

Territory and Seas

영토해양연구

Vol. 11 Summer 2016

동북아역사재단
동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





차례

특별기고

김병렬 | 독도 관련 문제 연구를 위한 일제언 6

연구논문

김명기 | 국제법상 「태정관 지령문」의 법적 효력에 관한 연구 36

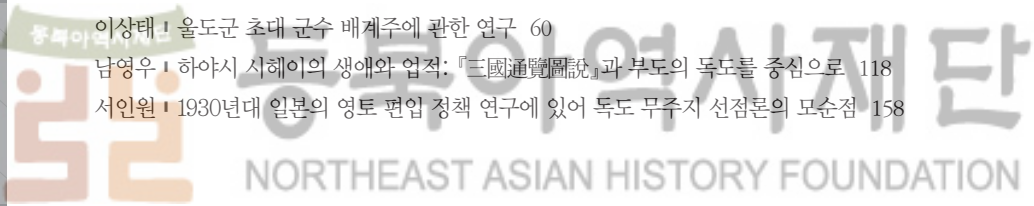
이상태 | 울도군 초대 군수 배계주에 관한 연구 60

남영우 | 하야시 시헤이의 생애와 업적: 『三國通覽圖說』과 부도의 독도를 중심으로 118

서인원 | 1930년대 일본의 영토 편입 정책 연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점 158

연구노트

유미림 | 공문서 작성 절차로 본 독도 관련 법령의 의미 188



사료해제

정영미 | 일본의 독도 영유권 근거 자료 조사·정리의 역사적 경과와 의미 220

서평

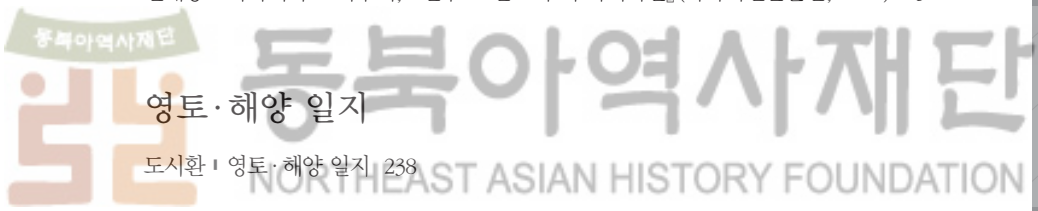
현대송 | 와카미야 요시부미, 『전후 70년 보수의 아시아관』(아사히신문출판, 2014) 234

영토·해양 일지

도시환 | 영토·해양 일지 238

규정 및 규칙

연구윤리위원회 구성·운영 규칙 244





동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

특별기고

나



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

- 김병렬 | 독도 관련 문제 연구를 위한 일제언

독도 관련 문제 연구를 위한 일제언¹

김병렬 국방대학교 안보대학원 교수

동북아역사재단

1. 머리말

한·일 간에는 해결해야 할 여러 가지 문제가 있다. 그중에서도 가장 첨예한 것이 ‘위안부’ 문제였는데, 이러한 ‘위안부’ 문제가 일단 지난해에 정무간 합의가 되었다는 전제로² 향후 일본 정부는 독도 문제를 본격적으로 거론할 것으로 보인다.

물론 지금까지도 일본 정관계 고위인사들이 지속적으로 독도가 일본 땅이라는 망언을 해왔고, 초·중·고교 교과서에 일본 땅이라고 표기하는 등 독도 문제에 대한 도발이 전혀 없었던 것은 아니다.³ 하지만 이러한 도발에 대해 우리가 크게 대응하지 않고 무시하는 전략을 써왔기 때문에 앞으로는 방향을 바꿔서 접근할 것으로 보인다.

그렇다면 어떤 식으로 나올까? 필자는 중간수역 문제를 거론할 것이라고 생각한다. 현재 한·일 간에는 동해와 남해에 중간수역이 각기 설정되어 있다. 일단 제주도 남쪽 해상에 설정되어 있는 중간수역은 제7광

* 논문 투고일: 2016. 3. 30. 심사 개시일: 2016. 5. 3. 게재 확정일: 2016. 5. 20.

1 이 논문은 2009년 한국해양수산개발원의 위탁과제로 연구된 「독도 연구 60년 평가와 향후 연구방향」을 요약하여 2016년 3월 16일 독도연구소 전문가 워크숍에서 발표, 토론한 내용을 정리한 것이다.

2 《조선일보》, 2015. 12. 28.

3 《경향신문》, 2016. 3. 16.

구에 대한 한일공동개발협정의 유효 기간이 2028년까지이기 때문에 그전까지는 거론하지 않을 것으로 보인다. 하지만 동해에 있는 중간수역은 바로 들고 나오는 데 별다른 장애물이 없다. 본래 중간수역은 해양법에 규정되어 있는 지위가 아니다. 따라서 아무 때라도 이 중간수역을 없애고 해양법에 규정된 배타적 경제수역으로 확정하자고 하면, 이러한 제의를 하는 쪽은 법에 의한 지배(rule of law)를 주장하는 것이 되어 당연한 것처럼 보이고 상대 쪽은 이를 회피하는 것처럼 되어 뭔가 당당하지 못한 것처럼 비치게 된다.

그런데 동해상의 중간수역은 1998년에 일본과 제2차 어업협정(신어업협정)을 체결할 때 ‘독도 영유권에 대해 양국이 의견의 일치를 보지 못했기 때문에 잠정적인 해결책으로 생겨난 것이다. 따라서 잠정적인 해결책으로 만들어진 것이기 때문에 언젠가는 없어져야 한다.

일본의 입장에서는 이제 ‘위안부’ 문제도 일단락되었기 때문에 독도 문제를 거론하고 싶은데, 직접 독도 문제를 거론하면 한국이 응해주지 않을 것으로 판단하여 일단 중간수역 문제를 표면에 내세울 것으로 보인다.

동해상에서의 어족 자원이 갈수록 고갈되고 있기 때문에 중간수역을 없애고 한국과 일본의 배타적 경제수역으로 양분해서 양국이 책임감을 가지고 어족 자원을 보호할 필요가 있다는 명분을 내세우게 되면, 한국의 입장에서는 거절하기가 매우 어려운 상황이 된다. 그렇다고 중간수역을 배타적 경제수역으로 나누자고 하는 협상에 응하게 되면 독도 영유권을 다루지 않을 수 없게 된다. 결국 한국과 일본 어떤 나라도 영유권을 양보하지 않을 것이므로 일본은 국제사법재판소 또는 국제해양법재판소에 독도 영유권 문제를 의뢰하자고 할 것이다. 국제사법재판소와 달리 국제해양법재판소에는 한국 국적의 판사가 있기 때문에 결코 일본 측에 유리하거나 한국 측이 불리하다고 볼 근거가 없다고 하면서 국제해양법재판소에 의뢰하자고 하면 우리나라는 뭐라고 하면서 이를 거부할 것인가?

물론 국제해양법재판소는 국제사법재판소와 달리 영토에 관해서는 심리를 하지 않는 것으로 제288조에서 규정하고 있다. 하지만 재판소는 순수 영

4 1998년 9월 25일에 체결되었다.

유권 문제가 아닌 해양경제 획정과 관련된 영유권 문

제는 취급할 수 있는 것으로 확대 해석하고 있다. 우리나라는 이와 관련하여 제298조에 대한 유보를 선언해놓고 있지만 유보해놓았다고 해서 안심할 수는 없는 사태가 중국과 필리핀 사이의 남중국해 파이어리 크로스 암초(Fiery Cross Reefs) 분쟁⁵에서 현실적으로 나타나고 있다.

따라서 우리나라는 종전과는 다른 전략으로 이 문제에 대해 대응할 필요가 있다.

II. 지금까지의 연구 성과

1. 역사학 분야의 성과

독도 영유권과 관련된 연구는 해방과 동시에 역사학자들에 의해 이루어졌다. 송석하는 조선 성종 3년에서 12년까지 박종일을 보내 삼봉도를 수색하고자 했으며 결국 김한경을 보내 삼봉도를 찾았으나 도잠민(逃潛民)을 겁내어 상륙하지 못하고 도형만 그려 가지고 왔다고 하면서 ‘우리의 역사 기록에서 독도를 찾기 위한 노력을 했다. 1947년에 방중현에 의해 “독도는 석도(石島)의 뜻에서 온 것이다”라는 주장이 있었고,⁶ 1947년에 신석호에 의해 울릉군청에서 심흥택 보고서가 발견되었으며, 1948년에 「독도 소속에 관하여」라는 논문을 통해 숙종조에 일본은 울릉도[竹島]를 조선 영토로 인정했으므로, 그 소속인 독도[松島] 역시 조선 영토로 승인한 것으로 간주할 수 있다고 했으며, 일본해군성에서 발행한 『조선연안수로지』, 『한국수산지』 등 일본 정부 및 정부 기관의 기록과 일본인 민간학자 히바타 세코[樋畑雪湖] 등은 모두 독도를 조선의

5 중국이 남중국해에서 영유권과 관련된 행동을 강화하자 2013년 1월 22일 필리핀이 유엔해양법협약 제7부속서에 따라 중국 측에 이를 중단해줄 것을 요구했다. 하지만 중국은 이를 무시하고 2014년 1월부터 파이어리 크로스 암초를 중심으로 인공섬을 건설하기 시작했다. 이에 필리핀은 국제해양법재판소에 ① 중국이 주장하는 9-line의 무효 선언, ② 중국과 필리핀이 주장하는 일부 지형물이 해양법협약 제121조에 따른 섬인지 여부 및 EEZ와 대륙붕을 가질 수 있는지 여부, ③ 가질 수 있다면 EEZ와 대륙붕에 관한 권리를 필리핀이 행사할 수 있도록 선언해줄 것을 요청했다. 중국은 이에 대해 2014년 6월 4일 외교부 명의로 중재 불참 의사를 발표했다. 하지만 국제해양법재판소는 중국의 거부 의사에도 불구하고 2014년 12월 15일까지 필리핀의 주장에 대한 반론을 제출하도록 중국 측에 요구했다. 현재 중국은 인공섬에 활주로 건설을 완료했으며 국제해양법재판소는 이 사건을 심의 중에 있다.

6 송석하, 1948, 「고색창연한 역사적 유적 울릉도를 찾아서」, 국제보도연맹, 『국제보도』 제10권 3권 1호, 10쪽.

7 방중현, 1963, 「독도의 하루」, 『養國語學論集』, 민중서관, 568~572쪽.

영토로 인정했다고 했다. 그는 또한 맥아더 라인까지 인용하면서 그 선이 독도 동방 해상 12해리 지점을 통과하고 있으므로 독도를 조선 어구(漁區)에 포함시키고 있다고⁸ 했다.

1953년 이승녕은 『희망』이라는 잡지에 “독도가 무인도임을 호기로 러일 전쟁을 위하여 1905년 2월 22일 편입하여 해군의 전초기지로 사용하였으며, 독도는 울릉도민이 독섬이라고 하면서 석도(石島)의 뜻으로 부른 것이다. 다케시마(竹島)는 본래 울릉도에 붙었던 이름인데 독도 강탈이 급했기 때문에 이것을 떼어다 독도에다 붙인 것이다. 일본해군성 발행 『조선연안수로지』라고 하는 공식 기록에 ‘리앙쿠르’라고 하는 외국 명을 붙여 자국의 영토가 아니라는 의사표시를 하였다. 독도가 구한국 어민의 출어지라고 하는 것은 일본의 독도 강탈 전년인 1904년 일본군함 쓰시마마루(對馬丸)가 독도를 조사할 때 울릉도 어민이 독도에 와서 초막의 오막살이 생활을 하고 10여 일씩 체류하면서 가재를 잡고 있었다는 기록으로 입증 가능하다. 독도가 한·일 간의 분쟁에 따로 등장하지 않았던 것은 울릉도의 속도로서 인정되었기 때문이다. 독도가 따로 분리되어 문제가 된 것은 러일전쟁 후의 일로서 일본의 무단영유 주장에서 시작된 것이다”라고 했으며, 그 밖에도 『한국수산지』(1908), 『조선연안수로지』(1933), 히바타 세코의 “일본해에 있는 竹島의 日鮮 관계에 대하여”(『역사지리』, 제55권 6호) 등 많은 일본 측 자료를 인용하면서 독도가 한국 영토임을 입증하고자 했다.⁹

이러한 이승녕의 연구는 이승만 대통령의 평화선 선포에 대해 1952년 1월 28일자로 일본 정부가 항의를 제기하면서 시작된 한·일 간의 치열한 외교 각서를 작성하는 과정에서의 연구 결과를 활용한 것이다. 사실 독도 문제는 이 기간 중에 획기적인 연구가 집중적으로 이루어졌는데 아직까지도 상당 부분은 당시의 연구 성과를 뛰어넘지 못하고 있다.

당시 외교 각서를 교환하면서 그때까지 발굴된 모든 자료를 활용하여 원시적 권원이 한국에 있음을 밝혔고, 국제법적으로 일본의 독도 편입은 선점의 네 가지 요건을 충족하지 못했으며, 당시 한국이 항의를 하

8 신석호, 1948, 「독도의 소속에 관하여」, 『史海』, 98~99쪽.

9 이승녕, 1965, 「내가 본 독도」, 『독도』, 대한공론사, 288~295쪽.

지 못했던 것은 일본에 의해 외교권을 박탈당했기 때문이라는 논리를 구축했다. 그리고 이처럼 불법적으로 일본에 탈취되었던 독도는 제2차 세계대전 후 연합국에 의해 작성된 제문서, 즉 카이로선언·포츠담선언 및 SCAPIN 등에 의해 한국에 반환된 것이라는 논리의 틀을 구축했는데, 오늘날까지 변함없이 대부분의 학자들에 의해 인용되고 있다.¹⁰

그 후 별다른 성과 없이 진행되던 독도 영유권 연구는 1977년에 한국사 학회를 중심으로 집중적으로 이루어져 『울릉도·독도 학술조사연구』를 발간하게 된다.¹¹ 이 책에 따르면 송병기에 의해 장한상의 「울릉도사적(蔚陵島事蹟)」과 이명래 보고서를 발견할 수 있었고, 신지현, 이현중, 강만길, 최문형 등에 의해 이전까지 이루어진 역사적인 연구를 종합 정리함으로써 그동안의 역사학 분야의 연구 결과를 정리하면서 연구 성과를 한 단계 높이는 계기가 되었다.

이후 개인적인 차원에서 소극적으로 진행되던 연구는 1985년에 다시 한번 집중적으로 이루어져 한국근대사자료연구협의회 명의의 『독도연구』를 발간할 수 있었다. 이 책에서 김원룡, 신지현, 이현중, 송병기는 국내 고문헌을 집중적으로 분석했고, 강만길, 최석우는 일본의 문서를 집중적으로 분석했다. 또한 최문형은 러일전쟁과 독도를 분석하여 국제관계 측면에서 독도 문제에 대한 접근을 시도하는 등 체계적으로 분석하고자 했다.¹² 하지만 『독도연구』는 관련 참고자료 등의 내용은 풍부해졌지만 새로운 자료의 발굴이나 논리의 구성 면에서는 1977년의 연구 결과를 다소 보완하는 수준을 크게 뛰어넘지 못했다.

이후에는 발표되는 논문이나 단행본의 수에 비해 이렇다 할 획기적인 발전이 없다가, 1987년에 일본인 호리 가즈오(堀和生)가 「1905년 일본의 竹島 영토 편입」을 발표하면서 1877년의 「태정관 지령서(太政官指令書)」를 발굴 공개함으로써, 독도 영유권 연구에 일대 전기를 맞이하게 되었다. 호리 가즈오의 「태정관 지령서」 발굴은 일본의 학자들이나 정부에게는 치명적인

10 외무부, 1977. 7. 15, 『독도관계자료집 ①』, 집무자료 77-134(북1), 31~91쪽.

11 한국사학회, 1978, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.

12 한국근대사자료연구협의회, 1985, 『독도연구』, 문광사.

13 임영정 역, 2003, 『독도 영유권의 일본 측 주장을 반박한 일본인 논문집』, 경인문화사, 158~190쪽.

것이었던 때문이다.¹³

이어서 1999년에는 이케우치 사토시[池内敏]가 「다케시마 도해와 돛토리 번(竹島渡海と鳥取藩)」이라는 논문에서 다케시마[竹島] 도해면허(渡海免許)는 1618년에 발급된 것이 아니고 1625년에 발급되었으며, 마쓰시마[松島] 도해면허는 전혀 발급된 적이 없음을 규명했다.¹⁴ 그리고 2001년에는 이케우치가 다시 「전근대 다케시마의 역사학적 연구서설」을 발표함으로써 『은주시청합기(隱州視聽合記)』 속에서의 일본의 북쪽 한계에 대한 해석을 두고 수십 년 동안 지속되어왔던 한국과 일본 간의 논란에 종지부를 찍게 된다.¹⁵

2. 국제법학 분야의 성과

국제법적으로는 1956년에 박관숙이 『국제법학회논총』에 「독도의 법적 지위」라는 제목으로 일본에 의한 독도 편입의 부당성, 키이로선언과 포츠담선언에 의한 일본의 영토 처리, 연합국이 일본을 관리하던 시기에 있었던 영토 처리, 대일강화조약과 독도와의 관계 등을 분석했다.¹⁶

박경래는 SCAPIN 677과 1033, 주일공군의 폭격 연습장 사용 등을 분석했는데, 당시 미국은 연합국의 대표 자격이 아니고 미일안전보장조약상의 일방 계약국이었던 때문에 독도를 처분할 권한이 없었다. 따라서 이러한 미국의 독도 사용은 독도의 지위에 영향을 미치지 못한다고 했다.¹⁷

박대련은 1886년 국제법학회가 선점의 요건으로서 은밀한 고시가 아닌 모든 나라에 대한 통고가 필요하다고 선언했다고 하면서, 시마네현의 고시는 선점의 요건을 충족하지 못한다¹⁸ 고 했다.

이한기는 1968년에 「국제분쟁과 재판: 독도 문제의 재판부탁성에 관련하여」라는 논문에서 국제분쟁의 개념, 국제분쟁의 존재와 소멸, 법률적 분쟁과 정치적 분쟁, 법률적 분쟁의 정치적 성격, 국제분쟁의 성격, 정치

14 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2005, 『독도논문번역선 II』, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 13~22쪽.

15 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2005, 위의 책, 25~35쪽.

16 박관숙, 1965, 「독도의 법적 지위」, 『독도』, 대한공론사, 46~62쪽.

17 박경래, 1965, 「독도 영유권의 사·법적 인 연구」, 『독도』, 대한공론사, 182~191쪽.

18 박대련, 1965, 「독도는 한국의 영토」, 『독도』, 대한공론사, 266~273쪽.

적 분쟁의 재판 제의, 독도 문제의 재판부탁성, 독도 문제의 정치적 성격 등을 분석한 후 국제사법재판소는 제국주의적 영토 취득의 방식을 합리화하고 있기 때문에 독도 문제를 다루기 위해서는 ‘아시아 지역 국제사법재판소’의 창설이 필요하다고 했다.¹⁹

박관속은 1968년에 연세대학교 박사학위논문으로 『독도의 법적 지위에 관한 연구』를 제출했는데 1956년의 논문에 팔마스 사건, 클리퍼튼 사건, 동부 그린란드 사건, 망키에 및 에크르오 사건을 ‘국제판례와 독도’라는 제목으로 추가하여 분석했다.²⁰

박종성은 일본이 실효적 점유의 증거로 제시하고 있는 1905년 1월 28일 각의의 결의, 동년 2월 22일 시마네현 지사의 고시, 동년 5월 관유지 대장에의 기입, 동년 4월 독도 해역에서의 어업 허가, 동년 6월 토지 사용료 징수, 1908년 독도 측량, 1940년 해군용지로 수용, 1945년 1월 국유재산실행령 제2조에 의거 대장성으로 이전, 1953년 미군 군사연습장 지정에서 해제된 직후 시마네현 당국이 채차 공동 어업권을 면허했다고 하는 것을 전제한 후, 일본이 주장하는 독도에 대한 실효적 점유에 관한 소위 직접적 확정 증거 중에서 어업면허의 발급, 측량 등은 그들의 주장대로 법적 가치가 있는 것으로 볼 수 없고 일본이 내세울 수 있는 것은 시마네현 고시 제40호뿐이지만 이 고시는 여타의 위법행위를 권리화하는 조치에 불과하므로 부당하다고 했다.²¹

한편 한형건은 1910년의 한일병합조약의 무효를 오직 당해 조약에만 국한할 것인지, 또는 기존의 모든 조약 중 일본의 주장대로 을사보호조약에까지 소급하여 적용할 것인지, 아니면 한일의정서에까지 적용할 것인지를 분석한 후 그 결과를 가지고 독도의 법적 지위를 분석했다.²²

백충현은 독도 문제를 분쟁의 준부, 독도 분쟁의 특성, 고도의 정치적 성질을 내포한 법률적 분쟁, 독도 분쟁의 해결 방식, 국제재판과 증거, 입증 책임, 증거력

19 이한기, 1968, 「국제분쟁과 재판: 독도 문제의 재판부탁성에 관련하여」, 『법학』, 서울대학교 법학연구소(독도연구보전협회, 2003, 『한국의 독도 영유권 연구』, 45~92쪽에 전제).

20 박관속, 1968, 『독도의 법적 지위에 관한 연구』, 연세대학교 박사학위청구논문, 44~90쪽.

21 박종성, 1978, 「독도 영유권 분쟁의 국제법적 대책」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회, 138~154쪽.

22 한형건, 1978, 「독도 영유권 분쟁의 국제법적 대책」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회, 36~44쪽.

의 평가, 결정적 기일과 증거, 한일 양국의 독도에 대한 주장 등의 항목에 의해 분석했다.²³

그리고 1997년에 김병렬은 대일평화조약 체결 시 연합국 측에 의해 작성되었던 강화조약 초안 28건을 발굴하여 분석·공개함으로써 독도 문제가 한·일 간의 문제에 국한되는 것이 아니고 미국이나 일본 등 당시 연합국의 정책과도 긴밀한 관계가 있었음을 규명했다.²⁴

또한 2009년에는 유미림이 「조선총독부교통공제조합의 本邦 내에 있는 재산의 정리에 관한 정령의 시행에 관한 총리부령」을 공개함으로써²⁵ 일본 법령 연구의 중요성을 다시 한 번 일깨우는 계기가 되었다.

최근 들어 종전과는 달리 SCAPIN 677호를 원용하는 것이 한국에 결코 유리하지 못하다는 내용의 연구 성과도 나타나게 되었다.²⁶ 이것은 과거에는 감히 발표할 수 없었을지도 모르는 내용이다. 이런 현상은 국내 연구 수준이나 풍토가 진일보했다고 할 수 있을 것이다.

3. 지도학 분야

지도학 분야의 연구는 가장 늦게 시작되었다. 본격적인 논문이나 단행본의 발간은 1970년대 후반에 이루어지게 되는데 이찬은 김사형(金士衡), 이무(李茂), 이회(李薈)가 1402년에 그린 「혼일강리역대국도지도(混一疆理歷代國都之圖)」에 울릉도는 표시되어 있으나 우산도는 표시되어 있지 않다고 하면서, 그 이유는 독도가 작은 섬이기 때문에 비록 알고 있었다고 하더라도 표기하지 않았거나 아니면 당시에는 아직 독도에 대한 지식이 부족했기 때문이라고 했다.²⁷

이어서 그는 1463년에 작성된 정척(鄭陟)과 양성지(梁誠之)의 「동국지도」를 분석하고 있다. 그는 정척과 양성지의 「동국지도」는 현존하지 않지만 국사편찬위

23 백충현, 「국제법상으로 본 독도 분쟁」, 『독도연구』, 한국근대사자료연구협의회, 403~439쪽.

24 김병렬, 1998. 4. 3. 「대일본강화조약에서 독도가 누락된 전말」, 『독도 영유권 문제와 해양주권의 재검토』, 독도연구보존협회 국제학술회의집, 55~80쪽.

25 『조선일보』, 2009. 1. 3.

26 김석현·최태현, 2006. 『독도 영유권과 SCAPIN 문서의 효력 관계』, 한국해양수산개발원.

27 이찬, 1978. 「한국 고지도에서 본 독도」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회, 121쪽.

원회에 소장된 「조선지도」와 일본 내각문고에 있는 「조선회도」가 이 지도와 같은 유형이라고 하면서 울릉도를 「蔚陵島」라고 표기하고 그보다 약간 작게 우산도를 울릉도의 서쪽에 그려 넣고 있다고 설명했다. 그리고 이러한 독도의 위치에 대한 오류는 지도 작성자가 직접 답사하지 않고 전문한 바를 지도화하는 과정에서 발생한 것으로 해석했다.²⁸

그는 「동국지도」에 비해 「동랍도」의 「팔도총도」는 지도의 윤곽과 내용이 많이 후퇴하고 있으나 울릉도와 우산도의 위치는 변동이 없다고 하면서 “風日清明則 峰頭樹木及山根沙渚 歷歷可見 風便則 二日可到”를 울릉도와 독도의 관계적 위치에 잘 부합하는 표현이라고 했다.²⁹

울릉도, 독도의 명칭과 관련하여 울릉도는 우진야(于珍也), 울진(蔚珍 또는 蔚津)에서 도해하기 때문에 우진야의 ‘우(于)’와 울진(蔚珍)의 ‘울(蔚)’이 울릉도에 건너가서 우산(于山), 우릉(芋陵), 울릉(蔚陵) 등의 명칭이 되었고, 또 우산(于山, 芋山)의 명칭은 그곳과 왕래가 잦은 독도에 가서 붙은 것으로 설명할 수 있다³⁰고 했다.

그는 조선 후기의 지도첩들을 분석한 후 비교적 연대가 오래된 것은 우산도와 울릉도를 비슷한 크기로 그리면서 우산도를 울릉도의 서쪽에 표시하거나 울릉도를 북쪽에, 우산도를 남쪽에 표시한 것이 가장 많고, 울릉도의 남서쪽에 ‘자산도’라는 명칭으로 표시한 것도 상당수 있다고 했다. 그는 대축척지도와 달리 지도첩에서는 지면의 제약 때문에 남북으로 표시할 수도 있으며, 해안에 인접시킬 수도 있다고 해석했다. 그는 당시 지도 제작 관행을 볼 때 독도와 같은 무인도에 대해 정확한 지도의 작성을 요구하는 것은 무리이며,³¹ 다만 당시의 지식인으로서 울릉도와 독도의 정확한 위치는 모르더라도 별개의 섬으로 알고 있었다는 것이 중요하다³²고 했다.

오상학은 우선 조선시대 이전의 울릉도·독도 인식에서, 이찬과 마찬가지로, 1402년에 대사성 권근(權近), 좌정승 김사형, 우정승 이무, 검상 이희가 만든 세계지도인 「혼일강리역대국도지도」를 분석한 후 이 지도를

28 이찬, 1978, 위의 논문, 22~123쪽.

29 이찬, 1978, 위의 논문, 124쪽.

30 이찬, 1978, 위의 논문, 124~125쪽.

31 이찬, 1978, 위의 논문, 130쪽.

32 이찬, 1978, 위의 논문, 130쪽.

보면 동해상에 울릉도 이외에 다른 섬이 보이지 않는다고 하면서 고려시대의 울릉도·독도에 대한 인식은 울릉도 일도를 중심으로 이루어졌다고 했다.³³

조선 전기의 울릉도·독도 인식에서는 고려시대까지의 울릉도 일도 중심의 인식에서 울릉도와 우산도의 2개 도로 인식되기 시작했다고 하면서 국사편찬위원회에서 소장하고 있는 「조선팔도지도」 및 『신증동국여지승람』의 부도인 「동랍도」를 분석하고 있다. 그는 울릉도 서쪽에 울릉도보다 다소 작게 그려진 우산도(于山島)를 독도로 비정하면서 자산도(子山島), 방산도(方山島) 등은 모두 우산도의 오기로 보았다.³⁴

조선 후기의 울릉도·독도 인식은 다시 17~18세기의 울릉도·독도 인식과 19세기 지도의 울릉도·독도 인식으로 구분했는데, 17~18세기의 울릉도·독도 인식에서는 박석창(朴錫昌)의 「울릉도도형」, 「해동지도」의 울릉도 지도, 「대동총도」의 울릉도 지역 세부도, 정상기(鄭尙驥)의 「동국대전도」를 분석했다.

오상학은 안용복의 도일사건으로 촉발된 울릉도 분쟁이 당시 조야에 널리 알려지면서 울릉도 지역에 대한 관심이 고조되었고, 특히 이 사건에 대한 안용복의 진술은 이전까지 유지되었던 우산도·울릉도의 2도 인식에 새로운 변화를 몰고 오는 계기가 되었다³⁵고 했다.

그는 1711년에 박석창이 「울릉도도형」을 작성하면서 안용복 사건 이후 부각되었던 우산도를 독도가 아닌 죽도에 비정하는 오류를 범했다고 하면서도, “지도에 그려진 우산도가 독도인가 아닌가를 떠나 중요한 사실은 우산도가 울릉도 서쪽에 그려지던 조선 전기적 전통에서 탈피하여 우산도가 울릉도 동쪽에 그려지기 시작했다는 것이다”³⁶라고 그 공적을 치하하고 있다.

그런데 『해동지도』의 「울릉도지도」에는 우산도가 울릉도 동쪽에 그려져 있는데, 동일한 『해동지도』의 「대동총도」에는 우산도가 울릉도의 서쪽에 그려졌다고 하면서, 이것은 당시까지도 우산도의 인식이 명확하지 않았음을 보여주는 것이라고 했다.³⁷

33 오상학, 2006, 4. 「조선시대 지도에 표현된 울릉도·독도 인식의 변화」, 『문화역사지리』 제18권 제1호(통권 제28호), 81쪽.

34 오상학, 2006, 위의 논문, 81~85쪽.

35 오상학, 2006, 위의 논문, 85쪽.

36 오상학, 2006, 위의 논문, 88쪽.

37 오상학, 2006, 위의 논문, 89쪽.

한편 울릉도 수토관들에 의한 보고서는 이렇다 할 진전이 없는 가운데, 내륙의 실학자들은 안용복 사건을 통해서 알게 된 자산도를 우산도의 오기로 단정하고, 이를 일본인들은 마쓰시마(松島)라고 부르고 있다는 사실을 알게 된다. 즉 이익(李瀾), 신경준(申景濬) 등에 의해 우산도가 독도로 비정된다. 그리고 이러한 사실이 정상기의 「동국지도」에 의해 형상화된다. 그는 정상기의 지도에 나오는 우산도를 독도로 비정했다.

한편 박석창 이후 ‘소위 우산도’라고 불렀던 죽도에 1794년 월송만호 한창국(韓昌國)이 ‘竹島’라는 이름을 붙이지만, 19세기에 제작된 대축척 전도인 일본 오사카부립도서관 소장의 『조선도』, 국립중앙박물관 소장의 『동여(東輿)』, 김정호의 『청구도』(1834), 『동여도』, 『대동여지도』(1861) 등은 모두 박석창의 「울릉도도형」을 벗어나지 못하고 죽도를 우산도로 비정했다³⁸고 비판했다.

계속해서 오상학은 울릉도와 독도에 대한 인식이 19세기 전기에 제작된 『조선도』(일본 오사카부립도서관 소장), 『동여(東輿)』(국립중앙박물관 소장)와 김정호의 『청구도』로 이어진다고 했다.³⁹

이어서 그는 『대동여지도』의 경우 우산도 표기가 사라졌는데, 이는 김정호가 우산도를 지금의 죽도는 아닌 것으로 판단한 결과에 따른 것이라고 했다.⁴⁰

17~18세기의 울릉도·우산도(독도)에 대한 주류적 인식은 19세기에도 지속되어 여러 전도에 표현되었다고 하면서 대표적인 지도로 「해좌전도」를 들고 있다. 그는 별다른 논거를 대지 않고 「해좌전도」의 ‘우산도’를 ‘독도’로 당연시했다. 그리고는 19세기 후반에 제작된 것으로 추정되는 동판본 『첩역지도(鰐域地圖)』에 수록된 「대조선국전도」는 「해좌전도」를, 1899년의 「대한전도」는 박석창의 「울릉도도형」을 따르는 혼란을 보여주고 있다고 했다.⁴¹ 「조선시대 지도에 표현된 울릉도·독도 인식」,⁴² 「조선 후기 국토관과 천하관의 변화」⁴³ 등에서 각기 한국 고지도에 나오는 우산도를 분석했다.

38 오상학, 2006, 위의 논문, 92쪽.

39 오상학, 2006, 위의 논문, 93쪽.

40 오상학, 2006, 위의 논문, 95쪽.

41 오상학, 2006, 위의 논문, 97쪽.

42 오상학, 2006, 위의 논문, 81쪽.

43 배우성, 1998, 『조선 후기 국토관과 천하관의 변화』, 일지사, 327쪽.

III. 기존 연구의 문제점

해방 이후 독도 영유권 분야와 관련된 연구 결과를 일견해보면 훌륭한 성과가 있었음을 알 수 있다. 하지만 많은 문제점도 발견된다.

우선 역사학 분야에서 우산도와 삼봉도, 가지도를 독도로 비정하는 데 있어서 구체성이 떨어진다. 『태종실록』 태종 17년 2월 임술조에 “안무사 김인우가 우산도로부터 돌아와 토산물로 큰 대나무, 물소가죽, 모시, 금자, 검박목 등의 물건을 바쳤고, 또 거주민 3명을 데리고 왔는데, 그 섬의 가구는 모두 15호에 남녀 합하여 86명이라고 하였다”라는 기록이 있다. 또한 『성종실록』 성종 7년 2월 임오조에 “배를 출발시킨 지 3일 만에 삼봉도를 볼 수 있었는데 섬 가운데를 멀리 바라보니 7~8명의 사람들이 있었으나 우리는 숫자가 적어 상륙하지 못하고 돌아왔다”라는 기록이 있으며, 『정종실록』 정종 18년 6월 무오조에 “26일에 방향을 비꾸어 가지도로 가니 4~5마리의 가지어가 놀라서 뛰어나왔는데 그 모양이 마치 물소와 같았습니다. 포수들이 일제히 총을 쏘아 2마리를 잡았습니다”라는 기록이 있다. 이처럼 독도로 비정하기 어려운 데도 구체적인 해명이 없이 무조건 이들을 독도라고 비정하는 것은 제3자의 동의를 얻기가 어렵다.

뿐만 아니라 독도의 인지를 명시적으로 부정한 『춘관지』의 「울릉도쟁계」나 한국의 동쪽 끝을 울릉도로 명시한 『대한지지』, 『한국통사』 등의 기록에 대한 구체적인 해명 연구 없이 일본의 특정한 기록에 독도가 누락되었으므로 일본의 소유가 아니었다고 주장하는 것은 어불성설이 될 수 있다.

다음, 국제법 분야에서 연구의 핵심은 일본에 의한 1905년의 독도 편입이 무효임을 입증하는 것이다. 지금까지 이와 관련하여 많은 연구가 있었다. 하지만 핵심적인 내용의 연구보다는 “선점의 요건을 충족하지 못했다”, “외교권을 박탈당했기 때문에 항의를 할 수가 없었다”라는 식의 정황적인 연구 수준을 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 1905년의 독도 편입이 무효가 되기 위한 핵심은 한국이 그 이전에 독도를 실효적으로 지배하고 있었다는 것이고, 이를 입증할 수 있는 가장 좋은 방법은 1900년 당시 또는

그 이전에 독도가 '석도'로 불린 적이 있다는 것을 입증하는 것이다. 이것이 입증되어야만 1900년의 칙령 제41호가 온전한 증거력을 발휘할 수 있다. 이것은 물론 역사학자들과 공동의 연구로 이루어져야 할 부분이기도 하다.

마지막으로 지도와 관련해서도 이제 더 이상 울릉도의 오른쪽에 있다는 이유만으로 독도로 주장해서는 안 된다. 소축척 지도인 도별도 등에서 '덧섬(죽도)'과 구별되는 '독도'가 분명히 입증되지 않는 한 대축척도만을 가지고 울릉도의 오른쪽에 있으니 독도임에 틀림없다고 주장하는 것은 설득력이 떨어지기 때문이다.

2006년에 한국해양수산개발원에서 조사한 자료에 따르면 독도의 영유권과 관련하여 지금까지 단행본이 288권, 논문류가 900여 편 발표되었다고 한다. 같은 시기에 일본의 다케시마문제연구회에서 조사한 자료에 따르면 저술물이 227종, 논문 및 신문 칼럼이 637편이다.

그런데 이처럼 수다하게 발간된 연구 성과물 중에서 위에서 제기한 문제에 시원한 답을 주는 연구는 단 한 건도 없다. 이에 많은 원인이 있을 수 있으나 학제 간 종합적인 연구가 이루어지지 않고 있다는 사실이 하나의 커다란 이유가 되고 있다.

수다한 연구물 중 1978년에 한국사학회에서 발간한 『울릉도·독도 학술조사연구』와 1985년에 한국근대사자료연구협의회에서 발간한 『독도연구』를 제외하고는 거의 대부분 개인 차원에서 연구 집필된 것이기 때문에 집필자의 전공에 따라 내용이 누락되거나 중복되는 경향이 강하게 나타난다. 또한 위 두 권의 연구서조차 개인의 연구논문을 한군데 편철해놓은 성격이 강해서 실질적인 의미에서의 학제적인 공동 연구라고 보기는 어렵다.

IV. 독도 관련 향후 연구를 위한 제언⁴⁴

1. 가상 독도 메모리얼의 작성

어떠한 문제를 해결하는 데 가장 좋은 방법은 그 문제와 관련하여 반대 의견을 가진 사람들이 모여 토론하여 결론은 도출해내는 것이다.

마찬가지로 독도 문제를 해결하기 위한 가장 효과적인 방법은 서로 다른 의견을 가진 학자들이 모여서 토론을 해보는 것이다. 메모리얼을 작성하고 상대방의 메모리얼에 대한 카운터 메모리얼을 작성하면서 자신의 약점을 파악하게 되고 이를 통해 연구소요를 창출할 수 있다. 우리나라에서는 과도한 재판 기피증으로 인해 메모리얼을 작성한다고 하면 독도 문제를 재판으로 가져가겠다는 것이나면서 얼굴부터 붉히는 경우가 많다. 이러한 논리는 적절한 군사력을 갖추자고 하는 주장에 대해 전쟁을 하겠다는 것이냐고 비난하는 것과 같은 터무니없는 궤변이다. 전쟁을 피하기 위해서는 전쟁을 준비하라는 말과 같이 재판을 피하기 위해서는 재판 준비를 철저히 해야만 하는 것이다. 바로 이 과정을 통해서 우리의 약점을 파악하고 이에 대한 보완을 강구하기 위한 연구소요를 창출해야 하는 것이다.

치열한 논쟁에 의해 메모리얼을 작성하게 되면 현재 우리가 아무런 의심 없이 독도 영유권을 주장하는 근거로 삼고 있는 것들이 거꾸로 우리의 약점이 될 수도 있다는 것을 알 수도 있다. 우리의 약점이 늘어나는 것이 문제가 아니라 이렇게 하여 우리의 영유권 주장의 근거를 정제하고 약점에 대한 보완 연구를 할 수만 있다면 오히려 독도 문제가 재판으로 갈 가능성은 더 낮아질 것이다.

44 아래 내용은 김병렬·노영구·이상근, 2009, 「독도 연구 60년 평가와 향후 연구 방향」, 한국해양수산개발원, 193~197쪽의 내용을 바탕으로 전문가 워크숍에서 논의한 내용을 요약, 재정리한 것이다.

2. 영토 관련 국제판례의 번역

재판과 관련된 내용이라고 해서 법학자들만이 아는

것으로는 충분하지 않다. 특히 영토 문제를 다루는 재판에서는 그 문제와 관련한 모든 학문 분야의 사람들이 국제사법재판소의 재판관들은 무엇을 중요하게 여기며, 그러한 경향은 시대별로 어떻게 변화되어왔는지 그리고 현재 재판관들의 개인별 성향은 어떠한지를 사전에 파악하여 그에 맞는 대비를 할 필요가 있다. 이를 위한 가장 좋은 방법은 영토문제를 다룬 국제재판의 판례를 전문 번역하여 관련 학자, 즉 국제법학자, 역사학자, 지도학자, 고문서학자, 국제정치학자, 해양학자, 심리학자들이 숙독하고 자기 학문 분야에 해당하는 경향을 심층 분석하는 것이다. 국제재판과 관계된 것은 국제법학자들만 연구하면 된다고 하는 생각은 단편적이고도 아주 편협한 생각이다.

재판의 판결문은 여러 가지 비난에 대한 방어논리를 구성하기 위해 대단히 방대하게 작성된다. 따라서 이처럼 방대한 판결문을 국제법학자들도 전부 읽지 못하고 있는 것이 현실이다. 그런데 이러한 판결문을 역사학자나 지도학자, 고문서학자들에게 영어나 프랑스로 읽으라고 하는 것은 거의 무의미한 요구이기 때문에 가독성을 높여주기 위해 반드시 전문 번역을 하여 제공할 필요가 있다.

3. 연구 종합 마스터플랜 작성

1950년대에 한·일 간에 독도 영유권을 두고 외교 각서에 치열한 의한 논쟁이 있었다. 이 논쟁을 보면 우리가 집중적으로 연구해야 할 부분이 거의 그대로 나와 있다. 하지만 논쟁 후 60년이 되어가는 지금까지 이 논쟁에서 문제가 되었던 부분들에 대해서는 현재까지도 이렇다 할 연구의 진전이 이루어지지 않고 있다.

외교부, 동북아역사재단, 한국해양수산개발원, 학술진흥재단 등 여러 곳에서 이 순간에도 많은 연구를 수행하고 있다. 하지만 종합적인 마스터플랜이 없기 때문에 많은 연구가 중복되고 있으며, 반면에 연구가 힘든 부분은 어느 곳에서도 연구가 이루어지지 못하고 있다. 연구 종합 마스터플랜을 작

성하여 기관 간 연구를 분담한다면 중복 연구 또는 누락 연구의 문제를 해소할 수 있을 것이다.

이러한 연구 종합 마스터플랜을 작성하기 위해서는 사전에 메모리얼을 작성하여 연구소요를 정확하게 창출할 필요가 있다.

4. 연구기관 간의 업무 분담

외교부, 교육부, 동북아역사재단, 한국해양수산개발원, 국사편찬위원회, 한국학중앙연구원, 학술진흥재단은 물론 각 대학교의 부설 연구기관 등에서 이 시간에도 독도와 관련한 연구를 진행하고 있다. 하지만 이러한 연구 기관들이 사전에 연구 영역 등에 대한 구체적인 협의를 하지 않고 모든 연구 분야를 망라하는 식의 연구를 하기 때문에 많은 부분이 중복 또는 누락되고 있으며 이로 인해 깊이 있는 연구 성과가 나오기도 어렵다.

이러한 문제를 해결하기 위한 가장 좋은 방법은 연구기관 간 연구 분야를 특화하여 분담하는 것이다. 예를 들어 특정한 정부부처는 전체 연구계획을 수립하고, 예를 들어 A기관은 국내 역사자료들만을 번역·해석하고, B기관은 일본의 자료들만을 번역·해석하고, C기관은 지도만 집중적으로 수집·분석하고, D기관은 국제사법재판소의 판례를 집중적으로 연구하도록 하면서 서로 연구 결과를 공유한다면 관련 예산도 획기적으로 줄이면서 연구 성과를 배가할 수 있을 것이다.

5. 중장기적인 학제 간 연구

지금까지 우리나라에서 있었던 진정한 의미의 학제 간 연구는 찾아보기 힘들다. 1978년과 1985년 2회에 걸쳐 정부 차원에서 기획된 연구가 없었던 것은 아니다. 하지만 연구진 속에 역사학, 국제법학, 생물학 등 여러 분야를 연구한 학자들이 참여하여 각자가 집필할 부분을 사전에 분담했을 뿐이지 진정한 공동 연구라고는 볼 수 없다. 진정한 공동 연구는 독립적으로 작

성한 논문을 한군데 편철하는 것이 아니고 제분야의 학자들이 모여서 함께 논의하면서 연구하는 것이다.

특히 독도 문제는 역사학, 국제법학, 지도학 등 복잡한 문제가 얽혀 있기 때문에 반드시 공동 연구가 필요하다. 따라서 역사적인 근거를 어떻게 해석할 것인가, 이러한 근거가 법적 증거력을 갖기 위해서는 어떤 부분을 보완해야 하는가 등등이 반드시 학문 분야를 달리하는 학자들에 의해 논의와 연구가 이루어져야 한다.

현재의 연구 시스템은 예산회계 시스템에 맞춘 단년도 시스템이다. 따라서 빨라야 2~3월에 연구소요에 따른 입찰공고가 이루어지고, 4~5월경에 계약이 체결되며, 회계연도에 맞추기 위해 늦어도 10월 말 이전에 연구 성과물을 제출해야 한다. 실제 연구기간이 5개월 정도밖에 안 되는 것이다. 그 결과 학제 간 연구보다는 개인적인 연구에 치중하는 경향이 나타날 수밖에 없다.

이러한 문제를 해결하기 위해 개인 연구보다는 연구 주제별로 상이한 학문 분야의 전문가들이 합동으로 연구를 하되 특정 연구기관의 연구원이 중심이 되어 전체적인 연구 설계를 하고 이에 맞추어 필요한 외부인력을 초빙하여 합동 연구가 이루어지도록 해야 한다. 연구기관의 연구원이 중장기적인 연구 계획을 수립하고 그 계획하에서 외부 교수와 1년 이내의 단기적인 계약을 체결한 후 각 부분별로 연구를 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

각 기관 간의 연구 업무를 A기관이 조정통제하고, 이러한 조정통제를 받아서 B기관의 연구원이 중장기 계획을 세우고 그 계획하에서 전문가인 대학교수와 단기 계약을 체결하여 부분적인 연구를 한다면 지금보다 훨씬 효율적인 연구 성과를 거둘 수 있을 것이다.

V. 맺음말

독도 영유권과 관계된 연구는 크게 원시적인 권원, 즉 독도가 한국의 고유 영토라는 주장과 법률적인 권원, 즉 한국이 계속해서 실효적인 지배를 해왔다는 주장으로 대별할 수 있다.

그런데 고유 영토론의 기초가 될 수 있는 각종 기록이나 지도 등에 대한 기초적인 연구는 거의 이루어지지 않은 채 무조건 그 위에 이론을 구성하는 연구들이 난개발적으로 이루어지고 있다. 이는 연구기관별로 업무가 분담되지 않았기 때문에 상호 경쟁으로 무분별하게 연구가 이루어지고 있기 때문이기도 한다.

가장 실질하면서도 시급한 연구과제는 고종황제의 칙령 제41호에 나오는 ‘석도’가 독도임을 입증하는 것이다. 이것만 입증된다면 우산도나 삼봉도에 관한 연구가 불필요하다고까지 감히 단언할 수 있다.

그러나 아직까지 석도가 독도라고 하는 직접적인 증거는 발견되지 않고 있다. 단지 ‘돌의 전라도 사투리가 ‘독’이기 때문에 음으로 표기하면 독도가 되고 뜻으로 표기하면 석도가 된다는 정도다. 하지만 이것만 가지고는 부족하다. 좀 더 명백한 증거 자료를 찾아내야 한다.

정상기의 지도에서 우산도를 울릉도의 오른쪽에 표시하기 시작한 이래 대부분의 고지도가 우산도를 울릉도의 동쪽에 표시하고 있으며, 오늘날 이를 독도로 비정하는 데 주저함이 없다.

그런데 이것이 진정 독도를 표시한 것이냐에 대해서는 연구가 이루어지지 않고 있다. 울릉도의 오른쪽에는 죽도(뱃섬)라고 하는 작지 않은 섬이 있다. 도별도에서 이 죽도와 함께 보다 멀리 떨어져 있는 섬을 그려놓고 이를 우산도라고 표시했다면 대축척도에 나오는 우산도를 독도로 비정할 수 있겠지만 도별도에 그렇게 되어 있지 않다면 우산도가 죽도 밖에 있다는 별도의 기록이 필요하다. 이에 대한 비판적인 연구가 필요하다.

최근 러일전쟁의 필요성에 의해 독도를 불법적으로 편입했다고 하는 설이 발표되고 있다. 그런데 당시 일본은 1904년 2월 23일자 한일의정서에

의해 한국에서 군사전략상 필요한 지점은 시간과 장소의 구애를 받지 않고 징발하여 사용할 수 있었다. 그렇다면 구태여 독도를 편입할 필요 없이 그대로 징발하여 사용할 수도 있었다. 그런데 한국을 비롯하여 다른 나라들의 반발을 우려하면서도 편입을 강행했다. 이 문제에 대한 좀 더 깊은 연구가 요망된다.

1869년에 사다 하쿠보[佐田白茅] 등 3인을 한국으로 파견하여 竹島와 松島가 조선령이 된 시말을 조사하도록 했다. 그런데 이 보고서에서 松島에 대해서는 게재된 서류가 없다고 했다. 이것이 한국령임을 입증하는 데 긍정적인 것인지 아니면 별다른 영향이 없는 것인지와 아울러 이 보고서가 태정관의 지시에 의해 작성된 것인지 단순히 외무성의 판단에 의해 작성된 것인지를 규명할 필요가 있다.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

국문 초록

해방 이후 독도 영유권 분야와 관련된 연구 결과를 일견해보면 훌륭한 성과가 있었음을 알 수 있다. 하지만 많은 문제점도 발견된다.

우선 역사학 분야에서 우산도와 삼봉도, 가지도를 독도로 비정하는 데 있어서 구체성이 떨어진다.

국제법학 분야에서 연구의 핵심은 일본에 의한 1905년의 독도 편입이 무효임을 입증하는 것이다. 지금까지 이와 관련하여 많은 연구가 있었지만 핵심적인 내용의 연구보다는 “선점의 요건을 충족하지 못했다”, “외교권을 박탈당했기 때문에 항의를 할 수가 없었다”라는 식의 정황적인 연구 수준을 뛰어넘지 못하고 있는 것이 현실이다.

지도와 관련해서도 이제 더 이상 울릉도의 오른쪽에 있다는 이유만으로 독도로 주장해서는 안 된다. 소축척 지도인 도별도 등에서 ‘땃섬(죽도)’과 구별되는 ‘독도’가 분명히 입증되지 않는 한 대축척도만을 가지고 울릉도의 오른쪽에 있으니 독도임에 틀림없다고 주장하는 것은 설득력이 떨어지기 때문이다.

수많은 연구물 중 1978년에 한국사학회에서 발간한 『울릉도·독도 학술 조사연구』와 1985년에 한국근대사자료연구협의회에서 발간한 『독도연구』를 제외하고는 거의 대부분 개인 차원에서 연구 집필되었기 때문에 집필자의 전공에 따라 내용이 누락되거나 중복되는 경향이 강하게 나타나고 있다.

독도 관련 향후 연구는 가상 독도 메모리얼의 작성, 영토 관련 국제판례의 번역, 연구기관 간의 업무 분담 후 연구 종합 마스터플랜에 의한 중장기적인 학제 간 연구가 되어야만 한다.

〈주제어〉

독도, 권원

ABSTRACT

A Proposal for Studies on Korea's Territorial Title over Dokdo

Kim, Byungryull

Professor, Korea National Defense University National Security College

After Korea's liberation in 1945, historians have conducted much research on Korea's territorial title over Dokdo. In 1947, Professor Bang Jong-Hyun insisted that "the name Dokdo originates from the meaning of Seok-do (stone island)." In 1948, Professor Shin Seok-Ho discovered the Shim Heung-Taek Report at the Ulleung County Office and led him to publish in the same year a paper titled *The Status of Dokdo* in the first issue of Sa-Hae (史海 Sea of History). And in 1956, Professor Park Kwan-Sook, an international legal scholar, wrote an article titled *The Legal Status of Dokdo* for the Korean Journal of International Law, in which he argued for the legitimacy of Korea's territorial sovereignty over Dokdo based on existing publications authored by historians, and demonstrated that the Cairo and Potsdam Declarations and SCAPIN following the end of World War II all corroborate Korea's position in terms of international law.

The Korean Historians Society's publication of *Academic Studies on Ulleungdo and Dokdo* in 1978 raised the quality of research on the Dokdo issue to a new level. And while the publication of *Dokdo Research* by the Korea Modern Historical Research Committee in 1985 created a considerable amount of quality reference data, its contribution was largely limited to supplementing the research done in 1978. Then in 1987, the Daijokan Directive (太政官指令書) of 1877 was uncovered and made public by Professor Hori Kazuo of Japan, marking a major turning point in Dokdo research. Until the early 1990s, research efforts on the Dokdo issue largely focused on aspects of either history, international law, or maps.

Later in 1999, Professor Ikeuchi Satoshi successfully proved in his *Sailing for Ulleungdo and Tottori Prefecture* that the License for Sailing to Ulleungdo was issued in 1625, not in 1618, and that License for Sailing to Dokdo never materialized. In 2001, the professor released his paper *Historical Research on Pre-modern Ulleungdo*, which brought to a close the controversy over the northern limits of Japan's territory. In 2009, Dr. Yoo Mi-rim publically disclosed the Order of the Prime Minister's Office regarding the Implementation of Governmental Order on Properties of the Joseon Viceregal Traffic Mutual Trade Association in the Territories, which significantly raised awareness about the importance of examining Japanese ordinances.

In regard to using maps in research on Dokdo, Lee Chan's *Dokdo in Ancient Korean Maps* (1978), Oh Sang-Hak's *Ulleungdo and Dokdo in Maps from the Joseon Period* (2006), analyzed the illustration of Woosando (Dokdo) in old Korean maps. Meanwhile, *No Dokdo, Even on Ancient Japanese Maps* (2005, Hosaka Yuji) presented a thorough compilation of old Japanese maps that failed to show Dokdo, thereby refuting Japan's claims that Dokdo had traditionally been part of its own territory.

According to a survey conducted by the Korea Maritime Institute in 2006, there are 288 books and 900 research papers written on Dokdo. However, aside from the *Academic Studies on Ulleungdo and Dokdo Islands* issued by the Korean Historians Society in 1978 and the *Dokdo Research* published by the Korea Modern History Research Committee in 1985, almost all other works were outcomes of personal research and heavily tended to omit or repeat many details depending on the author's area of expertise. Even the two works named above were largely collections of personal research papers, which makes them difficult to be regarded as true products of interdisciplinary research.

The Dokdo issue is not solely about history, nor does it solely concern international law. To date, however, there is yet to be a collaborative research effort between historians and scholars of international law. The best we have had are international legal scholars citing historians, and historians covering through their own works one or two articles by international legal scholars. Therefore, in order to correctly assess the legal significance of different historical insists and to produce a legally significant argument, there needs to be a serious debate on exactly what the existing historical data should be supplemented with and accordingly reinforce Korea's research efforts on the Dokdo issue.

Keywords

Dokdo, territorial title

참고문헌

- 김기혁 외, 2007, 『울릉도·독도 고지도첩 발간을 위한 기초연구』, 한국해양수산개발원.
- 김명기 편, 2001, 『독도특수연구』, 법서출판사.
- 김명기, 1987, 『독도와 국제법』, 화학사.
- 김명기, 2007, 『독도의 영유권과 신한·일어업협정』.
- 김병렬, 1996, 『독도논쟁』, 다다미디어.
- 김병렬, 1998, 『독도(독도자료총람)』, 다다미디어.
- 김병렬, 2001, 『독도에 대한 일본사람들의 주장』, 다다미디어.
- 김병렬, 2006, 『일본군부의 독도침탈사』, 다다미디어.
- 김석현·최태현, 2006, 『독도 영유권과 SCAPIN 문서의 효력 관계』, 한국해양수산개발원.
- 나홍주, 2000, 『독도의 영유권에 관한 국제법적 연구』, 법서출판사.
- 독도연구보전협회, 1997, 『독도영유의 역사와 국제관계』, 독도연구보전협회.
- 독도학회 편, 2003, 『한국의 독도영유권 연구사』, 독도연구보전협회.
- 문철영, 2007, 『규장각 소장 독도관련 자료해제』, 한국해양수산개발원.
- 박경래, 1965, 『독도영유권의 사·법적인 연구』, 대한공론사.
- 박대련, 1965, 『독도는 한국의 영토』, 대한공론사.
- 박병섭, 2007, 『안용복 사건에 대한 검증』, 한국해양수산개발원.
- 배우성, 1998, 『조선후기 국토관과 천하관의 변화』, 일지사.
- 배진수, 1997, 『세계의 도서분쟁과 독도시나리오』, 군사문제연구원.
- 송병기, 1999, 『울릉도와 독도』, 단국대학교출판부.
- 송병기, 2004, 『독도영유권 자료선』, 한림대학교 아시아문화연구소.
- 신용하, 1996, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사.
- 신용하, 2001, 『독도영유권에 대한 일본 주장 비판』, 서울대학교출판부.
- 신용하, 2003, 『한국과 일본의 독도영유권 논쟁』, 한양대학교출판부.
- 신용하, 2006, 『한국의 독도영유권 연구』, 경인문화사.
- 오니시 토시테루 저, 권오엽 역, 2009, 『독도의 원초기록 元祿覺書』, 제이앤씨.

- 오상학, 2008, 『‘다케시마연구회’ 최종보고서에 대한 비판적 검토-한국 측 역사지리적 쟁점을 중심으로』, 한국해양수산개발원.
- 외무부, 1977. 7. 15, 『독도관계자료집』(I) 집무자료 77-134(북1).
- 유미림 외, 2008, 『개항기 울릉도·독도 관련 사료 연구』, 한국해양수산개발원.
- 유미림, 2007, 『울릉도와 울릉도 사적 역주 및 관련기록의 비교연구』, 한국해양수산개발원.
- 이석우, 2007, 『동아시아의 영토분쟁과 국제법』, 집문당.
- 이진명, 1998, 『독도, 지리상의 재발견』, 삼인.
- 이환기, 1969, 『한국의 영토』, 서울대학교출판부.
- 정갑용·주문배, 2004, 『독도영유권에 관한 국제법적 쟁점연구』, 한국해양수산개발원.
- 호사카 유지, 2008, 『‘다케시마연구회’ 최종보고서에 대한 비판적 검토-일본 측 회도에 대한 비판적 고찰』, 한국해양수산개발원.
- 김만길, 1978, 「일제시대의 독도」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회, 1978.
- 堀和生 著, 임영정 역, 2003, 「1905년 일본의 竹島 영토 편입」, 『독도영유권의 일본측 주장을 반박한 일본인 논문집』, 경인문화사.
- 김명기, 1982, 「독도문제에 대한 국제사법재판소의 관할권에 관한 연구」, 『국제법학회논총』 27권 2호.
- 김명기, 1985, 「독도의 영유권과 제2차대전 종료」, 『국제법학회논총』 30권 1호.
- 김명기, 1996, 「대일강화조약 제2조에 관한 연구」, 『국제법학회논총』 80권.
- 김병렬, 1998. 4. 3, 「대일본강화조약에서 독도가 누락된 전말」, 독도영유권 문제와 해양주권의 재검토, 독도연구보전협회 국제학술심포지움.
- 김병렬, 2005. 12, 「독도영유권과 관련된 일본학자들의 몇가지 주장에 대한 비판」, 『국제법학회논총』 제50권 3호.
- 김영수, 2009, 「러시아 문서보관소 소개 근대 독도를 포함한 한국관련 자료 현황」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
- 김정균, 1980, 「독도문제에 대한 국제법적 고찰-도서분쟁의 유형적 측면에서 본 독도문제의 특성에 관한 연구」, 『국제법학회논총』 통권 제47, 48호.
- 김지영, 2003, 『개항기 지도에 표현된 울릉도·독도 연구』, 성신여자대학교

석사학위논문.

- 梶村秀樹 著, 임영정 역, 2003, 「竹島=독도문제와 일본국가」, 『독도영유권의 일본측 주장을 반박한 일본인 논문집』, 경인문화사.
- 박관숙, 1956, 2, 「독도의 법적지위」, 『국제법학회논총』, 창간호.
- 박관숙, 1965, 「독도의 법적 지위」, 『독도』, 대한공문사.
- 박관숙, 1968, 「독도의 법적 지위에 관한 사항」, 연세대학교 법학박사학위논문.
- 박중성, 1978, 「독도영유권분쟁의 국제법적 대책」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 방중현, 1963, 「독도의 하루」, 『一蓑國語學論集』, 민중서관.
- 배진수, 2009, 「독도문제의 국제정치학적 접근과 분석-미국·일본 정권교체의 독도시사점을 중심으로」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
- 백충현, 1982, 「영토분쟁의 해결방식과 증거」, 『법학』 52권.
- 백충현, 1985, 「국제법상으로 본 독도분쟁」, 『독도연구』, 한국근대사자료연구협의회.
- 山邊健太郎 著, 임영정 역, 2003, 「竹島문제의 역사적 고찰」, 『독도영유권의 일본측 주장을 반박한 일본인 논문집』, 경인문화사.
- 송병기, 1978, 「고종조의 울릉도 경영」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 송석하, 1948, 「고색창연한 역사적 유적 울릉도를 찾아서!」, 『국제보도』 제10권 3권 1호, 국제보도연맹.
- 신석호, 1948, 「독도의 소속에 관하여」, 『史海』.
- 신석호, 1965, 「독도 내력에 관하여」, 『독도』, 대한공문사.
- 신지현, 1978, 「조선초기의 울릉도와 독도」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 심정보, 2009, 「한국의 사회과 교육과정에 기술된 독도관련 영토교육」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
- 오강원, 2009, 「고고학을 통해 본 삼국-통일 신라 시대 울릉도의 취락경관과 역내외의 교통망 및 생업경제」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
- 오상학, 2006, 4, 「조선시대 지도에 표현된 울릉도·독도 인식의 변화」, 『문화역사지리』 제18권 제1호(통권 제28호).

- 유하영, 2009, 「근대 조약을 통한 한일 기본관계와 어업관계」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
- 이병도, 1965, 「독도의 명칭에 관한 사적 고찰」, 『독도』, 대한공론사.
- 이상면, 2001, 「독도 영유권의 증명」, 『법학』 제42권 제4호, 서울대.
- 이석우, 2005, 「국제법상 전문가 의견의 지위와 ‘독도’분쟁에의 시사점」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 이석우, 2005, 「샌프란시스코 평화조약에서의 독도의 지위와 향후 독도 분쟁의 대응논리개발을 위한 제언」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 이승녕, 1965, 「내가 본 독도」, 『독도』, 대한공론사.
- 이유정, 2005, 「영토분쟁에 관한 최근 판례분석」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 이찬, 1978, 「한국 고지도에서 본 독도」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 이창위, 2005, 「독도문제와 관련된 일본의 국제법 정책」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 이창위, 2005, 「한일어업협정에 대한 평가 및 전망」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 이한기, 1966, 「Critical date의 연구-독도문제에 대한 법적 고찰을 위하여」, 『대한국제법학회논총』 11-1.
- 이한기, 1967, 「The Minquers and Ecrehos Case연구-독도문제에 관련된 실효적 점유에 대한 비판적 고찰을 중심으로」, 『법학』 9-1.
- 이현중, 1978, 「조선후기 독도의 관할」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 정병준, 2005. 여름, 「윌리엄 시볼드와 독도분쟁의 시발」, 『역사비평』 71권.
- 정영미, 2009, 「일본 서해안지역과 울릉도의 표상」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
- 정인섭, 1997, 「일본의 독도 영유권 주장의 논리구조: 국제법측면을 중심으로」, 『독도영유의 역사와 국제관계』, 독도연구보전협회.
- 주효민, 1965, 「지정학적으로 본 독도」, 『독도』, 대한공론사.
- 池内敏, 2005, 「17-19세기 울릉도 해역의 생업과 교류」, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 『독도논문번역선 II』, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단.
- 池内敏, 2005, 「전근대 竹島の 역사학적 연구 서설」, 동북아의 평화를 위한

- 바른역사정립기획단, 『독도논문번역선 II』, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단.
- 池内敏, 2005, 「竹島渡海と鳥取藩」, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 『독도논문번역선 II』, 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단.
- 최문형, 1978, 「러일전쟁직전의 한국주변정세와 독도」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 최문형, 1985, 「한말 국제관계 속에서의 독도」, 『독도연구』, 한국근대사자료연구협의회.
- 한형건, 1978, 「독도영유권분쟁의 국제법적 대책」, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 허영란, 2005, 「독도 영유권 문제의 현황과 전망」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 홍성근, 2005, 「국제법상 독도문제의 해결방법과 정책방향」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 홍성근, 2005, 「독도문제에 대한 직접교섭의 실행 가능성과 해결 형태」, 이석우 엮음, 『독도 분쟁의 국제법적 이해』, 학영사.
- 홍성근, 2009, 「일본 교과서의 독도관련 기술실태와 문제점 분석」, 『독도문제의 학제적 연구』, 동북아역사재단.
- 황상기, 1965, 「독도문제연구」, 『독도』, 대한공론사.
- 内藤正中·김병렬, 2007, 『史的檢證 竹島獨島』, 岩波社.
- Seokwoo Lee, 2001, 7, International Law and the Resolution of Territorial Disputes over Islands in East Asia, A Doctoral Thesis.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

- **김명기** | 국제법상 「태정관 지령문」의 법적 효력에 관한 연구
- **이상태** | 울도군 초대 군수 배계주에 관한 연구
- **남영우** | 하야시 시헤이의 생애와 업적: 『三國通覽圖說』과 부도의 독도를 중심으로
- **서인원** | 1930년대 일본의 영토 편입 정책 연구에 있어 독도 무주지선점론의 모순점

국제법상 「태정관 지령문」의 법적 효력에 관한 연구

김명기 명지대학교 명예교수

동북아역사재단

I. 머리말

조선의 독도 영토주권을 승인한 일본의 고문서로는 1667년의 「은주시청합기(隱州視聽合記)」, 1870년의 「조선국교제시말내탐서(朝鮮國交際始末內探書)」 그리고 1877년의 「태정관 지령문(太政官指令文)」 등이 있다.

그중에서도 「태정관 지령문」은 일본의 최고 국가기관인 태정관이 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 승인한 것이라는 점에서 자못 그 의미가 중차대한 것이다. 이 지령문이 하달된 것은 1877년으로 이는 근대국제법이 성립된 이후에 작성된 것이라는 점에서 특별한 의미가 있다. 즉 1648년 베스트팔렌조약 이후 근대국가가 성립했고 근대국제법이 성립한 것이므로 그 이후인 1877년의 「태정관 지령문」은 근대국가가 성립되고 근대국제법이 성립된 이후에 나온 것이므로 그에 의한 조선의 울릉도와 독도 영토주권의 승인에 의한 이른바 ‘역사적 권원(historic title)’이 아니고 따라서 현대국제법에 의한 ‘권원의 대체(replacement of title)’ 문제가 제기되지 아니한다는 점에서 더더욱 의미가 크다고 본다. 그러므로 「태정관 지령문」을 ‘고문서’라고 하는 것이 타당한지 의문을 가

* 논문 투고일: 2016. 3. 30. 심사 개시일: 2016. 5. 3. 게재 확정일: 2016. 5. 20.

저본다. 「태정관 지령문」에 관해서 독도를 연구하는 사학자에 의해 심도 있는 연구가 축적되어왔으나 유감스럽게도 이에 관한 국제법학자의 연구는 전무한 것이 오늘의 현실이다. 아마도 이는 국제법학자들이 「태정관 지령문」의 역사적 사실의 실체와 그 전후의 역사적 사실의 기록에 접근하기 어렵기 때문이 아닌가 본다.

이 연구는 국제법 관점에서의 「태정관 지령문」에 관한 최초의 연구인 것으로 안다. 따라서 이 연구는 기초적 접근일 수밖에 없다고 본다. 심도 있는 후속 연구가 이 연구에 이어지기를 기대해본다. 특히 이 연구가 사학과 국제법학의 한국의 독도 영유권 연구의 학제연구의 계기가 되기를 바란다.

이하 「태정관 지령문」의 성안 과정과 공시, 「태정관 지령문」의 구성과 내용, 「태정관 지령문」의 국제법상 효력 순으로 기술하고 「맺음말」에서 몇 가지 정책 대안을 제의하기로 한다.

II. 「태정관 지령문」의 성안 과정과 공시

1. 「태정관 지령문」의 성안 과정

1876년 10월 16일 일본 내무성은 지적조사와 지도 편찬작업을 진행 중이던 시마네현으로부터 죽도(울릉도)와 송도(독도)를 시마네현의 관할에 포함시킬 것인가의 여부에 관한 질의서를 받았다. 내무성은 이 질의서의 부속문서와 17세기 말 조일 간의 왕복 문서를 검토하고 죽도와 송도는 조선의 영토라는 결론을 내렸다. 1877년 3월 17일 내무성은 태정관(太政官)에게 죽도의 지적 편찬에 관한 질의서를 제출했다. 1877년 3월 29일 태정관은 이에 관한 지령문을 내무성에 하달했다.¹

「태정관 지령문」 결재품의서에는 태정관 우대신 이

1 동북아역사재단 독도연구소, 2008, 『일본외무성 독도 홍보 팜플렛 반박문』, 제4항; North-East Asian History Foundation, 2006, *Dokdo, Korean Territory since 6th Century*, p. 26; 대한민국외교부, 연도 불표시, 『대한민국의 아름다운 영토 독도』, 21쪽; 김병렬, 1998, 『독도』, 다다미디어, 344~345쪽; 신용하, 1996, 『독도의 민국 영토사연구』, 지식산업사, 164쪽; 정태만, 2014, 「조선국교제시말내담서 및 태정관 지령과 독도」, 『독도연구』 제17호, 14~15쪽; 김명기, 2007, 『독도강의』, 독도조사연구학회, 75쪽.

와쿠라 도모미[岩倉具視] 이외에도 성경(省卿)을 겸직하는 3명의 참의(參議)가
 날인했다. 3명의 참의란 대장경(大藏卿) 겸직 오쿠마 시게노부(大隈重信), 사
 법경 겸직 오키 다카토[大木喬任], 외무경 겸직 데라시마 무네노리[寺島宗則]
 다. 당시 태정관에 상신한 것은 내무성이므로, 「태정관 지령문」은 내무성,
 대장성, 사법성, 외무성의 4개 성과 최고 국가기관인 태정관이 총체적으로
 참여하여 의사결정을 한 것이다.²

2. 「태정관 지령문」의 공시

「태정관 지령문」은 『태정류전(太政類典)』과 『공문록(公文錄)』에 등재되어
 세계만방에 공시(公示)되었다. 후술하는 바와 같이 이 공시는 국제법상 국가
 의 일방적 법률행위인 통고(notification)에 해당한다.

1) 태정류전

『태정류전』은 태정관기록국이 1867년부터 1881년까지 메이지[明治] 초
 기에 『태정관일기』, 『태정관일지』, 『공문록』 중에서 선례와 법령 등을 분류
 정리하여 편수·필사한 것으로 현재 일본국립공문서관에 보관되어 있다.
 『태정류전』은 825책으로 구성되어 있다.³

「태정관 지령문」의 결재품의서와 첨부서류, 그리고 『磯竹島略圖』는 그
 대로 『공문록』에 첨부되어 보관되어 있을 뿐만 아니라 『태정류전』에도 같
 은 내용이 기록되어 있다. 「태정관 지령문」은 작성자가 각기 다른 문서의
 결합체이기 때문에 『공문록』에는 초서체부터 정자체
 까지 글자체가 여러 가지인 데 비해, 옮겨 적은 『태정
 류전』에는 『磯竹島略圖』가 첨부되어 있지 않은 대신,
 “일본해내 竹島외일도를 일본 영토외로 정함”(日本海
 内竹島外一島ヲ版圖外ト定地ム)이라는 『공문록』에 없는 제
 목이 새로이 첨부되어 있다.

『태정류전』은 일본 메이지 초기 최고 국가기관인 태

2 太政官編, 1877, 『公文錄』, 內務省之部, 1877년 3월 17일조 “日本海内竹島外一島地籍編纂方向”.

3 『태정류전』과 『공문록』은 일본국립공문서관에 소장되어 있으며 일본국립공문서관 디지털 아카이브(<http://www.digitalarchives.go.jp>)에 접속하면 누구나 열람할 수 있다(현대승, 2011, 「태정류전」, 한국해양수산개발원, 『독도사전』, 한국해양수산개발원, 329쪽).

정관제가 존속하던 시기의 문서철이다. 일본국립공문서관에 따르면 『태정류전』은 “게이오[慶應] 3년(1867)부터 메이지 14년(1881)까지의 태정관 일기 및 일지, 『공문록』 등에서 전례조규(선례·법령 등)를 채록·정서하고, 제도, 관제, 관규, 의제 등 19개 부문으로 분류하여 연대순으로 편집한 것”으로 정의된다.

관보제도 도입 이전에 최고 국가기관인 태정관이 지령문을 확정하여 시마네현에 하달한 후, ‘일본해내 죽도의일도를 일본 영토외로 정함’이라는 제목을 새로 붙여 『태정류전』에 정서하여 기록했다는 것은 오늘날의 관보에 공시한 것으로 볼 수 있다. 일본 관보는 「태정관 지령문」(1877) 이후 메이지 16년(1883)에 창간되었다.⁴

2) 공문록

『공문록』은 1868년부터 1885년 12월까지 태정관이 접수한 정부 각 조직 및 지방군현으로부터 접수한 문서를 관청별, 연월별로 수록한 일본 메이지 전기의 정부공문의일부로 전 4,102권으로 구성되어 있다. 이는 일본의 태정관제의 폐지와 함께 폐지되었다.⁵

Ⅲ. 「태정관 지령문」의 구성과 내용

1. 「태정관 지령문」의 구성

「태정관 지령문」은 1매의 문서가 아니라 수개의 문서의 복합체로 구성되어 있다. 이 복합체로 구성된 「태정관 지령문」은 크게 (i) 태정관 지령문 ‘본문’과 (ii) 태정관 지령문 ‘부속문’으로 구분해볼 수 있다.

⁴ 정태만, 2014, 앞의 글, 18~19쪽.

⁵ 현대승, 2011, 「공문록」, 『독도사전』, 32~33쪽.

