

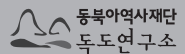
Territory and Seas

영토해양연구

Vol. 24 Winter 2022



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





차례

특집주제

소순규 ■ 『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사의 재검토 7

서인원 ■ 『동국여지승람』에 반영된 해도 인식 51

박인호 ■ 『동국문헌비고』에 나타난 우리나라와 해로·도서 인식 93

연구논문

홍정원 ■ 조선의 울릉도 공도정책(空島政策)에 대한 역사적 검증 139

조규현 ■ 제2차 세계대전 이후 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 정책 비교
- 일본의 군사력 억제, 중국 면화 시장 장악, 그리고 제국의 몰락을 방지하고자
한 욕망 사이에서 177

자료소개

정영미 ■ 1905년 일본의 독도 편입 관련 제사료와
‘국제법상 점거 사실’에 대한 검토 231

석주희 ■ 사사카와평화재단 『도서연구저널(島嶼研究ジャーナル)』(2012~2022)과
비판적 고찰 291

서평

김병렬 ■ 『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』:
도시환 편, 2022, 동북아역사재단 305

정인철 ■ 『지도 위의 세계사 - 한 장으로 압축된 인류의 역사』:
김종근 저, 2022, EBS BOOKS 327



영토·해양 일지

엄태일 | 영토·해양 일지 346

규정 및 규칙

편집위원회 규칙 358

발행 및 심사규정 360

투고 요령 364

동북아역사재단 연구윤리규칙 368

【별첨】 연구윤리 준수 서약서 380



특집주제



- **소순규** | 『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사 재검토
- **서인원** | 『동국여지승람』에 반영된 해도 인식
- **박인호** | 『동국문헌비고』에 나타난 우리나라와 해로·도서 인식



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사의 재검토

소순규 한양대학교 조교수

- I. 머리말
- II. 해도 기술의 양상
- III. 수록 해도의 선별 기준
- IV. 해도 기술 원칙으로 본 우산·무릉도
- V. 맺음말

I. 머리말

전통시대에 섬은 국왕의 통치와 교화가 관철되는 땅으로 인식되지 않았다. 일반적으로 섬은 교화되지 못한 ‘미개’의 풍습이 잔존하는 ‘열등한 지역’으로 인식되었다. 아울러 전통시대의 가장 중요한 산업인 농업이 뿌리내리기 어려운 지역이었고, 어업이나 자염 등을 통해 생업을 이어 가는 ‘가난한’ 지역이었다. 이러한 섬의 자연환경으로 인해 고려 초 최승로는 섬의 거주민을 ‘죄인들의 후예’로 간주하기도 하였다.¹ 14세기부터 본격화된 왜구의 노략질은 섬이 가진 이러한 이미지를 더욱 강화하는 계기가 되기도 하였다.²

그러나 섬에 대한 이러한 인식들과 별개로, 사람들의 삶의 공간으로서 섬은 오래된 전통을 가지고 있었다. 그러한 기반 위에 국가에서는 섬에 거주하는 사람들을 대상으로 조세와 부역을 부과하고, 섬에 방어 시스템을 구축하고, 섬을 특정한 목적을 위해 활용하고 개발하였다. 아울러 섬은 명산(名山), 대천(大川), 악(嶽)·해(海)·독(瀆)과 더불어 조종의 강역을 수호하는 신령한 존재로 인식되어 국가의 치제(致祭) 대상이 되기도 하였다. 또한 국가가 위기에 처하였을 때 왕실의 보존을 위한 보장처(保藏處)로 활용되기도 하였다.

이러한 맥락에서 15세기 조선에서는 섬을 강역의 일부로 인식하고, 섬에

* 논문 투고일: 2022.10.15, 심사 완료일: 2022.11.12, 게재 확정일: 2022.11.16.

1 『高麗史節要』卷2, 成宗 원년 임오. “諸島居民 以其先世之罪 生長海中 活計甚難”.

2 왜구에 관한 연구 성과는 일일이 호명하기 어려울 정도로 많다. 다만 최근 나온 김보한의 저서는 그간의 왜구와 관련된 학술연구사를 정리하고 있어 많은 참고가 된다. 김보한, 2002, 『중세의 왜구와 한일관계』, 경인문화사.

3 조선시대, 특히 조선 전기 섬에 대한 인식에 대한 연구 성과는 많지 않다. 그러나 임학성, 2014, 「조선시기 경기 도서지역의 공간인식 변화-국영목장설치(조선 전기)에서 수군진 설치(조선 후기)로-」, 『도서문화』 43; 임학성, 2022, 「조선 전·후기 섬에 대한 인식 및 정책 변화 양상」, 『해양문화재』 160이 경기 및 전라도 지역을 대상으로 조선 전기와 후기를 모두 고찰하면서 시계열적인 변화를 추적하고 있어 많은 참고가 된다. 이 밖에도 주로 조선 후기를 대상으로 섬에 대한 인식을 다룬 연구로는 고석규, 1997, 「실근 논의를 통해 본 조선후기 섬의 변화」, 『도서문화』 15; 배우성, 1997, 「조선후기 연해·도서 지역에 대한 국가의 인식 변화」, 『도서문화』 15; 김경옥, 2004, 「조선후기 도서연구」, 해안 등이 참조된다.

대한 정보들을 축적하였다. 그러한 정보들을 확인할 수 있는 것이 몇 차례 간행된 지리지들이었다. 15세기는 통치 시스템의 구축에 필요한 자료의 축적을 위해, 전조(前朝)의 역사를 정립하기 위한 노력의 하나로, 또는 문화적 공간으로서의 조선을 자각하고 표상하기 위해 다양한 형태의 지리지를 편찬해 왔다.⁴ 이러한 지리지들에서 섬을 어떻게 기술하고 있는지를 확인하면 당대인들의 섬에 대한 인식의 윤곽이나마 그려볼 수 있으리라 생각한다.⁵

이러한 문제의식에서 본고는 『세종실록지리지(世宗實錄地理志)』에서 섬에 대한 기술의 양상과 맥락을 살펴보고자 한다. 이를 통해 당대의 지배층들이 섬이란 공간을 어떻게 인식하고 있었는가의 문제에 접근해 보고자 한다. 나아가 본고와 같이 기획된 여러 지리지들의 섬 기술에 대한 맥락의 변화를 살핀다면, 조선시대 섬 인식의 변화상을 시계열적으로 확인해 볼 수 있을 것이다.

한편으로 본고의 또 다른 기획 목표는 바로 『세종실록지리지』에 수록된 우산(于山)·무릉(武陵) 두 섬의 기술을 어떻게 이해할 것인가 하는 점이다. 주지하다시피 독도에 대한 한국의 영유권 주장에서 『세종실록지리지』의 우산·무릉 기사는 매우 중요한 근거로 활용되고 있다. 그러나 해당 기사의 내용만을 추출하고, 해당 기사 자구의 해석에만 골몰한 측면이 없지 않다. 이러한 기사 해석 과정에서는 다소 억지스러운 해석이 여러 차례 등장하기도 하였다.⁶

4 조선 전기 地理志 편찬에 대해서는 정두희, 1976, 「조선초기 지리지의 편찬」 (1)·(2), 『역사학보』 69·70; 김동수, 1992, 「『세종실록지리지』의 연구-특히 물산, 호구, 군정, 성씨항을 중심으로-」, 서강대학교 박사학위논문; 서인원, 2002, 『조선초기 지리지 연구』, 해안 참조.

5 이에 대해서는 이미 선행 연구가 이루어진 바 있다(박종기, 2017, 「조선시기 관한 지리지의 섬 인식과 변화」, 『한국학논총』 48). 해당 연구에서는 「高麗史」 地理志에서부터 『세종실록지리지』, 『동국여지승람』, 『여지도서』, 『문헌비고』 등의 섬 기록상의 특징과 이를 통한 섬에 대한 인식 문제를 개괄적으로 서술한 바 있다. 다만 해당 연구는 조선시대 전 시기를 고찰 대상으로 하였기에 구체적인 실증을 통한 입론이 제한적일 수밖에 없었다.

6 독도 혹은 다케시마(竹島)의 영유권을 둘러싼 한일 양국의 정부 공식 혹은 학자들의 개인적 연구들은 모두 호명하기 어려울 정도로 많으며, 필자 역시 이에 대해 모두 확인하지는 못하였다. 다만 상당수 연구들이 독도를 자국의 영토로 규정하려는 강한 목적의식하에 작성되었으며, 본고에서는 이러한 연구들은 참조하지 않았

본고는 이러한 지구 해석에서 한발 벗어나, 우선 『세종실록지리지』에는 섬들이 어떻게 기술되고 있으며, 또 어떠한 섬들이 기술되고 있는지를 살펴 볼 것이다. 이에 대한 검토를 전제한 이후 문제가 되는 우산·무릉 기사를 검토한다면 지금까지 한일 양국의 학자들에게 주장된 쟁점들을 되짚어 볼 수 있으리라 생각한다.

II. 해도 기술의 양상

우선 확인할 것은 『세종실록지리지』의 작성 시점인데, 이미 기존 연구에서 상세히 연구된 바 있다. 『세종실록지리지』는 세종 연간에 윤희(尹淮) 등에 의해 작성된 지리지를 대본으로 하고, 세종 사후에 실록 작성과정에서 지(志)의 형태로 부록한 것이다. 각 고을의 건치연혁에 대한 기술을 종합 검토한 결과 서술의 하한선이 세종 12년이란 점, 세종 6년에 완성된 『경상도지리지』의 서술 내용과 『세종실록지리지』의 서술 내용이 거의 일치한다는 점을 근거로 세종 12년에서 멀지 않은 시점에 편찬된 것으로 추정되었고, 마침 세종 14년 윤희 등이 편찬한 『팔도지리지』를 상실했다는 실록 기사에 따라⁷ 현존하는 『세종실록지리지』는 윤희가 편찬한 『팔도지리지』와 동일한 것으로 파악하고 있다.⁸

다만 세종 사후 개척한 6진(六鎭) 지역에 대해서는 『세종실록』 편찬 당시 별도로 항목을 서술하여 함께 수록해 두었고 지리지 안에서도 이에 대한

다. 다만 비교적 객관적인 시각에서 이 문제를 다룬 연구로는 박병섭, 2018, 「한·일 양국의 독도/竹島 고유영토론의 쟁점」, 『독도연구』 25가 참조된다. 한편으로 신용하, 2020, 『독도 영토주권의 실증적 연구(상)』, 동북아역사재단은 한국의 독도영유권을 주장하기 위하여 편찬한 것이지만, 일본인 학자들의 주장 및 사례까지 수록하고 있어 많은 참고가 되었다.

7 『世宗實錄』 卷55, 14년 1월 19일 기묘; 『世宗實錄』 卷148, 地理志 서문.

8 건치연혁을 통한 『세종실록지리지』의 편찬 연대에 대한 비정은 정두희, 1976, 앞의 글 참조. 다만 정두희의 고증에도 불구하고, 많은 연구들에서 『세종실록지리지』를 실록 편찬 시점인 단종 대의 기록으로 사용하고 있으므로 주의를 요한다.

내용을 상세히 언급해 둔 바 있다.⁹ 따라서 함경도 6진 지역의 경우는 단종 대의 현황을 전하고 있다고 할 수 있다. 그리하여 함경도 몇 개 고을은 세종 14년과 단종 대의 기록을 중복으로 서술하고 있다. 요컨대 『세종실록지리지』의 수록 정보들은 함경도 일부 지역을 제외하면 모두 세종 14년 이전까지의 정보들이라 할 수 있다.

그렇다면 세종 14년 당시의 현황을 전하고 있는 『세종실록지리지』에는 얼마나 많은 섬들을, 또 어떤 형태로 기술하고 있을까. 본 논문에 부기한 【부록】의 〈별표〉는 『세종실록지리지』상에서 확인할 수 있는 섬들의 목록과 기술 내용을 간단히 정리한 것이다.

〈별표〉에 의하면 『세종실록지리지』에 수록된 섬의 수는 총 137개로 집계된다. 그런데 이들 137개 이외에 4개의 섬이 확인되는데, 이들은 모두 강안에 존재하는 섬, 즉 하중도(河中島)들이다. 경기 고양현의 압도, 김포현의 조도, 양천현의 신도와 평안도 의주목의 검동도 등 모두 4개가 확인되는데, 이들까지 총계할 경우 모두 141개의 섬이 기재되어 있다. 다만 〈별표〉에서는 이들 하중도를 제외하고 해도(海島)만을 정리하였다.

한편으로 『세종실록지리지』에서는 섬으로 기재되어 있지 않으나 〈별표〉에 섬으로 기재된 지역이 존재한다. 바로 군현 전체, 또는 복수 군현이 하나의 섬에 존재하는 경우이다. 『세종실록지리지』는 군현 단위로 기술되어 있고, 섬의 크기가 군현 단위와 일치할 경우 또는 군현보다 섬이 큰 경우는 이를 해도로 기재하고 있지 않기 때문에 필자가 이를 계상하여 〈별표〉에 삽입하였다. 강화도(9), 교동도(24), 거제도(41), 제주도(76)가 이러한 경우에 해당한다.¹⁰

또 동일한 섬을 인근 고을에서 중복적으로 서술하는 경우도 확인할 수 있었다. 〈별표〉에서 보는 것처럼 임치도(54)의 경우 전라도의 영암과 영광에 중복적으로 서술되어 있고, 난도(131)의 경우는 길주, 경원, 경흥 3개 고

9 『世宗實錄』卷155, 地理志, 함길도, 경원도호부.

10 해도의 명칭 옆의 괄호는 【부록】〈별표〉의 일련번호이며, 이하 서술에서도 마찬가지로이다.

을에, 초도(132)의 경우는 경원과 온성에, 적도(134)는 경원과 경흥에 각각 중복적으로 서술되어 있다. 이러한 섬들은 <별표>상에서 하나의 섬으로 계산하였다.

그리고 실제로 2개 이상의 섬을 하나의 섬으로 기재한 경우도 있었다. 강화도의 밤섬(巴音島)(12)의 경우, 밤섬 바로 옆에 작은 섬이 별도로 존재한다는 사실이 기재되어 있고, 해당 섬의 길이와 너비까지 별도로 주어져 있다. 이 경우는 별도의 섬으로 기재하였다. 또 경상도 고성에 위치한 상박도(38)와 하박도(39)의 경우, 해도에 대한 기술에서는 ‘박도’라고 하여 하나의 섬처럼 기재되어 있으나, 같은 군현의 관음정사 사당에 대한 주기에서 상박도와 하박도로 이루어졌다는 사실이 서술되고 있다. 이 또한 두 개의 섬으로 계산하였다.

마지막으로 군현 단위에서 소속 섬들에 대한 기술이 아니라, 육지에서 제주도로 가는 길에 위치한 섬들이 명칭만 기술되어 있는 경우가 있었다. <별표> 77~82번에 위치한 와도, 노술도, 삼내도, 사서도, 대화탈도, 소화탈도가 이러한 경우이다. 이들 섬은 섬 자체에 대한 서술보다는 제주도로 가는 항로를 설명하는 곳에서 명칭만 등장하고 있다. 본래 이 항로 설명에는 주자도(추자도)도 등장하지만, 전라도 해진군에서 주자도(53)가 서술되어 있기 때문에 중복을 피하기 위하여 하나만 기술하였다.

위에서 설명한 특별한 경우가 아니라면, 대부분의 섬들은 고을 내의 명산, 하천, 산성, 역(驛) 등을 설명하는 항목에서 함께 설명이 이루어지고 있었다. 어떠한 고을에서는 섬에 대한 기술에 앞서 ‘해도가 ○개’란 표기를 제시한 후 섬들이 나열되는 경우도 있고, 어떠한 고을에서는 ‘海島(해도)’란 표현 없이 산천 및 여러 시설 다음으로 바로 해도가 열거되는 경우도 있었다. 아래 A 기사는 해도의 기술 양상의 예시로 황해도 해주목의 사례이다.

- A. 읍 석성【…】兵馬都節制使營이 州의 城內에 있다. 온천이 주의 서쪽 63리 되는 馬山에 있다. 海雲樓【…】驛이 3이니, 靑丹·望汀·金剛이다. 龍媒梁이 주의 동쪽 49리 皮串에 있다.【…】烽火가 5곳. 皮串이 주의

동쪽에 있고[...], 松山【...】馬兒彌【...】南山이 州內에 있고[...], 沙串이 주의 남쪽에 있다[...]. 大堤가 주의 남쪽 45리 東山寺里에 있고, 【...】神光寺가 주의 북쪽에 있다.【...】海島가 4개. 睡鴨島【...】延平島【...】山延坪島【...】龍媒島【...】¹¹

위에서 설명한 기술 방법이 가장 보편적이지만, 경우에 따라서는 다른 형태로 섬이 기재된 경우도 있었다. 예를 들어 섬에 관방시설이나 군대의 시설이 있는 경우는 관방 항목의 서술에서 위치로 섬이 표기되는 경우도 있었다.¹² 예컨대 전라도 강진현의 마도(61)의 경우, “關防 馬島【兵船泊立】”이라고 표기되어 마도가 병선이 정박한 곳으로 설명되고 있다. 한편으로 강진현에는 마도 외에 해도가 4곳 기재되어 있는데, 완도(62), 조약도(63), 선산도(64), 고이도(65) 등이었으며,海道 항목에는 마도가 생략되어 있다. 나주의 장산도(47)처럼 목장이 설치된 경우는 목장 항목에서 섬 이름이 제시되고海道 항목에는 제외된 경우도 있었다.¹³ 순천의 돌산도(70)의 경우는 「관방조」에 병선이 정박한다는 사실이 열거된 이후 「해도조」에 다시 중복적으로 서술되어 있기도 하였다.¹⁴

섬의 명칭이 제시된 이후에는 보통 섬에 대한 기술이 주기로 붙어 있는데, 아래 B 기사들은 그러한 주기의 예시들이다.

B-1. 자연도【제물량 서쪽 水路 3리에 있다. 돌레가 25리인데, 나라의 말 358

¹¹ 『世宗實錄』卷152, 地理志, 황해도, 해주목, “邑石城【周回七百八十八步五尺 內有井七】兵馬都節制使營在州城內 溫泉在州西六十三里 馬山 海雲樓【在州東五里】驛三 靑丹 望汀 金剛 龍媒梁在州東四十九里 皮串【有水軍萬戶守禦】烽火五處 皮串在州東【東準平山 聳衣串 西準州松山】松山【在州東 西準馬兒彌】馬兒彌【在州東 西準州內南山】南山在州內【南準沙串】沙串在州南【西準康翎 堅羅】大堤在州南四十五里 東山寺里【長八十四步 灌漑八十結】神光寺在州北【屬教宗給田二百五十結】海島四 睡鴨島【在沙串南水路三十里】延平島【在大津南 水路三十里】山延坪島【在大津南水路四十五里】龍媒島【在皮串南水路十五里 放國馬五十七匹 右四島 皆在州南 有人居墾田古基】.

¹² 『世宗實錄』卷151, 地理志, 전라도 나주목 강진현.

¹³ 『世宗實錄』卷151, 地理志, 전라도 나주목.

¹⁴ 『世宗實錄』卷151, 地理志, 전라도 장흥도호부, 순천도호부.

필을 기르며, 水軍·牧子·鹽夫가 있는데, 모두 30여 호이다.】¹⁵

B-2. 북과도【물길이 3리가 되며, 논밭 1結 50卜 있는데, 고을 사람이 왕래 하면서 농사짓는다.】¹⁶

섬의 위치는 보통 고을의 관아나 섬으로 가기 위한 포구를 중심으로 방향 + 수로상의 거리로 기술되었다. 종종 기준점이 되는 지역이나 방향이 생략되기도 하였는데, 후술하겠으나 전라도 지역에서는 섬의 명칭만 언급되고 섬의 실상에 대한 기술이 전혀 없는 경우도 많았다. 또 섬들이 연이어 등장하는 경우는 가까운 섬을 기준으로 먼 섬의 거리를 표기하는 경우도 있었다. 경기도 남양도호부의 경우 대부도(2)가 화지량 서쪽 수로 2리, 소우도(3)가 대부도 서쪽 5리, 영흥도(4)가 소우도 서쪽 7리, 소홀도(5)가 영흥도 서쪽 30리, 덕적도(6)가 소홀도 남쪽 60리에 위치한 것으로 각각 표기하였다.¹⁷ 이처럼 도서가 밀집한 경우, 한 섬의 위치를 해당 섬보다 육지에 가까운 다른 섬과의 거리로 표현하기도 했던 것이다.

섬의 방향과 위치 기술 다음에는 섬의 크기가 기록되거나 섬의 특징을 기술하였다. 보통 섬의 둘레 또는 길이와 너비를 리(里)로 표현하였는데, 섬의 크기가 기술된 섬은 많지 않았다.¹⁸ 섬의 특징에 대한 기술은 몇 가지로 구분이 가능하였는데, 첫째로 방어시설 및 행정시설이 설치된 내용, 둘째로는 농사, 목장 등과 같이 국가와 민간에 경제적으로 활용된다는 내용, 셋째로는 국가 및 지방 관아의 제사 대상이 된다는 내용, 넷째로는 특별한 역사

15 『世宗實錄』卷148, 地理志, 경기 부평도호부 인천군. “紫燕島【在濟物梁西水路三里周回二十五里放國馬三百五十八匹有水軍牧子鹽夫共三十餘戶】”.

16 『世宗實錄』卷149, 地理志, 충청도 홍주목 태안군. “北波島【水路三里 有田畝一結五十卜 居民來往耕作】”.

17 『世宗實錄』卷148, 地理志, 경기 수원도호부 남양도호부. “大部島【在花之島西二里 長三十里 廣十五里有左道船軍營田百餘結 放國馬四百十八匹 鹽夫四戶入居看養】小牛島【在大部島西五里 周回十五里有鹽夫二戶】靈興島【在小牛島西七里 長二十五里 廣十五里有鹽夫五戶】召忽島【在靈興島西三十里 古稱召物島 周回二十里 無田地居人】德積島【在召忽島南六十里 古稱仁物島 周回十五里 放國馬二百五十七匹】”.

18 <별표>상에 수록된 137개 섬 중 길이나 너비 혹은 둘레로 섬의 크기를 표현하고 있는 섬은 모두 29개이다.

적 연원을 가진 섬에 대한 기술 등으로 나누어 볼 수 있다.

방어시설이나 행정시설이 설치된 곳은 전라도 만경현의 군산도(44), 강진현의 마도(61), 순천의 돌산도(70) 등이었는데 수군 만호부가 위치하고 있어 병선이 머무르던 군영이었다. 전라도 지역은 왜구의 습격이 잦은 곳으로서, 수군의 방어 기지 역시 섬에 설치된 경우가 많았다. 한편으로 평안도 삼화현의 범도(111)에는 평안도 수군첨절제사영이 설치되어 있기도 하였다. 이러한 섬들의 경우 해당 내용이 도 총론에 기재되기도 하고, 군현 내 서술에서도 중복적으로 기술되기도 하였다.

두 번째로는 경제적 활용인데, 섬에 대한 기술 중 대부분이 이에 해당하였다. 경제적 활용에서 가장 많이 등장하는 것은 말과 소의 사육, 소금 생산, 농경이었다. 이 중에서도 말의 사육, 즉 국가에 의한 목장 설치는 섬 지역에 가장 많이 보이는 것이었다. 보통 섬에 대한 목장 기술에서는 말의 사육 마리 수까지 표기하여 매우 구체적인 정보를 보이고 있었다.

〈별표〉에서 보듯이 섬들 중에서 말을 사육하는 곳은 모두 23곳이었고, 이 중 새곳이(8) 한 곳을 제외하고는 모두 사육하는 말의 필(匹) 수까지 기록하고 있었다. 가장 많은 말을 사육하는 곳은 경기의 대부도로 418필이었고, 가장 규모가 작은 곳은 전라도 낙안현의 장도(75)로 31필을 사육하고 있었다. 새곳이를 제외한 22곳의 목장에서 사육하는 말의 전체 수는 3,006필이었다. 단, 『세종실록지리지』상에서는 제주에서 사육하는 말의 필 수가 기재되어 있지 않은데, 『조선왕조실록』상에서 확인해 보면 국초에 사육하는 수가 대략 4,000여 필이고,¹⁹ 세종 말년에는 9,000여 필²⁰에 달하고 있었다. 대략 제주의 말 사육 수 대비 40% 정도의 말들이 각 섬의 목장에서 사육되고 있던 것으로 보인다.

한편으로 5곳의 섬에서는 소를 키우고 있었는데, 이 중 사육하는 소의 수

19 『太祖實錄』卷13, 7년 3월 22일 기사. “濟州畜馬點考使呂稱 監察朴安義等來獻牛馬籍 馬四千四百四十四匹 牛一千九百十四頭”.

20 『世宗實錄』卷111, 28년 3월 6일 계유. “濟州元放馬三千八百一十四 大靜二千九十四 旌義三千八百八十四”.

를 정확히 파악할 수 있는 곳은 전라도의 임치도(54)로 모두 221수의 소를 사육하였다. 말을 사육하는 목장의 필 수가 적게는 30, 40필 많게는 300~400필인 점을 고려해 보면, 5곳에서 키우는 소의 수는 대략 500~1,000마리 정도의 규모로 추정된다.

농경의 경우는 논과 밭의 규모를 표기하기도 하였고, 사람이 거주하면서 농사를 짓는 것과 섬 외부 사람이 왕래하면서 농사를 짓는 경우를 구분하여 서술하였다. 같은 강화도호부에 소속된 밤섬(12)과 말섬(14)에 대한 서술에서 해당 내용의 차이를 확인할 수 있다.

C. 서쪽 水路 30여 리에 밤섬[巴音島]이 있다.【둘레가 40리고, 밭 106결이 있는데, 우동수군영의 밭이다. 교동수군 8戶가 들어가 산다. 옆에 작은 섬이 있는데, 길이 5리, 너비 2리이며, 밭 5결이 있는데, 교동수군 4戶가 들어가 산다】 또 서쪽 水路 15리에 말섬[末島]이 있다.【둘레가 10여 리인데, 밭 3결이 있는데, 교동 사람들이 드나들면서 농사를 짓는다】²¹

위의 기사에서 보듯이, 밤섬에는 교동수군 8호가 거주하며 밭 106결이 존재하는 반면 말섬은 경작지의 규모가 3결에 불과하며 교동에 거주하는 사람들이 왕래하면서 농사를 짓는다는 것을 확인할 수 있다.

〈별표〉상에서 섬에 경작지가 존재한다고 서술된 것은 모두 18곳인데, 이중 사람이 거주하지 않고 왕래하며 농사에 종사하는 곳이 10곳 정도로 확인된다. 거기에 더하여 경작지 여부나 면적이 기재되어 있지 않지만, 농호가 거주한다는 사실을 주기고 있는 섬들이 함길도 지역에 9곳 존재하고 있다. 즉 〈별표〉에 기재된 섬 들 중 최소한 27곳 이상의 섬에서 경작 활동이 이루어지고 있으며, 약 20곳 가까운 곳에서는 해당 섬에서 정주하며 농경에 종사하는 민호도 확인이 가능하다. 아울러 경기의 대부도(2)나 밤섬(12)

21 『世宗實錄』卷148, 地理志, 경기 부평도호부 강화도호부, “西水路三十餘里有巴音島【周回四十里 麻田百六結 右道水軍營田喬桐水軍八戶入居 傍有小島 長五里 廣二里 有田單五結 喬桐水軍四戶入居】又西水路十五里有末島【周回十餘里 有田三結 喬桐人往來耕種】”.

의 경우는 경작지 면적이 100결을 상회하고 있으며, 경기도의 금북섬(15)도 20결로 매우 넓은 경작지를 보유하고 있음을 확인할 수 있다.

아울러 목축에 종사하는 목자(牧子)들의 거주나 소금 생산에 종사하는 염부(鹽夫)가 거주하는 경우도 많았는데, 이러한 기술은 특히 경기 지역의 섬들에 두드러지게 나타나고 있다. 또 함경도 지역의 섬들에는 염호(鹽戶) 및 농호(農戶) 거주 사실이 기재되어 있기도 하다. 해도 기술의 양상이 도 단위로 다소 차이가 나고 있어, 일부 지역에서는 목장이 설치되어 있다는 내용을 전하면서도 거주하는 목자들의 정보는 누락된 경우가 많다. 따라서 전국적으로 목자나 염호가 거주하는 섬이 매우 많으나 해당 내용이 주기로 기록되지 않은 경우가 많았을 것으로 추론된다.

세 번째로는 국가의 제사 대상이 되는 섬에 대한 기술이다. 주지하다시피 조선은 국가의 사전(祀典) 시스템을 정비하면서 경내의 명산, 하천 등도 치제의 대상으로 삼았다. 이때 상당수의 섬들이 국가의 치제 대상으로 포함되었는데, 세종 19년 관련 기사에 따르면 치제 대상이 되는 섬들은 수십여 개 이상이었다.²² 다만 명산과 대천이 나라에서 직접 제사를 관장하는 국행제(國行祭)였던 반면 섬들의 경우 대부분이 지방관에서 지내는 제사여서 규모가 다소 작았고, 그나마도 치제 대상의 섬들이 어느 곳인지를 확인할 수 있는 목록이 현존하지 않는다. 『세종실록지리지』에는 이러한 치제 대상이 되는 섬들의 일부를 확인할 수 있다.²³

네 번째로는 특별한 역사적 연원을 가진 섬에 대한 기술이다.

D-1. 대청도【현의 서쪽에 있는데, 물길이 75리이며, 옛 궁궐 3간, 뒷간(瀨室) 1간과 담의 옛터가 있다. 고려 忠肅王 4년에 원나라 황제가 魏王 阿木哥를 이 섬에 귀양보냈다가, 10년 10월에 召還하였고, 11년에 勃刺太子를 이 섬에 귀양보냈다가, 16년 3월

22 『世宗實錄』 卷76, 19년 3월 13일 계묘.

23 〈별표〉의 섬들 중 치제 대상이 되는 섬들은 모두 16곳으로 나타난다.

에 소환하였으며, 17년에 先帝의 太子 陶于帖木兒를 이 섬에 귀양보냈다가, 충숙왕 복위 원년 12월에 소환하였다. 지금은 소를 놓아 먹인다.】²⁴

D-2. 죽도【군의 동쪽에 있는데, 육지와와의 거리가 10리이다. 고려 때 定州 이남 12城의 사람들이 모두 이 섬에 들어가서 몽골의 군사를 피하였다. 龍津 사람 趙暉와 定平 사람 卓靑이 女眞 布只員과 공모하여, 도병마사 愼執平과 녹사 全亮을 죽이고 적을 맞아들였다. 관사와 민가의 遺趾가 아직 남아 있다. 지금은 사는 사람이 없다.】²⁵

이러한 섬의 역사적 고사에 대한 서술은 『세종실록지리지』에서 섬이란 공간을 단순한 군사·행정·경제의 차원에서만 인식하지 않았다는 사실을 보여 준다고 할 수 있다. 특히 D-2의 죽도(124)는 현재는 사람이 거주하지 않는 무인도임에도, 과거 중요한 역사적 사실을 기술하기 위해 『세종실록지리지』에 삽입되었던 것이다. 요컨대 『세종실록지리지』에서는 특별한 역사적 공간이었던 섬은 당대 비록 특별한 군사적, 행정적, 경제적 활용도가 크지 않더라도 상당히 자세한 서술을 첨가했던 것이다. 위의 두 기사 외에도 경기도 인천에 위치한 자연도(19)의 경우, 섬에 대한 주기에서는 나타나 있지 않지만 평안도의 수천군과 선천군의 「건치연혁조」에서 고려 몽골 침입 당시 두 고을 사람들이 인천의 자연도로 피신하였다가 원종 대 다시 육지에 나왔다는 내용을 전하고 있다.²⁶

마지막으로 이상의 범주에 포함되지 않는 내용들이 주기로 붙어 있는 경

24 『世宗實錄』卷152, 地理志, 황해도 해주목 웅진현, “大靑島【在縣西 水路七十五里 有古宮三間 溷室一間 墟垣舊基 高麗 忠肅王四年丁巳 大元皇帝流魏王 阿木哥于此島 癸亥十月 召還 十一年甲子 流勃刺太子于此島 己巳三月 召還 十七年庚午 流先帝太子陶于帖木兒于此島 壬申十二月 召還 今年隻入放】”.

25 『世宗實錄』卷155, 함길도 안변도호부 선천군, “竹島【在那東 去陸十里 高麗時 定州以南十二城人物合入此島 以避蒙兵 龍津人趙暉 定平人卓靑與女眞布只員通謀 殺都兵馬使愼執平 錄事全亮以迎敵 館舍民居遺址尚存 今無居民】”.

26 『世宗實錄』卷154, 地理志, 평안도 의주목 수천군; 『世宗實錄』卷154, 地理志, 평안도 의주목 선천군.

우이다. 황해도 지역의 섬들 경우는 과거 사람이 살았던 거주 흔적에 대한 기술이 눈에 띈다. 해주 지역의 수압도(84), 연평도(85), 산연평도(86), 용매도(87), 웅진현의 마합도(88), 소청도(89), 기린도(91), 창린도(92), 어화도(93), 장연군의 살외도(96), 풍천군의 초도(103), 석도(104) 등에 대한 기술에서는 과거 사람들이 거주했던 흔적, 즉 집터와 경작지 흔적이 섬에 남아 있다는 것을 기록하고 있다.²⁷ 또한 함경도의 안변도호부에 위치한 국도(123)의 경우, 섬에 존재하는 특이한 동굴의 형태를 묘사하고 있다.²⁸ 경원에 있는 시반두대도(136)의 경우는 여진인들이 사냥을 하는 곳이란 기술이 있고, 길주, 경원, 경흥에 중복적으로 기록되어 있는 난도(131)와 경원의 후라도도(135) 같은 경우는 새들이 알을 낳으며, 사람들이 가서 알을 거둔다는 내용을 기록하고 있다.²⁹ 이러한 서술들은 앞서 군사행정, 경제, 의례, 역사 등의 구분에 포함되지는 않지만 각 섬이 가진 특성을 보여 주고 있다.

이상에서 『세종실록지리지』에 수록된 섬을 개관하고, 섬에 대한 기술상의 양식에 대해 살펴보았다. 보통 섬은 명산, 대천 등과 함께 서술되었고, 육지 또는 다른 섬들과의 거리, 크기 및 길이, 너비 등을 기재하고 있었다. 목장, 축우, 농경, 치제 등 섬이 활용되는 내용들을 주기로 서술하였고, 목자, 염호, 수군, 농호 등 섬에 거주하는 사람들의 호수(戶數)를 기재한 경우도 있었다. 거기에 더하여 과거 역사적인 사건 등이 있었던 섬들에 대해서는 해당 내용을 주기로 기재하기도 하였다.

그러나 유념할 점은 위와 같은 섬의 기재 양상이 전국적으로 균질하지는 않았다는 점이다. 섬에 대한 정보를 가장 자세히 수록한 지역은 경기였으며, 황해도와 평안도, 함경도 역시 매우 상세한 기록을 남기고 있었다. 반면 한반도에서 가장 많은 섬을 보유한 전라도 지역의 경우, 섬의 명칭만을 열

27 『世宗實錄』卷152, 地理志, 황해도 해주목; 『世宗實錄』卷152, 地理志, 황해도 해주목 웅진현; 『世宗實錄』卷152, 地理志, 황해도 풍천군.

28 『世宗實錄』卷155, 地理志, 함길도 안변도호부.

29 『世宗實錄』卷155, 地理志, 함길도 길주목 경원도호부; 『世宗實錄』卷155, 地理志, 함길도 길주목; 『世宗實錄』卷155, 地理志, 함길도 경흥도호부.

거하고 특별한 설명이 붙지 않는 경우가 매우 많았다. <별표>에서 확인하듯이 전라도 지역은 절반 정도의 섬에는 특별한 내용에 대한 서술 없이 섬의 이름만을 기재하고 있었다. 『세종실록지리지』에 수록된 정보의 수집 과정에서 지역별 편차가 존재하고 있었음을 추론할 수 있는 대목이라고 하겠다.

III. 수록 해도의 선별 기준

앞 장에선 『세종실록지리지』의 섬 기술 양상을 분석해 보았다면, 본 장에서는 『세종실록지리지』에 어떠한 섬들이 수록되었는가의 문제를 살펴보고자 한다. 오늘날의 통계에 의하면 한반도에 존재하는 섬의 개수는 3천여 개 이상이고, 그중 사람이 거주하는 유인도도 470여 개에 달한다고 한다.³⁰ 이에 비추어 보면 『세종실록지리지』에 기재된 137개는 극히 일부에 불과하다는 것을 알 수 있다. 즉, 『세종실록지리지』에는 모든 섬들을 수록하지 않았다는 것이다.

그렇다면 『세종실록지리지』에는 어떠한 섬들을 수록하고 있었던 것일까. 우선 아래의 자료들을 참조해 보자.

E-1. 도총제 趙狷의 직첩을 거두고 丑山島로 유배시켰다.³¹

E-2. 왜선 80여 척이 朝鮮 安釜島 등처에 머물면서 사냥하고, 中國으로 향하였습니다.³²

위의 E 기사들에 등장하는 축산도와 안부도는 이미 『세종실록지리지』가

30 한국해양수산개발원 통계자료(<https://www.yna.co.kr/view/AKR2018083006600051>)에 의하면 한반도 전체 섬의 수는 3,348개이고 이 중 사람이 거주하는 유인도는 472개, 무인도는 2,876개이다. 또한 전체 해도 3,348개는 인도네시아, 필리핀, 일본에 이어 세계에서 4번째로 많은 수이다.

31 『太宗實錄』 卷3, 2년 5월 4일 병술. “收都摠制趙狷職牒 流于丑山島”.

32 『太宗實錄』 卷24, 12년 12월 13일 갑자. “倭船八十餘艘 欲於朝鮮 安釜島等處 淹留田獵 仍向中國”.

작성되기 훨씬 이전부터 조정에서 그 존재를 인식하고 있었다. 축산도의 경우 경상도 남해안에 위치한 섬으로, 서울에서 가장 멀리 유배를 보내는 곳 중 하나였고,³³ 이미 태조 대부터 관료들을 유배시킨 기록이 다수 남아 있었다.³⁴ 안부도는 전라도와 경상도 남해안 접경 지역에 위치했던 섬으로 보이는데, 자주 왜구가 출몰하는 지역으로 태종~세종 대 몇 차례 왜구와 관련된 기록이 존재한다.³⁵ 즉 위의 두 섬은 이미 조정 대신들에게도 익숙하게 알려져 있던 섬이었다.

그런데 축산도와 안부도는 『세종실록지리지』에 기재되지 않았다. 즉, 『세종실록지리지』의 섬 기술은 당시 파악한 모든 섬을 대상으로 한 것이 아니고, 특정한 서술 방향하에서 그에 합치하는 섬들만을 서술 대상으로 했다고 할 수 있다. 문제는 현존하는 『세종실록지리지』는 서술에 대한 규칙이 남아 있지 않아, 어떠한 섬들을 수록 대상으로 하는 것인지 명확하게 파악하기 어렵다는 것이다.

이에 대한 힌트는 『경상도지리지』에서 찾아볼 수 있다. 『경상도지리지』는 세종 6년에 편찬된 것인데, 경상도에 대한 지리지를 독자적으로 편찬한 것이 아니라, 전국을 대상으로 한 지리지 편찬을 준비하는 과정에서 만들어진 것으로 보이며, 이 결과들이 전국적으로 수합되어 만들어진 것이 윤희 등이 편찬한 지리지였다. 앞서 언급한 것처럼 세종 14년 윤희 등이 편찬한 지리지가 현존하는 『세종실록지리지』와 동일한 것으로 추정하고 있는데, 그렇다면 『경상도지리지』는 『세종실록지리지』 편찬을 준비하는 과정에서 만들어진 것이라 할 수 있다. 실제로 기존 연구에서 두 지리지의 내용을 상호 비교해 본 결과 수록 내용이 거의 일치한다는 것을 확인할 수 있다.³⁶

그런데 이 『경상도지리지』에는 지리지 수록 내용에 대한 서술 규칙을 남

33 『太宗實錄』 卷4, 2년 9월 3일 계미; 『太宗實錄』 卷25, 13년 1월 16일 병신.

34 『太祖實錄』 卷3, 2년 5월 7일 신해; 『太祖實錄』 卷10, 5년 9월 5일 경산; 『太宗實錄』 卷4, 2년 10월 6일 병진.

35 『太宗實錄』 卷11, 6년 3월 24일 갑인; 『太宗實錄』 卷14, 7년 7월 27일 무인; 『世宗實錄』 卷105, 26년 윤7월 18일 을미.

36 정두희, 1976, 앞의 글; 김동수, 1992, 앞의 글; 박종기, 2017, 앞의 글 참조.

기고 있어, 이를 통해 『세종실록지리지』의 편찬 방향을 추론해 볼 수 있다.

- F-①. 諸道諸邑 歷代名號之沿革
- F-②. 府州郡縣 鄉所部曲之離合
- F-③. 山川界域 險阻 關防
- F-④. 山城 邑城 周回廣狹 溫泉 水穴 風穴 鹽盆 鹽井 牧場 鐵場 良馬所產
- F-⑤. 土地肥瘠 水泉深淺 風氣寒暖 民俗所向
- F-⑥. 戶口人口 土產雜物之數
- F-⑦. 租稅歲貢 水陸轉運之程道
- F-⑧. 營鎮 梁浦建設之地 軍丁戰艦之額
- F-⑨. 海中諸島 水陸之遠近 入島農業 人物有無
- F-⑩. 煙臺烽火所在之處
- F-⑪. 本朝先王先后陵寢 前朝太祖古昔名賢之墓 土姓 從仕 德藝 功業 出衆之人 古昔相傳靈異之跡

위의 F 기사들은 『경상도지리지』 서술 규칙을 항목별로 정리한 것이다.³⁷ 이 중 섬과 일차적으로 관계가 깊은 것은 F-⑨였다. 바다에 있는 여러 섬은 원근(遠近), 즉 거리를 표기하고 사람들의 거주 여부, 섬에 들어가 영농하는 지 여부를 기록하도록 되어 있었다. 이를 통해 보면 『세종실록지리지』 역시 사람이 거주하거나 왕래하며 농업을 하고 있는지 여부가 수록 대상의 선별에서 가장 일차적인 기준이었던 것으로 보인다.

아울러 F-④와 F-⑧ 역시 수록 대상 섬들을 선별하는 데 중요한 기준으로 작용하였던 것으로 보인다. 앞서 살핀 것처럼, 많은 수의 섬들에는 목장이 설치되어 있었고, 아울러 염분 등이 설치되어 염호가 거주하는 곳도 많

37 『慶尙道地理志』序. 이상과 같은 형태로 『慶尙道地理志』의 서술규칙을 11분야로 범주화 한 것은 박종기, 2017, 위의 글, 133쪽을 참조하였다.

았다. 거기에 더하여 소를 키우는 섬들도 존재하였다. 즉 목장이나 염분 등이 소재한 섬들은 지리지에 수록 대상으로 선별되었던 것이다. 한편으로 섬에 군선 등이 정착해 있는 방어시설이 존재할 경우도 F-⑧의 기준에 의하여 기재되는 섬으로 분류되었다.

F-⑪의 기준도 섬의 수록 기준에 영향을 미친 것으로 보인다. F-⑪에서 능침이나 고적, 명현의 무덤 등은 역사적인 연원, 국가의 치제 대상과 매우 관계가 깊다고 할 수 있다. 이 기준에 따라 특이한 역사적 사실과 결부된 섬들, 아울러 국가의 치제 대상이 되는 섬들도 지리지에 수록될 수 있었던 것이다.

이상과 같이 『경상도지리지』의 서술 규칙을 통해 『세종실록지리지』에 수록되는 섬들의 선별 기준을 추론해 보았다. 추론 결과 앞 절에서 진행한 서술 양상의 특징과 거의 일치한다는 것을 확인할 수 있었다. 사람이 거주하고 농업이 이루어지고 있으며, 목장, 염분, 방어시설 등이 존재하는 경우, 또 특별한 역사적인 사실이 존재하거나 국가의 치제 대상이 되는 섬들이 선별되어 수록되었던 것이다.

『세종실록지리지』의 섬 수록에는 이러한 원칙과 더불어 몇 개의 원칙이 더 작용하였던 것으로 보인다. 앞 절 및 바로 위의 서술에서 국가의 치제 대상이 되는 섬들은 지리지에 수록되었던 것으로 이야기하였는데, 국가의 치제 대상인 섬이라 해도 지리지에 수록되지 않는 섬들이 존재하였다. 이에 대해서는 아래의 기사를 참조해 보자.

G. 예조에서 여러 도의 巡審別監의 계본에 의거하여, 嶽·海·瀆·山川의 壇廟와 神牌의 제도를 상정하였다 … 인천군의 紫燕島·水深島·龍流島·孤島【이상은 같은 郡의 땅】松家島·長峰島·黔對島【이상은 강화의 땅】召忍島·靈興島·犢牛島【이상은 남양의 땅】龍媒島【연안의 땅】苟陰島·馭鬱島·彌正島·麻田島·構桑島·大忍島【이상은 여러 도에 있는 것으로서 소재처를 알 수 없다】… 상항의 여러 섬들은 猿島의 단에서 이끌어 칭하여 致祭하였는데, 위의 여러 섬에 있는 것으로서 타관

에 있는 것은 각각 소재관에 보내어 사전에 고쳐 기록하고, 소재를 알 수 없는 섬은 淘汰하여 버릴 것...³⁸

다소 장황한 위의 G 기사는 세종 19년의 기사이다. 앞서 잠깐 언급한 것처럼 조선에서는 국가의 악·해·독·산천의 신령에게 제사를 지냈다. 이러한 명산대천 및 악·해·독에 대한 제사는 일괄하여 산천제(山川祭)라 지칭할 수 있는데, 산천제는 크게 두 종류로 나뉘었다. 하나는 국가의 정식 사전 체제에 편입시켜 중사 내지는 소사로 분류하고 국왕의 명의로 직접 제사를 지내는 국행제였고, 다른 하나는 지방 관아의 수령이 지방관의 명의로 지내는 소재관 제사였다. 위의 기사는 당시까지 현존하는 여러 산천제의 현황을 정리하고, 향후 이에 대한 정비 방향을 담고 있는 기사라고 할 수 있다.

위의 기사에서 주목되는 점은 산천제의 치제 대상 중 상당수의 섬들이 등장하고 있다는 점이다. 그런데 치제 대상이 되는 섬들은 크게 두 개의 범주로 나뉘었다. 하나는 소재처와 소속 군현을 분명히 알 수 있는 섬들이었고, 하나는 소재처를 명확히 알 수 없는 섬들이었다. 위의 G 기사에서 보면, 인천에 소속된 자연도에서부터, 연안에 소속된 용매도까지는 모두 정확한 소재처를 확인할 수 있는 섬이었으나, 구음도 이하의 여러 섬들은 소재처를 명확히 알 수 없는 곳이었다. 심지어 경기의 섬을 열거하고 있음에도, 주석에는 ‘여러 도에 있다’는 표현도 등장하고 있다.

위의 G에서는 경기 지역에 한하여 기사 일부만을 인용하였으나, 같은 기사 내 함경도 지역의 경우 소재처를 알 수 없는 섬, 혹은 그러한 섬에 위치한 산의 이름이 모두 38개가 열거되고 있다. 즉 세종 19년 당시까지 국가에서 혹은 지방관에서 제사를 올리고 있으나 그 실체와 위치를 정확히 알 수 없는 섬들이 40여 개 이상 존재한다는 것이었다. 아마도 이들 섬들은 오랜

38 『世宗實錄』卷76, 19년 3월 13일 계묘. “禮曹據諸道巡審別監啓本, 詳定嶽海濱山川壇廟及神牌制度…仁川郡 紫燕島 水深島 龍流島 孤島【已上同郡地】松家島 長峯島 黔對島【已上江華地】召忽島 靈興島 犢牛島【已上南陽地】龍媒島【延安地】苟陰島 馭鬱島 彌正島 麻田島 構桑島 大忍島【已上諸道不知所在處】上項諸島 於嶽島壇 引請致祭 右諸島之在於他官者 各送所在官祀典改錄 汰其不知所在之島”.

시간 동안 섬의 이름과 명칭이 전해지면서 한 개의 섬이 여러 명칭으로 구전되었을 수도 있고, 백사람들의 잘못된 기억 등으로 인하여 만들어진 섬일 수도 있을 것이다. 요컨대 조선 세종 대에는 상당한 수의 실체를 정확히 알 수 없는 ‘환상의 섬’³⁹들이 존재하였다는 것이다.

그런데 이 두 범주 중 소속 군현이 명확한 섬들은 대부분 지리지에 그 위치와 특징이 기술되고 있는 반면, 소재처가 불분명한 ‘환상의 섬’들은 지리지 어디에도 기술이 되어 있지 않았다. 다시 말하면 『세종실록지리지』는 실체가 분명한 섬들만을 기재 대상으로 하였고, 설혹 국가의 치제 대상에 포함되는 섬이라 하더라도 그 위치가 미상이고 실체가 불분명한 섬들은 기재 대상에서 제외하였다는 것이다. 오늘날의 기준에서는 매우 불완전하고 미흡하지만, 당대인들이 지리지를 작성할 때의 방향은 상당히 ‘실증적’이었다는 것이다.

실증성이란 기준 외에도 『세종실록지리지』 수록 대상의 선별에서 또 하나 중요한 것은 바로 ‘강역’의 문제였다. 즉, 그곳이 당시 조선의 강역인가 여부가 수록에 있어 매우 중요한 기준이었다. 대표적인 예로 평안도 의주목의 위화도(威化島)와 일본의 대마도(對馬島)를 들 수 있다.

주지하다시피 위화도는 이성계가 요동공벌 와중에 회군을 단행한 역사적 장소로, 조선의 건국에서는 가장 중요한 사건 중 하나가 일어난 곳이다.

39 필자가 이러한 섬들을 굳이 ‘환상의 섬’이라 지칭한 이유는 얼마 전 발표된 이영훈의 저술을 염두에 둔 것이다. 이영훈은 조선시대 독도에 대한 지식은 정확하지 않았고, 시기별로 독도의 위치도 달리 표현되고 있으며, 그에 대한 인식 역시 시간의 흐름에 따라 변화하고 있음을 지적하면서, 독도가 실체를 가진 섬이라기보단 조선시대 그리고 이후 한국인의 머릿속에서 만들어지고 형상화된 ‘환상의 섬’이라고 표현하였다(이영훈, 2019, 『독도, 반일 종족주의의 최고의 상징』, 『반일종족주의』, 미래사; 이영훈, 2020, 『환상의 섬』, 『반일 종족주의와의 투쟁』, 미래사), 그리고 그러한 ‘환상’을 주도하는 동력은 바로 일본에 대한 ‘반일종족주의’란 점을 강조하고 있다. 필자는 이영훈이 지적한 대로 전통시대 독도에 대한 지리적 지식이 매우 불완전하며 과학적이지 못하다는 사실에 깊이 공감한다. 그러나 지식의 비과학성을 이영훈 본인이 주장하는 ‘환상’과 동일하다고 보기는 어렵다. 오히려 당대인들도 어디에 소재하였는지 명확하게 파악하지 못하면서도 과거의 유습대로 치제의 대상으로 편입시킨 섬들이 존재하고 있었고, 이러한 것들이 ‘환상의 섬’이란 표현에 보다 부합하는 것이라 생각한다. 후술하겠으나 필자가 지적한 이러한 ‘환상의 섬’들에 대비하여 우산·무릉에 대한 기사들은 조선시대 지리지 지식의 불완전성이란 한계 안에서 당대인들은 최대한 객관적, 구체적 서술을 하고 있었다는 점들을 간과해서는 안 될 것이다.

그런데 『세종실록지리지』의 「평안도조」와 「의주목조」에서는 위화도와 관련된 기록을 찾을 수 없다. 위화도는 바다에 있는 해도(海島)가 아니라서 기록에 누락된 것이 아닌가 생각할 수 있지만, 앞서 언급한 것처럼 『세종실록지리지』에는 강에 존재하는 섬들을 기록한 것이 4곳이 있고, 특히 의주목에는 위화도 바로 옆에 위치한 검동도가 관방시설이 위치한 곳으로 기재되어 있다.⁴⁰

앞서 살핀 것처럼, 특정한 섬이 역사적 사건의 중요한 무대였던 경우 해당 내용이 주기로 기록되는 것이 일반적이었다. 함경도 의천군에 소속된 죽도(124)처럼 현재는 무인도이고 아무런 경제적 활용 내용이 서술되어 있지 않지만 고려 고종 당시 몽골군을 피해 피난하였다는 역사적 내용으로 기재된 섬도 존재하였다. 이러한 원칙하에서라면 위화도는 당연히 『세종실록지리지』에 기술되어야 했고, 거기에 상세한 주석이 붙어 있는 것이 정상일 것이다. 그럼에도 위화도는 『세종실록지리지』에 기재되지 않았다. 이에 대해서는 아래의 기사들이 참조된다.

H-1. 평안도 도절제사가 아뢰기를, “의주 威化島·圓直島·水淸島 등처로 本州에서 월경하여 耕作하는 자가 혹 있사온데, 요동사람이 松站 등지에 내왕하고 있기 때문에, 서로 사귀고 통하게 되어 저편에 가서 投託하는 자가 생길까 염려되오니, 청하옵건대, 朝官을 보내어 살피고 단속하여 혼란의 조짐을 막게 하옵소서.” 하니, 그대로 따랐다.⁴¹

H-2. 평안도 도관찰사 趙克寬이 아뢰기를, “의주는 경작할 만한 땅이 원래 적어서 백성들이 모두 威化島와 今音同島 및 於赤島의 땅을 경작하여 먹고 살았는데, 이 세 섬에 경작하는 것을 금지한 이후로부터 백성들의 생활이 곤란하오니, 청하옵건대, 그전대로 경작하게 하소서.”

40 『世宗實錄』卷154, 地理志, 평안도 의주목.

41 『世宗實錄』卷97, 24년 9월 5일 입술. “平安道都節制使啓 義州 威化島 圓直島 水淸島等處 本州越耕者或有之 遼東人常來往松站等處 因此交通 投彼可慮 請遣朝官審檢 以杜亂漸 從之”.

하니, 의정부에 내려 의논하게 하였다. 정부에서 아뢰기를, “『六典瞻錄』의 越耕禁止條에, ‘義州 狄江 안의 於赤島는 싸잡아 금지하지 말고, 살피고 조사하여 조세를 받으라.’ 하였고, 위화도와 금음동도는 어적도의 밑에 있어서 賊路와는 더욱 멀리 떨어져 있사오니, 마땅히 관찰사가 아뢴 바에 따르소서.” 하니, 그대로 따랐다.⁴²

위의 두 기사는 각각 세종 24년과 27년의 기사로, 『세종실록지리지』 작성 이후의 기사들이다. 그런데 H-1에 의하면 의주의 위화도는 ‘월경’하는 땅, 즉 완전히 조선의 강역이라고 볼 수 없는 곳이었다. H-2에서도 보듯이 본래 위화도를 비롯한 압록강 유역의 섬들은 이전부터 백성들이 왕래하며 경작하는 곳이었지만, 명·여진과의 외교적·군사적 이유로 접근이 금지된 땅이었다. 특히 이보다 일찍 만들어진 『육전등록』에 의하면 어적도 같은 경우 일부 허락된 곳도 있긴 하였으나 기본적으로 조선의 배타적인 강역이라 하기 어렵고, 명·여진·조선 사이의 일종의 완충지, 공백지와 같은 곳이었다.

이에 반해 세종 27년, 즉 H-2 기사를 기점으로 조선은 위화도에 일반 민호의 경작을 허락하였다. 위의 조치는 조선 조정이 위화도를 완전히 본인들의 강역으로 인정하였다는 것을 의미한다. 아마도 조선 초부터 당대까지 변화한 명·여진과의 외교적·군사적 관계가 반영되었던 것으로 볼 수 있다.

위의 두 기사를 통해, 위화도는 세종 27년 이후에야 완전히 조선의 강역으로 편입되었던 것으로 볼 수 있다. 즉, 『세종실록지리지』 작성 당시 위화도는 조선의 백성들이 접근할 수 없는 곳, 완전히 조선의 강역이라고 대내외적으로 선포하기 어려운 곳이었다. 때문에 위화도가 가진 조선 건국 과정에서의 상징성에도 불구하고, 『세종실록지리지』에는 그에 대한 내용이 수록되지 않았다.

42 『世宗實錄』卷107, 27년 3월 13일 병술, “平安道都觀察使趙克寬啓 義州可耕之地本少 民皆耕威化今音同及於赤島之田以生 自禁耕三島以來 民生艱苦 請依舊耕作 下政府議之 政府啓 六典瞻錄越耕禁止條 義州 狄江內於赤島 勿并禁止 審檢收租 且威化今音同島在於赤島之下 賊路尤爲遙隔 宜從觀察使所啓”.

반면 세종 27년이 지난 시점에 만들어진 『동국여지승람』에서는 위화도가 매우 중요하게 서술되어 있었다. 아울러 이성계가 이곳에서 회군을 단행하였고 그것이 조선의 왕조 수립에서 매우 중요한 사건이었음을 자세히 부기하고 있다. 결국 위화도가 가진 역사적, 정치적 중요성에도 불구하고 『세종실록지리지』의 서술에서 제외된 것은 위화도가 완전한 조선의 강역이 아니었기 때문이었다.⁴³

대마도의 기재 양상도 흥미롭다. 대마도는 본래 일본에 소속된 땅이니 『세종실록지리지』에 수록되지 않는 것이 당연하다고 볼 수 있지만, 세종 대 초반 조선과 대마도 관계는 그리 간단하지 않았다. 세종 원년 대마도 정벌이 이루어진 이후, 조선은 대마도를 비롯한 일본의 여러 정치집단과 새롭게 관계를 수립해 가고 있었다. 이 과정에서 가장 중요한 관계는 역시 대마도와의 관계였다.⁴⁴ 상왕인 태종의 주도로 대마도 정벌이 수행되고, 이후 세종 대 약 20년간 새로운 관계 수립의 과정에서 양측은 상당한 외교적 접촉을 시도하였고, 그 과정에서 나온 아래의 발언은 매우 주목된다.

I. 대마도라는 섬은 경상도의 鷄林에 예속했었으니, 본디 우리나라 땅이란 것이 문적에 실려 있어 분명히 상고할 수가 있다. 다만 그 땅이 심히 작고, 또 바다 가운데 있어서 왕래함이 막혀 백성이 살지 않았다. 이로 인하여 왜인으로서 그 나라에서 쫓겨나서 갈 곳이 없는 자들이 다 와서, 함께 모여 살며 掘穴을 이룬 것이다.⁴⁵

위의 I 기사는 세종 원년 대마도 정벌 직후, 태종 상왕이 대마도 수호인 소 사다모리(宗貞盛)에게 보낸 글의 일부이다. 여기서 대마도는 본래 신라에

43 『新增東國輿地勝覽』卷53, 평안도, 의주목.

44 대마도 정벌 이후 조선과 일본의 관계 수립에 대해서는 한문중, 1996, 「조선전기 대일 외교정책 연구-대마도와의 관계를 중심으로」, 전북대학교 박사학위논문 참조.

45 『世宗實錄』卷4, 1년 7월 17일 경신. “對馬爲島 隸於慶尙道之雞林 本是我國之地 載在文籍 昭然可考 第以其地甚小 又在海中 阻於往來 民不居焉 於是 倭奴之黜於其國而無所歸者 咸來投集 以爲窟穴”.

속한 땅이었고, 조선의 강역이었음을 언급하고 있다. 맥락상으로 ‘대마도가 본래 계림에 속한 땅이다’란 내용은 실제 사실이러기보다는 정벌의 명분을 천명하고, 정벌 이후 조선과 대마도의 상호관계를 재정립하는 과정에서 조선이 우위를 점하기 위한 외교적 목적을 가진 언급이라고 생각된다. 이에 대해 대마도에서는 이러한 내용을 정확히 확인할 수 있는 문건의 존재를 부정하며 해당 내용을 부인하였다.⁴⁶ 대마도의 역사적 귀속 여부에 따라 양측의 주장이 달랐음에도 이후 조선과 대마도 관계가 재정립되는 과정에서 해당 내용의 진위는 진지하게 검토되지도 않았으며 외교적 걸림돌이 되지도 않았다.

그러나 외교적 수사라도 대마도가 과거 조선의 강역이었다는 점을 천명한 이상, 『세종실록지리지』에 대마도가 수록될 여지는 충분하였다. 그럼에도 『세종실록지리지』에는 대마도가 수록되지 않았고, 당연히 과거 이곳이 신라의 강역이었던 점도 주기되지 않았다. 즉, 대마도가 본래 신라에 귀속된다는 내용이 외교적 수사라는 점, 아울러 『세종실록지리지』의 수록 대상이 철저히 조선의 강역에 국한되는 것이란 점을 다시 한 번 보여 주는 것이었다.

재미있는 것은 이후 편찬된 『동국여지승람』에는 대마도가 수록되어 있고, 위의 I 기사의 내용이 주기로 실려 있다는 점이다. 다만 『동국여지승람』에도 대마도는 ‘일본의 대마주(對馬州)’란 점을 명확히 서술하고 있어서 강역에 대한 기술과는 다소 거리가 있다고 할 수 있다.⁴⁷

이상에서 살핀 것처럼, 『세종실록지리지』에 수록된 섬들은 몇 가지 기준에 따라 선별되었다. 사람이 거주하고, 농경, 목장, 축우, 염분, 관방 등으로 활용되고 있거나 치제 대상이 되는 섬, 역사적인 기술을 부기할 필요가 있는 섬들을 수록 대상으로 하였다. 그리고 이와 함께 섬이 어느 곳에 위치하

46 『世宗實錄』卷11, 세종 3년 4월 6일 무술.

47 『新增東國輿地勝覽』卷23, 경상도, 동래현, “對馬島 卽日本國對馬州也 舊隸我鷄林 未知何時爲倭人所據”.

는지 실체가 명확한 섬들만을 대상으로 하였으며, 편찬 당시 조선의 강역이 분명한 섬들만을 대상으로 하였다.

IV. 해도 기술 원칙으로 본 우산·무릉도

앞선 두 장에서, 『세종실록지리지』에는 어떠한 기준으로 섬들을 선별, 수록하였으며 섬에 대한 기술 양상은 어떠한지를 살펴보았다. 그렇다면 이 장에서는 이러한 기술 양상 및 선별 기준에 근거하여 우산·무릉도 기사를 재검토해 보도록 하겠다.

J. 于山·武陵 2섬이 현의 正東 海中에 있다.【2섬이 서로 거리가 멀지 아니하여, 날씨가 맑으면 가히 바라볼 수 있다. 신라 때에 于山國, 또는 鬱陵島라 하였는데, 地方 1백 리이다. <사람들이 지세가> 험함을 믿고 복종하지 아니하므로, ①智證王 12년에 異斯夫가 何瑟羅州 軍主가 되어 이르기를, “우산국 사람들은 어리석고 사나워 위엄으로는 복종시키기 어려우니, 가히 계교로써 하리라.” 하고는, 나무로써 사나운 짐승을 많이 만들어서 여러 戰船에 나누어 싣고 그 나라에 가서 속여 말하기를, “너희들이 항복하지 아니하면, 이 짐승을 놓아서 잡아먹게 하리라.” 하니, 그 나라 사람들이 두려워하여 와서 항복하였다. ②고려 太祖 13년에 그 섬 사람들이 白吉土豆로 하여금 方物을 헌납하게 하였다. ③毅宗 13년에 審察使 金柔立 등이 돌아와서 고하기를, “섬 가운데 큰 산이 있는데, 산꼭대기로부터 동쪽으로 바다에 이르기 1만여 보이요, 서쪽으로 가기 1만 3천여 보이며, 남쪽으로 가기 1만 5천여 보이요, 북쪽으로 가기 8천여 보이며, 촌락의 터가 7곳이 있고, 간혹 돌부처·쇠북·돌탑이 있으며, 柴胡·蒿本·石南草 등이 많이 난다.” 하였다. ④우리 太祖 때에 유리하는 백성들이 그 섬으로 도망하여 들어가는 자가 심히 많다 함을 듣고, 다시 三陟사람 金麟雨에게 명하여 安撫使를 삼아서 사람들을 刷出하여 그 땅을 비

우게 하였는데, 인우가 말하기를, “땅이 비옥하고 대나무의 크기가 기둥 같으며, 쥐는 크기가 고양이 같고, 복숭아씨가 썩처럼 큰데, 모두 물건이 이와 같다.” 하였다.】⁴⁸

구체적인 기사의 검토에 앞서 지적할 것은 앞 절에서 살핀 것처럼, 우산도와 무릉도는 당시 지리지 작성자들이 구체적으로 위치를 확인할 수 있는 섬이란 점이다. 앞 절에서 언급하였듯이 『세종실록지리지』 작성 당시에는 섬의 명칭을 알고 있으며, 국가 및 지방관이 제사도 지내고 있으나 위치를 정확하게 확인할 수 없는 섬들이 다수 존재하고 있었다. 그러나 『세종실록지리지』에는 이러한 섬들은 전부 수록되지 않았다. 이와 달리 우산·무릉 두 섬은 섬의 위치를 확인할 수 있는 섬, 실체가 명확한 섬으로 분류되었고 이에 따라 『세종실록지리지』에 수록되었다.

한편으로 『세종실록지리지』의 기술상에서, 우산·무릉 두 섬은 확연한 조선의 강역이었다. 앞 절에서 본 것처럼 조선 건국 과정에서 가장 중요한 무대 중 하나였던 위화도나, 역사적으로 조선의 강역이었다고 주장했던 대마도의 경우 당시 조선의 강역이 아니었기에 서술에서 제외된 바 있었다. 이에 비추어 보면 당시 지리지 편찬 당사자들은 우산과 무릉 두 섬을 분명한 조선의 강역이라고 인식했음을 확인할 수 있다.

이상의 내용을 염두에 두고 J 기사의 내용을 검토해 보자. 우선 기사의 서술 내용은 앞서 2절에서 살핀 섬 기술의 특징을 동일하게 보여 주고 있다. 섬의 위치를 서술하였고, 섬의 크기를 ‘지방 100리’라고 표현하였다. 아울러 고려시대의 기록을 통해, 섬의 가장 높은 지역에서 동서남북에 이르는

48 『世宗實錄』卷153, 地理志, 강원도, 삼척도호부, 울진현, “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 新羅時 稱于山國 一云鬱陵島 地方百里 特險不服 智證王十二年 異斯夫爲何瑟羅州 軍主謂于山人愚悍 難以威來 可以計服 乃多以木造猛獸 分載戰艦抵其國 誑之曰 汝若不服 則即放此獸 國人懼來降 高麗太祖十三年 其島人使白吉土豆獻方物 毅宗十三年 審察使金柔立等回來告 島中有泰山 從山頂向東行至海一萬餘步 向西行一萬三千餘步 向南行一萬五千餘步 向北行八千餘步 有村落基址七所 或有石佛像鐵鍾石塔 多生柴胡蒿本石南草 我太祖時 聞流民逃入其島者甚多 再命三陟人金麟雨 爲按撫使 刷出空其地 麟雨言 土地沃饒 竹大如柱 鼠大如猫 桃核大於升 他物稱是】”.

거리를 구체적으로 표현하고 있다. 다만 육지에서의 거리는 정확히 서술하지 못하고 ‘海中(해중)’이란 표현만 사용하였는데, 이는 두 섬까지의 거리를 정확하게 실측할 수 없는 한계를 반영한 것으로 생각된다. 이와 비슷한 경우로 『세종실록지리지』상에서 제주도까지의 거리 역시 정확한 이수(里數) 대신 뱃길로 며칠 걸리는지가 서술되어 있다.⁴⁹ 비록 실측상의 정확한 거리가 표현되어 있지는 않지만, 우산·무릉도에 대한 서술은 여타의 섬 기술과 동일한 양식으로 이루어지고 있다는 것은 확인할 수 있다.

그간 이 기사의 해석과 관련하여 가장 논쟁이 되는 문제는, 우산·무릉이 하나의 섬인가 두 개의 섬인가의 문제이다. 그러나 위의 J 기사에서 보듯이 『세종실록지리지』상에서 이들은 두 개의 섬으로 파악하고 있음은 이론의 여지가 없다. 특히 두 섬이 “날씨가 맑으면 서로 바라볼 수 있다”라고 기술하여 각각의 섬이 존재하고 있다는 사실을 명확히 해 두었다. 문제는 실제 섬에 대한 기술에서 하나의 섬, 즉 울릉도에 대한 기술만이 이루어지고 있다는 점, 그리고 『고려사』 지리지에서 우산과 무릉을 동일한 섬, 하나의 섬으로 기술해 놓고 있다는 점이다.

우선 『고려사』 지리지의 서술 내용과 『세종실록지리지』 내용의 문제를 검토해 보자. 두 자료의 편찬 연도는 『세종실록지리지』가 세종 14년(1432), 『고려사』 지리지가 문종 원년(1451)이다. 즉 『세종실록지리지』가 『고려사』 지리지의 편찬 시점보다 20년 정도 빠르다고 할 수 있다. 이를 염두에 두고 『고려사』 지리지의 기술 내용을 확인해 보도록 하자.

K. 鬱陵島【在縣正東海中 新羅時稱于山國 一云武陵 一云羽陵 地方百

49 울릉도, 독도와 마찬가지로 육지에서 매우 떨어진 제주도의 경우도 육지에서의 실측 거리가 아니라 며칠 이 걸리는지를 기술하고 있다. 『世宗實錄』 卷151, 地理志, 전라도 제주목 대정현. “舟子往來處有三 發羅州則歷務安 大堀浦 靈巖 火無只 瓦島 海珍 於蘭梁 凡七晝夜 至舟子島 發海珍則從三寸浦 歷巨要梁 三內島 發康津則從軍營浦 歷高子 黃伊 露瑟島 三內島 皆三晝夜 至舟子島 右三處舟子 皆經此島 過斜鼠島 大小火脫島 至于濟州 涯月浦 朝天館 蓋火脫之間 二水交流 波濤洶湧 凡往來者 難之”. 이 서술에 따르면 제주도에 갈 때에는 육지에서 추자도까지 3가지 방법으로 갈 수 있는데 루트에 따라 7晝夜 또는 3晝夜가 걸린다. 추자도에서 제주에 이르는 길은 하나인데, 해당 거리에 대한 서술은 나와 있지 않다.

里 ① 智證王十二年 來降 ② 太祖十三年 其島人使白吉土豆獻方物
 ③ 毅宗十一年 王聞鬱陵地廣土肥 舊有州縣 可以居民 遣溟州道監倉
 金柔立往視 柔立回奏云 島中有大山 從山頂向東行至海一萬余步 向
 西行一萬三千余步 向南行一萬五千余步 向北行八千余步 有村落基址
 七所 有石佛鐵鍾石塔 多生柴胡蒿本石南草 然多岩石 民不可居 遂寢
 其議 ④ 一云于山武陵本二島 相距不遠 風日清明 則可望見⁵⁰

위의 J 기사(『세종실록지리지』)와 K 기사(『고려사』지리지)를 비교해 보면, 서두에 우산·무릉도의 두 섬으로 기술한 것과 울릉도라는 한 섬으로 기술한 것은 분명 차이가 있다. 그러나 신라 지증왕 때 우산국이 신라에 복속된 것(①과 ①), 고려 태조 때 방물을 바친 것(②와 ①), 의종 13년 김유립의 보고 내용(③과 ④)은 정확하게 일치하고 있다. 차이가 나는 것은 ④의 내용인데, 조선 건국 이후 태종 대 김인우가 울릉도를 방문했던 것은 『고려사』지리지에 수록되어 있지 않았다.

편찬 시점이 차이가 20여 년에 불과하고, 수록된 내용이 동일하다는 것은 사실상 『세종실록지리지』와 『고려사』지리지가 같은 자료를 대본으로 편찬되었다는 것을 보여 준다고 할 수 있다. 그리고 이는 『세종실록지리지』를 토대로 『고려사』지리지가 정리되었다고 보는 것이 합리적인 것이다. 다만 그 과정에서 조선 건국 이후의 내용인 ④의 기록은 의도적으로 제외되었던 것이다.

그런데 동일한 자료를 토대로 한 두 자료에서 어떻게 우산과 무릉을 하나의 섬으로 또는 두 개의 섬으로 각각 인식한 결과가 나오게 되었던 것일까. 이것은 『세종실록지리지』기술상의 애매한 점 때문에 발생한 것으로 생각된다.

J-①. 于山·武陵 2섬이 현의 正東 海中에 있다.【2섬이 서로 거리가 멀지

50 『高麗史』卷58, 地理志, 교주도, 동계, 안변도호부, 울진현.

아니하여, 날씨가 맑으면 가히 바라볼 수 있다. 신라 때에 于山國, 또는 鬱
陵島라 하였는데, 地方 1백 리이다....(하략)....

『세종실록지리지』에 의하면 우산과 무릉은 별도의 섬인데, 신라 때에는
우산국 또는 울릉도라 지칭하였다는 기록이 함께 붙어 있다. 이와 더불어
아래의 기록들은 모두 무릉, 즉 울릉도에 대한 기술뿐이다. 즉 신라 때에 우
산국이라 불렀던 섬이 무릉인지, 울릉도인지 오늘날의 기준에서도 매우 헛
갈리게 기재되었던 것이다.

『고려사』 편찬자들은 아마도 『세종실록지리지』의 이러한 애매한 기술을
해석한 결과, 울릉도란 하나의 섬에 대한 기술로 판단하였던 것으로 보인
다. 다만 『세종실록지리지』상에 별도의 두 개의 섬으로 파악한 시각, 즉 “날
씨가 좋으면 가히 바라볼 수 있다”란 기록을 『고려사』 지리지에 함께 남겨
서, 자신들의 오독 가능성을 변별할 수 있는 근거를 남긴 것이다. 두 사료의
서술 내용상으로 봤을 때 이 두 내용이 계통이 다른 별도의 두 자료를 근거
로 하여 서술되었거나, 혹은 두 자료의 편찬 시점 사이 새로운 정보가 추가
되어 반영되었다고 보기에는 상당히 무리가 따른다고 생각된다.⁵¹ 요컨대
『고려사』 지리지의 내용은, 『고려사』 지리지 편찬자들이 『세종실록지리지』
내용을 해석한 결과로 봐야 할 것이다.

그러나 주지하다시피 이후 성종 대 편찬된 『동국여지승람』에는 다시 우
산과 무릉이 별도의 섬으로 인식되었다. 다만 『동국여지승람』에서는 앞서
두 지리지의 서술 문제를 어느 정도 해결하고 있다. 즉 우산도와 울릉도 두
섬의 명칭을 분리하여 기술하고, 울릉도의 주석에 ‘一云武陵 一云羽陵’이
라고 주석을 붙였으며 이후 우산도와 울릉도가 현의 정동쪽에 있다는 내용

51 인용하는 『세종실록지리지』의 ‘2도설’과 『高麗史』 地理志의 ‘1도설’이 서로 공존하다가 1도설을 주장하
는 사람들이 『高麗史』 편찬에, 2도설을 주장하는 사람들이 『세종실록지리지』 편찬에 참여하였다고 주장하였
다. 그러나 당대에 우산도, 무릉도에 대한 견해가 나뉠 정도로 조야의 문관들 사이에 관련 지식이나 논쟁이 존
재하였을 것으로 보기는 어렵다고 판단된다. 2도설, 1도설과 같은 주장의 차이라기보다는 선행하는 『세종실
록지리지』 자료에 대한 해석 과정에서 1도설이 제기된 것으로 보는 것이 순리적이라 생각된다. 인용하의 견
해는 신용하, 2020, 앞의 책, 141-144쪽 참조.

을 서술하였고, 날씨가 맑으면 서로 바라다 보인다는 내용이 『세종실록지리지』에서보다 자세하게 기술되어 있다.⁵² 그리고 이하 주석에서는 울릉도와 관계된 내용들을 서술하여 해당 내용이 우산도와 중복될 여지를 최소화하였다.

요컨대 『세종실록지리지』의 우산, 무릉 두 섬에 대한 기재 내용에서 혼란의 여지가 발생하였고, 이를 『고려사』 지리지 편찬 당시 하나의 섬으로 인식하여 서술하였으나 이후 『동국여지승람』에서 두 개의 섬으로 분리 서술하면서 혼동의 여지를 최소화하였던 것이다. 이러한 맥락에서 살펴보면, 『세종실록지리지』를 비롯하여 조선 전기 지리서에서는 우산도와 무릉도를 각각 개별적인 두 개의 섬으로 인식했던 것으로 볼 수 있다.

또 하나 논란이 많은 표현 중 하나가 “두 섬의 거리가 멀지 아니하여 날씨가 좋으면 서로 바라볼 수 있다.”란 내용이다. 앞 절에서 서술하였듯이, 『세종실록지리지』에 수록된 대부분의 섬들은 육지 또는 인근 섬과의 수로(水路)상의 거리와 방향으로 위치 정보를 수록하고 있다. 그런데 유독 우산과 무릉 두 섬에 대한 기재에는 ‘海中(해중)’이란 표현과 함께 “날씨가 좋으면 서로 바라볼 수 있다.”란 표현이 등장하고 있다.

그런데 이 표현은 역설적으로 두 섬 사이가 꽤 멀다는 것을 드러내는 표현이라고 생각된다. 일기에 따라 두 섬을 육안으로 확인할 수 있다는 것을 근거로 두 섬이 멀지 않다는 서술을 부기한 것이다. 일부 기존 연구에서 울릉도 주변의 관음도나 죽도가 우산도에 해당하는 것이라 주장하기도 하지만,⁵³ 만일 그렇다면 『세종실록지리지』의 섬 기재 양상으로 보건대 해당 섬까지 거리가 정확히 표기되는 것이 일반적이었다. 『세종실록지리지』에서는 물길로 150보밖에 떨어지지 않은 섬에 대해서도 정확한 실측 기록을 남겨

52 『新增東國輿地勝覽』卷45, 강원도, 울진현. “于山島 鬱陵島【一云武陵 一云羽陵 二島在縣正東海中 三峯岾業撐空 南峯稍卑 風日清明 則峯頭樹木及山根沙渚 歷歷可見】”.

53 시모토 마사오(下條正男)등의 학자들이 이러한 주장을 펴고 있다. 이에 대한 소개는 유미림, 2013, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 45-51쪽 참조.

두었다.⁵⁴ 따라서 ‘날씨가 좋으면 서로 바라볼 수 있는 거리’란 추상적 표현은 실제로 매우 먼 거리란 것을 표현하고, 실측 자료를 갖고 있지 못한 것을 반영하고 있는 것이라 볼 수 있다.

마지막으로 주목되는 것은 역사적 연원에 대한 기술이 매우 자세하다는 점이다. 앞 절에서 살핀 것처럼, 『세종실록지리지』에 등장하는 섬들 중 일부는 역사적 사건과 결부된 것들이 있고 이를 주석으로 남기고 있었다. 그런데 이들과 비교해 보아도 우산, 무릉의 주석은 서술 분량이 많음을 확인할 수 있다. 또 여타의 섬들이 한 시점에 대한 역사적 사건만을 기술한 반면, 여기서는 신라시대, 고려 태조 대, 고려 의종 대, 조선 태종 대와 같이 역사적으로 여러 시점을 서술해 두었다. 즉, 이곳이 당시 조선이 파악하는 자국 역사에서 꾸준히 등장하고 영유되던 강역이었다는 점을 강조하였던 것이다. 이러한 것은 이후 발간된 『동국여지승람』에서도 이어져서, 『세종실록지리지』 편찬 이후 발생한 사건, 즉 세종 20년 무렵 김환(金丸) 등을 체포한 사건,⁵⁵ 성종 2년 당시 삼봉도(三峯島)를 수색한 사건 등이 기술되어 있다.⁵⁶

요컨대 『세종실록지리지』의 해도 서술의 특징에 비추어 봤을 때 우산·무릉 두 섬은 당시 조선의 강역으로 인식되었고, 자국의 역사적 공간으로 존재하였던 곳이었다. 상대적으로 빈약한 지리적 정보로 인하여 우산도에 대한 서술은 극히 추상적이었다고 할 수 있으나 해당 섬이 분명한 실체를 가지고 있는 섬이란 점은 당대인들도 명확하게 인식하였다고 할 수 있다.

54 이러한 예로는 <별표>의 馬島(36)에서 찾아볼 수 있다. 『世宗實錄』卷150, 地理志, 경상도 진주목 김해도호부. “馬島在府東南 水路一百五十餘步【人民來往耕作】”. 이 외에도 미법도(16)는 200보, 무의도(23)는 1리, 대저도(29)는 160보, 구량도(42)는 1리 340보, 적도(134)는 300보처럼 매우 가까운 거리의 섬들은 대부분 정확한 실측 거리를 제시하고 있다.

55 『新增東國輿地勝覽』 기록에는 金丸으로 기록되어 있으나 동일한 사건에 대하여 『世宗實錄』에는 金安이라고 표기하고 있다. 『世宗實錄』卷83, 20년 11월 25일 을사.

56 『新增東國輿地勝覽』卷45, 강원도, 울진현.

V. 맺음말

이상과 같이 『세종실록지리지』에 섬은 어떻게 기술되어 있고, 어떠한 섬을 기재 대상으로 하였으며 그러한 원칙에 비추어 우산·무릉도 기사는 어떻게 이해할 수 있는지 살펴보았다.

『세종실록지리지』는 존재하는 섬들 중 사람이 거주하고 농경이 이루어지는 섬들을 일차적인 기술 대상으로 삼았다. 그러나 그 외에도 군사, 행정, 경제적으로 활용되고 있는 섬, 국가 및 지방관의 치제 대상이 되는 섬, 특정한 역사적 사건의 공간이 되었던 섬들 역시 수록 대상이었다. 수록 대상이 되는 섬들의 경우 도마다 다소간의 차이가 있지만 부 중심, 혹은 육지에서의 방향과 수로상의 거리를 표시해 두었고, 섬의 크기나 활용에 대한 자세한 내용을 주기로 남겼다. 이러한 섬들은 『세종실록지리지』상에서 모두 137개가 기재되었다.

한편으로 이러한 섬을 지리지에 수록할 때 중요한 기준이 바로 강역의 여부, 그리고 실제 여부였다. 위화도, 대마도와 같이 조선의 역사적 공간으로서 중요하고 외교적 이익이 결부된 섬이라 하더라도 당시 조선의 강역 안에 있지 않은 섬은 『세종실록지리지』에 포함되지 않았다. 또 국가의 치제 대상이 되는 섬들 중 위치와 소재지가 명확하지 않은 섬들 역시 『세종실록지리지』에 포함되지 않았다. 오늘날의 기준에서는 미흡한 것이 사실이지만, 어디까지나 당대의 기준에서 엄밀한 실증적 바탕 위에 기술되었던 것이다.

이러한 원칙에서 살펴볼 때, 우산·무릉도 기사 역시 여타 섬들에 대한 기재와 양상 면에서 크게 다르지 않았다. 이들 섬이 기재되었다는 사실만으로도 이들이 분명하게 실체를 가진 섬이며 동시에 조선의 강역이란 점을 분명하게 드러낸다고 할 수 있을 것이다. 아울러 두 섬이 서로 바라볼 수 있는 위치에 있다는 것을 기술하여 우산과 무릉이 별도의 섬이란 점도 명확하게 제시하고 있었다. 비록 우산·무릉도까지의 거리가 수로상으로 정확하지 않아 ‘海中(해중)’이라고 표현되고, 두 섬의 거리 역시 “멀지 않아서 날씨가

좋으면 서로 바라볼 수 있다.”란 추상적 표현이 등장하고 있으나, 이는 당대 지리 지식의 한계를 보여 줄 뿐이다. 이러한 ‘지식’의 한계가 우산, 무릉의 두 섬을 조선의 강역으로 이해하였던 당대인들의 사고까지 곡해하는 근거가 되어서는 안 될 것으로 생각한다.

참고문헌

『朝鮮王朝實錄』, 『高麗史』, 『慶尙道地理志』, 『新增東國輿地勝覽』.

고석규, 1997, 「설군 논의를 통해 본 조선후기 섬의 변화」, 『도서문화』 15.

김경옥, 2004, 『조선후기 도서연구』, 해안.

김동수, 1992, 『『세종실록지리지』의 연구 - 특히 물산, 호구, 군정, 성씨항을 중심으로 -』, 서강대학교 박사학위논문.

김보한, 2002, 『중세의 왜구와 한일관계』, 경인문화사.

박병섭, 2018, 「한·일 양국의 독도/竹島 고유영토론의 쟁점」, 『독도연구』 25.

박종기, 2017, 「조선시기 관찬 지리지의 섬 인식과 변화」, 『한국학논총』 48.

배우성, 1997, 「조선후기 연해·도서 지역에 대한 국가의 인식 변화」, 『도서문화』 15.

서인원, 2002, 『조선초기 지리지 연구』, 해안.

신용하, 2020, 『독도 영토주권의 실증적 연구(상)』, 동북아역사재단.

유미림, 2013, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사.

이영훈, 2019, 「독도, 반일 종족주의의 최고의 상징」, 『반일종족주의』, 미래사.

_____, 2020, 「환상의 섬」, 『반일 종족주의와의 투쟁』, 미래사.

임학성, 2014, 「조선시기 경기 도서지역의 공간인식 변화 - 국영목장설치(조선 전기)에서 수군진 설치(조선 후기)로 -」, 『도서문화』 43.

_____, 2022, 「조선 전·후기 섬에 대한 인식 및 정책 변화 양상」, 『해양문화재』 16.

정두희, 1976, 「조선초기 지리지의 편찬」 (1)·(2), 『역사학보』 69·70.

한문중, 1996, 「조선전기 대일 외교정책 연구 - 대마도와의 관계를 중심으로」, 전북대학교 박사학위논문.

【부록】〈별표〉『세종실록지리지』海島 일람

	도	명칭	군현	거리	크기	세부주기					비고	
						畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭		거주인 (호수)
1	경기	선감미도 (仙甘彌島)	남양	화지랑 서쪽 2리	둘레 5리		○					
2	"	대부도 (大部島)	"	화지랑 서쪽 2리	길이 30리, 너비 15리	○ 418필		○ 100결			염부 4호	최도수군영 소속 전결
3	"	소우도 (小牛島)	"	대부도 서쪽 5리	둘레 15리						염부 2호	
4	"	영흥도 (靈興島)	"	소우도 서쪽 7리	길이 25리, 너비 15리						염부 5호	
5	"	소홀도 (召忽島)	"	영흥도 서쪽 30리	둘레 20리							옛명칭: 소물도(召物島)/ 무인도
6	"	덕적도 (德積島)	"	소홀도 남쪽 60리	둘레 15리	○ 257필						옛명칭: 인물도(仁物島)
7	"	우음도 (汚音島)	"	부 북쪽 2리	둘레 13리			○ 5결				
8	"	새곶이 [士也串]	"			○						『동국여지승람』에는 섬 으로 기재
9	"	강화도 (江華島)	강화									섬 전체가 한 군현
10	"	글음섬 [煤島]	"	부 서쪽 2리	둘레 60리	○ 327필					목자 7호, 수군 16호	옛명칭: 구음도(仇音島)/ 수군들은 煮鹽/ 광박석(廣博石) 채취, 상납
11	"	주문도 (注文島)	"	又 서쪽 7리	둘레 30리							
12	"	밤섬 [巴音島]	"		둘레 40리			○ 106결			喬桐 수군 8호	우도수군영 소속 전결
13	"	*소도 (小島)	"	又 서쪽 30리	길이 5리, 너비 2리			○ 5결			喬桐 수군 4호	*고유명칭이 아니라 밤 섬 옆에 작은 섬이란 뜻
14	"	말섬 [末島]	"	又 서쪽 15리	둘레 10리			○ 3결				교통편 사람들 왕래 농 경

『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사의 재검토

도	명칭	군현	거리	크기	세부주기						비고
					畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭	거주인 (호수)	
15	금북섬 [今昔北島]	"	又 동쪽 16리	길이 10리, 너비 2리			○ 20결			喬桐人 7호	
16	미법도 (彌法島)	"	又 동쪽 200보	둘레 15리			○ 7결			喬桐 수군 6호	옛명칭 : 매인도(貫仍島)
17	장봉도 (長烽島)	"	又 남쪽 30리	길이 40리, 너비 5리		○					畜牛는 통진현에서 관장
18	신도 (信島)	"	又 동쪽 60리	둘레 30리	○ 36필						
19	자연도 (紫燕島)	인천	제물량 서쪽 3리	둘레 25리	○ 358필					수군· 목자· 염부 30호	
20	삼목도 (三木島)	"	자연도 옆	둘레 45리						수군· 목자· 염부 30호	조수에 따라 자연도와 연결/馬가 서로 왕래
21	용류도 (龍流島)	"	삼목도 서쪽 5리	둘레 23리	○ 59필					수군· 목자· 염부 20호	
22	사탄도 (沙呑島)	"	용류도 옆	둘레 15리						목자· 염부 5, 6호	목자와 여부가 함께 煮鹽
23	무의도 (無衣島)	"	서쪽 수로 1리	둘레 25리	○ 92필						밭과 소금이 없어서 무 인도/삼목도 목자가 내 왕
24	교동도 (喬桐島)	교동									섬 전체가 한 군현
25	송가도 (松家島)	"	현 남쪽 5리	동서 2리, 남북 1.5리			○ 4결			목자 2호	조수에 따라 글음섬(煤 島)의 목마(牧馬) 왕래
26	충청 원산도 (元山島)	홍주		둘레 40리	○ 100필						
27	북파도 (北波島)	태안	3리				○ 1.5결				
28	대잠도 (大岑島)	대흥						○			소정방의 사당이 존재/ 소재관에서 치제

	도	명칭	군현	거리	크기	세부주기					비고	
						畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭		거주민 (호수)
29	경상	대저도 (大渚島)	양산	군 남쪽 160보							人民 거주	과거 國農所 설치
30	"	고지도 (古智島)	동래	현 동쪽								
31	"	절영도 (絶影島)	"	동평현 남쪽						○		동평현은 동래현의 속현
32	"	모등변도 (毛等邊島)	"	동평현 남쪽						○		동평현은 동래현의 속현
33	"	흥선도 (興善島)	진주	10리				○				충선왕 초에 피휘하여 이름 바뀜
34	"	취량도 (鷲梁島)	김해	부 남쪽 30여 리	둘레 20 리							날씨에 따라 우레같은 소리/시속에서 명지(鳴 旨)라고 칭함
35	"	가덕도 (加德島)	"	부 동쪽 10여 리						○		
36	"	마도 (馬島)	"	부 동남쪽 150보				○				
37	"	남해도 (南海島)	곤남	1리 248보			○					
38	"	상박도 (上樸島)	고성	현 남쪽 40리				○				해도 서술에서는 '박도' 로 기재되었으나 실제로 는 상박도와 하박도임. '관음점사' 사당 서술에 주기로 서술
39	"	하박도 (下樸島)							○			
40	"	옥질도 (梅株島)	고성							○		'관음점사' 사당 서술에 주기로 등장
41	"	거제도 (巨濟島)	거제									섬 전체가 한 군현
42	"	구량도 (仇良島)	사천	1리 340보				○				
43	"	범의도 (凡矣島)	진해	현 남쪽 3리				○				
44	전라	군산도 (群山島)	만경									서술 없음
45	"	망인도 (望人島)	"									서술 없음
46	"	위도 (狷島)	부안									서술 없음
47	"	장산도 (長山島)	나주			○ 57필						'목장조'에 서술

『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사의 재검토

	도	명칭	군현	거리	크기	세부주기						비고
						畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭	거주인 (호수)	
48	"	자은도 (慈恩島)	"									서술 없음
49	"	압해도 (押海島)	"									서술 없음
50	"	암태도 (巖泰島)	"									서술 없음
51	"	흑산도 (黑山島)	"									서술 없음
52	"	진도 (珍島)	해진									「군현 연혁조」에 서술 크기, 거리 서술 없음
53	"	주자도 (舟子島)	"									서술 없음
54	"	임치도 (臨縉島)	영암 영광				○ 221수					영암과 영광에 각각 서술 되었으나 동일 섬으로 추 정/거리, 크기 서술 없음
55	"	안마도 (安馬島)	영광			○ 33필						거리, 크기 서술 없음
56	"	옥도 (玉島)	"			○ 33필						거리, 크기 서술 없음
57	"	반월도 (半月島)	"			○ 40필						거리, 크기 서술 없음
58	"	고도도 (古道島)	"									봉화 위치, 서술 없음
59	"	피금도 (被錦島)	"									서술 없음
60	"	도사도 (道沙島)	"									서술 없음
61	"	마도 (馬島)	강진									「관방조」에 서술, 병선 정 박/거리, 크기 서술 없음
62	"	완도 (莞島)	"						○			국가 사전에 등재/거리, 크기 서술 없음
63	"	조약도 (助藥島)	"									서술 없음
64	"	선산도 (仙山島)	"									서술 없음
65	"	고이도 (古爾島)	"									서술 없음
66	"	태안도 (泰安島)	광양									서술 없음
67	"	초도 (草島)	장흥									서술 없음

	도	명칭	군현	거리	크기	세부주기					비고
						畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭	
68	"	이매도 (伊每島)	"								서술 없음
69	"	내덕도 (內德島)	"								서술 없음
70	"	돌산도 (突山島)	순천								「관방조」와 「해도조」에 중복/병선 정박, 거리 및 크기 서술 없음
71	"	개도 (蓋島)	"								서술 없음
72	"	금오도 (金鰲島)	"								서술 없음
73	"	내내로도도 (內乃老道)	보성								서술 없음
74	"	외내로도도 (外乃老道)	"								서술 없음
75	"	장도 (獐島)	낙안			○ 31필					거리, 크기 서술 없음
76	"	제주도 (濟州島)	제주 대정 정의								한 섬에 3개 군현 설치
77	"	와도 (瓦島)									대정현에 기록/ 육지에서 제주로 가는 벗길을 설명하는 와중 에 등장하는 섬으로 섬 자체에 대한 기술은 없 음. 섬의 군현 소속도 미상
78	"	노슬도 (露瑟島)									
79	"	삼내도 (三內島)									
80	"	사서도 (斜鼠島)									
81	"	대화탈도 (大火脫島)									
82	"	소화탈도 (小火脫島)									
83	황해	철도 (鐵島)	황주	주 서쪽 3리			○			민호 3, 4호	
84	"	수압도 (睡鴨島)	해주	사곶 남쪽 30리							과거 墾田 흔적
85	"	연평도 (延平島)	"	대진 남쪽 30리							과거 墾田 흔적
86	"	산연평도 (山延坪島)	"	대진 남쪽 45리							과거 墾田 흔적
87	"	용매도 (龍媒島)	"	피곶 남쪽 15리			○ 57필				과거 墾田 흔적
88	"	마합도 (磨蛤島)	웅진	현 서쪽 5리							과거 거주 및 墾田 흔적

『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사의 재검토

도	명칭	군현	거리	크기	세부주기						비고
					畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭	거주인 (호수)	
89	소청도 (小靑島)	"	현 서쪽 75리								과거 거주 및 墾田 흔적
90	대청도 (大靑島)	"	현 서쪽 75리		○						충숙왕 대 역사적 연원
91	기린도 (麒麟島)	"	현 남쪽 4리		○ 91필						과거 거주 및 墾田 흔적
92	창린도 (昌麟島)	"	현 남쪽 4리		○ 134필						과거 거주 및 墾田 흔적
93	어화도 (魚化島)	"	현 남쪽 50리								과거 거주 및 墾田 흔적
94	비근압도 (飛斤鴨島)	"	현 남쪽 90리								
95	거차도 (巨次島)	"	현 남쪽 30리								
96	살외도 [沙乙外島]	장연	현 서쪽 30리								과거 거주 및 墾田 흔적
97	백령도 (白翎島)	"	현 서쪽 70리		○ 170필						옛명칭 : 흑도(鵝島)
98	순위도 (巡威島)	강령	현 서남쪽 15리								
99	여애도 (與哀島)	연안	현 남쪽 12리								
100	반니도 (班泥島)	"	현 남쪽 3리								
101	미이도 (彌耳島)	"	현 남쪽 15리								
102	우리도 (汚里島)	"	현 남쪽 25리								
103	초도 (椒島)	풍천	군 서쪽 30리		○ 129필				○		과거 거주 및 墾田 흔적
104	석도 (席島)	"	군 북쪽 20리		○ 140필						과거 거주 및 墾田 흔적
105	웅도 (熊島)	은율	현 서쪽 5리								
106	강원 우산 (于山)	울진	현 동쪽 海中, 청명한 날 相見	동 1만 보 서 1만 3 천 보 남 1만 5 천 보 북 8천 보							
107	무릉 (武陵)										
108	난도 (卵島)	통천	2리								거리 외 서술 없음
109	저도 (猪島)	"	3리								거리 외 서술 없음

	도	명칭	군현	거리	크기	세부주기					비고
						畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭	
110	"	삼도 (三島)	"	5리							거리 외 서술 없음
111	평안	범도 (凡島)	삼화	현 남쪽							수군참절제사영 위치
112	"	가도 (假島)	"	현 남쪽					○		
113	"	대화도 (大和島)	선천	군 서쪽 60리					○		
114	"	탄도 (炭島)	"	군 서쪽 60리					○		
115	"	목미도 (牧美島)	"	군 남쪽	○ 271필						
116	함길	화도 (花島)	함흥	부 남쪽 9리					○	농호 거주	
117	"	송도 (松島)	"	부 동쪽 3리					○		무인도
118	"	마랑이도 (牛郎耳島)	북청	부 동쪽 10리						농호 거주	
119	"	말응도 (末應島)	영흥	부 동쪽 90리	○ 102필						「목장조」에 서술
120	"	대도도 (大都島)	"	부 동쪽 6리						농호 1, 2호 거주	과거 피난처로 토성터 존재
121	"	모도 (茅島)	"	부 동쪽, 대도도 남쪽 10리, 육지와 3리						농호 1, 2호 거주	
122	"	웅도 (熊島)	"	부 동쪽, 대도도 동쪽 15리, 육지와 15리					○	농호 1, 2호 거주	
123	"	국도 (國島)	안변	부 동북쪽 10리							두 개 동굴에 대한 자 세한 설명 첨부
124	"	죽도 (竹島)	의천	군 동쪽 10리							고려 고종 때 피난 기록/ 현재 무인도
125	"	이도 (李島)	"	죽도 서쪽, 육지와 10리 거리						농민, 염호 거주	
126	"	초도 (草島)	"	이도 동쪽, 육지와 10리 거리					○	농민, 염호 거주	
127	"	신도 (薪島)	"	이도 동쪽, 육지와 10리 거리					○	농민, 염호 거주	

『세종실록지리지』海道 기술 원칙과 우산·무릉도 기사 재검토

도	명칭	군현	거리	크기	세부주기						비고
					畜馬 (필)	畜牛 (마리)	거주 농경 (전결)	왕래 농경 (전결)	致祭	거주인 (호수)	
128	사늘도 (四訥島)	용진	현 동쪽								과거 牧馬/ 육지와 달아 있음
129	추도 (槌島)	"	현 동쪽							농호 거주	육지와 달아 있음
130	양도 (羊島)	길주	주 동쪽 20리								
131	난도 (卵島)	길주	양도 남쪽 60리						○		안변도호부 관원 치제/ 새들의 산란지/ 세 고을 서술이 모두 동일 섬에 대한 내용으 로 추정
		경원	적도 남쪽								
		경흥	40리	남북 150보, 동서 300보							
132	초도 (草島)	경원	부 동쪽								과거 몽고족의 목장 존 재/ 경원의 서술(1432)과 온성의 서술(1452) 간 시차 존재. 동일 섬에 대한 내용으로 보임
	대초도 (大草島)	온성	부 동쪽, 10리	동서 6리 30보, 남북 8리 50보	○ 71필						
133	소초도 (小草島)	경원	부 동쪽, 초도 옆								
134	적도 (赤島)	경원	부 동쪽, 1리								養鷄/ 동일 섬에 대한 서술로 보임
		경흥	300보	남북 200보							
135	후라두도 (厚羅豆島)	경원	난도 동쪽, 육지와 30리								새들의 산란지
136	시반두대도 (時反豆大島)	"	후라두도 동쪽, 육지와 1리								여진인들의 사냥터
137	비도 (枇島)	중성	육지와 5리	동서 150보, 남북 2리				○ 1결			

국문초록

본고는 『세종실록지리지』를 대상으로, 해도(海島) 기술의 양상 및 인식의 문제를 다루고자 한다. 오늘날 『세종실록지리지』에 기재된 우산·무릉 두 섬에 대한 기사는 한국의 독도영유권 주장에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 그러나 해당 기사 내용을 둘러싼 비판과 반론만이 중요하게 이루어져 왔다. 정작 『세종실록지리지』 전체의 맥락에서 해도는 어떻게 기술되어 있고, 또 어떠한 해도들이 수록되었는가의 문제는 심각하게 고려된 바가 없었던 것이다.

『세종실록지리지』에서는 어떠한 섬을, 어떠한 방식으로 기재하고 있는가의 문제를 먼저 파악한 이후 해당 맥락에서 우산·무릉 두 섬에 대한 기재 내용을 확인할 때, 당대의 시각에서 우산·무릉도가 어떠한 의미인지를 명확하게 확인할 수 있으리라 생각한다. 아울러 이러한 작업은 비단 우산·무릉도 기사 내용의 검토뿐 아니라, 조선 전기 시기 해양 및 섬에 대한 인식이란 보다 광범위한 주제에 대해서도 일정한 시사점을 던져 줄 수 있으리라 기대한다.

<주제어>

『세종실록지리지』, 우산도(于山島), 무릉도(武陵島), 울릉도, 독도, 섬, 해도(海島)

ABSTRACT

Revisiting the Characteristics of Descriptions of Sea Islands and the Records of Wusan and Mureungdo Islands in *Sejongsillok jiriji*

So, Soon Kyu
(Assistant Professor, Hanyang University)

This study intends to address the perception of sea islands in the descriptions of *The Annals of King Sejong*. The records about the two islands, Wusando and Mureungdo, in *Sejongsillok jiriji* are the most important part in Korea's sovereignty claim over Dokdo. However, criticism of and counterarguments against the contents of the applicable articles have been made. Subjects about how sea islands were described from the viewpoint of *Sejongsillok jiriji* and which islands were included in the book have not been studied thoroughly. How and which islands are described in the book should first be understood and the meanings of Wusando and Mureungdo in the applicable context should be reviewed in the perspective of the Joseon Dynasty. In addition, this study is expected to give some implications to a wide variety of subjects, such as the perception of the ocean and islands in the early Joseon Dynasty, and the descriptions of Wusando and Mureungdo.

Keywords

Sejongsillok jiriji, Wusando (于山島), Mureungdo (武陵島), Ulleungdo, Dokdo, islands, sea islands



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『동국여지승람』에 반영된 해도 인식

서인원 동국대학교 강사

- I. 머리말
- II. 조선 초기 해도 인식
- III. 『동국여지승람』 편찬과 해도(海島) 기록 검토
- IV. 맺음말

1. 머리말

조선시대 초기의 관찬 지리지 편찬은 국가 문물 제도 정비에 있어서 가장 중요한 편찬 사업으로, 특히 지리지 편찬은 국가 수취 체제의 필요성과 함께 국가의 영토 개념을 제시하는 중요한 관찬 사업이었다. 조선 초기에는 요동 지역을 위시한 북방 지역과 더불어 하삼도(下三道)의 해도(海島)에 대한 영토 인식이 확대되어 가는 시기였다.¹ 이러한 영토 인식의 확대 과정은 조선 초기에 편찬된 각종 지리지에 반영되어 있다.

그러나 기존의 조선시대 해도에 대한 인식에 대해서는 국가 정비 과정에서 조선 정부가 시행한 해양 혹은 해도 정책을 이유로 부정적 견해가 많았다. 왜구(倭寇)의 침략과 국가정책에 반하는 인물들이 해도에 정착하는 것을 막기 위한 몇 가지 공도화(空島化)의 경우를 보면서 해양 활동이 활발했던 고려시대에 비해서 해양 활동이 쇠퇴했다고 보았던 것이다. 특히 일본 학자들은 고려 말기와 조선 초기의 몇 가지 공도화 경우를 공도정책(空島政策)이라고 하는 일반화된 국가정책으로 고정하여 조선 정부가 해도를 포기하는 정책을 시행하였다고 주장하였다.² 이는 곧 독도 영유권에 대한 역사적 문제로 연결되면서 독도의 ‘무주지(無主地) 선점론’ 개발에 악용되기도 하였다.

* 논문 투고일: 2022.10.14, 심사 완료일: 2022.11.15, 게재 확정일: 2022.11.16.

1 본문에서 특별히 표기가 없는 이상 해도는 ‘海島’를 가리킨다.

2 19세기 일본 학자 기타자와 마사나리(北澤正誠)가 주장한 공도론에 입각한 공도정책 시행에 상당 부분 초점이 맞추어져 왔다. 기타자와는 자신의 저서 『죽도고증(竹島考證)』에서 조선 정부가 조선 건국 이후 공도제(空島制)를 실시하여 울릉도가 비게 되었고, 임진왜란 이후 일본이 울릉도를 개발하였기 때문에 자국의 영토라는 논리 근거를 제공하였다. 일본 외무성은 그 책에서 주장한 ‘공도제’와 버려진 땅을 차지하면 임지라고 하는 ‘무주지’ 이론에 근거하여 1905년 독도를 시마네현 고시로 침탈하면서 ‘무주지 선점론’을 만들어 냈다. 해방 이후에도 일본 학계에서는 공도정책에 대한 연구가 지속되었는데, 한일관계사 연구자인 오사 세츠코(長節子)는 1979년에 발표한 논문에서 조선 초기 세종 대에 대마도의 요청으로 일본에 개방했다는 고초도(孤草島, 지금의 거문도로 추정)가 유인도였다가 무인도로 된 이유를 조선 초기 공도정책에서 찾았다. 오사 세츠코는 조선 초기 공도정책이 시행된 두 가지 이유로 읍치(邑治)의 변동과 해도 주민(島嶼住民)의 쇄출을 들었다. 이외에도 일제 강점기의 대표적 식민학자인 쓰다 소키치(津田左右吉) 등도 왜구 때문에 조선이 공도정책을 시행하였다고 주장하였다. 津田左右吉, 1913, 『倭寇地圖に就いて』, 『朝鮮歴史地理』 2, 南滿洲鐵道株式會社; 신명호, 2008, 『조선 초기 중앙 정부의 경상도 海島政策을 통한 空島政策 재검토』, 『역사와 경계』 66, 4-7쪽.

이에 대해 조선 초기의 해도 정책은 공도정책이 아니며, 오히려 고려 말에 비하면 목장·어랑·어염(魚鹽) 확보 등을 위해 해도 파악에 집중하는 해도 개발정책이 시행되었다고 보는 주장도 제기되었다. 이와 같은 해도개발정책은 독도 영유권 문제와도 연결되면서 중요하게 연구되고 있다.

조선 정부의 해도 인식은 『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』뿐만이 아니라 조선 초기에 편찬된 지리지에서도 발견할 수 있다. 지리지의 편찬 과정에서 해도에 대한 숫자와 내용 등이 다양해지고 확대되기 때문이다. 『동국여지승람(東國輿地勝覽)』 「산천조(山川條)」에 수록된 해도에 대한 기록은 고려시대에 비해 훨씬 정밀해졌다. 중앙 집권화로 지방관의 파견이 완비되어 지방관의 확인이 가능해지면서, 경험이 축적되어 내용이 더욱 구체화 되었기 때문이다.

이 글에서는 조선 초기에 시행되었다고 하는 소위 ‘공도정책’에 대한 지금까지의 논의를 살펴보고, 조선 초기 해도 인식을 조선 전기 지리지의 종합체라고 할 수 있는 『동국여지승람』의 편찬 과정과 해도 기록에 대한 내용을 바탕으로 살펴보고자 한다. 특히 조선 초기부터 편찬된 『경상도지리지(慶尙道地理志)』부터 『동국여지승람』까지의 관찬 지리지 편찬 과정에서 나타나는 정밀성과 공공성을 통해 관찬 지리지가 가지는 기록의 중요성에 대하여 탐구하겠다. 또한 각각의 지리지 내용에 반영된 해도에 대한 인식 변화 과정을 살펴보고, 나아가 동해의 해도였던 울릉도·독도에 대한 부분까지 일부 고찰하고자 한다.

II. 조선 초기 해도 인식

1. 조선 초기 공도정책에 대한 논의 검토

조선 초기 해도 정책에 대하여 공도정책의 명칭과 논리는 우리나라 학계에서도 어느 정도 통용되었다. 공도정책이라는 명칭은 꾸준히 사용되었으며, 고려 말과 조선 초의 왜구 침탈, 해도에 정착한 유랑민들의 반란 우려

및 해도민의 세역 징수 곤란 등의 이유로 공도정책이 시행되었다고 보았다.³ 따라서 조선 초기에는 공도정책 시행을 통해 연근해 도서에 대한 인식이 거의 없을 것이라는 논리가 통용되기도 하였다.

조선은 건국 초기부터 중앙 정부의 해도 인식 및 해도 정책이 결코 무관심하거나 무책임하지 않았다는 논리가 제시되었고, 성종 12년(1481)에 편찬된 『동국여지승람』에 수록된 도서 지역 및 연근해 관련 기록을 가지고 공도정책을 재검토하는 연구가 진행되기도 하였다.⁴ 한편 조선 초기에는 일부 도서 지역에 대해 주민 쇄환 정책을 사용하였을 뿐, 전면적인 공도정책은 시행되지 않았다는 주장이 제기되었다. 즉 일본인 학자들의 공도정책 주장을 넘어서서, 조선 초기 해도 인식 수준이 상당히 높았을 것으로 보는 견해가 제기되기 시작하였다.⁵

따라서 조선 초기 공도정책이 시행되면서 해도가 원칙적으로 국가 통치의 대상이나, 행정 편제의 대상에서도 빠진 것으로 보는 견해에 대해서도 조선 초기부터 해도들이 중앙 정부에 의해 지속적으로 관리되어 왔기 때문에 공도정책이 실시되었다고 볼 수 없다는 주장이 제기되었다.⁶ 이후 조선 초기 공도화와 해금정책(海禁政策)의 폐단을 인정하면서도, 동남아시아와 교류한 자료들을 제시하면서 조선 건국 세력의 해양 인식이 매우 적극적이었다는 것을 밝히면서 다양한 조선 초기 해양활동을 강조하는 견해도 제시되었다.⁷

머리말에서 거론한 오사 세츠코의 조선 초기 공도정책 시행의 근거가 읍치의 변동과 해도 주민의 쇄환이었다고 하는 주장에 대해서도 다양한 반박이 제기되었다. 도서 지역에 대한 행정적 관리 형태가 육지로 나간 이유를

3 신명호, 2008, 앞의 글, 1쪽.

4 서인원, 1999, 『東國輿地勝覽 研究』, 동국대학교 박사학위논문, 232-239쪽. 이 글에서 서인원은 『세종실록지리지』, 『동국여지승람』에서 보이는 해도 인식 변화에 대하여 적고 있다.

5 김호동, 2007, 『폐기되어야 할 '空島 政策' 용어』, 『독도·울릉도의 역사』, 경인문화사, 20쪽; 신명호, 2008, 앞의 글, 1-2쪽.

6 김호동, 2007, 위의 글, 20쪽.

7 하우봉, 2006, 『해양사관에서 본 조선시대의 재조명』, 『일본사상』 10, 237-240쪽.

왜구 때문만이라고 볼 수 없으며, 육지로 나간 것이 특정한 시기에 모든 섬을 대상으로 적용된 정부 정책이라기보다는 왜구를 피하기 위한 조치로서 특정한 해도를 대상으로 하는 개별적 성격이 강했다는 점을 들었다.⁸ 즉 해도 지역에 대한 정부의 관리가 육지로 옮겨졌다고 해서 모든 섬의 거주민을 이주시켜 섬을 비우는 공도정책이었다고 보기에는 근거가 부족하다고 본 것이다.

또한 고려 말의 공도정책이 조선시대에도 유지되었다면, 육지로 옮겨 간 읍치가 다시는 해도로 회복되지 말아야 하며, 해도 거주 금지 조치가 유지되어야 한다고 주장하였다. 그러나 남해현의 읍치는 태조 4년(1396), 거제도의 읍치는 세종 4년(1422)에 복구되었고, 창선현은 폐현되었지만 진주의 직촌(直村)이 되었다는 사실을 들면서 거제도, 남해도, 창선도는 물론 진도의 읍치 변동은 조선 초기 공도정책의 근거가 아니라 오히려 해도 개척정책의 근거라고 주장하면서 공도정책에 대하여 반박하는 연구 결과도 발표되었다.⁹

따라서 기타자와 마사나리에서 시작되어 오사 세츠코로 이어지면서 연구된 공도정책은 조선 중앙 정부가 해도들을 무책임하게 방치하였다는 상황을 조성하면서 일제의 침략을 정당화하기 위해 사용된 것에 불과하며, 오히려 조선 초기의 해도 정책은 ‘해도개발정책’이라고 불려야 한다고 주장하였다.¹⁰

조선 초기 공도정책에 대해 비판적인 입장의 입론을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 조선은 왜구에 대한 해방 체제를 강화하는 한편 일본을 교린 관계

8 신명호, 2007, 「조선 초기 해양 정책과 어장개장」, 『조선전기 해양개척과 대마도』, 국학자료원, 11-13쪽.

9 김호동, 2007, 앞의 책, 9-15쪽; 신명호, 2008, 앞의 글, 10-13쪽; 도서 주민 쇄출에 관련된 오사 세츠코의 주장에 대해서도 반박하였다. 당시의 도서 주민 쇄출이라는 것이 조선에 존재한 모든 섬 주민들 대상이 아니라, 살인사건이 발생한 전라도 지역의 해도에만 적용되었다는 점을 들어 인정하지 않았다. 또한 진도 주민들은 육지로 쇄환한 지 얼마 지나지 않아 다시 돌아가게 했는데, 이처럼 상황이 안정되자 해도 주민들을 다시 섬으로 돌려보냈다는 사실 등을 통해 오사 세츠코의 주장은 공도정책을 입증하기보다는 일시적이고 제한적인 소개조치(疏開措置)를 오했던 것으로 보았다. 손승철, 2011, 「중·근세 조선인의 獨島 경영과 경계인식 고찰」, 『한일관계사연구』, 39, 222-223쪽.

10 신명호, 2008, 위의 글, 25쪽.

로 회유하면서 해도와 바다의 공간을 안정화시켰다는 것, 둘째, 일부이기는 하지만 주요한 섬들에는 군현을 설치하고 수군진을 두어 해방의 거점으로 활용했던 것, 셋째, 세종 이후 해도에 대한 조사와 관리로 섬에 대한 정보가 크게 증가했다는 것 등이다.

반면에 조선의 공도정책을 어느 정도 인정하거나,¹¹ 해양 활동의 소강기로 보는 견해도 있다. 고려에 이어 조선도 공도정책을 확립하여 조선시대의 해양은 이미 피폐화되고 있었으며, 해양을 근거로 하여 삶을 영위하던 해양 인들도 크게 쇠락하였다는 것이다.¹² 따라서 막강했던 고려의 해양에 대한 지배력은 고려 말에 쇠퇴의 길로 들어섰고, 조선 초기에도 계속 진행되었다고 보았다.

조선 초기의 해양에 대한 문제에서 왜구에 뚜렷한 대책을 세우지 못하고 침탈당했던 것은 이러한 해도를 근거로 한 해양 세력을 주요 섬에서 축출한 공도화 조치 때문이라고 보면서도 왜구의 침탈 때문에 공도화의 조치가 취해졌다고 보는 일반적 인과관계의 설정과는 정반대로, 공도화 조치를 취했기 때문에 왜구의 침탈이 더욱 극성을 부리게 되었다는 역(逆)인과관계가 성립될 수 있다고 주장한 경우도 있다.¹³

이와 같이 조선 초기의 해도 정책에 대한 입장은 일본 학자들이 주장하는 공도정책의 내용에 대해서는 부정적이지만, 조선 왕조의 무책임한 공도화로 해양 활동이 소강기로 접어들었다는 입장과 목장(牧場)·염분(鹽盆)의 개발 등을 추진하면서 고려 말기의 공도화를 비판하면서 도서와 연안을 국부(國富)의 원천으로 되돌려 놓기 위해 해도를 적극적으로 개발하였다는 입장의 두 논의가 적극적으로 개진되어 왔다. 이에 필자는 조선 초기의 해도 정책이 소강 상황이었거나 쇠퇴하였다는 입장보다는, 관찬 지리지의 기록

11 우인수, 2007, 「조선후기 해금정책의 내용과 성격」, 『한·중·일의 해양인식과 해금』, 동북아역사재단; 고석규, 2000, 「조선시기 흑산도의 역사-공도에서 다시 찾는 섬으로-」, 『흑산도 상라산성 연구』, 목포대 도서문화연구소; 김경옥, 『조선후기 도서연구』, 2004, 해안; 장학근, 1998, 『바다와 한국의 역사』, 연경문화사.

12 강봉룡, 2002, 앞의 글, 171-179쪽.

13 강봉룡, 2002, 위의 글, 176쪽.

이 시간이 흐름에 따라 해도에 대한 인식이 높아져 갔다는 내용을 통해, 적극적으로 해양 정책을 개발하려고 노력했다는 관점에서 살펴봐왔다. 공도(空島) 상황이 전개된 것은 사실이지만, 이후 해도 자체를 포기하지 않았으며 관리가 지속되고 있었다면 섬을 포기하는 정책을 시행하지 않았다는 것이 중요하다. 이는 조선 전기에 편찬된 여러 지리지 기록에서 해도의 숫자가 늘어난다는 점을 통해 알 수 있다.

2. 조선 초기 해도 정책의 변화

조선의 건국 시기부터 성종에 이르는 기간의 집권 세력인 훈구 세력은 개국 시조로 단군(檀君)을 내세우는 역사 인식을 보여 주었으며, 우리나라 역대 영토의 크기가 수만 리였다는 것을 강조하는 지리 인식도 보여 주었다.¹⁴ 또한 『동국여지승람』 편찬을 주도한 양성지(梁誠之) 역시 명(明)에서도 요동(遼東)의 동쪽 180리를 지경(地境)으로 하여 완충 지대로 삼았다고 주장하면서,¹⁵ 요동 지역이 우리의 영토임을 은연중에 주장하였다.

한편 북방 영토에 대한 인식뿐만이 아니라 해도에 대한 인식도 적극적으로 바뀌어 가고 있었다. 몽골과 강화 이후 해도를 중심으로 저항한 삼별초 때문에 해상 세력에 대한 탄압으로 연결되면서 고려의 해도의 상황은 악화되었고, 해양 강국으로서의 위상은 약화되었다. 더구나 여말선초 왜구의 침탈이 극심해지면서 해도뿐만 아니라 도서 연안 지역까지 황폐화되었다. 이에 고려 정부는 해도 주민들에 대하여 사민(徙民) 정책을 실시하게 되면서 해도들은 공도화 되고 말았다.

위화도 회군 이후 고려의 권력을 장악한 이성계의 지원으로 대서현이 된 조준은 국정 전반에 걸친 개혁안을 올렸는데, 해도 지역에 대한 복구 개혁

14 서인원, 1999, 앞의 책, 226쪽-232쪽, 『東國輿地勝覽』 進箋文. 노사신은 “수만리 강역(疆域)의 구분은 지도를 펴면 마음에 환하고, 천 백년 흥발(興發)의 자취는 한 번 책을 열면 눈에 있습니다.”라고 우리 강역의 방대함을 드러내었다.

15 『訥齋集』 續編 卷1, 便宜二十八事 議長墻.

안을 정리하면 다음과 같다.¹⁶

첫째, 해도 지역의 어업과 목장 운영은 국부(國富)에 있어서 가장 중요한 요소이다. 고려 태조의 삼국 통일은 여러 해도의 이권을 차지하여 가능하였다.

둘째, 한(漢)의 군사 전략을 모방하여 해도 지역의 둔전병(屯田兵)을 길러 대비하게 한다. 해도 연안 망읍(亡邑)의 황무지를 개간한 자에게는 20년 기한으로 세제 혜택을 주는 동시에 수군 조직에 포함시켜 왜구에 대한 자위력을 키워야 한다.

셋째, 해도 안정화에 적극적인 사람에게는 토지를 하사한다.

이와 같이 해도 개발과 안정책을 실시하면 조운은 편리해지고 창고는 채워지면서 국부가 증대할 것이라고 보았다. 조준의 주장은 단순한 주장으로 끝난 것이 아니라, 현실 정책으로 반영되었다. 그중에서도 가장 시급하게 적용되었던 것이 연안 지역 황무지 개발이었다.

근래에 사신이 돌아왔기에 국왕의 정치에 대하여 물어보니 왕이 불교의 도에만 힘을 쓴다고 하였고, 바닷가를 경유할 적에 바다로부터 거리가 50리, 혹은 30~40리 되는 곳에서야 백성들이 바야흐로 편안하게 살 수 있다고 하여 짐이 그 까닭을 물어보니 왜구가 소요시키기 때문이라고 말하였다. 이로써 성곽이 어떠한지 물어보았더니 백성은 있으나 성이 없다고 하였고, 병장기와 군사는 어떠한지 물었더니 그들의 엄숙함을 보지는 못하였다고

16 『高麗史節要』卷33, 辛禱4, 禱王 14년 8월. “諸道魚鹽畜牧之蕃國家之不可無者也。我神聖之未平新羅百濟也。先治水軍。親駕樓船。下錦城而有之。諸島之利皆屬國家。資其財力。遂一三韓。自鴨綠以南大抵皆山。肥膏之田在於濱海。沃野數千里之稻田陷于倭奴。蒹葭際天。國家既失魚鹽畜牧之利。又失沃野良田之入。願用漢氏募民實塞下防匈奴之故事。許於亡邑荒地開墾者。限二十年不稅其田。不役其民。專屬水軍萬戶府。修立城堡。屯聚老弱。遠斥候。謹烽火。居無事時。耕耘魚鹽。鑄治而食。以時造船。寇至。清野入堡。而水軍擊之。自合浦以至義州。皆如此。則不出數年。流亡盡還其鄉邑。而邊境州郡既實。諸島漸次而充。戰艦多而水軍習。海寇遁而邊郡寧。漕轉易而倉廩實矣。水軍萬戶諸道元帥能置屯田修戰艦結人心施號令滅賊安邊者。賜之島田。世食其入。傳之子孫。其失一城堡亡一州郡者。處以軍法。毋得輕宥。以示勸懲”。

이야기하였으며, 왕의 거처가 어떠한지 물었을 때에는 거처하는 곳은 있으나 정사를 듣는 곳이 없다고 하였다. …… 지금 왕이 군비(武備)를 다스리지 않는다면, 나라의 위엄이 장차 위태로워질 것이다. 백성은 먹을 것을 하늘로 삼는데, 지금 왕이 바닷가의 땅을 경작하지 않는다면 백성의 먹을거리가 장차 위태로워질 것이다.¹⁷

고려 말에도 왜구의 침략으로 내륙 50리까지 농사를 짓지 못하는 상황이었기 때문에 명의 황제조차 우려를 하였다. 따라서 고려 말의 혼란을 정리한 조선은 개국 이후 황무지 개간에 노력하여 고려 말보다 30여 만 결의 토지를 더 확보할 수 있었다.

의정부에서 여러 도의 양전(量田)한 결수(結數)를 올렸다. 동북면·서북면에 다시 양전을 행하지 않은 것을 제외하고, 경기도·충청도·경상도·전라도·풍해도·강원도의 6도에 원전(原田)이 대개 96만여 결이었는데, 다시 양전하여 얻은 잉전(剩田)이 30여 만 결이었다. 고려 말기에 전제(田制)가 크게 허물어져서 홍무(洪武) 기사년에 6도를 다시 양전하여 전적(田籍)에 올렸으나, 그때 왜구가 한창 성하여 바닷가는 모두 진황지(陳荒地)였다. 이때에 이르러 개간한 땅이 날로 불어서 남아 있는 땅이 없었기 때문에 다시 양전한 것이다.¹⁸

이를 통해 보면 조선 초기 태종 대의 토지 결수가 늘어난 것은 결국 조준의 주장처럼 연안 지역의 황무지 개발을 통해 이루어진 것이다.

17 『高麗史節要』卷29, 恭愍王4, 恭愍王 19년 5월, “近者, 使歸, 問國王之政, 言王惟務釋氏之道, 經由海濱, 去海五十里或三四十里, 民方有寧居者, 朕詢其故, 言倭奴所擾, 因問城郭何如, 言有民無城, 問甲兵何如, 言未見其嚴肅, 問王居何如, 言有居, 而無聽政之所, …… 今, 王武備不修, 則國威將危, 民以食爲天, 今, 王濱海之地不耕, 則民食將危”.

18 『太宗實錄』卷11, 太宗 6년 5월 3일 壬辰, “議政府上諸道量田之數. 除東西北面不行改量外, 京畿, 忠清, 慶尙, 全羅, 豐海, 江原六道原田凡九十六萬餘結, 及改量, 得剩田三十餘萬結. 前朝之季, 田制大毀, 洪武已巳, 改量六道田附籍, 然其時倭寇方熾, 濱海皆陳荒, 及是開墾日增, 地無遺利, 故改量之”.

이와 함께 조준의 주장은 고려 후기 수군 개혁과 전술의 변화를 가져와 조선 초기 수군 우대 정책을 시행하는 기반이 되었고,¹⁹ 수군력 증강에도 영향을 미쳤다. 태조 이성계는 등극 직후부터 군선의 증강과 군제의 정비 강화에 부심하여 말년에는 수군의 기틀을 어느 정도 마련하였다. 이는 태종대를 거치면서 더욱 강화되었는데, 태종이 상왕으로 있던 시기에 이르러 수군 강화를 위한 방안이 시행되었다.²⁰

경기좌도 수군첨절제사 이각(李恪)이 글을 올리어 조목을 들어서 시사를 진술하였으니,

“1. 병선을 더 짓는 것이 오늘 시급한 일입니다. 적의 병선은 백으로 세어야 하는데, 각 포구의 병선이 많다 하여도, 5, 6척에 지나지 못하니, 불가불 생

19 신명호, 2008, 앞의 글, 17쪽; 『太祖實錄』卷11, 太祖 6년 2월 11일 甲午, “一, 自庚寅年以後, 海寇作耗, 沿海州郡, 悉皆蕭然. 近年以來, 營造兵船, 沿邊守禦, 賊不敢近, 居民土著, 戰艦之功, 誠爲最大. 各船軍官軍人, 長年騎船, 寄生水上, 甚爲可哀. 船內陸物諸緣及雜役, 專以騎船軍人備用, 苦役尤重. 所在各官, 不顧其弊, 騎船軍戶徭役, 指定侵勞, 騎船戶因此逃散, 軍數日減. 今後騎船各戶差役, 一皆減除, 完護如前. 條令不從守令及奸吏, 以王旨不從論罪. 其騎船軍戶內, 子壻及奉足定給人外, 挾持漏戶, 當差他役”. 도평의사사에서 수군 처우개선 등 군사에 관한 여러 문제에 대해 건의하였다. 『太祖實錄』卷14, 太祖 7년 윤5월 16일 辛卯, “設水軍官職, 萬戶三品以上, 千戶四品以上, 百戶六品以上, 皆以武資差. 國家以騎船軍官, 寄命水上, 勞苦終身, 特設之”. 또한 수군의 관직을 설치하고 만호는 3품 이상 무관을 임명하는 등 수군 조직을 제도화하였다.

20 『世宗實錄』卷5, 世宗 1년 8월 11일 癸未, “京畿左道水軍節制使李恪上書條陳時事:

一, 加造兵船, 誠今日之急務也. 賊船以百數, 而各浦兵船, 多不過五六艘, 不可不慮也. 今既造船於平安, 黃海道, 宜令京畿, 忠清, 全羅, 慶尙道加造兵船, 分置左右領, 有警則一領常守邊圉; 一領密守要衝之地. 如京畿之德積, 黃海之白翎, 平安之木彌, 忠清之烟島, 全羅之狷島, 慶尙之巨濟等諸島, 或值採薪汲水之寇, 出其不意, 乘機突擊, 則寇竄伏而不敢近矣.
 一, 今留後司雖計程作牌, 其脫於軍籍者, 十常八九, 開城, 松林二縣亦然. 今既加造兵船, 則增其軍額, 不可不急, 宜遣朝官, 盡刷閑民, 以充船軍.
 一, 江華, 喬桐左右邊所屬官軍, 本是全羅勤卒, 自庚申之歲, 徙居于此, 式至于今, 不唯族類日繁, 其雇工閑民之避役者, 如萃淵數, 每正軍一名, 奉足二丁之外, 閑役者不啻十數. 宜遣朝官, 盡刷錄籍, 以昔之付籍者爲左領, 加見者爲右領, 諸島水軍, 並依此例. 如有緩急, 合領應變, 則不特軍額之加多, 便習舟楫, 莫此若也.
 一, 江華在海之中, 儻有變賊, 如鳥在籠, 況以其田全屬軍資, 畜積甚多, 而爲賊所伺. 有邑有倉, 而無城可守, 固失備邊之策矣. 今宜擇地築城, 以固邊圉.
 一, 造船之材, 必須松木, 其可不預養而致用乎? 國家雖立禁伐之令, 未有培養之方. 請申嚴禁伐禁火之令, 又於沿海閑曠之地, 使之栽植, 監司每當殿最, 憑考黜陟, 以備他日之用.
 上王從之.”

각하여야 하겠습니다. 이제 이미 평안도와 황해도에서 배를 만들게 하였으니, 경기·충청·전라·경상도에서도 병선을 더 만들어서 좌우영(左右領)으로 나누어 놓았다가 경보가 있으면, 한 영(領)은 늘 해변 둘레를 지키고, 한 영은 요충되는 땅인 경기도의 덕적도(德積島), 황해도의 백령도(白翎島), 평안도의 목미도(木彌島), 충청도의 연도(烟島), 전라도의 위도(狹島), 경상도의 거제도(巨濟島) 같은 여러 섬을 비밀스럽게 지키다가, 혹 땀나무를 채취하거나 물을 구하는 적군을 만나면 불시에 뛰쳐나가서 기회를 틈타 돌격하면, 왜구가 도망가고 굴복하여 감히 접근하지 못할 것입니다.

1. 지금 유후사에서 비록 요량하여 호패를 만들지만, 그 군적에서 벗어나는 자가 심중팔구가 됩니다. 개성(開城)과 송림(松林) 두 고을만 보더라도, 역시 그러합니다. 이제 병선을 더 만들게 되어 군인 수를 늘리는 것도 불가불 급하오니, 마땅히 조관(朝官)을 보내시어 한가한 백성을 다 찾아내서 수군에 보충하게 하여야 할 것입니다.

1. 강화(江華) 교동(喬桐) 좌우변에 소속된 관군은 본시 전라도의 훈련 받은 용병으로 경신년부터 이곳으로 옮겨 왔는데, 이제 와서는 그들의 식구가 날로 늘어났을 뿐만 아니라 고용된 인부라든지, 일없는 백성들이 병역을 도피하여 모여 들어서, 깊은 늪(淵)에 고기 모이듯, 숲에 새 모이듯 하여서, 정식 군인 한 사람 앞에 봉족(奉足) 두 사람 외에도 당치 않은 명목으로 팔려 있는 자가 여남은씩 됩니다. 조관을 보내어 모두 추려내어 군적에 올리시어, 전부터 군적에 있던 자는 좌영(左領)으로 하고, 새로 등록된 자는 우영(右領)에 올리게 하시되, 여러 섬의 수군들도 모두 이 예에 의거하여 처리할 것입니다. 만일에 급박한 경우가 있게 되면, 좌우령을 합쳐서 사변에 대응할 것이니, 군인 수를 늘릴 수 있을 뿐 아니라 배에 익숙하도록 훈련하는 데에도 이보다 요긴한 것이 없습니다.

1. 강화라는 곳은 바다 가운데 있으므로, 만약에 사변이라도 생긴다면, 마치 새가 바구니(籠) 속에 있는 것 같은데, 하물며 그 토지의 세납을 모두 군자에 충당하게 하였으므로 군비의 축적이 매우 많아서, 적군이 엿보는 곳이 되었습니니다. 고을도 있고 창고도 있으면서도, 성이 없어서 지킬 수 없으

니, 진실로 변방을 방비하는 방책이 허루(虛漏)한가 합니다. 이제 마땅히 땅을 선택하여 성을 쌓아서, 변방의 수어를 굳게 하여야 합니다.

1. 배를 만드는 재목은 반드시 소나무라야 하는데 그것을 미리 기르지 아니 하고서 소용에 공급할 수 있겠습니까. 국가에서 비록 벌채를 금지하는 법령을 세우기는 하였으나, 심어서 기르는 방법은 있지 않으니 이제 벌채와 불조심을 하라는 법령을 엄하게 포고하시고, 또 연해(沿海)의 황폐한 땅에 소나무를 심고 기르게 하시되, 감사가 각 고을 수령을 전최(殿最)*할 때, 그것도 조사하여, 등수를 올리고 내리는 데에 들게 하시어, 훗날의 소용에 대비하게 하소서.”

하니, 상왕이 그대로 따랐다.

*殿最: 관리의 치적을 고사(考査)하여 포폄의 자료로 하는 것인데, 상(上)을 최(殿)라 하고 하(下)를 전(殿)이라 함.

이렇게 노력한 결과 조선 초기 수군은 상당한 전력을 가지게 되었다. 경기좌우도수군첨절제사영(京畿左右道水軍僉節制使營)과 그 밑의 4개 만호영(萬戶營), 충청수군도안무처치사영(忠淸水軍都安撫處置使營)과 그 밑에 좌우도만호영(左右都萬戶營)과 5개 만호영, 경상좌우도수군도안무처치사영(慶尙左右道水軍都按撫處置使營)과 그 아래의 2개 도만호영(都萬戶營)과 17개 만호영, 전라수군처치사영(全羅水軍處置使營)과 그 밑의 2개 도만호영과 13개 만호영, 황해수군첨절제사영(黃海水軍僉節制使營)과 그 산하의 6개 만호영, 강원병마첨절제사(江原兵馬僉節制使) 산하의 6개 만호영, 평안도의 3개 수군첨절제사영(水軍僉節制使營), 함길도(함경도)의 2개 만호영 등 팔도의 수군 진영(鎭營)이 갖추어져 있었으며, 대선(大船)·중대선(中大船)·중선(中船)·병선(兵船)·쾌선(快船)·맹선(猛船)·중맹선(中猛船)·별선(別船) 등 13종, 829척의 군선, 50,177명의 선군(船軍) 배치 등이 이루어졌다.²¹ 이는 태조·태종에 이어 세종 대까지 수군 제도의

21 『世宗實錄』卷148~155, 地理志.

확립과 군선 증강에 노력한 결과라고 할 수 있다. 결국 이 막강한 수군으로 왜구의 침략을 방어하는 한편, 왜구의 소굴인 대마도를 정벌할 수 있었던 것이다.²²

한편 해도 지역에 목장을 설치하는 일도 늘어났다. 조선 초기 정부가 목장을 확대해 나간 것에는 크게 두 가지 이유가 있었다. 하나는 명나라의 징마(徵馬) 요구였으며,²³ 또 하나는 조선 초기 야인 정벌 때문이었다. 특히 야인 정벌에 있어서 기병이 주력군인 여진군을 상대하기 위해서는 조선군 역시 기병을 강화할 필요가 있었다. 이에 따라 마목장 설치는 기존 마목장을 넘어서 충청도·경상도·전라도의 하삼도까지 확장되었다.²⁴ 특히 세종 16년에 병조에서 ‘마정(馬政)은 군국(軍國)의 급무’라고 하면서 군마 조련에 대한 의견을 피력하자 세종은 병조의 주장을 그대로 시행하라는 명령을 내리기도 하였다.²⁵ 태종이 제주 목장의 종마 1천8백여 필을 환경이 비슷한 진도로 옮겨 방목하였고, 1백여 필은 강화도 길상사에 방목한 이후 해도 목장 설치에 대한 정책은 더욱 강화되었다. 뒤를 이어 세종 역시 강화도 전 섬의 목장화를 추구하였으나, 관료들의 반대로 무산되자, 강화도 부속 섬에 여러 개의 마목장을 설치하였다.²⁶ 지속적인 목장 설치로 『세종실록지리지(世宗實錄地理志)』에 전하는 하삼도의 목장은 다음과 같다.

22 金在瑾, 1980, 『조선시대 수군』, 『군사』 1, 국방부 군사편찬연구소, 97쪽.

23 남도영, 1976, 『조선마정사연구』, 아세아문화사 참조, 태조 즉위년(1392)부터 문종 대(1450-1452)까지 조선이 명에 보낸 馬匹은 약 7만 필 정도였다.

24 이흥두, 『조선 초기 마목장 설치 연구』, 『동북아역사논총』 55, 238쪽.

25 『世宗實錄』 卷63, 世宗 16년 1월 16일 甲子, “兵曹啓, ‘馬政, 軍國急務也, ……」 從之”.

26 이흥두, 2016, 『조선시대 강화도의 馬牧場의 설치와 戰馬의 생산』, 『軍史』 93, 105-106쪽.

〈표 1〉 『세종실록지리지』 하삼도 해도 마목장(6)

도별	소관읍명	목장명	둘레	마필 수
충청도(1)	홍주목	元山島	40리	100
전라도(5)	나주목	長山島		57
		安馬島		33
	영광군	玉島		33
		半月島		40
		獐島		31

이와 더불어 북방 지역에도 해도 지역에 마목장을 설치하였다. 하삼도에 비해 북방 지역에는 조금 더 많은 해도 지역에 마목장을 설치하여 총 14개 소가 되었다.

〈표 2〉 『세종실록지리지』 북방 지역 해도 마목장(9)

도별	소관읍명	목장명	둘레	마필 수
황해도(6)	해주목	龍媒島	15리	57
		麒麟島	4리	91
	응진현	昌麟島	4리	134
		白翎島(옛 黑島)	70리	170
	풍천군	椒島	30리	129
		席島	20리	140
평안도(1)	선천군	牧美島		271
함길도(2)	영흥대도호부	末應島		102
	운성도호부	大草島	22리	71

이와 같이 해도 지역에 마목장이 늘어난 이유로는 한양 천도와 중앙군 확대에 따른 경군(京軍)이 증대하였고, 명의 징마 요구와 제주 목장 탈취 야욕에 대한 대응적 측면이 강하였으며, 야인 정벌에 따른 전마(戰馬) 생산의 필요성 대두, 진관체제 확립에 따른 영진군(營鎭軍)의 확충과 중앙에 번상하는 갑사(甲士)의 증가 등을 들 수 있다.²⁷ 결국 해도 지역 마목장의 확대는 조

27 이홍두, 2016, 앞의 글, 249쪽.

『동국여지승람』에 반영된 해도 인식

선 초기 중앙 정부의 해도 지역에 대한 관리 및 파악이 필요하였음을 보여 주고 있다. 이러한 맥락은 시간이 흐를수록 늘어나서 『동국여지승람』 편찬 시에는 48개소로 세 배 정도 늘어났다.

(표 3) 『동국여지승람』 해도 목록(48)

도별	소관읍명	목장명	둘레
전라도(12)	영암군	露島	40리
		達木島	56리
	영광군	望雲島	
		臨淄島	50리
	장흥도호부	來德島	30리
	강진현	古尙島	105리
		助藥島	95리
		新智島	90리
	대정현	加波島	
	순천도호부	突山島	135리
猫島		60리	
흥양현	折尙島	100리	
경상도(5)	동래현	絶影島	
	진주목	興善島	
	거제현	山達島	32리
		漆川島	51리
웅천현	加德島	75리	
충청도(1)	홍주목	元山島	47리
경기도(19)	수원도호부	楓島	20리
	남양도호부	仙甘彌島	
		大部島	
		靈興島	
		秃甲島	25리
		昇黃島	45리
		伊則島	35리
	인천도호부	紫燕島	55리
		三木島	10리
		龍流島	25리
		無衣島	28리
		德積島	30리
		沙也串島	10리

경기도(19)	강화도호부	煤島	50리
		注文島	
		甫音島	17리
		彌法島	
		長烽島	25리
		信島	
황해도(4)	해주목	延平島	
	풍천도호부	椒島	
	웅진현	昌麟島	
	강령현	巡威島	
함경도(4)	영흥대도호부	末應島	
	문천군	四訥島	
	홍원현	馬郎耳島	
	은성도호부	大草島	21리
평안도(3)	철산군	大串島	
		椒島	
	선천군	身彌島	

※ 양목장과 우목장은 제외.

이렇듯 연안 및 해도 지역의 황무지 개간, 수군력 증강, 목장 및 어량, 염전의 파악 및 관리 등의 상황을 보면 조선 초기에 해도와 해도 개발에 대한 인식은 높은 편이었다고 할 수 있다.

한편 사림 세력이 등장하면서 영토 인식에도 변화가 나타났다. 당시 1차 수찬(修撰)을 담당했던 사림 세력은 만주 지역보다는 한반도와 부속 도서에 대한 관심이 높았다. 이는 사림 세력이 광대한 국토와 강력한 패권을 갖춘 패도적 국가를 지향하기보다 왕화(王化)가 미치는 왕도적 국가를 지향하였기 때문에 국력이 미치지 못하는 만주 지역에 대한 의식은 피하는 경향이 있었기 때문이다.²⁸ 반면 조선 초기부터 진행되어 오던 해도 지역에 대한 관심은 『동국여지승람』에 지속적으로 반영되었다. 특히 <동람도(東覽圖)>에 대마도를 명기하였는데, 그 이유는 중국과는 달리 일본을 왕도정치를 펼쳐야

28 서인원, 1999, 앞의 책, 237쪽.

할 국가로 인식하고 있었기 때문이다. 일본은 왕화가 이루어진 지역이 아니므로 당연히 대마도는 우리가 관리하여야 할 섬으로 인식하고 있었다고 할 수 있다.²⁹ 당시 대마도에 대해서는 우리나라 여타 섬들보다도 훨씬 자세하게 설명을 하였다. 특히, 옛날에는 신라의 땅이었는데 언제부터 일본 사람들이 살게 되었는지 모르겠다고 개탄하면서, 수로(水路)의 거리·크기, 현재 상황, 생업, 도주(島主)의 내력, 목장, 산물, 산천, 풍습 등과 함께 우리나라와의 관계에 대한 상세한 설명을 명기하였다.³⁰

따라서 1차 수찬 시에는 대마도뿐만이 아니라 우리나라의 해도에 대한 인식도 더욱 확대되었다. 즉, 『세종실록지리지』 편찬 시보다 도서에 대한 인식은 더욱 확대되었으며, 김종직(金宗直)의 발문 내용을 통해 볼 때 해도에 대한 인식은 지속적으로 강화되어 가고 있음을 알 수 있다.³¹

『세종실록지리지』에 비하여 『동국여지승람』의 해도 파악 노력이 확대된 이유는 첫째, 조선 초기부터 공도를 적용한 해도가 있기는 하지만, 기본적으로 해도 인식이 확대되어 가고 있었으며, 둘째, 목장·어량(魚梁)·염분(鹽盆) 등의 경제적 목적이 있었고, 셋째, 사람이 정치 세력으로 부상하면서 남쪽으로의 영토 인식이 더욱 확대되었고, 넷째, 왜구 침략이나 왜인의 무차별적인 조선 해도 접근을 방어하기 위한 국방상의 대비 때문이라고 할 수 있다.

조선 초기 중앙 정부는 고려 말에 방치했던 해도에 대한 재정비를 통하여 해도에 대한 관심을 표현하였고, 해도에 대한 관리를 지속적으로 시행하였다. 따라서 조선 초기 해도 정책을 공도정책이라고 부르기에는 무리가 따른다고 할 수 있다. 조선 정부가 새로운 국가의 기틀을 다지기 위해 해도를 다양하게 파악하는 노력을 기울였기 때문에 ‘해도개발정책’을 펼쳤다고 볼 수 있다. 만약 ‘해도개발정책’이라고 볼 수 없다고 하더라도 해도에 대해 무

29 서인원, 1999, 앞의 책, 237쪽.

30 『新增東國輿地勝覽』 卷23, 慶尙道 東萊縣 山川.

31 서인원, 1999, 위의 책, 237쪽 참조, 『新增東國輿地勝覽』 跋文(金宗直), “…… 양계의 국경 가까운 지역과 바다와 대마도 등의 섬도 경계에 연한 지역으로 붙였습니다(兩界近塞地分及 海外對馬島等島 亦附連境之地).”

관심하거나 방치하여 공도정책을 시행했다고는 할 수 없다. 이와 같은 조선의 해도 인식과 정책은 전국 지리지 편찬에 적극적으로 반영되었다.

III. 『동국여지승람』 편찬과 해도(海島) 기록 검토

1. 『동국여지승람』 편찬 과정

조선은 건국 이후 국가 운영을 위한 기초 자료로 지리지를 작성하였다. 조선 초기 정치적으로 안정되면서 대내적으로 제반 문물제도의 정비와 더불어 국가 재정 확보를 위해 지리지 편찬은 중요한 국가사업이었기 때문이다. 또한 대외적으로는 요동 지역 진출 및 4군 6진 개척 등 영토 문제 등을 해결하기 위한 군사·외교적 측면의 실태 파악을 위해서는 전국적인 지리 정보가 수록된 지리지의 필요성이 더욱 증대하고 있었다. 세종 등의 왕뿐만 아니라 『동국여지승람』 편찬자나 수찬자들도 지리에 대한 인식 내지는 정보가 국가 운영에 가장 중요한 자료라는 입장을 강하게 인식하고 있었다.³² 그러나 건국 초기 왕자의 난 등 정치적 혼란으로 지리지가 편찬되지 못하다가 세종 대에 와서 지리지 편찬이 시작되었다. 세종은 변계량(下季良)을 불러 다음과 같이 지리지 편찬의 중요성을 강조하였다.

대제학(大提學) 변계량을 불러 이르기를, “옛날 노인이 점점 드물어가니 문적을 남기지 아니할 수 없다. 본국의 지지(地志)와 주(州)·부(府)·군(郡)·현(縣)의 고금 연혁을 찬술해 보려고 한다. 그러나 지금 춘추관(春秋館)에 일이 많아 지지는 편찬할 수 없으니, 우선 주·부·군·현 연혁을 편찬하여 보라. 또 주공(周公)의 빈풍(鬪風)이라 하는 시와 무일(無逸)이라 하는 서는 거울삼을 만한 것이다. 그러나 우리나라의 풍속이 중국과 다르니, 민간에서 농사

32 서인원, 1999, 앞의 책, 87-88쪽, 『東國輿地勝覽』 跋文 및 양성지의 『訥齋集』 卷3 참조.

짓는 괴로움과 부역하는 고생을 달마다 그림으로 그리고 거기에 경계되는 말을 써서 보는데 편하게 하여 영구히 전하려고 한다.” 하니, 계량이 계하기를, “지지와 주군 연혁은 동일한 것입니다. 춘추관의 한 사람으로 하여금 겸하여 맡게 하면, 신은 탁신(卓愼)·윤회(尹淮)와 함께 의논하여 편찬하겠습니다. 월령(月令)에 대한 글은 신이 담당하겠습니다.” 하니, 임금이 이르기를, “월령문은 아직 천천히 하고, 지지와 주군의 연혁을 경이 편찬하여 바치라.” 하였다.³³

왕권이 안정되고 국가 통치 체계가 정비되는 과정에서 세종은 지리지 편찬의 중요성을 강력하게 제시하여 『경상도지리지』의 편찬으로 이어졌다. 세종이 지리지 편찬의 명을 내린 지 보름 후인 12월 1일 호조가 경상도의 주·부·군·현의 연혁 등을 각 도에 보내어 검토하게 한 후, 다시 춘추관에서 참고하도록 하였다. 그 후 예조에서는 이를 바탕으로 새롭게 편찬 규칙을 만들고, 이를 각 도에 보내어 규칙에 맞도록 재조사를 하도록 하였다. 이에 따라 경상도 감영에서는 규칙에 따라 도내 각 군현의 자료를 모아 빠진 것들을 보충하여 한 부를 만들어 춘추관으로 보내고, 또 한 부를 만들어 경상도 감영에서 보관하였다.³⁴ 이렇듯 중앙에서 편찬 규칙을 내려보내 정리한 『경상도지리지』³⁵는 곧 세종 14년(1432)에 다른 도의 지리지와 합쳐져 『팔도지리지(八道地理志)』로 편찬되었다. 이는 다시 세종 사후 실록을 편찬하면서 세종 14년 이후의 내용을 보완하여 『세종실록지리지』(단종 2, 1454)로 정리되었다.³⁶ 이 과정과 내용을 『세종실록지리지』 서문에 남겨 두었다.

33 『世宗實錄』卷26, 世宗 6년 11월 15일 丙戌, 召大提學卞季良曰: “故老漸稀, 不可無文籍, 本國地志及州府郡縣, 古今沿革, 俾撰以觀. 然今春秋館事劇, 地志則不可爲也, 姑撰州府郡縣沿革而觀之. 且周公《爾雅》之詩、《無逸》之書, 亦可以鑑, 然本土之俗, 異於中國, 欲民間稼穡艱難, 徭役疾苦, 逐月作圖, 仍述警戒之語, 以便觀覽, 庶傳不朽.” 季良啓曰: “地志及州郡沿革, 一體事也, 使兼春秋館一人掌之. 臣與卓愼、尹淮共議撰之, 月令之文, 臣當任之.” 上曰: “月令之文, 姑徐之, 地志及州郡沿革, 卿今撰進”.

34 서인원, 1999, 앞의 책, 30쪽.

35 남아 있는 지리지가 경상도본밖에 없으나, 각 도가 모두 만들었다고 보아야 한다.

36 서인원, 1999, 위의 책, 33-34쪽, 『경상도(신찬)지리지』와 『세종실록지리지』와는 약 80년의 차이가 나서 일부 다른 내용도 있지만, 일련의 편찬 과정으로 보고 있다.

우리나라 지지(地志)가 대략 『삼국사(三國史)』에 있고, 다른 데에는 상고할 만한 것이 없더니, 우리 세종대왕이 윤희·신장(申穰) 등에게 명하여 주군의 연혁을 상고하여 이 글을 짓게 해서, 임자년(1432)에 이루어졌는데, 그 뒤 〈주군이〉 갈라지고 합쳐진 것이 한결같지 아니하다. 특히 양계(兩界)에 새로 설치한 주·진을 들어 그 도의 끝에 붙인다.³⁷

『팔도지리지』(『세종실록지리지』)가 편찬되고 21년이 지난 단종(端宗) 1년(1453)에 와서 새로운 지리지의 편찬이 시도되었다. 계유정난(癸酉靖難)으로 정권을 장악한 세조(世祖)는 단종 1년 10월 정인지(鄭麟趾)를 불러 지리와 관제가 중요하므로 지리지를 편찬하고자 하는데 누가 적임이냐고 물었다. 이에 정인지는 『고려사(高麗史)』 편찬 당시 지리지를 편찬한 경험이 있는 양성지를 천거하였다.³⁸ 세조에게 새로운 지리지 편찬의 명을 받은 양성지는 단종 2년(1454)에 『경기도지리지』를 편찬하였고, 다음 해에 『평안도지리지』도 편찬하였다.³⁹ 그러나 그 이후에는 양성지가 다른 일을 하면서 별다른 진척이 없었기 때문에 세조는 왕위에 등극한 후에 다시 양성지에게 지리지 편찬을 명하면서, 아울러 지도를 그리게 하였다.⁴⁰ 당시 양성지가 지도 제작에 전념하여 지리지 편찬의 여유가 없었기 때문에 지리지 편찬은 여전히 성과가 없었다.⁴¹ 예종(睿宗)이 즉위하면서 다시 한 번 양성지에게 『속찬팔도지리지

37 『世宗實錄』地理志 序文, “東國地志, 略在(三國史), 他無可稽. 我世宗大王命尹淮, 申穰等, 考州郡沿革, 乃撰是書, 歲壬子書成. 厥後離合不一, 特舉兩界新設州鎮, 續附于其道之末云.”

38 서인원, 1999, 앞의 책, 68-69쪽; 『端宗實錄』卷8, 端宗 1년 10월 17일 庚子.

39 梁誠之, 『訥齋集』卷4, 進新撰地理志劄子(戊戌正月初六日 以工曹判書 上劄子) “景泰四年癸酉冬十月 恭惟我世祖大王 擧義靖難 命臣以圖籍之事 明年 使臣撰京畿地理志 又明年 撰平安道地理志”.

40 『世祖實錄』卷2, 世祖 元年 8월 12일 乙卯, “命集賢殿直提學梁誠之撰地理志 并畫地圖”.

41 세조 9년(1463)에 양성지는 정척(鄭陟)과 함께 「동국지도(東國地圖)」를 완성하였는데, 정척은 세종의 명을 받은 지 27년만의 일이고, 양성지는 세조의 명을 받은 지 10년만의 업적이다. 이 「동국지도」는 고려시대의 「오도양계도(五道兩界圖)」, 태종 때 이희(李禧)의 「팔도도(八道圖)」, 세종 때 정척의 「팔도도(八道圖)」 등을 참고하고, 또 정척이 이북 3도를, 양성지가 하삼도의 산천형세를 조사한 결과를 종합하여 제작한 조선 초기 지도의 완성편이었다. 그러므로 양성지는 세조 대에는 지도 제작에 전념하였을 것으로 보인다. 李相泰, 1991, 『朝鮮時代地圖研究』, 동국대학교 박사학위논문, 8쪽.

(續撰八道地理志)』 편찬이 명해졌고, 전국 각 도에 지리지 편입 사실을 뽑아 보고하도록 하였다.⁴² 그러나 이번에도 양성지가 『세조실록(世祖實錄)』과 『예종실록(睿宗實錄)』 편찬을 계속해서 담당하면서 지리지 편찬의 속도가 나지 않다가, 성종(成宗) 4년(1473) 이후 지리지 편찬에 본격적으로 착수하여 성종 8년(1477) 12월에 완성하였다.⁴³ 『속찬팔도지리지』는 현존하지 않지만, 각 도별로 1권씩 모두 8책으로 구성되어, 『동국여지승람』 편찬의 기본적 사료로 이용되었을 것으로 보인다.

양성지의 『속찬팔도지리지』가 완성되었지만,⁴⁴ 이는 중앙에서 세세히 작성된 것이 아니라 지방 보고서에 의존한 지리지였다. 따라서 양성지의 『속찬팔도지리지』가 완성되기 1년 전부터 새로운 지리지를 편찬할 계획이 세워지고 있었다. 성종은 양성지의 『속찬팔도지리지』에 우리나라 문사들의 시문을 모아 첨가하라고 명을 내렸다.⁴⁵

『동국여지승람』의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 연혁·풍속·형승·높은 성과 큰 보루는 전통적인 지리지의 성격을 보여 주는 것으로 지방 행정과 방어 등 국가 운영에 관한 내용이다. 그리고 왕실의 보전을 강조한 묘사·궁실·능침·사단에 대해서는 『세종실록지리지』에 있는 내용에 비하여 문화적 입장을 더욱 구체적으로 강조하고 있다. 그리고 학교·정문·사묘 등은 유교적 통치 이념에 입각한 사회 질서를 강조한 것이고, 그 외의 사항은 문화적 관점에서 중요한 내용들을 강조한 것이다. 특히 서문을 통해 보면 『세종실록지리지』에 비하여 문화적 입장을 강조한 것이 두드러진 특

42 梁誠之, 『訥齋集』 앞의 글. “歲戊子十一月 睿宗命考定八道地理志 遂令中外 抄地理志編入事實以啓”.

43 梁誠之, 『訥齋集』 위의 글. “臣自是率典校署校理臣允謙 據地理文書起藁 明年甲午夏允謙移軍資監臣手閱古今圖書 盡心高度 至丁酉十二月始克書成 各道一卷 凡八冊”.

44 양성지의 『팔도지리지』는 예종이 즉위(1468)하면서 편찬을 명령받아, 10년만인 성종 8년(1477)에 완성되었다(梁誠之, 『訥齋集』 卷4. 進新撰地理志劄子). 그러나, 실록에는 성종 9년(1478)이라고 되어 있는데, 이것은 1477년 겨울에 완성하여 1478년 정월에 바쳤기 때문에 발생한 차이이다. 『成宗實錄』 卷138. 成宗 13년 2월 13일 壬子. “睿宗即位 申命畢撰 戊子冬始撰 至戊戌正月 書成以獻”.

45 『동국여지승람』을 편찬하는 과정에서 양성지 등은 중국 송의 『방여승람(方輿勝覽)』이나 명의 『대명일통지(大明一統志)』를 참조하여 국가가 편찬하는 관찬 지리지의 모범을 따르려고 하였다. 이는 당시 『동국여지승람』이 정밀하게 편찬된 관찬 지리지임을 보여 준다.

징이다.⁴⁶ 『동국여지승람』은 한 차례의 편찬과 간행으로 끝난 것이 아니라, 이후 세 차례에 걸쳐서 수정과 증수(增修) 과정을 겪었다. 성종 12년(1481) 4월에 노사신(盧思愼) 등에 의해서 초고본 『동국여지승람』 50권이 편찬되었고, 같은 왕 17년(1486) 12월에 김종직 등에 의하여 수정된 『동국여지승람』 제1차 수찬본이 55권으로 편찬되었다. 연산군(燕山君) 5년(1499)에는 성현(成俔)·임사홍(任士洪) 등에 의하여 수정된 제2차 수찬본 『동국여지승람』이 편찬되었고, 중종 25년(1530) 8월에는 이행(李荇)·홍언필(洪彦弼) 등에 의해서 증수된 『신증동국여지승람(新增東國輿地勝覽)』 55권이 편찬되어 최종적으로 완성되었다.⁴⁷

〈표 4〉 『동국여지승람』 수찬(修撰) 과정

내용 \ 차수	1차 수찬	2차 수찬	3차 수찬
주도 인물	채수, 김종직	성현, 이덕승, 임사홍	이행, 홍언필
주도 관청	홍문관	교서관	외교서관
수찬 이유	누락 사실의 보충과 체제 혼잡의 정리	누락 사실의 보충과 지리한 것의 삭제	이후 기록의 보충
수찬 방식	부분 개정 및 보충	부분 개정	증보

이를 통해 본다면 『동국여지승람』이 가지고 있는 관찬 지리지의 성격과 편찬 이유를 잘 보여 준다고 할 수 있다. 즉 『동국여지승람』은 편찬 명령이 내려진 1455년부터 완성되는 1530년까지 무려 75년에 걸쳐서 전국의 통치 시스템과 중앙 정부의 전문 학자들을 총동원하여 편찬·증보한 국가의 공식적 견해가 담긴 표준 정보원이라고 할 수 있다.⁴⁸

46 서인원, 1999, 앞의 책, 86-87쪽, 93-95쪽. 세종 대에 지리지가 편찬되었음에도 불구하고 성종 대에 다시 지리지 편찬된 이유는 세분하면 다음과 같다. 첫째, 왕권의 권위 확보와 신왕조 개창의 정당성을 부여하기 위해서이다. 둘째, 유교적 통치 이념을 구체화해 가는 내용을 포함하고 있다. 셋째, 조선 왕조 초기의 이룩된 문화 발전을 완결한다는 의미를 가지고 있었다. 넷째, 중국으로부터 유입된 「대명일통지」의 영향을 들 수가 있다. 다섯째, 「세종실록지리지」에 비하여 문화적 측면을 강조하였다

47 서인원, 1999, 앞의 책, 95쪽.

48 이기봉, 2020, 「우산도는 왜 독도인가」, 소수, 104쪽. 이기봉은 이 책에서 조선시대 편찬서들의 '술이부작(述而不作)'을 지적하면서 『동국여지승람』이 가지는 공식적 국가 견해의 정밀성을 강조하였다.

2. 『동국여지승람』의 해도 기록 검토

앞에서 살펴본 바와 같이 『동국여지승람』에는 총 572개의 해도가 조사되어 기록되었다. 2010년 현재 국토해양부가 파악한 섬은 남북한 모두 4,403개로 약 13%에 해당한다. 그러나 당시 조사 능력으로는 상당한 수준으로 파악한 것이며, 이전 지리지 기록에 비해 해도 수가 상당히 늘어난 것은 조선 정부의 해도에 대한 관심이 증가하고 있음을 보여 준다.

조선 정부의 해도 인식은 조준이 제시한 정책에서 잘 나타나 있다.⁴⁹ 조준은 제도(諸島)를 적극 개발하여 어업과 목축의 이익을 극대화하여 국가를 부강하게 하자는 입장으로 조선 초기 건국 주체 세력의 해양 인식과 맥을 같이 하고 있다.⁵⁰ 이와 같은 입장은 이후 지리지 편찬에 적극 반영되었다.

세종 7년(1425)에 작성된 『경상도(신찬)지리지』[慶尙道(新撰)地理志]에는 도서 지역에 대한 기록 지침이 있는데, 중앙 정부에서 내려진 지침과 경상도 감영에서 증보한 지침으로 구성되어 있었다. 중앙에서 마련한 규식에는 해도에 대하여 “해중(海中) 제도(諸島)는 수륙(水陸)의 원근, 섬에 들어가 농사짓는 사람의 유무”⁵¹를 기록하라고 하였으며, 경상도 감영에서는 “제도(諸島)는 육지와 의 거리, 도중(島中)에 이전 사람들의 거주와 농사의 유무”를 기록하라고 하여 조금 더 구체적이었다.⁵² 이에 따라 『경상도지리지』에는 총 12개의 도서가 수록되었다. 12개의 도서 중 사람이 상주하는 도서는 2개 섬이며, 사람이 왕래하면서 농사를 짓는 도서는 5개 섬으로 총 7개 섬에서는 농사를 짓고 있었다.

49 『高麗史節要』卷33, 辛禡4, 禡王 14년 8월.

50 신명호, 2008, 앞의 글, 17쪽.

51 『慶尙道地理志』序文, “海中諸島 水陸之遠近 入島農農人物之有無”.

52 『慶尙道地理志』序文, “諸島 陸地相去水路息數 及島中在前人民接居農作有無 開寫事”.

〈표 5〉 『경상도지리지』에 수록된 해도 53

소관읍명	도서명	사람 거주	농사 유무
영해	丑由島		
동래	少島		
양산	大渚島	사람 상주	농사
동평현	絶影島		
김해	加德島		
	鳴旨島		
	馬島	사람 왕래	농사
진해	几矣島	사람 왕래	
진주	興善島	사람 왕래	
곤남	南海島	사람 상주	
고성	撲島	사람 왕래	
사천	仇良島	사람 왕래	

이 기록은 세종 대에 사실상 섬에 상주하는 사람들이 있었으며, 해도 공동화는 필요에 따라 일부 섬에서 시행되었다는 것을 보여 주고 있다. 『경상도지리지』를 기초로 작성된 『세종실록지리지』에도 역시 섬은 12개가 기록되어 있다. 단지 『경상도지리지』에 있는 영해 축산도(丑山島)가 빠지고 동래의 모등변도(毛等邊島)가 추가되었는데, 사람들이 상주하면서 농사를 짓는 섬 2개와 왕래하면서 농사를 짓는 섬 5개는 동일하게 기록되었다.⁵⁴ 이와 함께 『세종실록지리지』에는 연근해 및 도서 지역의 염부(鹽釜)와 염정(鹽丁), 목장 등에 대한 기록도 수록되어 있어서, 조선 초기 연안 지역과 도서 지역에 대한 중앙 정부의 관심이 높았음을 보여 준다. 왜구에 대한 토벌로 연안과 도서 지역의 안정에 따라 연안 지역과 해도를 제대로 파악하려는 중앙 정부의 입장이 강화되는 과정이 『세종실록지리지』에 반영되었다고 할 수 있다.

53 『慶尙道(新撰)地理志』 總論.

54 『世宗實錄地理志』, 慶尙道.

이후 성종 8년(1477)에 완성된 『경상도속찬지리지(慶尙道續撰地理志)』에는 해도의 수가 100여 개 이상으로 급증하였다. 『경상도속찬지리지』는 편찬을 위하여 중앙에서 ‘지리지속찬사목(地理志續撰事目)’을 작성하고, 이에 의거하여 각 도에서 지리지를 속찬할 것을 지시하였다. 물론 남아 있는 것은 경상도밖에는 없지만, 『경상도신찬지리지』 편찬 때와 마찬가지로 남은 지역들도 『경상도속찬지리지』에 의거하여 작성되었으리라 생각된다.⁵⁵

『경상도속찬지리지』의 속찬사목 29개 항목 중에서 해도에 대해서는 해도의 (본읍에서의) 방향 및 거리(수로 등)·크기·전답 수·민가 유무 등의 상황을 수록하도록 하였다.⁵⁶ 또한 사목 중 한 가지 더 살펴보아야 할 내용이 있는데, 바로 목장에 대한 내용이다. 왜냐하면 점차 목장이 해도에 설치되는 경우가 늘어나고 있기 때문이었다.⁵⁷ 목장에 대해서는 목장의 위치·크기·말과 소의 필 수·풀의 상황을 기록하게 하였다.⁵⁸ 이 두 가지 편찬 사목의 『경상도속찬지리지』 내용이 『동국여지승람』 「산천조」에 반영되었기 때문이다.

편찬사목에 의해 조사된 『경상도속찬지리지』의 해도 수는 총 107개이다. 단순히 도서 개수가 증가한 것이 아니라, 사람의 상주 및 왕래하면서 농사 짓는 도서도 대폭 확대된 것을 보여 주고 있다. 사람이 농사지으면서 상주하는 도서가 2개에서 4개(진주 흥선도, 남해 남해도, 고성 자이도·종해도)로 늘어났고, 사람이 왕래하면서 농사를 짓는 도서는 5개에서 12개(영해 축산도, 창원 저도, 사천 제수도·구량도·저도, 고성 적화도·상박도·죽도, 진해 대궐의도·대주도, 웅천 연도·수도)로 확대되었다. 이런 상황은 다른 도의 해도에서도 마찬가지로 보인다.

『경상도속찬지리지』를 바탕으로 완성된 『속찬팔도지리지』는 곧 성종의 명으로 역대의 시문을 첩입하여 『동국여지승람』으로 발전하였다.⁵⁹ 이에 따

55 서인원, 1999, 앞의 책, 74쪽.

56 『慶尙道續撰地理志』地理續撰事目. “海島 在本邑某方 水路幾里 自陸地去本邑幾里 四面周回相距幾里 田畝幾結 民家有無”.

57 앞 절의 목장 내용 참조.

58 『慶尙道續撰地理志』地理續撰事目. “牧場 在某方某處 周廻幾里 入放馬牛幾匹 水草美惡”.

59 『東國輿地勝覽』序文.

라 『동국여지승람』에서의 해도에 대한 기록은 『경상도속찬지리지』의 내용을 바탕으로 이루어졌을 것이다. 『세종실록지리지』에 비하여 『동국여지승람』의 해도 수는 5배가 넘었으며, 특히 해도에 대한 인식이 높아지면서 해도가 많은 지역인 전라도 지역의 해도 수는 무려 10배가 넘게 파악되어 있다.

『세종실록지리지』와 『동국여지승람』에 실린 해도에 대한 내용을 파악하면 다음과 같다.⁶⁰

〈표 6〉 『세종실록지리지』와 『동국여지승람』에 실린 해도 수 비교

구분	『세종실록지리지』	『동국여지승람』
경기도	22	62
충청도	1	48(5)
경상도	12	77(6)
전라도	26	278(2)
황해도	22	27
강원도	6	16(1)
평안도	5	32
함경도	21	32
계	115	572(14)

※ () 안은 신증으로 추가된 숫자.

『세종실록지리지』에 이어 『동국여지승람』의 해도 파악 목적도 비슷하였다. 목장과 소금 및 어량(魚梁)을 파악하기 위한 기초 조사를 바탕으로 하면서 둘레가 42보 정도 되는 대화도(大花島, 전라도 장흥도호부)에서부터 둘레가 150리에 달하는 대니지도(大你只島, 전라도 순천도호부)에 이르기까지 자세하게 파악하고 있는 것은 해도가 가지고 있는 강역적 입장을 강조한 것이다. 특히, 물길로 천 리 이상 떨어진 해도까지도 파악하고 있으며, 전라도에서 제

60 서인원, 1999, 앞의 책, 238쪽, 누락된 도서 수의 추가 및 오기(誤記)의 정정 등으로 이전의 표와는 차이가 있다. 하중도(河中島)와 해도의 차이도 있는데 본고에서는 해도만 수록하였다.

주도로 가는 물길 사이의 해도들도 자세하게 파악하였다.⁶¹

원래 해도는 『세종실록지리지』와 『경상도속찬지리지』에서는 행정적 측면에서 파악되고 있었으나,⁶² 『동국여지승람』에서는 자연환경 항목으로 볼 수 있는 「산천조」에 위치하고 있다.⁶³ 서문에서 해도의 편목 자체는 없어졌으며, 일반군현 「산천조」의 일부 내용으로 들어간 것이다. 물론 이런 상황은 각 도별 지리지를 작성할 때는 편목에 해도가 있었으나, 『세종실록지리지』와 『동국여지승람』에서는 일반군현 내용으로 들어갔기 때문이다. 그러나 『동국여지승람』에서는 「산천조」에 포함하여 자연환경 측면까지 포함하여 영토적 입장을 강화한 것으로 보인다.⁶⁴ 『동국여지승람』 일반군현의 실질적 기록 내용에서 보면, 「산천조」는 보통 건치연혁 - 관원 - 군명 - 성씨 - 풍속 - 형승 다음에 위치하고 있다. 그 이하로는 토산 - 성곽 - 관방 - 봉수 - 궁실 - 누정 - 학교 - 창고 - 역원 - 불우 - 사묘 - 고적 - 명환 - 인물 - 제영 등의 순서로 이루어져 있다. 대체적으로 「산천조」 내용 면에서는 산, 강, 포구, 곳 등의 다음에 바다에 속한 도서로 표기되거나 바로 인용되는 방식으로 기록되었다.

해도의 기록 내용을 보면 대부분의 해도에서 위치 및 크기가 가장 기본적으로 파악되고 있으며, 상주하는 사람의 유무뿐만 아니라 양산군 대자도처럼 전철의 유무 및 크기까지 파악하였다.⁶⁵ 그 외에도 목장(말뿐만 아니라 소, 양, 염소 포함)의 유무와 폐지 혹은 이동 내용, 어량(魚梁), 염분(鹽盆)의 유무, 국용으로 공급되는 광박석(廣博石) 같은 광물의 유무,⁶⁶ 전죽(箭竹, 화살대)

61 서인원, 1999, 앞의 책, 237-238쪽.

62 서인원, 1999, 위의 책, 119쪽, <표 Ⅲ-9-1> 『世宗實錄』 地理志와 『東國輿地勝覽』의 編目 比較(行政) 참조.

63 서인원, 1999, 위의 책, 119쪽, 표 Ⅲ-9-5) 『世宗實錄』 地理志와 『東國輿地勝覽』의 編目 比較(自然環境) 참조. 행정항 혹은 자연환경항이라는 구분은 저자의 구분에 따른 것이다.

64 박종기, 2017, 「조선시기 관한 지리지의 섬 인식과 변화」, 『한국학논총』 48, 140쪽. 박종기는 『동국여지승람』의 해도가 수취 경제 자원의 대상이 아니라, 영토 내지 자연 지리의 일부로 정리한다는 인식이 반영된 것으로 보았다.

65 『東國輿地勝覽』 慶尙道 梁山郡. 在郡南四十里海口 良田可百頃.

66 『東國輿地勝覽』 京畿道 江華都護府.

생산 유무,⁶⁷ 닳나무·동백나무·유자나무 등 국용 가능한 나무 유무,⁶⁸ 소속 군현의 변화 내용⁶⁹ 등 다양한 요소들을 기록하였다. <표 7>은 경상도 「산천조」에 기록되어 있는 해도에 대한 내용이다.

<표 7> 『동국여지승람』 경상도 해도 기록 내용

소관읍명	도서명	기록 내용
梁山郡	大渚島	고을 남쪽 40리, 좋은 밭 1000이랑
	蛇頭島	七點山 남쪽 가지, 밭 5백여 두둑, 사람 有
	所要渚島	대지도 동쪽, 밭 수백여 두둑, 땅 기름진
東萊縣	絶影島	동평현의 남쪽, 현까지 거리 21리, 목장
	古智島	현의 남쪽 30리
	毛等邊島	동평현의 남쪽 15리
	茶島	현의 남쪽 4리
迎日縣	竹島	현의 북쪽 16리, 대밭
機長縣	無只浦島	현의 남쪽 4리
	竹島	현의 남쪽 8리
晋州牧	興善島	주 남쪽 바다, 목장
南海縣	蘇島	현 동쪽 6리 지점, 섬 온통 동백나무
泗川縣	仇良島	모두 작은 섬, 현 남쪽 바다 북편
	深水島	
	草島	
	楮島	
河東縣	牧島	현 서쪽 10리 지점
金海都護府	鷺島	부 남쪽 30리
	鳴旨島	부 남쪽 바다 북편, 물길 40리, 취도와 2백보, 돌레 7리
	前山島	부 남쪽 5리
	德只島	부 남쪽 30리
	押地島	부 서남쪽 15리
昌原都護府	猪島	월명대 남쪽

67 『東國輿地勝覽』 忠淸道 洪州牧 外也代島 등.

68 『東國輿地勝覽』 慶尙道 南海縣 蘇島 등.

69 『東國輿地勝覽』 京畿道 南陽都護府 등.

『동국여지승람』에 반영된 해도 인식

巨濟縣	沙島	古縣 동쪽, 둘레 119리, 목장		주 남쪽
	山達島	현 서쪽 둘레 32리, 목장		
	漆川島	현 동쪽 둘레 51리, 목장		
	朱原島	둘레 45리		
	外非辰島	둘레 25리		
	內非辰島	둘레 15리		
	每每島	둘레 44리		
	吾兒島	둘레 14리		
	大竹島			
	柚子島	현 북쪽, 크고 작은 섬 2개, 유자나무 많음		
	大左伊島	현 서쪽, 크고 작은 섬 2개		
固城縣 17 (+ 신증 2)	竹島	남문 밖, 대나무 많음, 悅樂島라고도 함		현 동남쪽 바다 한가운데
	終海島	견내량 서북쪽, 둘레 21리, 牧羊場		
	松島	둘레 50리		
	自卵島	둘레 50리		
	下撲島	둘레 50리		
	上撲島	둘레 24리		
	烟臺島	현 남쪽 바다 복판		
	吾兒島	현 남쪽 바다 복판		
	赤火島	현 남쪽 바다 복판		
	加助島	말을상곶(末乙上串) 남쪽, 민전 有		
	楸羅島	둘레 40리		
	老太島	크고 작은 섬 2개		
	欲知島	둘레 45리	왜놈 고깃배 상시 왕래	
	蓮華島	둘레 53리		
	赤叱島	둘레 41리		
	時落島	둘레 41리		
	於應赤島	둘레 41리		
	芑彌島	柯島, 밖		
	禿朴島	현 남쪽 바다 한 가운데		
漆原縣 1	猪島	귀산현 동쪽, 둘레 15리		

鎮海縣 5	机矣島	현 남쪽
	小机矣島	현 남쪽
	弓島	현 남쪽 물길 16리
	大酒島	물길 20리
	小酒島	물길 16리
熊川縣 15	白山島	현 동쪽 물길 20리
	黑山島	현 동쪽 물길 20리
	加德島	현 남쪽 바다 한가운데, 둘레 75리, 목장
	甘勿島	염소 목장
	囊衣島	현 서쪽 바다 한가운데
	大竹島	현 서쪽 바다 한가운데
	小竹島	현 서쪽 바다 한가운데
	里瑟島	현 서쪽
	伐島	현 서쪽
	于音之島	현 서쪽
	松島	현 남쪽
	緣島	현 남쪽
	水島	현 남쪽
	滿山島	현 동쪽 20리
	草里島	제포 바다 가운데

『동국여지승람』의 기록 내용을 살펴보면 『경상도지리지』와 『경상도속찬지리지』 편찬사목에 있는 내용들을 정밀하게 반영하였으며, 해도에 대한 관심이 늘어나면서 지속적으로 해도를 영토에 추가하고 있음을 보여 주고 있다.

3. 『동국여지승람』에 보이는 울릉도·독도 인식

울릉도와 독도에 대해서는 『삼국사기(三國史記)』 본기와 열전에 기록되기 시작하여 이후 『고려사(高麗史)』 지리지(地理志)부터 각종 지리지에 지속적으로 기록되어 왔는데, 울릉도 지역에 있어서 울릉도 외에 다른 섬이 기록된

것은 『고려사』 지리지부터 시작되어 『세종실록지리지』로 이어졌다.

울릉도 현의 정동(正東) 바다 가운데에 있다. 신라 때 우산국(于山國)이라 칭했다. 무릉(武陵) 또는 우릉(羽陵)이라고도 불렀으며 지방 백리이다. …… 후자가 말하기를 “우산도(于山島)와 무릉도(武陵島)는 본래 두 섬으로 서로 거리가 멀지 않아 날씨가 맑으면 바라볼 수 있다.”고 한다.⁷⁰

우산(于山)과 무릉(武陵) 두 섬이 현의 정동(正東) 바다 가운데에 있다. 2섬이 서로 거리가 멀지 아니하여, 날씨가 맑으면 가히 바라볼 수 있다. 신라 때에 우산국, 또는 울릉도라 하였는데 지방이 1백 리이다. ⁷¹

이와 더불어 『동국여지승람』에도 울릉도와 독도에 대한 내용이 다음과 같이 기록되어 있다.

우산도·울릉도: 무릉이라고도 하고, 우릉이라고도 한다. 두 섬이 고을 바다 동쪽 가운데에 있다. 세 봉우리가 곧게 솟아 하늘에 닿았는데, 남쪽 봉우리가 약간 낮다. 바람과 날씨가 청명하면 봉 머리의 수복과 산 밑의 모래톱을 역력히 볼 수 있으며 순풍이면 이들에 갈 수 있다. 일설에는 우산·울릉이 원래 한 섬으로서 지방이 백리라고 한다.⁷²

위 세 가지 기록은 울릉도와 독도에 대한 조선 초기의 기록이다. 『고려사』 지리지는 문종 1년(1451)에 편찬되었고, 『세종실록지리지』는 3년 후인

70 『高麗史』地理志, 東界 蔚珍縣 鬱陵島. “有鬱陵島 在縣正東海中 新羅時稱于山國 一云武陵 一云羽陵 地方百里 …… 一云于山武陵 本二島相距不遠 風日清明則可望見”.

71 『世宗實錄地理志』, 江原道 三陟都護府 蔚珍縣. “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 新羅時 稱于山國 一云鬱陵島 地方百里”.

72 『東國輿地勝覽』, 江原道 蔚珍縣. “于山島·鬱陵島: 一云武陵 一云羽陵 二島在縣正東海中 三峯岌嶭 撐空 南峯稍卑, 風日清明 則峯頭樹木及山根沙渚 歷歷可見 風便則二日可到, 一說于山 鬱陵本一島 地方百里”.

단종 2년(1454)에 완성되었으므로, 시간상의 차이가 크지 않았다. 그러나 『고려사』 지리지의 내용과 『세종실록지리지』의 내용에는 큰 차이가 있다. 『고려사』 지리지의 경우에는 고려시대의 기록을 바탕으로 작성되었을 가능성이 높다. 반면 『세종실록지리지』는 조선시대 해도에 대한 탐구 상황을 바탕으로 기록되었다.

『고려사』 지리지에서는 울릉도 한 섬만을 기록하였고, 우산도와 무릉도가 두 개의 섬이라는 내용은 분주에 ‘일설(一說)’이라는 표현으로 기록하였다. 이는 고려시대 기록에 동해상의 해도에 대한 파악이 이루어지지 않고 있었다는 점에서 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 즉 고려시대의 지리를 기록하는 데 있어서 조선시대 초기의 동해 해도에 대한 인식을 정식 기록으로 남기지 않고 단지 ‘일설’이라는 표현으로 고려시대 기록을 존중하였던 것으로 보아야 한다. 그러나 『세종실록지리지』는 조선시대 초기에 동해상의 해도에 대한 파악이 이루어진 상태 기록을 정설로 남긴 것이다.⁷³ 즉 조선시대의 역사·지리 편찬자들은 자신들이 확인한 내용을 바탕으로 울릉도와 독도에 대한 내용을 기술한 것이다. 이는 조선 초기에 그려진 지도에서도 확인할 수 있다.⁷⁴

『동국여지승람』은 성종 12년(1481)에 편찬되었는데, 두 해도에 대한 기본적인 인식은 『세종실록지리지』와 다르지 않았다. 단지 한 개의 섬일 수도 있다는 내용을 분주 제일 마지막에 붙여 놓았다. 이는 『동국여지승람』 편찬자들이 조선시대 초기에 여러 가지 방법으로 울릉도와 독도에 대해 파악하였음에도 불구하고,⁷⁵ 고려시대 기록을 존중하는 의미에서 ‘일설’이라는 표현으로 기록한 것이다. 그만큼 『동국여지승람』 편찬자들이 당시에 파악했던 내용에 이전 기록까지 존중했다는 의미라고 할 수 있다.⁷⁶

73 이 내용에 대해서는 이기봉, 2020, 앞의 책, 54-67쪽 참조.

74 이기봉, 2020, 위의 책, 60-67쪽.

75 조선시대 초기 요도와 삼봉도를 찾으려는 중앙 정부의 노력에 비추어 본다면 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

76 보통 조선시대 관찬 지리지에서 ‘일설’이라는 표현을 쓴 것은 자신들이 확인하지 못하지만, 여러 가지 설도 있음을 기록해 두려는 입장이라고 볼 수 있다.

따라서, 독도에 대한 억지 주장을 하는 일본 학지들에 대한 우리나라 학자들의 답변은 이미 많이 제기되었기 때문에 본고에서는 필자가 생각하거나 동의하는 내용을 정리하여 몇 가지 점만 서술하겠다.

첫째, 『고려사』 지리지에서는 우산도와 무릉도가 두 섬이라는 표현이 처음 나타나기는 하지만, 들은 내용이거나 혹은 기존의 사료를 보고 검토되지 않은 듯한 서술로 표현되었다. 이는 기존 사료의 반영이라는 한계가 있었음을 알 수 있다. 반면 『세종실록지리지』에서는 “우산과 무릉 두 섬이 현의 정동쪽 바다 가운데 있다”라고 기록되었다. 이는 조선시대 초기에 우산도와 무릉도에 대한 거민 쇄출·안무사(按撫使)와 경차관(敬差官)의 파견과 답사 등을 통해 충분히 인식하였기 때문이다.⁷⁷ 특히 『세종실록지리지』는 우산도와 무릉도의 두 섬이 동해 바다 가운데 있다는 것과 신라 때부터 우산국이라고 칭했다는 내용까지 명확하게 서술하였다.⁷⁸

둘째, 『동국여지승람』 역시 기존 지리지의 내용을 바탕으로 하였으나, ‘세 봉우리’와 ‘우산·무릉 일도(一島)’라고 하는 『세종실록지리지』와 다른 표현이 등장한다. 먼저 ‘세 봉우리(三峯)’라는 표현이 등장하게 된 배경을 살펴보면, 무릉도 거민 쇄출이 강화된 영향이 큰 것으로 보인다.

형조에서 아뢰기를, “김범(金凡)·귀생(貴生) 등이 함부로 무릉도(茂陵島)에 들어가 살았사오니, 율에 의하여 교형에 처하옵소서.” 하니, 그대로 따랐다.⁷⁹

결국 세종 21년 시행된 울릉도(무릉도) 거민 쇄출로 주범은 교형(絞刑)을 당하고 나머지 주민들은 경성으로 분치되면서, 삼봉도(三峯島)나 세종조에 많이 등장하는 요도(蓼島)라는 소문들이 등장하게 된 것으로 보인다. 따라서

77 『조선왕조실록』 기록에 우산도와 무릉도에 대한 기사가 총 33회(우산도 5회, 무릉도 31회; 3회는 중복)가 나오는데, 조선 왕조의 중앙 정부가 무릉도 및 우산도 관리에 매우 많은 신경을 쓴 것을 알 수 있다. 특히 대부분의 기사는 중종 때까지 조선 초기에 집중되어 있으며, 조선 후기에는 고종 때 한 번 거론되었을 뿐이다.

78 손승철, 2011, 앞의 글, 247-248쪽.

79 『世宗實錄』 卷84, 世宗 21년 2월 7일 丙辰. “刑曹啓, ‘金凡 貴生等擅入茂陵島以居 請依律處絞 從之’.”

중앙 정부에서는 삼봉도나 요도에 대한 탐색을 계속 하였지만, 별다른 효과는 얻지 못하고 종결되었다. 특히 『동국여지승람』에 등장하는 ‘세 봉우리’는 이 영향을 크게 받았음을 43회의 걸친 『성종실록』의 삼봉도⁸⁰ 기사에서 추론할 수 있다.

또한 『동국여지승람』에서의 ‘우산과 울릉이 원래 한 섬’이라는 표현은 정확히 조사되어 기록되어진 것이 아니라 ‘일설’이라는 표현에 붙여서 기록하였다. 실질적으로 세종 때까지 우산과 무릉의 두 섬에 대해서는 거의 조사가 끝났다고 보아야 할 것이다. 그런데 세종 대에 요도와 성종 대에 삼봉도에 대한 소문이 널리 퍼지면서, 새로운 섬을 찾아 영토화하려는 움직임이 일어났다.

함길도 관찰사·도절제사에게 전지하기를, “도내에 새 땅이 있다는 일은 떠들썩하게 전하여진 지가 이미 여러 해가 되었고, 친히 말하는 자도 역시 한 둘로 계산할 수 없었으니, 어찌 그 까닭이 없이 그러했겠는가. 생각하건대, 그 실상이 있을 것 같다. 그러나 사람을 보내어 찾게 한 것도 한두 번이 아니었지만, 아직도 찾지 못하였다. …… 지난날 강원도의 무릉도(武陵島)를 찾으려고 할 때에 모두 말하기를, ‘있는 곳을 알지 못한다.’고 하였는데, 뒤에 조민(曹敏) 등이 이를 찾아내어 상을 탔다. 요도(蓼島)에서 바라볼 때에 조민의 일을 듣고서, 역시 제 스스로 찾겠다고 희망하는 자가 간혹 있었으니, 이로써 본다면, 무릇 토지나 서적을 찾아낸다는 것이 역시 매우 어려운 일이므로, 반드시 성심으로 구한 연후에야 얻게 되는 것이 천하고금의 상사(常事)이니, 그것을 얻고 얻지 못하는 것은 구하는 데에 있어 정성 여하에 달려 있는 것이다. 이제 새 땅의 일도 역시 이와 같은 것이니, 만약 그 실지가 없는 것이라면 전하는 것이 어찌 이 같이 오랴 것이며, 말하는 자가 어찌 이 같이 많겠는가. 하물며 이 새 땅은 우리 강역 안에 있는 것이니 더욱 알지

80 조강봉, 2008, 「울릉도·독도의 지명 연구」, 『地名學』 14, 238쪽. 조강봉은 울릉도가 나리분지를 중심으로 900미터가 넘는 봉우리가 세 개나 있기 때문에 착각하여 삼봉도라는 섬이 따로 있는 것으로 생각했다고 하였다.

않을 수 없는 것이다.”⁸¹

조선 중앙 정부는 세종 대에 요도,⁸² 성종 대에 삼봉도에 대해 여러 차례 탐색하였으나, 실질로 조사된 내용은 거의 없었다. 따라서 성종 당시에는 동해상의 해도에 대해 직접적 경험보다는 간접적 경험에 의존하는 경향이 나타나고 있다.⁸³ 우산도와 무릉도(울릉도와 독도)는 세종대에 거의 확인되었지만, 요도나 삼봉도처럼 확인될 수 없는 여러 가지 설도 존재하므로 ‘하나의 섬’이라고 하는 주장도 기록하면서 ‘일설’이라는 표현을 썼다고 보아야 할 것이다.⁸⁴ 이러한 점은 “바람과 날씨가 청명하면 봉 머리의 수복과 산 밑의 모래톱을 역력히 볼 수 있으며 순풍이면 이틀에 갈 수 있다.”⁸⁵라는 내용에서도 알 수 있다. 결국 일본 학자들의 주장을 뒷받침하였던 ‘일도설(一島說)’은 1756년에 편찬된 『강계고(疆界考)』와 1770년에 편찬된 『동국문헌비고(東國文獻備考)』에서 완전히 부정되고 울릉도와 독도로 고착되었다.⁸⁶

셋째, 『동국여지승람』에서는 이전 지리지와는 달리 우산도와 울릉도라고 도서 제목에 표시되었다. 이는 조선시대 초기의 답사 및 항해를 통해 확인하고 이를 기록에 반영한 것이었다. 단지 이전 사료를 통해 보면 우산과 울릉(무릉)이 울릉도와 독도 중 어느 곳을 가리키는지 상당히 혼란스럽기도 하

81 『世宗實錄』卷93, 世宗 23년 7월 14일 戊申, “道內有新地事 喧傳已有年矣 親說者亦非一二計也, 豈無自而然哉 想必有其實也, 然差人尋訪 又非一再 而猶未得焉 …… 前日於江原道 武陵島搜訪之時 皆曰 未知在處, 後曹敏等尋得蒙賞, 乃於蓼島看望時 聞曹敏之事 而亦或有自望求覓者矣, 以此觀之 凡其土地書籍 尋訪亦甚難矣, 必誠心求之 然後乃得之 天下古今之常事也, 得之與否 在於求之誠不誠如何耳, 今新地之事 亦類此也, 若無其實 則傳之者何若是之久 而說之者何若是之多歟 況此新地 在吾域中 尤不可不知”.

82 권오엽·권혁성, 2018, 「『세종실록』의 우산 무릉」, 『일본문화학보』 78, 79쪽. 요도는 실존하지 않아 실체를 확인하는 일이라 불가능한 일이었음에도, 세종은 강역 안의 땅을 찾는 것이 천하의 상사이고 왕자의 도리라며 의지를 굽히지 않았다.

83 손승철, 2011, 앞의 글, 248쪽.

84 김호동, 2007, 앞의 책, 91쪽. 김호동은 우산국의 영역을 울릉도와 독도를 합한 것의 다른 표현으로 보았다.

85 김호동, 2007, 위의 책, 91쪽. 김호동은 “해동의 경우 본 읍으로부터의 방향과 거리를 기록한다.”라는 편찬 사목을 통해 울진현으로부터 이틀이면 울릉도뿐만이 아니라 독도에 도착할 수 있다고 보았다.

86 손승철, 2011, 위의 글, 253-254쪽.

였다.⁸⁷ 무릉도가 울릉도인지, 우산도가 울릉도인지 상당히 혼란스러운데, 조선 중앙 정부에서는 울릉도를 무릉도라고 했지만, 정착 울릉도 주민들은 울릉도를 우산도로 보고 있었던 것 같다. 이는 울릉도 지역을 우산국이라고 불렀던 역사적 사실에서 생기는 혼란이라고 할 수 있다. 결국 『동국여지승람』 편찬 당시에는 무릉도가 울릉도이며, 우산도가 독도라고 본 것이다.

IV. 맺음말

우리나라 역사학계에서는 조선 초기의 해도 정책이 전혀 추진되지 못한 공도정책이라고 주장하는 일본 학자들의 무리한 논리 전개를 대부분 부정하는 입장이지만, 조선 초기 해양 정책을 바라보는 관점은 조금 차이가 난다. 한 방향은 공도정책은 아니지만 일부 공도화가 시행되면서 해도 인식이 나 개발적인 측면에서 큰 진전이 없었으며, 해양 활동의 쇠퇴기였다는 점이다. 다른 한 방향은 공도정책 자체가 무리한 논리 전개이며, 고려 말에 비하여 적극적인 ‘해도개발정책’을 시행했다는 입장이다. 이에 대해 필자는 조선 초기의 해도 인식은 공도정책이라고 볼 수는 없으며, ‘해도개발정책’이라는 용어를 붙일 수는 없더라도 상당한 관리와 인식이 확대되어 간 시기라고 보았다. 조선 건국 초기의 지배계층은 상당히 주체적인 강역 인식을 가지고 있었다. 현실적으로 대명(對明) 관계 때문에 드러내지는 못하지만 『동국여지승람』을 살펴보면, 만주나 요동 지역에 대한 영토 인식을 가지고 있었으며, 해도에 대한 인식도 영토 차원에서 상당히 진전되어 있었다.

87 서인원, 1999, 앞의 책, 239쪽, 필자는 『동국여지승람』의 「팔도총도(八道總圖)」와 기사를 바탕으로 우산도가 지금의 울릉도이며, 울릉도는 지금의 독도라고 추론한 바 있다. 그러나 지속적인 연구의 결과로 우산도가 독도임이 확인되었다. 자세한 내용은 이기봉, 2020, 앞의 책 참조; 조강봉, 2008, 앞의 글, 241쪽. 조강봉은 「팔도총도」에 우산도(독도)가 울릉도보다 서쪽에 그려진 오류는 울산에서 울릉도로 가기 위해서는 당시 해류에 의지하여야 했는데 그때 해류의 영향으로 울릉도보다 독도에 먼저 도착하는 경우가 있었기 때문이라고 하였다. 따라서 우산도가 독도이고, 울릉도(무릉도)가 울릉도라는 것이다. 그러나 이는 과학적으로 해명하기에 어려운 부분이 있으므로 ‘일설’에 불과하다.

따라서 『경상도지리지』에서는 12개만 파악된 해도의 수가 『세종실록지리지』의 107개를 거쳐 『동국여지승람』에서는 572개로 확대되었다. 이러한 해도 파악은 전결·목장(말, 소, 양, 염소 등)·어염·병기 원료·식물 등 국가 재정 확보와 더불어 영토라는 인식에서 비롯되었다. 특히 『동국여지승람』에서는 해도를 「산천조」에 편입하여 영토로 보는 경향이 강했다. 따라서 조선 초기 중앙 정부의 해도 인식은 대단히 높은 수준으로 유지되었다.

조선 초기 고려시대 자료에 근거하여 『고려사』 지리지가 편찬되기도 하였으나, 본격적으로 조선 정부 입장이 반영된 지리지는 『경상도지리지』 - 『팔도지리지』(『세종실록지리지』) - 『경상도속찬지리지』 - 『속찬팔도지리지』(『동국여지승람』)의 순서로 편찬되었다. 이 과정에서 중앙 정부가 각 도의 지리지 편찬사목을 하달하고 지방관이 직접 조사한 내용을 중앙 관리들이 다시 여러 번에 걸쳐 확인하여 기록하였다. 해도에 대한 내용 역시 편찬사목으로 정하여 정확한 파악을 할 수 있도록 노력하였으며, 그 결과가 『동국여지승람』에 기록된 것이다.

또한 독도에 대한 내용에 있어서도 중앙 정부가 여러 번에 걸쳐 확인한 내용을 바탕으로 기록하였다. 조선시대 초기 우산도·무릉도에 대한 탐색 뿐만 아니라, 요도나 삼봉도에 대한 탐색을 통하여 존재하는 해도와 존재하지 않은 해도에 대한 파악을 끝낸 후, 우산도와 무릉도에 대한 내용을 기록하였으므로 국가가 공식적으로 울릉도와 독도를 기록한 것으로 볼 수 있다.

참고문헌

1. 사료

- 『朝鮮王朝實錄』.
『高麗史』地理志.
『慶尙道(新撰)地理志』.
『世宗實錄地理志』.
『慶尙道(續撰)地理志』.
『東國輿地勝覽』.

2. 단행본

- 김경옥, 2004, 『조선후기 도서연구』, 혜안.
김호동, 2007, 『독도·울릉도의 역사』, 경인문화사.
서인원, 1999, 『東國輿地勝覽 研究』, 동국대학교 박사학위논문.
이기봉, 2020, 『우산도는 왜 독도인가』, 소수.
이상태, 1991, 「조선시대 지도연구」, 동국대학교 박사학위논문.
장학근, 1998, 『바다와 한국의 역사』, 연경문화사.

3. 논문

- 강봉룡, 2008, 「해양인식의 확대와 해양사」, 『역사학보』 200.
_____, 2016, 「바다로 보는 한국사」, 『역사학보』 232.
고석규, 2000, 「조선시기 흑산도의 역사-공도에서 다시 찾는 섬으로-」, 『흑산도 상라산성 연구』, 목포대 도서문화연구소.
곽진오, 2020, 「고문헌에 나타나는 한국·일본의 독도 인식」, 『일본학보』 125.
권오엽·권혁성, 2018, 「『세종실록』의 우산 무릉」, 『일본문화학보』 78.
金在瑾, 1980, 「조선시대 수군」, 『군사』 1.
박중기, 2017, 「조선시기 관찬 지리지의 섬 인식과 변화」, 『한국학논총』 48.

- 손승철, 2011, 「중·근세 조선인의 獨島 경영과 경계인식 고찰」, 『한일관계사 연구』 39.
- 신명호, 2008, 「조선 초기 중앙 정부의 경상도 海島政策을 통한 空島政策 재검토」, 『역사와 경계』 66.
- 우인수, 2007, 「조선후기 해금정책의 내용과 성격」, 『한·중·일의 해양인식과 해금』, 동북아역사재단.
- 유미림, 2011, 「일본의 울릉·우산 ‘이도’설 부정과 지리지 규식」, 『영토해양 연구』 1.
- _____, 2016, 「한국 문헌의 ‘울릉도·우산도’ 기술과 그 계보에 관한 고찰」, 『동북아역사논총』 52.
- 이기봉, 2021, 「조선전기 지리지에 활용된 거리 단위에 대한 연구-경상도 지역 지리지를 사례로-」, 『한국지역지리학회』 27-3.
- 이홍두, 2016, 「조선 초기 마목장 설치 연구」, 『동북아역사논총』 55.
- _____, 2016, 「조선시대 강화도의 馬牧場의 설치와 戰馬의 생산」, 『軍史』 93.
- 조강봉, 2008, 「울릉도·독도의 지명 연구」, 『地名學』 14.
- 최홍배, 2010, 「독도영유권의 역사적 문헌에 대한 선행 연구의 검토」, 『한국해법학회지』 32-2.
- 하우봉, 2006, 「해양사관에서 본 조선시대의 재조명」, 『일본사상』 10.

국문초록

조선시대 초기의 관찬(官撰) 지리지(地理志)의 제작은 국가 문물 제도 정비에 있어서 가장 중요한 편찬 사업이었다. 특히 지리지는 국가 수취 체제의 필요성 이외에도 국가의 영토 개념이 들어가는 중요한 관찬 사업이었다. 조선 초기에는 요동 지역을 위시한 북방 지역 이외에도 하삼도(下三道)의 해도(海島)에 대한 영토 인식이 확대되어 가는 시기였다.

조선 정부의 해도 인식은 『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』뿐만이 아니라 조선 초기에 편찬된 지리지에서도 발견할 수 있다. 지리지의 편찬 과정에서 해도에 대한 숫자와 내용 등이 다양해지고 확대되기 때문이다. 『동국여지승람(東國輿地勝覽)』 「산천조(山川條)」에 수록된 해도에 대한 기록은 고려시대에 비해 훨씬 정밀하고, 답사를 바탕으로 축적된 경험들로 구성되었다.

『경상도지리지(慶尙道地理志)』에서는 12개만 파악된 해도의 수가 『세종실록지리지(世宗實錄地理志)』의 107개를 거쳐 『동국여지승람』에서는 572개로 확대되었다. 『동국여지승람』에서는 해도(海島)를 산천조에 편입하여 영토로 보는 경향이 강했다. 따라서 조선 초기 중앙 정부의 해도 인식은 대단히 높은 수준으로 유지되었다. 조선 초기의 지리지 편찬 과정에서 중앙 정부가 각 도의 지리지 편찬사목(編纂事目)을 하달하고 국가의 관리들이 직접 조사하여 확인한 내용을 여러 번에 걸쳐 확인하여 기록하였다. 해도에 대한 내용 역시 편찬사목으로 정하여 정확한 파악을 할 수 있도록 노력하였다.

또한 조선시대 초기 우산도(于山島)·무릉도(武陵島)에 대한 탐색뿐만 아니라, 요도나 삼봉도에 대한 탐색을 통하여 존재하는 해도와 존재하지 않은 해도에 대한 파악을 끝낸 후, 우산도와 무릉도에 대한 내용을 기록하였으며 국가가 공식적으로 울릉도와 독도를 기록한 것으로 볼 수 있다.

<주제어>

지리지(地理志), 『동국여지승람(東國輿地勝覽)』, 해도(海島), 독도, 영토 인식

ABSTRACT

Recognizing the Sea Islands Reflected in *DonggukYeojiSeungram* (東國輿地勝覽)

Seo, In Won
(Lecturer, Dongguk University)

In the early Joseon Dynasty, the production of geography books was the most important compilation project aimed at maintaining the country's culture and institutions. In particular, geography books were part of an important compilation project of the government, which incorporated the concept of national territory and the necessity of state tax system. In the early Joseon Dynasty, the territorial awareness of the sea of Hasamdo was increasing in addition to the northern regions such as the Liaodong area.

The Joseon government's understanding of nautical chart can be found not only in the *Annals of the Joseon Dynasty* but also in the geographical maps compiled in the early Joseon Dynasty. The number and contents of the nautical charts became more diversified and expanded as the country compiled more geographical maps. The sea charts included in nature articles of *Donggukyeojiseungram* are much more precise than those of the Goryeo Dynasty, and are based upon the experiences accumulated from explorations. The number of sea maps in *Gyeongsangdojiriji* was only 12, which was increased to 107 in *Sejongsilrokjiriji* and then to 572 in *Donggukyeojiseungram*. In *Donggukyeojiseungram*, sea maps were contained in nature articles and viewed as territory. This indicates that the Joseon Dynasty in its early period had a high level of awareness and understanding.

The early Joseon Dynasty launched initiatives to have government officials directly investigating and validating the information and records to be compiled over several times. Efforts were also made to investigate and validate nautical charts as well.

In addition to the exploration of Usando and Mureungdo in the early Joseon Dynasty, after the exploration of Yodo and Sambongdo was completed, the records of Usando and Mureungdo were compiled, meaning that the dynasty officially recorded Ulleungdo and Dokdo.

Keywords

Topography, *donggukyeojiseungram*, sea islands, Dokdo, territorial perception



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『동국문헌비고』에 나타난 우리나라와 해로·도서 인식

박인호 금오공과대학교 교수

- I. 머리말
- II. 울릉도 인삼 사건과 『동국문헌비고』의 편찬
- III. 『동국문헌비고』에 나타난 우리나라
- IV. 『동국문헌비고』에 나타난 해로·도서 인식
- V. 『증정문헌비고』 「조빙고」와 「병고」 변금조의
 편찬
- VI. 맺음말

1. 머리말

영조 때 재능이 있던 많은 관료들이 왕의 명에 따라 우리나라 전장제도
의 각 분야를 모두 아우르는 백과전서인 『동국문헌비고』를 편찬하였다. 『동
국문헌비고』는 비록 사전의 형태이나 각 분야별로 당대 최고의 전문가들이
자료를 취사선택하여 편찬하였으므로 영조 대의 문화적 역량을 대표한다.
그리고 각 분야별로 집필되어 일종의 분류사적인 형태를 가지게 되었다. 따
라서 각 분야의 주제에 대해 정밀하게 사료적 가치와 사료 선택에서 보이
는 인식을 검증한다면 영조 대의 사상적 동향을 파악하는 좋은 자료가 될
수 있을 것이다.

그런데 『동국문헌비고』의 여러 분야 가운데 「여지고」는 역사적 변천을
다룬 역대국계, 고려 이전과 조선 각 지방 군현의 연혁을 다룬 군현연혁, 지
역의 산과 강을 다룬 산천, 관방 시설과 해상 방어와 해상통로를 다룬
성곽, 해방, 해로를 두고 있다. 「여지고」의 역대국계는 강역의 변화에 대한
측면에서 주요한 자료가 될 수 있다. 여기서는 「여지고」의 군현연혁, 산천,
해방, 해로 등을 통해 영토 인식과 해양 인식, 특히 해로와 도서에 대한 인
식을 살펴보고자 한다.

『동국문헌비고』는 영조의 명에 의해 편찬을 시작한 지 1년도 되지 않아
간행되었기 때문에 그 내용이 부실하다는 비판을 받고 있었다. 정조의 명에
의해 이만운은 혼자 힘으로 『동국문헌비고』의 수정본인 『증정문헌비고』
를 편찬하였다. 게다가 『증정문헌비고』는 『동국문헌비고』에 비해 양에서
거의 배나 확충되었다. 『동국문헌비고』와 『증정문헌비고』를 비교하면서 검
토한다면 영조와 정조 대 사이의 변화하는 사상적 분위기를 읽을 수 있을
것이다.

그런데 『동국문헌비고』는 주로 국내의 사정을 다루어 새로이 등장하는
해외 사정에서는 부족함이 있었다. 그 점에 대한 반성에서 『증정문헌비고』

* 논문 투고일: 2022.10.12, 심사 완료일: 2022.11.15, 게재 확정일: 2022.11.16.

에서는 다른 나라와의 교섭과 관련된 「조빙고」와 국경 경계에 대한 「병고」 변금조가 추가되었다. 여기서는 추가된 「조빙고」와 변금조를 통해 『동국문헌비고』에서 보인 해로와 도서 인식이 어떻게 변모하게 되었는지를 살펴보고자 한다.

이를 통해 우리는 『동국문헌비고』가 편찬되던 시기의 위기의식과 책의 편찬에 반영된 영토의식을 볼 수 있을 것이다. 또한 『증정문헌비고』를 통해 영·정조 대 해로와 도서에 대한 인식의 변모와 위기의식의 심화 양상을 볼 수 있을 것이다.

II. 울릉도 인삼 사건과 『동국문헌비고』의 편찬

1. 울릉도 인삼 사건¹⁾

『동국문헌비고』가 편찬되기 전 청 건륭제의 동순(東巡)이 4차례 이루어지면서 조선에서는 전쟁에 대한 공포와 위기의식이 심화되고 있었다.²⁾ 이러한 위기의식 속에서 울릉도(鬱陵島)에서 산출되었던 인삼과 관련된 문제는 『동국문헌비고』가 편찬된 직접적인 계기가 되었다.³⁾ 조선 후기에 국내 인삼 값이 많이 뛰자 북경에서 호삼(胡蔘)을 사가지고 오는 사람들도 많았으나, 그것을 진짜 인삼으로 간주하지 않았기 때문에⁴⁾ 국내에서 산출되는 인삼에 대한 수요가 폭증하였다. 당시 울릉도에서 인삼이 생산되고 있었는데 함부로 섬에 들어가지 못하게 하는 조선 정부의 정책 때문에 장사하는 사람들

1 울릉도 인삼 사건과 『동국문헌비고』의 편찬에 대해서는 박인호, 1996, 『조선 후기 역사지리학 연구』, 이회문화사, 24-37쪽 참조.

2 박인호, 2021, 「순암 안정복의 북방 인식」, 『한국실학연구』 42, 211-214쪽.

3 『頭齋亂藁』 권14, 庚寅 1770년 1월 16일. “又(鄭存謙-인용자)曰安留意於東國文獻否 國家初因鬱陵島蔘貨之說 命修疆域事實 未稍漸成張大 今則上自檀箕下至今日 凡係邦國大事 無不編輯(下略)”.

4 『英祖實錄』 권113, 영조 45년 11월 庚子(『朝鮮王朝實錄』 44-338 나).

이 몰래 들어가 캐어 나오곤 하였다.

1769년(영조 45) 10월 14일 영의정이었던 홍봉한(洪鳳漢)은 울릉도의 인삼 건으로 다음과 같은 상소문을 올리었다.

영의정 홍봉한이 아뢰기를, “들리는 바에 의하면 울릉도에서는 인삼이 산출되는데 장사치들이 몰래 들어가서 캔다고 합니다. 왜인들이 만일 알게 되면 뽕나무를 두고 싸우다가 모두 베어버리는 것과 같은 일이 생길까 두렵습니다.”라고 하였다. 이어 간청하기를 “우리나라에는 문헌이 부족하여 지금 울릉도와 관련된 일에 대하여 고증할 길이 없습니다. 이제부터라도 이와 관련된 문헌들을 널리 모아서 이로써 큰 나라를 섬기고 이웃나라들과 화친하는 문건으로 삼는 것이 좋겠습니다.”고 하였다. 왕이 허락하였다.⁵

즉 홍봉한은 울릉도에서 인삼이 산출되는 것을 왜인들이 알게 될 경우 분쟁이 있을 것임을 지적하고 울릉도에 대한 문서들을 정리하여 향후 외교적 문제에 대비할 것을 아뢰었으며, 영조도 이를 허락하였다. 숙종 대 안용복(安用福) 사건 이후 울릉도에 대한 정부의 지속적인 관심을 볼 수 있다.

영조는 정존겸(鄭存謙), 이최중(李最中)에게 문건 모으는 일을 담당하도록 하였으며, 홍봉한의 천거로 원인손(元仁孫), 채제공(蔡濟恭)을 추가하였다.⁶ 그리고 10월 17일에는 홍봉한이 구윤명(具允明)을 천거하여 허락하였다.⁷ 1769년 10월 19일에는 원인손에게 삼척영장을 지낸 사람 가운데 사물에 밝은 사람을 보내어 울릉도의 산봉우리, 경치, 물산 등을 그림으로 그려 들여오라고 지시하였다.⁸ 10월 25일에는 비변사에 정식으로 국(局)을 설치하

5 『英祖實錄』 권113, 영조 45년 10월 壬戌(『朝鮮王朝實錄』 44-334 라~335 가). “領議政洪鳳漢奏曰 聞鬱陵島產人蔘 商賈潛入採之 倭人若知之 恐有爭桑之患矣 仍請曰 我國文獻不足 今於鬱陵島事 無所考證 自今博採前後文蹟 以爲事大交隣文字好矣 上允之”.

6 『承政院日記』 1297책, 영조 45년 10월 14일 임술(『승정원일기』 72-565 바~566 가).

7 『備邊司謄錄』 153책, 영조 45년 10월 18일(『備邊司謄錄』 14, 國史編纂委員會, 1960, 873 가).

8 『英祖實錄』 권113, 영조 45년 10월 甲子(『朝鮮王朝實錄』 44-335 가). “命提調元仁孫 與曾經三陟營將解事者 圖書鬱陵島峰巒形勝物產以入”.

고 당상으로 이최중 외 여러 사람과 낭청으로 조준(趙琿), 김상묵(金相默), 신경준(申景濬)을 정하였다.⁹ 팔도의 산천과 도리의 원근을 다루어 『여지승람』과 같이 하되 책명은 잠정적으로 ‘강역지(疆域志)’로 정하였다. 그러나 실질적인 편찬 작업은 그다지 진행되지 못하였던 것으로 보인다.

당시에는 울릉도의 인삼을 몰래 캐어 팔다가 관청에 발각되는 일이 빈번히 일어나고 있었다. 1769년 11월에도 울릉도의 인삼이 육지로 유출되어 관청에 고발되는 사례가 많음에도 불구하고 담당 지방관이 제대로 살피지 못하고 있다는 장계가 올라오자 삼척부사 서로 수를 신문하기도 하였다.¹⁰ 12월 9일에는 울릉도의 인삼 채취에 관한 건으로 강원도감사가 교체되는 사건이 일어났다. 당시 강원감사였던 홍명한(洪名漢)은 삼척영장이었던 홍우보(洪雨輔)와 함께 울릉도 인삼을 사적으로 밀매하였다는 혐의를 받았다.¹¹ 이 사건에 홍명한이 관계하지 않았다는 사실은 뒤에 밝혀지지만¹² 이때 강원감사가 홍명한에서 서명선(徐命善)으로 교체되었다. 울릉도 인삼과 관련된 사건이 연이어 일어나면서 기존의 ‘강역지’ 편찬 사업에 대한 관심이 더욱 커지게 되었다.

2. 『동국문헌비고』의 편찬¹³

1769년(영조 45) 12월 24일 구윤명이 10월에 시작하였던 ‘강역지’ 편찬 사업을 지속할 것을 청하였다. 영조는 우리나라의 균역(均役)과 준천(濬川)과 같

9 『頭齋亂藁』 권13, 己丑 1769년 10월 25일, “聞洪領相 以疆域志修輯入啓 設局於備邊司 堂上則李最中諸人 郎廳則趙琿金相默申景濬諸人也”.

10 『英祖實錄』 권113, 영조 45년 11월 丁未(『朝鮮王朝實錄』 44-340 가), “正言李濬(中略) 又啓 鬱陵島地近倭境 故物產之禁其私取者 法意甚嚴 而近聞本島蔘貨 通行於傍邑 多有現發屬公者云 地方官之朦然不察 極爲該然 請三陟府使徐魯修 拿聞嚴處 從之”.

11 『英祖實錄』 권113, 영조 45년 12월 丁巳(『朝鮮王朝實錄』 44-341 가 나).

12 『承政院日記』 1300책, 영조 46년 1월 13일 辛卯(『승정원일기』 72-741 다~742 가).

13 『증정문헌비고』와 『증보문헌비고』를 포함한 문헌비고류의 편찬 과정은 박인호, 1996, 앞의 책, 제1장 문헌비고의 편찬, 23-73쪽 참조.

은 사항도 같이 기록하도록 하고, 또한 ‘강역지’라는 이름도 조잡하므로 ‘여지편람’으로 개칭하도록 하였다. 그리고 구윤명, 홍봉한의 추천으로 신경준, 홍찬해(洪繼海) 등이 추가로 이 일을 담당하였다.¹⁴ 이때까지만 하더라도 ‘강역지’의 형태는 『여지승람』 중에서 강역, 관방, 산천, 도리의 내용을 추려내고, 아울러 숙종 이후 당대에 이르기까지의 사적을 모아 단순히 증수하는 것으로 여겨졌다.¹⁵ 책명에 대한 논의는 이듬해도 계속되어 1월 6일 ‘여지편람’ 혹은 ‘강역지’ 등의 이름이 편벽됨이 지적되면서 ‘해동문헌통고’, ‘해동문헌편람’ 등이 거론되었으나¹⁶ 이름을 잠정적으로 ‘문헌비고’로 정하고 편찬 작업에 박차를 가하였다.¹⁷ 책명에 대해서는 그 뒤로도 논란이 있었으나 결국 최종적으로 ‘문헌비고’로 할 것으로 결정되었다.¹⁸

문헌비고의 체제에 대해 처음에는 강역과 여지를 다루는 것으로 시작하였지만 그 편벽함이 지적되면서 예약과 형정을 포함하여 『문헌통고』의 각고를 편찬하는 방식으로 집필 방향이 정해졌다.¹⁹ 편집 장소는 평시서(平市

14 『承政院日記』 1299책, 영조 45년 12월 24일(『승정원일기』 72-702 다 라), “鳳漢曰 重臣具允明 有稟達事云矣 上曰進前 允明進伏曰 疆域誌若成出 則八路山川 道里遠近 可以洞然 頗傲輿地勝覽之規成之 似好矣 上曰 好矣 早書以入 鳳漢曰 右相以爲 我國典故 無一該博 欲創東國文獻通考 而臣以爲張大 故姑未稟定矣 上曰 我國規模 如均役濬川等事 皆載錄則甚好 而疆域誌之目甚野 此則校正可也 允明曰 申景濬明於典故 疆域誌使之釐正好矣 鳳漢曰 景濬雖不善言語 聰明精詳 鍊達機務 眞可謂備局文郎 使之董力矣 上曰 老乎少乎 鳳漢曰 不老矣 尙喆曰 更得如此之人 同爲照管好矣 上曰然矣 鳳漢曰 洪繼海 亦爲備郎 以乃父之子 必該博於此等事矣 上曰 頃者以疆域誌下教 今覺其名近於野 名曰輿地便覽 此非張大者 令句管備局堂郎照管 紙筆墨書寫許給 郎廳申景濬 臺職許遜 復差備郎 今該書 口傳付軍職 其令專意茲事 上曰 前司課申景濬入侍 宅仁出居 召入申景濬 景濬進伏 上曰 疆域誌 汝意則必有方略 何以則爲好耶 對曰 各邑地圖 以數尺之紙 難考其長矩闊狹 三百六十州 各有圖 然後可無註誤矣 尙喆曰 此則不緊 但書其從某與大綱好矣 上曰此言好矣 依此更爲濬詳以奏(下略)”.

15 『頤齋亂藁』 권13, 己丑 1769년 12월 28일, “蓋二提調鄭參判 方兼備局堂上 豈亦兼察本局所修輿地便覽之役歟 輿地便覽 卽所謂疆域志也 余無有得見其凡例 豈就輿地勝覽中 攷出疆域關防山川道里之實 兼以肅廟己卯 當宁戊寅 所捨事跡增修者歟”.

16 『承政院日記』 1300책, 영조 46년 1월 6일 갑신(72-721 다 마).

17 『頤齋亂藁』 권14, 庚寅 1770년 1월 11일.

18 『承政院日記』 1302책, 영조 46년 3월 5일 임오(72-819 라 마).

19 『頤齋亂藁』 권14, 庚寅 1770년 1월 12일, “文獻備考 初止疆域輿地文字耳 旋聞以此添入 凡禮樂刑政之類 備焉 蓋亦古人所輯文獻通考之例歟 編輯堂上八人 具允明元仁孫蔡濟恭洪名漢李最中李潭鄭存謙金應淳 卽廳八人 趙瑗洪龍漢金鍾秀李得一徐浩修洪繼海黃幹申景濬 皆啓下差定”.

署)에 설치하도록 하였으나²⁰ 곧바로 일의 편의를 위해 어소(御所) 근처에 편집청을 설치하도록 하고 여러 명의 편집당상과 편집낭청을 편재해 두었다.²¹

『동국문헌비고』의 편찬에 대해 지식인층의 우려가 없지는 않았다. 황윤석도 편집 책임을 맡은 사람들이 제대로 할 수 있을지 의문이라고 비판하고 있다.²² 그러나 영조는 편찬명령을 내리고 나서 책의 편찬을 서둘렀다. 『동국문헌비고』는 영조의 독촉과 열의 덕분에 단기간에 완성될 수 있었다. 영조는 수시로 편집진을 불러 그때까지 편찬한 것을 읽도록 하여 진도를 확인하였다. 또한 영조는 이들이 원래 부담했던 업무를 줄여 주면서까지 편찬에 전념하도록 독려했다.²³ 정존겸이 일을 급히 추진하는 관계로 소략하고 빠지는 것이 있을 것이 염려된다고 하자 만약 미비한 점이 있다면 다음에 속편에서 보충하면 된다고 하였다.²⁴

영조의 이러한 확고한 의지 덕분에 문헌비고의 편찬 작업이 신속히 완성되었으며 이어 홍계희(洪啓禧), 서명응(徐命膺) 등에게 문헌비고를 교정하도록 하였다.²⁵ 인쇄도 감인역(監印役)과 감인당랑(監印堂郎)을 차례로 임명하여 출판 감독하였다.²⁶ 마침내 1770년(영조 46) 8월 4일 『동국문헌비고』 100권

20 『承政院日記』 1300책, 영조 46년 1월 9일 정해(72-727 바), “備忘記 東國文獻備考編輯處 爲平市署 紙筆墨 令度支上下 書寫吏隸 令本處便宜取用”.

21 『承政院日記』 1300책, 영조 46년 1월 11일 기축(72-734 나), “都提調洪鳳漢曰 今此編輯廳 他處設廳有弊 設於備邊司 則似甚便宜矣 且堂郎孤單 加出可堪人 則可期成效 上曰 文獻備考 平市署令堂郎看檢云 而靜而思之 時御所近處可也 故今番次對下詢前 領相以備局議定云 果是 依此舉行”.

22 『頤齋亂藁』 권14, 庚寅 1770년 1월 12일, “大抵古今編輯之役 亦非小事 人之間耳 固患未博 雖幸博矣 尤患未精 此通患也 我朝前後編輯 非不多矣 類皆草率疎漏 無足寓目 未知今日 諸人當何料理”.

23 『承政院日記』 1300책, 영조 46년 1월 14일 임진(72-745 가); 『承政院日記』 1301책, 영조 46년 2월 5일 임자(72-774 라 마); 『承政院日記』 1302책, 영조 46년 3월 21일 무술(72-854 가).

24 『承政院日記』 1300책, 영조 46년 1월 17일 을미(72-749 마 바).

25 『承政院日記』 1304책, 영조 46년 5월 16일 임진(72-979 바).

26 『承政院日記』 1304책, 영조 46년 5월 20일 병신(72-987 나); 『承政院日記』 1304책, 영조 46년 5월 28일 갑술(72-1009 라 마); 『承政院日記』 1305책, 영조 46년 윤5월 16일 신유(73-36~37); 『承政院日記』 1306책, 영조 46년 6월 13일 정해(73-82 마).

40책이 목판으로 인쇄가 되어 임금에게 바쳐졌다.²⁷

III. 『동국문헌비고』에 나타난 우리나라

『동국문헌비고』에서는 우리나라 강역의 범주에 대해 고구려 때는 요동까지 차지하였지만 고려 때는 한반도를 온전히 차지하지 못한 것으로 묘사하고 있다.²⁸ 요동의 지계를 잃어버린 후²⁹ 조선 왕조 초기에 이르기까지 한반도 일원을 완전히 회복하지 못한 것으로 정리하고 있다.

신이 삼가 살펴보건대, 지금의 평안도·함경도 두 도는 고구려가 망한 뒤로부터 발해(渤海)와 여진(女眞)에게 점거당하는 바가 되어, 궁예(弓裔)가 얻은 것은 다만 패서(溟西)의 12개 진(鎭)뿐이었다. 서희(徐熙)는 말하기를, “거란의 동경(東京)으로부터 우리의 안북부(安北府)에 이르기까지 모두 생여진(生女眞)에게 점거 당하는 바가 되었다.”고 하였다. 광종(光宗)이 그 땅을 취하여 거주(嘉州)에 송성(松城)을 쌓았으니, 서희는 바로 성종 때 사람으로 이것을 귀로 듣고 눈으로 본 것이다. 광종과 성종 때에 이르러서는 점점 먼 곳까지 개척하고, 그 말끝에 이르러서는 압록강 이내의 땅을 모조리 차지하였다. 『고려사』 「지리지」에 이르기를, “당나라 이래로 압록강을 한계로 삼았다.”고 한 것은 그 주장이 소홀하다. 동북은 고려의 경계가 지금 정평(定平)의 도련포(都連浦)에 있어, 유소(柳韶)가 쌓은 장성(長城)이 그치는 곳이다. 함주(咸州) 등 9개 성은 예종 때 여진을 격파하고 쌓은 것이나 얼마 안 있다가 곧 철수

27 『英祖實錄』 권114, 영조 46년 8월 丁丑(『朝鮮王朝實錄』 44-360 가), “編輯廳堂郎 陪進新刊東國文獻備考四十卷 上御崇政殿月臺降階親受之 監印堂上洪名漢李潭加資 餘各賞賚有差”.

28 『동국문헌비고』 「여지고」에 보이는 우리나라 역대 국가들의 역사지리 변화에 대해서는 박인호, 1996, 앞의 책, 143-172쪽 참조.

29 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 13b, 이하 『동국문헌비고』는 장서각본(2-2075), 『증정문헌비고』는 전북대본(동 0.321 동국문)과 서울대본(고5120-170), 『증보문헌비고』는 장서각본(2-2094)을 이용하였다. 필요시에는 『증보문헌비고』의 경우 동국문화사 영인본(단기 4290년)도 같이 이용하였다.

하여 돌아오고, 나라가 망할 때에 이르러 비록 갑주(甲州)·길주(吉州) 등지를 얻기는 하였지만 그것은 본래 우리의 강토가 아니었다. 지금의 경원(慶源)·경성(鏡城)·부령(富寧)·회령(會寧)·종성(鐘城)·경흥(慶興)·온성(穩城) 등지는 모두 조선 왕조에서 개척한 것이다.³⁰

따라서 조선에 들어와 국계로 압록강과 두만강이 확보되었으며, 『동국문헌비고』 찬자의 입장에서 이것은 고려를 뛰어넘은 조선의 위업으로 강조되었다. 이러한 입장은 그 뒤 편찬된 『증보문헌비고』에까지 이어진다.³¹

한편 압록강과 두만강 이남의 구성에 대해서는 「여지고」 군현연혁조를 보면 고구려, 백제, 신라, 고려의 주군현에 대해 간략히 소개한 다음 조선의 8도 체제를 정리하고 있다.³² 『동국문헌비고』에서는 조선 왕조가 8도 군현 체제를 마련하고 이를 바탕으로 국경선을 확정된 것으로 정리함으로써 우리나라 군현과 산천의 범주를 한반도 이내로 상정하였다. 『동국문헌비고』에 나타난 우리나라의 영토라고 할 수 있다. 후일 나온 『증정문헌비고』에서도 앞머리에 1413년(태종 13) 처음으로 8도의 주군 체제를 마련했음을 다음과 같이 별기하고 있다.

조선 태종 13년(1413)에 처음으로 8도의 주·군을 정하였는데, 사방의 중앙에 위치한 것을 ‘경기’라 하고, 서남방에 있는 것을 ‘충청도’라 하고, 동남방에 있는 것을 ‘경상도’라 하고, 남방에 치우쳐 있는 것을 ‘전라도’라 하고, 정동방에 있는 것을 ‘강원도’라 하고, 정서방에 있는 것을 ‘황해도’라 하고, 동

30 『동국문헌비고』 권7, 「여지고」 2, 역대국계 2, 31a~b. 이하 『동국문헌비고』의 번역문은 세종대왕기념사업회 번역본(『국역 증보문헌비고』, 1978~1996, 세종대왕기념사업회)을 이용하였다. 다만 일부 난삽하게 수록된 한자는 삭제하였다.

31 『동국문헌비고』와 『증정문헌비고』에서는 보이지 않던 본조의 국계에 대한 다음의 부분이 『증보문헌비고』에서는 별도로 추가되었다. “또 살펴보건대 조선의 강역은 고려의 옛 지역을 그대로 받았지만 오직 함경도 한도의 땅은 1천여 리나 더 개척하였다. 대체로 고려의 동북 경계는 길주(吉州)에서 다하였는데, 조선의 동북 경계는 경원(慶源)에서 다하였으니, 아래에 자세하게 보인다”(『증보문헌비고』 권14, 「여지고」 2, 역대국계 2).

32 『동국문헌비고』 권8, 「여지고」 3, 군현연혁 1.

북방에 있는 것을 ‘함경도’라 하고, 서북방에 있는 것을 ‘평안도’라 하였으니, 무릇 유도부(留都府)가 2고을, 부윤(府尹)이 6고을, 대도호부(大都護府)가 5고을, 목(牧)이 20고을, 도호부(都護府)가 74고을, 군(郡)이 73고을, 현(縣)이 1백 54고을, 도합 334고을이었다.³³

이러한 8도의 군현 체제 속에서 각 도의 기술 순서로 『동국문헌비고』에 서는 경기, 충청도, 강원도, 황해도, 전라도, 경상도, 함경도, 평안도의 순으로 다루었다.³⁴ 특히 함경도의 경우 6진 개척에 대한 논의를 자세하게 다루고 있다. 평안도의 경우 폐사군에 대한 논의가 자세하다.

『증정문헌비고』에서는 아래의 군현에 대한 표에서 보이듯이 함경도와 평안도의 서술 면수의 증가가 눈에 띈다. 특히 평안도의 경우 거의 배가 될 정도이다. 이는 평안도와 함경도에 대한 정조 대의 증대된 관심이 반영된 것이다. 대한제국 시기에 나온 『증보문헌비고』에서는 기울어져 가는 국가의 모습처럼 증정된 부분이 오히려 축약되었다.

〈표 1〉 『동국문헌비고』와 『증정문헌비고』 「여지고」의 목차와 내용 비교

『동국문헌비고』	서술 면수	『증정문헌비고』	서술 면수
권9, 「여지고」 4, 군현연혁 2	경기(1a-11a)	권16, 「여지고」 4, 군현연혁 2	분조(1a-3a)
	충청도(11b-23b)		경기(3a-16a)
	강원도(24a-31b)		충청도(16a-29b)
	황해도(31b-38a)		전라도(29b-54b)
권10, 「여지고」 5, 군현연혁 3	전라도(1a-20a)	권17, 「여지고」 5, 군현연혁 3	경상도(1a-30b)
	경상도(20b-41b)		강원도(30b-40a)

33 『동국문헌비고』(권9, 「여지고」 4, 군현연혁 2)에서는 바로 본조의 경기도를 다루었는데 『증정문헌비고』(권16, 「여지고」 4, 군현연혁 2, 서울대본)에서는 총괄하여 정리한 부분이 별도로 추보되었다.

34 조선의 8도 체제로 『동국문헌비고』 9, 「여지고」 4, 군현연혁 2에서는 경기도, 충청도, 강원도, 황해도, 『동국문헌비고』 권10, 「여지고」 5, 군현연혁 3에서는 전라도, 경상도, 『동국문헌비고』 권11, 「여지고」 6, 군현연혁 4에서는 함경도, 평안도를 다루었다. 대체로 『동국문헌비고』에서는 경기 지역을 중시하는 입장이다. 이는 뒤에 나오는 『증정문헌비고』에서 전라, 경상도를 먼저 다루는 것과 순서가 다르다.

『동국문헌비고』에 나타난 우리나라와 해로·도서 인식

권11, 「여지도」 6, 군현연혁 4	함경도(1a-15a)	권18, 「여지도」 6, 군현연혁 4	황해도(1a-9a)
	평안도(15a-24a)		함경도(9a-38b)
	부설 총론군현지제 (24a-28b)		평안도(38b-57a)
			부설 총론군현지제 (57a-64a)

한편 산천과 도리의 구분에 있어서는 신경준(申景濬, 1712~1781)의 지리관이 그대로 수용되었다. 신경준은 이미 『산수고』에서 12개의 산과 12개의 강을 주축으로 각 지맥과 수맥을 정리하여 산과 강의 흐름을 한눈에 볼 수 있게 하였다. 일부 『산수고』에서 누락된 부분은 『동국문헌비고』 산천조에 보완되어 있다.³⁵ 『동국문헌비고』의 산천조의 구성을 보면 1(총설), 2(한성부, 경기, 충청도), 3(강원도, 황해도, 전라도, 경상도), 4(함경도, 평안도, 도리)로 이루어져 있다. 이는 신경준의 『산수고』에서 제시하고 있는 구도와 동일하다.³⁶

『동국문헌비고』 산천조의 총설에서는 12개의 산과 12개의 강을 중심으로 지맥과 수맥을 정리하였다.

산 가운데 나라 안에서 으뜸이 되는 것이 12인데, 1은 삼각산(三角山)이고, 2는 백두산(白頭山)이고, 3은 원산(圓山)이고, 4는 낭림산(狼林山)이고, 5는 두류산(豆流山)이고, 6은 분수령(分水嶺)이고, 7은 금강산(金剛山)이고, 8은 오대산(五臺山)이고, 9는 태백산(太白山)이고, 10은 속리산(俗離山)이고, 11은 장안산(長安山)이고, 12는 지리산(智異山)이다. 물 가운데 나라 안에서 으뜸이 되는 것도 또한 12인데, 1은 한강(漢江)이고, 2는 예성강(禮成江)이고, 3은 대진(大津)이고, 4는 금강(鎭江)이고, 5는 사호강(沙湖江)이고, 6은 섬강(蟾江)이고, 7은 낙동강(洛東江)이고, 8은 대동강(大同江)이고, 9는 청천강(淸川江)이고, 10은 용흥강(龍興江)이고, 11은 압록강(鴨綠江)이고, 12는 두만강(豆滿江)이다. 산은 삼각산

35 박인호, 1996, 앞의 책, 〈산수고〉, 137-140쪽.

36 『여암전서』 권10, 「산수고」, 경인문화사, 1976, 315-436쪽.

을 우선으로, 물은 한강을 우선으로 하였으니, 경도(京都)를 높인 것이다.³⁷

각 지역별로 해당 지역의 산과 하천을 정리하는 방식을 취하고 있다.³⁸ 『동국문헌비고』에서 우리나라의 지형을 산과 하천을 중심으로 정리하면서도 각 군현과 결부시켜 설명하고 있는 것은 전통시대의 풍수적 지리관이나 백두대간 중심의 지리관과는 다른 것이다.

또한 『동국문헌비고』에서 서울에서 각 지역에 이르는 9개의 도로망을 정리하고 있다.³⁹ 신경준의 개별 저작인 『도로고』에서도 보이고 있지만⁴⁰ 자연과 경제 지리의 전문 저술이라는 점, 도로의 이점과 기점 파악에 용이한 정보라는 점, 서울을 기점으로 하는 도로망의 파악이 용이한 점, 정확한 거리의 조사라는 점 등에서 당시 가장 높은 수준의 국토 파악이라고 할 수 있다.

마지막으로 신이 삼가 고지지를 살펴보니, 우리나라의 지형과 사방의 도리를 언급한 것이 있었습니다. 비록 『여지승람』 등 여러 책의 기록한 바와 조금 같지 않은 점이 있으나, 『고사촬요(攷事撮要)』가 보기에 편리하겠으므로 아래에 부기합니다. 우리나라의 지형은 해좌 사향(亥坐巳向)이다. 온성(穩城)이 정북쪽으로 서울에서의 거리가 2천 91리이고, 해남(海南)이 정남쪽으로 서울에서의 거리가 1천 7리이고, 영해(寧海)가 정동쪽으로 서울에서의 거리가 5백 40리이고, 풍천(豊川)이 정서쪽으로 서울에서의 거리가 5백 62리이다. 남북이 3천 98리이고, 동서가 1천 1백 2리이다.⁴¹

이와 같이 『동국문헌비고』에서는 조선을 이루고 있는 산천과 도로에 대

37 『동국문헌비고』 권12, 「여지고」 7, 산천 1, 1a.

38 『동국문헌비고』 권12, 「여지고」 7, 8, 9, 산천 2, 3, 4.

39 『동국문헌비고』 권15, 「여지고」 10, 도리 25a~44a.

40 박인호, 1996, 앞의 책, 〈도로고〉, 132~135쪽.

41 『동국문헌비고』 권15, 「여지고」 10, 산천 4, 도리, 43b~44a.

한 정보를 주제별로 나누어 종합적으로 제공하려는 모습을 보이고 있다. 15세기 『동국여지승람』이나 18세기 『여지도서』 등 전국 지리서에서는 각 군현 단위로 분산된 정보를 제공하고 있다면 『동국문헌비고』는 백과전서로서의 특성을 유지하면서 산과 강, 그리고 도로를 쉽게 열람할 수 있도록 하였다. 이것은 이 책의 편찬 목적이 국가가 전국을 제일적(齊一的)으로 파악하려는 데 있음을 보여 준다.

IV. 『동국문헌비고』에 나타난 해로·도서 인식

1. 『동국문헌비고』의 해로 인식

1) 연안 해로

신경준의 연안에 대한 이해는 국가의 방비를 충실히 하고 백성을 풍요롭게 하려는 이용후생 사상의 소산이며, 특히 선박 제도를 개선하고 해로를 정리하는 데 관심을 보였다.⁴² 신경준의 저술인 『사연고(四沿考)』는 권1에서는 압록강(鴨綠江)과 두만강(豆滿江) 연강 지역(沿江地域)과 8도 연해로(沿海路)를 정리하였다. 이는 『도로고』 권3의 사연로(四沿路)와 팔도연해로(八道海沿路)와 일부 중복되기도 한다.⁴³ 『사연고』 권2는 중국과 일본으로 가는 해로, 조석간만 등 수로를 이용한 교통망을 정리한 우리나라 연안 지역에 대한 종합적인 보고서다. 기술 내용 속에서 해방을 강조하고 있는 점은 국방 문제에 연계되어 있으며, 섬의 재용(財用)에 대한 주장은 경제성에 대한 자각도 보여 주고 있어 당시까지 나온 연안에 대한 저술로는 가장 체계적으로 정리되었다.⁴⁴ 그런데 이 부분은 『동국문헌비고』의 해방조와 해로조의 내용과

42 신익철, 2009, 「신경준의 국토지리관과 해로·선박에 대한 인식」, 『한국한문학회연구』 43.

43 『旅菴全書』 권1, 『四沿考』.

44 박인호, 1996, 앞의 책, 〈사연고〉, 135-137쪽.

서로 통한다.

『동국문헌비고』에서는 우리나라의 3면이 바다로 이루어져 있어 북쪽에서는 압록강과 두만강으로 국경이 이루어져 있음을 인지하고 있다. 그리고 우리나라의 삼면 바다에 대해 서해는 발해, 동해는 창해(滄海)라는 인식이 있었다.⁴⁵

신이 삼가 살펴보건대, 『한서』에 “팽오(彭吳)가 예맥·조선의 길을 뚫고 창해군(滄海郡)을 설치하니, 연(燕)나라와 제(齊)나라 사이가 휩쓸리듯 발동하였다.”라고 하였고, 또, 동해(東海)를 창해라 하고, 예국이 동해가에 있기 때문에 이름을 창해군이라 한 것인데, 부여는 동해와 멀리 떨어져 있으니 부여가 창해군이 아님이 명백합니다. 옛말에, “부여의 임금 스스로 망명한 사람이라 일컬었고, 나라의 늙은이들도 또한 스스로 옛날에 망명한 사람이라고 일컬었으며, 남려가 내속(內屬)하여 부여의 예(濊)가 되었다.” 하니, 이 말이 맞는 듯합니다.⁴⁶

『동국문헌비고』에서는 이어서 연안 해로에 대해 해방의 관점에서 정리하고 있다. 『동국문헌비고』 해방조는 당대 해방 체계의 실상을 보여 주는 것이다.⁴⁷ 그런데 이러한 해방 체계는 해안 지역에 대한 지식을 전제로 하는 것이다. 해안과 관련하여 선행하는 책으로 이전에 서문중(徐文重)의 『해방지(海防志)』가 있었다. 『동국문헌비고』에 서문중의 『해방지』 기록이 인용되어 있다는 점을 고려한다면⁴⁸ 해방에 대한 지식은 이 책으로부터 많은 영향을

45 안정복도 『동사강목』(권수, 『동사강목도』, 〈조선사군삼한도〉, 규장각본)에서 동해를 창해, 서해를 발해라고 적고 있다. 안정복의 자필본 『동사강목』의 〈삼국초기도〉에서는 동해를 창해(滄海), 서해를 발해(渤海), 남해를 한해(瀚海)라고 적고 있다.

46 『동국문헌비고』 권13, 「여지도」 1, 역대국계 1, 예국.

47 각 도서를 연결한 해방체계는 이근호의 논문(이근호, 2016, 「18세기 중반 동국문헌비고 '해방'조 편성의 역사적 의미」, 『한국학논총』 46)의 표 참조.

48 『동국문헌비고』 권99, 「직관고」 9, 외무직, 통제사조, “徐文重海防志曰 宣祖二十六年 統制使李舜臣狀啓 請以文官一員 依巡邊使例 號以從事官 往來通議所屬沿邑巡檢 措置 以長興居前府使丁景達差下”.

받았을 것으로 추정된다.⁴⁹

그런데 『동국문헌비고』 해방조의 각 도서에 대한 서술은 멀리는 고려 이후 지속되었던 왜(倭)의 출몰과 가까이로는 범월선(犯越船) 및 황당선(荒唐船)의 출현에 따른 해양관방 시설에 대한 관심에서 출발한다. 『동국문헌비고』에 적고 있듯이 우리나라 서해안의 경우 범월선이 증가하고 있었다.⁵⁰ 또한 연해의 각 진(鎭)에서는 황당선이 왕래하고 있었다.⁵¹ 이에 각 진에서는 후망(候望)하여 본영에 치보하도록 하였다. 동해안의 경우에는 고려 이후 왜의 출몰이 이어지고 있었다.⁵² 이러한 해안 방면에서의 위기의식이 『동국문헌비고』 해방조의 편성으로 나타났다.⁵³

2) 해외 해로

『동국문헌비고』의 해외 해로에 대한 인식을 보여 주는 자료로 해로조가 있다.⁵⁴ 『동국문헌비고』 해로조와 이후 『증정문헌비고』, 『증보문헌비고』 해로조의 목차와 내용 변화를 살펴보면 <표 2>와 같다.

49 『동국문헌비고』 「병고」 주사조에도 서문중의 주장이 수록되어 있는데 이 부분은 서문중의 역사서인 『조야기문』에 없는 구절이라 역시 『해방지』의 것으로 추정된다(徐文重曰 東國地形三面際海 而南對島夷 風帆跡至 無間遠近 同被其害 至于麗末而極矣 國家革代之初 諸路傍海之地 皆築城堡 各置水軍節度使以領之 壬辰之亂 李舜臣擁舟師 搃守南邊 大挫賊鋒 使不得過靈梁 以蔽遮兩湖 議者以爲中興之大業 全賴於此矣 始置統制使於固城 管制三南舟師 沿海郡邑 亦置戰船 其視國初之制 船數雖少 而體制之宏大 器械之完備 又什倍矣 丁酉許和之後 不以狼煙靜息 益修戎備 及至今日殆無遺策).

50 『동국문헌비고』 권21, 「여지고」 16, 관방 6, 해방 4, 白翎島, 8a, 白沙汀, 8a.

51 『동국문헌비고』 권21, 「여지고」 16, 관방 6, 해방 4, 喬桐, 11b, 황당선에 대한 위기의식은 이맹휴의 『춘관지』에서 별도의 항목으로 황당선을 수록하고 있는 데서도 보인다(『춘관지』 권3, 규장각본, 권963).

52 『동국문헌비고』 권18, 「여지고」 13, 관방 3, 해방 1, 鬱陵島, 7b; 『동국문헌비고』 권19, 「여지고」 14, 관방 4, 해방 2, 對馬島, 2b.

53 이근호의 논문에서 해방 체계의 강화는 황당선의 출몰과 도서지역 유이민 증가에 따른 관리와 통제를 들고 있다(이근호, 2016, 앞의 글, 136~138쪽).

54 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 13b.

〈표 2〉 『동국문헌비고』, 『증정문헌비고』, 『증보문헌비고』 해로조 내용 비교

『동국문헌비고』 권22, 「여지도」 17, 관방 7, 해로	『증정문헌비고』 권34, 「여지도」 22, 관방 10, 해로	『증보문헌비고』 권35, 「여지도」 23, 관방 11, 해로	비고
1 西南海路	1 西南海路	1 西南海路	
2 中國相通海路 朝眞海路	2 中國相通海路 ×	2 中國相通海路 ×	조공해로는 「조빙고」(「교빙고」), 辛酉以後航海路程에 수록
3 西海亭館	3 西海亭館	3 西海亭館	
4 師路	4 師路	4 師路	
5 漕路	5 漕路	5 漕路	
6 西海犯越防守	6 西海犯越防守	6 西海犯越防守	
7 日本相通海路	日本交聘海路	日本交聘海路	일본상통해로에서 이항복, 월, 김세 렴, 월, 신근안 사론을 제외하고는 모두 「조빙고」 9(「교빙고」), 역대교 빙 1, 부 빈집에 수록됨
8 琉球國相通海路	×	×	「조빙고」 10, 역대교빙 2(「교빙고」 10, 역대각국교빙)에 수록됨
附 潮汎	附 潮汎	附 潮汎	

『동국문헌비고』 해로조의 기술을 보면 크게 9개 부분으로 나누어졌고 각
해역별로 기록하고 있다.

서남해로에서는 용산에서 시작하여 통진과 유도로 나아가 남쪽으로 내
려가 부산진을 끼고 돌아 기장, 울산, 장기, 영일을 지나는 노선과 유도에서
북쪽으로 올라가 신도에 이르는 해안의 도서를 열거하였다.

중국상통해로에서는 중국의 『송사』, 『속문헌통고』 등의 자료를 이용하여
중국과 고려의 해로 노선을 소개하였다. 그리고 『괴원등록(傀院謄錄)』의
1621년(광해군 13) 신유 이후 경로인 조공해로를 소개하고 있다.⁵⁵ 이어 삼한
이래의 광해군의 신유 해로 교통까지 개괄적으로 해로를 정리한 내용을 추
가하였다.

삼한과 신라·백제 초기에는 모두 낙랑·대방 두 군에 나아가서 공헌(貢獻)

55 이 부분은 『증정문헌비고』에서 「조빙고」의 「辛酉年以後航海路程」으로 이동하였다(『증정문헌비고』 권105, 「조빙고」 8, 附 朝聘雜儀, 38b~39b).

하고 일찍이 중국에 간 적은 없었다. 진(秦)에서 철을 두 군에 공급하였고, 한(漢) 나라 광무제(光武帝) 건무(建武) 무렵에 백제 염사인(廉斯人) 소마시(蘇馬謨) 등이 낙랑에 나아가서 공헌하자, 황제가 소마시를 봉하여 한의 염사읍군(廉斯邑君)으로 삼아 낙랑에 소속시키고 사시(四時)에 조알(朝謁)하게 하였으니, 위(魏)나라 명제(明帝) 경초(景初) 무렵에 여러 한국(韓國)이 두 군에 나아가서 조알한 것과 같은 것이 이것이다. 진(晉)나라로부터 당(唐)나라에 이르기까지 남북조(南北朝) 시대에는 백제에서 모두 항해하여 사신을 보냈고, 양(梁)나라 무제(武帝) 보통(普通) 무렵에 신라에서 비로소 사인(使人)으로 하여금 백제를 따라 방물을 바쳤으며 당(唐)나라에 이르러 조공을 매우 부지런히 하였는데, 또한 바다를 이용하였다. 당나라 현종(玄宗)이 측에 있을 적에 사신이 바다를 건너 양자강으로 들어가서 측에 이르렀으며, 견훤이 오월(吳越)에 사신을 보낼 적에 나주(羅州)를 경유하였는데, 오월왕이 또한 보병하여 왔었다. 고려는 그 국도가 송악이었기 때문에 송악 뒤 서강(西江)에서 배를 출발시켰는데, 조공하는 예가 중하므로 그 강 이름을 예성강(禮成江)이라고 하였다. 중국의 공사(公私) 선박이 모두 이 강에 들어오니, 고려 악부(樂府)에 예성강곡(禮成江曲)이 있는 것이 이 때문이다. 명나라가 일어나서 황도(皇都)가 금릉(金陵)에 있을 때에는 고려와 조선이 해로를 경유하였는데, 연경(燕京)으로 도읍을 옮기자 육로를 따라 갔으니, 이것은 태종 기축년(己丑年)에 비롯되었다. 광해군(光海君) 신유년(辛酉年)에 요동·심양 길에 막히자 다시 해로로 조공하였다.⁵⁶

서해정관은 서해의 사신을 영송하기 위해 설치된 사관(舍館)에 대한 고증인데 당항진, 초도의 당관, 군산정, 보령 고만정, 홍주 분도, 인천 자연도, 송도 벽란정 등의 위치를 고증하였다. 여기서는 고려 이후 외국과 관련된 교통을 간략히 소개하고 있다. 『동국문헌비고』에서 보이는 거의 유일한 외국과의 교섭 기록이다.

56 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 7b~8b.

고려 초기에는 많이 해서의 풍천(豐川)·장연(長湍)·옹진(瓮津) 등지를 통하여 중국에 왕래하였으나 뒤에는 많이 호남의 해중을 통하여 왕래하였다. 송나라의 상선이 많이 제주에 정박하였는데, 천주(泉州)·태주(台州)·복주(福州)·등주(等州)의 사람들이 해마다 와서 공물을 바쳤고, 대식(大食)·섬라(暹羅)의 여러 나라에서도 또한 방물을 바쳤다. 원나라 때에는 총관부(總管府)를 제주에 설치하고, 제주에서 원나라에 조공을 하였다. 제주의 서쪽 60리에 명월포(明月浦)가 있는데, 이곳에서 순풍을 기다렸고, 또 홍로천(洪爐川)으로부터 서귀포(西歸浦)에 들어가서 바람을 기다려 출발하였는데, 서귀(西歸)라는 이름은 원나라에 조공하는 데에서 연유된 것이다. 원나라는 또 연해에 수역(水驛)을 설치하였는데, 탐라로부터 압록강과 아울러 양천(楊川)의 해구(海口)에 이르기까지 모두 30개 소(所)였다. 그 하나는 추자도(楸子島)에 수참(水站)의 옛 터에 있으며, 그 나머지는 상고할 수가 없다. 원나라 순제(順帝)가 제주에 궁실을 건축하고 많은 금백(金帛)을 실어 와서 난을 여기에서 피하려고 하였다. 장사성(張士誠)이 웅거한 항주(杭州), 방국진(方國珍)이 웅거한 태주(台州)는 모두 해마다 고려에 사자를 보내거나, 혹은 1년에 두 번씩 오기도 했는데, 공민왕 병신년(丙申年)에 원나라에 항복한 뒤에 우리나라에 귀부하려고 하였다. 고려에서도 또한 여러 번 사자를 보내어 보빙했는데, 모두 다 제주의 오른편 바다를 경유하여 다녔다. 유구(琉球)의 사신은 순천(順天)에 와서 배를 대었는데, 우리나라에서 또한 보빙할 때에는 제주의 왼편 바다를 경유하여 다녔다.⁵⁷

사로는 군사상의 행로를 의미하는데 중국의 경우 비록 육군이 요동의 육로로 나오더라도 반드시 별도로 해로를 통해 군사를 보냈다. 『동국문헌비고』에서는 우리나라의 백제가 요서, 진평을 경략한 해로나 고려 고종, 조선

57 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 10a~10b, 여기서 언급한 외국들에 대한 조빙 기록은 간략하게 나라 이름을 거론한 수준인데 『증정문헌비고』(권107, 「조빙고」 10, 역대교빙 2)에서는 이를 바탕으로 각 국가별 교섭 내용이 확장되었다.

인조 대 일으킨 군사의 해로를 별도로 소개하였다.⁵⁸

조로에서는 양곡을 실어 나르는 경로를 다루고 있는데 요심(遼瀋)이 중국의 관도에 들어가지 아니한 때에는 모두 다 해로로써 통행했다고 적고 있다.⁵⁹ 그리고 서해에서 범월을 못하도록 한 것은 인조 이후 함부로 해로를 통해 넘어오는 것을 막으려고 하였기 때문이었다고 적고 있다.⁶⁰

일본교빙해로는 일본과의 교빙 해로에 대한 기록으로 『통문관지』의 통신 해로, 『왜기』, 김세렴의 노정, 일본 사행에 대한 신근안 안설, 이항복 기록, 김세렴 기록, 일본 지형에 대한 신근안 안설 등을 수록하였다.⁶¹ 일본 사행에서 통신사 경로에 대해 만약 일기도(壹岐島)에서 축전주(筑前州)를 거쳐 장문주(長門州)에 가서 육지에 오르면 바로 왜경에 들어갈 수 있는데도 향포(向浦)·겸예(鎌刈)·실진(沙津) 등 수로(水路)로 돌아가는 것은 그 뜻을 알 만하다고 일본의 의도를 비판적으로 적고 있다.⁶² 일본과의 해로에 대해 동해는 변방이 걱정이 없는 편인데 고려 문종 이후로 왜의 도적질이 시작되었으나 영남의 연안에 그쳤다고 적고 있다. 그리고 상대적으로 관북(關北)·영동(嶺東)은 범경이 없다고 하였다. 그 이유로 일본이 한반도로 오기에 어려운 자연환경을 들고 있다.⁶³

유구국상통해로(琉球國相通海路)는 『증정문헌비고』에서 「조빙고」로 옮겨 정리하였다.⁶⁴

『동국문헌비고』는 해외 해로에서 중국과 일본과의 교빙에 주의를 기울였다. 그러나 서구나 혹은 동아시아의 다른 나라에까지 정보가 나아가지는 못

58 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 12a.

59 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 13b.

60 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 13b~15a.

61 『동국문헌비고』와는 달리 『증정문헌비고』 「여지고」 해로에서는 이항복 알, 김세렴 알, 신근안 설만 남기고 나머지는 모두 「조빙고」로 이동하였다(『증정문헌비고』 권106, 「조빙고」 9, 역대교빙 1, 附 僑接日本).

62 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 21a.

63 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 21a~b.

64 『증정문헌비고』 권107, 「조빙고」 10, 역대교빙 2, 신근안 사론인데 이만운은 「증정문헌비고」를 편찬하면서 신근안의 주장이 신경준의 것이므로 '신경준 알'을 표제로 세워 인용하고 있다(『증정문헌비고』 권106, 「조빙고」 9, 역대교빙 1, 50a~b).

하였다. 그리고 내용에서도 중국, 일본, 유구에 대한 노정을 정리하는 데 그치고 있어 당시 『동국문헌비고』가 가진 세계 인식상의 한계를 보여 주고 있다. 다만 해로에서는 일본이 한반도에 오기 어려운 자연환경을 적거나 혹은 중국과 조선의 군사 동원, 범월에 대한 저지 등의 기술을 통해 해양으로부터 다가오는 위기 상황을 적고 있다.

2. 『동국문헌비고』의 도서 인식

조선의 영토적 범주를 군현연혁과 산천조에서 규정하였다면 각 해안의 섬에 대한 기록은 『동국문헌비고』 해방조에 기술하고 있다. 이는 도서 지역과 섬을 해양관방 시설이라는 관점에서 보고 있기 때문일 것이며, 이에 영조 대 당시의 해양 영토의식이 당연히 담겨 있다.⁶⁵ 그런데 대부분 섬들은 간략하게 도서에 대한 거리와 사실 기록만을 남긴 반면에 울릉도, 대마도, 가도는 특별하게 장문의 관련 기록을 남기고 있다. 이 섬들은 일본, 중국과 분쟁이 있었던 곳이었다.

『동국문헌비고』 「병고」 주사조에서는 신라, 고려, 조선의 수군과 관련된 제반 사항을 적고 있다. 주사는 해방의 기록과 마찬가지로 해안의 방어와 관련이 있다. 『고려사』에서는 「병지」 선군조에서 다루고 있다. 여기서는 각 해역별로 해안과 섬과 관련된 내용을 살펴본다.

1) 동해

『동국문헌비고』에서는 동쪽 해안의 특징에 대해서 다음과 같이 적고 있다.

경흥(慶興)의 조산(造山)의 남쪽에서부터 서남쪽을 향하여 비스듬히 뻗어나
가 경성(鏡城)에 이르고, 경성에서 남쪽으로 어랑포(魚郎浦)에 이르며, 어랑포

65 『동국문헌비고』 해방조의 내용은 『萬機要覽』, 「軍政篇」 4, 海防에 그대로 재록되어 있다. 여기서도 『동국문헌비고』가 미친 영향을 볼 수 있다.

에서 동쪽으로 꺾어져서 가을마산(加乙尔山)이 끝난 곳에 이르고, 가을마산의 남쪽에서부터 서남쪽으로 향하다가 꺾어져 돌아서 길주(吉州)의 문암(門巖)에 이르며, 성진(城津)에서부터 남쪽을 향하다가 호타 봉대(胡打烽臺)의 동쪽 단천(端川)에서부터 서남쪽을 향해 비스듬히 뻗어나가 정평(定平)에 이르며, 영흥(永興)에서부터 남쪽을 향하다가 약간 서쪽으로 기울어져 덕원(德源)의 북쪽에 이르며, 덕원에서부터 동남쪽을 향하여 비스듬히 뻗어나가 장기(長鬐)와 울산(蔚山)에 이르며, 울산에서부터 남쪽으로 가다가 약간 서쪽으로 기울어져 동래(東萊)의 해운대(海雲臺)에 이른다. 대개 동해의 연안은 서해와 남해와는 달리 물굽이가 구부러져 돌아가는 곳이 적다. 지면이 깊숙이 바다에 들어간 곳은 오직 경성(鏡城)의 이포(梨浦), 명천(明川)의 노시(露猪), 영일(迎日)의 동을배곶이(東乙背串)뿐이다.⁶⁶

이하 각 해안의 포구와 도서를 적었다. 그런데 울진에서 울릉도에 대한 기술을 자세히 적고 있다. 『동국여지승람』에서는 우산도와 울릉도를 구분하였던 『고려사』, 『세종실록지리지』 등 이전 시기에 편찬된 지리서의 기록을 수용하면서도 일설로 ‘우산=울릉 1도설’을 추가해 두었다. 당시 우산이나 울릉에 대한 이해가 부족하였던 상황에서 일설을 덧붙인 것에 불과하며 우리나라의 지리 기록에서는 전통적으로 우산도와 울릉도로 구분하는 2도설이 우세하였다. 한편 울릉도에 대한 기술을 보면 『동국여지승람』 단계에서는 울진현에 울릉도 관련 사항을 기술하고 있다. 그리고 울진의 현지인 『선사지』에서도 우산도와 울릉도를 별개의 항목으로 기술하고 있다.⁶⁷

66 『동국문헌비고』 권18, 「여지도」 13, 관방 3, 해방 1, 동해, 1a~b.

67 울진의 사찬읍지 『선사지』는 현재 남아 있지 않고 신열도가 쓴 서문이 있을 뿐이다. 국사편찬위원회에서 『선사지(仙槎誌)』가 2종 수집되어 있다. 그런데 『선사지(내제 蔚珍邑誌)』 1은 그 내용에서 숙종대왕 어제가 있어서 후대에 필사하여 나온 것으로 보여진다. 그러나 울릉도 항목의 내용은 신열도(申悅道, 1589~1659)가 편찬한 사찬읍지 『선사지』의 것을 그대로 가지고 오는 것으로 보인다. 『여지도서』 이후 기록에서는 울릉도 기사가 울진에서 삼척으로 넘어가서 편찬되었던 점에서 본다면 전통적인 울진의 입장에서 적고 있음을 볼 수 있다. 여기서는 于山島에 대해 “在海正東洋中古國名 登高望之 穿然若丘陵”이라고 적고 있다. 울릉도에 대해서는 『동국여지승람』의 기록이 일부 수정되고 산출되는 토산이나 黃雀의 모양을 적은 내용이 추가되어 있다. 그리고 『선사지』 2는 울릉도 기사가 없는 조선 후기 관찬 읍지의 것을 기반으로 필사하여 만든 것이다.

숙종 대 안용복 사건이 일어나면서 울릉도와 독도를 둘러싼 일본과의 분쟁은 실학자들로 하여금 울릉도에 대한 관심을 환기시켰다. 삼척영장을 파견하여 울릉도의 사적을 기술해 올리도록 하는 등 관리를 강화하자 울진보다 삼척에서 울릉도와 관련된 기록이 나타난다. 영조 연간의 『여지도서』에서는 울릉도에 대한 기술이 삼척으로 옮겨 가 있다. 다만 관찬 읍지에서는 아직도 울릉도를 둘러싼 쟁계를 크게 다루지는 못하고 있다.

울릉도에 대한 쟁계는 실학자들의 저술에서 본격적으로 나온다. 이익은 『성호사설』 「천지문(天地門)」의 울릉도조에서 울릉도의 역사를 적고 일본과의 분쟁과정을 적고 있다. 이익은 명칭을 막론하고 울릉도는 우리나라에 속하며 그 부근의 섬도 울릉도의 부속에 지나지 않는다고 주장하고 있다. 이어 안용복에 대해 미천한 균졸로 여러 대를 끌어온 분쟁을 그치게 하고 토지를 회복하였는데도 귀양을 보내어 그 의기를 꺾어버렸다고 비판하고 있다.⁶⁸

이익의 이러한 주장은 아들인 이맹휴(李孟休, 1713~1751)의 저술에 크게 영향을 미친다. 이맹휴는 일본과의 교섭 때 실행한 예제를 다룬 『춘관지(春官志)』와 빈집 기록인 『접왜역년고(接倭曆年考)』를 저술하였는데,⁶⁹ 『춘관지』 울릉도쟁계(鬱陵島爭界)조에서 이익의 주장을 발전시켜 울릉도와 안용복 사건에 대해 기술하였다.⁷⁰

신경준이 집필한 『동국문헌비고』에서는 이 주장을 더욱 발전시키고 있

68 『성호사설』 권3, 「천지문, 울릉도.

69 『성호집』 권16, 「書, 答蔡比安 膺一〇辛未.

70 『춘관지』 저술과정을 보면 이맹휴가 죽자 여러 차례 『춘관지』를 증보하는 작업을 하였다. 1745년 『춘관지』 초고본을 완성한 후 1781년 왕명에 의해 유의양, 이가환이 수정작업을 진행하였다. 현재 『춘관지』 필사본은 규장각, 성호박물관, 국립중앙도서관 등에 남아 있으며 책 수는 다르나 내용은 동일하다. 다만 인용서목에 따르면 18세기 중엽을 넘어가지 못하고 있으므로 이맹휴의 편찬본에서 크게 벗어난 것은 아닌 것으로 볼 수 있다(김문식, 2007, 「춘관지 필사본의 원문 비교」, 『성호학보』 4). 그렇다면 울릉도쟁계는 이맹휴의 초고 『춘관지』에 있었던 것으로 보인다. 성대중이 쓴 『청성잡기』에 자신은 요요재(嶠嶠齋) 김용겸(金用謙)으로부터 소개받아 보았는데 책의 끝에는 안용복의 일이 이맹휴의 『춘관지』에 있었다고 적으면서 안용복의 일은 『文獻備考』에도 편입되었다고 적고 있다(『청성잡기』 제3권, 「醒言」). 따라서 그 순서로 보면 『춘관지』에 있던 울릉도쟁계에 대한 내용을 신경준이 『강계고』와 『동국문헌비고』에서 인용한 것으로 보인다.

다. 이미 신경준은 1756년(조선 영조 32)에 편찬한 『강계고(疆界考)』 울릉도조에서 울릉도의 위치와 연혁, 산물 등을 자세히 소개하고 있다. 특히 울릉도의 과거 연혁뿐만 아니라 조선 정부에서 이 섬을 지속적으로 관리하고 있었음을 밝히고 있다. 『동국여지승람』에서 일설로 전하였던 ‘우산=울릉 1도설’을 재수룩하였던 유형원의 『여지지』 기록을 소개하면서도 다시 2도설을 내세웠다. 그리고 다른 한 섬은 송도(松島), 즉 독도라고 주장했다. 또한 별도로 안용복사(安龍福事)조를 두어 안용복의 활동 상황에 대해 적고 있다. 특히 안용복의 말을 빌리어 일본이 말하는 송도는 우산도이고, 이것은 우리의 땅에 속한 것이라고 적고 있다. 신경준은 지금까지 다시는 울릉도를 일본 땅이라고 하지 못하게 된 것은 모두 안용복의 공이라고 적고 있다. 신경준은 『강계고』의 울릉도와 안용복사의 내용을 『동국문헌비고』 울진의 울릉도 항목에 대부분 그대로 전재하고 있다.⁷¹

『동국문헌비고』의 울릉도 기사는 이맹휴의 『춘관지』 울릉도쟁계 기사와 함께 후대에 많은 영향을 미치고 있다. 특히 이공익(李肯翊, 1736~1806)의 『연려실기술(燃藜室記述)』, 성해응(成海應, 1760~1839)의 『연경재전집(研經齋全集)』 「울릉도지(苑陵島志)」와 「제안용복전후(題安龍福傳後)」, 정약용(丁若鏞, 1762~1836)의 『비어고(備禦考)』에도 울릉도쟁계 관련 기사가 그대로 전재되어 있다. 이 기사는 또한 1808년 서영보·심상규 등에 의해 편찬된 『만기요람(萬機要覽)』에도 전재되어 있다. 또한 이가환, 윤행임 등 관료들의 서적에도 안용복 사건이 소개되어 있다.⁷²

2) 남해

『동국문헌비고』에서는 남해의 해안에 대해 다음과 같이 적고 있다.

동래(東萊)의 남내포(南乃浦)에서 광양(光陽)에 이르기까지는 서쪽으로 향하

71 『동국문헌비고』 권18, 「여지고」 13, 관방 3, 해방1, 동해, 7b~14a.

72 이가환, 『금대전책』, 「지리책」, 1789, 초계문신 친시.

여 가다가 약간 돌아서 남쪽으로 가며, 순천(順天)의 서쪽에서 해남(海南)에 이르기까지는 서남쪽을 향하여 비스듬히 뻗치어서 간다. 지면이 깊숙이 바다에 들어간 곳은 동래(東萊)에서는 다대포(多大浦)와 몰운대(沒雲臺)이고, 용천(熊川)에서는 안골(安骨)과 신문(新門)이고, 칠원(漆原)에서는 구산(龜山)이고, 고성(固城)에서는 통영(統營)과 소비포(所非浦)이고, 진주(晉州)에서는 말문(末文)이고, 곤양(昆陽)에서는 노량(露梁)과 서면(西面)이고, 순천(順天)에서는 좌수영(左水營)과 고돌산(古突山)이고, 흥양(興陽)에서는 현(縣) 전체와 발포(鉢浦)·사도(蛇島)·녹도(鹿島)이고, 장흥(長興)에서는 회령포(會寧浦)이고, 영암(靈巖)에서는 갈두(葛頭)이고, 해남(海南)에서는 어란(於蘭)이다.⁷³

이어지는 남해의 도서와 포구 가운데 가장 많은 내용을 담고 있는 것은 대마도이다. 동래에서 대마도를 다루고 있다.

대마도에 대해 조선 전기만 하더라도 비록 일본의 땅이지만 옛날 우리나라에 소속되었던 곳이라는 인식을 보여 주는 문건이 있다.⁷⁴ 그러한 점은 지도류에서도 보인다.⁷⁵ 조선 후기에도 이러한 생각이 그대로 유지되어 신경준은 『강계고』에서 대마도는 신라에 속했다고 적고 있다.⁷⁶ 그리고 이 주장은 『동국문헌비고』에서 반복된다. 대마도 항목에서 쌍행의 주석으로 거리와 우리나라에 속했던 사실을 앞세워 놓았다.

대마도(對馬島) : 부산에서 수로로 7백 70리이다. 지금은 비록 일본 땅이 되었으나, 본래 우리나라 지방에 속했던 까닭에 우리나라의 고사가 많으므로, 아울러 아래에 기록한다.⁷⁷

73 『동국문헌비고』 권19, 「여지고」 14, 판방 4, 해방 2, 남해, 1a~b.

74 『신증동국여지승람』 권23, 동래현; 『동문선』 권24, 征對馬島教書(魚變甲).

75 『신증동국여지승람』, 〈팔도총도(八道總圖)〉; 김수홍, 〈조선팔도도금총람도〉.

76 『강계고』 권6, 「신라국」, 小京; 『강계고』 권7, 「釜山」.

77 『동국문헌비고』 권19, 「여지고」 14, 판방 4, 해방 2, 남해, 2b.

『동국문헌비고』에서는 호공(瓠公)이 신라에 베풀한 것을 근거로 우리 땅임을 알 수 있으나 저들의 땅이 된 것이 어느 시대에 있었는지 알 수 없다고 적고 있다. 특히 『삼국사기』 신라 본기에서 말하기를, “실성왕(實聖王) 무신년(戊申年)에 왜인이 영문(營門)을 대마도에 설치했다.”는 기사를 통해 본래부터 왜인의 땅에 속하였다면, 그곳에 영문을 설치한 것을 적지 않았을 것이라고 하였다. 그리고 세종 때 이종무(李從茂)의 대마도 정벌 때 선포한 세종의 교지를 자세히 전하고 있다.⁷⁸

『강계고』와 『동국문헌비고』의 대마도 주장은 뒤에도 이어진다. 『춘관지』 수정본을 작성하였던 이가환(李家煥, 1742~1801)은 『정헌쇄록(貞軒瑣錄)』에서 등원석(鄧元錫)의 『경세실용편(經世實用編)』에 대마도가 조선 땅이라는 기록이 있어 의심을 했는데 세종이 조말생에게 명하여 대마도주에게 효유하는 말에 대마도는 우리 땅이라는 말이 있어 등원석의 말이 믿을 만함을 알게 되었다고 적고 있다.⁷⁹

3) 서해의 남쪽

『동국문헌비고』에서는 서해안의 해안 가운데 남쪽의 해안에 대해 다음과 같이 적었다.

해남(海南) 명양(鳴洋)의 서쪽에서부터 부안(扶安)에 이르기까지는 북쪽을 향하여 가다가 약간 동쪽으로 기울어지고, 만경(萬頃)에서부터 서산(瑞山)에 이르기까지는 북쪽을 향하여 비스듬히 뻗어 나가 서산에서부터 동쪽을 향하다가 꺾어져 돌아서 홍주(洪州)의 대진(大津)에 이르고, 수원(水原)에서 북쪽을 향하다가 약간 서쪽으로 기울어져 통진(通津)의 조강(祖江) 남쪽에 이른다. 지면이 바다에 깊숙이 들어간 곳은 해남의 우수영(右水營)과 등산곶이(登山串), 영광(靈光)의 망운(望雲), 무안(務安)의 해제(海除), 홍주(洪州)의 흥양(興陽),

78 『동국문헌비고』 권19, 「여지고」 14, 관방 4, 해방 2, 남해, 2b~4a.

79 『정헌쇄록』, 대마도, 『근기실학연원제현집』 2, 2002, 대동문화연구원, 561쪽.

태안(泰安)의 군(郡) 전체와 군(郡)의 안흥량(安興梁)의 남북 2면(面), 서산(瑞山)의 대신곶이(大山串)이다.⁸⁰

서해의 남쪽 해 가운데 도서로 제주에 대해서는 자세하게 적고 있다. 부속 도서뿐만 아니라 제주 내의 군현까지 정리하고 있다. 그리고 『고려사』 「지리지」를 인용하면서 제주로 가는 뱃길을 자세히 정리하고 있다.

『고려사』 「지리지」에 말하기를, “대개 탐라로 가는 자들은 나주(羅州)에서 출발하여 무안(務安)의 대굴포(大掘浦), 영암(靈岩)의 대무지(大無只)·와도(瓦島), 해남(海南)의 어란량(於蘭梁)을 거쳐서, 7주야를 가면 추자도(楸子島)에 이르고, 해남(海南)에서 출발하면 삼촌포(三寸浦)를 따라 거요량(巨要梁), 삼내도(三內島)를 거쳐서 가고, 강진(康津)에서 출발하면 군영포(軍營浦)를 따라 고자(高子), 황이(黃伊), 노솔도(露瑟島), 삼내도를 거쳐 모두 3주야를 가면 추자도에 이른다. 위의 세 곳의 배들은 모두 추자도를 경유하여 사서도(斜鼠島)와 대화탈도(大火脫島), 소화탈도(小火脫島)를 지나서 애월포(涯月浦)에 이른다. 조천관(朝天館)과 화탈도(火脫島) 사이에서 두 물길이 교류(交流)하여 파도가 소용돌이치기 때문에 왕래하는 자들이 다니기가 곤란하다.”고 하였다.⁸¹

『동국문헌비고』에서는 체찰사(體察使) 유성룡(柳成龍)의 자음을 청하는 상서, 각 도서를 연결하는 방비 체계의 구축을 청하는 민진원의 연해 방수책을 적고 있다. 이 역시 서해의 남쪽 여러 도서들을 해양관방의 차원에서 정리하고 있음을 보여 주는 것이다.

4) 서해의 북쪽

『동국문헌비고』에서는 서해의 북쪽 연안에 대해 다음과 같이 적고 있다.

80 『동국문헌비고』 권20, 「여지도」 15, 관방 5, 해방 3, 서해지남, 1a~b.

81 『동국문헌비고』 권20, 「여지도」 15, 관방 5, 해방 3, 서해지남, 3b~4a.

의주(義州)의 미라산(彌羅山) 남쪽에서부터 동쪽으로 향하여 안주(安州)의 노강(老江)에 이르고, 노강의 남쪽에서부터 서남쪽으로 향하여 비스듬히 뻗어나가 장연(長淵)에 이르며, 장연에서부터 꺾어져 동남쪽으로 향하다가 강령(康翎)에 이른다. 강령과 배천(白川)은 서로 마주치는 곳인데, 조금 북쪽이 배천이며, 배천에서부터 동쪽으로 향하여 벽란도(碧瀾渡)를 건너서 비스듬히 동남쪽으로 뻗어나가 풍덕(豐德)의 조강(祖江) 북쪽에 이른다. 지면이 깊숙이 바다로 들어간 곳은 장연(長淵)의 장산곶이(長山串), 해주(海州)의 흑두(黑頭), 웅진(甕津)의 저작(底作), 강령(康翎)의 등산곶이(登山串)이다.⁸²

『동국문헌비고』에서는 모문룡(毛文龍)에 의해 점령당했던 가도(槓島)를 관심 있게 적고 있다. 가도조에서는 광해군(光海君) 13년(1621) 진강성 함락 이후 모문룡이 가도에 부(府)를 개설하고 동강진(東江鎭)이라 부르면서 점령한 모습을 적고 있다. 이후 모문룡이 서해 북쪽 일대에 진을 설치하고 횡행하다가 요광 경략(遼廣經略) 원숭환(袁崇煥)에 의해 죽고 이어 유희치의 난(亂)으로 이어지는 흐름을 소개하였다. 이에서는 모문룡의 점령에 대한 비판적 시각을 볼 수 있다.

서해 북쪽이 여러 도서를 정리한 다음 고려 우왕(禑王) 14년(1388)에 서해 도관찰사(西海道觀察使) 조운흘(趙云億)이 도서를 다시 열어 줄 것을 청하는 상서, 체찰사 유성룡의 서해에 대한 개발 주장, 체찰사 이항복(李恒福)의 백령도를 중심으로 한 해상 방어책을 소개하였다.⁸³

이상의 조선을 둘러싼 삼면의 바다와 북쪽의 강안에 대해 『동국문헌비고』에서는 다음과 같이 정리하고 있다.

이상의 동·서·남 삼면의 연해 지방(沿海地方)은 모두 1백 28 고을인데, 육지 관부의 거리로 계산하면, 총계 8천 43리이다. 동쪽 연안에서 남쪽에 이르

82 『동국문헌비고』 권21, 「여지고」 16, 관방 6, 해방 4, 서해지북, 1a~b.

83 『동국문헌비고』 권21, 「여지고」 16, 관방 6, 해방 4, 서해지북, 12a~15b.

고, 남쪽 연안에서 서쪽에 도달하고, 서쪽 연안의 남쪽에서 북쪽으로 조강(祖江)을 거쳐 서울에 도달하고, 서쪽 연안의 북쪽에서 시작하여 남쪽으로 오는데도 역시 조강을 거쳐 서울에 도달하므로, 조강은 곧 서울로 통하는 수로가 모인 곳이다.⁸⁴

그리고 조선이 삼면으로 둘러싸여 있음을 인식하면서 북쪽의 압록강과 두만강의 연안을 별도로 소개하고 있다.

압록강 연안 : 갑산(甲山)의 혜산강(惠山江)에서부터 시작되는데, 갑산(甲山) 1백 60리 삼수(三水) 2백 35리 폐사군(廢四郡) 5백 60리 강계(江界) 1백 66리 위원(渭原) 1백 33리 초산(楚山) 83리 벽동(碧潼) 2백 22리 창성(昌城) 86리 삭주(朔州) 68리 의주(義州) 2백 60리(이상은 함경도가 2고을, 평안도가 7고을인데, 폐사군(廢四郡)까지 합하여 총계 2천 3백 3리이다. 혜산(惠山)에서 백두산(白頭山)의 수원지(水源池)까지는 3백여 리이다.)

두만강 연안 : 무산(戊山)의 삼산사(三山社)에서부터 시작되는데, 무산(戊山) 3백 55리 회령(會寧) 96리 증성(鍾城) 1백 16리 온성(溫城) 71리 경원(慶源) 1백 15리 경흥(慶興) 91리(이상은 함경도의 6고을인데, 총계 8백 44리이다. 삼산사(三山社)에서 백두산의 수원지까지는 3백여 리이다.)

두 강의 연안은 총계 2천 8백 77리이다. 압록강의 상류인 혜산강(惠山江)에서부터 동쪽으로 두만강 상류까지의 사이는 1백 20리이다. 삼면 바다의 연안과 두 강의 연안은 총계 1만 9백 20리이다.⁸⁵

조선 중기까지만 하더라도 유교 사상과 중화주의가 지배하면서 상대적으로 국경의 개념이 미약했으나 숙종 대의 조·일, 조·청 간의 국경 충돌 이후 조선 후기 실학자들의 북쪽의 압록강, 두만강 두 강의 경계 지역과 남쪽

84 『동국문헌비고』 권21, 「여지도」 16, 관방 6, 해방4, 15a.

85 『동국문헌비고』 권21, 「여지도」 16, 관방 6, 해방4, 15b.

의 삼면 바다와 섬에 대한 관심이 높아졌다. 『동국문헌비고』에서도 강화된 영토의식 속에서 삼면의 바다를 보고 있다. 이러한 영토에 대한 시각에서 후일 울릉도 개척령 반포와 독도를 울릉도의 부속 도서로 규정한 고종의 칙령이 나오고 간도에 대한 영유권을 확인하기 위한 노력이 이어진 것이다. 그러한 점에서 『동국문헌비고』에서 보이는 해안과 섬에 대한 인식은 국가적 차원에서 해안과 도서에 대한 정리 작업이라고 할 수 있다.

V. 『증정문헌비고』 「조빙고」와 「병고」 변금조의 편찬

『동국문헌비고』의 해로와 도서에 대한 인식은 국내를 대상으로 하고 있어 해외 사정이 나타나지 않는다는 한계가 있었다. 섬과 포구에 대한 인식도 소개에 그칠 뿐 위기가 고조되는 해안 방비에 대한 구체적인 인식이나 방비책이 나타나지 않았다. 이러한 점 때문에 『증정문헌비고』에서는 「조빙고」와 「병고」 변금조가 추가되었다. 비록 『증정문헌비고』는 1782년 정조의 명을 받아 이루어진 재편찬 사업의 결과로 나타난 것이지만 이는 이양선의 출몰 등 외부 세력의 등장에 따른 위기의식과 폐사군 지역 개발 등에 따른 고조된 강역의식의 결과였다.⁸⁶ 여기서는 이 조항의 추가가 가지는 의미에 대해 살펴보고자 한다.

1. 「조빙고」의 편찬

『동국문헌비고』가 나온 1770년 이전 우리나라에서 나온 이민족을 포함한 세계사로 이수광의 『지봉유설』, 허목(許穆)의 『동사(東史)』, 홍여하의 『휘찬여사』 등이 있었으나, 대부분 유서류의 형태이거나 화이적 시각에서 외국

86 『동국문헌비고』가 편찬된 지 12년 만에 수정작업에 착수하게 된 시대적, 학문적 배경과 강역 인식에서의 변모 양상은 박인호, 1996, 앞의 책, 제3장 이만운의 「증정문헌비고」 「여지고」 참조.

을 다룬 것이다. 1760년경에 만들어진 이돈중(李敦中)의 『동문광고(同文廣考)』가 당시 가장 자세한 세계사 책이라고 할 수 있으나⁸⁷ 이 책도 서구 사회에 대한 인식에는 부족함이 있었다.

이러한 조선 지식계의 한계는 『동국문헌비고』에서도 그대로 나타난다. 『동국문헌비고』에서 우리나라의 역대 국계와 군현, 산천에 대한 정리는 하였으나 외국과의 관계에 대해서는 그다지 언급을 하지 못하고 있다. 해로조에 해외 해로를 설명하면서 공물을 바친 기록 속에 외국을 언급하고 있을 뿐이다.⁸⁸ 『동국문헌비고』에서는 외국에 대해 구체적인 정보를 제공하지 못할 정도로 인식의 부재를 보이고 있다.

『동국문헌비고』 해로에서 특히 중국과 일본에 대한 교류 기록이 부실하다고 여긴 이만운(李萬運, 1723~1797)은 『증정문헌비고』 해로조에서는 『동국문헌비고』 해로에 대한 부분만 남기고, 별도로 「조빙고」 항목을 추가하여 중국과 일본의 해로를 포함한 교류 관계 기사를 수록하였다.⁸⁹ 다음 〈표 3〉은 이만운에 의해 추가된 『증정문헌비고』 「조빙고」의 항목과 내용을 정리 하되 뒤에 나온 『증보문헌비고』 「교빙고」와 비교한 것이다.⁹⁰

87 노태돈, 1995, 「18세기 사서에 보이는 세계사 인식체계」, 『규장각』 15; 노태돈, 1998, 「한국사를 통해 본 우리와 세계에 대한 인식」, 풀빛.

88 『동국문헌비고』 권22, 「여지고」 17, 관방 7, 해로, 10a~b.

89 『증정문헌비고』 권107, 「조빙고」 10, 역대교빙 2.

90 한국학중앙연구원에 「조빙고」에서 「교빙고」로 넘어가는 단계를 매우 잘 알 수 있는 책자가 있다. 『東國歷代朝聘考』(k2-3473)라는 제하의 필사본 책이 있는데 이 책은 『증정문헌비고』 「조빙고」를 먼저 필사한 다음 「교빙고」의 변경 내용을 교열한 것이다. 따라서 이 책은 「교빙고」를 편찬하면서 「조빙고」의 바탕 위에 변경되는 부분을 붉은 색으로 처리한 것이다. 없애야 하는 것은 붉은 선으로 수정처리하거나 한 단락을 모두 없앨 때는 상단에 붉은 점을 찍었다. 『증정문헌비고』 단계에서 덧붙여 놓은 속의 내용은 별도의 종이를 끼워 넣어 추가하여 편집하였다. 이때 한 장에 실수하여 번호가 잘못되기도 하였다. 제목에서 이전의 ‘朝覲’이라는 표현이 수정되지 않은 점은 『증정문헌비고』가 완성된 직전의 교열본이었기 때문일 것이다. 최종 인쇄단계에서 조빙고와 교빙고로, 역대조빙이 역대조빙으로 수정되었던 것으로 보인다. 이 책은 『증정문헌비고』가 어떻게 『증보문헌비고』로 수정되는지를 보여 주는 자료이다. 한편 규장각에 이와는 반대로 『증보문헌비고』 「교빙고」를 기준으로 『증정문헌비고』에서 누락된 구절을 별도로 정리한 『朝聘考抄』(奎 15588) 제하의 책도 있다. 이는 『증보문헌비고』 「교빙고」 편찬에 관련된 이가 『증정문헌비고』 「조빙고」와 비교하여 누락된 구절만 별도로 정리한 것으로 추정된다.

『동국문헌비고』에 나타난 우리나라와 해로·도서 인식

〈표 3〉 『증정문헌비고』 「조빙고」와 『증보문헌비고』 「교빙고」의 목차와 내용 비교

권	『증정문헌비고』 「조빙고」	수록 내용	권	『증보문헌비고』 「교빙고」	수록 내용	
권98	朝聘考 1	歷代朝觀 1	• 단군에서 백제 의자왕 12년까지	권171	交聘考 1 歷代朝聘 1	• 단군에서 백제 의자왕 11년까지
권99	朝聘考 2	歷代朝觀 2	• 고려 태조 5년에서 강종 2년까지	권172	交聘考 2 歷代朝聘 2	• 고려 태조 5년에서 강종 원년까지
권100	朝聘考 3	歷代朝觀 3	• 고려 고종 6년에서 공양왕 4년까지	권173	交聘考 3 歷代朝聘 3	• 고려 고종 6년에서 공양왕 4년까지
권101	朝聘考 4	歷代朝觀 4	• 조선 태조 원년에서 명종 22년까지	권174	交聘考 4 本朝中國交聘 1	• 조선 태조 원년에서 인조 14년까지
권102	朝聘考 5	歷代朝觀 5	• 조선 선조 원년에서 인조 14년까지			
권103	朝聘考 6	歷代朝觀 6	• 조선 인조 15년에서 숙종 46년까지	권175	交聘考 5 本朝中國交聘 2	• 조선 인조 15년에서 숙종 46년까지
권104	朝聘考 7	歷代朝觀 7	• 조선 경종 원년에서 정조 8년까지	권176	交聘考 6 附 韓淸通商條約	• 조선 경종 원년에서 광무 8년까지 • 한청통상조약 추가
권105	朝聘考 8	附 價接 附 朝聘雜儀	• 고려 현종 2년에서 숙종 7년까지 사신 교환 • 사신 교환 예식 • 사행과 방물 • 渡江後接待節次 • 中原進貢路程 • 辛酉以後航海路程 • 卽今中原珍貢路程	권177	交聘考 7 附 價接 附 朝聘雜儀	• 고려 현종 2년에서 숙종 7년 사신 교환 • 사신 교환 예식 • 燕京路程 • 辛酉以後航海路程 • 後改燕京路程
47책 권106	朝聘考 9	歷代交聘 1 附 價接 日本	• 신라 昔脫解에서 인조 7년까지 일본 사신 교환 • 사신 교환 예식 • 圖書式 • 日本使行과 別幅 • 일본 해로	권178	交聘考 8 日本交聘 1	• 신라 昔脫解에서 경종 2년까지 일본 사신 교환
				권179	交聘考 9 日本交聘 2 附 價接日本 附 日本修好條規 附 條規附錄 附 韓日通商章程	• 영조 13년에서 광무 8년까지 교빙 • 사신 교환 예식 • 일본 해로 • 일본 수호조규와 부록 추가 • 한일통상장정 추가
권107	朝聘考 10	歷代交聘 2	• 유구, 설라에서부터 삼국 교류	권180	交聘考 10 歷代各國交聘	• 유구, 설라에서부터 삼국 교류
				권181	交聘考 11 泰西各國交聘	• 태서 각국 교빙 추가

				권182	交聘考 12	附 韓美條約 附 各國條約 同異合編 附 各約附續 通商章程 附 善後續條	• 각종 조약 추가
				권183	交聘考 13	附 韓俄陸路 通商條約 附 韓奧修好 條規	• 각종 조약 추가

『증정문헌비고』 「조빙고」 역대조근에서는 단군에서부터 정조 8년에 이르기까지 중국과 교섭한 기록을 소개하고 있다. 역대조근에서는 역대 각국과의 교빙에 대한 기록을 통해 삼국시대 이래 우리나라의 활발한 대외교류의 모습을 적고 있다. 이에선 고려와 조선의 유구국과 섬라국 교류에 이르기까지 다양하게 묘사하고 있다. 각국과의 조빙에 있어서는 다음과 같이 나라별 교류 대상국을 열거하였다.

〈표 4〉 『증정문헌비고』 「조빙고」 역대조근 내 조빙 국가

국가	조빙 국가
新羅	馬韓, 東沃沮, 貊國, 加耶國, 音汁伐國, 高句麗, 百濟, 北國, 渤海, 高麗
百濟	馬韓, 樂浪, 靺鞨, 新羅, 高句麗
高句麗	扶餘, 黃龍國, 肅慎氏, 北燕, 突厥, 新羅
甄萱	吳越
新羅, 百濟, 高麗	耽羅
高麗	黑水靺鞨, 甄萱, 佛奈國, 渤海, 芋陵島, 大食國, 鐵利國, 東女眞, 江浙省, 淮南省, 雲南, 台州, 杭州, 江浙海島防禦, 納哈出,
朝鮮	久邊國, 兀狄哈
高麗, 朝鮮	琉球, 暹羅

빈접은 왜국 사신의 접대에 대한 것인데 이맹휴가 『접왜역년고』를 집필 하였던 점에서 본다면 빈왜의 많은 부분은 이맹휴의 책에서 이용하였을 것으로 추정된다.

이상과 같이 『증정문헌비고』에서는 해로조를 재편하고 별도로 「조빙고」를 독립시켜 편찬하였다. 이는 『동국문헌비고』에서 다른 나라에 대한 관심이 부족하였던 것에 비하면 세계를 향한 새로운 각성을 의미한다.

2. 「병고」 변금조의 편찬

『증정문헌비고』에는 「병고」 변금조가 새로 편성되어 들어갔다.⁹¹ 이는 『동국문헌비고』에 없던 조항이다. 『동국문헌비고』에서는 「여지고」 관방조에 국경에 관한 일부 내용이 기술되어 있으나 변경의 방어라는 관점에서 들어간 부분은 없다. 『증정문헌비고』 「병고」 변금조는 이만운이 군사적 관점에서 육상과 해상의 방어를 정리하면서 「병고」에 새로 편성해 넣은 것이다.⁹² 그리고 변금조는 당시 국경 경계에 대한 고조된 관심을 반영한 것이기도 하다.

『증정문헌비고』 「병고」 변금에서는 신라, 백제, 고려, 조선의 순으로 변경 지역에서의 동향을 적고 있다. 신라는 시조, 파사왕, 눌지왕, 흥덕왕, 문성왕대의 변경 침략과 진의 설치를 적었다.⁹³ 백제는 시조, 구수왕, 진사왕, 무령왕대의 성채와 관방 설치를 적었다.⁹⁴ 고려는 국초부터 여진, 거란 등과의 다툼을 적고 있다. 정종 이후는 동서 여진과의 교섭에 대한 기사가 다수를 차지한다.

고려 성종 10년의 “암록강 외의 여진을 백두산 밖으로 쫓아냈다”고 적거나 성종 12년 “소손녕이 와서 국경에 대해 다투었다”는 기사는 이만운이 채

91 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금.

92 『증정문헌비고』 「병고」 변금조와 그 뒤에 나온 『증보문헌비고』 「병고」 변금조를 비교하면 대체로 『증보문헌비고』에서는 1/5이 삭제되었다. 『증정문헌비고』 편찬 단계의 고조되었던 영토의식을 반영한 것으로 해석될 수 있다.

93 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 1a~b.

94 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 1b~2a.

택한 것이겠지만 강역에 대한 고려인들의 인식을 보여 준다.⁹⁵ 『동국문헌비고』에서 고려 강역에 대한 역대 국계의 안설에서 서북은 압록강에 이르렀으나 동북의 경계는 지금 정평(定平)의 도련포(都連浦)로 보았다.⁹⁶ 이러한 강역에 대한 인식은 『증정문헌비고』에도 이어지고 있다. 이러한 관점에서 보기 때문에 윤관의 구성 획득과 회부에 대해 별도로 비판적인 글을 추가하고 있다.

예종 3년(1107)에 윤관(尹瓘)이 땅을 넓혀 공험진(公嶮鎭)에 비(碑)를 세우고 선춘령(先春嶺)으로 경계를 정하였다.[여지도에 상세히 보인다.] 윤관이 재군에 명하여 내성의 재목과 기와를 거두어 구성(九城)을 쌓게 하니, 병마사(兵馬使) 김한충(金漢忠)이 옳지 않다고 고집하여 말하기를, “만일 외성의 일이 끝나기 전에 갑자기 급한 사변이 있으면, 안에는 완전한 성이 없는데 백성이 어떻게 지키겠습니까? 원수가 명하더라도 나는 감히 따르지 못하겠습니다.” 하였는데, 뒤에 마침내 그 말과 같이 되었다. 예종 4년(1109)에 의논하여 구성을 돌려주었다.⁹⁷

예종 대 이후 금(金)과의 기록이 등장하여 고종 대까지 이어진다. 이어 동진국, 몽고, 원의 침략과 교섭을 적고 있다. 한편 공민왕 15년 기사에서는 왜구 관련 기사가 등장하여 북방 강역뿐만 아니라 남방의 해안이 가지는 위기의식을 보여 주고 있다. 고려 말에는 남합출(納哈出), 명 철령위(鐵嶺衛), 울량합(兀良哈), 오도리(斡都里) 등의 교섭 기사도 같이 등장한다.

조선에 들어와서는 북방의 방비뿐만 아니라 해상 혹은 도서 관련 기사가 다수 등장한다. 먼저 북방 방비와 관련된 것으로 회령, 여연, 무창 등지에 출

95 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 3b.

96 『동국문헌비고』 권7, 「여지도」 2, 역대국계 2, 31a~b.

97 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 9a~b.

물하던 야인들을 구축하거나⁹⁸ 압록강의 신도(薪島)⁹⁹와 위화도(威化島),¹⁰⁰ 난자(蘭子) 체자(替子) 2도¹⁰¹ 그리고 두만강의 녹둔도(鹿屯島)¹⁰² 등과 압록강에 인접한 조산평(造山坪), 설함평(設陷坪),¹⁰³ 서해평령(西海坪嶺),¹⁰⁴ 고미평(古未坪),¹⁰⁵ 방산진(方山鎭)¹⁰⁶ 등에 중국인들이 들어와 경작하므로 중국 관현과 함께 퇴거토록 조치한 내용이 기술되어 있다. 특히 선조 이후부터 인삼과 관련하여 월강하는 사례가 대폭 증대하면서 이에 대한 구축 기사가 계속 이어진다. 인조 대 모문룡 관련 기사와 숙종 대 백두산 정계 관련 기사도 수록되어 있다. 이만운이 이러한 기사를 수록한 것은 나라에는 강역이 있다는 생각에서 출발하고 있다.¹⁰⁷

한편 도서와 관련해 다수의 기사도 수록되어 있다. 울릉도(鬱陵島)는 포민들의 추쇄 관련 기사를 수록하고 있다.¹⁰⁸ 대마도(對馬島)는 세종 대의 정벌이나 명종 대의 약조체결 등 교린책의 일환으로 이루어진 사항이 기술되어 있다.¹⁰⁹ 해랑도(海浪島)는 포민 혹은 무적지민들의 추쇄와 관련된 기사를 적고 있다.¹¹⁰ 의죽도(礮竹島)의 경우 광해군 대 일본이 탐사를 청하였으나 거절

98 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 20a~b(중종 13년, 중종 18년).

99 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 21a(중종 25년), 22a(명종 8년), 24b(선조 11년), 27a(광해군 3년)

100 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 21a~21b(중종 연간), 25a(선조 20년)

101 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 25b(선조 연간).

102 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 25a(선조 21년).

103 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 21b~22a(중종 35년 조산평, 명종 5년 설함평), 23a(명종 15년 설함평, 명종 17년 설함평), 24b(선조 15년 설함평, 선조 16년 조산평), 25a(선조 17년, 선조 18년 조산평).

104 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 23b(선조 원년).

105 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 23b(선조 2년).

106 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 24a(선조 6년).

107 만주족이 몰래 철산성에 들어왔을 때 감사 민성취가 한 “國有疆域”이라는 말은 이만운이 변금조를 설정한 이유이기도 하다.

108 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 17a(태종대 按撫使 金麟雨 파견, 세종대 萬戶 南穎 파견).

109 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 16a~b, 17a, 21b.

110 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 20a(연산군 6년), 27a(광해군 3년).

한 기사를 수록하였다.¹¹¹ 울릉도의 경우 안용복 사건 이후에는 그 대응책으로 3년에 1번씩 거주 실태를 조사하는 원칙을 마련하였음을 적고 있다.¹¹² 한편 경종(景宗) 이후에는 황당선(荒唐船)의 출몰에 따른 대비책이 논의되었다.

변금조는 이만운이 국방 경계에 대한 사건들을 열거해 놓은 것이다. 조선은 상대적으로 국경에 대한 관념이 시간적 추이에 따라 점점 강화되는 모습을 볼 수 있다. 특히 압록강, 두만강 이남의 평안도 오지와 백두산 일대에서 경작이나 인삼 채취를 위해 들어오려는 중국인들을 지속적으로 구축하고 있는 것은 이곳이 우리의 강역이라는 확연한 의식을 가지고 있었기 때문이었다.¹¹³ 이 점은 해안에 대해서도 마찬가지로 압록강 일대의 신도, 위화도와 두만강의 녹둔도, 그리고 서해의 해랑도, 동해의 울릉도 등지에서는 해적과 왜구를 퇴출시킨 기록들을 나열하고 있다. 변금조는 우리의 강역을 군사적 측면에서 지켜야 한다는 논리에서 기술된 것이다.

VI. 맺음말

이 논문은 『동국문헌비고』에서 보인 우리나라의 강계에 대한 인식과 해로와 도서 인식에서 어떠한 특징이 있는가를 살펴보고자 하는 데 연구 목적이 있다.

『동국문헌비고』가 편찬된 것은 울릉도에서 산출되었던 인삼과 관련된 문헌에서 촉발되었다. 울릉도에서 인삼이 산출되는 것을 왜인들이 알게 될 경우 분쟁이 있을 것임을 지적하면서 이에 대응하는 문건을 정리하는 데서

111 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 27b(광해군 7년).

112 『증정문헌비고』 권136, 「병고」 13, 변금, 32a(숙종 19년).

113 영조대 『동국문헌비고』의 북방 지역에 대한 위기의식은 정조대 『증정문헌비고』, 『군국총목』, 순조대 『만기요람』의 편찬으로 이어진다.

출발하고 있다. 영조는 신경준의 『강계고』를 보고서 우리나라의 강역, 관방, 산천, 도리 등을 다룬 책을 편찬하도록 명령하였다. 그러나 마침내 우리나라의 각 제도를 분야별로 정리하는 백과전서의 형태로 편찬되었다.

『동국문헌비고』에서는 조선 국가를 이루고 있는 산천과 도로에 대한 정보를 주제별로 나누어 종합적으로 제공하려는 모습을 보이고 있다. 이전에 편찬된 전국 지리지에서는 각 군현 단위로 분산된 정보를 제공하고 있다면 『동국문헌비고』는 백과전서로서의 특성을 유지하면서 산과 강, 그리고 도로에 대해 쉽게 열람할 수 있도록 하였다. 이것은 이 책의 편찬 목적이 국가가 전국을 제일적(齊一的)으로 파악하려는 데 있음을 보여 준다.

『동국문헌비고』 「여지고」 해방조와 해로조의 기술은 당시의 해로와 해방 체계의 실상을 보여 주고 있다. 그리고 해안 방면에서의 위기의식이 해방조의 편성으로 나타났다. 그리고 연안 해로에 대한 지식은 대외적인 위협에 대한 경고의 의미도 있다. 도서 지역에 대한 기록은 『동국문헌비고』 해방조에 기술되어 있는데 이는 도서 지역과 섬을 해안 방어라는 관점에서 보고 있기 때문일 것이다. 그 가운데 울릉도, 대마도, 가도는 특별하게 장문의 관련 기록을 남기고 있다. 이 섬들은 일본, 중국과 국경과 관련된 분쟁이 있었던 곳이었다. 그리고 해안 지역에 대한 해방조의 문제의식은 「병고」의 주사조에도 관철되고 있다. 『동국문헌비고』에서 보이는 해안 도서에 대한 인식은 국가적 차원에서 해안과 도서 지역에 대한 정리 작업이라고 할 수 있다.

그런데 『동국문헌비고』의 해로와 도서에 대한 인식에서는 국내 사정을 적은 것에 머물러 해외 사정이 나타나지 않는 한계가 있었다. 연안 지역 섬과 포구에 대한 소개에 그칠 뿐 방비에 대한 군사적 인식이 나타나지 않았다. 이러한 점 때문에 『증정문헌비고』에서는 외교적 측면의 「조빙고」와 군사적 측면의 「병고」 변금조가 추가되었다. 『동국문헌비고』에서 다른 나라에 대한 관심이 부족하였던 것에 비하면 『증정문헌비고』에서 「조빙고」와 「병고」 변금조가 별도로 추가된 것은 세계를 향한 새로운 각성을 의미하며 또한 우리 강역을 지켜야 한다는 논리에서 군사적 방비를 촉구한 것이다.

참고문헌

1. 자료

- 『錦帶殿策』.
- 『東國歷代朝聘考』.
- 『東國文獻備考』.
- 『東文選』.
- 『東史綱目』.
- 『備邊司謄錄』.
- 『仙槎志』.
- 『星湖僊說』.
- 『星湖集』.
- 『承政院日記』.
- 『新增東國輿地勝覽』.
- 『旅菴全書』.
- 『英祖實錄』.
- 『頤齋亂藁』.
- 『貞軒瓊錄』.
- 『朝聘考抄』.
- 『朝野記問』.
- 『增補文獻備考』.
- 『增訂文獻備考』.
- 『青城雜記』.
- 『春官志』.

2. 단행본 및 논문

김문식, 2007, 「춘관지 필사본의 원문 비교」, 『성호학보』 4.

- 노태돈, 1995, 「18세기 사서에 보이는 세계사 인식체계」, 『규장각』 15.
_____, 1998, 『한국사를 통해 본 우리와 세계에 대한 인식』, 풀빛.
박인호, 1996, 『조선후기 역사지리학 연구』, 이회문화사.
신익철, 2009, 「신경준의 국토지리관과 해로·선박에 대한 인식」, 『한국한문학연구』 43.
이근호, 2016, 「18세기 중반 동국문헌비고 ‘해방’조 편성의 역사적 의의」, 『한국학논총』 46.

국문초록

이 논문은 『동국문헌비고』에서 보인 우리나라의 강계에 대한 인식과 해로와 도서에 대한 인식에서 어떠한 특징이 있는가를 살펴보고자 하는 데 연구 목적이 있다.

『동국문헌비고』가 편찬된 것은 울릉도에서 산출되었던 인삼과 관련된 문제에서 촉발되었다. 영조는 신경준의 『강계고를 보고서 우리나라의 강역, 관방, 산천, 도리 등을 다룬 책을 편찬하도록 명령하였다. 그러나 마침내 우리나라의 각 제도를 분야별로 정리하는 백과전서의 형태로 편찬되었다.

『동국문헌비고』에서는 조선 국가를 이루고 있는 산천과 도로에 대한 정보를 주제별로 나누어 종합적으로 제공하려는 모습을 보이고 있다. 이전의 전국 지리지에서는 각 군현 단위로 분산된 정보를 제공하고 있다면 『동국문헌비고』는 백과전서로서의 특성을 유지하면서 산과 강, 그리고 도로를 쉽게 열람할 수 있도록 하였다. 이것은 이 책의 편찬 목적이 국가가 전국을 제일적(齊一的)으로 파악하려는 데 있음을 보여 준다.

『동국문헌비고』 「여지도」 해방조와 해로조의 기술은 당시의 해로와 해방 체계의 실상을 보여 주고 있다. 그리고 해안에서의 위기의식이 해방조의 편성으로 나타난 것이다. 그리고 연안 해로에 대한 지식은 대외적인 위험에 대한 경고의 의미도 있다. 도서 지역을 해방조에 기술한 것은 섬을 해안 방어라는 관점에서 보고 있기 때문이다. 그리고 해안 지역에 대한 해방조의 문제의식은 「병고」의 주사조에 관철되고 있다. 『동국문헌비고』에서 보이는 해안 도서에 대한 인식은 국가적 차원에서 해안과 도서 지역에 대한 정리 작업이라고 할 수 있다.

그런데 『동국문헌비고』의 해로와 도서에 대한 인식에서는 국내 사정을 적은 것에 머물러 해외 사정이 나타나지 않는 한계가 있었다. 이러한 점 때문에 『증정문헌비고』에서는 외교적 측면의 「조빙고」와 군사적 측면의 「병고」 변금조가 추가되었다. 이는 『동국문헌비고』에서 다른 나라에 대한 관심이 부족하였던 것에 비하면 세계를 향한 새로운 각성을 의미하며 또한 우

리 강역을 지켜야 한다는 논리에서 군사적 방비를 촉구한 것이다.

〈주제어〉

동국문헌비고, 증정문헌비고, 신경준, 해방, 해로, 여지고, 조빙고, 변금

ABSTRACT

The perception of Joseon, sea routes and islands in *Donggukmunheonbigo*

Park, In Ho

(Professor, Kumoh National Institute of Technology)

The purpose of this study is to examine the perception of Joseon as a country, sea routes and islands shown in *Donggukmunheonbigo*.

The compilation of *Donggukmunheonbigo* was triggered by issues involving ginseng produced in Ulleungdo. King Yeongjo wanted to further develop *Ganggyeji*, authored by Shin Gyeong-jun, with the focus on territory, military defense facilities, mountains and rivers, and the length of roads. At the end, however, *Donggukmunheonbigo* was compiled in the form of an encyclopedia that summarizes various systems of Joseon.

In *Donggukmunheonbigo*, information about counties and towns, mountains and rivers, and territories that comprise the Joseon Dynasty is categorized by theme and organized in a comprehensive manner. Previously compiled geography books of the country offered rather fragmented information about counties and prefectures, but *Donggukmunheonbigo* allowed its readers to easily find information about counties and towns, mountains and rivers, and territories while maintaining its characteristics as an encyclopedia. This shows that the primary purpose of the book was for the state to have the best understanding of the whole territory.

The descriptions in “Coastal Defense (*Haebang*)” and “Sea Routes (*Haero*)” in the *Donggukmunheonbigo Yojigo* shows the reality of seaways and coastal defense at that time. The sense of crisis on the coast is expressed in “Coastal Defense (*Haebang*).” Also, the knowledge of coastal waterways is a warning against external dangers. Information about islands is contained in “Coastal Defense,” because the book treated the islands in the context of coastal defense. In addition, the critical perception of coastal areas in “Coastal Defense” is maintained in “Naval Force (*Jusa*),” *Byenggo*. It is fair to say that the awareness of the sea routes and islands “Coastal Defense” is an introduction to the coastlines and island areas of the country.

The perception of sea routes and islands shown in *Donggukmunheonbigo* lacks insights on any foreign affairs. To close this gap, diplomatic aspects were added in *Jobinggo* and “Frontier Guard (Byeonkuem)” of *Byenggo* included information about military affairs in *Jeungjeongmunheonbigo*. That is, considering the lack of interest in other countries shown in *Donggukmunheonbigo*, what *Jeungjeongmunheonbigo* introduced was a new awakening to the world and a call for military defense, all aimed at protecting the territory.

Keywords

Donggukmunheonbigoo, *Jeungjeongmunheonbigoo*, Shin Gyeong-jun, Coastal Defense (*Haebang*), Sea Routes (*Haero*), *Yojigo*, *Jobinggo*, Frontier Guard (*Byeonkuem*)

연구 제1면



- **홍정원** | 조선의 울릉도 공도정책 (空島政策)에 대한 역사적 검증
- **조규현** | 제2차 세계대전 이후 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 정책 비교
 - 일본의 군사력 억제, 중국 면화 시장 장악, 그리고 제국의 몰락을 방지하고자 한 욕망 사이에서



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

조선의 울릉도 공도정책 (空島政策)에 대한 역사적 검증

홍정원 경기대학교 강사

- I. 머리말
- II. 울릉도 공도정책의 의미와 한·일 간 논쟁
- III. 「울릉도쟁계」에서의 울릉도 공도 논쟁
- IV. 울릉도 공도정책 용어 사용 문제
- V. 맺음말

1. 머리말

조선은 1403년(태종 3) 울릉도 거주민을 내륙으로 쇠환한 후, 1417년(태종 17) 거주민 쇠환을 기본 정책으로 결정했다. 이는 균역을 피해 울릉도에 들어가는 자가 있고, 거주하는 사람이 많으면 왜구가 들어와 강원도까지 들어 올 것이라는 우려에 따른 것이었다.¹ 조선 후기에는 「울릉도쟁계(鬱陵島爭界)」(1693~1699, 일본명 竹島一件)를 거치면서 울릉도 관리를 위해 3년에 한 번씩 섬을 수도(搜討)하는 정책을 실시했다. 수도제는 조선 후기 200여 년간 실시되다가 1883년(고종 20) 일본인의 울릉도 침입에 대응하기 위해 울릉도 개척을 실시함에 따라 1894년(고종 31) 폐지되었다.² 조선 정부가 울릉도 거주민 쇠환과 수도제, 그리고 울릉도 개척 등의 정책을 실시한 것은 모두 왜구나 일본의 침입에 대응하기 위해서였다는 특징이 있다.

현재 일본 정부는 1950년대에서부터 독도 영유권을 주장하고 있는데, 그 연원을 거슬러 올라가면 울릉도 영유권 획책에서 기원했음을 알 수 있다. 일본 쓰시마번(對馬藩)은 1407년(태종 7)과 1614년(광해군 6) 울릉도를 차지하려는 목적으로 이곳에 옮겨 살게 해 줄 것을 조선에 청원했었다.³ 19세기 후반에는 일본인이 울릉도에 다수 거주하면서 온갖 폐해를 일으켰다. 이 과정의 공통적인 특징은 국가 개창 시기, 양란 극복 시기, 동아시아 국제관계가 요동치던 근대 전환기 등 우리나라가 혼란했던 시기들을 이용해서 발생했다는 점이다. 이를 보면 일본 정부가 독도 문제를 처음으로 공식 외교문제화했던 1952년이 한국전쟁 때였던 것도 결코 우연으로만은 보이지 않는다.⁴

* 논문 투고일: 2022.10.15, 심사 완료일: 2022.11.13, 게재 확정일: 2022.11.16.

1 『太宗實錄』 권32, 태종 16년(1416) 9월 2일(庚寅).

2 『高宗實錄』 권32, 고종 31년(1894) 12월 27일(己巳).

3 『太宗實錄』 권13, 태종 7년(1407) 3월 16일(庚午); 『光海君日記』 권82, 광해군 6년(1614) 9월 2일(辛亥); 『增正交隣志』 志, 『鬱陵島嶼竹島辨正顛末』.

4 일본 정부는 1952년 1월 18일 한국 정부의 “대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령의 선언”에 대해 1952년 1월 28일 항의 공한을 보내 독도가 일본 영토라고 주장했다.

또 하나 일본의 울릉도 영유권 획득이 가장 강했던 시기는 1693년(숙종 19) 안용복(安龍福)의 일본 피랍을 계기로 조선 측에 울릉도를 ‘본국 다케시마(本國 竹島)’라고 표현하면서 조선인의 울릉도 도해를 금지시켜 줄 것을 요청함에 따라 발생한 「울릉도쟁계」였다. 이때 일본 쓰시마번은 울릉도가 조선령이라는 것을 잘 알고 있었으면서도, 조선이 70~80년 동안 울릉도를 버려 놓고 있는 사이에 일본인이 건너가서 어업했기 때문에 일본 소속이 되었다는 주장을 내세웠다.⁵

쓰시마번의 이러한 주장은 현재 일본 정부가 독도를 일본의 고유영토라고 주장하는 과정에서도 원용되고 있다. 일본 정부는 1950~1960년대 한·일 간 독도에 관한 외교문서를 교환할 때, 조선의 울릉도 정책을 ‘공도(空島)’라고 기술하면서 울릉도가 방기(放棄)되어 일본인의 왕래가 점차 늘어나 일본인의 어채지가 되었다고 주장했다.⁶

이 때문에 국내에서는 ‘공도정책’이라는 용어가 울릉도 영유권 포기라는 의미가 함축되어 있고 일본에서 용어가 유래한 것이라며, ‘공도정책’ 용어 폐기를 주장하는 연구가 진행되었다. 김호동은 조선의 울릉도 정책이 ‘공도정책’이 아니라, 매년 사람을 보내 섬 안을 탐색하거나 토산물을 채취하는 ‘순심정책(巡審政策)’이며, ‘공도정책’ 용어는 폐기되어야 한다고 주장했다.⁷

손승철은 우리 사료상에 공도정책이라는 용어는 보이지 않으며, 왜구의 침탈을 방지하고 거주민을 보호하기 위한 조치로 ‘쇄환’, ‘쇄출’ 등을 한 것으로 섬을 포기하는 의미가 아니었다고 한다. 그럼에도 쇄환, 쇄출을 공도정책으로 부름으로써 포기해 버린 섬이란 인식을 보여 줘서 우리 영토가

5 『竹島紀事』, 元祿 6년(1693) 11월 1일 綱·12월 10일 綱; 元祿 7년(1694) 閏5월 13일 綱; 元祿 8년(1695) 5월 15일 綱; 元祿 8년(1695) 6월 10일 綱; 『肅宗實錄』 권28, 숙종 21년(1695) 6월 20일(庚戌).

6 外務部, 1977, 「일본정부견해」 3(1956.9.20), 『獨島關係資料集(1)―往復外交文書(1952~73)―』, 146~147쪽, 「일본정부견해」, 4(1962.7.13), 236쪽.

7 김호동, 2005, 「조선 초기 울릉도·독도에 대한 ‘空島政策’ 재검토」, 『민족문화논총』 32; 김호동, 2010, 「독도 영유권 공고화와 관련된 용어 사용에 대한 검토」, 『대구사학』 98.

아닌 듯한 빌미를 줬다고 주장했다.⁸

반면, 송병기는 ‘공도’라는 말은 『세종실록지리지』(1454), 『동국문헌비고』 「여지고」(1770) 등에 ‘공기도(空其島)’라고 기록되어 있고, 조선 초부터 시작된 공도정책이 영토 포기가 아니라는 점에서 공도정책 용어에 대해 거부감을 가질 필요가 없다고 주장했다.⁹

본고는 울릉도 공도정책의 의미가 무엇이며, 현 일본 정부가 주장하는 공도정책에 어떠한 논리적 흠결이 있는지 살펴보고자 한다. 또한 역사적으로 조선은 울릉도 정책을 어떻게 인식해 왔었고, 「울릉도쟁계」에서는 울릉도 공도 문제가 최종적으로 어떻게 결정됐는지를 고찰할 것이다. 그럼으로써 조선의 울릉도 ‘공도정책’이라는 것이 더 이상 논쟁될 사안이 아닌, 이미 17 세기에 종결됐던 사안이라는 것을 밝히고자 한다.

II. 울릉도 공도정책의 의미와 한·일 간 논쟁

1. 공도정책 용어의 의미

‘공도정책’이라는 용어는 여말선초 왜구에 대한 대책으로 도서나 연해지방 거주민들을 내륙으로 이주시키는 정책을 일컬을 때 주로 사용되었다.¹⁰ 이러한 정책은 내륙에서 멀리 떨어진 울릉도에 대해서도 예외가 아니었다. 11세기 초 울릉도는 동북여진족의 침략을 받아 거주민들이 여진족에 잡혀가거나 내륙으로 이주하기 시작했다.¹¹ 그 결과 1157년(의종 11) 울릉도에 파

8 손승철, 2010, 「조선시대 ‘空島政策’의 허구성과 ‘搜討制’ 분석」, 『이사부와 동해』 창간호; 손승철, 2011, 「중·근세 조선인의 島嶼 경역과 경계인식 고찰」, 『한일관계사연구』 39.

9 송병기, 2010, 『울릉도와 독도 그 역사적 접근』, 역사공간.

10 津田左右吉, 1913, 「倭寇地圖に就いて」, 『朝鮮歴史地理』 2, 南滿洲鐵道株式會社; 신명호, 2007, 「조선 초기 해양정책과 어장개장」, 『조선전기 해양정책과 대마도』, 국학자료원, 11-13쪽.

11 『高麗史』, 世家 현종 9년(1018) 11월 丙寅; 현종 13년(1022) 7월 丙子; 『高麗史節要』, 현종 13년 7월.

견되었던 명주도감창전중내급사(溟州道監倉殿中內給事) 김유립(金柔立)의 보고에서처럼 7군락의 촌락 기지가 있을 뿐 거주하는 사람은 보이지 않는 섬이 되었다.¹²

고려 말부터 울릉도에 다시 사람들이 거주하게 되었지만, 이번에는 왜구의 침입이 계속되었다.¹³ 이에 대한 대응으로 조선은 1403년(태종 3) 울릉도 거주민들을 육지로 나오게 한 데 이어, 1417년(태종 17)부터는 울릉도 거주민 쇠환이 정식화되었다.¹⁴ 즉, 1417년 전 만호 김인우(金麟雨)가 무릉등처안무사(武陵等處按撫使)로서 울릉도에 가서 거주민들을 내륙으로 쇠환해 왔고,¹⁵ 쇠환되었던 울릉도 거주민들이 다시 울릉도로 몰래 들어가자 1425년(세종 7) 김인우가 우산무릉등처안무사(于山武陵等處按撫使)로서 재차 울릉도 거주민들을 쇠환해 왔던 것이다.¹⁶

그 이후에도 울릉도 거주민 쇠환은 계속되었다. 1438년(세종 20) 전 호군 남회(南薈), 전 부사직 조민(曹敏)을 순심경차관(巡審敬差官)으로 임명하여 울릉도에 파견하여 거주민을 쇠환해 왔는데,¹⁷ 이때 울릉도에서 거주민을 쇠환한 것도 왜구와 관련이 깊다.¹⁸

조선의 울릉도 거주민 쇠환은 1403년(태종 3) 처음 실시되어 쇠환정책이 정식화된 1417년(태종 17) 및 1425년(세종 7), 1438년(세종 20) 등 총 네 차례 시행되었다. 1437년(세종 19) 세종이 매년 울릉도에 관원을 보내 탐색할 것을 언급한 사실을 고려하면,¹⁹ 이 외에도 기록에 전하지 않는 울릉도 거주민 쇠

12 『高麗史』, 世家 의종 11년(1157) 5월 丙子, 地理志 3, 東界 蔚珍縣; 『高麗史節要』, 의종 11년 5월.

13 『高麗史』, 列傳 47, 신우 5년 7월조; 『太宗實錄』 권34, 태종 17년(1417) 8월 6일(己丑).

14 『太宗實錄』 권33, 태종 17년(1417) 2월 8일(乙丑).

15 『太宗實錄』 권32, 태종 16년(1416) 9월 2일(庚寅) · 권33, 태종 17년(1417) 2월 5일(壬戌) · 권33, 태종 17년(1417) 2월 8일(乙丑).

16 『世宗實錄』 권29, 세종 7년(1425) 8월 8일(甲戌) · 10월 20일(乙酉).

17 『世宗實錄』 권81, 세종 20년(1438) 4월 21일(甲戌); 『世宗實錄』 권82, 세종 20년(1438) 7월 15일(戊戌).

18 『世宗實錄』 권76, 세종 19년(1437) 2월 8일(戊辰).

19 『世宗實錄』 권76, 세종 19년(1437) 2월 8일(戊辰).

환이 더 있었을 것으로 생각된다. 이러한 점은 울릉도 거주민 쇠퇴 정책이 엄격하게 시행되고 있었음을 보여 준다.²⁰

이와 같이 조선이 울릉도 거주민을 쇠퇴하여 울릉도를 비워 둔 정책을 일반적으로 ‘공도정책’이라고 일컫는다. 공도정책이라는 용어는 1881년 일본 외무성 서기관 기타자와 마사나리(北澤正誠)가 『죽도고증(竹島考證)』에서 ‘공도제(空島制)’라고 처음 사용한 것으로 알려져 있다.²¹ 『죽도고증』은 일본 메이지(明治) 시기 민간인이 울릉도 개척 청원서에서 울릉도를 마쓰시마(松島), 또는 다케시마(竹島)로 기재하는 등 도명에 혼란이 발생하자, 현장 조사를 위해 파견된 아마기함(天城艦)의 조사 결과 보고이다. 이 보고서 기타자와와는 조선의 울릉도 정책을 다음과 같이 기술했다.

『기죽도각서(磯竹島覺書)』는 『동국여지승람(東國輿地勝覽)』 및 『지봉유설(芝峯類說)』을 인용하여 “본조(조선) 태종 때 그 섬에 도망간 유민(流民)이 심히 많고 듣고, 다시 명하여 삼척인 김인우를 안무사로 삼아 쇠출하고 그 땅을 비웠다(剛出空其地)…” 이전 왕조는 공도제(空島制)를 시행하지 않았기 때문에 바닷가 사람들이 종종 이주하기도 하였다.²²

기타자와는 조선의 『동국여지승람』과 『지봉유설』의 내용을 근거로 해서 1417년(태종 17) 김인우의 울릉도 거주민 쇠퇴의 결과 울릉도가 비게 되었다고 기술하며, 이를 ‘공도제’라고 표현했다. 그가 조선의 울릉도 정책을 ‘공도제’라고 언급한 것은 결국 다음과 같이 주장하기 위해서였던 것으로 보인다.

고사(古史)를 보자면 울도(울릉도)가 조선의 땅이라는 데 대해서는 두말할 필

20 홍정원, 2017, 『朝鮮의 鬱陵島·獨島 認識과 管轄』, 한국학중앙연구원 박사학위논문, 39쪽.

21 김호동, 2010, 앞의 글, 84쪽.

22 北澤正誠, 『竹島考證』上(바른역사정립기획단, 2006, 『독도자료집Ⅱ』, 다다미디어, 28-31쪽).

요가 없다. 그러나 분로쿠(文祿, 1592~1595) 이래 버려두고 거두지 않았다. 우리 백성들이 그곳이 빈 땅(空地)이므로 가서 살았다. 곧 우리 땅인 것이다. 양국의 강계가 예나 지금이나 항상 그대로이겠는가. 그 땅을 내가 취하면 곧 내 땅이 되고, 버리면 곧 남의 땅이 된다. …그런데 조선만이 오직 80년 이래 버려두고 거두지 않던 땅을 가지고 도리어 우리를 침월(侵越)했다고 책망하고 있다.²³

위는 기타자와가 1693년 안용복(安龍福)과 박어둔(朴於屯) 피랍 사건으로 인해 발생한 조·일 간의 「울릉도쟁계(鬱陵島爭界)」가 종결되기까지의 문서들을 게재한 후, 본인의 평가를 기술한 내용이다. 이를 보면, 기타자와는 울릉도가 조선령임을 인정하면서도 분로쿠 시기, 즉 임진왜란 이후에 조선이 울릉도를 버려두어 일본인들이 그 섬에 가서 살았기 때문에 일본령이 되었다고 주장했다. 그러면서 ‘내가 취하면 곧 내 땅이 되고, 버리면 곧 남의 땅이 된다’고 하여 일본의 울릉도 영유가 당연하다고 주장했다.

그런데 기타자와가 울릉도 거주민을 쇠환한 정책을 공도제라고 표현했지만, 공도제 자체를 울릉도 소속에 대한 잣대로 보지는 않았다. 위 인용문에서도 울릉도가 조선령이라는 것은 두말할 필요가 없다고 하면서 그대로 인정했다. 특히 아래를 보면 그가 문제 삼던 시기가 보다 명확해진다.

1370년부터 임진왜란 때까지는 다케시마(竹島, 울릉도)가 조선의 영역이었다고 해도 좋다. 그러나 분로쿠(文祿)·게이초(慶長) (1592~1614) 이래 겐로쿠(元祿) 9년(1696)에 이르기까지 조선이 병란의 재해로 인해 그곳을 도외시하게 되었고, 우리 사람들이 접거하도록 내버려두게 되었던 것 같다.²⁴

이를 보면 기타자와가 울릉도에 대해 문제 삼던 시기는 공도제가 시작된

23 北澤正誠, 『竹島考證』中(바른역사정립기획단, 2006, 위의 책, 249-251쪽).

24 北澤正誠, 『竹島考證』上(바른역사정립기획단, 2006, 위의 책, 40-41쪽).

시기가 아닌 임진왜란 이후 약 80년일 뿐이었다. 한편, 1931년 울릉도에 관한 역사 논문을 발표한 경성제국대학 교수 다보하시 기요시(田保橋潔)도 조선이 울릉도 거주민을 쇄환한 것을 두고 아래와 같이 평가했다.

고려 말 유민(流民) 다수가 동 섬(울릉도)으로 도망치자 태종은 안무사 김인우에게 명해 동 섬에 건너가서 주민의 본토 귀환을 명하고, 이후 세종, 성종 양대에도 주민을 쫓아내어 드디어 동 섬을 완전히 ‘공도’로 만들었다. 울릉도가 사실상 조선국 정부에 의해 방기(放棄)되기에 이르자 일본인의 왕래가 점차 빈번해졌는데, 그것이 조·일 간의 교섭문제로 된 것은 에도시대 초기로 현재 보존되어 있는 조·일 교섭기록에 게이쵸(慶長) 19년(1614) 이래의 일에 속한다.²⁵

다보하시는 태종 대 김인우로부터 시작해서 세종·성종 대에 걸쳐서 주민들을 본토로 귀환시켰으며, 이로 인해 울릉도가 완전히 ‘공도’가 되었다고 평가했다. 이에 따라 조선 정부에 의해 울릉도가 사실상 방기되어 일본인의 왕래가 점차 빈번해졌는데, 이것이 조·일 간에 교섭문제가 된 것은 1614년(광해군 6) 이후였다고 서술했다.

이처럼 다보하시도 앞서 기타자와 마사나리의 『죽도고증』에서 보였던 공도제의 시각과 거의 동일하게 울릉도 공도를 언급하면서도, 공도가 된 것 자체를 울릉도 소속을 결정하는 것대로 보지 않았다. 특히, 다보하시는 조·일 양국 간에 울릉도 문제로 교섭이 시작된 시점을 1614년(광해군 6)부터라고 더 구체화했다.

1614년 조·일 간 울릉도 소속에 대한 교섭은 일본의 의죽도(磯竹島, 울릉도) 조사 요구로부터 비롯됐다. 이해 동래부사 윤수겸(尹守謙)의 보고에 의하면, 왜인들이 도쿠가와 이에야스(德川家康)의 명을 받아 의죽도의 대소 형지(形止)를 탐색하기 위해 작은 배 1척을 타고 서계(書契)를 가지고 부산에 왔는

25 田保橋潔, 1931, 「鬱陵島 その發見と領有」, 『靑丘學叢』 3, 13쪽.

데, 그 섬의 위치가 강원도와 경상도 사이에 있다 하여 울릉도로 생각된다고 기술했다.²⁶ 이에 대해 조선 조정은 울릉도가 조선 소속임이 『동국여지승람』에도 기록되어 있고 방물(方物)을 거두기도 하고 도민을 조사 정리하기도 한 전고(典故)가 명확하니, 회답하는 서계에 깊이 꾸짖어서 왜인의 교활한 꾀를 막아야 한다고 의견을 모았다.²⁷

이에 따라 조선은 동래부사 윤수겸의 서계(1614년 7월 일자)와 신임 동래부사 박경업(朴慶業)의 서계(1614년 9월 일자)를 일본 측에 전달했다. 두 서계에는 공통적으로 의죽도는 곧 울릉도이며, 지금은 비록 황폐하게 버려두었지만 어찌 다른 사람들이 함부로 거주하게 하겠느냐며 조선과 쓰시마 외의 왕래, 즉 일본인의 울릉도 왕래는 해적으로 논단할 것임을 경고하는 내용이 실렸다.²⁸ 이 서계가 일본에 전달된 이후 쓰시마번은 조선 조정에 울릉도 조사나 이주를 더 이상 요청하지 않았다.²⁹

또 주목해 볼 점은 당시 조선이 울릉도가 지금은 ‘황폐(荒弊)’(1614년 7월 일자) 또는 ‘폐기(廢棄)’(1614년 9월 일자)되었다고 일본 측에 서계로 알려 줬다는 사실이다. 그럼에도 당시 일본 정부는 울릉도가 조선령임을 인정하고, 일본인의 울릉도 도항, 이주 시도를 사실상 포기한 것이었다.³⁰

이처럼 조선의 울릉도 정책에 대해 ‘공도’라고 명명했던 기타자와와 다보하시가 공통적으로 울릉도에 문제가 발생한 시기라고 주장했던 1614년 시점은 오히려 일본 정부가 울릉도를 조선령으로 재확인하며 이를 인정하고 있었다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 일본 정부는 독도 영

26 『邊例集要』 권17, 「鬱陵島」甲寅(1614) 6월; 「增正交隣志」 권4, 「鬱陵島磯竹島辨正願末」.

27 『光海君日記』 권82, 광해군 6년(1614) 9월 2일(辛亥).

28 『通航一覽』 권137, 朝鮮國部 113, 「竹島」.

29 윤유숙, 2013, 「1693년 조선인의 돛토리번(鳥取藩) 연행사건과 쓰시마번(對馬藩)」, 『東洋史學研究』 123, 405쪽; 한편, 『竹島紀事』에 의하면, 조선의 서계를 접수한 쓰시마번은 오사카성 전투(大阪の陣, 1694~1695)로 인해 막부에 서계를 보고하지 못했다. 다만, 1694년 1월 차비관 박재흥이 왜관에서 쓰시마의 회답이 있었다고 언급한 것으로 보아, 서계 접수에 대한 쓰시마번의 회신은 있었던 것으로 보인다(『竹島紀事』, 元祿 8년(1695) 5월 15일 綱·元祿 7년(1694) 1월 15일 綱).

30 池内敏, 2012, 「竹島問題とは何か」, 名古屋大學出版會, 17쪽.

유권을 주장하면서 조선의 울릉도 공도정책을 의도적으로 이용하기 시작했다.

2. 일본 정부의 울릉도 공도정책 주장

1952년 1월 18일 한국 정부가 독도가 포함된 “대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령의 선언”(일명 평화선)을 발표하자, 1월 28일 일본 정부가 이를 항의하는 구술서를 보내왔다. 이어 일본 정부는 1953년 7월 13일 독도 영유권 주장을 상세히 기술한 구술서를 보내왔고, 한국 정부가 이를 반박하면서 한일 간 외교 문서를 통한 독도 논쟁이 본격화되었다.³¹ 이때 왕복된 구술서에서 밝힌 양국 정부의 독도에 관한 기본 입장이 현재까지 이어지고 있다고 할 수 있으며, 이는 울릉도 공도정책이라는 쟁점에 대해서도 마찬가지이다.

울릉도 공도정책은 「일본정부견해」 2(1954)에서 처음 거론됐다. 일본 정부는 조선의 울릉도 정책을 ‘비거주 섬 정책(policy of non-inhabited island)’이라고 명명하며, 울릉도보다 더 멀리 떨어진 섬(독도)에 행정적 또는 기타 지배를 확장했다고 생각할 수 없다고 주장했다.³² 조선 정부가 울릉도에 사람이 살지 않게 했으니, 더 멀리 떨어진 독도에까지 행정력이 미쳤을 리 없다는 주장이다. 여기서 일본 정부가 표현한 비거주 섬 정책은 사실상 공도정책을 말하는 것이라고 할 수 있다.

이에 대해 한국 정부는 소위 ‘공광책(空曠策)’은 울릉도와 그 속도(屬島)인 독도에 대한 영유권의 포기를 의미하는 것이 아니라고 강조하며, 조선은 세

31 이와 관련하여 한국 외무부(현 외교부)는 한·일 간 왕복했던 외교문서들을 모아 『獨島關係資料集(1)-往復外交文書(1952~73)-』(1977)를 편찬했는데, 「일본정부견해」 1(1953.7.13), 「한국정부견해」 1(1953.9.9), 「일본정부견해」 2(1954.2.10), 「한국정부견해」 2(1954.9.25), 「일본정부견해」 3(1956.9.20), 「한국정부견해」 3(1959.1.7), 「일본정부견해」 4(1962.7.13) 등으로 분류했다. 본고는 이 분류를 따르도록 한다.

32 外務部, 1977, 「일본정부견해」 2(1954.7.14), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 54쪽; 한편, 한국 외무부가 펴낸 『독도문제개론』(1955)은 일본 정부의 구술서에서 기술한 ‘비거주 섬 정책(policy of non-inhabited island)’을 ‘공광책(空曠策)’으로 번역해서 기재했다(外務部, 1955, 『獨島問題概論』, 147쪽).

조 이래 북변 폐사군에 대한 정책에서도 알 수 있듯이 소위 ‘공광책’이라는 것이 영토에 대한 행정권의 포기를 의미하지 않는다고 반박했다. 아울러 조선이 3년에 한 번씩 울릉도와 독도에 수토관을 파견했다는 사실을 상기해야 한다고 강조했다.³³

그러자 일본 정부는 울릉도가 조선 초기 완전히 ‘공도’로 되어 조선 정부에 의해 사실상 방기(放棄)되었고, 일본인의 왕래가 더욱 증가해 임진왜란 후 약 백 년에 걸쳐 모두 일본인의 어채지화 되기에 이르렀다고 주장했다. 그리고 일본 돗토리번(鳥取藩) 오야(大谷)·무라카와(村川) 양가가 「다케시마(울릉도) 도해면허」를 발급받아 울릉도에 왕복하면서 정막지로서 독도를 이용했다고 하면서 독도 영유권 주장과 연결시켰다.³⁴ 이처럼 일본 정부는 울릉도 공도정책을 독도 영유권 주장에 활용하면서, 울릉도 ‘방기(放棄)’를 다음과 같이 중점적으로 강조했다.

① 한국 순검사가 울릉도에 정기적으로 파견된 것은 일본이 다케시마(울릉도) 도해금지 조치를 취한 후이고, 그때까지는 ② 동 섬에 도피한 본국 인민의 쇄환을 행했던 적은 있어도, 초기 기간에 지나지 않고, 거의 이백 년에 걸쳐서 울릉도는 조선 정부로부터 방기되어 있었던 것이다.

이것은 1618년 막부로부터 다케시마(울릉도)도해면허를 받은 오야·무라카와 양가가 1692년까지 한 번도 조선 본토 사람을 만난 적이 없이 다케시마 경영을 행했던 것이 가능했던 것으로부터도 명확하지만, 동시에 ③ 『숙종실록』 숙종 19년(1693) 1월 18일조에 좌의정 목내선(睦來善), 우의정 민암(閔黯)이 울릉도를 ‘삼백 년 비위 버려둔(空棄) 땅’으로 칭했다고 실려 있는 것으로부터도 당시 조선 요로자(要路者) 자신이 울릉도를 비위 버려둔 땅이라고 간주하고 있던 것을 알 수 있다.

④ 일본 측이 다케시마(울릉도)로의 도해를 금지한 후, 조선 정부는 숙종 23

33 外務部, 1977, 「한국정부건해」 2(1954.9.25), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 89-90쪽.

34 外務部, 1977, 「일본정부건해」 3(1956.9.20), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 142쪽.

년(1697)부터 울릉도에 대해 정기적인 순검을 행하게 되었지만, 그것은 공도정책을 유지하기 위한 것으로 사람들의 입거 허락은 물론 어떠한 경영을 행했던 것이 아니었다.³⁵ (밑줄은 필자)

일본 정부는 한국이 조선의 울릉도 수토제도를 언급하면서 울릉도를 지속적으로 관리했음을 강조한 데 대해 첫째, 울릉도 수토제도는 일본의 「다케시마(울릉도) 도해금지령」(1696.1)이 내려진 이후에 시작되었고, 둘째, 울릉도에 순검사가 파견되어 주민을 쇠환한 것은 조선 초기에 지나지 않으며, 셋째, 조선 숙종 대 영의정 목내선, 좌의정 민암 등은 울릉도를 삼백 년이나 비워 버려둔(空棄) 섬으로 칭했고, 넷째, 수토제도는 공도정책을 유지하기 위한 것으로 울릉도를 경영한 것이 아니라고 평가 절하했다.

이러한 일본 정부의 주장은 역사적 사실을 바탕으로 하면서도, 조선의 울릉도 수토제도를 공도정책의 일환이라고 하며 울릉도 경영으로 인정하지 않는 것이었다. 이에 대해 한국 정부는 일본인들의 왜구 노략을 위한 도해가 비단 울릉도 일대에만 그쳤던 것이 아님을 허심탄회하게 시인한다면 일본 정부가 근본적으로 그릇된 입장에서 주장이 출발되고 있다는 점을 시인하지 않을 수 없을 것이라고 강조했다.³⁶ 이것은 일본 정부가 주장하는 울릉도 공도정책이 왜구 침략에 대비해 울릉도 거주민을 쇠환했던 데서 비롯된 것임을 원론적인 차원에서 반박한 것이라고 할 수 있다.

일본 정부는 울릉도 공도정책에 대해 다시 아래와 같이 간결하게 주장했다.

조선 초기 조선 정부가 공도정책을 취해 그 경영을 방기하고부터 일본인으로 동 섬에 왕래하는 것이 많게 되고, 16세기 말부터 약 100년간 울릉도는 일본인의 어채지가 되어 왔다. 특히 요나고의 초닌(町人) 오야 진키치(大谷甚吉)와 무라카와 이치베(村川市兵衛)는 겐나(元和) 4년(1618)에 정식으로 막부로

35 外務部, 1977, 「일본정부견해」 3(1956.9.20), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 146-147쪽.

36 外務部, 1977, 「한국정부견해」 3(1959.1.7), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 192쪽.

부터 울릉도로의 도해 면허를 얻어 그 경영에 종사하고 있었다.³⁷

일본 정부의 주장은 울릉도가 조선의 공도정책으로 방기되어 있었고, 임진왜란 이후 약 100년간은 일본인이 막부로부터 도해면허를 받아 울릉도를 경영했다는 것이다. 이러한 주장은 결국 기타자와 마사나리의 『죽도고증』에서부터 이어진 공도정책 주장, 특히 다보하시 기요시를 통해 학문적으로 다듬어진 논리를 거의 그대로 계승한 것이라고 할 수 있다.³⁸

현재 일본 정부의 독도에 관한 주장을 담고 있는 자료인 외무성 발간의 「다케시마 문제에 관한 10개의 포인트」도 기존의 주장을 계승하여 “막부로부터 울릉도 도항을 공인받은 오야·무라카와 양가는 약 70년에 걸쳐 아무런 방해 없이 독점적으로 사업을 행했습니다”라고 기술하고 있다.³⁹ 이는 곧 오야·무라카와 양가가 1618년(또는 1625) 「다케시마(울릉도) 도해면허」를 받아 어업을 시작한 후 70여 년간 조선 정부의 어떠한 조치도 없었다는 것을 주장하고 있는 것이다. 그렇다면 문제는 조선 정부가 17세기 일본인의 울릉도 도해어업을 인정하고, 울릉도 영유권을 일본에 넘겨주었는가 하는 점이라고 생각한다.

조선 정부는 오야·무라카와 양가가 70여 년간 울릉도에 왕래하며 어업하고 있던 것을 공식적으로 전달받지 못했었다. 더욱이 당시 오야·무라카와 양가는 단순히 어업을 위해 일시 도해했던 것이고, 막부도 도해만 인정했던 것일 뿐, 일본인이 울릉도에 거주하며 실질적인 경영의 조치를 취했던

37 外務部, 1977, 「일본정부견해」 4(1962.7.13), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 236쪽.

38 당시 일본 정부에서 독도 관련 외교 문서 작성에 참여했던 가와카미 겐조(川上健三)도 조선의 울릉도 정책을 ‘공도정책’이라고 하면서, 조선 전기에는 사실상 버려진 것이나 다름없었고, 진정한 의미에서 공도정책이 실시된 것은 1693년 조일 간에 울릉도 교섭이 시작될 때부터라고 하면서, 조선의 공도정책은 1882년 울릉도 개척이 시작되어 내륙민들이 울릉도에 이주하기 이전까지 계속되었다고 주장했다(川上健三, 1966, 『竹島の歴史地理學的研究』, 古今書院, 175-177쪽).

39 日本 外務省, 2008(2014 증보), 「다케시마 문제에 관한 10개의 포인트」(한국어판), 9쪽; 한편, 동 팜플렛 본문에는 ‘공도’라는 용어가 기술되어 있지 않지만, Q&A 4번 주석에 “1882년 조선 정부는 울릉도에 대해 470년간 이어져 온 ‘공도정책’을 폐지하고, 울릉도를 개척하기로 했습니다”라고 설명하고 있다(日本外務省, 2008(2014 증보) 위의 글, 24쪽).

것은 아니었다.⁴⁰ 후술하겠지만, 조선은 일본 측으로부터 일본인의 울릉도 어업 활동을 공식 통보받은 후에는 이를 강력 항의했으며, 막부로부터 울릉도가 조선령임을 공식적으로 확인받았다. 즉, 일본인들이 정식 통보 없이 울릉도에 몰래 도해했던 것이지, 조선이 일본인들의 도해를 인정하거나 묵인, 방임했던 것은 아니었다.

또 한 가지 짚고 넘어가야 할 문제는 일본 정부의 주장처럼 오야·무라카와 양가가 막부로부터 울릉도 도항을 공인받았다고 볼 수 있느냐는 점이다. 일본 막부는 1696년 1월 28일 울릉도가 조선령임을 공식 인정하며 도해금지령을 내렸고, 이를 조선 정부와 외교적으로 확인하는 절차를 밟았다. 또한 돗토리번주는 1696년 2월 9일 「다케시마 도해면허」 봉서를 막부에 반납했다.⁴¹ 막부의 도해면허 회수는 곧 막부 스스로 도해면허 자체를 부인했다는 것을 나타낸다고 할 수 있다. 이 외에도 일본 정부가 울릉도 공도정책을 내세우며 주장하는 논리들은 17세기 「울릉도쟁계」 과정에서 조·일 간에 이미 완결된 것들이었음을 다음 절에서 자세히 살펴보도록 하겠다.

III. 「울릉도쟁계」에서의 울릉도 공도 논쟁

1. 쓰시마번의 울릉도 영유권 주장과 공도정책

현 일본 정부의 울릉도 공도정책 주장은 조선이 울릉도를 공도로 하여 버려 놓은 사이에 일본이 17세기 약 70년 간 아무런 방해 없이 독점적으로 울릉도를 경영했다는 논리 전개를 펼치고 있다. 그런데 이 주장은 이미 17세기 일본 쓰시마번에 의해 제기됐던 내용이었고, 당시 조선과 일본 정부 사이에 외교적으로 결론이 맺어졌던 사안이라는 점을 주목해야 한다.

40 홍정원, 2017, 앞의 글, 45쪽.

41 「磯竹島覺書」; 「磯竹島事略」.

1693년 4월 18일, 안용복과 박어둔이 울릉도에서 일본 오야가(大谷家) 선원들에게 피랍된 이후, 일본 막부는 쓰시마번에게 이들을 조선으로 인도하고, 조선 측에 어민들의 다케시마(울릉도) 출어 금지를 교섭하라고 지시했다. 이에 따라 차왜(差倭) 꿀진중(橋眞重, 多田与左衛門)이 안용복 일행과 함께 소요시쓰구(宗義倫) 쓰시마도주의 ‘본국 다케시마(本國竹島)’로의 조선인 출어 금지를 요청하는 1693년 9월 일자 서계를 지참하고 11월 2일 부산 왜관(倭館)에 도착했다.

이에 대해 조선 정부는 ‘우리 지경 울릉도(弊境之鬱陵島)’라고 하면서도 ‘귀국 경계 다케시마(貴界竹島)’라는 기술이 들어간 예조참판 권해(權瑬)의 1693년 12월 일자 회답서계 사본을 왜관에 전달했다(1694.1.15).⁴² 조선 정부는 일본이 말하는 다케시마가 울릉도임을 알고 있으면서 마치 각각 다른 섬인 것처럼 답변을 보낸 것이었다. 조선이 이렇게 애매모호하게 처리한 것은, 일본 정부가 1950~1960년대 「왕복외교문서」에서 주장했던 것처럼, “300년 동안이나 비워 버려둔(空棄) 땅인데, 이로 인해 혼란을 일으키고 우호를 상실하는 것은 또한 좋은 계책이 아닙니다”라는 좌의정 목내선(睦來善)과 우의정 민암(閔黯)의 의견⁴³이 반영됐기 때문인 것으로 보인다.

당시 일본 정부도 조선 정부가 울릉도를 비워 버려둔 땅으로 인식하고 있다는 것을 알고 있었다. 접위관을 수행하는 역관인 차비관(差備官) 박동지(朴再興)는 왜관에 가서 “조선에서는 그 섬(울릉도)을 비워두고(空彼島) 거주민을 두지 않은 지 여러 해가 되었다. … 빈 섬(空島)이고 사람이 없는 땅이라서 덮어두고 묻지 않았다”⁴⁴고 하기도 하고, “대신들 중에 ‘죽도(竹島)라고 전해 온 것이 조선국의 울릉도라면 조선국이 비록 버려두었더라도(捨置) 조선

42 『肅宗實錄』 권26, 숙종 20년(1694) 2월 23일(辛卯); 『善隣通交事考』, 「告竹島一件事考」; 『竹島紀事』, 元祿 7年 1月 15日, 2月 15日.

43 『肅宗實錄』 권25, 숙종 19년(1693) 11월 18일(丁巳); 外務部, 1977, 「일본정부건해」 3(1956.9.20), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 142쪽.

44 『通航一覽』 권137, 朝鮮國部 113, 「竹島」; 원문은 다음과 같다. 朝鮮空彼島 而不置居民者年久矣… 空島無人之地 朝鮮置而不問也.

인이 다시 건너가지 말도록 분부하겠다고 회답을 보내는 것은 생각할 수도 없는 일'이라고 말하는 사람들이 많이 있다"고 하는 등 왜관에 조정의 교섭 대응 분위기를 알려 주면서 울릉도를 비워 버려뒀었다는 사실을 언급했던 것이다.⁴⁵ 그러면서도 박동지는 1694년 1월 15일 조선의 회답서계 사본을 전달하는 자리에서 차왜 굴진중이 임진왜란 후에 울릉도가 일본 소속이 되었다고 주장하는 것에 대해 "임진왜란 후에 일본 소속이 된 것은 울릉도뿐만이 아닌데 그 후에 남김없이 원상회복되었다"고 일본 주장을 정면으로 반박하기도 했다.⁴⁶

조선 정부가 1693년 12월 일자 회답서계에서 울릉도를 모호하게 처리한 것은 임진왜란이 끝난 지 백년 정도 된 시기에 울릉도로 인해 혼란을 일으키고 우호를 상실하는 결과가 되지 않도록 잘 관리하면서도 울릉도 영유권을 계속 유지하기 위한 고육책이었다고 할 수 있다. 실제로 조선은 교섭 초기였던 1693년 12월 10일 접위관과 동래부사가 차왜 굴진중에게 다례를 베풀던 때에도 울릉도가 조선 땅임을 강조하는 등 울릉도 소속에 대해서만 큼은 입장이 확고했다.⁴⁷

조선의 울릉도 영유에 대한 확고한 입장은 영의정 남구만(南九萬)이 주도해서 작성한 예조참판 이여(李畬) 명의의 1694년 9월 일자 개작서계에서 명확히 잘 드러난다. 이 서계는 이전의 회답 서계에서 모호하게 표현했던 울릉도에 대해 우리나라 강원도 울진현에 소속된 섬이라는 점을 명확히 하고, 이는 『여지승람』에도 실려 있으며 대대로 사적이 분명하다고 강조했다. 그런데 이 서계는 다음과 같이 기술하면서 시작하고 있다.

45 『竹島紀事』, 元祿 7년(1694) 1월 15일 綱; 원문은 다음과 같다. 大名衆之内竹嶋与被仰渡候ハ 朝鮮國鬱陵嶋ニ而候得者 朝鮮國より捨置候共 朝鮮人重而不罷渡候様ニ被仰付候与御返答被成候儀 不及覺悟与申衆多御座候.

46 『竹島紀事』, 元祿 7년(1694) 1월 15일 綱; 원문은 다음과 같다. 壬辰之亂後日本ニ屬シ申候ハ鬱陵嶋トニ而無御座 大方日本之御手ニ入申候得共 其後不殘以前之通罷成候由申聞.

47 『邊例集要』 권17, 「鬱陵島」, 癸酉(1693) 12월; 『竹島紀事』, 元祿 6년(1693) 12월 10일 綱.

우리나라(弊邦) 강원도 울진현에 속도가 있는데, 이름을 울릉이라 합니다. 본현의 동해 가운데에 있는데 파도가 험하여 뱃길이 편리하지 못하기 때문에 중년(中年)에 백성을 옮겨 그 땅을 비워놓고(空其地), 때때로 공차(公差)를 보내어 왕래하면서 수검하게 하고 있습니다.⁴⁸

조선이 일본 정부에 보내는 공식 외교문서에 울릉도 백성을 옮겨서 ‘그 땅을 비워놓고(空其地)’라고 기술했다. 여기서 ‘그 땅(其地)’이 가리키는 곳이 울릉도이기 때문에 원문상의 ‘공기지(空其地)’는 말 그대로 울릉도가 ‘공도(空島)’라는 것을 표현한 것이다. 그러면서 때때로 공차, 즉 사자를 보내 왕래하여 수검하고 있다고 하면서 울릉도를 지속 관리하고 있음을 나타냈다. 이 서계는 일본 사람들이 울릉도에 침입하여 우리 백성을 붙잡아 간 잘못을 언급하며, 일본 해변 사람들에게 울릉도에 오가며 다시 사단을 야기하는 일이 없도록 단속할 것을 요구하는 강경한 내용으로 마무리되었다.

조선 정부의 강경한 입장을 나타낸 개작서계를 접한 일본 쓰시마번은 강하게 반발했다. 당시 쓰시마번에서 「울릉도쟁계」 처리를 주도했던 전 도주소 요시자네(宗義眞)는 울릉도가 원래 조선 섬이지만, 70~80년 동안 자세히 조사하지 않고 방치하여 타국인이 어업하러 온 것도 몰랐던 것은 매우 부주의한 일이었으며, 조선이 관리하지 않았기 때문에 사건(1693년 안용복 피랍)이 일어난 것이라는 점을 조선 측에 전달할 것을 차왜 굴진중에게 지시했다. 이에 따라 굴진중은 소 요시자네에게 지시받은 내용을 포함하여 울릉도에 대한 이른바 ‘힐문(詰問) 4개조’를 1695년 5월 15일 조선 정부에 전달했다.⁴⁹

힐문 4개조의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 조선 서계에 ‘때때로 공차를 보내어 왕래하면서 수검하게 하고 있다’고 하는데, 왜 81년 동안 일본 사람들이 공차와 만난 적이 없는 것인가.

둘째, 조선 서계에 ‘뜻밖에 귀국 사람들이 스스로 경계를 침범했다’ 하고,

48 『肅宗實錄』 권27, 속증 20년(1694) 8월 14일(己酉).

49 『竹島紀事』, 元祿 8년(1695) 5월 綱.

‘귀국 사람들이 우리나라 지경을 침범했다’고 했는데, 조선은 전에 일본 어민이 다케시마(울릉도)에 어업하다 표류하여 조선에 이르렀다가 이조참의 명의 서계와 함께 3차례 되돌려 보냈는데, 그때는 어찌 범월 침섭의 뜻을 말하지 않았는가.

셋째, 조선 서계에 ‘1도2명(一島二名)의 실상은 다만 우리나라 서적에 적혀 있을 뿐 아니라 귀주 사람들도 잘 안다’고 했는데, 첫 번째 회답 서계(1693년)에서는 어찌 ‘귀국의 경계 죽도(貴界竹島)’, ‘우리 지경 울릉도(我境鬱陵島)’라고 했는가.

넷째, 82년 전 동래부사 박경업(朴慶業)이 보낸 서계에 의죽도(儀竹島)는 ‘우리나라가 이르는 바 울릉도’라는 구절이 보이는데, 이는 회답 서계(1693년)에서 말한 ‘귀국의 경계 죽도’, ‘우리 지경 울릉도’와 어긋난다.

‘힐문 4개조’의 주요 내용 중 하나는 지난 80여 년간 일본이 울릉도를 왕래했었는데, 그 기간 동안 조선의 공차를 만난 적이 없었다는 것과 울릉도에 표류한 일본인을 되돌려 보내면서 범월 침섭의 뜻을 말하지 않았다는 것이다. 즉, 조선 정부가 울릉도를 관리하지 않고 있었다는 주장이다. 이에 대해 조선 정부는 ‘82년 전(1614, 광해 6) 쓰시마번이 의죽도(울릉도)의 형지를 탐사하고자 하는 서계를 보내왔을 때, 동래부사 박경업이 보낸 서계에 의죽도가 울릉도라고 하면서 울릉도에 왕래하는 선박을 적선으로 논단할 것이라고 한 것은 쓰시마번이 침월하는 정상이 있었기 때문이었다. 그런데 그 뒤 표류한 배를 순순히 돌려보냈던 것은 물에 빠져 죽을 뻔하다 살아남은 목숨이 빨리 송환시켜 주기를 위해 살려 보내는 일이 급했기 때문이지 우리 국토를 허용할 의사가 있었던 것이 아니다’라는 답장을 써서 차왜 굴진중에게 보내줬다.⁵⁰

조선의 답장을 받아 본 굴진중은 울릉도가 80년 이래 일본에 소속되었다고 재차 강조하면서 조선 정부가 본인의 질문에 대해서는 개시하지 못하고 도리어 허위만을 드러냈으니, 조선을 위해 수치스럽게 여긴다는 답신을 동

50 『竹島紀事』, 元祿 8년(1695) 5월 綱; 『肅宗實錄』 권28, 숙종 21년(1695) 6월 20일(庚戌).

래부사에게 보냈다. 궐진중의 답신은 『숙종실록』에서 ‘육설을 마구 퍼부었다(大肆罵辱)’고 평할 정도로 국가 관계에서 예에 크게 어긋난 답변이었다.⁵¹

일본 차왜 궐진중과 조선 정부와의 서신 왕래에서 드러난 일본의 주요 주장은 울릉도가 원래 조선 소속이었지만, 80여 년간 조선이 관리하지 않던 기간에 일본 어민들이 왕래했으니 울릉도가 일본 소속이 되었다는 것이다. 이러한 논리는 현재 일본 정부가 울릉도 공도정책을 거론하면서 주장하는 내용과 같은 맥락으로서, 이미 17세기 일본 쓰시마번에 의해 제기됐던 사안이라는 것을 알 수 있다.

2. 「울릉도쟁계」의 종결과 공도정책

조선의 강경한 대응으로 울릉도 교섭이 난관에 봉착하자 쓰시마번 전 도주 소 요시자네는 1695년(숙종 21) 10월 에도(江戶)로 가서 막부 로주(老中) 아베 분고노카미(阿部豊後守)에게 조선의 서계를 포함하여 그동안의 교섭 과정을 상세히 보고하고 조안을 구했다.⁵² 쓰시마번의 보고를 받은 막부는 울릉도 소속에 대해 직접 조사에 들어갔다. 1695년 12월 막부는 에도 돗토리번저(鳥取藩邸)에 다케시마(竹島) 소속과 일본 어민의 도해에 대해 질의(12.24)하여 돗토리로부터 다케시마(울릉도), 마쓰시마(松島, 독도) 모두 일본의 소속이 아니라는 답(12.25)을 받았다.⁵³

울릉도와 독도가 일본 소속이 아니라는 점을 확인한 막부는 1696년 1월 9일 로주 아베 분고노카미가 쓰시마번 가로(家老) 히라다 나오에몬(平田直右衛門)을 불러 다케시마에 대해 “일찍이 조선의 지계(地界)임에 틀림없는 것이며, 단지 우리나라 백성이 가서 어채하는 것을 금지할 따름”이라고 유시했다.⁵⁴ 이어 막부는 1696년 1월 23일 다시 한 번 돗토리번을 통해 마쓰시마

51 『肅宗實錄』 권28, 숙종 21년(1695) 6월 20일(庚戌).

52 『竹島紀事』, 元祿 8년 10월 綱.

53 『竹島之書付』.

54 『邊例集要』 권17, 鬱陵島, 丁丑(1697) 1·3월; 『朝鮮通交大紀』 8; 『善隣通交事考』 4, 告竹島一件事考.

가 일본 소속이 아님을 재확인⁵⁵한 후에 1월 28일 일본 어민들의 다케시마 도해금지령을 정식으로 결정했다.⁵⁶

막부의 「다케시마(울릉도) 도해금지령」에서 주목할 점은 막부가 조선 정부로부터 ‘그 땅(울릉도)을 비웠다(空其地)’는 내용이 포함된 1694년 9월 일자 개작서계를 직접 검토한 끝에 내린 결정이라는 것이다. 이것은 일본 쓰시마번이 개발한 논리, 즉 조선 정부가 80여 년간 울릉도를 버려둔 사이에 일본 어민이 왕래하며 어업했으므로 그 이후는 울릉도가 일본 소속이 된다는 것을 정면으로 뒤집은 결과였다. 이를 통해 보면, 현재 일본 정부가 울릉도 공동 정책을 거론하면서 주장하는 내용은 이미 17세기 일본 정부에 의해 스스로 부인됐던 것을 당시 쓰시마번의 억지에 기대어 주장하고 있는 것이라고 할 수 있다.

또한 도해금지령이 결정된 다음날(1.29) 막부 로주 아베 분고노카미는 쓰시마번 가로 히라다 나오에몬에게 후일 역관을 통해 조선 정부에 통고할 내용을 담은 구상서(口上之覺)를 검토해서 전해 줬는데, 로주가 검토를 완료한 구상서에는 다음과 같은 내용도 포함되어 있다.

저 섬(울릉도)은 원래 이나바(因藩)와 호키(伯耆)에 부속한 것이라고 말할 수도 없고 일본에서 취했다고 말할 수도 없고, 빈 섬(空嶋)이기 때문에 호키 사람들이 건너가서 고기잡이를 한 것일 뿐입니다.⁵⁷

이는 막부가 1695년 12월 돛토리번을 통해 확인했듯이 울릉도가 일본 이나바와 호키에 속하지 않으며, 일본이 울릉도를 취했다고 할 수도 없다는 것, 즉 울릉도가 일본령이 아니라는 것을 확인해 주고 있는 것이다. 로주 아

55 「竹島之書付」.

56 「竹島紀事」, 元祿 9년(1696) 1월 28일 綱, 『御用人日記』, 元祿 9年 1月 28日; 송병기, 2010, 앞의 책, 71쪽.

57 「竹島紀事」, 元祿 9년(1696) 1월 28일 綱(경상북도, 2013, 『竹島紀事II』, 96-97쪽); 원문은 다음과 같다. 彼嶋之儀 因藩伯耆江附屬と申にても無之 日本江取候と申事二而茂無之 空嶋二候故 伯耆之者罷渡漁候迄二候.

베는 도해금지령 방침을 1월 9일 쓰시마번 가로 나오에몬에게 미리 유시할 때에도 조선국 울릉도라고 하면서, 울릉도에 일본인이 거주하고 있다거나 이쪽에서 차지한 섬이라면 이제와서 돌려주기 어려운 일이지만 그러한 증거 등도 없다고 언급했었다.⁵⁸ 막부는 단지 ‘빈 섬(空嶋)’에 호키 사람들이 건너갔을 뿐이지, 그것만으로 일본령이 되지는 않는다고 결정한 것이었다. 이 역시 쓰시마번이 개발한 논리가 막부에 전혀 채택되지 못했다는 점을 잘 보여 주고 있다. 오히려 쓰시마번은 자신의 강경했던 주장과는 정반대 결과를 조선 정부에 전달해야 하는 난처한 입장에 처하게 되었던 것이다.

그래서인지 일본 막부의 「다케시마 도해금지령」은 즉시 조선에 전달되지 않았다. 쓰시마번 전 도주 소 요시자네는 막부의 도해금지령을 조선 역관들이 쓰시마로 도해해 올 때 구두로 전달하려고 도모했다.⁵⁹ 이에 따라 조선 조정은 막부의 도해금지령이 내려지고 1년이 지난 1697년 1월이 되어서야 전 도주 소 요시쓰구(宗義倫)의 문상차 쓰시마를 방문하고 돌아온 역관들을 통해 전달받았다.⁶⁰ 그것도 정식 서계를 통해 전달받은 것이 아니고, 쓰시마번 전 도주의 구두 통보와 이를 확인하는 구상서가 전부였다. 그럼에도 쓰시마번은 조선 정부가 쓰시마번으로부터 도해금지령을 전달받았음을 확인하는 서계를 발급해 줄 것을 요청했다. 조선 조정은 일본 측이 구두로 전달해 온 내용에 대해 서계를 발급해 주는 것을 탐탁지 않게 여겼으나,⁶¹ 일본 측의 끈질긴 요구로 예조참의 박세전 명의의 서계를 작성해서 1697년 4월 27일 왜관에 전달했다.

58 『竹島紀事』, 元祿 9년(1696) 1월 28일 綱.

59 『竹島紀事』, 元祿 9년(1696) 1월 28일 綱.

60 『邊例集要』 권17, 鬱陵島, 丁丑(1697) 1월.

61 『肅宗實錄』 권31, 숙종 23년 2월 14일(乙未); 『邊例集要』 권17, 鬱陵島, 丁丑(1697) 1월.

〈표 1〉 조선의 서계 주요 내용(1차~3차) 62

1차 서계(1697.4)	2차 서계(1697.7)	3차 서계(1698.3)
근자에 역사(譯使)가 귀주(貴州)로부터 돌아와 귀주 여러 부교(奉行)의 문자(文字, 서신)를 접하여 사정을 갖추어 알게 되었습니다.	근자에 역사(譯使)가 귀주로부터 돌아와 좌우(쓰시마도주)께서 면대하여 부탁한 말씀을 상세히 전하고, 또 여러 부교(奉行)의 문자를 접하여 사정을 갖추어 알게 되었습니다.	근자에 역사(譯使)가 귀주로부터 돌아와 좌우께서 면대하여 부탁한 말씀을 자세히 전하여 사정을 갖추어 알게 되었습니다.
울릉도가 우리 땅임은 여도(동국여지승람)에 실려 있는 바,	좌동	좌동
귀주(쓰시마주)에서 처음에 비록 잘못 알았으나 마침내 돈복(敎復, 제자리로 돌아옴)하였으니, 지금부터는 지난 일을 허물하지 말고 구호(舊好)를 유지하는 것이 마땅합니다.	귀주에서 울릉도와 죽도는 섬은 하나이고 이름은 둘이라는 사실을 알고 있으니 그 이름이 비록 다르다 하더라도 그것이 우리 땅인 것은 마찬가지입니다.	좌동

일본 쓰시마번은 조선의 서계를 받은 후 크게 세 가지 사항에 중점을 두고 수정을 요구해 왔다. 첫째는 조선의 서계에 부교(奉行)의 문자를 받았다고 하는데, 이는 역관이 형부대보(전 도주 소 요시자네)에게 구두로 들은 내용을 한문으로 써 달라고 요구해서 준 것이니 이를 삭제해 줄 것, 둘째는 서계에 ‘울릉도가 우리 땅(鬱島之爲我地)’이라고 하는데, 막부에는 다케시마(竹島)로 알려져 있으니 이를 삭제하고 다케시마만 넣어 줄 것, 셋째는 서계에 귀주(쓰시마주)에서 처음에 잘못 알았다고 하는데, 이는 책망의 뜻이 있으니 삭제해 달라고 강하게 요구했다.⁶³

조선 정부는 쓰시마번이 자신의 도주가 막부에게 죄를 얻을까 염려하고 있으니, 조정의 대체를 헤아려 우선 포용해 준다는 입장을 정했다.⁶⁴ 이에 따라 조선 정부는 1차 서계에서 일부를 수정했지만, 부교의 문자를 접했다는 것과 울릉도가 우리 땅이라는 문구 등은 그대로 포함한 예조참의 박세전 명의의 제2차 서계를 작성해서 1697년 7월 21일 왜관에 전달했다.⁶⁵ 일

62 『竹島紀事』; 『竹島紀事本末』; 『竹島考證』; 『朝鮮通交大紀』. 밑줄은 필자.

63 『邊例集要』 권17, 鬱陵島, 丁丑(1697) 6월; 『竹島紀事』, 元祿 10년(1697) 4월 27일 綱.

64 『邊例集要』 권17, 鬱陵島, 丁丑(1697) 6월.

65 『竹島紀事』, 元祿 10년(1697) 7월 21일 綱; 『竹島考證』 中.

본 측은 자신이 원하는 수정이 이루어지지 않자 강하게 반발했고, 조선 동래부사나 부산첨사의 허가 없이 왜관 밖으로 나가는 난출(闌出)을 네 차례나 벌이기도 했다.⁶⁶

조선 정부는 2차 난출을 주도했던 재판 다카세 하치에몬(高勢八右衛門)이 왜관에 있는 동안은 서계를 수정해 주지 않겠다는 입장을 취했다.⁶⁷ 조선의 강경한 입장에 결국 재판 다카세는 1698년 3월 4일 일본으로 돌아갔고, 일부 수정한 예조참의 이선부(李善溥) 명의의 1698년 3월 일자 3차 서계를 4월 4일 왜관에 전달했다.

울릉도가 우리 땅임은 「여도(동국여지승람)」에도 실려 있는 바로 문적(기록)이 분명하며, 그곳과는 멀고 이곳과는 가까운 것을 막론하고서라도 강계(疆界)가 자별(自別)합니다. 귀주에서 이미 울릉도와 죽도는 섬은 하나이고 이름은 둘이라는 것을 알고 있으니, 이름이 비록 다르더라도 그곳이 우리 땅임은 마찬가지로 사실입니다.⁶⁸

일본과의 오랜 교섭 끝에 최종적으로 정리된 이 서계는 부교의 문자를 접했다는 내용만 삭제했을 뿐, ‘울도(울릉도)가 우리 땅(鬱島之爲我地)’이라는 문구는 1차에서부터 변함없이 신고 있었다. 또한 거리의 원근과 관계없이 강계가 분명하며 일본에서 일컫는 이름이 다르더라도 우리 땅이라는 점을 강조했다. 이것은 울릉도 영유권에 대한 조선의 확고한 입장을 보여 주는 대목이라고 할 수 있다.

조선의 서계를 접수한 쓰시마번은 히라타 나오에몬(平田直右衛門)을 에도로 파견하여 1698년 7월 로주 아베 분고노카미에게 서계를 보고했다. 로주

66 『邊例集要』 권13, 「闌出」, 丁丑(1697) 8월; 왜관의 난출사건에 대해서는 장순수, 2013, 「17세기 후반 ‘鬱陵島爭界’의 종결과 對馬島(1696년~1699년)」, 『韓日關係史研究』 45, 226~233쪽에 상세하게 나와 있다.

67 『竹島紀事』, 元祿 11년(1698) 綱.

68 『竹島紀事』, 元祿 11년(1698) 4월 綱; 『竹島考證』 中; 『竹島紀事本末』; 『朝鮮通交大紀』.

아베는 대로격(大老格)인 데와노카미(出羽守)와 쇼군 도쿠가와 쓰나요시(徳川綱吉)의 가신 우쿄노다이부(右京大夫)에게도 서계를 보이고, 이들이 모두 좋다고 하자 서계를 정식 접수했다.⁶⁹

막부 보고를 마친 쓰시마번은 조선의 서계를 ‘즉시 막부에 계달(啓達)’했음을 알리는 1699년 1월 일자 소 요시자네의 서계를 1699년 3월 조선에 전달했다.⁷⁰ 이로써 조일 양국 정부가 울릉도가 조선령임을 외교문서로서 최종 확인하는 절차가 마무리됐다.

「울릉도쟁계」를 마무리하는 조·일 간 외교 절차는 외무성 서기관 기타자와 마사나리의 『죽도고증』에도 상세히 기술되어 있다. 기타자와는 「울릉도쟁계」 관련 자료들을 소개한 후, “다케시마에 울도란 옛 이름을 부여해 준 것은 당시의 (일본) 정부인 것이다”라고 기술하면서, “당시의 일을 생각하면 홀로 한숨이 나온다”고 탄식했다.⁷¹ 기타자와가 조선의 울릉도 정책을 ‘공도제’라고 명명하며 17세기 일본의 울릉도 영유의 정당성을 주장했지만, 그 역시도 울릉도가 조선령이라는 막부 결정을 그대로 인정할 수밖에 없었던 것이다.

한편, 앞에서 기술한 것처럼, 일본 정부는 1950~1960년대 「왕복외교문서」에서 조선의 울릉도 공도정책에 대해 아래와 같이 주장했었다.

일본 측이 다케시마(울릉도)에의 도해를 금지한 후, 조선국 정부는 속중 23년(1697)부터 울릉도에 대해 정기적인 순검을 행하게 되었지만, 그것은 공도정책을 유지하기 위한 것으로 사람들의 입거 허락은 물론 어떠한 경영을 행했던 것이 아니었다.⁷²

69 『竹島紀事』, 元祿 11년(1698) 5월 綱.

70 『竹島紀事』, 元祿 12년(1699) 정월 綱.

71 北澤正誠, 앞의 책, 253~257쪽; 홍정원, 2017, 앞의 글, 15쪽.

72 外務部, 1977, 「일본정부견해」, 3(1956.9.20), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 146~147쪽; 현 일본 정부도 외무성 팜플렛에 “1882년에 조선 정부는 울릉도에 대해 470년간 이어져 온 ‘공도정책(空島政策)’을 폐지하고,…”라고 기술하고 있다(日本 外務省, 2008(2014 증보), 「다케시마 문제에 관한 10개의 포인트」(한국어판), 24쪽).

일본 정부는 조선의 공도정책이 계속됐음을 강조하면서 조선 후기 울릉도 수토제를 울릉도 경영으로 인정하지 않으려 했다. 그런데 일본 정부는 울릉도가 조선령임을 최종 확인하는 조선의 서계가 조·일 간에 여러 진통을 겪으면서도, 조선의 1차부터 3차 서계까지 전혀 논란이 되지 않던 다음 내용이 동일하게 실렸었다는 점에 대해서는 간과했다.

귀국에서 영을 내려 영구히 들어가 고기잡는 것을 허락하지 않겠다고 했는데, 그 뜻이 정녕스럽고 가히 오래도록 다른 일이 없을 것이라고 하니 참으로 다행입니다. 우리나라에서도 관리에게 분부해 때때로 검찰하여 두 지역 사람들이 왕래하면서 뒤섞이는 폐단이 없도록 하겠습니다.⁷³

조선이 울릉도에 관리를 보내 때때로 검찰한다는 것은 곧 울릉도 수토제를 일컫는다는 데 이견이 없을 것이다. 이는 조선이 외교문서로서 일본에 전달하고, 이를 일본 막부가 그대로 인정하며 접수한 양국 간 공식 외교문서에 실린 내용이라는 점에서 더욱 의의가 크다고 할 수 있다.

이처럼 조선은 일본과 교섭하는 첫 과정에서부터 역관이 일본 측에게 울릉도가 '빈 섬(空島)'이라거나 '버려두었다(捨置)'고 언급하기도 했고, 공식 외교문서에는 '그 땅을 비웠다(空其地)'고 표현하기도 했다. 하지만 조선은 울릉도가 예로부터 조선에 속해 있다는 입장을 지속적으로 견지하고 있었고, 일본 정부는 돗토리번을 통해 울릉도와 독도가 일본령이 아님을 확인한 후, 울릉도가 조선령임을 외교문서로서 인정했다. 이는 곧 당시 일본 정부가 울릉도를 공도로 한 조선의 정책을 그대로 인정한 것이라고 할 수 있다. 또한 일본 막부는 울릉도 수토제도도 조선의 울릉도 경영의 일환으로서 공식 인정했다.

현재 일본 정부가 17세기 약 70년간 아무런 방해 없이 독점적으로 울릉

73 『竹島紀事』, 元祿 10년(1697) 4월 27일 綱·元祿 10년(1697) 7월 21일 綱·元祿 11년(1698) 4월 綱; 『竹島考證』中; 『竹島紀事本末』; 『朝鮮通交大紀』. 밑줄은 필자.

도를 경영했다고 주장하는 것은 단지 17세기 일본 쓰시마번이 조선 측에 우겼던 억지 주장의 일부일 뿐이다. 특히 이 주장은 울릉도가 조선령이라고 외교적으로 공식 인정했던 17세기 일본 정부의 입장을 뒤집는 것으로서, 과거 정부와 현 정부의 입장이 모순되는 것이라고 할 수 있다.

IV. 울릉도 공도정책 용어 사용 문제

조선의 울릉도 정책을 ‘공도제(空島制)’라고 명명한 것은 기타자와 마사나리의 『죽도고증』(1881)에서 시작됐지만, 조선은 17세기 「울릉도쟁계」 과정에서 서계를 통해 ‘그 땅(울릉도)을 비웠다(空其地)’라고 먼저 일본 측에게 알려 줬다. 일본 정부는 조선이 울릉도를 비웠다는 점을 검토했지만, 「다케시마(울릉도) 도해금지령」을 내림으로써 조선의 울릉도 영유권을 그대로 인정했다. 이때 조선이 서계에서 ‘그 땅을 비웠다’고 표현한 근거는 당시 전해지던 관찬 사서들이었던 것으로 보인다.

예컨대, 울릉도와 우산도(독도)의 거리 관계를 명확하게 기술하여 우산도가 곧 독도임을 입증할 수 있는 『세종실록지리지』 강원도 울진현조에는 다음과 같이 기록되어 있다.

… 유민들이 그 섬(울릉도)으로 도망해 들어간 자들이 매우 많다는 것을 듣고 두 차례나 삼척 사람 김인우(金麟雨)를 명하여 안무사로 삼아 쇄환하여 그 땅을 비웠다(空其地).⁷⁴

『세종실록지리지』는 전 만호 김인우가 1417년(태종 16)과 1425년(세종 7)에 울릉도 거주민들을 쇄환해 온 것을 기술하면서,⁷⁵ ‘그 땅을 비웠다(空其地)’고

74 『世宗實錄』「地理志」, 江原道 蔚珍縣.

75 『太宗實錄』 권31, 태종 16년(1416) 9월 2일(庚寅) · 태종 17년(1417) 2월 5일(壬戌) · 태종 17년(1417) 2월 8일(乙丑); 『世宗實錄』 권29, 세종 7년(1425) 8월 8일(甲戌) · 10월 20일(乙酉).

설명했다. ‘그 땅(其地)’은 당연히 울릉도를 가리키므로 ‘그 땅을 비웠다’는 것은 ‘그 섬을 비웠다’, 곧 ‘공도(空島)’가 된다.

『세종실록지리지』에서 ‘그 땅을 비웠다(空其地)’가 포함된 문장은 『신증동국여지승람』(1530)에도 그대로 전재되었다. 그리고 이어지는 문장에서 『신증동국여지승람』은 추가로 다음과 같이 기술했다.

세종 20년(1438)에 울진현 사람 만호 남호(南顙)를 보내어 수백 사람을 데리고 가서 도망해 가 있는 백성들을 수색하여 김환(金丸) 등 70여 명을 잡아가지고 돌아오니 그 땅이 드디어 비었다(其地遂空).⁷⁶

이 기사는 1438년(세종 20) 전 호군 남회(南薺)와 전 부사직 조민(曹敏)을 울릉도 순심경차관(巡審敬差官)으로 임명하여 울릉도를 탐색하고 몰래 들어간 주민들을 쇠환했던 일을 기술한 것이다.⁷⁷ 이를 보면, 태종 대와 세종 대 김인우가 울릉도 거주민을 두 차례 쇠환하여 그 땅을 비웠는데, 세종 대 다시 남회가 울릉도에 가서 거주민을 쇠환한 끝에 그 땅이 완전히 비게 되었다고 인식했음을 알 수 있다. 『세종실록지리지』나 『동국여지승람』은 조선 전기의 대표적인 관찬 지리서로서, 당시 울릉도 정책에 대한 조선 정부의 인식이 반영된 책자라고 할 수 있다.

한편, 남구만이 작성한 것으로 알려진 1694년 9월 일자 개작서계에서 “백성을 옮겨 그 땅을 비워놓고(空其地), 때때로 공차(公差)를 보내어 왕래하면서 수검하게 하고 있습니다”라고 한 것도 바로 『동국여지승람』을 참고한 것으로 보인다. 이 서계 내용 중, “... 모두 우리나라의 『여지승람』에 실려 있어, 대대로 전해오는 사적이 분명합니다”는 기술도 있기 때문이다.⁷⁸

76 『新增東國輿地勝覽』 권45, 江原道 蔚珍縣.

77 『世宗實錄』 권81, 세종 20년(1438) 4월 21일(甲戌); 『세종실록』에 남회와 조민이 순심경차관으로 파견되었다고 하는데, 『신증동국여지승람』에서는 남호만 기술되어 있다. 이는 하나의 사실로서, 만호 남호는 두 명의 순심경차관과 동행했던 것이다. 남회는 울진현 사람으로 남호와 일가였다(송병기, 2010, 앞의 책, 30쪽).

78 『肅宗實錄』 권27, 숙종 20년(1694) 8월 14일(己酉).

조선 전기의 울릉도 정책은 거주민 쇠퇴에만 그친 것이 아닌, 울릉도에 들어가는 것 자체를 엄금하고 있었다. 예를 들어, 1419년(세종 1) 노비 원단(元端) 등이 울릉도에 숨어 살자고 모의한 것이 발각되어 곤장 백 대 형벌에 처해진 것,⁷⁹ 1438년(세종 20) 울릉도에 도망해 들어가 살던 주모자 김안(金安),⁸⁰ 그 이듬해(1439)에도 울릉도에 살던 김범(金凡), 귀생(貴生) 등을 교형에 처한 일 등이 있었다.⁸¹ 이를 보면 울릉도에 거주하면 물론 벌을 받지만, 울릉도에 거주하자고 모의하는 것 자체만으로도 장형에까지 처해질 정도로 엄격했다는 것을 확인할 수 있다.

이러한 조치에 대해 예조참판 권해(權瑨)의 1693년 12월 일자 회답 서계는 “해금이 지극히 엄해 바닷가 어민을 단속하여 외양에 나가지 못하도록 하고 있습니다. 비록 우리 경내의 울릉도라 하더라도 거리가 멀기 때문에 절대로 마음대로 오고 가지 못하게 하고 있거늘…”라고 하여 울릉도로도 해하지 못하게 하고 있음을 설명했다.⁸²

울릉도 거주민을 쇠퇴해서 울릉도가 공도가 되었다는 인식은 「울릉도쟁계」 이후에도 계속되었다. 신경준(申景濬)의 『강계고(疆界考)』(1756)를 거의 그 대로 전제한 『동국문헌비고』(1770)나 『증보문헌비고』(1908)에서도 “왜를 인도하여 도둑질할까 염려되므로 주민을 쇠출하고 그 땅(울릉도)을 비웠다(空其地)”라고 하고, 이어서 『신증동국여지승람』에서처럼 김인우와 남호 등이 파견된 후 “그 땅이 드디어 비었다(其地遂空)”라고 기술했다.⁸³ 이를 통해 조선의 관찬서에서 ‘공도’를 가리키는 표현이 조선 전기뿐 아니라 「울릉도쟁계」가 끝난 이후에도 지속적으로 사용되고 있었음을 알 수 있다.

울릉도 거주민 쇠퇴의 목적은 당연히 울릉도를 비워놓는 것이었다. 일찍

79 『世宗實錄』 권3, 세종 1년(1419) 3월 29일(癸酉).

80 『世宗實錄』 권83, 세종 20년(1438) 11월 25일(乙巳).

81 『世宗實錄』 권84, 세종 21년(1439) 2월 7일(丙辰).

82 『肅宗實錄』 권26, 숙종 20년(1694) 2월 23일(辛卯), 「善隣通交事考」, 「告竹島一件事考」.

83 申景濬, 『疆界考』, 「鬱陵島」; 「東國文獻備考」, 「輿地考」 13, 關防 3, 海防 1, 東海 蔚珍; 「增補文獻備考」 上 31, 輿地考 19, 海防 1, 東海 蔚珍.

이 한국 학계에서도 이 정책에 대해 주목해 왔다. 울릉도와 독도에 대한 역사분야 첫 학술연구 결과물을 펴낸 신석호는 조선 전기의 울릉도 정책에 대해 “울릉도를 완전히 ‘공도’로 만들어 놓았다”고 평가했다.⁸⁴

최남선은 조선 전기의 울릉도 정책을 ‘공광책(空曠策)’이라 하며, 이를 곧 ‘인민의 도중(島中) 입거를 금제하는 일’이라고 설명했다.⁸⁵ 그가 공광책이라고 표현한 것은 1950~1960년대 한·일 「왕복외교문서」에서 한국 정부가 소위 ‘공광책’은 울릉도와 그 속도인 독도에 대한 영유권의 포기를 의미하는 것이 아니라고 강조했던 것과 관계가 있는 것으로 보인다.⁸⁶

이선근은 울릉도 정책을 ‘공도정책’이라고 하고, 이는 오로지 외적 침략에 대한 소극적인 방어책에서 울릉도 경영을 중단한 것이지 결코 영토 포기는 아니라고 강조했다.⁸⁷ 그가 이렇게 울릉도 공도정책이 울릉도 영토 포기가 아니라고 강조했던 이유도 역시 「왕복외교문서」에서 펼쳤던 일본의 공도정책 주장에 반박하기 위함인 것으로 보인다.⁸⁸

신석호, 최남선, 이선근은 모두 1950~1960년대 한·일 「왕복외교문서」에서 역사 분야 작성에 도움을 주었던 연구자들로 추정된다.⁸⁹ 실제 한국 정부는 「왕복외교문서」에서 공광책이라는 용어를 사용해 가며 이것이 곧 울릉도 영토 포기는 아니라는 점을 강조했다.

이처럼 조선 정부가 균역을 피하려는 백성들의 이주와 왜구의 침입을 우려하여 울릉도 거주민을 쇠환하는 정책을 실시한 결과, 울릉도가 공도가 되었다는 인식은 조선에서부터 시작된 것이었다. 또한 조선 정부는 울릉도 거주민을 쇠환한 15세기부터 17세기 말 울릉도 수도사를 파견하기 전까지 공도를 유지하는 정책을 폈다. 즉, 이 시기 조선의 울릉도 정책의 특징은 섬

84 신석호, 1948, 『獨島 所屬에 對하여』, 『史海』 창간호, 93쪽.

85 최남선, 1973, 『蔚陵島와 獨島』, 『六堂崔南善全集』 2, 高麗大學校 六堂全集編纂委員會, 684-685쪽.

86 外務部, 1977, 『한국정부건해』 2(1954.9.25), 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)-』, 89-90쪽.

87 이선근, 1965, 『獨島의 名稱에 對한 史的 考察』, 『獨島』, 대한공문사, 85쪽.

88 홍정원, 2017, 앞의 글, 40쪽.

89 정병준, 2010, 『독도1947』, 돌베개, 35쪽.

을 비워놓는 것이었으며, 역사용어로 표현하면 ‘공도정책’이라 할 수 있을 것이다.

V. 맺음말

조선은 왜구가 울릉도에 들어오는 것에 대비하기 위해 울릉도 거주민을 내륙으로 쇠환하는 것을 기본 정책으로 실시했다. 이러한 조선의 울릉도 정책을 ‘공도제(空島制)’라는 용어로 명명한 것은 일본 외무성 서기관 기타자와 마사나리로 알려져 있다. 그는 아마기함의 울릉도 조사 보고서 『죽도고증』(1881)에서 조선이 울릉도 거주민을 쇠환하는 ‘공도제’를 실시했다고 하면서, 임진왜란 이후에 조선이 울릉도를 버려두어 일본인이 가서 살았기 때문에 일본령이 되었다고 주장했다. 이후 경성제국대학 교수 다보하시 기요시도 조선 태종, 세종, 성종 대 울릉도 거주민을 본토로 옮겨 완전히 공도로 만들었고, 사실상 방기되어 일본인의 왕래가 빈번해졌는데, 1614년(광해군 6) 이후 조일 간에 교섭 문제가 되었다고 주장했다.

조선의 울릉도 정책에 대한 이러한 시각은 1950~1960년대 한·일 간 「왕복외교문서」에서 일본 정부에 의해 거의 그대로 채택되었다. 일본 정부는 울릉도가 조선의 공도정책으로 방기(放棄)되어 있었고, 임진왜란 이후 약 100년간은 일본인이 막부로부터 도해면허를 받아 울릉도를 경영했다고 주장했다. 현 일본 정부도 「다케시마(독도) 문제에 관한 10개의 포인트」(2008)에서 기존의 공도정책 주장을 계승하여 울릉도 도항을 공인받은 오야·무라카와 양가가 약 70년에 걸쳐 아무런 방해 없이 독점적으로 사업을 행했다고 주장하고 있다.

그런데 조선 정부가 울릉도 거주민을 쇠환하여 비워 버려두었다는 사실은 일찍이 17세기 조선이 일본 정부에 공식적으로 알려 준 내용이었다. 1614년(광해군 6) 일본 쓰시마번이 울릉도 조사를 요구한 데 대해 조선 정부는 울릉도 백성을 쇠환하여 지금은 황폐하게 버려두었지만, 어찌 다른 사람

들이 함부로 거주하게 하겠느냐며 울릉도가 조선에 속함을 강조하는 서계를 전달했다. 「울릉도쟁계」 과정에서도 조선의 역관이 왜관에 가서 울릉도를 비워 버려줬었다고 구두로 알려 주기도 했고, 1694년 9월 일자 개작서계에서도 울릉도 백성을 옮겨 ‘그 땅을 비웠다(空其地)’고 기술했다. 조선의 강경한 입장의 서계를 전달받은 차왜 굴진중은 강하게 반발하며, 울릉도가 80년 이래 일본의 소속이 되었다고 주장했다.

하지만 무엇보다 중요한 점은 일본 막부가 이러한 교섭 전말을 모두 검토하고 돛토리번을 통해 울릉도와 독도가 일본령이 아님을 재차 확인한 후, 울릉도가 조선령임을 인정하며 일본 어민들의 「다케시마(울릉도) 도해금지령」(1696.1)을 결정했다는 사실이다. 이는 곧 조선이 울릉도 거주민을 쇄환하여 섬을 비워놓았고, 그 기간에 일본인들이 왕래하며 어업했더라도 울릉도가 조선령임에는 변함없다는 결정인 것이었다.

한편, 일본 정부는 「왕복외교문서」에서 울릉도 수토제도가 울릉도 공도정책을 유지하기 위한 것이었고, 조선은 울릉도에 어떠한 경영도 행하지 않았다고 주장했다. 그런데 조선은 울릉도가 조선령임을 외교적으로 최종 확인하는 서계에서 울릉도에 때때로 관리를 보내 검사하고 살피겠다는 수토제의 내용도 포함했었다. 막부는 수토제 내용이 포함된 조선의 서계를 그대로 접수했음을 확인하는 서계를 조선에 보내오으로써, 「울릉도쟁계」를 둘러싼 조·일 간의 외교적 절차가 모두 마무리됐다.

이러한 조·일 간의 외교적 처리 과정을 정리하면, 조선 정부는 울릉도가 조선에 속한다는 입장을 지속 견지하면서 울릉도 거주민을 쇄환하여 그 섬을 비워줬다고 일본 정부 측에 공식 전달했고, 일본 정부는 울릉도와 독도가 일본령이 아님을 재차 확인한 후 도해금지령을 결정했으며, 앞으로 실시될 예정인 조선의 울릉도 수토제를 그대로 인정했다. 이 과정에서 쓰시마번은 임진왜란 이후 80년 간 일본인의 울릉도 왕래를 주장하며 울릉도가 일본 소속이 되었다고 주장했었지만, 일본 막부는 쓰시마번의 주장을 최종 채택하지 않았다.

현재도 일본 정부가 울릉도 공도정책을 내세우며 17세기 울릉도 경영을

주장하는 것은 당시 쓰시마번의 주장을 답습한 것에 불과하다. 또 일본 정부는 당시 독도를 배의 중간 정박지로서 강치나 전복잡이의 장소로 이용했다고 하며, 17세기 중엽에는 독도에 대한 영유권을 확립했다고 주장하고 있다. 그런데 조선이 울릉도 공도정책을 실시했던 기간 동안 일본인이 울릉도에서 어업했다고 해서 울릉도가 일본령이 되지 않았으며, 오히려 조·일 양국은 공식적인 외교 절차를 거쳐 울릉도가 조선령임을 확인했다. 이와 마찬가지로 조선이 독도에 대해 울릉도와 동일하게 취급했고, 그 기간 동안 일본인들이 독도에서 어업했다고 해서 일본 영토가 되는 것은 아니다.

현 일본 정부가 17세기 일본 쓰시마번의 역지를 답습하여 공도정책이라고 주장한다고 해서 그 용어를 회피할 필요는 없다. 오히려 「울릉도쟁계」 당시 일본 정부도 인정한 조선의 울릉도 공도정책을 울릉도 정책의 하나로 서 보다 적극적으로 평가해도 좋지 않을까 생각한다.

참고문헌

1. 자료

- 『疆界考』(申景潛).
『高麗史節要』.
『高麗史』.
『磯竹島覺書』.
『磯竹島事略』.
『東國文獻備考』.
『邊例集要』.
『善隣通交事考』.
『新增東國輿地勝覽』.
『朝鮮王朝實錄』.
『竹島考證』(北澤正誠).
『竹島紀事』.
『增補文獻備考』.
『增正交隣志』.
『通航一覽』.

2. 논문 및 단행본

- 김호동, 2005, 「조선 초기 울릉도·독도에 대한 ‘空島政策’ 재검토」, 『민족문화논총』 32.
- _____, 2010, 「독도 영유권 공고화와 관련된 용어 사용에 대한 검토」, 『대구사학』 98.
- 손승철, 2010, 「조선시대 ‘空島政策’ 의 허구성과 ‘搜討制’ 분석」, 『이사부와 동해』 창간호.
- _____, 2011, 「중·근세 조선인의 島嶼 경영과 경계인식 고찰」, 『한일관계사연구』 39.

- 송병기, 2010, 『울릉도와 독도 그 역사적 접근』, 역사공간.
- 신명호, 2007, 「조선초기 해양정책과 어장개장」, 『조선전기 해양정책과 대마도』, 국학자료원.
- 신석호, 1948, 「獨島 所屬에 對하여」, 『史海』 창간호.
- 外務部, 1977, 『獨島關係資料集1-往復外交文書(1952~76)』.
- 윤유숙, 2013, 「1693년 조선인의 돛토리번(鳥取藩) 연행사건과 쓰시마번(對馬藩)」, 『東洋史學研究』 123.
- 이선근, 1965, 「獨島의 名稱에 對한 史的 考察」, 『獨島』, 대한공문사.
- 장순순, 2013, 「17세기 후반 ‘鬱陵島爭界’의 종결과 對馬島(1696년~1699년)」, 『韓日關係史研究』 45.
- 정병준, 2010, 『독도1947』, 돌베개.
- 최남선, 1973, 「鬱陵島와 獨島」, 『六堂崔南善全集』 2, 高麗大學校 六堂全集編纂委員會.
- 홍정원, 2017, 「朝鮮의 鬱陵島·獨島 認識과 管轄」, 한국학중앙연구원 박사학위논문.
- 田保橋潔, 1931, 「鬱陵島 その發見と領有」, 『青丘學叢』 3.
- 池內敏, 2012, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大學出版會.
- 津田左右吉, 1913, 「倭寇地圖に就いて」, 『朝鮮歴史地理』 2, 南滿洲鐵道株式會社.

국문초록

조선 정부는 왜구의 울릉도 침입에 대비하기 위해 울릉도 거주민을 내륙으로 쇄환(刷還)하는 정책을 실시했다. 그 후 조선은 17세기 일본과의 울릉도 영유권 관련 교섭 과정에서 울릉도를 비워 버렸다는 사실을 구두나 서계(외교문서) 등을 통해 여러 차례 알려 줬다. 조선과 외교를 담당하던 쓰시마번(對馬藩)은 조선이 울릉도를 비워 놓은 사이에 일본 어민들이 왕래했기 때문에 울릉도가 일본에 속한다고 조선 정부에 주장했다. 일본 막부(중앙 정부)는 쓰시마번으로부터 조선과의 교섭 상황을 보고 받은 후, 울릉도에 왕래했던 돛토리번(鳥取藩)을 통해 울릉도와 독도가 일본령이 아님을 재차 확인했다. 결국 일본 막부는 1696년 1월 울릉도가 조선령임을 인정하며 도해금지령을 결정했다.

조선과 일본 정부는 일본의 울릉도 도해금지령을 외교적으로 확인하는 절차를 진행했다. 조선은 울릉도가 조선령이며, 앞으로 울릉도에 관리를 보내 때때로 검찰하겠다는, 즉 수토제를 실시하겠다는 내용의 서계를 일본에 전달했다. 이에 대해 일본은 조선의 서계를 잘 접수했다는 내용의 서계를 조선에 보냄으로써, 조·일 양국은 외교문서 교환을 통해 「울릉도쟁계」를 최종 마무리했다.

국내에서는 공도정책이라는 용어에 울릉도 영유권 포기라는 의미가 함축되어 있고, 일본에서 용어가 유래한 것이라며 용어 폐기를 주장하는 연구가 있다. 하지만 울릉도가 비어 있는 섬이 되었다는 사실은 『세종실록지리지』를 비롯해서 『신증동국여지승람』, 『동국문헌비고』 등 조선 관찬서에 실려 있는 내용이다. 더욱이 조선 정부가 일본 측에 외교문서로서 공식 전달했던 내용이었으며, 이를 검토한 일본 정부는 울릉도가 조선령임을 공식 인정했다.

현재의 일본 정부는 조선의 울릉도 정책을 ‘공도(空島)’라고 하면서 울릉도가 방기(放棄)되었기 때문에 일본인이 왕래하며 독점적으로 사업했다고 주장하고 있다. 그러나 이것은 17세기 쓰시마번의 억지 주장을 답습한 것

에 지나지 않으며, 울릉도 공도에 대한 문제는 이미 17세기 조선과 일본 정부 사이에 모두 끝난 것이었다.

〈주제어〉

울릉도, 독도, 공도, 울릉도쟁계, 수토제, 서계, 막부, 쓰시마번

ABSTRACT

A Historical Verification of the Joseon Dynasty's Vacating Policy of Ulleungdo

Hong, Jung Won
(Lecturer, Kyonggi University)

Joseon implemented a policy (so called “repatriation policy”) of relocating the residents of Ulleungdo to its mainland in order to prepare for the Japanese invasion of the island. The Joseon government, during the Ulleungdo dispute in the 17th century, have informed Japan several times that it evacuated the island either verbally (through diplomats) or through diplomatic document in 1694.

Tsushima Domain, which was in charge of diplomatic relations with Joseon, insisted that Ulleungdo belonged to Japan stating that Japanese fishermen visited Ulleungdo after the island was evacuated. The Japanese Shogunate, after receiving a report on the status of negotiations with Joseon from Tsushima Domain, confirmed that Ulleungdo and Dokdo were not part of Japanese territory from Tottori Domain. Eventually, in January 1696, the Japanese Shogunate recognized that Ulleungdo was part of Joseon territory and decided to ban the Japanese' passage to the island.

As such, the fact that Ulleungdo was empty then, was officially delivered to Japan in the 17th century via a diplomatic document. The Japanese Shogunate officially recognized that Ulleungdo was under Joseon's sovereignty. Nowadays, the Japanese government claims that because of Joseon's “island evacuation policy” which was done to abandon the island, the Japanese people traveled to Ulleungdo and operated exclusive businesses. However, this is nothing more than a follow-up argument of Tsushima Domain's far-fetched claim in the 17th century. The Ulleungdo dispute was already over between the Joseon and Japanese governments in the 17th century.

Keywords

Ulleungdo, Dokdo, diplomatic note (*Seogye*), island evacuation policy, Tsushima Domain



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

제2차 세계대전 이후 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 정책 비교

– 일본의 군사력 억제, 중국 면화 시장 장악, 그리고
제국의 몰락을 방지하고자 한 욕망 사이에서 –

조규현 연세대학교 강사

- I. 서론
- II. 호주: 제2차 세계대전, 그리고 지우고 싶은
일본 군사력에 대한 기억
- III. 영국: 기울어가는 제국 그리고 일본의 경제력 성장
억제를 통한 영향력 유지에 대한 야망
- IV. 결론: 냉전의 산물을 넘어 1950년대 지정학적 산물로
서의 샌프란시스코 강화조약

I. 서론

샌프란시스코 강화조약을 일본이 연합국과 체결한 지 70년이 지났지만 독도와 국제법에 관한 일본의 입장에 대한 연구가 활발한 경향을 보이는 것에 비해 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 입장들은 아직 국내에서 체계적으로 다루이지 않고 있다.¹ 표면적인 이유는 미국이 강화조약을 구상하는 데 있어 핵심적인 역할을 하였고, 호주와 영국은 조력자들이라는 인상이 강한 탓이었다. 그렇지만 호주가 추구한 일본의 완전한 무장해제와 영국이 일본의 동남아시아 진출을 저지하고 기울어져 가는 대영제국의 영향력을 동남아시아에서 살리고 싶어 했던 욕망도 냉전을 단순히 반공진영과 공산 진영의 대결로 보는 구도에서 벗어나서 지정학적 전략에 기인한 국가 안보 차원에서 바라보는 것이 바람직하다. 미국이 주도적으로 샌프란시스코 강화조약을 구상하는 역할을 수행한 현실을 고려하더라도 이 현실이 호주와 영국의 개별적인 안보 상황들을 묵과할 만큼 중요한지는 숙고할 필요가 있다.

본 논문에서는 호주와 영국이 처한 1950년대의 상황을 살펴봄으로써 일본의 군사력 억제에 호주와 영국에게 어떤 의미로 받아들여지고 고려되었는가를 논할 것이다. 구체적으로, 호주는 샌프란시스코 강화조약을 미국과의 동맹을 굳건히 하는 초석으로 이해하여 일본의 군사력이 태평양을 더 이상 위협하지 못하도록 막는 데 심혈을 기울였으며, 미국이 일본을 반공진영의 거두로 삼고자 한 노력을 무마시키려고 적극적으로 노력하였다. 기본적으로 호주는 처음부터 끝까지 샌프란시스코 강화조약이 군사 협정으로 서 일본의 완전한 항복을 보장하는 문서로만 사용되기를 희망하였다. 한국 전쟁의 발발로 인한 공산주의에 대한 미국의 경계심을 호주가 이해 못하는

* 논문 투고일: 2022.10.13, 심사 완료일: 2022.11.10, 재심사 완료일: 2022.11.24, 게재 확정일: 2022.11.25.

1 도시환, 2021, 「샌프란시스코 강화조약과 한일 역사, 영토 현안의 국제법적 검토」, 『영토해양연구』 22호, 60-106쪽; 신옥희, 2020, 「샌프란시스코 강화조약: 한미일 관계의 위계성 구성」, 『한국과 국제정치』 36권 3호, 43-65쪽 등 참조.

것은 아니었으나, 일본이 미국에게 반공국가로서 포용되면 일본의 군사력 억제라는 목표가 희석되거나 아예 잊힐 위험이 있었기 때문에 호주의 입장에서 철저히 일본의 군사력을 견제하는 데 집중하였다.

이에 반해 영국은 오랫동안 유지해 온 세계 최강의 제국으로서의 정체성과 위상이 제2차 세계대전 이후 점점 쇠퇴해 가고 있다는 것을 잘 인지하고 있었으며, 심각한 위기의식에 사로잡혀 있었다. 영국은 호주와 마찬가지로 일본의 군사력 억제라는 공통된 목표를 갖고 샌프란시스코 강화조약을 조인하였지만, 일본의 군사력 자체는 호주에 비해 걱정거리가 되지 않았다. 오히려 영국은 일본의 경제력이 성장하는 것이 더 못마땅하였다. 왜냐하면 세계 통화 시장에서 영국의 점유율이 급격하게 하락하고 있었고, 값싼 노동력과 최신 설비를 앞세운 일본에게 가지고 있던 영향력마저 잠식당할 수 있다는 우려를 안고 있었기 때문이다. 또한 동아시아에서 영국이 유일하게 지배하고 있던 식민지인 홍콩을 보존하기 위해서는 중국과의 관계 개선이 급선무였고, 따라서 미국의 반대에도 불구하고 영국은 중국이 공산화된 직후 가장 먼저 중화인민공화국의 수립을 승인하였다. 중국과의 관계가 틀어질 경우 홍콩을 지킬 가능성이 낮아 보였고, 도미노 현상처럼 동남아시아에 남아 있는 영국의 식민지들인 말레이시아와 싱가포르가 독립을 요구할 경우 거절할 수 있는 명분이 남아 있지 않았기 때문에 어떻게든 중국과 좋은 관계를 유지해야 했다.

이런 맥락에서 난징 대학살을 겪은 중국의 일본에 대한 강경책을 영국은 잘 이해하고 있었고, 일본의 경제력 성장을 억제하는 한편 통화 시장 내에서 영국의 영향력을 기르면서 중국의 반일 성향에 동조하면서 중국과의 외교 관계를 통해 홍콩을 계속 식민지로 삼고 싶었기 때문에 영국 또한 호주처럼 철저히 일본의 군사적, 경제적 성장을 감시하고 싶어 했다.² 그러나

2 난징 대학살에 관한 대표적인 영문 서적으로는 Katsuchi Honda, 1998, *The Nanjing Massacre: A Japanese Journalist Confronts Japan's National Shame*, Routledge; Iris Chang, 2012, *The Rape of Nanking: The Forgotten Holocaust of World War II*, New York: Basic Books; Suping Lu, 2020, *The 1937-1938 Nanjing Atrocities*, New York: Springer; Zhaoqi Cheng and Fangbin Yang trans., 2020, *The Nanjing Massacre and Sino-Japanese Relations: Examining the Japanese "Illusion" School*, Palgrave-MacMillan가 있다.

일본이 주는 위협에 집중한 호주와 달리 영국은 일본을 면화 시장에서의 경쟁자 그리고 중국과의 외교에서 유리한 국면을 맞이하기 위한 포석 정도로만 인식하였을 뿐, 미국이 고려한 일본의 반공 진영으로의 편입은 그다지 중요한 문제가 아니었다. 영국은 일본이 대영제국을 유지하는 데 방해만 안 되면 크게 신경 쓸 필요가 없었다. 하지만 이미 인도가 1947년에 독립하였고, 뉴질랜드 또한 완전한 독립국가가 된 상황에서, 홍콩마저 잃어버리면 세계 최대 면화 시장인 중국에서의 영향력이 완전 소멸될 우려가 있었기 때문에 일본을 경제적으로 압박해서 견제한다는 목표는 호주와 거의 같았다고 볼 수 있다.

1. 연구의 학술적 가치

영어권에서 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 정책들을 개별적으로 다룬 책들은 많지 않지만 간간히 발표되었다. 호주에 관해서는 앤드루 켈리(Andrew Kelly)가 ANZUS 조약(Australia, New Zealand, United States Security Treaty, 태평양안전 보장 조약)을 체결하는 과정에서 호주와 뉴질랜드 간의 신경전을 미국과 연관 지어 다뤘고, 앤 트로터(Ann Trotter) 역시 같은 주제를 다루면서 호주가 뉴질랜드보다 더 직접적으로 일본과 제2차 세계대전 당시 맞서 싸운 경험을 바탕으로 더 적극적으로 샌프란시스코 강화조약 체결을 원했다는 점을 강조하였다.³ 영국에 관해서는 피터 로(Peter Lowe)가 영국이 1948년부터 1953년까지 한국, 중국, 그리고 일본을 상대로 펼친 외교에 대해 평가하는 책을 적었고, 좌이치양은 1949년 중화인민공화국 설립부터 대약진 운동이 시작된 1958년까지 영국, 미국, 그리고 중국 사이의 외교 상황을 다루는 책을 썼었다.⁴ 이외에도 빅터 코프먼(Victor Kaufman)의

3 Andrew Kelly, 2019, *ANZUS and the Early Cold War: Strategy and Diplomacy between Australia, New Zealand, and the United States, 1945-1956*, Open Book Publishers; Ann Trotter, 2013, *New Zealand and Japan, 1945-1952: The Occupation and the Peace Treaty*, London, England: Bloomsbury Academic.

4 Peter Lowe, 1997, *Containing the Cold War in East Asia: British Policies towards Japan, China*

*Confronting Communism*과 몇 편의 논문들이 국제적인 시각에서 호주와 영국의 제2차 세계대전 당시 미국을 상대로 한 외교, 전후 영국과 중국의 관계 등을 다뤘다.⁵ 하지만 호주와 영국을 개별적인 사례로 분석한 논문들에 비해 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약 정책을 비교하는 논문이나 책은 거의 없다고 봐도 무방할 정도로 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 입장을 비교하는 작업은 아직 한국이나 해외에서 체계적으로 이뤄져 있지 않다.

2. 핵심 주장

이 논문은 이러한 학술 실태의 공백을 호주와 영국이 바라본 샌프란시스코 강화조약에 대한 영문 논문과 책들을 분석해서 배우는 것이 목표이며, 호주와 영국이 인식한 샌프란시스코 강화조약의 중요성을 비교하면서 두 가지 주장을 펼칠 것이다. 첫째, 호주와 영국의 일본 정책에서 알 수 있는 공통적으로 중요한 사실은 샌프란시스코 강화조약을 냉전의 산물로만 바라볼 것이 아니라, 1950년대라는 특수한 전후 상황에 맞춘 지정학적 전략들을 국가적인 차원에서 고려할 때 국가 안보와 위상이라는 문제도 샌프란시스코 강화조약과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 둘째, 일본의 군사력 억제라는 목표를 전후 세계 질서 확립의 근본적인 이유로 설정한 호주와

and Korea, 1948–53, Manchester, England: Manchester University Press; Qiang Zhai, 1994, *The Dragon, the Lion, and the Eagle: Chinese–British–American Relations, 1949–1958*, Kent, Ohio: Kent State University Press.

5 Victor Kaufman, 2001, *Confronting Communism: U. S. and British Policies Toward China*, Columbia, MO: University of Missouri Press; G. F. Hudson, 1957, "British Relations with China," *Current History*, Vol. 33, No. 196 (December, 1957), pp. 327~331; R. Owendale, 1983, "Britain, the United States, and the Recognition of Communist China," *The Historical Journal*, Vol. 26, No. 1 (March, 1983), 139–158; Lanxin Xiang, 1992, "The Recognition Controversy: Anglo–American Relations in China, 1949," *Journal of Contemporary History*, Vol. 27, No. 2 (April, 1992), pp. 319~343; K. C. Chan, 1977, "The Abrogation of British Extraterritoriality in China, 1942–43: A Study of Anglo–American–Chinese Relations," *Modern Asian Studies*, Vol. 11, No. 2; Theodore Hsi-en Chen, 1952, "Relations Between Britain and Communist China," *Current History*, Vol. 23, No. 152 (November, 1952), pp. 295~303.

영국의 입장들도 충분히 고려할 가치가 있으며, 샌프란시스코 강화조약이 냉전의 산물만이 아닌 제2차 세계대전의 종료에 따른 결과물이라는 측면을 고려하는 한편, 호주의 국가 안보와 대영제국의 존속이라는 자존심 및 정체성 문제와 직결되는 지정학적 산물이라는 새로운 시각을 가질 필요가 있다. 본 논문은 이 새로운 시각을 강조하기 위해서 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 인식과 정책들을 살펴본 뒤, 일본을 견제하고자 한 목표는 같았지만 호주와 영국이 국가 안보와 제국의 유지 및 세계 면화 시장에서의 경쟁력 유지를 위해 일본을 억제했다는 차이 속에서, 일본의 반공국가 변모라는 미국의 구상이 호주와 영국에게 설득력이 없었다고 주장할 것이다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 호주가 제2차 세계대전에서 경험한 일본의 군사력에 대한 기억이 매우 생생하게 남은 채로 샌프란시스코 강화조약을 체결하였다는 것을 보여 준 다음, 호주가 일본의 군사력 억제를 통해 다시는 태평양 지역에서 일본이 전쟁을 수행하지 못하도록 막는 데 집중했다고 주장할 것이다. 그에 반해 영국은 일본의 경제력 회복을 군사력 억제를 통해 막고 싶어 했으며, 영국이 기울어져 가는 제국의 현실 앞에서 일본을 견제하여 제국의 몰락을 막고자 노력했다고 주장하고, 이 사실을 영국과 홍콩 그리고 중국과의 관계를 통해 조명할 것이다. 마지막으로, 이 두 나라의 공동의 적은 일본이었지만 이렇듯 서로 다른 지정학적 목표를 갖고 있다는 것은 샌프란시스코 강화조약을 미국처럼 단순히 냉전 체제 구축을 위한 포석으로만 해석해서는 안 된다는 것을 나타낸다고 주장할 것이다.

II. 호주: 제2차 세계대전, 그리고 지우고 싶은 일본 군사력에 대한 기억

1. 호주가 원했던 샌프란시스코 강화조약 체결의 목표

호주가 샌프란시스코 강화조약에 임하는 자세와 목표는 오직 일본을 군

사적으로 견제하는 것이었고, 강화조약이 이 목표만을 성취하기 위한 수단으로 활용되기를 바랐다. 구체적으로, 호주는 전쟁에 활용된 일본의 모든 산업시설이 철거되어야 하며, 일본의 국경을 넘어서는 침략 전쟁을 수행하는 모든 수단들을 동원하는 것을 법으로 금지시켜야 하고, 마지막으로 일본으로부터 전쟁 배상금을 온전히 받아내고 천황제도 폐지하도록 압력을 넣겠다는 세 가지 목표를 포괄적으로 주장하였다.⁶ 특히 호주의 마지막 목표는 미국이 포츠담 회담에서 천황제 폐지는 일본이 끝까지 항전하도록 유도한다는 이유로 주저했고, 결국 포츠담 선언에서 일본의 천황제를 폐지한다는 조항은 제외되었기 때문에 더욱 중요했다.⁷ 호주는 오히려 천황제의 유지가 군국주의의 근간을 더 강화시킨다고 믿었다. 따라서, 호주 정부는 이미 바탄 행진 그리고 싱가포르 전투 등에서 보여 준 일본군의 행보가 “무조건적 항복”을 정의하고 일본에게 요구할 수 있을 만한 충분한 증거가 된다고 주장할 수 있는 기회를 샌프란시스코 강화 회의를 통해 살리고 싶어 했다.⁸ 미국이 정상 국가 및 냉전의 동맹으로 일본을 바꾸기 위한 일환으로 강화조약을 바라봤다면, 호주는 이보다 더 강경하게 일본의 완전한 비무장 및 재무장을 불법화하는 데 심혈을 기울였다. 이미 1937년에 대영제국 회의가

6 C. Hartley Grattan, 1972, “The Historical Context of Australian–Japanese Relations,” *Current History*, Vol. 62, No. 367 (March, 1972), p. 169; Peter Lowe, 1997, *Containing the Cold War in East Asia: British Policies Towards Japan, China, and Korea*, Manchester, England: Manchester University Press, p. 48.

7 Michael Neiber, 2015, *Potsdam: The End of World War II and the Remaking of Europe*, New York: Basic Books, p. 245.

8 Michael Neiber, 2015, *ibid.*, pp. 236~237. 천황제에 관해서는 Hugh H. Smythe, 1952, “The Japanese Emperor System,” *Social Research*, Vol. 19, No. 4 (December, 1952) pp. 485~493; T. W. Eckersley, 1961, “The Imperial Institution in Japan,” *India Quarterly*, Vol. 17, No. 2 (April–June, 1961), pp. 162~169; David A. Titus, 1980, “The Making of the ‘Symbol Emperor System’ in Postwar Japan,” *Modern Asian Studies*, Vol. 14, No. 4, pp. 529~578; Koichi Mori, 1979, “The Emperor of Japan: A Historical Study in Religious Symbolism,” *Japanese Journal of Religious Studies*, Vol. 6, No. 4 (December, 1979), pp. 522~565; Banno Junji ed., 1990, *The Emperor System in Modern Japan Acta Asiatica*, No. 59, Tokyo, Japan: Toho Gakkai; Kurihara Akira, 1990, “The Japanese Emperor System as Japanese National Religion: The Emperor System Module in Everyday Consciousness,” *Japanese Journal of Religious Studies*, Vol. 17, No. 2/3 (June–September, 1990), pp. 315~340 참조.

개최되었을 때부터 호주는 오세아니아만의 지역 방위체계의 필요성을 주장해왔다. 1944년부터 호주는 일본에 대항하기 위한 오세아니아만의 국제 기구를 형성하는 데 큰 관심을 보였고, 뉴질랜드와 상호 방위조약인 캔버라 협정을 맺어서 태평양 일대에서 일본의 침략에 맞설 힘이 없는 나라들을 호주와 뉴질랜드의 보호국으로 삼는다는 원칙을 선포하였다.⁹ 호주의 조치들은 사회학자 모리스 할브왁스가 주장했듯이, 기억이라는 것은 근본적으로 어떤 과거의 현상이나 경험의 특정 부분이 전체를 대변할 기능을 갖도록 사회적으로 재구성되는 산물이라는 것을 직접적으로 보여 주었다.¹⁰

호주는 유럽에서도 영국군과 협력하여 싸운 적도 있지만, ‘제2차 세계대전’과 ‘일본’이 거의 동의어처럼 인식되는 분위기가 강했다. 제2차 세계대전 중에 일본이 보여 준 무력의 수위가 매우 높았다는 기억이 호주 사회 전반에 전쟁이 끝난 지 6년이 지난 시점에도 남아 있었고, 이 기억이 다시는 현실이 되어서는 안 된다는 사회적 분위기가 호주 전역에 퍼져 있었다. 호주는 제2차 세계대전을 겪으면서 일본의 공습을 호주 본토는 물론 피푸아뉴기니에서 경험하였는데, 특히 1942년에 발생한 다윈 시 공습은 342명의 민간인 사상자를 내며 호주 역사상 외국과의 전쟁에서 가장 많은 인명 피해가 일어난 사건 중 하나였다. 일본은 제2차 세계대전 당시 가장 성능이 우수했던 제로 폭격기를 주력으로 삼아 다윈 시, 호주의 북쪽과 서쪽 해안들에 대대적인 공습을 가했으며, 한 번에 1,000킬로그램이 넘는 양의 폭탄을 한 지역에 집중 투하하는 맹렬한 공격을 퍼부어서 수많은 비행장, 비행기, 군용 시설 그리고 민간인 주거지들에 대해 광범위한 타격을 가하였다. 또한 일본은 퀸즐랜드 주가 제2차 세계대전 당시 호주에서 가장 인구 밀도가 낮은 지역이라는 점을 이용해서 잠수함 기지로 만드는 한편, 호주의 동부 해

9 Peter V. Bishop, 1961, "ANZUS: Shield or Shroud?," *International Journal*, Vol. 16, No. 4 (Autumn, 1961), p. 406; K. H. Bailey, 1946, "Dependent Areas of the Pacific: An Australian View," *Foreign Affairs*, Vol. 24, No. 3 (April, 1946), p. 498.

10 Maurice Halbwachs and Lewis Coser trans., 1992, *On Collective Memory*, Chicago and London, England: The University of Chicago Press, p. 51; Geoffrey Cubitt, 2007, *History and Memory*, Manchester, England: Manchester University Press, pp. 159~160.

안을 장악해서 미국과 호주의 협력이 불가능하게 만들고, 항구 및 군용 건물들을 폭파시켜 연합군이 호주에 상륙하지 못하도록 야간 공습도 자주 시도하였다.¹¹ 호주는 일본 군대가 동남아시아를 점령하며 기세가 가장 좋은 시점에 파푸아뉴기니 등 태평양에 있는 섬들을 중심으로 일본에 대항해 싸운 결과, 일본의 압도적인 화력과 강한 호전성을 직접적으로 경험하였고, 일본의 호주 본토 상륙을 막기는 하였지만, 많은 희생자를 내며 패배와 거의 다름없는 승리들을 간간히 거두며 악전고투를 거듭하였다.¹² 일본의 공습은 1942년에서 1943년까지 약 1년 동안만 지속되었으나, 그 무차별적인 성격과 매우 큰 파괴력을 감안하면, 호주가 샌프란시스코 강화조약에 참여하는 거의 유일한 목적이 일본의 군사력 성장을 완전히 억제해서 전쟁 수행이 영원히 불가능하도록 만드는 것이었다는 건 지극히 당연하며 매우 현실적인 목표였다.¹³

하지만 불과 3년 뒤 미국군이 일본에 주둔하며 샌프란시스코 강화조약 체결을 최대한 미루고, 미국이 단독으로 일본을 민주적인 ‘보통 국가’로 변모시켜서 소련과의 힘의 균형을 맞추고 일본이 태평양 반공 진영의 우두머리로서 주권을 회복할 수 있도록 도우려는 계획을 실행하려고 한 것을 안 호주는 필사적으로 일본이 완전한 미국의 동맹국이 되는 것을 막고 싶어 했다.¹⁴ 왜냐하면 호주 정부는 태평양전쟁이 끝난 직후 일본 군인들만 재판할 수 있었을 뿐 일본 정부에게 직접적으로 책임을 물을 수 있는 힘과 기회

11 Tom Lewis, 2020, *The Empire Strikes South: Japan's Air War Against Northern Australia, 1942-45*, Avonmore Books, pp. 11~27, 87~121, 139~153.

12 Tom Lewis, 2020, *ibid.*, pp. 41~51.

13 Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 28; R. J. Bell, 1977, *Unequal Allies: Australian-American Relations and the Pacific War*, Melbourne, Australia: Melbourne University Press; David Day, 1992, *Reluctant Nation: Australia and the Allied Defeat of Japan, 1942-1945*, Oxford University Press.

14 John Lewis Gaddis, 2005, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, Oxford University Press, pp. 35, 37~38, 40; Roger Buckley, 2017, "Conquering Press Coverage by the New York Times and the Manchester Guardian on the Allied Occupation of Japan, 1945-52," in Antony Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge, pp. 100, 108.

를 갖지 못했기 때문이었다. 호주는 1946년부터 1948년까지 일본의 전쟁 범죄들을 심판하기 위한 군사 재판소들을 파푸아뉴기니 그리고 마누스 섬 등에서 운영하였는데, 이 재판소들이 심판한 일본 군인들은 전체 인원 중 소수였을 뿐만 아니라 뉘른베르크와 도쿄 전쟁 범죄 재판들에 비해 호주에서 열린 재판들은 국제적인 관심을 받지 못하였고, 미국이 1948년 11월에 모든 재판들을 종료할 것을 연합국에게 권고하자 호주도 별수 없이 따라야 했다. 결국 호주는 마지막 재판을 1951년 4월 9일에 열고 모든 절차들을 종료해야 했다.

호주에서 열리고 종료된 재판들의 가장 큰 오점은 사형을 선고 받은 일본 장교 및 군인들의 형을 단 한 명도 호주 정부의 명의로 집행하지 못하였다는 점인데, 그 이유는 호주가 비록 영국으로부터 해방되었지만 외교적으로 아직 ‘예속’되어 있었고, 1942년의 싱가포르 전투에서 일본에게 패해 자존심이 완전히 구겨진 영국의 입장에서는 일본군 전쟁 범죄자들을 홍콩으로 인도해 영국의 법령들로 재판해서 승자의 존엄성을 일본에게 내보이고 싶어 했기 때문이다. 호주는 홍콩에 있는 영국 관료들의 허가 없이 일본군 전쟁 범죄자들을 다룰 수 없게 되었고, 결과적으로 단 한 명도 호주의 법대로 사형을 집행하지 못한 채 모든 재판 절차들을 종료해야 했다. 이런 이유들로 인해 호주 여론이 만족할 만큼 일본을 혹독하게 단죄하지 못하였다.¹⁵

15 Adam Wakeling, 2018, *Stern Justice: The Forgotten Story of Australia, Japan, and the Pacific War Crimes Trials*, Penguin Random House Australia, pp. 46~47, 12장, pp. 256~257, 284 참조. 일본의 전쟁 범죄를 다룬 다른 작품들로는 Richard Minear, 1971, *Victor's Justice: The Tokyo War Crimes Trial*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press; Philip R. Piccigallo, 1979, *The Japanese On Trial: Allied War Crimes Operations in the East, 1945-1951*, Austin, Texas: University of Texas Press; Emmi Okada, 2009, "The Australian Trials of Class B and C Japanese War Crime Suspects, 1945-1951," *Australian International Law Journal*, Vol. 4, pp. 47~80; Kirsten Sellars, 2010, "Imperfect Justice at Nuremberg and Tokyo," *European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 4, pp. 1085~1102; Michael Carrel, 2007, "Australia's Prosecution of Japanese War Criminals: Stimuli and Constraints," David A. Blumenthal and Timothy McCormack eds., *The Legacy of Nuremberg eds., Civilising Influence or Institutionalised Vengeance?*, Brill, pp. 239~257; David Sissons, 1997, "Sources on Australian Investigations into Japanese War Crimes in the Pacific," *Journal of the Australian War Memorial*, Issue 30 (April, 1997); Ulrich Strauss, 2003, *The Anguish of Surrender: Japanese POWs of World War II*, Seattle, Washington: University of Washington Press; Yuma Totani, 2008, *The Tokyo*

따라서 허버트 에버트(Herbert Evatt)를 비롯한 여러 호주 정부 관료들은 미국이 일본을 반공 진영의 동지로 인정할 경우 일본이 전쟁 범죄자에 대해 충분히 반성하지 않은 상황에서 빨리 전쟁 범죄 국가의 신분을 반공국가로 세탁해 버릴 위험이 있다고 우려하였다. 특히 에버트는 1944년부터 일본군 전쟁 범죄 재판이 종료될 때까지 일본에 대한 강경한 입장을 버리지 않았을 뿐만 아니라 히로히토도 전쟁 범죄자의 책임을 단독으로 몰아서 사형시켜야 한다고 호주 정부에게 수차례 주장했으나 호주의 낮은 국제적 위상 때문에 단념해야 했기에 일본에 대한 불신과 불안감이 매우 높았다.¹⁶ 에버트는 일본이 미국의 힘과 영향력을 등에 업고 제멋대로 냉전의 긴장감을 오용해 군사력의 강화를 꾀하려는 속셈이 있다고 생각했다. 만약 일본이 미국의 동맹국이 되거나 일본 내에서 미군정이 끝난 뒤 일본이 주권을 회복하게 되면, 상대적으로 영향력이 약한 호주와 뉴질랜드의 입장에서는 전후 체제를 정리하는 데 효과적으로 의견을 낼 수 없게 되어 미국과 일본에게 호주의 안보가 좌지우지될 가능성이 있을 것으로 에버트는 우려하였다.¹⁷ 실제로 일본 내에서는 극우 세력이 군국주의의 부활을 꿈꾸며 미국의 '지배'하에 놓인 일본이 국가로서의 자존심과 자립심을 잃어버렸다고 비난하였다. 미군정은 일본의 공산주의 세력과 극우 세력을 진정시키는 데 많은 인력과 시간을 투자하였으며, 특히 아카하타(붉은 깃발) 세력을 감시하고 체포하는 데 일본 경찰과 적극 협력하였다. 이는 사실상 미국이 일본 내의 모

War Crimes Trial: The Pursuit of Justice in the Wake of World War II, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press; Totani, 2015, *Justice in Asia and the Pacific Region, 1945-1952: Allied War Crimes Prosecutions*, Cambridge University Press; Sandra Wilson, Robert Cribb, and Beatrice Trefalt and Dean Aszkiewicz, 2017, *Japanese War Criminals: The Politics of Justice After the Second World War*, New York: Columbia University Press 등이 있다.

¹⁶ Adam Wakeling, 2018, *ibid.*, pp. 64~65, 그리고 Department of Foreign Affairs and Trade Record 181, Attlee to Chifley, Cablegram 289, London, 12 August 1945 AA: A 1066, P45/10/1/13; Department of Foreign Affairs and Trade Record 208, Addison to Commonwealth Government AA: A1066, P45/10/1/2 참조.

¹⁷ Thomas B. Millar, 1964, "Australia and the American Alliance," *Pacific Affairs*, Vol. 37, No. 2 (Summer, 1964), p. 155.

든 경찰권을 쥐고 있다는 인상을 심어 줬기에 극우 세력의 불만은 현실에 기반을 두고 있는 것이었다. 이런 굴욕적인 상황에 대해 일본 우익들은, 하루빨리 미국으로부터 정치적 주권을 회복해서 다시 강한 일본이 될 수 있는 기회를 잡아야 미군정이 짓밟고 있는 일본의 국가로서의 자존심을 완전히 회복할 수 있다고 보았다.¹⁸

그렇지만 이와 반대로 호주는 일본이 군사적으로 강성해지는 것을 극도로 경계하였으며, 일본이 미국의 동맹국이 되면 미국의 감시가 느슨해질 우려가 있다고 긴장하였다. 1947년부터 1951년까지 호주의 여론은 미군정이 일본에서 이룬 성과는 극히 적었다고 느꼈으며, 중국 시장에 많이 의존하는 일본의 경제 활동을 미국이 영원히 감시한다는 보장은 없었기 때문에 지속 가능한 감시 체계를 보장하지 않는 샌프란시스코 조약만으로는 언제든지 일본이 재무장하고 헌병제 같은 제국주의를 연상시키는 제도들을 부활시킬 수 있다고 보았다.¹⁹ 또한 호주 역시 사실상 섬나라이며 물자와 인력 면에서 일본에게 밀린다는 것을 안 호주 정부는 미국의 군사적 보호가 절실하다는 것을 알고 있었지만, 만약 일본이 아시아의 반공 진영의 지도자로 미국에게 인정받으면 그 순간부터 미국은 상대적으로 덜 중요한 호주와의 연대를 끊어 버릴지도 모른다고 생각하였다. 또한 호주는 연합국이 지나치게 금전적 배상만을 강조하고 군사적인 제재를 강력하게 시행하지 않으려고 하는 모습을 부정적으로 인식했으며, 특히 영국이 미국에 비해 영향력을 회의장에서 행사하지 못하고 있는 현실에 실망감을 느꼈다.²⁰

18 John Dower, 1999, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, W. W. Norton and Company; Jennifer Miller, 2019, *Cold War Democracy*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

19 James R. Roach, 1951, "Australia and the Japanese Treaty," *Far Eastern Survey*, Vol. 20, No. 20 (November 21, 1951), p. 206; Amry Vandenbosch, 1948, "The Flaming East," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 257 (May, 1948), pp. 23~36 참조; Werner Levi, 1947, "Australia and the Peace with Japan," *Far Eastern Survey*, Vol. 16, No. 20 (November 26, 1947), pp. 235~236.

20 James R. Roach, 1951, *ibid.*, pp. 207~208.

2. 호주와 미국의 동맹 그리고 ANZUS 조약

물론, 한국전쟁이 한창 진행 중이었던 상황 속에서, 호주는 일본이 동아시아의 반공 기지 역할을 미국에게 부여 받은 이상, 일본을 이용해서 중국이 동아시아 및 태평양 지역에 공산주의를 퍼뜨리는 것을 막아야 한다는 것과 장기적으로 일본과 외교 관계와 무역 관계를 재개해야 하는 것을 잘 알고 있었다.²¹ 하지만, 일본이 언제 전쟁 배상금 지불을 마치게 될지 알 수 없었고, 동남아시아에서 커져 가는 일본의 영향력이 동남아시아와의 협력 관계를 강화하길 원했던 호주의 계획에 큰 차질을 빚게 될 경우 일본을 제어할 마땅한 장치가 부족할 것이라는 불안감이 호주를 사로잡았다. 특히 호주는 스리랑카 콜롬보에서 체결된 콜롬보 계획을 통해 동남아시아와 경제적, 군사적 협력을 통해 공산주의의 확산을 막는 한편, 이 지역에 대한 미국의 개입을 더 확대할 여건을 만들고 싶었는데, 일본의 빨라지는 경제 회복이 군사력 강화 및 동남아시아 시장 진출 확대로 이어질 경우 이 모든 역할을 일본에게 빼앗길 수도 있었다.²² 그래서 호주는 샌프란시스코 강화조약 체결만으로는 국가 안보를 보장하지 못한다고 믿었으며, 설령 일본이 강화조약의 제2조에 의거하여 과거 제국주의로 얻은 영토들을 모두 잃게 된다고 하더라도 직접적으로 군사력에 제약을 거는 조항이 없는 한 호주의 안보 보장은 없는 것이나 마찬가지라고 생각하였다.²³

호주는 1년 동안 미국과 개별적으로 협상한 끝에 미국과 단독적으로 동맹을 맺고 싶다는 의사를 나타냈다. 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)는 샌프란시스코 강화조약을 일본에서의 평화 안착 그리고 제2차 세계대전을 모든 전쟁을 끝내기 위한 전쟁이라고 확정하려는 목표를 지닌 문서로 규정하였다. NSC-68을 통해 미국이 일본과 같은 동맹국들로 하여금 군사적으로 소련과 중국을 견제할 수 있도록 준비할 수 있는 한편, 동맹국들이 자유

21 N. D. Harper, 1951, "Australia, Japan, and Korea," *Far Eastern Survey*, Vol. 20, No. 8 (April 18, 1951), p. 72.

22 Thomas B. Millar, 1964, *op. cit.*, p. 155.

23 Thomas B. Millar, 1964, *ibid.*, p. 155.

로운 무역에 참여하면서 미국의 잠재적인 수출 시장의 역할을 할 수 있도록 하는 ‘수평적 유연함’을 미국이 추구할 수 있는 근거를 마련한 상황에서, 미국이 호주 한 국가만을 위해 모든 지원을 약속할 수는 없다고 강조하였다.²⁴ 그래서 호주의 외교장관 퍼시 스펀더(Percy Spender)는 뉴질랜드와 엮어서라도 미국의 군사적 지원만 받을 수 있다면 괜찮다고 제안하였고, 미국이 이 조건을 받아들여서 탄생한 조약이 ANZUS 조약이다. 하지만, ANZUS는 체결되는 과정 속에서 호주와 뉴질랜드의 대립이 잦았다. 주된 이유는 호주의 에버트 외무장관이 독단적으로 행동하며 호주가 오세아니아의 대표인 행세를 하는 것이 못마땅했기 때문이다. 국제 정치학자 댄 할버슨(Dan Halvorson)이 주장했듯이, 에버트는 호주의 안보가 곧 뉴질랜드의 안보라는 생각과 일본이 늘 전쟁을 수행할 준비 및 능력을 가지고 있어 호주는 언제나 경계를 늦추지 말아야 하며, 호주에 관련된 문제는 호주 중심으로만 생각해도 괜찮다는 생각을 갖고 있어 두 국가의 안보를 엮어서 ANZUS의 중요성을 강조하곤 하였다.²⁵

이런 전략은 뉴질랜드 정부의 우려대로 호주가 오세아니아의 맹주라는 인식에서 비롯된 점도 있지만, 호주의 입장에서 보면, 미국이 호주만의 개별적인 안보 전략을 보장할 수 없다는 말만 되풀이하는 것이 불만이었기 때문이었다. 또한, 계속 미국에게 끌려다닐 경우 안보를 영원히 보장 받을 수 없다는 조급함이 있었고, 미국의 입장에서 호주는 유럽에 비해 중요하지 않다는 것을 호주 역시 알고 있었기에 한 국가가 아닌 지역 전체가 일본의 잠재적 군사적 위협에 노출된다고 강변할 수밖에 없었다.²⁶ 오세아니아보다 상대적으로 훨씬 더 중요한 아시아 앞에 호주는 미국에게 의지해서라도

24 John Foster Dulles, 1952, "Security in the Pacific," *Foreign Affairs*, Vol. 30, No. 2 (January, 1952), pp. 175~187; John Lewis Gaddis, 2005, *op. cit.*, pp. 97, 99; William Appleman Williams, 2009, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York: W. W. Norton and Company, p. 274; Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, pp. 58, 61; Cabinet minutes, 57(51)5, August 1, 1951, Cab 128/20 참조.

25 Dan Halvorson, 2019, *Commonwealth Responsibility and Cold War Solidarity: Australia in Asia, 1944-1974*, Canberra, Australia: Australian National University Press, p. 15.

26 N. D. Harper, 1951, *op. cit.*, pp. 69~74.

그 차이를 극복하고 싶어 했지만, 그 과정에서 ‘호주’라는 국가의 낮은 위상을 그대로 미국에게 보여 주는 굴욕을 맛보는 순간이었다.

그럼에도 불구하고 호주가 이렇듯 급하게 미국과 동맹을 맺고 싶었던 가장 큰 이유로 대영제국의 급격하게 몰락하고 있는 위상을 꼽을 수 있다. 1901년에 호주는 영국으로부터 독립하였지만, 여전히 영국과의 유대감은 문화적으로 남아 있었고, 뉴질랜드처럼 영연방에 남아 있어야 문화적, 경제적 교류가 유지된다는 것을 호주 정부는 잘 알고 있었다. 외교적인 차원에서 호주는 독립적인 대외정책이라는 개념이 영국으로부터 독립하기 전에는 존재하지 않았고, 대체적으로 영국을 지지하는 입장을 고수해 왔기 때문에 호주의 ‘외교’는 결국 영국 외교부가 정하는 방침이 전부였다.²⁷ 하지만 1951년의 영국은 더 이상 강력한 제국을 유지할 힘이 남아 있지 않았고, 전쟁으로 망가진 영국의 경제, 사회 제도 등을 손보는 것이 급선무인 상황에서 지리적으로 멀리 떨어져 있고 상대적으로 식민지들 중에 덜 중요한 호주나 뉴질랜드의 외교를 대신 걱정해 줄 여력이 없었다.

영국은 이미 1947년에 인도의 독립을 승인했고, 1948년에는 말레이시아 공산당과 혈전을 벌여야 해서 국고의 지출이 막대했다.²⁸ 이런 상황에서 영국 정부는 오세아니아만을 위한 방위자금을 별도로 마련할 여유가 없었다. 더군다나 영국은 제2차 세계대전에서 보여 준 굴욕적인 모습 때문에 호주로부터 신뢰를 많이 잃은 상황이었다. 이미 영국은 1942년에 싱가포르의 함락으로 인해 호주의 최후 보루 역할을 하던 동남아시아를 일본에게 내주는 모습을 호주에게 보였고, 미안마를 다시 수복하기 위해 일본군을 몰래 활용한 전례가 있어 만일 일본이 호주를 침략할 경우, 영국에게 의존해서는

27 C. Hartley Grattan, 1943, “The Role of Australia in Pacific Politics,” *The Antioch Review*, Vol. 3, No. 1 (Spring, 1943), p. 54; Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 176.

28 Thomas K. Robb and David James Gill, 2015, “The ANZUS Treaty during the Cold War: A Reinterpretation of U. S. Diplomacy in the Southwest Pacific,” *Journal of Cold War Studies*, Vol. 17, No. 4 (Fall, 2015), p. 122; David Clayton, 2017, “A Withdrawal from Empire: Hong Kong–UK Relations during the European Economic Community Enlargement Negotiations, 1960–3,” in Antony Best ed., *Britain’s Retreat from Empire in East Asia, 1905–1980*, Routledge, p. 155.

승산이 없다는 인식이 강하게 자리 잡았다.²⁹ 한국전쟁이 아직 한창이던 1951년과 1952년만을 고려하더라도 이미 영국은 미국을 따라 한국에 군대를 파견한 상황에서 추가 병력을 호주만으로 이주시키는 것은 재정적으로 큰 무리가 있어서 시행할 수 없었다. 또한 호주를 위해 병력을 투입했을 때 영국과의 유대를 더 강하게 의식하는 뉴질랜드가 형평성에 어긋난다고 항의할 경우, 영국이 뉴질랜드의 안보도 보장해야 하는 상황을 맞이하겠지만, 그럴 여력이 영국에게는 없었다.³⁰

이런 상황에서 호주가 믿을 수 있는 유일한 국가는 미국이었는데, 호주가 싫어하는 일본을 끌어들이는 경우 동맹의 의미가 퇴색될 수 있기에 차라리 호주와 뉴질랜드를 엮어서 미국과의 동맹을 성사시키는 것이 실리를 챙기는 길이라고 호주 정부와 에버트는 믿고 있었다. 영국의 입장에서 호주가 사전에 상의하지 않고 캔버라 협정을 체결하고 영국의 국제적 지위 하락을 호주가 악용하여 미국과 동맹을 맺을 계기로 만드는 것에 대해 서운함을 느낀다는 것을 호주는 잘 알고 있었다. 하지만 일본과 직접적인 전투를 치를 필요가 없도록 만들 수 있는 미국의 존재 하나만으로 태평양 안보를 해결할 수 있는 절호의 기회 앞에서 전통적 동맹을 지켜야 한다는 한순간의 감정은 그다지 중요한 문제가 아니었다.³¹

호주가 ANZUS 동맹을 추진한 이유를 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 뉴질랜드와 오세아니아 지역의 맹주 자리를 둔 팽팽한 기 싸움을 들 수 있다. 두 국가 모두 오랫동안 영국의 식민지였고, 영연방 회원국이라는 공통점이 있었지만, 호주는 뉴질랜드와 달리 피푸아뉴기니에서 직접 일본군과

29 Andrew Roadnight, 2002, "Sleeping with the Enemy: Britain, Japanese Troops, and the Netherlands East Indies, 1945~1946," *History*, Vol. 87, No. 286 (April, 2002), pp. 245~268; Permanent Undersecretary's Committee, "A Third World Power or Western Consolidation?," Prem 8/1204; Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 5.

30 Malcolm Chalmers, 1985, *Paying for Defence: Military Spending and British Decline*, London, England: Pluto Press.

31 Dan Halvorson, 2019, *op. cit.*, p. 30; Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 45; John S. Galbraith, 1953, "Down Under: The Underpopulated Dominions," *Current History*, Vol. 25, No. 148 (December, 1953), pp. 348~349.

맞서 싸운 경험을 토대로 일본군이 태평양 지역에 가할 잠재적 위협을 잘 알고 있었다. 또한 영국의 재정 상태가 제2차 세계대전 이후 극도로 나빠진 상황에서 일본이 앞으로 호주를 직접 겨냥할 경우 영국에게 기댈 수 없다는 것을 알았기 때문에 영국보다 우월한 군사력을 지닌 미국을 통해 방위 체계를 구축할 필요가 있었다. 호주는 이미 제2차 세계대전 당시 영국에게 호주를 지키기 위한 병력을 투입해 달라고 호소한 바 있지만, 유럽 전선과 태평양 전선에서 동시에 독일과 일본에 맞서야 했던 영국에 의해 목살 당하였고, 이 경험으로 인해 비록 독립했지만 여전히 ‘반식민지’ 상태에 놓인 호주의 현실을 호주 정부는 직시할 수밖에 없었다.³² 따라서 영국과의 협상에서 실패한 경험을 되풀이하지 않고 호주를 영연방 회원으로 낮추어 보는 영국보다는 독립된 국가로서 인지하고 보다 더 동등한 입장에서 협상할 수 있는 미국을 호주는 더 선호하였다. 즉, 호주는 국가로서의 자존심을 지키면서 최소한의 비용을 들여 최고의 방위체계를 구축할 수 있는 선택지를 고르는 셈이었기에 미국과의 동맹은 당연한 수순이었다.³³

둘째, 미국이 필리핀 등과도 군사협정을 맺을 계획이 있음을 알게 되자 호주 정부는 시행하고 있던 ‘백호주의’ 정책의 일관성과 정당성을 호주 국민들에게 납득시킬 필요가 생겼고, 백인 유럽계 민족이 아닌 필리핀과 같은 동남아시아 국가들과 같은 방위조약을 미국과 맺을 경우 호주가 ‘동남아시아급’ 국가로 전락할 수 있다는 다소 인종차별적인 계산을 하게 되었다. 아울러, 옆 나라인 뉴질랜드도 백인계 이민자만 받아들이는 ‘White New Zealand’ 정책을 펼치고 있어서 만일 호주가 필리핀과 똑같은 군사협정을 맺는 상황을 정당화시키기 위해 갑자기 백호주의 정책을 버린다면 호주가 뉴질랜드와 공유하던 유일한 문화적 고리마저 끊기게 되어 뉴질랜드와 동

32 G. St. J. Barclay, 1977, "Australia Looks to America: The Wartime Relationship, 1939-1942," *Pacific Historical Review*, Vol. 46, No. 2 (May, 1977), p. 265; Grace P. Hayes, 1943, "The History of the Joint Chiefs of Staff in World War II: The War against Japan, Vol. I, Pearl Harbor through Trident," (Ms. Microfilm Job No. F-108), p. 90, World War II Command File, deposited in the Operational Archives, Naval History Division, Washington Navy Yard.

33 G. St. J. Barclay, 1977, *ibid.*, pp. 265~266.

시에 미국과 군사 조약을 맺는 이유가 불분명해질 우려가 있었다.³⁴ 호주의 입장에서는 한시라도 빨리 미국과 동맹을 어떻게든 맺어야 일본으로부터 보호가 보장되는 상황에서 불필요하게 뉴질랜드에게 백호주의를 버리게 된 경위에 대해 추가적인 설명을 해야 하는 것을 피하고 싶었다.

호주가 ANZUS 조약 체결을 서두른 마지막 이유는 미국이 아무리 세계 제일의 경제대국으로 부상하였다고 하더라도, 딜레스가 호주 외교부장관 스펀더에게 말했듯이, 미국이 순전히 호주만을 위한 특별 방위체계를 구축할 만한 이유도 경제적 여력도 없었기 때문에 조약으로 미국이 어느 정도 호주를 보호해 줘야 할 근거라도 마련해 놓지 않으면 미국이 언제든지 호주를 버리고 더 중요한 유럽에 대한 안보 보장을 강화할 수 있었기 때문이다.³⁵ 미국은 일본을 빨리 아시아의 반공 진영의 지도자로 키워야 하는 상황에서 호주가 과도한 액수를 전쟁 배상금으로 요구할 경우, 일본의 경제 성장이 더더지고 방위 체계 구축도 그만큼 느려질 수 있다는 점을 우려했다. 호주 정부는 미국과의 군사력 및 경제력 차이에서 비롯된 딜레스의 논리를 받아들일 수밖에 없었다. 왜냐하면 앞서 언급한 것과 같이, 이미 제2차 세계대전 당시, 호주 정부가 영국과 미국에게 군사적 지원이 필요하다고 호소했음에도 영국은 중동 및 유럽을 방어하는 것을 더 우선시하는 경향을 보였고, 미국에게도 역시 독일을 격퇴하기 전까지는 호주에 신경 쓸 수 없다는 답변을 들었지만, 그 당시까지만 해도 호주의 전통적인 우방은 영국이었고, 미국과의 교류는 거의 없었기 때문에 호주가 미국의 무관심을 어느 정도 인정해야 했다.³⁶

하지만 1951년의 호주는 더 이상 인내심을 발휘하지 않고 자신이 취할

34 Thomas K. Robb and David James Gill, 2015, *op. cit.*, p. 146; Gwenda Tavan, 2005, *The Long, Slow Death of White Australia*, London, England: Scribe Publishing.

35 Discussion Paper No. JS/01/426: *San Francisco: Fifty Years On*, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines London School of Economics and Political Science, United Kingdom, 2001.

36 John Gooch, 2003, "Great Britain, Australia, and the War against Japan," *War in History*, Vol. 10, No. 4 (November, 2003), p. 425.

수 있는 최선의 이익을 반드시 챙기겠다는 의지가 강한 국가였다. 전쟁이 끝난 1951년에 일본의 군사력 강화 가능성에 대비하는 차원에서 요청하는 미국의 지원은 호주 입장에서 반드시 필요한 도움이었고, 일본이 항복한 이후에 요청하는 것이므로 충분히 미국이 도와줄 수 있는 것이라고 판단했다. 물론, 전쟁의 피해 규모만을 놓고 보면, 호주 정부는 유럽에 비해 미국의 지원을 받을 당위성이 부족하다는 것은 잘 알고 있었다. 제2차 세계대전의 주요 전쟁터였던 유럽에 비해 호주는 일본이 직접 폭격한 다윈 시의 참변 외에는 전쟁으로 인한 피해가 막심하진 않았기 때문에 미국이 호주만을 위해 특별히 군사를 더 파견할 의무나 명분은 없었다.³⁷ 그리고 설령 미국이 호주를 전격적으로 지원할 수 있다고 하더라도 뉴질랜드와 함께 동맹을 신청한 사실 때문에 호주가 만일 미국의 보호를 독점할 경우 뉴질랜드의 거센 항의를 받을 가능성이 있었다. 뉴질랜드는 호주보다 영국과의 동맹이 더 강력한 상태였기 때문에 항의의 파장이 클 경우 호주는 영연방 내에서 뉴질랜드 그리고 영국과 큰 외교적 갈등을 빚을 수 있었다. 그래서 호주의 입장에서는 뉴질랜드와 공동으로 미국과의 군사 동맹을 추진하는 외형적인 구조를 통해 뉴질랜드가 호주에 대해 느낄 열등감을 미리 사전에 차단하고 오로지 동맹을 체결하는 데 집중할 수 있도록 만드는 것이 중요했다. 그리고 이 동맹을 체결함으로써 호주와 뉴질랜드 모두 영국으로부터 독립된 외교 정책을 펼칠 수 있는 역량을 증명하는 계기를 마련할 수 있었고, 호주는 뉴질랜드보다 더 국제적인 지위가 높은 상황을 심분 활용할 충분한 동기부여가 되었다.³⁸

ANZUS 조약은 ‘공식적으로 그리고 정식으로’ 호주, 미국, 뉴질랜드의 통합을 도모하여 침략자가 이 동맹의 구성원이 홀로시기를 하고 있다는 인상을 심어 주지 않는 것을 목표로 하며, 태평양에 대한 공격은 각 구성원의 안보에 ‘심각한 위협을 준다는 인식’을 공유하는 것을 원칙으로 삼았다. 마치

37 Edward W. Hill, 1942, "Hitting Back at Japan," *Current History*, Vol. 2, No. 10 (June, 1942), p. 257.

38 Peter V. Bishop, 1961, *op. cit.*, p. 407.

막으로, 이러한 위협이 한 구성원에게 들이닥칠 경우 나머지 구성원들이 원조할 의무가 있음을 명시하였다. 이 조약의 의의는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 호주의 안보에 위협이 가해질 경우 미국에게 공식적으로 조언을 전할 수 있는 역할을 부여해서 호주가 침략에 대비한 군사적 훈련이나 물자의 운반 등에 대한 부담을 덜 수 있는 계기를 마련하였다.³⁹ 둘째, 이 조약은 미국, 뉴질랜드, 그리고 호주가 정기적으로 각자의 안보 상황을 공유할 수 있는 위원회를 구성할 수 있는 법적 근거를 마련해서 신속한 소통이 가능하게 만들고 그로 인한 유대감을 더 강화시켜 동맹의 결속력을 더 다질 수 있는 기회를 제공하였다. 마지막으로, 호주의 안보가 일부 미국인의 책임이라는 단서를 조약에 심어 놓음으로써 미국이 호주를 방어하는 데 효율적으로 돕지 못할 경우 미국의 국제 신뢰도에 금이 갈 수도 있도록 설계하였다. 호주가 비록 영국이나 유럽의 강대국들보다 덜 중요하다고 하더라도 미국이 호주를 돕지 않거나 못할 경우 미국의 전통적 우방인 서유럽 국가들과의 신뢰가 깨질 가능성이 존재한다는 것을 이 조약은 암시하였다.⁴⁰

이러한 조약의 특성을 통해, 호주의 중요성을 지역적 한계 때문에 직접적으로 나타낼 수 없다면 미국의 국제 신용을 역이용해서라도 미국에게 호주의 안보가 얼마나 중요한지 간접적으로 나타내고자 한 호주 정부의 노력이 돋보인다. 미국의 국제 신용도를 보험으로 삼아 호주는 빈약한 국방력을 키울 시간을 벌 수 있고, 일본을 견제해야 하는 문제를 미국에게 맡김으로써 호주가 실패하거나 실수할 부담을 일부 줄일 수 있는 기회를 갖게 되었으니 호주의 입장에서는 일석이조의 효과를 지닌 매우 중요한 조약이었다.⁴¹ 미국에게 생기는 거의 유일한 이점이 동아시아에서 전쟁이 일어났을 경우 호주 및 뉴질랜드에 군사 기지들을 설립하고 운영해서 전쟁에 대한 신속한 정보를 얻는 것 정도라는 것을 생각하면, 호주가 국방 강화를 위해

39 Peter V. Bishop, 1961, *ibid.*, p. 407.

40 Thomas B. Millar, 1964, *op. cit.*, p. 150; Robert Gordon Menzies, 1952, "The Pacific Settlement Seen from Australia," *Foreign Affairs*, Vol. 30, No. 2 (January, 1952), pp. 195~196.

41 Thomas B. Millar, 1964, *ibid.*, pp. 148~160.

챙겨야 할 이권들은 거의 모두 보장해 주는 매우 실리적인 조약을 체결했다고 볼 수 있다.⁴²

하지만, 앞서 언급한 ANZUS 조약의 세 가지 이점들의 공통적인 이면을 살펴보면 호주의 전통적인 우방인 영국이 ANZUS 조약이 명시한 미국의 역할을 더 이상 수행하지 못한다는 것에 대한 쓸쓸한 확신이 담겨 있다는 것을 알 수 있다. 달리 말하면, ANZUS 조약은 대영제국에서도 태양이 저물 수 있는 가능성이 점점 농후해지는 시대에 살고 있는 것에 대한 호주의 불안감을 나타낸 조약이며, 세계의 중심축이 더 이상 영국에 있지 않고 미국으로 이동했다는 것을 알리는 문서이다. 특히 대영제국의 국제적 위상이 1950년대에 들어 추락한 것은 호주뿐만 아니라 영국에게도 큰 심리적 타격 및 안보에 대한 큰 걱정거리로 작용하였는데, 일본의 군사력 억제라는 목표를 호주와 공유하고 있었음에도 그 목표를 통해 중국과의 교류를 강화하고 세계 통화 시장에서 선두를 지키고자 했던 영국의 야망은 국가 안보에 대한 위협으로 주로 일본을 인식하는 호주와 큰 차이가 있었다. 이 차이를 정확하게 이해하기 위해서는 영국이 본 일본의 군사력과 경제력의 관계는 호주가 인식한 일본의 군사력의 의미와 어떻게 달랐는지 이해할 필요가 있다.

III. 영국: 기울어 가는 제국 그리고 일본의 경제력 성장 억제를 통한 영향력 유지에 대한 야망

1. 제2차 세계대전과 대영제국의 쇠퇴, 일본의 중국 시장 진출 억제, 그리고 3개의 강화조약 초안

앞서 언급한 호주의 상황과는 정반대로, 영국이 '대영제국에서 해는 지지

42 Thomas B. Millar, 1964, *ibid.*, p. 158; 호주와 비교해서 뉴질랜드는 외교적 고립주의를 선호했기 때문에 ANZUS의 중요도가 호주에 비해서 크지 않았다. 이에 대해서는 Daniel Mulhall, 1987, "New Zealand and the Demise of ANZUS: Alliance Politics and Small Power Idealism," *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 2, No. 3, pp. 61~77 참조.

않는다'라는 명제에 의심을 가질 만한 정황들이 1940년대 후반부터 나타나기 시작하였다. 제2차 세계대전의 승전국이었으나 전쟁이 끝난 직후 대영제국은 조금씩, 하지만 분명하게 분열되고 있었다. 이미 영국이 일본과 동맹을 맺은 시점에서 제1차 세계대전 발발까지의 과정 속에서 일본은 새롭게 떠오르는 강국이었고 영국은 강대국의 지위에서 '은퇴'하기 시작했다고 보는 견해도 있지만, 영국의 확실한 몰락을 알린 시점은 제2차 세계대전 직후라 할 수 있다.⁴³ 너무 많은 정부 부서들이 아시아에 있는 대영제국의 영토들을 관리해서 제1차 세계대전이 끝난 후에는 관료들 간의 혼선과 혼란이 극심하였고, 제2차 세계대전이 끝난 직후에는 그 혼란이 최고조에 달해 통제 불능에 이르렀다.⁴⁴ 앞서 언급했던 인도와 말레이시아에서 영국이 겪었던 일들과 아울러 영국은 1949년 중화인민공화국의 수립과 동시에 수많은 중국인들이 홍콩으로 망명해서 홍콩의 인구 및 정치적 지위 관리에 애를 먹고 있었다. 영국은 홍콩과 동남아시아를 통해 중국과의 교류를 이어가고 있었지만, 일본이 제2차 세계대전 이후 경제를 재건하려는 움직임을 보이자 영국 정부는 전통적인 수입원이었던 면화 산업이 타격을 입을 것이라는 우려 속에 어떻게 해서든 홍콩과 동남아시아의 말레이시아와 싱가포르를 지켜 내고 싶었다.⁴⁵ 아울러, 급성장한 일본의 면화 사업이 값싼 노동력

43 Ian Nish, 2017, "Early Retirement: Britain's Retreat from Asia, 1905-1923," in Antony Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge, pp. 8~20; Peter Lowe, 1969, *Great Britain and Japan, 1911-1915: A Study of British Far Eastern Policy*, London, England: MacMillan; Ian Nish, 1972, *Alliance in Decline: A Study in Anglo-Japanese Relations, 1908-1923*, London, England: Athlone 참조.

44 A. J. Stockwell, 2017, "In Search of Regional Authority in Southeast Asia: The Improbable Partnership between Lord Kilearn and Malcolm MacDonald, 1946-1948," in Antony Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge, pp. 117~118.

45 싱가포르를 지키기 위한 영국군의 노력과 싱가포르의 함락에 대해서는 George Sansom, 1944, "The Story of Singapore," *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 2 (January, 1944), pp. 279~297; J. Neidpath, 1981, *The Singapore Naval Base and the Defence of Britain's Eastern Empire, 1919-1941*, Oxford University Press; Edward W. Mill, 1942, "Japan Over the Pacific," *Current History*, Vol. 2, No. 8 (April, 1942), pp. 95~101; W. David McIntyre, 1969, "The Strategic Significance of Singapore, 1917-1942: The Naval Base and the Commonwealth," *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 10, No. 1 (March, 1969), pp. 169~194; Louis Morton, 1961, "Britain and Australia in the War against Japan: Review Article."

과 기술적인 우위를 앞세워 영국의 면화 시장 점유율을 급격하게 떨어트리 지 못하도록 일본의 군사력을 넘어서 경제에도 제재를 가하고 싶어 했다. 앞서 언급한 호주의 입장에서 보면, 경제 제재를 군사적 제재보다 중시하는 영국의 모습이 못마땅했겠지만, 영국의 입장에서 보면 일본을 잠재적 경쟁 자로 성장하지 못하게 하는 것은 대영제국이 말레이시아와 싱가포르를 계속 점령하고 있는 명분을 마련하는 중요한 일이었다.

또한 호주와 달리 영국은 중국과의 관계가 매우 중요했다. 비록 1950년 대 초의 영국의 중국 시장 점유율은 0.7%에 불과했지만, 이 점유율의 상당 부분이 중국의 가장 선진적이며 경제 활동이 활발한 상하이에 집중되어 있었다.⁴⁶ 또한 앞서 언급한 바와 같이 영국에게 홍콩을 점령하고 있는 것은 곧 중국과의 교류 지속을 의미했기 때문에 중국의 심기를 건드리지 않으면 서 아편전쟁 때 얻은 홍콩을 통해 최대한 경제적 이익을 취하는 것은 대영 제국의 쇠락의 속도를 늦추는 몇 안 되는 방법 중 하나였다. 중국과의 무역 은 단순히 중국인들과 하는 무역을 의미하는 것이 아니라 세계에서 가장 큰 인구와 물적 자원을 지닌 장소에서 한다는 상징적인 의미가 더 중요했 기 때문에 만약 중국과의 관계가 틀어질 경우 일본이 영국의 빈자리를 경 제력을 앞세워 차지할 가능성이 있었다. 따라서 영국은 재빠르게 중화인민 공화국을 선포되자마자 승인하였으며, 샌프란시스코 강화조약 회의에 참 석한 1951년에는 오직 일본을 적극적으로 압박하고 제재하는 것에 관심을 두었다.

영국은 샌프란시스코 강화조약 체결 과정에 최대한의 영향력을 발휘하 기 위해 세 가지 초안들을 준비하였는데, 첫 번째 초안은 일본이 일으킨 전 쟁에 대한 책임을 일본이 제국주의를 통해 점령한 영토들의 반환을 통해 묻는 데 집중하였다. 일본에게 ‘침략을 강행한 분명한 책임’을 묻는 한편, 한

Pacific Affairs, Vol. 34, No. 2 (Summer, 1961), pp. 184~189 참조. 홍콩에 대해서는 Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 94; Note by Bevin, March 17, 1949, Enclosing Report by Strang, CP(49) 67, 129/33, part 2 참조. 46 K. C. Chan, 1977, *op. cit.*, p. 263.

국의 독립을 보장하고, UN에서 결의한 ‘한국에 관한 모든 사항들을 일본이 준수’할 것을 요구하였다.⁴⁷ 또한, 첫 번째 초안에서부터 마지막 초안까지 유지된 유일한 요구사항인 일본의 ‘중국 내에서 취한 특별한 이권’이라는 항목이 있었는데, 그 조항의 요지는 일본이 의화단 사건에 개입한 대가로 얻은 중국 내에서의 모든 이권들을 포기한다는 것이었다. 사실상 일본의 영토를 최대한 축소시키고 중국 내에서의 영향력을 최소화시키는 것을 최대 목표로 하는 강화조약을 영국은 구상하였다.⁴⁸ 하지만, 영국이 제시한 요구사항들을 모두 이행하기 위해서는 국제적 당위성이 필요했고, 특히 제2차 세계 대전 이후 세계 최고의 공업 및 군수 산업을 바탕으로 세계 정치 및 경제에 가장 큰 영향력을 행사한 미국의 확실한 지지를 이끌어 낼 필요가 있었다.

영국은 전쟁 책임을 일본에게 물을 수 있는 지위의 당위성을 높이기 위해 영국 정부 단독의 요구가 아닌 ‘연합국’의 일원으로서 첫 번째 초안을 구상하였는데, ‘연합국’을 호주 뉴질랜드, 영국, 그리고 미국을 포함하는 개념으로 설정하고 일본을 상대로 손해 배상을 청구하는 문서였다. 연합국에 대한 일본의 ‘침략 전쟁’을 규탄하는 한편, 일본이 ‘무조건적인 항복’을 포츠담 선언과 UN 인권 선언에 근거하여 선언해야 한다고 주장하였다.⁴⁹ 일본의 무조건적인 항복이 이뤄져야 비로소 연합국은 일본을 ‘보통 국가’로 인정하여 UN의 정식 회원국이 되는 길을 열어 줄 것이라고 경고하였다. 첫 번째 초안은 특히 일본제국의 해체에 신경을 많이 썼는데, 제7항은 일본이 한국의 완전한 독립을 인정하고 일본이 제국주의 침략으로 얻은 영토들을 모두 제외한 일본의 가장 큰 섬 4개만이 ‘일본’을 구성한다고 규정하였다.⁵⁰ 첫 번

47 Article 6 and 7 of the Provisional (First) Draft of the British Peace Treaty with Japan, 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.

48 Article 10 of the Provisional (First) Draft of the British Peace Treaty with Japan, 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.

49 Article 4 of the Provisional (First) Draft of the British Peace Treaty with Japan, 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.

50 Articles 6, 7, 8, 9, 10, 11, and 12 of the Provisional (First) Draft of the British Peace Treaty with Japan, 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.

째 초안은 철저하게 일본제국의 완전한 해체를 목표로 삼고, 일본이 부당하게 일으킨 제2차 세계대전이 침략적인 전쟁임을 명시하였으며, 이에 따른 대가는 일본의 영토가 과거 일본이 점령했던 모든 식민지들을 제외한 지역들로 축소된다는 점을 강조하였다. 제국주의의 완전한 해체만이 일본이 온전히 인권의 존엄성을 인정한다는 증표가 될 수 있었고, 이 증표를 받아들여야만 국제 사회의 정상적인 일원으로서 활동이 가능하다는 것을 강조한 문서였다.

하지만 영국이 두 번째와 세 번째 초안을 준비하면서 끝까지 고민한 중요한 문제가 있었는데, 바로 중국 시장에서 일본을 어떻게 합법적인 장치로 견제하느냐 하는 문제였다. 일본이 제2차 세계대전의 전범국으로 큰 책임을 지고 일본제국의 해체를 단행하는 것은 영국의 입장에서 당연한 처사였지만, 미국이 일본을 동아시아의 반공 체제의 지도자로 삼고 싶어 한다는 것을 영국은 잘 알고 있었기 때문에 시장 경제의 기본 원칙인 자유 무역으로부터 일본을 배제하는 것에 대해 영국 외교부 내에서는 갑론을박이 여러 달 동안 오갔다. 전범국으로 직면해야 할 벌의 일부로서 중국 진출을 제한하는 것이 원칙적으로는 가능했지만, 미국이 일본을 동아시아의 반공 진영의 지도자로 인식하고 있는 상황에서 더 강압적인 제한 조치들을 일본에게 적용시킬 경우 영국은 미국과의 외교 관계 악화라는 원하지 않는 상황을 감수해야 할 수도 있었기 때문에 조심스러웠다.⁵¹ 영국이 중국에서 지속적인 무역을 하면서 경제적 이권을 지켜야 하는 국익 또한 걸려 있는 민감한 문제였기 때문에 공식적으로 ‘일본의 중국 진출을 제한한다’라고 국제 조약에 명시할 경우, 일본의 경제권 침해라는 항의가 있을 게 분명해 보였고, 미국이 일본의 굳건한 동맹국이었기 때문에 일본의 심기를 불편하게 만드는 것은 곧 미국의 심기를 불편하게 만드는 일로 번질 수 있었다.

51 Kazuo Kawai, 1979, *Japan's American Interlude*, Chicago, IL: The University of Chicago Press; Roger Buckley, 1982, *Occupation Diplomacy: Britain, the United States, and Japan, 1945-1952*, Cambridge, England: Cambridge University Press; Michael Schaller, 1985, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia*, Oxford, England: Oxford University Press.

영국은 또한 국내 경제를 재건하기 위해서는 미국의 자본 유입이 절실했다. 하지만 미국에게 있어 영국은 그저 한 동맹국에 불과할 뿐이었다. 그러나 대영제국 내에서 영국에게 경제적 원조를 해 줄 만한 여유를 지닌 국가는 없었기 때문에 일본이 공정한 무역을 할 권리까지 빼앗으며 미국과 영국의 관계를 악화시킬 수는 없었다. 그럼에도 불구하고 무작정 미국의 지원만을 기대하고 미국이 시키는 대로 움직이는 것은, 영국 정부의 입장에서는 자존심이 많이 상하는 일이었다. 영국이 어마어마한 전쟁 부채를 해결하기 위해서는 계속 세계에서 가장 큰 시장인 중국이 필요했고, 일본이 중국 시장 내에서 영국의 몫마저 빼앗는 상황을 지켜만 볼 수 없었기 때문에 영국은 첫 번째 초안의 17항인 “일본은 중국에서 얻은 모든 특별한 이권과 편의를 포기한다”는 표현을 조약의 마지막 사본에도 그대로 유지하였다.⁵² 그러는 한편, 영국은 일본이 일정 수준의 경제력을 유지하되 불공정한 무역을 추구하는 것은 규제한다는 미국의 입장에 적극적으로 합의하였다.⁵³ 미국과의 동맹은 유지하면서도 경제적 실리는 챙기겠다는 영국의 전략이 그대로 드러나는 대목이다.

영국은 1949년 10월에 중화인민공화국이 선포되자마자 중국과 정식 외교 관계를 맺었지만 중국이 공산국가였던 탓에 소련과의 연대를 더 중시할 가능성에 대해 늘 불안해 하였다. 만일 중국이 자본주의 국가라는 이유로 중국과의 무역에서 영국을 배제한다면, 중국에 있는 영국의 상업적 이익과 이권들은 물론 동아시아에서 남아 있던 유일한 식민지인 홍콩을 관리할 수 있는 명분을 잃어버리기 때문에 중국 내에서 일본의 경제권을 보장하는 문구를 강화조약에 넣을 수 없었다.⁵⁴ 하지만 앞서 언급한 바와 같이 일본이

52 Zong-ping Feng, 1994, *British Government's China Policy, 1945-1950*, Edinburgh, Scotland: Edinburgh University Press, 2장; Article 17 of the Provisional (First) Draft of the British Peace Treaty with Japan, 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.

53 Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 15; Douglas to Acheson, February 20, 1948, *Foreign Relations of the United States, 1948, The Far East and Australasia, Vol. VI* (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1974), pp. 664~665.

54 Telegram No. 984 from the Foreign Office to Washington, February 27, 1951, pp. 53, 54. 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.

동아시아에서 미국이 가장 신뢰하는 동맹국임을 잘 알고 있던 영국이기 때문에 일본을 완전히 중국에서 배제시키고 싶은 속내를 드러낼 수는 없었다. 그래서 ‘특별한 이권과 편익’이 의화단 운동 진압 과정에서 얻은 이권들이라는 축소된 의미로 설정되도록 하였고, 일본의 중국 시장 진출을 어느 정도 인정하는 선에서 제한도 설정하는 실리적인 전략을 영국은 선택하였다.

이 전략을 선택했음에도 일본이 전범국으로서 충분히 불이익을 당하지 않고 있다고 생각한 영국 정부는 이에 만족하지 않고 ‘UN’의 범주 안에 중국을 포함시켜서 중국이 최혜국 대우를 받는 한편 일본에게는 같은 대우를 적용하지 않는 조항을 명시하였다. UN은 수입 관세를 부과할 권리 및 세계 곳곳에 흩어져 있는 연합국의 재산을 보호할 권리를 가졌지만 일본은 전범국이었기 때문에 이와 같은 권리들을 행사할 수 없도록 만들었다.⁵⁵ 한 국가가 다른 국가를 상대로 제재를 가하는 것이 부당해 보인다면, 세계의 여론이 일본에게 국제적인 규모의 제재를 가하면 그 정당성을 확보할 수 있다는 계산이 깔려 있었다. 또한 UN이 사실상 미국의 주도하에 설립된 국제기구였으므로, 영국은 간접적으로 미국의 권위를 이용하여 일본을 마음껏 제재하는 것을 합법적으로 국제적 효력을 지니게 하고 싶다는 속내를 여과 없이 드러냈다. 이러한 조치들은 UN에게는 자유 무역의 원칙을 공평하게 적용해서 세계적으로 자유 무역이 성행하도록 만들려는 영국 정부의 노력처럼 보이지만, 일본을 최혜국 대우에서 제외시킴으로써 전쟁 책임을 지게 하는 한편 중국 시장에 멋대로 진출해서 중국에서 영국의 강력한 경쟁국이 되지 못하게 하는 일석이조의 효과를 노린 조치였다. 영국 정부 안에서도 최혜국 대우를 일본에게 적용하지 않은 이유는 일본을 UN 회원국으로 취급하지 않고 단지 ‘개별적인 국가’로 취급하기를 원한다는 의견이 대세를

55 Articles 37 (a), (b), and (c) of the Provisional (First) Draft of Japanese Peace Treaty, 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 최혜국 대우에 관해서는 Earl H. Prichard, 1942, “The Origins of the Most-Favored-Nation and the Open Door Policies in China,” *The Far Eastern Quarterly*, Vol. 1, No. 2, p. 166; Stanley Hornbeck, 1909, “The Most-Favored-Nation Clause,” *The American Journal of International Law*, Vol. 3, No. 3 (July, 1909), pp. 619~647 참조.

이루었으며, 일본의 자유로운 중국 진출을 막음으로써 ‘영국이 손해를 보는 일’이 없도록 하는 것이 영국의 국익에 가장 부합한다는 의견이 지배적이었기 때문이다. 일본을 제재하는 제17조 같은 조항들은 이 의견이 적극 반영된 조치였다고 볼 수 있다.

영국이 이토록 일본을 견제한 이유는 앞서 언급한 홍콩에 대한 지배권 유지와 덧붙여 일본이 제2차 세계대전을 일으킨 경제적인 이유와 1950년부터 성장한 동남아시아 내 일본 자본의 영향력을 꼽을 수 있다. 1920년대의 일본은 다섯 가정 중 두 가정 꼴로 면제품을 미국에 수출함으로써 수익을 내고 있었는데, 대공황의 여파로 미국 내의 일본 제품에 대한 수요가 급격하게 줄자 일본은 다른 수입원을 찾기 위해 중국과 동남아시아를 상대로 제국주의적 정책들을 실행하였고, 전쟁이 끝난 이후에도 중국과 동남아시아에 의존해서 외화를 벌어들이는 구조는 변하지 않았다.⁵⁶

영국의 입장에서 보면, 이러한 일본의 전략은 심기를 매우 불편하게 만들었다. 1948년에 일어난 사건으로 인해 동남아시아에서 가장 큰 식민지인 말레이시아와의 관계가 꺾끄러워진 상황은 영국이 더 이상 동남아시아는 물론 아시아 전체에 일어나고 있었던 민족주의의 물결을 막을 수 없는 현실을 일깨워 줬다.⁵⁷ 하지만 영국이 동남아시아를 다시 장악하지 못한 채 일

56 Kaoru Sugihara, 1997, "The Economic Motivations Behind Japanese Aggression in the Late 1930s: Perspectives of Freda Utley and Nawa Toichi," *Journal of Contemporary History*, Vol. 32, No. 3 (April, 1997), pp. 259~280; Shinichi Ichimura, 1980, "Japan and Southeast Asia," *Asian Survey*, Vol. 20, No. 7 (July, 1980), pp. 754~762 참조.

57 Nicholas Mansergh, 1948, "Postwar Strains on the British Commonwealth," *Foreign Affairs*, Vol. 27, No. 1 (October, 1948), pp. 129~142; Kenneth P. Landon, 1943, "Nationalism in Southeastern Asia," *The Far Eastern Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (February, 1943), pp. 139~152; Max Mark, 1952, "Nationalism versus Communism in Southeast Asia," *The Southwestern Social Science Quarterly*, Vol. 33, No. 2 (September, 1952), pp. 135~147; D. P. Singhal, 1962, "Nationalism and Communism in Southeast Asia: A Brief Survey," *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 3, No. 1 (March, 1962), pp. 56~66; J. T. Everett, 1960, "Postwar Developments in Southeast Asia," *The Southwestern Social Science Quarterly*, Vol. 41, pp. 259~267, 그리고 Richard Mason and Abu Talib Ahmad eds., 2006, *Reflections on Southeast Asian History Since 1945*. Penang, Malaysia: Penerbit Universiti Sains Malaysia와 *Journal of Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 80, No. 2 (December, 2007), pp. 98~101에 실린 Loh Wei Leng의 서평 참조.

본이 말레이시아와 싱가포르에 대한 투자를 강화한다면, 대영제국의 위상은 이미 많이 낮아진 상황에서 견잡을 수 없는 추락을 경험하게 될 것이고, 만일 말레이시아마저 영국으로부터 독립하게 된다면 홍콩을 영연방에 종속시킬 명분이 부족하게 될 우려가 있었다.⁵⁸ 하지만 홍콩이 일본에게 경제적으로 많이 의존하고 있는 상태에서 영국이 홍콩에 대한 지배권을 유지할 수 있는 유일한 방법은 중국과 친하게 지내서 일본이 홍콩에 진출하는 것을 막는 것이었다.⁵⁹ 중국에서 영국이 차지하는 영향력은 작았지만, 홍콩을 통해 지속적인 외화를 벌어들일 수 있었기 때문에 영국은 중국 정부에게 잘 보여서라도 홍콩을 영국령으로 남게 하고 싶어 했다. 또한 국-공 내전이 한창 진행되고 있는 상황에서 수많은 중국 지식인, 기업인, 그리고 일반 시민들이 홍콩으로 망명을 했기 때문에 영국은 홍콩에 본래 살고 있는 사람들에 국한해서만 행정권을 행사할 수 있었다.⁶⁰ 중국으로부터 망명객을 더 많이 받아들일수록 홍콩에 대한 영국의 지배권은 중국의 입김에 좌지우지될 수밖에 없었고, 중국과의 관계를 이념의 차이와 상관없이 유지해야 영국은 제국으로서의 모습을 그나마 유지할 수 있었다.

근본적으로, 영국이 제국으로서의 모습을 유지하기 위해서는 그것을 방해하는 최대의 위협을 조기에 근절할 필요가 있었는데, 제2차 세계대전 당시 버마 전선에서 일본군의 강력함을 경험한 영국의 입장에서는 일본의 군사력 성장을 억제하는 것이 가장 중요했다. 제2차 세계대전 당시 일본은 난징 대학살이라는 만행을 저지르면서까지 중국을 장악하려고 노력했기 때문에 영국은 일본의 군사력이 성장하는 것을 억제하는 것만이 전쟁의 악몽

58 James Tang, 1994, "From Empire Defence to Imperial Retreat: Britain's Postwar China Policy and the Decolonization of Hong Kong," *Modern Asian Studies*, Vol. 28, No. 2 (May, 1994), pp. 317~337.

59 Nicholas J. White, 1998, "Britain and the Return of Japanese Economic Interests to Southeast Asia After the Second World War," *South East Asia Research*, Vol. 6, No. 3 (November, 1998), pp. 281~307.

60 Roger Buckley, 2001, "Hong Kong and San Francisco: Anglo-American Debate on East Asia and the Japanese Peace Settlements," *San Francisco: Fifty Years On*, London School of Economics and Political Science (September, 2001).

을 되풀이하지 않는다고 믿었다. 영국 정부는 미국이 아무리 일본을 반공 진영의 지도자로 높이 생각한다고 하더라도, 영국군이 제2차 세계대전 당시 일본을 상대로 혈전을 벌였던 사실을 미국이 잊어서는 안 된다고 생각했다.⁶¹ 실제로 영국은 일본에게 맞서기 위해 공군과 해군을 모두 출병시켰으며, Z 작전을 수행하면서 일본군에게 막대한 피해를 입히는 전과도 올렸다. 이런 전례를 고려하면, 영국의 입장에서는 제2차 세계대전이 재발하지 않도록 가장 강력한 조치를 취하는 것이 당연했고, 가장 확실한 해결책이 일본의 군수산업 성장을 막는 데 모든 경제적인 제재들을 가하는 것이었다. 따라서 앞서 언급한 UN과 자유 무역의 증진을 추진하는 데 있어 일본을 배제하는 것은 이런 수많은 제재들 중의 하나라고 영국은 인식하였다.⁶²

2. 영국의 “중국 문제”, 전쟁 부채, 그리고 홍콩

하지만 일본을 중국 시장으로부터 배제시킨다는 것은 한국전쟁의 발발과 중국 내의 국-공 내전의 발발 때문에 단순한 문제가 아니었다. 근본적으로 영국은 미국을 지원한다는 명목으로 제2차 세계대전에서 Z 공군을 보내서 일본과 맞서 싸웠지만 패퇴하였고, 이런 과거로 미뤄 보아 일본을 상대로 승리한 미국과 완벽히 동등한 입장에서 일본을 패전국 취급할 명분이 매우 부족해서 샌프란시스코 강화조약 원본에 영국이 능동적으로 참여할 자격이 있는지조차 불분명했다.⁶³ 또한, 중공군이 한국전쟁에 깊숙이 개입하고 있는 상황에서 미국의 우방인 영국은 미국을 지원하며 공산주의의 확

61 Nicholas Sarantakes, 2006, “One Last Crusade: The British Pacific Fleet and Its Impact on the Anglo-American Alliance,” *The English Historical Review*, Vol. 121, No. 491 (April, 2006), pp. 429~466.

62 Christopher Bell, 2001, “The ‘Singapore Strategy’ and the Deterrence of Japan: Winston Churchill, the Admiralty, and the Dispatch of Force Z,” *The English Historical Review*, Vol.16, No. 467 (June, 2001), pp. 604~634; Ann Trotter, 2017, “Defending the Singapore Strategy: Hankey’s Dominions Tour, 1934,” in Antony Best ed., *Britain’s Retreat from Empire in East Asia, 1905–1980*, Routledge, pp. 87~99; Peter Lowe, 1977, *Great Britain and the Origins of the Pacific War*, Oxford University Press.

63 Christopher Bell, 2001, *ibid.*, pp. 604~634.

산을 막아야 한다는 것을 잘 알고 있었지만, ‘중국’의 정치적 성향이 앞으로 무엇이 될 것인가를 놓고 국민당과 공산당이 벌이는 전투 역시 신경 쓰지 않을 수 없었다.⁶⁴ 미국은 중국으로부터 수입되는 전략 물자의 흐름을 빨리 차단하라고 영국을 지속적으로 압박했지만, 영국은 미국의 요구를 쉽게 들어줄 수 있는 상황이 아니었다.⁶⁵ 국-공 내전은 일단 중국의 승리로 끝나긴 했지만 장제스가 영원히 중국 통일의 꿈을 버렸다는 것을 의미하진 않았다. 만약 장제스가 승리해서 중국의 패권을 쥐게 된다면 그가 추구해 왔던 반 제국주의 노선에 따라 영국의 홍콩 지배를 인정하지 않을 가능성이 존재하는 한편, 장제스는 미국의 지원을 받는 열렬한 반공주의자였기 때문에 일본의 중국 진출을 지지할 가능성도 있었다.⁶⁶

상황을 더 복잡하게 만드는 또 한 가지 요인은 앞서 언급한 영국의 막대한 전쟁 부채였다. 부채를 해결하지 못하면 파산할 위기—영국의 경제학자 존 메이너드 케인스는 이것을 영국 경제의 “핑케르크 전투”라 불렀다—에 직면한 영국 정부는 미국의 지원이 절실했기 때문에 대만을 지지해야 했지만, 그 과정에서 홍콩에 대한 지배권을 잃어버리는 일이 생기면 일본을 견제할 포석이 사라지는 것과 마찬가지로인 상황이었다.⁶⁷ 미국이 1944년부터 영국에 대한 전쟁 물자 지원을 중단하기 시작했고 에드워드 스테티니어스

64 Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 123; Evan Luard, 1982, *History of the United Nations, Vol. I*, London, England: MacMillan, pp. 251~256; Callum MacDonald, 1986, *Korea: The War Before Vietnam*, London, England: MacMillan, pp. 70~84 참조.

65 Roger Buckley, 2001, *op. cit.*; Peter Lowe, 1997, *op. cit.*, p. 129; Minute by A. A. Franklin, January 15, 1951, FO 371/92274/37.

66 Matthew D. Johnson, 2020, “Anti-Imperialism as Strategy: Masking the Edges of Foreign Entanglements in Civil War-Era China, 1945–1948,” Barak Kushner and Sherzod Muminov ed., *Overcoming Empire in Post-Imperial East Asia: Reparation, Redress, and Rebuilding*, Bloomsbury Academic, pp. 131~133; Public Record Office, London, CAB 129/31 CP (48), p. 299. 여기까지 다른 내용에 대해 더 자세히 설명한 논문으로는 Kyu-hyun Jo, 2022, “An Examination of Britain’s Geopolitical Considerations Concerning the Post-World War II Peace Treaty with Japan,” *Romanian Review of Eurasian Studies*, Vol. 18, No. 1–2 (December, 2022)가 있다.

67 George C. Herring Jr., 1971, “The United States and British Bankruptcy, 1944–1945: Responsibilities Deferred,” *Political Science Quarterly*, Vol. 86, No. 2 (June, 1971), p. 260; Michael Neiber, 2015, *op. cit.*, p. 73.

미국 국무부장관은 영국이 광대한 영토를 식민지로 삼으면서 부채가 폭증한 상황을 대다수 미국인들과 마찬가지로 이해를 하지 못해, 영국에 대한 자금 대출은 다른 지역들과 마찬가지로 갚을 능력이 입증되는 경우에만 허용하기로 방침을 정하였다.⁶⁸ 영국의 입장에서는 나치에 대해 격하게 맞서 싸운 1940년의 영국 전투(Battle of Britain)에서의 희생 그리고 태평양에 Z 공군을 파견해서 미국 해군이 일본을 무찌르는 데 일조한 공로에 비해 미국이 너무 인색하게 영국을 대한다며 불만이 가득했지만, 미국은 영국을 잠정적 무역 경쟁자로 인식해서 영국에게 이 이상 자금을 빌려주면 상황 받기 못할 가능성이 높으면서 자금 대출을 반대하는 목소리들이 백악관에서 높아졌다.⁶⁹

이 경향은 프랭클린 루스벨트의 사망 이후 취임한 해리 트루먼 대통령의 임기 때 더 두드러졌으며, 특히 트루먼은 갑작스럽게 대통령에 취임한 관계로 루스벨트가 영국에 대한 자금 조달 제한 조치를 취했는지 그리고 그 강도가 어떠한지에 대해서 아무 정보도 없이 대통령직을 수행해야 하는 상황이어서 영국과 자금 조달 여부에 대한 구체적인 상의도 못했다.⁷⁰ 이런 상황에서 트루먼은 루스벨트가 영국에 시행했던 정책들을 계승하는 것 외에는 다른 대안이 없었다. 또한, 미국이 다른 나라들의 세부적인 문제들까지 모두 해결해 줄 의무와 역력은 없다고 공화당 의원들이 트루먼을 압박해서 영국은 샌프란시스코 강화조약 회의가 열릴 무렵에는 미국으로부터 자금 대출을 사실상 받지 못하고 있는 상황이었다.⁷¹

68 George C. Herring Jr., 1971, *ibid.*, pp. 263~264; Postwar Programs Committee, Department of State, Document No. 19, Stettinius Papers.

69 George C. Herring Jr., 1971, *ibid.*, p. 262 참조, 영국의 입장에 대해서는 John M. Blum, 1959~1967, *From the Morgenthau Diaries, Vol. III*, Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin, pp. 122~139; R. S. Sayers, 1956, *Financial Policy, 1939-1945*, London, U. K.: H. M. Stationery Office, pp. 375~437 참조.

70 George C. Herring Jr., 1971, *ibid.*, p. 275; Truman Directive, July 5, 1945, *Franklin Roosevelt—Diplomatic Papers, The Conference of Berlin, Vol. I*(Washington, D. C.: United States Government Printing Office 1960), p. 818; Michael Neiber, 2015, *op. cit.*, pp. 24, 26, 27.

71 George C. Herring Jr., 1971, *op. cit.*, p. 276; Churchill to Truman, July 24, 1945, *Franklin Roosevelt—Diplomatic Papers, Vol. II*, pp. 1180~1181; Truman to Churchill, July 25, 1945, *Franklin*

사실상 홍콩이 영국의 중국 시장 진출을 위한 유일한 통로 역할을 하고 있었으며, 이 통로마저 끊기면 영국 정부는 글자 그대로 파산해야 할 운명이었다. 만일 대만이 중국을 장악해서 영국 및 다른 서방 국가들의 자본 투자를 제한하려 할 경우 영국의 면화 사업을 보호할 수 있는 장치가 사실상 사라지는 것과 마찬가지로, 대만이 비록 반공국가였으나 영국이 쉽사리 공개적으로 지지를 표할 수는 없었다. 물리적인 형체가 보이지도 않고 직접적으로 주어지는 이익도 모호한 정치적 이념 때문에 일관하기보다, 돈의 흐름을 잘 좇아갈 수 있도록 실리적으로 외교 관계를 다루어야 한다는 게 영국 외교부의 주류 목소리였던 것이 핵심 이유였다.

이러한 복잡한 상황들이 얽혀 있었기 때문에 영국은 미국과의 사상적 연대와 경제력 유지 사이에서 많은 고민을 했지만 결국엔 후자를 택해서 제국을 유지하는 실리주의를 선택했다. 일본을 제재하는 수위를 낮추면서도 일본이 영국의 면화 사업에 방해가 되지 못하도록 의화단 사건 때 취했던 이권들을 포기하도록 강요하는 전략을 택한 것은 결국 형체가 분명하지 않은 사상보다는 중국과의 교류를 유지하면서 제국의 생명을 더 직접적으로 그리고 현실적으로 기능할 돈의 흐름을 관리하는 것이 더 실효성이 있다고 영국 정부는 판단하였다.⁷²

3. 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 전략 비교

호주가 샌프란시스코 강화조약에 임한 자세와 전략과 비교해 보면 영국

Roosevelt—*Diplomatic Papers*, Vol. II, p. 1183; Truman to Clement Atlee, July 29, 1945, *Franklin Roosevelt—Diplomatic Papers*, Vol. II, p. 1184 참조; William C. Mallaleiu, 1956, *British Reconstruction and American Policy, 1945–1955*, New York: Scarecrow Press.

72 Aron Shai, 1980, "Britain, China, and the End of Empire," *Journal of Contemporary History*, Vol. 15, No. 2 (April, 1980), p. 291; Chi-kwan Mark, 2000, "A Reward for Good Behaviour in the Cold War: Bargaining over the Defence of Hong Kong, 1949–1957," *The International History Review*, Vol. 22, No. 4 (December, 2000), pp. 838~839; Chi-kwan Mark, 2004, *Hong Kong and the Cold War: Anglo-American Relations, 1949–1957*, Oxford University Press.

은 일본의 군사력 성장 억제를 실현하는 것 자체에 의미를 두기보다는 그것으로부터 파생되는 경제적 그리고 정치적 효과를 더 중시했다는 것을 알 수 있다. 호주와 마찬가지로 일본의 군사력을 직접 경험한 영국이었지만, 호주가 막대한 피해를 입었던 기억을 중심으로 샌프란시스코 강화조약에 대한 전략을 설정했다면, 영국은 일본의 군사력에 능동적으로 대응한 기억을 살려 미국과의 동맹을 강화시켜 무너져 가는 대영제국의 재정 상태와 자존심을 지키고 싶어 했다. 또한, 호주에게 있어 중국은 큰 의미를 지니지는 않았지만, 영국은 중국에게 투자한 역사가 오래되었고, 1950년대의 투자 규모는 매우 작았지만, 인도의 독립을 시작으로 점점 약화되고 있는 영연방 안의 유대감에 대해 영국은 위기를 느끼고 있었다. 또한 제2차 세계대전으로 인해 잃어진 막대한 빚을 갚아야 했던 영국으로서는 제국의 보석이었던 인도를 잃은 상태에서 중국 아니면 동남아시아를 통해 부채를 갚기 위한 자금을 마련할 수밖에 없었기에, 더 잠재적·경제적 가치가 높은 중국과의 교류를 유지할 필요가 있었다. 그래서 중국이 공산화된 이후에도 계속 관계를 유지하고자 영국 정부는 세계에서 가장 먼저 중화인민공화국의 수립을 승인하였고, 영국 정부가 구상한 샌프란시스코 강화조약에서는 일본의 중국 진출을 완전히 금지하지는 않은 채 20세기 초에 일본이 취했던 이권들을 제한하는 전략으로 일본을 견제하였다.

이러한 전략은 표면적으로는 일본의 군사력 강화를 경계한 호주와 맥락을 같이 하는 것처럼 보였지만, 실질적으로 영국은 호주보다 더 복잡한 계산을 토대로 수립한 전략이었다. 전후 영국은 막대한 부채를 영연방 내의 자금 조달만으로는 충당할 수 없어서 미국의 협조가 절실하였다. 또한 홍콩을 보호하는 명목으로 중국과 가까운 관계를 구축하였지만, 샌프란시스코 강화 회의가 진행되고 있는 와중에 한국전쟁과 국-공 내전이 동시에 발발하여 영국은 큰 고민에 빠졌다. 홍콩이 아편전쟁에서 영국이 승리해서 얻은 영토이긴 했지만, 실질적으로 중국의 영토를 빼앗았다는 사실은 여전히 유효했다. 영국 외교부는 언젠가는 중국에게 반드시 홍콩을 반환해야 한다는 것을 알고 있었기 때문에 국-공 내전에서 중국이 승리한 다음 영국에게 홍

공을 돌려받기를 원한다고 요구한다면 거절할 수 없는 상황이었다. 아울러, 중국 대륙의 주인의 정치적 성향이 공산주의로 결정되었다는 것이 영국에게는 큰 부담감으로 다가왔다. 한편으로는 공산주의에 대항한다는 미국의 정책에 동의해서 군대를 파견하는 것이 재정 지원을 받기 위해 필요한 전략이긴 했으나, 중국과 직접적으로 대치해서 중국 시장에서 쌓아온 이권들을 한순간에 포기하게 된다면 후자가 장기적으로는 영국에게 큰 손실이 될 것이 분명했다.

하지만 다른 한편으로는 국-공 내전이 1949년에 공산당의 승리로 끝났지만, 장제스가 완벽하게 통일을 포기하지 않은 상황에서 ‘중국’의 정체성이 ‘공산당의 중국’일지 아니면 ‘국민당의 중국’일지 쉽사리 판단할 수 없는 상황이었다. 사상적으로는 영국이 대만을 지지하는 것이 맞았지만, 경제적으로는 중국이 공산당의 지배하에 있는 것이 유리한 역설적인 상황이었다. 이러한 여러 복잡한 상황들을 고려해서 영국이 내린 결정은 크게 두 가지였다. 첫째, 미국이 일본을 동맹국으로 인정한 상황에서 최대한 미국을 자극하지 않은 선에서 1900년 이후에 중국에서 취한 일본의 이권들을 제한하는 조치를 취하는 한편, 중국 시장에서 영국의 면화 사업이 피해를 입지 않도록 중국을 UN의 정식 회원국으로 초대했다. 아울러, 일본이 제2차 세계대전의 전범국인 점을 적극 활용해서 일본이 UN 및 연합국들을 상대로 재산 보호권 및 피해 배상권을 청구하지 못하도록 하였다. 대신 연합국들은 일본에게 전쟁 배상금 및 재산 피해에 대한 청구권을 신청할 수 있도록 조치함으로써 영국이 개별적으로 일본을 견제하고 있다는 인상을 세계에 심어 주지 않으려고 최대한 노력하였다.

IV. 결론: 냉전의 산물을 넘어 1950년대 지정학적 산물로서의 샌프란시스코 강화조약

샌프란시스코 강화조약이 냉전의 시작을 알린 문서라는 인식은 조약이

정식으로 채택된 1951년의 상황을 반영한 판단으로, 정확하긴 하지만 호주나 영국처럼 제2차 세계대전 이후 적극적으로 패전국이자 전범국인 일본을 견제하려는 목적을 지닌 국가들의 동기들을 분석하는 데는 다소 부족한 면이 있다. 왜냐하면 냉전 자체가 이미 시작되었다는 신호를 샌프란시스코 강화조약 하나로 판단하기에는 냉전이라는 47년간의 국제적인 상황이 매우 복잡하였고, 호주와 영국의 경우에서 드러났듯이 샌프란시스코 강화조약이 제2차 세계대전 이후의 세계 정치를 정리해야 하는 문서로 인식하는 근거들을 파악하기에는 연관성이 부족하기 때문이다. 호주와 영국은 일본을 적으로 맞이하여 싸운 상황들을 충분히 인식한 채로 샌프란시스코 강화조약 회의에 임했기 때문에 누구보다도 일본의 군사력 강화를 견제하여 국가의 안보와 중국 변화 시장에서의 우위를 지키고 싶어 하였다. 이렇듯 사상이 아닌 철저한 전쟁이라는 경험 하나에서 비롯된 일본에 대한 경계심이 호주와 영국 모두 강화조약을 중시하는 핵심적인 이유였고, 이 두 국가들의 샌프란시스코 강화조약에 대한 자세는 일관되게 일본의 군사력을 철저하게 감시하고 관리해서 다시는 태평양과 동아시아 일대를 무대로 침략 전쟁을 수행하지 못하게 하는 데 집중하는 것이었다. 하지만 일본의 군사력을 견제한다는 목표만 공유하였을 뿐, 이 목표가 중요했던 이유는 호주와 영국 모두 서로 달랐다.

호주의 경우, 일본의 막강한 군사력을 직접 경험한 기억이 강하게 남아 있어서 그것을 지우기 위해 노력하는 과정의 일환으로 샌프란시스코 강화조약에 일본을 엄벌하는 조항들을 많이 삽입하기를 희망하였다. 1942년부터 1943년까지 호주의 북부와 서부가 집중적으로 일본의 대대적인 공습에 시달린 기억이 전쟁이 끝난 이후에도 강렬히 남아 있던 호주 사회의 정서를 고려해서 샌프란시스코 강화조약이 그 기억을 최대한 지울 수 있는 역할을 하도록 허버트 에버트 등은 희망하였다. 이 목표를 이루기 위해서 호주는 철저하게 일본의 군사력 강화 능력을 영구히 억제해서 다시는 태평양 지역에서 제2차 세계대전이 재발하는 일이 없도록 만드는 데 집중하였고, 미국이 호주를 독립적이며 협조적인 동맹국으로 확실하게 인식하도록 만

들기 위해 영국 정부와 영연방의 방위체계를 함께 논의하는 전통도 깨버리고 일본의 완전한 무장해체를 호주의 독립적인 외교 정책으로 고정하였다.

이에 반해 영국은 일본의 군사력 자체를 경계하기보다는 일본이 군사력 강화를 통해 중국 시장을 장악하려는 움직임을 차단하고 싶어 했다. 샌프란시스코 강화조약에 대한 논의가 무르익던 1951년에 대영제국은 서서히, 그렇지만 확실한 분열의 조짐을 보이고 있었다. 1947년에 인도가 독립하고 1948년에 미얀마가 독립하였으며, 1948년에 일어난 말레이시아 공산당과의 격렬한 전투는 ‘대영제국의 영토에는 해가 안 진다’라는 명제가 틀렸음을 알려 주는 사건들이었다. 영국은 거듭된 제국의 장악력 약화와 이에 따른 영국의 국제적 위상 추락을 매우 경계하고 걱정하였으며, 동아시아에서 남은 유일한 식민지인 홍콩을 필사적으로 지키고 싶어 하였다. 동남아시아와 중국을 연결하는 요충지인 홍콩을 잃을 경우, 중국과 교류할 수 있는 거의 유일한 통로가 사라지게 되는 셈이었고, 이렇게 될 경우, 영국이 간신히 1위를 지키고 있던 면화 시장 점유율 또한 값싼 노동력과 우수한 기술력을 바탕으로 성장한 일본 면화 기업들에게 빼앗길 수도 있다는 위기감이 감돌았다. 그래서 영국은 1949년 중화인민공화국이 설립되자마자 중국과 공식 외교 관계를 맺는 것은 미국과의 외교 관계에 큰 장애물로 작용할 수 있다는 것을 잘 알고 있었음에도 불구하고 세계에서 가장 먼저 중국과 외교 관계를 정상화하였다. 영국은 호주와 마찬가지로 일본과 격렬하게 싸웠지만 호주에 비해 미국에게 확실한 도움을 제공했다는 근거들이 더 많았기 때문에 중국과 외교를 맺고 일본을 견제하는 움직임을 미국도 충분히 이해할 것이라는 믿음이 강했다.

이 믿음을 바탕으로 영국은 끝까지 중국과의 외교 관계를 강화시키면서 일본을 견제하였고, 한국전쟁의 발발로 인해 미국의 동맹국으로서 중국 군에 맞서 싸우기는 하였지만, 전쟁의 상황이 경제적인 관계까지 정의하진 못하도록 하였다. 중국과 대만의 긴장감이 높아지는 시기였음에도 영국은 대만을 공식적으로 국가로 인정하지 않았다. 그 이유는 장제스가 대륙을 손아귀에 넣을 경우 영국이 400년 전부터 공들여 왔던 중국 시장 진출 및 영항

력 강화를 단번에 잃어버릴 수 있었기 때문이다. 따라서 영국의 일본 전략은 호주보다 한층 더 복잡할 수밖에 없었다. 일본의 군사력 강화를 견제하기는 했지만 호주만큼 경계하지는 않았으며, 중국 시장에서의 영향력 확보에 일본이 장애물이 되지 않도록 관리하는 차원에서 중요했다고 볼 수 있다. 샌프란시스코 강화조약이 논의되고 있던 시기에 영국을 가장 불안하게 만들었던 것은 다름 아닌 약해진 영국 자신이었다. 급격히 추락하고 있는 제국의 위상을 살리기 위해서는 최고로 군림했던 몇 안 되는 분야 중 하나인 면화 시장을 확실하게 장악할 필요가 있었으며, 이를 이루기 위해서 홍콩을 식민지로 유지하고 중국과 좋은 관계를 유지하는 것은 필수적인 요소들이었다. 이 요소들을 안정적으로 지키는 데 있어 만일 일본이 군사력의 강화를 통해 중국을 다시 침략할 계획을 세우거나 홍콩을 점령할 계획을 세울 경우 큰 장애물이 될 수 있었다. 따라서 영국은 일본의 군사력 강화를 최대한 억제할 근거들을 샌프란시스코 강화조약을 통해 확보할 필요가 있었다. 일본이 전범국임을 철저하게 활용해서 연합국들의 영토에 있는 일본 자산을 청구하지 못하도록 만든 조치가 영국의 강화조약 사본의 핵심적인 요소라는 것은 이런 근거들의 마련에 얼마나 영국이 심혈을 기울였는지 알 수 있는 대표적인 예라고 볼 수 있다.

이 두 사례들을 통해 알 수 있는 중요한 사실은 미국이 원했던 전쟁 범주 국가에서 반공 진영의 동맹국으로서의 일본의 변화는 국가 안보와 세계 경제에서의 영향력 유지를 원했던 호주와 영국에게는 매우 사소한 문제였다는 것이다. 또한 샌프란시스코 강화조약을 냉전의 산물 또는 시발점으로만 봐서는 안 되고 제2차 세계대전 이후의 세계 정세를 정리하는 역할을 했다는 사실 또한 중요하다는 것을 알 수 있다. 지정학적인 요소들이 사상을 뛰어넘는 중요성을 지니고 있었으며, 일본의 군사력이 강화되는 것을 억제한다는 것 자체가 공산주의를 막는 것만큼, 또는 그것보다 더 중요할 수 있다는 것을 알려 준다. 마지막으로 일본의 군사력을 견제한다는 사실 안에는 두 가지 면모들이 있었는데, 한편으로는 일본의 군사력이 제국주의의 부활을 일으키기 전에 억제해야 한다는 호주의 시각과, 중국 면화 시장에서의

우위를 점하기 위해서 미리 성장하는 일본의 경제력과 군사력을 막을 필요가 있다는 영국의 시각이 공존하고 있다는 것이다. 이러한 무사상적인 지정학적 요소들이 사상적인 요소들보다 더 현실적인 문제들이었으며, 지정학적 문제들을 해결하는 데 있어 사상적 차이는 영국과 중국의 관계에서 봤듯이, 별로 중요하지 않을 수 있다는 사실을 알 수 있다. 따라서 샌프란시스코 강화조약은 단순히 냉전과 연결 지을 문서가 아니라 1950년대의 세계 정세 그리고 전후 체제 확립이라는 비냉전적 요소들도 충분히 고려되어야 비로소 샌프란시스코 강화조약의 본질을 보다 다각적으로 분석하고 더 심도 있게 이해할 수 있다는 것을 알 수 있는 매우 복잡한 역사를 지닌 문서라는 것을 알 수 있다.

참고문헌

1. 1차 사료

- Postwar Programs Committee, Department of State, Document No. 19, Stettinius Papers.
- Truman Directive, July 5, 1945 *Franklin Roosevelt—Diplomatic Papers, The Conference of Berlin, Vol. I* (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1960).
- Churchill to Truman, July 24, 1945, *Franklin Roosevelt—Diplomatic Papers, Vol. II*.
- Truman to Churchill, July 25, 1945, *Franklin Roosevelt—Diplomatic Papers, Vol. II*.
- Truman to Clement Atlee, July 29, 1945, *Franklin Roosevelt—Diplomatic Papers, Vol. II*.
- Douglas to Acheson, February 20, 1948, *Foreign Relations of the United States, 1948, The Far East and Australasia, Vol. VI* (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1974).
- Permanent Undersecretary's Committee, "A Third World Power or Western Consolidation?," Prem 8/1204.
- Cabinet minutes, 57(51)5, August 1, 1951, Cab 128/20.
- Note by Bevin, March 17, 1949, Enclosing Report by Strang, CP(49) 67, 129/33, part 2.
- Minute by A. A. Franklin, January 15, 1951, FO 371/92274/37.
- Department of Foreign Affairs and Trade Record 181, Attlee to Chifley, Cablegram 289, London, 12 August 1945 AA: A 1066, P45/10/1/13.
- Department of Foreign Affairs and Trade Record 208, Addison to Commonwealth Government AA: A1066, P45/10/1/2.
- The Provisional (First) Draft of the British Peace Treaty with Japan. 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.
- Telegram No. 984 from the Foreign Office to Washington, February 27, 1951. 영국 외교부 문서 (FO 371-92529~92534), 동북아역사재단, 2013.
- Public Record Office, London, CAB 129/31 CP (48).

2. 단행본 및 논문

도시환, 2021, 「샌프란시스코 강화조약과 한일 역사, 영토 현안의 국제법적 검토」, 『영토해양연구』 22호.

신옥희, 2020, 「샌프란시스코 강화조약: 한미일 관계의 위계성 구성」, 『한국과 국제정치』 36권 3호.

Bailey, K. H., 1946, "Dependent Areas of the Pacific: An Australian View," *Foreign Affairs*, Vol. 24, No. 3 (April, 1946).

Banno, Junji ed., 1990, *The Emperor System in Modern Japan Acta Asiatica*, No. 59, Tokyo, Japan: Toho Gakkai.

Barclay, G. St J., 1977, "Australia Looks to America: The Wartime Relationship, 1939-1942," *Pacific Historical Review*, Vol. 46, No. 2 (May, 1977).

Bell, Christopher, 2001, "The 'Singapore Strategy' and the Deterrence of Japan: Winston Churchill, the Admiralty, and the Dispatch of Force Z," *The English Historical Review*, Vol.16, No. 467 (June, 2001).

Bell, R. J., 1977, *Unequal Allies: Australian-American Relations and the Pacific War*, Melbourne, Australia: Melbourne University Press.

Best, Antony, 2017, *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge.

Bishop, Peter V., 1961, "ANZUS: Shield or Shroud?," *International Journal*, Vol. 16, No. 4 (Autumn, 1961).

Blum, John M., 1959~1967, *From the Morgenthau Diaries, Vol. III*, Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin.

Buckley, Roger, 1982, *Occupation Diplomacy: Britain, the United States, and Japan, 1945-1952*, Cambridge, England: Cambridge University Press.

_____, 2001, "Hong Kong and San Francisco: Anglo-American Debate on East Asia and the Japanese Peace Settlements," *San Francisco: Fifty Years On*, London School of Economics and Political Science.

_____, 2017, "Conquering Press: Coverage by the New York Times and the Manchester Guardian on the Allied Occupation of Japan, 1945-52," in Antony Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge.

- Carrel, Michael, 2007, "Australia's Prosecution of Japanese War Criminals: Stimuli and Constraints," David A. Blumenthal and Timothy McCormack eds., *The Legacy of Nuremberg eds., Civilising Influence or Institutionalised Vengeance?*, Brill.
- Chalmers, Malcolm, 1985, *Paying for Defence: Military Spending and British Decline*, London, England: Pluto Press.
- Chan, K. C., 1977, "The Abrogation of British Extraterritoriality in China, 1942-43: A Study of Anglo-American-Chinese Relations," *Modern Asian Studies*, Vol. 11, No. 2.
- Chang, Iris, 2012, *The Rape of Nanking: The Forgotten Holocaust of World War II*, New York: Basic Books.
- Chen, Theodore Hsi-en, 1952, "Relations Between Britain and Communist China," *Current History*, Vol. 23, No. 152 (November, 1952).
- Cheng, Zhaoqi and Fangbin Yang trans., 2020, *The Nanjing Massacre and Sino-Japanese Relations: Examining the Japanese "Illusion" School*, Palgrave-MacMillan.
- Clayton, David, 2017, "A Withdrawal from Empire: Hong Kong-U.K. Relations During the European Economic Community Enlargement Negotiations, 1960-3," in Antony Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge.
- Cubitt, Geoffrey, 2007, *History and Memory*, Manchester, England: Manchester University Press.
- Day, David, 1992, *Reluctant Nation: Australia and the Allied Defeat of Japan, 1942-1945*, Oxford University Press.
- Dower, John, 1999, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, W. W. Norton and Company.
- Dulles, John F., 1952, "Security in the Pacific," *Foreign Affairs*, Vol. 30, No. 2 (January, 1952).
- Eckersley, T. W., 1961, "The Imperial Institution in Japan," *India Quarterly*, Vol. 17, No. 2 (April-June, 1961).
- Everett, J. T., 1960, "Postwar Developments in Southeast Asia," *The Southwestern Social Science Quarterly*, Vol. 41.
- Feng, Zong-ping, 1994, *British Government's China Policy, 1945-1950*, Edinburgh, Scotland: Edinburgh University Press.
- Gaddis, John Lewis, 2005, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, Oxford

- University Press.
- Galbraith, John S., 1953, "Down Under: The Underpopulated Dominions," *Current History*, Vol. 25, No. 148 (December, 1953).
- Grattan, C. Hartley, 1943, "The Role of Australia in Pacific Politics," *The Antioch Review*, Vol. 3, No. 1 (Spring, 1943).
- _____, 1972, "The Historical Context of Australian-Japanese Relations," *Current History*, Vol. 62, No. 367 (March, 1972).
- Gooch, John, 2003, "The Politics of Strategy: Great Britain, Australia, and the War Against Japan, 1939-1945," *War in History*, Vol. 10, No. 4 (November, 2003).
- Halbwachs, Maurice and Lewis Coser trans., 1992, *On Collective Memory*, Chicago and London, England: The University of Chicago Press.
- Halvorson, Dan, 2019, *Commonwealth Responsibility and Cold War Solidarity: Australia in Asia, 1944-1974*, Canberra: Australian National University Press.
- Harper, N. D., 1951, "Australia, Japan, and Korea," *Far Eastern Survey*, (vol. 20, No. 8 (April 18, 1951).
- Hayes, Grace P., 1943, "The History of the Joint Chiefs of Staff in World War II: The War against Japan, Vol. I, Pearl Harbor through Trident," (Ms. Microfilm Job No. F-108), World War II Command File, deposited in the Operational Archives, Naval History Division, Washington Navy Yard.
- Honda, Katsuichi, 1998, *The Nanjing Massacre: A Japanese Journalist Confronts Japan's National Shame*, Routledge.
- Hornbeck, Stanley, 1909, "The Most-Favored-Nation Clause," *The American Journal of International Law*, Vol. 3, No. 3 (July, 1909).
- Hudson, G. F., 1957, "British Relations with China," *Current History*, Vol. 33, No. 196 (December, 1957).
- Herring, George C., 1971, "The United States and British Bankruptcy, 1944-1945: Responsibilities Deferred," *Political Science Quarterly*, Vol. 86, No. 2 (June, 1971).
- Hill, Edward W., 1942, "Hitting Back at Japan," *Current History*, Vol. 2, No. 10 (June, 1942).
- Ichimura, Shinichi, 1980, "Japan and Southeast Asia," *Asian Survey*, Vol. 20, No. 7 (July, 1980).
- Jo, Kyu-hyun, 2022, "An Examination of Britain's Geopolitical Considerations

- Concerning the Post-World War II Peace Treaty with Japan,” *Romanian Review of Eurasian Studies*, Vol. 18, No. 1-2 (December, 2022).
- Johnson, Matthew D., 2020, “Anti-Imperialism as Strategy: Masking the Edges of Foreign Entanglements in Civil War-Era China, 1945-1948,” Barak Kushner and Sherzod Muminov ed., *Overcoming Empire in Post-Imperial East Asia: Reparation, Redress, and Rebuilding*, Bloomsbury Academic.
- Kaufman, Victor, 2001, *Confronting Communism: U. S. and British Policies Toward China*, Columbia, MO: University of Missouri Press.
- Kawai, Kazuo, 1950, “Moksatsu, Japan’s Response to the Potsdam Declaration,” *Pacific Historical Review*, Vol. 19, No. 4 (November, 1950).
- _____, 1979, *Japan’s American Interlude*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Kelly, Andrew, 2019, *ANZUS and the Early Cold War: Strategy and Diplomacy between Australia, New Zealand, and the United States, 1945-1956*, Open Book Publishers.
- Kurihara, Akira, 1990, “The Japanese Emperor System as Japanese National Religion: The Emperor System Module in Everyday Consciousness,” *Japanese Journal of Religious Studies*, Vol. 17, No. 2/3 (June-September, 1990).
- Landon, Kenneth P., 1943, “Nationalism in Southeastern Asia,” *The Far Eastern Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (February, 1943).
- Levi, Werner, 1947, “Australia and the Peace with Japan,” *Far Eastern Survey*, Vol. 16, No. 20 (November 26, 1947).
- Lewis, Tom, 2020, *The Empire Strikes South: Japan’s Air War Against Northern Australia*, Avonmore Books.
- Loh, Wei Leng, 2007, “Review of *Reflections on Southeast Asian History Since 1945* by Richard Mason, Abu Talib Ahmad,” *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 80, No. 2 (December, 2007).
- Louis, Roger, 1997, “Hong Kong: The Critical Phase, 1945-1949,” *The American Historical Review*, Vol. 102, No. 4 (October, 1997).
- Lowe, Peter, 1969, *Great Britain and Japan, 1911-1915: A Study of British Far Eastern Policy*, London, England: MacMillan.
- _____, 1974, “Great Britain and the Coming of the Pacific War, 1939-

- 1941,” *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. 24.
- _____, 1977, *Great Britain and the Origins of the Pacific War*, Oxford University Press.
- _____, 1997, *Containing the Cold War in East Asia: British Policies towards Japan, China and Korea, 1948-53*, Manchester, England: Manchester University Press.
- _____, 2001, “Looking Back: The San Francisco Peace Treaty in the Context of Anglo-Japanese Relations, 1902-1952,” *San Francisco: Fifty Years Later*, London School of Economics and Political Science.
- Lu, Suping, 2020, *The 1937-1938 Nanjing Atrocities*, New York: Springer.
- Luard, Evan, 1982, *History of the United Nations, Vol. I*, London, England: MacMillan.
- MacDonald, Callum, 1986, *Korea: The War Before Vietnam*, London, England: MacMillan.
- Mallaleiu, William C., 1956, *British Reconstruction and American Policy, 1945-1955*, New York: Scarecrow Press.
- Mansergh, Nicholas, 1948, “Postwar Strains on the British Commonwealth,” *Foreign Affairs*, Vol. 27, No. 1 (October, 1948).
- Mark, Chi-kwan, 2000, “A Reward for Good Behaviour in the Cold War: Bargaining over the Defence of Hong Kong, 1949-1957,” *The International History Review*, Vol. 22, No. 4 (December, 2000).
- _____, 2004, *Hong Kong and the Cold War: Anglo-American Relations, 1949-1957*, Oxford University Press.
- Mark, Max, 1952, “Nationalism versus Communism in Southeast Asia,” *The Southwestern Social Science Quarterly*, Vol. 33, No. 2 (September, 1952).
- Mason, Richard and Abu Talib Ahmad eds., 2006, *Reflections on Southeast Asian History Since 1945*, Penang, Malaysia: Penerbit Universiti Sains Malaysia.
- McIntyre, W. David, 1969, “The Strategic Significance of Singapore, 1917-1942: The Naval Base and the Commonwealth,” *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 10, No. 1 (March, 1969).
- Meaney, Neville, 2001, “Look Back in Fear: Percy Spender, the Japanese Peace Treaty and the ANZUS Pact,” *San Francisco: Fifty Years Later*, London School of Economics and Political Science.
- Menzies, Robert Gordon, 1952, “The Pacific Settlement Seen from

- Australia," *Foreign Affairs*, Vol. 30, No. 2 (January, 1952).
- Mill, Edward W., 1942, "Japan Over the Pacific," *Current History*, Vol. 2, No. 8 (April, 1942).
- Millar, Thomas B., 1964, "Australia and the American Alliance," *Pacific Affairs*, Vol. 37, No. 2 (Summer, 1964).
- Miller, Jennifer, 2019, *Cold War Democracy*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Miner, Richard, 1971, *Victor's Justice: The Tokyo War Crimes Trial*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Mori, Koichi, 1979, "The Emperor of Japan: A Historical Study in Religious Symbolism," *Japanese Journal of Religious Studies*, Vol. 6, No. 4 (December, 1979).
- Morton, Louis, 1961, "Britain and Australia in the War against Japan: Review Article," *Pacific Affairs*, Vol. 34, No. 2 (Summer, 1961).
- Mulhall, Daniel, 1987, "New Zealand and the Demise of ANZUS: Alliance Politics and Small Power Idealism," *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 2, No. 3.
- Neiberg, Michael, 2015, *Potsdam: The End of World War II and the Remaking of Europe*, New York: Basic Books.
- Neidpath, J., 1981, *The Singapore Naval Base and the Defence of Britain's Eastern Empire, 1919-1941*, Oxford University Press.
- Nish, Ian, 1972, *Alliance in Decline: A Study in Anglo-Japanese Relations, 1908-1923*, London, England: Athalone.
- _____, 2017, "Early Retirement: Britain's Retreat in Asia, 1905-1923," Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge.
- Okada, Emmi, 2009, "The Australian Trials of Class B and C Japanese War Crime Suspects, 1945-1951," *Australian International Law Journal*, Vol. 4.
- Ovendale, R., 1983, "Britain, the United States, and the Recognition of Communist China," *The Historical Journal*, Vol. 26, No. 1 (March, 1983).
- Piccigallo, Philip R., 1979, *The Japanese On Trial: Allied War Crimes Operations in the East, 1945-1951*, Austin, Texas: University of Texas Press.
- Prichard, Earl H., 1942, "The Origins of the Most-Favored-Nation and the Open Door Policies in China," *The Far Eastern Quarterly*, Vol. 1, No. 2.

- Roach, James R., 1951, "Australia and the Japanese Treaty," *Far Eastern Survey*, Vol. 20, No. 20 (November 21, 1951).
- Roadnight, Andrew, 2002, "Sleeping with the Enemy: Britain, Japanese Troops and the Netherlands East Indies, 1945-1946," *History*, Vol. 87, No. 286 (April, 2002).
- Robb, Thomas K. and David James Gill, 2015, "The ANZUS Treaty during the Cold War: A Reinterpretation of U. S. Diplomacy in the Southwest Pacific," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 17, No. 4 (Fall, 2015).
- Sansom, George, 1944, "The Story of Singapore," *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 2 (January, 1944).
- Sarantakes, Nicholas, 2006, "One Last Crusade: The British Pacific Fleet and Its Impact on the Anglo-American Alliance," *The English Historical Review*, Vol. 121, No. 491 (April, 2006).
- Sayers, R. S., 1956, *Financial Policy, 1939-1945*, London, U. K.: H. M. Stationery Office.
- Schaller, Michael, 1985, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia*, Oxford, England: Oxford University Press.
- Sellars, Kirsten, 2010, "Imperfect Justice at Nuremberg and Tokyo," *European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 4.
- Shai, Aron, 1980, "Britain, China, and the End of Empire," *Journal of Contemporary History*, Vol. 15, No. 2 (April, 1980).
- Singhal, D. P., 1962, "Nationalism and Communism in Southeast Asia: A Brief Survey," *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 3, No. 1 (March, 1962).
- Sissons, David, 1997, "Sources on Australian Investigations into Japanese War Crimes in the Pacific," *Journal of the Australian War Memorial*, Issue 30 (April, 1997).
- Smythe, Hugh H., 1952, "The Japanese Emperor System," *Social Research*, Vol. 19, No. 4 (December, 1952).
- Stockwell, A. J., 2017, "In Search of Regional Authority in Southeast Asia: The Improbable Partnership between Lord Kilearn and Malcolm MacDonald, 1946-1948," in Antony Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge.
- Strauss, Ulrich, 2003, *The Anguish of Surrender: Japanese POWs of World War II*, Seattle, Washington: University of Washington Press.

- Sugihara, Kaoru, 1997, "The Economic Motivations Behind Japanese Aggression in the Late 1930s: Perspectives of Freda Uitley and Nawa Toichi," *Journal of Contemporary History*, Vol. 32, No. 3 (April, 1997).
- Tang, James, 1994, "From Empire Defence to Imperial Retreat: Britain's Postwar China Policy and the Decolonization of Hong Kong," *Modern Asian Studies*, Vol. 28, No. 2 (May, 1994).
- Tavan, Gwenda, 2005, *The Long, Slow Death of White Australia*, London, England: Scribe Publishing.
- Titus, David A., 1980, "The Making of the 'Symbol Emperor System' in Postwar Japan," *Modern Asian Studies*, Vol. 14, No. 4.
- Totani, Yuma, 2008, *The Tokyo War Crimes Trial: The Pursuit of Justice in the Wake of World War II*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____, 2015, *Justice in Asia and the Pacific Region, 1945-1952: Allied War Crimes Prosecutions*, Cambridge University Press.
- Trotter, Ann, 2013, *New Zealand and Japan, 1945-1952: The Occupation and the Peace Treaty*, London, England: Bloomsbury Academic.
- _____, 2017, "Defending the 'Singapore Strategy': Hankey's Dominions Tour, 1934," in Antony Best ed., *Britain's Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980*, Routledge.
- Vandenbosch, Amry, 1948, "The Flaming East," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 257 (May, 1948).
- Wakeling, Adam, 2019, *Stern Justice: The Forgotten Story of Australia, Japan, and the Pacific War Crimes Trials*, Penguin Random House Australia.
- White, Nicholas J., 1998, "Britain and the Return of Japanese Economic Interests to Southeast Asia After the Second World War," *South East Asia Research*, Vol. 6, No. 3 (November, 1998).
- Williams, William Appleman, 2009, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York: W. W. Norton and Company.
- Wolf, David, 1983, "'To Secure a Convenience': Britain Recognizes China -1950," *Journal of Contemporary History*, Vol. 18, No. 2 (April, 1983).
- Villa, Brian L., 1976, "The U. S. Army, Unconditional Surrender, and the Potsdam Declaration," *The Journal of American History*, Vol. 63, No. 1 (June, 1976).

- Wilson, Sandra, Robert Cribb, and Beatrice Trefalt, and Dean Aszkielowicz, 2017, *Japanese War Criminals: The Politics of Justice After the Second World War*, New York: Columbia University Press.
- Xiang, Lanxin, 1992, "The Recognition Controversy: Anglo-American Relations in China, 1949," *Journal of Contemporary History*, Vol. 27, No. 2 (April, 1992).
- Zhai, Qiang, 1994, *The Dragon, the Lion, and the Eagle: Chinese-British-American Relations, 1949-1958*, Kent, Ohio: Kent State University Press.

국문초록

이 논문은 호주와 영국이 바라본 샌프란시스코 강화조약에 대한 영문 논문과 책들을 분석하고 호주와 영국이 인식한 샌프란시스코 강화조약의 중요성을 비교하면서 두 가지 주장을 펼칠 것이다. 첫째, 호주와 영국의 일본 정책에서 알 수 있는 공통적으로 중요한 사실은 샌프란시스코 강화조약을 냉전의 산물로만 바라볼 것이 아니라 1950년대라는 특수한 전후 상황에 맞춘 지정학적 전략들을 국가적인 차원에서 고려할 때 국가 안보와 위상이라는 문제도 샌프란시스코 강화조약과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 둘째, 일본의 군사력 억제라는 목표를 전후 세계 질서 확립의 근본적인 이유로 설정한 호주와 영국의 입장들도 충분히 고려할 가치가 있으며, 샌프란시스코 강화조약이 냉전의 산물만이 아닌 제2차 세계대전의 종료에 따른 결과물이라는 측면을 고려하는 한편, 호주의 국가 안보와 대영제국의 존속이라는 자존심 및 정체성 문제와 직결되는 지정학적 산물이라는 인식을 가질 필요가 있다. 본 논문은 이런 인식을 강조하기 위해서 호주와 영국의 샌프란시스코 강화조약에 대한 인식과 정책들을 살펴본 뒤, 일본을 견제하고자 한 목표는 같았지만 호주와 영국이 국가 안보와 제국의 유지 및 세계 면화 시장에서의 경쟁력 유지를 위해 일본을 억제했다는 차이 속에서 일본의 반공국가 변모라는 미국의 구상이 호주와 영국에게 설득력이 없었다고 주장하자고 한다.

<주제어>

샌프란시스코 강화조약, 호주, 영국, 일본 제국주의, 세계 면화 시장, 중국

ABSTRACT

A Comparative Analysis of Australian and British Policies Toward the San Francisco Peace Treaty: Between the Demilitarization of Japan, a Desire to Monopolize the Chinese Cotton Market, and Preventing the Decline of an Empire

Jo, Kyu Hyun
(Lecturer, Yonsei University)

This article analyzes articles and books on Australian and British perspectives of the San Francisco Peace Treaty, compares the importance of Australia and Britain in the Peace Treaty, and makes two conclusions. First, it is evident from Australia and Britain's postwar policies toward Japan that the treaty must not be viewed merely as a relic of the Cold War but should be considered in conjunction with national security and concerns about international prestige. Second, Australia and Britain's common concerns about restricting the militarization of Japan deserve more attention in its own right, and the San Francisco Peace Treaty must be linked not only with the Cold War but also with the national security of Australia and the maintenance, pride, and a unique identity of the British Empire. This article compares Australian and British perspectives and policies toward the San Francisco Peace Treaty to emphasize this new perspective and argue that while the two countries shared the common objective of restricting Japan's military capabilities, Australia aimed to strengthen its national security through such a measure while Britain wished to preserve its empire and maintain its influence in the global market for cotton by pursuing the common goal of restricting Japan's military capabilities. While Australia and Britain may have both wanted to demilitarize Japan, insofar as differences in such strategic interests existed, the United States' desire to transform Japan from a wartime enemy to a Cold War ally had no persuasive resonance and salience with either country.

Keywords

San Francisco Peace Treaty, Australia, Britain, Japanese imperialism, world cotton market, China

자료소개



- **정영미** | 1905년 일본의 독도 편입 관련 제사료와 '국제법상 점거 사실'에 대한 검토
- **석주희** | 사사카와평화재단 『도서연구저널(島嶼研究ジャーナル)』(2012~2022)과 비판적 고찰



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

1905년 일본의 독도 편입 관련 제사료와 ‘국제법상 점거 사실’에 대한 검토

정영미 동북아역사재단 연구위원

- I. 들어가며
- II. 「량코도 편입 및 대여 청원」
- III. 「「량코」도 영토 편입 및 대여 청원 설명서」
- IV. 「다케시마(竹島) 시찰」
- V. 나가며

I. 들어가며

1905년 1월 28일 일본 내각회의는 “1903년 이래 나카이 요자부로라는 자가 그 섬에 이주하여, 어업에 종사한 것이 관계 서류에 의하면 명백하므로 국제법상 점령 사실이 있다”고 인정하여, 이것을 우리나라 소속으로 하고 시마네현 오키도사의 소관으로 해도 문제없다고 판단하여 독도를 일본 영토로 편입하는 결정을 내렸다. 즉 나카이가 ‘독도로 이주하여 어업에 종사’한 것이 ‘국제법상 점령 사실’로 인정되므로 독도를 편입하기에 이른 것이다.

別紙内務大臣請議無人島所属ニ関スル件ヲ審査スルニ右ハ北緯三十七度九分三十秒東經百三十一度五十五分隱岐島ヲ距ル西北八十五哩ニ在ル無人島ハ他国ニ於テ之ヲ占領シタリト認ムヘキ形跡ナク、一昨三十六年本邦人中井養三郎ナル者ニ於テ漁舎ヲ構ヘ人夫ヲ移シ漁具ヲ備ヘテ海鱸獵ニ着手シ今回領土編入竝ニ貸下ヲ出願セシ所、此際所屬及島名ヲ確定スルノ必要アルヲ以テ、該島ヲ竹島ト名ケ自今島根県所屬隱岐島司ノ所管ト為サントスト謂フニ在リ、依テ審査スルニ三十六年以來中井養三郎ナル者カ該島ニ移住シ、漁業ニ従事セルコトハ關係書類ニ依リ明ナル所ナレハ國際法上占領ノ事實アルモノト認メ、之ヲ本邦所屬トシ島根縣所屬隱岐島司ノ所管ト為シ差支無之儀ト思考ス、依テ請議ノ通閣議決定相成可然ト認ム。¹

별지의 내무대신이 청의한 무인도 소속에 관한 건을 심사한 바, 이는 북위 37도 9분 30초·동경 131도 55분 오키도에서 서북쪽으로 85해리 떨어져 있는 무인도는 타국이 이를 점령했다고 인정할 만한 형적이 없고, 지난 1903년 우리나라 사람인 나카이 요자부로라는 자가 어사(漁舍)를 짓고 인

1 隱岐島ヲ距ル西北八十五哩ニ在ル無人島ヲ竹島ト名ケ島根縣所屬隱岐島司ノ所管ト為(『公文類聚』第二十九編・明治三十八年・第一卷, 國立公文書館).

부(人夫)를 들여보내 어구(漁具)를 마련하여 강치잡이에 착수하고 이번에 영토 편입 및 대어를 청원한 바, 이번에 소속 및 도명(島名)을 확정시킬 필요가 있으므로, 해당 섬을 다케시마(竹島)라고 이름짓고 이후 시마네현 소속 오키도사의 소관으로 하자고 하므로, 이에 심사해 보니 1903년 이래 나카이 요자부로라는 자가 그 섬에 이주하여, 어업에 종사한 것이 관계 서류에 의하면 명백하므로 국제법상 점령 사실이 있다고 인정하여, 이것을 우리나라 소속으로 하고 시마네현 오키도사의 소관으로 해도 문제없다고 판단하여, 이에 정의한 대로 각의 결정을 하는 것을 인정함.

그러나 사실, “나카이 요자부로라는 자가 그 섬에 이주하여, 어업에 종사한 것이 관계 서류에 의하면 명백”하지는 않다. 나카이는 독도로 이주한 적이 없다고 알려져 있기 때문에 그의 ‘독도 이주(移住)’ 운운은 검증되어야 할 부분이다. 나카이의 ‘독도 이주’와 ‘어업 경영’은 ‘국제법상 점령 사실’의 근거로서 일본의 독도 편입의 법적 정당성을 구성하는 하나의 요인이 되기 때문이다.

다만 1903년 당시 나카이의 독도 강치잡이가 구체적으로 어떻게 진행되었는지는 거의 조사되어 있지 않다. 그 외 같은 시기 독도 강치잡이에 나섰던 다른 일본인들의 경우도 마찬가지다. 이에 「秘 다케시마(竹島)」²에 게재된 「량코도 영토 편입 및 대어 청원」과 「량코도 영토 편입 및 대어 청원 설명서」 및 「다케시마(竹島) 시찰」을 소개하여 향후 관련 조사·연구의 진작에 기여하고자 한다.

「량코도 영토 편입 및 대어 청원」³은 내각 회의 결정문에 인용된 나카이의 소위 ‘독도 영토 편입 청원서’로 한일 간 잘 알려져 있는 사료이다. 그러나 전문이 소개된 적이 없어 전문을 소개하기로 한다.

2 시마네현 공문서 센터 특정역사공문서 목록 「群1-1111 「秘(朱印) 竹島」(제작 연도 미상) 「秘 다케시마(竹島)」에 대해서는 『영토해양연구』 23 (2022년 여름호, 동북아역사재단) 자료소개에서 자세히 소개한 바 있다[정영미, 「秘 다케시마(죽도)」와 1906년 시마네현의 「다케시마·울릉도 시찰 8항목」].

3 목차 번호 005.

「량코도 영토 편입 및 대여 청원 설명서」는 「량코도 영토 편입 및 대여 청원」의 첨부 서류로서 「량코도 영토 편입 및 대여 청원」과 함께 일본 정부에 제출된 것으로 추정되는 문서이다.

「다케시마(竹島) 시찰」⁵은 1906년 시마네현 관민의 독도·울릉도 시찰 참여자의 독도·울릉도 답사기다. 집필자 미상이나 「다케시마와 울릉도(竹島及鬱陵島)」⁶의 저자인 오쿠하라 헤키운[奥原碧雲, 오쿠하라 후쿠이치(奥原福市)]라고도 할 수 있으므로 추정된다.

이 세 문서에는 간략하게나마 1903년 당시 나카이의 독도 강치 포획이 어떻게 진행되었는지를 알려 주는 기술이 포함되어 있다. 다음에서는 이들 사료의 전문, 또는 발췌문을 소개하고 나카이의 ‘독도 이주’, ‘어업에 종사’, ‘국제법상 점거 사실’ 운운에 대한 약간의 시사점을 제시하고자 한다.

II. 「량코도 편입 및 대여 청원」

나카이의 「량코도 편입 및 대여 청원」은 먼저 독도의 지형적 특징과 일본·조선 동북부 지역 무역 항로상에 있다는 지리적 특징 때문에 독도가 일본 국익에 도움이 되는 섬이라고 소개한다. 그리고 나카이가 1903년 첫 강치 포획에 착수한 경과가 소개되어 있다. 울릉도 왕래 중 우연히 독도에 정박하여 수많은 강치가 있음을 보고 고심 끝에 계획을 세워 착수하였다고 한다. 이후 포획 강치의 가공과 판로 개척에 대한 전망이 서서 강치 포획을 사업화하려고 하였으나 “이 섬”의 영토 소속이 정해져 있지 않아 강치 포획에 적극적인 사업 전개가 어렵다, 그러니 일본 영토에 편입하고 자신에게 10년간 빌려 달라는 내용이 기술되어 있다. 강치 포획 사업은 전도유망하여 향후 반드시 경쟁적 남획 상황 발생으로 인한 자원 고갈위험에 직면할

4 목차 번호 005-01.

5 목차번호 023-00.

6 奥原碧雲, 1906, 『竹島及鬱陵島』, 報光社(1965년 발간).

것이니 일본 영토로 편입하고 자신에게 대여해 주면 안심하고 자본을 투입하여 자원을 고갈시키지 않는 선에서 사업화시키겠다는 것이 그 논지다.

그런데 아래에서 보는 바와 같이 동 문서 어디에도 나카이가 독도에 이주하여 어업에 종사했다는 언급은 없다. 독도 강치 서식 현황을 우연히 본 나카이가 1903년에 “어사(漁舍)를 짓고 인부를 들여보내고 어구를 마련하여” 강치 포획에 착수했다는 기술만 있을 뿐이다. 이 내용이 각의 결정문에 “지난 1903년 우리나라 사람인 나카이 요자부로라는 자가 어사(漁舍)를 짓고 인부(人夫)를 들여보내 어구(漁具)를 마련하여 강치잡이에 착수하고 이번에 영토 편입 및 대여를 청원한 바”와 같이 인용되어 있으나 다음 장에서 보는 바와 같이 ‘어사’와 ‘인부 이주’의 실체는 나카이의 ‘독도 이주와 어업 경영’을 말하기에는 적절하지 않은 것이다.

[005 - 00] リャンコ島領土編入并ニ貸下願

隱岐列島ノ西北八十五哩、朝鮮鬱陵島ノ東南五十五哩ノ絶海ニ、俗ニリャンコト称スル無人島有之候。周圍約十五町ヲ有スル、甲乙二個ノ岩島中央ニ対立シテ一ノ海峡ヲ成シ、大小數十ノ岩礁点々散布シテ之を圍繞セリ。中央ノ二島ハ四面断岩絶壁ニシテ高ク屹立セリ。其頂上ニハ僅カニ土壤ヲ冠リ雜草之ニ生ズルノミ。全島一ノ樹木ナシ。海辺曲ノ処ハ砂礫ヲ以テ往々浜ヲ成セドモ、屋舎ヲモ構エ得ヘキ個所ハ、甲ノ海峡ニ面スル局部僅ニ一個処アルノミ、甲ノ頂上凹所ニハ瀦口水アリ茶褐色ヲ帶ブ。乙ニハ微ニ塩分ヲ含ミタル清冽ノ水断岸ヲ涓滴候。船舶ハ海峡ヲ中心トシ、風位ニ抛リ左右ニ避ケテ碇泊セバ安全ヲ保タレ候。本島ハ本邦ヨリ隱岐列島及ヒ鬱陵島ヲ經テ朝鮮江原咸鏡地方ニ往復スル船舶ノ航路ニ當タリ。若シ本島ヲ經營スルモノアリテ、人ニ之常住スルニ至ラバ、其レ等船舶ガ寄泊シテ薪水食料等万一ノ欠乏ヲ補ヒ得ル等、種々ノ便宜ヲ生ズヘケレハ、今日駭々乎トシテ盛運ニ向ヒツ、アル所ノ本邦ノ江原咸鏡地方ニ対スル漁業貿易ヲ補益スル所少ナカラズシテ、本島ノ經營ハ前途尤モ必要ニ被存候。

本島ハ此ノ如キ絶海ニ屹立セル巖島ニ過ギザレバ、從來人ノ顧ルモノナク、全ク放委シ有之候。然ル処私儀嶺島往復ノ途次偶本島ニ寄泊シ海驢ノ棲息スルコト夥シキヲ見テ、空シク放委シ置クノ如何ニモ遺憾ニ堪ヘザルヨリ、爾來種々苦慮計畫シ、弥明治三十六年ニ至リ断然意ヲ決シテ資本ヲ投シ、漁舎ヲ構エ工夫ヲ移シ獵具ヲ備エテ、先ヅ海驢ヲ着手致シ候。當時世人ハ無謀ナリトシテ大ニ嘲笑セシガ、固トヨリ絶海不便ノ無人島ニ新規ノ事業ヲ企テ候コトナレバ、計畫齟齬シ設備当ヲ失スル所アルヲ免レズ、剩ヘ獵方製法明カナラズ、用途販路亦タ確カナラズ、空シク許多ノ資本ヲ失テ、徒ニ種々ノ辛酸ヲ嘗メ候結果、本年ニ至リ獵方製法共ニ發明スル所アリ、販路モ亦タ之ヲ開キ得タリ。而テ皮ハ塩漬ニセハ牛皮代用トシテ用途頗ル 多く、新鮮ナル脂肪ヨリ採取セル油ハ品質價格共ニ鯨油ニ劣ラズ、其粕ハ十分ニ絞レバ以テ膠ノ原料ト為シ得ラルベク、肉ハ粉製セバ骨ト共ニ貴重ノ肥料たるコト等ヲモ確カメ得候。即チ本島海驢ノ見込ハ略相立チ候。而シテ海驢ノ外本島ニ於テ起スヘキ事業陸産ハ到底望ナク、海産ニ至リテハ未ダ調査ヲ經ザルヲ以テ今日確言シ難キモ、日本海中ノ要衝ニ当レル本島附近ニ種々ノ水族來集棲息セザル筈ナケレバ(ママ)、本島ノ海驢漁業ニシテ永續スルコトヲ得バ、抛テ以テ試漁探査ノ便義ト機会トヲ得テ、将来更ニ有利有望ノ事業ヲ發見シ得ルナラント相期シ候。要スルニ本島ノ經營ハ資本ヲ充實ニシ、設備ヲ完全ニシテ海驢ヲ獵獲スル上ニ於テ、前途頗ル有望ニ御座候。

然レトモ本島ハ領土所屬定マラズシテ、他日外国ノ故障ニ遭遇スル等不測ノコトアルモ、確乎タル保護ヲ受クルニ由ナキヲ以テ、本島經營ニ資カヲ傾注スルハ尤モ危険ノコトニ御座候。又タ本島ノ海驢ハ常ハ棲息スコトニハアラズ、毎年生殖ノ為メ其季節、即チ四五月(年ニ抛リ遲速アリ)來集シ、生殖ヲ終リテ七八月離散スルモノニ候。随テ其獵獲ハ其期間内ニ於テノミ行レ得ラレ候故ニ、特ニ獵獲ヲ適度ニ制度シ、蕃殖ヲ適當ニ保護スルニアラズンバ、忽チ驅逐殲滅シ去ルヲ免レ

ズ、而シテ制限保護等ノコトハ競争ノ間ニ到底実行シ得ラザルモノナルニ、人ノ利ニ趣クハ蟻ノ甘ニ附クガ如ク、世人苟モ本島海驢獵ノ有利ナルヲ窺知セバ、当初私儀ヲ嘲笑シタルモノモ并ニ起テ大ニ競争シテ濫獲ヲ呈フシ、直ニ利源ヲ滅絶シ尽シテ、結局共ニ倒ルハニ至ルハ必然ニ御座候。要スルニ前途有望ニシテ、且ツ必要ナル本島ノ経営モ、惜ムラクハ領土所属ノ定リ居ラザリト、海驢獵業ニ必ズ競争ノ生ズヘキトニ抛テ大ナル危険之アリ、終ヲ全フシ難ク候。

私儀ハ前陳ノ如ク從來種々苦心ノ結果、本島ノ海驢獵業略見込相立チタレバ、今ヤ進テ更ニ資本ヲ増シテ、一面ニハ獵獲スヘキ大サ数等ヲ制限スルコト、牝及ヒ乳児ヲ特ニ保護ヲ篤クスルコト、島内適當ノ個処ニ禁獵場ヲ設クルコト、害敵タル鯨鱻ノ類ヲ捕獲駆逐スルコト等、種々適切ノ保護ヲ加エ、一面ニハ捕獲製造ニ関スル種々精巧ノ機械ヲ備エ、装置ヲ設クル等設備ヲ完全ニシ、傍ニハ漁具ヲ備エテ他ノ水族漁撈ヲモ試ムル等、大ニ經營スル所アラント欲スルモ、前陳ノ如キ危険アルガ為メニ頓挫罷在候。此ノ如キハ嘗ニ私儀一巳ノ災厄ノミナラズ、又タ国家ノ不利益トモ被存候。就テハ事業ノ安全利源ノ永久ヲ確保シ、以テ本島ノ經營ヲシテ終ヲ全フセシメラレnga為メ、何卒速カニ本島ヲバ本邦ノ領土ニ御編入相成リ、且ツ其レト同時ニ向フ十ケ年間私儀ニ御貸下ケ相成度、別紙図面相添エ此段奉願候也。

明治三十七年九月二十九日

島根県周吉郡西郷町大字西町字指向

中井養三郎

内務大臣 子爵 芳川顯正殿

外務大臣 男爵 小村寿太郎殿

農商務大臣 男爵 清浦圭吾殿 (이하 도면 생략)

[005-00] 량코도 영토 편입 및 대여 청원

오키열도 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어져 있

는 먼바다에, 사람들이 랑코도라고 칭하는 무인도가 있습니다. 둘레는 약 15정(町) 정도로, 갑을 두 개의 바위섬이 서로 마주보며 하나의 해협을 만들어 내고 있으며, 크고 작은 수십 개의 암초가 그 주변에 흩어져 있습니다. 중앙의 두 섬은 사면이 깎아지른 듯한 바위 절벽의 모습을 한 채 우뚝 서 있습니다. 그 꼭대기가 흙으로 조금 덮여 있고 여기에 잡초가 자랄 뿐입니다. 섬 전체에 나무는 없습니다. 왕왕 해안가 굽은 곳에 자갈로 된 해변이 있기도 하나, 건물을 지을 만한 곳은, 겨우 갑(峯)의 해협에 면한 곳뿐이며, 갑(峯) 꼭대기의 움푹 파인 곳에는 다갈색의 고인 물이 있습니다. 을(峯)에는 약간 염분을 포함한 맑고 차가운 물이 절벽에서 흘러내립니다. 선박은 해협을 중심으로, 바람 방향에 따라 좌우로 피해서 세우면 안전합니다. 이 섬은 우리나라에서 오기열도와 울릉도를 거쳐 조선의 강원도와 함경도 지방으로 오가는 선박의 항로상에 있습니다. 만일 이 섬을 경영하는 자가 있어, 사람이 상주하게 되면, 그 배들의 예기치 않은 연료, 물, 식량 등의 부족분을 채우는 기항지가 되는 등 여러모로 편리하니, 요즘 빠르게 성운을 향해 달려가는 우리나라의 강원·함경[도] 지방에 대한 어업 무역에 도움이 되는 점이 적지 않아, 이 섬의 경영은 장래를 위해 매우 필요하다고 생각합니다. 이 섬은 이와 같이 먼바다에 우뚝 솟아 있는 일개 바위섬에 불과하여, 종래에는 사람이 돌아볼 만한 것이 없었으므로, 완전히 방치되어 왔습니다. 그러던 중 내가 울릉도에 드나들다가 우연히 이 섬에 정박하여 무수히 많은 강치가 서식하고 있음을 보고, 허무히 내버려 두는 것이 매우 유감스러워서, 이후 여러 고심 끝에 계획을 세워, 메이지 36년(1903)이 되자 마음을 정하고 자본을 투입하여, 어사(漁舍)를 짓고 인부를 들여보내고 어구를 마련하여, 먼저 강치 포획에 착수했습니다. 당시 사람들은 무모한 짓을 한다며 다들 비웃었으나, 애당초 먼바다에 있어 다니기 불편한 무인도에서 새로운 사업을 하고자 한 것이므로, 계획은 어긋나고 설비는 맞지 않는 것이 있을 수밖에 없고, 그 위에 포획·가공 방법을 잘 몰랐고, 사용처나 판로 역시 확실하지 않아, 허무히 거액의 자본을 잃었고, 손 놓고 여러 쓴맛을 본 결과, 올해 포획 방법, 가공법 모두 알아내었고, 판로 역시 열 수 있게 되었습니다.

다. 이리하여 가족은 염장을 하면 우피 대응으로서 용도가 매우 많고, 신선한 지방으로부터 채취하는 기름은 품질·가격 모두 고래 기름에 뒤떨어지지 않으며, 그 찌꺼기를 꼭 짜서 아교를 만들 수 있으며, 고기는 가루로 만들면 뼈와 함께 귀중한 비료가 된다는 것 등을 확인할 수 있었습니다. 즉 이 섬 강치 포획 [사업]의 전망이 어느 정도 보인 것입니다. 그리고 강치 포획 외 이 섬에서 일으킬 수 있는 사업에 대해 말씀드리자면, 땅 위에서 할 수 있는 것은 전혀 없고, 바다에서는 아직 조사를 하지 않았으므로 지금 확신하기 어려우나, 동해[일본해]상의 요충지에 해당하는 이 섬 부근에 여러가지 어족이 모여들어 서식하지 않을 리 없으므로, 이 섬의 강치 어업이 지속될 수 있으면, 어족 조사를 할 수 있는 편의와 기회를 얻을 수 있어, 장래 더욱 유리하거나 유망한 사업을 발견할 수 있을 것이라고 기대합니다. 즉 자본을 많이 들여 설비를 잘 갖추고, 강치를 포획하는 식으로 이 섬을 경영하면, 매우 전도유망한 것이 될 것입니다.

그런데 이 섬은 영토 소속이 정해지지 않아, 후일 외국과의 분쟁[故障]에 직면하는 등의 일도 있을 수도 있으나, 확실한 보호를 받을 수 있는 근거가 없으므로, 이 섬 경영에 자본금을 투입하는 것은 매우 위험한 일입니다. 또 이 섬에 강치가 늘 서식하는 것이 아니라, 매년 생식을 위해 여름 한철, 즉 4, 5월(해에 따라 늦거나 빠르기도 함)에 모여들어, 생식을 끝내고 7, 8월에 흩어집니다. 따라서 강치 포획은 그 기간 내에서만 할 수 있으므로, 특히 포획을 적절히 규제하고, 생식을 적절히 보호하지 않으면, 곧 진멸되어 없어질 수밖에 없으므로, 그리고 [포획] 제한 [생식] 보호 등은 경쟁[적 조업] 중에는 도저히 실행하기 어려운 일인데, 사람이 이익을 추구하는 것은 개미가 단것에 꼬이는 것과 같아, 세상 사람들이 이 섬의 강치 포획으로 이익이 나는 것을 눈치채면, 당초 우리를 비웃던 사람들도 모두 뛰어들어 서로 경쟁하여 남획함에, 즉시 이익이 되는 자원이 고갈되어, 결국 모두 망하게 될 것이 뻔합니다. 요점은 전도유망하며, 그 위에 필요하기만 한 이 섬의 경영도, 안타깝게도 영토 소속이 정해지지 않으면, 강치 포획에 반드시 경쟁이 일어날 것이므로 이로써 큰 위험이 발생하여, 끝을 보기 어려울 것입니다.

내가 앞서 말한 바와 같이 종래 많은 고심을 한 결과, 이 섬의 강치 포획 사업이 가능성 있게 보였으므로, 지금은 자진하여 더욱 자본금을 늘리고, 한편으로는 포획 가능한 크기와 개체 수를 제한할 것, 암컷 및 새끼는 특히 잘 보호할 것, 섬 내 적당한 곳에 금렵장을 설치할 것, 천적인 고래 등을 잡고 쫓아낼 것 등, 여러 적절한 보호 조치를 취하고, 한편으로는 포획 가공용 여러 정교한 기계를 준비하고, 장치를 설치하는 등의 설비를 완전히 갖추며, 그 한편으로 어구를 마련하여 다른 어족류에 대한 어로(가능성)도 시험해 보는 등, 크게 경영해 보려고 욕심을 내어도, 앞서 말한 바와 같은 위험이 있으므로 좌절하고 말았습니다. 이와 같은 것은 나 하나의 불행에서 그치지 않고, 국가 역시 손해를 입는 일이기도 합니다. 관련하여 사업의 안전과 이익이 되는 자원의 영속을 확보함으로써, 이 섬을 끝까지 경영할 수 있도록, 부디 신속히 이 섬을 우리나라 영토에 편입하고, 동시에 향후 10년간 나에게 빌려주시길 바라며, 도면을 별첨하여 이와 같이 청원하는 바입니다.

메이지 37년(1904) 9월 29일

시마네현 스키군 사이고정 오야자(大字) 니시마치야자 건너편
나카이 요자부로

내무대신 자작 요시카와 아키마사 님

외무대신 남작 고무라 주타로 님

농상무대신 남작 기요우라 계고 님 (도면 생략) (밑줄은 필자: 이하 동일)

III. 「「량코」도 영토 편입 및 대여 청원 설명서」

나카이의 ‘어사’와 ‘인부 이주’의 실체는 「량코도 영토 편입 및 대여 신청」의 첨부 문서인 「「량코」도 영토 편입 및 대여 청원 설명서」에서 확인할 수

있다. 동 문서에는 목차가 있어 「1. 강치 보호 방법」, 「2. 강치 군집에 미치는 경쟁 포획의 해악」, 「3. 강치 가공에 대한 경쟁 포획의 해악」, 「4. 이 섬의 위치 및 유래」로 내용을 나누고 있다. 나카이의 독도 편입 청원의 주된 이유가 '경쟁적 남획 상황 발생에 따른 자원(강치) 고갈 방지'이므로 강치 보호를 위한 '제한적 포획 계획'을 세워 첨부 문서로 제출한 것 같다. 나카이는 「1. 강치 보호 방법」에서 "내가 이번에 「랑코」도 영토 편입 및 대여를 청원한 것은, 그냥 독점 이익을 취하기 위함이 아니라, 이익을 영구히 보전하기 위해, 이 섬의 강치를 다음과 같이 보호하고 포획을 제한하며, 따로 설비를 완전히 갖추어 포획물을 충분히 가공하기 위함일 뿐이다"고 기술하고 있다.

나카이의 '어사'와 '인부를 들여보낸 것'의 실체를 알 수 있는 기술이 있는 부분은 「4. 이 섬의 위치 및 유래」이다. 이 장은 오키섬에서의 독도의 위치와 거리, 서양 수로지와 일본 고사료의 독도 관련 기록, 1903년 나카이가 처음 독도에 들어갔던 때의 상황을 기술한 부분으로 나눌 수 있는데 이 중 마지막 부분에서 '어사'와 '인부 이주'가 실제 어떤 것인지를 알려 주는 기술을 포함하고 있다. 이에 따르면 나카이는 1903년 5월경에 강치 포획을 기획하여 인부를 들여보내고 어사를 지었다고 한다. 그리고 그 '어사를 짓고 인부를 들여보낸' 것에 대해 구체적으로 다음과 같이 기술하고 있다 "이 섬에 처음으로 건물을 짓고 국기를 세운 사람은, 실로 지금 출정하여 제4군에 중군 중인 예비 군조(軍曹) 오하라 이와조가, 나를 위해 통솔한 인부들이었다". 즉 나카이와 어떤 관계인지는 모르나 군 관계자가 휘하 군인들을 이끌고 나카이와 함께 독도에 입도하여 일장기를 세우고 '건물'을 세운 것이 '어사를 짓고 인부를 들여보낸' 것으로 표현되었고 이것이 각의 결정에서 '독도로 이주하여 어업에 종사'한 것으로 표현된 것이다.

이하 지면 관계상 「4. 이 섬의 위치 및 유래」에 관해서만 소개하고자 한다.

[005 -01] 「리ヤン코」島領土編入并貸下願説明書

目次

- 一 海驢ノ保護方法
- 一 海驢ノ群集ニ及ボス競争捕獲ノ害
- 一 海驢ノ製造ニ対スル競争捕獲ノ害
- 一 本島ノ位置及ヒ由来

海驢ノ保護方法

私儀此度「리ヤン코」島領土編入并ニ貸下ノ儀ヲ出願シタルハ、徒ラニ独占シテ利益ヲ壟斷センガ為メニアラズ、利益ヲ永久ニ保全センガ為メ、本島ノ海驢ヲ左ノ如ク保護シ其捕獲ヲ制限シ、及ビ別ニ設備ヲ完全ニシテ捕獲品ヲ十分ニ製造セントスルニ外ナラザルナリ。(중략)

本島ノ位置及ヒ由来

本島ノ位置ハ東經百三十一度五十五分、北緯三十七度十五分ニ在リ、我隱岐列島ヨリ西北八十五浬、朝鮮鬱陵島ヨリ東南五十五浬ニシテ、鬱陵島ニ近キモ、我ガ出雲国多古鼻ヨリハ百八浬、朝鮮「ルツドネル」岬ヨリハ百十八浬ニシテ本邦ニ最モ近シ。

水路誌ニ拠レハ、「西紀千八百四十九年仏国船「리ヤン코」初メテ之ヲ発見シ称呼ヲ其船名ニ取ル。其後千八百五十九年露国「フガット」形艦「バラネ」ハ、此列岩ヲ「メナライ」及ビ「리ヴツア」列岩ト名ケ、千八百五十五年英艦「ホルネット」ハ此列岩ヲ探檢シテ「ホルネット」列岩ト名ツケリ。該艦長「フォシイス」ノ言ニ拠レハ、此ノ列岩ハ北緯三十七度十四分、東經百三十一度五十五分ノ処ニ位スルニ坐ノ不毛岩礁ニシテ、鳥糞常ニ嶼上ニ堆積シ嶼色為メニ白シ。而シテ北西ヨリ西東南ヨリ東ノ長サ約一浬、二嶼ノ間距離ニ浬半ニシテ見タル所、一礁脈アリテ之ヲ連結ス。○西嶼ハ海面上高サ約四百十呎ニシテ、其形棒糖ノ如シ。東嶼ハ較低クシテ平頂ナリ。此列岩附近ハ水頗ル深キガ如シト雖ド

모、其位置ハ実ニ函館ニ向テ日本海ヲ航行スル船舶ノ直水道ニ当レル
 ヲ以テ頗ル危険ナリトス〕トアリ、米国水路部告示第四三号（明治
 三十五年一月）ニ抛レバ、該国軍艦「ニューヨーク」ハ此列岩ノ位置ヲ測定
 シテ、北緯三十七度九分三〇秒、東經百三十一度五十五分トセリ。
 水路誌ノ記スル所ニ抛レハ、本島ハ今ヨリ五十余年前、私人ノ発見ス
 ル所ナリト雖ドモ、本邦舟子等ニ知ラレタルハ余程以前ニ在ルガ如シ。
 彼等故老ノ間ニハ、本島ニハ怪物住シ危声ヲ發ス、近クベカラズト伝
 説シ居ルモノアリ。蓋シ海驢ノ叫声ヲ怪ミタルナラン、喧々実ニ里余外
 ノ沖合ニ聞エ、而シテ此伝説ハ頗ル古キガ如シ。何トナレバ近来鬱陵
 島ニ往復スル船舶ノ間ニ起リタリトセバ、余リニ蒙昧ナレバナリ。又夕
 慶長年間ニ伯州米子ノ其数度竹島ニ往復セル事情ヲ伯耆民談記ニ載セ
 アリ、大ナル竹ヲ産シテ風呂桶ヲ製スルニ足ルコトヲ載セアリ。俗説ニ
 鬱陵島ハ松島ニシテ、其ノ竹島ナルモノハ別ニアリ、大ナル竹ヲ産スト
 云フモノアリ。然レドモ米子ノ某ガ往復シタル竹島ハ確ニ鬱陵島ナリ。
 所謂松竹兩島ハ邦人ノ命名スル所ニシテ、鬱陵島ト本島トヲ并称シタ
 ルニハアラザルカ。而シテ隱岐列島ヲ經テ鬱陵島ニ数度往復セルモノ
 ハ、本島ヲ見ザル筈ナシ。要スルニ邦人ハ夙ニ本島ヲ発見シ居ルモ、惜
 ムラクハ記録ノ呈スヘキモノナキノミナラント信ス。
 從來本邦ノ漁夫等、鬱陵島往復ノ途次、往々本島ニ寄泊シ鮑ヲ採取セ
 ルコトアルノミナリシガ、昨三十六年五月余ハ爰ニ海驢鯊ヲ企テ、人
 夫ヲ移シ漁舍ヲ構エタリ。而シテ私儀ノ人夫等ガ上陸セシ際、全島一
 ノ何等建設物ヲモ発見セザリキ。即チ本島ニ初メテ建設物ヲ構エ国旗
 ヲ樹テタルモノハ、実ニ現ニ出征第四軍ニ從軍セル豫備軍曹小原岩藏
 ガ、私儀ノ為メニ師ヒタル人夫ノ一行ナリトス。(첨부 지도 생략)

[005 -01] 「랑코」도 영토 편입 및 대여 청원 설명서

목차

1. 강치 보호 방법
2. 강치 군집에 미치는 경쟁 포획의 해약
3. 강치 가공에 대한 경쟁 포획의 해약
4. 이 섬의 위치 및 유래

강치 보호 방법

내가 이번에 「랑코」도 영토 편입 및 대여를 청원한 것은, 그냥 독점 이익을 취하기 위함이 아니라, 이익을 영구히 보전하기 위해, 이 섬의 강치를 다음과 같이 보호하고 포획을 제한하며, 따로 설비를 완전히 갖추어 포획물을 충분히 가공하기 위함일 뿐이다. (중략)

이 섬의 위치 및 유래

이 섬은 동경 131도 55분 북위 37도 15분에 위치하며, 우리나라 오키열도에서 서북쪽으로 85해리 조선 울릉도에서 동남쪽으로 55해리에 있고, 울릉도에서 가까우나, 우리나라 이즈모국(出雲國) 다코바나(多古鼻)에서 108해리, 조선 룻도넛 곳에서 180해리 떨어져 있으므로 우리나라에 가깝다.

수로지에 의하면, 서기 1849년 프랑스 배 ‘리앙코루도’가 처음 이것을 발견하여 그 배 이름을 따서 호칭을 붙였다. 그 후 1859년 러시아국 ‘푸갓토’형 함(形艦) ‘파라네’는, 이 열암을 ‘메나라이 및 리붓차’ 열암이라고 이름 붙였고, 1855년 영국 함 ‘호넷’은 이 열암을 탐험하고 ‘호넷’ 열암이라고 이름 붙였다. 그 배의 함장 ‘포시즈’의 말에 따르면, 이 열암은 북위 37도 14분 동경 131도 55분에 위치한 두 개의 불모의 암초로서, 그 꼭대기에 늘 새똥이 떨어져 있으므로 섬이 하얀 색으로 보인다고 한다. 그리고 북서에서 서, 동남에서 동, 동쪽 길이가 약 1해리이며, 두 섬이 가까이 붙어 있어 하나의 섬으로 보이는데 일맥(一脉)의 암초가 두 섬을 연결한다. ○ 서쪽 섬은 해발 약 410척으로, 막대 사탕 같은 형상이다. 동쪽 섬은 비교적 낮고 꼭대기가 평평하다.

이 열암 부근의 바다가 매우 깊다고는 하나, 그 위치가 실로 하코다테로 향해 동해(일본해)를 항해하는 선박의 직항로에 해당하여 더욱 위험하다 한다고 하며, 미국 수로부 제40호 고시 제43호(메이지 35년(1902) 1월)에 따르면, 그 나라 군함 '뉴욕'이 그 열암의 위치를 측정하여, 북위 37도 9분 30초 동경 131도 55분이라고 했다.

수로지에 기록된 바에 의하면, 이 섬은 지금으로부터 50여 년 전, 프랑스인이 발견한 곳이라고 하나, 꽤 오래전에 우리나라 어부들에게 알려진 것 같다. 나이 든 어부들 중에는, 그 섬에 괴물이 살며 무서운 소리를 내기 때문에, 가까이 다가가지 말라는 전설이 있다는 사람도 있다. 그러나 강치 울음 소리가 괴이할지 몰라도, 그 시끄러운 소리는 사람 없는 바다 가운데서나 들을 수 있는 소리라서, 이 전설은 매우 오래된 것으로 보인다. 근래 울릉도를 오가는 선박들 사이에서는 나올 수 없는, 너무 무지몽매한 소리인 것이다. 또 게이초 연간(慶長, 1596~1615)에 하쿠슈(伯州) 요나고(米子)에서 수차례 죽도(竹島, 다케시마, 울릉도)에 갔던 일이 『백기민담기(伯耆民談記)』에 기술되어 있다. 큰 대나무가 자라서 목욕통을 만들기에 적당하다고 기술되어 있다. 속설에 울릉도는 송도(松島, 마쓰시마, 독도)라는 섬이며, 그 죽도라는 섬은 별도의 섬으로서, 큰 대나무가 자란다고 하는 사람도 있다. 그래도 요나고의 모씨가 갔던 죽도는 확실히 울릉도다. 소위 송죽 두 섬은 우리나라 사람이 붙인 이름이며, 울릉도와 이 섬(독도)을 묶어서 칭한 명칭이 아닐까. 그리고 오키열도를 거쳐 울릉도까지 수차례 갔다 온 자들이 이 섬을 못 보았을 리 없다. 중요한 것은 우리나라 사람은 일찍부터 이 섬을 발견했으나, 애석하게도 기록으로 남겨놓지 않았을 뿐이라고 믿는다.

종래 우리나라 어부들이, 울릉도에 갔다올 때마다, 종종 이 섬에 정박하여 전복을 따는 일이 있었을 뿐이나, 작년 36년(1903) 5월경에 비로소 강치 포획을 기획하여, 인부를 들여보내고 어사를 지었다. 그리고 그는 인부들이 상륙할 때, 섬 전체에 어떤 건물도 없었음을 발견했다. 즉 이 섬에 처음으로 건물을 짓고 국기를 세운 사람은, 실로 지금 출정하여 제4군에 중군 중인 예비 군조(軍曹) 오히라 이외조가, 나를 위해 통솔한 인부들인 것이다. (침부지도 생략)

IV. 「다케시마(竹島) 시찰」

독도에 사람이 거처할 만한 건물이 세워진 것이 1905년 편입 이후인 것은 확실하다. 그것을 보여 주는 것이 「다케시마 시찰」이다. 이 문서는 1906년 시마네현 관민의 독도·울릉도 시찰에 참여했던 오쿠하라 헤키운이 쓴 독도·울릉도 답사기로 보인다. 1906년 3월 22일 시마네현 관민 45명이 독도 시찰길에 올랐다. 독도 시찰단은 시마네현 마쓰에(시마네현 현청 소재지)를 출발하여 같은 날 시마네현 사카이항(港)에 도착, 23일 사카이항을 출발하여 같은 날 오키섬 사이고항에 도착했다. 다음 날인 24일 사이고항에 머물며 바람이 불기를 기다리다가 25일 사이고항을 출발, 26일 독도에 도착하여 둘러본 후 울릉도로 갔고 이틀 후인 28일 울릉도 도동을 출발하여 29일 사이고항으로 되돌아왔다. 그리고 30일 사이고항을 출발, 사카이항을 경유하여 마쓰에로 복귀했다.⁷ 이후 시찰단의 1인이었던 오쿠하라 헤키운이 『다케시마와 울릉도』를 집필하였는데 「다케시마 시찰」 역시 그가 집필한 것으로 보인다.

「다케시마 시찰」에서는 『다케시마와 울릉도』에서는 보이지 않는 독도·울릉도 답사 시의 상황을 볼 수 있다. 먼저 독도 답사기를 기술하고 이어서 울릉도 답사기를 기술했는데 전자를 통해 독도에는 독도 망루에서 근무하는 직원의 집과 1906년에 설립된 ‘다케시마 어업합자회사’ 사무실이 있었다는 것을 알 수 있다. 독도 망루는 1905년 8월 19일 준공되었다. 다케시마 어업합자회사는 나카이 요자부로, 가토 주조, 이구치 류타, 하시오카 도모지로 4명이 공동으로 출원한 ‘다케시마 어업 청원(1905.5.20)’에 시마네현이 허가증을 교부(1905.6.3)하여 설립된 것이다. 즉 독도에 “어사(漁舍)를 짓고 인부를 들여보내고 어구를 마련하여” 라는 표현이 적절한 상황이 발생한 것은 1903년이 아닌 1905년 7월 이후라고 할 수 있는 것이다.

7 시마네현 관민의 독도와 울릉도 시찰에 대해서는 정영미, 2022, 「「秘」 다케시마(죽도)」와 1906년 시마네현의 「다케시마·울릉도 시찰 8항목」, 『영토해양연구』 23 참조

이하 지면 관계상 「다케시마 시찰」 중 독도 답사기에 대한 부분만 소개하고자 한다.

[024-00] 竹島の視察

予は竹島の視察として、去る三月二十六日午後四時三十分第二隱岐丸に乗込、同五時解纜隱岐島を距りて戊亥の方面に向ヒテ帆せたるが、翌二十七日午前七時過に竹島へ着せり。同島ハ二個の大島及其附近に三十個許りの小嶼碁布羅列せられ、北西に位するものが最大島にして、高サ三百八十一尺く竹中島序書記の測定する所なりく其面積ハ測定するの間合なかりしにより之れを知るを得されとも、大凡都万村大字の大森島に均しからん。其東南に屹立するものは第二の島にて高ハ二百二十六尺、大森島より稍小なる弥。二島共に断岸絶壁奇岸峯突兀として、遠景の美地ニ比肩するものあらざるべし。而して本船ハ先づ二島の中間、則同島の北東約三四百間の距離ニ船を停めて、同島漁獵会社の積込たる小舟にて数名は上陸せり。其間予ハ「すたち」を以て海底の浅深及底質を驗せるに、深サ二十七尋にして最も高低甚だしき荒瀨なり。用意せる立テ釣繩に塩鱒を餌料として魚類の棲息如何を試ミしに、忽ちにして大なるつごり一尾を釣獲せしも、小舟に乗りて詳細に探るに何らされど、漁場の調査を遂ぐる能わざるニより、便乗者の甲乙の涉りに漁具の貸与を求むるに任せ之を貸与せしが、く凹凸セル礁上加ふるに汽船ハ錨を投せずして緩く汽罐を掛け、風潮の為めに船の流サル、を防ぎ居るもの故、自然多少の位置の轉するを以テ、始めて使用する新漁師ハ釣物を岩礁に触れしめたるものにして、忽ちにして六ヶの釣鉤を失ひたり、く欄外注 一ト掛鉤五本付ケ既にして通ひ船は再び本船ニ來れるに乗りて、先つ北西の大島に至り尋て兩三名と共に東南の大島に到りたるが、其間の海面ニハ数多の海驢ハクワン々叫ひツ、船の前後に頭われ、殆んと人語を弁せさりなり。該島に到るや同行者の壹名ハ逃れ損したる海驢一頭を岩間に於て撲殺せり。夫れより東方ノ岸島

を見るに、一面海苔付着して突然黒毛布ヲ布キ列べたるが如し。海苔の長サハ二三寸にして幅約三步許りの大なるものなり。朝来天氣良好にして之を刷き採らんとするニハ誠に適度なり。指頭を以て一片を捻り之を手溜りとして強く刷けバ、長さ七八寸乃至壹尺幅五六歩乃至壹寸四五と許りを刷き採るを得べし。僅かに三四分間にして五六十目を刷き取れり。若し一日間之れに従事せば十貫目を採取するハ難からざるべし。和布ハ稚嫩にして僅かに海岸に付着せるを見るノミ。元来其海景を見るに本品の発生ハ少かざるべく、海驢好んで餌食とするものなるにより、或ハ発生を遂ふて之を捕食するなり。將期節の末夕盛期ニ至らずして然る弥ハ疑問に属す。鮑ハ周圍兩岸に多く棲息するものと認めらる。本島の鮑ハ体軀大ならず、其介の量百目より百二十目許りのものより大ナルはなし。而して其種類ハ本土のめたかに似てめたかにあらず、また介に似てまたかいならず、則ちめたかとまた介の間の子にしてに近かき一種類なり。味に於てハ異なる所なきが如くなるも、其肉質は(追筆)稍硬き方なり。製造上必らず歩溜り多からん。

(追筆) 明鮑として嘗むべき原料ならざるも罐詰用に供するには最も適当ならんと考へらる。日露戦役の間に於て海軍省より望楼を設けられたるを以て、一タビ頂上に登らんと欲し、依て一方の断岸を觀るに杭材を以て作れる梯子様のもの凡そ三丈許りニ架したり。之を登れハ岩石の鼻を破壊せる羊腸たる道に似たるものあり、殆んどほふするにあらされハ危険なり。二町許を攀登すれハ頂上に達す。岩中を穿ち一軒の家屋を建造せり。之れ当時望楼職員の住家たり。夫より東に当り岩石を疊んで四方を築き、其中間に方一間許りの望楼台あり、其北方に当りてハ手を立てるか如き絶壁にして海岸に達せる穴あり、之昔時本島を湧出せしめたる噴火坑なりと云ふ。一瞬身ニ粟を生せしめ心胆を寒からしむ。其西南ハ勾配急なれとも、畑地とするに足るべきもの凡二三反歩あり。現に望楼職員が耕作せる形跡の存せるもの三畝歩許りあり、其附近ニ持參せる木苗を植付置けり。帰道ハ左方に勾配緩なる道路あり。

六合許を下れば左方に水池あり。更に数間を下るに道路を開く能ハサル急岸にして、経壹寸許りの鉄杭ヲ岩中に立て込み、径五六歩のワヤ、則鉄條の網を通せり。之れに頼りて凡十四五間を下りたるに、海面よりハ高二条許りの岩間ニ長式間許りの橋を架したるものなり。今ハ敗類して橋桁式本を存せるノミ。橋下ハ激流高く兩岸を洗ひ、其音凄然として瞰下すべからず、辛く桁上を横這う一ノ道路に出たり。右する事五六十間にして一ヶの浜あり、其上りニ二軒(ママ、軒)の小屋あり、竹島漁獵会社の事業小屋なり。一行ハ記念のため其北方の荒浜において撮影セリ。而して汽船ハ乗込を足して笛声を頻々タリ。一同之れニ乗込たれば本島を一周して後ち、戌の方位ニ向て運転を始めたり。時ハ午後二時三十分なり。

[024 - 00] '다케시마(竹島)' 시찰

나는 '다케시마(竹島, 독도)' 시찰을 위해, 지난 3월 26일 오후 4시 30분에 제2 오키마루에 승선하여, 같은 날 5시에 닷을 올리고 오키도를 떠나 서북쪽을 향해 항해하여, 다음 날 27일 오전 7시가 지나 '다케시마'에 도착했다. 이 섬은 2개의 큰 섬과 그 부근에 흩어져 있는 30여 개의 암초로 되어 있는 섬인데, 북서쪽에 있는 것이 가장 큰 섬으로, 높이 381척 <다케나카 도청 서기가 측정한 것에 따름> 그 면적은 측정할 시간이 없었으므로 알 수 없었으나, 대체로 쓰마촌[都万村] 오야자 쓰도[津戸]에 있는 오모리섬[大森島] 정도일 것이다. 그 동남쪽에 솟아 있는 것이 제2의 섬으로서 높이는 226척, 오모리섬보다 약간 작은 것 같다. 두 섬 모두 깎아지른 듯한 절벽과 회안한 모양의 해안과 봉우리로 되어 있어, 멀리서 보는 그 아름다움은 그 무엇에도 비견할 수 없을 것 같다. 그리고 우리 배는 먼저 두 섬의 가운데, 즉 이 섬의 북동쪽 3~4백 간 떨어져 있는 거리에 멈춰 섰고, 몇 명이 이 섬 어업회사가 보낸 작은 배에 타고 상륙했다. 그동안 나는 '스다치'를 가지고 바다 높낮이 및 바다 밑 상황을 조사하였는데, 깊이는 27섬이고 매우 깊고 거친 바다였

다. 준비해 간 어구(立テ釣繩)와 염장 정어리를 미끼로 어류의 서식 상황을 알아보고자 했는데, 그 즉시 큰 ‘쓰고리’ 한 마리를 잡았으나, 작은 배에 타고 있어서 상세하게 살펴보지 않았으므로, 어장 조사를 마칠 수 없었기 때문에, 작은 배에 타고 상륙하는 사람에게 부탁하여 어구를 빌려오라고 했으나, 여기저기 튀어나온 암초 때문에 닻을 내리지 못하고, 엔진을 약하게 걸어, 바람과 파도 때문에 배가 떠내려가는 것을 막아 두었는데, 이 때문에 배의 위치가 다소 바뀌어, 처음으로 사용하는 신식 어부 낚시 도구를 암초에 부딪히게 하여, 즉시 6개의 낚시 바늘(釣鉤)을 잃어버렸다. <난외 주: 하나와 거는 바늘 5개> 이미 작은 배가 다시 우리 배 쪽으로 왔으므로 그 배를 타고, 먼저 북서쪽에 있는 큰 섬에 갔다가 2, 3명과 함께 동남쪽에 있는 큰 섬으로 갔는데, 그 사이의 바다 위에 많은 강치가 배 앞뒤 쪽으로 몰려들어 광광 우는 소리를 내는 것이, 거의 사람의 말처럼 들렸다. 그 섬에도 착하자마자 동행자 중 한 명이 잡다가 놓친 강치 한 마리를 바위 틈에서 때려 잡았다. 거기에서 동쪽 해안가를 보니, 일면에 김(海苔)이 붙어 있어 잡자기 검은 털이 있는 천이 펼쳐져 있는 것을 본 것 같다. 김은 길이가 2, 3촌이고 폭은 3보 정도 되는 큰 것이다. 아침부터 날씨가 좋았으므로 이것을 채취하기에 좋았다. 손가락 끝으로 한쪽을 비틀어 떼고 떼는 부분을 잡아 세게 벗겨 내면, 길이 7, 8촌 내지 1척, 폭이 5, 6보 내지 1촌 4~5 정도를 벗겨 낼 수 있었다. 불과 3~4분간에 5~6목을 벗겨 낼 수 있었다. 만일 하루종일 하면 10관목을 채취하는 것도 어렵지 않을 것이다. 미역은 어린 것들이 조금 해안가에 붙어 있는 것을 볼 수 있을 뿐이다. 경치를 보니 이 섬이 원래 이것(미역)이 잘 자라는 곳이며, (미역은) 강치가 즐겨 먹는 것이므로, (미역)이 다 자라면 강치의 먹이가 될 것이다. 그러나 아직 때가 되지 않았으므로 진짜 그럴지는 의문이다. 전복은 주위의 두 해안에 많이 서식하는 것으로 보인다. 이 섬의 전복은 크지 않아, 100목에서 120목 정도 무게가 나가는 것들로 더 이상의 큰 것은 없다. 그리고 그 종류는 우리 땅의 ‘메타카’에 가까운 종류의 하나다. 맛은 다르지 않은 것 같으나, 육질은 (추펄) 다소 단단한 것 같다. 상품화될 수 있는 것은 적을 것이다.

(주필) 명나라 전복으로서 칭찬할 만한 것은 아니지만 통조림용으로 만들기에는 가장 적당하다고 생각한다. 러일전쟁 때 해군성에서 망루를 설치하였으므로, 한 번 정상에 오르고 싶었는데, 절벽 한쪽을 보니 말뚝 같은 것으로 만든 사다리 모양의 것이 약 3장 정도 걸려 있다. 이것을 타고 오르니 바위를 깨서 만든 구불구불한 길이 있어, 기어가지 않으면 위험하다. 2정 정도를 기어오르면 정상에 도착한다. 바위를 뚫어 만든 가옥 하나가 있다. 이것은 당시 망루 직원이 사는 집이다. 거기에서 동쪽으로 암석을 쌓아 사방을 만들고, 그 중간에 1칸 정도 크기의 망루대가 있고, 그 북쪽으로는 팔을 위로 뻗은 것과 같은 절벽으로서 해안으로 통하는 굴 하나가 있는데, 이것은 예전에 이 섬을 솟아오르게 한 분화구라고 한다. 순간 소름이 돋을 정도로 간담이 서늘해졌다. 그 서남쪽은 경사가 가파르긴 하나, 밭을 일굴 수 있을 정도의 땅 약 2~3반보 정도가 있다. 실제로 망루 직원의 경작지 같은 것이 3묘보 정도가 있고, 그 부근에 가지고 온 나무 묘목을 심어 놓았다. 돌아올 때는 왼쪽에 있는 경사가 완만한 도로를 사용했다. 6합 정도를 내려오면 왼쪽으로 물구덩이가 있다. 거기서 몇 칸을 내려오면 길을 낼 수 없는 절벽으로서, 길이 1촌 정도의 철 말뚝을 바위에 박고, 길이 5~6보의 '와야', 즉 철조망을 걸어 두었다. 이것에 의지하여 약 14~15칸을 내려오면, 해변보다 2조 정도 높은 바위 사이에 길이 2칸 정도의 다리를 걸어 놓았다. 지금은 무너져서 다리 널빤지 2개만 남아 있을 뿐이다. 다리 밑은 양 해안에 격류가 부딪치며, 무서운 소리를 내기 때문에 아래를 내려다볼 수 없었고, 간신히 널빤지 위를 기어 가면 길 하나가 나온다. 오른쪽으로 5~6칸 정도로 해변 하나가 있고, 그 길 위에 2채의 작은 집이 있는데, 다케시마 어업회사가 사무를 보는 작은 집이다. 일행은 기념하기 위해 그 북쪽의 거친 해변을 배경으로 사진을 찍었다. 기선은 빨리 승선하라는 듯 자주 기적을 울렸다. 일동은 이것에 올라타고 이 섬을 일주한 뒤에, 북쪽을 향해 배를 물기 시작했다. 때는 오후 2시 30분이었다. (후략)

V. 나가며

1905년 1월 28일 일본 내각회의는 나카이 요자부로의 ‘독도 이주’, ‘어업에 종사’한 것을 ‘국제법상 점령 사실’로 인정하여 독도를 편입하는 결정을 한다. 나카이의 ‘독도 이주’와 ‘어업에 종사’는 나카이가 제출한 「량코도 편입 및 대여 청원」의 “어사(漁舍)를 짓고 인부를 들여보내고 어구를 마련하여”에서 나온 말이다. 한편 동 문서의 첨부 문서인 「량코도 영토 편입 및 대여 청원 설명서」를 통해 ‘인부’와 ‘어사’의 실체는 1903년 나카이를 앞세워 독도에 입도한 ‘군 관련 인물’과 그 휘하 군인들이 세운 ‘건물’임을 알 수 있다. 다만 해당 ‘군 관련 인물’이 나카이와의 사적 관계에서 간 것인지 아니면 어떤 공적 임무를 띠고 그와 동행한 것인지는 알 수 없다. ‘건물’ 역시 어떤 용도, 어떤 형태의 것인지 알 수 없다. 향후 심층 연구가 필요한 부분이다. 어쨌든 1903년 당시 ‘독도 이주’와 ‘어업에 종사’를 통해 직관되는 그런 사실은 없었다는 것이 해당 사료를 통해 확인되는 것이다. 그리고 바위를 뚫어 만든 집이나 사무실 등 사람이 거처할 수 있는 곳이 마련된 시기는 1905년 7월 이후라는 것을 「다케시마 시찰」을 통해 알 수 있다. 1905년 1월 시점에 독도 편입의 근거가 되는 ‘국제법상 점령 사실’은 이와 같이 실체가 모호한 것임을 알 수 있다.

7-1-2-6

7-1-2-6
 隱岐列島ノ西北ハ千五哩朝鮮鬱陵島ノ東南五十五哩ノ
 間海峽ヨリヤンコノ稱スル無人島有リ其周圍各約十五町
 ヲ有ル甲乙二個ノ岩島中央ニ對立シテ一ノ海峽ヲ成シ大小
 數千ノ岩礁點々散布シテ之ヲ圍繞スル中央ノ二島ハ四面
 新岩絶壁ニテ高ク屹々立リ其頂上ニ僅カニ玉藻ヲ冠シ雜草
 乏シ生ズルニ全島一ノ樹木ナシ海峽曲ノ砂礫ヲ以テ生々瀆
 ヲ成ストモ屋舎ヲ建テ得ヘト何所ハ甲ノ海峽ニ面ス局部僅
 々一畑地アルニ甲ノ頂上四面新岩滿水アリ茶褐色ヲ帶ブ乙ハ
 嶺ニ盡分リ谷ミタル清冽ノ水新岸ヲ瀆漏候形跡ハ海峽ヲ
 中心トシ凡立ニ抛リ左右ニ瀆ヲテ堤治バ安全ヲ保ルシ美
 木島ハ本邦ヨリ隱岐列島及ビ鬱陵島ヲ經テ朝鮮江
 原咸鏡地方ニ從復スル程白旆路ニ當リ是レ本島ヲ經

島根縣志支島誌

「량코도 편입 및 대여 청원」 1

嘗云んモノヲ人ニ之ニ常任正ニ至ルハ甘苦ニ公ニ白カ奇白ニテ薪
 水食料 奇萬一ノ欠乏ヲ補ヒ得ル者僅々、使臣ヲ生スヘケレハ
 今日駿々手トシテ盛運ニ白ヒフアル所、本邦ノ江原咸鏡地
 方ニ對スル漁業貿易ヲ補益スル所、少ナカズテ本島ノ経営
 前途者モ世要ニ被存矣
 本島ハ此ノ如キ絶海ニ此立モル最前タル若島ニ過ギザバ後
 未人ノ顧ルモノナリ、全ク改委シ有之矣、然ルニ松城巒陵島復
 ノ途次偶本島ノ奇泊シ海疆、棲息スルノ夥シク見テ空
 シク改委シ置フ、如何モ遺憾ニ甚ハカク爾來種々苦慮
 計畫ニ示 明治三十六年ニ至リ断然意ヲ決シテ資本ヲ
 投シ漁舍ヲ措ク人夫ヲ移シ獵具ヲ備エテ先ツ海疆獵ニ着
 手改シ英當時世人ハ世謀ナリトシテ大ニ嘲笑トシカ固トテ絶海
 不更無人島ニ新規ノ事業ヲ企テ矣コトナバ 計畫組

「량코도 편입 및 대어 청원」 2

語レ設備當ッ失ス所アルカ免レテ剩一獵方製法明カナラ
 不用途賂路ホク確カク空リ許多ノ資本ヲ失テ是ニ鐘
 々ノ辛酸ヲ嘗ソ候結果本年ニ至リ獵方製法共ニ奈月ス
 ル所アリ販路モ亦ク之ヲ開キ得タリ而シテ皮ハ益漬ニ件皮代用
 トシテ用途頗ル多ク新鮮ニ脂方ヲ採取ス油ハ品質賈格
 共ニ鯨油ニ方テ貫柏ハ十分ニ絞レバ以テ膠ノ原料ト爲シ得
 悉ク肉ニ杉製思惟ト共ニ貴重ノ肥料トシテ者ソ之ヲ確カク得
 矣即チ本島海驢獵ノ見込ハ殆相立テ矣而シテ海驢獵ノ
 外本島ニ於テ起ルヤ事業漁産ハ創ニ感望ナク海産ニ至ラハ未
 ダ調査ヲ經サルヲ以テ今日確言シ難キモ日本海中ノ要衝
 ニ當ル本島附近ニ種々ノ水族未集棲息トナル筈ナレバ
 本島ノ海驢業ニシテ永續スル下ヲ得ハ必チ以テ試漁
 探查ノ便宜下機會ハソ得テ將來更ニ有利有望ノ事業

「량코도 편입 및 대어 청원」 3

設見し得ルナラント相期シテ要スルニ本島ノ經營ハ資本ヲ充
 實ニシテ設備ヲ完全ニシテ海驢ヲ獵獲スル上ニ於テ最途
 頗ル有望ニ御座ル
 然レハ本島ノ領土所屬定マラズテ他日外國ノ故障ニ
 遭遇スル者不測ノコトアルモ確乎タル保護ヲ受クルニ由ナキヲ
 以テ本島經營ハ資本力ヲ傾注スルハ尤モ危陰ノ下ニ處座
 矣又タ本島ノ海驢ハ常ニ棲息スルニアラズ毎年生殖
 爲ノ貫季即チ四五(年換り)月未集シ生殖ヲ終リテ七
 八月離散スルモノトテ其道ヲ其獵獲ハ其期間内ニ於テノシ
 行得ラレヌ故ニ持テ獵獲ヲ適度ニ制度シ著殖ヲ適當ニ保
 護スルニアラカンハ忽チ駈逐殄滅シ去ルヲ免ヒテ而シテ利
 者ノ下ニ競争ノ間ニ到底實行シ得ラレザルモノナル人ノ利ニ
 趣クハ穢ノ甘ニ倚カカ如ク世人苟ニ本島海驢獵ノ有利ナ

「량코도 편입 및 대어 청원」 4

北ヲ窺知セバ當初私儀ヲ嘲笑シタルモ是并起テ大ニ競
 争シテ獵獲ヲ逞フニ直ニ川源ヲ滅絶シ盡シテ結局共ニ倒
 ルニ至ルハ必然御座美要スルニ前案有望シテ且必
 本島ノ經營モ惜ムラハ願出所屬ノ定リ居ラヤト海驢獵業
 必不競争ノ生スベキト云テ大ニ危険之アリ終ッ全
 フシ難
 矣
 私儀ハ前陳ノ如ク徑末種々苦心ノ結果本島ノ海驢獵業
 略見込相立チタルハ今や進テ更ニ資本ヲ増シテ一面ハ獵獲
 スヘキ大々殺奪ヲ制限スルニ他及ビ乳兒ヲ特ニ保護
 島内通衢ノ個々禁獵場ヲ設ケルニ下官敵ハ獵獲製造
 獲馳逐スルニ等種々過切ノ保護ヲ加エ一面ハ獵獲製造
 業ニ種々精巧ノ機械ヲ備工裝置設ケル等設備完全
 此方ニ漁具ヲ備エテ地ノ水族漁撈ヲモ試ムル者大ニ經營

高良係總攷勅勅書

「량코도 편입 및 대여 청원」 5

祈^ニテ^シテ^ス 欲^スニ^シテ^ス 前^ノ陳^ノノ^ク如^キキ^ク危^ク冷^クフル^ルガ^ル爲^ニテ^ス 領^ノ控^ノ罷^ノ在^ル美^ニ
 此^ノ如^キキ^ク帝^ノ弘^ノ一^ニ已^ニ災^ノ厄^ノノ^クミ^クラ^ズ又^ク國^ノ家^ノノ^ク不^レ利^ノ益^ノ
 被^レ存^ル矣^ト 諸^ノ事^ノ業^ノノ^ク安^ク全^ク川^ノ涼^クノ^ク永^ク久^クヲ^レ確^ク保^ル以^テテ^ス 本^ノ
 島^ノノ^ク經^ル營^ヲテ^テ終^ルヲ^レ全^クヲ^レセ^シテ^ス 何^ノ卒^ノ速^クカ^ニ 本^ノ島^ノノ^ク本^ノ
 邦^ノノ^ク領^ノ御^ヲニ^シテ^ス 編^ル入^ル目^ノ成^リ其^ノ貫^レレ^ト同^ノ時^ニ向^テテ^ス 十^ノヶ^ノ年^ノ間^ニ弘^ノ
 儀^ノノ^ク御^ヲニ^シテ^ス 目^ノ成^リ度^ノ別^ニ紙^ノ面^ノ西^ノ目^ノ添^エ此^ノ改^メ奉^ル願^ス矣^ト 也^ト
 明治三十七年九月二十九日
 島^ノ縣^ノ陸^ノ軍^ノ部^ノ 曲^ノ徑^ノ可^レ大^ノ字^ノ曲^ノ所^ノ字^ノ指^ノ向^ス
 中井養三 郎

内務大臣 子爵芳川 頼正 殿
 外務大臣 男爵小村 太郎 殿
 農商務大臣 男爵 清浦 主吾 殿

「량코도 편입 및 대어 청원」 6



「량코도 편입 및 대여 청원」 7

9-1-2-7

リヤンコ島領土編入を償下領説明書	
目次	
一海疆保護方法	
一海疆群集及不競争捕獲ノ害	
一海疆製造對ニ競争捕獲ノ害	
一本島位置及理由	
海疆保護方法	
松儀此度リヤンコ島領土編入を償下領ヲ告領シタルニ 從テ獨任レテ利益ヲ墜斷センガ爲メニ利益ヲ永 久保全セシメ本島ノ海疆ヲ如ク保護シ製造 及ニ別設備ヲ完全シテ捕獲品ヲ十分製造セントス	

「량코도 영토편입 및 대어 청원설명서」 1

外ニヤルナリ
 一夫ヲ一夫以上ノ壯ニテラザルハ一切捕獲セシメテ
 北ニ乳兒ヲ捕獲セザルトキハ殺害ハ既降影影ニ對シテ
 危害ニ感ズルナトテ上陸未集ヲ廢ルハナリ
 多ク危害ヲ加エラレモ北ニ懸ヒ同シク上陸未集ヲ永續
 スヘキナリ
 二期間五百頭以上ヲ捕獲セザルナリ
 往來本島未集ル海嶼ハ幾千幾万ニテ知ルハカラ
 ザル程ニハ著道ヲ當ル限リ於テ捕獲シ得ラル餘裕
 ハ勿論五百頭ニ止ラズ然レトモ五百頭以上ヲ一期間捕獲
 ントスルニ至テ是銃ニ度數巡視ノ回數若ク期間ノ日數及本島
 ノ積ヤ對算シテ類繁ニ過ゾルニ至ラントモ甘奇實即チ
 左ノ如シ

『량코도 영토편입 및 대여 청원설명서, 2

五百頭以上ノ捕獲ニ六百以上ノ銃ヲ要ス今期間タル
 五六七ノ三ヶ月中毎月ノ平均出獵ヲ二千トシテ銃日數
 六十日ヲ爲リ每一日ノ銃銃十發以上ト爲ル又ク本島ヲ海
 驢カ互ニ銃聲艇影驚怖ニル廣サニ區分シ弱十五巴
 ヲ得保護島トシテ其四分一ヲ除キ餘十一區ニ對シ毎日
 十發以上ノ銃銃ヲ爲セントス毎日ノ銃銃一度以上全島
 ノ巡獵一周以ムト爲ラントス毎日毎巴一度ノ銃銃全島一
 周ノ巡獵頻繁ニシテ恐レテ況ンヤ實以上ヲヤ
 一射手一名獵艇一隻以上ヲ使用セザルト
 一艇ヲ用フルニ全島一日數周ノ巡獵ヲ爲シ得ルニシテ
 競爭者ナク財手一名ヲ一期間五百頭以上ヲ捕
 獲シ得致ス此以上ヲ使用スニカラス
 因ニ記ス競爭者アトナク實ニ隨テ財手ノ

「량코도 영토편입 및 대어 청원실명서」, 3

浦獲數、逸試本年、如平均財手一名、浦獲
 數三百頭前後、間、在りキ
 一、浦獲高、段、島内、於、一、浦獲、行、完、下、
其廣、カ、ク、モ、全、島、四、分、一、以上、要、ス、而、シ、テ、誤、傷、ハ、
 人、キ、ハ、近、リ、ト、リ、テ、誤、ム、ベ、シ、
 浦獲、傷、終、テ、絶、テ、危、害、ハ、接、觸、モ、モ、無、論、其、人
 未、集、ヲ、永、續、ス、ヘ、キ、ヲ、以、テ、地、ノ、場、所、ニ、於、テ、多、少、危
 害、ハ、接、觸、シ、ル、モ、モ、之、ハ、誘、ヒ、テ、自、然、其、未、集、ヲ、永
 續、ス、ヘ、キ、ニ、由、リ、結、局、全、島、時、其、未、集、終、絶、モ、ハ、ル、コ
 ト、ヲ、得、ベ、シ、
 一分、晚、景、中、ハ、水、獵、ソ、料、抄、ス、ル、下、
 断、然、浦、獲、ヲ、中、止、セ、ト、欲、ス、ル、モ、奈、何、モ、ン、分、晚、ヲ、終、
レ、ハ、向、モ、ナ、ラ、交、尾、ヲ、始、メ、痛、シ、衰、弱、シ、暗、弱、シ、含、蓄、セ、
 ル、油、量、ヲ、大、ニ、減、質、(五分、一)ス、ル、ニ、由、リ、已、ヲ、得、ズ、中、止

『량코도 영토편입 및 대어 청원설명서』, 4

슨^스得^得不^不
 因^因記^記ス海疆^{海疆}海中^{海中}於^於交尾^{交尾}スモ^{スモ}ノ^ノヲ^ヲ亦^亦獲^獲ヲ^ヲ頻^頻
 繫^繫行^行フ^フ新^新ハ^ハ海^海中^中ニ^ニ在^在ラ^ラレ^レト^トキ^キ交^交尾^尾期^期ヲ^ヲ延^延進^進
 し^し杜^杜ノ^ノ衰^衰弱^弱ヲ^ヲ遠^遠キ^キ且^且ツ^ツ其^其上^上陸^陸ヲ^ヲ疎^疎遠^遠ニ^ニス^スル^ル害^害モ^モ起^起
 一^一嘗^嘗敵^敵タ^タニ^ニ競^競躡^躡ノ^ノ類^類ヲ^ヲ新^新ニ^ニ驅^驅逐^逐補^補獲^獲ス^スル^ルナ^ナ
 本^本島^島附^附近^近ノ^ノ海^海中^中ニ^ニ群^群集^集シ^シ海^海疆^疆ヲ^ヲ祖^祖フ^フ特^特ニ^ニ幼^幼兒^兒
 ノ^ノ有^有長^長ジ^ジテ^テ激^激泳^泳ヲ^ヲ試^試ム^ムル^ルモ^モ殘^殘害^害ス^スル^ル下^下意^意シ^シ技^技海^海疆^疆
 ノ^ノ捕^捕獲^獲ヲ^ヲ頻^頻繫^繫行^行ヒ^ヒテ^テ交^交尾^尾若^若ク^ク分^分晚^晚ノ^ノ為^為ソ^ソ體^體力^力ノ^ノ
 衰^衰ハ^ハタル^{タル}モ^モ及^及ビ^ビ幼^幼兒^兒ノ^ノ稍^稍長^長シ^シテ^テ體^體力^力未^未ダ^ダ十^十分^分ヲ^ヲガ^ガル^ルモ^モ
 ノ^ノヲ^ヲ驅^驅リ^リテ^テ久^久シ^シク^ク海^海中^中ニ^ニ在^在ラ^ラレ^レト^トキ^キハ^ハ徒^徒ラ^ラニ^ニ害^害敵^敵ノ^ノ腹^腹ヲ^ヲ
 肥^肥ス^スル^ル害^害モ^モ起^起ル^ル
 一^一海^海藻^藻類^類ニ^ニ然^然テ^テ刈^刈取^取ル^ルハ^ハカ^カラ^ラザ^ザル^ルナ^ナ
 高^高麗^麗系^系倭^倭寇^寇高^高麗^麗語^語

『량코도 영토편입 및 대어 청원설명서』 5

每條類寄捕細微動物海疆食餌
 魚類之被特哺乳中母此營養及乳
 離之幼兒無發育之資天下大
 一捕獲以外之在每疆之發育
 行爲一切嚴忌
 以上二類之通用之得權
 之元海者寄泊之君之普通漁業者
 一保獲傷以外之捕獲之成之日每已之行日或幾日
 高輪番之行之當現應之終始大
 輪轉
 一保獲傷以外之捕獲之成之日每已之行日或幾日
 高輪番之行之當現應之終始大

「랑코도 영토편입 및 대어 청원설명서」, 6

要ハ補獲ヲ行フモ甚レク生殖ヲ妨ゲ不危害ヲ感セシムズ
 本島ヲ見良ク去テシガルニ在リ而シテ爆聲ヲ發セザル
 具ヲ用ヒ海中ニテ補獲ヲ行ハ此目的ヲ達スルニ充メ
 過切ナルモ方々案中ニ属シ未ダ發表レ得ルに至ラズ
 蓋本島ノ如キ絶海ノ地ニ在リ世人ノ公德ノ絶無ナル
 今自軍ノ法令規約等ニ依テ爾歸ノ途ヲ得ベ
 カヤルガ故ニ寧ロ獨白シテ一切競争ヲ排スニラズハ此ノ如
 補獲保護ニ力ハ行ハズ由ラキテ此ノ如ク競争ヲ排
 制ニ保護ヲ加ルニ必鬼無本島海驢獵ノ實況左
 知ルニ由ル
 一幾何ソモ補獲レ得ズテ遂ニ海驢ヲ逐散レワ、將ニ急
 子絶滅セシメトス
 一其補獲トシテ十分ニ製造スルモノ能ハズテ副産物ヲ

「량코도 영토편입 및 대어 청원설명서」 7

其國家社會之取リテ極メテ不利益見ルル言ヲ得テ究新テ身
 苟ニ産業界ニ在ルモノハ實人ノ官公等ヲ論ゼバ此ノ知實況ヲ
 巴決シテ昔則ニ附シ去ルヘカ事ナリ得ニ私儀ハ世人ニ卒先
 亡危險ヲ肩カシ少テカラザル資本(勿論松島東洋事ヲ以テテ有全額ハ)
 授シテ爰ニ試驗ヲ遂ニテ析角利源ヲ開發シ得タル者ナレ
 今實利榮カ幾何ノ年新ヲモ經ズバ利益ヲモ產出
 スルニ及バズレテ忽チ絶滅マントスルニ於テハ自己利害ノ關係ヲ
 別ニスモ遺憾竟ニ忍ブベカラザル事況ンヤ爲メニ投資回岐ノ機
 ヲ失ヒ甚レテ損害ヲ被ラントスルニ於テツヤ此及松儀が實利
 源保今爲メニ方法ヲ講求シテ實効ノ特許ヲ仰ガニ至
 リ名モノ堂ニ己ムヲ得ヘンヤ

『랑코도 영토편입 및 대여 청원설명서』, 8

海驢ノ群集ニ及テ競争捕獲ニ害
 海驢ハ陸上ニ於テ今晚哺乳ヲ爲スモノナリ而シテ本島ニ往
 來其捕獲ハ其生殖期中陸上ニ入リ行ハルナリ其捕
 獲ニ銳ヲ用ニ故ニ一獲ノ下ニ羣然鄧鄧ヲ傳工其途傍
 一帶ニ上登セルモ遊泳セルノリテ一齊驚怖遁逃セルルヲ
 免レテ隨テ本島ノ如キ巖窟名列岩ニ在リテ海驢ノ群
 集スル所ハ如何ニ夥シキモ固トヨリ多數ノ捕獲者ヲ容ル餘裕
 ヲ存セズレテ幾分ヲモ捕獲シ得レザル者多數ノ捕獲者トモ行
 ハレルトキハ全島至ル所ニ毎日幾度モ捕獲頻繁ニ繰返
 サザルヲ得ズ其爲ノ海驢ワリテ厄害ニ觸ル者セリトテ頻繁ニ
 スニバラス碇ニ上陸シ得カラズンバアテ上陸得カズ海驢分
 晩哺乳スルニ能ハザルナリ捕獲シ得ヘカザルナリ抑本島ノ海
 驢ハ本島ノ地素ト極メテ安全ナリト由テ生直ノ爲メ爲メ
 島嶼系原成島嶼

「량코도 영토편입 및 대어 청원설명서」 9

其本島、特、未集スルモノナル、今本島、於テ危害ニ接
 觸スルモノナリト此ノ如ク類繁シテ分晚嗜乳即生殖ヲ妨害ス
 ルコト此ノ如ク甚シクシテ而シテ如何ゾ永ク本島ニ患々ヲ生
 忽チ未集ヲ絶スルニ至ル必然ナリ然レドモ本島ニ海疆ノ年未
 生殖揚トモ所、コレヲ危害餘ニ甚シカニハ容易ニ未集ヲ絶
 スルコトモナカルベシレハ競争ヲ排シテ、別ニ保護ヲ通切ナクモ
 ハ割合多キ捕獲ヲ遂ゲテ、海疆ノ未集ヲ永續セシムル
 原ヲシテ、況ニ甚クハ、キナキリ、是等、コレヲナルベキモ然ラザルトモ、幾何
 ヲモ捕獲ニ得バシテ、遂ニ、絶成セシムルヲ免レザルベ
 キナリ

本島ニ海疆ノ群集スルコト、寧ニ夥シク固固ノ磯、此ハ為ニ
 掩ハレテ地ヲ見ズ、附途ノ海中ニ、鳥ヲ卷テ翅ヲ拂立シ、其致幾
 千幾万ナルヤ、失ヒカカスル、徑ナリ、本年ニ至リテ之レガ捕獲ニ競

『량코도 영토편입 및 대어 청원설명서, 10

受ニ激烈ヲ加フルノ形勢アリ此儘ニ放任ハ本島海疆ノ絶
 減ハ速クモ明年ト起ヘザルキヤリ
 本年ノ捕獲額ハ競争ノ捕獲ノ最大額ニ至レ何トカ本島
 於テ捕獲者數多キヲ加フルハ捕獲ハ益行ヒ難ク
 既ニ本年ハ捕獲者數多キニ過ギタルカ爲メ却テ總捕獲
 額ヲ抑殺サレタル形跡歴然ニ此上捕獲者數如何ニ增
 カルモ捕獲額ハ定ニ益減スルノミレテ増ス下リカレバ
 ナリ然ラバ則チ自由捕獲ノ利益ハ各個々考シテ捕獲
 レ得ルト云フニ過キス別ニ國家社會ニ取テ何益アル所
 ナキノイカ利原ヲ忽チ絶滅スルノ大害ヲ存スルノミナリ而シテ
 實本年ノ捕獲額ハ緬甸ノ制限捕獲數ヨリ多キモ爲
 スニ利益ノ絶滅ヲ速クシテ其多キハ結局利益ヲ奪
 口損害ナリトス

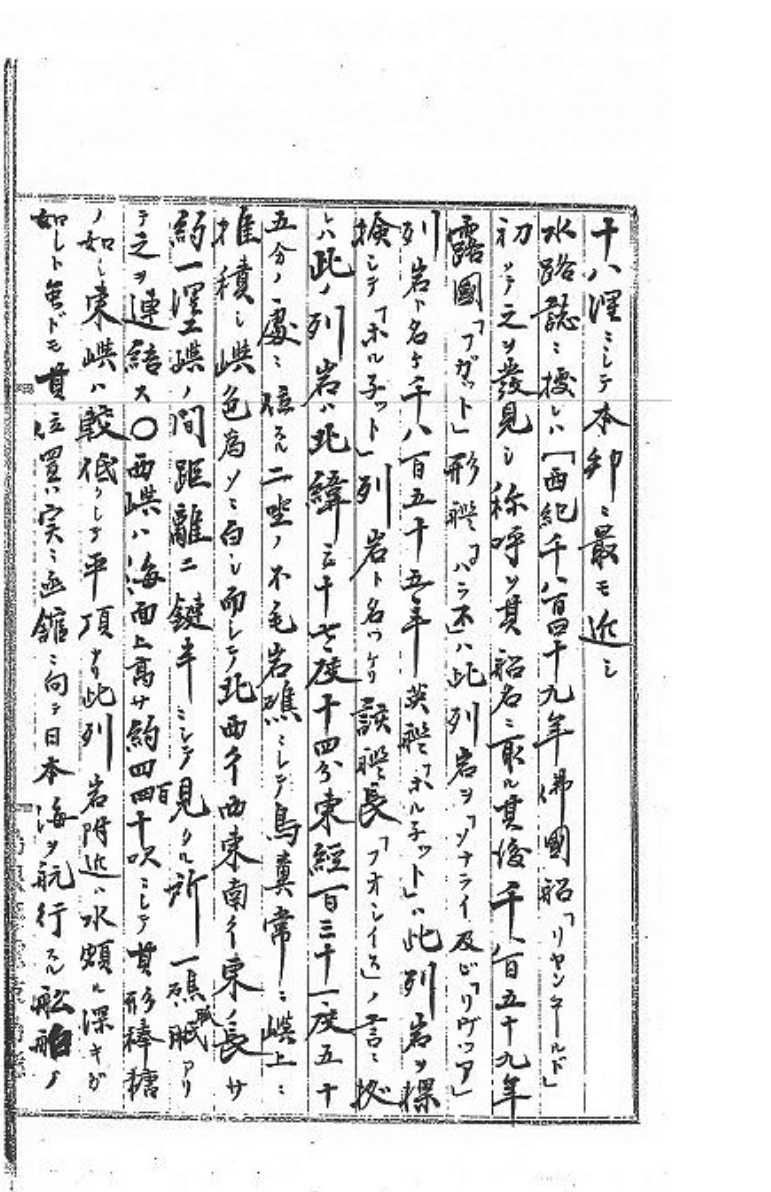
『량코도 영토편입 및 대여 청원설명서, 12

每鹽ノ製造ニ對スル競争情勢
 每鹽ノ製方者トシテ其脂肉骨者ヨリハ多量ノ長
 質ノ油肥料者ヲ採取シ得ラル只皮ハ鹽ヲカフルノニテ品
 價ヲ損ニス遠方ニ輸送販賣シ得ラレドモ油肥料者副産
 物ノ採製ニ至テ煩雜ニシテ多少學理ヲ應用シ設備ヲ完
 全ニシ極メテ新鮮ナル原料ヨリ直ニ採製スルニテ十分
 價値アル良品ヲ多量ニ得ル能ハズ然ルニ競争者ハトキハ
 一各當業者カフ浦獲ノ競者ヲ專ラニスル必要アリ煩雜ナル副
 産物採製ニ傾フツ得難キナリ
 一事業永續ノ望ナキヲ以テ資本ヲ固定シテ副産物採製ノ設
 備ヲ完全ニスルトハ營業經濟ノ上ニ於テ考慮ヲ要スルナリ
 一本島ハ絶海ニ峭立スル最南ニ列岩ニシテ平地稀シクテ以
 テ當業者ノ數多キトキハ各自漁舍ノ敷地狹隘捕獲

「량코도 영토편인 및 대어 청원설명서」 13

西ノ引揚湯需苗置湯告ニモ窮ビレトモ決シテ製造上完
 全ナル装置ヲ据付テ爲レ得ベキ餘裕アリラサルナ
 一原料ノ新鮮ノ儘内地ニ輸送スル下ハ固ク絶望屬
 考ノ爲ニ設備ヲ完全ニシ製造ヲ十分ニスル不能ハズレテ脂肪
 肉骨等ハ概シテ遺棄セラル得ベク便令口噴棄セラルモ殆ンド
 賈ツ有セザル粗悪品ノ少量ヲ採取シ得ルニ過ギサルナ
 本島ノ位置及ビ由来
 本島ノ位置東經百三十二度五十五分北緯三十
 七度十五分ニ在リ我ニ遠波列島ヲ西北ハ十五哩朝鮮對
 陵島ヲ東南五十五哩ニテ對峙陵島ニ近キモ我が出
 雲國多古鼻ヲ八百八哩朝鮮心下ニ在リ岬ヲ八百

『랑코도 영토편입 및 대여 청원설명서, 14



「량코도 영토편입 및 대어 청원설명서」 15

直水道ニ當ルヲ以テ頗ル危險ナリト云トアリ米國水路部
 告示第四三號(明治三十五年一月)ニ據ル誤國軍艦ヲニエヨク
 北列岩ノ位置ヲ測定シテ北緯三十七度九分三〇秒
 東經百三十一度五十五分トセリ
 水路誌ノ記スル所ニ據ル本島今ヨリ五十餘年前弗
 人ノ發見スル所ト云トモ本邦舟子者ニ知ラタレ
 前ニ杜カガ如シ彼昔古丸ノ間ニ本島ハ怪物住シ危聲ヲ發
 近ニカラズト傳説シ居ルモノアリ蓋シ海驢ノ叫聲ソ怪ミタ
 ルヤト唯々冥ニ里余外ノ沖合ニ聞エ而シテ此傳説ハ頗ル古
 キガ如シ何トナレバ近來鬱陵島ニ生復スル船同ノ起リタト
 モバ餘リ滋味ヲバテ又リ慶長年間ニ伯州末子ノ某數度
 竹島ニ生復スル事蹟ヲ白智氏談記ニ載ヒテ大々竹ノ危レ
 テ同手前ヲ製花ニ是ルトナリ裁セリ谷説ニ鬱陵島ハ松島

『량코도 영토편입 및 대여 청원설명서, 16

シテ眞竹島ヲモノハ別ニアリ大ナル竹ヲ産スト云フモノアリ然レ
 ドモ米子ノ某ガ往復シタル竹島ハ確ニ許渡島ナリ吾謂松竹
 兩島ハ邦人ノ命名ニ所シテ許渡島ト本島トヲ混稱シタ
 ルハアラガク而シテ隠岐列島ヲ經テ許渡島ニ鼓度往復セルヲ
 本島ト見ヤ答ヲレ要スルニ邦人ハ夙ニ本島ヲ鼓見シ居ルモ惜ム
 ラハ記録ノ遺スルモノナキノミテラント
 送來本邦ノ漢夫若嶺陵島往復ノ途次往々本島ニ寄泊
 レ鮫ヲ採取セルコトアルニケレガ母五十八年五月余ハ復々海
 驢獵ヲ企テ人夫ヲ移シ漢舎ヲ構エタリ而シテ私儀ノ人夫等ガ
 上陸セシ條全島一何若建設物ヲモ鼓見セリヤ即チ本島ハ
 初ニテ建設物ヲ構工國旗ヲ樹クタルニハ實見ニ現ニ必征第四
 軍、佐軍ニ懸備軍曹小原岩藏ガ私儀ノ爲メ
 帥ニシタル人夫ノ一ヲナリトス

「량코도 영토편입 및 대어 청원실명서」 17

17-1-2-34

竹島の視察

予は竹島の視察として去る三月二十一日午後
 四時三十分第二号汽船に乗るは此島は特好遊覽
 地也其名を聞くと此島の方面に向いて視せ
 ころが此島をもちきあす時を以て竹島一島を
 全島とハ二箇の大島及三つの小島二十個許り
 の小島其岸を縦列せりれは此島は三つあり取
 大島南に二つあり二島の間一尺の深さあり其
 前後大島と二島との間に一尺の深さあり其
 知るとは此島の間に大島あり其間に二島あり
 大島と二島の間一尺の深さあり其間に二島あり
 第二の島より北に二島あり其間に二島あり

「다케시마 시찰」 1



「다케시마 시찰」, 3



「다케시마 시찰」 4



「다케시마 시찰」 5

此の事は... (Handwritten Japanese text in vertical columns, likely a historical document or letter.)

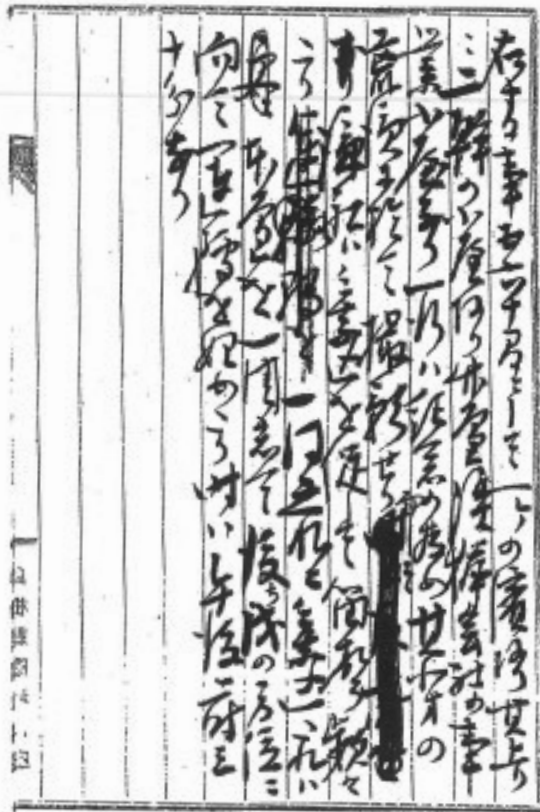
「다케시마 시찰」 6



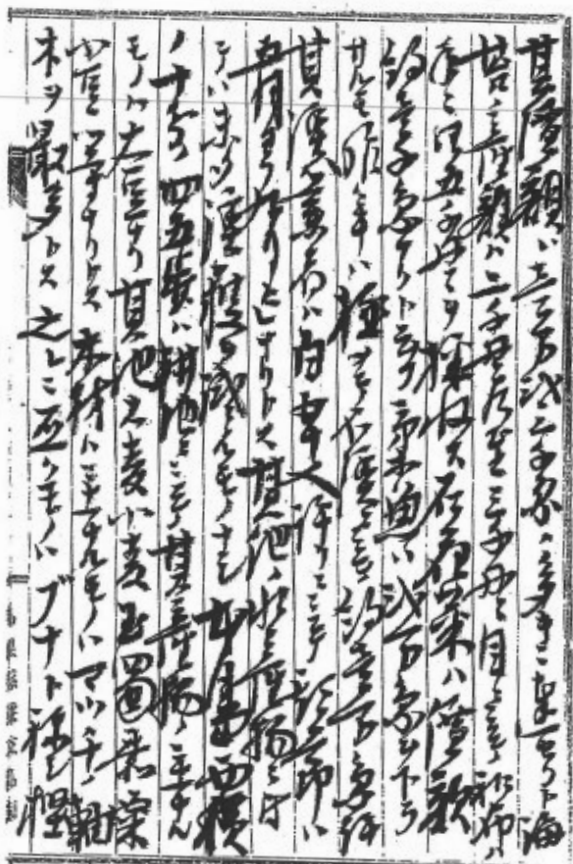
「다케시마 시찰」 7



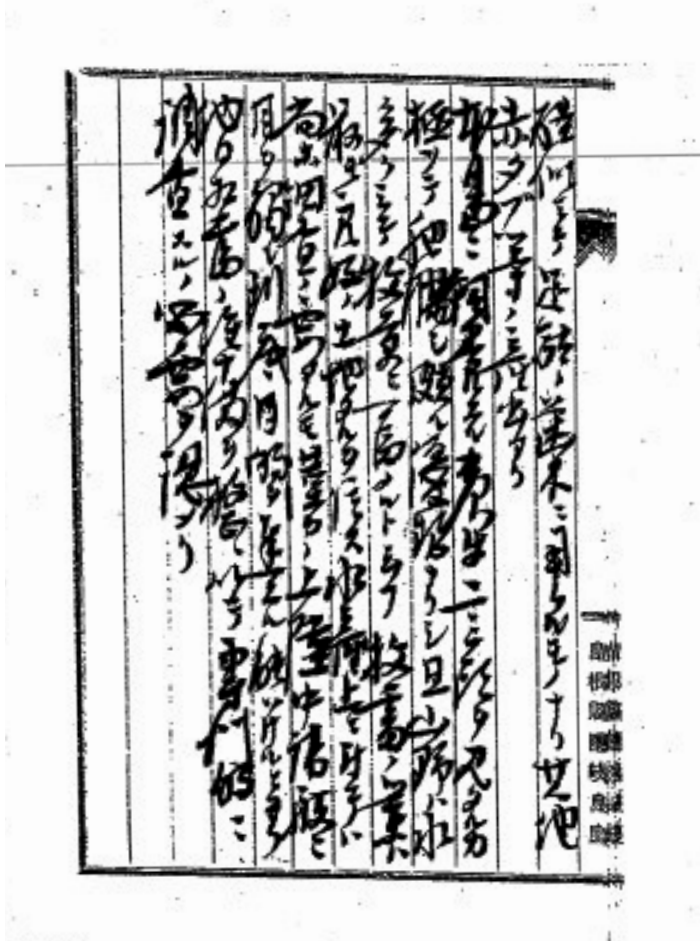
「다케시마 시찰」 8



「다케시마 시찰」 9



「다케시마 시찰」 12



「다케시마 시찰」 13



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

사사카와평화재단 『도서연구 저널(島嶼研究ジャーナル)』 (2012~2022)과 비판적 고찰

석주희 동북아역사재단 연구위원

- I. 들어가며
- II. 해양정책연구소 설립 및 연구 활동
- III. 『도서연구저널』과 주요 내용
- IV. 나가며

I. 들어가며

『도서연구저널(島嶼研究ジャーナル)』은 사사카와평화재단 계열의 해양정책연구소 도서자료센터에서 발행하는 학술잡지이다. 2012년 4월에 창간되어 지금까지 연 2회 발간되고 있다. 도서자료센터는 2012년 “일본의 도서를 둘러싼 여러 문제에 관련한 문헌 등 역사자료를 수집 정리하는 것”을 목적으로 설립되었다.¹ 도서자료센터는 저널을 발간한 목적에 대해서는 “일본의 도서에 관한 문제에 대해 바르게 이해하기 위해 정기간행물 『도서연구저널』을 발행하고 있다”고 밝혔다.² 『도서연구저널』은 자료에 논설, 인사이트, 칼럼 등 세 가지로 구성된다. 논설은 학술연구, 논문 등 학술적인 글을 게재한다. 인사이트는 국제회의 등 국제사회 장에서 논의된 일본 섬에 관한 문제를 소개한다. 칼럼은 도서와 해양관련 최근의 쟁점과 논의를 다룬다. 이 글에서는 『도서연구저널』 창간호부터 2022년 현재까지의 목차와 주요 내용, 관련 자료를 소개하고 비판적 고찰을 제시한다.

II. 해양정책연구소 설립 및 연구 활동

『도서연구저널』을 발간하는 해양정책연구소는 독도, 센카쿠열도(중국어: 다오위다오), 남쿠릴열도 및 대륙붕, 해양자원 등과 관련하여 연구, 조사 활동을 하는 일본의 대표적인 기관이다. 해양정책연구소는 현재 사사카와평화재단의 산하기관으로 정식명칭은 ‘공익재단법인 사사카와평화재단 해양정책연구소(OPRI 海洋政策研究所, Ocean Policy Research Institute)’이다. 해양정책연구소는 2015년 해양정책연구재단과 사사카와평화재단이 합병하여 설립되었

1 海洋政策研究所島嶼資料センター, ‘About Us’, https://www.spf.org/islandstudies/jp/about_us/.

2 海洋政策研究所島嶼資料センター, ‘島嶼研究ジャーナル’, <https://www.spf.org/islandstudies/jp/journal/>.

다. 사사카와평화재단은 해양영토뿐만 아니라 해외문화교류 사업을 주로 해 온 곳으로 실질적인 사업의 내용은 해양정책연구재단을 계승한다고 볼 수 있다. 해양정책연구재단은 2000년부터 일본의 해양과 관련하여 연구조사활동, 정책제언 작성·발표, 대국민 홍보활동을 해 왔다. 2007년 해양기본법 입법과정에 ‘해양기본법연구회’로 참여하면서 국내외에 알려졌다. 최근에는 해양경계획정과 대륙붕, 해양자원개발, 해양안보와 관련하여 활발하게 활동하며 국내외 해양 관련 학자들과 연구 교류를 통해 네트워크를 구축하고 있다. 해양정책연구소 참여 멤버는 2000년대 전후 시기 일본의 해양정책에 깊숙이 관련한 인물들로 전직 관료, 교수, 연구자, 기업가 등이다. 연구소 조직은 소장 아래 해양사업기획부와 해양정책연구부 두 부분으로 나누어지며 해양사업기획부에 기획조정팀, 해양교육팀, 태평양도서국팀, 정보발신팀, 도서자료센터 등 5개 팀이 소속되어 있다. 일본 내에서 민간 주도 연구기관으로도 상당히 규모가 있다고 볼 수 있다. 다음 <표 1>은 해양정책연구소의 주요 연혁과 정책 관련 활동이다.

<표 1> 해양정책연구소 주요 연혁 및 정책 관련 활동

연월	주요 연혁	정책 활동
1975.12.18	재단법인 일본조선진흥재단 설립	-
1980.7.1	해양오염방지 및 관련기술의 연구개발사업	-
1990.9.10	재단법인 ‘침안오션재단’으로 개칭	-
1993.4.1	국제공동연구프로젝트 사업 개시 (북극해항노선개발)	-
2000.4.1	해양싱크탱크 사업 개시 (7월 뉴스레터 발간)	-
2002.4.1	SOF해양정책연구소 설치	-
2002.11.1	제1회 해양포럼 개최	-
2004.2	해양백서 2004 창간호 발간	-
2005.4.1	해양정책연구재단으로 명칭 변경	-
2006.1	해양정책 제언 정리 및 발표	‘21세기 해양정책제언’
2006.4	해양기본법연구회 사무국 활동개시	-
2006.12	해양기본법연구회 정책대강 발표	‘해양정책대강’, ‘해양기본법안개요’

2009.8	-	『아시아에 살아가는 일본의 해산산업 -2050년 일본으로부터의 메시지』
2012.3	-	『북극해의 지속가능한 이용을 향해 일본이 해야 할 시책』 『섬과 주변해역의 안전·관리에 관한 정책제언』
2012.9	-	『해양기본계획 개정을 향한 해양교육에 관한 제언』
2015.4	사사카와평화재단과 합병 사사카와평화재단해양정책연구소 설립	-
2019.10	-	『IPCC 해양빙수권 특별보고서 10개의 제언』

출처: 해양정책연구소 홈페이지를 바탕으로 필자 작성

III. 『도서연구저널』과 주요 내용

『도서연구저널』은 사사카와평화재단 해양정책연구소 도서자료센터에서 발간하는 잡지로 2012년 4월에 창간되었다. 영문명은 *The journal of islands studies* 또는 *The SPF journal of island studies*로 명시하고 있다. 도쿄대학과 교토대학, 시마네현립대학, 홋카이도대학 등 일본 내 대학 도서관 29곳에서 열람 가능하며 아마존 등에서 구매할 수 있다. 『도서연구저널』은 도서자료센터 홈페이지에서 창간호부터 2022년 현재까지 발간된 저널의 목차와 필자, 주요 내용을 공개하고 있다.

『도서연구저널』은 도서자료센터에서 상반기, 하반기로 나누어 연 2회 발간하며, 2022년 현재까지 21권이 출판되었고 총 157편의 논설(학술연구, 논문)과 칼럼, 인사이트 글을 게재했다. 주제별로 센카쿠열도 관련 27편, 독도 관련 23편, 남쿠릴열도 관련 9편이다. 그 외에 해양정책, 대륙붕과 해양자원, 안보 관련 글을 실었다. 2017년 이후에는 남쿠릴열도와 관련한 글이 증가했으며 일본의 해양정책과 영토주권 관련 글이 1~2편씩 실렸다. 분야별로는 국제법과 역사, 해양정책 순으로 게재되었다. 외교나 안보, 정책에 관한 글은 일본의 해양정책과 전략의 추진 방향을 제시한다는 점에서 주목할 만하다. 최근 호인 제11권 1호에서는 도서문제 칼럼에서 「도서영토에 대한 일본 정부의 기본적인 인식」이라는 글을 통해 남쿠릴열도, 독도, 센카쿠열

도에 대한 일본 정부의 인식을 다시금 확인할 수 있었다. 해당 글에서는 세 지역을 일본의 도서영토의 범위로 설정하고 각각에 대한 일본 정부의 입장을 정리하여 제시했다.³ 이외에도 영토주권대책기획실 관련 활동을 소개하거나 전문가 간담회 제언을 실었다. 아래 <표 2>는 2012년 4월부터 2022년까지 게재한 논문과 인사이트, 칼럼의 주요 주제를 정리한 것이다.

<표 2> 『도서연구저널』 주요 목차(2012~2022)

호(연월)	총 편 수	주요 목차
창간호 (2012.4)	10편	<ul style="list-style-type: none"> • 특집: 센카쿠제도와 일본의 영유권 (논) • “도서의 전략적 가치-방위·안정보장 시점에서” (논) • 한국 국제 심포지엄에서 죽도 논쟁 (인)
제2권 1호 (2012.10)	10편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도 문제, 죽도 (논) • 해면 아래 잠긴 섬의 법적지위에 관한 고찰 (논)
제2권 2호 (2013.4)	9편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도, 죽도 취득권원에 관한 논의 (논) • 뉴욕타임즈 기사에 대한 반론 (인)
제3권 1호 (2013.10)	8편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도 주변해역 집행관할권 문제 (논) • 국제조약 섬 제도 (논) • 류큐 왕국과 명칭 관계 (논) • 지도로 보는 죽도문제 (인) • 내각부 지식인 간담회 보고 (칼)
제3권 2호 (2014.4)	9편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도 및 죽도 영토편입 경위 (논) • 남지나해 동지나해 무인도서에 대한 중국 주장 (논) • 중국해경국에 관한 분석 (인) • 옥스퍼드대 보드리언 도서관 소장, 센카쿠제도 항로안내서 소개 (인)
제4권 1호 (2014.10)	6편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도 일본영토편입 경위 (논) • 센카쿠제도를 둘러싼 중국국내법 분석 (논) • 1947년 외무성, 죽도에 관한 영문설명자료 해설 (인)
제4권 2호 (2015.3)	8편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도 일본영토 편입 (논) • 센카쿠제도 영토취득에 대한 국제법 논설 (논) • 죽도에 관한 한국의 주장에 대한 반론 (인) • 해상보안청 죽도문제 대응 (인)
제5권 1호 (2015.11)	7편	<ul style="list-style-type: none"> • 죽도와 센카쿠제도 (논) • 치시마열도와 전(全) 치시마열도 (논) • 중국의 센카쿠 특설사이트 (논) • 영토·주권을 둘러싼 지식인 간담회제언 전문 (논)
제5권 2호 (2016.3)	7편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도 영유권, 오후하라 도시오(奥原敏雄) 추도 (논) • 죽도·센카쿠 일본인 활동 (논) • 대륙붕 경계 합의로 형성된 국제 판결 소개 (인) • 북방영토 비자 없는 교류체험 (인)

3 高井晉, 2021, 「島嶼領土に対する日本政府の基本的認識」, 『島嶼研究ジャーナル』, 제 11권 1호, 104쪽.

제6권 1호 (2016.12)	6편	<ul style="list-style-type: none"> • 세계 주목을 모으는 중국 남지나해 진출과 관련한 논고 게재 (논) • 중국도서 문제, '동지나해, 남지나해 영토분쟁' (논) • 국제법과 일본영토문제(상) (논) • 비밀문서로 보는 오키나와 반환 시 미영국 센카쿠제도 (논)
제6권 2호 (2017.3)	7편	<ul style="list-style-type: none"> • 국제법과 일본영토문제(하) (논) • 시무슈 섬 전투-제2차 대전 후 새로운 전쟁 (논) • 무인 소도의 법적지위에 대하여, 오키노토리시마 (논)
제7권 1호 (2017.10)	8편	<ul style="list-style-type: none"> • 북방4도를 둘러싼 러시아 영유권 주장에 대하여 (논) • 일본의 영토문제와 국제재판대응 (논) • 죽도문제에 관한 한일 양국 정부의 견해 교환에 대하여(상) (논)
제7권 2호 (2018.3)	8편	<ul style="list-style-type: none"> • 북방영토문제의 역사와 모든 권리(1) (논) • 공식인정 중요 사료의 '조어대(釣魚臺)와 센카쿠 (논) • 죽도문제에 관한 한일 양국정부의 견해 교환에 대하여(하) (논) • 일본 유일한 공적인 센카쿠 조사활동 실태 보고 "구 오키나와개발청 센카쿠제도 이용가능성 조사 경위" (논) • 배타적경제수역의 군사 활동 (논) • 해양안전보장시대의 해상법집행활동과 정보 (논) • 도서의 발견과 해석 (논) • 국제판례소개(12) (논)
제8권 1호 (2018.9)	7편	<ul style="list-style-type: none"> • 북방4도와 샌프란시스코 강화조약 (논) • 북방영토문제의 역사와 모든 권리(2) (논) • 죽도해역을 둘러싼 한일어업협정교섭 (인) • 배타적경제수역의 첩보활동 (인) • 죽도 일본지도에 대한 한국 측의 보도 논문에 대한 반응(7) (인)
제8권 2호 (2019.3)	7편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도의 국제법상 지위-주요 역사적 측면에 대하여- (논) • 중국해경국을 해상보안청과 비교 (논) • 오사다소인과 죽도, 마쓰시다 정경숙, 죽도 개관론 (인) • 해양경제계획 2018년 국제 판례 소개 (칼)
제9권 1호 (2019.11)	7편	<ul style="list-style-type: none"> • 남양군도 위임 통치, '해양군도와 일본의 위임 통치' (논) • 북방영토문제의 역사와 모든 권리(3) (논) • 오가사와라제도 이른바 히야시 시헤이 인설과 죽도 (인) • 잠수함 영해의 잠수항행-중국 원자력잠수함사건- (인) • 영해 내 잠수함 첩보 (인)
제9권 2호 (2020.4)	6편	<ul style="list-style-type: none"> • 아바무사 섬에 대한 이란 샤르자 간 양해각서에 대한 국제법상 고찰 (논) • 월격지에 대한 실용지배와 관계국의 침묵 효과-센카쿠제도 (논) • 북방영토문제의 역사와 모든 권리(4) (논) • 영국 방위정책에서 포틀랜드 분쟁 본토 방위와 도서 방위의 충돌 (논) • 영해 내 잠수함 첩보 (인) • 영토 · 주권전시실 소개 (칼)
제10권 1호 (2021.1)	8편	<ul style="list-style-type: none"> • 해양법 히야시 모리타가 추도, '섬 · 바위에 대한 국제법제도' (논) • 샌프란시스코 강화조약 작성 과정, 죽도 인식과 방침 (논) • 2020년 이전 '신영토 · 주권 전시관 메이킹'개제 (인) • 센카쿠제도와 북방영토 '여론전 · 심리전 · 법률전' 전쟁 (칼)
제10권 2호 (2021.4)	6편	<ul style="list-style-type: none"> • 오만과 편견-북동아시아의 해양분쟁 (논) • 센카쿠제도 문제 역사와 과제 (논) • 실용지배란 무엇인가? (논) • 남중국해 사건 (논)

제11권 1호 (2021.10)	7편	<ul style="list-style-type: none"> • 센카쿠제도에 이르는 일본의 주권에 관한 미국의 인식 (논) • 중국의 남지나해에서 위법한 인공섬 건설의 법적 결과 (논) • 기후변동이 도서 등에 미치는 영향 (인) • 섬을 둘러싼 잠정수역의 공동개발에 관한 고찰 (인) • 2020~2021년 한국 죽도 해상경비책 특징 (인) • 인도양 도서국 세제르 공화국과 모리셔스공화국 영토문제 (인) • 도서 영토에 대한 일본 정부의 기본적인 인식 (칼)
제11권 2호 (2022.3)	6편	<ul style="list-style-type: none"> • 전략이 '그rey'가 아닌 '하이브리드'인 경우 (논) • 죽도 문제에 관한 1996년 한국 주장에 대하여 (논) • 세계 유일의 '교대식' 회의섬 (인) • 1941년에 촬영하여 판명한 죽도의 강제 포획 단체사진 (인) • 센카쿠제도와 중국 단독외교 (칼)

* (논): 논설, (인): 인사이트, (칼): 칼럼

* 위 내용은 『島嶼研究ジャーナル』 원문 그대로 직역하여 옮김.

『도서연구저널』에 실린 글 가운데 해양영토와 관련하여 센카쿠열도 관련 글이 가장 많이 실렸다. 독도와 남쿠릴열도에 관한 글도 다수 게재되었다. 남쿠릴열도는 2018년 러시아와 일본에서 '비자없는 교류'를 시행한 이후에 편 수가 증가했다. 분야별로는 역사학, 국제법, 외교 관련 순서로 많다. 『도서연구저널』 발간 초기인 2012년경에는 센카쿠열도 관련 주제가 가장 많이 실렸다. 2010년 9월 중국 어선과 일본 순시선이 충돌한 사건 이후 센카쿠열도를 둘러싼 중일 간 갈등과도 관련되는 것으로 보인다. 2012년 창간호에 실린 글 가운데 「센카쿠제도에 대한 일본의 주장」(谷口智彦, 2012)에서는 “센카쿠제도에 대하여 일본의 주장이 국제사회에 충분히 알려지지 않았다”⁴고 하며 일본의 적극적인 대응을 주장했다. 2015년에는 센카쿠열도에 대한 중국의 주장은 국제법적으로 의미가 없다는 글을 게재했다. 센카쿠열도의 역사적 권원에 대해서는 류큐처분에서 오키나와현까지 영토 편입의 경위에 대하여 상세히 다룬 글이 실렸다. 2017년 이후에는 센카쿠열도뿐 아니라 해상안보와 관련하여 해적, 어선에 관한 문제를 다루었다. 남쿠릴열도는 일소공동선언과 관련한 정부 간 협정을 다루었다. 2017년 10월에 발표한 「북방4도를 둘러싼 러시아 영유권 주장에 대하여」라는 글에서 쓰가모토 다카시(塚本孝)는 다음과 같이 일본의 입장을 명확히 제시했다. “북방영토

4 谷口智彦, 2013, 「尖閣諸島に対する日本の主張」, 『島嶼研究ジャーナル』, 創刊号, 18쪽.

문제는 구나시리, 에토로후, 하보마이 및 시코탄(이른바 북방4도)의 영토주권을 둘러싼 일본과 러시아의 분쟁이다. 제2차 세계대전 후 러시아가 이 섬들을 점령하고 있으나 일본은 북방4도의 일본 고유의 영토로의 반환-정확히 말하면 영토주권 반환이 아닌 영토주권이 일본에 있다는 것을 전제로 한 시정의 회복-을 요구하고 있다. 그러나 러시아는 영토문제의 존재는 인정하면서도 4도가 러시아 영토라는 입장은 변하지 않았다.”⁵

독도 영유권과 관련해서는 총 23편의 글이 실렸다. 분야별로는 역사, 국제법, 역사지리학, 외교, 안보 관련 글이 게재되었다. 대부분 독도 영유권을 주장하는 내용으로 샌프란시스코 강화조약 관련 1편, 대한제국칙령 관련 1편, 태정관지령 관련 1편, 평화선 관련 1편, 한일기본조약 관련 1편, 외무성 문서 관련 1편, 지도 관련 7편, 어업 관련 1편, 해상보안 관련 1편이 실렸다. 해양영토와 관련하여 센카쿠열도와 북방영토 문제를 독도와 함께 다룬 논문도 1편 게재되었다. 요시다 쇼인(吉田松陰)과 죽도에 대한 글도 1편 실렸다. 독도 영유권 주장과 관련한 글의 제목과 필자, 주요 내용은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 독도 영유권 관련 글 제목 및 주요 내용

호 (연월)	제목	필자	주요 내용
창간호 (2012.4)	한국 국제 심포지엄에서 죽도(竹島)논쟁	사카모토 시게키	2011.11.25 서울대 법과대학원 국제심포지엄, 이승만 라인(평화선) 설정과 문제점 제기
제2권 1호 (2012.10)	한국 죽도 영유권의 재음미	다카이 스스무	독도 영유권 논쟁에 대한 역사적 배경, 논쟁의 발단으로 샌프란시스코 강화조약 제시
	대일평화조약과 죽도의 법적지위	사카모토 다카시	제2차 세계대전 이전 죽도가 일본영토였다는 것과 샌프란시스코 강화조약으로 죽도의 법적지위에 변동이 없음
제2권 2호 (2013.4)	겐로쿠죽도일건을 둘러싸고-메이지 10년 태정관지령	쓰카모토 키요시	울릉도, 세종 20년 공도화, 에도시기 '죽도'로 명명하고 전복 채취, 조선어인 죽도 출어금지 요청
제3권 1호 (2013.10)	죽도의 일본지도에 대한 한국 측 보도에 대한 반론(1)	후나스기 리카노부	한국 독도 관련 자료 발견에 대한 반론으로 1905년부터 1945년까지 일본의 지도 제시
제3권 2호 (2014.4)	죽도의 일본지도에 대한 한국 측 보도에 대한 반론(2)	후나스기 리카노부	육지측량부 '지도구역일람도'(1936)와 '일본역사사지도'(1931)를 통한 반론 제기

5 塚本孝, 2017, 「北方四島をめぐるロシアの領有権主張について」, 『島嶼研究ジャーナル』第7巻1号, 6쪽.

제3권 2호 (2014.4)	죽도문제와 크리티컬 데이터	미요시 마사히로	한일기본조약과 한국의 '실효지배' 주장에 대한 법적 쟁점 논의
	독도영토편입(1905년)에 대하여	쓰카모토 키요시	영토편입 각의결정, 대한제국칙령 41호, 의정부 지령 제3호에 대한 비판과 평가
제4권 1호 (2014.10)	죽도에 관한 영문 설명 자료 (1947년 외무성 작성)	쓰카모토 키요시	1947년 외무성 제출문서, 작성 제출 경위 서술
제4권 2호 (2015.3)	죽도의 일본지도에 대한 한국 측 보도에 대한 반론(3)	후나스기 리카노부	호사카 유지 교수 기사(2008.5.2)에 대한 논점 소개 및 반론, 하야시 시헤이 <삼국점양지도>에 대한 비판
제4권 2호 (2015.3)	해상보안청의 죽도 대응 행동	히로세 타다시	독도에 대한 해상보안청 대응, 독도주변 특별취재 및 조사 활동 보고, 순시선 활동 강화, 독도 주변 해역에서 일본인 어업권 확보
제5권 1호 (2015.11)	죽도의 일본지도에 대한 한국 측 보도에 대한 반론(4)	후나스기 리카노부	2015.7.17, 한국 『중앙일보』 보도 지도에 대한 반론, 한국 측 주장에 대한 역사지리학적 입장에서 반론, 하야시 시헤이 지도(<삼국통감도설>, <대삼국지도>)에 대한 반론 제기
	죽도와 센카쿠제도	쓰카모토 키요시	한국, 중국의 영토 편입에 대한 주장 소개, 비판
제5권 2호 (2016.3)	전쟁 이전 죽도 울릉도 사이 해역에서 고등어 연승 어업 시험에 대하여	후지이 겐지	돛토리현 · 시마네현 고등어 연승 어업 시험 검토
제5권 2호 (2016.3)	죽도의 일본지도에 대한 한국 측 보도에 대한 반론(5)	후나스기 리카노부	2015.7.17, 한국 『중앙일보』 보도 지도에 대한 반론, 한국 측 주장에 대한 역사지리학적 입장에서 반론
제6권 2호 (2017.3)	국제법과 일본영토 문제(상)	라울 페드론	북방영토(남쿠릴열도), 죽도(독도), 센카쿠제도(조어도)에 대한 영토 분쟁 고찰
제6권 2호 (2017.3)	죽도문제와 일본 통치기의 조선 수산개발	후지이 겐지	오쿠무라가의 죽도 출어와 통조림 사업, 제조업의 발전
제6권 2호 (2017.3)	죽도의 일본지도에 대한 한국 측 보도에 대한 반론(6)	후나스기 리카노부	하야시 시헤이 <대삼국지도>에 대한 반론
제7권 1호 (2017.10)	일본 영토관련문제와 국제재판 대응	나카타니 카즈히로	일본 영토 관련 문제를 국제재판에서 다룰 경우에 대한 가정 및 대응
	죽도문제에 관한 한일 양국 정부의 견해 교환에 대하여(상)	후지이 겐지	한국의 주장과 일본 측 견해, 한국의 대응과 한국 측 견해, 한국 정부의 주장 견해와 일본 정부의 주장
제7권 2호 (2018.3)	죽도문제에 관한 한일 양국 정부의 견해 교환에 대하여(하)	후지이 겐지	한국의 주장과 일본 측 견해, 한국의 대응과 한국 측 견해, 한국 정부의 주장 견해와 일본 정부의 주장
제8권 1호 (2018.9)	죽도의 일본지도에 대한 한국 측 보도에 대한 반론(7)	후나스기 리카노부	하야시 시헤이와 지도에 대한 비판
제8권 2호 (2019.3)	대일강화조약과 죽도-영국국립 공문서관소장자료 검토	후지이 겐지	주일영국연락공관 보고, 1951년 2월 대일강화조약 초안, 영국 정부의 방침-영토조항과 죽도에 관한 부분 검토
	요시다 쇼인과 죽도	스기하라 다카시	요시다 쇼인과 문하생 가쓰라 코고로 「죽도개혁건언서초안」, 사카이 지로

* 위 내용은 『島嶼ジャーナル』 원문을 그대로 직역하여 옮김.

이러한 추이를 볼 때 이 저널에서는 독도와 관련하여 가능한 대부분의 쟁점과 주제를 다루고 있다. 지도에 관한 글은 모두 후나스기 리키노부(船杉力修, 역사지리학)가 작성한 글이다. 2013년 한국의 보도란 “18세기에 그려진 하야시 시헤이(林子平) ‘삼국첩양소도’에서 죽도가 ‘조선의 소유’라고 표시되어 있다”(조선일보, 2013.05.18)는 내용의 기사이다. 해당 기사에서는 고지도를 그린 하야시 시헤이에 대하여 “서학자로 많은 지도를 그린 인물로 특히 1785년(天明午年)에 북해도와 아이노 민족을 연구하고 조선학을 연구해 일본 국민들로부터 일본을 지킨 은인으로 꼽히고 있다”고 설명했다.⁶ 후나스기는 한국 측 보도에 대한 반론이라는 제목으로 2013년부터 2018년까지 6년간 총 7편을 게재했다. 세부적인 내용은 일본역사지도(1931), <삼국첩양 지도>에 대한 비판, 하야시 시헤이 지도에 대한 반론, 역사지리학적 입장에서 반론, 한국 주장과 대응, 견해에 대한 일본의 견해와 정부의 주장 등이다. 후나스기의 글을 제외하면 역사적 쟁점뿐 아니라 한일 정부 간 견해, 일본 영유권 주장에 대한 근거 제시 등의 논문과 칼럼이 실렸다.

IV. 나가며

2000년대 이후 일본 해양정책의 기본적인 방향은 ‘새로운 해양입국에 도전’으로 제시했다. ‘열리고 안정된 해양으로 지키는 국가와 국민’을 슬로건으로 내세워 풍부한 바다자원의 활용을 강조했다. 일본은 대내적으로 종합적인 해양의 안전보장과 관리를 목표로 종합해양정책본부를 중심으로 관련 성청 조직을 개편하고 민관 협력을 추진했다. 대외적으로는 인접하는 국가와 연대 협력을 하면서 ‘자유롭고 열린 인도 태평양전략’을 내세웠다.

최근에는 해양상황과악(MDA: Maritime Domain Awareness) 체제를 확립하여 국경 낙도의 안전관리에 집중하고 있다. 그러나 일본의 해양정책은 지나치

6 “日本서 ‘독도는 한국 땅’ 표시된 고지도 발견”, 『조선일보』, 2013.05.18.

게 포괄적이고 구체성이 모호하다는 지적을 받고 있다. 2018년 일본 정부는 해양기본계획을 발표했으나 전문가들로부터 해양정책을 실행하기 위한 인프라가 부족하다는 지적을 받았다. 성청 간 협력은 추상적인 단계로 실무 차원에서의 협력이나 논의가 부족하다는 지적을 받았다. 해양자원개발은 민간의 참여와 민관협력이 필수이나 아직 미비하다는 평가를 받는다. 해양정책연구소는 일본의 해양정책을 보완하면서 주권영토와 관련한 연구활동을 지원하고 연구성과를 적극적으로 홍보 발신하고 있다.

『도서영토저널』은 해양정책연구소의 유일한 학술 저널로 2013년 이후 현재까지 일본의 해양영토 관련 연구 동향을 파악하는 데 중요한 자료이다. 주목할 것은 『도서영토저널』의 내용은 연구자들 간 논의에 그치지 않고 일본의 해양영토 정책과 연계된다는 점이다. 예를 들어 이 저널에 게재된 「영토 주권 지식인 간담회 제언」과 「도서영토에 대한 일본 정부의 기본적인 인식」 등은 일본 정부의 입장을 그대로 정리하고 있다. 해양영토 주장과 관련한 논문은 내용과 자료가 반박을 위한 증거로 제시하기에 다소 불충분해 보이며 필진도 한정적이다. 다소 현황이나 쟁점을 서술한 성격의 글인 인사이트와 칼럼은 일본 측 주장을 일방적으로 강조하거나 반복하는 경우가 많다. 독도 영유권과 관련한 글의 경우 해당 쟁점에 대하여 2차 문헌을 인용하거나, 한국의 대응에 대한 검토와 비판, 한국에서 제시한 자료에 대한 반론을 제시하는 데 그치고 있다.

최근 들어 동아시아 역내에서 중요한 쟁점으로 떠오르고 있는 대륙붕과 해양안보, 해양자원과 관련하여 활발한 논의와 연구 활동이 이루어지고 있다. 향후 일본의 해양영토 및 독도 영유권 주장과 관련한 전략과 정책, 연구 현황을 검토하기 위해서는 해양정책연구소와 발간물에 대한 면밀한 분석과 고찰이 이루어져야 할 것이다.

서평



- **김병렬** | 『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』: 도시환 편, 2022, 동북아역사재단
- **정인철** | 『지도 위의 세계사-한 장으로 압축된 인류의 역사』: 김종근 저, 2022, EBS BOOKS



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』 (도시환 편, 2022, 동북아역사재단)

김병렬 국방대학교 명예교수

- I. 독도영유권 연구에 있어서 또 하나의 업적
- II. 일본의 권원 주장의 계보에 관한 국제법적 검토
- III. 식민주의와 선점권원
- IV. 샌프란시스코강화조약의 국제법적 권원
- V. 일본 국제법학계의 영토권원 연구 동향
- VI. 지속적인 연구의 필요성

1. 독도영유권 연구에 있어서 또 하나의 업적

동북아역사재단에서 지난 2019년에 발간한 『독도 영토주권과 국제법적 권원』과 2021년에 발간한 『독도 영토주권과 국제법적 권원 II』의 후속편으로 이번에 또 『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』을 발간하였다. 3년에 3권, 권당 1년이라는 짧은 기간에 매번 이토록 훌륭한 연구 성과를 내고 있는 도시환 책임연구위원과 집필진에게 치하를 드린다.

독도영유권과 관련해서는 역사적 문제, 국제법적 문제, 자연과학적 문제 뿐만 아니라 국민 정서적 문제까지 매우 복잡하게 얽혀 있어 일반인들이 이해하기에는 쉽지 않은 부분들이 많이 있는데, 특히 국제법적인 문제는 시대에 따른 원칙과 판례 등이 다종다양하여 더욱 그러하다. 이렇게 복잡한 국제법적인 문제를 ‘일본의 본원적 권원 주장’, ‘식민주의와 선점 권원’, ‘실효적 지배’, ‘샌프란시스코강화조약과 독도’ 등으로 세분하여 연구를 진행함으로써 지금까지의 성과를 재정리함은 물론 향후 연구에 새로운 방향을 제시하는 역할까지도 겸하고 있다.

1945년 광복 이래 독도영유권 주장을 집요하게 계속해 오던 일본은 최근 국제법적 권원을 강화하는 쪽으로 연구가 선회하고 있다. 2025년이 되면 시마네현에서 독도 침탈을 고시한 지 120년이 되기 때문에 이를 기념한 연구물도 다수 발표될 것으로 예상된다. 이러한 시대적 상황에서 일본 국제법학계의 권원 연구의 계보를 추적하고 법리적 왜곡의 본질적 문제점을 규명하기 위한 노력은 아무리 강조해도 과하다 할 수 없을 것이다. 이러한 차원에서 동북아역사재단에서 3년간 지속적으로 순수하게 국제법적 권원과 관련된 연구 성과물을 낸다는 것은 그 의미가 매우 깊다.

구체적으로 2019년의 연구에서는 「독도 주권 수호정책과 국제법적 권원」, 「고유영토론과 역사적 권원 인식의 한계」, 「무주지 선점론과 국제법적 권원에 대한 평가」, 「샌프란시스코 강화조약의 국제법적 권원과 독도」, 「강화조약 내 영토조항의 국제법적 권원 분석」, 「독도 주권의 국제법적 권원과 관리방안」을 다루었고, 2021년의 연구에서는 「독도 주권과 일본의 권원 주

장의 계보에 관한 국제법적 검토, 「식민주의와 국제법의 영토취득 방법에서 본 독도주권에의 함의」, 「국제법상 권원 법리에 대한 국제판례가 독도주권문제에 주는 함의」, 「국제판례상 역사적 권원 개념의 유형과 독도의 역사적 권원의 주장 방향」, 「독도 무주지 선점 주장에 대한 일본의 국제법적 논거 검토」, 「독도 고유영토론에 관한 일본의 국제법적 연구 논거 검토」, 「리스크서한과 샌프란시스코 강화조약에서의 독도 주권에 관한 검토」를 다루었으며, 이번에는 「독도주권과 일본의 본원적 권원 주장에 대한 국제법적 검토」, 「식민주의와 선점 권원의 국제법 법리에서 본 독도주권에의 함의」, 「국제법상 선점과 일본 영토편입 사례의 독도주권에의 함의」, 「독도의 실효적 지배론에 관한 일본의 국제법적 연구 검토」, 「일본의 선점론과 샌프란시스코강화조약의 국제법상 정합성 검토」, 「일본 국제법학계의 영토권원 연구에 대한 연대기적 동향 검토」를 내용으로 하고 있어 매년 연구의 성과가 한 단계씩 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

이번에 발간한 『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』의 각 소제목은 포괄한 주요 논지는 다음과 같다.

II. 일본의 권원 주장의 계보에 관한 국제법적 검토

도시환 책임연구위원은 2021년의 연구에서 일본 국제법학계의 권원 연구의 계보가 미나가와 다케시(皆川洸)의 ‘역사적 권원론’을 시작으로 우에다 도시오(植田捷雄)의 ‘본원적 권원론’, 다이주도 가나에(太壽堂鼎)의 ‘대체적 권원론’ 세리타 겐타로(芹田健太郎)의 ‘공유적 권원론’으로 이어지며, 계보의 정점에 히로세 요시오(廣瀬善男)의 ‘실효적 권원론’이 존재한다고 하면서, 이를 통해 일본 국제법학계의 독도에 대한 다양한 권원 주장들은 학설의 차이는 관계없이 모두 일제 식민주의를 전제로 한 일본의 독도영유권 주장을 옹호하는 것으로 귀결된다는 문제점을 규명하였다. 이후 국제법 권원 연구의 주류 학자로 등장하는 쓰카모토 다카시(塚本孝), 나카노 데쓰야(中野徹也)

는 제1차 세계대전을 기준으로 그 이전의 독도 침탈과 일제의 식민지배 모두 국제법상 합법이라고 주장하는 히로세 요시오의 국제법 사관을 철저히 추종하면서, 독도에 대한 무주지 선점론을 전제로 한 본원적 권원화를 시도하고 있는데, 이들의 이러한 주장은 일본 영토주권전시관의 주장과 일치하고 있다는 점에서 이들의 독도주권에 대한 총체적인 법리적 왜곡의 문제점을 규명하는 것이 시급한 과제라고 하였다.

도시환 책임연구위원은 2021년의 연구를 바탕으로 이번 연구에서는, 쓰카모토의 주장을 ‘독도 인식’, ‘선점 요건’, ‘무주지론’으로 나누어 구체적으로 분석하였다. 도 책임연구위원에 의하면 쓰카모토의 주장은 당시 메이지 유신을 성공적으로 완수한 일본 정부가 근린 국가들과 관계를 정리하고 국경확정을 추진하는 과정에서 내무성이 울릉도와 독도를 시마네현 지역에 올려야 하는지에 대한 질의와 관련한 대정관 답변과 전혀 부합하지 않는다. 이러한 주장은 일제 식민주의에 입각한 제국주의 침략행위를 정당화하는 전형일 뿐만 아니라, 1905년 을사늑약을 거쳐 1910년 한일병합을 건인한 불법적인 팽창주의의 주권침탈을 옹호하는 것으로 국제법상 합법성과 정당성을 가질 수 없는 것이다. 더욱이 식민지 점령의 방식으로 형성된 선점과 관련하여 실효적 점유라는 이름으로 상대적 우위성의 힘을 행사함으로써, 약소국의 확립된 권원을 배척하고 강자의 권력의 확립을 정당화하여 영토권을 취득하려는 의도를 그대로 노정한 침탈행위에 불과하다고 분석하고 있다.

이어서 나카노 데쓰야의 주장을 무주지 선점 요건, 한일조약 관련 사항, 통고와 관련된 사항으로 구분하여 분석하고 있는데, 무주지 선점론에 대해서는 클리퍼튼 섬과 동부 그린란드 사건을 예로 들면서 무인도의 경우 전혀 인간이 거주하지 않기 때문에 점유국이 타국의 방해 없이 처음으로 그 영토에 출현한 순간부터 그러한 영역이 그 점유국의 절대적이며 이론의 여지없는 절대적 처분권 아래에 놓이게 된다고 설명한다. 그리고 그 순간부터

1 도시환 편, 2022, 『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』, 동북아역사재단, 31-38쪽.

‘점유의 취득’이 성취된 것이기 때문에 계속해서 고강도의 권한행사가 요구되는 것은 아니라고 분석하면서 독도는 상징적으로 조선에서 지배하고 있는 조선의 영토였기 때문에 나카노의 무주지 선점론은 성립될 수 없다고 비판하였다.²

또한 나카노의 한일조약과 관련된 주장은 1904년 한일의정서, 1905년 을사늑약 이래 일본의 침략적 국가실행을 국제법상 합법이라고 주장하는 것에 불과하다고 비판하고 있다.³

통고 관련 주장에 대해서도 각의 결정은 국가의 의사이나 그것은 국내문제이고 정부기관에 의한 대외적 공표가 정식으로 없는 한 영토취득의 요건 으로서는 불충분하다고 서술하였다. 또 시마네현 고시으로써 국제법상의 요건을 만족시켰다고 하나 그것은 한 지방자치단체의 공표이며 그 지자체의 결정을 그 지방민에게 알리는 것에 불과할 뿐 결코 국가의 대외적 의사표시가 아니라고 지적하였다. 만약 지자체의 결정인 고시를 국가의 대외적 의사표시라고 한다면 새삼스럽게 국제법과 국제법학자의 학설을 언급할 필요는 전혀 없을 것이다. 왜냐하면 다른 국제문제에 대해서도 국내법인 지방자치법을 적용하여 해결하면 충분하기 때문이다. 더욱이 독도의 편입에 대한 이해관계국인 조선에 사실을 통고하지 않은 채 1905년 11월 17일 을사늑약을 강요하여 외교권을 박탈한 후 그 이듬해에 오키섬 관리들이 울릉도를 방문하여 통지한 것은 통고 요건의 위반이다⁴라고 비판하고 있다.

III. 식민주의와 선점권원

오시진 교수는 베를린회의(1884~1885)에서 논의된 내용과 국제법학회

2 도시환 편 2022, 위의 책, 40-42쪽.

3 도시환 편 2022, 위의 책, 45-46쪽.

4 도시환 편 2022, 위의 책, 48-49쪽.

(1888~1889)에서의 무주지 범위와 법체계 논의에 대해 살펴보았다. 베를린회의는 벨기에의 콩고 식민지 개척사업이 계기가 되어 독일의 비스마르크 수상이 유럽 국가 간에 아프리카 영토분할 분쟁을 해소하고자 소집한 것으로 무주지 선점 법리의 발전사 측면에서 상당한 의의를 갖는 회의이다.

휘튼(Henry Wheaton)에 의하면 1885년 베를린회의에서 “미래 선점과 관련하여 일정한 규칙을 국제관계에 도입”하게 되었다고 한다. 하지만 이 회의는 아프리카 지역에 한정된 선점을 논의한 회의였고, 무주지와 관련해서는 1888~1889년 국제법학회 회장인 마르티츠(Martiz)가 “실효적으로 주권하에 있지 않거나 국제법 공동체를 형성하는 국가의 보호하에 있지 않은 지역은 해당 지역에 사람이 거주하든 거주하지 않든 그 지역 전부를 무주지(territorium nullius)로 간주한다”는 초안을 제시하였지만 여러 가지 견해가 대립하여 최종적으로 받아들여지지 않았다.

따라서 일본이 독도를 편입한 1905년 당시에는 무주지나 선점은 제대로 된 법리라고 하기 어려웠다. 이러한 가운데 1877년 태정관지령에서 “품의 한 다케시마 외 1도의 건은 본방과는 관계가 없음을 명심할 것”이라고 명시하였다. 여기서 ‘본방과는 관계가 없음’의 의미는 두 가지로 해석할 수 있다. 하나는 일본과 관계가 없는 타국의 영토라는 것이고, 다른 하나는 일본과 관계가 없는 무주지라는 것이다. 이와 관련하여 1886년 5월 발간된 「개정 일본지지도요략」을 보면 송도(松島) 죽도(竹島)의 두 섬이 있는데, “근래 결정해 그(조선) 국의 속도가 되었다고 한다”고 기술하고 있는 데서 볼 수 있는 바와 같이 비록 무주지에 대한 국제법적인 정의가 확립되지는 않았다고 하지만, 독도가 ‘일본과 관계가 없는 무주지가 아니라’, ‘일본과 관계가 없는 한국의 영토’로 인식하고 있었다는 명확한 증거임을 부인할 수 없다. 그런데도 당시 국제법적으로 아직 정의조차 내리지 못하고 있었던 무주지라고 강변하면서 편입한 것은 법리적으로 문제가 된다고 비판하고 있다. 백번 양보하여 한국이 문명국가나 주권국가가 아니었기 때문에 무주지였다는 주장을 할 수도 있으나 1876년 조일수호조규 제1조에서 “조선은 자주의 나라로 일본과 평등한 권리를 가진다”라고 규정하고 있었기 때문에 이 또한 불가능하

다고 비판하고 있다.⁵

무주지 선점론과 관련해서는 2019년과 2021년에 최철영 교수가 일본의 주장을 비판하였지만, 2022년 판에서는 특별히 무주지 선점론을 특정해서 비판하지는 않고 일본 국제법학계의 영토권원 연구에 대한 연대기적 동향만을 검토하였다.

서인원 전문관 또한 국제법상 선점과 관련하여 일본의 모순을 지적하였다. 서 전문관은 선점에 의한 영유가 유효하기 위해서는 4가지 요건을 충족시켜야 한다면서 ① 선점의 주체가 국가여야 하고, ② 대상지가 무주지여야 하고, ③ 실효적인 점유를 동반해야 하고, ④ 국가에 영유의사가 있어야 한다고 일반론을 전제한 후, 선점은 국가행위를 하는 것을 요하기 때문에 국가가 관현에 명하여 선점을 행하거나 국가로부터 위임 또는 명령을 받은 개인 또는 개척회사가 국가를 위해 행하여야 한다고 지적하였다. 원주민의 토지를 선점하기 위해 조약을 체결하는 것은 소극적인 통설이고, 선점에 있어 먼저 원주민에 대해 보호권을 설정하는 것이 일반적인 것이라고 하였다. 또한 발견은 선점의 요건이 아니고, 발견자 혹은 발견국은 그 외의 다른 우선권을 가지고 있으나 아직 미완성의 권원이라 할 수 있다고 하였다.⁶

선점은 그 지역에 영토주권을 설정하고 있는 것으로 그 설정에 대해 인정을 받아야 한다. 적어도 선점국의 권력을 행사하는 것에 충분한 지방관청의 존재가 필요하다는 것이 통설이며 선점은 실력적, 실효적 지배가 필요하다. 단순히 한 편의 선언에 끝나는 실력행사는 선점의 효력이 없고, 제3국으로부터 선점을 인정받아야 선점의 조건이 성립된다. 게다가 선점의 실효성에 관한 위와 같은 통설에 대해 규범 예외의 경우에는 최소한의 요건으로서 선점국 시민의 이주와 그 외 피선점 지역의 실효적 지배 사실이 있어야 그 조건이 충족된다.

5 오시진, 2022, 「식민주의와 선점 권원의 국제법 법리에서 본 독도주권에의 함의」, 도시환 편, 『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』, 동북아역사재단, 88-90쪽.

6 서인원, 2022, 「국제법상 선점과 일본 영토편입 사례의 독도주권에의 함의」, 도시환 편, 『독도 영토주권과 국제법적 권원 III』, 동북아역사재단, 103쪽.

국제법상 선점의 의사표시는 일정 지역을 선점하고 취득하는 것에 대한 명확한 의사로 표명하는 것이 가능하다. 국제법에서 그 방법에 대한 세칙을 정하고 있다. 이에 따르면 국권을 선점 지역에 설정하는 선언서를 발급하거나 선포하는 것은 일반적으로 그 권리를 행하는 것이라 말할 수 있다. 이때 강대국 또는 그 관계국에 외교상의 통고를 하는 것이 당연하지만 필수요건은 아니다.

이 문제는 타국에의 통고의 필요성에 대한 논의를 가져왔다. 1885년 베를린회의의 일반의정서는 아프리카에서의 선점에 대한 통고의무를 규정했다. 이것을 수용한 형태로 1888년 선점에 관한 만국국제법학회의 결의는 타국의 통고를 선점 요건으로 정했다.

그러나 구라치 데쓰키치(倉知鐵吉)는 1885년 베를린회의 선언서에 대해 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 포르투갈, 러시아, 스위스, 미국 등의 모든 나라는 이 선언서를 승낙하고 약속하였지만 이 문제는 일본과는 직접 관련이 없다고 기술하고 있다.

베를린회의 선언서는 조약국이 아프리카 해안의 일부를 선점할 때는 그것을 다른 조약국에 통고하는 것으로 규정하고 있는데, 이것은 아프리카 해안에만 적용되는 규칙이라고 비판하고 있는 것이다.

그런데 독일이 마셜제도를 선점(1886)했을 때와 프랑스가 마다가스카르를 선점(1897)했을 때 타국에 선점을 통고한 사례가 있듯이 아프리카 해안 이외의 경우에도 이 규칙이 적용된다고 해석하는 예도 있다.

일본 역시 1876년 10월 오가사와라제도 편입 의사의 통고를 미국, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 페루, 러시아, 스페인 등 서양 각국 앞으로 보내어 제3국에게 인정과 묵인을 받았다. 이런 사례를 보면 일본 정부도 일반 국제법 관습으로 타국에의 통고의무를 따랐던 것으로 보인다. 관습의 효력범위는 모든 국가에 대해 법으로 효력을 가진다. 관행에 참여하지 않은 국가와 관습이 성립된 이후에 출현한 신생국가 역시 관습의 효력 범위 안에 있다. 그 당시 일본은 1885년 베를린회의의 선언서에 대해 잘 알고 있었고, 일본의 영토편입에 있어 타국에의 통고 및

승인의 절차를 행한 것을 보면 구라치가 주장한 일본의 논리에는 모순이 있다.

그리고 1930년대 일본 국제법학자인 요코타 기사부로(横田喜三郎)는 타국에 통고를 하지 않아도 되는 의무는 소수설이며 1888년 만국국제법학회 결의는 타국에의 통고를 필요로 했다고 주장하고 있다. 또한 1885년의 베를린조약도 아프리카에 있어 선점에 관해 타국에의 통고가 필요하다고 하며, 소수 반대론도 있지만 선점을 완료하기 위해서는 통고가 필요하다고 했다.

일본 정부가 오가사와라제도를 편입할 때 타국에의 통고 및 승인을 받았던 것은 당시의 관습국제법에 따랐던 것이고, 도서들을 선점하고 타국과의 영토분쟁을 방지하기 위해 타국에의 통고를 의무화했던 것이다.⁷

어느 국가가 도서를 먼저 발견하고 때로는 상륙해서 영유권선언을 할 경우 그 무주지의 편입과 영유의사를 타국에 알리지 않으면 분쟁이 일어나게 된다. 여러 국가들 사이의 영토획득 경쟁에서 영유권 획득과 영토분쟁을 방지하기 위해서는 타국에의 통고와 승인이 필요한 것이 그 당시의 관습이라 할 수 있었다.

실제 선점 법리가 서구제국에 의해 식민지 획득을 합법화하는 역할을 담당했던 것은 부정할 수 없다. 무주지 개념을 식민지화하는 도구로서 창안해 내면서 문명이라는 개념을 이용하여 약소국 침략을 정당화하였던 것이다.⁸

이러한 선점 법리는 가령 그 지역을 사실상 지배하는 주민이 있어도 국제법 주체인 국가에 의해 통치되지 않는 한 무주의 토지로 보고 있고, 최초로 실효적 지배를 행한 국가의 영역권이 인정된다는 점이 특징적이다. 이 논리에 의해 아시아, 아프리카의 모든 지역은 서구제국의 식민지로 차차 편입되었기 때문에 제2차 세계대전 후 '탈식민지화(decolonization)' 움직임은 선점 법리에 대한 식민지 주민의 반격이라 할 수 있다. 그 이후 국제법의 선

7 서인원, 2022, 위의 글, 102-106쪽.

8 서인원, 2022, 위의 글, 107쪽.

침 범리는 주민의 의사를 전혀 무시한 '약탈제도(Institute der Eroberung)'로 민족자결주의 원칙에 바탕을 두지 않는 한, 영역취득의 효과는 생기지 않는다고 주장하고 있다.

그리고 민족자결주의 원칙이 확립된 오늘날의 국제법 체제에서 이와 같은 해석은 인정될 수 없다. 오늘날 전 세계에 무주지는 거의 존재하지 않는다.

이와 같이 약소국을 무주지라고 가능하게 만든 문명 혹은 문명국 기준은 식민지를 확대하고자 하는 유럽에 있어 정당성을 확보하는 데 좋은 재료였고, 자신들의 행위를 도덕적으로나 법적으로 정당화하는 데 이용되었다.

영토변경은 보통 국제조약에 의해 발생한다. 국제조약 외 신영토 취득의 원인으로 무주지 선점을 열거할 수 있지만, 무주지는 오늘날에 있어 거의 그 흔적이 없어지고 영토변경의 일반적인 원인은 모두 국제조약에 있다고 말할 수 있다.⁹

독도와 관련하여 1877년의 태정관지령은 울릉도 독도를 둘러싼 메이지 정부의 대응이 무주지 선점론에 있어 중요한 시사점을 가진다는 것을 보여 준다. 국경획정 시기(1874~1881) 일본은 동쪽 국경(오가사와라), 북쪽 국경(홋카이도, 쿠릴열도), 남쪽 국경(오키나와) 등 세 방향의 국경을 획정했다. 그리고 1833년 일본 정부는 일본인의 울릉도 침입에 대한 조선 정부의 항의를 받아들여 일본인을 송환했다. 1877년 일본 정부는 서쪽 국경의 다케시마(울릉도)와 마쓰시마(독도)에 관한 국경획정에 있어 태정관지령으로 독도를 조선 영토로 인정하면서 국경을 획정했다.

태정관지령은 내무성에서도 독자적으로 조사했고, 시마네현의 보고와 함께 울릉도와 독도는 조선 영토이고 일본 영토가 아니라는 결론도 내렸다.

그러나 1900년대 일본은 과거 무주지 선점론을 이용하여 영토편입을 한 경험을 바탕으로 독도를 영토편입하는 작업에 착수했다. 일본은 개척원 신청, 대하원 신청, 전쟁 수행을 위한 군함 파견 및 군사시설 설치, 각의 결정, 지방 내 고시 등의 절차를 통해 영토로 편입했다.

9 서인원, 2022, 위의 글, 108-109쪽.

일본 외무성은 마쓰시마 개척원에 있는 섬의 소속을 확인하기 위해 외무성 기록국장 와타나베 히로모토(渡辺洪基)에게 울릉도와 독도의 역사적 권원을 조사하도록 했다. 와타나베는 조사 끝에 다케시마는 조선의 울릉도이며, 에도막부가 논의 끝에 조선 영토로 인정한 섬이기에 개척원의 마쓰시마가 다케시마이면 조선의 영토가 된다고 판단했다. 그리고 개척원의 마쓰시마가 울릉도가 아니라고 해도 그 섬 또한 일본 영토라는 확증은 없다라고 답변했다. 이어서 그는 개척안의 마쓰시마가 일본과 조선 사이에 위치하여 일본의 나가사키에서 오키섬 등을 거쳐 러시아에 이르는 항로상 매우 중요한 요지에 위치하고 있으며, 만약 일본이 울릉도와 독도를 일본 영토에 편입하려고 한다면 다소 주의를 요한다고 하였다. 그리고 서구 열강들이 선점하기 전에 일본이 먼저 점령해야 하고 서구 열강이 일본을 비난하면 그 해결 방안으로서 무주지라고 변명하면 된다고 답변하였다. 또한 적당한 시기에 형세를 봐서 조선과 협상하여 일본 영토로 확정해야 하는데, 우선 시마네현에 문의하여 과거의 도항 관습을 조사하고, 선박을 파견하여 지세를 파악하고 만약 조선이 먼저 개발을 했으면 개척의 정도를 조사하여 대책을 강구할 필요가 있다고 하면서 신속히 울릉도와 독도를 조사하여 논의할 것을 요청하였다.

이처럼 일본 정부는 울릉도와 독도 근해에 영국과 러시아의 군함이 출몰하는 것을 보고 군사적 전략지로 여겨 울릉도와 독도를 선점하려고 기획했고, 서구 열강 국가가 울릉도와 독도를 침탈한 것에 대해 비난하는 것을 무주지 선점론으로 대변하려는 입장을 가지고 있는 것을 알 수 있다.

1900년대 전후 일본은 흑룡회나 『산인신문』 기사를 통해 독도를 무주지로 홍보하고 독도를 새로 발견된 섬이라고 거짓으로 홍보하면서 독도 개척의 가치를 알리고, 강치의 서식지로서 어업 가치가 높고 이익이 많다고 홍보했다. 흑룡회에서 독도가 미발견의 섬임을 알리려고 했던 의도는 독도를 무주지로 홍보함으로써 독도 편입이 유리하도록 국내적 혹은 국제적 여론을 형성하기 위해서였다. 그리고 일본은 독도를 발견한 섬으로 하여 소속이 없는 무주지로 선전한 후 무주지 선점론을 이용하여 편입하려고 계획했던

것이고,¹⁰ 러일전쟁이 발발하자 계획했던 대로 독도를 무주지 선점론으로 포장하여 편입했던 것이다. 러일전쟁 당시 울릉도와 독도에 망루와 무선 통신을 설치하려는 목적으로 일본 군함을 3차례에 걸쳐 파견, 실측탐사를 반복한 것은 독도를 군사점령하고 나서 편입하려고 했던 명백한 증거이다.¹¹

일본제국의 팽창기에 일본의 도서 편입은 표면적으로는 무주지 선점이 라고 했지만 실제로는 편입 시기에 전쟁과 침략이 겹치고 있었다. 1895년 청일전쟁 중에는 센카쿠제도를 편입했고, 1905년 러일전쟁 중에는 독도를 편입했다. 1931년 만주사변 직전에는 오키노토리시마를 편입했고, 1939년 중일전쟁 시에는 남사군도를 편입했다.

결국 일본은 제국주의적 침략과 영토확장의 대상이 되었던 인접 국가지역의 도서들, 영토뿐만 아니라 타국의 지배하에 있거나 그 영향하에 들어가 있어도 무주지 선점이라는 강대국의 법리를 이용하여 타국의 영토를 무력으로 강탈해 갔다는 것을 알 수 있다.¹²

독도 또한 1877년 태정관지령으로 일본 정부 관료, 우익단체인 흑룡회 회원, 일본 어민 등이 모두 한국 영토임을 인식하고 있었지만, 러일전쟁에서 독도를 군사 전략지로 이용하기 위해 무주지로 홍보하면서 무주지 선점론을 이유로 영토편입했던 것이다.¹³

IV. 샌프란시스코강화조약의 국제법적 권원

강병근 교수는 2019년 판에서 영토권 확보를 위한 정복전쟁은 불법이라고 하면서 제2차 세계대전 이후 대이탈리아강화조약과 대일강화조약(샌프란시스코강화조약)의 영토 관련 규정을 분석하였다.

10 서인원, 2022, 위의 글, 128-130쪽

11 서인원, 2022, 위의 글, 130-131쪽.

12 서인원, 2022, 위의 글, 147쪽.

13 서인원, 2022, 위의 글, 134쪽.

2022년판에서 강 교수는 샌프란시스코강화조약문에 기술된 'Korea'가 국가적 실체라고 하면서, 조약문에 나오는 'China'나 'Korea'의 대표자가 조약 채택 시 서명한 적이 없기 때문에 'China'나 'Korea'는 샌프란시스코 강화조약의 당사자가 아닌 국가, 즉 '제3국'이라고 하고 있다. 그러면서 조약은 당사국만 구속하고, 제3국에게는 권리나 의무를 발생시키지 않는다고 하고 있다.¹⁴

샌프란시스코강화조약 제2조의 규정에 대해 강 교수는 다음과 같이 보다 구체적으로 기술하고 있다.

일본 외무성은 대한민국에 대해서 샌프란시스코강화조약 제2조 규정이 적용되고, 그 규정에 따라서 일본의 영역에서 배제되지 않았기에 독도가 일본령이라고 주장하고 있다. 일본은 샌프란시스코강화조약 제21조에 의하여 제2조의 혜택을 누리는 'Korea'가 대한민국을 의미하는 것으로 전제하지만, 대한민국은 샌프란시스코강화조약 제2조에 의하여 독도가 일본령이라는 일본 외무성의 입장을 인정한 적이 없다. 더구나, 샌프란시스코강화조약 제2조에 의하여 'Korea'의 영역을 상실하는 '불이익'을 감수할 이유가 없다.

일본 외무성은 샌프란시스코강화조약 초안 작성 중 독도가 일본령이라고 지적된 적이 있었다고 주장하지만, 조약문 기초 작업 시 생산된 자료를 확인하는 것은 이른바 조약 작업 문서를 활용하여 해석하는 것인데, 이렇게 할 때는 대상 조문의 목적과 취지, 맥락 등을 고려해서 해석한 결과를 확인하거나, 그 결과가 모호하거나 분명하지 않거나, 명백히 불합리한 경우이다. 일본 외무성이 근거로 삼는 미국이 작성한 공문서가 1951년 샌프란시스코 회의의 공식 교섭 기록, 교섭 대상이 되었던 초안 규정, 해당 조문과 관련해서 토의 시 주장되었던 사항, 외교문서, 초안 작성위원회에서 제시

14 강병근, 2022, 「일본의 선점론과 샌프란시스코강화조약의 국제법상 정합성 검토」, 도서한 편, 「독도 영토주권과 국제법적 권원 III」, 동북아역사재단, 207쪽.

해서 반대 없이 채택되었던 해석사항이라고 할 수도 없다. 무엇보다도 일본 의무성의 해석은 샌프란시스코강화조약 제2조 (a)항에서 명시적으로 규정되지 않았는데 일방에게만 유리하도록 해석하는 것이고, 이러한 해석에 의해서 발생하는 불이익을 감수하겠다고 이 조약의 제3국인 대한민국이 명확히 인정하지 않은 이상 그러한 해석이 대한민국의 독도영유권에 대해서 영향을 미칠 수 없다.¹⁵

계속해서 강 교수는 샌프란시스코강화조약에 의해 독도가 일본의 영토로 잔류하게 되었다는 일본의 주장을 반박하기 위하여 한국이 샌프란시스코강화조약이 발효되는 1952년 4월 28일까지 일본의 영토권에 속하고 있었는데 연구의 초점을 맞추고 있다. 다소 길지만 강 교수의 글을 아래에 전재한다.

샌프란시스코강화조약에서 Korea는 흔히 대한민국(ROK)을 지칭하는 것으로 해석한다. 일본의 주요 국제법학자들은 Korea를 국가적 실체가 아닌 지역을 일컫는 지명으로 취급하면서, 샌프란시스코강화조약 제2조에 따라서 Korea를 승인한 것은 한반도 전체를 승인한 것으로 설명하고 있다. 이러한 해석은 국제법상 승인제도와 맞지 않는다. 분명 샌프란시스코강화조약의 목적과 취지는 Korea를 다른 연합국과 동일하게 국가적 실체로 파악하고 있다. 국제법상 국가를 승인하는 것이지 어떠한 지역 전체를 승인하는 것이 아니기 때문이다.

일본정부의 후속 실행은 샌프란시스코강화조약 제2조나 제21조에서 언급하는 Korea와 대한민국을 구분하는 것이다. 일본은 1965년 대한민국과 국교를 수립할 당시에도 1948년 12월 유엔총회 결의에서 대한민국이 한반도 유일의 합법정부로서 승인받지 못했다는 것을 들었다.

일본정부나 주요 국제법학자들의 견해에 따르면 샌프란시스코강화조약의

15 강병근, 2022, 위의 글, 207-208쪽.

Korea는 일본 영역에서 분리된 '지역'의 명칭이다. 샌프란시스코강화조약이 발효되면서 동 조약 제2조에 의해 독립이 승인된 지역으로서의 Korea는 1945년 8월부터 1948년 8월 사이의 어느 순간에 대한민국(ROK)과 북한(DPRK)으로 분열되었고, 한반도 남쪽을 기반으로 한 대한민국이 1965년 일본과 정식으로 국교를 수립하면서 국가 승인을 받은 것이 된다. 샌프란시스코강화조약의 목적과 취지에 의하면 대한민국이나 북한은 국가가 아니라 한반도의 남쪽과 북쪽을 지배하는 정부조직체이다.

그런데 샌프란시스코강화조약이 채택된 1951년 9월 한반도에서는 대한민국과 북한이 한반도 전체에 대한 패권을 놓고 전쟁 중이었다. 그리고 이들은 모두 국제적으로는 교전자의 지위를 갖는 조직체로서 국가적 실체였다. 더욱이 샌프란시스코강화조약 제2조 (a)항의 목적과 취지에서 보더라도 패전국 일본이 독립을 승인한 Korea는 국가적 실체이지, 1952년 4월 28일까지 일본이 지배했던 조선반도가 될 수 없다.

일본은 1952년 4월 28일 샌프란시스코강화조약이 발효하면서 주권을 회복하자 당시 도쿄에 파견되어 있던 대한민국 주일대표부에 대해 정상적인 외교관계 개설 시까지 임시로 정부기관의 지위와 영사에 상응하는 특권을 부여한다는 구상서를 보냈다고 한다. 샌프란시스코강화조약의 맥락을 보건대 1952년 일본의 구상서는 Korea를 대표하는 대한민국 정부를 사실상 (de facto) 승인한 것으로 볼 수 있다. 법률상(de jure) 승인은 1965년 외교관계 수립 이후가 될 것이다. 이를 국가 승인으로 보게 되면 1951년 9월까지 하나의 국가적 실체로 인정되었던 Korea가 1952년 4월 28일 이후 대한민국과 북한으로 분열되었고, 하나의 Korea에서 새로이 창설된 대한민국에 대해 일본이 1951년 하반기부터 사실상 '국가'승인을 한 것이 된다.

그런데 이러한 해석은 현실과 전혀 부합하지 않는다. 일본이 대한민국을 언제 국가로 승인했는지 여부와 상관없이 대한민국 정부는 이미 1948년 12월 12일 유엔 총회에서 유일한 합법정부로 인정받았다. 대한민국 정부는 바로 국가적 실체인 대한민국을 국제사회에서 대표하는 정부조직체로서 독도를 포함하여 대한민국 영역에 대해서 실효적 지배력을 갖게 되었

다. 1952년 4월 28일 이후 일본이 연합국의 군사 점령하에서 정지되었던 주권을 회복하면서 신생국 대한민국을 사실상 승인했고, 1965년 대한민국을 법적으로 승인했다고 하는 것은 대한민국의 지위에 전혀 영향을 줄 수 없는 일본의 국내정치적 해석에 불과하다.

일본이 주장하듯이 1952년 4월 28일 샌프란시스코강화조약 발효 이전까지 일본이 Korea에 대해서 합법적인 주권을 가졌다는 주장은 Korea가 ‘불법적’인 조직체로 존재하다가, 1952년 4월 28일 샌프란시스코강화조약이 발효하면서 비로소 합법적인 국가로 독립이 승인되었고, 동시에 Korea의 분열로 인해서 대한민국이 탄생하였기에 대한민국을 사실상 승인한 것이 된다. 이러한 견해에 따르면 제주도, 거문도, 울릉도를 포함하는 한반도 전체는 원래 일본의 영역이었지만, 1952년 4월 28일 샌프란시스코강화조약이 발효하면서 일본의 영역에서 분리되었고, 샌프란시스코강화조약 제2조 (a)항에서 명시되지 않은 독도는 당연히 일본령으로 남는다고 해석할 수밖에 없다. 그런데 이러한 해석은 국제법을 매우 선별적으로 일본에 유리하게 활용하는 것으로 제대로 된 국제법적 해석 방법이 아니고, 선린우호관계를 지향하는 국제법 원칙에도 맞지 않는다.¹⁶

결론적으로 샌프란시스코강화조약 제2조에서 언급하는 Korea, 타이완과 평후제도, 쿠릴열도와 사할린의 일부 영역, 일본이 국제연맹 시기 위임통치했던 영역은 일본의 지배에서 제외된 영역인데, 이 영역에서 일본은 온전한 영토권을 갖지 않았고, 그러한 영토권이 연합국의 전시점령으로 인해서 일시적으로 정지된 것이 아니다. 무엇보다도 일본의 패전 이후 Korea에 대해서 일본의 영토주권이 정지되었다고 할 수 없다. 특히 일본의 패전으로 인하여 Korea가 국제법상 ‘임자 없는 땅’(무주지)이었다는 주장도 국제법적으로 무의미하다. 샌프란시스코강화조약 제2조의 영역에 대해서 규정상 명시적인 주권 포기 여부, 그리고 일본이 포기한 주권이 어느 국가에게 이전하는지를 명확히 규정하지 않았다고 해서 일본의 영토주권이 잔존

16 강병근, 2022, 위의 글, 209-212쪽.

한다고 할 수 없다. 이러한 견해에 의하면, 샌프란시스코강화조약은 유엔 헌장의 기본원칙에 반하여 체결된 조약이 된다. 유엔시대에 전쟁의 결과로 인하여 패전국의 영토를 분할하는 것은 허용되지 않는다는 점에서 Korea는 신생국 대한민국(ROK)이 될 수 없다. 1960년대 유엔총회에서 채택된 결의에 의하면 식민통치국가가 분할하여 식민통치 영역의 일부를 독립시킬 수 없다. 이 점은 전승국의 경우에도 해당되기 때문에 유엔시대에 와서는 전승국이 패전국의 고유한 영역을 분할하여 신생국을 만들 수 없다.

샌프란시스코강화조약 제2조의 Korea가 대한민국이라면 일본이 샌프란시스코강화조약에 의하여 한반도 전체가 아닌 일부 지역의 합법정부인 대한민국의 독립을 승인한 것이 되는데, 이는 유엔헌장의 목적과 배치되며 유엔시대 후속 실행과도 맞지 않는다. 결국, 샌프란시스코강화조약 제2조의 Korea는 한반도 전체에 대해서 존재하는 국가적 실체여야 하는데, 이는 1945년 9월 2일 이후 일본의 무조건 항복으로 인하여 한반도를 미국과 소련이 분할 점령하였을 때 일본제국의 지배로부터 정지되었던 주권을 회복한 국가를 의미한다. 이 국가는 한반도 전체를 영역으로 하는 국가이지만 1945년 9월 이후 패전국 일본제국의 지배에서 벗어난 이후에도 실질적인 정부를 가지고 있지 않았던 국가적 실체로서 Korea를 말한다.

이 점에서 샌프란시스코강화조약 일본어본 제2조에서 Korea를 '조선'으로 번역한 것은 일견 1910년 당시 일본제국이 선포한 대한제국의 병합선언문에서 Korea를 '조선'으로 번역한 것과 동일하지만, 1945년 이후 일본제국의 지배하에 있었던 대한제국의 영역을 의미하는 '조선'은 1951년 9월 샌프란시스코강화조약이 체결되었을 때 존재하지 않았다. 이 점을 명확히 한 것이 샌프란시스코강화조약 제4조 규정이다. 샌프란시스코강화조약 제2조와 제4조 규정을 함께 보면 제2조의 대상 영역은 원래부터 일본의 고유영토가 아니었고, 더구나 1945년 일본제국의 패전 이후 무주지 선점의 대상인 영역도 아니었음을 알 수 있다.

샌프란시스코강화조약 제2조의 영역 대부분은 일본제국이 영토확장 정책으로써 무력을 사용하여 점령하였던 영역들이다. 샌프란시스코강화조약의

목적과 취지는 과거 일본제국의 영토확장 정책에 의하여 그 지배하에 편입된 영역에 대해서 일본의 지배에서 배제하여 독립시켜주거나, 일본이 더 이상 권리, 권원, 이익, 혹은 청구권을 주장할 수 없다는 점을 명확히 하려는 것이었다.

일본제국은 대한제국 병합선언에서 대한제국 인민의 안정과 복리를 위하여 대한제국을 대신하여 일체의 통치권을 행사하겠다고 선포함으로써 일방적으로 의무를 부담했지만 결과적으로 중일전쟁과 태평양전쟁을 일으켰다. 대한제국의 인민은 일본제국의 지배하에서 노예상태에 있었다. 노예제는 이미 관습국제법으로 불법이었다. 일본제국에 대해서 이 조항을 이행하겠다고 통보한 것이 포츠담선언의 제8항이다. 그리고 일본제국은 패전 후 연합국에 항복하면서 포츠담선언을 무조건 수용하겠다고 다짐했다. 분명 일본은 세계인권선언을 지키겠다고 선언했기에 이 선언의 노예금지 규정도 구속받는다. 따라서 일본이 샌프란시스코강화조약이 발효되는 1952년 4월 28일 이전까지 Korea에 대해서 여전히 주권을 갖는다는 것은 카이로선언과 포츠담선언의 취지, 일본제국의 무조건 항복선언, 세계인권선언, 그리고 무엇보다도 유엔헌장의 목적과 취지에도 부합하지 않는다.¹⁷

결론적으로 강 교수는 샌프란시스코강화조약 제2조에 독도의 표기가 누락되었기 때문에 일본에 잔류하게 되었다는 일본의 주장을 다음과 같이 반박하고 있다.

일본 외무성은 샌프란시스코강화조약이 제2차 세계대전 이후의 국제질서를 형성했다고 하면서 독도영유권이 제2차 세계대전 후 형성된 국제정치질서 차원에서 결정된 것처럼 설명하고 있다. 이러한 설명은 19세기 말 20세기 초 일본제국이 동북아시아 지역에서 극단적인 영토확장 정책을 표방하던 시기에 유행했던 소위 '세력권' 개념에 근거한다. 당시에는 유럽열강

17 강병근, 2022, 위의 글, 241-244쪽.

들이 세력권을 기반으로 영토권을 행사했지만 이는 국제정치적인 현상을 설명하는 개념일 뿐 그 당시 국제법이나 현재의 국제법에서도 세력권에 의하여 영토권이 결정되지는 않는다. 따라서 21세기에도 일본 외무성이 세력권 개념을 바탕으로 제2차 세계대전 이후의 전후질서에서 독도영유권이 결정된다는 주장을 반복하는 것은 일본의 독도영유권 확보를 위한 정치적 선전술로는 설명할 수 있을지 몰라도 국제법상 온전한 영토권이라고 설명할 수는 없다.¹⁸

V. 일본 국제법학계의 영토권원 연구 동향

최철영 교수는 일본 국제법학회에서 발간하는 국제법외교잡지·국제법잡지를 창간호부터 분석하여 독도 영토주권의 권원으로서 무주지 선점과 영토편입 등의 국제법적 논의가 어떤 배경에서 시작되었고, 시대의 흐름에 따라 어떤 논리와 주제의 변화가 이루어졌는지를 분석하였다.

최 교수에 의하면 1900~1940년대는 일본이 개국 이후 서구문물을 받아들여 제국주의적 영토팽창을 도모하던 시기로서 테라오 도오루(寺尾亨)의 「국토의 팽창」이 일본제국주의의 침략전쟁에 이론적 근거를 마련해 주었다고 한다. 특히 일본이 1931년 만주사변을 일으키면서 영토팽창을 추구할 때는 다치 사쿠타로(立作太郎)가 「무주도서 선점의 법리와 선례」나 「토지의 선점에 관한 연혁적 고찰」이라는 논문을 통해 선점 시 외국에 대한 통고가 영토권 획득의 의사를 표시하는 방법의 하나이지만 국제법상 필수적 요소는 아니고, 발견에 이어 표식적 병합행위가 서로 합쳐져야 토지에 대한 권리의 미성숙 권원을 취득하게 되는 것이며, 미성숙 권원을 취득하더라도 상당한 기간 실효적 점유가 행해지지 않을 때는 토지에 대한 권리는 완성을

18 강병근, 2022, 위의 글, 245쪽.

방해받는다¹⁹ 했다.

일본이 제2차 세계대전에서 패망한 1950~1970년대까지는 연합국의 처분에 대응하여 일본 국익을 최대화하는 쪽으로 연구가 이루어졌는데, 다카노 유이치(高野雄一)의 「평화조약과 일본의 영토」, 후키쓰 에이이치(深津榮一)의 「영역취득의 법리」 등이 그러한 연구의 결과이다.²⁰

1980년대 이후 2000년까지 국제사회가 지구촌화하면서 인권, 환경, 통상, 해양 등 다양한 분야의 국제적 이슈가 제기되자 오쿠와키 나오야(奥脇直也)는 「일본 국제법학에서 영역성 원리의 전개」라는 논문을 통해 영역성의 원리는 국가 주권이 배타적으로 작용하는 영역을 상호 간에 공간적으로 구획함으로써 주권의 충돌을 회피하기 위한 것으로 근대국가의 질서유지 형성의 기본적 구조 중 하나라고 하였다.

그에 의하면 영역지배는 실효성과 정당성을 통해 이루어지며, 물리적 점유와 명령강제의 주권행사가 따라야 한다고 하였다.²¹

2005년 시마네현이 ‘다케시마의 날’을 조례로 제정하면서 독도에 대한 관심이 높아지게 되자 다케시마문제연구회가 발간하는 보고서와 각 대학 법학논문집을 통해 독도 또는 영토주권과 관련된 논문이 다수 발표되었다.²²

이러한 일본 국제법학자들의 논리를 일괄하자면, 국제사회 진입기에 일본의 제국주의화에 부응하는 영토팽창의 논리에서 시작하여 일본의 제2차 세계대전 패전 이후 패전국으로서 자국 영토의 축소에 대한 우려에 기초한 방어논리로 변화했다. 이후 샌프란시스코강화조약을 통해 자국 영토의 최대한 확보에 성공한 이후에 자세를 전환하여 영토주권 논의의 대상을 구체화하며 독도를 포함한 특정의 도서들에 대해 영역취득 권원 측면에서의 검토를 하면서, 순수한 국제법 법리와 국제법정의 판례에 대한 검토를 넘어

19 최철영, 2022, 「일본 국제법학계의 영토권원 연구에 대한 연대기적 동향 검토」, 도시환 편, 『독도 영토주권과 국제법적 권원』 Ⅲ, 동북아역사재단, 254-266쪽.

20 최철영, 2022, 위의 글, 254-266쪽.

21 최철영, 2022, 위의 글, 276-283쪽.

22 최철영, 2022, 위의 글, 283-290쪽.

역사적 자료에 대한 국제법적 해석을 시도하고 있다. 주목할 점은 일본의 독도 영토주권주장에 대하여 제기된 한국의 국제법 법리에 따른 반론과 역사적 사실에 대한 지적을 일부 수용하면서 일본 정부의 정치적 입장과 각을 달리하는 학문적 검토결과를 보이고 있다는 것이다.²³

VI. 지속적인 연구의 필요성

동북아역사재단에서 기획하여 2019년부터 진행하고 있는 ‘독도영토주권과 국제법적 권원에 관한 연구’는 대단히 중요한 사업이다. 이제 3년이라는 기간을 거쳐 어느 정도 정리가 되었기 때문에 당분간은 관련 연구가 중단될 것 같다. 하지만 일본이 독도영유권에 대한 욕심을 버리지 않는 한 이 연구는 계속되어야 한다. 비록 매년 기획하지 못한다고 하더라도 2~3년에 한 번씩은 기획을 해서 그간 일본의 연구진행 정도도 살펴보고, 이전의 연구에서 미진했던 사항들도 지속적으로 연구할 필요가 있기 때문이다. 가급적이면 동일한 연구자가 지속해서 연구하는 것이 더 효과적이지 아닐까 생각한다. 지속적으로 연구자료도 수집하고 해당 분야의 최고 전문가도 양성할 수 있는 계기가 될 것이기 때문에 동북아역사재단으로서는 일거양득의 이득을 얻을 수 있기 때문이다.

그러나 동일한 연구자가 특정 소주제를 계속 연구한다면 특정 연구자에 게만 연구비가 집중된다는 지적도 있을 수 있다. 하지만 연구 성과를 극대화하는 데 이보다 더 좋은 방법은 없을 것이라고 생각한다.

이렇게 해서 연구가 축적된다면 어느 때부터인가는 더 이상 연구가 필요 없다는 소주제별 분석이 나올 수도 있지 않겠는가. 이러한 날이 조속히 도래하기를 기대하면서 이번 연구에 심혈을 기울여 주신 모든 연구자 분들에게 감사의 말씀을 전한다.

23 최철영, 2022, 위의 글, 295쪽.



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『지도 위의 세계사 – 한 장으로 압축된 인류의 역사』

(김종근 저, 2022, EBS BOOKS)

정인철 부산대학교 교수

- I. 서론
- II. 우주관과 세계관의 표상
- III. 지구의 형태와 측량
- IV. 국가 경영의 수단
- V. 지도와 상업
- VI. 결론

1. 서론

인간은 시간과 공간 속에서 살아간다. 그리고 인간은 자신이 사는 시대의 공간을 지도로 표현했다. 즉 지도는 인간이 살아가는 공간의 표상이다. 따라서 고지도에는 역사의 흔적이 고스란히 배어 있다. 그래서 고지도를 연구하면 시간 속에서 인간의 공간인지가 어떻게 변해 왔는가를 알 수 있게 된다. 그리고 공간을 표현하는 기술력의 발달에 따라, 지도 매체는 변해 왔다. 고대에는 바위나 점도판에 손으로 지도를 그렸지만, 현재는 자동차 자율주행을 위한 디지털 형식의 정밀지도가 제작되고 있다.

따라서 지도의 역사를 공부하면 세계사의 흐름은 물론, 과학의 발달을 이해할 수 있다. 이 책의 저자는 고대부터 19세기의 역사를 지도를 통해 압축하여 소개한다. 그리고 지도가 제작된 지역 역시 다양하여 바빌로니아, 로마, 중동, 중국, 영국은 물론 조선의 지도를 소개하고 있다. 따라서 이 지역에 거주하던 사람들의 공간인식을 이 책을 통해 파악할 수 있다. 이 책은 대중을 위한 교양서의 형태를 취한다. 따라서 이 책에 대한 필자의 서평 역시 교양서의 관점에서 진행하기로 한다. 각 지도에 대한 저자의 기술내용을 기반으로, 필자의 견해를 첨부하여 독자들이 이 지도를 통해 당시의 지리관을 이해하기 쉽게 하고자 한다.

이를 위해서 먼저 고대와 중세, 그리고 근대 이후의 지도 제작 방법이 다를 수 있음을 이해해야 한다. 가장 기본적인 차이는 다음과 같다.

첫째, 거리와 방향을 지칭하는 표현 방식 차이가 존재한다. 근대 이전의 지도의 경우 실제 측량이 아닌 대략적인 공간감각에 의존하여 거리와 방향을 정하여 이를 지도에 표시하는 경우가 많았다. 이 방식은 어디에서 어느 곳까지 가기 위해서는 어느 방향으로 며칠 거리를 가야 한다는 방식인데, 길학(hodological) 또는 주항기(Periplous) 방식으로 불린다. 이 방식은 “남자의 걸음으로 3일이 걸린다”와 같이 말로 표현하거나 아니면 종이 위에 대략적으로 중요한 분기점과 방향을 표시하는 방식이다. 주요 지점과 지점들 사이의 거리만 간략하게 표시한 주항기 방식은 로마의 도로 지도나 기독교 성

지 순례 지도, 그리고 중세 항해지도인 <포르톨라노(portolano)>의 제작에 채택되었다. 비록 이들 지도의 정확성은 측량지도에 비해 떨어지지만, 과학 기술이 발달하지 못한 당시의 상황에서 공간을 표현할 수 있는 최선의 수단이었다.

둘째, 오늘날 우리는 국경선을 명확하게 규정한다. 그러나 지도 위에 국경선을 긋는 행위는 근대에 와서야 본격화되었다. 예를 들어 피레네 산맥에 위치한 프랑스와 스페인의 변경 마을의 경우 교구는 스페인에 속하지만, 행정구역은 프랑스에 속하는 경우도 있었다. 당시는 인위적인 경계선보다는 자연경계를 국경선으로 활용했다. 따라서 강의 유로가 변하면 국경선도 달라지는 것이 당시의 현실이었다. 국가 내의 행정구역 경계도 불명확했다. 중세와 르네상스 시대의 행정 구역은 봉건제도의 영향으로 매우 복잡하였다. 지방 간의 행정 경계가 불명확하여 경계지역에 위치한 일부 지역의 주민은 두 개의 지방정부에 동시에 세금을 납부해야 할 정도였다. 그리고 지역 여건을 고려하지 않은 무리한 세금의 부과와 지역에 따른 세금의 형평성 문제 역시 심각하게 제기되고 있었다. 따라서 행정구역의 정비가 없이는 중앙집권 국가로 발전하기 어려운 실정이었다. 이에 대한 행정 구역 정비의 수단으로 가장 필요한 것이 지도였다.

셋째, 지도에 빈 공간을 남겨 두는 것에 대한 인식의 차이이다. 근대 이후에는 명확하지 않은 지리정보는 지도에 기재되지 않았다. 그렇지만 17세기까지의 지도제작자들은 지도에 빈 공간을 남겨 두는 것을 싫어했다. 괴물을 그려서 지도를 장식하기도 했지만, 지도제작자가 지도의 미적인 측면을 고려하여 균형감을 유지하기 위해 존재하지도 않는 섬들을 지도상에 그려 넣는 경우도 많았다.

넷째, 지도를 제작하는 것은 과학적이고 객관적인 행위만은 아니다. 정치 또는 경제적인 목적을 위해 미지의 항로나 땅을 그려 넣는 경우도 많았다. 유명한 메르카토르의 1569년 지도의 경우 북극 지역에 유럽과 아시아를 잇는 바다를 그렸는데, 이로 인해 이후 북서항로와 북극항로 개척을 위한 유럽 각국의 탐사가 이어졌다. 그리고 많은 탐험가들이 이 탐사 과정에서

목숨을 잃었다.

이러한 고지도의 속성을 염두에 두고 이 책의 저자가 언급한 지도를 기준으로 세계사의 흐름을 파악해 보자.

이 책의 체제를 살펴보면 다음과 같이 10장으로 구성되어 있다.

- 제1장 바빌로니아의 세계지도
- 제2장 프톨레마이오스의 세계지도
- 제3장 헤리퍼드 마파문디
- 제4장 알 이드리시의 세계지도
- 제5장 배수의 제도육체
- 제6장 메르카토르의 아틀라스
- 제7장 카시나의 프랑스 지도
- 제8장 혼일강리역대국도지도
- 제9장 김대건의 조선전도와 김정호의 대동여지도
- 제10장 존 스노의 콜레라 지도

이 책은 기존의 저자들이 세계지도의 역사를 소개하면서 채택한 내용 구성과 달리 <혼일강리역대국도지도>는 물론, 김대건 신부의 <조선전도>와 김정호의 『대동여지도』를 세계사의 한 획으로 보고 이 책에 담았는데, 전혀 어색함이 없다. 그리고 <혼일강리역대국도지도>와 『대동여지도』는 우리나라 지도 문화의 우수성과 귀중함을 일깨워 주는 듯하다. 전체 10장으로 구성된 내용을 장별로 소개하기보다는 여기에서는 네 개의 범주로 묶어 서평을 전개하기로 한다.

II. 우주관과 세계관의 표상

먼저 1장의 바빌로니아의 세계지도는 ‘마르두크(Marduk)’라는 이름을 가

진 신이 세상을 창조한 내용과 관련된다. 기원전 6세기경에 점토판에 새겨진 이 지도는 메소포타미아 사람들의 우주관이 반영된 모식도이다. 바빌로니아 신화에 나오는 마르두크의 창조를 언급함으로써 바빌로니아가 하늘과 땅, 인간, 언어 등 모든 것이 창조된 중심지임을 상징한다. 이 지도를 제작함으로써 바빌로니아 사람들은 세계 최초로 거대하고 한계가 정해지지 않은 세상에 대해 질서와 구조를 부여했다. 그리고 자신들이 살았던 바빌로니아를 지도 가운데 위치시켜 그들의 수도를 세상의 중심으로 바라보았다. 그리고 이 지도는 보는 사람으로 하여금 마치 천지를 창조한 신의 눈으로 세상을 바라볼 수 있게 하는 것으로 기술했다.

지도 속의 지구는 원반형으로 표시되어 있는데, 지구 외곽은 대양이 둘러싸고 있다. 이것은 당시 메소포타미아 사람들이 육지가 바다 위에 떠 있다고 상상했기 때문이다. 그리고 유프라테스 강이 표시되어 있는데, 강의 끝에는 습지가 표시되어 있다. 또한 도시들의 위치도 확인할 수 있다.

이 지도가 제작되던 시기의 정치적 상황은 구약성서의 「역대하」, 「다니엘」, 그리고 「예레미야」에서 확인할 수 있다. 소위 말하는 바벨론의 유수 시기로, 당시 바빌로니아 황제는 네부카드네자르(Nebukadnessar)였다. ‘히브리노예의 합창’으로 유명한 베르디의 오페라 〈나부코〉는 네부카드네자르의 이탈리아 이름이다. 네부카드네자르는 남유다의 마지막 왕 시드기야와 많은 백성들을 바빌로니아로 끌고 와서 포로 생활을 하도록 했다.

3장에서는 기독교 세계관을 대표하는 〈헤리퍼드 마파문디(Hereford Mappa Mundi)〉에 대해서 소개했다. 이 지도는 기독교 신자들에게 신이 창조한 세계의 경이로움을 보여 줄 목적으로 1300년경에 제작되었다. 창조와 구원, 그리고 최후의 심판의 본질을 설명한 지도이다. 이 지도는 성당의 입구에 전시되어 신자들에게 기독교 세계관을 전수한 지도라고 볼 수 있다. 이 지도의 윗부분에는 예수 그리스도의 모습이 그려져 있고, 그리스도의 우편과 좌편에 각각 심판을 의미하는 그림들이 그려져 있다. 동쪽에는 에덴동산(지상낙원)이 그리고 서쪽의 지브롤터 해협에는 헤라클레스의 기둥이 표시되어 있는데, 공간적 의미에서는 세상의 시작과 끝이면서도 시간적 의미에서는

창조와 종말을 의미한다. 신약성서 「마태복음」에는 세상 끝까지 복음이 전파되면 종말이 온다는 내용이 있는데, 중세인들은 여기서의 세상 끝을 스페인으로 생각했다.

이 지도에는 지도 중심에 예루살렘이 위치한다. 일반적으로 중세지도에서는 지도의 중앙부에 서유럽국가로 이루어진 에쿠메네가 위치하고, 외곽으로 나가면서 유대인과 무슬림 국가, 야만인의 땅, 괴물인간들이 사는 땅으로 구분되는 공간도식으로 전개되었다. 단 예루살렘이 무슬림에 의해 함락된 1244년 이후에는 지도의 중앙부에 예루살렘이 그려지기 때문에, 이후로는 유대인과 무슬림을 포함하는 에쿠메네, 야만인 국가, 그리고 괴물인간이 사는 땅의 도식으로 변경되었다.

세계의 주변부에 괴물인간을 그린 것은 세계 최초의 백과사전으로 평가받는 1세기 플리니우스(Pliny the Elder)의 『박물지』의 영향을 받은 것이다. 이것은 유럽 이외의 사람들을 타자화한 것이라고 볼 수 있다.

지도 둘레에는 죽음을 의미하는 라틴어 M, O, R, S가 새겨져 있는데, 이 알파벳을 합치면 죽음을 의미하는 라틴어 단어 'MORS'가 된다. 이것은 궁극적으로 지구상의 모든 생명체는 죽고, 그리스도의 심판을 받는다는 것을 의미한다. 결국 이 지도를 보면서 신자들은 자신이 신의 백성으로서 어떻게 살아야 할 것인지를 마음 속에서 되새겼을 것이다.

III. 지구의 형태와 측량

2장에서 언급하는 프톨레마이오스(Claudius Ptolemy)의 지도는 고대 그리스 세계 과학의 집적체이다. 로마 시대 최고의 학문 도시였던 알렉산드리아 도서관 사서였던 프톨레마이오스는 『천문학 집대성(알마게스트)』과 『지리학』을 집필했다. 『천문학 집대성』은 가장 포괄적인 지구 중심 우주모형을 제시한 책이다. 정지한 구형의 지도가 구형 천체의 중심에 존재한다고 주장했고, 우주가 매일 동쪽에서 서쪽으로 지구를 한 바퀴씩 돈다는 내용이 포함

되어 있다. 한편 『지리학』에는 구형의 지구를 평면의 지도로 만들기 위한 지도투영법의 원리 3개가 소개되어 있다. 그리고 당시 세계 각지의 상인들로부터 수집한 카나리아 제도를 본초자오선으로 한 세계 각 도시의 경위도 좌표 약 8,000개가 이 책에 수록되어 있는데, 동남아시아와 중국 일부 도시의 좌표도 수록되어 있다.

『지리학』은 중세 유럽 사회에서는 사라졌다가, 르네상스시기에 다시 등장했다. 서로마제국의 붕괴로 인해 이 책을 보관하고 있던 알렉산드리아 도서관의 사서들이 동로마제국으로 이 책을 가지고 이주했고, 동로마제국 역시 14세기 중엽 이후 위기에 처함에 따라 기독교인들이 이 책과 함께 이탈리아로 돌아왔기 때문이다. 14세기에 이탈리아는 르네상스시기에 진입했는데, 이때는 인쇄술이 급속하게 발달하고 있었다. 이러한 가운데 『지리학』은 이 인쇄술의 발달로 대중화되었다. 그렇지만 이탈리아로 재반입된 『지리학』에는 지도 원본은 남아 있지 않았다. 따라서 당시의 지도제작자들은 이 책에 수록된 경위도 좌표에 의거하여 『지리학』에 수록되었을 것으로 추정되는 지도들을 재구성하여 제작했다. 프톨레마이오스의 지도리는 명칭으로 제작된 지도들의 내용이 다른 것은 이 때문이다. 이 지도에는 말레이 반도와 중국 일부가 그려져 있는데, 아시아가 실제보다 동쪽으로 확장되어 있다. 이 지도를 보고 서쪽으로 항해하면 아시아에 도착할 수 있을 것이라는 믿음을 갖게 된 콜럼버스는 1492년 인도에 가기 위해 항해를 시작했고, 아메리카를 ‘실수로’ 발견했다.

4장에서 소개한 무슬림 지리학자 알 이드리스이(Muhammad al-Idrisi)의 세계 지도는 프톨레마이오스의 『지리학』을 뛰어 넘은 세계지리와 지도를 제작하고 싶었던 12세기 인물 시칠리아의 루지예로 2세의 열망의 산물이다.

알 이드리스이는 아프리카 출신으로 스페인의 코르도바에서 공부를 하고, 1130년대까지 아시아와 유럽의 여러 지역을 여행했는데, 당시 시칠리아를 통치하던 루지예로 2세의 초청을 받았다. 루지예로 2세는 1130년에 왕위에 오르면서 유대인과 무슬림에게도 종교적 관용을 베풀었고, 시칠리아는 경제적으로 성장했다. 그는 알 이드리스이에게 세계지도와 지리지를 제작할

것을 요청했다. 알 이드리시는 프톨레마이오스의 『지리학』과 파울루스 오로시우스(Paulus Orosius)의 『이교도에 대항한 역사』, 그리고 아랍어로 쓰인 이븐 후르드다베(Ibn Khordadbeh)의 저작과 이븐 하우갈(Ibn Hawqal)의 지도와 책자를 참조하여 1154년경 『세계를 여행하려는 사람을 위한 유희』라는 명칭을 가진 책을 완성했다. 이 책은 2세기에 출간된 프톨레마이오스의 『지리학』 이후로 사람 사는 세계를 묘사한 가장 훌륭한 저작으로 꼽힌다. 그리고 이 책에는 전 세계 70곳의 지역지도와 함께 작은 세계지도 한 장이 수록되어 있다. 동쪽이 위에 배치되고, 지도의 중앙이 예루살렘인 서구에서 제작된 중세 세계지도와 달리, 이 지도는 지도의 위쪽이 남쪽이며, 중앙이 메카에 맞춰져 있다. 그리고 지역지도에는 신라가 표시되어 있다. 알 이드리시는 신라를 섬으로 소개하면서 매우 풍족하고 살기 좋기 때문에, 이곳을 방문한 여행자들은 정착하여 다시는 떠나고 싶어 하지 않는다고 기록하고 있다. 이러한 지리적 기술과 지도는 중세 무슬림 세계의 한국에 대한 지리관을 파악할 수 있는 중요한 자료라고 볼 수 있다.

5장에는 서진 시대에 배수(裴秀)에 의해 확립된 제도육체(製圖六體)가 소개되어 있다. 제도육체는 분율(分率), 준망(準望), 도리(道里), 고하(高下), 방사(方邪), 우직(迂直)의 원칙이다. 분율은 축척, 준망은 방위, 도리는 거리, 고하는 경사진 지형의 수평거리, 방사는 교차하는 각도로 거리 구하기, 그리고 우직은 곡선구간에서 거리를 구하는 방식에 해당한다. 그렇지만 각 원칙에 대한 구체적 내용이나 당시 지도제작에 어떻게 이용되었는지에 대해서는 논란이 있다. 중국에서는 오래전부터 이 6가지 원칙을 적용하여 지도를 제작한 것으로 알려져 있다.

이러한 지도 제작 원칙이 존재했기에 기원전 200년경에 제작된 <장사국 남부지도(長沙國南部地圖)>는 도로와 하계망을 표시하는 방법이 현재의 지형도와 유사한 정도로 정확도가 높다. 이 원칙은 강희제 시기 루이 14세가 중국에 파견한 프랑스 예수회 선교사들에 의해 서양의 근대적 지도제작법이 사용되기 이전까지는 중국의 지도제작 이론의 토대로 이용되었다. 조선 역시 이 원칙에 의해 지도를 제작했다.

배수의 제도육체는 방격도법을 통해 구현되기에, 방격도법을 활용한 지도는 제도육체에 의해 제작되었을 가능성이 높다. 우리나라에는 남구만의 <함경도지도>(1669년), 이이명의 <관동지도>(1687년) 등이 한 눈금이 10리에 해당하는 방안으로 제작되었다. 그리고 신경준의 『동국여지도』는 한 눈금이 20리에 해당하는 방격을 사용해 제작되었다. 그리고 『청구도』는 남북 100리, 동서 70리 방격이, 『대동여지도』에는 남북 120리, 동서 80리 방격이 사용되었다.

방격법과 더불어 정확하게 지도를 작성하는 방법으로는 평환법이 있다. 평환법은 방격 방식으로 지도를 제작할 때, 모서리 부분이 정면 부분보다 거리가 멀어 고르지 못한 점을 고안한 방식인데, 김정호는 『청구도』에서 이 방법을 채택했다. 그리고 정상기는 『동국지도』에서 지형의 높낮이에 따른 거리의 오차를 줄였는데, 이는 고하, 방사, 우직 등과 같은 기법을 활용했을 가능성을 보여 준다.

IV. 국가 경영의 수단

국가가 유지되기 위해서는 지도가 필요하다. 따라서 지구상의 모든 나라들은 국가 경영의 수단으로 지도를 활용해 왔다. 그렇지만 최초로 전 국토를 포괄하는 동일한 축척의 지형도를 제작한 나라는 프랑스이다. 7장은 카시니의 프랑스 지형도 이야기를 다룬다.

프랑스는 앙리 4세(Henri IV, 재위 1589~1610) 때부터 적극적으로 국가경영에 지도를 활용해 왔지만, 다양한 축척으로 제작된 개별 지도에서 부분적으로 필요한 정보를 추출하는 수준에 머무르고 있었다. 그렇지만 국방이나 자원 개발 등의 효율성을 추구하기 위해서는 동일한 축척의 지형도가 필요했다. 1648년에 베스트팔렌 조약이 체결됨에 따라, 프랑스의 영토가 확장되었고, 또 국경선을 명확하게 할 필요가 있다는 의견이 대두되었다. 루이 14세(Louis XIV, 재위 1643~1715)는 어릴 때부터 지도제작에 관심이 많았고, 또 영국과 비

단 유럽에서만 아니라 해상에서, 그리고 아프리카, 아시아, 미국 신대륙에서도 경쟁하고 있는 상태였다. 이러한 국내외적인 정세와 더불어, 당시의 재상 콜베르(Colbert)는 중상주의 정책을 채택하였는데, 이러한 정책의 성공을 위해서는 국가자원을 파악하기 위한 지도가 필요했다. 또한 복잡한 행정구역(납세구, 교구 등) 정비와 도로 및 운하의 건설이 필수적이었다. 그러나 당시의 지도는 정확성이 결여되어 활용이 불가능했다. 이러한 측면에서 실측에 의해 지도를 제작하기로 했다. 그래서 삼각측량법을 이용해 전 국토의 지형도를 제작하기로 했다. 그런데 지도제작에서 가장 큰 문제는 어떤 장소의 경도를 파악하는 것이었다. 북극성 고도로 측정하는 위도와 달리, 경도의 경우 제대로 된 측량방법이 존재하지 않았기 때문이다. 그래서 당시로서는 획기적인 목성 위성의 그림자를 이용하여 경도측량법을 개발한 이탈리아의 천문학자 카시니(Jean-Dominique Cassini)를 프랑스로 초빙하여, 1:86,400의 축척으로 국가 지형도를 제작하도록 했다. 그런데 워낙 많은 비용이 소요되었기에, 지도제작의 준비과정까지 포함해서 지형도의 완성에는 약 150년이 소요되었다. 카시니 가문은 카시니 1세에서 카시니 4세까지 파리천문대장을 역임하면서 이 과업을 감당했다. 180장으로 구성된 ‘카시니 지도’는 결과적으로 세계 최초의 국가 지형도로 인정받고 있다. 카시니 지도가 지도학 발달사적 관점에 갖는 의의는 다음과 같다.

첫째, 르네상스 이후 발달해 온 지도학 기술과 근대 과학적 연구 성과의 결정체라는 것이다. 지도제작과정에 삼각측량법과 카시니 1세의 경도 측정법을 사용하였으며, 또 지도 제작을 위한 측량과정에서 지구의 형태를 명확하게 정의할 수 있게 되었다는 것이다.

둘째, 삼각측량에 의한 최초의 국가 지형도로 영국, 독일 러시아와 같은 주변 국가의 국가 지형도 제작을 자극하는 계기가 되었으며, 지도 제작과정에서 발생한 다양한 문제점들을 발견하고 이를 해결하는 방법을 제시하여 주변 국가들의 지도 제작을 용이하게 하였다.

셋째, 근대국가 형성의 실제적 도구로 사용된 지도이다. 당시 프랑스의 경우 국왕은 각 지방과의 협약에 의해 다른 조건하에서 국가를 통치하고

있었다. 즉 국왕의 통치수준은 지방에 따라 달랐다. 따라서 국왕과 지방 영주 간에는 끊임없는 긴장관계가 조성되고 있었다. 국왕은 측량에 의한 국가 지리정보의 수집을 통해 프랑스 전역에 대한 동일한 축척의 지도를 제작하여, 지방의 특수성을 제거하고 국가의 균질화를 도모하였다. 그러나 행정구역의 개편과 같은 실제적 정책집행은 엄청난 이해집단의 저항을 야기하므로, 국왕으로서도 이를 시행하지 못하다가 마침내 프랑스 대혁명이 발생하게 된다. 혁명정부는 지방이 누리던 모든 특권을 배제하고 하나의 국가를 건설한다는 명목으로 과감하게 행정구역의 개편을 단행하는데, 이때 카시니 지도가 행정구역 개편을 위한 자료로 활용되었다.

8장에서는 <혼일강리역대국도지도(混一疆理歷代國都之圖)>를 소개한다. 이 지도는 동아시아에서 제작된 현존 지도 중에 가장 오래된 세계지도이다. 태종 2년에 김사형, 이회, 권근 등에 의해 제작되었다. 중국이 중앙에 자리 잡고 있으며, 그 오른쪽에 조선이, 그 아래에 일본이 그려져 있고, 중국 왼쪽에 아라비아, 아프리카, 유럽 등이 그려져 있다.

혼일강리는 ‘통일된 영토’ 혹은 ‘세계영토’, 그리고 역대국도는 ‘과거 나라의 수도’의 의미를 가진다. 즉, 과거 국가들의 수도가 표시된 세계지도를 의미하는데, 여기에서 과거 국가는 중국에 있던 나라들을 지칭한다. 이 지도 이전에는 천문도인 <천상열차분야지도(天象列次分野之圖)>가 제작되었는데, 이 지도의 발문을 쓴 권근이 <혼일강리역대국도지도>의 발문도 작성했다는 사실로 미루어 이 지도의 제작목적을 추정할 수 있다. 권근의 <천상열차분야지도>의 도설에는 옛날 평양성에 있던 고구려의 <석각천문도>가 전쟁 중 사라졌지만, 태조가 조선을 새롭게 개창하자 인쇄본을 가지고 있던 자가 그것을 바쳤고, 태조가 이 천문도를 새롭게 고쳐 석각했다는 내용이 기록되어 있다. 따라서 <혼일강리역대국도지도> 역시 건국 초기 국가의 안정을 도모하기 위해 제작되었다고 볼 수 있다. 또한 우러러 천문을 보고 아래로 지리를 살피는 것이 제왕의 덕목이기도 했다. 실제로 천문은 천체의 운동을 관찰하고 예측하여 정확한 달력을 제작하는 일과 연결되고 지리는 국토의 지형지세와 토지, 인구, 물산을 장려하는 국정의 기초자료가 된다.

이 지도 제작을 위해서는 최소한 4개 이상의 지도가 사용되었다. 나일강, 달의 산맥 등이 표시된 것으로 미루어 이슬람 세계의 지도가 중국에 영향을 미쳤고, 이 중국 지도를 아프리카 표현에 사용한 것으로 추정된다.

9장은 김대건의 <조선전도>와 김정호의 『대동여지도』에 대한 내용이다. 김대건의 <조선전도>는 마카오 주재 파리외방전교회 극동지부장인 리브와(Libois) 신부에게 편지와 함께 보낸 지도이다. 당시 조선은 가톨릭 선교가 금지되어 있었기 때문에, 육로로 선교사를 보내는 것이 매우 힘들었다. 따라서 파리외방전교회는 해상교통을 통해 선교사를 보내는 방안을 모색했다. 이를 위해서는 조선의 지도가 필요했다. 김대건은 이 지도를 1845년 제작했는데, 1846년에 순교했다.

이 지도는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 서울이 'Seoul'이라는 로마자로 최초로 표기된 지도이다. 둘째, 한글 발음 방식으로 지명이 기재되어 있다. 셋째, 독도인 우산도가 그려져 있다. 이 책의 저자는 김대건이 이 지도를 제작하기 위해 참조한 지도가 영남대학교 박물관 소장 『팔도지도』의 <팔도전도>와 가장 유사할 것이라고 주장했다. 이 지도가 서구에 소개된 이후 펠란(J. R. Phelan) 등의 서구 학자들이 김대건의 지도를 모사하여 출간했다. 김대건의 지도는 프랑스에서 발간된 『파리지리학회지』에 수록되기도 했으며, 19세기 유럽인들이 기술한 지리학 저서에도 소개되었다. 김대건은 이 지도를 선교의 목적으로 제작했지만, 당시 존재하던 <팔도전도>와 같은 지도를 모사한 것이므로 이 역시 국가 경영을 위한 지도의 범주로 보는 것이 가능하다.

그리고 저자는 김정호의 지도에 대해 언급한다. 『청구도』, 『동여도』, 『대동여지도』는 우리나라 전체를 그린 전도(全圖)로서 전국지도·도별지도와 군현지도를 결합하여 군현지도 수준의 상세함을 갖춘 대축척 전국지도이다. 『청구도』는 인문정보에 대해 지도기호를 사용하지 않고, 지명(예: 진, 보, 사, 원, 역, 창)을 우선적으로 사용했으며, 군현 중심지에 호구, 전결, 곡창, 군정, 도리 등을 기재하여 지리적인 특징을 나타냈다. 김정호는 『동여도』와 『대동여지도』를 만들 때에는 이어 볼 수 있도록 병풍식의첩 형태를 취하였고, 지

도와 지지를 분리함으로써 지도적 속성을 강화했다. 『동여도』는 『대동여지도』와 유사한 내용으로 김정호가 『대동여지도』를 만들기 위해 작성한 처음 쓴 내용의 책, 즉 고본(稿本)일 가능성과 『대동여지도』에 자료를 보충한 필사본일 수 있다는 학설이 있는데, 이 책의 저자는 『동여도』를 『대동여지도』 판각을 위해 선행한 지도로 간주했다. 그리고 저자는 『대동여지도』가 삼도수군통제사를 역임한 신헌(申憲, 1810~1884)의 도움으로 규장각이나 비변사에 소장된 관찬 지도들을 열람할 수 있었기에 제작이 가능했다고 기술했다. 그리고 『대동여지도』에 사용된 범례가 총 16항목인데, 그 가운데 군사항목이 많은 이유를 근거로 이 지도의 제작목적이 국방용일 것이라고 판단했다.

10장은 존 스노(John Snow)의 콜레라 지도에 대한 내용이다. 1848년 영국 런던에 콜레라가 창궐했고, 1850년 런던역학협회(London epidemiological society)가 창설되었다. 존 스노는 이 협회의 창립 멤버가 되었다. 일찍부터 콜레라의 원인에 대한 관심이 많았던 스노는 생활하수가 우물로 유입되어 콜레라가 발생한 것을 지도를 통해 확인했다. 그는 생활하수로 오염된 우물을 식수로 사용하는 집단과 그렇지 않은 집단을 비교한 결과 오염된 우물을 사용하는 지역의 발병률이 높은 것을 확인했다. 그리고 이에 대한 대처 방안을 제시하여 콜레라 감염을 예방하는 데 기여했다. 그의 지도는 1855년에 발표되었다.

19세기 국민을 보호하는 것은 국민국가의 1차적 목적이었다. 이러한 목적으로 국민의 건강을 지키는 수단으로 등장한 것이 보건통계와 지도였다. 복잡한 통계를 빨리 파악하여 정책에 활용하기 위해 유럽 각국과 미국은 국민의 보건과 관련한 다양한 주제도를 제작했다. 그리고 실제로 많은 효과를 거두었다.

그리고 현재도 이러한 질병지도는 제작되고 있다. 우리도 경험하고 있는 COVID-19의 경우도 질병지도에 의해 시각화되고 있고, 이를 활용해서 각국은 환자 발병지역을 봉쇄하거나 해제하고 있다.

V. 지도와 상업

16세기 후반 저지대국가에서는 자본주의가 발달했다. 그리고 세계 최고의 아틀라스들이 출간되었다. 16세기 전반 이 지역 남부의 안트베르펜은 해상무역으로 번성했다. 동인도지역의 향신료와 아메리카 대륙의 은이 스페인을 통해 이 지역으로 들어왔다. 그리고 뛰어난 지도제작자들이 이 지역에서 배출되었다. 그중에서 가장 뛰어난 지도제작자가 메르카토르(Gerardus Mercator)이다. 그가 1569년 발표한 지도에서 사용한 메르카토르 투영법은 현재도 세계지도를 만드는 데 사용되고 있다.

그의 지도는 항해에 유용했지만 시장에서는 외면 받았다. 그리고 메르카토르가 사망한 이후에야 그 유용성을 인정받을 수 있었다. 그렇지만 문제는 메르카토르가 어떤 수식을 사용해서 이 지도를 제작했는지 알 수 없었다는 것이다. 그렇지만 1599년 에드워드 라이트(Edward Wright)는 메르카토르의 수식을 추정하는 데, 성공했고, 메르카토르 투영법을 사용해 1599년 『항해 오류지도(Certain Errors in Navigation)』를 출간했다. 그리고 세계인들은 이 지도를 항해지도로 사용했다.

메르카토르는 상업성이 있는 지도제작에 몰두했다. 메르카토르의 친구인 오르텔리우스(Abraham Ortelius)는 근대 아틀라스의 아버지라고 말할 수 있다. 오르텔리우스는 1570년 『세계의 무대』를 출간했는데, 이 아틀라스는 지도의 축척과 디자인을 체계화했기에 근대적 아틀라스의 시초로 간주되고 있다. 이 아틀라스 속에 수록된 〈세계지도(Typus Orbis Terrarum)〉는 마테오 리치가 제작한 〈곤여만국전도〉의 원형이기도 하다.

메르카토르의 아틀라스는 그의 사후 아들에 의해 102개의 도엽으로 이루어진 『아틀라스 혹은 창조된 우주와 우주의 만물에 관한 우주지학의 성찰』이란 제목으로 출간되었다. 이 책의 지도배치와 차례는 이후에 출간되는 지도책자들의 모범이 되었고, 결국 포톨레마이오스의 지도책을 대체한다. 메르카토르 가문의 지도사업은 요도쿠스 혼디우스(Jodocus Hondius)가 이어 받는다. 혼디우스는 1604년 메르카토르 아틀라스에 자신이 그린 지도를

추가해서 『메르카토르-혼디우스 아틀라스』를 출간했다.

아틀라스 출판업은 성장성이 높은 산업이었으므로 많은 지도제작자들이 이 분야에서 경쟁했다. 그중에 가장 뛰어난 지도제작자가 요한 블라우(Johanne Blaeu)이다. 그는 네덜란드 동인도회사의 공식 지도제작자라는 특권을 이용해서 동아시아의 지리정보에 접할 수 있었다. 그는 1662년경 『대아틀라스(Atlas Major)』를 출간했는데, 풍부한 정보와 뛰어난 장식성으로 인해 유럽의 귀족들은 비싼 가격임에도 불구하고 이 지도책을 구입하였고, 블라우 가문은 큰 부를 얻었다. 『대아틀라스』 속에는 조선이 각각 섬과 반도의 형태로 그려진 상호 모순되는 지도가 세 장 포함되는데, 이는 조선의 지리적 형태에 대해 정보가 없었기 때문이다.

흥미로운 것은 자본주의가 발달하면서 17세기 중후반부 대부분의 지도 출판사들은 지도의 정확성보다는 상업성을 추구했다는 것이다. 그리고 일반적인 지도도 출간했지만, 가장 대중들에게 인기를 끈 것은 역사지도였다. 고대세계와 당시의 유럽사회의 공간적 차이를 아틀라스를 통해 비교하는 것을 당시 유럽인들이 좋아했기 때문이다. 따라서 당시 출판사들은 대중에게 인기가 있는 역사지도 출간을 지도제작자들에게 주문했다. 그리고 아메리카 대륙과 같은 가 보지 못한 지역의 도시들에 대해서도 관심이 많았다. 따라서 이들 지역에 위치한 도시들의 지도와 경관을 표시한 아틀라스 역시 유행했다.

지금과 마찬가지로 당시에 좋은 디자인의 지도가 많이 팔렸기 때문에 지도의 장식을 중요하게 간주했다. 또한 지도의 구매자가 국왕 또는 귀족인 경우가 많았으므로, 이들을 칭송하는 문구나 문양을 지도 속에 포함시키는 경향도 있었다. 즉 아름다운 수사(rhetoric)로서의 지도의 역할이 강조되었다.

VI. 결론

이 책은 세계사의 흐름을 지도를 통해 설명하기 쉽지 않음에도 불구하고,

명료하고 이해하기 쉽게 설명하고 있다. 그리고 자세한 지도 해설 그리고 고지도 특유의 특성을 살린 품위 있는 편집으로 고지도와 지리서의 고전적 의미를 되돌아보는 기회를 제공하여 준다. 특별히 김대건 신부의 지도를 소개한 것은 19세기 조선의 상황을 되새겨 볼 수 있다는 점에서 매우 의의가 있는 일이라 생각된다. 그렇지만 이 책에는 몇 가지 아쉬운 대목이 발견된다.

첫째, 일부 지도를 다루는 내용이 덜 조직화된 감이 있다. 김정호의 『대동여지도』와 김대건의 <조선전도>를 동일한 비중으로 기술한 것이 대표적인 사례이다.

둘째, 아메리카, 아프리카, 그리고 오스트레일리아 대륙과 관련된 지도가 중요성에도 불구하고 논의에서 빠져 있다. 물론 이러한 지도에 대한 소개를 한 권의 책에 모두 담아야 할 필요는 없지만, 최소한 아메리카 대륙과 관련된 지도는 포함되어야 세계사와 관련된 논의가 가능하다.

셋째, 서양지도의 발달과 관련해서 가장 중요한 요인의 하나인 왕권강화의 수단 또는 국가정체성 확립의 수단으로서의 지도의 기능에 대한 내용이 소략되어 있다는 것이다. 7장에서 소개한 카시니 지도에서 이 관점에 대한 부분적인 언급이 있었지만, 최초의 국가 아틀라스인 영국의 『색스톤(Saxton) 아틀라스』에 대한 언급이 없다는 점이 아쉽다. 이 아틀라스는 전형적인 영국의 국가정체성 형성과 왕권강화를 위한 지도로 지방의 고유성을 제거하고 중앙집권국가로서의 정체성과 군주의 권위를 확보하는 목적으로 제작되었다.

물론 현실적으로 한 권의 책에 세계사와 관련된 모든 지도를 포함하는 것은 불가능하다. 이러한 제한점에도 불구하고 이 책은 지도를 통해 고대부터 19세기까지의 세계사를 설명했다. 여러 지도들을 다루었지만 서술의 논리가 긴밀하게 연결되어 있다는 점에서 집필 목표는 충분히 달성하였다고 생각된다.

비록 지리정보를 전달하는 매체는 점토에서 종이, 그리고 모니터로 달라지고 있지만, 지도가 공간정보를 표현하는 수단임은 변하지 않는다. 이 책의 저자가 소속되어 있는 동북아역사재단의 경우 더욱이 지도는 중요한 연

구 대상 또는 수단이 될 수밖에 없다. 독도 영유권과 동해표기, 그리고 동북공정 등 동아시아의 역사와 지리 현황이 지도와 연관되어 있기 때문이다. 지도를 통해 역사를 이해하게 되면, 지도를 활용하는 방법 역시 발전한다. 이 책은 지도학 발달과정을 이해하고 정립해 가는 징검다리 역할을 할 것이며, 지도를 영토교육에 활용하는 방법에 대해서도 보다 차원이 높은 통찰력을 제공할 것이다.

영토·해양일지



영토·해양 일지

염태일 한림성심대학교

2022년	국내	국외
6월	<ul style="list-style-type: none"> • 2일: 외교부는 “독도는 역사적·지리적·국제법적으로 우리 영토”라고 강조 • 7일: 북한의 탄도미사일 발사에 대응해 한·미 공군은 F-35A 등 20대를 동원해 공중 무력 시위 비행 실시 • 15일: 서경덕 교수는 일부 주한 외국 대사관 홈페이지에 제공되는 지도에 ‘독도’가 표기돼 있지 않다며 개선을 촉구 • 16일: 한국과 중국은 제2차 한중 해양협력대화로 해양 분야 소통과 협력 강화 논의 • 26일: 충북도교육청은 독도 체험교육 ‘2022년 울릉도·독도 탐방’을 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 2일: 일본 외무성은 독도 인근에서 한국의 해양조사 실시에 대해 강하게 항의 • 5일: 북한, 동해상으로 탄도미사일을 발사 • 5일: 중국 해양조사선이 일본 이시가키지마 주변 해역에 관측기구로 보이는 물체를 투입 • 5일: 중국의 이시가키지마 해역 인근 해양조사 움직임에 일본 정부가 항의 • 7일: 러시아는 일본 쿠릴열도 관련 협정 이행을 문제로 어업 협정 중단 발표 • 8일: 러시아의 발표에 대해, 일본은 일방적인 것에 유감을 표하고 “수용할 수 없다”는 입장을 전달 • 13일: 중국 해군의 최신에 대형구축함이 동해에서 첫 원양훈련을 실시 • 19일: 중국 해경선이 동중국해 센카쿠(尖閣)열도(중국명 ‘다오위다오(釣漁島)’) 주변 일본 영해에 침입 • 19일: 중국 해경선들의 일본 영해 침범에, 일본은 순시선을 배치하고 철수 경고 • 21일: 중국 해경선 2척이 센카쿠열도 주변 일본 영해에 침입 • 21일: 중국 해경선의 일본 영해 침범에, 일본은 순시선을 배치하고 영해에서 철수 경고

영토·해양 일지

2022년	국내	국외
7월	<ul style="list-style-type: none"> • 5일: 해경은 서해 대테러 대응역량을 강화하기 위해 한미 연합 대테러 유관기관(해경,미군,경찰,육군,해군) 합동 훈련 실시 • 10일: 북한의 방사포 발사에 대해, 한국군은 철저한 대비 태세 유지 표명 • 17일: 한국은 대한민국 방공식별구역(KADIZ) 확장으로 감시 공백 최소화를 위해 항공통제기 4기 추가 도입 • 22일: 외교부는 일본이 '방위백서'에 독도 영유권을 주장한 것에 대해 강력히 항의하고 즉각 철회를 촉구 • 23일: 경북도는 일본 정부가 2022년 판 방위백서에서 대한민국 영토인 독도를 자국 영토라고 주장한 것을 강력하게 규탄 • 25일: 한국 학생 50여 명은 제9회 독도 문화탐방에 참여하고 일본의 역사 왜곡과 방위백서를 규탄 	<ul style="list-style-type: none"> • 4일: 러시아 호위함 1척이 센카쿠 접속수역에 접근 • 4일: 러시아의 센카쿠열도 접근에, 일본 정부는 러시아에 센카쿠열도 주변 상황에 대한 관심을 요청 • 4일: 중국 군함이 센카쿠열도 인근 해역에 접근해 해상 무력을 과시 • 4일: 중국의 센카쿠열도 진입에, 일본은 공식 항의하는 등 크게 반발 • 10일: 북한이 서해상으로 방사포를 발사 • 20일: 미국 민간연구소는 평안북도 동창리 서해위성 발사장에서 건설 공사가 진행되고 있는 위성사진 분석 결과를 공개 • 20일: 중국 해군 군함이 가고시마 주변 일본 영해를 침범 • 20일: 중국 해군의 일본 영해 진입에, 일본은 초계기와 보급함을 동원해 정보수집과 경계 감시를 전개 • 22일: 일본 정부는 국무회의에서 독도, 쿠릴열도, 센카쿠열도 영유권을 주장하는 2022년 판 방위백서 '일본의 방위'를 채택 • 22일: 미국 인공위성 전문가는 북한 동창리 서해위성발사장 현대화 움직임은 대륙간탄도미사일 기술을 확보하기 위한 것이라고 분석 • 26일: 러시아는 쿠릴열도가 훈련 예정 지역에 포함될 수 있는 대규모 군사훈련을 실시한다고 발표

2022년	국내	국외
7월	<ul style="list-style-type: none"> • 28일: 한국 조사선이 독도 인근 조사 활동을 실시 • 29일: 해군과 해경이 소규모 독도방어 훈련을 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 29일: 일본-대만의 정치적 행보에 중국은 센카쿠열도에 해경 순시선을 순항 • 30일: 한국의 독도방어 훈련에 대해, 일본은 매우 유감이라며 항의 • 31일: 러시아가 미국과 북대서양조약기구를 러시아에 대한 주요 위협으로 규정한 새 '해양 독트린'을 발표
8월	<ul style="list-style-type: none"> • 19일: 한국 조사선이 독도해양조사 실시 • 23일: 러시아 군용기의 대한민국 방공식별구역 침범에 우리 공군이 전술 조치로 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 1일: 일본 정부가 지난달 이뤄진 한국의 독도 주변 해양조사에 대해 강력하게 항의 • 3일: 푸틴 러시아 대통령은 해군의 날 기념식에서 새 해양정책(쿠릴열도 등 영토보호 내용 포함)을 승인함 • 6일: 중국은 10일간 하이저우만 해상에서 실탄 사격 훈련이 진행된다고 밝힘 • 8일: 중국은 보하이만에서 한 달간 실사격 훈련이 진행된다고 밝힘 • 14일: 중국 해경선이 센카쿠열도 주변 일본 영해에 접근 • 14일: 중국의 일본 영해 침범에, 일본 순시선은 어선의 안전을 확보하고 즉각 일본 영해에서 철수 경고 • 15일: 중국이 서해와 보하이해 일대에서 군사훈련을 예고함 • 18일: 애플의 '시리'에 "독도는 누구 땅입니까"라고 질문하면 '독도가 한국 땅이 아닌 13가지 이유', '독도가 일본 땅인 13가지 이유, 퍼온 글' 등의 웹사이트 연결 • 18일: 중국은 해경국의 수장을 역임한 왕중차이를 동부전구 해군사령관(대만·센카쿠열도 담당)으로 승격 • 18일: 일본은 해군사령관 승격에 대해 "군과 해경국의 운용 일체화를 가속화하려는 의도"가 있다고 분석 • 19일: 일본은 한국의 독도해양조사에 대해, 강하게 항의하고 조사 중단을 요구 • 19일: 중국은 한미연합훈련을 앞두고 서해와 남중국해 등에서 실탄 사격 훈련 실시 • 23일: 러시아 군용기가 동해상의 대한민국 방공식별구역을 침범

영토·해양 일지

2022년	국내	국외
8월	<ul style="list-style-type: none"> 23일: 한미 정보당국은 북한이 모처에서 발사체 추정 물체에 액체연료를 주입하는 정황을 포착 	
9월	<ul style="list-style-type: none"> 5일: 일본의 독도 자국표시에 대해, 외교부는 강하게 항의하고 시정을 요구 25일: 북한의 탄도미사일 발사에 한국군은 “감시와 경계를 강화하고 한-미 공동 대비 태세를 유지하고 있다”고 밝힘 26일: 한미 해군이 동해 공해상에서 연합훈련을 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 1일: 러시아와 중국 육·해·공군은 러시아 주도 다국적 군사훈련인 ‘동방-2022’ 훈련을 실시 2일: 미국 민간연론사는 서해위성발사장서 액체연료 로켓 엔진을 시험한 정황을 포착했다고 보도 4일: 일본 기상청은 기상 경보 지도에 독도를 자국 영토로 표기 5일: 러시아 정부는 일본 정부와 체결한 쿠릴열도 방문 간소화 협정을 철회 8일: 미국 포털 ‘MSN’ 날씨 정보와 ‘아큐웨더’가 독도를 일본 땅으로 인식 8일: 일본 여야 의원 20명은 다음 달 8일부터 사흘간 대만 방문 예정 8일: 일본 의원들의 대만 방문에 따라, 중국은 센카쿠열도에서 해경 순시선 순항 22일: 미국 민간연구소는 서해위성발사장 확장공사가 활발히 진행 중인 정황이 포착되었다고 발표 22일: 일본 야후재팬 사이트는 날씨 정보를 알려 주면서 독도를 다케시마로 표기 23일: 미국 핵항공모함 로널드 레이건호가 한미연합해상훈련을 위해 부산에 입항 23일: 한미연합훈련에 중국군 정보수집함이 대한해협 동수도(일본명 ‘쓰시마해협’)를 통과 23일: 중국 정보수집함 포착 당시, 일본은 함정을 동원해 정보수집과 감시활동 실시 25일: 북한은 평안북도 태천 일대에서 동해상으로 단거리탄도미사일 1발을 발사 26일: 중국의 핵 추진 잠수함이 서해 앞바다에서 발견 28일: 북한은 탄도미사일 2발 발사 28일: 북한의 서해위성발사장 연료저장 시설 확대 및 대형 터널 시공 정황 포착 28일: 미국은 한미일연합대잠훈련 계획에서 훈련 장소를 ‘한반도 동쪽 수역’이라고 명기

2022년	국내	국외
9월	<ul style="list-style-type: none"> • 30일: 한·미·일 해군은 동해 공해상에서 대잠수함 작전 훈련을 시행할 예정 	<ul style="list-style-type: none"> • 29일: 대만 화롄항 인근에서 연구 활동 중이던 민간 선박 신하이엔호에 일본 순시선이 접근 • 29일: 일본 순시선 접근에 대만은 신하이엔호 보호를 위해 즉각 화련함을 출동 • 29일: 북한은 평양 순안 일대에서 단거리 탄도미사일 2발을 발사 • 29일: 한·미·일 대잠수함 연합훈련을 앞둔 시점에 중국과 러시아 군함 7척이 일본 열도 남단 해협을 동시에 통과
10월	<ul style="list-style-type: none"> • 4일: 한미 공군은 연합정밀폭격훈련을 진행하였으나 일부 탄도미사일이 공군기지에 추락하는 사고 발생 • 5일: 한미 군 당국은 동해상으로 연합 지대지미사일 사격 훈련 실시 • 6일: 공군은 북한의 공격에 대응해 30여 대의 전투기를 출격 • 6일: 한·미·일 해군은 동해상에서 추가연합훈련 시행 • 7일: 이재명 더불어민주당 대표는 한·미·일의 동해 합동훈련에 대해 “극단적 친일 행위로 대일 굴욕외교”라며, “일본 자위대를 정식 군대로 인정하는 것”이라고 밝힘 • 7일: 한미 해군은 동해 공해상에서 연합방위능력을 강화하기 위한 연합 해상 기동훈련을 실시하고 있다고 밝힘 • 8일: 공군은 북한의 대규모 공군훈련에 대응해 F-35A 등 전투기를 출격 시킴 • 9일: 독도 해양연구선 ‘독도누리호’가 처음으로 거점기지 울릉도 현포항으로 출항 	<ul style="list-style-type: none"> • 1일: 북한은 단거리탄도미사일 2발을 발사 • 4일: 미국 해군이 ‘일본해’의 표기를 ‘동해’와 ‘한반도 동쪽 수역’으로 수정 • 4일: 미국과 일본은 제주도 남쪽에서 연합공중훈련을 진행 • 4일: 북한은 일본 열도를 관통하는 신형 중장거리 탄도미사일을 발사 • 5일: 미군 핵항공모함이 북한의 미사일 발사를 이유로 추가 훈련을 위해 복귀 • 6일: 북한은 방사포와 탄도미사일을 발사하고, 장거리 포병부대와 공군의 합동타격훈련도 진행함 • 6일: 북한은 미국 항공모함이 다시 동해상에 진입한 데 대해 강력히 반발 • 7일: 우크라이나 대통령은 쿠릴열도 남단 4개 섬에 대한 일본의 영유권 주장을 지지 • 7일: 일본 의원들의 대만 방문을 앞두고, 중국의 해경 순시선이 센카쿠열도를 순항 • 8일: 북한은 전투기 150여 대 규모의 대규모 공군훈련을 진행

2022년	국내	국외
10월	<ul style="list-style-type: none"> • 11일: 교육부는 외국인학교에서 사용되는 교과서의 동해·독도 표기 오류 시정을 노력할 것으로 발표 • 12일: 경북도의회는 제335회 제1차 정례회 제1차 독도수호특별위원회를 개최 • 12일: 더불어민주당은 “강력한 한미 동맹으로 북한 위협에 충분히 대응할 수 있다”고 하며 “일본과의 안보 협력은 정보공유로 그쳐야 한다”고 밝힘 • 13일: 북한의 공군훈련에 한국군은 F-35A를 긴급 출격시킴 • 13일: 주한미군은 다연장로켓포 사격 훈련을 진행 • 14일: 윤석열 대통령은 북한의 KADIZ 침범을 비판 • 14일: 북한의 단거리탄도미사일 발사에, 한국군은 감시·경계 태세 강화 및 한미 간 공조 대비 태세 유지 • 14일: 한미 연합 포사격 훈련 실시 • 17일: 육·해·공군과 해병대, 주한미군은 '2022 호국 훈련'을 진행 • 20일: 울릉교육지원청은 저동항 일원에서 독도 사랑 홍보 캠페인을 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 8일: 북한은 미국 핵항공모함 동해 재진입에 대해 강렬하게 비난 • 9일: 북한은 초대형 다연장로켓포를 발사 • 10일 : 일본 육상자위대와 미 해병대가 홋카이도에서 공동 훈련 실시 • 11일: 미일 공동 훈련 실시로, 러시아가 일본 대사관에 강하게 항의 • 12일: 북한은 장거리전략순항미사일 발사 • 13일: 북한 군용기 10여 대가 군사 합의를 비행금지 구역 근처까지 내려왔다 북상 • 14일: 북한은 동해상으로 80여 발의 포병사격과 장산곶 일대로 200여 회의 포병사격 실시 • 14일: 북한은 평양 순간 일대에서 동해상으로 단거리탄도미사일을 발사 • 14일: 한미 포사격 훈련에 대응해 북한 인민군은 한국군을 향한 경고 발표 • 18일: 북한이 강원도 장천 일대와 황해도 장산곶 일대에서 동·서해상으로 250여 발의 포병사격 실시 • 19일: 일본 해상보안청이 해양 감시를 위해 도입한 대형 무인기 운용 시행 • 19일: '2022 호국 훈련' 실시에 대해 북한 인민군은 경고성 발표를 하였으며, 서해상으로 100여 발의 포사격을 진행

2022년	국내	국외
10월	<ul style="list-style-type: none"> • 24일: 북한 상선의 북방한계선(NLL) 침범으로 한국군은 경고 및 퇴거 조치했다고 밝힘 • 25일: 동북아역사재단은 서울 영등포 타임스퀘어 광장에 독도체험관 확장·이전 • 25일: 세종시교육청은 독도의 날을 맞아 '우리 땅! 독도 전시회'를 개최 • 25일: 한국해양과학기술원은 국립중앙과학관과 함께 고종황제 독도칙령 반포일을 기념하는 독도 전시회를 개최 • 25일: 흥사단 독도수호본부는 '대한제국 칙령 제41호 반포 제122돌 기념대회'를 개최하고 독도칙령 기념일을 국가기념일로 제정할 필요가 있다고 주장 • 31일: 한미는 대규모 연합공중훈련 '비질런트 스톰'을 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 21일: 일본은 지난 한미 연합훈련 당시 미군이 훈련장소를 동해로 발표한 것과 관련해 삭제를 요청 • 21일: 미군은 "동해"로 표기된 발표 자료를 일본의 요청에 따라 삭제하고 '한국과 일본 사이 수역' 등으로 수정 • 24일: 북한 상선이 북방한계선을 침범했다가 북방한계선 이북으로 퇴거 • 24일: 북한은 한국군함정에 경고사격 및 해안부대의 다연장로켓포 사격 실시 • 26일: 북한은 평안북도 동창리 서해위성발사장 내 건물 외벽을 해체 • 28일: 북한은 탄도미사일 2발을 발사 • 31일: 한미 대규모 연합공중훈련에 대해 북한 외무성이 규탄 담화를 발표
11월	<ul style="list-style-type: none"> • 2일: 북한의 탄도미사일 도발로, 한국군은 울릉도 공습경보를 발령하고 전투기에서 공대지미사일을 북방한계선 이북 공해상으로 발사 • 2일: 한국은 북한 탄도미사일의 잔해로 보이는 물체를 바다에서 발견 • 3일: 한국군은 북한이 대륙간 탄도미사일을 발사했으나 실패했다고 발표 	<ul style="list-style-type: none"> • 1일: 북한 중앙위원회는 한미연합훈련에 경고 담화를 발표 • 2일: 북한이 분단 이후 처음으로 동해상 북방한계선 아래 남측 영해 근처로 탄도미사일 도발을 감행하였으며, 단거리탄도미사일을 비롯해 25발기량의 다양한 미사일을 서해와 동해로 발사 • 3일: 북한은 황해북도 곡산 일대에서 동해상으로 단거리탄도미사일 3발을 발사

영토·해양 일지

2022년	국내	국외
11월	<ul style="list-style-type: none"> • 3일: 한미는 북한의 군사 행동을 명분으로 비질런트 스톰 훈련을 하루 연장하기로 함 • 4일: 북한의 포병사격에 대해 한국군은 포격이 군사합의 위반임을 알리고 도발 중단을 촉구 • 4일: 북한의 대규모 공군훈련에 대응해 한미 공군은 전투기 80여 대를 출격 • 7일: 한국군은 지휘소 훈련인 '22 태극 연습'을 실시 • 7일: 한국군은 북한의 단거리탄도미사일 잔해물로 추정되는 물체 1개를 수거했으며 정밀 분석하고 있다고 설명 • 7일: 북한의 전략 순항미사일 명중 발표에 합참은 사실무근이라고 답함 • 9일: 한국군은 북한 단거리탄도미사일은 소련 시절에 개발된 SA-5 미사일이라고 밝힘 • 9일: 북한의 탄도미사일 발사에 한국군은 “북한의 탄도미사일 발사는 한반도는 물론 국제사회의 평화와 안정을 해치는 중대한 도발 행위”라며 중단 촉구 • 11일: 한국은 입어 관련 규정을 위반한 혐의가 있는 중국 타망어선 2척을 나포 • 11일: 경북교육청은 울릉도·독도 탐방을 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 3일: 북한은 강원 금강군 일대 동해상으로 포병사격 80여 발을 발포 • 4일: 북한의 군용기 180여 대가 공중출격 훈련 실시 • 4일: 한미의 공군 대응 출격에 북한 외무성은 성명을 발표해 “초강력 대응으로 대담할 것”이라고 경고 • 5일: 미국은 참가하지 않는다고 발표했던 초음속 전략폭격기 B-1B 랜서 2대를 출격 • 5일: 북한은 서해상으로 단거리탄도미사일 4발을 발사 • 5일: 일본은 일본 항공자위대 전투기를 한미 연합공중훈련에 참여시킴 • 7일: 북한 인민군은 전략 순항미사일 2발을 발사해 울산 앞바다에 명중했다고 발표 • 8일: 일본과 중국은 일본 총리와 중국 국가주석의 정상회담 개최를 계획하고 대만 문제와 센카쿠열도 분쟁 등 문제를 논의 예정 • 9일: 북한은 평안남도 일대에서 동해상으로 단거리탄도미사일 1발을 발사 • 9일: 일본 정부가 센카쿠열도 주변에서 해상자위대와 해상보안청의 공동 훈련을 연내에 실시할 방침이라고 발표 • 11일: 중국 타망어선 2척이 흑산도 인근 해상 침범 • 11일: 대만 인근 해역에서 미군과 일본 자위대가 처음으로 공동 훈련을 실시

2022년	국내	국외
11월	<ul style="list-style-type: none"> • 13일: 한·미·일 정상이 캄보디아 프놈펜에서 공동성명을 채택, 북한의 무력 도발에 대한 공동 대응 노선을 명확히 함 • 15일: 김병욱 국회의원은 국회 예산결산특별위원회 질의에서 ‘서해 5도 지원 특별법 일부개정법률안’의 국회 통과 협조를 행정안전부 장관에게 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> • 13일: 기시다 일본 총리는 제17차 동아시아정상회의에서 중국이 일본 주권 침해 활동을 강화하고 있다고 지적 • 15일: 무장한 중국 선박이 센카쿠열도 접속수역에 진입 • 15일: 중국 선박의 센카쿠열도 진입에 일본은 영해 침입에 대해 경고



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

규정 및 규칙



- 편집위원회 규칙
- 발행 및 심사규정
- 투고 요령
- 동북아역사재단 연구윤리규칙
- 【별첨】 연구윤리 준수 서약서



동북아역사재단
동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

[편집위원회 규칙]

제정 2011. 06. 30.

개정 2017. 04. 21.

개정 2017. 10. 25.

개정 2018. 04. 19.

제1조 본 규정은 동북아역사재단(이하 재단)이 발간하는 『영토해양연구』의 편집위원회에 관한 제반사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조 편집위원회는 위원장과 약간 명으로 구성하며, 영토·해양 관련 전문연구자로 구성한다.

제3조 위원장은 편집위원 중 1인을 이사장이 임명하며, 임기는 2년으로 한다.

제4조 편집위원은 전공 분야, 소속기관 등의 제반 요인을 고려하여 위원장이 추천하고 이사장이 위촉한다. 결원이 발생할 경우 같은 방식으로 새로운 편집위원을 위촉한다.

제5조 편집위원장은 재단 소속 직원 중의 1명을 편집간사로 지명하여 편집위원회의 원활한 운영과 편집업무의 실무를 총괄하도록 한다.

제6조

1. 편집위원회는 『영토해양연구』의 편집과 간행에 따른 제반사항을 관장한다.
2. 편집위원회는 『영토해양연구』 발간 전에 개최하고, 다음 사항을 심의하고 의결한다.

- 1) 『영토해양연구』의 편찬에 관한 전반적인 사항
 - 2) 『영토해양연구』 게재 특집 및 일반 논문, 연구노트, 자료해제, 서평, 일지 등에 대한 기획과 심사 및 심사위원 추천
 - 3) 논문심사 및 『영토해양연구』 출판 관련 규정의 제정 및 개정
 - 4) 기타 『영토해양연구』 관련 사업에 대한 기획과 심의
3. 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 주재하고, 『영토해양연구』의 편집과 간행을 총괄한다.
4. 편집간사는 편집위원회의 원활한 진행을 위해 참고자료 및 보고사항을 사전에 준비하고 회의록을 작성한다.

(발행 및 심사규정)

제정 2011. 06. 30.
개정 2017. 10. 25.
개정 2020. 07. 22.

제1장 발행규정

제1조 『영토해양연구』에는 다음과 관련된 특집, 논문, 연구노트, 자료소개, 서평 등의 글을 게재한다.

1. 독도와 관련된 주제
2. 영토 및 해양과 관련된 주제
3. 본 재단의 목적에 부합하는 논문

제2조 『영토해양연구』는 6월 30일, 12월 31일 매년 2회 간행하는 것을 원칙으로 한다.

제3조 『영토해양연구』에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야 하며, 타 학술지에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우 향후 2년 동안 『영토해양연구』에 게재 신청을 할 수 없으며, 아울러 해당 타 학술지 발행인에게 이 사실을 통보한다.

제4조 제출 원고는 『영토해양연구』 「투고 규정」에 따라 작성한다. 이 규정에 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.

제5조 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 연구윤리규정에 의해 처리한다.

제2장 심사규정

제6조 편집위원회는 게재 신청 논문에 대하여 아래와 같은 항목에 의해 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

제7조 편집위원회는 투고된 원고를 다음과 같은 과정과 내용으로 심사한다.

1. 편집위원회는 투고된 모든 원고를 논문 제목, 형식요건, 원고분량의 적절성, 재단 목적에 대한 부합성, 논문표절방지시스템 검사 결과 등을 기준으로 1차 심사하고, 참석 편집위원 과반수 통과 판정을 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·C 등급의 경우 수정사항이, D등급의 경우에는 게재 불가 이유가 반드시 명시되어야 한다.

제8조 편집위원회는 논문심사에 대해 다음과 같이 판정 및 조치한다.

1. 편집위원회는 심사 결과를 다음의 네 가지로 처리한다.

	심사위원1	심사위원2	심사위원3
게재 가능	A	A	A
수정 후 게재	A	A	B
	A	A	C
	A	B	B
	B	B	B
	A	B	C
수정 후 재심	A	B	D
	A	C	C
	A	C	D
	B	B	C
	B	B	D
	B	C	C
게재 불가	A	D	D
	B	C	D
	C	C	C
	C	C	D
	C	D	D
	D	D	D

2. 편집위원회는 논문 편수가 『영토해양연구』의 수록 분량을 초과하거나 또는 편집위원회의 기획상의 우선순위 등의 사정에 따라 심사 통과 원고 가운데 일부를 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 결과와 관련하여 수정제의 및 게재 불가사유를 투고자에게 전자 우편으로 통보한다.

4. '수정 후 재심' 판정을 받은 논문의 경우 차차기 호 논문투고 마감일까지 재심사 논문을 제출하지 않을 경우 '계재 불가'로 처리한다.(2020.07.22. 개정)

제9조 편집위원회는 심사위원과 심사과정에 관한 구체적인 사항 일체를 대외비로 한다. 투고자는 게재가 결정된 논문이라 할지라도 심사위원회의 보완 요구가 있을 경우 이를 최대한 존중하여야 한다.

제10조 편집위원회는 『영토해양연구』에 투고된 일체의 원고에 대해 심사 종료 후 돌려주지 않는다.

(투고 요령)

제정 2011. 06. 30.
개정 2017. 04. 21.
개정 2017. 10. 25.

제1조(투고 규정 일반)

- 『영토해양연구』는 전문적인 학술지로서 논문, 서평, 연구노트, 영토·해양 관련 일지, 자료소개, 일지 등이 게재된다. 투고자는 투고원고, 연구윤리준수 서약서, 저작권활용동의서와 함께 투고하여야 한다.
- 원고는 반드시 컴퓨터 파일로 작성하여 『영토해양연구』 온라인 제출 시스템(또는 메일(tas@nahf.or.kr))을 통해 투고한다. 또한 최종 원고 제출 시 사진(해상도 300dpi 이상) 및 기타 자료는 별도로 제출한다.
- 심사 시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 본문과 각주 어디에도 저자의 신원을 짐작할 수 있는 언급을 피한다.

제2조(원고 작성요령)

- 원고는 제목, 필자(소속기관), 국문초록 및 주제어, 머리말, 본문, 맺음말, 영문제목, 영문초록 및 영문 주제어, 참고문헌의 순서로 구성된다.
- 게재 신청 논문의 분량은 본문, 각주, 참고문헌, 부록(필요시)을 포함하여 200자 원고지 150매 내외로 하고, 최대 200매를 초과하지 아니한다.
- 국문초록은 200자 원고지 3매 내외로 한다. 영문초록은 제목과 저자의 영문 성명을 포함하여 국문초록 분량에 준한다.
- 본문의 장, 절, 항의 번호는 1, 2, 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- 각주에서 현대문헌을 인용할 때에는 필자, 연도, 논문, 서책(출판사), 쪽수의 순서로 한다. 앞서 인용한 문헌을 재인용할 때에는 바로 위의 문헌을 인용할 경우에는 필자, 연도, 위의 글(책), 쪽수의 순서로, 바로 위 이전의

문헌을 인용할 경우에는 필자, 연도, 앞의 글(책), 쪽수의 순서로 인용한다.

* 예) 김동복, 2006, 위의 글, 78쪽. (영문: *Ibid.*, p. 78.)

* 예) 홍길동, 2002, 앞의 글, 29쪽. (영문: Gildong Hong, 2002, *op. cit.*, p. 29.)

6. 각주에서 고중세 문헌을 인용할 때에는 “작자(필요시)”, “서책”, “편목”, “인용대문”의 순서로 한다. 이 중 고중세 문헌은 필요할 경우 판본명이나 영인본명을 밝힐 수 있고, 인용대문 중 전략, 중략, 후략 등은 “…”로 표기한다. 이외 본문 중의 인용문은 문장 가운데에 삽입되는 경우 큰따옴표로 묶고, 인용문이 길어 문단을 나눌 경우에는 큰따옴표 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, 是人也.”

7. 서양문헌을 인용할 때에는 책명은 이탤릭체, 논문은 큰따옴표로 표기하고 다음과 같은 순서와 방식으로 인용한다.

* 예) David M. Lampton, 2009, “The United States and China in the Age of Obama,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, pp. 703~727.

8. 참고문헌을 활용하는 경우에는 본문의 인용처를 밝히고자 하는 곳에 괄호를 치고 그 안에 필자와 인용문헌의 간행연도 및 필요시 인용 쪽수를 표기한다.

* 예) (동북인, 2006: 24)

9. 인터넷 자료의 경우 저자, 연도, 제목, 웹주소(검색 일자)의 순으로 한다.

* 예) David C. Gompert, 2013, “Sea Power and American Interest in the Western pacific,” http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR151.html(검색일: 2014.12.17).

제3조(참고문헌 작성 요령)

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논

문 말미의 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.

2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어 (일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳 순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고 이를 가나다 순으로 배열한다.

* 예) 김독도 · 박동해, 1996, 『독도 관련 근대 일본발행 지도 연구』, 서울: 개벽사.

* 예) Bell, Daniel, 1973, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books.

* 예) 林昱君(린위권), 1986, 『中國城市住宅供與研究』,臺北:中華經濟研究所.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.

4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

1) 논문, 기사 등은 따옴표(“”)로, 저서는 영어인 경우는 이탤릭체로, 한글 · 일본 · 중국어 · 한문인 경우는 이중격쇠(『』)로 표시한다.

2) 저서

(1) 저자 1인인 경우

* 예) 김재엽, 2010, 『100년 전 한국사』, 서울: 살림.

* 예) Agnew J., 2011, *Hegemony: The New Shape of Global Power*, MA: Temple University Press.

(2) 저자 3인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 “누구 외”로 표시하지만 참고문헌에서는 공동저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 “누구 외”라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

* 예) 홍길동 · 허생 · 흥부, 1993, 『조선조 소설 인물고』, 성남: 정신문화연구원.

3) 학위 논문

* 예) 홍길동, 2002, “근대의 동해에 대한 지도제작과 측량 연구”, 집현대학교 박사 학위 논문.

* 예) Doe, John, 1988, “The Social Banditry in Late Imperial China,” Ph. D. Diss., Robin Hood University.

4) 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

* 예) Kissinger, Henry A. 저 · 박용민 역, 2014, 『회복된 세계』, 서울: 북앤피플.

5) 동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 생략하고, 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

6) 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

* 예) Geng, Jing, 2012, “The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS,” *Merkourios*, Vol. 18, Issue 74.

7) 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

* 예) 박병섭, 2016, “일본영역참고도와 일본외무성의 독도 정책 모색”, 동북아역사재단 독도 관련 일본발행지도 학술회의, 서울, 12월.

* 예) Jordan, Peter, 2016, “When Exonyms and Endonyms Turn into International Names: An Additional Function in Need of a Term,” Paper presented at Seas and Islands: Connecting People, Culture, History and the Future, Korea, Rep., October.

8) 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

* 예) 임거정, 1993, “유엔평화유지군 참여 결정”, 『중앙일보』(4월 8일).

[동북아역사재단 연구윤리규칙]

[제정 2019.11.11. 규칙제221호]

제1조(목적) 이 규칙은 연구의 진실성을 확보하고, 연구부정행위를 체계적으로 검증하기 위해 동북아역사재단(이하 "재단"이라 한다) 연구윤리에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용대상) ① 이 규칙은 재단 직원이 재직 중에 수행한 모든 연구 활동 및 연구결과물에 적용한다.

② 재단의 각종 연구사업에 참여한 외부 연구자의 연구윤리 확립과 연구 진실성 검증은 원칙적으로 「연구윤리 확보를 위한 지침」(이하 "교육부 훈령"이라 한다)에 따른다. 다만, 교육부 훈령만으로 연구부정행위가 검증되지 않을 때는 본 규칙에 따른다.

제3조(연구자의 역할과 책임) 연구자는 연구의 자유에 기초하여 자율적으로 연구를 수행하되, 다음 각 호 사항을 준수하여야 한다.

1. 연구대상자의 인격 존중과 공정한 대우
2. 연구대상자의 개인정보와 사생활 보호
3. 사실에 기초한 정직하고 투명한 연구의 진행
4. 전문 지식을 사회에 환원할 경우 전문가로서 학문적 양심 견지
5. 새로운 학술적 결과를 공표하여 학문 발전에 기여
6. 자신과 타인의 저작물 활용 시 적절한 방법으로 출처를 밝히는 등 선행 연구자의 업적을 인정하고 존중
7. 연구계약 체결, 연구비 수령, 연구비 집행 과정에서 윤리적 책임 견지
8. 연구비 지원기관의 이해관계에 영향을 받지 않고, 연구결과물에 연구와 관련된 모든 이해관계 명시

9. 연구결과물을 발표할 경우, 연구자의 소속, 직위(저자 정보)를 정확하게 밝혀 연구의 신뢰성 제고

제4조(연구부정행위 범위와 용어의 정의) ① 연구부정행위라 함은 연구과제의 제안, 수행, 결과 보고 및 발표 과정에서 벌어진 다음 각 호를 말한다.

1. “위조”라 함은 존재하지 않는 연구 원자료 또는 연구자료, 연구결과 등을 허위로 만들거나 기록 또는 보고하는 행위
2. “변조”라 함은 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 연구 원자료 또는 연구자료를 임의로 변형하거나 삭제하여 연구내용이나 결과를 왜곡하는 행위
3. “표절”이라 함은 다음 각 목과 같이 일반적 지식이 아닌 타인의 독창적인 아이디어 또는 창작물을 적절한 출처 표시 없이 활용함으로써 제3자에게 자신의 창작물인 것처럼 인식하게 하는 행위
 - 가. 타인의 연구내용 전부 또는 일부를 출처를 표시하지 않고 그대로 활용하는 경우
 - 나. 타인의 저작물에서 단어나 문장구조를 일부 변형하여 사용하면서 출처를 표시하지 않는 경우
 - 다. 타인의 독창적인 생각 등을 활용하면서 출처를 표시하지 않은 경우
 - 라. 타인의 저작물을 번역하여 활용하면서 출처를 표시하지 않은 경우
4. “부당한 저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 공헌 또는 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여하지 않은 사람에게 감사 또는 예우 등을 이유로 저자 자격을 부여하는 행위, 연구자가 지도하는 학생의 학위논문을 학술지 등에 연구자 단독 명의로 게재·발표하는 행위
5. “부당한 중복게재”는 연구자가 자신의 이전 연구결과와 동일 또는 실질적으로 유사한 저작물을 출처 표시 없이 게재한 후, 연구비를 수

령하거나 별도의 연구업적으로 인정받는 등 부당한 이익을 얻는 행위

- 6. “연구부정행위에 대한 조사 방해 행위”는 본인 또는 타인의 연구부정 행위 여부에 관한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
- 7. 그 밖에 각 학문 분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어나는 행위

② 기타 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

- 1. “제보자”라 함은 연구부정행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 연구윤리위원회에 알린 자를 말한다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 관련 주장이나 증언에 반하는 사실을 간과한 자는 제보자로 간주하지 않는다.
- 2. “피조사자”라 함은 제보 또는 연구윤리위원회가 인지하여 연구부정행위에 관해 조사 대상이 된 자 또는 조사 수행 과정에서 연구부정행위에 가담한 것으로 추정되어 조사 대상이 된 자를 말한다.
- 3. “예비조사”라 함은 본조사 실시 여부를 결정하기 위하여 제보 받은 사실에 관한 정보를 수집하고 예비적인 사실 확인 절차를 수행하는 것을 말한다.
- 4. “본조사”라 함은 연구부정행위 혐의가 사실인지 여부를 입증하기 위한 절차를 말한다.
- 5. “판정”은 연구윤리위원장이 확정된 조사결과를 제보자와 피조사자에게 문서로 통보하는 것을 말한다.
- 6. “연구결과물”은 재단 자체 연구사업 또는 개인의 연구 활동을 통해 최종적으로 얻은 연구결과 보고서·논문·간행물·단행본 등 학술적 저작물과 지식재산을 말한다.

제5조(사전예방의무) 재단은 연구사업에서 연구부정행위를 방지하고 연구윤리를 준수하도록 연구윤리위원회를 구성·운영하고, 연구윤리준수서약서(별첨 1) 요구, 연구윤리 관련 규칙 제공, 연구사업진행 과정을 정기적으로 점검하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

제6조(연구윤리위원회의 기능) ① 연구윤리위원회는 다음 각 호 사항을 심의·의결한다.

1. 연구윤리 관련 제도 수립과 운영에 관한 사항
2. 연구부정행위를 예방하기 위한 조치에 관한 사항
3. 예비·본조사 착수와 조사결과 승인에 관한 사항
4. 예비조사위원회와 본조사위원회의 구성에 관한 사항
5. 제보자 보호와 피조사자 명예회복 조치에 관한 사항
6. 조사결과 처리, 후속조치, 재심의 또는 재조사 처리에 관한 사항
7. 기타 연구윤리위원장이 부의하는 사항

제7조(연구윤리위원회 구성) ① 연구윤리위원회는 재단의 사무총장, 연구정책실장, 『동북아역사논총』 편집위원장과 『영토해양연구』 편집위원장(이하 “당연직 위원”이라 한다)을 포함하여 7인 이내로 구성하며, 위원장은 사무총장이, 부위원장은 『동북아역사논총』 편집위원장이 맡는다.

- ② 연구윤리위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때는 부위원장이 그 직무를 대행한다.
- ③ 당연직 위원이 아닌 위원(이하 “임명직 위원”이라 한다)은 재단 연구위원 중에서 이사장이 임명하며, 임기는 2년으로 한다.
- ④ 연구윤리위원회의 원활한 운영과 활동을 위하여 이사장은 임명직 위원 중에서 1인을 간사로 임명한다.
- ⑤ 연구윤리위원장은 필요한 경우 연구윤리위원들의 의견을 들어 전문가의 자문을 구할 수 있다.

제8조(검증 원칙) ① 재단 직원의 연구부정행위 여부를 입증하는 책임은 연구 윤리위원회에 있다. 다만, 본조사위원회가 요구한 자료를 피조사자가 고의로 훼손하거나 제출을 거부하여 발생한 불이익은 피조사자의 책임으로 한다.

- ② 이사장은 연구윤리위원회가 부당한 압력이나 간섭을 받지 않고 독립성과 공정성을 유지할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 공정한 검증을 위하여 접수한 제보 사안과 직접 이해관계가 있는 자는 해당 사안을 검증 완료할 때까지 심의·의결·조사 등에 관여할 수 없다. 이때, 이해관계자라 함은 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
 1. 제보자 또는 피조사자와 민법 제777조에 따른 친인척 관계가 있거나 있었던 자
 2. 제보자 또는 피조사자와 사제관계에 있는 자
 3. 제보된 연구결과물이 포함된 연구과제의 연구책임자 또는 공동연구자

제9조(검증시효) ① 제보 접수일 기준으로 이미 만 5년 이상 경과한 연구부정행위는 이를 접수하더라도 처리하지 않는 것을 원칙으로 한다.

- ② 만 5년 이상 경과하였다 하더라도 재단 운영에 중대한 장애를 초래하거나, 재단의 위상을 심각하게 훼손할 우려가 있는 경우, 기타 연구윤리위원장이 필요하다고 판단할 경우에는 연구윤리위원회의 의결에 따라 조사할 수 있다.

제10조(검증기한) 예비조사 착수 이후 판정까지 모든 조사는 6개월 이내에 종료하여야 한다. 단, 재심의 또는 재조사 등 불가피한 사유로 이 기간 내에 조사가 이루어지기 어렵다고 판단될 경우 연구윤리위원회는 제보자와 피조사자에게 그 사유를 통보하고 조사 기간을 연장할 수 있다.

제11조(회의) ① 연구윤리위원회 회의는 위원장이 소집하고 주재한다.

- ② 회의는 재적위원 과반수 출석으로 성립하며 출석위원 3분의 2의 찬성으로 의결한다.
- ③ 연구윤리위원회는 필요한 경우 위원이 아닌 자를 회의에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.
- ④ 위원장은 제보 사안의 조사·심의·의결 등을 위한 회의를 소집할 때는 원칙적으로 최소 3일 전에 위원들에게 안건과 함께 일정을 통보하여야 한다.
- ⑤ 연구윤리위원회는 회의록을 작성하고 위원들의 확인을 거쳐 공개하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 위원들의 심의·의결에 따라 해당 회의록 전체 또는 부분을 비공개할 수 있다.

제12조(제보와 증거보전) ① 제보자는 연구윤리위원회에 구술·서면·전화·전자우편 등 가능한 모든 방법으로 제보할 수 있으며 실명으로 제보하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 익명 제보라 하더라도 연구과제명, 논문명, 구체적인 부정행위 등이 포함된 증거를 서면이나 전자우편으로 제출한 경우 실명 제보에 준하여 처리할 수 있다.

- ② 연구윤리위원회는 제보 받은 내용을 증빙자료와 함께 이사장에게 보고하고 제보에 관한 증거보전을 위하여 해당 연구사업 기록, 연구결과물 등의 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위한 상당한 조치를 취할 수 있다.

제13조(제보자와 피조사자의 권리보호) ① 연구윤리위원회는 제보자가 자신의 의사에 반하여 신원이 노출되지 않도록 해야 하며, 연구부정행위 신고를 이유로 징계 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별, 부당한 압력, 위해 등을 받지 않도록 보호해야 한다.

- ② 제보자는 제보 후 진행되는 조사 절차와 일정에 관한 정보를 요구할 수 있으며 연구윤리위원회는 이에 성실히 응하여야 한다.

- ③ 제보 내용이 허위인 줄 알았거나 알 수 있었음에도 이를 신고한 제보자는 보호대상에 포함하지 않는다.
- ④ 연구윤리위원회는 연구부정행위 여부를 검증 완료할 때까지 피조사자의 명예나 권리가 침해되지 않도록 주의하여야 하며, 혐의는 판정 결과가 확정되기 전까지 외부에 공개하여서는 안 되고, 무혐의로 판명된 경우 피조사자의 명예회복을 위해 노력하여야 한다.

제14조(예비조사) ① 연구윤리위원회는 제12조 제1항에 따라 제보를 접수한 경우 예비조사가 필요하다고 인정되면 간사를 포함하여 재단 연구윤리위원 3인 이내로 예비조사위원회를 구성한다.

- ② 예비조사위원회는 제보를 접수한 다음날부터 10일 이내에 예비조사에 착수하여야 하며, 다음 각 호 사항을 확인하여야 한다.
 - 1. 제보내용이 제4조에서 정의한 연구부정행위에 해당하는지 여부
 - 2. 제보내용이 구체성과 명확성을 갖춰 본조사를 실시할 필요성과 실익이 있는지 여부
 - 3. 제보 접수일 기준으로 이미 만 5년 이상 경과하였는지 여부
- ③ 예비조사위원회는 조사에 착수한 날부터 25일 이내에 다음 각 호 내용을 포함한 예비조사 결과보고서를 연구윤리위원회에 제출하여야 한다.
 - 1. 제보의 구체적인 내용
 - 2. 제보자와 피조사자의 진술내용
 - 3. 예비조사 결과와 판단 근거
 - 4. 본조사 실시 여부
- ④ 연구윤리위원회가 예비조사 결과를 승인하면 10일 이내에 제보자에게 서면으로 통보한다.

제15조(본조사위원회 구성과 회의) ① 연구윤리위원회는 본조사가 필요하다고 인정할 경우 예비조사 승인 후 20일 이내에 본조사에 착수하며, 이를 위

해 이사장의 승인을 얻어 본조사위원회를 구성한다.

- ② 본조사위원회는 재단 연구윤리위원 중 1인을 본조사위원장으로 하고, 위원장을 포함하여 5인 이상 7인 이내로 구성하되, 다음 각 호 조건을 모두 충족하여야 한다.
 - 1. 본조사위원장을 제외하고 조사 위원 중 외부인 비율이 50% 이상이어야 한다.
 - 2. 본조사위원으로는 해당 연구 분야 전문가를 우선 선정하되, 재단이 아닌 외부의 해당분야 전문가가 1인 이상 반드시 포함되어야 한다.
- ③ 본조사위원회는 대면 회의를 원칙으로 하며, 외부 위원은 제3자를 대신 참석시킬 수 없다.

제16조(제척·기피·회피) ① 연구윤리위원회는 본조사 착수 전에 피조사자와 제보자에게 본조사위원 명단을 알려야 하며, 피조사자 또는 제보자가 정당한 사유로 본조사위원회에 대해 7일 이내에 서면으로 기피 신청을 하는 경우 해당 위원을 해촉하고 새로 위촉하여야 한다.

- ② 제8조 제3항에 근거하여 본조사위원이 조사대상 과제와 이해관계가 있는 경우 스스로 회피를 신청하여야 한다.
- ③ 기피 또는 회피 신청이 타당한지를 심의하는 회의에 기피 신청된 위원이나 회피 신청한 위원은 참여할 수 없다.

제17조(본조사 착수와 조사기간) ① 본조사는 판정을 포함하여 조사 착수일부터 90일 이내에 완료하여야 한다.

- ② 제1항에도 불구하고 본조사위원회가 기간 내에 조사를 완료할 수 없다고 판단될 경우 연구윤리위원회에 그 사유를 설명하고 기간 연장을 요청하여야 하며, 연구윤리위원회는 최대 30일까지 한 차례 본조사 기간을 연장할 수 있다.

제18조(본조사위원회의 권한과 책무) 본조사위원회는 조사과정에서 제보자, 피조사자, 참고인에게 출석과 자료 제출을 요구할 수 있다.

- ② 본조사위원회는 연구 기록이나 증거의 상실, 파손, 은닉 또는 변조 등을 방지하기 위하여 상당한 조치를 취할 수 있다.
- ③ 본조사위원회는 조사 과정에서 조사대상 연구와 연구자에게 부당한 피해가 가지 않도록 최선을 다해야 한다.

제19조(진술 기회 보장) 본조사위원회는 혐의 사실에 관해 피조사자에게 의견을 제출하거나 해명할 기회를 부여하여야 한다.

제20조(연구부정행위의 판단) ① 연구부정행위는 다음 각 호를 기준으로 판단한다.

- 1. 연구자가 속한 학문 분야에서 윤리적 또는 법적으로 비난받을 만한 행위인지를 고려
 - 2. 해당 행위 당시 ‘교육부 훈령’과 해당 행위가 있었던 시점의 보편적인 기준을 고려
 - 3. 행위자의 고의, 연구부정행위 결과물의 양과 질, 학계 관행과 특수성, 연구부정행위를 통해 얻은 이익 등을 종합적으로 고려
- ② 제4조 제1항 제7호에서 정한 ‘그 밖에 각 학문분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어난 행위’를 판단하고자 할 때에는 학계에서 부정행위라는 인식이 널리 퍼져 있는지 등을 고려한다.
- ③ 본조사위원회는 연구부정행위 여부를 재적 위원 3분의 2 출석과 출석위원 3분의2 이상 찬성으로 의결한다.

제21조(본조사 결과보고서 제출과 승인) ① 본조사위원회는 조사 완료 후 10일 이내에 조사결과보고서를 작성하여 연구윤리위원회에 제출하여야 한다.

- ② 조사결과보고서에는 다음 각 호 사항을 포함하여야 한다.

1. 제보의 구체적인 내용
 2. 해당 연구에서 피조사자의 역할
 3. 제보자와 피조사자의 의견 진술 내용
 4. 연구부정행위 여부에 관한 최종 결론
 5. 관련 증거와 증인, 참고인, 기타 자문에 참여한 자의 명단
 6. 본조사위원 명단
- ③ 연구윤리위원회는 본조사위원회가 최종 결과보고서를 제출하면 위원회를 소집하여 승인여부를 심의·의결한다.

제22조(조사결과에 따른 조치) ① 연구윤리위원회는 심의·의결한 결과를 재단 이사장에게 제출한다. 이때 제4조 각 호에 해당하는 연구부정행위를 한 것으로 확인된 경우, 연구부정행위의 경중에 따라 다음 각 호 범위 내에서 제재 조치를 이사장에게 건의하고, 이사장은 필요한 제재를 명할 수 있다.

1. 해당 연구결과물 수정
 2. 해당 연구결과물 발간, 학술지 게재, 배포 등 금지
 3. 일정 기간 재단 연구 사업 참여 배제
 4. 주의 또는 경고, 재단 징계규정에 따른 징계
- ② 외부 연구자의 연구진실성을 검증하여 연구부정행위를 한 것으로 확인되면, 이사장은 다음 각 호 범위에서 제재 조치를 취할 수 있다.
1. 재단에서 해당 연구결과물 발간, 학술지 게재, 배포 등 금지
 2. 3년 이상 5년 이내 재단 연구사업 참여 배제
 3. 소속 연구기관 및 한국연구재단에 연구윤리 위반 사실 통보
- ③ 연구윤리위원회는 고의 또는 중대한 과실로 진실과 다른 제보를 하거나 연구윤리 관련 허위사실을 유포한 자에 대해 이사장에게 징계 또는 상당한 제재조치를 건의할 수 있다.
- ④ 제1항에도 불구하고, 이사장은 본조사결과가 타당하지 않다고 판단할 경우, 연구윤리위원회가 심의·의결한 결과보고서를 제출 받은 날

부터 10일 이내에 연구윤리위원회에 재조사를 명할 수 있다. 다만, 재조사를 위한 본조사위원회 구성 및 결과보고서 제출 등에 관해서는 동 규칙 제15조와 제21조에 따르되, 재조사 기간은 30일 이내로 한다.

- ⑤ 이사장은 연구윤리위원회가 재조사를 통해 심의·의결한 결과를 제출받으면 지체 없이 이를 승인하고 필요한 조치를 취하여야 한다.

제23조(결과 통지) 연구윤리위원장은 이사장이 조사결과를 승인하면 피조사자와 제보자에게 문서로 통지한다.

제24조(재심의) ① 피조사자 또는 제보자는 연구윤리위원회의 결정에 불복할 경우 재단의 서면 통지를 받은 날부터 20일 이내에 사유를 기재하여 윤리위원회에 서면으로 재심의를 요청할 수 있다. 이 경우 재심의 개시 여부를 포함하여 그 절차와 방식에 관해서는 연구윤리위원회에서 정한다.

- ② 제1항에 따라 연구윤리위원회가 필요한 절차를 거쳐 동일 제보 건에 관하여 재심의·의결하고 최종 결과를 제보자 및 피조사자에게 통보하였다면, 해당 제보 건에 관한 재단의 조치는 이것으로 완료한 것으로 본다.

제25조(비밀유지 의무) 연구윤리위원회 위원, 예비·본조사 위원, 그 밖에 조사에 직·간접적으로 참여한 자, 재단 이사장을 비롯하여 재단 임직원은 심의·의결·조사 등 과정에서 취득한 정보를 누설하여서는 안된다. 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제26조(경비) 연구윤리위원회의 운영에 필요한 경비를 예산 범위 내에서 지급할 수 있다.

제27조(운영지침) 기타 연구윤리위원회 운영에 필요한 세부사항은 연구윤리위원회에서 별도로 정할 수 있다.

제28조(조사기록과 정보공개) ① 조사 과정에서 생산된 음성, 영상, 문서 등 모든 기록물은 판정한 날을 기준으로 최소 5년간 보존하여야 한다.

② 조사보고서는 판정이 끝난 후에 공개할 수 있다.

③ 증인, 참고인, 자문에 참여한 자의 명단 등은 당사자에게 불이익을 줄 가능성이 있을 경우 연구윤리위원회의 심의·의결을 통해 공개하지 않을 수 있다.

부 칙

〈제정, 2019.11.11〉

제1조(시행일) 이 규칙은 재단 이사장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

제2조(다른 내규의 폐지) 이 규칙 시행과 동시에 「동북아역사재단 연구윤리위원회 구성·운영 규칙」은 폐기한다.

제3조(경과규정) 제2조에 따라 폐기된 규칙에 근거하여 임명된 위원은 잔여 임기에도 불구하고 자동으로 위원직을 면한 것으로 본다.

【별첨 1】

연구윤리 준수 서약서

연구과제명 :

연구(책임)자 :

소속 기관 :

(소속부서)

위 연구(책임)자는 학문적 양심에 기초하여 자율적으로 연구를 수행하며 「동북아역사재단 연구윤리규칙」과 교육부 훈령 「연구윤리 확보를 위한 지침」이 명시하고 있는 연구자의 역할과 책임을 숙지하고, 이를 준수할 것을 서약합니다.

20

연구(책임)자 : (인)

편집위원장

도시환 _ 동북아역사재단 책임연구위원

편집위원

강병근 _ 고려대학교 법학전문대학원 교수

김민영 _ 군산대학교 경제학과 교수

김영수 _ 동북아역사재단 연구위원

김재한 _ 한림대학교 정치행정학과 교수

박한민 _ 동북아역사재단 연구위원

심정보 _ 서원대학교 지리교육과 교수


윤유숙 _ 동북아역사재단 연구위원

한철호 _ 동국대학교 역사교육과 교수

편집간사

김희정 _ 동북아역사재단 출판팀



 영토해양연구 Vol. 24

초판 1쇄 인쇄 2022년 12월 24일

초판 1쇄 발행 2022년 12월 31일

펴낸이 이영호

펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)

주소 서울시 서대문구 통일로 81, NH농협생명빌딩

전화 02-2012-6065

팩스 02-2012-6186

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