https://doi.org/10.23037/tas.2021..21.001

연구논문

1883년 태정관의 울릉도 도항금지 전후 조 · 일 교섭과 울릉도 도항 일본인의 법적 처리

유미림 한아문화연구소 소장
박배근 부산대학교 교수

Ⅰ. 머리말

동해의 울릉도는 정식으로 개척되기 전부터 조일 양국 국민에게 관심의 대상이자 정부 간 교섭의 대상이었다. 그러나 울릉도가 조선 영토임이 분명한 이상 타국의 영토를 침범하는 자국민에 관대하게 마련인 일본 정부와 달리 조선 정부로서는 울릉도의 자원을 탐내는 일본인 관리에 소홀한 일본 정부에 항의해야 했다. 다만 그 방식은 항의공문을 보내는 것에 지나지 않았고, 항의를 받은 일본 정부는 자국민의 도해를 금지시킬 것이며 위반자를 처벌하겠다는 답변을 보내오는 것으로 응대했다. 그러나 실제 위반자 처분은 징벌과는 거리가 있었다. 게다가 일본인의 도항은 일회성으로 그치지 않았으며 도항별로 그 양상이 다르고 그에 상응하여 조일 양국의 대응도 달랐다.

그런데 일본인 울릉도 도항자를 둘러싸고 전개된 양국에서의 교섭 과정이나 법적 처리의 성격에 대해서는 지금까지 별로 밝혀진 것이 없다. 조선

* 논문 투고일: 2021. 5. 4. 심사 완료일: 2021. 5. 17. 게재 확정일: 2021. 5. 30.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

정부의 항의에 직면하여 일본 정부가 취한 조치를 개략적으로 규명한 선행 연구가 있지만 법적 용어가 제각각이고 처분의 성격 규명도 연구자에 따라 편차가 크다.

근대기 일본인의 침탈과 조·일 간 교섭과정을 기술한 연구의 시초는 송병기이다.[1] 송병기는 1883년 3월의 '내달(內達)'이 나오기까지의 과정과 내무성의 히가키 나오에가 255명을 쇄환하는 과정 및 덴주마루사건(天壽丸事件)을 고찰했다. 다만 사건을 개략적으로 고찰했고 덴주마루사건을 1883년 10월의 쇄환과 분리해서 다루었다.

근대기 일본인의 울릉도 도해를 3차 관민의 침입사건(1878~1883)으로 규정한 것으로는 박병섭의 연구가 있다.[2] 그 요지는 다음과 같다. 메이지유신 후 일본인의 해외 진출이 활발해져 울릉도가 주목받게 된 배경에 해군경 에노모토가 러시아공사로 가는 길에 울릉도를 발견하고 처남 하야시 신지로(林神二郎) 및 도쿄의 지카마쓰 마쓰지로(近松松二郎), 이와사키(岩崎) 아무개 등과 도항을 발의, 1878년에 시험적으로 기선을 타고 도항했다가 귀국한 뒤 1879년부터 벌목과 어로사업에 종사한 사실이 있다. 지카마쓰는 1879~1880년경 야마구치현에서 인부와 어부들을 모집하여 해녀들이 출어했다. 1880년에는[3] 도쿄의 오쿠라 조와 짜고 무기상 오쿠라재벌도 출자하기에 이르렀다. 그 과정에서 에노모토는 군함 이와키(磐城)호를 이용하여 인부와 직공을 도항시켰으나 손실을 입어 1881년 10월 벌목사업을 접고 인부를 철수시킬 때는 해군용선 가이소마루(廻漕丸)에 목재를 싣고 인부들을 귀환시켰다. 그는 에노모토가 울릉도에 민간을 거주하게 한 것은 만국공법상의 영유권 확보를 노린 것이며, 이런 목적에서 군함을 동원하여 민간인 사업을 지원한 것은 국가에 의한 섬의 실효지배가 될 수 있다고 보았다.

---

1 송병기, 2010, 『울릉도와 독도 그 역사적 검증』, 역사공간, 170~176쪽.

2 朴炳涉, 2009, "山陰地方民の鬱陵島侵入の始まり", 『北東アジア文化研究』 제30호; 박병섭, 2010, "일본인의 제3차 울릉도 침입", 『한일관계사연구』 제35집, 한일관계사학회.

3 1879년 외무대보 및 의정관이던 에노모토는 1880년에는 해군경을 겸임했다(박병섭, 2010, 위의 글, 204쪽).

에노모토의 철수 후에 야마구치현을 중심으로 도항자가 증가하여 그 수가 400여 명에 이르렀고, 1883년 10월 전원을 쇄환하라는 조치가 내려져 내무성의 서기관 히가키 나오에가 관선을 이용하여 이들을 데리고 나왔다. 이들은 각 지방재판소에 할당되어 재판받았지만 307명[4] 전원이 무죄 판결을 받았다. 이들을 처벌하는 문제로 여러 이견이 있었지만 처벌할 수 있는 근거 규정 즉 적당한 법률이 없어 무죄로 방면했는데, 이런 판결은 결국 태정관 유달(諭達) 이전의 행위를 불문에 부친 결과라는 것이다. 일본의 관민이 일체가 되어 조선의 섬 울릉도에 침입하여 목재를 도벌·밀수한 행위는 국욕인데 이런 '국욕사건'[5]이 결과적으로는 1891년 이후 일본인들의 4차 침입을 막지 못하는 요인의 하나가 되었다는 것이다. 이 연구는 야마모토 복명서[6]를 분석하여 일본인의 울릉도 침입과 일본인 쇄환과정을 자세히 밝힌 최초이다.

박병섭의 연구 뒤에 송휘영[7]과 박지영[8]의 연구가 있다. 두 연구는 박병섭의 연구시각을 차용한 부분이 많은 만큼 내용도 대체로 유사하다. 박병섭이 "에노모토는 외무성 내에서 소속이 확실치 않은 그저 무인도라고 여겨지던 울릉도에 민간인의 거주실적을 만들어냄으로써 만국공법상의 영유권 확보를 노린 것이 아닌가라고 추정된다"[9]고 하고, 울릉도에서 벌목하던 우

4 307명의 근거는 사법대신이 외무대신에게 보낸 서한이다. 히가키가 복명서에서 밝힌 인원은 255명이고 부속된 명단에서는 266명이 보이나, 『조선국 울릉도에 도항, 벌목한 인민에 대한 처분 보고 적요』에 적힌 명단은 총 312명이다.

5 박병섭, 2010, 앞의 글, 221쪽.

6 야마모토 오사미(山本修身)의 『복명서』는 일본 외무성 기록(3532) 『明治十七年 蔚陵島一件錄』(야마구치현 문서관 소장, 행정문서 전전(戰前) A土木 25)에 실려 있다. 야마모토를 가리켜 벌목을 목적으로 울릉도에 잠입한 자로 보는 견해가 있지만(송휘영, 2015, "개항기 일본인의 울릉도 침입과 「울릉도 도항금지령」", 『독도연구』 19호, 89쪽), 야마구치현청에 소속된 10등속 관리이다.

7 송휘영, 2015, "개항기 일본인의 울릉도 침입과 「울릉도 도항금지령」", 『독도연구』 19호, 영남대학교 독도연구소.

8 박지영, 2020, "야마구치현 주민의 울릉도 침탈사건에 대한 연구", 『독도연구』 28호, 영남대학교 독도연구소.

9 박병섭, 2010, 앞의 글, 209쪽. 당시의 만국공법에 따르면, 타국의 영토는 정복이나 할양, 시효 등의 방법으로 취득할 수 있으며, 무주지는 선점에 의하여 영토로 취득할 수 있다. 울릉도는 조선의 영토이므로 당연히 선점으로는 취득할 수 없는 토지인데도 에노모토가 울릉도를 무주지로 여기고 선점으로써 영토를 취득하려 한

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

치다 히사나가(內田尙長)가 만국공법과 3년 거주에 따른 소유권을 운운한 것도 에노모토의 영향이 아닌가 추정했는데,[10] 송휘영도 이 논리를 수용했다. 이에 만국공법과 영유권 간의 연관성에 대하여 송휘영은 "3년간 그 땅에 거주하면 소유권이 발생한다는 것은 근대국제법상으로도 전혀 근거가 없는 것이다"[11]고 하고, 한편으로는 "근대 국제법에 근거하여 새로운 섬의 '발견'과 '실효지배'라는 「무주지선점」의 논리를 적용하여 울릉도를 침탈하려는 시도였다"[12]고 하여 섬의 발견과 거주를 실효지배로 연결짓고 있다. 두 사람은 무주지를 선점하려면 국가가 선점 대상 토지를 실효적으로 지배·통치하는 방법으로 주권을 행사하는 것이 필요하다는 논리의 연장선상에서 일본인의 영유권 논리를 비판한다. 그런데 울릉도는 조선의 영토로서 선점의 대상이 아님이 분명하다. 더욱이 일본인의 울릉도 거주는 울릉도에 대한 일본의 국가 권능 행사가 아니므로 민간인의 거주 실적으로 선점 요건을 충족할 수도 없다.

한편 송휘영은 1883년 9월 일본인이 철수하게 된 데 대해서는 "조선 조정의 강력하고도 단호한 대응 그리고 신속한 대응으로 말미암아 「울릉도도항금지령」으로 연결된 것이었다"[13]라고 했다. 송휘영이 말하는 울릉도 도항금지령은 1883년 3월의 태정대신의 유달을 의미하는 듯한데 과연 유달을 울릉도 도항금지령으로 볼 수 있을지는 의문이다. 일본은 에도시대에 이미 두 차례에 걸쳐 도항금지령을 낸 바 있다. 설령 1883년 3월에 다시 도항금지령을 냈다고 하더라도 이해 10월의 일본인 철수와 울릉도 도항금지령은 직접적인 인과관계가 없다.

것으로 추정한 것이다.

10 박병섭, 2010, 앞의 글, 208쪽.

11 송휘영, 2015, 앞의 글, 96쪽, 각주 22.

12 송휘영, 2015, 앞의 글, 91쪽, 93쪽, 102쪽. 그가 일본이 만국공법의 무주지 선점의 논리로 탈취를 시도한 것이라고 보는 논거는 1882년 벌목꾼의 대화에 기인한다. 그런데 벌목꾼이 만국공법을 운운했다고 해서 이를 근거로 에노모토가 무주지 선점의 논리로 탈취하려 했다는 논리로 직결시킬 수 있는지는 의문이다.

13 송휘영, 2015, 앞의 글, 101쪽.

박지영의 연구는 1880년대의 침탈 사건으로 이어지게 된 배경에 초점을 맞추어 야마구치현 주민의 도항이 이루어지게 된 계기를 어업의 역사에서 구하였다. 야마구치현 주민들은 1878년 이후 매년 많은 선단을 구성하여 한국으로 출어했고 그 과정에서 울릉도와 독도 출어도 이루어졌으며 그 수탈행위가 1881년의 울릉도 침탈로 이어졌다는 것이다.[14] 그는 일본인들이 상당히 조직적으로 침탈행위를 자행했고, 일본인들이 무죄 판결을 받게 한 일본 정부의 아전인수적인 판단이 이후 일본인의 울릉도 침입 및 독도 침탈을 조장했다고 결론지었다.[15]

이렇듯 선행 연구는 일본인들의 울릉도 침탈 역사에 초점을 맞추고 있을 뿐 양국의 외교교섭 과정이나 도항자에 대한 법적 처리에 대해서는 소홀히 다룬 측면이 있다. 이에 이 글은 1883년 3월 도해금지에 관한 유달이 나오기까지 조일 양국의 교섭과정 및 제반 법적 처리과정을 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 1881~1883년 조·일 교섭과 1883년 태정대신의 유달(諭達)

1. 1881년 조선 정부의 항의에 대한 일본 정부의 회신

널리 알려져 있듯이 일본은 1877년 3월 29일 최고국가기관 태정관의 지령으로서 다케시마(울릉도) 및 그 밖의 한 섬(독도)이 일본 영토가 아님을 인정한 바 있다. 그러나 이 지령은 그것이 한국 영토와 관계된 것이라 하더라도 일본 국내 법령으로서 시마네현에 하달되었을 뿐 현민에게 직접 전해지거

14 박지영, 2020, 앞의 글, 232쪽. 다만 논자는 에도시대 말기 울릉도 근해의 출어가 먼저 이루어졌고 이들의 수탈행위가 1881년 울릉도 침탈로 이어진 것 즉 어로과정에서 획득한 정보에 의거하여 삼림자원이 풍부함을 인지했다고 하는데(232쪽), 출어자와 벌목자가 동일한 집단이라는 것인지, 그 인과관계를 보여주는 논거는 제시하고 있지 않다. 또한 출어자의 경우도 울릉도 출어와 독도 출어가 동시에 이뤄진 것으로 볼 수 있을지는 의문이다. 1880년대 초 울릉도에서 벌목과 어채를 한 사람들이 독도 출어를 동시에 했다면 그에 관한 기록이 보였어야 하지만 기록상으로는 울릉도에 한정되어 있다.

15 박지영, 2020, 앞의 글, 236~238쪽.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

나 한국에 전달된 외교문서는 아니었다. 그러므로 일본인들의 불법 도해는 지령과 무관하게 이루어지고 있었다. 근대기 일본인들의 울릉도 도해가 정확히 언제부터였는지는 단정하기 어렵다. 에노모토의 도항을 최초로 본다면 1879년부터라고 할 수 있지만, 그 전부터 도해했을 가능성도 배제하기 어렵다.[16]

근대에 들어와 조선인 관리가 울릉도에서 벌목하던 일본인을 목격한 사실이 기록에 보인 것은 1881년부터다. 1881년 봄에 수토관으로 파견된 삼척영장[17]은 7명의 일본인이 목재를 베어 원산항과 부산항으로 실어가고 있음을 확인했다. 이 사실은 강원도 관찰사에게 보고되었고, 관찰사는 이를 통리기무아문에 보고했다. 통리기무아문은 고종에게 두 가지를 건의했다. 하나는 일본 외무성에 항의할 것과 다른 하나는 이규원을 울릉도 검찰사로 임명하여 울릉도를 조사할 것이다.[18] 이에 1881년 6월 예조판서 심순택은 외무경 이노우에 가오루에게 1693년 일본인이 섬 이름을 잘못 알았던 일로 비롯된 울릉도 쟁계가 일본인의 울릉도 어채를 허락하지 않는 것으로 귀착했음을 상기시켰다. 그리고 "귀 정부가 변금(邊禁)을 엄하게 신칙하여 왕래하는 선박으로 하여금 다시는 규례에 어두워 잘못을 답습하지 않으며, 양국의 믿음을 더욱 돈독히 해서 오래도록 변함없"[19]게 하라는 서계를 왜관으로 내려보냈다. 이로써 19세기에 조선 측이 일본 측에 '변금'의 신칙을 요

16 이규원이 울릉도에서 발견한 팻말에는 "메이지(明治) 2년(1869) 2월 13일 岩崎忠照가 세운 것"이라고 되어 있으나 야마모토 복명서(1883)에는 '기원 2540년(메이지 13년에 해당)'이라고 되어 있다.