1) 「태정관 지령문」 본문

태정관 지령문 본문은 「태정관 지령문」의 핵심인

(i) 지령안(指令按)과 지령안을 도출한 근거인 지령안 근거(指令按根據)로 구성되어 있다.

2) 「태정관 지령문」 부속문

「태정관 지령문」 부속문은 14개 문서로 구성되어 있으며, 이를 시마네현이 수집·작성한 6개의 문서와 내무성이 수집·작성한 6개의 문서 그리고 태정관이 작성한 2개의 문서, 도합 14개의 자료·문서로 구성되어 있다. 이 14개의 문서는 『공문록』에 수록되어 있는바, 이를 열거하면 다음과 같다.

- (i) 「태정관 지령」 결재품의서
- (ii) 도군현에서 내무성에 올린 질의서(일본해내죽도의일도지적편찬방사)
- (iii) 내무성지리국에서 시마네현에 내려보낸 질의요청서(을 제218호)
- (iv) '죽도의일도에 대한 정의
- (v) 도해 유래 및 도해 허가서
- (vi) 도해 금지 경위 및 도해 금지령
- (vii) 도해 금지 결정의 이유(제1호 구경부형의지지의)
- (viii) 일본 어민의 도해 금지를 조선에 통보한 외교문서
- (ix) 조선에서 받은 외교문서
- (x) 조선에서 받은 외교문서를 에도막부에 전달했다는 쓰시마[對馬島]의 회신(제4호 본방회답)
- (xi) 외교교섭 창구인 쓰시마 실무자가 조선에 보낸 문서(제21호 구상지람)
- (xii) 내무성에서 태정관에 올린 질의서(일본해내죽도의일도지적편찬방사)
- (xiii) 기죽도 약도
- (xiv) 태정관의 문서목록(울릉도와 독도를 판도외로 정함과 내무성 질의 및 태정관의 지령)

2. 「태정관 지령문」의 내용

「태정관 지령문」의 본문의 지령안은 다음과 같이 기술되어 있다.

1) 태정관 지령안

御指令按

伺之趣竹島外一島之義本邦關係無之義ト可相心得事.

어지령안

품의한 취지의 죽도외일도의 건에 대하여 본방은 관계가 없음을 심득할 것

위의 기술에서 '죽도'는 울릉도를 지칭하고, '외일도'는 송도(독도)를 지칭한다. 그리고 '본방'은 일본을 가리킨다. 즉 독도는 일본과 관계가 없다는 뜻이다.

「태정관 지령문」의 핵심인 이 지령안을 이 연구에서는 편의상 태정관 지령문 '주문'이라고 명명하기로 한다.

2) 「태정관 지령문」 근거

「태정관 지령문 근거」는 “죽도외일도의 건에 대하여 본방은 관계가 없음을 심득할 것”이라는 태정관 지령 지령안의 근거, 즉 그 이유에 관해 다음과 같이 기술하고 있다.

別紙內務省伺日本海內竹島外一島地籍編纂之件 右ハ元祿五年朝鮮人入島以來舊政府該國ト往復之末墜ニ本邦關係無之相聞候段申立候上ハ伺之趣御聞置左之通御指令相成可然哉 此段相伺候也.

별지 내무성 품의 일본해내죽도외일도지적편찬지건. 위는 원록 5년 조선인이 입도한 이래 구정부와 해국과의 왕복의 결과 마침내 본방은 관계가 없다는 것을 들어 상신한 품의의 취지를 듣고, 다음과 같이 지령을 작성함이 가한지 이에 품의합니다.

위의 기술에서 ‘구정부’는 에도막부를 지칭하고, ‘해국’은 조선을 뜻하는데, ‘원록 5년 조선인들이 입도한 이래’는 1692년 안용복 사건 이래를 뜻한다.

「태정관 지령문」의 근거를 이 연구에서는 편의상 ‘태정관 지령문 이유’라 명명하기로 한다.

IV. 「태정관 지령문」의 국제법상 효력

1. 통고의 효력

「태정관 지령문」 자체는 일본 정부의 국내적 법률행위이고 국제법상 효력이 있는 국제법상 법률행위가 아니다. 그러나 「태정관 지령문」을 『태정류전』과 『공문록』에 등재한 행위는 국제법상 효력이 있는 국제법상 법률행위이다.

국제법상 법률행위(international transaction)는 조약의 체결과 같은 쌍방적 법률행위(bilateral transaction)와 항의(protest)와 같은 일방적 법률행위(unilateral transaction)⁶로 대별되며 일방적 법률행위도 법적 효과를 창출한다(produce legal effects).⁷

통고(notification)는 항의(protest), 묵인(acquiescence), 포기(renunciation), 승인(recognition), 선언(declaration) 등과 같이 국제법상 일방적 법률행위이다.

통고는 법적으로 중요한 특정 사실 또는 사건을 일 국가가 타 국가에게 타 국가가 문제의 사실이나 사건으로부터 도출되는 법적 결과를 몰랐다는 근거를 제기할 수 없도록 하기 위해 의사소통을 하는 것이다.⁸

통고는 국제조약에 특별히 규정되지 아니하는 한

⁶ Robert Jennings and Arthur Watts eds., 1992, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Longman, p. 1193; Ian Brownlie, 1998, *Principle of International Law*, 5th ed., Oxford University Press, p. 642; Vaughan Lowe, 2007, *International Law*, Oxford University Press, p. 88; Malcolm S. Shaw, 1977, *International Law*, 4th ed., Cambridge University Press, p. 95.

⁷ Georg Schwarzenberger and E. D. Brown, 1976, *A Manual of International Law*, 6th ed., Professional Books, p. 140.

⁸ By notification, state communicate to other state certain facts and events of legal importance in order to ensure that other states can not, on grounds of lack of knowledge the legal consequences which flow from the facts and the events in question.(Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 1193).

통고국의 의무가 아니며 자발적으로 행해진다. 통고는 공식 채널 또는 비공식 채널에 의할 수 있으며(formal or informal channel for communication),⁹ 각서 또는 기타 성문 혹은 구술의 의사소통 형식(note or other prescribed written or oral form of communication)에 의한다.¹⁰ 조약에 특별히 규정된 경우를 제외하고 통고는 흔히 자발적으로 행해진다(often made voluntarily).¹¹ 통고는 두 국제법 주체 간에(between) 행해질 수도 있고,¹² 다수 국제법 주체 간에(among) 행해질 수도 있다. 통고는 의사 내용에 따라 국제법상 효력이 발생한다.¹³

전술한 바와 같이 메이지 정부의 「태정관 지령문」 자체는 일본 정부의 국내적 문서로 그 내용에 따라 국내적 효력이 인정되나 국제법상 효력은 인정되지 아니한다. 그러나 일본 정부가 「태정관 지령문」을 『태정류전』과 『공문록』에 수록하여 「태정관 지령문」의 내용을 세계민방에 공시한 것은 국제법상 통고행위로 국제법상 법적 효과를 도출하게 되는 것이다. 「태정관 지령문」의 『태정류전』과 『공문록』에 의한 공시는 다음과 같이 국제법상 통고에 해당한다.

(i) 국제법상 통고는 공식 채널에 의할 수도 있고 비공식 채널에 의할 수도 있는바,¹⁴ 「태정관 지령문」은 『태정류전』과 『공문록』이라는 비공식 채널

에 의한 것이다.

(ii) 국제법상 통고는 국제법상 의무에 의거하여 행해질 수도 있고 자발적으로 행해질 수도 있는바,¹⁵ 「태정관 지령문」의 통고는 일본 정부가 자발적으로 행한 것이다.

(iii) 국제법상 통고는 성문의 의사소통 형식 또는 구술의 의사소통의 형식에 의할 수 있는바,¹⁶ 「태정관 지령문」의 통고는 『태정류전』과 『공문록』이라는 성문의 의사소통 형식에 의한 것이다.

(iv) 국제법상 통고는 두 국제법 주체 간에 행해질 수도 있고 다수 국제법 주체 간에 행해질 수도 있는바,¹⁷ 「태정관 지령문」은 『태정류전』과 『공문록』을 통

9 Mary F. Dominick, 1986, "Notification". *EPIL*, vol. 9, p. 290.

10 Dominick, 1986, 위의 글, p. 288.

11 Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 1193.

12 Dominick, 1986, 위의 글, p. 290.

13 Schwarzenberger and Brown, 1976, 앞의 책, p. 140; Dominick, 1986, 위의 글, p. 290.

14 Dominick, 1986, 위의 글, p. 290.

15 Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 1193.

16 Dominick, 1986, 위의 글, p. 288.

17 Dominick, 1986, 위의 글, p. 290.

해 다수 국제법 주체 간에 행해졌다. 이 다수 국제법 주체에 조선이 포함됨은 물론이다.

(v) 국제법상 통고는 일방적 법률행위로 통고의 내용에 따른 국제법상 효력이 발생하는 바,¹⁸ 「태정관 지령문」의 고시는 그 내용에 따라 국제법상 효력이 인정된다. 그 효력이 바로 일본 정부에 의한 조선의 울릉도와 독도의 영토주권의 명시적·묵시적 승인이다. 이에 관해서는 후술하기로 한다.

통고는 국제법상 금반언(禁反言)의 효과와 묵인의 효과가 인정된다.¹⁹

1) 금반언의 효과

통고는 통고의 내용에 따라 그 이후 그와 모순·저촉되는 주장을 할 수 없는 이른바 금반언의 효과가 인정된다.

금반언의 원칙은 일방 당사자는 그가 행한 선행의 행위, 주장, 묵인 혹은 부인과 모순되는 새로운 주장으로 일방 당사자의 선행행위 등을 신뢰한 타방 당사자를 해하는 것이 금지되는 원칙을 말한다.²⁰

금반언의 원칙은 다음과 같은 국제재판 사건에 의한 국제재판에 의해 승인되었다.

The Grisbardarna Case(1902),²¹ *Serbian Bonds Case*(1929),²² *Eastern Greenland Case*(1932),²³ *Temple of Preah Vihear Case*(1962),²⁴ *Barcelona Traction Case*(1964).²⁵

따라서 일본 정부는 「태정관 지령문」의 내용과 모순·저촉되는 주장, 즉 독도가 일본의 영토라는 주장을 할 수 없는 것이다.

2) 묵인의 효과

통고는 국제법상 통고국의 통고 내용에 대한 묵인

18 Schwarzenberger and Brown, 1976, 앞의 책, p. 140.

19 Dominick, 1986, 앞의 글, p. 290.

20 Michael Akehurst, 1970, *A Modern Introduction to International Law*, George Allen and Unwin, p. 190; Ann Van Wynen-Thomas and A. J. Thomas, 1956, *Non-Intervention*, Southern Methodist Univ. Press, p. 117; n.76, p.168, n.42; Arnold D. McNair, 1924, "The Legality of the Occupation of the Rule," *B. Y. I. L.*, Vol.5, p.34; Werner Levi, 1979, *Contemporary International Law*, Westview, p. 215; Georg Schwarzenberger, 1967, *A Manual of Public International Law*, 5th ed., Stevens, p. 118; ICJ, 1953, *Reports*, p. 39; A. E. Evans, 1967, "Judicial Decisions," *A. J. I. L.* vol. 61, p.1072.

21 *A. J. I. L.*, 1910, vol. 4, pp. 233ff.

22 P. C. I. J., 1929, *Series A*, Nos. 20/21, p. 39.

23 P. C. I. J., 1933, *Series A/B*, No. 53, p. 37.

24 I. C. J., 1962, *Reports*, p. 40.

25 I. C. J., 1964, *Reports*, p. 135.

의 효과가 발생한다. 묵인은 적극적인 성명이나 행위의 형식이 없는 동의로 이는 침묵이나 항의의 부존재를 말한다.²⁶

국제법상 묵인의 효과, 특히 영토의 취득에 있어서 묵인의 효과는 승인, 금반언과 함께 권원의 증거의 한 부분을 이룬다(constituting a part of the evidence of sovereignty).²⁷ 묵인은 시효(prescription)의 한 성립요건이고,²⁸ 또 역사적 응고(historical consolidation)의 한 성립요건이다.²⁹ 즉 묵인은 시효의 권원 또는 역사적 응고의 권원의 타당성의 필수요소(essential to the validity of a prescriptive or historic title)다.³⁰

따라서 일본 정부는 「태정관 지령문」의 내용을 묵인한 것으로 되어 독도가 한국의 영토라는 역사적 응고의 권원이 된다.

따라서 일본 정부는 「태정관 지령문」의 내용을 묵인한 것으로 되어 독도가 한국의 영토라는 역사적 응고의 권원이 된다.

26 John P. Grant and J. G. Barker, 2009, 앞의 책, p. 5.

27 Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 158.

28 I. C. MacGibbon, 1954, "The Scope of Acquiescence in International Law," *B. Y. I. L.*, vol. 31, p. 306; Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 153.

29 Malcolm N. Shaw, 1997, *International Law*, 4th ed., Cambridge University Press, p. 346; Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 163; Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 716.

30 Georg Schwarzenberger, 1957, "Title to territory: Response to Challenge," *AJIL*, vol. 51, p. 316.

31 Brownlie, 1998, 앞의 책, pp. 156~157.

32 Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 127.

33 Shaw, 1997, 앞의 책, p. 350.

34 H. Lauterpact, 1948, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, p. 6.

35 Schwazzenberger and Brown, 1976, 앞의 책, p. 140; Werner Levi, 1979, *Contemporary International Law*, Westview, p. 214; Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 642; Shaw, 1997, 앞의 책, p. 95; Jochen Abr. Frowein, 1987, "Recognition," *EPIL*, vol. 10, p. 341.

2. 조선의 울릉도와 독도 영토주권 승인의 효력

1) 영토주권 승인에 관한 일반적 고찰

(1) 영토주권 승인의 의미

영토주권의 승인(recognition of territorial sovereignty)이란 국제법의 주체가 특정 국가의 특정 영토에 대한 영토주권을 인정하는 행위로,³¹ 국제법상 일반적인 승인과 같이 영토주권의 '승인'도 타 국가와의 관계에서 제기되는 어떤 사실이나 사태의 수락(acceptance of any fact or situation),³² 즉 특별한 사태를 수락하는 적극적인 행위(a positive act acceptance)를 의미한다.³³ 따라서 승인은 존재하는 사실을 선언하는(declaratory of an existing fact)³⁴ 일방적 법률행위(unilateral transaction)다.³⁵ 그러므로 영토주권의 승인은 특정 영토에 대해 특정 국가에 영유

권이 존재한다는 사실 또는 사태를 인정하는 적극적인 일방적 법률행위라 할 수 있다.

영토주권의 승인은 그 자체 영토 취득의 유형(a mode of acquisition)이 아니지만,³⁶ 영토권원의 타당성을 (확립할 목적을 위한 적절한 방법(a suitable means for the purpose of establishing the validity for a new territory title)이다.³⁷ 영토주권의 승인은 영토주권의 권원의 승인으로, 이는 영토주권의 권원의 근거(root of title)가 된다.³⁸

영토주권의 승인을 영토권원의 승인(recognition of title to territory),³⁹ 영토 내 권리의 승인(recognition of rights in the territory),⁴⁰ 영토의 승인(recognition of territory),⁴¹ 영토적 권원의 승인(recognition of territorial title),⁴² 또는 영토 취득의 승인(recognition of acquisition of territory)⁴³이라고도 한다.

영토주권의 승인을 영토 분쟁에서 결정을 도출하는 원칙(principle)⁴⁴으로 보기도 하고, 그 기준(criteria)⁴⁵으로 보기도 한다.

(2) 영토주권의 승인 주체

국제법상 승인의 주체는 국제사회의 기존 구성원(already existing member of the community)으로⁴⁶ 국제법 인격자(international legal person)이다.⁴⁷ 영토주권을 승인하는 주체는 영토주권의 승인으로 영토주권을 상실하게 되는 국가(losing state)인 것이 일반적이지만, 제3국도 영토주권의 승인 주체가 될 수 있다.⁴⁸ 묵인의 주체는 영토주권을 상실하게 되는 국가이나 영토주권의 승인의 주체는 제3국도 될 수 있다는 점이 영토주권의 승인과 영토주권의 묵인의 차이점의 하나다.⁴⁹

국제연합이 국제법상 승인의 주체가 될 수 있느냐

³⁶ Peter Malanczuk ed., 1987, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., Routledge, p. 154.

³⁷ Schwazzenberger and Brown, 1976, 앞의 책, p. 97.

³⁸ Brownlie, 1998, 앞의 책, pp. 131~132.

³⁹ Schwazzenberger and Brown, 1976, 앞의 책, p. 603.

⁴⁰ David H. Ott, 1987, *Public International Law in the Modern World*, Pitman., p. 107.

⁴¹ Shaw, 1997, 앞의 책, p. 938.

⁴² Malanczuk, 1987, 앞의 책, p. 938.

⁴³ Marjorie M. Whiteman, 1963, *Digest of International Law*, vol. 2, USGPO., p. 1.

⁴⁴ Shaw, 1997, 앞의 책, p. 350; Ott, 1987, 앞의 책, p. 107.

⁴⁵ A. L. W. Munkman, 1972~1973, "Adjudication and Adjustment— International Judicial Decision and Settlement of Territorial and Boundary Disputes," BYIL, vol. 45, pp. 95, 105.

⁴⁶ Lauterpact, 1948, 앞의 책, p. 7.

⁴⁷ Shaw, 1997, 앞의 책, p. 296.

⁴⁸ Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 157; Shaw, 1997, 앞의 책, p. 351; Malanczuk, 1987, 앞의 책, p. 155.

⁴⁹ Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 157.

에 관해서는 논의가 있으나, 진술한 바와 같이 승인의 주체는 국제사회의 기존 구성원이고, 국제법 인격자다.⁵⁰ 국제연합은 국제사회의 중요한 구성원의 하나이고 국제법 인격자이므로 승인의 주체가 될 수 있다.⁵¹ 1948년 12월 12일 국제연합 총회의 결의 제195호(III)로 대한민국 정부를 승인하고, 1971년 10월 25일 국제연합 총회의 결의 제2758호(XXVI)로 중화인민공화국 정부를 중국의 대표 정부로 승인한 것은 국제연합이 승인의 주체가 될 수 있음을 실증한 것이다.⁵²

50 Shaw, 1997, 앞의 책, p. 63; Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 18; Malanczuk, 1987, 앞의 책, p. 92; Ott, 1987, 앞의 책, p. 76; Frowein, 1987, 앞의 글, p. 276; ICJ, 1949, Reports, p. 179.

51 Schwazenberg and Brown, 1976, 앞의 책, p. 63; Frowein, 1987, 앞의 글, pp. 343~44; Rosalyn Higgins, 1963, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, pp. 131~132.

52 Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, pp. 181~182; 김명기, 1996, 『국제법원론』 상, 박영사, 125쪽.

53 Malanczuk, 1987, 앞의 책, p. 154.

54 Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 157.

55 AJIL, 1993, vol.27, Supp., p. 92.

56 PCIJ, 1933, Series A/B, No.53, pp. 51~52.

57 Schwazenberg and Brown, 1976, 앞의 책, p. 57; Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 169; Lauterpact, 1948, 앞의 책, pp. 370~371; US Department of State, December 13, 1940, G. H. Hackworth Memorandum(Whiteman, 1963, 앞의 책, p. 48); Shaw, 1997, 앞의 책, p. 310.

(3) 영토주권의 승인 방법

영토주권의 승인은 일반적인 승인과 같이 '명시적 승인'에 의할 수도 있고 '묵시적 승인'에 의할 수도 있다. 그리고 '묵인의 방법'에 의할 수도 있다. 묵시적 승인은 어떤 행위에 수반되는 용인(사실이나 사태의 수락)이지만, 묵인은 아무 행위에도 수반되지 아니한 무작위 그 자체인 것이다.⁵³ 명시적 승인은 일방적 명시적 선언(unilateral express declaration)의 방법에 의할 수도 있고 조약의 규정(treaty provision) 방법에 의할 수도 있다.⁵⁴ 영국에 의한 안마웬(Jan Mayen) 섬에 대한 노르웨이의 영토주권의 승인은 전자의 방법의 한 예이며,⁵⁵ 동그린란드 분쟁에서 상설 국제사법재판소가 덴마크와 다른 국가들 간의 조약이 그린란드에 대한 덴마크의 영토주권의 승인의 증거가 된다고 판시한 것은 후자의 방법의 한 예다.⁵⁶

승인은 그것이 국가의 승인(recognition of state)이든, 정부의 승인(recognition of government)이든, 교전단체의 승인(recognition of belligerency)이든, 외국 판결의 승인(recognition of foreign judgement)이든, 영토주권의 승인(recognition of territorial sovereignty)이든, 불문하고 승인하

는 주체의 의도(intention)의 문제다.⁵⁷

이 승인의 의도는 명시적으로(express) 표시될 수도 있고 묵시적으로(implied) 표시될 수도 있다.⁵⁸

명시적인 표시는 선언(declaration)이나 통고(notification)와 같은 공개된 매체하지 아니한 형태(an open unambiguous form) 또는 의사소통의 형태(communication form)에 의할 수도 있다.⁵⁹

묵시적 승인의 요건은 (i) 묵시적 표시는 어떤 승인으로 이해되는 것으로 해석되는 특별한 조치(particular action to be interpreted as comprehending any recognition)에 의할 것,⁶⁰ (ii) 이는 승인으로 수락하는 의도에 대해 합리적인 의문이 없는 모든 경우(in all cases in which there is no reasonable doubt as to the intention to grant recognition)일 것, (iii) 승인의 효과를 배제하는 특별한 의사표시가 없을 것이다.⁶¹ 이는 승인의 의도를 명시적·직접적 승인에 직접적으로 표시하는 것이 아니나 승인으로 추정되는 다른 행위를 통하여 승인의 의도를 간접적으로 표시하는 것이므로 이를 간접적 승인(indirect recognition)이라고도 한다.⁶²

묵시적 승인으로 해석되는 행위는 승인의 추정을 창출한다(such act creates a presumption of recognition).⁶³ 즉 묵시적 승인은 승인의 의도의 추정을 본질로 한다.⁶⁴ 추정은 법(rule of law)에 의한 사실의 인정이다.⁶⁵ 추정은 간주(regard)와 달리 반증(contrary evidence)이 허용된다. 반증에 의해, 추정에 의해 인정된 사실이 전복되게 된다.⁶⁶ 따라서 승인으로 인지되는 조치를 한 당사자는 승인으로 인정되는 효과를 배제하기 위해서는 승인의 효과를 배제하는 명시적 선언을 할 수 있다(may make an express declaration).⁶⁷

⁵⁸ Shaw, 1997, 앞의 책, p. 310; Henry Campel Brack, 1979, *Brack's Law Dictionary*, West, p. 678; Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 169; US Department of State, 1940, 앞의 책, p. 49(Whiteman, 1963, 앞의 책, p. 48); Rosalyn Higgings, 1963, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, p. 140; Frowein, 1987, 앞의 책, p. 345; Grant and Barker, 2009, 앞의 책, pp. 507~508; Article 7, Montevideo Convention 1993 on Rights and Duties of States.

⁵⁹ Shaw, 1997, 앞의 책, p. 310.

⁶⁰ Shaw, 1997, 위의 책, p. 310.

⁶¹ Lauterpact, 1948, 앞의 책, p. 378.

⁶² Shaw, 1997, 앞의 책, p. 310.

⁶³ Q. Wright, 1858, "Recognition, Intervention and Ideologies," *Indian Yearbook of International Affairs*, vol. 7, p. 92; Whiteman, 1963, 앞의 책, p. 52.

⁶⁴ Brownlie, 1998, 앞의 책, p. 94; Lauterpact, 1948, 앞의 책, p. 369; Jennings and Watts, 1992, 앞의 책, p. 94; Lauterpact, 1948, 앞의 책, p. 369; Q. Wright, 1858, 앞의 글, p. 92.

⁶⁵ Brack, 1979, 앞의 책, p. 1067.

⁶⁶ Brack, 1979, 위의 책, p. 1067.

⁶⁷ Shaw, 1997, 앞의 책, p. 310.

요컨대 묵시적 승인은 승인의 의도가 있는 것으로 해석되는 행위를 통해 간접적으로 승인의 의도를 표시하는 간접적 승인이며, 묵시적 승인은 승인으로 해석되는 행위에 의해 법에 의해 승인의 의도가 추정되는 것이다.

추정은 증거에 의해서가 아니라 법(rule of law)에 의한 사실의 인정이다. 추정은 반증이 허용되는 것이므로 묵시적 승인으로 해석되는 행위를 하는 당사자는 법에 의해 인정되는 승인의 효과를 배제하기 위해서는 명시적인 반대의 의사를 표시하여 묵시적 승인으로 추정되는 효과를 배제할 수 있다.

묵시적 승인은 본질적으로 금반언과 같은 범주에 속한다.⁶⁸ 따라서 묵시적 승인을 한 국가는 그 승인 이후 승인과 모순·저촉되는 행위는 금지된다.

또한 승인은 더 큰 상호이해를 위한 불가피한 추세에 의해 영향을 받는다(the more and more affected by the inevitable trend towards greater mutual understanding).⁶⁹

(4) 영토주권의 승인의 효과

가. 금반언의 효과

금반언의 효과는 '통고의 효과'에서 전술한 바와 같다.

영토주권의 승인은 국제법상 일방적 법률행위로 법적 구속력(legal binding force)을 가진다.⁷⁰ 그 법적 구속력의 근거는 '약속은 지켜야 한다(pacta sunt servanda)'의 원칙의 적용에서 찾기도 하고 금반언(estoppel)의 원칙과 신의 성실(good faith)의 원칙에서 찾기도 한다.⁷¹ 영토주권의 승인은 금반언의 법적 효과를 창출한다.⁷²

포레아 비히어 사원 분쟁(1962)에서 국제사법재판소는 승인은 금반언의 효과가 인정된다고 다음과 같이 판시한 바 있다.

당사자의 승인, 그의 선언, 그의 행위 혹은 그의 침묵에 의해서 국제재판소에 청구하고 있는 권리에 명백히 반

68 Schwarzenberger and Brown, 1976, 앞의 책, p. 56; Lauterpact, 1948, 앞의 책, p. 369.

69 M. Lachs, 1959, "Recognition and International Co-operation," *BYIL*, vol. 35, p. 259.

70 Wilfried Fiedler, 1984, "Unilateral Acts in International Law," *EPIL*, vol. 7, p. 520.

71 Fiedler, 1984, 위의 글, p. 520.

72 PCIJ, 1933, *Series A/B*, No. 53, pp. 68~69.

하는 태도를 견지해온 당사자는 그의 권리를 청구하는 것으로부터 금지된다.⁷³

나. 영토권원의 타당성 확립의 효과

영토주권의 승인은 영토권원의 취득에 대단히 중요한 증거(prove of great importance in the acquisition of title of territory)가 된다.⁷⁴ 따라서 영토 취득에 대단히 중요한 역할을 한다.⁷⁵ 즉 영토주권의 승인은 영토권원의 타당성을 확립한다(establishing validity of territorial title).⁷⁶

다. 영토권원의 응고 효과

영토주권의 승인은 의심스러운 권원을 명백한 권원으로 전환하여(turn a doubtful title into good one)⁷⁷ 보다 좋은 상대적 권원(better relative title)을 제공하여⁷⁸ 상대적 권원(relative title)이 절대적 타당성(absolute validity)을 갖게 되어⁷⁹ 영토권원의 응고(consolidation of title to territory)의 효과를 가져오게 한다.⁸⁰

2) 「태정관 지령문」에 의한 조선의 울릉도·독도 영토주권 승인

(1) 「태정관 지령문」의 주문에 의한 승인

「태정관 지령문」의 주문은 다음과 같이 규정하고 있다.

품위취지의 죽도외일도의 건에 대하여 본방은 관계가 없음을 심득할 것.

위의 주문은 주문 자체에 조선에 대한 것이라는 기슬이 없을 뿐만 아니라 동 주문을 조선에 통보한 바 없으므로 동 주문은 일본의 국내적인 것이므로 동 주문은 조선에 대해 효력이 없다고 할 수 있으나 동 주문은 전술한 바와 같이 「태정관 지령문」에 포함되어 『태정

73 ICJ, 1962, Reports, p. 40.

74 Shaw, 1997, 앞의 책, p. 351.

75 Malanczuk, 1987, 앞의 책, p. 154.

76 Schwazenberg, 1957, 앞의 글, p. 323.

77 J. G. Starke, 1984, Introduction to International Law, 9th ed., Butterworth, p. 148.

78 Ott, 1987, 앞의 책, p. 107.

79 Schwazenberg and Brown, 1976, 앞의 책, p. 99.

80 Schwazenberg and Brown, 1976, 위의 책, p. 99.

81 정태만, 2014, 앞의 글, 18~19쪽.

류전』과 『공문록』에 수록되었다.⁸¹ 『태정류전』과 『공문록』은 오늘의 『관보』와 같은 기능을 담당하는 것으로⁸² 이들을 통해 「태정관 지령문」의 주문은 일본 국내뿐만 아니라 조선을 포함하는 세계 모든 국가에 공시되었다. 그러므로 「태정관 지령문」 주문은 조선에 대해 공시된 것이다. 이 주문에서 “죽도외일도는 본방과 관계가 없다”는 것은 명시적으로 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 승인한 것이 아니나 “죽도외일도는 본방과 관계가 없다”는 것은 묵시적으로 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 승인한 것이다.

“죽도외일도는 본방과 관계가 없다”는 것은 다음과 같이 묵시적 승인의 요건을 충족한 것이다. 묵시적 승인의 첫째 요건인 “승인으로 수락되는 데 합리적인 의문이 없고,”⁸³ 또한 이는 둘째 요건인 “승인으로 이해되는 것으로 해석되는 특별한 조치”⁸⁴이고, 셋째 요건인 승인의 효과를 배제하는 특별한 의사표시가 없으므로⁸⁵ 이는 조선의 독도 영유권의 묵시적 승인인 것이다.

(2) 「태정관 지령문」의 이유에 의한 승인

「태정관 지령문」의 이유는 다음과 같이 규정하고 있다.

원록 5년 조선인이 입도한 이래 구정부와 해국과의 왕복의 결과 마침내 본방은 관계가 없다는 것을 들어 상신한 품의의 취지를……

위의 ‘태정관 지령’의 이유에서 “원록 5년 조선인이 입도한 이래 구정부와 해국과의 왕복의 결과 마침내 본방과 관계가 없다”는 것은 1692년 안용복 사건 이래 일본과 조선 간의 왕복외교 교섭 결과 일본 정부에 의해 울릉도와 독도는 조선의 영토로 승인되어 울릉도와 독도는 일본과 관계가 없다는 것이다. 이는 안용복 사건 이래 조선과 일본 간의 외교문서의 왕복에 의해 울릉도와 독도가 조선의 영토로 승인되어 이들은 일본과 관계가 없다는 뜻이다. 즉 안용복 사건 이래 일본과 조선

82 정태만, 2014, 위의 글, 19쪽.

83 Lauterpact, 1948, 앞의 책, pp. 370~371.

84 Shaw, 1997, 앞의 책, p. 310.

85 Shaw, 1997, 위의 책, p. 310.

간의 외교문서에 의해 일본은 조선의 울릉도와 독도의 영유권을 기승인했다는 것이다. 안용복 사건 이래 일본이 조선의 울릉도와 독도의 영유권을 명시적으로 승인했다는 것을 「태정관 지령문」의 주문의 이유로 제시하고 있는데, 이는 「태정관 지령문」이 위 일본에 의한 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권의 승인을 재확인한 것이다.

「태정관 지령문」이유도 그 내용에서 조선에 대한 통고가 고시되었고 또 조선에 대해 개별적인 별도의 통고가 없었으므로 이것도 일본의 국내적 조치이고 조선에 대해 효력이 없는 것으로 볼 수 있으나 「태정관 지령문」이유도 「태정관 지령문」 주문과 같이 『태정류전』과 『공문록』에 수록되어 이는 일본국뿐만 아니라 조선을 포함한 세계 모든 국가에 공시된 것이다. 그러므로 「태정관 지령문」이유는 조선에 대해 공시된 것이다.

동 이유 중 “왕복의 결과 마침내 본방과 관계가 없다는 것”은 (i) 안용복 사건 이래 조선과 일본 간의 외교문서의 교환의 결과 일본이 울릉도와 독도에 대한 조선의 영토주권을 명시적으로 승인한 것을⁸⁶ 재확인한 것이다. 따라서 이는 조선의 울릉도와 독도 영토주권을 명시적으로 승인한 것이다.

(ii) “본방과 관계가 없다”는 것은 “일본은 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권을 승인한다”라고 표현한 것이 아니므로 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권을 묵시적으로 승인한 것이다.

(3) 「태정관 지령문」 부속문에 의한 승인

「태정관 지령문」 부속문은 14개 항목으로 구성되어 있다.

이들 14개 항목의 대부분은 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 승인한 것이다. 특히 ‘도해 금지 결정 이유’, ‘외교 교섭창구인 쓰시마 실무자가 조선에 보낸 문’, ‘일본 어민의 도해 금지를 조선에 통보한 외교문의’ 등은 일본이 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 명시적 또는 묵시적으로 승인한 것이다.

일본이 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 명시적·묵시적으로 승인한 부속물을 「태정관 지령문」에

86 정태만, 2014, 앞의 글, 15쪽; 신용하, 1996, 앞의 책, 66쪽. 외교문서의 교환은 교환각서(exchange of notes)라는 명칭의 조약이므로, 이는 조약에 의한 울릉도와 독도의 영유권이 조선에 있다는 명시적 승인이다.

부속시킨 것은 일본이 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권의 승인을 재확인하는 의미를 가진다.

물론 「태정관 지령문」 부속문은 그 부속문 자체에 이를 조선에 통고한다는 규정이 없을 뿐만 아니라 동 부속문은 실제로 조선에 통보한 바 없으므로 동 부속문도 일본의 대내적 조치로 일본의 국내법상 효력밖에 없는 것으로 볼 수 있으나 「태정관 지령문」 부속문은 「태정관 지령문」 주문 및 「태정관 지령문」 이유와 함께 『태정류진』과 『공문록』에 수록되어 일본 국내와 조선을 포함한 세계 모든 국가에 고시된 것이므로 이도 일본이 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권의 승인을 재확인하는 의미를 가지는 것이다.

요컨대 「태정관 지령문」이 한국의 독도 영토주권을 명시적으로 승인한 것인가 또는 묵시적으로 승인한 것인가는 동 지령문의 구성 부분에 따라 다른 것이다. (i) 「태정관 지령문」 주문은 일본이 조선의 영토주권을 묵시적으로 승인한 것이며, (ii) 「태정관 지령문」 이유는 안용복 사건 이래 일본과 조선 간에 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권을 명시적으로 승인한 것을 재확인한 것이다. 이는 명시적 승인의 재확인이므로 명시적 승인인 것이다. (iii) 「태정관 지령문」 부속문은 안용복 사건 이래 조선과 일본 간에 울릉도와 독도에 대한 영토주권이 한국에 있다는 명시적 승인을 재확인한 것이다. 즉 「태정관 지령문」은 안용복 사건 이래 울릉도와 독도의 관할권이 조선에 있다는 명시적 영토 승인을 재확인한 것이므로 이는 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권을 명시적으로 승인한 것이다.

그러나 「태정관 지령」 부속문 중 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 명시적으로 승인한 것이 아닌 것은 더러 울릉도와 독도의 영토주권을 묵시적으로 승인한 것이다. 울릉도와 독도의 영토주권이 한국에 귀속된다고 묵시적으로 승인한 것이다.

V. 맺음말

1. 요약·정리

상술한 바를 다음과 같이 요약·정리하기로 한다.

(i) 「태정관 지령문」은 1매의 문서가 아니라 「태정관 지령문」 본문과 그에 부속된 14개의 부속문서로 구성되어 있다. 그리고 「태정관 지령문」 본문은 「태정관 지령문」 주문과 「태정관 지령문」 이유로 구성되어 있다.

(ii) 「태정관 지령문」 본문과 「태정관 지령문」 부속문은 모두 『태정류전』과 『공문록』에 등재되어 공시되어 있다. 따라서 「태정관 지령문」은 단순한 일본의 국내 문서가 아니라 국제법상 통고로 국제적 효력이 있는 문서다.

(iii) 「태정관 지령문」 주문은 “죽도 외 일도의 건에 대하여 본방(일본)은 관계가 없음을 심득할 것”으로 지령했다. 이는 일본이 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권을 묵시적으로 승인한 것이다.

(iv) 「태정관 지령문」 이유는 “원록 5년(1692) 조선인이 입도한 이래 구 정부(에도정부)와 해국(조선)과의 왕복의 결과 마침내 본방(일본)은 관계가 없다는 것을 들어 ……”라고 기술되어 있다. 이는 안용복 사건 이후 일본 정부가 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 명시적으로 승인한 것을 확인한 것이므로 일본 정부가 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 명시적으로 승인한 것이다.

(v) 「태정관 지령문」 부속문서는 대부분 안용복 사건 이후 일본 정부가 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 명시적으로 승인한 것을 확인한 것이다. 따라서 이도 일본 정부가 조선의 울릉도와 독도의 영토주권을 명시적으로 승인한 것이다.

2. 정책 대안의 제의

다음과 같은 정책 대안을 제의하기로 한다.

(i) 「태정관 지령문」으로 일본 정부가 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권을 묵시적·명시적으로 승인했다는 것을 대일 독도 정책에 적극 반영한다.

(ii) 지금까지 한국이 일본의 영토인 독도를 불법점거하고 있다는 일본 정부의 주장에 대해 소극적·수세적 대응전략을 일본이 「태정관 지령문」을 통해 한국의 독도 영토주권을 명시적·묵시적으로 승인했으므로 독도는 한국의 영토라는 적극적·공세적 전략으로 과감히 전환한다.

(iii) 위 (i)의 결과 일본은 금반언의 원칙에 따라 독도의 영유권이 일본에 귀속된다는 주장을 할 수 없다는 것을 대일 독도 정책에 반영하고 이를 제3국에 대한 홍보 정책에 반영하여 독도 문제에 대한 제3국의 이해와 지지를 획득하고, 또한 국내적 독도 홍보 정책에 반영하여 국민의 영토의식을 고양하고 애국심을 고취한다.

국문 초록

「태정관 지령문」은 1매의 문서가 아니라 「태정관 지령문」 본문과 14개 부속문서로 구성되어 있다. 이는 단순한 일본의 국내 문서로 보기 쉬우나 「태정관 지령문」 본문과 그의 부속문서는 모두 『태정류전』과 『공문록』에 수록되어 전 세계에 공시되었으므로 국제적 효력이 있는 문서로 된 것이다.

「태정관 지령문」의 주문은 “죽도(울릉도) 외 일도(독도)에 관하여는 본방(일본)과 관계가 없음을 명심할 것”이라고 내무성에 지령하여 일본 최고 국가 기관이 울릉도와 독도에 대한 조선의 영토주권을 묵시적으로 승인한 것이며, 「태정관 지령문」의 지령의 이유를 안용복사건 이후 울릉도와 독도가 조선의 영토로 승인된 것을 제시하고 있다. 이는 안용복사건 이후 일본과 조선이 외교문서를 통해 일본 정부가 울릉도와 독도의 영토주권이 조선에 귀속된다고 명시적으로 승인한 것을 재확인하는 것이다. 그러므로 결국 「태정관 지령문」은 울릉도와 독도의 영토주권이 조선에 귀속됨을 일본 정부가 명시적·묵시적으로 승인한 것이다.

국제법상 영토주권의 승인은 금반언의 효과가 인정된다. 따라서 일본 정부는 그가 승인한 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권에 모순·저촉되는 어떠한 주장도 할 수 없는 것이다.

그러므로 한국 정부 당국은 일본 정부가 독도의 영토주권이 일본에 귀속된다는 주장에 대해 「태정관 지령문」에 의해 일본 정부가 이미 승인한 조선의 울릉도와 독도에 대한 영토주권을 침해하고 또 이는 금반언의 원칙상 금지된다는 것을 대일 독도 정책에 적극 반영할 것을 정책 당국에 제의해 본다.

〈주제어〉

태정관 지령, 태정관, 울릉도, 독도 묵시적인 영토주권의 승인, 안용복사건, 통고, 금반언

ABSTRACT

A Study on the Daijokan Directive's Validity in International Law

Kim, Myungki

Professor Emeritus, Myongji University

In the Edo era, Daijokan, highest organ of Meiji government, issued a directive to the Japanese Ministry of Interior in 1877. The directive's operative provision states that "Ulleungdo and one other island have no relative to Japan." The reason for this was also provided in the directive, which was that "Ulleungdo and Dokdo were confirmed as Joseon's territory over the Ahn Yong-bok incident."

The Daijokan Directive of 1877 itself is a Japanese domestic order, not an international agreement. However, the directive was included in Dajoruiten (太政類典), a sort of official gazette of Meiji Government, and publically recorded in Kobunroku (公文錄) around that time, which makes the directive part of the Japanese government's official announcements and therefore valid under international law. Hence, the directive's operative provision implies that Japan recognized Joseon's territorial sovereignty over Dokdo at the time.

The fact that the directive specifically stated that "Ulleungdo and Dokdo were confirmed as Joseon's territory over the Ahn Yong-bok incident" indicates an implicit reconfirmation by the Japanese government of its recognition of Joseon's territorial sovereignty over Ulleungdo and Dokdo. In international law, a doctrine of estoppel applies to such recognition of territorial sovereignty, which should make it impossible for the Japanese government to make any claims against what it has already recognized as belonging to Joseon.

Keywords

Daijokan Directive, Daijokan, Ulleungdo, Dokdo, implicit recognition of territorial sovereignty, Ahn Yong-bok incident, notification, estoppel

참고문헌

- 김명기, 1996, 『국제법원론』 상, 박영사.
- 김명기, 2007, 『독도강의』, 독도조사연구학회.
- 김병렬, 1998, 『독도』, 다다미디어.
- 대한민국의교부, 『대한민국의 아름다운 영토 독도』.
- 동북아역사재단 독도연구소, 2008, 『일본외무성 독도 홍보 팜플렛 반박문』.
- 신용하, 1996, 『독도의 민국영토사연구』, 지식산업사.
- 정태만, 2014, 「조선국교제시말내탐서 및 태정관 지령과 독도」, 『독도연구』 제17호.
- 한국해양수산개발원, 2011, 『독도사전』, 한국해양수산개발원.
- 太政官編, 『公文錄』, 內務省之部, 1877년 3월 17일조 “日本海內竹島外一島地籍編纂方何”.
- Article 7, Montevideo Convention 1933 on Rights and Duties of States.
- Brack, Henry Campel, 1979, *Brack's Law Dictionary*, St. Paul: West.
- Brownlie, Ian, 1998, *Principle of International Law*, 5th ed., Oxford University Press.
- Dominick, Mary F., 1986, “Notification”, *EPIL*, vol. 9.
- Fiedler, Wilfried, 1984, “Unilateral Acts in International Law,” *EPIL*, vol. 7.
- Frowein, Jochen Abr., 1987, “Recognition”, *EPIL*, vol. 10.
- Grant, John and J, Craig Barker, 2009, *Encyclopediac Dictionary of International Law*, Oxford University Press.
- Higgins, Rosalyn, 1963, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press.
- ICJ, 1949, *Reports*.
- Jennings, Robert and Arthur Watts eds., 1992, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Longlan.
- Lachs, M., 1959, “Recognition and International Co-operation,” *BYIL*, vol. 35.

- Lauterpact, H., 1948, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press.
- Levi, Werner, 1979, *Contemporary International Law*, Westview.
- Lowe, Vaughan, 2007, *International Law*, Oxford University Press.
- Malanczuk, Peter ed., 1987, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., Routledge.
- Munkman, L. W., 1972~1973, "Adjudication and Adjustment-International Judicial Decision and Settlement of Territorial and Boundary Disputes," *BYIL*, vol. 45.
- North-East Asian History Foundation, 2006, *Dokdo, Korean Territory since 6th Century*.
- Ott, David H., 1987, *Public International Law in the Modern World*, Pitman.
- PCIJ, 1933, *Series A/B* No. 53.
- Schwarzenberger, Georg and E. D. Brown, 1976, *A Manual of International Law*, 6th ed., Professional Books.
- Schwazzenberger, Georg, 1957, "Title to Territory Response to Challenge," *AJIL*, vol. 51.
- Shaw, Malcolm S., 1977, *International Law*, 4th ed., Cambridge University Press.
- Starke, J. G., 1984, *Introduction to International Law*, 9th ed., Butterworth.
- US Department of State, 1940 December 13, G. H. Hackworth Memorandum.
- Whiteman, Marijorie M., 1963, *Digest of International Law*, vol. 2, USGPO.
- Wright, Q., 1858, "Recognition, Intervention and Ideologies," *Indian Yearbook of International Affairs*, vol. 7.

울도군 초대 군수 배계주에 관한 연구

이상태 동해연구회 부회장

동북아역사재단

1. 머리말

우산국의 역사는 신라 때부터 시작되었지만 울릉군의 역사는 19세기부터 시작된다. 울릉도에 군현이 설치되기 전까지의 행정제도는 여러 번 변천을 겪었다. 도장제, 평해군수와 월송만호가 도장을 겸한 시기, 전임 도감제 실시 시기, 감무제 실시 시기를 거쳐 울도군이 설치된다. 이러한 초기 울릉군의 행정제도는 어떻게 변했는가를 고찰하고자 한다.

배계주는 일찍이 울릉도에 입도하여 어업에 종사하며 살다가, 1895년에 처음으로 울릉도감이 되었으며, 그 후 일본인들의 울릉도 규목 남벌에 맞서 일본으로 직접 건너가서 일본 변호사를 대리인으로 내세워 적극적으로 송사하여 두 차례 승소하는 쾌거를 거두었다. 귀국 후에는 도감을 거쳐 감무로 활동했으며, 우용정이 울릉도에 시찰을 왔을 때에는 적극적으로 대처하여 일본인들의 불법 사항을 확실하게 밝혔다.

울도군이 설치된 후 초대 군수였던 배계주는 울릉도가 개항장이 아닌데도 불구하고 일본인들이 불법적으로 대거 진출하여 울릉도의 산림을 함부로 도벌해가는 만행을 저지하기

* 논문 투고일: 2016. 3. 30. 심사 개시일: 2016. 5. 3. 게재 확정일: 2016. 5. 20.

위해 노력했다. 또 울릉도에 학교를 세우고 제염사업과 양잠사업을 일으켜 울릉도가 자급자족의 경제를 이룰 수 있게 하려고 노력했다. 특히 본토와 울릉도를 왕래하는 선박을 마련하려고 노력했다. 제2차 군수로 임용되었을 때에는 동래감리(東萊監理)의 7개 절목과 우용정이 발표했던 10개 절목을 참고하여 「울도군 절목」을 마련하여 울릉도의 통치 기틀을 마련하려 했지만, 울릉도에 부임하지 못하고 해임되었다.

배계주에 관한 연구는 거의 없는 형편이었는데 최근에 「울도군 절목」이 소개되면서 여러 연구가 쏟아져 나왔다. 「울도군 절목」을 주제로 다룬 논문으로는 경상북도에서 펴낸 『2010 경상북도 독도사료연구회 연구보고서』에 실린 「1902년의 울도군 절목(節目) 번역 및 해제」, 『영토해양연구』 2에 실린 김영수의 「울도군 절목의 발굴과 그 의미-대한제국 칙령 제41호 선포에 따른 울릉도와 독도에 관한 행정관할 증거」, 『영토해양연구』 4에 실린 유미림의 「수세(收稅) 관행과 독도에 대한 실효지배」, 『장서각 30』에 실린 김호동의 「「울도군 절목」을 통해 본 1902년대의 울릉도 사회상」, 선우영준(鮮于榮俊)의 「울도군수 배계주의 경력 및 가짜 행정지침 “울도군 절목”으로 인한 혼란에 대하여」(한일관계사학회 제146회 발표자료, 2013. 5. 11) 등이 있다. 김영수와 유미림, 김호동과 선우영준 등은 「울도군 절목」을 중점적으로 다루었으며, 이 중에서 김호동과 선우영준은 배계주의 경력도 아울러 연구했다. 우용정의 울릉도 파견을 다룬 연구로는 『국사관논총』 제23집에 실린 송병기의 「한말이권침탈에 관한 연구」가 있다.

이 글에서는 이러한 선행들의 연구를 참고하여 울릉군의 행정체계의 정비 과정, 우용정의 울릉도 파견과 울도기의 내용, 「울도군 절목」의 제정과 그 내용, 울릉도에 침입해온 일본인들의 불법 벌목을 지지하기 위해 일본으로 건너가서 일본 법정에 소송까지 제기하면서 고군분투했던 배계주의 업적 등을 검토하여 밝혀보고자 한다.

II. 울릉군의 개척과 행정제의 변천

1. 울릉도에 도장(島長) 설치

울릉도 고을 설치 논의는 1882년(고종 19)에 울릉도 검찰사로 다녀온 이규원의 보고를 듣는 과정에서 나왔다. 고종은 “만일 울릉도에 고을을 설치한다면 나리동이 적당한가? 그 골짜기 안에 300호(戶)가량 들어앉을 곳이 있는가?”라고 물었다. 이규원은 “진(鎭)이나 읍(邑)을 설치하자면 나리동이 아니고는 할 수 없습니다. 그 골짜기 안에 100~200호가량 들어앉을 만한 곳은 6~7곳입니다”라고 대답했다.

고종은 “그곳을 만약 개척하면 백성들이 즐거이 따라가겠는가?”라고 계속 질문했다. 이규원은 “벋사람과 약재 상인들에게 시험 삼아 물어보니, 대부분 즐거이 따라갈 뜻이 있습니다”라고 대답했다. 그리고 현재 울릉도에 사는 사람 중에 호남인들은 대부분 배를 만들거나 미역이나 전복을 따며 생활하고, 그 이외 지역 사람들은 약초 캐는 일을 주로 하고 있다고 보고했다.¹ 고종은 울릉도에 군현을 설치하려는 의향이 강했으며 군현을 설치할 경우에 군현을 유지해나갈 수 있는지 여부에 관심이 많았다.

그 후 고종은 1882년(고종 19)에 영의정 홍순목(洪淳穆)의 건의를 받아들여 울릉도를 개척하기로 하고 번잡한 섬의 업무를 맡아 추진할 도장(島長)을 두기로 합의했다.²

1883년(고종 20)에는 김옥균(金玉均)을 동남개척사겸포경사(東南開拓使兼捕鯨使)로 삼아 울릉도 일을 맡게 했다. 개척사 김옥균은 고래잡이 하는 일을 개척하는 것 외에 해안의 각 고을들에 대하여 모든 것을 살펴보고, 백성들을 구제하는 데 이로운 것과 그 폐단을 수습 처리하는 데 관계되는 일들을 수시로 보고하라는 임무를 부여 받았다.³

울릉도 최초 도장은 전석규(全錫圭)인데, 그는 김옥균으로부터 탄핵을 당했다. 김옥균은 울릉도 도장 전

1 『고종실록』 19권, 19년(1882) 6월 5일(기미) 4번째 기사.

2 『고종실록』 20권, 20년(1883) 3월 16일(병신) 2번째 기사.

3 『고종실록』 20권, 20년(1883) 3월 16일(병신) 2번째 기사.

석규가 울릉도 나무를 일본인이 함부로 베어가는 것을 막지 못하고 오히려 표빙(票憑)을 주어 돈과 쌀로 바꾼 사실을 적발하고 전석규를 도장에서 해임할 것을 건의했다. 고종은 이러한 건의를 받아들여 1884년(고종 21) 전석규를 해임했다.⁴

2. 평해군수(平海郡守)가 울릉도첨사(鬱陵島僉使) 겸임

1884년(고종 21) 3월에는 삼척영장(三陟營將)으로 하여금 울릉도첨사를 겸하여 울릉도를 관할하게 하려 했다.⁵ 그러나 그해 6월에 그 계획을 바꿔 삼척영장 대신에 평해군수를 울릉도첨사를 겸하게 하고 울릉도를 관할하도록 했다.⁶ 1884년(고종 21)에 신상규(申相珪)를 평해군수로 제수하고, 울릉도첨사를 겸하게 했다.⁷ 1885년(고종 22)에는 심의완(沈宜琬)을 평해군수로 임명하고 울릉도첨사를 겸임하게 했다.⁸ 1887년(고종 24)에는 박태원(朴泰遠)을 평해군수 겸 울릉도첨사로 임명했다.⁹

3. 월송만호가 울릉도장도 겸함

1888년(고종 25)에 내부(內部)에서 “울릉도는 바닷길의 요충지여서 도장(島長)을 두어 개척한 지 여러 해가 되었으나 규제(規制)가 처음 정해져서 아직 장애가 많다고 합니다. 평해군(平海郡) 소속 월송진만호(越松鎭萬戶)의 자리를 만들어 해당 도장으로 하여금 겸임하게 함으로써, 왕래하며 검찰(檢察)하도록 분부하는 것이 어떻겠습니까?”¹⁰라고 건의하여 고종의 허락을 받았다. 그 이후 월송만호가 울릉도 도장도 겸하게 되었다.

처음으로 월송만호겸 울릉도장(越松萬戶兼鬱陵島長)에 임명된 사람은 서경수(徐敬秀)다. 그러나 1890년(고종 27)에 평해군수 양성환(梁性煥)을 울릉도첨사도 겸임하

4 『고종실록』 21권, 21년(1884) 1월 11일 (정해) 1번째 기사.

5 『고종실록』 21권, 21년(1884) 3월 15일 (경인) 2번째 기사.

6 『고종실록』 21권, 21년(1884) 6월 30일 (임인) 6번째 기사.

7 『일성록』, 1884년 6월 21일.

8 『일성록』, 1885년 3월 28일.

9 『일성록』, 1887년 1월 13일.

10 『고종실록』 25권, 25년(1888) 2월 6일 (무자) 3번째 기사.

도록 조치했다.¹¹ 그 후에는 1890년(고종 27)에 이종인(李種仁)을 서경수의 후임으로 월송만호로 임명하여 울릉도장을 겸임하게 했다.

4. 평해군수 조종성을 울릉도사검관(鬱陵島查檢官)에 임명

월송만호가 울릉도장을 겸한 지 몇 년이 지나서 1892년(고종 29)에 평해군수인 조종성(趙鍾成)이 구제(舊制)를 복구하기를 청했다.¹² 그는 평해군수와 월송만호가 3년에 한 번씩 번갈아가면서 울릉도를 수검(搜檢)하는 것이 정례(定例)였으므로 월송만호만 울릉도장을 겸하게 하지 말고 평해군수도 울릉도장을 겸하게 하여 울릉도를 직접 관할할 수 있게 해달라고 건의했다. 이 건의대로 평해군수도 월송만호와 번갈아가면서 울릉도장을 겸하게 했다.

5. 월송만호 겸 울릉도장 시기

1892년(고종 29)에는 월송만호 겸 울릉도장인 이종인(李種仁) 대신에 박지영(朴之榮)을 월송만호 겸 울릉도장으로 임명했고,¹³ 1893년(고종 30)에는 이완갑(李完甲)을 박지영의 후임인 월송만호 겸 울릉도장으로 임명했다.¹⁴

6. 울릉도장을 별도로 선발

1895년(고종 32) 내무대신 박영효가 월송만호가 겸임하고 있는 울릉도장을 별도로 선발하여 울릉도의 사무를 전담시키는 도감제(島監制)를 실시하자고 건의했다.¹⁵ 그의 건의대로 울릉도에 전임 도감제가 실시되고 첫 번째 도감으로 배계주를 도감에 임명하여 판임관(判任官) 대우를 했다.¹⁶ 울릉도에 국가 관리가 처음으로 임명된 것이다.¹⁷

11 江原道關草 발신자 東營/統理交涉通商事務衙門 1890-02-28.

12 『승정원일기』, 고종 30년 11월 9일.

13 江原道關草 발신자 統理交涉通商事務衙門/東營 1892-02-16.

14 江原道關草 발신자 東營/統理交涉通商事務衙門 1893-03-02.

15 『고종실록』 33권, 32년(1895) 1월 29일 (신축) 2번째 기사.

7. 도감을 감무로 개칭

1900년(광무 4) 3월에 내부(內部)에서 울릉도 관제를 개정하여 도감(島監)을 감무(監務)로 개칭했다. 감무는 종래의 판임관(判任官)에서 주임관(奏任官)으로 승격되었으며, 내부 지방국장의 지휘를 받게 했다. 감무 밑에 도장(島長) 1인, 서기(書記) 2인, 통인(通引) 2인, 사령(使令) 2인 등 7명의 관리를 두도록 했고, 감무의 임기는 5년으로 정했다.¹⁸ 조정에서는 지금까지 도감으로 있던 배계주를 감무로 임명했다.

8. 감무를 군수로 개정

1900년(광무 4) 10월 22일 조정에서는 울릉도 시찰사인 우용정의 건의를 받아들여 감무를 군수로 개정하고 울릉도를 울도(鬱島)로 개칭했다. 이것은 울릉도의 호수가 400여 가로 늘었고, 개간한 밭이 만여 두락에 이르며 농작물도 충분히 늘어나서 육지의 군현에 비교해도 그 규모가 비슷했기 때문이다. 또 외국인의 왕래가 빈번하고 교역이 활발하므로 군현을 설치하기에 충분하다고 보았다.¹⁹

III. 우용정의 울릉도 시찰과 배계주의 활동

16 『고종실록』 37권, 35년(1898) 5월 26일 (양력) 5번째 기사.

17 『관보』 제139호, 발표기관 內閣記錄局官報課 開國五百四年八月十六日.

18 《황성신문》, 1900. 3. 1(대한 광무 4년 3월 1일).

19 『各部請議書存案』 제17책. 『관보』 제1716호, 1900. 10. 27, 議政府總務局官報課.

1. 배계주가 내부에 울릉도에서의 일본인들의 불법 벌목을 보고

1900년(광무 4)에 내부(內部)는 우용정을 울릉도 시찰사로 파견했다. 내부에서 우용정을 울릉도에 파견한 것은 울릉군 도감인 배계주가 내부에 보고한 내용을 확인하기 위해서였다. 배계주가 내부에 보고한 내용은

1899년 9월 《황성신문》에 다음과 같이 보도되었다.

鬱島日人

內部에서 外部로 照會하기를 鬱陵島는 海洋中에 荒蕪한 地로 開拓未
 幾에 人烟이 稀少하고 營業이 極艱하은 中에 日本人의 無賴輩가 成羣
 移居하여 居民을 凌虐하며 森林을 斫伐하여 聽聞이 駭然하기로 本年
 五月에 裴季周로 該島嶋監을 還任前赴時에 總稅務司에게 函囑하여
 釜山港稅務司로 會同往査케 하였더니 該嶋監의 報告書와 總稅務司
 의 來函을 一切 査閱하은즉 日本人 數百口가 村落을 自成하고 船隻을
 駛行하며 木料를 連續 載運하고 穀包物貨를 潛行交易하디 其意를 少
 拂하면 搶創揮劍하고 恣意暴動하여 顧忌가 少無기로 居民이 舉皆驚
 懼하여 安堵치 못하는 情節이 果係의 確이은즉 該事件의 關係가 非輕
 訢지라 及今嚴戢치 아니하면 該島民이 必散乃已리니 照亮후 後에 日
 公館에 轉照하여 該島에 潛越한 日本人을 訂期刷還케 하고 不通商口
 에 密行買賣한 罰欸은 約章을 依하여 調査徵收케 하라 하였더라.²⁰

1900년 3월에 외부에서 일본 공사에게 보낸 공문에서도 배계주는 일본
 인들의 만행을 고발하고 일본인들의 철수를 요구하고 있다. 그 공문은 다음
 과 같다.

이번에 접수된 우리 내부대신의 공문에, “울릉도의 도감 배계주의 보고에
 의하면, ‘일본인들은 아직도 물러갈 뜻이 없으며 함부로 규목(樸木: 느티나무)
 을 베는 일이 갈수록 더 심해지고 있습니다. 이에 도감이 그 무례함을 좌시
 할 수 없어 몸소 한성(漢城)에 와서 사실을 고하려고 하였으나, 일본인들이
 각 나무의 입구를 지키며 우리나라 사람들을 건너다니지 못하게 하고 기세
 가 등등하여 온 섬이 흉흉하니 어찌하겠습니까. 별목에 대한 일은 도감이
 일본 재판소에 가서 고소하여 사실 조사를 거쳐 배상을 요구한 지 벌써 몇
 년이 되었습니다. 그러나 일본인은 그 당시의 재판 비용이 수만 원이라는

핑계로 도감더러 배상하라고 위협하며 하지 못하는 것이 없습니다. 이에 섬 백성들이 두려운 나머지 그 돈을 대신 마련하기 위해 산업을 발매(發賣) 하였으나 요구하는 액수를 충당할 수 없어 현재 곤란한 처지에 있습니다. 또한 일본인들은 한국인 김용원(金庸爰)에게 돈을 주고 작성한 벌목의 계약서가 있다는 핑계로, 만약 벌목의 금지를 요구하려면 꼭 돈을 갚으라고 합니다. 섬 백성들은 규목을 목숨같이 여기므로 앞으로 해당 돈 3,000여 냥을 아울러 갚으려고 합니다'라고 하였습니다. 이에 문서로 조회하니 즉시 일본 공사에게 통지하여 법을 만들어 금지시키고 속히 돌아가도록 할 것이며 아울러 돈을 되돌려받도록 해주십시오"라고 하였습니다.²¹

위의 공문에 나타난 것처럼 배계주는 내부에 세 가지 사실을 보고하고 확인해줄기를 요청했고, 내부에서는 우용정을 직접 파견하여 확인하기로 했다.

첫 번째 사실은 울릉도의 느티나무(槲木)를 일본인이 무단으로 벌목해간 사실을 확인하는 것이었다. 배계주는 이미 두 차례에 걸쳐 내부에 일본인들이 느티나무를 함부로 베어가는 것을 보고했다. 일본인들이 느티나무를 함부로 베어가는 근거는 전 도감 오성일(吳性鎭)이 발급해준 문서에 근거를 두고 있었다. 오성일이 돈을 받고 느티나무를 일본인들에게 팔았는데 이것은 우용정이 울릉도에 시찰 갔을 때 문제가 된다. 그리고 이러한 사실을 배계주가 내부에 출석하여 직접 보고하고 싶었지만 울릉도의 항구를 일본인들이 지키고 있어 배계주가 울릉도를 빠져나갈 수 없었다고 했다.

두 번째 사실은 1899년(광무 3)에 일본인들이 느티나무를 도벌(盜伐)해가자 배계주가 일본에 가서 송사하여 일본인들이 패소했는데도 불구하고 재판 비용을 배계주에게 요구한 것이었다. 배계주는 전 재산을 팔아 비용을 갚고자 했으나 부족했으므로, 주민들이 의논하여 전국(錢穀)을 내어 일본인들이 요구하는 금액을 갚았다는 것이다. 이것은 배계주가 일본의 마쓰에에 가서 재판하여 승소했는데 오히려 패소한 일본인이 재판 비용

20 《황성신문》, 1899. 9. 16.

21 駐韓日本公使館記錄 15권 [鬱陵島 日人 發惡實情의 指摘과 退去徹底 및 錢貨眞還 措置要求] 문서번호 照會 제18호, 발신일 1900. 3. 16.

을 요구하는 것은 이치에 맞지 않다고 일본영사관에서도 후에 인정한 사실이다.

세 번째는 1899년(광무 3) 8월에 사검(司檢) 김용원이 제익선(濟溺船)을 만들기 위해 농상공부 훈령을 내세우며 느티나무 80그루를 베었고, 또 김용원은 이것을 빙자하여 일본인에게 느티나무를 팔아먹으려고 했다. 그는 일본인에게 채전(價錢) 3,000여 냡을 빌려 쓰고 일본인과 접촉하여 울릉도에 함께 도착하여 느티나무를 함부로 베어가려고 했다.

배 도감이 느티나무를 베는 것을 허락하지 않자 사검 김용원은 일본인에게 빌린 돈을 갚을 수 없었고, 일본인들의 독촉을 견디기 어려워 배 도감에게 죽기로써 간청했다. 그러므로 상황이 어떻게 전개될지 예측하기 어렵다고 생각한 배 도감은 섬 주민들에게 돈을 꾸어서 위 항목의 일채(日債)를 갚아주었다.

위와 같은 사실들을 확인하고 울릉도의 현황을 파악하기 위해 우용정을 내부 시찰위원으로 파견하게 된다.

2. 우용정이 일본인들을 직접 심문

우용정이 울릉도에 도착하여, 6월 1일에는 한·일 조사위원이 회동하여 일본인 후쿠마 효노스케[福間兵之助] 등에게 위에 제시된 불법행위를 심문했다.

일본인 후쿠마 효노스케, 가타오카 히로치카[片岡廣親], 마쓰모토 시게요시[松本繁榮] 등은 말하기를 “자기들은 3년 전에 울릉도에 들어왔으며 나무를 도벌하거나 병기를 사용한 일이 없고, 물화(物貨)를 수출입할 때에는 도감이 매번 사람을 파견하여 조사해서 100분의 2의 세금을 납부했으니 함부로 물화를 운반한 것이 아니다”라고 변명했다. 또 울릉도 관리가 벌목을 금지한다는 명령을 듣지 못했고, 전 도감인 오성일이 재임할 적에 나무 값으로 500냥을 선납했으며, 벌채 나무 수는 정한 바가 없으니 도벌이라고 생각하지 않는다고 대답했다.²²

3. 우용정과 배계주의 문답

울릉도 시찰위원 우용정과 부산 주재 일본영사관 부영사 아카쓰카 쇼스케[赤塚正輔]는 전날에 일본인 3명에 대한 심문에 이어서 1900년 6월 2일에는 울릉도 도감 배계주에게 질문하여 진위를 밝혀려 했다.

이들은 도감이 일본인의 무역품에 100분의 2에 해당하는 세금을 받았다는 것이 사실인가를 물었고, 배계주는 사실이 아니라고 대답했다. 배 도감이 울릉도민들의 호소를 듣고 일본인들에게 “울릉도는 개항장(開港場)이 아닌 불통상구안(不通商口岸)인데 너희들이 어찌 울릉도에 입도하여 상행위를 하는가?” 하고 나무라니 일본인들은 상선물표(商船物表)를 배계주에게 꺼내 보였다. 물표는 부산항물표(釜山港物表)였으며, 벌금(罰金) 납부표 6장을 가지고 있었다. 일본인들은 병신년(1896)과 정유년(1897)에 100의 2에 해당하는 세금을 납부했던 세금 납부책을 제출했으며, 일본인들은 스스로 100분의 2세를 납부하기를 자원했었다. 그러나 일본인들은 오직 벌금표를 제출했을 뿐이지 끝까지 벌금을 납부하지 않고 도주했으므로 배계주는 그 증거서류를 비치해두었다고 대답했다.

일본 영사가 도감 배계주에게 추가로 질문하기를 “일본인이 콩(大豆)으로 납세를 했다고 하는데 사실인가?”라고 물었다. 배 도감이 올해(1900) 정월에 일본인 처소에 가서 “납세하겠다는 콩이 얼마인가?”를 물었는데, 그때 일본인은 현재 40두를 갖고 있다고 대답하면서 콩으로 세금을 납부하기를 희망했다. 배 도감은 “너희들의 콩 수출액이 매우 많은데 겨우 40두만 세금으로 내려고 하느냐?”라고 추궁했다고 대답했다. 배 도감은 일본인들에게 끝까지 세금 납부를 허락하지 않았다고 일본 영사에게 대답했다.

또한 도감 배계주는 일본인의 병기(兵器) 사용건에 대해서는 검(劍) 한 자루를 증거물로 보관하고 있었으며, 일본인이 소동소요를 일으킨 사실을 책으로 만들어 보관해두었다고 말했다.²³

도감 배계주는 일본인들이 전 도감 오성일에게 벌

22 鬱陵島在留 日本人調査要領, 韓日人分日査問.

23 鬱陵島在留 日本人調査要領, 韓日人分日査問.

목료(伐木料)를 납부하고 벌목했다고 주장한 것에 대해서는, “일본인들이 무리를 지어 위협해서 전 도감 오성일에게 규목(槻木) 한 그루를 벤다고 50원(元)을 지불했고, 박군중(朴君中)한테서는 규목 한 그루에 500냥을 주고 사들였을 뿐이다. 일본인들은 이 두 그루를 빙자하여 나무그루 숫자를 정하지 않았다고 주장하면서, 산에 가득 찬 규목을 마음대로 벌채해가려 하니 이것이 어찌 벌목료를 지불한 벌채인가?”라고 일본 부영사에게 항의했다. 이 밖에도 배계주는 일본인 대표들의 전날 응답이 거짓임을 날낱이 밝혔다.

또한 1899년에 도감 배계주가 일본인 후쿠마 효노스케의 벌목을 일본재판소에 고소한 일이 있었는데, 후쿠마 효노스케의 재판비 수만 원을 도감에게 배상하라고 협박당하여 곤란한 처지에 있다는 보고에 대해서 해명을 요구받았다. 이에 도감은 후쿠마 효노스케라는 일본인이 규목 95판(板)을 불법으로 실어가자 이를 찾으려고 일본 마쓰에[松江] 재판소에 고소한 이야기를 상세히 해명했다. 일본 재판소는 배계주 측의 진술을 듣지도 않고 후쿠마 효노스케 측의 진술만 들은 다음 후쿠마 효노스케에게 승소 판결을 내렸는데 도감 배계주에게는 아무런 통보도 없었다는 것이다.

1899년 9월에는 후쿠마 효노스케 등이 일본인 여러 명을 인솔하고 갑자기 도감의 관방(官房)에 쳐들어와서 위협했다. 그는 자기가 재판에서 이겼으니 소송 비용 수십 원을 즉각 배상하라고 강요했다. 배계주가 재판이란 양쪽의 대질(對質) 연후에 승패를 내려야지 너희들만 단독으로 가서 승소했다고 재판 비용을 요구하는 것은 근거가 없다고 대답했다.

후쿠마 효노스케 등이 갑자기 도감의 팔다리를 잡고 “네가 만일 소송비를 배상하지 않으면 결박하여 배에 실어서 일본으로 데리고 가겠다”고 협박했다. 이때 일본인 와키타(脇田)가 옆에서 듣고 있다가 합의를 권하여 콩 400두를 보상비로 제안하므로, 배 도감은 무사한 것이 좋을 것 같아 부득이 응낙했다는 것이다.

배 도감은 후쿠마 효노스케가 콩 보상비를 재촉해서 가옥과 전답을 도민에게 저당잡혀서 콩 400두를 후쿠마 효노스케에게 보냈는데 후쿠마 효노스케가 콩을 영수한 영수증도 아직 보내오지 않고 있다고 해명했다.²⁴ 국력

이 쇠약하여 배계주 울릉도감이 부당하게 곤욕을 당했음을 알 수 있다.

울릉도감 배계주는 이 밖에 농상공부 훈령을 빙자하여 일본인과 김용원이 결탁한 울릉도 규목 도별 시도와 도감 협박 사건 등에 대해서도 낱낱이 해명했다.

4. 우용정이 일본인들과 배계주를 대질 심문

울릉도 시찰위원 우용정과 일본 부영사 아카쓰키는 전날에 이어서 6월 3일에 라포르트(E. Laporte)의 입회하에 도감 배계주와 일본인 대표 후쿠마 효노스케 등을 대질 심문했다.

일본 영사가 먼저 우용정 시찰위원에게 묻기를 일본인이 배 도감 사무소에 납세를 했는데 영수증을 발급하지 않은 이유는 무엇이며, 처음에는 일본인에게서 세금을 받다가 나중에는 세금을 받지 않은 이유가 무엇이라고 물었다.

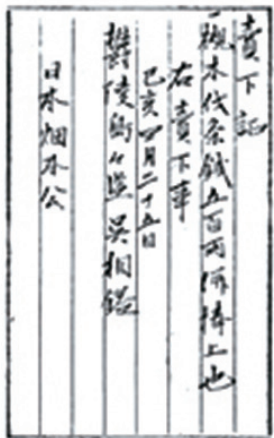
우용정은 도감의 말로는 영수증을 발급하면 장차 탄로되어 정부의 문책이 있을까 하여 발급하지 않았고, 또한 비개항장에서 납세 폐지가 옳은 것이므로 처음에는 비록 구문(口文) 명목으로 받았지만 나중에는 받지 않았다고 설명했다.

일본 영사가 일본인들이 소지한 표기(標記) 4장을 꺼내 보였는데, 오성일 도감이 일본인에게 준 납세약조표(納稅約條票), 배계주 도감이 써준 납세태(納稅太) 30두표, 오성일 도감이 써준 납세태 140두표, 오성일 도감이 써준 규목을 일본에 운송해감을 허락하고 금지하지 않는다는 증서인 물금표(勿禁票) 각각 1장씩이었다.

우용정 시찰위원이 말하기를 “일본인 후쿠마 효노스케가 오 도감으로부터 규목을 매입하면서 500냥을 지불하고 나무 수를 정하지 않은 것이 큰 무리이다”고 말하자, 후쿠마 효노스케 등이 오 도감의 표기를 내보였다. 우

용정이 그 표기를 살펴보니 표면(票面)에 1개 규목 벌채에 500냥을 바칠 것이라고 쓰여 있었다. 우용정은

24 鬱陵島在留 日本人調査要領, 韓日人分日査問.



〈그림 1〉 오성일이 일본인에게 써준 규 목 판매 표기 〈그림 2〉 오성일 묘비

이를 확인하고 규목 한 그루에 500냥씩 지급하라는 것이 정확하다고 말했다.²⁵

이에 크게 당황한 아카쓰카 일본 부영사가 “이 표의 ‘일규목(一規木)’의 ‘일(一)’자가 범칭(泛稱)의 일자(一字) 이지 ‘한 그루의 ‘일(一)’자가 아니지 않는가?”라고 질문했다. 우용정은 물건을 매매할 때는 어떤 물건을 막론하고 수(數)를 정하지 않고 매매하는 경우가 있는가 하고 반박했다. 더욱 당황한 아카쓰카 부영사는 “오성일²⁶이 여기 없으니 이 안건은 미결로 해두자”라고 얼버무리면서 화제를 바꾸었다. 일본인들의 거짓말이 완전히 탄로 난 것이었다.²⁷

우용정은 고래 고기 분배 사건으로 충돌이 일어나 일본인들이 병기를 들고 난동을 부리고 울릉도 도민 여러 명을 부상시킨 사건에 대해서 배 도감에게 질문했다.

일본 영사가 이러한 사실을 부인하려 하자, 실제로

25 鬱陵島在留 日本人調査要領, 韓日人分日査問.

26 1898년부터 1899년까지 2년 동안 배계주는 일본에서 송사를 하느라 울릉도를 떠나 있었다. 이 기간 동안에 정부에서 도감을 정식 임명하지는 않은 듯한데 오성일이 울릉도 도감 역할을 했다. 오성일은 吳相鎬, 吳聖一, 吳相益, 吳祥日, 吳性鎬 등으로 표기되었지만 모두 동일인이며 일본인에게 써준 규목 판매기에 적힌 이름은 吳相鎬이다. 울릉도 김기백 과감의 도움으로 오성일의 족보와 묘비를 입수하여 검토해본 결과 ‘오성일(吳性鎬)’로 표기해야 맞는 것 같다. 한 가지 더 언급할 것은 오성일의 교지인데 그가 울릉도 도감 역할을 한 것은 1898년과 1899년일 텐데 교지는 광서 16년, 즉 1890년에 발급된 것으로 연도도 차이가 있고 문서 형식도 맞지 않는다.

27 鬱陵島在留 日本人調査要領, 韓日人分日査問.

부상당한 울릉도인들이 증인으로 나타났기 때문에 일본 영사는 매우 당황하여 오성일 도감의 현재 소재지만 묻고 말을 돌렸다.

우용정은 이어서 일본인들이 퇴거하고자 하나 배계주 도감이 만류하여 퇴거하지 않고 있다는 거짓말을 거론했다. 일본 영사는 일본인들의 말에 의하면 배계주 도감이 전사능(田土能)을 시켜서 농상공부 훈령이 있으니 규목 80그루를 벨 때까지 퇴거하지 말라고 은근히 만류했기 때문에 지난번에 퇴거하지 않았던 것이라고 설명했다.

5. 라포르트가 일본인들에게 질문

일본인들을 울릉도에서 퇴거시키는 문제는 프랑스인 세무사 라포르트(E. Laporte, 羅保得)가 질문하여 명백히 해결했다. 라포르트는 “민약 전사능이 규목 80그루의 벌목을 모두 마치면 일본인 130여 명과 11척의 선박은 모두 퇴거하겠는가?”라고 물었다. 일본 영사는 도내 일본인들의 말이 규목 80그루를 모두 벌목하면 퇴거하겠다고 말한다고 대답했다. 그러나 전사능이 일본인과 결탁하여 이미 규목 80그루를 베어서 실어 나간 후였다. 그러므로 우용정은 전사능이 농상공부 훈령을 빙자하여 이미 규목 83그루를 베어갔으니 이 80그루 벌목 문제는 스스로 해결되었으므로 더 논할 것이 없다고 결론지었다.²⁸

우용정 일행의 합동조사에서 울릉도에 밀입도한 일본인들의 불법적인 행태가 증명되었다. 배계주는 우용정 시찰위원을 맞이하여 일본인들의 불법행위를 낱낱이 밝혔다.

대한제국 정부는 우용정 일행의 조사 자료를 근거로 1900년 10월 25일 대한제국 칙령 제41호로 「울릉도를 울도(鬱島)로 개칭하고 도감(島監)을 군수(郡守)로 개정한 건(件)」의 관제개정을 단행하여 독도를 석도(石島)로 명명하여 울도군수의 관장 아래 두게 되었다.

²⁸ 鬱陵島在留 日本人調査要領, 韓日人分日査問.

IV. 초대 군수 배계주의 업적

1. 배계주의 가계

배계주의 부친은 배현구(裴顯龜)와 배민기(裴敏基)의 두 가지 이름이 있다. 배현구는 족보의 이름이고 배민기는 호적의 이름이다. 당시에는 호적과 족보의 이름이 다른 경우가 많았다. 족보에는 향렬을 맞추기 위해 그에 상응하는 이름을 올리고, 호적에는 평소에 쓰던 이름을 올리는 경우가 많았다. 그러므로 배계주의 부친은 배민기라는 이름을 더 많이 사용했을 것이다.

배계주는 호적에 따르면 개국 459년(嘉永 4) 2월 24일에 태어났다. 개국은 1894년부터 1897년까지 사용한 연호인데, 호적에 개국이란 연호를 쓴 것은 흥미롭다. 가영(嘉永)은 일본의 연호다. 개국 459년은 1851년에 해당한다. 배계주는 1851년에 태어났다. 배계주가 1898년(明治 31)에 일본에 갔을 때 아미구치 지사가 외무대신에게 보낸 보고서에도 배계주의 나이를 46세로 적고 있다. 이로 미루어보아 배계주는 1851년에 태어났을 것이다. 그가 사망한 연대는 호적에 대정(大正) 7년으로 되어 있는데 이는 1918년이며, 2월 15일에 사망했다. 배계주는 1851년 2월 24일에 태어나서 1918년 2월 15일에 사망했으므로 67세까지 살았다.

배계주는 배준식(裴俊植), 배문식(裴文植), 배용식(裴龍植) 세 아들을 두었다. 큰아들 배준식은 배영순, 배재섭, 배성연, 배정자, 배호연, 배숙자, 배의연, 배영연, 배양연, 배복연, 배영자 등의 자녀를 두었다. 배영순, 배재섭, 배성연, 배정자 등은 일찍 죽고, 배의연은 의용군으로 나가서 행방불명이 되었으며, 배복연은 6·25전쟁 때 행방불명되었다. 배숙자, 배양연, 배영자 세 딸만 생존하였다. 현재는 배양연 씨가 생존하고 막내딸 배영자의 후손인 이유미 씨가 남아 있다. 배계주에 관한 자료도 대부분 이유미 씨가 소장하고 있다.

배계주의 둘째 아들 배문식의 손자인 배동린이 현재 경기도 부평에 살고 있고, 배계주의 막내아들 배용식의 아들인 배철과 배철의 아들인 배성주가 있다.

도한 기준으로 삼고 있다. 그는 1883년 울릉도 개척령이 내려지기 전인 1881년에 울릉도에 입도했다고 볼 수 있다. 그러나 1883년의 조사보고서에는 배계주의 이름이 나와 있지 않으므로 위의 내용은 좀 더 검토해야 할 것이다.

1905년(광무 9) 9월 27일자 《황성신문》에 따르면 울릉도 구심생(鬱陵島嘔心生)이 쓴 기고문이 실려 있다. 그 기사는 “당저 20년(當寧二十年, 1883) 계미에 배계주, 최병린(崔秉麟) 등이 동지들과 함께 16가를 인솔하고 이 섬에 들어와서 산림을 개척하고 토지를 개간하여 인구가 날로 늘어났다”³¹라고 적혀 있다. 구심생이 누구인지는 알 수 없지만 울릉도 현지인으로 보이며 울릉도 사정에 밝은 사람일 것이다. 1883년에 작성한 ‘강원도울릉도신입민호인구성명년세급전토기간 수효성책(江原道鬱陵島新入民戶人口姓名年歲及田土起墾數爻成冊)’에 보면 울릉도 곡포에 사는 배경민이 나이가 33세이며 경기도에서 온 사람으로 기록되어 있는데 배경민이 나이도 맞고 배계주의 다른 이름일 것이다. 위에 기록들을 종합하면 배계주는 1883년에 단신으로 울릉도에 입도했음을 알 수 있다.³²

그다음의 기록은 배계주가 미역을 매매했다는 강원도관초의 내용이다. 1892년에 강원도감영에서 통리고섭기무아문에 보고한 내용 중에 배계주가 미역을 잔뜩 신고 육지에 나와 매매하려 한다고 했다.³³ 이를 보면 배계주는 농사를 지은 것이 아니라 미역 채취로 생계를 유지했음을 알 수 있다.

3. 배계주의 울릉도 도감 역할

1895년(고종 32) 내무대신 박영효가 월송만호가 겸임하고 있는 울릉도장을 별도로 선발하여 울릉도의 사무를 전담시키자고 건의했고,³⁴ 1895년 9월 20일에 울릉도인 배계주를 도감(島監)에 임명하여 관임관(判任官) 대우를 했다.³⁵ 울릉도에 국가 관리가 처음으로 임명된

31 《황성신문》, 1905. 9. 27(光武九), 寄書 鬱陵島嘔心生.

32 江原道鬱陵島新入民戶人口姓名年歲及田土起墾數爻成冊, 江原監營(朝鮮)編.

33 江原道關草 東營/統理交涉通商事務衙門, 1892.12.9.

34 『고종실록』 33권, 32년(1895) 1월 29일(신축) 2번째 기사.

35 『고종실록』 37권, 35년(1898) 5월 26일(양력) 5번째 기사; 『관보』 제166호, 內閣記錄局官報課 開國五百四年九月二十日.

것이다.³⁶ 그는 도감 재직 시 다음과 같은 업적을 남겼다.

1897년에 우선 울릉도의 현황을 내부에 다음과 같이 보고했다. “울릉도 저포동 가호는 27호요 인구는 101명인데 남인이 54명이요 여인이 41명이며, 도동리 가호가 14호요 인구는 54명인데 남인이 34명이요 여인이 29명이며, 사동 가호가 33호에 인구는 153명인데 남인이 95명이요 여인이 58구이며, 장흥동 가호가 35호에 인구가 151명인데 남인이 86명이요 여인이 65구이며, 남양동 가호가 26호요 인구가 138명에 남인이 75명이요 여인이 63구이며, 현포동 가호가 29호요 인구는 120명인데 남인이 78명에 여인이 43구이며, 태하동 가호가 19호요 인구는 82명인데 남인이 45명에 여인이 39구이며, 신촌 가호가 20호요 인구는 70명인데 남인이 45명에 여인이 25명이요 광암리 가호는 7호에 인구가 30명으로 남인이 18명으로 여인이 12구며, 천부동 가호가 45호요 인구는 155명에 남인이 82명이요 여인이 73구이고, 나리동 가호가 22호요 인구는 83호에 남인이 50명이요 여인이 33구인데 이상 동리가 11이요, 가구가 397호요 인구가 1,134명인데 남인이 662명이요 여인이 672명이다.

신구 기간한 두락은 서포동이 319두락이요 도동이 224두 4승락이요 사동이 630두락이요 장흥동이 742두 8승락이요 남양동이 407두 9승락이요 현포동이 546두락이요 신촌동이 369두 2승락이요 광암동이 146두락이요 천부동이 616두 4승락이요 나리동이 391두 5승락이니 도합 전토가 4,774두 9승락이더라.”³⁷

〈표 1〉과 〈표 2〉를 비교하면 울릉도 개척 초기에는 인구가 54명이었지만 16년이 지난 1897년에는 인구가 무려 1,137명으로 증가했다는 것을 알 수 있다.

내부의 시찰위원이었던 우용정도 김면수(金冕秀)와 같이 울릉도 도세(島勢)를 조사했다. 우용정의 조사에 따르면, 1900년(광무 4) 6월 현재의 호구는 400여 호, 남녀 합 1,700여 명, 전토(田土)는 7,700여 두락에 달했다. 이중 호구는 김면수가 외부대신에게 보고한 1,641 명보다 웃도는 것

36 『관보』, 제139호, 발표기관 內閣記錄局官報課 開國五百四年八月十六日.

37 《독립신문》, 1897. 4. 8.

이나,³⁸ 다음에서 설명하는 아카쓰카 영사가 조사한 520여 호·2,500여 명에는 미치지 못한다.

어쨌든 우용정이 조사한 숫자를 기준으로 보더라도 1897년에 배계주가 보고한 277호·1,134명·4,774.9두락에 비할 때 호구는 약 130호, 인구는 600명, 전토는 약 3,000두락이 증가한 것이며, 1883년(고종 20) 첫 입도 당시의 16호·54명·310두락에 비할 때 호구 수는 약 25배, 인구는 약 31배, 전토는 약 24배 증가한 것이다.

울릉도 도세는 아카쓰카 영사관보에 의해서도 조사되었다. 조사 내용은 그가 일본 공사 하야시에게 1900년 6월 12일에 보고한 「울릉도산림개황」과 「울릉도조사개황」에 수록되어 있다. 아카쓰카의 조사에 따르면, 울릉도 호구는 520여 호이고 인구는 2,500여 명이었다. 우용정의 조사와는 상당한 차이가 있다. 1899년(광무 3) 원산 일본영사관 외무서기생 가오슝 겐조(高雄謙三)의 조사보고에도 “토민의 인구는 2,000여 인으로 호수는 대략 500, 농부와 어부 상반하며, 선박을 제조하는 대공(大工) 등이 있다”라고 한 것을 보면,³⁹ 아카쓰카 조사 내용이 더 신빙성이 있는 것으로 보인다.

울릉도감 배계주는 1899년 4월 26일에 일본인 요시오 만타로(吉尾萬太郎)가 울릉도의 삼림 32그룹을 함부로 도벌해갔으므로 이에 항의하여 일본 오키국 법정에 제소하여 승소 판결을 받았다. 외부에서는 이를 크게 기뻐하여 서울로 올라오라는 전보를 보냈다.⁴⁰

울릉도감 배계주는 1899년 5월 16일에 내부에 보고하기를 일본 시마네현의 마쓰에에 가서 일본인 후쿠마 효노스케가 문목(紋木) 95립(立)을 몰래 벌채해갔으므로 마쓰에 법원에 제소하여 두 차례나 승소하여 압류했다고 했다.⁴¹

1898년과 1899년에 배계주는 일본에 가서 일본인들의 불법적인 울릉도 삼림 도벌에 대해 재판하여 승소했다. 그리고 후에 내부에 보고한 보고서에도 전도감이라는 칭호를 사용했고 후에 울릉도감에 다시 임명되는 것 등을 참조하고 오성일이 일본인들에게 규

38 『東萊報牒』 4, 報告 제26호.

39 駐韓日本公使館記錄, 各領事館往復.

40 《황성신문》, 1899. 4. 26.

41 《황성신문》, 1899. 5. 16.

〈표 1〉 1883년 江原道鬱陵島新入民戶人口姓名年歲及田土起墾 數文成冊

동리명	호주	호주 나이	본관	소계	본토 거주지
대황토포	장덕래	72	인동	5	경상 안의
	김연태	65	강릉	5	강원 강릉
	이회영	36	평창	4	강원 평창
	황수만	24	회산	2	강원 강릉
곡포	배경민	33	김해	1	경기
	윤과열	40	파평	1	경상 선산
	변길량	36		1	경상 연일
	송경주	67	려산	1	경상 경주
추봉	김성언	56	경주	1	경상 경주
	전재항	33	담양	7	강원 울진
현포동	주진현	32	능성	1	경상 안동
	정직원	70	연일	7	강원 울진
	조종항	39	한양	1	충청 충주
	과부 이씨 모녀			2	충청 충주
	홍경섭	57	남양	8	강원 강릉
	최재흠	82	강릉	7	강원 강릉
	16호			54명	

〈표 2〉 1897년 배계주의 보고 사항

동리명	가호수	인구수	남자	여자	토지 면적(두락)
저포동	27	101	54	47	319
도동리	14	54	34	20	224
사동	33	153	95	58	630
장흥동	35	151	86	65	742
남양동	26	138	75	63	407
현포동	29	120	78	42	546
태하동	19	82	45	37	384
신촌	20	70	45	25	369
광암리	7	30	18	12	146
천부동	45	155	82	73	616
나리동	22	83	50	33	391
11개동	277	1,137	662	475	4,774

목을 판 증서를 써준 것 등으로 미루어보면 배계주는 1898년부터 1899년 사이에는 도감의 지위에 있지 않았고 그 사이에는 오성일이 도감 역할을 했다고 추정할 수 있다. 1901년의 부산 세관원 사미수(士彌須)의 보고서에도 배계주가 울릉도 재목을 돌려받기 위해 일본에 가 있는 동안에 오성일이 도감이 없는 틈을 타서 사칭(詐稱) 도감서리(島監署理) 행세를 하면서 수출 입품에 세금을 매겨 억지로 거두었다고 기록되어 있다.⁴²

1899년 9월 23일에 내부에서는 전 도감 배계주가 일본에 가서 일본인들이 불법으로 울릉도 재목을 남벌해간 일에 항의하여 두 차례의 재판에 모두 승소했으므로 배계주를 다시 울릉도감에 임명했다. 그리고 동래감리(東萊監理)에게 훈령을 내려 순검(巡檢) 2인을 파송하여 울릉도민들을 보호하도록 했다. 또한 울릉도 도민들을 통제하기 위해 7개의 절목을 반포했는데 다음에 후술하겠다.⁴³

4. 배계주의 울릉도 감무 역할

감무는 고려 초기부터 조선시대까지 파견되었던 지방관을 말한다. 감무의 설치 목적은 유망민(流亡民)을 안정시키고 여진정벌로 국가에서 필요로 했던 조세와 역(役)을 효과적으로 확보하기 위한 것이었다. 감무제는 백성들의 유망을 막고 공부(貢賦)의 조달을 원활히 하는 데 기여했다.

1900년(광무 4) 3월에 내부에서 울릉도 관제를 개정하여 도감(島監)을 감무(監務)로 개칭했다. 감무는 종래의 도감이 판임관(判任官)인 데 비해 주임관(奏任官)으로 승격되었으며, 내부(內部)의 지방국장의 지휘를 받게 했다. 감무 밑에는 도장(島長) 1명, 서기(書記) 2명, 통인(通引) 2명, 사령(使令) 2명 등 7명의 관리를 두도록 했고, 감무의 임기는 5년으로 정했다. 조정에서는 울릉도 감인 배계주를 울릉도 감무로 임명했다. 그러나 실제로 울릉도에 이러한 지방관리들을 두지는 못한 것 같다.⁴⁴ 1900년 6월에 울

42 《황성신문》, 1902. 4. 29.

43 《황성신문》, 1899. 6. 15.

44 《황성신문》, 1900. 3. 1.

개국 504년 9월, 본부로부터 처음으로 본도의 도감을 두었는데 섬 전체의 사무를 관할하였으나 도감 수하(手下)에 서기나 사용(使傭: 심부름꾼) 등 명목(名目: 직책을 가진 사람)이 하나도 없고 또 월봉(月俸)도 없고 대신 경작하여주는 품료(廩料)도 없습니다. 상황이 이러니 혹 도민(島民)의 불법행위가 있으면 어떻게 지휘하며 령(令)을 내릴 것이며 또 도민의 입장에서 본다면 모두가 내지(內地)에서 이거(移居)한 백성인데 또 무슨 관장(官長) 체통(體統)의 외경(畏敬)을 가지겠습니까? 저 일본인이나 우리 백성이 날뛰며 범법하는 것은 논하지 않는다 할지라도 역시 관장을 눌러보는 소치(所致)가 없지는 않다. 오늘날 본도의 관제 청의서(請議書)가 정부에 유안(留案: 보류)되어 있는데 었드려 재결(裁決)하여 주시기를 바랍니다. 재결하신 후에 감무(監務) 이하 월봉(月俸) 및 서기 사용(使傭) 등의 월료(月料)는 반드시 그 섬의 상판(商辦) 경비에서 나오도록 하여야 할 것이니, 비용을 마련하는 방법은 이 섬의 호수가 이미 400여 호가 되니 매 호마다 여름에는 팥 2두, 겨울에는 황두 2두씩 거두면 보리와 황두를 합하여 80석은 흡족하니, 이것으로 등분을 나누어 늬료(廩料)를 정하는 것인데, 쉽지는 않은 일 같지만 역시 본부의 처분 여하에 있을 따름입니다.⁴⁵

배계주 감무가 관장으로서의 체통을 지키지 못하고 얼마나 고군분투하고 있는가를 정확히 파악했고 하루바삐 울릉도에 울릉군을 설치하고 관리들에게 월봉을 지급하여 체통을 세워줄 것을 건의하고 있다.

배계주는 1900년 4월에는 일본인들이 고래 고기를 배분하는 과정에서 저지른 불의한 행동을 내부에 보고했다. 울릉도 바다에 죽은 고래 한 마리가 떠오르자 일본인 7명과 한국인 7명이 협력하여 끌어난 후 고래 고기를 반씩 나누기로 약속했다. 그런데 일본인들이 반분하지 않고 겨우 70근만 떼어주고, 나머지 대부분을 차지하자 울릉도인들이 불공평하다고 항의했다. 그러자 칼을 빼어들고 위협하므로 울릉도인들은 투석으로 대항했다.

이 과정에서 울릉도인 2명이 일본인들의 칼에 찔려 머리 부상을 당했고, 다른 2명은 복부 아래를 찔려 상처

45 禹用鼎 鬱島記 後錄.

를 입었다.⁴⁶ 이 사건은 우용정이 울릉도에 시찰 왔을 때 시비를 가렸다.

우용정은 울릉도를 시찰하고 돌아와서 「울도기」를 써서 조정에 보고했는데 그 부속문서 중에 감무(監務) 보고서가 들어 있다.⁴⁷ 이것은 배계주의 보고서이며 배계주가 울릉도의 감무 역할을 하고 있었음을 증명한다.

울릉도 시찰관 우용정 일행이 울릉도 실태를 시찰하고 돌아간 바로 그다음 날 일본 선박 5척이 도착하여 산에 들어가서 벌목(伐木)함이 전보다 더 심했다. 울릉도 감무인 배계주는 이 사실을 내부에 보고했고, 내부는 외부 대신에게 주한 일본공사관에 조회해서 기한을 정하여 울릉도에 불법 입도하여 목재를 벌목하는 일본인들을 철수시켜달라고 요청했다. 시찰관 우용정이 조사해간 바와 같이 오성일의 허가표는 두 그루의 허가증인데 이미 70여 그루를 불법 작벌(斬伐)해갔으며, 전재항의 벌목표도 80그루로 한정된 벌목표인데 역시 이미 83그루를 벌목해갔으므로, 더 이상의 벌목은 불법적인 침탈이었다. 지난번 시찰관 우용정 일행이 왔을 때 일본 영사도 다시는 침범이 없게 할 것이라고 약속했는데, 지금 일본인들이 조선의 법을 멸시하고 자행하는 불법 난작(亂斫)을 감무의 권력으로는 금지하기 어려우므로, 외부에 알리어 일본 공사와 담판해서 일본인들을 하루속히 철수시켜달라고 요청한 것이다.⁴⁸

이에 내부대신은 일본인 무리배들의 울릉도 침폭(侵暴)이 날로 더욱 심해지고 있음을 지적하고, 외부에서 지난번 일본 공사와 담판할 때 일본 공사는 일본 정부에 즉시 보고해서 기한을 정하여 철수할 뜻으로 약속했으니 외부에서 일본공사관에 조회하여 울릉도에 밀입도한 일본인들을 날짜를 정하여 철수시켜달라고 요청했다.⁴⁹

일본 정부는 울릉도에 밀입국한 일본인들의 철수를 거절했다. 일본 정부가 내세운 이유는, 첫째 일본인이 울릉도에 머물기 시작한 것은 수십 년 전의 일인데 도감이 묵인하고 피어서 그렇게 된 것이고, 둘째 벌목도 도감의 의뢰에서 행해졌으며, 셋째 울릉도에서의 일본인의 상업활동은 섬 주민의 요청에 의한 것이고, 넷째

46 《황성신문》, 1900. 6. 18.

47 禹用鼎 鬱島記 後錄 付屬文書, 1900. 6. 3.

48 『駐韓日本公使館記錄』 15권 照會 第63號 「鬱陵島 日人不法在留 및 伐木 嚴辦 要求」, 1900. 9. 6.

49 내부문서, 문서번호 照會 第63號.

울릉도 주민이 대륙과 교통하는 것은 일본인 체류자에 의거해 편리함을 얻는 것이니, 일본인이 울릉도에 거주한 지가 십수 년인데 이제 갑자기 물러가라면 서로 이롭지 못하다는 것이다. 만일 한국 정부가 울릉도로부터의 일본인의 철수를 강요한다면, 지금까지 지출한 상당한 비용에 대해 먼저 협정해야 한다고 주장하고, 만일 일본인을 철수시켜도 다시 울릉도에 들어올 것이니 출입하는 화물에 세금을 매기고 현상을 유지하는 것이 어떠냐고 제의해왔다.⁵⁰

외부대신은 이에 대해 다음과 같이 논박하는 공문을 보냈다. 첫째 개항장이 아닌 울릉도에 일본인이 들어와서 거주하는 것은 불법이고 조약 위반이며, 도감이 여러 차례 퇴거를 명령했지만 일본이 따르지 않았는데 도감의 목인이라는 것은 빈말이고, 둘째 규목을 두 그루 베도록 허가한 것은 전 도감의 일시적 과실인데, 이를 방지하여 수십 그루를 도벌하는 것은 용납할 수 없는 일이며, 셋째 도감이 징수했다는 것은 세금이 아니라 불법행위에 대한 벌금이었고, 넷째 울릉도 주민과 일본인은 지금 원수처럼 지내고 있는 것이 상호의뢰하지 않는 증거가 된다는 것이었다.

일본 측은 울릉도에 일본인이 거주하는 것은 비록 조약 규정에 어긋나는 것이기는 하지만, 그것이 점차 습관이 된 것은 울릉도를 다스리는 조선 관리의 책임이고 따라서 조선 정부의 책임이라고 역으로 공격했다.

내부대신 이건하(李乾夏)는 외부대신에게 일본 공사의 주장을 반박했다. 일본인 무뢰배들은 비통상구안(非通商口岸: 비개항장)에 불법으로 몰래 들어와서 마음대로 집을 짓고 물화를 거래하며 한국 주민들을 침략하고, 목재를 남벌하여 조약과 규정을 크게 위반하니, 이것은 각국 선교사의 거주를 구실 삼아 일본인 무뢰배들의 불법행위를 동일시하려는 것이라고 비판했다. 내부대신은 일본 공사가 조약규정을 멋대로 잘못 끌어다대면서 일본인 철수 대책을 강구하지 않은 것은 비단 한국에 누를 끼치는 것만이 아니라 또한 일본의 수치이니, 이 뜻을 일본 공사에게도 전하여 울릉도에 있는 일본인들을 하루속히 철환시켜 규정을 지키게 하라고 외부대신에게 요청했다.

50 『駐韓日本公使館記録』 18권 公文 第165號 「鬱陵島 日人の 在留 經緯와 撤收 거부」, 1902. 10. 29.

울릉도 감무 배계주는 1900년 6월에 우용정이 다녀간 후에 먼저 본토와 울릉도를 연결하는 공식적인 선박을 구입했다. 이 선박의 구입대금은 울릉도민들이 합자해서 개운회사(開運會社)를 설립하고 부산에서 범선 개운환(開運丸)을 구입했다.⁵¹ 이 선박을 이용하여 사람들이 왕래할 수 있게 했으며 문물을 운반하여 섬 주민들의 생활 편의를 도모했다.

배계주는 울릉도의 특산품인 자단향(紫檀香) 10뭉음과 상품의 미역 10다발을 국가에 진상했다.⁵²

5. 배계주의 제1차 군수 업적

1883년 울릉도 개척령이 내려지고 본토인들의 꾸준한 개척으로 울릉도 전 입 도감제가 실시되었고 그 후 업무가 많아져서 감무제도 시행되었다. 1900년 6월 초에 내부의 시찰위원 우용정의 보고에 의거하여 울도군을 설치하기로 했다.⁵³ 이것은 울릉도의 가호가 400여 호로 늘어났고, 개간한 밭이 1만여 두락에 이르며, 농작물도 충분히 늘어나서 육지의 군현에 비교해도 그 규모가 비슷하기 때문이었다.

정부에서는 칙령 제41호로 강원도 울릉도를 울도군(鬱島郡)으로 개칭하고 도감을 군수로 개정했다. 초대 군수로는 감무 배계주를 주임관(奏任官) 6등으로 임명했다.⁵⁴ 1901년 1월에는 울도군이 승군(陞郡)한 후에도 정체(政體)가 정해지지 않았으므로 이를 도와주기 위해 최성린(崔聖麟)을 파송하여 군청사무를 돕게 했다.⁵⁵

울도군수 배계주는 울릉도 도감과 울릉도 감무를 역임하면서 많은 업적을 남겼고, 초대 군수로 임명되었기 때문에 울릉도 업무에 밝아 많은 업적을 남겼다.

첫째, 1901년 2월에 울릉도 인민을 교육시키기 위하여 학교를 세우려고 학부에 허가를 신청했다.⁵⁶ 둘째, 울릉도는 먼바다에 위치하고 있어 본토를 왕래하려면 선박의 구입이 중요했다. 그래서 배계주는 군수

51 《황성신문》, 1900. 6. 20.

52 《황성신문》, 1900. 7. 16.

53 禹用鼎 鬱島記 後錄.

54 《황성신문》, 1900. 11. 30.

55 《황성신문》, 1901. 1. 18.

56 《황성신문》, 1901. 2. 27.

가 되기 전에 선박을 구입했는데 황토굴에 배를 정박하고 나무를 심는 과정에서 풍랑이 닥쳐 파손되었다. 군수는 다시 배를 구입하기 위해 울릉도민들에게 1만 5,000냥을 억지로 분배하여 모으려 했고, 이 과정에서 도민들의 원성을 사게 되고 도민들이 배계주를 고발하는 사태가 발생했다.⁵⁷ 내부에서 과격한 울릉도 조사위원인 박필호(朴弼浩)는 배계주가 잘못함이 없고 전사능 등이 오히려 군수를 욕박지른다고 보고 내부에 이들의 처벌을 권했다.⁵⁸

같은 해 6월에는 울도군수 배계주가 부산항에 도착하여 내부에 전보로 보고하기를 죄인 1명을 압송해왔으니 부산항에 가두고 죄를 문책할 것을 건의했고, 울릉도에서 몰래 채벌해간 목료(木料)를 신고 왔으니 이를 어떻게 처리할지를 문의했다.⁵⁹

배계주가 도민들과 다투고 있는 동안에는 울릉도를 떠나 서울에 머물렀는지 정기적으로 내부에 보고하는 보고서도 올리지 않았다.⁶⁰ 이 사이에 울릉도에서는 일본인들의 벌목과 행패가 더욱 심해졌다. 1901년 9월에는 울릉도민 안재훈(安在勳) 등이 내부에 호소하기를 일본인들의 행패가 날로 심해지고 있으며, 금년에는 일본인 1,000여 명이 울릉도에 들어와서 남북으로 작당하여 울릉도민들을 괴롭히고, 나무를 독점하여 울릉도민들은 나무 한 그루 베지 못하게 한다고 호소했다.⁶¹ 실제로 울릉도민 윤은중(尹殷中)이

꼭 필요해서 나무 한 그루를 베었는데 일본인들이 작당하여 몰려와서 무수히 구타하고 “네가 어찌하여 내 나무를 취했느냐?”⁶² 하고 욕박질렀다.

셋째, 1901년 9월에 배계주가 의정부에 보고하기를 “본군이 바다 끝에 치우쳐 있어 개척이 아직 끝나지 않아 가구가 500호가 안 돼 평소 통상을 하는 처지가 아니니, 저들의 교섭은 본래 각국 회판(會辦)의 조례에는 없는 것입니다. 지금 일본인의 왕래가 무상하여 막중한 봉산(封山)을 함부로 베기에 이 사실을 내부에 보고했습니다. 그리하여 지난 경자년(1900) 5월에 시찰관

57 《황성신문》, 1901. 1. 25; 《황성신문》, 1901. 3. 11; 《황성신문》, 1901. 5. 3; 《황성신문》, 1901. 7. 16; 《황성신문》, 1901. 7. 26.

58 《황성신문》, 1901. 7. 16.

59 《황성신문》, 1901. 8. 9.

60 《황성신문》, 1901. 9. 14.

61 《황성신문》, 1901. 9. 12.

62 《황성신문》, 1901. 9. 18; 内部來去文, 「일본인 1,000여 명의 울릉도 벌목과 토지 점탈에 대해 일본 공사에게 일본인 철수 요청」, 1901. 9. 25.

우용정이 일본 공사와 함께 명을 받들고 섬에 들어가서 일본인을 불러모아 재판관을 하니, 다시는 침어(侵魚)하는 폐단이 없겠다고 자복했습니다. 시찰관이 상경한 후로 일본인 500인이 온 산에 들어가서 규목(槻木)과 재목을 마음대로 베고는 싣고 가버렸습니다. 올해는 울릉도를 남북으로 나누어 자칭 자기네 산이라고 하며 섬사람이 하나도 빼어가지 못하게 합니다. 더구나 울릉도민에게서 재물을 빼앗아가므로 울릉도민들이 심한 곤란을 당하기에 그 연유를 보고합니다. 그러니 일본공사관에 알려, 섬에 들어온 일본인을 속히 철수하게 하시고 백성들이 편안히 생업에 종사하여 대한(大韓)의 요충지(要衝地)를 보존하기를 바랍니다.”⁶³라고 했다.

배계주는 우용정이 다녀간 후에도 일본인들의 침탈이 더욱 심해졌음을 보고했고, 울릉도를 “대한(大韓)의 요충지(要衝地)”라고 표현하면서 울릉도에서 일본인들을 몰아내서 울릉도를 지켜주기를 바랐다.

1901년 9월 13일 보고서 부분(副本)에서도 “현재 일본이 섬 전체에 가득 차 불법을 자행하는 것이 백성을 도탄에 빠지게 할 뿐만 아니라, 삼림은 이미 벌거벗었고 토지가 장차 저들의 손에 들어가게 생겼으므로 이를 보고합니다.”⁶⁴라고 일본인들의 침략행위를 규탄하고 있다.

배계주의 보고서를 접수한 내부는 외부에 조회하여 일본인들의 울릉도 철수를 강력히 요청했다. 그리고 내부에서는 강원도 관찰사를 거쳐 울릉군수에게 지시하기를 “일본인이 입도하여 불법으로 벌목하여간다 하니 울도군수는 일본인들을 엄금하고 만일 변리(辦理)하기 어려운 일이 생기면 동래감리에게 보명(報明)하여 처리토록 하라”는 훈령(訓令)을 내렸다. 그런데 이

지시서는 수신자가 배계주와 강영우(姜泳禹) 두 사람으로 되어 있다. 이로 미루어본다면 배계주와 강영우 사이에 인수인계가 완전히 끝나지 않았음을 알 수 있다.⁶⁵

같은 해 10월 16일에는 울도군수 배계주를 중추원(中樞院) 의관(議官) 주임관(奏任官) 6등에 임명했다.⁶⁶ 그러나 일주일도 안 돼 10월 23일에는 중추원 의관 자리에서 해임된다.

63 「江原道來去案」 발신자 鬱島郡守 裒季周 수신자 議政府贊政外部大臣, 1901. 9.

64 「江原道來去案」 발신자 鬱島郡守 裒季周 수신자 議政府贊政外部大臣, 1901-09-13.

65 「江原道來去案」 발신자 議政府贊政外部大臣 朴齊純 수신자 鬱島郡守 裒季周 姜泳禹, 1901-10-03.

66 《황성신문》, 1901. 10. 16.

6. 제2대 군수인 강영우와 배계주

강영우는 1899년에는 경상북도 관찰부에서 주사 역할을 했고 1901년에는 중추원 의관을 역임했다.⁶⁷

1901년 동래 해관 특파원인 사미수와 함께 울릉도에 파견되어 울릉도민들이 고소한 울도군수 배계주가 선박 구입비를 주민들에게 강제로 떠넘긴 문제를 조사했다.⁶⁸ 강영우의 보고서 때문인지 알 수 없지만 배계주는 군수직에서 해임되고 1901년 10월 9일에는 강영우가 울도군수에 임명되었다.⁶⁹

강영우는 군수에 임명되었지만 울릉도에 부임하지 않았다. 군수가 없는 동안에 불량배들이 군수를 빙자하여 울릉도민들에게 막대한 세금을 거두었다.⁷⁰ 1902년 2월에 울릉도민 안재훈 등의 고소로 강영우는 군수 발령 5개월 만에 울릉도에 부임해보지도 못하고 군수직에서 해임되었다.⁷¹

7. 배계주의 제2차 울도군수 역할

1902년 3월 7일에 배계주는 제3대 울도군 군수에 임명되었다.⁷² 배계주가 울도군에 부임하기 전에 울릉도민들로부터 고소를 당했다. 이것은 1901

년에 개운환을 구입했다가 폭풍으로 배가 파손되었으므로 새로운 배를 구입하려고 그 배의 가격을 울릉도민들에게 부담시킨 사건의 연속이다. 울릉도민들은 배계주가 주민들에게 1만 4,000냥을 강제로 할당하여 부과했다고 고발했다.

배계주는 부임하기 위해 부산으로 내려갔는데 평리원(平理院)에 의해 체포되었다.⁷³ 내부는 평리원에 항의하기를 민소(民訴)로 인해 현임 군수를 체포하는 것은 잘못이라고 했다. 평리원은 배계주의 잘못을 인정하고 40대의 태형(笞刑)을 언도한 후 방면했다.⁷⁴

1902년 7월에는 내부(內部)에서 전 군수 강영우의

67 선우영준, 2013, 앞의 글. 강영우 군수에 관한 자료는 별로 없는데 선우영준이 자세히 밝히고 있다.

68 孫純變, 『鬱陵島史』. 이 자료는 울릉군청의 김기백 과장으로부터 제공받음.

69 『일성록』, 광무 5년(1901) 8월 27일; 《황성신문》, 1901. 10. 9.

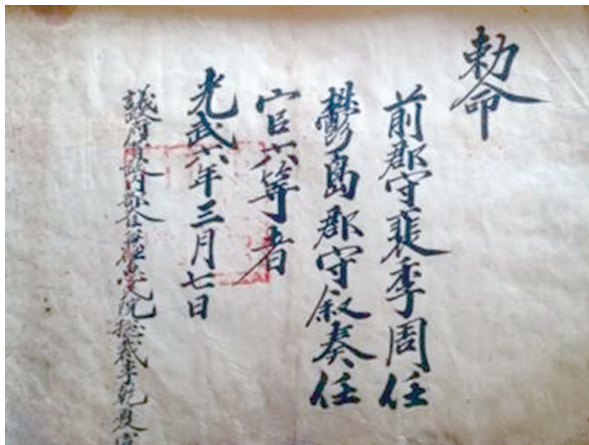
70 《황성신문》, 1902. 2. 20.

71 《황성신문》, 1902. 2. 20.

72 『일성록』, 1902. 3. 7.

73 『일성록』, 1902. 5. 12.

74 《황성신문》, 1902. 5. 20.



〈그림 5〉 배계주의 제3대 울도군수 임명장

고발로 울도군수 배계주를 경무청에 훈령을 내려 바로 체포하라고 했다.⁷⁵ 강영우의 고발 내용은 배계주가 울도군수로 있었을 때에 울릉도 산림을 무단으로 벌채하여 일본에 운송하여 팔려다가 일본 법정에서 저서 대두 500 두를 배상했으며, 개항장 이외의 지역인 울릉도에서 함부로 벌목하도록 하고 대금을 징수했다고 고발했다.⁷⁶

배계주가 법부에 청원하기를 “자신은 근거 없는 죄로 다른 사람의 모함을 입어 지금 구속되었고 오랫동안 판결도 안 내리고 구속 상태에 있다. 지금 울릉도에는 일본의 경찰관 주재소도 설치되었고, 일본인의 숫자는 날로 늘어나며, 일본인들이 함부로 나무를 벌채하고 있는 실정이니 자기를 빨리 풀어주어 울릉도에 가서 업무를 추진할 수 있도록 해달라”고 청원했다.⁷⁷

평리원에서 안건을 심사했는데 울릉군청이 신설된 이후에 정부에서 재정 지원이 전혀 없었고, 울릉도의 수출품으로 경비를 충당해야 했으므로 약간의 재목을 벌채하여 비용으로 충당했으며, 또 수출입 세금을 100의 2로 받도록 양해되었던 사항이라고 했다.⁷⁸ 평리원에서는 특별한 죄상이 밝혀지지 않았으므로 배계주를 석방했다.

75 《황성신문》, 1902. 7. 3.

76 《황성신문》, 1902. 7. 3; 『司法稟報(乙)』, 1902. 6. 22(음력).

77 《황성신문》, 1902. 10. 29; 『司法稟報(乙)』, 1902. 8. 25(음력).

78 《황성신문》, 1902. 7. 17; 『司法稟報(乙)』, 1902. 7. 7(음력).

배계주는 두 번째로 울도군수에 임명되자 「울도군 절목」을 준비하는 등 의욕적으로 군수 역할을 하려고 준비했지만, 송사(訟事)에 휘말려 지방관들이 정부에 보고하는 보고서도 제출하지 못했고, 울릉군에 부임하지도 못했다.⁷⁹

1903년 1월에는 배계주가 울도군 군수직에서 의원면관되었다,⁸⁰ 그 후임에는 1903년 1월에 심홍택이 제4대 군수로 임명되었다.

V. 우용정의 「울도기」와 동래감리 7개 절목 및 「울도군 절목」

1899년 9월 23일에 내부에서는 전 도감 배계주가 일본에 가서 일본인들이 불법으로 울릉도 재목을 남벌해간 잘못을 항의하여 두 차례의 재판에서 모두 승소했으므로 배계주를 다시 울릉도감에 임명했다. 그리고 동래감리에게 훈령을 내려 순검(巡檢) 2인을 배계주와 같이 파송하여 울릉도민들을 보호하도록 했다. 또한 울릉도 도민들을 관장하기 위해 7개의 절목을 만들어 반포했는데 아래와 같다.

鬱陵島島監 裴季周氏의 事實은 前報에 記 ㅎ았거니와 內部에서 裴氏로 該島監을 還任시키고 東萊監理에게 訓令 ㅎ야 巡檢 二人을 派送 保護케 ㅎ고 全島를 管理 ㅎ야 諸般事務를 一 查察 ㅎ야 可以 修報者는 臚列報來 ㅎ고 可以 矯正者는 卽其 矯抹케 ㅎ라 ㅎ고 其所掌規則을 成目 左開 ㅎ았는디 一 人民의 疾苦와 戶口를 調査 ㅎ을 事, 一 起墾田土를 實報 ㅎ을 事, 一 島內木材의 亂斫斥賣 ㅎ을 一 查出 ㅎ야 到底 嚴禁 ㅎ되 該價金은 卽爲 責捧 ㅎ고 該犯等은 修報本部 ㅎ을 事, 一 魚藪稅錢을 從實 查出 ㅎ야 納上本部 ㅎ을 事, 一 不通口岸內地에는 外國人이 不得 居生 ㅎ니 若有 外國人 築室 居生者 어던 一 并 查報 ㅎ을 事, 一 本島人이 與 外國人

79 《황성신문》, 1903. 1. 3.

80 《황성신문》, 1903. 1. 26.

으로 符同 作奸 ㅎ거던 一 并 修報 ㅎ을 事, 一 毋論 本國人

與 外國人 ㅎ고 伐木 造船 ㅎ는 者는 一 并 嚴禁 ㅎ을 事 라

했더라.⁸¹

내부에서 동래감리를 통하여 배계주에게 지시한 7개항의 절목은 위의 인 용문에 잘 나타나 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

「동래감리(東萊監理)절목」 7개조

- 가) 인민의 질고(疾苦)와 호구를 조사할 것.
- 나) 기간전토(起墾田土)를 실제대로 보고할 것.
- 다) 울릉도 도내의 목재를 함부로 베서 판매하는 사항을 일일이 조사하여 철저히 엄금하되 받은 돈은 국가에 헌납하고 해당 범인을 보고할 것.
- 라) 어과세(魚課稅)를 실제대로 조사하여 내부에 납부할 것.
- 마) 불통구안내지(不通口岸內地)에는 외국인이 살 수 없으니 만약 외국인이 집을 지은 자가 있으면 일일이 조사하여 보고할 것.
- 바) 울릉도인이 외국인과 부동작간(符同作奸)한 자가 있으면 조사해서 보고할 것.
- 사) 울릉도인이거나 외국인을 막론하고 벌목조선(伐木造船)하는 자가 있으면 일체 엄금할 것 등이었다.

위의 내용은 중앙정부에서 울릉도 도민들에게 내려진 최초의 행정 지침이다.

1900년 우용정이 내부 시찰위원으로 울릉도에 도착했을 때에도 6월 1일에 울릉도민들에게 고시문을 발표했다. 그는 황명을 받들고 내부대신 훈령을 받아 울릉도 인민의 질고와 개척민이 모인 형편을 조사하고, 외국인이 침략하는 사정을 상세히 조사하기 위해 왔으므로 각 동 대소 주민 중에 이러한 사정에 밝은 2~3명씩 즉시 와서 전후 사정을 숨김없이 진술하기 바란다고 고시했다. 6월 3일에는 구체적인 고시문을 발표했다. 그는 울릉도에는 모든 제도가 갖추어지지 않았고, 도감도 실권이 없이 허명만 있고, 더구나 본토와 왕래할 수 있는 연락선이 없는 점과 외국인, 특

81 《황성신문》, 1899. 6. 15.

히 일본인들의 횡포를 규제하는 내용이 담긴 10개조의 고시문을 발표했다.

「우용정의 고시문」 10개조

- ㉠ 관과 민이 모두 정부의 금령(禁令)을 준수하여 위반함이 없도록 할 것.
- ㉡ 삼림(森林)을 잘 보호할 것.
- ㉢ 불법한 백성이 일본인과 체결하여 규목을 도벌하는 자가 있으면 목재는 모두 속공(屬公)하고 그 백성은 축출할 것.
- ㉣ 개간한 토지면적과 가구 및 인구를 낱날이 조사하여 매년 내부에 보고 할 것.
- ㉤ 선박을 구입하여 해운과 무역을 이용하게 할 것.
- ㉥ 울릉도의 선박을 구입한 후에는 울릉도의 물산은 모두 울릉도의 선박으로만 출입 무역하게 하되, 만일 외국 선박에 적재할 경우에는 그 물화(物貨)는 모두 울릉도 회사의 것으로 속공(屬公)할 것.
- ㉦ 염전(鹽田)장비를 준비하여 급히 소금 제조를 서두를 것.
- ㉧ 본국인과 외국인을 막론하고 벌목하여 조선(造船)하는 것을 일체 엄금할 것.
- ㉨ 학교를 설치하여 백성을 교육시킬 것.
- ㉩ 불법한 백성이 어른을 능욕하거나 음주잡기로 동규(洞規)를 문란케 하는 자가 있으면 법률을 정하여 엄금할 것.⁸²

그리고 13동에 훈령(訓令)을 내렸다. 그것은 우용정이 살펴보니 일본인들의 침탈과 횡포가 심하지만 울릉도민들이 부화뇌동하여 함부로 나무를 베거나 나무를 운반해주는 도민들이 있는데, 이러한 행동을 중단해야 할 것이며 위반자는 부산경찰서에 수감시키겠다고 했다. 그리고 다시 강조하기를 이러한 훈령을 각 동의 지도자들이 동민들에게 잘 타일러서 한 사람도 몰라서 잘못을 저지르지 않게 하라고 당부했다.

1899년에 동래감리에서 울릉도 도민에게 7개항의 절목이 발표되었고, 1900년에 우용정이 내부 시찰위원으로 왔을 때에도 10개조의 고시문을 발

82 禹用鼎 鬱島記 告示文, 1900. 6. 3.

표했다. 「울도군 절목」은 배계주가 한양에 있을 때 내

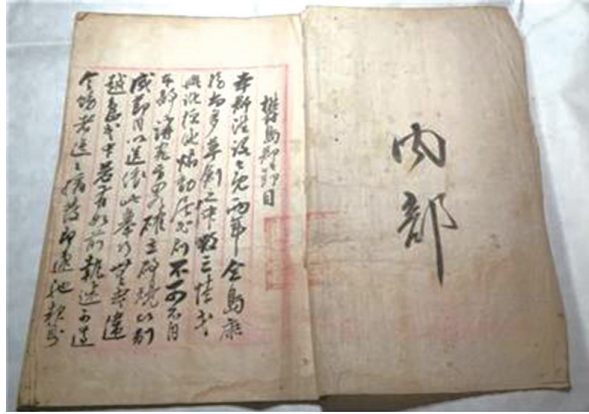
부에 건의하여 허가를 받은 울릉도 통치 행정 명령이다. 이 절목은 배계주가 제2차로 울도군수로 임명되어 마련했지만, 배계주가 실제로는 울릉도에 군수로 부임하지 않았기 때문에 「울도군 절목」은 후에 실시되었을 것이다.⁸³

「울도군 절목」 10개조⁸⁴

- ① 일본에서 몰래 들어온 자들이 나무를 함부로 베는 것을 특별히 엄금할 것.
- ② 본도(本島)의 인민들 중에 가옥과 전토를 혹 외국인에게 암매(暗賣)하는 자가 있으니, 마땅히 일률(一律)로써 시행할 것.
- ③ 본도의 개척이 아직도 미진하여 염려가 되고 백성들이 집안을 이루었으나, 아직 세금을 정하지 못하였다. 무릇 섬에 사는 백성들이 농사를 지으며 살이잡에 만약 내륙으로 옮겨 살게 되면, 사사로이 매매할 수 없으니, 도리어 관의 소유로 할 것.
- ④ 현재 있는 공해(公廩)가 7칸이 되니, 그대로 두고 지붕을 수리하고, 만약 파연 비좁다면 4~5칸을 대략 더 건축하여 민폐(民弊)가 없게 할 것.
- ⑤ 향장(鄕長) 1명, 서기(書記) 1명, 사령(使令) 3명을 우선적으로 시행하여 일을 시킬 것.
- ⑥ 군수 이하 향장, 서기, 사령의 기료(餼料)는 군에서 아주 간략하게 산정하지 않을 수 없어서 본도의 호수가 족히 500호가 되니, 매 호마다 춘등(春等)의 보리 3말과 추등(秋等)의 콩 4말씩을 거두어 품료(糶料)로 분배할 것.
- ⑦ 500호에서 매 호마다 보리를 거두어 3말(斗)이 되면 총계 1,500말이고, 섬(石)으로 계산하면 100섬 내외가 된다. 군수 한 사람은 월급 급료가 60섬이고, 향장 한 사람은 급료가 12섬이고, 서기 1명은 10섬이고, 사령 3명은 매 명마다 6섬씩 도합 18섬이니, 총계 100섬으로 정식(定式)을 삼을 것.

83 김영수의 경우 「울도군 절목」을 독도에 관한 행정관할 증거로 파악하고 있고, 유미림의 경우 「울도군 절목」의 수세관행을 살피고 '화물세'를 수출세로 간주하고, 이때 울릉도의 일본인들이 독도 전복과 강치를 잡아 울릉도에서 '화물세', 즉 수출세를 냈으므로 독도의 실효적 지배의 증거로 간주할 수 있다는 것이다. 김호동이 앞의 글에서 주장한 내용이다.

84 「울도군 절목」은 배계주의 외손녀인 유미 씨가 소장하고 있다가 공개한 문서다.



〈그림 6〉 「울도군 절목」 겉표지

- ⑧ 각 도(道)의 상선(商船)이 본도에 정박하고 어과(魚課)를 잡거나 채취한 사람들에게 매 10분의 1을 세금으로 거두고, 그 밖에 출입하는 화물(貨物)은 금액에 따라 매 100분의 1을 (세금으로 거두어) 경비로 보충할 것.
- ⑨ 관선(官船) 1척은 급선무로 마련하지 않을 수 없다. 그런 뒤에 항포를 편하게 하여 본부를 왕래하게 할 것이다. 조사위원이 섬으로 들어왔을 때, 전사능(田土能)과 능히 이동신(李東信)에게 목료(木料)를 몰래 벤 것을 공(公)으로 소속시키는 것을 낱낱이 조사하여 징수하여 배를 구매할 것.
- ⑩ 미진한 조건은 본군에서 충분히 잘 의논하여 다시 마련할 것.

그러나 위에서 살펴본 대로 1899년 내부에서 동래감리를 통해 배계주에게 전달된 동래감리 7개항의 절목과 1900년에 우용정이 발표한 10개조의 고시문, 그리고 배계주의 「울도군 절목」은 일맥상통한다.

1. 「울도군 절목」 ①항 검토

「울도군 절목」의 ①항과 「동래감리절목」 다)항과 사)항 그리고 「우용정의 고시문」 ㉠항, ㉡항과 상통한다.

「울도군 절목」

① 일본에서 몰래 들어온 자들이 나무를 함부로 베는 것을 특별히 엄금할 것.

「동래감리절목」

다) 울릉도 도내의 목재를 함부로 베서 판매하는 사항을 일일이 조사하여 철저하게 엄금하되 받은 돈은 국가에 헌납하고 해당 범인을 보고할 것.

사) 울릉도인이거나 외국인을 막론하고 벌목조선(伐木造船)하는 자가 있으면 일체 엄금할 것.

「우용정의 고시문」

㉠ 삼림(森林)을 잘 보호할 것.

㉡ 본국인과 외국인을 막론하고 벌목(伐木)하여 조선(造船)하는 것을 일체 엄금할 것.

「울도군 절목」이나 「동래감리절목」, 「우용정의 고시문」 등이 모두 울릉도의 삼림을 보호하고 조선을 금지한다는 내용이다.

2. 「울도군 절목」 ②항 검토

「울도군 절목」 ②항, 「동래감리절목」 마)항과 사)항은 서로 비슷하다.

「울도군 절목」

② 본도(本島)의 인민들 중에 가옥과 전토를 혹 외국인에게 암매(暗賣)하는 자가 있으니, 마땅히 일률(一律)로써 시행할 것.

「동래감리절목」

- 마) 불통구안내지(不通口岸內地)에는 외국인이 살 수 없으니 만약 외국인이 집을 지은 자가 있으면 일일이 조사하여 보고할 것.
- 바) 울릉도인이 외국인과 부동작간(符同作奸)한 자가 있으면 조사해서 보고할 것.

세 절목 모두 울릉도는 불통상 개항장이라 외국인이 거주할 수 없으므로 외국인에게 집을 팔거나 외국인이 집을 지을 수 없다고 강조하고 있다.

3. 「울도군 절목」 ㉓항 검토

「울도군 절목」 ㉓항은 「동래감리절목」 가)항과 나)항 그리고 「우용정의 고시문」 ㉔항과 유사하다.

「울도군 절목」

- ㉓ 본도의 개척이 아직도 미진하여 염려가 되고 백성들이 집안을 이루었으나, 아직 세금을 정하지 못하였다. 무릇 섬에 사는 백성들이 농사를 지으며 살아감에 만약 내륙으로 옮겨 살게 되면, 사사로이 매매할 수 없으니, 도리어 관의 소유로 할 것.

「동래감리절목」

- 가) 인민의 질고(疾苦)와 호구를 조사할 것.
- 나) 기간전토(起墾田土)를 실제대로 보고할 것.

「우용정의 고시문」

- ㉔ 개간한 토지면적과 가구 및 인구를 낱날이 조사하여 매년 내부에 보고할 것.

「울도군 절목」이나 「동래감리절목」 그리고 「우용정의 고시문」에서는 인민들의 질고를 덜어주기 위해 개간한 토지와 호구수와 인구수 등을 조사하

여 보고하고 인민들이 편안히 살 수 있도록 조처하기를 희망하고 있다.

4. 「울도군 절목」⑦항 검토

「울도군 절목」

⑦ 500호에서 매 호마다 보리를 거두어 3말^[斗]이 되면, 총계 1,500말이고, 섬^[石]으로 계산하면 100섬 내외가 된다. 군수 한 사람은 월급 급료가 60섬이고, 향장 한 사람은 급료가 12섬이고, 서기 1명은 10섬이고, 사령 3명은 매 명마다 6섬씩 도합 18섬이니, 총계 100섬으로 정식(定式)을 삼을 것.

이것은 우용정이 울릉군을 시찰하고 돌아간 후에 내부에 보고한 「울도기」 후록에서 건의한 내용을 참조하여 마련한 절목이다. 그는 “재결하신 후에 감무 이하 월봉 및 서기 사용(使傭) 등의 월료는 반드시 그 섬의 상환 경비에서 나오도록 해야 할 것이니, 비용을 마련하는 방책은 이 섬의 호수가 이미 400여 호가 되니 매 호마다 여름에는 맥 2두, 겨울에는 황두 2두씩 거두면 보리와 황두를 합하여 80석은 흡족하니, 이것으로 등분을 나누어 늘료(廩料)를 정하는 것인데, 쉽지는 않은 일 같지만 역시 본부의 처분 여하에 있을 따름이다”⁸⁵라고 건의했다.

5. 「울도군 절목」⑧항의 검토

「울도군 절목」⑧항은 「동래감리절목」 라)항과 유사하고, 「우용정의 고시문」 ㉔항과 비슷하다.

「울도군 절목」

⑧ 각 道(道)의 상선(商船)이 본도에 정박하고 어곽(魚筐)

을 잡거나 채취한 사람들에게 매 10분의 1을 세금으 85 禹用鼎 鬱島記 後錄.

로 거두고, 그 밖에 출입하는 화물(貨物)은 금액에 따라 매 100분의 1을 (세금으로 거두어) 경비로 보충할 것.

「동래감리절목」

라) 어과세(魚藪稅)를 실제대로 조사하여 내부에 납부할 것.

「우용정의 고시문」

㉑ 울릉도의 선박을 구입한 후에는 울릉도의 물산은 모두 울릉도의 선박으로만 출입 무역하게 하되, 만일 외국 선박에 적재할 경우에는 그 물화(物貨)는 모두 울릉도 회사의 것으로 속공(屬公)할 것.



〈그림 7〉 「울도군 절목」 뒤표지

세 절목 모두 울릉도를 드나드는 화물에 대해 수출입세를 부과하겠다는 내용이다.

6. 「울도군 절목」 ㉑항 검토

「울도군 절목」 ㉑항과 우용정의 고시문 ㉑항과 ㉒항은 내용이 비슷하다.

「울도군 절목」

㉑ 관선(官船) 1척은 급선무로 마련하지 않을 수 없다. 그런 뒤에 항로를 편하게 하여 본부를 왕래하게 할 것이다. 조사위원이 섬으로 들어왔을 때, 전사능(田士能)과 능히 이동신(李東信)에게 목료(木料)를 몰래 벤 것을 공(公)으로 소속시키는 것을 낱날이 조사하여 징수하여 배를 구매할 것.

「우용정의 고시문」

㉑ 선박을 구입하여 해운과 무역을 이용하게 할 것.

㉒ 울릉도의 선박을 구입한 후에는 울릉도의 물산은 모두 울릉도의 선박으

로만 출입 무역하게 하되, 만일 외국 선박에 적재할 경우에는 그 물화는 모두 울릉도 회사의 것으로 속공(屬公)할 것.

「울도군 절목」이나 「우용정의 고시문」에서 울릉도에 선박 구입이 최우선 임을 강조하고 선박은 공용으로 사용할 것을 강조하고 있다.

「울도군 절목」은 배계주가 울릉도 도감의 역할이나 군수 역할을 하면서 울도군 통치에 꼭 필요한 사항을 담고 있다. 그러나 「울도군 절목」은 1899년 9월 내부에서 동래감리를 통해 울릉도 도민들을 통제하기 위해 발표한 7개항의 절목과 1900년 우용정이 울릉군을 시찰하기 위해 방문했을 때 발표한 「우용정의 고시문」 10개항 등의 내용을 참고하여 작성된 행정 명령이다.⁸⁶

배계주는 일본에 갔을 때 도쿄에 있는 한국 공사를 만나봤는데 그때 배계주가 한국 공사에게 도움을 청한 사항은 울릉도에 학교를 설립하여 양잠(養蠶), 제염사업(製鹽事業)을 일으키는 것과 한국 본토와 울릉도 사이에 이용하는 항해선을 개량하는 것 등이었다. 이러한 내용은 배계주가 「울도군 절목」을 작성할 때에도 중점적으로 다루었던 것이고 이러한 문제에 얼마나 관심을 갖고 있었나를 짐작할 수 있게 한다.

「울도군 절목」이 바로 시행되지는 못했지만 그 내용은 동래감리에서 발표한 7개의 절목과 우용정의 10개 고시문 등을 참고하여 작성한 행정 명령임을 알 수 있다.

VI. 일본에서 배계주의 활동

배계주는 1895년(明治 28) 9월에 도감에 임명되자, 시마네현(島根縣) 평민 기무라 게이치로(木村源一郎), 돗토리현(鳥取縣) 평민 이시바시 유자부로(石橋勇三郎)의 도움을 받아, 울릉도에 있는 일본인들에게 미개항장에

⁸⁶ 선우영준은 2013년 5월 11일 한일관계사학회에서 발표한 『울도군수 배계주의 경력 및 가짜 행정지침인 “울도절목”으로 인한 혼란에 대하여』라는 논문에서 「울도군 절목」이 가짜 문서라고 주장했다. 울릉군청 김기백 과장이 제공해준 자료.

서 밀수출입을 했다고 하여 일본인 1인당 금 150원^[87] 이상 500원^[87] 이하의 벌금을 징수했다. 미납자는 즉시 울릉도에서 몰라갈 것을 명령했고 그들의 재산을 몰수해서 3명이 배분했다. 이 사실이 섬에 있는 도민들에게 알려지면서 그는 크게 배척받아 일시 본토로 피신한 적도 있었다.⁸⁷ 배계주는 기무라 게이치로와 이시마시 유자부로의 자문을 받아 적극적으로 일본인들의 규목 벌목 행위에 대해서 일본 법정에 고소했다.

1. 제1차 송사

배계주는 1898년(明治 31) 8월 시마네현 평민 요시오 만타로[吉尾万太郎]가 나무꾼을 사역시켜 규목을 제재해서 도동의 해안에서 출발한다는 사실을 알고, 그것에 자신의 도장을 찍어 일본에 수출한 뒤 사카이[境] 지방재판소에 소송을 제기했다. 그리고 도쿄에 가서 박영효(朴泳孝)에게 의뢰하여 그로부터 사카이 지방재판소에 배계주는 조선의 군수이기 때문에 상당한 대우를 해주라는 소개서를 받았다. 사카이 재판소는 그에게 고등관의 대우를 해주었으며, 배계주는 득의양양해졌다. 배계주는 요시오 만타로의 물건을 압수하려고 했지만 취조 끝에 화해가 되어 수출한 규목재(槻木材)의 반액을 받았다.⁸⁸ 제1차 송사는 배계주의 승소로 끝났다.

돗토리현 지사 아라카와 기타로[荒川義太郎]의 보고에 따르면 “배계주는

이미 사카이항에서 오키국[隱岐國]으로 갔고, 요즈음 다시 사카일로 돌아왔습니다. 이번에는 도쿄로 가서 한국 공사를 면회한 뒤, 한국 본토를 경유하여 울릉도에 돌아갈 예정으로 지난 12일 사카이를 출발하여 도쿄 길에 올랐습니다. 그 공사에 대한 면회 용건이라는 것을 들어보니 울릉도에 학교를 설립하여 양잠, 제염 사업을 일으키는 것 및 한국 본토와 울릉도 사이에 이용하는 항해선을 개량하는 것 등이 주요 내용이라고 합니다.”⁸⁹라고 했다.

87 釜山領事館報告書 2 鬱陵島警察官駐在所在勤 警部西村銈象報告書, 「裒啓周와 島民」.

88 釜山領事館報告書 2 鬱陵島警察官駐在所在勤 警部西村銈象報告書, 「裒啓周와 島民」.

89 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘 제228호, 「韓國 鬱陵島 島監 裒季周」. 外務省外交史料館, 鬱陵島에 있어서의 伐木關係雜件 明治 16-32 「韓國 鬱陵島 島監 裒季周」.

그런데 배계주는 출발할 때 별지 보고서를 사카이 경찰서에 제출했고 서장은 또한 배계주를 면회하였기에 그 내용을 들으니, “아래 3명의 일본인들은 매년 울릉도에 가서 도검총포(刀劍銃砲)를 휴대하고 섬 주변을 횡행하며 인민을 협박하고, 부녀자를 추행하고, 물품을 강탈하는 등 불법행위를 했기 때문에 울릉도 도민들에게 민폐를 끼침으로써 그것의 제지를 요구한다고 합니다. 이에 대해서는 본건의 사실 유무에 관하여 돛토리현에 관계된 부분은 소관 경찰서에 취조를 하도록 하고, 시마네현, 오이타현의 두 현에 관계된 부분은 사카이 경찰서에서 직접 두 현의 경찰서에 통보하게 했습니다. 어쨌든 돛토리현 취조의 결과는 이후 보고하도록 하겠습니다. 이에 급히 보고합니다.”⁹⁰라고 했다.

배계주가 별도로 일본에 고발한 사람은 돛토리현 사이하쿠군(西伯郡) 요나고정(米子町) 요시오 만타로(吉尾万太郎), 시마네현 마쓰에시(松江市) 사이카정(雜賀町) 다나카 다구조(田中多造), 오이타현(大分縣) 낭카이군(南海郡) 가미우라촌(上浦村) 아자아사우미이(字淺海井) 간다 켄키치(神田健吉)의 3인이었다.

이어진 보고서에 따르면 사카이 경찰서는 요시오 만타로를 소환하여 취조했는데, 그는 도감(島監)이 보고한 사실은 전혀 근거 없으며 날조라고 진술했다. 그렇지만 요시오 만타로는 실제로 지난날 돛토리현 소관 사이하쿠군 사이카정의 상인과 배계주가 매매한 목재를 울릉도 해안에서 절취하여 비밀리에 오키국에 은닉한 사실이 있었으므로, 배계주의 고소는 정당한 것이었다.⁹¹

1899년(明治 32) 1월 28일에 시마네현 지사인 고노 추조(河野忠三)는 위 사건에 대해서 다음과 같이 내무대신과 외무대신에게 보고했다. “작년 11월 26일 송제(送第)584호 및 동년 12월 21일 송제(送第)634호로 돛토리현 및 시마네현 인물이 한국 울릉도에 도항하여 수목을 도벌하고, 그 외 난폭한 거동이 있음에 대하여 합당한 단속방법을 요구하는 본국 주차 공사(公使)로부터 조회(照會)가 있

90 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘 제228호, 「韓國 鬱陵島 島監 襄季周」. 外務省外交史料館, 鬱陵島에 있어서의 伐木關係雜件 明治16-32 「韓國 鬱陵島 島監 襄季周」.

91 外務省外交史料館, 鬱陵島에 있어서의 伐木關係雜件 明治16-32 秘 제261호, 明治 31년 10월 10일.

었다는 내용이기에는 위에 관한 사실의 취조와 앞으로의 단속방법에 관하여 전달하신 내용에 따라 진행도록 하겠습니다.”⁹² 배계주가 요시오 만타로를 고소한 것은 사실이었지만 요시오 만타로가 거짓으로 진술하고 있는 것이다.

2. 제2차 송사

1898년(明治 31) 8월에 울릉도 도감 배계주는 시마네현 관할 사카이항에 갔을 때 동항의 상인 이시바시 유자부로에게 느티나무의 판자 약간을 매도하기로 약속하고 거래대금 300원[円]의 선불금으로 160원[円]을 수취하고, 잔금은 울릉도에서 규판(槻板)과 교환하여 청구한다는 계약을 체결하게 되었다.

그 후 울릉도의 황종해(黃鐘海: 도감 부재 중의 대리인이라고 함)로부터 사카이항에 체재 중인 배계주 앞으로 급한 연락이 왔다.⁹³ 일본인 다나카 도덕, 요시오 만타로 2명이 비밀리에 울릉도에 와서 야음을 틈타 규판 32매를 절취하여 오키국 지부군 우기촌 출야 지로(鶴谷次郎)의 선박에 탑재해서 출항했다는 급한 전갈이었다.⁹⁴

이에 배계주는 이시바시 유자부로를 동반하여 오키국으로 가서 다이쿠로마루[大黒丸] 선장 다마가와 기요시[玉川清]를 고소했다. 일단 수사에 들어가서 이 사건을 마쓰에 지방재판소 서향 지부 검사에 송치했고, 검사 쿠리야 사네노리[栗谷實則]는 우라고촌[浦郷村]에 출장 수사한 결과 당시 동촌에 정박한 지부군 우하촌 다마가와 기요시의 소유 선박에 해당 규판이 적재되어 있는 것을 발견하여 곧바로 그것을 영치하고 본건의 예심을 시작했다. 그 결과 증거 불충분으로 이 사건은 면소(免訴)가 결정되었다. 그러나 재판 비용은 피고가 부담하라고 판결했다.⁹⁵

1898년(明治 31) 12월 하순 배계주는 도쿄에서 귀국하는 길에 이시바시 유자부로와 함께 미호노세키[美保

92 外務省外交史料館, 鬱陵島에 있어서의 伐木關係雜件 明治16-32 乾警 제21호, 明治 32년 1월 28일.

93 『韓國近代史資料集成』 1권, 要視察韓國人舉動 1〈三. 要視察外國人ノ舉動關係雜纂 韓國人ノ部(三)〉 (211) [黃鐘海의 渡日 報告] 문서번호 特甲 제282호, 발신일 1899. 6. 26.

94 外務省外交史料館, 「鬱陵島ニ於ケル 伐木關係雜件」 乾警 제21호, 明治 32년 1월 28일.

95 外務省外交史料館, 「鬱陵島ニ於ケル 伐木關係雜件」, 本邦人ノ渡航並在留 取締ノ件ノ分割 2判決謄本.

關] 경찰분서에 출두하여 위에서 고소했던 피해 규관의 일부가 시마네현 히카와군[簸川郡] 우류우라[宇龍浦] 또는 사기우라항[鷺浦港] 내에 정박 중인 화선(和船) 안에 은닉되어 있는 것 같으며 수색해달라는 청원서를 제출했다. 하지만 우류우라와 사기우라는 키즈키[杵築]경찰분서의 관할이기 때문에 동 경찰서에 이첩하여 취조한 결과 마쓰에시 키타모리[北堀] 후쿠마 효노스케라는 사람이 규관 약간을 화선에 적재한 것을 발견했다. 키즈키경찰분서는 본인의 승인을 받아 일시 그것을 영치하고 사건은 즉시 마쓰에 지방재판소 검사에게 송치했다.

피고 다나카 도덕 등이 재판에서 진술한 내용은 “해당 규관은 울릉도의 전임 도수(島首) 이수신(李樹信)으로부터 정당한 수속을 통해 매입한 것”이라고 주장하며 그 증빙서류도 제공하겠다고 말했다. 마쓰에 지방재판소는 두 사람의 주장이 어긋나기 때문에 정사곡직(正邪曲直)이 과연 어디에 있는지, 배계주의 단편적인 진술을 꼭 믿기는 어렵다는 입장을 취하고 있다.⁹⁶

조선의 외부(外部)에서는 배계주가 일본에서 승소하자 크게 기뻐하여 서울로 올라오라는 전보를 일본에 있는 배계주에게 보냈다.⁹⁷

3. 제3차 송사

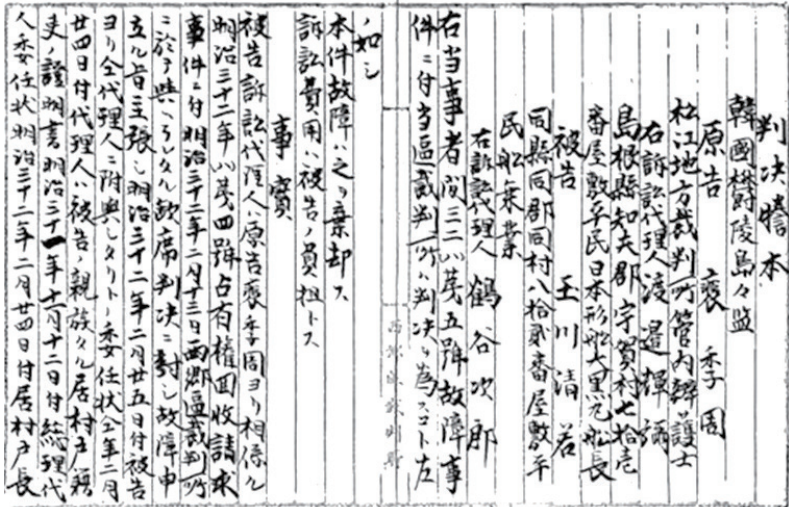
배계주는 1898년(明治 31) 8월의 재판에 승소한 후에는 같은 해 12월 동일한 위의 수단으로 기무라 게이치로를 증인으로 삼고 이시바시 유자부로를 대리인으로 정하여 시마네현 평민 후쿠마 효노스케의 수출 목재에 대해 사카이 지방재판소에 소송을 제기하여 제1차적으로는 승소했다. 후쿠마 효노스케는 울릉도에서 규목 95매를 일본식 선박 가이센마루[凱施丸]에 적재하여 1898년(明治 31) 12월 13일 오후 6시 시마네현 파천군 노포에 입항했는데 이 재목은 울릉도에서 일본인 여러 명이 도벌한 것이었다.⁹⁸

그러나 재판 결과에 불복한 후쿠마 효노스케가 히로시마(廣島)의 공소원(控訴院)에 상소(上訴)했고, 재심

96 外務省外交史料館, 「鬱陵島ニ於ケル伐木關係雜件」 乾警 제21호, 明治 32년 1월 28일.

97 《황성신문》, 1899. 4. 26.

98 外務省外交史料館, 「鬱陵島ニ於ケル伐木關係雜件」 送 제110호, 明治 32년 2월 10일.



(그림 8) 다마가와 기요시와의 송사 판결문 등본

결과 배계주가 패소했다.⁹⁹ 승소한 후쿠마 효노스케는 금 1,200엔의 손해배상을 청구했고, 선불금으로 대두 20석을 지불받았다. 잔금에 대해서는 증서를 써주었는데 배계주가 지불하지 않자, 여러 차례에 걸쳐 배계주에게 청구했고 배계주는 곤란함이 가중되어 그 후로는 소송을 하지 않게 되었다.¹⁰⁰

재판 후에 배계주는 일본에서 요시찰 인물이 되어 그가 가는 곳마다 동향 보고가 이루어졌다. 1898년 9월 13일에 교토부지사가 외무성 정무국장

인 나카타 이에모치[中田家茂]에게 보고한 바에 따르면 배계주는 오카야마현[岡山縣]으로부터 교토시[京都市]에 도착하여 1박한 후에 기차를 타고 도쿄로 출발했는데 한국 영사를 면담할 예정이라고 보고했다.¹⁰¹

같은 해 9월 21일 효고현[兵庫縣] 지사가 외무대신에게 보고했다. 배계주가 9월 20일 정오에 산노미야역[三宮驛]에 열차로 도착하여 오사카 여관에 머문 후에 그날 저녁에 출발하는 기선인 도네가와마루[利根川丸]

99 外務省外交史料館, 「鬱陵島二於ケル伐木關係雜件」, 司法省刑民函 제212호, 明治 32년 3월 3일.

100 外務省外交史料館, 「釜山領事館報告書-鬱陵島狀況」, 제11 襄季周와 島民, 明治 35년 5월 30일.

101 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘京 제117호 內, 「鬱陵島 島監 襄季周의 去就에 관한 京都府知事 內報寫本 回送」.

를 타고 시모노세키로 출발했다. 배계주는 이하영 공사로부터 본국의 외부 대신에게 보내는 서신을 갖고 있었다고 보고했다.¹⁰²

9월 26일에는 야마구치현[山口縣] 지사가 외무대신에게 보낸 보고서가 내외무대신·경시총감·가나가와[神奈川]·교토[京都]·효고[兵庫]·오사카[大阪]·에히메[愛媛] 등지의 지사들에게도 각각 통보되었는데 이곳은 배계주가 경유한 지역이다.¹⁰³

배계주는 9월 22일 오후 5시경에 후쿠오카현[福岡縣]에 도착했고, 다시 아카마가세키시[赤間關市] 여관에 투숙했다. 이곳에서는 한국인 김명원(金明遠)과 시모노세키 마이니치신문사 사원과 오사카 아사히신문사 사원 등을 만나서 대화를 나누었다. 대화 내용은 배계주가 여러 해 동안 울릉도의 도감으로 지내왔는데 울릉도는 황무지로 곡식 생산이 잘 안 되어 주민들이 곤궁한 지경에 처해 있는데 조정에 여러 번 건의했지만 응답이 없어 답답하다는 것이었다. 그래서 그는 이들에게 식량 원조를 요청한 것이다. 그리고 도쿄에 주재하고 있는 한국 공사 이하영(李夏榮)을 면담하여 울릉도의 어려움을 말하고 이하영으로부터 한국 정부에 전하는 밀서(密書)를 휴대하고 있었다.¹⁰⁴ 배계주는 병으로 요양 중인 박영효에게 이러한 사실을 모두 알렸다.

4. 배계주의 제2차 도일

배계주는 1898년(明治 31) 9월에 일본에 다녀간 후에 8개월 만인 1899년(明治 32) 5월 1일에 다시 일본에 갔다. 그가 도일한 목적은 울릉도 벌목 제소(提訴)에 관한 사무를 추진하려는 것이었다. 그는 이미 1차로 시마네현 재판에서 승리했는데 일본인들이 이에 승복하지 않고 히로시마 재판소에 공소를 제기했으므로 그에 대처하고자 온 것이었다. 그 외에도 지난번에 도일해서도 목적을 달성하지 못한 울릉도인들의 곤궁함을

102 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 兵發秘 제432호, 「鄭鎮弘·李憲珪 및 鬱陵島 島監 裒季周의 動靜 報告」.

103 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘 제297호, 「鬱陵島 島監 裒季周·崔敬鵬 등의 言動 報告」.

104 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘 제297호, 「鬱陵島 島監 裒季周·崔敬鵬 등의 言動 報告」, 明治 31년 9월 26일.

덜고자 식량 원조를 추진했다.

배계주는 히로시마, 아마구치현 등을 경유하여¹⁰⁵ 5월 29일에 구마모토 현[熊本縣] 시내에 있는 안경수(安駟壽)의 집에 머물렀다. 이 집에는 한국인 공복경(孔服敬), 윤효정(尹孝定), 조난석(趙蘭石), 유진량(俞鎭良), 조기중(趙基鍾) 등이 출입했으므로 배계주도 이들과 교류했을 것이다.¹⁰⁶

배계주는 한국 경성 사족(士族) 공복경을 히로시마 공소건의 대리인으로 내세웠다. 공복경은 안경수의 수행원이며 박영효 등과 면담하던 인물이다. 그가 구마모토시에 사는 통변인(通辯人) 나카야마 소쿠헌(中山則彬)을 대동하고 히로시마 여관에 투숙했다. 그가 온 이유는 울릉도에서 도벌한 사건으로 고소된 시마네현 마쓰에시에 사는 후쿠마 효노스케 공소 사건 때문이었다.¹⁰⁷ 이 사건은 이미 마쓰에 지방재판소에서 원고인 배계주가 승소한 사건인데, 피고인 후쿠마 효노스케가 공소한 사건이다. 배계주는 5월 2일에 히로시마에 와서 변호사 다카다 지로(高田似驥)를 소송 대리인으로 위임했고, 공복경은 이 사건의 진행 상황을 알기 위해서 온 것이었다. 이들은 도착 후에 박영효에게 진행 상황을 전보로 알렸다.¹⁰⁸ 이 공소 사건에서는 배계주가 패소했다.

105 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘 584호, 「鬱陵島伐木 提訴에 관한 島監 裒季周 등의 動靜」.

106 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 高秘 153호, 「裒季周·孔服敬·尹孝定·趙蘭石·俞鎭良 등의 動靜 報告」.

107 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘 乾 46호, 「鬱陵島盜伐 訴訟事件 關聯 孔服敬의 渡日」, 明治 32년 5월 29일.

108 『韓國近代史資料集成』 1권, 「要視察韓國人舉動 1」 秘 乾 46호, 「鬱陵島盜伐 訴訟事件 關聯 孔服敬의 渡日」, 明治 32년 5월 29일.

Ⅶ. 맺음말

배계주는 인천 앞바다에 있는 덕적도에서 태어났다. 1881년경에 울릉도 개척의 뜻을 품고 울릉도에 입도하여 미역을 따는 것을 생업으로 삼고 살다가 1895년에 울릉도에 처음 생긴 전임 도감이 된다. 울릉도감 배계주는 1897년에 울릉도의 현황을 정확히 파악하여 중앙에 보고했으며, 1899년 4월 26일에 일본인 요시오 만타로가 울릉도의 삼림 32그루를 함부로 도벌해가자 이에 항의하여 일본 오키국 법정에서 제소하여

승소 판결을 받았다. 울릉도감 배계주는 1899년 5월 16일에 내부에 보고하기를 일본 시마네현의 마쓰에에 가서 일본인 후쿠마 호노스케가 문목(紋木) 95립(立)을 몰래 벌채해갔으므로 마쓰에 법원에 제소하여 두 차례나 승소하여 압류했다고 했다.¹⁰⁹

그는 도감으로서 많은 업적을 남겼고 후에 감부가 되어 울릉도의 행정을 장악하려고 했다. 감무 시절에 그는 일본인들의 규목 남벌을 꾸준히 중앙에 보고하여 중앙에서도 그 폐단을 깨닫고 내부 시찰요원인 우용정을 파견한다. 이때 배계주는 적극적으로 울릉도에서의 일본인들의 폐단을 알렸다. 그 후에도 일본인들이 철수하기로 하고 물러가지 않음을 지속적으로 중앙정부에 알렸다.

그리고 실제로 일본으로 건너가서 3차에 걸친 소송에서 승소하여 규목대를 받아오기도 했다. 이 과정에서 일본에 있던 박영효와 연락하여 그의 도움으로 고등관으로 대우받기도 했고, 재판이 끝난 후에 배계주는 일본에서의 활동 사항이 곧바로 일본의 중앙정부에 보고되는 요시찰 인물이 되었다.

1900년에 울릉도가 울도군으로 개편되었고 배계주는 초대 군수가 되었다. 제도적으로는 울도군이 설치되었지만 행정요원이 부족해서 배계주는 군수 업무를 추진하는 과정에서 고군분투하지만 많은 업적을 남겼다.

첫째, 1901년 2월에 울릉도 인민을 교육시키기 위하여 학교를 세우려고 학부에 허가를 신청했다. 둘째, 같은 해 6월에 울도군수 배계주가 부산항에 도착하여 내부에 전보로 보고하기를 죄인 1명을 압송해왔으니 부산항에 가두고 죄를 문책할 것을 건의했고 울릉도에서 몰래 채벌해간 목료(木料)를 신고 왔으니 이를 어떻게 처리할지를 문의했다. 셋째, 1901년 9월에 배계주가 의정부에 보고하기를 “본군이 바다 끝에 치우쳐 있어 개척이 아직 끝나지 않아 가구가 500호가 안 돼 평소 통상을 하는 처지가 아니니, 저들의 교섭은 본래 각국 회관(會辦)의 조례에는 없는 것입니다. 지금 일본인의 왕래가 무상하여 막중한 봉산(封山)을 함부로 벌목하여가므로 이 사실을 내부에 보고했습니다. 그리하여 지난 경자년(1900) 5월 시찰관 우용정이 일본 공사와 함께 명을 받들고 섬에 들어가서 일본인을 불러 109 《황성신문》, 1899. 5. 16.

모아 재판을 하니, 다시는 침어(侵魚)하는 폐단이 없겠다고 자복했습니다. 시찰관이 상경한 후로 일본인 500인이 온 산에 들어가서 규목과 재목을 마음대로 베고는 신고 가버렸습니다. 올해는 울릉도를 남북으로 나누어 자칭 자기네 산이라고 하며 섬사람은 한 그루의 나무도 베어가지 못하게 합니다. 더구나 울릉도민에게서 재물을 빼앗아가므로 울릉도인들이 무수히 곤란을 당하기에 그 연유를 보고합니다. 그러니 일본공사관에 알려, 섬에 들어온 일본인을 속히 철수하게 하시고 백성들이 편안히 생업에 종사하여 대한(大韓)의 요충지(要衝地)를 보존하기를 바랍니다”라고 했다.



〈그림 9〉 배계주 군수의 말년 모습

배계주는 우용정이 다녀간 후에도 일본인들의 침탈이 더욱 심해졌음을 보고하면서 울릉도를 “대한의 요충지”라고 표현하며 울릉도를 지켜주기를 바랐다.

1901년 9월 13일 보고서 부분(副本)에서도 “현재 일본이 섬 전체에 가득 차 불법을 자행하는 것이 백성을 도탄에 빠지게 할 뿐만 아니라, 삼림은 이미 벌거벗었고 토지가 장차 저들의 손에 들어가게 생겼으므로 이를 보고합니다”라고 일본인들의 침략행위를 규탄하고 있다.

1900년 6월에 우용정과 함께 울릉도에 왔던 부산 영사관보였던 아카쓰카의 보고서에서도 배계주의 고군분투하던 모습이 생생히 기록되어 있다. 그는 “배계주가 한국 정부로부터는 한 푼의 봉급도 없고, 도민이나 기타에게서도 수입이 적기 때문에 가난하여 세력이 없다. 게다가 권력이 없기 때문에 도민의 대부분은 그의 명령을 따르지 않으므로 치적도 올리지 못한다”라고 하야시 공사에게 울릉도 실정을 보고했다. 배계주가 얼마나 힘든

고하여 작성된 행정 명령이다.

배계주는 일본에서 도쿄 주재 한국 공사를 만났을 때 그에게 도움을 청했는데, 울릉도에 학교를 설립하여 양잠, 제염사업을 일으키는 것, 한국 본토와 울릉도 사이를 왕래하는 항해선을 개량하는 것 등이 주요 내용이었다. 이러한 내용은 그가 「울도군 절목」을 작성할 때에도 중점적으로 다루었던 사실이고 이러한 문제에 얼마나 관심을 갖고 있었는지를 짐작하게 한다. 「울도군 절목」이 바로 시행되지는 못했지만 그 내용은 동래감리에서 발표한 7개의 절목과 우용정의 10개 고시문 등을 참고하여 작성된 행정 명령임을 알 수 있다.

배계주는 일본인들의 불법적인 울릉도 침탈에 맞서 직접 일본에 건너가서 송사하여 승소하기도 했으며 두 차례에 걸쳐 군수로 임명되었고, 「울도군 절목」을 마련하여 울릉도를 제대로 통치하려고 노력했다.

그는 울릉도를 “대한의 요충지”라고 표현하면서 울릉도를 지키려고 노력했다.



국문 초록

울릉도의 역사는 신라 때부터 시작되었지만 울릉군의 역사는 19세기부터 시작된다. 울릉도에 군현이 설치되기 전까지의 행정제도는 여러 번 변천을 겪었다. 1882년에 울릉도를 개척하기로 하고 울릉도에 도장(島長)을 두었다. 그 후 평해군수(平海郡守)가 울릉도첨사(鬱陵島僉使)를 겸임하다가 월송만호가 울릉도 도장을 겸했다. 1895년에는 울릉도장(鬱陵島長)을 별도로 선출하여 전임 도감제를 실시했다. 1900년 3월에는 도감을 감무로 개칭했으며, 1900년 10월에는 울도군을 설치하고 초대 군수로 배계주를 임명했다.

배계주는 일찍이 울릉도에 입도하여 어업에 종사하면서 생활하다가 1895년에 처음으로 울릉도 전임 도감이 되었다. 그는 울릉도에서 일본인들이 규목을 불법적으로 남벌하는 사실을 조정에 보고했으며 이를 저지하려고 노력했다. 그리고 일본에 직접 건너가서 일본 변호사를 대리인으로 내세워 일본인들의 불법적인 규목 벌목 사항을 적극적으로 송사하여 승소하는 쾌거를 거두었다. 배계주는 1898년 8월 시마네현 평민 요시오 만타로(吉尾万太郎)가 나무꾼을 사역시켜 규목을 제재해서 도동의 해안에서 출발한다는 것을 알고, 그것에 자신의 도장을 찍어 일본에 보낸 뒤에 사카이[境] 지방재판소에 소송을 제기했다. 그리고 그는 도쿄로 가서 박영효(朴泳孝)에게 의뢰하여 그로부터 사카이 지방재판소에 배계주는 조선의 군수이므로 상당한 대우를 해주라는 소개서를 받았다. 사카이 지방재판소는 그에게 고등판의 대우를 해주었으며, 배계주는 의기양양해졌다. 배계주는 요시오 만타로의 물건을 압수하려고 했지만 취조 끝에 합의가 이루어져 수출한 규목재(槪木材)의 반액을 받았다. 제1차 송사는 배계주의 승소였다. 배계주는 일본을 출발하기에 앞서 일본인들이 매년 울릉도에 와서 도검총포(刀劍銃砲)를 휴대하고 섬 주변을 횡행하며 인민을 협박하고, 부녀자를 추행하고, 물품을 강탈하는 등 불법행위를 저지르며 울릉도 도민들에게 민폐를 끼치고 있으므로 이를 제지해줄 것을 사카이 경찰서에 요구했다. 귀국 후에는 도감을 거쳐 감무로 활동했으며, 우용정이 울릉도에 시찰 왔을 때에는 하나하나 증거

를 대면서 일본인들의 불법 사항을 확실하게 밝혔다.

배계주는 제3대 군수로 임용되었을 때에 「울도군 절목」을 마련하여 울릉도의 통치 기틀을 마련하려 했다. 「울도군 절목」은 배계주가 울릉도감의 역할이나 군수 역할을 하면서 울릉군 통치에 꼭 필요한 사항을 담고 있다.

「울도군 절목」은 1899년 9월 내부에서 동래감리(東萊監理)를 통하여 울릉도 도민들을 통제하기 위해 발표한 7개의 절목과 1900년 우용정이 울릉군을 시찰하기 위해 방문했을 때 발표한 「우용정의 고시문」 10개항 등을 참고하여 작성된 행정 명령이다.

배계주는 일본에 갔을 때 도쿄에 있는 한국 공사를 만나봤는데 그때 배계주가 한국 공사에게 도움을 청한 사항은 울릉도에 학교를 설립하고, 양잠(養蠶)과 제염사업(製鹽事業)을 일으키며, 본토와 울릉도 사이를 왕래하는 항해선을 개량하는 것이 주요 내용이었다. 이러한 내용은 그가 「울도군 절목」을 작성할 때에도 중점적으로 다루었던 것들이고, 그가 이러한 문제에 얼마나 관심을 갖고 있었나를 짐작하게 한다.

「울도군 절목」은 배계주가 제3대 군수로 임명되었지만 여러 차례의 송사에 말려 울릉도에 부임하지 못하고 해임되었기 때문에 「울도군 절목」은 바로 시행되지 못했다.

배계주는 우용정이 다녀간 후에도 일본인들의 침탈이 더욱 심해졌음을 보고하면서 울릉도를 “대한(大韓)의 요충지”라고 표현하면서 울릉도를 지켜주기를 요청했다.

〈주제어〉

배계주, 우용정, 도감제, 감무제, 울도군 군수, 울도군 절목, 규목 송사, 대한의 요충지

ABSTRACT

A Study on Bae Gye-ju, the First Governor of Uldo-gun

Lee, Sangtae

Vice chairman, The East Sea Research Society

Although the history of the island Ulleungdo began with a kingdom called Usan-guk during the Silla Dynasty, the history of the county Ulleung-gun began in the 19th century. Before counties and townships were officially set up at Ulleungdo, the island's administrative system underwent several changes. When the decision was made to develop Ulleungdo in 1882, a chief (島長) was appointed to the island. Then, the Governor of Pyeonghae (平海郡守) also held the position as advisor of Ulleungdo (鬱陵島僉使), and later on, Wolsongmanho (越松萬戶) also served as chief of the island. In 1895, a chief of Ulleungdo (鬱陵島長) was separately appointed as a full-time official. In March 1900, the title of "dogam" (島監) was renamed as "gammu" (監務), and a few months later in October, Uldo-gun was set up at Ulleungdo and Bae Gye-ju was appointed as the county's first governor.

Prior to his appointment, Bae Gye-ju had been living as a fisherman at Ulleungdo since the island was being developed until he became its first full-time chief in 1895. He reported to the Royal Court that the Japanese had been unlawfully deforesting zelkova on Ulleungdo and tried to stop them. He actually traveled to Japan, hired a Japanese lawyer as his attorney to file a lawsuit against such indiscriminate felling of zelkova, and ended up winning the lawsuit. In August, 1898, Bae Gye-ju found out that Yoshio Mantaro (吉尾万太郎) from Japan's Shimane Prefecture had made lumberjacks log zelkova and depart from the shore of Do-dong, so he sealed a statement and filed a lawsuit in the Sakai (境) district court of Japan. Thereafter, he went to Tokyo and asked Park Young-hyo (朴泳孝) to introduce him as a governor of Joseon who deserves to be treated with due respect by the Sakai (境) district court, to which the court obliged. Bae Gye-ju triumphantly tried to confiscate Yoshio Mantaro's lumber, but reconciled with Yoshio Mantaro after interrogations and received a compensation worth half of the total zelkova exported. That was the first lawsuit Bae Gye-ju won. Before leaving Japan, Bae Gye-ju made a request to the Sakai police station to prevent the Japanese from coming to Ulleungdo every year and committing illegal acts that harmed people there such as threatening them with bayonets, harassing women, and robbing their goods. After returning home, he worked under titles such as dogam and gammu, and when Woo Yong-jeong visited to inspect Ulleungdo, he reported and presented evidence of all the unlawful acts the Japanese committed

around island.

When Bae Gye-ju was appointed as Ulleungdo's third governor, he tried to set up a basic framework for ruling the island by drafting the Uldogun section. The Uldo-gun section contained principles for ruling Ulleung-gun that Bae Gye-ju found essential from personally serving as Ulleung-gun's dogam or governor. The Uldo-gun section is an administrative order that consists of the seven paragraphs to govern the people of Ulleungdo, which has been announced through the Dongnae internal review (東萊監理) in September, 1899, and the ten articles from the notification Woo Yong-jeong announced during his inspection of Ulleung-gun in 1900.

When Bae Gye-ju went to Japan, he met the Korean minister in Tokyo. Bae Gye-ju asked him for help to establish a school on the island, promote silkworm farming and salt manufacturing, and improve the service ship running between mainland Joseon and Ulleungdo. These were also the same issues he had considered as priorities while drafting the Uldo-gun section, which shows how much he cared about them.

Despite having been appointed as the island's third governor, the Uldo-gun section could not be implemented immediately because Bae Gye-ju was dismissed from his post for becoming involved in several lawsuits. Even after Woo Yong-jeong's visit to Ulleungdo, Bae Gye-ju continued to report that the Japanese' plundering grew worse and asked for support to protect the island because it was an area vital to Korea (大韓).

Keywords

Bae Gye-ju, dogma, gammu, governor of Uldo-gun, Uldo-gun Section, zelkova lawsuit, vital area of Korea

참고문헌

『各部請議書存案』, 『江原道關草』, 『江原道來去案』, 『江原道鬱陵島新入民戶人口姓名年歲及田土起墾 數爰成冊』, 『고종실록』, 『관보』, 『內部來去文』, 『內部文書』, 『東萊報牒 4』, 『釜山領事館報告書』 2, 『司法稟報(乙)』, 『승정원일기』, 『禹用鼎 鬱島記』, 『鬱陵島在留 日本人調査要領』, 『韓日人分日査問』, 『일성록』, 『駐韓日本公使館記錄』, 『韓國近代史資料集成』 1권, 『要視察韓國人舉動 1』.

《독립신문》, 《황성신문》.

孫純燮, 『鬱陵島史』.

外務省外交史料館, 『鬱陵島에 있어서의 伐木關係雜件 明治 16-32』.

外務省外交史料館, 『釜山領事館報告書-鬱陵島狀況』.

경인문화사 편, 1998, 『독도 연구 문헌집』, 경인문화사.

국립중앙박물관 편, 2006, 『가고 싶은 우리 땅 독도』, 국립중앙박물관.

국립지리원 편, 1981, 『독도 측량·지도 제작 사업 보고』, 국립지리원.

김화홍, 1996, 『역사적 실증으로 본 독도는 한국 땅』, 시문.

노계현, 1997, 『영토』, 한국방송대학출판부.

독도연구보전협회 편, 1999, 『독도 영유권 자료의 탐구』 제2권, 독도연구보전협회.

독도연구보전협회 편, 2000, 『독도 영유권 자료의 탐구』 제3권, 독도연구보전협회.

독도연구보전협회 편, 2001, 『독도 영유권 자료의 탐구』 제3권, 독도연구보전협회.

독도조사연구학회, 2001, 『독도특수연구-대한민국의 영토 연구 논총』 3, 법서출판사.

박병섭, 2009, 『한말 울릉도·독도 어업-독도 영유권의 관점에서』, 한국해양수산개발원.

신용하, 1989, 『朝鮮王朝의 獨島領有와 日本帝國主義의 獨島侵略; 獨島領有에 대한 實證的 研究』, 한국독립운동사연구소.

신용하, 1996, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사.

- 야마베 겐타로 등, 2003, 『독도 영유권의 日本側 주장을 반박한 일본인 논문집』, 경인문화사.
- 오쿠마 요이치, 1968, 『竹島史稿 - 竹島, 獨島と鬱陵島の文獻學的考察』, 原書房.
- 외무부, 1977, 『독도관계자료집(1952-76)』, 외무부.
- 이상태, 2007, 『사료가 증명하는 독도는 한국 땅』, 경세원.
- 한국사학회 편, 1978, 『울릉도·독도 학술조사연구』, 한국사학회.
- 해양수산부 편, 2004, 『독도 자료실 자료해제집』, 해양수산부.
- 홍성근, 1998, 『독도의 실효적 지배에 관한 국제법적 연구』, 한국외국어대학교 석사학위논문.
- 가지무라 히데키, 1978, 「竹島 = 獨島問題と日本國家 付 資料」, 『朝鮮研究』 182, 일본조선연구소.
- 경상북도, 2010, 「1902년의 울도군절목(節目) 번역 및 해제」, 『2010 경상북도 독도사료연구회 연구보고서』.
- 김명기, 1996, 「國際法으로 본 獨島領有權 - 對日講和條約 第2條를 中心으로」, 『한국독립운동사연구』, 독립기념관.
- 김영수, 2011, 「'울도군절목'의 발굴과 그 의미 - 대한제국 칙령 제41호 선포에 따른 울릉도와 독도에 관한 행정관할 증거」, 『영토해양 연구』 2, 동북아역사재단.
- 김영수, 2011, 「독도의 '실효적 지배'에 관한 국제법 판례와 사료적 증거」, 『독도연구』, 제10호, 영남대학교 독도연구소.
- 김지영, 2003, 「개항기 지도에 표현된 울릉도·독도연구」, 성신여자대학교 석사학위논문.
- 김호동, 2013, 「鬱島郡節目을 통해 본 1902년대의 울릉도 사회상」, 『藏書閣』 30, 한국학중앙연구원.
- 박경래, 1965, 「獨島領有權의 史·法的인 研究」, 『獨島』, 대한공론사.
- 鮮于榮俊, 2013. 5. 11, 「울도군수 배계주의 경력 및 가짜 행정지침 “울도군절목”으로 인한 혼란에 대하여」, 한일관계사학회 제146회 발표자료.
- 송병기, 1990, 「日本の '량고島(獨島)' 領土編入과 鬱島郡守 沈興澤 報告書」, 『윤병석교수화갑논총』, 한국근대사논총간행위원회.
- 송병기, 1991, 「鬱陵島の 地方官制 編入과 石島」, 『국사관논총』 23, 국사편찬위원회.
- 송병기, 1996, 「資料를 통해 본 韓國의 獨島領有權 - 국내 자료를 중심으로」, 『한국독립운동사연구』 10, 독립기념관 한국독립운동사연구소.

- 신석호, 1965, 「獨島의 來歷」, 『獨島』, 대한공론사.
- 신용하, 1997, 「한국의 獨島領有에 관한 역사적 증거 자료의 발굴과 실증적 연구」, 『省谷論叢』 제28집, 省谷學術文化財團.
- 유미림, 2011, 「수세(收稅) 관행과 독도에 대한 실효지배」, 『영토해양연구』 4, 동북아역사재단.
- 이상태, 1999, 「日本の 獨島 不法 強占에 관한 연구」, 『實學思想研究』 12집, 무악실학회.
- 이종학, 1996, 「獨島關係 古文獻 및 地圖」, 『古書研究』 제13호, 한국고서연구회.
- 최문형, 2005, 「露日戰爭과 日本의 獨島占取」, 『歷史學報』 제188집, 역사학회.
- 최서면, 2005, 「韓·日間の 歷史問題: 獨島問題를 中心으로」, 『日本學』 제24집, 동국대학교.

야마다 타로, 1997, 「竹島 獨島紛爭의再檢討-竹島紛爭と國際法·國際政治(1)·(2)」, 『法學研究論集』 6·7, 明治大學大學院法學.





동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

하야시 시헤이의 생애와 업적

『三國通覽圖說』과 부도의 독도를 중심으로

남영우 고려대학교 지리교육과 명예교수

동북아역사재단

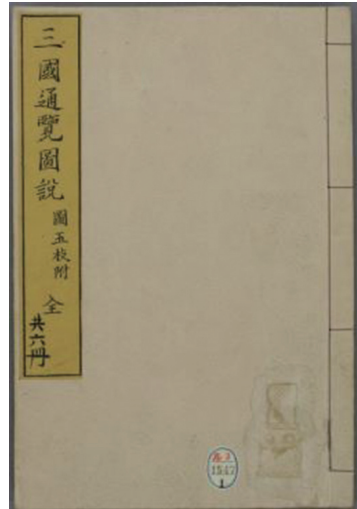
I. 머리말

한일 간에 독도 영유권을 논할 때 자주 등장하는 일본의 「삼국접양지도(三國接壤之圖)」 혹은 「삼국통람여지도정전도(三國通覽輿地路程全圖)」라는 고지도가 있다. 이 지도는 일본의 하야시 시헤이(林子平)가 저술한 『삼국통람도설』의 부록, 즉 부도로 제작된 것이다. 또한 이 지도는 1832년 독일인 클라프로트(M. J. Klaproth)에 의해 모사되어 프랑스어로 번역 출판되었으며, 후일 미국과 일본 간에 오가사와라 제도(小笠原諸島)의 영유권 문제가 대두되었을 때 일본 측에서 제시하여 주목을 받았던 지도이기도 하다.

필자는 하야시를 이노 타다타카(伊能忠敬, 1745~1818)와 쌍벽을 이루는 지리학자로 간주하지만,¹ 일본에서는 그를 사상가 혹은 경제론가로 평가하는 경우가 대부분이다. 그는 일본에서 다카야마 히코쿠로(高山彦九郎, 1747~1793) 및 가모 군페이(蒲生君平)와 함께 ‘간세이[寬政]의 3대 기인’의 한 사람으로 꼽힌다. 이들은 일본 국왕의 권위를 강조하는 이른바 존왕론(尊王論)을 주장했다는 공통점을 갖고 있으며, 특히 가모는 해양 방어를 중시

* 논문 투고일: 2016. 3. 30. 심사 개시일: 2016. 5. 3. 게재 확정일: 2016. 5. 20.

1 伊能忠敬에 관한 내용은 이호상·北田 愧司·남영우(2009)를 참고할 것.



〈그림 1〉 하야시의 초상화와 『삼국통람도설』

해야 한다는 점에서 하야시와 뜻을 같이하던 유학자로 하야시가 막부(幕府)에 의해 처벌을 받았을 때 사면을 건의한 인물이다.

이 글은 ‘하야시 시헤이 연보(林子平年譜)’²를 토대로 하야시가 1757년 20세에 에도(江戸)(현 도쿄)에서 센다이번(仙臺藩)으로 이주하여 1793년에 56세를 일기로 사망할 때까지의 36년에 걸친 활약 기간 중 그의 생애와 업적을 중심으로 각종 문헌과 고지도를 참고하여 한일 간에 초미의 관심사로 부상한 「삼국접양지도」에 초점을 맞춰 고찰한 연구다. 필자는 이 지도에 관한 심층적 분석을 행한 연구가 국내외에 의외로 없다는 사실에 주목했으며, 그의 업적 중 『삼국통람도설』과 하나의 짝을 이루는 『해국병담(海國兵談)』을 함께 분석 대상으로 삼았다.

2 하야시에 관한 문헌은 山本饒 編(1943~1944), 山岸徳平·佐野正巳 編(1978~1980), 仙臺市博物館(1993), 中居光男(1992) 등을 참조하였음.

II. 하야시 시헤이의 생애

1. 하야시의 가계와 부친의 유훈

하야시 시헤이는 1738년 6월 21일 막부의 하급 관료였던 오카무라 겐고[岡村源五]라는 이름을 가진 효에 요시미치[兵衛良通]의 차남으로 에도의 코비스이도정[小日水道町]에서 태어났다. ‘효에[兵衛]’란 과거 일본의 성을 수비하는 효에후[兵衛府]를 가리킨다. 요시미치의 부친은 원래 성이 시몬[四門]이었지만 후에 오카무라로 바꾸었다. 그는 미치야쓰[通安]의 선조가 살던 처소에 4개의 문이 있었으므로 ‘시몬[四門]’이라 칭했다. 하야시의 아버지 요시미치는 오카무라라는 성을 가졌으며 막부에서 620석에 해당하는 급료를 받는 하급 무사였다. 그의 임무는 확실하지 않지만 에도성의 문고출납을 담당했던 쇼모쓰부교[書物奉行]였던 것으로 짐작된다.

사무라이 신분을 의미하는 하다모토[旗本]의 아들로 태어난 하야시가 센다이 번사[藩士] 봉건영주인 다이묘[大名]의 무사가 된 까닭은 그의 작은누나가 센다이번의 6대 번주[藩主]였던 다테 무네무라[伊達宗村]의 측실이 된 것이 계기가 되었다. 1740년 요시미치가 실직했을 때, 하야시의 가족은 조모와 모친, 장녀(21세), 차녀(9세), 형(5세), 시헤이(3세), 여동생(1세)의 여덟 식구였다. 이들 가족은 의사였던 작은아버지 미치아키[通明]의 집에서 살았다. 친부 요시미치는 무사 신분의 오카모토 집안의 대를 이은 반면, 친부의 동생이며 하야시의 양부인 미치아키는 마을 의사가 되어 하야시[林]라 성을 가졌다. 숙부의 부양을 받고 자란 요시미치의 자식들은 호적상으로 미치아키의 양자와 양녀가 된 것이다. 그들 중 차녀 나오[奈保]는 처음 다테 요시무라[伊達吉村]의 시녀로 들어갔다가 후에 그의 아들 무네무라의 측실이 되었으며 25세의 젊은 나이에 남편과 사별하고 삭발하여 ‘엔지인[圓智院]’이라 불렸다. 그녀는 1남 1녀의 자식을 남기고 30세의 나이에 사망했다.

하야시의 친부 요시미치는 무사로서 ‘평생 마음에 새길 사항’이란 제목의 글을 형제들에게 남기고 무사로서의 삶의 방식과 번사로서의 역할을 소

상히 훈계했다. 이것은 하야시 가문의 가훈이라고도 할 수 있는 유훈이었다. 부친의 유훈 중 신변에 관한 것은, 의복은 화려해서는 안 되며 조잡해서도 안 되고 무기와 마구는 두 벌씩 준비하며 몸에 맞지 않는 무기를 휴대하지 말 것 등이었다. 특히 하야시는 의복을 청결히 하고 손에 맞는 무기를 휴대해야 한다는 두 가지 사항을 평생 간직하며 살았던 것으로 전해진다. 생활상의 교훈으로는 늦잠을 자지 말 것, 게으르지 말 것, 틈나는 대로 고서를 읽을 것 등이었다. 특히 주자학과처럼 행동하지 말라는 유훈은 부친의 반주자학적 입장에 따른 것이다. 그리고 학문 수양은 문장을 학문의 으뜸으로 중시할 것, 무사로서 활쏘기는 물론 창과 검술을 습득하고 문무양도를 배우며 마음을 어지럽혀 예절을 망각하는 과음을 삼갈 것 등의 15개에 달하는 사항이었다. 하야시는 그의 생애에서 이들 유훈을 평생 동안 실천에 옮기려고 노력했다. 이와 같은 유훈을 받은 것은 하야시의 나이 16세 때의 일이었다.

상술한 친부의 유훈은 구체적 사례를 들어 실천에 옮길 경우의 유의사항이 포함된 것들이었다. 첫째, 모든 학문에 입합에 있어 시대를 생각해야 한다는 것이다. 구체적으로 학문을 수양하더라도 공리공론에 빠지기 쉬우며 관리가 되더라도 입신한다는 보장이 없으니 현실적인 인간이 되라는 교훈인 것이다. 둘째, 시대의 변화와 시세의 변천상을 정확히 파악해야 한다는 것이다. 즉 무사로서의 마음가짐이 한결같아야 한다는 뜻이다. 셋째, 치욕적인 행동을 하지 말라는 유훈은 요시미치 자신이 1740년경에 동료를 살해하고 험난한 인생을 체험한 것에서 비롯된 것이다. 넷째, 요시미치는 동료와의 교분을 원만히 할 수 있는 구체적 사례를 들어 주의를 기울일 것을 당부했다. 이러한 유훈을 마음에 새긴 하야시는 강한 개성과 성격을 지니면서도 폭넓은 교제를 할 수 있었다.

1756년에 20세 청년이 된 하야시는 에도 생활을 접고 센다이(仙臺) 무사로서 새로운 삶을 시작했다. 사무라이가 된 하야시는 차남으로서 두 가지 행로를 놓고 고심했다. 하나는 적당한 가문에 양자로 입적하거나, 다른 하나는 열심히 학문을 수양하여 재능을 인정받아 거둬낸 인생을 사는 것이었

다. 하야시가 선택한 길은 후자였다. 그는 자신이 정한 길을 가기 위해서는 열심히 공부하는 것이 급선무라 생각했다. 그의 학문 수양에는 친부의 영향이 절대적이었다. 즉 그는 당시 무사의 기풍과 생활에 대한 비판적 관점에서 학문에 대한 비타협적 엄격주의를 관철했다. 이 엄격주의는 이윽고 무사로서의 생활신조가 되었으며 학문 연구에도 엄밀주의가 반영되었다. 요시미치는 퇴폐한 무사도 정신을 혁신하려는 새로운 사무라이의 이상형을 구현하려고 노력했다. 그 이상형을 구체화한 것은 문무를 겸하여 연마하는 것이며, 검소하고 예절을 지키는 생활을 영위하고, 자신에게는 엄격하지만 타인에게는 관용을 베푸는 인간을 지향하는 것이었다. 이와 달리 친부 요시미치가 추구했던 무사도는 정신적으로 사도적(士道的) 무인상(武人象)을 부정하고 전국시대에 걸맞은 무사도로의 복귀를 지향하는 것이었다.

하야시는 에조로부터 만주 및 캅차카 섬(실체는 반도임)을 여행하면서 러시아[魯西亞]가 일본을 잠식할 것을 우려하여 『삼국통람도설』을 저술했다고 술희한 바 있다. 하야시는 에도 막부[江戸幕府] 말엽 에조국에 건너갔다는 사실을 입증할 수 있는 증거를 남겨놓지 않았다. 다시 말해서 하야시의 에조도항설이 과장되어 마치 대담험의 경험이 있는 것처럼 전설화되었던 것이다. 하야시라는 인물을 정확히 이해하기 위해서는 그와 같은 과장된 전설을 여과하고 역사적 의미만을 평가하여 사실과 소문을 구별할 필요가 있는 것으로 사료된다.

2. 요시미치의 학문과 하야시의 사상

하야시가 총명함을 타고 태어난 것은 의심할 여지가 없지만, 그의 총명성은 스스로 연마한 학문 덕분이었다. 그의 학문을 고찰할 때 류오[笠翁]라 불린 친부 요시미치의 학문적 감화를 빼놓고는 논할 수 없을 정도다. 하야시의 유년시절 그의 학문적 수준을 가늠할 수 있는 기록은 전혀 찾아볼 수 없지만, 26세에 학문에 입문했다고 전해진다. 하야시는 1763년 5월 15일부터 8월 26일까지 100일간의 휴가원을 제출하고 에도로 상경했다. 그때 하야

시는 센다이의 무급 번사로 자택에 거주하며 특별히 부여된 업무가 없었기 때문에 자유로운 여행이 가능한 신분이었다. 그가 하야시다이카쿠노카미 [林大學頭]³의 문을 두드린 것은 바로 그때였다. 그러나 하야시는 하야시다이카쿠에 입문하지 않았다. 뿐만 아니라 다른 스승을 찾아다녔다는 증거도 없으므로 독학으로 학문을 연마한 것으로 보인다. 그가 독학으로 공부한 것은 전적으로 친부의 영향이 컸으며, 요시미치가 사망한 그의 나이 30세 때까지 사실상 하야시는 부친의 문하생이었다고 볼 수 있다. 여기서 필자는 요시미치의 학문과 사상에 대해 고찰할 필요성을 느꼈다.

일본 사회가 암흑상태에 빠졌을 때, 그 상황을 타개하기 위한 방책을 강구하는 것이 학자의 본분이라 자각하는 풍조가 생기는 것은 당연할 것이다. 요시미치의 유년시절에 배움을 갈구하는 것은 당시 일본 청년들의 일반적인 풍조였으며, 오직 서적을 통한 교육은 구태의연한 도학적 설교가 주를 이루었다. 이에 반발한 요시미치는 그러한 학문을 거부했다. 그러나 그는 장년이 되자 자신의 문맹을 자각하여 문자를 터득했지만 도학주의의 시각으로부터 완전히 탈피하지 못했다. 요시미치는 국학자 아사이 도모마사 [淺井奉政, 1697~1734]의 영향으로 일본사를 공부하여 『기시키코 [儀式考]』를 저술했다. 그는 일본이 우환을 겪게 된 원인을 정치가들이 제도를 만들지 못하고 법령을 제대로 정하지 못한 탓이라고 여겼으며, 제조와 상업의 윤리가 문란해지며 이권에만 몰입하여 국가가 가난해졌다고 생각했다. 그리하여 요시미치는 그와 같은 병폐를 타파하고 국가가 필요로 하는 학문이야말로 진정한 학문이라고 강조했다. 즉 그의 학문적 목표는 순다이 [春臺]⁴ 학풍에 기초한 경제제민의 실용학문이었으며, 구체적으로는 봉건사회의 재구조화를 목표로 한 것임에 분명하다. 그러나 그의 처지는 학자로서는 물론 관리로서도, 정치가로서도 그와 같은 이상을 실현할 수 없는 상황이었다. 그의 꿈을 실현할 수 있는 사람은 그의 차남 하야시였으며, 그는 자신의 이상을 실현할 수 있는 하야시가 인생항로를 스스로 개척하면

3 다이카쿠노카미[大學頭]란 에도시대의 다이카쿠로[大學寮] 장관으로 학생의 시험과 공자 추모제를 관장하던 기관이었는데, 1691년부터 하야시 노부아쓰[林信篤]가 임명된 후 하야시 집안이 세습했다.

4 에도시대 중기의 유학자이며 경제가인 다자이 순다이[太宰春臺, 1680~1747]에서 비롯된 주자학을 중심으로 한 실용학문을 배우는 학풍을 가리킨다. '春臺'는 그의 호다 [岡田俊裕, 2011. 『日本地理学人物事典(近世編)』, 東京: 原書房, 66쪽].

서 정진할 수 있는 재목이라고 생각했다.

하야시의 유년기는 전술한 바와 같이 특별히 교육을 받았다는 기록이 없다. 1767년경 하야시가 갈망했던 다이카쿠노카미는 3대 하야시 호코쿠(林鳳谷)였는데, 그는 팔목할 만한 학자가 아니었으므로 그의 문하생이 되고자 하는 생각이 없었다. 그가 센다이로 이사할 무렵에 센다이번에는 한카쿠요켄도(藩學養賢堂)가 창설되어 있었으나, 그곳은 친부가 목표로 하는 실학적 학풍과 거리가 먼 교육기관이었다. 당시 센다이는 교육수준과 규모가 초라한 가쿠몬쇼(學問所)에서 교육하는 번학(藩學)의 시대였으며, 뿐만 아니라 센다이에는 실학을 중시하는 사상가가 없었다. 하야시의 인격과 사상이 형성된 것은 1757년 20세의 나이에 센다이로 이주한 후부터 1772년 에조지(蝦夷地)를 답사한 35세에 이르는 15년간이었던 것으로 추정된다. 이 기간은 40세 이후 하야시의 눈부신 활동에 가려 하야시 연구자들이 거의 주목하지 못했지만, 사실은 이 시기가 매우 중요한 의미를 갖는 시기였다고 볼 수 있다.

1764년 2월 조선통신사가 에도에 당도했다는 소식을 전해들은 하야시는 급거 상경했던 것으로 보아 조선통신사에 대해 관심이 있었던 것으로 추정된다. 그러나 그가 조선통신사를 만났는지, 그들로부터 어떤 정보를 입수했는지는 기록이 없어 알 수 없다. 하야시는 그 이듬해 봄 28세의 나이로 처음으로 자신이 청년시절에 터득한 학문과 식견을 집대성한 저술을 집필했다. 그 저서는 『헌의서권지일(獻議書卷之一)』이었는데, 여기서도 그는 실용적 학문을 추구하는 내용으로 일관했다. 구체적으로 하야시가 주로 주장한 것은 ‘학정(學政)’과 ‘무비(武備)’라 표현한 교육정책과 국방정책이었다. 그가 주장한 교육정책이란 인재 양성을 국정의 으뜸으로 삼아야 한다는 것이었고, 국방정책에서 말하는 무비란 무사가 마음에 새겨 치세에 반영해야 할 무사도 정신을 의미하는 것이었다. 당시 일본 군대는 혁신하지 못하면서 사치와 탐욕에 빠지는 분위기가 만연하고 군마의 훈련을 등한시하던 판국이였다. 하야시는 도요토미 히데요시(豊臣秀吉)가 주도한 전국시대(15~16세기 말)의 용맹스러운 일본 군대가 조선에서 명나라 군대에 패한 요인이 열악한 군 조

직 때문이라고 생각했다. 그러므로 일본은 조선, 류큐, 에조의 3국과 접해 있어 전쟁이 발발하면 붕괴될 염려가 있다는 것이다. 이러한 하야시의 평소 지론이 후일 『삼국통람도설』을 저술한 배경이 되었을 것으로 추론한다.

하야시는 그의 국방정책이 봉건적 치세의 목표와 평화의 담보로서 중시되어야 한다고 생각했으므로 3국이 일본을 침입할 경우에 대비하여 인마의 조련과 무비를 건설할 필요가 있음을 역설한 것이다. 이는 상기한 『삼국통람도설』과 『해국병담』의 골자와 일맥상통하는 착안점이기도 하다. 하야시가 28세의 젊은 나이에 첫 저서에서 그와 같은 문제점에 착안하게 된 것은 임진왜란에서 도요토미의 군대가 명나라 군대의 뛰어난 군제 때문에 패한 것으로 파악한 데서 비롯되었다.

이 밖에도 하야시는 저서에서 무사의 궁핍함을 해결할 근본적 기준이 되는 제도, 법의 엄정함을 주장한 법령과 상벌, 산업과 국익 증진의 구체적 방법을 피력한 지리(地利) 등에 관해 언급했다. 그가운데 가장 주목할 만한 내용은 지리에 관한 부분이다. 제7편에 해당하는 ‘지리지사(地利之事)’는 그의 저서 가운데 가장 역점을 둔 부분이었다. 즉 제도와 법령은 대책의 근본원리이며, 무비와 교육은 목적이지만, 지리는 그 목적 달성을 위한 적극적 방책이라 할 수 있다는 것이다. 그가 주장하는 ‘地’는 토지이며, ‘利’는 사람을 이용하는 것이었다. 따라서 ‘지리(地利)’를 다하는 것은 토지로부터 생겨난 사람을 여하히 이용할 것인가에 있다고 보았다. 지리의 최대 산물은 식량이다. 그러므로 사람들은 농경지를 개척해야 하기 때문에, ‘지리지사’는 하야시의 산업 개발과 국익 증진을 위한 구체적 제안이라고 할 수 있다. 그는 일본 각 지방의 특산물을 나열하면서 그 토산품을 다량 개발하여 타국에 수출하면 국부를 증대시킬 수 있다는 단순논리를 편 것이다. 그러므로 하야시의 논리는 매우 지리적임을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 하야시의 저서는 그의 개인적 사상 발전의 측면에서 고찰한다면 봉건재건의 목표가 국방에 있음을 강조하고 군비를 바탕으로 외국의 침략에 대비한 ‘방비’라는 개념을 내세워 인접 3국으로부터의 침입에 주의를 기울인 점이 가장 중요하다. 군비는 무사의 심신단련과

지속적 평화체제를 위한 인프라라는 것이다. 하야시는 국내전, 즉 내란의 발발을 예상하지 못했다. 그가 예상한 것은 외적뿐이었으며 군마의 육성책 역시 마찬가지로 생각에서 비롯한 발상이었다. 그가 후에 『해국병담』이라는 저서로 발전하는 사상적 근간이 이미 28세의 하야시 마음속에 배양되고 있었던 것이다.

Ⅲ. 하야시 30세의 의미

1. 하야시의 인격 형성

진술한 하야시의 첫 번째 저서를 고찰할 경우에 의문이 따르는 것은 과연 그의 저서가 당시 센다이에서 어떤 반향을 일으켰는지의 여부이며, 또 하나는 그의 저서가 과연 번청(藩廳)에 제출되었는지의 여부다. 전자는 저서의 객관성을 밝히는 것이며, 후자는 저서의 반응을 알기 위함이다. 하야시가 센다이에 이주할 무렵 번주는 5대 다테 요시무라였는데, 이른바 교호(享保) 개혁을 실시하여 정치를 개혁하고 부를 축적하던 전성시대였다. 6대 번주인 다테 무네무라(伊達宗村)는 젊은 나이에 세습했으나 39세에 병사했다. 그는 1753년에는 대홍수로 다량의 농경지가 침수되고, 1755년에는 대기근이 발생하여 54만 석에 달하는 미증유의 대흉작을 맞아 상심하던 중 병사한 것이다. 그의 차남은 11세의 어린 나이에 번주가 되었으나 대기근의 후유증으로 빈곤 탈출이 불가능했다.

먼저, 중요한 사실은 하야시의 저서가 과연 번청에 상신되었는지의 여부인데, 그가 자신의 저서를 관청에 직접 제출했다거나 상부의 요구에 따라 제출했다는 기록이 없으며 유력자에게 의뢰하여 제출했다는 증거 역시 없다. 만약 그의 저서가 관청에 제출되었다면 기각되거나 처벌받았을 것이다. 일개 하급 무사였던 하야시의 개인적 의견서가 정책결정의 고려 대상이 될 수 없음은 당연하다. 그러므로 하야시는 신분계급제가 엄격한 당시의 문벌

적 조직 앞에 무릎을 꿇지 않을 수 없었을 것이다.

여기서 간과해서는 안 될 점이 있다. 첫째, 하야시는 센다이번에서 등용의 길을 모색하려는 기대를 접을 수밖에 없었다는 것이며, 더욱이 당시 센다이번은 무사안일주의와 문벌정치가 만연하여 진취성을 상실하고 있었기 때문에 근대화와 개혁을 건의한 하야시를 발탁할 리 만무했을 것이다. 둘째, 하야시는 센다이번에 소속되어 있었지만 급료를 받지 않는 무급무사인 까닭에 자유의 몸으로 천하를 누비고 다녔으므로 소속감이 없었으며 세상의 모든 문제에 해결책을 찾으려는 결의를 다졌다는 점이다. 이런 결의에서 『삼국통람도설』, 『해국병담』과 같은 저술의 필요성을 자각하게 되었다고 볼 수 있다. 셋째, 하야시의 무사로서의 의식순화와 자기단련의 강화를 꼽을 수 있다. 그는 일본의 퇴폐적이고 타락한 무사들을 비판하면서 봉건사회의 혁신을 목적으로 “진정한 무사의 길은 무엇인가?”라는 문제에 직면한 것이다. 전술한 바와 같이 하야시는 일본의 3대 기인 중 하나로 꼽히는데, 그가 기인으로 성장하게 된 것은 상술한 첫 번째 저서 『헌의서권지일』을 완성하면서부터의 일이다.

승마에 능통한 그는 1775년 나가사키로 가서 네덜란드의 마술(馬術)을 견학하고 통역사였던 무라마쓰(村松某)가 소장하던 「세계양구지도(世界兩球之圖)」를 모사했다. 서양의 세계지도를 처음 접한 그는 정신적 충격을 받았을 것이다. 이듬해부터 1780년까지 나가사키에 머물면서 해외의 지리를 연구하고 1781년 11월에 두 번째 저서를 집필했다. 그는 예조와 나가사키를 여행하면서 지리적 견문을 넓히고 무사로서의 단련에 정진했다. 그가 추구하는 인간상은 천부의 유훈에 따라 그 골격이 형성되었으며, 무인상은 근세의 문인적 무인상이 아니라 전국시대 이전의 무사 본연의 자세로의 복귀였다.

하야시의 학문은 전술한 바와 같이 천부의 감화를 받은 것은 물론 소라이가쿠(徂徠學)⁵의 영향이 컸던 것으로 사료된다. 무술 단련의 경우, 원래 하야시는 체격이 크지 않고 전해서는 초상화를 보면 오히려 마른 체격의 소심한 성격인 것처럼 보인다. 그의 가족 중 천부와 형은 수명이 짧지

5 소라이가쿠가 주자학적 사유에 대한 반동일 수밖에 없었던 것은 다름 아닌 정치적 사유의 우위에 있었으며, 소라이에 있어서 도(道)란 오직 인간의 규범이며 성인의 도만을 의미한다는 소라이가쿠는 도의 외재

않았지만 누나와 여동생은 단명한 것으로 보아 건강하거나 장수하는 집안이었다고 볼 수 없다. 다만 행동이 민첩하고 승부욕이 강했으며, 승마나 검술 같은 무예는 상당한 수준이었다. 그의 초상화(〈그림 1〉 참조)에서는 장검을 휴대하고 있는 모습을 볼 수 있는데, 그것은 다른 무사들처럼 장식용이 아닌 실전용 검이었다. 그의 나이 40세인 1777년에 나가사키에 머물고 있을 때 청나라 상선을 타고 온 상인 수십 명이 난동을 일으켜 거리를 유린할 때 그가 부교소(奉行所)의 포수로 동원되어 18명을 진압한 일화는 유명하다. 부교소란 무사가 직무를 수행하는 관청을 가리킨다.

이상에서 고찰한 바와 같이 그의 저서는 하야시의 의식·사상·인격 형성에 있어서 일대 전환점이 되는 계기가 되었다. 1765년부터 1781년에 이르는 15년이란 기간은 하야시에게 있어서 답사시대인 동시에 두 저서를 집필하기 위한 준비기간이며 자신의 인격을 형성하고 스스로 다짐한 무인상(武人像)을 완성하는 시기였다. 그의 나이 30세이던 1767년 6월 에도에 있는 여동생의 남편 집에 머물던 중 친부가 68세로 사망하고, 그해 9월에는 누나가 39세로 사망했다.

하야시는 과욕에 찬 성격이었지만 큰 뜻을 품고 두뇌가 명석하며 예측 불가능한 책략의 소유자였다. 또한 건장한 다리로 천리 길을 여행할 때에도 마치 이웃에 나들이 가는 것처럼 식사와 숙소 문제는 별로 개의치 않았던 것으로 전해진다. 평생 독신생활을 한 하야시의 모습은 남루할 것이라고 생각하기 쉽지만 의외로 청결한 남자였다. 그의 다리가 건각이었음은 잘 알려진 사실이며, 그는 센다이에서 에도까지 불과 3일 만에 도보로 걸어갔다는 소문이 전해 내려온다. 그러나 그것은 과장된 소문일 것이며, 사실은 7일간에 걸쳐 당도했다고 보는 것이 일반적이다. 지리에 밝은 그는 다른 사람이 모르는 지름길을 알고 있었을 뿐이었다. 그는 여행 중에 돈이 떨어지면 의사가 되어 치료비를 받아 충당했다. 이와 같은 하야시의 민첩한 동작과 행동은 평소 전장에 임한다는 자세로 단련한 덕분이었다. 그의 여행은 실학을 공부하기 위한 자료 및 정보수집에 있었으며, 그것이 학문 수행

성을 강조하고 연구 대상을 유교에 한정하지 않고 여러 분야에서 구하는 개방적 학문을 가리킨다(李基源, 2009, 『徂徠學の再構成と波紋: 東アジア思想史への視野』, 京都大學博士學位論文).

그 자체였다. 그러므로 하야시의 여행은 지리적 답사였다고 볼 수 있다.

2. 구도 헤이스케의 영향

하야시의 청년기 은사가 친부 요시미치였음은 앞에서 언급했다. 그는 부친의 훈계에 따라 무사의 길을 걸으며 친부가 신봉한 소라이가쿠를 공부한 끝에 첫 번째 저서를 완성했다. 하야시가 특별히 친부에 관해 기술한 문헌은 없으나, 친부의 사망 후에는 그의 영향으로부터 벗어나 자신만의 길을 걷게 되었다. 하야시가 독립한 30대에 사상 형성과 학문 발전에 있어 커다란 영향을 끼친 것은 친구의 출현이었다. 당시 센다이에는 교토와 에도로부터 뛰어난 학자를 초빙하여 학문을 진작시키는 경향이 있었으나 학문적으로 수준 높은 학자는 적은 편이었다. 그 당시의 학풍은 실학과 거리가 먼 선대의 주자학 전성시대로부터 고문사학(古文辭學) 연구로 바뀌는 전환기였다. 이러한 이유로 요시미치가 센다이의 학풍에 실망하여 하야시를 가르칠 만한 인물을 찾지 못했던 것이다.

센다이에서 학문적으로 탁월한 인물은 ‘키분(希文)’이라 불리던 다니베(田邊喜)였는데, 그는 당시 센다이변에서 최고의 유학자로 꼽히는 역사가였다. 그는 역사지리학의 편찬에 전념했으므로 실학을 중시하는 하야시로부터 높은 평가를 받을 수 있었다. 센다이에서 동시대에 하야시와 가까이 교류한 인물은 가타쿠 하다케(荷澤島), 구도 헤이스케(江藤平助, 1734~1801), 후지쓰카도모야키(藤塚知明, 1737~1799) 정도였다. 이들 중 구도와 후지쓰카를 빼고는 하야시의 생애를 설명할 수 없을 정도다. 하야시는 그의 저서 『해국병담』 서문에서 구도에 대해 언급할 정도로 친분이 두터웠다. 그는 센다이의 무사이면서도 에도에 거주하며 의사로서 의술이 뛰어난 까닭에 여러 귀족계급과 교분이 두터웠다. 그의 소속은 센다이변이었지만 워낙 의술이 탁월하여 에도에서의 개업을 허락받은 인물이었다.

하야시가 구도와 친분을 맺은 시기는 분명하지 않지만 1777년 나가사키로 가기 전의 일이었을 것이다. 그는 하야시의 저서를 읽고 그의 실력을 인

정하여 지원하기 시작했다. 그것이 하야시가 에도에 유학할 수 있었던 배경이다. 구도의 물심양면의 지원에 힘입어 하야시는 센다이 무사로서의 좁은 시야에서 벗어나서 지평을 넓혀 당대의 풍운아로 거듭날 수 있었다. 구도는 하야시의 큰 뜻을 펼칠 수 있게 취직을 알선하고 생활 안정과 연구 지원을 아끼지 않았다. 고립무원이었던 하야시는 구도를 만난 것이 천군만마를 얻은 것이나 다름없었다. 그는 훗날 1783년 하야시의 저서인 『삼국통람도설』과 『해국병담』의 저술에 영향을 주었던 『적하이풍설고(赤蝦夷風說考)』를 저술한 바 있다. 그의 저서는 일본의 북방개발정책에 큰 영향을 준 연구로 세인들의 주목을 받았다.

3. 하야시의 나가사키 유학

하야시는 세 번에 걸쳐 나가사키에 유학했는데, 그의 나이 38세인 1775년 나가사키에 머물면서 네덜란드의 승미술을 견학하고 세계지도를 복사했다. 1777년에는 통역사 모토키 요시나가(本木良永, 1735~1794)⁶를 따라 『여지국명역(輿地國名譯)』을 저술함으로써 『해국병담』의 기초를 마련하고, 그 이듬해 네덜란드인 페이스(A. W. Feith)를 만나 해외지리에 대해 배울 기회를 가졌다.⁷ 하야시의 나가사키 유학은 네덜란드어를 배우는 것이 목적이 아니라 일본의 국방과 무사의 국방혁신을 위한 구상을 마음속에 품고 있었고, 퇴폐한 무사상을 진정한 무사상으로 복귀시키는 것이 급선무라고 생각하고 있었다. 하야시가 한반도 지도를 입수한 것이 이 무렵이었을 것이다.⁸

하야시가 나가사키에서 복제한 세계지도는 1775년 겨울 통역관 마쓰무라 요즈나(松村世綱)가 소유하고 있던 것을 모사한 것으로 현재 센다이시 박물관이 소장 중인 나카무라(中村) 컬렉션에 보관되어 있다. 이 지도

6 그는 네덜란드로부터 수입한 다양한 양서를 번역하고 서양의 자연과학 등의 지식을 일본에 소개한 인물이다. 특히 네덜란드어로 쓰인 천문서 코페르니쿠스의 지동설을 번역하여 최초로 지동설을 일본에 소개했고 『和蘭地球圖說』 등을 번역했다(岡田俊裕, 2011, 앞의 글, 110쪽).

7 페이스는 제137대 카비탄(甲比丹)이라 불리는 상관이였다. 네덜란드 상관(商館)은 에도시대 나가사키에 설치된 동인도회사의 일본지사로서 1609년 도쿠가와 이에야스(徳川家康)로부터 일본 무역의 권리를 얻어 설립되었다.

8 필자의 연구에 따르면, 16세기 후반에 제작된 「조선팔도지도(朝鮮八道之圖)」가 일본으로 건너가서 1782~1785년에 하야시의 수중에 들어간 것으로 추정한 바 있다(남영우, 1995, 「林子平의 朝鮮八道之圖 研究」, 『민족문화연구』 28, 333~344쪽).

의 모사가 하야시의 정신세계에 미친 영향을 고찰해보면, 한마디로 첫 번째 저서의 연장선상에서 형성되어 있던 세계였으며 충격적 영향을 받았다고 할 수 있다. 물론 하야시로서도 센다이는 물론 일본을 벗어나 세계로 시야를 넓힌 것은 당연하다. 그러나 세계지도의 모사가 구체적으로 그의 시야 확대에 얼마나 큰 영향을 미쳤는지 알 수 없다. 왜냐하면 당시 하야시의 유학 목표는 세계지리의 지식을 수집하는 것에 한정되어 있었기 때문이다. 당시의 저서 『여지국명역』은 그때 필사했던 것으로 아시아·유럽(歐羅巴)·아프리카(亞弗利加)·북아메리카(北亞墨利加)·남아메리카(南亞墨利加)로 구분하여 국명을 원어 또는 의역어로 열기한 바 있다. 이 저서의 집필에서 하야시는 일본은 물론 외국 지리에 대한 왕성한 탐구욕을 가지고 지식을 넓혀나갔다. 그 가운데 하야시는 러시아의 세력이 에조를 향해 남하할 기회를 엿보고 있다는 사실을 알게 된 것이 최대의 수확이었다. 하야시는 러시아 남진정책의 이유는 몰랐으나 페이스와 친교를 맺고 러시아에 관한 각종 정보를 청취하며 에조지 문제가 곧 일본의 현안으로 다가올 것임을 확신한 것 같다. 그는 페이스로부터 처음으로 유럽열강들이 추진하던 식민지정책의 실태를 듣고 위험한 마수가 에조지를 향하고 있다고 생각했을 것이다.

하야시는 그와 같은 정보를 입수하고 일본 국내에 한정되었던 시야의 한계를 탈피함으로써 『삼국통람도설』과 『해국병담』의 집필을 서두르게 되었다. 이들 두 저서는 하야시가 감지한 위기감과 절박감의 산물인 동시에 페이스와의 만남에서 비롯된 나가사키에서의 세계에 대한 안목이 최대의 원동력이 되었다. 물론 하야시는 이전에도 에조국에 외국인이 들어온다는 소문을 듣고 있었지만, 구체적 사실은 페이스를 만나서 알게 되었다.

하야시의 가장 가까운 친구 중 하나는 진술한 바와 같이 후지쓰카인테, 그로부터 에조에 관한 정보를 입수했다. 그것이 하야시로 하여금 에조지 여행을 실현하게 한 직접적 계기였을 것으로 추정된다. 하야시는 에조와 접하는 북방경계 문제에 눈을 뜨게 되었다. 그는 일본과 에조국의 경계가 점차 북쪽으로 이동했다는 사실을 접하고 장차 에조지가 일본의 영토로 편입될 것이라 확신한 것이다. 하야시는 『삼국통람도설』에서 에조가 일견 외국처

럼 느껴지지만, 실은 외국이 아니라 일본 국왕에 복종할 가능성이 있는 땅이라 예상했다. 2년간의 나가사키 유학을 마친 하야시는 1782년에 세 번째 나가사키 유학을 피했다.

IV. 하야시의 저서와 사상

1. 저서 집필의 배경

하야시의 저서는 크게 다섯 종류로 구분할 수 있다. 첫째는 『삼국통람도설』을 중심으로 한 지리 관련 저서, 둘째는 『해국병담』을 중심으로 한 병학(군사학) 관련 저서, 셋째는 『헌의서권지일』을 중심으로 한 경제 관련 저서, 넷째는 『부형훈(父兄訓)』을 중심으로 한 교육 관련 저서, 다섯째는 시가(詩歌) 등이다. 이들 저서는 내용적으로나 사상적으로 서로 관련성이 있을은 물론 이거니와 특히 『삼국통람도설』과 『해국병담』은 내면적으로 밀접한 관계를 가지고 발간된 책이다. 그는 일본의 장래를 모색하기 위한 방안으로 경제, 지세, 군비, 교육의 네 방면에 걸쳐 자신의 생각을 피력했다.

하야시의 사상적 체계가 완성된 저서는 『해국병담』이지만, 주저로는 『삼국통람도설』을 꼽을 수 있다. 이것은 그의 나이 48세였던 1785년에 저술한 것으로, 저서 머리말에 밝힌 바와 같이 지리에 관한 지식이 정치적 또는 군사적으로는 물론 개인적 여행의 지침서로 긴요함을 지적했다. 그는 일본에 지리를 설명하는 사람은 많지만 일본 국내에 한정되어 있음을 반성하면서 세계지리의 필요성을 역설했다. 특히 일본과 인접한 3개국, 즉 조선·류큐(오키나와)·에조 및 오가사와라 제도는 정치적·군사적으로 밀접한 관계가 있으며, 3국에 무슨 일이 발생하면 일본도 군대를 발동하여 3국에 간섭해야 한다고 주장했다. 그러므로 일본은 평소 3국의 지리 정보를 숙지해두어야 안심할 수 있다는 것이었다.

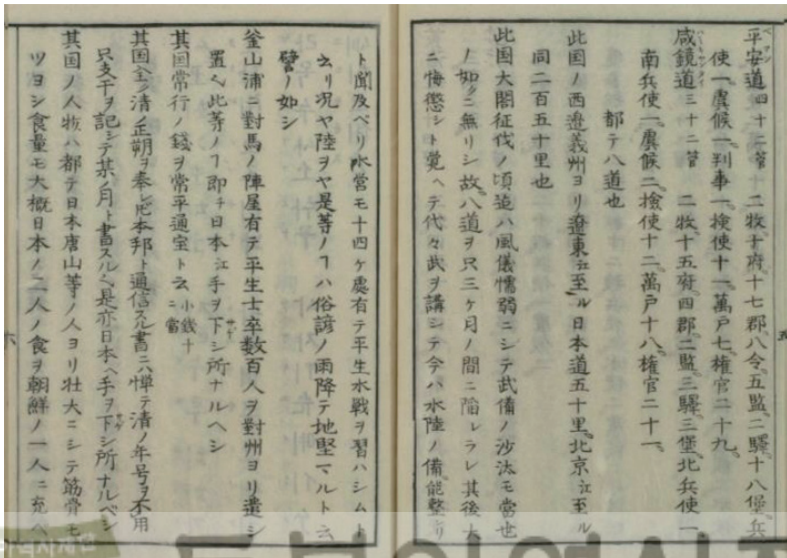
이와 같은 하야시의 생각은 매우 호전적임을 알 수 있으며, 그러한 이유

에서 인접국에 대한 군사적 개입을 예상하여 「삼국접양지도」를 작성한 것이다. 이러한 사실은 매우 중요한 사안으로 『삼국통람도설』이 단순한 지리서가 아니며, 『해국병담』과 하나의 짝을 이루는 병법전술을 논한 군사학 관련 저서임을 알 수 있다. 그는 지리적 정보의 연구, 적지의 정세 정찰, 적국의 정치 및 군비에 대한 조사가 얼마나 중요한지에 대한 사항을 자신의 저서에서 강조하고 있다. 즉 하야시는 지리를 이해하는 것이 군사전략의 기본이며 전제라고 인식한 것이다. 이 문제를 현실적으로 일본에 대입하여 연구한 것이 바로 『삼국통람도설』이며, 『해국병담』을 저술해야 했던 전제이자 동기인 동시에 목적이었다.

2. 조선약설의 개요

『삼국통람도설』의 본문은 조선(朝鮮略說), 류큐(琉球略說), 예조(蝦夷略說), 무인도의 순으로 지리·역사·문화·현세와 각종 문제를 약술하고 있으며, 다음으로 각 항목에서 주목해야 할 내용을 설명하면서 해설을 덧붙이고 있다. 특히 조선의 항목에서 주목해야 할 점은 당시 일본에서는 조선의 군비 등을 문제 삼지 않았지만, 특히 조선의 수군이 정비되어 있음을 하야시가 지적한 것은 날카로운 견해다. 다만 조선 백성에 대해서는 일본인이나 중국인에 비해 신체가 좋고 골격이 장대하다고 평하고 조선인의 체격이 강건함을 인정하면서도 행동이 민첩하지 못하다고 평했다. 하야시는 행동의 민첩함은 일본인이 앞선다고 자부했다. 조선에 관한 주요 내용은 다음과 같다.

조선은 규슈 북부에 위치하며 히젠고쿠(肥前國)의 가라쓰(唐津)로부터 이키시마(壹岐島)까지 해상 13리이며, 이키시마로부터 쓰시마까지 48리, 쓰시마의 토요노우라(豊浦)로부터 부산항까지 48리의 거리에 위치한 것으로 알려져 있지만, 실제로는 40리도 안 되는 거리에 있다. 조선은 남북 방향으로 길고, 동서는 비교적 협소하다. 대체적으로 일본리로 환산하면 남북 300리, 동서 80~90리가 된다.



〈그림 2〉 『삼국통람도설』의 조선인 평가 부분

옛날에는 신라·고려(고구려)·백제의 3국으로 분할되고 총칭하여 삼국이라 불렀다. 이 나라의 서쪽과 북쪽에 2개의 큰 하천이 있으며, 조선은 북쪽 하천에 의해 타국과 경계를 이루고 있다. 이들 양 하천의 중간에 백두산과 장백산 등의 거대한 산이 있어 지세를 곤란케 하므로 중국과 통하는 육로가 없는 것으로 알려져 있다. 그러나 이는 명백한 오류로 요동과 붙어 있어 고립된 섬이 아니다.

도요토미 히데요시[豊臣秀吉]가 조선을 정벌할 무렵까지는 조선의 풍속이 나약하고 비상시에 대비한 준비가 현재와 비교할 수 없을 정도로 취약하였다. 이 때문에 일본으로 하여금 조선팔도 전체가 겨우 3개월 만에 함락될 정도였다. 그러나 그 후 조선은 분발한 듯하며, 대대적으로 군비를 강화하여 오늘날에는 수륙 양면의 군비가 체제를 정비한 것 같다. 수군 역시 발전하여 14개소에 훈련장을 마련하고 평상시 해전훈련에 여념이 없다. 이것들은 이른바 “비 온 후 땅이 굳어진다”라는 사실을 보여주는 것이다.

부산항에는 쓰시마에서 파견된 진영이 있어 수백 명의 일본 병졸이 주둔하고 있다. 이런 사실로 미루어볼 때 일본이 어느 정도 우월적 지위를 차지하고 있는지가 판명된다. 조선에서 유통되고 있는 화폐를 상평통보라 부른다. 원래 조선은 표면상으로는 청나라에 종속되어 있으나, 일본을 본떠 청의 연호를 사용하지 않고 그해의 간지를 기록하며 그 밑에 달의 명칭을 넣을 뿐이다. 이런 점에서 일본은 조선보다 우월함을 인식할 수 있다.

조선인들은 일반적으로 일본이나 중국 등의 사람들보다 강인하며 골격이 커서 식사량도 일본인의 두 배를 먹어치운다. 그러나 그들의 마음은 매우 우둔하고 임기응변의 태도가 전혀 보이지 않는다. 조선이 일본에 패한 원인은 모두 여기에 있다.

이상에서 개관한 바와 같이 하야시가 접한 조선에 대한 정보는 정확한 내용도 있지만 왜곡하여 인식한 정보가 많음을 알 수 있다. 가령 부산의 왜관은 하야시가 주장한 것처럼 일본의 우월한 힘에 밀려 설치한 것이 아니라 아무 곳이나 무질서하게 정박하는 왜인들을 통제할 필요 때문에 설치한 것으로 개항장의 설정과 변천에 따라 설치와 폐지를 거듭한 것이다.⁹ 또한 그가 생각했던 조선인은 일본인에 비해 열등한 민족이며 경계해야 할 대상으로 인식했음을 알 수 있는데, 조선과 일본에 대하여 객관적 평가를 내린 독일인 필립 프란츠 폰 시볼트(Philipp Franz Balthasar von Siebold, 1796~1866)는 조선 문화가 일본 문화보다 우수함을 지적한 바 있다. 그는 나가사키에 머물고 있던 조선인을 만나 조선의 문자와 지리, 풍습 등을 배우면서 한글의 우수성을 확인했고, 조선의 문화 수준이 의외로 일본보다 높다고 느꼈다. 그리고 하야시는 진구황후[神宮皇后]의 삼한정벌을 기정사실화하는 오류를 범했는데, 이러한 역사적 왜곡은 후에 일제가 한반도 지배의 정당성으로 내세운 근거가 되기도 했다.

9 왜관에 관한 내용은 김동철(2010)과 장순순(2011)을 참고할 것.

3. 「삼국접양지도」의 평가

하야시는 1782년 나가사키 유학 시 「일본원근외국지전도(日本遠近外國之全圖)」를 직접 모사했다. 이 지도는 『삼국통람도설』에 부도로 삽입된 5매의 지도 중 하나인 「삼국접양지도」의 원도에 해당한다. 하야시는 저서의 원고가 탈고 상태에 있었으므로 부도 작성을 위해 세 번째로 나가사키를 방문한 것이다. 또한 두 번째 유학 때에는 세계지리, 세계정세, 일본열도 북방의 위기 상황 등에 대한 지식을 입수하긴 했으나, 『해국병답』의 중심이 되는 선박에 관한 정보가 충분하지 않은 점을 보완하지 못했다.

여기서 지리학적으로 중요한 「삼국접양지도」에 초점을 맞춰보기로 하겠다. 하야시는 일본열도의 경우 미토[水戸]의 나가쿠보 세키스이[長久保赤水, 1717~1801]가 1775년 최초로 제작한 일본전도 「일본여지로정전도(日本輿地路程全圖)」를 참고했고, 한반도인 조선은 나가사키의 나라바야시[橋本]가 소장하던 조선 통역관(朝鮮大象胥)의 지도를 근거로 「삼국접양지도」를 작성했다고 밝힌 바 있다. 그러나 하야시의 지도에 묘사된 일본열도는 <그림 3>에서 보는 바와 같이 경위도를 달리 표시함에 따라 발생한 차이를 감안하더라도 상이함을 알 수 있다. 특히 그 형태와 해안선이 다르고 부속도서가 달리 묘사되어 있다. 또한 한반도는 「조선팔도지도」를 참고했다고 하지만 <그림 4>에서 알 수 있는 것처럼 전혀 다른 형태를 취하고 있으며 주기된 지명도 상이하다. 오히려 「삼국접양지도」보다 전술한 <그림 5>의 「일본원근외국지전도」가 상기한 지도들과 더 유사함을 알 수 있다. 그러므로 어떤 이유로 더 정확하게 묘사된 지도를 따르지 않고 4년 후에 「삼국접양지도」와 같은 덜 정확한 지도로 바꾸었는지 불분명하다.

또 한 가지 주목할 사항은 울릉도와 독도의 위치인데, 하야시는 「조선팔도지도」를 참고하여 한반도 동쪽에 울릉도를 표시하고 또 그보다 더 동쪽에 울릉도를 이중으로 그리는 오류를 범했다. 이는 하야시가 별도의 경로를 통해 독도가 울릉도의 자섬이라는 정보를 입수하여 추가로 표시한 것으로 추정할 수 있다. 그러므로 울릉도 옆에 독도로 보이는 작은 섬을 모두 노란

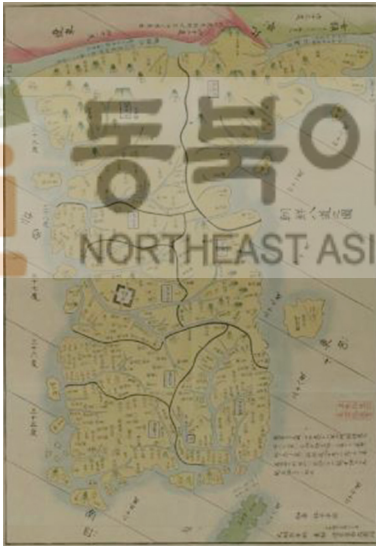


「삼국점양지도」(1786)



「일본여지로정전도」(1775)

〈그림 3〉 「삼국점양지도」와 「일본여지로정전도」의 일본열도 비교



「조선팔도지도」



「삼국점양지도」

〈그림 4〉 「삼국점양지도」의 한반도 부분 비교

색으로 채색하고 “조선의 것”이라 주기한 것을 두고 일본 측이 울릉도 옆에 위치한 죽도라 주장하는 것은 사실을 왜곡하는 것이다. 〈그림 6〉에서 보는 바와 같이 「삼국점양지도」 중 독도가 서도와 동도로 나뉘어 표시된 지도도 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

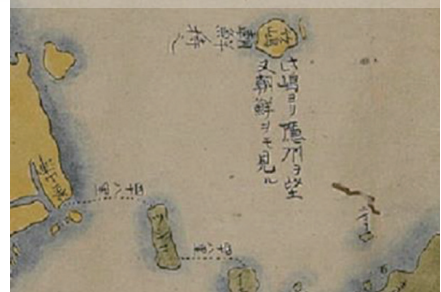


〈그림 5〉「일본원근외국지전도」

동북아역사재단
 동북아역사재단
 NORTH EAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

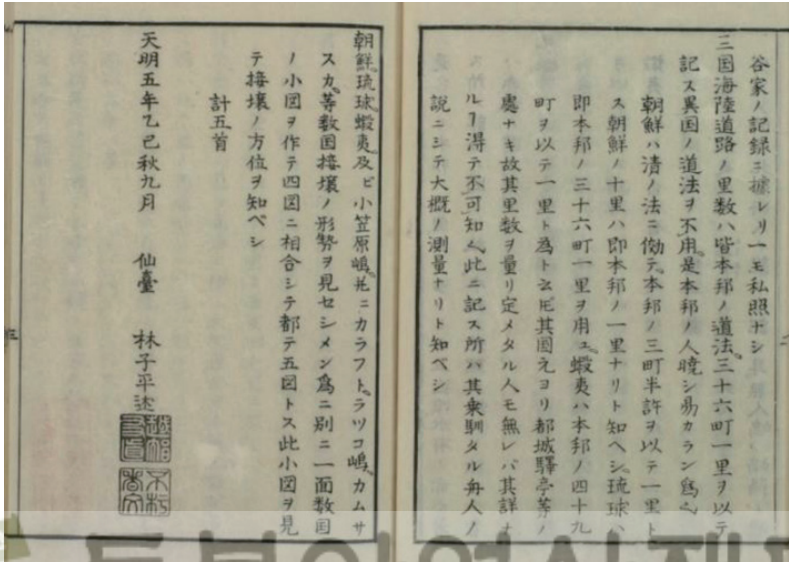


독도가 2개의 섬으로 묘사된 경우
 〈그림 6〉「삼국접양지도」의 울릉도와 독도 부분



독도가 하나의 섬으로 묘사된 경우

그리고 울릉도 하단에 “그 섬으로부터 인슈(隱州)를 바라보고 조선도 볼 수 있다”라고 적은 것은 1779년 나가쿠보가 제작한 「개정일본여지로서정전



〈그림 7〉 『삼국통람도설』 서문의 하야시 직인

도』에 “그곳으로부터 고려국이 보임”이라 주기한 것을 참고한 것으로 추정된다. 이는 울릉도와 독도 가운데 어느 섬을 기점으로 한 것인지 불분명하다. 만약 독도를 기점으로 한 것이라면 당연히 울릉도가 보이므로 올바른 설명이지만, 독도를 기점으로 한 것이라면 한반도가 보이지 않으므로 오류를 범한 것이 된다. 이러한 주기는 『세종실록지리지』에 기록된 “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”이라는 내용을 잘못 인용한 것에서 비롯된 오류일 것이다. 하야시가 울릉도를 ‘竹島’라 주기한 것은 에도시대의 일본이 울릉도를 다케시마, 독도를 마쓰시마(松島)라 불렀기 때문이다.¹⁰

그리고 에조국은 하야시 자신이 소장하던 지도와 1720년 아라이 하쿠세키(新井白石, 1657~1725)가 저술한 『하이지(蝦夷志)』 등을 참고하여 작성했으

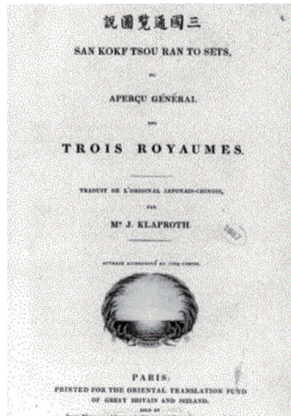
므로, 그의 지도는 모두 확실한 근거에 의거하여 작성한 것임을 『삼국통람도설』 서두에 기술해놓았다.¹¹ 그

10 신용하(1996), 남영우(2014), 이상균(2016)을 참고할 것.

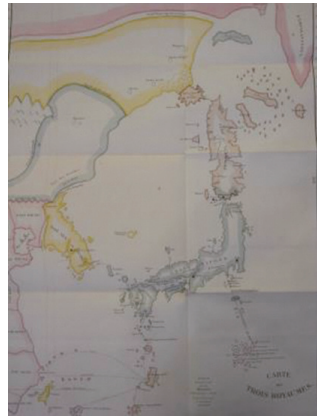


한국 국회도서관 소장본

〈그림 8〉 클라프로트의 「삼국점양지도」 프랑스어 번역본



프랑스어 번역본



독일 베를린박물관 소장본

동북아역사재단

동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

말미에는 〈그림 7〉에서 보는 바와 같이 “天明五年乙巳秋九月 仙臺 林子平述”이라 서명했으므로, 이 저서가 완성된 시기는 1785년 9월이 확실하다.

여기서 필자는 1832년 독일인 클라프로트가 영국 및 아일랜드의 동양번역기금으로 프랑스 파리에서 출간된 〈그림 8〉에서 보는 것과 같은 「삼국점양지도」의 프랑스어 번역본을 고찰해보았다. 이 지도는 영미는 물론 미일 간에 오가사와라 제도를 둘러싼 영유권 문제가 제기되었을 때 일본 측의 근거 자료가 된 것이기도 하다.¹² 이러한 사실을 일본은 『가호쿠신보(河北新報)』에 게재된 하야시를 소재로 한 신문소설일 뿐이라며 독도 영유권 문제가 걸려 있어 부인하고 있지만, 고카쿠 천황(光格天皇, 1771~1840)이 『삼국통람도설』을 열람하고 ‘叢覽三國通覽圖說出版小言’에서 하야시 덕분에 미국이 점령하고 있던 오가사와라 제도를 알게 되었음을 언급한 사실이 있다. 그리고 역사학자이며 조선총독부 조선사편수회 주임이었던 다보하시 기

11 『삼국통람도설』 서두에 “朝鮮, 琉球, 蝦夷, 及比小笠原嶋, 併ニカラフト, ラッコ島, カムサスカ等數國接壤ノ形勢ヲ見セシメン爲ニ一面數國ノ小國ヲ作テ四圖ニ相合シテ都テ五圖トス, 比小國ヲ見テ接壤ノ方位ヲ知ルベシ”라고 기술해놓았다. 예조에 대한 막부의 인식은 신동규(2010)를 참조할 것.

12 남영우·김부성(2012)과 P.F. Kornicki(2012)를 참고할 것.

요시[田保橋潔, 1897~1945]¹³는 클라프로트가 일본이 오가사와라 제도를 차지하게 한 은인이며 이른바 ‘대동아공영권의 아버지’라 칭송한 바 있다. 이러한 사실은 일본의 하야시 전문가인 다이라 시게미치[平重道] 역시 그의 저서 『林子平: その人と思想』의 서문과 본문에서 언급했으며, 센다이시 박물관(1993)에서 발간한 우카이 사치코[鵜飼幸子]의 『林子平: その生涯と思想』 및 가호쿠신보사[河北新報社]가 편찬한 『仙臺藩ものがたり』(2003)에서도 상기한 사실을 적시한 바 있다.

4. 「삼국접양지도」의 유포

필자는 「삼국접양지도」가 다양한 형태로 유포된 이유에 대하여 초점을 맞춰보기로 했다. 이 지도는 어느 것이 진본 또는 원본인지 판별할 수 없을 정도로 조금씩 상이한 모사본들이 각 대학 도서관과 박물관이나 인터넷에 유포되어 있다. 하야시가 『삼국통람도설』을 1785년 9월에 탈고했고, 이듬해 1786년 여름에 간행했으므로 당시 목판은 스하라야[須原屋] 출판사에 보관되어 있었을 것으로 추정된다.

하야시는 그로부터 5년 후인 1791년 12월에 막부에 소환되었고, 이듬해 1792년 5월에 목판의 몰수와 동시에 칩거에 들어갔으므로 6~7년의 시간 차가 있었을 것이다. 출판사에 맡겨진 하야시의 저서는 압수되었지만, 그는 또 다른 목판을 비밀리에 보관했을 것으로 추정된다. 그 근거는 하야시가 사망하기 8개월 전인 1792년 10월 5일 자신의 저서를 대여하여 복사를 허락한다는 취지의 서신을 이토가[伊藤家]의 가신인 와타리 우츄[瓦理右仲]에게 보냈다는 사실에 있다. 이는 목판이 하야시의 손에서 떠났다는 것을 의미한다.

또한 하야시가 목판이 몰수 처분된 지 5개월 후에 필사 및 모사를 허락한 것은 그와 같은 사실을 입증하는 것이다. 그뿐만 아니라 하야시는 구도를 위시한 주변의 동조자와 친지들에게도 그의 저서를 보여주었으므로 모사되었을 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 당

13 다보하시 기요시는 1921년 도쿄제국대학 국사학과를 졸업하고, 1928년 경성제국대학의 교수가 되었으며, 1933년부터 조선총독부 조선사편수회 편찬주임을 역임했다. 그는 주로 일본 근대외교사와 조선 근대사를 연구했다.



〈그림 9〉 다양한 종류의 「삼국점양지도」 모사본

시에 에조지의 탐험이 성행했던 사실을 감안한다면 『삼국통람도설』의 수요가 예상보다 많았을 것으로 추정된다. 출판사에 보관 중이던 목판은 압수되고 책임자 스하라야효에[須原屋兵衛]는 투옥되어 고문을 받았을 것이다. 그러나 하야시의 저서를 압수한 당시의 최고 권력자인 마쓰다이라가 그 저서와 지도를 어떻게 처리했는지는 불분명하다.

이상의 사실로부터 필자는 오늘날 해안선, 채색, 주기 등이 상이한 「삼국 접양지도」 모사본이 만들어졌을 시간적 여유와 유포 가능성이 충분함을 유추할 수 있었다. 이 지도는 〈그림 9〉에서 보는 바와 같이 모사하는 과정에서 채색상의 차이가 발생하거나 보존 상태에 따라 퇴색의 정도가 다를 수 있고, 각각 적색·녹색·황색이 강조된 지도들도 있다. 지도 안에 필사된 주기에서는 출판사와 하야시의 서명 및 글씨체를 비롯하여 동서남북 방향의 기재 유무, 국명의 기입 여부 등에서 차이가 발생했다. 이는 필사한 사람이 각기 다르다는 사실을 시사한다. 이에 관해서는 문헌고고학적 연구가 뒤따라야 할 것이다.

V. 에조국에 대한 하야시의 인식과 「해국병담」

1. 에조국에 대한 하야시의 인식

하야시는 러시아의 남진정책이 에조지를 압박할 것이라 예상했다. 그는 일본열도와 에조지의 지리적 관계에서 본다면 일본 본토가 위협에 빠질 수 있다고 생각했다. 왜냐하면 그는 에조인들이 러시아의 남진을 환영하는 실정을 우려했기 때문이며, 러시아인들이 에조인을 순화하여 점령하기 전에 일본이 먼저 영토화해야 한다고 강조했다. 이를 위해서 일본은 에조지를 개발할 것과 그들을 교화하고 원시적 생활상태로부터 탈피시켜야 하며, 나아가 에조가 일본의 영토라는 인식을 확립하는 것이 급선무라고 생각했다. 이와 같은 하야시의 생각이 에조지 개발론과 북방방비론의 본질이었다. 당시

일본인의 전통적 예조관(觀)은 광물자원이 풍부한 땅이라는 것이었는데, 사실 현재 홋카이도는 석탄과 석유 이외에는 지하자원이 빈약한 지역이다. 그럼에도 불구하고 하야시는 예조에 금과 은이 많이 매장된 미개발지라는 풍문을 듣고 개발론을 펼 것이다.

하야시가 예조인에 대한 교화를 주장한 것은 예조 남부에 위치한 마쓰마에번(松前藩)의 지배정책에 대한 비판에서 비롯된 것이다. 예조국을 일본 영토로 인식한 하야시에게 예조인은 일본인과 동종의 인간이며, 그들을 교화함으로써 예조지가 아이누 주민을 일괄하여 명실상부한 일본 영토가 될 수 있다는 주장은 다분히 일본 중심적 사고를 가진 하야시의 발상이었다. 그것이 러시아의 식민주의에 대항할 수 있는 방책이라는 하야시의 주장은 단순한 인도주의적 견지에서 주장이 아니라 국방적 견지에서 반드시 실행에 옮겨야 할 국책으로 주장한 것이다. 그러나 일본인에게 예조국은 분명 외국이며, 아이누족은 언어와 풍속이 다른 종족이었다. 그럼에도 불구하고 예조지가 일본 영토라 주장한 것이 일본인들에게는 탁월한 견해로 받아들여진 것이다. 하야시가 그러한 인식을 갖게 된 것은 그의 친구 후지쓰카의 평비(坪碑) 연구로부터 촉발된 결과다. 이 사실은 「삼국점양지도」의 연해주 쪽에 “坪碑靺鞨國稱スルハ此辺ヲサスナリ”라 주기하여 평비에서 말갈국의 존재를 알게 되었다는 사실을 밝혀놓았다.

하야시가 예조지 개발과 아이누에 대한 지배 강화를 서둘러야 한다는 주장은 러시아의 남진정책은 물론 유럽열강의 식민지 정책의 진상을 접하면서 느낀 위기감에서 비롯되었다. 그와 같은 정보는 하야시가 나가사키 유학시 네덜란드 상관장 페이스로부터 전해들은 것이었다. 그가 하야시에게 예조국 정벌을 제안한 이유는 만약 일본이 예조국을 영토화하면 일본 무역을 독점할 수 있게 되어 자국의 이익이 될 것이라고 생각한 것 같다. 그 후 실제로 러시아 함선이 홋카이도를 침범했는데, 하야시는 그 사건이 발생하기 20년 전에 예언했던 것이다. 하야시는 나가사키에 유학했을 때 페이스로부터 휘브너(J. Hübner)가 저술한 『Geography, 1668~1731』의 일본어 번역본¹⁴을 입수하여 세계의 지리적 정보를 입수한 바 있다. 하야시가 『삼국통람

도설』에서 일본의 통설과 서양지지의 새로운 내용을 절충하여 가라후토[樺太]와 사할린을 구별하여 섬으로 묘사한 것은 오류를 범한 휘브너의 저서를 그대로 반영했기 때문이다.

하야시가 그의 저서에서 에조에 대한 내용을 언급한 것은 에도에서 만난 그의 친구 구도의 저서 『적하이풍설고』를 참고하여 기술한 것으로 추정된다. 왜냐하면 하야시의 저서에는 자신이 직접 에조지를 답사하여 입수한 내용이 들어 있지 않기 때문이다.

2. 『해국병담』의 내용

하야시의 필생의 역작으로 알려진 『해국병담』은 일본 역사상 명저로 꼽힌다. 이 저서는 16권으로 구성된 대작으로 일본에서조차도 완독한 사람이 적을 만큼 방대한 분량이다. 제1권에서는 일본이 바다로 둘러싸인 도서국 이므로 국방의 근본은 해양 방어에 있음을 강조했다. 하야시는 군비를 강화하는 것은 막연한 준비를 하는 것이 아니라 일본과 교전할 상대국을 상정하여 대처해야 한다고 주장하면서 그 상대를 중국(淸)으로 생각했다. 청나라의 국력은 과거의 중국에 비해 강해졌으며 청국인의 성격과 힘을 볼 때 언제라도 침략하는 사태가 발생하지 말라는 보장이 없다고 생각했다. 그러므로 일본은 문무 양면을 굳건히 대비할 필요가 있다는 것이다.

하야시가 일찍이 당시의 유럽열강이 벌인 침략전쟁을 지적하면서 유럽의 전법을 파악하여 그 대비책을 마련해야 한다고 주장한 것은 일본 국내에서 그를 선각자라고 추앙하는 이유다. 그는 지금 일본이 해양국가라는 인식을 심어 주어 국민적 자각을 고취하면서 수도인 에도가 바다에 면해 있으므로 방어에 취약하다는 사실을 지적했다. 하야시는 도서국인 일본의 방어는 해안 방어에 있으며, 해안 방어의 병법은 지상전이 아니라 해전에 있으므로 일본열도 5,000리에 성벽을 구축하여 포대를

14 하야시 시헤이의 『삼국통람도설』에 인용되기도 한 이 저서의 제목은 *Algemeene geographie; of Beschryving des geheelen aardryks*이다. 독일인 휘브너(1668~1731)의 원저인 초판본(初版 1730~1731)을 그의 아들(1703~1753)이 보강한 1761~1766년판을 W. A. Bachiene와 E. W. Cramerus가 네덜란드어로 번역한 책이다. 일본의 난학자들은 이 책을 『セオカラヒ』라 번역했다. 青地林宗의 『輿地志略』, 桂川甫周의 『魯西亞志』 등과 같이 번역본이 많다.

설치하는 것이 해양 방어의 이상이라고 역설했다. 그러므로 그는 일본은 전함을 만들어 병사를 훈련시켜야 한다는 이른바 ‘조함(造艦)·조련(操練)·연병(練兵)’의 3원칙을 주장했다.

일본에서는 하야시가 제국주의적 세계침략의 현실을 명확히 파악하고 있었다는 점에서 빼어난 선견지명을 가진 선각자로 높이 평가하고 있다. 하야시는 송나라와 명나라는 문민통제의 평화주의적 국가였지만 청나라는 원나라와 마찬가지로 침략주의 국가라고 판단했다. 그가 무엇을 근거로 청나라가 일본을 침입할 것이라고 생각했는지 구체적인 근거는 설명하지 않았다. 결국 하야시는 일본의 가장 적국을 중국과 러시아라 상정했으며, 조선은 약소국으로 생각하여 전혀 염두에 두지 않았다. 그리하여 하야시는 일본이 진공할 경우를 상정하여 「삼국접양지도」를 작성했으며, 일본과 인접한 3개국과 러시아로부터의 해전이 발생할 경우 방어를 위한 전술서로 『해국병담』을 집필한 것이다. 따라서 하야시는 조선을 침략할 상대국으로 상정하지는 않았지만 일본이 간섭할 수 있는 국가로 생각한 듯하다. 비록 하야시가 그의 저서에서 침략용 함선의 건조에 대하여 언급하지 않았으므로 일본에서는 『해국병담』을 전수방어를 목적으로 한 국방론이라 인식하고 있지만, 사실은 적극적 방어론의 구상에서 저술된 것이라고 할 수 있다. 그는 자금난으로 출판이 지연되어 이 저서를 38부밖에 인쇄하지 못했다.

VI. 하야시의 처벌과 일본 근세사에서의 평가

1. 막부의 하야시 처벌

하야시의 나이 54세이던 1791년 2월 『해국병담』 전권의 판각이 완성되어 4월에 그로서는 생애 대사업을 달성했지만, 그해 12월에 민심을 어지럽힌다는 이유로 막부에 소환되었다. 당시 구도는 출판 5년 전에 이 저서의 과격한 내용을 보고 출판을 유보하도록 조언했으나, 완고한 성격의 하야시

는 그의 충고를 듣지 않고 “자신이 생각한 것을 말하지 않으면 불충한 신하이며 죽을죄가 될지도 모르지만 후세에 도움이 될 것이다”라며 출판을 강행했다. 다음 해 2월에는 그의 저서 목판이 압수됨에 따라 하야시는 상심한 나머지 병에 걸려 법정에서 출두하는 것이 불가능할 정도였다. 그해 5월 16일 막부로부터 하야시 처벌에 관한 판결문이 하달되었다.

하야시가 처벌을 받게 된 이유는 세 가지였다. 첫째 외국 침략의 경고가 기괴한 낭설이란 점, 둘째 일본의 방어상 취약점을 지적한 점, 셋째 하야시의 지도가 지리적으로 오류를 범한 점이었다. 이중 첫째 죄목은 보는 시각에 따라 차이가 날 수 있으며, 셋째 죄목은 지리적 정보가 불충분한 당시의 상황에서는 불가피한 문제였을 것이다. 다만 두 번째 죄목은 막부가 하야시를 처벌할 충분한 이유가 되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 하야시는 일본의 전반적 국방의 허점, 특히 수도가 있는 에도만의 방어가 부실함을 지적했기 때문에 국가기밀에 해당하는 사실을 발설한 셈이다.

이상에서 고찰한 바와 같이 하야시의 저서 내용에는 국방상 약점을 지적하여 불온하다고 볼 수 있겠으나, 그 이외에는 사실상 처벌할 만한 죄목이 없었다. 그러나 하야시보다 정확한 북부 변경지역의 정보를 입수하고 네덜란드 서적을 수집하여 난학(蘭學)을 공부한 마쓰다이라 사다노부(松平定信, 1758~1829)는 세계의 지리적 정세에 관한 많은 지식을 소유하고 있었는데, 하야시가 처벌받을 당시 에조국에 관한 마쓰다이라의 생각은 구도의 『적하이풍설고』에 담겨 있다. 그 저서에서는 러시아의 위협을 허구라고 주장하며 『삼국통람도설』을 비판했다. 구체적으로 마쓰다이라는 러시아의 평화세력론적 사상이 강했으며, 에조지 개발 무용론자였다. 그러나 대정치가로 꼽히는 마쓰다이라가 그런 관점에서 하야시를 처벌한 것은 아니었다.

한때 하야시는 사형을 각오했지만, ‘칩거’라는 비교적 가벼운 처벌이 내려졌다. 당시 도쿠가와 막부의 형벌은 사형, 유행, 추방, 압수, 질책 등의 순으로 구별되었는데, 칩거는 서민에게는 압수에 상당하는 형벌이며, 이는 가택을 폐쇄하여 유폐시키는 것이었다. 칩거는 칩거 및 칩거은거, 영구칩거 등의 구별이 있었다. 하야시는 목숨을 보전했으나 일체의 활동이 금지되어

어떤 의미에서는 죽은 목숨과 같았다. 그는 1791년 5월 18일 마지막 여행이라 할 수 있는 센다이로 향하여 5월 26일 그의 형 카젠(嘉善)의 집에 도착해서 칩거에 들어갔다. 외출이 금지되고 읽을 책도 없는 방에서 와가(和歌)가 그의 유일한 소일거리였다.

1792년 하야시는 전술한 바와 같이 자신의 저서를 대여하여 복사를 허락한다는 취지의 서신을 이토가(伊藤家)의 가신인 와타리에게 보내고, 1793년 6월 21일에 56세를 일기로 사망했다. 그는 사후 48년 후인 1841년이 되어서야 사면을 받게 되지만, 칩거 중 “아버지도 없고, 처도 없고, 자식도 없고, 목관도 없고, 돈도 없으면, 죽고 싶지도 않다”라고 하여 스스로를 ‘로쿠 무사이[六無齊]’라 칭했다.

2. 하야시 평가

하야시를 평가하기 위해서는 그의 생애와 시대 상황에 주목할 필요가 있다. 근세 일본정치에 커다란 전환점이 된 교호개혁¹⁵을 단행한 도쿠가와 요시무네(徳川吉宗)가 은퇴한 것이 1745년이고, 6년 후 1751년에 사망했다. 개혁정치가 끝나고 22년이 지난 1767년 다누마 오키쓰구(田沼意次)가 1772년 국정을 관할하는 로주(老中)에 취임함에 따라 이른바 다누마 시대가 도래했다. 1756년에 대기근이 발생하여 막부의 각 번들이 재정궁핍에 시달리고 상인자본가의 금융 의존도가 증대되며 농민은 소비생활의 향상에 따라 빈곤의 정도가 더 심각해졌다. 각 번들이 필사적으로 정치개혁을 시작한 것이 바로 이 시기였다.

1783년 5월 덴메이(天明) 대기근이 발생하자 로주의 아들이 성안에서 살해되고 기근과 농민 소요로 일본 정국이 혼란에 빠짐에 따라 8월에 로주가 파면되고 15년에 걸친 다누마 시대가 종말을 고했다. 중상주의를 표방한 다누마의 실각은 금전적 부패와 천재지변이 겹침에 따라 백성의 반감이 커졌기 때문이었다. 하야

15 교호개혁은 에도시대 중기(1716~1745)에 행해진 막부 정치개혁으로 8대 쇼군인 도쿠가와 요시무네(徳川吉宗)가 주도한 것에서 유래한다. 이 개혁은 간세이(寛政)개혁과 덴보(天保)의 개혁과 함께 에도시대의 3대 개혁이라 불리는데, 재정안정책에 주안점을 두고 있었다(篠原純一, 2011, 『經濟を通して学ぶ歴史: 江戸時代の經濟政策』, 『經濟教育ネットワーク』, 東京).

시의 『해국병담』이 탈고되고 『삼국통람도설』이 에도에서 간행된 것이 1786년이므로 다누마의 실각과 시기를 같이한다. 그가 두 저서의 집필을 위해 전국을 누비며 동분서주하던 시기가 다누마 시대였던 것이다. 이 시기에 하야시는 주로 에도를 중심으로 에조와 나가사키 답사를 하며 연구를 거듭했다. 에도에서는 구도를 중심으로 하는 그룹과 함께 해외의 정보를 수집했다. 하야시가 에조지 개발을 주장한 것은 다누마 시대에 전개된 적극적 정책과 궤를 같이하는 것이었다. 그의 주장은 개발을 전제로 한 국방정책이었다. 『해국병담』에서 제기된 적극적 해양 방위사상과 사회개혁론은 당시의 사회풍조를 반영한 산물이었던 것이다. 일본 사회는 무사계급의 사치가 도를 넘어 본래의 사무라이 정신이 사라지고 사농일체(士農一體)의 생활을 이상으로 삼았던 하야시에게 다누마 시대는 그의 이상에 역행하는 사회풍조가 만연해 있었다.

1787년 마쓰다이라가 로주에 취임하여 개혁정책을 펼침에 따라 일본 사회의 풍조는 일변했다. 중상주의의 다누마와 대조적으로 중농주의를 표방한 그는 교호중흥을 목표로 다누마 정치의 부패를 일소하기 위해 근검절약과 단속 위주의 정책을 펴기 시작했다. 특히 자유방임으로 유포되는 언론과 풍속의 단속에 나섰다. 하야시의 두 저서가 막부에 의해 압수되기 1년 전인 1791년에는 당시 최고의 포르노 작가였던 산토 교텐(山東京傳)이 마쓰다이라에 의해 몰수되고 출판인 쓰타야 주자부로(葛屋重三郎)의 재산이 몰수되는 사건이 발생하기도 했다. 이와 같은 출판물에 대한 엄중한 규제가 적용됨에 따라 이듬해 하야시의 저서가 그 대상이 된 것이다.

원래 마쓰다이라라는 학문이 뛰어나고 술선수범하는 학덕을 겸비한 존경받는 정치가였다. 그러나 자만심과 공명심이 앞선 그는 다누마 정치를 일거에 개혁하려는 과욕으로 단속 만능주의에 빠지게 되었다. 당시 일본 사회는 퇴폐적 풍속과 사무라이의 무사안일주의뿐만 아니라 다누마 정치의 자유주의 및 적극주의적 태도에서 비롯된 풍조야말로 국민적 에너지의 발산이며 시대적 특징이기도 했지만, 술선수범의 통제주의를 이상으로 삼았던 마쓰다이라에게는 모두 혐오감을 느끼게 하는 것들이었다. 그는 그와 같은 자

유방임이 세상을 문란하게 하고 반체제가 생겨나는 징후라고 여겨 위협시켰다. 이런 세태에서 하야시와 같이 세상물정을 모르면서 사람들을 깨우치겠다는 언행은 다누마 시대에는 허용되었으나, 마쓰다이라 시대에는 맞지 않는 것이었다. 그는 정치적 문제를 공론화하는 태도에 매우 부정적이었으며 오히려 혐오감을 가졌다. 또한 우국충정에서 우리나라 하야시의 생각은 일고의 가치가 없다고 판단했다.

하야시는 1793년 6월 21일에 사망했지만, 1년 전까지만 하더라도 러시아 사절 락스만(A. Laksman)은 일본에 통상교섭을 요구해왔다. 그러나 마쓰다이라는 하야시가 지적인 바와 같이 에도만의 방어가 취약하다는 사실을 알고 있었으므로 나가사키에서 교섭할 것을 제시하며 퇴거시켰다. 이는 하야시 사망 직후에 발생한 사건이었다.

봉건체제와 막번제도(幕藩制度)를 타파하기 위한 존왕양이(尊王攘夷)는 근대국가를 건설하려는 메이지유신(明治維新)의 핵심 과제였다. 양이(攘夷)는 메이지 정부의 부국강병책을 근간으로 하는 근대국가 일본의 정신적 지주가 되었다. 하야시의 저서는 단순한 해양 방어의 전술서가 아닌 부국강병을 목적으로 한 종합적 국방론서였다. 이를 실현하기 위해서 하야시는 사농합일(士農合一) 제도와 부국강병, 산업진흥, 교육정책을 주장했지만, 명확하게 봉건체제를 부정하지는 않았다. 이러한 하야시의 구상은 근대적 중앙집권 국가의 실현을 전제로 하지 않으면 실현 불가능한 일종의 무사해체론이었으며, 그 구상의 근본정신은 봉건분권의 국가체제 아래에서는 결코 실현 불가능한 개혁이었다. 하야시가 메이지 정부의 이토 히로부미(伊藤博文)나 시나가와 야지로(品川弥次郎) 같은 관료들에 의해 재평가를 받게 된 것은 상술한 내용 때문이었다. 메이지유신 이후 하야시는 역사적 존재뿐 아니라 근대 일본의 발전에 발맞춰 때로는 제국해군 창립의 선각자로서는 물론 대륙 확장과 대러시아 강편사상의 선구자로 평가받기에 이르렀다.

Ⅶ. 맺음말

이 글은 하야시가 20세에 에도에서 센다이로 이주하여 56세를 일기로 사망할 때까지의 36년간에 걸친 활약 기간 중 그의 생애와 업적을 중심으로 각종 문헌을 참고하여 고찰한 연구다. 필자는 『삼국통람도설』과 하나의 짝을 이루는 『해국병담』을 함께 분석 대상으로 삼아 그의 저서에 나타난 하야시의 사상을 검토하고 아울러 「삼국접양지도」를 분석해보았다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

하야시는 그의 생애에서 친부 요시미치의 유훈을 평생 동안 실천에 옮기려고 노력한 강한 개성과 완고한 성격을 지닌 총명한 인물이었다. 하야시의 저서는 봉건재건의 목표가 국방에 있음을 분명히 하고 군비를 바탕으로 외국의 침략에 대비한 방비라는 개념을 내세워 인접 3국으로부터 침입에 주의할 것을 기을 인 점이 가장 중요한 내용이다. 일본과 인접한 3개국에 무슨 일이 발생하면 일본도 군대를 발동하여 3국에 간섭해야 한다는 점을 지적했다. 그러므로 일본은 평소 3국의 지리적 정보를 숙지해두면 안심할 수 있다는 것이다. 이와 같은 하야시의 국수주의적 사상은 매우 호전적이며, 그러한 이유에서 인접국에 대한 군사적 개입을 예상하여 「삼국접양지도」를 작성한 것임이 밝혀졌다. 또한 하야시는 러시아의 남진정책에 관한 정보를 입수하고 일본 국내에 한정되었던 시야의 한계를 탈피함으로써 『삼국통람도설』과 『해국병담』의 집필을 서두르게 된 것이다. 이러한 사실은 매우 중요한 사안으로 하야시의 두 저서가 단순한 지리서가 아니며, 병법전술을 논한 군사학 관련 저서임이 확실하다.

하야시의 인격 및 사상 형성에 영향을 미친 것은 그의 친부는 물론 에도의 구도를 비롯하여 나가사키에서 만난 페이스와 네덜란드의 난학을 연구한 사람들이었다. 특히 세 번에 걸친 나가사키 유학은 하야시에게 글로벌한 안목을 갖게 하고 학문적 지평을 넓혀주는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 조선인은 일본인에 비해 열등한 민족이며 경계해야 할 대상으로 인식했다. 이러한 하야시의 대조선관은 조선 문화가 일본 문화보다 우수함을 지적

한 바 있는 시볼트와 상반되는 견해였다. 하야시의 생애를 보면, 그는 엄격 주의에 몰입되어 비타협적이며 자만심과功名심, 승부욕이 강한 성격의 소유자였음을 알 수 있다.

하야시가 제작한 「삼국접양지도」는 「일본여지로정전도」와 「조선팔도지도」를 참고하여 작성했다고 밝힌 바 있으나, 실제로는 전혀 다른 형태를 취하고 있으며 주기된 지명도 상이하다. 오히려 「삼국접양지도」보다 「일본원근외국지전도」가 상기한 지도들과 더 유사함을 알 수 있다. 그러므로 하야시가 어떤 이유로 더 정확하게 묘사된 지도를 따르지 않고 4년 후에 제작된 「삼국접양지도」와 같은 덜 정확한 지도로 바꾸었는지 그 이유가 불분명하다. 오늘날 다양한 종류의 「삼국접양지도」가 전해 내려오는 이유는 묘사하는 과정에서 채색상의 차이가 발생하거나 보존상태에 따라 퇴색했기 때문이며, 도엽 안에 필사된 주기에서도 차이가 발생했다. 이는 필사한 사람이 각기 다르다는 사실을 시사하는 것으로 사료되며, 다양한 지도 중 어느 것이 원본인지 확인할 수 없다.

「삼국접양지도」는 영미는 물론 미일 간에 오가사와라 제도를 둘러싼 영유권 문제가 제기되었을 때 일본 측의 근거 자료가 되기도 했다. 이러한 사실을 일본은 독도 영유권 문제가 걸려 있어 정부 차원의 공식문서가 아니면 인정할 수 없다며 부인하고 있지만,¹⁶ 고카쿠 일본 국왕과 역사학자 다보하시 기요시를 비롯한 하야시 전문가 다이라 시게미치 등은 이 지도 덕분에 일본이 오가사와라 제도를 차지하게 된 사실을 적시한 바 있다.

하야시가 사망한 다음 해에 막부는 각 번에 해양 방어체제의 강화를 명하고 마쓰다이라 자신도 에도만 일대를 순시한 점, 그 후 실제로 구미열강이 일본에 접근한 사실과 한반도 침략을 비롯하여 청일전쟁·러일전쟁 등이 발생한 사실을 생각한다면 하야시의 선견지명은 인정할 만하다. 그러나 한일 간에 초미의 관심사가 되고 있는 「삼국접양지도」에 관해서는 차후 문헌고고학적 연구가 뒤따라야 할 것이다.

16 일본 정부는 물론 개인적 차원에서는 船衫力修(2015)의 반론을 비롯한 일본 인터넷 기사가 다수 존재하고 있다.

국문 초록

이 글에서는 일본의 지리학자 혹은 사상가 및 경제가로 추앙받는 하야시 시헤이의 생애와 업적을 살펴보고 그의 사상적 배경을 파악함으로써 그의 대표적 저서 중 하나로 꼽히는 『삼국통람도설』 및 부도 「삼국점양지도」에 대해 고찰했고, 이것과 하나의 짝을 이루는 『해국병담』을 아울러 연구 대상으로 분석했다.

그 결과 두 저서는 반주자학적 실학을 공부하고 비타협적 엄격주의를 중시한 하야시의 사상이 잘 반영되었음을 알 수 있다. 하야시의 사상과 인격이 형성된 것은 20세 때 센다이로 이주한 이후부터 에조지를 도향한 35세까지의 15년간이었던 것으로 추정된다. 이 연구에서는 이 기간이 40세 이후 하야시가 눈부신 활약을 한 절정기에 가려 하야시 연구자들이 거의 주목하지 못했지만, 사실은 매우 중요한 의의를 갖는 시기였음이 밝혀졌다.

구도는 하야시를 평온하고 욕심이 적으며 대의를 생각하는 검소한 성격의 소유자라고 평했지만, 하야시는 민족적 우월감과 과욕으로 가득 찬 성격이었던 것으로 보인다. 그는 두뇌가 명석하고 예측 불가능한 책략을 지닌 무사로서 일본의 입장에서 인접국인 조선·중국·에조(홋카이도)와 전쟁이 발발하면 일본이 위험해질 것이라는 염려와 국수주의적 입장에서 러시아의 남진정책을 우려하여 저서를 집필한 것으로 사료된다.

하야시는 만약 3국에 무슨 일이 발생하면 일본이 3국에 간섭해야 한다는 생각을 갖고 있었으며, 군대를 출동할 경우도 예상되므로 평소 지리적 정보를 숙지하고 있으면 일본이 안심할 수 있다고 주장할 만큼 매우 호전적 성향의 인물이었음을 간파할 수 있다. 하야시는 지리 정보가 군사전략의 기본이며 전제라고 인식하고 있으면서 집필에 임한 것으로 유추해볼 때 그의 두 저서의 성격은 병요지지에 가까우며, 「삼국점양지도」는 「일본원근외국지전도」를 바탕으로 한 군용지도로 자리매김할 수 있다. 그러나 이 지도는 대부분이 모사 및 필사된 것이므로 어느 것이 진본인지 명확하지 않다. 『해국병담』은 자금난으로 38권밖에 출판하지 못했으나, 『삼국통람도설』과 그

부도는 몇 부가 출판되었는지 알 수 없다. 더욱이 지도는 모사 과정에서 오류가 발생하기 쉬우므로 진본을 가려내기가 더욱 곤란하다.

일본에서는 하야시가 그의 두 저서에서 침략용 함선의 건조에 대해서는 언급하지 않았으므로 전수방어를 목적으로 한 국방론의 하나로 인식되고 있지만, 필자는 하야시의 저서가 사실상 적극적 방어론의 구상에서 집필된 군사학의 성격이 강한 것으로 판단했다. 또한 하야시의 사상은 80년 후의 일본 제국주의화와 이른바 대동아공영권 구상을 예고하는 것이었음을 알 수 있다.

〈주제어〉

하야시 시헤이, 삼국통람도설, 해국병담, 삼국접양지도, 일본원근외국지

전도



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

Hayashi Shihei's Life and Achievements: Focusing on Sangoku tsuran zusetsu and Dokdo Featured in its Appended Maps

Nam, Youngwoo

Professor Emeritus, Korea University

This study investigates the life and achievements of Hayashi Shihei (林子平), who was a respected Japanese geographer, thinker, and statesman. By identifying the background of his thought, it also looks into one of his representative works, the Sangoku tsuran zusetsu (三國通覽圖說) and its appended maps Sangoku setsujochizu (三國接壤之圖), and then analyzes them alongside a later work of Hayashi titled Kaikoku heidan (海國兵談).

This study's examination reveals that the two publications well reflect Hayashi's thoughts as someone who studied anti-neo-Confucianism and valued unyielding rigorism. Hayashi's thoughts and personality seem to have

been formed was over a course of fifteen years since the age of twenty just after he moved to Sendai until he traveled to Ezochi at the age of thirty-five. This study argues that those fifteen years were actually a critical period for him, which often tends to be overlooked by scholars because of the marvelous achievements he made after the age of forty.

Although Kudo considered Hayashi as a calm, selfless man who lived frugally and cared about noble causes, Hayashi seems to have been a person possessed by an ethnic superiority complex and a strong desire to accomplish greatness. As a smart samurai equipped with unpredictable tactics, Hayashi had been concerned about the danger Japan would be caught in if went to war with its neighboring countries Joseon, China, and Ezo. He also seems to have been inspired to author the aforementioned books out of a nationalistic concern against Russia's policies to advance southward.

Hayashi seems to have had quite hostile tendencies, enough to argue that if a war occurred in or between any of the three countries, Japan should interfere and be familiar with geographic details in case it has to dispatch its military forces to do so. Given that he recognized geographic information as the basis for forming military tactics, his two major publications are geographic records for military purposes. Sangoku setsujochizu (三國接壤之圖) can therefore be positioned as a military map that based itself upon a different military map named Nihon ochikochi gaikoku no zenzu (日本遠近外國之全圖). However, the original of Sangoku setsujochizu is yet to be identified since most of those that remain are either replicas or copies. Financial difficulties only allowed 38 copies to be published for the work Kaikoku heidan, and it remains unknown as to how many copies were made for Sangoku tsuran zuzetsu and its appended maps. Moreover, creating replicas of such maps are prone to errors, which makes it much more difficult to identify their originals.

Japan recognizes the above two works by Hayashi as discourses on military defense since they do not cover the making of battleships for invasion. However, this study argues that Hayashi's works were based on ideas of active national defense, which are heavily related to characteristics of military science. Hayashi's thoughts also seem to be a preview of ideas of imperialism and the Greater East Asia Co-Prosperty Sphere that consequently emerged in Japan eight decades later.

Keywords

Hayashi Shihei, Sangoku tsuran zuzetsu, Kaikoku heidan, Sangoku setsujochizu, Nihon ochikochi gaikoku no zenzu

참고문헌

- 신용하, 1996, 『독도, 보배로운 한국 영토』, 지식산업사.
- 이상균, 2016, 『19세기 일본 지도에 독도는 없다』, BookStar.
- 김동철, 2010, 「조선 후기 통제와 교류의 장소, 부산 왜관」, 『한일관계사연구』 37.
- 남영우, 1995, 「林子平의 朝鮮八道之圖 연구」, 『민족문화연구』 28.
- 남영우, 2014, 「독도에 대한 일본의 지도제작과 측량」, 『영토해양연구』 7.
- 남영우·김부성, 2012, 「하야시와 Klaproth의 삼국점양지도의 비교분석」, 『2012년 추계 학술대회 요약집』, 한국지도학회.
- 신동규, 2010, 「『赤蝦夷風說考』와 에도막부의 북방인식」, 『동북아역사논총』 30.
- 이호상·北田愧司·남영우, 2009, 「일본의 지도학자 伊能忠敬의 생애와 업적」, 『한국지도학회지』 9(2).
- 장순순, 2011, 「조선 후기 왜관의 성립과 왜관 정책」, 『인문과학연구』 31.
- 岡田俊裕, 2011, 『日本地理学人物事典(近世編)』, 東京: 原書房.
- 山本饒 編, 1943~1944, 『林子平全集』 全2卷, 東京: 生活社.
- 山岸徳平·佐野正巳 編, 1978~1980, 『新編林子平全集』, 東京: 第一書房.
- 仙臺市博物館, 1993, 『林子平: その生涯と思想』, 仙臺: (株)そのへ.
- 仙臺市史編纂委員會, 2003, 『仙臺市史: 近世3』, 仙臺: 仙臺市史印刷共同企業體.
- 船衫力修, 2015, 「竹島の日本地圖についての韓國側の報道・論文に對する反論(3): 江戸時代の地圖(1), 林子平の地圖について」, 『島嶼研究ジャーナル』 4(2).
- 篠原総一, 2011, 「經濟を通して学ぶ歴史: 江戸時代の經濟政策」, 『經濟教育ネットワーク』, 東京.
- 李基源, 2009, 『徂徠學の再構成と波紋: 東アジア思想史への視野』, 京都大學博士學位論文.
- 中居光男, 1992, 『先哲林子平先生の生涯』, 林子平先生二〇〇年顕彰 実行委員會, 仙臺.

平重道, 1977, 『林子平: その人と思想』, 東京: 宝文館出版.
河北新報社編輯局 編, 2003, 『仙臺藩ものがたり』, 仙臺: 河北新報社.

M. J., Klaproth, 1832, 三國通覽圖說, SAN KOKF TSOU RAN TO SETS,
Paris: Allen & Co.

P. F., Kornicki, 2012, “Julius Klaproth and His Works,” Monumentia 55(4).

http://www.pref.shimane.lg.jp/soumu/web-takeshima/takeshima04/takeshima04-2/takeshima04_r.html

<http://www.hat.hi-ho.ne.jp/nishimura/ogasawara/travelguide05.htm>

<http://blog.goo.ne.jp/tbinterface/60b378585393d312e9e0d922ed0c4cf0/ca>

<http://www.sanin-chuo.co.jp/column/modules/news/article.php?storyid=406702035>

ameblo.jp/michiru619/entry-11592908924.html

ja.wikipedia.org/wiki

www.pref.shimane.lg.jp



1930년대 일본의 영토 편입 정책 연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점

서인원 한국영토학회 연구원

동북아역사재단

I. 머리말

최근 개정된 일본 외무성의 「다케시마 문제에 관한 10개의 포인트」(2014년 3월)에서 일본은 1905년에 각의결정에 따라 독도를 시마네현에 편입하여 영유 의사를 재확인했다고 주장하면서 기존의 무주지 선점론을 삭제했다. 그리고 일본은 독도 편입의 무주지 선점론이 잘 받아들여지지 않자 독도가 역사적으로 일본 외의 영토인 적이 없다는 고유 영토설로 독도 편입의 근거를 바꾸고 있다. 그래서 이런 일본의 독도 편입 논리의 모순점에 대해 19세기 국제법의 무주지 선점론 논리의 정당성과 타국에의 통고(notification)의 원칙에 대해 분석할 필요가 있다.

1930년대 들어와서 일본은 본격적으로 영토 편입 정책에 대한 국제법적 연구를 실시했다. 일본 외무성 외교사료관 소장의 「각국 영토 발견 및 귀속 관계잡건」, 1933년 일본 외무성 조약국 발행 「국제법선례취집」 등이 대표적인 연구 결과물이다. 그리고 1930년대 일본 국제법 학자들이 저술한 국제법 서적 등이 있다. 이런 자료를 중심으로 무주지 선점론의 의미와 일본의 영토 편입 논리를 분석하면서 무주지 선점론에 의한 도서 편입은 그 당

시 제국주의가 행했던 약소국 침탈의 논리로 독도의 불법 편입과 정당성 결여에 대해 증명한다.

일본의 오가사와라 제도와 독도의 편입 과정, 그리고 다른 도서 편입 사례에서 무주지 선점의 전략과 타국에의 통고의 의무를 지키지 않았던 이유에 대해 비교·분석하면서 일본의 영토 편입 논리의 차이점과 모순점을 증명한다. 그리고 일본이 무주지 선점에 있어 타국에의 통고를 한 사례를 분석하여 통고의 의무가 그 당시 국제법상 관례임을 증명한다.

마지막으로 1905년 시마네현 소관으로 독도를 편입할 때 일본은 독도를 한국 영토로 인식하면서 독도를 비밀리에 불법적으로 편입했던 경유를 분석하면서 무주지 선점론의 모순점에 대해 증명한다. 그리고 1905년 시마네현 고시 이후에도 일본 국내 서적과 지도에는 독도를 한국 영토로 표기하고 있는 내용을 중심으로 일본의 무주지 선점에 있어 타국에의 통고의 정당성 결여에 대해 증명한다.

II. 무주지 선점론의 이론과 실제

1. 19세기의 무주지 선점론의 개념

19세기 국제법에서 영역 주권이 미치지 않는 지역은 무주지라 볼 수 있다. 무주지 영유 의사를 가지고 실효적으로 지배하는 국가가 그 무주지를

자기 영역으로 획득할 수 있다. 결국 영역 취득의 의사와 그 의사의 존재를 입증하기 위한 국가 활동, 실효적 지배가 무주지의 영유를 위한 요건이 된다.¹

선점에 의한 영유가 유효하기 위해서는 네 가지 요건을 충족해야 한다. ① 선점의 주체가 국가여야 하고, ② 대상지가 무주지여야 하고, ③ 실효적인 점유를 동반해야 하고, ④ 국가가 영유 의사를 표명해야 한다.²

* 논문 투고일: 2016. 3. 30. 심사 개시일: 2016. 5. 3. 게재 확정일: 2016. 5. 20.

1 小寺彰·岩沢雄司·森田章夫編, 2010, 『講義國際法』第2版, 有斐閣, 244쪽.

2 日本外務省外交史料館, 「帝國政府ノ領土權主張問題1, 1929年(昭和4年)7月2日~1939年(昭和13年)3月2日-國際法上ノ先占ノ要件」, 『各國領土發見及歸屬關係雜件』第1卷, 25쪽.

선점이라는 것은 국가가 무주의 지역에 대한 영토주권을 획득하는 것을 말한다. 국제법상의 선점 요건으로 선점의 주체는 국가가 되고, 선점은 국가행위(a state act)를 하는 것이 요구되며 다음과 같은 조건이 필요하다. 국가가 관현에 명령하여 선점을 행하는 경우와 국가로부터 위임 또는 명령을 받은 개인 또는 개척회사가 국가를 위해 선점하는 경우를 말한다.

객체에 관한 조건에서 선점의 객체는 무주의 토지가 되는 것이 요구된다. 주민이 없는 토지는 무주지가 되며 유기한 토지(dereliction)는 무주지가 된다. 야만족(원주민)이 점거하는 토지는 무주지가 되는 것에 대해 논쟁의 여지가 있지만 일반 통설 및 실재는 이것을 무주지라 보고 있다.³

야만족(원주민)의 토지를 선점하기 위해 조약을 체결하는 것은 소극적인 통설이라고 하며, 선점에 있어 먼저 야만족(원주민)에 대해 보호권을 설정하는 것이 일반적이다.

발견은 선점의 요건이 아니고 발견자 혹은 발견국은 그 외의 다른 우선권을 가지고 있으나 미완성 권원(inchoate title)이라 할 수 있다.

파스칼레 피오레(Pasquale Fiore: 이탈리아 법학자)에 따르면 모든 문명국의 법적 영유 하에도 없는 지역으로 미개의 원주민만이 사는 곳은 선점에 의해 취득할 수 있다고 하며(1890),⁴ 영국 법학자 로렌스(T. G. Lawrence)에 의한 무주지라는 것은 모든 문명국의 영유 부분에도 없는 지역을 가리키며 원주민에 의한 수준 낮은 문명수준과 정치적 결합의 달성도 선점에 의해 그들의 영지 취득을 저지하는 것에 충분하지 않다고 했다

(1895).⁵

선점은 무주지에 영토주권을 설정하고 그 설정에 대해 인정받아야 한다. 적어도 선점국의 권력을 행사하는 데 충분한 지방 관현의 존재가 필요하다는 것이 일반 통설이며, 선점은 실력적 또는 실효적 지배가 필요하다라고 한다. 단순히 한편의 선언에 끝나는 실력 행사는 선점의 효력이 없고 제3국으로부터 선점을 인정받아야 선점의 조건이 성립된다.⁶ 게다가 선점의 실효

3 위와 같음.

4 杉原高嶺, 2008, 『國際法講義』, 有斐閣, 280쪽.

5 T. J. Lawrence, 1895, *The Principles of International Law*, Boston, New York etc. D. C. Heath & Co, pp. 146 ~ 147.

6 日本外務省外交史料館, 「帝國政府ノ領土權主張問題1, 1929年(昭和4年)7月2日~1939年(昭和13年)3月2日-國際法上ノ先占ノ要件」, 『各國領土發見及歸屬關係雜件』 第1卷, 26쪽.

성에 관한 위와 같은 통설에 대해 일정의 예외인 경우에는 최소한의 조건으로서 선점국 시민의 이주와 그 외의 피선점 지역의 실효적 지배의 사실이 있어야 그 조건이 충족된다.

중앙정부 행정청사에서 무주지에 권력 행사가 미치지 않더라도 군대 또는 경찰을 자주 파견하여 사실상의 실효적 지배를 행하고 또는 야만족(원주민)으로부터 세금을 징수하는 것은 선점 지역의 영역 취득을 인정받는 것에 충족된다.

실제 선점의 법리가 서구제국에 의해 식민지 획득을 합법화하는 역할을 담당하는 것은 부정할 수 없다. 무주지 개념을 식민지화 도구로 발명하면서 문명이라는 개념을 이용하여 약소국 침략을 정당화했다. 이런 행위에 대해 기도 다카요시[木戶孝允]는 만국공법이 약소국을 빼앗는 하나의 도구⁷라는 신념을 가지고 있었다.

무주지를 문명이라는 기준으로 판단하는 것은 19세기의 국제법 학자의 독창적인 견해라 말할 수 있다. 19세기 말 국제법 학자 홀(Hall)은 영역을 취득할 수 있는 것은 문명국 또는 반문명국에 한정되어 있다⁸고 했으며, 로렌스는 무주지라는 것은 문명국의 점유하에 없는 토지의 부분이라고 정의하고 있다.⁹ 이와 같은 문명 기준을 이용한 유럽 중심주의적 지향은 펜윅(Fenwick)의 지적에도 잘 나타난다. 그는 문명국이 비문명인에 대한 명확한 구별을 국제법이 행하지 않지만 전반적으로 보면 국제법은 유목민의 권원을 인정하지 않았으며 정주했다 해도 그 문명 수준이 유럽 기준 이하의 경우에는 그 권원이 인정되지 않는다고 하고 있다.¹⁰

7 日本史籍協會, 1967, 『木戶孝允日記(1)』, 東京大學出版會.

8 William Edward Hall, 1924, A. Pearce Higgins ed., *A Treatise on International Law*, 8th ed., p. 125, p. 127.

9 Lawrence, *supra* note 38 at 146~149.

10 Charles G. Fenwick, 1934, *International Law* 2nd ed., p. 251.

이와 같이 무주지 선점의 법리는 강대국이 문명국의 기준으로 약소국을 식민지로 만들려는 데 정당성을 확보하는 좋은 재료가 되었고, 이런 일방적인 행위는 도덕적으로도 법적으로도 정당화하는 데 이용되었다.

2. 선점에 있어 타국에의 통고 의무와 그 사례

선점의 의사 표시는 일정 지역을 선점하고 취득하는 것에 대해 명확한 의사 표명을 하는 것으로 가능하다.

국제법은 그 방법에 대해 세칙을 정하고 있다. 국권을 선점 지역에 설정하는 선언서 발급 또는 선포하는 것은 일반적으로 그 권리를 행사하는 것이라 말할 수 있다. 강대국 또는 그 관계국에 외교상의 통지를 알리는 것이 당연하지만 필수 요건은 아니라고 하고 있다.

그러나 19세기 국제사회에서 타국에의 통고(notification)의 필요성에 대해 논하게 되었다. 1885년 베를린회의 일반의정서는 아프리카에서의 선점에 대해 통고의 의무를 정했다. 이것을 수용한 형태로 1888년 선점에 관한 만국국제법학회의 결의는 타국의 통고를 선점의 조건으로 정했다.¹¹ 국제법 학자들도 영토 편입의 대외적 통지는 의무가 아니고 실효적 지배의 근거가 있으면 된다고 주장하고 있다.

일본 국제법 학자인 다카하시 시쿠에이[高橋作衛]는 통고의 의무에 대해 실력 점령의 사실이 있을 때 이것은 가장 정확한 의사 표명으로 증명되기 때문에 통고는 필요하지 않다고 해석하고 있다.¹² 그러나 일본이 통고의 의무를 행하지 않고 독도를 무주지로 위장하여 군사적 무력으로 실력 점령한 것은 그 당시 식민지 지배를 정당화하는 강자의 논리였고 국제법적으로 한국 침략행위에 해당한다.

구라치 데쓰기치[倉知鐵吉]는 1885년 베를린회의 일반의정서에 대해 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 포르투갈, 러시아, 스위스, 미국 등은 모두 이 선언서를 승낙하고 약속했지만, 이 문제는 일본과 직접 관련이 없다고 기술하고 있다.¹³

일본은 베를린회의 일반의정서는 해당 조약국이 아프리카 해안의 일부를 선점할 때 그것을 다른 조약국에 통고하도록 규정되어 있고 이것은 아프리카 해안에만 적용되는 규칙이라고 비판하고 있다.

11 横田喜三郎, 1933. 9, 「無人島先占論」, 『中央公論』, 88쪽.

12 高橋作衛, 1904, 『平時國際法論』, 日本法律學校, 373쪽.

13 倉知鐵吉, 1899, 『國際公法』, 日本法律學校, 87쪽.

그러나 독일이 마셜 제도(1886)를 선점했을 때, 그리고 프랑스가 마다가스카르(1897)를 선점했을 때 선점을 타국에 통고한 사례가 있듯이 아프리카 이외의 경우에도 이 규칙이 적용된다고 해석하는 예도 있다.¹⁴

또한 베를린회의 일반의정서는 세계의 최우수한 국제법 학자들이 망라한 것이고 그 결의는 최고의 권위를 가지는 것¹⁵이기 때문에 그 당시 일본 정부가 선점의 네 가지 요건을 준수해야 하는 것이 국제법상 관례라고 할 수 있다.

1876년 10월 일본 정부는 오가사와라 제도에 관청을 설치하고 관리를 파견하는 신법령을 제정했다. 그리고 10월 17일 테라지마 무네노리(寺島宗則) 외무경은 오가사와라 제도를 신법령에 의한 단속을 한다는 취지와 영토 편입 의사를 미국, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 페루, 러시아, 스페인 등 서구 각국에 통고하여 제3국으로부터 영토 편입을 승인받았다. 이런 절차를 보면 일본 정부는 국제법상 통고의 의무를 준수하고 있었고 이것은 그 당시 일반적인 관습국제법으로 보인다. 관습의 효력 범위는 모든 국가에 대해 일반국제법으로 효력을 가진다. 관행에 참여하지 않은 국가와 관습이 성립된 이후에 출현한 신생 국가 역시 관습의 효력 범위 안에 있다.¹⁶ 그 당시 일본은 1885년 베를린회의 일반의정서를 숙지하고 있었고 일본의 영토 편입에 있어 타국에의 통고 및 승인의 절차를 행한 것을 보면 구라치 데쓰기치가 주장한 일본의 논리에는 모순이 있다.

그리고 1930년대 일본 국제법 학자인 요코타 기사부로(横田喜三郎)는 타국에 통고하지 않아도 되는 의무는 소수설이며 1888년 만국국제법학회 결의는 타국에의 통고를 필요로 했다고 주장하고 있다. 또한 1885년의 베를린회의 일반의정서도 아프리카 해안에서의 선점에 대해 타국에의 통고가 필요하다고 했다. 이에 대한 소수 반대론도 있지만 선점을 완료하기 위해서는 통고할 필요가 있다고 했다.¹⁷ ① 선점의 주체가 국가여야 하고, ② 대상

14 Lindley, M. F., 1926, *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law*, London: Longmans, Green, p. 295.

15 横田喜三郎, 1933. 9, 「無人島先占論」, 中央公論, 87쪽.

16 柳原正治·森川幸一·兼原敦子編, 2013, 『プラクティス国際法講義』第2版, 信山社, 18쪽.

지가 무주지여야 하고, ③ 실효적인 점유를 동반해야 하고, ④ 국가가 영유 의사를 표명해야 한다는 것이 선점 조건의 네 가지이며 이 선점이 성립하기 위해서는 상기의 네 가지 조건이 항상 구비되어야 한다. 그중 하나만 빠져도 선점 조건이 성립되지 않기 때문에 영토권을 취득할 수 없다¹⁸고 주장하고 있다.

어느 국가가 도서를 먼저 발견하고 때로는 상륙해서 영유권 선언을 할 경우, 그 무주지의 편입과 영유 의사를 타국에 알리지 않으면 분쟁이 일어나게 된다. 서구 국가들이 영토를 획득하는 과정 중 영토 분쟁을 방지하기 위해서는 타국에의 통고와 승인이 필요한 것¹⁹이 그 당시의 관습국제법이라 할 수 있다.

미나미토리시마(南鳥島)의 경우, 1897년 미즈타니 신로쿠(水谷新六)가 영토 편입 대하원을 제출하자 일본 정부는 각의결정에 의해 1898년 도쿄부 고시 제58호로 도쿄부 소속으로 오가사와라 제도의 소관에 두었다.

이 과정에서 1889년 미국인 로즈힐(Rosehill)이 미나미토리시마에 대한 역사적 권원을 주장했지만, 미국 정부가 로즈힐의 이의 제기를 인정하지 않았다. 1902년 1월 로즈힐이 미국 국무부에서 점령 허가를 받고 미나미토리시마 원정길에 나선다는 풍문을 들은 일본 정부는 주미 다카히라 고고로(高平小五郎) 공사를 통해 그 섬은 이미 1898년 도쿄부의 관할에 두었다는 사실과 그 근거를 제시하도록 지시했다. 그리고 만약 이 섬에 대한 점령 허가가 이미 부여되었다면 양국 간 쓸데없는 분쟁을 피하도록 그 허가를 취소하는 조치를 채택하도록 미국 정부에 권고했다.²⁰ 미국 정부는 이에 대해 세밀하게 조사하기 위해 해당 관리에게 이첩하겠다는 뜻을 회답했다. 추후 미국 정부는 훈령에 의거하여 로즈힐에게 분쟁을 일으키지 말고 미일 양국 정부 간 외교적 절충에 의해 해결한다는 내용의 서면을 통보함으로써 마무리했다.

일본 정부가 무주지 선점에 있어 미국에 통고하고 승인을 받았던 것은 미국과의 영토 분쟁의 소지를 차단하기 위해서이고 이런 절차는 그 당시 만들어진 관

17 横田喜三郎, 1933, 9, 「無人島先占論」, 『中央公論』, 88쪽.

18 横田喜三郎, 1933, 위의 책, 88쪽.

19 高橋作衛, 1904, 『平時國際法論』, 日本法律學校, 373쪽.

20 外務省條約局, 1933, 「別紙 乙號」, 『國際法 先例彙集(2)』, 40쪽.

습국제법을 바탕으로 행해졌다는 것을 알 수 있다.

3. 오가사와라 제도의 경우

오가사와라 제도는 도쿠가와 막부시대에 오가사와라 민부 다이스케 사다노리[小笠原民部大輔貞頼]가 도쿠가와 이에야스의 명을 받아 이즈[伊豆]반도에서 남향하여 하치조지마[八丈島]의 남방 해상에서 발견한 섬이라 한다. 섬 항구에 영토 표주를 2개 세우고 이 섬을 오가사와라 제도라고 명명한 이래, 23회에 걸쳐 이 섬을 방문하는 자는 있었지만 영주하는 사람은 없었다. 오가사와라 제도의 이름이 발견자인 오가사와라 사다노리의 성에서 유래하는 것이 전승된 것은 18세기 전반부터이지만, 이 인물의 실재는 증명할 수 없으나²¹ 도명의 유래는 전승되어오고 있다. 오가사와라 사다노리의 발견은 가공의 이야기이지만 오가사와라 제도를 최초로 발견한 사람은 1639년 네덜란드인 마티스 쿠위스트로 보인다.²²

19세기부터 제국주의 열강은 무주지 선점론에 의한 영토 획득 경쟁에 가열되면서 오가사와라 제도 편입에 대한 관심도가 높아졌다.

1817년부터 포경선 승선의 외국인이 점차 이곳에 거주했고, 1827년 영국 군함 블라섬(Blossom)호가 이곳에 동비(銅碑)를 세우고 퇴거했다.²³

1828년 베링해 연안을 측량하고 많은 섬을 발견한 러시아 항해가 리트케 제독은 오가사와라 제도가 귀속이 없는 무인도라고 판단하고 러시아령으로 편입하려고 제의했지만, 러시아 정부는 이에 응하지 않았다고 한다.

1853년 페리 함대의 일행이 여기에 비석을 세웠지만, 미국 의회의 추가 인정은 없었다.

1864년 일본 정부는 관리 및 이민자 80명을 오가사와라 제도에 보내어 통치하게 했으나 14개월 지나서 일본 정부의 조슈(長州) 정벌 때문에 거주지를 전부 소개했다. 그 이후 섬은 혼란에 빠져 범죄가 증가하자 도민들은 일본 정부에 지배를 요청했다.

21 大熊良一, 1969, 『千島小笠原島史考』, 시나의出版, 155쪽.

22 安岡昭男, 1980, 『明治維新と領土問題』, 教育社, 175쪽.

23 外務省條約局, 1933, 『國際法 先例彙集(2)』, 1쪽.

1873년 오가사와라 제도의 유력자 캡틴 벤저민 빌이 재경 미국 공사를 방문하여 미국의 통치를 희망하자 미국 정부는 이를 수리했다. 당시 이 섬에 거주하던 미국인은 25명, 영국인은 17명, 프랑스인은 4명이었다.²⁴

1875년 11월 일본 정부는 탐험대를 파견하여 도민들로부터 복종 선언을 받았다. 1876년 10월 일본 정부는 오가사와라 제도에서 실시해야 할 신법령으로 오가사와라 제도에 관청을 설치하고 관리를 파견하는 규칙을 제정했다. 그리고 10월 17일 데라지마 외무경은 재일본 각국 공사에 신법령에 의한 단속을 한다는 취지를 통고했다. 데라지마 외무경이 보낸 서신은 아래와 같다.

미국, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 페루, 러시아, 스페인 서구 각국 공사 앞 서신
일본 남해 중의 소속 섬인 오가사와라 제도는 작년 1875년에 일본 정부에서 관리를 파견해서 실체를 조사하였다. 차차 이주자의 증가에 대해 금반 해당 섬에 관청을 설치하고 관리를 파견하기 위한 별지 규정에 따른 단속을 하게 되어 이런 절차를 통보한다.²⁵

일본의 통고에 대해서 독일, 프랑스, 네덜란드 등 서구 국가들은 단지 양해하는 취지를 진술하거나 조약의 범위 내에 있어 조항을 따르는 취지를 진술하는 회답을 보냈다.²⁶

1876년 10월 25일 독일 변리공사 폰 아이젠데허(von Eisendecker)는 10월 17일부 서간으로 일본 속도인 오가사와라 제도 취급 규칙의 송부의 건을 승인하고 일본 정부에 통보했다.

1877년 1월 21일 프랑스 대리공사 생캉탕(St. Quentin)은 지난 1876년 10월 17일 오가사와라 제도의 관청 설치 및 관리 파견에 대한 결정 취지와 별지 규칙을 승인하는 것은 일본과 프랑스 사이에 맺은 조약에서 위 규칙과 조약의 취지에 저촉의 건이 없으면 시행할 수 있지만, 만일 1개의 조항이라도 저촉의

²⁴ 外務省條約局, 1933, 위의 책, 2쪽.

²⁵ 外務省條約局, 1933, 위의 책, 2쪽.

²⁶ 外務省條約局, 1933, 위의 책, 2쪽.

건이 있을 때는 시행할 수 없다는 취지를 회답했다.²⁷

1877년 1월 26일 요코하마 주재 네덜란드 변리공사 베켈린(V. Weckkerlin)은 오가사와라 제도에 관청을 설치하는 서한과 별지 규칙에 대해 승인하고 위 규칙은 일본 및 각 외국과 체결한 조약에 상응해야 한다고 주장하면서 자국민의 선박 및 화물 등에 대해 위 규칙을 준수하도록 지시하겠다고 회답했다.

그러나 미국, 영국 등은 치외법권 권리를 주장하는 입장을 취하면서 그 신법령이 자국민에게 미치는 것을 부인하고 이에 대한 조치로 일본 정부와 문서를 주고받았다.

이 통고에 대해서 영국 공사 해리 파크스(Harry S. Parkes)는 신속하게 일본 외무성에 데라지마 외무경을 방문해서 요코하마 등 개항지에서 외국인이 가지고 있는 치외법권의 특전을 오가사와라 제도 거주민에게도 인정해달라고 요구했다.²⁸ 이에 데라지마 외무경은 오가사와라 제도는 개항지가 아니기 때문에 다른 개항장의 외국인과 동일시할 수 없다고 했다.

미국 공사 존 빙햄(John A. Bingham)은 오가사와라 제도의 항칙(港則) 제7조와 세칙 제12조(첨부자료 참조)에 대해 미일수호통상조약(1858년)의 치외법권 권리를 주장했다. 이에 일본 정부는 오가사와라 제도의 특수사정을 고려하여 경범지는 동도 규칙에 의해 단속하는 취지를 회답했고 이것으로 오가사와라 제도의 편입을 끝내고 일본은 이 시점에서 동쪽의 국경을 확정했다. 결국 일본 정부가 별칙 적용에 있어 외국인은 자국 영사의 판결에 따르는 것을 인정했지만 오가사와라 제도에 대한 주권은 각국 모두 일본의 주장을 묵인해주는 형태가 되었다.²⁹

오가사와라 제도 편입의 경우 무인도인 오가사와라 제도를 최초로 발견한 사람은 일본인이 아니라 네덜란드인이기 때문에 일본 정부는 오가사와라 제도를 편입할 때 좀 더 신중하게 대처했다. 일본 정부는 확실한 현지 조사를 했지만 1840년의 일본인의 표류를 별도로 하면 일본인은 그전 200년 가까이 오가사와라 제도에 가지 않았다. 그 사이에 여러 서구 국가가 영유권 선언을 하

27 外務省條約局, 1933, 위의 책, 11쪽.

28 外務省條約局, 1933, 위의 책, 33쪽.

29 外務省條約局, 1933, 위의 책, 18쪽.

〈표 1〉 독도-오가사하라 제도 영토 편입 비교표

	독도	오가사하라 제도
편입 연도	1905년	1876년
편입 논리	무주지 선점론	무주지 선점론
편입 목적	경제적 이익 및 군사적 요충지	경제적 이익 및 군사적 요충지
소속국	한국	무주지
타국에의 통고 및 승인	비밀리에 편입	미국, 영국 등 서구제국 12개국

고 또 30년에 걸쳐 외국인이 거주하고 있어 1861년 당시에는 서구 국가들이 오가사하라 제도의 영유권을 둘러싸고 경쟁하던 상태였다.

독도와 센카쿠 열도 편입 당시 타국에의 통고를 하지 않았으나 오가사와라 제도를 편입할 때에는 미국과 영국이 영유권 선언을 했고 양국의 주민이 살고 있었기 때문에 통고할 수밖에 없는 상황이었다.

오가사와라 제도 편입의 성공 요인은 오가사와라 제도의 영유권에 대해 영국의 소극적인 자세와 영국의 영토가 될 것에 대한 미국의 견제이며 이런 요인은 오가사와라 제도가 일본에 귀속되는 데 유리하게 작용했다.

그리고 영국과 미국의 역학관계와 당시 영일 양국의 협력을 필요로 한 일본 정부와 영국과의 관계에서 출발한다. 1861년 일본에서 양이파(攘夷派)에 의한 공격이 강해지고 러시아 군함에 의한 쓰시마 점거라는 사태가 일어나서 일본 정부도 영국의 협력이 필요했고 영국도 러시아를 견제하기 위해 일본의 협력을 필요로 했다.³⁰

1902년 영일동맹은 러일전쟁 때 일본에 최대한 유리하게 그 힘을 발휘했다. 영국은 참전은 못하지만 최신식 무선전신기 등의 신기술 정보를 일본에 제공했고, 일본은 연합함대의 주요 함선을 영국으로부터 구입했다. 그리고 일본은 발틱 함대의 동향 정보 제공, 발틱 함대의 수에즈 운하 통행의 거부, 발틱 함대에의 석탄 공급의 방해³¹ 등 영국으로부터 최대한의 지원을 받았다. 특히 울릉도·독도 사이의 해전에서 일본 연합함대는 기함 미카사를 비롯하여 대부분 영국제를 사용했다.³²

30 名嘉憲夫, 2013, 『領土問題から国境画定問題へ』, 明石書店, 118쪽.

31 小池明, 2011, 『日本海海戦と三六式無線通信機』, 歴史春秋出版社, 104쪽.

32 小池明, 2011, 위의 책, 103쪽.

결국 오가사와라 제도 편입 당시 타국에의 통고와 승인은 그 당시 관습 국제법을 따른 것이며 일본은 여러 국가들 사이의 영토 획득 경쟁에서 선점의 우위를 차지하기 위해 통고의 의무를 한 것이다. 그리고 일본이 영유권을 획득하는 과정에서 타국과의 영토 분쟁을 방지하기 위해 19세기에 만들어진 관습국제법을 준수하면서 통고의 의무를 한 것이다.

4. 도서 편입 사례의 모순점

1933년 10월 일본 외무성 조약국에서 발행한 『국제법선례회집』에는 메이지 시기 일본이 선점한 도서들인 오가사와라 제도(1876), 이오지마[硫黃島](1891), 구메아카지마[久米赤島]·구바시마[久場島]·우오쓰리시마[魚釣島](1895), 미나미토리시마[南鳥島](1898), 오키다이토지마[沖大東島](1900), 오키노토리시마[沖ノ鳥島](1931) 등의 각 사례들은 영토 편입 경위를 포함한 전반적인 해설이 첨부되어 있고 부속자료로서 각 사례의 해설에 인용되었던 국내 법령과 그와 관련된 외교문서가 게재되어 있다. 예를 들면 오가사와라 제도의 경우, 편입 당시에는 주일 각국 공사(미국, 영국, 독일, 프랑스, 러시아, 스웨인, 이탈리아, 네덜란드, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 페루) 앞으로 통고했고 모든 국가에 이에 대한 양해를 구했다³³는 점은 독도 편입과 비교가 된다. 그리고 이 연구에는 독도 편입 경위에 대한 설명과 자료 공개가 없을 뿐만 아니라 오가사와라 제도를 제외한 나머지 섬들에 대한 자세한 편입 경위와 자료 공개가 없다.

오키노토리시마 편입의 경우, 일본은 환초에 대한 선점의 사실이 없고 실제 선점한 적도 없었다. 일본 내무성은 해군의 압력으로 군사적 필요에 의해 형식상 도쿄부 행정권 아래에 두었다.

그리고 일본 정부는 오키노토리시마 편입에 대해 언론 발표를 하는 것은 적절하지 않고 외교적으로 무주지 선점 선언과 통고의 절차는 필요가 없다

고 판단해서 각의결정 후 내무성 공시만 했다. 1922년 일본 정부는 측량함 만주호를 보내어 더글러스 환초(Douglas Reef)를 조사하여 수상비행기 기지를 건설하면

33 國際法先例彙集研究會, 2004, 「研究報告 國際法先例彙集に関する研究」, 『外務省外交史料官報』 제18호, 100쪽.

서 1931년 9월에 만주사변을 준비하기 위해 1931년 7월에 오키노토리시마를 편입했다.³⁴

남사군도의 경우, 1933년 3월 일본은 국제연맹을 탈퇴하자마자 프랑스 정부에 프랑스의 영유권 선언 철회를 신청했다. 이에 프랑스는 민간회사가 채광을 한 것은 일본의 선점에 해당하지 않는다고 주장했다.

1930년대 일본 해군은 미국이 동남아시아에의 해상 통과 목적으로 영토 획득을 계획하고 있는 것을 대비하여 미래의 잠수함 기지를 만들 목적으로 남사군도 환초에서의 일본인 경제활동을 지원했다. 프랑스 정부는 프랑스의 영유권을 인정해주면 일본인의 경제활동을 인정해준다는 통고를 했지만 일본 정부는 이것을 거부했다. 일본 국내에서는 중일전쟁을 준비하면서 남하의 중요한 길목으로서 군사적 전략지로 사용하기 위해 1939년 3월 일본 식민지인 타이완 가오슝(高雄)에 편입했다.³⁵ 이에 프랑스 정부는 일본에 강력하게 항의하고 미국, 영국, 네덜란드, 오스트레일리아도 이런 일본의 불법적 행위가 자국의 안보에 큰 위협이 된다고 비난했다. 결국 일본은 남사군도를 군사적 목적으로 전쟁을 수행하기 위해 영토 편입을 했기 때문에 타국의 승인을 받지 못했다.

오키노토리시마, 남사군도 편입은 센카쿠 열도와 독도 편입 과정과 비교하면 전쟁을 수행하기 위해 군사적 전략지로서 편입을 했고 무주지 선점론을 이용하여 타국에 통고하지 않고 무력으로 편입한 점이 비슷하다.

그리고 무주지에 있어 일본인의 발견, 경제활동 등에 의한 선점이 있더라도 선점의 요건인 타국에의 통고가 없다면 선점이 성립되지 않는다.³⁶

34 名嘉憲夫, 2013, 『領土問題から国境画定問題へ』, 明石書店, 172쪽.

35 名嘉憲夫, 2013, 위의 책, 175쪽.

36 横田喜三郎, 1933. 9, 「無人島先占論」, 『中央公論』, 89쪽.

III. 무주지 선점론에 의한 독도 편입의 정당성 결여

1. 일본 정부의 무주지 선점의 전략

1877년 「태정관 지령」³⁷에서 울릉도·독도를 둘러싼 메이지 정부의 대응은 무주지 선점론에 있어 중요한 시사점을 주고 있다. 일본은 국경 확정 시기(1874~1881)에 홋카이도 쿠릴 열도(1875), 오가사와라 제도(1876), 오키나와(1879)를 편입하면서 일본의 국경을 확정했다.

한국과 일본의 경우, 1833년 일본 정부는 일본인에 의한 울릉도 침입에 대한 한국 정부의 항의를 받아들여 일본인을 송환했다. 그 후 1877년 일본 정부는 서쪽의 국경을 확정할 때 「태정관 지령」으로 울릉도와 독도를 한국 영토로 인정하면서 국경을 확정했다.

「태정관 지령」은 내무성에서도 독자적으로 조사했고 시마네현의 보고를 바탕으로 울릉도와 독도는 한국 영토임을 인정하고 일본 영토가 아니라고 결론을 내렸다. 이런 중요한 「태정관 지령」은 일본 정부의 영유권 주장에 불리하기 때문에 일본 외무성에서 언급하는 것을 꺼리고 있으며 외무성 팸플릿 「다케시마 문제에 관한 10개의 포인트」에도 이런 중대한 결정을 전혀 싣고 있지 않다.

그러나 1900년대 일본은 무주지 선점론을 이용하여 영토 편입을 한 경험으로 독도를 편입하는 작업에 착수했다. 일본의 영토 편입은 개척, 대하원 신청, 전쟁 수행을 위한 군함 파견 및 군사시설 설치, 각의결정, 지방 내 고시 등의 절차를 거쳐 이루어졌다.

1901년 흑룡회 회보는 구즈 요시히사[葛生修亮]가 독도에 대해서 쓴 「일본해 중의 미발견의 섬」³⁸을 실으면서 무주지인 독도를 발견했다는 업적을

37 內務省, 1877. 3, 「日本海内竹島外一島地籍二編纂會同」, 國立公文書館 소장 (A07060000300).

38 黑龍會, 1901, 「日本海中未發見一島」, 『黑龍會會報』, 제1·2집, 107쪽.

홍보하면서 일본의 영토를 개척하는 데 적극적으로 이용했다. 주로 독도의 어업 가치가 상당히 높기 때문에 독도를 무주지로 홍보하면서 당시의 무주지 선점론으로 독도를 강탈하려는 야욕을 드러내기 시작

했다.

흑룡회 회보에서는 독도가 아직 영국 해도나 일본, 러시아 해도에 실리지 않았고 한국 판도에도 실리지 않았다는³⁹ 등 잘못된 정보를 게재하면서 독도를 무주지로 홍보했다.

1849년 프랑스 선박인 리앙쿠르호가 독도를 처음으로 발견한 이후 프랑스 수로지에 등장하고 있음에도 불구하고 일본 수로국은 프랑스 수로지의 정보를 파악하지 못했다.

그 이후로 일본 수로국은 『환영수로지』(1883), 『조선수로지』(1894, 1899)를 발간하면서 독도를 한국 판도에 포함시키고 있으며 한국 영토임을 인정했다. 그 이후에 발간된 흑룡회 회보는 독도를 미발견의 일도로 홍보하기 위해 수로지의 사실을 은폐한 것이다. 또한 독도는 프랑스, 영국, 러시아 해도에 정확히 기록되어 있어 흑룡회 회보의 내용이 잘못되었다는 것을 반증하고 있다. 흑룡회에서 독도를 미발견의 일도로 알리려는 의도는 독도를 무주지로 홍보함으로써 영토 편입에 있어 국내적 혹은 국제적 여론을 유리하게 형성하기 위해서였다.

『일본해 중의 미발견의 섬』의 내용 가운데, 울릉도에서 돌아온 지는 맑은 날 이 섬(울릉도) 산봉우리 높은 곳에서 동남쪽으로 멀리 섬이 있는 것을 알 수 있다는 대목⁴⁰에서 한국 어민이 울릉도를 어업 근거지로 삼고 독도에서 어업을 하는 것은 울릉도와 독도는 하나의 부속 섬으로 한국 영토임을 알 수가 있다. 또한 한일 어민은 이 섬을 ‘양코’라고 부를 정도로 독도를 명확히 인식하고 있었다.

그리고 구즈 요시히사(葛生修亮)의 저서 『한해통어지침(韓海通漁指針)』(1903) 목차에 독도가 강원도 울릉도의 부속 섬으로 소개된 것⁴¹은 독도가 한국 영토임을 입증하는 증거다. 1901년 흑룡회 회보에서 독도에 강치가 많아서 어업에 방해가 된다는 내용을 기술하고 있으나 1903년에 와서 독도에는 강치와 전복과 같은 값비싼 어류 자원이 풍부하다고 기술하면서 미래의 유망한 어장으로서 일본 어업 종사자가 개척할 필요가 있다고 소개

39 黑龍會, 1901, 위의 책, 108쪽.

40 黑龍會, 1901, 위의 책, 108쪽.

41 葛生修吉, 1903, 『韓海通漁指針』, 黑龍會.

하고 있다. 이는 일본 어민들로 하여금 독도를 일본 영토로 개척하자고 유도하는 내용이다.

일본 정부는 무주지 발견이 선점의 요건이 아니고 미완성 권원(inchoate title)이라 여겨 독도를 선점하기 위해 독도의 풍부한 어업자원을 광고했다. 그리고 나카이 요자부로라는 어부가 영토 개척을 하는 것처럼 꾸미고 이를 이용하여 독도를 군사전략적 요충지로 만들어가는 전략을 세웠던 것이다.

나카이 요자부로는 1903년 독도에서 처음으로 강치잡이 시험을 했다.⁴² 그 성과로 지금까지의 모든 잠수함 어업을 그만두고 강치잡이에 종사하기로 결심하고 독도에서 강치잡이를 독점하기 위해 랑코도(독도) 영토 편입 및 대하원을 신청하기로 했다. 당시 나카이 요자부로는 독도를 한국 영토로 인식하고 한국 정부에 독도 대하원을 신청하기로 결심하고 있었다.

「다케시마 그 유래와 운명」이라는 논문⁴³에서도 당시 나카이 요자부로는 독도를 한국 영토로 인식하고 있는 내용이 나온다. 이 논문에서 랑코도(독도) 영토 편입 및 대하원에 관한 자료는 주로 나카이 요자부로의 아들인 나카이 진지로(中井甚二郎)(동해구 수산연구소 자원 부장)에게 빌린 것이다.

그리고 1910년에 작성한 나카이 요자부로 다케시마 사업경영개요를 보면 나카이가 그 당시에 독도를 한국 영토로 인식하면서 사업경영개요를 작성했고 랑코도(독도) 영토 편입 및 대하원을 제출하려면 당연히 통감부에 가서 논의해야 한다는 것을 염두에 두고 있다는 내용⁴⁴이 나온다. 이 부분에서 통감부에 대한 언급이 나오는데 한국에 통감부가 설치된 것은 독도 편

입 각의결정 1년 후인 1906년으로 한국이 일본의 보호국이 되었던 시기다. 이것은 나카이 요자부로는 1910년 당시에 독도를 한국 영토로 생각하고 있었다는 것을 보여준다.

1904년 나카이 요자부로는 독도 대하원을 신청하기 전부터 독도를 울릉도 부속 섬으로 생각하면서 한국 통감부에 대하원을 제출하려고 노력하는 과정⁴⁵에서 외무성 정무국장 야마자 엔지로, 농상무부 수산국

42 田村清三郎, 1953, 「中井養三郎都庁に提出した履歴書 1910」, 『竹嶋』, 鳥根県広告文書課資料.

43 三浦桂祐, 1953. 8, 「竹島その由来と運命」, 『水産界』, 大日本水産會出版部.

44 田村清三郎, 1953, 「中井養三郎事業経営概要 1910」, 『竹嶋』, 鳥根県広告文書課資料.

45 田村清三郎, 1953, 위의 글.

장 마키 나오마사, 해군성 수로부장 기모츠키 가네유키 등과 상담을 했다. 그 과정에서 일본 정부는 독도 편입이 전략적으로 중요하게 느끼게 되었고 러일전쟁에서 독도를 군사적 요충지로 사용하기 위해 나카이 요자부로 독도 대하원을 이용하여 독도를 편입하게 했다.

그러나 일본 내무성은 러일전쟁 중 불리한 국제정세를 감안해서 독도 대하원을 각하했다. 그 이유는 러일전쟁에서 승기를 잡기 위해 가능한 한 국제사회와 러시아를 자극하지 않으면서 독도를 비밀리에 편입하기 위해서였다.

당시 러시아가 울릉도에 대한 삼림 벌채권을 따낸 것은 울릉도의 삼림뿐 아니라 남하정책상에서 울릉도와 독도가 가진 전략적 가치를 높이 평가했기 때문이다. 울릉도는 1888년 이래로 비티아즈(Vitiaz)호 함장이던 마카로프(Makarov) 제독에 의해 러시아 측에 그 전략적 가치가 알려졌다.⁴⁶ 당시 일본은 러일전쟁을 준비하면서 울릉도·독도에서의 제해권을 잡고 효과적으로 러시아 해군을 제압하기 위해 비밀리에 독도를 편입했기 때문에 타국이나 한국에 통고하지 않았다. 일본이 독도를 군사적 목적으로 사용하기 위해 비밀리에 불법으로 편입한 것은 울릉도·독도가 러일전쟁에서 얼마나 군사 전략적으로 중요한 위치였음을 알 수 있다.

러일전쟁 발발 전에 일본은 육군, 해군, 외무성 3성의 국장급 간부들이 호월회를 조직했다. 이 조직에서 대러 전쟁을 준비하고 있던 아마자 엔지로 외무성 국장은 독도를 러일전쟁 때 무선통신 기지로 활용하기 위해서 독도 편입에 앞장섰다.

아마자 엔지로는 한반도 침략은 물론 독도 편입에도 적극적으로 활동했고 우익단체인 현양사의 영향을 받은 대외 강경파로 그의 독도 강탈에 대한 야욕은 나카이 요자부로 사업경영개요에서 잘 나타난다.

아마자 씨는 이런 시국이기에 오히려 영토 편입이 급하다고 하였다. 망루를 건축하고 무선 혹은 해저전신을 설치하면 적함을 감시하는 데 매우 용이할 것이다. 특히 의

⁴⁶ 崔文衡, 1985, 「러시아의 鬱陵島活用企圖와 日本의 對應」, 『獨島研究』, 韓國近代史資料研究協議會, 368~369쪽.

교상 내무성과 같은 고려를 할 필요가 없다. 당연히 빨리 청원서를 본성에 회부해야 한다고 의기양양하였다.⁴⁷

일본과 한국 연안지역에 있어 망루와 전신 설치는 러일전쟁을 수행하는데 확실한 방식으로 볼 수 있었다. 일본은 일본 해군 순양함들을 군사전략상 중요한 섬으로 모두 보냈고 그 섬과 연안지역의 지형학적 측량은 망루, 무선통신소, 해저통신 등의 설치를 위한 최적의 장소를 찾기 위한 것이었다. 그래서 일본은 독도에 니다카 군함, 쓰시마 군함,⁴⁸ 하시다테 군함⁴⁹ 등을 세 차례 보내어 전쟁을 준비하기 위해 독도에 망루를 설치할 적합한 곳을 탐사하고 망루와 무선통신을 설치했다. 1904년 9월 25일 니다카 군함⁵⁰은 독도의 동도 정상에 평탄한 곳이 있어 망루를 두세 개 세울 수 있다고 판단하고 본격적으로 울릉도와 독도에 망루를 설치했다. 1905년 7월 2일에 독도에 망루를 기공하여 이것을 다케시마(독도) 가설망루라고 명명하고, 8월 19일부터 그 업무를 개시했다.⁵¹

47 氏ハ時局ナレバコソ其領土編入ヲ緊要トスルナリ望樓ヲ建築シ無線若クハ海底電信ヲ設置セバ敵艦監視上極メテ用意ナラスヤ特ニ外交上内務ノ如キ顧慮ヲ要スルコトナシ須ラク速カニ願書ヲ本省ニ回附セシムベシト意氣軒昂タリ。田村清三郎, 1953, 『中井養三郎事業經營概要 1910』, 『竹嶋』, 島根県広告文書課資料.

48 海軍省, 1904. 10, 『軍艦對馬戰時日誌』, 防衛省防衛研究所 소장(C09050402400).

49 海軍省 橋立艦長 福井正義, 1905. 4, 『橋立戰時日誌』, 防衛省防衛研究所 소장(C09050390400).

50 海軍省, 1904. 9. 25, 『軍艦新高行動日誌』, 防衛省防衛研究所 소장(C09050456800).

51 海軍軍令部編, 1905, 『極秘明治三十七八年海戰史』 제4부 제4권, 276쪽.

일본은 1877년 「태정관 지령」으로 국경을 획정했기 때문에 일반적으로 일본 정부 관료, 우익단체인 흑룡회 회원, 일본 어민, 나카이 요자부로 등은 독도를 한국 영토로 인식하고 있었다. 그러나 일본 정부는 러일전쟁에서 독도를 군사전략지로 이용하기 위해 독도를 무주지로 홍보하면서 독도를 무력으로 편입했다. 그 당시에 제국주의 국가가 신영토를 개척하는 과정에서 무주지 선점론은 불법으로 영토를 편입하는 것을 정당화하는 수단이었다.

2. 독도 편입의 정당성 결여

독도 문제의 본질은 1905년 영토 편입의 정당성 여부에 달려 있다. 일본의 한국 침략의 의도가 명확한 시

침에서 독도를 강탈했다는 것은 한반도 침략의 야욕을 보여주는 것이다. 또한 러일전쟁 중 한일의정서에 군사전략상 필요한 지점을 임기 수용할 수 있을 것이라는 항목에 의해 일본 해군이 독도를 강점한 상황에서 영토 편입을 단행했고 그 당시 한국의 외교권도 박탈되어 한국은 항의할 수 없었다.

1904년 2월 한일협정서가 체결되고 8월에는 제1차 한일협약이 체결되었다. 1905년 11월에 제2차 한일협약이 체결되어 한국은 일본의 보호국이 되었고, 1910년에 한일병합조약에 의해 한국은 일본에 병합되었다. 이런 상황으로 인해 당시 한국 정부는 일본에 독도 편입의 부당성을 항의할 수 없었다.

다이주도 가나에[太壽堂鼎]는 당시의 한국 입장에 대해 동정을 금할 수 없다고 하면서 독도가 편입된 1905년 2월부터 11월 사이에 항의하고자 했으면 할 수 있는 지위에 있었다고 했다.⁵²

그러나 한국 정부가 1905년 시마네현이 독도를 편입한 사실을 알게 된 것은 1906년 3월 27일 독도를 시찰한 시마네현 제3부장 진자이 유타로[神西由太郎] 등 45명이 풍파를 피해 울릉도에 피난하여 심홍택 군수를 표경 방문했을 때였다.⁵³ 진자이 부장은 독도 시찰 도중 기상 악화로 울릉도에 기항한 것일 뿐 독도 편입을 한국에 통고하려는 의도를 가지고 방문한 것은 아니었다. 일본이 한국 정부에 정식으로 통고하지 않고 우연한 계기로 알게 된 울릉도 군수 심홍택은 바로 다음 날 3월 29일에 강원도 관찰사 및 내부에 보고했다. 심홍택의 보고서를 받은 강원도 관찰사 서리 춘천군수 이명래는 1906년 4월 29일에 의정부에 보고했다. 이런 행정적 조치는 칙령 제41호(1900)에 근거하여 독도를 계속 관할하고 있었음을 보여준다.⁵⁴ 일본은 독도 편입 사실을 주도면밀하게 은폐하면서 시마네현 지방에서만 열람할 수 있게 고시함으로써 한국이 일본의 보호국이 될 때까지 그 사실을 은폐하여 한국이 항의할 수 없도록 계획을 세웠던 것이다. 영토 편입에 대한 비공시는

52 太壽堂鼎, 1966, 「竹島紛争」, 『國際法外交雜誌』 64권 4·5호, 131쪽.

53 朝鮮史編輯會, 『朝鮮史』 6편 4권, 570쪽, 池內敏, 2016, 『竹島—もうひとつの日韓關係史』, 中公親書, 179쪽.

54 외교부, 「독도에 관한 15가지 일문일답」, <http://dokdo.mofa.go.kr/kor/dok-do/faqs.jsp>.

일본이 독도를 강탈한 절취행위다. 절취행위는 무인도 영유의 네 가지 방법 중 하나로, 교섭, 점거, 절취, 전쟁 등으로 무인도의 영유 의사를 표명한다. 교섭은 통고, 공시를 하며 점거도 공시를 해야 하며 전쟁은 무력점령, 포고로 하며 절취는 비공시의 방법을 취한다.⁵⁵

그리고 일본의 독도 편입은 군사 점령의 일종으로 보는 것이 자연스럽다. 무주지 선점론으로 포장하면 타국의 오해를 부르지 않기 때문에 러일전쟁 당시 독도를 무주지 선점론으로 포장하여 편입하게 된 것이다. 러일전쟁 당시 울릉도와 독도에 망루와 무선통신을 설치하려는 목적으로 일본 군함이 세 차례에 걸쳐 실측 탐사를 반복한 것은 독도를 군사 점령을 하고 나서 편입하려고 했던 것이 명백하다. 1905년 5월 27일 쓰시마 해전에서 일본 연합함대가 러시아 태평양 함대를 선제기습 공격으로 기선을 제압하고 결정적으로 러일전쟁을 종결한 것은 울릉도·독도 해역 부근의 전투에서 러시아 태평양 함대의 항복이었다.⁵⁶

일본제국의 팽창기에 취해진 일본의 도서 편입의 표면적 근거는 무주지 선점이라고 하지만 실제로 일본은 전쟁을 준비하기 위해 도서들을 선점한 것이다. 1895년 청일전쟁 중에는 센카쿠 열도 편입, 1905년 러일전쟁 중에는 독도 편입, 1931년 만주사변 직전에는 오키노토리시마 편입, 1939년 중일전쟁에는 남사군도 편입이 이루어졌다. 일본 정부와 해군은 센카쿠 열도, 독도, 구메아카지마, 오키노토리시마 등에 군함을 보내어 군사적 전략지로 만들었다. 그리고 일본은 민간인의 활동 실적과 개척신청원 등을 무주지 선점론을 입증하는 데 중요한 자료로 사용하고 있다. 오키노토리시마의 경우는 암초에 지나지 않기 때문에 선점을 입증하는 활동이 없는데도 일본 해군은 무력으로 오키노토리시마를 편입했다. 일본은 독도 편입에 대해 중앙정부의 관보로 고시하지 않고 시마네현 훈령으로 비밀리에 지방 관내에만 고시했기 때문에 그 당시 일본 국내에서는 일반적으로 독도를 한국 영토로 인식하고 있었다.

1905년 6월 도쿄박물관[東京博文館]에서 출간한 『러일전쟁 실기 제76편』에는 독도를 한국전도에 포함시

55 名嘉憲夫, 2013, 앞의 책, 184쪽.

56 海軍軍令部纂, 1910, 『明治三十七八年海戰史』 제3권, 春陽堂, 206쪽.

켜 한국 영토로 표기하고 있다. 그리고 1907년 『대일본대지명사서』에는 독도를 일본 영토에 포함시키지 않았고 울릉도와 독도를 한국 영토로 포함시키면서 마쓰시마(독도)는 『동국여지승람』에 나오는 삼봉도라고 소개하고 있다.⁵⁷

1907년 3월 일본 해군성 수로부 발행 『조선수로지』에 독도를 신고 있으며 독도를 한국인은 독도(獨島)라 쓰고 있고 일본 어부들은 리앙코도라고 부른다⁵⁸는 내용과 시마네현 고시가 없는 내용을 보면 독도가 한국 영토임을 알 수 있다. 그러나 1907년 6월이 되어서야 일본 해군성 수로부는 『일본수로지』에 독도를 삽입하면서 독도가 1905년 시마네현 소관으로 편입되었다는 내용을 추가했다.⁵⁹

1912년 사료 편찬관이자 도쿄제국대학 문학박사인 후지타 아키라가 펴낸 『참고중등일본역사지도』와 『참고고등일본역사지도』⁶⁰의 쓰시마 해전에 서는 울릉도(마쓰시마), 다케시마(리앙쿠르트)라고 표기하면서 색인에는 울릉도(한국), 다케시마(한국), 리앙쿠르트(한국)라고 명기하고 있다. 여기에서 일본에서 알려진 독도 호칭인 다케시마와 리앙쿠르트를 모두 한국 영토로 명기하는 것은 일본에서의 독도 명칭 혼란을 방지하면서 독도를 한국 영토로 표기하기 위해서다. 그리고 1924년과 1931년 도쿄에서 발간된 일본 교과서인 『일본역사지도』에서도 ‘독도가 한국 영토’라고 분명하게 명시하고 있다.

IV. 맺음말

국제법에서의 영토 획득 중 무주지 선점의 범리가 서구제국에 의해 식민지의 획득을 합법화하는 역할을 담당하는 것은 부정할 수 없다. 무주지 개념을 식민지화 도구로 발명하면서 문명이라는 개념을 이용하여 약소국 침략을 정당화했다.

1888년 선점에 관한 만국국제법학회의 결의는 타

57 吉田東伍, 1907, 『大日本地名辭書』, 富山房, 1083~1084쪽.

58 日本海軍水路部, 1907. 3, 『朝鮮水路誌』 第二改版(제2 개정판), 451~452쪽.

59 日本海軍水路部, 1907. 6, 『本州北西岸項』, 『日本水路誌』 제4권 제3편.

60 藤田明, 1912, 『參考高等日本歴史地圖』, 東京·大阪寶文館.

국에의 통고를 선점 요건으로 정하고 있다. 어느 국가가 도서를 먼저 발견하고 때로는 상륙해서 영유 선언을 할 경우, 그 나라의 편입과 영유 의사를 타국에 알리지 않으면 분쟁이 일어날 수 있다는 취지에서 출발한다. 단순히 한편의 선언에 멈추는 실력을 행사하는 선점은 선점의 효력이 없고 제3국이 이것을 인정해야 조건이 성립된다.

일본 정부가 오가사와라 제도와 미나미토리시마[南鳥島, 1898]를 편입할 때 타국에의 통고 및 승인을 받았던 이유는 서구제국들이 영유권을 둘러싸고 경쟁하는 상태였기 때문이다. 그리고 타국과의 영토 분쟁을 방지하기 위해서 타국에 통고했고, 이런 절차는 그 당시 만들어진 관습국제법을 바탕으로 행해졌다는 것을 알 수 있다.

그러나 일본이 무주지가 아닌 독도를 강탈하고 비밀리에 편입한 것은 국제법상 선점의 네 가지 요건을 구비하지 않았고 선점의 조건이 성립하지 않기 때문에 일본이 독도 영유권을 취득했다고 할 수 없다.

그리고 일본은 그 당시의 영토 편입의 논리로 무주지 선점론을 사용하여 약소국의 도서들을 편입했고 서구 국가들과의 영토 분쟁이 있는 경우에만 타국에의 통고라는 원칙을 적용했다. 약소국에 대해서는 일방적이고 군사적으로 도서를 편입하여 타국에의 통고라는 원칙을 지키지 않았던 이유는 일본제국의 군사적 팽창 시기에 강대국을 자극하지 않으면서 약소국의 영토를 선점하여 군사적 전략지로 사용하기 위해서였다.

일본은 러시아를 자극하지 않으면서 러일전쟁에서 승리하기 위해 독도를 무주지로 포장하여 일본이 울릉도·독도에서의 해상 제해권을 잡고 효과적으로 러시아 해군력을 제압하기 위해 비밀리에 독도를 편입했기 때문에 타국이나 한국에도 통고하지 않았던 것이다.

일본이 한국 정부에 정식으로 통고하지 않고 독도 편입 사실을 은폐하면서 시마네현 지방에서만 열람할 수 있을 정도로 고시한 것은 철저히 위외에 해당한다. 일본이 독도를 비밀리에 불법적으로 편입했기 때문에 1905년 이후에도 일본 국내 출판도서, 역사교과서, 지도, 수로지 등에서도 독도를 일본 영토로 표기하지 않고 한국 영토로 표기하고 있었다.

그리고 일본 내 각국 대사관에 통고하지 않은 행위는 그 당시 국제법에 비추어보면 정당하게 실시되었다고 할 수 없다. 일본은 1877년 「태정관 지령」으로 일본의 국경을 확정했기 때문에 일반적으로 일본 정부 관료, 우익 단체인 흑룡회 회원, 일본 어민, 나카이 요자부로 등은 독도가 한국 영토임을 인식하고 있었다. 그래서 일본 정부가 독도를 무주지로 선점했다는 논리는 정당성이 결여되고 모순이 있기 때문에 일본 정부는 타국에 통고하지 못했던 것이다. 그리고 일본이 통고 의무를 행하지 않고 독도를 무주지로 위장하여 군사적 무력으로 점령한 것은 국제법적으로 한국 침략행위에 해당한다.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

국문 초록

일본은 독도 편입의 무주지 선점론이 잘 받아들여지지 않자 독도가 역사적으로 일본 외의 영토인 적이 없다는 고유 영토설로 독도 편입의 근거를 바꾸고 있다.

그래서 이런 일본의 독도 편입 논리의 모순점에 대해 19세기 국제법의 무주지 선점론 논리의 정당성과 타국에의 통고(notification)의 원칙에 대해 분석할 필요가 있다.

1930년대 일본 외무성 조약국에서 영토 편입의 각 사례들에 대해 국제법적 관점에서 전반적인 연구를 했고 부속자료에 각 사례에 대한 해설과 그에 관련된 국내 법령과 외교문서를 게재하고 있다. 그러나 이 연구에는 독도 편입 경위에 대한 설명과 자료 공개가 없을 뿐만 아니라 오가사와라 제도를 제외한 나머지 섬들에 대한 자세한 편입 경위와 자료 공개가 없다.

일본은 그 당시 무주지 선점론이라는 영토 편입 논리를 이용하여 약소국의 도서들을 편입했고 서구 국가들과의 영토 분쟁이 있는 경우에만 타국에의 통고라는 원칙을 적용하여 선점했다. 약소국에 대해서는 일방적이고 군사적 무력으로 도서를 편입하고 타국에의 통고라는 원칙을 지키지 않았던 이유는 일본제국의 군사적 팽창시기에 강대국을 자극하지 않으면서 약소국의 영토를 선점하고 군사적 전략지로 이용하기 위해서였다.

일본은 1877년 「태정관 지령」으로 일본의 국경을 획정했기 때문에 일반적으로 일본 정부 관료, 우익단체인 흑룡회 회원, 일본 어민, 나카이 요자부로 등은 독도를 한국 영토로 인식하고 있었다. 그래서 일본 정부가 독도를 무주지로 선점했다는 논리는 정당성이 결여되고 이런 모순이 있기 때문에 일본 정부는 타국에의 통고를 하지 못했던 것이다.

〈주제어〉

무주지 선점론, 타국에의 통고, 독도, 오가사와라 제도

ABSTRACT

Japanese Policy Research in the 1930s and the Contrariety of Applying Terra Nullius to Dokdo

Seo, Inwon

Researcher, Korean Territorial Society

In the 1930s, the treaties bureau of Japan's Ministry of Foreign Affairs comprehensively conducted studies on cases of territorial incorporation. Appendixes published from such studies included commentaries on each case accompanied by related domestic legislations as well as diplomatic documents. However, such studies did not cover descriptions about or disclose materials on the case of Dokdo, not to mention that of any island other than the Bonin Islands.

Around that time, Japan had already incorporated islands of small and weak nations by applying the doctrine of terra nullius, and only notified to other countries of their territorial incorporation when a case could potentially cause territorial disputes with Western countries, such as that of the Bonin Islands. The reason Japan incorporated islands unilaterally and militarily without following the principle of notification was because it was trying not to provoke powers while secretly incorporating territories of small and weak nations in order to strategically use such territories during a time when Japan had been preoccupied with militarily expanding its empire.

Because Japan had already demarcated its territorial borders according to the Daijokan (大政官) directive from 1877, many in Japan generally recognized Dokdo as Korean territory. That is why Japan occupation of Dokdo by applying the doctrine of terra nullius ended up lacking legitimacy and due to such contrariety, Japan has been unable to notify its incorporation of Dokdo to the other countries at the time.

Keywords

terra nullius, notification of territorial incorporation, Dokdo, Bonin Islands

참고문헌

- 葛生修亮, 1903, 『韓海通漁指針』, 黒龍會.
- 高橋作衛, 1904, 『平時國際法論』, 日本法律學校.
- 金港堂書籍株式會社編輯, 1894, 『小學校用 日本地理』.
- 吉田東伍, 1907, 『大日本地名辭書』, 富山房.
- 大熊良一, 1969, 『千島小笠原島史考』, しなの出版.
- 藤田明, 1912, 『參考高等日本歷史地圖』, 東京: 大阪寶文館.
- 藤田明, 1912, 『參考中等日本歷史地圖』, 東京: 大阪寶文館.
- 柳原正治·森川幸一·兼原敦子編, 2013, 『プラクティス國際法講義』 제2판, 信山社.
- 名嘉憲夫, 2013, 『領土問題から国境画定問題へ』, 明石書店.
- 杉原高嶺, 2008, 『國際法講義』, 有斐閣.
- 小寺彰·岩沢雄司·森田章夫編, 2010, 『講義國際法第2版』, 有斐閣.
- 小池明, 2011, 『日本海海戰と三六式無線通信機』, 歴史春秋出版社.
- 外務省條約局, 1933, 『國際法 先例彙集(2)』.
- 日本海軍水路局, 1883, 『寰瀛水路誌』 제2권.
- 日本海軍水路部, 1907. 6, 『日本水路誌』 제4권 제3편.
- 立作太郎, 1923, 『平時國際公法』, 中央大學.
- 池内敏, 2016, 『竹島-もうひとつの日韓関係史』, 中公親書.
- 倉知鉄吉, 1899, 『國際公法』, 日本法律學校.
- 學海指針社編輯, 1893, 『日本地理 初歩』, 集英堂.
- 學海指針社編輯, 1894, 『高等科 復習用 日本地理』, 集英堂.
- 海軍軍令部編, 1905, 『極秘明治三十七八年海戰史』 제4부 제4권.
- 海軍軍令部編, 1910, 『明治三十七八年海戰史』 제3권, 春陽堂.
- 黒龍會, 1901, 『黒龍會會報』 제1·2집.
- 國際法先例彙集研究會, 2004, 「研究報告 國際法先例彙集に関する研究」, 『外務省外交史料官報』 제18호.

- 三浦桂祐, 1953. 8, 「竹島その由来と運命」, 『水産界』, 大日本水産會出版部.
- 日本外務省外交史料館, 「帝国政府ノ領土權主張問題 1, 1929年(昭和4年) 7月 2日~1939年(昭和13年) 3月 2日-國際法上ノ先占ノ要件」, 『各國領土發見及歸屬關係雜件』 제1권.
- 田村清三郎, 1953, 「中井養三郎事業經營概要 1910」, 『竹嶋』, 島根県広告文書課資料.
- 太寿堂鼎, 1966, 「竹島紛争」, 『國際法 外交雜誌』 64권, 4·5호.
- 横田喜三郎, 1933. 9, 「無人島先占論」, 『中央公論』.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

첨부 자료

「오가사와라 제도 도칙(島則)」, 『국제법선례취집(2)』

- 제1조 섬 주민은 영주 및 기류에 대해서 도청에 신고하여 도칙을 지켜야 한다.
- 제2조 섬 주민의 생사·혼인 및 귀국 등을 모두 도청에 허가받고 신고해야 한다.
- 제3조 도청이 불허가지역을 사유화하는 것 또는 사유화를 허락받는 토지는 모두 권장(허가증)을 부여받아야 하고 매매할 경우에는 도청에 신청하여 새로운 권장을 부여받아야 한다.
- 제4조 도청의 허가를 얻어 신규 개간하는 토지는 그 외 다른 사람에게 수여하거나 사유지 권리를 양도해야 한다.
- 제5조 종래 개간 토지는 지금부터 10년간, 신규 개간의 토지는 개간·낙성 후부터 10년간 그 세금은 면제되며 그 기간 후 토지의 실황에 의해서 다시 논의해서 결정한다.
- 제6조 기타 차차 도칙(島則)을 증보하는 일이 있으면 매번 포고해야 한다.

항칙(港則)

- 제1조 국내외 선박(군함을 제외)이 본항에 정박하는 것은 24시간으로 그 선장에 의해 국명, 선박호, 선장의 성명, 톤수, 승선 인원, 발항지명, 적하 품명, 수량 및 도래의 취지를 도청에 보고하여 체류·정박 면허장을 받아야 한다.
- 제2조 국내외의 선박이 본항에 입항하는 것은 일본 정부가 정한 도칙, 항칙 세칙 및 그 외의 규칙을 준수해야 한다.
- 제3조 국내외의 선박 출입, 항구 수수료 혹은 선박 세금 등 당분간 이것을 징수한다.
- 제4조 항구 내에서 사람과 가축 사해는 물론 돌 그 외 가벼운 사석(沙石) 등은 선중에서 제거해야 한다.
- 제5조 국내외의 선박이 본 항구에 도착할 때 그 선중에 천연두, 그 외의 전염병을 번지게 하는 병이 있으면 통례상 병을 피하라는 깃발을 돛대 위에 걸어두고 도청에서 허가할 때까지 다른 선박 및 작은 배 또는 육로 등에 왕래하지 않고 부득이 용건이 있으면 다른 선박을 통해 넘는다. 또한 관리에게 사전에 병상 등을 고지하고 병이 전염되는 것을 주의해야 한다.

- 제6조 출항할 때 선박은 그 취지를 12시간 전에 도청에 신고하여 출항 면허장을 받아서 출항해야 한다.
- 제7조 이 규칙의 조관을 위법하는 자가 있을 때는 도청에서 취조하여 죄의 경중을 참작해서 많게는 금 100원에서 적게는 5원 벌금을 그 해당 선장한테 징수한다.

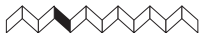
세칙

- 제1조 본도에서 화물을 수출하고 혹은 본도에서 화물을 수입하는 다른 선박에 적선하고자 하는 자는 모두 도청에 신고하여 검사를 받아 국내 개항장 세관에서 현 시행하는 방법에 따라 그 취급을 받아야 한다.
- 제2조 본도에서 수출하는 화물 및 본도에 수입하는 화물은 당분간 세금을 면제한다.
- 제3조 외국 도항면허를 받은 내국 선박 및 외국 선박이 본도 생산물을 국내에 운송(회조: 回漕)할 때는 세금면제를 하지만 해당 화물에는 반드시 운송 면장을 첨부해서 운송을 받아야 한다.
- 제4조 외국 도항면허를 받은 내국 선박 및 외국 선박은 본도 생산물을 국내에서 본도에 다시 외국으로 운송할 때(積戻)는 해당 화물에 반드시 환송면장을 붙여서 운송해야 한다.
- 제5조 외국 도항면허를 받은 내국 선박 및 외국 선박은 국내 생산물을 본도에 운송할 때는 정칙의 수출세금을 국내 개항장 세관에 맡겨두고 해당 화물을 본도에 운송 양륙(揚陸)하는 증서를 도청에 신청해야 한다. 그리고 해당 증서를 6개월 동안 수출하고 개항장 세관에 제출할 때는 세관에 맡겼던 세금을 반납받아야 한다.
- 제6조 외국 도항면허를 받은 내국 선박 및 외국 선박은 국내 생산물을 본도에서 국내지에 다시 환송할 때는 정칙의 수출 세금을 도청에 맡겨두고 해당 화물을 국내 개항장에 운송 양륙하여 증서를 해당 세관에 신청해야 한다. 그리고 이 증서를 6개월 후에 도청에 제출할 때는 도청에 맡겼던 세금을 반납받아야 한다.
- 제7조 국내 생산물을 본도에 운송할 때는 면세로 하지만, 본도에서 다시 이것을 외국에 수출할 때에는 본도에 정칙의 수출세를 징수해야 한다.
- 제8조 외국의 생산물을 본도에 수입하면 당분간 면세로 하지만, 본도에서 다시 이것을 국내에 수송할 때는 본도에 정칙 수입세를 징수해야 한다.
- 제9조 일단 국내 개항장에 수입하는 외국품을 다시 본도에 운송할 때는 미리 국내에서 징수한 수입세는 반납해야 한다.

- 제10조 아편을 본도에 수입하는 것을 허락하지 않고 만약에 밀수입할 때에는 현품을 몰수하고 국내 개항장에 현 시행하는 벌칙에 따라 그 벌금을 과한다.
- 제11조 본도에서 납세 및 저당세를 내는 국내 개항장에서 현 시행하는 수출입의 세목에 따라야 하고 만약 종가품대가 해당하지 않는다고 인정될 때는 관리는 그 가격을 감정하고 세액을 증액시킬 것이고 만약 선장 혹은 하주(荷主)가 그 감정의 가치에 불상응하다고 판단할 때는 바로 도청에 매상을 해야 한다.
- 제12조 이 규칙의 조관을 위법하는 자가 있을 때는 도청에서 취조하여 죄의 경중을 참작하여 많게는 금 100원에서 적게는 5원 벌금을 그 범인한테 징수한다.
- 제13조 이 규칙을 개정 혹은 화물에 과세하는 것이 있으면 반드시 3개월 전에 그 취지를 공포해야 한다.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



공문서 작성 절차로 본 독도 관련 법령의 의미

유미림 한아문화연구소 소장

동북아역사재단

I. 머리말

독도 영유권과 관련해서 공문서가 시문서보다 더 효력이 있다는 것은 여러 설명이 필요하지 않을 것이다. 1905년 이전 독도가 한국 영토였음을 입증해주는 공문서로서 거론되는 대표적인 것은 대한제국 칙령 제41호(1900. 10. 25 제가, 10. 27 반포)다. 일본의 영토 편입의 불법성을 상부에 보고한 강원도 관찰사 서리 이명래의 보고서 호외(1906. 4. 29)와 참정대신 박제순의 지령(1906. 5. 10)도 한국의 영유 인식을 드러낸 문서로서 자주 거론된다. 이 외에 칙령의 사후 조치로서 내부가 울도군에 내린 「울도군 절목(鬱島郡節目)」(1902. 4)이 있다. 이들은 모두 공문서의 범주에 속하지만, 문서 형식이 다른 만큼 그 의미나 법적 효력도 다르다. 그런데 그동안 독도 연구자들은 칙령과 지령, 훈령, 고시 등을 거론하며 독도 영유권을 논해왔지만 이들의 의미나 차이에 대해 엄밀하게 궁구한 적은 없었다.¹

1900년 10월의 칙령 제41호[울릉도를 울도(鬱島)로 개칭하고 도감(島監)을 군수로 개칭하는 건]에 관한 연구는 두 가지

1 훈령, 지령, 보고서, 청원서 등의 용어 자체가 근대기의 산물이다. 조선시대의 관자(關子)와 감결(甘結)이 훈령과 지령으로, 보장(報狀)이 질품서·보고서·청원서로, 전령(傳令)과 하체(下帖), 계방(揭榜) 등이 고시(告示)로 바뀐 것이다.

2 전자로는 김영기의 연구가 있다. 김영기는 대한제국 칙령이 독도에 대한 역사적 권원의 대체로 이해하고 이 권원이 이후 실효되었다는 논지를 편다(김명기, 2012, 『사법적 재판의 사실상 법원성과 독도 영유권의 역사적 권원의 대체』, 『독도연구』 12호, 영남대학교 독도연구소; 김영기, 2014, 「국제법적으로 본 한국의 독도 영유권: 중단 권원의 회복을 중심으로」, 『이사부와 동해』 7호). 후자로는 최철영의 연구가 있다(최철영, 2015, 「『대한제국 칙령 제41호』의 법제사적 의미 검토」, 『독도연구』 19호, 영남대학교 독도연구소).

3 「개항기 울도군수의 행적」(『독도연구』 19호)이 이에 해당한다. 유미림의 연구(유미림, 2012, 「수세(收稅)관행과 독도에 대한 실효 지배 - 1902년 「울도군 절목」을 중심으로」, 『영토해양연구』 통권 4호, 동북아역사재단)에 대한 반론으로 김호동은 「울도군 절목」에는 독도에 관한 언급이 없으며 독도 전복을 캐낸 일본인에게 수출세를 받아냈다는 증거가 없고 배계주는 부임하지 못했다고 지적한 바 있다(김호동, 2013, 「울도군 절목을 통해 본 1902년대의 울릉도 사회상」, 『장서각』 30). 나아가 「시행되지 못한 「울도군 절목」을 두고 독도를 포함한 울릉도 관할 구역을 대한제국이 실효적으로 경영한 증거로서 주목할 만한 가치가 있다고 평가하는 것은 문제가 있다고 생각된다」(『장서각』 30, 139쪽)라고 비판했다. 이에 대해 다시 유미림이 반론을 제기하자(유미림, 2014, 「1900년 칙령 제41호의 제정 전후 울릉도·수출세의 성격」, 『영토해양연구』 통권 7호, 동북아역사재단), 이번에는 배계주의 행적을 집중적으로 조사하여 그가 1902년 9월 15일까지 부임한 바 없음을 강조했다(김호동, 2015, 「개항기 울도군수의 행적」, 『독도연구』 19호, 영남대학교 독도연구소). 또한 그는 배계주가 군수로서 일본의 침탈을 전혀 막지 못한 무능한 군수였음을 강조했다. 역대 다른 군수에 대한 평가도 마찬가지로(김호동, 2015, 위의 글). 한편 이상태는 2016, 『영토해양연구』 11호 게재 예정 논문 「울도군 초대 군수 배계주에 관한 연구」에서 울도군수 배계주의 행적을 고찰하여 울도군에 부임하지 못했으며 절목의

차원에서 이뤄지고 있다. 하나는 칙령의 반포를 국제법적 권원 차원에서 논한 경우이고, 다른 하나는 칙령 자체의 성격을 법제사적으로 고찰한 경우다? 후자는 최근에 이루어졌다. 그러나 칙령을 제외한 많은 공문서와 「절목」의 의미에 대해서는 여전히 연구가 미진하며 논란도 제기되고 있다. 특히 「울도군 절목」과 관련해서는 울도군수 배계주(裴季周)의 행적을 중심으로 연구하여 그가 절목을 작성했지만 소송에 연루되어 울도군에 부임하지 못했음을 입증하는 데 초점이 맞춰져 있다.³

배계주의 행적에 대한 평가에서도 부정적인 평가와 긍정적인 평가로 엇갈린다.⁴ 배계주가 1902년에 울도군에 부임하지 못했음을 밝히려는 연구자의 목적은 그가 군수로 부임하지 못했으므로 절목도 시행되지 못했음을 주장하려는 데 있다. 중앙정부가 낸 공문서가 군수의 부임 여부(그것도 불확실하지만)에 의해 시행되지 않는다면 그 법적 효력까지 소멸하는 것인지는 작성 절차와 성격에 비추어보면 알 수 있을 것이다. 이 글에서는 이런 문제의식을 가지고 대한제국 칙령 제41호를 전후해서 공포된 제반 조령(詔令)의 의미를 함께 고찰하고자 한다. 제반 조령의 범주에는 칙령안, 칙령, 보고서, 지령, 훈령, 고시, 절목 등을 포함한다. 아울러 관보의 성격도 고찰하여 칙령의 관보 게재가 지니는 의미도 밝히고자 한다. 다만 이 글은 공문서 작성 절차에 따른 법령의 의미를 살펴보는 것이 목적이므로 관련 문서를 일일이 분석하지 않기로 한다.⁵

II. 근대기 공문서 규정과 칙령의 의미

1. 공문서 취급 규정과 작성 절차

우선 공문서의 일반적인 성격과 형식 체계에 대해 논해보기로 한다.⁶ 공문서란 작성 주체가 중앙정부나 지방관청 또는 관리들이 공무수행 과정에서 작성한 문서를 의미하지만, 작성 주체는 사인이지만 국가나 관에서 인증 또는 증명 절차를 거친 경우도 공문서의 범주에 속한다.⁷ 이 글에서 다루는 공문서는 전자에 속한 관문서(官文書)로서 조령(詔令) 문서가 이에 해당하며, 후자는 토지·가옥 증명문서와 소송문서가 이에 해당한다.

우리나라 공문서의 형식과 성격은 갑오개혁을 기점으로 크게 달라진다. 갑오개혁 이후 국가 정책이 제도화하는 과정에서 새 법령에 기반한 공문서와 관리체제가 나오기 시작하는데 이런 제도는 기본적으로 일본 제도를 그대로 수용한 것이다. 우선 공문서 관련 서식에서 달라진 점은 중국 연호를 폐지하고 개국기년을 사용하며 태양력을 사용하고 규격용지를 사용하며 국한문을 사용하도록 규정했다는 것이다. 특히 외국어 표기는 국문으로 번역해서 시행하게 했다. 갑오개혁기의 공문식이 일본의 「공문식」을 그대로 모방한 것이지만, 국한문 표기는 우리나라에 고유하다. 다만 이런 체제가 전면적으로 시행되지는 않아 양력과 음력이 이중으로 기재되거나 순한문과 이두를 사용하는 관행이 오래도록 잔존했다. 서명 형식이 서압(署押)에서 인장(印章)⁸으로 바뀐 것도 갑오개혁기 이후의 변화 양상 가운데 하나다. 상주서에는 화압(花押), 즉 서압(署押)을 사용하고,⁹ 내각결정서에는 사인(私印)을 사용했다.

작성자임은 김호동과 의견을 같이했지만, 우용정의 「올도기」와 동래감리의 7개 조목 그리고 「올도군 절목」을 비교하여 이들이 일맥상통한다고 본 점에서는 의견을 달리했다. 김호동(2015)은 「독도연구」 19호에서 이 부분을 간과했음을 인정했다.

4 김호동은 배계주에 대해 부정적인 평가를 내리는 반면, 이상태는 그가 「올도군 절목」을 준비하는 등 의욕적으로 군수 역할을 준비했으며, 울릉도를 지키려 했다는 점을 평가했다.

5 이 시기 관련 문서에 대해서는 유미림·조은희, 2008, 『개화기 울릉도·독도 관련 사료 연구』, 한국해양수산개발원 참조.

6 이 글의 주제와 관련된 근대기 공문서 연구는 매우 적다. 공문서의 절차를 다룬 논문들은 그 논리가 대부분 비슷하다. 이 글은 비교적 가장 자세하고도 구체적으로 다룬 연구(김건우, 2008, 「근대 공문서의 탄생, 소와당」)를 주로 인용했다.

7 공문서 가운데 정부나 관청이 작성 주체인 경우, 협의의 개념으로 관문서라고 한다. 관문서는 다시 조령(詔令)문서, 장주(章奏)문서, 일반관부 왕래문서로 구분된다(김건우, 2008, 위의 책, 13쪽).

8 인장은 관인(官印), 관장(官章), 사인(私印: 성명칭) 세 종류가 쓰였다. 관인에는 관청명, 관장에는 관직명이 새겨진다.

공문서의 제도화 과정을 보면, 1894년 7월 14일에 의안으로 「각부 각아문 통행규칙(各部各衙門通行規則)」이 마련되었고, 1894년 11월 21일에는 칙령 제1호로 「공문식」이 마련되었다. 이어 1895년 6월 1일에는 「공문류별 및 식양(公文類別及式樣)」(이하 공문양식으로 약칭)¹⁰이 나왔다. 1894년 6월 28일, 법규 공포에 앞서 의정부 관제가 먼저 공포되었는데 공문서 보존과 편찬을 담당할 기록국이 이때 설치되었다. 각 아문에는 총무국을 두었고 총무국은 다시 산하에 문서과, 왕복과, 보고과, 기록과를 두었다.¹¹ 문서과는 각국의 성안과 기안문을 심사하는 기능을 수행하고, 왕복과는 공문 서류의 접수와 발송을 담당했으며, 기록과는 해당 아문의 사무에 관련된 일체의 공문 서류를 보존하고 편찬하는 기능을 수행했다.¹²

「각부 각아문 통행규칙」은 모든 공문서의 처리 절차를 규정하고 있는데, 성안(成案)으로 성립하기까지 보통 네 단계를 거친다. 첫 번째는 문서 접수와 배부 단계다. 총무국은 문서를 접수하여 중요도에 따라 대신에게 보낼 것과 해당 주무국에 보낼 것을 구분하여 각처에 배분한다. 두 번째는 각 국과(局課)에서의 처리 단계로 成案(起案)을 작성하는 단계다. 보통 문서는 계획 단계의 문권을 사안(查案), 문서로 표현된 단계를 문권 기안(文券起案) 또는 입안(立案), 기안문서가 승인 또는 수정을 거쳐 최종 결재를 마친 단계를 성안(成案)이라고 한다.

성안이 시행되면 그것이 원안(原案)이 된다. 원안은 편찬과 보존의 대상이 된다. ‘기안문’이라는 개념이 처음 등장한 것이 근대기 공문서 제도의 중요한 변화인데, 처판안(處辦案)이라고도 한다. 문서 처리 과정에서 실무 담당자가 기안문을 작성하고 중간관리자와 대신에 이르기까지의 승인과 결재 과정을 거친 후 ‘시행문’을 작성하도록 하는 제도다.¹³ 기안문은 작성 관청이 존안(存案)하고, 시행문은 해당 관청이 존안한다. 이 기안문에는 규격이 있다. 해당 부서와 업무 협의를 하고 주무국이 결재하면 왕복과로 보내지고, 왕복과는 바로

9 화압(花押)은 일본이 주로 사용하는 용어이고, 우리나라에서는 서압(書押)이라고 한다.

10 김건우, 2006, 『한국 근대 공문서의 형성과 변화에 관한 연구』, 한국정신문화연구원 박사학위논문 부록 5. 이는 조선시대에 『경국대전』 등의 법전에 수록된 문서양식에 비해 간소화된 것이 특징이다.

11 김건우, 2008, 앞의 책, 55쪽.

12 김재순, 1992, 『한국 근대 공문서 관리 제도의 변천』, 『기록보존』 5, 38쪽.

13 김건우, 2008, 앞의 책, 56쪽.

총무국장에게 올린다. 총무국장은 사열한 뒤 대신에게 결재를 요청한다(「각부각아문통행규칙」 44조).¹⁴ 이때 총무국이 기초한 문서가 긴급하거나 기밀과 관련될 때는 왕복과를 거치지 않고 대신에게 직접 제출된다. 이때 기밀문서는 따로 ‘기밀문서건 명부’에 등록된다(「각부각아문통행규칙」 제47조, 제48조).¹⁵

세 번째는 결재문서의 발송 단계다. 결재받은 문서는 왕복과에서 정사(淨寫)하여 비서관을 거쳐 대신의 인(印)을 받고 건명(件名) 번호를 부책(簿冊)에 기입한 다음 발송한다. 원본에는 교부한 날짜를 기입하여 주무처로 보낸다.

네 번째는 시행이 완료된 문서의 기록과 송부 단계다. 각 국과에서 시행한 문서는 기록과로 보내진다. 이런 규칙은 관제를 개혁할 때마다 함께 변경된다. 주로 담당 부서가 바뀌거나 개칭, 혹은 업무 분장에 관한 것이 바뀌었다.¹⁶

갑오개혁 이후에는 일본식 공문서 관리 체제인 ‘원본보존원칙’이 이식되었고 이것이 대한제국과 총독부 시기를 거치면서 정착되었다. 본래 갑오개혁 이전의 문서 취급에 대해서는 법전에서 규정하고 있었다. 그것은 원본보존원칙이 아닌 등록(登錄) 체제였다. 다만 모든 문서가 등록으로 전환된 것은 아니며 문서의 중요도에 따라 영구 보존되거나 등록으로 부분이 만들어졌다.¹⁷ 「각부 각아문 통행규칙」은 중앙부처의 문서취급과 관계되는 규칙이

다. 한편 지방관아에 대한 공문서 관리 규정은 설정되지 않았고, 중요한 공문서는 문서생산 관청이나 접수 관청에 보존되었다가 1907년을 전후해서 4대 사고의 보존문서가 규장각 등지로 이관되면서 함께 이관되었다.¹⁸

갑오개혁 이후 조선 정부는 1894년 7월 ‘각부아문에 외국인 고문을 두는 건’을 제정했다. 공문서 제도와 관련된 고문관 제도는 외국인 가운데서도 주로 일본인 고문관과 관계된다. 조선의 주권을 잠식하고 보호국화하려는 의도를 가지고 배치된 일본인 고문관은 1895년 3월 29일 내각총리대신의 상주로 인해, 내각

14 김건우, 2008, 위의 책에서 재인용(이하 마찬가지로). 본래 이 규칙은 순한문으로 되어 있다. 김건우, 2006, 앞의 논문 부록 4에 실려 있다.

15 김건우, 2008, 앞의 책, 59쪽.

16 1895년 3월 25일의 칙령(勅令) 제41호(各部官制通則)와 4월 1일 시행세칙인 각령(閣令) 제1호 각부처무규정통칙(各部處務規程通則)이 제정되어, 문서 취급 부서가 총무국에서 대신관방으로 개칭되었고 이곳에서 공문서를 일원적으로 총괄하게 되었다(김건우, 2008, 위의 책, 60~62쪽).

17 김건우, 2008, 위의 책, 68쪽.

18 김재순, 1992, 앞의 글, 41쪽.

의 각부와 각 관청의 각령·부령·청령 등을 발표할 때 각부 협관이, 내각의 경우는 총서가, 그리고 기타 관청에서는 주무 관청 장관이 결재하기에 앞서 먼저 제출받아 사열했다. 고문관이 내각회의에 참석하여 진술할 수 있게 하는 건도 제정되었다.¹⁹ 일본인 고문관이 조선 정부의 공문서를 검토하여 결재하고 필요한 경우 내각회의에 참석하여 발언했던 것이다. 이는 일본인 고문관이 공문서의 작성 과정뿐만 아니라 집행 과정에까지 관여했음을 의미한다.

1905년 11월 22일에는 서울에 통감부가, 지방 요충지에 이사청(理事廳)이 설치되었다. 12월 20일에는 통감부 및 이사청 관제가 공포되었다(칙령 제267호). 1906년 1월 외부가 폐지되었고, 의정부 외사국이 외교 업무를 담당하도록 대체되었다. 대한제국 정부와 통감부라는 이중적 체제에서 통감부와 이사청은 「통감부 공문식」과 「이사청 공문식」을 규정했다. 통감부 법령에는 통감부령과 통감부 훈령, 통감부 고시가 있지만, 「공문식」에는 규정되어 있지 않다. 통감부령은 법률에 준하는 행정 명령이고, 훈령은 통감부의 규칙에 해당하고, 고시는 일반적인 사항이나 한국 법률을 적용할 때 활용되었다.²⁰

1906년 2월부터 실시된 통감부 체제는 통감이 실질적인 통치권자로 군림하면서 공문서 제도를 장악해갔다. 공문서 보존편찬 기구인 문서과는 총무부에 소속되어 관리되다가 이후 조선총독부 문서과로 확대 개편되었다.²¹ 1906년 9월의 「통감부 문서 취급규정(統監府文書取扱規程)」은 대한제국의 문서관리 전체에 적용되었고, 1907년 차관정치가 실시된 후부터는 「내부 문서 취급규정(內部文書取扱規程)」이 만들어져 조선의 공문서를 직접 장악해갔다. 1910년 8월 29일 식민지로 전락한 이후, 1910년 10월 1일부터는 조선 총독부 관제에서 5부와 부속관서제 아래 놓였다가, 1919년에는 다시 국과

19 김건우, 2008, 앞의 책, 71~72쪽.

20 김건우, 2008, 위의 책, 77쪽.

21 김재순, 1992, 앞의 글, 42~43쪽.

22 김재순, 1992, 위의 글, 43~44쪽.

(局課) 체제로 편제되었다. 이로써 문서과는 총독관방 산하로 들어갔다.²²

그렇다면 대한제국과 통감부 체제하에서의 독도 관련 법령²³들이 공문식 절차에 비취볼 때 어떤 특성을

지나시기를 보자.

2. 대한제국 칙령 제41호

1897년 10월 대한제국으로 국체를 칭제(稱帝)²⁴한 뒤 공문서에도 변화가 생겼다. 칙령은 말 그대로 황제의 영(令)이다. 칙령은 법률·조칙과 함께 국왕(황제)의 재가 문서에 속한다. 칙령은 1894년 11월 21일부터 등장했으며, 이때 개국기년의 문서 형식은 여러 가지다. 하나는 연월일²⁵ 다음에 대군주의 어압(御押)과 어새(御璽)를 찍고 나서 봉칙(奉勅)이라는 용어를 사용한 경우이고(A형), 다른 하나는 어압과 어새 다음에 연월일을 쓰되 봉칙을 쓰지 않는 경우(B형)다. B형은 잠시 없어졌다가 건양 연간에 다시 나타난다. 군주의 서명 방식에 따라 어압 대신 ‘친서’로 표현이 바뀌기도 했다.²⁶

이후 다시 변화가 생겨 어압 위에 있던 ‘대군주’ 칭호가 없어지고, 봉칙(奉勅)의 ‘奉’자가 날짜 아래에 표기되고 ‘勅’²⁷자는 관직명과 성명 바로 위에 쓰는 것으로 바뀌었다. 어압과 어새는 ‘奉’자와 ‘勅’자 중간 부분에 위치한다. 이는 1897년 1월 14일부터의 양식이다. 어새도 1897년 12월 23일 칙령 제41호부터는 ‘대군주보(大君主寶)’가 아니라 ‘칙명지보(勅命之寶)’를 찍는 형태로 바뀌었다(C형).²⁸ 1900년 10월 25일의 칙령 제41호는 C형에 속한다고 할 수 있다. 봉칙이라는 용어는 융희 원년 11월 9일까지 쓰이다가 12월 4일의 칙령부터는 ‘어압’ 대신 어명(御名)²⁹을 사용하면서 봉칙은 더 이상 사용되지 않았다(D형).

내용의 변화를 보면, 이전의 칙령에서는 “모 건(件)

23 법령을 정령(政令)과 포달(布達)로 구분하여, 정령을 내각 소관사항으로, 포달은 궁내부에서 의결 시행하는 법령으로 보는 경우가 있다(정일균, 2014, 『갑오개혁기 정부의 공문서 제도』, 『사회와 역사』 101, 272쪽).

24 조선 국왕에 대하여 1882년 5월 외국과 국교를 맺을 당시의 국서에는 ‘대군주’로 칭하다가 1894년 12월 ‘대군주폐하’로 바뀌었고, 1895년 8월에는 ‘황제’로 바뀌었다. 정식 칭제는 1897년 10월 대한제국의 선포와 함께 이뤄졌다.

25 공문서의 연월일은 갑오개혁 이후부터는 조선의 개창연도인 1392년부터 기산하여 ‘개국 ○○년’으로 쓰도록 바뀌었다. 이는 1895년 11월 17일부터 양력으로 바뀌었고 연호도 건양(建陽)으로 바뀌었다가 1897년 8월 15일부터 광무(光武), 1907년 8월 2일부터 융희(隆熙), 1910년 8월 29일 명치(明治)로 바뀐다.

26 김건우, 2008, 앞의 책, 98쪽.

27 勅자도 건양 연간의 칙령 3호까지는 勅자로 쓰다가 칙령 4호부터는 勅으로 바뀌었다.

28 김건우는 A형과 B형으로만 분류했다. C형과 D형은 필자가 건양 연간의 변화방식을 추가한 것이다.

29 김건우는 국왕의 이름은 보통 ‘피휘(避諱)’라고 해야 하는데 ‘어명’이라고 한 것은 일본식 용어의 영향을 받았기 때문이라고 보았다.

을 반포한다”라고 간단히 기술했지만, 건양 연간부터는 칙령 안에 구체적인 내용과 조항을 실는 형식으로 바뀌었다. 이런 변화는 황제권의 강화와 연관이 있다.³⁰ 칙령에 어압 대신 어명을 친서압(親署押)으로 하다가 융희 원년부터는 친서명(親署名)으로 바뀌었다. 어압은 황제가 직접 재가한 문서임을 의미한다. 고종의 양위 후에 이토 히로부미(伊藤博文)는 어명을 친서하는 것으로 바뀌었다. 황제가 직접 어명을 쓰는 친서 제도는 본래 일본의 조서나 칙령에 나타나던 서식이다. 통감부 문서과의 기능이 대폭 강화되는 시기는 1907년 11월이며, 순종이 일본식으로 어명을 쓰고 ‘칙명지보’를 찍게 되는 시기도 그해 11월 18일자 조칙(詔勅)에서다.

칙령의 법적 개념은 한 국가의 주권자가 통상적으로 국사 사무에 관해 발표하는 명령 또는 강제를 정하는 실정법으로서, 법의 표제 형식적인 측면에서는 명령에 속하지만, 법률과 동등한 효력이 인정되는 법규범으로 정의된다.³¹ 이에 칙령은 문서로 공포된다는 점에서 황제 사후에도 계속 효력을 지녔다.

칙령의 성립 과정을 보면, 대한국국제(大韓國國制)의 성립 과정과 궤를 같이한다. 1895년 1월 7일(양력) 고종은 ‘홍범 14조’를 반포하여 근대법적 원칙을 천명하고, 이어 1897년 8월에 연호를 광무, 국호를 대한이라고 했다. 이어 1899년 8월 17일 「대한국국제(大韓國國制)」³²가 반포되었다. 이 국제은 제1조에 “대한국은 세계 만국의 공인되온 바 자주독립하온 제국이다”라고 함으

로써 자주독립 국가임을 선포하고 국왕을 대황제로 칭했다. 이는 대한제국이 성립한 후 제정된 근대적 형식의 헌법이다.³³ 「대한국국제」는 “행정상 필요한 각항의 칙령을 발할 수 있”(제7조)도록 명시함으로써 1900년 대한제국 칙령 제41호의 입법 근거를 마련했다.

1894년의 「공문식」³⁴에 따르면, “법률과 칙령은 의정부에서 의결한 후 증추원의 자문을 얻어 상주하여 성재(聖裁)하는” 것으로 규정했었다. 1895년 5월 8일에 공문식이 개정되었는데, 제1조에서 “법률·칙령은

30 김건우, 2008, 앞의 책, 100쪽.

31 최철영, 2015, 앞의 글, 122쪽, 칙령.

32 『관보』 제1346호, 광무 3년 8월 22일, 전문이 9개조다.

33 최철영, 2015, 앞의 글, 125쪽.

34 일본은 1886년 2월 26일 칙령 제1호로 「공문령」을 제정·공포했다. 대한제국의 「공문식」은 이 「공문령」을 계수한 것이다. 일본은 1907년에 「공문령」을 폐지하고 「공식령」을 제정 공포했다(최철영, 2015, 위의 글, 125쪽, 각주 52).

상유(上諭)로써 반포함”이라고 규정했다. 이는 법률과 칙령이 동일한 법적 효력을 지닌다는 것을 의미한다.

칙령의 성립 절차도 법률의 입법 절차와 같다. 즉 칙령은 의정부의 총리 대신이나 각 아문의 대신이 초안을 잡아 내각에 제출하면, 내각회의에서 결정된 후 내각총리대신과 주임대신이 아뢰어 국왕(황제)에게 재가를 청하는 형식을 밟는다. 이어 임금이 “친서한 후 어새를 찍은 뒤 내각총리대신이 연월일을 기입하여 관계되는 대신과 함께 부서(副署)하는”³⁵ 절차(제4조)를 밟는다. 그러나 이런 형식은 앞에서 기술했듯이 시기적으로 달라, 1900년 당시에는 어압(親書)이 들어가고, 어새는 ‘대군주보에서 ‘칙명지보’를 찍는 형태로 바뀌었다.

개정된 「공문식」³⁶에 따르면, 법률과 칙령에는 친서한 어새를 찍고, 국서 및 조약비준서 등 외교관계 문서에는 친서한 후에 국새를 찍도록 되어 있다.³⁷ 다만 칙령이 법률과 다른 점은 법률이 의회의 협의를 거쳐야 하는 반면, 칙령은 국왕의 말씀에 친서한 후 어새를 찍고 내각총리대신이 날짜를 기입하는 점에서 다르다. 그러므로 칙령은 협의나 자문절차가 생략된다.³⁸ 칙령은 법률과 마찬가지로 의정부나 내각에서 각부 대신이 안을 상정하면 내각회의에서 칙령안을 심의하고 의결한 후 정본(淨本)을 임금에게 봉정하여 재가를 밟도록 되어 있다.³⁹

국왕이 친서하고 어새를 찍어 환부하면 내각총리대신이 연월일을 기입하고 주무대신과 함께 부서하여 성립되는 칙령은 법률과 마찬가지로 『관보』에 게재하여 공포된다. 칙령은 공포일로부터 30일이 경과하면 그 효력이 발생한다(제10조).⁴⁰ 그런데 칙령의 성립 과정에는 일본인 고문관이 개입되어 있다. 그러므로 일본은 1900년 칙령 제41호의 내용 가운데 울도군수의 관할 구역에 ‘석도’가 포함되어 있다는 사실을 인지하고 있었다. 그럼에도 일본이 그 입법 과정과 결제를 방해하지 않았으며 『관보』 게재까지 허용했다는 사실은 칙령의 내용을 ‘목인’ 또

35 김건우, 2006, 앞의 논문, 229쪽에서 재인용.

36 국한문 혼용으로 되어 있다.

37 제13조와 제14조. 김건우, 2006, 앞의 논문, 229쪽에서 재인용.

38 최철영, 2015, 앞의 글, 127쪽.

39 최철영, 2015, 위의 글, 128쪽. 이 과정에 사안이 필요하지 않은 경우 중추원의 자문 절차가 생략된다.

40 김건우, 2006, 앞의 논문, 229쪽에서 재인용.

는 ‘인정’한 것으로 볼 수 있다.

3. 청의서 → 칙령안 → 칙령

대한제국 칙령 제41호는 몇 가지 단계를 거쳐 성립한다. 그것은 청의서, 칙령안, 칙령의 단계다. 청의서는 내각결정서, 상주서와 함께 내각 처리문서의 범주에 속한다. 내각은 최상위 정부조직으로 광무 연간 왕권이 강화되는 시기에는 위상이 약화되는 등의 부침을 겪었다. 그리하여 그 명칭도 1894년부터 1910년 사이에는 의정부에서 내각, 다시 의정부, 또다시 내각으로 몇 차례 개칭되었다.⁴¹ 그 안에서 이뤄진 청의서 처리 절차를 보면, 1895년 내각제도 아래서는 내각 소속의 직원은 내각총서(內閣總書)와 기록국장, 참서관(參書官), 비서관, 주사(主事)로 구성된다. 책임관인 내각총서는 기밀문서를 관장하고, 주임관인 참서관은 제반 사항을 담당한다. 일단 청의서가 접수되면 내각총리대신이 내각총서에게 하부(下付)한다. 이때 청의서를 심사하고 각의서(閣議書) 작성에 중요한 역할을 하는 자는 내각총서와 참서관이다.⁴²

1895년 3월 20일 제정된 법규에서는 부령(部令), 훈령(訓令), 고시, 청령(廳令), 부령(府令)을 발하거나 지령(指令)할 경우, 각 해당 관서(官署)는 그 등본(謄本)을 내각 기록국에 송부하고 해당 국(局)은 『관보』에 게재하며, 동시에 내각총서에 송부하도록 했다. 청의서의 경우, 심사를 마치면 내각총서가 각의안(閣議案: 내각결정서)을 만들고 내각 참서관의 개인(蓋印)을 거치고 나면, 내각총서가 날인(捺印)한 후 내각 회의에 올린다. 이때 총서가 심사서를 작성하여 총리대신에게 정출(呈出)한다.⁴³

이런 절차를 법률과 칙령의 제정 절차에 대비시키면, 해당 아문대신이 안을 갖춰 내각(의정부)에 제출할 경우 그 문서가 바로 청의서이고, 내각회의를 거치면 그 문서가 바로 칙령안과 결정서다. 이어 결정된 후 국왕(황제)에게 올리면 이것이 상주서가 된다. 칙령이 제

41 1895년 3월 내각관제 제정, 1896년 9월 내각 폐지, 의정부제, 1904년 3월 의정부 관제 개정, 1907년 6월 내각으로 개칭된다.

42 김건우, 2008, 앞의 책, 136쪽.

43 김건우, 2008, 위의 책, 138쪽.

정되어 반포되기까지는 보통 청의서, 각의서, 상주서(제가주청), 반포리는 네 단계를 거친다.⁴⁴

칙령에 앞서 청의서와 칙령안이 함께 만들어지는 경우가 있다. 이는 필요한 사안에 대해 해당 부서의 대신이 청의서를 내각회의에 제출하고, 해당 부서는 칙령안을 작성하는 경우다. 칙령안이란 칙령의 구체적인 조목과 내용을 기재하여 시안으로 만들어진 것을 의미한다. 이것이 내각회의 자료로 제공된 뒤에 정정을 거쳐 최종안으로 확정되면 칙령이 된다. 청의서가 칙령안으로 만들어진 경우라면, 청의서 → 칙령안 → 내각결정서 → 상주서 → 칙령으로 확정된다. 그리고 그 과정에서 일본인 고문관이 개입된다. 1900년 칙령 제41호가 이런 과정을 거쳐 만들어졌는지는 칙령안이나 상주서 등의 문서가 없으므로 확인하기 어렵다.

다만 『근대 공문서의 탄생』에서 예로 든 법부의 칙령을 칙령 제41호에 적용해볼 수는 있다. 법부는 청의서를 제출하여 내각결정서로 만드는데 그 과정에서 일련번호가 매겨지고 각 대신의 인장(私印)이 찍힌다. 이때 하단에는 난외(欄外) 부분에 고문관의 인장이 찍히는데 일본인 고문관을 의미한다. 내각 결재 과정에 고문관이 참여하고 있었던 것이다. 내각회의에서 결정되면 내각총리대신과 주무대신이 상주서를 올려 국왕의 재가를 받는 절차를 밟는다. 재가를 받으면 총리대신 이하 각 주무대신이 부서를 한다. 법부의 칙령 제정 과정이므로 여러 주무부서가 참여한 것이다. 이렇듯 법부의 칙령 제정 과정으로 보건대, 칙령 제41호의 성립 과정도 위와 같은 결재 과정을 거쳤을 것으로 추정된다.

4. 청의서와 상주서

칙령 제41호는 청의서에서 바로 칙령으로 이어지지 않고 매우 복잡한 단계를 거친다. 칙령 제41호가 성립하기까지는 문서식뿐만 아니라 내용도 여러 번 바뀌었다. 이는 당시 울릉도를 둘러싼 사안이 그만큼 단순하지 않았음을 의미한다. 그 과정을 좀 더 자세히 보면, 1898년 ⁴⁴ 김건우, 2008, 위의 책, 140쪽.

부터 1900년 사이의 청의서는 몇 가지 단계를 거치는데, 그것은 ① 1898. 5, 「鬱陵島區域을 地方制度中 添入에 關호 請議書」, ② 1898. 5. 26, 칙령 제12호 「지방제도 중 개정 첨입하는 건」, ③ 1900. 10. 22, 「鬱陵島를 鬱島로 改稱호고 島監을 郡守로 改正에 關호 請議書」 등으로의 변천이다.

우선 1898년 5월의 문서를 보면, 문서 형태는 청의서다. 의정부 참정 내부대신이 각의에 제출한 문서다. 이것이 내각(의정)회의를 거쳐 1898년 5월 26일의 칙령 제12호로 성립된 것이다. 본래 울릉도 관제 개편에 관한 논의는 1898년 5월의 청의서에 앞서 여러 번 상주되어 재가를 받은 바 있다. 그 예로 1895년 1월 29일자 『관보』에 총리대신과 내부대신이 고종에게 아뢰어 울릉도에 전임 도장을 두는 일을 재가받았음을 실은 것을 들 수 있다. 이어 1895년 8월 16일자 『관보』에도 도감을 설치하는 일을 상주하여 재가받은 사실이 실려 있다.

다시 지방관제와 관리의 봉급 및 경비에 관한 일을 각의에서 결정하여 1896년 6월 25일에 칙령 제36호가 나왔다. 이때 강원도는 26군이고 4등급이었다. 『관보』의 내용으로 보아 칙령으로 성립하는 과정에서 청의서와 상주서가 있었음을 알 수 있다. 이는 1898년 5월의 청의서에도 드러난다. 거기에는 “(1895년) 8월 13일에 울릉도 도감으로 택하여 보내기로 청의(請議)하여, 같은 달 16일에 상주하여 재가를 얻었습니다.” 그리고 “이 같은 경우에는 지방제도 안에 첨입(添入)하는 것이 타당하기에 이 칙령안을 회의에 올립니다.”라고 되어 있다. 마찬가지로 청의서에 해당하는 칙령안이 만들어졌음을 알 수 있다. 이런 예들은 청의서와 칙령안이 함께 만들어진 경우에 해당한다.

칙령 제12호 「지방제도 중 개정 첨입하는 건」(1898. 5. 26)은 의정부 참정 내부대신 박정양(朴定陽)이 봉칙했다. 이 칙령 제12호는 칙령 제36호(1896. 6. 25)의 내용을 개정한 것으로, “울릉도에 도감 1인을 두되 본토인을 택하여 차정하며 관임관으로 대우하고 응행 규칙은 내부대신이 헤아려 정함”이라는 7조를 삽입한다는 것을 골자로 하고 있다. 1899년 12월 15일, 내부대신 이건하(李乾夏)는 고종에게 상주하여 시찰위원 우용정(禹用鼎)을 울릉도에 파

견하여 정황을 조사하게 할 것을 허락받았다(『관보』 게재 날짜는 12월 19일). 이때 도 상주서가 작성되었음을 추정할 수 있다.

1900년 10월 22일자 청의서는 의정부 참정 내부대신 이건하가 의정부 의정 윤용선(尹容善)에게 제출한 문서다. 청의서 형태를 띠고 있지만 칙령안을 겸한 청의서다. 제목은 「鬱陵島를 鬱島로 改稱하고 島監을 郡守로 改正에 關한 請議書」인데, 내용에서는 “…… 此段 勅令案을 會議에 提呈事”라고 한 것이 이를 말해준다.

이상에서 살펴보았듯이 1900년 칙령에 앞서 울릉도 관제 개편을 둘러싸고 여러 건의 청의서가 작성되었다. 그런데 이때 청의서는 어떻게 작성되었을까? 청의서를 작성하기에 앞서 내부는 외부와 주고받은 조회 및 배계주의 보첩, 우용정의 보고서, 동래 세무사 라포르트의 시찰록 등 울릉도와 관련된 모든 문건을 검토했을 것이다. 이렇게 해서 파악된 내용은 울릉도의 면적과 거리, 정박할 만한 곳, 가호 수, 전지, 농산물 생산액 등이다. 울릉도 가호는 400호 이상으로 파악되었다.

내부는 이런 경제 규모로 외국인과 교역하려면 도감이라는 호칭이 행정상 편리하지 않다고 판단하여, 울릉도를 울도로 개칭하고 도감을 군수로 개정하는 것을 칙령안의 안건으로 올린 것이다. 그러나 이 단계까지만 해도 울도군수의 관할 구역이 명시되지는 않았다. 청의서(칙령안)가 제출된 지 사흘 만에 칙령 제41호가 나왔는데, 거기에는 이전의 청의서에는 없던 내용, 즉 울도군수의 관할 구역이 추가되어 명시되었다.

1900년 10월 25일 칙령 제41호 제3조에 “군수의 관할 구역을 울릉전도와 죽도, 석도”라고 명기하고, 제4조에 “경비는 울릉도에서 수세한 것 중에서 우선 마련하라”고 명기한 내용은 모두 10월 22일의 청의서에는 없었던 내용이다. 앞서 1900년 6월에 우용정은 전라도인에게 부과하는 미역세를 10%로 다시 환원하여 경비로 사용하도록 한 바 있지만, 일본인에게 거두는 세금은 과거에는 화물에 2%를 매겼지만 지금 일본인이 납세하려 하지 않아 버두는 것뿐이라고 했다. 외부 역시 1900년 9월까지도 “수세에 관한 일은, 비개항장에서 수세하는 일은 더욱 이치에 맞지 않는 일입니다”⁴⁵라고

하며 일본인에 대한 과세에 강한 거부 의사를 보이고 있었다. 일본 외무성도 울릉도의 일본인에게 세금이나 거두어 경비로 보태고 돌려보내지 않는 게 좋겠다며 한국 측을 회유하고 있었다. 외부는 이에 대해 거부 의사를 표시했다.

이런 상황이 한 달도 안 돼 일본인의 수세를 인정하는 것으로 바뀌었다. 이어 대한제국은 「울도군 절목」을 내놓기에 이르렀고 1%로 줄긴 했지만 서울까지 명기하기에 이른 것이다. 1899년에 《황성신문》은 동래감리의 규칙에는 물고기와 콩에 관한 세금을 본부, 즉 내부로 상납하게 했던 것으로 보도한 바 있다.⁴⁵ 그러던 것이 중앙정부가 울릉도의 수장이 세수를 사용하도록 허용하고, 세목을 구분하여 지정해 주기까지 한 것이다.

이렇듯 울릉도 사안에 관한 청의서에서 칙령에 이르기까지의 변화는 점진적이라기보다는 갑작스럽다. 1900년 3월까지만 해도 내부는 울릉도를 ‘울도’라 하고 5년 임기의 감무(監務)를 두는 방안을 검토 중이었다.⁴⁶ 그러다가 갑자기 10월에 청을 신설하기로 방침을 바꾸었고, 나아가 도감을 군수로 승격시키기로 했다. 이렇게 해서 제정된 1900년의 칙령 제41호에는 어업과 어새가 찍혀 있고, “光武四年十月二十五日 奉[어업과 어새] 勅 議政府 議政臨時署理贊政內部大臣 李乾夏”의 형식을 갖추고 있다. 칙령 제41호는 1900년 10월 25일 국왕의 재가를 받은 뒤 27일자 『관보』에 게재되었다. 『관보』에 게재하여 공포된 법률과 칙령은 공포일로부터 30일이 지나면 효력이 발생한다.⁴⁸

5. 『관보』 게재와 고시

본래 『관보(官報)』는 관청의 소식을 국민에게 알리는 정부의 공고(公告) 기관지로서 법령의 공포와 예산 편성 및 집행, 조약, 서임 및 사령, 각 관청의 동정 등을 수록했다. 그러므로 『관보』는 엄연히 공문서이며, 따라서 공문서로서의 효력을 지닌다. 『관보』 이전에는

45 《황성신문》, 1900. 9. 14, 잡보 「照駁收稅」.

46 《황성신문》, 1899. 6. 15, 「仍任裴監」; 유미림, 2008, 앞의 책, 103쪽.

47 《황성신문》, 1900. 10. 8, 잡보 「鬱島設郡」.

48 칙령에는 반포일로부터 시행된다는 사실이 명기되어 있다.

『조보(朝報)』가 발행되었으나 소량으로 필사하여 발행되었고, 글씨체도 일반인들은 알아보기 힘든 흘림체였다. 이에 비해 『관보』는 법규로 그 체제와 형식을 정해 호수와 발행일자를 명기하게 했다. 『관보』는 규칙적으로 발행되었으며 관청과 관련된 사항만을 수록했다.⁴⁹ 『관보』는 1895년 4월 1일 제 1호로 시작되었다.⁵⁰ 1896년 9월 25일까지 일간으로 발행되었으며 1896년 10월 13일부터는 관보과가 의정부 총무국 소속으로 바뀌어 1905년 3월 1일까지 10년간 발행되었다.⁵¹

1894년 7월의 「명령반포식」은 법률과 명령은 관보로써 반포하도록 규정하고 있으며, 『관보』가 도착한 지 7일 후에 시행할 것을 규정했다(제6조).⁵² 1894년 11월의 「공문식」도 내각의 처리와 국왕의 재가를 받아 제정된 법률과 칙령, 하위 명령은 『관보』로 포고하도록 규정하고 있다. 그리고 각 기관장은 법률과 칙령 등의 상위 법령의 범위 안에서 각 이문령, 경무령, 지방령 등의 집행명령을 발할 수 있게 했다. 『관보』에서 법령의 기재 서식은 조칙, 법률, 칙령(勅令), 각령(閣令), 고시, 경무청령(警務廳令)과 한성부령(漢城府令) 순이다.⁵³ 대한제국 칙령 제41호는 이들 규정대로 『관보』에 게재하여 그 요건을 갖추었다.

최철영이 칙령의 법적 성격을 “이를 통해 자국의 영역에 대한 입법관할권의 행사라는 직접적 주권 행사와 이에 대한 대외적 공시 방식으로서 『관보』 게재의 형식 요건을 갖춘 칙령 제41호가 일본의 다케시마 관련 결정이나 고시보다 조기에 이루어진 더 확고하고 명백한 국제법적 의미를 가지고 있음을 확인할 수 있을 것이다”⁵⁴고 했듯이, 칙령 제41호는 입법 절차에 의거하여 제정되었으며 『관보』 게재라는 요건까지 갖추었다. 영유권에 관한 내용을 반드시 『관보』에 게재하여 대외적으로 공시하는 것이 국제법적으로 유효한 것인지에 대해서는 이견이 있을 수 있겠지만, 공문서

49 김건우, 2008, 앞의 책, 141쪽.

50 1894년 6월 21일(음력)부터 발행되었으나 호수가 명기되기 시작한 것은 4월 1일자부터다.

51 총무국 발행의 『관보』는 1905년까지이지만, 법제국 발행의 『관보』는 1910년 8월 29일 제4768호까지이고, 이후부터는 조선총독부 『관보』다. 『관보』에도 1905년 3월 1일자까지는 ‘議政府總務局官報課’로 기재되었고, 이후부터는 ‘議政府官報課’로 기재되었다.

52 김건우, 2006, 앞의 논문, 부록, 227쪽.

53 1895년 3월 29일 奏本 『議案·勅令』(1991), 김건우, 2008, 앞의 책, 142~143쪽에서 재인용. 이는 법령의 기재 순서이고, 관보에 수록되는 내용은 보통 조칙, 포달, 고시, 서임 및 사령, 行幸, 行啓, 賞賜, 賜宴, 封賞, 구휼, 제사, 皇儲 등장, 관청사향, 광고 순으로 실린다(김건우, 2008, 위의 책, 146쪽).

54 최철영, 2015, 앞의 글, 114쪽.

작성 절차에 비추어볼 때, 지방 고시라는 제한적 공시 방법을 택한 일본에 비해 『관보』 게재라는 대외적 공시 방법을 택한 한국이 상대적으로 우위에 있다고 생각된다.

일본이 독도를 편입할 때 취한 공문서 작성·공포 절차를 보면, 나카이 요자부로[中井義三郎]의 대하원 → 내무대신의 청의(청의서) → 각의결정 → 훈령 → 고시 → 대하(貸下)라는 순으로 진행되고 있다. 일본은 1886년 2월에는 공문령(칙령 제1호)을, 1907년에는 공식령을 제정하여 칙령 등의 공포 절차를 정한 바 있다(공문령 제1조).⁵⁵ 본래 공문령에 따르면, 법률은 원로원의 협의를 거치도록 했다. 법률·칙령은 내각에서 기초하여 내각총리대신이 상주하고, 황제가 친서한 후 어새를 찍으면 내각총리대신이 부서하고 연월일을 기입한 뒤 각 성(省)의 주임 사무에 속하는 내각총리대신 및 주임대신이 부서하도록 규정했다(공문령 제3조). 한국도 이런 절차를 그대로 계수했으므로 대한제국의 법률·칙령 제정 절차는 일본의 법률·칙령 제정 절차와 다르지 않다. 그런데 일본은 무주지 선점에 의한 ‘편입’이라는 조치를 취하기 위해 필요한 법령을 제정하는 데 ‘각의결정’에 머물렀다.⁵⁶ 물론 각의결정에는 내각총리대신의 서명과 함께 법제국 장관의 직인이 찍혀 있어 형식 요건은 갖추어져 있다.

일본의 편입 절차를 대한제국의 칙령 제정 절차와 비교해보면, 양국이 모두 청의서로 시작한 점에서는 같다. 일본은 1904년 9월 나카이 요자부로가 「량코도 영토 편입 및 대하원」을 제출했고 내무대신은 이를 각의에 청의했으므로 내무대신의 청의를 청의서에 비견할 수 있다. 일본은 이 청의(서)에

55 최철영, 2015, 위의 글, 131쪽에서 재 인용. 이하 마찬가지다.

56 각의결정 문서를 당시에는 공개되지 않은 대외비 문건이라고 하는 견해(제성호, 2014, 「1905년 일본의 독도 편입 증거에 대한 국제법적 분석」, 『중앙법학』 제16집 제1호, 198쪽)가 있는데, 당시 일본의 각의는 비공개이며 만장일치를 원칙으로 하므로 그 과정에 관해서는 의사록을 남기지 않는다. 각의결정 문만 있는 것은 이 때문이다(『독도사건』 참조).

대하여 1905년 1월 각의결정의 수순을 밟았다. 내무대신의 청의를 내각이 각의결정한 것은 대한제국이 ‘설군 청의서’를 내각에 부친 것과 같은 절차로 볼 수 있다.

그러나 대한제국은 설군 청의서를 상주 절차를 거친 뒤 칙령으로서 국왕의 재가를 받았으며 이를 다시 『관보』에 게재하여 반포하는 절차를 밟았지만, 일본은

이런 절차를 밟지 않았다. 일본은 내무대신의 청의서를 내각결정을 거쳐 칙령으로 제정, 이를 『관보』에 게재하는 절차를 밟는 대신 훈령을 통한 고시라는 절차를 밟은 것이다.⁵⁷ 일본의 내무대신은 훈령 제87호를 내어 시마네현 지사로 하여금 편입 사실을 고시하도록 지시하는 데 지나지 않았다. 훈령이 행정기관에 내려지는 명령이라면, 고시(告示)⁵⁸는 행정기관이 법령 또는 규칙에 근거하여 공시해야 할 사항을 널리 일반인에게 주지시키는 행위다. 시마네현의 행정상 지위는 외국 정부나 자국 내 외국공관이 그 고시를 인지해야 하는 지위에 있지 않다.⁵⁹ 또한 고시라는 것은 현청의 관련자가 회람하고 이를 다시 시정촌의 일반인에게 알리는 방식이어서 그 배포 대상과 범위가 제한적이다. 따라서 일개 지방 현의 고시는 중앙정부의 관보처럼 이해관계 국가를 포함한 국제사회가 그 내용을 인지할 수 있게 하는 대외적 공시 방법이라고 보기는 어렵다.⁶⁰ 일본은 대한제국의 공문식을 자국의 공문식에 따르도록 했으면서도 자국은 이 방식을 따르지 않은 것이다.

57 1900년부터 1905년 사이에 일본에서 제정된 칙령은 모두 14건이다(law.e-gov.go.jp 참조). 일본의 법령 제공 사이트는 법령의 종류를 헌법·법률, 정령·칙령, 부성령(府省令) 순으로 범주화하고 있다.

III. 공문서 양식의 차이와 법령의 의미

1. 보고서와 지령

1904년 1월 12일 내무대신 요시카와 아키마사(芳川 顯正)는 내각총리대신 가쓰라 다로(桂太郎)에게 ‘무인도 소속에 관한 건’을 각의에 부치도록 청의했다. 이때 무인도의 이름을 “다케시마라 이름 짓고 지금부터 시마네현 소속 오키 도사(島司)의 소관으로 하기로 각의에 부치기”로 했다. 내무대신이 이 청의를 각의에 제출한 날은 1월 10일이다. 내무차관 야마가타 이사부로(山縣 伊三郎)는 이 건을 1월 12일 내각 서기관장 시바타 가

58 고시는 포달, 포고와 유사하지만, 법률에 대해서는 포고를 사용하고, 유관 관청에게 알릴 때는 포달을 사용한다. 고시는 어떤 사실을 공포할 때만 사용한다(김건우, 2008, 앞의 책, 157쪽). 「공문양식」은 “각 관청에서 인민에게 고지(告知)하는 것을 이른다”라고 정의했다. 『독도사전』에 따르면, 고시는 공고와 구별이 쉽지 않으며 일반 주민에게 구속력은 없다고 되어 있다.

59 최철영, 2015, 앞의 글, 134쪽.

60 가와모토 히데요시(川本秀喜, 1960)는 “정부기관에 의한 대외적 공표가 정식으로 없는 한 영토 취득의 요건으로는 불충분하며, 시마네현이라는 하나의 지방자치체의 공표는 국가의 대외적 의사표시가 아니다”라고 했다(「獨島の歴史的 法的 地位」). 이한기, 1969, 『한국의 영토』, 서울대학교출판부, 54쪽에서 재인용.

61 200여 개로 보는 설(제성호, 2014, 앞의 글도 있으므로 확인이 필요하다. 시마네현 고시의 내용은 《山陰新聞》(1905. 2. 24) 잡보에 〈隱岐の新島〉로 보도되었다.

62 이전에는 시마네현의 다케시마 자료실에 아이카무라의 고시가 전시되어 있었는데, 필자가 2014년에 방문했을 때는 사기무라의 고시로 바뀌어 있었다. 한국에서 원본 소실을 문제 삼고 있으므로 다른 지역의 고시도 있음을 보여주려는 의도에서 교체한 것으로 추정된다.

63 1945년 8월의 마쓰에 소요사건과 이른바 고시 원본의 소실에 대해서는 제성호, 2014, 앞의 글, 206~207쪽 참조. 위 논문에서 현청의 원본이란 현의 지사가 다케시마의 편입을 알리도록 현청 내 관리에게 회람시킨 문서를 의미하는 듯하다. 당시 현보는 없었다. 그러면 이 사실은 각 무라의 일반인에게 알려져야 한다. 이때 알리는 방식이 무라마다 방(榜)을 붙이거나 게시하는 것인지 모르겠지만, 어의대로라면 일반인에게 고지되어야 하므로 현청이나 야쿠바(役場) 안에서 회람용으로만 그치지 않는 것을 것으로 보인다. 더구나 지금까지도 여러 무라에 문서가 고시된 사실이 문서로 남아 있으므로 원본의 소실 여부를 문제 삼는 것은 무의미하다.

64 최근 이케우치 사토시는 다음과 같은 견해를 피력했다. 즉 일본이 편입 이전 한국 측에 사전 조회를 하지 않은 것은 상대국을 무시한 행위이며, 따라서 시마네현 고시로 공표한 것이 국제법에 비춰 합법적이라는 일본의 주장은 너무 배려 없는 주장이라는 것이다. 또한 그는 일본이 각의결정 전에 한국 측에 조회했다면 증거 유무의 제시나 확인 작업을 필요로 했을 것으로 적어도 1905년 1월의 각의결정은 성립할 수 없었을 것이라는 견해를 개진했다(池内敏, 2016, 『竹島—もうひとつの日韓關係史』, 中公新書, 236~237쪽).

65 19세기 말에서 20세기 초에 형성된 관습국제법은 선점의 요건에 대해 약간의 논

문(柴田家門)에게 제출했다(37을 제337호). 그리고 이 건은 1월 28일, “별지 내무대신이 청의한 무인도 소속에 관한 건을 심사하니 (……) 심사한 결과 청의한 대로 각의 결정되었음을 인정한다”는 것으로 귀결되었다. 각의 결정문 자체에 내무대신이 제출한 ‘무인도 소속에 관한 건’을 각의에서는 청의서로 보고 있음을 알 수 있다.

이어 내무대신은 1905년 2월 15일 시마네현 지사 마쓰나가 다케요시(松永武吉)에게 “다케시마라 칭하는 섬을 지금부터 본현 소속의 오키 도사 소관으로 한다는 사실을 관내에 고시(告示)하도록 훈령(訓令)했다. 이에 현 지사는 1905년 2월 22일 고시 제40호로 “이제부터 본 현 소속 도사(島司)의 소관으로 정한다”는 사실을 고시했다. 같은 날 지사는 현서(縣廳) 제11호를 내어 다케시마가 오키 도사 소관이 되었음을 심득(心得)할 것을 오키도청에 훈령했다. 그리고 일본의 영토 편입 사실은 관내 300여 무라(村)에도 알려졌다.⁶¹ 우리가 그동안 시마네현 고시의 예로 제시해온 것은 아이카무라(萩鹿村)에 내려진 고시다. 그런데 이 외에도 사기무라(鷺村) 등에 고시된 사실이 남아 있다.⁶² 그러므로 현청에 있던 원본이 소실되었다고 해서⁶³ 고시 자체의 효력을 문제시하거나 불법이라고 할 수는 없다. 즉 고시도 공시의 한 방식이므로 일본이 각의결정을 고시로 공시한 것은 절차상으로는 합법적이라고 볼 수 있다. 다만 무주지를 ‘선점’한다고 하면서 관계국에 사전 조회나⁶⁴ 정식 통고(通告)⁶⁵를 하지 않은 것이 편입의 유효성에 하자를 초래하는지에 관해서는 논의의 여지가 있다.

어쨌든 일본의 편입 사실을 대한제국의 울도군수가 알게 된 것은 1906년 3월 28일(음력 3월 5일)이다. 시마네현 시찰단의 통지로 인해서였다. 이는 정식의 통고 절차를 밟은 것이 아니었다. 시마네현의 사무관 진자이 요시타로 [神西由太郎]에게서 구두로 통보받은 심흥택(沈興澤) 군수는 3월 29일, 일본의 편입 사실을 강원도 관찰사 서리 춘천군수 이명래(李明來)에게 보고했다. 심흥택이 송부한 보고서는 현재 전하지 않는다. 그 대신 이명래가 의정부 참정대신에게 제출한 ‘보고서 호외’(1906. 4. 29)에 군수 심흥택이 보고한 내용이 그대로 실려 있다. 심흥택이 보고한 내용은 관찰사 서리 이명래의 보고서 호외로 그리고 참정대신 박제순(朴齊純)의 지령으로 나오게 했다. 참정대신의 지령(1906. 5. 10)은 이명래의 보고서 호외에 대한 회신이다. 그것은 “독도가 일본의 영지가 되었다는 설은 전혀 근거가 없으니 섬의 형편과 일본인의 행동을 조사하여 보고”하라는 지령의 형태를 띠고 있다.

그렇다면 보고서와 지령, 훈령의 차이는 무엇인가? 「공문양식」(1895. 6. 1)에 따르면, “보고서는 하관이 상관에게 보고하는 것을 이르고, 질품서(質稟書)는 하관이 상관에게 질품(質稟)하는 것을 이르고, 청원서(請願書)는 관하관(管下官)이 본속(本屬) 장관에게 청원함을 이른다.” 보고서에 대해서는 상관이 회복(回覆)할 필요가 없는 것이 일반적이다.⁶⁶ 이전에 쓰던 보장(報狀)·유장(由狀) 등의 용어가 폐지되고 각각 유(類)에 따라 칭하도록 했지만, 군수는 관찰사를 경유해서 각부에 보고하도록 되어 있다. 이에 따라 군수 심흥택의 보고서도 강원도 관찰사를 경유해서 보고되었다.

관찰사 서리 이명래가 심흥택 보고서를 참정대신에게 제출한 시기는 4월 29일(음력 4월 6일)이다. 이때 이명래는 참정대신에게 올리는 문서를 ‘보고서’라 하지 않고 ‘보고서 호외’라고 칭했다. ‘관보 호외’와 마찬가지로 ‘보고서 호외’라고 한 것이 사안의 시급성과 비정상성을 보여준다. 군수는 관찰사를 경유해서 보고서를 제출하도록 규정했지만 직접 의정부로 보낸 경우가 종종 보인다. 1901년 9월 군수 배계주는 의정부 찬정

란은 있지만 대체로 무주지, 영유 의사의 존재와 공시, 국가권력의 사실적 행사(실제 점유, 실효적 지배)를 들고 있다. 여기서 영유 의사 혹은 선점 사실에 대한 공시와 관계되는 것이 통고(notification)다. 이 시기 일본 국 제법 학자 간에는 통고가 유효한 선점의 요건이 되는가에 대해서는 의견이 엇갈린다(박배근, 2013, 「무주지 선점의 요건에 관한 1905년 전후의 학설」, 『영토해양연구』 통권 6호, 동북아역사재단 참조).

66 실제로는 보고서에 지령을 적어 회답하는 경우가 있었다.

외부대신에게 직접 보고서(제1호)를 올린 바 있다.⁶⁷ 1901년 9월 13일에도 배계주는 직접 외부대신에게 보고서를 올렸다.⁶⁸

「공문양식」에는 하관의 보고서에 상관이 회복할 필요가 없다고 했지만, 하관의 보고서에 대하여 상관이 지령 형식으로 회신해준 경우도 있다. 1901년 9월부터 1903년 11월 사이에는 울도군수가 외부대신에게, 강원도 관찰사가 외부대신 서리 혹은 외부협판에게 보고서를 제출한 바 있다. 강원도 관찰사는 주로 울도군수(배계주와 심홍택)로부터 보고서를 받아 관련 부서의 대신에게 다시 보고했는데, 일본인의 무단 벌목에 대한 조치를 구하는 것이 주요 내용이다. 이들 보고서에는 지령이 뒤따랐다.

지령은 “하관의 질품서 및 청원서에 대하여 지시하는 것”이다. 갑오개혁 이전에는 지령이 소지(所志)나 청원서(혹은 의송(議訟))에 대해 내려졌는데, 보통은 제출한 문서 하단의 여백에 적는 식이었다. 그러나 갑오개혁 이후에는 종전처럼 질품서 하단이나 여백에 쓰지 못하도록 “하관의 질품서와 청원서 하단에 써서는 안 되니 반드시 질품서와 청원서가 접도(接到)한 해당 관청의 인찰지(印札紙)에 별도로 기재하도록” 규정했다. 그러나 이 규정은 지켜지지 않아 관행대로 제출한 문서의 하단에 적는 경우가 많았다.

이명래의 보고서 호외에 대한 참정대신의 지령도 이 형식을 따랐다. 즉 참정대신은 해당 관청의 공용신지(公用信紙)가 아니라 보고서 호외의 하단에 지령을 내려준 것이다. 지령은 ‘指令’이라고 새긴 목인(木印)을 찍는 경우가 있고 지령을 직접 쓴 경우가 있는데, 이명래 보고서에 대한 대신의 지령은

후자에 속한다. 원칙적으로 지령의 형식은 지령 번호, 간략한 출원 사항, 지령의 내용, 발포 연월일, 지령을 내리는 관리 성명(官章), 그리고 지령을 받는 관리 순서로 쓰도록 되어 있지만, 소장(訴狀)에 대한 지령인 경우에는 생략되는 요소가 많았다.⁶⁹ 참정대신의 지령 역시 지령 번호(제3호)와 내용, 발포 연월일(광무 10년 5월 10일)⁷⁰은 명기했지만, 지령을 내리는 관리 성명을 생략하는 대신 관인이 찍혀 있다. 별지에 쓴 것이 아니라 보고서

67 김정은은 1901년 4월 25일 강원도 관찰사에 임명되어 1904년 3월까지 재직했다. 주석면(朱錫冕)이 강원도 관찰사에 임명된 시기는 1904년 3월이다(《황성신문》, 1904. 3. 14).

68 「강원도대래거안(江原道來去案)」(유미림, 2008. 앞의 책, 75~76쪽에서 재인용).

69 김건우, 2008. 앞의 책, 157쪽.

70 접수 날짜는 5월 7일, 접수번호는 제 325호다.

하단에 쓴 것이므로 굳이 명기하지 않아도 참정대신이 내렸다는 사실을 알 수 있다.⁷¹

2. 지령과 훈령

지령(指令)과 훈령(訓令)은 어떻게 다른가? 지령을 훈령의 일종으로 보는 경우가 있지만 서로 다르다. 지령은 하관(혹은 하급관청)의 개별 질품서에 대한 구체적인 지시이지만, 훈령은 감독권의 자발적 발동에 따른 것으로 보인다. 「공문양식」에 따르면, 훈령은 “상관이 관할하는 관리와 감독에 속한 관리에게 내리는 명령을 이룸. 전에 사용하던 관칙(關勅)과 찰칙(札飭)과 관하(管下)에 전령(傳令)과 감결(甘結) 등은 다 폐지하고 칙령(勅令)이 정한 바로만 시행하여 훈령(訓令)이라 개칭하는 것이 가함”이라고 규정했다. 즉 훈령은 상관이 자신의 관할에 속한 관리에게 내리는 자발적인 명령 또는 훈시를 의미한다. 개정 공문식에 따르면, 훈령은 내각총리대신과 각부 대신이 서명하고 연월일을 기입하도록 했다.⁷² 다만 훈령은 행정규칙이므로 행정기관을 구속할 뿐 국민을 직접 구속하지는 않는다.⁷³

울릉도와 관련된 훈령을 보면, 발령 주체가 동래감리 서리, 내부 시찰위원, 외부대신 등으로 다양하다. 1900년 내부 시찰관 울도 시찰위원이 된 우용정은 훈령을 받은 뒤⁷⁴ 울릉도 시찰에 나섰다. 울릉도에 들어간 우용정은 여러 종류의 공문을 도민들에게 발표했다. 그 형태는 고시와 훈령, 보고서다. 이 가운데 「훈령 십삼동(訓令十三洞)」과 「훈령개운회사중(訓令開運會社中)」은 훈령의 서식을 갖추고 있지는 않지만 내용으로 보아 일종의 훈령이다. 「훈령십삼동」은 일본인과 부화뇌동하여 나무를 몰래 벤다거나 일본인에게 고용될 경우 또는 싸움을 일으키는 사람은 부산 경무서로 이송하여 수감하도록 훈령한 것이다. 그 말미에 “이 영칙

71 법부 지령의 경우, 기안 과정, 즉 지령안의 작성 과정이 보이는데, 기안자는 주사와 과장으로 되어 있다. 이에 비춰 다른 지령에서의 기안자를 짐작할 수 있다. 일본의 태정관 지령도 같은 범주에서 유형화할 수 있을 것이다.

72 개정 공문식(1895) 제8조, 최철영, 2015, 앞의 글, 127쪽에서 재인용.

73 훈령은 대외적으로 아무런 구속력을 갖지 못한다는 견해가 있는데(제성호, 2014, 앞의 글, 200쪽), 이때의 대외적 구속력은 국민에 대한 구속력을 의미하는 듯하다. 그러나 훈령은 본래 행정기관을 구속하는 것으로 국민 혹은 공무원 개인을 구속하지는 않는다.

74 그의 보고서에 “본부(本部)의 제1호 훈령을 받들어보니 ……”라고 적혀 있다.

(令筋)을 각 동의 대표가 자기 동의 사람들에게 하나하나 효유하여 한 사람도 듣지 못해 알지 못하는 폐단이 없도록 해야 한다”고 하여 ‘영칙(令筋)’이라는 용어를 썼다. 「훈령개운회사중」은 개운회사에 내린 훈령으로, 울릉도에 선박이 없으니 개운환을 구입하여 회사를 설립하되 그 구입비를 마을 사람들이 갚도록 한 것이다. 그리고 화물에 거두는 세금은 일체 도감의 약속을 따르라고 훈령했다. 위에서 언급한 훈령의 규정에 의거할 때 이들 훈령은 내부대신의 서명을 받아 내려진 것임을 알 수 있다.

1900년 6월 우용정은 의정부 찬정 내부대신 이견하에게 보고서를 제출했다. 그 내용은 훈령에 따라 울도를 시찰한 내용을 조목조목 상세히 진달하겠다는 것이었다. 그리고 자세한 내용은 보고서에 「후록(後錄)」으로 첨부하겠다고 했다. 「후록」에는 여러 책자의 서명⁷⁵이 함께 실려 있는데, 그 안에 ‘감무(監務)의 보고’가 1건 있다. 감무는 1900년 3월 당시 도감을 개칭할 때의 직명이다. 임기 5년의 주임관으로서 내부의 지휘를 받도록 규정되었지만,⁷⁶ 개칭한 지 얼마 지나지 않아 울도군으로 승격되면서 사라졌다. 그러나 1900년 6월에 우용정이 조사할 시점의 배계주는 감무의 직에 있었던 것이다. 우용정이 제출한, 배계주의 보고를 포함한 여러 책자들은 현재 전해지지 않는다.

외부는 1901년 10월 울도군에 훈령을 냈다. 그 내용은 “울도군이 신설되어 아직 시작 단계인데 외국인이 가옥을 짓고 영업까지 하는 사태에 이르

렀으니 조약 위반일 뿐만 아니라 우리 백성의 이해와도 관계되니 엄하게 더 금칙(禁筋)하라”⁷⁷는 것이었다. 여기에도 ‘금칙’이라는 표현이 나온다. 훈령이 영칙, 금칙, 신칙에 가까운 의미를 띠었음을 알 수 있다.

내부 참서관은 배계주가 1901년 3월 13일에 울도군에 도임했음을 의정부 참서관에게 통첩(제152호)했다가 7월 16일까지 도임하지 않았음을 8월 20일자 통첩(通牒)으로 알렸다. 내부와 의정부의 참서관이 서로 통첩으로 배계주의 부임 여부를 알린 것이다. 이어 강영

75 그것은 다음과 같다. 호구(戶口)에 관한 성책(成冊) 1건, 개간에 관한 성책 1건, 초막을 짓고 사는 일본 인구에 관한 성책 1건, 일본인이 규목(櫛木)을 함부로 벤 것에 관한 성책 1건, 본도인이 함부로 나무를 벤 것에 관한 성책 1건, 감무(監務)의 보고 1건, 본도의 등장(等狀) 1건.

76 《황성신문》, 1900. 3. 1, 잡보 「鬱島官制의 改定」.

77 『구한국외교관계부속문서』 제7권, 「교섭국일기」, 1901. 10. 30(고려대 아세아문제연구소, 1972).

우(姜泳禹)가 8월 27일 군수에 임명되었지만,⁷⁸ 10월에 다시 증추원 의관에 임명되었으므로 울릉도에는 부임할 수 없었다. 이때 외부대신은 울도군수에게 훈령을 보냈다. 즉 1902년 3월 13일 외부대신 박제순은 군수 강영우 앞으로 훈령을 보낸 것으로 되어 있는데, 문서 발신일은 10월 30일로 되어 있다.⁷⁹ 2개의 발신일이 적혀 있어 착오가 있었다고 볼 수밖에 없는데, 3월 이든 10월이든 강영우는 실제로 울릉도에 부임한 적이 없으므로 훈령과 사실은 서로 맞지 않는다. 1902년 3월 4일자 《황성신문》 잡보도 강영우가 면관되고 전 군수 배계주가 서임되었다고 보도했으므로 강영우가 울릉도에 없었음을 뒷받침한다.

다만 이들 공문서에서 날짜 관계가 맞지 않는다는 것은 다음의 사실을 시사한다. 중앙정부에서 지방으로 훈령 등을 내려보낼 때 관할지에 대한 정보가 정확하지 않을 수 있다는 것이다. 즉 군수가 임명되고 부임하기까지 시간이 걸리는 데다 그 사이에 교체되기도 해서 상황 변화가 있으므로 중앙정부가 이를 파악하는 데도 시간이 걸린다. 그럴 경우 훈령의 수신자를 잘못 명기하는 일이 생길 수 있는 것이다. 그러나 훈령은 “법률과 명령의 범위 안에서 장관이 소관 관리에게 훈시 또는 명령하는” 것이며(각령 등 구분 규정 제 2조), 따라서 내각총리대신과 각부 대신의 서명을 필요로 한다. 1890년대 말에서 1903년 사이에 중앙정부가 울릉도에 많은 훈령을 냈다는 것은 그만큼 울릉도 사태가 긴박했음을 의미한다. 한편 이는 그만큼 의정 대신들도 울릉도의 현안을 파악하고 있었음을 의미한다. 1902년의 「울도군 절목」은 이런 인식과 정책적 판단에 따른 산물로 볼 수 있는 것이다.

3. 절목(節目)

절목이란 구체적인 시행세칙 또는 운영 방침을 말한다. 일종의 시행령이다. 절목은 조선시대에도 있었으며, 만든 주체도 다양하다. 임금, 문중, 종친부, 비변사, 의정부 등이 있는가 하면, 관찰사, 목사, 부사, 현감

78 1901년 10월 9일자 《황성신문》 기사는 10월 4일자 관보를 인용하여 9품 강영우가 증추원 의관에 임명되었음을 보도했다. 이 내용이 『일성록』에는 음력 8월 27일자 기사(양력은 10월 9일)에 나온다. 10월 4일은 음력 8월 22일이다.

79 「강원도래거안(江原道來去案)」.

등의 지방관도 있다. 말하자면 통치행위가 있는 한 절목은 있게 마련이다. 근대기에 들어와서도 중앙정부가 발급한 절목은 정부조직 내 결재 절차를

80 원창애, 1994, 2. 「조선 말기 濟州救弊節目」(『제주도사 연구』 제3집, 제주도사연구회)에는 19세기의 여러 건의 절목 원문과 탈초문이 실려 있다. 모두 위와 같은 형식이다.

81 절목에 찍힌 '內部之印'은 김건우의 앞의 책(47쪽)에 기재된 '내부지인'과 같은 형식을 띠고 있다. 절목이 허위 문서라고 비판하는 경우도 직인은 가짜가 아닌 것 같다는 모순된 주장을 하고 있다.

82 이 글은 배계주가 울도군에 부임하지 못했으므로 절목이 시행되지 않았다는 주장에 대한 대응의 성격을 띠고 있고, 그 때문에 공문서의 작성 절차를 다룬 것이다. 그런데 이 글의 취지를 발표하는 자리에서 이견이 또 나왔다. 즉 내부가 절목을 작성했다라도 배계주가 부임하지 못할 상황이 있다면 시행을 보류하거나 취소했을 것이다. 절목이 허위 문서는 아닐지라도 편인을 몰래 훔쳐 찍었을 수 있다. 배계주가 공문서를 소장하여 후손에 전한 사실은 이해하기 어렵다는 것 등이다. 필자는 다시 교문서학을 전공한 김건우 교수에게 자문을 구했다. 김 교수의 의견에 의거하여 답변하고자 한다. 시행세칙인 절목은 군수 개인을 수신자로 하는 것이 아니며, 구조상 시행되어야 하는 영(令)이므로 군수 교체라는 요인 때문에 취소되지는 않는다. 그리고 취소되었다면 어떻게 문서가 남아 있었는가. 또 한 중앙부처의 관리가 무슨 이유에서 편인을 훔쳐 찍겠는가. 그럴 이유가 전혀 없다. 부분은 여러 장이 있었을 것이다. 개인이 왜 공문서를 소장하지 못하는가. 현존하는 그 많은 개인 소장의 공문서는 무엇인가. 배계주가 절령 부임하지 못했다 하더라도 취득 가능성은 얼마든지 있다. 이 시대를 현재의 시각으로 재단한다거나 일본 사료를 보는 시각으로 한국 사료를 판단해서는 안 될 것이다.

거친 뒤 해당 관서로 하달되었다. 절목은 대체로 전언(前言)과 절목(본문), 후록으로 구성되지만, 전언과 절목으로만 구성된 것도 있어 일정하지는 않다. 날짜 다음에 작성자(부)를 명기하고 수결(手決(押))을 한 뒤 그 아래 조목을 나열하는 형식으로 이루어진다.⁸⁰ 갑오개혁 이후의 절목도 마찬가지다. 지방관이 작성하는 절목은 통상 백성에게 직접 내리는 시행령이므로 이두가 섞여 있지만, 중앙정부가 작성하는 절목은 한문으로 된 경우가 많다. 「울도군 절목」은 순한문으로 되어 있고 내부가 낸 것임이 명기되어 있다. 내부가 군수에게 이를 다시 언문으로 번역하여 게시하도록 지시하는 내용이 절목 안에 기술되어 있다.

「울도군 절목」도 다른 공문서와 같이 작성 절차를 거쳤다. 내부가 작성하여 내각(의정부)의 결재를 받은 뒤 내부대신의 관인⁸¹을 찍은 것이기 때문이다. 이는 절목이 내각 의결의 절차를 지닌 것이며, 따라서 공문서로서의 효력을 지님을 의미한다. 중앙정부가 울도군에 절목을 낸 목적은 그 지역에서 시행하기 위해서다. 그것은 군수의 교체 여부와 관계없이 시행되어야 한다.⁸² 절목에도 “도민(島民) 중에 여전히 갈팡질팡하고 명령을 따르지 않는 자가 있으면 날날이 적발하여 속히 치보(馳報)하면 마땅히 별단의 엄한 조처가 있을 것이다”라고 했듯이, 사후 보고를 하도록 되어 있다. 절목이 내려오지 않았고, 시행되지 않았다면 그에 대한 보고가 뒤따랐을 것이다. 그런데 절목의 중요한 내용의 하나인 과세 정확이 확인되고 있음은 절목이 시행

되었음을 의미한다.

「울도군 절목」의 작성자에 대해서는 “절목은 군수인 배계주가 군규 확립을 위해 만들어 내부에 보고한 것이다, 내부는 절목을 검토하여 후록을 작성하여 1902년 4월 내각총리대신 윤희선에게 보고하였다”⁸³는 견해가 있다. 이는 배계주가 절목을 작성하여 내부로 가져갔고 내부는 후록만 작성했다는 견해다. 과연 그런가? 전언의 본문을 보면, 우선 “본부에서는 방략을 강구하고 군규(郡規)를 확립하지 않을 수 없다”고 하여 본부, 즉 내부가 작성주체임을 분명히 하고 있다. 전언과 본문, 후록으로 구성되는 절목에서 본문은 배계주가 작성하고 후록은 내부가 작성하는, 분리 작성이 가능하기는 어렵다. 후록은 보통 본문의 작성자와 같다.⁸⁴ 내부가 본문을 작성한 것임은 “울릉도의 호수가 500호가 된다면 가호당 봄에 내는

세금으로 보리 3말, 가을에 내는 세금으로 콩 4말씩을 거둬 봉급으로 나눠줄 것”이라고 한 것으로 알 수 있다. 군수가 작성했다면 절목에 “울릉도의 호수는 500호이니 ……”라고 했을 것이기 때문이다. 또한 “현재 있는 관청이 일곱 칸이 되면 그대로 쓰되 ……”라고 한 것도 배계주가 작성하지 않았음을 보여준다. 배계주가 관청의 크기를 몰랐을 리는 없기 때문이다. 이 외에도 배계주가 작성하지 않았음을 보여주는 예는 많다.⁸⁵

한문의 작문 수준으로 보더라도 이주민 출신 배계주가 작성했다고 보기는 어렵다. 배계주가 작성했다면 이두가 섞이거나 국한문 혼용이 되었을 것이다. 당시 내부는 절목을 작성하기에 충분할 정도로 울릉도의 상황을 자세히 파악하고 있었다. 앞에서 언급했듯이 「울도군 절목」이 나오기까지는 많은 공문서들이 개제되어 있었다. 그것은 1899년 라포르트의 보고서와 배계주의 통첩, 1900년의 설군(設郡) 청의서, 내부 시찰위

83 김효동, 2013, 앞의 글, 117쪽.

84 절목의 작성 경위에 대해서는 고창석 전 제주대학교 사학과 교수에게 전화로 자문을 받았다(3월 23일). 고창석 교수는 「조선 후기 제주지방의 절목류」를 「耽羅文化」 29호에 실은 바 있다.

85 절목에서 “관선(官船) 한 척을 먼저 마련해야만 왕래하는 길이 편해지는데, 내왕하는 본부의 조사위원이 섬에 들어가갈 때”라고 한 것도 이에 해당한다. 내부의 조사위원이 울릉도에 들어가도록 한 것은 배계주의 권한 사항이 아니기 때문이다.

86 「공문양식」에는 ‘조회(照會)’에 대해 “대등관(對等官)에게 왕복하는 공문으로 반드시 회답을 요하며 회답할 때는 반드시 照覆이라고 칭해야 함”으로 규정했다. 이전에는 ‘移文·回移·公移’ 등으로 칭했었는데 조회로 개칭된 것이다. 칙령을 전후해서는 울릉도와 배계주의 일과 관련하여 내부주사와 외부주사 간, 내부대신과 외부대신 간, 농상공부대신과 외부대신 간 왕복한 조회들이 있다. 통첩(通牒)은 “대등관에게 통지하는 공문으로 회답을 요하지 아니함”으로 규정되어 있다(김건우, 2008, 앞의 책, 149~150쪽).

원 우용정의 보고서, 고시 및 훈령, 동래감리서 주사 김면수의 보첩, 대한제국 칙령 제41호 및 후속조치로서의 훈령, 그리고 부처 간에 왕복한 조회와 조복, 통첩⁸⁶ 등이다. 우용정의 보고서 외에도 배계주의 보고서와 강원도 관찰사의 보고서, 조회 등 많은 정보가 중앙정부에 전달되고 있었다. 또한 울릉도민까지 일본인의 행패를 내부와 외부 등 중앙부처에 호소하고 있었다.⁸⁷ 이런 정황은 중앙정부가 울도군에 대한 특단의 조치를 강구하기에 충분한 여건을 조성하고 있었다. 따라서 내부가 절목을 작성할 때 배계주가 제출한 보고서를 참고했을 수는 있지만, 작성자는 내부다.⁸⁸

「울도군 절목」이 우용정의 「울도기」와 동래감리의 7개 절목⁸⁹의 연장선상

87 《황성신문》, 1901. 9. 18. 잡보 「鬱島의 日人作梗」.

88 김호동은 배계주가 1902년 서울에 있으면서 절목을 마련하여 내부에 보고하고 부임할 때 가지고 갈 생각이었던 것 같다고 했다(2015. 앞의 글, 23쪽). 그런데 그가 군수로 부임하지 못했으므로 절목을 가져가지 못했으며, 따라서 시행되지 않았다는 것이다. 그러나 과연 정부가 소송으로 인해 구금까지 당했던 배계주에게 직접 절목을 가져가게 했을지는 의문이다. 평리원은 심사한 결과, 배계주가 10분의 2(100분의 2의 오기로 보임-울도기)의 세금을 받은 것은 정부 지원이 없었으므로 양해된 사항이었음을 인정했다(《황성신문》, 1902. 7. 17). 그런데 절목에서 명기한 세율은 100분의 1세다. 그러므로 평리원의 조사 당시 정부는 울릉도에서의 세율을 100분의 2세로 알고 있었다고 보아야 하며, 절목은 100분의 1세로 명시했으므로 적어도 1902년 7월까지의 울릉도에 절목이 전달되지 않았다고 볼 수 있다.

89 이상태는 1899년 6월 15일자 『황성신문』을 인용하여, 내부가 동래감리에게 내린 7개 절목이라고 했다. 즉 감리의 7개 조목을 절목으로 보았다. 그러나 신문 기사를 보면, “관장할 규칙을 아래와 같이 성목했다[其所掌規則을 成目左開]”라고 했다.

90 이상태, 2016, 앞의 글.

에서 나온 것이라는 주장도 다른 한편에 있다.⁹⁰ 「울도군 절목」이 우용정과 동래감리의 지시의 연장선상에서 만들어진 것은 사실이지만, 절목의 작성 조짐은 이미 우용정의 보고 이전부터 있었다. 오히려 절목은 우용정의 보고나 동래감리의 지시보다 더 엄격하게 일본의 침탈을 경계하도록 규정하고 있다. 1902년의 상황은 우용정이나 동래감리가 보고할 때보다 일본인의 침탈이 한층 더 심해져서 정부로서는 이를 심각하게 인식하고 있었기 때문이다. 일례로, 동래감리는 외국인의 거주를 엄금했지만, 절목은 외국인에게 가옥을 매매하는 지는 사형에 처하도록 규정하고 있다.

세금 규정을 보더라도 동래감리는 어곽에서 거둔 세금을 내부에 상납하게 했지만, 우용정은 미역세와 달리 일본인들의 미납은 그대로 방치하라고 했다. 그러나 절목에 와서 이런 상황이 달라졌다. 절목은 과세 대상자와 세목을 구분해서 미역세는 한인에게, 수출세는 일본인에게 해당시켰다. 일본인에게 과세되는 수출세는 기존 관행의 2%에서 줄어들긴 했지만 1%로 명기되었다. 군수의 과세권은 1900년의 칙령에서 허용

된 바 있지만 절목에서처럼 구체적으로 세울까지 명기된 적은 없었다. 이렇듯 절목에는 1890년대 말부터 노출되기 시작한 울릉도의 현안 문제, 특히 일본인의 침탈에 대한 중앙정부의 인식, 즉 칙령을 낸 이후에도 일본인의 침탈이 잦아들지 않고 있다는 중앙정부의 인식이 절목에 그대로 반영되어 있는 것이다.

「울도군 절목」의 전언(前言)을 보면, “본군이 승격된 지 이미 2년이 지났는데도 전도(全島)의 서무(庶務)가 아직 초창(草創)함이 많은 가운데(本郡陞設 今既兩年 全島庶務尙多草創之中) ……”라고 했다. 이에 앞서 외부의 훈령(1901. 10)이 있었는데, 거기에는 “귀군이 신설되었는데 모든 일이 초창하여 외국인들이 유람에 핑계대고 …… [貴郡新設 庶事草創 外國人藉稱遊歷 ……]”⁹¹라고 했다. 절목에 “본군(울도군)이 승설(陞設)된 지 두 해가 지났는데도 전도(全島)의 서무(庶務)가 아직 초창(草創)함이 많은 가운데 ……”라고 한 것은 외부와 같은 인식에서 내부의 절목이 작성되었음을 의미한다. 절목은 1901년 10월 외부의 훈령이 있고 난 뒤에 나왔다.

대한제국은 칙령의 공포 뒤에도 울도군의 기강이 쉽게 잡히지 않자 훈령과 절목을 잇달아 내어 일본인의 불법행위를 단속하고 행정을 정비하고자 했던 것이다. 그러므로 일부에서 주장하듯이, 배계주가 부임하지 못했다는 사실이 절목의 시행을 부정할 수 있는 근거는 되지 못한다. 절목 이전에도 울도군수에 관한 정보가 확실하지 않아 정부는 문서의 수신자를 배계주와 강영우 두 사람으로 한 경우도 있었다.⁹² 따라서 절목이 배계주 임기 동안에 하달되었는지 아니면 강영우나 심흥택의 임기 중에 하달되었는지도 분명하지 않다.⁹³ 보고서나 신문 보도, 관문서철의 시기에도 간극이 있으므로 1901년 10월부터 1903년 4월까지 울도군수가 누구였는지가 불확실하기 때문이다.⁹⁴

91 『구한국외교관계 부속문서』 제7권, 교섭국일기 1901. 10. 30(고려대 아세아문제연구소, 1972).

92 『江原道來去案』 발신자 議政府贊政 外部大臣 朴齊純, 수신자 鬱島郡守 襄季 周 姜泳禹 1901. 10. 3(이상태, 2016, 『영토해양연구』 11호 게재 예정 논문에서 재인용).

93 강영우가 울릉도에 부임하지 못했지만 외부대신이 강영우 앞으로 보낸 훈령의 발신일이 1902년 10월 30일로 되어 있다는 사실은, 중앙정부가 강영우가 재직 중인 것으로 잘못 알고 있었음을 의미한다.

94 김호동은 배계주와 강영우의 행적을 자세히 조사했지만 내용이 서로 맞지 않는 경우가 있다. 이를테면 다음과 같은 것이다. 강영우는 1901년 10월 9일 군수에 임명되었으나 부임하지 않은 사이 1902년 2월 불랑배가 군수를 방자하여 도민에게 세금을 거두는 일이 있었고, 그 일로 2월 19일 면관되었다고 한다. 이어 3월 7일 배계주가 임명되었지만, 5월 30일까지 부임하지 못했고 그 사이에는 강영우가 통치했을 것이라고 했다(2015, 앞의 글, 22쪽). 그 근거로 1902년 10월 30일자 훈령을 들었다. 그리고 평리원은 1902년 8월 25일 배계주에 대한 선처를 요청했고 소송은 1903년 1월

배계주가 석방되어 면관된 것은 1903년 1월이다. 심흥택이 임명된 것은 1903년 1월 26일로 알려져 있지만,⁹⁵ 부임한 것은 4월 20일이라고 한다. 이렇듯 임명과 실제 도입(到任) 사이에는 적지 않은 간극이 있을 뿐더러 시기가 불명확한 경우도 많다. 마찬가지로 절목이 내부의 관인을 받은 시기는 1902년 4월이지만, 울릉도에 전해진 시기가 언제인지 단정하기는 어렵다. 배계주가 석방된 뒤부터 심흥택이 부임하는 1903년 4월 사이에 절목이 울도군에 전해졌다면, 배계주는 절목을 입수하는 것이 가능했을 것이다.⁹⁶ 더구나 과세 사실이 확인되고 있는 이상, 절목의 결재 시기(1902년 4월)를 전후한 시기에 배계주가 울도군에 부임해 있지 않았음을 들어 절목의 효력을 부정하는 것은 정황이 맞지 않을뿐더러 별 의미가 없다.

5일까지 지속되었다고 했다. 또한 배계주가 1902년 9월 15일까지는 울도군에 부임하지 못했고, 재판은 받은 뒤 울릉도에 왔을 것이라고 했다(2015, 앞의 글, 27~28쪽). 울릉도에 도입하지 않은 강영우가 어떻게 통치할 수 있었겠는가? 1903년 1월 5일까지 재판이 지속되었다면 9월 15일에 부임하지 못한 것은 당연하다. 그런데 김호동은 한편으로는 평리원이 배계주의 석방을 보고한 것은 1902년 7월이고, 선처를 요청한 시점은 8월이라고 했다(2015, 앞의 글, 26쪽). 석방을 보고했는데 다시 선처를 요청한다는 사실, 그리고 재판이 지속되었다는 사실도 서로 맞지 않는다. 또한 이상태가 추정한 배계주의 행적과도 일치하지 않는 부분이 있으므로 이에 대해서는 추후 검토가 필요하다.

95 김호동은 1902년 12월 28일로 보았다.

96 김호동은 『竹島及鬱陵島』에 실린 사진(1906년 3월 28일 촬영)에 전 군수라고 한 것이 보이므로 배계주가 재판 후 울릉도에 왔을 것이라고 했다. 이는 배계주가 1902년 말부터 울릉도에 거주하고 있었다면 심흥택이 부임하기 전에 절목을 입수했을 가능성이 있고, 심흥택이 부임한 후라면 그 후 전 군수로서 절목을 접했을 가능성이 있음을 말해준다.

IV. 맺음말

울릉도·독도와 관련된 법령은 모두 정부조직 내 결재 절차를 거쳐 제정되었다. 그리고 이들 가운데 일부는 『관보』에 게재되었다. 『관보』에 기재되는 순서가 조칙, 법률, 칙령(勅令), 각령(閣令), 고시, 각종 영(令)임을 감안해볼 때, 칙령은 법률에 버금가거나 법률과 동등한 효력을 지니는 법령이다. 훈령은 내각총리대신과 각부 대신의 서명을 필요로 하지만, 지령에 비하면 구속력이 약하다. 그러므로 이들 법령을 효력과 구속력의 측면에서 순위를 매긴다면 칙령, 고시, 지령, 훈령 순이 될 것이다.

1896년부터 1906년 사이에 있었던 울릉도·독도 관련 법령(〈표〉 참조)을 보면, 칙령은 세 번, 칙령 칙선서가 한 번, 지령은 두 번, 훈령은 다섯 번 이상 있었다. 이 외에 보고서는 칙령이나 지령, 훈령보다 훨씬 더 많

다. 그리고 이들 법령이 성립하기까지는 해당 부처 간 수많은 조회와 조복(照覆), 통첩(通牒)의 왕래가 있었다.

1905년 이전 한국의 독도 영유권을 입증해주는 대표적 법령인 칙령 제41호는 청의서를 제출받은 뒤 내각결정과 상주 절차를 거쳐 『관보』에 게재하는 방식으로 공포되었다. 이에 비해 일본이 자국의 독도 영유권을 주장할 때 대표적인 것으로 내세우는 시마네현 고시 제40호는 청의서를 제출받은 뒤 내각결정이라는 절차를 거친 점에서는 칙령 제41호와 같지만, 『관보』에 게재하지 않고 ‘고시’에 그쳤다는 점에서는 칙령과 다르다. 양국 모두 ‘청의서’에서 출발하여 공문서식에 의거한 입법 절차를 밟은 점에서는 같았지만, 마지막 절차에서 엇갈린 것이다.

중앙정부 차원에서 칙령으로 제정하고 『관보』에 게재한 사실과 지방정부 차원에서 고시한 사실, 두 경우 어느 쪽이 더 법적 구속력의 측면에서 우위에 있는지는 지금까지 고찰한 법령의 작성 절차와 성격으로 보더라도 드러날 것이다. 더구나 일본인 고문관은 대한제국과 통감부 체제하 제반 법령의 작성 과정과 집행에도 깊이 관여했다. 이때의 제반 법령은 대신의 날인에 앞서 고문관의 날인을 거쳐야 했다. 그렇다면 일본인 고문관은 칙령 제41호에서 군수의 관할 구역에 ‘석도’를 포함한 사실도 인지한 상태에서 날인했다고 볼 수 있다. 이때 일본인 고문관이 대한제국의 입법과정과 결재를 방해하지 않았다는 사실은 군수의 ‘석도’ 관할, 즉 독도 관할을 ‘묵인’ 또는 ‘인정’한 것임을 의미한다.

이어 대한제국은 칙령 제41호에 대한 후속적 하위 법령으로서 「울도군 절목」을 내놓았다. 그리고 군수는 절목에서 언급한 대로 과세권을 행사했다. 이는 1904년과 1905년에 울릉도의 일본인들이 군수에게 수출세를 납부했다고 주장한 바를 기록한 외무성 문서로 입증된다. 그런데 「울도군 절목」에 ‘독도’에 관한 직접적인 언급이 없으므로, 울도군수의 과세는 독도에 대한 실효지배와 관계없다는 주장이 한편에 있다. 이미 칙령에서 군수의 관할권 안에 석도(독도)를 명기한 바 있으므로 그 후속적 하위 법령인 절목의 적용 범위에는 당연히 관할 구역인 석도, 즉 독도가 포함되는 것으로 보아

야 한다.

또한 절목은 군수의 과세권도 명기했는데, 이 역시 관할 구역 전체에 적용되는 것이므로 독도와 관련된 경제활동도 당연히 과세권의 적용 대상이다. 군수가 절목에 의거하여 수출세를 부과했는데 그 안에 독도 강치가 포함되어 있다면, 이때의 과세는 울릉도 산품에 대한 과세가 아니라 독도 산품에 대한 과세다. “독도 산품에 대한 과세 그 자체가 주권행위이다.”⁹⁷ “조선에서 조선인은 물론 일본인에게도 독도에서 잡은 강치에 대해 수출세를 부과했다는 것은 독도를 영토로 인식하고 실효적 지배를 했다는 것을 명확하게 보여주는 것이다.”⁹⁸ 그러므로 절목에 ‘독도’가 언급되어 있지 않으므로 독도와 관련이 없다는 논리는 칙령과 절목 간의 연계성을 간과한 데서 나온 논리다.⁹⁹

또한 울릉도에서 반출되는 가공품에 대한 과세이므로 독도에 대한 직접적인 주권 행사로 보기 어렵다는 주장도 마찬가지다. 울도군수가 (독도) 강치에 과세한 이유는 그것이 자신의 관할 구역에서 포획된 산물이기 때문이

97 최철영, 2015. 앞의 글, 118쪽.

98 김병렬, 2015. 12. 『서평』 『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, 『영토해양연구』 통권 10호, 129쪽.

99 울릉도에서의 수세는 절목이 나오기 이전부터 관행화되고 있었으므로 절목이 아니더라도 입증 가능하다. 다만 절목은 그 관행을 법제화한 것으로서의 의미가 있다. 그러므로 절목에 의한 수세는 입법관할권과 행정관할권을 행사한 것이라는 데 큰 의미가 있다. 그럼에도 한국 학자들은 「울도군 절목」을 허위 문서라고 하다가 이제는 관인(官印) 절도, 군수 미(未)부임 등을 들어 그 존재와 효력을 부정하려 한다. 근거 없는 비판보다는 건설적인 비판과 학제 간 연구로 독도 영유권 입증에 함께 기여할 수 있기를 바라는 마음이다.

100 자세한 내용은 유미림, 2015. 『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 168~275쪽 참조.

지 울릉도에서 반출되기 때문이 아니다. 당시 일본 외무성은 자국민이 군수에게 수출세를 납부했음을 들어 거주권을 주장한 바 있다.¹⁰⁰ 이때 독도 강치를 울릉도 수출품에 포함시킨 자도 일본 외무성 관리였다. 자국민이 울도군에 납세를 한 것은 독도 강치를 울릉도에서 반출할 수밖에 없는 상황, 곧 일종의 출항세를 납부해야 했기 때문이라고 일본 외무성이 여겼다면, 이는 영토 관할권과 관계없으므로 독도를 일본령이라고 주장하도록 자국민을 부추기거나 직접 주장했을 것이다. 울릉도와 시마네현, 양쪽에 있는 자국민들이 독도에 가서 어로하던 상황이었으므로 자국민이라고 주장할 만한 명분은 충분했기 때문이다. 그런데도 외무성은 독도를 자국민이라고 주장한 적이 없고, 편입할 때는 그 명분을 ‘무주지 선점’에 두었다. 그리고 시마네

현은 편입 후인 1906년 3월에야 자국민의 강치 포획에 과세할 법령을 구비했다.

한편 일본 외무성은 울릉도의 자국민이 강치를 포획하던 당시부터 독도를 무주지로 여겼다면, 독도 산물을 제외한 나머지 산물에만 납세하도록 사주했을 것이다. 종가세(從價稅) 하에서 굳이 독도 산물에 대해 납세할 이유가 없기 때문이다. 울릉도에 머물던 일본인의 입장에서 보더라도 독도에서 어로하는 나카이 요자부로[中井養三郎] 등에게 강치를 판매하고 울릉도로 가져오지 않으면 납세하지 않아도 되는 상황이었다. 그런데 울릉도의 일본인들은 강치를 울릉도로 운반하여 세금을 납부한 뒤에야 일본으로 수출했다.

일본 외무성은 이런 수출세 납부를 권리 주장에 적극 이용했다. 이는 일본 정부와 울릉도의 일본인이 독도를 울도군수의 관할지로 간주하여, 그의 과세권을 인정했음을 의미한다. 이러한 군수의 권능은 일본이 독도를 편입하는 1905년까지 “실제적이고 평화적으로” 행사되었으므로 이른바 ‘실효적 점유’에 해당한다. 현재 일본 외무성도 이 점을 의식해서인지 그동안 집요하게 요구하던, “한국은 1905년 이전 자국의 ‘실효지배’를 입증하라”는 공세적 입장에서 차츰 후퇴하고 있다.¹⁰¹

101 일본 외무성의 논조 변화에 대해서는 유미림, 2015, 위의 글, 326~364쪽 참조.

〈표〉 울릉도·독도 관련 주요 법령과 문서 형태

연도	주요 내용(건명)	발신	수신	문서 형태
1896. 6. 25	지방제도와 관제, 봉급 및 경비 개정에 관한 건		각의	칙령 제36호
1897. 3. 10	러시아의 벌목을 방애(防險)하지 말 것	외부대신	관찰사	훈령 제1호
1897. 8. 19	러시아 유선의 편리를 봐주도록 울릉도 도감에게 알릴 것	외부대신	관찰사	훈령 제4호
1898. 5	鬱陵島區域을 地方制度中 添入에 關한 請議書	내부대신	각의	청의서
1898. 5. 26	지방제도 증 개정 첨입하는 건		내부대신	칙령 제12호
1899. 6. 15 (신문게재일)	동래감리에게 내린 7개 조목	내부대신	동래감리	일종의 절목
1899. 12. 19	우용정 파견에 관해 내부대신이 상주, 교지를 받음	내부대신		상주서 (관보 게재)
1900. 10. 22	鬱陵島를 鬱島로 改稱하고 島監을 郡守로 改正에 關한 請議書	내부대신	의정부 의정	청의서
1900. 10. 25	울릉도를 울도로 개칭하고 도감을 군수로 개정한 것			칙령 제41호 (관보 게재)
1901. 9.	우용정 귀환 후 일본인의 벌목이 그치지 않으니 일본공사관에 알려 철수하게 해줄 것을 요청	울도군수	외부대신	보고서 제1호
1901. 10	외국인의 가옥 건설과 영업을 금지할 것	외부대신	울도군수	훈령
1902. 3. 13 (10. 30)	외국인의 불법 거주와 영업을 금하고 동래감리서로 잡아올 것	외부대신	울도군수	훈령 제1호
1902. 4	울도군 절목	내부대신	울도군수	절목
1902. 9. 15	군수 미부임, 4월 공내부 사검관의 조사를 보고, 일본의 경서 설치와 필박을 호소, 공사관에 알려 철수를 요청	관찰사	외부대신 서리	보고서 제2호
1902	위 보고서 2호(9. 15)에 대한 지령: 일본공사관에 알려 처리할 것	외부대신		지령
1902. 10. 30	외국인 가옥 건설과 영업, 벌목을 금하고 본국인은 동래감리서에서 처리하도록 요청	외부	울도군수	훈령 제1호
1903. 10. 15	심흥택의 보고에 의거하여 일본인의 벌목을 금지해줄 것을 요청	관찰사	외부대신 서리	보고서 제4호
1903. 11. 28	심흥택의 보고에 의거하여 러시아와 일본의 벌목을 금지해줄 것을 공사관에 조회하도록 요청	관찰사	외부대신 서리	보고서 제6호
1903. 11. 27	심흥택의 보고에 의거 보고한 내용을 일본공사관에 알려 경서 철수와 벌목 금지하도록 요청	관찰사	외부대신 서리	보고서 제7호
1904. 5. 18	한러 간 조약과 협정을 시행하지 말 것		외부대신	칙령 칙선서 (관보 호외)
1906. 4. 29	심흥택 보고서에 대한 관찰사의 보고서	관찰사 서리	참정대신	보고서 호외
1906. 5. 10	보고서 호외에 대한 지령	참정대신	관찰사 서리	지령 제3호



일본의 독도 영유권 근거 자료 조사·정리의 역사적 경과와 의미

정영미 동북아역사재단 연구위원

I. 머리말

일본 내각관방 영토·주권대책기획조정실은 2014년부터 독도 관련 자료를 조사하여 목록을 작성하고, 각 자료를 화상 자료로 제작하는 일을 민간 회사인 (주)스토리클럽에 위탁하여 제출받은 결과보고서를 내각관방 사이트¹에 게재하고 있다. 2014년 보고서 「다케시마[竹島]²에 관한 자료에 대한 시마네현 조사보고서³」 및 2015년 보고서 「다케시마⁴에 관한 자료조사보고서⁵」이다. 2014년에는 주로 시마네현 소재 자료를 조사했으며, 2015년에는 시마네현을 포함하여 돗토리현, 도쿄 소재 자료를 조사했다고 한다.⁵

이 자료들은 대부분 그 자체로서 이미 알려져 있던 것들이고, 그렇지 않더라도 그동안 일본 측이 주장해 왔던 것들을 뒷받침하는 것이기 때문에 새로운 자료는 없다고 할 수 있다. 그러나 이러한 조사·보고서는 행위 자체의 의미에 대해서는 짚고 넘어가야 할 점이 있다. 이에 다음에서는 일본의 독도 영유권 근거 자료

1 <http://www.cas.go.jp/>.

2 이하 고유명사, 인용문 등에서는 독도를 '다케시마'로 표기하고 논지에서는 독도로 표기한다. 한편 다케시마가 울릉도를 지칭할 때는 다케시마(울릉도)로 표기한다.

3 「竹島に関する資料の島根県における調査報告書」; 〈표 1〉 참조.

4 「竹島に関する資料調査報告書」; 〈표 2〉 참조.

5 <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/report/takeshima.html>.

들이 조사·정리된 경과를 살펴보고, 금번 조사·정리의 의미를 고찰해 보
고자 한다.

II. 1950~1960년대 한일 독도 영유권 논쟁기의 근거 자료 조사·정리

일본의 독도 영유권 주장과 근거 자료들은 대략 다음과 같은 경과를 거
쳐 조사·정리된 것으로 파악되고 있다.

먼저 1950~1960년대 한일 독도 영유권 논쟁기에 현재에 이르는 대부분
의 논리와 근거 자료들이 조사·정리되어 제시되었다. 1952년 1월, 이승만
대통령이 평화선을 선언했다. 이에 대해 2월에 일본 정부가 항의 각서를 보

6 「한국정부견해」①(1953. 9. 9), ②(1954. 9. 25), ③(1959. 1. 7).

7 「일본정부견해」①(1953. 7. 13), ②(1954. 2. 10), ③(1956. 9. 20), ④(1962. 7. 13).

8 이때 오고 간 문서들은 다음 문서집에 수록되어 있다. 외교통상부 문서, 『독도문제, 1952-53』, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4565. 외교통상부 문서, 『독도문제, 1954』, 분류번호 743.11JA, 등록번호 4566. 외교통상부 문서, 『독도문제 1955-59』, 분류번호 743.11JA 등록번호 4567. 외교통상부 문서, 『독도문제, 1960-64』, 분류번호 743.11JA 등록번호 4568. 외교통상부 문서, 『독도문제, 1965-71』, 분류번호 743.11JA 이 내용은 외무부정무국 편, 1955, 『독도문제개론』; 외무부/외교통상부 국제법률국 편, 2012, 『전면 개정판 독도문제개론』, 외교통상부로 정리되어 있다. 동 문서 중 한일 간 왕복 구술서는, 신용하, 2000, 『독도연구총서 7 독도 영유권 자료의 탐구』 제3권, 독도연구보전협회; 신용하, 2001, 『독도연구총서 8 독도 영유권 자료의 탐구』 제4권, 독도연구보전협회에 해제와 함께 정리되어 있다.

내온 것으로 한일 간에 독도 영유권 논쟁이 시작되었
다. 이후 1965년까지 한국은 세 차례,⁶ 일본은 네 차례⁷
에 걸쳐 독도가 왜 자국의 영토인지에 대해 근거 자료
를 제시하며 논증하는 「정부견해」를 주고받았다.⁸ 지
금의 일본 외무성 홈페이지 독도 관련 사이트의 내용
을 구성하는 논리와 근거들은 이 「일본 정부견해」에서
제시되어 이후 몇 차례의 정비를 거친 것이다.

당시의 논점을 정리해보면 다음과 같다.

한국 측의 논리는 ‘① 청일전쟁 이전 상태로 일본 영
토를 환원한다는 카이로 선언 및 포츠담 선언의 취지
에 입각해서 광복과 동시에 독도는 한국으로 돌아왔
다. ② 한국에 포함되는 섬에 독도가 누락된 샌프란시
스코 강화조약 제2조 (a)항은 GHQ/SCAP이 독도를
일본의 정치적·행정적 관할권에서 배제시킨 지령
677의 연장선상에서 해석해야 한다. ③ 샌프란시스코
강화조약에서 한국에 포함되는 섬에 제주도, 거문도,

울릉도만 열거된 것은 대표성 때문이다. ④ 1947년 미 공군의 독도 폭격이 한국 정부의 항의에 따라 중단된 것은 독도가 한국 영토이기 때문이다. ⑤ 독도는 한국 영토이므로 국제법상 선점 대상이 아니다. ⑥ 일본이 독도를 편입했을 때는 일본인이 외교 고문이던 시기였고 한일의정서 체결로 한반도가 러일전쟁의 전장지가 되는 곤란한 상황에 처해 있었을 때였기 때문에 일본의 독도 편입 조치가 항의할 수 없었다'는 것이었다.

한편 일본 측의 논리는 '① 독도는 한국병합 이전부터 시마네현 관할권에 있던 섬이다. ② 스카핀 677은 독도에 대한 행정 차원의 권한 실행 또는 실행 의도의 중단을 의미하는 것으로 영유권과 관련이 없다. ③ 샌프란시스코 강화조약 제2조는 독립 한국에 포함되는 섬을 제주도, 거문도, 울릉도라고 하고 있다(독도는 일본에 남았다는 의미). ④ 독도는 시마네현에 소속된 섬이고 오키 도민의 어채지였다. ⑤ 일본은 근대 국제법상 필요한 영토 취득 요건을 충족하여 독도를 편입했다. ⑥ 한일의정서는 일러전쟁 시 한국의 영토 보전 목적 달성을 위해 필요에 따라 군략상 필요한 지점을 일시적으로 사용하는 것을 정한 규정에 불과하고 독도 영토 편입 조치와는 관련 없다'는 것으로 요약된다.

이와 같이 한일 모두 독도가 당연히 자국의 영토라는 전제에서, 샌프란시스코 강화조약에 의해 독도가 한국으로 돌아오는 섬인지 일본에 남는 섬인지에 대해 상반된 해석을 했기 때문에 논쟁은 자연스럽게 '얼마나 오래전부터 독도(또는 '다케시마')가 자기 나라 영토였는지'를 논증하는 방향, 즉 독도 관련 역사 해석의 방향으로 진전되었다.

한국 측은 '① 울릉도 어민이 독도에서도 어로를 했다. ② 독도의 옛 명칭은 삼봉도 또는 우산도이며 독도라는 명칭은 돌섬의 경상도(원문대포암) 지방 사투리인 독섬에서 유래했다. 신라 지증왕 당시 우산국을 편입했고 이조 초기에 우산국에 울릉·우산 두 섬이 포함된 것이 밝혀졌다. ③ 조선시대에 안용복이 우산도는 조선 영토라고 하였다. ④ 독도는 일본의 오키 섬보다 울릉도에 가깝다. 날씨가 좋으면 울릉도에서 독도가 보인다. 따라서 우리 쪽이 계속해서 효과적으로 관리해왔다'며 논증했다.

이에 대해 일본 측은 ‘① 독도에서 어로한 울릉도 어민은 일본 어민에게 고용된 고용인이었다. ② 에도시대 문헌과 고지도에 의하면 일본인은 오래 전부터 다케시마(울릉도)와 마쓰시마(독도)를 인식하고 있었다. ③ 안용복의 증언은 비변사에서 취조받았을 때의 공술이므로 허위가 많다’는 것이었다. 한편 독도가 오키보다 울릉에서 가깝기 때문에 한국이 관리해왔다는 것에 대해서는 일본 외무성 관료였던 가와카미 겐조(川上健三)가 한일회담 종료 직후에 발간한 『다케시마의 역사지리학적 연구』(古今書院, 1966)에서 “울릉도 해안가에서 독도가 보이지 않는다”라고 반론했다.

이와 함께 제시된 근거 자료 역시 한국 측과 일본 측으로 나눌 수 있는데 일본 측이 제시한 사료를 정리해보면 <표 3>과 같다. 이 자료들은 대부분 17세기의 요나고 주민 오야·무라카와(大谷·村川家)의 울릉도 도해 관련 기록으로서 ‘울릉도 도해 시 독도에도 도해하여 어업을 했다’라는 주장의 근거로 제시되었다.

먼저 『권기(權記)』는 헤이안(平安) 중기 이치조(一條) 천황 시대의 구교(公卿) (3위 이상의 조정 관료)인 후지와라노유키나리(藤原行成, 972~1027)의 업무 일기다.⁹ 『권기』 제3장 조호 6년 3월 7일(제3 長保 6년 3월 7일)에는 ‘우루마(于陵島) 사람 11명이 지금의 돗토리현 동부지역을 방문했다’는 기록이 있다.

14세기 후반 일본인의 울릉도 도해 기록이란 17세기 요나고 주민 오야·무라카와 가의 울릉도 도해 관련 기록을 의미하는 것 같다. 1818~1829년에 오야가(大谷家) 11대 당주인 오야 가쓰오키(大谷勝意)가 17세기 초 오야 진키치(大谷甚吉)로 알려진 오야가의 초대 당주 오야 가쓰무네(大谷勝宗) 때부터의 울릉도 도해 관련 문서들을 취합하여 필사해놓은 것을 후손인 오야 후

미코(大谷文子)가 1983년에 편찬한 『오야가 고문서(大谷家古文書)』, 무라카와 도키치로가 소장하고 있던 오야·무라카와가의 울릉도 도해 관련 문서로서 1895년에 도쿄대학으로 이관된 『무라카와 씨 구기(村川氏舊記)』¹⁰ 등이 있다. <표 3>의 7, 9, 10, 11, 12, 14, 16이 이에 연 관된다.

9 이하 1950~1960년대 한일 독도 영유권 논쟁기에 제시된 일본 자료 해제, 논리, 반론 등에 관해서는 정영미, 2015, 『일본은 어떻게 독도를 인식해왔는가』, 한국학술정보 참조.

10 『무라카와 씨 구기』에 대해서는 경상북도 독도사료연구회 편, 2015, 『독도 관계 일본고문서 2』 참조.

1667년의 『은주시청합기(隱州視廳合記)』, 18세기 중엽의 「다케시마도설(竹島圖說)」, 1801년의 「장생다케시마기(長生竹島記)」는 지금의 시마네현 또는 돗토리현 지역에서 편찬된 해당 지역의 지지(地誌)다. 이후 가와카미의 책에서는 『다케시마코(竹島考)』(1828) 「다케시마잡지(竹島雜紙)」 『다케시마고증(竹島考證)』(1881) 등이 추가된다.

지도로는 「일본여지로정전도(日本輿地路程全圖)」와 「다케시마도(竹島島)」가 주로 거론되었는데 나가쿠보 세키스이[長久保赤水]가 제작한 「일본여지로정전도」(1775)는 일본 최초로 경위도선을 삽입한 지도로서 일본 경위도 내에 독도가 들어가 있다. 한편 막부의 지시로 일본 경위도 내에서 독도를 제외시킨 1779년 개정판 「개정일본여지로정전도(改正日本輿地路程全圖)」는 한국 측에서 독도 영유권 근거 자료로 제시되어 있다. 「다케시마도」는 당시의 다케시마(竹島), 즉 울릉도 지형이 상세하게 그려진 지도로서 에도시대에 그려진 것들이다.

이 한일 독도 영유권 논쟁기에 제시된 자료와 논리는 한일회담 종료 후, 당시의 일본 외무부 관료로서 독도 논쟁 담당자였던 가와카미 겐조(川上健三)에 의해 정리되어 「다케시마의 역사지리학적 연구」¹¹라는 책으로 편찬되었다. 일본 외무성 홈페이지의 ‘다케시마’는, 가와카미 이후의 연구 성과가 일부 반영되어 있기는 하나 거의 위의 가와카미의 정리에 입각한 내용을 게재하고 있다.

한편 한국에서는 한일회담 종료 후 한국 측 연구자들이 논쟁기에 제시된 한일 논리를 정리하고 일본 측의 논리에 대해 반론하는 종합 학술서 『독도』가 출간되었다.¹² 1985년에 역시 같은 형태의 종합서가 출간되었으나,¹³ 일본 측의 근거 자료 각각에 대한 심층 검토와 분석은 특정 자료¹⁴ 외에는 2000년대 초반까지 진행되지 않은 경향이 있다.

11 가와카미 겐조(川上健三), 1966, 『다케시마의 역사지리학적 연구(竹島の歴史地理学的研究)』, 古今書院.

12 申爽鎬 외, 1965, 『獨島』, 大韓公論社.

13 韓國近代史資料研究協議會, 1985, 『獨島研究』, 文光社.

14 「은주시청합기」가 이에 해당한다. 해당 자료 관련 연구서는 “이케우치 사토시[池田敏], 2005. 3, 「전근대 다케시마의 역사학적 연구 서설—은주시청합기를 둘러싼 해석에 대해(前近代竹島の歴史学的研究序説—陰州視廳合紀の解釈をめぐって)」, 『청구학연구논총』 25, 한국문화연구진흥재단 참조.

III. 2005년 이후의 시마네현 ‘다케시마문제연구회’의 근거 자료 조사·정리

필자가 파악하는 한 일본에서 독도 역사 관련 연구가 다시 진행된 것은

15 쓰카모토 다카시[塚本孝], 1983. 6, 『샌프란시스코 조약과 다케시마-미외교문서집에서(자료)(サンフランシスコ条約と竹島-米外交文書集より(資料))』, 국립국회도서관 조사 및 입법고사국 편, 1996, 『레퍼런스』 33(6); 『다케시마 영유권 문제의 경위(제2판)(竹島領有權問題の敬意(第二版))』, 『조사와 정보』 제289호 등.

16 아키즈키 노조미[秋月望], 1997. 3, 『일한 영토문제 재고-다케시마·독도(日韓領土問題再考-竹島·獨島)』, 메이지학원대학 국제학부 편, 『메이지학원 논총-국제학연구(明治学院論叢-國際學研究)』 16호.

17 모리카와 고이치[森川幸一], 1997. 6, 『센슈대학 사회학과연구소 편, 『센슈대학사회학과연구소월보(専修大学社会科学研究所月報)』 406호.

18 다가와 고조[田川孝三], 1989, 『다케시마 영유에 관한 역사적 고찰(竹島領有に關する歴史的考察)』, 동양문고 편, 『동양문고서보(東洋文庫書報)』, 20호 등.

19 호리 가즈오[堀和生], 1987. 3, 『1905년 일본의 다케시마 영토 편입(1905年日本の竹島領土編入)』, 조선사연구회 편, 『조선사연구회논문집(朝鮮史研究会論文集)』 24호.

20 나이토 세이추[内藤正中], 1996. 12, 『다케시마 문제고(竹島問題考)』, 다쿠쇼쿠대학 해외사정연구소 편, 『해외사정(海外事情)』 44호 등.

21 이케우치 사토시[池内敏], 1999, 『다케시마 도해와 돛토리번-겐로쿠 다케시마 잇켄오·서설(竹島渡海と鳥取藩-元禄竹島一件考·序説)』, 『돛토리 지역사연구(鳥取地域史研究)』 1.

1980~1990년대다. 1994년에 국제연합 해양법협약이 발효되고, 1996년 한·중·일이 모두 비준을 하면서 독도 영유권이 다시 주목을 받았기 때문이다. 이때 새로운 연구자들이 참여하여 연구 논문을 발표했는데, 국제법적인 측면에서 접근한 쓰카모토 다카시[塚本孝]¹⁵, 아키즈키 노조미[秋月望]¹⁶, 모리카와 고이치[森川幸一]¹⁷ 및 역사적 측면에서 접근한 다가와 고조[田川孝三]¹⁸, 호리 가즈오[堀和生]¹⁹, 나이토 세이추[内藤正中]²⁰, 이케우치 사토시[池内敏]²¹ 등이 관련 연구를 발표했다. 이중 호리 가즈오가 처음 소개한 1877년의 태정관 지령은 한국의 독도 영유권에 있어 무엇보다도 중요한 근거 자료로 활용되고 있다. 또한 그 후에도 일본 시마네현과 돛토리현 지역의 자료들을 사용하여 주로 17세기 오야·무라카와가의 울릉도 도해나 울릉도쟁계-다케시마 잇켄-관련 사실(史實)이나, 당시의 지지 등을 심층 분석한 나이토 세이추²²나 이케우치 사토시²³의 연구들은, 한국 연구자들이 접근하기 어려운 에도시대 고사료를 풍부하게 사용하고 있어 한국 측의 관련 연구 진흥에 많은 기여를 했다.

한편 같은 시기의, 한국의 독도 영유권에 부정적인 견해를 가진 시모조 마사오[下条正男]²⁴의 연구는, 시모조 씨가 2005년에 시마네현이 이른바 ‘다케시마의 날’을 제정하고 곧이어 만든 ‘다케시마문제연구회’의 좌장이 되면서 그대로 시마네현의 독도 관련 연구로 이

어진 경향이 있다.

시마네현의 ‘다케시마문제연구회’는 2005년 5월 24일에 설치한다는 발표 후 6월 21일에 발족했다. 한일 독도 문제의 논점 정리, 논쟁점에 대한 상세한 논증, 한국 측이 근거로 제시하는 일본 고사료(『이소다케시마사략(磯竹島史略)』, 『다케시마기사(竹島記事)』 등)의 탈초와 현대어 번역, 울릉도 현지 조사 등의 활동이 총 네 차례의 회합(6월 21일, 8월 25일, 9월 27일, 10월 25일)을 거쳐 이루어졌고 2006년 5월에는 「다케시마 문제에 관한 중간연구 조사보고서」를, 2007년 3월에는 「다케시마 문제에 관한 최종 보고서」 및 「다케시마 문제에 관한 조사연구 최종 보고서(자료편)」을 시마네현에 제출하고 해산했다. 그리고 같은 해 9월에는 시마네현청 사이트에 ‘Web 다케시마문제연구회’ 코너를 개설하여 운영하고 있는 중이며 2008년부터 매년 보고서를 제출하고 있다. 한편 2009년에는 오프라인 활동도 재개되어, 2009~2012년에 제1차 회합을 통한 제2기 활동(2009년 10월 19일, 2010년 1월 25일, 4월 25일, 8월 23일, 10월 24일, 2011년 2월 6일, 7월 2일, 9월 11일, 10월 2일, 12월 10일, 2012년 3월 27일)을 하고 「중간 보고서」와 「최종 보고서」를 제출했고, 2012~2015년까지 제10차 회합을 통한 제3기 활동(2012년 10월 28일, 2013년 3월 26일, 6월 2일, 10월 27일, 12월 22일, 2014년 3월 28일, 7월 13일, 9월 14일, 12월 20일, 2015년 5월 24일)을 하고 「제3기 다케시마 문제에 관한 조사연구 최종 보고서」를 제출했다.²⁵ 또한 “다케시마 문제를 체계적으로 알기 쉽게 해석했다”는 『다케시마 문제 100문 100답』²⁶을 출간하기도 했다.

이 과정을 통해 일본에서는 기존의 연구 성과와 관련 근거 자료를 재정리·재검토했다. 근거 자료에 대해

22 나이트 세이추[内藤正中], 2000, 『다케시마(울릉도)를 둘러싼 일조관계사(竹島(鬱陵島)をめぐる日朝關係史)』, 多賀出版.

23 이케우치 사토시[池内敏], 2001. 3, 「다케시마 킨텐의 재검토-겐로쿠 6~9년의 일조교섭(竹島一件の再検討-元禄六~九年の日朝交渉-)」, 나고야대학 문학부 연구논집, 『사학(史学)』 47; 2001, 「17~19세기 울릉도 해역의 생업과 교류(17~19世紀鬱陵島海域の生業と交流)」, 역사학연구회, 『역사학연구(歴史学研究)』 75호, 2005. 3, 「근대 다케시마의 역사학적 연구서설-인슈시청합기의 해석을 둘러싸고」, 한국문화연구진흥재단 편, 『청구학연구논집』 25 등.

24 시모조 마사오[下条正男], 1999, 「다케시마 문제고(竹島問題考)」, 현대코리아연구소 편, 『현대코리아(現代코리아)』 361호; 1997, 「속 다케시마 문제고 상」, 『현대코리아(現代코리아)』 371호, 1997, 「속 다케시마 문제고 하」, 『현대코리아(現代코리아)』 372호; 1998, 「독도 논쟁의 문제점(獨島論争の問題点)」, 『현대코리아(現代코리아)』 383호 등.

25 각 보고서에 대해서는 다음의 URL 참조, <http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima03/index.data/yuushouhanpu-list-H27.11.18.pdf>.

26 시마네현 제3기 다케시마문제연구회, 2014. 3, 「다케시마 문제 100문 100답(竹島問題100問100答)」, 『Will』, 2014년 3월 중간호; 2014. 2, 전자서적, ㈜윌크.

27 2006. 5, 「다케시마 문제에 관한 조사연구 중간 보고서 중 다니구치 히로시게[谷口博繁] 편, 「돗토리 번정자료에서 본 다케시마 문제(안용복의 래빈 기록); 후쿠하라 유지[福原裕二] 편, 「다케시마/독도관계사·자료 목록」 등이다.

서는 전수조사를 통해 총목록을 작성했고²⁷ 이후 연구 활동을 통해 지속적으로 새로운 자료를 발굴하여 보고하고 있다.

IV. 한국 연구 측 대응 동향과 내각관방 사이트

다케시마문제연구회가 활동하는 동안 한국에서도 일본 측이 제시한 고

자료에 대해 주로 그 각각의 자료를 탈초하고 한국어로 번역하여 검토하는 형태로 진행되어왔으며,²⁸ 또한 이를 바탕으로 일본의 역사적 논리 전반을 분석하고 반론하는 논문이나 문헌이 나오고 있다.²⁹ 다케시마문제연구회의 『다케시마 문제 100문 100답에 대한 비판』 등의 주장에 대해서는 경상북도독도사료연구회 활동을 통해 반론했다.³⁰

그런데 금번에 일본 내각관방 사이트에 게재된 근거 자료들을 보면 일본의 독도 영유권 논리의 기초가 대폭 바뀐 것을 알 수 있다. 사실 1950년대 이후 최근까지의 근거 자료들의 출처는 대부분 17세기의 오야·무라카와가의 도해 관련 자료였다. 그런데 이 자료들이 만들어지게 된, 또는 나오게 된 배경 그 자체에 문제가 있다.

17세기 말 조선 어부 안용복·박어둔의 울릉도 도해와 울릉도에서의 일본 요나고 오야가 선원들과의 만남, 그리고 그들을 쫓아 요나고로 가서 울릉도와 우산도(于山島)가 조선의 영토라고 주장한 것을 계기로 해서 벌어진 울릉도 영유권을 둘러싼 조일 간의 논쟁인 울릉도쟁계/다케시마 잇켄이라는 사건이 이와 같은 자료들이 만들어지게 된 배경이다.

28 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기 획단 편, 정영미 옮김, 2006, 『독도자료집 II—죽도고증—』; 경상북도 독도사료연구회 편, 정영미 옮김, 2010, 『경상북도 독도사료연구회 성과물 I—죽도고 상하—』; 2010, 『경상북도 독도사료연구회 성과물 II 연구보고서』; 2011, 『경상북도 독도사료연구회 연구보고서』; 2012, 『죽도기사』, II; 정영미 옮김, 2014, 『독도관계일본고문서 1』; 2015, 『독도관계일본고문서 2』; 권오엽 편주, 2011, 『일본 고문서의 독도 岡嶋正義古文書』; 권오엽·오니시 토시테루 편역주, 2010, 『죽도문답』, 한국학술정보; 2011, 『죽도기사 1-3』, 한국학술정보; 송휘영 편역, 2014, 영남대학교 독도연구소 자료총서 1, 『일본 향토사로 속의 독도』, 선인 등(이상으로 독도 연구 관련 기관에서 내부자료집 형태로 제작한 것은 제외하고 정식 출판된 것만 기재하였다).

29 정영미, 2012, 「일본의 '섬의 명칭 혼란'에 대한 연구와 Liancourt Rocks」, 『근대 이행기의 한일 경계와 인식에 대한 연구—독섬(石島)과 Liancourt Rocks를 중심으로』, 동북아역사재단; 2012, 『죽도고증』의 「마쓰시마 개척원」과 아마기함의 울릉도 조사—메이지 시대 새로운 마쓰시마=독도 창출 일(一)과정』, 한일관계사학회 편, 『한일관계사 연구』 43집; 2014, 「독도 영유권 관련 자료로서의 『죽도고증(竹島考證)』의 역할과 한계」, 영남대학교 독도연구소 편, 『독도연구』 제17호; 2015, 『일본은 어떻게

울릉도를 둘러싸고 조선과의 영유권 논쟁이 벌어지자 에도막부는 돛토리번을 통해 오야·무리카와가에게 울릉도 도해가 어떻게 시작되었는지, 울릉도는 어떤 섬인지 등 울릉도에 대한 것과 오야·무리카와가의 울릉도 도해에 대해 돛토리번을 통해 조사한다. 그 기록들이 남아 지금까지 전해지고 있는 것이다. 이 조사는 18세기 중엽에 한 번 더 이루어졌고, 19세기 초반의 하치에몬 사건을 통해 다시 한 번 울릉도쟁계/다케시마 잇켄이 알려진다.

그리고 메이지 시대에 이르러서 일본 외무성에 의해 에도시대에 있었던 울릉도쟁계/다케시마 잇켄에 대한 재조사가 진행되면서 에도시대의 관련 자료들이 조사되고 목록화된다.³¹ 1950~1960년대 한일 독도 논쟁기에 일본 측이 제시한 고자료나 관련 논리는 이 외무성 기록을 단서로 하여 자료를 조사하고 논리를 체계화한 것으로 추정된다.

한편 이 자료들은 울릉도쟁계/다케시마 잇켄이라는 역사적 사건을 배경으로 하고 있기 때문에 생태적으로 일본의 독도 영유권을 담보하기에는 문제가 있는 것이다. 일본 측의 논리라는 것은, 일본 어부들이 울릉도 도해를 하면서 독도에 대해 인지하고 독도에서 강치도 잡았다(실효지배의 사실이 있다)는 것인데, 첫째로 울릉도는 명백히 조선의 영토이므로 일본인의 울릉도 도해는 남의 나라 영토에 대한 침범이고, 둘째로는 1696년에 에도막부도 이에 대해 인정한 사실이므로, 남의 나라 영토를 침범하는 과정에서 인지하게 된 작은 섬, 특히 이 섬은 다케시마·마쓰시마와 같이 항상 울릉도와 함께 인지되던 섬이었음이 확실하므로 이 섬을 옛날부터 일본의 고유 영토였다고 말하는 것에는 무리가 있었다고 본다.

일본 측은 에도막부가 조선의 영토로 인정한 섬은 다케시마(울릉도)뿐이며 마쓰시마(독도)는 일본에 남았다고 주장하지만 그것을 입증할 명확한 근거는 없다. 그리고 한편으로는 독도를 고유 영토라고 하면서 또

독도를 인식해왔는가. 한국학술정보; 한철호, 2008. 3. 「메이지 초기 일본 외무성 관리 다나베 다이치(田邊太一)의 울릉도·독도 인식-일본의 '공도' 정책에 대한 비판을 중심으로」, 『동북아역사논총』 제19호; 김호동, 2009. 2. 「『죽도고증』의 사료 왜곡-‘한국 측 인용서’를 중심으로」, 『일본문화학보』 제40집; 「메이지 시대의 일본의 울릉도·독도 정책」, 『일본문화학보』 제46집 등.

30 경상북도 독도사료연구회 편, 2014. 『다케시마 문제 100문 100답에 대한 비판』.

31 오카지마 마사요시, 1877. 『죽도고증(竹島考證)』, 『죽도고증』에 대해서는 각주 29의 각 논문 참조.

한편으로는 1905년 자국의 영토로 편입했다는 모순점에 대한 한국 측의 지적에 대한 반론도 궁색했다고 본다.

이러한 점들이 다케시마문제연구회에서 검토되어 이번 근거 자료 선정에 반영되었다고 추측된다. 2014년에 조사된 자료들은 모두 1905년의 독도 편입, 그 이후의 실효지배에 관한 공문서들이다. 2015년에 조사된 자료들은 그 이전부터 알려져 있던 에도시대의 자료가 포함되어 있지만 자세히 들여다보면 그 많은 오야·무라카와가의 울릉도 도해 자료 및 관련 자료 중 특히 에도막부와 관련 있는 자료만 심사숙고하여 선정·게재했음을 알 수 있다. 즉 지금까지의, 근거 자료 제시 측면에서의, 독도 고유 영토론 또는 고유 영토론과 편입론의 병렬적 주장에서 편입론에 방점을 둔 기조로 바뀐(또는 바뀌어가는) 듯한 느낌을 준다.

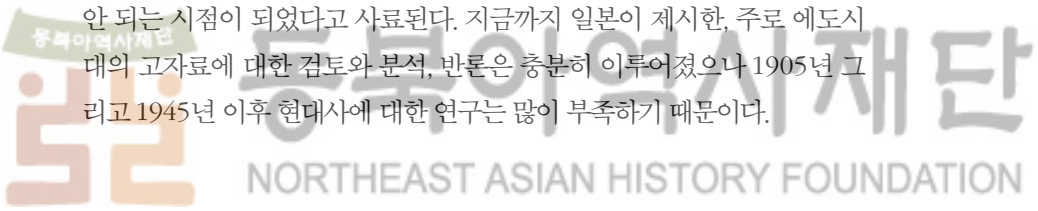
한편, 어떤 의도에서 정리되고 선정된 자료이건 간에 그 효과는 눈에 보일 듯하다. 사안의 공적 권위와의 연관성을 한눈에 보여주는 근거 자료들의 선명한 이미지는 공간의 제약을 받지 않고 퍼져나갈 것이기 때문이다.

V. 맺음말

지난 70여 년 동안 일본의 독도 영유권 주장과 관련하여 많은 일본 고문서와 고지도들이 언급되고 분석되어 왔다. 그 근거 자료들은, 일본 측이 제시한 자료건 한국 측이 제시한 자료건 간에 주로 17세기 말의 울릉도쟁계·다케시마 잇켄, 18세기 중엽의 에도막부의 오야·무라카와가의 울릉도 도해 관련 조사, 19세기 초의 일본 어민의 울릉도 채도해 시도와 처벌 등의 몇 가지 역사적 사건의 발생을 계기로 만들어진 것이 대부분이다. 그리고 20세기 초 일본 외무성이 일본 어민의 울릉도 도해에 대한 조선 정부의 항의가 있자 울릉도 영유권에 대해 다시 조사하면서 에도시대의 자료들이 재집성되었고, 그 자료들이 1950~1960년대 한일 독도 영유권 논쟁기에 계승되어 최근까지 일본의 독도 영유권 근거 자료로 활용되어왔다. 그러나 그 자

료들이 원래는 울릉도 관련 자료이기 때문에 일본의 독도 영유권 근거 자료로 활용되기에는 태생적 한계가 있었다.

이에 2005년에 조직된 시마네현의 다케시마문제연구회가 다시 근거 자료를 전수 조사하여, 체계적으로 검토하고 논리적으로 설명하는 활동을 시작했다, 근 10여 년 동안 같은 활동을 지속하고 있다. 그리고 내각 관방 영토·주권대책기획조정실의 2014~2015년의 조사·정리에는 다케시마문제연구회의 활동 성과가 반영되어 있는 것 같다. 즉 일본의 독도 영유권 주장의 근거로서 역사적 고유 영토론보다 1905년 일본의 독도 편입 사건을 중시해온 다케시마문제연구회의 생각이 반영되어 있는 것 같은데 조사·정리된 자료 목록에서 추측해볼 수 있다. 그렇다면 한일 간의 독도 영유권 논쟁은 새로운 분기점을 맞았고, 한국 측의 연구 동향에도 변화가 있지 않으면 안 되는 시점이 되었다고 사료된다. 지금까지 일본이 제시한, 주로 에도시대의 고자료에 대한 검토와 분석, 반론은 충분히 이루어졌으나 1905년 그리고 1945년 이후 현대사에 대한 연구는 많이 부족하기 때문이다.



일본의 독도 영유권 근거 자료 조사·정리의 역사적 경과와 의미

〈표 1〉 「다케시마」에 관한 시마네현에서의 조사보고서」 화상 자료 목록(2014)

no.	자료	내용(주요 내용 번역)
1	훈[령] 제87호(1905. 2. 15) 訓第87號	각의결정에 의거, 내무대신이 시마네현 지사에게 '다케시마'의 명칭과 시마네현 소속 오키도사의 소관이 되었다는 것을 고시하도록 지시한 훈령
2	시마네현고시 제40호(1905. 2. 22) 島根縣告示 第40號	내무대신 훈령에 따라, 시마네현 지사가 '다케시마'의 명칭과 소속, 소관을 고시
3	시마네현령 제18호(1905. 4. 14) (어업 단속 규칙) 島根縣令第18號 (漁業取締規則)	'다케시마'에서의 해구(강치)어업을 지사 허가제 어업으로 바꾼 규칙
4	시마네현농 제1926호(1905. 6. 5) (島根縣農第1926號)	나카이 요자부로, 가토 주조, 이구치 류타, 하시오카 유지로에게 해구어업허가와 감찰(鑑札) 1장을 교부한다고 통지한 문서 사본
5	대표자 신고(1905. 6. 12) 代表者届	나카이 요자부로를 '다케시마'해구어업합자회사 대표자로 정했다는 것을 시마네현에 신고한 문서 사본. 4인이 연서(連署)
6	을위제26호(1905. 7. 26) 乙衛第26號	오키 도사가 해구 어로자 단속에 관한 시마네현의 지시에 따라, 해구 어로 당사자를 교육하고 교육받은 내용을 실행하겠다는 서약서[受書]를 쓰게 했다고 시마네현에 보고한 문서 사본
7	다케시마 도항 일기(3)(1906. 4. 8) 竹島渡航日記(三)	'다케시마'조사(1905년 3월 시마네현 시찰단의 독도·울릉도 조사) 동행자가 쓴 여행 일기
8	관유지 차용 신청서(1910. 6. 25) 官有地借用願	'다케시마'어로 합자회사 대표 나카이 요자부리가 시마네현 지사 마루야마 시게토시에게 보낸 관유지 차용(1911~1916) 신청서. 필사본
9	'다케시마'토지사용 방법서(1910. 6. 25) 竹島土地使用方法書	1910년 6월 25일자 관유지 차용 신청서에 첨부된 '다케시마'토지 사용 방법서. 필사본
10	해려(해구, 강치) 어업 감찰 (1920. 5. 5, 1929. 1. 21, 1934. 1. 20, 1941. 11. 28, 1943. 11. 12, 1953. 6. 10) 海驢漁業鑑札	강치어업 감찰. 모두 복사본
11	국유지 계속 사용 신청서(1926. 3. 19) 國有地繼續使用願	나카이 요자부리가 시마네현 지사 벳부 소타로에게 제출한 국유지 계속 사용(1940년 4월~1945년 3월) 신청서. 필사본. 부분적으로 생략됨.
12	시마네현과 해상보안청의 합동조사 사진(1953. 6. 27)	1953년 6월 시마네현과 해상보안청의 합동조사(독도) 사진
13	시마네현·해상보안청 합동 '다케시마'조사 「복명서」 (1953. 6. 28)	1953년 6월 27일의 시마네현과 해상보안청 실시 '다케시마'조사 관련 시마네현 수산 직원이 지사에게 보낸 복명서
14	'다케시마'어업권 행사의 경과 (1954. 5)	1954년 5월의 '다케시마'에서의 조업에 관한 구미 어협조합장 와키타 도시의 보고서
15	수제906호(1905. 4. 18) 收第906號	오키도청의 농제265호(農第265號) 조화에 대한 [시마네현 오키군] 고가 촌(村)의 회신. 1903년과 1907년도의 하시오카 유지로의 '다케시마'도항과 해려 어업의 실적 보고
16	1903년의 해려 어업자 조사	[시마네현 오키군] 사이고정(町) 거주 해려 어업자 나카이 요자부로에 대한 1903년도 조사

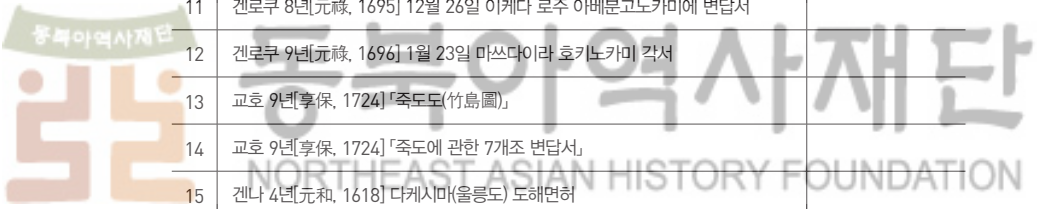
〈표 2〉 「다케시마」에 관한 자료조사보고서」 화상 자료 목록 (2015)

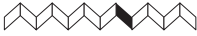
no.	자료	내용(주요 내용 번역)
1	다케시마(竹島, 울릉도) 도해유래기발서(1868. 2) 竹島渡海由來記拔書	오야가[大谷家]의 유서와 다케시마(울릉도) 도해의 유래에 관한 기록
2	돗토리번정자료 「공장(控帳)」에서의 다케시마(울릉도) · 마쓰시마(독도) 관계 자료(1666. 11. 20)	[돗토리현] 요나고의 오야 · 무라카와 양가가 교대로 다케시마(울릉도)에 도해를 계속하던 중에 해당년에 도해한 오야가의 배가 귀항 도중 조난당한 사건 관련 돗토리번의 기록
3	돗토리번정자료 「어용인일기(御用人日記)」에서의 다케시마(울릉도) · 마쓰시마(독도) 관계 자료(1695. 9. 21)	마쓰시마 마루보시 아와비[松島圓干鯨](지금의 '다케시마'에서 채취한 전복을 그대로 말린 것이라는 의미로 추정됨)를 헌상한 것이 기록되어 있음
4	마쓰시마(독도) 지도(1895) 松島地島	[돗토리현] 요나고정 무라카와가 소장 [지도] 사본
5	다케시마(울릉도) 도해선의 후타바야오이(葵) 문양(도쿠가와 가문의 문양)이 들어간 배의 깃발(17세기)	에도시대에 다케시마(울릉도) 및 마쓰시마(독도)를 도해했던 오야가가 [에도]막부로부터 하사받은 배의 깃발
6	[에도막부] 2대 장군 도쿠가와 히데타다로부터 하사받은 옷[時服] (17세기)	에도시대에 다케시마(울릉도) 및 마쓰시마(독도)에 도해했던 오야가가 도해 공로를 인정받아 소군 일현을 허가받았을 때 하사 받은 옷[時服]
7	「대동여지도」(1861년 이후) 大東輿地圖	조선왕조 시대의 지도 제작자에 의한 조선전도. 절본(折本), 필채. 1861년의 목판본과는 다른 그림 지도인 울릉도도에는 한 국이 '다케시마'라고 주장하는 우산도가 그려져 있는데 그 위치(원도인 「청구도는 방안도입」 및 형상으로 보면 이 우산도는 현재의 '다케시마'가 아니다.
8	와타나베 히로모토의 '마쓰시마 견교정본(1876)	1876년에 외무성 기록국장 와타나베 히로모토가 쓴 마쓰시마(독도)에 관한 조사보고서
9	오기제5호(1904) 島己第五號	오키의 나카이 오자부리가 제출한 '다케시마'에 관한 영토 편입과 임대(貸下) 신청서
10	오키도에서 서북으로 85해리 떨어진 곳에 있는 무인도를 '다케시마'로 명명하고 시마네현 소속 오키 도사 소관으로 정한다(1905).	내무대신 작작 오시카와 아카마사가 청의하여, 무인도를 '다케시마'로 명명하고 시마네현 오키 도사의 소관으로 정하는 건을 각의결정된 문서
11	경위도실측원부(1908) 經緯度實測原簿	수로부가 경위도를 실측한 기록 원부. 1908년 8월에 측량한 '다케시마'의 실측도가 기재되어 있다.
12	「대한지지」(1906) 大韓地誌	대한제국 시대의 지리교과서. 제1편 총론에서 '우리 대한민국'은 동경 130도 35분까지로 되어 있다('다케시마'는 동경 131도 52분에 있다). 초판은 1899년
13	시마네현립 상선수산학교 일람(1934) 島根縣立商船水産學校一覽	오키에 있었던 시마네현립 상선수산학교의 1944년 학교요람. 등사본. '금년도 실습 예정'항목에 '다케시마'가 기재되어 있다.
14	1932년, 1933년도 돗토리현 수산시험장 사업보고(1934. 8. 20)	1932년 6~7월과 1933년 5~6월에 울릉도와 '다케시마'사이 해역에서 행해진 고등어 하에나와 어법[延繩魚] 시험 보고서
15	이 라인에 거친 파도 높이 일고(1954. 1. 1)	'다케시마' 근해를 초계하는 사카이 해상보안부 순시선 '헤쿠라'와 '나가라'의 사진을 게재한 1954년 1월 1일 「일본해신문」 1면 기사
16	'일본해'의 수호자 오늘도 간다 '나가라'(1954. 1. 12)	순시선 '나가라'의 후부 갑판 너머로 '다케시마'가 보이는 사진과 함께 해상보안부 순시선의 초계 활동을 전하고 있다(「일본해신문」).
17	'다케시마'영유권 문제의 국제사법재판소의 부락에 관해 한국 정부에 제의(1954. 11)	'다케시마'문제의 국제사법재판소 부락에 제의한 일본 정부의 구상서(1954. 9. 25) 및 '다케시마'영유에 관한 일본 정부의 견해(1954. 2. 10)가 게재됨('해외조사월보', 4권 11호).

일본의 독도 영유권 근거 자료 조사·정리의 역사적 경과와 의미

〈표 3〉 1950~1960년대 한일 독도 영유권 논쟁기에 제시된 일본 측 자료 목록

no.	자료 및 내용	비고 (*14, *15 게재 여부)
1	1004년 『권기(權記)』	
2	14세기 후반 일본인의 울릉도 도항 기록	
3	1667년 『은주시청합기』	
4	호레키 연간[寶歷, 1751~1763] 『죽도도설(竹島圖說)』	
5	교화 1년[享和, 1801] 『장생죽도기(長生竹島記)』	
6	안에이 4년[安永, 1775] 『일본여지로정전도(日本輿地路程全圖)』	◎
7	오야·무라카와의 다케시마[竹島, 울릉도] 지배	
8	1818년경 오야 규에몬 『죽도도해유래발서공(竹島渡海由來拔書控)』	◎
9	덴나 1년[天和, 1681] 오야 규에몬 청서	
10	엔포 9년[延寶, 天和 1, 1681] 오야 규에몬 가쓰후사 수기	
11	겐로쿠 8년[元祿, 1695] 12월 26일 이케다 로주 아베분고노카미에 변답서	
12	겐로쿠 9년[元祿, 1696] 1월 23일 마쓰다이라 호키노카미 각서	
13	교호 9년[享保, 1724] 『죽도도(竹島圖)』	
14	교호 9년[享保, 1724] 『죽도에 관한 7개조 변답서』	
15	겐나 4년[元和, 1618] 다케시마(울릉도) 도해면허	





『전후 70년 보수의 아시아관』

와카미야 요시부미, 『전후 70년 보수의 아시아관』(아사히신문출판, 2014)

若宮啓文, 『戦後70年 保守のアジア観』(朝日新聞出版, 2014)

현대승 한국해양수산개발원 부연구위원

전후 일본을 이끌어온 자민당을 중심으로 한 보수 정치세력의 아시아관(觀)과 아시아 정책의 역사를 면밀히 검증한 와카미야 요시부미[若宮啓文]의 저술 『전후 70년 보수의 아시아관(戰後70年 保守のアジア観)』(아사히신문출판, 2014)은 2015년 10월, 제36회 이시바시 단산[石橋湛山] 상을 수상했다. 이 상은 정치·경제·국제 관계·사회·문화 등의 영역에서 자유민주주의·국제 평화주의 사상의 발전에 기여한 저작에 수여되는 만큼 이 책이 정독할 가치가 있다는 것은 의심할 여지없이 공인받았다고 할 수 있다.

먼저 이 책의 저자 와카미야 요시부미에 대해 기술하는 것이 좋겠다. 와카미야는 1970년 4월 아사히신문사에 입사한 이래 논설위원, 정치부장, 주필을 역임하며 일본의 저널리즘에 큰 족적을 남긴 것은 물론이고, 국적을 초월해 한일 양국의 역사 화해를 위해 선봉에 섰던 실천적 언론인이었다.

그는 1980년대 남북을 오가면서 전두환 대통령과 김일성 주석을 인터뷰하게 된 것을 계기로 한국에 대해 깊은 관심을 가지게 되었고, 1981년 서울에 유학, 연세대 어학당에서 한국어를 배우면서부터 한국과 깊은 인연을 맺게 되었다. 이후 한중일의 상호이해와 역사 화해를 중심에 두고 독도 문제, ‘위안부’ 문제, 역사인식 문제, 야스쿠니 문제 등 한일 간의 민감한 문제를

혜안과 거침없는 필봉으로 정면에서 다루었다.

2002년 9월, 논설 주간이 되어 이후 약 6년 동안 『아사히신문(朝日新聞)』의 논조를 주도하면서 사설에서 월드컵 ‘한일 공동 개최’를 제안했고, 2005년 3월, ‘다케시마의 날’ 조례를 둘러싸고 한일 간에 ‘외교전쟁’이 벌어졌을 때는 “일본이 독도 영유권 주장을 포기하고, 한국은 그에 대해 독도를 ‘우정의 섬’으로 부르고, 주변 수역에 대해 일본의 어업권을 인정하고, 여타 영토 문제에 대해서는 일본을 전면적으로 지지한다”는 자칭 ‘몽상(夢想)’을 칼럼에 써서 한일 간에 많은 논란을 불러일으키기도 했다.

2007년 5월 3일, 일본의 제60회 헌법기념일에는 ‘제언 일본의 새로운 전략’이라는 기획으로 8면에 걸쳐 21개의 사설을 일거에 게재하면서 헌법 9조의 개정에 반대하는 입장을 분명히 밝혔다. 2011년 5월부터 주필로 취임했고, 2012년 3월, ‘위안부’ 문제 타개를 위해 일본 총리의 사과가 필요하다는 칼럼을 쓰기도 했다. 2013년 1월, 65세로 정년퇴임한 후에도 한중일을 오가며 정력적으로 활약했으나 지난 4월 27일 한중일 국제회의에 참석하기 위해 베이징을 방문했다가 불귀의 객이 되고 말았다.

필자와는 2004년 11월, 이우에[井植] 기념 아시아태평양연구상 시상식에서 처음 만난 이후 별세하기 얼마 전까지 한일 간의 여러 문제에 대해 가끔 만나 토론을 하기도 했고, 2008년 12월, 『아사히신문』 토요일판 별채 ‘노래여행자(歌の旅人)’에 조용필의 ‘돌아와요 부산항에’를 테마로 취재할 때 도쿄에서 시모노세키를 거쳐 부관(釜關)페리를 타고 부산까지의 여정을 함께하기도 했다. 와카미야 씨가 그토록 염원하던 양국의 화해는 아직 요원한 채, 그의 부재가 안타까워지는 심정이 날로 더해가고 있다.

책의 내용으로 돌아가면, 『전후 70년 보수의 아시아관』은 1995년에 출간된 『전후 보수의 아시아관』(아사히선서)과 2006년에 출간된 『화해와 내셔널리즘(和解とナショナリズム)-신판·전후 보수의 아시아관(新版・戦後保守のアジア観)』(아사히선서)의 개정판이지만, 20년간의 한일관계 및 중일관계의 변화에 따른 내용이 업데이트되었을 뿐만 아니라 구성도 전면적으로 바꾸어 새로운 저서로 탄생했다. 하지만 초판부터 일관되게 전후 일본 정치에서의 ‘아

시아' 문제에 대한 보수정치인들의 관점과 자세에 천착하면서 일본인은 아시아인들과 어떻게 마주할 것인가에 대한 답을 구하고 있다.

책의 판형은 사륙판(B6 크기)으로, 본문만 413쪽에 달하는 대작이다. 내용은 서론과 결론을 제외하고 총 6장으로 구성되어 있다.

제1장 '보수 회귀를 노리는 아베 정권'에서는 제2차 아베 내각의 성립 이후의 중일관계와 한일관계를 정리하고 있다. 여기에서 저자는 조부(祖父) 기시 노부스케(岸信介)의 아시아관을 계승한다고 주장하는 아베 신조[安倍晉三]가 정작 기사를 비롯한 자민당 보수의 외교노선이 미국과 아시아, 양자의 조화를 지향하고 균형을 잡아온 것과 달리 미국에 경도되어 아시아에 대한 문제의식이 결여되어 있다고 지적한다.

제2장은 한중일 간 갈등의 골을 깊게 한 일본 총리의 '야스쿠니 신사 참배를 둘러싼 공방사'를 다루며, 총리의 야스쿠니 신사 참배를 반대하고, A급 전범의 합사 문제에 대해서도 현 상황을 방지해서는 안 될 것이라고 주장한다.

"왜 '아시아 해방전쟁론'은 잔존하는가?"라는 제목의 제3장에서는 전후 일본 보수의 아시아관을 세 가지로 분류하고 있다. '탈아'를 목표로 한 요시다 시게루(吉田茂), '대(大)아시아주의'의 기시 노부스케, 일본의 군비 확장에 경종을 울렸던 '소(小)일본주의'의 이시바시 단잔(石橋湛山)이다. 이 3명의 전 총리의 사상을 원류(源流)로 보수정치인의 계보가 형성되고, 아시아 정책이 형성되었다는 것이다. 아베 신조는 '대아시아주의' 계보로 아시아 해방사관(解放史觀)을 가진 계열로 분류된다.

제4장에서는 전후 일본이 아시아에 복귀하는 과정과 후쿠다(福田) 독트린을 다루고, 제5장에서는 '일본의 한국관(韓國觀)'을 다루고 있다. 우리에게 잘 알려진 내용이나 '독도 밀약'의 수수께끼, 한일조약 50년의 비애, 북일 교섭 전개 등의 내용은 흥미할 만하다.

'일본의 중국관(中國觀)'을 다룬 제6장에서는 '친대만파'와 '친중파'의 대립 등 보수 내에서의 다양한 중국관을 소개하고 있다. 이 장에서는 저자의 취재 경험을 바탕으로 한 '환상의 센키쿠(尖閣) 석유 공동개발'이 특히 주목

할 만하다.

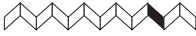
1972년 중일 국교정상화를 위해 다나카 가쿠에이[田中角榮] 총리가 중국을 방문했을 때, 네 차례 저우언라이[周恩來] 총리와 회담을 가졌고, 그 과정에서 센카쿠 제도에 대한 생각을 묻자 저우언라이가 “여기에서 논의하고 싶지 않다”고 답했다는 것은 널리 알려져 있지만, 이때 다나카가 저우언라이에게 ‘센카쿠 주변의 석유 공동개발’을 타진했다는 사실을 밝히고 있다. 저지는 영토와 자원에 대한 내셔널리즘이 고양되고 있는 현 시점에서 극히 민감한 문제에 대해서도 흥금을 터놓고 논의했던 예전의 보수정치 지도자들의 자세는 시사하는 점이 많다고 주장한다.

결론에서 저지는 “전후 일본의 보수정치가들에게 전전의 대아시아주의와 탈아입구(脫亞入歐)가 혼재되어 이어져왔다. 거기에 전쟁과 식민 지배로 피해를 입힌 것을 어떻게 평가하느냐는 소위 역사인식 문제가 겹쳐, 그 인식 차이가 국내의 권력투쟁과 외교 마찰을 일으키는 요인이 되어왔다”라고 서술하고 역사관과 권력구조의 변화가 한일관계에 커다란 그림자를 드리우고 있음을 지적한다.

와카미야 씨는 마지막에, 전후 일본 보수정치에서 아시아 문제에 대한 관점과 정책노선 대립은 다양했고, “일찍이 보수세력에게는 사상적으로 상당한 폭이 있었고, 그것을 서로 인정하는 관용이 보수의 장점이었다. 보수에 그 정신이 돌아오기를 바란다”면서 붓을 놓았다.

와카미야 씨의 『전후 70년 보수의 아시아관』은 일본의 우경화에 대한 우려가 팽배한 이때 일본의 보수 정치세력의 사상의 원류와 그 계보는 물론 이거니와, 자민당 과벌의 사상적 토대와 인적 구조, 그 바탕에서 이루어지는 정책과 대외관계를 이해하는데 중요한 관점을 제시해주는 훌륭한 책이다.

일독 후 한국 사회에 소개할 가치가 있는 책이라 판단하고 번역을 자청했다. 의뢰를 받은 상태에서 차일피일 미루고 있던 시점에, 한국 독자들을 위한 추가 원고까지 받은 상태에서, 저자의 부고를 접하고 나니 깊은 회한이 남는다.



영토·해양 일지

도시환 동북아역사재단 연구위원

2016년	국내	국외
1월	<ul style="list-style-type: none"> 22일 : 외교부, 일본 정부의 독도에 대한 부질없는 주장을 즉각 포기할 것을 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> 4일 : 일본, 중국 거양 배타적 경제수역(EEZ) 보호 강화법안 제정 추진 8일 : 중국 해경선, 일본과 영토 분쟁 센카쿠 영해 새 해 첫 진입 12일 : 일본, 중국 군함 센카쿠 22Km 내 진입 땀 자위대함 출동 등 강경 대응 방침 표명 24일 : 미국·일본, 센카쿠 열도 탈환 계획 4년 전 공동 작전 연구안 마련 28일 : 미국 태평양군사령관, “중국 센카쿠 공격 시 미국 무력 개입” 표명 31일 : 미국 관리, ‘센카쿠 국유화’(2012. 9) 당시 일본에 중국과 사전협의 요청
2월	<ul style="list-style-type: none"> 22일 : 외교부, 일본 시마네현의 제 11회 「독도의 날」 행사에 중앙정부 고위급 인사 참석 관련 강력 항의 	<ul style="list-style-type: none"> 4일 : 『산케이신문』, “日 새 ‘EEZ 법안’ 추진”으로 한중일 갈등 우려 13일 : 중국·일본, 뮌헨 안보회의에서 역사·영토 문제 대립 24일 : 일본 해상보안청, 대형 순시선 14척 규모의 ‘센카쿠 경비 전담부대’ 조직 구성 완료 26일 : 미국, 중국에 “남중국해 상공 방공식별구역 설정 말라” 요구

영토·해양 일지

2016년	국내	국외
3월	<ul style="list-style-type: none"> • 18일 <ul style="list-style-type: none"> - 외교부, 독도에 대한 부당한 주장을 포함하여 왜곡된 역사관을 담은 일본 고등학교 검정 교과서 통과에 대한 시정 요구 - 일본 고등학교 교과서 77%, 독도 영유권 주장 대폭 증가 • 30일 : 해외 한국 관련 오류 시정을 위한 '민관협력위원회' 출범 	<ul style="list-style-type: none"> • 13일 : 중국, 국제해사법센터 건립 계획 발표 • 16일 : 일본 자민당, '동중국해 분쟁 국제중재재판소 제소' 촉구 • 22일 : 중국, 일본 역사교과서 검정 결과에 강력 항의 • 28일 : 일본, 영토 최서단 요나구니지마에 연안 감시 부대 창설 • 29일 : 중국, 일본 신안보법 발효에 우려 표명 • 31일 : 중국, 남중국해에서 인공섬 조성과 무기배치 등 실효적 지배 지속적 강화조치 표명
4월	<ul style="list-style-type: none"> • 11~15일 : 교육부, 일본 교과서 왜곡 대응해 첫 '독도 교육주간' 운영 • 11~17일 : 동북아역사재단, '대한민국의 아름다운 섬, 독도' 전시회 개최 • 15일 : 외교부, 일본 정부의 독도에 대한 부당한 영유권 주장 반복에 대한 철회 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> • 1일 : 중국군 '해외행동처' 창설, 해외 군사작전 강화 • 4일 <ul style="list-style-type: none"> - 일본 외교청서, '한일 전략적 이익 공유·관계 큰 진전' 표현 - 일본, 동중국해 1,500톤급 신형 순시선 등 12척 증강 배치 완료 • 9일 : 마잉주[馬英九] 타이완 총통, 동중국해 도서 방문 자주권 천명에 베트남·필리핀 반발 • 15일 : 일본 정부, 독도가 자국 영토라는 주장을 담은 영문 포털사이트 개설 • 26일 : 미국 국방부 연례보고서, '중국 해양영유권 주장 과도' 비판

2016년	국내	국외
5월	<ul style="list-style-type: none"> • 30일~6월 1일 : 국회, “독도, 대한민국에 살고 있습니다” 주제로 독도 사진전 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 6일 : 시진핑, “남중국해 상황 발생 시 즉시 발표·반격” 지시 • 20일 : 미국 국방부, ‘중국 군사력 연례 보고서’ 동해를 ‘일본해’로 단독 표기 • 23일 : 중국, 미국의 베트남 무기금수 해제에 ‘미국의 아시아 회귀전략’ 비난 • 26일 : 중국, 아베의 ‘해양안보 3원칙’ 명시 G7선언문에 반발



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

규정 및 규칙

나



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

- 연구윤리위원회 구성·운영 규칙
- 편집위원회 규정
- 간행 및 논문 심사 규정
- 논문 심사 내규
- 투고 요령

{ 연구윤리위원회 구성·운영 규칙 }

제정 2007. 9. 21. 규칙 제19호
개정 2010. 5. 28. 규칙 제43호
개정 2015. 12. 23. 규칙 제105호

제1조(목적) 이 규정은 동북아역사재단 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “연구부정행위”(이하 “부정행위”라 한다)라 함은 연구를 제안, 수행하거나 연구 결과를 발표하는 과정에서 행하여진 위조, 변조, 표절 등 연구의 진실성을 침해하는 다음의 행위를 말한다.
 - 가. “위조”라 함은 자료나 연구 결과를 허위로 만들고 이를 기록하거나 보고하는 행위를 말한다.
 - 나. “변조”라 함은 연구와 관련된 자료, 과정 및 연구 결과를 사실과 다르게 변경하거나 누락시켜 진실에 부합하지 않도록 하는 행위를 말한다.
 - 다. “표절”이라 함은 타인의 아이디어, 연구 과정 및 연구 결과 등을 적절한 인용 표시 없이 연구에 사용하거나 자신이 이미 발표한 연구 결과를 적절한 인용 표시 없이 부당하게 발표하는 행위를 말한다.
2. “연구부적절행위”(이하 “부적절행위”라 한다)라 함은 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 기타 이유로 저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

3. “제보자”라 함은 부정행위 또는 부적절행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 위원회에 알린 자를 말한다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 당해 주장이나 증언에 반하는 사실을 간과한 자는 제보자로 간주하지 않는다.
4. “피조사자”라 함은 제보 또는 위원회의 인지에 의하여 부정행위 또는 부적절행위의 조사 대상이 된 자 또는 조사 수행 과정에서 부정행위 또는 부적절행위에 가담한 것으로 추정되어 조사의 대상이 된 자를 말한다.
5. “예비조사”라 함은 본 조사 실시 여부를 결정하기 위하여 제보된 사실에 대한 관련 정보를 수집하고 예비적인 사실 확인 절차를 수행하는 것을 말한다.
6. “본조사”라 함은 부정행위 또는 부적절행위의 혐의에 대한 사실 여부를 입증하기 위한 절차를 말한다.

제3조(기능) 위원회는 재단 소속의 연구자와 재단을 통하여 연구비를 지원 받은 자 및 재단 학술지에 원고를 게재한 자 등의 연구윤리와 관련된 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 연구윤리 관련 제도의 수립 및 운영에 관한 사항
2. 부정행위 및 부적절행위의 예방조치에 관한 사항
3. 예비·본조사의 착수 및 조사결과의 승인에 관한 사항
4. 예비조사위원회, 조사위원회의 구성에 관한 사항
5. 제보자 보호 및 피조사자 명예회복 조치에 관한 사항
6. 조사결과의 처리, 후속조치 및 재심의의 처리에 관한 사항
7. 기타 위원장이 부의하는 사항

제4조(구성)

1. 위원회는 사무총장, 한중관계연구소장, 한일관계연구소장, 독도연구소장, 법률지원관(이하 "당연직 위원"이라 한다)을 포함하여 7인의 위원으로 구성하며, 위원장은 사무총장이 되고 부위원장은 논총편집위원장이 수행한다. <개정 2015. 12. 23>
2. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.
3. 당연직 이외의 위원은 재단 부연구위원 이상의 연구직 중에서 이사장이 임명하며, 그 임기는 2년으로 한다.
4. 위원회의 원활한 업무수행을 위하여 연구직 직원 중에서 이사장이 임명한 자를 간사로 한다.
5. 위원장은 위원회의 의견을 들어 전문위원을 위촉할 수 있다.

제5조(회의)

1. 위원회의 회의는 필요한 경우에 위원장이 소집하고 주재한다.
2. 회의는 재적위원 과반수 출석으로 성립하며 출석위원 3분의 2의 찬성으로 의결한다.
3. 위원회는 필요한 경우 위원이 아닌 자를 회의에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.
4. 회의는 비공개를 원칙으로 한다.

제6조(제보 및 증거보전)

1. 제보자는 위원장에게 구술·서면·전화·전자우편 등 가능한 모든 방법으로 제보할 수 있으며 실명으로 제보함을 원칙으로 한다.
2. 위원회는 제보에 대한 증거보전을 위하여 연구기록이나 증거의 상실, 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위한 상당한 조치를 취할 수 있다.

제7조(검증시효)

1. 제보의 접수일로부터 만 5년 이전의 부정행위 및 부적절행위에 대해서는 이를 접수하였더라도 처리하지 않음을 원칙으로 한다.
2. 5년 이전의 부정행위 및 부적절행위라 하더라도 재단의 운영상의 장애를 초래하거나, 재단의 위상을 심각하게 훼손할 우려가 있는 경우에는 위원회의 의결에 따라 이를 조사할 수 있다.

제8조(예비조사위원회)

1. 위원회는 제6조 제1항에 의한 제보를 접수한 경우 예비조사가 필요하다고 인정되면 3인 이내의 위원으로 예비조사위원회를 구성한다.
2. 예비조사는 접수일로부터 15일 이내에 착수하고, 조사 착수일로부터 30일 이내에 완료하여 위원회의 승인을 받도록 한다.
3. 예비조사에서는 다음 각 호의 사항에 대한 검토를 실시한다.
 - 1) 제보내용이 부정행위와 부적절행위에 해당하는지 여부
 - 2) 제보내용이 구체성과 명확성을 갖추어 본조사를 실시할 필요성과 실익이 있는지 여부
 - 3) 제보일이 시효 기산일로부터 5년을 경과하였는지 여부
4. 예비조사 결과보고서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
 - 1) 제보의 구체적인 내용 및 제보자 신원정보
 - 2) 조사의 대상이 된 부정행위 혐의 및 관련 연구과제
 - 3) 본조사 실시 여부 및 판단의 근거
 - 4) 기타 관련 증거 자료

제9조(본조사 착수 및 기간)

1. 본조사는 위원회의 예비조사결과 승인 후 30일 이내에 착수되어야 하며, 이 기간 동안 본조사 수행을 위한 위원회(이하 "조사위원회"라고 한

대)를 구성하여야 한다.

2. 본조사는 판정을 포함하여 조사 착수일로부터 90일 이내에 완료하여야 한다.
3. 조사위원회가 제2항의 기간 내에 조사를 완료할 수 없다고 판단될 경우 위원회에 그 사유를 설명하고 기간연장 요청을 하여야 한다.

제10조(조사위원회의 구성)

1. 조사위원회는 5인 내지 7인의 조사위원으로 구성하며 당해 연구 분야에 전문적인 지식 및 경험이 풍부한 자를 3인 이상 포함시켜야 한다.
2. 조사위원으로 전문성과 객관성을 가진 외부 인사를 2인 이상 위촉함을 원칙으로 한다.
3. 당해 조사 사안과 이해관계가 있는 자는 조사위원으로 위촉할 수 없다.

제11조(기피·제척·회피)

1. 피조사자 또는 제보자는 위원 또는 조사위원에게 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 때에는 그 이유를 밝혀 위원회에 기피를 신청할 수 있다.
2. 당해 안건과 직접적인 이해관계가 있는 자는 안건의 심의·의결 및 조사에 관여할 수 없다.
3. 제1항 또는 제2항의 사유가 있다고 판단하는 위원 및 조사위원은 위원회에 회피를 신청할 수 있다.
4. 기피 또는 회피 신청에 대한 결정에 기피 신청된 위원이나 회피 신청한 위원은 참여할 수 없다.

제12조(조사위원회의 권한과 책무)

1. 조사위원회는 조사과정에서 제보자·피조사자 및 참고인에 대하여 출석과 자료 제출을 요구할 수 있다.
2. 조사위원회는 연구기록이나 증거의 상실, 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위하여 상당한 조치를 취할 수 있다.
3. 조사위원회는 조사업무를 수행함에 있어 조사대상 연구와 연구자에 게 부당한 피해가 가지 않도록 최선을 다해야 한다.

제13조(진술 기회의 보장) 조사위원회는 혐의 사실에 대해 피조사자에게 의견을 제출하거나 해명할 기회를 부여하여야 한다.

제14조(결과보고서의 제출)

1. 조사위원회는 조사 완료 후 10일 이내에 조사결과보고서를 위원회에 제출하여야 한다.
2. 조사결과보고서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 - 1) 제보의 구체적인 내용 및 제보자 신원정보
 - 2) 조사의 대상이 된 부정행위 또는 부적절행위 혐의 및 관련 연구 과제
 - 3) 해당 연구과제에서의 피조사자의 역할과 혐의의 사실 여부
 - 4) 관련 증거 및 증인
 - 5) 조사결과에 대한 제보자와 피조사자의 주장 내용과 그에 대한 판단 및 처리결과
 - 6) 조사위원 명단

제15조(조사결과에 따른 조치)

1. 위원회는 재단 소속 연구자의 행위가 부정행위 또는 부적절행위에

해당한다는 조사위원회의 조사결과를 승인한 때에는 이사장에게 징계 및 상당한 제재조치를 건의하여야 한다.

2. 위원회는 재단을 통하여 연구비를 지원받은 자의 행위가 부정행위 또는 부적절행위에 해당한다는 조사위원회의 조사결과를 승인한 때에는 이사장에게 상당한 제재조치를 건의하고 소속 기관장에게 조사결과를 통보하여야 한다.
3. 위원회는 고의 또는 중대한 과실로, 진실과 다른 제보를 하거나 연구윤리관련 허위사실을 유포한 자에 대해 이사장에게 징계 또는 상당한 제재조치를 건의할 수 있다.

제16조(결과의통지) 위원장은 조사결과에 대한 위원회의 결정을 서면으로 작성하여 지체 없이 피조사자 및 제보자에게 통지한다.

제17조(재심의) 피조사자 또는 제보자는 위원회의 결정에 불복할 경우 전조의 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 이유를 기재한 서면으로 위원회에 재심의를 요청할 수 있다.

제18조(비밀유지의 의무 등)

1. 위원회와 조사위원회는 제보자를 보호하고 피조사자의 명예를 부당하게 침해하지 않도록 노력하여야 한다.
2. 제보·조사·심의·의결 및 건의 등과 관련된 일체의 사항은 비밀로 하되 상당한 공개의 필요성이 있는 경우 위원회의 의결을 거쳐 공개할 수 있다.
3. 위원, 조사위원, 조사에 직·간접적으로 참여한 자, 이사장 및 관계 임직원은 심의·의결·조사 기타 직무수행 과정에서 취득한 정보를 누설하여서는 아니 된다. 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제19조(경비) 위원회의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위 내에서 지급할 수 있다.

제20조(운영지침) 기타 위원회 운영에 필요한 세부사항은 위원회의 심의를 거쳐 별도로 정한다.

부칙 <제19호, 2007. 09. 21>

이 규칙은 이사장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

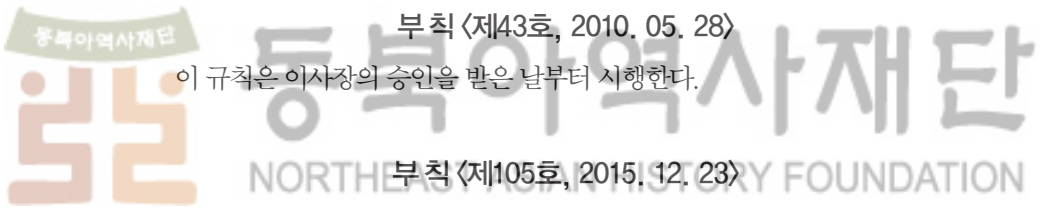
부칙 <제43호, 2010. 05. 28>

이 규칙은 이사장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

부칙 <제105호, 2015. 12. 23>

제1조(시행일) 이 규칙은 2016년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 내규와의 관계) 이 규칙은 직제규정 부칙(제68호) 제2조에 따라 개정된 것으로 본다.



[편집위원회 규정]

1. 편집위원회는 영토·해양 및 동해표기 관련 연구 분야의 전문연구자로 구성하고, 편집위원의 임기는 2년이다.
2. 편집위원회는 위원장, 편집위원으로 구성한다. 위원장은 동북아역사재단(이하 재단)의 『영토해양연구』 발간사업 담당부서장이 수행함을 원칙으로 하나, 부득이한 경우 이사장이 지명할 수 있다. 편집위원장은 재단 소속 편집위원 중에서 실무를 총괄할 편집이사를 임명한다.
3. 편집위원의 유고 시 편집위원회는 차기 호 논문 심사가 있기 전에 새로운 편집위원을 선정한다.
4. 편집위원회는 다음과 같은 사항을 심의 결정한다.
 - 1) 『영토해양연구』의 편찬에 관한 전반적인 사항
 - 2) 『영토해양연구』에 게재하기 위한 일체의 논문류에 대한 심사
 - 3) 『영토해양연구』 게재 특집 및 일반 논문, 연구노트, 자료해제, 서평, 일지 등에 대한 기획과 심사
 - 4) 기타 『영토해양연구』 관련 사업에 대한 기획과 심의
5. 편집위원장은 편집위원회의 회의를 주재하고 논총의 편집과 간행을 총괄한다.
6. 재단 소속 편집위원은 논총의 편집과 간행에 따른 실무를 담당한다.

7. 편집위원회는 『영토해양연구』 발간 전에 개최하고, 편집위원회의 진행절차는 편집 및 토의사항을 중심으로 하여 기타 필요한 사항에 대해 논의한다. 편집이사는 편집위원회의 원활한 진행을 위해 참고자료 및 보고사항을 사전에 준비하고 회의록을 작성한다.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

〔 간행 및 논문 심사 규정 〕

1. 『영토해양연구』에는 다음과 관련된 특집, 논문, 연구노트(탄보 등), 자료소개, 서평 등의 글을 게재한다.
 - 1) 독도와 관련된 주제
 - 2) 영토 및 해양과 관련된 주제
 - 3) 본 재단의 목적에 부합하는 논문

2. 『영토해양연구』는 6월 30일, 12월 31일 매년 2회 간행하는 것을 원칙으로 한다.

3. 편집위원회는 투고된 원고를 다음과 같은 과정과 내용으로 심사한다.
 - 1) 편집위원회는 투고된 모든 원고를 논문 제목, 형식요건, 원고분량의 적절성, 재단 목적에 대한 부합성 등을 기준으로 1차 심사하고, 참석 편집위원 과반수 통과 관정을 얻어 2차 심사에 회부한다.
 - 2) 편집위원회는 투고원고 중 논문류의 경우 편당 관련 전공자 3인의 심사자를 선정하여 2차 심사가 이루어지도록 한다. 2차 심사 때에는 공정성을 위해 필자명을 반드시 지운 뒤 심사한다.
 - 3) 심사위원은 심사 의뢰된 논문을 편집위원회의 정해진 양식에 따라 ‘수정 없이 게재(A)’, ‘수정 후 게재(B)’, ‘수정 후 재심사(C)’, ‘게재 불가(D)’의 네 등급으로 판정한 후 편집위원회에 제출하여야 한다. 이 중 B·C등급의 경우 수정사항이, D등급의 경우에는 게재 불가 이유가 반드시 명시되어야 한다.
 - 4) 편집위원회는 심사 통과 논문 편수가 『영토해양연구』의 일반적인 분량을 초과할 경우 편집위원회의 기획과 심사 성적을 종합적으로 고려하여 우선 게재 순위를 정한다.

4. 편집위원회는 심사위원과 심사과정에 관한 구체적인 사항 일체를 대외 비로 한다. 이외 투고자는 게재가 결정된 논문이라 할지라도 심사위원회의 보완 요구가 있을 경우 이를 최대한 존중하여야 한다.

5. 편집위원회는 심사 결과를 투고자에게 서면 등의 방법으로 통보한다. 논문은 아래와 같은 항목에 의하여 심사한다.

- 1) 논문 제목의 적절성
- 2) 형식요건 및 체제의 정연성
- 3) 논리성 및 독창성
- 4) 학술적 가치
- 5) 인용자료의 적절성
- 6) 분량의 적절성
- 7) 요약문의 적절성

6. 편집위원회는 『영도해양연구』에 투고된 일체의 원고에 대해 심사 종료 후 돌려주지 않는다.



{ 논문 심사 내규 }

1. 편집위원회는 심사 결과를 다음의 네 가지로 처리한다.

1) 게재 가 : 3인 모두 A로 판정한 경우

예 : (A, A, A)

2) 수정 후 게재 : 3인 모두 B 이상으로 판정한 경우 / 2인이 A로, 나머지 1인이 C로 판정한 경우

예 : (A, A, B) (A, B, B) (B, B, B) (A, A, C)

3) 수정 후 재심사 : 2인이 A와 B 이하로 판정하고 나머지 1인이 C로 판정한 경우 / 2인이 B 이상으로 판정하고 나머지 1인이 D로 판정한 경우 / 1인이 A나 B로 판정하고 2인이 C로 판정한 경우

예 : (A, B, C) (A, B, D) (B, B, C) (B, C, C) (A, C, C)

4) 게재 불가 : 2인 이상이 C나 D로 판정한 경우(A, C, C와 B, C, C는 제외) / 1인이 D로 판정하였는데 A가 포함되지 않은 경우

예 : (A, C, D) (A, D, D) (C, C, C) (B, B, D) (B, C, D) (C, C, D) (D, D, D)

5) 재심사 : 2인이 B 이상으로 정하였는데 1인이 D로 판정한 경우, D 판정 1건에 대해서만 심사위원을 교체하여 재심사함.

2. 편집위원회는 논문 편수가 『영토해양연구』의 수록 분량을 초과하거나 또는 편집위원회의 기획상의 우선순위 등의 사정에 따라 심사 통과 원고 가운데 일부를 필자의 양해 하에 차기 호 또는 차차기 호에 실을 수 있다. 이 가운데 단순히 『영토해양연구』 수록 분량 초과만이 원인일 때에는 투고 및 심사 성적 순위로 해당 호 게재를 결정한다.

3. 심사 결과 통보는 심사위원이나 과정을 대외비로 한 상태에서 심사 결과와 수정 제의 및 게재 불가 사유를 통보한다.

{ 투고 요령 }

1. 『영토해양연구』는 전문적인 학술지로서 논문, 서평, 연구노트(단보 등), 회고와 전망, 영토·해양 관련 일지, 자료소개 등이 게재된다. 투고하고자 하는 원고는 3월 31일 또는 9월 30일까지 투고신청서와 함께 『영토해양연구』 편집위원회 앞으로 제출하여야 한다.
2. 원고는 반드시 컴퓨터 파일로 작성하여 『영토해양연구』 편집위원회 메일(tas@nahf.or.kr)로 보내야 한다. 또한 최종 원고 제출 시 사진(해상도 300dpi 이상) 및 기타 자료는 별도 제출한다.
3. 원고분량은 200자 원고지 100장 내외를 기준으로 하되 충분한 논지 전개를 위해 부득이한 경우 50장 이내로 초과할 수 있다. 그림과 사진의 수량은 원고분량에 포함하지 않으나 논지 전개를 위해 필요한 최소한으로 제한한다.
4. 원고는 제목, 필자(소속기관, 직위), 머리말, 본문, 맺음말, 국문 및 영문초록, 국문 및 영문 주제어, 참고문헌(필요 시)의 순서로 구성한다.
5. 논문의 목차와 소제목은 머리말부터 순서에 따라 I > 1 > 1) > (1)로 번호 매김을 한다.
6. 인용문헌은 가급적 각주로 표기하되 부득이한 경우에는 참고문헌의 방식을 활용할 수 있다.

7. 각주에서 현대문을 인용할 때에는 “필자”, “연도”, “논문”, “서책(출판사)”, “쪽수”의 순서로 한다. 앞서 인용한 문헌을 재인용할 때에는 바로 위의 문헌을 인용할 경우에는 “필자”, “연도”, “위의 글(책)”, “쪽수”의 순서로, 바로 위 이전의 문헌을 인용할 경우에는 “필자”, “연도”, “앞의 글(책)”, “쪽수”의 순서로 인용한다.

예) 김홍도, 2010a, 위의 글, 78쪽.

홍길동, 2002, 앞의 글, 29쪽.

8. 각주에서 고중세 문헌을 인용할 때에는 “작자(필요시)”, “서책”, “편목”, “인용문”의 순서로 한다. 이중 고중세문헌은 필요할 경우 판본명이나 영인본명을 밝힐 수 있고, 인용문 중 전략, 중략, 후략 등은 “……”로 표기한다. 이외 본문 중의 인용문은 문장 가운데에 삽입되는 경우 “ ” 표시로 묶고, 인용문이 길어 문단을 나눌 경우에는 “ ” 표시 없이 서술한다.

예) 東北人, 『東北集』(東北文化社影印本). “東北有高士, 東北公賢裔鶴擁, 是人世”

9. 서양문헌을 인용할 때에는 책명은 이탤릭체, 논문은 큰따옴표로 표기하고 다음과 같은 순서와 방식으로 인용한다.

예) V. G. Childe, 1932, “Chronology of prehistoric Europe : a review,” *Antiquity* 6, pp. 206~212.

10. 참고문헌을 활용하는 경우에는 본문의 인용처를 밝히고자 하는 곳에 괄호를 치고 그 안에 필자와 인용문헌의 간행연도 및 필요 시 인용 쪽수를 표기한다.

예) (동북인, 2006 : 24)



동북아역사재단



동북아역사재단

영토해양연구 Vol. 11

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

초판 1쇄 인쇄 2016년 6월 20일

초판 1쇄 발행 2016년 6월 30일

펴낸이 김호섭

펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)

주소 서울시 서대문구 통일로 81 임광빌딩

전화 02-2012-6065

팩스 02-2012-6189

ISSN 2234-3296

비매품

이 책의 출판권 및 저작권은 동북아역사재단에 있습니다.

저작권법으로 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도

무단전재와 무단복제를 금합니다.



동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION