장은 USCAR뿐만 아니라 주화미국대사관 등에도 오키나와에서 반공연맹을 결성하는 것에 대한 협력을 호소하고 있었는데, 국부 외교부도 USCAR가 오키나와인의 출경(出境)에 난색을 표했기 때문에 류큐 대표의 APACL 참석에 편의를 제공해주도록 주화미국대사관 등에 요청하고 있었다.<sup>49)</sup> 그래서 미국 측은 계속해서 차이장의 활동을 주시하고 있었다. 또 일본 정부 역시 APACL에 대한 일본의 참가를 두고 한국과 국부 사이에서 대립이 있다는 것과 차이장이 류큐 대표로 참가하고 있다는 것

47) Walter R. Pinkham, Major, CS, to Col Patterson, Subject: TSAI CHANG, October 21, 1954, [U81100523B], 沖縄県公文書館.

48) 이 과정에 대해서는 양은미(2013), pp. 177-190 참조.

49) Tsai Chang to General John E. Hull, Far East Commander of U.S.Army, February 3, 1955, [U81100523B], 沖縄県公文書館; 「受信: 美國駐華大使館, 發信: 外交部美洲司」 1954년 11월 4일 『亞盟』 11-INO-06184, 中央研究院近代史研究所檔案館.

을 인식하고 있어서 그 뒤 전개를 예의주시하고 있었다.

1955년 2월에 개최된 존슨 민정 장관과 일본 정부 남방섭외국이 가진 회의에서 일본 측은, 외교관계에서는 국무부가 오키나와를 대표한다는 입장을 USCAR가 예전에 표명했었다고 조언하면서 APACL에 류큐 대표가 참가하는 것에 대한 우려를 나타냈다.<sup>50)</sup> 일본 정부 자체는 APACL을 긍정적으로 보고 있어서 진정한 오키나와 출신자가 회의에 참가하는 것에도 호의적이었으나 반일적이며 중국으로의 복귀를 주창하는 차이장이 대표가 되는 것에는 반대 입장이었다.<sup>51)</sup> 일본 측은 의향을 받아들인 존슨은 차이장이 국부의 이익을 대변하고 있기에 APACL에 참가하는 것이 바람직하지 않다는 입장을 굳혔고, 다시 USCAR 섭외국에 차이장의 활동을 지원하지 말 것을 전달했다.<sup>52)</sup>

그 사이에도 APACL의 한국 및 중화민국 대표는 일본의 참가를 두고 계속 대립했지만 필리핀의 중재로 2차 회의는 결국 1956년 3월 9일부터 13일까지 마닐라에서 개최하게 되었다. 이 회의 참석자는 1차 회의 참가국으로 한정되었으며 차이장은 2차 회의에도 류큐 대표로서 참석했다.<sup>53)</sup> 여기서도 일본 대표 참가문제는 해결을 보지 못했지만 회의 개최에 이르는 과정에서 한국 측이 모든 창설 멤버의 참가를 중요시하고 있음이 확인되어서<sup>54)</sup> 차이장은 그 뒤에도 계속 회의에 류큐 대표로 참가하게 되었다.

---

50) W. M. Johnson to Naha, February 18, 1955, [U81100523B], 沖繩県公文書館.

51) Incoming Classified Message from Tokyo to DOS, May 1, 1955, [U81100523B], 沖繩県公文書館.

52) Headquarters Far East Command to Deputy Governor of the Ryukyu Islands, Subject: Ryukyuan Residents Association in Taiwan, February 12, 1955, [U81100523B], 沖繩県公文書館.

53) 차이장은 3월 10일에 회의 성공과 반공 세력 강화에 대해 짧은 연설을 했지만 (Speech of Ryukyu Chief Delegate, Mr. Tsai Chang, Delivered at the Second Asian Peoples' Anti-Communist Conference on March 10, 1956, 790.00/5-3156, Box 3828, Central Decimal File, 1955-59, RG59, NA), 류큐 독립에 대해 발언한 자료는 내가 본 한에서는 찾아볼 수 없다.

이상 살펴본 바와 같이 APACL에 대한 류큐 대표의 참가는 한국 측 제기에 중화민국 측이 동의함으로써 실현되었다. 차이장은 APACL을 류큐 독립을 호소하는 자리로 이용하며 오키나와에서도 APACL 지부 결성을 통해 지지를 확대하고자 했으며, 이승만 대통령도 이에 동조했다. 그러나 오키나와 현지에서는 일본복귀론이 강하게 뿌리를 내리고 있었고, 또 USCAR가 공개적으로 APACL을 지지하지 않는다는 성명을 발표한 것도 있고 해서 오키나와 현지에서 지지를 확대하지 못했다. 더욱이 APACL 자체도 일본 참가에 관한 한국과 국부의 대립으로 인해 기능부전에 빠져 당시 류큐 독립이라는 주장이 국제사회에서 널리 인식되는 일도 없었다.

#### 4. 섬 전체(島ぐるみ) 투쟁과 한국 및 중화민국의 대응

##### 4.1. 섬 전체 투쟁의 발발

이 절에서는 2차 APACL 회의와 같은 해인 1956년에 오키나와에서 군용지를 두고 일어난 대규모 주민운동인 ‘섬 전체 투쟁’과, 그것이 한국 정부와 국부에 미친 영향에 대해 살펴보겠다. 우선 ‘섬 전체 투쟁’에 이르는 과정을 확인해두자.

오키나와 현지에서는 1953년에 USCAR가 ‘토지수용령’을 공포해 ‘총검과 불도저’라 불리는 강권적인 군용지 수용을 시작하면서 주민들과 토지를 두고 심각한 문제가 생겼다. 이듬해인 1954년에 USCAR가 ‘군용지로 일괄 지불 방침’을 발표하며 기지의 안정적인 운용을 도모하기 위해 실질적인 토지 매입을 하려고 했기 때문에 주민들과의 대립은 더욱

54) Seoul to DOS, May 4, 1955, 790.00/5-455, Box 3827, Central Decimal File, 1955-59, RG59, NA.



심각해졌다. 그해 4월에 입법원이 ‘토지 보호 4원칙’(일괄 지불 반대, 적정 보상 요구, 손해배상 청구, 신규 접수 반대)을 제시한 데 이어 행정부, 입법원 등으로 이루어진 4자협의회가 결성되어 미국 측과의 협상에 임했다. 그 결과 미 하원 군사위원회는 1955년 10월에 프라이스(Melvin Price) 의원을 단장으로 한 조사단을 사흘 동안 오키나와에 파견했다. 그러나 귀국한 뒤에 조사단이 작성한 보고서(‘프라이스 권고’)가 재오키나와 미군의 방침을 기본적으로 용인하는 내용이었기 때문에 1956년 6월에 오키나와 현지에서 권고가 공표되었을 때, ‘섬 전체 투쟁’이라고 불리는 주민들의 강한 반발을 불러일으키게 되었다.<sup>55)</sup>

프라이스 권고가 공표된 뒤, 입법원의 모든 의원과 행정부의 부주석 이하 모든 국장이 사표를 냈다. 또 4자협의회 등이 초당파로 주민대회를 개최한 데 이어 초당파로 구성된 대표단이 본토로 파견되어 일본 정부와 국민들에게 협력을 요청했다.<sup>56)</sup> 이에 일본 정부는 군용지 문제를 “국가적 문제로 다룰 결의가 있다는 것”을 오키나와 측으로 전달하며 미국 정부에도 오키나와 주민들의 요망을 배려해달라고 요청했다.<sup>57)</sup> 일본 본토에서도 이러한 현지 동향에 반응해 초당파 국민대회가 개최되는 등 일본 정부의 강력한 대미 협상을 요구하는 목소리가 높아졌다.<sup>58)</sup>

오키나와에서 반발이 거세진 것을 보고 USCAR는 히가 슈헤이(比嘉秀平) 주석을 비롯한 보수층을 회유하는 한편 8월에는 고자(コザ)시 등 기지에 의존하는 지구에 대해 미군 출입금지를 발표하는 등 주민들에 대한 탄압을 강화시켰다. 그 결과 주민 투쟁은 후퇴하지 않을 수 없었다.

55) 櫻澤誠(2016), 『沖繩の保守勢力と「島ぐるみ」の系譜: 政治結合・基地認識・経済構想』, 東京: 有志舎, 第3章; 平良好利(2012), 第3章 참조.

56) 平良好利(2012), pp. 123-126.

57) 平良好利(2012), pp. 129, 137-140.

58) 섬 전체 투쟁에 대한 본토 측의 반향에 대해서는 小野百合子(2010), 「『沖繩軍用地問題』に対する本土側の反響の考察: 日本社会と『沖繩問題』の出会い/出合い損ない」, 『沖繩文化研究』 36, 法政大学 沖繩文化研究所.

그러나 히가 주석의 갑작스러운 사망으로 인해 새로이 도마 주고(当間重剛) 나하(那覇) 시장이 주석으로 임명된 것이 뜻밖의 결과를 초래했다. 도마의 후임 자리를 놓고 그해 12월에 치러진 나하 시장 선거에서 섬 전체 투쟁의 중심적인 존재였던 인민당의 세나가 가메지로(瀬長亀次郎)가 당선된 것이다. 세나가 당선은 보수 쪽에서 도마의 후임 후보를 단일화시키지 못해 표가 분산된 결과이긴 했지만 미국과 오키나와 보수층에 큰 충격을 주었다.

USCAR는 세나가 당선이 합법적인 선거에 의한 것이었기 때문에 시장 취임을 인정하지 않을 수 없었지만, 나하 시의회에서 불신임 결의를 통과시키는 방법으로 세나가를 ‘합법적으로’ 추방하려 했다. 그러나 세나가 시의회를 해산시켜 선거가 치러진 결과 세나가파 의원들이 두 배로 늘어나 불신임안 가결을 막을 수 있는 1/3 의석수를 확보했다. 이에 USCAR는 11월 24일에 포령(布令, Ordinance)을 개정함으로써 세나가를 억지로 쫓아내 다시 선거가 실시되었지만 USCAR가 고압적인 수단을 동원한 것이 오키나와 여론을 강하게 자극해 다시 세나가 지지파 후보가 당선되었다.<sup>59)</sup> 나하의 미국 총영사는 이 결과를 두고 USCAR의 방식이 ‘군사점령’일 뿐으로 오키나와의 민주적 권리를 확대하고 경제 원조를 늘리지 않으면 오키나와는 혼란에 빠질 가능성이 높다고 주장했다. 이러한 정치 상황 속에서 미일 양 정부 역시 오키나와에 대한 새로운 조치를 검토하기 시작했다.<sup>60)</sup>

#### 4.2. 한국·중화민국 정부의 동요

오키나와와 일본에서 토지문제를 계기로 오키나와의 현재 상황을 바꾸려는 요구가 높아진 것에 대해 국부와 한국 정부는 강한 위기감을 느

59) 櫻澤誠(2015), pp. 59-61; 宮里政玄(2000), pp. 128-133 참조.

60) 宮里政玄(2000), p. 135.

졌다. 양국 정부는 이 시기에도 오키나와의 일본 복귀를 인정하지 않는다는 점에서 입장을 같이 했다. 1956년 1월에 왕둥위안(王東原) 주한중화민국대사가 이승만 대통령과 면담했을 때, 이승만은 중화민국과 한국은 오키나와의 자치파를 지원해야 하며 만약 USCAR가 자치파 확립에 반대한다면 그들은 대만이나 한국에 본부를 둘 수 있다고 말했고, 왕둥위안도 오키나와의 자치를 인정하는 것이 중화민국의 정책이라고 대답했다. 왕둥위안은 그해 2월에도 한국 외무부 장관서리에게 국부는 오키나와의 자치 노력에 관해 한국 정부와 협력할 준비가 되어 있다고 말했다고 한다.<sup>61)</sup>

‘섬 전체 투쟁’에 일본 정부가 개입하자 국부 외교부는 1956년 말에 미일 두 정부에 각서를 보내 ①국부가 1951년에 오키나와 신탁통치를 인정한 것은 오키나와 영유권 포기를 의미했을 뿐이며 ②오키나와가 동아시아 안전보장에서 맡은 중요한 역할을 감안한다면 미국은 오키나와를 통치할 책임을 포기해서는 안 되고 ③오키나와의 지위는 많은 나라들이 참여한 가운데 결정되어야 하며 ④오키나와의 미래는 오키나와 사람들에 의해 결정되어야 하고 동아시아에서 국제적 공산주의 위협이 감소하면 오키나와 자치는 가장 바람직한 것이 된다는 입장을 표명했다.<sup>62)</sup>

한편, 한국 정부도 1957년 1월에 ‘류큐의 식민지화를 배격한다’는 담화를 발표했다. 이 담화에서는 류큐열도가 한국과 마찬가지로 APACL의 일원임을 지적하고 1차 회의에서 차이장이 “일본이 류큐열도의 제도서(諸島嶼)에 대하여 침략적 야망을 품고 있다”고 경고한 것을 언급하며 “일본은 소련 및 중공의 지시 하에 류큐열도를 그들의 식민지로 복구하

---

61) Summary of TSAI, CHANG.

62) Eto Shinkichi (1969), “Attitude of Peking and Taiwan Governments on Okinawa Issue”, [U90006066B]沖繩県公文書館. 이 자료는 1969년 1월에 오키나와기문제연구회가 개최한 ‘오키나와 및 아시아에 관한 일미 교토회의’에서 에토 신키치(衛藤藩吉) 도쿄대학 교수가 발표한 영어 논문이다.

려고 고집하고 있다”고 주장했다. 또 미국에 대해서는 “미국이 적극적인 행동을 취하여 일본제국주의자들의 흥계를 분쇄하고 류큐 주민의 자유와 독립을 보장할 것을 요구”한다고 강조했다.<sup>63)</sup>

또 1956년 12월 나하 시장 선거에서 인민당의 세나가 가메지로가 당선된 것도 안보 관점에서 오키나와에 대한 공산주의 침투를 우려하는 양국에 충격을 주었다. 최덕신 주월한국대사는 1957년, 58년에 두 번에 걸쳐 이승만 대통령의 지시로 오키나와를 방문해 오키나와에서 공산주의자들의 침투와 일본인들의 활동 상황 등에 대해 살폈다. 1958년 4월에 방문했을 때는 타이베이를 들러 국부 및 주화미국대사관 관계자들과 오키나와 상황에 대해 협의했다. 드럼라이트(Everett F. Drumright) 주화미국대사를 예방한 자리에서 최덕신은 한국 정부가 미국이 오키나와 지배를 포기할까 봐 깊이 우려하고 있음을 시사했다. 또 천창환(沈昌煥) 국부 외교부 차장과 협의했을 때는 “오키나와에 대한 공산주의자들의 침투를 아주 두려워함과 동시에 일본이 다시 오키나와를 지배하는 것을 매우 싫어한다는 점에서 오키나와에 대한 한국과 중화민국의 입장은 흡사하다는 것을 확인했다”고 했다. 최덕신은 “미국이 오키나와를 포기한다면 오키나와 사람들에게는 민족자결권이 주어져야 한다”고도 주장했다.<sup>64)</sup>

그 뒤 최덕신은 오키나와를 방문해 4월 26일에는 무어(James E. Moore) 고등판무관<sup>65)</sup>과 회담을 가졌다. 최덕신은 오키나와에서 민족주의와 독립에 대한 강한 감정을 만들어내고 싶다는 한국 정부의 관심을 시사하면서, 도마 주고 주석과의 회담에서 오키나와에서는 일본 복귀를 바라는 감정이 더 강하다는 인상을 받았다고 오키나와는 일본이 아니라는 점을

63) 『京郷新聞』 1957년 1월 14일자.

64) Memorandum of Conversation, Subject: Ambassador Choi's Visit to Okinawa, April 23, 1958, [U90006098B] 沖縄県公文書館.

65) 1957년에 민정 장관·부장관제가 폐지되고 고등판무관이 USCAR의 최고책임자가 되었다. 고등판부관제 도입에 대해서는 宮里政玄(2000), pp. 137-146 참조.

미국이 더 강조해야 한다고 주장했다. 또 최덕신은 APACL 류큐 대표인 차이장의 견해와 목적 등을 칭찬하며 차이장이 류큐 사람들과 보다 더 활발한 반공 활동을 벌이기 위해 모든 가능한 지원이 주어져야 한다고 말했다. 그러나 무어는 차이장의 영향력은 오키나와에서는 크지 않다며, 차이장이 들어오는 것을 거부한 적은 없지만 오키나와의 미국 기관 입장에서 그를 공적인 사신이나 오키나와 사람들의 대변자로 취급하는 것은 불가능하다고 말했다. 이에 대해 최덕신은 마지막으로 오키나와에서 미국의 지위가 약화되면 이 지역에 심각한 영향을 미친다며 미국이 더 강한 입장에 서서 극동에서의 정책과 행동을 앞을 내다보면서 취해야 한다는 의견을 표명했다.<sup>66)</sup> 최덕신은 그런 다음 타이베이로 돌아가 다시 드럼라이트와 회담을 가져 전해에 방문했을 때보다도 오키나와에서 일본 복귀 주장이 거세졌다면서 미국이 오키나와 자치를 촉진시키지 않은 것을 비판하고 미국은 오키나와에 기지가 있는 이상 오키나와를 일관되게 관리해야 한다고 주장했다.<sup>67)</sup>

최덕신은 최종적으로 한국 정부에 오키나와의 장래 지위를 결정하기 위한 한미화일 4개국 공동위원회 결성 및 남북통일과 중국 기타 공산주의 위협이 제거될 때까지 오키나와의 현상 유지를 건의했다. 다만 당시 한국 정부가 구체적인 조치를 취하는 일은 없었다.<sup>68)</sup> 하지만 이러한 최덕신의 행동과 주장을 통해 한국 정부가 오키나와 독립을 강하게 바라며 미국이 자치를 촉진시켜야 한다고 생각했음을 엿볼 수 있다.

66) Memorandum of Conversation, Subject: Conversation with Ambassador Choi Duk Shin, April 29, 1958, [U81100523B] 沖繩県公文書館.

67) Memorandum of Conversation, Subject: Conditions in the Ryukyus, April 29, 1958, [U90006098B] 沖繩県公文書館.

68) 「琉球(沖繩)問題一問題点과 政府立場」, 『미국·일본간 오키나와(沖繩) 반환문제 전2권』 V. 1-6월(분류번호722.12JA/US, 등록번호2958) 외교사료관.

## 4.3. 중화민국 정부의 관여 강화와 오키나와 현지의 반응

한국 정부가 구체적인 조치를 취하지 않은 것과 달리 국부는 1957년 이후 오키나와에 대한 관여를 강화하는 새로운 대책을 세우기 시작한다. 그 계기가 된 것은, 6월에 오키나와에 고등판무관제가 도입된 뒤 일본의 기시(岸) 수상이 미국을 방문했을 때 발표된 공동성명에서 일본이 오키나와에 대한 잠재주권을 가진다고 다시 확인된 일이었다. 이 성명에서 미국이 “위협과 긴장상태가 극동에 존재하는 한 미국은 현상을 유지할 필요를 인정할 것”도 확인되었지만, 국부는 오키나와에 새로이 고등판무관제가 시행된 뒤에도 미국이 나날이 거세져 가는 일본복귀운동을 억제하지 못하고 있다고 보았다. 그래서 류큐 공작을 담당하던 국민당 중앙위원회 제6조(組)의 천젠중(陳建中) 주임과 총통부 국책고문인 팡즈(方治)에게 오키나와를 독립시키기 위해 새로 공작을 벌이도록 지시했다.<sup>69)</sup> 팡즈 등은 조사를 위해 오키나와를 방문하고 류큐의 사회, 상공업계의 유력자들과 언론, 각 대학의 문화, 교육 관계자들, 정치인들과의 우호관계 구축, 대규모 유학생 교환, 류큐화교총회 설립을 통한 재류큐 화교들의 단결과 류큐인 측과의 우호관계 구축을 원칙으로 제시했다. 그리고 1958년 3월에 중류(琉)문화경제협회를 설립하고 팡즈가 스스로 회장으로 취임했다.<sup>70)</sup> 이 협회 설립에는 차이장과 오키나와반공연맹의 일원인 오기미 조토쿠(大宜味朝徳) 등도 참여해 차이장이 이사를, 오기미는 감사를 맡게 되었다.

또 차이장과 오기미는 그해 11월에 류큐국민당을 결성해 오기미가 당 총재에, 차이장이 부총재 겸 섭외부장에 취임했다. 그 강령은 일본의 무

69) 許育銘(2014), 「冷戰時期東亞局勢下的琉球與台灣關係: 以1966年中華民國琉球友好訪問團為中心」, 『社会システム研究』 29, 立命館大学 社会システム研究所, p. 36.

70) 石井明(2010), pp. 87-88.

조건 항복으로 인해 ‘류큐’가 완전히 일본에서 이탈했다며 미국 시정권 아래 놓이게 됨으로써 류큐의 국가체제 및 입헌대의제가 정비되었다는 입장에 선 것이었다.<sup>71)</sup> 또 이 당은 “미류(琉) 합작 아래 빛나는 전통을 자랑하는 수례지방(守禮之邦) 류큐의 정치적 편성(建制)을 도모하며 이로서 그 자치 성립을 촉진하기 위해 조속히 류큐 자주의 주도권을 쟁취해 류큐의 권익을 확보하고 국제 무역을 진흥하며 류큐인에 의한 진정한 류큐 건설에 모든 류큐 주민들의 대동단결을 기함”이라고 선언했다.<sup>72)</sup> 다만 차이장이 나중에 류큐혁명동지회 명의로 APACL 오키나와 지부, 중류문화경제협회, 류큐국민당 등 세 단체를 “유력한 류큐 반공 독립의 당단(黨團)”이라고 국부에 보고하면서 지원에 대한 감사의 뜻을 밝힌 것으로 봐서 류큐국민당 결성이 국부의 뜻에 따른 행동이었음은 틀림없어 보인다.<sup>73)</sup>

차이장과 오기미는 당을 결성하는 데 있어 USCAR에도 허가를 요청했으나 역시 USCAR의 대응은 여전히 냉담했다. USCAR 홍보국 직원이 작성한 보고서에 따르면, 차이장에게 당 설립을 제안한 이는 오기미이며, 1958년 7월 19일에 “류큐의 복지에 반하는 현재의 정치적 논의, 즉 일본 복귀, 일본 정부에 원조를 요청하는 나하시의 주장 등에 무관심한 채로 있을 수 없게 된 것”을 이유로 USCAR에 편지를 보내 신당을 결성할 것임을 포명했다. 오기미는 과거에도 미국의 신탁통치를 주장하는 사회당 결성에 관여했으며 입법의원 선거에 출마한 경험이 있었다. 그러나 보고서를 작성한 직원은, 오기미의 편지와 과거 그가 보인 행동들, 현재 오키나와 상황 등을 분석하면서 기존 정당이 오키나와 사람들의 지금의 요구

71) 「琉球国民党の主張」 1959년 6월 25일, 『琉球問題』11-NAA-05510, 中央研究院近代史研究所檔案館.

72) 위와 같음.

73) 「抄琉球革命同志會代電」(날짜 없음), 『亞盟』11-EAP-01464, 中央研究院近代史研究所檔案館.

에 적합하고 오기미 개인이 덕망이 없다는 것을 이유로 현재 오기미의 계획을 중요시할 필요는 없다고 결론 내렸다.<sup>74)</sup> 또 다른 보고서에서는 1950년 이후의 차이장의 행동과 신당 설립의 관계를 분석하면서 신당 설립은 오기미와 같은 저명한 류큐인을 앞세웠다는 점에서 오키나와에서 반일본복귀운동을 촉진하기 위해 거듭되던 차이장의 노력의 전환점을 보여주는 것일지도 모른다고 추측했지만 그 유효성에 대해서는 역시 의문이라고 했다.<sup>75)</sup> 두 가지 보고서를 받은 주오키나와 미군 정보부(G2) 역시 오키나와 독립과 대만 또는 미국과의 병합을 강령으로 내세워도 성공할 가망은 전혀 없다며 그 이유로 차이장은 신뢰성이 낮아 오키나와 사람들에게서 신용을 얻지 못했으며 오기미에게는 조직을 만들 능력이 없다는 점을 들었다.<sup>76)</sup> 차이장과 오기미는 그해 11월 28일에 USCAR 섭외국을 방문해서 다른 정당들은 복귀를 희망하지만 이 당은 미국과의 밀접한 정치·경제적 관계를 통해 독립을 이룩하기 위해 노력할 것이라고 말하며 11월 30일 개최 예정인 결성대회에 USCAR 관계자가 참석해줄 것을 요청했다. 그러나 USCAR는 관례로서 특정 정당을 지지하지는 않는다며 이를 거절했다.<sup>77)</sup> 그 뒤에도 차이장은 1959년 1월에 USCAR에 보낸 편지에서, 설사 약간의 견해와 방법이 다르다고 하더라도 “미류 합작이라는 목적에 대해서는 궁극적으로 이해(利害)는 일치한다”며 재차 USCAR에 앞으로 협력해줄 것을 요청한<sup>78)</sup> 외에도 고등판무관을 비롯해

74) Report written by Yoei Kiyama to Mr. Look, Subject: Plan of Chotoku Ogimi, July 22, 1958, [U81100223B] 沖縄県公文書館.

75) Summary of TSAI, CHANG.

76) Disposition Form from G2, USARYIS to Spec Asst to HC, July 31, 1958, [U81100223B] 沖縄県公文書館.

77) Memorandum for the Record, Subject: Summary of Report by Chotoku OGIMI and TSAI Chang, November 28, 1958, [U81100223B] 沖縄県公文書館.

78) 차이장이 랄프 K 하라다(ラルフ・K・原田)에게 보낸 편지, 1959년 1월 22일자, [U81100223B] 沖縄県公文書館.



중화민국 등지의 미국 대사관 등 여러 미국 관계자들에게 류교(琉僑)들에 대한 지원이나 오키나와 독립을 요청하는 편지를 보냈다고 한다. 그러나 USCAR 섭외국은 차이장이 국부와 밀접한 관계를 가지고 있는 것을 이유로 고등판무관에게 차이장을 무시하도록 권유했다.<sup>79)</sup>

또 류큐국민당은 USCAR가 예상했던 대로 오키나와에서 지지를 확대하지 못했다. 오기미는 1960년 입법의원 선거와 1961년 나하 시장 선거에 국민당 후보로 입후보했지만 USCAR가 오키나와 주민들의 불만을 완화시키기 위해 서서히 유연한 정책을 취하기 시작했기 때문에 보수파가 주장하는 ‘단계적인(일본과의) 실질적 일체화’가 지지를 모아 오기미는 나하 시장 선거에서 불과 464표의 지지밖에 얻지 못했다.<sup>80)</sup> 또 그 전 해인 1960년 4월 28일에는 복귀운동의 추진모체가 될 오키나와현조국복귀협의회가 결성되어 평화조약 제3조 철폐, 잠재되어 있는 일본국헌법의 적용, 국정 참여 실현, 주석 공선 실현, 사상·언론·출판·집회·단결·도항의 자유 완전보장 획득 등을 요구하면서 활동을 펼치고 있었다.<sup>81)</sup> ‘미류 합작에 의한 류큐 독립’이라는 주장은 일본 복귀를 바라는 경향이 강했던 당시 오키나와 주민들에게 매력이 있는 것으로 비치지 않았던 것이다.

#### 4.4. APACL 확대와 오키나와를 둘러싼 양국의 제휴

오키나와 현지에서는 그 뒤에도 복귀운동이 고조되었지만 차이장은 APACL 회의에 여전히 류큐 대표로서 참석하고 류큐 독립론을 폈다. 일본 참가를 두고 한국과 국부는 계속 대립했지만 APACL 회의는 1956년

---

79) Disposition Form from LO to D/GA, Subject: Letter to General Booth from TSAI Chang, April 15, 1959, [U81100523B] 沖繩県公文書館.

80) 櫻澤誠(2015), p. 95.

81) 沖繩県祖国復歸闘争史編纂委員会編(1982), p. 77.

이후 1957년에는 월남(남베트남), 1958년에는 태국에서 개최되어 순조롭게 회원국을 늘려나갔다.<sup>82)</sup> 특히나 1959년 6월에 한국에서 개최된 5차 APACL 회의는 한국 정부가 수립된 이래 최대 규모의 국제회의가 되었으며 참가자 수 역시 과거 최대의 규모가 되었다.<sup>83)</sup> 이 회의 기간 중 APACL을 세계반공연맹으로 발전시키는 것도 검토되었다.<sup>84)</sup> APACL의 조직이 확대되어가는 가운데 미국 정부는 차이장이 류큐 대표로서 APACL 회의에 참석함으로써 오키나와에 대한 잘못된 이미지가 유포될까 더욱 우려하게 되었지만<sup>85)</sup> 한국과 국부에 대한 배려로 드러내놓고 차이장의 회의 참석에 반대하지는 않았다.

한편, 한국 정부와 국부는 그 뒤에도 오키나와 귀속문제에 대해 연계해서 대처하려는 자세를 보였다. 1958년 11월에 미일안전보장조약 개정에 관한 미일 협의 속에서 오키나와 문제가 논의되고 있다고 보도되자 김홍일 주화한국대사와 천창환 국부 외교부 차장은 11월 14일에 협의해 “일본의 반공 태도가 애매한 오늘날 오키나와의 현상을 변경하거나 장래 일본에 영토적 주장을 할 수 있는 빌미를 주면 우리 반공투쟁 상 큰 손실”이라며 한국과 중화민국 양국은 이를 막기 위해 노력하기로 약속했다.<sup>86)</sup>

또 국부는 그 직후에 미국 정부에 극비로 비망록을 보내 오키나와 현상 변경에 반대하는 국부 입장을 전달하고 미국이 일본과 논의한 내용을 알려주도록 요청함과 더불어 한국 정부에 대해서도 국부와 동일한 행동을 취할 것을 촉구했다.<sup>87)</sup> 국부의 요청에 대해 미국 정부는, 미일안전보

82) 『京郷新聞』 1957년 3월 29일자.

83) 『東亞日報』 1959년 5월 17일자; 6월 1일자.

84) 『東亞日報』 1959년 6월 2일자; 6월 10일자.

85) Memorandum for the Executive Officer, Subject: Asian Peoples' Anti-Communist League (APACL), June 5, 1959, [U81100523B] 沖繩県公文書館.

86) 「AC-065, 發信: 駐華韓國大使, 受信: 大統領閣下」 1958년 11월 15일, 『주중대사관 정부보고』(분류번호773.1, 등록번호359), 외교사료관.

87) 위와 같음.

장조약에 관한 협의 속에서 오키나와 문제가 논의되었다는 것은 오보라며 미국 정부는 “극동의 평화에 대한 위협이 계속되는 한 오키나와의 현상을 변경할 의사는 없다”는 입장을 재차 천명했다. 다만 대일평화조약 제3조에는 장래에도 오키나와를 일본에 귀속시킬 수 없다는 규정은 없으며 장래에 오키나와를 일본에 반환할 가능성을 시사했기 때문에 국부는 다시금 독립을 빼고 그 주권을 변경하는 것에 반대한다는 입장을 강조하며 한국 정부에도 그것을 전달했다.<sup>88)</sup> 양국은 1959년 11월에도 “일본이 류큐를 다시 귀속시키려는 제국주의적 야심을 막아 류큐를 독립시켜야 한다”는 점에서 입장이 일치함을 확인했다.<sup>89)</sup>

이상과 같이 1956년에 섬 전체 투쟁이 고조됨으로써 한국 정부와 국부는 미국에 의한 오키나와 통치의 지속에 불안을 느껴 오키나와의 일본 복귀를 막기 위한 대책을 강구하고자 하며 공동으로 대처하려는 자세를 보였다. 다만 미국이 오키나와의 자치, 독립을 촉진시키는 일은 없었고 당시 오키나와 사람들에게는 일본 복귀가 자치 획득과 동일한 의미를 지녔기 때문에 이 두 나라의 의도는 실현되지 못했다.

## 5. 나오며

이 글에서는 종전 전후부터 1950년대 후반에 이르는 시기에 한국 정부와 국부가 오키나와 귀속문제에 어떻게 관여했는지 각국의 외교문서 등을 통해 살펴보았다. 1940년대부터 1952년에 걸친 시기는 오키나와의 귀속이 가장 애매한 시기로 연합국의 일원으로 일본의 전후처리에 임한

88) 「AC-067, 發信: 駐華韓國大使, 受信: 大統領閣下」 1958년 11월 21일, 『주중대사관 정부보고』(분류번호773.1, 등록번호359), 외교사료관.

89) 「MC1129, 發信: 駐華韓國大使, 受信: 大統領閣下」 1959년 11월 30일, 『주중대사관 정부보고』(분류번호773.1, 등록번호359), 외교사료관.

장제스는 한때 미국과 중국에 의한 신탁통치를 주장하기도 했다. 그러나 국부는 국공내전에 패배하면서 국제적인 영향력을 잃었으며 국부가 참여하지 못한 채로 진행된 샌프란시스코강화회의에서는 일본의 잠재주권을 인정하면서도 미국이 대일평화조약 제3조에 따라 오키나와를 배타적으로 통치한다는 방식이 확정되었다. 그러는 동안에 국공내전, 한국전쟁 발발 등으로 동아시아 냉전 구조가 형성되는 가운데 오키나와 미군기지는 강화되었고 애초에는 국내 상황 때문에 오키나와 귀속문제에 무관심했던 한국 정부 역시 자국의 안전이 오키나와 기지와 직결되어 있다고 인식하게 되었다. 또 한때는 국력 저하로 인해 침묵을 지켰던 국부도 1953년 아미미군도 반환을 계기로 오키나와 귀속문제에 다시 관심을 보이게 되었다.

또 냉전 구조 형성 과정에서 집단방위체제 구축을 지향하던 국부와 한국 정부가 중심이 되어 1954년에 APACL이 결성되었다. 이 두 나라는 여기에 류큐 대표를 참가시켜 오키나와에서도 반공연맹을 조직하게 함으로써 오키나와를 반공 독립 쪽으로 향하게 만들려고 했다. 하지만 오키나와 현지에서는 일본복귀론의 뿌리가 단단했고, 또 미국 정부가 국제 회의에 오키나와 출신이 참가함으로써 국제사회에서 오키나와의 지위에 대한 오해가 생길 수 있다고 우려해 USCAR가 공개적으로 APACL 지부 결성을 지지하지 않는다고 표명한 것 등으로 오키나와 현지에서 지지를 확대하지 못했다. 더욱이 APACL 자체도 1956년까지 일본 참가를 두고 한국 정부와 국부가 대립함으로써 기능부전에 빠졌기 때문에 그 시기에 류큐독립론이 국제사회에서 널리 인식되는 일은 없었다.

1956년에 들어서면서 토지문제를 계기로 오키나와 주민들에 의해 미군에 대항하는 대규모 저항운동이 일어나 현상 변경에 대한 요구가 높아짐으로써 관계 각국은 새로운 대응책을 강구하지 않을 수 없게 되었다. 그 과정에서 한국 정부와 국부는 ‘일본의 반공 태도가 애매하다’는 이유로 현상 유지 또는 오키나와 독립을 요구하는 입장을 재차 확인하게 되

었다. 그러나 양자가 바란 반공 독립국가로서의 ‘류큐’는 일본복귀론이 거세지던 실제 오키나와 모습과는 너무 거리가 멀었다. 그리고 1960년대에 들어서면서 오키나와 주민운동에 의해 미국의 배타적 통치가 흔들리는 가운데 그 실패는 더더욱 분명해졌다.

## 참고문헌

### 【자 료】

『미국·일본간 오키나와(沖繩) 반환문제 전2권』 V. 1-6월(분류번호722.12JA/US, 등록번호2958) 외교사료관.

『주중대사관 정무보고』(분류 번호773.1, 등록번호359), 외교사료관.

『京郷新聞』.

『東亞日報』.

沖繩県祖国復帰闘争史編纂委員会編(1982), 『沖繩県祖国復帰闘争史 資料編』, 那覇: 時事出版.

『琉球新報』.

『反對將奄美島交與日本』 11-EAP-01440, 中央研究院近代史研究所檔案館.

『亞盟』11-EAP-01464, 中央研究院近代史研究所檔案館.

『亞盟』11-INO-06184, 中央研究院近代史研究所檔案館.

『琉球問題』11-NAA-05510, 中央研究院近代史研究所檔案館.

『琉球地位問題概述』11-NAA-05507, 中央研究院近代史研究所檔案館.

U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, the Conference at Cairo and Teheran, 1943(U.S. Government Printing Office, 1961).

Box 4126, Central Decimal File, 1950-54, RG59, NA.

Box 4261, Central Decimal File, 1950-54, RG59, NA.

Box 3827, Central Decimal File, 1955-59, RG59, NA.

Box 3828, Central Decimal File, 1955-59, RG59, NA.

“Asian People’s Anti-Communist League (Tsai Chang).” [U81100523B] 沖繩県公文書館.

“General Records of the Department of State, Central File, 1950-54 Box No. 4260 Folder No.1” [U90006078B].

“General Records of the Department of State, Central File, 1955-59 Box No. 3978 Folder No.2” [U90006098B] 沖繩県公文書館.

“General Records of the Department of State, Central File, 1967-69 POL 19 Box

No. 2263 Folder No.3” [U90006066B] 沖縄県公文書館.

“Ryukyuan Nationalist Party, 1958-1965.” [U81100223B] 沖縄県公文書館.

【는 저】

- 노기영(2002), 「이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보 구상」, 『지역과 역사』 11, 부경역사연구소.
- 왕은미(2013), 「아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립(1953-1956)」, 『아세아연구』 153, 고려대학교 아세아문제연구소.
- 유영익(2005), 「한미동맹 성립의 역사적 의의: 1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로」, 『한국사시민강좌』 36, 일조각.
- 尹德敏(1991), 「美日 오키나와 返還協商과 韓國外交」, 『國際政治論叢』 31, 韓國國際政治學會.
- 최영호(1999), 「이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성」, 『國際政治論叢』 39 (2), 韓國國際政治學會.
- 河野康子(1994), 『沖縄返還をめぐる政治と外交: 日米関係史の文脈』, 東京: 東京大学出版会.
- 宮里政玄 (2000), 『日米関係と沖縄: 1945-1972』, 東京: 岩波書店.
- 渡邊昭夫(1970), 『戦後日本の政治と外交』, 東京: 福村出版.
- ロバート・D・エルドリッチ(2003), 『沖縄問題の起源: 戦後日米関係における沖縄 1945-1952』, 名古屋: 名古屋大学出版会.
- 富永悠介(2012), 「喜友名嗣正が見た「日本: 琉球独立運動と「台湾省琉球人民協会」の活動から」, 『大阪大学日本学報』 31, 大阪大学大学院文学研究科日本学研究室.
- 石井明(2010), 「中国 の琉球・沖縄政策: 琉球・沖縄の帰属問題をを中心に」, 『境界研究』創刊号, 北海道大学 スラブ・ユーラシア研究センター.
- 小林聡明(2011), 「沖縄返還をめぐる韓国外交の展開と北朝鮮の反応」, 竹内俊隆編著, 『日米同盟論: 歴史, 機能, 周辺諸国の視点』, 京都: ミネルヴァ書房.
- 小松寛(2013), 『戦後沖縄における帰属論争と民族意識: 日本復帰と反復帰』, 東京: 早稲田大学出版部.
- 小野百合子(2010), 「「沖縄軍用地問題」に対する本土側の反響の考察: 日本社

- 会と「沖縄問題」の出会い/出会い損ない, 『沖縄文化研究』 36, 法政大学沖縄文化研究所.
- 松田春香(2005), 「東アジア「前哨国家」による集団安全保障体制構想とアメリカの対応: 「太平洋同盟」と「アジア民族反共連盟」を中心に」, 『アメリカ太平洋研究』 5, 東京大学 アメリカ太平洋地域研究センター.
- 新崎盛暉(1976), 『戦後沖縄史』, 東京: 日本評論社.
- 我部政明(2000), 『沖縄返還とは何だったのか: 日米戦後交渉史の中で』, 東京: 日本放送出版協会.
- 櫻澤誠(2016), 『沖縄の保守勢力と「島ぐるみ」の系譜: 政治結合・基地認識・経済構想』, 東京: 有志舎.
- 櫻澤誠 (2015), 『沖縄現代史』, 東京: 中央公論新社.
- 櫻澤誠(2012), 『沖縄の復帰運動と保革対立: 沖縄地域社会の変容』, 東京: 有志舎.
- 劉仙姬(2012), 『朴正熙の対日・対米外交: 冷戦変容期韓国の政策, 1968~1973』, 京都: ミネルヴァ書房.
- 李鍾元(1994), 「韓日会談とアメリカ: 「不介入政策」の成立を中心に」, 『国際政治』 105, 日本国際政治学会.
- 鳥山淳(2013), 『沖縄基地社会の起源と相克 1945-1956』, 東京: 勁草書房.
- 中島琢磨(2012), 『沖縄返還交渉と日米安保体制』, 東京: 有斐閣.
- 中野好夫・新崎盛暉(1976), 『沖縄戦後史』, 東京: 岩波書店.
- 崔慶原(2014), 『冷戦期日韓安全保障関係の形成』, 東京: 慶應義塾大学出版会.
- 八尾祥平(2010), 「中華民国にとっての「琉球」: 日華断交までの対「琉球」工作を中心に」, 『琉球・沖縄研究』 3, 早稲田大学 琉球・沖縄研究所.
- 平良好利(2012), 『戦後沖縄と米軍基地: 「受容」と「拒絶」のはざままで1945-1972』, 東京: 法政大学出版局.
- 許育銘(2008), 鬼頭今日子 역, 「1940~50年代国民政府の琉球政策: 戦後処理と地政学の枠組みの中で」, 西村成雄・田中仁編, 『中華民国の制度変容と東アジア地域秩序』, 東京: 汲古書院.
- 林泉忠(2017), 「開羅會議中の琉球問題: 從「琉球條款」到「中美共管」之政策過程」, 『亞太研究論壇』 64, 中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心.
- 楊子震(2014), 「戦後東亞國際秩序與中華民國對琉球群島政策: 以在臺琉僑



的政治運動為中心」, 周惠民編, 『國際秩序與中國外交的形塑』, 臺北: 政大出版社.

任天豪(2010), 「中華民國對琉球歸屬問題的態度及其意義(1948-1952): 以《外交部檔案》為中心的探討」, 『興大歷史學報』第二十二期, 國立中興大學 歷史學系.

蔡璋(1951), 『琉球亡國史譚』, 台北: 正中書局.

許育銘(2014), 「冷戰時期東亞局勢下的琉球與台灣關係: 以1966年中華民國琉球友好訪問團為中心」, 『社会システム研究』 29, 立命館大学 社会システム研究所.

Clapp, Priscilla (1975), “Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington 1966-1969”, 『國際政治』 52, 日本國際政治学会.

원고 접수일: 2019년 5월 5일

심사 완료일: 2019년 5월 8일

게재 확정일: 2019년 5월 9일

要 約

---

## 沖縄の帰属問題をめぐる韓国・中華民国政府の動向

— 1940~50年代を中心に

成田千尋\*

本稿の目的は、終戦前後から1950年代後半に至るまでの時期に、韓国政府及び中華民国政府（以下国府）が沖縄の帰属問題にいかに関与しようとしていたのかを実証的に明らかにすることである。沖縄は現在は日本の一県であるが、近代に至るまでは琉球王国という独立国家の体裁を保っており、1945年から1972年までは米国の排他的統治下に置かれていた。本稿では、終戦後の東アジアの冷戦構造の形成が沖縄の帰属問題に与えた影響や、沖縄の帰属をめぐる日米琉三者の動向、沖縄の帰属決定前後の国府・韓国政府の動向に注意を払いつつ、沖縄返還が具体化する以前の段階において、沖縄が東アジアにおいていかに認識されていたのかを検討した。

1940年代から1952年にかけては沖縄の帰属が最も曖昧な時期であり、連合国の一員として日本の戦後処理にあたった蒋介石は、一時期は米中による共同信託統治を主張していた。しかし、国府は国共内戦での敗北によって国際的な影響力を失い、サンフランシスコ講和会議において、日本に潜在主権を認めつつも、米国が対日平和条約第三条に基づき沖縄を排他的統治するという方式が確定した。東アジアの冷

---

\* 日本学術振興会 特別研究員 (同志社大学)

戦構造が形成される中で沖縄の米軍基地は強化され、当初は国内の状況から沖縄の帰属問題に無関心であった韓国政府も、朝鮮戦争を経て自国の安全が沖縄基地と直結していると認識するようになっていった。また、一時期は沈黙を保っていた国府も、1953年の奄美群島の返還を契機として、沖縄の帰属問題に再び関心を向けるようになった。

1954年に、国府及び韓国政府はアジア民族反共連盟 (APACL) を結成し、ここに琉球代表を参加させ、沖縄にも反共連盟を組織させることで、沖縄を反共・独立の方向に向かわせようと試みた。しかし、沖縄現地では日本復帰論が根強く、また米国政府が同会議への沖縄出身者の参加により、国際社会において沖縄の地位に対する誤解が生まれかねないと懸念し、現地米国機関 (USCAR) が公然とAPACL支部結成への不支持を表明したことなどから、沖縄現地で支持を広げることはできなかった。さらに、APACL自体も1956年まで日本の参加をめぐる韓台間の対立により機能不全に陥っていたため、この間に琉球独立論が国際社会に広く認識されることはなかった。

1956年になると、土地問題を契機として沖縄で現状変更への要求が高まったことから、関係各国は新たな対応を迫られることとなった。この中で、韓国政府と国府は日本の反共態度の曖昧さを理由に、現状維持あるいは沖縄の独立を求める立場を再確認することとなる。しかし、両者が望んだ反共・独立国家としての「琉球」は、日本復帰論が高まる実際の沖縄の姿とはかけはなれたものでしかなかった。