17 이해에 삼척영장에 제수된 자는 남준희이다(『승정원일기』, 고종 17년 12월 29일). 이원택, 2018, "19세기 울릉도 수토제 운영 실태에 관한 연구", 『이사부와 동해』 14호, 이사부학회, 161쪽.

18 『승정원일기』, 고종 18년 5월 22일.

19 『도항자 처분 건』 제1권. 이 글을 작성하는 데 주로 참고한 사료는 『조선국 울릉도에 불법 도항한 일본인을 데리고 온 일에 대한 처분 건(朝鮮国蔚陵島へ犯禁渡航ノ日本人ヲ引戻処分一件)』(외무성자료 3824)이므로 특기하지 않는 한 일일이 각주를 붙이지 않았다. 경상북도 사료연구회 번역본(『독도 관계 일본 고문서 5』, 2018)을 참고했으며 필요한 경우 필자가 윤문했다. 제1권 등의 분류는 번역본에 따른 것이다. 가능하면 문서번호나 날짜를 기입하여 원문을 확인하는 데 도움을 주려 했다. 일본 문서의 날짜는 양력이고 조선 문서의 날짜는 음력임을 감안해서 볼 필요가 있다. 이 글에서는 『도항자 처분 건』으로 약칭했다. 그 외 『일본외교문서』에 대해서는 따로 밝혔다.

청하는 근거를 17세기 울릉도 쟁계의 결과에 두고 있었음을 알 수 있다.

수토관이 관찰사에게 보고한, 일본인들이 목재를 원산항과 부산항으로 실어가고 있다는 것은 일본인의 응답에 의거한 것이지만, 그들이 거짓말을 했을 가능성이 크다. 일본인들이 조선 정부로부터 채벌을 허용받아 베어낸 목재를 원산항이나 부산항으로 운송했다면 「조일무역규칙」(1876. 8.)에 따라 수출관세를 납부하는 것이 수순이며, 그렇게 했다면 일본인의 행위는 정당하다. 그런데 통리기무아문은 "일본 사람들이 남몰래 나무를 베어서 가만히 실어가는 것은"[20]이라고 했으므로 일본인들이 조선 정부의 허락 없이 벌목했으며 개항장으로 수송하지도 않았음을 드러낸다.

이렇듯 일본인의 행동이 무단벌목임을 인지한 조선 정부는 200년 가까이 울릉도와 주변 도서에 취해오던 수토정책을 개척정책으로 바꾸는 한편, 일본 정부와 본격적인 교섭에 착수하게 되었다. 조선 정부의 서계를 받은 일본 정부는 (1881년) 8월 20일자 회신에서는 처음 듣는 일이라고 했다가, 9월의 회신 초안[21]에서는 "조사해보니 과연 그런 일이 있었으나 지금은 이미 철수해 돌아갔"다고 하고, "다만 변민이 법규에 어두워 걸핏하면 잘못을 답습하는데 이 뒤로는 다시 금령을 신칙하여 양국의 신의를 돈독히 하겠"다고 회신했다. 17세기 울릉도 쟁계의 결과를 인정하고 있었기에 일본 정부가 '법규'와 '금령'을 운운한 것이다.

조선 측 서계에 대한 일본 측 회신이 늦어진 데 대하여[22] 송병기는 그 원인을 다른 데서 찾아, 섬의 명칭에서 혼란을 빚고 있던 마쓰시마를 조사 중이었기 때문임을 제시했다. 그리고 조사 결과를 담은 기타자와의 보고서가 1881년 8월에 채택되었으므로 일본 정부의 회답문안은 기타자와 보고서를 받은 지 1주일 만인 8월 27일에 결정되었다는 것이다. 그럼에도 일본은

20 『승정원일기』, 고종 18년 5월 22일.

21 문서의 제목은 「조선 정부에 보내는 서한안」으로 되어 있지만 조선 측에 보낸 서계를 말한다. 외무대보 우에노가 태정대신 산조 사네토미에게 상신한 문서로 서계임을 알 수 있다(공제1958호).

22 조선 측의 서계 작성일이 음력 6월이므로 양력으로는 7월이다. 일본 측의 회신 초안이 작성된 것은 8월 15일 이전이다. 상황이 이러하므로 일본 측이 명칭 혼란을 정리하느라 늦게 조선에 회신했다고 보기는 어렵다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

회답일자는 8월 20일로 하고, 듣지 못하던 일이므로 조사해보겠다는 식으로 회답했다. 그리고 일본 정부가 울릉도 벌목에 관한 처리사항을 조선 정부에 알리는 것은 (1881년) 12월 15일이다. 외무경의 훈령에 따라 조선 주재 일본 공사관 사무서리 소에다 다카시(副田 節)가 경리총리아문사 이재면에게 알렸지만, 일본인들은 끝내 철수하지 않았으므로 일본 정부는 결국 허위 공문을 보냈다는 것이 송병기가 밝힌 바이다.[23] 그런데 이 부분은 검증해볼 필요가 있다.

2. 1881년 외무성의 포고안과 1877년 태정관 지령과의 관계

일본 외무경 대리 명의의 회답 서계는 1881년 8월 20일자로 되어 있지만 외무경 대리 우에노 가게노리(上野景範)는 8월 14일 이전에 회답 서계를 작성하여 조선 주재 영사관의 소에다에게 발송했다. 그렇다면 이는 기타자와의 보고서가 도달하기 전에 이미 외무성에서 회답서가 작성되었음을 의미한다. 게다가 일본 정부도 회답서에서 '다케시마(竹嶋) 일명 마쓰시마(松島)'를 언급한 적이 없고 오직 '울릉도'로만 칭하고 있으므로 일본 국내에서 '울릉도, 마쓰시마'로 혼란을 겪고 있던 정황이 회답 서계에는 반영되어 있지 않다. 1881년 8월 20일자 우에노의 회신은 일본 인민이 울릉도에 들어가 어채한다는 사실을 들어보지 못했지만 곧바로 사실을 조사해보겠다는 내용이었다. 이어 9월 외무경 명의로 조선에 보낸 회신은, 조사해보니 과연 그런 일이 있었지만 지금은 이미 철수하여 돌아갔다고 하고, 앞으로는 금령을 잘 신칙해서 양국의 신의를 두터이 하겠다는 내용이었다. 8월에는 처음 들어보는 일이라고 했다가 9월에는 그런 일이 있었지만 이미 철수한 것으로 안다는 내용으로 바뀐 것이다.

1881년 9월 외무경은 이런 경위를 태정대신 산조 사네토미(三條實美)에게 보고하기를, 7월의 예조판서의 조회에 대한 사실이 불명확해서 일단은 처

23 송병기, 2010, 앞의 책, 154~159쪽.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

음 들은 것처럼 해서 답신을 보냈다는 내용으로 보고했다. 이때 외무경은 울릉도 건은 "별책 『다케시마 소속고(竹嶋所属考)』[24]에 명확히 나타났듯이 우리나라의 소위 '다케시마(竹嶋)' 일명 '마쓰시마(松島)'인 것으로, '위의 마쓰시마'는 작년 이후 우리 인민이 도항하여 어채를 하는 자가 종종 있었습니다. 그렇지만 차차 귀항한다고 들었"다는 내용을 회신할 것이라고 보고하고 『다케시마 소속고』[25]를 함께 제출했다. 또한 외무경은 일본의 의중을 신속히 통지하여 의심을 없애는 것이 조선에 대한 외교전략상 필요한 절차라고 하며, 포고안도 같이 통지할 것을 상신했다(10월 7일 공제2277호). 외무성이 작성한 포고안[26]의 내용은 다음과 같다.

> 오키국 오키시마의 동북동쪽 134리 떨어진 위치에 있는 '다케시마' 일명 '마쓰시마'라고 불리는 고도(孤島)는 조선국의 속도(屬島)로 강원·경상 2도에 접해 있어 울릉도(蔚陵島)라고 하니 함부로 도항하여 벌목·어채 등을 하지 말라. 이 내용을 포고한다.

위 포고안에서 울릉도를 일러 '다케시마' 일명 '마쓰시마'라고 한 것이 기타자와의 보고가 반영되었음을 보여주는 대목이다. 하지만 이는 명칭 혼란을 겪고 있는 일본 안의 일반 국민에게 내는 포고여서 명칭 정리가 필요해서 밝힌 것이지 명칭 혼란이 정리되지 않아 조선 측에의 회신을 미루게 된 것이 아니다. 이 포고안은 11월 7일 승인받았으나 결국 시행되지 않았다[不用]. 포고안이 포고로 귀결되지 않은 것이다.

---

24 원제목은 『竹島版圖所屬考』이다.

25 기타자와가 『다케시마판도 소속고』를 작성(원문은 取調)한 시기는 8월 20일이다. 외무대보 우에노가 태정대신에게 상신하는 8월 27일자 문서에 첨부되었다. 외무성은 이를 태정대신에게 제출했고, 태정대신은 내무경과 사법경에 내달할 때 이를 첨부했고, 내무경은 각주현의 장관에게도 내달에 이를 첨부했다(『日本外交文書』 제15권 事項 10, 「朝鮮国蔚陵島ニ邦人渡航禁止ノ件」, 158 「방인의 울릉도 도항금지에 관한 상신 건 및 결제」).

26 메이지 정부 초기 포고와 포달은 혼용되어 쓰이기도 하여 혼란이 있었으나 1873년 이후 포고, 포달, 달의 구별이 정착하였다. 당시 '포고'는 일상 언어로는 '일반에게 널리 알린다'는 의미를 가졌으나 법률용어로는 '일반 국민이 준수하여야 할 법령'을 의미하였다. 여기에서 외무성의 포고안은 법령으로서의 '포고' 초안으로 보아야 한다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

메이지 초기 일본의 국가법규는 앙(仰), 사태(沙汰), 포고(布告), 포달(布達), 달(達) 등 여러 형식의 법령으로 발포되다가 법률과 명령(칙령 및 기타)으로 구분되었다.[27] 법률에는 태정관 포고가 포함되며, 명령에는 태정관 포고, 각 성의 (布)達, 그리고 태정관·각 성의 달(達) 및 기타가 포함된다. 법령은 정치적 중요도가 높은 것은 태정관이, 그렇지 않은 것은 제 관성(官省)이 발령했다. 그러나 오늘날과 같이 법률·명령의 구분을 기저에 둔 것이 아니어서 매우 복잡다단하며 상호 협력관계도 분명히 하지 않은 경우가 많다.[28] 메이지 초기 혼용되고 있던 포고와 포달, 달은 1873년 이후 구별되어 정착한 듯하다. 포고와 포달이 일반 국민에게 공포하는 법령의 한 종류로서 법률과 같은 위계를 지니는 것이라면, 달은 상급관청이 하급관청에 발하는 것으로 명령으로서의 효력을 지닌다.[29] 포고와 포달은 전국의 일반인에게 공시·공지하는 것을 목표로 하는 법령, 법규범이라는 점에서는 동일한 의미를 지니지만, 포고와 포달의 내용이 달라서 저촉·충돌하는 경우는 포고가 상위법으로서 포달에 대해 우위의 효력을 지닌다. 그러므로 이런 구분에 의거한다면, 승인받았으되 포고로 공포되지 않은 1881년 11월의 포고안은 포고와 동일시될 수 없다. 포고안은 일반 국민에게 알려지지 않은 법안에 불과하므로 일반 국민에게 구속력을 지니지 못한다.

태정대신이 포고안을 승인하기 전 1881년 10월 14일 외무성이 태정관에 상신한 문서(공제2325호)를 보면, "상신한 내용 중에 어채한 사람이 가끔 있었지만 차차 귀항할 것이라고 보고한 것은, 외무성에서 어채하는 자를 데리고

27 메이지정부는 메이지원년 1868년 8월 13일의 행정관 포고(布告)로 처음으로 법령의 형식을 정하였다. 메이지 2년(1869) 7월 8일 관제개혁으로 행정관이 폐지되자 행정관의 권한은 국가기관으로 성립한 태정관에게 인계되었다. 태정관제하에서 법령의 발령 주체와 전달 체계도 정비되어 갔으며 포고와 포달의 구별도 이루어졌다. 이후 메이지 18년(1885)년 12월에 내각제가 성립됨에 따라 태정관제는 폐지되었으며 이듬해 메이지 19년(1886) 2월 칙령 제1호 '공문식(公文式)'이 시행되면서 종래의 포고·포달·달 등의 법령 형식이 소멸하고 법률·명령의 구분에 따른 근대적 법령체제가 도입되었다. 岩谷十郎, 2007, 『明治太政官期法令の世界: 日本法令索引(明治前期編)解説』, 國立國會圖書館, 3, 12~14쪽.

28 岩谷十郎, 2007, 위의 책, 7~14쪽.

29 岩谷十郎, 2007, 위의 책: 岩谷十郎, 2012, 『明治日本の法解釋と法律家』, 慶應義塾大學法學研究會; 岡田昭夫, 2013, 『明治期における法令傳達の研究』, 成文堂.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

돌아올 모양으로 이미 착수했으므로 (조선에) 보낼 서한안(서계안-역자)에 이미 철수했다고 기재한 것이고, 같은 서한안에서 이후로도 다시 금지시키겠다고 한 것은 그 서한안이 저 나라에 도달할 쯤에는 우리 인민이 그 섬에 함부로 도항하여 어채 등을 하지 말도록 외무성에서 각 부현에 포달(布達)할 예정이므로 이런 인식을 같이 하기 위해 알린다"는 내용이 있다. 이는 조선 측에 회신할 서계의 내용이 실제와는 다르다는 사실을 미리 알고 있도록 외무성이 태정대신에게 상신한 것이다. 10월 30일 외무성은 '조선국 울릉도와 관련해서 해당국 정부에 보내는 서계에 대한 재상신'을 신속히 결정해 줄 것을 태정대신에게 요청했다.

