ISSN : 1975-390X

獨島硏究

제23호 2017. 12

영남대학교 독도연구소

이 학술지는 2016년도 한국연구재단의 지원을 받아 출판되었음.

차 례

기획논문

1905년 2월 이전 島根縣의 관할지 내 독도 제외와 그 의미
-『島根縣統計書』를 중심으로- ▌한철호 ····· 7

일본의 독도영유권 주장과 일제식민지책임의 국제법적 검토 ▌도시환 · 59

독도 영유권에 대한 근대국제법의 적용 문제
-'광의의 국제법'의 관점에서- ▌박병섭 ····· 99

朝日/韓日국경조약체제와 독도 ▌이성환 ····· 191

1905년 일본정부「각의결정」등의 국제법적 검토 ▌최철영 ····· 227

일반논문

죽도(독도)의 활용실태와 영유권 ▌이케우치 사토시 ····· 265

'일본의 독도 영토편입 조치'의 법적 성격에 대한 고찰 ▌홍성근 ····· 283

세계 영토 갈등사례의 독도 시사점 분석
-도전국의 영유권 주장 포기 및 영토반환 사례 조사를 중심으로-
▌배진수 · 김동욱 · 강성호 ····· 315

일본 산인(山陰)지방민과 '울릉도 · 독도 도해금지령'에 대하여 ▌박지영 · 355

한 · 일간 독도 문제에 있어서 언론의 성향연구 ▌곽인신 · 임석준 ····· 391

근대 한국과 일본의 지리교과서에 표현된 독도 관련 내용의 고찰
▌심정보 ····· 421

19세기 울릉도 수토 연도에 관한 연구 ▌이원택 ····· 461

자료소개

『조선국교제시말내탐서(朝鮮國交際始末內探書)』▌송휘영 ····· 501

『독도연구』 제23호 편집위원회 ····· 531

논문투고규정 ····· 533

『독도연구』 간행 및 심사 규정 ····· 537

『獨島硏究』 연구윤리 규정 ····· 539

기획논문

근대 독도 영유권의 역사적 · 국제법적 검토

1905년 2월 이전 島根縣의 관할지 내 독도 제외와 그 의미

—『島根縣統計書』를 중심으로—

한 철 호*

〈목 차〉

1. 머리말
2. 시마네현의『島根縣統計書』발행 배경과 상황
3. 시마네현의 현 관할지 규정과 독도 인식
4. 맺음말

〈국문초록〉

『島根縣統計書』는 일본 내무성의 주관 아래 시마네현이 현의 전반적인 실태를 조사·작성한 통계서이다.『島根縣統計書』는『島根縣一覽概表』·『島根縣統計表』를 거쳐 1884년부터 현재까지 거의 해마다 간행되었다. 여기에는 島根縣이 현의 관할지를 공식적으로 분명하게 밝힌 '지세'·'관할지'·'지리' 혹은 '토지' 등의 항목과「島根縣全圖」가 들어 있다. 따라서 본고는 1905년 2월 이전까지『島根縣統計書』에 독도가 현의 관할지에서 제외된 사실을 입증함으로써 현재 일본 정부의 독도 고유영토론에 대한 허구성을 밝혀보았다.

『島根縣統計書』의 관할지 연혁에서 일본의 독도 편입 사실은『島根縣統計書(1919)』에서 처음으로 1905년 2월 22일 竹島를 추가한다고 적혀 있다. 지세에서는『島根縣統計書(1920)』에 竹島의 지세와 강치의 번식 상황이 처음 등장하였다. 도서에서는『島根縣統計書(1907)』에 독도가 처음 기재되었다.

『島根縣統計書』에서 시마네현의 관할 지역이 확실하게 명기된 부분은 바로 지리 혹은

* 동국대 역사교육과

토지 항목의 본현의 위치이다. 시마네현의 극남북 위도는『島根縣一覽概表(1877)』에서 34도 30분~36도 35분으로 적혀 있으며,『島根縣統計書(1905)』에서는 34도 20분~36도 21분에 극북의 지명이 '周吉郡 中村 白島前 沖ノ島'로 명기되었다. 島根縣의 극북이 '隱岐國 竹島 북위 37도 10분'으로 비로소 기록된 것은『島根縣統計書(1906)』이다.

『島根縣統計書』에는 관할지와 경계가 표시된「島根縣管內略圖」와「島根縣全圖」가 실려 있다. 오키국이 처음 기재된『島根縣一覽概表(1877)』의「島根縣管內略圖」에 독도는 포함되지 않았다.「竹島」는『島根縣統計書(1904)』의「島根縣全圖」에 처음으로 들어갔다. 이는 '범례'가 쓰인 1906년 9월이나 통계서가 발행된 그해 12월 전후의 상황이 반영되었기 때문이라고 판단된다.「竹島」는「島根縣全圖」보다 10배나 크게 그려졌는데, 1905년 2월의 편입 상황을 의도적으로 강조하려 했던 듯하다. 이 통계서의 극북에 독도가 기재되지 않았음에도「島根縣全圖」에「竹島」가 추가된 것은 '竹島' 편입 사실과도 맞지 않은 명백한 오류이자 왜곡이다.

이처럼『島根縣統計書』는 시마네현이 태정관지령에 입각해 독도를 현의 관할지에서 제외했음을 입증해주는 자료이다. 더욱이 시마네현은『島根縣統計書』를 태정관·내각을 비롯해 내무성·육군성·해군성 등 중앙관청에 진달했으며, 내무성은 이를 각 관련기관에 교부하였다. 이들 중앙관청은『島根縣統計書』등의 부현통계서를 근거로『內務省統計書』와 전국 총괄통계서인『日本帝國統計年鑑』등을 발행하였다. 그 결과 독도가 일본영토가 아니라는 사실은 일본 정부 차원에서도 널리 인지되고 있었을 것으로 판단된다.

주제어: 독도('竹島'), 울릉도('松島'),『島根縣統計書』,『島根縣一覽概表』,『島根縣統計表』,「島根縣管內略圖」,「島根縣全圖」, 太政官指令, 관할지

1. 머리말

현재 일본 정부는 고유영토론과 무주지선점론에 입각해 독도('竹島')가 일본의 영토라는 공식 입장을 내놓고 있다. 그러나 고유영토론과 무주지선점론은 그야말로 서로 모순된다. 이를 의식한 듯 일본 정부는 늦어도 에도(江戶)시대 초기인 17세기 중반에는 "竹島의 영유권을 확립"했으며, 1905년 1월 각의결정에 의해 "竹島를 영유한 의사를 재확인"했다고 주장하고 있다. 역사적으로 일본의 고유영토인 독도를 대외적으로 근대 국제법의 절차에 따라 영유권을 재확인했다는 논리로 그 모순을 합리화했던 것이다.

이처럼 일본 정부가 고유영토론에 집착하는 이유는 이를 포기하거나 부인할 경우, 독도가 한국의 고유영토임을 인정하는 셈이 된다고 판단하기 때문이라고 여겨진다. 실제로 일본 정부는 일본의 고유영토론을 공식적으로 부정했던 태정관지령(太政官指令, 1877) 등에 관해 그 존재조차 전혀 언급하지 않고 있다. 따라서 1905년 2월 이전 일본 정부 혹은 시마네현(島根縣)이 태정관지령에 입각해 독도를 현의 관할지에서 제외한 사실을 입증하는 작업은 일본의 독도 영유권 주장의 모순을 밝히고, 나아가 한국의 독도 고유영토론 논리를 강화하는 데 중요한 근거가 될 것이다.

이러한 의미에서 매우 주목할 만한 자료는 바로 『島根縣統計書』이다. 『島根縣統計書』는 시마네현이 일본 내무성(內務省)의 주관 아래 현에 관한 거의 모든 정보를 항목별로 수집해서 통계로 일목요연하게 정리 · 발행한 책자이다. 특히 그 항목들 중에는 시마네현이 현의 관할지를 공식적으로 밝힌 '지세(地勢)' · '관할지(管轄地)' · '위치(位置)' 등이 있으며, 「島根縣全圖」도 들어 있다. 또한 『島根縣統計書』는 『島根縣一覽槪表』(1873~1879) · 『島根縣統計表』(1880~1882)라는 이름을 거쳐 1884년부터 일본의 패전 전후인 1941~1948년간을 제외하고 현재까지 해마다 간행되었으며, 일본 정부가 『日本帝國統計年鑑』 등 국가 차원의 전국적인 통계서를 발행하는 기본 자료로 활용되었다. 그러므로 『島根縣統計書』는 시마네현이 태정관지령을 어떻게 수용하고 적용 · 반영했는가를 명확하게 보여주며, 나아가 시마네현뿐만 아니라 일본 정부의 독도 영유에 대한 공식적인 인식과 입장이 변화되는 과정과 그 의미를 살펴볼 수 있는 귀중한 자료라고 판단된다.

지금까지 일본의 고유영토론과 무주지선점론을 비판한 연구들은 일본의 고유영토론을 공식 부정했던 태정관지령의 배경과 과정 및 그 의의를 살펴보는 데 집중되어 왔다. 또한 일본의 독도 인식을 엿볼 수 있는 해군성 수로부 · 육군성 육지측량부 · 농상무성 지질조사소 등의 해도(海圖)와 지도를 분석함으로써 중요한 성과를 거두기도 하였다. 그럼에도 시마네

현이 1877년 4월 정작 태정관지령을 수령한 뒤 실질적으로 어떠한 조치를 취했는가에 대한 연구는 매우 미흡하다.[1] 문서상으로는 1881년 11월 시마네현의 오야(大谷兼助) 등이 제출한 '마쓰시마개척원(松島開拓願)'에 대해 내무성의 니시무라(西村捨三)가 외무성에 문의한 조회문과 이에 대한 외무성의 답변문에서 태정관지령이 거론된 사실이 밝혀졌을 뿐이다.[2]

한편 일본에서는 일찍부터 지방의 사회경제적 상황을 파악하는 데 중요한 일차자료로 『島根縣統計書』 등의 부현통계서(府縣統計書)를 널리 소개·활용해 왔다. 일본 정부는 지방정책을 입안·실시할 목적으로 전국적인 통계의 기초자료인 부현 단위의 통계가 절실히 필요했고, 이에 지방에서는 1870년대 초반부터 해마다 당시의 상황을 일목요연하게 통계형식으로 작성한 부현통계서를 간행했기 때문이다.[3] 그럼에도 독도와 관련해

---

1) 기존의 연구 성과에 관해서는 최진옥, 「독도에 관한 연구사적 검토」, 『독도연구』, 한국정신문화연구원, 1996; 허영란, 「독도 영유권 문제의 성격과 주요 쟁점」, 『한국사론』(국사편찬위원회) 34, 2002; 한철호, 「독도에 관한 역사학계의 연구동향」, 『한국근현대사연구』 40, 2007 등이 있다. 최근의 연구사 정리에 대해서는 정태만, 「조선국교제시말내탐서」 및 「대정관지령」과 독도」; 정영미, 「독도 영유권 관련 자료로서의 「죽도고증(竹島考證)』의 역할과 한계」; 김수희, 「나카이 요자부로(中井養三郎)와 독도 강점」; 허영란, 「1905년 '각의결정문' 및 '시마네현 고시 제40호'와 독도 편입」; 한철호, 「일본 수로부 간행의 수로지와 해도에 나타난 독도」; 윤소영, 「메이지 후기 지리지·향토지에 나타난 독도 기술」, 『독도연구』 17, 2014 참조.

2) 堀和生, 「1905年日本の竹島領土編入」, 『朝鮮史硏究會論文集』 24, 1987, 105쪽; 송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010, 167쪽; 유미림·박지영·심경민, 『1877년 태정관 지령에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2014, 104-110쪽.

3) 일본통계사와 부현통계사에 관해서는 總理府統計局 編, 『總理府統計局八十年史稿』, 總理府統計局, 1951; 日本統計硏究所 編, 『日本統計發達史』, 東京大學出版會, 1960; 山國和雄, 「府縣統計書について」, 『明治年間府縣統計書集成 マイクロフィルム版—解說解說· 收錄書總目錄—』, 雄松堂フィルム出版, 1964; 島根縣, 『島根縣統計100年史』, 島根縣統計課, 1974; 細谷新治, 『明治前期日本經濟統計解題書誌—富國强兵篇(上の2)—』, 一橋大學經濟硏究所日本經濟統計文獻センター, 1978; 松田芳郎 編, 『明治期府縣の統括統計書解題—「勸業年報」によるデータベース編成事業報告書—』, 一橋大學經濟硏究所日本經濟統計文獻センター, 1980; 薮內武司, 『日本統計發達史硏究』, 法律文化社, 1995; 島村史郎, 『日本統計發達史』, 日本統計協會, 2008 등 참조.

『島根縣統計書』를 분석한 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 심지어 독도 연구의 권위자였던 나이토(內藤正中) 역시 『島根縣一覽槪表』·『島根縣統計書』를 근거로 호수·인구·토지·학교·공장 등의 실태를 설명하는 수준에 그치고 말았다.[4] 한국에서도 『島根縣統計書』 중 '권농지부(勸農之部)'와 『島根縣農商統計表』 등을 활용해 오키국(隱岐國)의 강치 어업과 어획량 및 그 수세문제를 다룬 글이 있는 정도이다.[5]

이에 본고에서는 『島根縣統計書』를 중심으로 1905년 2월 일본의 독도 편입 이전까지 시마네현이 태정관지령을 충실히 반영해 공식적이고도 명백하게 독도('竹島')를 현의 관할지에서 제외시킨 사실을 밝혀보고자 한다. 이를 위해 먼저 시마네현이 『島根縣統計書』를 발행하는 배경과 상황을 살펴볼 것이다. 다음으로 『島根縣統計書』의 항목 중 시마네현의 관할(지) 연혁, 지세와 도서, '극소(極所)의 경위도' 혹은 '극점(極點)' 내 극북의 위치와 광무(廣袤), 그리고 「島根縣全圖」 등을 근거로 시마네현이 독도를 관할지에 포함하지 않았음을 분석하겠다. 아울러 『島根縣統計書』가 일본의 국가 최고기관인 태정관을 비롯해 내무성 등 주요 중앙정부기관에 진달 혹은 배포된 상황과 그 의미를 제시해볼 것이다. 본고가 1905년 2월까지 시마네현, 나아가 일본 정부 차원에서 독도를 일본영토가 아니라고 공식적으로 천명했음을 입증함으로써 일본의 독도 고유영토론과 무주지선점론의 모순을 밝히는 데 도움이 되길 기대한다.

2. 시마네현의 『島根縣統計書』 발행 배경과 상황

일본은 메이지유신(明治維新)을 계기로 국정 전반에 걸쳐 제도개혁을

---

4) 內藤正中, 『島根縣の歷史』, 山川出版社, 1969; 『近代島根の展開構造』, 名著出版, 1977; 『島根縣の百年』, 山川出版社, 1982; 『圖說 島根縣の歷史』, 河出書房新社, 1997.

5) 유미림, 「1905년 전후 일본 지방세와 강치어업, 그리고 독도」, 『영토해양연구』 9, 2015.

단행해가는 과정에서 국세(國勢)를 종합적이고도 일목요연하게 파악할 수 있는 통계의 필요성을 절감하였다. 통계는 그 시대의 사회 상태를 객관적으로 반영한 가장 기본적인 자료인 만큼, 당면과제인 부국강병과 문명개화를 달성하기 위해서는 무엇보다 그 기반이 되는 전국의 토지·인구·산업·자원 등에 대한 정확한 조사와 이를 근거로 작성된 통계가 전제되지 않으면 안 되었기 때문이다. 이는 폐번지현(廢藩置縣)·지조개정(地租改正) 후 중앙과 지방의 행정·재정정책을 효율적으로 실시하는 문제와도 직결되어 있었다.

따라서 일본 정부는 중앙통치기구를 개편·정비하는 과정에서 통계조직인 대장성(大藏省)의 통계사(統計司, 1871년 4월; 그해 8월 統計寮), 태정관 정원(正院)의 정표과(政表課, 1871년 12월), 내무성의 지리료(地理寮, 1874년 1월; 1877년 1월 地理局), 농상무성의 통계과(統計課, 1881년 6월)를 설치하였다. 이들 통계조직은 1870년부터 개시된 「府縣物産表」(생산물) 조사를 이어받으면서 1871년 호적법공포에 따라 1872년부터 일제히 행해졌던 「호구조사」(본적·인구조사), 1873년 지조개정조례에 근거한 전국의 토지조사와 지적편찬사업[6] 등을 실시하고 각종 통계표 혹은 통계서를 편찬하였다. 이 조사들은 모두 국가 운영 및 행정상 초미의 급무였다.[7]

그러나 태정관·대장성·내무성의 통계업무는 서로 확실히 구분되지 않은 탓에 조사가 중복되어 부현에 혼선을 초래하는 폐단도 벌어졌다. 더욱이 통계정보를 장악하는 것은 권력을 지배하는 것이었기 때문에, 통계행정도 정책의 도구가 되면서 통계업무의 주무관청을 둘러싸고 통계 담당기관들 사이에 경쟁도 일어났다. 그 결과 1876년 11월 강력한 권한을 배경으로 중추적인 정치기구로 부상한 내무성이 대장성에 이어 통계업무의 주도권을 잡게 되었다. 정부의 통계는 정표과, 재정·무역통계는 대장

---

6) 이 사업은 地籍編成事業 혹은 地籍編製事業으로도 불리는데, 본고에서는 편의상 태정관지령에서 쓰인 '地籍編纂'에 근거해 지적편찬사업으로 통일하였다.

7) 日本統計硏究所 編, 『日本統計發達史』, 8쪽.

성, 지방 중심의 물산통계는 내무성이 각각 주관하도록 통계행정이 조정되었던 것이다.[8)]

이 과정에서 지방 통계업무를 장악한 내무성이 지적편찬사업(地籍編纂事業)을 적극적으로 추진해나갔다는 점은 주목할 만하다. 1876년 5월 내무성은 시마네현을 비롯한 11개 현에 지적을 편찬하기 위해 관리를 파견한 데 이어 전국의 부현에 「지적편제지방관심득서(地籍編製地方官心得書)」를 보냈다. 이에 근거해 그해 6월 시가현청(滋賀縣廳)이 각 구호장(區戶長)에게 지적장(地籍帳) 작성을 명령하면서 반포했던 「지적편제에 대한 구호장심득서(地籍編製ニ付區戶長心得書)」에는 "지적은 國·郡·村의 地境을 바로 하고 면적을 분명히 하며, 地積 소유를 상세히 구별해서 전국 토지의 尺이 무너지거나 한 줌의 땅도 세는 일 없이 이를 圖面에 명기하고, 밖으로는 만국에 대해 國城을 지키고 邦境[국경]을 확고히 하는 도구로 삼으며, 안으로는 施政 百般의 기본으로 삼고, 관민을 불문하고 각개 소유지의 경계를 분명히 해서 인민이 마침내 호소하는 일이 없도록 함을 요령으로 삼는다"는 지적조사의 목적이 명시되어 있다.[9)]

이러한 지적편찬사업의 목적은 1876년 말 "疆域을 釐正하는 것은 經國의 기초, 地形을 明晰하게 하는 것은 施策의 要務이며, 이는 하루라도 늦출 수 없는 일이다. 그러므로 측량을 정밀하게 실시하고, 지적을 정돈함으로써 地盤을 정리해야만 한다. 지반을 정리하지 않으면, 시정의 기초가 없고 治民의 방법도 펼칠 수 없다"면서 "만약 측량을 정밀하게 실시하고 지적을 정돈하면, 피아의 강역을 명석하게 하고 관민의 소속을 판명할 뿐 아니라 … 전국의 토지 종류와 면적이 분명해지며, 통계는 그 기술을 얻어 官에 번거로운 사무가 없어지고 民에 僥倖을 호소하는 하는 일이 없어

8) 薮内武司,『日本統計發達史研究』, 291, 295~296쪽.

9)「地籍編纂」,『內務省第一回年報』4, 內務省, 1876, 588쪽; 佐藤甚次郎,『明治期作成の地籍圖』, 古今書院, 1986, 284~289쪽; 鮫島信行,『新版 日本の地籍—その歷史と展望—』, 古今書院, 2011, 29~33쪽; 윤소영,「근대 일본 관찬 지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」,『한국독립운동사연구』46, 2013, 368~369쪽.

진다"고 경계를 정확하게 획정하려는 내무성의 「양지 및 지적의 개요(量地及地籍ノ概要)」에서 재차 천명되었다.[10] 요컨대, 이 사업의 목적은 관민유지를 불문하고 전국에 있는 모든 토지의 경계를 바로하며 토지의 면적과 소유를 상세히 명시함으로써 밖으로 국경을 확고하게 하는 도구로 삼고 모든 시정의 기본으로 삼으며, 국민에게는 경계 다툼을 방지하는 데 있었던 것이다.[11]

그러나 지적편찬사업은 지조개정사업과 맞물려 부현의 업무가 가중되는 바람에 순조롭게 진행되지 못하였다. 결국 1877년 1월 4일 세이난전쟁(西南戰爭)의 발발로 인한 지조경감·절약의 조칙에 근거해 시마네현 등지에 파견했던 관리들을 소환하였다. 이로써 이 사업은 일시 중단되고 말았다가 지조개정사업이 거의 마무리된 1880년에 재개되었다.[12] 잘 알려져 있듯이, 이 과정에서 1876년 10월 내무성 지리료가 시마네현에 보낸 내무성 조회문(「乙제28호」), 이에 대해 시마네현 현령이 올린 「일본해내 다케시마 외일도 지적편찬방사(日本海內竹島外一島地籍編纂方司)」와 17세기 울릉도쟁계('竹島一件')에 관련된 각종 부속문서 등에 의거해 1877년 3월 다케시마(울릉도)와 마쓰시마(독도)가 일본영토가 아니다, 즉 조선의 영토라는 태정관지령이 시마네현에 내려졌던 것이다.[13]

비록 지적편찬사업은 일시 중단되었지만, 1877년 1월 지리료에서 승격된 내무성 지리국은 여전히 중앙정부가 지방행·재정제도를 확립하기 위한 기초 작업인 지방구획사무를 담당하면서 부현과 군(郡)·정(町)·촌(村)의 구역 획정 및 폐합(廢合)·존립 등의 사무를 계속해서 관장하였다.

---

10) 「量地及地籍ノ概要」, 『內務省第一回年報』 4, 內務省, 1876, 429~430쪽.

11) 鮫島信行, 『新版 日本の地籍—その歷史と展望—』, 29~33쪽. 또한 島津俊之, 『明治前期地籍編製事業の起源·展開·地域的差異』, 和歌山大學, 2005 참조.

12) 佐藤甚次郎, 『明治期作成の地籍圖』, 285쪽; 金田長裕·上杉和央, 『日本地圖史』, 吉川弘文館, 2012, 301쪽.

13) 신용하, 『한국의 독도 영유권 연구』, 경인문화사, 2006, 26~28, 115~126쪽; 송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 162~166쪽; 유미림·박지영·심경민, 『1877년 태정관 지령에 관한 연구』, 22~34쪽.

이러한 부현과 군·정·촌의 구획 획정은 통계조사대상으로서 지역이 확정됨을 의미하는 것으로, 통계조사 역사의 관점에서 지리국의 활동 가운데 최대 업적으로 평가되기도 한다. 그 결과 지방삼신법(地方三新法)의 하나로 1878년 7월 「군구정촌편성법(郡區町村編成法)」이 공포되어 부현의 대소 구획은 폐지되었다. 이어 1879년 12월 지방분획처분규정(地方分劃處分規定), 1880년 5월 태정관달(達) 제22호 군구(郡區)의 분할신치(分割新置) 등이 포고되었다. 중앙정부의 지방체제정비는 1884년 호장관구(戶長管區)체제를 거쳐 1888년부터 1891년까지 공포된 시제(市制)·정촌제(町村制)·군제(郡制)·부현제(府縣制) 시행으로 완성되었다.[14]

이러한 상황에서 지방에서도 전국적인 통계의 기초자료인 부현통계서가 간행되기 시작하였다. 중앙정부가 지방의 행정·재정정책을 입안·실시하기 위해서는 부현 단위의 통계가 필수적이었기 때문이다. 무엇보다 1871년 폐번치현으로 부현의 구역과 정촌(町村)의 경계를 정확하게 획정하는 일이 급선무로 추진되었던 만큼,[15] 부현통계서에는 각 도(道)·부(府)·현의 관할구역 내 상황이 광범위하게 기록되었다.

부현통계서가 언제부터 통계서를 간행했는지는 분명하지 않지만, 1873년에 기후현(岐阜縣)과 니하리현(新治縣, 1875년 5월 茨城縣과 합병)이 『岐阜縣治一覽表』를 간행한 것이 가장 빠르다고 알려져 있다.[16] 시마네현도 비교적 빠른 1874년 4월에 『島根縣一覽概表(1873)』를 간행하였다.[17]

---

14) 細谷新治, 『明治前期日本經濟統計解題書誌—富國强兵篇(上の2)—』, 184, 187쪽.

15) 지적편성, 지권·지도 작성, 관·민유지 구분 등 중앙정부의 지방행재정 근대화의 기반이 되는 토지행정사무의 모든 것을 포함한 것이었다. 細谷新治, 『明治前期日本經濟統計解題書誌—富國强兵篇(上の2)—』, 181쪽.

16) 一橋大學經濟研究所日本經濟統計文獻センター, 『明治期における府縣總括統計書書誌—「勸業年報」によるデータベース編成事業報告書(6)—』, 一橋大學經濟研究所日本經濟統計文獻センター, 1982, 262쪽; 薮內武司, 『日本統計發達史研究』, 290쪽.

17) 『島根縣一覽概表』·『島根縣統計表』·『島根縣統計書』의 표지에는 조사 대상연도나 발행연도가 적혀 있기도 하고, 둘 다 적혀 있지 않은 것도 있다. 따라서 본고의 본문에서는 편의상 이름 뒤 ( ) 안에 조사 대상연도를 서기로 적고, 각주에서는 표지에 나온 명칭을 그대로 적는 것으로 통일하고자 한다.

그런데 겉표지에는『管內一覽概 明治七年四月彫刻』으로, 속표지에는『島根縣一覽概表』라고 이름이 적혀 있다.『島根縣一覽概表(1873)』를 보면, 1873년도의 상황을 "1874년 1월 1일의 조사"해서 '1874년 4월 조각(彫刻)'했다고 기록된 점으로 미루어, 대체적으로 발행년 1월 1일에 그 전년도의 상황을 조사한 것으로 보인다.[18] 이들은『○○縣一覽表』·『○○縣治一覽表』·『○○縣一覽概表』·『○○縣治一覽概表』등 다양한 이름으로 발행되었다.[19]

초기의 부현통계서인 일람표류는 각 부현이 현치(縣治)의 필요에서 간행했으며, 그 형식도 대부분은 대판(大判) 또는 접이식 1매로 인쇄된 간단한 통계일람표였다.『島根縣一覽概表(1873)』에 기재된 내용은 현청, 관할, 관하반별(管下反別), 구획, 사사(寺社), 종문팔파(宗門八派), 호적, 세입, 세출, 영선(營繕), 직원, 관국폐사(官國幣社), 학교, 역리(驛里), 광산, 관림(官林), 고산(高山), 폭포, 갑각(岬角), 항만, 호수, 대천, 교량, 주선(舟船), 명소, 성지(城趾), 명산(名産), 직공, 상렵(商獵), 어세(漁稅), 청송(聽訟) 등의 항목이 있고 그 아래 각각 설명이나 통계가 기재되었으며,「島根縣管下出雲國全圖」가 그려져 있다.[20] 그 다음해인 1875년에 간행된『島根縣一覽概表(1874)』에는 항목이 지리, 호구, 직분, 교원(校院), 토목, 급여, 출납, 영업, 청단(聽斷), 잡(雜), 도로리정(道路里程) 등으로 대폭 줄어들면서 좀 더 체계화되었고, 역시「島根縣下出雲國畧圖」가 실려 있다.[21]『島根縣一覽概表(1875)』와『島根縣一覽概表(1876)』는 현재로서 간행 여부가 분명치 않다.[22]

---

18) 島根縣,『島根縣一覽概表』, 島根縣, 1874.4.

19) 山國和雄,「府縣統計書について」, 2~3쪽.

20)『長野縣一覽概表(1873)』의 기재내용에 관해서는 山口和雄,「府縣統計書について」, 3쪽 참조.

21) 島根縣,『島根縣一覽概表』, 島根縣, 1875.10.

22)『明治年間府縣統計書集成 マイクロフィルム版—解設·收錄書總目錄—』과『總理府統計局圖書館都道府縣統計書目錄—昭和56年3月現在—』에는『島根縣一覽概表(1875)』,『濱田縣一覽概表(1876)』이 간행되었다고 적혀 있다. 그러나『明治年間府縣統計書集

하지만 초기의 부현통계서는 소박한 지지(地誌)의 성격을 벗어나지 못한데다가 통계자료의 수록 내용도 부현의 사정에 따라 일정하지 않고 다소 차이가 있으며, 현내의 시계열적인 비교뿐 아니라 각 부현 간의 비교도 곤란하였다. 이에 1876년 10월 당시 통계업무를 장악했던 대장성은 "지방통계 사업은 매우 중요한 일이어서 이미 管內一覽概表가 간행된 곳도 있어 크게 公私의 편익을 주고 이에 근거해 만반의 상황도 역시 저절로 드러났지만, 부현마다 體裁가 각각 달라 계산·記載法의 疏密·詳略이 서로 같지 않은 게 매우 많아서 이번 統計表書式并解를 내린다"는 「지방통계표서식병해(地方統計表書式并解)」(達乙제87호)를 배포함으로써 부현통계서 양식의 통일을 꾀하였다. 97표의 통계표에 전9장의 서식해가 붙은 이 지시에 의해 아직 관내일람표의 성격을 완전히 벗어나지 못했지만, 지방통계서의 연도, 작성양식, 자료의 수집과 조합의 통일화가 도모되었다.[23] 그러나 앞에서 살펴보았듯이, 내무성의 주도로 통계행정이 재정비되면서 1877년 1월 「지방통계표서식병해」는 폐지되고, 내무성이 지방통계의 감독권을 갖게 되었다.[24]

비록 내무성이 통계의 통일을 곧바로 추진하지 않은 탓에 그 후에도 종종 혼란을 겪었지만, 부현통계서는 일단 형식의 책자로 바뀌고, 내용도 더욱 풍부하고 다양해졌다. 1878년 1월 조사에 근거해 간행된 『島根縣一覽概表(1877)』 역시 "表中에 게재한 바 각 조는 少差가 없다고 보증할 수

成』에는 『島根縣一覽概表(1875)』이 아니라 『濱田縣一覽概表(1875)』가 있고, 『濱田縣一覽概表(1876)』은 없다. 또 總理府統計局圖書館은 직접 확인하지 못했지만, 그 이름이 바뀐 總務府統計圖書館의 홈페이지에서 검색해보면, 5권의 『島根縣一覽概表』 가운데 『島根縣一覽概表 明治8年』이 들어 있지만, 혹시 『濱田縣一覽概表(1875)』일지도 모른다고 판단된다. 이에 대한 확인은 훗날을 기약한다. 『明治年間府縣統計書集成 マイクロフィルム版—解設·收錄書總目錄—』, 46쪽; 總理府統計局圖書館 編, 『總理府統計局圖書館都道府縣統計書目錄—昭和56年3月現在—』, 總理府統計局圖書館, 1981, 189쪽; http://www.stat.go.jp/jhkweb_JPN/service/detail.asp?MAINKEY=1WT0001547&SID=9f0F325&MTLNO=1&RECNUM=4.

23) 薮內武司, 『日本統計發達史硏究』, 290쪽.

24) 薮內武司, 같은 책, 296쪽.

없는 고로 제목을 概表라고 부른다"고 했지만, 책자 형태로 바뀌면서 형세, 관지연혁(管地沿革), 지리, 금곡(金穀), 경찰, 물산 등의 항목이 새로 추가되었다. 특히 지리 항목에는 현 관할구역의 경위도를 기재하는 등 전반적으로 내용이 자세하게 기록되었다.[25]

이어 일람개표는 1882년 5월에 편집되어 1883년 5월에 간행된『島根縣統計表(1880)』부터 통계표로 이름이 바뀌었다. 그 '범례(凡例)'에서 "本縣은 종래 一覽概表를 편찬했지만, 統計表의 편찬은 본서로 시작한다"면서 지리(地理) 각항과 같은 것은 아직 실측하지 않은 것이 매우 많아 소밀(疏密)이 적절하지 않으므로 장차 해마다 정밀하게 조사해 완전해지도록 한다고 밝혔던 것이다.[26] 다른 부현에서도 대부분 일람개표의 명칭은 개표, 통계개표 또는 통계표로 변경되었다. 아울러 통계표 등에서는 전반적으로 산업과 재정에 관련된 항목이 늘어났다. 항목도 증가되어 각 항목 아래 몇 개의 소항목이 있고 각각 통계가 기재되었지만, 여전히 부현 또는 연차에 따라 동일하지 않았다.

따라서 1882년 1월 내무성은「통계과처무규정(統計課處務規定)」을 만들어 성 내의 통계사무를 일원화하기 위해 통계과를 설치하고, 5월에는 부현통계서가 "각 부현의 治績을 證明하는 중요한 도구"임에도 제대로 정비되지 않아서 "각 부현의 치적을 서로 비교하려 해도 충분한 효용을 거두기 어려워 매우 歎惜하다. 이제 그 과목 양식을 제정해 각 부현이 그 체재를 동일하게 하는 것은 매우 긴급한 일"[27]이라는「통계과사무(統計課事務)」에 근거해 전국의 지방통계를 통일하는 데 착수하였다. 1883년 2월 통계과는 통계 체재를 획일하기 위해 양식을 기안해 우선 도쿄부(東京府)와 시즈오카현(靜岡縣)에서 부현통계서를 편찬하기 위한 시험심사를 실

25) 島根縣,『島根縣一覽概表[明治11年第9月再鐫]』, 島根縣, 1878.9再鐫, 1879.8屆. 1880년부터는 쪽수까지 기입하면서 더욱 책자의 형태를 띠기 시작하였다.

26) 島根縣,『明治13年 島根縣統計表』, 島根縣, 1883.5.28.

27)「統計課事務」, 總務廳統計局 編,『總理府統計局百年史資料集成』第1卷 總記 上(太政官および內閣時代の1), 總務廳統計局, 1973, 48~49쪽.

시하고, 양식의 내용을 각 부현에 지시하였다. 이어 통계과는 부현의 실황에 비추어 그 적부(適否)·정조(精粗)등의 의견을 청취하는 수순을 거쳐 1884년 9월 내무성 乙第36號達로 「부현통계서양식(府縣統計書樣式)」을 정하였다. 이로써 전국의 부현통계서의 내용은 대강 통일되고, 비로소 부현통계는 서로 비교하거나 전국적으로 집계할 수 있게 되었다.[28] 즉, 부현통계서는 중앙정부가 지방행·재정정책을 효율적이고도 원활하게 입안·시행하는 데 중요한 기초 참고자료로 자리잡게 되었던 것이다.[29]

「부현통계서양식」의 기재항목은 토지, 호구 및 인구, 농업, 목축, 어업, 화폐의 융통, 교통, 위생, 국세, 관리 및 교서(交書) 등 23항 284표로 구성되었다. 기재항목은 그 이전의 통계개표 혹은 통계표에 비해 항목 수가 매우 늘었으며, 그 선택과 배열도 일단 계통적으로 되었다는 평가를 받는다.[30] 이들 항목 중에서 토지에는 지세, 부현 관할지의 연혁, 부현의 위치, 국군의 면적 및 광무, 도서의 위치 및 주위·면적 등 19표가 들어 있기 때문에, 부현의 관할지역을 확실하게 알 수 있다는 점에서 주목할 만하다.

전국의 부현에서는 이 양식에 준거해 1883~4년경부터 『○○縣統計書』라는 명칭으로 통계서가 편찬·간행되기 시작하였다. 비록 긴요한 사항을 조사할 경우 서식에 견주어 적당하게 그 표를 증가할 수 있도록 부분적으로는 부현의 재량에 맡겼기 때문에, 모든 부현통계서가 반드시 동일하지 않았지만,[31] 내용도 충실해지고 형식도 대강 전국적으로 통일되었다. 이에 발맞춰 시마네현에서도 1887년 2월에 『嶋根縣統計書(1884)』를 발행하였다. 그 '범례'에 의하면, 본편의 종목 분류는 오로지 부현통계서양식에 근거했지만, 본현에 관계없는 것 또는 현재 조사하기 어려운 것은 이를 생략한다고 되어 있다.[32]

---

28) 薮內武司, 『日本統計發達史硏究』, 296~298쪽.

29) 山中永之佑, 『日本近代國家の形成と官僚制』, 弘文堂, 1974, 264~265쪽; 細谷新治, 『明治前期日本經濟統計解題書誌—富國強兵篇(上の2)—』, 188, 190쪽.

30) 山國和雄, 「府縣統計書について」, 4~8쪽.

31) 薮內武司, 『日本統計發達史硏究』, 298쪽.

이 「부현통계서양식」은 1893년 5월 13일부 내무성훈령7호로 폐지되었다. 그 이유는 역설적이게도 이 시기에 이르러 「부현통계서양식」에 의거해 전국의 부현통계서가 거의 동일한 내용으로 간행되었다는 점을 꼽을 수 있다. 또 1888년 시제·정촌제 실시로 지방행정기관이 점차 정비되면서 말단 통계정보기관으로 자리잡게 되고, 각 부현에서 중앙 행정기관으로 통계자료 수집도 순조롭게 진전되기 시작함에 따라 부현통계서와 서로 맞추어볼 필요성도 비교적 적어졌다는 점도 거론된다.[33]

실제로 이 양식이 폐지된 뒤에도 부현은 새로 각자의 사정에 맞춰 독자적인 양식을 정해 부현통계서를 발행했지만, 그 대강에는 크게 변함이 없고 질적·양적인 면에서 모두 충실해졌다. 시마네현의 경우, 1906년에 간행된 『島根縣統計書(1904)』부터는 5권(土地人口其他, 學事, 勸業, 警察, 衛生部)으로 나누어 편찬하는 방침을 세웠다. 종래 현에서 관내 제반의 사실을 망라한 현통계서 외에 학사연보, 농상공통계표, 경찰통계표 및 위생연보 4종을 각 主務기관에서 별도로 간행했는데, 이로 말미암아 게재 사항도 중복되어 비용 등의 낭비가 있었을 뿐 아니라 편찬 체재도 역시 통일되지 않았기 때문에 새로 제1부(第一部)에 통계계(統計係)를 설치해서 통계서로 통합했던 것이다. 이때에는 사정상 3권만 간행되었다.[34] 그 후 2년간 『島根縣統計書』는 5권이 간행되다가 경찰과 위생을 합쳐 4권으로 발행되었다. 또 부현통계서는 해마다 통계서를 간행함을 원칙으로 삼았는데, 부현의 재정형편 등으로 간행되지 않은 적도 있었다. 시마네현의 경우, 1887·1888, 1891·1892, 1893·1894년 등 3차례만 합호로 간행되었을 뿐 1942년까지 해마다 줄곧 통계서가 간행되었다.

---

32) 島根縣第一部, 『明治17年 嶋根縣統計書』, 島根縣, 1887.2.10出版屆, 1887.2刻成, 「凡例」.

33) 薮內武司, 『日本統計發達史硏究』, 299~300쪽.

34) 島根縣第一部, 『明治37年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣第一部, 1906.11.30印刷, 1906.12.5刊行, 「凡例」.

3. 시마네현의 현 관할지 규정과 독도 인식

부현통계서는 그야말로 부현 관할구역의 전반적인 상황을 거의 총망라해 일목요연하게 기록함으로써 당시 부현의 실태를 객관적으로 파악할 수 있는 매우 중요하고도 기초적·기본적인 통계자료이다. 부현통계서의 토지에 관련된 항목에는 각 부현의 관할구역을 정확하게 기재한 표가 반드시 들어가 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 각 부현의 관할구역과 정촌의 경계에 대한 명확한 획정은 대내적으로 전국을 효율적으로 지배·운영하기 위한 시정의 기본임과 동시에 대외적으로 만국에 대해 '국성(國城)'을 지키고 국경을 확고히 하는 도구였기 때문이다. 따라서 여기에서는『島根縣統計書』의 토지 항목 중 현 관할지의 연혁, 지세와 도서의 위치, 현의 위치, 국군의 면적 및 광무,「島根縣全圖」등을 중심으로 1905년 2월 이전 시마네현이 현의 관할지역을 어떻게 획정했는가를 살펴보고자 한다. 특히 시마네현이 1877년 태정관지령에 의거해 울릉도와 독도를 현 관할구역에서 확실하게 제외시킨 것은 바로 일본 정부 차원에서 국경을 확실히 획정하는 작업의 일환이었음을 밝히는 데 역점을 둘 것이다.

1) 시마네현의 관할지 연혁과 독도

오키국(隱岐國)은 메이지유신이 단행되던 1868년 마쓰에번(松江藩)의 관리 아래 있다가 그해 오키소동(隱岐騷動)이 일어나서 11월 5일 돗토리번(鳥取藩)으로 이관되었다. 정부는「부현시정순서규칙(府縣施政順序規則)」을 정한 직후인 1869년 2월 25일 맨 먼저 오키국에 오키현을 설치해서 독립시켰다. 이어 그해 8월 2일 이와미국(石見國)의 옛 하마다번령(浜田藩領)과 오모리대관소(大森代官所) 지배 아래 있던 천령(天領) 구역에 오모리현이 신설되면서 오키현은 폐지되고 오모리현에 합병되었다. 1870년 1월 9일 오모리현이 하마다현으로 개칭됨에 따라 하마다현에 속하게 된 오

키국은 1871년 11월 15일 폐번치현에 따라 이즈모국(出雲國)과 함께 신설된 시마네현으로 편입되었다. 그러나 오키국은 그 직전 오키소동 주모자의 처분으로 소동이 지향했던 바가 정부에 의해 부정된 데 반발해 시마네현의 관할로 편입되는 데 반대했고, 그 결과 12월 17일에 돗토리현으로 이관되었다. 1876년 4월 18일 하마다현에 이어 8월 21일 돗토리현이 각각 폐지되고 시마네현으로 합병되면서 오키국은 이즈모·이와미·호키(伯耆)·이나바국(因幡國)과 함께 시마네현의 관할로 들어갔다. 이후 폐현으로 불만이 팽배했던 돗토리현 측은 재치(再置)운동을 펼쳐 1881년 9월 12일로 돗토리현은 호키·이나바국을 관할하면서 다시 설치되었고, 시마네현은 이즈모·이와미·오키국을 관할 아래 두었다.[35]

이처럼 독도와 관련 있는 오키 혹은 오키국의 관할이 여러 차례 변경된 끝에 1876년 8월 21일부터 시마네현에 속하게 된 과정은『島根縣一覽概表』·『島根縣統計表』·『島根縣統計書』의 '관지연혁(管地沿革)' 혹은 '관할연혁(管轄沿革)' 항목에 기재되었다.『島根縣一覽概表』에는 초기에 관할이 자주 변경된 탓인지 '관지연혁' 항목이 없고, 오키국이 1876년 이전에 속했던『鳥取縣統計表』는 1884년에야 1881년도분이 비로소 간행되었기 때문에 연혁 상황을 알 수 없다. 따라서 오키국의 관할 변화는 1878년 9월에 재전(再鐫)된『島根縣一覽概表(1877)』의 '관지연혁'에 처음으로 기록되었다. 여기에는 1871년 7월 14일 폐번치현 이후 관할 상황을 간단하게 요약했는데, 오키국에 관해서는 1876년 4월과 8월 시마네현에 합병된 하마다현과 돗토리현에 대한 추가 설명으로 그 이전 오모리현 당시 "이와미·오키의 2주를 관할"했으며, "지난번 폐번치현 이어 이나바·호키 2주를 관할하고, 심지어 新縣이 更置, 이에 오키를 兼治"했다고 각각 서술해두었다. 이는『島根縣一覽概表(1879)』에도 그대로 실려 있다.[36]

---

35) 內藤正中,『島根縣の百年』, 28~32쪽.

36) 島根縣,『島根縣一覽概表[明治11年第9月再鐫]』, '管地沿革';『明治12年 島根縣一覽概表[明治13年12月再鐫]』, 島根縣, 1880.12.15出版屆. 참고로『島根縣一覽概表(1878)』는 간행되지 않은 것으로 알려졌다.『縣統計書集成 マイクロフィルム版—解說·

『島根縣一覽概表』의 이름이 『島根縣統計表(1880~1882)』로 바뀐 3년 동안에는 '관지연혁' 항목이 없어졌다.[37] 또 1883년도 조사대상분은 간행되지 않고 『島根縣年報』가 발행되었는데, 이는 통계표가 아니라 1882~1883년도에 시행된 시마네현 각 부서의 사무 성적을 기록한 것이다.[38] 따라서 '관지연혁' 항목은 그 명칭이 통계서로 바뀐 『嶋根縣統計書(1884)』부터 '본현관할지의 연혁(本縣管轄地ノ沿革)'으로 다시 등장하였다. 그 형식도 『島根縣一覽概表』의 서술식이 아니라 표로 바뀌었다. '본현관할지의 연혁' 가운데 '隱岐國'을 살펴보면, "1868년 松江藩 管理, 11월 5일 鳥取藩 관리, 1869년 2월 25일 隱岐縣, 8월 2일 大森縣, 1870년 1월 9일 浜田縣, 1871년 6월 25일 濱田縣, 11월 15일 嶋根縣에 속하다, 12월 27일 鳥取縣, 1876년 8월 21일 嶋根縣, 1881년 9월 12일 嶋根縣"으로 기재되었다.[39]

이러한 『嶋根縣統計書(1884)』의 '隱岐國' 관할지 연혁은 『島根縣統計書(1918) 第一卷까지 동일하다. 단지 표의 오른쪽 상단에 있는 연도의 최근 부분이 『嶋根縣統計書(1884)』부터 『島根縣統計書(1906)』 第一卷까지는 조사 대상연도에 맞춰 '自1882년 至조사대상년'으로, 『島根縣統計書(1907)』 第一卷은 '自1882년 至1908년'으로,[40] 『島根縣統計書(1908)』 第一卷부터 『島根縣統計書(1918)』 第一卷까지는 '1881년(以後 變更 없음)'으로 바뀌었을 뿐이다.[41] 예컨대, 1905년 2월 일본의 독도 편입 상황이 게재되어야 할

收錄書總目錄—』, 46쪽; 『總理府統計局圖書館都道府縣統計書目錄—昭和56年3月現在—』, 189쪽.

37) 島根縣, 『明治13年 島根縣統計表』, 島根縣, 1883.5.28出版屆 · 刻成; 『明治14年 島根縣統計表』, 島根縣, 1883.10.10出版屆 · 刻成; 『明治15年 島根縣統計表』, 島根縣, 1884.7.22出版屆, 1884.8.30刷成.

38) 島根縣, 『島根縣第1回年報』, 島根縣, 1884.4.21出版屆, 1884.5.30刷成, 「凡例」; 『島根縣第2回年報』, 島根縣, 1886.8.10出版御屆, 1886.8刻成, 「凡例」; 『總理府統計局圖書館都道府縣統計書目錄— 昭和56年3月現在—』, 189쪽.

39) 島根縣第一部, 『明治17年 嶋根縣統計書』, 2~3쪽.

40) 島根縣內務部, 『明治41年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1910.2.13印刷, 1910.2.18發行. 왜 그 이전과 달리 조사 대상연도가 아니라 그 다음해를 적었는지는 알 수 없다. 단순한 착오일 수도 있겠다.

『島根縣統計書(1905)』 第一卷에는 '自1882년 至1905년' 칸에 아무런 내용도 없으며,[42] 그 이후의 『島根縣統計書』에도 '1881년 이후 변경 없음'으로 표기되었다.[43]

시마네현의 독도 편입 사실은 『島根縣統計書(1919)』 第一編에 처음으로 기재되었다. 연도 부분에 '1881년(1904년까지 변경 없음)'에 이어 '1905년(이후 변경 없음)' 칸에 "2월 22일 竹島를 加함"이라고 적어두었던 것이다.[44] 시마네현이 독도를 관할로 편입한지 14년, 발행연도로 따지면 16년이 지난 『島根縣統計書(1919)』 第一編에 비로소 그 사실을 기록했던 이유는 알 수가 없다. 그럼에도 분명한 사실은 시마네현이 적어도 1905년 2월 이전까지 독도가 현의 관할이 아니라고 확실히 인정하고 있었다는 점이다.[45]

---

41) 島根縣內務部, 『明治41年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 2~3쪽; 島根縣內務部, 『大正7年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他)』, 島根縣, 1920.6.5印刷, 2~3쪽.

42) 島根縣第一部, 『明治38年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣第一部, 1907.3.26印刷, 1907.3.30發行, 2~3쪽.

43) 단, 島根縣隱岐島廳이 편찬한 『明治38年 島根縣隱岐島統計書』의 '沿革'에는 "1905년 2월 竹島를 隱岐島司의 所管으로 정하였다"고 서술되어 있다. 그럼에도 『島根縣統計書(1905)』에 '竹島' 편입 사실이 게재되지 않은 이유에 대해서는 좀 더 치밀하게 검토할 필요가 있다. 이러한 양자의 불일치는 후술하듯이 '地勢'·'廣袤'·'島嶼'에서도 나타난다. 『島根縣隱岐島統計書(1905)』는 그 이전에 『島根縣周吉穩地海士知夫郡統計表』(1892~1901)·『島根縣隱岐國統計書』(1902~1904) 등의 이름으로 발행되었으며, 그 발행일은 『島根縣統計書』보다 앞서거나 늦는 등 일정하지 않다. 『島根縣隱岐島統計書(1905)』는 1907년 5월 16일에 발행되었는데, 이는 1907년 3월 30일에 발행된 『島根縣統計書(1905)』 第一卷보다 늦다. 『島根縣隱岐島統計書』와 『島根縣統計書』 第一卷은 목차가 거의 일치하지만, '竹島'에 관련된 내용은 다른 점이 있다. 이에 대해서는 현재 별도의 글을 준비하고 있음을 밝혀둔다. 島根縣隱岐島廳, 『明治38年 島根縣隱岐島統計書』, 2쪽.

44) 島根縣內務部, 『大正8年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 島根縣, 1921.4.1印刷, 14~15쪽.

45) 참고로 『島根縣統計書』는 1943~1946년에 발간되지 않았는데, 그 이전까지 독도의 편입사실을 기록해두었다. 독도 편입 기록은 패망 이후 재간행된 『島根縣統計書(1947)』부터 『島根縣統計書(1952)』까지 『島根縣統計書(1884)』과 마찬가지로 '本縣管轄の沿革'에 기록되지 않다가, 1955년에 간행된 『島根縣統計書(1953)』부터 그

2) 시마네현의 지세 · 도서와 독도

『島根縣一覽概表』 등에서 시마네현의 관할 지역을 기록해둔 항목 중 하나는 '형세(形勢)' 혹은 '지세(地勢)'이다. 『島根縣一覽概表(1877)』의 '형세' 중 '隱岐國'은 다음과 같이 서술되어 있다.

> 도젠(島前) 3도[周回 44리] 도고(島後) 1도[주회 30리]를 連絡해서 國을 이룬다. 이즈모의 북방에 위치한다. 그 동남쪽(巽位)에 海水가 岐入해서 3小岬을 이룬다. 대소의 도서가 191개, 그 최대인 것은 前後 2도로 서로 6리 떨어져 있고 소도가 이를 둘러싼다. 소도가 그 사이에 亂點한다. 全島 십 수리에 꿈틀거리며 주위를 감아 돌고 있다. 토지는 모래와 돌이 많이 섞여 거칠고, 平曠가 乏하며, 그 土는 즉 斥鹵해서 평야가 겨우 백분의 2, 3 사이에 있다.[46]

이어 『島根縣一覽概表(1879)』의 '형세' 항목에서 오키국은 "이즈모의 北海 중 도서 191을 連絡해서 國을 이룬다. 그 최대인 것은 도젠 3도[주회 40리] 도고 1도[주회 30리]로 한다. 두 도는 서로 6리 떨어져 있고 소도가 이를 둘러싼다. 소도가 그 사이에 亂點하며 십 수리에 蜿蟠한다. 지세는 평탄치 않아서 평야가 겨우 백분의 2, 3에 불과하다. 그 땅은 즉 磽确해서 斥鹵"라고 간단하게 기록되어 있다.[47] 『島根縣統計表(1880~1882)』에는 '관지연혁'과 마찬가지로 '형세' 항목도 없어졌다. 『嶋根縣統計書(1884)』에는 항목이 '형세'에서 '지세'로 바뀌었는데, 그 내용은 다음과 같다.

'備考'란에 "隱岐島 서북 85浬에 있는 竹島는 1905년 2월 22일 본현의 소속이 되고, 1946년 1월 29일부 연합국군최고사령관지령에 의해 일본국의 행정상의 관할권 외로 지정되었지만, 1951년 4월 28일 대일평화조약 효력발생과 함께, 그 영토권을 회복하였다"고 다시 기록되기 시작하였다. 島根縣總務部統計課, 『島根縣統計書 昭和30年3月刊行』, 島根縣, 1955.3.25印刷, 1955.3.31發行.

46) 島根縣, 『島根縣一覽概表[明治11年第9月再鐫]』, '形勢'.

47) 島根縣, 『明治12年 島根縣一覽概表[明治13年12月再鐫]』, '形勢'.

본현은 山陰道의 極西에 위치하고 이즈모 · 이와미 · 오키 3국을 관할한다.……隱岐國 : 이즈모국의 正北海中에 散在하며 4島로 1국을 이룬다. 그 서남에 위치한 3島를 도젠이라고 부르며, 그 동북에 있는 1도를 도고라고 부른다. 그 서로 거리가 가장 가까운 곳은 6해리, 小嶼가 그 間에 碁布하며 십여리에 延互한다. 국내에 산이 많아서 平曠의 地는 十中 奇零 2뿐이며, 그 土 山地는 능히 樹木을 生育하지만, 연해의 地는 斥鹵하다. 그 本地에 최근의 地는 嶋前 知夫郡 神島로 出雲國 八束郡 多古鼻에서 23해리 3鏈 떨어졌다고 한다.[48]

요컨대, 그 앞의 '형세'와 비교해 내용은 약간 추가되었거나 문구와 단어만 조금 달라졌을 뿐 거의 동일하다. 이는『嶋根縣統計書(1885)』와 동일하고,[49]『嶋根縣統計書(1886)』와『嶋根縣統計書(1887 · 1888)』는 "그 土 山地는"에서 '土'자만 삭제되었다.[50]『嶋根縣統計書(1889)』부터『島根縣統計書(1891 · 1892)』까지,『島根縣統計書(1893 · 1894)』부터『島根縣統計書(1906)』第一卷까지,『島根縣統計書(1907)』第一卷부터『島根縣統計書(1908)』第一卷까지,『島根縣統計書(1909)』 第一卷부터『島根縣統計書(1910)』第一卷까지,『島根縣統計書(1911)』第一卷부터『島根縣統計書(1916)』第一卷까지 역시 자구가 추가 혹은 삭제되면서 문장만 가다듬었을 뿐 내용은 거의 비슷하다.

『島根縣統計書(1917)』第一卷은 '지세'의 내용이 대폭 수정되었는데,『島根縣統計書(1911)』第一卷의 내용을 비교하면 다음과 같다.

隱岐國 : 이즈모국의 正北 약 20리의 海上(海中)에 있으며 4개의 主島 및 小嶼(島嶼)로 1국을 이룬다. 그 서남에 鼎峙(立)한 3小島를 도젠이라고 칭하며, 그 동북에 있는 1大島를 도고라고 칭한다. 〈全國을 나누어

48) 島根縣第一部,『明治17年 嶋根縣統計書』, 1쪽.

49) 島根縣第一部,『明治18年 嶋根縣統計書』, 島根縣, 1888.2.28出版屆, 1888.2.27印刷, 1쪽

50) 島根縣第一部,『明治19年 嶋根縣統計書』, 島根縣, 1889.2.出版, 1쪽; 島根縣第一部,『明治20 · 21年 嶋根縣統計書』, 島根縣, 1890.8.30出版, 1쪽.

4郡으로 삼고, 前後 2도가 서로 가장 가까운 곳은 6해리, 小嶼가 그 間에 碁布하며 십수리에 蜿蟠한다. 국내에 산이 많고 平曠의 地는 적지만, 그 山地는 능히 樹木을 生育한다. 本地에 최근의 地는 嶋前 知夫郡 神島로 出雲國 八束郡 多古鼻에서 23해리 3鏈 떨어졌다.〉 **島內 良港이 乏하지 않지만 그중에 西鄕港은 灣內 廣闊하고 水深해서 巨船을 정박하는데 적당하다. 또 도전의 3소도는 鼎足의 狀을 이루어서 그 間에 一 內海를 抱함으로써 灣中 양항이 乏하지 않아서 해운이 매우 편리하다.**
현내의 地味는 海邊 河畔을 膏腴로 해서 米麥 기타 농산이 풍부하고, 山麓 庇蔭한 地는 대개 磽确해서 경작에 적당하지 않지만, 砂鐵 銅鑛 木材 薪炭 등을 산출하며, 특히 연해의 延長 180리에 이름으로써 수산물이 풍부하다.[51]

위에서 〈 〉 안은 삭제된 부분이고, ( ) 안은『島根縣統計書(1911)』第一卷의 내용이며, 볼드체는 추가된 내용이다. 그럼에도 여전히 독도('竹島')에 대한 기술은 보이지 않는다.『島根縣統計書(1918)』第一卷과『島根縣統計書(1919)』第一編도 이와 동일하다.[52] 다만『島根縣統計書(1919)』第一編에는 '총설(總說)' 항목에 '토지'가 새로 추가되었는데, "지역[은] 山陰道의 西方에 있고, 동은 鳥取縣에, 남은 廣島縣에, 서는 山口縣에 접하고, 북은 一面 일본해에 임하며, 隱岐의 島는 出雲의 북방 40浬의 해상에 泛한다. 出雲, 石見, 隱岐의 3國을 管하고 16군 1시로 分轄한다"고 서술되었을 뿐이다.[53]

'지세'에서 독도가 처음 기록되는 것은『島根縣統計書(1920)』第一編이다. '총설' 항목의 '토지'에서 "出雲, 石見, 隱岐의 3國 및 竹島를 관할한다"고 비로소 '竹島'가 오키국의 관할에 들어갔다는 사실을 밝혔다. 아울러 '지세'에서도 마지막 부분에 "竹島는 오키국에서 서북 5里에 떨어진 해상

51) 島根縣內務部,『大正6年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1919.印刷, 1쪽.

52) 島根縣內務部,『大正7年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他)』, 1쪽;『大正8年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 13쪽.

53) 根縣內務部,『大正8年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 1쪽.

에 있으며, 全島[에] 一樹 없고, 峨峨한 斷崖絕壁이 峭立한다. 현내의 地味는 海邊 河畔을 … 특히 연해의 연장 180리에 이름으로써 수산물이 풍부해 竹島에는 海驢 蕃殖한다"고 독도의 지세와 강치의 번식 상황이 추가되었다.[54]

앞에서 살펴보았던 '관지연혁'·'본현관할지의 연혁'과 마찬가지로, 1922년에 간행된『島根縣統計書(1920)』第一編의 '지세'에서 처음으로 독도가 서술된 이유를 확실하게 밝힐 근거는 아직 찾지 못하였다. 그러나 이 역시 시마네현은 1905년 2월 이전까지 독도를 현의 관할지역으로 간주하지 않았다는 사실을 잘 보여준다고 판단된다.[55]

한편 '지세'와 관련해 주목할 만한 부분은 '도서(島嶼)'와 '암초(暗礁)'이다. 앞에서 살펴보았듯이,『島根縣一覽槪表(1877)』의 '형세' 중 오키국은 크고 작은 도서가 '191'개라고 서술되었다. 과연 오키국을 구성하는 총 191개의 섬들 중에 독도는 포함되었을까?『島根縣一覽槪表(1877)』와『島根縣一覽槪表(1879)』의 '도서' 항목 중 '隱岐'에는 "松島 小峰島 松島 星神島 二胯島 松島 大白島 中島 大森島 冠島 波賀島 神島" 등이, '암초' 항목 중 '隱岐'에는 "赤灘 二夫里 浦ノ鄕 加茂" 등이 각각 열거되었다.[56] 그 가운데 '松島'는 3개인데, 뒤에서 살펴보듯이, 울릉도나 독도가 아니다.

『島根縣統計表(1880)』에는 '도서' 항목이 없고, '암초'에 "加茂 赤灘 二夫里 浦鄕"과 그 주소가 적혀 있다.[57]『島根縣統計表(1881)』에는 '도서' 항목에 '도수(島數)'가 기록되었는데, 오키는 211개이다. '암초'는 전년도와 같

---

54) 島根縣內務部,『大正9年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 島根縣, 1922.5.31印刷, 1, 13쪽.

55) 단,『明治38年 島根縣隱岐島統計書』의 '地勢'에는 "隱岐國은 … 全島를 周吉, 隱地, 海士, 知夫의 4郡 및 竹島로 구분한다. … 竹島[는] 東南 隱岐 本島의 西端에서 85해리 떨어졌으며, 西北은 韓國 鬱陵島와 相對한다. 日本海 西南隅의 小嶼이다"고 서술되었다. 島根縣隱岐島廳,『明治38年 島根縣隱岐島統計書』, 1쪽.

56) 島根縣,『島根縣一覽槪表[明治11年第9月再鐫]』, '島嶼', '暗礁'; 島根縣,『明治12年 島根縣一覽槪表[明治13年12月再鐫]』, 31~32쪽.

57) 島根縣,『明治13年 島根縣統計表』, 7쪽.

다.[58] 『島根縣統計表(1882)』의 '도서'와 '암초' 항목에는 오키의 사항이 적혀 있지 않다.[59] 『島根縣統計書(1884)』에는 항목 명칭이 '도서의 위치 및 주위면적(島嶼ノ位置及周圍面積)'으로 바뀌면서 '암초' 항목은 없어졌다. '도서의 위치 및 주위면적'은 명칭, 소속지명, 위치, 주리(周里), 면적, 본현 최근 육지 거리 등으로 구성되었는데, "島後, 島前 中ノ島, 島前 西ノ島, 島前 知夫島"가 기록되었다.[60] 『島根縣統計書(1885)』의 '도서의 위치 및 주위면적'에는 '島前'과 '島後'가 없고 '知夫島'만 들어 있으며, '위치'란은 빠졌다.[61] 이는 『島根縣統計書(1896)』까지 동일한데, 모두 1884년 조사('1884年調')를 기준으로 삼은 것이었다.[62]

『島根縣統計書(1897)』에는 항목 명칭이 다시 '도서'로 바뀌고 '知夫里島'로 표기되었는데, 조사기준일에 해당연도('1897년')가 표기되기 시작했으며, 구성 항목 역시 도명, 소속지명, 면적, 본현 최근 육지 거리, 호수, 인구, 1호에 대한 평균인원으로 바뀌었다.[63] 『島根縣統計書(1898)』도 이와 같은데, 이때부터 조사기준에 해당연월일('1898년 12월 31일')이 기재되었다.[64] 『島根縣統計書(1899)』부터는 도명에서 '知夫里島'가 없어지고 '島前'과 '島後'가 들어갔으며, 『島根縣統計書(1906)』 第一卷까지 동일하다.[65] 『島根縣統計書(1905)』 第一卷은 조사기준일이 '1905년 12월 31일'이었음에도, 독도가 기록되지 않았다.[66]

---

58) 島根縣, 『明治14年 島根縣統計表』, 7~8쪽.

59) 島根縣, 『明治15年 島根縣統計表』, 8~10쪽.

60) 島根縣第一部, 『明治17年 嶋根縣統計書』, 17~18쪽.

61) 島根縣第一部, 『明治18年 嶋根縣統計書』, 島根縣, 16쪽.

62) 島根縣, 『明治29年 島根縣統計書』, 島根縣, 1898.5.31印刷, 1898.6.1發行, 14쪽.

63) 島根縣, 『明治30年 島根縣統計書』, 島根縣, 1900.3.18印刷, 1900.3.28發行, 16쪽.

64) 島根縣, 『明治31年 島根縣統計書』, 島根縣, 1901.2.22印刷, 1901.2.25發行, 15쪽.

65) 島根縣, 『明治32年 島根縣統計書』, 島根縣, 1902.9.1印刷, 1902.9.6發行, 16쪽; 島根縣內務部, 『明治39年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1908.2.27印刷, 1908.3.2發行, 12쪽.

66) 島根縣第一部, 『明治38年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 10쪽.

독도(‘竹島’)가 ‘도서’에 처음 등장하기 시작한 것은 1909년 4월에 발행된 『島根縣統計書(1907)』 第一卷이며, 조사기준일은 ‘1907년 12월 31일’로 기록되어 있다. ‘島前’과 ‘島後’에 이어 ‘竹島’가 비로소 추가되었던 것이다. ‘竹島’의 소속지명은 ‘隱岐國’, 면적은 ‘23.3町’, 최근 육지 거리는 ‘隱地郡 福浦崎 78.53浬,’ 현재 인구 등에는 없음을 뜻하는 ‘-’로 표시되었다.[67] 왜 『島根縣統計書(1907)』 第一卷의 ‘도서’에 ‘竹島’가 처음 기록되었는지는 관련 문건이 없어 알 수 없다. 그렇지만 이러한 사실은 시마네현이 1905년 2월 이전에 독도를 관할로 삼지 않았음을 잘 보여준다.[68]

3) 시마네현의 극북 위치 · 광무와 독도

『島根縣一覽概表』 등에서 시마네현의 관할 지역이 가장 확실하게 명기된 부분은 바로 지리 혹은 토지 항목에 들어 있는 ‘강역(疆域)’ 혹은 ‘본현의 위치(本縣ノ位置)’ 내 ‘극소의 경위도(極所ノ經緯度)’, 그리고 ‘국군시의 면적 및 광무(國郡市ノ面積及廣袤)’ 내 ‘광무’ 등이다. 여기에는 시마네현의 관할 지역에 대해 동서남북 각 극소의 경위도와 지명이 표시되어 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 각 부현의 관할구역과 정촌(町村)의 경계를 명확하게 획정하는 것은 대내적으로 시정의 기본이자 대외적으로 세계 각

---

67) 島根縣內務部, 『明治40年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1909.4.12印刷, 1909.4.17發行, 14쪽.

68) 단, 『島根縣隱岐島統計書(1905)』의 ‘도서’에는 “竹島 동경 131도 55분 북위 37도 09분 30초 최근 육지 거리 한국 울릉도 55리”라고 서술되었다. 島根縣隱岐島廳, 『明治38年 島根縣隱岐島統計書』, 6~7쪽. 한편 『島根縣統計書(1907)』부터 ‘島嶼’에는 ‘竹島’가 기재되었지만, 소속지명은 달라졌다. 『島根縣統計書(1912)』에는 ‘隱岐島廳所管’으로 변경되었으며, 『島根縣統計書(1914)』부터는 ‘隱岐國 島廳所管’으로 적혀 있다. 또 최근 육지 거리는 『島根縣統計書(1920)』에 ‘隱地郡 五箇村 御崎’로, 『島根縣統計書(1923)』부터 ‘隱地郡 五箇村 字御崎’로 바뀌었다. 島根縣內務部, 『大正元年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1914.2.26印刷, 1914.3.2.發行, 10쪽; 『大正3年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1915.12.20.印刷, 10쪽; 『大正9年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 23쪽; 『大正12年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 島根縣, 1925.5.20印刷, 23쪽.

국에 대해 국경을 확고히 하는 도구였기 때문이다. 따라서『島根縣一覽概表』등에 독도가 시마네현의 관할 지역에 포함되었는지 여부는 곧 일본이 세계 각국—특히 막부 시기부터 독도 '문제'로 외교 교섭을 벌인 적이 있었던 조선—에 대해 자국의 국경 범위를 확고히 표명하는 것과 직결되는 의미를 지닌다.

『島根縣一覽概表(1877)』지리 항목의 '강역' 중 '천도(天度)'에는 "經이 5도 30분에서 일어나 8도 5분에 이르며, 緯가 34도 30분에서 일어나 36도 35분에 이른다"고 서술되었다. 이는 1876년 하마다현과 돗토리현이 합병되면서 이즈모·이와미·오키·호키·이나바국이 포함된 시마네현의 관할 지역을 경위도로 표시한 것이다.[69] 요컨대, 시마네현의 관할 지역 중 북쪽 끝은 오키국의 북쪽 끝인 36도 35분으로, 37도 10분에 위치한 독도는 제외되었음을 알 수 있다. 이러한 관할 지역 설정은 바로 1877년 3월에 시마네현에 내려진 태정관지령이 정확하게 반영되었다고 판단된다. 이러한 시마네현 관할 지역의 경위도는『島根縣統計表(1880)』까지 동일하다.[70]

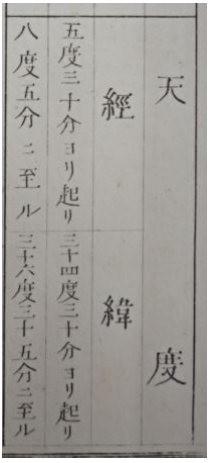
『島根縣統計表(1881)』지리 항목의 '강역' 중 '천도'에는 경도가 '自6도 24분 至8도 6분', 위도가 '自34도 18분 至36도 20분'으로 각각 기재되었다. 1881년 9월 호키·이나바국을 관할하는 돗토리현이 다시 설치되면서 시마네현은 이즈모·이와미·오키국을 관할하게 되었기 때문에, 시마네현 관할 지역의 경위도가 바뀌었던 것이다. 위도의 경우, 돗토리현의 설치와는 무관함에도 달라진 이유는 분명하지 않다. 다만, 경도의 8도 5분이 '至8도 6분'으로 바뀐 점을 보면, 위도 역시 정밀하게 측량이 이뤄진 데 있을 것으로 여겨진다. 시마네현의 북쪽 끝인 오키국의 위도가 36도 35분에서 36도 20분으로 낮아진 것도 동일한 이유라고 생각된다.

---

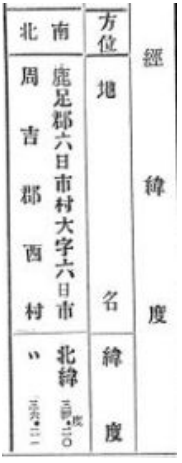
69) 島根縣,『島根縣一覽概表[明治11年第9月再鐫]』, '疆域' 내 '天度'.

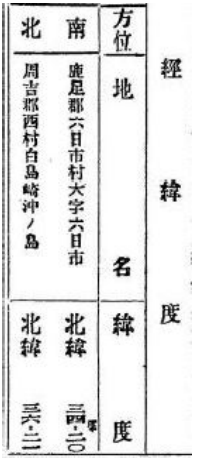
70) 島根縣編,『明治13年 島根縣統計表』, 1쪽.

'天度'(『島根縣一覽概表(1877)』)



'極所의 經緯度'(『島根縣統計書(1889, 1901)』





『島根縣統計表(1882)』 토지 항목의 '위치'에는 '全管內 · 出雲國 · 石見國 · 隱岐國'으로 나누어 '천도'가 기록되어 있다. 이 가운데 전관내의 북위는 '起34도 18분 止36도 19분', 서경은 '起6도 24분 止8도 06분'이며, 오키국의 북위는 '起25도 59분 止36도 19분', 서경은 '起6도 24분 止6도 50분'이다.[71] 단 오키국의 북위 중 '起25도 59분'은 '起35도 59분'의 오기임이 확실하며, 북쪽 끝은 36도 20분에서 36도 19분으로 바뀌었다. 전관내의 북위 중 '起'와 '止'는 이와미국과 오키국과, 서경 중 '起'와 '止'는 각각 오키국과 이와미국과 각각 일치한다.

『島根縣統計書(1884)』 토지 항목에는 '위치'가 '본현의 위치'로, 그 아래 '천도'도 '극소의 경위도'로 각각 바뀌고 극소의 지명이 추가됨으로써 시마네현 관할 지역의 동서남북 4극소가 더욱 확실하게 표시되었다. 즉, 극동은 '出雲國 島根郡 美保關 서경 6도 17분,' 극서는 '石見國 鹿足郡 高峯村 서경 8도 06분,' 극남은 '石見國 鹿足郡 六日市村 북위 34도 20분,' 극북은 '出雲國 島根郡 多古浦 북위 35도 36분' 등이다. 여기에서 "經度는 東京 皇

71) 島根縣編,『明治15年 島根縣統計表』, 1쪽.

城 舊 本丸 內 天守臺를 기초로 한다"는 내용이 처음 기재되었다. 그런데 극북의 위도와 지명을 보면 알 수 있듯이, 시마네현의 범위에 오키국이 포함되지 않았다. 이와 달리 '국군의 면적 및 광무(國郡ノ面積及廣袤)'의 '광무'에는 '全管'·'隱岐國'의 극북과 '隱岐國' 내 '周吉郡'의 '극북' 지명이 '隱岐國 周吉郡 西村'으로 일치한다. 단, '국군의 면적 및 광무'의 극동은 '隱岐國 周吉郡 卯敷村'으로 '본현의 위치'의 극동과 다르다.[72]

이처럼 『島根縣統計書(1884)』의 '본현의 위치'에서 오키국이 제외되었음에도 '국군의 면적 및 광무'에 隱岐國이 포함된 오류는 『島根縣統計書(1887·1888)』까지 이어진다. 단, 『島根縣統計書(1887·1888)』의 '본현의 위치'에서는 국명(國名)이 삭제된 점이 다를 뿐이다.[73] 왜 '본현의 위치'에서 오키국이 빠졌는지는 알 수 없지만, 업무 착오인 듯싶다.

『島根縣統計書(1889)』에는 '본현의 위치'에서 오키국이 다시 기재되었다. 즉, 극동은 '島根郡 美保關村 大字美保關 서경 6도 17분,' 극서는 '鹿足郡 喜時雨村 大字高峯 서경 8도 06분,' 극남은 '鹿足郡 六日市村 大字六日市 북위 34도 20분,' 극북은 '周吉郡 西村 북위 36도 21분' 등이다. 극동·서·남은 경위도는 이전과 동일하고 지명만 달라졌으며, 극북은 오키국이 포함되면서 위도가 바뀌었다. 극북의 위도는 『島根縣統計書(1882)』의 36도 19분에서 36도 21분으로 북상하였다. 이로써 '본현의 위치'와 '국군의 면적 및 광무'의 4극소가 비로소 일치되었다.[74]

그러나 『島根縣統計書(1890)』에는 또다시 오키국이 '본현의 위치'에서 제외되고 '국군의 면적 및 광무'에 포함된 『島根縣統計書(1884)』의 내용으로 돌아갔으며, 경위도는 기재되지 않았다. 극북은 '出雲國 島根郡 多古浦'로 기재되었던 것이다.[75] 그 이유는 업무 착오로 빚어진 것으로 판단되지

72) 島根縣第一部, 『明治17年 嶋根縣統計書』, 4~5쪽.

73) 島根縣第一部, 『明治20·21年 嶋根縣統計書』, 3~5쪽.

74) 島根縣第一部, 『明治22年 嶋根縣統計書』, 島根縣, 1891.12.21出版, 4~5쪽.

75) 島根縣內務部, 『明治23年 島根縣統計書』, 島根縣, 1892.5.4印刷, 1892.5.18出版, 4~5쪽.

만, 동일한 실수를 되풀이한 점은 이해하기 어렵다.

이러한 오류는 『島根縣統計書(1891 · 1892)』의 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'에서 다시 바로잡히면서 『島根縣統計書(1889)』와 동일하게 기재되었다. 단, 극북의 위도가 '6도 21분'으로 적힌 것은 '36도 21분'의 명백한 오기이다. '국군의 면적 및 광무'의 '광무' 내 '전관'의 극동이 '본현의 위치'의 극동인 '島根郡 美保關村 大字美保關'이 아니라 '隱岐國 周吉郡 西村'으로 기재되었는데, 이 역시 '隱岐國 周吉郡 卯敷村'의 오기라고 판단된다. '국군의 면적 및 광무' 내 '전관'의 극북으로 적힌 '隱岐國 周吉郡 西村'과 혼동해서 잘못 기록된 것이다. 그래도 '국군의 면적 및 광무'와 '본현의 위치'의 극동은 일치하지 않는다. 반면 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'의 극북 지명은 '국군의 면적 및 광무' 내 '전관' · '隱岐國'의 극북과 일치한다.[76]

『島根縣統計書(1893 · 1894)』의 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'는 극동이 '周吉郡 西鄕 西町 黑島 서경 6도 27분,' 극서가 '鹿足郡 畑迫村 大字高峯 서경 8도 06분,' 극남이 '鹿足郡 六日市村 大字六日市 북위 34도 20분,' 극북이 '周吉郡 西村 白島崎 沖ノ島 북위 36도 21분'이다. 『島根縣統計書(1891 · 1892)』과 비교하면, 극동은 지명이 달라지면서 경도가 6도 27분으로 바뀌었고, 극북은 지명에 '白島崎 沖ノ島'가 추가되었지만 위도는 같으며, 극서와 극남은 달라지지 않았다. 또 '국군의 면적 및 광무'의 '광무' 내 '전관'의 극동은 '島根郡 美保關村 大字美保關'에서 '본현의 위치'의 극동인 '隱岐國 周吉郡 西鄕 西町'으로 바뀌었지만, '隱岐國'의 극동인 '周吉郡 卯敷村'과 맞지 않는다.[77] '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'의 극북 지명은 '국군의 면적 및 광무' 내 '전관' · '隱岐國'의 극북과 '白島崎 沖ノ島'가 빠졌을 뿐 일치한다. 이러한 '본현의 위치'와 '국군의 면적 및 광무'의 기록은 『島根縣統計書(1900)』까지 동일하다.[78]

---

76) 島根縣, 『明治24 · 25年 島根縣統計書』, 島根縣, 1895.6.28印刷, 1895.7.19發行, 4~5쪽.
77) 島根縣, 『明治26 · 27年 島根縣統計書』, 島根縣, 1896.6.28印刷, 1896.6.29發行, 4~5쪽.
78) 島根縣, 『明治33年 島根縣統計書』, 島根縣, 1903.8.11印刷, 1903.8.15發行, 3~5쪽.

『島根縣統計書(1901)』의 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'는 극동만 지명이 '周吉郡 卯敷村 黑島'로 바뀌었을 뿐 나머지는 『島根縣統計書(1900)』와 똑같다. 아울러 '국군의 면적 및 광무'의 '광무' 내 '전관'·'隱岐國'의 극동 지명도 '隱岐國 周吉郡 卯敷村 黑島'로 변경됨으로써 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'의 지명이 모두 일치하게 되었다.[79] 『島根縣統計書(1902)』와 『島根縣統計書(1903)』도 이와 동일하다.[80]

『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'는 극동과 극북의 지명이 행정구역의 개편에 따라 '周吉郡 布施村 黑島'와 '周吉郡 中村 白島前 沖ノ島'로 각각 바뀌었을 뿐 나머지는 변함이 없다. '국군의 면적 및 광무'의 '광무' 내 '전관'과 '隱岐國'의 극동과 극북의 지명도 '隱岐國 周吉郡 布施村 大字卯敷'와 '隱岐國 周吉郡 中村 大字西村'으로 바뀜으로써 역시 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'의 지명, 그리고 오키국의 극동 지명이 모두 동일하게 기록되었다.[81] 주목할 만한 사실은 시마네현의 '竹島' 편입 사실이 반영되어야 할 『島根縣統計書(1905)』 第一卷이 그로부터 2년이 지난 1907년 3월에 발행되었음에도, 『島根縣統計書(1904)』 第一卷과 마찬가지로 '본현의 위치'와 '국군의 면적 및 광무'의 극북이 모두 '周吉郡 中村 白島前 沖ノ島 북위 36도 21분'으로 기재되었다는 점이다.[82]

---

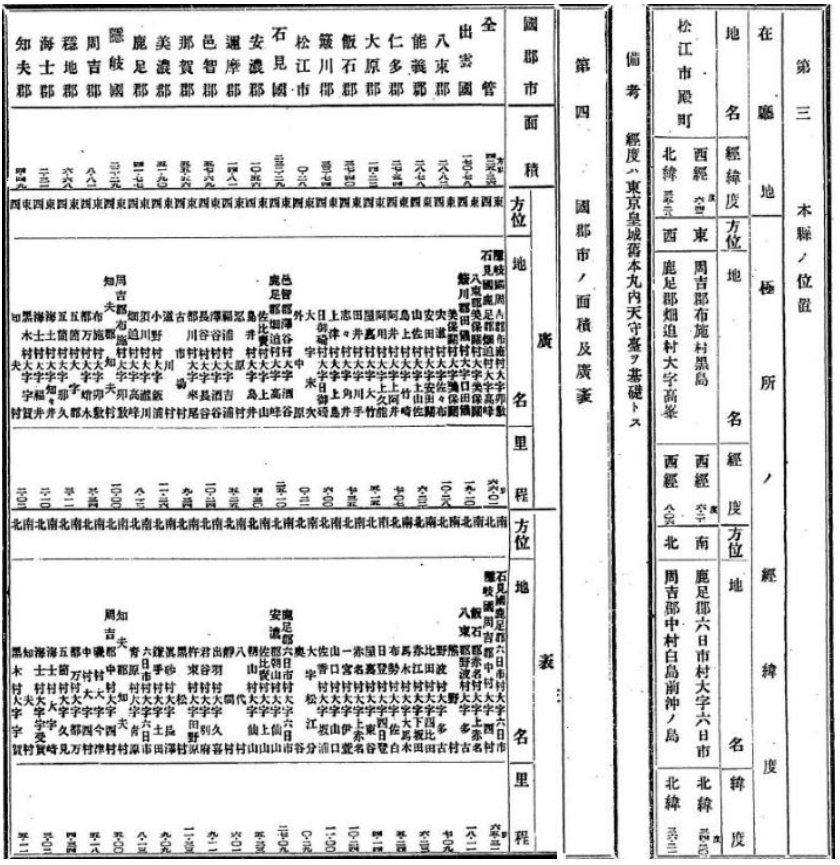
79) 島根縣, 『明治34年 島根縣統計書』, 島根縣, 1904.3.24印刷, 1904.3.26發行, 3~5쪽.

80) 島根縣, 『明治35年 島根縣統計書』, 島根縣內務部, 1904.8.30印刷, 1904.9.3發行, 3~4쪽; 『明治36年 島根縣統計書』, 島根縣, 1905.9.20印刷, 1905.9.23發行, 3~4쪽.

81) 島根縣第一部, 『明治37年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 3~4쪽.

82) 島根縣第一部, 『明治38年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 3~4쪽.

‘국군의 면적 및 광무’, ‘극소의 경위도’(『島根縣統計書(1905)』 第一卷)



『島根縣統計書(1906)』 第一卷의 ‘본현의 위치’ 내 ‘극소의 경위도’에는 극동이 ‘周吉郡 布施村 大字卯敷 피카島 동경 133도 23분,’ 극서가 ‘鹿足郡 木部村 大字吹野 동경 131도 40분,’ 극남이 ‘鹿足郡 柿木村 大字樺谷 북위 34도 18분,’ 극북이 ‘隱岐國 竹島 북위 37도 10분’으로 기재되었다. 극소의 지명이 전부 바뀌었고, ‘비고’란의 “經度는 영국 綠威[그리니치] 천문대를 기초로 한다”에서 알 수 있듯이 서경이 ‘동경’으로 기록되기 시작하였다. 극남의 위도가 34도 20분에서 34도 18분으로 바뀌었지만, 무엇보다도 극북에 처음으로 ‘隱岐國 竹島 북위 37도 10분’이 등장한 사실이 눈에 띈다.

요컨대, 『島根縣統計書(1906)』에서야 비로소 시마네현 관할 지역의 극북에 '竹島'가 처음 기록되었던 것이다.[83]

그러나 '국군시의 면적 및 광무' 내 '광무'의 '전관'에서는 극동·서·남의 지명이 '극소의 경위도'와 마찬가지로 바뀌었지만, 극북만은 '隱岐國 竹島'가 아니라 '隱岐國 隱地郡 五箇村 大字久見'이 적혀 있다. '광무'의 '隱岐國'에서도 극북은 마찬가지로 '隱地郡 五箇村 大字久見'이다. 이 지명은 앞의 '본현의 위치'의 '극소의 경위도' 내 극북의 지명과 어긋난다. 하지만 '비고'란에 "본표에는 竹島를 포함하지 않는다"고 기록해두었다.[84] '본현의 위치' 내 '극소의 경위도'의 극북에 '竹島'를 기록했음에도, 왜 '국군시의 면적 및 광무' 내 '광무'에서는 '竹島'를 제외한 채 '備考'란에만 "본표에는 竹島를 포함하지 않는다"고 썼는지는 알 수 없다.[85]

이후 '국군시의 면적 및 광무'의 '竹島' 관련 내용은 『島根縣統計書(1911)』 第一卷부터 '비고'란의 "본표에는 竹島를 포함하지 않는다"는 문구가 삭제되면서 '隱岐國' 옆에 '(竹島를 제외한다)'가 추가되었고, 『島根縣統計書(1914)』 第一卷부터는 '隱岐國' 옆의 '(竹島를 제외한다)'도 삭제되었다. 『島根縣統計書(1920)』 第一編부터는 '隱岐國'에 처음으로 '△竹島 면적 0.38方里'가 들어갔다. 그러나 '國郡市別面積及廣袤'라는 표 제목 오른쪽에 "△全管 중에 합산하지 않는다"고 표기되었듯이, '전관'뿐 아니라 '隱岐國'의 면적에서 합산되지 않았으며, '전관'과 '隱岐國'의 극북 지명 역시 '隱地郡 五

83) 이후 '본현의 위치'의 극북의 지명은 『島根縣統計書(1912)』 第一編부터 '隱岐國'이 생략된 채 '竹島'로, 『島根縣統計書(1920)』 第一卷부터 '竹島 北端'으로 각각 바뀌었을 뿐이다. 島根縣內務部, 『大正元年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 2~3쪽; 『大正9年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 14~15쪽.

84) 島根縣內務部, 『明治39年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 3~5쪽.

85) 단, 『島根縣隱岐島統計書(1905)』의 '廣袤'에는 隱岐島의 北을 "中村 大字西村"이라고 기록하면서도 "竹島"를 적어두었다. 그 반면 '經緯度極點'의 극북은 여전히 "中村 大字 西村 여전히 36도 20분 01초"로 서술되었는데, 이는 『島根縣隱岐島統計書(1918)』까지 동일하다. 島根縣隱岐島廳, 『明治38年 島根縣隱岐島統計書』, 3쪽; 『大正7年 島根縣隱岐島統計書』, 島根縣隱岐島廳, 3쪽.

箇村 大字久見'으로 적혀 있다.[86]

이와 같이 1905년 2월 시마네현의 '竹島' 편입 사실은 그로부터 3년 뒤인 1908년 3월에 발행된『島根縣統計書(1906)』第一卷의 '본현의 위치'의 '극소의 경위도'에야 비로소 기재되었다. 그러나 '국군시의 면적 및 광무' 내 '광무'에서는 '竹島'를 제외한 채 '비고'란에만 "본표에는 竹島를 포함하지 않는다"고 적었으며, 그 후에 '隱岐國'에 '竹島'가 추가되면서도 '전관'과 '隱岐國'의 면적에는 제외되었을 뿐 아니라 '전관'과 '隱岐國'의 극북 지명도 '竹島'가 아니라 '隱地郡 五箇村 大字久見'이 기록되어 있다. 그 이유와 의미에 대해서는 좀 더 치밀하게 분석할 필요가 있다고 여겨진다. 그럼에도 이러한 사실은 역설적으로 1905년 2월 이전에는 시마네현이 독도를 관할 지역으로 삼지 않았음을 확실하게 입증해준다.

4)「島根縣全圖」와 독도

『島根縣一覽概表』·『島根縣統計書』에서 시마네현의 관할 지역과 경계를 한 눈에 파악할 수 있는 자료는「島根縣管內略圖」와「島根縣全圖」이다. 시마네현이 처음 발행한『島根縣一覽概表(1873)』에는「島根縣管下出雲國全圖」가 실려 있다. 1871년 11월 15일 이즈모국과 오키국을 관할 구역으로 삼아 신설된 시마네현은 그해 12월 27일 오키국이 시마네현으로 이관되었기 때문에 이즈모국만 남게 되었다. 따라서「島根縣下出雲國全圖」는 '島根縣全圖'인 셈이다. 이 전도에는 경위도와 축척은 기록되지 않았고, 국경(國境)·군계(郡界)를 비롯해 주요 산천도로 등이 표시되어 있다.[87]『島根縣一覽概表(1874)』에도 명칭만 약간 달라진「島根縣下出雲國畧圖」가 들어 있다. 이 약도는 앞의 전도에 비교해 서경과 북위의 경위도

---

86) 島根縣內務部,『明治44年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1913.3.27 印刷, 1913.4.2發行, 3~4쪽;『大正3年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 4~5쪽;『大正9年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 16~17쪽.

87) 島根縣,『島根縣一覽概表』, 島根縣, 1874.

가 기록되고, 산 부분이 검은색으로 짙게 그려졌으며, 주요 국경 지역에 경위도가 적혔고, 국경 주변에 있는 다른 현의 주요 도시에 이즈모국과의 거리가 기록되는 등 좀 더 상세해졌지만, 그 형태는 비슷하다.[88]

『島根縣一覽槪表(1875)』와 『島根縣一覽槪表(1876)』는 현재 간행 여부가 확실치 않지만, 『濱田縣一覽槪表(1875)』에는 「島根縣下出雲國畧圖」와 비슷한 형태의 「濱田縣下石見國畧圖」가 있다.[89] 『島根縣一覽槪表(1877)』에는 「島根縣管內略圖」가 실려 있으며, 『島根縣一覽槪表(1878)』는 발행되지 않았다고 알려져 있다. 그런데 『島根縣一覽槪表(1879)』에는 「島根縣管內略圖」가 다시 등장한다. 이처럼 『島根縣一覽槪表』에는 일반적으로 전도 혹은 약도가 들어 있었을 가능성이 크다고 추측된다.

독도와 관련해 주목할 만한 지도는 오키국이 처음으로 등장하는 『島根縣一覽槪表(1877)』의 「島根縣管內略圖」이다. 오키국은 1876년 8월 21일 이즈모·이와미·호키·이나바국과 함께 시마네현의 관할 지역이 되는데, 이러한 상황이 반영되었을지도 모를 『島根縣一覽槪表(1876)』의 발행 여부는 확실치 않기 때문이다. 더군다나 이 「島根縣管內略圖」에는 1877년 4월에 시마네현이 수령한 태정관지령의 지시사항이 반영되었을 가능성이 매우 크다.

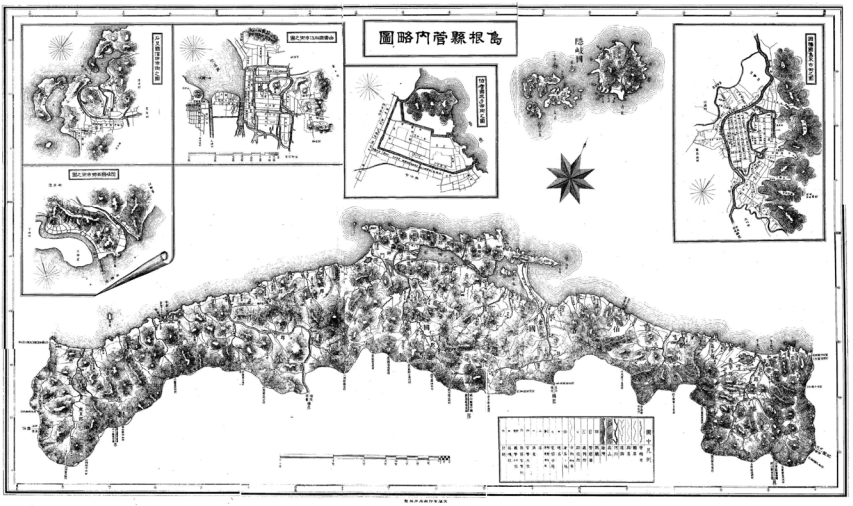
「島根縣管內略圖」의 경위도는 대략 서경 5도 58분~8도 10분, 북위 34도 8분~36도 39분이다. 이 약도에는 오키국 등 5국이 모두 포함된 지도 위에 5국의 행정기관이 소재된 마쓰에·하마다·요나고(米子)·돗토리·사이고시(西鄕市)의 시가도(市街圖)가 「○○國○○市街之圖」란 이름의 부분도로 그려져 있다. '도중범례(圖中凡例)'에 관할계·국계·군계를 비롯해 도로·하천·경찰서·재판소 등의 표시가 들어 있는 데에서 알 수 있듯이, 시마네현의 관할 경계뿐 아니라 각 국·군의 경계가 정확하게 구분되었다. 오키국은 도젠과 도고, 그리고 그 주변의 섬들이 그려져 있다. 도젠

88) 島根縣, 『島根縣一覽槪表』, 島根縣, 1875.

89) 濱田縣, 『濱田縣一覽槪表』, 濱田縣, 1876.3.

의 주요 섬들인 '波加島 · 松島 · 大盛島 · 冠島' 등, 도젠과 도고 사이의 북쪽에 위치한 '二晗島 · 星神島'에는 이름이 적혀 있다. 뒤에서 살펴볼 '桂島'는 그려져 있지 않다. 도고에는 섬의 이름이 없는 대신 '加茂港 · 糖谷港 · 福浦' 등 주요 항구와 포구의 이름이 쓰여 있다.[90]

「島根縣管內略圖」(『島根縣一覽概表(1877)』)



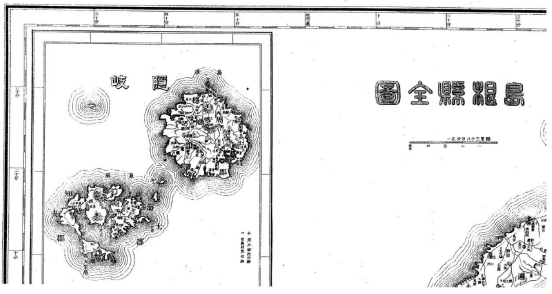
이처럼 「島根縣管內略圖」는 그 이름에도 나타나듯이 1876년 8월 이후 '島根縣管內'의 모든 지역을 정확하게 표시한 '약도'이다. 따라서 이 약도에는 당연히 독도('竹島')가 포함되어 있지 않다. 그 이유는 바로 오키국이 島根縣에 편입되고 그 직후 실시된 지적편성조사 과정에서 '竹島'가 일본 영토가 아니라는 태정관지령이 시마네현에 내려진 것과 관련이 있다고 판단된다. 따라서 『島根縣一覽概表(1877)』의 「島根縣管內略圖」는 태정관지령이 반영되어 공식적으로 제작된 '島根縣全圖'라는 점에서 주목할 만하다. 더욱이 이 약도가 '大藏省 印刷局 石版製'였던 사실로 미루어, 島根縣의 관할 지역에 대한 정확도는 시마네현뿐만 아니라 일본 정부 차원에

90) 島根縣, 『明治10年 島根縣一覽概表[明治11年第9月再鐫]』.

서도 인정받았다고 평가할 수 있을 것이다.

이러한 『島根縣一覽概表(1877)』의 「島根縣管內略圖」는 『島根縣一覽概表(1879)』의 「島根縣管內略圖」와 동일하다.[91] 그 후 「島根縣管內略圖」는 『島根縣統計表(1880~1882)』와 『島根縣統計書(1884~1900)』에는 없다가 『島根縣統計書(1901)』에 「島根縣全圖」라는 이름으로 다시 들어 있다. 그 이유 중의 하나는 아마도 1884년 9월 내무성이 제정한 「府縣統計書樣式」(乙第36號達)의 기재항목에 관할 지역 지도 혹은 전도가 명시되지 않은 데 있다고 판단된다. 그러나 『島根縣統計書(1901)』 이전에도 「島根縣全圖」가 현존하지 않을 뿐 제작되었을 가능성을 배재할 수 없다. 예컨대 다른 부현통계서의 경우, 『兵庫縣統計書(1884)』에는 「兵庫縣管內地圖」, 『廣島縣統計書(1899)』에는 「廣島縣管內圖」, 『鳥取縣統計書(1900)』에는 이름은 없지만 「鳥取縣全圖」가 각각 들어 있기 때문이다.[92] 이러한 사례가 특별한 경우인지 여부는 부현통계서를 좀 더 면밀하게 분석해야겠지만, 1900년 이전에도 부현에서 그 명칭은 조금씩 달라도 관할 지역의 지도를 발행했음을 알 수 있다. 따라서 『島根縣統計書(1901)』 이전에도 「島根縣全圖」가 현존하지 않을 뿐 제작되었을 가능성을 배재할 수 없다고 여겨진다.

「島根縣全圖」의 「隱岐」 부분(『島根縣統計書(1901)』)



91) 島根縣, 『明治12年 島根縣一覽概表[明治13年12月再鐫]』.

92) 兵庫縣, 『明治17年 兵庫縣統計書』, 兵庫縣, 1888.8.10出版; 廣島縣, 『明治32年 廣島縣統計書』, 廣島縣, 1901.8.15發行; 鳥取縣, 『明治33年 鳥取縣統計書』, 鳥取縣, 1903.2.23發行.

『島根縣統計書(1901)』의 「島根縣全圖」에는 1881년 9월 12일 호키 · 이나바국이 돗토리현으로 이관되면서 시마네현의 관할 지역으로 확정된 이즈모 · 이와미 · 오키국이 그려져 있다. 이 전도의 축적은 '陸里 38만분의 1'이며, 경위도는 대략 북위 34도 19분~35도 37분, 동경 131도 20분~133도 26분이다. 따라서 「隱岐」는 왼쪽 상단의 부분도로 그려져 있는데, 경위도는 표시되지 않았다. '범례'에 현계 · 국계 · 군계 이외에 도로 · 하천 · 경찰서 · 재판소 등 「島根縣管內略圖」와 거의 비슷하다. 「隱岐」는 도젠과 도고, 그 주변의 섬들이 그려져 있는데, 도젠의 '松島' · '大盛島'만 이름이 적혀 있을 뿐이다. 도젠과 도고 사이의 북쪽에는 '二竹島' · '星神島'는 표시되지 않은 대신 북서쪽에 '桂島'가 추가되었지만, 독도('竹島')는 없다.[93] 이는 『島根縣統計書(1903)』의 「島根縣全圖」와 동일하다.[94]

『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 「島根縣全圖」 역시 『島根縣統計書(1903)』의 것과 비슷하지만, 「隱岐」에 대략 35도 26분~36도 56분, 131도 23분~132도 23분의 경위도가 적혀 있고, 지도 하단의 육지 쪽에 '美保關' 글자 3군데 추가되었으며, 도젠 · 도고와 '美保關' 사이에 왼쪽부터 34, 33.5, 16.5, 40.5 등 숫자 4개가 쓰여 있다. 이들 중 16.6는 도젠과 도고 사이의 거리이고, 나머지는 '美保關'과의 거리로 표시한 것이다. 역시 북서쪽에는 '桂島'가 그려져 있다. 현계 · 국계 · 군계를 비롯해 '범례'에 있는 기재사항도 그 이전의 것과 동일하다.

그런데 종전과 달리 이 「島根縣全圖」에서 「隱岐」 오른쪽에 별도의 부분도로 「竹島」가 처음으로 들어간 점은 주목할 만하다. 특히 「竹島」는 전도의 축적이 38만분의 1인데 비해 '陸里 3만 8천분의 1'로 무려 10배나 크게 그려져 있다. 아마 1905년 2월 시마네현의 '竹島' 편입 상황을 강조하기 위해 일부러 실제 크기보다 크게 보여주려고 한 듯하다. 앞에서 살펴보았듯이, '본현의 위치' 내 '극소의 경위도' 방위 등의 극북에 여전히 독도가

93) 島根縣, 『明治34年 島根縣統計書』.

94) 島根縣, 『明治35年 島根縣統計書』; 『明治36年 島根縣統計書』.

기재되지 않았음에도, 유독 「島根縣全圖」에 「竹島」를 그려 넣었던 것이다. 이는 『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 경우 편집을 마무리하면서 작성된 '범례'가 '1906년 9월'에 쓰였고, 1906년 11월 30일과 12월 5일에 각각 인쇄·발행되었기 때문이라고 판단된다.[95] 따라서 『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 「島根縣全圖」에서 「竹島」가 추가된 것은 1905년 2월 島根縣의 '竹島' 편입 사실과도 맞지 않은 명백한 오류이자 왜곡이다.

이처럼 「竹島」가 추가된 『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 「島根縣全圖」는 『島根縣統計書(1905)』 第一卷에도 실려 있다.[96] 그러나 『島根縣統計書(1905)』 第一卷의 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도' 방위 등의 극북에는 역시 독도가 빠짐으로써 竹島 편입 사실이 반영되어 있지 않다. 『島根縣統計書(1904)』와 『島根縣統計書(1905)』 第一卷에서 竹島에 관련해서 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도' 방위 등과 「島根縣全圖」가 서로 부합하지 않는 이유가 무엇인지는 좀 더 치밀한 검토가 필요하다.

『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 「島根縣全圖」는 『島根縣統計書(1908)』 第一卷까지 거의 동일하다.[97] 단, 『島根縣統計書(1906)』 第一卷의 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도' 방위의 극북에는 竹島가 기록됨으로써 '본현의 위치' 내 '극소의 경위도' 방위 등과 「島根縣全圖」가 비로소 부합되었다. 『島根縣統計書(1909)』 第一卷의 「島根縣全圖」에는 왼쪽 상단의 부분도인 「隱岐」가 「隱岐國」으로 명칭이 바뀌고, 그 오른쪽 옆의 「竹島」는 경위도('37도, 132도')가 표시되면서 그 크기도 작아졌지만 축적에 대한 기록은 없다. 또 「隱岐國」 아래에 부분도로 「島根縣畧圖」가 처음 들어갔는데, 여기에는 시마네현 전체와 '隱岐', 그리고 '竹島'가 표시됨으로써 시마네현의 관할 지역 내에 '竹島'가 들어갔다는 사실을 보여준다.[98]

---

95) 島根縣第一部, 『明治37年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』.

96) 島根縣第一部, 『明治38年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』.

97) 島根縣內務部, 『明治39年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』; 『明治40年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』; 『明治41年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』.

98) 島根縣內務部, 『明治42年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1911.3.22

『島根縣統計書(1909)』第一卷의 「島根縣全圖」 형태는 『島根縣統計書(1921)』第一卷까지 동일하다.[99] 『島根縣統計書(1922)』第一卷의 「島根縣全圖」는 「竹島」의 위치가 「隱岐國」 오른쪽에서 아래쪽으로 이동했고, 그에 따라 「島根縣畧圖」가 「竹島」 아래 배치되면서 형태는 매우 단순해졌다.[100] 이러한 『島根縣統計書(1922)』第一卷의 「島根縣全圖」는 『島根縣統計書(1927)』第一卷까지 동일하며, 『島根縣統計書(1928)』第一卷부터는 게재되지 않았다.[101]

한편 『島根縣統計書(1907)』第3卷에는 명칭이 없는 지도가 실리기 시작하였다. 이 지도에는 하단 오른쪽에 별도로 부분도인 「隱岐」가 실려 있는데 '竹島'가 없고, 도젠과 도고 사이 북서쪽에는 섬 2개가 그려 있으나 이름이 적혀 있지 않다. 그 이전의 「島根縣全圖」에는 '桂島'가 위치했던 지점인데, 종전과 달리 섬이 2개여서 '竹島'인지 '桂島'인지 판별하기 힘들다. 그러나 『島根縣統計書(1908)』第3卷의 지도에는 이 섬 2개에 삼각형이 표시되면서 그 안에 '竹島 海驢'가 쓰여 있다. '비고'의 "圖中 物産名을 게재

印刷, 1911.3.27發行.

99) 島根縣內務部, 『明治43年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1912.3.8印刷, 1912.3.13發行; 『明治44年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』; 『大正元年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』; 『大正2年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1915.10; 『大正3年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』; 『大正4年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1917.1.25印刷; 『大正5年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』, 島根縣, 1918.2.15印刷; 『大正6年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他之部)』; 『大正7年 島根縣統計書 第一卷(土地人國其他)』; 『大正8年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』; 『大正9年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』; 『大正10年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 島根縣, 1923.4.20印刷.

100) 島根縣內務部, 『大正11年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 島根縣, 1924.4.30印刷.

101) 島根縣內務部, 『大正12年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』; 『大正13年 島根縣統計書 第一編(土地人國其他)』, 島根縣, 1926?; 『大正14年 島根縣統計書 第一編(土地·人國·其他)』, 島根縣, 1927.12.5印刷; 『大正15年·昭和元年 島根縣統計書 第一編(土地·人國·其他)』, 島根縣, 1928.12.20印刷; 『昭和2年 島根縣統計書 第一編(土地·人國·其他)』, 島根縣, 1929.11.01印刷; 『昭和3年 島根縣統計書 第一編(土地·人國·其他)』, 島根縣, 1930.8.25印刷.

한 것은 중요 물산과 그 主産地를 표시한 것이다"를 보면, 이 섬들은 '竹島'이고 '海驢'가 중요 물산임을 알 수 있다. 이러한 지도의 형태는『島根縣統計書(1910)』第3卷까지 비슷하다.[102]

『島根縣統計書(1911)』第3卷의 지도에서는「隱岐」의 위치가 왼쪽 상단으로 옮겨지면서 '竹島'가 없어졌으며, 그 대신「隱岐」오른쪽에 별도의 부분도로「竹島」가 새로 들어갔다.『島根縣統計書(1912)』第3卷에서는 처음으로「嶋根縣産業地圖」라는 지도 명칭이 붙여졌고, 축적이 '380,000/1'로 표시되었으며, 경위도도 들어갔다.「竹島」의 경위도에는 동경 132도와 북위 37도가 적혀 있다. 이러한 지도의 형태는『島根縣統計書(1918)』第3卷까지 동일하다.[103]『島根縣統計書(1919)』第3編의「嶋根縣産業地圖」에서는「隱岐」의 이름이「隱岐國」으로 바뀌면서「竹島」의 위치는「隱岐國」의 아래로 이동했으며, 하단 중간에「交通圖」가 처음 삽입되었다. 이「交通圖」에서 '朝鮮'과 일본 사이에는 '鬱陵島', '竹島(량코루토島)', '隱岐島'가 도명과 함께 그려 있다. 이「嶋根縣産業地圖」의 형태는『島根縣統計書(1920)』第3編과 같은데,『島根縣統計書(1921)』第3編부터는 없어졌다.[104]

한편 눈길을 끄는 점은「島根縣管內略圖」(1879)에는 없었다가「島根縣全圖」(1901)의 부분도인「隱岐」에 줄곧 그려져 있는 '桂島'의 존재이다. 이 섬은 이노 다다타카(伊能忠敬)의「大日本沿海輿地全圖(「伊能圖」)」(1821)에 등장했으며, 이를 토대로 大學南校가 재판 형식으로 간행한「官版実測

---

102) 島根縣第一部,『明治40年 島根縣統計書 第三卷(勸業之部)』, 島根縣, 1909.5.6印刷, 1909.5.10發行;『明治41年 島根縣統計書 第三卷(勸業之部)』, 島根縣, 1910.4.8印刷, 1910.4.12發行;『明治43年 島根縣統計書 第三卷(勸業之部)』, 島根縣, 1912.4.20印刷, 1912.4.25發行.

103) 島根縣內務部,『明治44年 島根縣統計書 第三卷(勸業之部)』, 島根縣, 1913.5.12印刷, 1913.5.16發行;『明治45年·大正元年 島根縣統計書 第三卷(勸業之部)』, 島根縣, 1914.8.9印刷, 1914.9.2發行;『大正7年 島根縣統計書 第三卷(勸業)』, 島根縣, 1920.

104) 島根縣內務部,『大正8年 島根縣統計書 第三編(勸業)』, 島根縣, 1921.6.30印刷;『大正9年 島根縣統計書 第三編(勸業)』, 島根縣, 1922.5.20印刷;『大正10年 島根縣統計書 第三編(勸業)』, 島根縣, 1923.6.15印刷.

日本地圖」(1870)와 육군 참모본부의 육지측량부가 발간한 「輯製二十万分一圖」 중 「西郷」(1889.9.28)에도 그려져 있다. 따라서 「島根縣全圖」의 '桂島'는 「大日本沿海輿地全圖」 등을 근거로 제작되었을 가능성이 크다고 판단된다.

'桂島'는 지도에 기록된 위치에 실제로 섬이 없는 가공의 섬이다. 이노는 오키에 가지 않았는데, 다른 일행이 '桂島'를 직접 측량하지 않은 채 현지 주민의 정보를 듣고 「大日本沿海輿地全圖」에 표시한 것으로 알려져 있다. 이에 대해 일본학자 중에는 '桂島'가 현재의 '竹島'라고 단정할 수 없으나, 「大日本沿海輿地全圖」가 제작된 막말의 시점에서 오키제도(諸島)의 북서쪽에 섬이 있다는 인식에 근거해 기록되었을지도 모른다고 주장하고 있다. 즉, '桂島'는 현재의 '竹島'일 가능성이 크며, 당시 그 섬이 일본령으로 인식되고 있었음을 부정할 수 없다는 것이다. 이는 곧 일본의 최고 지도제작자로 추앙받는 이노의 측량지도인 「大日本沿海輿地全圖」에 '松島'(현재의 '독도')가 기록되지 않았기 때문에 막부가 당시 '松島'를 일본령으로 인식하지 않았으며, 따라서 독도가 조선영토라는 한국 측의 주장에 대한 반박이었다.[105)]

그런데 『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 「島根縣全圖」를 보면, 「隱岐」의 '桂島'와 함께 「竹島」가 그려져 있다. 이는 「島根縣全圖」가 마지막으로 실리는 『島根縣統計書(1927)』 第一編까지 동일하다. 이처럼 「島根縣全圖」에 줄곧 '桂島'와 '竹島'가 함께 그려진 이유와 그 의미는 무엇일까? 첫째, 오키에 대한 육지측량부와 해군 수로부의 측량으로 '桂島'가 가공의 섬이라는 사실이 밝혀졌음에도, 여전히 수정 혹은 삭제되지 않은 채 표시되었다는 해석이 가능하다. 그 이유는 정확히 알 수 없지만, 일단 그려진 도판을 쉽게 수정할 수 없었다고도 이해된다. 그러나 이러한 변명은 받아들이기

105) 舩杉力修, 「日本側作製地圖にみる竹島」(2), 研究協力員からの報告, Web竹島問題研究所; http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima04/takeshima04-1/takeshima04-f.html.

어렵다. 둘째, 시마네현이 '桂島'와 '竹島'를 동일한 섬으로 인식하지 못하고 있었다는 사실을 반증해주는 것으로 이해할 수도 있다. 시마네현이 '桂島'를 '竹島'로 인식하고 있었다면, 1905년 2월 '竹島'를 편입한 뒤 '桂島'를 삭제하는 것이 당연하다고 생각되기 때문이다.

한편『島根縣統計書(1911)』第3卷의 지도에서는「隱岐」의 위치가 왼쪽 상단으로 옮겨지면서 '竹島'가 없어졌으며, 그 대신「隱岐」오른쪽에 별도의 부분도로「竹島」가 새로 들어갔다.「隱岐」에서는 '桂島'가 표시되지 않았다.『島根縣統計書(1912)』第3卷에서는 처음으로「嶋根縣産業地圖」라는 지도 명칭이 붙여졌고, 축적이 '380,000/1'로 표시되었으며, 경위도도 들어갔다.「竹島」의 경위도에는 동경 132도와 북위 37도가 적혀 있다. 이러한 지도의 형태는『島根縣統計書(1918)』第3卷까지 동일하다. 그러나『島根縣統計書(1919)』第3編부터는「隱岐國」에 '桂島'가 다시 들어갔다.[106] 이처럼 '桂島'가 없어졌다가 다시 들어갔던 이유에 대해서는 앞으로 고찰할 필요가 있다고 여겨진다.

이상과 같이『島根縣統計書』에는 1905년 2월까지 여러 항목에서 독도가 시마네현의 관할지에서 분명하게 제외되어 있었다. 독도는 시마네현의 관할 범주, 나아가 일본영토가 아니라는 사실이 공식적으로 명기되었던 것이다. 이러한 사실이 담긴『島根縣統計書』는 몇몇 예외가 있었지만 해마다 발행되었던 만큼, 누구보다 시마네현이 독도가 일본영토가 아니라는 점을 명확하게 인정 혹은 인지하고 있었다고 여겨진다.

한편 시마네현은 최고국가기관인 태정관·내각을 비롯해 관할관청인 내무성, 그리고 육군성·해군성 등 일본 중앙관청에『島根縣統計書』를 진달했으며, 내무성은 이를 도쿄(제국)도서관 등 각 관련기관에 교부하였다. 또 이들 중앙관청은『島根縣統計書』등의 부현통계서를 근거로 각종 통계서를 제작·발행하였다. 태정관·내각은 전국총괄통계서인『日本帝國

106) 島根縣內務部,『大正8年 島根縣統計書 第三編(勸業)』;『大正9年 島根縣統計書 第三編(勸業)』; 島根縣內務部,『大正10年 島根縣統計書 第三編(勸業)』.

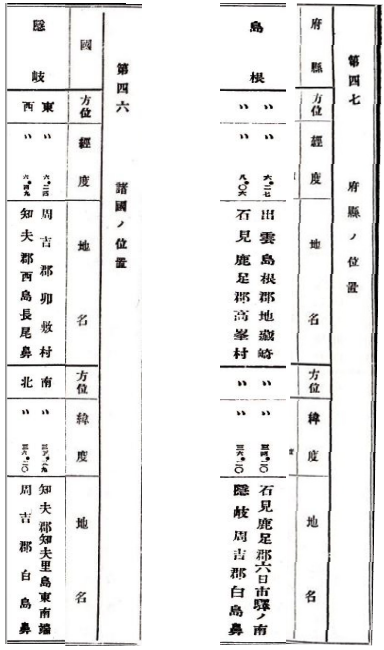
統計年鑑』 등, 내무성은 『內務省統計書』 등을 각각 발행했던 것이다.[107] 예컨대 1874년부터 1881년까지 "각 지방이 보고한 바, 기타 調書들 중 장래 참조할 만한 것을 채택해 기재"해서 만든 『內務省統計書』를 보면, '제국의 위치(諸國ノ位置)'에서 오키의 북쪽은 북위 '36도 20분 周吉郡 白島鼻'로, '부현의 위치(府縣ノ位置)'에서 시마네현의 북쪽은 "36도 20분 隱岐國 周吉郡 白島鼻"로 각각 기록되어 있다.[108] 따라서 독도가 일본영토가 아니라는 사실은 島根縣은 물론 태정관·내각을 비롯해 내무성·육군성·해군성 등 일본 정부 차원에서도 널리 인지되고 있었을 것으로 판단된다.

---

107) 「島根縣一覽概表改正進達ノ件」, 乾第2344號, 1879.8.15, 島根縣→太政官, 國立公文書館 請求番號 公02598100; 「島根縣一覽概表進呈ノ件」, 乾第722號, 1881.4.30, 島根縣→太政官, 國立公文書館 公03141100; 「往入2831管內一覽概表島根縣進達」, 乾第2554號, 1879.8.29, 島根縣→海軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 海軍省-公文原書-M12-70-313; 「往入1220島根縣上申 本縣一覽概表進呈の件」, 乾第726號, 1881.4.30, 島根縣→海軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 海軍省-公文原書-M14-20-442; 「6月8日島根縣進達統計表の件」, 乾第827號, 1883.6.8, 島根縣→海軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 海軍省-受號通覽-M16-11-11; 「11月2日島根縣上申14年統計表進達の件」, 乾第1492號, 1883.10.2, 島根縣→海軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 海軍省-受號通覽-M16-20-20; 「9月30日島根縣 明治15年分統計表刷成に付進達」, 乾第1185號, 1883.10.8, 島根縣→海軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 海軍省-受號通覽-M17-26-49; 「29年7月2日島根縣統計書進達の件」, 乾第711號, 1896.7.2, 島根縣→海軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 海軍省-公文雜輯-M29-9-188; 「30年1月7日 明治28年島根縣統計書出版の件」, 乾第3號, 1897.1.7, 島根縣→海軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 海軍省-公文雜輯-M30-13-216; 「4月30日 島根縣 島根縣一覽概表進達の件」, 乾第725號, 1881.4.30, 島根縣→陸軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 各府縣-雜-M14-1-105; 「9月30日島根縣明治15年分統計表刷成に付進達」, 乾第1185號, 1885.9.30, 島根縣→陸軍省, 防衛省防衛研究所 請求番號 各縣-雜-M17-2-114; 佐久間信子, 「明治初期に於ける官廳資料收集の系譜とその利用」, 國會圖書館, 1971 및 각주3)의 글 참조. 『島根縣統計書』의 유통과 활용을 근거로 태정관·내각 및 내무성·육군성·해군성·島根縣 등이 독도를 일본영토로 인식하지 않았다는 사실에 관해서는 별도의 글로 발표할 예정이다.

108) 內務省統計課 編, 『內務省統計書』 上卷, 內務省統計課, 1883.11, 「例言」 1쪽, 169, 177쪽.

'諸縣ノ位置'와 '諸國ノ位置'(『内務省統計書』 上卷, 1883)


第四七　府縣ノ位置

府縣	方位	經度	地名	方位	緯度	地名
島根	〃	〃	出雲島根郡地蔵崎	〃	〃	石見鹿足郡六日市驛ノ南
	〃	〃	石見鹿足郡高峯村	〃	〃	隱岐周吉郡白島鼻

第四六　諸國ノ位置

國	方位	經度	地名	方位	緯度	地名
隱岐	東	〃	周吉郡卯敷村	南	〃	知夫郡知夫里島東南端
	西	〃	知夫郡西島長尾鼻	北	〃	周吉郡白島鼻

4. 맺음말

『島根縣統計書』는 시마네현이 관할지를 비롯해 발행 당시 현의 전반적인 실태를 객관적으로 기록해둔 매우 귀중한 자료임에도, 지금까지 별다른 주목을 받지 못하였다. 따라서 본고는 『島根縣統計書』를 근거로 1905년 2월 이전까지 시마네현이 공식적으로 독도를 관할지에서 제외했다는 사실을 밝힘으로써 고유영토론을 내세운 현재 일본 정부의 독도 영유권 주장에 대한 허구성을 비판해보았다. 여기에서는 본론에서 새롭게 밝힌 사실을 요약함으로써 맺음말에 갈음하고자 한다.

첫째, 『島根縣統計書』는 국세를 종합적이고도 일목요연하게 파악할 수 있는 전국의 통계를 바탕으로 효율적인 지방의 정책을 실시하려는 일본

정부의 방침에 따라 시마네현이 현의 전반적인 실태를 조사·작성한 통계서이다. 『島根縣統計書』는 처음에 『島根縣一覽概表』(1874~1879)·『島根縣統計表』(1880~1882)로 발행되었으며, 일본의 패전 전후인 1941~1948년간을 제외하고 현재까지 거의 해마다 간행되었다. 『島根縣一覽概表』 등 초기의 부현통계서는 수록의 체재와 내용이 부현마다 차이가 있었지만, 내무성의 「府縣統計書樣式」(1884)에 의거해 형식과 내용이 통일되었다. 이 양식은 토지·호구 등 23항 284표로 구성되었는데, 토지 항목에는 부현의 관할지역을 기재하는 지세, 관할의 연혁과 위치 등이 들어 있다. 이 양식에 준거해 『島根縣統計書』가 편찬·간행되기 시작하였다.

주목할 만한 사실은 내무성이 토지의 경계를 바로하고 면적과 소유를 상세히 명시함으로써 밖으로 국경을 확고하게 하는 도구로 삼고 모든 시정의 기본으로 삼기 위해 지적편찬사업을 추진했던 점이다. 그 과정에서 울릉도와 독도는 일본영토가 아님을 명심하라는 태정관지령이 시마네현에 내려졌다. 시마네현은 『島根縣統計書』의 관할의 연혁과 위치 등의 항목에 현의 관할지를 기재했는데, 여기에는 정부 차원에서 독도에 대한 일본의 영유를 부정한 태정관지령이 반영되었을 가능성이 매우 높다. 따라서 『島根縣統計書』는 시마네현이 태정관지령을 수령한 뒤 이를 적용해서 편찬한 자료라고 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 『島根縣統計書』 등의 관할지 혹은 관지 연혁에는 1868년부터 조사 당시까지 오키국 등이 1876년 8월 島根縣에 속하게 된 과정이 기록되어 있다. 오키국의 관할 상황은 『島根縣一覽概表(1877)』의 '관지연혁'에 처음 서술되었으며, 『嶋根縣統計書(1884)』부터 '본현관할지의 연혁'에서 표로 바뀌었다. 이러한 오키국의 관할지 연혁은 그 형식만 조금 달라졌을 뿐 『島根縣統計書(1918)』 第一卷까지 동일하다. 1905년 2월 일본의 독도 편입 상황이 게재되어야 할 『島根縣統計書(1905)』 第一卷에도 '自1882년 至1905년' 칸에 아무런 내용도 없다. 시마네현의 독도 편입 사실은 『島根縣統計書(1919)』 第一編에서 처음으로 '1905년(이후 변경 없음)' 칸에 "2월

22일 竹島를 추가함"이라고 적혀 있다.

셋째, 『島根縣統計書』 등의 형세 · 지세 항목에는 오키국의 위치를 비롯해 도젠 · 도고와 대소 도서의 구성 및 거리, 그리고 토지의 상태 등이 서술되었다. 『島根縣一覽概表(1877)』의 형세는 『嶋根縣統計書(1884)』부터 그 이름이 '지세'로 바뀌었는데, 『島根縣統計書(1916)』 第一卷까지 그 내용이 약간씩 추가되고 문구나 단어만 조금 가다듬어졌을 뿐 거의 비슷하다. 『島根縣統計書(1917)』 第一卷의 지세 내용은 대폭 수정 · 추가되고 총설 항목에 토지가 새로 들어갔지만, 여전히 독도는 기술되지 않았다. 『島根縣統計書(1920)』 第一編 총설의 토지에서 '竹島'가 오키국의 관할에 들어갔으며, 지세에서도 마지막 부분에 '竹島'의 지세와 강치의 번식 상황이 추가됨으로써 독도가 처음 등장하였다.

넷째, 『島根縣統計書』 등의 지세와 관련된 '도서' · '도서의 위치 및 주위면적'에는 오키에 부속된 섬들이 기재되었다. 『島根縣統計書(1884)』에서 도서의 명칭은 '도서의 위치 및 주위면적'으로 바뀌었다가 『島根縣統計書(1897)』에서 다시 '도서'가 되었으며, 구성 요소도 조금씩 달라졌다. 도서에 대한 조사기준일 역시 『島根縣統計書(1896)』까지는 1884년이었지만, 『島根縣統計書(1897)』에는 해당연도, 『島根縣統計書(1898)』부터는 해당연월일이 각각 기재되었다. 『島根縣統計書(1899)』부터 『島根縣統計書(1906)』까지는 도명에 도젠과 도고가 들어갔다. 독도는 『島根縣統計書(1907)』 第一卷 島嶼에서 처음 기재되었다.

다섯째, 『島根縣統計書』 등에서 島根縣의 관할 지역이 확실하게 명기된 부분은 바로 지리 혹은 토지 항목의 본현의 위치 내 '극소의 경위도', 그리고 '국군시의 면적 및 광무' 내 '광무' 등이다. 여기에는 시마네현의 관할지에 대해 동서남북 각 극소의 경위도와 지명 등이 표시되었는데, 행정구역 개편 등으로 약간씩 바뀌었다. 이들 중 독도와 관련 있는 극남북의 위도를 살펴보면, 『島根縣一覽概表(1877)』부터 『島根縣統計表(1880)』까지는 34도 30분~36도 35분, 『島根縣統計表(1881)』에는 34도 18분~36도 20분

이다. 『島根縣統計表(1882)』에는 전관내가 34도 18분~36도 19분, 오키국이 25도 59분~36도 19분으로 각각 기재되었다.

『島根縣統計書(1884)』에는 '본현의 위치'의 '극소의 경위도'에 극소의 지명이 추가됨으로써 관할 지역의 4극소가 더 확실하게 표시되었다. 그 중 극북이 '出雲國 島根郡 多古浦 북위 35도 36분'으로 기재된 사실로 미루어 오키국이 포함되지 않았음을 알 수 있다. 이와 달리 '광무'에는 '全管'·'隱岐國'과 '周吉郡'의 극북 지명이 '隱岐國 周吉郡 西村'으로 일치한다. 이러한 오류는 『島根縣統計書(1887·1888)』까지 이어지며, 『島根縣統計書(1890)』에서 다시 오키국이 제외되었는데, 그 이유는 알 수 없다.

『島根縣統計書(1889)』에는 34도 20분~36도 21분으로 극북의 지명은 '周吉郡 西村'이며, '본현의 위치'와 '국군의 면적 및 광무'의 4극소가 일치되었다. 이후 『島根縣統計書(1905)』 第一卷까지 위도는 34도 20분~36도 21분이지만, 극북의 지명은 행정구역의 개편으로 『島根縣統計書(1893·1894)』부터 '周吉郡 西村 白島崎 沖ノ島,' 『島根縣統計書(1904)』 第一卷부터 '周吉郡 中村 白島前 沖ノ島'로 각각 바뀌었다. 『島根縣統計書(1906)』 第一卷에서 비로소 극북에 '隱岐國 竹島 북위 37도 10분'이 기록되었다. 단, 광무의 전관과 오키국에서도 극북은 '隱地郡 五箇村 大字久見'인데, '비고'에 '竹島'를 포함하지 않는다고 서술되어 있다.

여섯째, 『島根縣統計書』 등에는 관할 지역과 경계가 표시된 「島根縣管內略圖」와 「島根縣全圖」가 실려 있다. 隱岐國이 처음으로 기재되는 『島根縣一覽槪表(1877)』의 「島根縣管內略圖」에 독도는 포함되지 않았다. 이 약도가 '大藏省 印刷局 石版製'였던 사실은 시마네현 관할지에 대한 정확도가 일본 정부 차원에서도 인정받았다는 점을 보여준다. 『島根縣一覽槪表(1879)』에도 동일한 「島根縣管內略圖」가 실려 있다. 그 후 이 약도는 사라졌다가 『島根縣統計書(1901)』에는 38만분의 1 축척의 「島根縣全圖」가 등장하였다. 여기에서 오키는 왼쪽 상단의 부분도로 그려져 있는데 경위도는 표시되지 않았으며, 도젠과 도고 사이의 북서쪽에 '桂島'가 추가되었

지만 독도는 여전히 없다. 이는 『島根縣統計書(1903)』의 「島根縣全圖」와 동일하다.

『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 「島根縣全圖」 역시 『島根縣統計書(1903)』의 것과 비슷하지만, 오키에는 경위도가 적혀 있으며, 그 오른쪽에 별도의 부분도로 「竹島」가 처음으로 들어갔지만 경위도는 표시되지 않았다. 「竹島」는 「島根縣全圖」보다 10배나 큰 3만 8천분의 1 축척으로 그려졌는데, 아마 1905년 2월의 편입 상황을 강조하려 했던 듯하다. 이는 서문 형식의 '범례'가 쓰인 1906년 9월 혹은 인쇄·발행된 그해 12월 전후의 상황이 반영되었기 때문이라고 판단된다. 그러나 '극소의 경위도'의 극북에는 독도가 기재되지 않았음에도 「島根縣全圖」에 「竹島」가 추가된 것은 '竹島' 편입 사실과도 맞지 않은 명백한 오류이자 왜곡이다.

이상과 같이 『島根縣統計書』의 토지 항목 중 관할지 연혁·도서·극소의 경위도 등에는 1905년 2월까지 독도가 시마네현의 관할지에 포함되지 않았던 사실이 명확하게 기재되어 있다. 『島根縣統計書(1904)』 第一卷의 「島根縣全圖」에 '竹島'가 들어간 것은 竹島가 편입된 지 1년 반 이상이 지난 뒤에 편집·발행되었기 때문인데, 이는 객관적 사실에도 어긋난 오류이자 왜곡임이 분명하다. 따라서 『島根縣統計書』는 시마네현이 태정관지령에 입각해 독도를 현의 관할지에서 제외했음을 입증해주는 자료라고 평가할 수 있다.

더욱이 시마네현은 『島根縣統計書』를 태정관·내각을 비롯해 내무성·육군성·해군성 등 중앙관청에 진달했으며, 내무성은 이를 도쿄(제국)도서관 등 각 관련기관에 교부하였다. 이들 중앙관청은 『島根縣統計書』 등의 부현통계서를 근거로 『內務省統計書』와 전국총괄통계서인 『日本帝國統計年鑑』 등을 발행하였다. 그 결과 독도가 일본영토가 아니라는 사실은 일본 정부 차원에서도 널리 인지되고 있었을 것으로 판단된다.

【참고문헌】

內務省,『內務省統計書』上卷, 內務省統計課, 1883.
島根縣,『島根縣一覽慨表(1873~1879)』, 島根縣, 1874~1880.
島根縣,『島根縣統計表(1880~1882)』, 島根縣, 1883~1884.
島根縣,『島根縣統計書(1884~1921)』, 島根縣, 1887~1923.
總務廳統計局 編,『總理府統計局百年史資料集成』第1卷 總記 上(太政官および內閣時代の1), 總務廳統計局, 1973.

김수희,「나카이 요자부로(中井養三郎)와 독도 강점」,『독도연구』17, 2014.
송병기,『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010.
신용하,『한국의 독도 영유권 연구』, 경인문화사, 2006.
유미림,「1905년 전후 일본 지방세와 강치어업, 그리고 독도」,『영토해양연구』9, 2015.
유미림·박지영·심경민,『1877년 태정관 지령에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2014.
윤소영,「근대 일본 관찬 지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」,『한국독립운동사연구』46, 2013.
_____,「메이지 후기 지리지·향토지에 나타난 독도 기술」,『독도연구』17, 2014
정영미,「독도 영유권 관련 자료로서의「죽도고증(竹島考證)』의 역할과 한계」,『독도연구』17, 2014.
정태만,「「조선국교제시말내탐서」 및「대정관지령」과 독도」,『독도연구』17, 2014.
허영란,「1905년 '각의결정문' 및 '시마네 현 고시 제40호'와 독도 편입」,『독도연구』17, 2014.
한철호,「일본 수로부 간행의 수로지와 해도에 나타난 독도」,『독도연구』17, 2014.

堀和生,「1905年日本の竹島領土編入」,『朝鮮史研究會論文集』24, 1987.
鮫島信行,『新版 日本の地籍—その歷史と展望—』, 古今書院, 2011.
金田長裕·上杉和央,『日本地圖史』, 吉川弘文館, 2012.
內藤正中,『島根縣の歷史』, 山川出版社, 1969.
_____,『近代島根の展開構造』, 名著出版, 1977.
_____,『島根縣の百年』, 山川出版社, 1982.
_____,『圖說 島根縣の歷史』, 河出書房新社, 1997.

島根縣,『島根縣統計100年史』, 島根縣統計課, 1974.
島村史郎,『日本統計發達史』, 日本統計協會, 2008.
山國和雄,「府縣統計書について」,『明治年間府縣統計書集成 マイクロフィルム版—解說·收錄書總目錄—』, 雄松堂フィルム出版, 1964.
細谷新治,『明治前期日本經濟統計解題書誌—富國强兵篇(上の2)—』, 一橋大學經濟研究所日本經濟統計文獻センター, 1978.
松田芳郎 編,『明治期府縣の統括統計書解題—「勸業年報」によるデータベース編成事業報告書—』, 一橋大學經濟研究所日本經濟統計文獻センター, 1980.
薮內武司,『日本統計發達史研究』, 法律文化社, 1995.
日本統計研究所 編,『日本統計發達史』, 東京大學出版會, 1960.
佐藤甚次郎,『明治期作成の地籍圖』, 古今書院, 1986.
總理府統計局 編,『總理府統計局八十年史稿』, 總理府統計局, 1951.

<Abstract>

Shimane Prefecture's Exclusion of Dokdo in the Jurisdiction of Prefecture until February 1905 and Its Meaning

: Focus on the *Shimaneken Tokeishyo*

Cheolho Han

Shimane Prefecture surveyed the overall conditions of the prefecture and issued the *Shimaneken Tokeishyo* (『島根縣統計書』). *Shimaneken Tokeishyo* was published almost every year since 1884, through *Shimaneken Ichirangaihyo* (『島根縣一覽概表』) and *Shimaneken Tokeihyo* (『島根縣統計表』). In *Shimaneken Tokeishyo*, there are items of 'History (沿革),' 'Topography (地勢),' 'Geography (地理)' or 'Land (土地)' and *Shimaneken-zenzu* (「島根縣全圖」), which officially stats the jurisdiction of Shimane Prefecture. Therefore, this article analyzes the fact that Dokdo was excluded from the jurisdiction of Shimane Prefecture until February 1905 in *Shimaneken Tokeishyo*, and proves the unauthenticity of the Japanese government's argument for Dokdo.

In the item of 'History,' the fact that Takeshima (Dokdo) was added in February 22, 1905 was written for the first time in the *Shimaneken Tokeishyo* (1919). In the item of 'Topography,' Takeshima's geographical features and breeding situation of sea lions first appeared in the *Shimaneken Tokeishyo* (1920). In Island (島嶼), Takeshima was recorded for the first time in the *Shimaneken Tokeishyo* (1907). The jurisdiction of Shimane Prefecture was clearly specified in 'Location (位置)' of the item of 'Geography' or 'Land.'

According to the *Shimaneken Ichirangaihyo* (1877), the coordinates of Shimane Prefecture are 34° 30′~36° 35′ North Latitude. The coordinates of Shimane Prefecture are 34° 20′~36° 21′ North Latitude and name of the extreme north is ‘Okinoshima, Shirashima-mae, Nakamura, Suki-gun’ in the *Shimaneken Tokeishyo* (1905). The extreme north of Shimane Prefecture is ‘Oki-kuni Takeshima 37° 10′ North Latitude’ was written for the first time in the *Shimaneken Tokeishyo* (1906).

Dokdo was not included in the *Shimaneken-kannai-ryakuzu* (「島根縣管內略圖」) of *Shimaneken Ichirangaihyo* (1877). Takeshima first appeared in the *Shimaneken-zenzu of Shimaneken Tokeishyo* (1904), because it reflects the infomation from the 1906 issue of the *Shimaneken Tokeishyo*. Although Dokdo was not the extreme north of Shimane Prefecture in the *Shimaneken Tokeishyo* (1904), Dokdo being include on the *Shimaneken-zenzu* is an obvious flaw and distortion.

The *Shimaneken Tokeishyo* is the historical material in which the Shimane Prefecture excluded Dokdo from the jurisdiction of the Prefecture by the Dajokan Order (太政官指令). The Shimane Prefecture sent the *Shimaneken Tokeishyo* to the Dajokan/Cabinet, the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Army, and the Ministry of Navy etc.. Therefore, the Japanese government must have been aware of the fact that Dokdo is not part of the Japanese territory.

Key words: Dokdo (Takeshima), Ulleungdo (Matsushima), *Shimaneken Tokeishyo* (『島根縣統計書』), *Shimaneken Ichirangaihyo* (『島根縣一覽概表』), *Shimaneken Tokeihyo* (『島根縣統計表』), *Shimaneken-kannai-ryakuzu* (「島根縣管內略圖」), *Shimaneken-zenzu* (「島根縣全圖」), Dajokan Order (太政官指令), jurisdiction

이 논문은 2017년 11월 24일에 투고 완료되어,
2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고,
2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

일본의 독도영유권 주장과 일제식민지책임의 국제법적 검토

도 시 환*

〈목 차〉

1. 서론
2. 일본의 독도에 대한 고유영토론의 검토
3. 무주지선점론에 입각한 독도영유권의 검토
4. 샌프란시스코평화조약상 독도영유권 주장의 검토
5. 일본의 독도영유권 주장에 대한 시제법적 검토
6. 일제식민지책임 관련 독도주권 연구의 검토
7. 결론

〈국문초록〉

주지하다시피 일본은 1952년 이래 한국의 독도에 대한 영유권을 본격적으로 제기하기 시작했으며, 고유영토론, 선점론 그리고 샌프란시스코평화조약을 근거로 한 3대 권원에 대한 주장을 지속적으로 강화해 오고 있다. 일본이 주장하는 독도영유권은 17세기 중반에 확립되었고, 1905년 각의 결정을 통해 재확인되었으며, 샌프란시스코평화조약에 의해 국제적으로 공인되었다는 것이다.

그러나 일본의 독도영유권 주장은 시계열상 1905년 선점론에서 시작하여 1952년 고유영토론을 경유한 뒤 최근 샌프란시스코평화조약으로 무게 중심을 전환하는 과정 속에서, 국제법상 요건의 충족 여부 문제로 환치 및 축소, 역사적 권원으로서의 사실에 대한 왜곡에 더하여 국제법상 법리의 정합성에 대한 자의적인 해석을 통해 근본적으로 일제식민주의의 침략이라는 본질을 은폐하고자 하는 한계를 노정하고 있다. 그것은 결국 일본의 주장이 국제정치적 역학관계를 바탕으로 이미 결정했거나 실행한 불법행위를 사후적으로 합법화하고 정당화하기 위한 수단이자 명분에 다름 아닌 것이다.

* 동북아역사재단 연구위원

요컨대, 일본의 독도영유권 주장은 메이지 유신이래 제국 형성을 위한 대외팽창적 침략정책과 연동됨으로써 1875년 운요호사건, 1894년 청일전쟁, 1904년 러일전쟁 등 동아시아 전역에 걸친 일본의 침략전쟁 가운데 한국의 독도주권에 대한 침탈을 무주지선점이란 이름으로 합법화한 것이다. 그러나, 운요호사건을 통해 1876년 2월 26일 근대 조선과 일본이 체결한 불평등조약인 강화도조약에는 국경획정문제가 언급되지 않았기 때문에 이를 보완한 태정관(太政官)의 1877년 3월 29일 결정으로 '독도 외 1도'는 일본 영토가 아니라는 것을 분명히 하고 있음에 주목해야 할 것이다. 왜냐하면 일본 외무성의 홈페이지에는 이러한 메이지 정부의 중대한 결정을 전혀 찾아볼 수가 없을 뿐만 아니라, 1962년 7월 13일 한국에 보내온 일본의 의견서에는 오히려 "메이지 초기에도 일본 정부가 다케시마를 일본의 고유영토로 인식"하고 있었다는 상반된 주장을 하고 있기 때문이다. 나아가 선점론과 고유영토론의 이러한 상충적 한계를 전제로 최근 일본이 주장하는 독도영유권 주장의 핵심은 샌프란시스코평화조약으로, 그 기초과정에서 독도의 이름이 누락되었으나 일본이 제공한 정보에 입각한 딘 러스크(Dean Rusk) 서한을 전제로 실질적으로 일본 영토로 남게 되었다는 논거 역시 일제식민주의의 연장선상에서 제기되고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

그것은 1951년 샌프란시스코평화조약의 성격이 징벌적 조약에서 냉전을 전제로 한 반공조약으로 전환됨으로써 1905년의 가쓰라-태프트밀약으로 상징되는 식민주의를 기저에 둔 독도주권 침탈행위의 합법화로 이에 대한 국제법적 불법성과 문제점의 규명이 요구되고 있기 때문이다. 환언하면 일본정부는 1910년 한일강제병합 관련 조약의 경우 무력을 사용한 강박 하에 체결된 조약으로서 법적 효력이 존재하지 않음에도 불구하고 일본군'위안부' 문제를 비롯한 일제식민지책임의 면탈을 위해 '당시의 법'에서는 합법이라고 강변하고 있는 반면, 한일간 협약체제를 일탈하여 주장하고 있는 독도영유권은 선점론에서 시작하여 고유영토론을 경유한 뒤 샌프란시스코평화조약으로 무게중심을 전환해 옴으로써 국제법상 시제법의 적용에 있어서도 상충되는 법리를 주장하고 있는 것이다.

그러한 전제에서 일본학계에서 제기되고 있는 일본의 독도영유권 논거에 대한 비판에 주목하게 된다. 고유영토론의 실체에 대한 부정론과 그 논거로서 인용되는 1696년 쓰시마번의 도해금지령 및 메이지 정부의 태정관지령을 비롯하여, 대한제국 칙령 제41호의 공포 및 관보 게재에 상충되는 시마네현의 독도 편입은 국제법적 효력이 부재하며, 샌프란시스코평화조약의 논거로 제기되는 딘 러스크 서한 역시 1905년 일본의 독도편입 이후 일본이 제공한 제한된 정보에 입각하고 있는 점에서 법리적으로 무효인 것이다.

더욱이 와다 하루키(和田春樹)의 '일본의 독도포기론', 세리타 겐타로(芹田健太郎)의 '한국의 독도개방론', 히로세 요시오(広瀬善男)의 '비식민지화 법리론' 등은 모두 일제식민지책임을 전제로 한국의 독도주권 문제를 인식하고 있는 반면, 독도 주변의 한일공동조업과 독도에 대한 배타적 경제수역(EEZ)의 기점의 불용(不容)을 동일하게 제안하고 있다는 점에서 주목하게 된다. 일제식민지책임으로서의 독도주권에 대한 인식에서 출발하고 있으면서도 여전히 일본의 이익에 대한 사전적 보장을 전제로 하고 있는 해결방안의 타당성은 의문이지 않을 수 없기 때문이다. 그러한 전제에서 와다 교수가 제시하고 있는 '한국의 1948년

쓰시마 영유주장 철회'와 동일한 일본의 조치가 필요하며, 제1차 세계대전까지는 식민지배가 국제법상 합법이라는 주장과 관련해서는 아라이 신이치 교수가 제시한 바와 같이 일본이 한국을 강제병합해 간 시기의 국제법은 국가실행을 중시하는 법실증주의가 주류였던 19세기의 국제법과 달리, 보편적 국제규범에 입각하여 구미의 국제법에도 법의 규범성을 둘러싼 새로운 변화가 제시되던 시기임을 인식해야 할 것이다.

따라서 일제식민주의 침탈사의 연장선상에서 제기되고 있는 일본의 독도영유권 주장은 '폭력과 탐욕'에 의해 약탈한 영토의 포기라는 가장 기본적인 식민제국주의의 역사적 청산과 배치된다는 점에서 일본은 21세기 동북아평화공동체 구축을 위한 진정한 국제법적 책무를 다할 수 있어야 할 것이다.

주제어: 독도영유권, 일제식민지책임, 국제법, 선점론, 고유영토론, 샌프란시스코 평화조약, 시제법, 가쓰라-태프트밀약, 폭력과 탐욕, 동북아평화공동체

1. 서론

한일간 해결해야 할 여러 가지 역사 관련 현안 문제 중 가장 첨예한 일본군'위안부' 문제가 2015년 12월 28일 양국 정부간에 합의되었다는 전제로 향후 일본정부는 독도 문제를 본격적으로 거론할 것이라는 우려가 제기되고 있다.[1] 지난 2월 이후 일본은 초·중학교 '학습지도요령' 및 '학습지도요령해설서'의 개정을 통해 내년부터 초·중학교의 모든 사회과 교과서에서 '독도는 일본 고유의 영토'라고 명기하도록 의무화하고 있을 뿐만 아니라, 독도영유권 주장을 수상관저, 외무성, 내각관방 영토주권대책기획조정실 홈페이지 등을 통해 노골적으로 표출하며 우리의 독도주권에 대한 도발을 감행해 오고 있다.

주지하다시피 일본은 1952년 이래 한국의 독도에 대한 영유권을 본격적으로 제기하기 시작했으며, 고유영토론, 선점론 그리고 샌프란시스코평화조약을 근거로 한 3대 권원에 대한 주장을 지속적으로 강화해 오고 있

---

1) 김병렬(2016),「독도 관련 문제 연구를 위한 일제언」,『영토해양연구』제11호, 6쪽.

다.[2] 환언하면, 일본이 주장하는 독도영유권은 17세기 중반에 확립되었고, 1905년 각의 결정을 통해 재확인되었으며, 샌프란시스코평화조약에 의해 국제적으로 공인되었다는 것으로 핵심적인 프레임을 정리할 수 있을 것이다.

그러나 일본의 독도영유권 주장은 시계열상 1905년 선점론에서 시작하여 1952년 고유영토론을 경유한 뒤 최근 샌프란시스코평화조약으로 무게중심을 전환하는 과정 속에서, 국제법상 요건의 충족 여부 문제로 환치 및 축소, 역사적 권원으로서의 사실에 대한 왜곡에 더하여 국제법상 법리의 정합성에 대한 자의적인 해석을 통해 근본적으로 일제식민주의의 침략이라는 본질을 은폐하고자 하는 한계를 노정하고 있다. 그것은 결국 일본의 주장이 국제정치적 역학관계를 바탕으로 이미 결정했거나 실행한 불법행위를 사후적으로 합법화하고 정당화하기 위한 수단이자 명분에 다름 아닌 것이다.[3]

요컨대, 일본의 독도영유권 주장은 메이지 유신이래 제국 형성을 위한 대외팽창적 침략정책[4]과 연동됨으로써 1875년 운요호사건, 1894년 청일전쟁, 1904년 러일전쟁 등 동아시아 전역에 걸친 일본의 침략전쟁 가운데 한국의 독도주권에 대한 침탈을 무주지선점이란 이름으로 합법화한 것이다. 그러나, 운요호사건을 통해 1876년 2월 26일 근대 조선과 일본이 체결한 불평등조약인 강화도조약에는 국경획정문제가 언급되지 않았기 때문에 이를 보완한 태정관(太政官)의 1877년 3월 29일 결정으로 '독도 외 1도'는 일본 영토가 아니라는 것을 분명히 하고 있음에 주목해야 할 것이다.[5]

---

2) 日本 外務省(2014),『竹島問題を理解するための10のポイント』, 3쪽.

3) 허영란(2003.6),「명치기 일본의 영토 경계 획정과 독도 - 도서 편입 사례와 '죽도 편입'의 비교」,『서울국제법연구』제10권 제1호, 28쪽.

4) 나카노리오(名嘉憲夫)는 역사적으로 일본의 영토변화(국경획정) 과정을 1867-1873년을 집권국가형성기, 1874년-1881년을 국민국가로서의 국경획정기, 1882-1945년을 대외팽창기(제국 형성), 1945-현재를 대외축소기(제국 붕괴)로 구분했다. 일본의 독도주권 침탈은 제국형성기에 해당한다. 名嘉憲夫(2013),『領土問題から国境劃定問題へ』, 明石書店.

왜냐하면 일본 외무성의 홈페이지에는 이러한 중대한 결정을 전혀 찾아볼 수가 없을 뿐만 아니라,[6] 1962년 7월 13일 한국에 보내온 일본의 의견서에는 오히려 “메이지 초기에도 일본정부가 다케시마를 일본의 고유영토로 인식”하고 있었다는 상반된 주장을 하고 있기 때문이다.[7] 나아가 선점론과 고유영토론의 이러한 상충적 한계를 전제로 최근 일본이 주장하는 독도영유권 주장의 핵심은 샌프란시스코평화조약으로[8] 그 기초과정에서 독도의 이름이 누락되었으나 딘 러스크(Dean Rusk) 서한을 전제로 실질적으로 일본 영토로 남게 되었다는 논거 역시 일제식민주의의 연장선상에서 제기되고 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 그것은 1951년 샌프란시스코평화조약의 성격이 징벌적 조약에서 냉전을 전제로 한 반공조약으로 전환됨으로써 1905년의 가쓰라-태프트밀약으로 상징되는 식민주의[9]를 기저에 둔 독도주권 침탈행위의 합법화로 이에 대한 국제법적 불법성[10]과 문제점의 규명이 요구되고 있기 때문이다.[11]

---

5) 堀和生(1987),「1905年日本の竹島領土編入」,『朝鮮史硏究會論文集』第24號, 97~125쪽.

6) 강화도조약 체결 당시 일본이 적극적으로 조선에 영향력 확대를 모색하고 있는 상황에서 나온 태정관지령은 역설적으로 독도가 조선의 영토라는 명확한 인식이 없었다면 정황상 독도를 일본의 영토로 편입했을 가능성이 큰 것으로 보인다. 이성환(2014.12),「근대 일본의 팽창과 영토문제」,『일본역사연구』제40집, 18~19쪽.

7) 와다 하루키(2013),『동북아시아 영토문제, 어떻게 해결할 것인가 -대립에서 화해로』, 사계절, 41쪽.

8) 호사카 유지(2009),「한일협약과 고종의 밀서로 본 독도영유권」,『한일군사문화연구』제8호, 185쪽.

9) 권헌익(2009),「독도-다케시마 분쟁의 시각 차이」,『독도연구』제6호, 125~126쪽.

10) Alexis Dudden 교수는 ‘일본의 한국 식민지화’를 국제법 악용의 대표적인 사례로 지적하고 있다. Alexis Dudden, *Japan's Colonization of Korea: Discourse and Power,* univ of hawaii. 2006.

11) See-hwan Doh(2017), “International Legal Implications of the San Francisco Peace Treaty and Dokdo's Sovereignty,” *Korean Yearbook of International Law,* Vol. 4, pp.55~77.

환언하면 일본정부는 1910년 한일강제병합 관련 조약의 경우 무력을 사용한 강박 하에 체결된 조약으로서 법적 효력이 존재하지 않음에도 불구하고 일본군'위안부' 문제를 비롯한 일제식민지책임의 면탈을 위해 '당시의 법'에서는 합법이라고 강변하고 있는 반면,[12] 독도영유권은 선점론에서 시작하여 고유영토론을 경유한 뒤 샌프란시스코평화조약으로 무게중심을 전환해 옴으로써 국제법상 시제법의 적용에 있어서도 상충되는 법리를 주장하고 있는 것이다.

따라서 본고에서는 일본이 제기하고 있는 독도영유권 주장의 3대 권원과 관련하여 역사적 실체를 중심으로 국제법적 효력을 검토한 다음, 국제정치적 역학관계에 입각한 논거의 전환에 대한 시제법의 법리상 문제점과 병행하여 일제식민지책임을 전제로 한 일본내 독도주권 연구동향의 국제법적 문제점을 검토해 보고자 한다.

2. 일본의 독도에 대한 고유영토론의 검토

일본의 고유영토론은 일본이 예로부터 독도의 존재를 인식하고 있었으며 다수의 자료와 지도를 통해 명백히 규명되었다는 것이다. 17세기 초에는 일본 민간인이 에도막부(江戸幕府)의 공인 아래에 울릉도 도항시 독도를 항행 목표로 삼거나, 선박의 중간 정박지로 이용함과 동시에 강치나 전복 등의 포획에도 이용했다고 주장한다. 따라서 일본은 17세기 중반에 독도의 영유권을 확립했다고 주장하고 있다.[13]

---

12) 도시환(2010),「1910년 '한일병합조약' 체결강제의 역사적 진실규명과 국제법적 조명」,『국제법학회논총』제55권 4호, 14쪽; 도시환(2008),「일본군 위안부문제의 현황과 국제인권법적 재조명」,『국제법학회논총』제53권 3호, IV. 국제인권법적 재조명, 마. 국제인권법의 해석과 시제법 부분 참조.

13) 日本 外務省(2014),『竹島問題を理解するための10のポイント』, 2014, 8쪽.

1) 고유영토론의 실체와 인식

고유영토론은 무주지선점론의 문제점을 파악한 일본이 이를 보완하기 위해 역사적 권원으로 제기하고 있는 용어임에도 불구하고, 그 개념적 측면에서 영토분쟁 지역에 대한 역사성을 부정하는 '일본의 발명품'으로 언급되고 있다. 그것은 고유영토론의 입장을 전제하게 되면, 독도와 러일전쟁 및 한일병합은 상관성이 없는 것이 되며, 센카쿠와 청일전쟁의 관련성 역시 부정된다. 따라서 고유영토는 어떠한 역사적 과정이나 변화 속에서도 변경될 수 없는 요지부동의 지위를 가지게 되기 때문이다. 고유영토론은 원래부터 자국의 영토였기 때문에 논쟁의 대상이 될 수 없다는 것이나, 최근에는 일본의 고유영토론이 일본에 대항하기 위해 한국과 중국에서도 사용되기 시작하면서 독도문제와 센카쿠문제를 더욱 격화시키고 있는 점에서 유의할 필요가 있다는 것이다.[14]

(1) 고유영토론 긍정설

국제법학자인 다이쥬도 가나에(太壽堂 鼎)는 고유영토론과 관련하여 다음과 같이 언급하고 있다. "일본정부에 의한 메이지 38년의 영토편입 조치와 그에 이은 국가권능의 계속된 발현은 17세기에 당시의 국제법에도 거의 합치되도록 유효하게 설정되었다고 생각되는 일본의 권원을 현대적인 요청에 따라 충분히 대체하는 것이었다."[15] 그러나 국제법상 역사적 권원을 가지는 고유영토를 영유하기 위하여 그것을 근대국제법상의 다른 권원으로 대체하는 것은 요구되지 않으며, 실제 일본이 역사적 권원에 기초하여 영유하는 다수의 섬들을 선점과 같은 다른 권원으로 대체한 일도 없다는 점에서 다이쥬도의 고유영토론은 국제법 법리상 문제가 있

---

14) 이성환(2014.1), 「일본의 독도 관련 연구의 새로운 동향과 분석 -사회과학 분야를 중심으로」, 『일본문화연구』 제49호, 309쪽.

15) 太壽堂 鼎, 『領土帰属の国際法』(東京: 東信堂, 1998), 143쪽.

는 것이다.[16]

(2) 고유영토론 부정설

역사학자인 와다 하루키(和田春樹)는 일본에서 고유영토론이 생겨나고 사용된 과정을 밝히면서 고유영토론의 허구성을 지적한다. 일본에서 고유영토론은 러시아에게 북방 4개 섬 반환을 요구하면서 처음 사용되었으며, “한 번도 외국의 영토가 된 적이 없었다는 의미”로 사용되었다는 것이다. 북방 4개 섬을 둘러싼 러시아와 일본 간의 조약관계를 살펴본다면 북방 4개 섬이 “한 번도 러시아의 영토가 된 적이 없었다”는 주장은 성립할 수 있으나, 적어도 북방 4개 섬에만 해당된다는 것이다. 따라서 일본이 편입하기 이전에 이미 한국과 중국이 관할 또는 영유하고 있었던 독도와 센카쿠에는 적용될 수 없는 개념이다. 그럼에도 그 후 일본은 이 용어를 독도와 센카쿠에도 그대로 적용하여 자국의 영유권을 정당화하기 위한 수사로 사용하기 시작하면서, 용어를 둘러싼 논쟁을 불러일으키게 된다. 이 용어는 일본어 이외의 언어로는 번역이 안 되는 일본의 ‘발명품’으로서,[17] 이 용어를 사전적 의미로 적용하면 오키나와, 홋카이도 등은 일본의 영토가 될 수 없으며, 일본의 영토는 본토 4개 섬, 이른바 일본 본토로 한정되게 된다.[18]

국제사회학자인 나카 노리오(名嘉憲夫)는 고유영토론이 성립될 수 없음을 지적한다. ‘고유영토론’은 전쟁을 불러오는 사고와 행동을 가져올 가능성이 있는 위험한 정치적 용어일 뿐만 아니라 잘못된 역사인식에 기초

---

16) 박배근(2005), 「독도에 대한 일본의 영역권원 주장에 관한 일고」, 『국제법학회논총』 제50집 제3호, 105쪽.

17) 한국은 경우는 Dokdo is an integral part of Korean territory로 사용하고 일본은 Takeshima is a part of Japanese territory로 사용하고 있다. 그 외 일본은 Japan proper, Japan’s inherent territory 등으로도 사용했다. 와다 하루키(2013), 앞의 책, 41~42쪽.

18) 와다 하루키(2013), 앞의 논문, 31~45쪽.

한 아무런 의미없는 용어로, '고유영토'라 할 경우 '그것은 언제부터, 어떠한 의미로 고유인가'라는 것을 정의하지 않으면 구체성이 없는 공허한 용어이기 때문이다. 고유영토라고 하면 당연히 그것은 일본의 고유영토는 어디인가라는 반문이 유발되며, 일본이라는 나라는 언제 시작되었는가, 그 범위는 어딘가라는 질문에 답해야만 한다. 그러나 이에 대해 답을 할 수 있는 사람은 거의 없는 것으로 보인다.[19]

국제정치학자인 도요시타 나라히코(豊下樽彦)는 고유영토론을 다음과 같이 비판한다. 원래 고유영토란 전혀 국제법상의 개념이 아니다. 결국 이 개념은 센카쿠제도, '죽도', '북방영토'와 같은 영토분쟁을 4개나 안고 있는 일본정부와 외무성이 고안해낸 매우 정치적인 개념에 다름 아니다. (중략) 1970년대 이후 대만과 중국, 한국도 이 개념을 '원용'하고, 지금은 동남아시아에서도 각국이 자기의 영유권의 '정당성'을 주장하기 위해 '고유영토'의 개념이 '난발(亂發)'하는 상황이 되었다.[20]

국제관계학자인 하바 구미코(羽場久美子)는 유럽의 국제정치적 맥락에서 고유영토론은 성립될 수 없는 금기어라고 지적하며 다음과 같이 설명한다. 고유영토란 선사시대나 고대사에서 선주민과의 관계 속에서 사용되는 용어이다. 19세기나 20세기에 국가가 확보한 영토를 고유영토(native territory, native land)라고 하는 것은 있을 수 없다. 19세기는 오히려 선주민 내지는 소국에 대해, 혹은 사람이 살지 않는 경우, 산이나 강이나 영토나 섬에 대해 근대화에 성공한 대국이 '확대'해가는 과정이며, 그것을 '고유영토'라 부르면 분쟁과 대립을 촉발하게 된다. 즉 19, 20세기에 일본이 편입한 독도와 센카쿠는 고유영토에 해당하지 않는 것이며, 고유영토론은 피해자 의식을 유발하고 영토민족주의를 불러일으켜 영토분쟁을 격화시킬 뿐이다.[21]

---

19) 名嘉憲夫(2013),『領土問題から国境画定問題へ一紛争解決の視点から考える尖閣·竹島・北方四島』, 明石書店, 2013, 34쪽.

20) 豊下樽彦(2012),『尖閣問題とは何か』, 岩波書店, 142쪽.

21) 羽場久美子(2013),「尖閣 竹島をめぐる 国有の領土 論の危うさ-ヨーロッパの国際政

(3) 소결

고유영토론에 대한 부정적 인식은 국제정치학을 비롯한 사회과학 분야에서는 어느 정도 일반화되어, 최근 역사학계로 확산되는 듯한 경향을 보이고 있다. 예를 들면 2012년 3월에 발간된 다케시마문제연구회의 제2기 최종보고서에는 독도 고유영토론이 보이지 않는다. 또 역사학자인 이케우치 사토시(池内敏)도 2012년에 출간한『독도연구란 무엇인가』에서 역사적 고증을 통해 독도에 대한 일본의 고유영토론을 명백히 부정하고 있다.[22)]

2) 고유영토론의 한계와 논거

1905년 독도에 대한 무주지선점론을 대체하는 일본의 고유영토론은 1693년 안용복 피납 이래 시작된 울릉도쟁계 이후 1905년 독도 편입조치 이전까지 국제법상 역사적 권원으로서 확립되었어야 한다. 그러나 와다 하루키 교수가 지적하고 있는 바와 같이, 1696년 쓰시마번의 도해금지령과 1877년 메이지 정부의 태정관지령은 역설적으로 일본의 고유영토론과 배치된다는 점에서 주목하게 된다. 그러한 전제에서 1962년 7월 13일 한국에 보내온 일본의 의견서에서 "메이지 초기에도 일본정부가 다케시마를 일본의 고유영토로 인식"하고 있었다는 주장에 더하여 일본 외무성이『다케시마 문제를 이해하기 위한 10가지 포인트(竹島問題を理解するための10のポイント)』에서 메이지시대 최고국가기관인 태령관의 지령을 누락시키고 있다는 사실에서 그 의미를 재인식할 수 있을 것이다.

治から-」,『世界』839, 岩波書店, 43쪽.

22) 池内敏(2012),『竹島問題とは何か』, 名古屋 : 名古屋大学出版会; 그러나 이케우치의 고유영토론 부정은 고유영토론과 1905년 일본의 시마네현 편입론의 모순 내지는 충돌을 해결하고 무주지선점론을 강조하려는 의도가 표출된다는 점에서는 위의 고유영토 부정론과는 차이가 있다. 이성환(2014.1), 앞의 논문, 312쪽.

(1) 나이토 세이츄(内藤正中)의 '쓰시마번의 도해금지령'

한국에서는 15세기 문헌에 나오는 '우산도(于山島)'가 독도를 가리킨다고 주장한다. 일본에서는 17세기 초 돗토리(島取)번의 상인이 막부의 허가를 받은 이후로 매년 1회 '다케시마(竹島)'로 건너가 전복을 캐는 등의 일을 했다. 이 '다케시마'는 실은 울릉도를 가리킨다. 1692년이 되자 섬에 다수의 조선인이 와서 일을 할 수 없었으므로, 이듬해 조선인이 오지 못하게 해 달라고 막부에 진정했다고 한다. 그래서 막부는 쓰시마(大馬)번에 조선과의 교섭을 명했다. '다케시마'는 일본 것이라고 하여 교섭하자고 제안했지만, 로쥬우(老中, 막부의 직속으로 정무를 담당하던 최고 책임자) 아베 분고노가미(阿部豊後守)는 도해를 허락한 이유에 대해 "조선의 섬을 일본에서 취하고자 함은 아니다", 섬은 "조선국의 울릉도인 것 같다"고 하면서, 이후부터 일본인이 바다를 건너지 못하도록 조치를 취할 것을 분명히 했다. 이 조치는 1696년의 일이었다.[23)]

(2) 호리 가즈오(堀和生)의 '메이지정부의 태정관지령'

메이지 유신을 성공적으로 완수한 일본은 근린국가들과 관계를 정리하고 국경획정을 추진했다. 일본은 조선을 압박하여 1876년 2월에 조일수호조약을 체결하였으나, 이 조약에는 국경획정문제가 언급되지 않았다. 이러한 점을 보완한 것이 당시 일본 조정에서 국무를 총괄하던 태정관(太政官)의 1877년 3월 29일 결정으로, 호리 가즈오(堀和生) 교토대 교수가 1987년 논문 「1905년 일본의 다케시마 영토 편입」에서 밝혔다.[24)]

1876년 10월 일본 내무성 지리료(地理寮) 관원이 시마네현에 '다케시마(울릉도)'의 건에 대해 문의하자, 시마네현은 조사를 하여 「'일본해' 내 '다케시마' 외 1도 지적편찬방 문의」를 지도와 함께 제출했다. '이소다케시마

---

23) 内藤正中 · 金柄烈(2007), 『史的検証 竹島 · 独島』, 岩波書店, 43쪽; 와다 하루키(2013), 앞의 책, 221쪽.

24) 堀和生, 앞의 논문, 97~125쪽; 와다 하루키(2013), 앞의 책, 222쪽.

약도(磯竹島略圖)'라는 제목의 그 지도에는 '이소다케시마(울릉도)'가 그려져 있고, 그 섬의 남동쪽 오키와의 사이에 작은 '송도'가 그려져 있다. '다케시마 외 1도'란 울릉도와 독도(다케시마)를 의미하는 것으로, 내무성도 독자적으로 조사해 시마네현의 보고와 때를 맞춰 "이 두 섬은 조선령이며 일본령이 아니다"라는 결론을 내렸다.[25]

내무성은 1877년 3월 17일 태정관에게 이 건에 관한 문의서를 제출했다. 부속 서류 가운데 '다케시마'는 "오키국의 건위(乾位, 북서) 쪽 120리 가량에 있다. 다음에 한 섬이 있어서 송도라고 부른다. 오키에서 80리 정도 떨어져 있으며, '외1도'란 송도(현재의 독도)라고 밝혔다. 태정관의 심사에서 내무성의 견해가 옳다고 판단해 3월 20일 다음과 같은 문서를 기초하여, 이와쿠라 도모미(岩倉具視) 등의 승인을 요청했다. 17세기의 막부 조치를 자세히 검토한 후, 첨부한 지령안 대로 1877년 3월 29일에 "다케시마'외 1도'는 우리나라(일본)와 무관한 것임을 알아 둘 것이라는 태정관지령이 내려진다. 이것은 울릉도와 독도를 하나로 파악하고, 이 2도는 조선의 영토라는 심증을 굳혀 일본 영토가 아니라고 선언한 것이다. 이로써 일본은 조선과의 영토 획정을 이루었다고 할 수 있다.

호리 가즈오 교수의 이 발견에 대해 시마네대학 교수 나이토 세이츄, 나고야 대학 교수 이케우치 사토시(池內敏) 등은 호리 교수의 주장을 지지했으나, 다쿠쇼쿠(拓植) 대학 교수 시모죠 마사오(下條正男)는 "'다케시마외 1도'의 1도가 송도(현재의 독도)를 가리키는지 여부는 정확하게 판단할 수 없다"며 이 태정관 결정을 무시했다. 그리고 외무성도 이 태정관 결정을 계속 무시해 왔다.[26]

---

25) 「日本海內竹島外一島地籍編纂方何い」, 『公文錄』 1877년 3월, 國立公文書館.

26) 와다 하루키(2013), 224~225쪽.

3. 무주지선점론에 입각한 독도영유권의 검토

일본이 주장하는 선점론은 일본이 1905년 각의 결정에 따라 독도에 대한 영유의사를 재확인했다는 것이다. 1900년대 초기 시마네현의 오키섬 주민들로부터 본격화된 강치 포획 사업의 안정화를 요구하는 요청이 쇄도하자, 1905년 1월 각의 결정에 따라 독도를 시마네현에 편입하여 영유의사를 재확인함과 동시에 각종 행정조치를 통한 주권 행사를 타국의 항의를 받는 일 없이 평온하게 계속적으로 실시했다는 것이다. 일본은 이미 확립되어 있었던 독도에 대한 영유권을 근대 국제법상으로도 명확하게 제기할 수 있게 되었다고 주장한다.[27]

1) 일본의 독도편입 과정

1903년 오키섬 주변에서 전복을 채취하던 어민 나카이 요사부로(中井養三郎)는 송도라는 섬으로 강치 포획에 나섰는데 당시 그 섬에 많은 사람들이 몰려들었고, 1904년에 이르러 함부로 강치를 포획해 섬 주변이 어지러워지자, 1904년 9월 량코섬의 일본 편입과 섬 대여에 관한 청원서(貸下願)를 제출했다. 러일전쟁의 와중인 1905년 1월 28일 일본정부는 각료회의 결정으로 섬 이름을 '다케시마'라 하고, 본국 및 시마네현 소속으로 정했으며,[28] 정부 훈령에 따라 시마네현 지사가 공시를 낸 것은 2월 22일이었다.[29]

1904년 1월 21일 전시 중립을 선언한 대한제국에 대한 공공연한 침략행위를 시작으로 러일전쟁이 개전되었으며, 일본군은 1904년 2월 개전 전야

---

27) 日本 外務省(2014),『竹島問題を理解するための10のポイント』, 2014, 11~12쪽.

28) 일본은 1905년 1월 10일 내무대신 요시카와 아키마사(芳川顯正)가 비밀공문인 '무인도 소속에 관한 건'으로 요청하여 개최된 각의에서, 총리대신 가쓰라 타로(桂太郎)는 1905년 1월 28일 독도를 일본영토로 발표하였다.

29) 와다 하루키(2013), 앞의 책, 228쪽.

에 한성을 점령한 뒤 점차 점령지를 확대하는 가운데, 1904년 2월 23일 대한제국에 한일의정서에 서명할 것을 강요하였다. 그 의정서는 조선이 일본의 보호국으로 가는 첫 걸음으로,[30] 일본은 조선의 군사 전략상 필요한 지점을 일정한 기간 동안 수용할 수 있다고 규정했다. 그 후 1904년 8월 22일, 제1차 한일협약을 통해 일본은 본국에서 파견한 외교고문을 받아들이라고 한국에 강요했다.

8월부터 뤼순 공격작전이 시작되어 노기(乃木)군은 육탄전을 벌인 끝에 1905년 1월 1일 드디어 뤼순을 함락했다. 일본 해군은 발트해 함대와의 동해 해전에 대비해 울릉도에 망루를 세웠지만, 또 하나의 망루 건설의 후보지로 독도를 지정해 군함을 파견하여 조사를 시작했는데, 나카이가 청원서를 제출하기 5일 전의 일이었다.[31]

독도의 일본 편입을 요구한 나카이의 신청이 러일전쟁 상황과 직접 관련 있는 것은 당연했다. 나카이의 신청에 대해 러시아와의 전쟁에 매진하던 외무성을 대표하는 야마자 엔지로(山座円次郎) 정무국장이 "이러한 시국이기 때문에 영토 편입을 급선무로 해야 한다. 망루를 세우고 무선 또는 해저 전신을 설치하면 적함을 감시할 때 매우 유리하고, 더군다나 외교업무상 고려할 필요도 없다"고 언급했다. 독도의 일본 편입은 한반도 점령으로 대한제국을 굴복시켜서 얻은 지위 권력을 이용하여 러일전쟁을 효과적으로 진행하기 위한 것으로, 강치 어부의 이해에 얽힌 문제가 아니었던 것이다.[32]

일본은 전쟁을 승리로 끝내고, 포츠머스 강화로 일본의 한국지배를 러시아에 인정하도록 했으며, 1905년 11월 17일에 을사늑약을 강요해 한국

---

30) 1904년 2월 23일 체결된 한일의정서 제3조는 '대일본제국 정부는 대한제국의 독립 및 영토보전을 확실히 보장한다'라고 규정하여 한국의 독립과 영토보전을 명시적으로 약속했음에도 불구하고 일본은 독도를 시마네현에 편입시킴으로써 그 조항을 위반하였다. 호사카 유지, 앞의 논문, 191쪽.

31) 内藤正中, 金柄烈(2007), 앞의 책, 169~175쪽; 와다 하루키(2013), 앞의 책, 228쪽.

32) 와다 하루키(2013), 앞의 책, 229쪽.

을 일본의 보호국으로 삼았다. 통감(統監)이 파견되고 대한제국의 외교권은 완전히 상실되었다. 일본정부의 독도 영유 결정이 한국에 전해진 것은 그 후 1906년 3월 28일이었다.[33]

일본이 독도를 자기 영토라고 선언한 지 5년 뒤인 1910년에는 한반도 전체가 일본 영토에 강제병합되었다. 1905년 독도 강제병합은 1910년 한반도 전역의 강제병합 전조이며 서곡이었고, 민족 비극의 시작이었다.[34]

2) 무주지선점론의 국제법적 문제점

일본의 1905년 각의 결정과 시마네현 고시 제40호 등은 일본이 근대법제를 시행한 이후 제정 법규의 방식으로 영토획득을 표현한 것이나 중대한 국제법적 문제들을 내포하고 있다.

첫째, 대한제국의 근대적 입법으로써 독도를 대한제국 울도군의 관할로 명시한 1900년 칙령 제41호[35]가 공포되어 관보에 게재된 이후 일본이 1905년 각의 결정하기까지 대한제국의 충분한 실효적 지배행위가 없었다고 하더라도 이는 근대국제법이 제시하고 있는 국가의 영토획득에 있어 발견된 영토에 대한 실효적인 지배를 위한 '합리적으로 충분한 기간' 이내라고 할 수 있다. 따라서 대한제국은 일본이 1905년 각의 결정을 한 시기까지 타국이 독도를 선점하는 것을 잠정적으로 금지하는 불완전 권원을

---

33) 와다 하루키(2013), 앞의 책, 229쪽.

34) 와다 하루키(2013), 앞의 책, 230쪽.

35) 일본인들이 울릉도에서 무단으로 목재를 벌채하는 등 각종 문제가 발생하자, 대한제국 정부는 일본정부에 이들을 철수시킬 것을 요구하는 한편, 울릉도의 지방행정 법제를 강화하기로 하였다. 이에 따라 1900년 10월 24일 의정부회의에서 "울릉도를 울도로 개칭하고 도감을 군수로 개정"하기로 하였고(제1조), "구역은 울릉전도와 죽도·석도(독도)를 관할한다"고 규정하여 울도군의 관할 구역에 독도를 명시적으로 포함시켰다. 이러한 결정 내용은 1900년대 10월 25일 황제의 재가를 받아 10월 27일 「칙령 제41호」로서 관보에 게재되었다. 이와 같이 「칙령 제41호」는 대한제국 정부가 울릉도의 일부로서 독도에 대해 주권을 행사해온 역사적 사실을 명확히 하고 있다.

보유하고 있었다.

둘째, 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원은 “이 섬은 일본에서 오키 열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치”하고 있다고 하여 독도가 일본의 영토인 오키 열도에서 조선의 본토인 강원도와 함경도로 왕복하기 위한 항로에서 일본 영역이 아닌 첫 번째 확인되는 섬으로서 조선과 긴밀한 관계에 있음을 밝히고 있다. 이는 독도가 일본이 아닌 조선의 판도에 속해 있다는 인식을 표현한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 일본정부의 독도 편입은 칙령 제41호로 공포하고 관보에 게재한 대한제국에 공식적으로 알려지는 경우 대한제국의 반대로 인해 실패할 것을 인식하여 각의 결정의 형식을 통해 중앙정부의 관보게재 부담을 회피하고, 시마네현의 고시로 독도에 대한 행정조치를 할 수 있는 국내법적 근거만을 마련한 것으로 평가된다.[36]

넷째, 일본의 독도 편입 이전 한일 간 합의에 대한 파기는 통고의무를 전제로 하고 있으나, 각의 결정을 통해 이를 일방적으로 폐기한 것은 국제법적으로 효력을 가지기 어렵다는 점에서, 1905년의 일본의 독도편입은 합법성과 정당성을 가질 수 없다.[37]

---

36) 최철영, 「1905년 일본정부 ‘각의 결정’ 등의 국제법적 검토」, 『근대 한국과 일본의 독도 관련 자료와 지도에 대한 역사적·국제법적 재조명 학술회의 자료집』, 동북아역사재단, 2017.10.20, 100쪽.

37) 이성환(2017. 9), 「일본의 태정관지령과 독도편입에 대한 법제사적 검토」, 『국제법학회논총』 제62권 제3호, 99~100쪽.

4. 샌프란시스코평화조약상 독도영유권 주장의 검토

일본이 주장하는 샌프란시스코평화조약에 의한 독도영유권은 동 조약을 통해 독도가 일본의 영토로 공인되었다는 것이다. 제2차 세계대전 후 일본의 영토처리 등을 실시한 샌프란시스코평화조약의 초안 작성 과정에서 한국은 이 조약을 기초하고 있던 미국에 대해 일본이 포기해야 할 지역에 독도를 추가해 주도록 요구했으나, 미국은 '독도는 조선의 일부로서 취급된 적이 없고 일본의 영토이다'라며 한국의 요청을 명확히 거절했다는 것이다. 그러한 전제에서 샌프란스시코평화조약에서는 일본이 포기해야 하는 지역으로 '제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선'으로 규정되었고, 독도는 의도적으로 제외되었다고 주장한다.[38]

1) 샌프란시스코평화조약의 대일정책 기조의 변화

1945년 제2차 세계대전 종전 당시 미국의 동아시아정책은 일본을 약화시키고 소련, 중국과 더불어 평화체제를 구축하는 것이었다. 그러한 전제에서 연합국은 대일영토정책을 확정했고, 이는 카이로선언 · 포츠담선언으로 구체화되었다. 일본은 포츠담선언을 수락함으로써 연합국과 일본 간에는 공동 대일영토정책이 합의되었다.

그런데 1950년 냉전의 격화와 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 등장 이후 샌프란시스코평화조약의 성격과 방향이 변화했다. 가장 큰 변화는 조약이 징벌적 조약에서 반공조약으로 성격이 변화되면서 일본의 전쟁책임, 영토할양, 배상이 사라진 점이었다. 또한 영토문제에서 미국과 관련된 조항은 세부적으로 규정되었지만, 나머지 인접국과 관련된 조항은 정밀하게 다뤄지지 않았다. 그 결과 연합국이 전시에 합의하고, 일본과도 합의했던 전시 대일영토정책은 폐기되었지만, 새로운 영토정책 · 원

38) 日本 外務省(2014),『竹島問題を理解するための10のポイント』, 13~14쪽.

칙은 샌프란시스코평화조약에서 논의 · 합의 · 결정되지 않았다.

그러한 전제에서 일본정부는 1952년 이후 샌프란시스코평화조약이 일본의 독도영유권과 직결된다고 지속 · 반복적으로 주장하고 있다. 그러나 역설적으로 1949년 미국의 대일정책의 전환 이후 반공조약의 기조로 변화된 샌프란시스코평화조약에서 일본이 독도를 '일본령에 포함되는 도서로 특정'하는 것을 요구했음에도 불구하고, 이 요구가 거절됨으로써 독도가 일본령으로 남지 않게 되었다는 점에 주목해야 할 것이다.[39]

더하여 1951년 4월 덜레스특사의 2차 방일과정 중 일본정부의 영국정부 조약초안 검토 과정에서 작성자인 영국은 물론 이해당사국인 한국마저 배제된 상태에서, 또한 미국의 일방적 후의 속에 집중적이고 독점적으로 영국 외무성의 대일강화조약 초안을 검토했음에도 불구하고, 독도가 일본령에서 배제되어 한국령에 포함된다는 영국 외무성 조약 초안의 내용을 인정함으로써 결과적으로 독도가 한국령임을 공인했던 사실은 주지해야 할 것이다.[40]

한편, 샌프란시스코평화조약 제2조와 독도주권 관련 국제법의 법리의 관점에서 동 조약의 비당사국인 한국의 입장에서 검토하게 되면, 1951년 6월 2일부터 14일까지 런던에서 개최된 샌프란시스코평화조약을 위한 제2차 영미회담에서 영국과 미국은 한국의 당사국 지위를 인정하지 않는 대신 조약의 제3자적 효력과 관련하여 제21조를 통해 동 조약 제2조 등의 이익을 받는 권리를 부여하기로 합의한 점 역시 주목할 필요가 있다.[41]

아울러, 대세적 의무를 가지는 객관적 체제를 창설하는 조약에 관한 법리는 일반적으로 널리 받아들여지고 있다고 볼 수 없으며, 이를 인정하더라도 당시 한국, 소련, 중국, 대만 등이 취한 태도를 고려할 때 샌프란시스코평화조약이 이러한 조약에 해당한다고 보기는 어렵다는 점을 확인할

39) 정병준(2015.6), 「샌프란시스코 평화조약과 독도」, 『독도연구』 제18호, 156쪽.
40) 정병준(2015.6), 위의 논문, 158쪽.
41) 정병준(2010), 『독도 1947』, 돌베개, 613~617쪽.

수 있다.[42]

2) 샌프란시스코평화조약 제2조 a항과 딘 러스크 서한

샌프란시스코조약 제2조 a항은 "일본은 한국의 독립을 승인하고 제주도, 거문도, 울릉도를 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다"고 규정하고 있다. 일본은 독도가 일본이 포기해야할 영역에 포함되지 않는다는 것을 의미한다고 주장한다. 따라서 독도는 일본이 포기할 대상이 아니기 때문에 1905년 이후 현재까지 계속해서 일본의 영토로 주권이 미치고 있다고 주장한다.

한편 1951년 7월 19일자로 양유찬 주미 한국대사가 미국 국무장관에게 일본이 포기해야 할 도서들 가운데 제주도, 거문도, 울릉도에 더하여 독도를 포함시켜줄 것을 요구했다. 그러나 미국은 한국의 이러한 주장을 수용하지 않았고, 그 결과 제2조 a항에서 독도가 누락된 것이다. 특히 딘 러스크 국무성차관이 8월 10일자로 주미 한국대사관에 보낸 이른바 딘 러스크(Dean Rusk) 서한이 그 이유를 설명하고 있다. "독도 섬에 관련하여, 우리의 정보에 의하면, 다케시마 혹은 리앙쿠르암으로도 불리는, 정상 상태에서 사람이 살지 않는 이 암석체가 한국의 일부로 취급된 적은 전혀 없으며, 대략 1905년부터 지금까지 일본 시마네현 오키섬 지청 관할 하에 있었다. 한국이 1905년 이전에 그 섬의 영유권을 주장한 적이 있는 것으로 보이지 않는다."[43]

그러나 딘 러스크 서한은 "우리(미국)의 정보에 의하면"이라는 단서를 전제로 하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 미국의 제한된 정보에 의하여 샌프란시스코 조약에서 독도가 누락되었다는 것이다.[44] 이 단서를

---

42) See-hwan Doh, *supra* note 11.

43) 딘 러스크 서한은 인터넷상에서 원문(http://blog.daum.net/hangun333/3143)을 확인할 수 있다.

44) 정병준(2010), 앞의 책, 775~786쪽.

전제로 하여 미국은 독도가 “1905년부터 지금까지 일본 시마네현 오키섬 지청 관할 하에 있었다”는 점을 강조하고 있는데, 이는 미국이 1905년 일본의 독도편입을 정당한 것으로 간주하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 같은 단서를 전제로 하여, “한국이 1905년 이전에 그 섬의 영유권을 주장한” 적이 없다고 하고 있다. 제한된 정보라는 것은 결국 미국이 1905년 일본의 독도편입조치 이후의 정보에 의존하고 있었다는 것을 의미하고 있다. 따라서 앞서 논의한 바와 같이 일본의 독도편입이 법리적으로 무효로 입증됨으로써 1905년부터 지금까지 시마네현 오키섬 지청 관할하에 있다는 전제의 딘 러스크 서한은 의미를 상실하게 되는 것이다.[45]

5. 일본의 독도영유권 주장에 대한 시제법적 검토

1) 시제법 법리의 이론적 검토

(1) 시제법의 개념

연속하는 시간의 흐름 속에서 생활관계를 규율하기로 당초에 정립된 법과 세월이 흐른 후 변화된 법 사이에서 어떤 법을 선택하여 규율하는가 하는 것은 시제법의 문제(Inter-temporal Law Problem)이다. 국제적 생활관계에서는 새로운 조약의 체결 등 입법을 통하여 법규범의 발전상태가 반영되고 이를 통하여 새로운 법규범이나 법률용어의 의미가 과거의 의미를 대체할 수 있는가의 문제이며 이는 법규의 효력이 시간 속에서 어떠한 지위를 갖는가를 결정하는 문제이다.[46]

---

45) 이성환, 「조일/한일 국경조약체제와 독도」, (근대 한국과 일본의 독도 관련 자료와 지도에 대한 역사적·국제법적 재조명 학술회의 자료집, 동북아역사재단, 2017. 10.20), 83~85쪽.

46) 오병선(2012) 「국제법상 시제법 문제에 대한 이론적 고찰」, 『국제법학회논총』 제57권 제1호, 73~74쪽.

(2) 권리의 창설과 권리의 존속의 구별

시제법의 문제는 법해석의 방법문제이고 정치적 요소가 개입된다고 언급되는 것은 법규범, 특히 권리의 성격을 동적으로 이해할 필요성이 있기 때문이다.

첫째, 권리를 창설하고 의무를 부담하는 협정의 체결이나 사태의 발생 시 이에 따른 법률효과의 귀속은 당사자들의 의사에 기초한다. 국제법 관계는 당사자들의 의사의 합치, 즉 합의의 형성에 의존하는 것이 원칙이다. 그런데 이 합의의 형성은 당사자 사이의 상호 호혜성과 공평성을 전제로 한다고 의제할 수 있다. 권리의 창설 시에 유효하였던 법에 따라 권리의 의미가 규정되어야 한다는 원리는 그 권리의 기초였던 법의 내용이 발전함에 따라 그 발전된 내용에 연계되어 유지되어야 한다는 요건을 포함한다고 볼 수 있다. 즉 권리의 존속은 국제사회의 동적 질서가 지향하는 정의와 형평의 내용에 부합하는 한도 내에서 효력을 유지할 수 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 국제법 관계의 동적 질서의 특성을 우리는 국제법 체계에서 사정변경의 법리, 권리남용금지의 법리, 시효의 법리, 노후폐절과 폐기의 법리, 강행규범의 법리 등을 인정하는 예에서 찾아볼 수 있다.

둘째, 국제법 관계에서 정립된 법률관계의 안정성을 보호하는 약정준수의 원칙(Principle of Pact Sunt Servanda), 법불소급의 원칙(Principle of Non-retro-activity of Law)은 국제법 질서의 기본 원칙이지만 그 정적 성격으로 인하여 경우에 따라 법의 이념 중에서 법적 안정성만 중시하고 정의나 구체적 타당성을 소홀히 할 수가 있다. 사정변경의 법리는 바로 법규범과 권리의 진화적 성격을 반영하는 대표적 원리라고 할 수 있다. 조약의 체결 당시 당사자의 합의의 기초가 되었던 사정이 세월이 지나면서 급격하고 현저하게 바뀌어 당초의 합의 내용대로 권리관계를 강행하려면 지나치게 무리한 부담을 강요하여 당사자 사이의 형평에 반하게 된다. 그리고 그러한 사정의 변화를 예상하였더라면 당사자 사이에 당초에 조약

의 체결을 하지 않았거나 달리 하였을 경우라면 사정변경의 법리가 적용되어 당초의 조약의 소멸을 주장할 수 있게 된다. 당사자 간 합의의 기초의 동일성과 형평성의 유지가 조약관계의 계속의 관건이 된다.[47]

(3) 안정과 변화의 조화

그렇다면 시제법의 문제에서 권리관계는 항상 법규범과 사태의 새로운 변화에 즉응하여 계속 연동해야만 하는가? 법규범과 사실은 시대의 흐름에 따라 발전하며 그 의미를 달리 할 수 있다. 국제사회에서는 입법기관의 불비로 법규범의 변화는 법적 사실의 변화보다 느리고 어려울 수밖에 없다. 그런데 권리가 창설될 때의 법적 사실이나 사태의 의미의 변화에 따라 늘 권리관계를 존속시키기 위하여 그 권원을 새롭게 유지해야 한다면 국제관계의 안정이 심하게 교란될 수밖에 없을 것이다. 그리하여 팔마스섬 중재사건에서 후버 판사도 사실관계는 그 법적 사실에 기한 권리의 창설시 유효한 법에 의하여 결정되어야 한다는 시제법의 법리의 제1요소를 강조하고 있다. 이는 권리 존속은 발전하는 법의 내용에 따라 새롭게 유지해야 한다는 시제법의 제2요소를 법적 사실의 확정에까지 확대하지 말아야 한다는 의미로 해석해야 할 것이다.[48] 그러나 경우에 따라서는 법적 사실의 확정이나 권리의 확정의 의미의 경계가 모호할 수도 있을 것이다. 왜냐하면 사실과 권리가 모두 법의 규율의 내용이 되고 대상이 되기 때문이다.[49]

---

47) 오병선(2012), 앞의 논문, 74~75쪽.

48) Peter Malanczuk(1997), Akehurst's Modern Introduction to International Law, Seventh Revised Edition, Routledge, pp. 155-7 at 156; R. Jennings(1963), The Acquisition of Territory in International Law, p. 30; 오병선(2012), 앞의 논문, 75쪽.

49) 오병선(2012), 앞의 논문, 76쪽.

2) 시제법 제시 판례: 팔마스섬 중재사건(Island of Palmas Arbitration, 1928)[50]

후버 판사는 시제법의 법리에서의 권리의 창설과 권리의 존속의 두 요소가 필요하다고 주장하였다. 16세기 발견에 의하여 팔마스섬에 대한 권원을 획득하였다는 스페인으로부터 전쟁에서 승리 이후 할양받은 미국이 17세기 동인도회사에 의하여 원주민 추장과 협정을 체결한 이래 영유권을 확립하였다고 주장하는 네덜란드와의 영유권 분쟁에서 네덜란드의 권원이 유효하다고 판정하였다.

16세기에 유효하였던 발견만으로 팔마스섬에 대한 영유권을 확립하였다고 주장하는 스페인의 권원을 승계한 미국의 주장에 대하여 발견만으로는 단지 미성숙의 권원만을 얻을 뿐이고 발견에 추가하여 19세기와 20세기 초까지 발전된 새로운 권원취득의 법규의 요건에 따라 실효적 점유를 구비한 네덜란드가 실질적 권원을 확립하고 있다는 것이다. 후버판사는 권리의 존속을 위하여 분쟁발생 시까지 발전된 법의 요건에 따라 권리의 행사가 유지되어야 한다고 하였다.[51]

3) 독도영유권 주장의 시제법적 검토

1904년 1월 21일 전시 중립을 선언한 대한제국에 대한 공공연한 침략행위를 시작으로, 1904년 2월 23일 한일의정서가 체결된 이래 한국에 주둔한 일본의 한국주차군은 한국 정부에 상시적인 위협을 가함으로써 침략의 본질을 은폐하기 위한 국제법적 요식행위로 제1차~제3차 한일협약이 체결되는 배경이 되었다.[52] 더욱이 일본이 대한제국의 외교권에서 나

---

50) Island of Palmas case(Netherlands, USA), 4 April 1928, *UN Reports of International Arbitral Awards,* Vol. Ⅱ, 2006. p. 831.

51) 도시환(2017), 「팔마스섬 사건(네덜란드/미국)」, 『영토해양 국제판례 연구』, 박영사, 3~14쪽.

52) 일본은 한국의 국권 탈취 과정에서 국제법적 합법성을 확보하기 위해 다음과 같

아가 대외주권의 완전한 박탈을 기도하던 시기인 1904년 8월 22일 제1차 한일협약과 1905년 11월 17일 을사늑약 체결 시점 사이에 도발한 일본의 독도편입은 한일의정서 제3조가 규정한 대한제국의 영토보전이라는 조항에 위배되는 국제법상 불법행위인 것이다. 그럼에도 불구하고 외교권 박탈에 항거한 고종 황제의 밀사 파견을 협약 준수 의무 위반으로 간주하고 조약의 강제를 통한 대외주권의 박탈을 비롯하여 고종 황제의 퇴위, 한국군의 해산 등을 내용으로 하는 한일협약의 체결은 Alexis Dudden이 지적하고 있는 바와 같이 일본의 한국 식민지화 과정은 국제법 악용의 대표적 사례인 것이다. 따라서 일본의 독도편입이 러일전쟁을 기점으로 한반도 식민화정책 추구와 시기적으로 일치한다는 점에서 한국에 대한 일제식민지 침략과정에서 국제법상 무주지 요건을 충족하지 못한 선점 행위로서 무효일 뿐만 아니라 타국의 영토주권에 대한 불법적인 침탈행위인 것이다.

따라서 일본의 식민지배합법론의 토대로서 주장하는 '그 당시의 법'으로서 1910년 한일강제병합조약의 체결이라는 시제법에 입각하면서도, 1952년 이래 제기하고 있는 일본의 독도영유권과 관련한 주장은 1905년 선점론에서 시작하여 고유영토론을 경유한 뒤 샌프란시스코평화조약으로 무게중심을 전환해 왔다는 점에서 시제법 법리의 상충적인 적용에 대한 검토가 필요한 것이다. 러일전쟁 중 한국의 독도주권을 침탈하며 식민제국화한 일본은 가쓰라-태프트 밀약(1905년)으로 상징되는 식민제국주의 열강간의 방조와 묵인이 국제법상 합법이라는 전제하에, 1905년 을사늑약을 거쳐 1910년 강제병합에 이르는 과정에서 시제법의 법리를 그러한 연

은 5단계를 거쳤다. (1) 1904년 2월 23일자의 <한일의정서>; 영토사용권 탈취, (2) 1904년 8월 22일자의 <제1차 한일협약>; 외교권 탈취, (3) 1905년 11월 17일자의 <제2차 한일협약: 을사늑약>; 대외주권 박탈, (4) 1907년 7월 24일자의 <제3차 한일협약: 정미조약>; 군사·내정권 탈취, (5) 1910년 8월 22일자의 <한국병합조약: 병합늑약>; 강제병합 순이다. 도시환(2015), 「을사늑약의 국제법적 문제점에 대한 재조명」, 『국제법학회논총』 제60권 제4호, 126~143쪽.

장선상에서 자의적으로 적용하고 있기 때문이다.

요컨대, 시제법의 본질은 권리의 창설 시에 유효하였던 법에 따라 권리의 의미가 규정되어야 한다는 원리이자 그 권리의 기초였던 법의 내용이 발전함에 따라 그 발전된 내용에 연계되어 유지되어야 한다는 요건을 포함한다는 것으로, 권리의 존속은 국제사회의 동적 질서가 지향하는 정의와 형평의 내용에 부합하는 한도 내에서 효력을 유지할 수 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 동적 질서의 특성을 전제로 한 국제법 체계에서 일본의 독도영유권 주장은 권리남용금지의 법리, 노후폐절과 폐기의 법리, 강행규범의 법리 등과 상충되는 것이다. 더하여 시제법의 법리를 제시한 1928년 팔마스섬 중재사건에서는 미국과 스페인 간 강화조약상의 권원을 부정하고, 영토에 대한 평화적 · 계속적 · 실제적 국가권능의 행사로 정의되는 실효지배의 원칙을 제시하고 있다는 점에서 한국의 독도주권에 시사하는 바가 크다 하겠다.[53]

6. 일제식민지책임 관련 독도주권 연구의 검토

1905년 일본의 독도 침탈 이래 1945년 한국의 독립으로 독도에 대한 영토주권이 회복되었음에도 불구하고, 일본정부는 여전히 1905년 자국영토로의 편입과 나아가 고유영토라는 주장을 통해 한국이 불법점거하고 있다며 항의해 오고 있다. 이와 관련하여 독도를 영토문제로서만이 아니라 일제식민지책임 문제와 병행하여 국제법사관 등 역사문제로 인식할 필요성이 일본내 역사 및 국제법 학계에서 제기되고 있음은 주목할 만한 것으로 검토할 필요가 있다.

---

53) Island of Palmas case(Netherlands, USA), 4 April 1928, *UN Reports of International Arbitral Awards,* Vol. Ⅱ, 2006, p. 867.

1) 와다 하루키(和田春樹)의 '일본의 독도포기론'

와다 하루키 교수는 식민지 지배를 반성하는 일본으로서는, 독도가 일본의 고유영토이고, 한국의 지배는 불법점거라고 주장하는 것은 도의라고는 전혀 없는 행동이라 하지 않을 수 없다고 비판한다. 한국이 실효지배하고 있는 독도에 대한 주권을 주장하는 것을 일본이 단념하는 것밖에는 다른 길이 없으며, 이룰 전망이 없는 주장을 계속해서 한일관계, 일본인과 한국인의 감정을 점점 더 악화시키는 것은 어리석음의 극치라고 언급하고 있다. 즉 그의 독도포기론에는 식민지 지배에 대한 배상과 사죄의 의미가 담겨 있다.[54]

독도는 일본이 1905년 1월 이래로 1945년 8월 15일까지 40년 동안 이 섬을 영유했다는 점, 일본의 패전과 조선의 독립 후 연합국 최고사령부가 1946년 1월 일본의 관리에서 제외했던 점, 1952년에 이승만 라인의 안쪽에 독도를 포함한 뒤 몇 차례 분쟁이 있었지만 1954년부터 한국이 경비대를 보내 확보했으며, 이후로 오늘날까지 실효지배를 계속하고 있다는 점을 들고 있다. 일본이 영유한 시간보다 긴 기간 동안 한국이 실효지배를 해 왔음을 주장하고 있다. 더욱이 1905년 1월 일본의 독도 영유는, 조선 침략을 시작하면서 5년 후 강압적인 한국병합의 전조이자 서곡이었으며, 민족 비극의 시작이었다는 점을 강조하고 있다.[55]

그러나 한국은 한일 양국민의 이해의 조화를 위해 독도 주변 해역에 대한 시마네현 어민의 조업을 보장하고, 독도를 배타적 경제수역(EEZ)의 기점으로 사용해서는 안된다고 제안하고 있다.[56]

---

54) 와다 하루키(2013), 앞의 책, 264~265쪽.
55) 와다 하루키(2013), 앞의 책, 264쪽.
56) 와다 하루키(2013), 앞의 책, 265쪽.

2) 세리타 겐타로(芹田健太郎)의 '한국의 독도개방론'

세리타 겐타로는 국제법적으로 독도영유권을 분석한 후, 독도가 한국에 속해야 한다는 정당한 이유는 찾기 어렵다는 결론을 맺고 있다.[57] 그런 다음 그는 한국이 독도를 실효지배하고 있으며, 100평 토지 구석의, 엄지손가락 정도 크기의 돌땅을 이웃과 다투고 있다고 비유하면서 한일 간에 새로운 조약을 맺어 이 문제를 해결할 필요가 있다고 강조한다.

그가 제시하는 조약의 내용은 다음과 같다. 우선 1965년 국교정상화 조약에서 일본은 한국 식민지 지배에 대해 어떠한 사죄도 하지 않았으므로, 2002년 북일 평양선언, 1995년의 무라야마 담화와 같이 솔직하게 한국민에게 반성과 마음으로부터의 사죄를 표명한다. 그리고 장래세대를 위해 일본은 독도를 한국에 양도 또는 포기하고 독도에 대한 한국의 주권을 인정해야 한다고 주장한다.

그러나 그는 한국에 대해 다음과 같은 요구를 하고 있다. 한국은 독도가 아닌 울릉도를 기점으로 한 배타적경제수역의 획정을 약속하고, 독도를 자연보호구역으로 한 다음 12해리의 어업금지수역을 설정하여 모든 나라의 과학자들에게 이를 개방한다는 것이다.[58] 세리타의 제안은 와다 하루키의 제안과 대동소이하나, 독도를 국제적으로 개방해야 한다는 차이가 있다. 세리타와 와다의 안은 식민지 지배에 대한 사죄의 의미가 포함되어 있으며, 한일 양국이 어느 정도의 이익을 공유해야 한다는 점에서는 공통적이다.[59]

---

57) 芹田健太郎(2006),『日本の国境』, 中央公論社, 185, 187쪽; 이성환(2014.1), 앞의 논문, 313쪽.

58) 芹田健太郎, 앞의 논문, 308, 312~313쪽.

59) 이성환(2014), 앞의 논문, 313~314쪽.

3) 히로세 요시오(広瀬善男)의 '비식민지화 법리론'

히로세 요시오는 지금까지 국제법적 논의에서 거의 사용되지 않았던 국제법사관(國際法史觀)에서 '식민지화'와 '비식민지화'의 개념을 사용하여 한일병합과 독도의 영유권 문제를 새로운 각도에서 분석하고 있다. 그는 제1차 세계대전을 경계로 그 이전을 식민지화 시대, 그 이후를 비식민지화 시대라 규정한다. 여기서 비식민지화란 "국제연맹기 법질서의 성립을 계기로 도입된 일본 등 후발식민국가에 의한 새로운 식민지 형성의 행동이나 강제적인 타국의 보호국화 혹은 영역편입행위는 완전히 위법화된다. 특히 제2차 세계대전 후의 국제연합헌장하에서 강행규범(jus cogens)으로 확립된 비식민지화 원칙과 민족자결주의 원칙의 확립(유엔헌장 1조 2항, 11, 12, 13장, 그리고 1960년의 식민지독립부여선언을 거쳐)에 의해 그러한 후발식민국가가 행한 국제연맹시대(戰間期)에서의 새로운 식민지화와 그 결과에 대해서는 소급적 무효화를 의무화하지 않으면 안된다고 주장한다.

그러나 제1차 세계대전까지의 식민지정책에 대해서는 국제연합헌장하에 형성된 비식민지화의 법리 효과는 원초적 무효는 아니고 유효성을 인정한 위에 청산의 효과에 한정한다. 한일병합에 이르는 메이지기의 일련의 한일협약의 국제법상의 효과는 이 범주에 속한다는 것이다.[60] 즉 한일병합 등은 유효하지만 보상을 포함한 청산의 대상이라는 것이다. 같은 연장선상에서 독도영유권과 관련하여 독도는 19세기를 통해 제1차 세계대전까지 유효한 국제법리였던 강대국 일본의 식민지화 활동에 의해 일본의 실효적 점유 행위의 결과가 법적으로 긍정되어 일본령이 되었다고 할 수 있다. 그러나 독도는 제2차 세계대전 후에는 새로운 비식민지화 법리의 전면적 적용을 받아야 하는 대상이 되었다는 것이다.[61]

---

60) 広瀬善男(2007), 「国際法からみた日韓併合と竹島の領有権」, 『明治学院大学法学研究』 81, 288쪽.

61) 広瀬善男, 위의 논문, 295쪽.

그러면서 일본이 청일전쟁과 러일전쟁을 통해 합법적으로 취득한 대만과 사할린을 원소유국에게 돌려준 것도 제2차 세계대전 후의 비식민지화 조치의 한 유형이라고 부연 설명한다. 따라서 독도 역시 비식민지화의 대상이 되어야 마땅하며, 그 연장선상에서 독도에 대한 한국의 주권을 인정해야 한다. 그러나 한일 간의 우호적 관계를 생각해 독도를 기점으로 한 EEZ를 인정하지 않고, 현재의 잠정수역을 계속 인정하고, 주변해역의 공동자원 관할권의 설정에 합의하는 것이 바람직하다고 주장한다.

4) 일제식민지책임과 독도주권 연구동향에 대한 평가

와다 하루키(和田春樹)의 '일본의 독도포기론', 세리타 겐타로(芹田健太郎)의 '한국의 독도개방론', 히로세 요시오(広瀬善男)의 '비식민지화 법리론' 모두 일제식민지책임을 전제로 한국의 독도주권 문제를 인식하고 있다. 그럼에도 불구하고, 3인의 학자 모두 동일한 제안사항을 제시하고 있다는 점에서 주목하게 된다. 그것은 첫째, 한국은 한일 양국민의 이해의 조화를 위해 독도 주변 해역에 대한 시마네현 어민의 조업을 보장해야 한다는 것이고, 둘째, 독도를 배타적 경제수역(EEZ)의 기점으로 사용해서는 안된다는 것이다.

일본 학자들의 공통적인 제안에 대한 해답으로는 와다 하루키 교수가 한일간 독도문제의 해결방안으로 제시하고 있는 바와 같이 스스로가 던지고 있는 질문에서 그 답을 구하고자 한다. 어떻게 해서든 한국과 일본은 옛 식민지 지배국으로서 영토 확정을 위한 교섭을 해야 한다. 그런 자리가 마련되면 한국대표는 "일본은 1904년 조선을 점령했고, 1910년 한반도를 강제병합하고 지배했다. 그러나 지금은 모든 것을 조선인들에게 돌려주었으며, 남반부는 대한민국의 영토라고 인정했다. 그리고 그 영토에는 울릉도와 독도가 포함되어 있다. 일본은 이 점을 인정해야 한다. 그리고 한국은 1948년에 쓰시마 영유를 주장했지만 지금은 거두어 들였다"라고 말할 것이다. 이에 대해 일본 대표는 뭐라고 답할 것인가?[62] 한국은 와

다 하루키 교수가 언급하고 있는 바와 같이 “쓰시마 영유와 관련하여 첨언을 하지 않았다”는 점을 주지할 필요가 있다. 따라서 일제식민지책임으로서의 독도주권에 대한 인식에서 출발하면서도 여전히 독도에 대한 일본의 이익 보장을 전제로 하고 있는 해결방안의 타당성은 의문이지 않을 수 없는 것이다.

더욱이 국제법사관에 입각한 히로세 요시오(広瀬善男)의 “비식민지화 법리론”은 일본의 독도영유권과 관련하여 일제 식민지화 활동에 의한 일본의 실효적 점유 행위로서 제1차 세계대전까지는 유효한 국제법리라는 전제에서 출발하고 있다. 그러나 일본이 한국을 강제병합해 간 시기의 국제법은 국가실행을 중시하는 법실증주의가 주류였던 19세기의 국제법과 달리, 보편적 국제규범에 입각하여 구미의 국제법에도 법의 규범성을 둘러싼 새로운 변화의 움직임이 일어나던 시기임을 주목해야 할 것이다. 1899년과 1907년 두 차례에 걸쳐 헤이그에서 개최된 만국평화회의는 전시(戰時) 군대의 행동을 제한하는 「육전에서의 법규와 관례에 관한 의정서」를 성립시켰다. 의정서의 전문을 작성한 러시아의 법학자 Fyodor F. Martens[63]는 국제법의 미성숙에 따른 법규의 미비를 전제로 인해 조약이 없는 경우에도 군사령관의 자의에 맡겨지는 것이 아니라, 인민 및 교전자는 “의연히 문명국간 존립하는 관습, 인도의 법칙 및 공공의 양심이 명하는 바에 따른 국제법 원칙의 보호 및 지배 아래에 두어야 함을 명기하고 있음은 주지의 사실이기 때문이다.[64]

---

62) 와다 하루키, 앞의 책, 10쪽.

63) 사사가와 노리가츠(2009), 「하버드초안이 받아들인 그로티우스와 마르텐스 -대표자에 대한 조약강제 무효법리의 특징을 알리기 위하여-」, 『한국병합과 현대』, 태학사, 615~656쪽 참조.

64) 제2차 세계대전 후 나치스의 전쟁범죄를 심판한 뉘른베르크 재판은 종래의 국제인도법 위반인 ‘통상의 전쟁범죄’이외에 새로이 ‘평화에 대한 죄’를 규정하자 변호인측은 법의 불소급주의의 입장에서 ‘당시의 국제법’이 아니라 사후법으로 범죄의 범주를 만들어 재판하는 것에 반대했다. 그러나 재판소는 마르텐스 조항을 인용하여 “그것은 고결한 선언 이상의 것”으로, 전쟁법의 특정한 조항에 의해

7. 결론

일본이 제기하고 있는 국제정치적 역학관계에 입각한 독도영유권 주장의 3대 권원과 관련하여 역사적 실체와 국제법적 정의에 부합하는 시제법 법리상의 문제점의 규명과 병행하여 일제식민지 책임론에 입각한 일본내 연구동향의 국제법적 문제점을 중심으로 검토해 보았다.

먼저 일본의 독도영유권 주장은 역사적 문제점으로 시계열상의 상충이라는 오류에서 비롯된다. 일본은 대외팽창적 침략전쟁 가운데 한국의 독도주권에 대한 침탈을 합법화하기 위해 1905년 무주지선점론을 제기한 이래, 1952년에 이와 상충되는 17세기 고유영토론을 경유한 뒤 최근 샌프란시스코평화조약으로 무게 중심을 전환해 왔다. 그러한 과정속에서, 선점론을 통해 국제법상 요건의 충족 여부 문제로 환치 및 축소, 고유영토론으로 역사적 권원으로서의 사실에 대한 왜곡, 샌프란시스코평화조약의 법리적 정합성에 대한 자의적인 해석을 통해 근본적으로 일제식민주의의 침략이라는 본질을 은폐하고자 하는 한계를 노정하고 있는 것이다. 그러한 전제에서 일본학계에서 제기되고 있는 일본의 독도영유권 논거에 대한 비판에 주목하게 된다. 고유영토론의 실체에 대한 부정론과 그 논거로서 인용되는 1696년 쓰시마번의 도해금지령 및 메이지 정부의 1877년 태

충족되지 않는 사례에 적용되어야 할 법적인 판단기준을 만들어낸 일반규정이라고 하여 변호인측의 주장을 기각했다. 연합국 전쟁범죄위원회의 전범재판에 관한 법적 보고서(1949)의 편자 라이트 경도 마르텐스 조항을 “짧은 문장으로 전쟁법과 실제, 모든 법에 활력과 동기를 부여하는 원칙을 말했던 것이라 평가하여 전쟁법에 그치지 않는 마르텐스 조항의 보편적 의의를 강조했다(Throdor Meron, The Martens Clause Principles of Humanity and Dictates of Public Conscience”, in American Journal of International Law, Vol.94, No.1). ‘당시의 국제법’에도 마르텐스 조항과 같이 규범주의적 측면이 전혀 없었던 것은 아니었다. 두 차례의 대전을 거치면서 오히려 이러한 측면이 발전해 갔다. ‘당시의 국제법’을 보는 관점도 국가실행과 유착된 일본형 실증주의라는 퇴행적인 면이 아니라 이러한 발전적 측면에 무게를 두고 평가해가는 것이 필요하다. 荒井信一, “歴史における合法論、不法論を考える,” 『世界』 제681호(2000.11), 270~284쪽.

정관지령을 비롯하여, 1905년 시마네현의 독도 편입은 1900년 대한제국 칙령 제41호의 공포 및 관보 게재에 상충되는 것으로 국제법적 효력이 부재하며, 샌프란시스코평화조약의 논거로 주장하는 딘 러스크 서한 역시 1905년 일본의 독도편입 이후 일본이 제공한 제한된 정보에 입각하고 있는 점에서 법리적으로 무효인 것이다. 결국 일본의 주장은 국제정치적 역학관계를 바탕으로 이미 결정했거나 실행한 불법행위를 사후적으로 합법화하고 정당화하기 위한 수단이자 명분에 다름 아닌 것이다.

다음으로, 일본의 독도영유권 주장은 국제법적 문제점으로 '식민지배합법론'을 전제로 '당시의 법'을 고수해 온 시제법 법리의 상충적 적용에서도 검토가 요청된다. 러일전쟁 중 한국의 독도주권을 침탈하며 식민제국화한 일본은 1905년 가쓰라-태프트 밀약으로 상징되는 식민제국주의 열강 간의 방조와 묵인이 국제법상 합법이라는 전제하에, 1905년 을사늑약을 거쳐 1910년 강제병합에 이르는 과정에서 시제법의 법리를 '당시의 법'의 연장선상에서 오늘날까지 주장하고 있는 것으로 보인다. 요컨대, 시제법의 본질은 권리의 창설 시에 유효하였던 법에 따라 권리의 의미가 규정되어야 한다는 원리이자 그 권리의 기초였던 법의 내용이 발전함에 따라 그 발전된 내용에 연계되어 유지되어야 한다는 요건을 포함하는 것으로, 권리의 존속은 국제사회의 동적 질서가 지향하는 '정의'와 '형평'의 내용에 부합하는 한도 내에서 효력을 유지할 수 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 동적 질서의 특성을 전제로 한 국제법 체계에서 일본의 독도영유권 주장은 권리남용금지의 법리, 노후폐절과 폐기의 법리, 강행규범의 법리 등과 상충되는 것이다. 더하여 시제법의 법리를 제시한 1928년 팔마스섬 중재사건에서는 미국과 스페인 간 강화조약상의 권원을 부정하고, 영토에 대한 평화적 · 계속적 · 실제적 국가권능의 행사로 정의되는 실효지배의 원칙을 제시하고 있다는 점에서 한국의 독도주권에 시사하는 바가 크다 하겠다.

끝으로, 일제식민지책임으로서의 독도주권 관련 연구에서 식민주의의 진정한 극복과 청산이 모색되어야 할 것이다. 와다 하루키(和田春樹)의 '일본의 독도포기론', 세리타 겐타로(芹田健太郎)의 '한국의 독도개방론', 히로세 요시오(広瀬善男)의 '비식민지화 법리론' 등은 모두 일제식민지책임을 전제로 한국의 독도주권 문제를 인식하고 있는 반면, 독도 주변의 한일공동조업과 독도에 대한 배타적 경제수역(EEZ)의 기점의 불용(不容)을 동일하게 제안하고 있다는 점에서 주목하게 된다. 일제식민지책임으로서의 독도주권에 대한 인식에서 출발하고 있으면서도 여전히 일본의 이익에 대한 사전적 보장을 전제로 하고 있는 해결방안의 타당성은 의문이지 않을 수 없는 것이다. 그러한 전제에서 와다 교수가 스스로 제시하고 있는 '한국의 1948년 쓰시마 영유주장 철회'와 동일한 일본의 조치가 필요하며, 히로세 교수가 주장하는 제1차 세계대전까지는 식민지배가 국제법상 합법이라는 주장과 관련해서는, 아라이 신이치(荒井信一) 교수가 이미 설파한 바와 같이 일본이 한국을 강제병합해 간 시기의 국제법은 국가실행을 중시하는 법실증주의가 주류였던 19세기의 국제법과 달리, 보편적 국제규범에 입각하여 구미의 국제법에도 법의 규범성을 둘러싼 새로운 변화가 제시되던 시기임을 인식해야 할 것이다.

따라서 일제식민주의 침탈사의 연장선상에서 제기되고 있는 일본의 독도영유권 주장은 '폭력과 탐욕'에 의해 약탈한 영토의 포기라는 가장 기본적인 식민제국주의의 역사적 청산과 배치된다는 점에서 일본은 21세기 동북아평화공동체 구축을 위한 진정한 국제법적 책무를 다할 수 있어야 할 것이다.[65]

---

65) See-hwan Doh, "The San Francisco Peace Treaty and territorial sovereignty," *Korea Times,* 2017.4.28, p.9.

【참고문헌】

김병렬, 「독도 관련 문제 연구를 위한 일제언」, 『영토해양연구』 제11호, 2016.
권헌익, 「독도-다케시마 분쟁의 시각 차이」, 『독도연구』 제6호, 2009.
도시환, 「1910년 '한일병합조약' 체결강제의 역사적 진실규명과 국제법적 조명」, 『국제법학회논총』 제55권 4호, 2010.
_____, 「을사늑약의 국제법적 문제점에 대한 재조명」, 『국제법학회논총』 제60권 제4호, 2015.
_____, 「일본군 위안부문제의 현황과 국제인권법적 재조명」, 『국제법학회논총』 제53권 3호, 2008.
_____, 「팔마스섬 사건(네덜란드/미국)」, 『영토해양 국제판례 연구』, 박영사, 2017.
박배근, 「독도에 대한 일본의 영역권원 주장에 관한 일고」, 『국제법학회논총』 제50집 제3호, 2005.
사사가와 노리가츠, 「하버드초안이 받아들인 그로티우스와 마르텐스 -대표자에 대한 조약강제 무효법리의 특징을 알리기 위하여-」, 『한국병합과 현대』, 태학사, 2009.
오병선, 「국제법상 시제법 문제에 대한 이론적 고찰」, 『국제법학회논총』 제57권 제1호, 2012.
이성환, 「근대 일본의 팽창과 영토문제」, 『일본역사연구』 제40집, 2014.12.
_____, 「일본의 독도 관련 연구의 새로운 동향과 분석 -사회과학 분야를 중심으로」, 『일본문화연구』 제49호, 2014.1.
_____, 「일본의 태정관지령과 독도편입에 대한 법제사적 검토」, 『국제법학회논총』 제62권 제3호, 2017.9.
와다 하루키, 『동북아시아 영토문제, 어떻게 해결할 것인가 -대립에서 화해로』, 사계절, 2013.
정병준, 「샌프란시스코 평화조약과 독도」, 『독도연구』 제18호, 2015.
_____, 『독도 1947』, 돌베개, 2011.
최철영, 「1905년 일본정부 '각의 결정' 등의 국제법적 검토」, 『근대 한국과 일본의 독도 관련 자료와 지도에 대한 역사적·국제법적 재조명 학술회의 자료집』, 동북아역사재단, 2017.10.20.
허영란, 「명치기 일본의 영토 경계 획정과 독도 -도서 편입 사례와 '죽도 편입'의 비교」, 『서울국제법연구』 제10권 제1호, 2003.6.
호사카 유지, 「한일협약과 고종의 밀서로 본 독도영유권」, 『한일군사문화연구』 제8호, 2009.

「日本海内竹島外一島地籍編纂方何い」,『公文錄』國立公文書館, 1877.3.
日本 外務省,『竹島問題を理解するための10のポイント』, 2014.
荒井信一,「歴史における合法論, 不法論を考える」,『世界』第681號, 2000.11, pp.270~284.
池内敏,『竹島問題とは何か』, 名古屋 : 名古屋大学出版会, 2012.
羽場久美子,「尖閣 竹島をめぐる 国有の領土 論の危うさ -ヨーロッパの国際政治から-」,『世界』839, 岩波書店, 2013.
豊下樽彦,『尖閣問題とは何か』, 岩波書店, 2012.
名嘉憲夫,『領土問題から国境画定問題へー紛争解決の視点から考える尖閣竹島·北方四島』, 明石書店, 2013.
太壽堂 鼎,『領土帰属の国際法』, 東京: 東信堂, 1998.
芹田健太郎,『日本の国境』, 中央公論社, 2006.
広瀬善男,「国際法からみた日韓併合と竹島の領有権」,『明治学院大学法学研究』81, 2007.
堀和生,「1905年日本の竹島領土編入」,『朝鮮史研究會論文集』第24號, 1987.
内藤正中 · 金柄烈,『史的検証 竹島 · 独島』, 岩波書店, 2007.

Doh, See-hwan, "International Legal Implications of the San Francisco Peace Treaty and Dokdo's Sovereignty," *Korean Yearbook of International Law,* Vol. 4, 2017.
Doh, See-hwan, "The San Francisco Peace Treaty and territorial sovereignty," *Korea Times,* April 28, 2017.
Dudden, Alexis, *Japan's Colonization of Korea: Discourse and Power,* univ of hawaii. 2006.
Island of Palmas case(Netherlands, USA), 4 April 1928, *UN Reports of International Arbitral Awards,* Vol. Ⅱ, 2006.
Jennings, Robert, The Acquisition of Territory in International Law, 1963.
Malanczuk, Peter, Akehurst's Modern Introduction to International Law, Seventh Revised Edition, Routledge, 1997.
Meron, Throdor, "The Martens Clause Principles of Humanity and Dictates of Public Conscience", in *American Journal of International Law,* Vol. 94, No. 1.

International Legal Review on Japan's Claim to Dokdo and its Colonial Responsibility

Doh See-Hwan

Japan began claiming territorial sovereignty over Dokdo since 1952 and has since strengthened its argument on the three grounds: inherent territory from the 17th century, the doctrine of terra nullius and the San Francisco Peace Treaty. In other words, it argues that territorial sovereignty was established in the mid-17th century, reconfirmed with the Cabinet decision of 1905 to incorporate Dokdo, which was internationally recognized through the Peace Treaty.

In the course of Japan‘s changing focus in its assertion over Dokdo—from acquisition of the land in 1905, its statement made in 1952 claiming Dokdo being the inherent territory of Japan from 17th century, to recently the San Francisco Peace Treaty—it fundamentally reveals limitations in time series. By using the ground of occupancy, it changes and minimizes the issue into an international legal condition; its claim of Dokdo being the inherent territory of Japan distorts historical facts; it attempts to conceal its colonial aggression by arbitrarily interpreting conformity with the international legal principles. This series of assertions are a mere justification used to legitimize the assertions and illegal acts that have already been decided or executed based on the dynamics of international politics.

In essence, as its claim to sovereignty over Dokdo was integrated with its aggressive expansionist policies to build an empire since the Meiji Restoration,

it was intended to legitimize its claim under the doctrine of terra nullius amid wars of aggression in East Asia including the Unyoho Incident of 1875, the Sino-Japanese War of 1894 and the Russo-Japanese War of 1904. The unequal treaty signed as a result of the incident between modern Joseon and Japan on February 26, 1876, known as the Treaty of Ganghwa Island, did not state territorial demarcation. The order of Dajokan, the Grand Council of State, issued to complement the treaty on March 29, 1877 stated 'Takeshima and the other island' did not belong to Japan. This significant decision of the Meiji government should be noted because the order cannot be found on the website of the Ministry of Foreign Affairs and because the letter sent by Japan to Korea on July 13, 1962 made a contradictory argument that the early Meiji government recognized Takeshima as its territory. Under the premise of contradictory limitations of arguments for acquisition of the land without sovereignty and that Dokdo was the Japanese territory from the Meiji government, the gist of the assertion Japan recently makes is the San francisco Peace Treaty and Dean Rusk letter: the name of Dokdo was omitted in the process of establishing the treaty but the island remained the territory of Japan as evidenced by the Dean Rusk letter, which was written based on the information given by Japan.

It should be noted again that the basis of such argument is in line with Japanese colonialism. As the nature of the San Francisco Treaty of 1951 changed from a punitive treaty to an anti-communist treaty based on the Cold War, Japan's claim to Dokdo is being legitimized based on colonialism as symbolized by the secret Taft-Katsura Agreement of 1905, and this calls for a review on illegality under international law. In other words, Japan strongly argues its acts were legal under the law at that time in an effort to be exonerated from its colonial responsibilities even when the Japan-Korea Annexation Treaty of 1910 holds no legal effects as the treaty was forcibly

signed. In contrast, it claims sovereignty over Dokdo, deviating from the treaty between Korea and Japan, by changing the ground of argument from acquisition under terra nullius, being the inherent territory of Japan, to the San Francisco Treaty. Such arguments and their grounds are contradictory in applying the international intertemporal law.

Against this backdrop, it is noteworthy to review the criticism on Japan's claim to Dokdo sovereignty raised in the Japanese academia. The bases for denying the claim that Dokdo belonged to Japan from the early Meiji era include the border crossing prohibition on Tsushima domain of 1696 and the order of the Grand Council of State. Shimane Prefecture's incorporation of Dokdo, which is in contradiction to the Korean Empire's edict no. 41 published in the official gazette, lacks international legal effect. The Dean Rusk letter used to support the ground of the San Francisco Peace Treaty is also null under the legal principles as the document was based on the limited information given by Japan after it incorporated Dokdo in 1905.

Haruki Wada's proposal for Japan to give up Dokdo, Gentaro Serita's theory of opening up Dokdo and Yoshio Hirose's legal principles on decolonization recognize Korea's sovereignty over Dokdo and Japanese colonial responsibilitiese while they uniformly suggest that it is not acceptable to use Dokdo, an islet, in drawing the baseline for the exclusive economic zone (EEZ) and that joint fishing around the islet be allowed. It is natural to question the legitimacy of such solutions which intend to assure national interests even when they commonly recognize Dokdo and their colonial responsibilities. Under this premise, it is necessary for Japan to have the equal action as Korea's withdrawal of sovereignty over Tsushima in 1948, as proposed by Haruki Wada.

Regarding the argument that colonial rule was legal before World War I, as Shinichi Arai pointed out, international law which was effective when Japan forcibly annexed Korea was undergoing a new change in the West surrounding

the norms of international law, which saw a depart from the 19th century international law where legal positivism ruled. Recognizing this change, Japan's claim to sovereignty over Dokdo asserted in line with Japanese colonialist history runs counter to the most basic undoing of colonial imperialism, that is, abandoning the land exploited by greed and violence. As such, Japan is left with responsibilities to fulfill under international law to build the Northeast Asian peace community in the 21st century.

Key words: Sovereignty over Dokdo, Japanese colonial responsibility, International Law, the doctrine of terra nullius, the inherent territory, San Francisco Treaty, Intertemporal law, Taft-Katsura Agreement, greed and violence, Northeast Asian peace community

이 논문은	2017년 11월 24일에 투고 완료되어, 2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고, 2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

독도 영유권에 대한 근대국제법의 적용 문제*

–'광의의 국제법'의 관점에서–

박 병 섭**

〈목 차〉

1. 머리말
2. 근대국제법의 성격
3. 울릉도 쟁계와 광의의 국제법
4. 에도 막부에 의한 조·일 합의의 확인
5. 메이지 정부에 의한 조·일 합의의 확인
6. 조선왕조 및 대한제국의 독도에 대한 영유 의사
7. 일본 독도 편입과 국제법
8. 맺음말

〈국문초록〉

일본 정부는 1900년 칙령 제41호가 말하는 石島가 독도라 할지라도 한국이 독도를 실효적으로 지배했던 사실이 없어 한국의 독도 영유권은 확립되지 않았다고 주장한다. 이런 주장의 근본은 근대국제법에 있는데 이는 주로 제국주의 국가들 사이의 법이며 전쟁조차 합법으로 하는 등 약육강식적인 법이다. 제국주의 국가들은 한국 등 '반미개'(半未開) 나라들에 대해서는 군사력을 배경으로 하여 자국의 권익을 확대시키는 도구로서 근대국제법을 이용했다.

한편, 한·일 양국 간에는 영토 문제에 관해 17세기에 국제적인 약속, 즉 '광의의 국제법'이 존재했다. 이는 '울릉도 쟁계' 당시 양국이 교환한 외교문서들에서 구성된다. 양국은

---

* 본고는 영남대학교 독도연구소가 개최한 국제학술대회(2017.6.23)에서 발표한 논문 「'일본의 고유영토론' 및 '무주지선점론'의 타당성 검증」을 대폭 개정함.
** 일본 竹島=독도문제연구넷

외교 교섭에 의해 울릉도를 조선 영토로 인정하고, 아울러 낙도(落島)의 귀속 판단 기준을 확인했다. 이 기준은 ① 어느 정부가 낙도에 영유 의사를 가지고 있는가? ② 낙도는 어느 나라에 가까운가?라는 두 가지이며, 실제로 어느 쪽이 낙도를 지배했는지는 영유 결정의 요인이 아니었다.

그 후 일본에서 울릉도와 독도의 귀속이 몇 번이나 문제됐지만 1877년 태정관 지령 등에 볼 수 있듯이 그때마다 위의 기준이 잘 지켜져 두 섬은 한국 영토로 판단되었다. 위의 기준은 양국 사이에서 관습으로 되고, 독도는 광의의 국제법상 한국 영토였다. 그런데 일본은 청일전쟁 전후부터 한국의 내정에 간섭하는 등 제국주의 국가의 본성을 드러내는 가운데 광의의 국제법이나 영토에 관한 관습을 무시하게 되었다. 1905년에 발발한 러일전쟁에서 해군 수송선에 큰 피해를 입은 일본은 독도에 망루를 비밀리에 세우는 필요성이 높아졌다. 이 때문에 일본은 무주지선점론을 구실로 삼아 독도를 일본 영토로 편입할 것을 내각 회의에서 결정했다. 하지만 이 구실로 삼은 어민 나카이의 독도 점령은 성립되고 있지 않았다. 또한 독도는 무주지가 아니었으며 광의의 국제법상 한국 영토였다. 따라서 일본의 근대국제법에 의한 무주지 선점은 이루어지지 않았던 것이며 일본의 독도 편입은 무효다.

주제어: 칙령 41호, 울릉도 쟁계, 영토의 판단 기준, 태정관 지령, 무주지선점론

1. 머리말

한국 외교부도 일본 외무성도 각각 팸플릿에서 독도, 일본명 다케시마(竹島)는 자국의 고유영토라고 주장한다.[1] 일반적으로 “고유영토”라는 용어는 정의하기가 어렵지만,[2] 한・일 양국은 각각 고유영토라고 하는 독도

---

1) 외교통상부, 『한국의 아름다운 섬, 독도』; 외무성, 『다케시마 문제에 관한 10개의 포인트』, 2014(『10포인트』로 약칭).

2) 쓰카모토 다카시(塚本孝)는 아래 서적에서 고유영토를 “자의(字義)로서는 한 번도 외국의 영토로 된 적이 없는 영토”라고 보았다. 그러나 이 설명에 따르면 센카쿠(댜오위다오) 제도뿐만 아니라 오키나와(沖縄)도 일본 고유의 영토가 될 수 없다. 일찍이 오키나와는 ‘류큐(琉球)왕국’이었으며, 제2차 세계대전 후는 약 30년 가까이 미국의 통치하에 있었고, 일본인이라도 여권을 제시해야 입국이 허가됐던 외국이었다. 또한, 외국의 식민지가 된 한국이나 아시아의 많은 나라들은 고유영토를 가지지 않았던 것으로 된다. 게다가 몽골이나 후금(後金) 등에 의해 나라 전체가 외국에 지배당한 중국도 고유영토를 가지지 않는 것으로 된다.

를 근대에 들어서 법적으로도 자국 영토로 규정했다고 주장한다. 한국 팸플릿은, “1900년 칙령 제41호에서 독도를 울도군(울릉도) 관할구역으로 명시하였으며, 울도 군수가 독도를 관할하였습니다”라고 주장한다. 다만 칙령에는 ‘독도’ 이름은 없고 ‘石島’(독섬)라는 섬이 기재되어 있다.

이에 대해 일본 정부 팸플릿『10포인트』는 ‘石島’가 오늘날의 다케시마(‘독도’)를 가리키는 것이라면, ① 칙령에는 왜 ‘독도’라는 명칭이 사용되지 않았는가, ② 왜 ‘石島’라는 섬 이름이 사용됐는가, ③ 한국측이 다케시마의 옛 명칭이라고 주장하는 ‘우산도’ 등의 명칭이 도대체 왜 사용되지 않았는가 라고 의문을 제시했다. 게다가 일본 정부는 “설령 위의 의문이 해소된다고 하더라도, 상기 칙령의 공포를 전후하여 한국이 다케시마를 실효적으로 지배했던 사실이 없어, 한국의 다케시마 영유권은 확립되어 있지 않았던 것으로 보입니다”라고『10포인트』에서 주장한다. 또한 쓰카모토 다카시(塚本孝)도, “칙령에서 [독도를] 울도군의 구역으로 하고 군수가 본군 소속이라고 말하고 의정부가 이에 호응했다면 이들은 대한제국의 영토 의사를 드러낸 것이라 할 수 있을지도 모른다. 그러나 주권 행사를 이유로 영유권을 주장하기 위해서는 실효적인 점유—팔머스 섬 사건의 중재재판 판결이 말하는 “국가 권능의 평온하고 계속적인 표시”가 필요하다”고 주장한다.[3)]

이런 주장의 근본은 근대기에 완성된 근대국제법이다. 이 근대국제법은 제국주의 시대에 급속히 발전했던 법이며, 이를 독도 문제에 적용하는 것을 의문시 하는 견해가 일본에서는 많다. 야마베 겐타로(山辺健太郎)는 독도 문제는 일본의 “제국주의 영토 확장의 역사 문제”이며, 독도를 일본이 “폭력과 탐욕에 의해 약취(略取)한 것은 청일전쟁 이후 일관된 조선에 대한 일본의 제국주의 정책을 보면 분명하다”고 주장하고, 근대국제법에 부정적인 견해를 밝혔다.[4)] 가지무라 히데키(梶村秀樹)도 비슷한 견해로

(Web竹島問題研究所,『竹島問題100問100答』, ワック, 2014, 28쪽)

3) 塚本孝,「竹島領有権をめぐる韓国政府の主張について」,『東海法学』52호, 2016, 92쪽.

“국제법의 영역에는 국내법의 헌법 같은 성문법(成文法) 체계가 있는 것도 아니다. 있는 것은 그로티우스 이후 주로 제국주의 국가의 학자들이 구축해온 논리의 체계와 국제 사법기관이 남긴 판례뿐이며, 그것마저 쉽게 무시당해 왔다”[5]고 보고 근대국제법의 부당성을 밝혔다. 또한 오비나타 스미오(大日方純夫)는 근대국제법의 부조리를 다음과 같이 지적했다.

> 국제법은 17세기 중엽 유럽에서 탄생했고 그 역사와 함께 변천해왔다. 이 국제법 질서는 이윽고 19세기 중엽 이후 유럽이 비(非)유럽 지역에 진출함에 따라 세계적인 질서로 되었고, 그 물결은 동아시아에도 미쳤다. 근대 유럽은 세계를 문명 · 반미개(半未開) · 미개의 3가지로 구분하고, 주권 국가인 유럽의 문명국 사이의 관계는 자주 자립과 대등한 것으로 보아왔다. 그러나 터키 · 중국 · 일본 등 반 미개국에 대해서는 불평등조약을 밀어붙이고, 미개 지역은 ‘무주(無主)’로 보고 최초로 발견해 개척한 문명국이 점거해도 괜찮다고 하였다. 일본은 재빨리 이런 국제법을 보편적인 규범으로 받아들여 이를 바탕으로 동아시아의 전통적 질서를 재편해 갔다.[6]

본고는 이런 근대국제법의 부당성이나 근대국제법의 독도로의 적용문제를 검토함과 동시에 기존의 독도 연구 성과를 ‘광의의 국제법’의 논리에서 재구축하기로 한다. 본고의 인용문에서 ( ) 안은 원문대로이며, [ ] 안은 필자의 주다. 또한 독도의 일본 이름인데, 본고는 그때그때의 자료에 맞추어 섬 이름을 사용한다. 즉 일본 에도(江戸)시대에는 마쓰시마(松島), 1905년 이전 메이지(明治)시대에는 마쓰시마 혹은 리양코 도, 1905년 이후는 ‘다케시마[독도]’, 리양코 도를 사용한다. 한편, 울릉도는 1905년 이전에는 다케시마, 이소타케시마(磯竹島) 등을 사용한다. 또한 읽기를 알 수 없

---

4) 山辺健太郎, 「竹島問題の歴史的考察」, 『コリア評論』 7권 2호, 1965, 11~14쪽.

5) 梶村秀樹, 「竹島問題と日本国家」, 『朝鮮研究』 182호, 1978, 32쪽.

6) 大日方純夫, 「東アジア史のなかの「領土」問題一竹島問題を中心に」, 『法学セミナー』 708호, 2014, 36쪽.

는 일본인 이름은 관례대로 음독으로 표시했다.

2. 근대국제법의 성격

근대국제법은 17세기 중엽 유럽에서 탄생했다. 그 후 유럽 정세는 1815년에 나폴레옹 전쟁을 수습한 빈 체제가 성립되고 유럽의 협조가 강조되어갔다. 이에 따라 교통 · 통신 수단의 진보, 국제 무역 · 금융의 확대, 식민지를 둘러싼 대립의 조정이 필요해짐으로써 국가 간 상호의존 관계는 비약적으로 증대되었고, 또한 이들 이해관계를 조정할 필요성이 높아졌다. 이에 대응하여 급속히 발전한 것이 '유럽 공법' 혹은 '유럽 국제법'이라고 불렸던 근대국제법이다.[7)]

근대국제법의 특징은 전쟁마저 합법으로 하는 등 제국주의 시대의 약육강식적인 성격이 강하다. 이런 부조리는 제2차 세계대전 전후부터 조금씩 시정되었고 현대국제법으로 발전했다. 따라서 근대국제법은 지금으로서는 도저히 받아들일 수 없는 법리를 포함한다. 이 전형적인 예가 비유럽 국가를 식민지화하는 이론이다. 무주지선점, 정복, 강제 혹은 착오를 바탕으로 한 영토 할양 조약, 병합 등 법리다.

특히 구미 제국주의 14개국은 1844-1845년 베를린에서 회의를 열어[8)] '미개' 아프리카에서의 무질서 분할 경쟁을 조정하기 위해 신규 영토 병합에 관한 규칙을 정하는 콩고분지조약을 맺었다. 이 조약에 따라 제국주의 국가들은 아프리카의 식민지화를 '합법적으로' 추진했다. 이런 조약들을 모은 것이 근대국제법의 중심이 된 것이다. 게다가 그들이 '미개'로 보았던 땅은 아프리카뿐만 아니라 호주 등도 마찬가지였다. 영국은 아프리카처럼 원주민 사회를 무시하고 호주를 무주지라고 강변해 식민지로 만들

---

7) 柳原正治,『国際法』, 放送大学教育振興会, 2014, 17쪽.

8) 참가국은 영국, 독일, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 스페인, 미국, 프랑스, 이탈리아, 홀란드, 포르투갈, 러시아, 스웨덴, 오스만투르크 등 14개국.

었다. 그 다음에는 백인 이주자의 정권을 수립시켜, 호주를 1901년에 독립시켰다. 이 백인 정권은 인구의 산정(算定)에서 원주민을 제외하고 '무주지' 라는 관점을 간직했다.

한편, 제국주의 국가들이 '반미개'로 본 아시아 지역 등에 대해서는 그 지역에 특유한 국제 질서를 무시하고, 포함외교나 곤봉외교(Big Stick Diplomacy) 등 군사적인 공갈을 가하면서 불평등한 통상조약을 강요하는 등 자국의 권익 확대에 매진했다. 또한 그 과정에서 저항이나 장애에 부딪치면, 중·영 아편전쟁처럼 전쟁을 일으키고 군사력으로 굴복시키기도 했다.

이런 근대국제법의 구성원인 '근대국가 패밀리'(Family of Nations)는 베를린 회의 때는 구미를 중심으로 한 14개국 정도였는데, 1905년 당시에는 러일전쟁에 승리한 일본 등도 포함되었다. 이 패밀리는 근대국제법의 집대성이라고 할 수 있는 오펜하임(L. Oppenheim)의 『국제법』(*International Law*)에 따르면 1905년 당시 다음 세 가지 카테고리로 분류된다.

① 예로부터의 유럽 기독교국(국제사회의 원래 가맹국).
② 유럽 외에서 기독교국으로 성장한 미국 등.
③ 비 기독교국이지만 국제사회로의 가입이 인정된 오스만투르크, 일본.

한편, 한국이나 중국, 페르시아 등은 확실히 문명국이지만 그 문명의 정도는 국제법상의 여러 원칙을 이해하고 실시하기에는 아직 불충분하다고 보았다.[9] 이처럼 1905년 당시 근대국가 패밀리가 아닌 한국에 부당한 근대국제법을 적용하는 것은 적당하지 않았던 것이다.

다음에 근대국제법의 운용인데, 구미 제국주의 국가들은 그들끼리는 대등한 입장에서 근대국제법에 따랐다. 그러나 근대국가가 아닌 나라에 대해서는 그 나라의 권익을 탈취하는 도구로 근대국제법을 이용하는 한

9) L. OPPENHEIM, *INTERNATIONAL LAW,* Vol. 1, LONGMANS GREEN (LONDON), 1905, p.33; 柳原正治, 前揭書, 25頁.

편, 권익 추구에 근대국제법이 장애가 될 때는 근대국제법을 무시하는 경우가 많았다. 또한 약소국이 그들의 근대국제법 위반을 지적해도 이를 무시하고 힘의 외교를 밀어붙이는 것이 일상사였다.

그 전형적인 예가 1905년 8월 체결된 제2회 영·일동맹협약(새 영·일동맹)이다. 러일전쟁에서 일본의 승리가 확실하게 되자, 영·일 양국은 새 군사 동맹을 맺고 협약 제3조에서 일본이 한국을 보호국으로 하려는 의도를 영국이 인정할 것을 명시했다.[10] 이에 대해 한국 정부는 협약이 조·영 조약(1884)이나 한·일의정서(1904) 등에 위배된다고 양국에 항의했다. 특히 일본이 강요한 한·일의정서는 제3조에서 "대일본제국 정부는 대한제국의 독립 및 영토 보전을 확실히 보증할 것"이라고 규정하고 있으므로 일본에 의한 한국의 보호국화를 영국이 인정하는 새 영·일동맹은 이에 위배된다. 또한 한·일의정서는 제5조에서 "양국 정부는 서로의 승인을 거치지 않고 장차 본 협약의 취지에 위반하는 협약을 제3국과 정립(訂立)할 수 없다"고 규정하고 있으므로 일본은 새 영·일동맹을 맺기 위해서는 한국의 승인이 필요하며 분명히 이에 위배되는 것이다. 이를 지적한 한국의 항의에 대해 영·일 양국은 협의한 결과 "아무런 조처를 취하지 않고 무시한다"는 것을 결정했다.[11] 영·일 양국은 근대국가로서 인정하지 않는 약소국에 대해 자국이 불리한 경우에는 근대국제법을 무시했던 것이다. 이처럼 근대국제법의 운용은 유럽 외에서는 자의적으로 행해졌으므로 근대국제법을 유럽 외의 국가에 곧바로 적용하는 것은 너무나 문제가 많다. 근대국제법은 아시아 등 많은 국가에서는 도저히 받아들일 수 없는 '문명의 흉기'다.

---

10) 제3조 일본국은 한국에 있어서 정사(政事)상, 군사상 및 경제상의 탁월한 이익을 가짐으로 영국은 일본국의 당해 이익을 옹호, 증진하기 위하여 정당 및 필요하다고 인정하는 지도, 감리 및 보호 조치를 한국에 대하여 취할 권리를 승인한다. 다만 당해 조치는 항상 열국(列國)의 상공업에 대한 기회균등주의에 반하지 않아야 한다.

11) 海野福寿,『韓国併合』, 岩波新書, 1995, 150쪽.

아시아 등에는 각 지역 특유의 국제 질서가 있으며, 이는 충분히 고려되어야 한다. 그런 국제 질서로서 한·일 간에는 17세기에 영토 문제를 해결한 사례가 있었다. 울릉도의 귀속을 둘러싸고 조·일 양국이 외교 교섭을 벌인 '울릉도 쟁계', 일본에서 말하는 '겐로쿠 다케시마 일건'(元祿竹島一件)이다. 이 교섭 결과 양국은 울릉도가 조선 영토임을 확인하고, 다음에 쓰는 바와 같이 낙도의 귀속에 관한 판단 기준을 확립했다. 이때 교환된 외교 문서 등은 근대국제법 이전의 '광의의 국제법'을 이룬다고 말할 수 있다. '광의의 국제법'이라는 것은 야나가하라 마사하루(柳原正治)에 따르면 국가 간 관계를 규율하는 법이라고 정의되는데, 여기에 말하는 국가는 근대국가에 한정되지 않으며, 법은 근대법에 한정되지 않는다.[12] 이 관점에서 동양을 보면 조선, 류큐, 베트남 등은 중국을 종주국으로 삼아 조공을 바치고 왕이 책봉을 받았던 화이질서(華夷秩序)가 있었다. 이는 동양 나라들을 규율하는 법이므로 광의의 국제법으로 볼 수 있다.

3. 울릉도 쟁계와 광의의 국제법

'울릉도 쟁계'는 숙종 19(1693)년 울릉도로 도해해 어렵을 하고 있던 안용복 등 2명이 일본 돗토리 번(鳥取藩) 요나고(米子)의 상인 오야(大谷)·무라카와(村川) 양가 어민들에 의해 돗토리 번으로 연행당함으로써 시작된 울릉도 영유를 둘러싼 조·일 간 외교 교섭을 말한다. 이 교섭의 경과 등에 관해서는 송병기, 이케우치 사토시(池内敏) 등의 저작이 있으므로,[13] 이들을 바탕으로 울릉도쟁계의 경과를 광의의 국제법의 관점에서 재구축한다.

---

12) 柳原正治, 前掲書, 22쪽.

13) 송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공관, 2010; 宋炳基, 『欝陵島·独島(竹島)歴史研究』(朴炳渉 訳), 新幹社, 2009; 池内敏, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 2012.

일본으로 연행된 안용복 등은 일본에서 조선과의 외교 · 무역을 담당했던 쓰시마(對馬)번으로 인도되었다. 쓰시마 번은 에도 막부(江戸幕府)로부터 안용복 등을 조선으로 송환하고 아울러 조선인이 다케시마(울릉도)에서 어렵을 하지 않도록 조선에 요구하라는 명을 받았다. 일찍이 쓰시마 번은 막부의 명에 따라 1620(元和6)년에 이소타케시마(磯竹島, 울릉도), 일명 다케시마로 밀항한 야자에몽(弥左衛門) · 니에몽(仁右衛門) 부자를 체포한 일이 있었다.[14] 이 사건을 상기한 전 태수 소 요시자네(宗義真)는 막부가 앞의 부자의 체포를 돗토리 번이 아니라 쓰시마 번에게 명한 것은 막부는 다케시마 즉 이소타케시마를 돗토리 번 소속이 아니라 조선 영토로 생각했던 것이 아닐까 의심하고 막부에 확인하자고 중신들에게 제안했다. 그러나 결국은 막부의 명에 묵종하기로 결정하고 조선으로 사자를 파견했다. 1693년 사자는 조선 어민들이 작년에 이어 올해도 '본국 다케시마'에서 은밀히 어렵을 했기 때문에 두 사람을 잡았던 것을 알리고, 그 자들을 돌려보내니, 앞으로는 조선 정부가 도해 금제를 엄히 해달라고 요구하는 서계('문서1'이라고 칭함)를 조선 정부에 전했다.[15] 서계라는 것은 일정한 양식을 갖춘 조 · 일 간 외교 문서다.

이 요구에 대해 조선 정부는 일본의 후의에 감사한 다음, 정부는 해금 정책을 행하고 있으며, 먼 바다에 있는 '폐경 울릉도'는 물론 일본의 다케시마로의 도항도 금지하고 있다고 설명하고, 앞으로는 이런 일이 없도록 단속할 것을 서계(문서2)로 약속했다.[16] 조선 정부는 일본의 다케시마가 울릉도인 줄을 알면서도 300년 버려둔 섬 때문에 일본과 분의가 일어날 것을 피하기 위해 위와 같이 회답한 것이다.[17]

그러나 쓰시마 번은 조선의 유화책을 받아들이지 않고 조선 서계로부

---

14) 『通航一覽』(国立公文書館所蔵), 卷之百二十九, 「朝鮮國部百五」.
15) 『숙종실록』 숙종 20년 2월 23일; 『竹島紀事』 元禄6年 10月.
16) 『숙종실록』 숙종 20년 2월 23일; 『竹島紀事』 元禄7年 正月9日.
17) 『숙종실록』 숙종 19년 11월 18일.

터 '폐경 울릉도'의 글자를 삭제할 것을 서계2(문서3)에서 요구했다.[18] 조선 정부는 유화책이 통하지 않는다는 사실을 알게 되자, 앞의 서계를 철회하고 다케시마와 울릉도는 같은 섬이라는 1도 2명(一島二名)의 원점으로 되돌아와 오히려 일본 어민들이 이 섬에 침입한 것을 비난하는 서계2(문서4)를 보냈다.[19] 쓰시마 번은 이 서계를 좀처럼 받아들이지 않았으며, '폐경 울릉도'라는 글자를 둘러싸고 양자의 대립이 심각하게 되었다. 이 시점까지의 외교 문서를 정리하면 다음과 같다.

문서1. 조선인의 다케시마 도해 금지를 요구하는 쓰시마 번 서계1.
문서2. '폐경 울릉도'나 '귀국 다케시마'는 도해 금지의 곳이라는 조선 서계1.
문서3. '폐경 울릉도'의 삭제를 요구하는 쓰시마 번 서계2.
문서4. 다케시마는 울릉도이며 1도 2명이라고 주장하는 조선 서계2.

쓰시마 번도 다케시마와 울릉도는 1도 2명이라는 것은 잘 알고 있었다. 그래서 양자의 논쟁은 필연적으로 울릉도의 영유권 논쟁으로 발전했다. 이 논쟁에서 최대 쟁점은 일본이 약 70년에 걸쳐 울릉도를 지배했던 실적에 대한 평가다. 쓰시마 번은 다케시마가 70-80년 전에는 조선 영토라 할지라도 1590년대 '임진란' 후는 일본이 이 섬을 지배했으며, 조선의 관리도 온 적이 없으므로 일본 영토가 되었다고 주장했다. 게다가 일본 어민들이 울릉도에서 일본으로 돌아올 때 세 번이나 조선으로 표류한 일이 있었는데 조선 정부는 그들의 울릉도에서의 어렵을 알면서도 아무 이의를 제기하지 않고 쓰시마 번으로 돌려보냈다고 힐문했다. 이에 대해 조선 측은 다케시마는 울릉도이며 이런 사실이 문헌『여지승람』에 실려 있는 조선 영토임은 쓰시마 번도 잘 알고 있는 바라고 주장했으나, 세부적으로는 충분히 반론하지 못했다.

---

18)『숙종실록』숙종 20년 8월 14일;『竹島紀事』, 元禄7年 3月.
19)『숙종실록』숙종 20년 8월 14일;『竹島紀事』, 元禄7年 9月.

이리하여 교섭은 교착 상태에 빠졌다. 쓰시마 번은 타개책을 모색하기 위해 막부와 협의를 시작했다. 1695(숙종 21)년 12월 11일 협의에서 로주(老中)[20] 아베 분고노카미(阿部豊後守)는 1도 2명에 관해 다케시마가 정말로 울릉도인지, 따로 섬이 없는지 질문했다. 쓰시마 번 가로(家老)[21] 히라타 나오에몽(平田直右衛門)은 "저쪽 방향에 [다케시마 외에] 섬이 있다고 [번에서는 조선으로부터] 들은 듯합니다. 잘 모르겠습니다만 다케시마 근처에 마쓰시마라는 섬이 있습니다. 그 섬에도 건너가고 어렵을 한답니다"라고 대답하고 자세한 것은 돗토리 번에 물을 것을 권했다.[22]

막부는 이때 처음으로 마쓰시마(독도)를 알게 되었던 것이다. 이 '1도 2명' 문제는 중대한 일이기 때문에 아베는 이나바국(因幡国)과 호키국(伯耆国)을 지배하는 돗토리 번에게 직접 질문했다. 아베는 다케시마를 이나바·호키 부속으로 생각하고 있었으므로 "인슈(因州, 이나바국)·하쿠슈(伯州, 호키국)에 부속된 다케시마는 언제쯤부터 양국에 부속되고 있는가"라고 질문했더니, 의외로 돗토리 번으로부터 "다케시마는 이나바·호키 부속이 아닙니다"라는 대답이 돌아왔다. 아베는 나아가 "다케시마 외에 양국에 부속된 섬이 있는가"라고 질문했더니, 돗토리 번은 "다케시마·마쓰시마 기타 양국에 부속된 섬은 없습니다"라고 대답하고 구체적으로 다케시마와 마쓰시마까지의 항로 등을 설명했다. 게다가 돗토리 번은 "마쓰시마는 [일본의] 어느 나라에도 부속된 것이 아니라고 듣고 있습니다"라고 회답했다.[23]

이런 회답을 바탕으로 하여 아베는 쓰시마 번의 의견도 들은 뒤 다케시마를 조선 영토로 판단했다. 1696년 1월 로주 일동은 다케시마 도해금지령을 돗토리 번 및 쓰시마 번으로 전했다. 조선에는 10월에 쓰시마 번으로

---

20) 로주는 4명으로 구성되며, 평상시에는 막부의 최고 집권자다.

21) 가로는 각 번의 최고 집권자이며 여러 명이 에도와 영지에 있었다.

22) 『竹島紀事』, 元禄8年10月.

23) 『竹島之書附』(鳥取県立博物館所蔵); 『礒竹島覚書』(国立公文書館所蔵). '어느 나라'를 이나바·호키로 보는 견해도 있으나, 문맥상 이는 일본의 어느 나라를 가리킨다.

사자로서 온 조선 역관에게 쓰시마 번이 일본어 구상서1(문서5-1)을 건네주면서 알렸다.[24] 구상서1은 막부가 다케시마를 조선 영토로 판단한 이유도 설명하고 있다. 따라서 이는 막부의 영토 귀속의 판단 기준을 드러낸 중요한 외교 문서다. 구상서1의 내용은 ① 다케시마는 이나바 · 호키에 부속된 섬이 아니고, ② 일본이 빼앗았던 것도 아니고, ③ 단지 공도이므로 호키 사람들이 건너가서 어렵을 했을 뿐이었는데, ④ 근년 조선인도 도해하므로 양국 어민들이 섞이는 것은 어떨까 라고 소 쓰시마노카미(宗対馬守)가 우려를 말하자, ⑤ 다케시마는 조선까지의 도정이 가깝고 호키로부터는 멀기 때문에 이쪽 어민들이 다시 도해하지 않도록 결정했다, ⑥ 위와 같이 뜻밖에 좋은 결과를 장군님이 분부하셨으므로 예조로부터 감사의 서한을 이쪽으로 보내야 하며, 그렇다면 도부(東武, 막부)에 상세히 보고드릴 것이므로 이 취지를 잘 조정에 전하시오 라는 내용이었다. 이 글은 로주 아베 분고노카미가 쓰시마 번으로 건네준 「구상지각」[25](口上之覺, 1696.1.9)을 바탕으로 한 것이다. 단지 「구상지각」에 위의 ④, ⑥은 없다.

쓰시마 번은 이 외에도 조선인(안용복)들이 1696년에 이나바로 소송하러 왔던 것을 고발하는 구상서2(문서5-2)도 역관사(譯官使)에게 건네주었다. 이런 구상서들을 받은 역관사는 일본어로서는 문제가 있으므로 진문(真文, 한문)으로 써줄 것을 요구했다. 이에 응해 쓰시마 번은 구상서를 한문으로 요약한 문서6(표제가 없으므로 이를 각서라고 부른다) 2통을 건넸다. 역관사는 이에 대한 견해를 간단히 쓴 각서1 및 2(문서7-1, 7-2)를 제출했다.

위와 같이 막부는 실질적으로 다케시마를 조선 영토로 인정했는데, 그 판단 기준은 ① 막부는 다케시마에 영유 의식이 없었고, ② 지리적으로 조선에 가깝다고 하는 것이었다. 이처럼 막부는 일본 어민들이 70년 이상 다케시마를 지배했던 실적을 중시하지 않았다.

---

24) 『竹島紀事』, 元禄9年 10月.

25) 『竹島紀事』, 元禄9年 正月28日.

그런데 다케시마 도해 금지령에는 마쓰시마(독도)라는 이름이 없었다. 이를 구실로 일본 외무성은 『10포인트』에서 오늘날의 다케시마(독도)로의 도항은 금지되지 않았으며, 일본은 당시로부터 다케시마(독도)를 일본 영토로 생각하고 있었다고 주장했다. 그러나 다케시마 · 마쓰시마는 이나바 · 호키 부속이 아니라는 돗토리 번의 회답을 바탕으로 해서 막부가 도해 금지령을 내린 이상, 마찬가지로 이나바 · 호키 부속이 아닌 마쓰시마로의 도해도 당연히 금지되었다고 보아야 한다. 또한 막부의 영토 판단의 기준으로 볼 때 마쓰시마에 대한 영유 의식이 없는데다가 지리적으로 조선 땅인 다케시마(울릉도)에 가까우므로 마쓰시마(독도)도 조선 영토가 된다.

실제로 다케시마 · 마쓰시마로 도해하고 있었던 오야 가문도 막부의 3대 부교의 하나인 지샤부교(寺社奉行)[26]도 다케시마처럼 마쓰시마로의 도해도 금지되었다고 이해하고 있었다. 구체적으로 말하면 도해 금지령에 의해 가업을 잃은 오야 가문은 1740년 모두 4명의 지샤부교 일동에게 오사카 가이마이(大坂廻米) 등에 참여하고 싶다고 청원했는데, 그때 지샤부교도 오야 가문도 "다케시마 · 마쓰시마 두 섬의 도해 금제"를 서로 확인한 것이다.[27] 원래 오야 가문은 마쓰시마(독도)를 다케시마(울릉도)의 속도처럼 보고 있었다. 오야 가문이 1818년에 돗토리 번으로 제출했던[28] 「다케시마 도해 유래기 발서」(竹島渡海由来記抜書)에 마쓰시마는 "다케시마 안의 마쓰시마"(竹島之内松島), "다케시마 근처 마쓰시마(竹島近辺松島)", "다케시마 근처 소도"(竹島近所之小島) 등으로 기록되고 있었다. 따

---

26) 지샤부교는 사찰 단속 외에도 평정소(評定所)에서 주도적인 역할을 하였다. 평정소는 막부의 최고 사법기관인이만 사법뿐만 아니라 막부의 정책에 관해서도 평의를 하는 등 큰 권력을 가지고 있었다.

27) 원문은 "次ニ御尋之趣 竹嶋松嶋両嶋渡海禁制ニ被為仰出候以後ハ伯州米子之御城主ヨリ御憐憫ヲ以渡世仕罷在候", 『村川家文書』(米子町史編纂資料), 米子市立図書館所蔵(請求記号 Y224-Y14/1-ロ); 池内敏, 『竹島―もうひとつの日韓関係史』, 中公新書, 2016, 80쪽.

28) 大西俊輝, 『第3部 日本海と竹島』, 東洋出版, 2011, 29쪽.

라서 다케시마 도해가 금지되면 마쓰시마 도해도 금지되었다고 이해한 것은 당연한 일이었다.

위의 쓰시마 번 구상서1 및 각서1에 대해 조선 정부는 1698년 3월 "울릉도를 우리나라 땅으로 하는 것은『여지승람』이 기록한 대로이며 그 문적(文跡)은 소연(昭然)하다, 논할 것도 없이 그쪽에서는 멀고 이쪽에서는 가까우므로 그 경계는 자연히 갈라진다"고 쓰고, 아울러 일본이 도해 금지령을 내린 것을 환영하는 서계3(문서8)[29]을 쓰시마 번주 후견역(後見役)인 소 요시자네에게 보냈다. 이 서계에서 엿보이는 조선 정부의 영토 판단 기준은 ①울릉도가 조선 영토로 문적에 기재되었다는 점, ②지리적 근접성이라는 두 가지다. 다음 해 1699년 3월 쓰시마 번은 조선 서계3으로 '다케시마 일건'이 완전히 해결되었음을 축하하고, 이를 막부에 보고했다는 내용의 쓰시마 번 서계3(문서9)[30]을 동래부에 전달했다.

동시에 쓰시마 번은 구상서3(문서10)도 전달했다. 이는 막부가 '다케시마 일건'을 마무리하는데 있어서 조선의 잘못을 확실히 기록하고 이를 조선에 전달하도록 쓰시마 번에 명했기 때문에 이에 따라 쓰시마 번이 작성한 외교 문서다. 이 내용은 ① 조선은 다케시마를 오랜 세월 버려두고 관리하지 않았다, 그 간 80여 년에 걸쳐 일본인이 어렵을 했다, ③ 그러나 조선 어민들이 그 섬에 왔으므로 조선인이 도해하지 않도록 조선 정부에 요구했던바 조선 정부는 이를 양해하고 그 섬에 도해하는 어민들을 처벌하겠다고 약속했다. ④ 그러나 갑자기 조선 정부는 태도를 바꾸어 다케시마는 울릉도이며 이는 문헌에 기재된 조선 영토라고 주장하고 일본인의 '범월침섭(犯越侵涉)'을 비난했다는 것 등이었다.[31] 이상과 같이 '울릉도

---

29)『竹島紀事』, 元禄11年 4月. 원문은 (前半省略) 頃因譯使回自貴州 細傳左右面託之言備悉委折矣 欝陵島之爲我地、輿圖所載、文跡昭然無論 彼遠此近 疆界自別 貴州既知 欝陵島與竹島爲一島而二名 則其名雖異 其爲我地則一也 貴國下令 永不許人往漁採 辭意丁寧 可保久遠無他 良幸良幸(以下省略)。

30)『竹島紀事』, 元禄12年 正月. 원문은 (前半省略) 前年象官超溟之日 面陳竹島之一件繇 是左右克諒情由 示以両國永通交誼 益懋誠信矣 至幸々々示意 即已啟達了云(以下省略)。

쟁계' 해결을 위해 양국이 교환한 외교 문서는 다음과 같다.

문서5-1. 다케시마 도해 금지령의 경위를 전하는 쓰시마 번 구상서1.
문서5-2. 조선 어민들의 소송 활동을 고발하는 쓰시마 번 구상서2.
문서6-1, 2. 위의 구상서들을 한문으로 요약한 쓰시마 번 각서1, 2.
문서7-1, 2. 문서6-1, 2에 대한 조선인 사자의 각서1, 2.
문서8. 울릉도가 조선 영토임을 확인하는 조선 서계3.
문서9. '다케시마 일건'의 해결을 축하하고 막부에 보고했다는 쓰시마 번 서계3.
문서10. 조선의 문제점을 지적한 쓰시마 번 구상서3.

이들 외교 문서의 성격은 다음과 같다. 서계는 내용에 하자가 없는 것을 상대방이 확인하고 받아들인 문서이며 한문으로 쓰고 있다. 만약 내용에 조금이라도 문제가 있으면 받지 않는 것이 관례다. 실제로 쓰시마 번은 위의 문서8을 받아들이는데 1-2년이 걸렸다. 그 간 조선 정부는 몇 번이나 서계를 개정했다.[32] 한편 일본어로 쓴 구상서 및 한문으로 쓴 각서는 일방적으로 상대방에 보냈던 것인데, 각서는 구상서보다 격식이 높다. 이런 외교 문서들을 교환함으로써 조·일 양국은 다케시마(울릉도)를 조선 영토로 공식으로 확인했다. 동시에 양국은 다음과 같은 낙도(落島)의 귀속에 관한 판단 기준을 확인했다. 이들은 광의의 국제법이라고 할 수 있다.

① 어느 정부가 낙도에 영유 의사를 가지고 있는가?
② 낙도는 어느 나라에 가까운가?

31) 『竹島紀事』, 元禄12年 正月.
32) 송병기, 앞의 책, 104~110쪽; 宋炳基, 前揭書, 77~81쪽.

한편 일본의 오랜 세월에 걸친 다케시마(울릉도) 지배의 실적은 가령 조선이 그 섬을 수백 년 방치하여도 거의 귀속 판단의 결과와 무관했으며 위의 기준만이 중요한 것이다.

4. 에도 막부에 의한 조·일 합의의 확인

숙종(겐로쿠)기 조 · 일 간에서 확립된 낙도의 귀속 판단 기준이 그 후 일본에서 마떻게 처리되었는지 살펴본다. 일본에서 그 기회는 덴포(天保, 1830-43)기에 있었다. 이즈음 일본 해운업은 융성기에 있었으며, 기타마에부네(北前船)라고 불리는 큰 배는 연안 항로를 벗어나 최단 거리를 택하여 외양을 항행하게 됐는데, 이에 따라 재발견된 다케시마(울릉도)로의 침입자가 나타난 것이 계기가 되었다. 이 당시 다케시마 · 마쓰시마는 오사카(大阪) · 시모노세키(下關)와 홋카이도 마쓰마에(北海道松前)를 이는 중요한 외양 항로 도중에 있었기 때문에[33] 천연 자원이 풍부한 다케시마를 노린 자가 나타난 것이다. 그 중 한 사람이 이마즈야 하치에몽(今津屋八右衛門)[34]이며, 그의 침입 사건은 '덴포 다케시마 일건'(天保竹島一件)이라고 불린다. 이 사건에 관해서는 모리스 가즈오(森須和男)가 하치에몽의 오사카마치부교쇼[35](大坂町奉行所)에서의 진술서 『다케시마도해일건기』(竹島渡海一件記)[36]를 발굴함에 따라 연구가 많이 진전되었다. 이에

---

33) 中川顯允, 『石見外記』의 부속도 「大御国環海私図」에 "다카다야 가헤(高田屋嘉兵衛) 상선은 조선해로 나가고 에조[蝦夷, 홋카이도] 땅으로 가려면, 이는 시모노세키를 출범하고 서북으로 8리 항해하고 송죽(松竹) 2도 사이를 가고 [방향을] 바꾸고 동북 방향을 목표로 항행한 것이 아닌가"라고 쓰고 있다. 杉原隆, 「研究レポート」, 『竹島問題に関する調査研究報告書』 平成23年度, 島根県総務部, 107頁.

34) 자료에 따라서는 아이즈야 하치에몽(會津屋八右衛門)으로 되고 있으나, 하치에몽은 진술서 『竹島渡海一件記』에서 '이마즈야'라고 자칭했다. 또한 다음 논문에서도 이마즈야가 옳다고 한다. 森須和男, 「天保竹島一件顛末」, 『郷土石見』, 2016, 33쪽.

35) 오사카마치부교쇼는 경제의 중심지였던 오사카 지방의 행정, 사법, 경찰, 소방 등을 관장했다. 다만 사찰(寺刹)이나 무가(武家)의 지배지는 제외됐다.

의한 사건의 개요는 다음과 같다.[37]

이와미국(石見國, 시마네현 서부 지역) 하마다(濱田)에서 회선(廻船)업을 경영하는 이마즈야 하치에몽(今津屋八右衛門)은 하마다 번에 다케시마 도해 사업을 시험적으로 해보고 이익이 있다면 번으로 세금(冥加銀)을 바치고 싶다고 청원했다. 이에 대해 하마다 번이 다케시마의 소속을 간죠긴미야쿠[38](勘定吟味役)에 문의했던 바, 다케시마는 일본 땅이라고 결정하기 어려우므로 손을 대지 말아야 한다는 회답이 왔다. 도해를 포기하지 못한 하치에몽은 가로 오카다 다노모(岡田頼母) 수하 하시모토 산베(橋本三兵衛)와 상의해 마쓰시마로의 도해를 명목으로 다케시마로 도해하기로 했다. 1833(덴포 4)년 하치에몽은 다케시마로 밀항하고 벌목이나 초근의 채취를 하고 이들을 지니고 돌아와 오사카에서 팔았다.

그러나 이 당시 막부는 밀수나 밀거래에 신경을 쓰고 있던 시기였으며, 1836년 하치에몽 등은 밀항이 발각되고 오사카마치부교쇼(大坂町奉行所)에 의해 체포되었다. 부교쇼는 하치에몽 등을 심문하고 그의 진술서(申口)『다케시마 도해 일건기』(竹島渡海一件記)를 작성하고「다케시마 방각도」(竹嶋方角圖) 〈그림 1〉을 첨부했다. 이 지도에서 분명하듯이 부교쇼는 다케시마·마쓰시마를 조선 영토로 그렸던 것이다.[39]

---

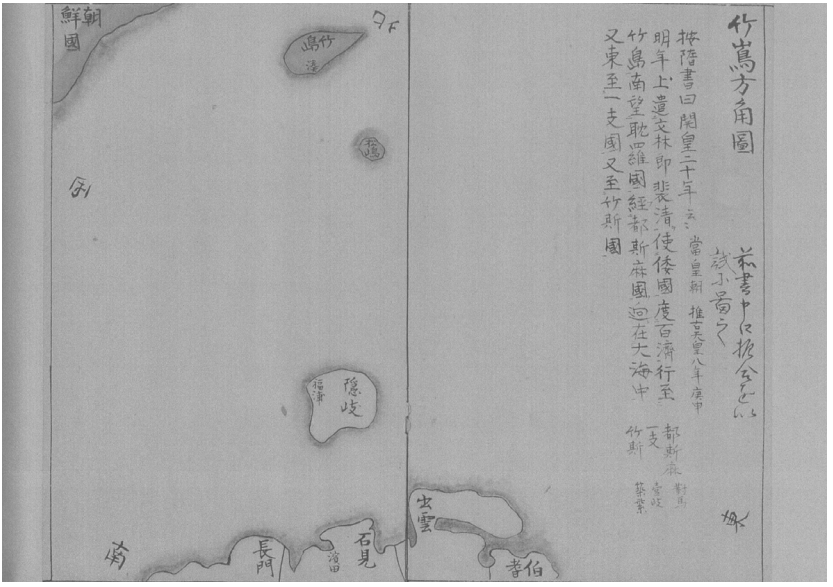
36) 소장은 東京大学総合図書館. 최근까지『다케시마 도해 일건기』의 작성자가 모호했는데, 이 자료 중에 "스오노카미(周防守) 님의 여기 구라야시키(藏屋敷)"라는 글이 있으므로 "구라야시키"가 있는 "여기"는 오사카다. 따라서 이 진술서는 오사카마치부교쇼가 작성한 것이 분명하다.

37) 森須和男,『八右衛門とその時代』, 浜田市教育委員会, 2002.

38) 로주에 직속하며 간죠쇼(勘定所)의 감사를 담당함.

39) 일본인 연구자들은 다케시마·마쓰시마가 조선과 같은 색으로 채색되고 있는 사실을 누구도 밝히지 않았다. 朴炳涉,「江戸時代の竹島での漁業」,『北東アジア文化研究』35号、2012、28頁; 박병섭,「안용복사건 이후의 독도 영유권 문제」,『독도연구』13호, 2012, 143쪽.

〈그림 1〉「다케시마 방각도」(오사카마치부교소 작성)



하치에몽 및 『다케시마도해일건기』는 오사카 니시마치 부교쇼(西町奉行所)로부터 막부의 최고 사법 기관인 평정소(評定所)로 보내졌다.[40] 이 사건에는 하마다 번이 연류되고 있었으므로 평정소가 종합적으로 사건을 재조사하기로 되었던 것이다.

이 과정에서 평정소는 다케시마·마쓰시마의 소속도 조사했다. 그러나 겐로쿠 기의 기록은 에도성(江戸城)의 화재로 소실되었던지 기록이 없었기 때문에[41], 막부는 쓰시마 번으로 문의했다. 그 내용은 쓰시마 번 회답서 안에 따르면,[42] 다케시마·마쓰시마는 모두 조선의 울릉도인지 혹은

40) 森須和男, 前揭論文, 34쪽.

41) 아래 자료에 의하면, 무라타 조로쿠(村田藏六, 훗날 오무라 마스지로(大村益次郎)로 개명)부터 가쓰라 고고로(桂小五郎, 훗날 기도 다카요시(木戸孝允)로 개명)에게 보낸 편지(날짜 불명)에 "위 [겐로쿠 기 조선으로 건네주셨던] 기록은 [도중 생략] 세 번의 소실로 인해 일기 등은 탄진(炭燼)되었고 겐로쿠 기의 일은 알 수 없습니다"라고 기록되어 있다. 小美濃清明, 『坂本龍馬と竹島開拓』, 新人物往来社, 2009, 73쪽.

다케시마는 울릉도이며 마쓰시마는 조선 외 땅인지 여부, 쓰시마로부터 두 섬까지의 방향·원근의 리수(里数), 일본 및 조선으로부터 원근의 리수, 이들 섬들에 도해했던 사실이 있는지 여부 등이었다.

이런 질문에 대한 쓰시마 번 회답서 안은 다케시마, 즉 조선 강원도 동해 중에 있는 울릉도를 설명한 뒤 마쓰시마에 관해서는 겐로쿠 기에 로주 아베 분고노카미(阿部豊後守)로부터 질문이 있었을 때 "다케시마 근처에 마쓰시마라는 섬이 있으며 거기에도 일본인들이 건너가고 어렵을 한다고 아랫것들의 풍설로 듣고 있습니다"라고 회답한 것이 기록에 보인다, 다케시마처럼 일본인이 건너가 어렵을 하는 것이 정지된 섬이라고 생각되지만 단정하는 것은 말씀드릴 수 없다, 조선 지도에서 생각하면 울릉·우산 두 섬이 있는 것이 보인다, 위의 다케시마로 그 나라 어민들이 건너가고 있다, 그 나라 관원들이 가끔 검찰하기 위해 도해 한다고 들었는데 지금은 어떨지, 예전부터 가지고 있는 그림 지도를 드리겠다, 등 적었다. 이런 내용의 쓰시마 번 회답이나 조선지도 등으로부터 막부 평정소는 다케시마·마쓰시마를 조선의 울릉·우산 두 섬으로 생각하고 오사카마치부교쇼에 의한 「다케시마방각도」의 인식을 그냥 받아들였을 것이다.

1836년 12월 사건의 조사를 마친 평정소는 하치에몽 및 하시모토 산베를 사죄로 하는 판결을 내렸다. 다음해 막부는 다케시마(울릉도) 도해 금지령을 내려 이를 알리는 제찰(高札)을 방방곡곡에 설치했다. 제찰에는 "위의 섬[다케시마=울릉도]은 옛날에는 하쿠슈 요나고(伯州米子) 사람들이 도해해 어렵을 했으나, 겐로쿠 기에 [장군 님이] 조선국으로 건네주신 이후 도해 정지가 분부된 장소"[43] 라고 썼다. 이는 겐로쿠 기의 조·일 합의 내용을 왜곡했으나, 하여간 막부는 '겐로쿠 다케시마 일건'의 결과를 중시

---

42) 한국 국사편찬위원회 소장 「대마도 종가문서」 고문서 목록 #4013. 번각은 池内敏, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 2012, 334~335쪽. 질문서 및 회답서 자체는 아직 발굴되지 않았다.

43) 원문은, 右嶋往古は伯州米子之もの共海渡魚漁等致し候得共, 元禄之度朝鮮國え御渡に相成候以来, 渡海停止被仰付候場所に有之.

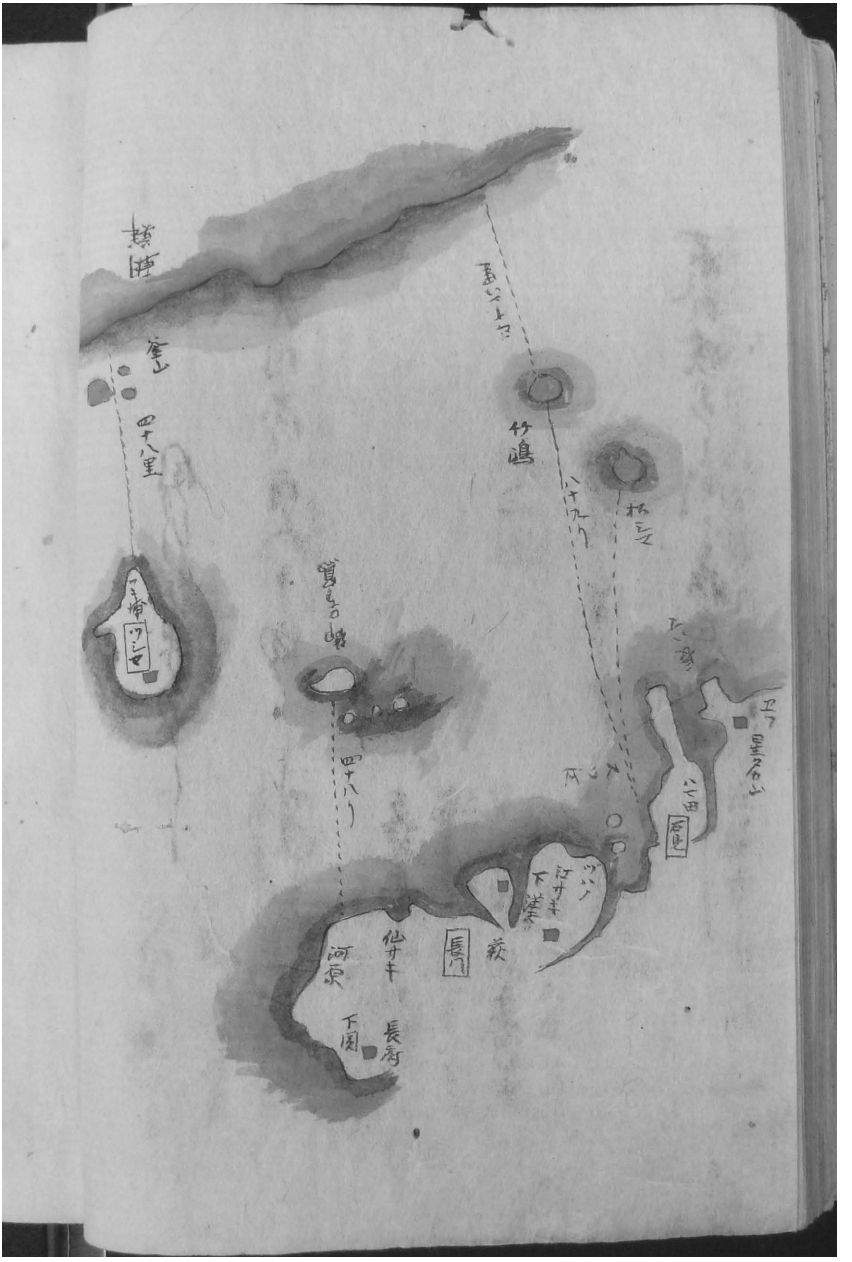
해 다케시마 도해금지령을 내린 것이다. 그런데 막부가 다케시마를 겐로쿠 기에 조선국에 건네주었던 섬으로 본 것은 쓰시마 번의 영향으로 생각된다. 쓰시마 번은 앞에 쓴 바와 같이 다케시마는 임진란 후는 일본 영토로 됐다가 '겐로쿠 다케시마 일건'때 조선으로 건네주었다고 생각하고 있었던 것이다.

한편, 도해 금지령은 마쓰시마(독도)에 관해 아무 말이 없었다. 이에 주목한 일본 외무성은, "하시모토 산베는 하치에몽에 대해 울릉도로의 도해를 마쓰시마로의 도해 명목으로 다루는 방법이 있다는 것을 이 사건 판결문에서 말하고 있다. 이는 다케시마(울릉도) 도해 금지 후도 마쓰시마(오늘날의 다케시마[독도])로의 도항은 아무 문제가 없었던 것을 드러내고 있다"[44] 라고 주장했다. 그러나 하시모토의 마쓰시마에 대한 인식이 그대로 막부의 인식으로 되는 것은 아니다. 또한 다케시마로의 도해가 금지되어도 판결문에 "다케시마에 제일 가까운 마쓰시마"라고 기록된 마쓰시마로의 도해가 금지되지 않았다고는 보기 어렵다. 게다가 막부 평정소는 쓰시마 번으로부터의 "다케시마 근처"의 마쓰시마도 도해가 금지됐을 것이라는 회답이나, 마쓰시마를 조선 영토로 그린 오사카마치부교쇼의 「다케시마방각도」 등으로부터 마쓰시마의 귀속을 판단했으므로 도해금지령의 함의는 마쓰시마(독도)도 도해를 금지한 것으로 보아야 한다. 그런데 최근 외무성은 일찍이 영유권의 유력한 근거로 삼은 '덴포 다케시마 일건'의 판결문에 대해서는 아무 말이 없다. 예전의 주장이 무리였음을 알게 된 듯하다. 이처럼 17세기의 조·일 합의나 낙도의 귀속에 대한 판단 기준은 19세기에도 지켜졌던 것이다.

---

44) 「일본정부견해 3」(1956.9.20). 외무부, 「한일왕복외교문서(1952-1973)」, 148~149쪽부터 인용.

〈그림 2〉『조선 다케시마 도항 시말기』부속 지도



한편, 「다케시마 방각도」 외에도 이와 비슷한 지도가 있다. 평정소에서 '다케시마 일건'의 처리를 담당한 관리가 작성한 것으로 추정되는[45] 사건 기록 『조선 다케시마 도항 시말기』(朝鮮竹島渡航始末記)에 지도 〈그림 2〉가 첨부됐는데, 이것도 「다케시마 방각도」처럼 다케시마 · 마쓰시마를 조선 영토로 그렸던 것이다.[46] 이 『조선 다케시마 도항 시말기』와 거의 같은 글이 에도 시대 말기 막부가 작성한 『통항일람속집』(通航一覽續輯) 5, 「조선국부」(朝鮮國部) 중 '잠상형벌'(潛商刑罰)이라는 제목에 실려 있다.[47] 따라서 『조선 다케시마 도항 시말기』는 관찬서 혹은 그 복사임을 드러내고 있다.

5. 메이지 정부에 의한 조·일 합의의 확인

1) 일본 외무성에 의한 조 · 일 합의의 확인

에도 막부를 무너뜨린 메이지 신정부는 쓰시마 번을 대신해 조 · 일 외교를 직접 관장하려고 했으나 소위 서계문제로 암초에 부딪쳤다. 외무성은 일단 과거의 조 · 일 외교의 실정을 조사하고 아울러 조선을 내탐하기 위해 모리야마 시게루(森山茂) 등을 쓰시마 번 및 부산의 왜관으로 파견했다. 그들은 현지를 조사하고 1870(明治3)년 조사서 『다이슈 조선 교제 취조서』(對州朝鮮交際取調書, 『취조서』로 약칭) 및 이를 요약한 보고서 『조선국 교제 시말 내탐서』(朝鮮國交際始末內探書, 『내탐서』로 약칭)를 외

45) 朴炳涉, 「元禄 · 天保竹島一件と竹島＝独島の領有権問題」, 『北東アジア文化研究』 40号, 2015, 39쪽.

46) 『朝鮮竹嶋渡航始末記』(浜田市立図書館所蔵) 부속 지도에서 다케시마 · 마쓰시마가 조선과 같은 색으로 채색되고 있는 사실을 일본인 연구자는 아무도 밝히지 않았다.

47) 朴炳涉, 前掲 「江戸時代の竹島での漁業」 37~38頁; 박병섭, 앞의 글 「안용복사건 이후의 독도 영유권 문제」, 144~145쪽.

무성에 제출했다. 다이슈는 쓰시마 번을 가리킨다.

이 『내탐서』 안에 '다케시마 · 마쓰시마가 조선 부속이 된 시말'이라는 소 제목을 두어 두 섬이 조선 영토로 된 경위에 관해 "마쓰시마[독도]는 다케시마 옆의 섬인데 마쓰시마에 관해서는 지금까지 게재된 기록이 없다. 다케시마에 관해서는 겐로쿠 기 왕복 절차 서류가 복사와 같이 있다"고 썼다.[48] 밑줄 부분은 필자가 쳤는데 이는 1차 자료에만 있으며 『일본외교문서』(日本外交文書) 등 2차 자료에는 없는 부분이다. '왕복 절차 서류'라는 것은 조선 정부와 쓰시마 번 사이를 왕복한 아래 서계들이며, 이들 6통이 『취조서』 중 소 제목 「다케시마 일건」(竹島一件) 안에 기록되었다.[49] 「다케시마 일건」은 쓰시마 번 『선린통교』(善隣通交) 권5 「고다케시마일건사고」(告竹島一件事考)를 바탕으로 작성한 듯하다.

문서1. 조선인의 다케시마 도해 금지를 요구하는 쓰시마 번 서계1.
문서2. '폐경 울릉도'나 '귀국 다케시마'는 도해 금지의 곳이라는 조선 서계1.
문서3. '폐경 울릉도'의 삭제를 요구하는 쓰시마 번 서계2.
문서4. 다케시마는 울릉도이며 1도 2명이라고 주장하는 조선 서계2.
문서8. 울릉도가 조선 영토임을 확인하는 조선 서계3.
문서9. '다케시마 일건'의 해결을 축하하고 막부에 보고했다는 쓰시마 번 서계3.

위의 문서 번호는 앞에 쓴 문서 번호다. 이처럼 『취조서』는 다케시마(울릉도)가 '겐로쿠 다케시마 일건'(울릉도 쟁계)에서의 외교 교섭에 의해 조선 영토로 확정된 것임을 확인한 것이다. 한편 마쓰시마에 관해서는 모리야마 등은 『내탐서』에서 기록이 없다는 것과 마쓰시마가 '다케시마의 이웃 섬'이라는 이유로 이 섬을 조선 영토로 판단했다. 이를 환언하면 ①

48) 堀和生, 「1905年日本の竹島領土編入」, 『朝鮮史研究会論文集』 24号, 1987, 104쪽. 다만 堀和生는 이를 『日本外交文書』로부터 인용했으므로 밑줄 부분은 누락되고 있다.
49) 朴炳涉, 「明治政府の竹島＝独島調査」, 『北東アジア文化研究』 41号, 2016, 48쪽.

막부가 마쓰시마에 영유 의사를 가진 흔적이 없다, ②마쓰시마가 지리적으로 조선에 가깝다는 것을 이유로 조선 영토로 판단했다고 할 수 있다. 즉 외무성의 낙도에 대한 귀속 판단 기준은 겐로쿠 기의 기준과 똑같다고 말할 수 있다. 결국 겐로쿠 기의 낙도의 귀속 판단 기준은 시대를 넘어 메이지 시대 초기에도 통용되는 보편적인 가치를 가진 기준이었다.

2) 내무성 및 태정관에 의한 조 · 일 합의의 확인

메이지 정부는 국가 기반을 정비하기 위해 여러 사업을 했는데 그 중 하나가 일본 지지의 편찬이었다. 이 과정에서 떠올랐던지 다케시마 · 마쓰시마에 관한 조사를 내무성 지지과(地誌課) 나카무라 겐키(中邨, 中村元起)가 맡았다. 나카무라는 다케시마(울릉도)의 귀속 문제에 초점을 맞춰 '겐로쿠 다케시마 일건'을 조사하고, 1875(明治)년 8월『이소타케시마 각서』(礒竹島覺書)를 편찬했다.[50]

이 자료는 먼저 앞의 조 · 일 간 외교 문서 1-4를 복사하고 '다케시마 일건'의 발단을 썼다. 또 조선 문헌『여지승람』,『지봉유설』등의 관련 부분도 복사했다. 다음에 막부가 두 섬과 관계가 깊은 돗토리 번 등에 구체적으로 문의하고, 다케시마뿐만 아니라 마쓰시마도 돗토리 번 소속이 아니라는 회답을 얻은 후 쓰시마 번과 협의해 다케시마 도해 금지령을 내렸던 경위를 적었다. 게다가 막부가 다케시마 도해 금지령을 내린 이유를 밝히고 조선 역관사에 전했던 앞의 쓰시마 번 구상서1(문서5-1)을 복사했다. 마지막에 이 자료는 역관사의 보고를 받은 조선 정부가 울릉도는 조선 영토이며, 막부의 도해 금지령을 환영한다고 쓴 조선 서계3(문서8)을 복사했다. 또한 조선 서계3을 쓰시마 번이 받음으로써 '다케시마 일건'이 해결되고, 이를 막부에 보고했다는 것을 알린 쓰시마 번 서계3(문서9)을 복사했다.

---

50) 大熊良一,『竹島史稿』, 原書房, 1968, 254쪽.

이처럼『이소타케시마 각서』는 겐로쿠 기의 외교 문서들을 통해 다케시마(울릉도)를 조선 영토로 확정한 조·일 합의를 확인한 것이다. 동시에 쓰시마 번 구상서1(문서5-1) 및 조선 서계3 등에서 막부 및 조선의 낙도에 대한 귀속 판단 기준을 확인했다. 막부의 영토 판단 기준은 앞에 쓴 바와 같이 다케시마는 이나바·호키 부속이 아니며 일본이 빼앗은 섬도 아니었다는 것과 조선에 가깝다는 것이었다. 즉 막부가 다케시마에 영유의사를 가지지 않았던 것과 다케시마의 지리적 근접성이라는 두 가지 이유를 낙도의 귀속 판단 기준으로 삼았던 사실을『이소다케시마 각서』는 확인한 것이다.

『이소타케시마 각서』의 편찬을 끝낸 지지과는 다음 달 9월에 내무성으로부터 태정관(太政官)으로 옮겨 수사국 지지괘(修史局地誌掛)로 되었고, 1877년 1월에는 태정관 수사관(修史館) 제3국 을과(乙科)로 되었다.[51] 태정관은 일본의 최고 국가 기관이다. 이즈음 시마네현으로부터 내무성에게 다케시마·마쓰시마의 지적에 관한 문의서「일본해 내 다케시마 외 일도 편찬 방법에 관한 문의」(日本海内竹島外一島地籍編纂方伺)가 제출되었다.[52] 다케시마는 울릉도를 가리키며 '외 일도'는 마쓰시마 즉 독도를 가리킨다. 또한 두 섬을 포함한 지도「이소타케시마 약도」[53](磯竹島略圖)도 첨부되었다.

이 문의에 대해 내무성은 다케시마·마쓰시마의 소속에 관한 조사를 이미『이소타케시마 각서』에서 끝내고 있었으므로 쉽게 두 섬은 일본과 상관이 없다는 결론을 내릴 수 있었다. 그러나 내무성은 영토의 취사는 국가의 중대사라고 생각해 신중히 앞의 시마네현 문의와 같은 제목의 문의「일본해 내 다케시마 외 일도 지적 편찬 방법에 관한 문의」를 태정관

---

51) 朴炳涉, 前揭論文「明治政府の竹島＝独島調査」, 54쪽.

52)『公文録』(国立公文書館所蔵), 内務省之部, 明治十年 三月; 堀和生, 前揭論文, 103頁.

53)「이소타케시마 약도」는 우루시자키 히데유키(漆崎英之)가 처음으로 인터넷에서 공개했다. 漆崎英之,「태정관지령 부속 지도「기죽도약도(磯竹島略圖)」발견 경위와 그 의의」,『독도연구』, 14호, 2013, 329쪽.

에 제출했다. 일본에서 영토의 취사를 판단하는 기관은 내무성이며, 그 판단을 최종적으로 확인하는 기관은 태정관이다. 내무성은 태정관에 대한 문의서에 시마네현에서 받은 자료 외에 겐로쿠 기의 조·일 간 외교문서 등의 사본도 아래와 같은 첨부했다.

문서6-1. 막부의 도해 금지령을 전하는 쓰시마 번 각서1
문서8. 울릉도가 조선 영토임을 확인하는 조선 서계3.
문서9. '다케시마 일건'의 해결을 축하하고 막부에 보고했다는 쓰시마 번 서계3
문서10. 조선의 잘못을 지적한 쓰시마 번 구상서3

이들 문서 외에도 내무성은 『다케시마 기사』(竹島紀事) 겐로쿠 9년(1696) 정월 28일조 기사를 문의서에 첨부했다. 이 안에는 로주 아베 분고노카미(老中阿部豊後守)가 다케시마를 포기한 이유가 기록되어 있다. 그 이유는 로주가 돗토리 번으로 문의했던 바, 다케시마는 ① 이나바·호키 소속이 아니다, ② 어민이 어렵을 했을 뿐이며 조선의 섬을 빼앗았던 것이 아니다, ③ 일본인이 살지 않는다, ④ 도정(道程)이 조선에 가깝다고 하는 것이다, 즉, 로주는 다케시마에 대해 영유의사를 가지지 않았고 또한 다케시마는 조선에 가깝다는 것이다. 이는 앞의 쓰시마 번 구상서1(문서5-1)과 거의 같다.

마쓰시마에 관해서는 시마네현 문의서 중 '원유의 대략'(原由の大略)에 "다음에 1도가 있다. 마쓰시마라고 부른다. 주위 30정[3.3 km]정도. 다케시마와 같은 선로(線路)에 있다. 오키(隱岐)에서 약 80리 떨어져 있다. 나무와 대나무는 드물다. 또한 물고기와 짐승이 있다"라고 기록되었다. 이 기록은 물론 내무성이 태정관에 제출한 문의서에 첨부되었다. 이런 기록 등에서 마쓰시마의 귀속을 판단한다면, 다케시마를 조선 영토로 판단했던 위의 ①, ②, ③이 그대로 마쓰시마에도 적용된다. ④는 다케시마가 조선 영토라면 마쓰시마는 조선에 가까운 것이다. 이런 경위에서 내무성는 다

케시마 · 마쓰시마를 일본 영토가 아니라고 판단했을 것이다.

내무성의 문의를 받은 태정관은 속히 결론을 내렸다. 조직 내에 지지 담당 부처를 가지고 있었으므로 속히 결론을 내릴 수 있었다. 태정관은 내무성 판단대로 다케시마 · 마쓰시마는 일본과 관계없다는 지령을 내렸다. 이로 인해 다케시마 · 마쓰시마의 소속 문제는 완전히 해결되었다. 당연히 내무성이 발행하는 지도에 두 섬은 기재되지 않았다. 유일의 예외는 『대일본부현분할도』(大日本府縣分轄圖, 1881)다. 이 지도책 중 「대일본전국약도」(大日本全國略圖)는 초판만 다케시마 · 마쓰시마를 산음도(山陰道) 즉 일본 서북지방과 같은 색으로 채색했다. 그러나 개정판은 두 섬을 무채색으로 하였다. 이는 초판의 잘못을 수정하고 두 섬을 일본 영토 외로 표현했다고 볼 수 있다.[54]

결국, 메이지 정부는 17세기에 교환한 외교 문서를 바탕으로 다케시마 및 다케시마와 같은 항로에 있는 마쓰시마도 일본 영토 외임을 공식으로 확인했다. 따라서 17세기 낙도의 귀속에 대한 판단 기준은 관습으로 확립됐다고 말할 수 있다.

3) 외무성 · 태정관에 의한 조 · 일 합의의 재확인

외무성은 앞에 쓴 것처럼 메이지 3년(1870)에 '겐로쿠 다케시마 일건'을 조사해 다케시마 · 마쓰시마가 조선 부속으로 되었다고 이해했었는데, 이는 이윽고 잊혀져갔던 것 같다. 1880년경 외무성 등에 「다케시마 도해 청원」(竹島渡海之願), 「마쓰시마 개척에 관한 건」(松島開拓之儀) 등이 잇따라 제출됐는데, 외무성에서는 다케시마 · 마쓰시마 섬 이름의 혼란이 심해 두 섬의 비정을 둘러싸고 갑론을박의 혼란이 계속되었다.[55] 일찍이 다케시마 · 마쓰시마를 일본과 관계없다고 내무성에 내린 태정관 지령은 외무

54) 朴炳涉, 「明治政府の竹島＝独島認識」, 『北東アジア文化研究』 28号, 2008, 42頁.
55) 北沢正誠, 『竹島考證』(国立公文書館所蔵), 1881.

경(外務卿)이 날인했지만 외무성 내에서는 주지되지 않았던 것이다.

그러던 중 외무성은 조선 정부로부터 1881년 6월에 울릉도에 관한 항의서를 받았다. 이는 울릉도에서 수토관이 발견한 일본인의 도벌에 관한 것이었다. 이 내용은 1693년에 일본이 섬 이름을 착오한 탓에 몇 번이나 서계를 교환한 끝에 일본이 연해민의 입도(入島) 및 어렵을 금지한다고 약속했음에도 불구하고 일본인이 입경해 벌목을 하고 있으니 단속해달라는 것이었다.[56] 조선 정부는 200년 전 '울릉도 쟁계' 당시 양국에서 교환한 서계를 근거로 일본에 항의한 것이다.

이를 받아서 일본 외무성은 기타자와 마사나리(北沢正誠)가 다케시마(울릉도)의 소속을 조사하고, 1881년에 보고서 『다케시마 고증』(竹島考證) 및 이를 요약한 「다케시마 판도 소속고」(竹島版図所属考)를 편찬했다. 『다케시마 고증』은 겐로쿠 다케시마 일건(울릉도 쟁계)에 관한 조·일 간 외교문서 즉 앞의 문서 1-10은 물론 모든 외교 문서를 복사했다. 또한 관련된 역사서 등도 분석하여 다음과 같이 썼다. 고문서에 의하면, 다케시마(울릉도)가 조선 영토임은 확실하지만 '분로쿠노 에키'(文禄の役, 임진란) 이후는 조선이 버린 땅이다. 일반적으로 버려진 땅은 이를 수습한 자가 새 주인이 되는 것이 통례다. 그런 버려진 다케시마에서 일본인이 80여년 어렵을 해왔는데 막부는 이 섬을 수습할 기회를 일부러 놓쳤다. 이런 결말은 참으로 한탄스러운 일이라고 기타자와는 다케시마 일건을 평가했다. 결국 기타자와는 다케시마는 겐로쿠 기의 조·일 합의에 의해 조선 영토로 확정되었다고 단정하고, 앞의 「마쓰시마 개척 청원」 등에 대해 "오늘날의 마쓰시마는 즉 겐로쿠 12년[1699]에 칭했던 다케시마이며, 예로부터 우리 판도 외의 땅임을 알아야 한다"고 적었다. 그 역시 겐로쿠 기의 조·일 합의를 중시한 것이다. 그런데 기타자와 보고서는 1877년 태정관 지령에는 언급하지 않았다. 또한 겐로쿠 기의 마쓰시마, 즉 독도의 소속

56) 外務省記録(外交史料館所蔵) 3824, 「朝鮮国蔚陵島ヘ犯禁渡航ノ日本人ヲ引戻處分一件」 1巻.

에 관해서도 아무 말이 없었다. 가타자와가 참고 문헌으로 한『이소타케시마 각서』등에는 앞에 쓴 바와 같이 마쓰시마가 다케시마와 더불어 일본 영토 외로 기록되고 있으나 기타자와는 이에 이의를 제시하지 않았다.

이 보고서를 바탕으로 1883년 일본 정부는 울릉도를 조선 영토로 인정하고 울릉도에 있던 일본인을 강제로 쇄환했다. 이처럼 조·일 양국은 1699년 당시의 외교 문서들을 바탕으로 그때 합의한 내용 및 낙도의 귀속 판단 기준 등을 확인했던 것이다.

그 후 울릉도에서는 10년이 지나면서 다시 일본인의 침입이 문제가 되었다. 청일전쟁에 승리한 일본제국은 세력 확대를 노리고 적극적으로 청국 및 한국에 대한 침략을 강화했고 이에 따라 일본인들의 한국으로의 진출이 점점 활발하게 되었다. 울릉도에서는 값비싼 재목을 노린 시마네현 사람들이 민폐를 끼쳤다. 이들에 대해 부산에 있는 일본 영사관 보고서는 "도항자는 대개 무식한 문맹의 무리들인지라 자주 분요를 일으켜 강한 자는 약한 자를 억누르고 지식이 있는 자는 우자를 속여 심지어는 흉기로 폭행하고 남의 물건을 강탈하는 일이 있어도 이를 제지하는 자가 없어 크게 양민을 괴롭히는 일이 적지 않았다"[57]라고 기록했을 정도다. 그런데 울릉도 도감은 그들을 처벌할 수 없었다. 일본인에 대한 재판권이 일본 영사에게 있었기 때문이다. 그런 일본인의 퇴거를 조선 정부는 일본에 몇 번이나 요구했으나 일본은 자국의 권익을 중시해 좀처럼 응하지 않았다. 일본은 한국에 대해 힘의 외교를 밀어붙이는 것이었다. 그러나 울릉도에서의 삼림 벌채권을 획득한 러시아가 일본 정부에 항의하자 드디어 일본 정부는 울릉도에 있는 일본인에 대해 1899년에 퇴거 명령을 내렸다[58]. 일본은 제국주의 열강 국가 간 외교를 고려한 결과의 부산물로서 겐로쿠 기의 조·일 합의를 가까스로 지켰던 것이다.

---

57) 外務省,『通商彙纂』(国会図書館所蔵) 234号, 1902, 45쪽; 박병섭,『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서』, 한국해양수산개발원, 2009, 252쪽(일본어), 114쪽(한국어).

58) 宋炳基, 前揭書, 145~146頁; 송병기, 앞의 책, 196~197쪽.

6. 조선왕조 및 대한제국의 독도에 대한 영유 의사

1) 조선왕조의 독도에 대한 영유 의사

조선 정부의 독도에 대한 영유 의사는 모호하지만『세종실록』지리지(1454) 등에 볼 수 있다. 잘 알려져 있듯이 이 문헌은 "두 섬[우산 · 무릉]은 서로 멀리 떨어져 있지 않아 날씨가 맑으면 바라볼 수 있다"고 기록했다.[59] 맑은 날에만 보이는 섬은 독도밖에 없으므로 우산도는 독도라고 해석될 수 있다. 그러나『세종실록』지리지는 우산도의 위치나 방향, 크기 등에 관한 정보는 아무것도 기록하지 않았다. 또한『신증동국여지승란』(新增東国輿地勝覽, 1531) 등은 부속 지도에서 우산도를 울릉도 서쪽에 그리는 등 우산도 인식의 모호함을 드러내고 있다.

우산도의 존재가 구체적으로 된 것은 안용복 사건에 의해서였다. 안용복은 1693년에는 일본 어민 오야 · 무라카와 양가에 의해 일본에 연행되고 울릉도쟁계(겐로쿠 다케시마 일건)의 계기가 되었다. 또한 1696년에는 스스로 울릉도 · 자산도를 거쳐 도일함으로서 많은 기록이 양국에 남았고, 결과적으로 자산도의 존재가 명확하게 되었다. 자산도는 마쓰시마(독도)이며 우산도의 별명으로 볼 수 있다.

그런 기록 가운데 안용복이 귀국 후 당국의 취조를 받았던 때에 진술한 내용이『숙종실록』에 게재됐다. 이 진술은『숙종실록』자체가 밝혔던 바와 같이 신뢰성이 떨어지며,[60] 일본 사료와의 대조가 필요하다. 그런 작업 끝에 분명한 것은 안용복이 실제로 독도(마쓰시마)를 본 다음 조 · 일 양국에서 "마쓰시마는 즉 자산도"라고 말하고 이것이 양국에서 신뢰를 얻

---

59) 원문은, 于山武陵 二島在縣正東海中 二島相去不遠 風日清明 則可望見.

60)『肅宗実録』, 肅宗22年 10月23日; 朴炳涉,『安龍福事件に対する検証』, 韓國海洋水産開発院, 2009, 36頁(韓國語), 34頁(日本語); 朴炳涉,「安龍福事件と鳥取藩」,『北東アジア文化研究』29号, 2009, 13~14頁.

은 것이다. 일본에서는 오키 대관(隱岐代官) 수하가 작성한 「무라카미가 문서」(村上家文書)[61], 조선에서는 『춘관지』(1745), 『동국문헌비고』(1770) 등 관찬서다. 『동국문헌비고』에는 "울릉 우산 모두 우산국의 땅, 우산은 즉 왜가 이르는 松島"라고 기록되고 이는 관찬서 『만기요람』(1808) 등에 이어졌다. 조선 정부는 우산도를 일본의 松島라고 알면서 조선 영토로 인식한 것이다.

2) 대한제국의 독도에 대한 영유 의사

1900년 10월 한국정부는 칙령 41호에서 울도군을 신설하고, 그 범위를 울릉전도, 죽도, 石島로 하였다. 독도 영유권 문제에서 이 칙령의 의의를 시모조 마사오는, "만약 이 石島가 한국 측 주장대로 다케시마[독도]라면 다케시마가 시마네현에 편입된 1905년보다 빨리 다케시마는 한국 영토로 되고 있었다. 그렇다면 일본 정부에 의한 다케시마[독도]의 시마네현 편입은 한국 측 주장대로 위법 행위가 된다"[62]고 주장했다. 그만큼 石島가 독도인지의 여부는 독도 영유권 문제에 있어서 중요하다.

이 石島의 비정 문제인데 거의 모든 한국 연구자는 石島를 독도라고 주장한다. 그런데 이를 직접 드러내는 문헌은 아직 발굴되지 않았다. 그러나 石島는 독도 외에 적당한 섬이 없으므로 한국 연구자뿐만 아니라 일본인 연구자들도 거의 石島를 독도라고 생각하고 있다. 예를 들면, 가지무라 히데키(梶村秀樹),[63] 나이토 세이추(内藤正中),[64] 오니시 도시테루(大西俊輝),[65] 다케우치 다케시(竹内猛)[66] 등이다. 쓰카모토 다카시(塚本

---

61) 정식 명칭은 『元禄九丙子年朝鮮舟着岸一巻之覚書』이며, 여기에 "松嶋ハ右同道[江原道]之内 子山と申嶋御座候, 是ヲ松嶋と申由, 是も八道之圖に記申候"라고 기록되었다.

62) 下條正男, 『「竹島」その歴史と領土問題』, 竹島・北方領土返還要求島根県会議, 2005, 98쪽.

63) 梶村秀樹, 前揭書, 25쪽.

64) 內藤正中, 『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝関係史』, 多賀出版, 2000, 177쪽.

65) 大西俊輝, 『日本海と竹島』, 東洋出版, 2003, 72~73쪽.

66) 竹內猛, 『竹島＝独島問題「固有の領土」論の歴史的検討』 前編, 私家版, 2010, 89~92쪽;

孝)[67] 및 일본 정부『10포인트』도 石島가 독도인 가능성을 염두에 두고 있다. 시모죠 마사오는 몇 번이나 주장을 바꾸고 정설이 없으며, 때로는 石島를 '쌍항초'(雙項礁)에 비정했다. 그러나 '쌍항초'는 관음도 동쪽에 있는 쌍정초(雙頂礁)의 오독이다. 이는 암초이므로 섬이 아니며, 물론 石島가 아니다.[68] 후나스기 리키노부(舩杉力修)는 관광유람선을 타고 울릉도를 일주하여 현지를 조사한 결과, "石島는 관음도일 가능성이 높다"고 주장했다.[69] 이런 결론은 학문과 상관이 없는 견해다. 이케우치 사토시는 "石島가 다케시마[독도]에 일치한다는 것이 직접적으로 증명된 일은 지금까지 한 번도 없다"고 주장했으나,[70] 石島는 어느 섬일 가능성이 제일 높다고 생각하는가? 라는 질문에 대해서는 "그렇게 질문을 받으면 다케시마[독도]라고 대답할 수밖에 없다"고 말했다.[71] 이처럼 일본에서는 많은 연구자들이 石島를 독도라고 생각하고 있는데 한·일 양국의 사회과 교원들은 "일본은 石島를 울릉도 바로 옆에 있는 관음도 라고 주장하고 있다"[72]고 오해하고 있는 듯하다. 실은 그런 주장을 하는 연구자는 후나스기 리키노부 한사람뿐인 것 같다.

石島의 비정 문제에 있어서 참고가 되는 것은 한국 각지에 있는 石島의 당시의 호칭이다. 이들의 호칭은 일본 수로부의『조선수로지』(朝鮮水路

다케우치 다케시,『獨島=竹島 문제 '고유영토론'의 역사적 검증』Ⅰ, 선인, 2012, 182~186쪽.

67) 塚本孝,「日本の領域確定における近代ヨーロッパ国際法の適用事例」,『東アジア近代史』3号, 2000, 89쪽.

68) 박병섭,「시모조 마사오(下條正男)의 논설을 분석한다(2)」,『독도연구』7호, 2009, 132~136쪽(한국어), 103~104쪽(일본어).

69) 舩杉力修,「絵図·地図からみる竹島(Ⅱ)」,『「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 2007, 171쪽.

70) 池内敏, 前掲『竹島—もうひとつの日韓関係史』, 184쪽.

71) 朴炳渉,「[書評] 池内敏『竹島—もうひとつの日韓関係史』」,『朝鮮史研究会会報』, 209号, 2017, 23~24쪽.

72) 歴史教育者協議会(日本)·全国歴史教師の会(韓國) 編,『向かいあう日本と韓国·朝鮮の歴史』近現代編, 大月書店, 2015, 297頁.

誌) 제2개판(1907), 『일본수로지』(日本水路誌) 제6권(1911) 등에 의하면 한국에 있는 石島 7개소 중 5개소에는 다음과 같이 후리가나가 달렸다.[73]

①	충청남도 비인만 외연열도 石島	‘トルソム’(도루소무)
②	상동 고도 남쪽 石島	‘マクソム’(마쿠소무)
③	경기도 한강구 앞바다 우도 서쪽 石島	‘トルソム’(도루소무)
④	황해북도 대동만 대도 서쪽 石島	‘トリソム’(도리소무)
⑤	전라남도 소안군도 소안항 石島	‘トヽクソム’(도토쿠소무)

이를 보면 ‘石島’는 모두 ‘석도’라고 음독(音読)된 것이 아니라, 훈독(訓読)된 것임을 알 수 있다. 위에서 ①③ トルソム(도루소무) 및 ④ トリソム(도리소무)는 ‘돌섬’의 일본어 표기다. ② マクソム(마쿠소무)는 말단에 있는 섬이라는 뜻의 ‘막섬’의 일본어 표기인 것 같다. 이는 같은 비인만에 있는 ① トルソム(도루소무)와 구별하기 위해 이런 호칭으로 되었다고 생각된다. 전라남도에 있는 ⑤ トヽクソム(도토쿠소무)는 ‘독섬’의 일본어 표기인 듯하다. 이 섬은 『한국지명총람』(韓国地名総攬, 1984)에도 ‘독섬(石島)’으로 표기되고 있다.[74] 이처럼 한국에서는 일반적으로 돌섬 혹은 독섬의 한자 표기는 ‘石島’다. 이런 관행에서 칙령41호의 ‘石島’는 음독되지 않고, 주로 울릉도민의 다수를 차지한 전라도 사람들의 사투리로 ‘독섬’, 때로는 표준어로 ‘돌섬’으로 호칭되었다고 생각된다. 실제로 광복 직후 언론 보도에 오늘날의 독도를 ‘독섬(獨島)’이라고 표기한 예가 다수 있다.[75] 또한 ‘돌섬’에서 1895년경부터 강치잡이를 했다는 전라도 사람 김윤삼의 증언도 있다.[76]

---

73) 박병섭, 앞의 책, 『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서』, 74~75쪽(한국어), 214~215쪽(일본어); 朴炳涉, 「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」, 『北東アジア文化研究』, 32号, 2010, 49쪽.

74) 신용하, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사, 1996, 197쪽.

75) 박병섭, 앞의 책, 『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서』, 72쪽(한국어), 213쪽(일본어); 朴炳涉, 前掲 「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」, 47쪽.

또한 일본 외무성의 『다케시마 어업의 변천』(竹島漁業の変遷)에 기록된 오쿠무라 료(奥村亮)의 증언에 따르면, “조선인은 랑코도(다케시마)를 独島(トクソン[도쿠손])라고 말하고 있었으나, 내지인(内地人)과 회화할 때는 ‘랑코도’라고 말하고 있었다”고 한다.[77] ‘トクソン’[도쿠손]은 독섬의 일본어 표기로 볼 수 있다. 오쿠무라 료 및 부친 헤이타로(平太郎)는 1921년경부터 조선인을 주력으로 랑코도에 출어해 전복 등을 채취했던 어업자다. 오쿠무라 료의 증언으로 인해 랑코도＝独島(도쿠손)=독섬이라는 관계가 성립되고 도쿠손은 독섬에 직결된다. 이런 자료들을 종합적으로 고려하면, 바위섬의 뜻으로 불렸던 ‘독섬’ 혹은 ‘돌섬’이 칙령41호에 ‘石島’라고 한자로 표기되었다고 볼 수 있다.

그 후 독섬을 ‘石島’라고 한자로 표기하는 것이 전라도 외에서는 어려웠던지 ‘독섬’의 한자 표기가 ‘獨島’로 변한 것 같다. ‘獨島’의 표기는 일본 해군 「군함 니타카 행동 일지」(軍艦新高行動日誌, 1904)에서 볼 수 있는 것을 비롯해 1906년에는 심흥택(沈興沢) 보고서에도 볼 수 있다. 울도 군수 심흥택은 시마네현 울릉도 · 다케사마[독도] 조사단이[78] 군수를 방문하고 단장이 “우리 관할하에 있는 다케시마”라고 말하자 이 ‘다케시마’를 “본군 소속 獨島”로 인식하고 조사단의 행동을 정부에 보고했다.[79] 이 보고서에 따르면 울도 군수는 獨島가 “외양 100여 리(40km)”에 있는 한국 영토로 파악하고 있었다. 또한 심흥택 보고서를 받은 정부는 보고서에 대한 ‘지령 3호’에서 “[일본의] 獨島 영지지설(領地之說)은 전속 무근(全屬無根)”이라고 쓰고 독도는 한국 영토라는 인식을 밝혔다. 울도 군수도 정부도 독도

---

76) 『민국일보』 1962.3.19; 김수희, 「‘죽도의 날’ 제정 이후 일본의 독도 연구 동향」, 『독도연구』 10호, 2011. 189~190쪽; 池内敏, 前掲 『竹島問題とは何か』, 253頁.

77) 外務省アジア局『竹島漁業の変遷』1953, 37쪽, 원문은 “当時、朝鮮人はランコ島（竹島）を独島(トクソン)と言っていたが、内地人と会話するときは「ランコ」島と言っていた”. 朴炳渉, 前掲 「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」, 46~47쪽.

78) 조사단은 처음부터 울릉도 조사도 예정하고 있었다. 박병섭, 앞의 글, 「근대기 독도의 영유권 문제」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구』 5, 선인, 2013, 180쪽.

79) 송병기, 앞의 책, 248~252쪽; 宋炳基, 前掲書, 184~189頁.

를 한국 영토로 인식하고 있었던 것이다.

한편, 칙령 41호에는 우산도 이름은 없었다. 이에 대해 일본 정부 팸플릿『10포인트』는 "한국측이 다케시마의 옛 명칭이라고 주장하는 '우산도' 등의 명칭이 도대체 왜 사용되지 않았는가"라는 의문을 제시했다. 이는 지당한 지적이므로 이 이유를 생각한다. 조선 시대 관찬서에 기록된 우산도는 '울릉도 쟁계' 이후 해금·수토 정책이 계속되는 가운데 그 위치나 존재가 점점 모호해졌다. 1882년 울릉도 검찰사 이규원은 왕명을 받아 우산도를 탐색했으나 우산도를 확인하지 못했다. 그는 울릉도민으로부터 우산도나 송죽도(松竹島)는 근방에 있는 작은 섬이라고만 듣고 배로 울릉도를 일주했다. 또한 높은 곳에 올라가 주위를 바라보았지만 우산도를 발견하지 못하고 竹島와 島項을 확인했을 뿐이다. 또한 울릉도에 사는 조선인과 일본인들이 1900년경 공동으로 우산도를 탐색했으나 결국은 발견할 수 없었다.[80] 게다가 1913년에도 우산도 탐색 계획이 있었으나 앞의 우산도 탐색이 실패했던 것이 드러나서 계획이 중지되었다.[81] 이처럼 관찬서에 자주 기재된 우산도는 대한제국 시대에는 소재를 알 수 없는 전설의 섬으로 되고 말았다. 이 때문에 소재를 알 수 없는 우산도는 칙령 등 법령에 쓸 수 없다. 대신에 실재가 명확한 독섬이 칙령에 石島라고 기재된 것이다.

7. 일본의 독도 편입과 국제법

1895년 청·일전쟁에 승리한 일본은 다이완을 할양받는 등 늦게나마 제국주의 열강국의 일원으로 되어 가고 있었다. 이에 따라 일본은 점점 힘

---

80)『每日申報』, 1913.6.22; 박병섭, 앞의 책,『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서』, 80쪽(한국어), 220쪽(일본어); 朴炳涉,「明治時代の漁業と竹島＝独島問題(2)」,『北東アジア文化研究』32号, 2010, 53頁.

81) 상동.

의 외교를 한국에 밀어붙이고 노골적으로 내정에 대한 간섭을 시작했다. 그런 외교는 울릉도와 독도에도 미치게 되었다. 한국 정부가 울릉도에 불법으로 거주하는 일본인들의 퇴거를 요구하여도 1900년 이후 일본은 이에 응하지 않았을 뿐더러 오히려 일본인의 거주권을 주장하기에 이르렀다.[82] 일본은 힘을 배경으로 자국의 권익을 추구하는 데 여념이 없는 국가로 되었던 것이다.

1904년 가을 리양코 도(독도)에서의 강치잡이를 끝낸 오키의 나카이 요자부로(中井養三郎)는 강치잡이의 독점을 도모하느라 분주했다. 울릉도에서는 한·일 어민들이 강치를 남획하고 자원의 고갈이 우려되었던 것이다. 당초 나카이는 리양코 도를 조선 영토로 믿고 리양코 도의 대여 청원서를 조선 정부에 제출하려고 일본 관계 기관과 접촉했다.[83] 그러나 나카이는 수로부장 기모쓰키 가네유키(肝付兼行)로부터 리양코 도는 무소속이며 일본으로 편입하는 것이 마땅하다고 듣자, 「리양코 도 영토 편입 및 대여 청원」을 내무성 등에 제출하게 되었다. 나카이에 큰 영향을 미친 기모쓰키는 리양코 도를 『일본수로지』가 아니라 『조선수로지』에 기술한 해군 장교다. 수로지의 편찬에는 영토·영해 의식이 반영되고 있으므로,[84] 기모쓰키가 리양코 도를 조선 영토로 생각한 것은 확실하다. 기모쓰키는 해군 장교로서 리양코 도의 군사적인 가치를 숙지하고 리양코 도의 영토 편입을 지원하기 위해 무주지라고 강변한 듯하다.

한편 나카이의 청원서를 받은 내무성은 맹렬히 반대했다. 이유는 "이런 시국(러일전쟁 중)에 한국 영지로 의심되는 황막한 일개 불모지나 다름없는 암초를 거두어들여 사방을 둘러보고 있는 여러 외국에게 우리나라가 한국 병탄의 야심을 가지고 있다는 의혹을 키우게 된다"[85] 라는 것이며,

---

82) 박병섭, 앞의 책, 『한말 울릉도·독도 어업 -독도 영유권의 관점에서』, 64쪽(한국어), 205쪽(일본어).

83) 堀和生, 앞의 글, 117쪽.

84) 池內敏, 앞의 책, 『竹島—もうひとつの日韓関係史』, 158쪽.

85) 堀和生, 앞의 글, 117쪽.

나카이의 청원을 각하할 방침이었다. 이는 당연한 일이었다. 내무성은 1875년에 『이소타케시마 각서』를 편찬했을 때부터 다케시마 · 마쓰시마를 조선 영토로 생각하고 있었던 위에 1877년에는 태정관으로부터 마쓰시마(독도)는 일본과 관계없다는 지령을 받고 있었기 때문이다.

그러나 외무성의 생각은 달랐다. 나카이를 적극적으로 지원한 정무국장 야마자 엔지로(山座圓次郎)는 리양코 도의 군사적인 가치를 중시했다. 그 이유는 나카이가 청원서를 제출하기 3개월 전 러시아 블라디보스토크 함대가 일본 해군 수송선 히타치마루(常陸丸, 6,175톤), 이즈미마루(和泉丸, 3,229톤) 등을 격침하고 있었기 때문이다. 그때 일본 해군은 이 함대를 추적했는데 도중에서 놓쳤으며, 여론의 맹렬한 비난을 받은 해군 장교들은 참다못해 눈물을 흘리는 정도였다. 이때에 블라디보스토크 함대는 일본군 감시 시스템의 공백 지대인 리양코 도 부근 해역을 지나고 귀항했던 것이다.[86] 이 결과 리양코 도에 적함 감시용 망루를 비밀리에 세우는 것이 긴급 과제로 되고 있었다. 이를 중시한 야마자는 나카이의 청원서에 대해 "시국이야말로 그 [리양코 도] 영토 편입이 시급히 요구된다. 망루를 세우고 무선 혹은 해저전신을 설치하면 적함 감시 상 지극히 유리하다"고 설명하고 나카이를 적극적으로 지원했다. 게다가 야마자는 "외교상 내무성 같은 고려는 필요 없다"고 주장하자[87], 내무성은 이미 리양코 도의 영토 편입에 반대할 이유가 없었다. 기본적으로 내무성도 일본제국의 판도를 확장하는 일에 이의가 없었다. 내무성은 리양코 도의 영토 편입을 추진해, 1905년 1월 내각 회의에 "무인도 소속에 관한 건"을 청의했다. 그 청의서(請議書)에는 "무인도[리양코도]는 타국이 이를 점령했다고 인정할 흔적이 없고"고 적었는데 이는 리양코 도가 일본 영토도 아니었다는 논리이며, 일본이 리양코 도에 영유 의사를 가지지 않았음을 드러내고 있다. 내

86) 朴炳涉, 「日露海戦と竹島＝独島の軍事的価値」, 『北東アジア文化研究』 36 · 37合併号, 2013, 44~46쪽; 박병섭, 「러일전쟁과 독도의 가치」, 『독도연구』 10호, 2011, 212~215쪽.

87) 堀和生, 前揭論文, 117쪽.

무성의 청의서는 내각 회의에서 승인되고, 일본 정부는 리양코 도를 '다케시마'라고 이름 짓고 시마네현으로 편입했다.

이때 내각 회의 결정서는 "나카이 요자부로 라는 자가 그 섬[리양코 도]으로 이주해 어업에 종사한 것은 관계 서류에 의해 분명하며 국제법상 점령의 사실이 있었다고 인정하고 이를 본방(本邦) 소속으로 하여"라고[88] 기록한 것이 주목된다. 이 결정서는 내무성 청의서에 없었던 '나카이의 이주' 및 '국제법상 점령'이라는 내용을 추가했던 것이다. 결정서는 나카이가 1903년 및 다음해에 각각 수개월간 체재한 것을 '이주'라고 강변해 이를 국제법상 '점령'이라고 단정했다. 그러나 1904년은 물론, 내각 회의 후 1905년 5월에조차 한국 어민들이 리양코 도에 출어하고 있었으며,[89] 나카이가 리양코 도를 점령하지 않았던 것은 분명하다. 대체 나카이는 청원서를 제출하기 직전에 리양코 도를 한국 영토로 생각하고 있었으며, 또한 이 섬을 점령할 의사도 전혀 없었다. 따라서 내각 회의 결정서가 말하는 나카이의 무주지선점은 성립되지 않았던 것이다.

게다가 독도는 무주지가 아니었다. 일본 영토의 취사를 판단하는 담당기관인 내무성은 리양코 도를 한국 영토로 생각하고 있었는데, 앞에 본 바와 같이 독도는 광의의 국제법상 한국 영토다. 이 관점에서도 근대국제법이 말하는 무주지선점론은 성립하지 않았으며, 일본이 리양코 도를 일본 영토로 편입한 것은 무효다.

결국 일본 정부는 한국 영토로 인식하고 있었던 독도를 탈취하는 도구로서 억지로 '국제법상의 점령'을 구실로 삼았던 것이다. 게다가 6월에는 시마네현으로부터 강치잡이 면허를 받은 나카이 및 경찰관 등이 리양코 도로 가서 거기에서 강치잡이를 하던 울릉도민 등의 강치잡이를 중지시키고,[90] 독도를 제압했다. 그런데 일본 내각 회의가 말하는 국제법상의

---

88) 外務省, 前揭『10のポイント』, 11頁.

89) 川上健三, 前揭書, 184頁.

90)「竹島海驢実況覚書」,『「秘」竹嶋』, 島根県; 田村清三郎,『島根県竹島の新研究』, 島根県, 1965, 84頁.

무주지선점이 성립되지 않았던 이상 일본 관헌이 독도를 제압한 행위는 침략에 해당한다. 이런 경찰력에 의한 일본의 독도 지배는 5년 만에 끝났다. 1910년에는 독도를 포함한 한국 전체가 일본 영토로 되고 말았던 것이다.

8. 맺음말

일본 외무성의 『10포인트』는 1900년 칙령 41호가 말하는 石島가 가령 독도라 할지라도 한국이 독도를 실효적으로 지배했던 사실이 없으므로 한국의 독도 영유권은 확립되지 않았다고 주장한다. 이 주장의 근본은 제국주의 시대의 근대국제법에 있다. 근대국제법은 전쟁마저 합법으로 하는 등 약육강식적인 법이다. 1905년 당시에 있어서 한국이나 중국 등 '반미개' 나라들은 근대국제법의 여러 원칙을 이해하고 실시하기에는 충분하지 않았다. 그런 '반미개' 나라들에 대해 제국주의 국가들은 포함외교, 곤봉외교 등으로 자국의 권익을 추구하는 도구로만 근대국제법을 이용했으며, 상황이 불리할 때는 근대국제법을 공연히 짓밟았다. 이 전형적인 예가 1905년 새 영·일동맹에 항의한 한국에 대한 처사다. 이 조약은 한·일 의정서 등에 위배되므로 한국은 영·일 양국에 항의했으나 양국은 무시했다. 이 결과 힘이 없는 한국은 강대국의 힘의 외교를 견딜 수밖에 없었다.

이런 근대국제법 이전에 한·일 간에는 나라와 나라 사이를 규율하는 규범, 즉 광의의 국제법이 있었다. 예를 들면 17세기 '울릉도 쟁계'(겐로쿠 다케시마 일건) 당시 조·일 간에서 교환된 외교 문서 등은 광의의 국제법을 이룬다. 양국은 이들 외교 문서에 의해 울릉도의 귀속 문제를 해결했고, 동시에 원양에 있는 낙도의 귀속에 관한 판단 기준을 확립했다. 이 기준은 ① 어느 정부가 낙도에 영유 의사를 가지고 있는가? ② 낙도는 어느 나라에 가까운가? 라는 두 가지이며, 실제로 어느 나라가 그 섬을 지배했는지는 섬의 귀속을 결정하는 요인이 아니었다.

이런 낙도의 귀속에 관한 판단 기준은 독도(마쓰시마)에 대해서도 적용되었다. '울릉도 쟁계'의 교섭에서는 독도는 문제가 되지 않았고, 일본의 다케시마(울릉도) 도해 금지령에도 아무 언급이 없었지만, 독도는 위의 판단 기준으로 볼 때 조선 영토로 판단된다. 이유는 일본의 어느 번(藩)도 마쓰시마에 영유의식을 가지지 않았으며, 막부는 다케시마 일건이 일어날 때까지 마쓰시마의 존재조차 몰랐던 한편, 조선 정부는 안용복 도일 사건 후 관찬서 『동국문헌비고』 등에서 "우산은 일본이 말하는 松島"라고 쓰고 조선 영토로 인식했기 때문이다. 게다가 독도는 조선 영토인 울릉도에 가장 가깝다는 것은 말할 것도 없다. 이 결과 일본에서는 마쓰시마의 귀속에 관해 막부도, 또한 실제로 다케시마·마쓰시마로 도해했던 오야 가문도 1696년 다케시마 도해 금지령을 '다케시마·마쓰시마 도해 금제'라고 1740년에 확인하고 있었던 것이다.

그 후 일본에서는 가끔 다케시마(울릉도)의 귀속이 문제가 되었는데 그때마다 다케시마 가까이에 있는 마쓰시마(독도)도 함께 조선 영토로 판단했다. 이 예로서 1836년 오사카마치부교쇼의 판단을 들 수 있다. 부교쇼는 '덴포 다케시마 일건'에 있어서 다케시마·마쓰시마를 조선 영토로 판단하고, 이를 나타내는 지도 「다케시마 방각도」(〈그림 1〉)를 작성하고 하치에몽의 진술서 『다케시마 도해 일건기』에 첨부했다. 이 자료는 막부의 최고 사법 기관인 평정소로 보내졌는데 평정소 관계자도 「다케시마 방각도」와 비슷한 지도 〈그림 2〉를 작성하고 사건 기록 『조선 다케시마 도항 시말기』에 첨부한 것 같다. 이처럼 막부는 다케시마·마쓰시마를 조선 영토로 확인한 것이다.

이런 판단은 메이지 시대에 들어서도 변함이 없었다. 1870년 조선을 내탐한 모리야마 시게루 등은 조사서 『다이슈 조선 교제 취조서』 및 이를 요약한 『조선국 교제 시말 내탐서』를 작성했다. 이들 기록에서 모리야마 등은 '겐로쿠 다케시마 일건' 결과 다케시마(울릉도)는 조선 영토로 확정되었다고 기록했다. 동시에 마쓰시마(독도)에 관해서는 ① 막부가 마쓰시

마에 영유 의사를 가진 흔적이 없었다, ② 마쓰시마가 지리적으로 다케시마에 가깝다는 두 가지 이유로 두 섬은 조선 영토로 되었다고 단정했다. 이는 겐로쿠 기 낙도의 귀속 판단 기준에 일치한다. 이 판단 기준은 시대를 넘어 통용된 것이다.

다음에 낙도의 귀속이 문제가 된 것은 시마네현이 다케시마 · 마쓰시마의 지적에 관한 「일본해 내 다케시마 외 일도 편찬 방법에 관한 문의」를 내무성에 제출했을 때다. '외 일도'는 첨부 서류에 있는 '원유의 대략' 및 첨부 지도 「이소타케시마 약도」 등에서 마쓰시마(독도)임이 분명하다. 이때 내무성에서는 이미 지지과가 다케시마 · 마쓰시마의 소속을 조사한 『이소타케시마 각서』의 편찬을 마치고 있었다. 이런 기록 등을 바탕으로 내무성은 겐로쿠 기 조 · 일 양국 간 외교 문서를 존중하고 다케시마는 일본과 관계없다는 결론을 내리고, 아울러 낙도의 귀속 판단 기준에서 마쓰시마도 일본과 관계없다는 결론을 내렸다. 게다가 판토의 취사는 국가의 중대사라고 생각하고 신중히 태정관에 재가를 요청했다. 1877년 태정관은 내무성의 판단에 문제가 없음을 속히 확인하고 다케시마 · 마쓰시마가 일본과 관계없다는 지령을 내무성에 내렸다. 이처럼 겐로쿠 기의 낙도의 귀속 판단 기준은 관습으로서 일본에 정착되었던 것이다.

한편, 조선 정부는 안용복 사건 이후 관찬서에서 일본이 마쓰시마라고 부르는 우산도(자산도)는 조선 영토라고 기록했다. 다음 대한제국 정부는 1900년 칙령 제41호에서 石島를 울도군 관할로 두었던 것을 비롯해 1905년에는 '본군 獨島'라고 기록한 울도 군수 심흥택 보고서에 대해 지령 3호에서 독도가 한국 영토임을 다짐했다. 이런 石島 및 獨島는 모두 울릉도 민들이 호칭한 '독섬'의 한자 표기다. 도민들이 獨島라고 쓰고 '독섬'이라고 불렀던 것은 일본 외무성의 『다케시마 어업의 변천』에서의 기술 "独島(トクソン [도쿠손])" 등에서 분명하다. 그런데 독섬은 돌의 섬을 의미하는 전라도 방언이므로 울릉도에서 전라도 외의 자들이 늘어남에 따라 독섬을 石島라고 표기하기가 점점 어렵게 됐을 것이다. 이 때문에 표기가 獨

島로 변했다고 생각된다. 獨島라면 쉽게 '독섬'으로 읽을 수 있으며, 광복 직후 많은 자료에 '독섬(獨島)'이라는 표기를 볼 수 있다. 이처럼 한국은 조선 시대나 대한제국 시대에 독도에 대해 영유 의식을 가지고 있었던 것이 분명하다.

최근, 일본 외무성의 『10포인트』는 칙령 41호에 왜 독도의 구 명칭인 우산도 이름이 없었는지 의문을 제시했는데 이는 지당한 지적이다. 이 이유는 다음과 같이 생각된다. 울릉도쟁계 이후 조선 정부는 해금 정책 및 정기적인 수토 정책을 취했던 가운데 울릉도로의 도해가 끊어졌다. 이에 따라 우산도의 존재는 점점 모호하게 되어 문헌이나 지도에만 기록되는 존재로 되어버렸다. 이 때문에 1882년에 이규원이 우산도를 탐색했으나 실패했고, 울릉도 도민도 근처에 있는 섬이라고 말할 뿐 그 위치를 몰랐다. 또한 1900년경에는 도민들이 탐색했으나 발견하지 못했으며 이로써 우산도가 전설의 섬으로 되었다. 이런 소재를 알 수 없는 우산도는 법령에 쓸 수 없으므로 칙령 41호에 기재되지 않았다. 대신에 울릉도민들이 강치잡이를 하고 소재가 명확한 독섬이 칙령 41호에 石島라고 기재됐던 것이다.

이처럼 한국은 독도에 대해 조선 시대에는 우산도 이름으로, 대한제국 시대에는 호칭을 독섬 혹은 돌섬, 표기를 칙령 41호에서는 石島, 그 후는 獨島로 하고 영유 의사를 가졌다. 게다가 독도는 지리적으로 울릉도에 가깝고 일본에서 멀다는 것은 말할 것도 없다. 따라서 17세기에 조·일 간에서 확립된 낙도의 귀속에 관한 판단 기준을 적용하면 독도는 한국 영토로 된다. 즉 독도는 광의의 국제법상 한국 영토로 되고 있었다.

한편 청·일 전쟁에 이기고 제국주의 열강국의 일원으로 되어가고 있던 일본은 광의의 국제법은커녕 때로는 근대국제법조차 무시해 힘을 배경으로 자국의 권익을 추구하게 되었다. 그런 물결은 독도에까지 미쳤다. 1904년 리양코 도에서의 강치잡이를 끝낸 나카이 요자부로는 강치잡이를 독점하기 위해 내무성 등에 「리양코 도 영토 편입 및 대여 청원」을 제출

했다. 내무성은 리양코 도를 한국 영토로 생각하고 나카이의 청원을 각하하려고 하였다. 그러나 내무성은 외무성이 리양코 도는 군사적으로 중요하다는 것과 영토 편입에 있어서 외교상 고려는 필요 없다고 주장하자 그 논리를 받아들이고 리양코 도의 편입을 내각 회의에 청의했다. 내각 회의는 내무성의 청의를 승인했는데, 그 이유는 내무성의 청의서에는 없었던 논리, 즉 나카이가 리양코 도에 '이주'해 국제법상 '점령'했다는 것이었다. 소위 '무주지 선점론'이다. 그러나 나카이는 1년에 수개월간 출어했을 뿐 이주하지 않았다. 또한 내각 회의 후에도 한국인이 본격적인 강치잡이를 하고 있었으며, 나카이가 리양코 도를 국제법상 점령했다는 논리는 결코 성립되지 않는다. 또한 리양코 도는 결코 무주지가 아니며 광의의 국제법상 한국의 영토다. 근대국제법상 무주지선점이 성립되지 않았으므로 일본이 1905년에 리양코 도를 일본 영토로 편입한 것은 무효다. 게다가 이 해에 일본이 독도를 경찰력으로 제압한 행위는 침략에 해당한다. 그런 일본의 독도 제압은 5년 만에 끝났다. 1910년 독도뿐만 아니라 한국 전체가 일본의 영토로 되고 말았던 것이다.

【참고문헌】

<한국어>

김수희, 「'죽도의 날' 제정 이후 일본의 독도 연구 동향」, 『독도연구』 10호, 2011.

다케우치 다케시, 『獨島=竹島 문제 '고유영토론'의 역사적 검증』 Ⅰ, 선인, 2012.

박병섭, 「안용복사건 이후의 독도 영유권 문제」, 『독도연구』 13호, 2012.

_____, 「근대기 독도의 영유권 문제」, 『독도 영유권 확립을 위한 연구』 5, 선인, 2013.

_____, 「러일전쟁과 독도의 가치」, 『독도연구』 10호, 2011.

송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010.

신용하, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사, 1996.

외무부,「한일 왕복 외교 문서(1952-1973)」
사료:『肅宗実録』,『毎日申報』

<한국어 · 일본어 병기>
박병섭,「시모조 마사오(下條正男)의 논설을 분석한다(2)」,『독도연구』7호, 2009.
_____,『안용복 사건에 대한 검증』, 한국해양수산개발원, 2007.
_____,『한말 울릉도 · 독도 어업 -독도 영유권의 관점에서』, 한국해양수산개발원, 2009.
외교통상부,『한국의 아름다운 섬, 독도』.
외무성,『다케시마 문제에 관한 10개의 포인트』, 2014.
漆崎英之,「태정관지령」부속 지도「기죽도약도(磯竹島略圖)」발견 경위와 그 의의」,『독도연구』, 14号, 2013.

<영어, 일본어>
L. OPPENHEIM, *INTERNATIONAL LAW,* Vol. 1, LONGMANS GREEN (LONDON), 1905.
Web竹島問題研究所,『竹島問題100問100答』, ワック, 2014.
堀和生,「1905年日本の竹島領土編入」,『朝鮮史研究会論文集』, 24호, 1987.
内藤正中,『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝関係史』, 多賀出版, 2000.
大熊良一,『竹島史稿』, 原書房, 1968.
大西俊輝,『日本海と竹島』, 東洋出版, 2003.
_____,『第3部 日本海と竹島』, 東洋出版, 2011.
大日方純夫,「東アジア史のなかの「領土」問題 -竹島問題を中心に」,『法学セミナー』708호, 2014.
梶村秀樹,「竹島問題と日本国家」,『朝鮮研究』182호, 1978.
朴炳渉,「安龍福事件と鳥取藩」,『北東アジア文化研究』29号, 2009.
_____,「江戸時代の竹島での漁業」,『北東アジア文化研究』35号, 2012.
_____,「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」,『北東アジア文化研究』, 32号, 2010.
_____,「明治政府の竹島＝独島認識」,『北東アジア文化研究』28号, 2008.
_____,「明治政府の竹島＝独島調査」,『北東アジア文化研究』41号, 2016.
_____,「[書評] 池内敏『竹島—もうひとつの日韓関係史』」,『朝鮮史研究会会報』, 209号, 2017.
_____,「元禄 · 天保竹島一件と竹島＝独島の領有権問題」,『北東アジア文化研究』40号,

2015.
_____, 「日露海戦と竹島＝独島の軍事的価値」, 『北東アジア文化研究』 36·37合併号, 2013.
北沢正誠, 『竹島考證』, 1881.
山辺健太郎, 「竹島問題の歴史的考察」, 『コリア評論』 7권 2호, 1965.
森須和男, 「天保竹嶋一件顛末」, 『郷土石見』, 102号, 2016.
舩杉力修, 「絵図·地図からみる竹島(Ⅱ)」, 『「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 2007.
小美濃清明, 『坂本龍馬と竹島開拓』, 新人物往来社, 2009.
宋炳基, 『鬱陵島·独島(竹島)歴史研究』(朴炳渉訳), 新幹社, 2009.
歴史教育者協議会(日本)·全国歴史教師の会(韓國) 編, 『向かいあう日本と韓国·朝鮮の歴史』 近現代編, 大月書店, 2015.
外務省, 『通商彙纂』 234号, 1902.
外務省アジア局, 『竹島漁業の変遷』, 1953.
外務省記録 3824, 「朝鮮国蔚陵島へ犯禁渡航ノ日本人ヲ引戻處分一件」 1巻.
柳原正治, 『国際法』, 放送大学教育振興会, 2014.
竹内猛, 『竹島＝独島問題「固有の領土」論の歴史的検討』 前編, 私家版, 2010.
池内敏, 『竹島―もうひとつの日韓関係史』, 中公新書, 2016.
_____, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 2012.
塚本孝, 「日本の領域確定における近代ヨーロッパ国際法の適用事例」, 『東アジア近代史』 3号, 2000.
_____, 「竹島領有権をめぐる韓国政府の主張について」, 『東海法学』 52호, 2016.
下條正男, 『「竹島」その歴史と領土問題』, 竹島·北方領土返還要求島根県会議, 2005.
海野福寿, 『韓国併合』, 岩波新書, 1995.

史料：『公文録』 内務省之部, 『礒竹島覚書』, 『無宿狩込一件』, 『石見外記』, 『善隣通交』, 『村川家文書』, 『因幡志』 筆記之部三, 『竹島紀事』, 『竹島之書附』, 『通航一覧』 巻之百二十九, 『通航一覧續輯』五, 『竹島渡海一件記』, 「対馬島宗家文書」

独島領有権に対する近代国際法の適用問題*

—「広義の国際法」の観点から—

朴 炳 渉**

〈目　次〉

1. はじめに
2. 近代国際法の性格
3. 元禄竹島一件と広義の国際法
4. 江戸幕府による日朝合意の確認
5. 明治政府による日朝合意の確認
6. 朝鮮王朝・大韓帝国の独島への領有意思
7. 日本の独島編入と国際法
8. おわりに

【要約】

日本政府は、韓国の1900年勅令41号がいう石島が独島だとしても韓国が独島を実効的に支配した事実がなく、韓国の独島領有権は確立していなかったと主張する。こうした主張の根本は近代国際法にあるが、これは主に帝国主義国家間の法であり、戦争すら合法とするなど弱肉強食的な法である。帝国主義国家は韓国など「半未開」の国々に対しては軍事力を背景にして自国の権益を拡大する道具として近代国際法を利用することが往々にしてあった。

---

* 本稿は韓國嶺南大学校獨島研究所にて開かれた国際学術大会(2017.6.23)にて発表した論文「日本の「固有領土論」および「無主地先占論」の妥当性検討」を大幅に改訂したものである。

** 日本 竹島＝独島問題研究ネット

一方、日韓両国間には領土問題に関して17世紀に国際的な約束、すなわち「広義の国際法」が存在した。これは元禄竹島一件当時に両国が交換した外交文書などから成る。両国は外交交渉によって欝陵島を朝鮮領と認め、あわせて離島の帰属に関する判断基準を確立した。この基準は、① どちらの政府が離島に領有意思をもっているか? ② 離島はどちらの国に近いか? という二点であり、実際にどちらが離島を支配したかは領有を決定する要因ではなかった。

その後、日本で欝陵島と独島の帰属が何度か問題になったが、1877年太政官指令などに見られるように、その時々に先の基準がよく守られ、二島は韓国領と判断された。先の基準は両国にて慣習になり、独島は広義の国際法上にて韓国領であった。しかるに、日本は日清戦争前後から韓国の内政に干渉するなど帝国主義国家の本性をあらわにし、広義の国際法や領土に関する慣習を無視するようになった。1905年に勃発した日露戦争において、海軍輸送船に大きな被害を被った日本は独島に祕密裡に望楼を建てる必要に迫られた。そのため、日本は無主地先占論を口実にして独島の日本領編入を閣議で決定した。しかし、その口実にされた漁民中井の独島占領は成立していなかった。また、独島は無主地ではなく広義の国際法上にて韓国領であった。したがって日本の近代国際法による無主地先占は成立しなかったのであり、日本の独島編入は無効である。

キーワード: 勅令41号, 元禄竹島一件, 領土の判断基準, 太政官指令, 無主地先占論

1. はじめに

韓国外務部も日本外務省もそれぞれパンフレットにて独島、日本名竹島は自国の固有領土であると主張する。[1] 一般に「固有領土」という用語は定義が困難であるが[2]、日韓両国はそれぞれ固有領土とする独島を近代に

1) 韓国外交通商部,『韓国の美しい島 獨島』; 日本外務省,『竹島問題に関する10のポイント』, 2014(『10ポイント』と略称)。

2) 塚本孝は下記の書籍にて固有領土を「字義としては、もともとの領土、一度も外国の領土であったことがない領土」とした。しかし、この説明にしたがえば、尖閣(釣魚)諸島どころか沖縄も日本固有の領土にはならない。かつて沖縄は「琉球王国」であったし、戦後は約30年近くアメリカの支配下にあって日本人でも旅券を持参しなければ入国を許可されない外国であった。また、外国の植民地になった韓国やアジアのほとんどの国は固有領土を持たないことになる。また、モンゴルや後金などによっ

なって法的にも自国領として規定したと主張する。韓国のパンフレットは「1900年'勅令41号'にて独島を欝島郡(欝陵島)の管轄区域として明示し、欝島郡守が独島を管轄しました」と主張する。ただし、勅令に「独島」の名はなく、石島という島が記載されている。

これに対して日本政府『10ポイント』は石島が今日の竹島(「独島」)であるならば、① なぜ勅令で「独島」が使われなかったのか、② なぜ「石島」という島名が使われたのか、③ なぜ韓国側が竹島[独島]の旧名称であると主張する「于山島」等の名称が使われなかったのかと疑問を呈した。さらに、日本政府は「仮にこの疑問が解消された場合であっても、同勅令の公布前後に、韓国が竹島を実効的に支配した事実はなく、韓国による竹島の領有権は確立していなかったと考えられます」と『10ポイント』にて主張する。また、塚本孝も「勅令で[独島を]欝島郡の区域とし、郡守が本郡所属と言い、議政府がそれに呼応したとすれば、それらのことは、大韓帝国の領有意思を示すといえるかもしれない。しかし、主権行使を理由に領有権を主張するためには、実効的な占有―パルマス島事件の仲裁裁判判決にいう「国家権能の平穏かつ継続的な表示」が必要である」と主張した。[3)]

このような主張の根本は19世紀にほぼ完成した近代国際法にもとづくものである。この近代国際法は帝国主義時代に急速に発展した法であり、これを独島問題に適用するのを疑問視する見解が日本では根強い。山辺健太郎は、独島問題は「帝国主義の領土拡張欲の歴史の問題である」とし、「竹島[独島]を日本が「暴力と貪欲」によって略取したことは日清戦争以後から一貫した朝鮮にたいする日本の帝国主義政策をみればあきらか」であると主張し、近代国際法に否定的な見解を明らかにした。[4)] 梶村秀樹も同様であり、「国際法の領域には国内法における憲法等のような成文法体系

て国全体が外国に支配されたことのある中国も固有の領土を持たないことになろう。(Web竹島問題研究所,『竹島問題100問100答』, ワック, 2014, 28頁)

3) 塚本孝,「竹島領有権をめぐる韓国政府の主張について」,『東海法学』52号, 2016, 92頁。

4) 山辺健太郎,「竹島問題の歴史的考察」,『コリア評論』7巻 2号, 1965, 11~14頁。

があるわけではない。あるのは、グロチウス以来主に帝国主義国の学者が構築してきた論理の体系と国際司法機関が残した判例だけで、それも比較的安直にほごにされてきた」と指摘し[5]、近代国際法の不当性を明らかにした。また、大日方純夫は近代国際法の性格をこう指摘した。

> 国際法は17世紀半ば、ヨーロッパで生まれ、その歴史とともに変遷してきた。この国際法秩序は、やがて19世紀半ば以降、ヨーロッパが非ヨーロッパ地域に進出するにつれて世界的な秩序となり、その波は東アジアにも及んだ。 近代ヨーロッパは世界を文明・半未開・未開の3つに区分しており、主権国家であるヨーロッパの文明国同士の関係は、自主自立で対等なものとした。しかし、トルコ・中国・日本など半未開国には不平等条約を強制し、未開地域は「無主」と見なして、最初に発見・開拓した文明国が占拠してもよいとした。日本はいち早くこうした国際法を普遍的な規範として受け入れ、これを拠り所に東アジアの伝統的秩序を再編していった。[6]

本稿はこのような近代国際法の不当性や、独島への適用問題を検討すると同時に既存の独島研究成果を「広義の国際法」の論理で再構築することにする。なお、本稿の引用文において( )内は原文どおりであり、[ ] 内は筆者の注である。また、独島の日本名であるが、本稿はその時々の資料に合わせた島名を使用する。すなわち、日本の江戸時代には松島、1905年以前の明治時代には松島またはリヤンコ島、1905年以降は「竹島(独島)」、リヤンコ島を使用する。また、欝陵島は1905年以前は竹島、磯竹島、蔚陵島などを使用する。

---

5) 梶村秀樹,「竹島問題と日本国家」,『朝鮮研究』182号, 1978, 32頁。

6) 大日方純夫,「東アジア史のなかの「領土」問題—竹島問題を中心に」,『法学セミナー』708号, 2014, 36頁。

２．近代国際法の性格

国際法は１７世紀半ばにヨーロッパで誕生した。その後のヨーロッパ情勢は、1815年にナポレオン戦争を収拾した、いわゆるウィーン体制が成立し、ヨーロッパ協調がうたわれるようになった。それに応じて交通・通信手段の進歩、国際貿易・金融の拡大、植民地をめぐる対立の調整の必要などにより、国家間の相互依存関係は飛躍的に増大し、また、その利害関係を調整する必要性が高まった。それに応じて急速に発展したのが「ヨーロッパの公法」あるいは「ヨーロッパ国際法」と呼ばれた近代国際法である。[7)]

近代国際法の特徴は戦争すら合法的であるなど、帝国主義時代の弱肉強食的な性格が強い。そうした不条理は第2次世界大戦前後から少しずつ是正されて現代国際法に発展した。したがって、近代国際法は今ではとうてい受け入れがたい法理を数多く含む。その典型例が非ヨーロッパ諸国を植民地化する理論である。無主地先占、征服、強制あるいは錯誤にもとづく領土割譲条約、併合などの法理である。

特に、帝国主義諸国など14か国は1844-45年にベルリン会議を開き[8)]、「未開」アフリカの無秩序な分割競争を調整するため、新規の領土併合に関するルールなどを定めたコンゴ盆地条約を結んだ。この条約にしたがって帝国主義国家はアフリカの植民地化を「合法的に」に推進した。こうした条約の寄せ集めが近代国際法の中心になったのである。さらに、彼らが「未開」とみたのはアフリカだけでなく、オーストラリアなども同様であった。イギリスはアフリカ同様に原住民の社会を無視し、オーストラリアを無主地と強弁して植民地とした。次には白人入植者の政権を立ててオーストラ

---

7) 柳原正治,『国際法』, 放送大学教育振興会, 2014, 17頁。

8) 参加国は、イギリス, ドイツ, オーストリア, ベルギー, デンマーク, スペイン, アメリカ, フランス, イタリア, オランダ, ポルトガル, ロシア, スウェーデン, オスマン帝国の計14カ国である。

リアを1901年に独立させた。その白人政権は人口の算定から原住民を除外するなど、「無主地」という観点を貫いた。

一方、帝国主義国家が「半未開」とみたアジアの地域に対してはその地域特有の国際秩序を無視し、砲艦外交や棍棒外交(Big Stick Diplomacy)など軍事的な恐喝を加えながら不平等な通商条約を強要するなど、自国の権益拡大に邁進した。また、その過程で抵抗や障碍に出会うと、中・英アヘン戦争のように戦争を引き起こし、軍事力で屈服させたりした。

こうした近代国際法の構成員である「近代国家ファミリー」(Family of Nations)は、ベルリン会議では欧米を中心とした14か国であったが、1905年段階では日露戦争に勝利した日本なども含まれた。このファミリーは、近代国際法の集大成とでもいうべきオッペンハイムの『国際法』によれば1905年当時は次の三つのカテゴリーに分類される。

① 古来のヨーロッパ・キリスト教国(国際社会の原加盟国)
② ヨーロッパ以外でキリスト教国に成長したアメリカなど
③ 非キリスト教国であるが国際社会への加入が認められたオスマントルコや日本

一方、韓国や中国、ペルシャなどはたしかに文明国ではあるが、その文明の程度は国際法上の諸原則を理解し、実施に移すにはなお不充分であるとみなした。[9] このように、1905年当時に近代国家ファミリーではなかった韓国に不当な近代国際法を適用するのは適当ではなかったのである。

次に近代国際法の運用であるが、欧米の帝国主義諸国は彼ら同士では対等な立場で近代国際法に従った。しかし、近代国家ではないと判断した国家に対してはその権益などを奪い取る手段として近代国際法を活用する一方、権益追求に国際法が障害となる時には近代国際法を無視するこ

---

9) L. OPPENHEIM, *INTERNATIONAL LAW,* Vol. 1, LONGMANS GREEN (LONDON), 1905, p.33; 柳原正治, 前掲書, 25頁。

とが多かった。また、弱小国が彼らの国際法違反を指摘してもそれを無視するのが日常茶飯事であった。

その典型例が、1905年8月に結ばれた第2回日英同盟協約(新日英同盟)である。日露戦争で日本の勝利が確実になるや両国は新軍事同盟を結び、協約の第3条にて日本が韓国を保護国化することをイギリスが認めることを明記した。[10] これに対して韓国政府は協約が朝英条約(1884)や、日韓議定書(1904)等に反するとして両国へ抗議した。特に日本が強要した日韓議定書は第3条にて「大日本帝国政府は大韓帝国の独立及領土保全を確実に保証する事」としているので、日本による韓国の保護国化をイギリスが認める新日英同盟はこれに違反する。また、日韓議定書は第５条にて「両国政府は相互の承認を経ずして後来、本協約の趣意に違反する協約を第三国との間に訂立する事を得ざる事」としているので、日本は新日英同盟の締結にあたっては韓国の承認を得る必要があり、明らかに日韓議定書に違反している。こうした抗議に対して日英両国は協議の結果、「何らの措置を採らずして無視する」ことを決めた。[11] 日英両国は近代国家として認めていない弱小国に対し、自国に不利な場合は近代国際法を無視したのである。このように近代国際法の運用はヨーロッパ以外では恣意的になされたので、近代国際法をヨーロッパ以外にそのまま適用するのはあまりにも問題が多い。アジアなど多くの国々にとって近代国際法はとうてい受け入れがたい「文明」の凶器であった。

アジアなどにはそれぞれ地域特有の国際秩序があり、それらは十分考慮されなければならない。そうした特殊事情のひとつとして、日韓間には17世紀に領土問題を解決した事例があった。欝陵島の帰属をめぐって日朝間

---

10) 第3条　日本国は韓国において政事上、軍事上及経済上の卓絶なる利益を有するを以て、大ブリテン国は日本国が該利益を擁護増進せんが為、正当且必要と認むる指導、監理及保護の措置を韓国に於て執るの権利を承認す。但し該措置は常に列国の商工業に対する機会均等主義に反せざることを要す。

11) 海野福寿,『韓国併合』, 岩波新書, 1995, 150頁。

で外交交渉がおこなわれた鬱陵島争界、日本でいう元禄竹島一件である。この交渉の結果、両国は竹島(欝陵島)が朝鮮領であることを確認し、次に述べるように離島の帰属に関する判断基準を確立した。この時に交わされた外交文書は近代国際法以前の「広義の国際法」をなすといえよう。広義の国際法とは、柳原正治によれば国家間の関係を規律する法であると定義されるが、そこで国家は近代国家に限定されないし、法は近代法に限定されない。[12] この観点で東洋をみると、朝鮮・琉球・ベトナムなどは中国を宗主国として朝貢をおこない、王が冊封を受けた華夷秩序があった。これは東洋の国々を規律する法なので広義の国際法と見ることが出来る。

3．元禄竹島一件と広義の国際法

元禄竹島一件とは、元禄6(1693)年に欝陵島へ渡海して漁猟をおこなっていた安龍福ら二人が、鳥取藩米子の町人、大谷・村川両家の漁師らによって鳥取藩へ連行されたことで始まった竹島（欝陵島）の領有をめぐる日本・朝鮮間の外交交渉をさす。この交渉過程に関しては宋炳基、池内敏らによる多くの著作があるので[13]、それらを基本にして竹島一件の経過を広義の国際法の観点から再構築する。

日本へ連行された安龍福らは、日本にて朝鮮王朝との外交・貿易を担っていた対馬藩に引き渡された。対馬藩は幕府から安龍福らを朝鮮へ送り返し、あわせて朝鮮人が竹島(蔚陵島)にて漁をおこなわないよう朝鮮へ要求することを命じられた。かつて対馬藩は幕府の命によって磯竹島(蔚陵島)、一名竹島へ密航した弥左衛門・仁右衛門の父子を1620(元和6)年に捕

---

12) 柳原正治, 前掲書, 22頁。

13) 宋炳基,『欝陵島・独島(竹島)歴史研究』(朴炳渉訳), 新幹社, 2009; 송병기,『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공관, 2010; 池内敏,『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 2012。

らえたことがあった。[14] この事件を想起した前藩主の宗義真は幕府が父子の逮捕を鳥取藩でなく対馬藩へ命じたのは、幕府は竹島すなわち磯竹島を鳥取藩所属でなく朝鮮領と考えたためではないだろうかと疑問をもち、幕府に確認しようと重臣たちに提案した。しかし、結局は幕府に黙従することにして朝鮮へ使者を派遣した。1693年、使者は朝鮮漁民が昨年につづいて今年も「本国竹島」でひそかに漁採をおこなったので二人を捕らえたことを知らせ、彼らを朝鮮へ送り返すが、今後は渡海禁制を厳しくするよう要求する書契(「文書１」と称する)を朝鮮政府へ渡した。[15] 書契とは一定の様式を備えた日朝間の外交文書である。

この申し入れに対して朝鮮政府は日本の厚情に感謝したうえで、政府は海禁政策をとっていて遠洋にある弊境の欝陵島(蔚陵島)などへの渡航は禁止している、ましてや日本の竹島への渡航はもちろん禁止していると説明し、今後はこのようなことがおきないよう取り締まることを書契(文書 2)で約束した。[16] 朝鮮政府は日本の竹島が欝陵島であることを知りながら、300年捨て置いた島のために日本との紛議を避けるため上のように答えたのである。[17]

しかし、対馬藩は朝鮮の宥和策を受け入れず、朝鮮の書契から「弊境蔚陵島」の文字を削除するよう書契(文書3)で要求した。[18] 朝鮮政府は宥和策が通じないことを知るや、それを撤回して竹島＝欝陵島という一島二名の原点に立ち戻り、逆に日本漁民が同島へ侵入したことを非難する書契(文書4)を送った。[19] 対馬藩はこの書契をなかなか受けとろうとせず、「弊境蔚陵島」の文字をめぐって両者の対立はますます深刻になった。この時

---

14)『通航一覽』(国立公文書館所蔵), 卷之百二十九,「朝鮮國部百五」.
15)『肅宗実録』肅宗20年 2月23日;『竹島紀事』元禄6年 10月.
16)『肅宗実録』肅宗20年 2月23日;『竹島紀事』元禄7年 正月9日.
17)『肅宗実録』肅宗19年 11月18日.
18)『肅宗実録』肅宗20年 8月14日;『竹島紀事』元禄7年 3月.
19)『肅宗実録』肅宗20年 8月14日;『竹島紀事』元禄7年 9月.

点までの外交文書を整理すると、次のとおりである。

文書1. 朝鮮人の竹島(蔚陵島)渡海禁止を要求する対馬藩の書契 1
文書2. 「弊境蔚陵島」や「貴国竹島」は渡海禁制の地とする朝鮮の書契 1
文書3. 「弊境蔚陵島」の削除を要求する対馬藩の書契 2
文書4. 竹島は欝陵島で一島二名とする朝鮮の書契 2

対馬藩も竹島と蔚陵島は一島二名であることをよく知っていた。そのため、両者の論争は必然的に竹島(蔚陵島)の領有権問題に発展した。この論争で最大の争点は日本の70年にわたる竹島支配の評価であった。対馬藩は、70-80年前には竹島が朝鮮領であったとしても1590年代の「文禄の役」(壬辰の変)以降は日本が同島を支配し、朝鮮の官吏も来たためしがないので日本のものになったと主張した。そのうえ、日本人漁民が欝陵島から日本へ戻る際に三度も朝鮮本土へ漂流したことがあったが、朝鮮政府は彼らの欝陵島での漁猟を知っていても何ら異議を唱えずに対馬藩へ送還したではないかと詰問した。これに対して朝鮮側は、竹島は蔚陵島であり、これが文献『輿地勝覧』に載っている朝鮮領土であることは対馬も知ってのとおりであると主張したが、細部では充分な反論ができなかった

こうして交渉は膠着状態に陥った。打開策を模索するため、対馬藩は幕府と協議を始めた。元禄8(1695)年12月11日の協議にて老中[20]阿部豊後守は一島二名に関し、竹島がほんとうに蔚陵島なのか、他に島がないのか尋ねた。対馬藩の家老[21]平田直右衛門は「かの方角に[竹島＝蔚陵島以外に]また島があると[藩では朝鮮から]承ったようです。よく知りませんが、竹島の近所には松島という島があります。その島へも渡って漁をするということです」と答え、くわしくは鳥取藩へ聞くよう勧めた。[22]

20) 老中は4名にて構成され、平常時には幕府の最高執権者である。
21) 家老は各藩の最高執権者であり、江戸と領国に数名いた。
22) 『竹島紀事』, 元禄8年 10月.

幕府はこの時に初めて松島(独島)の存在を知ったのである。この一島二名問題は重大なので、老中阿部豊後守は因幡国・伯耆国を支配する鳥取藩へ竹島問題を直接質問した。豊後守は竹島を因幡・伯耆付属の島であると思いこんでいたので、「因州・伯州へ付属の竹島はいつごろから両国へ付属していたか」と尋ねたところ、意外にも鳥取藩から「竹島は因幡・伯耆の付属ではございません」との答えが返ってきた。豊後守はさらに「竹島の外、両国へ付属の島はあるか」と質問したところ、鳥取藩は「竹島・松島その外、両国へ付属の島はありません」とし、具体的に竹島・松島までの航路などを説明した。さらに、鳥取藩は「松島は[日本の]いずれの国へ付属にてもございませんと承っています」と回答した。[23)]

こうした回答や対馬藩への聞き取り調査から阿部は竹島(欝陵島)を朝鮮領と判断し、1696年1月28日、老中一同は竹島渡海禁止令を鳥取藩および対馬藩へ伝えた。朝鮮へは10月になって使者として来日した訳官へ対馬藩が和文の口上書1(文書5-1)にて伝えた。[24)] この口上書は幕府が竹島を朝鮮領と考えた理由も説明している。したがって、これは幕府の領土判断基準を示した重要な外交文書である。口上書1の内容は、① 竹島は因幡・伯耆へ付属するものでもない、② 日本へ取ったということでもない、③ 空島なので伯耆の者が渡って漁をしたまでのことである、④ しかるに近年、朝鮮人が渡海し、両国の漁民らが入り交じるのはいかがと宗対馬守が憂慮を伝えた、⑤ 竹島は朝鮮へ道程も近く、伯耆よりは遠いため、再びこちらの漁民が渡海しないように将軍が仰せ付けられた、⑥ 右のように、存外にいい結果を[将軍が]仰せ付けられたので、礼曹からお礼としてこちらへ書翰を差し出すべきである、そうすれば東武[幕府]へ委細を申し上げるので、この旨をつぶさに朝鮮の朝廷へ伝えてください、

---

23)『竹島之書附』(鳥取県立博物館所蔵);『礒竹島覚書』(国立公文書館所蔵).「いずれの国」を因幡・伯耆とみる見解もあるが、これは文脈上「日本のいずれの国」を指す。

24)『竹島紀事』元禄9年 10月.

ということであった。この口上書は老中阿部豊後守が対馬藩へ渡した「口上之覚」[25](1696.1.9)を元にしたものである。ただし、「口上之覚」にうえの④, ⑥はない。

対馬藩は他にも朝鮮人(安龍福)らが1696年に因幡へ訴訟に来たことを問題視する口上書2(文書5-2)も訳官使へ渡した。これらの口上書を受けとった訳官使は和文では問題があるので真文(漢文)にするよう要求した。これに応じて対馬藩は口上書二通を要約して漢文にした文書6(表題がないので、これらを「覚書」と呼ぶことにする)二通を渡した。訳官使はこれに対する見解を簡単に記した覚書１および2(文書７-１および2)を対馬藩へ差し出した。

上のように幕府は竹島を実質的に朝鮮領と認めたが、その領土判断の基準は、① 幕府が領有意識をもっていなかったこと、② 地理的に朝鮮に近いことの二点であった。一方、たとえ日本人漁民が70年以上にわたって竹島で漁猟をおこなって同島をいかに支配しようとも日本領とは認めず、渡海禁止令をくだしたのである。

なお、この竹島渡海禁止令に松島(独島)の名はなかった。そこで、外務省は『10ポイント』にて今日の竹島(独島)への渡海は禁止されず、日本は当時から同島を日本領と考えていたと記す。しかし、禁止令が竹島・松島は因幡・伯耆の付属ではないという鳥取藩の回答をふまえて出された以上、因幡・伯耆の付属でもない松島への渡海も当然禁止されたと見るべきである。幕府の領土判断の基準からすると、松島にも領有意識がないうえに、地理的に朝鮮領の竹島に近いので松島も朝鮮領となる。

実際、竹島・松島へ渡海していた大谷家も、また幕府三大奉行のひとつである寺社奉行[26]も竹島同様に松島への渡海も禁止されたと理解して

---

25)『竹島紀事』元禄9年 正月28日.

26) 寺社奉行は寺社の取り締まり以外にも評定所にて主導的な役割を果たした。評定所は幕府の最高司法機関であるが、司法だけにとどまらず、幕府の政策に関しても評議をおこなうなど大きな権力をもっていた。

いた。具体的にいうと、渡海禁令で家業を失った大谷家はそれを補うため、1740年に寺社奉行へ大坂廻米などへの参入を願い出たが、その時に大谷および寺社奉行の双方が「竹島・松島、両島の渡海禁制」を確認したのである。[27] 元来、大谷家は松島を竹島の属島のようにみなしていた。同家が1818年に鳥取藩へ提出した[28]「竹島渡海由来記抜書」に松島は、「竹島之内松島」「竹島近辺松島」「竹島近所之小島」などと記された。したがって、竹島渡海が禁止されれば松島も禁止されたと理解したのは当然である。

先の対馬藩の口上書および覚書に対し、1698年3月、朝鮮政府は「欝陵島を我が国の土地とするのは、輿地勝覧が記すところであり、その文跡は昭然である。論ずるまでもなく、そちらからは遠く、こちらからは近いので、その境界は自然に別れる」と記し、同時に日本の渡海禁止令を歓迎する書契3(文書8)[29]を対馬藩主の後見役である宗義真へ送った。この書契にみられる朝鮮政府の領土判断の基準は ① 欝陵島が朝鮮領として文籍に記載されたこと、② 地理的近接性の二点である。翌1699年3月、対馬藩は朝鮮からの書契3によって竹島一件が完全に解決したことを喜び、幕府へ報告したという内容の対馬藩書契3(文書9)[30]を東萊府へ伝達した。

同時に対馬藩は口上書3(文書10)も伝達した。これは竹島一件を締めくくるに当たって、朝鮮側の落ち度を明らかにして朝鮮へ伝えるよう幕府が

---

27) 原文は「次ニ御尋之趣　竹嶋松嶋両嶋渡海禁制ニ被為仰出候以後ハ伯州米子之御城主ヨリ御憐憫ヲ以渡世仕罷在候」,『村川家文書』(米子町史編纂資料), 米子市立図書館所蔵(請求記号　Y224-Y14/1-ロ); 池内敏,『竹島―もうひとつの日韓関係史』, 中公新書, 2016, 80頁。

28) 大西俊輝,『第３部　日本海と竹島』, 東洋出版, 2011, 29頁。

29)『竹島紀事』, 元禄11年４月。 原文は、(前半省略)頃因譯使回自貴州　細傳左右面託之言　備悉委折矣　欝陵島之爲我地、輿圖所載、文跡昭然無論　彼遠此近　疆界自別　貴州既知　欝陵島與竹島爲一島而二名　則其名雖異　其爲我地則一也　貴國下令　永不許人往漁採　辭意丁寧　可保久遠無他　良幸良幸(以下省略)。

30)『竹島紀事』, 元禄12年　正月. 原文は(前半省略)前年象官超溟之日　面陳竹島之一件繇　是左右克諒情由　示以両國永通交誼　益懋誠信矣　至幸々々示意　即已啟達了云 (以下省略)。

対馬藩へ命じたので、それにしたがって対馬藩が作成したのである。その内容は、① 朝鮮は竹島を長年捨て置き、管理しなかった、② その間、80余年にわたって日本人が漁をした、③ ところが、朝鮮漁民が同島へ来たので朝鮮政府へ朝鮮人が来ないよう申し入れたら朝鮮政府は承知して同島へ渡海する漁民は処罰すると約束した、④ ところが、突然朝鮮政府は態度を変えて竹島すなわち欝陵島は文献に載っている朝鮮領であると主張し、日本人の犯越侵渉を非難した、ことなどであった。[31] 以上のように元禄竹島一件の解決時に日朝が交わした外交文書は次のとおりである。

文書5-1. 竹島(欝陵島)渡海禁止令の経緯を伝える対馬藩の口上書1
文書5-2. 朝鮮漁民の訴訟活動を告発する対馬藩の口上書2
文書6-1, 2. 上の文書5を漢文にて要約した対馬藩の覚書1, 2
文書7-1, 2. 文書6に対する朝鮮人訳官使の覚書1, 2
文書8. 欝陵島が朝鮮領であると確認する朝鮮政府の書契3
文書9. 竹島一件の解決を祝し、幕府へ報告したという対馬藩の書契3
文書10. 朝鮮の問題点を指摘した対馬藩の口上書3

これら外交文書の性格は次のとおりである。書契は、内容に瑕疵がないことを相手方が確認して受けとった文書であり、漢文で書かれている。もし、内容に少しでも問題があれば文書を受けとらないのが慣例である。実際に対馬藩は上の文書8を正式に受けとるのに1-2年を要した。その間、朝鮮政府は書契を何度か書き直した。[32] 一方、和文で書かれた口上書、および漢文で書かれた覚書は一方的に相手へ送ったものであり、覚書は和文より格式が高い。

このような外交文書を交換したことによって日朝両国は竹島(欝陵島)が朝鮮領であると公式に確認した。同時に日朝両国は次のような離島に関す

31)『竹島紀事』, 元禄12年 正月。
32) 송병기, 앞의 책, 104~110쪽; 宋炳基, 前揭書, 77~81頁。

る帰属の判断基準を確認した。これらは広義の国際法といえる。

① どちらの政府が離島に領有意思をもっているか?
② 離島はどちらの国に近いか?

一方、日本の長年にわたる竹島(欝陵島)支配の実績は、たとえ朝鮮がその島を数百年間放置してもほとんど帰属判断の結果に影響を与えず、上記の基準のみが重要なのである。

4. 江戸幕府による日朝合意の確認

元禄(粛宗)期に日朝間で確立された離島の帰属に関する判断基準がその後どのように扱われたのかみることにする。日本にてその機会は天保期(1830-43)におとずれた。このころ、日本の海運業は隆盛期にあり、北前船と呼ばれる大船は沿岸航路を抜け出て最短航路の外洋を航行するようになったが、それによって再発見された竹島（欝陵島）への侵入者が現れたのがきっかけである。当時、竹島・松島は大阪・下関と北海道の松前を結ぶ重要な外洋航路の途中にあったので[33]、天然資源が豊富な竹島を狙う者があらわれたのである。そのひとりが今津屋八右衛門であり[34]、彼の侵入事件は天保竹島一件と呼ばれる。この一件に関しては森須和男が八右衛門の大坂町奉行所[35]での供述書『竹島渡海一件記』[36]を発掘したことによ

33) 中川顯允『石見外記』の付属図「大御国環海私図」に「高田屋嘉兵衛カ商船ハ朝鮮海ニ出テ蝦夷地ヘ乗ルト　ソレハ下ノ関ヲ出帆シテ戌亥(八リ[里]ナカシ)松竹二島ノ間ニ出テ転シメ　丑寅ヲ目アテニ乗リシニハアラサルカ」と記されている。杉原隆,「研究レポート」,『竹島問題に関する調査研究報告書』平成23年度, 島根県総務部, 107頁。

34) 資料によっては会津屋八右衛門とされるが、八右衛門は供述書『竹島渡海一件記』にて今津屋と自称した。また、次の論文にても今津屋八右衛門が正しいとされる。森須和男,「天保竹島一件顛末」,『郷土石見』, 2016, 33頁.

35) 大坂町奉行所は経済の中心地であった大坂地方の行政・司法・警察・消防等を管掌した。ただし、寺社や武家の支配地は除かれた。

り研究が大きく前進した。それによると事件の概要は次のとおりである。[37]

石見国浜田で廻船問屋を営む今津屋八右衛門は浜田藩へ竹島での渡海事業を試しにおこない、利益が出れば藩へ冥加金を払いたいと願い出た。藩は竹島の所属を勘定吟味役[38]へ問い合わせたところ、竹島は日本の地とも決めがたいので手入れはすべきではないとの回答であった。渡海をあきらめきれない八右衛門は家老岡田頼母の召仕橋本三兵衛と相談し、松島への渡航を名目に竹島へ渡海することにした。天保4(1833)年、八右衛門は竹島へ密航して伐木や草根の採取をおこなって持ち帰り、大阪で売り払った。

しかし、当時の幕府は抜荷に神経をとがらせていた時期であったので、1836年に八右衛門は密航が露見して大坂町奉行所に捕らえられた。奉行所は八右衛門を吟味して彼の陳述書『竹島渡海一件記』を作成し、絵図「竹嶋方角図」<図1>を添付した。同図の彩色から明らかなように奉行所は竹島・松島を朝鮮領に描いたのである。[39]

---

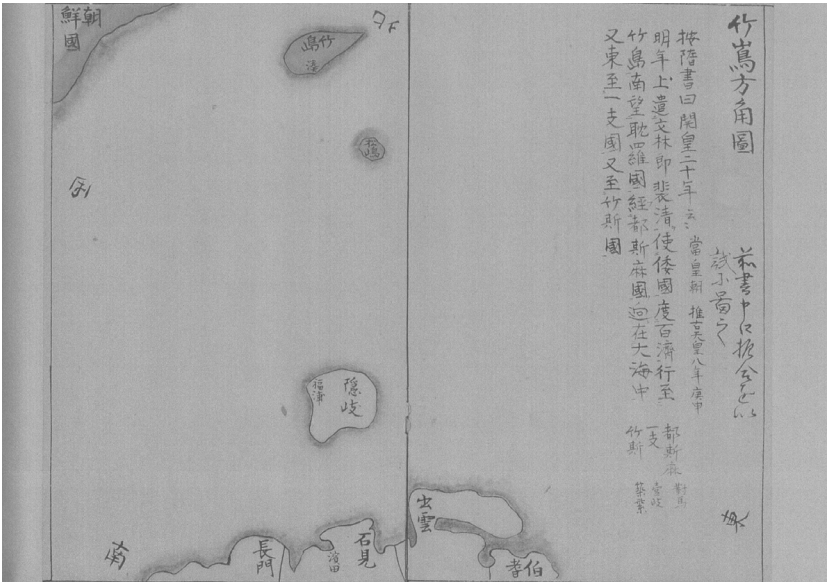
36) 所蔵は東京大学総合図書館。最近まで同書の作成者は曖昧であったが、同書中に「周防守様当表蔵屋敷」とあるので、蔵屋敷のある「当表」は大坂であり、本資料は大坂町奉行所が作成したことが明らかである。

37) 森須和男,『八右衛門とその時代』, 浜田市教育委員会, 2002.

38) 老中に直属し、勘定所の監査を担当した。

39) 日本人研究者は竹島・松島が朝鮮と同色に彩色されている事実を誰も明らかにしなかった。朴炳渉,「江戸時代の竹島での漁業」,『北東アジア文化研究』35号, 2012. 28頁; 박병섭,「안용복사건 이후의 독도 영유권 문제」,『독도연구』13호, 2012, p.143.

<図１>「竹嶋方角圖」(大坂町奉行所作成)



八右衛門および『竹島渡海一件記』は大坂西町奉行所から幕府の最高司法機関である評定所へ送られた。[40] この事件は浜田藩が関係していたので、評定所が事件を総合的に再調査することになったのである。その過程で評定所は竹島・松島の所属なども調査した。しかし、元禄時代の記録は江戸城の火災で焼失してしまったのか記録がなかったので[41]、幕府は対馬藩へ問い合わせをおこなった。 その内容は対馬藩の回答文案によると[42]、竹島・松島はすべて朝鮮の蔚陵島か、または竹島は蔚陵島で松島は朝鮮外

40) 森須和男, 前掲論文, 34頁。

41) 下記の資料によれば、村田蔵六(大村益次郎)から桂小五郎(木戸孝允)宛ての手紙(日付不明)に「右[元禄年中朝鮮之御渡し相成候趣]記録之儀は…(途中省略)三度之御焼失に而御日記類は炭燼致しとても元禄中之事分り兼候」とされる。小美濃清明,『坂本龍馬と竹島開拓』, 新人物往来社, 2009, 73頁。

42) 韓国国史編纂委員会所蔵「対馬島宗家文書」古文書目録 #4013。翻刻は、池内敏, 前掲『竹島問題とは何か』, 334~335頁。なお、質問書および回答書自体は未発掘である。

の地なのか、対馬から二島への方角や遠近里数、日本および朝鮮からの遠近里数、これらの島への渡海がなされたかどうかなどであった。

これに対する対馬藩の回答文案は、竹島すなわち朝鮮江原道の東海中にある蔚陵島を詳細に説明した後、松島については元禄期に老中阿部豊後守様より質問があったので「竹島の近所に松島という島があり、そこへも日本人が渡って漁をすると下々の風説で聞いています」と答えたのが留書に見える、竹島同様に日本人が渡って漁をすることが停止された島であると考えるが、断定することはお答えしかねる、朝鮮地図をもって考えれば、蔚陵・于山の二島があると見える、竹島にかの国の漁民が渡海している、かの国の官員が検分のため時折渡海すると聞いているが今はどうだか、以前より持っている絵図を差し上げる、などと記した。こうした内容の対馬藩回答や朝鮮国の絵図などから評定所は竹島・松島を朝鮮の蔚陵・于山の両島と考え、大坂町奉行所による「竹嶋方角圖」の認識をそのまま受け入れたことであろう。

1836年12月、事件の調査を終えた評定所は八右衛門や三兵衛を死罪とする判決をくだした。翌年、幕府は竹島(欝陵島)渡海禁止令をくだし、これを知らせる高札を津々浦々に設置した。高札には「右[竹島]の島は往古、伯州米子の者どもが渡海、魚漁などしたが、元禄の度、朝鮮国へお渡しになられた後は渡海停止が仰せ付けられた場所である」[43]と記した。これは元禄期の日朝合意を歪曲しているが、ともかくも幕府は元禄竹島一件の結果を重視して竹島渡海禁止令をくだしたのである。なお、幕府が元禄期に竹島を朝鮮国へ渡した島であるとみたのは対馬藩の影響であろう。同藩は先に記したように竹島は壬辰の乱以降は日本領になったが、元禄竹島一件時に朝鮮へ渡したと考えていたのである。

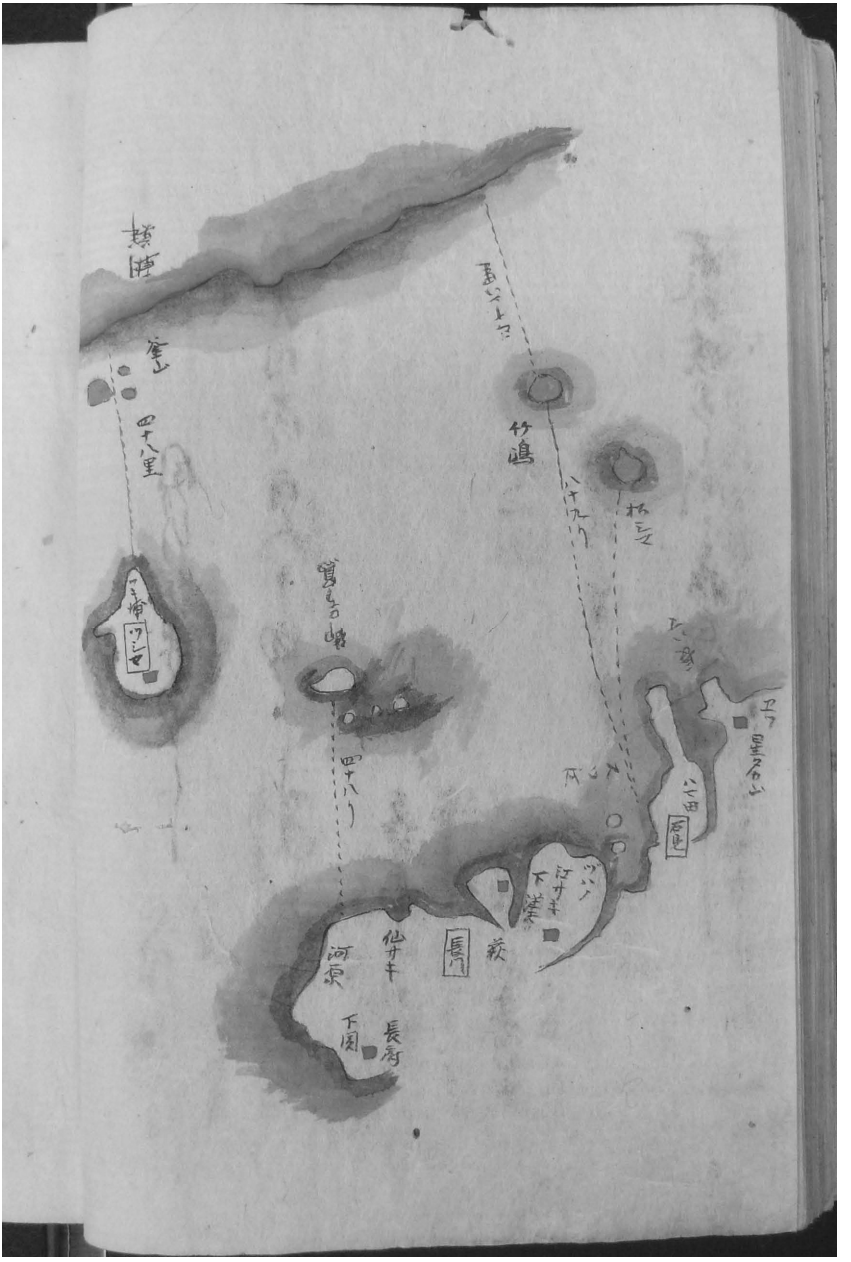
---

43) 原文は、右嶋往古は伯州米子之もの共海渡魚漁等致し候得共、元禄之度朝鮮國え御渡に相成候以来、渡海停止被仰付候場所に有之。

一方、渡海禁止令は松島(独島)については何もふれなかった。これに注目した外務省は、「橋本三兵衛は八右衛門に対し鬱陵島への渡海を松島への渡海の名目をもって取計う方法のあることを同事件の判決文において申述べている。このことは、竹島(鬱陵島)渡海禁制後も、松島(今日の竹島)への渡航は、なんら問題でなかったことを示している」と主張し、判決文を日本の独島に対する領有権の有力な根拠とした。[44] しかし、橋本三兵衛の松島に対する認識がそのまま幕府の認識になるわけではない。また、竹島への渡海は禁止されても、判決文に竹島の「最寄りの松島」と記された松島への渡海は禁止されていないと見るのは困難であろう。さらに、幕府評定所は対馬藩からの「竹島の近所」の松島も渡海が禁止されたであろうという回答や、松島を朝鮮領に描いた大坂町奉行所の「竹嶋方角圖」などから松島の所属を判断したので、渡海禁止令の含意は松島(独島)も渡海を禁止したと見るべきである。なお、最近の外務省はかつて領有権の有力な根拠とした天保竹島一件の判決文についてはまったく言及がない。以前の主張が無理であることに気づいたのであろう。このように、17世紀の日朝合意や、離島の帰属に対する判断基準は19世紀にも守られたのである。

44) 「日本政府見解3」(1956.9.20)。外務部,「韓日往復外交文書(1952-1973)」, 148~149頁より引用。

＜図２＞『朝鮮竹嶋渡航始末記』付属図



一方、「竹嶋方角圖」以外にもこれに似た地図がある。評定所にて竹島一件の処理にあたった勘定所出役の吏員が作成したと思われる[45]事件記録『朝鮮竹嶋渡航始末記』に地図＜図2＞が添付されたが、これも「竹嶋方角圖」と同じように竹島・松島を朝鮮領に描いたのである。[46] なお、『朝鮮竹嶋渡航始末記』とほぼ同じ文章が江戸時代末期に幕府が作成した『通航一覽續輯』五、「朝鮮國部」に「潜商刑罰」と題して収録されている。[47] したがって『朝鮮竹嶋渡航始末記』は官撰書あるいはその複写であることを示している。

5. 明治幕府による日朝合意の確認

1) 外務省による日朝合意の確認

江戸幕府を打倒した明治新政府は、対馬藩に代わって日朝外交を直接管掌しようとしたが、いわゆる書契問題で暗礁に乗り上げた。外務省はひとまず過去の日朝外交の実情を調査し、かつ朝鮮を内探するために同省の森山茂らを対馬藩および釜山の倭館へ派遣した。森山らは現地を調査し、明治3(1870)年に調査書『対州朝鮮交際取調書』(『取調書』と略す)、およびこれを要約した報告書『朝鮮国交際始末内探書』(『内探書』と略す)を外務省へ提出した。対州は対馬藩を指す。

この『内探書』に「竹島松島 朝鮮附属に相成候始末」という一項をもうけ、二島が朝鮮領になった概略について「松島は竹島の隣島にて、松島の儀に付

---

45) 朴炳渉,「元禄・天保竹島一件と竹島＝独島の領有権問題」,『北東アジア文化研究』40号, 2015, 39쪽。

46) 『朝鮮竹嶋渡航始末記』は浜田市立図書館所蔵。なお、付属地図で竹島・松島が朝鮮と同色に彩色されている事実を日本人研究者は誰も明らかにしなかった。

47) 朴炳渉, 前掲「江戸時代の竹島での漁業」37~38頁; 박병섭, 前掲「안용복사건 이후의 독도 영유권 문제」, pp.144~145。

是迄掲載せし書留も無之、竹島の儀に付ては元禄度の往復手続書、写の通に有之」と記した。[48] 下線部は筆者が引いたが、これは『日本外交文書』などの二次資料には抜けている部分である。往復手続書とは朝鮮政府と対馬藩を往復した下記の書契であり、それら６通が『取調書』中の一項「竹島一件」に記録された。[49] この「竹島一件」は対馬藩の『善隣通交』巻五「告竹島一件事考」を底本にしたものであろう。

文書1. 朝鮮人の竹島渡海禁止を要求する対馬藩の書契1
文書2. 「弊境蔚陵島」や「貴国竹島」は渡海禁止の地とする朝鮮の書契1
文書3. 「弊境蔚陵島」の削除を要求する対馬藩の書契2
文書4. 竹島＝欝陵島は一島二名とする朝鮮の書契2
文書5. 欝陵島が朝鮮領であると確認する朝鮮政府の書契3
文書6. 朝鮮の書契を幕府が確認したことを伝える対馬藩の書契3

上記の文書番号は前記の文書番号である。このように『取調書』は、竹島(欝陵島)が元禄期の外交交渉によって朝鮮領になったことを確認したのである。一方、松島(独島)については、森山らは書留(記録)がないことと松島が「竹島の隣島」という理由によって同島を朝鮮領と判断した。これは、① 幕府が松島に領有意思をもった痕跡がないこと、② 松島が地理的に朝鮮に近いことを理由に朝鮮領と判断したと言い換えることもできる。すなわち、外務省の領土判断の基準は元禄期のそれと同じであったといえる。結局、元禄期の領土判断基準は時代を超えて明治時代初期にも通用する普遍的な価値を持つ基準であった。

48) 堀和生,「1905年日本の竹島領土編入」,『朝鮮史研究会論文集』24号, 1987, 104頁。ただし、堀はこれを『日本外交文書』から引用したので下線部分は抜けている。
49) 朴炳渉,「明治政府の竹島＝独島調査」,『北東アジア文化研究』41号, 2016, 48頁。

2) 内務省・太政官による日朝合意の確認

明治政府は近代国家の基盤を整備するためにいろいろな事業をおこなったが、そのひとつが日本地誌の編纂であった。その過程で浮上したのか、竹島・松島に関する調査を内務省地誌課の中村(中邨)元起がおこなった。中村は竹島（欝陵島）の帰属問題に焦点を当てて元禄竹島一件を調査し、明治8(1875)年8月に『礒竹島覚書』を編纂した。[50)]

同書はまず、前記の日朝間の外交文書1-4を複写して竹島一件の発端を記した。また、朝鮮の文献『輿地勝覧』や『芝峯類説』なども複写した。次いで幕府が竹島・松島の所属などを同島ともっとも関係の深い鳥取藩などへ詳細に問い合わせ、竹島のみか松島も鳥取藩の所属ではないという回答を得た後、対馬藩と協議して竹島渡海禁止令を出すに至った経過を記した。さらに同書は幕府が竹島渡海禁止令をくだした理由を記して朝鮮の訳官使へ伝えた先の対馬藩の口上書1(文書5-1)を複写した。最後に同書は訳官使から報告を受けた朝鮮政府が欝陵島は朝鮮領であり、幕府の渡海禁止令を歓迎すると記した朝鮮政府の書契3(文書8)を複写した。また、その書契を対馬藩が受けとったことによって竹島一件が解決し、これを幕府へ報告したことを記す対馬藩の書契3(文書9)を複写した。

こうして『礒竹島覚書』は元禄期の外交文書をとおして竹島を朝鮮領とした日朝合意を確認した。同時に、対馬藩口上書1(文書5-1)や朝鮮政府書契3(文書9)にて幕府および朝鮮の領土判断基準を確認した。幕府の領土判断の基準は、先に記したとおり、竹島は因幡・伯耆の付属ではないし日本へ取った島でもないということと朝鮮に近いということであった。すなわち、幕府は竹島に領有意思を持っていなかったことと竹島の地理的近接性の二点を領土判断の基準にした事実を『礒竹島覚書』は確認したのである。

---

50) 大熊良一,『竹島史稿』, 原書房, 1968, 254頁。

『礒竹島覚書』の編纂を終えた地誌課は翌9月、 内務省から太政官へ移って修史局地誌掛となり、1877年1月には太政官修史館第3局乙科となった。[51] 太政官は日本の最高国家機関である。その間に島根県から内務省へ竹島・松島の地籍に関する伺書「日本海内竹島外一島地籍編纂方伺」が提出された。[52] 竹島は欝陵島を指し、「外一島」は松島すなわち独島を指す。また、この二島を明記した地図「磯竹島略圖」[53]が添付された。

この伺書に対して内務省は竹島・松島の所属をすでに『礒竹島覚書』にて調査済みであったので容易に両島は本邦に無関係であるとの結論をだせた。しかし、内務省は領土の取捨は国家の重大事と考え、慎重に太政官へ先の島根県伺書と同じ題目の伺書「日本海内竹島他一島地籍編纂方伺」を提出した。日本にて領土の取捨を判断する機関は内務省であり、その判断を最終的に確認する機関は太政官である。内務省は島根縣から受けとった資料の他に元禄期の日朝間で交わされた外交文書の複写なども次のように添付した。

文書6-1. 幕府の渡海禁止令を伝える対馬藩の覚書1
文書8. 欝陵島が朝鮮領であると確認する朝鮮政府の書契3
文書9. 朝鮮の書契を幕府が確認したことを伝える対馬藩の書契3
文書10. 朝鮮の問題点を指摘した対馬藩の口上書3

これらの文書以外にも内務省は『竹島紀事』元禄9年正月28日の記事を伺書に添付した。その記事に老中阿部豊後守が竹島を放棄した理由が記されている。その理由は、鳥取藩へ問い合わせたところ、竹島は ① 因幡・伯耆の付属ではない、② 漁民が漁をしたまでで朝鮮の島を取ったというの

51) 朴炳渉, 前掲論文 「明治政府の竹島＝独島調査」, 54頁。
52) 『公文録』(国立公文書館所蔵), 内務省之部, 明治十年 三月; 堀和生, 前掲論文, 103頁。
53) 「磯竹島略圖」は漆崎英之が最初にインターネットにて公開した。漆崎英之, 「太政官指令付図『磯竹島略図』発見の経緯とその意義」, 『獨島研究』, 14号, 2013, 329頁。

でもない、③ 日本人が住んでいない、④ 道程は朝鮮に近い、ということであり、老中は竹島に領有意思を持たなかったし、竹島が朝鮮に近いということである。これは先の対馬藩の口上書1（文書5-1）とほとんど同じである。

松島(独島)については、島根県の伺書に原由の大略として「次に一島あり 松島と呼ぶ 周囲三十町ばかり 竹島と同一線路に在り 隠岐を距る八拾里ばかり 樹竹稀なり 亦魚獣を産す」と記されている。これはもちろん太政官への伺書に添付された。松島についても竹島を日本領外とする上の条件①、②、③がそのまま当てはまる。④ は竹島が朝鮮領なら松島は朝鮮に近いのである。こうした経緯から内務省は竹島・松島が日本領でないと判断した。

内務省の伺書を受けた太政官は速やかに結論を出した。組織内に地誌担当部署を有していたので速やかに結論を出すことが可能であった。太政官は内務省の伺書どおり、竹島・松島は本邦と関係なしとする太政官指令を内務省へくだした。これによって竹島・松島の所属問題はこれで完全に解決したのである。当然、内務省発行の地図に竹島・松島は記載されなかった。唯一の例外は、『大日本府縣分轄圖』(1881)である。この地図帳中の「大日本全國略圖」は初版のみにて竹島・松島を山陰道、すなわち日本の西北地方と同色に彩色した。しかし、改訂版は両島を無彩色にした。これは初版の誤りを正し、竹島・松島を日本領外と表現したとみられる。[54)]

結局、明治政府は17世紀に交わした外交文書にもとづいて竹島および竹島と同じ航路にある松島も日本領外であることを公式に確認した。したがって、17世紀の離島の帰属に対する判断基準は慣習として確立したといえよう。

---

54) 朴炳渉,「明治政府の竹島＝独島認識」,『北東アジア文化研究』28号, 2008, 42頁。

3) 外務省・太政官による再確認

外務省は前記のように明治3(1870)年に元禄竹島一件を調査して竹島・松島が朝鮮付属になったと理解したが、これはじきに忘れ去られたようである。1880年ころ、外務省などへ「竹島渡海之願」「松島開拓之儀」などが相次いで提出されたが、外務省では竹島・松島の島名混乱が激しく、竹島・松島の比定をめぐって甲論乙駁の混乱が続いた[55]。かつて竹島・松島を本邦に関係なしとする内務省宛の太政官指令(1877)は外務卿が捺印としたが、外務省内では周知されなかったのである。

そうした最中、1881年に朝鮮政府から欝陵島に関する抗議書が送られてきた。抗議書は欝陵島にて捜討官が発見した日本人の盗伐に関するものである。その内容は、1693年に日本が島名を錯誤したことで何度も書契を交換した末、日本は沿海民の入島・漁業を禁止すると約束したのにもかかわらず、日本人が入境して伐木しているので取り締まってほしいとのことであった。[56] 朝鮮政府は200年前の欝陵島争界時に両国で交換した書契を根拠にして日本へ抗議したのである。

これを受けて日本外務省は北沢正誠が竹島(欝陵島)の所属を調査し、1881年に報告書『竹島考證』およびこれを要約した「竹島版図所属考」をまとめた。『竹島考證』は元禄竹島一件(欝陵島争界)に関する日朝間の外交文書、前記の文書1-10はもちろん、すべての外交文書を複写した。また、関連の史書なども分析して次のような見解を記した。古書によれば欝陵島が朝鮮領であることは確かであるが、「文禄の役(壬辰乱)」以後は捨て置かれた地である。一般に、捨て置かれた地は、それを収めた者が新しい主人になるのが通例である。しかし、幕府は日本人が80年余り漁猟をおこなった竹島に関し、そのような機会をみすみす捨ててしまい、まことに嘆かわ

---

55) 北沢正誠,『竹島考證』(国立公文書館所蔵), 1881。

56) 外務省記録(外交史料館所蔵) 3824,「朝鮮国蔚陵島ヘ犯禁渡航ノ日本人ヲ引戻處分一件」1巻。

しいと、北沢は竹島一件を評価した。結局、北沢は竹島(欝陵島)は元禄期の日朝合意によって朝鮮領に確定したと断定し、先の松島開拓願などについて、「今日の松島は即ち元禄12年称する所の竹島にして古来我が版図外の地たるを知るべし」と記した。彼もやはり元禄期の日朝合意を重視したのである。ところで、北沢の報告書は1877年の太政官指令については何も記さなかった。また、松島(独島)についても何も記さなかった。北沢が参考文献とした『礒竹島覚書』などには前記のように松島が竹島と共に日本領外に記録されているが、北沢はこれに異議を示さなかった。

この報告書を元に、1883年、日本政府は欝陵島を朝鮮領と認めて欝陵島にいた日本人を強制的に連れ戻した。こうして日朝両国は1699年当時の外交文書をもとにその時に合意した内容および離島の帰属に関する判断基準などを確認したのである。

その後、欝陵島では10年もたつとふたたび日本人の侵入が問題になった。日清戦争に勝利した日本帝国は勢力拡大を狙って積極的に清国および韓国に対する侵略を強化し、これにともなって日本人の韓国への進出が次第に活発になった。欝陵島では高価な材木を狙った島根県人らが島民を苦しめた。彼らについて釜山にある日本領事館の報告書は「渡航者は概ね無智文盲の儕輩にして日々紛擾を起し 強は弱を凌ぎ 智者は愚者を欺き 甚しきに至ては 兇器を携え 暴行を加え 他人の物件を強奪せしことあるも之を制止するものなく 非常に良民を苦むること少からざる」[57]と記録するほどであった。しかし、欝陵島島監は彼らを罰することができなかった。日本人に対する裁判権が日本領事にあったためである。そうした日本人の退去を朝鮮政府は外務省へ何度も要求したが、日本は自国の国益を重視してなかなか応じなかった。日本は韓国に対し力づくの外交を強いたのであった。しかし、欝陵島における森林伐採権を獲得したロシア

57) 外務省,『通商彙纂』(国会図書館所蔵) 234号, 1902, 45頁; 朴炳渉,『韓末期の欝陵島・独島漁業－独島領有権の観点から』, 韓國海洋水産開発院, 2009, 252頁(日本語), 114頁(韓國語)。

が日本政府へ抗議するや、やっと外務省は欝陵島にいる日本人へ退去命令を1899年に出した。[58] 日本は帝国主義列強間の外交を考慮した結果の副産物として元禄期の日朝合意をかろうじて守ったのである。

6. 朝鮮王朝·大韓帝国の独島への領有意思

1）朝鮮王朝の独島への領有意思

朝鮮政府の独島に対する領有意思は曖昧ながらも『世宗実録』地理誌(1454)に見ることができる。よく知られているように、同書は「于山・武陵[欝陵]二島が県の真東の海中にある。二島は互いにそれほど離れておらず、天気のいい日には望見できる」[59]と記した。天気のいい日にだけ見える島は独島しかないので于山島は独島と解釈され得る。しかし、同書に于山島の位置や方角、大きさなどに関する情報などは何も記されていない。また、『新増東国輿地勝覧』(1531)などは付属地図にて于山島を欝陵島の西に描くなど、認識の曖昧さを示している。

于山島の存在が具体的になったのは、17世紀の安龍福事件によってであった。安龍福は1693年には大谷・村川家によって欝陵島から日本へ連行されて元禄竹島一件（欝陵島争界）のきっかけになった。また、1696年にはみずから欝陵島・子山島を経て渡日したことによって多くの記録が両国に残され、結果的に子山島の存在が明確になった。子山島は松島（独島）であり、于山島の別名とみてよい。

そうした記録の中で安龍福が帰国後に当局の取調を受けた時に供述した内容が『粛宗実録』に掲載された。この供述は『粛宗実録』自体が述べているように信頼性に欠けるので[60]、日本の史料との照合が不可欠である。

---

58) 宋炳基, 前揭書, 145~146頁; 송병기, 앞의 책, 196~197쪽.

59) 原文は、于山武陵 二島在縣正東海中 二島相去不遠 風日清明 則可望見。

そうした作業の末に明らかなのは、安龍福が松島(独島)を実見したうえで日朝両国にて「松島はすなわち子山島」であると証言し、これが両国でともに信頼されたことである。日本では隠岐代官手代が作成した村上家文書[61]、朝鮮では『春官志』(1745)や『東国文献備考』(1770)などの官撰書にそうした記録が見られる。『東国文献備考』は「欝陵・于山、みな于山国の地、于山はすなわち倭がいうところの松島なり」などと記したが、この一節は官撰書『万機要覧』(1808)などによって後世まで引き継がれた。朝鮮王朝は于山島を日本の松島と知った上で朝鮮領と認識したのである。

2) 大韓帝国の独島への領有意思

1900年10月、韓国政府は勅令41号にて欝島郡を新設し、その範囲を欝陵全島・竹島・石島とした。独島問題におけるこの勅令の意義を下條正男は、「もしその石島が韓国側の主張通り竹島[独島]とすれば、竹島が島根県に編入された1905年より早く、竹島は韓国領になっていた。そうなれば日本政府による竹島の島根県編入は、韓国側の主張通り違法行為となる」[62]と主張した。それほど石島が独島であるかどうかは独島領有權問題において重要である。

この石島の比定問題であるが、ほとんどの韓国人研究者は石島を独島であると主張する。といっても、それを直接示す文献はまだ発掘されていない。しかし、石島は独島以外に適当な島がないので韓国人研究者のみならず、日本人研究者もほとんど石島を独島であると見ている。たとえば、

---

60) 『粛宗実録』, 粛宗22年 10月23日; 朴炳渉, 『安龍福事件に対する検証』, 韓國海洋水産開発院, 2009, 36頁(韓國語), 34頁(日本語); 朴炳渉, 「安龍福事件と鳥取藩」, 『北東アジア文化研究』29号, 2009, 13~14頁。

61) 正しくは『元禄九丙子年朝鮮舟着岸一巻之覺書』であり、これに「松嶋ハ右同道[江原道]之内 子山と申嶋御座候、是ヲ松嶋と申由、是も八道之圖に記申候」と記された。

62) 下條正男, 『「竹島」その歴史と領土問題』, 竹島・北方領土返還要求島根県会議, 2005, 98頁。

梶村秀樹,[63] 内藤正中,[64] 大西俊輝,[65] 竹内猛[66]らである. 塚本孝[67]および外務省『10ポイント』は石島が独島である可能性を念頭においている。下條正男は何度か主張を変えて定説がない。下條は石島を時には「双項礁」に比定した。しかし、「双項礁」は「双頂礁」の誤読である。これは暗礁なので島ではなく、もちろん石島ではありえない。[68] 舩杉力修は観光遊覧船で鬱陵島を一周する現地調査の結果、「石島は観音島である可能性が高い」とした。[69] これは学問とは無縁の見解であろう。池内敏は、「石島が竹島[独島]に一致することが直接的に証明されたことは、これまでに一度もない」[70]と主張したが、 石島はどの島である可能性が最も高いと考えるか? という質問には、「そのように質問されれば、竹島[独島]と答えざるを得ない」[71]と語った。 このように日本では多くの研究者が石島を独島と考えているが、日韓両国の社会科教員たちは「日本は石島を鬱陵島のすぐ横にある観音島と主張している」[72]と誤解しているようである。そのような主張をするのは舩杉力修ひとりのようである。

---

63) 梶村秀樹, 前掲書, 25頁。

64) 内藤正中,『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝關係史』, 多賀出版、2000、177頁。

65) 大西俊輝,『日本海と竹島』, 東洋出版, 2003, 72~73頁。

66) 竹内猛,『竹島＝独島問題「固有の領土」論の歴史的検討』前編, 私家版, 2010, 89~92쪽; 다케우치 다케시,『獨島=竹島 문제 '고유영토론'의 역사적 검증』Ⅰ, 선인, 2012, 182~186쪽.

67) 塚本孝,「日本の領域確定における近代ヨーロッパ国際法の適用事例」,『東アジア近代史』3号, 2000, 89頁。

68) 朴炳渉,「下條正男の論説を分析する(2)」,『獨島研究』7号, 2009, 132~136頁(韓國語), 103~104頁(日本語).

69) 舩杉力修,「絵図・地図からみる竹島(Ⅱ)」,『「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 2007, 171頁。

70) 池内敏, 前掲『竹島—もうひとつの日韓關係史』, 184頁。

71) 朴炳渉,「[書評] 池内敏『竹島—もうひとつの日韓関係史』」,『朝鮮史研究会会報』, 209号, 2017, 23~24頁。

72) 歴史教育者協議会(日本)・全国歴史教師の会(韓國) 編,『向かいあう日本と韓国・朝鮮の歴史』近現代編, 大月書店, 2015, 297頁。

石島の比定問題にとって参考になるのは韓国各地にある石島の当時の呼称である。これらの呼称は日本水路部『朝鮮水路誌』第2改版(1907)や『日本水路誌』第6巻(1911)によれば、韓国にある石島7か所のうち5か所には下記のように振り仮名がふられた。[73]

①	忠清南道	庇仁湾	外煙列島の石島	「トルソム」
②	同上		狐島南方の石島	「マクソム」
③	京畿道	漢江口沖	隅島西方の石島	「トルソム」
④	黄海北道	大東湾	大島西端の石島	「トリソム」
⑤	全羅南道	所安群島	所安港の石島	「トヽクソム」

これを見ると「石島」はすべて音読でなく、訓読されたことがわかる。上記で①、③のトルソムや④トリソムは「돌섬」(Tol Seom)、のカタカナ表記であろう。また、②マクソムは末端の島を意味する「막섬」(Mak Seom)のカタカナ表記であろう。これは、忠清南道庇仁湾に①トルソムがあるのでそれと区別するためにこのように呼称されたのであろう。全羅南道にある⑤トヽクソムは「독섬」(Tok Seom)の日本語表記のようである。この島は『韓国地名総攬』(1984)にても「독섬[Tok Seom](石島)」と表記されている。[74] このように韓国では一般に돌섬(Tol Seom)や독섬(Tok Seom)の漢字表記は石島であった。こうした慣行から勅令41号の石島も音読されず、主に欝陵島民の多数を占めた全羅道人の方言で독섬(Tok Seom)、時には標準語で돌섬(Tol Seom)と呼ばれたと考えられる。実際に光復直後の報道記事に今日の独島を「독섬[Tok Seom](獨島)」と表記した例が多数ある。[75] また、

---

73) 朴炳渉, 前掲書,『韓末期の欝陵島·独島漁業 -独島領有権から』, 74~75頁(韓国語), 214-215頁(日本語); 朴炳渉,「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」,『北東アジア文化研究』, 32号, 2010, 49쪽.

74) 愼鏞廈,『獨島의 民族領土史 研究』, 知識産業社, 1996, 197頁。

75) 朴炳渉, 前掲『韓末期の欝陵島・独島漁業－独島領有権の観点から』, 72頁(韓國語), 213頁(日本語); 朴炳渉, 前掲論文「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」, 47頁。

「돌섬」(Tol Seom)にて1895年ころからアシカ猟をおこなったという全羅道巨文島に住む金允三の証言もある。[76]

一方、日本外務省『竹島漁業の変遷』に記載された奥村亮の証言によれば、「朝鮮人は、ランコ島(竹島)を独島(トクソン)と言っていたが、内地人と会話するときは「ランコ」島と言っていた」という。[77] トクソンは「독섬」(Tok Seom)の日本語表記と見てよい。なお、奥村亮ならびにその父、平太郎は1921年ころから朝鮮人を主力にしてランコ島へ出漁してアワビなどを採取した漁業者である。奥村亮の証言によって、ランコ島＝独島＝トクソンという関係が成りたち、トクソンは「독섬」(Tok Seom)に直結する。こうした資料を総合すると、「石の島」の意味で呼ばれていた「돌섬」(Tol Seom)あるいは「독섬」(Tok Seom)が勅令41号には石島と記されたと見てよいであろう。

その後、「독섬」(Tok Seom)を石島と表記するのが全羅道以外では無理だったためか漢字表記が独島に変わったようである。独島の表記は日本海軍「軍艦新高行動日誌」(1904)に見られるのを初め、1906年には沈興沢報告書にも見られる。欝島郡守沈興沢は、島根県の欝陵島・竹島[独島]調査団[78]が郡守を訪問し、団長が「我が管轄に係る竹島」と語るや、その竹島を「本郡所属独島」と認識して調査団の行動を政府へ報告した。[79] その報告書によれば、欝島郡守は独島を外洋100余里(40km余)にある韓国の領土と把握していた。さらに、沈興沢報告書を受けとった政府は報告書に対する「指令3号」にて「[日本の]独島領地の説はまったく無根」と記し、独島は韓国

76)『民国日報』1962.3.19; 金秀姫,「'竹島의 날' 制定以後 日本의 獨島研究動向」,『獨島研究』10号, 2011, 189~190頁; 池内敏, 前掲『竹島問題とは何か』, 253頁。

77) 外務省アジア局,『竹島漁業の変遷』1953, 37頁; 朴炳渉, 前掲論文「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」, 46~47頁。

78) 下記の論文によれば、調査団は最初から欝陵島の調査も予定していた。朴炳渉,「近代期 獨島의 領有權問題」,『獨島領有權 確立을 위한 研究』5, 선인, 2013, 180頁.

79) 송병기, 앞의 책, 248~252쪽; 宋炳基, 前掲書, 184~189頁.

領であるとの認識を示した。欝島郡守も政府も独島を韓国領であると認識していたのである。

一方、勅令41号に于山島の名はなかった。これに関して日本外務省『10ポイント』は「なぜ韓国側が竹島[独島]の旧名称であると主張する「于山島」等の名称が使われなかったのか」と疑問を呈した。これはもっともな指摘なので、その理由を考える。朝鮮王朝時代の官撰書に記された于山島は欝陵島争界以後の海禁・捜討政策によって同島の位置や存在が次第に曖昧になってしまった。1882年、欝陵島検察使 李奎遠は于山島を探索したが、于山島を確認できなかった。彼は欝陵島民から于山島や松竹島は近傍の小島であると聞いたので船で欝陵島を一周し、さらに高所に登って周囲を見回したが于山島を発見できず、竹島(竹嶼)と島項(観音島)を確認しただけであった。

また、欝陵島に在住する朝鮮人と日本人が共同で于山島の探索を計画した。1900年ころ、彼らは共同で船を購入して于山島を探索したが、結局は発見できなかった。[80] また、1913年にも于山島の探索計画があったが、前記の于山島探索が失敗していたことがわかって計画は中止になった。[81] こうして官撰書にしばしば記載された于山島は大韓帝国期には所在のわからない伝説の島になってしまっていた。このために所在のわからない于山島を勅令などの法令に書くことはできなかった。かわりに実在が明確な「독섬」(Tok Seom) あるいは「돌섬」(Tol Seom)が漢字表記で石島と記載されたのである。

---

80) 『毎日申報』, 1913.6.22,「于山島探検中止」; 朴炳渉, 前掲『韓末期の欝陵島・独島漁業－独島領有権の観点から』, 80頁(韓國語), 220頁(日本語)。朴炳渉,「明治時代の漁業と竹島＝独島問題(2)」,『北東アジア文化研究』32号, 2010, 53頁。

81) 同上。

7. 日本の独島編入と国際法

1895年、日清戦争に勝利した日本は台湾を割譲させるなど、遅まきながら帝国主義列強の一員になりつつあった。これにつれ、日本は次第に力づくの外交を韓国へ押しつけ、露骨に内政に干渉し始めた。そうした外交は欝陵島・独島にも波及した。韓国政府が欝陵島に不法に住む日本人の退去を要求しても1900年以降は日本はそれに応じないばかりか、かえって日本人の居住権を主張するようになった。[82] 日本は力を背景に自国の権益を追求するのに余念がない国になったのである。

1904年秋、リヤンコ島(独島)でのアシカ猟を終えた隠岐の中井養三郎は、アシカ猟の独占をはかるべく奔走した。同島では日韓漁民が入り乱れてアシカを乱獲しており、資源の枯渇が憂慮されたのである。当初、中井はリヤンコ島を朝鮮領と信じ、リヤンコ島の貸下願を朝鮮政府へ出すべく日本の関係機関と接触した。[83] しかし、中井は水路部長肝付兼行からリヤンコ島は無所属であり、日本に編入すべきであると聞かされるや、9月「リヤンコ島領土編入并ニ貸下願」を内務省へ提出した。中井に大きな影響を与えた肝付はリヤンコ島を『日本水路誌』にではなく『朝鮮水路誌』に記載した海軍将校である。水路誌の編纂には領土・領海意識が反映されているので[84]、肝付がリヤンコ島を朝鮮領と考えたことは確実である。肝付は海軍将校としてリヤンコ島の軍事的価値を熟知しており、同島の領土編入を支援すべく無主地と強弁したのであろう。

一方、中井の願書を受けた内務省は猛反対した。理由は「此時局[日露戦争中]に際し、韓国領地の疑ある莫荒たる一箇不毛の岩礁を収めて、環視

---

82) 朴炳渉, 前掲『韓末期の欝陵島·独島漁業－独島領有権の観点から』, 64頁(韓国語), 205頁(日本語)。

83) 堀和生, 前掲論文、117頁。

84) 池内敏, 前掲書,『竹島—もうひとつの日韓関係史』, 158쪽。

の諸外国に我国が韓国併呑の野心あることの疑を大ならしむる」[85]というものであり、中井の願書を却下する方針であった。これは当然である。内務省は1875年に『礒竹島覺書』を編纂した時から竹島・松島を朝鮮領と考えていたうえに、1877年には太政官から松島(独島)は本邦に関係ないとする指令を受けていたからである。

しかし、外務省の考えは違っていた。中井を積極的に支援した政務局長山座円次郎はリヤンコ島の軍事的価値を重視した。というのも、中井が貸下願を出す3カ月前、ロシアのウラジオ艦隊が海軍の常陸丸(6,175トン)や和泉丸(3,229トン)などの輸送船を次々と撃沈していたからである。その時、日本海軍はこのウラジオ艦隊を追跡したが、途中で見失ってしまい世論の猛烈な非難を浴び、その激しさに海軍将校が悔し涙を流すほどであった。この時、ウラジオ艦隊は日本軍の監視システムの空白地帯であるリヤンコ島付近の海域を通って帰港していたのである。[86] この結果、リヤンコ島に敵艦監視用の望楼を秘密裡に建てることが喫緊の課題になっていた。これを重視した山座は中井の貸下願に対して「時局なればこそ其[リヤンコ島]領土編入を急要とするなり、望楼を建築し無線若くは海底電信を設置せば敵艦監視上極めて屈竟ならずや」と説いて中井を積極的に支援した。さらに山座は「外交上、内務の如き顧慮を要することなし」と主張したので[87]、内務省はもはやリヤンコ島の領土編入に反対する理由がなくなった。基本的に同省としても日本帝国の版図を拡張することに異議はない。内務省はリヤンコ島の領土編入を進め、1905年１月、閣議に「無人島所属に関する件」をはかった。その請議書には「無人島[リヤンコ島]は他国に於て之を占領したりと認むへき形跡なく」と記したが、これは同島が

85) 堀和生, 前掲論文, 117頁。

86) 朴炳渉,「日露海戦と竹島＝独島の軍事的価値」,『北東アジア文化研究』36・37合併号, 2013, 44~46頁; 박병섭,「러일전쟁과 독도의 가치」,『독도연구』10호, 2011, 212~215쪽。

87) 堀和生, 前掲論文, 117頁。

日本の領土でもなかったという論理であり、日本が同島に領有意思を持っていなかったことを示している。内務省の請議書は閣議で承認され、日本政府はリヤンコ島を竹島と名付けて島根県に編入した。

この時の閣議決定書が、「中井養三郎なる者が該島[リヤンコ]に移住し漁業に従事せることは関係書類に依り明なる所なれば国際法上占領の事実あるものと認め之を本邦所属とし」[88]と記したことが注目される。同書は内務省の請議書にはなかった「中井の移住」および「国際法上占領」なる内容を追加したのである。すなわち、決定書は中井が1903年および翌年それぞれ数ケ月間滞在したのを「移住」と強弁し、それを国際法上の「占領」と断定した。しかし、1904年はもちろん、閣議後の1905年5月ですら韓国漁民らがリヤンコ島へ出漁してアシカ猟をおこなっており[89]、中井が同島を占領していなかったことは明らかである。そもそも中井は願書を提出する直前までリヤンコ島を韓国領と考えていたのであり、同島を占領する意思などまったくなかった。したがって、閣議決定書にいう中井の無主地先占は成立しなかったのである。

さらに、独島は無主地ではなかった。日本の領土の取捨を判断する担当機関である内務省も閣議の直前にリヤンコ島を無主地ではなく韓国領と考えていたが、先にみたように独島は広義の国際法上にて韓国の領土である。この観点からも近代国際法にいう無主地先占論は成立せず、日本がリヤンコ島を日本領にへ編入したのは無効である。

結局、日本政府は韓国領と認識していたリヤンコ島(独島)を奪取するための道具として無理やり「国際法上の占領」を口実にしたのである。さらに6月には島根県からアシカ猟の免許を受けた中井や警官らがリヤンコ島へ行き、同島でアシカ猟をおこなっていた欝陵島民らのアシカ猟を中止させ[90]、同島を制圧した。しかし、閣議決定書にいう国際法上の無主地先占

---

88) 外務省,『竹島 竹島問題10のポイント』, 2014, 11頁。カタカナは平仮名に変換。

89) 川上健三, 前掲書, 184頁.

が成立していない以上、日本の官憲が独島を制圧した行為は侵略に該当する。こうした警察力による日本の独島支配は5年で終わった。1910年には独島どころか韓国全体が日本の領土になってしまったのである。

8. おわりに

日本外務省の『10ポイント』は、韓国の1900年勅令41号にいう石島がたとえ独島であったとしても、韓国が独島を実効的に支配した事実はないので韓国による竹島の領有権は確立していなかったと主張する。この主張の根本は帝国主義時代の近代国際法にある。近代国際法は戦争すら合法とするなど弱肉強食的な法である。1905年当時において韓国や中国など「半未開」の国は、その文明の程度は国際法上の諸原則を理解し、実施に移すにはなお不充分であった。そうした「半未開」の国々に対して帝国主義諸国は、砲艦外交・棍棒外交などによって自国の権益を追求する道具として近代国際法を利用したのであり、状況が不利な時には近代国際法を平然と踏みにじった。その典型例が1905年の新日英同盟に対する韓国の抗議への対応である。この条約は日韓議定書などに反するので韓国は日英両国に抗議したが、日英両国は完全に無視した。その結果、力のない韓国は強大国のパワーポリティックスに耐えるしかなかった。

こうした近代国際法以前に日韓間には国同士を規律する規範、すなわち広義の国際法が存在していた。たとえば、17世紀の元禄竹島一件(欝陵島争界)当時、日朝間で交換された外交文書などは広義の国際法をなす。両国はこれらの外交文書によって欝陵島の帰属問題を解決し、同時に離島の帰属に関する判断基準を確認した。その基準は、①どちらの政府が離島に領有意思をもっているか? ②離島はどちらの国に近いか、という2点

90)「竹島海驢実況覚書」,『「秘」竹嶋』, 島根県; 田村清三郎,『島根県竹島の新研究』, 島根県, 1965, 84頁.

であり、実際にどちらの国がその島を支配しているかは離島の帰属を決定する要因ではなかった。

このような離島の帰属に関する判断基準は松島(独島)に対しても適用された。元禄竹島一件(欝陵島争界)時の交渉には松島は問題にならず、竹島渡海禁止令にもふれられなかったが、松島は上の判断基準からすれば朝鮮の領土になる。理由は日本のどの藩も松島に領有意思をもたなかったし、幕府は竹島一件が起きるまで松島の存在さえ知らなかった一方、朝鮮政府は安龍福渡日事件以降は官撰書『東国文献備考』などにて「于山は日本のいう松島」と記し、朝鮮領と認識したためである。さらに独島は朝鮮領の欝陵島にもっとも近いことはいうまでもない。この結果、日本では松島の帰属に関して幕府も、また実際に竹島・松島へ渡航した大谷家も1696年の竹嶋渡海禁止令を竹島・松島渡海禁制であると1740年に確認していたのである。

その後、日本では時々竹島(欝陵島)の帰属が問題になったが、その時々に竹島の近くにある松島(独島)も共に朝鮮領と判断した。この例として、1836年における大坂町奉行所の判断をあげることができる。天保竹島一件にて奉行所は竹島・松島を朝鮮領と判断し、それを示す地図「竹嶋方角圖」＜図1＞を作成して八右衛門の陳述書『竹島渡海一件記』に添付した。この資料は幕府の最高司法機関である評定所へ送られたが、評定所関係者も「竹嶋方角圖」に似た地図＜図 2＞を作成し、事件記録『朝鮮竹島渡航始末記』に添付したようである。このように幕府は竹島・松島を朝鮮領と確認したのである。

このような判断は明治時代になっても変わらなかった。明治初年、朝鮮を内探し、対馬藩を調査した外務省の森山茂らは1870年に調査書『対州朝鮮交際取調書』およびこれを要約した『朝鮮国交際始末内探書』を作成した。これらの記録にて森山らは元禄竹島一件の結果、竹島(欝陵島)は朝鮮領に確定したと記した。同時に松島(独島)に関しては、① 幕府が松島に領

有意思をもった形跡がない、② 松島が竹島に近いという二つの理由で二島は朝鮮領になったと断定した。これは元禄期の離島の帰属に関する判断基準と一致する。この判断基準は時代を超えて通用したのである。

次に離島の帰属が問題になったのは島根県が竹島・松島の地籍に関する「日本海内　竹島外一島地籍編纂方伺」を内務省へ提出したときである。外一島は添付書類や添付地図「磯竹島略図」から松島(独島)であることが明らかである。この時、内務省ではすでに地誌課が竹島・松島の帰属を調査して『礒竹島覚書』を編纂済みであった。こうした記録などから内務省は元禄期の日朝間の外交文書を尊重して竹島は本邦と無関係であるとの結論を出し、 かつ離島の帰属に関する判断基準から松島も本邦無関係とした。その上で版図の取捨は国家の重大事と考え、 慎重に太政官へ裁可を仰いだ。 1877年、 太政官は内務省の判断に問題のないことを速やかに確認し、竹島・松島を本邦無関係とする指令を内務省へくだした。こうして元禄期の離島の帰属に関する判断基準は慣習として日本に定着したのである。

一方、朝鮮政府は安龍福事件以後、官撰書にて日本が松島と呼ぶ于山島（子山島）は朝鮮の領土であると記録した。次の大韓帝国政府は、1900年勅令41号にて石島を欝島郡の管轄下にしたのをはじめ、1905年には「本郡独島」と記した欝島郡守沈興沢の報告書に対して指令3号にて独島が韓国領であることを明言した。この石島や独島は、いずれも欝陵島民が呼称した독섬(Tok　Seom)の漢字表記である。 島民たちが独島と書いて독섬(Tok Seom)と呼んでいたことは、 日本外務省『竹島漁業の変遷』における記述「独島(トクソン)」などによって明らかである。しかし、독섬(Tok Seom)は「石の島」をさす全羅道の方言なので、 欝陵島で全羅道以外の者が増えるにつれて독섬(Tok　Seom)を石島と表記するのは次第に困難になっていったようである。そのために同島の表記が独島に変わったとみられる。独島なら容易に독섬(Tok Seom)と読めるし、光復直後、韓國の多くの資料に「독섬[Tok　Seom](獨島)」の表記が見られる。 このように韓国は朝鮮時代や

大韓帝国時代に独島に対して領有意識をもっていたことが明らかである。

最近、外務省『10ポイント』は勅令41号になぜ独島の旧名称である于山島の名が使われなかったのかと疑問を呈したが、これはもっともな指摘である。その理由は次のように考えられる。欝陵島争界以後、朝鮮では海禁政策に加えて定期的な捜討政策のために欝陵島への渡航が途絶えた。それにつれ、于山島の存在は次第に曖昧になり、文献や地図のみに記録される存在になってしまった。このため、1882年に李奎遠が于山島を探索したが失敗し、欝陵島民も近くにある島であるというだけでその位置を知らなかった。また、1900年ころには島民が探索したが発見できず、于山島は伝説の島になってしまった。このように所在のはっきりしない于山島を法令に載せることはできないので、勅令41号に記載されなかった。かわりに欝陵島民がアシカ猟などをおこなっていて所在が明確な독섬(Tok Seom)が勅令41号に石島の名で記載されたのである。

このように韓国は独島に対し、朝鮮時代には于山島の名で、大韓帝国時代には呼称は독섬(Tok Seom)、表記は1900年勅令41号では石島、その後は独島として領有意思を持った。さらに、独島は地理的に欝陵島に近く、日本に遠いことはいうまでもない。したがって、17世紀に日朝間で確立した離島の帰属に関する判断基準を適用すると独島は韓国領になる。すなわち、独島は広義の国際法上において韓国領になっていた。

一方、日清戦争に勝利して列強国の一員になりつつあった日本は韓国に対しては広義の国際法どころか時には近代国際法すら無視し、力を背景にして自国の権益を追求するようになった。そうした波は独島にまで及んだ。1904年、リヤンコ島(独島)にて数ケ月間のアシカ猟を終えた中井養三郎はアシカ猟を独占するため、内務省などへ「リヤンコ島領土編入并ニ貸下願」を提出した。内務省はリヤンコ島を韓国領地であると考えて中井の貸下願を却下しようとした。しかし、内務省は外務省がリヤンコ島は軍事的に重要であることや、編入に際して外交上の顧慮は不要であると

主張するや、その論理を受け入れて同島の編入を閣議へ請議した。閣議は内務省の請議を承認したが、その理由は内務省の請議書にはなかった論理、すなわち中井がリヤンコ島に「移住」して国際法上「占領」したということであった。いわゆる無主地先占論である。しかし、閣議決定後ですら韓国人らが同島で本格的なアシカ猟をおこなっており、中井がリヤンコ島を国際法上占領したという論理はとうてい成り立たない。また、同島は決して無主地ではなく、広義の国際法上にて韓国領である。このように近代国際法上の無主地先占が成立しなかったので日本が1905年にリヤンコ島を日本領へ編入したのは無効である。さらに、同年日本が同島を警察力で制圧した行為は侵略に該当する。そうした日本の独島制圧は5年で終わった。1910年に独島どころか韓国全体が日本の領土になったのである。

【参考文献】

<韓国語>

金秀姫,「'竹島의 날' 制定以後 日本의 獨島研究動向」,『獨島研究』10号, 2011.

竹内猛,『獨島=竹島問題 '固有領土論'의 歴史的検証』Ⅰ, 선인, 2012.

朴炳渉,「安龍福事件以後 獨島領有權問題」,『獨島研究』13号, 2012.

_____,「近代期 獨島의 領有權問題」,『獨島領有權 確立을 위한 研究』5, 선인, 2013.

_____,「露日戦争과 獨島의 価値」,『獨島研究』10号, 2011.

宋炳基,『欝陵島와 獨島, 그 力士的検証』, 역사공간, 2010.

愼鏞廈,『獨島의 民族領土史 研究』, 지식산업사, 1996.

外務部,「韓日往復外交文書(1952-1973)」.

史料：『肅宗実録』,『毎日申報』.

<韓国語・日本語両記>

漆崎英之,「太政官指令付図『磯竹島略図』発見の経緯とその意義」,『獨島研究』14号, 2013.

外交通商部,『韓国の美しい島、獨島』.
外務省,『竹島問題に関する10のポイント』, 2014.
朴炳渉,『安龍福事件に対する検証』, 韓國海洋水産開発院, 2007.
朴炳渉,『韓末期の欝陵島·独島漁業 -独島領有権から』, 韓國海洋水産開発院, 2009.
朴炳渉,「下條正男の論説を分析する(2)」,『獨島研究』7号, 2009.

<日本語・英語>
L. OPPENHEIM, *INTERNATIONAL LAW*, Vol. 1, LONGMANS GREEN (LONDON), 1905.
Web竹島問題研究所,『竹島問題100問100答』, ワック, 2014.
池内敏,『竹島—もうひとつの日韓關係史』, 中公新書, 2016.
_____,『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 2012.
海野福寿,『韓国併合』, 岩波新書, 1995.
大熊良一,『竹島史稿』, 原書房, 1968.
大西俊輝,『第3部 日本海と竹島』, 東洋出版, 2011.
_____,『日本海と竹島』, 東洋出版, 2003.
大日方純夫,「東アジア史のなかの「領土」問題 -竹島問題を中心に」,『法学セミナー』, 708号, 2014.
外務省,『通商彙纂』234号, 1902.
_____, アジア局『竹島漁業の変遷』, 1953.
_____, 記録 3824,「朝鮮国蔚陵島へ犯禁渡航ノ日本人ヲ引戻處分一件」1巻.
梶村秀樹,「竹島問題と日本国家」,『朝鮮研究』182号, 1978.
北沢正誠,『竹島考證』, 1881.
小美濃清明,『坂本龍馬と竹島開拓』, 新人物往来社, 2009.
下條正男,『「竹島」その歴史と領土問題』, 竹島・北方領土返還要求島根県会議, 2005.
宋炳基,『欝陵島・独島(竹島)歴史研究』(朴炳渉訳), 新幹社, 2009.
竹内猛,『竹島＝独島問題「固有の領土」論の歴史的検討』前編, 私家版, 2010.
塚本孝,「竹島領有権をめぐる韓国政府の主張について」,『東海法学』52호, 2016.
_____,「日本の領域確定における近代ヨーロッパ国際法の適用事例」,『東アジア近代史』3号, 2000.
内藤正中,『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝関係史』, 多賀出版, 2000.
朴炳渉,「安龍福事件と鳥取藩」,『北東アジア文化研究』29号, 2009.
_____,「[書評] 池内敏『竹島—もうひとつの日韓関係史』」,『朝鮮史研究会会報』,

209号, 2017.
_____,「江戸時代の竹島での漁業」,『北東アジア文化研究』35号, 2012.
_____,「元禄·天保竹島一件と竹島＝独島の領有権問題」,『北東アジア文化研究』40号, 2015.
_____,「日露海戦と竹島＝独島の軍事的価値」,『北東アジア文化研究』 36·37合併号, 2013.
_____,「明治時代の竹島＝独島漁業と領有権問題」,『北東アジア文化研究』, 32号, 2010.
_____,「明治政府の竹島＝独島調査」,『北東アジア文化研究』41号, 2016.
_____,「明治政府の竹島＝独島認識」,『北東アジア文化研究』28号, 2008
舩杉力修,「絵図·地図からみる竹島(Ⅱ)」,『「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 2007.
堀和生,「1905年日本の竹島領土編入」,『朝鮮史研究会論文集』24号, 1987.
森須和男,「天保竹嶋一件顛末」,『郷土石見』, 102号, 2016.
_____,『八右衛門とその時代』, 浜田市教育委員会, 2002.
柳原正治,『国際法』, 放送大学教育振興会, 2014.
山辺健太郎,「竹島問題の歴史的考察」,『コリア評論』7巻 2号, 1965.
歴史教育者協議会(日本)·全国歴史教師の会(韓国)編,『向かいあう日本と韓国·朝鮮の歴史』近現代編, 大月書店, 2015.

史料：『公文録』内務省之部,『礒竹島覚書』,『無宿狩込一件』,『石見外記』,『善隣通交』,『村川家文書』,『因幡志』筆記之部三,『竹島紀事』,『竹島之書附』,『通航一覧』巻之百二十九,『通航一覧續輯』五,『竹島渡海一件記』,「対馬島宗家文書」

<Abstract>

Application Problem of Modern International Law to Territorial Right of Dokdo

-From the viewpoint of the International Law of the Wide Sense-

Byoungsup Park

Japanese Government insists that even if Ishijima in the Korean Empire Ordinance 41 of 1900 corresponds to the current "Dokdo", Korea had not control over Dokdo, and that Korean had never established sovereignty over Dokdo. Such a claim has the origin of modern international law, but it is a law between the imperialism nation mainly, and such as assuming that even a war is legal, is the law of the jungle. The imperialism nations used modern international law as the tool which magnified their rights and interests backed by the military power for the countries of "the half lack of civilization" including Korea, and there was often that they destroyed international order of the area characteristic in the process.

On the other hand, international promise, the international law of the wide sense existed about a territorial problem between the two countries in the 17th century on Korea and Japan. This is the diplomatic note both countries exchanged in 'Ulleung island dispute'(Genroku takeshima affair). Both countries admitted Ullung Island a Korea territory by diplomatic negotiations and made a criterion about belonging in a remote island. As for the criterion, (1) Which government has possession intention toward the remote island? (2) Which

country is the remote island near? It was two points and which country really ruled the remote island was not a factor to decide possession.

Ullung Island and Dokdo's belonging were also a problem after that several times in Japan, but the previous criterion was maintained and judged two islands as Korea territory in that case so that it might be seen by the Dajokan (Cabinet) order in 1877. The previous criterion was a custom in two countries and Dokdo was Korean territory in the international law of the wide sense. However, Japan interfered the domestic administration in Korea from before and after Sino-Japanese War, and she exposed the true character of the imperialism nation and came to ignore the international law of the wide sense and the custom about the territory.

In the Russo-Japanese War that broke out in 1905, Japan suffered heavy damage on navy carrier, it was required to build secretly an observation tower in Dokdo to watch Russian warship. Therefore Japan decided incorporation Dokdo into the territory of Japan at a cabinet meeting on the pretext of "Rule of occupation for terra nullius". However, the Dokdo occupation of fisherman Nakai considered to be the excuse was not established. In addition, the Dokdo was not terra nullius, but Korean territory in the international law of the wide sense. Therefore, "Rule of occupation for terra nullius" by Japan was not established and incorporation of Dokdo by Japan was invalid.

Key words: Korean Empire Ordinance 41, Ullung Island dispute, Genroku Takeshima affair, Dajokan (Cabinet) order, Rule of occupation for terra nullius

이 논문은 2017년 10월 30일에 투고 완료되어,
2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고,
2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

朝日/韓日국경조약체제와 독도*

이 성 환**

〈목 차〉

1. 머리말
2. 조일(朝日) 국경교섭
3. '조일국경조약체제'의 성립
4. 조일국경조약체제의 전개
5. 조일국경조약체제와 샌프란시스코조약
6. 맺음말

〈국문초록〉

1877년 일본 태정관지령은 1699년의 한일 간의 국경조약을 일본 국내법령으로 수용한 것이었다. 태정관지령이 성립함으로써 일본은 조일 간의 국경 합의를 지켜가기 위한 국내외적 법령체계를 완비하게 되었다. 본고에서는 이를 조일/한일국경조약체제로 규정했다. 이 체제는 메이지헌법체제 하에서도 계속 효력을 유지하여 적어도 일본이 독도 편입 조치를 취하는 1905년 2월까지 작동하고 있었다.

조일국경조약체제 하에서 취해진 일본의 독도 편입 조치는 태정관지령에 위배된다. 상위법 위반의 소지가 있는 각의 결정 및 시마네 현 고시는 원천무효이다. 그리고 1699년의 국경조약을 승계한 태정관지령의 무효화는 한일 간의 국경조약의 파기를 의미한다. 조약 파기를 위해서 일본은 조선정부에 통고 의무를 가지고 있으나 일본 정부는 조선 정부에 통보하지 않으므로 국제법적으로 효력을 가질 수 없다. 1905년 당시에 조일국경조약체제가 유효하게 작동하고 있었다는 사실은 일본이 독도와 울릉도를 조선 땅으로 인정하고 있었다

---

* 본고는「일본의 태정관지령과 독도편입에 대한 법제사적 검토」『국제법학회논총』 제62권 3호(2017.9)를 조일/한일국경조약체제라는 새로운 프레임으로 재구성하여 확대, 발전시킨 것이다.

** 계명대학교 인문국제학대학 일본학전공 교수

는 것을 말한다. 따라서 무주지선점론을 근거로 독도를 편입한 일본의 각의 결정은 모순이다.

다음으로 1951년의 새프란시스코조약 제2조a항의 해석에 관해서이다. 조일국경조약체제에 의해 1905년의 일본의 독도편입이 법리적으로 무효이기 때문에 독도가 "1905년부터 지금까지 일본 시마네 현 오키섬 지청 관할 하에 있었다"는 딘 러스크 서한의 내용은 더 이상 의미가 없다. 따라서 딘 러스크 서한을 근거로 한 일본의 주장은 성립할 수 없다. 이는 역설적으로 샌프란시스코조약을 이용한 독도에 대한 한국의 영유권 확보의 가능성을 열어준다고 하겠다.

주제어: 한일국경조약체제, 샌프란시스코조약, 러스크 서한, 한일국경조약, 태정관지령

1. 머리말

1693년 일본의 안용복 일행의 연행사건으로 촉발된 독도 영유권을 둘러싼 한일 간 논쟁은 현재까지 300년 이상 지속되고 있다. 한국과 일본에서의 많은 연구 성과에도 불구하고 독도문제는 왜 아직까지 해결의 기미가 보이지 않는 것일까?

독도 영유권/국경을 둘러싼 한일 간의 논쟁은 울릉도쟁계(鬱陵島爭界, 1693~1699), 태정관지령(太政官指令, 1877), 일본의 독도편입조치(1905), 샌프란시스코조약(1951) 등을 중심으로 전개되어 왔다. 종래의 연구는 이 사건들을 개별적으로 분리하여 단절된 형태로 연구하는 경향이 있었다. 그러나 독도문제를 전체적으로 조망하기 위해서는 이 사건들을 연속적인 시각에서 검토해야 할 필요가 있다. 태정관지령은 울릉도쟁계의 한일 간 합의(도해금지령)를 승계한 것이며, 독도는 일본 땅이 아니라는 취지의 태정관지령이 성립되고 28년밖에 경과하지 않은 1905년 1월 일본은 독도를 자국의 영토로 편입한다. 태정관지령과 일본 정부의 독도편입 조치는 양립 가능한가라는 의문이 제기될 수밖에 없다.

1951년에 성립한 샌프란시스코조약 제2조 a항의 해석 문제도 같은 맥락에서 검토의 대상이 된다. 일본은 “독도는 한국의 일부(영토)로 취급된 적이 전혀 없고 1905년부터 지금까지 일본의 관할 하에 있었다”는 딘 러스크(Dean Rusk)의 서한을[1] 인용하여 독도는 일본이 포기해야 할 땅이 아니라고 주장하고 있다. 그러면 울릉도와 독도를 한국의 영토로 인정한 태정관지령과 딘 러스크 서한의 내용은 정합성을 가지고 있는가를 따져봐야 한다.[2]

이상과 같은 독도문제의 전개는 결국 1905년 1월 러일전쟁 기간 중에 취해진 일본의 독도 편입에 대한 정당성과 합법성의 논의로 귀결된다. 1905년 일본의 독도편입을 단행한 각의결정과 시마네 현 고시가 합법적이고 정당하면 샌프란시스코 조약에 근거한 일본의 주장도 설득력을 가질 수 있게 된다. 그렇지 않으면 1905년 이후의 일본의 독도영유권에 대한 주장은 허위가 된다.

지금까지 한국에서의 독도연구는 주로 일본의 행위에 대한 국제법적 효력을 검증하거나 논리적 모순을 분석하는 데 초점을 맞추었다. 예를 들면 태정관지령과 각의결정 및 시마네 현 고시(告示)가 국제법적으로 효력이 있는가 등에 대한 검토가 대표적이다.[3] 본고는 일본의 법제사적인 측

---

1) 조성훈(2005),「제2차 세계대전 후 미국의 대일전략과 독도 귀속문제」『국제지역연구』제17권 제2호; 이석우(2005),「1951년 샌프란시스코 평화조약에서 독도의 영토처리 과정에 관한 연구」『동북아역사논총』제7호(동북아역사재단); 김채형(2007),「샌프란시스코평화조약상의 독도영유권」『국제법학회논총』, 대한국제법학회; 保坂祐二(2012),「샌프란시스코 평화조약과 '러스크 서한」『일본문화연구』제43집 등이 있다.

2) 이성환(2016),「태정관지령과 샌프란시스코 조약의 관련성에 대한 검토」『독도연구』제21호, 영남대 독도연구소, 81~106쪽.

3) 김명기(2016),「국제법상 태정관 지령문의 법적효력에 관한 연구」『영토해양연구』11호, 동북아역사재단 독도연구소; 최철영(2015),「대한제국 칙령 제41호의 법제사적 의미 검토」『독도연구』19호, 영남대학교 독도연구소; 제성호(2014),「1905년 일본의 독도 편입 증거에 대한 국제법적 분석」『중앙법학』제16집 1호; 허영란(2014),「1905년 ‘각의결정문’ 및 ‘시마네 현 고시 제40호’와 독도 편입」『독도연구』17호, 영남대학교 독도연구소 등이 있다.

면에서 1699년의 한일 간 합의와 1877년의 일본의 태정관지령이 독도문제에서 어떠한 의미를 가지고 있는가를 분석한다.

먼저, 한일 간의 최초의 국경교섭인 울릉도쟁계의 결과 성립한 일본의 울릉도도해금지령의 의미를 분석한다. 다음으로 독도와 울릉도에 대한 일본의 영유권을 부정한 태정관지령의 성립 과정과 울릉도쟁계와의 관련성을 분석한다. 이를 기초로 하여 도해금지령과 태정관지령으로 구성되는 '조일(朝日)/한일(韓日)국경조약체제(Korea-Japan Border Treaty System, 이하 조일국경조약체제라 한다)의 성립을 도출한다. 그 연장선상에서 조일/한일 국경조약체제 하에서 일본의 독도 편입을 위한 각의결정 및 시마네 현 고시의 유효성을 검증한다. 조일/한일 국경조약체제와 일본의 독도 편입이 일본의 국내법 체계에서 양립할 수 있는가에 대한 검토이다. 마지막으로 조일/한일 국경조약체제의 유효성은 1951년의 샌프란시스코조약 제2조a항의 해석에 어떻게 영향을 미치는가를 검증한다.

2. 조일(朝日) 국경교섭

1) 안용복사건과 조일 국경교섭

조선 정부는 15세기 이후 울릉도에 민간인의 출입과 거주를 금지했다. 왜구의 노략질로 인한 피해를 방지하기 휘해 섬을 비워두고, 안무사(按撫使)를 파견하는 등의 방식으로 섬을 관리했다. 이를 쇄환정책 또는 공도(空島)정책(Vacant Islands policy)이라 한다. 조선 정부의 공도정책은 울릉도에 일본인이 출입하게 되는 원인을 제공하게 된다. 왜구의 노략질을 피하고자 한 것이 결과적으로 일본인의 울릉도 출입을 야기하게 되고 영유권 분쟁을 일으키게 된 것이다.

조선의 공도정책이 진행되고 있는 1625년경에 일본의 에도막부가 일본인의 울릉도(당시 일본에서는 다케시마[竹島]라 불렀음) 도해(渡海)를 허

가했다. 이 도해허가를 이용해 오야(大谷)와 무라카와(村川) 두 집안은 격년으로 년 1회씩 울릉도를 왕래하면서 어업활동을 했으나, 조선 정부는 이를 알지 못했다. 이러한 상황에서 1693년 안용복과 박어둔이 울릉도에서 일본인들에게 납치당하는 사건이 발생했다. 이 납치 사건은 한일 간에 울릉도 영유권 논쟁으로 비화되었다. 일본은 어업권을 계속 확보할 필요가 있었고, 조선은 일본의 침입을 막아야 했다. 이러한 사정으로 조선과 일본 사이에는 울릉도 영유권을 둘러싸고 치열한 외교 교섭을 전개하게 된다. 만약에 조선의 공도정책이 울릉도에 대한 주권 포기였다면 영유권 다툼은 일어나지 않았을 것이다.

안용복 일행의 납치 전말은 돗토리 번을 통해 막부에 보고되었다.[4] 막부는 5월 13일 쓰시마 번에 인질 송환과 함께 앞으로 조선 어민이 울릉도에 오지 못하도록 조선정부에 강력히 요청하라고 지시했다. 그리고 조선과의 교섭은 막부의 노중(老中) 아베 붕고노카미(阿部豊後守)와 협의하라고 했다.[5]

쓰시마는 1693년 12월 10일 부산의 왜관에서 안용복과 박어둔을 송환하면서, "조선 어민이 최근 일본의 죽도(本國竹島, 울릉도)에서 몰래 어로를 하고 있다. … (중략) … 앞으로 결코 그 섬에 조선(貴国) 어민이나 어선이 출입하지 못하도록" 요청하는 문서(서계)를 조선 측에 전달했다.[6] 이에 대해 조선은 ① 엄중하게 해금(海禁)을 하고 있기 때문에 '폐경지 울릉도

---

4) 안용복은 1차 도일에서 일본(막부)으로부터 울릉도와 독도가 조선영토라는 것을 인정하는 문서를 받았다는 주장이 있으나, 이것이 사실이라면 막부는 조선정부에 조선인의 울릉도 도해금지를 요구하지 않았을 것이다. 안용복의 문서 수령과 막부의 조선인의 울릉도도해금지 요구는 모순된다.

5) 大西俊輝(2012),『第四部 日本海と竹島 元禄の領土紛争記録「竹島紀事」を読む』(전3권으로 되어 있으나 페이지는 연속) 東洋出版, 36~38쪽(이하 大西 2012: 36~38쪽으로 표기함); 권정 · 오오니시 토시테루 편역주(2011),『죽도기사』1-1, 한국학술정보, 122~135쪽(이하 권정 · 오오니시 1-1, 2011: 122~135쪽으로 표기함); 경상북도독도사료연구회(2013),『竹嶋紀事Ⅰ』, 경상북도, 15~16쪽(이하 경북Ⅰ 2013: 15~16쪽으로 표기함).

6) 大西 2012: 81~83쪽; 권정 · 오오니시 1-1, 2011: 402~417쪽; 경북Ⅰ2013: 39~41쪽.

(弊境之蔚陵島, 조선 땅 울릉도)'에 왕래를 허락하지 않고 있다. ② 조선 어선이 '귀계 죽도(貴界竹島, 일본 땅 죽도)'에 들어가 송환의 수고를 끼쳤으나, 앞으로 조선 어민의 도해를 금지하겠다는[7] 답서를 보냈다. 즉 공도 정책으로 울릉도에 도해를 금지하고 있으며, 일본 땅 죽도에도 앞으로 조선인의 출입을 금지하겠다는 것이다. '조선의 울릉도와 일본의 죽도'라는 서로 다른 두 개의 섬(二島)이 있는 듯한 애매한 답변으로 일본과의 충돌을 피하려 한 것이다.

조선 측의 모호한 태도를 이용하여 일본(쓰시마)은 '폐경지 울릉도'라는 문구를 삭제해줄 것을 요구했다. '폐경지 울릉도'를 삭제하고 '귀계 죽도'만 남게 되면 죽도(울릉도)는 일본 땅이 되어버릴 우려에서 조선은 일본의 요구를 거부했다. 그 다음해 윤5월 쓰시마는 다시 대차사를 부산 왜관에 파견하여 같은 요구를 되풀이 하는 내용의 서계를 조선 측에 전했다.[8] 교섭 과정은 7월 21일 쓰시마의 에도 번저(藩邸)를 통해 막부에 보고되었다. 쓰시마의 집요한 요구에 대해 조선 정부는 9월 12일 일본의 국경 침범을 엄하게 지적하고 울릉도의 영유권을 분명히 하는 아래와 같은 서간을 쓰시마 측에 전했다.

> 우리 어민이 어로를 한 땅은 원래 우리나라에서 말하는 울릉도이다. 대나무가 많아 죽도(竹島)라 불리기도 한다. 한 개의 섬(一島)이지만 두 개의 이름이 있는 것이다(一島二名). 울릉도는 우리나라의 울진 현에 소속되어 있다. … (중략) … 이 섬의 상세한 지형과 거주의 흔적, 토지의 생산물 등은 우리나라의 여지승람(輿地勝覽)이라는 책에 실려 있다. 귀주(貴州, 쓰시마) 사람들도 또한 이 사실을 알고 있다. 귀국(貴国) 사람은 자신들이 범월하여(自為犯越) 이 섬에 왔으면서 거꾸로 우리나라 백성 두 명(안용복과 박어둔-필자)을 잡아 구금하고 연행해 에도(江戸)에 보냈다. 귀국 사람이 우리나라 국경을 침섭(侵涉我境)하여 우리나라 백

7) 大西 2012: 129~131쪽; 권정 · 오오니시 1-2, 2011: 308~313쪽; 경북Ⅰ2013: 71~72쪽.
8) 전문은 大西 2012: 170~172쪽; 권정 · 오오니시 1-3, 2011: 173~178쪽; 경북Ⅰ 2013: 101~102쪽.

성을 연행(拘執)한 잘못(失態)은 논하려고도 하지 않는다. 이것은 성신을 결여(欠於誠信)한 것이 아닌가.[9)]

쓰시마의 4대 번주 소 요시쓰구(宗義倫)의 사망 소식이 부산에 전해지고, 조선의 접위관이 철수하면서 교섭은 중단되었다.[10)] 1695년(元祿８) 5월 쓰시마는 교섭을 재개하기 위해 다카세 하치에몽(高瀨八右衛門) 등 3명을 조선에 파견하여 종래의 주장을 되풀이했으나, 조선의 거부로 진전을 보지 못했다. 그 후 교섭단의 귀국과 함께 쓰시마 번에서는 조선의 주장을 수용해야 한다는 온건파와 쓰시마의 주장을 관철해야 한다는 강경파 사이에 치열한 논쟁이 벌어졌다.[11)] 논쟁에서 뚜렷한 결론을 얻지 못하자 쓰시마는 막부에 그 간의 교섭 과정을 보고하고 지시를 받기로 했다. 요시쓰구 사망 후 조선과의 외교교섭을 담당하게 된 형부대보(刑部大輔)는 1695년 10월 에도에 가서 교섭의 경위와 함께 자기의 의견을 담은 구상서를 막부에 제출했다.[12)] 의견서에서 형부대보는 막부의 뜻을 따르겠다고 했으나, 가능하면 이번 기회에 울릉도를 일본의 영토로 편입해야 한다고 주장했다. 막부를 설득하여 울릉도를 편입하려는 시도였다.

2) 울릉도 도해금지령과 조일국경조약의 성립

쓰시마의 보고를 계기로 노중(老中) 아베 붕고노카미를 중심으로 막부는 울릉도 영유권에 대한 검토를 시작했다. 아베는 조선과의 교섭 과정을 잘 알고 있는 형부대보의 대리인 격인 쓰시마의 가로(家老) 히라타 나오에몽(平田直右衛門)에게 "울릉도와 죽도는 같은 섬인가. 혹은 다른 섬인

9) 大西 2012: 230~233쪽; 권정 · 오오니시 2-1, 2012: 181~195쪽; 경북Ⅰ2013: 145~146쪽.
10) 4대 번주 소 요시쓰구가 젊은 나이에 사망하자 막부는 조선과의 교섭에 경험이 많은 3대 번주 소 요시자네(宗義真, 요시쓰구의 아버지)에게 조선과의 교섭을 맡겼다.
11) 大西 2012: 440~441쪽; 권정 · 오오니시 3-1, 2012: 342~349쪽; 경북Ⅱ 2013: 42~43쪽.
12) 大西 2012: 455~456쪽; 권정 · 오오니시 3-2, 2012: 25~28쪽; 경북Ⅱ 2013: 50~51쪽.

데 조선에서 잘못 생각해서 지금처럼 [하나의 섬에 두 개의 명칭으로] 말하고 있는 것인가", 또 "그 방향에 또 섬이 있다고 들었는가" 등에 대해 물었다. 히라타는 조선의 주장대로 "죽도는 울릉도"이며, "죽도(울릉도) 근처에는 송도(松島, 독도)라 일컫는 섬이 있다. 거기에도 도해해서 어렵을 한다고, 백성들의 소문으로 듣고 있다. 저 쪽(돗토리 번의 因幡國, 伯耆國-인용자)에 문의하면 알 수 있을 것이다"고 답했다.[13] 울릉도는 조선 땅이며, 송도(독도)라는 또 하나의 섬이 있다는 것이다.

아베와 히라타의 이 대화에서 송도(독도)의 존재가 처음 등장했다. 송도(독도)의 존재를 알게 된 아베는 곧바로 돗토리 번의 에도 번저에 죽도(울릉도)와 함께 송도(독도)에 관해 조회했다. 돗토리 번은 다음날 바로, "울릉도로 가는 길목에 송도(松島, 독도)라는 섬이 있으며, 울릉도와 송도(독도)는 돗토리 번에 속하는 섬이 아니라"고 회신했다.[14] 울릉도도해허가를 관할하고, 울릉도와 독도에 대해 가장 정확한 정보를 가지고 있는 돗토리 번이 독도와 울릉도는 일본 땅이 아님을 분명히 한 것이다. 돗토리 번의 의견은 막부의 결정에 상당한 영향을 미쳤을 것이다.

이상과 같이 막부는 조선과 쓰시마의 교환 서계, 형부대보 및 히라타의 의견, 돗토리 번에 대한 사실 확인 등을 통해 종합적으로 검토했다. 그 결과 막부는 울릉도와 독도는 일본의 땅이 아니라는 결론을 내리고, 일본인의 울릉도 도해를 금지하는 결정을 했다. 1696년 1월 9일 아베는 히라타를 호출하여, 울릉도는 본래 조선 땅이므로 일본인의 도해를 금지한다는 막부의 견해를 밝혔다.[15] 막부가 울릉도에 대한 조선의 영유권을 인정한

---

13) 大西 2012: 488쪽; 권정·오오니시 3-2, 2012: 224~226쪽; 경북Ⅱ 2013: 71쪽.

14) 막부의 질의와 돗토리 번의 회신은 大西俊輝(2012),『第四部 日本海と竹島 元禄の領土紛争記録「竹島紀事」を読む』(전3권으로 되어 있으나 페이지는 연속), 東洋出版, 901~902쪽; 권정·오오니시 토시테루 편역주(2012),『죽도기사』3-2권, 한국학술정보, 194~201쪽; 경상북도독도사료연구회(2013),『竹嶋紀事Ⅰ』『竹嶋紀事Ⅱ』경상북도, 84~87쪽; 鳥取県編(1971),『鳥取藩史 -第六巻 殖産商工志 事変志』, 鳥取県立鳥取図書館.

15) 공문록 내무성 문서「1호」및「2호」참조, 이성환·송휘영, 오카다 다카시(2016),

것이다. 1696년 1월 28일 막부는 쓰시마의 형부대보에게 일본인의 울릉도 도해 금지를 통보하고, 이를 조선에 전하고 답신을 받으라고 지시했다.[16] 같은 날 돗토리 번에도 봉서로(奉書)로 도해금지령이 전달되었다. 이 도해금지령으로 일본과 조선 사이에 전개되었던 울릉도를 둘러싼 약 3년 간의 국경교섭(울릉도쟁계)은 실질적으로 종결되고, 막부에 의해 울릉도에 대한 조선의 영유권도 확인된 것이다. 이제 조선 정부의 승인만 남겨두게 되었다.

막부의 결정에 불만을 가진 쓰시마(형부대보)는 조선 정부에 도해금지령 전달을 지체했을 뿐만 아니라 정식문서가 아닌 구두로 전달하려 했다. 울릉도쟁계에 대한 한일 간의 정식 합의가 1699년까지 약 3년이나 지연되고, 조선과의 사이에 불필요한 갈등을 일으킨 것도 쓰시마의 이러한 태도 때문이었다. 10월 16일 조선에서 건너 온 두 명의 역관(卞延郁同知와 宋裕養判事)에게 형부대보는 구두로 막부의 결정을 전하고, 두 통의 각서를 건넸다.[17] 각서에서 형부대보는 도해금지 결정에는 본인의 노력이 컸으며, 조선 정부가 막부에 사의(謝儀)를 표하는 답서를 보낼 것을 요구했다. 조선 역관은 구두(口上)와 일본어의 구상서(口上之覚)가 아닌 한문(真文)으로 쓴 정식 서면을 요구했다. 그래서 쓰시마 번 중신(重臣) 6명이 연서(連署)한 한문으로 작성된 두 통의 서면이 조선 역관에게 건네졌다.[18] 12월 19일 막부는 조선 역관에게 막부의 도해금지령을 전했다는 쓰시마의 보고를 받았다. 1697년 1 월 10일 두 역관의 귀국을 통해 막부의 도해 금지령이 조선에 공식적으로 전해지게 되었다. 막부의 도해금지 결정으로부터 약 1년이 지난 후였다.

조선 정부는 일본의 도해금지령을 접수하고, 예조참의 이선부(李善溥)

『일본 태정관과 독도』, 지성인, 200~235쪽 수록.

16) 大西 2012: 523쪽; 권정 · 오오니시 3-3, 2012: 163~165쪽; 경북Ⅱ 2013: 95쪽.

17) 大西 2012: 594~595쪽; 권정 · 오오니시 4-2, 2012: 23~39쪽.

18) 공문록 내무성 문서「2호」.

의 명의로 도해금지령에 대한 사의와 함께 울릉도는 여지도에 실려있는 조선 땅(鬱島之爲我地輿圖所載)이라는 내용의 답서(서계)를 보냈다.[19] 쓰시마는 이번에도 답서에 적힌 울릉도를 삭제해줄 것을 강하게 요구했다.[20] 조선은 울릉도에 대한 영유권 약화를 초래할지도 모를 쓰시마의 요구를 거부했다.

조선의 답서는 히라타를 통해 7월 17일 막부에 전달되었다. 형부대보는 1699년 3월 21일 최종적으로 조선 예조 참의 앞으로 서계와 구상서를 보냈다. 조선의 답서를 막부에 전달했으며, 울릉도 영유권 문제는 "조선이 원하는 대로 해결되었"고, "울릉도가 조선 땅임은 틀림없"다는 내용이었다.[21] 일본은 울릉도가 조선 땅이라는 사실을 문서로 확인한 것이다. 그리고 쓰시마는 위의 내용을 조선정부에 전달했다는 사실을 10월 19일 막부에 보고했다. 안용복 납치 사건을 계기로 전개된 울릉도를 둘러싼 영유권 귀속문제는 종결되었다.

이상의 과정을 간략히 정리하면 다음과 같다. 안용복 납치 사건으로 시작된 울릉도 영유권을 둘러싸고 조선 정부와 막부를 대신한 쓰시마 사이에는 서로의 주장을 담은 서계가 공식적으로 두 번 교환되었다. 이를 바탕으로 막부는 울릉도에 대한 조선의 영유권을 인정하고 일본인의 울릉도 도해 금지를 결정하고, 쓰시마를 통해 조선정부에 이를 공식적으로 전달했다. 조선정부는 울릉도가 조선 영토임을 다시 한 번 명확히 하면서 도해금지에 대해 사의를 표하는 답서를 보냈다. 조선의 답서는 쓰시마를 통해 막부에 전달되었으며, 막부는 쓰시마를 통해 울릉도가 조선영토임을 확인하는 회답을 보냈다. 이로써 약 6년간에 걸친 국경교섭은 끝나고, 조선 정부와 일본 막부에 의해 최종 승인되었다. 양국 정부의 승인은 현

---

19) 쓰시마에서 보내온 문서에는 도해금지만 있고 울릉도 영유권에 대해서는 언급이 없었기 때문에 조선정부는 울릉도 영유권을 확고히 하기 위해 "鬱島之爲我地輿圖所載"라는 내용의 답서를 보냈다.

20) 공문록 내무성문서 3호(이성환 외, 앞의 책, 236~249쪽).

21) 공문록 내무성 문서 「4-1호」) 구상서(위의 책, 259~283쪽).

대적 의미로는 양국 정부에 의한 최종 비준절차를 마친 것이 되며, 그 내용은 국가 간 합의인 조약(국경조약)의 의미를 가지게 된다. 박현진 씨는 한일 간의 서계를 증명력있는 정부 간의 교환공문으로 보고, 울릉도쟁계의 결과를 한일 간의 해양경계를 획정한 국경조약으로 규정했다.[22)]

3) 조일국경조약과 독도 영유권

막부와 조선 정부 사이에 '죽도(울릉도)도해금지령'의 성립과 울릉도에 대한 조선의 영유권이 확립되는 과정을 검토했다. 그러면 죽도(울릉도) 도해금지령은 울릉도(죽도)만을 대상으로 한 것인가, 울릉도로의 항로 중간에 있는 송도(독도)도 포함하는 것인가. 1699년의 조선과 일본 사이에 성립된 도해금지령에 독도가 포함되어 있었다면, 울릉도와 함께 독도의 영유권 문제는 이 때 종결되었기 때문에 그 이후 한일 간에 독도문제는 원천적으로 존재하지 않는다. 반대로 울릉도도해금지령에 독도가 포함되어 있지 않다면, 울릉도쟁계와 현재의 독도문제는 아무런 관련이 없는 것이 된다.

울릉도도해금지령에 대해서는 한일 간에 견해가 갈리고 있으나,[23)] 최근 연구에서 울릉도(죽도) 도해금지령은 울릉도뿐만 아니라 독도에도 해당하는 것이라는 점이 밝혀지고 있다. 이케우치 사토시(池内敏)의『독도문제란 무엇인가』는 다음과 같이 설명하고 있다. 막부는 죽도(울릉도) 도해를 금지하면 당연히 송도(독도) 도해도 금지된다는 사실을 알고 도해금지령을 내렸기 때문에 울릉도 도해금지는 독도 도해 금지를 포함하고 있

---

22) 이에 대해서는 박현진 씨는 태정관지령에 첨부된 1690년대 안용복사건 당시 조선과 일본 간의 왕복문서는, 현대 국제법상 '교환공문'(Exchange of Letters)의 법적 성격·지위를 가지는 것으로서, 약식 조약에 해당한다고 분석하고 있다. 박현진(2016),『독도 영토주권 연구: 국제법·한일관계와 한국의 도전』, 경인문화사, 301~351쪽.

23) 川上建三(1966),『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院, 190~192쪽; 신용하(2011),『독도영유권에 대한 일본 주장 비판』, 서울대학교출판문화원, 114~117쪽.

다. 그렇기 때문에 막부 시대에 죽도(울릉도)와 송도(독도)는 일본의 판도외(版圖外)였다.[24] 이를 독도영유권과 관련지어 이야기하면, 도해금지는 조선의 영유권을 의미하므로, 울릉도 도해금지는 울릉도와 독도에 대해 조선의 영유권을 인정한 것이다.

부연하면, 막부는 송도(독도) 도해허가를 한 적이 없음에도 오야와 무라카와 두 집안은 송도(독도)에도 들렀다. 죽도(울릉도)도해 허가가 송도(독도)도해를 포함하고 있었기 때문이다. 따라서 죽도(울릉도)도해 금지는 송도(독도)도해 금지를 내포하는 것이다. 여기에서 죽도(울릉도)는 죽도(울릉도)와 송도(독도)를 통칭하는 지명(명칭)으로 사용되었다는 것을 알 수 있다.[25] 송도(독도)의 존재를 인식하고 있었던 막부가 송도(독도)를 일본의 영토로 남겨두려 했다면, 죽도(울릉도) 도해 금지령에서 송도(독도)를 제외하는 등의 취지를 밝혔을 것이다. 죽도(울릉도) 도해 금지령에는 이를 연상시킬 만한 내용이 없다.

도해금지령 이후 일본인의 울릉도와 독도 도해는 중단되었다.[26] 이를 계기로 일본인들은 울릉도와 독도는 일본 땅이 아니라는 인식이 형성되었을 것이다. 그 후 막부는 일본인의 울릉도 도해를 강력히 단속했다. 1836년 하마다 번(현 시마네 현의 일부) 상인 이마즈야 하치에몽(今津屋八右衛門) 사건에서 이를 알 수 있다('덴포죽도일건 [(天保竹島一件]'). 해상 운송업에 종사하는 하치에몽 일행은 1833년부터 울릉도에 건너가 벌목과 밀무역을 하여 상당한 이익을 얻었다. 이 사실이 막부에 발각되어

---

24) 池内敏(2012),『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 36쪽.

25) 당시 조선에서도 울릉도가 독도를 포괄하는 통칭(通稱)으로 사용된 흔적이 있다. 박은숙(2012),「동남제도개척사 김옥균의 활동과 영토·영해인식 -울릉도·독도 인식을 중심으로」『동북아역사논총』36호, 96, 100쪽;『승정원일기』, 고종 19년(1882) 4월 7일(양 5. 23) 또 일본의 기록에서도 "鬱陵島即竹島松島"라는 표현이 있다. 당시 울릉도=울릉도+독도의 의미로 사용한 흔적이 있다. 만약 당시 울릉도가 울릉도+독도의 의미로 사용되었다면, 독도관련 일본자료들을 재해석할 여지가 있다.

26) 池内敏, 앞의 책, 59~60쪽.

1836년 관련자들의 처벌과 함께 주모자인 하치에몽은 참형에 처해졌다. 하치에몽의 진술에는 '조선 땅 울릉도'라는 표현이 있는데, 이는 막부와 하치에몽이 울릉도에 대한 조선의 영유권을 명확히 인식하고 있었다는 것을 말한다.

이 사건을 계기로 막부는 1837년 2월에 울릉도 도해금지령을 다시 포고한다. 포고문에는 "겐로쿠 시기(1690년대)에 조선에 건네준 이래 (울릉도에) 도해를 금지해 왔는데, 이를 어긴 하치에몽 일행을 엄벌했다. 모든 이국(異國)도해는 금지하고 있으며 울릉도도 마찬가지이다. 각 지방관은 이를 빠짐없이 알려야 하며, 이를 알리기 위해 표찰에 적어 게시한다"고 적혀있다.[27] 140여년이 지나서도 도해금지령은 여전히 작동하고 있었던 것이다. 그 이후 명치초기까지 울릉도 도해를 언급하는 일본인은 없었다.[28] 독도에 도해하는 일본인도 없었을 것이다.

3. '조일국경조약체제'의 성립

1) 메이지정부의 조일국경조약의 승계

울릉도와 독도에 대한 조선 영유권은 메이지(明治) 정부에서도 인정되었다. 메이지 정부는 1868년 1월의 왕정복고 대호령에서[29] 막부시대의 조약의 승계와 계속성을 밝혀, 조일간의 국경조약인 죽도(울릉도)도해금지령도 계승했다. 독도에 대한 메이지 정부의 인식은 1877년 태정관(太政官)이 "울릉도와 독도는 일본 땅이 아니다"라는 취지의 지령(指令, 태정관지령)을 발포함으로써 일본 정부의 공식 방침이 된다. 그러면 태정관지령(太

---

27) 송휘영(2016), 「天保竹島一件을 통해 본 일본의 울릉도 · 독도 인식」『日本文化學報』第68輯, 10~11쪽; 신용하, 『독도영유권에 대한 일본 주장 비판』, 114~117쪽.

28) 동북아의 평화를 위한 바른역사기획단(2006), 『독도자료집 Ⅱ 竹島考證』, 293쪽.

29) 外務省, 『大日本外交文書, 第一卷第一册』, 文書九九(明治元年一月十五日)の付属文書.

政官指令)은 무엇인가. 태정관의 기능과 성격, 태정관이 제정한 법령체계에서 '지령'의 위치와 의미 등을 살펴야 한다. 필자는 태정관을 당시 일본의 입법, 행정, 사법을 통할하는 '국가최고통치기구(The Supreme Council of State)'로 규정한 바 있다.[30] 태정관은 1885년 근대적인 내각제도가 성립하기까지 국가의사를 결정하고 집행하는 일본의 최고통치기구였던 것이다(1885년 내각제도의 성립과 함께 태정관은 폐지되고, 1890년의 메이지헌법의 성립으로 삼권분립이 이루어짐).

태정관의 지령은 태정관이 발포하는 포고(布告), 달(達, 또는 布達), 고시(告示) 보다는 하위 법령에 속한다. 지령은 하급기관으로부터 질의(伺, 문의)를 받은 상급기관이 해당 하급기관에 대해 "질의 한 바와 같이(伺の通, 伺の趣き 또는 書面)"라는 형식으로 회신하는 공문서이다. 그러나 입법, 행정, 사법이 체계화되지 않고, 법령의 형식이 정비되지 않은 당시 상황에서는 태정관에서 생산하는 법령의 형식에 따라 반드시 효력에 서열이 있는 것은 아니었다. 형식적으로는 하위 법령에 속하는 '지령'도 내용에 따라서는 포고, 달과 같은 효력을 가지는 경우도 있다. 필자는 독도문제와 관련한 태정관지령(내용을 달리하는 태정관의 지령은 매우 많기 때문에 '독도 태정관지령' 또는 '독도관련 태정관지령' 등으로 특정해야 하나 편의상 태정관지령이라 한다)은 전국민에게 효력을 미치는 포고와 같은 것으로 볼 수 있다는 점을 지적했다.[31] 1877년에 발령된 민사소송에 관련된 지령이 고등법원의 판결과 태정관포고 247호의 소답문례(訴答文例, 후의 민사소송법에 해당) 20조의 말항(末項)을 무효화시킨 사례도 있다. 1877년 5월 7일 사법성이 태정관에 상신한 질의(伺)에 대해 태정관은 6월

30) 한국에서 태정관지령을 총리 훈령으로 번역하고 의미부여를 경우가 있다. 이는 태정관을 행정부로 한정하는 소극적 해석이다. 삼권분립이 이루어지지 않았던 당시에 태정관은 입법, 행정, 사법을 통할하는 기능을 가지고 있었다. 태정관의 지령이 재판소(법원)의 판결을 무효화시킨 사례도 있다.

31) 이성환(2016),「태정관과 '태정관지령'은 무엇인가?」『독도연구』제20호, 영남대 독도연구소, 93~120쪽.

18일 “질의의 취지와 같이 미야기(宮城) 상등(上等)재판소(고등법원에 해당)의 재판을 무효로 해야 한다”는 지령을 내렸다. 이 지령으로 재판 결과와 그와 관련된 소답문례20조 말항은 효력을 상실하고 폐지되었다.[32] 태정관지령에 의해 태정관포고가 효력을 상실한 것이다.

이처럼 지령은 태정관의 법령체계에서는 형식적으로는 하위법령에 해당하나 내용에 따라서는 포고, 포달 등 법률 이상의 효력과 의미를 가지고 있는 경우도 있었다. 후술하는 바와 같이 도해금지령이라는 국경조약을 승계한 태정관지령은 국경‘조약’의 의미를 내포하고 있고, 또 영토주권에 해당하는 것이기 때문에 일반 지령의 효력을 넘어서 포고, 포달 등의 법률 이상의 의미를 가지고 있는 것으로 의제할 수 있다.

2) 태정관지령과 ‘조일국경조약체제’의 성립

다음으로는 태정관지령의 성립 과정을 통해 태정관지령이 한일 간의 국경문제에서 가지고 있는 의미를 검토한다. 태정관지령 관련 기록의 원문이 실려있는『공문록(公文錄)』에 근거하여 독도 관련 태정관지령의 성립과정을 요약하면 다음과 같다.[33]

① 1876(메이지9)년 10월 5일 내무성 지리료(地理療, 지리국에 해당)는 지적(地籍) 편찬을 위해 시마네 현에 울릉도에 관해 조사를 의뢰하는「을 제28호」를 보낸다.

② 시마네 현은 1876년 10월 16일에 막부가 도해금지령을 내림으로써 조선 땅이 되어 버린 ‘죽도(울릉도)외 일도(外一島, 독도)’를 산음(山陰)지

32) 瀧川叡一(2004), 「訴答文例20条末項の廃止―太政官指令により無効とされた上等裁判所判決―」『法の支配』第132号, 日本法律家協会, 36쪽.

33)『공문록』은 이성환, 송휘영, 오카다 다카시, 앞의 책에 해제를 비롯하여 번각 및 번역문이 원문과 함께 실려 있다. 이 장에서 별도의 주를 붙이지 않은 것은『일본 태정관과 독도』에 의한 것이다.

방의 지적에 편제해야 한다는 취지의 내용으로 「일본해 내 죽도 외 일도의 지적 편찬 방법에 관한 문의(日本海內竹島外一島地籍編纂方伺)」라는 형태의 회답문(보고서)을 내무성에 제출한다. 송도(독도)를 가리키는 '외일도'(外一島)라는 용어가 여기에 처음 등장한다. 시마네 현은 17세기말 울릉도쟁계로 울릉도와 독도가 조선 영토가 되었으나 이를 일본의 영토로 편입해야 한다고 주장하고 있는 데, 이는 울릉도와 독도에 대한 영유권 판단의 근거를 울릉도쟁계에서 찾고 있다는 의미이며, 주목할 필요가 있다.

③ 시마네 현의 문제 제기를 기초로 내무성은 자체적으로 울릉도에 대한 조사를 실시한다. 내무성은 조사 결과를 그 다음해인 1877년 3월 17일 「일본해 내 죽도 외 일도의 지적 편찬 방법에 관한 문의(日本海內竹島外一島地籍編纂方伺)」라는 제목으로 기안하여 태정관에 상신한다. 기안서에는 「1호 구정부(막부-필자)평의의 지의(旧政府評議之旨意)」(1696년 1월 28일), 「2호 쓰시마가 조선역관으로 보낸 달서(達書)」(1696년 10월 20일), 「3호 조선국 예조참의가 쓰시마에 보낸 서간(書簡)」(1697년 3월 20일), 「4호 본방 회답(本邦回答) 및 구상서(口上之覚) 」(1699년 정월) 등의 부속문서(참고자료)가 첨부되어 있다. 「1호 구정부평의의 지의」는 막부가 도해금지령을 내리는 정책결정 과정을 정리한 것이며, 2~4호는 울릉도쟁계 때 조선 정부와 일본 사이에 오고간 외교문서이다. 이들 자료를 검토한 내무성은 "겐로쿠 12(1699)년에 이르러 대체로 [조선과 일본 사이에-인용자] 문서왕복이 끝나 [죽도 외 일도는-인용자] 본방(本邦, 일본)과 관계없"다는 결론을 내리고, "판도(영토)의 취사(取捨)는 중대한 사건이기 때문에 … (중략) … 만약을 위해 이 건을 (태정관에) 문의한다"고 밝혔다. 내무성은 17세기 말 조선과 일본 사이에 전개된 '울릉도쟁계'의 결과 양국 합의로 울릉도와 독도가 조선의 영토로 확정되었음을 확인하고 이를 국가적으로 승계할 것을 태정관에 상신한 것이다. 내무성의 행위는 울릉도쟁계의 도해금지령을 승계하려는 강력한 국가 의지를 표현한 것이다. 만약에 이러

한 강력한 의지가 없었다면, 시마네 현의 문제 제기를 내무성 차원에서 각하하고 울릉도와 독도를 지적 편찬에서 제외하는 것으로 끝났을 것이다.

④ 내무성의 상신을 받은 태정관은 메이지 10년(1877) 3월 29일, "질의한 취지와 같이 죽도(울릉도)외 일도(독도)의 건은 본방(일본)과 관계없음을 명심할 것"이라는 지령을 발령한다. 이 지령은 내무성을 통해 시마네 현에 하달되었다.

이상의 경위를 거쳐 메이지정부는 17세기 말 막부가 울릉도와 독도를 조선의 영토로 인정한 사실을 확인하고, 이를 계승할 것을 천명한 태정관지령을 확정한 것이다.

태정관지령의 성립에서 주목할 대목은 태정관지령이 울릉도쟁계의 도해금지령(국경조약)를 승계한 것이라는 점이며, 이는 1699년의 한일 간의 국경조약이 효력을 계속 유지하고 있었기 때문에 가능한 것이다. 다시 말하면 1699년 이래 계속 효력을 유지해온 한일 간의 국경조약을 국내적으로 실행하기 위해 국내법 체계로 수용(adoption)한 것이 태정관지령인 것이다.[34] 덧붙여, 태정관지령이 독도가 일본 땅이 아니라고 한 것이 독도가 조선 땅임을 인정하는 것은 아니라는 일본 측 주장이 있다.[35] 태정관지령의 문언적 표현만 보면 이러한 주장도 가능하나, 이는 독도 영유권에 대한 역사적 연원을 간과함으로써 야기한 오류이다. 독도에 대한 영유권의 역사적 연원이 1699년의 한일 간 국경조약에 있고, 태정관지령이 이를 승계하여 양자가 효력을 유지하고 있었다는 점을 인식하지 못한데서 오는 잘못된 주장이다.

---

34) 안홍익(2009), 「條約의 大韓民國 法體系로의 受容 : 條約의 分類와 國內法的 地位」, 부산대학교 석사논문, 15~18쪽; 이상현(1991), 「國際法과 國內法과의 關係에 관한 硏究 : 理論과 實際를 中心으로」, 건국대학교 석사논문.

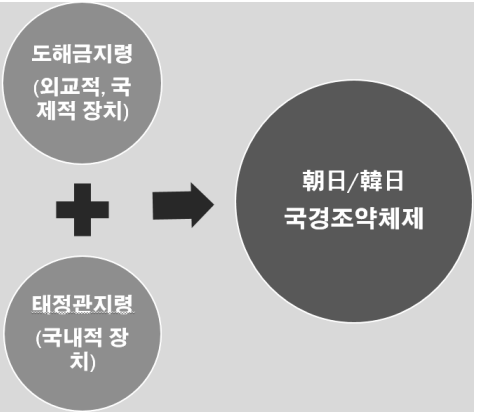
35) 이성환(2013), 「독도에 대한 무주지 선점론은 성립하는가」『영토해양연구』6호, 동북아역사재단 독도연구소, 294~297쪽 참조.

또 1699년의 울릉도 도해금지령이 독도를 포함한 것이냐 아니냐에 대한 논란은 1877년의 태정관지령으로 해소된다. 태정관지령이 울릉도 도해금지령을 승계하여 “울릉도와 독도는 일본 땅이 아니다”고 천명한 것은 울릉도 도해금지령이 독도를 포함하고 있었다는 것을 직접 설명해주는 것이다. 막부 내부적으로는 검토되었으나, 조선과의 교섭과정 등에서 명확히 드러나지 않았던 독도의 존재가 태정관지령을 통해 구체적으로 표현된 것이다. 이로써 17세기 말 조선과 일본 사이에 확정된 울릉도(죽도)와 독도(송도) 영유권 문제는 메이지 정부에서 더 강력한 형태로 확인되었다고 볼 수 있다.

이상의 과정을 요약 정리하면 다음과 같다. 내무성의 조회에 대한 시마네 현의 문제제기로 시작된 울릉도와 독도에 대한 영유권 문제는 내무성의 울릉도쟁계에 대한 면밀한 조사를 통해 독도와 울릉도는 일본의 판도외(版圖外)라는 결정에 이르렀다. 내무성은 이를 태정관에 상신하였으며, 태정관은 내무성의 의견을 승인하여 최종적으로 태정관지령을 발포했다. 태정관의 이러한 결정은 1699년에 성립한 조일 간의 국경조약을 국가적 차원에서 계승하려는 의지의 표현이며, 태정관지령은 이를 국내적으로 실행에 옮기기 위한 국내법령의 제정으로 봐야한다. 이렇게 함으로써 일본은 조선과의 사이에는 1699년의 국경조약의 유효성을 확인했으며, 국내적으로는 태정관지령의 성립을 통해 이 조약을 실행하기 위한 법령을 갖추게 되었다고 볼 수 있다. 이로써 일본은 1699년의 국경조약(도해금지령)과 1877년의 태정관지령을 축으로 하여 조선과의 사이에 국경체제를 완비하게 되었다. 본고에서는 이를 조일/한일국경조약체제(이하 조일국경조약체제라 함)라 부르고, 일본 스스로 확립한 체제라는 점을 강조하고자 한다.

이를 도식적으로 정리하면 〈그림 1〉과 같다. 태정관지령의 성립으로 한일간에는 1699년의 국경조약이 계속효력을 유지하면서 일본 국내적으로는 태정관지령이 직접 작동하는 체제가 형성되었다고 하겠다. 바꿔 말

〈그림 1〉 조일/한일국경조약체제



하면, 일본은 울릉도쟁계에서의 한일 간의 합의를 지켜가기 위한 국내외적 법령체제를 완비한 것이다. 후술하는 바와 같이, 이 국경조약체제는 1905년 일본의 독도편입 때까지 유지, 작동된다. "한번 합의되면 국경은 지속된다(once agreed, the bouncary stands)"는 국경의 현상유지원칙과 국경의 안정성과 영속성(stability and permanence)을 중시하여 근본적인 사정변경의 원칙조차 적용되지 않는다는 국제법의 일반론에 비추어보면[36] 1877년에 형성된 조일국경조약체제는 한일 간에 약 200년 가까이에 걸쳐 형성된 역사적 국경체제라고 볼 수 있다.

4. 조일국경조약체제의 전개

1) 조일국경조약체제의 적용

이상의 과정을 거쳐 성립한 태정관지령이 효력을 발휘하면서 조일국경조약체제는 안정적으로 작동하게 된다. 내무성이 울릉도쟁계를 조사하고 있을 즈음, 시마네 현 사족(士族) 도다 다카요시(戸田敬義)는 1877년 1월, 3월, 4월에 걸쳐 동경부(東京府)에 '죽도도해원(竹島渡海之願)'을 제출했으나, 태정관지령이 나오고 얼마 지나지 않은 6월 8일 동경부는 이를 각하했다.[37] 죽도도해원 각하와 태정관지령 사이의 직접적인 관련성은 알 수

36) 이근관(2010), 「통일 후 한-중 국경문제에 고나한 국제법적 고찰」『국제법학회논총』 55(4), 135쪽.

없으나, 시기적으로 태정관지령이 적용된 첫 사례라 할 수 있다. 이케우치 사토시 씨는 죽도도해원(竹島渡海之願) 각하를 1699년의 "울릉도 도해금지령이 효력을 발휘하고 있었기 때문이다"고 지적하고 있다,[38] 도해금지령을 승계한 태정관지령이 효력을 발휘하고 있었다는 것과 같은 의미이다. 한일 간의 국경조약체제가 작동하고 있는 것이다.

조일국경조약체제는 이후에도 일본 정부의 방침으로 생명력을 유지해 가게 된다. 1881년 11월 12일 시마네 현 지사가 제출한 '송도개척원(松島開拓願)'에 대한 내무성의 처리과정에서 이를 알 수 있다. 개척원을 접수한 내무성은 울릉도쟁계에 관련된 문서(일본이 조선정부에 전달한 서한 및 구상서)를 첨부하여 외무성에 최근 조선 정부와 교섭한 사실이 있는가를 문의한다. 12월 1일 외무성은 "조선국 울릉도 즉 죽도 송도(朝鮮國鬱陵島卽竹島松島)에 대한 특별한 변경 [교섭]"이 없다고 회신한다. 외무성 회신을 받은 내무성은 1882년 1월 31일 시마네 현에 "최전지령(最前指令, 태정관지령-인용자)과 같이 죽도와 송도(울릉도와 독도)는 본방(本邦)과 관계가 없으므로 개척원의 건은 허가할 수 없다"고 각하하였다.[39]

여기에서 다음과 같은 점을 알 수 있다. 내무성이 염두에 둔 것은 태정관지령이었는데, 태정관지령은 조선과의 국경조약의 영향을 받기 때문에 내무성은 이를 확인하기 위해 외무성에 조선과의 새로운 교섭의 유무를 확인한 것이다. 외무성이 '특별한 변경'이 없다고 한 것은 1699년에 성립한 조일 간의 국경조약(도해금지령)이 계속 유효하다는 것을 가리키며, 이는 동시에 국내적으로는 태정관지령의 효력도 유효하다는 것을 의미한다. 내무성이 외무성에 조선과의 교섭 유무를 확인한 후 태정관지령을 근

---

37) 北澤正, 『竹島考証』(1881); Web竹島問題研究所, "戸田敬義と竹島渡海之願" (http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima04/takeshima04-1/takeshima04-230728.html)(검색일: 2017.6.25).

38) 池內敏, 앞의 책, 72쪽.

39) 杉原隆, 「明治10年太政官指令-竹島外一島之儀ハ本邦関係無之をめぐる諸問題」, 竹島問題研究会, 『第2期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書(平成23年2月)』, 15~16쪽.

거로 하여 각하 결정을 한 것은 이 때문이다.

1881년 5월 강원도관찰사 임한수는 울릉도에서 일본인이 무단으로 벌목을 하고 있는 사실을 보고하였다.[40] 보고를 접한 조선정부는 이규원을 울릉도검찰사로 임명하여 조사를 명함과 동시에 6월에 예조판서 이회정의 이름으로 이노우에 카오루 일본 외무경에게 "일찌기 서계를 올려 귀 조정에서 특별히 (울릉도 도해를) 금지시키겠다는 약속을 받았는데, … (중략) … 귀 조정에서 미처 금령을 세우지 않아서 백성들이 아직도 불법을 저지르고 있으니, "법을 엄히 세워 방지하고 종전의 잘못을 답습하지 못하게 하면 심히 다행이겠습니다."고 항의 서한을 보냈다. 1699년의 도해금지령을 근거로 하여 조일국경조약체제를 지키라는 조선의 요구였다. 이에 대해 일본 외무성은 같은 해 10월 일본인을 철수하고 울릉도 도해를 금지하겠다는 회답을 조선정부에 보내고,[41] 동시에 태정대신(太政大臣)에게 1699년의 도해금지령에 의거하여 일본인의 도해금지를 포고해야 한다는 의견서를 제출했다.[42]

한편 조선정부는 1882년 5월 이규원을 울릉도에 파견하여 현지조사를 실시하고, 이를 바탕으로 울릉도에 침입해 있는 일본인(77명)의 철수를 요구했다. 동시에 종래의 공도정책을 폐기하고 본격적으로 울릉도 개척에 착수하여, 1883년 4월에는 30여 명의 주민을 울릉도에 입거(入居)시키는 등 울릉도에 대한 실질적 지배력 확보에 나섰다.

조선의 울릉도개척에 호응하듯, 일본 정부는 일본인의 철수에 착수하고, 1883년 3월 1일 울릉도 도해를 금지하는 유달(諭達)을 발포했다.[43] 유

---

40) 고종실록, 고종16년(1879년) 8월 4일. 박은숙(2012), 「동남제도개척사 김옥균의 활동과 영토·영해인식 -울릉도·독도인식을 중심으로」『동북아역사논총』36호, 98쪽.

41) 구한국외교문서 제1권, 日條案 1, 문서번호74(1881.7.26), 75번(1881.10.24); 박은숙, 앞의 논문, 99쪽.

42) 池内敏, 앞의 책, 73-74쪽.

43) (일본)外務省編纂(1996), 『日本外交文書』 제16권, 巖南堂書店, 325-326쪽.

달문에서는 “울릉도 (우리나라 사람은 죽도, 또는 송도라 부름-원주)가 조선국의 판도임은 이미 원록 연간(1699년-인용자)에 우리 정부와 조선 정부 사이에 의정(議定)한 바”이므로 “앞으로 잘못알고 있는 일이 없도록 (각 지방관은) 관하 인민에게 고유(告由)”하라고 밝혔다.[44] 동시에 외무성의 상신을 받아들여 태정대신은 사법경에게, 울릉도에 도항하는 자들을 조일무역규칙 제9칙(則) 및 형법 제373호(1월 이상 1년 이하의 유기징역)를 적용하여 처벌토록 각 재판소에 지시하도록 했다.[45] 1876년 8월에 체결된 조일무역규칙 제9칙(則)은 통상이 허락되지 않은 조선 항구에서 사적 거래(私爲買賣)를 하다 적발되면, 소유 전물(所有錢物)은 한국 관청에 인계하도록 되어 있다. 즉 울릉도도해가 발견되어도 치외법권상 한국이 처벌할 수는 없기 때문에 도해로 얻은 이익은 조선에 반환하고 일본 국내 형법으로 처벌하게 한 것이다. 처벌규정이 없는 도해금지령과 태정관지령으로 형성된 국경조약체제를 실행하기 위해 조일무역규칙과 형법을 적용한 것이다. 유달은 조일국경조약체제를 구체적으로 실현하기 위한(법률구체화) 고시 또는 직무명령에 해당하는 것이다.

1885년 메이지 유신 이래의 태정관이 폐지되고 내각제도가 도입되었다. 그 이듬해 칙령으로 공문식(公文式)[46]이 발포되면서 태정관의 법령체계는 사라지고 법률, 칙령 · 각령(閣令) · 성령(省令)의 형태로 근대적 법체계를 갖추게 된다. 그러나 아직 의회가 성립되지 않았기 때문에 법률과 명령의 구분 등은 여전히 혼란스러운 부분이 있었다. 이 혼란은 다음해 11월 메이지(明治) 헌법의 시행을 통해 입법, 행정, 사법의 삼권분립이 이루어지면서 법률은 의회로, 명령은 행정부로 귀속되어 일정한 법체계를 갖추게 된다.[47] 대체적으로 종래의 포고는 법률로, 그 외는 행정부의 명령

44) 일본외교문서(일본외무성외교사료관), 「朝鮮国蔚陵島犯禁渡航ノ日本人ヲ引戻処分一件」; 池内敏, 앞의 책, 73쪽 재인용.

45) http://blog.naver.com/cms1530/10015986629(검색일: 2017.7.25).

46) 공문식은 법률 · 명령 등의 형식과 공포 방법을 규정한 것으로, 법률 · 칙령 · 각령 · 성령 등의 형식과 법률 · 칙령의 친서(親署) · 부서(副署) 제도가 만들어졌다.

으로 수렴되어 간 것이다. 그러나 국가와 국민을 다 같이 구속하는 영토나 조약에 관련된 지령은 법률로 수렴되었다고 보는 것이 합당할 것이다.[48]

그리고 메이지헌법 제76조는 "법률 규칙 명령 또는 어떠한 명칭을 사용하는가에 관계없이 이 헌법에 모순되지 않는 현행의 법령은 모두 준유(遵由, 지키고 따르다-인용자)의 효력을 가진다"는 경과규정을 두어, 메이지헌법 발포 이전의 태정관 및 내각에서 생산한 법령의 효력을 계속해서 인정하고 있다. 메이지 헌법을 기초한 이토 히로부미가 헌법 초안과 함께 추밀원에 제출한 헌법 설명서인『헌법의해(憲法義解)』는 제76조와 관련하여, 의회 개설전의 법령은 명칭에 관계없이 이 헌법에 모순되지 않으면 계속 효력을 유지하며, 법률적 효력을 가지는 이전의 법령을 개정하기 위해서는 법률 개정에 준하는 절차를 밟아야 한다고 부연하고 있다.[49] 그러면 태정관지령이 법률적 효력을 가진 것으로 볼 수 있는가 하는 점이다. 태정관지령이 1699년의 국경조약을 승계한 것이고, 울릉도에 도해한 자를 사형에 처한 사실(하치에몽사건), 그리고 1883년에는 형법을 적용하여 처벌한 점(1883년의 유달) 등에 비추어 보면, 태정관지령은 법률의 효력을 가진 것으로 간주할 수 있을 것이다. 또 조약이 국내적으로는 법률적 효력을 가지는 일반론에 비추어보면, 1699년의 국경조약을 국내적으로 전환, 수용한 태정관지령은 법률의 의미를 갖고 있다고 하겠다.

이러한 사항들을 종합하면, 태정관지령은 이토 히로부미가『헌법의해(憲法義解)』에서 지적한 "법률로서 효력을 유지하는 것"으로 봐야하며, 변경을 위해서는 법률 개정 절차, 즉 의회의 의결을 거쳐야 하는 것이다. 그러나 태정관지령이 개정 또는 폐기된 흔적은 발견되지 않기 때문에 태정관지령은 메이지헌법 체제하에서 계속 효력을 유지하는 것이다(확대 해

47) 石井良助(1979),『日本法制史概要』, 創文社, 200쪽.

48) 岩谷十郎(2007),『日本法令索引(明治前期編)解說 明治太政官期 法令の世界』, 일본국회도서관, 7쪽 참조.

49) 伊藤博文(1940),『憲法義解』, 岩波書店(원본은 1889년), 125~126쪽.

석을 하면 현재까지도). 한발 양보하여, 태정관지령이 법률이 아니라 명령이라 하더라도 폐기되지 않으면 계속해서 효력을 유지한다. 따라서 메이지헌법체제하에서도 조일국경조약체제는 일본 국내에서 계속유효하게 작동하고 있었던 것이다.

2) 조일국경조약체제와 일본의 독도 편입

조일국경조약체제가 유효하게 작동하고 있다는 것은 일본 스스로 독도와 울릉도를 조선의 영토로 인정하고 있다는 의미이다. 그러면 조일국경조약체제가 작동하고 있는 상황에서 1905년 1월 28일 일본 내각이 일방적으로 독도 편입을 결정할 수 있는가를 따져야 한다. 우선 문제시 되는 것은 일본이 각의결정에서 언급하고 있는 무주지선점론에 대해서이다. 각의 결정문에는 "타국이 이(독도)를 점유했다고 인정할 형적이 없"고, 나카이 요자부로(中井養三郎)가 이곳에서 어업을 한 것을 "국제법상 점령의 사실"로 인정하여 독도(죽도)를 일본의 영토로 편입한다고 밝히고 있다.[50] 앞에서 지적한바와 같이, 조일국경조약체제 하에서 독도와 울릉도는 무주지가 아니라 조선의 영토이기 때문에 조일국경조약체제와 무주지론은 양립 불가능하다. 나카이 요자부로가 독도에 대해 대하원(貸下願)을 제출했을 때, 내무성이 독도가 조선 영토일 가능성을 염두에 두고 반대의사를 내비친 것은, 내무성이 태정관지령 성립에 주도적인 역할을 한 조일국경조약체제 형성의 당사자였기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 내무성이 각의에 독도편입을 청의한 것은 러일전쟁에 편승하여 군사적 중요성을 강조하는 외무성 및 해군성의 주장에 밀렸기 때문이라고 볼 수 있다.

다음으로는 행정 명령 내지는 행정 조치에 지나지 않는 각의 결정으로 조일국경조약체제를 무력화할 수 있는가이다. 국경조약체제를 형성하고

50) 『公文類聚』 第29篇 明治38年 卷1(일본 국립공문서관 소장).

있는 태정관지령 및 1699년 국경조약과 각의결정의 효력의 상하관계를 따져야 한다. 앞서 지적한 바와 같이, 일반적으로 조약은 국내적으로는 법률과 같은 효력을 가지고 있기 때문에 1699년의 국경조약 역시 법률과 같은 효력을 가지며 주권(영토)에 관련된 태정관지령 역시 법률과 같은 효력을 가지고 있다. 이러한 상태에서 각의 결정의 성격과 기능을 살펴볼 필요가 있다. 각의 결정은 "헌법과 법률의 범위 내에서"이루어져야 하는 것이며,[51] 메이지헌법 제9조는 "천황은 … (중략) … 필요한 명령을 발하거나 발하게 할 수 있다. 단, 명령으로 법률을 변경할 수는 없다"고 규정하고 있다. 헌법상 "국가원수로서 통치권을 총람(總攬)하는" 천황도 법률에 반하는 명령을 발할 수 없도록 되어 있는데,[52] 천황을 보필하는 지위에 있는 내각이[53] 영토(주권)의 변경을 가져오는 독도 편입을 결정할 권한은 없다고 할 수 있다. 그리고 각의결정은 당해 내각의 시정방침을 밝히는 데 대한 정치적 결정으로서 각의 결정 그 자체만으로는 실효성이 없고 선언적 의미를 가질 뿐이다. 각의 결정은 관련 행정기관의 실행이나 의회에서 법적 뒷받침이 되어야만 실효성을 가지게 된다. 각의 결정에 기초하여 내무성이 시마네 현에 독도편입 조치를 취하도록 훈령하고 시마네 현이 고시를 통해 독도를 편입하는 조치를 취함으로써 비로소 각의결정은 효력을 발휘하게 된다. 각의결정은 현 고시를 통해 실효성을 가지게 된 것이다.

그렇다면 각의결정에서 비롯된 시마네 현 고시가 태정관지령을 번복할 수 있는가하는 법리적 문제가 남게 된다. 일종의 행정명령에 해당하는 각의결정이, 법률적 효력을 가진 태정관지령을 무효화할 수 없는 것은 물론이고, 일개 지방 정부에 지나지 않는 시마네 현 고시도 태정관지령을 무

---

51) "閣議決定の有効性に関する質問主意書", http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b183125.pdf/$File/b183125.pdf(검색일: 2017.7.11).

52) 메이지헌법 제4조.

53) 메이지헌법에는 내각이라는 용어가 없으며, "각 국무대신은 천황을 보필한다"고만 규정되어 있다(55조).

효화할 수 없다. 환언하면, 각령(閣令) 및 현 고시가 법률(태정관지령)을 변경 내지 폐지한 것이 되므로 상위법 위반에 해당한다.

덧붙여, 도해금지령을 승계한 태정관지령은 조약의 의미를 내포하고 있기 때문에, 태정관지령을 무효화하는 것은 한일 간 국경조약의 폐기로 직결된다. 일본의 내각의 독도편입 조치는 조약 폐기에 따른 한국 정부에 대한 통고 의무를 이행하지 않은 것이 된다. 조약의 폐기 결정은 일방적으로 할 수 있으나, 그것이 효력을 발휘하기 위해서는 조약 당사자에게 반드시 통고를 해야 하고, 통상적으로 통고 후 일정 기간이 경과한 후에야 효력을 발생하게 된다.[54] 일본은 조일국경조약을 폐기하는 독도 편입을 조선 정부에 통고하지 않았기 때문에 조약 파기의 효력은 발생하지 않는다.

5. 조일국경조약체제와 샌프란시스코조약

다음으로 1951년의 샌프란시스코조약 제2조 a항 "일본은 한국의 독립을 승인하고 제주도, 거문도, 울릉도를 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다"는 규정에 대한 해석을 둘러싼 한일 양국의 주장을 검토한다. 1952년 이래 일본은 한국을 상대로 독도 영유권을 본격적으로 주장하기 시작하는데, 고유영토설이나 1905년의 편입(무주지선점설)보다는 1951년 샌프란시스코조약에서 독도가 일본령으로 남게 되었다는 주장에 무게 중심을 두고 있다.[55] 독도 영유권 문제가 국제사법재판소(ICJ)에 회부될 경우 일본은 샌프란시스코 조약을 가장 유력한 근거로 제시할 것이라는 지적도 있다.[56] 또 일본이 독도문제에 대한 '결정적 기일'(critical

54) '조약법에 관한 비엔나 관한 비에나 협약'에 의하면 적어도 12개월 전에 통고하도록 되어 있다.

55) 정병준(2015), 「샌프란시스코 평화조약과 독도」『독도연구』 제18권, 영남대학교 독도연구소, 138쪽.

date)로 1953년을 유력하게 보고 있는 것도 샌프란시스코조약을 염두고 있기 때문이다.[57]

일본의 이러한 주장은 1951년 8월 10일 딘 러스크 국무차관이 주미한국대사관에 보낸 서한을 근거로 하고 있다.[58] 딘 러스크 서한은 "우리(미국)의 정보에 의하면"이라는 단서를 전제로 해서 1905년 이후 독도는 일본의 관할 하에 있었으며, 그 이전에 독도가 한국의 영토로 취급된 적이 없기 때문에 조약에서 독도를 누락시켰다고 하고 있다.[59] 딘 러스크 서한은 독도는 "1905년부터 지금까지 일본 시마네 현 오키섬 지청 관할 하에 있었다"는 점을 강조하고 있는데, 이는 1905년의 일본의 독도편입을 정당한 것으로 간주하고 있다는 것을 의미한다. 이렇게 보면, 미국의 '제한된 정보'는 결국 1905년 일본이 독도를 편입한 이후의 정보에 의존하고 있다는 것을 알 수 있다.

이 점을 주목할 필요가 있다. 바꾸어 말하면, 1905년 일본의 독도편입

---

56) 정갑용(2015), 「샌프란시스코 평화조약 제2조 (a)항과 독도」『민족문화논총』제60집, 영남대학교민족문화연구소, 155쪽.

57) 박현진(2008), 「대일강화조약과 독도 영유권」『국제법평론회』제28호, 128쪽.

58) 딘 러스크 서한은 인터넷상에서 원문을 쉽게 확인할 수 있다. 내용은 다음과 같다. "독도 섬에 관련하여, 우리의 정보에 의하면, 혹은 타케시마 혹은 리앙쿠르 암으로도 불리는, 정상 상태에서 사람이 살지 않는 이 암석체가 한국의 일부로 취급된 적은 전혀 없으며, 대략 1905년부터 지금까지 일본 시마네 현 오키섬 지청 관할 하에 있었다. 한국이 1905년 이전에 그 섬의 영유권을 주장한 적이 있는 것으로 보이지 않는다."(http://blog.daum.net/hangun333/3143(2017.11.1 검색).

59) 정병준은 "러스크서한의 독도조항은 한국전쟁의 와중에서 독도에 관해 정확한 정보를 제공할 수 없었던 한국의 사정과 외교적 실수, 임박한 일평화조약 체결을 위해 한국정부 요구사항을 정리하던 미국무부 실무진의 사정, 그리고 일본외무성이 제공한 독도관련 허위 정보라는 세 가지가 결합되어 만들어졌다."고 주장하나, 덜레스 국무장관이 1953년 12월 4일 동경대사관과 서울대사관에 보낸 비망록에서 샌프란시스코평화조약에 서명한 수많은 국가 중 한 나라의 의견일 뿐이기는 하나 "러스크서한을 미국이 정책적 결정으로 선택한 것은 분명"하다는 입장을 밝힌 것도 사실이다. 정병준, 앞의 논문, 156, 160쪽; 정병준(2010), 『독도 1947』, 돌베게, 775~786쪽. 최철영(2016), 「샌프란시스코 평화조약과 국제법원의 영토주권법리」『독도연구』21호.

조치가 부당하거나 1905년 이전에 독도가 한국의 영토로 간주되었다는 사실을 입증하면, 미국이 잘못된 정보에 의존하여 독도를 제외하였다는 것을 밝힐 수 있게 된다. 그렇게 되면 딘 러스크서한을 내세워 제2조a항을 자국에 유리하게 해석하는 일본의 주장은 근거를 상실한다. 반대로 한국 측으로서는 샌프란시스코 조약 제2조 a항의 "일본이 포기한 한국이라는 개념 속에 독도가 포함되어 있음을 주장할 수 있을 것"이며,[60] 나아가서는 국제적으로도 독도에 대한 한국의 영유권이 인정되었다고 볼 수도 있다. 앞에서 지적한대로, 조일국경조약체제에 의해 1905년의 일본의 독도편입이 법리적으로 무효라면, 딘 러스크 서한에서 강조하고 있는 "(독도는) 1905년부터 지금까지 일본 시마네 현 오키섬 지청 관할 하에 있었다"는 내용은 더 이상 의미가 없음은 명백하다. 따라서 딘 러스크 서한을 근거로 한 일본의 주장은 성립할 수 없다.

설령 1905년의 일본의 독도편입이 유효하다 하더라도, 1699년의 국경조약과 1877년의 태정관지령으로 형성된 조일국경조약체제가 적어도 1905년의 각의결정 시점까지 유지되고 있었다는 사실은 부정할 수 없다. 이러한 조일국경조약체제의 유효성은 일본에 의해 독도에 대한 한국의 영유권이 인정되고 있었다는 것을 의미한다. 비록 독도에 대한 한국의 관할권을 인정할 만한 직접적인 증거는 아니라도 일본에 의해 독도에 대한 한국의 영유권이 인정되고 있었다는 사실은 독도에 대한 한국의 관할권이 존재했다는 사실을 반증하는 것이다. 아직 초보 단계이긴 하지만 1905년 이전에 거문도 사람들은 울릉도와 독도를 어업의 생산 공간으로 이용하였다는 김수희와 이예균 · 김성호 등의 연구는 이를 뒷받침해주고 있다.[61]

이상과 같은 점을 종합적으로 고려하면, 1905년의 일본의 독도 편입이

---

60) 이석우(2005), 「1951년 샌프란시스코 평화조약에서 독도의 영토 처리 과정에 관한 연구」『동북아역사논총』 7호, 135쪽.

61) 김수희(2011), 「개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들」『한일관계사연구』 38호; 이예균 · 김성호(2005), 『일본은 죽어도 모르는 독도 이야기 88』 예나루.

정당하고, 또 1905년 이전에 한국이 독도를 관할한 적이 없다는 두 가지 점을 전제로 해서 작성된 샌프란시스코조약 제2조 a항은 잘못된 전제를 근거로 하여 성립된 것이라는 점을 확인할 수 있다. 구체적으로 말하면, 조일국경조약체제의 유효성으로 인해 일본의 독도 편입이 무효라면 1905년 이후 일본이 독도를 관할했다는 딘 러스크의 주장은 허위가 된다.[62] 또 일본의 독도 편입이 유효하다 하더라도, 1905년 일본의 독도편입 시점까지 조일국경조약체제가 작동하고 있었으므로 "한국이 1905년 이전에 그 섬의 영유권을 주장한 적이 있는 것으로 보이지 않는다."는 딘 러스크의 주장도 허위가 된다.

따라서 딘 러스크 서한을 근거로 한 일본의 샌프란시스코조약 제2조 a항의 해석도 근거를 상실한다. 샌프란시스코조약 제2조 a항에 독도가 명기되지 않았기 때문에 독도는 일본이 포기해야 할 섬이 아니라는 해석, 즉 제2조 a항을 근거로 한 일본의 독도 영유권 주장은 합당하지 않다. 이는 역설적으로, 샌프란시스코조약 제2조 a항이 독도에 대한 한국의 영유권을 인정하는 근거가 될 수 있다는 논리로 귀결된다고 하겠다.

6. 맺음말

본고는 1693년 이후 지금까지의 한일 간의 독도논쟁을 조일국경조약체제를 키워드로 하여 독도문제에 대해 포괄적 분석을 시도했다. 논지는 다음과 같다. 안용복 납치사건으로 시작된 한일 간의 국경분쟁(울릉도쟁계)은 1699년 한일 간의 합의(국경조약)로 완전히 종결되었다. 일본은 도해금지령을 내리고 울릉도와 독도를 조선 영토로 인정한 것이다. 이 시점에

62) 池内敏는『竹島問題とは何か』에서 "결국 샌프란시스코조약에 독도가 일본령이라는 의미가 포함되어 있다는 근거가 딘 러스크 서한에 의거하고 있다면, 딘 러스크 서한에 내포된 인식의 진위를 다시 검토하지 않을 수 없다. 그것은 1905년 전후의 독도를 둘러싼 사실(史實)의 재검토를 요하게 된다"고 지적하고 있다(300쪽).

서 울릉도와 독도에 대한 한국의 영유권이 완전히 확립되었다. 양국 간의 이 합의는 1877년의 태정관의 결정(태정관지령)으로 메이지 정부에 의해 승계되었다.

태정관지령은 1699년의 한일 간의 국경조약을 일본 국내법령으로 수용한 것이었다. 1699년의 한일 간의 합의(국경조약)가 계속 효력을 가지고, 이를 근거로 한 태정관지령이 성립함으로써 일본은 조일 간의 국경 합의를 지켜가기 위한 국내외적 법령체계를 완비하게 되었다. 본고에서는 이를 조일/한일국경조약체제로 규정했다. 이 체제는, 그 이전의 각종 법령이 메이지 헌법에 모순되지 않으면 계속적으로 효력을 유지한다는 1890년의 메이지 헌법의 규정에 따라 메이지헌법체제 하에서도 계속 효력을 유지한 것이 확인되었다. 이 국경조약체제는 적어도 일본이 독도 편입 조치를 취하는 1905년 2월까지 작동하고 있었던 것이다.

조일국경조약체제 하에서 취해진 일본의 독도 편입 조치는 다음과 같은 점에서 설득력이 없다. 첫째, 각의 결정과 시마네 현 고시는 법률적 효력을 가진 태정관지령에 위배된다. 상위법을 위반한 각의 결정 및 시마네 현 고시는 원천무효가 된다. 둘째, 1699년의 도해금지령이라는 한일 간의 합의(국경조약)를 국내법령으로 전환한 태정관지령을 무효화한 조치는 한일 간의 국경조약의 파기를 의미한다. 조약 파기를 위해서 일본은 조선 정부에 통고 의무를 가지고 있으나[63] 일본 정부는 조선 정부에 통보하지 않았다. 또 울릉도쟁계의 한일 간 합의(국경조약)가 여전히 유효한 상태에서 조선에 아무런 통보 없이 각의에서 이를 일방적으로 폐기한 것은 국제법적으로 효력을 가지기 어렵다. 셋째, 1905년 당시에 조일국경조약체제가 유효하게 작동하고 있었다는 사실은 일본이 독도와 울릉도를 조선

63) 일본 측의 조선정부에 대한 통고에 대해서는 지금까지는 주로 시마네 현의 편입 고시 등을 논쟁점으로 삼았으나, 이에 대해서는 일본과 한국의 주장이 맞서고 있다(김진욱(2013),「동북아시아 도서영유권 분쟁의 법적 쟁점 및 해결방안에 관한 연구」목포대학 박사논문, 179~180쪽). 본고에서는 조약파기의 통고로 논점을 바꿔야 한다고 주장하는 것이다.

땅으로 인정하고 있었다는 것을 말한다. 따라서 무주지선점론을 근거로 독도를 편입한 일본의 각의 결정은 내용적으로 성립할 수 없다. 이러한 점들을 종합하면, 1905년의 일본의 독도 편입은 합법적이지도 않고 정당성을 가질 수도 없다고 하겠다.

1951년의 샌프란시스코조약 제2조 a항의 해석에 관해서이다. 이 조약 해석의 가장 유력한 근거로 제시되고 있는 딘 러스크 서한의 내용과, 1905년 시점에서 조일국경조약체제가 작동하고 있었다는 사실은 서로 모순된다. 조일국경조약체제와 1905년 이전 한국이 독도를 관할 한 적이 없다는 딘 러스크 서한의 내용은 양립할 수 없다. 바꿔 말하면, 조일국경조약체제의 효력이 유지되고 있었다는 사실은 1905년 이전 한국에 독도 관할권이 있었다는 것을 말해주기 때문에 딘 러스크 서한의 내용은 의미를 상실한다. 딘 러스크 서한에 기초한 샌프란시스코조약 제2조 a항의 해석을 통해 독도영유권을 주장하는 일본의 논리는 모순이다. 이는 역설적으로 조일국경조약체제의 유효성을 통해 독도에 대한 한국의 영유권 확보의 가능성을 열어준다고 하겠다.

덧붙이면, 1699년의 한일 국경조약을 근간으로 하는 조일국경조약체제가 근대국제법이 생성되기 이전의 것으로 현재적 의미를 가지기 어렵다는 반론이 있을 수 있으나, "망키에 및 에크레오 사건에서 영국이 1217년의 조약 등을 근거로 영유권을 증명하였다는 사실"을 상기할 필요가 있다.[64] 나아가 태정관지령이 1699년의 국경조약을 승계, 수용했기 때문에 조일/한일국경조약체제는 근대적 국제법체계에 편입된 것이다. 최철영은 영토분쟁에서 "ICJ는 기왕에 국경조약(boundary treaty)이 존재하거나 국경에 관한 국가 간의 합의를 반영한 문서가 존재하는 경우 이를 최우선적인 결정적 근거로 고려한다. 이러한 원칙은 종종 당해 조약의 규정이 명확하지 않거나 불충분한 경우에도 적용된다."고 조약과 국가 간의 합의의 중

64) 김병렬(2005), 「독도영유권과 관련된 일본학자들의 몇 가지 주장에 대한 비판」 『국제법학회논총』 50(3), 91쪽.

요성을 강조하고 있다.[65] 이러한 측면에서 1877년에 형성된 조일/한일국경조약체제는 독도문제에 있어서 중요한 의미를 가진다.

【참고문헌】

김채형(2007),「샌프란시스코평화조약상의 독도영유권」,『국제법학회논총』, 대한국제법학회; 保坂祐二(2012),「샌프란시스코 평화조약과 러스크 서한」,『일본문화연구』제43집.

김명기(2016),「국제법상 태정관 지령문의 법적효력에 관한 연구」,『영토해양연구』11호, 동북아역사재단 독도연구소.

조성훈(2005),「제2차 세계대전 후 미국의 대일전략과 독도 귀속문제」,『국제지역연구』제17권 제2호.

이석우(2005),「1951년 샌프란시스코 평화조약에서 독도의 영토처리 과정에 관한 연구」,『동북아역사논총』제7호(동북아역사재단).

최철영(2015),「대한제국 칙령 제41호의 법제사적 의미 검토」,『독도연구』19호, 영남대학교 독도연구소

제성호(2014),「1905년 일본의 독도 편입 증거에 대한 국제법적 분석」,『중앙법학』제16집 1호.

허영란(2014),「1905년 '각의결정문' 및 '시마네 현 고시 제40호'와 독도 편입」,『독도연구』17호, 영남대학교 독도연구소.

大西俊輝(2012),『第四部 日本海と竹島 元禄の領土紛争記録「竹島紀事」を読む』(전3권으로 되어 있으나 페이지는 연속), 東洋出版.

권정 · 오오니시 토시테루 편역주(2011),『죽도기사』1-1, 한국학술정보.

경상북도독도사료연구회(2013),『竹嶋紀事Ⅰ』, 경상북도.

鳥取県編(1971),『鳥取藩史 -第六巻 殖産商工志 事変志』, 鳥取県立鳥取図書館.

박현진(2016),『독도 영토주권 연구』, 경인문화사.

川上建三(1966),『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院.

---

65) 최철영(2016),「샌프란시스코 평화조약과 국제법원의 영토주권법리」,『독도연구』21호, 66쪽.

신용하(2011),『독도영유권에 대한 일본 주장 비판』, 서울대학교 출판문화원.
池内敏(2012),『竹島問題とは何か』, 名古屋大学 出版会.
박은숙(2012),「동남제도개척사 김옥균의 활동과 영토 · 영해인식 -울릉도 · 독도인식을 중심으로」,『동북아역사논총』36호.
송휘영(2016),「天保竹島一件을 통해 본 일본의 울릉도 · 독도 인식」,『日本文化學報』第68輯.
동북아의 평화를 위한 바른역사기획단(2006),『독도자료집 Ⅱ 竹島考證』.
外務省,『大日本外交文書、第一卷第一册』, 文書九九(明治元年一月十五日)の付属文書.
이성환 · 송휘영, 오카다 다카시(2016),『일본 태정관과 독도』, 지성인.
이성환(2016),「태정관지령과 샌프란시스코 조약의 관련성에 대한 검토」,『독도연구』제21호, 영남대 독도연구소.
이성환(2016),「태정관과 '태정관지령'은 무엇인가?」,『독도연구』제20호, 영남대 독도연구소.
이성환(2013),「독도에 대한 무주지 선점론은 성립하는가」,『영토해양연구』6호, 동북아역사재단 독도연구소.
瀧川叡一(2004),「訴答文例20条末項の廃止―太政官指令により無効とされた上等裁判所判決―」,『法の支配』第132号, 日本法律家協会.
안홍익(2009),「條約의 大韓民國 法體系로의 受容 : 條約의 分類와 國內法的 地位」부산대학교 석사논문.
이상현(1991),「國際法과 國內法과의 關係에 관한 研究 : 理論과 實際를 中心으로」건국대학교 석사논문.
이근관(2010),「통일 후 한-중 국경문제에 고나한 국제법적 고찰」,『국제법학회논총』55(4).
정병준(2015),「샌프란시스코 평화조약과 독도」,『독도연구』제18권, 영남대학교 독도연구소.
정갑용(2015),「샌프란시스코 평화조약 제2조 (a)항과 독도」,『민족문화논총』제60집, 영남대학교민족문화연구소.
박현진(2008),「대일강화조약과 독도 영유권」,『국제법평론회』제28호.
정병준(2010),『독도 1947』, 돌베개.
최철영(2016),「샌프란시스코 평화조약과 국제법원의 영토주권법리」,『독도연구』21호.
김수희(2011),「개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들」,『한일관계사연구』38호.

이예균 · 김성호(2005),『일본은 죽어도 모르는 독도 이야기 88』, 예나루.
김진욱(2013),「동북아시아 도서영유권 분쟁의 법적 쟁점 및 해결방안에 관한 연구」 목포대학 박사논문.
김병렬(2005),「독도영유권과 관련된 일본학자들의 몇 가지 주장에 대한 비판」『국제법학회논총』 50(3).
최철영(2016),「샌프란시스코 평화조약과 국제법원의 영토주권법리」,『독도연구』 21호.
北澤正,『竹島考証』(1881).
杉原隆,「明治10年太政官指令-竹島外一島之儀ハ本邦関係無之をめぐる諸問題」, 竹島問題研究会,『第2期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書(平成23年 2月)』.
石井良助(1979),『日本法制史概要』, 創文社.
岩谷十郎(2007),『日本法令索引(明治前期編)解說 明治太政官期 法令の世界』, 일본 국회도서관.
伊藤博文(1940),『憲法義解』, 岩波書店(원본은 1889년).
『公文類聚』, 第29篇 明治38年 卷1(일본 국립공문서관 소장).

<Abstract>

The Korea-Japan Border Treaty System and Dokdo Issue

Lee, Sunghwan

The 1877 Japan's Dajō-kan Directive represented the acceptance of the 1699 Korea-Japan border treaty as Japan's domestic law. Through the establishment of the Dajō-kan Directive, Japan completed the domestic and international legal system to observe the border agreement between Korea and Japan. This system is defined as the Korea-Japan border treaty system in this paper. This system remained in effect even under the Meiji Constitution and worked at least until February 1905, when Japan annexed Dokdo Island.

Japan's annexation of Dokdo Island under the korea-Japan border treaty system violated the Dajō-kan Directive. The Cabinet Decision and the Shimane Prefecture Notice with the possibility of violating the higher law were inherently invalid. The nullification of the Dajō-kan Directive, which succeeded the 1699 border treaty, indicates the annulment of the Korea-Japan border treaty. To annul the treaty, Japan had to notify the Joseon government of it in advance. However, Japan did not give any notice to Joseon, thus the annulment of the treaty was not valid under the international law. The fact that the Korea-Japan border treaty system was working effectively in 1905 shows that Japan recognized Dokdo Island and Ulleungdo Island as Joseon's territory. Thus, Cabinet Decision of Japan to annex Dokdo Island on the basis of the doctrine of terra nullius was a self-contradiction.

With respect to the review of the related interpretation of Article 2 (a) of the 1951 San Francisco Treaty, Japan's annexation of Dokdo Island in 1905 is legally invalid due to the Joseon–Japan border treaty system. Thus the Rusk documents, which wrote “Dokdo Island has been under the jurisdiction of the Oki Islands Branch Office of Shimane Prefecture of Japan since 1905,” is no longer meaningful. Therefore, Japan's claim based on the Rusk’s letter cannot be established. Rather, this paradoxically opens up the possibility of securing Korea's sovereignty over Dokdo Island under the 1951 San Francisco Peace Treaty.

Key words: the treaty of San Francisco, the Korea-Japan Border Treaty System, Japan’s Dajō-kan Directive, Korea-Japan border treaty, Japan's annexation of Dokdo, Rusk’s letter

이 논문은	2017년 11월 25일에 투고 완료되어, 2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고, 2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

1905년 일본정부「각의결정」등의 국제법적 검토*

최 철 영**

〈목 차〉

1. 서론
2. 1905년 각의결정과 국제법적 검토요소
3. 1905년 각의결정 국제법상 영토획득의 법리
4. 1905년 각의결정과 영토획득의 국제적 통보의무
5. 결론

〈국문초록〉

일본 외무성과 시마네현 다케시마 문제연구회는 1905년 각의결정과 이에 따른 후속 하위행정법령으로서 시마네현 고시 제40호 등은 일본이 근대법제의 방식으로 다케시마 영토획득을 표현한 것이라고 주장한다. 하지만 1905년 각의결정 등은 국제법을 위반한 조치였다.

우선 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원은 명확하게 독도가 일본보다는 대한제국으로부터 가깝다는 서술을 하고 있고, 1905년 각의결정 또한 독도를 타국이 점령했다고 할 만한 형적이 없다고 하여 일본정부는 타국으로서 대한제국이 이해관계를 가질 수 있음을 인식하고 있었다. 그럼에도 이를 대한제국에 확인하지 않은 것은 일본 정부가 독도를 자의적으로 무주지로 판단한 것이며 국제법을 위반한 것이다.

둘째, 1900년 대한제국 칙령 제41호가 공포되어 관보에 게재된 이후 일본이 1905년 각의결정을 하기까지 기간은 대한제국이 행정편제를 통해 명확화한 영토에 대해 실효적인 지배를 확립하기 위한 '합리적으로 충분한 기간'이 경과했다고 볼 수 없다. 결국 대한제국이

* 이 글은 2016년 대구대학교 학술연구비의 지원에 의한 것임.
이 글의 분석 대상은 일본정부의 1905년 각의결정과 함께 각의결정의 근거가 된 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원, 1905년 시마네현 고시 제40호를 포함한다.
** 대구대학교 법학부 교수

칙령 제41호를 통해 타국이 독도를 선점하는 것을 합리적으로 충분한 기간 동안 잠정적으로 금지하는 불완전 권원을 보유하고 있었음에도 일본은 이를 침해한 것이다.

셋째, 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원은 독도가 일본의 영토 오키 열도에서 대한제국의 본토인 강원도와 함경도로 왕복하기 위한 항로에서 대한제국과 긴밀한 관계에 있음을 밝히고 있다. 이는 독도가 일본이 아닌 대한제국의 판도에 속해 있으며 울릉도와 독도가 하나의 영향권 내에 있다는 인식을 표현한 것이다.

넷째, 1905년 각의결정은 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원의 독도가 대한제국의 울릉도에서 더 가깝다는 서술을 의도적으로 배제하고 있다. 이는 독도가 일본의 오키 섬으로부터의 거리보다 대한제국의 영토에 더 가깝다는 사실을 은폐한 것이다. 이는 근대 이전 영토획득의 근거로 인정되었던 지리적 근접성의 원칙을 의식하여 이 원칙이 독도에 적용되지 않도록 의도한 것이다.

다섯째, 1905년 각의결정과 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원은 독도를 자국의 영토로 편입하려는 것이 대한제국에 공식적으로 알려지는 경우 대한제국의 이의제기로 인해 실패할 것에 대한 우려가 있음을 명확하게 인식하고 있었다. 이러한 이유로 일본정부는 대한제국에 알려질 가능성이 있는 일본의 근대법제로서 황제의 칙령이 아닌 하위의 각의결정의 형식으로 독도를 편입하여 관보게재 부담을 회피한 것이다. 그리고 시마네 현의 고시를 통해 독도를 대상으로 하는 행정조치를 할 수 있는 국내법적 근거만을 마련한 것이다.

주제어: 독도영토주권, 1905 각의결정, 후배지원칙, 판도이론, 지리적 근접성

1. 서론

일본 외교부의 인터넷 홈페이지는 외교정책(Foreign Policy)의 기타문제(others)로서 일본의 영토를 다루고 있다.[1] 당해 사이트를 통해 일본 외교부가 제공하고 있는 일본의 영토정보에 따르면 일본 영토의 동서남북 한계로서 “최동단의 미나미토리시마는 동경 153도 59분 11초, 최서단의 요나구니지마는 동경 122도 56분 01초, 최남단의 오키노토리시마는 북위 20도 25분 31초, 최북단의 에토로후도는 북위 45도 33분 26초이다.”[2]

---

1) http://www.mofa.go.jp/territory/index.html(검색일: 2017.10.10).

2) 한국은 외교부의 홈페이지를 통해서 한국의 영토범위에 대하여 소개하고 있지

이와 함께 일본의 영토를 보여주는 홈페이지 첫 그림에 최동단, 최서단, 최남단 그리고 최북단의 표시와 더불어 “다케시마”, “센카쿠 제도”, 그리고 “북방영토”를 보다 큰 글씨 그리고 색채를 넣어 표시하고 있다. “다케시마”로 표시된 부분을 클릭하면 대한민국의 독도 사진과 함께 일본이 말하는 다케시마 즉, 대한민국의 독도에 대한 일본정부의 입장이 맨 앞에 제시되어 있다.

일본외무성 홈 페이지는 역사적 사실의 측면에서 그리고 국제법에 기초하여 독도가 일본의 영토이며, 한국이 국제법적 근거 없이 불법점거하고 있지만 일본정부는 이 문제를 조용하고 평화적인 기조 속에서 국제법에 기초하여 해결하고자 한다는 내용과 함께 특별히 주(note)를 추가하여 “한국 측으로부터는 일본이 다케시마를 실질적으로 지배(effective control)하고 영유권을 재확인(reaffirmation)한 1905년 이전에 한국이 다케시마를 실질적으로 지배하고 있었던 것을 나타내는 명확한 근거는 제시되지 않았습니다.”라고 하여[3] 일본의 영유권 주장의 법적 근거를 1905년 즉, “1905년 각의결정(閣議決定)”에 따른 다케시마 편입(incorporation)으로 명시하고 있다.

일본의 1905년 각의결정과 관련된 국내의 연구는 첫째, 각의결정의 근거가 된 나카이 요자부로의 량코 섬 영토편입 및 대하원에 관한 연구[4], 둘째, 1905년 각의결정에 포함된 무주지(*terra nullius*) 주장의 모순 등 일본

않다. 또한 우리 헌법이 제3조에 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”고 규정하고 있지만 그 구체적 범위에 관한 법률, 예컨대 “대한민국의 영토의 범위와 영토관리에 관한 법률”을 제정하고 있지 않다. 국토기본법이 제정되어 있지만 이 법은 “국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적”으로 하는 것이며(제1조) 이 법에서 말하는 ‘국토’에 대한 정의나 그 범위는 존재하지 않는다. 우리 정부는 대한민국의 영토범위와 그 관리에 관한 법률의 제정을 검토할 필요가 있다.

3) http://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/index.html(검색일: 2017.10.10).

4) 김정균,「中井養三郎의 소위 獨島編入 및 貸下請願에 관한 연구」,『국제법학회논총』 제27권 2호, 1982, 5쪽 이하.

이 주장하는 국제법상 영토획득 근거에 대한 비판연구[5], 셋째, 1905년 각의결정과 시마네현 고시 등이 국제법상 무주지 획득을 위한 국제고시(國際告示) 또는 이해관계국에 대한 합법적 통고인지에 관한 연구[6], 그리고 1905년 각의결정과 하위의 관련 법령이 갖는 일본 국내법 체계상 지위에 관한 연구[7] 등의 측면에서 이루어져 왔다.

하지만 이러한 일본의 1905년 각의결정과 관련된 법적 측면의 검토는 1905년을 전후한 중세 및 근대의 영토관련 국제법 이론과 국제법원의 판결 등에 대한 상세한 고찰보다는 현대의 국제법 교과서에서 소개된 개괄적 차원의 개념을 기초로 하고 있다. 구체적으로 보면 첫째, 로마법에서 유래되었지만 왜곡된 국제법상 무주지의 개념과 법리를[8] 그대로 인용하여 1905년 각의결정의 무주지 주장을 분석하고 있다. 둘째, 1905년 각의결정이 관보에 게재되지 않았음과 시마네현 고시 제40호가 당해 지역에만 공지되어 영토획득을 위한 국제고시에 해당되지 않는다는 결론을 이끌어 내고 있지만 영토획득의 어떠한 유형이 국제고시 또는 국제통고가 필요

---

5) 곽진오, 「일본의 독도 무주지 선점론과 이에 대한 반론」, 『한국정치외교사논총』 제36권 1호, 2014; 김관원, 「1905년 독도편입 주장의 허구성에 관한 고찰」, 『영토해양연구』 제6호, 2013; 제성호, 「1905년 일본의 독도편입 증거에 대한 국제법적 분석」, 『중앙법학』 제16집, 2014; 김수희, 「독도는 무주지인가?」, 『일본문화연구』 제47집, 2013.

6) 서인원, 「1930년대 일본의 영토편입 정책연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점」, 『영토해양연구』, 제11호, 2016. 이 논문은 무주지 선점론에 대한 논의보다 무주지 영토획득에 있어 이해관계국에 대한 통보에 무게가 실려 있다.

7) 유미림, 「공문서 작성절차로 본 독도관련 법령의 의미」, 『영토해양연구』 제11호, 2016; 최철영, 「대한제국 칙령 제41호의 법제사적 의미 검토」, 『독도연구』 제19호, 2015.

8) 로마법에 무주지 개념은 존재하지 않는다. 단지 무주물(*res nullius*)의 개념이 존재할 뿐이다. 국제법은 무주의 물건에 대한 로마법의 법리를 토지에 적용함으로써 원 개념의 변형과 왜곡을 유발한 것이다. 최철영, 「로마법상 무주지(*terra nullius*) 개념과 실효적 지배를 통한 국가영역획득」, 『성균관법학』 제26권 제1호, 2014, 322쪽 이하 참조, 영토주권의 획득과 관련된 로마법원칙의 계수는 국제법에 적용될 때 문제를 발생시킨다. Malcolm N. Shaw, *International Law,* 1997, p.334.

한 영역획득의 유효조건인지 그리고 이와 관련된 실정 국제법적 근거와 사례는 어떤 것들이 있는지에 대한 소개가 충분치 않다. 셋째, 그 동안 드물게 언급되었지만 내용이 본격적으로 소개되지 않았던 영토획득의 근거로서 후배지이론(hinterland doctrine), 판도(spheres of influence)이론[9], 지리적 근접성 이론(right of contiguity) 등에 대하여는 깊이 있는 논의가 이루어지지 않았다.

이 연구는 1905년 일본의 각의결정을 중심으로 나카이 요자부로의「량코 섬 영토편입 및 대여 청원」에서 시작하여 1905년「시마네 현서(縣庶)」제11호에 이르는 일본의 다케시마 영토편입을 위한 일련의 법적 조치에서 검토되어야 할 국제법적 문제들에 대하여 기존의 논의기초를 더욱 심화하거나 새로운 측면에서 고찰하고자 한다. 이를 위해 1905년을 전후로 한 국제법 이론과 사례들을 분석하기 위해 1900년대 초중반의 국제법 서적과 논문들을 참조하였다. 1900년대의 근대 국제법리를 통해서 1905년 일본의 각의결정이 영토획득의 정당한 근거로서 선점이나 실효적 지배 등의 요건을 충족하지 못한다는 점, 현대의 국제법 교과서에서는 영토획득의 근거로 거론되지 않고 있는 지리적 근접성, 판도이론, 후배지 이론이 시제법에 따른 근대의 영토문제로서 대한제국의 독도영토주권의 근거로서 중요한 의미를 가질 수 있다는 점, 그리고 무주지에 대한 영토편입

9) 판도(版圖)는 한 나라의 영토라는 의미와 어떤 세력이 미치는 영역 또는 범위라는 의미가 모두 포함되어 있다. 판도의 한자적 의미는 호적과 지도이다. 국가의 성립요건으로서 사람과 영역을 의미한다. 근대 이전의 국가들은 현재와 같은 명확한 국경선을 설정하고 관할권을 행사한 것이 아니라 주요 거점이나 관청을 중심으로 일정한 범위 내의 관할권이 행사될 수 있는 지역에 대하여 자국의 통치권을 행사하고 이를 자국의 영역을 그린 판도에 포함시켰다. 민족과 주권적 정부 그리고 명확한 영토의 범위를 전제로 하는 국가는 근대의 출발점이다. 더욱이 육지에서 국경선(國境線)을 근간으로 하는 영토개념과 달리 도서 영토에 대하여는 관할권을 행사하는 관청이 설치되어 있는 큰 도서를 중심으로 이에 지리적으로 근접한 유인 또는 무인의 작은 도서들에 대한 주권의 영향력 행사 여부로 영토주권을 판단할 수밖에 없기 때문에 판도개념에는 영토의 대략적 범위라는 모호함이 포함되어 있다.

의 경우 1905년 당시 국제사회에서는 국제적 공시와 이해관계국가들에 대한 대외적 통고를 요구하였으나 일본은 이러한 요건에 해당되는 행위를 한 적이 없다는 점을 밝히고자 한다.

2. 1905년 각의결정과 국제법적 검토요소

1) 1905년 각의결정과 후속적 행정입법조치

1905년 각의결정은 시마네현 오키 섬 주민인 나카이 요자부로(中井 養三郎)가 강치포획 사업을 독점하기 위하여 1904년 9월 내무, 외무, 농상무 3대신에게 제출한 「량코 섬 영토편입 및 대하원(リャンコ島領土編入並貸下願)」[10]에 근거한 것이다. 1905년 각의결정은 칙령이나 법률이라는 당시의 일본 법제에서 상위의 법규범의 형식으로 만들어지지 않고 내각총리대신의 서명과 법제국 장관의 직인을 통해 하위의 법규범으로 제정되었다.[11] 칙령이나 법률로 제정하지 않았기 때문에 국가의 공식문서로서 법률이나 국가의 결정사항을 국내외에 알리는 관보(官報)에도 게재하지 않았다.

나카이의 청원을 받은 일본정부는 시마네현의 의견을 청취한 후, 1905년 1월 각의결정을 통해 다케시마를 '오키 도사(島司)의 소관'으로 결정하고 이 섬을 '다케시마(竹島)'로 명명하였으며, 이러한 취지의 내용을 내무대신이 1905년 내무대신 훈령(訓令) 제87호로 시마네현 지사에게 전달하였다. 훈령 제87호는 상기결정을 관내에 고시하도록 시마네현 지사에게 지령했다. 내무대신의 훈령은 내무성이 하급의 관청을 향해 발령한 의사표시로서 대외적으로 공표되지 않았다. 훈령이란 행정명령으로 공법상의

---

10) http://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/g_hennyu.html(검색일: 2017.10.10).

11) 일본의 근대법제의 체계에 대하여는 최철영, 「대한제국 칙령 제41호의 법제사적 의미검토」, 『독도연구』 제19호, 2015, 130~134쪽 참조.

법률관계 내부에 관한 준칙 등을 정하는데 그치기 때문에 하급관청을 구속할 뿐 대외적인 구속력이 없다.[12)]

시마네현 지사는 이 각의결정 및 내무대신의 훈령의 내용을 1905년 2월 22일 시마네현 고시(告示) 제40호로 공고하였다. 고시는 행정청이 결정한 사항 및 기타 일정한 사항을 일반인에게 알리는 통지행위로서 성질을 갖는다. 시마네현의 고시는 지역의 일반에 공표되었으나 시마네현과 시마네현의 고시는 외국정부나 자국 내 외국공관이 그 행정상의 의사표시를 인지해야 하는 국가행정체계상의 지위에 있지 않다. 시마네현은 오키 도청에도 1905년 시마네현서(縣庶) 제11호를 통해 전달하였다.[13)]

일본정부는 후속적으로 1905년 5월 17일 오키 도사의 보고에 기초하여 독도를 시마네현의 토지대장에 등재하였으며,[14)] 시마네현은 독도 주변의 강치 포획과 관련해서 1905년 4월 14일 현령(縣令) 제18호로 어업취체규칙을 개정하여 강치 포획에 대해 허가제를 채택하고, 이에 근거하여 나카이 요자부로를 비롯한 4명의 일본인에게 강치어업에 대하여 허가를 해주었다.[15)]

2) "점령의 형적"과 무주지 법리

1905년(메이지 38년) 1월 28일 일본 각의는 각의결정을 통해 "별지의 내무대신이 청의한 무인도 소속에 관한 건을 심의함에 오른쪽 북위 37도9분

---

12) 행정법상 훈령이란 행정조직 내부에 있어서 상급기관이 하급기관에 대하여 상당히 장기간에 걸쳐서 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령이다. 행정규칙으로서 훈령은 원칙적으로 외부적 구속력이 인정되지 않는다. 박균성,『행정법강의』, 2015, 15~157쪽.

13) 시마네현 지사는 다케시마가 '시마네현 소속 오키 도사의 소관'으로 결정됨에 따라 다케시마를 관유지대장(官有地臺帳)에 등록하고 강치 포획을 허가제로 실시하였다.

14) 홍성근,『독도의 실효적 지배에 관한 국제법적 연구』, 한국외국어대학 석사논문, 2000, 87쪽. 제성호, 앞의 논문에서 재인용.

15) 홍성근, 위의 글.

30초, 동경 131도55분 오키 섬에서 서북 85해리에 있는 무인도는 타국에서 이것을 점령했다고 확인할 만한 형적이 없고 재작년 36년 일본인 중에 나카이 요자부로라는 자가 어사(漁舍)를 만들고 인부를 이동시켜 어구(漁具)를 준비해 강치(海驢)잡이에 착수해 이번 영토편입 및 대하(정부로부터 민간에 대여)를 출원하였으므로 이 기회에 소속 및 도명(島名)을 확정할 필요가 있어 해당 섬을 다케시마(竹島)라고 명하고 지금부터 시마네현 소속 오키 도사(島司)의 소관으로 하려한다."고 하고 있다. 이어서 "이를 심사함에 1903년 이래 나카이 요자부로라는 자가 해당 섬에 이주해 어업에 종사한 것은 관계서류에 의해 명백하므로 국제법상 점령 사실이 있음을 인정하고 이것을 일본 소속으로 하여 시마네현 소속 오키 도사(島司)의 소관으로 함에 지장이 없다고 생각한다. 따라서 청의한 대로 각의결정이 성립되었음을 인정한다"고 하였다.[16]

1905년 각의결정은 원해고도인 독도에 대하여 물리적 점유와 같은 형적이 없었다는 사실로 무주지라는 판단에 근거하고 있으므로 독도가 과연 당시의 국제법에 의하여 무주지로 판단되어야 하는 정당화 근거가 있는지에 대한 검토가 필요하다.

3) 시마네현 고시방식에 의한 국제적 통고의 문제

시마네현 지사는 이 각의결정 및 내무대신의 훈령의 내용을 1905년 2월 22일 시마네현 고시(告示) 제40호로 다음과 같이 공고하였다.

"북위37도 9분 30초 동경 131도 55분 오키섬에서 떨어져 서북 85도 해리에 있는 도서를 다케시마(竹島)라 칭하고 지금부터 본현 소속 오키섬 도사의 소관으로 정한다."

이러한 시마네현 고시가 무주지를 자국의 영토로 획득하는 경우에 요

16) 나이토우 세이추우 저, 권오엽·권정 역, 『나이토우 세이추우의 독도논리』, 인문사, 2011, 250쪽.

구되는 이해당사국에 대한 공식적 또는 최소한 비공식적 통지의무에 적합한 행위인지 살펴보아야 한다. 1905년 각의결정은 “무인도는 타국에서 이것을 점령했다고 확인할 만한 형적이 없고”라고 하여 독도와 관련해서 ‘타국’으로 표현된 이해관계국으로서 대한제국의 존재를 의식하고 있었으며, 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원의 “이 섬은 일본에서 오키 열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치”하고 있다는 표현 또한 “이 섬”으로 지칭된 독도의 이해관계국으로서 대한제국이 존재를 알고 있었음은 부정할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 일본은 독도의 편입과 관련하여 관보에 게재되지 않는 각의결정과 지방적 차원의 주민에 대한 공시로서 의미를 갖는 시마네의 고시 외에는 공식적은 물론 비공식적으로도 대한제국에 이러한 조치와 관련하여 의사를 확인하지도 않았고 통보한 바도 없다. 1906년 대한제국의 울도 군수가 일본의 독도편입 내용을 본국정부에 보고한 배경은 일본정부의 공식적, 비공식적 통보에 기초한 것이 아니라 시마네현의 관리와 대화 중 우연히 인지한 사실을 확인하고자 하는 목적에서 이루어진 것이었다.

4) 강치잡이와 실효적 지배

1904년(메이지 37년) 9월 29일 나카이 요자부로는 내무대신 자작 요시가와 아키마사, 외무대신 남작 고무라 주타로, 농상무대신 남작 기요무라 게이고에게 다음과 같은 내용의 량코섬 영토편입 및 대하원을 제출하였다.[17]

> “이 섬은 이렇듯 절해에 우뚝 솟은 작은 바위섬에 불과하므로 종래에 사람들이 주목하지 않은 채 완전히 방치되어 있었습니다. … (중략) … 그러나 이 섬은 영토 소속이 정해지지 않아 훗날 외국의 반대에 부딪치

17) 김수희·송휘영,「일본의 독도강점을 ‘기록화’한「나카이 요자부로 문서」해제와 자료 소개」,『독도연구』제17호, 2014, pp.398~429.

는 등 예측하지 못한 일이 있을 때 확실한 보호를 받을 수 없기 때문에 이 섬 경영에 자금을 쏟아 붓는 것은 매우 위험한 일입니다. … (중략) … 따라서 사업의 안전성과 이익의 근원을 영구히 확보하여 이 섬의 경영을 완수하기 위해서는 하루빨리 이 섬을 본방 영토로 편입시키고 이와 동시에 향후 10년간 저에게 대하(貸下)해 주십사하는 바람을 별지 도면을 첨부하여 올립니다.”

이에 근거하여 1905년 각의결정은 “재작년 36년 일본인 중에 나카이 요자부로라는 자가 어사를 만들고 인부를 이동시켜 어구를 준비해 강치잡이에 착수”하였으며, “이를 심사함에 1903년 이래 나카이 요자부로라는 자가 해당 섬에 이주해 어업에 종사한 것은 관계서류에 의해 명백하므로 국제법상 점령 사실이 있음을 인정”할 수 있다고 서술하고 있다. 하지만 국제법적 측면에서 사인(私人)의 행위로부터 국가가 권리를 획득할 수 있는가 하는 문제와 함께 나카이 요자부로가 실효적 지배에 해당하는 정도의 거주와 경제활동을 독도에서 했는지에 대한 사실검토가 필요하다.

5) 거리서술과 지리적 근접성 법리

1904년 량코섬 영토편입 및 대하원에는 “오키 열도에서 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 바다에 속칭 리양코라고 불리는 무인도가 있습니다. … (중략) … 이 섬은 일본에서 오키열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치하는데 만일 이 섬을 경영하는 자가 있어 이곳에 상주하게 된다면 이들 선박이 정박하여 땔나무와 물, 식료품등의 만일의 부족에 대비할 수 있는 등 여러 가지 편의를 제공하여 이제 점차 국운이 성해지고 있는 일본의 강원, 함경지방에 대한 어업 무역에 도움 되는 바가 적지 않을 것이므로 이 섬 경영의 전도를 위해서도 더욱 필요하다고 생각됩니다.”는 설명이 나온다.

이러한 서술은 영토획득의 근거로서 후배지이론 또는 판도이론의 적용 가능성을 고찰할 필요성을 제기한다. 특히 "오키 열도에서 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 바다에 속칭 리양코라고 불리는 무인도가 있습니다."라고 하고 있기 때문에 독도가 과연 오키도의 후배지 또는 판도에 속해 있었는지 아니면 울릉도의 후배지 또는 판도에 속해 있었는지에 대한 검토가 필요하다.

다른 측면에서 근대 이전 영토획득의 근거 요소로서 지리적 근접성을 일본이 의도적으로 은폐하였다는 측면에서 검토되어야 한다. 1905년 각의결정은 독도를 "오키 섬에서 떨어져 서북 85해리에 있는 무인도"라고만 서술을 하고 있다. 하지만 이는 각의결정문이 핵심적인 주요 내용을 인용하고 있는 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원이 "오키 열도에서 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 바다에 속칭 리양코라고 불리는 무인도가 있습니다"라는 지리적 거리의 서술을 의도적으로 배제하여 독도가 조선의 울릉도에서 더 가깝다는 사실을 은폐하였기 때문이다. 이러한 이유로 일본은 지금도 우리의 독도에 대하여 역사적, 국제법적으로 자국의 영토라는 주장을 할 뿐 대한민국처럼 역사적, 지리적 그리고 국제법적으로 대한민국의 영토라는 주장을 하지 못하고 있다.

3. 1905년 각의결정 등과 국제법상 영토획득의 법리

1) 국제법상 영토취득의 근거로서 무주지 선점

근대 국제법은 선점(occupation)을 점유 당시 다른 국가의 주권 하에 있지 않은 영역에 대하여 주권을 획득하려는 의도로 이루어지는 국가의 수용행위로 정의하고 있다.[18] 타국의 영토는 어떠한 경우에도 선점의 대상

---

18) Robert Jennings, *Oppenheim's International Law,* 1992(1st. Ed. Printed in 1905), p.686.

이 될 수 없으며 양허(cession) 또는 정복(subjugation)에 의하여만 자국의 영토로 편입할 수 있었다. 또한 선점은 오로지 국가에 의하여 그리고 국가를 위하여 이루어지는 국가의 행위(state act)이여야 한다. 즉, 선점행위가 국가공무 활동으로 수행되거나 국가에 의해 추후적으로 국가행위로 인정되어야 한다.

1905년 각의결정은 "별지의 내무대신이 청의한 무인도 소속에 관한 건"이라는 문구와 "오키섬에서 떨어진 서북 85해리에 있는 무인도는 타국에서 이것을 점령했다고 확인할 만한 형적이 없"다고 하여 독도를 국제법상 무주지로 간주하고 있다. 이에 따라 일본 시마네현 죽도문제연구회는 1905년 각의결정을 통해 무주지인 다케시마(독도)를 자국 영토로 편입함으로써 '근대 국제법'에 따른 영유권을 대외적으로 표시했다고 설명한다. 무주지에 대하여 국가가 영유의사를 지니고 그 의사가 표시되어 실효적으로 점유된다면 자국 영토가 된다는 국제법상의 영토취득방법이라는 것이다.[19] 다케시마의 편입조치가 형식적으로 무주지에 대한 '선점'에 해당된다는 논리다.[20]

물론 1905년 당시 국제법에 따르면 과거 타국의 영토에 속해 있던 지역이라도 포기된(abandoned) 경우에는 선점의 대상이 될 수 있다. 하지만 당해 영역에 대한 주권의 행사여부가 단지 불분명하거나(merely unclear), 타국과 분쟁(disputed)의 대상이 된 경우에는 무주지(*terra nullius*)로 간주될 수 없다.[21] 나카이 요자부로가 다케시마 대하원에서 언급하고 있는 바에 따르면 독도가 대한제국으로부터 더 가깝고 향후 일본의 독도편입을 대한제국이 반대할 가능성을 거론하고 있으므로 이는 독도의 영토주권이

---

19) 第3期 竹島問題硏究會編, 竹島問題 100問100答, WiLL, 2014 3月號, 196~7頁.

20) 죽도문제연구회는 이와 함께 1900년 칙령 제41호가 반포되던 당시 한국은 주권을 행사한 사실이 없다고 단정하고, "가령 칙령의 석도가 다케시마(한국명 독도)를 가리킨다고 해도 한국은 점유행위가 결여되어 있으므로 영유권을 취득한 것이 아니다"라고 한다.

21) Robert Jennings, op. cit,, pp.687~688.

불분명하고 분쟁의 가능성이 있음을 전제로 한 것이다. 그럼에도 불구하고 일본정부가 1905년 독도를 무주지로 판단하고 선점했다는 주장은 근대 국제법에 비추어 합법적 영토획득으로 인정될 수 없다.

2) 원해고도(遠海孤島)인 독도의 실효적 지배의 문제

국제법에서 선점으로 인정받기 위한 실효적 지배(effective control)는 점유(possession)와 행정(administration)의 실시라는 실제적 행위로 이루어져야 한다. 점유와 행정행위의 실시는 실효적 지배를 구성하는 핵심적 요소이다. 점유는 당해 지역을 획득하려는 의도와 함께 이루어지는 지배행위이다. 지배행위는 몸체(corpus)이며 획득의 의사는 영혼(animus)이다.[22] 입법, 사법을 포함한 행정관할권은 당해 영역을 점유하는 주체가 진정으로 통치하고 있음을 보여주기 위해 반드시(must) 수립되어야 한다.[23] 행정행위의 실시는 점유하고 있는 국가가 실제로 통치하고 있음을 확인하기 위한 요건이지만 선점을 주장하는 국가가 입법에 의한 관념적 또는 상징적 점유행위 이후 '합리적으로 충분한 기간'(a period reasonably sufficient) 동안이라는 시간적 유예가 인정된다.[24] 하지만 현대 국제법에서도 지배를 위해서 반드시 국민의 거주가 필요한 것은 아니다. 인간의 거주가 가능한(habitable) 넓은 지역의 경우에는 근대 이전에도 거주가 반드시 필요한 요건이었지만 인간 거주가 어려운(uninhabitable) 지역의 경우에는 이를 필요로 하지 않는다.[25] 예컨대 인간의 거주가 어려운 먼 바다의 작은 섬들

---

22) Ibid., p.689.

23) Robert Jennings, op. cit,, p.689.

24) J.L. Brierly, The Law of Nations, 1963, p.166. Briely교수는 발견에 의한 불완전 권원(inchoate title)은 합리적 시간(reasonable time) 내에 실질적이고 지속적인 점유행위로 이어져야 한다고 설명하여 발견 이후 일정한 시간적 기한을 인정하고 있다.

25) Manquiers and Ecrehos Case, ICJ Report. 1953, p.47. 이를 확인하는 사례로는 Western Sahara Case, Clipperton Island Case, Eastern Greenland Case 등이 있다.

의 경우에는 현실의 점유가 영유권 행사의 필수요소가 아니다.

현대 국제법과 달리 근대 이전의 국제법에서는 선점의 요건으로서 점유와 행정의 실시가 요구되지 않았다. 신대륙발견 시대에 각국은 국가를 위한 탐험활동을 통해 그때까지 알려지지 않았던 지역을 발견했다는 사실만으로 영토의 획득을 주장하지는 않았지만 발견 외의 추가적 요건으로서 선점행위는 현실적인 점유와 지배가 아닌 상징적 행위(symbolic act)를 통해 이루어졌다. 국제법학자들이 영토획득의 요건으로서 실효적인 지배를 요구한 것은 18세기 이후이며 19세기까지도 각국의 관행은 이러한 국제법의 학설을 전적으로 따르지 않았다.[26)]

그럼에도 불구하고 1905년 각의결정은 "별지의 내무대신이 청의한 무인도 소속에 관한 건"이라는 문구와 "오키섬에서 떨어진 서북 85해리에 있는 무인도는 타국에서 이것을 점령했다고 확인할 만한 형적이 없"다고 하여 당시 국제법이 요구하지 않고 있는 실효적 지배를 전제로 하고, 더 나아가 독도에 대하여 울도군 절목을 통해 대한제국이 실효적 지배행위를 하고 있었음에도 이를 확인하지 않고, 사실상 사람이 상시적으로 거주할 수 없는 독도에 물리적 점령이 없었다는 이유로 일방적으로 무주지라는 추론을 하고 있다. 또한 1905년 각의결정은 "1903년 이래 나카이 요자부로라는 자가 해당 섬에 이주해 어업에 종사한 것은 관계서류에 의해 명백하므로 국제법상 점령 사실이 있음을 인정"할 수 있다고 하여 사인(私人)의 행위에 불과한 나카이의 행위를 일본 정부에 의한 실효적 지배로 강변하고 있다.

하지만 대한제국이 독도에 대하여 물리적 점유에 기초한 실효적 지배행위가 없었다고 하더라도 이는 근대 국제법에 의하여 원해고도의 척박한 무인도의 경우에 인정되는 상황이었으며, 혹여 실효적 지배가 요구된

---

26) 그러나 Western Sahara Case에서 ICJ는 영토귀속의 결정적 근거는 과거의 역사적 사건에서 이끌어낼 수 있는 간접적 추론이 아니라 스페인에 의한 식민지배 시기 당시 주권의 유효한 시현과 직접적으로 관련된 증거라고 판결했다. Western Sahara Case, ICJ Report. 1975, p.43.

다고 하더라도 1900년 칙령 제41호 이후 일본의 일방적인 편입이 이루어진 1905년 이전까지 4년이라는 기간은 당시 국제법상 국가의 영토획득에 있어 새로운 영토에 대한 효과적인 지배를 준비하기 위한 '합리적으로 충분한 기간' 이내라고 할 수 있다. 이는 대한제국은 일본이 1905년 각의결정을 한 시기까지 실효적 점유가 필요함에도 실행하지 않았다고 할지라도 대한제국 칙령 제41호라는 상징적 행위를 통해 타국이 독도를 선점하는 것을 잠정적으로 금지(bar)하는 불완전 권원(inchoate title)을 보유하고 있었음을 의미한다. 더욱이 대한제국은 울도군절목 등 후속적 법률행위와 이를 시행하는 구체적이며 실질적인 수세(收稅) 행정행위를 통해 독도에 대한 실효적 지배행위를 하고 있었기 때문에[27] 일본의 무주지 주장은 설득력이 없다.

3) 영토획득의 근거로서 후배지 이론과 판도이론

(1) 후배지 이론(hinterland doctrine)

국제법의 이론과 실제는 영토획득 국가의 이름으로 그리고 당해 국가를 위하여 점유가 이루어지고 행정행위가 실시된 지역에 선점의 법리가 영향을 미친다는 원칙에 동의하고 있다.

선점이 실효적인 경우에만 유효하다면 선점으로 획득할 수 있는 영토의 범위는 실효적으로 점유된 지역의 범위로 제한된다. 그러나 실제에 있어서 영토 확대의 이해관계국들은 이러한 원칙에 따라 행위 하지 않았다. 반대로 많은 국가들은 자신들이 선점을 통해 획득한 지역의 범위를 실제로 점유하고 있는 지역보다 넓은 지역으로 확대하고자 시도하였다. 예컨대 하천의 입구 양쪽 지역에 대한 실효적인 지배가 당해 하천 전체의 지

27) 울도군절목(鬱島郡節目)은 1902년 4월 작성되어 대한제국의 내부(內府)가 울도군에 하달한 문서로 일본의 불법거주와 자원침탈을 저지하고 대일 수출화물에 대한 과세에 관한 사항을 담고 있어 한국의 독도에 대한 실효적 지배를 입증할 수 있는 증거이다. 유미림,『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 2013, 195쪽.

역과 분수령(watershed)에서부터 바다에까지 이르는 지류에 선점국가의 영토주권을 부여하는 데 충분한 것이라는 주장도 제기되었다.[28] 그리고 특정 지역에 대한 실효적 점유가 점유국가의 주권의 범위를 이웃한 후배지까지 확대한다는 주장을 선점지역의 확대(extent of occupation) 또는 후배지 이론(hinterland doctrine)을 통해 전개하였다.[29]

후배지는 실제로 점유되지 않았지만 실제 선점된 지역의 배후에 위치하고 있어 선점의 효력이 미치는 지역을 말한다. 후배지의 요건을 갖추려면 실제로 점유된 지역과의 일체성, 재해(災害) 관련 안전상의 필요 그리고 실제로 점유된 지역의 방어 등에 필요한 지역이어야 한다.[30] 물론 이러한 주장에 대해서는 진정한 법적 기초를 결여하고 있다는 비판이 있지만,[31] 선점의 효과가 실제적 점유 범위에 대해서만 미친다는 원칙이 일반화될 수 없음은 분명하다.[32] 이는 19세기말 후반에 유럽 여러 강대국이 아프리카를 선점하였을 때에 널리 주장되었으며, 해안지방을 선점하는 경우에는 그 배후에 있는 지역까지 선점의 효력이 미치는 것으로 주장되었다. 당시 여러 영토분쟁 사건은 점유의 실효성이 수반되지 않은 후배지에 대하여 선점의 효력을 어느 범위까지 부여할 것인가 하는 것이 논점이었다.[33]

---

28) 앞에서 고찰한 미국과 영국 사이에 발생한 1827 오리건 국경분쟁(Claim of the USA in the Oregon Boundary Dispute)이다. R. Phillimore, *The Oregon Question Examined,* 1846, para 250.

29) M.F. Lindley, *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law,* 1926, pp.234~235.

30) 후배지의 이러한 요건은 단순히 지리적으로 인접한 지역으로서 배후지의 개념과 구별되는 목적적 측면의 요건이다. 지리적 근접성의 권리(right of contiguity)에 대하여는 후술 참조.

31) Robert Jennings, op. cit,, p.690.

32) J.L. Brierly, op. cit., p.165. 후배지에 대한 영토주권 확대의 가장 중요한 근거는 안보(security)이다. 이는 Hall 교수 또한 동일하게 지적하고 있다. W. E. Hall, *International Law,* 1880, p.129.

33) Walfisch Bay 사건에서도 후배지 관련 주장에 대하여 특정한 지역에 대한 정치

실제에 있어 선점을 통해 지배할 수 있는 지역의 범위에 관한 더욱 오래된 많은 학설은 실제적 영토권원이 아닌 경쟁적 제국주의 강대국 간의 경쟁과 관련된 것이었다.

(2) 판도(spheres of influence)이론에 기초한 영토의 획득

선점의 범위에 관한 불확실성과 선점국가들이 점령한 국가의 후배지 또는 내륙지역으로 점유의 범위를 확대하려는 경향으로 인하여 후배지 이론은 광의의 세력범위이론 또는 판도이론과 관련성을 갖는다. 실제에 있어 아프리카에 선점을 행한 국가들은 점유 확대를 위해 다른 이해관계 국가와의 조약을 통해 자신들의 세력범위 또는 판도를 확고히 하고자하였다. 이를 통해 세력범위 또는 판도는 인접한 지역을 유효하게 선점한 국가가 향후 점유하기 위해 배타적으로 유보된 지역의 범위로 이해되었다. 이러한 방식을 통해 분쟁을 사전에 회피할 수 있지만,[34] 실효적 선점국가에 의하여 권원이 획득될 때까지 세력범위는 본질적으로 특별 조약의 약정이 확대된 지역이었다.

어떤 지역의 일부에 대한 선점이 전체 지역에 대한 선점이 될 수 있는가하는 문제에 대하여 1904년 영국령 기아나와 브라질간의 중재결정은 "일정 지역의 일부에 대한 실효적인 선점은 하나의 유기적인 전체를 구성하는 지역 전체에 대한 주권의 획들에 대한 권리를 부여한다는 주장이 있을 수 있지만 그 크기와 물리적 환경이 사실상 하나의 유기적 전체로 간주될 수 없는 경우에 전체지역에 대한 영유권 획득권을 부여할 수 없다"고 하였다.[35] 이 결정은 당해 사건에서 선점의 효과확대나 판도이론을 인

적 영향력의 확인 또는 이러한 내용을 구체적으로 포함하고 있는 조약의 존재가 요구된다고 하였다. M.F. Lindley, op. cit., pp.229~30.

34) 영국은 1890년 포르투갈과 세력범위와 관련된 조약을 체결하였으며, 이탈리아와는 1891년, 독일과는 1886년과 1890년, 프랑스와는 1898년 체결하였다. 하지만 세력범위의 설정이 그 자체로 세력을 행사하는 국가에게 법률적 성격의 영토권을 부여하는 것은 아니다. Robert Jennings, op. cit,, p.691. footnote 3.

정하지 않았지만 “그 크기와 물리적 환경이 사실상 하나의 유기적 전체로 간주될 수 없는 경우”에 대한 것이므로 선점의 효과확대나 판도이론을 전면적으로 부정한 것이 아니라는 점을 유의하여야 한다. 결국 선점된 지역의 성격과 위치에 따라 적용이 달라질 수 있는 것이다.[36]

(3) 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원과 후배지 및 판도이론

1904년 량코섬 영토편입 및 대하원은 “이 섬은 … 종래에 사람들이 주목하지 않은 채 완전히 방치되어 있었습니다”라고 하여 독도가 국제법상 포기된 지역으로서 일본이 주장하는 공도(空島)인 듯한 서술을 하고 있다. 그리고 “절해에 우뚝 솟은 작은 바위섬”이라는 표현을 통해 독도가 그 자체로 국가영역의 범위를 결정하는 거점지역이 아닌 일본 오키도를 거점으로 하는 일본의 영향력이 작용하는 범주의 외곽에 놓여 있는 배후지 또는 낙후지역으로서 일본의 영토편입이 정당하다는 주장의 근거가 될 수 있도록 표현하고 있기도 하다.

하지만 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원은 “이 섬은 일본에서 오키열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치”하고 있다고 하여 독도가 일본의 영토 오키 열도에서 대한제국의 본토인 강원도와 함경도로 왕복하기 위한 항로에서 일본 영역이 아닌 첫 번째 확인되는 섬으로서 대한제국의 울릉도와 긴밀한 관계에 있음을 밝히고 있다. 이는 독도가 일본의 오키섬이 아닌 대한제국의 울릉도의 배후지로서 대한제국의 판도에 속해 있다는 인식을 표현한 것으로 해석할 수 있다.

---

35) British Guiana-Brazil Boundary Arbitration, B.F.S.P. Vol. 99, 1905-1906, p.930.

36) R.C. Hingorani, *Modern International Law,* 1978, p.45. 서구적 국제법에 대응하여 아시아적 국제법관을 주장하는 Hingorani교수는 문제의 지역에 하나의 행정권만이 시행되거나 한 사람의 토착 통치자가 지배하고 있었다면 문제의 지역 일부에 대한 선점이 전체 지역의 선점으로 간주될 수 있다고 주장한다. 마찬가지로 어떤 지역의 해안을 지배하는 국가는 해안바깥의 지역도 영유한다.

4) 지리적 근접성 이론(right of contiguity)

(1) 지리적 근접성 이론에 대한 현대 국제법의 입장

일반적으로 지리적 근접성(proximity) 또는 인접성(contiguity)은 영토획득의 권원이 될 수 없다고 알려져 있다.[37] 실례로 미국이 자국의 식민지역인 필리핀에 근접한 섬으로서 팔마스 섬에 대한 영토주권을 주장한 팔마스 섬 사건(Island of Palmas)에서 중재법정은 영해 바깥에 위치한 도서와 관련하여 근접성원칙을 적용하는 것을 명확히 거부했다.[38] 하지만 국제사회에서 국가의 관행은 합리적 인식의 범위에서 근접성이 선점의 결과를 결정하는데 있어 어떠한 역할도 하지 못한다는 견해를 인정하고 있지 않다.[39] 지리적 근접성이 영토획득의 권원이 되지 못한다는 명제는 너무 많은 다양한 상황을 포함하고 있기 때문이다.

(2) 영토획득의 근거로서 지리적 근접성의 역사적 성격

역사적으로 보면 영토주권의 획득이 지리적 개념에 기초한 사례가 매우 많이 발견된다. 많은 식민지배 국가들은 자국의 주권범위를 실제로 긴밀한 행정권에 종속되는 지역으로 제한하였다면 식민지배의 대상영역을 확대할 수 없었을 것이다. 1900년 전후 식민주의시대에 식민지배 국가들 사이에서 직접 행정적 통치권을 행사하고 있지 않더라도 지역을 나누는 분수령(watershed)의 개념이 상호 충돌되는 영토주권의 범위와 관련된 주장을 절충하는데 중요한 역할을 하였으며 실제로 필요한 기능을 수행하였다. 분수령을 기준으로 해서 나누어지는 각 지역에 대하여 당해 지역에

---

37) 오늘날 지리적 인접성은 영유권취득에 있어서 독자적인 권원으로 간주되지 않는다. 하지만 지리적 인접성이 영토주권을 판단함에 있어서 항상 잠재적 고려사항임을 부인할 수 없다. 정인섭,『신국제법강의』, 2017, 538쪽.

38) 사실 팔마스 섬은 영토주권을 주장하는 국가의 어느 쪽에 확실하게 가깝지 않았으며 도리어 여러 섬들과 함께 하나의 군도(archipelago)를 이루고 있었다.

39) H. Lauterpacht, Sovereignty over Submarine Areas, B.Y.I,L., vol. 27, 1950, pp.423~431.

가까운 지역을 실효적으로 선점하고 있는 국가에게 영토주권을 인정해 왔기 때문이다.

근접성은 또한 일정한 한계범위 내에 있는 군도(archipelago)를 하나의 단위(a unit)로 취급하도록 하는 원칙의 근저에 놓여 있는 개념이다.[40] 이는 또한 첨부(accretion)를 통한 영토획득과[41] 맞물려 있기 때문에 1805년 Anna호 사건의[42] 원칙은 근접성의 원칙에서 유래된 것이라고 할 수 있다. 이 사건에서 중재재판관인 Stowell 경은 로마법의 근접원칙(doctrine of vicinitas)은 국가의 안보와 관련된 용어로서 지리적 연속성(contiguity) 개념의 기초라고 설명했다. Grotius 또한 영토는 외부의 적으로부터 영토를 지키는데 충분한 영역의 경계를 인정하는 것이며, 실질적 한계라는 사고는 국제법의 영토개념에 있어 전반적으로 받아들여져야 한다고 주장했다.[43]

Eastern Greenland 사건에서도 PCIJ는 인접한 지역에 대한 주권 주장에 영향을 주는 요소로서 근접성의 원칙을 지지하였다. 인도네시아도 West

---

40) 이러한 원칙은 울릉도와 독도를 하나의 세트(a set)으로 보는 견해와 일치한다. 송휘영, 「일본의 독도에 대한 “17세기 영유권 확립설”의 허구성」, 『민족문화논총』 제44집, 2010, 62쪽.

41) 첨부의 최근 사례로는 일본의 오가사와라 제도 남쪽 니시노시마(西之島) 근해의 해저화산분화로 형성된 섬의 일본영토주권 주장과 편입조치가 있다. 일본해상보안청은 2013년 11월 화산 분화로 면적이 넓어진 오가사와라제도 니시노시마 상황을 넣은 해도와 해저지형도를 2017년 6월 30일 선보인다고 밝혔다. 일본 도쿄에서 남쪽 약 1000km 떨어진 오가사와라제도 니시노시마 부근의 해저에서 발생한 화산폭발로 형성된 새로운 섬이 4년간 지속적으로 분화하여 기존의 니시노시마와 이어지면서 니시노시마의 크기가 13배 확대되었다. 이로 인해 확장된 니시노시마의 영해와 배타적 경제수역을 국제적으로 공인받기 위해서는 유엔해양법협약의 규정에 따라 작성된 해도에 표시되고 국제사회에 공표되어야 한다. 연합뉴스, 2017.6.22. http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/22/0200000000AKR20170622040500073.HTML?input=1195m.

42) Anna호 사건(165 ER 809)의 상세한 내용에 대하여는 D.P. O’Connell, *International Law,* 1965, pp.493~4 참조.

43) D.P. O’Connell, *International Law,* 1965, p.494.

Irian에 대하여 인종적 유사성과 근접성의 기초에서 영토주권을 주장한바 있다. 1899년 베네수엘라 경계사건에서도[44] 근접성의 원칙에 근거하여 중재판정이 이루어졌다. 이처럼 근접성은 영해 외측의 도서에 대하여 연안국의 영토주권을 부여하는 데 있어 핵심적 요소로서 작용해 왔다.[45]

(3) 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원과 지리적 근접성이론

1904년 량코섬 영토편입 및 대하원은 "이 섬은 ... 종래에 사람들이 주목하지 않은 채 완전히 방치되어 있었습니다"라고 하여 독도가 국제법상 포기된 지역으로서 일본이 주장하는 공도(空島)인 듯한 서술을 하고 있다.

하지만 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원은 "'오키 열도에서 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 바다에 속칭 리양코라고 불리는 무인도가 있습니다. … (중략) … 이 섬은 일본에서 오키열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치하는데"하고 있다고 하여 독도가 일본의 영토 오키 열도보다는 대한제국과 가까이 있음을 당시에도 명확하게 인식하고 있었으며 독도와 울릉도가 긴밀한 관계에 있음을 밝히고 있다. 이는 독도가 일본이 아닌 대한제국의 판도에 속해 있다는 인식을 표현한 것으로 볼 수 있다. 그리고 "절해에 우뚝 솟은 작은 바위섬"이라는 표현은 독도가 그 자체로 국가영역의 범위를 결정하는 중심지역이 아님을 표현하고 있지만 판도이론을 적용하면 대한제국의 울도를 거점으로 하는 대한제국의 영향력 범주의 외곽에 놓여 있는 배후지 또는 낙후지역으로서 이해할 수 있는 표현이다.

---

44) 1899 Venezuela Boundary Arbitration.

45) R.C. Hingorani, *Modern International Law,* 1978, p.49.

5) 영토획득의 근거로서 발견(discovery)의 가치

발견은 국제법상 영토의 획득의 근거로서 중요성이 무시되어서는 안된다.[46] 대부분의 국제법 이론서는 신대륙의 발견을 통한 식민지배의 확대 역사를 첫째, 발견, 그리고 실효적 점유라는 측면에서 단순화해 왔다. 하지만 사실은 이 보다 매우 복잡한 과정을 통해 식민영토를 확대해 나갔다. 예컨대 스페인과 포르투갈은 자신들의 항해를 통한 발견만을 기초로 자국의 영토주권을 주장하지 않았다. 이들은 이교도를 정복하고 그리스도교를 확대하라는 위임이 포함된 교황의 칙서에 기초하는 것을 더욱 선호하였다.[47] 또한 발견을 단순한 시각적 인식과 동일하게 보는 경향이 있지만 사실 시각적 인식이 영토획득의 권원으로 국가들에 의하여 인정된 적은 없다. 스페인과 포르투갈은 자신들의 사명을 이해함에 있어서 종교적 예식과 함께 영토주권을 주장하였다. 다른 유럽 국가들도 발견된 지역에 대하여 종교적 또는 기타 현판의 설치나 국기의 게양과 같은 최소한의 상징적 행위를 하였다. 이러한 행위가 영토주권의 최초 주장자에 의하여 이루어졌기 때문에 유럽 국가 간에 제기된 영토분쟁은 영토주권의 존재에 대한 것이 아니라 영토주권의 범위에 관한 것이었다. 이러한 의미에서 발견은 모든 이해관계국들에게 공통되는 영토주권의 기초였으며, 근대까지도 발견이 완전히 소멸된 영토획득의 원칙은 아니었다.[48]

---

46) Robert Jennings, op. cit,, p.690,

47) D.P. O'Connell, *International Law,* 1965, p.469.

48) Keller, Lissitzyn, Mann, *Creation of Rights of Sovereignty through Symbolic Acts, 1400-1800,* 1938; Simsarian, The Acquisition of Legal Title th Terra Nullius, Political Science Quarterly, vol. 53, 1938.

4. 1905년 각의결정과 영토획득의 국제적 통보의무

1) 1885년 베를린 조약

선점의 유효성을 위한 조건으로 선점의 사실을 타국에게 통보하도록 요구하는 국제법의 일반원칙의 존재는 아직까지 확인되지 않고 있다. 그러나 1885년 베를린국제회의 일반조약은[49] 아프리카 지역에 대한 장래의 선점과 관련하여 선점은 반드시(should) 타국에 통지하도록 규정하고 있었다. 이 조약은 베르사이유 조약과 함께 제1차 세계대전을 종결하는 1919년의 St. Germain-en-Laye 협약의 당사들이 관여함으로써 폐지되었지만 그 이전까지 유효하게 작동했다.[50]

선점의 국제적 통지와 관련된 베를린 조약 제6장(CHAPTER VI)은 '아프리카대륙 해안에 대한 새로운 선점이 유효하기 위해 준수되어야 할 핵심 조건에 관한 선언'이다.[51] 동 조약의 제34조는 "현재의 선점지역을 넘어 또는 그러한 선점 없이 아프리카 대륙의 해안에 선점의 조치를 취한 당사국은 당해 지역을 획득하며 식민지를 획득한 것으로 본다. 그리고 각각의 선점 행위는 자신들의 권리에 효력을 부여하기 위하여 선점행위에 대한 통지를 수반해야 하며 이 조약의 서명당사국들에 대하여 통지가 전달되어야 한다."고 규정하고 있다.[52] 또한 제35조는 "이 조약의 당사국은 아프

---

49) General Act of the Berlin Conference on West Africa, 26 February 1885. 이 조약의 당사국은 the United Kingdom, France, Germany, Austria, Belgium, Denmark, Spain, the United States of America, Italy, the Netherlands, Portugal, Russia, Sweden-Norway, and Turkey (Ottoman Empire) 등이다.

50) Robert Jennings, op. cit,, p.688. footnote 1.

51) 『DECLARATION RELATIVE TO THE ESSENTIAL CONDITIONS TO BE OBSERVED IN ORDER THAT NEW OCCUPATIONS ON THE COASTS OF THE AFRICAN CONTINENT MAY BE HELD TO BE EFFECTIVE』

52) Article 34. "Any Power which henceforth takes possession of a tract of land on the coasts of the African continent outside of its present possessions, or which, being hitherto without such possessions, shall acquire them, as well as the Power which

리카 대륙의 해안 지역 중 자신들에 의하여 선점된 지역에 현재의 권리를 보호하고 사정이 허락한다면 합의된 조건 하에 무역과 통과의 자유를 보호하기에 충분한 행정당국을 설치할 의무를 인정한다."고[53] 규정하고 있다.

베를린 협약상의 통고의무는 Palmas 섬 사건에서 Huber 중재법관에 의하여도 언급되었다. Huber 중재법관은 이러한 의무는 베를린 조약의 당사국만을 구속하지만 이러한 의무가 국제법에 일반적 이익이 되는 한에서 이는 반복되어야 한다고 하였다. 이러한 통지의무를 충족할 능력은 선점행위의 지표(index)이기 때문에 국제적 통지는 어떤 의미에서 강대국들이 영토획득을 확인하는 주된 기준으로 인식하고 있었음을 보여준다.[54]

2) 영토획득을 위한 국제적 통보의 사례

(1) 미국과 영국 간 Oregon 분쟁

미국과 영국 사이의 Oregon분쟁에서도 발견에 의한 영토획득이 있는 경우 타국에 대하여 통지할 의무가 있음이 확인되었다.[55] 이 사건은 1792년 미국의 무역업자가 북아메리카 대륙에서 태평양으로 흐르는 가장 크고 긴 콜럼비아(Columbia) 강의 입구를 발견하고 항해 가능한 가장 상류 부분까지 항행을 한 직후에 영국의 해군 장교인 밴쿠버(Vancouver) 또한

---

assumes a Protectorate there, shall accompany the respective act with a notification thereof, addressed to the other Signatory Powers of the present Act, in order to enable them, if need be, to make good any claims of their own."

53) Article 35. "The Signatory Powers of the present Act recognize the obligation to insure the establishment of authority in the regions occupied by them on the coasts of the African continent sufficient to protect existing rights, and, as the case may be, freedom of trade and of transit under the conditions agreed upon."

54) D.P. O'Connell, op. cit., 1965, p.480.

55) Sir Travers Twiss, *The Oregon Question Examined in Respect to Facts and the Law of Nations,* 1846, p.157.

당해 강의 존재를 확인하면서 제기된 사건이다. 밴쿠버는 미국인 모험가의 이야기를 듣고는 다시 콜롬비아 강으로 돌아가 자신의 병사들과 함께 수백 마일을 탐사하고 영국을 위한 영토획득 조치를 취하였다. 1811년 미국의 무역회사가 콜럼비아 강의 입구에 회사를 설립하고 2년 후에 이를 영국의 회사에 매도하였다. 그 직후에 영국과 미국 사이에 어느 행위가 영토획득에 유효한 행위인가에 대한 분쟁이 발행하였다.

이 사건에서 양국은 어느 국가도 실질적으로 선점조치를 취하지 못하였다고 주장하고 강 입구에 회사를 설립하고 이주했음을 근거로 한 미국의 권원은 후배지(hinterland)에 대한 영토주권을 주장하는데 불충분하다고 보았다. 결국 이 사건은 실질적 관할권의 분리에 따라 정치적으로 해결되었다.

(2) Clipperton 섬 사건

Clipperton 섬 사건에서[56] 국제중재법원은 영역취득의 유효성을 위한 조건으로 국제법이 요구하고 있는 실효적 점유 요건을 검토하면서 위에서 살펴본 1885년 베를린협정(Act of Berlin)의 제34조에 포함된 통지의무를 고려하였다.

프랑스는 1858년 1월 17일 프랑스 해군성 장관의 지시에 따라 활동하면서 Clipperton 섬을 발견한 프랑스 해군장교 켈뷔강(Kerweguen)이 동 섬의 발견하고 동 섬에 대하여 주권을 공포하였으며, 지리적 사실들을 기록하였고, 실패하기는 하였지만 해변에 정박하려고 시도하였을 뿐만 아니라 발견사실을 호놀룰루에 있는 프랑스 영사관에 알렸으며 동 영사관은 하와이 정부에 이를 알렸다는 점, 더 나아가 프랑스 영사가 호놀룰루에서 발행되는 같은 해 12월 8일자 영문잡지 Polynesian에 Clipperton섬에 대한 프랑스의 주권 공포선언을 게재하였다는 점 등을 기초로 베를린 협정에

56) Clipperton Island Case, France v. Mexico(1931), *A.J.I.L.*(1932), vol. 26, p.390.

따른 영유권을 주장하였다. 더욱이 프랑스는 1897년에 미국정부에 대하여도 당해 섬과 관련된 미국 국민의 활동에 관한 사실관계의 확인을 요청하였다.

국제중재법원은 과거 종주국이었던 스페인이 동 섬을 먼저 발견하였다는 멕시코의 주장에[57] 대하여 이를 인정한다고 해도 발견을 통해 자국의 소유로 병합하였다는 증거가 없을 뿐만 아니라 영유권을 실효적으로 행사했다는 증거도 없다고 하여 동 섬에 대하여 '분명하고 정확한 방식'(in a clear and precise manner)으로 권리를 먼저 공식 선포한 프랑스 영유권을 인정하였다.[58]

3) 일본의 영토획득 통고의무 이행여부

(1) 일본의 영토획득과 국제적 통고

어느 국가가 섬을 먼저 발견하고 선점행위를 한 경우 당해 무주지의 편입과 영유의사를 타국에 통지하고 승인을 받아 분쟁을 미리 배제하는 것은 서구 국가들 사이에 당시 국제관습법이었다.[59]

다케시마에 대한 일본의 영토편입이 진행되던 당시 일본은 영토획득 절차에서 관련 당사국에 대한 통고가 있어야 됨을 알고 있었다. 다만 실력 점령의 사실이 있으면 그 자체가 가장 정확한 의사표명으로 되기 때문에 통고가 필요하지 않다고 하거나,[60] 영토획득에 있어 관계국에 대한 통지의무를 규정하고 있는 베를린조약은 당사국만을 구속하기 때문에 일본

---

57) D. J. Harris, op. cit, p.201.

58) Ibid., p.203. 하지만 Palmas 섬 사건에서 Huber판사는 베를린 협정은 오로지 협정당사국만을 구속한다고 하여 일반국제법원칙으로 인정하지 않았다. D. P. O'Connell, op. cit., pp.479~480.

59) 서인원, 앞의 글, 164쪽.

60) 高橋作衛, 平時國際法論, 日本法律學校, 1904, 373頁. 이하 서인원, 위의 글, 162쪽 이하 참조.

과는 관련이 없다는 정도의 인식을 하고 있었던 것으로 보인다.[61]

그러나 1886년 독일이 마셜제도를 선점했을 때 그리고 1897년 프랑스가 마다카스카르를 선점하면서 타국에 통고한 사례들을 통하여 선점을 통한 영토획득에 있어서는 베를린 조약의 당사국이 아닌 국가들도 이해관계국에 대한 통지해야 하는 일반적 국제관습법이 형성되는 과정에 있었다고 할 것이다. 일본정부도 1876년 오가사와라 제도에 관청을 설치하고 관리를 파견하는 법령을 제정하였다. 일본의 외무상은 오가사와라 제도를 새로운 법령에 따라 단속을 실시한다는 취지와 영토편입 의사를 미국, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 러시아, 스페인 등 서구 각국에 통고하여 승인받은 바 있다.[62]

(2) 대한제국에 대한 일본의 통고여부

일본은 다케시마 편입사실을 대한제국에 공식적 또는 비공식적으로 통고한 바 없다. 1906년 3월 28일 일본 시마네현의 사무관 진자이 요시타로(神西由太郎) 일행이 시마네 현에 새로이 편입된 다케시마를 시찰하러 왔다가 풍파를 피하기 위하여 대한제국의 울도에 들린 차에 당시 울도군수였던 심흥택에게 울도에 들리게 된 사유를 설명하면서 알려지게 되었다.[63] 대한제국은 일본의 다케시마 편입사실을 우연한 기회에 인지한 것이다.

진자이 요시타로의 이야기를 들은 심흥택 군수는 바로 다음 날 일본이 울도군의 관할 섬인 독도를 편입해 간 사실을 강원도 관찰사 서리 춘천군수 이명래에게 보고하였다. 이에 이명래는 4월 29일 의정부 참정대신에게 '보고서 호외'로 심흥택 군수가 보고한 사항을 그대로 보고하였다. 이명래가 보고서 '호외'를 통해 보고를 했다는 것은 그만큼 사안이 시급하고 비

61) 倉知鐵吉, 國際公法, 日本法律學校, 1899, 87頁. 서인원, 위의 글에서 재인용.
62) 오가사와라 제도의 일본 편입과정에 관하여는 서인원, 위의 글, 165~168쪽 참조.
63) 나이토우 세이추우 저, 권오엽·권정 역, 앞의 책, 256~258쪽.

정상적인 위급상황이었음을 보여준다.[64] 참정대신 박제순은 1906년 5월 10일 지령을 통해 “독도가 일본의 영지가 되었다는 설은 전혀 근거가 없으니 섬의 형편과 일본인의 행동을 조사하여 보고”하도록 지시하였다. 참정대신의 지시내용에 “독도가 일본의 영지가 되었다는 설은 전혀 근거가 없”다는 표현은 대한제국 정부가 일본으로부터 어떠한 영토획득관련 통지를 받은 바 없음을 확인하는 것이다.

(3) 무주지 영토획득의 요건인 국제통고의 불이행

1905년 각의결정은 “무인도는 타국에서 이것을 점령했다고 확인할 만한 형적이 없고”라고 하여 독도와 관련해서 대한제국의 점령 가능성을 암시하고 있다.

1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원의 “이 섬은 일본에서 오키 열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치”하고 있다는 표현 또한 “이 섬”으로 지칭된 독도를 무주지로 간주하고 일본의 영토로 편입하고자 할 때 반드시 그 의사를 공식적으로 통지해야 하는 이해관계국으로서 대한제국이 존재함을 알고 있었음을 증명하는 명확한 문구라고 할 수 있다. 더욱이 “이 섬은 영토 소속이 정해지지 않아 훗날 외국의 반대에 부딪치는 등 예측하지 못한 일이 있을 때 확실한 보호를 받을 수 없기 때문에”라는 표현이 이르러서는 일본이 독도를 자국의 영토로 편입하려는 것이 대한제국에 공식적으로 알려지는 경우 대한제국의 이의제기로 인해 실패할 것에 대한 우려가 있음을 일본정부가 명확하게 인식하고 있음을 확인할 수 있는 근거이다. 이에 따라 일본정부는 칙령이나 법률이 아닌 각의결정의 형식으로 독도를 편입하여 중앙정부의 관보게재부담을 회피하고, 시마네 현에 내부행정명령으로서 훈령을 내려 현의 고시를 통해 독도를 대상으로 하는 행정조치를 할 수 있는 국내법적

64) 유미림, 앞의 책, 206쪽.

근거를 마련한 것이다.

시마네현 고시 제40호 또한 국내법에 따른 관내 고시로서 고시의 방법이나 고시가 이루어진 지역을 고려할 때 어떠한 의미에서도 이해관계국가에 대한 외교적 통고행위로 해석될 수 없다. 시마네현 고시 제40호는 단지 당해 지역의 주민에 대한 행정적 조치를 위한 국내법적 근거일 뿐이다.

5. 결론

일본 외무성과 시마네현 다케시마 문제연구회는 1905년 각의결정과 이에 따른 후속 하위행정법령으로서 시마네현 고시 제40호 등은 일본이 근대법제를 시행한 이후에 제정된 법규의 방식으로 영토획득을 표현한 것이라고 주장한다. 하지만 1905년 각의결정 등을 국제법에 부합하는 조치로 이해하기에는 다음과 같은 매우 중대한 결함들을 내포하고 있다.

우선 1905년 당시 국제법에 따르면 과거 타국의 영토에 속해 있던 지역이라도 포기된 경우에는 선점의 대상이 될 수 있지만 당해 영역에 대한 주권의 행사여부가 단지 불분명하거나, 타국과 분쟁의 대상이 된 경우에는 무주지로 간주될 수 없기 때문에[65] 일본이 1905년 독도를 무주지로 판단하고 선점하는 행위는 근대 국제법에 따른 영토획득으로 인정될 수 없다. 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원은 명확하게 독도가 일본보다는 대한제국으로부터 가깝다는 서술을 하고 있고, 1905년 각의결정 또한 독도를 타국이 점령했다고 할 만한 형적이 없다고 하여 타국으로서 대한제국이 이해관계를 가질 수 있음을 인식하고 있었으며, 그럼에도 이를 대한제국에 확인하지 않은 것은 대한제국의 영토주권행사가 불분명한 상태에서 일본정부가 자의적으로 무주지로 판단한 것이며 국제법의 법리에 위반한

65) Robert Jennings, op. cit,, pp.687~688.

것이다.

둘째, 대한제국의 근대적 입법으로서 독도를 대한제국 울도군의 관할로 명시한 1900년 칙령 제41호가 공포되어 관보에 게재된 이후 일본이 1905년 각의결정을 하기까지 대한제국의 독도를 포함하는 울도군 절목을 통한 행정관할권 행사에 명확한 근거가 확보되어 있지 않다고 하더라도 1900년에서 1904년의 4년 기간은 근대국제법이 제시하고 있는 국가의 영토획득에 있어 새로이 편입된 영토에 대한 실효적인 지배를 확립하기 위한 '합리적으로 충분한 기간'(a period reasonably sufficient)이 경과했다고 볼 수 없다. 따라서 일본은 대한제국이 칙령 제41호를 통해 타국이 독도를 선점하는 것을 잠정적으로 금지하는 불완전 권원을 보유하고 있었음에도 이를 침해한 것이다.

셋째, 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원은 "이 섬은 일본에서 오키 열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치"하고 있다고 하여 독도가 일본의 영토 오키 열도에서 대한제국의 본토인 강원도와 함경도로 왕복하기 위한 항로에서 일본 영역 이원의 첫 번째 섬으로서 대한제국과 긴밀한 관계에 있음을 밝히고 있다. 이는 독도가 일본이 아닌 대한제국의 판도에 속해 있으며 울릉도와 독도가 하나의 영향권 내에 있다는 인식을 표현한 것이다.

넷째, 1905년 각의결정은 독도를 "오키 섬에서 떨어져 서북 85해리에 있는 무인도"라고만 서술하고 있다. 하지만 이는 각의결정의 근거이며 각의결정문의 내용이 핵심적인 주요 내용을 인용하고 있는 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원의 "오키 열도에서 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 바다에 속칭 리양코라고 불리는 무인도가 있습니다"라는 지리적 사실의 서술에서 독도가 대한제국의 울릉도에서 더 가깝다는 서술을 의도적으로 배제한 것이다. 즉, 독도가 대한제국 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 섬으로서 독도가 일본의 오키 섬으로부터의 거리 85해리보다 대한제국의 영토에 30해리 더 가깝다는 사실을 은폐한 것

이다. 이는 근대 이전 영토획득의 근거로 인정되었던 지리적 근접성의 원칙을 의식하여 이 원칙이 독도에 적용되지 않도록 의도하였기 때문이다.

다섯째, 1905년 각의결정은 “무인도는 타국에서 이것을 점령했다고 확인할 만한 형적이 없고”라고 하여 독도와 관련해서 타국으로서 대한제국의 점령(선점) 가능성을 암시하고 있으며, 1904년 량코 섬 영토편입 및 대하원의 “이 섬은 일본에서 오키 열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치”하고 있다고 표현하여 “이 섬”으로 지칭된 독도를 일본의 영토로 편입하고자 할 때 반드시 그 의사를 공식적으로 통지해야 하는 이해관계국으로서 대한제국이 존재함을 알고 있었다. 더욱이 “이 섬은 영토 소속이 정해지지 않아 훗날 외국의 반대에 부딪치는 등 예측하지 못한 일이 있을 때 확실한 보호를 받을 수 없기 때문에”라는 표현으로 인해 일본정부는 일본이 독도를 자국의 영토로 편입하려는 것이 대한제국에 공식적으로 알려지는 경우 대한제국의 이의제기로 인해 실패할 것에 대한 우려가 있음을 명확하게 인식하고 있었다. 이러한 이유로 일본정부는 관보에 게재되어 대한제국에 알려질 가능성이 있는 일본의 근대법제로서 황제의 칙령이 아닌 하위의 각의결정의 형식으로 독도를 편입하여 관보게재 부담을 회피하고, 시마네 현에 내부행정명령으로서 훈령을 내려 현의 고시를 통해 독도를 대상으로 하는 행정조치를 할 수 있는 국내법적 근거만을 마련한 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일본정부는 1905년 각의결정 등을 통하여 국제법에 부합하는 방식으로 독도를 자국에 편입하였다고 하지만 이는 당시의 국제법이 요구하고 있는 합법적이고 정상적인 절차와 영토획득을 위한 법리에 전혀 부합되지 않는 방식이었음을 확인할 수 있다.

【참고문헌】

곽진오(2014),「일본의 독도 무주지 선점론과 이에 대한 반론」,『한국정치외교사논총』제36권 1호, 한국정치외교학회.

김관원(2013),「1905년 독도편입 주장의 허구성에 관한 고찰」,『영토해양연구』제6호, 동북아역사재단.

김수희(2013),「독도는 무주지인가?」,『일본문화연구』제47집, 일본문화학회.

김수희 · 송휘영(2014),「일본의 독도강점을 '기록화'한「나카이 요자부로 문서」해제와 자료 소개」,『독도연구』제17호, 영남대학교 독도연구소.

김정균(1982),「中井養三郎의 소위 독도편입 및 대하청원에 관한 연구」,『국제법학회논총』제27권 2호, 대한국제법학회.

나이토우 세이추우 저, 권오엽 · 권정 역(2011),『나이토우 세이추우의 독도논리』, 인문사.

박균성(2015),『행정법강의』, 박영사.

박병섭(2013),「근대기 독도의 영유권 문제」,『독도연구』제12호, 영남대 독도연구소.

서인원(2016),「1930년대 일본의 영토편입 정책연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점」,『영토해양연구』제11호, 동북아역사재단.

유미림(2013),『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사.

_____(2015),『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사.

_____(2016),「공문서 작성절차로 본 독도관련 법령의 의미」,『영토해양연구』제11호, 동북아역사재단.

정인섭(2017),『신국제법강의』, 박영사.

제성호(2014),「1905년 일본의 독도편입증거에 대한 국제법적 분석」,『중앙법학』제16집 제1호, 중앙법학회.

최철영(2014),「로마법상 무주지(terra nullius) 개념과 실효적 지배를 통한 국가영역 획득」,『성균관법학』제26권 제1호, 성균관대학교비교법연구소.

_____(2015),「러일전쟁과 일본의 대한제국 영토주권침탈」,『독도연구』제18호, 영남대 독도연구소.

_____(2015),「대한제국 칙령 제41호의 법제사적 의미검토」,『독도연구』제19호, 영남대 독도연구소.

_____(2016),「원록각서 죽도기사, 죽도고의 국제법적 해석」,『독도연구』제22호, 영남대 독도연구소.

홍성근(2000),『독도의 실효적 지배에 관한 국제법적 연구』, 한국외국어대학 석사논문, 한국외국어대학교 대학원.

David Walker(1980), *The Oxford Companion to Law*, Oxford Univ. Press.

D.P. O'Connell(1965), *International Law*, Stevens; Dobbs Ferry, N. Y. : Oceana Publications.

H. Lauterpacht(1975), *International Law*, vol.2, The Law of Peace, Cambridge Univ. Press.

_____(1950), Sovereignty over Submarine Areas, B.Y.I,L., vol. 27, B.S.I.L.

Ian Brownlie(1999), *Principles of Public International Law*, Oxford Univ. Press.

James Simsarian(1938), The Acquisition of Legal Title th Terra Nullius, Political Science Quarterly, vol. 53, Academy of Political Science.

J.L. Brierly(1963), The Law of Nations, Oxford Press.

Keller, Lissitzyn, Mann(1938), *Creation of Rights of Sovereignty through Symbolic Acts, 1400-1800*』, Columbia University Press.

Malcolm N. Shaw(1997), International Law, Cambridge Univ. Press.

M. F. Lindley(1926), *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law*, Longmans, Green & Co.

R.C. Hingorani(1978), Modern International Law, Oxford and I.B.H. Publishing Co.

Robert Jennings(1992), *Oppenheim's International Law*, Longman.

Sir Travers Twiss, *The Oregon Question Examined in Respect to Facts and the Law of Nations*, 1846, D. Appleton & Co.

W. E. Hall(1880), International Law, Clarendon Press.

William Slomanson(2011), Fundamental Perspectives on International Law, Wadsworth.

第3期 竹島問題研究會編(2014), 竹島問題 100問100答, WiLL: 2014年 3月號.

(일본) 外務省(2015),『竹島問題 10のポイント』, 外務省.

<Abstract>

Review on the 1905 Japan Cabinet Decision and Notice of Shimane Prefecture in Terms of International Law

Choi Cheol-Young

Ministry of Foreign Affairs of Japan and Takeshima Study Group of Shimane Prefecture have argued that Japan acquired Takeshima as a part of Japanese Territory through the 1905 Japan Cabinet Decision and Notice of Shimane Prefecture. These Legislative Measures to incorporate Dokdo of Korea into Japan, however, breached international law of Acquisition of Territory.

First of all, the request of Nakai Yōzaburo of 1904 for the incorporation of the "Lyanko Islands" into Japanese territory and lease(hereinafter 'the request of Nakai Yōzaburo of 1904') apparently describe the fact that Dokdo is closer to the Ulleugndo Island of Korea than the Oki Islands of Japan. And 1905 Japan Cabinet Decision also states that Dokdo have had not occupied other Country. These descriptions mean Japan noticed that Korea is interesting country in regard to the Dokdo Island. Notwithstanding Japan realized it, Japan did not make sure the intention of Korea in violation of international law.

Second, since Korean Imperial Edict No. 41 of 1900 was promulgated, Japan Cabinet Decision has adopted just four years after. The passage of four year does not elapse the period of reasonably sufficient time to secure effective control over Dokdo by Korea. So that Japan infringed on the inchoate

territorial right of Korea.

Third, the request of Nakai Yōzaburo of 1904 reveals that close relationship of Dokdo and Korea. It means that Dokdo belongs to the Korea Territory under the right of proximity and within the sphere of influence of Ulleundo Island.

Fourth, although the 1905 Japan Cabinet Decision entirely based on the request of Nakai Yōzaburo of 1904, the 1905 Japan Cabinet Decision deliberately conceals the description of the request of Nakai Yōzaburo of 1904 that Dokdo is closer to Korea. This attitude intends to evade the application of geographical proximity doctrine, which was recognised as a legal mode of acquisition of territoriality at that time, to Dokdo.

Last but not least, the 1905 Japan Cabinet Decision and the request of Nakai Yōzaburo of 1904 perceives that if Korea would know the attempt of incorporation of Dokdo into Japan, the attempt would be failed by objection of Korea. For this reason, Japan adopted Cabinet Decision as a lower legislation in lieu of enactment of royal edict or statute on the incorporation of Dokdo as a new part of territory. And the Notice of Shimane Prefecture of 1905 was just local legal basis to take administrative measure.

Key words: territoriality of Dokdo, 1905 Japan Cabinet Decision, hinterland doctrine, sphere of influence, right of proximity

이 논문은	2017년 11월 21일에 투고 완료되어, 2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고, 2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

일반논문

죽도(독도)의 활용실태와 영유권
竹島(獨島)の活用実態と領有権

이케우치 사토시(池内敏)*

〈목 차〉

1. はじめに
2. 島根県の報道発表
3. 竹島の活用実態における歴史的特質
4. 島名と領有権
5. おわりに

〈국문초록〉

본고에서는 일본에서 말하는 영유권 주장의 근거로서 죽도(독도) 활용실태에 대해 그것이 어떠한 것이었는가를 검토하고자 했다. 일본정부가 죽도(독도)의 활용실태를 주장함에, 오키섬에서 죽도(독도)로 직접 가서 어로로서 죽도(독도)를 활용한 사실을 중시하는 경향이 있다. 그러나 죽도(독도)의 활용사실을 확인할 수 있는 문헌이 처음 등장한 1640년대 이후의 문헌들을 검토해보면, 울릉도와 세트로 활용됐다고 제시되어 있다. 항해 기술의 문제로 20세기 초엽에야 이르러 비로소 오키섬에서 울릉도로 직접 왕래할 수 있었던 것이다. 죽도(독도)는 한국의 울릉도와 일본의 오키섬 사이에 존재하기 때문에 그 두 개의 큰 섬을 연결하는 동선 상에서 활용되고 있었다. 그 점에 유의한다면 죽도(독도)를 역사적으로 축적되어 온 죽도(독도)의 특성을 무시하고 그 동선 상의 어느 한쪽만 갈라놓아 주장하는 것은 부적절하다는 생각이 든다.

주제어: 죽도(독도), 활용실태, 울릉도, 오키섬, 영유권

* 나고야대학 교수(名古屋大學 教授)

1. はじめに

明治三六年（一九〇三）から「りゃんこ島」でアシカ漁業に着手した隠岐国西郷の中井養三郎は、同島でのアシカ猟の独占的経営を目論み、同島の貸下げ願いを大韓帝国政府に提出しようとした。中井は「りゃんこ島」を朝鮮領とみなしていたからである。しかしながら中井は結局のところ同三七年九月二九日付で内務・外務・農商務三大臣あてに「りゃんこ島領土編入並に貸下願」を提出することとなった。「りゃんこ島は必ずしも朝鮮領と決まったわけではない」とする海軍水路部長肝付兼行の提案を受けての翻意である。この願書提出を直接的な契機として、「隠岐島ヲ距ル西北八十五浬ニ在ル無人島」（りゃんこ島）を「竹島」と名づけて日本領に編入するとの閣議決定（一九〇五年一月二八日）がなされ、さらに同年二月二二日、島根県告示四〇号をもって竹島を島根県の「隠岐島司ノ所管」とすると公示された。その公示から一〇〇年にあたる二〇〇五年三月二五日、「竹島の日を定める条例」（島根県条例第三六号）によって「竹島の日」が二月二二日と定められた。

今年の「竹島の日」を間近に控えた二月一七日、島根県は「明治三〇年代の竹島漁業関係資料の発見について」と題する報道発表を行った (1)。これを受けた産経新聞(二月一七日、デジタル版)は「竹島で領土編入前にアシカ猟 島根県が新資料発見、「日本の領有権の確立過程を説明する補強材料」」とする見出しを掲げて記事を掲載し、山陰中央新報（同日付）は共同通信社配信記事を踏まえて、「県の担当者は「竹島の島根県編入は一九〇五年で、それより前から日本側が猟をしていたことが分かる資料だ」と話している。」と書いた。

この報道発表に示された史実が「日本の領有権の確立過程を説明する補強材料」つまり従来知られてきた事実をさらに補強するものなのかどうかは後ほど述べるが、示された史実それ自体は竹島の活用実態にかかわる

ものである。右の報道発表・報道の背景には、島の活用実態こそが領有権確立と結びつくとの理解がある。活用実態を伴わない領有権の主張などそもそもありえないと筆者は考えるが、同時にそれが「どのような」活用実態であったがきちんと問われねばならないとも考える。

2. 島根県の報道発表

「明治三〇年代の竹島漁業関係資料の発見について」と題する島根県報道発表について、まず検討しよう。およそどのような報道発表であれ、それが専門的な内容を伴うものである以上は、関連分野の専門家の助言を得て作成される。発表資料中の末尾に置かれた新発見史料の評価(後掲 [史料2])もまた、そうした専門家の手を経て作成されたはずである。その批判的検討は、竹島論争の学問的な水準の現状を示すこととなるはずである。

報道発表にいう新発見史料とは、隠岐の島町久見の八幡才太郎(一八八九――一九七九)が子孫のために書き残した履歴書のことであり、一九七七年に作成されたものという。そのなかに竹島漁業の実態が具体的に記されているというのである。

[史料1]として当該史料のうち「竹島漁業の実態が具体的に記されている」部分を抜粋して示し、[史料2]として報道発表資料に収められた資料の評価文を全文引用する(報道発表資料は横書きなので、本稿で縦書きに際しては数字等を適宜書き改めた)。

[史料 1]

(前略) 私の母のイトコに石橋松太郎がありました。明治二十五六年頃に高利貸を初めました。当時は道路もなく山道でありましたので、馬に乗って島内を廻って居りました。又明治三十年頃にランコ島（竹島）にメチ（アシカ）取りに人を雇って行きました。火縄銃で打死し、皮を塩

漬けとし油を取り、大阪方面へ送りました。船長は島前別府、米屋、性は近藤、私宅の近所に妻と長男久蔵と暮して居りました。メチの皮や貝類、魚等を沢山貰います。石橋は竹島より船の帰る度に部落の有志を集めて、肉、魚貝類を集めて酒盛を致します。家も新築しました。新築祝には島後旦那様を集めて盛んな祝いを致しました。部落民は皆殿様暮しとほめておりました。

[史料 2]
ⓐ 八幡才太郎のメモは、これまで明らかでなかった、明治三〇年代の隠岐漁民石橋松太郎による竹島漁業の具体像を示す資料として重要である。ⓑ 資料の内容は明治三〇年代の島根県庁の記録により裏付けることができることから、信憑性が高いといえる(一方 ⓒ 韓国側では、韓国側研究者及びわが国の一部研究者により、一九六二年の新聞記事に掲載された韓国・巨文島住民の証言、すなわち、一九〇〇年前後にイカダで鬱陵島から竹島に向かい、アシカ猟を行ったという証言をもとに、韓国人も竹島で漁業をしていたことを史実として捉えているが、沿岸漁業で使用するイカダで、竹島へ移動して、アシカ猟を行うという部分は極めて信憑性に欠けており、とても史実として捉えることはできない)。竹島でのアシカ猟は、明治三〇年代の時点で、猟のための従業員、小舟、銃、鉛、網の確保、アシカ皮や肉の加工のための塩の確保、従業員が生活するための米、味噌、醤油などの食料の確保、それらの運搬のための輸送船の確保など、ⓓ 多額の資本の要する企業的な漁業であった。ⓔ 韓国人が竹島のアシカ猟に参画するのは、早くて一九〇四年、山口県人で鬱陵島在住日本人の岩崎組の従業者として出かけるのが初めてであり〈表7〉、竹島でのアシカ猟において日本人と韓国人との競合は起きていなかった。ⓕ 石橋松太郎による竹島での漁業経営が、西郷の中井養三郎によるアシカ猟につながり、 一九〇四年の竹島編入願の提出、そして一九〇五年の編入の閣議決定、島根県告示につながっていったのである。

さて、[史料 1] および [史料2] 傍線 ⓐに従えば、「新発見史料」に記された内容は「明治三〇年代の隠岐漁民石橋松太郎による竹島漁業の具体像」

という。明治三〇年代といっても一八九七年から一九〇六年まで幅があるから、「三〇年代のどこなのか」によって史料の価値は変わってくる。[史料2] 傍線 ⓑには「資料の内容は明治三〇年代の島根県庁の記録により裏付けることができる」とあり、報道発表資料には「資料2」として一九〇五(明治三八)年~一九〇七（明治四〇）年作成の島根県庁文書「竹島貸下海驢漁業」の関連部分pdf画像が添えられる。その画像を眺めてみると、明治三六年(一九〇三)における石橋松太郎組の竹島漁業の実態調査記録が含まれる。この「資料２」が新発見史料の内容を裏付けるというのだから、新発見史料にいう「明治三〇年代」とは、どれほど遡っても明治三六年(一九〇三)のことである。そうした場合、[資料2] 傍線 ⓕに記された歴史的評価は果たして妥当なのだろうか。

この報道発表「資料２」は、島根県告示四〇号を経てのちに竹島出漁申請者が殺到したことを受けて、一九〇五年に出漁適格者を審査するために作成されたものである。そして、この「資料２」には石橋松太郎組は明治三六年五月一九日に竹島に出漁したことが明記される。

一方、今回の報道資料には含まれないが、同じ島根県庁文書「竹島貸下海驢漁業」には、同様にして中井養三郎の審査記録も含まれており、これは島根県の竹島アーカイブズで二〇一五年に公開済みである。その中井の記録によれば、中井は明治三六年五月六日に隠岐・西郷港を出て同一六日に竹島に着いたという。そして「漁船母船カ猟品を満載シ、次回目帰航セントスル際、穏地郡五箇村大字久見石橋松太郎ナル者ノ従業者古川幸太・井口龍太等人夫ヲ督シテ来着シ、一舎ヲ構ヘ海驢ノ捕獲ニ従事セリ」と記録する。ここから明らかになるように、石橋組と中井組の竹島漁業はわずか数日の違いであって、その先後関係を云々するほどのものでもないが、中井組が石橋組に先んじていることは動かしようのない史実である。したがって [史料2] 傍線 ⓕに言うような「石橋松太郎による竹島での漁業経営が、西郷の中井養三郎によるアシカ猟につながり」などとする評価

は、歴史的事実として到底成り立たない。「新発見史料」がいかに価値あるものかと述べたい気持ちがあるにせよ、それで史実の生起した順序をまるで正反対に述べてしまっては評価そのものの信頼性を損なうというものである。こうした不適切さは、実際には「新発見史料」が語っているのは明治三六年のことと確定できるにもかかわらず「明治三〇年代の…竹島漁業の具体像」と年代をぼかすことで竹島漁業の開始時期を遡らせる錯覚を誘導する態度とも通じている。

また、傍線ⓒⓔの評価もそのままには受け取れない。傍線 ⓒ で批判する「わが国の一部研究者」とは本稿筆者（池内敏）のことである。ⓒにいう「一九六二年の新聞記事」を使って研究論文を公開した日本人研究者は本稿筆者のほかには存在しないからである。当該新聞記事（『民国日報』一九六二年三月一九日付）については [池内敏二〇一二、二五三~二五四頁]または [池内敏二〇一六a、一七三~一七四] を参照していただくとして、記事の要点を [史料3]として示しておこう。

[史料 3]

㋐ 巨文島西島里の金允三は、二〇歳（一八九五年）の夏に鬱陵島に到り、木々を伐って筏をつくった。

㋑ 晴れた日には（鬱陵島の）東側の海のなかにぼんやりと島が見えたので、年寄りの船乗りに尋ねると「あの島はトルソム（石島＝独島の別称）だ」と教わった。

㋒ (鬱陵島から)筏を二日漕いで約二〇〇里になる「トルソム」に到着した。

㋓ トルソムは大きな島二つとたくさんの小さな島からなり、ことごとく岩の島であった。大きい島のあいだに筏を置いて十日あまり留まりながら、アシカ（海狗＝オットセイ）を捕り、ワカメやアワビなども採った。誰も人はいなかった。

㋔鬱陵島に戻ってから釜山や対馬へ行って（アシカを）日本人に売った。（日本人は）アシカをたいへん好み、アシカの肉を食べ、皮を履き物などにした。

右の要約によれば、十九世紀末に韓国・巨文島住民の金允三は鬱陵島へ出かけて筏を作り(㋐)、鬱陵島から東側に見えるトルソム(竹島)へ筏に乗って二日間かけてたどり着いた(㋑㋒)。トルソム(竹島)ではアシカ猟ほかを行い(㋓)、 いったん鬱陵島へ戻ってから獲物を日本人に売りさばいた(㋔)ことがわかる。㋒に見える「約二〇〇里」(約八〇キロメートル)とする鬱陵島からの距離や (実際の距離は約九七キロメートル)、㋓に見える島の描写はまさしく竹島そのものである。その島に実際に行った者でなければ成し得ない描写である。

もちろん、それが一九六〇年代の聞き書きにもとづく新聞記事であるだけに史料的価値は必ずしも高くはない。しかしながら、「極めて信憑性に欠けており、とても史実として捉えることはできない」([史料2]傍線ⓒ)とするのも極論である。それは第一に、右の新聞記事を除外しても、十九世紀末 ~ 二〇世紀初頭の鬱陵島在住朝鮮人が現在の竹島を知っていたとする日本側史料がいくつか提示できる (2) からであり、第二に、傍線ⓒの見解は「イカダ」の航行能力に対する偏見が含まれていると感じられるからである。 恐らくは石橋組のアシカ漁業は「多額の資本の要する企業的な漁業」([史料 2]傍線ⓓ) なのだから、イカダ漁業とでは競合相手にもならない(同傍線ⓔ)とでも言いたいのだろう。[史料 2]の主旨ひいては二月一七日付の島根県報道発表の最大の眼目は、 一九〇五年の竹島日本領編入より前の段階で竹島漁業をめぐる日韓間の競合などは存在せず、 もっぱら日本人のみが竹島を活用してきたことを述べるところにあるからである。

仮にこうした主張にしたがうならば、どうしても次の疑問を払拭しきれない。それならば中井養三郎はなぜりゃんこ島を朝鮮領と思い込んでいたのだろうか、と。

3. 竹島の活用実態における歴史的特質

1）江戸時代

江戸時代の日本では鬱陵島を竹島と呼び、 現在の竹島を松島と呼んだ。また、一四一七~一八八二年のあいだ朝鮮王朝政府は鬱陵島を空島化する政策をとり、 朝鮮人の渡航を厳禁したから鬱陵島は無人島の様相を呈した。十七世紀初めにたまたま竹島(鬱陵島)へ漂着した鳥取藩領米子町人が同島の天然資源の豊富さに着目し、 竹島(鬱陵島)渡航の排他的独占を目論んで江戸幕府に渡海申請を行い、 寛永二年(一六二五)に老中連署奉書で「竹島渡海免許」が発給された(3)。 かつて十七世紀半ばに松島(現在の竹島)渡海免許が幕府より発給されたとの説があったが、 現在では完全に否定された。 少なくとも江戸時代を通じて松島単独での活用は歴史的に存在せず、隠岐から鬱陵島へ出漁する途次に、航路の目印と見なされるか、せいぜい副次的な漁業がおこなわれたに過ぎない(4)。

米子商人大谷・村川両家が幕府から得た「渡海免許」は鬱陵島での生業を保障するための免許であり、 両家もまた鬱陵島での漁労こそを重視した。当時の漁労目的はアワビとアシカ油にあったが、竹島での漁獲量は鬱陵島でのそれとは比較にならないほどわずかであり、竹島での漁労単独ではとても再生産が可能な規模ではなかった。この時期の竹島は、鬱陵島での漁労に付随したものであった。

十七世紀末の元禄竹島一件(鬱陵島の利用をめぐる徳川幕府と朝鮮王朝との外交交渉)を経て徳川幕府は竹島(鬱陵島)の朝鮮領たることを公的に確認し、その後の日本人の鬱陵島渡航を禁止した。松島(竹島)の活用が竹島(鬱陵島)の活用に付随して初めて成り立ったから、その後は松島(竹島)の活用は無くなった(5)。

こののち日本人の生業とかかわって現在の竹島が登場する史料は、天保

七年(一八三六)に発覚した天保竹島一件に際しての会津屋八右衛門の記録を見出すのみである。そこでもやはり生業の対象は鬱陵島であり、鬱陵島への渡航途次に現在の竹島を海上から眺めたが、何らの収穫も期待できそうになかったから立ち寄ることすらしなかったと記す。

なお、日本製の日本を描いた古地図に現在の竹島が登場するのは安永四年(一七七五)が初見である [池内敏二〇一六a、一三〇~一三一頁]。それ以来、同様の古地図には竹島(鬱陵島)・松島(現在の竹島)がともに描かれる場合は、いずれも無彩色となるか、同じ色で彩色されるかとなり、両島に異なる彩色が施されたり、一方のみが彩色されたりするという事例はひとつも無い。また、竹島(鬱陵島)のみ描かれる日本図はあるものの、松島（現在の竹島）のみが描かれる地図はひとつも無い。これは、これまで述べてきたごとく、鬱陵島と今日の竹島がセットで活用されてきたという実態を踏まえてのことである。こうした活用実態を踏まえた両島の理解は、一八七六年に島根県が中央政府に提出した「日本海内竹島外一島地籍編纂方伺」の添付地図に至るまで同様であったことが確認できる。この添付地図でも両島はセットで扱われていたからである。そして右の伺書を踏まえた太政官は一八七七年、「竹島外一島は本邦関係これなき義と相心得べし(鬱陵島と現在の竹島は日本領ではないと心得よ)」とする指令を出した。

2）一八七〇～一九〇〇年前後

明治期の竹島漁業については、川上健三が次の四例を挙げる。

[史料 4]
㋕ 熊本県天草二江町の中浦伊平次は、明治十六年(一八八三)に鬱陵島で潜水器漁業を行い、隠岐への帰途、竹島でもアワビとアシカを獲った [川上健三一九六六、二〇〇、二〇六頁]。

㋖ 三重県志摩郡志摩町浜口清兵衛は、明治二三~二六年(一八九〇－九三)に鬱陵島で潜水器漁業を行い(一八九三年は潜水器ではなく海女)、「鬱陵島への往復の途次、または同島に滞在中に、今日の竹島でもあわびや海藻の採取に従事した」[同前、二〇一、二〇七頁]。

㋗ 隠岐知夫郡黒木村の真野鉄太郎は、明治三〇年(一八九七)に鬱陵島に赴き、その往復の途次に竹島で採藻、採貝およびあしか猟を行った [同前、二〇一、二〇七頁]。

㋘ 隠岐穩地郡五箇村の石橋松太郎らは、明治30年(1897)に竹島に出漁してアシカ猟 を行った [同前、二〇一—二〇二、二〇七—二〇八頁]。

右の四例のうち㋘を除けばいずれも鬱陵島とセットで竹島の活用がなされていることが明らかである。㋘のみが鬱陵島に依拠せずに隠岐から直接竹島へ渡航し竹島の漁業資源を活用した事例である。川上は㋘を挙げたうえで、「今日の竹島において、あしかの猟獲を主とする本格的経営が行われるようになったのは、明治三十六年(一九〇三年)以降のことで、この年、隠岐島民の中井養三郎や石橋松太郎の一行は、同島に渡ってあしかの猟獲に従事した。」[川上健三一九六八、二〇八頁]と述べる。ここで川上がわざわざ「本格的経営」なる言葉遣いをするのが要点である。㋘は聴き取り調査のみで傍証が何もなく、石橋らの竹島渡航について文献上の挙証が可能なのは明治三十六年(一九〇三年)以降に限られるからである。そうである以上、十九世紀を通じて、現在の竹島は鬱陵島とセットでしか活用しえないという江戸時代以来の特性が確認できるのである。

さて、明治十四年(一八八一)六月、鬱陵島に多くの日本人が入り込んで森林伐採を行っていることに気づいた朝鮮政府は日本政府に抗議をした。このとき明治政府は鬱陵島の朝鮮領であることを確認し、鬱陵島在留日本人の全員引き上げを命じ、実行に移した。ところがこの後も日本人の鬱陵島渡航と定住は進み、一九〇〇年前後には二〇〇名前後から五〇〇名程度を数えるようになった。一方、朝鮮政府も十五世紀以来の鬱陵島空島政策を撤回して一八八二年に鬱陵島開拓令を出すと、朝鮮人の定住も進ん

で行き、一九〇〇年前後の鬱陵島の定住朝鮮人数は一〇〇〇名を越えるようになった。先に注 (2)で一九〇〇年前後には「日韓の漁民」が現在の竹島を指して「ヤンコ」と呼び、一九〇二年には朝鮮人鬱陵島民が「リヤンコ島」と呼んでいたことに触れた。また、注 (2)に史料名を掲げた「明治三十五年鬱陵島状況」には「同所(「リヤンコ島」)ニ多少ノ鮑ヲ産スルヲ以テ、本島(鬱陵島)ヨリ出漁スルモノアリ」と記される。竹島(独島)の「再発見」と鬱陵島を起点とする利用は、一八八〇年代以来の鬱陵島定住者の活動を背景にして進行したのである。したがって、鬱陵島に依存しながらの竹島活用は一九〇二年ころまで継続的に行われていたと確認できる。

3）日本領編入後の竹島漁猟

一九〇五年一月に竹島日本領編入が閣議決定され、同二月二二日に島根県告示四〇号によって竹島が島根県隠岐島司の管轄下に置かれることが公布された。その公布ののち多数の者があしか猟の許可を島司に申請し、島根県は、出漁適格者を審査するよう隠岐島司に命じた。審査の結果、前年までにそれぞれ個別に出猟していた中井養三郎・井口龍太・橋岡友次郎・加藤重造の四名に対し、資源保全の観点からも共同であしか猟を行うよう命じた。中井らは竹島漁猟合資会社を設立し、明治三八年(一九〇五)六月六日に会社登録がなされて事業が開始された。

会社の経営は、「三十八年度の会社の営業は、日露戦争終了に伴う皮革の価格暴落に加えて、出漁時期の遅延、密猟者(七~八〇名に及ぶ)の影響、労働者のストライキ … などの諸要因から、純損益金一四八三円を出している」[速水保孝一九五四c、一二頁] [アジア局第二課一九五三、九9頁]とされ、その当初から常に営業不振であったという。大正三年(一九一四)には代表者の名義が中井養三郎の長男養一に変更された。しかしさらに「海驢の減少と皮革の価格低落とによって、成績振わず、会社の経営持続は困難の極に達し…(大正一三年には)八幡長四郎等に、事実上の竹島漁業権を譲

渡した」。八幡長四郎等は竹島へは出漁せず、「事実上の漁業権を獲得した最初の猟期の大正十四年、鬱陵島の日本人奥村平太郎に、竹島における根附漁業権を、前後六ケ年に亘って売却した」[速水保孝一九五四c、一五－一七頁] [アジア局第二課一九五三、一三――五頁]。奥村は鬱陵島で缶詰工場を経営しており、「大正十年頃より、毎年、鬱陵島の漁民を二〇名足らず引き連れて竹島へ出漁し、主として、アワビ、サザエなどを密漁した」(6)。その後、奥村は漁業契約の有無にかかわらず、昭和一三年(一九三八)まで竹島に出漁し続けたという [速水保孝一九五四c、一八頁]。

ところで、一九〇五年以後の竹島漁業が隠岐を起点とするものでありながら、鬱陵島からの出漁者との競合に絶えずさらされていた事実には注意が必要である。島根県庁史料によってさえ、遅くとも一九〇四年には鬱陵島の朝鮮人を含む漁業者が竹島に現れていたことが明らかであり、県の肝いりで竹島漁業の独占的経営を保護された一九〇五年以後の竹島漁猟合資会社の経営時期に際しても、やはり同様であった。昭和二八年の中井養一供述書 [アジア局第二課一九五三、四五頁] によれば、「大正七―八年頃「ウツリョー」島の日本人三人が、朝鮮人十数名をひきつれて竹島に来航し、アワビ等多数漁獲していたので、その漁獲物を没収した」という。また、大正一四年以後、事実上の竹島漁業権鬱陵島在住の奥村平太郎の手に移ったというが、明らかになる限り大正十年ころには奥村は朝鮮人漁民とともに鬱陵島から竹島へ密漁に出ていた。こうした点を勘案すると、竹島の活用は鬱陵島を離れては十分に展開しえなかったという特性は、二十世紀になっても継続的かつ支配的であったとすら言えるのである(7)。

4. 島名と領有権

江戸時代日本で松島と呼ばれた現在の竹島は、近代に入ってから「りゃんこ」と呼ばれるようになる。一九〇一年の『地学雑誌』「雑報」欄 (注(2)参

照)は、その語源を一八四九年のフランス捕鯨船による発見・命名によるLiancourt rocks(リアンコート ロツク)に求めるが、その蓋然性が高いながらも確証はない。海図や水路誌に記された島名Liancourt rocks(リアンコート ロツク)が民間に流布した経路が十分には明らかでないからである。そして、この島に「竹島」なる名の与えられるのは一九〇五年一月二八日の閣議決定においてである。

一方、韓国では古文献・古地図上に見える于山・于山島が現在の竹島に相当すると主張するが、これは概ね成り立たない。少なくとも一八九九年の大韓帝国学部により制作・刊行された「大韓全図」に見える于山島は現在の竹島ではない。そして、独島なる名称の文献上の初見は、『軍艦新高行動日誌』明治三七年九月二十五日条に見える「「リアンコルド」岩、韓人之ヲ独島ト書シ、本邦漁夫等、略シテ「リヤンコ」島ト呼称セリ」である。

独島の韓国領たることを述べる際に必ず言及されるのが、一九〇〇年十月二七日に頒布・施行された大韓帝国勅令四一号第二条である。条文は、鬱陵島を欝島と改称して郡守を置き、郡守は「欝陵全島と竹島石島を管轄する」と定めたものであり、ここに見える「石島」が独島に一致すると見なされる。しかしながら、ここにみえる「石島」が独島と一致することの説明は、「トルソム(石島)―トクソム(石島／独島)―トクト(独島)」とする音韻変化の可能性からしかなされてこなかった。文献的な傍証が示されたことはこれまで一度もなく、そうである以上は到底納得しがたい主張である。

さて、日本外務省アジア局第二課名で出された『竹島漁業の変遷』のなかに、明治四〇年頃から敗戦のころまで及ぶ鬱陵島・竹島漁業にかかわる奥村亮の口述書(昭和二八年七月一一日付)が収録される。そのなかに次のような記述がある。

[史料 5]
一当時、朝鮮人は、ランコ島(竹島)を独島(トクソン)と言っていたが、
内地人と会話 するときは「ランコ」島と言っていた。

表記が「独島」でありながら、それを奥村亮が「トクソン」と聞き取っていたことが要点である。朝鮮語の発音「ム」が日本人には「ン」と聞こえることは、この言語を少しでも習い覚えた人には容易に分かるであろう。「独島」の文献上の初見例では、それが知識層における書き言葉であることが分かるまでであり、書かれた「独島」が口頭ではどのように発音されたかは不明であった。奥村亮の口述書は、「独島」が朝鮮人によって「トクソン」と発音されていたことを示すとともに、これまで到底成り立ちがたい謬論と思われてきた「トルソム(石島)―トクソム(石島/独島)―トクト(独島)」とする音韻変化説に客観的かつ文献的な傍証を与えるものである。

「独島」の文献上の初見が得られる明治三七年九月とは、「りゃんこ」を朝鮮領と思い込んでいた中井養三郎が種々奔走の末に「りゃんこ島領土編入並に貸下願」を提出することとなったのと同じ時期である。奔走のころ、鬱陵島では「りゃんこ」を「独島」と書き、そのときすでに「独島」が「トクソン」と発音されていた可能性がある。中井の思い込みは、実は思い込みではなかったのかもしれないのである。

5. おわりに

竹島の活用実態に即しながら日本領であることを主張するに際し、隠岐から竹島へ直接に渡航して活用していたことを重視する傾きがある。しかしながら、何らかのかっこうで竹島の活用が確認できる文献上の初見となる一六四〇年代以来、およそ歴史上の大半の時期は鬱陵島とセットで活用されるというのが竹島の活用実態における歴史的特性であった。おそらくは渡航技術との兼ね合いで、二十世紀冒頭になって初めて隠岐と竹島との直接往来を介した活用が可能となった。しかし、そうした時期を迎えて後にも、鬱陵島を起点とする竹島活用が止むことはなかった。竹島の活用は、現在明らかに韓国領である鬱陵島と現在明らかに日本領であ

る隠岐諸島に挟まれるなかで、その二つの大きな島(島々)を結ぶ動線上で活用されるところに歴史的特性があった。その点に留意するならば、竹島を、歴史的に培われてきた動線上のいずれか一方にのみ引き裂くことの不適切さに思い至るのである。

【参考文献】

池内敏, [二〇一二]『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会.
_____, [二〇一六 a]『竹島 もうひとつの日韓関係史』, 中公新書.
_____, [二〇一六 b]「日本外務省による大谷家文書調査」『名古屋大学附属図書館研究開発室年報』一三, http://libst.nul.nagoya-u.ac.jp/report/f_report.html.
外務省アジア局第二課 [一九五三]『竹島漁業の変遷』(実際の執筆者は速水保孝).
川上健三, [一九六六]『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院.
速水保孝, [一九五四a]「竹島 (Ⅰ)」『地方自治』七四.
_____, [一九五四b]「竹島 (Ⅱ)」『地方自治』七五.
_____, [一九五四c]「竹島 (Ⅲ)」『地方自治』七八.
藤井賢二, [二〇一六]「戦前の竹島・欝陵島間海域におけるサバ延縄漁業試験について」『島嶼ジャーナル』, 第五巻二号.
堀和生, [一九八七]「一九〇五年日本の竹島領土編入」『朝鮮史研究会論文集』二四.

＊本稿は、シンポジウム「領土・領海と島嶼」(二〇一七年二月二一日、東京大学理学部小柴ホール、東京大学海洋アライアンスイニシアチブ「小島嶼国研究会」主催)における口頭報告「竹島問題における島嶼の活用実態と領有権の主張」を再整理し、朝鮮史研究会関東部会 2017年 5月例会(5月20日、東京大学赤門研究棟7階)において口頭報告したものである。

<Abstract>

The study on the actual utilization and Sovereignty of Takeshima/Dokdo

Ikeuchi Satoshi

This article aims to examine the actual utilization of Takeshima/Dokdo. It has been used by Japanese government as the basis for claiming Takeshima/ Dokdo sovereignty. Japanese government argue Oki Isand residents' actual utilization of Takeshima/Dokdo as the place for fishery operation. The evidence of actual utilization of Takeshima/Dokdo can be found in the literature record of the 1640s. And, There are records that Ulleungdo and Dokdo had been used in one set in the literature record of the post-1640s. Due to the problem of the voyage technique, it was not until the early 20th century that it was possible to go over Ulleungdo from Oki Island directly. Takeshima/Dokdo is located in between Korea's Ulleungdo and Japan's Oki Island. Takeshima/ Dokdo had been used the route for the connecting the two big Islands. So, Considering that the actual utilization of Takeshima/Dokdo in history, I think that it is inappropriate to pass over historical characteristics and claim each goverment's sovereignty of Takeshima/Dokdo.

Key words: Takeshima/Dokdo, the Actual Utilization, Ulleungdo, Oki Island, Sovereignty

이 논문은	2017년 11월 25일에 투고 완료되어, 2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고, 2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

‘일본의 독도 영토편입 조치’의 법적 성격에 대한 고찰*

홍 성 근**

〈목 차〉

1. 문제제기
2. 1905년 각의결정의 법적 성격에 대한 일본 측의 입장 변화
3. 1905년 각의결정 이전의 독도 영토편입 경과
4. 1905년 각의결정과 후속 조치
5. 맺음말

〈국문초록〉

‘1905년 일본의 독도 영토편입’은 일본이 제기하는 독도 영유권 주장의 핵심 논거다. 그런데 ‘그 법적 성격이 무엇인가’를 두고 일찍부터 한국과 일본에서 문제제기가 있어왔다.

‘일본의 독도 영토편입’에 대한 논의를 보면, 한국에서는 1905년 각의결정을 국제법상 무주지 선점론에 입각하여 취한 영토취득 행위(영유의사 표시)로 보는 경향이 강하다. 그런데 일본 정부에서는 ‘17세기 독도 영유권 확립’을 주장하면서 1905년 각의결정을 ‘영유의사 재확인 조치’라고 주장하고 있다. 1905년 각의결정을 보는 한일 양국의 근본적 시각이 다르기 때문에 일본의 독도 영유권 주장과 관련하여 정확한 논박이 이루어지지 못하고 있다.

이러한 점을 고려하여 이 논문에서는 일본의 독도 영토편입 조치, 특히 그 핵심 요소인 1905년 각의결정의 법적 성격이 무엇인가에 대해 고찰하고자 한다.

이를 위해서 ‘일본의 독도 영토편입’과 관련된 일본 정부의 공문서를 분석대상으로 하였다. 그 이유는 공문서야말로 일본 정부의 의사와 의도가 공적으로 표시된 것이므로 그 법적 성격을 가장 정확히 파악할 수 있기 때문이다. 공문서에는 1905년 1월 28일 각의결정문은 물론이고, 각의결정 이전과 이후에 중앙부처에서 시행했던 1905년 1월 10일 내무대신의 ‘무인도 소속’에 대한 각의결정 요청서 등이 있다.

---

* 이 글은 2017년 6월 23일 영남대학교 독도연구소 국제학술회의에서 발표한 「일본의 ‘1905년 독도 영토편입’ 주장 비판」을 수정, 보완한 것임.

** 동북아역사재단 연구위원

이를 통해 1905년 1월 각의결정은 국제법상 무주지 선점론에 입각하여 취한 '영유의사 표시'였으며, 그의 공적 공시라고 주장하는 시마네현 고시 제40호는 영토취득에 관한 사실을 은폐하면서 취한 '국내적 행정조치에 대한 공시'에 불과하다는 것을 지적하고자 한다.

주제어: 독도, 영토편입, 각의결정, 시마네현 고시 제40호

1. 문제제기

일본 정부는 독도 영유권 주장의 주요한 논거로 다음 세 가지를 제시하고 있다.[1] ① '17세기 독도 영유권 확립', ② '1905년 독도의 시마네현 편입', ③ '1952년 샌프란시스코 강화조약의 독도 영유 인정'이다. 그중에서도 '1905년 독도의 시마네현 편입'은 '독도가 국제법적으로 일본의 영토'라는 주장의 핵심 논거다. '독도의 시마네현 편입'은 ① 1904년 9월 29일 나카이 요자부로(中井養三郎)의 '독도 영토편입 및 대여 청원', ② 1905년 1월 28일 일본 정부의 각의결정(閣議決定), ③ 1905년 2월 22일 시마네현 고시 제40호 등을 주요 내용으로 하고 있다.[2]

이하 본문에서 논하겠지만,[3] 우선 용어 사용과 관련하여 한 가지 전제를 하고자 한다. 일본 정부가 사용하는 '독도의 시마네현 편입'이라는 용어는[4] 1905년 각의결정의 법적 성격을 호도하기 위해서 의도적으로 '시마네현 편입'을 부각시키기 위한 것이라고 생각한다. 즉 1905년 각의결정이 국제법상 무주지 선점에 입각한 '영토 취득 행위'가 아니라, '17세기 독도 영유권 확립론'을 정당화하며 독도를 '시마네현에 행정적으로 편입'한 것임을 강조하기 위함이라는 것이다.

---

1) 일본 외무성 홈페이지(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html)(2017.11.13. 최종 방문) 참고.

2) 일본 외무성 홈페이지의 '독도의 시마네현 편입' 관련 내용(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/g_hennyu.html)(2017.11.13. 최종 방문) 참고.

3) 아래의 2.의 3) '용어 사용에 따른 입장 차이' 참고.

4) 일본 외무성 홈페이지(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/g_hennyu.html)(2017.11.13. 최종 방문) 참고.

이러한 점을 고려하여, 이 글에서는 '독도의 시마네현 편입' 대신에 '일본의 독도 영토편입'이라는 용어를 사용하고자 한다.

일찍부터 '일본의 독도 영토편입 조치'의 법적 성격이 무엇인가를 두고 한국에서는 물론, 일본에서도 문제제기가 있어왔다.[5] 논의의 핵심은 위에서 말한 '일본의 독도 영토편입 조치'의 3가지 내용(①~③) 중 '② 1905년 1월 28일 각의결정'의 법적 성격이 무엇인가' 하는 것이다. 그것이 논란의 핵심인 까닭은 다음과 같은 이유에서다.

국제법상 중요한 의미를 가지는 것은 국가의사이며 그것은 중앙정부의 의사표시로 이루어지는데, 1905년 각의결정이 바로 중앙정부의 의사표시이기 때문이다. 그에 반해, '① 1904년 9월 나카이 요자부로의 독도 영토편입 및 대여 청원'은 사인(私人)의 의사표시로서 각의결정의 원인 제공 행위이고, '③ 1905년 2월 시마네현 고시 제40호'는 시마네현이라는 지방정부의 의사표시로서 1905년 1월 각의결정의 이행조치인 것이다.

1905년 각의결정의 법적 성격은 다음 두 가지 범주에서 논의될 수 있다. 하나는, 1905년 각의결정을 '국제법상 무주지 선점론'에 입각한 '영유의사 표시'로 볼 것인가 하는 논의다(〈논의 1〉). 다른 하나는, 1905년 각의결정을 '17세기 영유권 확립론'에 입각한 '영유의사 재확인 조치'로 볼 것

---

5) 이한기, 『한국의 영토』, 서울대학교 출판부, 1969, 270~296쪽; 정인섭, 「일본의 독도 영유권 주장의 논리 구조: 국제법적 측면을 중심으로」, 『독도 영유의 역사와 국제관계』, 독도연구보전협회, 1997, 176~177쪽; 허영란, 「명치기 일본의 영토 경계획정과 독도 -도서편입 사례와 "죽도 편입"의 비교」, 『서울국제법연구』 제9권 2호(2003), 1~32쪽; 허영란, 「1905년 '각의결정문' 및 '시마네현 고시 제40호'와 독도 편입」, 『독도연구』 제17호(2014.12), 109~134쪽; 박배근, 「무주지 선점의 요건에 관한 1905년 전후의 학설」, 『영토해양연구』 제6권(2015), 34~65쪽; 김관원, 「1905년 독도 편입 주장의 허구성에 관한 고찰」, 『영토해양연구』 제6권(2015), 66~99쪽; 이성환, 「독도에 대한 일본의 '무주지 선점론'은 성립하는가」(서평논문), 『영토해양연구』 제6권(2015), 284~297쪽; 김수희, 「동해상에서의 무주지 선점 법리를 이용한 섬 '발견'과 '명칭 변경'」, 『영토해양연구』 제10권(2015), 64~83쪽; 서인원, 「1930년대 일본의 영토편입 정책 연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점」, 『영토해양연구』 제11권(2016), 158~187쪽.

인가 하는 논의다(〈논의 2〉). 두 논의의 큰 차이점은 '1905년 이전에 독도가 무주지였는가'의 여부다. 〈논의 1〉은 '독도가 무주지였다'는 입장인 반면, 〈논의 2〉는 '이미 17세기 독도에 대한 영유권을 확립했다'는 입장에 기초하고 있다.

위 논의에 따라, 1905년 시마네현 고시 제40호의 법적 성격에 대한 논의도 달라질 것이다. 즉 〈논의 1〉에 따라, 1905년 각의결정을 새로운 영토취득을 위한 '영유의사 표시'로 보면, 시마네현 고시 제40호에 대해서는 국제법상 영유의사의 정당한 공시(public announcement)에 해당하는가 하는 점이 논의될 것이다. 그런데 〈논의 2〉에 따라 1905년 각의결정을 '영유의사 재확인 조치'로 본다면, 시마네현 고시 제40호에 관해서는 국내적 행정조치의 정당한 이행에 해당하는가 하는 점을 검토할 수 있을 것이다.

지금까지 이루어진 '일본의 독도 영토편입'에 대한 논의를 보면, 한국에서는 1905년 각의결정을 국제법상 무주지 선점론에 입각한 영토취득 행위(영유의사 표시)임을 전제로 일본 주장의 부당성을 지적하는 논의가 주를 이루었다.

하지만 최근 일본 정부는 일관되게 '17세기 독도 영유권 확립'을 주장하면서, 1905년 각의결정을 '영유의사 재확인 조치'라고 주장하고 있다.[6] 1905년 각의결정을 보는 한일 양국의 시각이 근본적으로 다르기 때문에 정확한 논박이 이루어지지 못하고 있다.

이러한 점을 고려하여 이 논문에서는 1905년 1월 28일 일본 정부의 각의결정을 중심으로 '일본의 독도 영토편입 조치'의 법적 성격이 무엇인지에 대해 고찰하고자 한다. 이를 통해 일본이 독도 영유권 주장을 합리화하기 위하여 핵심 논거조차 변경하고 왜곡하고 있음을 지적하고자 한다.

이 글에서는 1905년 각의결정과 관련된 일본 정부의 공문서를 분석대상으로 하였다. 그 이유는 그 당시 공문서야말로 일본 정부의 의사와 의

---

6) 일본 외무성 홈페이지(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/g_hennyu.html) (2017.11.13. 최종 방문).

도가 공적으로 표시된 것이므로 그 법적 성격을 무엇보다 정확히 파악할 수 있기 때문이다. 공문서에는 1905년 1월 28일 각의결정문은 물론이고, 각의결정 이전과 이후에 중앙부처에서 시행했던 공문, 즉 1905년 1월 10일 내무대신의 '무인도 소속'에 대한 요청서(〈(37) 비을(秘乙) 제337호〉의 내) 등이 있다.

그리고 1905년 시마네현 고시 제40호는 지방정부의 공문서이긴 하나, 각의결정의 이행조치라는 점에서 분석대상으로 한다. 뿐만 아니라, 1904년 나카이 요자부로의 독도 영토편입 및 대여 청원서도 검토대상으로 한다. 이는 사인(私人)의 문서이긴 하나, 내무성 등 정부 부처에 제출되었고 1905년 1월 12일 내무차관이 내각 서기관장에게 보낸 공문(〈(37) 비을(秘乙) 제337호의 내(內)〉)의 붙임 자료로서 공문서의 일부를 이루기도 했기 때문이다.

2. 1905년 각의결정의 법적 성격에 대한 일본 측의 입장 변화

1) 일본 정부의 입장 변화

현재 일본 정부는 1905년 각의결정을 아래와 같이 독도에 대한 '영유의사 재확인' 조치라고 주장하고 있다.[7)]

> "1905(메이지38)년 1월 각의결정을 거쳐 죽도(竹島)를 '오키 도사(隱岐島司)의 소관'으로 결정함과 동시에 이 섬을 '죽도(竹島)'로 명명하였으며, 이러한 취지의 내용을 내무대신이 시마네현 지사에게 전달하였습니다. 이 각의결정에 따라 일본은 죽도의 영유에 대한 의사를 재확인하였습니다."

그러나 과거 일본 정부는 현재와 다른 입장을 취한 바 있다. 1953년부

---

7) 이하의 내용은, 일본 외무성 홈페이지(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/g_hennyu.html)(2017.11.13. 최종 방문) 참고.

터 1962년 사이에 일본 정부가 한국 정부에 표명한 견해를 보면 알 수 있다. 즉 1953년 7월 13일자 일본 측 구술서에는 국가의 영토취득에 대한 일반이론을 언급하고 있다. 그러면서 1905년 1월의 각의결정은 언급하지 않고 1905년 2월 시마네현 고시 제40호를 언급하면서, 그에 의해 독도가 시마네현 소속 오키 도사의 소관이 되었다고 주장하였다.[8)]

> "어떤 국가가 확장된 토지에 대한 그 국가의 영토권을 확립하기 위해서는 근대 국제법상 수용된 이론에 따라 그 토지를 영토의 일부로 만들 의사와 그것에 대한 실효적인 행정권을 행사할 것을 요구하고 있다. 죽도(竹島)의 경우, 일본 정부는 한국 병합 이전인 메이지 38년(1905년) 2월 22일에 시마네현 고시 제40호로 시마네현에 속해 있는 오키 도사의 관할 하에 그 섬을 두었다."

1954년 2월 10일자 일본 측 구술서를 보면, 한편에서는 '독도가 옛날부터 일본 영토의 일부분을 이루었다'고 주장하고 있다. 그런데, 다른 한편에서는 1905년 1월 각의결정을 국제법상 영토취득에 관한 의사표시로 설명하고, 그 의사표시의 공적 공시를 1905년 2월 시마네현 고시 제40호라고 설명하고 있다.[9)]

---

8) 이하의 원문 내용: In order that a nation may establish its territorial right over any extension of land, it is required, according to the accepted idea of modern international law, to have an intention of making the land a part of its territory, and to exercise an effective administration thereupon. In the case of Takeshima, the Japanese Government, prior to the annexation of Korea, placed the island under the jurisdiction of the head of Okishima belonging to Shimane Prefecture by Notification No. 40 of the Prefectural Government under date of February 22nd of the 38th year of Meiji(1905). 외무부, 『독도관계자료집(Ⅰ): 왕복외교문서(1952-76), 집무자료 77-134(北一)』, 외무부, 1977, 17쪽.

9) 이하의 원문 내용: Therefore it may be concluded that Takeshima has been a part of the Japanese territory since olden days.
4. With regard to the requirements for acquisition of territory under modern international law, it should be mentioned that the intention of the State to acquire the territory was confirmed as a result of the decision made at a Cabinet meeting

"그러므로 죽도(竹島)는 옛날부터 일본 영토의 일부분이었다고 결론내릴 수 있다.
4. 현대 국제법상 영토취득 요건에 관해서는, 영토를 취득하고자 하는 국가의 의사는 1905년 1월 28일 각료회의에서 죽도(竹島)를 일본의 영토에 편입한다는 것에 대해 내린 결정의 결과로서 확인되었다는 점과, 영토를 취득하고자 하는 국가의 의사에 대한 공적 공시(public announcement)는 1905년 2월 22일에 시마네현 정부가 내린 고시(notification)에 의해 이루어졌다는 점을 상기해야 한다."

위 구술서에서는 서로 양립할 수 없는 두 주장 즉, '독도가 옛날부터 일본 영토의 일부분이었다'는 주장(이하, 독도 고유영토론)과 '1905년 각의결정으로 독도를 일본의 영토로 취득했다'는 주장(이하, 독도 무주지 선점론)을 제기하고 있다.[10] 그런데, 1962년 7월 13일자 일본 측 구술서에서는 더 이상 '독도 무주지 선점론'을 주장하지 않고, '예로부터 일본의 영토'라고 하면서 '독도 고유영토론'만을 주장하고 있다. 그에 따라 1905년 각의결정을 새로운 영토취득이 아니라 독도를 시마네현에 편입한 국내적 행정조치라고 하며, 그 조치의 공적 공시가 시마네현 고시 제40호라고 설명

---

on January 28, 1905, for the adding of Takeshima to the territory of Japan and that on February 22, 1905, a public announcement of the intention of the State to acquire the territory was made by a notification issued by Shimane Prefectural Government. 외무부, 앞의 자료, 55쪽.

10) 일본은 '독도 고유영토'의 의미와 관련하여, 1950년대에는 "옛날부터 독도는 일본 영토의 일부분을 이루고 있던 영토"라고 했는데, 지금은 "역사적으로도 국제법상으로도 한 번도 다른 나라의 영토가 되었던 적이 없던 영토"라고 설명하고 있다. 일본이 이렇게 고유영토의 의미를 수정한 것은 '17세기 독도 영유권 확립' 주장과 '1905년 각의결정을 통한 국제법상 무주지 선점' 주장이 갖고 있는 논리적 모순을 조금이라도 극복해보고자 의도가 그 배경에 깔려있다고 생각한다(이에 대한 자세한 내용은, 홍성근, 「일본 고등학교 교과서 독도 기술의 현황과 문제점: 2016년과 2017년 검정 교과서를 중심으로」, 『영토해양연구』 제14권(2017. 12월 발행 예정). 이 글에서는 내용 이해의 편의상 '독도가 옛날부터 일본 영토의 일부분이었다'는 주장을 '독도 고유영토론'이라고 하고, '1905년 각의결정으로 독도를 일본의 영토로 취득했다'는 주장을 '독도 무주지 선점론'이라고 한다.

하고 있다.[11)]

> "일본은 죽도(竹島)에 관한 정확한 정보와 지식을 보유하고 있으며, 그 섬을 예로부터 일본의 영토로서 실효적으로 지배하고 관리해 왔다.
> (중략)
> 일본 정부는 바로 위에서 언급한 역사적 사실을 바탕으로 메이지 38년(1905년) 1월 28일 각의결정에 따라 죽도(竹島)를 시마네현에 편입시키는 조치를 취하였으며, 같은 해 2월 22일 시마네현에 의해 공적 공시가 이루어졌다."

그 이후 일본 정부는 현재까지 '독도 고유영토론'에 입각하여 1905년 각의결정을 '영유의사 재확인 조치'라고 주장하고 있다. 그럼에도 최근(2017년 3월 24일) 문부과학성의 검정절차를 통과한 고등학교 교과서 중에는 1905년 각의결정을 국제법상 무주지 선점론에 논거하여 독도를 일본의 영토에 편입시킨 조치라고 기술하고 있다. 그 사례가 실교출판(實敎出版)의 『일본사 B』 교과서인데 아래와 같이 기술하고 있다.[12)]

> "가쓰라(桂) 내각은 일러전쟁 중인 1905년 1월 국제법상의 '무주지 선점'을 논거로 하여 죽도(竹島)를 일본령으로 편입하는 각의결정을 시행하였다."

위 내용은 교과서를 검정하는 문부과학성(교과용도서 검정조사심의회)의 특별한 지적 사항 없이 신청 내용 그대로 합격 판정을 받았다.

---

11) 이하의 원문 내용: Japan has possessed exact information and knowledge concerning Takeshima and has effectively controlled and managed the island as her territory form ancient times. (중략) It was with the background of historical facts described above, that the Japanese Government took the step of incorporating Takeshima into Shimane Prefecture by the Cabinet decision of January 28, the 38th year of Meiji(1905), and the public announcement was given by Shimane Prefecture on February 22 of the same year. 외무부, 앞의 책, 250, 254~255쪽.

12) 실교출판의 『일본사 B』(2017년 검정 합격본), 259쪽.

2) 일본 시마네현의 입장

1905년 각의결정에 대한 시마네현의 입장은 여전히 혼란스러우나, 기본적으로는 국제법상 무주지 선점에 입각하여 1905년 각의결정을 영토 취득에 관한 '영유의사 표시'로 설명하고 있다. 이는 일본 중앙정부와 상이(相異)한 입장이다.

우선 시마네현의 죽도(竹島)문제연구회에서 2014년 발간한『죽도(竹島)문제 100문 100답』의 47쪽 내용을 보면 다음과 같다.[13)]

> "그러나 근대국제법에 의하면, 역사적 권원에 기초한 주장은 불확실한 것이므로, 실효적 지배에 기초하여 경합하는 영유권 주장이 등장하면, 후자가 전자보다 우월할 수 있다. 이러한 사태를 피하기 위해 일본은 위에서 언급한 바와 같은 영토편입 조치를 행하여 이미 가지고 있던 역사적 권원을 '재확인'함으로써 근대 국제법의 기준에 따라 죽도(竹島)에 대한 영유의사를 표명하였다."

위의 내용을 정리하면, 일본은 1905년 이전부터 독도에 대한 역사적 권원을 갖고 있었지만, 그것으로는 독도에 대한 영유권이 미성숙하였던 바, 근대국제법에 따라 1905년 독도에 대한 영유의사를 표명하였다는 것이다. 이 주장은 17세기 중반에 독도에 대한 영유권을 확립했다고 하는 일본 정부의 입장과는 분명 다르다.

위『죽도(竹島)문제 100문 100답』의 내용 바로 다음 페이지(48쪽)를 보면 위와는 또 다른 내용이 실려 있다. 1905년 독도 영토편입이 '국제법상 무주지 선점'에 해당한다는 것이다.[14)]

> "일본은 한국을 포함하여 외국에 죽도(竹島)에 대한 영유의사를 통고하지 않았지만, 그 자체는 선점의 성립을 방해할 사유는 아니다. 국제법상

---

13)『竹島問題 100問 100答』, Will 2014年 3月号 增刊(2014.3.14. 발행), 47쪽.

14) 위의 책, 48쪽.

특정 영역을 취득하는 것이 정당하다고 인정되는 이유가 되는 사실을 '영역 권원'이라고 하지만, '선점'은 18세기 말 이래, 인정되고 있는 영역 권원의 하나이다.
선점은 국가가 무주지에 대해 이후 자국 영토의 일부로 간주한다는 것의 의사를 표시(영유의사의 표시)한 뒤에, 행정권 행사 등의 실효적 지배를 행함으로써 성립한다."

위 내용은 1905년 각의결정을 무주지인 독도에 대한 영유의사를 표시한 것이고, 그 이후 일본은 행정권 행사 등을 통해 독도를 실효적으로 지배했다는 것이다.

역시 2006년 시마네현에서 제작한 독도 관련 홍보자료(「포트 시마네」)를 보면, 1905년 각의결정을 국제법상 '무주지 선점'의 법리에 따라 취해진 행위라고 하면서 그때 영유권을 확립했다고 서술하고 있다.[15]

"각의결정 전에는 타국이 점령했다고 인정할 형적(形跡)이 없어서, 오키섬의 어업회사가 강치 어업을 위해 지은 소옥(小屋)이 점령의 사실에 해당한다고 확인. 절차를 거쳐서 국제법상 선점의 법리에 의해 죽도(竹島)를 본방[일본] 소속으로 판단했다.
(중략)
다만, 1905년 죽도(竹島)의 영유권 확립까지에는 곡절이 있었다."

일본 시마네현에서는 2017년 11월 현재에도 여전히 1905년 1월의 각의결정을 '국제법상 무주지 선점'에 기한 영토취득 행위로 설명하고, 이를 통해 1905년에 '독도에 대한 영유권을 확립'하였다고 주장하고 있다.[16]

---

15) 「竹島(Takeshima) かえれ島と海」, 島根県/竹島・北方領土返還要求運動島根県民會議(2006.2.22), 2쪽, 7쪽 참고; 일본 시마네현 홈페이지(http://www1.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima06/pamphlet/index.data/mituori-panfu.pdf)(2017.11.13. 최종 방문) 참고.

16) 시마네현 홈페이지(http://www1.pref.shimane.lg.jp/contents/kochokoho/photo/161/05.html)(2017.11.13. 최종 방문) 참고.

"출원(出願)을 받은 메이지 정부는 죽도(竹島)를 타국이 점령했다고 인정할 형적(形跡)이 없다는 점을 확인. 더욱이 나카이(中井)의 어업회사가 이 섬에 소옥을 지었다는 것을 가지고, 국제법상 점령의 사실로 했다. 이 두 가지 점에서 '무주지 선점'의 땅이라고 판단하여 영토편입을 단행하였다. (중략)
다만, 1905년 죽도(竹島)의 영유권 확립까지에는 곡절이 있었다."

3) 용어 사용에 따른 입장 차이

앞서 살펴본 바와 같이, 일본 정부와 시마네현은 1905년 일본의 독도 영토편입 조치에 대해 각기 다른 입장을 갖고 있다. 그런데 1905년 영토편입 조치와 관련된 용어 사용을 통해서도 그 입장의 차이를 확인할 수 있다.

시마네현에서는 1905년 1월의 각의결정과 1905년 2월의 시마네현 고시 제40호를 나누어 설명하고 있다. 각의결정에 대해서는 '죽도(竹島)를 일본 영토에 편입'이라고 기술하고, 시마네현 고시에 대해서는 '죽도(竹島)의 시마네현 편입을 공시'라고 표현하고 있다.

여기서 독도를 '일본 영토에 편입'했다는 것은 국제법적 개념으로, 일본의 영토가 아니었던 독도를 영토취득 절차를 통해 새롭게 일본의 영토에 병합했다는 것을 의미한다. 반면, 독도를 '시마네현에 편입'했다는 것은 국내법적 개념으로, 일본의 영토로 취득한 독도를 국내적 행정조치로서 시마네현에 편제했다는 것을 의미한다. 시마네현이 시마네현 고시 제40호의 의미를 부각시키면서 이를 새로운 영토취득에 따른 이행조치로 해석하고 있다.

요컨대 1905년 일본의 독도 영토편입 조치에 대한 시마네현의 입장은 국제법상 무주지 선점에 기한 새로운 영토취득 행위로 보고 있다는 것이다.

이에 반해, 일본 외무성에서는 '죽도(竹島)의 일본 영토 편입'이라는 용어의 사용을 자제하고, 국내 행정적 조치를 의미하는 '죽도(竹島)의 시마

네현 편입'이라는 용어를 사용하고 있다. 이는 일본 정부의 기본적 입장인 '17세기 독도 영유권 확립' 주장에 기초하여 1905년 각의결정을 독도에 대한 '영유의사 재확인 조치'로 해석하고자 하는 의도에서 비롯된 것으로 보인다.

3. 1905년 각의결정 이전의 독도 영토편입 경과

1) 1904년 9월 '리양코도 영토편입 및 대여 청원'

1904년 9월 29일 나카이 요자부로(中井養三郎)는 '리양코도(りやんこ島, 독도) 영토편입 및 대여 청원서'를 내무대신, 외무대신, 농상무대신 앞으로 제출하였다. 청원서의 내용은 그 제목과 같이 '독도를 일본의 영토로 편입하고 자신에게 10년간 대여해줄 것'을 요청하고 있다(내용 중 밑줄은 인용자가 표시).[17]

> 리양코도 영토 편입 및 대여(貸與) 청원
> 오키 열도의 서쪽 85리, 조선 울릉도의 동남쪽 55리의 절해에, 속칭 리양코도라고 불리는 무인도가 있습니다. 둘레가 각 15정(町) 정도 되며, 갑을(甲乙) 두 개의 바위섬이 서로 마주보고 있어, 그 사이는 해협을 이루고 있으며, 크고 작은 수십개의 암초가 이를 둘러싸고 점점이 늘어서 있습니다. (중략) 산꼭대기에는 얼마 안되는 흙에 잡초가 자라고 있을 뿐입니다. 섬 어디에도 나무는 자라고 있지 않습니다. (중략) 이 섬은 이렇듯 절해에 우뚝 솟은 작은 바위섬에 불과하므로 종래에 사람들이 주목하지 않은 채 완전히 방치되어 있었습니다. (중략) 그 후 여러 가지를 고려하고 계획한 끝에 다음 해인 1903년(명치 36년)에 결심을 하고

17) 이하의 원문 내용은, 일본 내각 관방의 '영토주권대책기획조정실'의 <죽도 자료 포털 사이트>에서 열람 가능(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1904092900101.html)(2017.11.13. 최종 방문); 번역은 김병렬, 『일본군부의 독도 침탈사』, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2006, 113~114쪽; 김수희, 「나카이 요자부로와 독도 강점」, 『독도연구』 제17호(2014.12), 70~71쪽 참조.

> 자본을 투입하여 어사를 짓고, 인부를 데리고 가서 어렵도구(獵具)를 갖추어 우선 강치잡이에 착수하였습니다. (중략)
> 그러나 이 섬은 영토 소속이 정해지지 않아 훗날 외국의 반대에 부딪치는 등 예측하지 못한 일이 있을 때 확실한 보호를 받을 수 없기 때문에 이 섬 경영에 자금을 쏟아 붙는 것은 매우 위험한 일입니다. (중략) 사업의 안전성과 이익의 근원을 영구히 확보하여 이 섬의 경영을 완수하기 위해서는 하루 빨리 이 섬을 본방 영토로 편입시키시고 이와 동시에 향후 10년간 저에게 대여해 주십사하는 바람을 별지 도면을 첨부하여 올립니다.

위 나카이의 청원서 내용 중 밑줄친 부분을 주목할 필요가 있는데, "이 섬은 영토 소속이 정해지지 않아 훗날 외국의 반대에 부딪치는 등 예측하지 못한 일이" 있을 수 있으니, "하루 빨리 이 섬을 본방 영토로 편입시켜" 달라고 요청한 것이다. 이것은 나카이가 독도를 일본의 영토로 편입할 것을 요청하였다는 것을 말해주고 있다.

나카이 요자부로의 청원서 내용은 아래에서 보는 바와 같이 내무대신의 각료회의 개최 요청서(〈(37) 비을(秘乙) 제337호의 내〉)와 각의결정문의 기초자료로 사용되었다.

2) 내무성의 사전 조사: 외무성 및 시마네현에 의견 요청

나카이 요자부로의 청원에 대한 처리는 내무성 주도로 이루어졌다. 내무성은 내무차관의 명의(야마가타 이사부로, 山縣伊三朗)의 1904년 10월 15일자 공문(〈도기(島己) 제5호〉)을 통해 외무차관(진다 스테미, 珍田捨己)에게 나카이 요자부로의 독도 영토편입 및 대여 청원 건에 대한 외무성의 의견을 구하였다.[18]

---

18) 이하의 원문 내용: 島根県西郷町中井養三郎ヨリりやんこ島領土編入并ニ貸下ノ件別紙写ノ通り願出候處右ニ関シ貴著ノ御意見承知致度此段及照会候也. <죽도 자료 포털 사이트>(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1904000000101.html) (2017.11.13. 최종 방문).

> "시마네현(島根県) 사이고초(西郷町) 나카이 요자부로의 리양코도 영토 편입 및 대여 건, 별첨 서류와 같이 출원하였습니다. 다음과 같이 귀 성의 의견을 알고자하여 이에 조회합니다."

한편, 내무성은 시마네현에도 이 건에 관해 의견을 물었다.[19] 내무성이 시마네현에 보낸 문서는 찾을 수 없으나, 그 문서의 내용이 무엇이었는지를 유추할 수 있는 문서는 있다. 그 문서는 내무성의 질의를 받은 시마네현의 내무부장(호리 신지, 堀信次)이 오키 도사(히가시 분스케, 東文補)에게 보낸 1904년 11월 15일자 〈서(庶) 제1073호〉 문서다.[20]

> "스키군(周吉郡) 사이고초(西郷町) 나카이 요자부로의 영토 편입 및 대여의 건, 별지와 같이 출원한 것에 대해, 지금 조사 중입니다. 소속을 정하는 경우에는 오키 도청의 소관으로 하더라도 지장이 없을 것인지 또한 도서의 명명에 대해서도 아울러 의견을 알고자 하여 이에 조회합니다."

위 문서에는 나카이 요자부로의 영토편입 및 대여 청원서가 별지로 붙어 있으며, 독도를 일본의 소속으로 정하는 경우, 독도를 오키 도사의 소관으로 해도 문제가 없을지, 그리고 독도의 이름을 무엇으로 명명하면 좋을지에 관한 내용이 담겨있다. 내무성이 시마네현 지사에게 보낸 문서의 내용도 이에 관한 것으로 보인다.

이에 대해 오키 도사(히가시 분스케)는 1904년 11월 30일 〈을서(乙庶) 제152호〉로 시마네현 내무부장(호리 신지)에게 다음과 같이 회답하였다

---

19) 田村清三郎,『島根県竹島の新研究』[復刻板], 島根県總務部總務課, 1995, 51쪽.

20) 이하의 원문 내용: 周吉郡西郷町中井養三郎ヨリ領土編入并ニ貸下ノ件別紙之通出願ニ付目下調査中之趣ニ候処弥々所属ヲ定メラルヽ場合ニ於テハ隠岐島廳ノ所管トセラルヽモ差支ナキ御見込ニ候ヤ又嶋嶼ノ命名ニ付併セテ御意見承知致度此段及照會候也. <죽도 자료 포털 사이트>(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1904111500101.html)(2017.11.13. 최종 방문); 번역은 김수희, 앞의 논문(2014년), 72쪽 참고.

(내용 중 밑줄은 인용자가 표시).[21]

> 이달 15일 〈서(庶) 제1073호〉에서 도서의 소속 등에 관해 조회의 말씀이 있었습니다. 위는 우리의 영토로 편입한 후 오키 도의 소관으로 하는 것에 어떠한 지장도 없고, 그 명칭은 죽도(竹島)가 적당하다고 생각합니다. 원래 조선의 동쪽 해상에 송도(松島)와 죽도(竹島) 두 섬이 존재한다는 것은 일반에게 구전되어 왔던 것이고, 그리고 종래 이 지방에서 벌목과 농사에 종사하는 사람이 왕래한 울릉도를 죽도(竹島)라고 통칭하지만 사실은 송도(松島)이며 해도에 의해서도 명백한 사정이 있습니다. 그렇다면 이 신도(新島)를 두고 달리 죽도(竹島)에 해당시킬 것은 없습니다. 따라서 종래 잘못 칭해오던 명칭을 전용(転用)하여 통칭의 죽도(竹島)를 이 신도(新島)에 붙이는 것도 가능하다고 생각합니다. 이에 회답합니다.

오키 도사는 독도의 일본 영토 편입을 먼저 거론한 후 독도의 오키 도청 소관에 대해 언급하고 있다. 그러면서, ‘독도를 일본의 영토로 편입하여 오키 도청의 소관으로 하는 것에는 어떠한 지장도 없다’고 했다. 그리고 독도의 명칭과 관련해서는, ‘울릉도를 죽도(竹島)라고 통칭하지만 사실 송도(松島)이니 잘못 칭해온 죽도의 명칭을 전용(轉用)하여 죽도라고 명명’하는 것이 적당하다고 회답하였다.

17세기 이래 일본은 독도를 송도라고 불렀다. 그런데 위 시마네현 회답서에서는 이 점을 전혀 알지 못하는 듯, 1870년대 이래 일본인들이 울릉

---

21) 이하의 원문 내용: 本月十五日庶第一〇七三号ヲ以テ島嶼所属等ノ義二付御照会之趣了承、右ハ我領土二編入ノ上隠岐島ノ所管二属セラルルモ何等差支無之、其名稱ハ竹島ヲ適当ト存候、元来朝鮮ノ東方海上ニ松竹両島ノ存在スルハ一般口碑ノ伝フル所、而シテ従来当地方ヨリ樵耕業者ノ往来スル鬱陵島ヲ竹島ト通稱スルモ、 其実ハ松島ニシテ、海図二依ルモ瞭然タル次第二有之候、左スレバ此新島ヲ措テ他二竹島二該当スヘキモノ無之、依テ従来誤稱シタル名稱ヲ転用シ、竹島ノ通稱ヲ新島二冠セシメ候方可然ト存候、此段回答候也. 中野徹也, 「1905年日本による竹島領土編入措置の法的性質—「無主地先占」説をめぐって」, 第2期 「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(平成24年 3月); 번역은 김수희, 앞의 논문(2014년), 72쪽 참고.

도를 죽도와 송도로 혼란스럽게 인식했던 것을 거론하고 있다. 그리고 독도를 마치 새로운 섬(新島)인 것처럼 다루고 있다.

위 과정을 보면 독도의 소속이나 명칭 표기가 독도를 일본의 영토로 병합하는 것과 관련되어 있음을 알 수 있다.

3) 내무대신의 각의결정 요청서와 관련 서류

(1) 〈(37) 비을(秘乙) 제337호의 내〉 '무인도 소속에 관한 건'

1905년 1월 10일 내무대신 요시카와 아키마사(芳川顯正)는 내각 총리대신 가쓰라 타로(桂太郎)에게 〈(37) 비을 제337호의 내〉 '무인도 소속에 관한 건'이라는 제목의 문서를 보냈다. 나카이 요자부로의 청원 내용을 기초로 각료회의를 열어 무인도의 도명(島名)과 소속을 정해줄 것을 요청하였다(내용 중 번호 ①, ②는 인용자가 표시).[22][23]

> "〈(37) 비을 제337호의 내〉 무인도의 소속에 관한 건
> ① 북위 37도 9분 30초, 동경 131도 55분 오키 섬에서 서북 85리에 있는 무인도는 타국에서 이를 점령했다고 인정할 형적이 없어, 지난 36년(1903년), 본방인(本邦人) 나카이 요자부로라는 자가 어사를 짓고, 인부를 데리고 가서, 어렵도구(獵具)를 갖추어 강치 잡이에 착수하여, 이번에 영토편입 및 대여를 출원하게 된 바, ② 이에 소속 및 도명을 확정할

---

22) 이하의 원문 내용: ((三七)秘乙第三三七号ノ内) 無人島所属ニ関スル件, 北緯三十七度九分三十秒東経百三十一度五十五分隱岐島ヲ距ル西北八十五浬ニ在ル無人島ハ他國ニ於テ之ヲ占領シタリト認ムヘキ形跡ナク一昨三十六年本邦人中井養三郎ナル者ニ於テ漁舎ヲ構ヘ人夫ヲ移シ獵具ヲ備ヘテ海驢獵ニ着手シ今回領土編入竝ニ貸下ヲ出願セシ所此際所属及島名ヲ確定スルノ必要アルヲ以テ該島ヲ竹島ト名ケ自今島根縣所属隱岐島司ノ所管ト為サントス右閣議ヲ請フ. 내용 및 번역은 신용하 편저, 『독도연구총서 6권: 독도영유권 자료의 탐구 제2권』, 독도연구보전협회, 1999, 277~278쪽; 김수희, 앞의 논문(2014년), 72쪽 참고.

23) 公文類聚・第二十九編・明治三十八年・第一巻(日本 國立公文書館, 소장)(https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/Fonds_F2005022417214401430).

필요가 있으므로, 이 섬을 죽도(竹島)라 명명하고, 지금부터 시마네현 소속 오키 도사의 소관으로 하려고 한다. 이에 각의에 요청한다."

위 내용은 ①과 ② 두 부분으로 나누어져 있다. 첫째 ① 부분은 각의결정 요청의 배경을 서술한 것으로 나카이 요자부로의 청원서 내용을 그대로 반영하고 있다. 둘째 ② 부분은 '이 섬을 죽도(竹島)라고 명명하고, 지금부터 시마네현 소속 오키 도사의 소관으로 하는 것으로 한다'는 내용으로 각의결정에 관한 요청사항이다. 요청사항을 보면, 나카이 요자부로가 요청한 영토편입 및 대여에 관한 사항이 아니라, 도명을 죽도(竹島)로 명명하는 것과, 시마네현의 오키 도사 소관으로 하는 것에 관한 것뿐이다.

(2) 〈(37) 비을(秘乙) 제337호의 내(内)〉 '무인도 소속에 관한 건'의 붙임 서류

1905년 1월 10일자로 내무대신이 내각 총리대신에게 '무인도 소속'에 관한 각의결정 요청서를 보내고, 이틀 후(1월 12일) 내무차관(야마가타 이사부로, 山縣伊三郎)은 내각 서기관장(시바타 가몬, 柴田家門)에게 다시 '무인도 소속'에 관한 청원과 관련된 서류 3건을 공문의 붙임 서류로 보냈다(〈(37) 비을 제337호의 내〉).[24][25]

---

24) 이하의 원문 내용은 다음과 같다.
(三七)秘乙第三三七号の内
無人島所属ニ關スル件本月十日付ヲ以テ本省大臣ヨリ閣議へ提出相成リ候ニ付キ右關係書類左記ノ通及御送付ノ候御用濟ノ上葉返旹付相成リ此段申添候也.
明治38年 1月 12日
内務次官 山縣伊三郎
内閣書記官長 柴田家門殿
左記
一. 中井養三郎ヨリノ請願書
一. 水路部長ノ回答
一. 外務農商務両次官並島根県知事ノ回答

25) 公文類聚・第二十九編・明治三十八年・第一巻(日本 國立公文書館, 소장)(https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/Fonds_F2005022417214401430).

> "무인도 소속에 관한 건, 금월 10일자로 본성 대신이 각의에 제출한 것에 대해, 위의 관계서류를 다음과 같이 송부합니다. 용건을 처리한 다음 답변해 주시기를 덧붙여 말씀드립니다."

이때 보낸 3건의 붙임 서류는 ①「나카이 요자부로의 청원서」, ②「수로부장의 회답」, ③「외무성 및 농상무성의 차관과 시마네현 지사의 회답」이다.

첫째 문건인 나카이 요자부로의 청원서는 위의 3의 '1) 1904년 9월 리양코도 영토편입 및 대여 청원'에서 본 바와 같다. 그러나 둘째와 셋째 문건은 찾을 수 없었으나 관련 자료를 통해 그 내용을 추정해 볼 수 있다.

관련 자료라고 하면, 나카이가 쓴「사업 경영 개요(事業經營槪要)」, 그리고 오쿠하라 헤키운(奧原碧雲)의 저서『죽도 및 울릉도(竹島及鬱陵島)』와『죽도 경영자 나카이 요자부로 씨 입지전(竹島經營者中井養三郎氏立志傳)』등인데, 여기에는 해군 수로부장과 외무성 및 농상무성 관계자의 입장이 기록되어 있다.

우선 위 공문의 두 번째 붙임 서류인 해군 수로부장의 입장이 오쿠하라 헤키운의『죽도 경영자 나카이 요자부로 씨 입지전』에 기록되어 있다. 당시 수로부장은 기모쓰키 가네유키(肝付兼行)로 그는 해군 수로부로 면회온 나카이에게 다음과 같이 말했다.[26]

> "동 섬의 소속은 확실히 증명할 증거가 없고 일한 양국에서 거리를 측정하면, 일본 쪽으로 10해리 더 가깝다(이즈모 국(出雲國) 다코바나(多古鼻)에서 108해리 조선국 릿도네루곶(リットネル岬)에서 118해리). 덧붙여 조선인이 종래 이 섬을 경영한 형적(形迹)이 없음에 반해, 일본인은 이미 이 섬 경영에 종사한 적이 있는 이상, 당연히 일본 영토에 편입해야 한다."

---

26) 내용(『竹島經營者中井養三郎氏立志傳』) 및 번역은, 김수희, 앞의 논문(2014년), 78쪽; 송휘영, (자료 번역)「죽도경영자 나카이 요자부로 씨 입지전」,『독도연구』제17호, 427쪽, 원문 내용은 420쪽 참고.

더불어 나카이의 「사업 경영 개요」를 보면, 나카이는 당초 독도가 울릉도에 부속하여 한국의 영토라고 생각했었지만, 위 수로부장에 의해 독도가 완전히 무소속임을 확인했다고 한다.[27] 수로부장은 독도를 일본의 영토로 당연히 병합해야 함을 말하고 있다.

그 다음은 세 번째 붙임 서류인 「외무성 차관의 회답」과 관련된 부분인데, 이는 당시 외무성 정무국장 야마자 엔지로(山座圓次郎)가 나카이에게 한 말을 통해 추정해 볼 수 있다. 야마자의 말은 나카이의 「사업 경영 개요」에 기록되어 있다.[28]

> "시국이야말로, 그 영토 편입이 급하게 요청된다. 망루를 세우고 무선 또는 해저 전선을 설치하면 적함 감시상 극히 좋지 않겠는가, 특히 외교상 내무(內務)와 같은 고려를 요하지 않는다. 모름지기 속히 원서를 본성(本省)에 회부해야 한다."

나카이는 야마자 엔지로의 말을 기록하면서 바로 뒤에 "이와 같이 해서 본도는 드디어 본방 영토에 편입된 것이었다"고 적고 있다.[29] 외무성 정무국장 야마자 엔지로의 의견은 '독도를 일본 영토로 병합해야 하는 것'인데, 외무성 차관의 회답서도 야마자 엔지로의 견해와 크게 다르지 않다고 생각된다.

「농상무성 차관의 회답」과 관련해서는, 나카이가 당시 농상무성 수산국장인 마키 나오마사(牧朴眞)를 면회하고 '독도가 반드시는 한국령에 속하지 않는다'는 의문을 갖게 되었다고 한 점을 상기할 필요가 있다.[30] 「농

---

27) 신용하 편저, 앞의 책, 262~265쪽 참고.

28) 내용(「事業經營概要」) 및 번역은 신용하 편저, 앞의 책, 262~265쪽; 김수희, 앞의 논문(2014년), 80쪽; 김수희, (자료 번역)「죽도경영」, 『독도연구』 제17호, 413쪽, 원문 내용은 411쪽 참고.

29) 김수희, 앞의 자료 번역(「죽도경영」), 413쪽, 원문 내용은 411쪽 참고.

30) 나카이의 「事業經營概要」 참고(신용하 편저, 앞의 책, 262~265쪽; 김수희, 앞의 논문(2014년), 80쪽; 김수희, 앞의 자료 번역(「죽도경영」), 413쪽, 원문 내용은 411쪽 참고).

상무성 차관의 회답」도 농상무성 수산국장(마키 나오마사)의 입장과 크게 다르지 않았다고 생각된다.

향후 위 1월 12일 공문(〈(37) 비을 제337호의 내〉)의 모든 붙임자료를 확인한다면 그 내용을 정확히 알 수 있을 것이다. 하지만 그렇지 않더라도 해당 부서 관련자들의 입장을 볼 때, 내무차관이 각의결정을 위해 제출한 관련 자료(「수로부장의 회답」, 「외무성 및 농상무성 차관의 회답」)는 모두 독도의 영토 소속과 관련하여 '독도를 일본의 영토로 편입해도 좋다' 또는 '적극적으로 영토 편입해야 한다'는 내용이었을 것으로 생각된다.

그리고 세 번째 붙임 서류의 마지막 자료인 「시마네현 지사의 회답」은 1904년 11월 30일 오키 도사가 시마네현 내무부장에게 보낸 〈을서(乙庶) 제152호〉[31]의 내용과 유사할 것으로 보인다. 즉 독도를 '일본의 영토로 편입한 후 오키 도사의 소관으로 해도 아무런 문제가 없으며, 그 섬을 죽도(竹島)라고 명명하면 좋을 것'이라는 것이다.

4. 1905년 각의결정과 후속 조치

1) 1905년 각의결정문

1905년 1월 28일 각의결정문에는 내각 총리대신을 비롯하여, 외무대신, 문부대신, 해군대신 등 10명의 각료 서명이 있고, 법제국장관 등의 직인이 찍혀 있다. 그 결정문은 다음과 같다(내용 중 번호 ①, ②는 인용자가 표시).[32][33]

---

31) 위 3.의 "2) 내무성의 사전 조사: 외무성 및 시마네현에 의견 요청" 참고.

32) 이하의 원문 내용: 別紙內務大臣請議無人島所屬ニ關スル件ヲ審査スルニ右ハ北緯三十七度九分三十秒東経百三十一度五十五分隱岐島ヲ距ル西北八十五浬ニ在ル無人島ハ他國ニ於テ之ヲ占領シタリト認ムヘキ形跡ナク一昨三十六年本邦人中井養三郎ナル者ニ於テ漁舍ヲ構ヘ人夫ヲ移シ猟具ヲ備ヘテ海驢猟ニ着手シ今回領土編入竝ニ貸下ヲ出願セシ所此際所属及島名ヲ確定スルノ必要アルヲ以テ該島ヲ竹島ト名ケ自今島

“별지의 내무대신이 청의한 무인도 소속에 관한 건을 심사해보니,
① 북위 37도 9분30초, 동경 131도 55분 오키 섬에서 서북으로 85리 거리에 위치한 무인도는 타국에서 이를 점령했다고 인정할 형적이 없고, 지난 36년(1903) 본방인(本邦人) 나카이 요자부로(中井養三郎)라는 자가 어사(漁舍)를 짓고 인부를 데리고 가서 어렵도구(獵具)를 갖추어 강치잡이에 착수하여 영토 편입 및 대여를 출원한 바, 이에 소속 및 도명(島名)을 확정할 필요가 있어 이 섬을 죽도(竹島)라 명명하고, 지금부터 시마네현 소속 오키 도사 소관으로 한다고 한다.
② 이에 심사하니, 메이지 36년 이래로 나카이 요자부로라는 자가 이 섬에 이주하여 어업에 종사한 것은 관계 서류에 의해 밝혀지는 바, 국제법상 점령한 사실이 있다는 것으로 인정하여, 이를 본방(本邦) 소속으로 하여, 시마네현 소속 오키 도사의 소관으로 해도 무방하다고 생각한다. 따라서 청의(請議)한 대로 각의결정이 성립되었음을 인정한다.”

각의결정문은 내용상 크게 두 부분으로 나눌 수 있다. 먼저 ①의 부분은 내무대신의 요청서인 1905년 1월 10일자 〈(37) 비을 제337호의 내〉 ‘무인도의 소속에 관한 건’의 내용을 그대로 기술하고 있다. 그 요청사항은 “이 섬을 죽도라 명명하고, 지금부터 시마네현 소속 오키 도사 소관으로 한다”는 것에 대해 결정해 달라는 것이다.

그 다음 ② 부분은 위 요청사항에 대한 각료회의의 검토 및 결정사항이다. 그런데 그 내용을 보면, 내무대신의 요청서에는 없던 내용이 추가되어 있다. 그것은 국제법상 점령의 사실을 거론하면서 독도를 ‘본방(本邦, 일본) 소속으로 한다’는 ‘영토 소속’에 관한 것이다. 여기에는 1월 12일 공

根縣所属隱岐島司ノ所管ト為サントスト謂フ二在リ依テ審査スルニ明治三十六年以来中井養三郎ナル者カ該島二移住シ漁業二従事セルコトハ関係書類二依リ明ナル所ナレハ國際法上占領ノ事實アルモノト認メ之ヲ本邦所属トシ島根縣所属隱岐島司ノ所管ト為シ差支無之儀ト思考ス依テ請議ノ通閣議決定相成可然ト認ム. <죽도 자료 포털 사이트>(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1905000000101.html)(2017.11.13. 최종 방문); 번역은 허영란, 앞의 책(2014년), 122~123쪽 참고.

33) 公文類聚 · 第二十九編 · 明治三十八年 · 第一卷(日本 國立公文書館 소장)(https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/Fonds_F2005022417214401430).

문(〈(37) 비을 제337호의 내〉)의 붙임자료로서 각료회의를 위해 송부된 「나카이 요자부로의 청원서」를 비롯하여 「수로부장의 회답」, 「외무성 및 농상무성 차관과 시마네현 지사의 회답」 등 각 기관의 독도의 영토 소속에 대한 의견들이 반영되었을 것으로 보인다.

이렇게 볼 때 1905년 1월 28일 각의결정은 당시 국제법에 근거하여 독도를 일본의 영토로 취득하는 것에 대한 결정으로서, '고유영토인 독도에 대한 영유의사 재확인'이 아니라 '무주지라고 판단한 독도에 대한 영유의사를 표시'한 것으로 보아야 한다.

2) 내무대신의 훈령과 시마네현 고시 제40호

(1) 내무대신의 훈령: 〈훈(訓) 제87호〉

일본 각료회의에서 결정을 내리자, 내무성에서는 이 결정을 이행하는 조치를 취하였다. 즉 내무대신(요시카와 아키마사, 芳川顯正)은 1905년 2월 15일자로 시마네현 지사(마쓰나가 다케키치, 松氷武吉)에게 다음과 같은 훈령(〈훈 제87호〉)을 내렸다.[34]

> "북위 37도 9분 30초, 동경 131도 15분 오키 섬에서 서북 85리에 있는 도서를 죽도(竹島)라고 칭하고 지금부터 그 소속을 오키 도사의 소관으로 한다. 이러한 점을 관내 고시하라.
> 위와 같이 훈령한다."

이 내용을 보면, 각의결정문의 영토 소속과 관련된 '본방[일본] 소속으로 한다'는 내용은 빠져있다. 다만, 내무대신의 각의결정 요청서대로 '독

---

34) 이하의 원문 내용: 北緯三十七度九分三十秒東経百三十一度五十五分隠岐島ヲ距ル西北八十五浬ニ在ル島嶼ヲ竹島ト稱シ自今其縣所屬隠岐島司ノ所管トス此旨管内ニ告示セラルヘシ右訓令ス. <죽도 자료 포털 사이트>(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1905021500101.html)(2017.11.13. 최종 방문); 번역은 허영란, 앞의 논문(2014년), 123~124쪽 참고.

도를 죽도(竹島)라고 칭하고 오키 도사의 소관으로 한다'는 내용만 기재되어 있다.

(2) 시마네현 고시 제40호

위 내무대신의 훈령에 따라, 당시 시마네현 지사(마쓰나가 다케키치)는 자신의 명의로 1905년 2월 22일 시마네현 고시 제40호를 다음과 같은 내용으로 고시하였다.[35]

> "북위 37도 9분 30초, 동경 131도 55분, 오키 섬에서 서북 85리에 있는 도서를 죽도(竹島)라 칭하고 지금부터 본 현 소속 오키 도사의 소관으로 정한다."

시마네현 고시 제40호는 앞서 내무대신의 1905년 2월 15일자 훈령(〈훈 제87호〉)을 그대로 반영하여, '독도를 죽도(竹島)라고 칭하고 시마네현 소속 오키 도사의 소관으로 한다'는 내용으로 되어 있다. 이 고시 어디에도 독도를 일본의 영토에 편입한다는 내용은 없다.

시마네현 지사는 다시 오키 도사에게 위 사항에 대한 훈령(〈시마네현 서(庶) 제11호〉)을 내렸는데,[36] 그 내용은 시마네현 고시 제40호와 같다.

> "북위 37도 9분 30초, 동경 131도 55분, 오키 섬에서 서북 85리에 있는 도서를 죽도(竹島)라 칭하고 지금부터 본 현 소속 오키 도사의 소관으로 정한다는 것을 명심하라.

---

35) 이하의 원문 내용: 北緯三十七度九分三十秒東經百三十一度五十五分隱岐島ヲ距ル西北八十五浬ニ在ル島嶼ヲ竹島ト稱シ自今本縣所屬隱岐島司ノ所管ト定メラル. <죽도 자료 포털 사이트>(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1905022200301.html)(2017.11.13. 최종 방문); 번역은 허영란, 앞의 논문(2014년), 124쪽 참고.

36) 이하의 원문 내용: 北緯三十七度九分三十秒東経百三十一度五十五分隱岐島ヲ距ル西北八十五浬ニ在ル島嶼ヲ竹島ト稱シ自今本縣所屬隱岐島司ノ所管ト定メラレ候條此旨心得フヘシ右訓令ス. <죽도 자료 포털 사이트>(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1905022200201.html)(2017.11.13. 최종 방문).

위와 같이 훈령한다.”

이로써 1904년 9월 29일 나카이 요자부로의 영토편입 및 대여 청원서에서 시작된 일본의 독도 영토편입과 관련된 공적 절차가 끝이 났다. 이 과정 중에 외부에 공시된 것이라고 한다면 시마네현 고시 제40호뿐이며,[37] 그 외 모든 문서는 내부 공문서로 외부에 공개되지 않았다.

그 고시 내용은 1905년 2월 24일 시마네현의 지방신문(산음신문)에 ‘오키의 새로운 섬(隱岐の新島)’이라는 제목으로 기사화되었다(내용 중 번호 ①, ②는 인용자가 표시).[38]

> “오키의 새로운 섬
> ① 북위 37도 9분 30초 동경 131도 55분 오키 섬에서 서북 85리에 있는 도서를 죽도(竹島)라고 칭하고 지금부터 오키 도사의 소관으로 정한다고 현 지사가 고시하고,
> ② 그 도서는 주위 15정의 2개의 섬으로 되어 있고, 주위는 무수한 군도가 산재하고, 해협은 선박의 정박에 편리하고, 풀은 자라지만 나무는 없다고 한다.”

위 기사는 두 부분으로 나누어져 있는데, ① 부분은 내무대신의 훈령(〈훈 제87호〉)과 시마네현 고시 제40호의 내용과 같고, ② 부분은 나카이

---

37) 현재 시마네현 고시 제40호의 원본은 소실되고 활자본만 존재하는데, 이로써 원본이 가지는 증거력을 상실했다는 주장이 있다(『연합뉴스』(2013년 11월 8일), 「시민단체, 日시마네현 고시 제40호, 68년 전 소실」). 또한 그 활자본에는 ‘회람’이라는 도장이 찍혀있는데, 이에 대해 시마네현 고시 제40호는 ‘현청 내 극히 소수만 돌려본 회람일 뿐이며 결코 아무 곳에도 고시된 사실이 없다’는 주장도 제기된 바 있다(이종학 편저, 『일본의 독도정책 자료집』, 사운연구소, 2000, 773~781쪽).

38) 『山陰新聞』(1905년 2월 24일), 「隱岐の新島」. 이하의 원문 내용: 北緯卅七度九分卅秒東經百卅一度五十五分隱岐島を距る西北八十五浬に在る島嶼を竹嶋と稱し自今隱岐島司の所管と定めらると縣知事より告示せり右島嶼は周囲十五町位の二島より成る周圍には無數の群島散在し海峽は船の碇泊に便利なり草は生え居たるも樹木は無と云ふ. <죽도 자료 포털 사이트>(http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/detail/t1905022400102.html)(2017.11.13. 최종 방문).

의 청원서 첫머리에 있는 독도의 지리현황에 관한 내용을 정리한 것이다. 여기서도 각의결정문에 있었던 독도를 '본방(일본) 소속으로 한다'는 내용은 없다.

5. 맺음말

1905년 각의결정 등 일본의 독도 영토편입 조치와 관련된 내용을 정리하면 다음 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 일본의 독도 영토편입 조치의 경과

일시	내용	관련 문서
1904.9.29	나카이 요자부로가 내무대신, 외무대신, 농상무대신 앞으로 리양코도의 영토편입 및 대여 청원	리양코도[독도] 영토편입 및 대여 청원
1904.10.11	내무차관, 외무차관에게 나카이(中井)의 청원 관련 문서 송부, 의견 협조 요청	〈도기 제5호〉
1904.11 (추정)	내무대신, 시마네현에 의견 조회	※미확보
1904.11.15	시마네현 내무부장, 오키 도사에게 리양코도의 명칭 및 오키도 소관에 대해 적절 여부 문의	〈서 제1073호〉
1904.11.30	오키 도사, 시마네현 내무부장에게 리양코도의 '竹島' 명명 및 오키도 소관에 대해 적절하다고 회답	〈을서 제152호〉
1905.1.10	내무대신, '무인도 소속에 관한 건'으로 각의결정을 요청	〈(37) 비을 제337호의 내〉 「무인도 소속에 관한 건」
1905.1.12	내무차관, 내각 서기관장에게 관련 서류 제출 - ① 나카이 요자부로의 청원서, ② 해군 수로부장의 회답, ③ 외무차관, 농상무차관 및 시마네현 지사의 회답	〈(37) 비을 제337호의 내〉 ※첨부서류는 미확보
1905.1.28	각료회의 결정	각의결정문
1905.2.15	내무대신, 시마네현 지사에게 각의결정을 관내 고시토록 훈령	〈훈 제87호〉
1905.2.22	시마네현 지사, 시마네현 고시 제40호 고시	시마네현 고시 제40호
1905.2.22	시마네현 지사, 오키 도청에 훈령	시마네현 서 제11호
1905.2.24	산음신문, 독도의 시마네현 편입 기사 게재	산음신문, 1905년 2월 24일 기사

일본의 독도 영토편입과 관련하여, 1904년 9월 29일 나카이 요자부로의 청원에서 1905년 1월 28일 각의결정과 1905년 2월 22일 시마네현 고시 제40호에 이르기까지 약 5개월의 시간이 걸렸다. 그 기간 동안 시행된 문서를 보면, 부처 또는 문서 시행자들간에 내용상 차이가 있음을 발견할 수 있다.

1905년 1월 각의결정의 중요한 고려사항은 국제법적 문제로 '영토의 소속'이었다. 그것은 당시 나카이를 비롯하여 외무성, 해군 수로부 관계자들의 주된 관심사항이기도 했다. 이러한 점에서 일본의 독도 영토편입 조치의 핵심을 이루는 1905년 1월의 각의결정은 국제법상 무주지 선점론에 입각하여 새로운 영토를 취득하기 위한 '영유의사 표시'로 보아야 한다.[39]

그런데 시마네현 고시 제40호는 '국제법상 영유의사'에 관한 공시가 아니라 '국내적 행정조치'에 관한 공시에 불과하다는 것이다. 시마네현 고시 제40호는 내무대신 훈령(〈훈 제87호〉)의 이행조치로서 '독도를 죽도(竹島)라고 명명하고 시마네현 소속 오키 도사의 소관으로 정한다'는 내용만 있을 뿐이다. 여기에는 각의결정문에서 볼 수 있는 '본방[일본] 소속으로 하여'라는 국제법상 '영토의 소속'에 관한 내용은 찾을 수가 없다.

위와 같은 결론과 더불어, 보충적으로 다음 두 가지 관련 논의를 제기

---

39) '1905년 각의결정'의 원문에는 별도의 제목이 없다. 그래서인지 자료명의 제목도 각각이다. 현재 일본 외무성 홈페이지에는 그 결정문의 자료명을 '메이지 38년 1월 28일 각의결정'으로 표기하고 있다. 일본 내각관방의 영토주권 대책기획조정실 홈페이지에 있는 <죽도 자료 포털 사이트>에는 각의결정문의 자료명이 "오키 섬에서 서북 85리에 있는 무인도를 竹島라고 명명하고 시마네현 소속 오키 도사의 소관으로 한다"(隱岐島ヲ距ル西北八十五哩ニ在ル無人島ヲ竹島ト名ケ島根県所属隱岐島司ノ所管ト為ス)로 되어 있다. 이것은 각의결정문 원본이 보관되어 있는 일본 국립공문서관 아시역사자료센터에서 등록한 자료명과 동일하다. 하지만, 각의결정의 법적 성격을 제대로 살린다면, 이 자료명에는 영토취득을 의미하는 '본방(本邦, 일본) 소속으로 하여'라는 내용이 들어가는 것이 적절하다고 생각한다. 예를 들면, "오키 섬에서 서북 85리에 있는 무인도를 竹島라고 명명하고 <u>本邦의 소속으로 하여</u> 시마네현 소속 오키 도사의 소관으로 한다."는 것이다.

하면서 글을 맺고자 한다.

첫 번째 논의는, 내무성 당국이 왜 국제법적 문제인 '영토의 소속'에 대한 언급은 자제하고 국내법적 문제인 '행정 편제'에 대한 내용만 다루었는가 하는 점이다. 이에 대해서는 당시 일본 정부, 특히 내무성 당국이 취한 영토 편입의 관행 또는 규정에 관한 추가 연구가 필요하다.[40] 다만, 1877년 내무성이 울릉도와 독도를 일본의 지적에 포함시킬지 여부를 검토했을 때, '울릉도 외 1도는 본방과 관계없으나 판도의 취사는 중요한 문제'라며 이를 '영토 소속'의 문제로 중요하게 고려했던 처사와는 분명 다르다는 것이다.

그리고 주목되는 것은 1905년 내무성 당국자(서기관 이노우에)의 인식인데, 그는 '독도가 한국령으로 의심되는 것'이라며 일본의 독도 영토편입에 부정적인 입장을 취하였다.[41] 어떠한 배경에서 그와 같은 인식을 갖게 되었는지 정확히 알 수는 없다. 하지만 1877년 '울릉도 외 1도는 본방과 관계없다'는 건을 처리할 때에도 내무성이 주무관청이었으므로 1877년 태정관 지령의 존재를 알고 있지 않았을까 하는 생각도 해보게 된다.

자세한 사정은 알 수 없으나 당시 내무성 당국은 러일전쟁이라는 폭력적 상황에서 외무성 등 다른 부처 관계자들의 요구에 밀려 영토편입 및 대여 청원 절차를 담당하게 된 측면도 있었을 것으로 보인다. 내무성 당국이 그와 같은 배경 하에서 마지못해 영토편입 절차를 추진한 탓에 '영토의 소속'에 관한 언급을 자제한 것은 아니었을까 하는 생각도 하게 된다.

---

40) 이와 관련된 연구로는, 허영란, 앞의 논문(2003년), 1~32쪽 참고.

41) 나카이의 「사업 경영 개요」에는 내무성 당국자(서기관 이노우에)의 견해를 이렇게 서술하고 있다. "이 시국에 즈음하여(日露開戰 中) 한국령지(韓國領地)의 의심이 있는 작은 일개 불모의 암초를 손에 넣어 環視의 제 외국에게 우리나라[일본]가 한국 병탄의 야심이 있다는 의심을 크게 하는 것은 이익이 지극히 작은데 반하여 사태가 결코 용이하지 않다." 신용하 편저, 앞의 책, 262~265쪽; 김수희, 앞의 자료 번역(「죽도경영」), 412쪽, 원문 내용은 411쪽 참고.

두 번째 논의는 일본 측에서는 1905년 독도 영토편입 조치에 대해 한국이 어떠한 항의도 제기하지 않았다고 주장하는데, 과연 그때 항의가 가능했으리라고 기대할 수 있겠는가 하는 점이다. 1904~5년간 일본의 독도 영토편입 조치 중 그 사실이 외부적으로 공시된 것은 시마네현 고시 제40호와 그 고시를 소개한 산음신문 기사뿐이다. 당시는 러일전쟁으로 대한제국이라는 국가는 그 운명마저 위협받고 있는 상황이었다. 그러한 상황 속에서 일개의 지방고시나 지방신문에 조그맣게 실린 내용을 한국인들이 보고 항의할 수 있었으리라고 기대할 수는 없다.

더욱이 그 고시와 기사에는 "북위 37도 9분 30초 동경 131도 55분"이라는 좌표[42]와, "오키 섬에서 서북 85리에 있는 도서"라는 지리적 정보만이 기록되어 있었다. 또한 일본의 어느 연안에도 있는 '죽도(竹島)'라는 새로운 지명만 언급될 뿐, 당시나 이전에 회자되던 독도의 속칭인 '리양코도'나 '송도(松島)'라는 지명도 언급되지 않았다. 보통사람들의 통상적 인식에 의하면, 그 섬이 독도를 지칭한다고 인지하기란 어려웠을 것이다.

주지하다시피 1905년 일본의 독도 영토편입이 한국 측에 알려진 것은 각의결정이 있고 1년여가 지나서였다. 1906년 3월 시마네현 관리들이 울도군수 심흥택(沈興澤)에게 '독도가 이번에 일본의 영지가 되었다'고 구두(口頭)로 전달했던 것이다. 이에 대해 우리 정부는 의정부 참정대신 지령 제3호를 통해 일본의 조치가 부당하다는 것을 분명히 했다. 물론 당시 한국 정부는 1905년 11월 을사늑약으로 외교권이 박탈되어 어떠한 외교적 항의도 제기할 수 없는 상황 속에 있었다는 것도 주지하는 바다.

---

42) 그 좌표 또한 정확한 독도의 위치로 보기 어렵다며 시마네현 고시 제40호를 비판한 연구도 있다. 김신, 「GPS에 의한 독도의 시마네현 고시에 관한 연구」, 『인터넷비즈니스 연구』 제14권 1호(2013), 141~181쪽 참고.

【참고문헌】

김관원, 「1905년 독도 편입 주장의 허구성에 관한 고찰」, 『영토해양연구』 제6권(2015).

김수희, 「나카이 요자부로와 독도 강점」, 『독도연구』 제17호(2014).

_____, 「동해상에서의 무주지 선점 법리를 이용한 섬 '발견'과 '명칭 변경'」, 『영토해양연구』 제10권(2015).

_____, (자료 번역)「죽도경영」, 『독도연구』 제17호(2014).

김 신, 「GPS에 의한 독도의 시마네현 고시에 관한 연구」, 『인터넷비즈니스 연구』 제14권 1호(2013).

박배근, 「무주지 선점의 요건에 관한 1905년 전후의 학설」, 『영토해양연구』 제6권(2015).

서인원, 「1930년대 일본의 영토편입 정책 연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점」, 『영토해양연구』 제11권(2016).

송휘영, (자료 번역)「죽도경영자 나카이 요자부로 씨 입지전」, 『독도연구』 제17호(2014).

이성환, 「독도에 대한 일본의 '무주지 선점론'은 성립하는가」(서평논문), 『영토해양연구』 제6권(2015).

정인섭, 「일본의 독도 영유권 주장의 논리 구조: 국제법적 측면을 중심으로」, 『독도영유의 역사와 국제관계』, 독도연구보전협회, 1997.

허영란, 「1905년 '각의결정문' 및 '시마네현 고시 제40호'와 독도 편입」, 『독도연구』 제17호(2014.12).

_____, 「명치기 일본의 영토 경계획정과 독도-도서편입 사례와 "죽도 편입"의 비교」, 『서울국제법연구』 제9권 2호(2003).

김병렬, 『일본군부의 독도침탈사』, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2006.

신용하 편저, 『독도연구총서 6권: 독도영유권 자료의 탐구 제2권』, 독도연구보전협회, 1999.

외무부, 『독도관계자료집(Ⅰ): 왕복외교문서(1952-76), 집무자료 77-134(北一)』, 외무부, 1977.

이종학 편저, 『일본의 독도정책 자료집』, 사운연구소, 2000.

이한기, 『한국의 영토』, 서울대학교 출판부, 1969.

田村清三郎,『島根県竹島の新研究』[復刻板], 島根県總務部總務課, 1995.
『竹島問題 100問 100答』, Will 2014年 3月号 增刊(2014.3.14. 발행).
「竹島(Takeshima) かえれ島と海」, 島根県/竹島 · 北方領土返還要求運動島根県民會議 (2006.2.22).
實教出版,『日本史 B』(2017년 검정 합격본).

≪연합뉴스≫(2013년 11월 8일),「시민단체, 日시마네현 고시 제40호, 68년 전 소실」.
≪山陰新聞≫(1905년 2월 24일),「隱岐の新島」.

일본 국립 공문서관 홈페이지: https://www.digital.archives.go.jp
일본 내각 관방 '영토주권대책기획조정실' 홈페이지(죽도 자료 포털 사이트): http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima
일본 외무성 홈페이지(죽도문제): http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html
일본 시마네현 홈페이지(Web죽도문제연구소): http://www1.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima

<Abstract>

A Study of the Legal Nature of Japan's Territorial Incorporation of Dokdo

Hong, Seong Keun

‘Japan's territorial incorporation of Dokdo in 1905’ is the key argument for Japan's claim to Dokdo. However, there has been a problem brought up in Korea and Japan early on about what its legal nature is.

In the discussion, Korea strongly tended to view the decision of 1905 as a territorial acquisition act based on the theory of occupation of terra nullius according to the international law. However, the Japanese government has insisted that ‘Japan established sovereignty over Dokdo by the mid 17th century’, and asserted that the cabinet decision of January 28, 1905 was ‘the reaffirmation of the territorial sovereignty’. Since the fundamental viewpoints of the two countries differ from each other about the decision of 1905, this issue has not been precisely argued regarding Japan's sovereignty claim.

With this point in view, this paper examines the legal nature of Japan's territorial incorporation of Dokdo, especially the cabinet decision of 1905 as its key element.

For this purpose, this paper analyzes the official documents of the Japanese government related to Japan’s territorial incorpration of Dokdo. The reason of this approach is based on the fact that the official document is the official representation of the Japanese government's intention and its will; therefore,

the legal nature of the document can be most accurately apprehended. The official documents include the cabinet decision of Jan. 28, 1905, as well as the request to determine the status of the 'uninhabited island' on January 10, 1905 which was carried out by the Ministry of Home Affairs and other related documents.

Through this research, this study shows that the cabinet decision of January 1905 was simply the expression of intention to obtain the territorial sovereignty based on the terra nullius theory of international law; and the Shimane Prefecture Notice No. 40 claimed as its public announcement is merely an announcement of domestic administrative measures taken while concealing the fact of the territorial acquisition.

Key words: Dokdo, territorial incorporation, cabinet decision, Shimane Prefecture Notice No. 40

이 논문은	2017년 11월 20일에 투고 완료되어, 2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고, 2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

세계 영토 갈등사례의 독도 시사점 분석*

– 도전국의 영유권 주장 포기 및 영토반환 사례 조사를 중심으로–

배 진 수** · 김 동 욱*** · 강 성 호****

〈목 차〉

1. 머리말
2. 선행연구의 경험적 및 이론적 고찰
3. 사례 조사 및 분석
4. 맺음말

〈국문초록〉

본 연구에서는 식민시대 또는 전쟁점령 등에 의해 영토를 침탈(점령)한 국가들이 영유권 주장을 포기함으로써 침탈당한 국가에게 원래의 영토주권을 되돌려 준 사례들을 발굴하고자 하였다. 이를 통해 독도 관련하여 억지 주장을 해 온 일본의 영유권 주장 포기를 유도하기 위한 국제사회의 담론을 주도하는 한편 일본의 억지 영유권 주장 포기를 유도할 수 있는 요인들을 도출해 보고자 하였다. 침탈한 국가들이 침탈한 영토를 되돌려 주거나 아니면 억지 영유권 주장을 포기할 경우 어떤 계기로 어떤 요인이 작용되었는지를 살펴봄으로써, 독도의 경우처럼 억지 영유권 주장을 해 온 일본과 같은 침탈국의 억지 영유권 주장 포기를 유도해 낼 수 있는 정책적 시사점을 제시해 보는 것이 본 연구의 목적이다.

아시아, 중남미, 유럽, 구미 등 전 세계 거의 모든 지역의 유사 사례들의 조사를 통해 20개의 영토갈등 사례들을 추출하였으며, 영유권 주장의 포기 및 침탈한 영토를 되돌려 준 요인 내지 배경을 경제적 요인, 정치적 요인 및 외교안보적 요인 등으로 구분하여 분석해

* 이 논문은 동북아역사재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NAHF-2017-독도-자유주제-1-1).

** 한국독도연구원 부원장
*** 한반도 국제법연구소 소장
**** 역사 NGO포럼 사무총장

보았다. 분석결과 많은 사례들이 외교안보적 요인들이 적지 않게 작용한 것으로 보이며, 특별히 미국-쿠바 간 후벤투드 도서영유권 사례 등 침탈한 국가의 국가적 결단에 의해 침탈한 영토를 되돌려 준 사례들도 일부 도출됨으로써 일본 등 억지 영유권 주장을 하는 침탈국가들을 대상으로 국제사회에 주는 시사점도 제시되었다.

주제어: 영토주권, 식민침탈, 영토분쟁, 세계분쟁, 국제갈등

1. 머리말

전 세계적으로 약 82.4% 정도의 국가들은 피식민 내지 침탈당한 경험을 가지고 있는 것으로 집계된다. 전 세계적으로 영토분쟁이 수 없이 많을 수밖에 없는 배경에는 식민 제국주의 팽창시기에 여러 영토처리 조약을 통해 국가 간 영토 소유권이 이전된 데 기인하기도 한다. 일본의 영유권 도전이 제기되고 있는 독도 역시 러일전쟁 과정에서 초래된 침탈사와 무관하지 않다. 결국, 식민지배 처리과정이나 전쟁 후 점령지의 처리과정에서 비롯된 경우가 대부분인 영토문제일 경우에는, 보편적 가치에 입각하여 원래 국가의 영유권을 인정해 줌으로써 영토갈등을 순리대로 풀어 나가려는 국가적 결단이 무엇보다 필요하다. 과거 식민국가나 점령 국가들이 잘못된 과거를 직시하고 영유권 억지 주장을 포기함과 동시에 원래 소유국의 영유권을 인정해줌으로써 평화적으로 해결됐던 수십 건의 세계 영토분쟁 해결 사례는 한국의 독도 영토주권 수호를 위해 국제사회에 많은 시사점을 제시해 줄 것이다.

비록 세계 영토분쟁 사례들의 가장 많은 종결유형이 '양자 간 협약(조약)'으로 나타나지만, 과연 독도 등 동아시아 영토갈등 사례의 경우에도 이러한 방식이 가장 가능성이 높을지에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면 독도와 조어도 이슈는 본질적으로 한·일간 및 중·일간 오래된 역사적 침탈사로 비롯되었으며 남중국해 갈등사례 또한 패권구도와 관련이 있는 만큼 지금까지의 수십 년 간 전개양상에서도 쉽게 알 수 있듯이 양자 간

협약(조약)을 통해 해결되기란 매우 어려울 것으로 예상된다.

그렇다면 마찬가지로 쉽지 않을 수도 있는 방식이지만 역시 침탈한 도전국이 상대국의 원래 영유권을 순순히 인정하고 억지 주장을 포기하는 방식이 가장 바람직할 것이다. 물론 첨예한 역사 갈등을 경험해 온 동북아 역내 국가 간에 비록 침탈했던 영토이더라도 그 영유권을 포기하는 것이 결코 쉽지는 않겠지만, 역사적 경험 선례가 있었다는 점을 상기한다면 침탈국가의 국가적 결단이 전제될 경우 이 또한 전혀 불가능한 것만은 아닐 것이며 어쩌면 동북아 국가 간 실현 가능한 거의 유일한 해결방식일지도 모른다.

이러한 맥락에서 본 연구는, 식민시대 또는 전쟁점령 등에 의해 영토를 침탈(점령)한 국가들이 영유권 주장을 포기함으로써 침탈당한 국가에게 원래의 영토주권을 되돌려 준 사례들의 광범위한 조사 및 분석을 통해서, 독도 관련 일본의 억지 영유권 주장 포기를 위한 국제사회 담론 주도의 사례들을 적극 발굴해 내는 한편 억지 주장을 계속해 온 일본의 독도 영유권 주장 포기를 유도할 수 있는 요인들을 도출하여 한국의 독도 영토주권 수호를 위한 학술적, 정책적 기여를 하고자 함에 목적이 있다.

2. 선행연구의 경험적 및 이론적 고찰

1) 분쟁지역 중요도와 분쟁종결 유형의 상관성

선행연구의 결과와 관련하여 본 연구에서 주목하는 부분은 '분쟁종결의 6가지 유형과 사례 분포'에 관한 기존 연구결과이다.[1] ICOW(Issues of Coorelates of War) 데이터뱅크는 영유권분쟁, 해양경계획정 분쟁, 강 분쟁 등 세 가지 유형별로 구분하여, 1816년 이래 또는 1900년 이래 발생했거나

---

1) 이와 관련된 구체적 내용은 선행연구인 배진수·윤지훈, 『세계의 영토분쟁 DB와 식민침탈 사례』(동북아역사재단, 2009), pp.21~32 참고.

현재 진행 중인 전 세계의 영토분쟁 관련 사항들을 북·중남미 아메리카, 유럽, 중동, 아시아, 오세아니아 등 대륙별로 순차적으로 DB를 구축해 왔다. 뿐만 아니라 이 데이터뱅크는 전 세계 국가들의 식민역사 관련 정보까지 포함하고 있기 때문에, 기존 연구에서는 한일 간 독도의 경우처럼 식민침탈로 초래된 세계의 영토분쟁 사례들을 추출해 내는 작업에 매우 유용하게 활용된 적도 있다.

ICOW 데이터뱅크에서는 세계 영토분쟁(영유권분쟁 및 경계획정 분쟁 망라) 사례들의 분쟁종결 유형으로서 '양자 간 협정(조약)', '제3자 개입', '독립/분리 주민투표', '무력점령', '도전국의 포기', '점유국의 포기' 등 6가지를 제시하는데, 가장 사례가 많았던 종결유형은 '양자 간 협정(조약)'으로서 총 318건의 1/3이 넘는 123건이 해당되며, 그 다음으로 많았던 종결유형은 일반적인 예상과는 달리 '도전국의 포기' 사례가 무려 71건이 있었던 것으로 집계된다. '도전국의 포기' 유형이 역사상 70여 건에 달한다는 실증적 결과는 독도의 경우처럼 영유권 억지 주장을 계속해 온 일본의 영유권 주장 포기를 유도할 수 있는 요인을 밝혀내는 데 매우 유용하게 활용될 수 있는 분석 대상 사례들임을 의미한다. 아직까지 이들 '도전국의 포기' 사례들에 대한 구체적 사례 조사와 분석이 국내외적으로 시도된 적은 없는 것으로 파악된다.

세계의 유사분쟁 사례를 참고할 때 특히 유의하여야 할 점은 각각의 분쟁이 처한 여건이 서로 상이할 수가 있다는 사실이다. 이러한 맥락에서 ICOW 영토분쟁 DB는 각 사례별로 '분쟁지역의 중요도'를 측정하고 있는데, 여기서는 영토분쟁 지역의 중요도와 이에 대한 분쟁종결 유형에 관한 선행연구의 분석결과를 소개하고자 한다. '분쟁지역의 중요도' 지표는 양자 간 분쟁이 진행 중인 동안 유형적(tangible) 중요도 및 무형적(intangible) 중요도가 가장 높았던 시기의 지표를 합산하여 측정하는데, 0-12로 책정한 후 낮음(0-4), 보통(4.5-7.5), 높음(8-12)으로 범주화하여 분석하였다.

분쟁지역의 '유형적 중요도' 측정은 영유권분쟁의 경우 분쟁이 일어난

곳의 경제적 자원과 전략적 위치 및 인구, 강 분쟁의 경우는 항행과 관개 및 수력발전, 해양경계획정 분쟁의 경우는 전략적 위치와 조업 자원 및 원유 자원 등 각각 세 가지 요소를 바탕으로 양 국가가 그 분쟁지역을 획득함으로써 얻게 되는 이득으로 계산된다. '무형적 중요도' 측정은 영유권 분쟁의 경우 분쟁이 일어난 지역의 본토 또는 부속지 여부와 소속감 여부 및 역사적 권원 등 세 가지 요소로서, 그리고 강 분쟁과 해양경계획정 분쟁의 경우는 본토 또는 부속지 여부만으로 측정된다.

분쟁지역의 중요도에 따른 분쟁종결 유형의 상관관계 분석을 위해 기존 여섯 개 종결유형 방식이 다음과 같이 좀 더 세분화될 수 있다. 첫째로 '도전국의 포기'를 '도전국의 단순포기'와 '도전국 정부에 의한 공식포기'의 둘로 구분하고, '점유국의 포기' 유형도 '점유국의 단순포기'와 '점유국 정부에 의한 공식포기'로 구분되었다. 또한 기존의 '독립 및 투표' 종결유형을 '분쟁지역의 독립' 종결과 '분쟁지역 국민투표'에 의한 종결로 세분화될 수 있다.

이상 선행연구에서의 분쟁지역 중요도와 그에 따른 분쟁종결 유형 간 분석결과는 다음 〈표 1〉과 같은데, 본 연구 주제와 관련된 몇 가지 함의를 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 분쟁지역 중요도에 따른 분쟁종결 유형

중요도 / 종결유형	높음 (117건)	보통 (130건)	낮음 (89건)
도전국 단순포기	21	22	21
도전국 정부 공식포기	0	3	4
제3자 개입	29	25	15
양자 간 협정	39	60	24
분쟁지역독립	3	10	5
군사적 점유	9	2	8
점유국 단순포기	1	5	7
점유국 정부 공식포기	1	0	0
분쟁지역 국민투표	4	2	0

2) 영토 가치와 영토분쟁 전략[2)]

영토분쟁 전략에 영향을 주는 요인에 관한 기존연구들이 가장 관심을 가진 두 가지 요인들은 '영토의 가치' 및 '국내여건 관련 책임성(domestic accountability)'인 것으로 파악된다. 분쟁대상 영토가 어느 정도 중요하냐에 따라 해당 영토분쟁에 대해 어떻게 대응할 것인지의 전략이 결정될 가능성이 많다. 해당 영토의 가치가 높을수록 분쟁 당사국들은 더 많은 희생을 감수하더라도 해당 영토분쟁을 유리하게 해결하고 싶어 할 것이다.[3)]

분쟁대상인 영토 자체의 가치(중요성)에 따라 분쟁당사국의 대응전략이 결정되어지는데, 영토의 가치는 크게 '유형적 가치'(tangible value)와 '무형적 가치'(intangible value)로 구분된다. '유형적 영토가치'의 범위에는 경제적 자원(natural resources), 안보 전략적 가치, 본토 또는 해양 소재 여부, 거주민 여부 등이 포함된다. 구체적으로 경제적 가치의 대표적인 예로서 석유, 천연가스 등 자원을 들 수 있는데, 도서(섬)의 경우에는 풍부한 어장과 해저 광물자원의 매장 등이 해당될 수도 있다. 안보전략적 가치란 군사기지와의 접근성, 해상수송로 등 거점지역 위치 등과 관련된다.

'무형적 영토가치'의 범위에는 민족의 종류, 본국 소속 또는 식민국 소속 여부, 역사적 주권의 정체성 등이 포함된다. 이를테면 해당 국가의 지도자와 국민들이 인식하고 있는 인종적, 민족적, 상징적 가치를 의미한다. 따라서 무형적 가치가 높은 영토분쟁일수록 해당 국가들은 타협이나 협상의 여지가 없기 때문에 해결이 쉽지 않은 고질적 분쟁지역으로 남게 되는 경우가 많다. 이스라엘과 팔레스타인 간 '예루살렘 성지'에 관한 분쟁이 대표적인 예이며, 또 다른 예로서 영국-아르헨티나 간 포클랜드 섬 도서영유권 분쟁도 이에 해당되는데 그 이유는 경제적 자원이나 안보 전략

---

2) 이와 관련된 구체적 내용은 Wiegand, Krista E., *Enduring Territorial Disputes* (Athens: University of Georgia Press, 2011), ch.2 및 ch.3 참고.

3) Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008).

적 가치와는 상관없이 아르헨티나의 포클랜드 섬에 대한 역사적 및 민족적 정체성과 직접 관련된 가치이기 때문이다.

이러한 유형의 영토분쟁의 경우는 타협이나 협상 자체가 쉽지 않기 때문에 해당 분쟁 당사국들 역시 해결 시도 자체를 꺼리는 경향이 많다. 왜냐하면 분쟁해결 결과 얻게 될 이익도 별로 '유형적'이지 않을 뿐만 아니라 만약 해결을 시도하다가 모든 것을 잃어버리게 될 경우에 초래될 손실에 대한 우려가 더 크게 작용되기 때문이다. 심지어 국내적으로 영토분쟁 해결방식에 대한 정치적 반대세력들로부터의 비난을 회피할 의도로 국가지도자들이 종종 법적 해결절차를 모색하는 경우도 있다.[4] 이러한 측면에서 경제적 자원이 걸려있는 '유형적 가치'와 관련된 영토분쟁의 경우에는 자원의 공유 내지 공동개발 등에 따른 타협과 협상의 여지가 있기 때문에 해결의 가능성이 상대적으로 높은 유형의 영토분쟁이라고 할 수 있다.

남아메리카의 영토분쟁을 대상으로 실증적으로 분석한 기존 연구결과에 따르면, 유형적이든 무형적이든 영토가치의 종합적 중요성이 높을수록 분쟁당사국들은 해결의 의지가 더 클 수 있기 때문에 양자간 해결의 경향이 더 크며, 또한 해결이 어려울 경우 무력충돌의 가능성도 더 높은 것으로 나타났다.[5] 안보전략적 유형가치를 둘러싼 영토분쟁의 경우 '중재'(arbitration)의 가능성은 크지 않는데 그 이유는 분쟁당사국들이 안보전략적 고려가 포함된 영토문제의 해결을 제3자에게 맡기는 것을 꺼려하는 경향이 있기 때문으로 보인다.

한편 '국내여건 관련 책임성'에 대한 선행연구의 이론적 배경에 대해 살펴보면 다음과 같다. 하나는 'Domestic Accountability Explanation'(국내여론

---

4) Todd L. Allee and Paul K. Huth, "The Pursuit of Legal Settlement to Territorial Disputes," *Conflict Management and Peace Science,* Vol.23, No.4, 2006, p.286.

5) Paul R. Hensel, "Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992," *International Studies Quarterly,* Vol.45, No.1, 2001 참고.

부합 경향)인데, 국가 지도자는 권력유지를 원하는 반면 정권유지에 방해가 된다고 생각되는 국민적 비인기 정책은 회피하려는 경향이 있다는 것이다. 특히 영토 정책과 관련하여 국가 지도자는 정권유지에 장애가 될 우려가 있는 정책이라면 국민적 반대를 우려하여 추진하지 않으려는 경향이 높다는 것이다.

다른 하나는 'Domestic Mobilization Explanation'(국내지지 확보용 영토문제 활용 경향)인데, 국가 지도자는 권력유지를 원하며 따라서 국민적지지 기반이 확산되기를 원한다는 데 전제를 두고 있다. 따라서 국가 지도자는 국내의 정치적 지지를 확보할 의도로 '오랜 기간 지속되어 온 영토분쟁'을 의도적으로 활용하는 경향이 높다는 것이다.

영토가 천연자원 등 가치가 있거나 국내적 사정이 연루될 경우 양보에 의한 영토분쟁 해결은 매우 힘들게 된다. 이러한 연유로 협상의 실패는 지속적인 영토분쟁의 원인이 된다. 지브롤터(Gibraltar)에 대한 스페인과 영국, 쿠릴열도에 대한 일본과 러시아, Belize에 대한 과테말라의 영유권 주장 등은 협상을 위한 여러 가지 시도가 있었지만 결과적으로 합의에 실패하였다. 위 사건들의 경우 몇 가지 이유로 인하여 한 개 또는 두 개의 협상국이 합의조건을 거부함으로써 비롯된 것이었다. 반면 중국과 러시아는 국경 분쟁에 있어서 상호 기꺼이 양보를 함으로써 영토분쟁을 해결할 수 있게 되었다. 영토분쟁과 관련하여 국가들이 협상 시 양보하는 요인을 이해하는 것은 지속적인 영토분쟁 해결에 큰 도움이 될 것이다.

비영토적 양보도 적대국 간의 문제해결에 큰 도움이 될 수 있다. 그러나 영토 점유국이 영토주권 포기를 대가로 자원에서 나오는 이익을 분배하겠다는 제의에 도전국은 주권 포기 불가를 이유로 그러한 제안을 거부한다. 예컨대, 1980년대 중반 영국은 아르헨티나가 포클랜드에 대한 주권을 포기하면 인근에서 생산되는 원유로 인한 이익 일부를 제공할 수 있다는 제의를 한 바 있다. 그러나 아르헨티나 대통령은 국내 경기 불황에도 불구하고 포클랜드에 대한 주권 포기를 거부하였다. 중국 또한 센카쿠 인

근 동중국해에서 일본 측의 공동 유전 개발 제의를 거부한 바 있다. 이 사례들은 영토는 단순한 경제적 가치나 보상을 뛰어 넘는 가치를 갖는다는 것을 보여준다.

영토분쟁이 분쟁국가 간 긴장조성의 주요 원인이기는 하지만, 분쟁 대상인 영토가 항상 분쟁의 핵심요인이 되는 것은 아니고, 기타 핵심적인 사안이 영토분쟁과 연계될 수도 있다는 것이다. 집요한 영토분쟁을 통해 도전국은 강압적 외교수단으로서 제한된 무력의 위협과 행사를 할 수 있다. 이와 함께 도전국은 '현안 연계 전략'을 구사할 수 있는데, 가령 적대국의 군사활동(영토분쟁과는 무관한 사안) 내지는 제3국 또는 기타 적대국과의 안보/경제 협력과 같은 기타 현안과 연계시킬 수 있다. 영토분쟁을 다른 현안과 연계함으로써 도전국은 다른 분야에서 이익 추구를 시도한다. 지속적인 이익추구가 도전국에 유리하게 되면 영토분쟁은 지속되게 되는 것이다. 그러나 도전국이 영토분쟁을 다른 현안과 연계하기 어렵게 될 경우 분쟁해결을 시도하게 된다. 영토를 평화적으로 이양했을 때 그 대표적인 보상 조건으로는 ① 경제 원조, ② 평화 또는 외교관계 개선과 같은 정치적 혜택, ③ 군사원조 또는 정치적 동맹 형태의 안보 원조를 들 수 있다.

한편 정치 지도자는 영토분쟁을 자신의 정권 유지와 인기 유지 수단으로도 이용하는 경향도 있다. 지도자가 분쟁 지역에 대한 강경한 입장을 표시함으로써 자신의 평판과 인기를 높이는데 유용하게 이용하고 영토를 확장함으로써 국가와 경제 발전의 수단으로 간주하게 만들 수 있다. 이처럼 정치 지도자들이 영토분쟁을 그들의 정권 유지 차원에서 이용하는 경향이 있다. 영토 위협이 존재함으로써 대규모 상비군을 보유하고 중앙집권식 정부 강화를 정당화하는 근거가 될 수 있기 때문이다. 대외 영토위협이 존재할 때 정당들의 양분화를 줄이고 야당들은 국가 지도자를 지지하게 되어 중앙집권화를 가능하게 해 준다. 역설적으로 영토 위협이 해결되면 정치지도자는 중앙집권화와 병력증강에 대한 정당성을 더 이상 가

질 수 없기 때문에 정치지도자에게는 영토분쟁의 지속이 오히려 더 매력적일 수도 있다. 이러한 논리는 점유국 뿐 아니라 도전국에도 그대로 적용되고 있다.

영토가 국가에 매우 중요한 유형의 또는 무형의 가치를 부여하고 있기 때문에 영토분쟁은 도전국이 점유국과 다른 중요한 문제를 협상할 때 영토분쟁을 이슈연계(issue linkage) 협상 수단으로 외교전략에서 이용하는 경향이 있다. 도전국은 영토분쟁에 대한 구실로 군사 조치나 경제 재제를 가하며 또 다른 이슈를 연관시키고 점유국은 영토의 중요성을 감안하여 도전국의 요구를 받아들이게 된다. 분쟁에 놓인 영토는 도전국에 비해 점유국에 더 중요한데 점유국이 이미 실효지배하고 있기 때문에 현상유지의 변화는 국가의 명예나 주권에 손상을 초래하기 때문에 불리한 입장에 처하게 된다. 주권과 국가의 명예가 있기 때문에 점유국은 다른 분쟁에 비해서 영토분쟁에 더 신경을 쓰고 더 많은 희생을 감수할 자세에 있다. 또 점유국 국민들도 국가주권이 관련된 영토 문제에 있어서는 정부 지도자의 정책 권한에 관용적이며 외부의 위협으로부터 영토주권의 현상유지 방어에 매진하게 된다.

협상수단으로써 많은 영토분쟁들이 지속되고 있으며 도전국들이 영토분쟁 해결에 대한 진정한 시도를 보이지 않는다는 사실을 알 수 있다. 일부 해결된 영토분쟁도 있으나 상당히 많은 영토 분쟁이 아직도 미해결 상태로 존재하는지를 부분적으로 설명해 주고 있다.

3. 사례 조사 및 분석

아시아, 중남미, 유럽, 구미 등 전 세계 거의 모든 지역의 유사 사례들의 조사를 통해 영토갈등 사례들을 추출하였으며, 영유권 주장의 포기 및 침탈한 영토를 되돌려 준 요인 내지 배경을 경제적 요인, 정치적 요인 및 외교안보적 요인 등으로 구분하여 분석해 보았다.

1) 후벤투드(Juventude) 섬 도서영유권 사례: 미국–쿠바

미국이 1904년의 협정에서 쿠바의 영유권을 스스로 인정해주는 바람직한 모습을 보여주었을 뿐만 아니라, 1907년에는 '후벤투드섬 생산 담배의 관세 관련 판례'에서 미국 대법원조차도 후벤투드섬은 쿠바의 영유권이 인정되므로 관세를 부과해야 한다고 판시하는 등 피식민국가 도서 영유권을 스스로 인정해주면서 되돌려준 사례이다.[6)]

〈그림 1〉 후벤투드섬

6) 이하 후벤투드섬 사례의 구체적 내용에 대해서는 배진수·윤지훈, 『세계의 영토 분쟁 DB와 식민침탈 사례』(동북아역사재단, 2009), pp. 63-75 참고.

후벤투드섬의 영유권과 관련된 중요한 소송 사건이 발생하게 되었는데, 미국 대법원은, 후벤투드섬이 사실상 쿠바의 실효적 지배하에 있으며 미국이 그 섬을 법적으로 소유했던 적이 없기에 후벤투드섬은 외국 영토로 규명되며 따라서 후벤투드산 담배에 대해서도 관세가 부과되는 것이 맞는다는 최종 판결을 내리게 되었다. 그 결과 1925년에 비로소 미 국회의 비준을 얻고 후벤투드섬이 쿠바 영토임이 공식적으로 인정되어 분쟁이 종결된 사례이다.

이 사례를 통해서, 우리는 다음 두 가지 사실에 주목할 필요가 있다. 하나는, 서양에서 미국이 피식민국 쿠바의 도서영유권을 인정해 주면서 협정까지 맺게 된 1904년 그 시점이, 동양에서는 정반대로 식민국 일본이 피식민국 한국을 침탈하면서 한국의 영토인 독도를 불법 편입하려던 바로 그 시점이라는 사실이 아이러니하다는 것이다. 다른 하나는, 당시 미국의 경우는 자국의 대법원에서 조차 쿠바의 도서영유권을 인정해 주는 등 지극히 합리적인 판단과 양심적 입장을 취했다는 점에서, 억지 주장으로 식민침탈사를 합리화 하는 데에만 집착하는 일본의 행태와는 근본적으로 다른 차원을 보여주고 있다는 점이다.

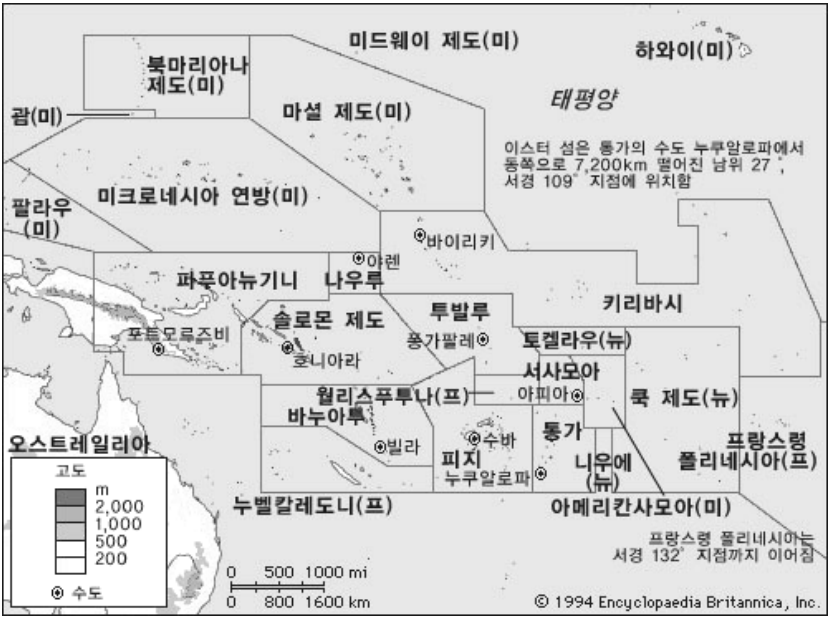
침탈국의 국가적 결단이 영토갈등 해결의 결정적 계기가 된 사례로서 국제사회, 특히 식민침탈의 일환으로 아직도 억지 영유권 주장을 계속하고 있는 일본에게 시사 하는 바가 크며, 우리에게 매우 효용가치가 있는 사례라고 할 수 있다.

2) 태평양 및 카리브 해 도서들 7개 사례: 미국–뉴질랜드·중남미

1970년대와 1980년에 들어 미국은 대략 30개 정도의 도서 또는 환초의 영토주권과 관련하여 일련의 조약을 통해 미국의 영토주권 주장을 포기하거나 중단하면서, 대신 상대국의 주권을 인정하고 상대국에게 해당 영토주권을 돌려 준 조치들을 취한 바 있다. 이들 지역들은 카리브 해의 5군데와 태평양의 25개 도서와 환초들인데, 대략 7개 지역으로 분류하여 간

략히 요약하면 아래와 같다.[7] 특히 1980년대는 1970년대 말 구소련의 아프간 침공으로 말미암아 미-소 간 냉전이 다시 재발된 시기로서, 이를 의식한 미국의 對소련 견제 세력의 확산 차원에서 뉴질랜드 및 중남미 국가들에게 과거 점령했었던 카리브 해 및 태평양의 제 도서들의 영유권 주장을 중단하고 이 지역 원래 피침탈에게 영토주권을 되돌려 준 것으로 분석된다.

〈그림 2〉 태평양 상 제 도서의 주권국 현황



출처: 구글 지도.

7) U.S. Department of the Interior Office of Insular Affairs, “Formerly Disputed Islands,” 참고. http://interior.gov/oia/islands/disputedislands.cfrn#(검색일: 2015.9.1)

〈표 2〉 미국이 되돌려 준 태평양 및 카리브 해 도서들 사례

구분 (Group)	양보국 → 대상국	해당 조약 –체결/발효	양보 대상 영토(섬)
1	미국 → 키리바시 (Kiribati)	타라와조약 (Treaty of Tarawa) -79.9.20/83.9.23	14 섬에 대한 키리바시(Kiribati)의 주권을 미국이 인정해 줌. -Canton(Kanton), Enderbury, Hull (Orona), Birnie, Gardner(Nikumaroro), Phoenix(Rawaki), Sydney(Manra), McKean, Christmas(Kiritimati), Caroline, Starbuck, Malden, Flint, Vostok
2	미국 → 뉴질랜드 (쿡섬, Cook Islands)	라로통가조약 (Treaty of Rarotonga) -80.1.11/83.9.8	쿡 섬(Cook Islands)에 대한 뉴질랜드의 주권을 인정해 주고, 다음 4개 환초(산호초)에 대해 미국이 영유권 주장을 포기함. -Danger(Pukapuka), Manahiki, Penrhyn, Rakahanga
3	미국 → 뉴질랜드 (토크라우섬, Tokelau)	아타푸환초조약 (Treaty of Atafu Atoll) -80.12.2/83.9.3	토크라우 섬에 대한 뉴질랜드의 주권을 인정해 주고, 다음 3개 환초(산호초)에 대해 미국이 영유권 주장을 포기함. -Atafu, Fafaofu, Nukunono
4	미국 → 투발루 (Tuvalu)	푸나푸티환초조약 (Treaty of Funafuti Atoll) -79.2.7/83.9.23	엘리스제도(Ellice Islands)의 4개 환초에 대해 미국이 영유권 주장을 포기함. -Funafuti, Nukefetau, Nukulaelae, Nurakita(Niulakita)
5	미국 → 콜롬비아	보고타조약 (Treaty of Bogota) -72.9.8/81.9.17	다음 3개 도서(환초)에 대한 콜롬비아의 주권을 미국이 인정해 줌. -Guita Sueno Bank, Boncador Cay, Serrana Bank
6	미국 → 니카라과 (Nicaragua)	Treaty	Corn Islands "former administration"
7	미국 → 온두라스 (Honduras)	산페드로술라조약 (Treaty of San Pedro Sula) - 71.11.22/72.9.1	스완 섬(Swan Islands) 스완 섬에 대한 온두라스의 영유권 주장을 미국이 인정해 줌.

첫째, 태평양 상의 호주와 뉴질랜드 동북쪽으로 '키리바시'(Kiribati)라는 섬나라가 있는데 날짜변경선의 가장 동쪽에 있는 국가로서, 1979년 이전에는 길버터 제도라고도 불렸다. 바로 이 길버트 제도의 타라와 환초(Tarawa Atoll)에서 1979년 9월 20일에 미국은 키리바시와의 타라와조약 체결을 통해, 이 지역의 14개 도서들에 대한 키리바시의 주권을 인정해 주는 조치를 취하였으며 이 조약은 1983년 9월 23일에 정식으로 발효하였다.

둘째, 쿡 제도는 18세기 말엽 호주와 함께 유럽인으로서는 처음 발견한 영국의 제임스 쿡 선장이 자신의 이름을 따서 붙여진 섬지역이다. 1888년에 영국 보호령이 되었다가 1900년이 되기 전에 뉴질랜드에 편입되었는데, 1965년 8월 4일 이래 쿡제도 주민들은 뉴질랜드 내에서의 자치를 선택함과 동시에 입법 제정권을 확립함으로써 군사 이외 대부분의 자치권을 얻은 셈이었다. 말하자면 쿡제도-뉴질랜드 관계는 마치 마샬군도/미크로네시아 - 미국 관계와 흡사하다고 보면 된다.[8] 도서의 주권과 관련하여, 1980년 6월 11일에 미국과 쿡 제도(Cook Islands) 간 해양경계를 획정한 라로통가(Rarotonga) 우호조약 체결을 통해, 미국은 4개 환초에 대한 당초의 주권 주장을 포기하고 오히려 쿡 제도의 주권을 인정해 주었으며 이 조약은 1983년 9월 8일에 정식으로 발효되었다.

셋째, 1980년 12월 2일에 미국과 뉴질랜드 양 국가는 뉴질랜드령 토크라우 섬 관련 해양경계협정을 체결하였으며 1983년 9월 3일에 정식으로 발효되었다. 그 결과로 미국은 토크라우 섬에 대한 뉴질랜드의 주권을 인정함과 동시에 Atafu, Fafaofu 및 Nukunono 3개 환초에 대한 미국의 주장을 포기하였다.

넷째, 1979년 2월 7일에 미국과 투발루(Tuvalu) 양측 대표가 푸타푸티(Funafuti) 환초에서 만나 우호조약을 체결하였으며 1983년 9월 23일에 발효되었다. 그 결과로 미국은 이 지역 4개 환초에 대한 주장을 포기하게 되

8) https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%BF%A1_%EC%A0%9C%EB%8F%84(검색일: 2017.10.11).

었다. 참고로, 1979년에 있었던 미국과 키리바시 간 타라와조약 체결[그룹 1 참고] 당시, 엘리스 제도 소속이었던 투발루는 1892년 이래 영국의 보호령으로 있다가 1979년에 불만을 일으켜 독립한 상태였다.

다섯째, 1972년 9월 8일 체결되고 1981년 9월 17일에 발표된 보고타조약에 의거, 미국은 카리브 해 지역 즉 파나마 북쪽 및 니카라구아 동쪽에 위치한 일련의 도서들 즉, Guita Sueno Bank, Boncador Cay, Serrana Bank 등에 대한 콜롬비아의 주권을 인정해 주게 된다.

여섯째, 콘 섬(Corn Islands)은 니카라과 해안으로부터 약 30마일 떨어진 곳에 위치해 있으며, 큰 섬(Great Corn)과 작은 섬(Little Corn)의 2개로 구성되어 있다. 이 섬은 미국의 주권이 되었던 적은 없으나 1914년 9월 5일 이래 99년 간 미국이 니카라과로부터 임차해 사용해 오다가 1970년 7월 14일 마나구아(Managua) 약정으로 인해 미국의 임차 사용이 공식적으로 종료되면서 니카라구아 주권으로 돌려진 사례이다.

일곱째, 중남미 대륙의 카리브 해에 있는 'Swan Islands'는 1800년대 이래로 미국과 온두라스 간 영유권 분쟁을 겪어 오다가, 1971년 11월의 'Treaty of San Pedro Sula'에 의거 마침내 미국이 Swan섬에 대한 온두라스의 영유권을 인정하고 되돌려준 사례이다. Swan섬은 카리브해의 온두라스(Honduras)로부터 북동쪽으로 156Km 떨어진 곳에 위치하는데, 마치 우리나라 독도의 '동도'와 '서도'처럼 Great Swan섬과 Little Swan섬의 2개 섬으로 구성되어 있다. 큰 섬(Great Swan)의 길이가 4Km, 작은 섬(Little Swan)의 길이가 1.9Km 정도이며, 큰 섬(Great Swan)에는 34명이 거주(1960년경 기준)하고 등대가 있는 데 비해 작은 섬(Little Swan)은 주민이 살고 있지 않는 무인도이다.

1856년 8월 16일에 미 의회에서 통과된 'The Guano Islands Act(구아노 제도법)'[9]에 의거 Swan Islands는 1863년 이래 미국의 관할 하에서 구아노

---

9) 'The Guano Islands Act'(1856.8.16)에 따르면, "구아노 광산이 있는 무주지 섬을 먼저 발견하는 미국 시민은 누구든지 그 섬을 소유할 권한이 있으며 따라서 그

광산 채굴이 이루어져 왔으며, 구아노 광산 채굴 이후인 1960년에도 여전히 미국은 Swan Island의 전략적 중요성 때문에 레이더와 군사시설 및 기상관측소(weather station) 등을 활용해 오기도 했다.

한편 온두라스 역시 이미 1861년 4월 22일에 정식으로(officially) Swan Island를 포함한 인근 제 도서들에 대한 주권을 선언하는 등 미국과 온두라스 양국 간 섬의 영유권을 둘러싼 갈등은 계속되어 왔다. 그러다가 1971년 11월의 'Treaty of San Pedro Sula'에 의거 마침내 미국이 결단을 내려 Swan섬에 대한 온두라스의 영유권을 인정하고 되돌려 준 사례이다.

한 때 미국이 자국 의회의 'Guano Islands Act'에 의거, 100여 년 동안 Swan Islands를 미국의 관할로 간주해 왔으며 군사시설 등 전략적 필요성에도 불구하고, 1971년 양 국가 간 조약을 통해 마침내 미국이 온두라스의 영유권을 인정하고 Swan Island의 영유권을 온두라스에게 다시 되돌려 준 것은 국제 사회에 주는 시사점이 매우 크다고 할 수 있다.

이에 반해, 일본의 경우는 과거 러일전쟁의 와중에 우리나라의 땅인 독도의 전략적 가치 때문에 자국의 시마네현 고시를 통해 불법 편입하는 등 침탈하였음에도 불구하고, 미국이 과거 비슷한 사례인 온두라스의 Swan Island 사례에 대해 보여주었던 결단을 아직까지 보여주지는 못할망정, 오히려 한국이 일본의 고유영토인 독도를 불법점거하고 있다는 등 억지 주장을 계속하고 있는 실정이다.

3) 하타이주(Hatay Province) 영유권 사례: 터키-시리아

하타이주(Hatay Province)는 터키 남부와 지중해 연안에 위치하고 있고 남쪽과 동쪽으로는 시리아와 국경을 접하고 있으며, 면적은 5,524km^2(2,133 sq mi)이다. 1939년 6월 29일 터키에 편입되었다.

섬은 미국의 관할권(use the military to protect such interests and establishes the criminal jurisdiction of the United States)에 속한다."라고 되어 있다.

〈그림 3〉 Hatay Province

출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Hatay_Province.

터키에서 지중해 서안을 따라 시리아 남쪽으로 뻗은 하타이주는 터키와 아랍민족이 뒤섞여 있는 데다 무슬림과 기독교인 간 종교분쟁이 끊이지 않았던 곳이다. 고대 시리아 수도였던 안티오크가 속해 있는 하타이주는 오스만제국 영토였다가 제1차 세계대전 후 국제연맹 중재로 시리아를 식민지로 삼았던 프랑스로 넘어갔다. 이후 하타이주 내 터키 민족이 1938년 시리아에서 벗어나 독립을 선포한 뒤 이듬해 터키 영토로 편입됐다.

하타이주는 원래 시리아의 영토로 여겨지던 곳이었다. 1764년 Joseph Roux의 지도가 이를 뒷받침하고 있다. 인종의 구성을 보아도 아랍인 46%, 터키인 39%, 아르메니아인 11%로 아랍계가 주축을 이루고 있다. 제1차 세계대전에서 터키의 패전 이후 시리아는 영국이 지배하게 되었으며 이후 프랑스에 인계되었다. 이때까지만 해도 Hatay는 터키의 영토는 아니었다. 1921년 10월 20일 터키-프랑스는 조약을 체결하여 Hatay는 자치주로 결정하기로 합의하였다. 1922년 당시 주민 22만 명 가운데 터키인은 8만 7천명이었다. 1939년 6월 29일 선거에 따라 하타이는 터키의 주로 편입되었다. 그러나 투표가 조작되었다는 것과 터키정부가 히틀러에 협조할 것을 우려한 프랑스의 양보가 있었다는 소문이 주를 이루었다.[10] 실

제 투표를 위해 수만 명의 터키인들이 하타이로 이주하기도 하였다. 1936년 Franco-Syrian Treaty of Independence에 따르면 프랑스는 시리아 영토의 합병을 거부해야 함에도 불구하고, 터키에 하타이를 넘겨준 프랑스의 개입에 항의하여 시리아 대통령 Hashim al-Atassi가 사임하기도 하였다. 지금도 대다수의 시리아 국민들은 프랑스가 불법적으로 하타이를 터키에 양도하였다고 생각하고 있다. 또한 시리아 인들은 터키 용어인 Hatay 보다는 'Liwa' aliskenderun'라고 부르며 하타이는 여전히 시리아의 영토라고 보고 있다.

2000년 Assad 정권에서 시리아와 터키 간의 관계가 좋아지자 시리아는 터키에 대하여 하타이에 대한 영유권 주장을 더 이상 제기하지 않기로 하였는데 이에 대한 공식적인 합의는 이루어지지 않았다. 시리아 미디어(media)에서도 더 이상 하타이 문제를 거론치 않는 암묵적 분위기가 형성되기도 하였다.

그러나 2011년 이후 시리아 내전이 발생하고 터키와의 관계가 다시 악화되면서 시리아는 다시 하타이에 대한 영유권 주장을 재개하였다. 시리아 방송에서도 하타이의 역사에 대한 상영을 재개하였다.

전통적으로 시리아의 영토로 알려진 하타이주는 시리아를 식민통치하던 프린스의 양도로 터키의 영토로 편입되앗다. 1921년 10월 20일 터키-프랑스는 조약을 체결하여 Hatay는 자치주(自治州)로 결정하기로 합의하였고, 1936년 Franco-Syrian Treaty of Independence에 따르더라도 프랑스는 시리아 영토의 합병을 거부해야 함에도 불구하고 프랑스는 터키에게 Hatay를 양도하였던 것이다.

이후 시리아 내부적으로는 영토회복에 대한 목소리가 지속되기도 하였지만, 양국의 선린우호 정책에 따라 묵시적으로 시리아는 하타이주에 대한 반환 요구를 사실상 자제해 왔다. 그러나 시리아 내전의 발생과 이로

---

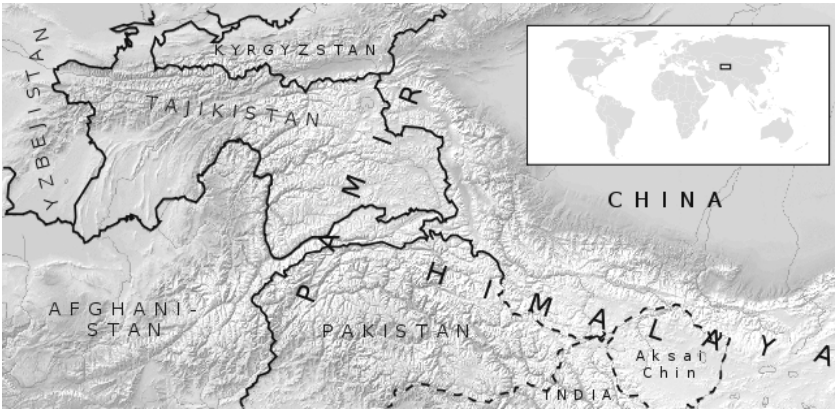
10) Jack Kalpakian. *Identity, Conflict and Cooperation in International River Systems* (London: Ashgate Publishing, 2004), p.130.

인한 시리아-터키의 관계 악화로 인해 하타이에 대한 영유권 주장이 다시 수면 위로 올라왔다.[11] 결국 영토에 대한 과거 식민종주국의 인위적 결정은 시리아-터키 양국의 관계설정에 따라 다시 갈등요인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

4) 파미르 고원(Pamir Mountains) 사례: 중국-타지키스탄

중국과 중앙아시아 지역 국가와의 영토분쟁은 당초 중국과 구소련간의 문제였지만 구소련의 해체와 함께 동 지역의 국경문제는 중국과 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄의 문제로 전환되었다. 중국과 카자흐스탄은 1998년 협상을 통해 국경문제를 해결했고, 키르기스스탄과는 1999년 국경협정을 체결하였다.

〈그림 4〉 타지키스탄과 중국 사이의 파미르 고원



출처: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Location_map_Pamir_mhn.svg.

중국과 타지키스탄과의 국경분쟁은 2002년에야 종결되었다. 이는 타지

11) 시리아 내전으로 2016년 4월 기준 약 408,000명의 시리아 난민이 Hatay 주로 피신하였다.

키스탄 공산주의자-이슬람주의자 간 내전으로 인한 영향 탓이었다. 중국으로서는 타지키스탄과 국경문제로 자칫 대립각을 세웠다가는 이슬람주의자에게 유리한 모멘텀을 줄 수 있다는 우려에서 비롯되었다.

타지키스탄 내전 종식 후인 1997년 중국-타지키스탄 정부는 파미르 고원에 대한 양국의 국경 협상을 진행하였다. Markansu Valley는 균등하게 분할되었으며, Uzbell Pass 지역에 대해서는 중국이 타지키스탄에 양보하였다. 하지만 Pamir 고원에 대한 양국의 입장은 팽팽히 대립되었다. 그러나 1997년 발생한 신장 자치구 The Ghulja incident(伊宁事件)이 발생하자 소수민족 자치구의 불안정이 자국의 이익에 부합하지 않는다는 중국 정부의 판단에 따른 양보로 1999년 타지키스탄과 국경조약을 마무리 짓게 되었다. 이와 같은 판단은 "중국-타지키스탄 양측의 국경 내에서 분리주의와 종교적 극단주의에 대한 반대"에 동의한다는 성명에도 잘 나타나 있다.[12)]

2002년 5월 장쩌민 중국 주석과 Rahmonov 타지키스탄 대통령은 협정문에 서명하였다. 양국의 국경선 획정은 2011년 1월 최종적으로 획정되었는데, 타지키스탄은 불과 1,158㎢ 면적의 영토를 양보한 반면, 중국은 73,000㎢ 면적의 영토를 타지키스탄에 양보하였다.

중국과 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 중앙아시아 3개국과의 영토협상에서 중국은 다른 국경협상에서 보다 더 큰 양보를 함으로써 이들 국가와의 국경문제를 해결했다는 점에서 차이를 보인다.

특히 중국과 타지키스탄과의 국경선 획정은 1997년 발생한 신장 자치구에서의 분리주의자 폭동사건의 영향을 많이 받았다. 소수민족 자치구의 불안정이 자국의 이익에 부합하지 않는다는 중국 정부의 통 큰 양보로 양국 간 합의가 이루어진 것으로 자치구 소수민족을 관리하려는 중국 정부의 고뇌가 녹아 있는 것으로 판단된다.

---

12) M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton University Press, 2008), p.166.

5) 중국-러시아 국경분쟁 사례

제정 러시아(Tsarism Russia)는 중국과 네르친스크(Nerchinsk) 조약(1689년), Kiakhta 조약(1728년), Aigun 조약(1858년) 등 영토 확장 정책을 구사하여 중국의 영토 일부를 점령하게 되었다. 특히 아편전쟁 중이던 시기에 체결된 아이훈(Aigun) 조약(1858년)과 베이징 조약(1860년)을 통해 중국은 흑룡강성 일대 등 방대한 영토를 제국 러시아에 내어주게 되었다.

〈그림 5〉 중국-소련/러시아 국경분쟁

출처: https://www.google.co.kr.

과거 식민지 열강의 지배로 인해 영토를 빼앗긴 중국의 현실에 대하여 1911년 언론을 통해 손문(孫文)은 이러한 불평등 조약이 무효라고 주장하였고, 이로 인해 빼앗긴 영토에 대한 중국 내 여론이 조성되었다. 중국의 지도자들은 중국이 혼란에 빠진 틈을 이용하여 제정 러시아가 중국의 영토를 차지하였다고 주장하였다.

1919년 소비에트 정권은 제1차 대중선언을 통해 제정러시아가 중국에게 강탈한 영토를 중국에게 반환할 것임을 선언하였다. 1924년 중소 국교 정상화 당시에도 이러한 입장이 유지되었으나 레닌 사망 이후 이러한 구소련의 대 중국 정책은 실현되지 못하였다.

중화인민공화국이 창설된 1949년에서 1960년 초반까지 중소 양국의 관계는 비교적 원만하고 우호적이었다. 특히 1950년 중·소 간 체결된 상호원조 및 우호조약에서 보는 바와 같이 양국 간에는 큰 견해차가 없어 보였다. 1960년 네팔의 연설에서 주은래(周恩來) 중국 총리는 중·소 양국의 국경이 조정되어야 함을 언급하였지만, 당시 소련은 현 상태가 고수되어야 한다는 입장을 견지하였다. 이후 양국 간 국경 및 영토조정에 대한 공방이 개시되기 시작하였다. 1964년 국경분쟁 해결을 위한 양국의 회담이 실패로 끝나자 이때부터 양국은 국경 인근에 대규모 병력을 주둔시키며 군사적인 대결상태를 유지하기 시작하였다.

중국-소련/러시아 국경분쟁은 도전국(중국)이 영토분쟁에서 우위를 점하기 위해 '이슈연계전략'과 '강압외교'를 구사할 수 있음을 보여준다.[13] 또한 동 사례는 다른 분쟁 현안이 해결되면 무력사용의 위협과 행사의 가능성이 줄어들며, 영토의 양보를 통한 해결 시도의 가능성이 높으면 영토분쟁의 궁극적인 해결에 도달할 수 있음을 입증한다.

'영토의 가치이론'과 '국내사정 동원이론'은 1987년 이전 중국의 영토 양보의지가 왜 결여되었고, 왜 무력사용과 위협을 했는지에 대하여 어느 정

---

13) Krista E. Wiegand, *Enduring Territorial Disputes* (Athens : University of Georgia Press, 2011), p.277.

도 설명을 제시하기도 하지만, 그 이론들은 대부분의 시간을 허구로 만들어 놓고 있다. 왜냐하면 이러한 요건들은 주로 정적이거나 오랜 기간 변하지 않는 것이어서 중국의 분쟁전략의 편차에 대하여 설명하지 못한다. 중소 양국이 갈등을 겪고 있던 이 지역의 영토적 가치는 아주 낮다. 우선 부존자원이 거의 없고 거주 인구도 거의 없는 황량한 지역이기 때문이다. 다만 중국의 입장에서는 이 지역이 중국의 국경이라는 점에서 지리적으로 중국의 안보에 커다란 위협으로 인식하고 있었기 때문에 그러한 관점에서 지리적인 중요성을 무시할 수는 없다. 또한 영토의 상징성으로 인한 민족적 가치로서 중국에게 매우 중요하겠지만 이를 증명하기는 매우 어려운 문제이다.

영토분쟁의 유일한 가치는 전략적인 것인데, 두 적대 강국은 각자의 영토주권 주장을 위해 국경에 군대를 파병하여 분쟁의 전략적 가치를 내성화하였다. 그러나 이러한 전략적 가치도 내성적인 요인에서 비롯된 것이므로 분쟁이 해결되면 전략적 중요성도 함께 없어진다는 측면에서 본래의 전략적 가치가 있는지에 대해서는 회의적으로 평가된다.

중국의 지도자들이 문화혁명으로 인해 약화된 권력기반을 재장악하고 국내여론 조성을 위해 중소 국경분쟁을 단기적으로 이용한 정황은 발견된다. 그러나 전체적으로 중국의 지도자들이 다른 목적을 위해 국내적 지지를 동원하기 위해 촉발된 무력의 사용과 위협에 편승할 수 있었지만, 중국의 지도자가 국내적으로 취약했던 기간이 짧아 수십 년 동안 중국이 왜 영토를 양보하지 않았고 수백 번의 무력사용과 위협의 이유에 대하여 적절한 설명을 제공하지는 못한다. 오히려 양보전략은 중국 지도자가 국내적으로 가장 취약했던 1980년대에 이루어졌다.

중소 갈등 기간 중 중국은 강압외교 및 군사적 위협/사용 전략을 통해 협상의 우위를 점하려는 노력을 지속적으로 구사해왔다. 사실 중소 갈등의 근본 원인은 공산주의 이념전쟁에서 비롯되었는데, 중국은 소련을 수정주의라고 비난하였다. 이러한 갈등은 중소 국경분쟁, 각각의 진영 세력

확장의 다툼 등 다양한 분야에서의 경쟁으로 발전하였다.

중국은 소련의 다양한 외교 전략에 대하여 기본적인 의구심을 품고 있었다. 예컨대, 1962년 중국-인도 간 국경 전쟁이후 소련의 인도에 대한 미그(MIG)전투기 지원결정은 중국으로 하여금 엄청난 압박이자 도전요인이 되었다. 1961년 중국과 우호관계에 있었던 알바니아, 유고슬라비아에 대한 소련의 침공, 1962년 소련의 쿠바 미사일 배치에 대하여 중국은 "제국주의와 협상에 도달하기 위해 쿠바의 주권을 훼손한 행동"이라는 맹비난을 쏟아 부었다. 1963년 소련은 미국과 「부분적핵실험금지조약」(PCBT)을 체결하였는데 이 또한 미 제국주의와의 야합이라고 비난한 바 있다. 1968년 소련군의 체코 침공 이후 중소 국경 대치가 심화되었다. 중국은 소련의 이러한 확장적인 정책이 제정러시아 이후 소련의 영토 확장에 대한 야심이 재현된 것이라고 평가하였다.

소련 군대의 아프가니스탄과 몽고로부터의 철수와 캄보디아로부터 철수하라는 소련의 베트남 정부에 대한 압력 등 두드러지는 분쟁 현안의 해결은 1980년대 후반 수십 년 된 국경분쟁 해결을 위한 중국과 소련 양측의 여건 조성에 기여한 셈이다. 소련 군대의 몽고 주둔, 베트남 지원 및 베트남의 캄보디아 침공 지원, 아프가니스탄 침공 등 현안은 중국 입장에서는 중국을 향한 소련의 포위 전략으로 보이기 때문에 지정학적인 차원에서 중국 정부로서는 이러한 소련의 군사전략에 큰 부담을 느낄 수밖에 없었다. 예컨대, 1980년 소련이 중국의 전통적 우방이었던 아프가니스탄을 전격적으로 침공하자, 중국은 소련의 이러한 행위는 아시아와 전 세계의 평화와 안전의 중대한 위협이며 국제규범의 중대한 위반이라고 맹비난하였다. 1980년 4월 소련이 중소 양국의 국경협상을 재개하려 하자, 중국은 "중국-소련의 베트남, 아프가니스탄, 몽고, 중소 국경에서의 견해차이가 존재하고 있음"을 명백히 밝히면서 소련의 제안을 거부한 바 있다. 따라서 이러한 현안들이 해결되지 않는 한 중국으로서는 중·소 양국 정상화를 가로막는 국경분쟁을 해결할 의지가 없었던 것이다. 여기서 가장

중요한 점은 중국에 부정적인 영향을 주는 다른 현안들에 대한 소련의 외교 정책을 변화시키도록 중국 정부가 소련을 강요하기 위한 협상 도구로써 국경 분쟁을 이용하였다는 것이다. 만약 이전의 군사적 · 외교적 협박과 무력사용이 없었다면 중국은 이러한 현안들에 대한 해결을 위해 소련 정부에 행사할 수 있는 수단이 결여되었을 것이다. 이러한 점은 협상도구 이론의 가정과도 합치한다. 결과적으로 국경분쟁의 해결은 양국 관계 개선에 크게 기여하였다.

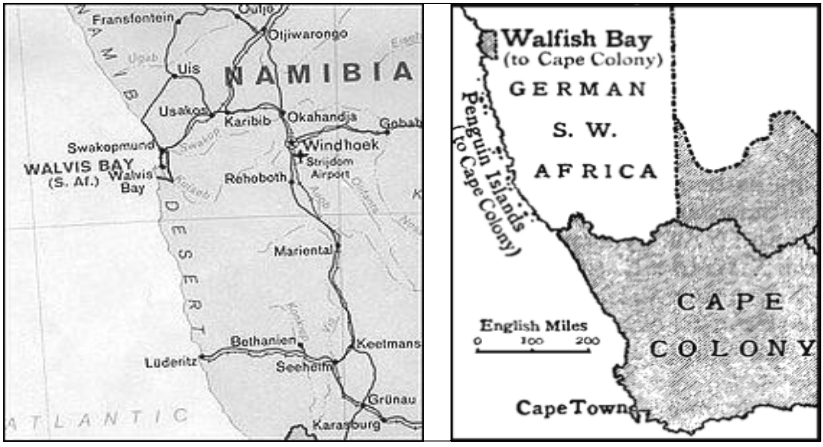
그리고 1985년 권력을 장악한 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 등장은 중-소/러시아 국경분쟁에 커다란 영향을 미쳤다. 취임 초기 관계 정상화의 전제조건을 내건 중국의 요구에 부정적이었던 고르바초프는 미국과의 군비경쟁으로 인해 중국과의 관계개선이 필요하다는 인식을 하게 되었다. 소련 경제의 붕괴와 막대한 군사비 지출로 인해 중국과의 군사적 대결 지속에 필요한 재원 조달이 가능하지도 타당하지도 않다는 결론에 도달하게 하였다. 이러한 지정학적인 역학관계의 변동으로 말미암아 소련과 중국은 양국 관계정상화에 합의하게 되었고, 중국도 양보를 통해 소련과의 관계정상화를 위한 노력에 경주하게 되었으며 이때부터 더 이상의 과거 짜르(Czar) 시대에 체결된 영토조약의 불평등 주장은 하지 않게 된 것이다.

여러 가지 환경의 변화가 있었지만 결과적으로 고르바초프의 결단이 국경분쟁 해결에 열쇠가 된 것이다. 1987년 8월부터 시작된 회담에서 획기적인 진전이 이루어졌다. 몽고 주둔 소련군의 20% 감축, 극동지방에 주둔 중인 소련군 감축 등의 소련 측의 결단으로 양국 간 정상화의 분위기가 무르익기 시작하였다. 특히나 1989년 2월까지 아프가니스탄으로부터 소련군을 철수하겠다는 제안은 양국 간의 관계정상화에 결정적인 계기가 되었다. 1989년 2월 회동에서 소련은 베트남에서의 완전 철군도 합의하였다.

6) 발비스만(Walvis Bay)과 펭귄섬(Penguin Islands) 사례: 남아공–나미비아

발비스만은 현재 나미비아에 있는 도시이며 동시에 이 도시가 위치한 해안의 이름이다. 발비스만의 해안을 따라 12개 이상의 섬과 암초가 북쪽에서 남쪽으로 이어지며 작은 펭귄군도[14]를 이루고 있는데 모든 섬을 합친 넓이는 2.35km²에 달한다.

〈그림 6〉 Walvis Bay and Penguin Islands



출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Walvis_Bay.

발비스만과 펭귄섬에 대한 영유권 분쟁은 남아프리카공화국(이하 “남아공”)이 1990년 3월 21일 나미비아의 독립을 허용하면서 나미비아 안에 위치한 발비스만과 펭귄섬을 계속 실효지배하면서 생겨났다.

---

14) 12개 섬의 이름 북쪽부터 남쪽으로 Hollam's Bird Island, Mercury Island, Ichaboe Island, Black Rock, Staple Rock, Marshall Reef, Boat Bay Rocks, Seal Island, Lüderitz Bay, Penguin Island, Lüderitz Bay, Halifax Island, North Long Island, South Long Island, Possession Island, Albatross Island, Pomona Island, Black Rock, Black Sophie Rock, Plumpudding Island, Sinclair Island (Roast Beef Island), Little Roastbeef Islets 섬들을 포함해서 펭귄섬으로 부른다.

남아공이 발비스만을 불법 점령한 유래는 15세기 유럽 제국들 즉, 네덜란드, 포르투갈, 프랑스, 영국의 해외 식민지 개척시기까지 거슬러 올라간다. 유럽인으로서는 포르투갈의 항해사 바코로메우 디아스가 희망봉을 통해 동양으로 가는 항로를 개척하던 중 1487년 최초로 이곳 발비스만에 도착했다. 그러나 포르투갈은 발비스만에 대한 영유권을 공식으로 주장한 적은 없다. 이 항구는 18세기 경 포경업자들에 의해서 바히아 더 발레아스 만(Bahia de Baleas -고래 만)으로 알려졌다. 이 지역에 유럽 개척자들이 정주하면서 식민지개척이라는 명목으로 나미비아 지역의 자원과 주민들에 대해 수탈행위를 시작했다.[15)]

1793년 네덜란드가 처음 발비스만의 영유권을 주장했고 1795년 영국이 여기에 합세했다. 그러나 1878년 대영제국의 사령관이 공식적으로 발비스만을 접수하였고 연안에 있는 12개의 펭귄섬도 식민지에 합병하였다. 영국은 이 지역에 대한 국경선을 획정하였고 1878년 3월 12일 이 지역을 영국영토로 선포하였다.

1977년 남아공화국은 R202 선언을 통해 “발비스만이 남서아프리카의 영토에 속하고 지역 주민들이 이 지역의 영토와 함께 관리되는 것을 끝내고 케이프 주의 일부로서 관할될 것이다”라고 규정하였다. 이 선언을 통해서 발비스만 지역을 남아공 영토에 재 병합하고 1922년 국제연맹이 제시한 이 지역 영유권관리 강령을 철회하며 이 지역에 대해 남아공의 영유권주장을 정당화하였다.[16)] 이처럼 1977년 남아공은 발비스만과 펭귄섬에 대한 영유권 선포를 했고 1990년 나미비아가 독립할 때 발비스만과 펭귄섬에 대한 주권을 계속 유지하였다. 그리하여 이 지역에 대한 영유권 분쟁은 1994년까지 계속되었다. 나미비아가 독립한 후 1994년에 이르러 남아공이 이 지역에 대한 영유권을 평화적으로 이양하게 된 배경에는 몇 가지

---

15) 위키피디아 웹사이트 https://en.wikipedia.org/wiki/Walvis_Bay(검색일: 2017.9.10).

16) Klaus Dierks, “Namibia's Walvis Bay Issue-Origin and Rise of a Colonial Dispute” (2002) 출처 http://www.klausdierks.com/Walvis%20Bay/

요인이 작용한 것으로 분석된다.

발비스만은 수심이 깊은 국제항구의 자연조건과 주변에 어족이 풍부해서 대부분 백인들이 일찍부터 어업을 관할 통제하였다. 남아공 수산업자들은 이 지역의 풍부한 어장에서 어획한 수산물을 수출하는 항구로 이용하였다.

또한 이 지역은 냉전시기에는 나토 동맹 하에서 중요한 전략적 가치를 지니던 곳으로 서구와 미국은 남아공의 전략적 활동을 지원하며 러시아와 쿠바의 영향력을 통제하였다. 1989-1990년에 냉전이 종식되면서 남아공 군대가 나미비아에 더 이상 존재할 이유가 없어졌고 군사적 대립 양상이 사라졌다.

남아공과 나미비아 간에 발비스만과 펭귄섬 분쟁이 해결될 수 있는 여러 요인들을 살펴볼 때 우선 경제적 요인으로 풍부한 어족자원과 중요한 심해 항구인 발비스만을 자유롭게 이용할 수 있는 자유무역지역 선포를 들 수 있다. 또 정치적인 요인으로는 남아공에서 민주화의 발전과 인종차별주의의 소멸이 양국 간의 신뢰와 교류를 촉진한 점이다. 외교/안보적 측면에서는 냉전의 종식에 따라 나미비아에서 미국과 서방지원세력들의 개입과 한편 러시아와 쿠바의 군사개입이 사라진 이념대립의 종결을 들 수 있다. 또, 지역의 남서아프리카 민중조직과 아프리카연합기구(OAU)가 유엔과 국제사회에서 나미비아의 독립과 발비스만과 펭귄섬의 이양을 촉구하는 여론을 형성한 것도 큰 몫을 하였다. 발비스만과 펭귄섬의 평화적인 이양사례 분석을 통해 향후 독도문제 해결을 위해 시사점을 생각해 볼 수 있다.

7) 서사하라(Western Sahara), 이프니(Ifni) 사례 : 모로코-스페인

모로코와 스페인은 유럽과 아프리카를 연결하는 인접국으로 오랜 역사적·문화적 교류와 갈등관계를 갖고 있다. 그 중 가장 큰 갈등관계로 오래 지속되고 있는 영토문제를 들 수 있다. 스페인은 일찍이 15세기에 대

양시대를 열어가면서 모로코 서쪽 대서양에 위치한 카나리아제도를 자국 영토로 편입하였고, 지중해 연안 모로코 북쪽 플라자스 지역의 다섯 군데를 자국의 영토로 편입하였다. 또 1860년에 모로코 서남쪽 고립지역인 이프니(Ifni)를 1884년에는 미국 콜로라도 주 크기의 서사하라 사막지역의 영유권을 확보하였다.

1960년대와 70년대 초에 모로코 외교에서 가장 큰 관심사는 스페인이 실효지배하고 있는 남쪽의 모로코 영토를 회복하는 것이었다. 그 과정에서 1969년 1월 4일 협정을 통해 스페인은 시디 이프니(Sidi Ifni)를 모로코에 이양하였고 1975년 11월 6일 그린마치행진을 통하여 모로코는 스페인으로부터 서사하라(Western Sahara) 영토회복을 이끌어냈다.

〈그림 7〉 서사하라(스페인사하라)와 이프니 지역

출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Sidi_Ifni.

(1) 스페인 서사하라 (Spain Western Sahara)

미국 콜로라도 주 크기의 아프리카 모로코 남서쪽에 있는 서사하라는 모로코와 모리타니아(Mauritania)가 이 지역에 대한 영유권을 주장하며 분쟁 중에 있다. 그 중에서도 스페인이 1884년부터 1975년까지 차지하고 관할하던 지역을 스페인 사하라라고 지칭하고 있다. 이 지역은 스페인 제국이 가장 최근에 취득한 영토이며 가장 나중에 까지 보유하던 곳이기도 하다.

스페인은 모로코의 요구와 국제사회의 압력, 특히 유엔으로부터 탈식민지화에 대한 유엔결의로 압박이 있어서 이 서사하라지역에 대한 주권을 포기하기에 이르렀다. 또한 서사하라 지역 원주민인 사흐라위(Sahrawi)족 주민들의 내부 압력과 모로코의 영토반환 주장이 크게 작용했다. 모리타니아도 역사적인 연원에 따라 몇 해 동안 영토반환을 주장하였으나 그 후 이 주장을 포기하였다.

1975년 모로코는 서사하라의 많은 부분을 차지하였으나 독립 사흐라위 아랍민주공화국(Sahrawi Arab Democratic Republic: SADR)의 주권을 옹호하는 폴리사리오 전선 (Polisario Front)이 모로코를 상대로 16년간 게릴라 항전을 해 왔다. 1991년 유엔은 휴전을 제안했고 협상을 주선하며 이 지역의 미래를 위해서 주민투표를 주선하려고 노력하고 있다. 스페인으로부터 서사하라를 이양 받은 후 모로코는 대서양 연안 사하라지역 전체 영토, 지역 주민, 및 자연자원의 대부분을 관할하고 있다.

1967년 모로코 정부에 의해 비밀리 조직된 저항운동단체인 하라카트 하히리(Harakat Tahrir)에 의해 스페인의 서사하라 영유권 관할이 도전을 받았고, 1973년에는 사흐라위 민족주의를 부활하면서 폴리사리오 전선(Polisario Front)이 형성되어 스페인의 서사하라 지배에 저항하였다. 폴리사리오전선 게릴라가 급성장하자 스페인은 1975년에 이르러 서사하라 영토의 대부분에 대한 실효지배를 상실하게 되었다. 1975년 스페인의 오랜 독재 통치자 프랑코의 죽음에 임박해서 모로코의 강력한 영토 회복 운동

에 당면하고 이 것은 모로코의 그린마치(Green March) 영토회복 운동으로 절정에 이르렀다. 스페인은 모로코와 모리타니아와 마드리드 조약에 합의한 후 이 지역에서 모든 병력과 스페인 주민들을 철수시켰다.[17]

(2) 이프니(Ifni) 고립지역

대서양 연안에 있는 이프니는 이전에 스페인의 북아프리카 고립지역이었으나 지금은 모로코 남서지역의 일부가 되었다. 건조한 산악과 해안 평야를 끼고 있는 준사막지역으로 이프니는 카나리 제도의 군주인 디에고 가르시아 레레라가 1476년 스페인의 어업, 노예매매, 무역 지대로 개척해서 산타크루즈 더라마르 페퀘나라고 불렀다. 1524년에 역병과 무어인들의 적대관계로 버려졌으나 1860년 스페인-모로코 조약에 따라 다시 스페인이 영유권을 주장하였다. 1934년에 와서 스페인은 이 지역에 대한 실효지배를 갖게 되고, 1946년에 스페인의 서아프리카 지역의 일부가 되었다.

스페인은 1956년 모로코가 독립한 후 이프니에 대한 영유권을 확보하였고 이프니 전쟁(1957-58)에 모로코가 이 지역 영토를 취하려는 시도를 퇴치하였다. 1958년에 이프니 지역은 총독이 관리하는 지역으로 재구성되었다. 스페인은 1969년 이프니 지역의 관할권을 모로코에 양도하기로 결정하였다. 현재 이프니의 중심도시는 시디 이프니이고 2만 명의 주민이 거주하고 있다.[18]

오랜 분쟁전략을 통하여 도전국 모로코는 점유국 스페인으로부터 서사하라 사막과 이프니 고립지역에 대한 양도를 얻어내었다. 영토 양도를 이끌어내는 과정에서 양자 간에 어떤 정책과 전략이 수반되었고, 이 양도가 이루어지는 과정에서 점유국과 도전국간에 어떤 요인이 작용했고 거래가

---

17) 위키피디아 “Spanish Sahara” 참조. https://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Sahara(검색일: 2017.10.15).

18) Encyclicædia Britannica “Ifni-Morocco” 참조. https://www.britannica.com/place/ifni (검색일: 2017.9.25).

이루어졌는지 사례를 분석해 볼 필요가 있다.

모로코는 스페인이 세우타와 메릴라 고립지역의 영토주권을 매우 소중하게 여기고 있다는 점을 잘 알고 있기 때문에 영토문제를 이용하여 외교적 압력을 가하는 강압외교(coercive diplomacy)와 다른 소기의 이득을 얻고자 의도된 이슈연계(issue linkage) 전략을 적용한 것으로 이해되고 있다.[19]

스페인의 관점에서 플라자스 지역의 영토관리가 궁극적으로 어업권이나 서부사하라의 양보에 드는 비용보다 더 중요하기 때문에 모로코의 이슈연계(issue linkage)와 강압외교(coercive diplomacy) 전략은 전반적으로 성공적으로 적용되었다. 모로코는 스페인을 대상으로 두 가지 주요 영역에서 이득을 얻고자 영토전략을 이용하였다. 첫 번째 영역은 스페인이 서부사하라의 자체독립을 지지하는 문제를 견제하며 서사하라의 영유권과 이프니 고립지역의 주권이양을 얻어내는 것이었고, 두 번째 영역은 스페인과 모로코 간에 분쟁상태에 있는 모로코 해안에서 조업권에 관한 협상과 모로코 인들의 스페인으로 불법 이민의 문제를 협의하는 데 있었다. 모로코는 이 영토분쟁을 협상 수단으로 이용하여 스페인으로부터 조업권에 대한 재정적 원조를 받아냈고, 공평한 이민정책과 모로코인들에게 합법적으로 법률을 적용하도록 압력을 가하여 동의를 받아냈다.[20]

다만 장차 모로코의 영유권 정책에서 가장 큰 변화의 가능성은 정권의 변화에 달려있다. 이슬람 원리주의자들이 모로코에서 정권을 잡을 경우 플라자스의 해방을 위해서 무력을 사용할 가능성도 있고 아랍 민족주의 집단이나 원리주의 집단과 암묵적인 협력관계를 이용할 수도 있다.

---

19) Wiegand, Supra note 13, pp.45~55.

20) 앞의 자료, p. 198.

4. 맺음말

본 연구에서는 아시아, 중남미, 유럽, 구미 등 전 세계 거의 모든 지역의 유사 사례들의 조사를 통해 침탈한 영토주권을 되돌려주거나 억지 영유권 주장을 포기한 영토갈등 사례들을 추출하였으며, 영유권 주장의 포기 및 침탈한 영토를 되돌려 준 요인 내지 배경을 경제적 요인, 정치적 요인 및 외교안보적 요인 등으로 구분하여 분석해 보았다. 분석결과 많은 사례들이 외교안보적 요인들이 적지 않게 작용한 것으로 보이며, 특별히 미국-쿠바 간 후벤투드 도서영유권 사례 등 침탈한 국가의 국가적 결단에 의해 침탈한 영토를 되돌려 준 사례들도 일부 도출됨으로써 일본 등 억지 영유권 주장을 하는 침탈국가들을 대상으로 국제사회에 주는 시사점도 제시되었다.

영토분쟁이 해결되기 위해서는 분쟁의 해결을 위한 여건이 조성되고 그러한 분쟁의 해결이 관련국의 이해관계에 부합해야 한다는 여건이 조성되어야 할 것이다. 그러한 영토에 대한 국민들의 열망, 자원의 부존여부, 리더십의 존재여부에 따라 영토분쟁은 해결될 가능성이 높아질 수도 있고 낮아질 수도 있게 된다. 결국 중요한 것은 영토분쟁의 해결이 관련국간의 이해관계에 부합한다면 그만큼 영토분쟁의 해결은 용이하게 될 것으로 보인다.

영토분쟁 당사국의 관계에서 도전국이 영토분쟁을 전략적으로 앞에 내세우고 있으나 실제로 이면에는 다른 분쟁문제들에서 영토분쟁과 연계하여 이득을 취하는 전략을 구사하고 있다. 그러므로 영토분쟁은 분쟁전략에 영향을 미치는 가장 중요한 변수로 작용하는 듯하나, 다른 이면의 분쟁문제들이 도전국에게 가장 중요한 관심사로서 분쟁 전략에 영향을 미치게 될 것이다.

점유국의 입장에서는 도전국이 영토분쟁의 해결 자체에 목적이 있는 것이 아니라 영토분쟁과 다른 주요 분쟁 문제를 연계하여 얻고자 하는 협

상 이득 에 주 관심이 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 도전국이 영토분쟁을 고집하고 때때로 점유국에게 외교적이나 군사적으로 맞서서 다른 분쟁문제에 관련해 영토분쟁을 협상수단으로 이용하는 강압외교와 이슈연계의 이중 전략을 모색할 수 있기 때문이다. 도전국들은 다른 중요한 현안 이슈에서 유리한 상황(우세)에 있지 못할 때 협상 카드로서 영토분쟁 위협을 이용할 수 있다.

따라서 정책입안자들이나 중재자들이 영토분쟁을 해결하기 위해서는 가장 중요한 요인으로 국가들이 협상수단으로 영토분쟁을 이용한다는 점을 고려해야 한다.

이러한 사실은 영토분쟁을 해결하기 위해서 도전국이 이득을 얻고자 목적을 두고 있는 이중전략의 대상인 다른 분쟁을 먼저 해결해야 한다는 점을 시사한다. 가능하면 양자간에 신뢰구축방안을 위한 작은 조치부터 시작해서 양국협력을 모색하고 더 크고 보다 중요한 문제로 협력을 발전시켜나가는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 결과적으로 영토문제를 해결하기 위해서 쌍방 간에 신뢰와 협력이 기반이 되어야 한다. 양국의 상호 신뢰와 협력을 조성하기 위한 사전 노력이 반드시 수반되어야 할 것이다.

본 연구는 영유권 침탈국의 억지 영유권 포기 및 영토반환 사례들에 대한 광범위한 조사·분석을 통해 일본의 독도영유권 억지 주장을 포기하도록 국제담론을 주도하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이를테면, 본 연구결과 도출된 사례들처럼 식민침탈 과정에서 비롯된 영토분쟁과 관련하여 당시 식민국가가 피식민국가의 원래 영유권을 인정하여 영유권 억지 주장을 포기하고 영토를 되돌려 준 몇 가지 바람직한 사례들은 일본으로 하여금 독도영유권 억지 주장을 포기하도록 국제담론을 주도하는 효과가 클 것으로 예상되며, 한일 간 및 동북아 역내 다른 영토이슈 해결과 관련하여 바람직한 모델로서 국제사회에 시사하는 정책적 함의가 매우 클 것이다.

【참고문헌】

권홍우, “독일과 일본의 셈법... 오데르-나이세,” 서울경제 2017년 7월 6일자(인터넷) http://www.sedaily.com/NewsView/1OIDASHGRU.

김동욱,『한반도 안보와 국제법』(한국학술정보, 2010)

배진수,『세계의 도서분쟁과 독도 시나리오』(한국군사문제연구원, 1997).

배진수·강성호,『세계분쟁 해결과 NGO네트워크』(동북아역사재단, 2008).

배진수·윤지훈,『세계의 영토분쟁 DB와 식민침탈 사례』(동북아역사재단, 2009).

이부균,『한국독도 어떻게 지킬 것인가?』(사단법인 한국독도연구원, 2010).

Allee, Todd L. and Paul K. Huth, “The Pursuit of Legal Settlement to Territorial Disputes,” *Conflict Management and Peace Science,* Vol.23, No.4 (2006).

Burton, John W., *Conflict: Resolution and Prevention* (New York: St. Martin's Press, 1990).

Fravel, M. Taylor, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton University Press, 2008).

Hensel, Paul R., “Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992,” *International Studies Quarterly,* Vol.45, No.1, 2001.

Hong, Kijoon, “The Oder-Neisse Line: Contingency, Path Dependence and emergent Property”, *Territorial Issues in Europe and East Asia: Colonialism, War Occupation, and Conflict Resolution* (Seoul: Northeast Asian History Foundation, 2009).

Kalpakian, Jack, *Identity, Conflict and Cooperation in International River Systems* (London: Ashgate Publishing, 2004).

Kierks, Klaus, *Namibia's Walvis Bay Issue-Origin and Rise of a Colonial Dispute* (2002). http://www.klausdierks.com/Walvis%20Bay.

Kodisang, J.M., *The Reintegration of Walvis Bay and its Penguin/Off-Shore Island into Namibia* (Rhodes University, Department of Political Studies, 1995).

Lewis, Martin W., “Contested French Islands and Sea-Space in the Western Indian Ocean”, (2011). http://www.geocurrents.info/geopolitics.

Mandel, Robert, “Roots of the Modern Interstate Border Dispute,” *Journal of Conflict Resolution,* Vol.24, No.3. (September 1980).

O'Reilly, Gerry, “Ceuta and the Spanish Sovereign Territories: Spanish and Moroccan

Claims", *Boundary and Territory Briefing,* Vol.1 No. 2, (University of Durham, 1994).

Smith, Anthony D., *Theories of Nationalism,* New York: Harper Torchbook (1971).

United States Supreme Court, DOWNES v. BIDWELL, (1901).

https://globalvoices.org/2009/10/07/indonesia-east-timor-border-dispute-heats-up/

Vasquez, John A. and Brandon Valeriano, "Territory as a Source of Conflict and a Road to Peace," pp. 203~205 in Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, and William Zartman eds., *The Sage Handbook of Conflict Resolution* (LA: Sage, 2009)

Walter, Babara F., "Explaining the Intractability of Territorial Conflict," *International Studies Review,* Vol.5, No.4.

Wiegand, Krista E., *Enduring Territorial Disputes* (Athens: University of Georgia Press, 2011).

Wiegand, Krista E., "Bahrain, Qatar, and the Hawar Islands: Resolution of a Gulf Territorial Dispute", *Middle East Journal,* vol.66, No.1 (2012).

U.S. Department of the Interior Office of Insular Affairs, "Formerly Disputed Islands," 참고. http://interior.gov/oia/islands/disputedislands.cfrn#.

<Abstract>

Analyses on territorial conflicts with their implication for Dokdo : focused on cases of plundering countries' cession or return of their territorial sovereignty

Chinsoo Bae · Dongwook Kim · Sungho Kang

This study aims to research on cases of territorial sovereignty restoration by plundering (occupying) nations who ceded or returned their ruling territories occupied during colonial period or by war to plundered nations. Through these cases, this research could give insights as to how to promote international discourse to advise Japan who irrationally claims the territorial sovereignty of Dokdo to give it up as well as this research is intended to find factors to induce Japan to renounce its irrational claims over Dokdo. The purpose of this study lies in finding policy implications with which we will be able to persuade disseisors such as Japan to renounce their absurd territorial claims by examining which factors or influences played in the cases of plundering nations' return or cession of their occupied territories.

This study analysed factors and backgrounds for plundering nations' cession of their territorial sovereignty or return of their plundered territories into three categories such as economic factors, political factors, and diplomatic/security factors out of 19 cases of territorial conflicts selected through thorough examinations of similar cases from all over the world covering Asia, America, Europe, Middle East and Africa. Through this research, diplomatic & security

factors were found having effect on many cases and in particular, the case of Jubentud Island dispute between the USA and Cuba draws our attention in that the USA as a disseisor returned its plundered territory by its national resolve. As a result, this research presents significant implications toward disseisors in the international society including Japan maintaining irrational territorial claims.

Key words: Territorial Sovereignty, Colonial Disseisor, Territorial Disputes, International Conflicts, International Crisis

이 논문은 2017년 11월 24일에 투고 완료되어,
2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고,
2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

일본 산인(山陰)지방민과 ‘울릉도 · 독도 도해금지령’에 대하여*

박 지 영**

〈목 차〉

1. 서론
2. 산인지방민의 울릉도에서의 활동
3. 산인지방민의 울릉도 · 독도 어업
4. 산인지방민의 ‘죽도도해금지령’에 대한 인식
5. 결론

〈국문초록〉

본고의 목적은 울릉도쟁계의 결과 일본인이 더 이상 울릉도와 독도로의 도해를 금지당한 것에 대한 일본 측의 인식을 정리하고 그 역사적 의미를 분석한 것이다. 그를 위해서 (1) 17세기에 일본의 산인지방민들이 울릉도 근해에서 실행했던 어업활동의 성격과 그 주체였던 요나고의 오야 가문과 무라카와 가문의 성격을 정립하고, (2) ‘죽도 도해 면허’가 발급된 맥락을 17세기 초 일본의 정치적·사회적 배경에서 파악하고자 한다. 그리고 (3) 1696년에 막부가 지시한 ‘죽도도해금지령’ 이후에 오야와 무라카와 가문이 울릉도와 독도 도해에 대해서 어떻게 인식하고 있었는지를 밝히고자 한다. 이를 통해 현재 일본 정부가 주장하고 있는 것처럼 당시 도해를 금지당한 당사자인 오야와 무라카와 가문도 울릉도에 대한 도해는 금지당했지만 독도에 대한 도해는 금지당하지 않았다고 인식하고 있었던 것인지에 대한 해답을 제시하고자 한다.

주제어: 울릉도쟁계, 죽도도해금지령, 산인지방, 독도영유권

---

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5B8A02929224).

** 영남대 독도연구소 연구교수

1. 서론

일본 외무성이 발표한『'죽도'(독도의 일본 명) 문제를 이해하기 위한 열 가지 포인트』중에, "일본은 울릉도로 건너갈 때의 정박장으로 또한 어채지로 독도를 이용하여, 늦어도 17세기 중엽에는 독도의 영유권을 확립했다"는 주장이 있다.

이러한 일본의 주장은 일본 산인지방에 속하는 돗토리 번 요나고의 오야(大谷)·무라카와(村川) 두 가문의 울릉도·독도 도해를 그 근거로 삼고 있는 것이다. 일본은 오야·무라카와 두 가문이 1623~25년경에 소위 '죽도(울릉도) 도해 면허'를 막부로부터 받은 것으로 추정되며, 17세기 중반에는 독도에도 기항해서 어업을 했다고 주장하고 있다. 뿐만 아니라 동해에서 이들의 어업 활동은 '울릉도 쟁계(1696년에 종결)'로 울릉도 도해가 전면 금지될 때까지 계속되었으며, 당시에 울릉도에 대한 도해는 금지하였으나 독도에 대한 도해는 금지당하지 않았다고도 주장하고 있다.

하지만 이러한 일본의 주장에 핵심적인 근간을 이루는 산인지방민의 울릉도 어업 활동에 대한 연구는 거의 진행되지 않고 있다. 또한 그들이 막부로부터 받았다는 '죽도 도해 면허'에 대한 해석도 아직 정립되지 않은 상태이다. 이것은 곧 일본 측의 "고유영토론"에 대한 국내의 총괄적 검토 및 반박이 미진하다는 것을 의미한다.

'울릉도 쟁계'와 관련해서는 한국 측에서는 신용하[1], 송병기[2], 박병섭의 연구가 있으며, 일본 측에서는 다가와 고죠(田川孝三)[3], 가와카미 겐죠(川上健三)[4], 나이토 세이추(內藤正中)[5], 이케우치 사토시(池內敏)[6] 등의

1) 신용하,『한국의 독도영유권 연구』, 경인문화사, 2006.
2) 송병기,『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010.
3) 田川孝三, '竹島領有に関する歴史的考察',『東洋文庫書報』20卷, 1988.
4) 川上健三,『竹島の歴史地理學的研究』, 古今書院, 1996(復刻新装版).
5) 內藤正中,『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝関係史』, 多賀出版, 2000, p.9,『獨島와 竹島』, 제이엔씨, 2005.

연구가 있다. 하지만 이들의 연구 내용은 거의가 대동소이하며 '울릉도 쟁계'의 경위와 그 과정에 대해 논증하고 있을 뿐 근본적인 요소인 산인지방민의 성격과 그들의 인식에 대한 연구는 이루어지지 않고 있다.

특히 17세기에 산인지방민이 울릉도 근해에서 조업을 하고 있었음에도 불구하고 그 주체였던 요나고의 오야 가문과 무라카와 가문에 관한 한국 국내의 담론은 지극히 부정확하고 애매하다. 어민, 상인 등 그 정체에 대해 정확하지 않은 정보들이 유포되어 있는 상황이다. 따라서 첫째로 그들의 실체, 즉 신분, 직업, 가문의 연혁 등을 명확히 함으로써 17세기에 울릉도 · 독도 인근 해역에서 이루어진 일본의 어업활동에 대해 파악하고자 한다.

그리고 둘째로 '죽도 도해 면허'가 발급된 맥락을 17세기 초 일본의 정치적 · 사회적 배경에서 파악하고자 한다. '죽도 도해 면허'는 막부가 울릉도 도해를 오야 · 무라카와 가문에게 허락한 것인데 그 성격의 특이성이 지속적으로 논란이 되고 있다. 일본에서는 막부가 발급한 공식문서라는 이유를 근거로 17세기 초에 막부가 울릉도까지 일본의 세력권으로 보다가 '울릉도 쟁계'의 결과 울릉도는 포기하되 독도는 일본 땅으로 남겨둔 것이라고 해석하고 있다. 반면 최근 한일 양국에서 이루어진 연구에서는 (1) 문서의 성격이 불명확하며, (2) 일회성이었을 가능성을 지적하는 것으로 초점이 모아지고 있다. 이 문서가 발급된 것은 막부의 쇄국정책 시행 이전이며 막부 권력 자체가 본격적으로 정립되기 전이라는 점을 고려하면서 연구를 진행하고자 한다.

왜냐하면 1630년대부터 쇄국정책이 본격적으로 시행되었으므로, 일본의 국경이 명확하지 않은 시대에 '죽도 도해 면허'가 발급된 것으로 간주할 수 있다. 한편 이 시기의 막부 권력 자체도 아직 내전 단계에서 완전히

---

6) 池内敏 '隱岐 · 村上家文書と安龍福事件', 『鳥取地域史研究』 第9號, 2007, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 2012, 『竹島 : もうひとつの日韓関係史』, 中央公論新社, 2016.

벗어나지 않았고 행정 체계도 미비했음을 간과할 수 없다. 따라서 오야·무라카와 가문은 도해 면허를 막부로부터 공식적으로 받은 것이 아니라 개인적인 친분을 이용하여 발급받았을 가능성이 매우 크다. 즉, 도해면허가 국가정책의 일환에 따른 것이 아니라 사적인 이익추구에 의한 것이었을 가능성이 매우 높다는 것을 알 수 있다.

그리고 마지막으로 본 연구에서는 1696년에 막부가 지시한 '죽도도해금지령' 이후에 오야와 무라카와 가문이 울릉도와 독도 도해에 대해서 어떻게 인식하고 있었는지를 요나고 시립도서관이 소장하고 있는『무라카와가 문서(村川家文書)』를 통해 밝히고자 한다. 현재 일본 정부가 주장하고 있는 것처럼 당시 도해를 금지당한 당사자인 오야와 무라카와 가문도 울릉도에 대한 도해는 금지당했지만 독도에 대한 도해는 금지당하지 않았다고 인식하고 있었던 것인지에 대한 해답을 제시할 것이다. 나아가 이러한 오야와 무라카와 가문의 인식에 대해 당시의 에도 막부가 어떻게 받아들이고 있었는지도 알 수 있을 것이다.

2. 산인지방민의 울릉도에서의 활동

1) 산인지방민의 울릉도 도해의 의미

(1) 에도시대 초기 일본 어업의 특징

에도시대 초기 일본 어업의 특징은 먼저 어업 생산이 양적, 지역적인 면에서 그 전 시대와 비교해 크게 발달한 것을 들 수 있다. 전쟁이 없는 에도시대에는 도시의 발달과 농업의 발달로 인해 수산물에 대한 수요가 식료품, 비료용으로써 증대해 갔다. 그리고 이러한 변화에 따라 각지의 어업이 발달했다. 전통적인 어촌에서 어획노력이 증대되었으며, 기술혁신을 위한 노력도 증가되었을 뿐만 아니라 각지에서 어촌과 어업자가 증가해 갔다.[7)]

농업 생산의 발전은 비료로 쓰이는 건조정어리의 수요를 증가시켰으며, 오사카의 상인들은 에도시대 초기부터 상당한 양의 건조정어리를 공급하기 위해 어업을 발달시키기 위한 노력을 거듭했다. 때문에 건조정어리 생산에 있어서 관동지방보다 먼저 발달한 관서지방의 경우, 일본의 기이(紀伊) 지방과 이즈미(和泉) 지방의 어민들의 노동력과 기술 및 오사카 상인들의 자본력으로 개발에 성공했다. 관동지방의 경우도 이들에 의해서 개발되었다. 일본의 어업은 높은 어로기술을 보유하고 있던 기이 지방과 이즈미 지방의 어민들이 주력이 되어 발달시켰으며, 전국 각지의 해안가에 어촌을 형성시켰다.

이처럼 에도시대 초기에는 어민과 어촌이 널리 성립하게 되었는데, 이들이 에도시대 일본의 정치체제인 막번체제(幕藩體制) 안에서 어떤 위치에 있었는지 살펴보겠다. 막번체제는 농촌에 대해서는 본백성(本百姓)이라고 불리는 직접생산자 층을 지배의 기초단위로 하였으며, 어촌에서도 같은 방법으로 지배체제를 구성하고 있었다. 에도시대에는 경지를 갖고 있지 않은 어민이 적었기 때문인지 영주 측도 어민에 대한 호칭으로 백성이란 말과 어민이란 말을 혼용하고 있었다.

에도시대는 태평한 시기가 지속되었기 때문에 전 시대에 어민이 갖고 있었던 군사적인 의미가 퇴색되었으며, 어업과 해운업의 분화도 진행되었다. 그런 시대였기 때문에 어민에 대해 영주는 병농분리 정책이 시행된 후의 농민처럼 생업에 매진하면서 조세와 부역을 담당해주기를 기대하고 있었던 것으로 보이며, 따라서 실제로도 그런 방향으로의 지배질서가 정비된 것으로 보인다. 각 번의 조세제도를 살펴보면 어촌내의 어민 간 어장점유이용관계가 그들의 토지소유관계와 일체불가분의 형태로 이루어지고 있었다. 각 어민의 주요 어장에 대한 점유이용권과 그들이 소유하고

---

7) 일본 근세 어촌 사회의 구조 및 형성과정에 대해서는 荒居英次,『近世日本漁村史の研究』, 新生社, 1963; 網野善彦外,『塩業 · 漁業』(講座 · 日本技術の社会史 第2巻), 日本評論社, 1985; 後藤雅知,『近世漁業社会構造の研究』, 山川出版社, 2001; 伊藤康宏,『地域漁業史の研究 : 海洋資源の利用と管理』, 農山漁村文化協会, 1992를 참조.

있던 토지에 부과된 조세액이 연계되어 있는 형태가 영주의 지시에 의한 것인지 어민들의 자주적인 대응에 의한 것인지는 정확하지 않으나, 영주 쪽에서 본다면 불안정하며 파악하기 어려운 어업 생산에 대한 조세를 어선이나 어구를 기초로 하여 거두어들이는 것 이외에 경지, 즉 겸업관계에 있는 농업생산량을 기초로 거두어들이는 것이 편리했을 것이라고 생각된다. 어업뿐만 아니라 일반적으로 겸업이 많은 마을들에 대해서는 그것을 감안하여 조세 징수율을 높게 설정하는 것이 적지 않았다. 이러한 형태는 총 백성 공유어장제도(總百姓共有漁場制度[8])의 또 다른 형태로 보이는데, 이는 주요 어장의 점유이용권을 총 백성이 공유하며 그 권리의 지분은 각각의 조세액에 비례하는 제도이다.

에도시대에는 어민과 어촌이 광범위하게 형성되었다고 했지만 그것이 어떻게 형성된 것인지에 대해 고찰해볼 필요가 있다. 먼저 에도시대의 초기의 어민 및 어촌이란 그 대부분이 전 시대로부터 존속되어 온 것으로 관동지방에 비해 관서지방에 많았던 것으로 보인다. 그리고 역사가 오래된 어촌일수록 지배하는 어장이 넓었으며 에도시대 초기에 새로이 형성된 막번체제 안에서 재조직될 때도 특별한 사정이 없는 한 그대로 유지되었다.

수산물 수요의 확대에 대응하기 위한 어업의 발달에 따른 어민과 어촌의 증가는 위와 같은 기존의 어민 및 어촌의 존재를 전제로 이루어진 것이다. 위에서 언급한 것처럼 관서 어민에 의한 관동 어업 개발과 같이 선

---

8) 에도시대의 어장점유이용권은 일반적으로 총백성이 공유하는 것이었다. 이러한 총백성 공유어장(村中入會漁場, 總百姓入會漁場, 村持漁場)은 막번체제 하에서 성립된 것으로 보고 있다. 막번체제는 직접생산자 층의 독립을 추진하여 그것을 지배의 기초로 삼았다. 이것이 소위 말하는 본백성(本百姓)이다(어민의 경우도 신분은 백성이며, 당시에 경지를 지니지 않은 어민은 예외적으로 생각할 수밖에 없다). 본백성은 경지를 점유하고 정조(正租)를 상납했을 뿐만 아니라 한사람의 백성으로서 영주에게 부역을 하는 의무가 있는 사람이 아니면 안된다. 따라서 상인의 경우는 백성이 아니므로 어장에 대한 이용권이 없다. 二野瓶德夫,『漁業構造の史的展開』, 御茶の水書房, 1962, 3~16쪽을 참조.

진 지역의 기술과 노동력이 직간접적으로 영향을 미쳐 후진지역의 어민과 어촌이 형성 · 증가한 경우도 적지 않았을 것이다. 단지 이런 경우 후진지역에는 강력한 전통적 어민, 어촌이 적었기 때문에 어민, 어촌형성과정에서 선진지역의 어민, 어촌과의 사이에 분쟁이 발생할 일도 처음에는 적었을 것이라고 생각된다. 그러나 어종 중에는 회유성어종도 있어 어장을 둘러싼 상호관계는 상당히 넓은 범위에 미치는 경우가 적지 않았기 때문에 수산물수요가 확대되었다고 하더라도 설령 연안의 거주민이라 할지라도 지금까지 어업에 종사한 적이 없었던 농민이 연안의 해수면에서 어업을 시작할 수는 없었다. 근린 선진지역의 어민, 어촌이 그것에 대해 반대했으며, 구관존중(舊慣尊重)을 제일로 치는 영주 측도 그것을 허가하지 않았기 때문이다. 또 영주는 선진지역의 어촌으로부터 그에 상응하는 조세와 부역을 징수하고 있었기 때문에 허가를 하지 않았을 것이다.

하지만, 후진지역의 어민, 어촌은 선진지역의 어민, 어촌과의 분쟁을 거듭하면서도 연안의 거주민이 자기 마을 앞의 수면에 있는 어패류를 채취하는 것은 지극히 당연한 것이라고 생각하게 되었으며, 수산물에 대한 수요가 증대하면 할수록 그러한 생각은 강해지게 되었다. 이러한 연안지역 거주민들의 행위에 대해 선진지역 어촌은 강력하게 항의를 하였으며, 영주에게 소송을 제기하거나 법정투쟁까지 이어지게 되었다. 이러한 분쟁이 지속적으로 발생하자 영주 측은 오히려 선진지역 어촌을 납득시키거나 포기하게 만들어서 어민, 어촌이 증가하게 되면 조세징수액이 증가하게 되므로 이익이라는 생각을 지니게 된다. 이와 같은 과정을 거치면서 에도시대 초기의 일본 어업은 '마을 앞바다 어장은 그 마을에 권리가 있다'는 원칙과, '먼 바다 어장은 공유한다'는 원칙하에 성립되게 되었다. 그리고 해당지역의 어장에 대한 권리 및 어업권의 관리 권한은 중앙정부인 막부가 아닌 해당지역의 영주, 즉 번주(藩主) 및 대관(代官)에게 있었다.

(2) 산인지방민의 울릉도 도해 경위

근세 시대의 울릉도 근해 어장에서의 어업과 관련해서는 조선 측의 경우는 15세기 이후 조선정부의 쇄환정책(刷還政策)으로 인해 공식적으로 기록된 것은 현존하지 않는다. 공식기록에 최초로 등장하는 울릉도 어업 관련 기록은 안용복이 납치되기 전인 1692년도에 일본에서 온 어민들과 접촉한 어민 53명에 대한 것이다. 이들에 대해서도 조선 측이 아닌 일본 측 기록에 남아있을 뿐이다. 그 기록에 따르면 그들은 조선의 '가와텐카와쿠(かわてんかわく, 현재의 부산광역시 가덕도로 추정됨)[9]'의 어민들로 "이 섬(울릉도) 북쪽에 섬이 있는데 국주(國主)로부터 명령을 받아 3년에 한 번씩 전복을 따러 옵니다. 그래서 지난 2월 21일에 어선 21척으로 출선하였으나 바람을 만나 조난당하여 5척에 탄 인원수 53명이 이 섬에 3월 23일에 흘러 들어왔습니다[10]"라고 진술하였다고 한다. 이 조선어민들의 진술을 곧이곧대로 받아들이자면, 이들은 울릉도 어장을 노리고 출선한 것이 아니라 우연히 풍랑을 만나 조난당하여 울릉도로 표류한 것으로 보인다. 하지만 이들의 진술은 "이 섬은 공의(公儀)의 면허를 받아 매년 도해하는 곳이다. 어찌하여 너희들이 와 있는 것인가?[11]"라는 일본 어민들의 질책에 대한 답변이기 때문에 단순히 조선 어민들이 변명하기 위해 위와 같이 답변한 것으로 받아들여야 할 것이다. 따라서 이들이 울릉도에서의 어업을 목적으로 건너간 것이 틀림없다고 보아야 할 것이다. 그리고 이러한 조선 어민들의 어업활동이 그 이전부터 있었던 것인지에 대해서는 분명하지 않으나, 진술에서 보이는 바와 같이 3년마다 한 차례 정도 이루어졌을 가능성을 완전히 부정할 수는 없다.

당시의 조선 어민들의 진술을 정리해보면 풍랑을 만나 울릉도로 우연

---

9) 『伯耆志』, "朝鮮国の内かわてんかわくの者と申候".

10) 『伯耆志』"此島北に当り島有之, 国主より三年に一度宛蚫取參候に付, 二月廿一日猟船十一艘致出船候処, 遭難風五艘人数五十三人此島へ三月廿三日流著申候".

11) 『伯耆志』"此島の儀従公義被遊御免毎年致渡海候. 何とて其方共參候哉".

히 조난당한 그들은 (1) 섬에 전복이 많아서 체류하면서 채취를 하고 있었으며, (2) 배가 약간 손상을 입어 수리한 후에 떠나겠다고 했다. 그리고 (3) 활(弓)이나 소총(鐵砲) 종류는 물론 무기류는 소지하지 않고 있었다고 한다.

또 이듬해인 1693년에도 울릉도에서 조선 어민들과 일본 어민들이 조우한 기록이 남아있다. 바로 이것이 안용복 납치 사건의 원인이 된 울릉도 출어이다. 이처럼 문헌상으로 조선 어민들이 울릉도 부근 해역에서 어로활동을 한 것은 1692년이 최초인 것을 보이나 그 이전에도 어로활동이 있었을 가능성을 부정할 수는 없다.

한편, 울릉도 근해 어장에서의 일본 측 어업은 지금까지 1620년대에 도쿠가와 막부로부터 '도해면허'를 얻은 요나고(米子) 지방의 오야(大谷)와 무라카와(村川)가 실시한 강치 잡이가 최초인 것으로 알려져 왔다. 그러나 이들보다 먼저 울릉도에서 어업활동을 하던 일본인이 있었다. 1618년에 이즈모(出雲) 지방 미오제키(三尾關)의 마다삼이(馬多三伊[12])외 7명이 울릉도로 출어 중에 조선에 표류한 적이 있다. 그리고 1620년에는 몰래 울릉도로 건너가 밀무역 행위를 하던 쓰시마 상인 야자에몬(弥左衛門)과 니에몬(仁右衛門)이라는 자들이 막부의 지시를 받은 쓰시마 번 무사들에게 붙잡혀 와서 처벌받은 사실이 있다. 이 당시 막부는 소위 그들이 말하는 '죽도'가 울릉도임을 분명히 인식하고 있었을 뿐만 아니라 조선국 소속이라는 것도 확실하게 인지하고 있었다.[13]

이처럼 울릉도 근해 어장에서 어업활동을 최초로 시작한 것은 오야와 무라카와가 아니었으며, 그들 외에도 많은 이들이 울릉도로 건너가 어로행위와 심지어는 밀무역행위까지도 했다는 것을 알 수 있다. 그리고 이들의 울릉도 도해 행위는 모두 불법이었으며, 1620년을 전후한 시기의 도쿠

---

12) 마타자에몬(又左衛門)의 가차(假借)인 것으로 보임

13) 『通航一覽』(卷129), p.511. 「元和六庚申年, 宗對馬守義成, 命によりて竹島(朝鮮國屬島)に於いて潛商のもの二人を捕へて京師に送る」.

가와 막부는 이러한 일본인들의 행위를 적발하여 처벌하기까지 하였다. 이런 경과를 참고로 하면 17세기 초반에 일본 어민들이 울릉도로 건너가 어로행위를 한 것은 당시의 일본 국내법에 비추어보더라도 불법임을 알 수 있다.

하지만 현재 일본 정부는 1620년대 초반에 도쿠가와 막부의 허가를 받은 요나고(米子)의 죠닌(町人) 무라카와 이치베(村川市兵衛)와 오야 진키치(大屋甚吉)가 그 후로도 매년 울릉도로 도해하였으며, 그 과정에 독도에서도 어업을 실시하였다면서 독도에 대한 영유권을 17세기에 확보했다고 주장하고 있다. 1620년에 울릉도로 건너가 어로를 하던 야자에몬과 니에몬을 처벌하도록 지시한 도쿠가와 막부가 바로 직후인 1620년대 초반에 오야와 무라카와 가문에게 '울릉도 도해면허'를 발급했다는 일본 측 주장은 이해하기 어려운 것이다.

그리고 막부에게서 '울릉도 도해면허'를 발급받아 울릉도로 건너가 어로행위를 한 오야와 무라카와 가문의 신분은 죠닌이었으며, 어민이 아니었다. 이들의 정체에 대해서 그다지 알려진 바는 없지만 아래와 같은 일본 측 사료에 따르면 그들은 운송업을 운영하던 상인이었음을 알 수 있다.

> (오야) 진키치는 요나고로 와서 여기저기를 도해하면서 운송업을 하였다. 겐나(元和) 3년(1617) 진키치가 에치고(越後)[14]로부터 귀항(歸帆)하다가 표류하여 죽도(竹島, 울릉도)에 이르렀다. 섬은 오키(隱岐)의 서북 100리 정도, 조선까지는 50리, 주위는 10리 정도였다. 당시 인가(人家)는 없었고 산해(山海)의 산물(産物)이 있었다. 교목(喬木), 대죽이 무성하고 금수(禽獸), 물고기, 조개와 같은 것들이 많았다. 특히 전복을 잡으려면 저녁에 대나무를 바다에 던져놓고 아침에 이것을 건져내면 그 전복이 가지와 잎에 붙어있는 모습이 버섯과 같고, 그 맛 또한 일품이다. 진키치(甚吉)는 정황을 파악하고 요나고(米子)로 돌아왔다. 때마침 막신(幕

14) 지금의 니가타 현(新瀉縣)의 옛 지명.

臣) 아베 시로고로(安倍四郎五郎) 마사유키(正之)가 검사(檢使)로 요나고에 와있었다. 진키치는 즉시 무라카와 이치베(村川市兵衛)와 함께 죽도(울릉도) 도해 허가를 주선해줄 것을 간청하였다. 겐나 4년(1618)에 두 사람은 에도(江戸)로 가서 아베씨의 소개로 청원을 막부(幕府)에 올려 5월 16일에 도해 면허장을 받았다. 이것이 죽도(울릉도) 도해의 시초이다.[15)]

위의 내용을 보면 운송업을 하고 있던 오야 진키치가 1617년에 동해를 표류하다가 우연히 울릉도를 발견하게 되었으며, 울릉도에 해산물이 많은 것을 알게 되었다. 울릉도에 대해서 조사를 한 후에 요나고로 돌아온 오야 진키치는 무라카와와 함께 때마침 도쿠가와 막부를 대신하여 요나고 성에 와 있던 아베 시로고로에게 울릉도 도해 허가를 막부에 주선해달라고 요청했다. 이것이 오야와 무라카와가 울릉도로 건너갈 수 있게 된 계기가 되었다. 따라서 오야와 무라카와는 어업 세력이 아니라 상인이었으며, 당시의 일본 국내 어업질서에 따르면 그들에게는 애초부터 연근해 어업은 물론, 먼 바다 어업조차도 할 자격이 없었다.

3) 산인지방민과 울릉도 도해 면허

오야와 무라카와의 요청에 따라 일본의 막부는 1618년 5월 16일에 아래와 같은 내용의 '울릉도 도해면허'를 발급하였다고 한다.

호키국(伯耆) 요나고(米子)에서 죽도(竹島)로 몇 년 전에 배로 건너간 적이 있다고 합니다. 그러므로 그와 같이 이번에도 도항하고 싶다는 것을 요나고의 죠닌 무라카와 이치베(村川市兵衛) · 오오야 진키치(大屋甚吉)가 신청해온 바, 쇼군께서 들으시고 이의(異儀)가 없다고 말씀하셨습니다. 따라서 그 뜻을 받들어 도해의 건을 허가합니다. 삼가 말씀드립니다.

15) 鳥取縣編,『鳥取藩史』第6卷,「事變志」, 1971年, p.466.

5월 16일 나가이 시나노노카미(나오마사) (인)
이노우에 가즈에노카미(마사나리) (인)
도이 오오이노카미(도시가쓰) (인)
사카이 우타노카미(다다요) (인)

마쓰다이라 신타로 님[16)]

이 '울릉도 도해면허'는 그 발급 시기와 내용에 있어서 논란이 많은 문서이다. 먼저 발급시기와 관련된 문제점에 대해서 살펴보면 막부가 발급했다고 하는 도해면허는 다음과 같은 경위를 거쳐 발급된 것으로 보인다. 1617년에 오야·무라카와 가문의 요청을 받은 아베 시로고로(安倍四郎五郎)가 에도로 돌아가서 막부의 로주(老中)들에게 주선한 결과 당시의 쇼군인 도쿠가와 이에미쓰(德川家光)의 허락을 얻어 로주 네 명의 명의로 1618년 5월 16일에 돗토리 번주 마쓰다이라 신타로(松平新太郎), 즉 이케다 미쓰마사(池田光政)에게 발급한 것이다.

1617년은 막부의 지시로 돗토리 번주가 교체된 해로 막부 직할 가신인 하타모토(旗本) 아베 시로고로는 돗토리 번주의 교대를 감시하기 위해 돗토리에 파견되어 있었다. 신 번주인 이케다 미쓰마사가 돗토리로 전봉된 것은 1617년 3월 6일이었으며, 그가 영지인 돗토리로 처음 들어가기 위해 에도를 출발한 것은 다음해인 1618년 2월이었다. 따라서 오야 진키치가 울릉도 표류에서 요나고로 돌아 왔을 때 돗토리 지방을 맡아서 다스리고 있던 것은 아베 시로고로였을 것이다.

---

16) 従伯耆国米子竹島先年船相渡之由候然レ者如其今度致渡海度之段米子町人村川市兵衛大屋甚吉方申上付テ達上聞候之処不可有異義之旨被仰出間被得其意渡海之義可被仰付候恐々謹言

五月十六日 永井信濃守 尚政
井上主計頭 正就
土井大炊頭 利勝
酒井雅楽頭 忠世

松平新太郎 殿

하지만 위에서 언급한 경위가 사실이라면 오야와 무라카와는 새로운 영주가 도착했음에도 불구하고 에도로 올라가서 아베를 매개로 하여 막부에 청원했다는 것이 된다. 그리고 이러한 일개 상인의 청원을 막부가 받아들여서 그 면허를 신 영주인 이케다 미쓰마사에게 내렸다는 것이 된다. 이와 관련해서 『죽도지서부(竹島之書附)』[17]에 실려 있는 「1693년 6월 27일, 마쓰다이라 미노노카미에게 제출한 문서(元祿六年六月廿七日、松平美濃守殿江差出候書付之事)」에도 같은 내용이 기록되어 있다. 이 문서는 1693년에 안용복 납치사건과 관련해서 돗토리번이 막부에 올린 서류로 도쿠가와 막부가 돗토리 번의 오야 · 무라카와 가문에 발급했다는 '울릉도 도해면허'에 관한 돗토리 번의 설명이 기술되어있다.

비망록

호키국 요나고의 죠닌 무라카와 이치베와 오야 구에몬이 죽도로 도해하기 시작한 것은 1618년에 아베 시로고로의 알선으로 도해 면허를 받아 그때부터 이들 두 사람이 쇼군의 배알을 허락받은 것에 연유합니다.

(1) 죽도로 도해하는 것과 관련된 주인장은 없습니다. 마쓰다이라 신타로가 호키국을 다스릴 때, 도해를 허락하는 봉서를 주셨습니다. 이에 사본을 제출합니다.

(2) 죽도로 도해하는 배에 쇼군의 문장을 표식으로 삼을 수 있도록 허락을 받았는지는 분명하지 않지만, 이 두 사람의 선조대대로 지금에 이르기까지 사용하고 있습니다. 몇 년 전에 죽도로 건너가던 배가 조선국에 표착했을 때, 쇼군의 문장을 표식으로 사용하고 있었기 때

17) 『죽도지서부』는 에도시대 초기에 막부가 울릉도로의 도해 면허를 발부했으며, 울릉도에서 일본인의 어업활동이 있었다는 일본 측 주장의 근거가 되는 사료 중의 하나이다. 작성자는 문건 속에 명기되어 있지 않으나, 대마번에서 작성한 『죽도기사(竹島紀事)』를 참고로 하면 막부의 노중(老中)이었던 아베 붕고노카미[阿部豊後守]의 가신인 아키야마 소에몬(秋山惣右衛門)일 것으로 추정된다. 하지만 에도시대에 작성된 원문서의 출전, 편집시기, 편집원칙 등에 관해서는 이 자료만으로는 알 수 없다. 그리고 문서체제나 문장에 어색한 곳이 많아 문서 자체에 대한 신뢰성이 많이 떨어지는 것으로 보인다. 문서 속에 나오는 지도, 거리의 문제와 관련해서는 다른 사료와의 교차 검토가 필요하다고 생각된다.

문에 일본 배임이 밝혀지고 대마도로 송환되어 요나고로 돌아오게 된 사건이 있었습니다.

(3) 이들 죠닌이 에도로 가는 것은 4-5년마다 한 번씩, 한 명씩 번갈아서 갑니다. 에도에 가면 사사봉행소(寺社奉行所)에 주선을 요청하고, 배알허락이 떨어지면 시복(時服)을 하사받는다고 합니다. 이상.[18]

이 사료는 오야와 무라카와 가문의 울릉도 도해와 쇼군 배알 건에 관한 막부의 문의에 대한 돗토리 번의 답변이 기술되어 있는 것이다. 먼저 '울릉도 도해면허'에 관해서 돗토리 번은 주인장은 없지만 1618년에 도해를 허락하는 봉서를 받았다며, 그 사본을 제출한다는 내용을 문서에 적고 있다. 또 오야와 무라카와가 몇 년에 한 번씩 에도로 와서 누구의 알선으로 쇼군을 배알하는지에 대한 문의에 대한 답변으로는 4-5년에 한 번씩 두 가문이 교대로 에도로 와서 사사봉행소의 알선으로 쇼군배알을 실시한다고 적고 있다. 이상과 같은 내용을 참고로 할 때, 막부의 관심사항을 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

① 오야와 무라카와가 울릉도로 도해하게 된 근거
② 오야와 무라카와가 도해할 때 쇼군가의 문장을 표식으로 삼았는지 여부
③ 두 집안이 쇼군 배알을 누구의 알선으로 하는지

---

18) 覺

伯耆國米子町人村川市兵衛·大屋九右衛門、 竹嶋江渡海始候儀、 元和四年阿部四郎五郎殿御取持を以、渡海被遊御免、其節より右貳人御目見被仰付候事。

一、右嶋江渡海付、御朱印は無御座候。松平新太郎伯耆國領知之節、渡海之儀付被成御奉書候。則寫懸御目候。

一、右嶋江渡海船ニ御紋之船印御免被遊相立候儀、不分明候得共、右貳人先祖より至于今相立申候。先年竹嶋江渡海之船、朝鮮國江流着候節、御紋之舟印立候付、日本之船と見知申、對馬國江送越、米子江罷歸候由御座候。

一、右町人御當地江罷下候儀、四·五年壹度宛壹人替々罷越候。其節は寺社御奉行衆江御案內申、御目見之儀奉願、御目見被仰付以後、時服拜領仕由

以上

이 세 가지는 모두 오야와 무라카와가 울릉도로 도해해서 어로활동을 실행한 것에 대한 법적인 근거를 묻는 것으로 누구의 허락으로 울릉도로 건너가 어로작업을 했으며, 쇼군을 배알한다는 데 누가 그것을 알선하는지에 막부의 관심이 집중되어 있었다는 것을 알 수 있다. 이러한 막부의 문의에 대해 돗토리번은 울릉도로 도해하게 된 법적인 근거로써 1618년에 막부의 로주가 발급한 봉서의 사본을 증거서류로 제출했다. 또『죽도고(竹島考)』에서도 이 봉서가 1618년 5월 16일에 작성되었다고 기록되어 있다.

'울릉도 도해면허' 봉서는 나가이 시나노노카미(永井信濃守; 尚政), 이노우에 가즈에노카미(井上主計頭; 正就), 도이 오오이노카미(土井大炊頭; 利勝), 사카이 우타노카미(酒井雅楽頭; 忠世)의 명의로 발급되었다. 하지만 아래에 제시한 1618년 5월 15일자 로주 봉서[19]를 보면 '울릉도 도해면허'와는 전혀 다른 서명이 기재되어 있다.

> 히메지 성 오토코야마의 돌담을 올리고 문을 많이 만들고 싶다고 하신 요청을 받았습니다. 그에 대해서 당연하게 생각하신다고 하셨으므로 그러한 마음가짐으로 진행하셔야 할 것입니다. 삼가 말씀드립니다.
>
> 1618년 안도 쓰시마노카미(시게노부) (인)
> 도이 오이노카미(도시카쓰) (인)
> 혼다 고즈케노스케(마사즈미) (인)

---

19)『譜牒餘錄』上, p.946.

姫路之御城, 男山之方石垣御上候而多門作被成度之由承候右之段申上候處二, 尤ニ被思食候間其御心得可被成候恐々謹言

午 (元和四年) 五月十五日 安藤對馬守 (重信) 書判
土井大炊頭 (利勝) 書判
本多上野介 (正純) 書判
酒井雅樂頭 (忠世) 書判

本多美濃守殿 (忠政) 人々御中

사카이 우타노카미(다다요) (인)

혼다 미노노카미 님(다다마사)

가신들에게

〈표 1〉 1618년 5월에 재임 중인 로주

성명	재임기간
혼다 마사즈미(本多正純)	1616-1622
안도 시게노부(安藤重信)	1611-1621
도이 도시카쓰(土井利勝)	1610-1638
사카이 다다요(酒井忠世)	1610-1634

위와 같이 하루 전에 작성·발급된 로주 봉서에 적혀있는 혼다 마사즈미와 안도 시게노부의 서명이 '울릉도 도해면허' 봉서에는 존재하지 않는 것이다. 그것은 이 봉서가 1618년 5월 16일에 작성·발급된 것이 아니라는 것을 의미한다. 특히 '울릉도 도해면허' 봉서에 서명하고 있는 이노우에 마사나리와 나가이 나오마사는 1622년에 로주로 임명되었으며 이러한 사실관계를 고려한다면 '울릉도 도해면허' 봉서라는 것은 1622년 이후에나 작성될 수 있는 것이다.

한편 일본에서는 '울릉도 도해면허' 봉서가 1624년 혹은 1625년에 작성된 것이라고 하는 견해도 있다. 하지만 이러한 견해 또한 적절하지 못하다. 왜냐하면 1623년에 로주에 임명된 아베 마사쓰구(阿部正次)가 1626년까지 재임했기 때문이다. 뿐만 아니라 1623년에 돗토리 번주인 이케다 미쓰마사가 "겐푸쿠(元服)"라고 불리는 성인식을 거쳤기 때문이다. 미쓰마사는 성인식 후에 당시의 쇼군인 도쿠가와 이에미쓰(德川家光)의 "미쓰(光)"라는 글자를 하사받아 "마쓰다이라 미쓰마사(松平光政)"라는 관명을 사용하게 되고, 같은 해에 "종사위하(從四位下) 시종(侍從)"에 서임(敍任)되었다. 위에 제시한 히메지 성 수리 공사에 대한 로주 봉서에서도 알 수 있듯이 로주 봉서의 수신자명에는 관직명이 기재되어야 한다. 따라서 정식으로 관직을 수여받은 이케다 미쓰마사에게 발급하는 봉서에 "마쓰다

이라 신타로(松平新太郎)"와 같은 통칭을 사용하는 것은 있을 수 없는 일이다. 1624년 이후에 작성된 것이라면 반드시 수신자명에 "마쓰다이라 시종 님(松平侍従様)"이라고 기재되지 않으면 안 된다.

또 '울릉도 도해면허' 봉서에 서명한 나가이 나오마사의 경우는 비록 1622년에 로주에 임명되기는 했지만, 로주로서 봉서에 서명이 가능해지는 것은 석고(石高)가 약 2만 5천석이 되는 1623년 이후이다.[20] 그러므로 '울릉도 도해면허' 봉서를 막부가 정식으로 발급한 것이 분명하다면 1623년에 작성된 것이라고 보아야 한다.

그러나 앞에서 언급한 것처럼 1620년에 울릉도에서 밀무역행위를 하던 야자에몬과 니에몬에 대한 체포명령을 내렸으며, 당시에 죽도가 울릉도이며 조선소속이란 것을 명확하게 인식하고 있던 막부가 1623년에 오야와 무라카와 가문에 '울릉도 도해면허'를 발급해 주었다는 것은 상식적으로 이해가 되지 않는 것이다.

도해면허에 서명한 네 명의 로주 중에 이노우에와 나가이는 1622년에 로주가 되었기 때문에 1620년의 상황을 모를 수 있으나, 사카이와 도이의 경우는 1610년부터 로주직에 있었으므로 불과 3년 전에 발생했던 심각한 외교 상황을 망각했다고 생각하는 것은 합리적인 판단이 아니다. 따라서 '울릉도 도해면허' 봉서가 작성되어 발급된 시기와 관련해서는 아직 해결해야할 의문점이 남아있으며, 이러한 의문점이 해결되기 전에는 이 봉서가 정식으로 발급된 것이라고는 할 수 없다.

다음으로 '울릉도 도해면허'는 그 발급 시기 문제가 해결된다고 할지라도 내용적인 면에서도 문제점을 내포하고 있다. 소위 '울릉도 도해면허'라고 불리는 것은 이전에 요나고에서 울릉도로 건너간 적이 있으며, 그러므로 그와 같이 이번에도 건너가고 싶다고 신청해 왔으므로 허가한다는 것

---

20) 藤井讓治, 『江戸幕府老中制形成過程の研究』(歴史科學叢書), 1990, p.326. 에도시대의 로주는 다이묘로서의 신분기준 중의 하나인 석고(石高)가 2만 5천석 이하일 경우 비록 로주로 임명되더라도 로주격(老中格)으로 분류되어 봉서에 서명이 불가능했다.

이 주된 내용이다. 이 내용을 분석하면 첫째로 막부는 오야와 무라카와가 울릉도로 건너가는 것을 허가한 것이지 그곳에서 어로활동을 해도 좋다고 허락한 것은 아니었다는 것을 알 수 있다. 비록 그들의 울릉도 도해 목적이 어로활동에 있었다고 판단할 수는 있겠지만 막부의 도해 면허 어디에도 어로활동까지 허락한다는 내용은 없다. 따라서 그들의 울릉도 어업권을 보장해 준 것이 아니라고 볼 수 있다.

그리고 앞에서 언급한 것처럼 에도시대 초기의 일본 어업은 '마을 앞바다 어장은 그 마을에 권리가 있다'는 원칙과, '먼 바다 어장은 공유한다.'는 원칙이 있었다. 울릉도는 일본의 어느 지방에서 보더라도 연근해어장에는 해당되지 않으며, 먼 바다의 어장에 해당된다. 따라서 울릉도 어장은 일부 어업세력에게 독점적으로 어업권을 부여하는 것이 아닌 공유가 원칙이었다고 할 수 있다. 또 어장에 대한 권리 및 어업권의 관리 권한도 막부가 아닌 해당지역의 영주, 즉 번주(藩主) 및 대관(代官)에게 있었으므로 '울릉도 도해면허'가 울릉도에 대한 오야와 무라카와 가문의 독점적인 어업권을 보장해 준 것이 아니라는 것은 명료한 사실이다.

둘째로 막부는 오야와 무라카와 가문의 "이번에도" 울릉도로 건너가고 싶다는 청원을 허락한 것이지 향후 지속적으로 울릉도로 도해하는 것을 허락한 것이 아니었다는 것을 알 수 있다. 도해 면허의 원문에 나오는 "금도(今度)"라는 표현은 "이번"이라는 의미로만 해석이 가능한 것으로 '향후' 또는 '지속적으로'라는 의미로는 사용되지 않는 단어이다. 그러므로 '울릉도 도해면허'는 오야와 무라카와에게 "이번"에만 울릉도로 건너가는 것을 허가한 것이라고 볼 수밖에 없다. 즉 도해면허의 내용상으로만 본다면 오야와 무라카와 가문은 일회용 도해면허를 발급받은 것이었음을 알 수 있다.

이상과 같이 살펴본 결과 17세기 초반에 도쿠가와 막부가 돗토리 번의 오야 · 무라카와 가문에게 발급했다고 전해지는 '울릉도 도해면허'는 그 작성 · 발급 시기가 특정되지 않아 그 진위여부도 불분명한 상태이며, 그 내

용에 있어서도 일회용 도해면허로 울릉도에서의 어로행위를 보장한 것도 아니었다는 것을 알 수 있다. 또 도해면허는 그들에게 어업권을 보장한 것도 아니었으며 원래 상인이었던 오야 · 무라카와 가문에게는 어업권이란 것이 존재하지도 않았다. 따라서 오야 · 무라카와 가문은 진위가 명확하지도 않은 일회용 도해면허를 사용하여 조선의 영토인 울릉도 및 독도에서 약 70년간에 걸친 불법 어로행위를 자행한 것이었다고 할 수 있다.

3. 산인지방민의 울릉도·독도어업

1) 울릉도 · 독도어업의 성격

위에서 살펴본 것처럼 일본 요나고(米子)의 운송업자 오야 · 무라카와 가문은 진위가 명확하지도 않은 일회용 도해면허를 사용하여 1620대부터 매년 울릉도로 건너가서 어로행위를 했다. 뿐만 아니라 1660년경부터는 독도에서도 강치 사냥을 포함한 어업행위를 했다고 한다.

일본 측 사료에 따르면 오야와 무라카와 가문이 독도에서 강치잡이를 포함한 어로행위를 시작한 것은 시기적으로 차이가 있다. 독도에서 어로행위를 먼저 시작한 것은 오야가문이었다. 1660년 9월 4일자로 아베 마사시게(阿部政重)가 오야 구에몬(大屋九右衛門)에게 보낸 서한[21]과 9월 5일자로 아베 마사시게의 가신인 가메야마 쇼자에몬(龜山庄左衛門)이 오야에게 보낸 서한[22]을 참조하면 오야가 1661년에 처음으로 독도로 건너간

---

21) 川上健三,『竹島の歷史地理學的硏究』, p.73에서 재인용. "내년에 귀하가 선박으로 죽도(울릉도)로 도해하고 마쓰시마(松島, 독도)에도 처음으로 건너가고자 하는 취지를 무라카와 이치베(村川市兵衛)와 상신한 것을 받았습니다."

22) 川上健三,『竹島の歷史地理學的硏究』, p.73에서 재인용. "내년에는 죽도 관내 마쓰시마로 귀하가 선박으로 도해할 것임을 지난 해 시로고로(四郞五郞)님이 로주님을 통해 막부에 아뢰었습니다. 도해 순번이 돌아오는 해에 귀하에게 증서를 건네주는 동안 무라카와씨와 상담하여 그 증서를 받게 될 것입니다. 이치베님과 귀하는 그 중에서 조금이라도 위배하였을 때는 법에 따라 처벌을 받을 것입니다."

것으로 보인다. 한편 무라카와 가문의 경우는 1657년에 처음으로 독도 도항을 시도했지만 실패하였으며[23], 1659년에서야 독도 도항에 성공한 것으로 보인다.

그들은 울릉도로 건너갈 때 "대(大)·소(小) 2척"의 선박을 끌고 갔으며[24], 작은 배를 사용하여 독도로 건너가 강치를 잡은 것으로 보인다. 그들이 독도로 건너가게 된 이유는 울릉도에서 강치가 잡히지 않게 되었기 때문이며, 강치잡이의 방법은 독도에서 강치를 잡았다기보다는 독도에 있는 강치를 놀래게 해서 울릉도로 도망가게 한 후에 울릉도에서 강치를 잡은 것으로 보인다.[25] 이처럼 독도에서 강치잡이를 시작하게 된 것은 울릉도의 강치 수가 줄어들어 수확량도 줄어들자 독도에 있는 강치를 울릉도로 쫓아 보내기 위해서 시작한 것이란 것을 알 수 있다. 그러므로 결과적으로 요야와 무라카와는 독도에서 어로행위를 한 것이 아니라 울릉도에서만 어로행위를 한 것이라고 할 수 있다.

이러한 독도에서의 어업에 대해서 막부의 면허가 있었다고 일본 측이 과거에 주장한 적이 있다. 그것은 가와카미 겐조가 1681년의 오야 가쓰노부(大谷勝信)의 문서[26], 1740년 및 1741년의 오야 가쓰후사(大谷勝房)의

---

23) 池内敏,『大君外交と「武威」』, 名古屋大學出版会, 2006, p.256. 万治元(1658)年 9月 7日, 「村川市兵衛方へ遣す書狀之寫」(龜山庄左衛門→大谷道喜), 大谷家文書.

24) 鳥取縣,『鳥取藩史』, p.467.

25) 「大谷道喜에게 보낸 石井宗悅의 서한」,『新修鳥取市史』2卷, 鳥取市, 1988, p.313. "마쓰시마(독도)로 7, 80석짜리 작은 배를 보내어 총으로 강치를 쏘면 작은 섬인 관계로 죽도(울릉도)로 강치가 도망가므로 죽도에서의 수확이 늘어난다고 이치베가 말하고 있습니다."

26)『竹嶋渡海由來記拔書』(鳥取縣立博物館所藏版)
三代目九右衛門勝信
信代、延寶九年酉五月、御巡見樣御宿仕、其節竹嶋之樣子就御尋、御請書差出寫.
一、大猷院樣御代五拾年以前、阿倍四郎五郎樣御取持を以、竹嶋拜領仕、其上親共より御目見迄被爲 仰付、難有奉存候事。
一、彼嶋へ年々船渡海鹿魚之油、幷に串鮑所務仕事。
一、竹嶋へ隱岐國嶋後福浦より百里余可有御座由、海上之儀に御座候得共、慥には知レ不申事。

문서[27] 등을 들면서 독도에 대해서도 울릉도와 마찬가지로 막부의 도해면허가 있었다고 주장한 것[28]이 그 근거가 되었다.

하지만 최근 일본에서도 독도에 대한 도해면허는 별도로 존재하지 않았다는 의견이 주류를 이루고 있으며[29], 특히 이케우치 사토시(池內敏)는 가와카미가 주장의 근거로 삼은 문서는 오야와 무라카와 가문에게 독도에서의 어업을 허락한 것이 아니라 그들 가문의 사업 내용을 조정하기 위한 문서였을 뿐이었다며 막부의 독도도해면허라는 것은 존재하지 않았다고 주장하고 있다. 따라서 독도도해면허는 일본에서 조차도 부정당하고 있는 상황이기 때문에 향후로도 논쟁의 대상이 되지 않을 것으로 판단된다.

一、竹嶋之廻拾里余御座候御事。

一、嚴有院樣御代、竹嶋之道筋廿町斗廻申候小嶋御座候。草木無御座岩山にて御座候。廿五年以前、阿倍四郎五郎樣御取持を以、拜領、則船渡海仕候。此小嶋にても、海鹿魚油少宛所務仕候。右之小嶋へ、隱岐國嶋後福浦より海六拾里余も御座候事。

五月十三日

右之通、御請書仕候事。

27) 1740（元文5）年「御公儀江御訴訟之御請」, 大谷家文書

一、竹嶋江渡海仕候道法之內 隱岐國嶋後福浦より七八十里程渡り候而 松嶋と申小嶋御座候ニ付 此嶋江茂渡海仕度旨 台德院樣御代御願申上候處願之通被爲 仰附竹嶋同事ニ年々渡海仕候 尤再度奉差上候竹嶋渡海之繪圖ニ書顕候御事

1741（寬保元）年、長崎奉行所への口上書

『竹島渡海由來記拔書』

乍恐口上書を以奉申上候

大猷院樣御代、竹嶋之海道にて、又松島と申嶋を見出し、御注進奉申上候得は、竹嶋之通支配御預ケ被爲遊、右兩嶋へ渡海仕來、重々難有仕合奉存候.

28) 川上健三,『竹島の歷史地理學的硏究』, p.73.

29) 塚本孝,「竹島領有権問題の経緯」,『調査と情報』244號, 1994, p.1. 池內敏, 前揭書, p.258.

2) 산인지방민의 울릉도 도해에 대한 정치적 배경

에도시대에 일본에서 울릉도 및 독도로 건너갔던 것은 오야와 무라카와 가문이 중심세력이었으며, 위에서 언급한 것처럼 그들은 운송업자로 어업권을 소유하지 않은 상인이었다. 그들이 울릉도로 건너가게 된 계기도 우연이 오야가문의 배가 표류하여 울릉도를 발견하였기 때문으로 애초부터 울릉도에서 어업을 영위하던 세력도 아니었다. 하지만 이 두 가문에 대해서는 그다지 알려진 것이 없으며, 그들이 왜 울릉도와 독도에서 어업을 하게 되었는지 상세한 내용에 대한 연구도 거의 없다. 따라서 그들 가문의 내력에 대한 소개와 울릉도로 건너갈 수 있게 된 경위를 정리해 보면 아래와 같다.

『돗토리 번사(鳥取藩史)』의 「竹島渡海禁止并渡海沿革[30]」에 실려 있는 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 오야(大屋)씨〈훗날 오타니(大谷)로 개칭함〉는 원래 와다(和田)씨였으며, 덴쇼(天正, 1573-1592) 시대에 무장(武將) 후쿠시마(福島)로 부하로 기소(木曽)지방에 3,000관(貫[31])의 땅을 배령(拜

30) 『鳥取藩史』第六巻, 事變志, 1971. “村川·大屋二氏竹島渡海の由来を尋ぬるに、村川氏の祖に山田二郎左衛門正斉有り。東照公に仕えて久松氏に属す。後罪を獲て自殺す。子正員、母は本多氏の臣村川六郎左衛門友正の女なり。正斉死後母子流浪して米子に来住す。正員外家の苗字を取り村川甚兵衛と称す。子甚兵衛正賢、孫市兵衛正純と云ふ。大屋氏〔後大谷と改む〕もと和田氏。天正の頃福島氏に仕へ、木曽三千貫の地を領す。故有り去て但馬大屋谷に居る。之を九右衛門良清と云ふ。良清の子瀬兵衛永順、其子玄蕃実真、尾高城主杉原氏に招かれ伯耆に来りしが、杉原氏亡びて再但馬に帰り、元和二年没す。二男一姪有り。長は九右衛門、次は兵左衛門、姪は甚吉なり。甚吉米子に来り、 遠近に渡梅して運送を業とす。 元和三年甚吉越後より帰帆の時漂流して竹島に至る。島は隠岐の西北百里計。朝鮮に五十里。周囲十里計。当時人家無くして山海産物有り。喬水、大竹繋茂し、禽獣、魚、貝、其品を尽す。就中鰒を獲るに、夕に竹を梅に投じ、朝にこれを上ぐれば、彼鮑技葉に着く事木の子の如く、其味又絶倫なり。甚吉情を齊して米子に帰る。時に幕臣安倍四郎五郎正之検使として米子に在り。甚吉即ち村川市兵衛と共に竹島渡海の許可を周旋せむ事を請ふ。四年両人江戸に下り、安倍氏の紹介に困って請願の事募府の議に上り、五月十六日渡海の免状を下附せらる。之を竹嶋波海の濫觴とす。渡海免許の状左の如し”

31) かん. 무게의 단위로 1관(貫)은 3.75kg임. 영지(領地)의 규모는 곡물(쌀)의 생산량

領)받아, 다지마(但馬)[32] 오야타니(大屋谷)에 살았다고 한다. 이 당시의 선조가 규에몽(九右衛門) 요시키요(良淸)였으며, 요시키요(良淸)의 아들은 세베에(瀨兵衛) 에이쥰(永順), 손자는 겐반(玄蕃) 짓신(實眞)이었다. 오야 짓신은 그 후에 오타카성주(尾高城主)인 스기하라(杉原)씨의 초청으로 호키지방으로 이주했으나 스기하라씨가 사망하자 다시 다지마(但馬)로 돌아와 1616년에 사망하였다. 그에게는 두 명의 아들과 한 명의 조카가 있었는데, 장남의 이름은 규에몽(九右衛門), 차남은 헤자에몽(兵左衛門), 조카는 진키치(甚吉)였다.

조카인 진키치가 요나고로 와서 이곳저곳을 떠다니면서 해운업을 하고 있었는데, 1617년에 진키치가 에치고(越後) 지방[33]에서 요나고로 돌아오던 중에 동해에서 표류하여 울릉도에 도착하였다. 이 섬은 오키(隱岐)에서 서북쪽으로 100리 정도이며, 조선까지는 50리이고 섬의 주위는 10리 정도였다. 당시 인가(人家)는 없었고 산해(山海)의 산물(産物)이 있었다. 교목(喬木), 대죽이 무성하고 금수(禽獸), 물고기, 조개와 같은 것들이 많았다. 특히 전복(蚍)을 잡으려면 저녁에 대나무를 바다에 던져놓고 아침에 이것을 건져내면 그 전복이 지엽(枝葉)에 붙어있는 모습이 버섯과 같고, 그 맛 또한 일품(絕倫)이었다고 한다.

섬의 상황을 파악하고 요나고로 돌아온 진키치(甚吉)는 무라카와 이치베(村川市兵衛)와 함께 때마침 요나고에 검사(檢使)로 와있던 막신(幕臣) 아베 시로고로(安倍四郎五郎) 마사유키(正之)에게 죽도 도해 허가를 주선해달라고 간청하였다. 1618년에 에도(江戶)로 간 두 사람은 아베(安倍)의 소개로 막부(幕府)에 청원을 올려 5월 16일에 울릉도 도해 면허장을 받았다고 한다.[34]

을 나타내는 석(石=こく)이라는 단위로도 표시하는데 1석은 10말로 180ℓ이다.

32) 지금의 교토부(京都府)의 북서부와 효고현(兵庫縣)의 북동부에 이르는 지역.

33) 지금의 니가타 현(新瀉縣)의 옛 이름.

34) 『鳥取藩史』 第六卷, 事變志, 1971.

무라카와(村川)씨의 선조는 야마다 지로사에몽(二郎左衛門) 세이사이(正斉)로 도쿠가와 이에야스를 모셨으며 이에야스의 이부(異父) 동생의 가문인 히사마츠(久松)씨에 소속되어 있었으나 훗날 죄를 지어 자살하였다. 그의 아들은 마사카즈(正員)이고, 부인은 혼다(本田)씨의 신하(臣) 무라카와 로쿠로사에몽(村川六郎左衛門) 도모마사(友正)의 딸이었다. 세이사이(正斉)가 사망한 후에 모자는 유랑생활을 하였으며, 우연히 요나고(米子)로 흘러들어왔다. 마사카즈(正員)는 외가의 성을 물려받아 무라카와 진페(村川甚兵衛)라는 이름을 사용하였다. 그의 아들은 마사카타(正賢), 손자는 마사즈미(衛正純)라는 이름을 사용하였다.[35] 마사즈미는 수척의 선박을 소유하고 주로 오사카 지방으로 철과 쌀을 반하는 운송업을 영위하였으며, 요나고 지방상인 중에 최고위직에 있었다.[36]

이상과 같이 오야와 무라카와 가문의 정체는 몰락한 무사 가문으로 요나고 지방으로 와서 운송업을 영위하고 있었던 것으로 보인다. 따라서 그들은 어민이 아니라 상인이었기 때문에 어업권을 소유하고 있지는 못했으며, 그들이 일본 연근해뿐만 아니라 먼 바다로 나가서 어업행위를 하는 것은 불법이었다.

오야와 무라카와 가문은 아베 시로고로를 중개자로 삼아 막부로부터 울릉도 도해면허를 얻었다. 뿐만 아니라 막부에 그들이 울릉도에서 채취해 온 전복을 헌상품으로 바치기까지 했다.

그들이 에도로 가서 막부에 헌상품을 받친 것과 관련해서 『호키지(伯耆志)』에는 아래와 같이 기록하고 있다.

> 무라카와(村川)·오야(大屋)는 함께 유서가 깊은 가계였으므로 장군의 알현(謁見)이 허락되어 두 사람은 번갈아 가며 에도로 와서 마른 전복(串鮑) 및 죽목(竹木)을 헌상하는 일이 누누이 있었다. 그동안 늘 아베

35) 『鳥取藩史』 第六卷, 事變志, 1971.

36) 『米子商業史』, 1990, p.49.

(安部)씨가 중계 역할을 하였기 때문에 두 사람 모두 아베 씨의 서한 여러 통을 돗토리 번사에 소장하고 있다. 미쓰나카(光中)[37] 공이 이봉(移封)된 후, 두 사람은 요나고 아라오 가(荒尾家)의 관하로 되어 매번 돗토리 번에게 자금을 빌려서 그 업을 계속하였다. 공(公)이 재부(在府)[38] 하였을 때 에도(江戸)로 알현을 하고 또한 마른 전복(串鮑)을 헌상하는 것이 통례였다. 번(藩)의 막부헌상품 중에 죽도 전복이 있는 것은 이 때문이다.[39]

위의 내용을 살펴보면 오야와 무라카와 가문은 막부에 헌상품인 마른 전복과 대나무를 바칠 때 아베를 통해서 한 것으로 보인다. 그리고 1660년대에 그들이 독도에서의 강치잡이를 개시할 때도 아베가 그 중개자 역할을 했다.[40]

아베시로고로는 도쿠가와 막부의 직할 가신인 하타모토(旗本)로 에도 막부의 제2대 쇼군 도쿠가와 히데타다(德川秀忠)와 제3대 쇼군 이에미쓰(家光)을 모셨으며, 에도시대 초기에는 주로 다이묘들의 전봉(轉封)을 감시하는 업무를 수행한 인물이다. 그리고 '울릉도도해면허'를 발급했을 당시에 로주였던 이노우에 마사나리(井上正就)와는 인척관계를 맺고 있던 인물이었다.[41]

---

37) 돗토리 번주인 이케다 미쓰나가를 말함.

38) 참근교대로 번주가 에도에 체재하고 있는 것을 말함.

39) 『鳥取藩史』 第六卷, 事變志, 1971. "村川 · 大屋共に家系由緒有るを以て、將軍の謁見を許され、二氏隔番江戸に候して串鮑及竹木を進獻すること屢々なり。其問常に安倍氏仲介の勞を取る爲めに、二氏共に安倍氏が書簡数鳥取藩史通を蔵す。光仲公御移封後二氏は米子荒尾家の管下となり、屢々藩帑を借りて其業を續ぐ。公在府の時、江戸にて謁見を賜ひ、又串鮑を獻ずるを例とす。藩の幕府獻上の内に、竹島串鮑有りしは之が爲めなり。"

40) 川上健三, 『竹島の歷史地理學的研究』, p.73에서 재인용. "내년에는 죽도 관내 마쓰시마로 귀하가 선박으로 도해할 것임을 지난 해 시로고로(四郎五郎)님이 로주 님을 통해 막부에 아뢰었습니다. 도해 순번이 돌아오는 해에 귀하에게 증서를 건네주는 동안 무라카와 씨와 상담하여 그 증서를 받게 될 것입니다. 이치베 님과 귀하는 그 중에서 조금이라도 위배하였을 때는 법에 따라 처벌을 받을 것입니다."

즉 오야와 무라카와 가문의 정치적인 배경은 아베 시로고로라는 하타모토로 그들은 아베를 통해서 본인들의 도해면허를 획득한 것이다. 또 '울릉도도해면허' 획득과정 뿐만 아니라, 독도로 도해할 때도 자신들이 소속된 돗토리 번을 통하지 않고 아베를 통해 막부와 교섭하고 있었다는 사실을 알 수 있다. 이는 명백한 월권행위이며 돗토리 번의 입장이 매우 난처했을 것이지만, 후술하는 것처럼 1693년에 발생한 안용복 납치 사건 당시의 돗토리 번의 반응을 보면 오야와 무라카와의 월권행위에 대한 명확한 인식이 없었던 것으로 보인다.

따라서 오야와 무라카와 가문이 실시한 울릉도 어업과 독도 어업은 그들을 정치적으로 비호해 준 아베의 배려로 이루어진 것이며, 아베는 그 친척인 로주 이노우에와 경제적인 이득을 위해서 결탁하여 소위 '죽도'가 조선의 울릉도인 것을 알면서도 쇼군을 속여서 도해면허를 발급받게 해 준 것이라고 보아야할 것이다.

하지만 이들이 자신들의 정치적 배경이었던 아베를 통해 발급받은 도해면허는 일회용 면허였으며, 또한 어업권이 없이 울릉도와 독도로 도해하여 실시했던 어로행위는 당시 일본 국내법상으로도 명백한 불법행위였다.

그런데 안용복 납치사건 이후에 발생한 '울릉도쟁계'의 결과, 일본은 울릉도 도해 금지령을 하달했다. 하지만 이 금지령 안에 '마쓰시마' 즉 독도에 대한 언급이 없었다는 이유를 들어 현재 일본은 당시의 막부가 독도를 자국의 영토로 판단하고 있었다고 주장하고 있다. 그렇다면 과연 비록 불법이기는 하였지만 막부로부터 도해면허를 받아 울릉도로 건너가서 어로행위를 했던 오야와 무라카와 가문도 현재 일본 측이 주장하고 있는 것과 같은 인식을 지니고 있었는지에 대하여 아래에서 고찰해 보기로 한다.

---

41) 內藤正中, 「元和四年竹島渡海免許をめぐる問題」, 『北東アジア文化硏究』 7號, 1998, p.6.

4. 산인지방민의 '죽도도해금지령'에 대한 인식

1696년에 소위 '죽도도해금지령'으로 인해 그들이 약 70년간에 걸쳐서 생계수단으로 삼았던 울릉도에 대한 이권을 박탈당한 오야와 무라카와 가문은 이러한 막부에 결정을 어떻게 받아들였으며, 그리고 그 과정에서 독도에 대한 영유권 인식이 어떠했는지를 확인하는 것으로 현재 일본 측이 17세기에 독도에 대한 영유권을 확립했다고 하는 주장의 진위를 명확하게 분석할 필요가 있다.

그러기 위해서 현재 요나고 시립도서관에서 소장하고 있는『무라카와가 문서(村川家文書)』를 통해 1696년의 '다케시마 도해 금지령' 이후 오야와 무라카와 가문의 독도 및 울릉도에 대한 인식을 살펴보기로 한다. 내용의 명확한 전달을 위해 장문이기는 하지만 아래에 인용하기로 한다.

> 경신년(庚申年, 1740년) 4월 17일, 마키노 엣츄노카미 님께서 호출장을 보내셔서 다음날인 18일 오전 10시경에 저에게 관저로 출두하라고 지시하셨습니다. 따라서 그렇게 하겠다는 답변서를 제출하였습니다. 따라서 18일 10시경에 출두하여 여쭤보자, 봉행님들께서 월례회의를 개최하셔서 각종 청원에 대한 조사를 시작하셨으며, 저를 부르셔서 황공스럽게 나아가서 여쭤보았습니다. 봉행님들께서 앉아 계신 순서는
>
> - 마키노 엣츄노카미 님
> - 혼다 기이노카미(本田紀伊守) 님
> - 오오카 에치젠노카미(大岡越前守) 님
> - 야마나 이나바노카미(山名因幡守) 님
>
> 위와 같은 순서대로 앉아 계셨습니다. 옆방에는 각 가문의 하급관리들께서 순서대로 앉아 계셨습니다. 그 다음 방에서 저희가 제출한 청원서를 관리님들께서 꺼내서 봉행님들의 앞에서 읽으셨으며, 그것이 끝났습니다. 그 다음에 엣츄노카미 님께서 말씀하셨습니다. 그것은 "규에몬, 죽도(竹嶋)의 지배는 누가 한 것이냐"라고 하는 질문이었습니다. 기이노

카미 님께서도 같은 질문을 하셨습니다. 따라서 답변 드렸습니다. “죽도를 지배하는 것은 선조들이 받들어서 저희들까지 지배해 왔습니다”라고 말씀드렸습니다. 바로 봉행 님들께서 모두 “그것은 소중한 일이다”라고 말씀하셨습니다. 다음으로 질문하시기를 “‘죽도(竹嶋)·마쓰시마(松嶋) 두 섬에 대한 도해금지령이 내린 이후에는 호키 지방[伯耆國]의 요나고 성주가 불쌍히 여겨서 도와주셨기 때문에 생업을 유지하여 왔다’고 청원서에 적어두었는데 그렇다면 녹봉[扶持]을 받았던 것이냐”고 말씀하셨습니다. 따라서 말씀드렸습니다. “녹봉을 받은 것은 아닙니다. 불쌍히 여겨서 도와주셨다고 말씀드린 것은 요나고 성으로 각 지방에서 가지고 들어오는 생선과 조류의 도매 수수료를 받는 것을 저희 집안의 일로 맡겨 두셨습니다. 그리고 같은 처지인 무라카와 이치베(村川市兵衛)에게도 성으로 들어오는 소금 도매 수수료를 받는 것을 맡겨두셨습니다. 두 사람 모두 위와 같은 뜻을 받들어 황송하게 생각하고 있습니다”라는 뜻을 말씀드렸습니다. 그 다음으로 오오카 에치젠노카미 님께서 말씀하셨습니다. 그것은 “규에몬이 첨부서류에 적은 대로 오사카의 미곡 회선 차용 건과 나가사키(長崎)의 관물(貫物) 운송업자에 참가하는 것을 청원하는 것이냐”고 물어보신 것입니다. 따라서 답변드리기를 “도리에 어긋나지 않고 불쌍히 여기신다면 위의 두 가지를 황송하지만 부탁드린다”고 하였습니다. 그러자 에치젠노카미 님께서 말씀하시기를 “규에몬, 두 가지 건 중에 나가사키 건은 나가사키 봉행소(長崎奉行所)의 담당업무이며, 미곡 회선은 간죠봉행(勘定奉行)의 담당업무이므로 우리가 결정할 수 있는 것이 아니다. 그러므로 이 건은 간죠봉행소에서 청원하여야 하는 것이다. 우리 쪽에서 마음대로 할 수 있는 것이 아니다”라고 말씀하셨습니다.[42]

---

42) 一、申ノ四月十七日、牧野越中守様ヨリ御差紙ヲ以明十八日四時御屋敷へ私儀罷出可申ト被為仰付故、御請書差上、随テ十八日四時参上仕、相窺罷在候得者、御奉行様方、例月之通御寄合被為成、諸願之御吟味相始リ、私儀被為召出、乍恐罷出相窺居申候、御奉行所様方御座敷之次第。

一 牧野越中守様
一 本田紀伊守様
一 大岡越前守様
一 山名因幡守様

위의 내용은 오야와 무라카와 가문이 소위 '죽도도해금지령'이 내려진 이후에 그들의 생계를 유지하기 힘들다는 이유로 1740년에 막부의 사사봉행소를 상대로 청원서를 제출한 것과 관련된 것이다. 당시 두 가문을 대표하여 오야 가문의 오야 가쓰후사(大谷勝房)가 에도로 올라가서 청원서를 제출하였으며, 그 내용은 '죽도 도해 금지령'으로 인해 두 가문의 생계를 유지하기가 힘들어 가능하다면 오사카로 운송하는 미곡의 수송에 참여하거나, 나가사키의 관물(貫物), 즉 무역사업에 참여할 수 있게 해달라는 것이었다. 그 청원 내용 중에서 오야와 무라카와 가문이 '죽도도해금지령'이 내려진 이후 울릉도와 독도에 대해 어떻게 인식하고 있었는지를 알 수 있는 것이 있다.

먼저 위의 사료 내용으로 오야와 무라카와 가문은 1696년의 '죽도도해금지령' 이후에 요나고의 성주이며 돗토리 번의 가로(家老)인 아라오(荒尾)가문으로부터 오야가문은 생선과 조류의 도매 수수료를 징수하는 것을, 무라카와 가문은 소금 도매 수수료를 징수하는 것을 허락받아 생계를 유지하고 있었다는 것을 알 수 있다.

右之通御連座被為成候、 御次ノ間御家々ノ御下役人衆中様方御連座被為成候、 其次ノ間ニテ私共奉指上候御願書御役人様方御持出シ被成候得而、御奉行様方御前ニテ御読上被成候得テ相終リ申候、 其上ニテ越中守様被為成御意候趣、 九右衛門竹嶋之支配誰力致候哉トノ御尋被為成候、 紀伊守様ニモ御同様前ノ御尋被為成候、 随テ御請申上候、竹嶋御支配之義先祖之者共相蒙私共迄支配仕来リ候由申上候、則御奉行様方御一同ニ夫ハ重キ事哉ト御意被為成候、 次ニ御尋之趣竹嶋松嶋両嶋渡海禁制ニ被為仰出候以後ハ伯州米子之御城主ヨリ御憐憫ヲ以渡世仕罷在候由願書ニ書顕シ候段、 然者扶持抔請申候哉ト御意被為成候、随テ申上候、御扶持ニテハ無御座候、御憐愍ト書上申候義ハ米子御城下江諸方ヨリ持参候魚鳥之問屋口銭之座則私家督ト被為仰付下シ被置候并同役村川市兵衛儀モ御城下江入込候塩問屋口銭ノ儀被為仰付候、 両人共ニ右之趣頂戴仕忝奉存候旨申上、其上ニテ大岡越前守様御意被為成候趣、九右衛門此添書書顕候通、大坂御廻米船借リ之義并長崎貫物連中江加ハリ申度儀、 弥御願申上候哉トノ御尋ニテ御座候、 随テ御請申上候ハ天道ニ相叶御憐愍相下リ申候得者、 右之二品乍恐御願申上度旨申上候、 然者亦越前守様ヨリ被為成御意候趣、九右衛門二品ノ儀、 長崎表ノ儀ハ長崎御奉行所ノ作廻并御廻米之儀ハ御勘定奉行方懸リニ有之候得者此方之作廻ニテ無之候故、此儀ハ御勘定方ヘ相願申候得テ可然筋ニ候、此方ノ了簡ニ不及候ト被為仰付候。

하지만 이러한 수수료 징수만으로는 생계를 유지하기가 힘들다는 이유로 위에서 언급한 것처럼 오사카로 운송하는 미곡의 수송과 나가사키에서의 무역사업에 대한 참여를 청원한 것이다. 오야 가쓰후사는 이것을 막부로부터 허락받기 위해 1740년에 직접 에도로 가서 사사봉행소에서 4명의 봉행들과 직접 면담을 하였으며, 위의 내용은 그 면담에서 사사봉행과 오야 가쓰후사가 문답한 내용을 정리한 것이다.

위의 내용을 살펴보면 오야와 무라카와 가문은 1696년에 '죽도도해금지령'이 내리기 전에는 그들이 당시의 죽도, 즉 울릉도에 대한 지배권을 그들의 선조가 막부로부터 받아서 지배권을 유지하고 있었다고 인식하고 있었다는 것을 알 수 있다. 따라서 오야와 무라카와 가문은 안용복 납치사건으로 인해 1693년 이후에 발생한 '울릉도쟁계' 이전까지는 울릉도에 대한 지배권을 그들이 막부의 허락을 받아 공식적으로 지니고 있었다고 인식하고 있었다는 것이다.

이러한 그들의 인식은 비록 그들이 그렇게 인식하고 약 70년간에 걸쳐서 울릉도에서 어로행위를 하였다고 하더라도 앞에서 설명한 것처럼 조일 양국의 국내법질서뿐만 아니라 당시의 어업관행에 비추어보아도 불법적이며, 용인될 수 없는 일이었다. 그러므로 잘못된 인식을 바탕으로 오야와 무라카와 가문은 약 70년간 어로행위를 하였던 것이다.

그리고 사사봉행소의 4명의 봉행과 오야 가쓰후사의 일문일답 중에는 1696년의 '죽도도해금지령' 이후에 오야와 무라카와 가문이 울릉도와 독도에 대해 어떻게 인식하고 있었는지를 알 수 있는 내용이 있다. 그것은 사사봉행 들이 오야에게 질문한 내용으로 "'죽도(竹嶋)·마쓰시마(松嶋) 두 섬에 대한 도해금지령이 내린 이후에는 호키 지방[伯耆國]의 요나고 성주가 불쌍히 여겨서 도와주셨기 때문에 생업을 유지하여 왔다'고 청원서에 적어두었는데 그렇다면 녹봉[扶持]을 받았던 것이냐"라는 것이다.

이 내용을 살펴보면 오야와 무라카와 가문이 사사봉행소에 제출한 청원서에 1696년의 '죽도도해금지령'으로 인해 그들이 죽도, 즉 울릉도뿐만

아니라 마쓰시마, 즉 독도에 대한 도해도 금지당했다고 기술하였다는 것을 알 수 있다. 이러한 오야와 무라카와 가문의 인식은 현재 일본 정부가 주장하고 있는 것과는 상반된 것이다. 현재 일본 정부는 당시 에도 막부가 울릉도에 대한 도해는 금지하였으나 독도로의 도해는 금지하지 않았다고 주장하고 있다. 그러나 당시 막부로부터 도해를 금지당한 당사자인 오야와 무라카과 가문은 독도로의 도해도 금지당한 것으로 인식하고 있었다.

나아가 이러한 인식이 오야와 무라카와 가문의 인식에 그치는 것이 아니라 막부의 공식기관인 사사봉행소의 4명의 봉행 모두가 오야와 무라카와 가문의 인식에 대해 이의를 제기하지 않고 있다는 것은 당시 막부의 공식 견해 또한 독도에 대한 도해도 금지한 것이란 것을 반증해주고 있는 것이다. 그러므로 위의 '무라카와가 문서'에 기재되어 있는 내용은 1696년의 '죽도도해금지령'이 울릉도뿐만 아니라 독도에 대한 도해도 금지한 것이며, 현재의 일본 정부가 주장하고 있는 것이 거짓이라는 명백한 증거라고 할 수 있다.

이와 관련해서 '울릉도 쟁계' 당시의 돗토리 번 당국자는 울릉도, 독도는 물론 그 외에 돗토리 번에 속하는 섬은 없다고 막부에 보고하고 있으며[43], 특히 "마쓰시마(독도)는 어느 지방에도 부속되지 않는다고 들었습니다.[44]"라고 보고한 것으로 보아 당시에 이미 독도 또한 조선 영토로 인정하고 있었다는 것을 알 수 있다. 따라서 '울릉도 쟁계' 이후에 도해가 금지된 것은 울릉도뿐만 아니라 독도도 포함되어 있었다는 것이 명백한 것이라는 것을 알 수 있다.

---

43) 『竹島之書付』, 「亥12月24日 竹島の御尋書の御返答書 同25日に平馬持參 曾我六郎兵衛に渡す」.

44) 『竹島之書付』, 「小谷伊兵衛差出候竹島の書付」.

5. 결론

한일 양국 간에 벌어지고 있는 독도영유권 문제를 둘러싼 논쟁과 관련해서 17세기에 일본 산인지방민이 울릉도와 독도에서 벌인 어업 행위는 아주 중요한 의미로 작용하고 있다. 일본 측은 그들의 어업행위가 일본의 영유권 행사 행위라고 주장하고 있으며, 뿐만 아니라 그들의 어업 행위는 일본의 고유영토론 주장에 있어서 핵심적인 부분을 차지하고 있다고 할 수 있다.

하지만 지금까지 한일 양국의 연구자들은 산인지방민의 울릉도 및 독도에서의 어업행위에 대한 명백한 성격 분석 및 그 의미를 제시하지 못하고 단지 '울릉도 쟁계'의 경위와 그 해결과정, 그리고 그 과정에서의 안용복의 진술 내용의 진위여부에 대한 논쟁이라는 지엽적인 문제에 빠져 근본적인 문제에 대한 해답을 제시하지 못하고 있다.

이 논문에서는 '울릉도 쟁계'를 발생시킨 일본 산인지방민이 울릉도 및 독도에서 행한 어업행위가 지니는 의미와 성격, 그리고 그들의 독도에 대한 영유권 인식을 분석하여 새로운 독도연구의 시금석을 제시하고자 했다.

에도시대 초기에 운송업을 하고 있던 오야 진키치라는 인물이 1617년에 동해를 표류하다가 우연히 울릉도를 발견하게 되었다. 그리고 울릉도에 해산물이 많은 것을 알게 되자, 울릉도에 대해서 조사를 한 후에 요나고로 돌아와 때마침 요나고 성에 와 있던 아베 시로고로에게 울릉도 도해허가를 막부에 주선해달라고 요청했다. 이것이 오야와 무라카와가 울릉도로 건너갈 수 있게 된 계기가 되었다.

하지만 에도시대 초기의 일본 어업은 '마을 앞바다 어장은 그 마을에 권리가 있다'는 원칙과, '먼 바다 어장은 공유한다'는 원칙하에 성립되었으며, 해당지역의 어장에 대한 권리 및 어업권의 관리 권한은 중앙정부인 막부가 아닌 해당지역의 영주, 즉 번주(藩主) 및 대관(代官)에게 있었다.

따라서 오야와 무라카와는 어업 세력이 아니라 상인이었으므로 당시의 일본 국내 어업질서에 따르면 그들에게는 애초부터 연근해 어업은 물론, 먼 바다 어업조차도 할 자격이 없었다. 그러므로 몰락한 무사 가문으로 요나고 지방에서 운송업을 영위하고 있었던 오야와 무라카와 가문은 신분이 상인이었기 때문에 어업권을 소유하고 있지 못했으며 그들이 일본 연근해뿐만 아니라 먼 바다로 나가서 어업행위를 하는 것은 당시 일본의 국내법적으로도 불법이었다고 할 수 있다.

그리고 17세기 초반에 도쿠가와 막부가 돗토리 번의 오야 · 무라카와 가문에게 발급했다고 전해지는 '울릉도 도해면허'는 그 작성 · 발급 시기가 특정되지 않아 그 진위여부도 불분명한 상태이며, 내용도 일회용 도해면허였을 뿐만 아니라 울릉도에서의 어로행위를 보장한 것도 아니었다. 또 도해면허는 그들에게 어업권을 보장한 것도 아니었으며 원래 상인이었던 오야 · 무라카와 가문에게는 어업권이란 것이 존재하지도 않았다. 따라서 오야 · 무라카와 가문은 진위가 명확하지도 않은 일회용 도해면허를 사용하여 조선의 영토인 울릉도 및 독도에서 약 70년간에 걸친 불법 어로행위를 자행한 것이었다고 할 수 있다.

이러한 불법행위를 자행한 오야와 무라카와 가문은 아베 시로고로라는 하타모토를 그들의 정치적인 배경으로 삼고 있었으며, 그들은 아베를 통해서 본인들의 도해면허를 획득한 것이다. 또 '울릉도도해면허' 획득과정뿐만 아니라, 독도로 도해할 때도 자신들이 소속된 돗토리 번을 통하지 않고 아베를 통해 막부와 교섭하고 있었다는 사실을 알 수 있다. 따라서 오야와 무라카와 가문이 실시한 울릉도 어업과 독도 어업은 그들을 정치적으로 비호해 준 아베의 배려로 이루어진 것이며, 아베는 그 친척인 로주 이노우에와 경제적인 이득을 위해서 결탁하여 소위 '죽도'가 조선의 울릉도인 것을 알면서도 쇼군을 속여서 도해면허를 발급받게 해준 것이라고 보아야할 것이다. 그러나 이들이 자신들의 정치적 배경이었던 아베를 통해 발급받은 도해면허는 일회용 면허였으며, 또한 어업권이 없이 울릉

도와 독도로 도해하여 실시했던 어업 행위는 당시 일본 국내법상으로도 명백한 불법행위였다.

그리고 1740년에 오야와 무라카와 가문이 사사봉행소에 제출한 청원서에는 1696년의 '죽도도해금지령'으로 인해 그들이 죽도, 즉 울릉도뿐만 아니라 마쓰시마, 즉 독도에 대한 도해도 금지 당했다고 기술하고 있다. 이러한 오야와 무라카와 가문의 인식은 당시 에도 막부가 울릉도에 대한 도해는 금지하였으나 독도로의 도해는 금지하지 않았다는 주장을 하고 있는 현재의 일본 정부의 인식과는 상반된 것이다. 그러나 당시 막부로부터 도해를 금지당한 당사자인 오야와 무라카와 가문은 독도로의 도해도 금지 당한 것으로 인식하고 있었으며, 이것은 현재의 일본 정부의 인식을 부정하는 것이기도 하다.

나아가 막부의 공식기관인 사사봉행소의 봉행 모두가 오야와 무라카와 가문의 인식에 대해 이의를 제기하지 않고 있다는 것은 당시 막부의 공식 견해 또한 독도에 대한 도해도 금지한 것이란 것을 증명해주고 있는 것이다. 그러므로 '무라카와가 문서'에 기재되어 있는 내용은 1696년의 '죽도도해금지령'이 울릉도뿐만 아니라 독도에 대한 도해도 금지한 것이며, 현재의 일본 정부가 주장하고 있는 것이 거짓이라는 명백한 증거이다.

<Abstract>

About Japanese Sanin Province residents and 'Japan's Border Crossing Prohibition to Ulleungdo and Dokdo'

Park, ji-young

The purpose of this paper is to summarize the Japanese 's perception that the Japanese were no longer allowed to plot on Ulleungdo and Dokdo as a result of the Ulleungdo conflict, and analyzed its historical significance. For him (1) In the 17th century, Japanese Sanin Province residents established the nature of fishery activities carried out in the coastal waters off Ulleungdo and the nature of the Oya family, Murakawa family and the Yonago who was the subject of the fishery activity, (2) the political context of Japan in the early 17th century. And (3) after 1696 the Shogunate issued a ban on the Ulleungdo, the authors would like to reveal how Oya and Murakawa understood the plot of Ulleungdo and Dokdo. I would like to present an answer to the question whether the Japanese government, as it is currently claiming, had been forbidden to illustrate Ulleungdo, Oya and Murakawa, who had been banned at the time, but that Dokdo was not forbidden.

Key words: Ulleungdo Jaenggye, Japan's Border Crossing Prohibition to Ulleungdo and Dokdo, Sanin Province, Sovereignty over Dokdo

이 논문은 2017년 11월 24일에 투고 완료되어,
2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고,
2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

한 · 일간 독도 문제에 있어서 언론의 성향연구*

곽 인 신** · 임 석 준***

〈목 차〉

1. 서론
2. 이론적 배경 및 선행 연구
3. 연구의 설계
4. 연구 결과
5. 결론

〈국문초록〉

본 연구는 프레임 이론을 바탕으로 한·일 양국 각각의 진보-보수 언론이 독도 문제를 어떻게 틀 짓고(framing) 있는지를 실증적으로 분석하고 있다. 한국과 일본의 독도 관련 보도를 분석하기 위해, 한국의 대표적인 보수 언론인 ≪조선일보≫와 진보 언론인 ≪한겨레신문≫을 선정하였고, 일본은 보수 신문인 ≪요미우리신문≫과 진보를 대변하는 ≪아사히신문≫을 대상으로 각 신문의 표제어와 키워드를 분석하였다. 분석 결과, 양국의 언론은 국내 문제에 있어서는 대립되고 상반되는 주장을 하지만, 독도라는 영토 문제에 있어서는 동일한 민족주의적 성향을 주장함을 발견하였다. 연구자는 이러한 결과가 나온 이유를 세 가지로 설명한다. 첫째, 민족주의와 관련된 문제에서 한국과 일본의 언론은 소수의 의견을 내는 것을 두려워 한다는 점, 둘째, 일본 언론의 입장에서 독도 문제는 러·일간의 북방영토 문제, 중·일간의 센카쿠열도 문제를 다루는 데 있어서 직접적 선례가 되기 때문에 일본 정부의 입장을 그대로 수용할 수밖에 없다는 점, 그리고 셋째, 한·일의 언론은 공히 독도를 한 조각 땅이라는 의미를 넘어 '영토 내셔널리즘'으로 물신화(reification)시켰기 때문에 한 치의 양보도 가능하지 않은 상황에 이르렀다는 점이다. 연구자는 독도 문제를 내셔널리

* 본 논문은 동아대학교 교내 연구비 지원에 의하여 연구되었음.
** 동아대학교 국제전문대학원 박사과정(제1저자).
*** 동아대학교 국제전문대학원 교수(교신저자).

즘으로 물신화된 독도 문제를 해체(deconstruct)하는 것이 한·일 협력을 위한 후속 연구자의 과제라고 주장한다.

주제어: 독도, 다케시마, 독도 문제, 영토 문제, 언론 성향

1. 서론

21세기의 글로벌화가 진전되면서 동북아시아에서 지역협력이나 경제통합이 가속화되고 있다. 동북아시아의 안정과 지속적 성장을 위해서는 주요국인 한국과 일본, 그리고 중국의 협력이 필수적이다. 그러나 동북아시아의 협력을 가로막고 있는 몇 개의 요소 중 가장 해결하기 힘든 두 가지 문제가 있다. 첫째는 역사 문제이다. 중국과 일본의 난징 대학살을 둘러싼 해석의 문제, 한국과 일본의 위안부 문제, 그리고 야스쿠니 신사참배 문제 등은 한 · 중 · 일 간 보다 폭넓은 협력의 장애물로 작용하고 있다. 동아시아 협력을 가로 막는 두 번째 문제는 영토 문제이다. 뚜렷한 국가간의 경계는 근대국민국가의 산물이며, 영토의 해석을 둘러싼 마찰과 분쟁은 비단 동북아에만 국한된 문제는 아니다. 그럼에도 불구하고 동아시아에서 영토 문제가 유독 갈등의 원인이 되는 이유는 급속한 지역 정세의 변화와 힘의 전이(power transition) 때문이다. 즉 19세기 동아시아 패권 질서를 상실한 중국이 21세기에 재부상하면서, 영토를 둘러싼 갈등이 격화되고 있다. 남중국해에서 중국이 주장하는 구단선(nine dash line)에서 비롯되는 중국과 동남아시아 국가들 간의 해상경계 다툼, 중국과 일본의 다오위다오 문제, 그리고 한국과 중국의 이어도 문제 등은 모두 공통적으로 중국의 영향력이 확대되면서 나타나는 국가 간 갈등이다. 한국과 일본 간의 주요 갈등인 '독도/다케시마'[1] 문제 역시 식민지 역사를 둘러싼 법적, 역사적 문제의 일환이라 볼 수 있다.

---

1) 본 논문에서는 한국명: 독도獨島, 独島(일본어표기)와 일본명: 다케시마竹島 중에서 한국명 독도로 표기함.

그 동안 학자들은 독도 문제 연구를 주로 역사 및 국제법적 관점에서 접근하였다. 또한 '독도학' 정립을 위해 인문사회과학 분야나 자연과학 분야에서의 학제적 연구도 빈번하게 이루어지고 있다.[2] 하지만 대부분 생태학적 관점에서 울릉도와 독도의 자연실태를 연구하거나, 한 · 일근대사의 관점에서 영유권 문제를 바라보고 있거나, 지리적인 측면에서 연구된 연구들이었다.[3] 이러한 학자들의 독도를 둘러싼 연구는 매우 중요하지만 한 · 일 국민의 대다수는 독도 문제를 미디어(신문, 인터넷)의 시각을 통해 인식하게 되는 것이 현실이다. 이러한 측면에서 한 · 일 언론이 '독도'를 어떻게 보도하고 있으며, 왜 특정한 시각이 지배적인지를 연구하는 것은 의미가 있다고 본다.

언론은 현실의 특정 측면을 선택하고, 강조하고, 구조화하는 프레이밍(framing) 혹은 '틀 짓기' 과정을 통해서 본질과 의미 및 사건과 사실 사이의 상호관계를 가능하게 한다.[4] 언론이 제공하는 인식의 틀을 '프레임'이라고 하는데, 이 틀은 정보를 제공하는 자의 의사결정에 영향을 미치게 된다. 일반적으로 국내 이슈는 진보-보수라는 언론의 성향이 사건에 반영되어 투영되곤 한다. 예를 들어 2008년 한국 사회의 최대 갈등 이슈였던 쇠고기 협상과 촛불집회 관련 보도를 분석해보면, 대표적 보수 언론인 조선일보는 반미, 반정부 세력이 광우병 위험을 지나치게 확대하고 있다는 프레임을 사용하였으며, 진보 언론인 경향신문은 쇠고기 파동이 소통을 하지 못한 대통령과 정부의 잘못이라는 프레임을 선택하였다.[5] 즉 촛불집회라는 한 사건을 언론이 각자의 이념에 따라 대립적인 성향으로 보도하였다. 이렇게 언론은 사회의 중요한 현상이 있을 때마다 프레이밍 과정

---

2) 문철영, 「독도 연구의 현황과 과제 -영남대 독도연구소 학제간 연구 성과를 중심으로-」, 223~224쪽.

3) 문철영, 같은 논문, 237쪽

4) 조지 레이코프 · 로크리지연구소, 나익주 옮김, 『프레임 전쟁』, 45~46쪽.

5) 윤영욱, 「사회적 갈등이슈에 대한 뉴스 프레임 연구: 한미 쇠고기 협상과 촛불집회 보도를 중심으로」, 90쪽.

을 통해 자신의 시각을 대중에게 전달하려고 노력하는 것은 많은 연구를 통해 밝혀졌다.[6)]

국가 간 갈등이나 분쟁에 대한 언론의 성향도 국내 갈등과 마찬가지로 좌-우 대립적인 성향으로 '틀 짓기'되는가? 영토 문제에 있어서 한국의 언론이 비교적 민족주의에 입각한 한 가지 목소리를 낸다면 비교적 '성숙한' 일본 언론은 국내 이슈와 마찬가지로 진보-보수라는 프레임을 유지하는가?

본 연구의 목적은 한 · 일 양국에 있어서 독도 문제를 둘러싸고 진보-보수간 언론의 성향이 어떻게 나타나고 있는지 한 · 일양국의 신문을 비교하여, 영토 문제에 관한 언론의 성향과 그 의미에 대해 분석하고자 한다. 제2장에서는 프레임 이론을 먼저 살펴보고 언론의 성향 연구에 대한 기존연구를 살펴본다. 제3장과 제4장에서는 한 · 일 양국의 대표적 보수-진보 신문의 키워드 분석을 통해 기사를 분석하고 그 의미를 도출하였다. 마지막 결론에서는 본 연구의 요약 및 향후 과제에 대해 논하였다.

2. 이론적 배경 및 선행 연구

1) 프레임 이론(Framing Theory)

언론의 성향 연구 분석으로 출발한 프레임 이론(Framing Theory)은 커뮤니케이션학의 영역을 넘어, 최근 사회학, 정치학 등에서도 응용되고 있다. 기본적으로 프레임 연구란, 뉴스나 사회적 사실이 단순히 세상을 그대로 반영하는 것이 아니라, 사회적, 정치적, 역사적인 관계 속에서, 해석을 통해 구성(construct)된다는 것이다. 그래서 각각의 언론사가 가진 프레임에 따라 뉴스가 새롭게 구성되며, 현실에 대한 의미가 다르게 나타날

6) 프레임 이론으로 미디어의 영향력에 주목한 연구는 다음과 같다. Shanto Iyengar, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues* ; William Gamson, *Talking Politics* ; Robert M. Entman, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm".

수 있다는 것이 기본적 전제이다.

프레임이란 개념은 1974년 사회학자 고프만(Goffman)에 의해 제기되었는데, 그는 사람들은 "기본 틀(primary framework)을 통해서 세상사를 해석한다"라고 하였다. 개인은 복잡한 세상을 완벽하게 이해할 수 없기 때문에, 이를 자기 나름대로 해석하고 분류하는 체계를 개발하는데, 고프만은 이것을 '기본 틀'이라고 하였다.[7)]

고프먼의 전통을 계승한 레이코프(Lakoff)는 프레임을 "어떤 상황을 이해하고 그에 의미를 부여하는 해석의 틀이다"라고 하였다.[8)] 즉 프레임이란 "우리가 세상을 바라보는 방식을 형성하는 정신적 구조물"이라 정의한다.[9)] 레이코프는 인지과학에서 아이디어를 빌려와 프레임 재구성을 통해 정치적 이슈에도 중요한 사실을 밝히는 데 도움을 줄 수 있다고 주장한다. 레이코프에 따르면, 표층 프레임, 어휘적 프레임, 심층 프레임, 이슈 정의 프레임, 메시지 전달 프레임 등과 같은 많은 종류의 프레임이 존재하는데, 그 중에서도 심층 프레임에 주안점을 두고 있다. 예를 들어 '테러와의 전쟁'이라는 프레임에서 표층 프레임은 '전쟁' '테러'와 같은 일상적 의미를 말하며, 심층프레임이란 사람들의 마음속에 기저하고 있는 도덕적 가치와 원리로 작동하는 것이다. 따라서 '테러와의 전쟁' 어구는 보수적인 심층 프레임에 의존하기 때문에 보수주의자들은 범죄를 저지르는 사람은 처벌한다는 인과응보성 정책을 펼쳐왔다. 그래서 정치가와 미디어, 대중은 계속해서 그 어구를 사용한다고 설명한다. 반면, '테러와의 전쟁'에서 진보적 심층 프레임이 작동하고 있었다면, 군대나 힘 같은 논리가 아니라 동맹과 외교적 능력으로 해결할 수 있었을 것이다.[10)]

---

7) Erving Goffman, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience,* pp.21~39.

8) 심홍식, 「한국 언론의 보수와 진보 프레임에 관한 분석적 고찰 -≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫의 한미 FTA 사설 분석-」, 39쪽.

9) 조지 레이코프, 유나영 옮김, 『코끼리는 생각하지마』, 17쪽.

10) 조지 레이코프 외, 나익주 옮김, 같은 책, 50~54쪽.

한편, 뉴스보도에 관련된 프레임 이론은 정책학의 의제 설정 이론(agenda setting theory)과 깊은 관련이 있다. 의제 설정 이론과 프레임 이론은 미디어가 특정 사안에 대해 어떻게 대중의 시각을 장악하는 데 공통적 관심이 있지만, 프레임 이론은 한 발 더 나아가 '뉴스가 보도되는 양식에 따라' 관련 정보의 프레임이 만들어진다고 한다. 프레임 이론에 의하면 언론은 일종의 문지기(gatekeeper)로서 보도하는 사건과 토픽을 조직한다고 한다.

이러한 뉴스 보도에 대한 프레임 이론은 미디어가 수용자에게 현실을 어떻게 전달하고, 수용자는 미디어를 통해 현실을 어떻게 인식하는지를 분석하는데 유용하다.[11] 프레임 이론은 언론의 편향성이 어떻게 이루어지고 있는지 원인을 분석하는 데는 탁월한 연구이나 왜 이러한 결과가 나타났는지, 그 결과에 대한 의미 분석까지 제시하지 못하는 한계를 가지고 있다.

2) 기존연구

본 연구는 한·일간 영토 문제에 있어서, 진보-보수간 언론의 프레임 성향을 연구하는 것이다. 국내 이슈에 관한 기존 연구들은 진보-보수라는 언론의 성향이 그대로 반영되는 경향이 있다. 한국 언론의 성향 연구를 살펴보면, 이념적 성향에 따라 보수 언론은 ≪조선일보≫, ≪중앙일보≫, ≪동아일보≫로 진보 언론으로는 ≪한겨레신문≫과 ≪경향신문≫으로 구분하고 있다.[12] 또한, 4대강 사업 뉴스에 관해서 언론보도 프레임 분석을 한 연구가 있다. 이 연구에서 4대강 사업의 뉴스 분석 결과, ≪동아일보≫는 긍정적 시각을, ≪경향신문≫은 부정적 시각을, ≪한국일보≫는 전반적으로 부정적 논조의 기사가 많았다고 분석하였다.[13] 한편, ≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫의 사설로 한·미 FTA를 분석한 연구에서도 보수 언론

---

11) 김수정·정연구, 「프레임 분석에 있어서 무보도 현상의 적용 효과 연구 -미디어법에 대한 헌재판결 보도 사례를 중심으로」, 384쪽.

12) 김경희·노기영, 「한국 신문사의 이념과 북한 보도방식에 대한 연구」, 383쪽.

13) 박기수, 「4대강 사업 뉴스에 대한 보도 프레임 연구: ≪경향신문·동아일보·한국일보≫ 등 3개 종합일간지를 중심으로」, 23쪽.

≪조선일보≫와 진보 언론 ≪한겨레신문≫은 서로 상반된 프레임을 보였다.[14] 또한, 미군 장갑차 여중생 사망사건에 대한 연구에서도 보수 언론과 진보 언론의 성향을 분석하여 국내 언론을 분석하였다.[15]

앞서 우리는 국내 문제에 관한 언론 연구는 보수와 진보 신문 간 보도의 차이가 명백하다는 점을 보여주었다. 그러면 보수-진보 간 대조되는 언론 성향이 국제 문제에 있어서도 재현될 것인가?

최근에 독도 문제를 둘러싸고 언론 보도 내용을 분석하는 연구가 진행되고 있다. 대표적인 연구로 정일권 외는 IMF 사태와 독도 신문 기사를 사례로 ≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫의 보도 차이를 분석하고 있다.[16] 이 연구는 IMF 사태에 대한 보도는 언론사 간 보수-진보의 갈등이 발생하였지만, 독도 문제는 쟁점의 차이가 드러나지 않았다는 결론을 도출하였다.[17] 또한 부산의 대표적 지역 신문인 ≪부산일보≫와 ≪국제신문≫을 대상으로 이명박 대통령의 독도 방문에 관한 보도 경향을 분석한 연구에서는 보도 분야, 형식, 내용면에서는 고유의 특징이 있었으나, 두 신문 모두 중립적인 입장을 취하였다고 결론지었다.[18] 비슷한 연구로 이명박 대통령의 독도 방문을 대구경북의 지역 신문인 ≪영남일보≫와 ≪매일신문≫을 비교하여, 기사의 보도 유형을 분석한 연구나[19] 나아가 독도와 센카쿠(尖閣) 문제를 대상으로 한국 언론이 보도하는 경향의 차이가 있는지 형식적으로 분석한 연구도 있다.[20]

---

14) 심흥식, 같은 논문, 60쪽.

15) 김용호 · 김현종, 「한미관계에 대한 미디어의 프레임연구 -여중생 사망사건을 중심으로」, 123~149쪽.

16) 정일권 · 조윤경 · 정희영, 「사회적 통합 요구에 따른 신문보도 다양성의 위축가능성에 대한 연구 -≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫의 타 국가와의 갈등 보도 비교」, 210쪽.

17) 정일권 · 조윤경 · 정희영, 같은 논문, 222쪽.

18) 김성은, 「부산지역 언론의 독도 관련 보도경향과 인식 -이명박 대통령의 독도방문을 기점으로」, 432~433쪽.

19) 김병우, 「이명박 대통령의 독도방문과 보도 경향 분석 -≪매일신문≫과 ≪영남일보≫를 중심으로」, 262쪽.

기존 연구를 보면 국제 문제에서는 보도 내용이나 쟁점에서는 차이가 나지 않으나, 보도 분야, 형식적인 측면에서 각 신문사 고유의 특징이 있음을 밝혀냈다. 그리고 국제 문제를 다룬 신문의 성향 연구는 대부분 신문의 쟁점이나 보도 경향이 무엇인지에만 초점이 맞추어져 있다. 즉, 언론 보도의 성향을 형식적인 프레임의 차이로만 비교하고 있다. 물론 형식적인 차이가 상이하다는 것도 유의미하지만, 왜 이러한 차이가 도출되었으며, 그 의미에 대해서는 기존 연구는 명확한 해석을 제공하지 않고 있다.

기존 연구의 두 번째 특징은 비교 대상 언론을 국내 신문을 대상으로 한정하였다는 점이다. 독도는 한국과 일본 간의 문제이기 때문에, 일본 신문의 성향을 명시하지 않고, 연구를 한국의 신문으로만 한정하는 것은 반쪽짜리 비교가 될 수 있다. 물론, 독도 문제에 대한 일본 언론의 성향을 분석한 연구도 있지만[21] 이 연구 역시 동일한 사건을 놓고 한·일간 언론 보도에 대한 차이점을 보여주지 못한 한계가 있다.

따라서 본 연구는 한국 신문과 일본 신문을 비교하여, 각국의 언론의 성향을 밝혀내고자 한다. 그리고 기존의 연구에서 언론 성향을 프레임의 형식만을 밝히는 한계를 뛰어넘어, 왜 이런 결과가 나오게 되었는지 그 상이점을 키워드 분석과 그 결과를 통해 의미를 부여하고자 한다.

3. 연구의 설계

1) 분석대상

한국과 일본의 독도 관련 보도를 분석하기 위해, 한국 측은 ≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫을 일본 측은 ≪요미우리신문読売新聞≫과 ≪아사히신문朝日新聞≫을 대상으로 선정했다. 선정이유로는 양국의 보수와 진

---

20) 이상우, 「해양영토문제에 관한 뉴스매체의 보도 경향과 패턴 -독도와 센카쿠열도를 중심으로」, 357쪽.

21) 김영, 「이명박 대통령의 독도방문에 대한 일본 언론의 보도 분석」, 197~224쪽.

보를 대표하는 성격을 띠는 신문을 비교함으로써, 언론 성향을 극명히 나타낼 수 있다고 판단되어서 이다. 또한 신문, 잡지 등 부수 및 분포 상황을 보고하는 한국 ABC협회(Korea Audit Bureau of Circulations)의 2011년도 발행부수와 유료부수의 자료에 의하면, 전국 일간지를 발행하는 51개의 신문사 중에서, ≪조선일보≫의 1일 평균 유료부수가 135만 3천부로 가장 많았고, 발행부수 면에서도 179만 9천부로 가장 많았다.[22] 한편 ≪한겨레신문≫은 21만 1천부로 비교적 진보적인 신문 중에서 가장 부수가 많았다.[23] 이러한 부수 면에 있어서도 ≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫이 가장 적합하다고 판단하여, 이 두 신문사를 선정하게 되었다.[24]

한편 ≪요미우리신문≫과 ≪아사히신문≫을 선정한 이유는 위의 선정 이유와 동일하다. 일본 ABC협회가 발행하는 「신문발행사 리포트 · 보급률」의 2013년 1월부터, 6월까지의 평균 발행부수의 자료에 따르면, ≪요미우리신문≫이 987만 5949부로 1위, 그리고 ≪아사히신문≫이 761만 2337부로 2위를 점하고 있다. 또한 일본에서 보수와 진보신문사를 대표하는 신문사이며, 정치적인 측면이나 이념적인 측면에서도 대조적이기 때문에 이 두 신문을 선정하게 되었다.

2) 분석기간 및 분석방법

분석기간은 2007년 1월1일부터 2014년 11월30일까지로 한다. 분석방법은 월별 단위로 신문기사의 표제어와 키워드의 어휘 빈도 분석 방법을 채택하였다. 독도에 관한 신문기사의 표제어를 색출하여, 2007년~2014년 사이에 독도라는 표제어가 가장 많이 도출된 시기를 파악한다. 가장 많이 색출된 시기 2개를 선정해, 그 신문기사 내용의 키워드를 비교하였다. 이

---

22) 유로부수는 지국 또는 가판대 업자가 구독자에게 판매한 부수를 의미하며, 발행부수는 배달과 판매가 가능한 신문의 부수를 의미한다.

23) 한국 ABC협회(http://www.kabc.or.kr/about/media/100000000723).

24) 현대송의 연구에서는 한국의 전국 일간지 9개사를 대상으로 분석하였다.

러한 분석방법은 그 당시 어떠한 언어가 많이 통용되었는지, 그 언어를 통해 시대 상황을 파악할 수 있으며, 독도 문제를 통해 양국 언론의 성향을 고찰할 수 있다.[25]

신문기사의 검색에 있어서 ≪요미우리신문≫의 경우에는, 요미다스 역사관[26](≪요미우리신문≫ 온라인 서비스)을 이용하였고, ≪아사히신문≫은 키쿠조Ⅱ비쥬얼[27](≪아사히신문≫ 데이터베이스)를 이용하여 다케시마(竹島)라는 검색어(키워드)를 입력하여, 검색된 표제어를 직접 추출하는 방식을 택하였다. ≪조선일보≫의 경우는 ≪조선일보≫ 아카이브[28]를 통해 검색하였다. ≪한겨레신문≫의 경우에는 위의 3개사의 신문사처럼 자체적인 데이터베이스가 구축되어 있지 않아서, 한국언론진흥재단의 기사통합검색 서비스(KIND)[29]를 통해 독도라는 검색어를 입력하여 추출하였다.[30]

4. 연구 결과

1) 한 · 일 양국의 신문 기사 분석

일본의 ≪요미우리신문≫과 ≪아사히신문≫ 그리고, 한국의 ≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫의 순서로, 2007년 1월 1일부터 2014년 11월 30일까지의 독도라는 기사 표제어의 게재수를 분석하였다.

---

25) 현대송은 독도 문제를 디스쿠르하는 과정에서 기사의 담론 과정을 심층적으로 분석하고 있다.

26) ヨミダス歴史館(https://database-yomiuri-co-jp.anywhere.lib.kyushu-u.ac.jp/rekishikan/).

27) 聞蔵Ⅱ(http://database.asahi.com.anywhere.lib.kyushu-u.ac.jp/library2/main/start.php).

28) 조선일보 아카이브(http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_archive/search.jsp).

29) KIND(http://www.kinds.or.kr/).

30) 일본 신문의 경우에는 다케시마(竹島)라는 키워드들 사용하여 검색을 실행했다. 한국 신문의 경우에는 독도의 한국어 표기인 독도獨島라는 키워드를 사용하여, 검색하였다.

다음의 〈표 1〉은 각 신문사별로 독도 표제어를 연도별로 종합한 것이다. ≪요미우리신문≫에 게재된 독도 표제어 수는 총 173건이었다. 그 중에서 특히 많았던 시기는 2012년의 58건으로 가장 많은 표제어 수를 나타낸다. ≪아사히신문≫의 독도 표제어 수는 연간 총 236건으로, ≪요미우리신문≫보다 약 60건 이상 많았다. ≪요미우리신문≫과 동일하게 2012년이 79건으로 가장 많았고 가장 많았고, 2008년도가 68건으로 두 번째로 많은 표제어 수를 나타낸다.

한국의 ≪조선일보≫에 게재된 독도 표제어 수는 총 920건이며, 이는 양국 신문 중에서 월등히 표제어 수가 가장 많은 것으로 나타났다. 전체적으로도 2008년이 253건, 2012년이 206건으로 가장 많이 신문 헤드라인을 장식했다는 것을 알 수 있다. ≪한겨레신문≫도 총 543건으로 ≪조선일보≫ 다음으로 많이 독도 표제어를 게재하고 있었다. 또한 타 신문사와 비슷하게 2008년과 2012년이 가장 많았다.

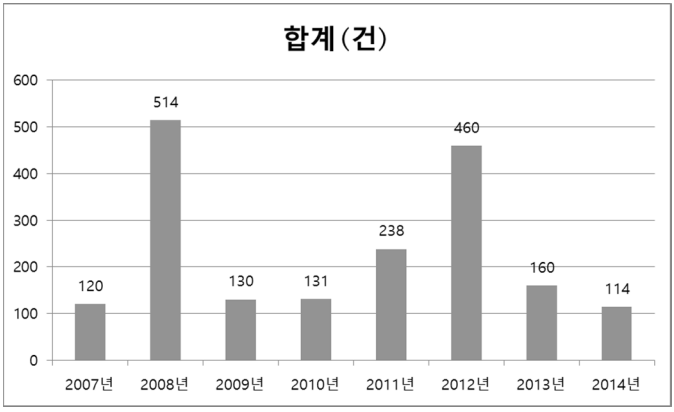
〈표 1〉 한 · 일 신문사별 독도 표제어 게재 수

신문명	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	계(%)
요미우리	22	27	10	5	29	58	17	5	173 (9.24)
아사히	14	68	9	9	21	79	18	18	236 (12.6)
조선	57	253	73	74	99	206	88	65	920 (49.1)
한겨레	27	166	38	43	89	117	37	26	543 (29)
계(%)	120 (6.4)	514 (27.4)	130 (6.9)	131 (7)	237 (12.7)	460 (24.6)	160 (8.5)	114 (6.1)	1872 (100)

〈표 1〉의 결과로 보면, 한국 신문의 독도 관련 표제어가 전체 1872건 가운데 1463건으로 약 80%이며 일본 신문의 독도 관련 표제어가 409건으로 약 20%로써 일본 신문보다 한국 신문에서 독도 표제어를 많이 게재하고 있음을 알 수 있다. 이는 현대송이 독도 표제어 수를 분석한 연구 결과와

동일하며, 일본의 신문사보다 한국 측의 기사 수가 많다는 것을 알 수 있다.[31] 이러한 이유로써 한국에서는 독도가 국민적인 관심을 받고 있는 사안이기에 한국 언론이 독도 문제를 기사화하는 것은 당연하다고 본다. 그에 반해, 일본 언론은 독도 문제를 비롯해서 북방영토 문제나 센카쿠 문제 등 다른 영토 문제도 발생하고 있기 때문에 상대적으로 한국보다는 독도 관련 보도의 횟수가 적었다고 판단된다.

〈그림 1〉 한·일 신문사별 독도 표제어 게재 수



〈그림 1〉은 연별로 한·일 신문사별 독도 표제어 게재 수를 막대그래프로 나타낸 것이다. 그래프를 보면 2008년이 514건, 2012년이 460건으로 다른 년도 보다 가장 확연히 차이가 남을 알 수 있다. 그 이유로써, 2008년에는 일본 교과서 문제가 2012년에는 이명박 대통령의 독도 방문 이슈가 쟁점이 된 해였고, 한·일 신문사도 일본 교과서 문제와 독도 방문에 관해 보도를 많이 하였기 때문에 표제어 수가 많이 나왔다고 분석 할 수 있다.

그러면 2008년의 독도 교과서 문제와 2012년의 이명박 대통령의 독도 방문에 관해 한·일 양국 신문사들의 보도 내용이 무엇이며, 어떠한 어조로 보도를 하고 있는지 질적으로 살펴본다.

---

31) 玄大松, 『領土ナショナリズムの誕生-「独島/竹島問題」の政治学』, 149-150쪽.

2008년 7월, 일본중학교 학습지도요령 해설서에 서술된 표현을 둘러싸고 한 · 일 양국에서 갈등이 일어났다. 먼저 2008년 7월14일 ≪아사히신문≫의 기사는 다음과 같이 서술하고 있다.

> 정부는 14일 한 · 일 쌍방이 영유권을 주장하는 독도에 대해서, 중학교 학습 지도 요령 해설서에 처음 명기된 방침을 정하고, 문언의 최종 조정에 들어갔다. 한국 측의 주장에도 배려된 표현을 삽입하는 것을 검토하였지만, 한국 측은 독도가 기술된다면 표현의 여하에 관계없이 강하게 반발하는 기세로 한 · 일 관계에의 영향은 피할 수 없게 되었다.
> 독도의 기술을 둘러싸고 토카이 문부과학상, 타카무라 외상, 마치무라 관방장관들이 주말에도 단속적으로 협의했다. 관계자의 말에 따르면 「(독도가) 우리 고유 영토라는 것을 (학생들에게) 이해시킨다.」 등의 표현이 검토된다고 한다. 이미 기재된 북방 영토와의 균형을 고려하면서 한국 측의 주장에도 배려한 표현을 더하는 것으로 이해를 얻고자 하는 생각이다.
> 해설서는 학습 지도 요령과 달리 법적인 구속력은 없지만 교과서 작성에 많은 영향을 끼친다. 현재는 중학교 지리, 공민 교과서 14권 중, 4권만이 독도를 거론하고 있지만 해설서에 기재됨으로써 이후에는 많은 수가 늘 것이라고 보고 있다.

위에서 보듯이 일본 정부는 북방 영토 및 독도를 일본 고유의 영토라고 중학교 학습 지도 요령 해설서에 삽입하려는 입장이다. 즉 일본은 주변 영토를 둘러싼 문제에도 관심을 가지고 있으며 독도를 고유 영토에 삽입함으로써 자국의 영토라고 주장하고 있다. 또한, ≪아사히신문≫의 2008년 07월15일 기사는 다음과 같이 쓰고 있다.

> 개정 후는 변경이 없지만 해설서를 보면 개정 전에는 일본이 당면하고 있는 영토문제나 경제수역문제 등에 착목하는 것도 중요한 문제이다. (중략) 북방영토는 일본 고유의 영토이지만 현재 러시아연방에 의해 점거되고 있어서 이 반환을 요청하고 있는 것에 대해서 일본이 정당하게 주장하고 있는 입장에 근거해서 정확하게 다룰 필요가 있다. 개정 후는

> 일본이 〈정당하게 주장하고 있는 입장에 기초해서〉 당면하고 있는 영토 문제나 경제수역문제 등에 착목 하는 것도 중요하다. (중략) 그 반환을 요구하고 있는 것에 대해서 정확하게 취급할 필요가 있다. 〈또, 일본과 한국 사이에 독도를 둘러싼 주장에 이견이 있는 것에도 탈피해 북방영토와 동일하게 일본과 고유영토, 영역에 대해서 깊은 이해를 하는 것도 필요하다.〉 (〈괄호 안〉은 변경이 있었던 부분).

≪아사히신문≫은 이처럼, 처음으로 중학교 학습지도 요령 해설서에 독도를 일본 고유의 영토로 삽입하는 것에 대해 한국과의 마찰에 대한 우려가 있기는 하지만, 일본 정부의 주장에 동의하는 어조를 보인다.

반면 ≪한겨레신문≫의 2008년 7월 15일 표제어는 「일본 '독도영유권' 명기/전국각지에서 항의, 비판」이었다. 일본의 독도 영유권 명기에 대해 민족 감정을 자극하는 항의와 비판 내용을 보도하였다. 한편, 2008년 7월 28일에는 와다 하루키(和田春樹)가 특별 기고를 게재하여, 한 · 일 독도 문제에 관해서 현실적인 해결책을 모색하였고, 2008년 7월 29일 신문 표제어는 「이명박 정부를 비판한다, 무능외교」라고 기재되어, 정부를 비판한 기사가 눈에 띄기는 하지만, 한겨레신문도 독도가 한국 고유 영토라는 견지에서 보도하고 있었다.

그리고 ≪조선일보≫의 경우는 2008년 7월 25일 표제어 기사인 「독도는 우리영토, 서기 512년부터 한국이 독도 지배 … 고지도 · 문헌이 증언, 독도는 우리영토」와, 같은 날 표제어 기사인 「러시아, 1854년에 독도 최초로 발견한 이래, 명백한 한국 영토」 등, ≪조선일보≫는 과거의 역사 사실에 비추어서, 독도가 한국 고유의 영토라는 특집기사를 많이 게재한 것이 특징이었다. ≪조선일보≫도 ≪한겨레신문≫과 동일하게, 독도는 한국 고유의 영토라고 주장하고 있다. 하지만 차이점이 존재한다면 ≪조선일보≫는 한국 정부를 비판하는 논조의 기사는 없었다.

이렇게 2008년 일본 중학교 학습지도 요령서의 해설서를 둘러싸고, 한국이 여기에 반발하여, 한 · 일 양국의 갈등이 고조되고 있는 상황에서 독

도에 관한 기사가 급격하게 증가되었다는 것을 알 수 있다.

한편 〈그림 1〉의 그래프에서도 나타나듯이, 2012년에는 이명박 대통령의 독도방문이 일어났다. ≪요미우리신문≫의 2012년 8월 10일자 기사에 따르면, 다음과 같이 기술되어 있다.

> 한국의 이명박 대통령이 10일에, 역대 대통령으로서는 처음으로 독도 방문을 강행한 이유는, 재임 기간이 얼마 남지 않아, 급속하게 정권의 구심력이 쇠퇴하는 중에, 국민의 반일 내셔널리즘에 호소하여, 정권부양을 꾀하려고 하는 속셈이다.

계속해서 ≪요미우리신문≫의 2012년 8월12일의 기사에는 다음과 같이 개재되어 있다.

> 정부는 11일, 한국의 이명박 대통령이 시마네현 다케시마(독도)에 상륙한 것에 대한 대항 조치로써, 독도 영유권 문제에 대해 국제사법재판소에 제소하는 검토에 들어갔다. 일본의 영유권을 공적인 장소에서 주장하여, 세계에 그 정당성을 어필하는 목적이 있다.

≪요미우리신문≫은 이명박 대통령의 독도 방문을 정치적인 목적에 두고 있으며, 독도 문제를 국제사법재판소(ICJ)에 제소하려는 주장을 제기하고 있음을 알 수 있다. 한편 ≪아사히신문≫의 2012년 8월 10일 기사에는 다음과 같이 기술되어 있다.

> 이명박 대통령은 2008년 취임 직후부터, 미래 지향의 한 · 일 관계의 중요성을 강조해왔다. 하지만, 임기 말까지 약 반년 정도 남겨줘, 완전한 레임덕 상태에 빠진 이명박 정권에 대해서, 일본의 식민지 지배에서 해방을 기념하는 8월 15일의 광복절을 앞두고 대통령 자신이 독도를 방문해야 한다는 목소리가 주위에서 강조되었다.

또한 ≪아사히신문≫의 2012년 8월 22일의 기사는 아래와 같이 기술되어 있다.

> 일본
> 이명박 대통령의 독도 상륙은 일본의 입장과 상반되어, 극히 유감이다. 의연한 대처를 취해야 한다. 21일 오전, 수상관저, 독도 문제에 관한 각료회동에서, 노다 총리는 강조했다. 그리고 한국에 더욱 강력한 대항 조치를 검토하도록 지시하였다. 저녁에는 서울 일본 대사관원이 한국 외교통상부를 방문하여, ICJ로 공동 제소를 정식으로 요청했다.
> 한·일 양국의 대응은 격렬하여, 지금 상황에서는 개선의 여지는 볼 수 없다. 단지, 한·일관계의 중요성을 고려하여, 대립의 첨예화를 생각하여, 총리주변에서는 한국을 자극하지 않는 것이 좋다는 조언도 나오고 있다. 일본은 ICJ를 무대로 독도 문제를 국제적으로 어필하려는 전략이다. 국제법으로 냉정하게 대응함으로써, 일본의 주장이 합리적임을 주장하려는 목적이다.
>
> 한국
> 이명박 대통령이 독도를 전격 방문한지 10일이 지난 한국에서는, 국가원수로써 바람직한 행동이었는가 하는 의문의 목소리가 나오고 있다. 일본의 대항조치가 구체화된 것에 대해, 야당은 국익을 손해 봤다라고 비판. 한국은 애국과 현실의 갈림길에서 갈등하고 있다.
> 여당의원은 100억 달러의 홍보비 이상으로 독도는 한국 영토라고 세계에 알렸다.
> 민간 여론 조사에 의하면, 이명박 정권의 지지율은 독도 방문 직후부터 최대 5포인트 상승하여 16일에는 오랜만에 30%를 넘었다. 하지만 지지율은 지속되지 않고, 19일 이후로는 연일 하락하고 있다. 여론의 변화에 좌지우지하는 형태로, 대통령의 언동을 지지한 보수계 미디어도 전략성이나 품성에 의문을 묻는 지적이 나오는 등 분위기가 변화하고 있다.

일본의 ≪아사히신문≫은 이명박 대통령의 독도 방문에 일본과 한국의 대응 모습을 보도하고 있는데, 일본 정부의 행동은 합리적이면서도 냉정한 어조로 보도를 하고 있다. 반면 한국 정부는, 이명박 대통령의 독도 방

문에 대한 비판의 목소리나, 여론 선동을 해도 별로 효과가 없다는 등의 한국 분위기를 언급하면서, 우회적으로 비판을 하고 있다. ≪요미우리신문≫이나 ≪아사히신문≫은 이명박 대통령의 독도 방문을 정치적인 속셈이라는 뉘앙스로 보고 있다. 환언하면, 정권 말기의 레임덕 현상을 타개하는 하나의 방법으로써 독도 방문이란 퍼포먼스를 도모하였다고 보는 신문 분석이 많았다. 또한, 한국 대통령의 독도 방문이라는 사실적인 내용이나, 국제사법재판소로의 제소에 대해서만 언급하고 있는 기사도 있었다.

이렇게 본다면 2008년의 학습지도요령에 관한 문제와 2012년의 이명박 대통령에 의한 독도방문을 둘러싸고 독도에 관한 인식이 어떻게 변화했는지 조사할 필요가 있다. 현대송은 미디어가 대일 감정을 형성하는 데 있어서 큰 영향을 미친다고 보고 있다. 또한 미디어에 의해 '영토 내셔널리즘'이라는 인식이 영향을 미친다고 보기 때문에, 그 시대의 '키워드'를 통해서 일본인에 대한 인식도 파악할 수 있다고 주장하였다.[32] 또한 한국 신문기사 표제어에 독도라는 단어의 등장 빈도를 보면, 1996년에는 망언, 역사, 선거, 항의 등 표제어 중에서 공통적으로 사용되고 있다.[33] 그리고 반일, 항일, 제국주의, 종군위안부 등 독도 문제를 언급하고 있는 것으로 보아, 일본과 역사 인식 문제를 연결해서 보고 있다는 것을 알 수 있다.[34] 따라서 2008년과 2012년의 한 · 일 신문사별 독도 키워드를 분석하여, 양국 언론의 성향 연구를 한층 더 깊게 분석 할 수 있다. 2008년에서는 교과서 문제가 발생한 7월 1일부터 7월 31일 한 달간, 2012년은 이명박 대통령이 독도를 방문한 달인 8월 1일부터 8월 31일까지의 한 달간으로 한정하

32) 현대송은 마크드넬의 표현을 인용하여, '그 사회의 제도, 실천, 관행의 차이에 의해, 담론에도 차이가 나타나기 때문에, 그 지역의 지배적인 담론 안에서는, 그 지역에 살고 있는 사람들의 사고방식, 가치관등이 표현되고 있다. 어느 시대, 어느 시기에 사용된 언어는, 그 시대의 정신을 표현하는 바로미터라고 말할 수 있다. 한국인이 독도를 이야기할 때, 키워드를 이해하면, 일본인에 대한 표상의 추이를 알 수 있다'고 주장하고 있다. 玄大松, 같은 책, 182쪽.

33) 玄大松, 같은 책, 183쪽.

34) 玄大松, 같은 책, 184~185쪽.

여 한국의 ≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫, 일본의 ≪요미우리신문≫과 ≪아사히신문≫에 키워드 21개를 선정하여 공통적으로 포함된 단어의 빈도수를 측정하였다. 2008년과 2012년의 키워드 검색 분석결과는 아래의 〈표 2〉과 같다.[35)]

〈표 2〉 한 · 일 신문사별 독도 키워드 수

	2008년 7월 1일~31일					2012년 8월 1일~31일				
키워드	요미우리	아사히	조선	한겨레	계	요미우리	아사히	조선	한겨레	계
내셔널리즘	20	3	2	9	34	8	20	7	9	44
국익	1	0	3	8	12	9	18	5	8	40
이익	1	2	4	10	17	6	11	3	5	25
역사문제	1	4	3	45	53	11	17	3	50	81
영토문제	11	9	7	68	95	36	60	8	59	163
교과서	14	17	46	51	128	3	11	11	14	39
리더십	0	0	4	7	11	0	0	3	1	4
정권교체	0	0	0	1	1	1	5	0	1	7
선거	0	0	4	2	6	11	27	7	7	52
이데올로기	0	0	0	2	2	0	2	1	0	3
자원	1	0	13	7	21	4	9	5	1	19
교류	50	48	17	10	125	18	32	5	3	58
포퓰리즘	0	0	1	0	1	3	2	3	4	12
반일감정	3	1	0	1	5	5	7	0	10	22
방문	31	28	29	23	111	62	65	87	68	282
불법점거	1	2	1	6	10	35	13	1	10	59
위안부	0	0	5	11	16	23	35	27	30	115
국제사법 재판소	0	2	8	7	17	44	43	28	44	159
센카쿠열도	0	2	8	2	12	52	74	28	24	178
북방영토	8	8	5	13	34	12	18	4	12	46
고유영토	20	8	4	21	53	24	31	1	22	76

35) 21개의 키워드는, 그 당시 신문기사에서 많이 언급된 키워드이며, 또한 국익이나, 언론 성향, 민족 감정에 관련하는 키워드를 선정하여 검색한 것이다. 따라서 이 키워드에 의한 결과가 변할 수 있는 가능성도 충분이 존재한다. 본 논문에서는 21건에 해당하는 키워드로 한정하여, 이 데이터에서 결과가 도출되었기 때문에, 21개의 키워드 이외의 다른 키워드로 검색했을 경우의 결과와는 다를 가능성도 있다는 점을 주의할 필요가 있다.

2) 신문사별 독도 키워드 수 분석

앞 절에서 고찰한 〈표 2〉의 한 · 일 양국의 신문사별 독도 키워드 수의 결과를 가지고 양국 언론의 성향을 분석하였다. 2008년과 2012년의 키워드를 비교하였을 때, 먼저 특징적인 것은 영토 문제에 대한 키워드가 몇 건으로 검색되었는지 살펴보면, 일본의 ≪아사히신문≫이 69건, 한국의 ≪한겨레신문≫이 127건이었다. 또한 역사 문제에 대한 키워드도 ≪아사히신문≫과 ≪한겨레신문≫이 ≪요미우리신문≫과 ≪조선일보≫보다 많이 나타났다. 반면 센카쿠열도에 대한 키워드 빈도는 ≪요미우리신문≫, ≪아사히신문≫으로 일본의 신문에서 그 수가 현저히 많았다. 이는 센카쿠 문제가 중일 문제라는 것은 당연한 사실이다. 하지만 2008년에 비해 2012년에 센카쿠열도라는 단어가 12개에서 178개로 급속하게 증가하였다는 것은 독도라는 키워드에 센카쿠열도가 연동되어 언급하고 있다는 것을 나타내며, 일본 언론에서는 독도와 센카쿠 문제를 동일한 영토 문제로 인식하고 있다는 것이며, 이는 2008년의 시대적 상황과 2012년의 시대적 상황이 다르다는 것을 반영하고 있다고 해석할 수 있다.

또한, 선거라는 키워드를 통해서도, 일본의 신문이 한국의 신문보다 많이 언급하고 있다는 결과에서 2012년 이명박 대통령의 독도 방문이 다가오는 대선을 겨냥한 것으로 보며, 정권 비판적인 기사가 많았다. 그리고 위안부 문제에 대해서는 ≪아사히신문≫, ≪한겨레신문≫, ≪조선일보≫, ≪요미우리신문≫의 순서대로 키워드 수가 많았지만, 키워드 빈도수에서는 거의 차이가 없는 것으로 나타났다. 각 신문사별로 21건의 키워드를 통해 독도 문제를 분석한 결과는 다음과 같다. 영토 문제에 대해서는 이데올로기적인 양상보다는 한 · 일 양국이 공통적으로 이념적인 성향의 구별 없이 자국의 고유의 영토라는 주장이나 상대국에 대한 감정적인 비난 그리고 독도 문제의 사실 보도에 그치고 있는 것으로 나타났다.

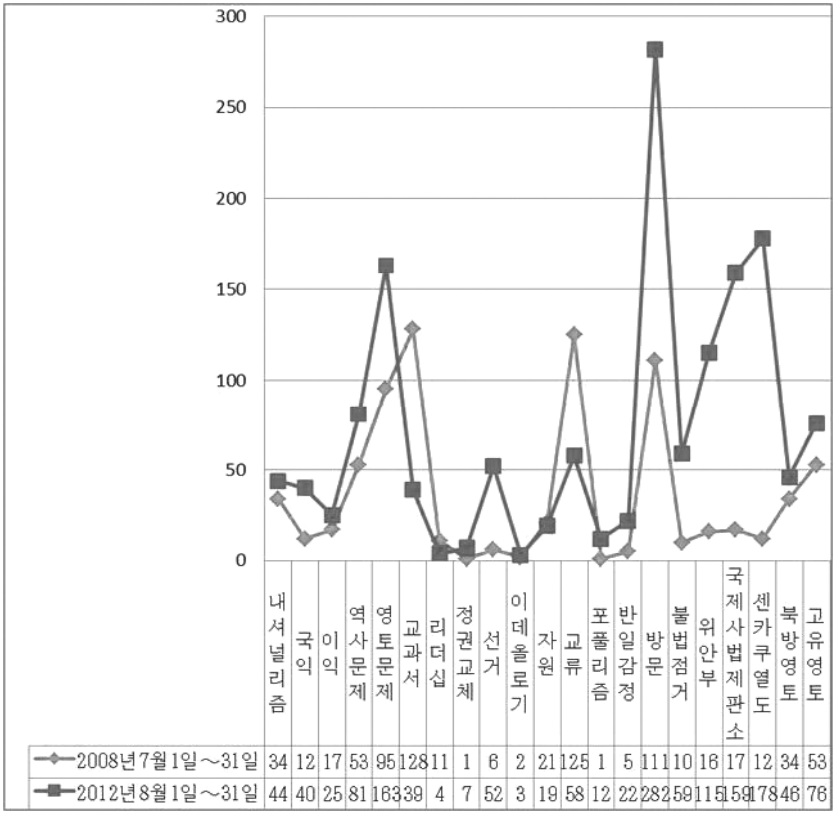
이상으로 독도라는 신문사별 키워드를 통해서 한 · 일 양국의 신문 보도의 논조를 분석했다. 다음 절에서는 시기별 독도 키워드 수를 분석한

결과를 검토한다.

3) 시기별 독도 키워드 수 분석

먼저, 시기별 독도 키워드 수를 꺾은선 그래프로 나타내면 아래의 〈그림 2〉와 같다. 2008년과 2012년의 독도에 관한 신문기사의 언급 빈도수를 비교하여 봤을 때 아래의 그림과 같이 차이가 발생했다. 다음으로 내셔널리즘이라는 키워드를 보면, 2008년에는 34건, 2012년에는 44건으로 거의 차이가 없었다.

〈그림 2〉 한 · 일 신문사 시기별 독도 키워드 수

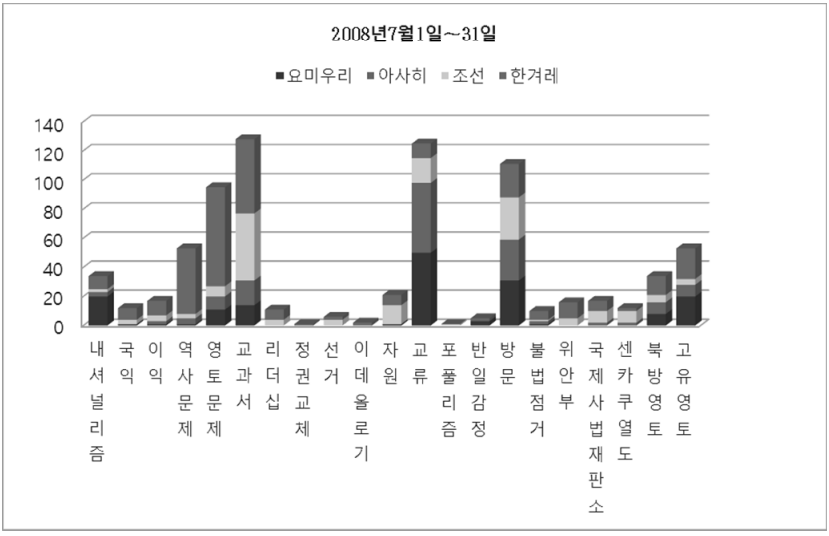


그리고 국익과 이익이라는 키워드를 보면, 2007년에는 12건이었지만, 2012년에는 40건으로 약 3배 이상 늘었음을 알 수 있다. 이는 자국의 영토 문제와 국익이 깊은 관련이 있다고 고려해 볼 수 있다. 또한 흥미 깊은 것으로서 독도를 영토 문제로써 다루고 있는 경향이 2008년과 비교해서 2012년에 급증하고 있다는 점이다. 이는 일본이 독도 문제를 이전보다도 적극적으로 자국의 영토라고 주장하기 시작했다는 것이다. 또한 2008년에 비해서 2012년에 센카쿠열도의 기사언급의 빈도수가 급속하게 증가했다는 것이다. 이는 한 · 일간의 독도에 관한 기사에 센카쿠열도도 동시에 언급하고 있다는 것은 '영토 내셔널리즘'이 한 · 일간의 문제뿐만 아니라 동북아시아 지역까지 영향을 미치고 있다는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

언어는 시대적 상황을 반영한다고 말하지만 역시 2012년에 있었던 이명박 대통령의 독도 방문에 관한 언급 빈도수가 가장 많았다. 또한 2008년에는 교과서라는 키워드가 가장 많이 사용되었다. 즉, 독도 문제에 있어서 2008년에는 일본 교과서 문제가 2012년에는 한국 대통령에 의한 독도 방문이 있었다는 것을 언어를 통해 그 시대적 상황을 유추할 수 있다. 이렇게 키워드 빈도수를 통해 단지 수의 양의 적고 많음에 그치는 것이 아니라 키워드라는 언어를 통해서 사회를 구성할 수 있으며, 그 언어가 사람들의 생각을 지배할 수 있다는 것이다.

다음으로 시간적, 공간적인 재구성을 양국 신문이 어떻게 표현하고 있는지 알아보고자 한다. 2008년의 양국 신문기사 언급 빈도를 비교해보면, 역시 한국 측이 일본 역사 교과서 문제에 대해서 일본 신문사보다 많이 언급하고 있음을 알 수 있다. 반면, 교류나 방문이라는 키워드도 많이 언급되고 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 일본 교과서 문제로 인해서 양국의 민간 교류의 중지나 연기라는 기사가 일본 신문에 많이 언급되고 있다는 것을 〈그림 3〉의 막대그래프로 알 수 있다.

〈그림 3〉 2008년 7월1일~31일 한·일 신문사별 독도 키워드 수



2000년대에 들어서 일본에서의 한류 붐과 2002년 한·일 공동월드컵의 개최로 인해 양국의 민간 교류가 급증했다. 이 두 사건을 계기로 한·일 양국에 있어서 인적 교류를 단숨에 대중화하는 데 기여하였고, 월드컵은 젊은 층, 한류 붐은 여성층이라는 기존의 한국에 대해서 별로 관심을 가지고 있지 않았던 일본인에 적지 않은 영향을 미쳤다. 또한 2000년대부터 2010년까지의 한·일 자매도시 체결 수는 45건으로 올라서 확대되었음을 알 수 있다.[36] 그러나 2008년에 있었던 교과서 문제로 인해, 민간 교류는 중지 혹은 연기되었다. 이러한 이유에서 〈그림 3〉에서 보듯이 교류라는 키워드가 많이 사용되었다고 볼 수 있다.

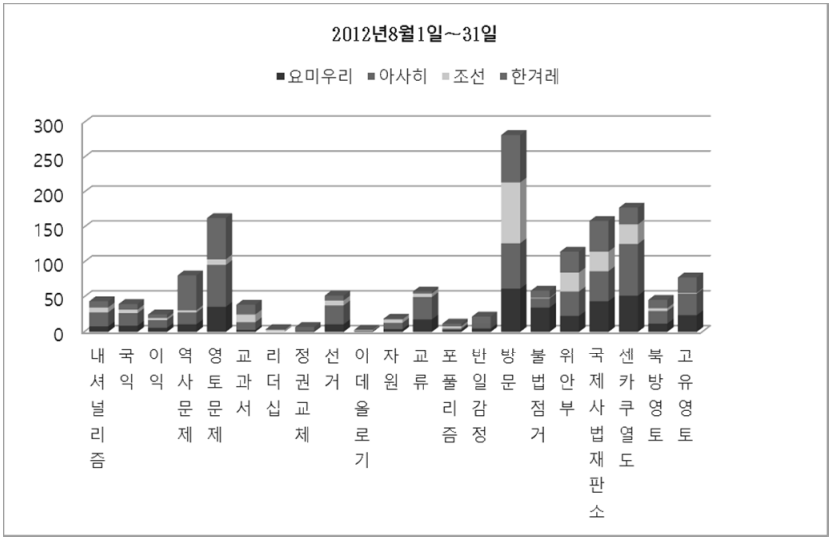
먼저 2008년과 2012년을 비교했을 때, 가장 큰 차이는 2008년에는 일본 교과서 문제를 둘러싸고 독도를 표기하는 문제가 쟁점이 되었는데, 그 원인의 주체가 일본에서 나왔다. 하지만, 2012년에는 한국의 대통령이 건국

36) 平井一臣·土肥勲嗣·出水薫,「日韓ナショナリズムと自治体間関係 : 日本側アンケート調査を手掛かりとして」, 78쪽.

이래 최초로 독도를 방문한 것이 계기가 되어 문제화 되었다. 다시 말하면, 2008년은 일본에서 먼저 교과서 문제가 발생하면서 독도 문제가 이슈로 등장하였고, 2012년에는 한국에서 대통령의 독도 방문을 계기로 독도 문제가 문제화 되었다. 이 부분에서 2008년과 2012년을 비교했을 때, 먼저 이슈를 만든 주체가 다르다는 것을 알 수 있다.

이 결과는 〈그림 3〉을 보면 알 수 있듯이, 2008년에는 교과서라는 키워드가 가장 많았고, 다음으로 교류 및 방문이 두 번째로 많았다. 이것은 양국의 교류가 활발하게 일어나고 있다는 기사가 아니라, 앞에서 서술한 것처럼 교과서 문제가 원인이 되어 양국의 외교 및 민간 교류까지 중단되었다는 부정적인 기사의 내용이 많았기 때문이다. 또, 이 교과서 문제를 계기로, 한국에서는 당시 한승수 총리가 독도 방문을 하였다는 기사 내용이 있었기 때문에, 2008년에도 방문이라는 키워드가 기사에 많이 언급되었다. 그리고 2008년에는 일본 교과서 문제가 일어났기 때문에, 한국 측의 반발이나 감정적인 대응에 그쳤다.

〈그림 4〉 2012년 8월 1일~31일 한 · 일 신문사별 독도 키워드 수



반대로 〈그림 4〉에서 보면 2012년에는 방문이라는 키워드가 월등히 많다는 것을 알 수 있다. 국제사법재판소, 영토 문제, 센카쿠 열도라는 키워드로 유추할 수 있는 것은 이명박 대통령의 독도 문제로 인해 영토 문제가 국제적인 이슈로 부각되고 있다는 것을 짐작할 수 있다. 이 시기의 언론 기사들은 대부분, 한국 대통령의 독도 방문을 계기로 일본은 한국이 독도를 불법 점거하고 있다는 기사, 대통령 선거를 앞둔 전략이라고 분석한 기사, 국제사법재판소에 제소한다는 기사, 그리고 센카쿠 열도 문제와 연결해서 독도 문제를 파악하고 있다는 것이 특징적인 기사로 파악되었다.

4) 한 · 일 양국의 언론 성향 분석

본 연구는 독도 문제를 둘러싸고 한국의 ≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫ 그리고, 일본의 ≪아사히신문≫과 ≪요미우리신문≫을 대상으로 언론의 성향을 분석하였다. 분석 결과, 양국 모두 언론의 성향에 관계없이 동일한 주장을 한다는 것을 알 수 있었다. 다시 말하면, 독도라는 국제 갈등이나 국제 분쟁에 있어서 한 · 일양국의 언론은, 국내 이슈에서 갈등하던 경향과는 다르게 동일한 주장을 하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과의 의미를 본 연구진은 몇 가지로 해석하고 있다.

첫째, 민족주의와 관련된 문제에서 한국과 일본의 언론은 소수의 의견을 내는 것을 두려워한다는 점이며, 국익과 국민들의 의식과 반대되는 주장을 할 수 없는 구조적인 측면이 자리 잡고 있다.

독도는 영토로서의 존재뿐만 아니라 그 상징성이 중요하다. 막스 베버(Max Weber)는 민족을 정의할 때 민족 감정을 중요한 요소로 생각하고, 민족의 기초 요소로 언어의 접근성과 공동의 역사적, 정치적 경험을 강조하였다.[37] 베버에 의하면 민족에 있어서 영토는 땅으로 존재하는 것이 아

---

37) 신용하, 「'민족'의 사회학적 설명과 '상상의 공동체론' 비판」, 34쪽.

니라 아이덴티티로 존재한다. 동북아시아의 영토 분쟁은 그 크기, 자원 그리고 전략적 위치보다는 오히려 그 영토가 가진 역사적 배경에 의한 것이며, 이것은 아이덴티티(identity)에 관한 것이라고 말할 수 있다. 예를 들면 이스라엘과 팔레스타인의 영토 문제는 단순한 유형적인 영토 가치보다는 자국의 존재 가치에 관한 아이덴티티를 상징하는 것에서 발생하였다고 받아들여진다. 독도는 비록 무인도에 불과하지만 독도에는 한국인이 공유하는 역사적, 정치적인 감정이 있고, 자국의 영토라는 강한 민족의식이 투영되어 있다. 한국에서 바라보는 독도는 천연, 지하자원의 중요성과 군사적인 의미도 중요하지만 그보다는 오히려 한국을 상징하는 것으로 존재한다. 또한 일본이 한국을 병합할 때 제일 처음 편입한 영토가 독도였으며, 한국이 일본의 식민지에서 벗어나 광복과 함께 되찾은 영토도 바로 독도이며, 이는 식민지를 함께 경험한 독도가 한국인의 상징과도 동일시된다. 이와 같은 관점에서 생각해보면 독도 문제가 표출되면, 언론에서 동일한 목소리를 내는 것은 당연한 일이다. 그런데, 독도 문제에 대해 자국 언론이 국민들의 생각과 반대되는 의견을 낸다면, 이는 자국민의 아이덴티티에 반하는 행위이기 때문에, 독도 문제에 있어서만큼은 각 신문사들이 동일한 주장을 한다고 판단된다.

둘째, 일본의 좌우 미디어 엘리트는 독도를 미래 다가올 러 · 일간의 북방 영토 분쟁, 중 · 일간의 센카쿠 열도 분쟁의 선례로 생각하고 있다. 즉, 독도를 한국 땅으로 인정해버리면 연쇄적으로 다른 영유권 분쟁도 문제화될 수 있으며, 정치, 외교적으로 독도는 중요한 협상카드이기 때문에 일본 언론이 일본 정부의 주장을 반대할 이유가 없다는 것이다.

셋째, 한 · 일의 언론은 공히 독도를 한 조각 땅이라는 의미를 넘어 '영토 내셔널리즘'으로 물신화(reification)시켰기 때문에 한 치의 양보도 가능하지 않은 상황에 이르렀다는 점이다. 현대송은 한국 학생들은 일본 및 일본인에 대한 이미지를 초기에는 미디어로부터 습득하며, 초기 형성된 일본에 대한 이미지는 학교 교육을 통해 강화되는 경향이 있다고 지적하

였다. 그는 미디어와 학교 교육이 한국의 '영토 내셔널리즘'을 강화하고 재생산하는 수단으로 작용하고 있다고 본다. 또한 오이시 유타카(大石裕)는 매스컴과 인터넷 등의 새로운 정보 미디어의 보급이 내셔널리즘을 증가시킨다고 보고 있다. 내셔널리즘이 신문, 잡지, 영화 그리고 TV 등의 미디어에 의해 보급이 되지만 여기서 '국익'이라는 단어와 결합되어 '미디어 내셔널리즘'이 생겨난다.[38] 오카다(岡田) 역시 "영토라는 단어를 듣는 순간 인간은 '사고정지'(思考の停止)가 되어, 영토를 자신의 신체와 동일화하여, 침해되었다는 의식을 만들어낸다"라고 강조하고 있다. 이른바 영토와 자신을 동일화하는 '시각적 감각'에서 발생하는 이미지이다. 그리고 지리와 역사를 중심으로 하는 국민 교육의 성과도 '영토내셔널리즘'을 강화하는 수단으로 작용하고 있다고 보고 있다.[39]

5. 결론

본 연구는 한·일간 영토 문제에 있어서 진보-보수간 언론의 성향을 분석하였다. 한국과 일본의 언론 성향을 분석하기 위해 독도 관련 보도를 대상으로, 한국의 대표적 보수 언론인 ≪조선일보≫와 진보 언론인 ≪한겨레신문≫을 선정하였다. 일본도 마찬가지로 일본의 대표적인 보수 신문인 ≪요미우리신문≫과 진보적 신문을 대변하는 ≪아사히신문≫을 대상으로 각 신문의 독도 관련 표제어와 키워드를 분석하였다.

이 결과, 양국의 신문은 독도 문제에 있어서는 보수-진보라는 언론의 성향과는 상관없이, 동일한 주장을 하고 있다는 결과가 도출되었다. 국내 문제에 있어서는 언론 성향이 대립적으로 나오지만 국제 문제, 특히 영토 문제에 있어서는 동일한 성향을 주장하고 있다는 것을 보여준다.

---

38) 大石裕·山本信人, 『メディア·ナショナリズムのゆくえ—「日中摩擦」を検証する』, 8쪽.

39) 岡田充, 『尖閣諸島問題—領土ナショナリズムの魔力』, 170쪽.

독도라는 것은 한국에서는 식민지 역사와 맥을 같이 하고 있으며, 한국인의 상징적인 존재와도 같아 '섬' 이상의 아이덴티티를 지니고 있다. 반면, 일본에서는 '독도'라는 것이 중국과 대립하고 있는 센카쿠 열도문제나, 러시아와의 북방영토 문제와 연결되어 있기 때문에 쉽게 포기할 수 없는 카드 중의 하나이다. 따라서 양국의 진보적인 성향을 가지고 있는 언론조차 자국의 이익에 유리한 주장만을 할 수밖에 없는 구조적인 측면이 있다는 것을 간과할 수 없으며, 이는 이 연구의 분석을 통해서도 드러났다.

연구진이 개발한 좌우 미디어 키워드 비교의 방법론이 향후 중 · 일간의 센카쿠 열도 문제, 중국 · 필리핀간의 남중국해 문제, 러 · 일간의 북방 영토 문제 등에도 적용될 수 있다고 판단한다. 끝으로, 연구진은 내셔널리즘으로 물신화된 독도 문제를 해체(deconstruct)하는 것이 한 · 일 협력을 위한 후속 연구자의 과제라고 주장한다.

【참고문헌】

김경희 · 노기영, 「한국 신문사의 이념과 북한 보도방식에 대한 연구」, 『한국언론학보』 55권 1호, 2011.

김병우, 「이명박 대통령의 독도방문과 보도 경향 분석 -≪매일신문≫과 ≪영남일보≫를 중심으로」, 『독도연구』 15호, 2013.

김성은, 「부산지역 언론의 독도 관련 보도경향과 인식 -이명박 대통령의 독도방문을 기점으로」, 『서강인문논총』 38권, 2013.

김수정 · 정연구, 「프레임 분석에 있어서 무보도 현상의 적용 효과 연구 -미디어법에 대한 헌재판결 보도 사례를 중심으로」, 『한국언론학보』 제54권 2호, 2010.

김 영, 「이명박 대통령의 독도방문에 대한 일본 언론의 보도 분석」, 『독도연구』 15호, 2013.

김용호 · 김현종, 「한미관계에 대한 미디어의 프레임연구 -여중생 사망사건을 중심으로」, 『국제정치논총』 제43권 2호, 2003.

문철영, 「독도 연구의 현황과 과제 -영남대 독도연구소 학제간 연구 성과를 중심으

로-」,『독도연구』21호, 2016.
박기수,「4대강 사업 뉴스에 대한 보도 프레임 연구: ≪경향신문·동아일보·한국일보≫ 등 3개 종합일간지를 중심으로」,『한국언론학보』제55권 4호, 2011.
신용하,「'민족'의 사회학적 설명과 '상상의 공동체론' 비판」,『한국사회학』제40집 1호, 2006.
심흥식,「한국언론의 보수와 진보 프레임에 관한 분석적 고찰 -≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫의 한미 FTA 사설 분석-」,『협상연구』제16권 1호, 2013.
윤영욱,「사회적 갈등이슈에 대한 뉴스 프레임 연구: 한미 쇠고기 협상과 촛불집회 보도를 중심으로」, 연세대학교 석사학위논문, 2009.
이상우,「해양영토문제에 관한 뉴스매체의 보도 경향과 패턴 -독도와 센카쿠열도를 중심으로」,『일본문화연구』제51권, 2014.
정일권·조윤경·정희영,「사회적 통합 요구에 따른 신문보도 다양성의 위축가능성에 대한 연구 -≪조선일보≫와 ≪한겨레신문≫의 타 국가와의 갈등 보도 비교」,『한국언론학보』제51권 4호, 2007.
조지 레이코프, 유나영 옮김,『코끼리는 생각하지마』, 삼인, 2006.
조지 레이코프·로크리지연구소, 나익주 옮김,『프레임 전쟁』, 창비, 2007.
최장근,「독도의 지위와 영토 내셔널리즘과의 관계」,『일어일문학』제50집, 2011.

Entman. Robert, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43, 1993.
Gamson. W. A, *Talking Politics,* Cambridge University Pres, 1992.
Goffman. Erving, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience,* Northeastern University Press, 1986.
Iyengar. S, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues,* University of Chicago Press, 1991.

大石裕·山本信人,『メディア·ナショナリズムのゆくえ—「日中摩擦」を検証する』, 朝日新聞社, 2006.
岡田充,『尖閣諸島問題—領土ナショナリズムの魔力』, 蒼蒼社, 2012.
玄大松,『領土ナショナリズムの誕生—「独島/竹島問題」の政治学』, ミネルヴァ書房, 2006.
平井一臣·土肥勲嗣·出水薫,「日韓ナショナリズムと自治体間関係：日本側アンケート調査を手掛かりとして」,『政治研究』第60号, 2013.
和田春樹,『領土問題をどう解決するか：対立から対話へ』, 平凡社, 2012.

조선일보 아카이브(http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_archive/search.jsp).
한국언론진흥재단 기사종합검색 사이트 KIND(http://www.kinds.or.kr/).
한국ABC협회 홈페이지(http://www.kabc.or.kr/about/media/100000000723).
聞蔵Ⅱ(http://database.asahi.com/index.shtml).
ヨミダス歴史館(http://www.yomiuri.co.jp/database/rekishikan/).

<Abstract>

How the Korean and Japanese Media ‘Frame’ the Issue of Dokdo

Insin Kwak · Suk-Jun Lim

We analyzed Korean and Japanese news media’s ‘framing’ of sovereignty over Dokdo. We selected two conservative and two progressive newspapers in Korea and Japan and evaluated their headlines and key words related to sovereignty. While conservative and progressive media diverged on domestic issues, these ideological differences did not show in their Dokdo coverage; instead, the newspapers demonstrated nationalistic tendencies. We propose three explanations. First, on nationalist issues, Korean and Japanese media fear a public backlash from presenting minority opinions. Second, Japanese media elites consider the Dokdo dispute precedent for territorial disputes with Russia (Kuril Islands) and China (Senkaku Islands). Third, Japanese and Korean media have reified the small islets into 'territorial nationalism,' leaving no space for political compromise. We propose that future research focus on deconstructing the media’s territorial nationalism frame.

Key words: Dokdo, Takeshima, Dokdo issue, territorial dispute, mediatendency

이 논문은	2017년 11월 14일에 투고 완료되어, 2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고, 2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

근대 한국과 일본의 지리교과서에 표현된 독도 관련 내용의 고찰*

심 정 보**

〈목 차〉

1. 머리말
2. 근대 한국의 지리교육과 독도의 일관성
3. 근대 일본의 지리교육과 독도의 혼란성
4. 맺음말

〈국문초록〉

일본은 2005년에 '독도의 날'을 제정한 이래 초중등학교 사회과에서 독도 관련 교육을 강화했다. 이에 한국의 초중등학교 사회과에서도 독도교육이 강화되었다. 본 연구는 근대 한국과 일본의 초중등학교 지리교육에서 독도교육의 기원을 밝히고, 그 특질을 명확히 하는 것이 목적이다. 연구 결과, 근대 한국에서는 초중등학교 지리교과서 및 지리부도에 독도를 한국의 소속으로 나타내었다. 반면 근대 일본에서는 울릉도와 독도를 조선의 영토로 기술한 지리교과서가 보인다. 게다가 대다수의 지리교과서에 수록된 지도와 지리부도에 울릉도와 독도는 일본의 영역과 무관하게 채색되어 있지만, 소수는 두 섬을 일본의 영역으로 나타내기도 했다. 이러한 혼란은 1870년대부터 1880년대까지 지속되지만, 1880년대 후반부터 1905년 러일전쟁 직전까지는 이들 교과서에 울릉도와 독도가 일본과 무관하다는 입장이 지배적이다. 이는 일본 정부의 독도에 대한 정치적 결정이 지리교과서 및 지리부도에 반영된 것이다.

주제어: 근대, 한국, 일본, 지리교과서, 독도

---

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5B8A02929224).

** 서원대학교 사범대학 지리교육과 조교수

1. 머리말

21세기에 들어 일본의 독도영유권 주장은 초중등학교 교육을 통해 거침없이 전개되었다. 그 계기는 일본 시마네현이 독도를 불법 편입한지 100년이 되는 2005년에 '독도의 날'을 제정하여 매년 2월 22일에 기념행사를 실시한 것이다. 이후 일본의 문부과학성은 2008년 7월에 중학교 학습지도요령해설의 사회편 지리적 분야에 최초로 독도(일본명 竹島)를 명기하여 한국인들의 강한 반발을 초래했다. 일본의 독도교육 정책은 여기에 그치지 않고, 지난 10년 동안 확대되어 현재는 소학교 사회과, 중학교 사회과(지리적 분야, 역사적 분야, 공민적 분야), 그리고 고등학교 지리역사과(지리A/B, 일본사A/B) 및 공민과(현대사회, 정치경제)의 학습지도요령 및 학습지도요령해설에 독도가 명기되었다. 게다가 이들 과목의 교과서에 독도는 '일본 고유의 영토', '한국이 독도를 불법 점거하고 있다'는 내용이 더욱 구체적으로 기술되어 있다.

이러한 상황에서 한국에서는 최근 일본의 초중등학교 학습지도요령 및 학습지도요령해설, 사회과 교과서, 독도부교재 등에 대한 비판적 연구가 다수 나왔다. 그러나 학교 지리교육이 최초로 시작된 근대 한국과 일본에서 독도를 아동·학생들에게 어떻게 가르쳤는가에 대한 연구는 체계적으로 이루어지지 않았다. 관련 선행연구는 유미림·최은석(2010)의 「근대 일본의 지리지에 나타난 울릉도·독도 인식」, 그리고 윤소영(2013)의 「근대 일본의 관찬지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」등이 있다. 그렇지만 이들 연구의 한계는 첫째, 당시 간행된 지리지(지지)에 중점을 두었고, 몇몇 지리교과서를 대상으로 독도를 고찰했다는 점이다. 둘째, 지리교육에서 중요한 지리괘도나 지리부도 등의 문헌은 연구대상에서 제외되었다는 점이다. 셋째, 근대 한국의 지리교과서는 연구가 이루어지지 않아 서로 비교할 수 없다는 점이다. 그래서 필자는 근대 한국과 일본에서 간행된 지리교과서 및 지리부도 등을 가능한 모두 조사하여 비교교육학의 입

장에서 당시 근대 한일 독도교육의 전반적 경향과 그 특징을 밝히고자 했다.

동서고금을 막론하고 지리지와 지도는 사람들의 지역인식에 중요한 역할을 한다. 전근대의 지리지와 고지도는 당대 사람들의 지역인식을 파악할 수 있는 귀중한 사료이지만, 소량으로 편찬되어 일반인들의 접근에 한계가 있었다. 반면 근대에 대량으로 간행된 교육용 지리교과서 및 지리부도 등은 대중적 특성을 지녔다. 그러므로 근대의 지리적 인식을 가장 충실히 반영하고 있는 지리교과서 및 지리부도 등을 역사적으로 고찰하는 것은 당시 한국인과 일본인의 독도에 대한 인식 경향을 파악하는 데 가장 적절하다고 생각된다. 왜냐하면 초중등학교 교육에서 사용되는 지리교과서 및 지리부도 등은 자국의 국가적 · 사회적 요구와 지리학이라는 모학문의 발달을 반영하여 그 시대의 영토인식이 가장 잘 드러나기 때문이다.

따라서 본 연구의 목적은 근대의 학교 교육이 본격적으로 이루어진 시기에 간행된 한국과 일본의 지리교과서 및 지리부도 등에 표현된 울릉도와 독도, 오키제도를 중점적으로 고찰하여 당시 양국의 전반적인 독도교육의 경향을 파악하는 것이다. 연구 결과는 근대 한국과 일본의 초중등학교에서 이루어진 독도교육의 기원과 특징을 거시적으로 해명함과 동시에 향후 독도교육의 미시적 연구에 유용할 것이다.[1] 아울러 독도를 둘러싼 한일 양국의 영유권 주장을 역사적, 정치적, 교육적으로 이해하는 데 의의가 있다고 생각한다. 연구 기간의 설정은 양국 모두 최초의 지리교과서가 간행된 시기부터 일본은 1905년 러일전쟁, 그리고 한국은 1910년 한일병합까지이다. 연구방법은 독도가 나오는 양국의 지리교과서 및 지리부도 등의 문헌을 추출하여 각각 통사적으로 고찰한다.

---

1) 이와 유사한 연구방법으로 필자는 근대 한국과 일본의 지리교과서에 나타나는 동해와 일본해 지명을 고찰했다. 즉 거시적 연구로 「근대 일본과 한국의 지리교과서에 나타난 동해 해역의 지명에 대한 고찰」(심정보, 2013), 그리고 미시적 연구로「을사늑약 전후 현채 일가의 지리교재에 표기된 동해 지명 변화 분석」(심정보, 2016)이 있다.

2. 근대 한국의 지리교육과 독도의 일관성

조선은 오랫동안 쇄국정책으로 일관해 왔지만, 1876년 강화도조약으로 문호를 개방하였다. 그에 따라 서구의 제도와 문물, 그리고 교육에 대한 요구도 늘어났다. 서양 문물을 배우도록 1883년 원산학사, 1886년에는 서양식 교육기관인 육영공원을 설립하였다. 또한 기독교 선교사들에 의해 배재학당, 이화학당, 정신여학당 등이 설립되어 근대교육 발전에 기여했다(심정보, 2017, 225). 근대 한국에서는 학교교육이 시작된 이래 1910년 한일병합 이전까지 국가 및 민간에 의해 약 30여 종류의 초중등학교 지리교과서(지리부도, 지리괘도 포함)가 간행되었다(심정보, 2017, 222). 〈표 1〉은 필자가 이 시기에 간행된 한국의 초중등학교 지리교과서 가운데 독도가 표현되어 있는 것을 조사하여 작성한 것이다.

〈표 1〉 근대 한국의 지리교과서에 표현된 울릉도와 독도

간행 연도	지리교과서	저자(편집) 및 역자	본문 내용		수록 지도	
			울릉도	독도	울릉도	독도
1895	조선지지	학부편집국	鬱陵島	芋山島	-	-
1896	여재촬요	학부편집국	鬱陵島	于山島	-	-
1896	지구약론	학부편집국	鬱陵島	芋山島	-	-
1897	대한여지도	학부편집국	-	-	鬱陵島	于山
1899	대한지지	현채	-	-	鬱陵島	于山
1907	보통학교 학도용 국어독본	학부	鬱陵島	-	-	-
1907	대한신지지	장지연	鬱島	于山島	-	-
1907	신편대한지리	김건중 역	鬱島	양고	-	-
1908	초등대한디지	조종만	鬱島	于山島	-	-

조사 결과, 근대 한국의 지리교과서에 표현된 독도는 총 9종이며, 여기에 기재된 독도의 명칭은 우산도(于山島), 우산도(芋山島), 우산(于山), 양고 등 4종이다. 시기적으로 살펴보면, 한국인에 의해 최초의 지리교과서

가 간행된 1895년부터 1905년 을사늑약 이전까지는 정부 기관(학부편집국 또는 학부에 근무했던 현채)에서 간행한 지리교과서에 독도가 울릉도와 함께 등장한다. 반면 을사늑약 이후부터 1910년 한일병합까지는 주로 민간이 저술한 지리교과서에 독도가 울릉도와 나타난다. 집필자들은 조선시대의 지리지와 지도 등에 나오는 우산도, 우산 등을 근대 지리교과서에 계승했지만, 을사늑약 이후에는 일제에 대한 저항적 민족주의로 사학 중심의 민간이 집필한 지리교과서에 독도가 등장할 뿐이다. 근대 한국의 지리교과서, 지리부도, 지리괘도 등에 표현된 독도의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

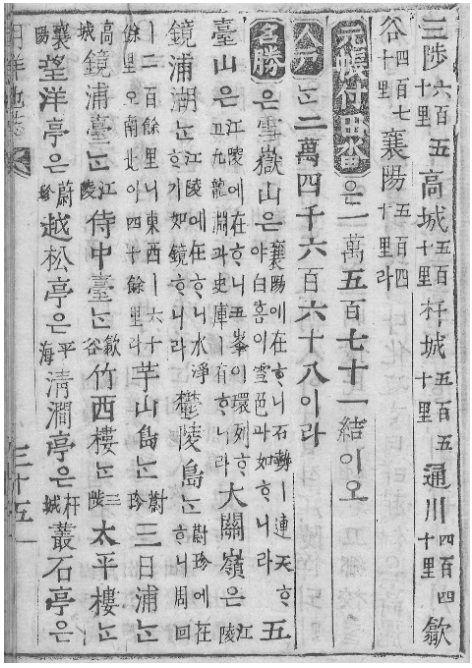
1) 조선 후기의 영토 인식을 계승한 지리교과서

근대 한국에서는 1891년에 외국인 선교사 호머 헐버트(Homer Hulbert)에 의해 최초의 지리교과서 『ᄉᆞ민필지』가 간행되었다. 이 책은 세계지리 교과서로 육영공원에서 영어교사로 활약했던 저자가 우물 안 한국인을 계몽시키기 위해 누구나 쉽게 읽을 수 있도록 순 한글로 저술했지만, 본문에 독도는 등장하지 않는다.

갑오개혁(1894-1896) 기간에 근대교육 체제가 마련되어 고종은 1895년 교육입국조서를 반포하고, 각종 학교 법규를 제정했다. 당시 국가의 교육을 총괄했던 학부(學部)가 1895년에 소학교령을 공포함과 동시에 소학교 아동용 지리교과서 『조선지지』와 『소학만국지지』를 각각 편찬했다. 이들 지리교과서는 지도가 없는 국한문 혼용체로 전통적인 지역지리 기술 방식을 따르고 있다(심정보, 2017, 228).

독도는 근대 한국의 지리교과서 가운데 1895년 학부편집국이 편찬한 『조선지지』에 최초로 등장한다. 이 책은 조선 8도에 소재하는 각 부(府)의 전답(田畓), 인호(人戶), 명승(名勝), 토산(土産), 인물(人物) 등을 지명물산의 방식으로 기술하였다. 이 교과서에서 독도는 강릉부(江陵府)의 명승 부분에 명기되어 있다(〈그림 1〉).

〈그림 1〉『조선지지』(1895)의 울릉도와 독도


三陟六百五十里 高城五百十里 杆城五百五十里 通川四百四十里 歙谷四百七十里 襄陽五百四十里라
元帳付出谷은 一萬五百七十一結이오
人戶는 二萬四千六百六十八이라
名勝은 雪嶽山은 襄陽에在ᄒᆞ니 石勢ㅣ連天ᄒᆞ야 白홈이 雪邑과 如ᄒᆞ니라 五臺山은 江陵에在ᄒᆞ니 五峯이 環列ᄒᆞ고 九龍淵과 史庫ㅣ有ᄒᆞ니라 大關嶺은 江陵 鏡浦湖는 江陵에在ᄒᆞ니 水淨ᄒᆞ기 如鏡ᄒᆞ니라 鬱陵島는 蔚珍에在ᄒᆞ니 周回ㅣ二百餘里니 東西ㅣ六十餘里오 南北이 四十餘里라 芋山島는 蔚珍 三日浦는 高城 鏡浦臺는 江陵 侍中臺는 歙谷 竹西樓는 三陟 太平樓는 襄陽 望洋亭은 蔚珍 越松亭은 平海 清澗亭은 杆城 叢石亭은
三十五

강릉부(江陵府)의 명승 부분에는 설악산, 오대산, 대관령, 경포호의 소재지와 경치를 소개하면서 울릉도(鬱陵島)는 울진에 소재하며 주위 200여리 동서 60여리 남북 40여리로 기술하고, 우산도(芋山島)는 울진에 소재한다고 간략하게 명기하였다. 그 외에 명승지로 삼일포, 경포대, 시중대, 죽서루, 태평루, 망양정, 월송정, 청간정, 총석정과 그 소재지를 기재했다. 이처럼 울릉도와 독도는 대한제국 최초의 지리교과서에서 강릉부의 아름다운 명승지로 선정되어 소학교 아동들에게 우산도, 그 소속은 울진으로 가르쳤던 것이다.

오횡묵이 저술한 1896년의『여재촬요』는 순 한문으로 전반부가 세계지리, 후반부가 조선지리로 구성되어 있다. 원래 이 책은 1886년 이후에 쓴 것으로 추정되며, 6대주의 51개국과 한국의 지지가 기재되어 있는데 처음에는 10권 10책으로 출판되었고, 최종적으로 학부에서 1책으로 축약해서

간행한 것이다(서태열, 2005, 142). 이 책에서 조선지리는 8도의 각 부·목·군·현(府·牧·郡·縣)을 매우 간략하게 기술하였다. 강원도 울진현에는 관원현감, 군명, 면, 호, 결, 읍성, 산천, 토산, 관방, 명적 등이 중점적으로 서술되어 있는데, 독도는 산천 부분에 우산도(于山島)라는 명칭으로 명기되어 있다.

1896년 학부편집국이 편찬한『지구약론』에도 독도가 등장한다. 이 책은 총 40페이지에 불과한 소책자로 본문 전체가 문답식으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 총론(15%), 조선(55%), 세계(30%)의 지리로 구성되어 있다. 조선은 함경도, 강원도, 경상도 등 8도의 지지를 다루었고, 세계는 아시아, 유럽 등의 주요 국가의 지지를 간략하게 기술하였다. 이 교과서에서 독도가 기술된 강원도 부분을 살펴보면 다음과 같다.

강원도江原道에무슴산山이잇ᄂᆞ뇨 ○답答강릉고을에오ᄃᆡ산五臺山과회양淮陽고을에금강산金剛山이잇ᄂᆞ니라
강원도江原道에무슴강江이잇ᄂᆞ뇨 ○답答소양강昭陽江이잇ᄂᆞ니라
소양강昭陽江이어ᄃᆡ셔흐ᄅᆞᄂᆞ뇨 ○답答금강산金剛山뒤희셔흘너한강漢江이되ᄂᆞ니라
강원도江原道에감영監營이어ᄂᆞ고을에잇ᄂᆞ뇨 ○답答원쥬부原州府에잇ᄂᆞ니라
원쥬原州가셔울셔몃리里뇨 ○답答이ᄇᆡᆨᄉᆞ십리二百四十里되ᄂᆞ니라
강원도江原道에병슈영兵水營이잇ᄂᆞ뇨 ○답答산협山峽인고로병영兵營과슈영水營이업ᄂᆞ니라
강원도江原道에고을이몃치뇨 ○답答이십륙읍二十六邑되ᄂᆞ니라
강원도江原道에소산所産이무어시뇨 ○답答립빨은적고셔쇽黍粟과감ᄌᆞ甘藷와백청白淸이만흐며모물毛物과인삼人蔘과담ᄇᆡ淡巴姑가나ᄂᆞ니라
강원도江原道에무슴셤이잇ᄂᆞ뇨 ○답答울릉도鬱陵島와우산도芋山島란큰셤이잇고젹은셤도잇ᄂᆞ니라
강원도江原道에일홈난곳이어ᄃᆡ뇨 ○답答금강산金剛山과령동嶺東대관령大關嶺동편東偏나라아홉고을에각각경치各各景致가됴흐니라

강원도의 지리는 이 지역의 특성을 반영하여 주요 산, 강, 감영, 병영과 수영, 고을, 특산물, 섬, 명승 등을 중심으로 다루었다. 이들 가운데 독도는 섬 부분에서 “강원도에 무슨 섬이 있는가?”라는 질문에 “울릉도와 우산도라는 큰 섬이 있다”는 답변에 나타난다. 울릉도와 독도의 위치 및 거리 관계는 생략되어 있지만, 독도를 울릉도와 함께 큰 섬으로 언급하면서 학생들에게 강원도 소속의 주요 섬으로 가르치도록 했던 것이다.

한편 이 시기에 제작된 지리괘도와 지리교과서에 수록된 지도에도 독도가 표현되어 있다. 학부편집국은 1896년에 오주각국통속전도와 세계전도, 그리고 1897년 무렵에 대한여지도를 각각 학교 교육용으로 간행했다. 대한여지도는 전국을 13도로 나누고 지형을 우모식으로 표현했는데, 한반도의 형상은 조선 후기의 지도, 대마도의 형상은 일본의 지도를 참고한 것으로 보인다. 이 지도에서 울릉도 및 독도의 형상과 지명은 조선 후기의 지도를 답습한 것으로 독도는 울릉도 우측에 우산(于山)으로 표기되어 있다(〈그림 2〉).

〈그림 2〉 대한여지도(1897)의 울릉도와 독도

대한여지도에 표현된 울릉도 및 독도와 유사한 지도가 1899년 현채의 『대한지지』에 수록되어 있다. 이 교과서는 조선시대의 『여지승람』류와 일본인이 저술한 한국지지 도서 중에서 주로 마쓰모토 니키치(松本仁吉)의 『조선지지요략』(1894)과 고마쓰 메구루(小松運)의 『조선팔도지』(1887)를 참고한 흔적이 많이 보인다(장보웅, 1970, 52). 현채의 『대한지지』 앞부분에 수록된 대한전도와 강원도 부분에 첨부된 강원도 지도에 울릉도(鬱陵島)와 함께 독도(于山)가 표현되어 있다(〈그림 3〉). 그러나 교과서 본문에 독도 관련 기술은 없다.

〈그림 3〉 『대한지지』 강원도(1899)의 울릉도와 독도

이 책에 수록된 대한전도, 강원도 지도에 표현된 울릉도와 독도는 학부 편집국이 간행한 대한여지도의 울릉도 및 독도와 매우 유사하다. 현채는 1896년경부터 1907년 1월까지 학부에 재직하면서 번역 및 저술 업무에 매진했는데, 이들 지도는 모두 그의 작품인 것으로 추정된다. 현채는 대한

여지도, 『대한지지』의 대한전도와 강원도 지도에 울릉도와 독도를 표현함에 있어서 조선 후기까지의 각종 지리지와 지도에 나타나는 두 섬의 지리적 정보를 계승했던 것이다.

2) 을사늑약 이후의 지리교육과 독도

(1) 통감부의 학부(學部) 관여와 독도의 상실

1905년 2월 22일 일본이 독도를 시마네현에 불법 편입하고, 일본 제국주의는 1905년 11월 을사늑약 이후 한일병합을 목적으로 서울에 통치기구 통감부를 설치하여 1906년 2월부터 업무를 시작하였다. 당시 이토 히로부미(伊藤博文) 통감은 한국의 초등교육 장악을 위해 초대 학정참여관 시데하라 다이라(幣原坦)의 교육 개혁에 진전이 없자 그를 해임하고, 1906년에 도쿄고등사범학교 미쓰지 주조(三土忠造) 교수를 학정참여관으로 임명하여 학부(學部)의 교육정책에 적극 관여하도록 했다(稲葉継雄, 1999). 이런 가운데 학부는 1906년 8월에 보통학교령을 공포하여 종래 소학교를 보통학교로 개칭하고, 수업 연한을 6년에서 4년으로 단축하였다. 그리고 종래 소학교 5, 6학년에 매주 2시간 배당된 지리 및 역사 과목은 보통학교에서 매주 교수 시간을 부여하지 않고 국어와 일어 수업 시간에 가르치도록 했다. 통감부의 시녀로서 학부는 식민지 교육의 준비 단계로 격을 낮춘다는 의미에서 초등 단계의 학교 명칭을 개칭하고, 수업 연한을 단축하고, 국민의식 형성과 밀접한 지리 및 역사 교육을 약화시켰던 것이다(심정보, 2016, 45).

1907년 2월부터 학부가 편찬한 『보통학교 학도용 국어독본』은 당시 학부 편집국장 어윤적과 학정참여관 미쓰지 주조가 관여하여 만든 공립학교 교과서로 4년 동안 한 학기에 1권씩 배우도록 총 8권으로 구성되어 있다. 이 교과서는 국어독본이지만, 보통학교령에 근거하여 지리교재 및 역사교재가 많은 부분을 차지한다. 통감부의 관여로 만들어진 대표적인 친

일 교과서였기에 본문에는 일본 제국주의의 발전상, 미화와 찬양의 내용이 곳곳에 보인다. 예컨대『보통학교 학도용 국어독본 권8』의 제17과 통감부에는 다음과 같이 기술되어 있다.

> 日露戰爭後에日本이我國과協議ᄒᆞ야京城에統監이라稱ᄒᆞᄂᆞᆫ大官을置ᄒᆞ다。統監은韓國政治ᄅᆞᆯ改善ᄒᆞ고敎育이普及ᄒᆞ고農商工業을發達케ᄒᆞ야써韓國人民의安寧幸福을……。
> 統監府ᄂᆞᆫ設置된後로其日은猶淺ᄒᆞ나韓國의政治敎育農商工業은漸次改進ᄒᆞᄂᆞᆫ데로向ᄒᆞ얏ᄂᆞᆫ지라。이形勢로써數十年을經過ᄒᆞ면韓國은全然히面目을一新ᄒᆞ리로다。

일본 제국주의는 1905년 러일전쟁 승리를 계기로 일본 관보를 통해 일본해라는 지명을 정착시키고, 독도는 시마네현보를 통해 자국령으로 편입했는데, 통감부가 관여한 이 책에는 이들 내용이 스며들어 있다. 즉 교과서 본문에는 한국과 일본 사이의 바다 명칭으로 총 10회(본문 기술 4회, 본문 수록지도 6회)가 등장하며, 울릉도를 가리킬 경우에 방위 지명으로 동해가 1회 사용되었을 뿐이다. 이 책의 지리교재에서 독도와 관련된 내용은『보통학교 학도용 국어독본 권4』의 제4과 한국지세(韓國地勢) 부분에 다음과 같이 기술되어 있다.

> 우리大韓國은三面에바다가둘너잇고一面은大陸과相接ᄒᆞ얏스니東에ᄂᆞᆫ日本海가잇고南에朝鮮海가잇스며西에ᄂᆞᆫ黃海가잇ᄂᆞ니라。
> <u>東海에ᄂᆞᆫ鬱陵島밧게島嶼가업고</u>東南海와黃海에ᄂᆞᆫ無數ᄒᆞᆫ島嶼가잇스니其中에巨濟島,南海島,濟州島,珍島,江華島等은ᄀᆞ장큰島嶼니라。 四面에물이둘닌陸地ᄅᆞᆯ島嶼라稱ᄒᆞ고또三面에바다가둘너잇고一面에만大陸과接續ᄒᆞᆫ陸地ᄅᆞᆯ半島라稱ᄒᆞᄂᆞ니우리大韓國은半島國이니라。우리大韓國은南北은길고東西ᄂᆞᆫ짜르니南北은三千里에니ᄅᆞ고東西ᄂᆞᆫ五六百里에니ᄅᆞᄂᆞ니라。

본문의 한국지세에 대한 기술에서 울릉도 이외에 도서가 없다는 표현은 독도를 염두에 둔 것으로 보인다. 울릉도 동남에 한국 고유의 영토로서 독도가 위치해 있음에도 불구하고, 당시 한국 정부가 편찬한『보통학교 학도용 국어독본 권4』의 지리교재 부분에 울릉도 바깥에 섬이 없다고 기술한 것은 아동들에게 독도에 관한 교육을 차단하기 위한 의도로 볼 수 있다. 이는 대한제국이 1905년 2월 독도를 일본에 강탈당한 이후의 일로 통감부가 한국의 교육정책에 적극 관여한 결과로 볼 수 있다. 통감부의 정치적 관여가 없었다면, 당시 한국의 국정 교과서에서 이러한 표현은 결코 있을 수 없는 일이라고 생각된다.

(2) 저항적 민족주의와 독도의 생존

을사늑약 이후에는 통감부의 통제하에서 이에 대응한 사학 중심의 저항적 민족주의가 대두되어 국가주의 지리교육이 전개되었다(남상준, 1993, 6-7). 특히 그 계기는 통감부의 관여로 1907년 2월부터 한국의 학부가 만든『보통학교 학도용 국어독본』에 일본해 명칭이 공식적으로 정착함과 동시에 독도에 관한 내용이 사라지면서 지식인들의 반일감정과 애국심은 더해 갔다고 생각된다. 이러한 배경에서 윤치호는 1907년에 '동해물과 백두산'으로 시작하는 애국가를 작사했다. 그는 학생과 국민 모두에게 국민의식 형성의 일환으로 충군애국하는 마음이 동해 바다처럼 깊고, 백두산과 같이 높아야 한다는 염원을 담아 애국가를 만들었던 것이다(심정보, 2017, 242). 교육 분야에서 사학 중심의 저항적 민족주의가 대두하면서 여러 유형의 지리교과서가 민간에서 집필되었다. 근대 한국지리교육사에서 지리교과서는 1907~1908년에 가장 많이 간행되었는데, 이는 당시 지리교육을 통한 저항적 민족주의, 애국계몽운동의 발상으로 보인다.

가장 대표적인 애국심 양성형의 지리교과서는 1907년 장지연의『대한신지지』, 1908년 조종만의『초등대한지지』이다. 장지연의『대한신지지』는 국한문 혼용체로 제1편은 지문지리, 제2편은 인문지리, 제3편 지방지(경

기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 강원도, 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도), 부록으로 구성되어 있다. 그 외에 본문에는 1장의 대한전도와 13장의 각 지방지도가 수록되어 있는데, 대한전도에는 동해 해역에 대한해가 한국에서 최초로 표기되어 있다. 독도 관련 내용은 제3편 제6장 경상북도를 기술하면서 울도(鬱島) 부분에 다음과 같이 기술되어 있다.

> 鬱島ᄂᆞᆫ(北緯百三十度四十五分至三十五分東經三十七度三十四分至三十一分)古鬱陵島니蔚珍東三百餘里에在ᄒᆞ야一名羽陵이오赤曰武陵이니三峯이岌嶪撑空(高四千尺)ᄒᆞᆫ데風日이淸朗ᄒᆞᆫ즉峰頭樹木과及沙渚山根이歷歷可見이오地方은約五百四方里니新羅智證王時에異斯夫가木獅子로誑服ᄒᆞᆫ國이라高麗以來로貢獻이不絕ᄒᆞ더니後에女眞의寇掠을屢被ᄒᆞ야其地를遂空ᄒᆞ얏고毅宗以來로 置縣코져屢屢ᄒᆞ다가風濤의險으로乃停ᄒᆞ얏더니國朝 太宗祖에安撫使金麟雨를命ᄒᆞ야逃民을刷出ᄒᆞ시고世宗二十年에萬戶南顥를遣ᄒᆞ샤逋民金丸等七十餘人을刷還ᄒᆞ시고其地를仍空ᄒᆞ얏더니光海七年에倭船二艘가來泊ᄒᆞᆷ으로朝庭이移書責送ᄒᆞ고肅宗十九年에馬島守平義信이漂民二口를押還ᄒᆞ고移文辭意가模糊ᄒᆞᆷ으로屢次往覆이頻繁ᄒᆞ다가安龍福의事件이生ᄒᆞ야葉意歸定ᄒᆞ니其事實은別記ᄒᆞ려니와本嶋ᄂᆞᆫ柴胡,石楠,藁本等藥草가産ᄒᆞ며土地膏沃ᄒᆞ야竹大如杠ᄒᆞ고鼠大如猫ᄒᆞ고 桃核가大如升ᄒᆞ면嘉支魚가産ᄒᆞ며槻木,檀木은最堅緻ᄒᆞ야船舶의良材오其他森林도赤富ᄒᆞ며大豆ᄂᆞᆫ年年産額이五六百石에達ᄒᆞ고秋季ᄂᆞᆫ山鷸이萃集ᄒᆞᆷ이嶋人이此를捕獵ᄒᆞ야肉과脂肪으로食品及燈油에供ᄒᆞ며又石花菜,山葡萄等이甚佳ᄒᆞ야輸出에至ᄒᆞ고嶋中에藥泉이有ᄒᆞ니酸味를帶ᄒᆞ야疾病에 藥餌를代ᄒᆞ고于山島ᄂᆞᆫ 其東南에 在ᄒᆞ니라

울도의 위도와 경도, 옛 명칭 울릉도 · 우릉 · 무릉, 울진과의 거리 관계, 그리고 울릉도의 역사와 산물을 중점적으로 기술하였다. 울릉도의 역사는 신라 지증왕 때의 이사부에 관한 내용부터 고려를 거쳐 조선 시대의 안무사 김인우 파견, 쇄환정책, 안용복 사건을 다루고, 울릉도의 산물로서 약초, 목재, 가지어, 삼림 등이 풍부하다고 언급하면서 마지막 부분에 우

산도(于山島)는 그 동남에 있다고 기술했다. 울릉도에서 우산도까지의 거리 관계는 명확하게 제시하지 않았지만, 울릉도 동남에 있는 이 섬은 위치로 볼 때에 현재 한국에서 호칭하는 독도에 해당한다. 장지연은 1905년 2월 일본 제국주의가 독도를 강탈했음에도 불구하고, 지리교과서에서 우산도를 울도의 부속 섬으로 기술하여 학생들에게 가르치도록 했던 것이다.

또 다른 애국심 양성형의 대표적인 지리교과서로서 1908년 조종만의 『초등대한지지』도 주목할 만하다. 조종만은 장지연과 함께 국민교육회라는 애국계몽단체에서 활동했는데, 이 책의 서문에서 저자는 지지라 함은 토지, 구역, 인민, 풍속과 국가 독립의 전체를 기술함이니 고금 천하에 지지가 있고 없음으로 문명, 야만의 나라를 판단한다고 보고, 대한지지를 국문으로 간단하게 긴요한 내용을 편집하여 일반인이 읽기에 편리하도록 하여 독립 자주의 생각을 흥기(興起)시켜야 한다고 국토지리교육의 중요성을 역설했다. 이 교과서는 총 48페이지에 불과한 소책자이지만, 위치 · 경계 · 연혁 · 지세 · 기후 등의 자연지리에서 산업 · 도회 · 승지 · 호구 · 13도 군명 등 인문지리에 이르기까지 다양한 항목에 핵심적인 지리 내용을 담았다. 본문 앞부분에 수록된 대한전도에는 동해 바다에 한글로 대한해가 표기되어 있고, 울릉도와 독도는 제12과 도회(都會)와 승지(勝地) 부분에 다음과 같이 간략하게 기술되어 있다.

> 울도鬱島ᄂᆞᆫ,옛울능도-니,북위일빅ᄉᆞᆷ십도ᄉᆞ십오분으로,ᄉᆞᆷ십일분에,이ᄅᆞ며,동경ᄉᆞᆷ십칠도ᄉᆞᆷ십ᄉᆞ분으로,ᄉᆞᆷ십일분에,이ᄅᆞ니,ᄉᆞᆷ봉三峯이,공듕을,고히여,디방이,ᄃᆡ약大約오빅ᄉᆞ방方리오,약ᄌᆡ藥材와,ᄉᆞᆷ목森木이,만히산츌ᄒᆞ며,<u>우산도于山島ᄂᆞᆫ,그동남에잇ᄂᆞ니라</u>

이 책에서도 울도의 옛 지명 울릉도, 위도와 경도, 지세, 면적, 그리고 약초와 삼림을 많이 산출한다고 언급하면서 우산도(于山島)는 울릉도 동남에 있다고 기술하였다. 장지연과 달리 울릉도에 대한 역사적 내용은 언

급하지 않았지만, 독도를 간략하게 제시한 것은 장지연과 동일하다. 같은 시기에 애국계몽 운동을 펼쳤던 장지연과 조종만은 통감부의 관여로 학부(1907)가 편찬한『보통학교 학도용 국어독본』에 일본해가 자리를 잡고, 독도 관련 내용이 차단되는 과정에서 지리교과서 집필을 통해 일본 제국주의에 맞섰던 것이다.

근대 한국의 지리교과서에서 독도는 본문이나 수록 지도에 우산도 또는 우산으로 등장한다. 그러나 이와 다른 독도의 명칭이 1907년 김건중의『신편대한지리』에 기재되어 있다. 이 교과서는 제1편 지문지리, 제2편 인문지리, 제3편 지방지로 구성되어 있는데, 내용 구성이나 기술로 볼 때, 이것은 일본에서 발행된 다부치 도모히코(田淵友彦)의『한국신지리』(1905)를 초역한 것으로 알려져 있다(장보웅, 1970, 53). 김건중의『신편대한지리』제3편 제5장 강원도 부분에는 울릉도와 함께 독도가 다음과 같이 구체적으로 기술되어 있다.

鬱島ᄂᆞ平海郡越松浦四百餘里海中에在ᄒᆞᆫ鬱陵島니光武三年에鬱島郡을設ᄒᆞ고守ᄅᆞᆯ眞ᄒᆞ니 北緯百三十度四十五分乃至五十三分東經三十七度三十四分乃至三十一分間에在ᄒᆞ야 面積이五百四方里許며中央에高山이屹立ᄒᆞ야高-四千尺이며沿岸의港灣이無ᄒᆞ야船舶의碇繫가甚難ᄒᆞ니라 全島에平地가稀少ᄒᆞ나其地質은落葉枯草가堆積腐化ᄒᆞᆫ黑土ᄅᆞᆯ成ᄒᆞᆷ으로膏腴ᄒᆞ야肥料ᄅᆞᆯ不施ᄒᆞ야도農物이豊碩ᄒᆞ야主産物의大豆ᄂᆞᆫ每年産額이四五百石에至ᄒᆞ며林産에ᄂᆞᆫ欅,桐,松,白檀香等이有ᄒᆞ며 또葡萄-産出ᄒᆞ며沿海에良好한石菜의産額이赤大ᄒᆞ니라 秋季에山鷸類-多ᄒᆞ야副食物을作ᄒᆞ며脂肪은溶解ᄒᆞ야燈油에供給ᄒᆞ니라

本島住民은五百餘戶며日本人三百餘戶-一時에來住ᄒᆞᆷ으로政府에서退去ᄒᆞ란命令이有ᄒᆞ야至今에盡歸ᄒᆞ니라島中의一泉이湧出ᄒᆞ야其味가微酸ᄒᆞ나島民이藥水라稱ᄒᆞ야疾病時에藥餌로服用ᄒᆞ면效驗이著見ᄒᆞ니此ᄂᆞᆫ炭酸水의源流니라

本島東南約三百里에一島가有ᄒᆞ야俗稱「양고」島라云ᄒᆞ니長이三十餘里오沿岸이屈曲ᄒᆞ야漁船의碇泊이便宜하나薪材及飮料水ᄅᆞᆯ아즉不得ᄒᆞᆷ으로居人이無ᄒᆞ며海馬와各種海山이多ᄒᆞ니라

울릉도와 독도에 관한 내용을 살펴보면, 울릉도가 울도(鬱島)로 개칭된 내력, 위도와 경도, 면적, 지세, 항만, 농산물, 임산, 주민, 약수 등을 중점적으로 언급하였다. 그리고 마지막에 독도를 '양고'로 표기하고, 본도와 위치 및 거리 관계, 섬의 둘레, 연안, 무인도, 풍부한 해산물 등을 기술하였다. 이처럼 이 교과서의 특징은 근대 한국의 지리교과서 가운데 독도가 비교적 구체적으로 기술되어 있고, 독도에 대해 울릉도를 본도로 표기하고, 독도의 명칭을 한국의 전통지명 '우산도'나 '우산'이 아닌 외래지명 '양고'로 기재한 것이다. 여기에서 '양고'는 서양에서 독도를 호칭하던 '리앙쿠르 락스'를 일본어 발음으로 간략히 표기한 것을 번역자는 다시 한국어 발음으로 번역한 것이다.

김건중이 번역한 다부치 도모히코(田淵友彦)의 『한국신지리』는 일본이 1905년 2월 독도를 불법 편입한 이후 1905년 9월에 간행된 것인데, 일본인 저자는 여전히 독도를 울릉도 소속의 한국령으로 기술했던 것이다. 보성관의 번역원으로 재직했던 김건중은 한국의 독도영유권 주장에 유리한 이 책을 충실히 번역하여 학교 교육용 지리교과서로 발행했던 것이다. 그러나 김건중은 한국과 일본열도 사이의 바다 명칭으로 원문에 기재된 일본해를 충실히 한국어로 번역하지 않고 동해, 조선해 등을 사용하기도 했다.

3. 근대 일본의 지리교육과 독도의 혼란성

전근대 일본에서 울릉도와 독도는 1667년 사이토 호센(齋藤豊仙)의 『은주시청합기』라는 고문헌에 최초로 등장하며, 고지도에는 18세기 후반부터 나타난다. 특히 오키(隱岐)의 지지를 기술한 『은주시청합기』와 1775년 나가쿠보 세키스이(長久保赤水)의 개정일본여지노정전도에는 일본의 서북 경계를 오키 섬으로 기재하여 울릉도와 독도가 일본과 무관한 섬으로 제시되어 있다. 게다가 일본 정부는 1870년 『조선국교제시말내탐서』에서 독

도는 조선의 땅임을 인정하고, 1877년 태정관 지령에서는 울릉도와 독도가 일본과 무관한 곳이라고 최종 결정을 내렸다. 일본에서 울릉도와 독도 관련 전근대의 고문헌과 고지도, 그리고 영토에 대한 정부의 결정 등은 근대 일본 지리교육에 영향을 미쳤을 것이다.

1) 메이지(明治) 정부의 지지편찬과 독도

학교 교육에서 사용되는 지리교과서는 학습자의 발달 단계를 고려함과 동시에 국가 및 사회적 요구, 학문적 요구를 반영한다. 학문적 요구와 관련하여 당시 지리교과서는 대개 관찬 및 사찬의 지지와 지도에 근거하여 간행되었다. 일본은 메이지 유신 이후 토지에 대한 높은 관심으로 중앙정부의 행정 조직에 지리(地理) 또는 지지(地誌)라는 명칭을 사용한 적이 있다. 그리하여 당시 각 부서에서는 국가적 사업으로 일본지지 편찬 및 일본을 비롯한 주변 지역의 지도 제작이 적극적으로 이루어졌다. 예컨대 태정관은『황국지지』, 문부성은 지리교과서, 그리고 육군성은『공무정표(共武政表)』를 각각 기획하여 발간하였다(中山修一, 1997, 10).

이 시기에 지지편찬의 동기는 특히 국가의식을 높여 민족의식의 확립에 도움이 되고자 했으며, 혹은 주변의 민족이나 국가에게 자국의 문화수준을 과시한다는 목적도 있었다(石田龍次郎, 1966). 이러한 발상에서 메이지기의 3대 지리서로 미완성으로 끝난 사토 덴죠(佐藤傳藏)의『대일본지지(大日本地誌, 全10卷)』, 그리고『황국지지(皇國地誌)』,『일본지지제요(日本地誌提要)』가 있다. 국가적 프로젝트로 기획된 것은 소위『황국지지』이며, 그 다이제스트판으로 출판된 것이『일본지지제요』이다(中山修一, 1997, 9).

후지오카 겐지로(藤岡謙二郎)는『일본지지제요』의 가치에 대해서 1982년 복각판의 권두언에서 메이지기 이후 간행된 일본 최초의 통계적, 사전적인 관찬지지라고 평가했다. 이 책은 8책 77권으로 구성되어 있으며, 편자는 내무성 지리과, 제4책 이후는 원정원(元正院) 지리과로 되어 있다. 제1책의 범례에 따르면, 이 원고는 오스트리아의 만국박람회에 출품하기

위해 1872년 10월부터 익년 3월에 완성했으며, 간행은 수정 및 보완을 거쳐 1874년에 이루어졌다. 실제 몇 권까지 만국박람회에 출품했는가는 명확하지 않으며, 궁극적으로 메이지 정부의 지지편찬 사업은 대내적으로는 국민들에게 국토와 국가에 대한 의식을 형성하고, 대외적으로는 우수한 자국의 이미지를 고양시키고자 했던 것이다.

이 책의 77권 가운데 제1권의 총국(總國)에서는 일본 전체를 개괄적으로 언급하고, 그 이하 77권까지 각 지역의 지리를 다루었다. 각 지역의 지리는 항목별 · 병렬식으로 구성되어 있는데, 일본에서 독도와 가장 가까운 오키(隱岐)는『일본지지제요』의 제50권에 강역(疆域), 형세(形勢), 연혁(沿革), 군수(郡數), 호수(戶數), 인구(人口), 전포(田圃), 조세(租稅), 현치(縣治), 군진(軍陣), 학교(學校), 해로(海路), 산옥(山獄), 광산(鑛山), 폭포(瀑布), 항만(港灣), 갑각(岬角), 해협(海峽), 도서(島嶼), 암초(暗礁), 신사(神社), 물산(物産) 등의 순서로 기술되어 있다. 이들 항목 가운데 일본에서 독도와 가장 가까운 오키의 도서(島嶼) 부분에는 울릉도와 독도가 다음과 같이 기술되어 있다.

> 도서(島嶼)
> 시마즈시마(島津島). 치부군(知夫郡) 지부리(知夫里)의 남쪽 2정에 있다. 주위는 29정 51간, 동서 5정, 남북 9정.
> 마쓰시마(松島). 일명 시마야마(島山). 아마군(海士郡) 도요다(豊田) 마을(村)에 속한다. 나카노지마(中島)의 동쪽 18정, 주위 1리 9정 44간, 동서 7정, 남북 13정.
> 오모리시마(大森島). 오치군(隱地群) 쓰도(津戶) 마을(村)에 속한다. 마쓰시마(松島)의 북방 20정, 주위 25정 57간, 동서 7정, 남북 5정. ○ 본주(本州)의 부속섬. 치부군(知夫郡) 45, 아마군(海士郡) 16, 스키군(周吉郡) 75, 오치군(隱地郡) 43, 합계 179. 이를 총칭하여 오키(隱岐)의 소도(小島)라고 한다. ○ 또한 서북방으로 독도(松島) 울릉도(竹島)의 두 섬이 있다. 예부터 민간에 전해 내려오는 말이다. 오치군(隱地群) 후쿠우라(福浦) 항에서 독도(松島)에 이르는데, 바닷길은 약 69리 35정. 울릉도(竹島)에 이르는 바닷길은 약 100리 4정 남짓. 조선에 이르는 바닷길은 약 136리 30정.

이 책에는 시마네현 북쪽 바다에 위치한 오키의 도서에 대해서 치부군, 아마군, 스키군, 오치군 등 4개의 군에 총 179개의 섬이 있고, 이들을 오키 소속의 작은 섬이라고 명확하게 정의했다. 그렇지만 부가적으로 언급한 독도와 울릉도, 조선에 대해서는 오키의 소속이라는 표현을 사용하지 않았다. 단지 오키에서 이들 지역까지의 거리 관계를 나타내고, 독도와 울릉도는 오키에서 서북의 바다에 위치해 있는 섬이라는 것이 예부터 전해질 뿐이며, 그들의 영역은 아니라는 것이다. 에도시대부터 일본에서는 오키의 지역을 기술한 문헌이나 지도에 독도와 울릉도가 자주 등장하는데, 이 책도 그 내용을 답습한 것으로 보인다. 그렇다면 왜 그러한 내용이 계속 반복되는가에 대한 의문에 답변이 필요하다. 필자는 일본인들이 오랜 옛날부터 비록 불법적이지만, 울릉도와 독도에서 삼림벌채와 어업활동의 장소로 사용했기 때문이라고 생각한다. 그리하여 메이지기의 관찬『일본지지제요』에 기술된 울릉도와 독도는 이후 근대 일본의 지리교과서 및 지리부도에 다양한 방식으로 영향을 미치게 된다.

2) 지리교과서에 기술된 독도

1868년 메이지 유신 다음 해부터 민간에서는 후쿠자와 유키치(1869)의 세계국진』, 하시즈메 간이치(1869)의『개지신편』을 비롯하여 여러 종류의 지리교과서가 편찬되었다. 그러나 이들 지리교과서의 내용 기술이나 수록 지도에 독도 관련 표현은 보이지 않는다. 1872년에는 교육법령으로 일본 최초의 근대적 학교제도를 정한 학제(學制)가 공포되었다. 이것을 계기로 근대 일본의 지리교과서 및 지리부도에서 독도는 소수 나타나는데, 항상 울릉도와 함께 세트를 이룬다. 〈표 2〉와 〈표 3〉은 필자가 메이지 유신 이래 러일전쟁 이전까지 일본의 지리교과서에 등장하는 울릉도와 독도를 조사하여 정리한 것이다.

지리교과서를 대상으로 조사한 〈표 2〉의 특이점은 1872년부터 1886년까지 울릉도와 독도가 교과서 본문에 나타나지만, 그 이후는 등장하지 않는

다는 점이다. 그리고 교과서에 수록된 지도에는 1886년 이후 울릉도와 독도가 이전보다 더 많이 표현되어 있지만, 채색을 하지 않은 경우가 더 많았다. 이것은 1877년 태정관 지령에서 울릉도와 독도가 일본의 영역과 무관하다는 결정과 밀접한 관련이 있을 것이다. 근대 일본의 지리교과서에서 울릉도 및 독도의 표현과 관련하여 주요 특질을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 근대 일본의 지리교과서에 표현된 울릉도와 독도

간행 연도	지리교과서	저자	본문 내용		수록 지도	
			울릉도	독도	울릉도	독도
1872	日本地理往來	柾木正太郎	-	-	●	●
1874	小學讀本 皇國地理書	市岡正一	○	○	△	△
1874	皇國地理書	市岡正一	○	○	△	△
1874	日本地誌略	師範學校	○	○	-	-
1876	日本地誌要略	大槻修二	○	○	-	-
1876	內地誌略	南摩綱紀	○	○	×	×
1878	小學問答 日本地誌略之部	林多一郎	○	○	×	×
1879	皇國地誌擧要	西坂成一	○	○	×	×
1879	日本地理小志	中根淑	-	-	-	◇
1880	小學日本地誌略	橋本義達 外	○	○	×	×
1880	小學內國地誌	岩城良太郎 外	○	○	×	×
1881	日本地誌略	秋月誠一	○	○	-	-
1883	新撰日本地誌略	高橋光正	-	-	◇	◇
1886	改正日本地誌要略	大槻修二	○	○	△	△
1886	日本地理小學	中根淑	-	-	-	◇
1887	日本地理小誌	那珂通世 外	-	-	◇	◇
1887	新撰地誌	岡村增太郎	-	-	◎	◎
1889	地學新編	內田嘉一	-	-	◇	◇
1890	日本地理正宗	佐久間舜一郎	-	-	●	●
1891	尋常小學日本地理初步	澤邊慶作	-	-	◇	◇
1892	初等日本地理	山崎彦八	-	-	△	△
1893	高等小學日本地理	關藤成緒	-	-	◇	◇
1898	改訂小學日本地誌	愛知縣東春日井郡敎員組合會	-	-	◇	◇

주: 본문 및 지도에서 ○는 울릉도 및 독도가 등장하고, -는 등장하지 않음. 그리고 지도에서 ◇는 일본과 무관하다는 의미에서 무채색, ◎는 조선의 영해에 표현, ●는 오키섬과 동일하게 채색, △는 소속 구분 불가능, ×는 관련 지도 없음.

필자의 조사에 따르면, 일본에서 울릉도와 독도가 등장하는 최초의 지리교과서는 1872년에 간행된 마사키 쇼타로(柾木正太郎)의『일본지리왕래(日本地理往來)』상권의 앞부분에 수록된 대일본부현약도(大日本府縣略圖)이다. 교과서 본문에는 울릉도 및 독도 관련 내용 기술이 없지만, 지도에는 조선 동남부의 부산 일대를 무채색으로 나타내고, 울릉도(竹島)와 독도(松島)는 오키제도와 동일하게 적색으로 채색했다(〈그림 4〉). 두 섬의 위치와 형상은 가상의 섬 아르고노트에 울릉도(竹島), 그리고 현재의 울릉도에 독도(松島)를 표현했다. 비록 교과서 저자는 두 섬의 위치와 거리, 형상의 표현에 오류를 범했지만, 울릉도와 독도가 오키제도의 북서 바다에 존재한다는 사실은 알고 있었던 것이다.

〈그림 4〉 대일본부현약도(1872)의 울릉도와 독도

학제가 공포된 다음, 1874년 민간과 문부성이 간행한 지리교과서의 본문 및 수록 지도에는 울릉도와 독도가 더 구체적으로 나타나는데, 이들 내용은 이후 민간의 지리교과서 집필자들에게 모범이 되었을 것이다. 1870년대 전반의 지리교과서에 등장하는 울릉도와 독도의 내용 기술 및 지도 표현의 특징은 다음과 같다.

먼저 1874년 4월 민간에서 간행한 이치오카 마사카즈(市岡正一)의 『소학독본 황국지리서(小學讀本 皇國地理書)』와 『황국지리서(皇國地理書)』의 울릉도 및 독도이다. 총4권(초편 상·하, 후편 상·하)으로 구성된 『소학독본 황국지리서』는 각 지역(國)을 기술한 지리교과서이다. 이 책에서 울릉도와 독도는 후편 상권의 오키국(隱岐國)의 본문과 수록 지도에 나오는데, 본문의 내용은 다음과 같다.

> ○ 송죽(松竹) 2도(嶋) ○ 본도(本嶋)에서 북서 대략 50여리를 사이에 두고 섬이 있는데 명칭은 독도(松嶋)라고 부른다. 또한 그 훨씬 북서에 위치한 것을 울릉도(竹嶋)라고 부른다. 그 가운에서도 특히 울릉도는 우리 땅보다 오히려 조선에 가깝다. 그런 까닭에 밤이 되면 저 부산포(釜山浦)의 등대의 불빛도 민가의 불빛도 보인다고 한다. 1617년부터 1693년에 이르기까지 하쿠슈(伯州) 요나고의 주민 오야(大谷) 및 무라가와(村川) 2인이 막부 도쿠가와의 허가를 얻어 매년 이 섬을 건너가 목재, 대나무, 물고기, 자라 등의 모든 산물을 거두었다. 그리고 이 섬 주위 대략 16리가 되는 산악과 골짜기 사이에 대나무를 잘 키워 그 크기가 2척남짓 되었다고 한다.

본문에서 울릉도와 독도는 오키섬의 북서에 위치하며, 울릉도는 일본보다 조선에 가깝다고 기술하였다. 그래서 밤이 되면 부산에 있는 민가의 불빛이 보인다는 것이다. 또한 오야(大谷) 및 무라가와(村川) 두 가문이 이 섬에 건너가 산림벌채, 어업활동 등을 할 때에는 그들의 영토가 아니라는 인식에서 일본 정부의 허가를 얻도록 했던 것이다. 오키섬에서 뱃길로 울릉도를 갈 때에는 반드시 독도를 거쳐 도달하기 때문에 독도도 허가

의 대상에 포함된다고 할 수 있다. 이처럼 당시 일본 정부는 울릉도와 독도를 일본과 무관한 지역으로 보았다. 게다가 이 책에 수록된 오키국(隱岐國)이라는 지도에는 울릉도와 독도의 수리적 위치가 별도로 기재되어 있다(〈그림 5〉). 즉 지도에 오키국 본부는 북위 36도 12분과 37도 2분 사이, 동경 132도 34분과 133도 5분 사이, 그리고 이와는 별도로 독도(松嶋)는 북위 37도 43분, 동경 131도 22분, 울릉도(竹嶋)는 북위 37도 43분, 동경 131도 4분으로 구분하여 표기되어 있다. 현재와 비교할 때에 두 섬의 형상과 위치, 거리 관계는 정확성이 결여되어 있다. 교과서 본문의 수록 지도에서 울릉도와 독도는 오키제도와 별도로 다루고 있는데, 이는 본문의 내용과 같이 두 섬을 일본의 영역으로 인식하지 않았기 때문이다. 이와 관련하여 필자는 단지 일본의 어부들이 오랫동안 막부의 허가를 얻어 산림벌채와 어업활동의 장소로 사용했기 때문에 두 섬을 지리교과서에서 다루었다고 생각한다.

〈그림 5〉 오키국(1874)의 울릉도와 독도

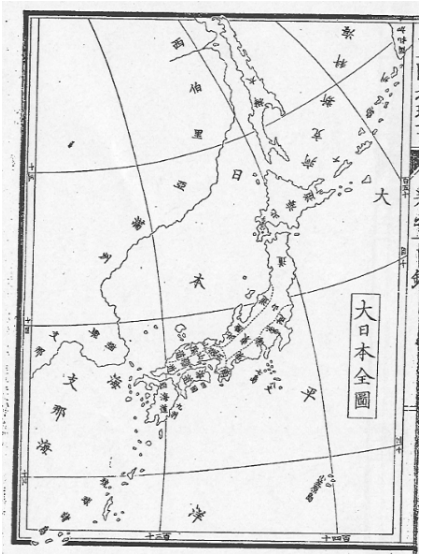
또 다른 지리교과서로 같은 해에 간행된 이치오카 마사카즈의『황국지리서』가 있다. 이 교과서는 각 도(道)의 지역(國)을 다루었는데, 각 도(道)마다 지도를 수록하고, 개요 및 지역의 지리적 특징을 문답식으로 기술하였다. 예컨대 제3권 산음도(山陰道)의 오키국(隱岐國) 본문은 오키의 위치, 구성 및 관할은 어떠한가? 지형, 기후, 민업 및 산물은 어떠한가? 유명한 곳은 어디인가? 당국(當國)의 구설(舊說)은 어떠한가? 등 4개의 질문에 대한 답변이 차례대로 기술되어 있다. 이들 가운데 오키의 영역과 관련된 내용은 다음과 같다.

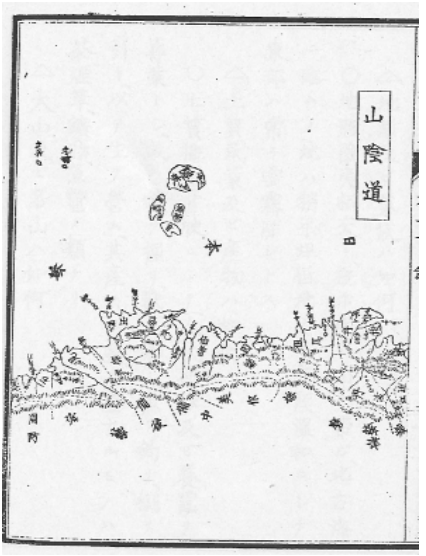
> 오키노쿠니(隱岐國)
> △ 오키의 위치, 구성(部分) 및 관할은 어떠한가?
> ○ 오키는 이즈모(出雲)의 북양(北洋)에 위치하고, 나누어 크고 작은 여러 섬으로 이루어진다. 그 주요한 4개, 그 가운데에서도 특히 북쪽의 모도(母嶋)를 나누어 오치(越智), 스키(周吉) 2 군(郡)을 이루며, 모도(母嶋) 남면의 동방에 위치하는 것을 아마군(海士郡)이라 하며, 그 서쪽의 두 섬을 합하여 지부리군(知夫里郡)을 이루며, 모두 돗토리현(鳥取縣)이 관할하는 곳이다. …….
> △ 앞의 조항(前條) 4개의 섬 외에 중요한 섬은 어떠한가?
> ○ <u>독도(松嶋) 및 울릉도(竹嶋)는 본도(本嶋)에서 아주 먼 북서 방향에 위치하며, 그 거리는 일본(內地)보다 오히려 조선에 가깝고,</u> 섬 내에는 오로지 대나무와 나무, 물고기와 자라를 생산한다.

본문에서 오키국은 시마네현의 북쪽 바다에 위치하여 여러 섬으로 구성되어 있지만, 섬이 몇 개인가는 정확하게 언급하지 않았다. 다만 4개의 주요 섬과 그 위치에 대해서 개략적으로 기술하였다. 본문에서는 오키국의 많은 섬들 가운데, 별도로 울릉도와 독도가 중요한 섬으로 다루어졌다. 두 섬은 오키에서 아주 먼 북서 바다에 위치하며, 모두 조선에 가깝다고 기술하면서 이곳의 주요 산물을 언급하였다. 비록 두 섬이 조선에 가까이 위치하지만, 일본인들의 산림벌채 및 어업활동의 근거지가 된다는

의미로 해석할 수 있다. 그래서 이 책에 수록된 대일본전도, 산음도에는 울릉도와 독도가 나타나지만, 아무런 채색을 하지 않아 그 소속을 알 수 없다(〈그림 6〉).

〈그림 6〉 대일본전도와 산음도(1874)의 울릉도와 독도





다음은 문부성(文部省)이 간행한 1874년의 『일본지지략(日本地誌略)』과 그 계통의 지리교과서에 등장하는 울릉도와 독도이다. 메이지 초기 문부성에 의한 지지편찬의 대표적 사업은 초등교육용 지지교과서 편찬사업이다(中山修一, 1997, 10). 당시 문부성이 국토내외의 지리적 지식의 습득을 일본 국민의 필수요건의 하나로서 중시했기 때문이다(島津俊之, 2002, 91). 그래서 1872년 9월 공포된 소학교칙(小學教則)에서는 지리적 지식의 교수가 대단히 중시되었다(中川浩一, 1978, 11-25).

1874년 7월 문부성이 편찬한 『일본지지략』과 『만국지지략』은 사범학교(1872년 설립, 뒤에 도쿄고등사범학교)가 편집한 것이다. 이들 가운데 『일본지지략』은 당시 문부성에 재직했던 오쓰키 슈지(大槻修二)[2]가 사범대

학의 의뢰로 집필한 것이다(中川浩一, 1978). 그가 집필에 참고한 것은 앞에서 다루었던 정원(正院)의 지리과가 편찬한『일본지지제요』등이었다(岡田俊裕, 2011, 52). 문부성 간행『일본지지략』은 총 4권이며, 내용 구성은『일본지지제요』의 그것을 답습하고 있다. 즉 총론을 두어 일본의 위치, 영토의 개요와 경계를 명확히 하고, 전국을 기내(畿內)와 팔도(八道)로 나누어 각각에 속하는 84개의 국명을 제시하여 각 지역(國)의 범위, 지명, 산물 등을 지리적 사실 중심으로 제시하였다. 독도와 울릉도는 오키국(隱岐國)에 다음과 같이 기술되어 있다.

> 군도(群島)가 북해 가운데 나란히 우뚝 서 지역(國)을 이루어, 치부(知夫), 아마(海部), 스키(周吉), 오치(越智) 4군이 있다.
> 전 지역(國)이 4개의 섬이 된다. 남쪽은 치부리시마(知夫里島), 나카노시마(中島), 니시노시마(西島)의 3개 섬으로 나누어, 그 둘레를 합계하면 대략 44리 남짓, 이를 합하여 도젠(島前)이라고 부른다. 북쪽의 한 섬은 주위가 대략 30리 남짓하며 칭하기를 도고(島後)라고 한다. 두 섬은 서로 떨어져 불과 6리 정도이며, 그 연해에 있는 크고 작은 도서(島嶼)는 대략 183이다. 또한 서북 바다 가운데 독도(松島), 울릉도(竹島)가 있다. …

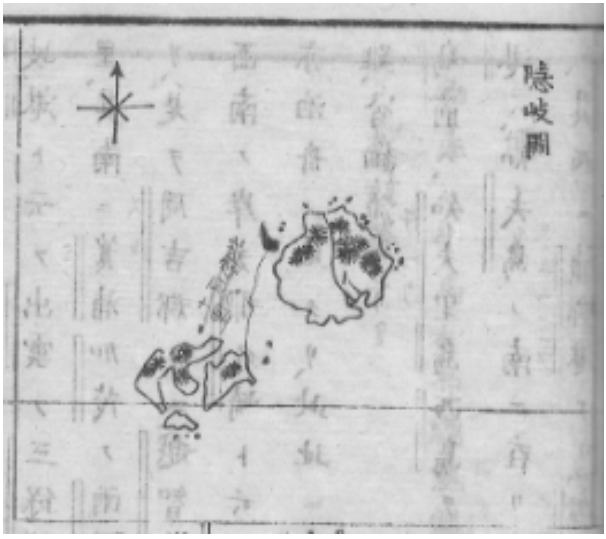
이 내용은 앞에서 언급한 관찬『일본지지제요』에서 오키의 도서 부분을 더 간략하게 기술한 것임을 알 수 있다. 이 책의 용도가 학교용 지리교과서이기 때문에 저자는 내용을 축소했던 것이다. 오키국의 도서는『일본지지제요』에 기재된 179에서 183으로 증가했지만, 여전히 울릉도와 독도는 오키국의 도서로 합계하지 않았다. 게다가 오키에서 독도와 울릉도까지의 거리 관계도 생략했으며, 단지 오키의 서북 바다에 독도와 울릉도가 있다고 기술하였다. 그리고 교과서 본문에 수록된 오키국(隱岐國)의 오키

---

2) 메이지기부터 다이쇼기의 박학다재한 학자로 일본지리 연구자이다. 메이지 초기에 본격적인 일본지지를 저술하고, 그 후에 고대 역로 연구에 공헌했다. 이와 병행하여 근세양학자 연표를 작성했다. 저작으로『일본지지략』,『일본지지제요』,『일본지명자인』,『역로통』,『신찬양학연표』등이 있다(岡田俊裕, 2011, 51).

도(隱岐圖)에는 도젠(島前)과 도고(島後)를 중심으로 작은 섬들이 표현되어 있지만, 울릉도와 독도는 제외되어 있다(〈그림 7〉).

〈그림 7〉 오키도(1874)



문부성에 재직하면서 『일본지지략』을 집필했던 오쓰키 슈지는 간행 직후 관직을 떠나 계속해서 일본지지의 저술에 매진했다. 그는 종래의 지리서를 다시 읽고, 각 지역을 답사하면서 새로운 지리적 지식을 축적하였다. 그리하여 1875년에 『일본지지요략(日本地誌要略)』, 그리고 1886년에는 『개정일본지지요략(改正日本地誌要略)』을 개인적으로 집필하여 간행했다. 『개정일본지지요략』의 내용 구성은 『일본지지요략』의 그것을 기준으로 하면서 분량은 2배 이상 증가하였다. 그가 개인적으로 집필하여 간행한 초판과 개정판의 오키국 부분에서 울릉도와 독도의 내용 기술은 약간의 차이가 보인다. 먼저 1875년 『일본지지요략』의 오키국에 대한 내용 기술은 다음과 같다.

오키는 스키(周吉), 오치(隱地) 두 개의 군을 북쪽의 오시마(大島)라 하며, 아마군(海士郡)은, 중앙의 한 개의 섬이 되며, 치부군(知夫郡)은 서남의 두 개의 섬으로 이루어져 있다. 모두 4개의 군이다.

1국 4도(島)로써 이즈모(出雲)의 해상 18리에 있다. 남쪽의 세 섬은 지부리시마(知夫里島) 둘레 6리, 니시노시마(西島)는 20리, 나카노시마(中島)는 16리이다. 총칭하여 도젠(島前)이라고 한다. 북쪽의 한 섬은 매우 커서 연안 30리이다. 이것을 도고(島後)라고 하며….

원래 이 지역(國)은 일본해 가운데 서쪽 변방(西邊)의 외딴 섬(絕島)으로 그 서북 바다 가운데에 독도(松島), 울릉도(竹島) 두 섬이 있고, 모두 조선지방에 접근해(接近) 있어도, 그래도 거주민(居民)을 통속(統屬)하지 않아 여러 방면의 사람이 때대로 와서 해렵(海獵)의 장소로 삼았다고 한다. ….

이 내용을 문부성 간행의 『일본지지략』과 비교하면, 동일한 점은 바다에 흩어진 섬을 오키의 소도라고 표현한 점, 서북 바다에 독도와 울릉도가 위치한다는 점이다. 그리고 추가된 내용은 오키를 일본의 서쪽 끝에 멀리 떨어진 섬으로 표현한 점이다. 이는 『은주시청합기』(1667)에 기술된 일본의 서북 경계와 같은 입장이다. 그러면서 이 섬들이 조선에 가깝고, 거주민을 통속하지 않아 각 지방 사람들이 와서 어업 활동의 장이 된다고 했다. 이는 당시 조선에서는 왜구의 노략질로 쇄환정책을 실시했기 때문이며, 일본에서는 이곳에 건너갈 때에 막부의 허가를 얻도록 했지만 불법으로 건너가는 사람들도 있었기 때문이다. 그런데 이 책의 내용은 이후에 간행된 1886년의 『개정일본지지요략』에는 다른 내용이 추가되어 표현되어 있는데, 내용은 다음과 같다.

1지방(國) 4도로써 이즈모(出雲)의 정북(正北) 해상 10여 리에 있고, 남쪽의 세 섬을 도젠(嶋前)이라고 총칭한다. 치부리시마(知夫里嶋)는 주위 7리, 니시노시마(西嶋)는 20리, 이것을 지부군(知夫郡)이라 한다. 나카노시마(中嶋)는 주위 16리로 아마군(海士郡)이다. 북쪽의 오지마(大島)는 스키(周吉), 오치(隱地) 두 군(郡)을 이루며, 그 주위는 30리이다. 이것을

도고(嶋後)라고 부른다. …….

이 지역(國)은 일본해 가운데 서쪽 변방(西邊)의 외딴 섬(絕島)으로 그 서북 해상에 독도(松島), 울릉도(竹島) 두 섬이 있고, 서로의 거리 거의 100리로써 조선에서는 울릉도로 부른다.최근에 정(定)하여 그 나라의 속도(屬嶋)가 되었다고 한다.

동일한 저자가 10년 뒤에 그의 지리교과서를 수정 및 보완하여 간행한 부분에는 오키국의 울릉도에 대한 내용이 조선의 영토로 명확히 기술되어 있음을 알 수 있다. 비록 여기에서 독도를 언급하지 않고, 울릉도만 조선의 영토가 되었다고 기술했지만, 독도는 울릉도와 함께 세트로 보아야 한다. 왜냐하면 옛날부터 일본인들은 배를 타고 울릉도에 갈 때에 항상 그 중간에 있는 독도를 경유하기 때문이다. 그래서 일본의 고지도에는 울릉도와 독도가 세트로 함께 등장하고, 게다가 두 섬의 소속을 표현한 채색도 항상 동일하다.

저자가 교과서에서 이 섬의 소속을 수정한 계기는 본문에 기술되어 있듯이 "최근에 정(定)하여"라는 부분이다. 그 결정은 다름 아닌 1877년 메이지 정부의 총리실에 해당하는 태정관 지령을 가리키는 것임이 틀림없다. 즉 내무성은 시마네현의 질의에 기초하여 1877년 3월 17일 국가 최고 기관인 태정관에 '다케시마(울릉도) 외 1도(독도)'를 지적에 포함시킬 것인가에 대한 질의를 보냈고, 이에 태정관은 3월 29일 '다케시마 외 1도의 건에 대해서 일본과 관계가 없다'고 결정한 문서를 회신했다. 이러한 결정은 같은 해 4월 9일 내무성에서 시마네현에 전해졌다.

당시 저자는 일본의 영역에 대한 국가의 결정을 명심하여 자신의 지리교과서에서 울릉도와 독도를 '일본과 무관하다'에서 한 걸음 더 나아가 '조선의 섬이 되었다'고 기술했던 것이다. 메이지 정부의 이러한 결정으로 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 1880년 후반부터 1905년 러일전쟁 직전까지 일본에서 간행된 지리교과서 본문에 울릉도와 독도는 오키의 지리에 나타나지 않거나 수록지도에는 일본과 무관하게 표현되는 경우가 다수였다.

이러한 경향은 오쓰키 슈지의 지리교과서에 나오는 독도 관련 내용과 결코 무관하지 않을 것이다.[3)]

3) 지리부도에 표현된 독도

필자의 조사에 따르면, 근대 일본의 지리교과서 및 지리부도 등에 울릉도와 독도는 일본의 영역에서 제외된 경우가 대부분이다. 그럼에도 소수의 지리교과서 및 지리부도 가운데 두 섬이 등장하는 것은 지리교과서보다 지리부도가 많은 편이다. 지리부도에서 울릉도와 독도는 주로 일본전도 및 오키섬이 소속된 산음도(山陰道)의 지방지도에서 볼 수 있다.

〈표 3〉에서 파악할 수 있듯이 울릉도와 독도가 전국지도와 지방지도에 모두 등장하는 비율은 아주 낮다. 그리고 두 섬이 지방지도보다 전국지도에 다소 많이 나타나는 것은 전국지도에 이웃나라 조선의 일부가 항상 등장하기 때문이다. 시기별로 살펴보면, 메이지 초기와 중기에는 울릉도와 독도가 전국지도와 지방지도에 비슷하게 등장하지만, 후기로 갈수록 두 섬은 지방지도에서 사라져 보이지 않는다. 게다가 섬의 소속과 관련하여 울릉도와 독도가 일본과 무관하게 채색된 경우가 다수를 차지한 반면, 오키섬과 동일하게 채색된 비율은 매우 낮다. 이처럼 지리부도에서 두 섬은 전국지도와 지방지도에 일관성 없이 다양하게 표현되어 있는데, 필자는 그 유형을 크게 2가지로 분류했다.

---

3) 오쓰키 슈지가 저술한 『일본지지요략』은 사찬으로 책이 매우 잘 팔려 그는 이 수입으로 도쿄의 아사쿠사(淺草)에 택지를 구입했다고 한다(島津俊之, 2002, 91). 따라서 당시 이 책은 베스트셀러로 일본의 아동 및 일반인들이 일본의 국토를 이해하는 도구로 사용되었고, 울릉도와 독도에 대한 인식에도 지대한 영향을 미쳤을 것으로 추측된다.

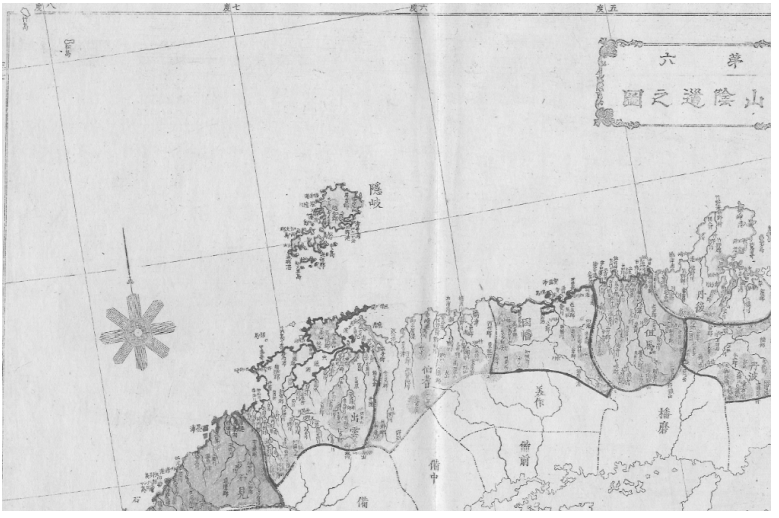
〈표 3〉 근대 일본의 지리부도에 표현된 울릉도와 독도

간행 연도	지리부도	저자 및 편집	전국지도		지방지도	
			울릉도	독도	울릉도	독도
1876.06	小學用地圖	山口松次郎	-	-	●	●
1876.10	小學用地圖	村上正武	◇	◇	-	-
1876.10	日本地誌略附圖	上田正庸	△	△	-	-
1877.02	日本地誌略用 小學地圖指南譜	森琴石	-	-	◇	◇
1877.03	日本地誌略附圖	大屋愷敬	-	-	△	△
1877.09	小學用 日本地誌略附圖	文部省	-	-	●	●
1877.10	日本地誌略譯圖 小學用揭圖	森琴石	-	-	▲	▲
1878.12	小學地圖摘要 日本地誌略用圖	土方善賢	◇	◇	-	-
1879.11	小學用地圖	眞島寬	-	-	◇	◇
1881.11	小學日本地圖	伊藤常宣	◇	◇	◇	◇
1881.12	小學地圖摘要 日本地志略用圖	森口榮	◇	◇	-	-
1885.07	新撰小學用地圖	塩田重雄	-	-	◇	◇
1886.07	小學用日本地圖	村上正武	◇	◇	-	-
1886.11	小學用日本地圖	下村原治郎	◇	◇	-	-
1887.06	皇國圖說	吉水林誠 外	×	×	●	●
1888.11	中等教育 如氏地理教科書附圖	小林樫湖	△	△	×	×
1892.05	分邦詳密 大日本地圖	荻原國三	◇	◇	-	-
1892.07	大日本地圖	大橋新太郎	◇	◇	-	-
1892.08	普通學全書第23篇編 日本新地圖	小野英之助	◇	◇	-	-
1893.02	普通學全書第16篇編 萬國新地圖	小野英之助	◇	◇	×	×
1895.04	大日本帝國新地圖	三田村熊之介	△	△	-	-
1896.02	小學校用 日本地圖	磯崎嘉行	◇	◇	-	-
1896.02	小學日本地圖	金港堂編輯所	△	△	-	-
1897.05	中等教育 日本地圖	佐藤傳藏	◇	◇	-	-
1899.03	日本地理教科書附圖	龜井忠一	△	△	-	-
1904.11	日本之部 小學地理附圖	地理編輯部	◇	◇	-	-
1905.06	新撰日本地圖	日本圖書	△	△	×	×

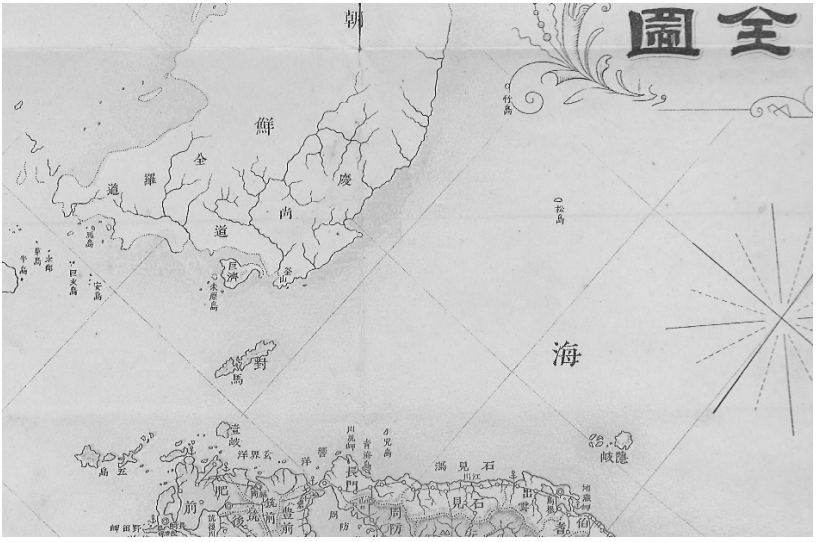
주: 지도에서 ◇는 일본과 무관하다는 의미에서 무채색, ●는 오키섬과 동일하게 채색, ▲는 오키섬과 다르게 채색, △는 소속 구분 불가능, -는 나타내지 않음, ×는 관련 지도 없음.

첫째, 지도에서 울릉도와 독도를 조선과 동일하게 아무런 채색을 가하지 않은 경우이다. 지리부도에서 이 유형을 가장 많이 볼 수 있는데, 이는 울릉도와 독도가 일본의 영역과 무관하다는 일본 정부의 입장을 계승한 것이라 할 수 있다. 예컨대 1876년 무라카미 마사타케(村上正武)가 편집한『소학용지도 일본지지략부도』에는 1장의 대일본국전도와 10장의 지방별 지도가 수록되어 있는데, 산음도지도(山陰道之圖)에는 일본에서 독도와 가장 가까운 오키제도와 시마네현은 여러 색으로 채색되어 있다. 그렇지만 이들 지역의 서북 바다에 위치한 독도(松島)와 울릉도(竹島)는 이 지도에 나타나지만, 이들 지방의 행정구역과 무관하다는 의미에서 채색을 하지 않았다(〈그림 8〉). 그리고 1892년 오하시 신타로(大橋新太郎)가 편집한『대일본지도』에도 1장의 대일본전도와 10장의 지방별 지도가 수록되어 있는데, 대일본전도에는 시마네현과 오키제도가 황색으로 동일하게 채색되어 있다. 그렇지만 이들 지역의 서북 바다에 위치한 독도(松島)와 울릉도(竹島)는 조선과 함께 아무런 채색을 하지 않아 일본의 영역이 아닌 주변 국가임을 알 수 있다(〈그림 9〉).

〈그림 8〉 산음도지도(1876)의 울릉도와 독도



〈그림 9〉 대일본전도(1892)의 울릉도와 독도



둘째, 지도에서 울릉도와 독도를 오키제도와 동일하게 채색한 경우이다. 1876년 야마구치 마쓰지로(山口松次郎)가 편집한 『소학용지도 일본지지략 만국지지략부도』는 근대 일본 최초의 지리부도로 보이며, 내용은 세계지도와 일본지도로 구성되어 있다. 이 지도집의 일본전도에는 울릉도와 독도가 제외되어 있지만, 산음도지도(山陰道之圖)에는 오키제도와 그 북서 바다에 독도(松島)와 울릉도(竹島)가 보라색으로 채색되어 있다(〈그림 10〉). 이와 유사한 사례는 1877년 문부성(文部省)이 편집한 『소학용 일본지지략부도』의 산음산양양도지도 등에 나타난다. 그렇지만 이들 지리부도는 근대 일본에서 최초로 간행되었고, 문부성이 편집했음에도 불구하고, 그 후에 제작된 지리부도에 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 이는 전근대 및 근대 일본 정부의 울릉도와 독도의 영유에 대한 정책과 밀접한 관련이 있을 것이다.

〈그림 10〉 산음도지도(1876)의 울릉도와 독도

이와 같이 근대 일본의 지리부도에서 울릉도와 독도를 채색으로 구분하여 아동 및 학생들의 영역에 대한 이해를 용이하도록 했다. 그 외에 지도를 컬러가 아닌 흑백으로 표현하여 울릉도와 독도의 소속 구분을 알 수 없는 경우도 소수 존재한다. 그리고 특이한 사례로서 지리교과서에 수록된 지도와 지리부도에서 조선의 영해를 가로 줄무늬나 명암으로 나타내고 여기에 두 섬을 표현하기도 했다. 또한 일본전도에서 일본열도에 일본의 육해군 주둔지를 모두 표시했지만, 울릉도와 독도에는 아무런 표시를 하지 않은 경우도 있다. 당시 지리교과서 집필자들은 주로 일본의 영역에 대한 시각적 효과에 중점을 두었지만, 지도에서 독도 주변에 경계선을 사용한 흔적은 보이지 않았다.

4. 맺음말

본 연구는 근대 한국과 일본에서 간행된 지리교과서 및 지리부도 등을

대상으로 본문에 울릉도와 독도, 오키제도가 어떻게 기술되어 있고, 교과서에 수록된 지도 및 지리부도에는 이들 섬이 어떻게 표현되어 있는가를 당시의 정치적 상황과 관련하여 고찰하였다. 분석 대상 시기는 양국에서 지리교과서가 최초로 간행된 시기를 기준으로 한국은 1910년 한일병합, 그리고 일본은 1905년 러일전쟁까지이다. 양국 모두 지리교과서 및 지리부도 등에 독도가 나타나는 비율은 낮지만, 항상 독도는 울릉도와 함께 세트로 등장한다. 연구결과는 다음과 같다.

먼저 한국에서는 근대 초기였던 1895년 소학교령의 공포와 함께 지리교과서가 본격적으로 간행되었는데, 당시 교육을 총괄했던 학부(學部)와 민간의 집필자는 독도를 강원도 소속으로 울릉도와 함께 기술하였다. 그리고 을사늑약 이후에는 통감부가 한국의 교육정책에 관여했는데, 1907년 2월 학부가 편찬한『보통학교 학도용 국어독본』의 지리교재에는 울릉도 바깥에 도서가 없다고 기술하여 독도에 대한 교육을 차단시켰다. 이런 가운데 저항적 민족주의의 일환으로 민간에서는 장지연, 조종만 등이 애국심 양성형의 지리교과서를 각각 1907년 6월과 1908년 9월에 간행했다. 이 책에는 1905년 2월 일제가 한국의 독도를 강탈했음에도 불구하고, 울릉도 동남에 우산도가 있다고 기술했다. 또한 김건중은 독도가 강원도 울도군 소속으로 되어 있는 일본의 책을 번역하여 1907년 9월에 교육용 지리교과서로 출간했다. 전반적으로 근대 한국에서는 조선 후기의 울릉도와 독도에 대한 영토 인식이 지리교과서에 그대로 반영되어 있다.

반면 일본에서는 메이지 유신 다음 해부터 지리교과서 및 지리부도가 다수 간행되었지만, 여기에는 독도가 울릉도와 함께 일본전도 및 산음도 지방지도에 소수 나타난다. 두 섬은 지리교과서 본문에 조선의 영토로 기술된 부분도 있고, 단지 오키의 지지를 서술할 때에 등장하기도 한다. 그리고 울릉도와 독도는 지리교과서 본문에 수록된 지도와 지리부도에서 일본의 영역과 동일하게 채색된 것이 소수 존재하지만, 다수는 일본의 영역과 무관하다는 의미에서 조선과 함께 아무런 채색을 하지 않은 경우가

많았다. 그 이유는 일본 정부의 울릉도와 독도에 대한 정치적 결정이 지지편찬 및 고지도 제작에 영향을 미치고, 이들 자료는 다시 지리교과서 및 지리부도 제작에 참고 자료가 되었기 때문이다. 예컨대 일본인이 울릉도와 독도를 오가며 어업 활동을 할 때, 막부는 이들 섬을 일본의 영역 밖에 있다고 보고 그들에게 도해 면허를 발급한 사실을 지리교과서에 수록했다. 그리고 메이지 시대에는 1877년 태정관 지령에서 울릉도와 독도가 일본과 무관하다는 일본 정부의 결정에 따라 저자들은 지리교과서 및 지리부도에서 이들 섬을 조선의 영토로 표현하기도 했다.

이상과 같이 근대 한국과 일본의 지리교육에서 울릉도와 독도를 아동 및 학생들에게 가르쳐 왔지만, 그 내용은 반드시 동일하지 않다. 근대 한국에서는 조선 후기의 독도에 대한 인식을 계승하여 독도를 울릉도의 부속도서로 일관성 있게 기술했다. 반면 근대 일본은 대다수의 지리교과서 및 지리부도 등에 울릉도 및 독도가 일본의 영역과 무관하게 표현되어 있지만, 소수는 두 섬을 일본의 영역으로 나타내기도 했다. 당시 소수의 잘못된 인식은 집필자가 일본 정부의 울릉도와 독도에 대한 정치적 결정을 바르게 이해하지 못했기 때문이다. 이러한 혼란은 1880년대까지 지리교과서 및 지리부도에 나타나지만, 1880년대 후반부터 1905년 러일전쟁 직전까지는 이들 지리교재에 울릉도와 독도가 일본과 무관하다는 입장이 지배적이다. 21세기에 들어 한일 양국의 정치적·외교적 갈등과 마찰을 초래한 일본의 독도문제 왜곡은 모두 초중등학교 교육에서 비롯되었다. 본 연구는 그 답을 1세기 전에 이루어진 근대 한국과 일본의 지리교육에서 찾고자 했던 것이다.

【참고문헌】

남상준,「한국근대 지리교육의 교육사조적 이해」,『지리·환경교육』제1호 제1호, 1993.

서태열,『지리교육학의 이해』, 한울 아카데미, 2005.

심정보,「근대 일본과 한국의 지리교과서에 나타난 동해 해역의 지명에 대한 고찰」,『문화역사지리』제25호 제2호, 2013.

심정보,「을사늑약 전후 현채 일가의 지리교재에 표기된 동해 지명 변화 분석」,『한국지도학회지』제16호 제2호, 2016.

심정보,『불편한 동해와 일본해』, 도서출판 밥북, 2017.

유미림·최은석,『근대 일본의 지리지에 나타난 울릉도·독도 인식』, 한국해양수산개발원, 2010.

윤소영,「근대 일본 관찬 지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」,『한국독립동사연구』제46호, 2013.

장보웅,「개화기의 지리교육」,『지리학』제5호 제1호, 1970.

石田龍次郎,「皇國地誌の編纂-その經緯と思想-」,『一橋大學研究年報-社會學研究』第8號, 1966.

岡田俊裕,『日本地理學人物事典 [近世編 1]』, 原書房, 2011.

島津俊之,「明治政府の地誌編纂事業と國民國家形成」,『地理學評論』第75號 第2卷, 2002.

中川浩一,『近代地理教育の源流』, 古今書院, 1978.

中山修一,『近·現代日本における地誌と地理教育の展開』, 広島大學綜合地誌研究資料センタ-, 1997.

稲葉継雄, 1999,「舊韓國の教育と日本人」, 九州: 九州大学出版会.

<Abstract>

Exploration of Contents related to Dokdo Between Modern Korea and Japan Geography Education

Jeongbo Shim

Dokdo education has been emphasized in Japan since Dokdo Day was established in 2005. Accordingly, Dokdo education in Social Studies of Korea public education has been also emphasized. Therefore, the purpose of the study is to investigate the origins of Dokdo education in both modern Korea and Japan public education and to identify the features of Dokdo education. In result, Dokdo in Korea public geographic textbooks and atlas is presented as part of Korea. On the other hand, Ulleungdo and Dokdo in some Japan geographic textbooks are described as part of Joseon. Moreover, Ulleungdo and Dokdo in many atlas are colored differently from Japanese territories while ones in only a few atlas are belonging to Japan. Although the confusion lasted between the 1870s to the 1880s, it is dominant to present that Ulleungdo and Dokdo are not part of Japan in these textbooks from the late 1880s to before the Russo-Japanese War in 1905. This is the Japanese government's political stance as reflected in geographic textbooks and atlas.

Key words: modern Korea, modern Japan, geography textbooks, Dokdo

이 논문은 2017년 11월 25일에 투고 완료되어,
2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고,
2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

19세기 울릉도 수토 연도에 관한 연구

이 원 택*

〈목 차〉

1. 머리말
2. 수토 연도 일람표와 수토 목록 정리
3. 수토 목록의 비판적 검토 및 재정리
4. 새로 추가할 수토 목록과 그 근거
5. 수토 근거의 보충과 가설적 추정목록 제시
6. 맺음말

〈국문초록〉

이 논문의 목적은 19세기에 조선정부가 울릉도 통치의 일환으로 실시한 울릉도 수토 연도에 관하여 기존 연구의 결과를 비판적으로 검토하여 재정리하고, 새로 확인된 수토 사실들을 보고하여 목록에 추가하며, 향후 수토 연구의 방향을 모색해 보는 것이다.

기존의 수토 연도 목록을 검토하여 수토 연도라고 보기에는 근거가 부족한 9개의 연도를 목록에서 삭제하고, 새로 확인한 1849년 이규상의 수토, 1853년 석충선의 수토, 1855년 이원명의 수토, 1873년 월송만호의 수토, 1879년 월송만호의 수토, 1883년 안영식의 수토 등은 목록에 추가하였다. 19세기 울릉도 수토는 약간의 문제점을 노정하고 있음에도 불구하고 조선정부가 영토관리 차원에서 수토제를 통하여 울릉도를 잘 다스려왔다고 평가할 수 있다.

울릉도 수토 연구의 방향은 이양선 및 표류 관련 연구와 연계하여 수토 연구의 외연을 확대할 필요가 있다. 그리고 전국적으로 다양하고 많은 수의 수토 사례와 연관시켜 연구함으로써 조선 정부의 통치행위로서 수토의 전체적 모습을 보여주는 것이다.

주제어: 수토, 검찰, 울릉도, 독도, 간년윤회 수토

* 동북아역사재단 연구위원

1. 머리말

이 논문의 목적은 19세기(1801~1894)에 조선정부가 울릉도 통치의 일환으로 실시한 울릉도 수토(搜討) 연도(年度)를 사료와 논리적 추론을 통해 확인 또는 추정하여 재정리해 보고, 새로 몇 개의 수토 사실을 보고하고 목록에 추가하며, 향후 수토 연구의 방향을 모색해 보는 것이다.

수토(搜討)는 '글귀를 찾아내 토론한다'는 뜻도 있고, '범죄인을 찾아내 처벌한다'는 뜻도 있으며, '섬이나 변경 지역의 외적이나 도망한 백성을 찾아내 토벌한다'는 뜻도 있다. 울릉도 수토는 세 번째 의미에 해당한다. 섬과 변경 지역에 대한 수토는 조선전기부터 후기까지 지속적으로 행해졌으며, 실록이나 각종 등록 및 일기 등의 사료를 검색해 보면 많은 수토 사례를 찾을 수 있다. 예를 들면, 세종 때 고초도(孤草島) 수토, 중종 때 가덕도(加德島) 수토, 정조 때 신도(薪島) 수토 등이 그것이다. 조선정부의 이러한 수토는 영토를 관리하고, 영토를 범한 외적을 토벌하고 백성들을 육지로 쇄환(刷還)하는 통치 방식의 하나였다.

특히 조선후기의 울릉도 수토는 첫째, 여타 섬이나 지역에 대한 일회성 수토와는 달리 정기적으로 행하여졌다는 점에서 차별성을 갖는다. 숙종 20년(1694) 장한상의 수토를 시작으로 간이년수토(間二年搜討)가 정기적으로 행하여지다가 간년수토(間年搜討)로 바뀌었으며, 울릉도를 개척 후 수토제를 폐지하기까지의 몇 해 동안에는 매년수토(每年搜討)로 바뀌었다.[1)]

둘째, 울릉도 수토관(搜討官)은 수토를 마치고 도형(圖形)과 함께 토산물을 진상(進上)하였다. 이와 같이 도형과 토산물을 진상하는 행위는 유교적 왕토(王土)[2)] 관념에서 나온 것으로, 의례화(儀禮化)되어 수토제도가

---

1) 송병기, 『울릉도와 독도』(재정판), 단국대학교 출판부, 2007. 108쪽 이하 참고.

2) 『詩經』, 「小雅·北山」에 "온 천하가 왕의 땅이 아닌 곳이 없다[溥天之下, 莫非王土.]"라고 하였고, 『孟子』「萬章 上」에 『시경』을 인용하여 "普天之下, 莫非王土."라고 하였다.

폐지될 때까지 지속되었다. 일정한 주기로 수토를 실시하는 수토의 주기성과 수토 지역 토산물의 진상은 19세기 후반 울릉도 개척 시기의 '검찰(檢察)'과는 분명하게 구분되는 수토만의 특징이라고 할 수 있다.

셋째, 전통시대의 지리적 관념에 따르면, 울릉도와 독도는 본도(本島)와 속도(屬島)의 관계, 요즈음 표현으로 하면 '하나의 셋트(set)'로 인식되었으며,[3] 따라서 울릉도에 대한 수토는 곧 독도에 대한 수토를 포함하는 것이라고 이해될 수 있다. 즉 울릉도에 대한 통치행위는 독도에 대한 통치행위가 되는 것이다. 그리하여 울릉도 수토에 관한 실증적 연구는 독도 영유권 논리의 강화에 기여한다고 할 수 있을 것이다.

조선후기 울릉도 수토제에 대한 연구는 송병기 교수의 선구적 연구에 이어, 김호동 교수, 유미림 박사, 심현용 박사, 배재홍 교수, 김기혁 교수, 백인기 박사, 손승철 교수 등에 의한 많은 연구가 진행되어 왔다.[4] 근자에 영남대학교 독도연구소에서 『울진대풍헌과 조선시대 울릉도·독도의 수토사』라는 책도 출판되었다.[5]

한편, 필자는 '조선후기 강원감영 울릉도 수토사료'를 접할 기회가 있어 간략한 '해제'를 붙여 번역 소개한 적이 있다.[6] 이 논문에서는 필자가 기존의 '해제'에서 제시한 수토 건수의 오류를 정정하고, 새로 몇 개의 수토 건수를 추가 소개하고자 한다. 나아가 수토 주기 및 사료적 근거에 논리적 추론을 더하여 19세기 울릉도 수토 연도 추정에 관한 가설을 제시하려고 한다.

---

3) 조선에서는 『동국여지승람』의 우산도와 울릉도에 관한 인식이 1908년 『증보문헌비고』에까지 이어지고, 일본에서는 『은주시청합기』의 송도와 죽도에 관한 인식이 「죽도 외 1도의 소속에 관한 태정관 지령」(1877) 등 19세기 후반까지 계속되었다.

4) 이 글의 마지막 부분에 첨부된 [참고문헌] 목록 참조.

5) 영남대 독도연구소 편, 『울진대풍헌과 조선시대 울릉도·독도의 수토사』, 선인, 2015.

6) 이원택, "조선후기 강원감영 울릉도 수토사료 해제 및 번역," 『영토해양연구』 8, 동북아역사재단 독도연구소, 2014.

이를 위해 먼저 관련 연구자들의 기존연구 업적을 〈19세기 울릉도 수토 연도 일람표〉로 작성하고, 이를 다시 〈19세기 울릉도 수토 목록〉으로 정리하여, 그것을 비판적으로 검토할 것이다. 그리고 필자가 찾아낸 새로운 수토 사실들을 제시하여 수토 목록에 추가할 것이다. 마지막으로 〈19세기 울릉도 수토 추정목록(가설)〉을 만들어 향후 연구와 토론의 출발점으로 삼고자 한다. 19세기 이전 시기의 울릉도 수토 연구는 다음 기회로 미룬다.

2. 수토 연도 일람표와 수토 목록 정리

먼저 기존 연구 성과의 흐름을 파악하고, 관련 연구의 축적을 위하여 〈표 1. 19세기 울릉도 수토 연도 일람표〉를 만들어 보았다. 이 일람표는 손승철 교수의 〈수토사 일람표〉[7]에서 힌트를 얻어 만들게 되었다. 손 교수의 일람표에는 김호동 교수, 배재홍 교수, 손승철 교수, 심현용 박사, 백인기 박사 그리고 필자 등 6인의 연구 결과를 표로 만들었다. 필자는 손승철 교수의 일람표에서 1801년 이후의 19세기 부분만을 취하고, 여기에 송병기 교수[8]와 유미림 박사[9]의 연구 결과를 포함시켜 수토 연도 일람표를 만들었다. 백인기 박사의 연구[10]는 18세기까지만 수토 연도가 나와 있고 19세기의 수토 상황은 들어있지 않아 일람표에서 제외하였다.

---

7) 손승철, “울릉도 수토제”, 『독도사전』, 249쪽; 손승철, “조선후기 수토기록의 문헌사적 연구 - 울릉도 수토 연구의 회고와 전망 -” 『한일관계사연구』 51집, 한일관계사학회, 2014. 103-4쪽.

8) 송병기, 같은 책, 108쪽 이하 참고.

9) 유미림, “장한상의 울릉도 수토와 수토제의 추이에 관한 고찰,” 『한국정치외교사논총』 31집 1호, 한국정치외교사학회, 2009; 유미림, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 2013.

10) 백인기, “조선후기 울릉도 수토제도의 주기성과 그 의의 1”, 『이사부와 동해』 5, 2013.

〈표 1〉 19세기 울릉도 수토 연도 일람표

번호	송병기 2007	김호동 2007	유미림 2009/2013	배재홍 2011	손승철 2011/2014	심현용 2013	이원택 2014
1		1801	1801	1801	1801	1801	
2		-	1803	1803	1803	1803	
3		1804(?)	1804(?)	-	1804	-	
4		1805(?)	1805(?)	1805	-	1805	
5		-	1807	1807	-	1807	
6		-	1809	1809	-	1809	
7		-	1811	1811	-	1811	
8		-	1813	1813	-	1813	
9		-	1819	1819	-	1819	
10		-	1823	1823	-	1823	
11		-	1829	1829	-	1829	
12		1830(?)	1830	-	-	-	
13		1831(?)	-	1831	-	1831	
14		-	1841	1841	1841	1841	
15		-	1843	1843	-	1843	
16		-	1845	1845	-	1845	
17		1846(?)	1846(?)	-	-	-	
18		1847(?)	1847(?)	1847	-	1847	
19				-	-	-	
20				-	-	-	1857
21				1859	-	1859	-
22				-	-	1866	
23				-	-	-	1867
24				-	-	1868	-
25				-	-	-	-
26				-	-	-	-
27	1881			1881	-	1881	-
28					1882	-	-
29					1884	-	-
30	1888					1888	1888
31	1889		1889				1889
32	1890		1890				1890
33	1891						1891
34	1892		1892				1892
35	1893		1893				1893
36	1894(?)						

※ (?) 표시는 원저자가 표시한 것이거나 원저자가 추정으로 제시한 것에 필자가 표시한 것임.

이 일람표를 보면 연구자들의 관심의 초점과 대상 범위가 다르기 때문에 수토 시기의 대상 범위에도 많은 편차가 있음을 알 수 있다. 그리하여 송병기 교수의 개화기 수토 연도는 유미림 박사 및 이원택의 그것과 일치되는 연도가 많으며, 또 김호동 교수와 유미림 박사, 배재홍 교수와 유미림 박사 그리고 심현용 박사가 서로 연도가 일치되는 부분이 많다고 할 수 있다. 선행 연구에서 후행 연구로 연구 성과가 축적되어 가는 모습을 보여준다고 할 수 있겠다.

다음으로 심현용 박사의 〈조선시대 울릉도 수토 시행 현황〉[11]을 토대로 위의 〈표 1. 19세기 울릉도 수토 연도 일람표〉를 대입하여 〈표 2. 19세기 울릉도 수토 목록〉을 작성하였다. 비고란에 수토 사실이 확실하다고 생각되는 것은 공란으로 두고, 나머지에 대해서는 오류, 의심, 추정의 세 단계 의견을 제시하였다. 이에 대해서는 다음 장에서 자세히 검토하겠다.

〈표 2〉 19세기 울릉도 수토 목록

연도	수토관		근거	비고
	직위	성명		
1801	삼척영장	김최환	울릉도 태하리 각석문 『한길댁생활일기』, 순조 1년 3월 30일	
1803	월송만호	박수빈	『비변사등록』, 순조 3년 5월 22일	
1804	**삼척영장**	**이보국**	**울릉도 태하리 각석문**	오류
1805	삼척영장	이보국	울릉도 태하리 각석문	
1807			『한길댁생활일기』, 순조 7년 2월 7일	
1809			『한길댁생활일기』, 순조 9년 3월 1일	
1811			『한길댁생활일기』, 순조 11년 3월 1일	
1813			『한길댁생활일기』, 순조 13년 2월 21일	
1819	삼척영장	오재신	『한길댁생활일기』, 순조 19년 윤4월 9일	
1823			『한길댁생활일기』, 순조 23년 3월 1일	
1829	월송만호		『한길댁생활일기』, 순조 29년 4월 3일	

11) 심현용, “조선시대 울릉도 수토정책에 대한 고고학적 시·공간,” 178~179쪽.

1830	**삼척영장**	**이경정**	**울릉도 태하리 각석문**	오류
1831	삼척영장	이경정	울릉도 태하리 각석문	
1841	월송만호	오인현	『비변사등록』, 헌종 7년 6월 10일 『각사등록』 13, 564하(1841.6.22.)	
1843			『한길댁생활일기』, 헌종 9년 4월 3일	
1845			『한길댁생활일기』, 헌종 11년 3월 17일	
1846	**삼척영장**	**정재천**	**울릉도 태하리 각석문**	오류
1847	삼척영장	정재천	울릉도 태하리 각석문	
1857	월송만호	지희상	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5)	
1859	삼척영장	강재의	『한길댁생활일기』, 철종 10년 4월 9일	
1866	**월송만호**	**장원익**	**평해군수 심능무·이윤흡 영세불망지판 월송영장 장원익 영세불망지판**	오류
1867	월송만호	장원익	평해군수 심능무·이윤흡 영세불망지판 월송만호 장원익 영세불망지판 『각사등록』 27, 284상-하(1867.4.20)	
1868	**월송만호**	**장원익**	**평해군수 심능무·이윤흡 영세불망지판 월송영장 장원익 영세불망지판**	오류
1881			『승정원일기』, 고종 18년 5월 22일	
1882	**울릉도장**	**전석규**	**『고종실록』, 고종 19년 8월 20일**	오류
1884	삼척영장 겸울릉도첨사		『고종실록』, 고종 21년 3월 15일	오류
1888	**월송만호 겸울릉도장**	**서경수**	**『각사등록』 27, 481하(1888.7.10) 울릉 태하리 광서명 각석문**	의심
1889	월송만호 겸울릉도장	서경수	『각사등록』 27, 483하-484상(1889.7.26)	
1890	**월송만호**		**『각사등록』 27, 485하(1890.7.18)**	의심
1891	월송만호		『각사등록』 27, 487하(1891.8.16)	
1892	월송만호		『각사등록』 27, 489상(1892.7.14)	추정
1893	평해군수	조종성	『각사등록』 27, 493하(1893.9.20)	
1894	**평해군수**	**조종성**	**『각사등록』 27, 493하(1893.11.8)**	추정

3. 수토 목록의 비판적 검토 및 재정리

1) 삼척영장 이보국의 수토는 1804년인가, 1805년인가?

삼척영장 이보국의 수토 연도에 대해 김호동 교수와 손승철 교수는 1804년으로, 배재홍 교수와 심현용 박사는 1805년으로 보고 있다. 울릉도에 각석문이 있기 때문에 삼척영장 이보국이 울릉도를 수토한 것은 사실이다. 『승정원일기』에 따르면, 이보국은 순조 4년(1804) 7월 10일 삼척영장에 임명되어 7월 13일 하직한다.[12] 그리고 순조 5년(1805) 윤6월 25일에 오위장에 임명된다. 그렇다면 4년 7월 중순부터 5년 윤6월까지의 어느 시점에 울릉도 수토를 하였을 것이다. 바람 때문에 가을과 겨울을 피하여 울릉도 수토가 대개 봄과 여름에 행해지는 것을 고려할 때, 순조 5년(1805)에 수토했을 가능성이 크다. 또 1803년에 월송만호 박수빈의 수토가 있었는데, 바로 이듬해(1804)에 연이어 삼척영장이 수토했다고 보기도 어렵다. 따라서 삼척영장과 월송만호의 '간년윤회 수토의 예(例)'[13]에 따라 1805년에 수토했다고 보는 것이 합리적일 것이다.

2) 삼척영장 이경정의 수토는 1830년인가, 1831년인가?

각석문에 있기 때문에 삼척영장 이경정이 수토한 사실은 분명하다. 『승정원일기』에 따르면, 이경정은 순조 30년(1830) 3월 2일 삼척영장에 임명되어 3월 7일 하직하고, 31년(1831) 6월 2일에 오위장에 임명된다. 따라서

---

12) 『승정원일기』 순조 4년 7월 10일 및 13일의 인사기록 참조(http://sjw.history.go.kr/main.do에서 2017.11.19. 검색함). 이하 본 논문에서 『승정원일기』의 인용은 관련 연월일만 제시하고, 별도로 각주를 달지 않음.

13) '간년윤회 수토의 예(例)'에서 간년(間年)은 간일년(間一年: 1년을 사이에 두고 2년마다)과 같은 뜻이며, 윤회는 삼척영장과 월송만호가 번갈아 돌아오는 수토 차례를 담당한다는 뜻이며, '예(例)'는 사례(case) 또는 보기(example)라는 뜻에서 더 나아가 범례(凡例)와 같이 일반적으로 적용되는 법식(法式)이라는 뜻이다.

이경정은 순조 30년 봄 수토, 31년 봄 수토 모두 가능하나, 간년윤회 수토의 예를 따랐다면, 1829년 월송만호가 수토하였기 때문에 1831년 봄에 수토하였다고 보는 것이 타당할 것이다.

3) 삼척영장 정재천의 수토는 1846년인가, 1847년인가?

태하리 각석문에 보이는 삼척영장 정재천은『승정원일기』에 따르면 헌종 12년(1846) 7월 11일 삼척영장에 임명되어 7월 16일 하직하였다. 그가 1846년 늦여름이나 가을에 수토했을 가능성도 없지 않지만, 간년수토제 원칙을 적용하면, 그는 1847년 봄이나 여름에 울릉도를 수토하였을 것이다.

4) 월송만호 장원익의 수토는 1866인가, 1867년가, 1868년인가?

간년윤회 수토제에 의거하면, 1865년은 삼척영장의 차례이다.『승정원일기』에 따르면, 안의석은 고종 1년(1864) 6월 27일 삼척영장으로 하직한다. 그리고 심영규가 고종 2년(1865) 6월 22일 삼척영장으로 부임해 온다. 따라서 1865년 봄에 안의석이 수토했을 가능성이 있다. 만약 안의석이 1865년에 수토했다면, 이듬해인 1866년에 연달아 수토를 실시할 필요가 없었을 것이다. 그리고 무엇보다『승정원일기』에 따르면, 장원익은 고종 3년(1866) 12월 20일 월송만호에 임명되었다. 따라서 월성만호 장원익이 1866년 봄에 수토했을 가능성은 없다. 같은 이유로 1868년에 장원익이 수토하였을 가능성도 없다고 판단된다. 따라서 1867년 봄에 장원익이 수토했을 가능성이 가장 크다. 1867년에 장원익의 수토가 있었다면, 간년윤회 수토의 원칙에 따라 1869년은 삼척영장의 차례가 된다.

한편,「월송만호 장원익 영세불망지판」에는 다음과 같이 기록되어 있어 장원익이 1867년에 수토하였음을 말해주고 있다.

금상(今上) 3년 병인년(1866, 고종3)에 원영(原營) 사람인 장원익(張源翼) 공이 수토관(搜討官)으로 와서 월송(越松)을 지키게 되었다. … 이듬해 정묘년(1867, 고종4)에 구산동(邱山洞)에 행차하여 동민(洞民)에게 묻기를 "역관(譯官)을 머물게 하고 사격(沙格)을 대접하는 데, 너희 동(洞)에서 비용을 대었는가?" 하였다. 동민이 대답하기를, "구산진(邱山津)에서 '대풍소(待風所)'를 운용한 것이 어느 옛날인들 없었겠습니까마는 식년(式年)에 부뚜막을 늘려 밥을 짓고 호구(戶口)를 배로 불려 돈을 거두느라 고아에게 고통을 분담시키고 아녀자에게 세금을 내게 합니다. 백성들이 겪는 고충이 대략 이와 같습니다." 하였다. 공이 듣고 매우 측은하게 여겨 그날로 바로 발문(發文)을 띄웠으니, 아마도 나랏일과 백성을 급하게 여겼기 때문일 것이다.
다음해 무진년(1868, 고종5)에 공이 20금(金)을 구산동에 보내면서 "강물에 던진 술이라 너희들에게 맛보게 할 수는 없지만 조금이라도 쓰임에 보탬이 된다면 아마도 그 혜택이 너희에게 미칠 것이다."고 하자, 뭇 사람이 모두 그의 덕을 칭송하였다."[14]

또 『각사등록』에 "명년 울릉도 수토는 월송만호가 거행해야 하므로 미리 영영(嶺營)에 분부하라는 첩보"(1866.12.8)와 "월송만호 장원익이 울릉도 수토차 출발한 상황을 성책하여 올리는 첩보"(1867.4.20) 등의 문서가 남아있다.[15]

장원익이 월송만호로 부임한 것은 1866년 12월이고, 구산동에 행차한 것이 1867년인데 이는 수토를 위한 행차이다. 그리고 1868년에는 임소를 타지로 옮겨서 금전을 보낸 것으로 생각된다. 따라서 1867년에 수토가 이루어졌을 것으로 추론된다.

---

14) 심현용, "울진 대풍헌의 울릉도·독도 수토 자료와 그 역사적 의미 -조선시대 울릉도·독도 수토정책과 관련하여", 영남대학교 독도연구소 편, 『울진대풍헌과 조선시대 울릉도·독도의 수토사』(독도연구총서 14), 선인, 2015. 154~155쪽.

15) 『각사등록』 27, 275하(1866.12.8); 『각사등록』 27, 284상-하((1867.4.20); 이원택, "조선후기 강원감영 울릉도 수토사료 해제 및 번역", 191~192쪽.

5) 1882년 및 1884년에 울릉도 수토가 있었는가?

1883년에 월송만호 안영식이 울릉도를 수토하였다. 따라서 특별한 사정이 없는 한 간년윤회 수토의 원칙이 준수되었던 일반적 경향을 고려하면, 1882년과 1884년에 울릉도 수토가 있었다고 하기 어렵다. 아마도 손승철 교수[16]는 울릉도장에 전석규를 임명한 1882년 5월 22일『고종실록』의 기사와 울릉도첨사 겸삼척영장에 관한 1884년 3월 15일『고종실록』의 기사를 보고, 그것을 울릉도 수토 기사로 오인한 것이 아닌가 추측된다.

6) 1888년과 1890년 서경수의 울릉도 수토 여부

필자는 1888년과 1890년에 있었던 서경수의 검찰을 수토로 오인하여 발표하는 오류를 범했다.[17]

울릉도 태하리 광서명 각석문에는 1890년과 1893년 두 개의 연도만을 확인할 수 있다. 이 각석문만을 근거로 1888년 서경수가 울릉도를 수토하였다고 할 수 없다. 아마도 1888년에 서경수가 월송만호 겸 울릉도장에 임명되어 울릉도를 검찰한 사실을 가지고 수토 연도로 본 것이 아닌가 추측된다.

그러나 검찰과 수토는 격식이 서로 달라, 수토 후에는 반드시 물품을 진상하는 절차가 있다. 그런데 각사등록의 1888년 기사[18]에서 수토나 그에 따른 토산품 진상을 직접 언급한 것은 찾지 못했다.

1890년에도 서경수가 월송만호 겸 울릉도장의 직을 담당하고 있었으나, 마찬가지로 각사등록의 기사[19]에서 수토나 그에 따른 토산품 진상을 직

---

16) 한국해양수산개발원,『독도사전』, 249쪽에 있는 “울릉도 수토제” 항목의 표 <조선 후기 울릉도 수토관> 참조.

17) 이원택, “조선후기 강원감영 울릉도 수토사료 해제 및 번역”, 186쪽.

18)『각사등록』27, 481하(1888.7.6);『각사등록』27, 481하-482상(1888.7.10) 등.

19)『각사등록』27, 485하(1890.7.18);『각사등록』27, 485하(1890.7.22).

접 언급한 것은 찾지 못했다. 좀 더 정밀한 검토가 요구되며, 수토를 입증할 수 있는 새로운 자료의 발굴을 기대한다.

7) 1892년과 1894년의 수토 여부

1892년의 경우 수토인지 검찰인지 구분하기 쉽지 않지만, “진상품을 올리지 못했다”는 보고에 근거하여, 수토를 실시하였지만 무슨 사정에 의해 진상품을 올리지 못했다는 것으로 해석하여 수토를 실시한 것으로 추정하였다.

1894년의 경우, 이 해 12월에 수토제가 폐지됨으로 해서 이 해에 수토가 없었을 것이라고 추정하는 경우가 많은데, 고종이 구례(舊例) 즉 옛 제도를 복구하여 평해군수 겸 울릉도장을 맡고 있는 조종성에게 다시 사검관(査檢官)이라는 직책을 주어 울릉도를 사검하게 한다. 여기서 ‘구례(舊例)’라고 한 것은 평해군수가 울릉도를 수토하는 예(例)를 뜻한다고 해석할 수 있다. 그리하여 1894년 봄에 울릉도 수토가 실시되었을 것이라고 추정하였다.

이상의 검토를 통하여 오류라고 생각되는 것을 수토 목록에서 삭제하고, 의심가는 것도 검토 후 오류라고 판단하여 수토 목록에서 삭제하였으며, 추정으로 생각되는 건은 검토 후 수토 실시 가능성이 크다고 판단하여 수토 목록에 포함시켜 〈표 3. 울릉도 수토 목록(재정리)〉을 다음과 같이 작성하였다.

〈표 3〉 19세기 울릉도 수토 목록(재정리)

연도	수토관		근거	비고
	직위	성명		
1801	삼척영장	김최환	울릉도 태하리 각석문 『한길댁생활일기』, 순조 1년 3월 30일	
1803	월송만호	박수빈	『비변사등록』, 순조 3년 5월 22일	
1805	삼척영장	이보국	울릉도 태하리 각석문	
1807			『한길댁생활일기』, 순조 7년 2월 7일	
1809			『한길댁생활일기』, 순조 9년 3월 1일	
1811			『한길댁생활일기』, 순조 11년 3월 1일	
1813			『한길댁생활일기』, 순조 13년 2월 21일	
1819	삼척영장	오재신	『한길댁생활일기』, 순조 19년 윤4월 9일	
1823			『한길댁생활일기』, 순조 23년 3월 1일	
1829	월송만호		『한길댁생활일기』, 순조 29년 4월 3일	
1831	삼척영장	이경정	울릉도 태하리 각석문	
1841	월송만호	오인현	『비변사등록』, 헌종 7년 6월 10일 『각사등록』13, 564하(1841.6.22.)	
1843			『한길댁생활일기』, 헌종 9년 4월 3일	
1845			『한길댁생활일기』, 헌종 11년 3월 17일	
1847	삼척영장	정재천	울릉도 태하리 각석문	
1857	월송만호	지희상	『각사등록』27, 79상-하(1857.윤5.5)	
1859	삼척영장	강재의	『한길댁생활일기』, 철종 10년 4월 9일	
1867	월송만호	장원익	평해군수 심능무·이윤흡 영세불망지판 월송만호 장원익 영세불망지판 『각사등록』27, 284상-하(1867.4.20)	
1881			『승정원일기』, 고종 18년 5월 22일	
1889	월송만호 겸 울릉도장	서경수	『각사등록』27, 483하-484상(1889.7.26)	
1891	월송만호		『각사등록』27, 487하(1891.8.16)	
1892	월송만호		『각사등록』27, 489상(1892.7.14)	
1893	평해군수	조종성	『각사등록』27, 493하(1893.9.20)	
1894	평해군수	조종성	『각사등록』27, 493하(1893.11.8)	

4. 새로 추가할 수토 목록과 그 근거

〈표 4〉 19세기 울릉도 수토 목록(추가)

연도	수토관		근거	비고
	직위	성명		
1849	월송만호	이규상	『각사등록』 11, 592상-594하(1849.8.9)	
1853	월송만호	석충선	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5)	
1855	삼척영장	이원명	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5)	
1873	월송만호		『각사등록』 27, 346상(1872.11.5) 『각사등록』 27, 350하(1873.3.21)	교체수토
1879	월송만호	박삼수	『각사등록』 27, 419상(1878.11.13) 『승정원일기』, 고종 16년(1879) 2월 28일	추정
1883	월송만호	안영식	『승정원일기』, 고종 20년(1883) 12월 29일 『승정원일기』, 고종 19년(1882) 10월 20일 『승정원일기』, 고종 20년 12월 3일	

1) 1849년 월송만호 이규상의 수토

기유년(1849, 철종 즉위년) 8월 9일 경상감영의 보고서[20]에, 1849년에 울릉도 수토가 있었음을 알 수 있는 구절이 나온다. 만약 당시에 수토가 있었다면, 수토관은 월송만호 이규상이었을 가능성이 크다. 앞에서 살펴본 것처럼 삼척영장 정재천은 1847년 봄이나 여름에 울릉도를 수토하였을 것이다. 따라서 그로부터 두 해가 되는 1849년에 월송만호에 의한 간년윤회 수토가 시행되었을 가능성이 있다. 『승정원일기』에 따르면, 이규상은 헌종 14년(1848) 6월 25일 월송만호에 임명되었다가 헌종 15년(1849) 5월 6일 파직되었다. 1849년 수토가 이루어졌다면, 월송만호 이규상이 파직되었던 5월 이전의 봄철에 수토가 이루어졌을 것이다. 금번 소개할 자료에 의하면, 월송만호는 파직(1849년 5월 6일)되기 한 달쯤 전인 윤4월 2

20) 『각사등록』 11, 592상-594하(1849.8.9).

일에 수토를 마치고 울릉도를 출발한 것으로 되어 있다.

자료를 간략히 요약하면 다음과 같다. 경상감영은 8월 9일에 중앙정부에 보고한다. 그런데 그 감영의 보고는 "지난 달(1849년 7월) 15일 진시(辰時)에" 도착한 "흥해군수(興海郡守) 이정호(李鼎鎬)"의 "급보"에 의한 것이다. 흥해군수는 "흥해군 동상면(東上面) 두모포(豆毛浦) 마을 임원의 보고서에"에 근거하여 감영에 보고한 것이다.

마을 임원의 보고는 "창원부(昌原府) 신강리(新江里)의 김이방(金以方)이 울릉도에 들어가 새로 선척을 만들고, 이번(7월) 9일에 본 진(津)에 와서 정박하였다"는 것이다. 그래서 "당해 선주(船主)인 김이방을 잡아들이고," 또 "김상길(金尙吉)을 조사"하니, 김상길은 "이번 4월에 통영(統營)에서" 그에게 "울릉도에 머무르고 있"는 이양선을 "정탐하고 오라"고 했다는 것이다. "군관(軍官) 서문억(徐文億)과 함께 가라"고 분부했다는 것이다. 그리하여 "같은 달(4월) 3일에 배를 타고 곧바로 울릉도로 갔는데" 배가 부서져서 "고쳐 만들고" "이양선을 망보"았다는 것이다. 이양선을 만나고 난 후 "평해군의 월송진(越松津)에 도착하여 정박하였는데, 군관 서문억이 육로로 돌아가고" 자신은 "흥해군의 두모포에 정박하였다"는 것이다.

감영에서 다시 조사하라고 하여, "같은 달(7월) 23일 사시(巳時)에 흥해군수의" "급보가 도착"하였다. "창원의 선주 김상길 등이" "고하기를" "이번 4월에 통영에서 저에게 울릉도에 들어가서 이양선의 모습을 살펴보도록" 하자, "같은 달(4월) 3일에 배를 출발하여 28일에 울릉도에 도착"하였는데, 파도가 거세어 "윤4월 1일에 배가 그대로 부서졌"다는 것이다. 그리고 "윤4월 6일 저녁에" 이양선의 선원들을 만났으나 말이 통하지 않았다고 한다.[21] 그리하여 "7월 1일에 울릉도에서 배를 출발하여 돌아왔다"고 진술

21) 필자는 이들이 만난 이양선이 포경선 리앙쿠르호일 가능성이 있다는 가설을 제시한 적이 있다. 이원택, "1849년 윤사월 울릉도에서 있었던 일, 리앙쿠르호?"(미간행 원고), 제8회 전국해양문화학자대회자료집 2, 목포대학교 도서문화연구원 등, 2017.

하였다는 것이다. 그리고 흥해군은 “흥해군에서 통영에 보고한 것에 대한 회답에, ‘과연 이러한 일이 있었으니,’ ‘모두 풀어 주어라’라고 하였으므로,” 아울러 보고한다는 것이다.

감영에서 “다시 조사하여 보고하도록 하였다.” 그래서 “이달(8월) 8일 사시(巳時)에 흥해군수의” “급보가 도착하였다.” “김상길 등”이 다음과 같이 진술했다고 한다. “저희들은 4월 3일 통영의 분부로 인하여 군관 서문억과 함께 울릉도에 들어갔습니다. 같은 달 28일에 도착하여 정박했고, 윤4월 1일에 배가 파손되었습니다. 우연히 월송만호(越松萬戶)가 수토하고 돌아가는 배를 만나서, 서문억은 2일에 그 배에 함께 타고 나갔습니다. 그러한 즉, 서문억이 돌아간 것은 과연 이양선을 만나기 전에 있었습니다. 앞서 진술한 것 중에는 정신이 어지러워서 이양선을 만나고 돌아가는 길에 서문억이 월송에서 먼저 돌아갔다는 식으로 잘못 진술했습니다. 그러므로 지금 다시 생각해보고 이렇게 다시 고하는 것입니다.” 또 “금지된 땅에서 배를 만든 일은, 배가 파손된 후 월송만호의 수토하는 배를 만난 저희들이 어찌 28명의 격군 및 초둔(草芚)과 쌀을 함께 싣고 돌아가고자 하지 않았겠습니까? 월송만호는 배가 작아 수용하기 어렵다는 핑계를 대며 서문억만 실었으며, 분부하기를, 「너희들은 파손된 배를 수리하여 나중에 나오거라」라고 하였습니다. 그리하여 저희들은 어쩔 수 없이 머무르면서 배를 만들어 나온 것입니다”라고 하였다.

한편, 이 자료는 통제사영(統制使營)의 울릉도 수토라는 새롭고 매우 흥미로운 사실을 보여주는 기록이다. 통제사영에서 군관이 포함된 민간인들을 울릉도에 보내 이양선을 수토하라는 명을 내렸다는 것도 믿기 어렵지만, 흥해군에서 통제사영에 공문을 보내 그러한 사실이 있는지에 대해 확인까지 한 것이니 믿지 않을 수도 없다.

2) 1853년 월성만호 석충선의 수토와 1855년 삼척영장 이원명의 수토

『승정원일기』에 따르면, 지희상은 철종 6년(1855) 12월 26일 월송만호로 임명되었다. 그는 1857년 4월에 울릉도를 수토하고 비교적 상세한 수토기를 남겼다. 순조, 헌종, 철종대에 온전하게 전해진 현재로서는 유일한 수토기라고 할 수 있다. 이 수토기에 다음과 같은 기록이 나온다.

> "만호는 울릉도 수토의 일로 지난 4월 22일 이경우(李璟祐)와 함께 대동한 원역(員役) 11인, 사격(沙格) 16명이 네 척의 선박에 나누어 타고 본포구를 출발하여 평해군 구산진(邱山津) 후풍소(候風所)에 도착하였습니다. 5월 8일 진시(辰時: 07-09시) 쯤 바람을 만나 일제히 출발하여, 같은 달 9일 축시(丑時01-03시) 쯤 본도의 대풍구미(待風邱尾)에 정박하였습니다.
> 날이 밝은 후, 만호가 몸소 원역을 이끌고 비로소 육지로 내려가 섬의 형세를 살펴보니, 오른쪽에 황토굴이 있고 왼쪽에 병풍석이 있는데, 병풍석의 벽면에 수토관 삼척영장 이원명(李源明)과 월송만호 석충선(石忠先) 두 사람의 새겨진 이름이 있고, 그 나머지는 햇수가 오래되어 무디어지고 없어져 자획을 변별할 수 없었습니다. 중간에 개천 하나가 있는데 약 20리쯤 되었으며, 그 사이가 꽤 넓어 논밭을 삼을 수 있는 곳이 거의 40여 석의 면적에 가까웠습니다."[22]

지희상의 수토기에서 삼척영장 이원명과 월송만호 석충선이 울릉도를 수토한 사실을 확인할 수 있다. 햇수가 오래된 자획은 변별할 수 없다고 했으니, 이원명과 석충선은 지희상의 수토와 가까운 시기에 새겨진 이름일 것이다. 『승정원일기』의 인사기록에 따르면 석충선은 철종 2년(1851)년 12월 27일 월송만호에 임명된다. 그리고 철종 4년(1853) 6월 1일 이동섬이 월송만호에 임명된다. 따라서 간년윤회 수토 원칙에 의거하면 1852년은 수토가 없는 해이고 1853년이 월성만호의 수토 차례이므로, 월송만

22) 이원택, "조선후기 강원감영 울릉도 수토사료 해제 및 번역", 188-191쪽.

호 석충선은 1853년 6월 이전에 울릉도를 수토하였을 것으로 추론할 수 있다.

한편, 『승정원일기』의 인사기록에 따르면, 이원명은 철종 5년(1854) 윤7월 1일 삼척영장에 임명된다. 그리고 철종 6년(1855) 12월 12일에 오위장에 임명되었다. 따라서 이원명은 1855년 봄에 울릉도를 수토하였음을 추론할 수 있다.

3) 1873년 월성만호의 교체수토

1873년의 울릉도 수토관은, 간년윤회 수토제를 적용하면, 삼척영장의 차례가 된다.[23] 『승정원일기』에 따르면 김필구가 삼척영장으로 부임한 것이 고종 10년(1873) 1월 13일이므로, 상례대로 봄에 수토한다고 상정했을 때 삼척영장 김필구가 1873년의 수토관이 되게 된다.

그런데 강원감영의 보고서에 의하면 삼척영장 김필구의 수토 차례인데 병으로 수토할 수 없으니, 월송만호로 바꿔서 수토를 시행하도록 하였다는 것이다.

> "울릉도의 간년수토(間年搜討)는 삼척영장과 월송만호가 예에 따라 번갈아 거행하는데, 올해의 수토는 삼척영장이 담당할 차례여서 이미 세전(歲前)에 차정(差定)하고 관문을 발송했습니다. 지금 해당 영장 김필구(金弼求)가 보고한 것을 보니, 영장이 임소에 도착한 처음부터 우연히 신병을 얻어 오래도록 누워있어서, 이러한 병세로는 바다를 건너 멀리 행차할 방도가 전혀 없다고 하였습니다. 수토 행차는 매번 3월에서 4월로 넘어갈 즈음 바람을 살펴 배를 출발시키는데, 영장이 완쾌될 때를 정확히 알 수 없으므로 동 수토관을 월송만호로 옮겨 차정하여 그로 하여금 거행하도록 하"였다는 것이다. 계유(1873)년 3월 21일.[24]

---

23) 『각사등록』 27, 346상.

24) 『각사등록』 27, 350하; 이원택, "조선후기 강원감영 울릉도 수토사료 해제 및 번역", 193쪽.

이와 관련하여 경상감영 자료에 두 건의 문서가 있는데, 하나는 월송만호로 수토관이 바뀌어 월송만호가 울릉도 수토를 위해 배를 출항시켰는데 도중에 풍랑을 만나 수토관이 탄 배 1척은 돌아왔고, 나머지 배 3척은 표류하여 행방을 모른다는 것이다.[25] 다른 하나는 표류한 나머지 3척의 배가 무사히 돌아왔다는 내용이다.[26] 실제로 수토의 임무를 완수하지는 못했으나 수토 준비를 마치고 출항까지 하였는데, 풍랑으로 수토관이 탄 배는 간신히 돌아오고, 따라간 나머지 3척의 배는 표류하다가 천만다행으로 되돌아 온 것이다.

한편, 관련 내용이 통제영(統制營)의 보고 자료에도 나온다.

> 울릉도(鬱陵島) 수토선(搜討船) 3척이 바람에 표류한 연유에 대해서 이미 치계하였습니다. 이번에 도착한 이달 23일에 성첩(成帖)한 경상좌수사(慶尙左水使) 유기대(柳冀大)의 첩정(牒呈)에, "울릉도 수토선 3척이 바람에 표류한 연유에 대해서 이미 치계하였습니다. 방금 전에 도착한 영해 부사(寧海府使) 이정필(李正弼)의 첩정에, '수토관(搜討官) 월송만호(越松萬戶)의 이문(移文)에, 「바람에 표류한 배 3척이 울릉도에서 무사히 돌아왔습니다.」'고 하였습니다. 이상의 연유를 치계한 뒤에 치보(馳報)합니다."라고 하였습니다.
> 위의 수토선 3척이 바람에 표류되어 어디로 갔는지 몰랐는데, <u>울릉도에 도착하였다가 무사히 돌아왔습니다.</u> 이상의 연유를 치계하오니 잘 아뢰어 주소서.
> 동치 12년 5월 29일[27]

경상감영의 보고와의 차이는 나머지 3척이 '울릉도에 도착하였다가 되돌아 왔다'는 것이다. 어쨌든 이 경우는 엄밀히 말하면 실패한 수토이지만, 간년수토의 원칙이 지켜진 것이므로 수토목록에 포함시키는 것이 마

25) 『각사등록』 17, 356하.
26) 『각사등록』 17, 357상.
27) 『통제영계록』 고종 10년(1873) 5월 29일.

땅하다고 생각한다. 이 해에 다시 수토를 하였다는 기록은 보이지 않는다.

끝으로 『승정원일기』에서 월송만호의 인사기록을 보면, 고종 6년(1869) 1월 12일 서경수가 월송만호로 임명되고, 고종 7년(1870) 12월 19일 한두석이 월송만호로 임명되고, 그 4년 뒤인 고종 11년(1874) 12월 17일 최봉수가 월송만호에 임명되었다. 1873년 당시의 월성만호에 대한 인사기록은 『승정원일기』에 보이지 않는다.

4) 1879년 월성만호 박삼수의 수토

1879년의 울릉도 수토는 월송만호의 차례이며, 1878년 11월 현재 미리 수토 물품을 영남에서 준비한다는 다음과 같은 내용의 문서로 보아 1879년 봄에 수토가 시행되었을 수도 있다고 추론할 수 있다.

> "울릉도 수토는 내년이 기한에 해당하는데, 수토관은 월송만호가 마땅히 거행해야 합니다. 영남의 배 2척과 격군(格軍) 30명, 동래(東萊)의 왜학(倭學)과 병선(兵船)·집물(汁物), 담통(擔桶)·수장통(水長桶) 등의 물건을 미리 갖추고 대기하다가 수토관의 보고를 기다려 즉시 발송하라는 것을 예에 따라 관문을 발송하여 영남감영에 분부하였다는 뜻으로 삼군부(三軍府)에 보고하였으며, 연유를 첩보하는 일입니다. 합행(合行) 운운." 무인(1878)년 11월 13일. 의정부에 첩보.[28]

이 사료에서 볼 수 있는 것처럼 울릉도 수토에는 많은 사람과 물자가 동원되기 때문에 특별한 사정이 없는 한 반드시 수행하여야 하는 일이었다. 1879년 수토는 월송만호 차례인데, 『승정원일기』의 인사기록에 따르면, 고종 16년(1879) 2월 28일 박삼수(朴三秀)가 월송만호에 임명된다. 그리고 고종 17년(1880) 12월 26일 원희관(元喜觀)을 월송만호에 임명하였다

28) 『각사등록』 27, 419상(1878년 11월 13일).

고 하였다. 따라서 박삼수가 1879년 봄이나 여름에 울릉도를 수토하였을 것이라고 추론할 수 있다.

5) 1883년 월송만호 안영식의 수토

『승정원일기』에 따르면, 안영식은 1882년 10월 20일 월송만호에 임명된다. 그리고 1883년 12월 3일 오위장 가설직에 천망된다. 간년윤회 수토의 원칙에 따르면, 1883년은 월송만호의 수토 차례이다. 이 해에 수토가 있었다면 1883년 봄에 월송만호 안영식이 수토를 했을 것이다. 이에 대한 방증으로 1883년 12월 29일 병조의 인사고과 보고 내용 중에 다음과 같이 월송만호 안영식의 울릉도 수토 사실이 나온다.

> 또 아뢰기를, "제도의 포폄 계본(褒貶啓本)을 열어 보니, … 전 강원 감사 윤우선(尹宇善)은 계본 가운데 월송 만호(越松萬戶) 안영식(安永植)에 대해 '지역이 좁고 일이 적어 수토(搜討)하는 일뿐이다.'라고 지목하였으며, … 오로량 만호(吾老梁萬戶) 이지흘(李枝屹)에 대해 '여러 해 동안 진영을 방어하며 끝까지 게을리 하지 않았다.'라고 지목하였습니다. 모두 하고(下考)에 두어야 마땅함에도 상고(上考)에 두었으니 전혀 전최(殿最)를 엄히 밝히는 뜻이 없습니다. 각기 해당 도신과 수신을 아울러 추고하여 경책하고, …"[29]

이상의 수토 추가 목록을 〈표 3. 19세기 울릉도 수토 목록(재정리)〉에 포함시켜 〈표 5. 19세기 울릉도 수토 목록(증보)〉을 작성하였다.

---

29) 『승정원일기』, 고종 20년 12월 29일. 又啓曰, 坏見諸道褒貶啓本, 則黃海前水使李圭鶴啓本中, 龍媒僉使朴世麟, … 俱宜置中考, 而置諸上考, 江原前監司尹宇善啓本中, 越松萬戶安永植, 以小防無事搜討而已爲目, 慶尙監司趙康夏啓本中, … 則俱宜置下考, 而置諸上考, 殊無嚴明殿最之意, 各該道帥臣, 竝推考警責.

〈표 5〉 19세기 울릉도 수토 목록(증보)

연도	수토관		근거	비고
	직위	성명		
1801	삼척영장	김최환	울릉도 태하리 각석문 『한길댁생활일기』, 순조 1년 3월 30일	
1803	월송만호	박수빈	『비변사등록』, 순조 3년 5월 22일	
1805	삼척영장	이보국	울릉도 태하리 각석문	
1807			『한길댁생활일기』, 순조 7년 2월 7일	
1809			『한길댁생활일기』, 순조 9년 3월 1일	
1811			『한길댁생활일기』, 순조 11년 3월 1일	
1813			『한길댁생활일기』, 순조 13년 2월 21일	
1819	삼척영장	오재신	『한길댁생활일기』, 순조 19년 윤4월 9일	
1823			『한길댁생활일기』, 순조 23년 3월 1일	
1829	월송만호		『한길댁생활일기』, 순조 29년 4월 3일	
1831	삼척영장	이경정	울릉도 태하리 각석문	
1841	월송만호	오인현	『비변사등록』, 헌종 7년 6월 10일 『각사등록』 13, 564하(1841.6.22.)	
1843			『한길댁생활일기』, 헌종 9년 4월 3일	
1845			『한길댁생활일기』, 헌종 11년 3월 17일	
1847	삼척영장	정재천	울릉도 태하리 각석문	
1849	월송만호	이규상	『각사등록』 11, 592상-594하(1849.8.9)	
1853	월송만호	석충선	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5)	
1855	삼척영장	이원명	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5)	
1857	월송만호	지희상	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5)	
1859	삼척영장	강재의	『한길댁생활일기』, 철종 10년 4월 9일	
1867	월송만호	장원익	평해군수 심능무·이윤흡 영세불망지판 월송만호 장원익 영세불망지판 『각사등록』 27, 284상-하(1867.4.20)	
1873	월송만호		『각사등록』 27, 346상(1872.11.5) 『각사등록』 27, 350하(1873.3.21)	
1879	월송만호	박삼수	『각사등록』 27, 419상(1878.11.13) 『승정원일기』, 고종 16년(1879) 2월 28일	
1881			『승정원일기』, 고종 18년 5월 22일	
1883	월송만호	안영식	『승정원일기』, 고종 20년 12월 29일 『승정원일기』, 고종 19년(1882) 10월 20일 『승정원일기』, 고종 20년 12월 3일	
1889	월송만호 겸 울릉도장	서경수	『각사등록』 27, 483하-484상(1889.7.26)	
1891	월송만호		『각사등록』 27, 487하(1891.8.16)	
1892	월송만호		『각사등록』 27, 489상(1892.7.14)	
1893	평해군수	조종성	『각사등록』 27, 493하(1893.9.20)	
1894	평해군수	조종성	『각사등록』 27, 493하(1893.11.8)	

5. 수토 근거의 보충과 가설적 추정목록 제시

〈표 5. 19세기 울릉도 수토 목록(증보)〉을 기반으로 새로 얻은 단편적인 사실들, 또 간년윤회 수토 원칙과 매년수토의 시행, 검찰과 수토의 차이 등에 근거하여 〈표 6. 19세기 울릉도 수토 추정목록(가설)〉을 가설로 제시하여 향후 수토에 관한 연구와 토론의 출발점으로 삼고자 한다.[30] 편의상 6개의 시기로 구분하여 서술한다.

〈표 6〉 19세기 울릉도 수토 추정목록(가설)

연도	수토관		근거	비고
	직위	성명		
1801	삼척영장	김최환	울릉도 태하리 각석문 『한길댁생활일기』, 순조 1년 3월 30일 **『승정원일기』, 순조 26년(1826) 12월 26일**	인사기록 보충
1803	월송만호	박수빈	『비변사등록』, 순조 3년 5월 22일 **『승정원일기』, 순조 3년(1803) 5월 22일**	인사기록 보충
1805	삼척영장	이보국	울릉도 태하리 각석문 **『승정원일기』, 순조 4년(1804) 7월 10일**	인사기록 보충
1807	**월송만호**		『한길댁생활일기』, 순조 7년 2월 7일	직위 추정 (관련 인사기록 무)
1809	**삼척영장**	**이재홍**	『한길댁생활일기』, 순조 9년 3월 1일 **『승정원일기』, 순조 8년(1808) 6월 25일** **『승정원일기』, 순조 9년(1809) 1월 12일** **『승정원일기』, 순조 9년(1809) 6월 16일**	직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1811	**월송만호**	**김원증**	『한길댁생활일기』, 순조 11년 3월 1일 **『승정원일기』, 순조 10년(1810) 12월 27일** **『승정원일기』, 순조 13년(1813) 7월 28일**	직위/성명 추정 (관련 인사기록)

30) 익명의 심사위원께서 표6에서 근거가 있는 부분과 추정할 수 있는 것을 구분하여 표를 만들어 독자들이 오인하지 않도록 수정할 것을 권고하였는데, 매우 합당한 지적이라고 생각하며 감사를 표한다. 다만, 표를 분리하여 별도로 만들 경우 간년수토 원칙이 잘 드러나지 않기 때문에 근거와 추정에 해당되는 부분을 두꺼운 서체로 표시하고 비고란에 근거에 대한 보충사항과 가정적인 추정사항을 나누어 기입하였다. 인사기록은 『승정원일기』를 참고하였다.

1813	삼척영장	한대호	『한길댁생활일기』, 순조 13년 2월 21일 『승정원일기』, 순조 12년(1812) 7월 4일 『승정원일기』, 순조 13년(1813) 7월 28일	직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1815	월송만호		『승정원일기』, 순조 15년 1월 13일	수토정지 근거 (관련 인사기록 무)
1817	월송만호	방일호	『승정원일기』, 순조 17년(1817) 2월 19일 『승정원일기』, 순조 19년(1819) 6월 25일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1819	삼척영장	오재신	『한길댁생활일기』, 순조 19년 윤4월 9일 『승정원일기』, 순조 18년(1818) 12월 27일 『승정원일기』, 순조 19년(1819) 7월 19일	인사기록 보충
1821	월송만호			연도/직위 추정 (관련 인사기록 무)
1823	삼척영장	권사규 / 남희	『한길댁생활일기』, 순조 23년 3월 1일 『승정원일기』, 순조 22년(1822) 7월 15일 『승정원일기』, 순조 23년(1823) 3월 11일 『승정원일기』, 순조 23년(1823) 12월 22일	직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1825	월송만호	정복희	『승정원일기』, 순조 24년(1824) 6월 25일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1827	삼척영장	하시명	『승정원일기』, 순조 26년(1826) 12월 26일 『승정원일기』, 순조 28년(1828) 6월 24일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1829	월송만호		『한길댁생활일기』, 순조 29년 4월 3일	관련 인사기록 무
1831	삼척영장	이경정	울릉도 태하리 각석문 『승정원일기』, 순조 30년(1830) 3월 2일 『승정원일기』, 순조 31년(1831) 6월 5일	인사기록 보충
1833	월송만호			연도/직위 추정 (관련 인사기록 무)
1835	삼척영장	남성로	『승정원일기』, 순조 34년(1834) 6월 25일 『승정원일기』, 헌종 1년(1835) 12월 15일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1837	월송만호	임장희	『승정원일기』, 헌종 2년(1836) 12월 25일 『승정원일기』, 헌종 3년(1837) 9월 8일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1839	삼척영장	이민곤	『승정원일기』, 헌종 5년(1839) 3월 22일 『승정원일기』, 헌종 5년(1839) 12월 21일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1841	월송만호	오인현	『비변사등록』, 헌종 7년 6월 10일 『각사등록』 13, 564하(1841.6.22.) 『승정원일기』, 헌종 5년(1839) 12월 22일 『승정원일기』, 헌종 7년(1841) 5월 27일	인사기록 보충

1843	**삼척영장**	**박종무**	『한길댁생활일기』, 헌종 9년 4월 3일 **『승정원일기』, 헌종 8년(1842) 6월 22일** **『승정원일기』, 헌종 9년(1843) 6월 10일**	직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1845	**월송만호**	**오신범**	『한길댁생활일기』, 헌종 11년 3월 17일 **『승정원일기』, 헌종 9년(1843) 10월 17일** **『승정원일기』, 헌종 12년(1846) 4월 2일**	직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1847	삼척영장	정재천	울릉도 태하리 각석문, 헌종 13년 **『승정원일기』, 헌종 12년(1846) 7월 16일** **『승정원일기』, 헌종 13년(1847) 6월 24일**	인사기록 보충
1849	월송만호	이규상	『각사등록』 11, 592상-594하(1849.8.9.) **『승정원일기』, 헌종 14년(1848) 6월 25일** **『승정원일기』, 헌종 15년(1849) 5월 6일**	인사기록 보충
1851	**삼척영장**	**허윤**	**『승정원일기』, 철종 1년(1850) 5월 4일** **『승정원일기』, 철종 2년(1851) 5월 21일**	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1853	월송만호	석충선	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5) **『승정원일기』, 철종 2년(1851) 12월 27일** **『승정원일기』, 철종 4년(1853) 6월 1일**	인사기록 보충
1855	삼척영장	이원명	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5) **『승정원일기』, 철종 5년(1854) 윤7월 1일** **『승정원일기』, 철종 6년(1855) 12월 12일**	인사기록 보충
1857	월송만호	지희상	『각사등록』 27, 79상-하(1857.윤5.5) **『승정원일기』, 철종 6년(1855) 12월 26일**	인사기록 보충
1859	삼척영장	강재의	『한길댁생활일기』, 철종 10년 4월 9일 **『승정원일기』, 철종 9년(1858) 6월 22일** **『승정원일기』, 철종 10년(1859) 6월 11일**	인사기록 보충
1861	**월송만호**	**최윤수**	**『승정원일기』, 철종 11년(1860) 12월 20일**	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1863	**삼척영장**	**임상현**	**『승정원일기』, 철종 13년(1862) 12월 20일** **『승정원일기』, 철종 14년(1863) 7월 20일**	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1865	**월송만호**			연도/직위 추정 (관련 인사기록 무)
	삼척영장	**안의석**	**『승정원일기』, 고종 1년(1864) 6월 20일** **『승정원일기』, 고종 2년(1865) 6월 10일**	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)
1867	월송만호	장원익	평해군수 심능무·이윤흡 영세불망지판 월송만호 장원익 영세불망지판 『각사등록』 27, 284상-하 **『승정원일기』, 고종 3년(1866) 12월 20일** **『승정원일기』, 고종 6년(1869) 1월 12일**	인사기록 보충

1869	**삼척영장**	**홍재신**	『승정원일기』, 고종 6년(1869) 3월 2일 『승정원일기』, 고종 6년(1869) 12월 19일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)	
1871	**월송만호**	**한두석**	『승정원일기』, 고종 7년(1870) 12월 19일	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)	
1873	월송만호		『각사등록』 27, 346상(1872.11.5) 『각사등록』 27, 350하(1873.3.21)	교체수토 (관련 인사기록 무)	
1875	**월송만호**	**최봉수**	**『승정원일기』, 고종 11년(1874) 12월 17일**	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)	
1877	**삼척영장**	**유희동**	**『승정원일기』, 고종 13년(1876) 12월 20일** **『승정원일기』, 고종 15년(1878) 6월 27일**	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)	
1879	월송만호	박삼수	『각사등록』 27, 419상(1878.11.13) 『승정원일기』, 고종 16년(1879) 2월 28일		
1881	**삼척영장**	**남준희**	『승정원일기』, 고종 18년(1881) 5월 22일 **『승정원일기』, 고종 17년(1880) 12월 29일** **『승정원일기』, 고종 19년(1882) 3월 16일**	직위/성명 추정 (관련 인사기록)	
1883	월송만호	안영식	『승정원일기』, 고종 20년(1883) 12월 29일 『승정원일기』, 고종 19년(1882) 10월 20일 『승정원일기』, 고종 20년(1883) 12월 3일		
1885	**평해군수 겸 울릉도첨사**	**심의완**	**『승정원일기』, 고종 22년(1885) 3월 28일**	연도/직위/성명 추정 (관련 인사기록)	
1887	**평해군수 겸 울릉도첨사**		**『승정원일기』, 고종 24년(1887) 1월 16일**	연도/직위 추정 (관련 인사기록)	
1889	월송만호 겸 울릉도장	서경수	『각사등록』 27, 483하(1889.7.17) 『각사등록』 27, 484상(1889.7.26) **울릉 태하리 광서명 각석문** **『승정원일기』, 고종 25년(1888) 6월 15일** **『승정원일기』, 고종 26(1889) 8월 25일**	근거보충 (관련 인사기록)	진상
1891	월송만호 겸 울릉도장	**이종인**	**『각사등록』 27, 485하(1890.8.7)** 『각사등록』 27, 487하(1891.8.16) **『승정원일기』, 고종 27년(1890) 8월 4일**	근거보충/ 성명추정 (관련 인사기록)	진상
1892	월송만호 겸 울릉도장	**박지영**	『각사등록』 27, 488상-488하(1892.2.16) 『각사등록』 27, 489상(1892.7.14) **『승정원일기』, 고종 29년(1892) 1월 10일** **『승정원일기』, 고종 29년(1892) 12월 9일**	성명추정 (관련 인사기록)	진상 (×)
1893	평해군수 겸 울릉도장	조종성	『각사등록』 27, 490하(1892.12.9) 『각사등록』 27, 493하(1893.9.20) 「구암동 김종이 각양공납초출」(1893) **『승정원일기』, 고종 27(1890) 8월 8일**	인사기록 보충	진상

1894	평해군수 겸 울릉도장	조종성	『각사등록』 27, 493하(1893.11.8) 『각사등록』 27, 419상(1894.1.21) **『각사등록』 13, 542하_543상** **『승정원일기』, 고종 30년(1893) 11월 9일** **『승정원일기』, 고종 31년(1894) 7월 5일**	근거보충/ 인사기록 보충	

1) 1801년~1813년의 간년윤회 수토와 수토 근거 보충

1801년부터 1813년까지는 수토 근거 기록이 빠짐없이 있다. 특히 1801년, 1803년, 1805년은 연도, 수토관의 직위, 성명 및 근거 사료가 모두 갖추어져 있다. 필자는 여기에 『승정원일기』의 인사기록을 보충하였다. 김최환은 순조 즉위년(1800) 12월 22일 삼척영장에 제수되어 동년 12월 26일 하직(下直)하였으며, 순조 2년(1802) 1월 9일에 오위장이 되었다. 따라서 물리적으로 수토가 가능한 연도는 순조 1년(1801)의 1년간뿐이다. 한편 1803년 월송만호 박수빈의 수토는 『비변사등록』을 통해 잘 알려져 있다.[31] 같은 날짜 『승정원일기』도 참고할 수 있다. 1805년 삼척영장 이보국의 인사기록도 『승정원일기』에서 확인할 수 있다. 그래서 관련 인사기록을 수토 근거에 추가하고 비고란에 '인사기록 보충'이라고 표시하였다.

1807년부터 1813년까지는 수토 연도가 확정되어 있고 사료적 근거가 있으므로, 간년윤회 수토 원칙을 적용하여 수토관의 직위를 먼저 추정하여 기입하고 수토 일자에 해당 직위를 점하고 있는 관원을 『승정원일기』의 인사기록에서 추적하였다. 그런데 1807년 월송만호의 인사기록은 『승정원일기』에서 찾을 수 없어 공란으로 두었다. 그래서 이 기간의 수토관의 직위와 성명은 모두 잠정적으로 추정한 것이며, 사료적 근거를 가지고 수토관을 특정한 것은 아니다. 따라서 두꺼운 글씨로 표현한 부분은 모두 추정인 셈이다.

31) 『비변사등록』 순조 3년(1803년 5월 22일); 『승정원일기』, 순조 3년(1803년 5월 22일).

2) 1815년~1819년의 수토 상황과 1815년 월송만호의 수토 정지

삼척영장과 월송만호의 간년윤회 수토 원칙에 따라 특별한 사정이 없다면, 1815년은 월송만호가 수토를 해야 하는 연도이다. 그런데 비변사가 당해년은 흉년이 심하므로 수토를 정지하고 후년차(後年次), 즉 1817년에 수토를 거행하자고 요청하자 순조 임금은 그것을 윤허하였다.[32] 한편 1819년에 삼척영장 오재신이 수토를 한 사실은 이미 확인되었다. 1819년에 삼척영장이 수토하였으므로 간년윤회 수토의 원칙에 의거하면 1817년은 월송만호의 수토 차례가 된다. 그런데 그렇게 되면 1815년에 비록 수토를 정지했지만 그해는 월송만호의 차례였으므로 1817년에 또다시 월송만호가 수토를 해야 한다면, 두 차례 연속 월송만호가 수토를 한 셈이 되어 간년윤회 수토의 원칙에 어긋나게 된다. 여기서 우리는 1815년 월송만호가 수토 정지의 윤허를 받아 수토를 하지 않았으므로, 그 임무가 1817년으로 이월되었을 것이라고 추론해 볼 수 있다. 또 1819년에 삼척영장이 수토한 기록이 있으므로 1817년에는 월송만호가 반드시 수토를 실시했을 것이라고도 추론할 수 있다. 이상과 같은 추론을 위해 그리고 간년윤회 수토의 원칙을 적용하기 위해 1815년을 수토 연도 목록에 참고 목록으로 꼭 추가해야 한다고 생각하여, 목록에 넣고 비고란에 수토정지로 기록하였다. 그러나 1815년은 수토가 정지된 해이고, 1817년의 수토는 사료적 근거를 확보하지 못했으므로 추정에 불과한 것이다.

3) 1821년~1831년까지의 수토 상황과 수토 추정

이 시기의 수토 상황은 먼저 1823년, 1829년, 1831년이 사료적 근거를

---

32) 『승정원일기』(순조 15년 1월 13일) : 又以備邊司言啓曰, 江原道鬱陵島搜討, 今年爲當次, 而船隻格軍渡海物種, 自本道及嶺南, 當爲分定擧行事, 當及時知委, 使之待風和入去, 而第今本道沿海各邑, 俱未免歉, 嶺南民邑之勢, 尤無可言, 遇歉停免, 前旣有例, 今亦待後年次擧行之意, 分付, 何如? 傳曰, 允。

갖고 있으므로 이 세 해를 지표로 삼아 간년윤회 수토의 원칙을 적용시켜 나머지 연도들의 수토를 추정해 볼 수 있다. 1819년과 1823년은 수토 사실이 확인되었고, 1819년 삼척영장이 수토하였으므로 1821년은 월송만호 차례가 된다. 그러나 1821년의 월송만호에 대한 인사기록을『승정원일기』에서 찾을 수 없다. 1823년은 삼척영장의 차례로 추정되는데, 1823년 3월 11일에 남희가 삼척영장에 임명된다.『한길댁생활일기』에 3월 1일 수토한 것으로 되어 있어, 남희가 부임해 와서 수토를 했는지, 아니면 남희의 전임자인 권사규가 수토했는지, 아니면 생활일기의 기록이 잘못된 것인지 분간하기 어렵다. 아마도 남희가 3월에 부임한 다음 수토했을 가능성이 크다고 할 수 있다. 표의 1825년과 1827년 내용은 간년윤회 수토 원칙에 입각하여 추정한 것이다.

끝으로 1829년 수토관의 이름을 추정하지 못하였다.『승정원일기』순조 26년(1826) 12월 26일의 인사기록에 따르면, 김성렬이 월송만호에 임명된다. 그리고 순조 29년(1829) 6월 24일에 황재중이 월송만호로 임명된다. 그 중간에 월송만호에 대한 인사기록이『승정원일기』에 보이지 않는다. 따라서 1826년 말에 임명된 김성렬이 1829년 봄에 울릉도를 수토했다고 추정하기는 어렵다. 김성렬의 다음, 황재중의 이전의 어느 때인가 월송만호의 인사가 한 번 더 있었을 것으로 생각되는데,『승정원일기』에 해당 부분의 인사기록이 없기 때문에 현재로서는 파악이 어렵다.

4) 1833년~1859년의 수토 상황과 수토 추정

1833년부터 1839년까지는 1831년 삼척영장과 1841년 월송만호의 수토를 지표로 삼아 간년윤회 수토 원칙을 적용하여 추정한 것이며, 1851년 역시 앞뒤의 확실한 수토 기록을 지표로 삼아 삼척영장의 수토를 추정한 것이다.

1841년 오인현의 수토는『비변사등록』에 보인다.[33] 이와 관련하여『승정원일기』를 보면, 오인현은 헌종 5년(1839) 12월 22일 월송만호에 임명되

었다가, 헌종 7년(1841) 봄 울릉도 수토시 숨어들어온 상인들에게 뇌물을 받고 풀어준 것이 발각되어 헌종 7년 5월 27일 체포되었다.

1843년과 1845년은 연도와 사료적 근거가 확인되었으므로, 간년윤회 수토의 원칙에 따라 수토관의 지위와 성명을 『승정원일기』의 인사기록을 통해 추정하였다.

끝으로 1859년 삼척영장 강재의의 수토 근거를 보충하였다. 『승정원일기』에 의하면, 강재의는 철종 9년(1858) 6월 22일 삼척영장에 임명되었다가, 철종 10년(1859) 6월3일 충익장에 임명되었다. 따라서 삼척영장 강재의는 1859년 봄에 울릉도를 수토하였을 것이다. 『한길댁생활일기』에는 4월 9일에 수토를 한 것으로 기록되어 있다.

5) 1861년~1883년의 수토 상황과 1873년의 교체 수토

먼저 1859년부터 1867년까지의 간년윤회 수토 문제를 살펴보자. 1859년 삼척영장 강재의가 수토한 사실이 확인되므로, 간년윤회 수토의 원칙에 따르면 1861년은 월송만호, 1863년은 삼척영장, 1865년은 월송만호의 차례가 된다. 그런데 1867년에 월송만호 장원익의 수토 사실이 확인되고 있기 때문에, 1865년의 월송만호 차례가 윤회 수토 원칙에 어긋나게 된다. 어쩌면 1865년에 삼척영장이 수토를 했을 수도 있다. 그럴 경우 1863년 삼척영장의 수토 추정과 겹치게 된다. 1861년, 1863년, 1865년은 어떻게 추정하든 하나는 겹치게 되어 있다. 따라서 그 이유를 설명해야 되는데, 혹자는 1862년 임술민란으로 나라 전체가 피폐하여 1863년 삼척영장의 수토가 일시적으로 정지되고, 이월된 수토 임무를 삼척영장이 1865년에 수행하였을

33) 『비변사등록』(헌종 7년 6월 10일) : 又所啓, 卽見江原監司趙秉憲狀啓則以爲, 鬱陵島搜討時, 見捉潛商船隻, 捧賂放送之越松萬戶吳仁顯罪狀, 請令攸司稟處, 而冒犯各種行賂等物, 修成册上送, 屬公與否, 論報本司矣, 搜討之政, 何等嚴重, 而身爲鎭將, 捧賂潛放, 若是狼藉, 言念邊禁, 萬萬駭痛, 當該越松萬戶, 待就囚加律重勘, 以懲日後, 至於捧賂之還徵者, 竝令該道屬公, 船格勘律, 依道啓施行, 而船隻與潛採餘存之物, 亦令本道, 文移該道, 竝依法典徵出, 屬之本道事, 分付何如, 上曰, 依爲.

것이라는 가설을 제시하기도 한다.[34] 구체적인 사료를 통해 입증해야 할 문제로서, 향후 후속 연구를 기대한다.

다음으로 1869년부터 1883년까지의 간년윤회 수토 문제를 살펴보자. 먼저 1873년은 원래 삼척영장의 수토 차례인데, 삼척영장이 병으로 인하여 수토를 갈 수 없게 되어 월송만호로 수토관이 교체되어 수토를 하였다. 그리하여 1873년 월송만호 수토가 확인되고 있고, 1879년에는 월송만호의 수토가 확인된다. 그렇다면 중간의 두 해 1875년과 1877년은 삼척영장과 월송만호가 번갈아 수토를 했다고 볼 수 있는데, 어떤 식으로 배정하더라도 월송만호가 연속 두 번 가는 모양이 된다. 혹자는 1873년에 월송만호가 대신 수토할 때 수토관만 교체되어 다른 부담은 지지 않고 수토를 하였을 가능성이 있으며, 그렇기 때문에 1875년에 실제적인 부담을 지고서 다시 월송만호가 수토한 것은 아닐까라는 가설을 제시하였다. 앞에서 제시한 수토 정지가 있었던 사례와 유사한 것으로 추리해 본 것이라고 할 수 있다. 어떻든 보다 확실한 사료적 근거가 발굴되어야 할 것이다. 여하튼 이 문제가 해결된다면, 1869년부터 1883년까지 간년윤회 수토의 원칙이 잘 지켜진 것으로 볼 수 있다.

끝으로 1881년 수토 근거 사료 보충을 살펴보자. 울릉도에 몰래 잠입하여 벌목하던 일본인 7인을 울릉도 수토관이 1881년 수토하면서 발견하였다.[35] 이 사건을 계기로 고종은 이규원을 울릉도검찰사로 임명하여 울릉도를 개척하게 되었다. 이 사건은 당시 한일 간의 외교 현안으로 떠올랐으며, 일본의 태정관이 자국민에게 울릉도에서의 벌목을 금지함으로써

---

34) 필자는 '19세기 수토 관련 간담회'(울진, 2017.11.10)에서 백인기 박사(KMI)와 심현용 박사(울진군청)에게 본문에 서술한 가설과 여러 가지 아이디어, 그리고 귀중한 자료와 관련 정보 등을 얻었다. 감사드리며 일일이 각주로 표시하지는 않는다.

35) 국사편찬위원회, 『고종시대사』, 高宗 18年(1881) 5月 22日(癸未); 承政院日記 高宗 18年 5月 22日; 日省錄 高宗 18年 5月 22日; 高宗實錄 高宗 18年 5月 22日; 同文彙考 附編續 1 邊禁 2; 政治日記 辛巳年 5月 23日; 通文館志 卷11 紀年續編 今上 18年; 善隣始末 附錄 竹島始末.

종결되었다. 앞으로 독도영유권 논리 강화와 관련하여 이 사건에 대한 본격적인 연구가 요청된다.

6) 1885년 이후의 울릉도 관제 변화와 수토제의 변화 여부

울릉도의 개척이 진행되면서 울릉도의 관제도 자주 변동되었다. 울릉도의 관제 변동과 수토제는 긴밀한 연관성을 갖고 있으나, 아직까지 충분히 밝혀지지 않아 향후 추가적인 연구가 요망된다. 관제 변동의 개요를 살펴보면, 삼척영장이 예겸하던 울릉도첨사를 1884년 6월부터 평해군수가 울릉도첨사를 예겸하게 되었다. 1888년부터는 을릉도첨사가 울릉도장으로 바뀌게 되어 월성만호가 울릉도장을 예겸하게 되었다. 1892년에는 평해군수가 울릉도장을 예겸하게 하였다가 1895년에는 전임도장제를 채택하였다.[36]

『승정원일기』에 따르면, 간년 수토에 해당하는 1885년에 평해군수 겸울릉도첨사는 심의완이었다. 또 1886년부터 1887년 초까지는 박태원이 평해군수 겸울릉도첨사로 있었다. 그러나 박태원은 1887년 1월에 물러나게 되었으므로 1887년 봄이나 여름에 울릉도를 수토할 수 없었을 것이다.[37] 이 두 해는 간년 수토 연도에 해당하지만 실제 수토가 행하여졌는지는 추가적인 확인이 필요하다.

1888년에는 도장제가 시행되어 서경수가 월송만호 겸울릉도장으로 임명되었으나 그가 한 것은 '검찰'이지 '수토'라고 할 수 없다.[38] 이 해의 기록 중에 수토 후 으레 올리는 진상품을 서경수가 봉헌했다는 내용은 찾지 못했다. 대신 1889년에는 서경수가 수토 후 진상품을 봉헌하고 있고, 1891년 월송만호 겸울릉도장 이종인도 마찬가지로 진상품을 봉헌하고 있다. 1892

---

36) 송병기, 『울릉도와 독도』(재정판), 158-159쪽.

37) 『승정원일기』, 고종 23년(1886) 3월 10일; 『승정원일기』, 고종 24년(1887) 1월 16일.

38) 송병기 교수는 1888년부터 겸임도장제가 되면서 수토를 수시로 실시한 것으로 본다. 송병기, 같은 책, 159쪽.

년 월송만호 겸울릉도장 박지영은 진상품을 봉헌하지 못했다고 보고하고 있음을 볼 때, 역으로 이 해에도 수토가 있었음을 추론할 수 있다.

1893년의 경우, 박지영의 후임으로 이완갑이 월송만호 겸울릉도장에 임명되어 수토를 할 준비를 하고 있었으나 수토를 가지 못하게 하고,[39] 구례(舊例)를 복구하여 평해군수 겸울릉도장으로 조종성을 파견하여 수토의 임무를 맡게 하였다.[40] 조종성은 수토 후 진상품을 봉헌하였다. 1894년에도 정월부터 수토를 준비하고 있다는 기록에서 수토가 시행되었을 것으로 추론된다.

수토제는 1894년 12월에 공식적으로 폐지되었다.

6. 맺음말

이 논문은 울릉도 수토 연구와 관련하여 기존의 수토 연도 목록을 검토하여 수토가 시행된 연도라고 보기에 근거가 부족한 것은 목록에서 삭제하고, 새로 확인한 또는 추정되는 수토 연도를 목록에 추가하였다. 특히 1849년 이규상의 수토, 1853년 석충선의 수토, 1855년 이원명의 수토, 1873년 월송만호의 수토, 1879년 월송만호의 수토, 1883년 안영식의 수토 등은 새로 보고된 사례가 아닌가 생각된다.

19세기 울릉도 수토는 여러 가지 문제점에도 불구하고, 조선정부가 영토관리 차원에서 수토제를 통하여 울릉도를 잘 다스려왔다고 평가할 수 있다. 19세기 울릉도 수토의 몇 가지 특징과 의의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 19세기의 대부분의 기간 동안 울릉도 수토에 간년윤회 수토 방식이 규칙적으로 적용되고 있는 모습을 관찰할 수 있었다. 흔히 세도정치기로 칭해지는 19세기 전반기에도 일반적인 예상과는 달리 간년윤회 수토

39) 『각사등록』 27, 491하-492상(1893.3.12).
40) 『각사등록』 27, 493하(1893.9.20).

의 원칙이 잘 지켜졌다. 아마도 이양선의 잦은 출몰과 관련하여 울릉도 수토의 중요성이 더 커졌지 않았을까 추측해 본다.

둘째, 개화기에 접어들어 조선 정부는 쇄환 정책에서 울릉도 개척으로 정책 방향을 전환하고 백성들을 이주시켰다. 그렇지만 이 기간에도 수토는 꾸준히 이어졌으며, 수토제를 폐지하기 몇 해 전부터는 매년수토(每年搜討)의 형태로 수토 주기가 변화되었다. 조선 정부의 울릉도에 대한 관심이 반영된 정책이 아닐까 생각된다.

셋째, 울릉도 개척이 본격화되면서 그동안 삼척영장과 월송만호가 윤회 수토하는 방식에서 월송만호 중심의 수토로 바뀌고 있다. 아마도 월송만호에게 울릉도장의 역할을 겸임시킨 것 때문으로 보인다. 또 얼마 후에 평해군수가 울릉도장을 겸임하면서 평해군수가 울릉도 수토를 담당하였다. 행정의 편의성을 고려한 조처라고 생각된다.

넷째, 수토사의 임무는 기본적으로 울릉도에 잠입한 백성이나 외적들을 색출해내는 것이지만, 검찰사의 임무는 잠입한 백성 및 외국인들을 검찰하고 또 그 밖의 울릉도 실정을 파악하여 개척 가능성을 타진하는 것이었다. 개척 정책으로 방향을 전환하면서 수토관의 임무에 울릉도 주민의 현황에 대한 조사 및 보고 업무가 추가되었다. 그리하여 수토와 검찰의 임무가 비슷한 모습을 보이기도 하였지만, 수토는 검찰과 달리 정례화 되어 수토관이 주기적으로 파견되었으며, 또 도형(圖形)과 토산품의 진상 같은 의례적 측면을 가지고 있었다는 점에서 명확히 구분된 것으로 보인다. 이에 비해 검찰사는 특별한 임무를 띠고 수시로 파견되었던 것으로 보인다.

끝으로 울릉도 수토 연구가 나아갈 방향은 첫째로 이양선 및 표류 관련 연구와 연계하여 수토 연구의 외연을 확대할 필요가 있다. 1849년의 수토 사례 사료에서 볼 수 있듯이 통제사영에서 이양선의 수토를 시도하고 있는 모습을 확인할 수 있는데, 조선 정부가 이양선에 대해 무기력하게 손을 놓고 있었던 것은 아님을 볼 수 있다. 둘째로 사료를 검색해 보면 조선

후기에 전국적으로 다양하고 많은 수의 수토 사례가 검색되는데, 이러한 수토 사례와 연관시켜 울릉도 수토를 연구함으로써 조선 정부의 통치행위로서 수토의 성격이 잘 드러나지 않을까 생각한다. 셋째로 울릉도 수토가 이루어지던 연도별 또는 왕대(王代)별로 정치, 경제, 사회 상황과 연관시켜 심화 연구가 필요하다고 생각된다.

〈참고문헌〉

1. 경전 및 사료류

『시경』, 『맹자』, 『조선왕조실록』, 『비변사등록』, 『승정원일기』, 『각사등록』.

2. 단행본류

김호동, 『독도·울릉도의 역사』, 경인문화사, 2007.

송병기, 『울릉도와 독도』(개정판), 단국대학교 출판부, 2007.

영남대 독도연구소 편, 『울진대풍헌과 조선시대 울릉도·독도의 수토사』(독도연구총서 14), 선인, 2015.

유미림, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 2013.

한국해양수산개발원 편, 『독도사전』, 한국해양수산개발원, 2011.

3. 논문류

김기혁, "조선후기 울릉도 수토기록에 나타난 부속도서의 표상 연구", 『역사와 지리로 본 울릉도·독도』, 동북아역사재단, 2011.

배재홍, "조선후기 울릉도 수토제 운용의 실상," 『대구사학』 제103집, 대구사학회, 2011.

백인기, "조선후기 울릉도 수토제도의 주기성과 그 의의 1", 『이사부와 동해』 5, 2013.

손승철, "울릉도 수토제", 한국해양수산개발원 편, 『독도사전』, 한국해양수산개발원, 2011.

손승철, "조선후기 수토기록의 문헌사적 연구 -울릉도 수토 연구의 회고와 전망"

『한일관계사연구』 51집, 한일관계사학회, 2014.
손승철, “조선후기 수토기록의 문헌사적 연구,” 영남대학교 독도연구소 편,『울진대풍헌과 조선시대 울릉도·독도의 수토사』(독도연구총서 14), 선인, 2015.
심현용, “조선시대 울릉도 수토정책에 대한 고고학적 시·공간,”『영토해양연구』 6, 동북아역사재단 독도연구소, 2013.
심현용, “울진 대풍헌의 울릉도·독도 수토 자료와 그 역사적 의미 -조선시대 울릉도·독도 수토정책과 관련하여”, 영남대학교 독도연구소 편,『울진대풍헌과 조선시대 울릉도·독도의 수토사』(독도연구총서 14), 선인, 2015.
유미림, “장한상의 울릉도 수토와 수토제의 추이에 관한 고찰,”『한국정치외교사논총』 31집 1호, 한국정치외교사학회, 2009.
이원택, “조선후기 강원감영 울릉도 수토사료 해제 및 번역”,『영토해양연구』 8, 동북아역사재단 독도연구소, 2014.
이원택, “1849년 윤사월 울릉도에서 있었던 일, 리앙쿠르호?”(프로시딩), 제8회 전국해양문화학자대회자료집 2, 목포대학교 도서문화연구원 등, 2017.

『승정원일기』 검색(http://sjw.history.go.kr/main.do)(검색일: 2017.11.19).

<Abstract>

A Study on Regular Years of Patrol Governance to Ullengdo Islands Conducted by the Joseon Government in the 19th Century

Rhee Wontaek (Northeast Asia History Foundation)

The purpose of this paper is to make a critical review of the existing researches on patrol governance of Ulleungdo Islands conducted by the Joseon government in the 19th century, and add some new cases of Ulleungdo patrol governance to them.

After critical review of the existing list, I shall remove the nine Ulleungdo patrol governance cases from it. On the other hand, the six cases of 1849, 1853, 1855, 1873, 1879, and 1883 will be newly inserted therein. On the whole I argue that, throughout the 19th century, the Joseon government had managed Ulleungdo Islands well by patrol governance as the territory management system, though there were minor problems and irregularities.

Lastly, I suggest that the direction of study on Ulleungdo patrol governance system be extended, including researches on the appearances of western vessels and many sea drifting accidents. This direction will show the overall patrol governance acts as part of the territorial awareness of the Joseon government, by way of studying various and numerous examples of patrol governance throughout the country.

Key words: Patrol Governance, Prosecutorial Inspection, Ullengdo, Dokdo, Regularity of Patrol Governance

이 논문은	2017년 11월 20일에 투고 완료되어, 2017년 12월 4일부터 12월 17일까지 심사위원이 심사하고, 2017년 12월 18일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

자료소개

자료소개

『조선국교제시말내탐서(朝鮮國交際始末內探書)』*

송 휘 영**

1. 해제
2. 『조선국교제시말내탐서』의 한글 번역문
3. 원문 탈초문

1. 해제

1868년 10월 메이지정부의 최고통치기관이었던 태정관은 외무성에 조선의 사정을 조사하게 하는 결정을 내렸다. 이때는 일본이 조선과의 국교 교섭을 시작하고 정한론이 확산하는 시기여서 조선에 대한 내탐은 반드시 필요했다. 태정관이 내탐을 결정하기 10개월 전인 1월 14일 메이지 정부는 조선에 국교 교섭을 위한 서계를 보냈으나 조선 정부는 격식에 맞지 않는 표현이 있다며 거부했다. 조선이 서계를 거부하자 일본 내에서는 날조된 삼한정벌론과 함께 조선을 정벌하자는 정한론이 급속히 확산하였다. 정한론자인 요시다 쇼인(吉田松陰)[1]의 제자이자 메이지 유신 3걸의

* 본고에 첨부하는 『조선국교제시말내탐서』의 탈초문 및 한글 번역문은 동북아역사재단의 연구지원에 의해 수행되었다. 탈초문 및 한글번역문의 교열 작업은 한림대학교 국제연구소의 이훈 선생님께서 도움을 주었다. 이 지면을 빌어 감사드린다.
** 영남대학교 독도연구소 연구교수

한명인 기도 다카요시(木戸孝允)는 12월 14일자 일기에 사절을 조선에 파견하여 그 무례함을 묻고 불복할 때는 죄를 따지고 공격하여 그 땅에서 일본의 권위가 신장하기를 바라는 것이라고 적었는데 정한의 실체가 무엇인지 그대로 보여주고 있다. 1869년 12월 도쿄에서 출발한 사다 하쿠보(佐田白茅) 일행은 나가사키와 대마도를 거쳐 2월 22일에 부산에 도착했다. 조선에서는 초량의 왜관에 머물며 정탐을 하고 사다(佐田)는 3월말에 나머지 2명은 4월초에 귀국하였다. 그리하여 사다 등은 외무성에 조선을 정탐한 결과를 보고했는데 이 보고서가 『조선국교제시말내탐서(朝鮮國交際始末內探書)』이다. 사다 하쿠보(佐田白茅), 모리야마 시게루(森山茂), 사이토 사카에(齋藤榮)가 연명하였고 모두 13개 항으로 작성되었다. 독도는 마지막 항목인(울릉도(죽도)와 독도(송도)가 조선의 부속으로 된 시말)에 수록되어 있다. 이때는 오늘날과 달리 울릉도를 죽도(竹島), 독도를 송도(松島)로 불렀다.

메이지정부가 출범하고 나서 「왕정복고」 즉 막부에서 메이지정부로 정권교체가 된 사실을 1868년 초 쓰시마번(對馬藩)으로 하여금 조선정부에 알리도록 하였다. 그러나 쓰시마번 주도의 대조선 교섭은 별다른 진전 없이 답보상태를 벗어나지 못하였다. 메이지정부는 천황명의의 새로운 서계를 조선에 보냈고 조선 측에서는 서계 내용에서 '황제(皇)', '칙(勅)' 등의 어귀로 인하여 서계수령을 거부하여 일시적으로 조일관계는 외교적 단절 상태에 있었다. 이에 외무성은 보신전쟁(戊辰戰爭)[2]의 수습과 판적봉환

---

1) 요시다 쇼인(吉田松陰: 1830~1859)은 쵸슈번사(長州藩士) 출신으로 막말의 교육자, 사상가, 존왕론자(尊王論者). 이름은 노리카타(矩方), 통칭은 도라지로(寅次郎). 하기(萩)에 쇼카손주쿠(松下村塾)를 열어 다카스기 신사쿠(高杉晋作), 이토 히로부미(伊藤博文) 등 메이지유신 공로자를 육성하였음.

2) 1868년(明治1) 1월 27일 도바(鳥羽)·후시미(伏見) 전투에서 시작하여 이듬해 1869년(明治1) 고료카쿠(五稜郭, 현재의 하코다테시) 전투까지 이어진 구 막부측과 신정부측과의 전투를 말함. 특히 나가오카번(長岡藩, 현재의 니가타현)과 아이즈번(会津藩, 현재의 후쿠시마현)에서는 번내가 전장이 되어 많은 사상자를 냈다. 호후(防府)의 여러 부대도 출병하여 멀리 동북(東北)과 홋카이도(北海道)까지 진격

(版籍奉還)[3]으로 중앙집권화를 강화하고 외무성 주도의 대조선 외교·무역 일원화 방침을 표명하게 된다. 1869년 조선사정 조사를 위해 외무성 관원 쓰시마 및 조선 파견을 골자로 하는 건의서를 태정관에 제출하였고 같은 해 10월 이를 허가받았다.[4] 태정관으로부터 허가를 받은 외무성은 바로 파견 준비를 시작하였고 당시 조선에 대해 거의 지식과 경험이 없었던 외무성은 이미 두 번에 걸쳐 「조선교제사의(朝鮮交際私議)」를 제출했던 사다 하쿠보를 조사단의 대표로 선임했다. 그리하여 사다는 모리야마 시게루(森山茂) 등과 함께 외무성 관원으로 발탁된 것이다.

1869년 12월 7일	외무성 조사단 사다(佐田白茅) 일행 요코하마 출발
1869년 12월 28일	일행 쓰시마 도착 : 번의 내력, 지형, 경제상황, 세견선(歲見船)·세사미(歲賜米) 등에 관한 기초조사
1870년 2월 9일	조사단 일행 이즈하라(嚴原) 출발
1870년 2월 22일	조사단 일행 부산 초량왜관 도착 : 일본 국서(「王政復古」에 대한 통보)에 대한 정식 회답 요구
1870년 3월	사다 하쿠보가 먼저 귀국
1870년 4월 15일	귀국한 외무성 조사단 일행 「建白書」(朝鮮國交際始末內探書) 제출

하였다. 결국 1869년 6월 27일 신정부군의 승리로 끝났음.

3) 판적봉환(版籍奉還)이란 1969년(明治2) 7월 25일부터 메이지 정부에 의해 실시된 중앙집권화 사업의 하나로, 여러 다이묘(大名)로부터 천황에게 영지(版=版圖)와 인민(籍=戶籍)을 반환하는 것을 말함. 이것의 발안은 히메지번주(姬路藩主) 사카이 다다쿠니(酒井忠邦)에 의함. 이를 바탕으로 후일 1871년 7월 14일 번을 폐지하고 현을 설치하는 폐번치현(廢藩置県)이 이루어져 막말·메이지 초에 존재했던 274개의 번(藩)은 판적봉환 이후 2년 만에 소멸함.

4) 심기재, 「근대 일본인의 조선 인식 -佐田白茅를 중심으로-」, 『일본학보』 제40집, 1998.5, pp.255-256.

당시 일본 외무성이 중요시했던 것은 쓰시마·조선 파견의 임무 내용이었다. 이때 정탐하도록 지시를 내린 내용을 간단하게 요약하면 다음과 같다. ① 1609년 이래 조선으로부터 통신사가 내방하여 「번속(藩屬)의 예(禮)」를 취해 왔는지의 여부, ② 쓰시마가 조선에 파견하는 사절의 의전 절차, 조선이 쓰시마에 파견하는 사절의 의전 절차에 대한 파악, ③ 조선으로부터 「감합인(勘合印, = 도항 허가증)」을 받는 것은 '입공(入貢)'을 의미하는지의 여부 파악, ④ 청국과 조선간의 종주권(宗主權)과 관련해서 조선이 국정 운영에 있어서 독자적인 판단 내지는 정책 결정권을 가지고 있는지의 여부 파악, ⑤ 정부 고위사절(황사(皇使))를 조선에 파견할 경우 수도 가까운 곳에 군함을 정박시킬 만한 항구가 있는지의 파악, ⑥ 조선이 러시아에 외교적 보호를 의뢰했는지의 여부와 국경 분쟁의 여부 파악, ⑦ 조선 육군·해군의 무장 및 무기의 실태 여부, ⑧ 조선 국정의 파악, ⑨ 조일 무역과 일본 화폐의 유통 문제, ⑩ 세견선(쓰시마번에서 조선에 매년 정례적으로 파견하는 선박)의 존폐 문제, ⑪ 이즈하라번(嚴原藩=舊對馬藩)의 「사교(私交)」[5] 폐지에 따른 보상책 등이다. 사다(佐田) 등 외무성 조사단은 이상의 11개 항목에 걸친 조사를 주된 목적으로 하면서도, 조선 정부에 대해 국서에 대한 답서의 독촉을 부차적인 목적으로 하고 있었다. 여기에 대한 복명서는 13개 조항으로 되어 있고, ⑫ 「죽도(竹島)·송도(松島)가 조선국 부속으로 되어 있는 시말」이라는 것이 추가 되어 있다.

1850년대 후반 요시다 쇼인(吉田松陰)의 「조선침략론(朝鮮侵略論)」, 「죽도개척론(竹島開拓論)」이 대두되는 가운데, 메이지 정부가 출범부터 조일의 외교관계는 단절되었다. 또한 메이지초기 사이고 다카모리(西鄕隆盛), 기도 다카요시(木戶孝允) 등의 「정한론(征韓論)」이 1870년대초 재점화하는 가운데 『조선국교제시말내탐서(朝鮮國交際始末內探書)』는 조선국의 정황과 교제의 경위에 대한 중요한 정보를 제공하고 있으며 이 단초가 되

5) 대조선 외교업무.

는 것이 사다 하쿠보(佐田伯茅) 등의 복명서이다. 그런 의미에서 이『내탐서(內探書)』는 막말·메이지초 일본의 대륙팽창주의 사상 확장의 연장선상에 있는 것이라 할 수 있다. 다만 기존의 연구에서는 이『내탐서』안의「죽도·송도가 조선 부속이 되어 있는 시말」이라는 13번째 조항에만 한정해서 보고 있으나 여기서 중요한 것은 원래 11개 조항이었던 일본 외무성의 내탐 지시가 보고된『내탐서』에서 2개 조항이 추가된 경위가 밝혀져야 할 필요가 있다. 다른 하나는 이 13번째 조항이 외무성과 쓰시마번 사이의 조회와 사다(佐田)의 복명서(부속문서)를 통해 면밀히 검토되고 있다는 사실이 간과되고 있다는 것이다.

『조선국교제시말내탐서』는 몇 가지 부속문건을 수반한다. 이와 관련된 부속문서와 별첨자료 및 관련문서로는 다음과 같은 것들이 있다. ①『다이슈조선교제취조서(對州朝鮮交際取調書)』(1870), ②「외무성출사 사다 하쿠보의 건백서 사본(外務省出仕佐田白茅ノ建白書寫)」(1870.3), ③「외무성출사 모리야마 시게루의 건백서 사본(外務省出仕森山茂ノ建白書寫)」(1870.4), ④「외무성출사 사이토 사카에의 건백서 사본(外務省出仕齋藤榮ノ建白書寫)」(1870.4), ⑤「조선에 파견된 자의 주의사항에 관한 지시안(朝鮮へ被差遣候もの心得方御達之案)」(1869.11), ⑥「조선교제사의(朝鮮交際私議)」(1869) 이들 부속문서와 관련자료를 함께 파악하여 세밀하게 분석할 필요가 있다. 특히 ②~④의 건백서(복명서)는『내탐서』의 기초가 되는 것들이다. 아울러 당시 일본 외무성, 내무성, 태정관의 독도 인식을 나타내는 문서로『죽도고증(竹島考證)』,『기죽도사략(磯竹島事略)』,「태정관지령(太政官指令)」등이 있다. 이들 문서를 통해 당시 일본 메이지정부의 울릉도·독도 인식을 파악할 수 있으며, 이들과의 연결고리에서 당시의 독도(송도) 인식을 재점검할 필요가 있다.

2.『조선국교제시말내탐서』의 한글 번역문

【한글번역문】『조선국교제시말내탐서(朝鮮国交際始末内探書)』

87 〔4월 25일(仮) (5월 15일)〕
외무성 출사(出仕) 사다 하쿠보(佐田白茅) 등의 조선국 교제시말(交際始末) 내탐서(內探書)

(표제)
「조선국교제시말내탐서」
외무성 출사(出仕) 사다 하쿠보(佐田白茅)
모리야마 시게루(森山茂)
사이토 사카에(齋藤榮)

1. 게이쵸(慶長)·겐나(元和)(17세기 초: 역자) 이래 조선국이 통신사를 보내 번속(藩屬)의 예(禮)를 취해온 경위

이 건은 양국이 동등한 예를 취하지 않고 조선에서만 신사(信使, 通信使)를 보내오게 된 것으로 그 기원(起源)이 애매하여 확증을 얻을 수 없다. 히데요시(秀吉)[6]공의 사후 이에야스(家康)[7]공이 (조선과의) 강화(媾和) 건을 소 요시토시(宗義智)에게 명하였다. 요시토시(義智)는 야나가와 시게노부(柳川調信), 이테이안(以酊庵)의 장로(長老:승려) 등과 의논하여 강화 교섭(和事)에 임하기를 어언 6~7년 만에, 게이쵸(慶長) 정미(丁未)년

6) 도요토미 히데요시(豊臣秀吉)을 가리킴.
7) 도쿠가와 이에야스(德川家康)을 가리킴.

(1607)[8] 우호(和好)가 이루어져 서신(文信)을 교환(贈酬)하게 되었다. 그 후 요시토시(義智) 등이 信使 초빙(來朝) 건을 추진하게 되었다. 조선은 용무(勇武)한 우리에게 당하지 못함을 깨우치고 문서를 보내 마침내 간에이(寬永)[9] 갑자(甲子)년(1624)에 信使를 파견하게 되었다. 소가(宗家) 옛 기록(舊記)에는 화순(和順)의 뜻을 담은 답신(復書)은 있으나 이에야스(家康) 공이 보내는 서신(往翰)은 없다. 그 답신(復書)을 보면 본조(本朝=일본)에 번속(藩屬)의 예(禮)를 취하지 않았던 것은 명백하다. 그렇다면 본조에 사절(使節)을 청해야 함에도 임진왜란(壬辰亂) 후 국내의 형세와 지리를 크게 감추는 정황(情體)이었으므로, 오히려 답례를 받지 않은 채 조용히 편안히 지내며 바쿠후(幕府)의 '쇼군(將軍)'이 교체될 때마다 信使를 보내 온 것은 필경 경원(敬而遠之)하는 뜻이 드러난 것으로 보인다.

재작년 진(辰, 1868)년 이즈하라번(嚴原藩)에서 올라온 건백서 중에 지금 '通信使'를 불러들여 외무성에서 조리(條理)를 세워서 정성들여 설득한다면 오래전부터의 악습을 변화시킬 기회가 될 것이라는 취지도 엿보이는데 동번(同藩)의 예측은 어떠한지? 저쪽(조선측)의 내외(內外) 정무(政務)는 지금까지 문관이 담당하고 있었으나 최근 프랑스인과의 전쟁(佛國人戰爭, 병인양요) 이래 무신이 권력을 독차지하여 국정의 많은 부분을 무관이 담당하고 있다. 이미 재작년 진(辰)년 겨울 '메이지(明治)유신'을 (조선에) 알리는 서한을 종전의 예에 따라 사본을 먼저 보여준 후 본서(本書)를 받아 주도록 요청한 바 있다. 그러나 서계(書契)의 문언 가운데, '황제(皇)'라고 칭하거나, '칙(勅)'이라 칭하며, 예조참의에 대한 경칭을 '대인(大人)'에서 '공(公)'으로 개칭하고, (구대마번주의 칭호를) '朝臣左近衛'라 하고, 조선국왕으로부터 이전부터 받아온 '도서(圖書, 銅印)'를 고쳐서 새로운 도장(新印)을 찍어온 건 등을 핑계로 문서의 불손함을 꾸짖으며, 구례(舊例)를 따르지 않았다는 것을 거론하며 마침내 결단코 받아들일 수

8) 1607년(게이쵸 12) 선조 40년.

9) 1624~1643년.

없다는 확답을 해왔다. 그러면서도 아직 추호도 단교(斷交)할 뜻은 없으며 한편으로는 도쿠카와(德川)씨와 동등한 급의 대신과 '적례(適禮)'(대등한 예)로 대할 의사가 있음을 피력하였다. 전말이 이와 같으므로 '신사(信使)'를 요청한다 해도 성사되지 않을 것이다. 위의 서한을 지참한 사신(使臣) 히구치 데츠시로(樋口鐵四郎)가 지금도 한국에 있으며 앞의 서간에 대한 답변의 경위를 바탕으로 다음 조처에 대해 문의를 했었다. 또한 명령(沙汰)에 따라 담판(談判)을 진행할 생각을 하라는 지시와 지금까지의 절차 등에 대해서도 꼼꼼하게 지시를 받았다. 그럼에도 불구하고 지난봄 이래 여러 번 담론(談論)을 거듭한 결과 위와 같은 국면에 이르렀으므로 이후 어떠한 조처(沙汰)가 있더라도 저쪽(조선)의 완고한 국풍은 도저히 대차사(大差使) 혼자만의 힘으로 해결하기 어려운 것은 물론이며 더더욱 소(宗)씨 자신이 도한(渡韓)하더라도 승낙을 얻어 낼 수 있으리라고는 말할 수 없다. 즉 (서계 접수 교섭이) 지체되어 기회를 잃기보다는 오히려 조선의 확답을 후일에 반드시 증거로 삼을 수 있도록 서면(書面)으로 받아 그것을 조정에 품의해야 할 것이라고 대차사(大差使) 및 그 외의 관계자들에게도 말했다. 또한 관수역(館守役)이 응접한 다음 별지 사본과 같이 동래부사(東萊府伯)의 서한(書翰) 및 훈도(訓導)·별차(別差)[10]가 지난 겨울 제출해 둔 「난문서」(難問書)에 조인하게 하고 위의 본지(本紙)는 곧바로 다음 조처에 대한 문의시에 모두 소(宗)씨가 제출한 취지와 같이 사본을 제출하니 신속하게 조정에서 논의한 다음 조치하여 줄 것.

1. 쓰시마로부터 조선에 파견한 사자(使者)의 예전(禮典), 조선으로부터 쓰시마에 파견한 사자의 예전(禮典).

이 건은 '쇼군'(장군)의 교체시, 그리고 소가(宗家) 및 조선국의 길흉(吉凶) 시에 소가(宗家)가 예조 참판 앞으로 서한과 함께 토산물(土物)을 보

10) 동래부(東萊府) 소속 일본어 통역(通譯).

내며, 사자는 집정(執政) 및 중신(重臣) 중에서 파견하였다. 조선으로부터는 '바쿠후'(幕府)의 '쇼군'(장군) 교체시 신사(信使)를, 그 밖의 길흉사(吉凶) 및 소가(宗家)의 번주(藩主) 교체 등에는 임관(任官)이라고 부르는 자를 쓰시마(對州)에 보냈는데 양측의 예전은 별책과 같다. 우선 (조선측) 임관이 오는데 드는 제 경비(諸入費)는 '바쿠후'(幕府)가 지급하는 관행이라고 들었다.

1. 조선국으로부터 감합인(勘合印)[11]을 받게 된 경위, 이는 동국(同國)의 제도로 볼 때 조공을 받은 것으로 취급한 것인가?

이 건은 조선국의 부군현(府郡縣)에 국왕이 부여하는 '도서'(圖書: 인장이라는 뜻: 역자)와 마찬가지로 소(宗)씨의 실명을 새긴 동인(銅印)이다. 세견선(歲遣船)[12] 파견시 첨부하는 서한(書翰)을 비롯하여 사안에 관계없이 소씨로부터 조선에 보내는 서신(文信)에는 모두 이 도장을 사용한다. 만약 이 도장을 소지하지 않은 배는 적(賊)으로 간주하여 거부하는 것이 예로부터의 約定에 실려 있다. 이 도장을 받는다는 것은 조선의 제도상으로 볼 때 신하(臣下)와 같은 것이다. 뿐만 아니라 (조선은) 세사미(歲賜米)[13]라고 하여 매년 쌀 50석, 대두 50석을 소씨에게 대대로 사급해 왔는데, 이것을 조선에 대해 신하의 예(臣禮)를 취하는 것으로는 가장 으뜸가는 것으로 친다. 그 밖에 잘못된 사례가 너무 많아 일일이 셀 수가 없다. 쓰시마(對州)는 애초부터 그러한 잘못된 사례를 알았다고는 하지만 조선

---

11) 중국의 명나라가 해적이나 함부로 하는 밀무역을 방지하기 위해서 무로마치 막부에 내린 것으로, 정식 사자인 것을 증명하는 할부(割符)에 찍는 도장을 말한다. 즉 무역허가증과 같은 것이었다.

12) 조선 세종 때에, 쓰시마(對馬) 섬 도주(島主)의 청원을 들어주어 삼포(三浦)를 개항하고, 내왕을 허락한 무역선. 중종 5년 삼포왜란 뒤로는 그 수를 반으로 줄이고, 제포 한 곳만을 개항하였다.

13) 조선(朝鮮) 세종(世宗) 25년(1443), 계해조약(癸亥條約)을 맺고, 해마다 쓰시마도주(對馬島主) 소(宗)씨에게 사급(賜給)하기로 약속(約束)한 쌀.

에 근접한 고도로 일개 번(一藩)으로서 대응(接待)하기에는 역부족이었다. 게다가 영지(領知)의 풍흉(豊凶)에 따라 재정(國計)이 절박한 경우에는 조선으로부터 돈과 곡식(金穀)을 빌려와 생계를 보충해온 것은 예로부터 지금까지의 일이다. 근년에도 또한 재정(勝手向)이 여의치 않아 조선으로부터 약간의 재물을 빌렸으며 이는 차츰차츰 방도를 강구하여 갚도록 해야 할 것이다. 그렇지만 종전의 폐습(弊風)이 이와 같다면 지금부터 (일본의) 조정이 (조선과의) 교제 내용을 인수함에 있어서 우선 소가(宗家)의 부채를 비롯하여 수백년간 지속된 사교(私交)의 잘못된 사례를 분명하게 바로잡지 않는다면 교제의 조리(條理)를 세우기 어려울 것임.

1. 조선의 국체(國體)가 청국(淸國)에 대해 신하의 예(臣禮)를 취하고 북경(北京)의 역법(曆法)을 받든다고는 하지만, 국정(國政)에서는 스스로 판단하고 독단(獨斷)할 수 있는 권력이 있는가?

이 건에 대해서는, 매년(동지, 황력(皇曆) 두 차례 사신(使价)이 북경으로 왕래한다. 예전에는 재상(宰相) 및 육조(六曹)의 인사를 정사(正使)로 하여 수행 인원수 300명 정도로 육로를 통해 북경에 갔다. 서신(書)과 토산물(土物)을 바쳐서 신하의 예(臣禮)를 취하며 (曆法)을 받드는 것을 항례로 한다. 그러나 잡비가 많이 들기 때문에 언제부턴가 양사(兩使)를 겸하여 역관(譯官)만을 파견해 왔다고 하며 국왕의 시호(諡)는 북경에서 보내온다. 모든 중대한 사안은 북경의 특명을 받는다고 하나 예전 명대(明)와 달리 심복(心伏)하지는 않는다. 그 당시 중국(淸)의 맹위에 굴하여 겉으로는 책봉을 받아들이고 무역도 중국(支那)과의 경계인 압록강변 의주부(義州府)에서 실시하고 그곳에도 부사(府使), 훈도(訓導)[14], 통역(通事) 등 수명을 두어 담당하도록 하였다. 북경(北京)과의 교제비용(入費)은 평

14) 조선(朝鮮) 때 전의감(典醫監), 관상감(觀象監), 사역원(司譯院) 따위에 두었던 정9품(正九品) 벼슬.

안도 일도로 담당케 하고 일본과의 교제비용은 경상도 절반(慶尙半道)이 담당케 하였다. 내치(內治)에서는 명(明)에 대한 구은(舊恩)을 추모하여 청의 연호를 기재하지 않으며, 국내에서는 일반적으로 간지(干支)만을 사용하여 '국왕(國王) 몇 년'이라고 한다. 명의 복식, 주(周)의 예악(禮樂)을 행하고, 내정의 모든 일은 독단으로 처리하는 권한이 있으며, 외국에 관련되는 사안이라 하더라도 독자적으로 처리한다. 그렇기는 하나 우리(조선)에게 이익이 되지 않는 사안에 대해서는 북경에 고지(告知)하여 특명을 받아야 하는 것으로 말해왔지만, 지금까지 일본과 관련된 사안 등을 북경에 보고하는[奏聞] 일은 없었다. 조선은 아주 교활하여 일본에 대해서는 북경을 들먹이고, 북경에 대해서는 일본을 방패(後楯)로 삼으려 한다고 들었음.

다만 조선국 역관을 북경에 파견할 때의 예전(禮典)을 예로 삼아 쓰시마로부터 온 사자를 취급한다고 들었음.

1. 천황 사절 파견시, 군함의 수도(首都) 근해 순회와 관련하여 좋은 항구의 유무

이 건은 군함을 부산포에 파견한다면 너무 멀리 돌아가는 길이라 짧은 시간에 순발력있게 대처할 수 없음은 물론이다. 최근 프랑스인과 전쟁했을 때 수도(首府) 근해 강화부(江華府)에 정박했다고 들었다. 그곳 이외에는 근해에 걸 맞는 항구가 없다. 이 강화부로부터 안쪽을 한강(漢江)이라 하여 남북으로 두 갈래 길이 있는데, 큰 함선이 들어가기 어렵고 수도(首府)까지 약 20리를 작은 배로 왕래한다고 들었음.

다만, 군함을 조선에 파견할 때 쓰시마(對州) 이즈하라(嚴原)는 대함(大艦)을 정박시킬 만한 장소가 없다. 쓰시마 안의 '아소'(淺海)라 불리는 장소를 둘러본 바 조선 땅(朝鮮地)을 바라보는 큰 만(大江)으로 그 중에서도 특히 '이모가사키'(芋ケ崎)라고 하는 장소가 군함 둔정(屯碇), 석탄 저장(石炭圍) 등을 위해 굴경(屈竟)의 장소라 생각되므로 서양 측량 지도 1장

을 제출함.

1. 조선국의 건, 러시아의 꾀임(毒吻)에 빠져 몰래 보호를 의뢰한다는 소문(風評)과 경략론

이 건은 초량(草梁)왜관에 출입하는 사람 등으로부터도 청취하였으며, 훈도(訓導)와 면회를 할 때도 슬며시 사정을 물어보았으나, 러시아에 의뢰한 사정에 대해서 듣지 못했음. 우선 흑룡강(黑龍江)에서 북쪽으로 떨어진 곳에 방금 러시아인이 땅(土宇)을 개간한다는 소문(風聞)이 있으나 조선 국경 압록강까지는 현격하게 장소가 떨어져 있어 아직 국경(境壤)에 접하지는 않은 것 같다. 그러나 국경에 접한 땅을 오랫동안 내버려 두지는 않을 것이라는 소문이 있음.

1. 조선국 육해군 무비(武備)의 허실, 기계(器械)의 정조(精粗)

이 건은 병인양요(佛人戰爭) 이후로 수영(水營), 병학(兵學)이 함께 열심히 병을 훈련시켜 부군현령(府郡縣令)에서는 농병(農兵)을 기르고 수도(首府)에서는 승려(寺僧)까지 군대에 가담하게 하며, 동소(同所) 근해는 육해 방어(海陸防禦)를 미리 준비하고 있다는 소문(風聞)이 있다. 이미 부산성하(釜山城下)에서는 가끔 화약을 사용한 훈련을 하고 있는데, 그 모양새가 본조(本朝)의 옛날방식(古流)과 비슷하다. 큰 깃발(大旗)을 가지고 진퇴를 지휘하고 창검부대(劍鋒隊), 활부대(弓隊), 총부대(銃隊) 등을 연마하여 육상전(陸戰)을 주로 한다. 도구(物具)는 대장 이상 신분인 사람에 한하여 면을 충분히 넣어 철판을 봉합한 옷을 착용하고 복숭아 열매와 같은 투구(兜)에 길이 2척 정도의 목가리개(錣)를 붙여 본조(本朝)의 소방대 두건과 같은 것을 쓰고 말에 올라타 지휘한다. 병졸(兵卒)을 보면 승려 또는 농부 등이 평상복으로 출진하여 오직 독전(毒箭) 사살(射殺)하는 기술을 구사한다. 그런데 병인양요 이래 소총의 이점을 알고 곧바로 총포를 제조하였다. 그 소총을 보면 화승(火繩)을 당기는 장통(長筒)으로 제작이

매우 조잡하기 그지없다. 활은 물소 뿔(水牛角)로써 반궁(半弓)으로 만들며 화살(矢)은 대(竹)가 가늘고 매의 깃털을 사용하여 가는 날개(細羽)로 만들었다. 화살의 길이(矢尺)는 활의 길이보다 길고 먼거리를 쏘기에 유리하다는 것이 특징이다. 전선(戰船)은 본영에 비치되어 있다고 하나 일반 어선을 이용하므로 일본 배에 비해 아주 졸렬해 보이며 부산의 큰 만(灣)에는 포대(砲臺) 하나도 보이지 않는다. 성루(城壘)도 견고하지 않고 군영(軍營)이라고는 하지만 이와 같은 형국이니 나머지는 미루어 짐작할 일이다. 단지 적을 요충지(切所)로 끌어들여 접전을 하는 방책이라고 들었음.

1. 내정(內政)의 치부(治否)가 초량(草梁)에서의 기문(記聞)과 같은가?

이 건은 과연 초량(草梁)에서의 기문(記聞)과 같다. 대원군(大殷君)이 사치(驕奢)와 방탕(搖蕩)으로 점차 폭정(暴政)을 시행하게 되자, 바로 문무백관(文武百官)이 혼란스러워하며 국민이 원망하고 한탄스러워하는 것이 보인다. 그 중에서도 바로 뇌물(賄賂)행위로 인해 지역민(土人)이 대부분 궁핍해졌기 때문에 윗사람을 비방하는 일이 기문(記聞)에 실린 것보다도 아주 심하다. 경상도 칠원(漆原)에서 일어난 농민반란(一揆)은 진압(鎭撫)하였고 지금 강원도 내에 농민반란이 일어났다는 소문이 있으나 아직 그것을 진압하였다는 말은 듣지 못하였다. 무릇 프랑스인(佛人)이 사교(邪交)를 포교함에 있어서 얼마 전 북경에서 예수교 선교사(耶蘇ノ敎師)가 국내로 들어와 천민(賤民)을 선동(煽亂)하여 소란을 일으킨 일이 벌어지기도 하였다. 그러나 조선국의 사정은 조선에 표류한 일본 표류민(漂民)조차 한 발짝도 육지로 들어가는 것을 허락하지 않으며 배를 태워 부산으로 보내는 것이 구례(舊例)로서 외국인을 국내에 들이지 않는다. 지도(地圖)를 국가기밀로 하는 나라(國體)로써 프랑스인(佛人)이 오랫동안 국내에 잠거(潛居)하는 것을 모를 리가 없다. 종문(宗門)을 신앙하는 지역민(土民) 가운데 병인양요(佛戰) 때에 탈주한 사람도 있었다고 한다. 이

전쟁 이전에는 서양 물품(洋物)이 성행하였으나 요즈음은 서양 물품(洋物)을 보지 못하니 의심스러운 것 중의 하나이다. 언제부터인가 국민과 프랑스가 정부 몰래 교제(私交)를 해왔는데, 추후 사교(邪宗)로 인한 폐해가 생길 것을 알고 단연코 서양을 배척(攘夷)한다는 말을 내세워 신앙하는 교도를 엄벌에 처했다고 한다. 그러나 지금도 그 잔당이 남아있다고 들었다. 이로써 생각한다면 나라의 정황(國情)이 분란하다는 것을 알 수 있을 것임.

1. 무역 개시에 관해서는 물품의 교환, 물가의 고저 및 화폐의 선악

이 건은 금은(金銀)으로 화폐를 주조하는 것이 아니라 사금(砂金) 또는 다소의 은괴(銀塊)를 가지고 시행에 변통(辨用)을 하는 식이다. 평상시 상법은 동전(錢)으로 보통 거래를 하는데 동전의 대소를 불문하고 모두 한 푼(一文)으로 통용(通用)해 왔으며, 모든 무역상거래는 동전(錢)만으로 계산한다. 그런데도 일본의 물품이 최근에 늘어나 저쪽 물가가 등귀하여 우리의 옛 시세와 같기 때문에 지금은 100근(斤)에 대해 가격 30양(兩)의 정동(丁銅)을 가지고 저쪽 동전(錢) 12관문(貫文)으로 매도하여 100근에 대해 12관문의 말린 해삼(煎海鼠)을 매입한다. 이것을 3개의 항구로 운송하여 금 40냥(兩) 정도로 판매하여 거래를 통해 금 10냥(兩)의 이익이 있다고는 한다. 그러나 선박 운임 등을 차감하면 이윤도 별로 남지 않는다.

종전의 공무역에서는 주석(錫) 100근을 목면(木棉) 200필(疋)로 바꿀 경우 그 이익이 막대하였다. 이 목면 2만 필을 쌀로 바꾸면 1필에 대해 쌀 3말(斗) 8되(升) 남짓에 해당하는데 이는 파격(格外)적인 이윤이라 해야 할 것이다. 이 같은 이익 및 (조선측에서 받는) 접대용 쌀(馳走米)을 소가(宗家)의 경제로 삼아 왔는데, 지금 교제의 오류를 고쳐서 세견·공무역(公貿)을 폐지한 이후로는 무역상 엄청난 이윤도 보이지 않는다.

그러나 향후 크게 무역을 열기 위해서는 일본에서의 각국 무역과 같이 서양은(洋銀)으로 제 물품을 교환하여 점점 저쪽 화폐를 압박하면 지금의

시세가 된다고 하는 것이 내부적인 논의이다. 차츰차츰 조선국내에 2~3개의 항구를 열고 양측이 자유 무역을 집행하기 위해서는 우선 우리의 동전을 조선에 유통시키는 방법으로 나가지 않는다면 충분한 이윤을 기대하기는 어렵다. 지금 본조(本朝)로부터 동전(錢)을 수출하면 각국 조약 면에 영향을 미친다는 논의도 있을 수 있다. 조선을 우리 부내로 간주하되 원래 동전(錢)만 통용되던 나라였지만 피차가 서로 유통(流融)하게 된다면 서양 각국에 수출하는 것과 달리 불편할 것도 없다. 그렇게 되면 조선에 재류하는 자(일본인)의 융통성(辨理)은 말할 필요도 없이 무역도 성대해질 것이다. 지금 개항할 곳을 찾아보니 수도(首府) 근해에 강화부(江華府)가 있는데, 남한강(南漢江)으로부터 왕성(王城)을 통과하여 북한강을 거쳐 개성부(開城府)에 이른다. 왕성(王城)이었던 개성의 도시(都府)는 훗날 장사를 위해 개시(開市)하고 강화도는 바로 개항한다. 그 나머지 제주는 수도(都府)에서 약 100리나 떨어진 고도(孤島)로서 히젠(肥前)의 고토(五島)에 가깝고 물품(物品)도 많이 생산되어 매우 번화한 지역이라 한다. 평안도의 의주부(義州府)는 청국과 예로부터의 교역장(互市場)이므로 부산과 함께 도합 4개소를 열고 무역(商賣)의 형편에 따라 재류(在留)에 관한 법을 만든다. 의주(義州)는 서쪽 구석의 땅으로 청국(淸國)과는 압록강 하나로 경계를 이룰 뿐이다. 일본이 손을 써서 그 이익의 여하가 그렇기는 하지만 북경과의 거래 시세(上場)를 파악(聞探)하기에 편리한 지역으로 상업거래(商賣掛引)에 도움이 될 것이다. 게다가 조선 북부는 타국(他邦)과 접해 있기에 동정(動靜)을 살피기에는 이곳이 제일이라고 한다. 이와 같이 일시에 여러 항구를 개항하지는 못할 것이라는 설이 있기도 하지만 저쪽이 고루구수(固陋舊守)하는 국풍이므로 최초에 조약에 게재하지 못한다면 후일 개항하는 일은 어렵다. 그러므로 구래(舊來)의 부산과도 4항 2도(四港二都)의 '開市'(무역)를 약속하여 편리한 땅에서 무역하고 또한 북경(北京), 천진(天津)과도 무역을 열어 조선산 말린 해삼(煎海鼠), 말린 전복(干鮑), 상어지느러미(鱶鰭) 등의 품목을 중국(支那)에 수송하고 중국의

후추(胡椒), 소목(蘇木), 옥양목(金巾), 무명(木棉) 등의 품목을 조선에 건네주어 양국의 사이에서 이익을 도모한다. 이것은 크게 본방(本邦)의 이익이 될 것이다. 이에 조선의 금은전(金銀錢) 견본 및 부산의 물가, 양측에 적합한 물품(物品)을 별책과 같이 제출함.

1. 향후 세견선의 존속 및 폐지

이 건은 조선으로부터 '도서(圖書)'[15]를 받아 해마다 세견선(歲遣船)을 파견하여 공무역과 진상(進物)의 이윤을 가지고 (쓰시마번의) 경제를 충당해 왔다. 그러나 이는 조선(彼國)에 대해 번신(藩臣)의 예를 취하고 있음에 가까우며 이제부터 (일본의) 조정이 외교(교제)와 무역에 관한 조약을 체결할 경우에는 폐지하는 것이 마땅할 것이라 생각됨.

1. 쓰시마는 양국 사이에 있는 고도(孤島)로, 외교에 들어가는 비용 및 피차의 표류민에 대한 인수인계 등, 하나의 번(藩)으로서 일반 정무비용(政費) 이외의 비용.

이 건은 연조(年租) 3만 석이 무리하게 몰수됐다는 취지가 소가(宗家)의 탄원서(歎訴) 중에 보인다. 그러나 지난해 섣달(舊臘) 번 지사(藩知事)가 귀향할 때 시모츠케(下野)[16]의 지배지 4,202석 남짓 몰수한 것과 앞의 3만 석을 묶어 규슈(九州)에 3만 5,850석 남짓되는 장소를 지배지로 불하하여 지난해 섣달에 토지대장(高帳)을 건네주셨다. 향촌의 여러 서류(書物)를 아직 인수받지 못하여 생산량을 확실히 알지는 못하지만, 이로써 차차 세금 징수방법도 정립될 것이다. 앞으로 (일본의) 조정에서 양국 외교(交際)·무역의 길을 열어 세견선을 폐지한다면, 지금까지의 소득을 잃게 되는 것이므로 별지 조사서(取調書)와 같이 지배지 증가분을 인정해주는

15) 인장이라는 뜻.
16) 지금의 토치기현(栃木縣)의 옛 이름.

것이 공평하다고 생각된다.

우선 동가(同家: 소가(宗家)라는 의미, 역자)의 건은 작년 동번(同藩)에서 분란이 일어났을 때부터 번(藩)의 회계(會計)를 애매하게 하여 매년 빌린 재화가 점점 늘어나 조선국으로부터도 쌀과 금전을 빌렸다. 상황에 따라서는 번의 재정(생계)이 반드시 곤궁(困苦)에 이를 것이다. 공교롭게도 종래의 생계를 보충해오던 공무역(公貿) 이익을 갑자기 놓치게 된다면 단적으로 굶주림과 목마름(飢渴)에 부닥치게 되는 것은 필연적인 일이다. 지금 황국의 사신(皇使)을 파견(差渡)하여 사교(私交)의 잘못된 사례(誤例)를 정정하여야 하고 또한 사정에 따라 어떠한 거동(擧動)에 이르러 교린(交隣)을 끊게 될지도 몰라 번(藩)의 아픈 뜻(痛意)을 헤아리기 어렵다. 이 일로 무역의 이윤은 말할 것도 없이 이를 바탕으로 생계를 유지하고 있는 사족(士族)도 적지 않다. 지금까지 (조선과의 :역자) 사교(私交)에 의한 무역은 오늘날 단연코 폐지해야 함은 물론이다. 이에 한 번(藩)으로서 각오를 단단히 해야 할 일이지만, 반드시 황국의 사신(皇使)을 파견하기 이전에 이와 같은 사안들에 대한 처분 방침을 세우지 않는다면 곧바로 번정(藩政)의 분란(紛亂)을 일으킬 수 있다. 어쨌든 (舊 쓰시마번의 영지를) 규슈 지역(九州地)으로 바꾸어 주신다면 번(藩)이 모두 분발하여 노력하는 것은 말할 것도 없다고 생각된다. 그렇게 되면 외국(外邦)으로부터 식(食)에 대한 도움을 받지 않고도 번의 생계를 세울 수 있으며 원래부터 소가(宗家)가 갈망하는 바이다.

무릇 외교(교제)상의 비용 중 양국의 표류민(漂民) 취급 건은 이즈하라번(嚴原藩)이 주장한 것과 같지만, 일본의 표류민(和漂民)이 2~3년에 한번이라면, 조선의 표류민은 해에 따라 14~15번이나 발생한다. 대략 평균적으로 1년에 8~9번에서 10번까지 송환을 하고 그때그때마다 그에 상응하는 감사하다는 답례물(謝報)이 있다. 나가사키(長崎), 오사카(大坂)에서의 송영(送迎) 및 쓰시마(對州) 체류 중의 모든 비용을 이 사보(謝報)에서 차감한다면 굳이 비용도 들지 않는다. 양국 표류민(漂民) 송환 비용 건을 각

국(各國)이 교제하는 것에 비추어 볼 경우 상호간에 비용을 들이지 않는다. 지금 조선 표류민을 이와 같이 취급할 경우에는 우리가 적게 들어가며 저쪽(조선)이 많이 들어간다. 우리에게 있어 각별히 비용손실(失費)이 된다면 이후 서한(書翰)에 첨부하는 진상 예물(進物)을 폐지하고 상호부조는 구례(舊例)로 취급하면 되지 않을까요? 자세한 것은 별책과 같음.

1. 조선은 초량 이외에 내지(內地)에 대한 일본인 여행이 어려운가?

이곳 초량이라고 하는 곳은 해안만 1리(里)[17] 정도 된다. 그 중앙의 해안에 왜관을 마련하여 별지 그림도면(繪圖面)과 같이 약 7만평 정도 된다. 예로부터 지조(地租)를 내지 않고 쓰시마(對州)에 속해 있으며 왜관 구역에 대한 관할은 모두 관수(館守)가 맡았다. 당시의 재관 인원수는 약 300명에 가까웠으며 문의 개폐(開閉)는 동래부로부터 당번병(番兵)을 두어 담당하게 하였다. 야간에는 출입을 금지하였다. 왜관 바깥 사방으로 약 300보의 야변(野邊)까지만이 산책(遊步) 가능한 곳이며 이것도 반드시 일본인 통역(通辭)을 동반한다. 부산 쪽에는 제문(際門)을 설치하였으나 통행은 허락하지 않았다. 이 제문 내에 두모(豆毛)라고 하는 한 마을이 있었는데 왜인은 이것을 고관(古館)이라 불렀다. 겐로쿠(元祿)(1678년) 때에 왜관을 지금의 초량으로 옮겼다. 이 고관 땅에 고분이 있어 매년 2번 '피안'(彼岸) 때 왜인들의 성묘를 허락하였다. 왜관 주위에 5개소의 감시 초소를 세워 일본어 통역(通事) 2~3명씩 근무하고 있으며 일본인이 왜관에서 나오는지 망을 보고 반드시 함께 따라다니는 것을 그들의 임무(勤)로 하였다. 만일 일본인이 이 경계를 월경(犯越)하는 자가 있으면 지역 주민(土民)들이 돌을 던져 갈등을 빚기도 한다. 이는 왜관 규칙으로 명문화 하였다. 지금까지 중대한 사안이라 하더라도 훈도(訓導) 등이 선도(先導)하여 오는 것 말고는 동래는 물론 제문 통행(通行)을 허락하지 않았다. 그러

---

17) 1리(里)=3.927km로 우리나라의 약 10리에 해당함.

므로 각지(各所)에 나가고자 하는 것을 관수(館守)에게 상담한다고는 하나 이들의 주선도 매우 어렵다고 한다. 현지 사정을 탐색하여 틀림없음을 확인했음.

1. 죽도(竹島)와 송도(松島)가 조선의 부속이 된 경위(또는 사정, 始末)

이 건은 송도(松島)는 죽도(竹島)의 이웃 섬으로 송도에 관해서는 지금까지 게재된 서류도 없다. 죽도(竹島)에 대해서는 겐로쿠(元祿)[18] 년간 주고받은 왕복서한 및 경위가 필사한 그대로입니다. 겐로쿠(元祿) 년도 이후 얼마 동안 조선에서 거류(居留)를 위해 사람을 보내었던 바 있다. 하지만 현재는 이전과 같이 사람이 없으며, 대나무 또는 대나무보다 굵은 갈대가 자라고, 인삼(人蔘) 등이 자연적으로 자란다. 그 밖에 물고기(漁産)도 상당히 있다고 들었다.

이것은 조선국 사정을 현지(實地) 정탐(偵探)한 바로 대략 서면 내용과 같으므로 먼저 귀부(歸府)하였습니다. 이에 따라 건(件)마다 조사서류(取調書類), 그림도면(繪圖面)을 함께 첨부하여 이번에 보고 드리는 바입니다.

午(1870년) 4월

외무성 출사(出仕)

사다 하쿠보(佐田白茅)

모리야마 시게루(森山茂)

사이토 사카에(齋藤榮)

(조선 사무서)

---

18) 1688~1703년.

주1. 본 내탐서(內探書)는 제2권(제3책) 574에서 지령한 조사항목에 대한 결과보고서임.

2. 본 문서의 부속서인 별책 「다이슈조선교제취조서(對州朝鮮交際取調書)」는 생략한다. 또한, 본 취조서 중 중요하다고 인정되는 것, 즉 메이지 2년(1869) 11월 조선국 접대관(接待官) 훈도(訓導) 및 별차(別差)가 초량공관(草梁公館) 관사(館司) 앞으로 보낸 서한 사본 및 이에 대한 초량 공관 관사 등의 변박서(辨駁書) 사본은 제2권(제3책) 615, 616, 617의 각호 문서로 채록해 두었다. 또한 메이지 3년(1870) 3월 날짜로 조선국 동래부사가 대차사(大差使) 히구치 데츠시로(樋口鐵四郎) 등 앞으로 보낸 서한(書翰) 사본은 본권 86 부속서로 채록하였음.

3. 본 문서에서 말하는 「지도(地圖)」 「그림도면(繪圖面)」은 발견되지 않음.

4. 본 문서의 일자(日附)가 빠져 있으나 임시로 이곳에 삽입함.

3. 원문 탈초문

【原文・탈초문】朝鮮國交際始末內探書

八七 四月十五日（仮）
（五月十五日）

外務省出仕佐田白茅等の朝鮮國交際始末內探書

(表題)
「朝鮮國交際始末內探書」

外務省出仕
佐田白茅
森山　茂
齋藤　榮

一、慶長・元和以來朝鮮國より信使差越、藩屬之禮を執來候之由

此儀、兩國同等之禮を執らす、彼のみ信使差越來候起原曖昧確證を得す、秀吉卒去之後、家康媾和之儀を宗義智に命す、義智、柳川調信・以酊庵長老等議して和事を取扱ふ事殆六七年、慶長丁未和好成て、文信之贈酬あり、其後義智等信使來朝之義を促す、彼ハ勇武之我ニ不可敵を悟り、一著輸して、竟ニ寛永甲子信使差越事となれり、宗家舊記に和順之復書あれと、家康より贈りたる往翰なし、其復書を見るに、本朝に藩屬之禮を執らさる事明らか也、然らハ本朝之使節を乞ふへき筈なるを、壬辰亂後國內之形勢地理を大ニ秘する情體より却て答禮を不受を竊ニ綏安し、幕府代替之都度信

使差渡來れるハ、畢竟敬して遠さくる意より出しと見え、去々辰嚴原藩建白中に今之通信使を召寄られ、 外務省おいて條理を盡し厚く說諭あらハ、舊染之悪習變移之機會ニも可至と之趣相見、同藩之見込如何可有之哉、彼内外之政務是迄文官ニあり、近年佛國人戦争以來武臣権を專らにし、國政多くハ武官より出、既去々辰冬御一新報知之書翰、從前之例ニ據り寫を以て相渡し、本書受取渡しを促すといへとも、書契中皇と稱し勅と稱し、禮曹參議に對し大人を公と改め、朝臣左近衛及ひ朝鮮國王より兼て渡し置たる図書を改めて新印を押したる件々を揭け、 總而文中の不遜なるを咎め、舊例ニ據らさるを擧論し、竟ニ斷然不可受事ニ決答すれとも、曾而毫も絕交之意なく、陰ニ德川氏同等之大臣と適禮せん事を陳述す、顚未如此場合へ信使を促すとも可行屆義ニ無之、 右書翰持參之使臣樋口鐵四郎今ニ在韓、前書決答之始末を以此上之取計振相伺、猶御沙汰次第談判におよひ候心得之由申聞、是迄之手續等篤と承りしニ、昨春以來數回談論を重ね、終ニ右之結局ニ立到り、此後何樣之御沙汰有之候とも、彼頑固之國風迚も大差使一分之力を以切破難行屆義は勿論、 此上宗氏自ら渡韓いたし候とも承諾可致義とも不相聞、詰り順延機會を失するより、寧彼之決答後日必證とすへき書面を取り、右を以て御廟議相伺候方ニ可有之旨、大差使其外へも申談、猶館守役より應接之上、別紙寫之通東萊府伯より之書翰并訓導·別差より舊冬差出置たる難問書へ調印致させ、右本紙は無程此上之取扱振相伺候節、一同宗氏より差出候趣ニ有之、則右寫差上申候、速ニ御廟議之上、御措置有之度候事

一、對州より朝鮮へ差遣候使者之禮典、朝鮮より對州へ差渡候使者之禮典

此儀、幕府代替·宗家及ひ朝鮮國之吉凶とも、宗家より禮曹參判へ向書翰を添、土物を齎し、使者として執政及ひ重臣之内を差遣す、彼國よりハ幕府代替ニは信使、其餘之吉凶、宗家代替等ニは任官と唱候ものを對州へ

差越、双方之禮典別册之通りニ有之、尤任官渡來之諸入費は幕府より下ケ渡仕來ニ相聞候事

一、朝鮮國より勘合印を受候由、右は同國制度ニ取入貢を受候取扱なる哉

此儀、彼國府郡縣へ國王より相與候圖書同様ニて、宗氏實名を彫たる銅印なり、歳遺船ニ添ゆる書翰を始、何事ニ依らす宗氏より彼國へ贈る處の文信ニは悉く此印を用い、若此印彰所持せさる船ハ賊論を以斷と往古之約定に載たり、此印を受るハ彼國制度上ニ取臣下ニ等し、加之、歳賜米と唱へ年々米五十石·大豆五十石を宗氏代々ニ給す、是彼國ニ臣禮を取る之最一とす、其餘謬例枚擧するニ遑あらす、對州初より其謬例を知るといへとも、彼へ接近之孤島一藩之接待力足らす、其上領知之豊凶國計切迫之折ハ彼より金穀を借受、右を以生活を補ひ候義古今儘有之、近年も又勝手向不如意ニ随ひ、朝鮮より若干之借財し、右ハ追々仕法相立濟方可致との趣ニは候得共、從前之弊風如此なれハ、自今朝廷おいて交際筋御引受相成候上は、第一宗家之負債を始、累百年私交之謬例厳輝と御正し不相成候ては交際之條理難相立候事

一、朝鮮之國體臣禮を清國ニ取北京之正朔を仰くといへとも、國政ニ至ては自裁獨斷之權力ある哉

此儀、毎歳〔冬至皇曆〕兩度の使价北京ニ往來す、往古宰相·六曹之輩を正使とし、附屬とも人数三百人程陸地を北京ニ到る、書を捧、土物を齎し、臣禮を取、正朔を奉する之例とす、然るニ雜費許多なるか故、いつの頃より歟、兩使を相兼て譯官のみを遣し來れりと、國王の謚は北京より贈る、都て重大之事件ハ北京之特命を受るよし、然れとも明之昔と違ひ心伏するニあらす、其節彼之猛威ニ屈し、陽ニ正朔を仰き、貿易も支那境鴨綠

江之傍義州府ニ開き、同所ニも府使·訓導·通事等數員を置き接待す、北京交際之入費は平安一道を以てし、日本交際之入費ハ慶尚半道を以てすと、內治ニ至ては明之舊恩を追慕し、清之正朔を不書載、國內一般支干のみを用ひ國王之何年と唱へ、明之服飾·周之禮樂を行ひ、內政百事獨斷之權あり、外國ニ關係する事件といへとも自裁する由、然れとも我勝手之よからさる事柄は北京ニ告知し特命を受る由ニ相聞けれと、是迄日本ニ關係せる事件等北京ニ奏聞する事なしと、彼か狡猾之甚しき、日本ニ向てハ北京を鳴らし、北京に對してハ日本を後ロ楯とする之意を示すよし相聞候事

但、朝鮮國譯官北京ニ使し、同所之禮典を例とし、對州より之使者を取扱候由相聞候事

一、皇使被差遣候節、御軍艦首府近海へ被相廻候ニ付良港有無

此儀、御軍艦釜山浦へ被差向候ては頗ル迂遠にして咄嗟ニ辨せさるハ勿論なり、近年佛人戦争之砌、首府近海江華府ニ碇泊いたし候趣ニ相聞、同所之外近海ニ相應之港無之、右江華府より內手を漢江と唱へ南北兩線有之、大艦難乘入、首府迄凡二十里、小舟を以て往來するよしニ相聞候事

但、御軍艦朝鮮へ被差向候節、對州嚴原は大艦碇泊之場所ニ無之、同國浅海と唱候場所一覧いたし候處、朝鮮地ニ向たる大江ニて、就中、芋ケ崎と唱候場所、御軍艦屯碇石炭圍等之爲、屈竟之地と被存候間、則西洋測量地圖一葉差出候事

一、朝鮮國之義魯西亞之毒吻ニ心醉し、陰ニ保護依賴する風評且境界論

此儀、草梁之出入等をも聞探り、訓導面會之折も夫となく事情相尋候得共、魯西亞ニ依頼する事情更ニ不相聞、尤黒龍江を隔北之方、方今魯西亜人土宇を開墾する風聞あれと、朝鮮境鴨緑江迄は懸隔之場所、境壤未接哉ニ有之、併永く境壤を安し候義には難相成との風聞ニ有之候事

一、朝鮮國海陸軍武備之虛實、器械之精粗

此儀、佛人戦争以來ハ水營·兵營共頗ル兵を練り、府郡縣鎮令ニは農兵を蓄ふ、首府ニては寺僧迄兵隊ニ加え、同所近海は海陸防禦豫め備はれりとの風聞ニ有之、既ニ釜山城下おいて折々火入調練有之、其體裁本朝之古流ニ類したるものニて、大旗を以進退指揮し、劍鉾隊·弓隊·銃隊等を研究し陸戦を主とす、 物具ハ隊長以上身分あるものニ限り充分綿を入れ鐵板を縫ひ込たる着込を着し、桃實ニ類したる兜へ長サ貳尺程之鍬を付ケ、本朝の火事頭巾ニ等しきものを冠り馬乘ニて指輝す、兵卒ニ至てハ、寺僧又は農夫等常服之儘出陣し、専ら毒箭射殺之術を施す、然るニ佛人戦爭以來、小銃ニ利あるを知り、方今銃炮を製造す、其小銃を見るニ、火繩打之長筒ニて製作之拙なる事、實ニ見るニ足らす、弓ハ水牛角を以半弓ニ製し、矢ハ箆細く、鷲羽を以細羽ニ製し、矢尺弓丈ケより長く、只遠矢ニ利あるを主とす、戦船は水營ニ備はれりといへとも、平常漁船ニ用ひ、日本船ニ比すれハ甚た拙く相見、釜山之大灣中一之砲臺も見えす、城壘も堅ならす、軍營といへとも斯の如し、餘ハ推て知るへし、只敵を切所ニ引受接戦之策と相聞候事

一、內政之治否、草梁記聞之如くなるや

此儀、果して草梁記聞之如し、大殷君驕奢嬈蕩、漸次暴政を施し、方今文武百官紛擾、國民頗ル怨嗟之情體相見、就中、卽今賄賂行はれ、土人殆と窮するか故、在上之人を誹謗する事記聞ニ載たるよりも甚し、慶尚道漆原之一揆ハ鎭撫し、卽今江原道之內ニ一揆起りしとの風聞あれと、いまた其鎭制せる說を聞かす、將佛人邪敎を施すニ至ては、最前北京より耶蘇之敎師國內ニ入、賤民を煽亂すと有之候得共、朝鮮國之情體、彼國ニ漂到せる日本漂民すら寸地も陸行を許さす、船を以釜山ニ送る旧例なり、外國人を國內ニ入れす、地圖を秘する國體を以、佛人之永く國內ニ潛居したるを

知らさる理なし、宗門を信仰せし土民之内、佛戰之折柄、脫走せしものありといふ、此戦争以前ハ洋物盛ニ行はれ、今日更ニ洋物をミす、是可疑之一なり、何之頃より歟、國民佛と私交し、追て邪宗ニ害あるを知て、斷然攘夷之說を開き、信仰之徒を嚴罰せし由なれと、今ニ其餘黨残り居候趣ニ相聞、是を以て考れハ國情紛亂たるを知るへき事

一、貿易取開ニ付ては物品之交換·物價之低昂及ひ貨幣之善悪

此儀、金銀を以貨幣ニ鑄造いたし候義無之、砂金又は多少之銀塊を以施行之辨用とし、平常之商法は錢を以普通の取引といたし、錢之大小を不論、都て壹文ニ通用いたし來、惣て貿易上ハ錢のみ之算勘ニて、然るニ日本之物品近年益騰貴、彼之物價我往古之相場ニ等し故ニ、方今百斤ニ付價三拾兩之丁銅を以彼之錢拾貳貫文ニ賣渡し、百斤ニ付拾貳貫文之煎海鼠を買取、是を三港之内へ運輸し、金四拾兩位ニ賣拂、往返ニて金拾兩之益ありといへとも、船賃等差引、强て之利潤も不相見、餘准之從前之公貿易ニ至ては、錫百斤を以木綿貳百疋ニ換候類、其益莫大、右木綿之内貳萬疋米ニ換候分、壹疋ニ付米三斗八升餘ニ當る、是格外之利潤といふへし、此等の益及ひ馳走米等を以宗家之經濟といたし居候義ニて、方今交際之謬例を正し、歲遺公貿廢止いたし候上は、貿易上ニ强て之利潤も不相見、併し向來大ニ貿易を聞き候ニは、日本ニ於ル各國貿易の如く洋銀を以諸物品之媒し、漸々彼之貨幣ニ被壓、今日之相場ニ至ると、同日之論ニて、彌朝鮮國内ニ兩三港を開き、彼我勝手貿易執行ふニは、第一我錢を彼ニ流融する之策に不出候半ては利潤充分とは難申、今本朝より錢を輸出するハ各國御條約面ニ差響き可申と之論も可有之歟、彼國を我部内のものと見、元來錢のみ通用之國ニ付、彼我互ニ流融いたし候上は、西洋各國へ輸入と違ひ、不都合之筋も有之間敷、然ル上は、彼國ニ在留するもの之辨利申迄も無之、貿易も盛大ニ至り可申、方今開港之地を尋るに、首府近海ニ江華府あり、南漢江より王城ニ通し、北漢江を經て開城府ニ到る、王城開城之都府

は追て商賣之為ニ開市し、江華島ハ直ニ開港し、其餘濟州ハ都府を離るヽ事、凡百里孤島にして、肥前五島ニ近ク、物品多く産し、頗ル繁華之地といふ、平安道之義州府は清國と旧來之互市場なれハ、釜山とも都合四ケ所を開き置、商賣之都合ニ依て在留之法を設、義州は西隅之地ニて清國と鴨緑江一線を隔のみ、日本より手を入其利益如何、然れ共、北京と取引之相場を聞探るに便宜之地ニて、商賣掛引之助と成へし、加之、朝鮮北部他邦ニ接する故、動静を探るニ此地を第一とす、右様一時ニ多港を開くニ不及との論可有之候得共、彼固陋舊守之國風なれハ、最初約條ニ掲載せされハ、後日開く事難し故に、旧來之釜山とも四港二都の開市を約し、便宜之地ニ貿易し、且北京·天津之貿易を開き、朝鮮國産煎海鼠·干鮑·鱶鰭等之類支那ニ運輸し、支那之胡淑·蘇木·金巾·木綿等之類朝鮮に渡し、兩國之際に立て利益を計る、是大なる本邦之益と可相成、則朝鮮金銀錢見本并釜山之物價、彼我ニ適し候物品、別册之通ニ有之候事

一、歲遣船向來存止

此儀、彼國より圖書を受、累年歲遣船を送り、公貿報進物之利潤を以經濟を補ひ來候得共、彼國ニ對し藩臣之禮を取るニ近く、自今朝廷御交際貿易御條約御取結相成候節は、廢止之方至當之筋と存候事

一、對州は兩國之間ニ价在する孤島ニて交際之入費并漂民彼我引渡方等一藩尋常政費外之入費

此儀、年租三萬石無謂被召放候旨、宗家歎訴中ニ相見へ候得共、右は舊臘藩知事御暇之節、下野之支配地四千貳百貳石餘之場所被召上、前書三萬石を束ね、九州おいて三萬五千八百五十石餘之場所支配地ニ被仰付、舊臘御高帳御渡相成、郷村諸書物未請取、物成高聢と難相分候得共、右にて追々仕法も可相立、此上朝廷おいて兩國交際貿易之道被為開、歲遣船を廢止いたし候上は、是迄之所得を失ひ候義ニ付、別紙取調書之通增支配地被

仰付候方公平と存候、尤同家之義、先年内藩紛亂之砌より一藩之會計曖昧にして、追年向々借財相嵩、終ニ朝鮮國よりも米錢借受候時宜ニ至り、一藩之生計必至困苦罷在候、 折柄從來生計を補ひ候公貿之利益ニ突然放し候ては、端的飢渴ニ迫候は必然ニて、方今皇使被差渡、私交之謬例御正し可相成、亦品ニ寄如何様之擧動ニ至り、交隣之道を絶し候も難計、一藩之痛意此事ニて貿易之利潤は申迄も無之、 夫か為ニ生活相立候士族も不少、是迄私交之貿易ハ今日ニ至り斷然可相廢は勿論ニ付、 一藩覺悟之體に相見候得共、是非皇使被差渡候以前、是等之御處分不相立候ては、忽ち藩政紛亂可致、いつれニも九州地において御見換被下候ハヽ、一藩擧て奮發努力可致は無論と相察申候、 詰り外邦ニ食を仰かす、 一藩之生活相立候義、素より宗家之渴望する所ニ有之、將交際上入費中、彼我漂民取扱之義は嚴原藩申立通ニ候得共、和漂民は貳三ケ年ニ一度、彼國之漂民ハ年ニ寄十四五度も有之、凡平均壹ケ年八九度より拾度ニ到ル、送り返し候節々相應之謝報有之、長崎大坂送迎、對州逗留中之諸費を右謝報と差引候得者、强て之入費ニも有之間敷、彼我漂民入費之義、各國御交際上ニ據る時ハ、彼我共入費を問はす、今朝鮮の漂民を如斯取扱ふ時ハ、我寡く、彼多く、我ニ取り格別之失費なれハ、爾後書翰ニ添候進物相廢し、互の扶助は旧例をもつて取扱候方歟、委細は別册之通ニ有之候事

一、朝鮮は草梁項之外其内地は日本人之旅行難相成哉

此儀、草梁と稱ふる地、海岸のみ壹里餘も可有之、其中央之海岸ニ倭館を設け、別紙繪圖面之通凡七萬坪餘も有之、往古より地租を不出、對州ニ屬し、一廓之所置都て館守役管轄す、當時在館人數凡三百人ニ近く、門之開閉は東萊府より番兵を置て司らしむ、夜中出入を禁す、倭館外四方へ凡三百歩之野邊遊歩出來候迄ニて、右も必らす日本通事護送す、釜山寄之方には際門を設通行を許さす、 此際門内ニ豆毛といふ一村あり、倭人之を古館と号く、元祿度倭館を今之草梁之地ニ移す、右古館之地に古墳ある

ゆへ、毎度兩度彼岸中倭人之墳参を許す、倭館周圍ニ五ケ所之見張小屋を取建、日本通事兩三人ツヽ詰合、和人館を出るを見張り居、必らす附添を為すを彼の勤とす、萬一日本人此境界を犯越するものある時ハ、土民擧て礫を抛ち葛藤を生し候義尽有之、右は倭館規則ニ明文有之、是迄重大之事柄といへとも、訓導等先導して到る之外、東萊ハ勿論際門通行を許さす故ニ、各所へ遊歩せん事を館守ニ談すといへとも、右等之周旋迚も難行屆段申聞、現地事情探索いたし候處、無相違相聞候事

一、竹島·松島朝鮮附屬ニ相成候始末

此儀、松島は竹島之隣島ニて、松島之義ニ付是迄掲載せし書留も無之、竹島之義ニ付ては元祿度之往復書翰手續書, 写之通ニ有之、元禄度後は暫く之間、朝鮮より居留之もの差遣置候処、當時ハ以前之如く無人と相成、竹木又は竹より太き葭を産し、人参等自然ニ生し、其餘漁産相應ニ有之趣相聞候事

右は朝鮮國事情實地偵索いたし候處、大略書面之通御座候間、一ト先歸府仕候、依之件々取調書類·繪圖面とも相添、此段申上候、 以上

午四月

外務省出仕

佐 田 白 茅

森 山 茂

齋 藤 榮

(朝鮮事務書)

註一、本內探書は第二卷（第三册）五七四にて指令せられたる調査事項に對する復命書なり

二、本文書の附屬書たる別册「對州朝鮮交際取調書」は省略す尙本取調書中重要と認めらるるもの即チ明治二年十一月朝鮮國接待官訓導、別差より草梁公館館司宛書翰寫竝に之に對する草梁公館館司等の辯駁書寫は第二卷(第三册)六一五、六一六、六一七各號文書として採録し置ケり又明治三年三月附朝鮮國東萊府使より大差使樋口鐵四郎等宛書翰寫は本卷八六附屬書として採録せり

三、本文書に謂ふ「地圖」「繪圖面」は見當らす

四、本文書日附を缺くも假に此處に挿入す

『독도연구』 제23호 편집위원회

❑ 제1차 편집위원회

1. 일시 및 장소: 2017년 12월 4일(월) 10시 ~ 12시, 영남대 중앙도서관 13층 독도연구소
2. 참석위원: 편집위원장, 편집간사, 연구교수 3, 총 5인 (불참 편집위원에게는 위임장 수령)
3. 안건
   1) 심사 대상 논문: 23편
   2) 『독도연구』 제23호 투고 논문 23편에 대한 심사위원 위촉
   3) 논문 심사 기간: 2017년 12월 4일 ~ 12월 17일

❑ 제2차 편집위원회

1. 일시 및 장소: 2017년 12월 18일(월) 10시 ~ 12시, 영남대 중앙도서관 13층 독도연구소
2. 참석위원: 편집위원장, 편집간사, 연구교수 3, 총 5인 (불참 편집위원에게는 위임장 수령)
3. 안건
   1) 심사 대상 논문: 23편
   2) 『독도연구』 제23호에 투고한 논문 23편을 심사결과에 따라 가운데 13편 게재하는 것으로 판정되었으나 12편을 게재하기로 결정(1편은 저자 요청에 따라 다음 호에 수정후 게재하기로 함)

3) 각 투고자에게 〈논문심사결과〉발송 의결
4) ‘게재’판정 논문의 경우 해당자에게 ‘수정요구사항’ 발송 의결
5) 이번 호 게재율: 54.5% (총 23편 가운데 13편 게재하는 것으로 판정되었으나, 이 가운데 1편은 저자 요청에 따라 다음 호에 수정후 게재하기로 함. 따라서 이 논문을 제외한 **총 22편 가운데 12편 게재**됨)

논문투고규정

Ⅰ. 투고 방법

1. 『독도연구』에 논문을 게재하고자 희망하는 사람은 '영남대학교 독도연구소 홈페이지(http://dokdo.yu.ac.kr/) 오른쪽 중단의 논문 투고 사이트' 또는 'http://dokdo.dothome.co.kr'로 직접 들어가 투고하도록 한다.
2. 투고한 원고는 수령여부를 투고자가 확인해야 하며, 투고된 원고는 반환하지 않는다.
3. 투고 논문은 다른 지면에 발표되지 않은 것을 원칙으로 한다.
4. 투고 논문에는 다음의 사항이 첨부되어야 한다.
   1) 필자의 소속과 연락처
   2) 필자 이름의 한자 및 영문 표기
   3) 논문제목의 영문표기
   4) 한글과 영문으로 된 요약문
      (요약문에 관한 사항은 원고 작성 지침의 6항 참조)
5. 원고 분량은 논문의 경우 200자 원고지 150매 이내를 원칙으로 하고, 해제를 비롯한 그 밖의 경우는 원고의 성격에 따라 투고자가 편집위원회와 협의하여 결정한다. 150매를 초과할 경우, 투고자가 인쇄비의 일부를 부담한다. 비용은 원고지 한 매당(소수점에서 반올림) 3,000원의 추가 게재료를 부과하도록 한다.

Ⅱ. 원고 작성 방법

1. 논문의 본문에서는 한문이나 외국어문 등은 원문의 제시가 반드시

필요한 경우를 제외하고는 한국어로 번역하는 것을 원칙으로 한다.

2. 원고는 한글워드프로세서('한글')로 작성하는 것을 원칙으로 한다.

3. 본 문

1) 문장은 한글 사용을 원칙으로 하고, 인명 · 지명 · 사건명 등 고유명사의 경우에는 처음 나올 때에만 한자와 병기한다.

2) 한자의 경우 괄호 없이 한글음에 이어서 쓴다(倂記). 단, 한자의 의미를 한글로 풀어썼거나, 의미는 같되 음이 같지 않을 때는 해당 한자를 한글 뒤에 괄호로 묶는다.

→ 독도獨島, 『동국여지승람東國輿地勝覽』, 울진蔚珍

→ '죽도(竹島) 이나바와 호키(因伯) 상하이(上海), 가와카미(川上), "천이 명한 성을 따른다(率性)."

☞ 단, 다음에서는 한자를 그대로 노출시킨다.

① 본문에서 불가피하게 한문원전을 그대로 인용해야 할 경우.

② 본문의 괄호 속.

→ 이황李滉(號, 退溪)은 조선시대의 성리학자로서…

③ 각주 속.

④ 참고문헌란.

3) 문장 속에서 사용되는 부호는 다음과 같다.

① " " : 인용

② ' ' : 재인용 혹은 강조 어구

③ 『 』: 문헌이나 저서 이름

④ ≪ ≫ : 신문 이름

⑤ 「 」: 논문이나 작품 이름

⑥ · : 동일사항의 나열

→ 백두산 · 한라산 · 지리산

4) 외국어는 첫 번에 한하여 한글 옆에 부기한다. 단 중국 · 일본 인명의 경우에는 가능한 한 한자표기를 원칙으로 한다.

5) 인용문의 경우, 외국어나 한문은 번역하여 인용하는 것을 원칙으로 한다.

6) 인용문은 본문보다 두 칸 들여 쓰되(왼쪽 2, 오른쪽 0), 첫 문장 들여 쓰기는 하지 않는다(들여쓰기 0).

4. 각주

1) 단행본인 경우 동양서는 저자명(편찬주체), 역자명, 서명, 쪽수 순으로 표기하고, 서양서의 경우 순서는 같이 하되 서명은 이탤릭체로 표기한다.

→ 沈興澤,『鬱島報告書』, 1쪽.

李能和, 김상억 옮김,『朝鮮女俗考』, 250쪽.

Judy Van Zile, *Perspectives on Korean Dance*, pp.125~133.

2) 논문의 경우에는 필자명, 제목명, 쪽수 순으로 표기하고, 서양어로 된 논문의 경우 순서는 같이 하되, 논문명은 " " 안에 넣어 표기한다.

→ 홍길동,「조선시대 서얼제도의 연구」, ×××쪽.

Edward J. Shultz, "The Early History of Andong: Central or Peripheral", p.6.

3) 세부적인 서지사항은 참고문헌란에 일괄 표기하고, 각주에서는 이를 표기하지 않는다.

4) 신문·잡지인 경우에는 '문건(기사)명, 신문(잡지)명 발행연월일' 형식으로 표기한다.

→「미주한인사회를 합동하자는 의견」, ≪共立新報≫ 1907년 11월 29일자; 安自山,「三國時代의 文學」, ≪朝鮮日報≫ 1931년 4월 11일자.

5) 각주에서 같은 인용문헌이 연속되어 나올 경우, 동양서는 '저(편)자, 같은 책(같은 논문), 쪽수'의 방식으로 표기하고, 서양서는 '같은 책'에 해당하는 부분을 'Ibid'로 표기한다. 단, 인용문헌이 연속

되지 않을 경우에는 인용될 때마다 제목을 표기한다.

→ 홍길동, 같은 책, ×××쪽.

→ 홍길동, 같은 논문, ×××쪽.

→ Kant, Ibid, p.×××.

5. 참고문헌

1) 논문 뒤에는 반드시 참고문헌란을 붙인다.

2) 참고문헌란에는 각주에서 인용된 참고문헌만 표기한다.

3) 참고문헌의 표기는 다음과 같이 한다.

→ 저(편)자, 역자, 서명, 총서명 (출판지: 출판사, 출판년도)

→ 저자, 역자, 논문명, 게재지 (간행처, 간행년도)

6. 요약문

1) 언어 : 한글과 영문으로 각각 작성하되, 주제 분야 3 (한국학술진흥재단의 학문분류표 참조), 주제어 5개를 명기한다.

2) 분량 : 한글의 경우, 200자 원고지 2~3매로 하고, 영문은 이 한글 요약문의 분량에 준하여 작성한다.

7. 기타

1) 괄호가 따옴표나 낫쇠와 같은 문장부호와 쓰일 때는 괄호를 이들 부호 밖에 둔다.

→ '자연과 인간'(天人), 『말의 문화와 배의 문화』(馬の文化と船の文化)

2) 동양철학 개념으로 사용되는 '理'의 한글표기는 '리'로 한다.

『독도연구』 간행 및 심사 규정

제1조 (목적) 이 규정은 독도연구소에서 간행되는 『독도연구』의 간행에 관한 제반사항을 규정하는 데 있다.

제2조(간행시기) 본 학술지는 6월 30일, 12월 30일의 년 2회 간행을 원칙으로 한다.

제3조 (편집위원회의 구성) 간행 목적에 맞는 학술지를 발행하기 위해 편집위원회를 둔다.

1. 편집위원회는 국내외 독도 연구자로 근래 연구업적이 탁월하고 대외 활동이 활발한 사람으로 선임한다. 그 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

2. 편집위원회의 총인원은 15명 내외로 하고, 위원장은 소장이 겸임한다.

제4조 (심사위원 구성 및 심사방법)

1. 편집위원회는 투고 논문에 대하여 해당 논문과 관련된 전공 학자로 심사위원 3인을 선정 위촉하고 '게재'·'수정 후 게재'·'게재 불가' 등의 판정을 의뢰하여 그 결과에 따라 게재 여부를 결정 집행한다.

2. 판정 결과에 따라 다음과 같이 조치한다.
   (1) 심사 결과 '게재'로 판정된 논문은 이를 수정 없이 게재한다.
   (2) 심사 결과 '수정 후 게재'로 판정된 논문에 대해서 편집위원회는

그 사항을 투고자에게 통보하고, 수정된 것을 확인하고 게재한다. 편집위원회는 수정한 논문에 대해 필요할 경우 재심을 의뢰할 수 있다.

(3) 심사 결과 '게재 불가'로 판정된 논문에 대해서 편집위원회는 투고자에게 그 사유를 통보한다.

(4) 심사위원의 판정 소견이 '게재'· '수정 후 게재'· '게재 불가'로 나뉠 경우, 편집위원회는 '수정 후 게재'의 의견을 따른다.

(5) 심사위원의 판정 소견이 '수정 후 게재'2와 '게재 불가'1로 나뉠 경우, 편집위원회는 '수정 후 게재'로 간주하고, '수정 후 게재'1과 '게재 불가'2로 나뉠 경우, 편집위원회는 '게재 불가'로 간주한다.

(6) 심사위원의 판정 소견이 '게재'2와 '게재 불가'1로 나뉠 경우, 편집위원회는 '수정 후 게재'로 간주하고, '게재'1과 '게재 불가'2로 나뉠 경우, 편집위원회는 '게재 불가'로 간주한다.

3. 그 외, 위에서 명시되지 않은 사항은 편집위원회의 결정에 따른다.

제5조 (게재료)

1. 심사위원의 심사결과는 종합하여 심사논문의 게재 여부를 최종적으로 판정한다.
2. 모든 논문은 투고시 심사료 6만원을 부과해야 한다. 게재논문에 대해서는 10만원의 게재료를 청구하되, 연구비 지원 논문은 25만원을 청구한다.
3. 특별기고 형식으로 투고한 논문인 경우 게재료를 청구하지 않는다.

제6조 (부칙)

1. 이 시행규칙은 2005년 9월부터 시행한다.
2. 본 개정 시행규칙은 2017년 6월 2일부터 시행한다.

『獨島研究』 연구윤리 규정

2008년 2월 15일 제정

제1조 (목적) 이 규정은 본 학회지 『獨島研究』의 논문게재와 관련한 투고자의 연구 윤리를 확립하고 준수하여 건전한 연구활동을 추구하는 데 목적이 있다.

제2조 (연구자의 의무)

① 연구자는 학문의 양심에 따라 공정하고 책임 있는 품위를 유지해야 한다.

② 연구자는 각자가 수행하는 연구에서 타인의 아이디어의 도출, 연구비 지원, 연구결과의 출판, 연구 참여자들에 대한 공정한 보상 등 연구 과정 전반에 걸쳐 투명하고 정직하여야 한다.

③ 연구자는 학술적 저작물의 인용에 관한 일반원칙을 준수해야 한다.

④ 연구자는 다른 학술지나 단행본 등에 게재한 논문을 중복 게재하지 않아야한다.

⑤ 연구자는 타인의 저작물의 내용을 표절하거나 지적 소유권을 침해하지 않아야 한다.

⑥ 연구자는 연구윤리와 관련된 기타 사항을 준수해야 한다.

⑦ 연구자는 표절 또는 저작권의 침해가 의심되는 사례가 있을 경우 적법한 방법으로 이를 연구소에 보고해야 한다.

⑧ 연구자는 자신의 이익과 타인 또는 타 기관의 이익이 상충하거

나, 상충할 가능성이 있을 경우 이를 공표하고 적절히 대응해야 한다.

제3조 (연구윤리위원회 구성)

① 연구윤리에 관한 사항을 심의하기 위하여 학회 내에 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.

② 위원회는 부회장, 편집이사, 연구이사, 편집위원을 포함하여 7인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 회장이 임명하며, 부위원장 및 간사는 위원회에서 호선한다.

④ 위원은 회장이 임명하며, 위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

제4조 (연구윤리위원회 개최)

① 연구윤리 위반이 고발된 경우, 위원회는 그 혐의에 대한 적절한 조사와 처리를 해야 한다.

② 제소가 위원회에 접수되면 위원회는 제소 당사자와 협의 해당자에 통보하여 사실여부를 확인케 하고, 15일 이내에 그 답변과 상호 화해를 권장한다.

③ 제소자와 혐의 해당자간에 합의가 이루어지지 않을 경우에는 위원회를 구성하고, 한 달 이내에 위원회를 개최한다.

④ 연구윤리 위반에 대한 조사는 기밀을 유지하고, 연구소의 이익에 반하지 않아야 한다.

⑤ 연구윤리 위반 혐의를 받는 자는 위원회의 조사결과에 대하여 반론을 제기할 수 있는 권리를 가지며, 위원회는 이를 적절히 보장해야 한다.

제5조 (연구윤리 위반에 대한 처리)

① 연구윤리 위반에 대한 조사의 결과는 연구소 홈페이지에 공지하는 것을 종결하고, 그 기록은 처리가 종료된 시점을 기준으로 3년간 보관한다.

② 연구윤리를 위반한 논문은 학회지 게재를 불허한다. 개제 논문의 경우에는 학회지의 논문목록에서 삭제하고, 이 사실을 회원 및 관련 학술기관에 공지한다.

③ 연구윤리를 위반한 논문의 저자에게는 이후의 학회지 논문투고를 최소 3년 이상 금지한다.

제6조 (연구윤리 확약서) 투고자의 연구윤리 규정준수를 확인하기 위해 연구윤리 확약서 제출을 의무화한다.

① 투고자는 학회지에 논문개제를 신청한 때 연구윤리 확약서를 연구윤리위원회에 제출한다.

제7조 본 규정에 명시되지 않은 사항은 관례에 따른다.

부 칙

1. 본 규정은 2008년 3월 1일부터 확정 시행한다.

편집위원장 : 최재목(영남대)

편집위원 : 김명기(명지대)
김영수(동북아역사재단)
손승철(강원대)
송휘영(영남대)
심정보(서원대)
오상학(제주대)
이성환(계명대)
정갑용(영산대)
제성호(중앙대)
정성일(광주여자대)
최장근(대구대)

편집간사 : 이우진(영남대)

獨島硏究 제 23 호

2017년 12월 28일 인쇄
2017년 12월 30일 발행

발행인 서 길 수
편집인 최 재 목
발행처 영남대학교 독도연구소
712-749 경상북도 경산시 대학로 280
TEL (053) 810-3686
FAX (053) 810-4704

인쇄처 도서출판 선인
주소 : 서울특별시 마포구 마포대로 4다길 4(마포동 324-1번지 1층)
TEL : (02) 718-6252
FAX : (02) 718-6253