1881년 11월 9일, 외무경은 태정대신의 승인을 얻은 뒤 조선에 있는 외무 2등속 소에다에게 지시하기를, "다만 처음 있는 일이라… 과연 그런 일이 있었으나 지금은 이미 철수하여 돌아갔습니다. 다만 변민(邊民)이 법규에 어두워 걸핏하면 잘못을 답습하는데 이 뒤로는 다시 금령을 신칙하여 양국의 신의를 돈독하게 하겠습니다"는 내용을 넣어 조선 정부에 조회하도록 초안을 보냈다.

이렇듯 일련의 문서가 나오기까지의 과정을 보면, 외무성이 처음에는 일본인의 도항을 몰랐던 것처럼 했다가, 사실을 확인한 뒤에는 이미 철수했으며 앞으로 도항하지 못하게 하겠다고 조선 측에 회신하려 계획했음을 알 수 있다. 일본인이 철수하지 않았음에도 이미 철수했다고 회신한 점에서는 송병기의 지적대로 허위공문이 맞다. 거기에 불순한 의도가 개재되어 있었음은 분명하다. 그러나 그렇게 된 원인이 기타자와의 보고서가 나오지 않았기 때문인 것과는 직접적으로 관계가 없다. 기타자와의 보고서는 조선 측에의 회신에서가 아니라 자국민이 칭하는 호칭 두 가지가 모두 울릉도 호칭임을 확인해주는 데서만 인용되고 있기 때문이다.

1881년 11월 일본 정부가 국민에게 내려던 포고는 '불용(不用)'으로 끝났는데, 이 포고가 직접적으로는 1877년 태정관 지령의 연장선상에서 나온 것인지는 외무성이 분명하게 언급한 바가 없으므로 확인할 수 없다. 하지만 1881년 예조 판서가 울릉도 쟁계의 결과에 따라 일본인의 도항이 금지된

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

바 있음을 언급했을 때 외무성이 "법규에 어두워"를 운운한 것으로 미루어 보면, 일본 정부는 조선 정부와 분규를 겪었던 울릉도 쟁계의 결과로 근대기에 와서도 자국민의 도항을 금지하는 법규를 존속하고 있음을 자인한 것으로 볼 수 있다. 그런데 주지하듯이 17세기의 울릉도 쟁계 관련 문서는 1877년에 태정관 지령을 내는 데 직접적으로 원용되고 있다. 따라서 일본 측이 말하는 '법규'는 울릉도 쟁계의 결과를 수용하여 성립한 태정관 지령의 내용을 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

3. 태정관 지령의 외무성 인지와 울릉도 명칭

1881년 당시 1877년의 태정관 지령을 내무성의 정책 결정에 활용하고 있었고, 관련 정보가 외무성에도 전달되고 있었음을 보여주는 일례가 있다. 1881년 시마네현 사족 오야 겐스케(大谷兼助) 외 1명은 '마쓰시마 개척원(松島開拓願)'을 현에 제출한 바 있다. 시마네현령 사카이 지로(境二郎)는 11월 12일 내무경과 농상무경에게 처리를 문의한 바 있는데,[30] 11월 29일 내무성의 권대서기관 니시무라 스테조(西村捨三)는 이 문제를 외무성 서기관에게 조회했다. 다케시마와 마쓰시마는 별지 갑호와 같이 1877년에 일본과 관계없는 것으로 정해진 걸로 알고 있는데 시마네현에서 오쿠라 조의 사원이 항해하여 벌목한다고 하니 울릉도 건에 대해 최근 조선과 무언가 담판이나 교섭을 했는가 하는 것이다(島地 제1114호). 이때 니시무라가 첨부한 별지 갑호가 바로 1877년 태정관 지령이다. 그런데 니시무라는 지령의 표제를 「일본해내 다케시마 외 일도 지적편찬방사(외 일도는 마쓰시마다)」라고 했다. 이는 본래의 지령 표제 「일본해내 다케시마 외 일도 지적편찬방사」에다 "(외 일도는 마쓰시마다)"를 임의로 추가한 것이다. 당시 외무성이 다케시마와 마쓰시마에 대한 인식에서 혼란을 겪고 있었으므로 '일도'가 전통적으로 마쓰시마로 불리

30 "오쿠라 조가 도항하여 벌목하고 있는 것과 관련해서 생각해보니, 1877년 4월의 지령 후에 혹시 논의가 변경되어 본방의 판도 안이라고 결정된 것인지요?"라고 문의했다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

던 섬임을 내무성이 친절하게 알려준 것이다.[31]

이에 대하여 외무성 서기관 고묘지 사부로(光妙寺三郎)는 니시무라 스테조[32]에게 회신하기를, 앞서 외무성이 "이미 철수"를 운운하고 앞으로 엄금하겠다고 8월에 조선 정부에 회신한 내용을 그대로 인용하여 회신했다(1881. 12. 1.). 이는 고묘지도 니시무라가 가리키는 바의 다케시마가 조선국의 울릉도이고 자국은 다케시마와 마쓰시마 두 호칭으로 부르고 있음을 인지하고 있었음을 시사한다.

이렇게 해서 내무성은 시마네현령이 제출한 '일본해 안의 마쓰시마 개간에 대한 건'(1881. 11. 12.)에 대하여 "서면상의 마쓰시마 건은 이전의 지령대로 본방과 관계없음을 명심할 것이라고 한 사실에 의거, 개간원은 허가할 수 없음. 단 본건은 두 사람에게는 말하지 말 것"을 지령했다(1882. 1. 31.).[33] 이때 내무성이 "이전의 지령대로"라고 한 것이 바로 1877년의 태정관 지령을 가리킨다. 내무성 관리가 외무성 관리에게 태정관 지령을 직접적으로 언급했으므로 이후 외무성의 정책결정이 태정관 지령과 별개로 이뤄지고 있었다고 보기는 어렵다. 그 후 외무성이 줄곧 울릉도가 조선 소속임을 언명할 뿐 명칭 혹은 영유권에 대한 의문을 제기한 적이 한 번도 없었다는 사실도 이를 방증한다.[34]

게다가 내무성의 처리과정에서 주목할 점은 시마네현령이 제출한 질의서(1881년)에 "도쿄부에 거주하는 오쿠라 기하치로(大倉喜八郎)가 설립한 오쿠라 조의 사원인 가타야마 쓰네오(片山常雄)라는 자가 목재 벌채를 위해 해군

31 이에 대해서는 유미림, 2015, 『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사 참조.

32 이 회답서의 수신자를 고묘지로 본 경우가 있는데(유미림, 2015, 위의 책, 144쪽), 고묘지가 발신자였으므로 바로잡는다.

33 원문은 "書面松島ノ義ハ最前指令ノ通本邦関係無之義ト可相心得 依テ開墾願ノ義ハ許可スヘキ筋ニ無之候事"라고 되어 있고, 이 외에 "但本件ハ兩名宛ニ不及候事"가 덧붙여져 있다.

34 1877년 태정관 지령안의 내용이 외무성에는 잘 알려지지 않아 이후 개척원을 처리할 때 명칭을 둘러싸고 혼란을 겪었다는 견해가 있지만(박병섭, 2010, 앞의 글, 206~207쪽), 그 시기는 1878년경까지며 1881년 11월 오야 겐스케가 개척원을 제출할 당시는 기타자와의 보고서 외에도 내무성의 조회가 있었으므로 혼란을 겪고 있지 않았다고 생각된다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

성의 제1 가이소마루라는 선박으로 올해 8월에 해당 지역으로 도항하였"다고 한 내용이 의미하는 바이다. 질의서에 나온 오쿠라는 앞에서 언급한 야마모토 복명서에 나온, 1880년에 도쿄 오쿠라 조도 많은 자본금을 출자했으나 1881년 10월에는 벌목 사업을 중지하고 해군의 가이소마루(廻漕丸)에 수목을 싣고 인부를 귀환시켰다고 한 오쿠라와 같은 사람인 듯하다. 오야겐스케는 오쿠라 조가 1880년 8월에 도항할 때 함께 갔다가 1881년 10월에 철수한 뒤 11월에 '마쓰시마 개척원'을 제출했던 것이다. 이에 대하여 내무성은 태정관 지령에 의거하여 허가하지 않았고, 이런 사실을 외무성에도 알렸다. 그러므로 1883년 태정관의 유달이 나오는 동안 내무성이 태정관 지령에 의거하여 울릉도의 영유를 판단하고 있었는데, 외무성만 이 지령을 무시하고 별개로 판단했을 가능성은 전혀 없다.

경성공사관의 소에다 다카시는 외무경의 지시대로, 일본인민이 이미 철수했고 또한 앞으로 이와 같은 일이 없도록 엄금하겠다는 취지로 조선 정부에 회신했다(공신 제69호, 1881년 12월 27일). 아울러 소에다는 조선 정부가 일본인들의 울릉도 도항 사건이 계기가 되어 이규원을 울릉도로 파견할 예정이라는 정보도 상부에 보고했다. 조선 정부는 경리사 이재면 명의(12월 4일)로 "귀 정부가 이렇듯 조사하여 사람들을 바로 철수시키고, 뒤에 따로 금지령을 펴니, 믿음은 더욱 돈독해지고 감사한 마음은 두터워진다"고 일본 측에 회신했다.

그러나 울릉도에서 일본인들이 철수하지 않았음은 1882년 봄 이규원의 조사로 밝혀졌다. 이규원은 약 78명의 일본인을 만났는데, 『울릉도 검찰일기 계초본』에는 內田尙長, 吉崎卯吉, 吉谷庄次郎, 吉田大吉, 鳥海要藏, 庄司勇廊,[35] 松尾而己助라는 이름이 보인다. 이 가운데 吉谷庄次郎를 제외한 사람이 1883년 야마모토의 『복명서』에도 보이므로 이들이 계속 울릉도에 체류하고 있었음을 알 수 있다. 야마모토 복명서에는 에히메현의 우치다 히사나가(內田尙長), 요시다 다이키치(吉田大吉), 도쿄 사람 도리우미 요조(鳥海要

35 계초본에는 庄司勇郎, 일본 자료에는 庄司勇次郎로 보이므로 庄司勇次郎가 맞는 듯하다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

藏), 도쿄 조의 쇼지 유지로(庄司勇廊), 야마구치현의 요시자키 우키치(吉崎卯吉), 나가노 조[36]의 대표 지바현의 마쓰오 미노스케(松尾而己助)가 보인다. 이 『복명서』에 따르면, 우치다가 만국공법을 운운한 것으로 되어 있지만[37] 이 규원의 기록에는 그런 내용이 없다.

야마모토 『복명서』에는 지카마쓰 마쓰지로[38]가 하야시 신지로, 이와사키 아무개와 함께 1878년 기선 다카오마루(高尾丸)를 타고 울릉도에 도해했다가 귀국한 뒤 다시 도항하여 1879년부터 벌목과 어채에 종사한 인물로 보인다.[39] 야마모토는 도리우미 요조를 지카마쓰가 고용한 인물로 기술했다. 1879년부터 지카마쓰가 벌목을 하고 있었고 1880년에 오쿠라 조가 도항했으며, 도리우미 요조와 마쓰오 미노스케가 이 일을 계획하고 인부를 모집했다는 사실 등으로 보건대, 지카마쓰가 최초의 기획자이고 뒤를 이은 도쿄의 오쿠라 조 및 도리우미 요조가 실질적인 주도자였던 듯하다. 이들은 1883년 조사자 명단에서도 보인다. 이는 이들이 동절기에 일시적으로 귀국했다가 계속해서 울릉도로 도항하고 있었음을 의미한다.

4. 1882년의 조·일 교섭과 1883년 3월 태정관의 유달

1882년 8월 예조판서 이회정은 외무경 이노우에에게 서계를 보내, 일본인들이 여전히 수목을 베어가고 바뀐 게 없는 원인이 일본 정부가 금법을 세우지 않은 데 있다고 항의했다.[40] 그럼에도 일본 정부는 별다른 조치를 취하지 않고 있다가 제물포 조약(1882. 8. 30.)의 비준을 위해 일본으로 간 수신사 박영효가 이 문제를 항의하자(11월), 외무경이 조선 측 및 태정대신과 이

36 박병섭에 따르면, 나가이(永井) 조이며 도쿄 조의 산하에 있다고 되어 있다(박병섭, 2010, 앞의 글, 214쪽).

37 박병섭, 2010, 앞의 글, 208쪽.

38 박병섭은 마쓰지로라고 적었지만, 야마구치현령이 내무경과 외무경에 보고한 문서(1883.8.17.)에는 마쓰사부로로 적혀 있다. 동일인물인 듯하다.

39 박병섭, 2010, 앞의 글, 203쪽.

40 『도항자 처분 건』 제1권: 『승정원일기』 고종 19년 6월 16일.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

문제를 논의하기 시작했다.[41] 조선 정부의 요청에 부응하여 외무경은 1882년 11월 21일자 초안을 태정대신에게 12월 16일자로 상신, 1883년 3월 1일에 승인받았다. 이것이 태정대신의 유달(諭達)이다. 유달이 나오기까지 외무성은 조선 주재 변리공사 다케조에 신이치로(竹添進一郎)에게 조선 정부에 회신할 내용을 지시하는 한편 일본 내각과도 계속 협의했다. 일본 안에서의 협의 및 조선 정부와의 외교교섭도 계속되었다.

그 과정을 보면, 예조판서 이병문은 1882년 12월 2일자 조회문에서 "우리나라 울릉도 수목을 계속 베어가는 귀국 인민이 있으면 해당 지방관의 조사가 나온 뒤에 응당 귀국 영사관으로 보내 법에 따라 징벌할 것을 삼가 지키라는 내용이었습니다"라고 하여 일본 정부의 "훈시"가 있었음을 다케조에 신이치로에게 알렸다. 여기서 말하는 훈시란 "이후로도 여전히 법을 범하는 자가 있으면 해당 지방에서 한 차례 조사를 거친 뒤 응당 가까운 우리나라 영사관으로 압송하여 교부(交附)하고, 마땅히 양국 수호조규를 살피고 우리나라 법률에 의거하여 처리할 수 있다"는 것을 말한다. 조일수호조규에 따르면, 개항장에서 일어난 양국인 사이의 범죄 사건은 속인주의에 입각하여 자국의 법에 따라 처리하도록(제10조) 되어 있다. 조선에서 일본인이 범법을 하더라도 일본법에 따라야 한다는 조일수호조규의 규정 때문에 결과적으로 일본 영사관으로 보내라는 외무경의 훈시는 무용지물이 되었다.

외무경이 태정대신에게 건의한 대책은, 내무경으로 하여금 각 부현에 유달하게 하되 유달문 안에 "조선 정부와 의정(議定)한 연월을 삽입해두어 종래부터 조선국에 속한 것이며 특별히 오늘날 결정한 것이 아니라는 것을 증명하고, 유달의 뜻도 단순히 해당 섬의 위치를 명시하여 도항을 금지하는 것에 그치기로" 하자는 것이다. 다만 조선 사절(박영효 사절단)이 귀국한 뒤에 유달할 것을 건의했다. 여기서 조선 정부와 의정한 연월이라는 것은 울릉도 쟁계 결과를 수용하는 내용의 서계를 조선 정부에 보내온 1699년 3월의 시

41 송병기, 2010, 앞의 책, 170~171쪽.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

점을 의미하는 듯하다.[42]

이는 일본 정부가 유달의 근거를 17세기 울릉도 쟁계에 두고 있음을 보여주는 구절인데 에도막부가 낸 도항금지령이 대(對) 조선과의 관계 속에서 파생한 것임을 인정하고 있는 것이다.

1882년 12월 외무경은 예조판서의 조회(1882년 6월)에 대하여, "이후 범법자가 있을 경우는 인근의 우리 영사관에 압송하여 상당한 징벌을 할 것이라는 취지"(공제92호, 12월 5일 초안, 19일 발송, 20일 지시)로 회신하도록 변리공사(다케조에 신이치로)에게 지시했다. 그러나 외무대보 요시다 기요나리는 주저하여, 추후에 단속이 이루어졌으므로 지금 답신을 보낼 필요는 없고, 조선 쪽에서 얘기가 있으면 (그때) 구두로 먼저 답변하는 것이 좋겠다는 의견을 상신했다.[43] 이런 행태는 1696년 울릉도 쟁계 당시 도해금지령을 문서로 건넬 것을 주저하여 구두로 전하려 했던 것과 매우 흡사하다.[44] 그러나 결국 1882년 11월 21일 외무성이 태정대신에게 건의한 몇 가지 대책은 그대로 추진되어 12월 16일 발송되었다.

외무성이 건의한, 불법 도항 및 벌목 건에 대한 대책은, 일단 다케조에 변리공사로 하여금 조선 측에 일본인의 불법 도항을 엄금하겠다는 서계를 보내고, 이후에도 이런 일이 없도록 내무경이 각 부현에 유달하되 유달문 안에는 조선 정부와 의정한 연월일을 삽입해서 오늘날 정한 일이 아님을 보여줄 필요가 있되 조선 사절이 귀국한 뒤에 하자는 것이다. 이 대책에 외무경은 다음의 내용을 추가했다.[45]

> 위의 유달을 어기고 해당 섬에 가서 사사로이 매매를 하는 자가 있을 때는 「일한무역규칙」 제9칙에 의거하여 처분하고, 또 수목을 도벌하는 자가 있

42 1699년 3월(1월 작성) 쓰시마번의 형부대보 다이라 요시자네(平義眞)는 예조참의에게 답서를 보내, 다케시마문제는 막부가 양국의 우호를 위해 사실상 조선 측 의도를 수용한 것임을 전했다.

43 위의 문서.

44 일본 측의 서계는 1883년 1월 9일자 서계로 조선에 전해졌다.

45 『도항자 처분 건』 제1권, 번역본 189쪽.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

> 을 경우 우리나라 형법 제373조에 의거하여 처리해야 할 것으로 생각합니다. 그러니 이런 뜻으로 미리 사법경이 각 재판소에 내훈(內訓)이 있었으면 합니다.『다케시마 판도고(竹嶋版圖考)』1책을 참고를 위해 첨부합니다.

외무경이 위에서 언급한「일한무역규칙」(1876년 10월 포고) 초록의 제9조는 다음과 같다.

> 일본국 선박이 통상이 허락되지 않은 조선국 항구에서 사사로이 매매하는 것을 해당 지방관이 적발한 경우는 가장 가까운 관리관(공사관-역주)에 인도해야 하고, 관리관은 그가 취득한 금전과 물건을 모두 압수하여 조선국 관청에 교부할 것.

「형법」초록의 제373조는 다음과 같다.

> 산림에서 죽목(竹木), 광물, 기타 산물을 몰래 취하거나 하천, 택지(澤池), 호수, 바다에서 사람이 기르거나 영업하는 것과 관련된 산물을 절취(竊取)하는 자도 전조(제372조)와 같다.
> (참조 제372조: 전야(田野)에서 곡류, 채류(采類), 기타 산물을 절취한 자는 1개월 이상 1년 이하의 중금고에 처한다-원주)

이에 외무경은 다음과 같은 내용의 유달안(諭達案)[46]을 상신했다.[47]

> 북위 37도 30분 동경 130도 49분의 바다 가운데 있는 울릉도(우리나라 사

46 이 당시 '유달'은 국민에게 알리는 것으로서 대개 법령에 관한 주의환기를 목적으로 하는 것으로 생각된다. 포고와 포달에 의하여 국민이 준수하여야 할 의무가 국민에게 전달된 이후, 유달로써 국민의 의무를 다시 한 번 강조하고 주의를 환기시키는 것이다. 그에 비하여 '내달'은 행정관청 내부간의 통지, 지시 등을 의미하고 국민에 대한 법령 공포나 주지, 주의환기의 의미는 없다.

47『日本外交文書』15권, 사항(事項)10「朝鮮国蔚陵島ニ邦人渡航禁止ノ件」, 158「방인의 울릉도 도항금지에 관한 상신 건 및 결제」부속서 2(1883. 3. 1.).

> 람은 다케시마 또는 마쓰시마라고 부른다-원주)는 조선국 판도(版圖)임이 겐로쿠 연간에 이미 우리 정부와 조선국 정부 사이에 의정한 바가 있는데 우리나라 인민이 함부로 이 섬에 도항하는 자가 있으므로 이후로는 이 사실을 잘 알아 어기는 일이 없도록 관하(管下)의 인민에게 고유(告諭)해야 한다는 뜻을 지령[相達]합니다.

참사원은 외무경이 상신한 유달안을 태정대신과 사법경으로 하여금 심사·의결하게 했다.[48]

참사원은 '조선국 울릉도에 일본인민의 도항금지 건'을 심사한 결과 일본 영토로 오인해서는 안 되니, 내무경이 각 지방장관에게 고유하여 인민이 어기지 않도록 경계시킬 것을 외무경이 신청한 것은 지당한 일이며, 무역규칙과 형법에 의거하여 처분할 것을 사법경이 각 재판소에 내훈하기를 바란 것 또한 타당하다고 인정했다.[49] 참사원은 이를 지령안으로 작성하여 3월 1일 허락받았고, 같은 날 내달안은 태정대신에 의해 승인받았다.

1883년 3월 1일자로 최종 확정된, 일본인의 울릉도 도항 금지 관련 법령과 처벌 조항을 담은 내달안은 내무경과 사법경에게 각각 다른 내용으로 전해졌다.[50]

태정대신이 내무경 야마다 아키요시(山田顯義) 앞으로 낸 유달(원문은 내달안)은 다음과 같다.

> 북위 37도 30분 동경 130도 49분[51]에 위치한 일본 명칭 마쓰시마(일명 다

48 『日本外交文書』 16권, 事項10 「朝鮮国蔚陵島ニ邦人渡航禁止ノ件」, 125 「울릉도에 방인 도항금지 심사 결의의 건 및 결제」(1883. 2. 20.).

49 위의 문서.

50 위의 문서.

51 내각 서기관이 경도(經度)의 근거가 무엇인지 요청한 데 대하여, 내각 서기관은 영국 그리니치를 기본으로 기산(起算)하고 경위도는 1878년 아마기함 승조원 요시다 중위의 실측을 따르라고 했다(1883. 3. 8.)(위의 문서). 아마기함 측량 조사를 기록한 『수로잡지』 16호에 따르면, 松嶋 경위도는 북위 37도 48분 동경 130도 32분이다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

> 케시마-원주), 조선 명칭 울릉도(蔚陵島)에 관한 건은 전부터 양국 정부가 의정(議定)한 바가 있으니 일본 인민이 함부로 도항하여 상륙해서는 안 된다는 것을 잘못 아는 자가 없도록 각 지방 장관이 유달해야 한다는 뜻을 그 성(省, 내무성)에서 통달(達)해야 한다는 것을 내달(內達, 지시)합니다.

태정대신이 사법경 오키 다카토(大木喬任) 앞으로 낸 내달안은 다음과 같다.

> 이번에 별지와 같이 내무경에게 지시[相達]하였으므로 위의 내용을 위반하고 해당 섬에서 밀상(密商)을 하는 자는 「일한무역규칙」 제9칙에 따르고, 중경죄를 범한 자는 우리 형법에 비춰 처분해야 한다는 뜻을 각 재판소장에게 내훈(內訓)해 두어야 할 것입니다. 이 뜻을 내달(內達)합니다.

내무경에게 내려진 유달을 보면, "조선국 판도임이 겐로쿠 연간에 의정되었다"고 했던 유달안이 "전부터 양국 정부가 의정한 바가 있"는 것으로 수정되었고, 또한 인민에게 고유(告諭)하라고 한 내용은 유달하라는 내용으로 수정되었다.

이와 같이 태정대신이 내무경과 사법경에게 내달 혹은 유달의 이름으로 인민에게 알리[告諭]라고 한 것은 관청 내부 간의 통지나 지시를 의미하지 국민에 대한 법령 공포나 주지를 의미하지 않는다. 따라서 이런 류의 지령 혹은 훈령은 국민에게 직접적인 구속력이 없다. 그런 차원에서 1883년 3월 1일의 유달을 '도항금지령'으로 칭하는 것은 문제가 있다. 유달은 태정대신이 내무경과 사법경에게 내달하는 것이므로 그 적용 대상이 각 부성이지만, 도항금지령은 그 대상이 인민이 되어야 하기 때문이다.

1883년 3월 31일, 내무경은 태정관의 내달을 각 부현의 지사에게 내렸고,[52] 시마네현령에게도 "북위 37도 30분 서경 8도 57분[도쿄 혼마루 天守台에서

52 태정대신이 내무경에게 내린 유달과 같으나, 뒤의 "각 지방장관(지사)에게 유달해야 한다는 것을 담당 성

起算]에 위치한 일본 호칭 마쓰시마 일명 다케시마, 조선 호칭 울릉도(蔚陵島) 건은 전부터 저 나라와 우리 정부가 의정한 일도 있으니, 일본 인민은 함부로 도항 상륙하지 않아야 한다는 것을 명심하여 어기지 말도록 내달"[53]했다. 시마네현령은 1883년 4월 14일 현민에게 유달을 내렸다. 외무경도 이를 조선 주재 변리공사에게 전했고, 부산과 원산, 인천 주재 영사관에도 전해졌다. 그렇다면 1883년 4월부터는 울릉도 도항자가 더 이상 없었어야 하고, 이를 어기고 불법으로 도항한 자에 대해서는 상응하는 처벌이 뒤따랐어야 하지만 현실은 그렇지 않았다.

Ⅲ. 1883년 일본인 도항자 쇄환에 앞선 울릉도 조사

태정대신은 1883년 3월 각 지방 장관에게 유달을 내려 일본인의 울릉도 도항을 막도록 지시했으나 이것이 제대로 시행되고 있는지 파악되기 전에 원산영사관의 보고를 받았다. 1883년 봄[54]부터 후쿠오카현 하야세 간페이(早瀬岩平)[55]라는 자가 수십 명을 이끌고 울릉도로 도항하고 있다는 내용이었다. 1883년 3월 17일 원산영사관의 소에다 다카시는 고베 상인 오니시 우헤(大西宇兵衛)의 선박으로 후쿠오카현과 야마구치현 사람 80여 명을 울릉도에 실어다 주었다는 소문을 듣고 선장 기무라 덴고로(木村傳五郎)를 불러 조사했다(기밀 제6호).

외무경은 이들을 내달서에 의거하여 처분하고 어채한 물품은 압수하며, 지방관에게 조회한 뒤 지방재판소에서 처분할 것을 지시했다(기밀 제5호, 4월

(省)에서 지시해야 함을 내달한다."가 "그 관하에 유달해야 한다는 것을 내달합니다"로 되어 있다.

53 시마네현 소장 행정문서 1, 『竹島關係 資料集 第2集』, 42쪽.

54 이해 봄에 처음 왔다는 의미가 아니라 3월에 갔다가 9월경까지 있다가 돌아가고 있었다. 그 전부터 도항하고 있었다.

55 1883년 조사 『마쓰시마정황서』에 보인다(하야세 조는 총원 약 70명으로, 중요한 인물은 본현 아카마가세키 거주 하야세 간페이임).

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

12일 발송). 필요하다면 섬에 있는 자들을 귀국시킬 때 5~6명의 순사를 데리고 가라는 지시도 덧붙였다. 소에다 영사는 4월 23일 2등속의 관리를 덕원부사 정현석에게 보내 일본인 처리 문제를 의논하게 했으나 정현석은 부사의 권한 밖이라며 서장(書狀)으로 교섭할 것을 요구했다. 이에 소에다는 4월 24일자로, 수확물을 조선인 관리에게 교부하고 섬에서 퇴거시킬 방침임을 알렸다. 그런데 소에다가 외무경에게 보고한 바에 따르면, 선장 기무라는 일본인들을 울릉도에 내려준 뒤 바로 귀국해서 조사할 수 없는 상황이고, 일본인의 퇴거도 군함이 와서 데려가지 않는 한 어려운 상황이라고 했다(기밀 제14호, 4월 28일). 이에 결국 80여 명을 바로 철수시키지 못했고, 물품에 대한 압수 및 처벌도 이뤄지지 않았다. 정현석이 이를 상부에 보고했는지에 대해서는 기록이 보이지 않는다.

일본 정부가 일본인 쇄환을 결정, 내무성과 상의하고 후쿠오카 현령에게 지시하여 선박을 보내 이들을 철수시키게 된 것은 1883년 가을이다. 그 과정에서 야마구치현 사람 수십 명이 체류하고 있음을 파악, 이들도 철수시키도록 지시했는데 후쿠오카와 야마구치 외 다른 현 사람이 뒤섞여 수백 명이 있다는 사실도 알게 되었다. 야마구치현의 보고에 따르면, 여러 지역에서 사람들이 왔는데 섬에 400여 명이 남아 있고 그 가운데 야마구치현 사람이 가장 많다는 것이다.[56]

야마구치현은 보고에 앞서 하기경찰서의 요코타니 사이치 순사로 하여금 울릉도 정황을 탐문하게 한 적이 있다. 요코타니는 울릉도에 도항했다가 돌아온, 아사히 조에 고용된 우메조노 유이쇼를 만나 정황을 들었다. 그 내용이 이른바 『마쓰시마 정황서(松島景況書)』(1883. 8. 16.)이다. 이에 따르면, 울릉도에 약 400명의 도항자가 있는데 8개 조로 나뉘어 있고, 대표적인 조가 아사히 조라고 한다. 각 조는 대체로 대표와 부대표, 출납담당, 서기, 고용원, 해녀, 벌목꾼, 인부 등으로 구성되어 있다. 매년 3월경에서 9월경에 걸쳐

56 외무성과 내무성에 제출하는 보고서 「조선국 울릉도로 도항한 자에 대한 조사 관련 건 보고」(미서발 제75호, 1883년 8월 17일).

체재하고 두 달에 한 번 선박이 왕래하는데, 도쿄 조가 유일하게 1882년 겨울에도 섬에 체류했다는 것이다. "1882년 겨울에도"라고 했으므로 1881년 혹은 그 전부터 도항했음을 알 수 있다.

그런데 『마쓰시마 정황서』에는 "섬에 온 조선인 300명 중에 5명 정도가 해당 섬을 관리하며, 겨울철이 되면 대개 본국으로 돌아간다고 합니다. 섬에 거주하는 조선인은 없는 듯합니다"라는 내용이 있다. 조선인이 1883년 4월부터 정식으로 입도했으므로 300명의 조선인은 그 전부터 왕래하던 전라도 등지의 사람을 가리킨다. 요코타니는 5명의 관리자를 운운했지만, 정부가 인정한 관리자라고 할 만한 사람은 이규원이 도장으로 추천하여 10년째 살고 있던 전석규뿐이다. 그런데 「마쓰시마 정황서」에는 전석규 외에 배경민, 배충은 등이 보인다. 이는 뒤에서 다시 언급한다.

1883년 9월 6일 야마구치 현령은 화선으로는 겨울바다 항해가 불가능하니 관선을 파견시킬 것을 내무경과 외무경에게 상신했다. 현령은 도항자 명부 및 아사히 조의 대표(후지 세이켄) 명의로 된 「정약증서」 사본도 함께 제출했다. 10개조로 된 증서는 3명의 고용주가 인부들과 약정한 것으로 임금과 금기사항, 철수 기일에 관해 약정한 내용을 담고 있다. 이 가운데 "마쓰시마 체재 중이라 할지라도 정부의 금제(制禁)에 관한 포고(布告)를 엄밀히 지킴은 물론, 고용주가 지시한 내용은 성실히 받들 것"[57]이라는 조항이 있다. 이는 도항자들의 마쓰시마 체재를 기정사실화하고 있었음을 시사한다. 외무성은 도항 자체를 불법화하고 철수시켰다고 조선 정부에 회신한 바 있으며, 실제로 그렇게 조치를 취하도록 원산영사관에 지시한 바 있으므로 아사히 조가 작성한 약정은 정부 방침과 관계없이 일방적인 작성에 불과하다. 그럼에도 아사히 조가 정부의 금제에 관한 포고를 잘 지키라는 규정을 넣었다면 이는 의미가 없다.

외무경은 조선 정부와의 신의를 잃어서는 안 된다는 명분을 들어 모두 철수시킬 것을 태정대신에게 상신했다(친전 제159호, 9월 6일). 이어 일본인을 쇄환하는 데 두 가지 방법이 있음을 제시했다. 하나는 해군성에 명령하여

57 『明治十七年 蔚陵島一件錄』.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

해군 군함을 보내 모두 데려오는 것이고, 다른 하나는 기선을 보내되 경부와 순사를 파견하여 데려오자는 것이다. 태정대신은 경부와 순사를 파견하여 모두 데려올 것을 내무성에 지시했다(친전 제159호 별지, 9월 8일). 이렇게 해서 일본인 쇄환 임무를 맡은 자가 내무성의 소서기관 히가키 나오에이다. 그는 내무성 관리 2명, 외무 3등속 1명, 경찰부사와 순사부장 2명, 경시 속 1명 및 순사 22명 등 총 28명을[58] 이끌고 9월 27일 도쿄의 시나가와를 출항, 10월 2일 오전 10시 아카마가세키항에 도착한 뒤 울릉도 현황을 청취하고 안내자 2명을 채용하여 함께 승선했다. 일행은 10월 6일 정오 아카마가세키항을 떠나 7일 오전 9시 울릉도 동북쪽 해안 아륙사(阿陸沙, 현재의 사동)에 도착하는 것으로 일정을 시작했다.

Ⅳ. 1883년 일본인 도항자 쇄환과 법적 처분

1. 1883년 10월 내무성 관리의 양국인 면담과 일본인 쇄환

히가키는 10월 7일에 섬에 도착하여 14일 오후에 출항할 때까지 도장을 비롯한 조선인과 일본인을 만나고 그들로부터 민원 관련 문서를 받았다. 히가키는 일본인을 만나 귀국을 설득하는 일부터 시작했는데, 그가 파악한 일본인은 255명이다. 각 조의 대표는 도장의 전령(서)과 일본인 대표들의 청원서를 히가키에게 제출했다. 도장의 전령이란 히가키 복명서에 첨부되어 있는 8개 문서 가운데 하나이다. 그것은 (1) 7월의 도장의 전령 (2) 9월의 도장의 문서[書契][59](일본인의 목재 운반을 허용한다는 증빙문서) (3) 9월 14일자[60] 도장의 감사장(양식 제공에 대한 감사) (4) 봄에 이주한 개척민의 목숨을 구해준 요조에 대한 도장의 감사장(9월) (5) 10월 7일 배충은과 응접한 일에 관한 기록

58 송병기는 파견된 관리의 숫자를 31명으로 보았다(2010, 앞의 책, 174쪽). 히가키와 섬 안내자를 포함해야 모두 31명이 된다. 박지영은 내무성 관리 2명 외무성 1명, 경찰관계자를 26명으로 보았다(2020, 앞의 글, 235쪽).

59 원문은 서계로 되어 있지만 외교문서를 의미하는 것이 아니라 증문(證文)의 의미에 가깝다.

60 10월 14일 떠나는 날 히가키에게 준 것이므로 음력 9월 14일을 가리킨다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

(6) 10월 14일 도장·배충은을 함께 면담한 기록 (7) 10월 8일자 일본인 대표의 청원서 (8) 지도이다. 도장은 배경민을 금수 도감관(禁樹都監官)에 차정하여 "목재를 마음대로 베어가서는 안 되니 다시는 침입하여 벌목하지 말고 이미 벤 목재는 속히 일을 마친 후 오는 8월 안으로 다 싣고 가야 한다"(음력 7월 작성)는 내용을 써서 일본 측에 전했다. 일본인들은 이를 전령이라 칭하며 목재를 가져가도 되는 증빙으로 삼았다. 그러나 본디 도장에게는 목재를 처분할 권한이 없다.

아사히 조와 나가이 조, 도쿄 조 조장 등 5명의 조장이 청원서를 작성하여 히가키에게 제출한 듯한데, 그 내용은 도장이 이미 벤 목재의 소유를 허락해서 수송할 선박을 기다리다가 갑자기 귀국하게 되었으니 귀국일을 40일 유예해달라는 것이었다. 이에 대하여 히가키는 국가 간에는 조약이 있으므로 일개 인민이 멋대로 처리할 수 없으며 청원에 관한 것도 귀국한 후에 처리해야 한다고 했다. 그러나 이때 목재도 수송해갔다.[61]

히가키는 울릉도에 도착하자마자 도장을 만나려 했다. 10월 7일 도장을 만나려 했으나 도장이 와병 중이라며 도장을 대신하여 유학 배충은이라는 자가 서기를 데리고 왔다. 배충은은 목재 수송을 허락했음을 밝히고 40일간의 유예기간을 달라고 한 일본인의 청원을 언급하여 일본인들의 주장에 동조함을 나타냈다. 그리고 그는 식량 부족으로 인해 일본인의 도움을 받은 바가 많음을 '은혜'로 표현하며 일본인들의 정상을 호소했다. 배충은은 자신이 도장 대리라고 했지만 조선 공문서에는 그런 이름이 보이지 않는다. 1883년 7월 입도자 명단에 울진에서 들어와 추봉에 정착한 자로서 32세의 배상삼,[62] 경기도에서 들어와 곡포에 정착한 33세의 배경민은 보이지만 배충은은 보이지 않는다.

히가키는 10월 14일 출항 직전에 도장 전석규와 배충은을 함께 만났다.

61 도장 전석규는 음력 9월 일본인들이 목재를 다 싣고 돌아갔음을 서계 형식으로 일본 관리에게 상고(相考)했다.

62 『강원도관초』(1894. 1. 7.)에 "근자에 들으니, 못된 백성 배상삼·배치겸·이운경 등이 외국인과 통하여 사사로이 곡물을 범선에 몰래 실어 외양(外洋)으로 반출했다고 합니다"라는 내용이 있다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

히가키는 전원을 본선에 태운 뒤 일본인이 한 명도 섬에 남아 있지 않다는 취지의 서면을 도장에게서 받아냈다. 히가키는 복명서에서 "도장 외에는 우리나라 사람의 벌목을 굳이 문제 삼으려 하지 않았으며, 도장도 이를 도벌로 보지 않고 이미 벌목한 목재는 원하는 대로 본국으로 실어갈 것을 허가했음"이라고 했다. 그러나 후일 전석규가 일본인에게 벌목을 허락하는 증표를 발행한 일로 파면당한 사실로 알 수 있듯이 도장을 비롯하여 누구에게도 벌목을 허용하거나 처분할 권한이 없다. 이런 사실을 알고 있었음에도 전석규를 비롯하여 누구도 일본인의 불법행위를 적극 저지하지 않았는데 그 이유는 일상생활에 필요한 물자와 식량을 일본인에게 의존할 수밖에 없는 것이 현실이었기 때문이다.

도장 전석규는 섬에 남은 자가 없음을 증빙하는 문서를 써주고 쌀을 제공해줄 것을 히가키에게 요구했고, 히가키는 백미 25석을 허락하는 증빙문서를 건넸다. 전석규는 개척령 이후 첫 입도자 30여 명[63]이 풍파에 목숨이 위태로울 때 요조[64]라는 일본인의 도움으로 살아날 수 있었음을 개척사[65]에게 보고한 바 있음을 히가키에게 털어놓았다. 그리고 이를 내무성에도 알릴 것을 요청했다.

2. 일본인 쇄환자의 울릉도 영유 인식

승선자들은 히가키를 포함하여 1883년 10월 14일 오후 5시 30분에 닻을 올린 뒤 울릉도를 떠나 15일 오후 2시 아카마가세키에 도착했다. 히가키는 일본인들의 상륙을 허락하지 않고 호적과 나이 및 울릉도 도항의 개략을 조사하기 시작하여 19일까지 조사시켰다. 히가키는 16일부터 19일까지 조

63 『강원도 울릉도에 새로 들어온 민호(民戶) 인구의 성명과 나이 및 전토의 개간 수효에 관한 성책(光緒九年七月 日 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 따르면, 두 차례에 걸쳐 입도한 자가 모두 14가구, 54명이다. 첫 입도자가 30명이었던 듯하다.

64 도쿄 조에 속한 인물로 도리우미 요조(鳥海要造)가 보인다.

65 김옥균이 1883년 3월 26일 동남제도 개척사에 임명되었고 6월에 도일했다.

사한, 사망한 자에 대한 조사 및 진단서 발행에 관계된 경찰과 의사의 조사 내용 및 야마구치현의 2등속 야마모토 오사미가 241명을 조사한 내용을 제출받았다(10월 20일). 아카마세키에 도착한 후 8명은 병이 난 탓에 바로 상륙시켰는데 그중 2명이 사망했다. 히가키에게 보고된, 현별 명단의 수는 다음 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 울릉도 체재자의 현별 구성

현	인원
에히메현	14명
히로시마현	21명
시마네현	22명
후쿠오카현	34명
야마구치현	136명
나가사키현	9명
가고시마현	4명
오이타현	3명
총계	243명

히가키는 효고현에서 3명을 현령에게 교부한(10월 22일) 뒤 고베를 거쳐 10월 26일 도쿄에 도착했고, 다시 9명을 경시청에 교부했다.[66] 히가키는 울릉도에서 데려온 인원을 모두 255명[67]이라고 보고했다.

조사받은 자들의 진술서를 보면, 이들이 주모자와 관련된 사항 및 섬에 대한 영유인식을 엿볼 수 있는데, 대략 다음과 같이 정리할 수 있다. 도항자는 야마구치현 사람이 가장 많지만, 처음에 이 일을 계획하고 인부를 모집한 자는 도쿄에 거주하는 도리우미 요조와 마쓰오 미노스케라는 것이다. 후쿠오카현의 우치다 히사나가는 야마구치현 하야세 간페이에게 의뢰하여 많은 사람을 모집했다. 임금을 받고 고용된 인부들은 마쓰시마에서의 임금이 다른 지역보다 높은, 보통 이상의 임금(일당 40전)을 받고 고용되었다는 것

66 도쿄부 3명, 지바현 5명, 이시카와현 1명이다.

67 야마모토 오사미는 241명을 수령했다고 보고했지만 명단은 모두 245명이고, 히가키가 지방관에게 교부했다는 인원은 243명이다. 243명에다 효고현과 도쿄로 데려온 12명을 더하면 255명이 된다. 울릉도에 있던 자와 철수한 자의 인원 수에 대해서는 기록마다 약간 다르다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

이다. 이들은 모두 울릉도를 '마쓰시마'로 칭하고 있다.

이들은 "마쓰시마라는 곳은 무인도이고 여러 곳에서 벌목하러 가는 곳이고 이익을 거둘 수 있다는 말을 듣고, 무인도라면 가더라도 문제될 것이 없다고 생각하여"(1883. 10. 16., 히로시마현 사쿠모토 쇼베와 사코 기시치 진술) 갔고, "동 섬의 형세를 물어보니 완전한 무인도이고 어느 나라가 관할하는지 확실하지 않고 애매한 섬이라는 것을 들었습니다"(1883. 10. 17., 마쓰오 미노스케 진술)라고 했듯이, 울릉도를 단순한 무인도 혹은 소속이 애매한 무인도로 알고 왔는데 무인도로 알고 온 경우가 더 많은 듯하다. "마쓰시마는 조선국의 속도(屬島)라는 것을 알게 되면서부터는 좋을 일도 없을 것 같아 일동을 귀국시키기 위해 배를 준비해놓고 저 혼자 배편으로 마쓰시마로 가서 준비에 임했으나…"(10. 17., 야마구치현의 후지이 마고지로 진술)라고 했듯이, 일부는 울릉도에 있으면서 조선의 속도임을 알게 되었다. 섬에서 조선인들을 만난 것이 영향을 미쳤을 것이다. 인부들은 벌목 및 운송에 종사했으나 일부는 전복 가공에 종사했다고 한다.

3. 도항자에 대한 재판

히가키가 내무경에게 제출한 「울릉도 출장 복명서」(1883년 11월 작성)가 외무경에게 전해진 것은 1883년 11월 12일(乾警甲 제363호)이다. 이후 도항자에 대한 처분 즉 재판이 진행되었다. 외무성은 조선 정부의 문의에 대비하기 위해 도항자에 대한 처분을 내무성에 문의했다(1884. 3. 11.). 내무성 경보국장 기요우라 게이고는 도항자 가운데 일부의 재판결과를 기록한 『1883년 조선국 울릉도 도항 인민 처분 적요』[68]를 외무성에 제공했다(1884. 3. 12.). 그 판결 결과를 보면 다음 〈표 2〉와 같다.

68 송휘영은 재판에 회부된 전원을 307명으로 보고 이들이 무혐의로 풀려났다고 했다(『일본사상』 38호, 258쪽). 송휘영에 앞서 307명을 언급한 자는 박병섭(2010, 앞의 글, 221쪽)이다.

〈표 2〉 귀국자 중 일부에 대한 판결

현명	인원	판결	비고	재판소
오이타현	3명	방면(放免)	언도서 없음	오이타 경죄재판소
이시카와현	1명	공소기각 [免訴]	증빙이 없다	가나자와 경죄재판소
나가사키현	9명	방면	잡일에 사역했을 뿐 범죄라고 인정할 만한 것이 없다	나가사키 경죄재판소
시마네현	17명	방면	사법성 내훈 제1항에 해당된다고 함	
시마네현	1명	석방		돗토리 경죄재판소
히로시마현		무죄방면	성명과 인원 수 없음	히로시마 경죄재판소
가고시마현	1명	사면(赦免)	죄가 된다는 사실을 모르는 자임	가고시마 경죄재판소
지바현	4명	해방(解放)	죄가 성립되지 않는다	지바 경죄재판소
지바현	1명	무죄선고	증빙 불충분	지바 경죄재판소
효고현	3명	석방	죄가 성립되지 않는다	고베 초심재판소
도야마현	2명	방면	유죄라 할 수 없다	도야마현 경찰관
후쿠오카현	2명	기각석방	타인에게 고용	후쿠오카 경죄재판소
후쿠오카현	6명	석방	죄가 성립되지 않는다	후쿠오카 경죄재판소
후쿠오카현	39명	기각석방	타인에게 고용	후쿠오카 경죄재판소

위 판결에는 가장 많이 도항했던 야마구치현의 판결이 없는 등 귀국자 전원에 대한 것은 아니고 판결 용어가 제각각이긴 하지만 모두 무죄 판결을 받았다는 점이 눈에 띈다. 외무성이 「일한무역규칙」 제9조와 형법 제373조, 태정대신의 유달 등을 언급했음에도 재판소는 왜 이런 판결을 내렸을까?

1883년[69] 내무성 당국자[70]는 히가키의 보고서를 받은 후 내무성과 외무성에서 제기되는 여러 의견을 모아 『조선국 울릉도로 도항한 인민의 처분에 관한 건』을 작성했다. 여기에 나타난 의견을 보면, 일본 정부가 자국민을 어떻게 처벌하려 했는지가 드러난다. 내무성 당국자는 일본인 처분에 대한 의견을 두 가지로 소개했다. 하나는 행정처분에 부쳐 모두 무죄방면해야 한다는 것이고, 다른 하나는 법정에 부쳐 주모자를 처벌하고, 주모자를 따르기만 한 사람은 용서해야 한다는 것이다. 내무성은 두 가지 안에 대한 득실

69 『일본 사료 고문서 4』(477쪽)에는 이 문서가 1886년 히가키가 아사다 국장에게 보낸 문서로 되어 있는데, 1886년은 1883년의 오기인 듯하다.

70 누구인지 분명하지 않다(『朝鮮国蔚陵島犯禁渡航之日本人引戻処分一件』).

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

을 다음과 같이 제시했다(1883. 10. 31.).

1) 형법으로 다스리는 것이 좋은 이유

목재를 벌채한 자를 유보(遊步) 규정[71]을 어긴 것으로 처벌할 수 있지만 도항한 사실만으로 이 규정을 어겼다고 하기는 어려우며, 벌채는 유보 위반보다 죄가 무겁지만 포고에 비춰 처벌할 수도 없고, 「일한무역규칙」에 따라 처벌할 수도 없다. 무역을 한 것이 아니기 때문이다. 도해면허 없이 외국으로 간 것도 벌칙 규정이 없다. "3월의 태정대신의 지시는 내무성에서 지방관에게 전달하여 인민에게 지시하도록 한 것일 뿐이므로 이 또한 이에 따라 처벌할 수도 없"다. 그렇다면 결국은 형법 제373조에 비춰 처벌하는 것 외에는 없는데 이 조항은 내국인이 내국에서 행한 짓을 처벌하기 위한 조항이지 외국의 산림에 침입하여 몰래 취한 것을 처벌하기 위한 것이 아니다. 따라서 형법으로도 따로 의거할 방법이 없다. 형법 제373조로 처벌하더라도 주모자와 부수자를 구별해야 한다. 게다가 울릉도에서 벌목하는 것은 오래된 관습이다. 그러니 사법경이 관할재판소에 내훈을 내려 관대한 처벌을 내리도록 하고 목재 대금을 추징하면 어떨까 한다. 이렇게 하면 밖으로는 동맹국에 대한 의무를 다하고 안으로는 처벌을 피하는 백성이 없을 수 있어 매우 합당하다는 것이다.

내무성 당국자는 관할재판소에 내훈을 내려 관대하게 처분하고 목재 대금을 추징할 것을 제안했지만, 도장이 소유권을 허락했음을 들어 결국 대금 추징은 실행되지 않았다.

2) 무죄방면이 좋은 이유

에도막부는 조선과 일본 사이에 있는 울릉도가 조선 소속임을 확인했지만 일본 영역으로 여기거나 소속이 불분명하다고 여긴 인민들이 도항한 경

71 1882년 12월 16일 외무경이 상신한 「조선국 行步 규정을 위반한 방인 처분의 건」은 1883년 4월 5일 "조선국에서 행보규정을 위반한 자는 2엔 이상 100엔 이하의 벌금에 처한다"는 태정대신의 포고로 나왔다(1883. 4. 5.)(『日本外交文書』 16권, 사항 118).

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

우가 있었고, 인민의 도항을 금지한 것은 1883년 3월 태정대신의 지시가 처음이다. 그러나 이런 사실이 절해고도에 전해지기 어려웠으며 인민들도 알 수 없었는데 이들을 처형할 수는 없다. 군함이 인부를 싣고 가서 목재를 벌채했으며 도쿄의 상인이 간여했다면 인부들은 이 작업에 참여했을 뿐이다. 인민이 국법을 어긴 것은 그렇다 치더라도 군함이 일장기를 내걸고 외국의 산림을 침입하여 벌채한 사실을 법정에서 규명하고 공개재판에 부쳐 양국 관민이 알게 한다면 우리의 국치를 밝혀 도리어 조선 정부의 불만을 초래할 것이다. 사법경의 내훈을 적용하여 처벌하는 것도 주의를 기울여야 한다. 내훈은 주모자만 처벌하자는 것인데, 울릉도에 직접 가지 않고 인부를 고용하여 지휘한 자도 있는데 이들까지 처벌하는 것은 우려할 일이다. 목재 대금을 추징하는 것도 우려되는데 그 이유는 도항자들이 관리의 명령에 따라 도항했고 목재도 관청에서 사용하기 위한 것으로 제공했다고 진술한다면 재판관이 어찌할 수 없고 사법경도 재판관을 지휘하기 어려울 것이라는 것이다.

이런 논리는 자국민이 법령의 존재를 인지하지 못하고 있었음을 들어 그 책임을 면해주려는 심산에 불과하다. 내무성 당국자는 울릉도가 조선 땅임을 분명히 인정하고, “일본인이 함부로 도항 침입하여 도벌하는 것은 양국간 교제와 관련하여 용서해서는 안 되는 것이 당연하”다고 하면서도 처벌에 대한 논리는 다르게 전개하고 있다. 더구나 그는 도장 배경민이 공문으로 목재의 수송을 허락한 것은 자신의 소유권을 포기한 것이라며 일본인을 처벌하지 않아 조선 정부가 외교적으로 불만을 품을 때 이를 증거자료로 활용할 수 있음도 제안했다. 그러니 이런 점을 고려하여 모두 “행정처분에 부쳐 깊이 훗날을 경계하고 무죄방면하는 것이 합당할 듯하다”고 했다. 이런 의견을 작성하던 차에 주모자를 처벌하는 것으로 내밀히 결정되어 사법경의 내훈에 대한 내무경의 답변이 있게 되었다는 것이다. 그러나 주모자 처벌도 결과적으로는 이뤄지지 않았다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

사법경의 내훈이란 어떤 것을 말하는가? 『竹島關係資料集 第2集』[72]에 사법경이 1883년 11월 7일자로 마쓰에초심[始審]재판소장에게 내린 내훈이 실려 있다. 그 내용은 형법에 비춰 처분하되, 울릉도에 가서 벌목한 자 가운데 주창자를 따르거나 일시적으로 고용된 자는 방면해야 하고, 벌채한 목재를 일본으로 가져올 것을 주창한 자라도 이는 종래의 관습이었으므로 정상을 참작하여 가볍게 처벌해야 한다는 것이다. 그리고 그 대금을 추징하거나 금원(金圓)을 처분할 경우는 사법성에 문의하도록 지시했다. 이런 관대한 처분 방침이 내훈이라는 이름으로 각 재판소에 전해져 무죄방면을 이끌었다. 사법성은 도항자 처분에 대한 지침을 내리는 한편, 1883년 11월 마쓰에 지역민에게는 도항금지를 영훈(令訓)[73] 형식으로 내렸다. 사후 조치를 취한 셈이다.

4. 재판 결과

그렇다면 도항의 실질적인 주창자 혹은 주모자는 처벌되었는가? 〈표 2〉에서 밝힌 결과는 도항자 일부에 관한 판결이다. 1884년 7월 4일 외무성 공신국장 아사다 도쿠노리는 내무성 경보국장 기요우라 게이오에게 『처분 적요』(1)에서 누락된, 인민에 대한 처분이 끝나면 알려 주기를 요청했다. 이에 기요우라는 처분이 종결된 후쿠오카현의 보고서를 송부했고, 나머지는 재판이 진행중이었다. 도항자에 대한 처분은 야마구치현과 에히메현 재판소에서도 진행되었고 경시청에서도 진행되었다. 경시청에 인도된 9명 가운데 4명은 지바현에, 2명은 이시카와현에 보내졌고, 나머지 3명은 기소 절차를 밟을 만한 것도 아닌 것으로 결론 났다(〈朱書〉 제858호 1885. 3. 9.). 에히메현의 마쓰야마 경죄재판소는 11명에게 기각 처분을 내렸다(〈朱書〉 경제884호 1885. 3. 21.). 도쿄 경죄재판소 검사는 송치된 3명의 피고인이 처음 도항했을 때부터

72 43쪽.

73 영훈은 법률용어는 아니다. 훈령과 동일한 의미로 사용된 듯하다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

마쓰시마(울릉도)가 일본 국내의 낙도라고 믿었을 뿐만 아니라 이들 외에 주모자가 있고 이들은 일시적으로 사역당한 데 지나지 않으므로 기소 절차를 밟을 만한 것이 아니라고 판단, 이를 경시청에 통보했다(1884. 3. 22.).

이시카와현의 경우, 노가와 기치마쓰는 가나자와 경죄재판소가 다루었다. 그 과정을 보면, 재판소는 피고가 목재를 도벌하는 자에게 고용되어 운반했는데 도취(盜取)할 의사가 있었는지가 분명하지 않다며 예심 처분을 청구했다.[74] 예심 법정에서 판사보 미야자키 요시아키는 피고에게 "마쓰시마가 어느 나라 것이라고 생각하고 있었는가?"를 물었다. 노가와는 "그저 시모노세키에서 먼 곳에 있는 섬이라는 것만 들었을 뿐 일본 섬인지 외국 섬인지도 모른 채 마쓰시마라고 부른다는 것만 들었다"고 답했다. 판사보는 다시 "마쓰시마라는 섬은 조선에서 울릉도라 칭하는 섬으로 일본 인민이 가서 멋대로 목재를 베어서는 안 되는데, 어떤 생각으로 간 것인가?"를 물었다. 노가와는 "본인은 어느 나라 섬인지 아무것도 모르고 고용되어 간 것"이라고 답했다. 판사는 다시 "일본에서 말하는 마쓰시마 즉 조선이 말하는 울릉도에 일본 인민이 멋대로 도항하여 상륙해서는 안 된다는 것이 올해(1883) 4월 12일자 이시카와현 유달에 적혀 있음을 알고 있는가?"를 물었다. 이에 노가와는 "그런 유달이 있다는 것은 모른다"고 답했다. 가나가와 경재판소 판사는 마쓰시마가 조선 영토임을 분명히 적시하고 도항해서는 안 된다는 유달이 있음을 언급했다. 그러므로 그는 도항해서는 안 되는 조선 땅에서 벌목한 것은 도벌이므로 도벌하는 자에게 고용된 자의 행위도 범법인지 예심을 통해 밝히려 했다. 이에 대하여 검사보 모리 시게히코는 "피고의 행위는 죄에 해당되지 않는다고 생각하여, 치죄법 제224조에 비춰 면소를 언도하는 것이 지당하다고 봄. 따라서 의견을 붙여 소송서류를 반납하는 바임"[75]을 밝혔다. 이에 미야자키 요시아키 판사는 "범죄를 증빙할 것이 없음에 따라 치죄법 제224조 제1항에 따라 면소에 처함"으로 판결했다.

74 1883년 11월 15일.

75 왕제890호 11월 30일.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『처분 적요』(1)에서 누락된 자에 대한 판결 내용을 담은 『처분 적요』(2)에 따르면, 후쿠오카현 사람 2인은 후쿠오카 경죄재판소 검사가 판결하기를, 타인에게 고용되어 도항한 자이므로 죄가 될 사실을 알 수 없다 하여 기각, 석방했다. 외무성은 내무성이 제공한 재판 결과를 열람하고 반납했다(1884. 7. 10.).

1885년 4월 10일, 야마구치현령은 현의 도항자 134명 가운데 행방불명자 15명, 병사자 2명, 예심기소 끝에 면소 처분을 받은 5명, 기소되지 않은 자 112명의 명단을 내무성 경보국장에게 보고했다. 그리고 1884년 10월 8일 야마구치 경죄재판소에서 '예심종결 언도서'를 받은 5명에 대해 특기했다. 5명(모리시게 요스케, 이하라 신베, 곤도 겐스케, 나카지마 신자부로, 하야세 간페이)에 대한 언도는 거의 유사한데, 공통점은 울릉도를 "일본명 마쓰시마 즉 조선국 울릉도"라고 하고, 이들이 목재를 절취할 악의로 벌목했다는 증거가 없고 도장의 전령을 받아 일본으로 실어온 것이므로 치죄법 제224조에 따라 면소한다는 것이다. 대부분 피고의 일방적인 진술에 의거하여 면소하거나 무죄로 판결한 것이다.

치죄법을 거론했음에도 면소 혹은 무죄가 되었는데, 치죄법 224조는 다음과 같다.[76]

> 예심 판사는 아래의 경우에 면소 언도를 하며, 또 피고인이 구류(拘留)를 받았을 때는 방면(放免) 언도를 할 수 있다.
> 1. 범죄의 증빙이 충분하지 않을 때
> 2. 피고 사건 죄가 되지 않을 때
> 3. 공소 기간이 만료되어 면제되었을 때
> 4. 확정 재판을 지났을 때
> 5. 대사면이 있을 때
> 6. 법률에서 그 죄를 전부 면제해줄 때

76 『法令全書』, 199쪽.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

본 조항의 경우 피해자가 민사재판소가 아니라면 배상을 요구하는 소송을 할 수 없다.

일본이 치죄법에 의거하여 무죄방면을 이끌어낸 논리의 연결 관계를 본다면, "목재를 절취할 악의로 벌목했다는 증거가 없고"라고 한 부분은 "1. 범죄의 증빙이 충분하지 않을 때"와 연결되고, "도장의 전령을 받아 일본으로 실어온 것이므로"라고 한 부분은 "2. 피고 사건 죄가 되지 않을 때"와 연결지은 듯하다. 결과적으로 판결은, 피고가 고용된 자들이며, 벌채한 목재를 일본으로 가져온 것은 관습이거나 도장의 허락을 받은 것이므로 불법으로 볼 만한 증거가 없다는 점에 의거, 전원이 무죄 판결을 받는 것으로 종결되었다.

일본 정부는 초기에는 도항을 계획한 주모자의 경우를 처벌할 뜻을 밝혔지만 결국 실행되지 않았다. 주모자로 볼 만한 자는 도항 초기 인부 모집자이거나 각 조의 대표들이다. 히가키가 조사할 당시의 아사히 조 대표는 후지쓰 세이켄, 나가이 조 대표는 마쓰오 미노스케, 도쿄 조 대표는 후지이 마고지로와 쇼지 유지로, 모리시게 조 대표는 모리시게 요스케, 마루이치조 대표는 다카하시 시키조였다. 이 가운데 마쓰오 미노스케와 쇼지 유지로는 1880년부터 도항을 계획하고 인부를 모은 자이므로 주모자에 해당한다. 마쓰오 미노스케는 자신이 울릉도에 가게 된 계기를 마쓰시마에서 가져온 규목이 좋은 것을 보고 벌목공으로서 가고 싶어서 1882년 4월 직공과 인부를 고용해서 갔다고 진술했으며 실제로 목재 운반도 지휘했다. 그가 주도적인 역할을 했다고 진술했음에도 재판소는 증거불충분으로 무죄를 선고했다. 도쿄 조의 쇼지 유지로도 경시청에 인도되었다가 도쿄재판소 검사에게 송치되었으나 기소 절차를 밟을 만한 것도 아니라고 결론이 났다. 그를 심문한 도쿄 경죄재판소 검사 노자키 게이조는 쇼지가 울릉도를 일본의 낙도라고 믿고 있었고 주모자가 아니라 사역당한 데 지나지 않는다고 진술한 데 의거하여 기소조차 하지 않았다(1884. 3. 22. 별지).

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

5. 1886년 전원을 무죄 처분으로 종료

1886년 1월 말 일본 외무성은 도벌자가 모두 무죄로 결정되었는지를 조선 정부에 통지하기 위해 내무성에 문의한 바 있다. 내무성 경보국장은 "면소 처분을 받거나 혹은 기소 절차를 밟을 필요도 없다는 것에 그쳐, 유죄는 한 명도 없음"으로 공신국장에게 회신했다. 행방불명된 자도 모두 면소 처분될 것이라고 전망했다. 또한 조장조차도 이미 면소의 언도를 받았으므로 실종자는 당연히 면소 처분으로 끝날 것이라고 전망했다.

1886년 6월 12일 사법대신은 『조선국 울릉도에 도항, 벌목한 인민에 대한 처분 보고 적요』를 외무성에 제출했다. 312명[77]의 명단을 주창자와 피고용인으로 구분해서 실었지만, 주창자로 분류된 자는 한 명도 없고 유죄로 판명된 자도 없다. 이들에 대한 처분을 유형화하면, 공판 무죄, 예심 면소, 검사 방면, 경찰관 방면이다. 재판 언도서에 기재된 처분은 무죄이고, 예심 종결 언도서에 기재된 처분은 면소이다.

현재 공개된 자료로는 최종 판결만을 확인할 수 있으므로 이에 대한 관료의 발언으로[78] 이들의 도서 및 영유인식을 추정할 수밖에 없다. 외무경은 목재 벌채가 절도 의사에 해당되지 않으며, 재목을 조선국 관리가 은혜롭게 준 것이므로 그것을 근거로 무죄로 판정된 것이라는 논리를 폈다. 그런데 그는 "울릉도가 예전부터 조선국에 속함은 1883년 3월 1일 태정관 유달로 명백히 했는데, 각 재판소 판결문이 논거로 하는 바는 오직 조선국 관리의 유고(諭告), 즉 이 섬은 1883년 3월에 조선국 소속으로 인정되었다는 말을 증거로 하는 데 지나지 않고, 이 섬이 구 막부 때 이미 조선 정부와의 교섭 끝에 그 소속이 공인되었다는 사실을 불문에 부치면서 도벌 행위를 허용하는 것처럼 보인다는 논리를 폈다. 이는 서로 맞지 않는 논리이다. 나아가 외

77 실제로 명단에 적힌 사람은 313명이다.

78 1886년 6월 19일 기초, 22일 발송, 외무대신 백작 이노우에 가오루가 사법대신 백작 야마다 아키요시에게 보낸 친전.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

무경은 "만일 상대국 정부가 이런 논법에 대해 이론을 제기할 경우 외교교섭 상의 담판을 통해 온당하게 종결시켜야 할 것으로 사료됨. 따라서 본건에 관해 어려운 일이 생기더라도 본관으로서는 그 책임을 질 수 없음. 귀관도 같은 생각이라면 향후 이런 일이 없도록 각각에게 훈계해주시기 바람." (1886. 6. 22.)이라고 사법경에게 당부했다.

정부 당국자가 정부 간 약속, 그리고 일본 국내법으로서 태정관 유달의 존재, 형법에 따른 처분을 운운했으면서 이를 뛰어넘는 논리를 내세워 구막부 당시의 약속을 불문에 부치고 도벌을 허용하고 범법자의 무죄방면을 결과한 것이다. 더구나 일본은 조선 측에 "귀국 지방관에게 약장(約章)에 비춰 범인을 압송하고 가까운 영사관에 교부하여 안건을 소상히 밝히고 돌려보내"라고도 했었다. 이렇게 본다면 일본 정부의 조회는 단지 외교적 수사에 불과했던 것이다.

일본 정부가 울릉도 재류 일본인들을 가까운 영사관에 교부한 적이 있는가를 보면, 당시 울릉도로 오는 일본인들의 상당수가 부산 및 원산항을 경유하지 않고 곧장 내지인 야마구치, 후쿠오카, 히로시마, 나가사키, 시마네 등의 여러 현에서 도항하고 있었다. 일본 안에서도 이들에 대한 단속법을 연해의 각 현에 훈달하라고 지시했다.[79] 그러나 개항장을 통하지 않고 몰래 울릉도로 와서 어채와 벌목을 하고 있는 일본인들을 각 영사관이 파악하는 것 자체가 쉽지 않은데 과연 단속법이 실효성이 있었을지는 의문이다.

Ⅴ. 맺음말

조선 정부가 1881년 울릉도에서의 일본인의 무단 벌목을 일본 정부에 항의하자, 일본 정부는 1881년 일본인의 울릉도 도항을 금지하는 법령을 제

79 1895년 6월 25일 재조선 임시대리공사 스기무라 후카시가 외무대신 대리 후작 사이온지 긴모치에게 보낸 문서(발제30호).

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

정하려 했지만, 법령은 포고안에 머물렀고 포고로 귀결되지 못했다. 포고안은 일반 국민에게 알려지지 않은 법안에 불과하므로 일반 국민에게 구속력을 지닐 수 없었다. 일본 정부가 포고안을 작성하는 과정에서 근거로 삼은 것은 17세기 조일 간 울릉도 쟁계의 결과인 도해금지령이었다. 1881년 당시 일본에서는 일부에서 울릉도를 마쓰시마로도 불러 명칭에서 혼동을 겪고 있었지만, 내무성과 외무성 모두 1877년 태정관 지령에서 칭한 '다케시마'와 1881년 시점에 칭한 '마쓰시마'가 울릉도를 가리키는 것임을 혼동하지 않았다. 따라서 외무성은 조선 정부에 보내는 회답서에서 한결같이 울릉도(蔚陵島)로만 칭했다.

1882년에도 일본인의 울릉도 도항이 지속되었고 그런 만큼 조선 정부의 항의가 계속되자 외무경은 과거 조선 정부와 의정한 내용으로 내무경이 각 부현에 유달할 것을 태정대신에게 건의했다. 태정대신은 1883년 3월 1일 최종 확정된 유달을 내무경과 사법경에게 각각 다른 내용으로 내렸다. 내무경에게 내린 유달의 요지는 일본인의 울릉도 도항을 금지시키도록 각 지방장관이 부현에 유달하라는 것이고, 사법경에게 내린 유달의 요지는 「일한무역규칙」과 형법에 따라 범법자를 처벌하도록 각 재판소장에게 내훈하라는 것이다. 내무경과 사법경에게 내려진 태정대신의 유달은 그 적용대상이 각 부성이므로 일반 국민을 직접 구속하는 것이 아니다. 그런데 도항금지령은 그 적용 대상이 일반 국민이므로 유달을 일러 곧바로 도항금지령이라고 칭하기는 어렵다.

일본 정부가 일본인의 쇄환을 결정, 후쿠오카 현령에게 지시하여 선박을 보내 이들을 철수하게 되는 것은 1883년 가을이다. 그 과정에서 야마구치현 사람과 그 밖의 사람을 합해 모두 400여 명이 울릉도에 있음을 알게 되었다. 내무성 관리 히가키 나오에는 경부와 순사와 함께 울릉도로 떠나 10월 7일 도착함으로써 쇄환일정을 시작, 14일 255명의 일본인을 데리고 울릉도를 출항했다.

쇄환된 이들은 각 지방재판소(주로 경죄재판소)에서 판결을 받았는데, 귀국자 중 야마구치현 사람들을 제외한 사람에 대한 1884년 3월의 판결 결과를

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

보면, 전원 무죄 판결을 받았다. 내무성은 재판에 앞서 1883년 10월 이들에 대한 처분 방안을 두 가지로 제시했다. 하나는 형법으로 다스리되 관대하게 처분하고 목재 대금을 추징하라는 것이고, 다른 하나는 재판에 부쳐 양국 관민이 알게 된다면 일본의 국치가 되고 도항자들이 관청의 명으로 도항했다고 진술하면 재판관이 어찌할 방법이 없으니 무죄로 방면하자는 것이다. 더구나 내무성은 목재의 수송을 허락한 울릉도장의 공문을 조선 정부에 증거자료로 활용하는 방안도 제시했다. 1884년의 재판에서 누락된 자들에 대한 처분도 1885년에 야마구치현(112명)과 에히메현(11명) 재판소 및 기타 재판소에서 각각 이뤄졌고, 경시청에 인도된 9명도 재판받았다. 그러나 대부분 범죄의 증빙이 충분하지 않거나 죄가 되지 않는다며 무죄 판결 혹은 면소 처리되었다. 행방불명되거나 실종된 자도 면소 처리되었다. 일본 외무성은 목재 벌채가 절도 의사에 해당되지 않으며, 조선국 관리가 준 것이므로 무죄로 판정되었다는 논리를 펴는 한편, 울릉도가 조선 영토임은 1883년 3월 1일 태정관의 유달로 명백히 한 바 있다는 사실도 언급하여 모순되는 논리를 펴고 있다.

이렇듯 메이지시대 일본 정부는 에도시대에 도해금지령으로 조선 영토임을 인정한 바 있음을 언급하는 한편, 1880년대에 이뤄진 자국민의 벌목과 운송이 조선 관리의 승인 아래 이뤄진 것임을 내세워 도해와 도벌 행위를 정당화했다. 조선 정부의 항의에 대하여 일본 정부가 취한 법적 조치는 포고안과 포달, 유달, 내달 등 여러 형식이 있었지만 포고안이 포고로 귀결되지 않았으므로 결국 다른 법적 조치는 훈령에 그쳐 그 구속성이 미약할 수밖에 없었다. 그러므로 1883년 전후 울릉도 도항금지를 둘러싸고 일본 정부가 취한 법적 조치는 대민(對民) 구속력에서 근본적인 한계를 지니고 있었다. 조선 정부 역시 미온적이고 소극적으로 대처했다. 조선 정부는 일본 정부에 항의하는 데 그쳤고, 덕원부사 정현석의 경우처럼 부사의 권한 밖이라며 사태 해결을 회피하려는 자도 있었다. 그러므로 정식으로 개척된 첫해에 벌어진 울릉도에서 일본인의 불법 행동을 저지할 수 있는 자는 도장이 유일했다. 그러나 도장이 정식 직제가 아닌 만큼 도장을 운운하는 자가

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

너무 많았고, 소위 도장 혹은 도장 대리라는 자들은 저마다 일본인과 거래하며 자신의 이익을 도모했다. 울릉도는 쌀과 일용품이 절대적으로 부족하여 일본인의 도움에 의존할 수밖에 없는 섬이다. 이에 일본인과의 공생을 모색할 수밖에 없었는데 이런 현실은 일본인의 철수를 강하게 요구하기보다는 소극적으로 대응하거나 협조하도록 만들었다.

일본인들이 벌목한 목재는 이미 히가키가 운송해갔는데, 이런 사실을 모른 채 수송하러 오는, 이른바 덴주마루사건[80]이 발생했다. 일본 사법부는 이 사건을 처리하는 과정에서 1883년에 체결된 조일통상장정 33조와 40조를 법리적 판단의 근거로 활용하였다. 1885년 11월 20일의 판결은 선장이 울릉도의 조선인에게서 매입한 느티나무를 몰수하고 25만 문의 벌금을 부과하는 것으로 선고되었다.[81] 벌금과 목재 판매대금이 조선 측에 전해진 것은 1886년 7월경이다. 이 판결은 조선 정부가 조일통상장정의 조항을 "비개항장의 밀반출 물품에 대하여 청구권을 행사하는 조약상의 근거로 적극 활용"[82]한 사례로서 평가받는데, 그 계기는 동남 제도 개척사 김옥균의 보고에 의거하여 외아문 독판 민영목이 비개항장에서의 목재 운송이 불법임을 항

80 덴주마루사건에 대해서는 자세히 분석한 연구가 없었는데 최근 박한민이 구체적으로 교섭 및 재판과정을 밝혔다. 사건의 개요를 보면, 에히메현 출신의 덴주마루 선장 무라카미 도쿠하치는 울릉도에 있던 도리우미 요조와 1882년부터 계약을 맺은 뒤 1883년 두 차례(4월과 6월) 목재 운반을 수행했다. 11월에도 동향 출신의 다카하시 시키조의 부탁으로 울릉도에 갔다. 15명의 승선원이 11월 15일 울릉도에 도착했을 때는 이미 일본인 전원이 귀국한 이후여서 무라카미는 다카하시와 만날 수 없었다. 무라카미는 히가키가 목재를 모두 조선인에게 인도하고 돌아갔다는 사실을 조선인에게서 전해 듣고 조선인에게서 새로 목재를 구입, 쌀과 현금을 주고 매수하여 돌아왔다. 느티나무 15그루와 느티나무판자 10매, 김성서(산림 관리자 배충은 대리)에게서 선물로 받은 목재 한 그루를 가지고 돌아왔다. 잔금은 1884년 2월에 지불하기로 하고 김성서 등과 약정서를 작성한 무라카미는 11월 26일 출항지 에히메현 미쓰하마로 돌아왔다. 무라카미는 거래 관련 서류를 선주에게 전하기 위해 오사카로 오던 중 이마바리 경찰서가 선박과 목재를 압류했다는 소식을 들었다. 압류 청원자는 동남제도 개척사 김옥균이 고용한 가이 군지(甲斐軍治)였다. 김옥균이 협동상회 사장 다카스 겐조와 울릉도 산물에 대한 계약을 맺은 상태였는데 목재 반출을 알게 되었기 때문이다. 갑신정변으로 인해 반환교섭이 일시 중단되었으나 결국 판결이 1885년 11월 20일에 나왔다. 선장이 비개항장에서 밀상을 한 것이 인정되어 압류된 목재는 공매를 거쳐 조선 정부에 대금을 지불하는 것으로, 피고에게는 벌금을 징수하는 것으로 선고되었다. 다만 1887년에 무라카미가 선물로 받은 것과 해상에서 습득한 목재는 되돌려달라고 탄원하여 되돌려 받았다(박한민, 2020, "1883년 덴주마루(天壽丸)의 울릉도 목재 불법반출과 조일 간 반환 교섭", 『史叢』 99 참조).

81 박한민, 2020, 위의 글, 247~266쪽.

82 박한민, 2020, 위의 글, 272쪽.

의하고 목재 반환을 요청했기 때문이다. 이 사건은 조선에서는 도장 전석규의 파면을 이끌었고, 일본에서는 이전에 일본인들을 무죄로 판결했던 것과는 현격히 다른 판결을 이끌어냈다. 현격히 다른 판결이란, 일본 정부가 1883년에 쇄환된 자들에게는 「일한무역규칙」과 형법을 운운하되 무죄로 판결했던 것에 비해 덴주마루 선장이 반출한 물품에 대해서는 조일통상장정을 적용하여 물품 몰수와 벌금 징수라는, 다른 판결을 이끌어낸 것을 말한다. 1883년 일본 측의 논리는 도항자를 밀상(密商) 행위자로 볼 수 없으며 또한 남의 나라 산림을 벌채한 것이므로 국내의 범법행위에 적용하는 형법 제373조를 적용할 수 없다는 것이었다. 이에 비해 1885년에는 덴주마루 선장의 행위를 밀상에 해당된다고 인정한 것이다. 그러나 1883년 당시도 목재가 벌채로만 끝나는 것이 아니라 결국에는 일본으로 운송하려던 것이었으므로 이런 논리는 억지이다. 결과적으로 1885년에 밀상을 인정하는 판결을 보게 된 데는 김옥균이 차지하는 비중과 정치적 고려 외에 조일통상장정이 구비되었다는 상황 변화가 작용했기 때문으로 보인다.[83] 그럼에도 불구하고 이후 일본인의 도항과 교역행위는 근절되지 않았으며 이들 도항자와 그들에 대한 처벌을 둘러싼 조·일 교섭은 또 다른 양상으로 전개되었다.[84] 이는 별도로 논구되어야 할 주제이다.

83 히가키가 운반해간 목재에 대해 조선 정부가 반환을 요청한 사실은 보이지 않는다.

84 덴주마루사건 이후의 양상을 고찰한 연구로는 박성준, 2014, "1880년대 조선의 울릉도 벌목 계약 체결과 벌목권을 둘러싼 각국과의 갈등"(『동북아역사논총』 43)이 있으나 연구 범위는 1880년대까지다.

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

〈참고〉 1883년 전후 도해금지 관련 법령 및 문서 일람

연도	법령 및 문서	발령자	수신자	비고
	형법 제373조			산물 절취자 1개월 이상 1년 이하 중금고 규정
1876. 10.	「일한무역규칙」 제9조			비개항장 통상 금지와 불법자 공사관 인도 및 취득물 몰수
1877. 3. 29.	태정관 지령	태정 우대신	내무대신	울릉도와 일도의 일본 영유 부인
1881. 6.	邊禁	예조판서 심순택	외무경	일본 국내법규
1881. 11. 7.	布告案	태정대신		일본인의 울릉도 도항 및 벌목 금지령
1881. 12.	訓令	외무경	조선 주재 소에다 다카시 공사	
1882. 겨울	諭達案			외무경 상신(1882. 11. 21.)
1883. 3. 1.	諭達案 → 指令案	참사원		내무경이 고유, 사법경이 내훈할 것을 인정
	指令案 → 內達案	태정대신	내무경, 사법경	
	諭達(원문은 內達案)	태정대신	내무경	(도항금지를) 내무성에서 達해야 함을 내달
	諭達(원문은 內達案)	태정대신	사법경	밀상자는 「일한무역규칙」 제9칙을 따르고, 범죄자는 형법에 비춰 처벌하도록 재판소장에게 內訓하도록 내달
1883. 3. 31.	內達	내무경	부현	
1883. 4. 14.	諭達	시마네현령	현민	현청은 布告로 분류
1883	만국공법	우치다 발언		야마모토 복명서에 보임–우치다 발언
1883. 8.	松島景況書			조사보고서
1883. 9.	정약증서			야마구치현 고용주와 인부 간 약정서
1883. 10.	히가키의 쇄환작업 (8개 첨부문서)			내무성 히가키 나오에 255명 쇄환을 위해 10월 7일 울릉도 도착, 14일 출항
	1. 전령서(1883. 7.)	울릉도장		
	2. 도장의 서계 (1883. 9.) 외	울릉도장		목재 운반 허용 문서
1883. 11. 12.	히가키 복명서 (11월 작성)	내무경	외무경	
1884. 3. 12.				도항자 처분 재판 결과
1885. 4.	치죄법 제224조	야마구치경 재판소		예심판사 면소의 근거

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

국문초록

이 글은 1883년 10월 일본 정부가 울릉도의 일본인을 쇄환하는 시기 전후의 조일 양국의 교섭과정과 도항자에 대한 일본 정부의 법적 조치를 고찰하려는 것이다.

1881년부터 울릉도에서 일본인의 벌목이 목격되었고 조선 정부가 일본 정부에 이를 항의하자, 일본 정부는 일본인의 도항을 금지하는 포고(布告)를 제정하려 했으나 포고안에 머물렀다. 그 대신 태정대신은 내무성과 사법성에 각각 유달(諭達)을 내려 일본인의 도항을 금지하고 범법자를 법적 조치하도록 지시했다. 유달은 각 부성(部省)에 내려진 것이므로 일반 국민을 대상으로 하는 포고에 비해 그 구속성이 약하다. 도항자에게 적용할 수 있는 법령이 없게 되자, 도항자를 관할하는 각 지방재판소는 위반자들을 관대하게 처리했고, 그 결과 대부분 무죄로 방면되거나 면소(免訴)처리 되었다. 대민(對民) 구속성에서 근본적인 한계를 지닌 일본 정부의 법적 조치는 이후 자국민의 울릉도 도항을 근절시키지 못했다. 울릉도의 조선인들은 식량과 일용품을 일본인에게 의존할 수밖에 없었으므로 조선인의 일본인과의 공생이 한동안 지속되었다. 이런 상황은 1905년 일본이 독도를 불법 편입하는 시기까지도 지속되다가 일본에 의한 강제 점령을 맞았다.

〈주제어〉

울릉도 도항금지, 쇄환, 포고(布告), 유달(諭達), 무죄방면

동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

ABSTRACT

Negotiations between Korea and Japan Before and After Dajokan's Ban on Travel to Ulleungdo in 1883

Yoo, Mi Rim
(Director, Korean-Asia Cultural Institute)

Park, Pae Keun
(Professor, Pusan National University)

This paper is to review the negotiation process between Korea and Japan before and after October 1883 when Japanese government repatriated the Japanese people staying on Ulleungdo. It also attempts to examine the legal actions taken by Japanese government against the their people who made passages to Ulleungdo.
Since 1881, lumbering by Japanese people had been witnessed on Ulleungdo. When the Joseon government protested the illegal lumbering by Japanese people against the Japanese government, the Japanese government responded with the movement to enact a decree('fukoku' in Japanese) banning their people from traveling to Ulleungdo. However, the draft of the decree ended as a draft and was never enacted as a law. Instead of promulgating a decree, Dajodaijin(Grand Minister) issued official instructions('yutatsu' in Japanese) to the Home Ministry and the Ministry of Justice, directing them to ban Japanese travel to Ulleungdo and to take legal actions against those who illegally traveled to Ulleungdo. As the addressees of the yutatsu were administrative Ministries, in terms of regulative power upon people, it was weaker than fukoku whose addressees were the general public. When Japanese district courts which tried the cases could not find proper laws applicable to the Japanese travellers to Ulleungdo, they treated the travellers generously deciding acquittals or dismissing the cases. The measures taken by Japanese government had a fundamental limitation in the respect of the restraint on the people and did not eradicate the illegal passages of Japanese people to Ulleungdo. As the Koreans on Ulleungdo highly depended on the Japanese for food and daily necessities, so the symbiotic relationship between Koreans and Japanese continued for a while in the island. This situation continued to 1905 when Japan illegally incorporated Dokdo. Thereafter, Korea faced the illegal occupation of the whole peninsular by Japan.

동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

Keywords

ban on travel to Ulleungdo, repatriation, decree(fukoku), official instruction(yutatsu), acquittal

동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

참고문헌

『승정원일기』.

『강원도관초』.

『光緒九年七月 日 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』.

송병기, 2010, 『울릉도와 독도 그 역사적 검증』, 역사공간.

유미림, 2015, 『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사.

朴炳涉(박병섭), 2009, “山陰地方民の鬱陵島侵入の始まり”, 『北東アジア文化研究』 제30호, 鳥取短期大学.

박병섭, 2010, “일본인의 제3차 울릉도 침입”, 『한일관계사연구』 제35집, 한일관계사학회.

박성준, 2014, “1880년대 조선의 울릉도 벌목 계약 체결과 벌목권을 둘러싼 각국과의 갈등”, 『동북아역사논총』 43.

박지영, 2020, “야마구치현 주민의 울릉도 침탈사건에 대한 연구”, 『독도연구』 28호, 영남대학교 독도연구소.

박한민, 2020, “1883년 덴주마루(天壽丸)의 울릉도 목재 불법반출과 조일 간 반환 교섭”, 『史叢』 99, 고려대학교 역사연구소.

송휘영, 2015, “개항기 일본인의 울릉도 침입과 「울릉도 도항금지령」”, 『독도연구』 19호, 영남대학교 독도연구소.

_____, 2019, “조선국 울릉도에 방인 도항금지의 건”, 『독도연구』 27호, 영남대학교 독도연구소.

_____, 2020, “근대 울릉도 사회경제 구조의 변천과 독도 인식”, 『일본사상』 38호, 한국일본사상사학회.

이원택, 2018, “19세기 울릉도 수토제 운영 실태에 관한 연구”, 『이사부와 동해』 14호, 이사부학회.

『明治十七年 蔚陵島一件錄』(야마구치현 문서관 소장, 행정문서 전전(戰前) A土木 25).

『朝鮮国蔚陵島へ犯禁渡　航ノ日本人ヲ引戻処分一件』(외무성자료 3824)』(경상북도사료연구회, 2018, 『독도 관계 일본 고문서 5 : 조선국 울릉도에 불법 도항한 일본인을 데리고 온 일에 대한 처분 건』).

일본 외무성, 『日本外交文書』 제15권; 제16권.

동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

일본 시마네현 소장 행정문서 1, 『竹島關係 資料集 第2集』.

기타자와 마사나리(北澤正誠), 1881, 『竹島版圖所屬考』.

일본 내각 관보국, 1880, 『法令全書』.

이와타니 주로(岩谷十郎), 2007, 日本法令索引[明治前期編], 國立國會圖書館.

_____, 2012, 『明治日本の法解釋と法律家』, 慶應義塾大學法學研究會.

오카다 아키오(岡田昭夫), 2013, 『明治期における法令傳達の研究』, 成文堂.

동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION