

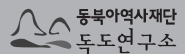
Territory and Seas

영토해양연구

Vol. 26 Winter 2023



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





차례

특집논문

- 장정수 ■ 조선시대 울릉도 관리정책의 변화
- 수토제의 시행을 중심으로 7
- 김기동 ■ 조선시대 무인도에 대한 인식 양상
- 전라도의 사례를 중심으로 45
- 송기중 ■ 조선 후기 전라도 도서 지역의 수군진 설치와 민역 관리 83

연구논문

- 최진열 ■ 고구려의 농업
- 토지 비옥도와 인구·곡물 생산량의 관계를 중심으로 117
- 조진욱 ■ 덕수 이씨 종가 소장 귀선도를 통한 귀선 개판 내·외부 구조 검토 167
- 김승배 ■ 국제정치의 변동과 '한국'의 위상, 1914~1952
- 국제기구, 전시선언, 평화조약의 체계 205

자료소개

- 이성환 ■ 독도영유권 관련 태정관지령 자료에 대한 법리적 검토 247
- 석주희 ■ 『시마네현 지역신문의 '다케시마 보도' 전체조사보고서』
증보판에 대한 비판적 검토 271

서평

김재한 | 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』:
정연식 저, 2023, 주류성 287

영토·해양 일지

엄태일 | 영토·해양 일지 306

규정 및 규칙

편집위원회 규칙 316
발행 및 심사규정 318
투고 요령 322
동북아역사재단 연구윤리규칙 326
【별첨】 연구윤리 준수 서약서 338



특집논문



- **장정수** | 조선시대 울릉도 관리정책의 변화 - 수토제의 시행을 중심으로
- **김기등** | 조선시대 무인도에 대한 인식 양상 - 전라도의 사례를 중심으로
- **송기중** | 조선 후기 전라도 도서 지역의 수군진 설치와 민역 관리



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

조선시대 울릉도 관리정책의 변화

— 수토제의 시행을 중심으로

장정수 동북아역사재단 연구위원

- I. 머리말
- II. 연해 방비체제와 울릉도의 공도화
- III. 수토제의 치폐와 울릉도 관리정책의 추이
- IV. 맺음말

1. 머리말

조선시대의 섬은 왕화(王化)가 미치지 못하는 지역으로 간주되었고, 실제로 통제력이 미치기 어려웠다.¹ 건국 초기에는 도서 지역의 주민을 내륙으로 이주시키는 작업이 정책적으로 추진되었다. 피역민의 소굴이 되는 상황을 방지하고, 왜구의 침탈로부터 거주민을 보호하려는 목적에서였다. 여기에는 왜구들이 섬을 장악할 경우, 거주민들이 앞잡이가 되어 연해 지방이나 내지에 위해를 가할 수 있다는 전략적인 판단도 있었다. 간혹 행정구역으로 편입하거나 군사거점으로 삼는 경우도 있었으나, 대부분의 섬은 무인도로 존재하거나 목장(牧場) 등 특수한 목적으로 경영되었다. 이 시기 서·남해 지역부터 경주 이남의 동해 일대 도서에서 전개된 수토(搜討)는 섬에 은거할 왜구 등을 축출하기 위한 방편으로 사용된 군사작전이었다.

강원도 이북은 사정이 달랐다. 관할 구역 내 섬의 수가 많지 않았고, 왜구의 출현 빈도 역시 낮은 편이었다. 울릉도는 사람이 거주할 만한 여건을 갖춘 섬이었지만 연해 지역과 거리가 멀고 또 해로가 험해서 수군(水軍) 등을 활용한 관리가 어려웠다. 그 결과 강원도의 행정구역으로 편제하거나 연해 지역의 방비체제 안에 울릉도를 포함시킬 수 없었다. 정책적으로 ‘공도(空島)’를 추진한 것은 아니지만, 울릉도까지 보호·관리할 만한 수단이 없었으므로 연해를 중심으로 왜구에 대비할 수밖에 없었고, 그 결과 울릉도를 ‘빈섬’으로 두자는 전략적 판단에 도달했던 것이다.

조선 후기에 들어서면 도서 관리정책에 변화가 나타나게 된다. 군사적·재정적 활용도가 높은 섬에 설진(設鎭)이 이루어졌고, 19세기에는 일부 섬을 개척하여 지방제도 안에 포함시키는 설군(設郡)이 두드러졌다.² 울릉도에 대

* 논문 투고일: 2023.10.15, 심사 완료일: 2023.11.6, 게재 확정일: 2023.11.8.

1 배우성, 1997, 「조선 후기 沿海·島嶼지역에 대한 국가의 인식 변화」, 『島嶼文化』 15, 311~313쪽.

2 고석규, 1997, 「設郡 논의를 통해 본 조선 후기 섬의 변화」, 『島嶼文化』 15; 宋亮燮, 2005, 「朝鮮後期 羅州諸島の折受와 設邑論議의 展開」, 『大東文化研究』 50; 김경옥, 2019, 「수군진, 물고기 비늘처럼 설치하다」, 민속원; 임학성, 2022, 「조선 전·후기 섬에 대한 인식 및 정책 변화 양상: 전라도 지역을 중심으로」, 『해양문화재』 16.

한 인식도 일본과의 ‘쟁계(爭界)’를 계기로 변화하면서 적극적인 관리 방안이 모색되었다. 울릉도를 경영하기 위해서 설진·치읍(置邑)이 고려되었으나 현실성이 없어 무산되었고, 그 대안으로 수토제의 정식(定式)이 마련되었다. 울릉도를 ‘무인도’로 둔다는 점에서 이전과 같았지만, 현직 관료가 정기적으로 시행하는 도서 관리정책이었다는 점에서 수토제를 주목할 필요가 있다.

지금까지 울릉도의 수토에 관한 연구는 양적으로나 질적으로 큰 진전이 있었다. 울릉도·독도 연구에서 선구적인 역할을 했던 신석호가 삼척영장(三陟營將)과 월송만호(越松萬戶)의 율회수토를 언급한 뒤³ 수토제는 울릉도 쟁계와 함께 연구자들의 관심을 끌었다. 송병기는 수토제를 도서 관리정책의 일환으로 보고, 울릉도쟁계(기원)와 장한상(張漢相)의 파견(확립)을 중요한 사건으로 파악했으며 수토관이 왕래한 결과 조선왕조의 지리 정보가 확충되었음을 규명하였다.⁴ 이근택은 수토제를 쇄환(쇄출)정책에 따른 ‘공도화’의 보완책이라고 주장했다. 그는 독도가 울릉도의 부속도서라는 점을 강조하면서 울릉도수토의 정례화는 일본으로부터 울릉도와 독도를 지키려는, 당시로서는 ‘최선의 방법이자 가장 효과적 수단’이라고 평가하기도 했다.⁵

2000년대 전후로 수토제에 대한 다방면의 검토가 이루어졌다. 아울러 관련 사료의 발굴·번역·해제 작업이 활발히 진행되고, 수토 관련 지역에 대한 고고학적 발굴도 이루어지면서 수토제의 열개가 드러났다.⁶ 수토제의 운영 실태에 대해서는 여전히 밝혀질 부분이 있고 추가적인 사료 발굴의 여지도 있지만, 제도적 측면에서 새로운 규명이 어려울 만큼 연구의 진척이

3 신석호, 1948, 「독도 소속에 대하여」, 『사해』 창간호; 申奭鎬, 1965, 「獨島의 來歷」, 『獨島』, 大韓公論社.

4 宋炳基, 1998, 「朝鮮後期 鬱陵島 經營-搜討制度의 확립」, 『農壇學報』 86(1999, 「울릉도와 독도」, 단국대학교 출판부 재수록).

5 李根澤, 2000, 「朝鮮 肅宗代 鬱陵島紛爭과 搜討制의 確立」, 국민대학교 석사학위논문.

6 울릉도수토제 관련 연구는 일일이 열거하기보다 그 연구 경향과 성과를 잘 정리한 글을 소개하는 것으로 대신한다(辛泰勳, 2023, 「朝鮮時代 鬱陵島 搜討 研究」, 강원대학교 박사학위논문; 송휘영, 2023, 「조선 후기 울릉도 수토의 주기성에 대한 종합적 검토」, 『日本文化學報』 98).

있었다. 다만, 수토제가 소상히 밝혀지는 와중에도 그보다 앞선 시기 울릉도 인식·관리와 연관된 의미 부여가 충분하지 못한 점은 아쉬운 대목이다.

수토제 연구는 주로 독도의 영유권을 밝힌다는 뚜렷한 목적하에서 이루어졌다.⁷ 이는 공도정책을 ‘무주지선점’의 이론적 근거로 삼는 일본의 논리에 대응하는 데서 출발했다.⁸ 조선왕조가 울릉도의 경영에 결코 무관심하지 않았다는 사실을 입증하기 위해 수토제를 주목하고 강조해 왔다고 해도 과언이 아니다. 이를 바탕으로 ‘공도정책’이라는 용어의 사용은 적절하지 않다는 인식이 확산되고⁹ 그 결과 울릉도에 관한 조선의 조치나 관련 기록을 해석할 수 있는 여지는 오히려 좁아진 감이 없지 않다.

조선은 울릉도를 비위 두면서도 여전히 강역(疆域)의 일부로 분명하게 인식했다. 따라서 ‘무인(無人)’을 곧 ‘무주(無主)’와 동일시할 이유는 없다. 수토제를 공도정책의 연장으로 치부한 일본 측의 견해에 동조할 필요는 없지만, 당시 울릉도가 ‘공도’ 상태였다는 것도 부정하기 힘든 사실이다. ‘울릉도쟁

7 수토제를 ‘도서 관리정책’이 아닌 ‘영토관리정책(혹은 방식)’으로서 보다 적극적인 의미를 부여하는 연구도 적지 않다(유미림, 2009, 「장한상의 울릉도 수토와 수토제의 추이에 관한 고찰」, 『韓國政治外交史論叢』 31-1; 이원택, 2018, 「19세기 울릉도 수토제 운영 실태에 관한 연구」, 『이사부와 동해』 14).

8 이와 관련해서는 宋炳基, 1998, 앞의 글; 李根澤, 2000, 앞의 글; 김호동, 2008, 「조선 초기 울릉도·독도 정책」, 『동북아역사논총』 20; 신명호, 2008, 「조선 초기 중앙정부의 경상도 海島政策을 통한 空島政策 재검토」, 『역사와 경계』 66; 손승철, 2010, 「조선시대 ‘空島政策’의 허구성과 ‘搜討制’ 분석」, 『이사부와 동해』 1 등 을 참고할 수 있다.

9 김호동은 울릉도·독도를 다루면서 본 용어의 문제를 제기하고 ‘순심정책(巡審政策)’을 대안으로 제시하였다(김호동, 2008, 앞의 글, 335~352쪽), 손승철은 공도정책의 허구성을 밝히고 수토제를 관리정책의 일환으로 이해하였다(손승철, 2010, 앞의 글), 이에 앞서 공도정책의 대안으로 ‘쇄환(쇄출)정책’을 사용하자는 제안도 있었다(李根澤, 2000, 앞의 글), 하지만 공도정책과 쇄환(쇄출)정책, 수토제에 대한 정확한 개념 정리가 이루어진 것은 아닌 듯하다. 일례로 수토제를 울릉도·독도 관리정책으로 규정한 송병기도 조선 초기의 도서정책만큼은 공도정책으로 소개한 바 있다(宋炳基, 1998, 앞의 글), 김경옥 역시 조선 전기의 도서정책을 공도정책으로 보면서 “섬의 거주민을 육지로 이주시키고 섬을 비워둔다는 정부의 강한 의지가 반영된 도서정책”이라고 하였다(김경옥, 2004, 『朝鮮後期 島嶼研究』, 해안, 14~15쪽), 즉, 공도정책과 쇄환정책 모두 ‘빈 섬’을 전제로 한다는 점에 차이가 없다. 최근 울릉도쟁계 당시 조선과 일본 모두 울릉도가 ‘공도’라는 사실을 공유한 만큼, 역사용어로서 ‘공도정책’의 사용을 기피할 이유가 없다는 주장도 있었다(홍정원, 2022, 「조선의 울릉도 공도정책(空島政策)에 대한 역사적 검증」, 『영토해양연구』 24), 또 임학성은 전라도 지역의 섬을 중심으로 조선 전기와 후기의 도서정책을 각각 ‘공도’와 ‘입도’로 구분했다(임학성, 2022, 앞의 글), 이처럼 조선 초기의 도서 관리정책은 추가적인 연구와 적극적인 의미 부여가 필요해 보인다.

계'가 진행될 때도 조선은 울릉도가 장기간 공도 상태였음을 부정하지 않았지만, 최종적으로 일본은 울릉도가 조선의 땅임을 인정했다.¹⁰ 수토제 역시 울릉도가 공도가 '아니'었음을 입증해 주지는 못하지만, 치읍·설진의 대안으로서 마련된 제3의 도서 관리정책이었음을 감안하면 이전 시기와는 확연한 차이를 만들어 낸 제도였음은 분명하다.

이 글에서는 공도와 수토라는 두 개의 키워드를 중심으로 울릉도에 관한 조선왕조의 정책 변화를 분석하고자 한다. 본문은 강원도의 연해 방비체제에 포함되는지의 여부를 중심으로 두 장으로 구분하고, 전·후 시기의 차이점을 강조하면서 수토제의 의미를 찾고자 하였다. 이를 통해서 수토제 시행 이후에도 '빈 섬'으로 둔다는 방침에는 변함이 없었지만, 울릉도가 조선 정부의 구심력으로부터 직접적인 영향을 받게 되었음을 밝힐 것이다. 아울러 수토제가 19세기 말 울릉도첨사·울릉도장(도감)·울도군수의 설치로 인해 '효과'되는 것이 아니라, 그 이전에 존재했던 도서 관리정책으로서 이해해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

II. 연해 방비체제와 울릉도의 공도화

1. 강원도의 연해 방비체제 구축

건국 직후 조선왕조는 연해 지역에 출몰하는 왜구(倭寇)와 황당선(荒唐船)에 대한 대책 마련에 부신했다. 이에 대비하고자 연해 지역의 방비체제를 갖추는 한편, 이들이 인근 도서에 은거하지 못하도록 수토(搜討)를 시행하였다. 조선 초기 수토는 주로 서·남해 연안에서 이루어진 군사작전을 일컫었는데, 도서 지역을 거점으로 삼아 연해 지역을 위협하는 외부 세력을 차

¹⁰ 홍정원, 2022, 앞의 글, 163쪽.

단하기 위한 목적을 가지고 있었다.¹¹ 그밖에 인근 도서의 현황을 조사하거나 해난사고에 대한 구조 및 수색의 성격도 가지고 있었다.¹²

동해 지역은 조금 사정이 달랐다. 왜구들이 은거할 만한 섬이 많지 않았으므로 수토라는 군사적인 수단을 사용할 일이 많지 않았다. 강원도는 서남해 지역과 달리 왜구에 대한 대책 논의가 적었고 특히 수군을 활용한 적극적인 방비책은 거의 논의되지 않았다.¹³ 수토를 시행할 만한 섬으로는 울릉도가 있었지만, 거리가 멀어서 시행이 어려웠을 뿐만 아니라 연근해 도서와 달리 그 필요성도 상대적으로 낮았다.¹⁴

그렇다고 강원도 지역이 왜구의 침구에서 자유로운 것은 아니었다. 고려 말 왜구가 창궐하자 강릉(江陵)과 삼척(三陟)·평해(平海)·울진(蔚珍) 일대도 상당한 피해를 입었다.¹⁵ 1381년에는 왜구들이 송생(松生: 청송)·울진·삼척·평해·영해(寧海)·영덕(盈德) 일대를 대대적으로 침입하였다.¹⁶ 이듬해인 1382년에도 삼척·울진 및 평해 일대가 피해를 입었고, 1385년에는 삼척·평해를 침입한 왜구들이 고려군과 치열한 교전 끝에 격퇴되기도 했다.¹⁷

조선 건국 이후에도 왜구의 침입은 이어졌다. 1395년에는 삼척부사 박만(朴蔓)이 경내를 침입한 왜구를 격퇴하였고, 이듬해에는 왜구가 평해성을 포

11 신태훈, 2017, 「조선시대 島嶼地域 搜討에 대한 연구」, 『韓日關係史研究』 57, 295~307쪽.

12 『世宗實錄』 卷104, 世宗 26年 4月 丙戌(7日); 『世宗實錄』 卷105, 世宗 26年 閏7月 己亥(22日).

13 조선 초기 수군을 활용한 해도의 수토나 병선(兵船) 논의는 주로 전라도·충청도·경상도 등에 집중되었다. 세종 대의 예만 들어도 해도를 보호하거나 해상에 북방을 설치하는 문제, 왜적의 선박을 추격할 만한 병선의 건조, 병선을 활용한 도서 지역 탐색은 모두 하삼도에 관한 것이었다[『世宗實錄』 卷13, 世宗 3年 8月 甲寅(24日); 『世宗實錄』 卷16, 世宗 4年 7月 丙子(21日); 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 9月 己亥(1日); 『世宗實錄』 卷61, 世宗 15年 閏8月 甲寅(4日)].

14 일례로 1438년 7월 의정부는 거제도 등 남해 지역의 3개 섬에서 어업하는 백성들을 보호하기 위한 대책을 논의했는데, 연해 지역과 멀리 떨어진 섬이었기에 논의의 대상이 되었다[『世宗實錄』 卷82, 世宗 20年 7月 乙巳(23日)]. “巨濟·興善·南海三島, 非海中絶域之島, 只隔小水.”, 이로써 울릉도의 수토가 우선순위에서 멀었고 또 상시적으로 시행될 필요성도 낮았음을 반증할 수 있다.

15 『高麗史』 世家 卷43, 恭愍王 21年 6月 辛巳(6日); 『高麗史』 世家 卷44, 恭愍王 23年 5月 乙酉(20日); 『高麗史』 世家 卷44, 恭愍王 23年 5月 癸巳(28日).

16 『高麗史』 列傳 卷47, 禑王 7年 3月.

17 『高麗史』 列傳 卷47, 禑王 8年 閏2月; 『高麗史』 列傳 卷47, 禑王 8年 3月; 『高麗史』 列傳 卷48, 禑王 11年 6月; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 己巳(26日).

위하는 사태가 벌어지기도 했다.¹⁸ 1403년에는 왜선 8척이 강릉의 우계현(羽溪縣)을 침입하였고, 1407년에는 왜선 3척이 삼척부를 노략질했는데 적절히 대처하지 못한 천호(千戶) 정인부(丁仁富)가 처벌을 받기도 했다.¹⁹

울릉도와 독도 역시 왜구들의 침입을 받았다. 『태종실록』에 의하면, 1417년 8월 왜적이 우산도(于山島)·무릉도(武陵島)를 약탈했다.²⁰ 김인우(金麟雨)가 무릉등처안무사(武陵等處安撫使)라는 직함으로 울릉도에 가서 일부 거주민을 쇄출한 직후였다.²¹ 삼척 출신이었던 김인우는 출발에 앞서 “만일 이 섬(무릉도·필자)에 거주하는 사람이 많아지면 필시 왜적이 들어와 약탈하고, 이를 토대로 강원도까지 침입하게 될 것입니다”라고 말했다.²² 중앙 정부에서 거주민을 쇄출한 목적 가운데 울릉도가 왜구들의 중간 기착지로 기능하지 못하게 하려는 전략적 측면도 있었음을 암시한다. 이는 강원도에서 수군을 활용하는 적극적인 방안보다는 연해 지역의 방비에 집중했음을 의미하기도 한다.

실제로 강원도 연해 지역, 즉 영동(嶺東)의 선군(船軍)이 방어에 긴요하지 않다는 인식이 있었다. 1423년 강원도관찰사의 건의로 1령(嶺)으로 편제해 둔 선군을 좌·우로 나누자는 논의가 있었다. 이때 병조는 당초 각 포에 배치된 선군이 방어에 긴요하지 않다는 이유로 번을 나누지 않았음을 거론했다.²³ 1444년 세종이 삼척부사의 수·륙 침절제사 겸임 문제와 관련하여 강원도관찰사 이맹상에게 유시한 내용도 비슷한 어조를 보인다. 관련 논의에서는 “강원도에 왜구의 소식이 끊긴지 오래다”라는 발언이 나오는가 하면 각 포구가 모래로 메워져 병선의 이동이 어렵고, 병선의 상태도 좋지 않다는 점이 지적되었다. 선군을 폐지하고 영진(營鎭)에 소속시키지는 의견마저

18 『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 閏9月 甲子(3日); 『太祖實錄』 卷10, 太祖 5年 11月 己未(6日).

19 『太宗實錄』 卷6, 太宗 3年 7月 辛丑(26日); 『太宗實錄』 卷14, 太宗 7年 7月 丁丑(26日).

20 『太宗實錄』 卷34, 太宗 17年 8月 己丑(6日), “倭寇于山·武陵”

21 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 2월 壬戌(5日).

22 『太宗實錄』 卷32, 太宗 16年 9月 庚寅(2日), “若此島多接人, 則倭終必入寇, 因此而侵於江原道矣.”

23 『世宗實錄』 卷19, 世宗 5年 3月 壬寅(21日).

나왔다.²⁴

이상은 삼척을 비롯한 강원도 연해 지역의 전반적 분위기를 전한다고 생각된다. 강원도 연해 지역에서는 큰 배의 운행이 어려웠고, 절실하지도 않았다. 또 수군을 폐지하여 영진에 귀속시키자는 의견은 이 지역 방비의 초점이 어느 곳에 두어졌는지를 여실히 보여 준다. 이 같은 흐름에서 관할 지역 도서에 대한 적극적인 경영이 관철되기는 어려웠을 것이다. 태종~세종 연간의 안무사(按撫使)·경차관(敬差官)의 파견은 울릉도가 왜구에게 점거되고 또 거주민들이 연해 지역 침입에 앞장서지 못하도록 방지하는 차원의 조치였다. 그 결과 울릉도는 연해 지역 방비체제에 포함되지 못하였고, 오히려 섬의 거주민을 내지에 안집하게 되었다.

강원도 연해에서 가장 중요한 지역은 강릉과 삼척·간성이었다. 1397년 각 도의 주요 거점에 설진(設鎭)하고 첨절제사(僉節制使)들로 하여금 도관찰사의 지휘를 받도록 했다. 이때 강원도에는 삼척과 간성에 진을 두는 것으로 결정되었다.²⁵ 1419년에 이르면 월송포와 수산포에 각기 만호를 두고, 삼척포(三陟浦)에는 수군첨절제사(水軍僉節制使)를 두어 지키게 했다.²⁶ 강릉·삼척·간성에 진을 두었다는 기록이 1420년에 확인되는 것으로 보아 실제 설진은 이때 이루어진 것으로 보인다.²⁷ 1447년에는 의정부에서 양계(兩界)와 6도의 연변·연해 지역을 중요도에 따라 상·중·하로 나누었을 때, 강원도는 삼척과 간성에 진을 두고 평해와 울진은 ‘하긴(下緊)’으로 선정하였다.²⁸ 이로 보아 강릉도에 소속된 삼척과 간성은 강원도 연해 지역의 중진으로 인식되었음을 알 수 있고²⁹ 동시에 상진·중진으로 선정된 곳이 없는 것은

24 『世宗實錄』 卷105, 世宗 26年 7月 丁卯(20日).

25 『太祖實錄』 卷11, 太祖 6年 5月 壬申(21日).

26 『世宗實錄』 卷5, 世宗 1年 8月 癸酉(1日).

27 『世宗實錄』 卷10, 世宗 2年 12月 癸卯(9日).

28 『世宗實錄』 卷117, 世宗 29年 9月 癸巳(4日).

29 『世宗實錄』 「지리지」에도 강원도 지역의 진으로는 삼척과 간성 2개가 기록되었고, 병마도절제사를 겸한 강릉의 도관찰사의 지휘를 받도록 했다(『世宗實錄』 卷153, 地理志, 江原道, “鎭二, 三陟·杆城…兵馬都節制使, 置司江陵府, 都觀察使兼之.”).

강원도의 방비가 타도에 비해 중요성이 덜했던 것으로 풀이된다.

세조 대에도 영동 지역의 방비책에 대한 논의가 있었다. 1455년 병조는 거진(巨鎭)을 설치하여 인근 고을을 중익(中翼)·좌익(左翼)·우익(右翼)으로 분속하자고 하였다. 영동에 해당하는 강릉도(江陵道)는 강릉이 중익, 양양이 좌익, 삼척·평해·울진이 우익에 분속되었다.³⁰ 1457년 익군(翼軍) 체제는 혁파되고 진관체제(鎭管體制)의 열개가 짜이면서 영동 지역은 강릉·삼척·간성 등 3개 진에 각각 양양·정선, 울진·평해, 고성·통천·흡곡을 소속시키는 것으로 정리된다.³¹ 이후 강릉·원주·회양을 거진으로 강원도의 군제를 재편하면서 두고 삼척과 간성은 강릉진관에 소속되었다. 아울러 삼척포를 거진으로 삼아 첨절제사로 하여금 안인포·고성포·울진포·월송포 만호 등 수군을 지휘하게 하였다.³²

이무렵 전(前) 강릉부사 유수강(柳守剛)은 영동의 방어를 위한 네 가지 방안을 제시했다. 먼저 영동 지역 군사들의 상변을 중지하고 강릉·삼척·간성 그리고 삼척과 울진 사이에 위치한 옥원역(沃原驛) 등에 분속시키자고 했다. 두 번째는 모래가 쌓여 병선을 운영할 수 없는 포는 병선을 사용하는 대신 목책(木柵)과 석보(石堡)를 축조하여 만호들이 주둔하면서 ‘육지’에서 지키게 하자는 것이 골자였다. 세 번째는 군기를 보수하고 영동·영서에 별도의 도절제사를 두자는 것이었고, 네 번째는 우산도와 무릉도에 고을을 설치하자는 것이었다.³³ 그러나 병조에서는 네 가지 방안을 모두 거부하였고, 울릉도의 인민은 조관(朝官)을 파견하여 쇠출하고, 모래가 쌓인 포구에 속한 병선은 다른 곳으로 이속시키자고 하였다.

유수강의 제안과 병조의 대응은 몇 가지 사실을 재확인시켜 준다. 강릉부사를 지낸 유수강은 영동을 방어할 만한 인적·물적 자원이 부족하다는 점

30 『世祖實錄』 卷2, 世祖 1年 9月 癸未(11日).

31 『世祖實錄』 卷9, 世祖 3年 10月 庚戌(20日).

32 김우철, 2003, 「조선 후기 江原道 地方軍制의 변천」, 『朝鮮時代史學報』 24, 188쪽.

33 『世祖實錄』 卷7, 世祖 3年 4月 己酉(16日).

을 잘 알고 있었다. 또 병선의 사용보다는 차라리 육지를 방어하는 편이 이로울 것이라고 전망했고, 영동과 영서에 별도의 지휘체계를 둘 필요가 있다고 여겼다. 울릉도에 고을을 두자는 것은 자원이 충분하다는 경제적 측면에서 나온 의견이지만, 병조는 단호히 거부하였다. 이 논의에서 강원도의 연해 지역 방어에서 병선이나 수로의 활용이 제한되고 있음이 확인되고, 울릉도가 포함되지 않았음을 다시 한 번 확인할 수 있다.

이처럼 강원도 지역의 연해 방비는 연해를 중심으로 내지를 보호하는 형태로 구축되었다. 포구에 배치된 병선들이 있었지만, ‘해상작전’의 수행은 원활하게 이루어질 수 없는 구조였다. 인근 도서로는 울릉도가 몇 차례 거론되었지만 강릉진관과 삼척포를 중심으로 한 연해 방비체제 안에 수렴되지 못했다. 오히려 수차례 거주민을 쇠출하여 내지에 안집시켰으므로 공간(울릉도)이 아닌 인민(거주민)을 방비체제 안으로 거두어들이는 것이라고 보아야 한다.

2. 울릉도 거주민 쇠출과 공도화

울릉도는 조선 초기의 관찬사료에 산발적으로 등장하지만, 세종 대를 전후한 시기에 그 인식과 정책을 기능할 만한 기록과 논의 내용이 확인된다.³⁴ 결과부터 말하자면, 울릉도를 빈 섬으로 유지한다는 결론에 다다르지만 관련 논의를 통해서 그 목적을 살펴볼 필요가 있다.

1403년 태종은 울릉도 거주민들에게 ‘출륙(出陸)’을 명하였다.³⁵ 명령을 전하기 위해서는 어떤 직함으로든 관원을 파견했을 것으로 추정되지만, 관찰사의 건의에 따랐다는 것 외에는 확인되는 사실이 없다. 아마도 왜구들이 강원도 연해 지역을 침구하던 상황과 관련된 것으로 보이며, 거주민의 보호

34 울릉도는 무릉도(武陵島), 우릉도(羽陵島) 등으로 나타나지만, 이 글에서는 편의상 울릉도라는 명칭으로 통일한다.

35 『太宗實錄』 卷6, 太宗 3年 8月 丙辰(11日).

는 물론 그들이 왜구들의 향도(嚮導)가 되는 일을 미연에 방지하려는 조처였을 것이다. 이러한 지시는 해도(海島)에 대한 중앙 정부의 관리정책이 미비했음을 짐작하게 하며, 울릉도에 대한 기본 방침이 되었다고 할 수 있다.

1407년 대마도의 수호(守護) 종정무(宗貞茂)가 평도전(平道全)을 파견하여 토산물을 바치면서 울릉도 거주를 허락해 달라고 요청한 적이 있었다. 당시 태종은 일본과의 관계를 고려하여 이를 거부했다.³⁶ 울릉도를 자국령으로 인정한 탓이기도 하겠지만, 논의 내용을 보면 울릉도에 대한 확고한 통제 의지까지 보이지는 않는다. 이는 조선과 일본 모두 울릉도를 조선의 강역으로 인지했음을 보여 주는 사건이지만, 조선이 울릉도를 적극적으로 경영하지 않았음을 반증하는 사건이기도 하다.

그렇다고 해서 조선왕조가 울릉도를 강역에서 배제한 것은 아니다. 오히려 울릉도의 군사·경제적 이점이 부각되면서 설진(設鎭)의 가부를 확인해 보자는 논의가 나왔다. 아마도 그 시발점은 울릉도로 추정되는 ‘유산국도(流山國島)’ 사람 백가물(白加勿) 등 12명이 고성에 도착하여 울릉도가 새삼 부각된 데서 찾아야 할 듯하다. 이들은 울릉도의 거주민 현황, 섬의 둘레와 폭, 양질의 토지, 큰 대나무와 과수목, 해산물이 난다는 등 다양한 정보를 전했다.³⁷ 울릉도를 어느 정도 자족이 가능한 섬으로 소개했던 것이다.

이로부터 5년 뒤 태종은 삼척 출신으로 만호(萬戶)를 지낸 김인우를 무릉등처안무사(武陵等處按撫使)로 임명하였다. 김인우의 파견은 강원도도관찰사를 지낸 호조참판 박습(朴習)이 제기한 의견에서 비롯되었다. 그는 “옛날에 방지용(方之用)이란 자가 있어 15가(家)를 거느리고 (울릉도에) 들어가 거주하며 때때로 왜적이라 가칭하고 도둑질을 일삼았다”라면서 삼척 거주민 가운데 그 섬을 아는 자를 파견해서 조사하자고 건의했다.³⁸ 방지용은 조선인으로서 왜구에 가탁한 경우였지만, 이는 왜구들이 울릉도를 점거할 경우 연해

36 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 3月 庚午(16日).

37 『太宗實錄』 卷23, 太宗 12年 4月 己巳(15日).

38 『太宗實錄』 卷32, 太宗 16年 9月 庚寅(2日).

지역이 위태로울 수 있음을 의미했다.

태종은 김인우를 불러 현지의 사정을 물었고, 김인우는 다음과 같은 의견을 밝혔다.

무릉도(울릉도)가 멀리 바다 가운데 있어서 사람들이 오가지 못하므로 군역(軍役)을 피하는 자들이 간혹 도망쳐 들어옵니다. 만약 이 섬에 거주하는 사람이 불어나면 필시 왜적들이 들어와 약탈할 것이고 결국에는 강원도를 침구하게 될 것입니다.³⁹

김인우는 통제하기 어려운 울릉도가 피역민들의 소굴이 될 것이라고 전망했다. 또 결국에는 그들이 왜적들의 공격을 받게 될 것이고, 이는 강원도를 위협하는 상황까지 야기할 수 있다고 강조했다. 중앙 정부가 연해 방어에 급급하여 울릉도의 경영에 소극적으로 임한다면, 국가의 통제에서 벗어나려는 인물들이 모여들게 되고 이들은 왜구들의 침구를 받거나 앞잡이가 될 것이라 예고한 셈이다. 조선은 1412년 울릉도에 거주민이 있음을 확인했고, 1416년에 이르러 실태조사를 명목으로 안무사를 파견하게 된 것이다.

김인우의 파견 때까지만 해도 정부의 방침은 거주민을 쇄출(刷出)하여 울릉도를 공도(空島)로 남겨 두는 것이었다. 1417년 2월, 안무사 김인우는 우산도(于山島)에서 돌아와 토산물을 올리고 거주민 3명을 데리고 왔다. 김인우에 따르면 우산도에는 15호에 남녀 86명이 거주하고 있었다.⁴⁰ 여기서 알 수 있듯이, 김인우는 여건상⁴¹ 모든 거주민을 데리고 나올 수는 없었던 것으로 보이고 이는 차후의 대책 논의를 이끌어 냈다.

39 『太宗實錄』 卷32, 太宗 16年 9月 庚寅(2日).

40 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 2月 壬戌(5日).

41 2척의 병선으로 구성된 김인우의 선단은 2차례나 태풍을 만나 고비를 넘겼다. 울릉도의 거주민이 많아 모두 쇄출하는 못하고, 일종의 '증인'으로 3명만을 데리고 온 것으로 보인다.

며칠 뒤 태종은 우의정 한상경(韓尙敬)과 육조·대간으로 하여금 우산도와 울릉도의 주민 쇄출 문제를 논의하게 했다. 거주민이 예상보다 많았기 때문인지, 조정의 중론은 쇄출 대신 ‘주수(主帥)’를 파견하여 그들을 안집하자는 데로 모아졌다.⁴² 거주민 쇄출을 고집한 것은 공조판서 황희(黃喜) 하나였지만 태종은 그의 말을 따랐다. 태종은 피역을 위해 들어간 사람들이니 주수를 파견한다고 해도 통제에 따르지 않을 것이라고 판단했다. 그리고 김인우를 재차 안무사로 삼아 쇄출한다는 기존의 방침을 유지했다. 주수는 군사지휘관을 의미하므로⁴³ 처음으로 울릉도의 ‘설진’이 거론된 것이었다고 볼 수 있다.

세종 대에도 울릉도를 공도로 유지한다는 방침은 이어졌다. 그에 따라 1419년 원단(元端)이라는 노비가 울릉도에 숨어 살 것을 모의하다가 발각되어 장형을 받는 일이 있었고, 울릉도에서 남녀 17명을 쇄출한 사실이 확인되기도 한다.⁴⁴ 담당자의 이름과 직함은 알 수 없지만 시기로 보아 1417년 이후 누군가 울릉도에 가서 거주민들을 추가로 데려왔을 가능성이 높다. 이는 세종이 태종의 정책을 계승하였음을 시사한다.

1425년 김인우는 우산무릉등처안무사(于山武陵等處按撫使)로서 다시 한 번 울릉도에 파견된다. 이전과 같이 울릉도 거주민의 쇄출이 목적이었다. 『세종실록』에서 확인되는 내용에 의하면, 예전에 김인우가 데려온 3명 가운데 김을지(金乙之)라는 인물이 총 28명의 일행을 꾸려 울릉도로 되돌아갔고 그 이후 7명이 몰래 평해군 구미포(仇彌浦)에 왔다가 붙잡혔다.⁴⁵ 거주민이 있음을 확인한 정부에서 다시 한 번 안무사를 파견했고, 김인우는 울릉도에 들어가 20명을 쇄출하여 복명한 것이다.⁴⁶

42 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 2月 乙丑(8日), “武陵居人, 勿令刷出, 給五穀與農器, 以安其業, 仍遣主帥撫之, 且定土貢可也.”

43 『世宗實錄』 卷18, 世宗 4年 閏12月 庚午(17日), “初, 吹角令云, 無兵曹明文, 私聚軍士, 以謀逆論者, 指掌軍主帥擅會者言之.”(밑줄은 필자)

44 『世宗實錄』 卷3, 世宗 1年 3月 癸酉(29日); 같은 책, 4月 乙亥(1日).

45 『世宗實錄』 卷29, 世宗 7年 8月 甲戌(8日).

46 『世宗實錄』 卷30, 世宗 7年 10月 乙酉(20日).

세종은 쇄출된 이들의 안집을 결정하고, 충청도 산골로 보내어 3년의 복호를 허용하였다. 또 안무사 김인우와 수행원(伴人) 김가물(金加勿)에게 옷감 등을 하사함으로써 그 공로를 치하했다.⁴⁷ 이 일련의 조처는 울릉도의 거주를 허용치 않겠다는 의지를 보여 준다. 아울러 울릉도의 공도화는 연해를 중심으로 구축되던 방비체제 안에 울릉도를 포함시키지 않겠다는 의미에 다름 아니었다.

그런데 이때 중요한 사건이 발생했다. 바로 김인우가 거느렸던 병선 2척 가운데 1척이 표류하여 일본 이와미주(石見州) 지방에 도착했다가 송환된 일이었다.⁴⁸ 이 사건은 울릉도의 지리에 어두웠던 조선에게는 꽤 중요한 정보였다. 울릉도에서 어렵지 않게 일본에 닿을 수 있다는 의미였고, 이는 울릉도의 전략적 중요성을 새삼 부각시켰다. 1426년 병조는 영동지역의 염초 생산이 널리 시행되고 있으므로, 그 기술이 울릉도나 대마도를 통해 유출될 수 있다고 우려하였다. 그때까지만 해도 화약 제조 기술이 앞섰던 조선은 그 제조법을 기밀로 취급했기 때문이다. 여기서 울릉도가 대마도와 함께 일본으로의 기술 유출 경로가 될 수 있다고 지적된 부분이 흥미롭다.⁴⁹ 거주민의 쇄출을 위해 안무사를 비롯한 관원들을 파견하는 과정에서 울릉도와 인근 해역의 사정을 보다 상세히 파악할 수 있었던 것이다.

이 사건은 울릉도에 대한 적극적인 경영의 필요성을 인지시켰다. 울릉도의 거주민을 쇄출하여 공도화 하는 것이 기본 방침이었지만, 만약 울릉도가 일본과 통하는 요충지라면 이를 비워 두는 것도 다른 측면에서 문제가 될 수 있었다. 연해에 집중한 종래의 방비체제로는 요충지를 장악할 수도, 왜구의 내습에 효과적으로 대응할 수도 없을 것이 자명했다.

1436년 강원도도관찰사 유계문(柳季聞)은 다음과 같은 장계를 올렸다.⁵⁰

47 『世宗實錄』 卷30, 世宗 7年 10月 辛卯(26日).
 48 『世宗實錄』 卷30, 世宗 7年 12月 癸巳(28日).
 49 『世宗實錄』 卷34, 世宗 8年 12月 壬申(13日).
 50 『世宗實錄』 卷68, 世宗 17年 6月 己巳(29日).

무릉도(武陵島) 우산(牛山)은 토지가 비옥하고 산물도 많으며, 동·서·남·북으로 각각 50여 리이고 연해의 사면은 석벽으로 이루어져 있으며 배가 정박할 만한 곳도 있습니다. 청컨대, 백성들을 모아서 이 섬을 채우고 이어서 만호·수령을 둔다면 실로 장구지책이 될 것입니다.⁵¹

유계문의 요청은 받아들여지지 않았지만, 울릉도에 설진 혹은 치읍(置邑)을 주장한 점이 주목된다. 연해 방비체제에 포함되지 않아 사실상 ‘공도’가 된 울릉도를 행정구역으로 편입하거나 군사거점으로 경영하지는 의견이었기 때문이다. 이러한 의견이 울릉도가 조선과 일본을 오갈 수 있는 요충지라고 인식한 당시의 분위기와 무관할 리 없다.

또 하나 고려해야 할 점은 사군(四郡)과 육진(六鎭)의 개척이 진행되던 당시의 분위기이다. 이 시기에 조선은 ‘사민(徙民)’ 정책을 대대적으로 시행하면서 새로 개척된 영토를 확고히 지배하고자 했다.⁵² 유계문이 관찰사로 있던 강원도에서도 상당수의 인민들이 함경남도과 함경북도로 이주하고 있었다.⁵³ 변경의 확고한 지배를 위해서 백성들을 이주시키던 당시의 상황은 ‘쇄출’과는 정반대의 현상이었고, 울릉도를 자국령으로 본다면 이를 직접 경영해야 할 필요성이 대두되는 것도 자연스러운 수순이었다고 할 수 있다.

1434년부터 본격화된 대규모의 사민은 세종 대 내내 추진되어 사군육진의 확보에 크게 기여했다. 초기의 사민은 주로 함경도에 집중되었는데, 함경남도의 인민들을 육진 일대로 이주시킨 것이 대부분이었다. 하지만 1436년부터 1439년까지는 인구가 비교적 많은 충청·경상·전라도와 강원도의 인

51 『世宗實錄』卷73, 世宗 18年 閏6月 甲申(20日). “武陵島牛山, 土沃多産, 東西南北各五十餘里, 沿海四面, 石壁周回, 又有可泊船隻之處, 請募民實之, 仍置萬戶守令, 實爲久長之策.”

52 신용하는 12세기 우산국의 멸망 이후, 고려왕조의 경영 시도를 ‘사민정책’으로 설명한 바 있다(신용하, 2020, 『독도 영토주권의 실증적 연구』(상), 동북아역사재단).

53 김호동은 유계문의 장계를 사군육진의 개척 당시 강원도의 백성 일부를 사민 대상으로 삼은 점과 연관시켜 이해하기도 했다(김호동, 2008, 앞의 글, 345쪽).

민들이 함경남도로 이주되었다.⁵⁴ 강원도 역시 사민 정책에서 자유롭지 못했던 것이다. 우연의 일치인지 모르겠지만, 관찰사 유계문이 백성들을 울릉도로 이주시키자고 제안했을 때와 시기적으로 일치한다.

1437년 유계문은 다시 울릉도의 개척을 요청했다. 그는 예전에 울릉도를 접거한 왜구들이 영동 일대를 대대적으로 약탈했던 사례를 들고, 비옥한 토지를 갖춘 울릉도를 행정구역으로 편입하여 영동의 ‘울타리(藩籬)’로 삼자고 제안했다.⁵⁵ 세종은 울릉도가 왜구들에게 접거될 상황이 우려된다면서도 사민을 통한 치읍에는 난색을 표하였다. 대신 매년 사람을 보내 실태를 파악하지는 방안을 제시했다.⁵⁶ 여기서 ‘사민’이라는 용어를 사용한 점, 그리고 설진·치읍의 대안으로 정기적인 실태조사를 제안한 점 등을 주목해야 한다.

유계문의 제안을 정리하자면, ①울릉도는 경제·군사적으로 쓸모가 있는 땅이니, ②사민을 단행하여 울릉도의 인구를 늘리고, ③수령이나 변장을 파견하여 행정구역화 하면, ④영동의 울타리로 삼을 수 있다는 것이 골자였다. 이러한 제안은 강원도와 무관하지 않았던 당시의 사민 정책을 의식한 결과에서 나온 것으로 보는 편이 자연스럽고, 북방뿐만 아니라 동해안의 방어도 충실히 갖추어야 한다는 의견이었다고 할 수 있다. ‘울타리’라는 표현은 유계문의 제안이 결국 울릉도를 강원도의 연해 방어체제 안에 수렴하자는 것이었음을 뜻한다.

아마도 유계문의 건의는 북방으로의 사민을 피해 강원도 백성들이 울릉도로 유입되는 현상에서 비롯된 것이 아닌가 한다. 이들을 억지로 쫓아내어 북방으로 보낼 바에야 차라리 사민을 공식화하여 울릉도의 인구를 늘리고 일본에 대한 방어거점으로 삼는 적극적인 방책인 셈이다. 앞서 언급했듯이

54 李相協, 2001, 『朝鮮前期 北方徙民研究』, 景仁文化社, 24쪽 〈표2〉 참조.

55 『世宗實錄』 卷76, 世宗 19年 2月 戊辰(8日), “茂陵島土地膏腴, 禾穀所出, 十倍陸地, 且多所產, 宜設縣·置守, 以爲嶺東之藩籬.” (밑줄은 필자)

56 위의 기사, “其設縣置守, 徙民實之, 則勢固難矣. 每歲遣人, 或探島內, 或探土產, 或爲馬場, 則倭奴亦以爲大國之地, 必不生竊據之心.” (밑줄은 필자)

세종은 정기적 실태조사를 대안으로 제안했는데, 이듬해 단행된 무릉도순
심경차관(茂陵島巡審敬差官)의 파견⁵⁷은 그 연장선에서 이해된다.

1438년 경차관으로 울릉도에 다녀온 남회(南薈)와 조민(曹敏)은 현지 조사를
마치고 조선인 남녀 66명을 붙잡아서 돌아왔다.⁵⁸ 돌아온 백성들의 처리
는 전에 없이 강경했다. 의정부에서는 이들을 국가를 배반한 것으로 간주하
고 국문하자고 했다. 남회 등이 쇄출한 김안(金安)은 주모자로 지목되어 교
형에 처해졌다. 그리고 이듬해 울릉도에 잠입했던 김범(金凡)·귀생(貴生) 등
에게도 같은 형률이 적용되었다.⁵⁹

울릉도에서 쇄출해 온 인물들에게 사죄(死罪)를 적용한 이유는 무엇일까.
그만큼 울릉도의 거주를 철저히 부정했던 것일까.

… 교형에 처하는 율을 적용함이 마땅하고, 그 밖에 쫓아갔던 자들은 모두
경성(鏡城)으로 이주시킬 것을 청합니다.⁶⁰

인용문에서 알 수 있듯이, 66명 가운데 주범으로 지목된 김안을 제외한
중범은 전원 함경북도 경성으로 '사민'되었다. 세종 연간 울릉도로 도피한
인물들은 단순한 피역인이 아니라 사민의 대상이었기에 처벌의 수위도 높
아졌을 것이다. 이를 통해서 여러 번의 쇄출에도 울릉도의 인구가 오히려
증가한 점, 유계문이 차라리 거주민을 늘려서 설진·치읍을 추진하자고 제
안한 점을 납득할 수 있다. 함경도로 이주되는 처벌을 받은 것도 처음부터
이들이 사민의 대상이었을 가능성을 높여 주는 대목이다.

이상에서 본 바와 같이, 세종 대에는 울릉도의 설진·치읍에 대한 진지한
검토가 있었다. 울릉도의 전략적인 중요성이 부각되면서 강원도 지역의 연

57 『世宗實錄』 卷81, 世宗 20年 4月 甲戌(21日).

58 『世宗實錄』 卷82, 世宗 20年 7月 戊戌(15日).

59 『世宗實錄』 卷83, 世宗 20年 11月 乙巳(25日); 『世宗實錄』 卷84, 世宗 21年 2月 丙辰(7日).

60 『世宗實錄』 卷83, 世宗 20年 11月 乙巳(25日). “金安首謀逃入茂陵島, 律當處絞, 其餘從者, 請竝徙鏡城.” (밑줄은 필자)

해 방비체제 안에 수렴시켜야 한다는 주장이 나왔다. 치읍·설진의 대안으로 제시된 경차관의 정기적 파견도 훗날의 수토제를 연상시킨다는 점에서 기억해 둘 필요가 있다.

이 시기부터 울릉도가 ‘본국의 땅’이라는 발언도 자주 보인다. 김안 등의 처리를 논의할 무렵, “무릉도가 비록 본국의 땅이라고 하지만 바다 가운데 멀리 떨어진 곳에 있어서 국가에서 고을을 설치하지 않은 지 오래입니다.”⁶¹ 라고 한 의정부의 발언은 행정구역으로 편입하지 못했어도 여전히 울릉도를 강역의 일부로 인식했음을 보여 준다. 비슷한 시기에 세종은 강원감사에 게 요도(蓼島)의 탐색을 지시하면서 “무릉도는 본래 사람이 거주하던 곳으로 예부터 왕래해 온 땅이다”라고 운을 떼었는데⁶² 이 역시 같은 맥락에서 해석이 가능하다.

그러나 울릉도는 여전히 연해 방비체제의 외연에 남았다. 세종의 최대 관심사는 북방에 있었고, 왜구의 침구도 확연히 줄었기 때문이다. 강원도의 경우, ‘왜구 소식이 끊긴 지 100년’이라는 다소 과장된 표현까지 나왔다.⁶³ 이 같은 상황에서 경차관의 파견 역시 지속되지 못하고 일회성에 그쳤던 것으로 보인다. 세종 연간에 요도, 성종 연간에 삼봉도를 탐문·조사하는 일이 있었지만 끝내 실체를 확인하지는 못했다.⁶⁴ 세조 대에 우수강이 제시한 영동의 방비체제 개편안에는 울릉도의 치읍이 포함되어 있었지만 성사되지는 못했다.⁶⁵ 울릉도를 자국의 강역으로 보면서도, 빈 섬으로 유지한다는 방침은 이후로도 변함이 없었다.

61 『世宗實錄』卷82, 世宗 20年 7月 戊戌(15日). “茂陵島雖係本國之地, 海中絕域, 國家不置縣邑久矣.”

62 『世宗實錄』卷82, 世宗 20年 7月 戊申(26日). “茂陵島, 本人物所居之處, 自昔往來之地也.”

63 『世宗實錄』卷105, 世宗 26年 7月 丁卯(20日).

64 이 가운데 삼봉도는 상당한 규모의 ‘원정’이 계획되기도 하였다. 따라서 15세기 동해 지역의 도서를 확인 하려는 작업은 지속되었다고 할 수 있다. 다만, 초무사(招撫使)·경차관 등의 직함에도 불구하고 정책이나 제도로 보기는 어렵고, 거주민의 쇄출을 목적으로 한다는 점에서 동일한 성격을 가지고 있었다. 요도·삼봉도에 관해서는 손승철, 2013, 「조선 전기 요도와 삼봉도의 실체에 관한 연구」, 『韓日關係史研究』 44; 정연식, 2020, 「15세기의 蓼島, 三峯島와 울릉도」, 『朝鮮時代史學報』 92 참조.

65 『世祖實錄』卷7, 世祖 3年 4月 己酉(16日).

III. 수토제의 치폐와 울릉도 관리정책의 추이

1. 수토제의 성립 과정과 의미

울릉도쟁계는 울릉도에 대한 관심을 새삼 환기시키고, 조선으로 하여금 어떤 형태로든 관리정책을 마련해야 한다는 사실을 절감하게 하였다. 그 결과 수토제의 시행이었다. 울릉도수토는 현직 관료에 의해 정기적으로 시행되었다는 점에서 일회성으로 파견된 안무사·경차관과는 결이 다르다. 안무사 등의 파견이 울릉도 거주민의 쇄출을 목적으로 한 반면, 수토관은 울릉도라는 지역에 파견된 일종의 ‘조사관’이었다.⁶⁶ 공도로 유지한다는 기본 방침에는 변화가 없었지만, 삼척을 중심으로 편성된 영동의 연해 방비체제 안으로 울릉도를 수렴시키는 확실한 수단이었다는 점에서도 이전과는 다르다.⁶⁷

여기서 주의해야 할 사실은 수토제의 시행 여부가 울릉도를 자국으로 여기는 인식과는 무관하다는 점이다. 수토제로 인해서 울릉도에 사람들이 공식적으로 거주하게 된 것도 아니므로 섬의 존재 양태 면에서는 이전과 다를 바가 없었다. 차이가 있다면 울릉도를 둘러싸고 일본과 갈등을 겪으면서 일종의 ‘영역표시’를 할 필요성을 절감했다는 점이다. 이전까지는 울릉도를 강원도 연해 방비체제의 외연에 두고, 거주민들은 내지로 귀속시키는 형태였다. 그러나 울릉도쟁계는 또 다른 행위자 ‘일본’이 등장하는 일종의 ‘영유권’ 문제였다. 조선으로서는 교섭상의 우위를 차지하기 위해서라도 모종의

66 한성주는 수토제를 조선 전기 안무사의 파견에서 이어지는 정책으로 이해했다(한성주, 2020, 『무릉등처안무사 김인우의 활동에 대하여』, 『이사부와 동해』, 16, 44쪽). 하지만 안무사는 봉명사신(奉命使臣)에 해당하므로, 정기적으로 현직 관료를 파견한 수토제와는 차이가 있다. 물론 안무사나 경차관의 파견으로 인해 축적된 관련 정보가 이후 울릉도와 관련한 정책에 직·간접적인 영향을 미쳤을 것이다.

67 호조의 『택지지』에 보면, 울릉도는 강역의 동쪽 경계(東界)로 규정되어 있다(『度支志』, 外篇 卷2, 版籍司 版圖部 疆域 附東界, 鬱陵島). 이는 울진현조에 부속된 『세종실록』 「지리지」 등과 확연히 다르다. 조선 후기에 울릉도는 강역의 동쪽 끝으로서 판도 안에 뚜렷하게 ‘포함’되었음을 알 수 있다.

‘액션’이 있어야 했다.⁶⁸

울릉도 문제와 관련하여 대마도가 처음 등장한 것은 아니다. 앞서 언급했듯이 태종 대에도 대마도주가 울릉도 이주를 허락해 줄 것을 요청한 바 있었다. 이후에도 대마도에서는 유사한 요구를 몇 차례 해 왔다. 1614년 조선은 대마도에 서계를 보내어 울릉도에 대한 일본인 왕래를 금지하겠다는 입장을 분명히 했다. 울릉도가 조선에 속한다는 『여지승람(輿地勝覽)』의 기록이 있다면서 예전에 방물을 거두기도, 그 섬 주민을 쇠출하기도 했던 사실을 명백한 증거로 들었다.⁶⁹

비변사에서 섬의 주민을 쇠출한 점을 도리어 울릉도가 자국의 강역임을 입증하는 증거로 거론한 부분이 흥미롭다. 『변례집요(邊例集要)』에 보이는 동래부사 윤수겸(尹守謙)과 박경업(朴慶業)의 서계에도 의죽도(儀竹島)는 조선의 울릉도이므로 비록 지금은 폐기했지만 타국인의 왕래나 거주를 허용할 수 없다고 하였다.⁷⁰ 이 기록에 따르면 당시 동래부사 박경업이 대마도에 보낸 서신에서 이와 같이 말했다고 한다. 자국령이므로 인물도 쇠출할 수 있다는 논리였다. 동일한 맥락에서, 조선이 원하면 사민도 가능하다는 의미로 해석될 수 있다.

이 시기에 이루어졌다는 ‘삼척영장’ 김연성(金鍊成)의 수토도 의미심장하다. 물론 이 시기에는 전임영장이 없었고, 강원도의 겸영장도 원주(源州)·강릉(江陵)·춘천(春川)에 설치되어 있었다.⁷¹ 삼척영장이라는 직함 자체는 신뢰

68 삼척첨사 장한상이 울릉도에 파견될 무렵, 남구만이 대마도에 보내고자 고쳐 쓴 서계에는 다음과 같은 내용이 있었다. “(울릉도는) … 본 현의 동해 가운데 있는데 파도가 험악하고 뱃길이 불편하기 때문에 몇 해 전 그 백성들을 이주시키고 그 땅은 비워두었으나 무시로 공차를 파견하여 오가면서 살펴보게 했습니다.” 『肅宗實錄』卷27, 肅宗 20年 8月 己酉(14日). “淸邦江原道蔚珍縣, 有屬島曰鬱陵, 在本縣東海中, 而風濤危險, 船路不便, 故中年移其民空其地, 而時違公差, 往來搜檢矣.” 이 내용은 울릉도에 관한 연혁을 상황과 필요에 따라 고쳐 쓴 것이라 해도 과언이 아니다. 이른바 공차는 관원을 뜻하는데, 섬은 빈 상태지만 관리를 하고 있다고 피력한 셈이다. 이는 수토를 정기적으로 시행했던 목적을 압축적으로 보여 준다고 생각된다.

69 『光海君日記』卷82, 光海君 6年 9月 辛亥(2日). “本島之屬於我國, 在輿地勝覽, 或收方物, 或刷島民, 明有典故.”

70 홍정원, 2022, 앞의 글, 146~148쪽.

71 서태원, 2017, 「조선 후기 三陟營將 연구」, 『이사부와 동해』 13, 76쪽.

하기 어렵지만⁷² 그가 1613년에 울릉도를 방문했다가 귀로에서 익사했다고 전하는 만큼, 조선 조정에서도 현직 내지 전직 관료를 파견했을 가능성이 없지 않다. 이처럼 울릉도는 ‘쟁계’ 이전에도 조선과 일본, 특히 대마도가 간여한 외교 현안으로 부상한 적이 있었다. 조선왕조가 울릉도를 무인도로 유지했다는 것은 부정할 수 없는 사실이나, 강역의 일부로 인식하고 있었다. 따라서 수도제는 현직 관료를 파견함으로써 국가에서 울릉도를 관리한다는 사실을 피력하려는 목적에서 시작되었다고 할 수 있다.

수도제를 이해하기 위해서는 장한상의 파견을 살펴볼 필요가 있다. 울릉도쟁계가 외교 현안으로 떠오를 때쯤⁷³ 조선은 고민에 빠졌다. 자국 영토라고 주장하면서도 현지의 실태에는 어두웠던 것이다. 영의정이었던 남구만은 삼척첨사(三陟僉使)를 임선해서 울릉도에 파견하고, 백성들을 이주시키거나 군사거점을 설치할 만한지 파악하자고 제안했다.⁷⁴

이때 남구만이 삼척첨사를 특정해서 말한 이유가 있다. 앞 장에서 설명했듯이 진관체제상 영동의 해방(海防)은 삼척포에 설치된 수군진관을 중심으로 이루어졌다. 삼척포의 수군첨절제사 아래에는 월송포(越松浦)의 만호를 비롯하여 총 4명의 만호가 있었으며 이들이 강원도 특히 ‘영동’의 연해 방비체제를 형성하고 있었다. 다시 말해, 삼척첨사는 연해 방비체제의 책임자였으므로 울릉도를 조사하기 위해 현직 관료를 파견한다면 당연히 임선해야 했던 것이다.

이에 앞서 조선은 강원도의 군제를 정비하면서 영동 지역의 군사·치안 업무를 담당할 직책으로 별영장(別營將)을 둔 바 있다.⁷⁵ 본래 강원도에는 병

72 김연성의 기록은 후손들에 의해 편찬된 『송호선생실적(松湖先生實蹟)』에만 보인다. 영장이라는 높은 직책까지 오를 무관이 관찬사료에 한 차례도 등장하지 않는 것은 이상하다. 김연성을 수도관으로 이해한 신태훈도 ‘삼척영장’이라는 직함에는 의문을 표했다(신태훈, 2019, 『삼척영장과 울릉도 수도제』, 『이사부와 동해』 15, 222~224쪽).

73 울릉도쟁계에 관해서는 정영미, 2020, 『안용복 ‘진술’에 대한 새로운 검증』, 동북아역사재단 참조.

74 『承政院日記』 360冊, 肅宗 20年 7月 庚午(4日), “...蓋此島形止, 自朝家會無的知事, 事之疎虞, 莫此爲甚... 卽今三陟僉使有關之代, 令該曹極擇差送, 使之親入島中, 審視其形勢, 然後或募民入去, 或設鎮防守, 以杜日後旁伺之患, 似合事宜.” (밑줄은 필자)

75 전임영장은 수령이 겸하는 겸영장(兼營將)과 달리, 수령·변장이 아닌 별영장(別營將)을 이른다. 효종 대인

마·수군절도사가 따로 없었다. 관찰사가 병사와 수사를 겸했지만 영서에 주재했으므로 영동 9개 고을의 군사를 지휘할 책임자가 없었다. 이에 따라 강릉 혹은 삼척에 전임영장을 설치하지는 논의가 나타났고 1673년에 최종적으로 삼척이 선정되었다. 다만, 전임영장은 정3품 당상으로서 지위가 높았으므로 삼척포침절제사를 겸하게 했다. 또 여타 지역과 마찬가지로 삼척첨사는 영장으로서 토포사를 예겸(例兼)하여, 사실상 영동 지역 육군과 수군을 총괄 지휘하는 직책이 되었다.⁷⁶ 장한상의 파견을 계기로 삼척영장에게 울릉도수토라는 또 하나의 중책이 부여되는데 이는 울릉도가 영동의 영향력 안으로 들어왔음을 뜻한다.

한편, 울릉도 조사의 중책을 띠고 삼척첨사에 임명된 것은 이준명(李浚明)이었다. 그러나 이준명은 열흘도 되지 않아 개차되었고⁷⁷ 새로운 삼척첨사를 물색해야 했다. 이듬해 확인되는 이준명의 개차 이유는 울릉도의 조사(審察) 회피였다.⁷⁸ 그는 1695년 평안도 자산군수에 임명되었다가 맹비난을 받고 파직되었으며, 그를 추천한 병조 관원들까지 함께 처벌을 받기에 이른다. 이는 울릉도로 파견되는 일이 고역으로 간주되었음을 뜻함과 동시에 삼척첨사의 책임자를 신중하게 골라야 했던 당시의 사정을 보여 주는 것이기도 하다.

이준명 대신 삼척첨사로 임명된 인물이 장한상이었다. 장한상은 1692년에 전라도와 경상좌도병마절도사에 연이어 임명되는 등 비교적 순탄한 관직 생활을 보냈지만, 갑술환국(1694) 직후 “간신에게 줄을 대고 탐욕을 부렸다.”는 이유로 탄핵되어 그간의 이력을 말소시키는 삭거사판(削去仕版)의 처

1654년 하삼도에 별영장을 복설하였고, 1673년에는 강원도우영장인 삼척영장이 추가되었다. 삼척영장과 강원도의 군제에 관해서는 김우철, 2003, 앞의 글 참조.

76 『顯宗改修實錄』 卷25, 顯宗 13年 1月 乙丑(18日). “監司金益昊今欲創置營將, 而物力凋弊, 難於支供, 令三陟僉使兼營將, 以尊其名而重其威, ①以專練兵之任 … ②倭國一邊, 與嶺東隔海, 故在昔倭寇, 多由嶺東而來, 備禦之方, 亦宜預謀.” (밑줄은 필자)

77 『承政院日記』 360冊, 肅宗 20年 7月 庚午(4日)·己卯(13日).

78 『肅宗實錄』 卷28, 肅宗 21年 4月 甲辰(13日).

별을 받은 상태였다.⁷⁹ 장한상으로서의 삼척첨사 임명이 재기의 기회였을 것이다. 삼척첨사의 대임을 논의하는 자리에서 남구만과 공조판서 신여철(申汝哲)은 젊고 임기응변에 능하다는 이유로 장한상을 적극적으로 추천했다. 병조판서 윤지선(尹趾善)도 왜국(倭國)에 다녀온 경험이 있고 또 영리하다는 점을 강조하면서 장한상을 추천했고, 이조판서 유상운(柳尙運)도 동의하자 숙중은 장한상을 발탁하게 되었다.⁸⁰

1694년 7월 17일 삼척첨사로 임명된 장한상은 열흘도 되지 않아 왜역(倭譯) 1인, 군관(軍官) 2인을 대동하고 임지로 떠났다.⁸¹ 당시 외관직에 임명된 경우, 제수부터 사조(辭朝)하기까지 25~30일가량 소요되었던 점을 고려하면 매우 신속한 움직임이었다. 8월, 임지 도착 후에도 장한상은 시일을 끝지 않고 9월에 즉시 울릉도로 떠났으니 전반적으로 빠른 진행이었다고 할 수 있다. 장한상의 임무는 울릉도에 치읍·설진이 가능한지를 파악하는 것이었다.

그런데 이 무렵 울릉도에 설진을 적극 제안한 인물이 있었다. 전(前) 무겸선전관(武兼宣傳官) 성초형(成楚珩)이었다. 그는 총 여섯 가지 비예책(備豫策)을 갖추어 상소를 올렸는데 그 가운데 첫 번째 방책 안에 울릉도에 대한 설진이 포함되어 있었다. 그는 조령(鳥嶺)과 죽령(竹嶺)을 지켜서 남쪽의 적을 막자면서 다음과 같이 울릉도 설진을 건의했다.

울릉도는 실로 우리나라의 요충지입니다. 토지는 넓고 땅은 비옥하니 결코 대수롭지 않게 버려두어서(等棄)는 안되는데 조정에서는 치지도외하면서 오랫동안 잊었던 지역입니다. 지난번 삼가 듣건대 일본이 감히 얻어서 거주할 계책을 내었다고 하니 그 뜻은 결코 작은 데 있지 않습니다. … 신은 이 섬에 특별히 침절제사(僉制)의 진(鎭)을 2개 설치하고 재주가 많은 자를

79 『肅宗實錄』 卷27, 肅宗 20年 6月 丙辰(20日).

80 『承政院日記』 360冊, 肅宗 20年 7月 己卯(13日).

81 『承政院日記』 360冊, 肅宗 20年 7月 癸未(17日); 『備邊司謄錄』 48冊, 肅宗 20年 7月 19日·25日.

뽑아서 지키게 한다면 저들도 감히 넘보려는 계책을 갖지 못하게 될 것이니 국가의 중요한 방비책이 될 것입니다. **영동의 9개 군은 실로 울릉도의 요충인데** 군장(軍裝)과 기계(器械)는 모양을 이루지 못하고 있으니 어찌 성읍(城邑)이 있는 곳에 이처럼 심히 소홀할 수 있는 것입니까.⁸² (밀줄과 강조는 필자)

이상의 내용은 성초형의 상소 가운데 일부를 발췌한 것이다. 밀줄 친 부분에서 알 수 있듯이 그는 울릉도를 그동안 비워 두었기 때문에 일본이 욕심을 부리게 된 것이라고 보고 설진을 통해 견제해야 한다고 주장했다. 또 하나 주목되는 부분은 영동과의 연결을 거론한 부분이다. 그는 연해의 방어에 있어서 영동과 울릉도를 서로 연결된 지역이라고 보았던 것 같다. 본문에 인용하지는 않았지만, 그는 이 조목을 마무리하면서 영동의 9개 고을 가운데 하나를 택하여 또 하나의 진영을 추가로 설치하여 총령(總領)하게 하라고 하였다.⁸³ 아마도 삼척 외에 영장을 추가로 설치하여 영동과 울릉도를 호응시키자는 의미였던 것으로 보인다.

성초형의 상소는 숙종으로부터 답변을 받지 못했지만 꽤 중요한 의미를 가지고 있다. 장한상이 임명될 무렵, 울릉도에 대한 적극적인 경영을 주장하는 분위기가 있었음을 보여 주기 때문이다. 성초형 개인의 의견이기는 하나, 영동 지역과 울릉도의 군사적 연계를 제안한 점도 흥미롭다. 더 이상 울릉도를 강원도 영동 지역 연해 방비체제의 외연에 두지 말고 그 안으로 수렴하자는 의견으로 풀이되기 때문이다.

하지만 울릉도를 다녀온 장한상은 설진에 회의적이었다. 장한상은 150명의 인원을 6척의 배에 나누어 태우고 1694년 9월 19일부터 10월 6일까지

82 『承政院日記』 360冊, 肅宗 20年 7月 壬午(16日). “鬱陵島, 實爲我國之要地, 土廣地饒, 決不可等棄, 而朝廷, 置之相忘之域者, 久矣. 頃伏聞日本, 敢生求居之計, 其志不在小也. … 臣請於此島, 特設戡制兩鎮, 必擇其才多(2字缺)使守之, 則彼不敢有覬覦之計, 而爲國之重防也. 嶺東九郡, 實爲鬱島之直衝, 而軍裝器械, 不成貌樣, 豈以城邑所在之處, 而若是其太疎闊乎.”

83 위의 기사. “豫備自鬱島早晚驅海之勢, 臣請於九郡中, 就要害處, 加設一營, 摠領焉.”

총 18일간 울릉도를 조사한 뒤⁸⁴ 현지의 특산물을 가지고 돌아와 복명하였다. 장한상은 사람의 거주에 적합한지는 좀 더 두고 봐야 알 수 있다는 취지로 보고하였다. 이에 남구만은 방향을 바꾸어 1~2년의 간격을 두고 수토를 시행하자고 제안하여 숙종의 동의를 얻었다.⁸⁵ 이렇듯 수토제는 치읍·설진의 대안으로 채택된 제도였다. 울릉도를 행정구역으로 편제하거나 군사거점으로 삼는 등의 적극적 경영에는 이르지 못하는 못했지만, 체계적으로 관리할 제도의 마련이 시급하다는 데는 모두 동의한 것으로 보아도 무리는 아닐 것이다.

울릉도수토는 조선 전기 서·남해 지역에서 시행된 군사작전과는 구별할 필요가 있다. 이때의 수토는 도서 지역에 은거한 왜구를 색출하여 토벌한다는 목적을 가지고 시행되었다. 그러나 숙종 대에 이르면 일본과의 외교관계도 안정세로 접어드는 추세여서 현안에 대한 교섭이 가능했고, 또 왜구라고 부를 만한 위협도 존재하지 않았다. 따라서 울릉도수토는 현지의 상황을 지속적으로 모니터링하려는 취지에서 시행된 제도로 보는 것이 타당하다. 설진이 실현되지 않은 만큼 울릉도는 빈 섬으로 유지되었지만, 영동의 연해 지역 방비체제 안에서 중앙 정부의 관리 대상이 되었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

2. 수토제의 시행과 설진에 의한 종언

수토제의 시작 시점에 대한 견해는 논자마다 조금씩 다르다. 장한상을 최초의 수토관(搜討官)으로 이해하는가 하면, 1699년 월송만호 전회일(田會一)로 보기도 한다. 수토제가 장한상의 보고 내용에 따라 결정된 정책 전환, 즉 설진의 대안이었기 때문이다. 장한상의 울릉도 조사가 수토제 시행의 계기가 되지만, 당초 그는 수토관으로 파견된 것이 아니었다. 울릉도를 관리하

84 항해를 제외하고 실제 체류기간은 13일이었다.

85 『肅宗實錄』卷27, 肅宗 20年 8月 己酉(14日). “不可使民入居, 間一二年搜討爲宜.”

는 제도의 일환에서 최초로 수토관이 된 인물은 전회일이다. 그에 이어 삼척첨사 이준명이 수토관으로서 임무를 수행한 뒤(1702)에야 삼척영장과 월송만호가 3년 간격으로 윤희 수토하는 제도의 틀이 형성된 것으로 보는 편이 합리적일 듯하다.

1694년 장한상의 과견 이후, 울릉도의 관리정책이 수토제로 선회한 뒤에도 정식(定式)이 바로 만들어진 것은 아니다. 1697년 4월 영의정 유상운은 수토를 거론하면서 “울릉도가 바다 밖의 먼 곳에 있는 섬이라서 매년 수토하기는 어렵지만, 지방에 해당하고 또 무인도이므로 틈틈이 사람을 보내어 순검(巡檢)하지 않을 수 없다”는 취지로 말을 꺼냈다.⁸⁶ 숙종은 매년 보내기 어려울 경우 2년 간격(間二年)으로 수토하자고 하였고, 그에 따라 유상운은 3년에 한 번씩 보내는 것을 정식으로 삼으면 내년(1698) 5월에 보내되, 보낼 사람은 매년 그때 가서 정하자고 하였다.⁸⁷

숙종과 유상운의 대화를 통해 1697년이 되어서야 3년마다 한 번씩 즉, 2년 간격으로 수토한다는 방침이 정해졌음을 알 수 있다. 또 울릉도가 여전히 공도로 유지되지만 지방으로 인정된 점, 수토관으로 정확히 누구를 보낼 것인지 미리 정해 두지 않은 점 등을 알 수 있다. 다시 말해, 3년 1회 시행을 제외하면 아무 것도 정해지지 않았고 심지어 이때까지는 누구를 수토관으로 보낼지 확정되지도 않았다.

이듬해 3월이 되어서야 좌의정 윤지선(尹趾善)이 2년 간격으로 수토하기로 한 사실을 상기시키며 본도의 변장(邊將) 가운데 수토관을 정하자고 말했다. 숙종이 동의하자, 윤지선은 장한상이 썼던 배가 퇴락하여 쓸 수 없으니 동해안의 선박 가운데서 수토선을 고르자는 이야기를 하였다. 그러자 판돈녕부사 서문중(徐文重)은 동해의 선박은 통나무로 만들어서 먼바다를 오갈 수 없으니 경상도의 포구에서 병선이나 전선(戰船)을 차출하자고 제안했

86 『承政院日記』 371冊, 肅宗 23年 4月 壬戌(13日), “鬱陵島事, 今已明白歸一 … 海外絶島, 雖不可每年入送, 既係地方, 且是無人之島, 不可不間間送人巡檢而來.”

87 위의 기사, “若以三年一次定送爲式, 則上年, 既已往見而來, 明年當入送, 而聞本島必五月間風和之時, 可以往來云, 以明年五月間入送似宜, 而差送之人, 則每當入送之時, 稟旨差送, 何如.” (밑줄은 필자)

다.⁸⁸ 수토를 한두 달 남겨 둔 상황에서도 수토관으로 누구를 보낼 것인지, 어떤 배를 사용할 것인지도 정해지지 않았음을 알 수 있다. 결국 같은 해 4월 영의정 유상운은 준비를 충분히 갖춘 뒤 거행할 수 있도록 수토를 내년 봄으로 미루자고 제안했다. 숙종은 조정의 명령을 쉽게 고칠 수 없다는 원칙론을 고수했지만, 결국 남구만의 조언에 따라 수토를 미루기로 한다.⁸⁹

수토관은 월송만호 전회일로 정해졌다. 1699년 6월 울릉도에 파견된 전회일은 울릉도의 지도와 토산물을 진헌하였다. 이때 전회일은 강원도관찰사를 거치지 않고 장계를 올렸는데, 향후에는 수토관이 관찰사를 통해서 결과를 보고한다는 새로운 조항이 만들어졌다.⁹⁰ 그리고 3년 뒤인 1702년 삼척영장으로 재차 임명된 이준명이 수토를 시행하고 복명하였다. 이때 실록에서도 2년 간격으로 변장이 교대로 파견되는 것이 정식으로 자리했다고 전하고 있어서⁹¹ 전회일·이준명의 수토를 통해서 삼척첨사·월송만호가 교대로 파견되는 수토제의 틀이 갖추어졌다고 할 수 있다.

이처럼 수토제는 한순간에 정식이 만들어진 것이 아니라, 장한상·전회일·이준명의 파견을 거쳐서 서서히 제도로 자리 잡아 갔다. 1702년을 수토제의 시작점으로 보면 약 190년간 지속되었다고 할 수 있다. 수토의 시행 횟수와 간격에 대해서는 이견이 있다. 시행 횟수는 11~61회까지 다양한 견해들이 있는데 갈수록 새로운 수토 사례가 확인되는 추세이다. 시행 간격에 대해서는 2년마다 혹은 3년마다 시행되었다는 의견이 있고, 또 시간이 흐르면서 3년에서 2년으로 좁혀졌다는 견해가 있는데 후자가 주를 이룬다. 최근 연구에 따르면 수토는 총 61회 시행되었고, 1694~1765년까지는 3년을 주기로, 1770~1887년까지는 2년, 1888~1893년까지는 매년 시행되었

88 『承政院日記』 377冊, 肅宗 24年 3月 乙未(20日).

89 『承政院日記』 378冊, 肅宗 24年 4月 甲子(20日).

90 『承政院日記』 50冊, 肅宗 25年 7月 15日.

91 『肅宗實錄』 卷36, 肅宗 28年 5月 己酉(28日). “鬱陵島間二年, 使邊將輪回搜討, 已有定式.”

다고 한다.⁹²

신태훈의 연구결과에 따르면, 1765~1770년 사이의 5년 공백이 있었고 몇 차례 수토가 시행되지 않은 경우도 있지만 수토제는 꽤 충실히 시행된 제도라고 할 수 있다. 이는 조선왕조가 설진·치읍하는 대신 수토제를 통해서 울릉도를 관리할 의지가 있었던 것으로 보아도 될 것이다.

수토제 이후에도 울릉도의 설진·치읍은 몇 차례 도마 위에 올랐다. 1711년 행부호군 권이진(權以鎭)의 상소에서 나온 바와 같이 울릉도를 제외하면 일본의 호키주(伯耆州) 지역까지 별다른 섬이 없었기 때문이다. 바닷길로 이어진 조선과 일본 사이에 존재하는 울릉도의 중요성을 강조하는 발언이었다.⁹³ 1714년 강원도에 암행어사로 다녀온 조석명(趙錫命) 역시 영동 지역의 해방이 허술하다는 취지의 서계를 올리면서 “평해·울진은 울릉도와 가깝고 뱃길에도 장애가 없는데, 그 동쪽은 왜경(倭境)에 접해 있다.”고 하고, 영남이 아닌 영동으로 화가 미칠 경우에 대비해야 한다고 했다.⁹⁴

이렇듯 쟁계 이후 울릉도는 일본과의 접경이라는 인식이 퍼지면서 수토제 역시 해방 차원에서 다루어졌다. 1725년에는 강원감사 이만직(李萬稷)은 “조정에서 매년 영동의 해방이 허술하다는 이유로 한 해 걸러 울릉도를 수토(搜討)한다.”라고 하였는데, 이는 삼척으로 일본인의 표류가 빈번하게 발생했기 때문에 나온 발언이었다.⁹⁵ 수토제가 울릉도의 관리정책으로서만 존재한 것이 아니라, 영동의 해방 차원에서 시행되었음을 시사한다.

수토제로 충분하지 않다는 의견도 있었다. 강원도 김화(金化)의 유학 이승

92 辛泰勳, 2023, 『朝鮮時代 鬱陵島 搜討 研究』, 강원대학교 박사학위논문, 29~58쪽.

93 『承政院日記』 459冊, 肅宗 37年 2月 庚辰(21日), “我國地方, 東南際海, 與之爲仇而爲之備者, 海中之倭奴而已. 當知其海路衝要, 而爲之備禦 … 頃歲邊氓安龍福, 自鬱陵島, 爲漁倭所執, 四晝三夜, 始至倭國之伯耆州, 而去時只見一島在海中, 前後寧海·長鬐等漂氓, 漂數晝夜便達倭奴之長門·伯耆等處, 即水勢極洶, 不見島嶼云, 此我國與倭奴, 東界相接之海路也.”

94 『肅宗實錄補闕正誤』 卷55, 肅宗 40年 7月 辛酉(22日), “平海·蔚珍, 距鬱陵島最近, 船路無少礙, 鬱陵之東, 島嶼相望, 接于倭境 … 朝家雖以嶺·海之限隔, 謂無可憂, 而安知異日生釁之必由嶺南, 而不由嶺東乎.”

95 『承政院日記』 602冊, 英祖 1年 10月 丁卯(3日), “朝家, 每以嶺東海防之疎虞, 間年鬱陵島之搜討, 意有所在.”

수(李昇粹)는 상소를 올려서 울릉도의 설진을 주장했다.

대개 영동의 아홉 고을은 남으로 영해군 등에서부터 북으로 안변 등의 경계까지 천 리를 바다를 연하고 있으나 달리 방비하여 지킬 곳이 없고, 다만 삼척의 진영 하나가 있을 뿐입니다. … 울릉도는 영동의 여러 군들과의 거리가 물길로 수백 리가 되지 않는데, 비록 순검(巡檢)을 설치하였으나 주관하는 사람이 없어서 한갓 바다배가 정박하는 곳이 되고 있을 뿐입니다. … 일본은 실로 우리 영동의 동쪽입니다. … 지금은 물마루가 이미 변화하여 더는 험난함이 없으니, 만일 왜적이 침입하여 아침에 돛을 올리면 저녁에는 이미 영동에 정박할 수 있습니다. 이것을 어찌 삼척이라는 작은 진영 하나로 방어할 수 있겠습니까. … 아홉 고을 가운데 지리상의 요충지를 선택하여 특별히 수영(水營)을 설치하여 방어의 계책을 삼고, 또 울릉도에 변장(邊將) 1원(員)을 두고 유민(流民)을 모집해 들여보내서 그 토지를 개간하고 전구(戰具)를 미리 준비하여 왜구가 없을 때에는 척후로 삼고 왜구가 있을 때에는 방어로 삼는다면, 바다 밖에서 변란이 있으면 울릉도에서 미리 알 수 있고 울릉도에 변란이 있으면 9군이 미리 알 수 있습니다.⁹⁶ (밑줄과 강조는 필자)

인용문을 살펴보면 울릉도가 일본과의 접경이라는 사실이 부각되면서 전략적 가치가 상승하고 있음을 알 수 있다. 특히 이승수는 영동과의 연관성을 강조하고 있으며, 인용한 부분 아래에는 춘천과 도성에 이르는 곳까지 두루 걱정하고 있다. 밑줄 친 부분의 순검은 곧 수도관의 정기적인 파견을

96 『承政院日記』 625冊, 英祖 2年 10月 己卯(21日). “蓋嶺東九邑, 南自寧海等郡, 北抵安邊等界, 沿海千里, 他無防守之處, 只有三陟一營而已 … 而至於鬱陵一島, 距嶺東諸郡水路, 不滿數百里, 雖設巡檢, 主管無人, 徒爲海船去住之所 … 日本, 實我嶺東之東也 … 今者水宗已變, 更無險阻, 設使賊入寇, 一帆朝掛, 暮已泊於嶺東矣, 是豈三陟了然之一營, 所可防遏哉 … 擇其九郡之間, 形勢要害之處, 特設水營, 以爲防禦之計, 又置邊將一員於鬱陵, 募入流民, 耕墾其土, 豫蓄戰具, 以爲無寇斥候, 有寇捍禦之地, 則海外有變, 鬱陵, 可得以豫知, 鬱陵有變, 九郡, 可得以豫知也.”

의미하며, 주관하는 사람은 곧 변장(邊將) 내지 수령을 뜻하는 것으로 풀이된다. 아울러 굵은 글씨로 강조한 부분을 보면 영동에 수영을 설치하고 울릉도에는 설진하여 호응하지는 의견임을 알 수 있다. 이승수의 의견은 울릉도의 관리가 일본을 '가상의 적'으로 설정했을 때 영동의 안위, 나아가 도성에 이르는 내륙의 안전까지 고려한 것임을 알 수 있다. 이승수의 의견은 받아들여지지 못했지만, 치읍·설진의 대안으로 수도제가 시행된 이후에도 여전히 별도의 군사 혹은 행정구역화 하지는 의견이 나오고 있었음을 알게 한다. 아울러 울릉도의 관리가 궁극적으로는 영동의 해방과 직접 연결된 것임을 다시금 확인시켜 준다.

1736년에는 지평 이정보(李鼎輔)가 상소하여 영동에 삼척영장이 홀로 방어를 담당하는 것을 문제로 지적하고 강릉에 방어사를 추가로 설치하자고 제안했다. 이정보 역시 삼척이 바다를 사이에 두고 일본과 접경하고 있음을 강조했다.⁹⁷ 울릉도를 직접 언급한 것은 아니지만, 수도제의 시행 이후에도 '일본'을 대상으로 한 해방 문제가 영동 지역의 해안 방비 체제와 직결되고 있음이 확인된다. 직접 언급되지는 않았지만 당시 울릉도가 일본과의 접경이라는 인식이 널리 퍼져 있었다는 점을⁹⁸ 고려하면 결국 영동과 울릉도는 일본을 상대로 한 동해의 해방에서 불가분의 관계에 있었다고 할 수 있다.

1778년에는 해류가 삼척으로 바로 이어져서 표류한 일본인들이 지속적으로 강릉·삼척에 도달한다는 점을 논의하며 영동-울릉도의 관계가 거론되었다. 국왕 정조는 "삼척에 하나의 영장이 있을 뿐이고 그밖에는 방어와 관련된 조치가 없으니 우려된다"라고 말하기도 했다.⁹⁹

이상에서 본 바와 같이 수도제는 울릉도에 대한 관리정책으로서 존재했다. 크게 보면 '울릉도쟁계'라는 외교 현안 이후 그간 상대적으로 소외된 영

97 『承政院日記』 838冊, 英祖 12年 12月 丙寅(7日), "嶺東則嶺之西, 有春川防禦使之鎮, 而嶺之東, 只有三陟一營將, 夫陟在於海濱, 東接倭寇, 一颿風, 可以直抵我境, 此亦賊路之最要, 而備禦之道, 甚疎, 臣以爲宜設防鎮於江陵, 使三陟營將, 受其節制, 重其海防焉."

98 『英祖實錄』 卷113, 英祖 45年 11月 丁未(29日), "鬱陵島地近倭境."

99 『正祖實錄』 卷6, 正祖 2年 12月 己卯(23日), "三陟, 只有一營將, 其外, 則無他防守, 極其疎虞矣."

동의 군사적 중요성이 새삼 강조되었기 때문이다. 울릉도는 영동을 지키기 위한 전초기지가 될 수도 있었고, 또 서로 호응할 수 있을 것으로 예상되었다. 그러기 위해서는 수토제에서 한 걸음 나아가 치읍·설진을 통한 보다 적극적인 경영이 요구되었던 것이다.

수토제의 한계는 소속 문제에서 드러났다. 1795년 울릉도에 호남의 백성들이 잠입했을 때 삼척부사에게도 책임을 묻는 사건이 발생했다. 이때 삼척부사 윤속(尹肅)은 다음과 같이 억울함을 표했다.

울릉도는 배길로 1000리 밖에 위치하고 있어 당초 관장하는 거민이나 물산이 없고, 영장과 만호가 한 해씩 걸러 수토하는 데 불과하였을 뿐, 담당 지방으로 정해진 곳은 없는 듯합니다. 게다가 울릉도로 들어가는 길에 삼척을 경유하지 않으니 삼척이 해당 지방관이 된다는 것은 무슨 근거인지 모르겠습니다. …¹⁰⁰ (밑줄은 필자)

이 사건은 수토제의 실상을 보여 준다. 수토제는 울릉도를 영동과 긴밀하게 연결시키는 기능을 했지만, 여전히 울릉도의 소속처는 불분명했다. 강원도에 소속되었고 삼척영장이 수토제를 주관했지만, 행정적인 사안을 처리할 만한 담당자가 없었던 것이다. 앞에서 설명한 영동의 해방 문제에서는 설진의 필요성이 제기되었고, 행정적인 사안은 치읍의 필요성을 노정했다. 수토제는 치읍·설진의 대안으로 시행된 울릉도 관리정책이지만, 보다 적극적인 경영의 필요성이 꾸준히 개진된 것이다.

이와 같은 한계는 개항기로 접어들면서 수토의 빈도가 늘고 개척이 단행되는 전환기를 맞이하며 어느 정도 해소된다. 이때는 일본인들이 무시로 울릉도를 오가는 상황이 전개되어 매년 수토를 시행하는 것만으로는 통제가 불가능해졌다. 1882년 이규원(李圭遠)을 검찰사(檢察使)로 임명할 때 고종은

100 『日省錄』 正祖 19年 9月 戊辰(20日), “鬱陵島處在水路千里之外, 初無民居·物產之所管領, 而不過營將·萬戶間年搜討而已, 似無地方之可以指的, 且況入島之路, 不由三陟, 則三陟之爲地方官, 未知何據.”

삼척영장과 월송만호의 수토에만 의존할 수 없는 상황이라고 설명하기도 했다.¹⁰¹ 울릉도에 조선과 일본의 거주민이 늘어나는 상황은 인물의 거주를 금지하는 수토제의 변화를 추동했다. 고종은 이규원에게 고을을 설치하여 울릉도를 개척할 의사가 있다면서 자세히 조사할 것을 지시했다.¹⁰²

1882년 울릉도에는 도장(島長)을 두고 전석규(全錫奎)를 임명한 뒤, 평해군수를 담당 수령으로 삼았다.¹⁰³ 이듬해 울릉도의 개척이 본격화되면서 수토제에는 변화가 불가피했다. 이 시기는 울릉도 관리정책이 수토제에서 설군(設郡)으로 전환되는 일종의 과도기였다고 할 수 있는데, 1884년에는 울릉도첨사(鬱陵島僉使)를 두고 그간 수토제의 총책임자였던 삼척영장으로 하여금 겸하도록 했다. 하지만 울릉도첨사 신상규(申相珪)의 공식직함에 울릉도진(鬱陵島鎭)과 삼척진(三陟鎭)이 모두 포함되는 것으로 보아, 울릉도에 별도의 설진이 이루어진 것이 아님을 알 수 있다.¹⁰⁴ 통리군국사무어문(統理軍國事務衙門)에서도 시스템적 결합을 인지했는지 2개월 만에 평해군수로 하여금 울릉도첨사를 겸하는 것으로 바꾸었다.¹⁰⁵ 이를 계기로 수토제에서 삼척영장은 제외되고 월송만호가 시행하게 되었다.

하지만 울릉도첨사라는 직함도 곧 사라지고, 1888년에는 울릉도장을 월송만호가 겸하는 것으로 다시 전환되었다.¹⁰⁶ 1895년까지 수토는 월송만호에 의해 시행되었지만, 평해군수가 가서 검찰하는 사례도 확인된다. 부침을 거듭하던 수토제는 1895년 마침내 혁파되었다.¹⁰⁷ 이로써 월송만호가 겸임하던 울릉도장은 별도의 직책으로 자리하게 된다. 그리고 1900년 대한제국

101 『高宗實錄』卷19, 高宗 19年 4月 壬戌(7日).

102 『承政院日記』2899冊, 高宗 19年 4月 壬戌(7日). “此島, 卽往古設邑之地云矣, 今將設邑, 則民生必有足食道, 然後可以開拓經紀, 島中可合耕食之處, 亦爲詳細審察以來也.”

103 『江原監營關牒』高宗 19年 10月 日.

104 『承政院日記』2922冊, 高宗 21年 4月 丙辰(12日). “鬱陵島鎭水軍倉節制使兼三陟鎭右營將討捕使”

105 『高宗實錄』卷21, 高宗 21年 6月 壬寅(30日).

106 『承政院日記』2970冊, 高宗 25年 2月 甲申(6日).

107 『高宗實錄』卷33, 高宗 32年 1月 辛丑(29日).

칙령 41호로 울릉도는 울도군(鬱島郡)으로 개칭되어 군수가 파견되기에 이른다. 이로써 1694년 장한상의 파견 이후 갖추어진 울릉도 수토제는 종언을 고하게 된다.

IV. 맺음말

그동안 수토제는 조선의 울릉도 관리정책으로서 주목을 받았고, 여기에 부속도서 개념을 덧붙여서 독도 영유권의 일환으로 해석해 왔다. 이 글은 수토제를 울릉도 관리정책이라는 기존의 관점을 유지하되, 강원도 특히 영동 지역과의 매개가 되었다는 점에 좀 더 강조점을 두었다.

조선왕조의 건국 이후, 태종은 울릉도 거주민들에게 출륙을 명하였다. 이어서 안무사를 파견하여 울릉도의 현황을 조사하고 거주민들을 쇄출하였다. 세종 역시 동일한 방침을 유지하여 안무사·경차관을 파견하여 거주민을 쇄출하였고, 이후 울릉도를 공도로 유지하게 하였다. 수토제의 시행 이후에도 울릉도는 무인도로 유지되었다.

하지만 무인이 곧 무주를 뜻하는 것은 아니었다. 조선왕조는 줄곧 울릉도를 자국의 강역으로 인식했다. 공도는 연해 지방의 안전과 도서 지역 거주민의 보호를 위해 취한 조치의 일환이었을 뿐, 조선왕조가 정책적으로 섬을 방기했음을 의미하지 않는다. 이를 입증하기라도 하듯 울릉도를 행정구역으로 편제하거나 군사거점으로 삼자는 제안도 이어졌다. 이는 현실적인 여건을 고려하여 공도로 두었을 뿐, 강역에서 배제한 것은 아니었음을 시사한다.

초기의 공도는 치읍과 설진이 불가능하고 또 불필요하다는 인식의 산물이었다. 당시로서는 연해의 방비에 치중해야 했고, 그 외연에 있는 섬들까지 관리할 여력이 부족했다. 인적·물적 자산이 부족했던 강원도의 경우, 먼 바다에 위치한 울릉도를 직접적으로 관리하기는 더욱 힘들었다. 그러나 울릉도쟁계를 통해서 일본과의 외교 문제가 부상하자 조선은 필요에 의해 다

시금 울릉도의 적극적인 경영을 고려하게 되었다. 하지만 치읍과 설진이 불가능하다는 판단하에 수토제를 대안으로 선택했다. 개항기에 이르러 울릉도 문제가 다시 떠오르자, 이번에는 공도로 둔다는 오랜 방침을 폐기하고 개척을 선택했다. 짧은 기간 동안 설진과 치읍(설군)이 차례대로 진행되면서 울도군의 설치(1900)에 이르게 되었다.

수토제는 ‘공도’라는 기본 방침으로 인해 영동 지역의 연해 방비체제의 외연에 머물던 울릉도를 그 안으로 수렴하는 수단이 되었다. 삼척영장과 월송만호라는 현직 관료를 통한 정기적인 관리는 울릉도로 하여금 중앙 정부의 구심력으로부터 직접적인 영향을 받게 했다. 수토제의 시행으로 울릉도는 조선의 ‘동계(東界)’이자 일본과의 접경으로 인식되었다. 수토제는 울릉도가 울도군이라는 행정구역으로 편제되기 전까지 조선과 울릉도를 잇는 가교 역할을 하였다고도 볼 수 있다.

참고문헌

- 고석규, 1997, 「設郡 논의를 통해 본 조선 후기 섬의 변화」, 『島嶼文化』 15.
- 김경옥, 2004, 『朝鮮後期 島嶼研究』, 해안.
- _____, 2019, 『수군진, 물고기 비늘처럼 설치하다』, 민속원.
- 김우철, 2003, 「조선 후기 江原道 地方軍制의 변천」, 『朝鮮時代史學報』 24.
- 김호동, 2008, 「조선 초기 울릉도·독도 정책」, 『동북아역사논총』 20.
- 李根澤, 2000, 「朝鮮 肅宗代 鬱陵島紛爭과 搜討制의 確立」, 국민대학교 석사학위논문.
- 李相協, 2001, 『朝鮮前期 北方徙民研究』, 景仁文化社.
- 배우성, 1997, 「조선 후기 沿海·島嶼지역에 대한 국가의 인식 변화」, 『島嶼文化』 15.
- 배재홍, 2011, 「조선 후기 울릉도 수토제 운용의 실상」, 『대구사학』 103.
- 서태원, 2017, 「조선 후기 三陟營將 연구」, 『이사부와 동해』 13.
- 손승철, 2010, 「조선시대 ‘空島政策’의 허구성과 ‘搜討制’ 분석」, 『이사부와 동해』 1.
- _____, 2013, 「울릉도 수토와 삼척영장 장한상」, 『이사부와 동해』 5.
- _____, 2013, 「조선 전기 요도와 삼봉도의 실체에 관한 연구」, 『韓日關係史研究』 44.
- 宋亮燮, 2005, 「朝鮮後期 羅州諸島의 折受와 設邑論議의 展開」, 『大東文化研究』 50.
- 宋炳基, 1998, 「朝鮮後期 鬱陵島 經營-搜討制度의 확립」, 『震檀學報』 86.
- _____, 1999, 『울릉도와 독도』, 단국대학교출판부.
- 송휘영, 2023, 「조선 후기 울릉도 수토의 주기성에 대한 종합적 검토」, 『日本文化學報』 98.
- 신명호, 2008, 「조선 초기 중앙정부의 경상도 海島政策을 통한 空島政策 재검토」, 『역사와 경계』 66.
- 신석호, 1948, 「독도 소속에 대하여」, 『사해』 창간호.
- _____, 1965, 「獨島의 來歷」, 『獨島』, 大韓公論社.
- 신용하, 2020, 『독도 영토주권의 실증적 연구』 상·중·하, 동북아역사재단.
- 신태훈, 2017, 「조선시대 島嶼地域 搜討에 대한 연구」, 『韓日關係史研究』 57.

- _____, 2019, 「삼척영장과 울릉도 수토제」, 『이사부와 동해』 15.
- _____, 2023, 『朝鮮時代 鬱陵島 搜討 研究』, 강원대학교 박사학위논문.
- 유미림, 2009, 「장한상의 울릉도 수토와 수토제의 추이에 관한 고찰」, 『韓國政治外交史論叢』 31-1.
- 이원택, 2018, 「19세기 울릉도 수토제 운영 실태에 관한 연구」, 『이사부와 동해』 14.
- 임학성, 2022, 「조선 전·후기 섬에 대한 인식 및 정책 변화 양상: 전라도 지역을 중심으로」, 『해양문화재』 16.
- 정연식, 2020, 「15세기의 蓼島, 三峯島와 울릉도」, 『朝鮮時代史學報』 92.
- 정영미, 2020, 『안용복 ‘진술’에 대한 새로운 검증』, 동북아역사재단.
- 한성주, 2020, 「무릉등처안무사 김인우의 활동에 대하여」, 『이사부와 동해』 16.
- _____, 2021, 「울릉도 수토 각석문의 현황과 특징」, 『獨島研究』 31.
- 홍정원, 2022, 「조선의 울릉도 공도정책(空島政策)에 대한 역사적 검증」, 『영토해양연구』 24.

국문초록

이 글은 수토(搜討)를 설진(設鎭)·치읍(置邑)의 대안으로 이해하고, 이로써 울도군(鬱島郡)의 설치(1900) 이전 조선이 울릉도·독도에 대한 지속적인 관리정책으로 존재했음을 밝히고자 작성되었다. 울릉도는 일찍이 해로를 통해 강원도 영동(嶺東) 지역과 일본의 산인(山陰) 지역을 오갈 수 있는 요충지로 인식되어 설진과 치읍이 수차례에 걸쳐 검토되었다. 그러나 영동의 지리 조건과 동해의 해양환경으로 인해 실현되지 못했고, 울릉도는 삼척(三陟)을 중심으로 마련된 연해 지역 방비체제의 외연에 존재하는 ‘빈 섬’으로 남았다. 울릉도의 귀속을 두고 일본과 쟁계(爭界)가 발생한 것을 계기로 조선은 보다 적극적인 관리정책의 필요성을 절감하게 되었다. 1694년 삼척영장 장한상(張漢相)이 울릉도를 조사한 것을 계기로 설진·치읍은 시도에 그쳤으나 정기적인 수토를 통한 관리정책을 그 대안으로 삼았다. 울릉도수토는 190여년에 걸쳐 시행되었고, 울릉도첨사와 울릉도장이 설치된 과도기(1884~1895)를 거쳐 1895년까지 지속되었다. 고종의 칙령으로 울릉도가 울도군이라는 행정구역으로 편제되면서 수토제는 그 바통을 넘겨주게 되었다. 수토제를 주관한 삼척영장은 강원도의 유일한 수군진관인 삼척포진의 첨절제사를 겸했고, 따라서 울릉도는 수토라는 제도를 통해서 영동의 해방(海防) 체제에 편입되고 또 중앙정부의 구심력을 받게 되었다.

〈주제어〉

도서 관리정책, 영동(嶺東), 울릉도(鬱陵島), 독도(獨島), 수토(搜討), 삼척(三陟), 해방(海防)

ABSTRACT

The Implementation of Search-and-Control Policy and Changes in the Management of Ulleungdo in the Late Joseon Dynasty

Jang, Jung Soo

(Research Fellow, Northeast Asian History Foundation)

This article aims to understand *suto* (搜討), the search-and-control policy, as an alternative to installation of garrisons (設鎮; seoljin) and establishment of towns (置邑; chieup), and thus articulate that, before the establishment of Uldo-gun in 1900, Joseon employed it as a constant management policy for Ulleungdo and Dokdo. Since Ulleungdo had long been recognized as a strategic location that connected the Yeongdong region of Gangwon Province in Joseon with the San'in region of Japan through the sea route, Joseon examined the possibility of establishing a garrison or a town there over several times. However, it was never realized because of the geographical conditions and maritime environment, which left Ulleungdo as an “empty island” outside the local defense system along the coast of Samcheok. The Joseon Dynasty realized the necessity for more active policy for the management of Ulleungdo after having a conflict with Japan over the sovereignty of the island. In 1694, Jang Hansang, the Garrison Commander of Samcheok, conducted an investigation of Ulleungdo, which led to the failure of the attempt to establish a garrison or a town there. Instead, Joseon chose to manage the island by launching regular search-and-control operations. The search-and-control policy on Ulleungdo was in effect for over 190 years until 1895. Between 1884 and 1895, the Assistant Surveillance Commissioner and Commissioner of Ulleungdo were appointed. The search-and-control policy ended when Ulleungdo became the administrative jurisdiction of Uldo-gun by the edict of King Gojong. The Garrison Commander of Samcheok held a concurrent position of Samcheokpo Cheomjeolja, a prefecture-level commander of Samcheokpo, which was the sole naval garrison in Gangwon Province. Thus, Ulleungdo was incorporated into the maritime defense system of the Yeongdong region through this search-and-control system, and was under the influence of the central government.

Keywords

island management policy, Yeongdong region (嶺東), Ulleungdo (鬱陵島), Dokdo (獨島), *suto* (搜討; Search-and-control), Samcheok (三陟), maritime defense

조선시대 무인도에 대한 인식 양상

— 전라도의 사례를 중심으로

김기등 공군사관학교 부교수

- I. 머리말
- II. '공도화'된 도서의 관리
- III. 거주 부적합 도서의 파악과 인식
- IV. 맺음말

1. 머리말

대한민국 헌법은 영토에 관해 제3조 조항으로 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 명시했다. 3면이 바다로 둘러싸인 한반도에 서는 북방을 제외한 나머지 경계를 해상에 설정하게 된다. 이때 해상에 자리한 도서의 귀속 여부를 검토할 수밖에 없는데, 헌법은 그 기준으로 ‘부속’을 명시했다. 여기서 ‘부속’은 한반도에 딸려 있다는 종속적 개념을 내포하고 있다. 그러므로 한반도를 구성하는 육지부의 전체 또는 일정 부분에서 해당 도서 내지 그 도서가 포함된 해역을 파악하고 관리해 왔다면 ‘부속’의 관계를 적용할 수 있다.

현재 파악된 3,982개의 부속도서는 대부분 무인도로 구성되어 있다. 2009년 당시 492개였던 유인도의 수가 2021년에 464개로 감소했으며 2,900여 개의 무인도 가운데에는 사람이 거주할 만한 곳도 존재한다.¹ 그렇지만 대부분의 무인도는 크기나 지형, 지질, 수원 확보 등의 조건에 따라 애당초 사람이 살기에 부적합한 곳으로 봐야 할 것이다. 이러한 점에서 도서의 영유권 설정은 사람의 거주 가능 여부와 별개의 개념이다.

한국의 역대 국가권력들은 육지부뿐만 아니라 주변 해역의 도서에 대해서도 지배력을 투사했다. 또는 탐라(耽羅)나 우산국(于山國)과 같이 도서를 기반으로 발흥한 통치권력도 존재했다. 한국사의 흐름에서 도서에 기반한 통치권력은 점차 중앙권력으로 종속되는 경향을 보였다. 중앙권력은 지배관계에 놓인 지역을 설군(設郡)이나 설진(設鎭), 설둔(設屯), 수토(搜討) 등 여러 방식으로 파악, 관리했다.² 특히 조선시대의 경우 도서에 관한 정보가 상당량

* 논문 투고일: 2023.10.15, 심사 완료일: 2023.11.7, 게재 확정일: 2023.11.8.

* 이 글은 2023년 동북아역사재단의 “조선시대의 도서(島嶼) 인식과 관리정책” 학술회의에서 발표한 원고를 수정, 보완한 것이다.

1 한국섬진흥원 교류협력실, 2023, 「통계로 알아보는 섬의 중요성」, 『한국의 섬, 세계의 섬』 1, 42쪽.

2 육지에 소재한 중앙권력의 지배방식이 그 권력기구 내, 또는 도민들과의 이해관계 속에서 재정립되는 과정은 대표적으로 나주제도(羅州諸島)의 설군 논의에서 생동감 있게 그려진 바 있다(宋亮燮, 2005, 「朝鮮後期 羅州諸島의 折受와 設邑論議의 展開」, 『大東文化研究』 50).

남아 있어 다양한 지배 방식을 보다 면밀하게 살펴볼 수 있다.

조선시대 도서에 관한 선행연구는 지리지에 기재된 도서의 수와 정보량이 시간에 따라 증가하는 추세를 주목하면서, 그것을 중앙권력이 섬들을 직접 파악, 지배하고자 했던 의지와 섬을 삶의 기반으로 여기려는 백성들의 의도가 호응했던 결과로 해석했다.³ 구체적으로 정리하자면 조선 후기에는 입도민이 현저히 증가하고, 각 군영 및 공방의 절수가 경쟁적으로 일어나며, 행정 기능을 겸비한 수군진이 다시 설치되는 등 섬 공간의 다각적 활용이 두드러졌다. 이러한 논지는 각 도서의 사례 연구를 통해 구체적으로 재검증되었다.⁴

이러한 관심은 섬에 대한 개발 여부를 중시하고 있다. 즉 선행연구는 유인도를 중심으로 도서에 대한 문제를 고찰했던 것이다. 조선 전기의 ‘공도화(空島化)’에 관한 반론 역시 중앙정부가 섬에 소재한 읍치를 육지와 교우(僑寓)시키긴 했으나 그곳을 생활 터전으로 하는 백성들의 삶은 지속되었고, 정부 역시 개발 의지를 보이고 있었다는 점에서 선행연구와 같은 층위라 볼 수 있다.⁵

그렇지만 한반도의 부속도서 대부분이 상시 거주 자체가 어려운 무인도라는 점에서 개발 의지와 그 표출에 초점을 둔 접근은 도서 인식의 일면을 조망하는 데 그친다는 한계를 지닌다. 조선 후기에 제작된 『호남도서지도

3 고석규, 1997, 「設郡 논의를 통해 본 조선 후기 섬의 변화」, 『島嶼文化』 15; 배우성, 1997, 「조선 후기沿海·島嶼지역에 대한 국가의 인식 변화」, 『島嶼文化』 15; 김경옥, 2004, 『朝鮮後期 島嶼研究』, 서울: 해안; 박종기, 2017, 「조선시기 관한 지리지의 섬 인식과 변화」, 『한국학논총』 48; 임학성, 2022, 「조선 전·후기 섬에 대한 인식 및 정책 변화 양상-전라도 지역을 중심으로-」, 『해양문화재』 16.

4 이와 관련한 연구는 지역을 전라도에 한정하더라도 매우 많아 일일이 거론하기 어렵다. 여기서는 도서 연구에 가장 특화된 기관인 목포대학교 도서문화연구원이 전문 학술지인 『도서문화(島嶼文化)』와 관련 연구성과를 종합한 『도서해양학술총서』를 주기적으로 간행하고 있다는 사실을 소개하는 것으로 같음하고자 한다.

5 선행연구에서는 ‘공도화’가 국제 정세에 따른 일시적 조치였는지, 또는 도서 지배에 관한 조선의 기본 입장이 반영된 정책이었는지에 대한 서로 다른 이해를 보이고 있다. 전자의 입장은 후자의 논지, 즉 ‘공도책’을 도서에 대한 영유권 문제를 염두에 두고서 제시된 주장이라 비판하고 있다. 이에 관해서는 金湖東, 2005, 「조선 초기 울릉도·독도에 대한 ‘空島政策’ 재검토」, 『民族文化論叢』 32; 신명호, 2008, 「조선 초기 중앙정부의 경상도 海島政策을 통한 空島政策 재검토」, 『역사와 경계』 66 참조.

『湖南島嶼地圖』』는 주기를 통해 도서를 대도(大島), 소도(小島), 소소도(小小島)로 구분하면서 각각의 수를 명시했는데, 이 가운데 소소도에 대해서는 앞에 ‘무인(無人)’이라는 표기를 달았다. 소소도의 수는 총 129개로 전체 도서 수인 278개의 절반 가까이 된다.⁶ 조선은 사람이 살지 않는 ‘작고 작은 섬(小小島)’, 즉 소소도에 대해서도 면밀하게 파악했다. 조선이 그러한 섬들을 파악하고 지리지나 지도 등을 통해 정리했던 배경은 여전히 미지의 영역으로 남아 있다. 사람들의 주거나 개발 행위가 이뤄지지 않은 섬에 대한 기록은 소략할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 조선에서 파악했던 섬의 상당수가 무인도였다는 점에서 당시 무인도를 어떠한 인식에 기반해 파악하고 관리했는지를 살펴봐야만 조선시대 도서 인식의 전모를 그려 낼 수 있을 것이다.

이 글은 대상 지역을 전라도에 한정한다. 전라도는 다른 지역보다 확연히 많은 도서가 소재하고 있으며, 제주도와 같이 ‘해외(海外)의 별역(別域)’에 소재한 군현을 산하에 두어 ‘외양(外洋)’을 가로지르는 정기항로를 운영했던 곳이다.⁷ 다기한 도서들은 섬을 파악, 관리하는 방식의 다양한 면모를 살펴

6 『호남도서지도』의 주기에 명시된 도서의 수는 다음과 같다.

〈표 1〉 『호남도서지도』의 군현별 주기 내 도서 수

군현	영광	함평	무안	나주	진도	해남	영암	강진	장흥	보성	흥양	낙안	순천	광양	합계
大島	4	0	0	16	1	1	5	8	4	0	8	1	7	1	56
小島	入	6	0	0	2	8	1	4	3	0	7	1	11	1	47
	不入	10	0	2	11	6	0	3	0	1	0	12	0	1	46
小小島	不入	13	4	0	5	18	1	14	9	7	1	4	11	29	129
총합	33	4	2	34	33	3	26	20	15	1	31	13	48	15	278

『호남도서지도』는 향토사학자 김정호가 영인한 책자(金井昊, 1994, 『全南의 옛 地圖』, 광주: 郷土文化振興院)를 포함한 여러 자료에서 소개되었다. 여기서 주기 부분은 김정호가 활자로 정리한 내용으로만 볼 수 있어서 활용 시 원본과의 대조 작업이 불가피하다. 필자는 『호남도서지도』를 전시하고 있는 국립익산박물관의 도움으로 원본을 열람하여 정확한 내용을 확인할 수 있었다. 이 지면을 빌어 박물관 측에 감사를 표한다.

7 고동환에 따르면 ‘외양항로’는 ‘외양’ 자체를 가로지르는 항로뿐만 아니라 연안의 도서 바깥쪽을 따라서 가는 항로를 포함했다. 이 항로는 사고 발생 가능성이 높았지만, 직선화되어 있어 이동시간을 줄일 수 있는 장점이 있었다(고동환, 2013, 『조선 후기 연안항해와 外洋航路의 개척』, 『東方學志』 161), 울릉도 역시 수도(搜討) 방식으로 정기적인 왕래가 있었지만, 그 간격이 연 단위였다는 점에서 제주도와 차이가 있다. 제주도는 상공(上貢)만 하더라도 연 20운(運) 이상을 왕래했으며, 나리포창 설치 후에는 민간 상인들의 도해(渡海)도 활성화되었다(이욱, 2019, 『18세기 제주도의 진상제(進上制)와 상품유통』, 『韓國史研究』 186, 12~22쪽).

보는 데 양적으로 유리한 여건을 형성해 준다. 도서 연구가 목포대학교의 연구진을 중심으로 본격 태동했던 것도 섬에 관한 연구대상으로서 전라도의 가치를 증명한다.

이 글은 무인도를 사람이 거주했던 적이 있거나 그것이 가능하다고 여겨졌던 곳과 그렇지 않은 섬의 두 가지 범주로 구분해 살펴보고자 한다. 전자의 경우 일시적으로 ‘공도(空島)’ 상태가 되기도 했던 무인도로 볼 수 있다. 선행연구는 조선 전기 ‘공도화’ 상태의 주요 배경으로 왜구의 위협에 대응했던 정부의 조치를 제시하고 있다. 즉 전자의 도서들은 정부에서 그 상태에 관해 적극 파악, 관리했던 곳들이다. 반면에 후자의 경우는 개발의 효용성 여부와 관련성이 떨어지는 섬들로서 조선 후기 도서 개발의 증가 양상 속에서도 무인도 상태였으므로 전자와 다른 측면에서 살펴봐야 할 것이다.

궁극적으로 이 글은 조선시대 무인도에 대한 파악 방식의 차이를 조명하기보다 섬 자체의 지배 문제를 구명하는 데 목적을 둔다. 즉 인신(人身)에 대한 통제나 생산 활동에 따른 이익 확보 등과 같은 인적 요소와 다른 층위에서 도서를 파악하고 관리했던 양상을 살펴보고자 한다. 이러한 작업은 조선시대 도서의 영유 인식이 개발과 같은 적극적인 행위가 없더라도 존재했는지에 관한 문제에 접근하려는 시도라 하겠다.

II. ‘공도화’된 도서의 관리

1. ‘공도화’ 조치에 내재된 영유 의지

조선은 왜구의 위협 문제가 해소되지 않은 상황에서 건국했다. 따라서 고려가 취했던 왜구 대응 조치는 조선 건국 직후에도 존속하고 있었다. 도서에 자리한 읍치를 육지로 옮기고 도민(島民)들을 추쇄했던, 이른바 공도 조치는 그 대표적 사례이다. 이에 관한 논쟁에도 불구하고 분명한 사실은 사람이 거주하면서 개발 행위를 가했던 도서들 가운데에는 정부의 조치에 따

라 무인도 상태가 되는 경우가 있었다는 점이다.

전라도의 도서 중 공도화가 적용된 대표적 사례로 흑산도를 들 수 있다. 흑산도 일대는 나주목에 속한 도서 가운데 서해상으로 가장 먼 거리에 해당했다. 1362년(공민왕 11)의 기사와 같이 왜구는 흑산도에도 출몰했다.⁸ 흑산도민들은 이듬해 나주의 남포강(南浦江) 일대로 교우되었던 듯하다.⁹ 중앙 정부는 흑산도에서의 인신 지배가 현실적으로 어렵다는 판단 아래 통제의 실현을 위해 도민들을 육지로 소개했던 것이다. 이러한 상태는 조선 건국 후에도 이어졌다. 1444년(세종 26) 전라감사 이맹진(李孟珍)은 흑산도에 왕래하기 어렵다고 보고했는데, 세종은 이러한 보고가 ‘흑산도에 대한 낯슴(人情安於尋常 而駭於罕見, 黑山島 無乃今始見之)’에서 기인했다고 판단했다.¹⁰ 세종 대 후반까지도 중앙정부는 흑산도를 상시 운영하지 않고 있었다.

그렇지만 세종 대 흑산도의 논의는 관리의 부재를 인정하면서도 그 권한이 조선에게 있다는 인식 자체를 망각하지 않은 상태에서 이뤄졌다. 당시 세종은 왜인들이 흑산도의 선재(船材)를 차지하는 것에 대해 우리나라의 이익을 가로채는 것이라고 했는데, 이는 흑산도를 조선의 부속도서로 인식하고 있었음을 분명히 보여 준다.¹¹

흑산도에 대한 인식은 비단 세종 대 증대되었다고 하는 도서에 대한 관심 때문만은 아니었다.¹² 1413년(태종 13) 중앙정부는 미역을 채취하고자 흑산도에 무단으로 침입했던 왜인 동시라(童時羅)를 처벌했다.¹³ 이러한 결정은 흑산도를 조선의 관할로 인식하고 있었기 때문에 가능한 것이었다. 즉

8 『고려사』 권40, 세가 40, 공민왕 11년 3월 13일 기미.

9 尹京鎭, 2008, 「고려 말 조선 초 서해·남해안 僑郡 사례의 분석 : 전라도·충청도·서해도 지역의 사례」, 『韓國史學報』 31, 88~89쪽.

10 『세종실록』 권109, 세종 27년 7월 27일 무술.

11 위의 기사.

12 ‘공도책’의 입장에서는 세종 대 왜구의 위협이 완화되면서 도서 개발에 대한 관심이 증대되었다고 설명한다(김경욱, 2004, 앞의 책, 59~62쪽).

13 『태종실록』 권26, 태종 13년 7월 28일 을사.

중앙정부는 흑산도에 대해 개발 내지 상시 수취와 별개로 영유 인식을 지니고 있었다.

멀리 떨어진 섬에 대한 특별한 행위가 없더라도 강역으로 인식했던 사실은 최부(崔溥)의 표해 기록에서도 엿볼 수 있다. 1488년(성종 19) 1월 최부는 추쇄경차관(推刷敬差官)으로 제주도에 머무르던 중 부친상을 당하여 풍고기(風高期)임에도 불구하고 긴박하게 출륙에 나섰다가 표류하게 되었다. 이들은 표류 도중 흑산도로 보이는 섬을 지나간 뒤, 4면에 아무런 섬이 보이지 않는 바다로 진입했다.¹⁴ 이때 최부는 흑산도에 대한 수식어로서 ‘아국(我國)’을 분명히 적시했다.¹⁵

최부가 표류를 당했던 성종 대에는 ‘후기왜구’의 위협이 증가했다. 왜구들은 섬에 숨어 있다가 인근 연해를 침략하거나 조운선 등을 약탈하였다. 하삼도의 해변에는 섬들이 서로 보일 만큼 많아 왜구가 정박하지 못할 곳이 없다고 여겨졌다.¹⁶ 왜구의 위협에 따라 섬에서 주민을 소개하는 조치는 다시 강화되었는데, 이때도 흑산도에 대한 영유 인식은 유지되고 있었던 것이다.

중종 대 3포왜란을 겪은 뒤, 조선은 지속된 왜구 문제에 민감하게 대응했다. 1553년(명종 8) 전라도의 어민들이 흑산도에 가서 해산물을 채취하다가 왜구를 만나 피살되는 사건이 발생했다. 명종은 예방조치로서 먼 외딴섬에 어민들이 출입하는 것을 엄금하도록 했다.¹⁷ 반면에 왜구들이 흑산도나 초도 등 육지와 먼 섬에 웅거하면서 경작과 무기 생산까지도 한다는 말도 들었다.¹⁸ 명종 대 흑산도는 그야말로 공포였다.

그렇지만 조선은 흑산도에 대해 도민의 유무 여부와 상관없이 지배권을

14 崔溥, 『錦南先生集』 권3, 「漂海錄」 1, 성종 19년 윤1월 4일.

15 崔溥, 위의 자료, 성종 19년 윤1월 8일.

16 『성종실록』 권261, 성종 23년 1월 7일 무인.

17 『명종실록』 권15, 명종 8년 7월 22일.

18 『명종실록』 권19, 명종 10년 윤11월 20일 신사.

행사했다. 1554년(명종 9) 조정은 어민 피살에 대응하고자 전라수사 김경석(金景錫)에게 흑산도에 대한 수토를 지시했다. 출선 과정에서 풍랑으로 인해 아군의 상당한 피해가 있었는데도 명종은 상부 지시에 순응한 결과라며 김경석을 처벌하지 않았다.¹⁹ 그만큼 중앙정부의 수토 의지는 확고했다. 결과적으로 김경석 등은 흑산도에 몰래 정박해 있었던 왜구들의 격퇴에 성공했다.²⁰ 공도 조치는 방기가 아니었던 것이다.

이러한 사례는 다른 섬에서도 확인할 수 있다. 1441년(세종 23) 조선이 대마도주(對馬島主) 종정성(宗貞盛, 소 사다모리)과 맺었던 ‘고초도조어금약(孤草島釣魚禁約)’은 섬에서 조선의 직접적인 경제 활동이 없는 상태에서 외국인에 의한 개발 행위가 이뤄졌음에도 조선의 영유권을 유지했던 사례이다.²¹ 1440년(세종 22) 대마도는 생계가 곤란하다며 기존의 3포 외에 추가로 고초도에서 어로 활동을 허가해 달라고 요청했다. 조선은 찬반의 논의 끝에 도주의 문인(文引)을 발급받고서 지세포만호(知世浦萬戶)로부터 확인된 자들에 한해 고초도에서의 어업 활동을 허가했다. 이때 무장하거나 정해진 수역을 벗어날 경우에는 해적으로 간주하도록 했다. 이러한 대가로 조선은 대마도로부터 조어세(釣魚稅)²²를 받아 일본인들의 어로가 조선의 관할 수역에서의 행위라는 점을 분명하게 했다.

세종은 일본인에 대한 어업 활동 허용이 오히려 고초도의 영유권을 확고히 하는 조치가 될 것으로 보았다. 일본인들이 어로의 이익을 얻음으로써 침탈의 야욕을 갖지 않게 될 것이란 판단이었다.²³ 물론 이에 대한 반론도 개진되었는데, 우의정 신개(申概)는 조업을 허용하면 자연스럽게 고초도에

19 『명종실록』 권16, 명종 9년 2월 3일 갑술.

20 『명종실록』 권16, 명종 9년 2월 12일 계미.

21 고초도는 현재 전라남도 여수시 삼산면의 초도와 손죽도 일대로 추정되는데, 육지로부터 상당히 떨어져 있다(주철희, 2012, 「고초도 위치 비정에 대한 재검토」, 『한일관계사연구』 41).

22 고초도조어금약의 체결 과정과 결과, 의미에 관해서는 한문중, 2012, 「조선 전기 조일간 어업분쟁과 해양권의 강화」, 『한일관계사연구』 42 참조.

23 『세종실록』 권91, 세종 22년 10월 15일 갑신.

들어와 웅거하는 일본인들이 생겨 땅을 잃게 될 것이라 우려했다.²⁴ 찬반 양쪽 모두 고초도에 대한 영유 인식을 뚜렷하게 볼 수 있으며, 결과적으로 조선은 앞서 언급했던 단서조항들을 통해 신개의 우려에 담긴 문제를 보완하면서 고초도의 어업을 허가했다.

그렇지만 고초도를 발미로 한 일본인들의 불법 행위는 지속적으로 발생했고, 조정에서는 이에 관한 대책 논의가 전개되었다. 1447년(세종 29)의 논의에서 세종은 고초도의 조어 허가에 대한 자신의 인식을 다시 내비쳤다.

대마도 한 섬도 옛날 문적에 우리나라의 말 기르는 땅으로 실려 있고, 왜인도 또 본래 우리나라의 섬이라고 일러 왔는데, 그러나 그 섬이 중국에는 도적이 차지하게 된 것이다. 지금 고초도도 완전히 허가하고서 돌아보지 아니한다면 곧 뒷날에 대마도와 같아질지 어찌 알겠는가. 그런 까닭으로 이미 조어를 허락하여서 시혜의 뜻을 보이고서 또 세금을 바치게 하여 우리나라의 땅임을 명확하게 하려 했다.²⁵

인용문에서 엿볼 수 있듯이 세종의 결정은 대마도에 대해 우월한 위치에 선 상태에서 은혜를 베풀어 감화시켜 번병(藩屏)으로 두려는 인식에 기반했다.²⁶ 따라서 고초도의 조어 허가는 육지와 거리가 먼 도서 지역에 대한 지배 의사의 결여에 따른 결정이 아니라 3포에 교역소를 열어 줬던 것과 같은 맥락에 있었다. 또한 육지와 멀리 떨어져 있다는 입지 조건은 고초도 일대를 개방하더라도 육지에 대한 위협이 최소화될 수 있다는 판단으로 이어질 수 있었다.

1559년(명종 14) 상진(尙震)은 비록 을묘왜변의 충격이 상당하긴 했으나 바

24 『세종실록』 권94, 세종 23년 11월 22일 을묘.

25 『세종실록』 권116, 세종 29년 5월 26일 병진. “對馬一島，古籍載我國牧馬之地，倭人亦云，本我國之島也，然其島終爲賊數[數]。今孤草島，全許而不顧，則安知後日如對馬島也。故既許釣魚，以示施恩之意，又令納稅，以明我國之地。”

26 대마도에 대한 조선의 번병 인식은 정다함, 2007, 「朝鮮初期 野人과 對馬島에 대한 藩籬·藩屏 認識의 형성과 敬差官의 파견」, 『東方學志』 141 참조.

다를 통과하는 배들을 모두 뒤쫓아 나포하여 처형한다면 그 과정에서 병력 손실도 우려되고, 보복이나 무고한 희생의 발생 가능성도 있으니 흑산도와 삼도(三島) 밖에서는 추격하지 말도록 할 것을 건의했다.²⁷ 여기서 삼도는 고초도를 포함한 홍양현 남쪽 해상의 섬들을 지칭하는 것으로 이곳을 지나면 대양으로 진입하게 된다. 그의 건의는 왜구에 대한 강경한 입장이 대두한 상황에서 초계 활동의 적용 범위를 흑산도와 고초도 내의 해역으로 한정하는 것이었다. 강역 인식은 외부 세력의 진입을 거부하면서 동시에 내부의 이탈을 억제하는 기준이 되기도 한다. 전라도에서는 그 기준으로 어민의 일시 입도까지 제한했던 흑산도와 일본 어민에게 조어를 허용했던 고초도가 제시되었다.

조선이 공도 정책을 시행했다는 입장에서는 모든 백성이 국왕의 지배와 보호를 받아야 한다는 관념 아래 그것이 미치기 어려운 섬을 금역(禁域)으로 삼으면서 막연한 영토 관념을 보였을 뿐이라고 주장한다.²⁸ 이러한 견해는 백성과 땅이 결합된 형태여야 실질적인 영유권이 인정될 수 있다는 인식에서 비롯했으며, 그 저변에는 지배의 개념을 인신의 파악과 통제로 보는 이해가 있는 듯하다. 그렇지만 지배는 그것을 안정적으로 가능하게 하는 배후적인 요소도 포함한다. '경계'에 자리한 흑산도의 수토와 고초도의 조어금약은 곧 연안 주민의 안녕에 대한 위해 요인을 줄이려는 목적도 내재하고 있었다.

요컨대 조선에 있어서 공도 여부는 영유권 문제와 하등 관련이 없었다. 조선은 해도에 조선인이 거주하지 않고, 허가된 타국 어민의 조업을 허용하더라도 그 섬이 자신의 강역이라는 인식을 유지했다. 즉 도서 지배에 있어서 인신은 땅과 분리되어 파악되었고, 그 땅의 소산 또한 그랬다. 다만 조선은 타국민이 그 땅과 결합하려 할 때에는 수토나 조업 통제 등 확고한 관할

27 『명종실록』 권25, 명종 14년 8월 5일 갑진.

28 해상왕장보고 기념사업회, 2003, 『조선을 지배와 쇄국의 길로 이끈 공도 및 해금정책』, 『월간 해상왕 장보고 NEWS』 48(金湖東, 2005, 앞의 글, 273~274쪽에서 재인용).

권을 발현하여 영유권의 훼손을 막고자 했다. 지도의 표현 방식을 빌리자면, 이미 조선의 색으로 칠해진 땅에 다른 색을 입히려는 행위는 차단되어야 했다.

2. 조정의 개발 효용 판단과 ‘공도화’ 조치

조선 전기 정부가 흑산도와 고초도에서 보여 준 태도는 도서에 대한 영유 인식을 내포하면서도 그에 대한 직접적인 개발에 관심이 부족했던 것으로 이해된다. 이러한 이해는 『세종실록』 「지리지」의 빈약한 도서 정보 및 『동국여지승람(東國輿地勝覽)』 단계에서의 정보량 증가와 결합하여 도서에 관한 정부의 관심이 건국 초에는 결여되어 있다가 점차 증대하여 개발과 그 소출의 확보에 적극적인 입장을 띠게 되었다는 논리를 형성하기도 했다.

그렇지만 조선의 건국자들은 도서의 개발에 대한 의지를 표명하고 있었다. 1388년(창왕 즉위) 위화도회군 직후 조준(趙浚)은 도서를 포함한 연안의 문체를 다룬 시무책을 창왕에게 올렸다. 여기서 그는 고려의 태조가 나주(금성(金城))를 장악하여 여러 해도의 이권을 확보한 뒤, 이를 기반으로 후삼국을 통일했다면서 도서에서의 이익이 국가적으로 중요하다는 점을 피력했다. 그의 논리는 곧 국가적 위기에 처한 현재 상황을 극복하기 위해 도서의 개발이 필요하다는 주장으로 연결되었다.²⁹ 조준의 주장은 곧 조선을 세운 주체세력의 인식을 대변하는 것으로 건국 후 정책으로 상당 부분 구현되었다.³⁰

조선 초 도서의 활용에 관해서는 『세종실록』 「지리지」를 통해 엿볼 수 있다. 1432년(세종 14)의 정보를 담고 있는 『세종실록』 「지리지」³¹는 각 군현마

29 「고려사절요」 권33, 辛禱 4, 8월.

30 신명호, 2008, 앞의 글, 17~18쪽.

31 「세종실록」 「지리지」의 편찬 시기 비정은 鄭杜熙, 1976, 「朝鮮初期 地理志의 編纂(1)」, 『歷史學報』 69, 66~70쪽 참조.

다 해도 항목을 두어 도서 정보를 별도로 정리했다. 여기에는 각 도서마다 육지와 떨어진 거리와 입도해 농경하는 사람의 존재 여부 등이 주기로 명시되었는데, 전라도의 도서들은 대부분 명칭만 언급되었다. 그리고 해도의 수도 24개로 각 22개인 경기, 황해도나 21개인 함경도와 비슷한 수준이다. 전라도가 다른 도보다 현저히 많은 도서를 보유하고 있음을 감안하면 『세종실록』 「지리지」는 유독 전라도의 도서 정보를 소략하게 담았다고 할 수 있다. 반면에 <표 2>와 같이 다른 항목에 기재된 도서를 합하면 전라도는 독보적으로 많은 45개를 보인다.

<표 2> 『세종실록』 「지리지」의 전라도 내 도서

군현	海島 항목	기타 항목
萬頃縣	群山島, 望人島	群山島
扶安縣	狷島	-
羅州牧	慈恩島, 押海島, 巖泰島, 黑山島	長山島[牧]
海珍郡	舟子島	珍島[古]
靈巖郡	-	臨縉島[牧]
靈光郡	臨淄島, 被錦島, 道沙島	安馬島[牧], 玉島[牧], 半月島[牧], 古道島[防]
康津縣	莞島, 助藥島, 仙山島, 古尔島	馬島[防]
光陽縣	泰安島	-
長興都護府	草島, 伊每島, 內德島	-
順天都護府	突山, 蓋島, 金籠島	多老島[鹽], 沙島[鹽]
寶城郡	內乃老道, 外乃老道*	-
樂安郡	-	獐島[牧]
濟州牧	-	飛揚島[古]
大靜縣	-	火無只[路], 瓦島[路], 巨要梁[路], 三內島[路], 高子[路], 黃伊[路], 露瑟島[路], 舟子島[路], 斜鼠島[路], 大火脫島[路], 小火脫島[路]

※ [防]: 관방 / [牧]: 목장 / [魚]: 魚梁 / [鹽]: 鹽所 / [古]: 古事 / [路]: 해상표지

* 나로도 경우 '島'가 아닌 '道'로 표기되어 있음.

『세종실록』 「지리지」가 어떠한 기준으로 해도의 수록 대상을 선별했는지

는 명확하지 않다. 이보다 앞서 시범적으로 편찬되었던 『경상도지리지』의 기술 원칙을 감안하면 가장 중요한 기준은 섬의 개발 여부였다.³² 그렇지만 해도 외의 항목에 등장하는 섬들이 상당하다는 점에서 해도 항목이 개발된 섬을 모두 반영한 것은 아니었다. 『세종실록』 「지리지」는 나주목에 염소(鹽所)가 35곳으로 서쪽 섬들에 흩어져 있다고 설명했지만,³³ 해도로는 자은도와 압해도, 암태도, 흑산도의 4곳만을 명시했다. 한 섬에 여러 곳의 염소가 있었겠지만, 35곳에 비해 섬의 수가 매우 적은 감을 지우긴 어렵다. 요컨대 『세종실록』 「지리지」의 부족한 정보량이 곧 도서의 개발 상태를 반영했던 것은 아니다.

한편 해도 항목에 수록된 나주목의 흑산도나 해진군의 주자도(추자도)는 편찬 당시 공도 상태였다.³⁴ 그리고 두 섬의 공도 상태는 꽤 오랫동안 지속되었다. 이미 개발되어 있던 섬도 누락되는 가운데 공도 상태인 도서들이 기재되기도 했던 것이다. 이와 관련해 앞서 언급했던 1445년(세종 27)의 기사를 살펴보자.

왜구를 제어하는 방책으로는 전함만한 것이 없는데, 선재(船材)인 소나무가 장차 소진될 것이라 하니 실로 가히 염려스럽다. 근래 어떤 사람이 흑산도에 선재가 많이 있어서 왜인들이 내왕하면서 배를 만들고 있다고 아뢰었는데, 만약 그렇다면 곧 우리나라의 이익을 왜인들이 얻는 것으로 곧 도적에게 병기를 빌려주고, 도적에게 양식을 대주는 것과 다를 바 없는 것이니 이 섬을 버릴 수 없다. 지난해 전 감사가 “흑산도는 조수가 남북으로 왕래하여 수로가 험악하므로 배로 가기 어렵습니다”라고 아뢰었다. 그렇지만 예전에

32 소순규는 『세종실록』 「지리지」의 도서 수록 기준으로 『경상도지리지』에 제시되었던 도민의 거주와 농경뿐만 아니라 군사·행정·경제적 행위의 여부, 치제 대상이나 역사적 장소 등이 고려되었다고 정리했다(소순규, 2022, 『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사의 재검토, 『영토해양연구』 24, 21~23쪽). 다만 여기에서는 해도와 다른 항목에 수록된 도서들도 포함하고 있으며, 각 도서별로 다양한 기준을 적용하였기 때문에 해도 항목으로의 선별 기준 자체를 거론하지는 않았다.

33 『세종실록』 「지리지」, 전라도 나주목, “鹽所三十五：散在州西諸島.”

34 金尙憲, 『南槎錄』, 선조 35년 1월 28일, “舊有人居, 高麗忠定王二年庚寅, 倭賊迭侵, 移居都近川里.”

제주도에 대해서도 모두 (수로가) 협약하다고 말하면서 연간 왕래가 한두 번에 불과했는데, 지금은 왕래가 심히 많아도 사고가 없다. 대저 사람 마음이 익숙함(尋常)에 안정적이고, 낯핍(罕見)에 놀리는 법이니 흑산도를 지금 처음 보고서 협약하다고 여기는 것이 없다고 하겠는가? 그 수로의 험난함과 평탄함, 멀고 가까움을 상세히 현장에서 조사해 보고하라.³⁵

1444년(세종 26) 6월 대마도는 왜인들이 고기잡이를 핑계로 선척을 수리하고서 조선을 침략할 것이라는 첩보를 보고했다.³⁶ 이에 세종은 4월 전라감사 이맹진에게 지시했던 흑산도 일대의 조사³⁷의 결과 보고에 미진함을 지적하면서 재조사를 지시했다. 이때 세종은 흑산도의 목재 자원으로 조선이 처한 군수 물자의 부족 문제를 완화할 수 있다는 기대감을 은연중에 보이면서 전라감사가 제약 요소로 제시했던 왕래의 어려움을 돌파할 방안을 모색하도록 했다.

『동국여지승람』에서 나주목 산하의 도서들은 대체로 육지로부터 1백 리 수준의 거리 내로 떨어져 있었다. 반면에 유독 흑산도는 수로로 9백 리가량 떨어져 있었다.³⁸ 흑산도는 신증 때 추가된 홍의도·가가도를 제외하면 다른 섬들과 확연히 차이가 나는 수준으로 먼 거리에 있는 절도(絶島)로 여겨졌다. 세종 대 후반 이맹진의 보고에 내포된 흑산도의 거리감은 성종 대 『동국여지승람』의 단계에서도 유지되었다.

인용한 기사에서도 볼 수 있듯이 먼 거리감은 개발 가능성을 인지하면서도 그것을 망설이게 하는 요인이 되었다. 세종은 흑산도의 가치가 그것을

35 『세종실록』 권109, 세종 27년 7월 27일 무술. “制倭之策 無踰戰艦, 而船材松木將盡, 實爲可慮. 近有人啓, 黑山島多有船材, 倭人來往造船. 若然則我國之利, 倭人得之, 是無異借寇兵而資寇糧, 此島不可棄也. 去年前監司啓, 黑山島潮水 南北往來, 水路險惡, 行船爲難. 然前此濟州, 皆云險惡, 一年往來 不過一二, 今往來甚數而無難, 大抵人情安於尋常而駭於罕見, 黑山島, 無乃今始見之而以爲險惡耶. 其水路險夷遠近, 詳加訪問以啓.”

36 『세종실록』 권104, 세종 26년 6월 18일 병신.

37 『세종실록』 권104, 세종 26년 4월 7일 병술.

38 『신증동국여지승람』 권35, 전라도 나주목, 산천.

극복할 정도가 아닌지 제주도의 사례를 들면서 반문했다. 다시 말해 중앙정부는 흑산도의 개발 가치를 모르지 않았으나 그것이 왕래의 위험성이나 왜구 문제 등을 상쇄할 수준인지에 대한 검토 결과에 따라 섬의 활용 여부를 결정했다. 흑산도의 개발 여부는 섬의 가치에 대한 관심 부족보다는 안정적인 운영의 보장 문제에 달려 있었다.

경계에 인접한 흑산도와 달리 추자도에 대해서 장기간 공도 상태를 유지했던 것도 같은 맥락에서 이해된다. 추자도 일원은 다른 도서들과 멀리 떨어져 있는 ‘외딴 섬’으로 육지와 제주도 사이의 해로상의 중간지점에 위치하여 왕래 시 중간기착지처럼 기능했다.³⁹ 그런데 조선 초 왜구들의 주요 통로는 추자도와 제주도 사이의 해협이었기 때문에⁴⁰ 제주해협을 왕래하는 선박이 왜구와 맞닥뜨릴 가능성이 높았다. 따라서 조선은 제주도 왕래 시 안전을 보장하기 위해 추자도의 방어 문제에 유념해야 했다.

조선은 왜구의 위협에 대응하기 위해 수군을 정식으로 독립시키고 해상에서 초계 활동을 전개했다. 이에 따라 전조(前朝)에서부터 공도 상태였던 추자도에 출몰하는 왜구에 대해서는 전라도 육지부나 제주도의 수군이 출동해 대응했다.⁴¹ 그러다가 왜구의 문제가 재차 대두한 성종 대에 이르러 중앙정부는 보길도에 수군진을 설치하여 추자도까지 관장하는 방안을 논의했다. 여기서 중론은 보길도 자체의 역량으로는 적에 대응할 만한 병력 규모를 갖추기 어려우니 설진 외 다른 방안을 모색해야 한다는 것이었다.⁴²

39 『세종실록』 「지리지」, 전라도 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.”

40 林悌, 「南溟小乘」(辛鎬烈·林燐澤 공역. 『(譯註)白湖全集』, 1997), 1577년(선조 10) 11월 27일. “蓋島間於中原倭島. 而倭寇之往中原也. 必由濟州楸子間.”

41 『태조실록』 권10, 태조 5년 7월 24일 기묘; 『태종실록』 권11, 태종 6년 3월 30일 경신; 『세종실록』 권6, 세종 1년 11월 15일 을묘; 『세종실록』 권61, 세종 15년 윤8월 27일 정축; 『세조실록』 권31, 세조 9년 윤7월 14일 신미.

42 『성종실록』 권248, 성종 21년 12월 9일 병진.

중앙정부는 보길도의 수군진을 유지, 운용할 수 있는 여건이 확보되지 않았다는 이유로 설진에 유보적인 태도를 보였다. 그러나 이러한 입장이 추자도를 방기해도 된다는 것은 아니었다. 즉 중앙정부는 추자도를 포함한 제주해협 일대 해역에서 안전 확보의 필요성을 충분히 공감하고 있었다.

중종 대 추자도의 방어에 관한 논의에서는 현실적인 어려움과 대책 마련의 필요성이 명확하게 거론되었다. 정광필(鄭光弼), 남곤(南袞), 이유청(李惟淸) 등은 추자도가 수로가 끊어질 정도로 멀어 설진하고서 유방(留防)하기 어렵지만, 제주도와 왕래하는 해로상에서 누차 왜변이 발생하고 있어 방비책 마련이 불가피하니 인근 병력 중에 일부를 차출해 돌아가면서 수토해야 한다는 의견을 개진했다.⁴³ 중앙정부에서는 추자도가 예상되는 왜구의 규모에 상응하는 방어병력을 상주하기에 부적합했고, 주변으로부터의 구원도 신속히 이뤄지기 어려우므로 수색 중심으로 대비책을 모색했다. 이 논의에서도 중앙정부는 비용 부담을 우려해 설진하지 않았을 뿐, 추자도를 방기하는 무관심한 태도를 보이지 않았다.

조선 전기 흑산도와 추자도는 개발 가치나 필요성이 제기되었지만, 그것을 관리하면서 운용하는 비용의 부담에 따라 무인도화가 유지되었다. 두 섬이 오랫동안 무인도로 존재했던 것은 육지와 거리도 멀고, 수로도 거칠어 관리의 어려움이 연안의 다른 도서보다 더욱 컸기 때문이다. 이러한 점에서 무인도화, 즉 이른바 ‘공도화’ 조치는 섬에 대한 무관심 내지 무지의 소산이 아니라 그것의 효용성을 검토한 결과로 나왔다고 보인다. 그리고 이러한 검토는 조선이 그 섬들을 관장한다는 인식을 근간으로 해야 이뤄질 수 있었다.

43 『중종실록』 권44, 중종 17년 5월 29일 갑술.

Ⅲ. 거주 부적합 도서의 파악과 인식

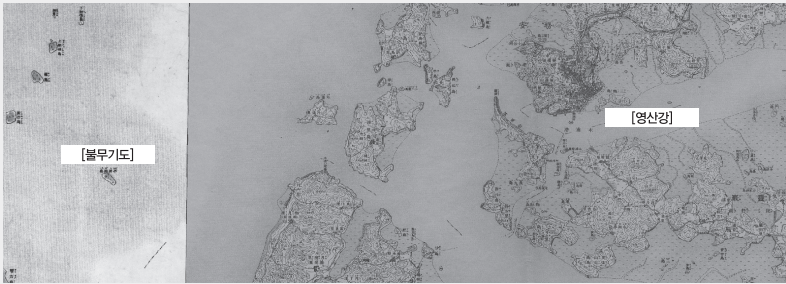
1. 해상활동에서의 다양한 활용

조선시대 무인도 가운데 주목을 받았던 유형은 일시적으로 공도 상태였던 곳들이다. 이 섬들은 본래 인간의 거주가 가능하지만, 정치·사회·경제 등의 요인에 따라 무인도가 되었다. 따라서 이곳들은 상황이 변화할 경우 유인도로 전환될 수 있었고, 선행연구에서는 대체로 그 부분에 주목하였다. 그러나 대다수 섬들은 사람의 상주는 물론 접근 자체도 용이하지 않은 자연환경을 갖추고 있었다. 사실 공도에 관한 논쟁에서 의식하고 있는 독도 또한 사람이 살기에 용이한 조건은 아니다.

‘공도’에 의미를 부여하는 입장에서는 입도가 어려운 섬에 대한 관심의 부재 양상이 동반되어야 할 것이다. 그렇지만 『호남도서지도』에서 볼 수 있듯이 조선은 개발이 이뤄진 섬뿐만 아니라 무인도로 명시한 ‘소소도’도 상당수 파악하고 있었다. 그리고 지리지나 문집, 일기류에서도 거주에 부적합하지만, 나름대로 의미가 부여된 섬들이 산견된다. 이러한 점을 감안하면 조선시대의 도서 인식을 이해하기 위해서는 상주 개발에 적합하지 않은 섬을 파악했던 양상을 살펴볼 필요가 있다.

먼저 해도는 해상교통에 있어서 표지(標識)로 여겨질 수 있었고, 이러한 기능은 도민의 유무와 무관했다. 무인도가 해상표지로 활용된 양상은 해로에 관한 서술에서 확인할 수 있다. 『세종실록』 「지리지」에서 가장 많은 섬들이 언급된 군현은 대정현인데, 제주도의 3개 군현에 대한 서술을 정리하는 문단에 섬과 육지를 왕래하는 항로의 설명을 반영한 결과이다. 여기에는 해상표지로서 여겨지는 여러 섬들이 언급되었는데, 추자도처럼 사람이 거주할 수 있는 곳도 있었던 반면 면적이 축구장 4.5개 수준인 32,590제곱미터

에 불과한 화무지(火無只), 즉 현 불무기도(不務起島)⁴⁴도 있었다. 화무지는 <그림 1>과 같이 영산강에서 바다로 나갔을 때, 펼쳐진 해상에서 처음으로 맞닥뜨리는 섬이다.



<그림 1> 일제 제작 <조선지형도>에서 화무지(불무기도)의 위치

<그림 1>을 참고하면 불무기도는 비단 제주도를 왕래하는 해로에서만 표지로서 기능하지 않고, 육지와 나주제도(羅州諸島)의 사이에서도 중시되었다고 충분히 추정할 수 있다. 예컨대 1668년(현종 9) 나주제도의 진흥을 위해 항해에 나섰던 나준(羅俊)은 팔이도(八爾島)에서 압해도(鴨海島)로 이동할 때, 불무도(佛無島), 즉 불무기도를 해상표지처럼 언급했다.⁴⁵ 현재도 불무기도에는 무인등대가 설치되어 있다.

나주제도의 허다한 섬 인근을 통과해야 오갈 수 있는 흑산도와 관련한 기록에서도 자신의 위치를 파악하는 기준으로서 무인도가 활용될 양상을 볼 수 있다. 1770년(영조 46) 김약행(金若行)은 우이도에서 유배 생활을 할 때 흑산도를 구경하고자 배로 이동하던 중 주변 해상의 섬들을 언급했다.⁴⁶ 이 가운데 서광외도와 목맥도 등은 사람이 살기 어려운 작은 섬들로 흑산도와

44 화무지를 불무기로로 비정한 근거는 오상학, 2021, 「조선시대 제주 해로의 역사지리」, 『한국고지도연구』 13-1, 113쪽 참조.

45 羅俊, 『溪居遺稿』(羅鍾聲 編, 『羅州羅氏世稿』, 羅州羅氏宗中, 1956), 「入島紀行」, 현종 9년 4월 23일.

46 金若行, 『仙華遺稿』, 「留大黑記」, 영조 46년 2월 10일.

비금도, 우이도 사이의 넓은 해상에 홀로 자리하여 해상표지로서 기능하고 있었다.⁴⁷

순조 대 문순득(文順得)은 흑산도에서 홍어를 사고자 항해에 나섰다가 속칭 ‘곡갈’이라 부르는 변도(弁島)에 이르러 풍랑을 만나 표류하기 시작했다.⁴⁸ 여기서 변도까지는 정상적인 노정이었다. 이때 변도는 대흑산도와 삼태도 사이의 ‘꽃관리’라고도 칭해지는 암초로 보인다.⁴⁹ 홍어 장수로서 일상적으로 흑산도를 왕래했던 문순득은 암초 상태로 보이는 ‘변도’를 해상에서 이동 시 위치를 가늠하는 기준으로 삼고 있었다.

앞 장에서 소개했던 최부의 표류 기록은 비록 일시적 공도 상태이긴 하나 무인도가 해상표지로서 여겨졌던 양상을 보여 주는 대표적인 사례라 할 수 있다. 최부는 지도를 꺼내 아국의 흑산도를 기준으로 해 동북쪽으로 가면 아국의 충청도와 황해도가 나오고, 정북에는 평안도나 요동 등이 있다는 식으로 여러 방면으로 바다 너머의 지리를 살펴보았다. 여기에는 과거 고려가 교통하던 정서 방향의 서주(徐州)와 양주(楊州) 땅도 있었다. 그러면서 그는 서쪽을 향해 표류한 지 밤낮으로 5일이 되었으니 중국에 이를 것 같다고 예상하면서 그나마 다행으로 여겼다.⁵⁰

최부는 흑산도가 조선의 강역 내에 있으며, 외양의 항해에서 해상표지로서 기능한다는 점을 인지하고 있었다. 따라서 그는 흑산도를 기준으로 해역으로 위치를 가늠했다. 『동국여지승람』은 흑산도에 대해 『송사(宋史)』의 기록을 인용해 명주(明州) 정해현(定海縣)에서 순풍을 만나면 3일만에 대양으로 나가고, 5일만에 흑산도에 이르러 고려의 경내로 들어간다는 주기를 달

47 서광아도는 칠발도, 목맥도는 매물도(교맥도)로 비정된다(최성환, 2010, 「유배인 김약행의 〈遊大黑記〉를 통해 본 조선 후기 대흑산도」, 『한국민족문화』 36, 153~154쪽).

48 丁若銓, 『漂海始末』(李綱會 編, 『柳菴叢書』), “鮮纜還向小黒山, 到弁島(在大黒山菴土之半, 俗呼곡갈), 忽遇大風從西北起”

49 최성환, 2012, 「문순득 표류 연구 : 조선 후기 문순득의 표류와 세계인식」, 서울: 민속원, 121~122쪽.

50 崔溥, 『錦南先生集』 권3, 「漂海錄」 1, 성종 19년 윤1월 8일.

았다.⁵¹ 반대로 흑산도에서 5일 동안 서쪽으로 간다면 중국의 경내에 다다를 수도 있는 것이었다. 흑산도가 나주로부터 서쪽 해상에 있다는 정보 역시 흑산도에서 동쪽으로 가면 나주가 나온다는 판단으로 연결될 수 있었다.

해상교통의 차원에서는 원거리 항해 시 중간기착지 내지 유사시 대피처로 활용되는 사례도 들 수 있다. 1601년(선조 34) 길운절(吉云節)·소덕유(蘇德裕)의 난에 대한 후속 조치차 여사로서 제주도를 방문했던 김상헌(金尙憲)은 이듬해 출륙하는 과정에서 풍랑을 만나 급히 추자도 일대로 피신했다. 여기서 김상헌 일행은 추자도 남쪽 해상의 초란도에 가까스로 정박했다.⁵² 김상헌 일행은 공포가 상존하는 가운데 초란도에 며칠 동안 묵었다. 초란도는 풍랑을 만날 때에나 우연히 다디를 수 있는 곳으로 현지인들도 내부 사정을 잘 알지 못했다. 그들은 과거 최부가 초란도 앞에 정박했다가 닢줄이 끊어져 표류를 당했던 사실을 알고 있었고, 무리하게 배에서 나와 섬으로 올랐다. 그러면서 김상헌은 추자도나 사서도로 표류한 선원들이 나무에 불을 붙이면 제주도에서 배를 보내 구원하기도 한다는 이야기를 떠올렸다.⁵³ 이처럼 초란도는 표류에 대한 공포적 기억의 공간이면서 동시에 삶을 이어 나갈 수 있는 기회의 섬이었다.

김상헌이 떠올렸던 사서도 역시 유사시 대피할 수 있는 무인도였다. 추자도 동쪽의 사서도는 현재의 시수도로 크기가 작은 편이고, 주변의 도서와 거리가 상당히 멀리 떨어져 있으면서도 그 자체로 홀로 있는 섬이다. 이러한 여건상 시수도에 사람이 거주하기 어렵다. 다만 이곳은 무인도라도 물을 구할 수 있어서 해상에서 조업하던 어선들이 모여들었다. 제주도를 왕래하는 배들 역시 항해에 적합한 바람을 잃으면 사서도로 피신했다 안전을 보전했다.⁵⁴

51 『신증동국여지승람』 권35, 전라도 나주목, 산천, 흑산도.

52 오창명은 초란도를 현재의 '밖미역섬'으로 추정했다[오창명, 2006, 『추자면(楸子面)과 지명』, 『영주어문』 12, 24~25쪽].

53 金尙憲, 『南槎錄』, 선조 35년 1월 25일~28일.

54 李衡祥, 『南宦博物』, 「誌島」, 斜鼠, “在楸子東南 周三里 距州七百餘里, 無人家 以其有水 港漁舡全集, 海舡之失風者 賴此多全.”

거주 자체가 곤란한 무인도는 다른 곳을 목적으로 하는 항해 중 표지나 대피처와 같은 부수적 활용 외 그 자체로 이용되기도 했다. 대정현의 개도는 제주도에서도 남쪽 해상에 자리해 육지로부터 매우 멀리 떨어져 있었지만, 5~6촌이 넘기도 하는 가장 큰 전복이 산출되기 때문에 육지의 전복 채집 어선들이 봄과 여름에 수시로 찾아왔다.⁵⁵ 개도는 현재 가파도로 사람이 거주할 수 있는 곳이긴 하나 당시는 무인도 상태였다. 질 좋은 전복을 얻기 위해 위험한 제주해협을 왕래할 정도였다면, 인근의 무인도에 잠시 정박하고서 해산물을 채집하는 일은 일상적이었을 것이다.

또한 내해에 자리하면서 가까운 곳에 있는 무인도는 유람의 공간이 되기도 했다. 개항 후의 사례이기는 하나 입자도의 박종현(朴宗鉉)은 늦봄의 날씨에 작도로 배를 띄우고서 벗과 유람하는 흥취를 노래했다.⁵⁶ 여기서 작도는 전장포 앞의 작은 무인도로 보인다. 무인도를 그저 육지나 유인도의 위치에서 경관으로 즐기기보다 직접 찾아가서 노니는 공간으로도 여겼던 셈이다.

조선에서는 사람의 거주나 개발이 어려운 섬 역시 해상활동에서 항해 중 해양표지나 피난처, 해산물 채취 등 다양한 방식으로 활용되었다. 그 항해에는 반역에 대한 처리 목적에서 시행된 어사 파견과 같은 지배력 투사 목적의 이동도 포함되었다. 이러한 섬들도 해상활동에서는 삶의 공간으로 여기고 있었다는 점은 거주 가능한 곳의 공도 여부가 도서에 대한 관심의 결여를 의미하지 않다는 사실도 반증한다.

2. 강역의 표지로서 의미 부여

조선은 해상활동의 공간적 범위를 기본적으로 강역 내로 제한했다. 건국 직후의 ‘해금(海禁)’ 조치는 왜구 문제를 의식한 것이었다. 그렇지만 그 문제

55 鄭運經, 『耽羅聞見錄』, 『循海錄』, “一船從日邊來 葦帆映日, 風利半敬 瞥眼入二島間, 鎮人言, 陸地鮑人之偷採者也, 蓋島之產鮑最大 或過五六寸云.”

56 朴宗鉉, 『華停遺稿』 권1, 四月遊鵲島, “沙村十里互長洲 / 永日無風任小舟 / 舉眼無如觀海大 / 故招勝友恣遨遊.”

가 일정 부분 해소된 상황에서도 조선은 원양 도항을 금지하고, 해외 통상도 제한했다.⁵⁷ 전근대 지상의 경계가 산천을 기준으로 한다면, 해상에서는 육안으로 식별 가능한 도서와 바다의 색 등을 활용할 수 있다. 예를 들어 송의 서경(徐兢)은 서해상을 통해 고려에 가던 중 협계산이라는 명칭의 섬을 보고서 이곳이 중국과 한반도의 경계로 여겨진다고 언급했다.⁵⁸

사람의 거주가 가능한 섬은 공도 조치가 가해졌더라도 그 자체가 관할권 행사를 의미하기 때문에 도민의 유무와 관계없이 경계 내로 여겨졌다. 그런데 이러한 기준을 개발이 어려운 섬에 적용한다면 지역에서 그 섬을 활용하고 있었던 사실을 영유권 행사로 그대로 대치하기 어렵다. 육지에서 경제적 요인 등으로 월경 행위가 반복되었듯이 지역민들이 정부의 입장에서 벗어난 해상활동을 전개하기도 했기 때문이다. 개발조차 어려운 섬들은 보통 정부 차원의 행위가 가지적으로 취해지지 않았다. 따라서 경계의 무인도가 강역의 표지로서 기능했는지의 여부는 그에 대한 영유 인식의 고찰이 전제되어야 할 것이다.

이 절에서는 당시 전라도에 속했던 도서 가운데 제주도 주변의 무인도를 중심으로 영유 인식을 살펴보고자 한다. 제주도는 한반도의 최남단에 있는 ‘변방의 절도(絶島)’로 여겨졌으므로 주변 도서들 역시 경계와 연관되어 있기 때문이다. 제주도는 1416년(태종 16) 북면의 제주목과 남면의 정의현·대정현의 3개 군현으로 재편된 이래 1895년(고종 32) 23부제가 시행되기 전까지 그 형태를 유지했다. 조선 전기 지리지인 『동국여지승람』과 제주도 최초의 읍지인 이원진(李元鎭) 편찬의 『탐라지』, 제주목사 이형상(李衡祥)이 직접 제주도를 소개하고자 작성했던 『남환박물』을 활용해 각 군현의 부속도서를 정리하면 <표 3>과 같다.

57 우인수, 2007, 「조선 후기 해금정책의 내용과 성격」, 『한·중·일의 해양인식과 해금』, 서울: 동북아역사재단, 127~129쪽.

58 「선화봉사고려도경」 권35, 海島 2, “正東望 一山如屏, 卽夾界山也, 華夷, 以此爲界限.” 협계산은 대체로 가거도로 비정된다(강원춘, 2023, 「고려도경을 통해 본 가거도-고군산군도 구간 항로」, 『해양문화재』 18, 44쪽, <표 3> 참조).

조선시대 무인도에 대한 인식 양상

〈표 3〉 조선 후기 제주도의 부속도서

군현	제주목	정의현	대정현
『동국여지승람』 (1481)	楸子島(淸路島, 知道島, 草生島, 雄原島), 斜餘鼠島, 斜鼠島, 大火奪島, 小火奪島, 牛島, 飛揚島	知歸島, 森島, 衣脫島, 豆落島, 椴島	麼羅島, 竹島, 貫島, 加波島
『탐라지』 (1653)	楸子島(淸路島, 知道島, 草生島, 雄原島), 斜餘鼠島, 斜鼠島, 大火奪島, 小火奪島, 牛島, 飛揚島	草島, 知歸島, 森島, 禿島, 豆落島, 虎島	竹島, 蓋波島, 摩羅島, 貫島
『남한박물』 (1704)	牛島, 大火脫島, 小火脫島, 飛揚島	虎島, 斗落島, 禿島(文島), 森島, 知歸島, 草島	竹島, 蓋波島, 摩羅島, 貫島

제시한 기록의 차이는 제주목 항목에서 육지와 왕래하는 해로상의 도서를 반영했는지의 여부이다. 이형상은 추자도 일대의 섬들과 사여서도, 사서도를 영암이나 강진에 속한다고 보았기 때문에 〈표 3〉에서는 빼다. 다만 이형상은 제주도 내 군현에 속하지 않더라도 흑산도 등 주변 해역의 도서들을 많이 나열했기 때문에 추자도 등 역시 기록에 반영되어 있기는 하다.

제주도는 북쪽이 육지 방향이므로 정의현과 대정현의 앞바다가 좀 더 외부와 맞닿은 곳이었다. 그 가운데 동쪽에 자리한 정의현에는 5~6개 도서가 부속도서로 명시되었다. 이들은 모두 무인도였으며, “높고 험해 사람이 통하지 못하는(高險人迹不通)” 삼도 같은 섬도 포함되었다. 정의현에서의 차이는 『탐라지』부터 초도가 새로 수록되었다는 점을 들 수 있다.⁵⁹ 현재 서귀포항 방파제로 활용되는 초도는 과거 오정빈(吳廷賓)에게 헌마의 대가로 획득된 적이 있었다. 오정빈은 우도(牛島)에서 소를 길렀으므로 초도 역시 비슷하게 활용되었을 듯하다. 초도는 목사 이원달(李源達)의 재임시 방어영으로 이속되었다.⁶⁰ 초도는 본 섬과 매우 가깝기 때문에 명시되지 않기도 했던 것 같다.

이 글에서 주목하는 섬은 호도이다. 김상헌의 『남사록』에 따르면 호도는

59 『동국여지승람』의 범도(椴島)는 음차된 지명으로 이후 기록의 호도(虎島)와 동일한 곳이다. 이러한 혼용은 이후 다른 기록에서도 수시로 발생했다.

60 李源祚, 『耽羅誌草本』 권秋, 「旌義」, 島嶼, “草島, 在縣西海中, 昔吳廷賓 獻駿馬二匹, 別養于牛島, 以其功 劃給此島, 牧使李源達時 移屬營廳.”

과거 목호(牧胡)의 난 당시 최영(崔瑩)의 토벌군에 대해 석가비(石加碑)와 초고도(尙古道) 등이 최후까지 저항했던 곳으로 여겨졌다.⁶¹ 1731년(영조 7) 제주도에 왔던 정운경(鄭運經) 역시 포구의 서귀방호소에 머무를 때, 남쪽 해상에 있는 범도(凡島), 즉 호도 등 3개의 섬을 보면서 최영의 일화를 떠올렸다.⁶² 그런데 최후의 저항이 이뤄졌던 섬은 기록에 따라 다른 곳으로 기억되기도 했다. 이형상은 삼도와 지귀도, 초도 등이 모두 옛 홍로현(洪爐縣)의 연안에 있는 작은 무인도인데, 과거 몽골의 석가을비(石加乙碑)와 초고도보개(尙古道甫介) 등이 도망쳐 이 섬들에 의거했다가 최영에게 토벌되었다고 기록했다.⁶³ 그는 섬 항목에서 『남사록』을 인용하면서 다른 의견을 내기도 했으므로 김상헌이 목호들의 최후 저항지로 호도를 거론했음을 인지했을 테지만, 인근의 다른 섬들에게 그 기억을 투사했다.

1374년(공민왕 23)에 발발했던 목호의 난은 몽골의 지배 유산에 대한 처리 과정에서 제주도에 대한 고려의 영유권을 확고하게 정립했던 사건으로 여겨진다.⁶⁴ 이러한 맥락에서 다른 부속도서와 달리 호도 등에 대한 설명에서 홍로현이라는 고려 말 현촌이 명시되는 점도 주목할 수 있다. 서귀포를 포함한 홍로현은 몽골로 말을 보내는 출항지였다.⁶⁵ 이처럼 서귀포 일원은 몽골 지배의 기억을 대표하는 곳이며, 그곳을 평정했던 사실은 곧 탈몽골의 상징이 될 수 있었다. 즉 이 섬들은 제주도에 대한 중앙권력의 지배권을 확립한 곳이자 몽골의 영향으로부터 벗어나는 노력을 상징적으로 보여 주는 일종의 성지(聖地)였다.

고려대학교가 소장한 1884년(고종 21)의 『지도』는 규장각 소장 영조 대 『조선지도』(奎16030)에 기반해 제작된 것으로 보인다. 비번사에서 사용했던

61 金尙憲, 『南槎錄』, 선조 34년 10월 14일 무인.

62 鄭運經, 『耽羅聞見錄』, 『耽羅記』, “宿西歸鎮, 鎮壓臨南冥 有三島 羅時浦口, 石壁四削 樹木蒙密, 形如山棚, 其一曰凡島 乃崔瑩之破哈赤處也(合赤元所置牧子, 麗末叛).”

63 李衡祥, 『南宦博物』, 『誌島』, 森島·知歸島·草島.

64 정동훈, 2017, 『초기 고려-명 관계에서 제주 문제』, 『한국중세사연구』 51, 266~268쪽.

65 金尙憲, 『南槎錄』, 선조 34년 10월 15일 기묘, “西歸浦, 卽縣西烘爐川下流, 耽羅朝大元時, 候風處云.”

『조선지도』는 별다른 주기를 달지 않았던 반면 1884년의 『지도』는 군현별로 별칭이나 호구, 군액, 결충 등의 정보를 주기로 명시했다. 이 가운데 울릉도와 흑산도, 제주도와 같이 강역의 종단에 자리한 섬들에 대해서는 연혁도 서술되어 있는데, 영유권의 역사적 연원을 고증하려는 목적의 결과물로 보인다. 제주도의 경우 연혁의 마지막 부분은 고려 공민왕 때 최영이 제주도를 토벌해 평정하였고, 조선 태종 때 3개 군현으로 재편되었다는 내용으로 종결되었다.⁶⁶

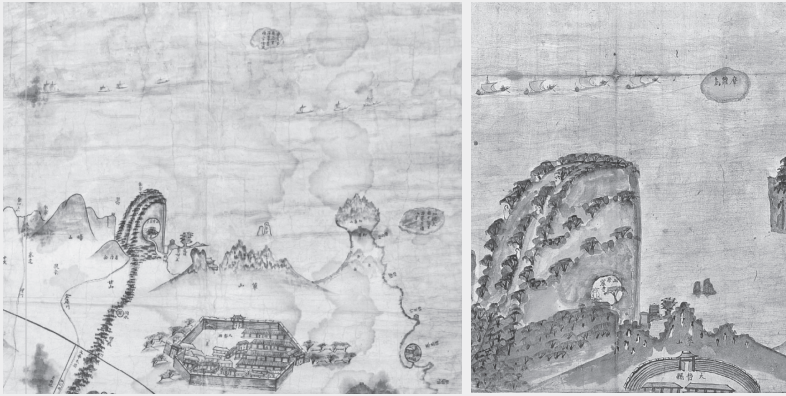
요컨대 정의현 남쪽 해상의 섬들은 개발이 어려운 무인도였지만, 조선의 외교 노선과 강역의 정립에서 중요한 사건이 전개되었던 곳으로 기억되었다. 제주도를 찾은 중앙의 지식인들은 노인성(老人星)이 보인다는 이국적인 섬 남쪽 해안에서 호도 등을 바라보면서 조선의 강역을 재확인했다.

목호의 난에 대한 기억은 제주도민으로 하여금 조선의 지배에 순응하게 하는 장치이기도 했다. 지배는 주민에 대한 통제를 동반한다. 무인도를 매개로 한 주민의 통제 양상은 대정현의 마라도에서도 볼 수 있다. 지금은 마라도에 사람이 거주하고 있지만, 조선시대에는 해안의 석벽이 높아서 배를 정박할 수 없는 섬으로 여겨져 개발되기 어려운 상태에 있었다.⁶⁷ 제주도 내에서는 3~4월 중 마라도에 가서 조업할 경우 황무가 일어 보리가 자라지 않는다고 하며, 망종 전에 어채선이 접근하는 것을 엄금했다.⁶⁸ 제주도는 벼농사가 거의 이뤄지지 못해 곡식으로서 보리는 매우 가치가 높았다. 마라도의 일은 제주도의 농사를 좌우하는 것처럼 여겨졌다.

66 『地圖』(고종 21년, 고려대학교 소장), 전라도, 제주, “高麗恭愍王時, 濟州叛, 遣崔瑩討平之, 本朝太宗朝, 置旌義·大旌二縣.”

67 尹蕃東, 『(증보)耽羅誌』 권5, 대정현, 산천, “摩羅島, 在縣南海中 周五里, 補, 四面石壁嵯峨, 不得泊舟.”

68 李源祚, 『耽羅誌草本』 권冬, 「大靜」, 島嶼, “摩羅島, … 三四月間 漁採喧囂, 則黃霧四塞 牟麥不登, 故芒種前, 禁漁採船.”



〈그림 2〉〈대정현지도〉(좌)와 『제주십경도의 〈산방산〉(우)에 묘사된 마라도와 외국 선박들

마라도의 입도에 관한 금지 속설이 생긴 배경은 〈그림 2〉의 마라도 옆에 묘사된 선박들에서 유추할 수 있다. 〈대정현지도(大靜縣地圖)〉에서는 이 배들이 마라도와 제주도 사이를 지나가고 있다. 이 배들은 중국 남부와 일본 나가사키(長崎)를 오갔던 상선이다.⁶⁹ 조선은 외부 선박과의 접촉을 엄금하였다. 그럼에도 불구하고 연해 주민들이 외국 선박과의 밀교역을 목적으로 몰래 바다로 나가는 일들은 지속적으로 발생했고, 심지어 고의로 표류하는 경우도 있었다.⁷⁰ 외국 선박들이 수시로 지나다니는 마라도는 정부의 통제에서 벗어난 사사로운 접촉이 일어나기 용이한 공간이므로 접근 자체가 엄금되어야 했다. 마라도의 속설은 입도를 제주도 전체의 안녕을 해치는 행위로 규정하여 금기시하게 했다.

이처럼 제주도 주변의 무인도들은 지배력이 행사되는 강역의 경계를 나타내는 기준처럼 여겨졌다. 그렇다면 경계부가 아닌 내부에 자리한 무인도들은 강역 인식에 있어서 어떠한 의미를 지니고 있었을까? 제주도를 왕래

69 李衡祥, 『南宜博物』, 『誌海』, “漢擘以南 俱係外洋, 洋中布帆 往往望見至, 或聞砲響, 盖是吳越抵長崎島(日本)之直路也.”

70 戴琳劍, 2019, 「조선 후기 정부의 海洋認識에 나타난 防禦의 성격: 漂流民에 대한 태도를 중심으로」, 『農檀學報』 132, 376~380쪽.

하는 해로상의 여러 무인도들은 그에 대한 인식의 일면을 보여 준다.

〈표 3〉과 같이 『동국여지승람』이나 이원진의 『탐라지』는 제주목의 산천 항목에서 추자도 및 그 부속도서와 제주도까지의 항로상에 있는 사서도, 동여서도, 대·소화탈도를 우도와 비양도 앞에 두었다. 앞에서 봤듯이 제주도는 조선 전기부터 관할하는 섬이 아니더라도 관두량에서 제주도까지 육지와 왕래하는 항로상의 섬들을 지리지에 수록하는 경향이 있었다. 효종 대 읍지는 기재 상한을 중간지점의 추자도로 두었던 것인데, 이형상이 추자도와 사서도, 동여서도 이북을 내양(內洋)으로 보았던 것과 연관되어 있다.⁷¹ 추자도를 기준으로 그 북쪽은 육지해, 그 남쪽은 제주해로 여겨졌다.⁷² 제주도를 포함한 ‘제주해’는 영암 소속인 추자도와 강진의 사서도를 접점으로 육지와 연결되었다. 이형상은 한라산 산행 중 수행인들과의 대화에서 제주도와 육지의 기맥이 바닷물이 들고 날 사이라도 이어져 있으니, 곧 제주도의 석맥이 서로 이어지고 얼크러져 대·소화탈도로부터 추자도, 백도에까지 이르면서 육지 고을에 다다른다는 인식을 공유했다.⁷³ 무인도인 이곳들은 항로상 해상포지이자 제주도와 육지 사이의 징검다리였다.

기맥의 연결 인식은 곧 제주도를 한반도와 유기적인 존재로 이해하게 했다. 따라서 그 인식은 다음과 같이 제주도에 대한 조선의 영유권 문제와 직결되었다.

우리나라(東方)의 산은 백두에서 시작해 한라에서 그칩니다. 산이 그치는 곳은 그 기운이 꺾히 뭉쳐 있어 그 시작한 곳과 비슷합니다. … 중간이 현격해 만 리나 되고, 북극과의 거리 차이도 10여 도입니다. 땅이 가까워서 앞

71 李衡祥, 「南宦博物」, 「誌地」, “全羅南海之外 有所楸子·東餘鼠·靑山等島, 此爲內洋, 所盡處 西自楸子 東之靑山一帶謂之.”

72 金尙憲, 「南棧錄」, 선조 35년 1월 28일, “余見楸子島, 在海南之迤南, 濟州之迤北 … 自島以北 謂陸地海, 水色混濁 波浪不高, 自島以南 謂之濟州海, 水色深碧 無風浪高.”

73 李衡祥, 「南宦博物」, 「誌地」, “想厥山脚 從陸入來, 風打水蓄 終古崩穿, 今雖有海潮所間, 氣脉之連絡, 觀於此 可知也. 厨人中有鮑漢 舉手而點白, … 而石脉相連纍纍 於大·小火脫 至於楸子·白梁, 以達於陸邑中.”

은 게 아니고, 백성들이 듣고서 본뜬 것도 아닙니다. 풍속은 남북이 확연히 다릅니다. 그런데도 이처럼 서로 비슷한 것은 어찌 백두로부터 구불구불 이어지면서 얽힌 기맥이 변치 않고 끝에 이르러 처음으로 돌아갔기 따름이 아니라 하겠습니까? 그러므로 신라와 백제가 대대로 부용(附庸)으로 삼았고, 고려(王氏)가 비로소 군현으로 삼은 뒤에는 원나라 사람이 비록 잠시 소유했다라도 능히 취하지 못했습니다.⁷⁴

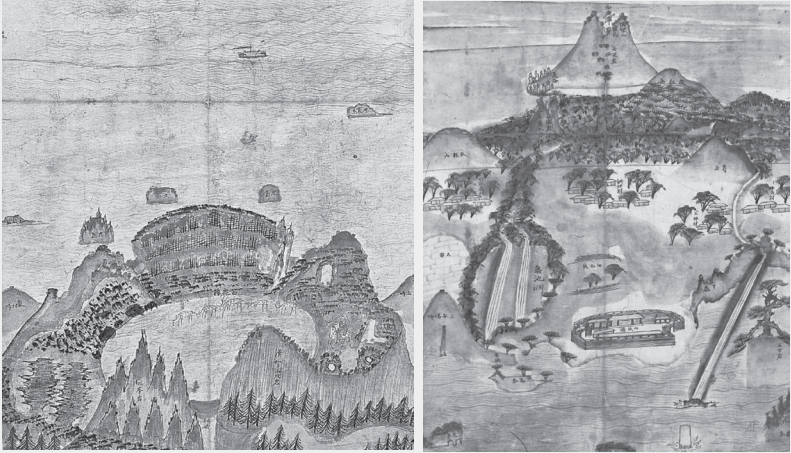
인용문에 따르면 제주도는 백두산으로부터 한반도를 관통하는 기맥과 유기적으로 연결되어 있다고 인식되었다. 그러므로 제주도에 대한 한반도 정치권력의 통치는 외부의 침입에도 불구하고 대대로 확고하게 유지될 수밖에 없었다. 그것이 섭리였다.

유기적 관계에 관한 개념은 본 섬인 제주도와 부속도서 사이에서도 적용되었다. 호도와 독도(禿島) 등은 제주도 본 섬과 한 몸처럼 여겨졌다. 두 섬은 한라산 주봉이 깎여 바다로 들어갈 때 꼭대기가 나뉘어 만들어졌다고 인식되었다.⁷⁵ 국립민속박물관이 소장한 『제주십경도(濟州十景圖)』의 〈서귀소(西歸所)〉 화폭에 달린 주기에도 문도(文島), 즉 독도와 초도, 호도, 삼도가 바다 가운데 가파르게 솟아 있는데, 항간에선 한라산 주봉이 부러졌을 때 나뉘어서 쌓인 것이라는 이야기가 있다는 내용이 명시되었다.⁷⁶ 한라산은 정상 부분에 분화구 지형이 있어 ‘두무악(頭無岳)’으로 일컬어졌고, 두무악은 제주도의 별칭으로 여겨지기도 했다. 『제주십경도』의 〈백록담〉 부분은 마라도와 함께 이 섬들을 백록담 너머로 보이는 해상에 표현해 주도인 제주도와 부속도서의 연관성을 유추하게 한다.

74 鄭運經, 『耽羅聞見錄』, 「與人書」, “東方之山, 始白頭止漢拏, 山之所止, 其氣必聚, 而類其所始, … 中間之懸隔萬里, 占北極差十數度也, 地非近而肖, 民非聞而效也, 風氣乃南北頓異, 然若是其相似者, 豈非自白頭逶迤蟠結 而氣脈不變 至終而返始也, 故在羅濟 世爲附庸, 自王氏始郡縣之 元人雖暫有 而不能取.”

75 李源祚, 『耽羅誌草本』 권 秋, 「旌義」, 島嶼. “禿島, 謠傳 漢拏山柱峯 摧折時分峙 爲禿島·虎島云.”

76 『濟州十景圖』, 西歸所. “對城海中 有文島·草島·虎島·森島, 皆壁削拔於雲浪中, 謠所謂 漢拏山柱峯 摧折時, 分峙者是也.”



〈그림 3〉 『제주십경도』의 〈백록담〉(좌)과 〈서귀소〉(우)

이러한 맥락에서 호도와 독도 등은 제주도가 조선의 강역에 속한다는 인식을 강화하는 기억의 공간이면서 동시에 제주도에 구현된 백성에 대한 지배가 유기체적 국토관에 입각해 무인도에도 적용된다는 사실을 보여 주는 사례라 할 수 있다. 요컨대 제주도의 부속도서 사례는 본래 사람이 살기 어렵고, 뚜렷한 개발 행위가 가해지지 않은 섬이라 할지라도 조선이 나름대로의 방식으로 영유권을 행사하는 존재로 여겼다는 사실을 보여 준다.

IV. 맺음말

전근대 정치권력의 주된 지배 대상은 토지와 인신이었다. 이러한 이해를 반영하여 도서에 대한 관심 역시 두 요소의 결속 양상, 즉 ‘공도’나 ‘입도’ 등에 초점을 두고 연구가 진행되었다. 그런데 한반도 주변에 산재한 섬들의 대부분은 무인도이며, 이 가운데는 사람의 거주 자체가 불가능한 곳도 상당하다. 이 글은 지배에서 인신의 요소가 부재한 무인도의 상태에서도 인간 활동 차원의 인식이 투영되었다는 점을 조선시대 전라도의 사례를 통해 조

망해 보고자 했다.

무인도는 일시적 무인 상태의 섬과 거주 부적합 도서의 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 전자의 유형은 ‘공도’ 논쟁과 관련해 선행연구에서 관심을 받았던 대상이다. ‘공도’에 비판적인 최근의 연구는 그것이 일시적 조치였을 따름이며, 조선은 섬에 대한 적극적인 개발 의지를 지니고 있었다고 본다. 이러한 해석은 결국 도민이나 개발 행위의 유무를 기준으로 영유 인식을 판단하려는 생각에 기반한다. 반면에 이 글은 ‘공도’ 조치 자체도 관찰권 행사로서 영유 인식의 소산으로 봐야 한다는 점을 부각하고자 했다.

‘공도’ 조치는 중앙정부가 섬의 효용성을 따진 결과로 취해졌다. 여기에는 왜구의 위협뿐만 아니라 치안 유지, 해상교통의 안전 등의 각종 요소가 고려되었다. 만약 효용성 검토가 긍정적인 결과를 도출할 경우 ‘공도’인 섬에서는 다시 적극적인 경제 활동이 전개될 수 있었다. 그러한 장면은 선행연구에서 주목한 조선 후기뿐만 아니라 세종 대와 성종 대 등 조선 전기의 실록 기사 등에서도 볼 수 있었다.

이 글에서 보다 중점을 두고자 했던 유형은 애초에 개발 자체가 어려운 무인도이다. 과거에도 그랬겠지만, 조선시대에도 연해 주민들은 그 섬들을 해상활동에서 활용하고 있었다. 여기에서는 주로 항해 시 해상표지와 대피처로 쓰였던 사례를 제시했다. 이러한 활동은 섬 자체의 경제성과 무관하게 다른 목적의 활동 속에서 부수적으로 활용될 수도 있었음을 보여 준다. 그 활동에는 어사 파견 등 지배행위를 위한 이동도 포함했다.

그리고 항구적인 무인도라 할 수 있는 섬들에 대해서도 영유 인식이 투사되어 있었다. 이러한 인식은 그 섬 자체의 특징뿐만 아니라 주변에 설군 내지 설진 등의 방식으로 지배체계가 구축되어 있었던 유인도와의 유기적인 지리관 속에서도 형성, 강화되었다. 굳이 공도 조치의 성격을 논할 필요가 없이 조선은 충분히 무인도에 대해 영유 인식을 지니고 있었다는 해석이 가능한 것이다.

사실 현재도 공도 조치가 취해지고서 일시적 입도까지 제한되는 섬들은 꽤 많이 있다. 예컨대 여수시 삼산면의 상·하백도 일원은 남해의 영해기점

중 하나로 최외곽에 자리하고 있는데, 사적 및 명승으로 지정된 이래 정부에 의해 입도 자체가 상시 제한된 절대보존 무인도서로 존재하고 있다.⁷⁷ 오늘날 관점에서는 도민의 존재를 지배 행위와 대치되는 개념으로 볼 수 없는 것이다.

무인도에 대한 조선의 영유 인식은 하백도에 적용된 근대적 영토 개념과 맞닿아 있다고 단언하기는 어렵다. 이 글에서 의미를 부여하고자 하는 것은 조선은 도민의 유무와 상관없이 섬에 대한 관할권을 행사하기도 했으며, 아예 살기 어려운 섬에 대해서도 나름대로의 방식으로 영유 인식을 지니기도 했다는 것이다. 애초에 산천에 인격적인 속성을 부여하기도 했던 조선시대의 사고에서는 도서에 주민이 거주해야만 영유 인식을 투사할 수 있다는 이해가 성립할 수 없었다. 섬 역시 치제의 대상이었으며, 조선은 허구의 섬을 제하여 그 대상을 실제의 섬으로 한정하려는 노력을 전개했다.⁷⁸

그렇다면 조선은 육지로부터 멀리 떨어져 있는 무인도의 존재를 어떻게 인지했을까? 『허생전』에서 허생은 조선과 일본 사이의 어딘가에 있다는 무인도에서 조선의 통치체계에서 벗어난 새로운 사회를 건설했다. 그리고 그 사회가 조선과 접촉하지 못하도록 배를 불태워 버렸다.⁷⁹ 이를 감안하면 반대로 실재를 인지하고 있으며, 도달 가능한 무인도는 조선의 관할권이 미치는 곳으로 인식했다는 해석도 가능하다. 무인도에 대한 실제의 파악은 그쪽 방면으로부터의 접근을 기대하기 어려우므로 조선으로부터 일방향적으로 이뤄진다. 대항해시대의 선원처럼 원양항해에 나서지 않는 이상 그 파악은 바다 방면으로의 망견(望見)에 기초할 것이다.

이 글의 대상 지역에서 망견의 사례로는 명종 대 제주도를 찾았던 임제(林梯)의 한라산 등정을 들 수 있다. 그는 곳은 날씨로 오랫동안 존자암에 머물면서 한라산에 오르지 못하다가 오랜만에 갠 날씨를 만나 정상까지 등정

77 “하백도”, 『2021년 무인도서 백서』(해양수산부 무인도서 종합정보, <http://uii.mof.go.kr/>),

78 『세종실록』 권76, 세종 19년 3월 13일 계묘.

79 강명관, 2017, 『허생의 섬, 연암의 아나키즘』, 서울: 휴머니스트.

했다. 이날은 혼치 않은, 정상까지도 청명한 날이었다. 이때 일행들은 남쪽 먼바다에 바둑알같이 놓인 물체를 섬이라고 여겼는데, 존자암의 청순(淸淳)은 남해 먼 해상에 섬이 전혀 없다면서 그것을 구름으로 설명했다. 임제 등은 그 말을 믿지 않았는데, 결국 그 물체가 다가오면서 구름인 것으로 판명되었다.⁸⁰ 이처럼 먼바다에 섬이 있는지의 여부는 높은 산에 올라 멀리 보는 행위를 통해서도 식별될 수 있었다.

이 글은 무인도에 관한 전체적인 시각을 밝히기보다 관련한 사례에 의존하여 서술되었다는 한계를 지닌다. 조선시대 무인도에 관한 명료한 규정을 찾아보기 어려운 여건상 사례를 중심으로 하는 접근은 불가피할 것이다. 다만 그러한 접근은 훨씬 풍성한 내용을 담아야 유효한 의미를 도출해 낼 수 있을 텐데 이 글은 그 차원에까지 이르지 못했다. 이러한 한계에 대해서는 사료 수집과 방법론 모색의 후속작업을 통해 보완하는 것으로 양해를 구하고자 한다.

80 林悌, 「南溟小乘」, 1578년(선조 11) 2월 15일. “衆曰, 遊人到此 必逢驟雨, 未有若今日之開朗也, 望見天際, 海上有物 圓如車蓋, 或白或墨 點點成列 政如局上碁子. 皆以爲島也, 淸淳曰, 貧道年年登此 非一再, 而南溟絕無島嶼 此乃雲氣耳, 相難之餘, 其物漸迫 則乃雲也.”

참고문헌

- 『고려사』.
『고려사절요』.
『조선왕조실록』.
『신증동국여지승람』.
『호남도서지도』(국립익산박물관 소장).
『地圖』(고종 21년, 고려대학교 소장).
『濟州十景圖』(국립민속박물관 소장).
『大靜縣地圖』(18세기, 제주특별자치도 세계유산본부 소장).
金尙憲, 『南槎錄』.
金若行, 『仙華遺稿』.
羅俊, 『溪居遺稿』(羅鐘聲 編, 『羅州羅氏世稿』, 羅州羅氏宗中, 1956).
朴宗鉉, 『華停遺稿』.
尹蒼東, 『(증보)耽羅誌』.
李源祚, 『耽羅誌草本』.
李元鎮, 『耽羅誌』.
李衡祥, 『南宦博物』.
林悌, 「南溟小乘」[辛鎬烈·林燮澤 공역, 『(譯註)白湖全集』下, 창작과비평사, 1997].
丁若銓, 「漂海始末」(李綱會 編, 『柳菴叢書』).
崔溥, 『錦南先生集』.
徐兢, 『선화봉사고려도경』.

강명관, 2017, 『허생의 섬, 연암의 아나키즘』, 서울: 휴머니스트.
강원춘, 2023, 「『고려도경』을 통해 본 가거도-고군산군도 구간 항로」, 『해양 문화재』 18.
고동환, 2013, 「조선 후기 연안항해와 外洋航路의 개척」, 『東方學志』 161.
고석규, 1997, 「設郡 논의를 통해 본 조선 후기 섬의 변화」, 『島嶼文化』 15.
김경옥, 2004, 『朝鮮後期 島嶼研究』, 서울: 혜안.

- 金湖東, 2005, 「조선 초기 울릉도·독도에 대한 ‘空島政策’ 재검토」, 『民族文化論叢』 32.
- 戴琳劍, 2019, 「조선 후기 정부의 海洋認識에 나타난 防禦的 성격: 漂流民에 대한 태도를 중심으로」, 『震檀學報』 132.
- 박중기, 2017, 「조선시대 관찬 지리지의 섬 인식과 변화」, 『한국학논총』 48.
- 배우성, 1997, 「조선 후기 沿海·島嶼지역에 대한 국가의 인식 변화」, 『島嶼文化』 15.
- 소순규, 2022, 「『세종실록지리지』 해도 기술 원칙과 우산·무릉도 기사의 재검토」, 『영토해양연구』 24.
- 宋亮燮, 2005, 「朝鮮後期 羅州諸島の 折受와 設邑論議의 展開」, 『大東文化研究』 50.
- 신명호, 2008, 「조선 초기 중앙정부의 경상도 海島政策을 통한 空島政策 재검토」, 『역사와 경계』 66.
- 오상학, 2021, 「조선시대 제주 해로의 역사지리」, 『한국고지도연구』 13-1.
- 오창명, 2006, 「추자면(楸子面)과 지명」, 『영주어문』 12.
- 우인수, 2007, 「조선 후기 해금정책의 내용과 성격」, 『한·중·일의 해양인식과 해금』, 서울: 동북아역사재단.
- 尹京鎭, 2008, 「고려 말 조선 초 서해·남해안 僑郡 사례의 분석: 전라도·충청도·서해도 지역의 사례」, 『韓國史學報』 31.
- 이욱, 2019, 「18세기 제주의 진상제(進上制)와 상품유통」, 『韓國史研究』 186.
- 임학성, 2022, 「조선 전·후기 섬에 대한 인식 및 정책 변화 양상-전라도 지역을 중심으로-」, 『해양문화재』 16.
- 정다함, 2007, 「朝鮮初期 野人과 對馬島에 대한 藩籬·藩屏 認識의 형성과 敬差官의 倂見」, 『東方學志』 141.
- 정동훈, 2017, 「초기 고려-명 관계에서 제주 문제」, 『한국중세사연구』 51.
- 鄭杜熙, 1976, 「朝鮮初期 地理志의 編纂(1)」, 『歷史學報』 69.
- 정요근, 2012, 「고려~조선 전기 전라도 서남해상 島嶼 지역의 郡縣 편제와 그 변화」, 『島嶼文化』 39.
- 주철희, 2012, 「고초도 위치 비정에 대한 재검토」, 『한일관계사연구』 41.
- 최성환, 2010, 「유배인 김약행의 〈遊大黑記〉를 통해 본 조선 후기 대흑산도」, 『한국민족문화』 36.
- _____, 2012, 『문순득 표류 연구: 조선 후기 문순득의 표류와 세계인식』, 서울: 민속원.

조선시대 무인도에 대한 인식 양상

한문중, 2012, 「조선 전기 조일 간 어업분쟁과 해양권의 강화」, 『한일관계사 연구』 42.

한국섬진홍원 교류협력실, 2023, 「통계로 알아보는 섬의 중요성」, 『한국의 섬, 세계의 섬』 1.

『2021년 무인도서 백서』(해양수산부 무인도서 종합정보, <http://uii.mof.go.kr>).

국문초록

전근대 도서에 관한 연구는 주로 유인도 내지 무인도의 유인화에 초점을 두었다. 그러나 한반도의 부속도서는 대부분 무인도로 구성되어 있기 때문에 전근대 도서 인식을 살펴보기 위해서는 무인도 자체에 관한 문제에도 접근할 필요가 있다. 이 글은 조선시대 무인도를 소재로 전근대 도서 인식에 대한 이해를 확장하고자 했다. 무인도는 거주 가능 여부를 기준으로 유형을 양분할 수 있다. 거주 가능 무인도의 경우 정치, 경제 등의 요인에 따라 무인화된 상태로 해당 문제가 해소될 경우 유인도로 전환될 수 있었다. 조선은 무인화된 섬에 대해 수토(搜討)나 조업 허가 등의 형태로 관할권을 행사하였고, 개발 가치와 관리 비용을 고려해 지역민의 입도(入島)를 통제했다. 즉 ‘공도(空島)’ 조치에는 섬에 대한 관리 의도가 내포되어 있었다. 거주가 어려운 섬은 해산물 채취나 기상 악화 시 대피처, 해로 및 해상 경계를 인지하는 표지(標識) 등 다양한 방식으로 활용되었다. 이러한 무인도들은 고사(古事)와 전설, 유기체적 지리관 등을 통해 거주 가능성의 여부와 상관없이 강역 내의 존재로 인식되었다. 이처럼 해상의 도서에 대한 조선의 관심은 비단 개발 여부에 국한하기보다 다양한 측면에서 발현되었다.

〈주제어〉

해도(海島), 무인도, 공도(空島) 조치, 도서 개발, 해상표지(海上標識)

ABSTRACT

The Perception of Uninhabited Islands During the Joseon Dynasty: Focusing on the Case of Jeolla Province

Kim, Ki Doong

(Associate Professor, R.O.K. Air Force Academy)

Research on islands in the pre-modern era has primarily focused on inhabited islands or the inhabitation of uninhabited islands. However, since most of the islands annexed to the Korean Peninsula were uninhabited, uninhabited islands should be examined in order to understand the perception of islands in the pre-modern era. This study aims to expand our understanding of how islands were perceived in the pre-modern era by looking at the uninhabited islands of the Joseon Dynasty. The uninhabited islands can be categorized into two based on their availability of habitation. Most of the habitable desert islands were uninhabited due to political and economic factors, and if these factors were eliminated, these islands could have become inhabited. Joseon exercised jurisdiction over the uninhabited islands through its search-and-control policy and approval of fisheries. Residents' access to these islands was controlled based on the value of development and the cost of management. That is, the dynasty's action of "emptying the islands" reflected its intention to manage them. The uninhabitable islands were utilized in various ways, serving as sites for seafood harvesting or as refuges during adverse weather conditions. In addition, residents recognized uninhabited islands as markers for waterway and marine boundaries. On account of historical records, legendary accounts, and the organismic theory of geography, these uninhabited islands were viewed as entities within the territory, regardless of their practical habitability. In summary, Joseon's interest in the islands was not limited to the development of the islands, and manifested in diverse aspects.

Keywords

islands, uninhabited islands, "emptying the islands" policy, insular development, seamark



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

조선 후기 전라도 도서 지역의 수군진 설치와 민역 관리

송기중 해군사관학교 조교수

- I. 머리말
- II. 17세기 후반~18세기 전반의 대외정세와
전라도 수군진 설치
- III. 18세기 후반 전라도 수군진의 재정 운영과
'신설 수군진'의 민역 증가
- IV. 19세기 전반 진민의 반발과 '신설 수군진'의
민역 견감
- V. 맺음말

1. 머리말

도서 지역은 군사적 접경 지역이자 국가의 물류가 움직이는 곳이며, 각종 재화와 물산이 창출되는 곳이었다. 그러므로 도서 지역에 대한 안정적 관리는 국가 존속에 있어 중요한 문제였다. 조선 정부는 각종 군사 기구를 이 지역에 설치해서 바다로부터 오는 적을 방비하고 조운로를 보장하는 한편, 도서 지역 백성으로부터 각종 물산을 수취해 경제적인 이익을 취하였다.

조선시대 도서 지역이 가지는 위상으로 인해 많은 연구가 진행되었다. 이중 본 주제와 관련된 연구만을 살펴보자. 배우성은 도서 지역에 대한 인식 변화를 영토 의식이나 재원 문제와 연계하여 설명하고자 했다. 그는 조선 후기 도서 지역이 해방(海防)에 관한 관심과 새로운 재원의 창출처라는 인식으로 그 가치를 재평가받았다고 하였다. 18세기 무렵부터 도서 지역에 대한 인식이 재고되었고, 전근대 지도에서도 다루어졌다고 하였다.¹ 김경옥은 17세기 인구의 유입으로 공도정책을 더 이상 유지하기 어려워졌고, 둔전이나 궁방전이 늘어나고 송정(松政)으로 도서 지역의 경제적 기반도 변화하였다고 하였다. 이렇게 변화된 경제적 기반 아래에서 설치된 수군진은 해방을 목적으로 설치되었지만, 실제적으로는 호구 관리나 조운로 보장처럼 행정 기능을 주로 하게 되었다고 하였다.²

송양섭은 나주 제도의 도서들은 절수, 사여, 이속 등의 방식으로 중앙과 지방의 각급 기관에 분속되어 개발되었음을 지적하고, 설읍 논의(設邑論議)도 양난 이후 국내외적 환경을 배경으로 17세기 모순이 격화됨에 따라 이를 극복하기 위한 한 방편으로 시작되었다고 했다. 이러한 논의는 18세기 중앙의 궁방 및 아문 등 각종 권력 기구의 영향력을 배제할 수 있는 방법을 찾기 어려웠고 도서 지역 백성도 반대했기 때문에 중단되었지만, 100년 정

* 논문 투고일: 2023,10,15, 심사 완료일: 2023,11,2, 재심사 완료일: 2023,11,15, 게재 확정일: 2023,11,15.

1 배우성, 1998, 『조선 후기 국토관과 천하관의 변화』, 일지사.

2 김경옥, 2000, 『朝鮮後期 島嶼研究』, 해안.

도 지난 1896년 지도군이 창설되면서 비로소 실현되었다고 하였다. 이렇게 실현된 지도군 창설은 조세 제정과 같은 군정(郡政)에 관한 도서 백성의 자율성을 인정하면서도 향장제 등을 통해 법적인 틀에 포섭하는 조치였다.³

이들 연구는 도서 지역이 재부의 창출처라는 시각에서 행해졌고, 그 중심에는 부세 문제가 있다는 사실을 인정했다. 하지만 도서 지역의 부세 문제가 심각해진 원인은 공방이나 중앙각사의 할거적 지배를 언급하거나⁴ 군역법 이후 감사·병사·수령 등 지방 관부의 재정 부족 등 다양하게 제시되었다.⁵

기존 연구는 도서 지역의 부세 문제의 원인을 합리적으로 지적했다. 그런데 도서 지역의 부세 문제가 심각해진 원인은 여러 가지 요소가 복합적으로 결부된 문제로, 하나의 원인으로만 설명할 수 없다. 이 글에서는 기존에 제기된 여러 요인과 함께 17세기 후반부터 18세기 전반까지 진행된 수군진 설치가 도서 지역 부세 문제가 격화되는 원인 중 하나가 되었다는 점을 주장하고자 한다. 이때 전라도에 설치된 수군진은 조선 정부의 미흡한 조치로 인해 백성들의 부담을 늘리는 데 주요한 역할을 했고, 이 문제는 19세기까지 논란이 되었다.

이 글에서는 이 점을 밝히기 위해 2장에서 17세기 수군진이 어떤 과정을 통해 설치되었는지 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 3장에서 전라도 수군진 운용의 전반적인 상황과 17세기 후반부터 설치된 수군진에 있었던 재정 문제를 다룰 것이다. 4장에서는 이러한 재정 문제를 백성이 어떻게 대응하였는지, 그리고 이 대응에 대한 정부의 대책을 살펴본다. 이러한 작업을 통해 도서 지역의 역사를 복원하는 한편 도서 지역의 부세 문제의 본질에 좀 더 접근할 수 있을 기대한다.

3 송양섭, 2005, 「朝鮮後期 羅州諸島の折受와 設邑論意의 展開」, 『대동문화연구』 50; 송양섭, 2007, 「1896년 智島郡創設과 서남해 도서 지배구조의 재편-吳弘默의 『지도군총쇄록』을 중심으로-」, 『한국사학보』 26.

4 송양섭, 2005, 위의 글.

5 김경옥, 2000, 앞의 책, 300쪽.

II. 17세기 후반~18세기 전반의 대외정세와 전라도 수군진 설치

전라도는 본래 수군의 전략적인 요충지 중 하나로 평가되었다. 일본군이 바다를 통해 한양을 공격하고자 한다면 전라도를 반드시 거쳐야 했기 때문이다. 게다가 전라도는 곡창지대를 끼고 있어 국가의 생산량 중 많은 양을 차지하는 곳이기도 했다. 조선 정부는 이러한 상황을 인식하여 이 지역의 방비를 공고히 할 수밖에 없었다. 전라도 지역의 수군진은 바다로부터 오는 적을 방어하기 위해 국초부터 설치되었고, 이후 계속 변경되었다. 그 결과 임진왜란 당시 이 지역에는 수군진 20곳이 있었다. 전라우도에는 전라우수영, 임치진, 가리포진, 목포진, 다경포진, 법성포진, 검모포진, 군산포진, 회령포진, 금갑도진, 어란포진, 남도포진, 마도진, 이진진 등 14개 진이 있었고, 전라좌도에는 전라좌수영, 방담진, 사도진, 여도진, 발포진, 녹도진 등 6개 진이 있었다.⁶

17세기에도 이 지역의 수군진은 계속 증설되었다. <표 1>은 이를 정리한 것이다.

<표 1> 17세기~18세기 전반 수군진 설치 현황

시기	지역	진명	지휘관	설치 당시 관련 사항	존속 여부
인조 7(1629)	만경	고군산	별장→첨사	사학 어전 절수처	19세기까지 존속
숙종 7(1681)	부안	위도	만호	성군관 어전 절수처	19세기까지 존속
숙종 7(1681)	나주	지도	만호	사복시 목장·둔전	19세기까지 존속
숙종 7(1681)	강진	고금도	첨사	훈련도감 둔전	19세기까지 존속
숙종 7(1681)	강진	신지도	만호	사복시 목장·둔전	19세기까지 존속
숙종 7(1681)	강진	청산도	만호	-	폐지, 19세기 재설치
숙종 17(1691)	부안	격포	첨사→별장	순검영과 행궁 존재	곧 별장진의 격하
숙종 31(1705)	영암	갈두산	첨사	송전이 유명	폐지
숙종 37(1711)	영광	임지도	첨사	사복시 목장·둔전	19세기까지 존속

6 임진왜란 당시 수군진에 대해서는 신원호, 2021, 『전라좌수군』, 해군사관학교 해양연구소; 신원호, 2022, 『전라우수군(상)』, 해군사관학교해양연구소; 신원호, 2023, 『전라우수군(하)』, 해군사관학교해양연구소 참조.

조선 후기 전라도 도서 지역의 수군진 설치와 민역 관리

미상	나주	흑산진	별장		
----	----	-----	----	--	--

* 청산도는 영조 때 연령궁에 절수되었음.

** 흑산도는 소모별장이 있다는 기록이 숙종 1년(1675)에 처음 나타났음(『承政院日記』 249冊, 肅宗 1年 11月 11日). 그러므로 그 이전에 설치되었다고 보는 것이 타당함.

17세기 조선 해안에는 황당선의 출현이 급증하였다. 중국에서 원을 밀어내고 건국된 명은 왜구의 침입을 막기 위해 해금 정책을 유지했다. 이후 등장한 청도 강력한 해금 정책을 유지했지만, 내부 정세가 안정되자 이를 완화하는 정책을 펼쳤다.⁷ 해금이 완화되자 많은 중국인이 바다로 진출하기 시작했다. 그 결과 조선의 해안에도 황당선의 출몰 빈도가 급격하게 높아졌다.

조선 정부는 황당선 문제를 간과하기 어려웠다. 조선 정부는 먼저 청에 자문을 보내 이 문제를 해결할 것을 요구했다. 아울러 서해 연안의 방비를 강화하여 황당선이 상륙하거나 백성들과 교류하는 것을 방지하고자 하였다. 황당선 출몰에 대한 군사적 대응은 주로 황해도를 중심으로 이루어졌다.⁸ 그러나 서해안의 다른 지역도 이 배에 대한 적극적인 대응이 필요한 실정이었다. 전라도는 황해도만큼은 아니지만 황당선이 출현할 개연성이 충분한 지역이었다.

이러한 상황에서 중국에서 수집된 여러 첩보는 전라도 해안선에 수군진의 설치를 촉진하는 촉매제 역할을 했다. 숙종 즉위년 진위사검진행사 영산군 이영이 복귀하는 도중 산해관에서 오삼계의 난에 대한 첩보와 전란 가능성을 구체적으로 보고하였다.⁹ 다음 해인 숙종 1년(1675) 정언 이수경이 순무를 보내 해방을 강조해야 한다는 의견을 내세우자 조정에서는 이를 윤허하였다.¹⁰ 이에 따라 같은 해 전국에 순무사를 파견해 해방을 점검했는데,

7 황당선의 출현 배경은 민덕기, 2012, 「동아시아 해금정책의 변화와 해양 경계에서의 분쟁」, 『한일관계사 연구』 42; 서인범, 2015, 「청 강희제의 開海政策과 조선 西海海域의 荒唐船」, 『이화사학연구』 50을 참조.

8 황당선 출몰과 방어체제의 정비는 강석화, 2006, 「조선 후기 황해도 연안 방위체계」, 『한국문화』 38을 참조.

9 『肅宗實錄』 卷1, 即位年 11月 7日 丙寅.

10 『肅宗實錄』 2卷, 1年 1月 18日 丁丑.

전라도에는 이세화가 파견되었다.

조선 정부는 전라도 순무사 이세화에게 해방 관련 지침 열일곱 조항을 마련해 주었다. 이 지침은 군선의 성능 점검, 병사들의 훈련, 수군 지휘관이 나 연해 수령의 무관으로서의 자질, 수군진의 백성들에 대한 침탈 여부, 수군의 정돈을 통한 사변에 대비하는 방책, 능로군의 동원과 충원에 대한 대책, 둔전 마련을 통한 재정 마련, 군선에 쓰일 목재 조달을 위한 송전의 관리, 통영의 군항 마련 문제, 수군의 군례 시의 복장 등 전라도 수군에 대한 전반적인 내용을 담았다.¹¹ 조선 정부는 순무사 파견을 통해 기존 폐단을 해결하고, 수군 강화를 위한 각종 대안을 얻고자 한 것이었다.

이러한 상황에서 전라도에 수군진을 설치하자는 논의가 제기되었다. 숙종 7년(1681) 1월 병조판서 민유중은 고금도와 청산도가 양향청의 둔전이 있는 곳으로 토지가 비옥할 뿐 아니라 통제사 이순신이 주둔한 곳이라고 하면서 이곳에 첨사와 만호진을 설치하자고 하였다. 아울러 군현의 전선 2척을 이곳에 옮겨 오고, 능로군, 시수, 포수 등은 섬의 거주민으로 충원하자고 제안했다. 좌의정 민정중이 이 제안에 대해 찬동하자, 민유중은 이 두 섬 외에 진을 설치할 만한 곳이 많으나 일시에 거론하기 어려우니 먼저 두 섬에 진을 설치해 보고 순차적으로 확대해 나가면 좋겠다고 하였다.¹² 같은 해 부안 사람 김몽두는 위도에 수군진을 설치할 것을 요청하였다. 이 문제에 대해 국왕은 비변사에 김몽두의 소장을 내려 주어 이를 논의하게 하였다.¹³ 지사 민유중은 위도 외에도 지도에 진을 설치하는 것에 대한 편의를 조사하여 보내기도 했다.¹⁴

11 『肅宗實錄』 3卷, 1年 3月 9日 丁卯.

12 『承政院日記』 281冊, 肅宗 7年 1月 3日. “湖南康津地 有古今青山二島 糧餉廳設屯已久 土地膏沃 居民衆多 以其要害言之 唐將陳璘 統制使李舜臣 留陣之所也 古今島地大 而青山島差小 古今島宜設倉使 青山島宜設萬戶 設陣之後 以各邑戰船二隻移給 而能櫓射砲手 皆以島中居民充定 … 閔維重曰 今此兩島之外 多有可合設鎮之處 而不可一時並舉 先試於兩島 觀其成效 次第加設 似合便宜矣 上曰 依爲之.”

13 『肅宗實錄』 卷11, 7年 3月 17日 庚午.

14 『肅宗實錄』 卷12, 7年 7月 26日 丁丑.

이러한 논의 결과 숙종 7년(1681)에 청산도, 위도, 지도, 고금도, 신지도 등 무려 다섯 개 수군진이 전라도 일대에 설치되었다. 만호진으로 설치된 청산도진은 곧바로 폐지되어 신지도에 소속되었으나, 나머지 네 진은 계속 존속하였다.¹⁵ 이후 수군 진관 변경에 관한 논의가 진행되었다. 그 결과 격포를 중심으로 수군진을 재편해야 한다는 논의가 등장했고, 숙종 17년(1691) 격포에 첨사진을 설치했다. 하지만 이 진은 곧 별장으로 격하되었다.

이후 한동안 잠잠했던 전라도의 설진 논의는 18세기 초에 촉발되었다. 숙종 28년(1702) 청으로 갔던 연행사신은 영피부 해적이 중국을 침범했다는 사실을 보고했다. 이 보고에 대해 병조판서 이유는 해방(海防)을 강조할 것을 건의했다. 숙종은 이 건의에 대해 크게 기뻐하며 해방 업무를 이유에게 담당하게 하였다.¹⁶ 다음 해 3월에도 ‘해적이 절강 및 상주 지방을 함락해서 동남 지방이 요란하다’라는 주청사의 장계를 듣자 숙종은 ‘우리나라의 수로가 중국의 상주나 절강과 멀지 않으므로, 바람을 타고 돛을 달면 며칠이 걸리지 않아 올 수 있다. 하물며 도적의 뜻은 헤아리기 어려우니 우리나라의 근심이 되지 않을 것을 어찌 알겠는가? 이제부터 해방을 더욱 강조해야 할 것이다’라고 언급했다.¹⁷

이렇게 해방의 기조가 등장하자 조선 정부는 숙종 30년(1704) 해방어사를 파견했다. 조선 정부는 해방어사에게 황해도를 비롯한 여러 지역에서 황당선이 출몰해서 진장(鎭將)이나 수사가 이 문제를 보고했는데, 이를 잘 살펴 보라고 했다. 또한 적선이 왕래하는 길을 찾고, 선박의 모양이나 선원의 복색 및 행동을 살펴보고 정박했을 때 백성과 접촉이 있었는지 알아보라고 하였다. 또한 지형에 대한 득실과 성곽의 훼손 여부 등 진의 형세를 살펴볼 것을 요구했다. 황당선의 방비 계획을 민간에 물어보고 돌아올 때 수령이나

15 청산도에 任時衡을 만호로 임명했다는 기록이 있다(『承政院日記』 281冊, 肅宗 7年 1月 12日).

16 『肅宗實錄』 卷37, 28年 12月 20日 丙申.

17 『肅宗實錄』 卷38, 29年 3月 18日 癸亥.

변장과 상의해 그 내용을 중앙에 보고하라고 지시했다.¹⁸

전라도 도서 지역에 수군진을 설치하지는 논의도 다시 등장했다. 전라 감사 서문유는 갈두산에 수군진을 설치하자고 하였고, 곧 실현되었다. 하지만 이 진은 조현명이 전라 감사로 재직할 때 폐지되었다고 한다.¹⁹ 조현명이 전라 감사로 재직할 시기가 영조 9~10년(1733~1734) 사이이므로 이때 갈두산이 폐지되었음을 짐작할 수 있다. 이외에도 전라도 여러 지역에서 수군진 설치가 모색되었지만, 유일하게 설치된 진은 임자도진뿐이었다. 이 진은 관련 기록을 살펴볼 때 숙종 37년(1711)에 설치된 것으로 보는 것이 타당하다. 이 진이 설치될 때 임자도진에 자은도가 소속되었다. 그러나 숙종 40년(1714) 자은도를 나주 목장에 소속시키고, 함평에 있는 진하산 일대를 임자도진에 소속시켰다고 한다.²⁰

임진왜란 이후 전라도에서 수군진 설치가 활발했던 시기 중 하나가 17세기 후반부터 18세기 전반까지였다. 이때 설치된 수군진은 중앙각사의 절수처가 있던 곳에 설치되었다는 특징이 있었다. 위도와 고군산은 성균관과 사학(四學)의 어전 절수처가 있던 곳이었다. 관련 기록에 따르면, 수군진 설치 이전 위도에서는 성균관과 검영(檢營), 그리고 지방관이 세금을 거두었는데, 이 중 전세는 성균관에서 단독으로 거두었다고 한다.²¹ 고군산의 어장도 명종 연간에 사학에 사여되었고, 여기에 딸린 집터와 밭을 면세해 주어 선비를 양성하는 비용으로 삼았다고 한다.²² 고금도에는 선조 33년(1600) 소모별장이 설치되었다가 곧 폐지되었고, 현종 14년(1673) 훈련도감이 둔전을 설

18 『備邊司謄錄』 57冊, 肅宗 32年 2月 9日.

19 『承政院日記』 871冊, 英祖 14年 5月 7日. “葛頭山設鎮之後 移送一隻於葛頭鎮 而趙顯命 爲湖南方伯時 狀論葛頭設鎮之弊 朝家許其革罷 戰船則移送於傍近於蘭鎮矣.”

20 『湖南鎮誌』 奎12188, 「荏子島鎮」.

21 『扶安蝸島地圖』 奎10435, “本島乃是成均館折授之處也 當初未設鎮前 所產青魚 斜水則成均館檢營 地方官三處 各送差人 以爲收稅 而田稅則自館獨當收稅矣.”

22 『承政院日記』 1050冊, 英祖 25年 11月 25日. “四學 卽養士之所也 明宗朝 以全羅道萬頃古群山內外 前洋魚場及扶安梁草界火飛梁等島內外魚場 與垆田免稅 賜與於四學 以爲收稅養士之資矣.”

치하고 별장을 파견하였다고 한다.²³ 임자도, 지도, 신지도는 진 설치 이전에 사복시의 절수처가 있던 곳이지만, 언제 절수되었는지 알 수는 없다.²⁴

중앙각사의 절수처에 수군진이 설치된 이유는 당시 도서 지역의 사회경제적 변화와 관계가 있다. 농토의 절수는 인구밀도가 낮고 황무지가 광범위하게 분포한 상황에서 곳곳에 널려 있는 공한지를 확보하여 개간하는 방식으로 이루어졌다. 그 결과 상대적으로 공한지가 많은 도서 지역은 각급 기관의 주요 절수 대상이었다. 이 절수지는 17세기 중엽 이후 급격히 늘어났다. 이는 국방이나 어전의 절수도 마찬가지였다.²⁵ 이렇게 절수처가 늘어나자 조선 정부는 국방상 요충지면서 절수처가 없는 도서 지역을 찾기는 어려웠을 것이다. 그 결과 수군진은 대부분 절수처가 있는 도서 지역에 설치될 수밖에 없었을 것이다.

요컨대, 17세기 후반 황당선의 출현은 이 지역 방어체제를 새롭게 개편하는 기반이 되었다. 이러한 상황에서 청을 통해 들어온 첩보는 전라도 수군 방어체제를 강화하는 계기가 되었다. 조선 정부는 숙종 1년(1675) 순무사를 파견해 해방을 점검하는 한편, 이 지역에 수군진을 설립하기 위한 논의를 진행하였다. 이 결과 이 지역에 상당히 많은 수의 수군진이 설치되는 모습을 보였다. 이후 18세기 전반 다시 중국의 해적이 들어올 수도 있다는 첩보가 도착하자 다시 진 설치논의가 있었고, 여러 지역이 수군진 후보 장소로 거론되었다. 하지만 여러 가지 이유로 임자도진만 설치된 것으로 보인다. 그러나 이 지역의 이러한 급격한 수군진 설치는 후대 문제가 되었다. 이는 이때 신설된 수군진의 재정 문제 때문이었다.

23 「康津縣古今島嶼地圖」奎10444, 「萬曆庚子 設召募別將 未幾把 顯宗朝癸丑 自訓鍊都監更設別將.」

24 『承政院日記』 50冊, 仁祖 13年 11月 23日; 『承政院日記』 284冊, 肅宗 7年 7月 26日; 『承政院日記』 476冊, 肅宗 39年 2月 5日.

25 송양섭, 2006, 『朝鮮後期 屯田 研究』, 경인문화사; 이욱, 2002, 「17세기 후반 宮房-衙門 魚鹽折受의 擴大와 政府의 대책」, 『朝鮮後記 魚鹽政策 研究』, 고려대학교 박사학위논문, 77쪽.

Ⅲ. 18세기 후반 전라도 수군진의 재정 운영과 ‘신설 수군진’의 민역 증가

전라도의 수군진은 여러 곳에서 얻은 세금 중에 일부를 중앙각사나 지방영진에 상납하고, 일부는 자체 활용하였다. 진에서 중앙각사나 지방영진에 상납하는 명목은 『부역실총』 경사상납질(京司上納秩)과 영읍봉용질(營邑奉用秩)에, 자체적으로 활용하는 재원은 본진(本鎭) 혹은 본진봉용질(本鎭奉用秩) 항목에 수록되었다. 전라도 수군진의 재정 운용을 살펴보기 위해서는 이 두 가지를 모두 살펴볼 필요가 있다. 먼저 전자를 살펴보자.

〈표 2〉 『부역실총』에 기록된 수군진의 중앙각사 및 지방영진에 대한 상납

수군진	상납처	경사상납	납처	영진봉용
좌수영	비변사	휴반목 5동		
	진출청	휴반목 5동		
	균역청	휴반목 7동 45필		
	기로소	약체가 2필		
	중추부	약체가 2필, 포진채 1필		
우수영	비변사	휴반목 5동, 휴반전 300냥		
	장용영	휴반목 10동		
	균역청	휴반전 534냥, 고양군급대전 184냥		
	선해청	휴반전 500냥		
	사복시	해양마루비가전 64냥		
법성포	호조	전세미 92석 7두, 태 71석 6두	감영	천문동 6근
	선해청	대동미 525석 11두	병영	진애 140근
	균역청	어세전 3,402냥	우수영	초둔 7번, 초석 70립
	기타	충순위·충익위 신역, 각종 노비공		
고군산	균역청	어세전 1971,3냥	우수영	초둔 7번, 초석 70립
군산진			우수영	초둔 7번, 초석 70립
위도진	균역청	어세전 2216,2냥	우수영	초둔 7번, 초석 70립
임자도진	사복시	둔세미 109석 9두, 태 38석, 피모 144석 3두, 진맥 1석, 결전 59,8냥		

조선 후기 전라도 도서 지역의 수군진 설치와 민역 관리

가리포진			통영	황칠 3두
			병영	황칠 4두, 표고 4두
			우수영	황칠 4두, 표고 3두, 소목 500근 등
고금도진	훈련도감	둔세미 57석 3두, 소맥 6석 6두, 진입 12석 8두, 목화 544석 9냥		
지도진	사복시	둔세미 149석 9두, 속미 46석 2두, 태 50석 6두, 목화 1,500근, 진입 1석, 피모 269석, 진맥 1석	강진	둔세미 16석 12두, 속미 4석 12두, 태 9석 9두
여도진			통영	가시목 100근, 창명 40개, 궁삭목 200개
			병영	송자 2두, 송지 2두
			좌수영	가시목 65개, 창병 77개, 편곤목 10개, 노목 3척, 산마 180근, 어교 3근 8냥, 금동목 10개, 엄목괘 20립
다경포			우수영	어교 6근 8냥, 전죽 8부, 육량죽 1부, 대하 30급
목포			병영	해송자 2두
			우수영	해송자 2두
신지도진	사복시	둔세미 130석, 모작미 30석, 태 60석, 목화 300근, 속마 100근, 천초 5두, 결진 37.7냥		
흑산도	훈련도감	피직 133석, 피모 80석, 남초대전 101,9냥	나주	진상보전 243냥

* 짙은 색으로 표시된 부분은 17세기에 설치된 진임.
출처: 『부역실총』 上, 전라도수군조, 잡비 제외.

전라 좌·우수영이 중앙각사에 상납하는 항목은 대부분 휴번목이었다.²⁶ 휴번목의 기원은 재포(災布)이다. 재포는 감사 이광덕이 영조 4년(1728) 방군의 역가가 3필에서 2필로 감축되면서 수영에 재정 손실이 발생하자 이 문제를 해결하기 위해 조성된 재원이었다. 이후 감사 조현명은 재포를 휴번목으로 그 이름을 바꾸었다.²⁷ 휴번목은 중앙에서 번(番)을 선 군졸에게 급료

26 휴번목은 그 명색이 둔이면 휴번전이라고 불렀다. 이 글에서는 휴번목으로 통칭한다.

27 휴번목은 본래 불입방군이 납부하는 포를 의미하는 것이다. 이를 휴번목이라고 부른 이유는 災布가 불입방군의 포를 모아 만들었기 때문에 이렇게 지칭한 듯 보인다(『承政院日記』 726冊, 英祖 7年 7月 4日; 『承政院日記』 807冊, 英祖 11年 8月 19日).

를 주거나²⁸ 표류인의 의복을 마련하는 등²⁹ 다양하게 사용되다가 상납이 정례화된 것으로 보인다. 이 휴변목을 제외하고 수영은 중앙에 상납하는 것이 거의 없었다.

임치진, 사도진, 방답진, 급갑도진, 이진진, 어란진, 금모포진, 발포진, 녹도진, 회령포진, 다경포진, 고돌산진 등 열두 개 진은 경사상납과 영진봉용질이 없다. 이는 이 열두 개 진이 공식적으로 중앙각사나 지방영진에 상납하는 것은 없다는 의미로 읽힌다. 이에 비해 법성포진 등 열세 개 진은 경사상납이나 영진봉용이 『부역실총』에 수록되었다.

수군진 중에 상납 물품이 가장 많은 진은 법성포진이다. 법성포진은 전세, 대동미, 어세, 각종 역가, 노비공 등 다양한 재원을 중앙관청에 납부했다. 이 진이 이렇게 다양한 재원을 상납하는 이유는 알 수 없다. 다만, 다른 진의 경사상납이나 영진봉용과 비교해 보면, 법성포진의 이러한 상납은 상당히 예외적인 현상이라 생각된다.

법성포진을 제외하고 경사상납이 많은 진은 고군산진, 위도진, 임자도진, 고금도진, 지도진, 신지도진 등 17세기와 18세기 전반에 설치된 진이었다. 그렇다면 17세기나 18세기 전반에 설치된 수군진이 각종 세금을 중앙각사에 내는 이유는 무엇일까? 이는 이들 진이 설치되기 이전에 이미 있던 절수처와 관계가 있을 것으로 추정된다. 전술한 것처럼 고군산이나 위도에는 진이 설치되기 이전 성균관이나 사학의 절수처가 있었고, 임자도·지도·신지도에는 사복시 절수처가 있었고, 고금도에는 훈련도감 둔전이 있었다. 이 시기 수군진 상납처가 어세 절수처를 제외하고 진 설치 이전의 절수처와 일치하는 이유는 진 설치 이후에도 기존 절수처나 둔전이 없어진 것이 아니기 때문이다. 즉 설치된 수군진이 기존 절수처나 둔전을 관리하고 세금을 거두어 해당 관청에 상납하고, 여기에서 일부를 떼서 자신의 운영비로 활용

28 『承政院日記』 740冊, 英祖 8年 3月 12日.

29 『承政院日記』 1126冊, 英祖 31年 12月 22日.

조선 후기 전라도 도서 지역의 수군진 설치와 민역 관리

하는 상황을 반영한 것이다.³⁰

고군산진이나 위도진이 어세를 성군관이나 사학이 아닌 균역청에 내는 이유도 설명이 가능하다. 주지하듯 어세를 비롯한 해세(海稅)는 균역법 시행 이후로 급대 재원 마련을 위해 균역청으로 대부분 이관되었다. 그러므로 성군관이나 사학으로 어세를 상납했던 고군산진과 위도진은 균역법 시행으로 인해 상납처를 균역청으로 바꾸었을 가능성이 높다. 그리고 이러한 상황을 반영해서 『부역실총』에 상납처가 성군관이나 사학이 아닌 균역청으로 기록된 것이었다.

다음으로 수군진의 자체 수입을 살펴보자. <표 3>은 『군국총목』과 『부역실총』 수군진조의 본진비용질을 비교한 것이다.

<표 3> 『군국총목』과 『부역실총』을 통해 본 전라도 수군진의 수입

분류	진명	지휘관	군선	『군국총목』(명)		『부역실총』 본진비용(냥)					방군 비중 (%)
				방군	모군	방번전	수군량전	수군번전	둔세	기타	
○	좌수영	수사	4	3,210	-	6,420	3,210	-	3,944.1	8,458.8	43.7
○	우수영	수사	4	3,810	-	6,420	3,210	-	-	6,505.5	59.7
△	법성진	첨사	1	890	-	<1,620>	<810>	392	102.4	358	-
○	고군산진	첨사	1	890	-	1,620	810	-	-	195	80.6
○	군산진	첨사	1	890	-	1,620	810	-	73.8	-	91.7
○	위도진	첨사	1	890	-	1,620	810	-	-	150	94.2
■	임자도진	첨사	1	-	244	-	-	520	-	470	-
△	가리포진	첨사	2	1,680	-	3,060	<1,530>	-	-	-	-
■	고금도진	첨사	1	0	288	(576)	-	-	833.1	-	-
○	임치진	첨사	1	890	-	1,620	810	-	136.8	-	94.7
○	사도진	첨사	2	1,780	-	3,240	1,620	-	-	-	100

30 고금도 첨사는 영조 6년(1730) 훈련도감의 둔전을 관리하여 수세하고 있다는 기록이 있고(『承政院日記』 711冊, 英祖 6年 9月 16日, “柳儼 以訓練都監言啓曰 康津古今島 自是都監屯田 本鎭僉使句管收稅”), 임자도 첨사도 감목관을 겸임했다고 한다. 또한 신지도진 만호도 사복시 전담을 구관했다는 기록도 있다(『承政院日記』 602冊, 英祖 1年 10月 10日, “薪智島所在司僕寺田畚 並令本鎭萬戶句管”), 이러한 형태의 운영 방식은 다른 진에서도 그대로 적용되었을 것이다.

○	방답진	참사	2	1,780	-	3,240	1,620	-	-	-	100
○	금갑도	만호	1	890	-	1,620	810	-	-	50	98.0
○	이진진	만호	1	890	-	1,650	810	-	199.7	-	92.5
■	지도진	만호	1	-	164	-	-	364	512.5	52	-
○	어란진	만호	1	890	-	1,620	810	-	-	-	100.0
○	마도진	만호	1	890	-	1,620	810	-	-	-	100.0
○	검모포진	만호	1	890	-	1,620	810	-	-	-	100.0
○	발포진	만호	1	890	-	1,620	810	-	194.3	-	92.6
○	녹도진	만호	1	890	-	1,620	810	-	1,596.6	-	60.3
○	여도진	만호	1	890	-	1,620	810	-	53.3	-	97.9
○	회령포진	만호	1	890	-	1,620	810	-	-	-	100.0
△	다경포	만호	1	890	-	<1,602>	<810>	1,503	-	927	-
○	목포진	만호	1	890	-	1,620	810	-	21.8	-	99.1
○	남도포진	만호	1	890	-	1,620	810	-	50	-	98.0
■	신지도진	만호	1	-	384	-	-	710.4	410	-	-
■	흑산도진	별장	0	-	-	-	-	-	285	-	0.0
○	고돌산진	별장	1	790	100	1,640	720	-	-	-	100.0
■	격포	별장	1	-	200	-	-	-	52.4	759.8	-

* 『군국총목』 전라우수영조의 방군 3,810명은 3,210명의 오타로 추정됨. <> 안은 『부역실총』에는 기재되지 않았는데 실제로는 지급되었을 것으로 추정되는 방변진 및 수군량전 액수. 현물은 제외했음. 방군 비중은 현물제정을 제외한 나머지 재원에서 방변진과 수군량전의 비중을 구한 것임.

** ○ : 방군이 있다고 기록된 진, △ 방군이 기록되어 있지 않으나 있을 것으로 추정되는 진, ■ : 방군이 없는 진.

*** 절가 : 미 1석=잡곡 2석=전 5냥, 포 1필=전 2냥. 짙은 색으로 표시된 부분은 17세기에 설치된 진임.

출처: 『賦役實總』上, 전라도수군조: 『軍國總目』 전라도수군진조.

『부역실총』에 기록된 수군진의 수입원은 크게 방변(防番錢), 수군량전(水軍糧錢), 수군변전(水軍番錢), 둔세(屯稅), 기타, 현물 등 여섯 가지 등으로 분류할 수 있을 듯하다. 이 중 방변전은 방군(防軍)의 역가이다. 방군은 본래 대맹선 80명, 중맹선 60명, 소맹선 30명이라는 『경국대전』의 규정에 따라 진에 배정되었던 수군을 기원으로 한다. 이들은 16세기 남포화의 진전과 주력 전투함의 변경으로 인해 그 분급 기준과 역할이 변화했다. 하지만 군선을 기준으로 이들을 중앙 차원에서 분급해 주었다는 사실만큼은 바뀌지 않았다.

숙종 30년(1704) 양역변통의 일환으로 반포된 「수군변통절목」은 방군의

분급 기준을 알 수 있는 주요한 자료이다. 이 절목은 전라도 수군진을 수영, 전선 2척을 보유한 수군진(이하 '2전선첨사진'), 전선 1척을 보유한 첨사진(이하 '1전선첨사진')과 만호진, 그리고 별장진 등 네 등급으로 나누고 방군의 분급 기준을 규정했다. 이 시기 방군은 사부와 방군이라는 두 개의 병종이 있었고, 이 두 병종은 다시 입방군(立防軍, 元防軍)과 불입방군(不立防軍)으로 구분되었다. 이 중 수군진의 재정 수입이 되는 것은 입방군의 역가였다. 이는 불입방군이 거주 군현에 역가를 내는 반면, 입방군은 소속 수군진에 역가를 냈기 때문이다.³¹ 입방군의 숫자는 좌·우수영 3,210명, 2전선첨사진 1,620명, 1전선첨사진 및 만호진 810명, 별장 630명으로 규정되었다.³²

이들이 내는 역가는 본래 3필이었지만 18세기 전반에 2필로 줄었고, 군역법의 시행으로 다시 1필로 줄었다. 역가의 명색도 처음에는 포목이었다가 전납화의 진전으로 돈으로 변해 갔다. 그 결과 18세기 후반에는 2냥을 내는 것이 점차 보편화되었다. 이렇게 입방군 1명이 내는 역가의 납부액과 명색은 변화했지만, 숙종 30년(1704)에 정해진 입방군의 숫자는 19세기 전반까지는 거의 변화하지 않았다. 이 점을 고려하면 이들이 내는 1년 역가 총

31 입방군과 불입방군의 개념은 당시 방군이 역가 내는 방식 즉 番次制를 통해 이해할 수 있다. 방군과 사부 두 병종은 각기 10번제와 6번제로 운영되었다. 10번제는 방군 800명을 80명씩 10개 번으로 구분한 다음 그 중 9개 번은 12개월 동안 수군진에 역가를 내고, 나머지 1개 번은 불입방군이라 해서 그 백성이 거주하는 군현에 수군 역가를 내는 방식을 말한다. 9개 번이 12개월 동안 역가를 내는 방식은 풍화시 3~8월 등 6개월은 1개 번 즉 80명이 역가를 냈지만, 풍고시에는 번을 다시 절반으로 나누어서 3개 번이 9월~다음해 2월까지 근무를 서는 것이다. 사부는 6번제이기 때문에 15명씩 풍화시 6개월만 수군진에 역가를 냈다. 그러므로 사부는 불입방군이 없다고 할 수 있다. 그러므로 방군 중 입방군과 사부의 숫자를 합치면 당시 입방군의 숫자가 도출된다(송기중, 2019, 「17세기 중엽~18세기 중엽 황당선의 출몰과 수군 방위 태세 조정」, 『조선 후기 수군 연구』, 역사비평사, 214~215쪽).

32 이를 도표로 나타내면 다음과 같다(『各營釐整廳臚錄』奎15062, 「水軍變通節目」).

(단위: 명)

진의 분류	전선 (척)	방군		사부	합계	
		입방군	불입방군	입방군	입방군	불입방군
수영	4	2,880	320	330	3,210	330
2전선첨사진	2	1,440	160	180	1,620	160
1전선첨사진·만호	1	720	80	90	810	80
별장	1	540	60	90	630	60

액은 좌·우수영 6,420냥(3,210필), 2전선침사진 3,240냥(1,620필), 1전선침사진과 만호진 1,620냥(810필), 별장 1,260냥(630필)이 되어야 한다.

수군량전은 역가 감축에 따른 손실을 보상해 주기 위해 균역법 시행 이후 수군진에 지급한 급대이다. 당시 수군진에 지급된 급대는 본래 수군 1명당 미 4두라는 지급 기준이 있었다. 그런데 이후 여러 논의를 거쳐 ‘수군 1명당 1냥’으로 기준을 변경했다. 이 기준만 보면 수군 전체 숫자가 기준이 된 것 같지만, 실상은 그렇지 않다. ‘입방군 1명당 1냥’이 실제 급대 지급 규정이었다. 이 규정을 적용하면 균역청이 수군진에 매년 지급한 급대는 좌·우수영 3,210냥, 2전선침사진 1,620냥, 1전선침사진과 만호진 810냥, 별장진 630냥이 되어야 한다.

〈표 3〉에서 알 수 있듯 방번전과 수군량전은 대부분 규정된 액수에 맞추어 지급된 것 같다. 그런데 문제는 방번전과 수군량전이 기록되지 않은 진이 많다는 것이다. 당시 거의 모든 수군진은 방군의 역가를 수취했고 균역청으로부터 급대를 받았다는 사실을 고려하면, 이러한 『부역실총』의 기록은 좀 더 세부적인 검토를 요한다.

먼저 방번전과 수군량전에 대한 누락이나 오기가 의심되는 사례를 살펴보자. 법성진은 방번전과 수군량전이 기록되어 있지 않지만, 이는 기록의 누락이라 생각된다. 그 이유는 『군국총목』에 방군 890명이 기록되었다는 점과 ‘총수 810명 매명 목 1필씩 합 16동 10필(1,620냥·역자)이다. 양역을 감한 대신 인근 군현의 결전을 구획했는데 810냥이다’라는 『법성진지』의 기록을 통해 짐작할 수 있다.³³ 가리포진조에 수군량전이 없는 것도 단순한 기록 착오로 생각된다. 이는 ‘1년 방군 1,530명 내에 수군 1,157명은 나주목에 있고, 193명은 강진현에 있다. 사부 149명은 진도부에 있고, 30명은 장성부에 있고, 1명은 해남현에 있다. 매명 2냥씩 총 3,060냥이다. 또 결전 1,530냥을 그해 말에 감영(순영)에서 진 부근 읍에서 구획해 온다’라는 『가

33 『湖南鎮誌』奎12188, 「開國五百四年三月日法聖鎮鎮誌」入防軍收布, “都數八百十名 木一疋式十六同十疋 良減代附近邑結錢區劃 八百十兩.”

리포진지』의 기록을 통해 알 수 있다.³⁴ 다경포도 '수군량전 810냥, 방번진 1,602냥 등 총 2,412냥 중 966냥은 매년 324명을 고립(급대)을 하고 1,441냥은 각종 비용에 충당한다'라고 읍지에 기록되었다는 점을 고려해 보면,³⁵ 방번진과 수군량전이 실제로 모두 지급되었음을 알 수 있다.

이에 비해 실제로 방군이 없는 수군진도 있었다. 이런 형태의 진은 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 전자는 군선이 배치되지 않아 방군을 지급할 이유가 없는 진이다. 흑산도진이 여기에 해당한다.³⁶ 후자는 군선이 배치되어 있음에도 불구하고 방군이 지급되지 않은 진이다. 지도, 고금도, 신지도, 임자도, 격포 등 17세기 후반에 설치된 다섯 개진이 여기에 해당한다. 그렇다면 이들 진에는 왜 군선이 있음에도 불구하고 방군이 지급되지 않았던 것일까? 그 이유는 17세기 후반 갈두산이나 격포에 수군진을 설치하거나 승격하는 과정에서 나타난 논의를 통해 살펴볼 수 있다.

근래 전라도에 진이 설치되는 곳이 많이 있습니다. 갈두산은 윤번군 190여 명을 비록 본도에서 충원하라고 하였으나 지금 良丁이 너무 적어서 쉽게搜括하기 어렵습니다. 매년 어쩔 수 없이 회부미를 획급해 주었는데 이는 지속할 수 없는 방안입니다. 또한 격포도 새롭게 첨사로 승격했는데, 또한 많은 방군을 충원하지 못했으니 일이 심히 난처합니다.³⁷

진을 설치할 때 규정에 맞추어서 방군을 지급해야 했지만, 전라도에서는

34 『湖南鎮誌』奎12188, 「開國五百四年三月日加里浦鎮鎮誌及事例開錄成冊」事例秩, “一 統一年防軍千五百三十名內 千五百七名 在羅州牧 百九十三名 在康津縣 三十名 在長城府 每番二兩式 合錢三千六十兩 又結錢千五百三十兩 每年歲末 自巡營門區畫於鎮近各邑.”

35 『湖南鎮誌』奎12188, 「乙未二月多慶浦鎮事例成冊」, “統一年水軍糧錢 八百十兩 防番錢千六百二兩 合錢二千四百十二兩 官況條內 ….”

36 『軍國摠目』에 따르면 당시 흑산도진에는 군선이 배치되지 않았다. 이에 따라 방군이 없었고, 균역청 급대도 지급되지 않은 것으로 생각된다.

37 『承政院日記』515冊, 肅宗 45年 4月 30日, “右議政李所達 近年全羅道鎮堡新設處頗多 葛頭山則輪番軍一百九十餘名 雖令本道充定 而即今良丁尠少 未易搜括 每年不得不以會付米劃給 此爲難繼之道 且格浦 新陞僉使 而許多防軍 亦無以充定 事甚難處矣.”

방군을 수괄하기 어려웠다. 이에 따라 갈두산도 진을 설치할 때 윤번군이라는 역가를 거둘 수 있는 인력을 지급하려 했으나 양정이 적어서 이마저 충원하기 어려웠다. 이렇게 되자 회부미라는 환곡을 마련해 주었다. 격포도 첨사로 승격하면서 방군을 지급해야 했지만, 이것도 여의치 않았다. 이러한 상황은 17세기 후반에 설치된 수군진이라면 겪을 수 있는 문제였다.

방군의 역가는 위의 가리포진의 사례에서도 알 수 있듯이 주로 수군진의 주변 군현에서 조달되는 재원이었다. 방군 중 상당수는 군현에 거주했다가 수군진에 와서 역가를 내고 돌아갔다. 수군량전으로 표기된 군역청 급대도 외방직획(外方直劃) 방식으로 지급하는 재원으로, 상당수가 외부 군현에서 유입되는 재원이었다.³⁸ 이 두 재원은 진 재정에서 차지하는 비중도 컸다. 수영은 40~50%, 녹도진을 제외한 나머지 수군진은 80% 이상의 비중을 차지했다. 그러므로 만약 수군진에 방군이 지급되지 않는다면 재정 운영에 곤란을 겪을 수밖에 없었다. 이를 해결하기 위해 진 자체에서 재원을 조달하는 방안이 강구된 것 같다. 이는 신지도진의 사례를 참조할 수 있다.

신지도진이 설치된 초기에 防軍이 지급되지 않았다. 이에 청산도의 토지와 島民이 신지도진에 永屬되어 수용지물과 군졸에 대한 의무가 규정되었고, (청산도에) 수군 192명과 보군 192명이 배정되어 역가로 수군 1명당 2냥, 보군 1명당 1냥 7전 등 모두 710냥 4전을 월별로 내도록 하였다.³⁹

방군 미지급에 따른 재정 문제를 해결하기 위해 조선 정부는 신지도진에 청산도를 획급하고, 신역을 수취할 수 있도록 허가해 주었다. 이에 따라 신

38 군역청의 급대 지급방식은 경청자하(京廳上下)와 외방직획(外方直劃) 두 가지 방식이 있다. 경청자하는 군역청에서 직접 지급하는 것이다. 이에 비해 외방직획은 군역청을 거치지 않고 지역에서 직접 급대를 지급하는 것이다. 군역청의 급대 방식에 대해서는 송양섭, 2012, 「군역법의 시행과 군역청의 재정운영」, 『영조의 국가정책과 재정이념』, 한국학중앙연구원출판부, 127쪽을 참조.

39 『康翎縣所載延齡宮屬靑山島民役仍存革法條件節目』 「營門報辭」; 김경옥, 2000, 「청산도진의 설치와 재정구조」, 『朝鮮後期 島嶼研究』, 해안, 291~292쪽에서 일부 수정 후 재인용.

지도진은 청산도민 중 수군 192명과 보인 192명 등 총 384명을 충원해서 이들에게 각각 2냥과 1.7냥씩 총 710.4냥을 거두어 재원으로 활용하였다. 이 조치는 『군국총목』과 『부역실총』에 그대로 반영되었다. 『군국총목』 신지도진조에 모군이 384명이 있다고 기록되었으며, 『부역실총』에도 수군번전 710.4냥이 본진비용질에 기록되었다(표 3) 밑줄 친 부분). 이를 통해 『부역실총』 전라도 수군진조에 기록된 수군번전은 방번전과 수군량전과 달리 진에서 자체적으로 충원한 수군 혹은 모군에게 거둔 역가임을 알 수 있다. 물론 법성진이나 다경포의 사례가 입증하듯 이들이 반드시 방군 부족을 만회하기 위해 모집된 것이라 보기는 어렵다. 다만 임자도, 고금도, 지도 등에서 모집된 병력은 신지도와 비슷한 이유로 모집되었을 개연성이 충분하다.⁴⁰

전라도 수군진은 방번전과 수군량전 이외에 여러 재원을 보유했다. 둔전은 방번전과 수군량전과 함께 이 지역 수군진의 보편적인 재원이었다. 특히 17세기 후반에 설치된 수군진은 설치 초기부터 둔전을 받은 기록이 남아 있어 주목된다. 신지도진은 설치 당시 청산도 토지 중 36결을 받아 그 소출을 재원으로 삼았고,⁴¹ 고금도진도 훈련도감의 둔전을 받았다고 한다.⁴² 물론 둔전도 방군이 없는 수군진에만 분급되었다고 보기는 어렵다. 그렇지만 녹도진과 같이 예외적인 사례를 제외하면, 17세기 후반부터 18세기 전반에 설치된 수군진의 둔세 수입이 전반적으로 높다는 것은 방군의 미지급에 따라 나타나는 수입 부족을 둔전의 소출을 통해 만회해 보겠다는 의도로 해석될 수 있다.

40 『賦役實摺』 고금도조에는 방번전 576냥을 수취하고 있다고 기록하고 있지만, 이는 오류이다. 이와 비슷한 시기에 작성된 『군국총목』의 고금도조에 따르면 고금도에는 방군이 아니라 모군 288명이 있는 것으로 기록되었다. 이를 통해 고금도진에서는 방군을 지급받지 못했고, 그 대신 모군을 288명을 모아 이들에게 역가 2냥을 거두었음을 짐작할 수 있다.

41 『承政院日記』 570冊, 景宗 4年 6月 24日, “所謂靑山島 辛酉年間 薪智鎭新設之初 本島田畜三十六結 劃給萬戶 使之貌樣者.”

42 『承政院日記』 543冊, 景宗 2年 8月 3日, “訓練都監糧餉色許多軍兵遮帳服色旗幟器械等物 及各色員役與諸般工匠與料布 專以屯田稅穀 擔當酬應 一自珍島之鳥島 永柔德地箇 康津古今島 金海大山屯田 或爲見奪於宮家 或爲移屬於新鎭之後 餉色形勢 日漸凋瘵 無以成樣.”

기타 재원은 주로 전라도 좌수영과 우수영에 많았다. 그 이유는 수영은 진의 규모가 일반 수군진보다 커서 방번진, 수군량진, 수군번진, 둔세 외에도 다양한 재원을 보유하는 사정에서 기인한다. 이 기타 재원에는 대동 수미를 비롯한 대동법 관련 재원, 수용군전 등 수영 등이 건었던 역가 등 다양한 재원이 포함되었다. 수영을 제외한 나머지 수군진의 기타 재원은 신역전 등 몇 가지 항목이 있는데, 다경포진을 제외하고는 그 양이 그리 많지 않다.

또한 방군 미지급에 따른 수군진의 재정 부족 문제를 해결하기 위해 비슷한 용도로 활용되는 재원을 방군이 없는 수군진에 지급하는 방안도 검토되었다. 『부역실총』에는 기록되지 않았지만, 군선 유지 및 건조 비용이 대표적이다. 신지도, 고금도, 지도에 처음 수군진을 설치할 때, 조선 정부는 신지도에 임피와 옥구의 전선 1척을 분정했고, 고금도에 강진과 격포 등의 전선 2척을 이송했고, 지도에 나주 전선 1척을 이송하는 방식으로 군선을 마련했다. 아울러 이 군선에 타는 승선 인원의 급료는 사복시의 둔곡을 통해 지급했다. 숙종 16년(1690) 민암은 이 조치가 항구적이지 않으니 군선의 개조와 개삭 비용을 대동미를 통해 마련하자고 제안했다.⁴³ 그 결과 『호남청사례』에 ‘우수영 소속 수군진의 군선 건조 비용은 본래 좌수영의 예에 따라 방군포로 사용하는데, 고금도, 임자도, 지도, 신지도 등 네 진은 원래 방군포가 없으므로, 군선 건조 비용을 대동 저치미의 모미로 지급(上下)한다’라는 규정이 수록되었다.⁴⁴ 이 조치는 조금 이례적인 조치였다. 수군진에서는 개조와 개삭 비용을 방군의 역가로 마련하고, 군현에서는 대동 저치미로 마련하는 것이 원칙이었다.⁴⁵ 하지만 조선 정부는 방군을 지급하지 못하자 이와 같은 조치를 시행한 것이었다.

이렇듯 17세기 후반부터 18세기 전반까지 전라도에 수군진을 설치할 때,

43 『承政院日記』 339冊, 肅宗 16年 1月 15日.

44 『湖南廳事例』 奎15232, 「造船定式-附改梁」, “右水營所屬各鎮之造船物力 依左水營例 亦以防軍布取用 而至於古今島荏子島智島薪智島四鎮 元無防軍布 故造船物力 以儲置耗米上下.”

45 군선역 정비 과정에 대해서는 송기중, 2019, 「대동법의 실시와 군선역 규정의 정비-충청·전라·경상도를 중심으로」, 『조선 후기 수군 연구』, 역사비평사를 참조.

조선 정부는 방군이라는 주요 재원을 지급해 주지 못했다. 이 문제를 해결하기 위해 둔전 규모 확대, 자체 병력 모집과 신역전 부과, 군선 건조 비용의 대동미 지급 등 여러 대응책을 마련하였다. 이러한 대응책 안에는 신역전 부과처럼 진 근처에 거주하는 도서 지역 백성의 부담을 늘리는 방안도 상당수 포함되었다. 조선 정부는 17세기 후반부터 설치된 수군진의 재정 문제를 해결하기 위해 도서 지역 백성의 부담을 늘릴 수밖에 없었던 것이다.

한편, 도서 지역 백성은 『부역실총』에 기록된 것 이외에도 다양한 민역을 부담했다. 이러한 부담은 기존 연구에서 지적하듯 도서 지역 백성의 부담이 크게 증가하는 원인이 되었다. 특히 방군이 없는 수군진의 부세 문제는 다른 지역보다 더 심각했던 것으로 생각된다.

바다로 둘러싸인 육지에서 멀리 떨어진 작은 섬에 진을 설치하고 번장을 두고 군졸을 정하고 전함을 정비하게 한 것은 진실로 외적을 방비하는 뜻에서 나온 것입니다. 하물며 이 네 진(고금도, 신지도, 임자도, 지도-역자)에서도 그렇습니다. 이미 방군을 지급해 주지 않았고 결전 중에 급대도 없으니 불쌍히 여겨 돌보아 주는 방식이 다른 진과 다름이 있어야 합니다. 그러나 최근에 그 법의가 있음을 생각하지 않고 수령은 그 지방이라면서 침착하는 것을 비할 때 없고, 수사(營關)는 (자신의) 관할이라고 하면서 멸시하며 바라보니, 책납을 견디기 어려운 것이 사역의 번잡함을 끊임없이 구하는 것과 다르지 않습니다.⁴⁶

당시 도서 지역의 백성은 고금도, 신지도, 임자도, 지도 등 네 개 진에 방군이 지급되지 않기 때문에 다른 진과는 차별을 두어야 한다고 주장했다.

46 『全羅道觀察使古今島薪智島荏子島智島四鎮營弊節目』奎17214. “邊將定軍卒泊戰艦 寔所以爲捍禦備不虞之意 而況此四鎮 既無防軍之入送 又無結錢之給代 則其所顧恤之方 有異於他鎮 而換近以來 不念法意之有在 守令則以其地方而侵虐無比 營關則以其管轄而視之甚蔑 貢納之難支 無異秦求使役之煩劇.”

이 언급은 이 네 집에 거주하는 백성들이 이미 다른 진보다 많은 민역 부담을 지고 있기 때문에 이를 고려해야 한다는 의미로 읽힌다. 하지만 군현이나 군영에서는 이를 고려하지 않고 수세를 하였다. 그 결과 백성들은 이러한 부세를 견디기 어려운 상황에까지 이르렀다.

결국 17세기부터 18세기 전반까지 설치된 수군진은 중앙에 많은 상납을 하였다. 아울러 조선 정부는 17세기 후반 설치된 수군진 중 일부에는 방군을 지급해 주지 못했고, 여기서 생겨난 운영비 부족을 조선 정부는 도서 지역 백성의 수취를 늘리는 방식으로 일부 해결하고자 했다. 그러므로 이때 설치된 수군진이 있는 도서 지역 백성의 부담은 다른 도서 지역보다 클 수밖에 없었다. 게다가 이들 집에 거주하는 백성은 『부역실총』에 기록된 세목 외에도 다양한 형태의 과외 민역을 감당했다. 이에 따라 백성들은 이 문제에 대해 적극적인 대응을 할 수밖에 없었다.

IV. 19세기 전반 진민의 반발과 ‘신설 수군진’의 민역 견감

육지보다 상대적으로 열악한 경제적 기반을 가진 도서 지역 백성은 이러한 부세 문제를 좌시하기 어려웠다. 이 문제는 먼저 신지도진 소속 청산도 백성에 의해 본격적으로 거론되었다. 이 문제가 논란이 될 당시 청산도는 신지도진에 소속된 이후로 영조 연간에 연령궁의 절수처가 된 상태이기도 했다. 이러한 상황에서 섬의 호구 수가 급격하게 줄자 청산도의 백성은 부세 부담을 더 이상 견디기 어려웠던 것 같다. 청산도 백성은 이 문제에 대해 조선 정부에 여러 차례 항의하였고 청산도 백성 대표 최창세, 김만연, 김사인 등은 폐단에 대해 14가지 시정안을 제기하였다.

이 시정안은 정조 21년(1797) 작성된 『강진현소재연령궁속청산도민역일존혁거조건절목』(이하 ‘조건절목’)으로 정리되었다. 이 시정안의 요지는 다음과 같다. 청산도의 호구 수가 700여 호에서 300여 호로 줄어들어서 보군과 작대군 687명분의 역을 모두 감당할 수 없으니 495명분만 도서 지역민이

충당하고 나머지는 해당 읍과 수군진에서 충당할 것, 신지도의 전선에 소용되는 갈주을(葛注乙)·초둔(草菴) 등은 진민과 도민이 부담하고 있는데, 옛 규례에 본래 가격이 정해져 있으므로 섬 주민을 침탈하지 말 것, 우수영의 전선에 쓰이는 목재를 벌목과 운송 비용 및 그 노동력을 중첩하여 지우지 말 것, 우수영과 본진의 전선과 병선을 개조할 때 목재 가격을 삭감하지 말 것, 또한 우수영의 전선을 개조할 때 부과하는 호역 12냥을 혁파할 것, 작대군 303명과 보군 192명 등 총 495명에 대해 개안할 때 1인당 1전 2푼씩 걷는 것을 6푼으로 삭감할 것, 청산도 보군 192명은 신지도진에 소속되어 있는데 진속의 간악한 것이 예상되므로 영암군에 있는 소안도로 이속할 것, 보군의 역은 빈부격차가 있고 인징과 족징이 심하니 균등하게 충당할 것 등이다.⁴⁷

시정안의 핵심 요지는 수영이나 신지도진 그리고 군현 등에서 청산도 백성에게 수취하는 민역을 줄이거나 없애라는 것이었다. 주민들의 첩보를 접한 조선 정부는 강진 현감을 처벌하고 신지도진의 진속(鎭屬)을 조사하는 등의 조치를 하였다. 백성들의 제안을 조선 정부가 어느 정도까지 수용했는지는 알 수 없지만, 이 『조건절목』의 반포 이후로 청산도민이 부담하는 각종 민역이 이전보다 균등해지고 삭감되었을 것이라 짐작할 수는 있다.

청산도에서 이러한 조치가 먼저 시행된 이유는 무엇보다 ‘호구 수의 급감’이라는 변수가 결정적이었을 것이다. 그러나 방군 미지급에 따른 진민의 부담 증가, 군영 및 군현 단위에서 행해진 각종 과외 수취, 그리고 중앙관청이나 공방에 대한 상납 문제는 청산도 백성만의 문제가 아니라 방군이 없는 수군진의 백성들이 모두 겪는 문제였다. 그러므로 방군이 없는 수군진에 공통으로 적용될 수 있는 방안이 마련될 필요가 있었다. 『조건절목』이 반포된 지 20년 후인 순조 17년(1817)에 작성된 『전라도고금도신지도임자도지도사진리폐절목』(이하 『사진이폐절목』)은 방군이 없는 네 개진을 대상으로 한

47 「康津縣所在延齡宮屬靑山島民役仍存革去條件節目」의 내용은 김경옥, 2000, 앞의 책, 304쪽을 토대로 작성하였다.

민역 감소 방안이었다.⁴⁸

이 절목이 작성되게 된 계기도 도서 지역 백성의 부세 문제에 대한 저항 때문이었다. 이 절목의 작성 취지를 설명하는 부분을 살펴보자.

진민 등의 원장 내 (도성과) 멀리 떨어진 쇠잔한 진에 여러 폐단이 고질병으로 변했고 패망하는 형세가 날마다 압박하여, 네 진이 합의해 천리가 멀다고 하지 않고 와서 상소하였습니다. 여러 도의 진은 각 읍에서 들어오는 방군이 있고, 결전 중에 급대를 주는 항식이 있습니다. 그러나 네 진에 이르러서는 중간에 설치된 진으로 입방군줄을 정하지 않았고 결전급대도 받은 바 없습니다. 이에 전라우수영이 역을 부릴 때 유방진과 무방진으로 나누어서 경중을 둔 것도 이 때문입니다.⁴⁹

이 인용문에서 알 수 있듯이 수군진에 방군이 없고, 급대가 없다는 것은 민역이 늘어날 수밖에 없는 요인이 되었다. 이를 인식한 수영에서도 수군진을 방군이 없는 진인 무방진(無防鎭)과 방군이 있는 진인 유방진(有防鎭)으로 구분하고 역의 부담을 조정했던 것 같다.

하지만 이러한 방안이 없어지면서 문제가 생겼던 것으로 생각된다. 당시 우수영은 전죽조세(箭竹租稅), 진주(眞柱), 진판(眞板), 장삭(長粟), 단삭(短粟)과 제주에서 나온 창병목(槍柄木), 그리고 수영에서 배를 만들 때 필요한 나무 등을 운반하는 역을 소속 수군진에 부과하였다. 소속 수군진은 이 물품을 병선을 통해 운반했다고 한다. 여기서 문제는 수송을 위한 병선과 이곳에 승선하는 선원을 어떤 방식으로 차출할 것인지에 대한 것이었다. 당시에는

48 이 절목의 표지에는 『全羅道古今島等四鎭釐弊節目』이라 되어 있고, 본문에는 『全羅道古今島薪智島在子島智島四鎭釐弊節目』이라고 쓰여 있다. 내용의 취지를 잘 전달하기 위해 후자를 정식명칭으로 사용한다.

49 『全羅道觀察使古今島薪智島在子島智島四鎭釐弊節目』奎17214. “鎭民等元狀內 遐陬殘鎭 衆瘼轉痼 敗亡之形 迫在朝夕 四鎭合議 千里來訴是白齊 諸道列鎭 例有自各邑入送之防軍 又有結錢中給代之恆式是白乎矣 至於矣等四鎭段 以中年新設之鎭 入防軍卒未有定置 結錢給代亦無所受 故本道各鎭 遂有有防鎭無防鎭之異稱 而右水營使役 亦隨其有防無防 而區別輕重者 此也.”

방군이 있는 진에서는 격군을 차출하고, 방군이 없는 진은 병선 자체를 징발하는 것이 규례였다. 배의 조달이 인력의 조달보다 부담이 가볍다는 점에서, 이 조치는 방군이 없는 진에 대한 일종의 배려였다. 그런데 무슨 이유인지는 알 수 없지만 전라우수영이 이 조치를 폐지하자, 네 진의 백성은 크게 반발했고 상소를 통해 적극 저항했다.

도서 지역 백성은 이 기회를 통해 병선 차출 문제뿐 아니라 지금까지 행해졌던 민역 부과나 부세 과정의 문제점을 개편하고자 하였다. 그들은 부세 문제의 문제점을 다섯 가지로 정리했다. 첫째, 창병목 등 목재 운반 역에서 방군이 없는 진과 있는 진을 구별하지 않는다면 방군이 없는 진의 백성이 견디기 어렵다는 점, 둘째, 진민 중에 스스로 벌어먹을 수 있는 자(自食其力者)가 수군진에서도 권분을 하고 군현에서도 권분을 하는 일이 있어서 첩징이 된다는 점, 셋째, 도서 지역 백성은 본래 오합지류인데 영읍의 족장이 무관한 사람에게까지 미쳐서 문제가 생긴다는 점, 넷째, 수영이나 본읍 주인이 매년 봄과 가을에 진민 매 호에 모 2두와 면 2근을 걷는데, 지금 큰 그릇과 큰 판(別秤)을 사용해서 본래 2두가 거의 4두 가까이 되고 2근이 6근 가까이 되어 부담이 무거워졌다는 점, 다섯째, 본읍 주인이 큰 배에는 60~70냥(金), 작은 배에는 10여 냥을 거두었는데, 고기잡이로 얻은 이익의 득실을 따져 보지 않고 관례에 따라 일체 거두어서 어업을 폐업하는 지경에 이르게 한다는 점이다.

이들이 지적한 폐단의 내용에는 당시 진의 백성들이 어떤 부세나 민역을 부담하였고, 이러한 부담이 어떻게 문제가 되는지 잘 녹아 있다. 당시 관찰사는 위에서 언급한 각종 폐단을 금지하도록 하면서 이 문제를 해결하고자 했다. 이에 따라 방군이 없는 진에서 창병목 등 목재를 운반할 때 격군의 징발을 없애고 배만을 부담하게 하였으며, 권분도 중첩되지 않도록 약속했다. 또한 족징의 폐단을 금지하고 본읍 주인이 세금을 걷는 관행도 폐지하였다. 전라도 관찰사는 이 문서를 직접 작성하고 ‘영구준행사(永久準行事)’라는 내용을 넣음으로써 이 내용을 계속 지킬 것임을 확약하였다. 아울러 병영과 수영 그리고 해당 군현과 수군진에 두고, 이러한 문제가 재발하면 이 문건

을 근거로 수령들을 처벌할 수 있도록 하였다.

『조건절목』과 『사진이폐절목』의 반포로 방군이 없는 네 진 백성의 불만은 조금 사그라든 것으로 추정된다. 하지만 당시 도서 지역 백성이 처한 부세 문제는 여러 이해관계를 가진 다양한 기관이 얽혀 있는 구조적인 문제이다. 그러므로 수영이나 군현에서 부과하는 민역 일부를 줄이는 방식만으로는 해결되기 어려웠다. 18세기부터 진행된 설읍 논의는 도서 지역 백성을 군현이라는 공적인 지배 공간으로 끌어들이자는 것으로, 이러한 부세 관행에 대한 구조적인 개선 방안으로 대두된 것이었다.⁵⁰

이렇듯 방군이 없는 수군진은 다른 전라도의 수군진에 비해 도서 지역 백성에게 많은 부담을 지웠다. 이런 상황에서 수영이나 군현이 여러 명분을 통해 도서 지역 백성에 대한 수취를 강행하자 백성들은 이에 적극적으로 저항했다. 호구가 급격히 줄어든 청산도는 민역을 줄여 달라고 상소하였고, 이 요구는 일부 수용되었다. 이후 고금도, 임자도, 신지도, 지도의 백성도 민역 문제를 적극적으로 호소해서 부담 감축을 약속받았다. 하지만 이러한 약속은 구조적인 해결책은 아니었다. 설읍 논의는 도서 지역의 부세 부담을 어떻게 조정할 것인지에 대한 고민에서 비롯된 것이었다.

V. 맺음말

도서 지역은 국가 재부의 산실이자 군사적 접경 지역이었다. 조선 정부는 안정적인 재화의 공급을 위해 도서 지역을 안정화하는 것이 중요했다. 17세기 후반부터 18세기 전반까지 진행된 전라도에서의 수군진 설치는 황당선이 빈번히 출현하는 상황과 중국 남반부에서 흑시 있을 수도 있는 침입에 대응하기 위해서 진행된 것이다. 이때 수군진의 설치는 신속했고 대규모였다. 또한 당시 도서 지역이 대부분 중앙각사에 의해 점령된 상태였기 때문에 이때 수군진은 이들의 절수처나 둔전이 있는 곳에 설치될 수밖에 없

50 송양섭, 2005, 앞의 글.

었다.

17세기부터 18세기 전반에 설치된 수군진은 중앙관청에 많은 액수를 상납했다. 그 이유는 수군진이 기존에 있던 절수처나 둔전을 관리하고 세금을 거두어 중앙각사에 상납했기 때문이었다. 아울러 이 시기 시행된 수군진의 설치는 충분한 재정 대책을 마련하지 못한 채 진행된 것이기도 했다. 조선 정부는 수군진의 주요 수입원 중 하나인 방군을 지급하지 못한 것이다. 물론 진 차원에서 다양한 재원 마련 방안을 마련해 이를 만회하고자 하였으나, 도서 지역 백성의 민역 부담이 늘어나는 상황은 어쩔 수 없는 것이었다. 이런 상황에서 행해지는 수영이나 군현의 과외 침탈은 이 네 진의 백성의 민역 부담이 더욱 늘어나는 형태로 귀결되었다.

백성들은 여러 차례 상소를 통해 이러한 수세 행위에 대해 저항했다. 이 결과 조선 정부는 정조 21년(1791) 신지도진 소속 청산도를 대상으로 『조건 절목』을 반포하였고, 순조 17년(1817)에는 방군이 지급되지 못한 네 개 진을 대상으로 『사진이폐절목』 등을 반포했다. 이들 절목의 내용은 방군이 없는 진의 진민이나 해당 도서 거주민의 부담을 줄여 주는 데 초점이 맞추어져 있었다. 이 조치들은 당시 조선 정부에 의해 적극적으로 수용되었다.

하지만 이렇게 부담을 일부 완화한 정책은 도서 지역 백성의 불만을 누그러뜨리는 효과가 있었지만, 구조적인 문제를 해결하는 데는 제한적이었다. 이는 수영, 해당 군현, 수군진 사이의 이해관계에 따라 정해진 원칙이 얼마든지 위반될 수 있기 때문이었다. 이러한 복합적인 관의 이해관계를 해결하기 위해 제기된 것이 바로 18세기 등장한 설읍 논의였다. 하지만 이러한 설읍 논의는 기존 연구에서 지적한 바와 같이 여러 반대에 부딪혀 실현되지 못하다가 수군이 철폐된 이후인 1896년이 되어서야 가능하게 되었다.

참고문헌

- 강석화, 2006, 「조선 후기 황해도 연안 방위체계」, 『한국문화』 38.
- 김경옥, 2000, 『朝鮮後期 島嶼研究』, 해안.
- _____, 2019, 『수군진, 물고기 비늘처럼 설치하다』, 민속원.
- 김재근, 1976, 『朝鮮王朝 軍船研究』, 일조각.
- 민덕기, 2012, 「동아시아 해금정책의 변화와 해양 경계에서의 분쟁」, 『한일관계사연구』 42.
- 배우성, 1998, 『조선 후기 국토관과 천하관의 변화』, 일지사.
- 서인범, 2015, 「청 강희제의 開海政策과 조선 西海海域의 荒唐船」, 『이화사학연구』 50.
- 송기중, 2019, 『조선 후기 수군 연구』, 역사비평사.
- 송양섭, 2001, 『朝鮮後期 屯田 研究』, 경인문화사.
- _____, 2005, 「朝鮮後期 羅州諸島의 折受와 設邑論意의 展開」, 『대동문화연구』 50.
- _____, 2007, 「1896년 智島郡創設과 서남해 도서 지배구조의 재편-吳弘默의 『지도군총쇄록』을 중심으로-」, 『한국사학보』 26.
- 신윤호, 2021, 『전라좌수군』, 해군사관학교 해양연구소.
- _____, 2022, 『전라우수군(상)』, 해군사관학교해양연구소.
- _____, 2023, 『전라우수군(하)』, 해군사관학교해양연구소.
- 이욱, 2002, 「17세기 후반 宮房-衙門 魚鹽折受의 擴大와 政府의 대책」, 『朝鮮後記 魚鹽政策 研究』, 고려대학교 박사학위논문.
- 정만조·송양섭·강문식·이영춘·권오영, 2012, 『영조의 국가정책과 정치이념』, 한국학중앙연구원출판부.

국문초록

도서 지역은 군사적 접경 지역이자 국가의 재원이 창출되는 곳이었다. 이러한 도서 지역을 안정적으로 관리하는 것은 조선 왕조를 유지하는 데 중요한 문제였다. 하지만 도서 지역의 안정적 관리는 쉽지 않았다. 각종 군사 시설의 설치, 국방 및 중앙각사의 절수 등으로 인해 도서 지역의 부세 문제가 심각한 수준에 이르렀기 때문이다. 17세기 후반부터 18세기 전반까지 설치된 전라도 수군진은 조선 정부의 재정 조치 미흡으로 인해 민역 부담을 늘리는 형태로 운영될 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 수영이나 군현 등이 비공식적으로 부과하는 각종 민역은 도서 지역 백성의 부담을 더욱 늘리는 상황이었다. 도서 지역 백성은 이러한 수세 행위에 대해 적극적으로 저항했다. 이에 조선 정부는 도서 지역 백성의 부담을 일부 줄여 주는 방식으로 타협을 보고자 하였다. 하지만 이러한 조선 정부의 시도는 도서 지역의 구조적인 부세 문제를 도외시한 일종의 미봉책에 불과했다. 이러한 문제를 좀 더 근본적으로 해결하고자 한 것이 이른바 설읍 논의였다. 하지만 이 논의는 여러 반대에 부딪혀 실현되지 못하다가 수군진 철폐된 이후인 1896년이 되어서야 가능하게 되었다.

〈주제어〉

절수, 민역, 수군진, 전라도

ABSTRACT

The Expansion of Naval Forces and the Management of Civil Duties in the Island Region of Jeolla Province During the Late Joseon Period

Song, Gi Jung

(Assistant Professor, Republic of Korea Naval Academy)

Islands were military borders and the source of revenue for Joseon. It was crucial for the Joseon Dynasty to manage the islands in a stable manner. However, the stable management of the islands was not easy at all. It was because the tax problem in the islands reached a serious level due to the installation of various military facilities and the land distribution (*jeolsu*) of *gungbang* and central government agencies. There was no choice but to operate the Jeolla Naval Forces (*sugunjin*) from the late 17th century to the first half of the 18th century by increasing civil duties (*minyeok*) due to the dynasty's lack of financial measures. In this situation, all kinds of civil duties that were imposed unofficially by districts and counties further increased the burden on the people of the islands. The people of the islands strongly resisted the acts of taxation. In response, the Joseon government attempted to reach a compromise by partially reducing their burden. However, the government's attempt was only a stopgap measure that neglected the structural issue of taxation in the island region. What came out to solve the problem in a more fundamental way was the discussion on the establishment of towns. The discussion could not be realized due to opposition until 1896, after the abolition of *sugunjin*.

Keywords

jeolsu (land distribution), *minyeok* (civil duties), *sugunjin* (naval forces), Jeolla Province

역사가 귀머



- **최진열** | 고구려의 농업 - 토지 비옥도와 인구·곡물 생산량의 관계를 중심으로
- **조진욱** | 덕수 이씨 종가 소장 귀선도를 통한 귀선 개판 내·외부 구조
- **김승배** | 국제정치의 변동과 '한국'의 위상, 1914~1952 - 국제기구, 전시선언, 평화조약의 체계



동북아역사재단
동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

고구려의 농업

- 토지 비옥도와 인구·곡물 생산량의 관계를 중심으로

최진열 한국전통문화대학교 연구교수

- I. 서론
- II. 한반도의 토지 비옥도
- III. 만주 지역의 토지 비옥도
- IV. 결론

1. 서론

고구려 사람들이 농토가 적어 농작물 생산량이 적기 때문에 절식(節食)했다는 『후한서』와 『삼국지』 「고구려전」의 기록 때문에¹ 고구려의 농업이 발전하지 않았다는 인상이 강하다. 중국의 다롄(大連)-선양(瀋陽)-창춘(長春)-하얼빈(哈爾濱)을 잇는 고속열차 안에서 한국에서 좀처럼 보기 어려운 지평선을 구경하면서, 현재 한국사 교과서나 역사 부도, 연구서, 대중서에 수록된 고구려의 지도에서 고구려의 영토로 표기된 라오허(遼河)·훈허(渾河) 등 강 유역이 광활한 평원이었음을 직접 확인할 수 있다. 그러나 지금까지 선행연구에서 고구려의 농업을 간과하였다.

현재 고구려 농업과 관련된 연구는 고구려² 또는 그 이전 한대 요동군(遼東郡) 일대의 농업기술,³ 우경,⁴ 음식·식재료⁵ 및 취사도구⁶를 통한 고구려의 농작물 분석, 탄화미 분석⁷ 등이 있으며 고구려의 수취제도와 세울 설명 증거둔 농작물을 언급한⁸ 정도이다. 사서에 고구려가 지배한 만주 지역의 농

* 논문 투고일: 2023.10.15, 심사 완료일: 2023.11.2, 재심사 완료일: 2023.11.15, 게재 확정일: 2023.11.15.

1 『後漢書』卷85, 「東夷·高句麗傳」, 2813쪽, “地方二千里, 多大山深谷, 人隨而為居, 少田業, 力作不足以自資, 故其俗節於飲食, 而好修宮室.”; 『三國志』卷30, 「魏書」30, 「東夷·高句麗傳」, 843쪽, “都於丸都之下, 方可二千里, 戶三萬, 多大山深谷, 無原澤, 隨山谷以為居, 食澗水, 無良田, 雖力佃作, 不足以賣口腹, 其俗節食.” 이하 정사류는 中華書局 標點校勘本에 의거한다.

2 김재홍, 2005, 「高句麗의 鐵製 農器具와 農業技術의 발전」, 『동북아역사논총』 8, 57~96쪽.

3 최덕경, 2002, 「『齊民要術』의 高麗豆 普及과 韓半島의 農作法에 대한 一考察」, 『동양사학연구』 78, 87~135쪽; 최덕경, 2005, 「遼東犁를 통해 본 古代 東北지역의 農業環境과 耕作方式: 高句麗 성장기반에 대한 農業史的 試論」, 『동북아역사논총』 8, 7~55쪽; 최덕경, 2007, 「古代 遼東지역의 農具와 農業技術」, 『중국사연구』 49, 1~80쪽.

4 서민수, 2014, 「고구려 전기 牛耕에 관한 연구」, 건국대학교 석사학위논문.

5 박유미, 2012, 「고구려 음식의 추이와 식재료 연구」, 『한국학논총』 38, 39~67쪽.

6 사공정길, 2014, 「고구려의 취사용기와 취사방식」, 『고구려발해연구』 49, 39~78쪽.

7 박태식, 2008, 「韓半島의 三國(百濟, 新羅, 高句麗) 遺蹟에서 出土된 炭化米의 比較」, 『농업사연구』 7-2, 153~161쪽.

8 김기흥, 1987, 「6·7세기 高句麗의 조세제도」, 『韓國史論』 17, 5~30쪽; 김기흥, 1996, 「경제제도」, 『한국사』 5(고구려), 국사편찬위원회, 198~201쪽.

업을 비롯한 경제와 관련된 정보가 적다. 이는 『위서』, 『구당서』와 『신당서』뿐만 아니라 후세의 중국 사서도 마찬가지로 상황이므로 만주를 다룬 다른 시대의 연구를 참조해야 한다. 이처럼 열악한 연구환경에서 전연(前燕) ‘창려시대(昌黎時代)’ 요서(遼西)와 요동의 농업을 다룬 연구⁹와 발해(渤海) 시대 고고 유물을 분석하여 발해의 농업을 분석한 연구,¹⁰ 조선 시대 인구와 간전 면적, 조세 수취를 분석한 연구¹¹는 고구려 시대 만주 농업을 이해하는 좋은 방증 자료가 된다. 이러한 문헌상 한계를 극복하기 위해 다른 분야의 연구를 이용해야 하며, 전 세계 토지 비옥도를 조사한 연구에 수록된 지도¹²와 20세기 전반 만주의 농업을 다룬 연구,¹³ ‘동북3성’ 농작물 재배 지역과 기후, 환경을 다룬 연구¹⁴를 참조할 수 있다. 만주 농업을 다룬 다른 선행연구와 남아 있는 사서의 기록을 대조하면 고구려 시대의 농업을 복원할 수 있는 단서를 제공한다.

9 최진열, 2022, 「前燕 ‘昌黎時代’(289~350) 遼東·遼西 經濟」, 『東洋史學研究』 159, 96~149쪽.

10 박규진·이동건, 2021, 「발해시기 농업의 전개와 성격-철제 농기구와 식물유체 분석을 중심으로-」, 『高句麗渤海研究』 71, 147~179쪽.

11 오기수, 2010, 「조선시대 각 도별 인구 및 전답과 조세부담액 분석」, 『세무학연구』 27-3, 241~277쪽.

12 Fred H. Beinroth, Hari Eswaran and Paul F. Reich, 2001, “Global Assessment of Land Quality,” D. E. Stott, R. H. Mohtar and G.C. Steinhardt (eds.), *Sustaining the Global Farm*, pp. 569~574 (Selected papers from the 10th International Soil Conservation Organization Meeting held May 24~29, 1999 at Purdue University and the USDA-ARS National Soil Erosion Research Laboratory).

13 Nobuo Murakoshi and Glenn T. Trewartha, 1930, 7, “Land Utilization Maps of Manchuria,” *Geographical Review*, Vol. 20, No. 3, pp. 480~493; Robert Burnett Hall, 1930, “The Geography of Manchuria,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 152, pp. 278~292; John R. Stewart, 1932, “Manchuria: The Land and Its Economy,” *Economic Geography*, Vol. 8, No. 2, pp. 134~160; James Reardon-Anderson, 2000, “Land Use and Society in Manchuria and Inner Mongolia during the Qing Dynasty,” *Environmental History*, Vol. 5, No. 4, pp. 503~530

14 朴英善·朴來敬, 2003, 「중국 길림성 농작물 재배지역의 기상환경과 토양특성」, 『북방농업연구』 16, 27~45쪽; 朴英善·朴來敬, 2003, 「중국 흑룡강성의 농업생태환경과 농작물 생산」, 『북방농업연구』 15, 54~75쪽; 朴英善·朴來敬, 2004, 「중국 라오닝성의 자연생태환경과 농작물 생산」, 『북방농업연구』 18, 1~23쪽; 朴英善, 2005, 「중국 동북지역에 분포된 주요 토양의 특성과 시비효과」, 『북방농업연구』 20, 62~78쪽; 朴英善·朴來敬, 2005, 「중국 동북3성의 작물재배와 지형 및 기상환경」, 『북방농업연구』 19, 41~57쪽; 박양호·윤진하·유갑희·조수연, 2016, 「중국 東北3省的 농업 환경과 농경지 토양의 특성」, 『北方農業研究』 39-1, 81~107쪽.

필자는 중국 정사뿐만 아니라 『대원일통지(大元一統志)』, 『요동지(遼東志)』, 『전요지(全遼志)』 등의 지리서와 고고학, 지질학 등 다양한 분야의 연구를 참조하면 고구려의 농업 상황을 복원할 수 있다고 생각한다. 단서가 되는 사서 가운데 하나가 조선 후기 이증환이 쓴 『택리지』이다. 이 책은 특정 지역의 단위면적당 농작물 생산량을 기록했을 뿐만 아니라 토지가 비옥하거나 척박한 지역을 언급하고 있다. 이 기록과 토지 비옥도 지도를 비교하면 고구려가 지배한 한반도 지역의 농업 상황을 개략적으로 살펴볼 수 있다. 『택리지』의 비옥도 기록을 『증보문헌비고』, 『호구총고』, 『탁지지』, 『반계수록』 등 인구 및 개간 농토(墾田) 면적 자료와 비교하면 기록의 신빙성을 검증할 수 있다. 만주 지역의 농업도 위에서 언급한 중국의 지리서 기록에서 실마리를 얻을 수 있다. 이 글은 소수의 문헌 기록과 고고학 발굴성과, 지질학 연구를 종합하여 고구려의 농업 생산 상황을 복원하려는 시도이다.

2장에서는 『택리지』의 기록과 토지 비옥도 지도를 비교·검토하여 한반도 북부(평안도, 함경도, 황해도)와 중부 지역(경기도, 강원도, 충청도)으로 나누어 고구려가 지배한 한반도 지역의 농업 상황을 검토한다. 3장에서는 토지 비옥도 자료와 지도, 사서의 기록을 비교하며 고구려가 지배한 만주 지역의 농업 상황을 살펴본다. 먼저 1절에서 토지 비옥도 지도와 20~21세기 곡물 생산량, 토질 분석에 관한 선행 연구를 검토하여 고구려 시대 만주 지역의 농업 상황을 복원한다. 이어서 2절에서 특히 만주 지역에서 농사를 지었던 사료를 분석하여 고구려 시대 농경과 인구의 관계를 분석한다.

II. 한반도의 토지 비옥도

1. 한반도 북부 지역

현재 고구려 시대 한반도 북부 지역의 농업을 알 수 있는 자료는 적다. 조선 후기 이증환이 쓴 『택리지』에서 평안도에서 뽕나무와 삼을 심었다고 기

록하였다.¹⁵ 이는 비단(絹)과 포(布), 곡물을 부세(賦稅)로 징수했다는 『주서』 「고려전」의 기록¹⁶과 일치한다. 『구당서』 「고려전」에서도 농경과 양잠은 대략 중국과 같다고 기록하였다.¹⁷ 이 기록을 보면 평안도에서 뽕나무와 삼을 심었던 조선 후기 농작물의 품종이 고구려 시대에도 비슷했음을 알 수 있다. 따라서 『택리지』의 기록을 바탕으로 고구려의 농업 상황을 유추해도 대과 없을 것이다. 즉 토질과 기후가 같고 조선 후기 농작물의 품종과 비옥도가 고구려 후기와 비슷했을 것이라는 가정 아래 고구려 영토의 토질 또는 비옥도를 분석해 보자.

먼저 장수왕(長壽王)의 천도 이후 고구려의 수도였던 평양 지역이다.

땅은 오곡과 목화 가꾸기에 알맞으나, 제방과 개울이 적어 밭농사만 일삼는다. 그러나 하류에 있는 벽지도(碧只島)는 강 북편에 위치하여 강물이 줄면 진흙이 드러나서 지방 사람들은 그 안에다 논을 만들어 1묘에 1종이나 수확한다.¹⁸

위의 기록에서 평양 일대는 토질은 좋으나 물이 부족하여 밭농사를 짓는다고 기록하였다. 원문의 ‘鍾(鍾)’은 중국에서 6곡(斛) 4두(斗)를 가리킨다. ‘斛(斛)’은 ‘石(석)’과 동의어이다. 『택리지』의 다른 부분에서 1말(斗)의 씨앗을 뿌릴 때 생산할 수 있는 곡물량을 기록하였다. 예컨대 『택리지』 「북거총론」 생리조에 “논에 볍씨 1말을 종자로 하여 60두를 거두는 곳이 제일이고, 40~50두를 거두는 곳이 다음이며, 30두 이하인 곳은 땅이 메말라서 사람

15 『택리지』 이종환 지음, 이익성 옮김, 을유문화사, 1993(개정판 2002), 「팔도총론」, 평안도조, 42쪽.

16 『周書』 卷49, 「異域上·高麗傳」, 885쪽. “賦稅則絹布及粟, 隨其所有, 量貧富差等輸之.”

17 『舊唐書』 卷199上, 「東夷·高麗傳」, 5320쪽. “種田養蠶, 略同中國.”

18 『택리지』, 「팔도총론」, 평안도·평양조, 37~38쪽. “땅은 오곡과 목화 가꾸기에 알맞으나, 제방과 개울이 적어 밭농사만 일삼는다. 그러나 하류에 있는 벽지도(碧只島)는 강 북편에 위치하여 강물이 줄면 진흙이 드러나서 지방 사람들은 그 안에다 논을 만들어 1묘에 1종이나 수확한다.”

이 살 수 없다”¹⁹라고 하여 단위면적당 생산량과 비옥도를 측정하기 위해 밭씨 1말(斗)당 몇 말을 생산하는지 기록하였다. 따라서 평양 일대에서 벼농사를 짓는 벽지도 등 일부 지역은 64배의 수확량을 기록할 수 있는 비옥한 논이었음을 알 수 있다. 따라서 고구려 시대 수도 평양과 대동강 유역은 물을 얼마나 댈 수 있느냐에 따라 논농사와 밭농사 지역으로 나뉘고 그에 따라 토질의 비옥도도 결정되었을 것이다.

다음은 평안도 지역 전체에 대한 기록을 살펴보자.

대개 청천강 이남은 청남(淸南)이라 하는데 지형이 동서로 좁고, 이북은 청북(淸北)이라 하는데 지형이 동서로 뻗쳐 매우 넓다. 온 도(道)가 동쪽으로는 영(嶺) 등성과 가까워서 산이 많고 평지가 적으며, 또 관개할 만한 냇물과 못물이 모자란다. 그래서 논이 아주 적고 들은 모두 밭곡식이다. 기씨와 고씨가 한창이었을 때는 땅은 좁고 백성은 많아, 산을 깎아 개간한 곳이 많았다. 그러나 그 후 여러 차례 청병의 분탕질에 땅이 많이 황폐해진 데다 왕씨가 통일한 뒤에는 백성이 삼남(三南) 지방으로 많이 내려가, 지금은 들은 넓으나 사람이 드물어 산에 농사짓는 곳이 적다. 서쪽으로는 바다와 가까운 여려고을에서 조수를 막아 논을 만든 곳이 많다. 그러나 밭보다는 여전히 적어 온도의 쌀값이 삼남보다 항상 비싸다. 민간 풍속에서는 뽕과 삼을 심어 베짜기를 일삼고 생선과 소금은 아주 귀하다. 그러므로 비록 바닷가 고을이라도 소금 굽는 곳이 많지 않다. 이 지방에서는 대나무·감·닥(楮)·모시는 생산되지 않는다. 청북은 지역이 높고 추우며 북쪽 국경과 가까워 꽃과 과실이 없고 물산도 매우 적다. 그러므로 백성들은 몹시 구차하게 산다.²⁰

위의 기록에서 왕씨, 즉 고려 후기 이후 사람들이 삼남 지역으로 이주하여 인구가 적지만 기씨(箕氏)와 고씨(高氏), 즉 기자조선과 고구려 시대 평안

19 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 141쪽.

20 『택리지』, 「팔도총론」, 평안도조, 41~42쪽.

도 지역이 사람이 많고 농경지가 적어서 산을 깎아 경작했다고 기록하였다. 평안도라고 특정하지 않았으나 북송(北宋)의 서경(徐兢)이 사신으로 고령을 방문하고 남긴 기록인 『고려도경(高麗圖經)』에 산간에 있는 농토가 사다리나 층계 같다고 기록하여²¹ 고려 중기에 이미 계단식 논밭이 있었음을 알 수 있다. 따라서 산을 깎아 개간한 논밭이 많았다는 『택리지』의 기록이 사실일 가능성이 크다. 또 『세종실록』 「지리지」에 기록된 평안도의 농토가 308,751 결²²인데 두 번째로 많은 경상도의 301,147결²³보다 약간 많았으며 전라도의 277,588결,²⁴ 충청도의 236,300결,²⁵ 경기도의 200,347결,²⁶ 함길도의 130,413결,²⁷ 황해도의 104,772결,²⁸ 강원도의 65,916결²⁹보다도 많았다. 조선 초기에 평안도의 농토가 전국에서 가장 많았던 사실은 기자조선과 고구려 시대에 많은 인구가 있었다는 인용문이 과장이 아닌 사실에 가까웠음을 방증한다. 고구려 시대의 평양성과 주변 지역에 308,751결보다 많은 농토가 있었을 것이다. 따라서 고구려 당시 인구가 많았다는 위 인용문의 서술은 사실로 볼 수 있을 것이다.

다음으로 황해도의 개별 지역이다.

21 「高麗圖經」卷23, 雜俗2, “國封地瀕東海, 多大山深谷, 崎嶇山嶺, 而少平地, 故治田多於山間, 因其高下, 耕墾甚力, 遠望如梯磴然.”

22 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 平安道條, “墾田三十萬八千七百五十一結.”

23 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 慶尙道條, “墾田三十萬一千一百四十七結.”

24 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 全羅道條, “墾田二十七萬七千五百八十八結.”

25 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 忠清道條, “墾田二十三萬六千三百結.”

26 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 京畿道條, “墾田二十萬三百四十七結.”

27 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 咸吉道條, “墾田十三萬四百十三結.”

28 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 黃海道條, “墾田十萬四千七百七十二結.”

29 『世宗實錄』卷154, 「地理志」, 江原道條, “墾田, 六萬五千九百十六結.”

(황-①) 그 아래는 들판이 제법 넓게 펼쳐졌고, 땅 또한 기름진 까닭에 부유한 마을이 많고 높은 벼슬을 한 사람도 있었다.³⁰

(황-②) 강 동쪽은 황해·봉산(鳳山)·서흥·평산이고, 강 서쪽은 안악(安岳)·문화(文化)·신천(信川)·재령(載嶺)이다. 이 여덟 고을은 풍속이 비슷하며 면악산과 수양산의 북쪽에 있다. 땅이 아주 기름져서 오곡과 면화를 가꾸기에 알맞으며, 납과 쇠를 산출하는 산이 각 곳에 흩어져 있다.³¹

(황-③) 강 동쪽, 서쪽 언덕에는 모두 물을 사이에 두고 긴 독을 쌓았으며, 독 안쪽은 모두 벼 심는 논이다. 바다다보아도 끝이 없어 중국의 소호(蘇湖) 지방과 같다. 여기에서 생산되는 쌀은 낱알이 길고 성질이 차져서 다른 지방 쌀과 다르다. 그러므로 내주(內廚)에서 어공(御供)으로 쓰는 것은 이 지방 쌀뿐이다.³²

(황-④) 여덟 고을이 바다를 끼고 있어 백성들에게 이익이 된다고는 하지만 땅이 많이 메마르다. 오직 풍천과 은율의 땅만이 아주 기름지다. 조산(趙山) 들이라는 들이 있어 논에 1말 종자를 뿌려 때로 수백 말을 수확하며 적더라도 100말 이하는 내려가지 않는다. 밭 소출 또한 이와 같으니, 이것은 삼남에서도 드문 일이다.³³

(황-⑤) 장연 이북은 장산곶이 남쪽을 막아 오직 북쪽의 평안도와 통할 뿐이다. 그렇기 때문에 곡식과 면화가 아주 흔해서 농사꾼과 지체 낮은 씨족도 모두 부유함을 뽐내며 사족이라 자칭한다.³⁴

(황-⑥) 면악산 한 줄기가 동쪽으로 거슬러 가면서 연안(延安)과 배천(白川)을 만들었는데, 해주의 동쪽이며 후서강(後西江)의 서쪽이고, 또 보련강(寶輦江) 하류의 북쪽이다. 큰 산과 넓은 물, 넓은 들과 긴 냇물이 여기에 모였고, 또 조수가 통해 널따랗고 명량한 것이 중국 강회(江淮)의 풍경과 같다. 가장

30 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도·금천조, 53쪽.

31 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 53쪽.

32 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 53~54쪽.

33 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 55쪽.

34 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 55쪽.

살 만한 곳이며, 한양에서 내려와 사는 사족이 많다. … 다만 땅이 메마르고
가물기 쉬워 면화 기구기에 적당하지 않다. 그러므로 주민들은 배로 강과
바다에 나가 통상하기를 좋아한다. 동쪽으로 두 도와 통하고 남쪽으로 호
남 호서에 통하므로 산물을 무역해서 항상 많은 이익을 얻는다.³⁵

위의 인용문 (황-①)은 황해도의 금천 지역 서술이며, 구체적인 단위면적
당 생산량을 기록하지는 않았으나 금천 땅이 기름지다고 기록하였다.

인용문 (황-②)에서 남오리강 주변 황해·봉산(鳳山)·서흥·평산과 안악
(安岳)·문화(文化)·신천(信川)·재령(載嶺)이 땅이 기름져서 오곡과 면화를 가
꾸기 알맞다고 서술하였다.

인용문 (황-③)에서 남오리강 동쪽과 서쪽 주변 지역을 서술하였다. 구체
적인 생산량을 기록하지 않았지만 모두 벼를 생산하는 논이고 내주(內廚)에
서 어공(御供)으로 쓰일 정도로 쌀의 품질이 좋았다고 기록하였다. 또 중국
의 소호(蘇湖), 즉 소주(蘇州)와 호주(湖州) 지역과 같다는 서술이 주목된다. 소
주와 호주는 “소주와 호주에 풍년이 들면 중국 전국이 식량 걱정할 필요가
없다(蘇湖熟, 天下足)”라고 불릴 정도로 송대에 전국적인 곡창지역이었다. 약
간의 과장이지만 남오리강 주변 지역이 송대의 대표적인 곡창지대인 태호
(太湖) 주변의 소주와 호주에 비견될 정도로 비옥한 곡창지대였음을 알 수
있다.

인용문 (황-④)에서 황해도 여덟 고을의 농업 상황을 기록하였다. 이 가
운데 풍천과 은율이 기름지다고 서술하였다. 특히 조산(造山)의 들은 1말에
100말 이상, 수백 말까지 수확할 정도로 비옥하다고 기록하였다.

인용문 (황-⑤)은 장연 이북 지역을 서술하였다. 구체적인 기록이 없지만
곡식과 면화가 흔하고 사람들이 부유하다는 기록에서 농업 생산량이 많았
음을 알 수 있다.

인용문 (황-⑥)에서 서술한 연안과 배천 지역의 주민들이 강과 바다로

35 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 57쪽.

나가 교역하기를 좋아한다는 표현을 보면 비록 넓은 들과 냇물이 있다고 해도 농업 생산량이 많지 않음을 알 수 있다.

위에서 『택리지』의 황해도 각 지역의 토질 및 농업 생산량 기록을 검토하였다. 이어서 황해도 전체를 서술한 대목을 살펴보자.

산과 바다 사이에 끼어 있어, 납·철·면화·벼·기장·생선·소금 따위가 생산되고 있다. 비교적 부유한 자는 많은 편이나 사대부는 적다. 그러나 평야 지대에 있는 여덟 고을은 땅이 기름지고, 바닷가 열 고을은 경치로 이름난 곳이 많아 역시 살지 못할 곳은 아니다.³⁶

위의 인용문에서 이중환은 황해도 평야 지역에 있던 여덟 고을의 땅이 기름지다고 기록하였다. 여덟 고을은 남오리강 동쪽에 위치한 황주(黃州), 봉산(鳳山), 서흥(瑞興), 평산, 서쪽에 있던 안악(安岳), 문화(文化), 신천(信川), 재령(載嶺)이었다.³⁷ 이중환은 황해도를 아래와 같이 평가하였다.

또 넓은 들과 기름진 벌판이 있어 참으로 천부(天府)이며, 전략적으로 이용할 만한 지역이다. 세상에 일이 생기면 반드시 서로 다투게 될 요충일 것이니 이 점이 단점이라 하겠다.³⁸

위의 인용문에서 황해도에 넓은 들과 기름진 벌판이 있다고 기록하였고 ‘천부(天府)’라고 칭하였다. ‘천부’는 비옥하고 넓은 농토를 지닌 관중(關中)과 파촉(巴蜀) 지역을 지칭하는 용어였다.³⁹ ‘천부’는 황해도의 농토가 넓고 기

36 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 57쪽.

37 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 53쪽.

38 『택리지』, 「팔도총론」, 황해도조, 57쪽.

39 『史記』, 「留侯世家」에서 張亮이 關中 지역을 沃野가 1천 리인 ‘天府之國’이라고 명명하였다(『史記』 卷55, 「留侯世家」, 2044쪽. “夫關中左殽函, 右隴蜀, 沃野千里, 南有巴蜀之饒, 北有胡苑之利, 阻三面而守, 獨以一面東制諸侯, 諸侯安定, 河渭漕輓天下, 西給京師; 諸侯有變, 順流而下, 足以委輸, 此所謂金城千里, 天府之國也, 劉敬說是也.”).

름지며 곡물 생산량이 많았음을 상징한다.
다음으로 함경도를 살펴보자.

함흥 이북은 산천이 험악하고 풍속이 사나우며 기후가 춥고 토지도 메말라 곡식은 조와 보리뿐이며, 벼는 적고 면화도 없다. 지방 사람들이 개가죽을 입고 추위를 막으며 굶주림을 견디는 것이 여진족과 똑같다.⁴⁰

위의 인용문을 보면 함흥 이북은 춥고 건조하여 조와 보리를 주로 재배하며 벼는 거의 없다고 기록하였다. 통설에서 함경도로 비정되는 옥저(沃沮) 지역은 “동옥저의 토질은 비옥하며, 산을 등지고 바다를 향해 있어 오품이 잘 자라며 농사짓기에 적합하다”⁴¹라고 기록하였다. 동옥저가 비옥하다는 표현을 보면 조선 후기 함경도의 농업 상황과 달랐다.

위에서 『택리지』에 기록된 도별 구체적인 지역의 농업 상황을 살펴보았다. 『택리지』 「복거총론」 생리조에 고구려 땅이었던 강원·함경·황해·평안 4도의 농업 상황을 다음과 같이 기록하였다.

강원도의 영동 아홉 고을과 함경도는 땅이 더욱 메마르고, 황해도는 기름진 곳과 메마른 곳이 반반이다. 평안도의 산중 고을들은 땅이 메마르나, 바닷가 여러 고을은 제법 기름져 충청도보다 못하지 않다.⁴²

앞에서 살펴본 것처럼 평안도와 황해도 일부 지역은 땅이 기름지지만, 강원도와 함경도는 농사에 부적합하고 황해도와 평안도는 기름진 땅과 메마른 땅이 섞여 있다고 기록하였다. 특히 평안도 바닷가의 여러 고을은 충청

『三國志』, 「諸葛亮傳」에서 諸葛亮이 益州가 沃野千里이고 天府의 땅이라고 명명하였다(『三國志』 卷35, 「蜀書」 5, 「諸葛亮傳」, 912쪽. “益州險塞, 沃野千里, 天府之土, 高祖因之以成帝業.”).

40 『택리지』, 「팔도총론」, 함경도조, 45쪽.

41 『三國志』 卷30, 「魏書」 30, 「東夷·東沃沮傳」, 846쪽. “其土地肥美, 背山向海, 宜五穀, 善田種.”

42 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 142쪽.

도보다 기름지다고 서술하였다. 따라서 고구려의 평양 주변, 즉 조선 시대의 평안도와 황해도 지역이 곡창지대였을 것이었다고 추정할 수 있다.

위에서 살펴본 『택리지』의 토질과 단위면적당 생산량 기록이 과학적인 신빙성이 있는지 의문을 제기할 수 있다. 이를 검증하기 위해 세계 전 지역의 토질과 비옥도 조사 연구를 검토하고 위에서 살펴본 『택리지』의 기록과 비교해 보자. <그림 1>은 미국 농무부가 토질 자료를 바탕으로 작성한 전 세계 토질 지도 가운데 한반도 지도이다.

선행연구에서 토지를 생산량과 복원력을 바탕으로 9등급으로 나누었다. 현재의 한반도에 1등급의 토지는 없으며, 파란색과 하늘색의 2등급 또는 3등급 토지는 경상도의 낙동강 유역과 남강 유역, 지리산 남서쪽, 남해안, 황해도 북부와 평안도 서부, 함경도의 해안 지역이다.⁴³ 그리고 노란색의 4등급은 부산·김해와 연백평야, 청천강 하류 등 일부 해안가에 불과하다. 전통적으로 곡창지대로 알려진 호남평야를 비롯한 경기도와 충청도는 이보다 낮은 5등급에 불과하였다.

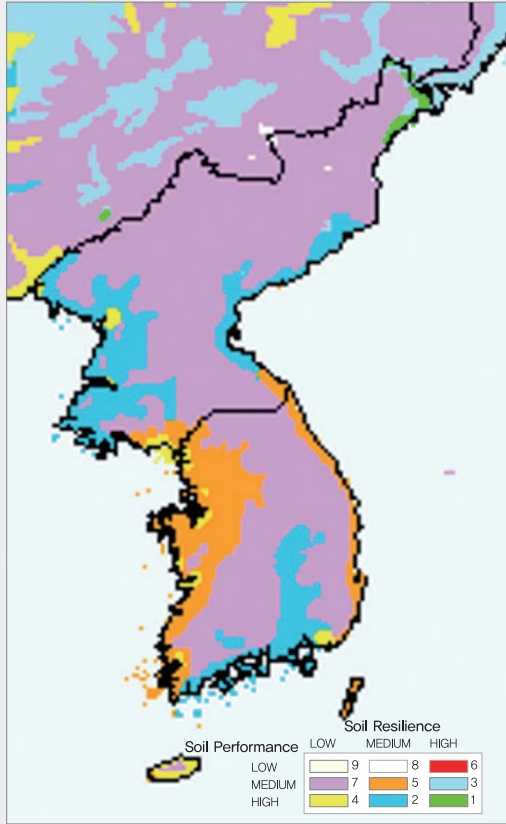
<그림 1>에서 2~3등급으로 표시된 부분 가운데 평안도와 황해도 일대는 『택리지』에서 기름지다고 표현한 지역과 일부 일치한다. 『택리지』에서 청북(淸北), 즉 청천강 이북 지역 사람들은 물산이 적어 백성들이 매우 구차하게 산다고 기록하였지만,⁴⁴ 토질은 좋았다. ‘황해도 풍천과 은을 땅이 기름지고 조산(造山)의 들에서 1말의 씨앗을 뿌려 수백 말울 수확하며 최소 100말’이라는 기록에서⁴⁵ 수확량이 최소 100배인데, 이 지역은 <그림 1>에서 2등급의 토지에 속한다. 이는 함경도를 제외한 『택리지』의 토지 비옥도 서술이 현재의 토지 비옥도와 일치함을 뜻한다.

『택리지』 기록의 신빙성을 검토하기 위해 다른 지역의 토질 기사도 검토

43 토질 등급 설명은 Fred H. Beinroth, Hari Eswaran and Paul F. Reich, 2001, *op. cit.*, p. 571, Table 3. Properties of the inherent land quality classes, obtained by a combination of the performance and resilience attributes of soils in the context of their inherent stresses 참조.

44 『택리지』, 「팔도총론, 평안도조, 41~42쪽.

45 『택리지』, 「팔도총론, 황해도조, 55쪽.



〈그림 1〉 미국 농무부 고유지질평가 지도(한반도 부분)

출처: Fred H. Beinroth, Hari Eswaran and Paul F. Reich, 2001, "Global Assessment of Land Quality," D. E. Stott, R. H. Mohtar and G.C. Steinhardt (eds.), *Sustaining the Global Farm*, p. 573, Figure 2. Inherent Land Quality Assessment (United States Department of Agriculture의 지도 재인용).

해 보자.

(가) 나라 안에서 가장 기름진 땅은 전라도의 남원·구례와 경상도의 성주·진주 등 몇 곳이다. 그곳은 논에 1말 종자를 뿌려서 최상은 140두를 거두고, 다음은 100두를 거두며, 최하로 80두를 거두는데 다른 고을은 그렇지 못하다. 경상도에서 좌도는 땅이 모두 메마르고 백성이 가난하나 우도는

기름지다. 전라도에선 좌도의 지리산 곁이 모두 기름지다. 그러나 바닷가 고을은 물이 없고 기름이 많다.⁴⁶

(나) 충청도의 내포와 차령 이남은 기름진 곳과 메마른 곳이 반반인데, 가장 기름진 곳도 종자 1말을 뿌려 60두 안팎을 거두는 곳이 많다. 차령 이북에서 한강 남쪽까지도 기름진 땅과 메마른 땅이 반반씩인데, 차령 남쪽보다도 못하여 기름지다는 곳도 거두는 것이 40두를 넘지 못하는 곳이 많다. 한강 북쪽은 대체로 땅이 메마르다.⁴⁷

(다) 강원도의 서쪽에서 개성부(開城府)까지는 논에 종자 1말을 뿌려도 소출이 30을 넘지 못하고, 그보다 못한 곳은 이 숫자에도 미치지 못한다. 강원도의 영동 이쪽 고을과 함경도는 땅이 더욱 메마르고, 황해도는 기름진 곳과 메마른 곳이 반반이다. 평안도의 산중 고을들은 땅이 메마르나, 바닷가 여러 고을은 제법 기름져 충청도보다 못하지 않다.⁴⁸

인용문(가)는 조선 시대 가장 땅이 기름진 곳, 즉 전라도의 남원·구례와 경상도의 성주·진주 일대의 생산량이 씨앗 1말당 최대 140말(斗), 최소 80말이며 경상도와 전라도의 비옥한 지역인 경상우도, 즉 경상도 서쪽의 소백산맥 동쪽 지역과 전라좌도, 즉 전라도 동쪽의 지리산 주변 지역이 비옥하다고 서술하였다. 실제로 <그림 1>에서 이 두 지역은 2~3등급에 해당하는 파란색과 하늘색이다.

(나)에서 충청도 차령산맥 이남은 1말을 뿌릴 때 최대 60말을 거둘 수 있고, 차령 이북부터 한강 남쪽까지 기름진 곳이 겨우 40말을 수확한다고 기록하였다. 이중환은 벼씨 1말을 뿌릴 때 60말을 거두는 곳이 상등, 40~50말을 거두는 곳이 중등, 30말 이하인 곳이 하등이며, 하등급의 땅에서 사람이

46 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 141~142쪽.

47 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 142쪽.

48 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 142쪽.

할 수 없다고 기록하였다.⁴⁹ 경기도와 충청도 북부 지역은 중등급의 토지에 해당하는데 <그림 1>에서 이 지역은 5등급의 토지였다. 즉, (나)와 <그림 1>의 경기도 및 충청도의 토질 분석과 기록이 일치한다.

인용문 (다)에서 강원도는 하등급보다 적은 1말당 30말(斗) 이하의 수확을 거둬 함경도도 강원도처럼 수확량이 적으며, 황해도와 평안도는 기름진 땅과 메마른 땅이 절반이라고 서술하였다. <그림 1>에서 이 4도의 땅 절반 이상이 7등급인 보라색이다. 따라서 『택리지』의 황해도·평안도 토질 서술과 <그림 1>이 대부분 일치한다.

이처럼 『택리지』의 비옥도 서술과 전 세계 토질을 조사한 <그림 1>을 비교하면 양자가 대부분 일치한다. <그림 1>에서 비옥하다고 표기된 함경도 해안 지역만 토지가 메마르다는 『택리지』의 서술과 다를 뿐이다.

『택리지』의 (가)~(다) 토지 비옥도와 단위면적당 생산량 기록을 검토하기 위해 조선 후기 각 도별 인구를 검토해 보자.

<표 1> 도(道)별 남녀 구성비 및 전체구성비(1780년~1798년 평균)

구분	인구(명)	남자(명)		여자(명)		전체구성비
서울	195,399	97,824	50%	97,575	50%	3%
경기도	640,517	327,940	51%	312,577	49%	9%
충청도	865,117	425,507	49%	439,611	51%	12%
전라도	1,208,431	571,158	47%	637,272	53%	16%
경상도	1,581,420	721,470	46%	859,951	54%	22%
강원도	332,027	166,616	50%	165,411	50%	5%
평안도	1,280,904	632,099	49%	648,805	51%	17%
함경도	663,562	331,607	50%	331,954	50%	9%
황해도	567,169	305,325	54%	261,844	46%	8%
합계	7,334,546	3,579,546	(49%)	3,755,000	(51%)	100%

출처: 오기수, 2010, 「조선시대 각 도별 인구 및 전답과 조세부담액 분석」, 『세무학연구』 27-3, 248쪽, <표 2> 도(道)별 남녀 구성비 및 전체구성비(1780년~1798년 평균)

49 『택리지』, 『북거총론』, 생리조, 141쪽, “땅이 기름지다는 것은 땅이 오곡 가꾸기에 알맞고, 또 목화 가꾸기에도 알맞은 것을 말한다. 눈에 벌써 1말을 중자로 하여 60두를 거두는 곳이 제일이고, 40~50두를 거두는 곳이 다음이며, 30두 이하인 곳은 땅이 메말라서 사람이 살 수 없다.”

〈표 1〉은 『증보문헌비고』 제161권 「호구고」 1 역대호구와 『호구총수』를 바탕으로 18세기 후반 각 도의 인구수의 평균값을 구한 것이다.⁵⁰ 〈표 1〉에서 1780~1798년 평안도의 평균 인구가 1,280,904명으로 전국 인구의 17%를 차지했음이 주목된다. 이어서 함경도의 해당 기간 평균인구는 663,562명으로 전국 인구의 9%, 황해도는 567,169명으로 전국 인구의 8%를 차지하였다. 함경도와 황해도의 인구는 평안도의 절반 수준이지만 경기도의 인구에 필적하는 점이 주목된다. 평안도의 인구가 경상도에 이어 두 번째로 많은 것은 농업생산이 뒷받침되지 않았으면 불가능하다.

〈표 2〉 조선 시대 도별 토지 결수 원전의 도별 결수 평균 및 구성비

(단위: 결)

	경기도	충청도	전라도	경상도	황해도	강원도	함경도	평안도	합계	출처
1404	-	223,090	173,990	224,625	90,922	59,989	3,271	6,648	782,535	1)
1414	-	223,090	279,090	226,025	90,925	59,989	3,271	6,648	889,038	2)
1432	207,119	236,300	377,588	301,147	104,772	65,916	130,413	308,751	1,732,006	3)
임란전 평균	147,370	250,503	442,189	315,026	106,832	34,831	63,821	153,009	1,513,581	4)
1603	141,959	240,744	198,672	173,902	108,211	33,884	54,377	153,009	1,104,758	4)
1634	100,359	258,461	335,305	301,819	128,834	33,884	61,243	94,000	1,313,905	4)
1719	101,256	255,208	377,159	336,778	128,834	44,051	61,243	90,804	1,395,333	1)
1784	110,932	255,519	348,489	338,889	129,244	40,889	109,556	105,760	1,439,278	2)
1786	109,932	255,519	348,489	336,730	129,244	40,889	109,556	106,041	1,436,400	2)
1807	112,090	256,528	340,103	337,128	132,211	41,151	117,746	119,635	1,456,592	5)
1864	111,912	255,585	339,743	337,472	132,373	40,926	117,746	119,735	1,455,492	6)
평균	126,992	246,413	323,711	293,595	116,582	45,127	75,658	114,913	1,319,902	
구성비	10%	19%	25%	22%	9%	3%	6%	9%	100%	

출처: 오기수, 2010, 「조선시대 각 도별 인구 및 전답과 조세부담에 분석」, 『세무학연구』 27-3, 250쪽, 〈표 4〉 원전의 도별 결수 평균 및 구성비.

50 오기수, 2010, 앞의 글, 248쪽.

고구려의 농업

〈표 2〉는 『증보문헌비고』 제142권 전부2 경계2 조선, 『탁지지』 외편 제3권 판적사 전제부1, 『세종실록』 「지리지」, 『반계수록』 권6 전제고설하(田制攷說下) 국조전제(國朝田制), 『만기요람』 채용편2, 『육전조례』 호조 판적사 결총 등의 사료를 인용하여⁵¹ 자료의 신뢰성이 있다. 〈표 2〉는 조선 시대 토지 결수를 도별로 평균을 구한 통계인데, 평안도의 농토는 114,913결(9%), 황해도는 116,582결(9%), 함경도는 75,658결(6%)이다. 이 통계 수치에서 인구가 두 번째로 많았던 평안도의 간전(墾田) 결수(結數)가 8도에서 여섯 번째이다. 인구나 농토의 관계를 살펴보기 위해 〈표 2〉의 농토 면적 가운데 도별 인구통계인 〈표 1〉의 1780~1798년에 해당하는 1784년과 1786년의 평균 농토면적과 인구를 비교한 표를 작성하였다.

〈표 3〉 1780~1798년 인구와 농토(평균)

구분	인구(명)	농토(결)	인구와 농토 비율(명/결)
경기도	640,517	110,432	5.8명
충청도	865,117	255,519	3.39명
전라도	1,208,431	348,489	3.47명
경상도	1,581,420	337,810	4.68명
강원도	332,027	40,889	8.12명
평안도	1,280,904	105,901	12.10명
함경도	663,562	109,556	6.06명
황해도	567,169	129,244	4.39명

출처: 오기수, 2010, 「조선시대 각 도별 인구 및 전답과 조세부담액 분석」, 『세무학연구』 27-3, 248쪽, 〈표 2〉 도(道)별 남녀 구성비 및 전제구성비(1780년~1798년 평균) 및 250쪽, 〈표 4〉 원전의 도별 결수 평균 및 구성비.

〈표 3〉은 1결에서 생산한 농작물로 몇 사람을 먹일 수 있는지 계산한 수치를 정리한 표이다. 〈표 3〉에서 조선 시대 곡창지대이며 한양으로 조운의 대상 지역인 충청도가 1결(結)당 3.39명, 전라도가 3.47명, 경상도가 4.68명

⁵¹ 오기수, 2010, 위의 글, 250쪽.

이다. 이는 1결에서 생산한 농작물로 4~5명이 먹고 살 수 있다는 뜻이다. 반면 평안도는 12.1명, 함경도는 6.06명, 황해도는 4.39명이다. 이는 1결의 소출로 평안도는 13명, 함경도는 7명, 황해도는 5명이 살 수 있다는 의미이다. 앞에서 살펴본 것처럼 『택리지』에서 함흥 이북 지역은 토지가 메마르고 벼는 적다고 기록하였다.⁵² 토지가 척박한 함경도가 단위면적당 생산량이 두 번째로 많다고 오해할 수 있는데, 『택리지』에서 다음과 같이 서술하였다.

나라에서는 이곳에 창고를 설치하고 경상도 곡식을 바닷길로 운반하여 창고에 쌓아 두었다가, 북도(北道)에 흉년이 들면 적당한 시기에 배로 여러 고을에 보내 백성을 구휼하는 밀천으로 삼았다.⁵³

위의 인용문은 원산 지역의 서술이다. 위의 인용문에 따르면, 경상도에서 곡식을 배로 함경도까지 실어 날라 함경도의 창고에 저장했음을 알 수 있다. 창고의 곡식으로 흉년 때의 구휼미로 사용하였다. 따라서 함경도 백성들은 흉년에도 버틸 수 있었다. 인용문에서 누락되었겠지만, 함경도 사람들도 사적으로 경상도의 곡물을 구매했을 가능성이 있다. 이는 아래의 인용문에서 확인할 수 있다.

안변 서북쪽 덕원(德源) 경계 바닷가에 있는 원산촌(元山村)은 어민들이 모여 살며 고기 잡고 해초 캐는 것을 본업으로 한다. 그리고 동북쪽 바닷길로 육진과 통하여 육진 및 여러 고을 장삿배가 모두 여기에 정박한다.⁵⁴

위의 인용문에서 원산촌이 함경도 북쪽의 육진 및 여러 고을을 잇는 해

52 『택리지』, 「팔도총론」, 함경도조, 45쪽.

53 『택리지』, 「팔도총론」, 함경도조, 49쪽.

54 『택리지』, 「팔도총론」, 함경도조, 49쪽.

상교통의 중심지였음을 알 수 있다.

모든 생선과 소금, 해채(海菜)·마포(麻布)·다리(鬘)·잘·삼(蔘)·널 재목 등을 모두 여기에서 외상 거래를 하므로 강원·황해·평안·경성에서 여러 장사치들이 모여들어 물자가 쌓여 큰 도회지가 되었다. 주민은 폐지(廢著)하는 것을 업으로 삼아 부유하게 된 자가 많다.⁵⁵

위의 인용문에서 원산에서 생선과 소금, 해채(海菜)·마포(麻布)·다리(鬘)·잘·삼(蔘)·널 재목 등을 외지의 상인들이 사 갔음을 알 수 있다. 상인들은 강원·황해·평안·경성에서 왔는데, 이는 원산의 교역망이 북부와 중부 4도에 뻗었음을 보여 준다. 이들이 원산에 모여든 함경도의 특산물을 사고 곡물을 팔았을 가능성도 있다.

황해도의 1결(結)당 인구수는 4.39명인데, 이는 충청도의 3.39명, 전라도의 3.47명, 경상도의 4.68명과 비슷하다. 이는 황해도의 단위면적당 생산량이 삼남 지역과 맞먹었음을 뜻한다. 이는 “평야 지대에 있는 여덟 고을은 땅이 기름지고”,⁵⁶ “또 넓은 들과 기름진 벌판이 있어 참으로 천부(天府)이다”⁵⁷라는 서술이 과장이나 허위가 아니었음을 뜻한다. “다만 황해도는 기름진 곳과 메마른 곳이 반반이었기 때문에”⁵⁸ 황해도의 모든 지역이 비옥하지 않았으므로 삼남 지방을 능가하지 못했다.

평안도는 1결당 인구가 12.1명인데, 함경도처럼 다른 지역에서 물자를 수송했을 가능성이 있지만 실제로는 그렇지 않았다.

평안도는 평양의 대동강, 안주의 청천강에 배편이 통한다. 그러나 남쪽에 아주 험한 장산곶(長山串)이 있으므로 남쪽에서 오는 배가 드물다. 장산곶은

55 「택리지」, 「팔도총론」, 함경도조, 49쪽.

56 「택리지」, 「팔도총론」, 황해도조, 57쪽.

57 「택리지」, 「팔도총론」, 황해도조, 57쪽.

58 「택리지」, 「북거총론」, 생리조, 142쪽.

위에 기록한 황해도 장연 지역이다. 땅이 바다에 들어가 빨처럼 뽀족하게
되었고 암초와 물이 어울지는 험함이 있어 뱃사람이 모두 두려워한다.⁵⁹

위의 인용문을 보면 장산곶이 물길이 험하여 황해도 장연 이북 지역과
이남 지역이 배로 왕래하기 쉽지 않음을 알 수 있다.

평안도와 함경도에서 고을 조세를 서울로 수운하는 예가 없고, 그 지방에
그대로 두어 칙사가 오갈 때와 국경 수비하는 경비로 사용한다. 그러므로
관에서 배로 수운하는 것이 없고, 또 사대부가 살지 않는 곳이어서 개인적
으로 운송하는 일도 아주 없다. 오직 본도(本道)의 장삿배가 가끔 서울에 통
래하고, 가끔 단 곳의 장삿배가 오기도 하나 삼남처럼 많지 않다. 그러므로
뱃사람이 물살을 넘는 데 익숙하지 못하여, 장산곶을 두려워하는 것이 남
쪽 뱃사람이 안흥곶을 두려워하는 것보다 훨씬 심하다.⁶⁰

위의 인용문에서도 장산곶 때문에 평안도 사람들이 서해안의 다른 지역
으로 배를 이용하여 자주 왕래하지 않았음을 알 수 있다. 따라서 다른 지역
에서 평안도로 곡물이 유입될 가능성이 작았을 것이다. 그러므로 “평안도의
산중 고을들은 땅이 메마르나, 바닷가 여러 고을은 제법 기름져 충청도보다
못하지 않다”⁶¹라는 기록을 믿을 수 있다. 따라서 평안도에 1결에 12.1인을
먹여 살릴 수 있는 비옥한 토지가 많이 있었을 것이라고 봐도 무방할 것이
다.⁶²

59 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 146쪽.

60 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 147쪽.

61 『택리지』, 「복거총론」, 생리조, 142쪽.

62 조선 후기 평안도 등이 금광과 은광 등 광산이 개발된 사실도 인구 증가의 요인으로 상정할 수 있다. 그러나 『증보문헌비고』와 『호구총수』의 호구 기록은 국가가 파악한 인구일 뿐, 농토를 버리고 광산으로 물러든 流民까지 포함한 수는 아니었을 것이다. 또 조선 후기 도입된 감자, 고구마, 옥수수가 단위면적당 수확량이 많았기 때문에 평안도에서 이 세 작물이 재배되었으면 늘어난 인구를 부양할 수 있었을 것이다.

고구려가 망한 후에 평양 일대가 폐허가 되어 농사짓기 어려운 땅으로 변해 후고구려와 고려가 이 지역을 점령했을 때 버려진 땅으로 전락되었다고 반론을 제시할 수 있다. 이는 고구려 멸망 이후 당나라의 고구려 유민 강제 이주와 부흥운동, 전쟁 등이 복합된 결과이다. 평양 일대가 폐허가 된 것은 농사를 지을 사람들이 적어져 농토를 관리할 수 없어서 발생한 현상이다. 즉 황무지, 또는 폐허 상태를 토질이나 비옥도와 관련지을 수 없다. 『택리지』의 토지 비옥도 기록을 『증보문헌비고』, 『호구총수』, 『탁지지』, 『세종실록』 「지리지」, 『반계수록』, 『만기요람』, 『육전조례』 등 인구 및 토지면적 기록과 비교하여 토지 비옥도 기록이 신빙성이 있음을 확인하였다. 이는 20세기에 측정된 <그림 1>의 비옥도 조사와 일치한다. 따라서 고구려 시대 평양과 주변 지역, 즉 조선 시대 평안도와 황해도 지역처럼 비옥한 토지가 많았다고 유추해도 대과 없을 것이다. 특히 장수왕의 평양 천도 이후 평양성과 주변 지역에 많은 인구가 유입되었다면 조선 후기처럼 평안도와 황해도 일대의 토지를 경작했을 것이다. 선행연구에 따르면 ① 원래 인구가 많았으며 장기간의 평화가 지속되었고, ② 436년 북연(北燕)의 수도 용성(龍城) 거주민을 대폭 수용했으며, ③ 수나라의 네 차례 고구려 공격 때 많은 군사와 백성이 고구려 수중에 들어갔기 때문에 고구려의 인구가 증가하였다.⁶³ 장수왕이 평양성으로 천도한 후 고구려 각 지역의 인구가 평양성으로 모여들었고 북연(北燕)과 수대(隋代) 고구려가 획득한 인구 중 일부가 평양성과 그 주변으로 모여들었다면 조선 시대 평안도와 황해도 지역을 개간했을 가능성이 크다.

2. 한반도 중부 지역

한반도의 중부 지역, 경기도와 강원도, 충청도의 일부 지역이 고구려가 백제로부터 빼앗았다가 후에 신라에 빼앗긴 땅이다.

63 秦昇陽, 2004, 「高句麗人口問題研究」, 『中國邊疆史地研究』 14-4, 71~72쪽.

먼저 현재의 강원도 지역을 살펴보자.

땅은 매우 토박하고 자갈밭으로 논에 1말 종자를 뿌려 겨우 10여 말을 거둔다. 고성과 통천만이 논이 가장 많고 땅도 토박하지 않다고 한다. 그 다음 삼척은 논에 1말 종자를 뿌려 40말을 수확한다.⁶⁴

위의 기록은 『택리지』 「팔도총론」 강원도조의 기록이며, 흠곡(歙谷), 통천(通川), 고성(高城), 간성(杆城), 양양(襄陽), 강릉(江陵), 삼척(三陟), 울진(蔚珍), 평해(平海) 등 강원도의 아홉 고을의 농경을 서술하고 있다. 위의 기록에서 영동이라 불리는 지역은 척박한 토질을 지니고 있고 그나마 고성, 통천, 삼척이 나머지 여덟 고을보다 비옥하지만 다른 도보다 생산력이 떨어졌음을 알 수 있다. 이 지역에 동예(東濊)가 있었다는 것이 학계의 통설이다. 『후한서』에서 예(濊)의 사람들이 마(麻)를 심고 양잠을 하여 면포(縣布)를 만들었다고 기록하였고⁶⁵ 『삼국지』에서 마포(麻布)가 있었고 잠상(蠶桑)으로 면(縣)을 만들었다고 기록하였다.⁶⁶ <그림 1>을 보면 이 아홉 고을 가운데 해안 지역은 5등급에 해당하기 때문에 해안가 지역은 상대적으로 농사를 지을 만한 땅이었음을 알 수 있다.

다음은 회양 일대의 지역이다.

대체로 북쪽은 회양(淮陽)에서, 남쪽은 정선(旌善)까지 모두 험한 산과 깊은 골짜기이며, 물은 모두 서쪽으로 흘러 한강에 들어간다. 화전을 많이 경작하고 논은 매우 적다. 기후가 차고 땅이 매마르며 백성은 어리석다.⁶⁷

64 『택리지』, 「팔도총론」, 강원도조, 60쪽.

65 『後漢書』 卷85, 「東夷·濊傳」, 2818쪽. “知種麻, 養蠶, 作縣布.”

66 『三國志』 卷30, 「魏書」 30, 「東夷·高句麗傳」, 848쪽. “有麻布, 蠶桑作縣.”

67 『택리지』, 「팔도총론」, 강원도조, 62쪽.

위의 인용문은 회양과 정선 사이의 지역은 땅이 메마르고 척박하고 화진이 많았다고 기록하였다.

다음으로 춘천 지역을 살펴보자.

춘천은 옛 예맥이 천 년 동안이나 도읍했던 터로 소양강(昭陽江)을 임했고, 그 바깥에 우두(牛頭)라는 큰 마을이 있다. ... 산속에 평야가 널따랗게 펼쳐졌고, 두 강이 환복판으로 흘러간다. 토질이 단단하고 기후가 고요하며 강과 산이 맑고 험하며 땅이 기름져서, 여러 대를 사는 사대부가 많다.⁶⁸

위의 인용문에서 춘천 일대는 땅이 기름지다고 서술하였다. 그러나 <그림 1>에서 춘천은 7등급에 해당하는 땅이었다.

1절의 <표 3>에서 조선 후기인 1780~1798년 강원도의 1결당 인구수가 8.12명으로 평안도에 이어 두 번째였다. 이는 부분적으로 <그림 1>에서 표시된 강원도 해안 지역이 5등급으로 다른 지역보다 상대적으로 비옥한 토질이었기 때문일 것이다. 강원도에서 부분적으로 농사가 아닌 다른 생산으로 부유해진 지역이 있었다.

대체로 이 아홉 고을은 모두 바닷가여서 주민은 고기 잡고 미역 따며 소금 굽는 것을 생업으로 한다. 그래서 땅은 비록 메말라도 부유한 자가 많다.⁶⁹

위의 인용문에서 흡곡, 통천, 고성, 간성, 양양, 강릉, 삼척, 울진, 평해 등 아홉 고을 주민들이 물고기와 미역 등 해산물과 소금을 생산하여 부유했다고 기록하였다. 따라서 농작물의 부족을 해산물 생산으로 보충했을 것이며 해산물과 소금을 경상도 등 다른 지역에 팔고 곡물을 사서 먹고 살았고 조선 후기에 들어온 감자, 고구마, 옥수수 등 소위 '구황작물' 덕분에 비옥하지

68 『택리지』, 「팔도총론」, 강원도조, 62~63쪽.

69 『택리지』, 「팔도총론」, 강원도조, 61쪽.

않았지만 단위면적 생산량보다 많은 사람이 살 수 있었을 것이다.
이어서 충주 일대이다.

(충-①) 충주읍에서 서쪽으로 달천을 건너면 속리산이고, 이 산에서 북쪽으로 뻗은 한 가지가 음성현(陰城縣) 서편에 우뚝하게 솟아 가섭산(加葉山)·부용산(芙蓉山)이 되었다. 다시 여기에서 뻗은 맥이 하나는 금천에서 그쳤고, 다른 하나는 가흥(嘉興)에서 그쳤으며, 나머지 산기슭은 달천 서쪽에 빙돌아 있다. 땅은 오곡과 목화 기르기에 알맞고 토질이 아주 기름지다. 산골 사이에 마을이 섞여 있고 부유한 자도 많다.⁷⁰

(충-②) 가섭산 일대 너머 속리산에서 서쪽으로 뻗은 맥을 소속리산(小俗離山)이라 부른다. 여기에서 다시 한 가지가 거슬러 뻗어서 옥장(玉巖)·팔성(八聖) 등의 산이 되고 말마리(抹馬里)에서 그쳤는데, ... 마을 앞에 큰 냇물이 있어 관개하므로 논에는 1묘에 1종을 거두는 곳이 많아 예부터 흉년 드는 해가 적다. 한양과 가까운 200리 거리이며, 또 물길로는 여주(驪州)와 통하여, 참으로 살 만한 곳이다. 지방 사람들은 금천·가흥·말마리와 강 북쪽에 있는 내창(內倉)을 충주의 사대촌(四大村)이라 한다.⁷¹

(충-③) 또 그 서쪽은 목계(木溪)인데, 여기가 강 하류여서 생선배와 소금배가 정박하고 외상 거래도 하는 곳이다. 동해의 생선과 영남 산골의 화물이 모두 여기에 집산되므로 주민은 모두 사고팔고 하는 일에 종사하여 부유하다. 목계 서편은 청룡사(靑龍寺) 골판(洞壑)이며 서쪽으로 원주(原州)와 경계가 맞닿았다. 동쪽으로는 북창에서, 서쪽으로는 청룡사까지를 아울러江北(江北) 여러 마을이라 부른다. 비록 강을 임한 경치는 좋지만 모두 땅이 메말라 큰 강 남쪽에서 달천 서쪽까지의 기름진 땅에는 미치지 못한다.⁷²

(충-④) 충주 동북쪽에 있는 제천은 고을 사면에 산이 둘러 있다. ... 그러

70 『택리지』, 「팔도총론」, 충청도조, 106쪽.

71 『택리지』, 「팔도총론」, 충청도조, 106~107쪽.

72 『택리지』, 「팔도총론」, 충청도조, 107쪽.

나 지대가 높아서 바람이 차고, 땅이 메말라 목화가 없으며 부지는 적고 가난한 자가 많다. 북쪽에 있는 의림지(義林池)는 신라 때 큰 독을 쌓고 물을 막아서 온 고을의 벼논에 관개하던 곳이다.⁷³

(충-⑤) 연풍(延豐)은 충주 남쪽에 있는데 높은 벼슬을 지낸 자는 없으나, 땅이 후하고 물 대기가 쉬워서 목화 가꾸기에는 상등 밭이다.⁷⁴

(충-⑥) 동쪽은 큰 강을 임하여 경치 좋은 지대와 이름난 마을이 많고 또 높은 벼슬을 지낸 사람도 많다. 땅은 오곡과 목화 가꾸기에 알맞다.⁷⁵

위의 인용문 (충-①)에서 충주 주변의 달천과 가흥 지역은 토질이 아주 좋으며 오곡을 재배하기 좋다고 기록하였다. 인용문 (충-②)에 언급된 말마리(秣馬里)는 충북 음성군 생극면 팔성리이다. 『택리지』에서는 말마리가 1묘에 1종, 즉 64말(斗)을 거둘 정도로 비옥하다고 기록하였다.

다음으로 인용문 (충-③)은 목계(木溪) 일대의 서술이다. 인용문 (충-③)에서 강원도 원주와 가까운 목계 일대의 지역은 경치가 좋지만 땅이 척박하다고 서술하였다. 이어서 (충-④)에서 분지 지형인 제천은 땅이 메마르다고 기록하였다. 인용문 (충-⑤)와 (충-⑥)에서 충주 남쪽인 연풍은 땅이 후하고 연풍 동쪽 지역도 오곡과 목화 재배에 좋은 땅이라고 기록하였다. 따라서 연풍과 그 동쪽 지역은 농사짓기 좋은 지역임을 알 수 있다.

요컨대 『택리지』에 따르면, 현재의 충청북도 지역은 충주·달천·금천·가흥, 말머리, 연풍과 그 동쪽 지역은 비옥했던 반면, 목계와 제천은 척박한 지역이었다.

다음으로 경기도 지역을 살펴보자.

양주(楊州)·포천(抱川)·가평(加平)·영평(永平)은 동교(東郊)이고, 고양(高陽)·적

73 『택리지』, 「팔도총론」, 충청도조, 108쪽.

74 『택리지』, 「팔도총론」, 충청도조, 108쪽.

75 『택리지』, 「팔도총론」, 충청도조, 108~109쪽.

성(積城)·파주(坡州)·교하(交河)는 서교(西郊)인데, 두 교는 모두 땅이 메마르고 백성이 가난하여 살 만한 곳이 못 된다.⁷⁶

동교(東郊)와 서교(西郊)인 양주, 포천, 가평, 영평, 고양, 적성, 파주, 교하 지역이 땅이 메마르고 백성이 가난하다는 서술을 보면 땅이 척박한 지역임을 알 수 있다. 그런데 <그림 1>에서 이 지역은 대부분 5등급의 토질에 속한다. 이어서 임진강 지역을 살펴보자.

임진강 동편에 연천(漣川)과 마전이 있고, 북쪽에는 삭녕(朔寧)이 있다. 한양에서 북쪽으로 100여 리 되는 지점이며 물길로 두 서울과 통한다. 그러나 세 고을은 모두 땅이 메마르고 백성이 가난하여 살 만한 곳이 적다.⁷⁷

위의 인용문에서 연천, 마전, 삭녕이 땅이 메마르다고 기록했는데 이곳 역시 토질이 좋지 않았음을 보여 준다.

경기도는 용인(龍仁)의 어비천(魚肥川)과 음죽(陰竹)의 청미천(淸美川)이 삼남처럼 땅이 기름져 살 만한 곳이다.⁷⁸

위의 인용문에서 용인의 어비천과 음죽의 청미천이 기름진 땅이었음을 기록하여 농업생산력이 높은 지역이라고 보았다.

앞에서 『택리지』에 기록된 고구려의 남부 지역인 강원도와 경기도, 충북 충주 일대 지역의 토질과 생산력 기술을 살펴보았다. 춘천의 우두(牛頭), 충주의 달천과 가흥, 충북 음성군 생극면 팔성리에 해당하는 말마리를 제외한 지역은 땅이 척박하고 농사짓기 좋지 않다고 기록하였다. 1절의 <표 3>에서

76 『택리지』, 「팔도총론」, 경기도조, 121쪽.

77 『택리지』, 「팔도총론」, 경기도조, 131쪽.

78 『택리지』, 「북거총론」, 산수조, 216쪽.

살펴본 것처럼 조선 시대 경기도의 농토는 평균 110,432결, 충청도는 255,519결, 강원도는 40,889결이었다. 경기도의 농토가 8도 가운데 5위라는 점이 이례적이다. 게다가 『택리지』에 경기도 지역의 농토와 토질이 언급되지 않은 것을 보면 <그림 1>에서 경기도의 대부분 지역이 5등급의 토질이었던 것과 무관하지 않을 것이다.⁷⁹

III. 만주 지역의 토지 비옥도

1. 만주 토지 비옥도 연구 사례

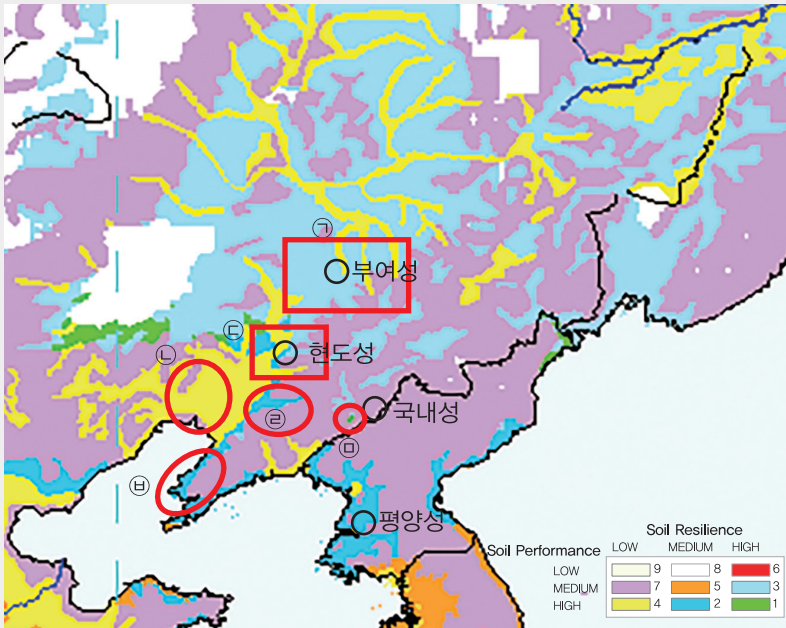
만주 지역 농업과 관련된 자료는 적다. 『한서』 권28하 「지리지」 8하 연지조에 “상곡(上谷)부터 요동(遼東)까지 땅이 넓고 백성들이 드물며 여러 차례 호(胡)의 침입을 받았다. 풍속은 조(趙)·대(代)와 유사하며 물고기, 소금, 대추, 밤이 풍부하였다”⁸⁰라고 기록하였다. 곡물 생산을 언급하지 않은 것을 보면 곡물 생산이 많지 않았음을 짐작케 한다. 토지 비옥도 여부와 관련된 기록은 더욱 부족하다. 후대의 기록이지만 『대원일통지』에 따르면 폐복주(廢復州) 지역이 비옥한 지역이어서 땅을 갈아 농사를 짓는 이로움이 있었다고 기록하였다.⁸¹ 원대(元代) 복주(復州)는 현재의 랴오닝성(遼寧省) 외광덴시

79 수도가 있는 경기도 지역은 한강과 서해안의 수로를 통해 삼남 지방을 비롯한 전국 각지의 곡물과 물자를 징수하여 소비하며 유지되는 지역이었기 때문에 비옥한 토지가 적고 墾田 結數가 적어도 많은 인구가 거주할 수 있었을 것이다. 그러나 고구려가 한강 유역을 점령했을 때는 남쪽 변방 지역이었으므로 조선 시대처럼 주변 지역의 곡물을 운반하여 많은 인구를 부양할 수 없었을 것이다.

80 『漢書』 卷28下, 「地理志」 8下, 燕地條, 1657쪽. “上谷至遼東, 地廣民希, 數被胡寇, 俗與趙·代相類, 有魚鹽棗栗之饒.”

81 『大元一統志』(遼陽金毓敏·沈陽安文溥 同輯, 遼海叢書本) 卷2, 遼陽等處行中書省·遼陽路·古跡·復州條. “廢復州, 本遼遷民縣, 屬黃龍府. 後置復州, 號永寧軍節度, 改縣曰永寧, 後又更為永康, 省豐水·扶羅入焉. 金因之, 所居皆漢民, 地甚肥沃, 有耕稼之利.”; 『元一統志』(元) 李蘭吟 等撰, 趙萬里 校輯, 北京: 中華書局, 1966) 卷2, 遼陽等處行中書省·遼陽路·古跡·廢復州條, 189쪽. “本遼遷民縣, 屬黃龍府. 後置復州, 號永寧軍節度, 改縣曰永寧, 後又更為永康, 省豐水·扶羅入焉, 金因之, 所居皆漢民, 地甚肥沃, 有耕稼之利.”

(瓦房店市) 일대에 해당하며 한대의 평곽현(平郭縣)이나 담씨현(杏氏縣)에 속했을 것으로 추정된다.⁸² 이 사료를 검증하기 위해 세계 토질 지도 가운데 만주 부분을 발췌하여 살펴보자.



〈그림 2〉 미국 농무부 고유지질평가 지도(만주 부분)

출처: Fred H. Beinroth, Hari Eswaran and Paul F. Reich, 2001, "Global Assessment of Land Quality," D. E. Stott, R. H. Mohtar and G. C. Steinhardt (eds.), *Sustaining the Global Farm*, p. 573, Figure 2. Inherent Land Quality Assessment (United States Department of Agriculture의 지도 재인용).

〈그림 2〉의 ㉠에 해당하는 원대 복주는 현재의 다렌시(大連市) 북쪽인데, 2등급에 해당하는 파란색이다. 따라서 원대 복주 일대인 와광덴시 해안 지역이 비옥했다는 기록은 과학적인 토질 조사와 일치함을 알 수 있다. 중국의 토질 조사에 따르면, 라오닝성에 암종양(暗棕壤), 조골토(粗骨土), 갈토(褐

82 최진열, 2022, 앞의 글, 113쪽.

土), 조토(潮土), 석질토(石質土) 등 19개의 토양유형이, 지린성(吉林省)에는 흑개토(黑鈣土), 풍사토(風沙土), 신적토(新積土), 함토(鹹土), 수도토(水稻土) 등 13개의 토양유형이 있으며, 헤이룽장성(黑龍江省)에 암종양(土), 초전토(草甸土), 흑토(黑土), 백장토(白漿土), 염토(鹽土) 등 17개 유형의 토양이 분포되어 있다.⁸³ 그러나 구체적인 분포 지역을 명시하지 않아서 <그림 2>와 비교할 수 없다.

청말과 민국 시대 랴오닝성의 지방지(縣志)를 바탕으로 베이전(北鎮)·랴오양(遼陽)·랴오중(遼中)·테링(鐵嶺)·카이위안(開原)·이셴(義縣) 등 현(縣)과 신민부(新民府, 廣寧·承德)의 단위면적당 생산량을 비교한 연구 자료에 따르면⁸⁴ 고량·기장(黍)·밀(小麥)·보리의 단위면적당 생산량을 비교하면 테링·카이위안 2현(<그림 2>의 ㉔)이 가장 비옥하고 랴오양현(<그림 2>의 ㉓)이 중간이고 베이전·이셴·신민부(<그림 2>의 ㉒)가 가장 덜 비옥했음을 알 수 있다.⁸⁵ 베이전·이셴·신민부는 랴오허 서쪽, 소위 요서에 속하는 지역인데, 요서 지역은 예로부터 10년에 9년(十年九旱)은 한발이 온다고 할 만큼 한발이 빈번했다.⁸⁶ 따라서 <그림 2>에서 요서 지역은 랴오허 유역보다 토질 등급이 상대적으로 낮아 덜 비옥하며, 잦은 건조와 가뭄 때문에 곡물 생산량이 적었을 것이다. 반면 테링·카이위안 2현은 현재의 테링시와 카이위안시에 해당하는데 <그림 2>에서 대략 2~3등급과 4등급이 섞여 있는 지역이었고 현도성(玄菟城) 등이 있던 곳이다. 또 현재 중국의 지역 분류에 따르면 요북(遼北, 랴오닝성 북쪽)에 해당하는데, 이 지역은 랴오닝성 중부 지역과 함께 토지가 평탄하고 경토층이 두꺼우며 토양의 비옥도가 높아 농작물 생산량이 많은 곳이다.⁸⁷

랴오양현(<그림 2>의 ㉓)은 현재의 랴오양성에 해당하며 <그림 2>에서 2등급에 해당한다. 통설에 따르면, 이 지역에 고구려의 요동성이 있었다. 『요동

83 박양호·윤진하·유갑희·조수연, 2016, 앞의 글, 98쪽.

84 韓茂莉, 2006, 『草原與田園—遼金時期西遼河流域農業與環境』, 三聯書店, 126쪽.

85 최진열, 2022, 앞의 글, 115~116쪽.

86 朴英善·朴來敬, 2004, 앞의 글, 11쪽.

87 朴英善·朴來敬, 2004, 위의 글, 8쪽.

지』⁸⁸와 『전요지』⁸⁹에 기록된 요동도사(遼東都司) 위소(衛所)의 액전(額田)과 액량(額糧)을 보면, 권역별로 농토면적이 많은 지역을 살펴보면 명나라 때 금주위(金州衛, 현재의 다렌 지역이며, <그림 2>에서 ㉔의 남쪽 남쪽 지역), 타이쯔허(太子河) 유역(<그림 2>의 ㉓), 의무려산(醫無閭山) 동쪽, 요동반도 서북 해안 지역(<그림 2>의 ㉕)이 농토가 4,000경(頃)이 넘었고, 라오허 하류와 훈허 유역(<그림 2>의 ㉖), 소릉하(小凌河) 유역이 2,000경(頃)이 넘었다. 이 지역이 농사에 유리한 지역이었을 것이다.⁹⁰ 이 가운데 타이쯔허 유역과 훈허 유역 지역, 요동 반도 서북 해안, 다렌시 일대가 <그림 2>의 2등급 또는 3등급 지역에 속했다. 라오허 유역과 의무려산 동쪽 지역은 2등급과 4등급 지역에 속했다. 당 전기 곡창 지역인 하북 지방도 4등급이었기 때문에 만주 지역의 토질이 나쁘지는 않았다.

21세기의 상황이지만 위에서 언급한 현도성, 요동성, 개모성 등이 위치한 현재의 라오닝성 중부 지역은 온난하고 한발이 적으며 농작물 생장에 적합한 기후이다. 또 토지가 평탄하고 토질이 양질이며 비옥한 지역이었다.⁹¹ 라오닝성 토양 면적의 12.8%에 해당하는 초진토(草甸土, Meadow Soils)는 라오닝성 중부평원과 동부구릉지에 광범위하게 분포하였고 비교적 비옥한 토양이며 수분이나 양분의 보존이 비교적 풍부하여 농작물 생장에 유리하다.⁹² 이러한 초진토가 집중된 것도 라오허·훈허·타이쯔허가 흘러가는 라오닝성 중부 평원 지역이 농사짓기 좋은 비옥한 땅이 되는 데 기여하였다. 이는 고구려 때도 마찬가지였을 것이다.

선행연구에 따르면, 현재 중국의 라오닝성 환린(桓仁) 지역으로 추정되는 줄본 지역(<그림 2>의 ㉗)은 혼강(渾江), 독로강(禿魯江) 등이 흘러가며⁹³ 압록강

88 『遼東志』(劉立強·劉海洋 主編, 北京: 科學出版社, 2016) 卷3, 「兵食志」, 財賦·遼東都司條, 148~155쪽.

89 『全遼志』(李輔 纂修, 韓錫 點校, 北京: 科學出版社, 2016) 卷2, 「賦役志」, 田賦條, 75~83쪽.

90 최진열, 2022, 앞의 글, 106~112쪽.

91 朴英善·朴來敬, 2004, 앞의 글, 7쪽, 표 5, 지구별 기후특징.

92 朴英善·朴來敬, 2004, 위의 글, 13쪽.

93 리산취안, 2008, 「고구려의 초기 도성과 천이」, 『초기고구려역사연구』, 동북아역사재단, 361쪽; 여호규, 2007, 「고구려의 기원과 문화기반」, 『고구려의 정치와 사회』, 동북아역사재단, 21쪽.

의 지류인 혼강 유역은 오녀산 부근에서 합달하(哈達河), 육도하(六道河), 아하(雅河) 등 비교적 큰 지류들과 합수하여 넓은 충적평원을 형성하였으며 땅이 비옥하여 농사에 적합하다.⁹⁴ <그림 2>에 따르면, 이 일부 지역에 1등급 또는 3등급의 토지가 존재하였다.

고구려의 수도 국내성(國內城)이 있는 지역은 대부분 큰 산과 깊은 골짜기에 사람이 살지만 땅이 적어서 부지런히 농사를 지어도 배불리 먹고 살 수 없을 정도로 척박한 지역이었다.⁹⁵ <그림 2>를 보면 국내성이 위치한 현재의 지안시(集安市) 일대는 7등급(보라색 부분)에 해당하였다. 이는 『후한서』와 『삼국지』 기록이 실제 토질과 부합함을 증명한다.

현재의 지린성 일대는 쑹화강(松花江)과 그 지류 지역이었다. <그림 2>를 보면 무단강(牡丹江) 유역이 3등급과 4등급이고 대부분 지역은 7등급이었다. 고구려의 동북쪽 지방에 해당하는 이 지역이 다른 지역보다 상대적으로 척박했음을 뜻한다. 현재의 지린성은 산지가 차지하는 면적이 36.0%로 제일 많고 구릉지가 차지하는 면적이 5.8%이며 평원 면적이 30.0%이다. 지린성의 동남부는 장백산 등 산간 지역으로 삼림이 많고 농경지가 적으며 성회(省會)인 창춘시(長春市)를 중심으로 한 중부 지역은 송요(松遼) 평원의 중심부이며 곡창지대이다.⁹⁶ 지린성의 북쪽 지역을 제외한 대부분 지역이 고구려 땅이었다.⁹⁷ 현재의 농업 상황을 보면 고구려 시대에도 농업이 가능한 지역이었을 것이다.

또 20세기 초 만주의 경작지 비율도 고구려 시대 만주 지역의 경작지를 추정하는 방증 자료가 된다.

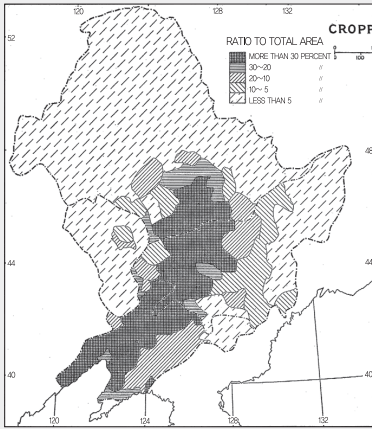
94 리산취안, 2008, 위의 글, 373쪽; 박유미, 2012, 앞의 글, 41쪽.

95 『後漢書』卷85, 「東夷·高句麗傳」, 2813쪽. “地方二千里, 多大山深谷, 人隨而為居. 少田業, 力作不足以自資, 故其俗節於飲食, 而好修宮室.”; 『三國志』卷30, 「魏書」, 30, 「東夷·高句麗傳」, 843쪽. “都於丸都之下, 方可二千里, 戶三萬. 多大山深谷, 無原澤. 隨山谷以為居, 食澗水, 無良田, 雖力佃作, 不足以實口腹. 其俗節食.”

96 朴英善·朴來敬, 2003, 앞의 글, 29쪽.

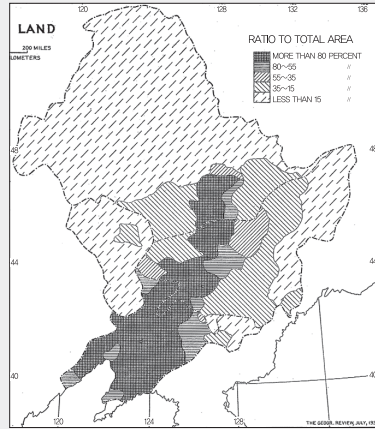
97 현재의 국내 한국사 교과서와 역사부도 등에는 吉林省의 省會 長春市가 高句麗의 영토로 표기되었다.

〈그림 3〉 곡물 재배지의 총 총면적에 대한 비율



출처: Nobuo Murakoshi and Glenn T. Trewartha, 1930.7, "Land Utilization Maps of Manchuria," *Geographical Review*, Vol. 20, No. 3, p. 486, fig. 5.

〈그림 4〉 곡물 재배지의 경작지에 대한 비율



출처: Nobuo Murakoshi and Glenn T. Trewartha, 1930.7, "Land Utilization Maps of Manchuria," *Geographical Review*, Vol. 20, No. 3, p. 486, fig. 6.

〈그림 3〉은 만주 각 지역의 면적 가운데 곡물 재배지의 비율을 표시한 지도이며, 〈그림 4〉는 경작지에서 곡물 재배가 차지하는 비중을 표시한 지도이다. 〈그림 3〉에서 전체 면적에서 곡물 재배지가 30% 이상인 지역은 랴오허 유역과 쑹화강 유역 지역인데, 랴오허 서쪽 지역을 제외한 지역이 대부분 고구려의 영토에 해당하였다. 다만 〈그림 2〉와 비교하면 곡물 재배 지역이 전체 면적의 30% 이상인 지역이 비옥한 지역과 반드시 일치하지 않지만, 2~4등급의 토지가 곡물 경작률이 높은 지역에 해당했다. 〈그림 4〉에서 고구려의 만주 지역 가운데 서쪽, 즉 랴오허 유역 지역은 경작지 중 곡물 재배 비율이 높은 반면에 동쪽인 현재의 지린성 쑹화강 상류와 무단강 지역은 곡물 재배 비율이 낮았다. 이는 콩의 재배 비율이 높아 상대적으로 척박했다는 필자의 추정이 맞았음을 입증한다.

〈그림 2〉에서 살펴본 만주 땅은 부분적으로 비옥한 2~3등급의 땅도 있었고 4등급과 7등급의 땅도 있었다. 만주의 가장 중요한 곡물인 콩(大豆)을 비교하면 만주에서 1에이커에 20부셀이 생산되는 데 비해 미국에서 15부

고구려의 농업

셀, 중국 본토에서 14부셀이 각각 같은 면적에서 생산되었다.⁹⁸ 당시 미국의 주요 콩 생산 지역이 1~2등급의 토질인 프레리 지역이었음을 상기하면 일부 농작물의 수확량은 화베이(華北) 지역이나 기타 지역보다 적지 않았을 것이다.

〈표 4〉 1927년 만주의 성(省)별 곡물 생산량

지역	보리	콩(대두)	옥수수	조	벼	고량	밀	주요 7곡물 합계
奉天	200	2,064	1,380	1,638	215	3,249	210	8,956
吉林	226	2,923	666	2,095	286	2,056	1,000	9,252
黑龍江	256	2,633	373	1,040	37	849	946	6,134
만주	682	7,620	2,419	4,773	538	6,154	2,156	24,342

* 1,000에이커당 생산량

출처: Yearbook of Manchuria-Mongolia, p. 490f, Society: Robert Burnett Hall, 1930, "The Geography of Manchuria," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 152, p. 288.

〈표 4〉는 1927년 만주의 단위면적당 곡물 생산량을 성(省)과 곡물별로 나눈 표이다.⁹⁹ 평톈(奉天)은 현재의 랴오닝성에 해당한다. 고구려 때 재배되었을 가능성이 높은 보리, 콩, 조, 밀은 지린성이, 고량은 랴오닝성에서 단위면적당 생산량이 높았다. 〈그림 3〉과 〈그림 4〉, 〈표 4〉의 자료는 만주 지역(중국 표기로 東北三省)만의 농업 생산량이나 단위면적당 생산량을 비교했기 때문에 만주 지역의 농업생산력이 높다는 증거가 될 수 없다는 반론이 가능하다. 만주 지역의 비옥도를 비교하기 위해 랴오닝(遼寧)·지린(吉林)·헤이룽장(黑龍江) 3성(省)과 우리나라의 단위면적당 생산량을 비교해 보자.

98 Robert Burnett Hall, 1930, *op. cit.*, p. 288.

99 〈표 4〉의 "주요 7곡물 합계"란의 합계가 7개 곡물을 더한 값과 다르다. 그러나 논문을 존중하여 잘못 계산한 합계 그대로 인용함을 밝힌다.

〈표 5〉 동북3성의 주요작물별 단위수량(5년 평균: 2010~2014)

(단위: kg/ha)

주요 작물	遼寧省	吉林省	黑龍江省	한국
벼	7,575	8,056	6,950	6,889
밀	4,938	-	3,249	3,424
옥수수	6,060	7,660	5,754	4,852
수수	5,679	6,334	-	-
조	3,447	-	-	-
서류	6,366	-	4,895	20,581
두류	2,574	1,735	1,692	1,646
유료	2,874	3,031	-	713
아마	-	-	5,259	-
담배	-	-	2,533	-
당료	48,633	-	33,094	-
채소	62,733	41,625	36,607	36,553
과일	15,815	27,080	15,074	15,184

출처: 박양호·윤진하·유갑희·조수연, 2016, 「중국 東北3省의 농업 환경과 농경지 토양의 특성」, 『北方農業研究』 39-1, 91쪽, 표 15 동북3성의 주요작물별 단위수량(5년 평균: 2010-2014).

〈표 5〉는 1헥타르당 생산량을 기록한 표인데, 만주의 3성과 우리나라 모두 생산량을 알 수 있는 품목인 벼, 옥수수, 콩(두류), 채소를 비교하면 만주 3성의 단위면적당 생산량이 우리나라의 생산량보다 많다. 2010~2014년 당시 농업기술이 우리나라가 중국보다 뛰어나다면 2010~2014년의 만주, 즉 동북 3성의 단위면적당 수확량이 우리나라보다 많은 이유가 토지가 비옥하고 작물 재배에 적당한 환경이었다고 평가해도 좋을 것이다. 이 3성 가운데 랴오닝성과 지린성의 4분의 3 이상과 헤이룽장성의 일부 지역이 고구려의 영토였으므로 고구려 당시에 이 지역을 개간했다면 고구려가 지배한 한반도 지역만큼 또는 더 많은 농작물을 생산했을 것이다.¹⁰⁰

100 19~21세기 토질이나 농업 생산량으로 高句麗 시대의 만주 지역 농업과 같았을 것이라는 유추가 비약이라고 반론을 제기할 수 있다. 만주 지역에 淸의 봉금 정책이나 구한말과 일제 치하 조선인의 이주와 개간

2. 고구려 말기(7세기) 만주 농업 상황

앞에서 『대원일통지』, 『요동지』, 『전요지』 등 후세 기록과 20세기 전반기의 만주 농업 자료, 미국 농무부의 세계 토질 비옥도 지도 등을 바탕으로 고구려 시대 만주 지역의 농업 생산 가능성을 검토하였다. 요동성(遼東城)·개모성(蓋牟城)·백암성(白巖城)뿐만 아니라 만주의 다른 지역에서 농사를 지었던 정황은 『책부원귀(冊府元龜)』에 실린 당나라의 사신 진대덕의 행적에서 살펴볼 수 있다.

당(唐) 진대덕(陳大德)은 직방낭중(職方郎中)에 임명되었다. 정관 15년(641)에 대덕은 고구려에 사신으로 파견되었다. 처음에 고구려의 국경 안에 들어간 후 고구려의 풍속을 엿보려고 하여 성읍에 도착할 때마다 늘 능기(綾綺)를 그 관수(官守)에게 주니 기뻐하지 않은 자가 없었다. 대덕은 이에 그들에게 ‘저는 본래 산수(山水)를 좋아하여 잊을 수 없으니 이곳에서 어떤 곳이 숲과 샘이 있는 경치가 좋은 곳이 있으면 저는 가서 현장을 둘러보고 싶소’라고 말했다. 고구려 사람들은 그 말을 믿고 산수가 좋은 곳이 있으면 대덕에게 보게 하니 대덕은 드디어 길의 굴곡에 대한 정보를 얻을 수 있었다. 사행 중에 때때로 중국인을 만났는데, 그들은 집이 어떤 군(郡)에 있었으며 수(隋) 대업(大業) 말년에 평양에서 패하면서 결국 포로가 되어 고구려에 머물게 되었다고 말하였다. 고구려는 그들에게 유녀(遊女)를 처(妻)로 주어 자손이

때문에 농업 생산량이 급증했을 가능성을 제기한다. 그렇다고 해도 이는 만주 땅이 비옥했기 때문에 가능했다. 조선인이나 구한말 한인이 만주에서 쌀농사를 지었음은 주지의 사실이다. 문헌에 丸都[陽原王 6년에 丸都에서 禾를 바쳤다는 기록이 있다(『三國史記』 卷19, 『高句麗本紀』 7, 陽原王四年七月條, “秋九月, 丸都進嘉禾.”). ‘禾는 벼 또는 곡물, 곡물의 줄기라는 뜻으로 해석할 수 있는데, 진자로 해석하면 압록강 이북 지역인 丸都에서 벼를 생산했다는 뜻이다]와 盧城[『新唐書』 『渤海傳』에 각 지역의 특산물로 盧城의 벼(盧城之稻)가 기록되었다(『新唐書』 卷219, 『北狄·渤海傳』, 6183쪽, “俗所貴者, 曰太白山之菑, 南海之昆布, 柵城之鼓, 扶餘之鹿, 鄆嶺之豕, 率賁之馬, 顯州之布, 沃州之絲, 龍州之紬, 位城之鐵, 盧城之稻, 湄沱湖之鰕.”] 등 만주 지역에서 벼농사가 가능했다고 기록되었지만, 현재까지 벼를 재배했던 고고학 유물은 아직 출토되지 않았다(박규진·이동건, 2021, 『발해시기 농업의 전개와 성격-철재 농기구와 식물유체 분석을 중심으로-』, 『高句麗渤海研究』 71, 176쪽), 따라서 조선인 또는 구한말 한인 등 우리 민족의 영향으로 쌀농사가 가능해진 만주의 상황을 高句麗 시대와 등치하는 것도 비약이다.

집에 가득 찼고 고구려인과 섞여 살며 거의 반반이 될 것이라고 말했다. 그들이 친척의 안부를 물을 때마다 대덕은 그들을 속이며 ‘너희들의 친족은 모두 질병 없이 평안하다’라고 대답하니 눈물을 흘리고 가지 않는 사람이 없었고 반갈아 서로 만나서 이야기하였다. 몇일 후에 대덕이 길에 있을 때 그를 바라보고 큰 소리로 우는 수나라 사람들이 전야(田野)에 널리 퍼져 있었다.¹⁰¹ (밑줄은 필자)

위의 인용문에서 당의 직방낭중 진대덕은 고구려에 사신으로 와서 고구려의 사정을 염탐하기 위해 관리들에게 비단(綾綺)을 주며 돌아다녔다. 이때 수나라 말기에 패하여 고구려에 살게 된 중국인, 즉 포로가 된 수나라 병사들을 만났다. 위의 인용문에서 이들은 유녀(遊女)와 결혼하였다. 유인(遊人)이 유목이나 반농반목 생활을 하던 말갈 등 이민족이라는 해석이 있으므로¹⁰² 유인(遊人)은 이민족 여성으로 해석할 수 있다. 그러나 『책부원귀』에 보이는 ‘유녀(遊女)’는 ① 출유(出遊)하는 여성, ② 직업이 없는 여성, ③ 한수(漢水)의 여신(女神), ④ 진목공(秦穆公)의 딸 농옥(弄玉), ⑤ 기녀(妓女) 등 다섯까지 뜻이 있다.¹⁰³ 중국 사서에서 고구려의 결혼 풍속이 ‘음(淫)’이라고 묘사한 점에 착안하여 고구려에 있던 수나라지역을 서술하였다. 포로들의 입에서 나온 “유녀(遊女)”는 남편이 없는 여성을 가리키고 자녀가 없거나 자녀가 있더라도 어리거나 혹은 배우자를 잃은 고구려 부녀(婦女)일 것이라는 추정이 있다.¹⁰⁴ 유녀에 대한 여러 학설을 살펴보았는데, 어떤 경우이건 고구려는 포로가 된

101 『冊府元龜』(王欽若等編纂, 周勳初等校訂, 南京: 鳳凰出版社, 2006) 卷657, 「奉使部」, 機變·唐太宗貞觀十六年十一月條, 7585쪽. 「唐陳大德為職方郎中, 貞觀十五年, 大德使于高麗, 初入其境, 欲窺其國俗, 每至城邑, 輒以綾綺遺其官守, 莫不歡悅. 大德因謂之曰: ‘吾性好山水, 所不能忘, 在此何處有林泉勝地, 吾欲時往遊踐.’ 其國人信之, 遇有好山水之處, 輒引大德觀之, 遂得在道屈曲, 而行往往見中國人, 自云家在某郡, 隋大業末, 因平壤敗, 遂沒於此. 高麗妻以遊女, 子孫盈室, 與高麗錯居, 殆將半矣. 因謂親戚存不, 大德給之曰: ‘汝之親屬悉無恙,’ 莫不垂涕而去, 更相告示, 數日之後, 大德在塗, 隋人望之而哭者, 遍於田野.”

102 김기흥, 1987, 앞의 글, 5~30쪽; 김기흥, 1996, 앞의 글, 198~201쪽.

103 祝立業, 2011, 「淺談高句麗的“游女”」, 『博物館研究』 2011-2(總第114), 53오른쪽-54왼쪽.

104 祝立業, 2011, 위의 글, 54오른쪽.

수나라 병사들을 결혼시켜 인구를 증가시키는 정책을 취하였다. 그리고 이들에게 농사를 짓도록 강제하고 생산물을 수취하였다.

위의 인용문에서 진대덕이 산수가 좋은 곳까지 돌아다녔다는 구절을 보면 당에서 고구려의 일반적인 사행로뿐만 아니라 고구려의 곳곳을 돌아다녔음이 분명하다. 따라서 진대덕이 유람했을 것으로 추정되는 국경 지역을 비롯한 만주 각지부터 평양성 사이의 지역까지 불특정 다수 지역에서 수나라의 포로들이 농경에 종사했음을 알 수 있다. 인용문 마지막의 옛 수나라 포로들이 “전야(田野)에 널리 퍼져 있었다”라는 구절은 진대덕이 지나간 지역이 논밭으로 개간된 지역이었음을 증명한다.¹⁰⁵

앞에서 고구려가 만주 일대에서 포로가 된 수나라 병사들을 논밭에서 일하도록 강제했던 사실을 목격한 진대덕의 사례에서 실제로 만주 지역의 농경이 활발했음을 살펴보았다. 이러한 농경의 대가로 많은 곡물이 생산되었고 이를 먹고 사는 사람들이 많았음은 645년 당태종이 점령한 요동성·개모성·백암성의 상황에서 확인할 수 있다.

당병이 요동성을 점령했을 때 고구려의 승병(勝兵) 1만여 인과 인구 4만을 생포하였고, 창속(倉粟) 50만 석을 노획하였다. 그리고 화공으로 불타 죽은

105 『新唐書』 「高麗傳」에서 본문에서 인용한 『冊府元龜』를 간략하게 요약하였으며 「遍於田野」 대신 「故所至士女夾道觀」라고 서술하였다(『新唐書』 卷220, 「東夷·高麗傳」, 6187쪽, 「久之, 遣太子桓權入朝獻方物, 帝厚賜賚, 詔使者陳大德持節勞勞, 且觀豐, 大德入其國, 厚餉官守, 悉得其輶曲, 見華人流客者, 為道親戚存亡, 人人垂涕, 故所至士女夾道觀」). 北宋 眞宗 때인 景德 2년(1005)에 편찬된 『冊府元龜』가 嘉祐 5년(1060)에 편찬된 『新唐書』보다 55년 이른 시기에 편찬되었고 당시까지 남아 있는 사료를 그대로 수록했기 때문에 사료적 가치가 많다. 또 宋 洪邁의 「容齋四筆」 卷11 『冊府元龜』에 「또 子孫이 조상의 德을 서술하고 家世를 기록하면서 李繁의 『鄴侯傳』과 『柳氏序訓』, 『魏家傳』 류는 자기의 惡을 숨기거나 다른 사람의 善을 배척하며 아울러 대부분 과분하게 칭찬하므로 상세하고 확실하여 믿을 수 있는 史書가 아니다」(『容齋四筆』(洪邁, 上海古籍出版社, 1978(1995重印)) 卷11 『冊府元龜』, 742쪽, 「又有子孫追述先德敎家世, 如李繁《鄴侯傳》·《柳氏序訓》·《魏家傳》之類, 或隱己之惡, 或攘人之善, 並多溢美, 故匪信書。」)라고 하여 北宋 大中祥符 6년(1013) 완성된 『冊府元龜』는 小說·家傳類는 신빙성이 없어 채용하지 않았다. 『新唐書』 兵志도 순수하게 前代의 兵制 沿革에 머물렀다면 이러한 編修 방침을 취했겠지만 실제로 그렇지 않았다(平田陽一郎, 2021, 「唐代兵制=府兵制의 概念成立をめぐって-唐·李繁『鄴侯家傳』의 史料的性格と位置づけを中心に-」, 『隋唐帝國形成期における軍事と外交』, 汲古書院(原載, 2002, 「唐代兵制=府兵制の概念成立をめぐって-唐·李繁『鄴侯家傳』의 史料的性格と位置づけを中心に-」, 『史觀』 147, 304~305쪽), 이러한 『新唐書』의 결점을 염두에 두면 『新唐書』 「高麗傳」보다 『冊府元龜』의 기사를 신뢰할 수 있다.

사람이 1만여 인에 달하였다.¹⁰⁶ 이 『책부원귀』의 기록에 따르면 요동성에 6만 인이 거주하였다. 639년(貞觀 13) 당나라의 호구에 따르면 요동성에 거주하는 6만 인보다 인구가 많은 주는 58개[雍州(京兆府), 華州, 同州, 岐州(鳳翔府), 邠州, 寧州, 鄭州, 陝州, 許州, 汴州, 蔡州, 滑州, 宋州, 齊州, 萊州, 蒲州(河中府), 晉州, 汾州, 潞州, 并州(太原府), 懷州, 相州, 魏州, 貝州, 洺州, 邢州, 趙州, 冀州, 深州, 滄州, 定州, 瀛州, 幽州, 揚州, 潤州, 常州, 湖州, 杭州, 越州, 婺州, 處州, 宣州, 洪州, 益州(成都府), 眉州, 綿州, 黔州, 梓州, 閬州, 果州, 遂州, 普州, 陵州, 資州, 簡州, 嘉州, 瀘州, 戎州]였다.¹⁰⁷ 전체 299개 부(府)·주(州)의 상위 19.4%에 해당한다. 요동성의 인구는 수도 장안(長安)과 관내(關內)·하북(河北)·하남(河南)·회남(淮南)·강남(江南)·검남(劍南) 6도의 주요 주(州)의 인구에 상당하였다. 그런데 『신당서』 「고려전」에서 이때 획득한 고구려 사람을 ‘호(戶) 4만’이라 기록하였다.¹⁰⁸ 1호(戶)에 5인이 거주했다고 하면 요동성에 최소 22만 인이 있었다. 639년(貞觀 13) 4만 호 이상의 당나라 부(府)·주(州)는 경조부(京兆府, 雍州), 동주(同州), 변주(汴州), 태원부(太原府, 并州), 성도부(成都府, 益州), 면주(綿州), 재주(梓州)의 7개에 불과하다.¹⁰⁹ 즉 고구려의 요동성 인구가 4만 호라는 『신당서』 「고려전」의 기록이 맞다면 요동성의 인구는 당나라에서 인구가 많은 부·주 7~8위이며 상위 2.3%에 해당한다.

요동성은 고구려가 만주 지역을 지키는 중진(重鎭)이었고, 고구려 멸망 후 설치한 안동도호부(安東都護府)가 관할한 9개의 도독부(都督府)와 42주(州), 100현(縣) 가운데 하나인 요성주도독부(遼城州都督府)가 이곳에 있었다.¹¹⁰ 요

106 『冊府元龜』 卷117, 「帝王部」 親征第二, 1280~1281쪽. “高麗兵大潰, 其留戰者盡殫, 燒死者萬餘人, 牛馬犬彘不可勝數, 俘其勝兵萬餘, 人口四萬, 收倉粟五十萬石.”

107 639년(貞觀 13) 唐의 각 道와 州의 戶口는 梁方仲, 1980, 『中國歷代戶口·田地·田賦統計』, 上海: 上海人民出版社, 78~85쪽, 甲表24 唐貞觀十三年各道府州戶口數及每縣平均戶口數和每戶平均口數 참조.

108 『新唐書』 卷220, 「東夷·高麗傳」, 6191쪽, “會南風急, 土縱火焚西南, 燹延城中, 屋幾盡, 人死于燒者萬餘, 眾登陴, 虜蒙盾以拒, 士舉長矛春之, 藺石如雨, 城遂潰, 獲勝兵萬, 戶四萬, 糴五十萬石, 以其地為遼州.”

109 梁方仲, 1980, 앞의 책, 78~85쪽, 甲表24 唐貞觀十三年各道府州戶口數及每縣平均戶口數和每戶平均口數 참조.

110 『舊唐書』 卷39, 「地理志」 2, 十道郡國2·河北道·安東都護府條, 1527쪽; 『新唐書』 卷43下, 「地理志」 7下, 羈靺州·河北道·高麗·安東都護府條, 1128~1129쪽.

동성의 중요성을 보면 645년 고구려-당 전쟁 당시 요동성에 거주된 고구려 군사와 백성 6만 인 또는 22만 인이 요동성과 그 주변에 거주하는 사람의 수이거나 요동성이 거느린 여러 성의 호구도 포함했음은 과장이나 거짓이 아니다. 식량 소비량과 조세 부담액으로 요동성 일대의 농업 생산량을 추정해 보자.

천성령(天聖令)·창고령(倉庫令) 당3조에 정남(丁男), 처(妻)·첩(妾)과 중남(中男)·여(女), 노남(老男)·소년(小男), 소남(小男)·소녀(小女)가 각각 하루에 2승(升), 1.5승, 1.1승, 0.9승을 지급하는 규정이 있다.¹¹¹ 이를 평균하면 1.375승이다. 한 사람의 1년 식량 소비량은 501.875승(1.375승×365일), 즉 약 5석(石)이다. 당대(唐代) 중국인과 고구려인의 식량 소모량이 같다고 가정하면¹¹² 요동성 6만 인의 1년 식량은 30만 석이고 22만 인의 1년분 곡물 소비량은 110만 석이다. 여기에 『수서』 「고구려전」에 기록된 1인당 곡물 5석의 인두세와 호(戶)당 석, 7두(斗), 5두의 조(租)를 포함하면¹¹³ 6만 인의 세금이 30.84만 석(6만 인×5석+6만 인÷1호 5인×0.7두)이다. 22만 인의 경우 납세액은 113.08만 석이다. 즉 6만 인은 최소 60.84만 석을 생산해야 세금을 내고 먹고살 수 있으며, 22만 인은 최소로 223.08만 석을 생산해야 한다. 따라서 요동성 안에 있었던 50만 석은 요동성에 저장한 고구려의 군량 또는 조세였고 6만 인의 최소 곡물 생산량 60.84만 석보다 적으므로 성안 사람들의 식량이 아니다. 즉 요동성과 주변 지역에 거주하는 사람들의 곡물 생산량은

111 『天一閣藏明鈔本天聖令校證』(天一閣博物館·中國社會科學院歷史研究所天聖令鈔履課題組 校證, 2006, 北京: 中華書局), 校錄本 倉庫令卷第二十三 唐3條, 282쪽, “諸給糧, 皆承省符, 丁男一人, 日給二升米, 鹽二勺五撮, 妻·妾及中男·女, 米一升五合, 鹽二勺, 老·小男, 中[男]·女, 米一升一合, 鹽一勺五撮, 小男·女, 米九合, 鹽一勺, 小男·女年六歲以下, 米六合, 鹽五撮.”

112 『後漢書』와 『三國志』에서 高句麗 사람들이 節食했다고 기록했는데 그 앞에 토지가 적어 곡물 생산량이 적었다고 기록하였다(『後漢書』 卷85, 「東夷·高句麗傳」, 2813쪽; 『三國志』 卷30, 「魏書」 30, 「東夷·高句麗傳」, 843쪽), 농사지를 토지와 곡물이 충분한 상태에서도 節食했다고 볼 수 없다. 조선 시대 농민들의 막대한 식사량은 주지의 사실이지만, 高句麗의 일반 백성들도 조선 시대 백성들처럼 많이 먹었다는 기록도 없다. 따라서 일단 高句麗 사람들이 唐代 농민의 곡물 섭취량과 같다고 가정하였다.

113 『隋書』 卷81, 「東夷·高麗傳」, 1814쪽, “人稅布五匹, 穀五石, 遊人則三年一稅, 十人共細布一匹, 租戶一石, 次七斗, 下五斗.”

최소 60,84만 석 또는 223.08만 석이어야 하며 만주의 다른 지역에서 곡물을 수송할 필요가 없으며 요동성과 주변 지역에서 거둔 식량으로 군사들의 군량을 지급할 수 있었을 것이다. 이는 요동성 주변 지역이 2등급의 토질이 있는 지역이었고 고구려 당시 비옥한 토지로 유지하고 경작해야 산출할 수 있는 양이다.

『책부원귀』에 따르면, 개모성(蓋牟城)이 당병(唐兵)에 함락되었을 때, 호구 2만여 인, 창량(倉糧) 10여만 석이 있었다.¹¹⁴ 639년 당나라의 부(府)·주(州) 가운데 개모성보다 인구가 많은 곳은 148개 부·주였다(전체 부·주의 49.5%에 해당).¹¹⁵ 그런데 『신당서』 「고려전」에서 호 2만, 식량 10만 석을 획득했다고 기록하였다.¹¹⁶ 2만 호는 10만 인에 해당한다. 개모성보다 호수(戶數)가 많은 당나라의 주·부는 경조부(京兆府, 雍州), 동주(同州), 기주(岐州, 鳳翔府), 섬주(陝州), 변주(汴州), 포주(蒲州, 河中府), 진주(晉州), 분주(汾州), 노주(潞州), 병주(并州, 太原府), 회주(懷州), 위주(魏州), 명주(洛州), 형주(邢州), 조주(趙州), 진주(鎭州), 심주(深州), 창주(滄州), 정주(定州), 영주(瀛州), 유주(幽州), 양주(揚州), 윤주(潤州), 상주(常州), 항주(杭州), 월주(越州), 무주(婺州), 익주(益州, 成都府), 미주(眉州), 면주(綿州), 검주(黔州), 재주(梓州), 낭주(閬州), 보주(普州), 자주(資州), 가주(嘉州), 용주(戎州), 수주(嘉州), 계주(桂州), 귀주(貴州) 등 40개이다.¹¹⁷ 즉 개모성은 당나라의 41번째로 호수가 많은 곳에 해당한다(13.7%에 해당). 개모성이 고구려 멸망 후에 개모주(蓋牟州)로 편입된 것을 보면,¹¹⁸ 요동성보다 정치적 중요성이나 인구가 적었던 지역이었음은 분명하다. 그렇다고 하더라도 2만여 인 또는 10만여 인이 개모성과 주변 지역에 거주하였고 식량 10만 석을 보유했다는 기

114 『冊府元龜』卷117, 「帝王部」, 親征第二, 1280쪽. “癸亥, 李勣拔蓋牟城, 獲戶口二萬餘人, 倉糧十餘萬石.”

115 梁方仲, 1980, 앞의 책, 78~85쪽, 甲表24 唐貞觀十三年各道府州戶口數及每縣平均戶口數和每戶平均口數 참조.

116 『新唐書』卷220, 「東夷·高麗傳」, 6190쪽. “勣攻蓋牟城, 拔之, 得戶二萬, 糧十萬石, 以其地為蓋州.”

117 梁方仲, 1980, 앞의 책, 78~85쪽, 甲表24 唐貞觀十三年各道府州戶口數及每縣平均戶口數和每戶平均口數 참조.

118 『舊唐書』卷39, 「地理志」2, 十道郡國2·河北道·安東都護府條, 1527쪽; 『新唐書』卷43下, 「地理志」7下, 羈縻州·河北道·高麗·安東都護府條, 1128쪽.

록은 개모성 주변 지역도 많은 농토가 있었고 많은 곡물을 생산했음을 보여 준다. 또 백암성(백애성)의 성주 손벌음(孫伐音)이 항복했을 때 사녀(士女) 1만 인과 승병(勝兵) 1,400인, 식량 28,000석을 얻었다.¹¹⁹ 당시 백암성보다 인구가 적은 당의 주는 55주에 불과하다(전체 81.6%, 뒤에서 18.4%).¹²⁰ 백암성(백애성)의 창저(倉儲) 식량은 요동성과 개모성보다 적지만 주변 지역이 농경지역에서 생산된 곡물이었음이 분명하다. 요동성과 같은 방식으로 개모성에 거주한 2만여 인 또는 10만여 인의 최소 생산량은 20.28만 석 또는 101.4만 석이다. 따라서 개모성 주변 지역도 20.28만 석 또는 101.4만 석을 생산할 농토가 있었을 것이다. 백암성(백애성)의 11,400인이 생산해야 하는 최소 곡물 생산량은 11.56만 석이며, 이는 백암성(백애성)에 남아 있는 정부 창고의 곡물 28,000석보다 3.1배 많다. 요컨대 개모성과 백암성(백애성)도 <그림 2>의 2등급 지역에 분포한 비옥한 지역에 위치했을 것이며 거주하는 인구에 따라 곡물 생산량에 차이가 있었다.

다음으로 부여성(扶餘城) 주변이다. 고구려가 멸망될 때 설인귀(薛仁貴)가 고구려군 1만여 인을 죽이거나 사로잡았으며 부여성을 점령하였다. 이때 부여천(扶餘川) 주변의 40여 성이 당병에 항복하였다.¹²¹ ‘부여천(扶餘川)’의 ‘천(川)’은 냇가나 하천이 아니라 들판을 뜻하는 글자이다. 『후한서』 「부여

119 『冊府元龜』卷126, 「帝王部」, 納降, 1378쪽. “太宗貞觀十九年六月征遼, 是月丁酉, 攻白巖城, 李勣攻其西南, 帝臨其西北, 城主孫伐音潛令腹心人請降, … 勣乃止, 遂受降, 獲士女一萬, 勝兵一千四百, 倉廩二萬八千石.”

120 梁方仲, 1980, 앞의 책, 78~85쪽, 甲表24 唐貞觀十三年各道府州戶口數及每縣平均戶口數和每戶平均口數 참조.

121 『舊唐書』卷83, 「薛仁貴傳」, 2782쪽. “遂先鋒而行, 賊眾來拒, 逆擊大破之, 殺獲萬餘人, 遂拔扶餘城, 扶餘川四十餘城, 乘風震懼, 一時送款, 仁貴便並海略地, 與李勣大會軍于平壤城, 高麗既降, 詔仁貴率兵二萬人與劉仁軌於平壤留守, 仍授右威衛大將軍, 封平陽郡公, 兼檢校安東都護, 移理新城, 撫恤孤老, 有幹能者, 隨才任使, 忠孝節義, 咸加旌表, 高麗士眾莫不欣然慕化.”; 『冊府元龜』卷985, 「外臣部」, 30, 征討4 唐高宗乾封二年二月條, 11412쪽. “三年二月, 李勣及薛仁貴進拔高麗之扶餘城, … 遂先鋒而行, 敗眾來拒, 逆擊, 大破之, 殺獲萬餘人, 餘城既降, 扶餘州內四十餘城一時送款.”; 『資治通鑑』卷201, 「唐紀」, 17, 高宗總章元年二月壬午條, 6354쪽. “二月壬午, 李勣等拔高麗扶餘城, 薛仁貴既破高麗於金山, 乘勝將三千人將攻扶餘城, 諸將以其兵少, 止之, 仁貴曰: ‘兵不在多, 顧用之何如耳.’ 遂為前鋒以進, 與高麗戰, 大破之, 殺獲萬餘人, 遂拔扶餘城, 扶餘川中四十餘城皆望風請服.”

전』에서 부여의 땅은 동이(東夷)의 땅 가운데 가장 평탄하며 땅은 오곡의 경작에 적합하다고 기록하였다.¹²² 『삼국지』 「동이·부여전」에서 토지가 오곡에 적합하나 오과(五果)는 생산되지 않는다고 기록하였고¹²³ 『진서』에서도 부여는 오곡을 생산할 수 있는 땅이라고 기록하였다.¹²⁴ <그림 2>의 ㉠에서 현재의 지린성 농안현(農安縣) 또는 쓰핑시(四平市) 일대로 비정되는 부여성과 주변 지역(부여천)은 3등급의 토지였으므로 오곡 생산에 적합한 토질이라는 기록과 일치한다. 요컨대 부여천이 부여성 주변이 넓은 들판임을 알 수 있다. 따라서 부여성 주변의 부여천에 있는 40여 성은 주변의 농토에 위치했을 것이다.

IV. 결론

『택리지』에서 평안도 지역이 기씨와 고씨, 즉 기자조선과 고구려 때는 사람이 많고 농경지가 적어서 산을 깎아 경작했다고 기록하였다. 평안도가 인구가 가장 많았던 조선 후기 1780~1798년 평균 인구 기록과도 부합한다. 따라서 『택리지』의 고구려 인구와 농업 서술은 신뢰할 수 있으며 인구를 부양할 수 있을 정도의 농업생산이 가능했다고 볼 수 있다. 또 평안도의 바닷가에 있는 여러 고을은 충청도보다 기름지다고 서술하였다. 황해도의 남오리강 동쪽과 서쪽 주변에 있는 여덟 고을이 송대 “蘇湖熟(소호숙), 天下足(천하족)”이란 속어로 유명한 곡창지역인 소주(蘇州)와 호주(湖州)에 비견된다는 『택리지』의 기록은 실제 이 지역이 2등급이라는 토지 비옥도 조사와 일치한다. 반면 『삼국지』에 비옥하다고 기록된 옥저 지역은 토지 비옥도에서도 2등급과 7등급으로 포기되었는데 『택리지』에서는 농업 생산량이 적다고

122 『後漢書』 卷85, 「東夷·夫餘傳」, 2811쪽, “於東夷之域, 最為平敞, 土宜五穀.”

123 『三國志』 卷30, 「魏書」 30, 「東夷·夫餘傳」, 842쪽, “土地宜五穀, 不生五果.”

124 『晉書』 卷97, 「四夷·東夷·夫餘國傳」, 2811쪽, “夫餘國在玄菟北千餘里, 南接鮮卑, 北有弱水, 地方二千里, 戶八萬, 有城邑宮室, 地宜五穀.”

기록하였다. 『택리지』에서 비옥하다고 기록한 지역은 토지 비옥도 지도에서 2등급으로 표기되어 『택리지』의 기록과 일치한다. 『택리지』에서 춘천의 우두(牛頭), 충주의 달천과 가흥, 충북 음성군 생극면 팔성리에 해당하는 말마리를 제외한 고구려의 남쪽 영토인 강원도와 경기도, 충북 충주 일대 지역은 땅이 척박하고 농사짓기 좋지 않다고 기록하였다.

만주 지역의 땅은 20세기 전반기의 각종 농업생산 통계와 21세기 토질 및 단위면적당 생산량과 토지 비옥도 지도를 비교하면 고구려가 지배한 만주의 상당수 지역은 농사짓기 좋은 비옥한 땅으로 추정된다. 현재 랴오닝·지린·헤이룽장 3성의 몇몇 작물의 단위면적당 생산량은 한국의 그것보다 더 높다. 고구려가 만주를 제대로 개발했다면 한반도 또는 화베이(華北) 지방에 버금가는 농작물을 생산했을 것이다. 당태종이 친정(親征)을 감행한 645년 고구려의 요동성을 점령했을 때 고구려의 승병(勝兵) 1만여 인과 4만 인(『책부원귀』) 또는 4만 호(『신당서』)를 생포하였고, 창속(倉粟) 50만 석을 노획하였다. 그리고 화공으로 불타 죽은 사람이 1만여 인에 달하였다. 『책부원귀』의 기록에 따르면 요동성에 6만 인이 거주하였다. 반면 『신당서』 「고려전」의 기록에 따르면 요동성에 최소 22만 인이 있었다. 요동성과 주변 지역에 거주하는 사람들의 곡물 생산량은 최소 60.84만 석 또는 223.08만 석이다. 이는 최소 60.84만 석 또는 223.08만 석을 생산할 정도로 요동성 주변 농토가 비옥했음을 보여 주며 요동성으로 비정되는 랴오양(遼陽) 일대(〈그림 2〉의 ㉔)가 2등급의 토질인 사실과도 일치한다. 또 개모성 인구로 추산한 20.28만 석 또는 101.4만 석의 곡물은 개모성 주변 지역이 농토로 충분히 개간되었음을 증명한다. 백암성(백애성) 주변에 11.56만 석을 생산할 수 있는 개간된 농토(墾田)가 있었다. 요컨대 고구려 시대의 지명으로 부여성 주변, 현도성, 요동성을 비롯한 현재의 랴오허·훈허 일대의 평원지대, 건안성(建安城) 남부 지역(현재의 랴오닝성 와팡덴시 해안 지역)이 당시의 대표적인 곡창지역으로 추정된다.

『택리지』, 『대원일통지』, 『요동지』, 『전요지』 등 문헌과 현대의 토질 토지 비옥도 조사, 20세기 초 만주 농업 생산 등 다양한 자료로 고구려의 농업이

낙후되지 않았고 영토 안에 많은 비옥한 토지를 보유했음을 검토하였다. 이를 제대로 경작했다면 고구려의 농업 생산량은 중국 본토에 뒤지지 않았을 것이다.¹²⁵ 물론 농기구, 수리시설, 노동력 등이 갖춰져야 비옥한 토지를 경작할 수 있기 때문에 고구려 시대에 이러한 농업 조건이 갖춰졌는지 반론이 제기될 수 있다. 3장 2절의 인구 및 창고에 저장된 식량 기록이 방증의 자료이며 반박의 근거이다. 앞으로 농기구, 수리시설, 창고, 촌락 등 고구려의 유물과 유적이 발견된다면 고구려 농업을 더욱 구체적으로 복원할 수 있고 이 글의 타당성을 검토할 수 있다. 이는 훗날의 과제로 남겨 두고자 한다.

125 중국의 기상학자는 선행연구에서 같은 조건에서 평균기온이 1℃ 상승하면 식량 생산량은 10% 늘어난다고 주장하였다(劉翥修, 2001, 『盛世探源: 漢唐農業發展研究』, 南京: 江蘇古籍出版社, 80쪽; 張國剛, 2020, 『唐代農村家庭生計探略』, 『中華文史論叢』 98, 29쪽). 이 연구 결과를 신뢰할 수 있다면, 隋唐의 경제적 핵심 지역인 華北 지방보다 위도가 높은 高句麗 땅이 추울 것이므로 같은 토질과 비옥도에서도 농업 생산량이 적을 것임은 분명하다.

참고문헌

- 『史記』(司馬遷 撰, 裴駟 集解, 司馬貞 索隱, 張守節 正義, 北京: 中華書局, 1959).
- 『漢書』(班固 撰, 顏師古 注, 北京: 中華書局, 1962).
- 『後漢書』(范曄 撰, 李賢 等注, 北京: 中華書局, 1965).
- 『三國志』(陳壽 撰, 裴松之 注, 北京: 中華書局, 1959).
- 『晉書』(房玄齡 等撰, 北京: 中華書局, 1974).
- 『周書』(令狐德棻 撰, 北京: 中華書局, 1971).
- 『舊唐書』(劉昫 等修, 北京: 中華書局, 1975).
- 『新唐書』(歐陽修·宋祁 撰, 北京: 中華書局, 1975).
- 『冊府元龜』(王欽若 等編纂, 周勛初 等校訂, 南京: 鳳凰出版社, 2006).
- 『容齋四筆』[洪邁, 上海古籍出版社, 1978(1995重印)].
- 『大元一統志』(遼陽金毓敏·沈陽安文溥 同輯, 遼海叢書本).
- 『元一統志』([元] 李蘭盼 等撰, 趙萬里 校輯, 北京: 中華書局, 1966).
- 『遼東志』(劉立強·劉海洋 主編, 北京: 科學出版社, 2016).
- 『全遼志』(李輔 纂修, 韓綱 點校, 北京: 科學出版社, 2016).
- 『택리지』[이중환 지음, 이익성 옮김, 을유문화사, 1993(개정판 2002)].
- 김기홍, 1987, 「6·7세기 高句麗의 조세제도」, 『韓國史論』 17.
- _____, 1996, 「경제제도」, 『한국사』 5(고구려), 국사편찬위원회.
- 김재홍, 2005, 「高句麗의 鐵製 農器具와 農業技術의 발전」, 『동북아역사논총』 8.
- 리산취안, 2008, 「고구려의 초기 도성과 천이」, 『초기고구려역사연구』, 동북아역사재단.
- 박규진·이동건, 2021, 「발해시기 농업의 전개와 성격-철제 농기구와 식물유체 분석을 중심으로-」, 『高句麗渤海研究』 71.
- 박양호·윤진하·유갑희·조수연, 2016, 「중국 東北3省의 농업 환경과 농경지 토양의 특성」, 『北方農業研究』 39-1.
- 朴英善, 2005, 「중국 동북지역에 분포된 주요 토양의 특성과 시비효과」, 『북방농업연구』 20.

- 朴英善·朴來敬, 2003, 「중국 길림성 농작물 재배지역의 기상환경과 토양특성」, 『북방농업연구』 16.
- _____, 2003, 「중국 흑룡강성의 농업생태환경과 농작물 생산」, 『북방농업연구』 15.
- _____, 2004, 「중국 랴오닝성의 자연생태환경과 농작물 생산」, 『북방농업연구』 18.
- _____, 2005, 「중국 동북3성의 작물재배와 지형 및 기상환경」, 『북방농업연구』 19.
- 박유미, 2012, 「고구려 음식의 추이와 식재료 연구」, 『한국학논총』 38.
- 박태식, 2008, 「韓半島의 三國(百濟, 新羅, 高句麗) 遺蹟址에서 出土된 炭化米의 比較」, 『농업사연구』 7-2.
- 사공정길, 2014, 「고구려의 취사용기와 취사방식」, 『고구려발해연구』 49.
- 서민수, 2014, 「고구려 전기 牛耕에 관한 연구」, 건국대학교 석사학위논문.
- 여호규, 2007, 「고구려의 기원과 문화기반」, 『고구려의 정치와 사회』, 동북아역사재단.
- 오기수, 2010, 「조선시대 각 도별 인구 및 전답과 조세부담액 분석」, 『세무학연구』 27-3.
- 최덕경, 2002, 「『齊民要術』의 高麗豆 普及과 韓半島의 農作法에 대한 一考察」, 『동양사학연구』 78.
- _____, 2005, 「遼東犁를 통해 본 古代 東北지역의 農業環境과 耕作方式: 高句麗 성장기반에 대한 農業史的 試論」, 『동북아역사논총』 8.
- _____, 2007, 「古代 遼東지역의 農具와 農業技術」, 『중국사연구』 49.
- 崔承洵, 1987, 「擇里志에 照明된 江原道」, 『강원문화연구』 7.
- 최진열, 2022, 「前燕 ‘昌黎時代’(289-350) 遼東·遼西 經濟」, 『東洋史學研究』 159.
- 梁方仲, 1980, 『中國歷代戶口·田地·田賦統計』, 上海: 上海人民出版社.
- 劉磐修, 2001, 『盛世探源: 漢唐農業發展研究』, 南京: 江蘇古籍出版社.
- 張國剛, 2020, 「唐代農村家庭生計探略」, 『中華文史論叢』 98.
- 秦昇陽, 2004, 「高句麗人口問題研究」, 『中國邊疆史地研究』 14-4.
- 祝立業, 2011, 「淺談高句麗的“游女”」, 『博物館研究』 2011-2(總第114).
- 韓茂莉, 2006, 『草原與田園-遼金時期西遼河流域農牧業與環境』, 三聯書店.

平田陽一郎, 2021, 「唐代兵制=府兵制の概念成立をめぐって-唐·李繁『鄴侯家傳』の史料的性格と位置づけを中心に-」, 『隋唐帝國形成期における軍事と外交』, 汲古書院(原載「唐代兵制=府兵制の概念成立をめぐって-唐·李繁『鄴侯家傳』の史料的性格と位置づけを中心に-」, 『史観』 147, 2002).

Beinroth, Fred H., Hari Eswaran and Paul F. Reich, 2001, "Global Assessment of Land Quality," D. E. Stott, R. H. Mohtar and G. C. Steinhardt (eds.), *Sustaining the Global Farm* (Selected papers from the 10th International Soil Conservation Organization Meeting held May 24-29, 1999 at Purdue University and the USDA-ARS National Soil Erosion Research Laboratory).

Hall, Robert Burnett, 1930, "The Geography of Manchuria," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 152.

Murakoshi, Nobuo and Glenn T. Trewartha, 1930.7, "Land Utilization Maps of Manchuria", *Geographical Review*, Vol. 20, No. 3.

Reardon-Anderson, James, 2000, "Land Use and Society in Manchuria and Inner Mongolia during the Qing Dynasty," *Environmental History*, Vol. 5, No. 4.

Stewart, John R., 1932, "Manchuria: The Land and Its Economy," *Economic Geography*, Vol. 8, No. 2.

국문초록

이 논문은 중국 정사류 사서뿐만 아니라 『대원일통지(大元一統志)』, 『요동지(遼東志)』, 『전요지(全遼志)』 등의 지리서와 고고학의 출토유물과 농작물 분석, 지질학의 토양 비옥도 조사 등 다양한 분야의 연구를 참조하여 고구려의 농업 상황을 복원한 글이다.

『택리지』에서 평안도 지역이 기씨(箕氏)와 고씨(高氏), 즉 기자조선과 고구려 때의 사람이 많고 농경지가 적어서 산을 깎아 경작했다고 기록하였다. 이는 고구려 당시 인구가 많았음을 알 수 있고, 이는 인구를 부양할 수 있을 정도의 농업생산이 가능했음을 뜻한다. 『택리지』에서 비옥하다고 기록한 지역과 토지 비옥도 지도의 지역을 비교하면 일치하는 지역이 많았다. 이는 조선 후기 단위면적당 부양 가능한 인구수에서도 확인된다. 즉 고구려의 영토였던 한반도 북부 지역의 농업 생산량이 많았음을 시사한다.

만주 지역의 땅은 『대원일통지』와 20세기 전반기의 각종 농업생산 통계, 21세기 토질과 단위면적당 생산량 등, 토지 비옥도 지도를 비교하면 고구려가 지배한 만주 지역은 농사짓기 좋은 비옥한 땅이었다. 고구려의 지명으로 부여성(扶餘城), 현도성(玄菟城), 요동성(遼東城)을 비롯한 현재의 라오허(遼河)·훈허(渾河) 일대의 평원지대, 건안성(建安城) 남부 지역(현재의 遼寧省 瓦房店市 해안 지역)이 당시의 대표적인 곡창지역으로 추정된다. 또 조선 세종 시기 8도에서 개간한 농토(墾田) 면적이 가장 넓었던 평안도 일대 역시 고구려 시대에도 곡창지대의 하나였을 것이다.

사서와 토지 비옥도, 작물 재배 등 자료를 분석한 결과, 고구려가 지배한 한반도 북부와 만주 지역은 경작 가능한 토지가 많았다. 농기구, 우경(牛耕), 수리 시설 등 농업기술을 결합하여 경작했다면 고구려는 많은 농작물을 수확할 수 있었다. 고구려-당 전쟁 이전 고구려에 사신으로 파견된 진대덕(陳大德)의 견문과 645년 당시 요동성, 개모성(蓋牟城), 백암성[白巖城, 백애성(白崖城)으로도 표기]의 인구와 창고의 곡물을 보면 만주 지역은 성마다 수만 인 또는 수십만 인의 인구를 부양할 수 있을 정도로 곡물 생산량이 많은 지역이었다.

〈주제어〉

고구려(高句麗), 농업, 토지 비옥도, 『택리지』, 농업생산력, 만주

ABSTRACT

Agriculture in Koguryo: Focusing on the Relations Between Land Fertility, Population, and Crop Yield

Choi, Jin Yeoul

(Research Professor, Korea National University of Cultural Heritage)

This article restores the agricultural situation of Koguryo by referring not only to China's official history books, but also to geographic books such as *DaYuan yitongzhi*, *Liaodongzhi*, and *QuanLiaozhi*, as well as archaeological artifacts, crop analyses, and geological studies on soil fertility.

Taekriji records that farmers in Pyeongan Province cultivated by cutting down the mountains, because there were many people and little farmland during the periods of Gija Joseon and Koguryo. This shows that Koguryo had a large population, and it was possible to have sufficient agricultural production to support the population. *Taekriji* described several regions located along the coast of Pyeongan Province as more fertile than Chungcheong Province. According to the book, eight commanderies and prefectures located on the east and west sides of the Namori River in Hwanghae Province were comparable to Suzhou and Huzhou, the grain-producing regions that are famous for the idiom from the Song Dynasty, "If Suzhou and Huzhou have a good harvest, there is no need to worry about food throughout the country." This record also is consistent with the assessment of land fertility study, which evaluated the area as Class II in terms of land fertility. The regions recorded as fertile in *Taekriji* are also marked as Class II on land fertility map.

A comparison of various statistics on agricultural production in the first half of the 20th century, the soil quality and crop yield per unit area, and the land fertility map in the 21st century shows that the Manchuria region ruled by Koguryo had fertile soil, great for farming.

It is presumed that the plains around today's Liaohe River and the Hunhe River, as well as the southern part of Guan-An castle (coastal area of Wafangdian City, Liaoning province), including the Buyeo Citadel, the Hyeondo Citadel, and the Yodong Castle, were representative grain production areas at that time.

Keywords

Koguryo, agriculture of Koguryo, land fertility, *Taekriji*, agricultural productivity, Manchuria

덕수 이씨 종가 소장 귀선도를 통한 귀선 개관 내·외부 구조 검토

조진욱 문화재청 학예연구사

- I. 서론
- II. 종가 소장 귀선도 현황과 연구 방향
- III. 귀선 개관 내·외부 구조 검토
- IV. 결론

1. 서론

상징성이 큰 귀선은 다양한 분야에 걸쳐 많은 연구가 이루어졌다. 귀선의 구조도 역사 기록을 중심으로 많은 연구가 이루어졌다.¹ 이후에는 홍순구²와 홍순재³가 조선공학적 지식을 바탕으로 귀선의 구조를 검토하였다. 또한 전쟁기념관, 현충사, 독립기념관, 해군사관학교, 통영거북선, 경남개발공사 등에서 귀선 실물 복원을 하였다.

그러나 여전히 거북선의 개관 구조, 더 나아가 한선(韓船)의 갑판과 상부의 내·외부 구조는 연구가 부족하다. 지금까지 많은 침몰선이 수중 발굴되었지만, 대부분의 발굴에서 침몰선의 전체 선체 중 하부 구조에 해당하는 저판과 외판 일부만 발견되는 것이 연구가 부족한 주요 원인이다. 전통 조선기술로 건조된 목선이나 전통 조선장의 명맥이 끊긴 것도 하나의 원인이다.

그래서 상부 구조의 연구는 문헌과 회화자료에 거의 전적으로 의지하여 연구되고 있다.⁴ 그러나 문헌과 회화자료에 나온 귀선의 모습은 각기 다르

* 논문 투고일: 2023.9.6. 심사 완료일: 2023.11.2. 재심사 완료일: 2023.11.14. 게재 확정일: 2023.11.15.

1 남천우, 1976, 「귀선구조에 대한 재검토」, 『역사학보』 71, 역사학회, 131~178쪽; 장학근, 2010, 「군선으로서 거북선의 구조-탑재무기와 선형변화를 중심으로-」, 『이순신연구논총』 2, 1~22쪽; 최두환, 1999, 「원형 거북선과 학익진의 비밀: 충무공의 해양경영」, 우석, 1~482쪽; 제장명, 2006, 「거북선의 복원(復元)에 관한 소고」, 『이순신연구논총』 6, 1~20쪽; 이원식, 2007, 「1592년 귀선의 주요 치수 추정에 관한 연구」, 한국해양대학교 박사학위논문; 박재광, 2010, 「거북선 구조에 관한 제하설」, 『이순신연구논총』 13, 1~14쪽; 송은일, 2010, 「임진왜란기 거북선 중구조에 대한 역사적 고찰」, 『해양문화연구』 5, 199~243쪽; 송은일, 2013, 「임진왜란시 전라좌수영 거북선의 건조와 그 구조」, 『대학기계학회 춘추학술대회』, 3쪽; 「1592년 전라좌수영거북선 고증조사 및 기본계획 학술용역」, 2011, 도서출판 심미안; 마광남, 2011, 「배무이가 쓴 거북선」, 청해진선박연구소, 1~241쪽; 정진술, 2021, 「임진왜란 시기 거북선의 기능과 주요 해전」, 『이순신연구논총』 34, 61~108쪽 등; 송은일, 2021, 「현대 시기 복원된 임진왜란형 거북선의 현황과 과제 및 제언」, 『역사와 경계』, 120, 31~76쪽.

2 홍순구, 2011, 「임진왜란 거북선 개판의 구조」, 『한국콘텐츠학회논문지』 11, 201~210쪽.

3 홍순재, 2019, 「거북선 복원방법 검토 및 내부 구조에 대한 소고」, 『충무공 이순신과 한국해양』 6, 120~194쪽.

4 모두 언급하기 어려울 정도로 많은 연구가 있다. 이 글은 주로 제장명, 2021, 「조선 초기 거북선의 출현 배경과 주요 형태 및 기능」, 『이순신연구논총』 34, 9~59쪽; 김병륜, 2021, 「조선 후기 거북선의 종류와 특징」, 『이순신연구논총』 34, 109~163쪽; 송은일, 2021a, 「현대 시기 복원된 임진왜란형 거북선의 현황과 과제 및

며, 내부 구조는 문헌에 나온 몇 줄의 언급이 전부다. 따라서 실물 선체의 하부 구조의 특징에서 확인되는 사실, 조선공학, 한옥 건축 방법 등을 통한 기존 연구의 보완이 필요하다.

그러나 사학과 고고학적 지식으로 연구한 복원 구조가 기술적, 공학적으로 얼마나 현실성이 있는지 의문이 있다. 복원된 선박도 조선공학이나 한선에 대한 이해 없이 외견은 화폭에 옮기는 외중에 일부 데포르메 되었을 회화를 그대로 따라하고, 내부는 통일된 기준 없이 각기 다르게 복원하고 있기 때문이다.

반대로 조선공학 연구를 그대로 적용하는 것도 과거의 현상을 이해하는데 적합하지 않다. 현대의 조선공학적 지식과 소재 기술이 과거에는 갖춰져 있지 않았기 때문이다. 따라서 문헌 연구와 기술적인 부분을 통합한 연구가 필요하다. 어느 정도 연구성과가 축적된 지금은 서로의 영역을 통합하는 다음 단계로 나아갈 필요가 있다.

다행히 우리나라는 수중 발굴과 전통 선박 연구에 국가적인 노력을 기울여 왔다. 국립해양문화재연구소는 수중 발굴을 통해 많은 한선을 발굴하고, 다양한 자료를 활용하여 여러 척의 한선을 복원해 많은 성과를 축적하였다. 또한 한옥은 아직까지 전통적인 목재 건축기술이 실존하고 있다. 이 글은 이런 자료들을 활용하여 귀선 개판의 내·외부 구조를 밝히고자 하였다.

제언, 『역사와 경계』, 120, 31~76쪽; 송은일, 2021b, 「조선 후기형 복원 거북선의 현황과 제언」, 『이순신연구 논총』 34, 165~227쪽과 해당 논문에 포함된 선행연구 등을 주로 참고하였다.

II. 종가 소장 귀선도 현황⁵과 연구 방향

1. 종가 소장 귀선도 현황

현재 확인되는 종가 소장 귀선도는 『이충무공전서』 내 전라좌수영 귀선도와 통제영 귀선도, 종가에서 현충사관리소에 기탁한 귀선도 2점과 채색된 병풍이 있다. 채색 병풍의 귀선도는 『이충무공전서』의 귀선도 2점과 같은 그림에 채색만 더해진 것이기 때문에 사실상 같은 그림이라고 볼 수 있다. 종가 소장 귀선도 외에도 귀선을 직간접적으로 그린 그림들이 있을 것이다. 그러나 모든 자료를 한번에 검토하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 귀선도를 주제로 상세히 그린 종가 소장 여섯 점의 귀선도를 주로 검토하였다.

『이충무공전서』는 1795년 정조가 간행한 것이다. 『이충무공전서』에 그려진 2척의 거북선은 각각 통제영 귀선과 전라좌수영 귀선이라는 이름으로 기록되어 있다. 일반적으로 전라좌수영 귀선을 왜란 시기, 통제영 귀선을 후기의 귀선의 모습을 그린 것으로 본다. 나머지 4점의 귀선도는 현재까지 작자와 그려진 시기를 알 수 없다. 다만 홍순구가 종가 소장 귀선도를 이인상이 1747년에 수군 조련을 위해 장대를 꾸미면서 작성한 것이라 하였다.⁶

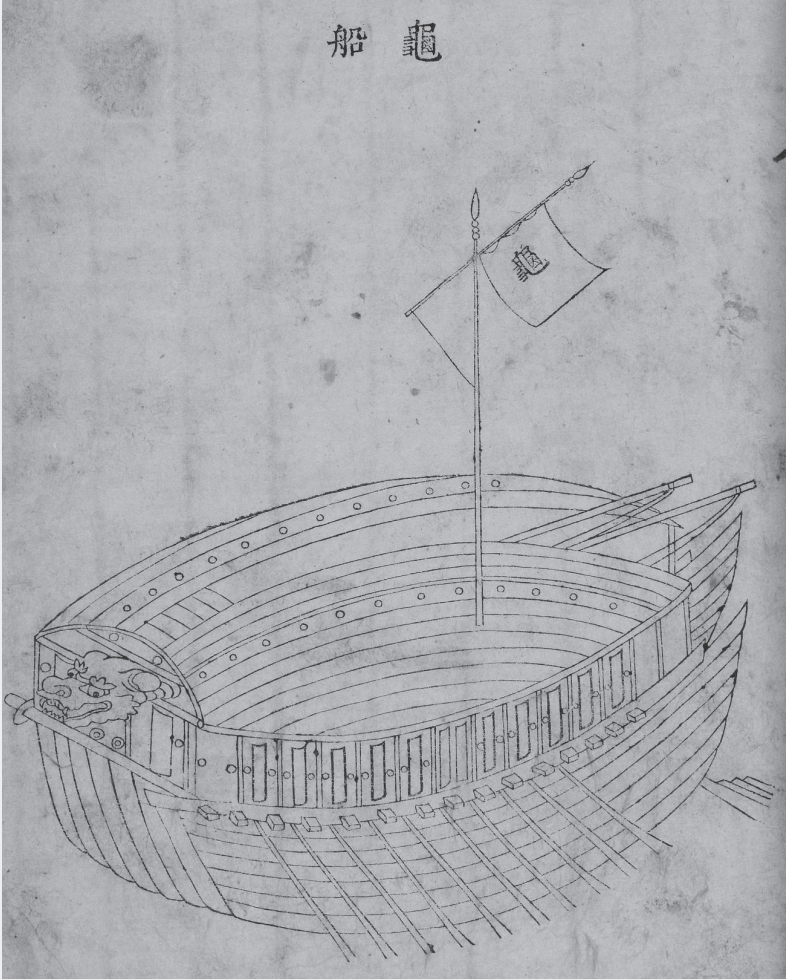
종가 소장 귀선도 여섯 점은 <그림 1~5>와 같다.

5 종가 소장 귀선도는 현재 현충사관리소에 기탁되어 있으며 모두 덕수 이씨 제15대 종부님의 허가를 득한 후 사용하였다. 그 외에도 통영박물관 등 국내와 해외의 기관과 개인 소장자들이 소장한 귀선도가 있다.

6 홍순구, 2019, 「임진전쟁 판옥선과 이순신 별제귀선의 구조」, 『조형미디어학』 제22권 제2호, 188~199쪽.

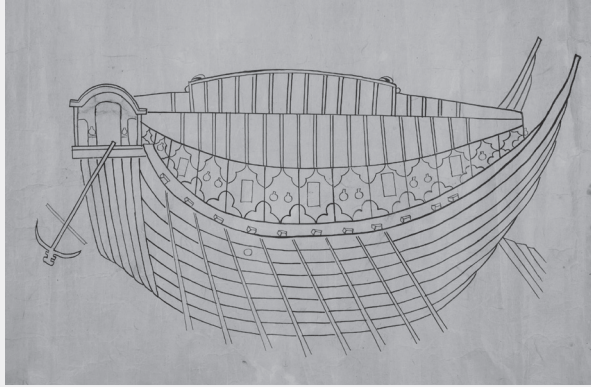


〈그림 1〉 『이충무공전서』 전라좌수영 귀선도

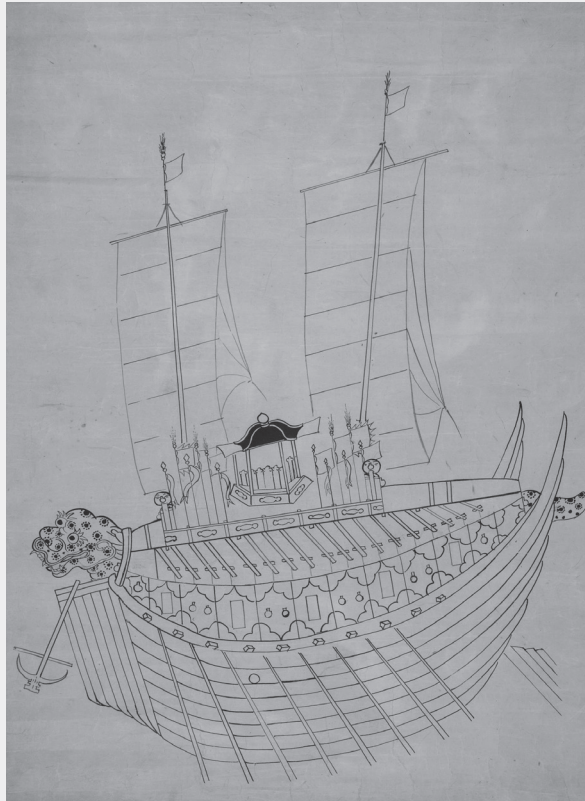


〈그림 2〉 『이충무공전서』, 통제영 귀선도

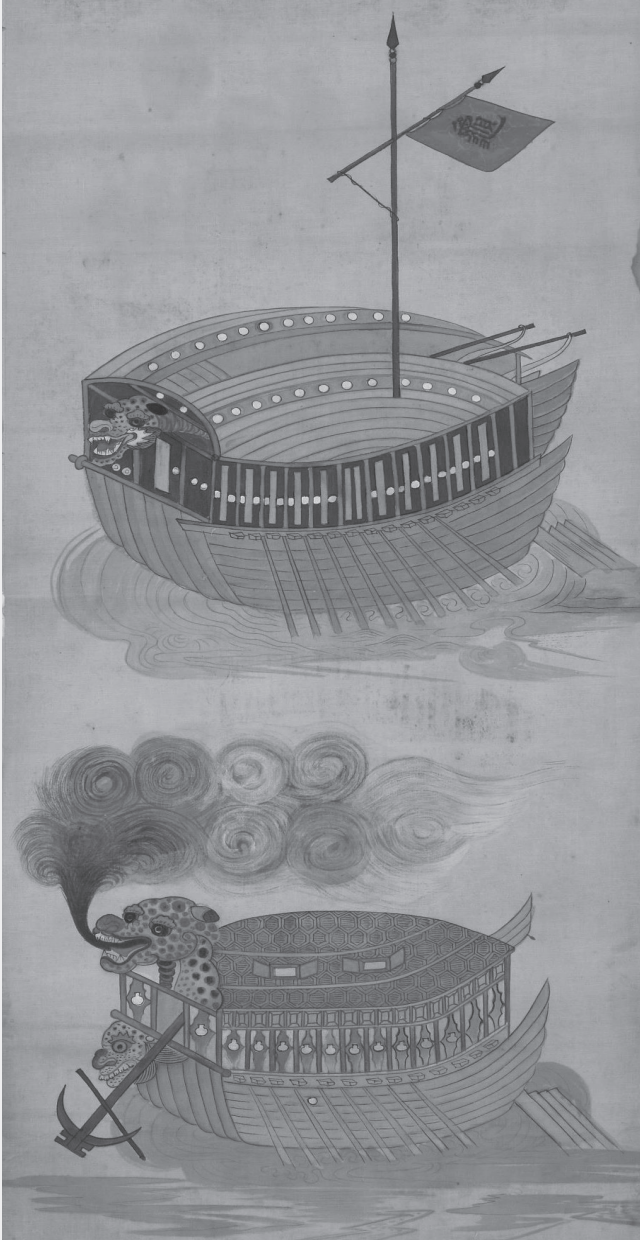
덕수 이씨 종가 소장 귀선도를 통한 귀선 개판 내·외부 구조 검토



〈그림 3〉 종가 소장 귀선도, 무두귀선(귀선 1)



〈그림 4〉 종가 소장 귀선도, 귀선 2



〈그림 5〉 종가 소장 귀선 병풍, 채색 귀선도

2. 연구 방향

먼저, 필자는 『이충무공전서』에 그려져 있는 두 척의 귀선을 임진왜란기와 조선 후기의 것으로 나누어 서로 다른 형식의 배로 보는 것에 회의적이다. 따라서 시대 구분 없이 내부 구조를 검토하고자 한다. 그 이유는 다음과 같다.

귀선이 속한 상위의 분류인 한선(韓船)도 시대의 흐름에 상관없이 주요한 틀은 거의 그대로 유지된다. 김재근은 저판의 구조와 선형, 격벽 대신 가룽을 사용한 횡강력 구조, 나무썰기를 사용한 결구 구조 등 여러 가지 특징을 묶어 한선을 정의하였다.⁷ 이후 많은 선박이 발굴되었지만 월지와 영흥도 선과 같은 통일신라시대 선박을 제외한 나머지 고려·조선시대 선박은 거의 같은 조선기술이 적용되고 있다. 따라서 이런 기술적 전통에서 필요에 따라 일부의 변형이나 규모를 달리하여 귀선을 포함한 다양한 종류의 선박이 제작되고 사용되었을 것이다.

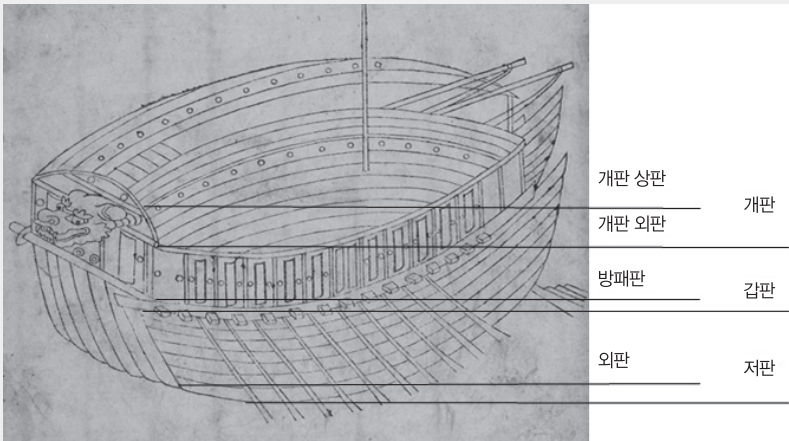
현재까지 확인된 고려·조선시대 선박 중 구조적으로 확연히 구분되는 예외는 중국에서 발굴된 격벽, 늑골, 쇠못을 사용한 봉래 3호선 단 한 건이다. 다만 중국학자 위안샤오춘에 의하면⁸, 봉래 3호선에 쇠못을 사용한 방식이 선창 내에서 못을 박는 중국식과 달리, 나무썰기를 박을 때 쓰는 방식이라고 밝히고 있다. 또한 그는 중국 내 발굴된 수많은 고선 중 장삭과 피삭을 이용해 선체를 연결한 사례는 한 건도 없기 때문에 장삭과 피삭과 같이 나무썰기를 이용한 결구 방식이, 두터운 판재를 여러 개 묶어 저판을 만드는 것과 같이 고려·조선시대 선박의 조선 전통임을 명확히 밝히고 있다.

7 다만 김재근이 해당 이론을 제시한 후(김재근, 1996, 『우리의 배: 구조와 역사』, 서울대학교출판부, 7쪽) 월지와 영흥도선과 같은 고려 이전의 통일신라시대 선박들이 발견되었다. 이 선박들은 김재근이 주로 연구한 고려·조선시대 선박과는 기술적 수준이나 구조가 다르다. 따라서 김재근이 정의한 범주에 속하는 한선은 이제서 고려·조선시대 선박으로 바꿔 부를 필요가 있다. 그래서 이후에는 한선이라는 명칭은 우리나라 전통 선박을 전부 지칭할 때만 사용하였다. 나머지는 ‘고려·조선시대 선박’이라는 명칭을 사용하였다.

8 元曉春, 2011, 『봉래 고려 조선의 구조와 특징』, 『고려의 난파선과 문화사 국제학술대회 자료집』, 국립해양문화재연구소, 50~51쪽.

이런 사실을 종합해 보면, 세부적인 형태에 약간의 차이가 있다고 해서 근본적인 구조는 동일한 각각의 귀선을 전기형과 후기형으로 나누어 다른 형식의 선박으로 보는 것에 동의하기 어렵다. 특히 저판, 외판, 방패판, 개판 등의 전반적인 외부 구조와 내부 구조는 선박의 주요한 형태가 바뀌지 않는 한 시대와 상관없이 공통적으로 유지되었을 것이라고 생각한다.⁹

따라서 이 글에서는 귀선도의 시기적인 차이에 구애받지 않고 여섯 점의 귀선도를 동일선상에서 검토하였다. 특히 귀선도에 묘사된 귀선의 외부에서 확인되는 사실들을 활용하여 가능한 한 귀선 개판의 내·외부 구조를 추정하였다. 귀선의 개판은 <그림 6>의 갑판 상부인 방패판 위의 개판 일체를 말한다.



<그림 6> 통제영 귀선도를 통해 본 귀선 부위별 명칭

귀선도에 묘사되어 있지 않은 부분은 한옥의 건축 기법과 기준에 발굴된 고려·조선시대 선박 선체에 대한 연구와 복원 선박의 연구를 활용하여 추정하였다. 이 두 가지를 결합하여 귀선 개판 내·외부 구조를 복원하였다.

9 이는 『이충무공전서』에도 직접적으로 명시되어 있다. “통제영에 있는 거북선은 대개 충무공의 옛 제도에서 유래된 것이나, 역시 어느 정도 치수의 가감이 없지 않다.” 즉, 틀은 동일하되 세부 치수만 다르다는 이 글의 주장과 같은 내용이다.

그리고 복원 결과를 기존의 복원자료 및 연구성과와 비교하여 차이점을 확인하였다.

Ⅲ. 귀선 개판 내·외부 구조 검토

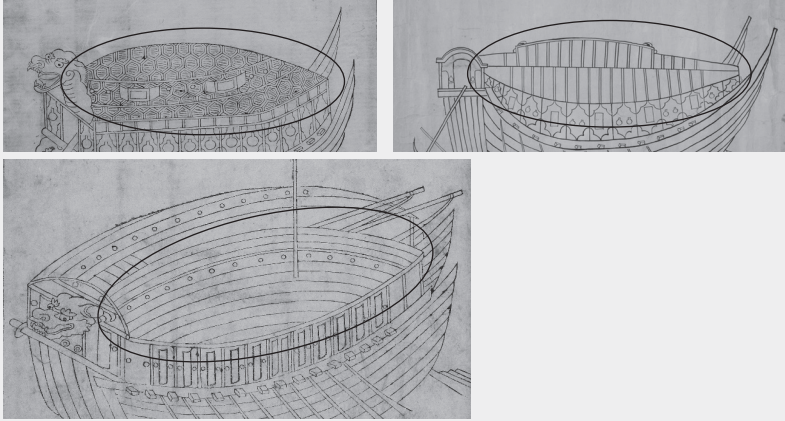
1. 돛과 관련 구조

첫 번째로 확인할 것은 돛과 개판¹⁰의 구조이다. 당시의 선박은 대부분 돛을 놓힐 수 있는 공간과 구조로 되어 있다.¹¹ 귀선도 같을 것이다. 다만 귀선은 개판이 있기 때문에 다른 한선과는 구조가 다르다. 이런 구조가 잘 묘사된 통제영 귀선도를 보면 눕혀진 돛과 돛을 놓히기 위한 빈 공간, 좌우로 나뉜 개판이 보인다. 이것이 귀선의 기본적인 돛과 관련된 개판 구조일 것이다.

그런데 귀선도마다 묘사된 형태가 서로 다르다. 특히 통제영 귀선도와 나머지 귀선도는 돛과 관련된 개판의 묘사가 다르다. 이것은 표현상의 문제로 짐작된다. 전라좌수영 귀선도와 무두귀선도, 두 귀선도의 개판이 그려진 부분은 <그림 7>과 같이 통제영 귀선도와 귀선 2의 개판 중 돛과 관련된 공간에 의해 분할된 한쪽 현의 개판까지만 그린 것으로 보인다. 후술하겠지만 전체 개판을 그렸다면 그려져 있어야 할 돛이 누울 빈 공간이 그려져 있지 않다.

10 여러 가지 명칭이 존재하는데, 후술하겠지만 방패판 윗판을 개판 외판, 개판 외판 최상단에서 돛대 쪽으로 찍이는 부분의 판을 개판 상판, 둘을 합쳐 개판이라 부르고자 한다.

11 서경의 『고려도경』에서 돛이 부러져 수리를 했다는 기록에서 확인할 수 있듯이, 바람을 많이 받는 돛은 부러지기 쉽다. 이를 수리하기 위해 돛을 놓힐 수 있는 구조는 당시 돛을 사용하는 법선에서 공통적으로 확인된다. 또한 정박 때도 돛을 눕혀 두지 않으면 강풍에 부러질 우려가 있다. 이와 관련된 구조는 돛대를 세우기 위해 잡아 주는 배 밑에서 갑판까지 ‘ㄷ’자 모양으로 세운 구레짝, 구레짝과 돛대를 결합하는 당아뿔과 당아뿔과 돛대를 결합하는 안산지기가 있다. 이는 돛대를 뒤로 눕히거나 배에서 떼어낼 때 필요하다(국립해양문화재연구소, 2020. 『우리배용어사전』, 98, 161쪽). 구레짝은 수중 발굴된 고려·조선시대 선박들에서 설치 흔적이 확인된다.



(그림 7) 귀선도별 개판의 표현 방식 차이(좌측 상단: 전라좌수영 귀선도, 우측 상단: 무두귀선도, 좌측 하단: 통제영 귀선도)

또 돛의 묘사도 다르다. 『이충무공전서』의 통제영 귀선도와 중가 소장 귀선도의 귀선 2¹²에는 돛이 그려져 있다. 전라좌수영 귀선도와 중가 소장 귀선도의 무두귀선(귀선 1)¹³에는 돛이 그려져 있지 않다. 돛을 생략한 것인지, 일부 귀선은 돛 대신 노로만 항해했다는 것인지 확인할 필요가 있다.

그러나 그림에서 묘사된 것과는 별개로 모든 귀선에는 예외 없이 돛이 달려 있었을 것이다.¹⁴ 귀선을 포함하여 일정 이상 규모의 고려·조선시대 선박은 주로 돛을 펼쳐 바람을 이용해 이동하는 선박이다. 만약 돛 대신 노로만 이동한다면 노군의 체력 소모가 너무 크다. 전투가 벌어질 장소로 이

12 이하 '귀선 2'.

13 이하 '무두귀선(귀선 1)'.

14 고려·조선시대 선박의 항해에 대해서는 자료가 현저히 부족하다. 국립해양문화재연구소의 복원 한선 무동력 항해 자료가 일부 있을 뿐이다. 국립해양문화재연구소, 2010, 『웅기배와 전통항해』, 73~74쪽의 웅기배의 항해 자료에 의하면 다음과 같다. “... 6,6km의 속도로 지났다. ... 그러나 환호는 길게 가지 않았다. 신지대교를 지나자 바람이 거의 불지 않았기 때문이다. 속도는 0.1km, 사실상 정지다. 열심히 노를 저었다. 하늘이 도우사 잠깐 골바람이 불었다. 5분만에 100여 미터를 나아갔다. ... 힘써 노를 저었지만 배는 요지부동이다. 어쩔 수 없어 선장이 방파제까지 밀어달라고 무전을 쳤다. ... 이렇게 웅기배도 바람이 불지 않으면 노로는 항해가 불가능했다. 물론 귀선과 웅기배는 노의 구조와 위치가 다르며, 귀선에 노를 짓는 노잡이의 수가 훨씬 많은 점을 감안할 필요는 있다. 그러나 바다에서는 역풍이 불 때도 있다. 이때는 돛으로도 전진하기 어렵다.”

동하는 것만으로도 노균의 체력을 다 써 버릴 것이다. 그것뿐만 아니라 돛으로 항해하는 다른 전선과 속도를 맞출 수 없다. 따라서 귀선에는 돛이 달려 있었을 것이다.

그렇다면 귀선도 중 상당수에 돛이 그려져 있지 않은 이유를 확인할 필요가 있다. 돛은 귀선 2에 묘사된 것과 같이 펼쳤을 때 위로 높게 솟아 있어 선체만큼이나 눈에 잘 띄는 부분이다. 이것이 그려져 있지 않다는 것은 어떤 이유가 있을 것이다.

첫 번째로 화공이 정박된 귀선을 그렸다고 가정해 볼 수 있다. 정박했을 때 돛을 눕혀 두면 선체나 돛의 파손을 예방할 수 있다. 그러나 항해를 위해 돛을 올려 둔 귀선이 그려진 그림 중에도 돛이 그려져 있지 않은 경우가 있다. 따라서 운항 중인 귀선을 그렸지만 돛을 그리지 않은 것도 있을 것이다.

그렇다면 위에서 언급했듯이 조립과 해체가 자유로운 고려·조선시대 선박의 한 종인 귀선이 돌격 시에 방어력을 높이기 위해 적진 돌입 시와 평시 항해 때 다른 형태를 취하였을 수도 있다고 보는 것이 합리적인 것이다. 위와 관련하여 기본적으로 두 가지 방식을 사용했을 것이다.

첫 번째는 돛을 눕히고 그 위에 개판을 덮는 것이다. 통제영 귀선에서 선수 쪽에 일부 이런 방식을 사용한 것으로 보이는 묘사가 있다. 두 번째는 돛을 세운 채로 두고 그 사이에 개판을 닫는 것이다. 귀선 2를 보면, 상장이 올라가 있고 돛도 세워져 있는 구조가 보인다. 이것은 돛이 세워진 부분을 비워 두고 개판을 덮은 것으로 보인다. 이런 형태라면 방어력을 크게 해치지 않은 상태로 기동력도 높일 수 있다.

물론 두 그림은 시간적 차이가 있는, 임란형 귀선과 조선 후기형 귀선이라는 서로 다른 귀선을 그렸기 때문에 시대별로 다른 형태를 가졌다고 할 수도 있을 것이다. 하지만 고려·조선시대 선박이 돛을 눕힐 수 있는 구조라는 사실은 시대와 무관하게 변하지 않았기 때문에 연관된 구조는 초기의 것과 후기의 것이 크게 다르지 않았을 것이라 생각한다.

또한 서두에서도 밝혔듯이 귀선이 활약한 시기는 전쟁이라는 변수가 많은 상황이었기 때문에, 위에 언급한 여러 형태 중 어느 하나의 형태만을 취

했다기보다는 상황에 맞는 형태를 채용했을 것이다. 평시에는 뜻이 있는 공간을 완전히 비워 두고 뜻도 완전히 세우고 향해하고, 적과 근접한 거리에서 난전을 벌일 때는 강력한 방어력을 갖춘 완전 밀폐 형태를, 적과 어느 정도 거리가 있는 상태에서 전투를 펼칠 것 같을 때는 기동력을 확보할 수 있는 두 번째 형태를 갖추고 전투를 했을 것이라 상정해 볼 수 있다. 그리고 수조와 같은 공식 훈련 때는 상장을 올려 시야를 충분히 확보했을 것이라 생각해 볼 수 있다.

2. 개관의 외부 형태와 포혈

귀선도에서 개관과 관련된 것 중 다음으로 확인되는 것은 개관의 외부 형태와 포혈(砲穴) 관련 구조이다. 이와 같은 구조는 홍순구¹⁵가 『간재집』 거북선도(간재 이덕홍, 1541~1596. 1593년 선조에게 올린 소 말미의 귀갑선도로 추정)를 참고해 통제영 귀선을 3D로 재현한 <그림 8>에 잘 표현되어 있다. 거북선의 개관은 다양한 형태로 복원되어 있고, 이를 뒷받침하는 훌륭한 주장들이 있다. 그러나 아래와 같은 이유에 따라 거북선의 개관 구조는 각진 형태일 것이라 판단하여 홍순구의 도면을 주로 활용하였다.

가장 주된 이유는 목재로 둥근 형태로 개관을 쌓아 올리는 것이 실익이 적기 때문이다. 만약 목재로 둥근 형태의 개관을 올리려면, 현재 고려·조선시대 선박에서 확인되는 방식으로는 고려·조선시대 선박의 저판과 외판이 만들어진 것과 비슷한 방식을 사용하여 안쪽으로 조금씩 완만하게 쌓아 나가야 한다.

또는 세로로 나무를 휘어서 올리거나, 약간씩 구부린 목재를 가로로 길게 맞춤 부위를 내고 중간중간 나무췌기를 박아 걸구해 가며 만드는 방식을 상정해 볼 수 있다. 이런 방식으로 상대적으로 더 구형에 가까운 개관 형태를 구현할 수 있다.

15 홍순구, 2011, 앞의 글.

위 방법 중 어떤 방식을 적용하더라도 모두 직선적이고 각진 형태로 상장을 올리는 것에 비해 무게가 너무 무거워지거나 공법이 지나치게 복잡해진다. 첫 번째 방식으로 개판을 올렸다면, 목재에 ‘ㄴ’자로 턱을 내고 그 턱을 이용해 위아래 목재를 맞추는 방식 자체는 사용되었을 것이라 판단된다. 그러나 개판은 외판과 달리 받아 줄 저판 구조가 없다. 고려·조선시대 선박 외판은 가운데서 받아 주는 두꺼운 저판을 축으로 외판이 좌우로 결합되어 단이 더해질수록 조금씩 밖으로 벌어져 최종적으로 하부 구조를 이룬다. 그러나 고려·조선시대 선박의 최상부는 돛대를 놓이기 위한 빈 공간이 있어야 되기 때문에 외판의 저판처럼 중심에서 좌우의 개판을 받아 줄 구조 자체가 없다. 저판과 같은 역할의 부재가 없다면 개판 아래 횡강력을 보강하면서 좌우 개판을 잡아 줄 복잡한 구조가 필요하다. 이는 필연적으로 상부가 지나치게 무거워지게 된다. 따라서 현실성이 적다.

둥근 형태의 개판을 만들기 위한 곡재(曲材) 확보도 어려운 문제다. 곡재는 곧은 나무를 휘어서 만들거나 처음부터 휘어진 목재를 찾는 두 가지 방법으로 확보할 수 있다. 문제는 곡재는 개판보다 중요도가 높은 저판과 외판에도 필요하다는 점이다. 그것뿐만이 아니다. 목재가 급격하게 휘어져 있다면 아래에서 기둥을 받칠 지점을 만들기도 어렵다.

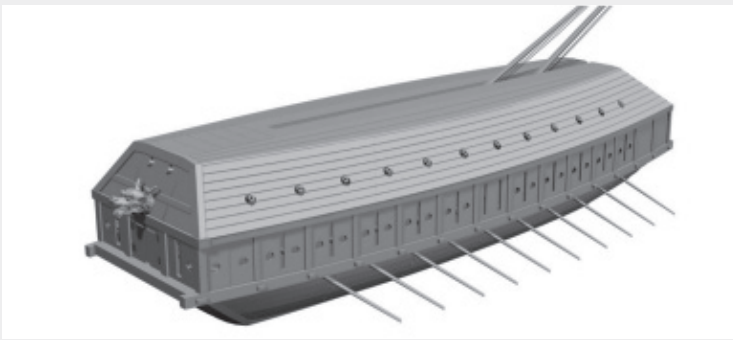
다만 목재를 세로로 올리는 방식은 무두귀선에 유사한 형태가 그려져 있다. 하지만 무두귀선의 개판은 거의 직선으로 그려져 있기 때문에 오히려 개판이 직선적인 형태일 것이라는 것을 반증하는 묘사로 보인다.

특히 고려·조선시대 선박은 기본적으로 나무췌기와 턱을 낸 부재를 맞춰서 견고하게 만든다.¹⁶ 따라서 개판의 지탱구조와 개판, 방패판과 개판 모

16 해당 내용은 실제 발굴된 선체를 복원한 사례에서 확인할 수 있다. 저판이 장삭으로 결구되는 것과 만곡종통재(외판)가 결구되는 것은 국립해양문화재연구소, 2021a, 『십이동파도선 원형복원보고서』, 60~70쪽, 만곡종통재가 없는 고려·조선시대 선박의 저판과 외판 결구 방식은 국립해양문화재연구소 2013, 『마도1호선 구조설계 및 조선공학적 분석 I』, 22~26쪽, 철못이 사용된 사례는 중국 봉래에서 발견된 봉래 3호선이 유일하며, 해당 발표문에서도 고려의 조선 기술의 특징으로 장삭, 피삭과 같은 나무췌기와 턱을 낸 부재를 맞추는 것을 들고 있다. 元曉春, 2011, 앞의 글. 봉래 3호선을 제외한 나머지 고려·조선시대 선박은 발굴보고서와 복원 보고서에서 모두 거의 동일한 조선 기술이 확인되기 때문에 생략하였다.

두 구조적으로 서로 맞물리는 견고한 형태로 건조되었을 것이다. 이런 개념 아래 본다면 맞물리는 구조를 만들기 어려운 원형으로 개관을 덮는 것은 생각하기 어렵다.

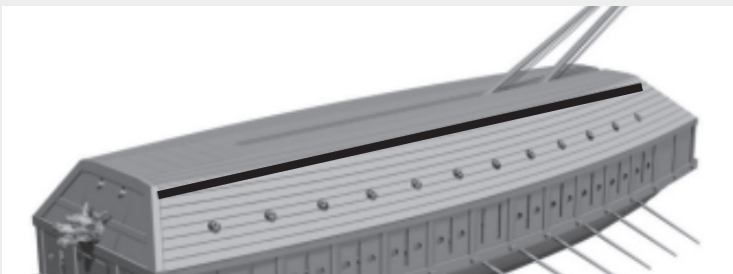
이런 이유를 포함하여, 후술할 여러 가지 이유에 의해 개관은 홍순구가 주장한 각진 형태가 신빙성이 상대적으로 높다고 판단하여 해당 도면을 주로 활용하였다.



〈그림 8〉 3차원으로 재현된 개관 구조

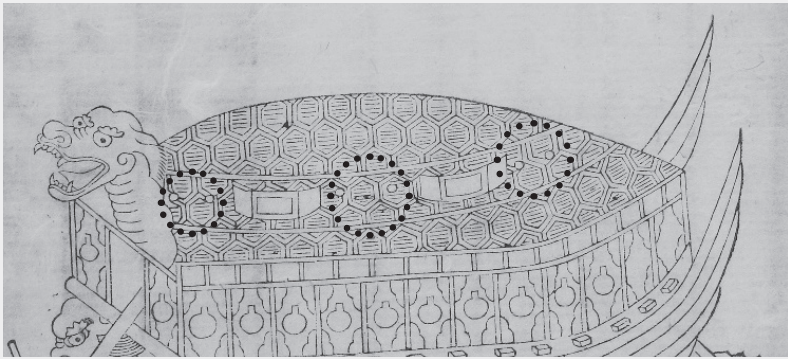
출처: 홍순구, 2011, 「임진왜란 거북선 개관의 구조」, 『한국콘텐츠학회논문지』 11, 209쪽, 그림 24.

다만 위 도면에 표현된 포혈과 관련하여 한 가지 오류가 있다. 통제영 귀선도에 그려진 구멍을 통제영 귀선도의 묘사와 달리 훨씬 아래쪽에 그렸다. 통제영 귀선 포혈의 위치를 홍순구가 제시한 도면에 그대로 옮기면 〈그림 9〉에 표시한 부분에 그려야 한다.



〈그림 9〉 홍순구 복원 도면에 실제 표시되어야 할 포혈의 위치

이것은 조선 후기로 가면서 포 대신 조총을 주로 사용하면서 생긴 변화로 추정된다. 포를 사용했을 때는 <그림 10> 전라좌수영 귀선도와 같은 위치에 포혈이 있어야 한다. 조총으로 바뀌었을 때는 최상단에 포혈을 뚫은 것으로 추정된다. 특히 조총을 주 무기로 사용하는 귀선이 포혈을 더 상단에 낸 것은 조총을 써서 쓸 수 있는 위치를 맞춰 낸 것으로 추정된다.



<그림 10> 전라좌수영 귀선도 포혈(점선 동그라미)

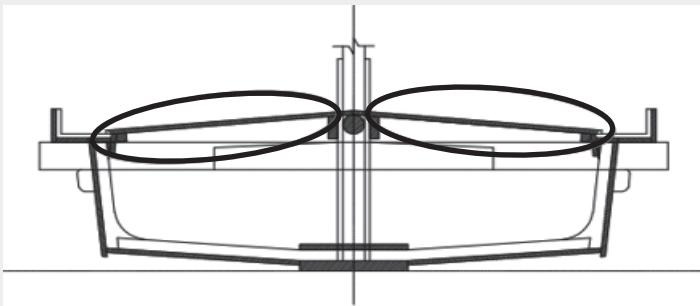
또한 홍순구의 도면은 귀선의 개관 상부가 완전히 편평한 형태이다. 그러나 실제로는 완만하게 기울어진 형태일 가능성이 크다.

무두귀선(귀선 1)의 개관 구조와 『이충무공전서』의 귀선도를 비교해 보면, 무두귀선(귀선 1)의 개관 상판은 가로 방향이 아니라 세로 방향으로 그려져 있다. 귀선 2도 개관 상판 위에 세로 방향으로 구조물이 그려져 있다. 물론 『이충무공전서』의 귀선도에 비해 종가 소장 귀선도는 비교적 개략하게 그려져 있다. 그러나 아예 없는 구조를 그리진 않았을 것이다. 따라서 세로로 개관 상판을 쓴 귀선도 있었을 것이다.

이렇게 세로 방향으로 개관 상판을 덮는 것은 웅기배의 상부널¹⁷ 구조와 거의 같다. 특히 웅기배의 상부널은 정점에서 받아 주는 곡머리와 물창 내

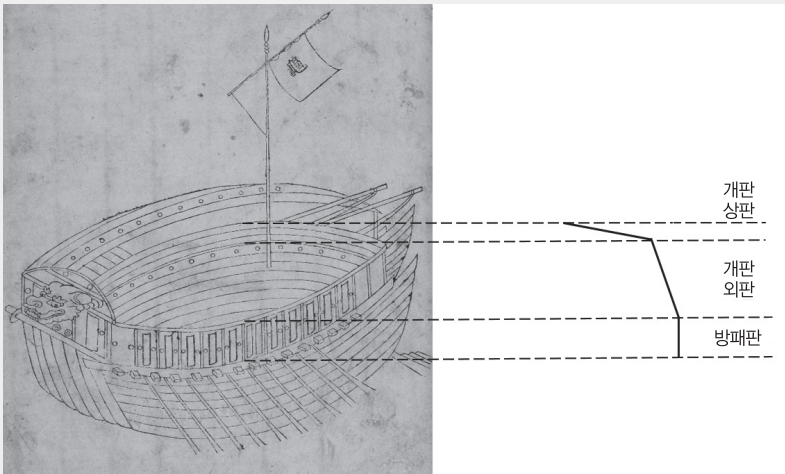
17 <그림 11>에 점선 타원으로 표시된 부재.

측에 설치된 턱에 끼워 넣는 형태로, 그 외 별다른 고정 방식을 사용하지 않는다. <그림 11>과 같이 단면 형태도 귀선의 개판 상판 구조와도 상당히 유사하다. 따라서 무두귀선(귀선 1)의 개판이 바로 이런 옹기배의 상부널 구조와 유사한 형태이지 않았을까 추정된다. 또한 개판을 세로가 아닌 가로 방향으로 쓰더라도 여러 개의 개판을 잘 결구하면 이런 구조를 그대로 사용할 수 있다.



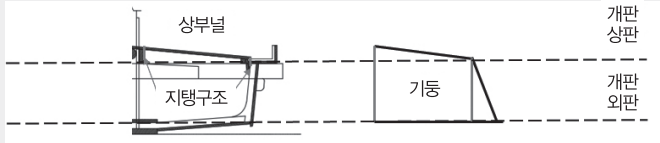
<그림 11> 옹기배 횡단면도

출처: 국립해양문화재연구소, 2011, 『전통선박 조선기술 Ⅲ 강진옹기배』, 42쪽.



<그림 12> 귀선 방패판과 개판 모식화

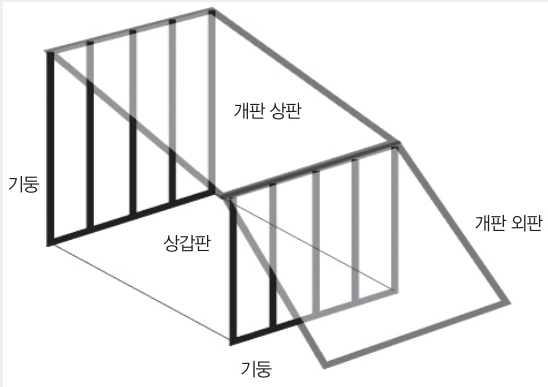
실제로 <그림 12>와 같이 귀선 방패판과 개판을 모식화한 후 <그림 13>과 같이 옹기운반선의 구조와 비교하면 상당히 유사성이 높다. 이때 옹기운반선이나 귀선도 개판 모식도는 홍순구가 제시한 개판 상판과 달리 경사지게 만들어져 있다.



<그림 13> 귀선과 옹기운반선 상부 구조 비교

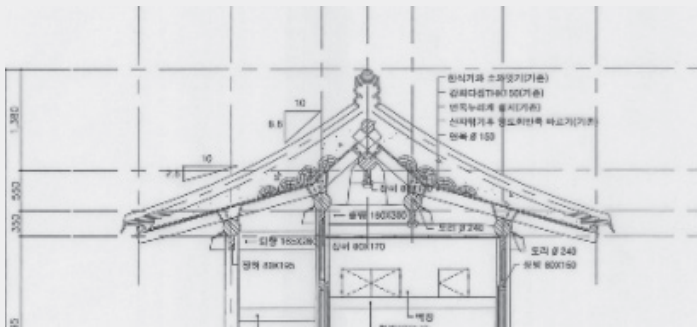
옹기배가 상부널을 편평하게 하지 않고 경사지게 각도를 준 것은, 뒷부분이 막힌 배에 생기는 배수 문제 때문이다. 옹기배는 비가 오면 빗물이 경사진 상부널을 타고 좌우 갑판으로 흘러 배수 구조를 타고 바다로 흘러간다. 귀선이 만약 개판 상판을 평행하게 제작했다면 배수에 문제가 생긴다. 돛대가 설치된 부분을 거의 완전하게 닫을 수 있는 옹기배조차 상부널을 경사지게 만들었다. 그런데 귀선의 개판 외판을 평행하게 설치했다면 빗물이 돛대가 설치된 빈 공간으로 쉽게 흘러 들어오게 된다. 따라서 개판 상판은 옹기배의 상부널과 같이 경사진 구조였을 가능성이 높다.

옹기배의 상부널 구조를 참고하여 귀선 개판의 지탱 구조를 모식도로 그리면 <그림 14>와 같다. 즉 방패판 위에 상갑판이나 저판부터 기둥을 좌우 2개씩 수열 세우고, 그 기둥들을 축으로 방패판과 개판 외판, 개판 외판과 개판 상판을 결합시키는 것이다. 또 <그림 13>에 상갑판의 존재를 보여주는 가늘고 긴 판재가 따로 묘사되어 있기 때문에 상갑판으로 방패판으로 벽을 세운 2층과 개판 외판으로 벽을 세운 3층은 명확하게 구분되어 있었던 것으로 보인다.



〈그림 14〉 개판과 기둥 모식도

또한 지붕을 쓸 때 도중에 각도가 변하는 것은 〈그림 15〉와 같이 한옥에서 흔히 볼 수 있다. 귀선과 달리 완만한 각도에서 급격하게 기울기가 커지지만, 각도가 중간에 바뀌는 구조가 분명히 확인된다.



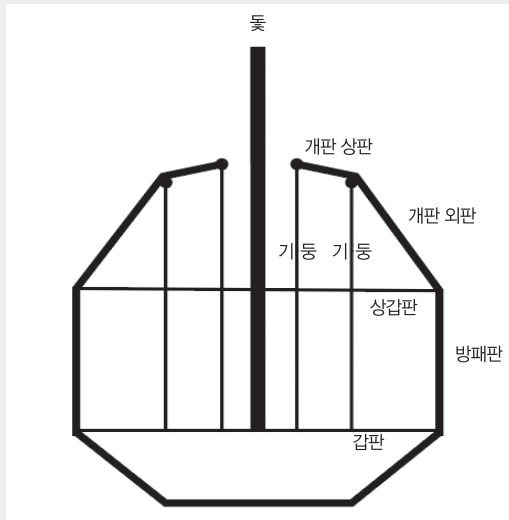
〈그림 15〉 창덕궁 선원전 신선원전 일괄 보수공사 준공도면(수북방 뒤-방 종단면도).
출처: 문화재청 홈페이지.

3. 개판의 기둥 구조

개판을 받치는 기둥은 귀선도에서 직접 확인할 수 없다. 그러나 개판을 지탱할 구조는 설치되어 있었을 것이다. 귀선 개판에 십(+)자로 길을 내어

걸어 다닐 통로를 만들었다는 기록과 개판 자체가 전쟁 중 왜군이 군선에 올라타는 것을 방지하기 위해 만들어진 것이라는 점을 고려해 볼 때, 그 구조는 사람이 통행하는 정도의 하중은 충분히 견딜 수 있었을 것이다.

한옥의 구조를 참고하면 개판의 지탱 구조를 추론할 수 있다. 귀선도의 묘사를 보면 개판은 돛대를 기준으로 좌우 2개의 구획으로 나뉜다. 개판은 방패판 위로 경사가 급하게 올라가다가 완만해진다. 따라서 한쪽 구획마다 돛대에 가까운 곳과 경사가 변하는 지점 두 군데는 받쳐 주는 기둥이 있어야 한다. 또 한옥과는 달리 가운데 끊어지는 구간이 있어 들보에서 받침점을 세울 수 없다. 따라서 좌우 2개 구획별로 별도의 지탱 구조가 필요하다. 이런 사실을 감안해서 개판을 받치는 구조를 단면에서 그려 보면 <그림 16>과 같다.¹⁸



<그림 16> 귀선 단면도

18 또한 개판이 위와 같은 방식으로 만들어졌다면 이 구조 전체를 개판으로 부르는 것은 인식의 오류를 불러일으킬 수 있다. 여기서부터 개판을 최정상부의 편평한 부분을 개판 상판, 개판과 방패판 사이의 경사진 부분을 개판 외판으로 지칭하겠다. 이는 고려·조선시대 선박의 갑판 아래 하부 구조가 저판과, 저판과 접합되는 외판으로 이어지는 것을 역으로 본 것으로, 개판과 외판으로 명명하면 중복되기 때문에 개판 상판과 개판 외판으로 명명하였다.

이런 형태의 지탱 구조는 한옥에서도 확인된다. <그림 15>에서는 세 군데는 기둥과 벽을 설치하고 한 곳은 대들보에서 도리를 올려 지탱하고 있다. 특히 각도가 변하는 지점을 받치고 있다는 점이 보인다.

귀선의 구조가 위와 같다면, 개관을 지탱하기 위해 한옥과 달리 벽까지 쓰지는 않았을 것이다. 이미 개관이라는 벽이 있는데 그 안쪽에 다시 벽을 쌓을 이유는 없다. 또 개관 외판에는 포혈이 뚫려 있다. 개관 안쪽에 벽을 세웠다면 개관 외판과 벽 사이에 죽은 공간이 많이 생겨 포를 사용하기 어렵다. 당시의 포는 화약과 포탄을 화구에 넣고 반동으로 포가 밀려나는 전장식이기 때문에 더욱 그렇다. 전장식 포를 쏘면 좌우에 포수가 붙어서 포를 재장전하고 밀려난 포를 다시 포혈까지 이동시켜야 한다. 따라서 앞뒤와 좌우로 넓은 공간이 필요하다.

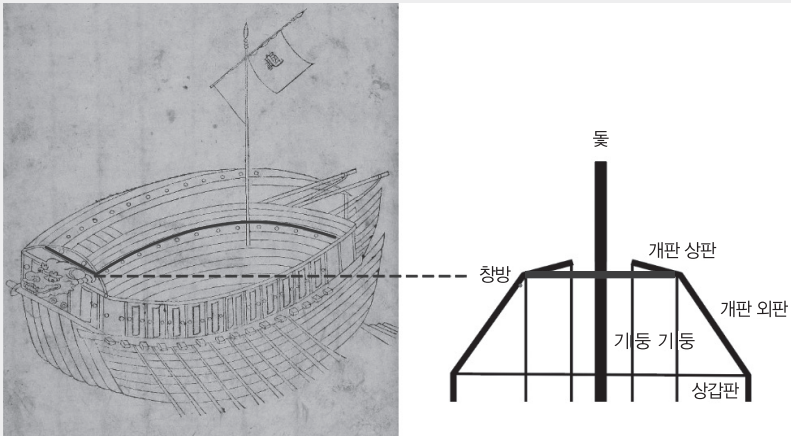
뚫대 쪽은 더욱 벽을 세우기 어렵다. 벽을 세웠다면 뚫대를 기준으로 좌우현이 완전히 단절될 뿐만 아니라 뚫대 쪽 열린 공간을 활용해서 시야를 확보하기도 어렵다. 환기 때문에도 그렇다. 용기배도 향해 중 갑판 아래 선창에서 취사를 할 때 상부널을 열지 않으면 연기와 냄새를 견디기 어려워 상판을 열고 취사를 했다. 화약으로 포를 쏘는 공간을 밀폐하면 마찬가지로 문제가 있었을 것이다. 그래서 열린 형태로 공간을 구획했을 것이며, 따라서 기둥을 사용했을 것이다. 또한 이런 형태는 한옥의 목재 골조 구조와 거의 일치한다.

또한 전술했지만, 이후 주력 화기가 조총으로 바뀌었다고 해서 귀선에 적용된 기본적인 설계 사상이 달라지지는 않았을 것이라 생각한다. 즉, 조총을 주 무기로 사용하는 변화가 있다 하더라도 기둥을 쓰는 지탱 구조 자체가 벽을 쓰는 구조로 바뀌는 등의 변화가 있을 것이라고는 생각되지 않는다. 다만 포혈이 소형화되거나 조총을 사용하기 편한 위치로 포혈의 위치가 조정되는 정도의 변경이 있었을 것이라고 추정한다.

4. 기둥과 창방

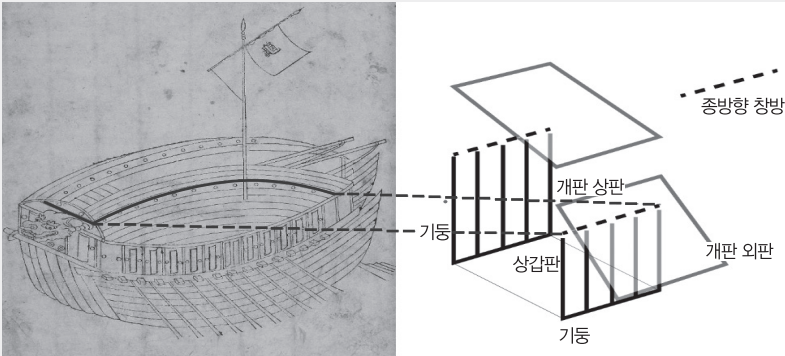
개판을 지탱하기 위해 기둥을 세웠다면, 한옥처럼 최상부에 창방¹⁹과 같이 기둥과 기둥 사이를 연결해 주는 구조물을 차용했을 가능성이 높다. 기둥만 세워서는 얻을 수 없는 횡강력과 종강력의 확보가 필요하기 때문이다.

그리고 이런 구조는 귀선도에도 표현되어 있다. 통제영 귀선의 개판 상판과 개판 외판 사이에 그려진 별개의 한 개 층이 그것이다. 따라서 <그림 17>, <그림 18>과 같이 개판 외판과 개판 상판을 걸구시키기 적합한 종방향 창방과 좌우현 기둥 간의 횡강력을 보강해 주는 횡방향 창방을 모두 설치했던 것으로 보인다.



<그림 17> 횡방향 창방 단면도

19 기둥 머리에 홈을 파고 끼워 넣는 기둥과 기둥 사이를 연결해 주는 건축 부재.

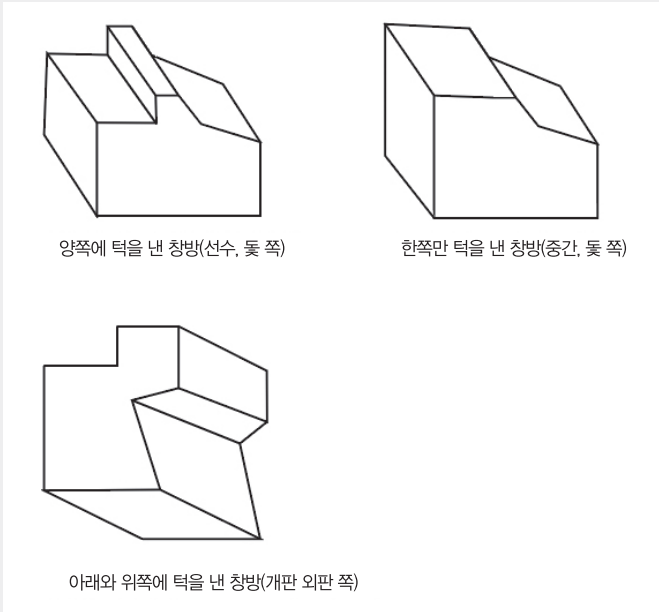


〈그림 18〉 중방향 창방 단면도

위쪽의 하중을 받아 주는 한옥의 창방과 달리 귀선의 창방은 개관 외판과 개관 상판을 받아 주는 구조적 변형이 필요하다. 이를 위해 고려·조선시대 선박에서 기본적으로 썼던 턱을 깎아 판재를 받아 주는 방식을 사용했을 것으로 보인다. 창방에 ‘ㄴ’ 자로 턱을 내거나 창방과 기둥 꼭대기가 ‘ㄴ’ 자를 이루게 만들면 개관 상판을 받아 주는 구조를 쉽게 만들 수 있다. 다만 위치에 따라 받아 줄 판재가 다르기 때문에 아래 세 종류의 창방 형태를 상정해 볼 수 있다.

1. 돛 쪽, 선수 쪽 기둥 위 창방: 양쪽에서 개관 상판을 받아 줄 수 있는 구조
2. 돛 쪽, 선수 쪽 5개 판 뒤쪽 기둥 위 창방: 한쪽에 개관 상판을 받아 줄 수 있는 구조
3. 외판쪽, 기둥 위 창방: 한쪽에 개관 외판을, 반대쪽 상부에 개관 상판을 받아 줄 수 있는 구조

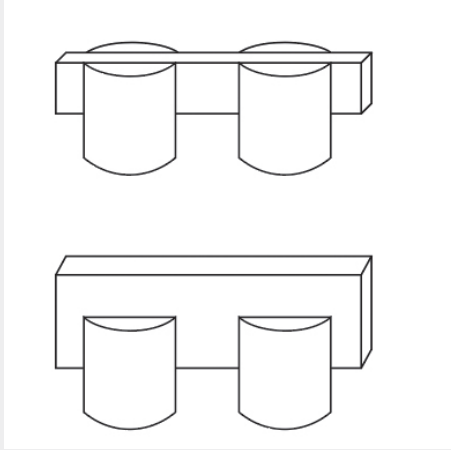
위 세 종류의 창방 구조는 〈그림 19〉와 같을 것이다.



〈그림 19〉 턱 깎기 한 창방 모식도

그런데 한옥과는 달리 귀선은 기둥이 밖으로 노출되어 있지 않다. 그래서 한옥처럼 기둥 높이까지 오는 창방을 쓰면 기둥이 노출되지 않게 개판 외판을 세울 수 없다. 따라서 〈그림 20〉과 같이 귀선에 사용된 창방은 한옥의 그것과는 달리 종도리나 주심도리 높이까지 올린 후 턱을 내어 기둥이 노출되지 않으면서 개판을 받아 줄 수 있는 각도를 만들었던 것으로 보인다.²⁰

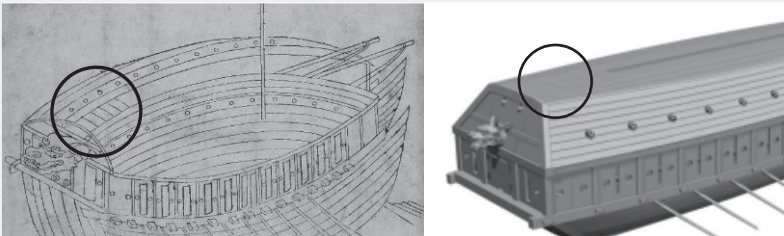
20종도리나 주심도리를 올렸을 수도 있으나 무거운 지붕의 하중에 고정되어 있지 않고 좌우에서 잦은 충격을 받는 귀선은 구조를 단순하게 만들기 위해 창방을 높이 썼을 것으로 추정하였다.



〈그림 20〉 한옥의 창방(위)과 귀선의 창방(아래)

최종적으로 〈그림 20〉과 같이 기둥 위로 창방을 길게 빼고, 그 위를 〈그림 19〉처럼 가공하여 개판을 끼워 넣고 나무췌기를 박아 고정했을 것이다.

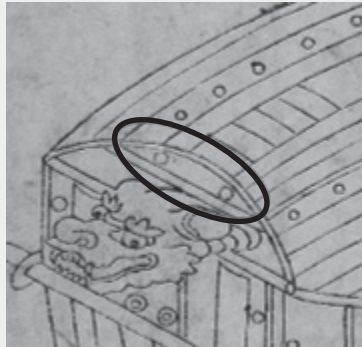
또한 귀선의 이런 구조상의 특징에 따라 〈그림 21〉처럼 홍순구의 도면 중 돛대가 눕혀지는 공간에 선수 쪽 목재의 형태도 오류가 있다. 위 5열의 선수 쪽 개판 상판은 다른 개판 상판과 판재의 방향부터 다르다. 돛대 쪽 기둥 중 선수 부분에 해당되는 기둥 3개 옆 창방의 상부 양쪽을 툇 깎기하여 5개열의 세로형 판재를 덮은 것으로 보인다. 따라서 좌우 개판 상판 사이에 세로형 판재를 끼워 넣은 형태로 도면이 그려져야 한다.



〈그림 21〉 귀선 선수부 개판 상판의 형태

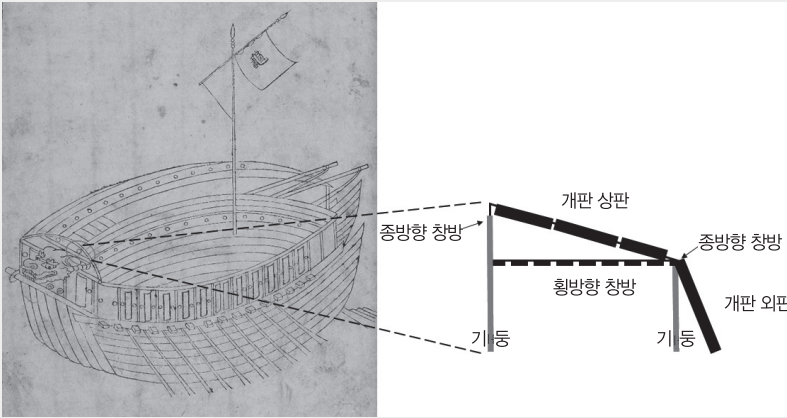
이뿐만 아니라, 한옥은 창방과 같이 기둥과 기둥 사이를 종방향으로 이어 주는 구조에 더해 횡방향으로 이어 주는 구조물이 더 있다. 통제영 귀선도를 보면 용두 바로 위에 창방에 이어지는 얇은 층이 그려져 있다. 따라서 귀선도 한옥과 같이 횡으로도 창방을 채용했던 것으로 보인다. 한옥과 같이 선수 쪽 첫 번째 기둥을 ‘+’ 모양으로 파내고 횡방향으로도 창방을 설치했던 것이 아닐까 추정해 본다.

또한 이렇게 횡방향 창방이 설치되어 있었다면 귀선의 상판은 홍순구의 주장과 달리 완만한 각도로 비스듬하게 기울어져 있었을 것이라는 또 다른 근거가 될 것이다. 상판이 편평하다면 <그림 22>처럼 횡방향 창방 위로 그려진 구조를 설명할 수 없다.



<그림 22> 횡방향 창방 위 추가적 구조

이와 같은 구조를 정면에서 본 단면도로 그려 보면 <그림 23>과 같다.

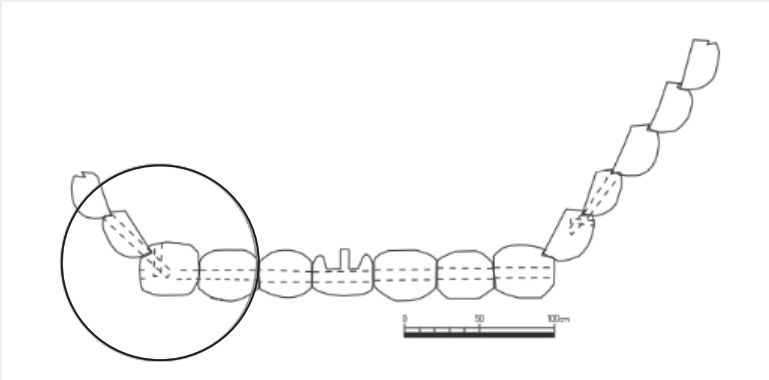


〈그림 23〉 선수 쪽 개판의 구조 단면도

좌우현을 가로지르는 긴 횡방향 창방은 돛대 때문에 선수 쪽에만 설치되어 있었을 것이다. 그 뒤로 각각의 현마다 설치된 2개의 기둥을 연결해 주는 짧은 횡방향 창방이 설치되어 있었을 것이다.

5. 개판 결구 방식

위와 같은 귀선의 개판은 고려·조선시대 선박의 저판 구조를 상하로 반전시킨 구조와 거의 흡사하다. 따라서 고려·조선시대 선박 저판 구조를 참고하면 개판의 결구 방식도 실마리를 잡을 수 있을 것이다. 고려·조선시대 선박의 저판 구조는 많은 발굴 사례를 통해 거의 완전하게 밝혀져 있다. 고려·조선시대 선박의 저판은 〈그림 24〉처럼 보통 3~7열의 목재를 서로 관통하는 나무못으로 결구하여 만든다. 그 다음 저판의 양쪽 끝 목재를 ‘L’ 형태로 턱을 깎고 외판을 맞춘다. 마지막으로 외판과 저판을 한꺼번에 나무못을 관통시켜 고정한다. 개판도 이와 동일한 방식으로 결구했을 것이다.



〈그림 24〉 저판 결구 구조

출처: 국립해양문화재연구소, 2011, 『태안마도 2호선 수증발굴조사보고서』, 99쪽.

고려·조선시대 선박은 특수한 경우를 제외하고 쇠못을 사용하지 않기 때문에 귀선도 마찬가지로 개판 상판과 창방, 개판 외판을 나무썰기로 결구하였을 것이다. 귀선도에 그려진 얇은 칸의 위치를 봤을 때도 그러하다. 얇은 칸의 아래는 개판 외판의 최상단 판재에 위치하며, 해당 판재는 개판 상판과 결구되는 바로 그 위치다. 특히 귀선 개판의 단면이 반원형이 아니라 각진 형태라고 봤을 때 개판 상판과 개판 외판의 최상단 판재 일부는 창방을 중앙에 두고 나무썰기로 결구시키기 좋게 서로 겹친다.

위와 같은 구조는 고려·조선시대 선박의 외판을 저판과 결합한 기술과 유사하다. 따라서 한옥의 방식을 일부 차용하되 해상이라는 특수성에 맞게 필요한 부분을 추가하여 개판 구조를 만든 것으로 추정된다.

6. 복원 거북선 및 기존 연구성과와 비교 검토

현재까지 다수의 거북선이 실물 복원되어 있고, 여러 연구성과가 제시되어 있다. 하지만 실물 복원된 거북선의 내부 구조는 참고하기 어렵다. 그 이유는 이미 국립해양문화재연구소가 판옥선을 복원하기 위해 전국 각지의 귀선을 조사하고 발간한 책에 다음과 같이 서술하고 있다. “... 그뿐만 아니

라 조선기술 중 연결, 이음, 결속 구조가 매우 중요하다. 하지만 대부분 형식적으로 연출되어 있다...²¹ 필자도 동의하는 바이다. 복원된 거북선의 대부분은 개관 내·외부 구조가 전통적인 조선 기술을 적용해 만든 것이 아니라, 맞대거나 부재를 올린 후 쇠못 등으로 결구한 형태이다. 또한 항해를 고려해 복원한 고려·조선시대 선박은 관계 법률의 문제로 어쩔 수 없이 현대적 구조나 소재, 보강 방식이 사용된다. 따라서 비교 연구를 생략하였다.

귀선에 대해서는 지면과 필자의 역량 한계상 모두 다루지 못할 정도로 많은 연구성과가 축적되어 있다. 그래서 개관의 구조와 관련 없는 연구는 모두 제외하였다.

먼저 개관은 거북선을 임란 시와 후기 통제영 거북선으로 나누어, 임란 시 거북선은 포혈이 설치되어 있다는 기록이 없다는 것을 근거로 개관이 여장으로 2개의 영역으로 나누어진 것이 아니라 하나의 개관으로 보는 주장도 있다.²² 이미 언급했지만 임란 시와 후기에 개관을 올리는 근본적인 구조 자체가 변할 가능성은 낮다고 생각한다. 또, 중가 소장 귀선도를 포함하여 이 글에 언급한 모든 귀선도에 개관이 2개 또는 그 이상의 영역으로 구분되어 있는 것이 확실히 그려져 있다. 이미 언급했지만 개관을 창방을 기준으로 구분하지 않고 타원형구조로 만들면 아래에서 받치는 구조를 만들기 어렵기 때문에 현실성이 낮다고 생각된다.

또한 방패관을 외부로 돌출된 가목(명에)의 위에 올렸는지,²³ 갑판의 위에 올렸는지²⁴에 대한 논의가 있다. 또 그림에 따라 가목 위에 올렸는지, 갑판 위에 올렸는지를 구분하는 의견도 있다.²⁵ 특히 『각선도본』 전선도를 가목

21 국립해양문화재연구소, 2021b, 『전통선박 조선기술 Ⅷ 판옥선 학술복원보고서』, 28쪽.

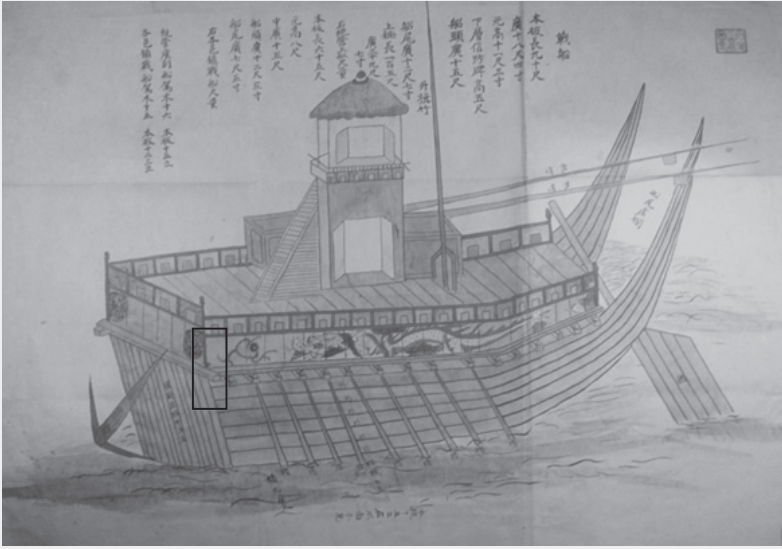
22 송은일, 2021, 「현대시기 복원된 임진왜란형 거북선의 현황과 과제 및 제언」, 『역사와경계』 120, 56쪽.

23 남천우, 1976, 앞의 글, 146쪽; 김재근, 1994, 『한국의 배』, 서울대학교출판부, 218쪽; 장학근, 1995, 『창원사학』 제2집, 58쪽.

24 김재근, 1977, 『조선왕조군선연구』, 일조각, 153쪽; 홍순재, 2019, 「거북선 복원방법 검토 및 내부 구조에 대한 소고」, 『충무공이순신과 한국해양』 6, 181쪽.

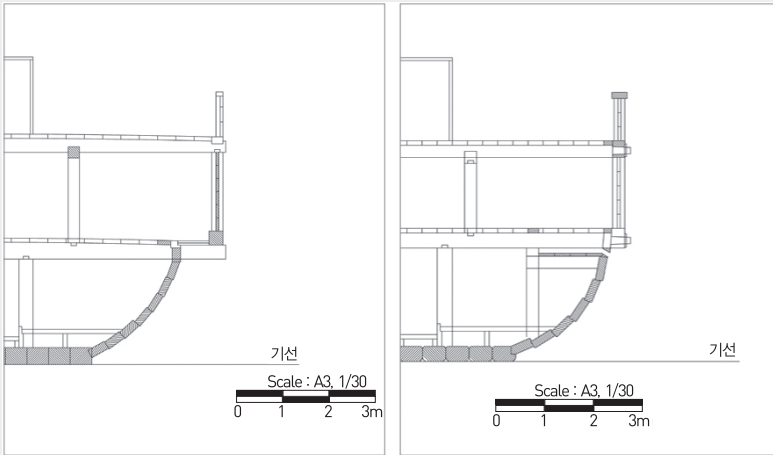
25 국립해양문화재연구소, 2021b, 앞의 책, 102쪽.

위에 신방(방패판)을 올린 사례로 들고 있다. 그러나 <그림 25>에 표시된 부분을 확인해 보면 신방의 끝 선이 저판의 마지막 선재의 끝 선과 일치한다. 반대쪽도 마찬가지다. 따라서 다른 해석의 여지가 있다.



<그림 25> 『각선도본』 전선도(조선 후기의 것으로 추정)

벽을 설치하거나 벽을 받칠 기둥 구조를 세우기 위해서는 <그림 24>의 오른쪽과 같이 방패판을 갑판 위에 올린 것이 자연스럽다고 생각한다. 특히 귀선은 판옥선에서 개판까지 추가된 구조이다. 따라서 방패판이 가목 위에 올라가게 되면 상부가 너무 무거워진다. 그러므로 <그림 26> 우측의 형태가 좀 더 현실적이라고 생각한다.



〈그림 26〉 판옥선 기초설계 가목과 신방의 구조(좌), 판옥선 실시설계 가목과 신방의 구조(우)
출처: 국립해양문화재연구소, 2021, 『전통선박 조선기술 VII 판옥선 학술복원보고서』, 104쪽.

또한 현재까지 제기된 거북선의 내부 구조는 공학적인 분석을 통해 창체 귀선과 이순신 종가 거북선은 1층 구조, 통제영과 좌수영거북선은 반2층 구조²⁶ 또는 3층 구조로 제시한 성과²⁷가 있다. 다만 1층이나 2층, 반2층 갑판 구조에 대해서는 해당 연구에서 제시한 〈그림 27〉에서 볼 수 있듯이 돛을 눕힐 구조나 개판 상판을 돛 쪽에서 지탱할 구조 등 내부 구조에 대한 고려가 충분치 않은 상태에서 연구되어 현실성이 낮다.

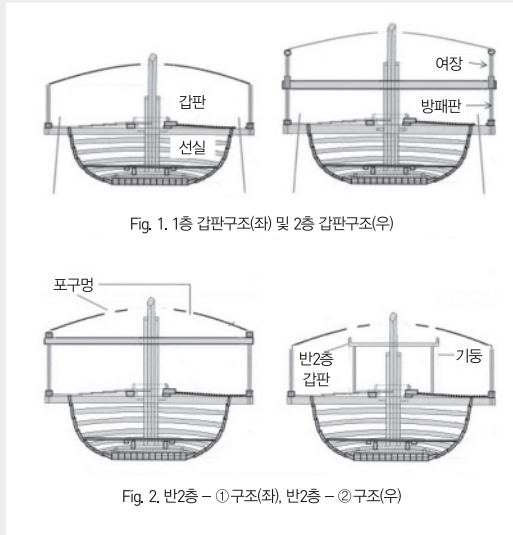
고려·조선시대 선박은 돛을 눕힐 중앙 공간이 비어 있다. 그래서 선체 중앙에서 개판을 받칠 기둥이 필수적이다. 그러나 〈그림 27〉을 보면 지탱 구조에 대한 고려가 거의 전무하다. 따라서 〈그림 27〉에 제시된 구조는 개판 상판이 지탱 구조 없이 저런 형태를 유지할 수 있는지부터 의문이다.

또 2층 및 반2층 갑판 구조 도면은 돛을 가로지르는 갑판이 그려져 있다.

26 한원훈·정형식·이문호, 2011, 「조선시대 거북선 모델에 따른 내부 갑판구조 연구」, 『한국군사과학기술학회지』 제14권 제5호, 871~879쪽.

27 채연석 2018, 「함포의 배치를 중심으로 본 이순신 거북선의 구조 연구」, 『한국과학사학회지』 Vol. 40, No. 1, 1~27쪽.

그러나 돛이 누울 공간을 제외하면 선수부에만 설치가 가능하다. 반2층 갑판 구조 도면은 고려·조선시대 선박은 기본적으로 각 부재가 맞물려 결합되어 있다는 점을 감안하지 않아 현실성이 적다.



〈그림 27〉 층별 구조에 따른 귀선 추정단면도

출처: 한원훈·정형식·이문호, 2011, 「조선시대 거북선 모델에 따른 내부 갑판구조 연구」, 『한국군사과학기술학회지 제14권』 제5호, 879쪽.

IV. 결론

이상으로 기존 연구성과와 귀선도를 통해 귀선 개판의 구조를 검토하였다. 종합해보면 귀선 개판의 단면은 곡선보다는 직선적인 모양이었을 것으로 보인다. 개판은 좌우현 각각 2열씩 4열의 기둥을 설치하고 기둥 위에 종과 횡으로 창방을 설치하여 지탱하였다. 창방에는 필요에 따라 좌우측에 턱을 내었다. 이를 통해 개판 상판과 개판 외판을 고정시켰다. 선수 쪽에는 별도로 개판 상판 5열을 세로로 덮어 돛대가 놓이는 부분을 가렸다. 이런 형

태가 귀선의 개관 상판과 개관 외판을 올리는 기본적 구조로 추정된다. 다만 종가 소장 귀선도에 보이는 세로형 개관 상판 등 세부 구조는 좀 더 다양한 각도에서 논의가 필요하다고 생각된다.

그리고 이런 의미에서 귀선은 3층 구조일 것이라고 추정한다. 귀선의 개관 내·외부는 개관을 지탱할 좌우 총 4열의 기둥과 지붕인 개관 상판, 개관 외판이라는 벽이 있다. 또 개관의 하중과 포의 반동을 흡수할 바닥도 있을 것이다. 별도의 기둥과 지붕, 벽과 바닥이 있는 구조는 한 개의 층이라고 볼 수 있다. 그 아래 구조와 합쳐 3층 구조를 이루었을 것이다.

귀선을 포함한 고려·조선시대 선박의 연구는 많은 것이 복합적으로 필요하기 때문에 상당히 어려운 과제이다. 조선공학적 지식, 고려·조선시대 선박과 한옥과 같은 전통 목재 건축 방식의 이해, 고려·조선시대 선박의 복원과 항해 경험, 수중 발굴 사례를 해석하기 위한 고고학적 지식 등 다양한 지식이 필요하다. 따라서 이 글에서 제시한 가설도 필자의 역량 부족으로 인해 추후 밝혀질 사실에 따라 얼마든지 수정될 여지가 있다고 생각한다.

그러나 통일신라 때부터 조운에 국가 경제의 큰 부분을 기대고 있었던 만큼, 고려·조선시대 선박의 역사적 중요성은 매우 크고 그중에서 귀선은 더욱 상징성이 크다. 따라서 앞으로 고려·조선시대 선박의 연구가 더욱 활성화되어 우리나라 전통 선박의 실체가 더욱더 상세하게 밝혀지는 것이 꼭 필요하다.

참고문헌

국립해양문화재연구소, 2010, 『옹기배와 전통항해』.
 _____, 2011, 『고려의 난파선과 문화사 국제학술대회 자료집』.
 _____, 2011, 『전통선박 조선기술 III 강진옹기배』.
 _____, 2011, 『태안마도 2호선 수중발굴조사보고서』.
 _____, 2013, 『마도1호선 구조설계 및 조선공학적 분석』.
 _____, 2021a, 『십이동과도선 원형복원보고서』.
 _____, 2021b, 『전통선박 조선기술 VII 판옥선 학술복원보고서』.
 김병륜, 2021, 「조선 후기 거북선의 종류와 특징」, 『이순신연구논총』 34.
 김재근, 1994, 『한국의 배』, 서울대학교출판부
 _____, 1996, 『우리의 배: 구조와 역사』, 서울대학교출판부.
 남천우, 1976, 「귀선구조에 대한 재검토」, 『역사학보』 71.
 박재광, 2010, 「거북선 구조에 관한 제학설」, 『이순신연구논총』 13.
 송은일, 2010, 「임진왜란기 거북선 층구조에 대한 역사적 고찰」, 『해양문화연구』 5.
 _____, 2013, 「임진왜란시 전라좌수영 거북선의 건조와 그 구조」, 『대학기계학회 춘추학술대회』.
 _____, 2021a, 「현대 시기 복원된 임진왜란형 거북선의 현황과 과제 및 제언」, 『역사와 경계』, 120.
 _____, 2021b, 「조선 후기형 복원 거북선의 현황과 제언」, 『이순신연구논총』 34.
 이원식, 2007, 「1592年 귀선의 주요 치수 추정에 관한 연구」, 한국해양대학교 박사학위논문.
 장학근, 2010, 「군선으로서 거북선의 구조-탑재무기와 선형변화를 중심으로-」, 『이순신연구논총』 2.
 정진술, 2021, 「임진왜란 시기 거북선의 기능과 주요 해진」, 『이순신연구논총』 34.
 제장명, 2006, 「거북선의 복원(復元)에 관한 소고」, 『이순신연구논총』 6.
 _____, 2021, 「조선 초기 거북선의 출현 배경과 주요 형태 및 기능」, 『이순신연구논총』 34.
 채연석, 2018, 「함포의 배치를 중심으로 본 이순신 거북선의 구조 연구」, 『한

국과학사학회지』 Vol. 40, No. 1.

최두환, 1999, 『원형 거북선과 학익진의 비밀: 충무공의 해양경영』, 우석.

한원훈·정형식·이문호, 2011, 「조선시대 거북선 모델에 따른 내부 갑판구조 연구」, 『한국군사과학기술학회지』 제14권 제5호.

홍순구, 2011, 「임진왜란 거북선 개판의 구조」, 『한국콘텐츠학회논문지』 11.

홍순재, 2019, 「거북선 복원방법 검토 및 내부구조에 대한 소고」, 『충무공 이순신과 한국해양』 6.

국문초록

상징성이 큰 거북선은 다양한 분야에 걸쳐 많은 연구가 이루어졌다. 그러나 여전히 거북선의 상부 구조, 더 나아가 한선(韓船)의 갑판과 상부의 구조는 연구가 부족하다. 이것은 대부분의 수중 발굴에서 침몰선의 전체 선체 중 하부 구조만 발견되는 것이 주요한 원인이다. 그래서 대부분의 한선 상부 구조 연구는 문헌과 회화자료에 거의 전적으로 의지하고 있다.

이제는 좀 더 다양한 자료를 활용할 필요가 있다. 우리나라는 수중 발굴과 전통 선박 복원에 힘을 쏟고 있다. 이를 통해 전통 선박 실물 선체 자료와 전통 선박 복원에 관한 자료가 많이 축적되어 있다. 또한 전통 선박과 같이 목재를 활용하는 한옥 건축 기술은 현재까지 전해지고 있다. 이런 자료를 함께 활용하여 귀선도를 분석하여 거북선의 개관 구조에 대해 검토하였다.

귀선은 좌우현 각각 2열씩 4열의 기둥을 설치하고 기둥 위에 종과 횡으로 창방을 설치하였다. 창방에는 필요에 따라 좌우측에 턱을 내었다. 이 턱과 맞게 턱을 내어 맞댄 후 나무못을 관통시켜 개관 상판과 개관 외판을 고정시켰다. 선수 쪽에는 별도로 개관 상판 5열을 세로로 덮어 돛대가 놓이는 부분을 가렸다. 또한 개관의 단면은 곡선보다는 직선적인 모양이었을 것으로 보인다. 이런 형태가 귀선의 개관 상판과 개관 외판을 올리는 기본적 구조로 추정된다.

개관의 구조에 따라 귀선은 3층 구조일 것이다. 귀선의 개관 내·외부는 개관을 지탱할 좌우 총 4열의 기둥과 지붕인 개관 상판, 개관 외판이라는 벽이 있다. 또 개관의 하중과 포의 반동을 흡수할 바닥도 있었을 것이다. 별도의 기둥과 지붕, 벽과 바닥이 있는 구조는 한 개의 층이라 볼 수 있다. 그 아래 구조와 합쳐 3층 구조를 이루었을 것이다.

〈주제어〉

거북선, 귀선, 귀선도, 상부 구조, 개관

ABSTRACT

A Review of the Upper Structure of Geobukseon (Turtle Ship) Based on the Drawing of the Ship in Possession of the Head Family of General Lee Sun-shin

Jo, Jin Wook
(Researcher, Cultural Heritage Administration)

The symbolic Geobukseon (Turtle Ship) has been studied extensively in various fields. However, there is still a lack of research on the upper structure of the ship. The deck and the upper structure of Korean traditional ships also require further study. This is mainly due to the fact that only the lower parts of the ships have been found in most underwater excavations. Therefore, the study of superstructure has relied heavily on literature and drawings.

It is necessary to use more diverse data. Korea has been investing significantly on the underwater excavation and restoration of traditional ships. Thanks to this effort, a large amount of data has been accumulated on the hull of traditional ships and the restoration of traditional ships. In addition, the technique of constructing hanok (traditional Korean house), which uses woods just like traditional ships, has been handed down to the present day. Based on all these data, this study has analyzed Geobukseon and its upper plate structure.

The ship was equipped with four columns, two rows on the left and right sides, respectively. Lintels were installed vertically and horizontally installed on the columns. “ㄴ”-shaped cuttings were made on the left and right sides of the lintels as needed. With this, the ceiling plate and the outer plate of the three-story wall were fixed. The bow side was fixed with two wedges. The bow side was covered separately with five rows of open tops vertically to cover the part where the mast was placed. It is assumed that this shape was the basic structure of the upper plate of Geobukseon.

Geobukseon's upper plate structure has a total of four columns, a roof, and walls. There would also have been a floor to absorb the load of the plate and the recoil of the gun. The structure with separate columns and roofs, walls and floors can be seen as a single layer. It would have been combined with the structure below it to form a three-story structure.

Keywords

Geobukseon (Turtle Ship), traditional Korean ship, drawing of Geobukseon, upper structure, lintel

국제정치의 변동과 ‘한국’의 위상, 1914~1952

– 국제기구, 전시선언, 평화조약의 체계

김승배 부경대학교 조교수

- I. 서론
- II. 국제연맹: 베르사유체제의 형성과 한국 봉인
- III. 아시아·태평양전쟁: 한국 등장과 신탁 구상
- IV. 국제연합: 대한민국의 국제적 승인과 열전
- V. 샌프란시스코평화조약: ‘코리아 독립’의 의미
- VI. 결론

I. 서론

19세기 후반의 조선(1392~1897) 및 20세기 초의 대한제국(1897~1910)은 조약 체결 당사자 아니었음에도 타자들의 조약 및 협정 체계에 휩쓸렸다. 바로 텐진조약(1885년), 시모노세키조약(1895년), 고무라-웨버 협정(1896년), 야마가타-로바노프 협정(1896년), 니시-로젠 협정(1898년), 영일동맹(1902년), 가쓰라-태프트 협정(1905년), 제2차 영일동맹(1905년), 포츠머스조약(1905년), 간도협약(1909년) 등이다. 조선의 자주성이나 대한제국의 주권은 타자들의 상호 인정 조약 및 협정의 ‘주권력(周權力)’에 의해 포위되었다. 그리고 1910년 한국병합조약은 대한제국의 주권을 완전히 상실시켰다.

이러한 국제정치의 상황을 배경으로 하는 이 글은 1910년대 이후의 복합적인 국제정치의 시대적 변동 속에서 한국의 위상을 추적하는 데에 주안점을 둔다. 일본에 의한 강압적 조약 체계로 인해 주권을 상실한 한국이었는데, 이후의 국제정치에서 어떠한 전환점을 거쳐 현대사적 주권국가로서 탄생했는가. 이를 위해 다음과 같은 국제정치사의 맥락으로 논의를 전개한다.

첫째, 국제정치사가 권력구조의 역사에 관심을 기울이는 이상, 강대국들의 동태를 주시하게 될 것이다. 그러나 권력구조의 형태는 강대국과 더불어 약소국의 입지를 함께 살펴볼 때, 표준과 특수 혹은 중심과 주변의 연관성이 나타난다. 이 글에서는 국제정치에서 권력을 행사하는 강대국 간의 역학 관계를 중시하되, 국제정치의 혼돈 상황과 한국의 위상을 입체적으로 전개함으로써 당대의 양상을 논한다.

둘째, 국제정치사에서 시간적 범위의 설정에는 주로 단기 미시사적 접근 또는 장기 거시사적 접근이 있다. 후자에 무게를 두는 이 글은 제1차 세계대전 발발과 종식 후에 연합국과 독일이 맺은 베르사유평화조약 및 국제연맹의 창립, 일본이 일으킨 아시아·태평양전쟁기에서 공표된 전시(戰時) 선

* 논문 투고일: 2023.10.9, 심사 완료일: 2023.11.3, 게재 확정일: 2023.11.7.

언들의 의미, 국제연합의 탄생과 기능, 그리고 아시아·태평양전쟁에 따른 연합국과 일본 간의 '전쟁상태(state of war)'를 공식적으로 종료시킨 샌프란시스코평화조약 발효까지를 연구 범위로 삼는다. 1945년 전쟁의 종식과 한반도 해방이라는 전환점을 인지하면서도 1945년을 관통하는 관점을 통해 한국의 위상을 추적한다.

셋째, 이 글에서 한반도를 둘러싼 나라 명칭의 표기법은 대한제국(1897~1910), 한국(1910~1945), 남한(1945~1948), 대한민국(한국, 1948~)으로 하지만, 1910년부터 1945년까지의 '한국'이라는 명칭 표기에는 주의를 기울일 필요가 있다. 1897년 조선의 고종(高宗)은 대한제국의 수립을 선포했다. 그러나 일본은 군사적 압력을 통해 대한제국의 근대적 주권을 상실시켰다. 동시에 일본은 1910년 8월 29일 「한국의 국호를 고쳐 조선이라 칭하는 건」을 발령하여 대한제국을 '조선(朝鮮)'이라는 지역명으로 격하했다. 영미권에서는 일관적으로 코리아(Korea)를 사용하는 한편 일본 학계에서는 1910년 이후부터 조선으로 표기한다. 이에 대해 한국 학계에서는 한국 또는 조선, 때로는 '식민지 조선'이라고도 표기한다. 이 글에서는 대한제국이 주권을 상실함에도 '한국'이라는 주제적 용어를 사용한다. 단 후술하겠지만, 1948년 이후 국제정치적 맥락에 따라 지역 명칭 한반도(코리아, Korea)와 국가 명칭 한국(대한민국, Republic of Korea)을 구분할 필요가 있다.

정치적 현상을 역사적으로 본다는 것은 과거에 대한 이해를 우선적인 목표로 한다. 따라서 관찰지는 어떤 정치적 현상에 대한 과제를 스스로 설정하고, 이를 위한 설명을 진행하게 된다.¹ 국제정치의 역사는 세계사가 아니라서 측면에서 모든 역사를 망라할 수는 없지만, 특징적인 국제적 규범, 제도, 국가 간 관계 혹은 국가와 지역의 관계를 규정한 시대정신을 드러낼 수 있다. 국제정치의 변동과 함께 한국의 위상을 고찰하는 작업은 한국의 독립이 비록 일차적으로 일본으로부터의 해방을 의미한다고 하더라도 당대 일

1 Marc Trachtenberg, 2006, *The Craft of International History: A Guide to Method*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 23~25.

본은 물론이고 한국을 포섭했던 국제정치의 역학이 있었음을 확인하기 위함이다.

II. 국제연맹: 베르사유체제의 형성과 한국 봉인

1914년 6월 28일 세르비아계 청년 민족주의자가 오스트리아-헝가리 제국의 왕위계승자를 저격한 사라예보 사건은 유럽 국가들이 연쇄적으로 참전한 세계대전의 계기가 되었다. 당시 세계전쟁(The World War), 대전쟁(The Great War), 유럽전쟁(The European War), 국민들의 전쟁(The War of the Nations), 독일 황제의 전쟁(The Kaiser's War)이라고 불린 이 전쟁의 전장은 주로 유럽이었으나, 독일의 동맹국인 오스만제국의 참전으로 중동 지역까지 확대되었다. 유럽 국가들은 아프리카 및 아시아 식민지에서 인적 자원을 동원했다.

청일전쟁과 러일전쟁의 승리로 비서구권 강대국으로 부상한 일본은 세계대전 발발 당시 중립도 고려했으나, 중국에 있는 독일령 획득과 국제사회에서 일본의 지위를 향상하기 위해 1914년 8월에 참전했다. 사실 세계대전이 발발했을 때, 영국은 1902년에 체결한 영일동맹을 바탕으로 일본에 참전을 요청했으나 이를 철회한 바 있다. 영국은 일본이 참전을 계기로 중국에서 권익을 확대할 것을 우려했다. 그러나 최종적으로 일본은 영국을 설득하는 형태로 참전했다.² 이 전쟁은 1939년 유럽에서 또 다른 세계대전이 일어난 후, 점차 제1차 세계대전이라는 명칭으로 불리게 되었다.

제1차 세계대전 발발에 따라 광복운동가 중에는 독일을 지지하는 자도 있었다. 1912년 중국 상하이(上海)에서 동제사(同濟社)를 조직하고 후일 대한민국 임시정부의 중심 요원이 되는 신규식(申圭植)은 1914년 11월경에 타고

2 奈良岡聰智, 2014, 「参戦外交再考: 第一次世界大戦の勃発と加藤高明外相のリーダーシップ」, 戸部良一 編, 『近代日本のリーダーシップ: 岐路に立つ指導者たち』, 東京: 千倉書房, 48~61쪽.

한 『한국혼(韓國魂)』에서 독일을 부정적으로 보지는 않았다.³ 또한 박용만(朴容萬)을 중심으로 하는 무장독립세력이나 미주에 있는 한인들 일부에서도 미국과 일본 간의 전쟁 발발에 기대를 걸기도 했다.⁴ 일본과 적대 관계였던 독일의 승리는 일본의 패전과 한국의 해방을 의미하기 때문이었다.

그러나 1917년 미국이 연합국의 일원으로서 참전하자 세계대전의 정세가 바뀌었다. 1918년 1월 8일 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)은 '14개조 평화 원칙'(Fourteen Points)을 공포하여, 유럽 영토 재확정, 군비축소, 비밀외교 금지, 경제장벽 제거, 항해의 자유 등을 주창했다. 제5조에는 “모든 식민지 문제는 자유롭고 열린 자세로, 절대적으로 공평하게 조정해야 한다”는 내용이 규정되었고, 제6조부터 제13조까지는 동유럽 지역의 민족자결이 포괄적으로 언급되었다. 그리고 제14조에는 “대국과 소국(great and small states)”의 구별 없이 정치적 독립과 영토 보존을 상호 보장한다고 국제연맹 창설을 암시했다. 윌슨은 다른 연설에서 자결권(self-determination)이란 강대국 간의 이해관계에 기반한 평화가 아니라 민족의 열망을 존중하는 것이라고 언급했다.⁵ 11월 11일 연합국(Allies)은 중앙동맹국(Central Powers)의 중심국이었던 독일과 휴전협정을 맺었고, 전쟁을 공식적으로 마감하는 평화조약 작성을 위해 1919년 1월부터 파리평화회의가 개최되었다.

1919년 4월 상하이의 프랑스 조계(租界)에서 수립된 대한민국 임시정부는 3·1운동이나 축적된 독립 의지의 결과이기도 했지만, 국제적 조류에 공명한 것이었다. 조소앙(趙素昂)을 중심으로 작성된 임시헌장 제7조에는 “국제연맹에 가입함”을 규정했다. 선서문에는 “民國元年 三月 一日 我 大韓民族이 獨立을 宣言함”을 규정함으로써 2·8독립선언이나 기미독립선언에 규정된 “조선민족”은 임시헌장을 통해 “대한민족”으로서 발현되었다. 선서

3 신규식 지음, 민병하 옮김, 1974, 『韓國魂』, 서울: 博英社, 68~69쪽.

4 김명섭·박재원, 2021, 「제1차 세계대전 전후 하와이 대한인 독립운동: 이승만과 박용만을 중심으로」, 『국제정치논총』 제61집 4호, 176~177쪽.

5 Albert Shaw, 1918, *President Wilson's State Papers and Addresses*, New York: George H. Doran, pp. 475~478.

문은 “동양의 독일인 일본의 비인도적 폭행”이라는 표현으로 독일을 일본으로 대체시켰다. 프랑스 파리에서 활동하던 김규식(金奎植)이 작성한 한국 독립 청원서에서도 19세기 프로이센(독일)의 유럽에 대한 공격성을 설명하고, 이와 함께 일본에 의한 “한국의 일본화” 정책을 논했다.⁶

그러나 패전국으로서 식민지가 해체된 독일과 달리, 일본은 제1차 세계 대전에서 5대 승전국이 되었다. 미국과 일본 사이에서는 중국의 영토 및 일본이 제창한 인종차별철폐 문제를 둘러싸고 마찰이 있었으며, 윌슨은 일본을 후진 제국주의 국가라고 보았다.⁷ 그러나 윌슨은 국제연맹의 권위와 기능을 위해 아시아에서 부상한 일본의 가뭇을 원했고, 이에 따른 아시아의 안정성을 기획했다. 그러한 미일관계와 파리평화회의에서 중국 문제는 쟁점이었으나 한국 문제는 논의되지 않았다.⁸

한국의 독립이 봉인된 것은 일본의 존재와 이를 지탱한 국제적 규범의 작용에 있었다. 파리평화회의에서는 수많은 문제가 논의되었는데, 독일에 대한 베르사유평화조약은 제1조부터 제26조까지를 제1장으로 하여 국제연맹규약을 규정했다. 베르사유평화조약은 독일을 상대로 한 조약이었으나 독일과의 관계를 넘어 보편적인 국제연맹규약을 내세웠고, 국제적 평화와 안전을 성취하기 위해 체결 국가들이 전쟁에 호소하지 않음을 규정했다. 윌슨에게 중요했던 것은 국제연맹 창립을 통한 유럽의 전통적인 세력균형이 아니라, 다양한 국가들의 집합체를 기반으로 한 국제주의 이념을 통한 전쟁 방지였다. 1814~1815년에 열린 빈회의(Congress of Vienna)가 유럽의 정통성과 세력균형을 목적으로 했다면, 1919년에 탄생한 베르사유체제는

6 국사편찬위원회, 2008, 『대한민국임시정부자료집 23: 대유럽 외교 I』, 과천: 국사편찬위원회, 21~23쪽.

7 高原秀介, 2006, 『ウィルソン外交と日本: 理想と現実の間 1913-1921』, 東京: 創文社, 300~306쪽.

8 다만 파리평화회의에 임하는 일본대표단은 일본 정부의 지시를 받아, 민족자결 시대 속에서 다른 열강이 일본의 “새로운 영토인 조선”에 관해 논의할 경우, “조선의 합병은 생방의 함의로 성립한 것”이며 “구한국(舊韓國) 정부의 권리 및 의무”를 일본이 계승했다고 주장하도록 대비했었다. 国立国会図書館-史料に見る日本の近代, 『講和二関ル方針』, http://www.ndl.go.jp/modern/img_l/055/055-009L.html (검색일: 2023.10.5).

국제기구를 통해 세계 정세를 관리하는 것이었다.⁹

특히 윌슨에게 가장 핵심적으로 중요했던 것은 국제연맹규약 제10조 집단안보체제였다. 제10조에 따르면, “연맹 회원국은 모든 연맹 회원국의 영토 보전(territorial integrity)과 현존하는 정치적 독립(political independence)을 외부의 침략에 대하여 존중하고 보존할 것을 약속한다”고 했다.¹⁰ 이는 집단안보체제를 의미했지만, 이미 주권을 가진 국가 또는 민족자결 원칙으로 새로 독립이 된 국가들이 국제연맹에 가맹할 때, 회원국이 이미 직접적으로 지배하고 있는 기성 권역에 대해서는 간섭하지 않는다는 규범적 성격을 내포했다. 즉, 국제연맹 회원국들이 통치하고 있는 기존 식민지 지역은 그대로 유지되었다. 국제연맹규약을 포함한 베르사유평화조약의 조문에서 식민지 문제는 독일 제국의 영토가 해체된 것처럼 패전국의 영토에 적용되었으나, 전승국이 유지하는 기성 식민지까지 영향을 끼치지 않았다. 윌슨이 말하는 자결권이란 국가 주권(national sovereignty)과 긴밀하게 결합한 것이었고, 그는 민족(nation)의 정치적 공동체인 국가(state) 간의 관계를 중요시했다. 최종적으로 윌슨은 집단안보체제를 통해 이를 구현했다.¹¹

또한 국제연맹규약은 위임통치(mandate) 제도를 규정했다. 제10조 집단안보체제가 결과적으로 기존 식민지의 유지를 가능케 했다면, 위임통치는 국제연맹의 위임 아래 전승국이 패전국의 식민지에 실시하는 장치로서 기능했다. 이러한 점에서 위임통치는 집단안보체제와 더불어 당대 식민지 문제에 대한 인식과 제도를 반영했다. 위임통치 제도는 1918년에 발간된 얀 스무츠(Jan Smuts)의 『국제연맹: 실천적 제안(The League of Nations: A Practical Suggestion)』이 윌슨에게 영향을 끼친 것이었다. 스무츠는 국제연맹이 “제국의 계승자(successor of Empires)”로서 기능해야 하고, 국제연맹에는 기본적인

9 Hew Strachan, 2003, *The First World War*, New York: Viking, pp. 332~333.

10 이하 국제연맹규약(1919년) 및 국제연합헌장(1945년)의 조문은 외교부 국제법률국 편, 2016, 『개정판 국제법 기본법규집』, 서울: 외교부 국제법률국에서 인용한다.

11 Alfred Cobban, 1969, *The Nation State and National Self-Determination*, New York: Crowell, pp. 39, 63~64.

원칙들에 따른 궁극적인 처분권이 부여된다고 했다.¹² 스미츠의 생각은 위임통치를 주도하는 국가가 어떤 민족들을 통치함으로써 독립 국가로 이끌어 가야 한다는 논리였다. 그는 위임통치가 민족자결을 실현하는 것으로 보았다.¹³ 윌슨과 스미츠는 미성숙한 민족들의 권리를 보장하면서도 한편으로 민족이 국가를 가지기 위해서는 일정 기간의 훈련이 필요하다는 견해를 공유했다.¹⁴

위임통치를 주도하는 수임국(受任國)은 영국, 프랑스, 벨기에, 일본이었다. 수임국이 될 수 있는 요건은 우선 국제연맹에 가맹한 국가들이어야 했고, 더불어 수임국 자격에 관한 중요한 요건의 하나는 문명에 있었다. 국제연맹 규약 제22조가 제시하는 바와 같이, “선진국들(advanced nations)”은 “문명적 신성한 사명(sacred trust of civilization)”으로 제1차 세계대전의 결과 지배국의 통치에서 벗어난 “식민지 및 영토(colonies and territories)”에 있는 인민들의 발달을 위해, 그들을 “보호(tutelage)”하는 것이었다. 최고 권위를 가진 국제연맹은 전승국이자 선진국인 국가들에 권한을 부여했다.

1919년 3월에 성립한 국제공산주의 운동의 지도조직 코민테른은 1922년 1월부터 2월까지 아시아 민족들을 대상으로 극동인민대표회의를 개최했다. 여기에 다수의 한인들이 참여했다. 이에 참여한 김규식은 코민테른 계열의 잡지 『공산주의자 평론(Communist Review)』에서 서구와 미국, 일본, 그리고 베르사유체제를 지탱한 국제연맹을 비판한 글을 발표했다. 국제연맹은 자본주의 세계의 독립 국가들이 만들었고, 그 국가들끼리 “현상유지(status quo)”를 상호 인정했다는 것이다. 그 근거가 국제연맹규약 제10조의 집단안보체제였다고 간파한 김규식은 국제연맹이 피압박민족의 봉기를 봉인

12 Jan Christian Smuts, 1918, *The League of Nations: A Practical Suggestion*, London: [s.n.], pp. 15~26.

13 Elie Kedourie, 1993, *Nationalism*, Oxford, UK: Blackwell, pp. 129~130.

14 Erez Manela, 2007, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford: New York: Oxford University Press, p. 30.

했다고 했다.¹⁵

III. 아시아·태평양전쟁: 한국 등장과 신탁 구상

1939년 9월 1일 독일의 폴란드 침공으로 제2차 세계대전이 발발했지만, 이에 앞서 아시아에서는 1937년 7월에 발발한 중일전쟁이 지속하고 있었다. 중국과의 연대에 무게를 둔 대한민국 임시정부 주석 김구(金九)는 동도서기적(東道西器)적 관념을 가지고 있었고, 미국에 대한 인식은 상대적으로 막연한 편이었다.¹⁶ 그렇지만, 김구 역시 강대국 미국의 역할을 중시하며, 1941년 2월 아직 공식적으로 제2차 세계대전에 참전하지 않았던 미국의 프랭클린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt)에게 청원서를 보냈다. 김구는 “현재 진행 중인 세계대전이 종결되면 평화회담에서 미국 정부가 한국의 독립문제를 논의하고, 우리 대표단이 모든 논의에 참여할 수 있도록 보장”할 것을 요청했다.¹⁷ 김구는 기능하지 않았던 국제연맹을 인지하고, 제2차 세계대전 이후의 새로운 국제기구에 한국의 가맹이 관건이라고 생각했다.

국제연맹보다 더 강고한 국제기구의 필요성을 인지하던 루스벨트의 인식은 1941년 8월 대서양헌장(Atlantic Charter)을 통해 나타났다. 이 헌장은 국제연맹의 집단안보체제를 대체하는 새로운 “전반적인 안보체제(system of general security)” 확립을 암시했다. 국제연합 창립의 첫걸음이었다. 대서양헌장은 당시 각지에서 민족자결을 회귀시키는 것으로 받아들였지만, 루스벨트는 독일 지배하에 있던 유럽 지역을 의식했다. 해외 식민지를 다수 보유

15 Kim Kyu-sik, 1970, “The Asiatic Revolutionary Movement and Imperialism,” in Dae-Sook Suh, *Documents of Korean Communism, 1918-1948*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, p. 92.

16 김명섭·김석원, 2009, 「김구와 이승만의 지정인식: 일제강점기를 중심으로」, 『한국정치학회보』 제43집 제3호, 66~67쪽.

17 「김구가 루스벨트에게」, 1941년 2월 25일, 백범학술원, 2005, 『白凡 金九先生の 편지』, 파주: 나남출판, 95쪽.

하는 영국의 윈스턴 처칠(Winston Churchill) 역시 식민지 해체에 부정적이었다. 미국과 영국은 아시아 지역의 민족자결 문제를 전후에 다시 논의하는 것으로 유보했다.¹⁸

12월 8일 일본은 영국령 말레이(Melayu)에 침공하고 하와이(Territory of Hawaii)를 기습공격한 후, 미국 및 영국에 선전포고했다. 루스벨트는 태평양 지역을 기습공격한 “대일본제국(Empire of Japan)”과 “전쟁상태(state of war)”에 돌입했다고 언급했다.¹⁹ 대한민국 임시정부는 12월 10일에 대일선전을 포고했다. ‘임시정부의 대일선전성명서’에 1910년 한국병합조약 및 모든 불평등조약의 무효, 그리고 “루스벨트·처칠 선언의 각 조항이 한국의 독립을 실현하는 데에 적용되기를 강력하게 주장”한다고 되어 있듯이 대서양헌장을 염두에 두고 있었다.²⁰ 일본은 12일 각의 결정을 통해 1937년에 발발한 중일전쟁, 즉 “지나사변(支那事變)을 포함해 대동아전쟁(大東亞戰爭)”이라고 명명했다.²¹ 중일전쟁과 태평양전쟁의 결합은 아시아·태평양전쟁이 되었다.

1942년 1월 1일 ‘연합국공동선언(Declaration by United Nations)’이 발표되었다. 루스벨트는 추축국과 맞서는 국가들의 총칭을 국제연합(United Nations)이라고 명명했다. 이 선언은 대서양헌장의 목적과 원칙을 답습하여 미국과 영국을 포함한 26개국 연합국이 적국과 단독으로 휴전 또는 강화(講和)하지 않도록 하고, 1942년 1월 1일 26개국과 함께 추축국과 계속 전투하는 것을 서약했다.²²

1942년 12월 29일 김구는 태평양전쟁 1주년 기념 선언에서 “1919년 3월

18 Elizabeth Borgwardt, 2005, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, pp. 28~30.

19 Library of Congress, “Speech by Franklin D. Roosevelt, New York (Transcript),” https://www.loc.gov/resource/afc1986022.afc1986022_ms2201/?st=text (검색일: 2023.9.22).

20 국사편찬위원회, 2007, 『대한민국임시정부자료집 16: 외교부』, 과천: 국사편찬위원회, 47쪽.

21 アジア歴史資料センター, 「今次戦争ノ呼称並ニ平戦時ノ分界時期等ニ関スル件」, <https://www.jacar.archives.go.jp/das/meta/A06050925000> (검색일: 2023.9.22).

22 United Nations Department of Public Information, 2014, *United Nations Department of Public Information*, New York: United Nations Department of Public Information, p. 3.

1일, 우리는 혁명적 운동을 통해 윌슨 대통령의 민족자결주의가 세계의 모든 압제받는 민족들에게 적용되기를 바라는 소망을 전 세계에 내보였고, “이후 우리는 가장 발전된 민주주의 이상에 따라 이 혁명적 정치체제를 수립하게 되었고, 그 결과가 중경에 수립된 현 임시정부”라고 했다. 그는 태평양전쟁이 끝난 후에 한국의 “완전한 독립을 보장하기”를 원하고, “우리나라를 강압적으로 통치하려는 어떠한 의도도 거부하여, 한국의 주권이나 독립을 훼손시킬지도 모르는 어떠한 타협안도 절대로 받아들이지 않을 것”이라고 언급했다.²³

1943년 11월 6일 일본은 대서양헌장을 참조하면서 이에 대한 대항 논리로서 대동아공동선언(大東亞共同宣言)을 발표했다.²⁴ 이 선언에서는 영미(英美)가 “대동아”에 대해 “침략과 착취”를 행하고 있고, “대동아를 예측화하는 야망”을 가지고 있다고 비판했다.²⁵ 그러나 일본은 자국이 지배하는 ‘조선’을 해방할 생각은 없었다.²⁶ 영국과 미국은 동아시아 질서를 주도하려는 대동아공동선언을 의식하고 이에 대항하는 선언을 고려할 필요가 있었다.²⁷ 11월 22일 이집트의 카이로에서 예비회담이 시작되었고 23일부터 본회의가 개최되었다. 루스벨트, 처칠, 중국의 장제스(蔣介石)와 각국의 참모들은 대일방침을 논의했다. 11월 27일에 서명되고 12월 1일에 발표된 카이로선언(1943 Cairo Declaration)은 한국의 위상과 직결했다. 이 선언은 일본의 영토 변경을 처음으로 언급했고, 동시에 제2차 세계대전 중에서 한국에 관한 언급이 등장했다는 측면에서 일본과 한국에 직접적으로 관계된 선언문이었다.²⁸ 카

23 「태평양전쟁 1주년 기념 선언서」, 1942년 12월 29일, 백범학술원, 2005, 앞의 책, 161~162쪽.

24 波多野澄雄, 1995, 「重光葵と大東亜共同宣言: 戦時外交と戦後構想」, 『国際政治』 109号, 42쪽.

25 アジア歴史資料センター, 「大東亜共同宣言」, <https://www.jacar.go.jp/learning/term/text.html?cno=Y50C200084> (검색일: 2023.9.22).

26 일본의 대동아공영권 구상에서 전면에 ‘조선’은 나오지 않았지만, ‘조선’의 존재는 대동아공영권의 내적 모순성을 드러내기도 했다. 이에 관해서는 이형식, 2018, 「내파(內破)하는 ‘대동아공영권’: 동남아시아 점령과 조선통치」, 『史叢』 93호 참조.

27 長田彰文, 2018, 「カイロ宣言の作成過程と朝鮮問題の変容」, 『上智史学』 63号, 7~8쪽.

28 최영호, 2013, 「카이로선언의 국제정치적 의미」, 『영토해양연구』 제5권, 56쪽.

이로선언은 일본의 자의적 지역 질서인 대동아공영권(大東亞共榮圈)에 고정된 ‘조선’을 ‘코리아’라는 일본과 다른 민족공동체로서 부각했고, 이를 전시기에 각인시킨 점에서 의의가 있었다.

카이로선언 본문 내용을 통해 알 수 있는 연합국의 목적과 국제정치적 현상은 다음과 같다.²⁹ 첫째, 제2차 세계대전 및 아시아·태평양전쟁 진행 중에 선포된 카이로선언은 1914년에 발발한 제1차 세계대전 이전까지 거슬러 올라갔다. 즉, 선언문에 있듯이 “연합국의 목적은 일본이 1914년 제1차 세계대전 이후 탈취 또는 점령한 태평양의 도서 일체를 박탈할 것”에 있었다. 1914년 8월에 제1차 세계대전에 참전한 일본은 독일령이었던 남양군도(南洋群島) 적도 이북에 있는 마리아나제도, 캐롤라인제도, 마셜제도를 점령했다. 그런데 이러한 지역은 전승국 일본이 국제연맹의 위임통치 제도를 통해 인정받게 된 지역이었다. 그러한 일본은 1931년 만주사변을 일으킨 결과 1933년 국제연합을 탈퇴했고, 1938년에는 남양군도의 영유권을 선언했다. 이러한 흐름에 대해 카이로선언은 제1차 세계대전 발발 직전의 원상회복을 천명했다.

둘째, 장제스가 이끈 중국이다. 전시에 중국은 역할과 책임이 부여된 강대국의 일원으로서 등장했다. 중국의 입지에 대해 영국과 소련은 회의적이었지만, 중국의 위상을 상승시킨 미국은 아시아에서의 동맹국으로서 중국을 중시했고, 중국의 군사력보다 잠재적인 힘에 기대했다.³⁰ 미국은 국제연맹 창설에서는 일본의 존재를 중시했지만, 국제연합 창설에서는 아시아 역내의 안정성을 위해 중국을 택했다. 카이로선언은 “만주·타이완 및 평후제도와 같이 일본이 중국으로부터 빼앗은 일체의 지역을 중화민국에 반환함”을 규정했다. 카이로선언은 1931년 일본이 만주사변으로 점령함으로써 성

29 이하 카이로선언 한국어 번역문은 국사편찬위원회, 『사료로 본 한국사』를 참고했다. http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?levelId=hm_143_0010 (검색일: 23023.9.22).

30 Beverley Loke, 2013, “Conceptualising the Role and Responsibility of Great Power: China’s Participation in Negotiations toward a Post-Second World War Order,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 24, Issue 2, pp. 214~216.

립시킨 만주국과, 청일전쟁을 마감한 1895년 시모노세키조약(下関條約, 馬關條約)을 통해 일본이 획득한 타이완 및 평후제도를 중국에 반환하도록 규정했다. 카이로선언의 의미는 제2차 세계대전이나 아시아·태평양전쟁을 넘어 19세기 말에 있었던 영토 문제까지 거슬러 올라갔다.

셋째, 한국 관련 문구이다. 카이로선언에서 “일본은 폭력과 탐욕으로 약탈한 다른 일체의 지역으로부터 축출될 것이다. 세 위대한 연합국은 한국인민(people of Korea)의 노예 상태에 유의하여, 한국(Korea)이 적절한 시기(indue course)에 자유와 독립될 것을 결의한다”고 규정되었다. 장제스는 카이로선언에 한국 관련 규정을 추진한 인물로 간주되며, 이 배경에는 대한민국 임시정부의 정치적 활동이 있었다.³¹

그러나 주지하는 바와 같이 당시 미국은 한국에 신탁통치를 통한 관리 정책을 염두에 두고 있었다. 당시 루스벨트는 한국의 독립운동을 구심력 없는 분열 상태로 간주했고 필리핀을 보는 시선과 마찬가지로 한국의 즉시 독립은 혼란으로 이어질 것이라 인식했다. 이는 미국의 지속적인 대한민국 임시정부 불승인으로 이어졌다.³² 영국은 한국과 관련된 조항 자체에 반대했다. 초안에 있었던 “하나의 자유롭고 독립된 국가가 되도록 한다”는 부분을 영국은 “일본의 통치에서 벗어나도록 한다”로 수정을 요청하기도 했다.³³ 영국은 자국의 식민체제에 영향을 미칠 가능성을 염려했다. 영국의 식민지 정책에 비판적이었던 장제스는 전후 한국에 영향력을 행사하려는 조공 체제적 사고가 없지 않았지만, 미국의 반제국적 질서 구상에 편승했다.³⁴ 중국의 한국 독립 호소 내용은 해리 홉킨스(Harry L. Hopkins)가 초안을 작성했고,

31 United States Department of State, 1961, *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943*, Washington: United States Government of Printing Office, p. 325; 한시준, 2014, 「카이로선언과 대한민국 임시정부」, 『한국근현대사연구』 제71집.

32 이완범, 2022, 「미국 루스벨트 행정부의 전후 한반도 신탁통치 구상 형성: 그 이상과 현실, 1939~1943」, 『한국독립운동사연구』 제78집, 140~142쪽.

33 조덕천, 2014, 「카이로회담의 교섭과 진행에 관한 연구」, 『한국근현대사연구』 제70집, 162쪽.

34 김용신, 2018, 「장개석 국민정부의 미국 편승 전략과 한국의 독립 문제, 1942~1945」, 『사회과학논집』 제49집 1호.

이를 루스벨트가 수정·가필함으로써 “자유와 독립” 및 “적절한 시기”라는 단어가 도입되었다.³⁵ 카이로선언에서 한국 관련 내용은 1914년 제1차 세계대전이나 타이완 및 평후제도라는 문구를 통해 1895년이라는 시기를 도출할 수 있지만, ‘언제부터’ 한국이 일본의 노예 상태가 되었는지 불명확했다. 즉, 카이로선언에서 한국이 경험하던 상황적 공간에 대한 지적은 있었으나, 한국이 경험해 온 시간 개념에 대한 지적은 없었다. 카이로선언은 미국, 영국, 그리고 중국에 의한 복합적인 의도가 작용한 결과물이었다.

11월 27일부터 12월 2일까지 개최된 테헤란회담에서 루스벨트와 소련의 이오시프 스탈린(Joseph Stalin)은 한국에 대한 신탁통치를 논의했다. 루스벨트는 식민지 쟁탈전이 전쟁을 일으킨다고 인식한 윌슨과 맥을 같이했으나, 윌슨은 국제연맹규약에서의 위임통치가 식민지에 대한 문명의 계몽, 발전을 목적으로 했다면,³⁶ 제2차 세계대전에서 미국의 신탁통치 구상은 미크로네시아 지역에서의 군사기지 설치 등, 전후 미국의 군사전략을 보완하는 전략이 배경에 있었다. 미크로네시아 영유 문제와 더불어 일본의 오키나와에 대한 미국의 집착은 군사전략과 신탁통치를 연계시킨 것이었다.³⁷

조소앙은 카이로선언의 ‘적절한 시기’에 대해 곤란한 심정을 토로했지만, 한국은 “어떤 순서를 밟을 필요가 없는 줄 믿”고, “스스로 서서 넉넉히 통치할 수 있으며 또 신속히 자위 세력을 증강하기에 능하다”고 했다.³⁸ 미국에서 외교 연설 및 활동을 하던 이승만(李承晩)은 카이로선언의 공표를 계기로 미국의 한국에 대한 물질적인 원조의 제공을 요청했다. 그러나 그는 미국이 대한민국 임시정부를 승인하지 않는 상황에서 1944년 12월 1일 라디오 연

35 배경한, 2014, 「카이로회담에서의 한국문제와 蔣介石」, 『역사학보』 제224집, 320쪽.

36 Lloyd E. Ambrosius, 1991, *Wilsonian Statecraft: Theory and Practice of Liberal Internationalism during World War I*, Wilmington: SR Books, pp. 7~9.

37 池上大祐, 2014, 『アメリカの太平洋戦略と国際信託統治: 米國務省の戦後構想 1942-1947』, 東京: 法律文化社, 73쪽.

38 “카이로 선언과 한국문제”, 『신한민보』 1943.12.9(장인성·김태진·이경미, 2014, 「근대한국 국제정치관 자료집: 제2권 제국-식민지기」, 서울: 서울대학교출판문화원, 353쪽 재수록).

설을 통해 “적당한 절차를 거쳐(in due course)”라는 문구를 삭제하거나 “1년 안에(in one year) 자유롭고 독립된 나라가 될 것”이라는 표현으로 고치면 좋겠다고 말했다.³⁹

1945년 7월 26일 해리 트루먼(Harry S. Truman), 처칠, 장제스의 이름으로 포츠담선언(Potsdam Declaration)이 발표되었다. 카이로선언이 일본에서 독립·분리해야 하는 지역, 즉 한국을 규정했다면, 포츠담선언 제8항은 카이로선언의 이행(履行)과 더불어 일본의 주권 영역을 “혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 규슈(九州), 시코쿠(四國) 및 연합국이 결정하는 제(諸) 소도(小島)”라고 한정했다.⁴⁰ 포츠담선언은 일본을 주체로 삼아 일본의 영토를 규정했다는 점에서 카이로선언을 보완했다. 결국 천황 중심적 체제를 의미하는 국체(國體)의 유지를 우선시했던 일본은 히로히토(裕仁)의 ‘성단(聖斷)’을 통해 8월 14일 포츠담선언을 수락했다. 15일 정오 라디오 방송을 통해 히로히토는 전날에 녹음한 대동아전쟁 종결의 조서(大東亞戰爭終結ノ詔書)를 발표했다.⁴¹ 일본의 ‘중전’과 한국의 ‘해방’에서 히로히토의 성명은 상징적이었으나, 일본의 법적인 항복은 윤봉길(尹奉吉)의 폭탄 투척으로 한쪽 다리를 부상한 일본 전권 대사 시게미쓰 마모루(重光葵)가 9월 2일 미주리호에서 항복문서에 조인함으로써 비로소 이루어졌다.

IV. 국제연합: 대한민국의 국제적 승인과 열전

1945년 2월 4일부터 11일까지 크림반도 교외에서 알타회담(Yalta Conference)이 개최되었다. 국제연합헌장을 채택하게 될 국제회의에 참여할 수 있

39 한서영, 2021, 「미일전쟁 시기 이승만의 연설활동과 공공외교, 1941-1945」, 『국제정치논총』 제61집 3호, 96~99쪽.

40 The Avalon Project: Yale University Library, “The Bertin (Potsdam) Conference, July 17–August 2, 1945,” https://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade17.asp (검색일: 2023.10.4).

41 国立公文書館デジタルアーカイブ, 「大東亞戰爭終結ニ関スル詔書・御署名原本・昭和二十年・詔書八月十四日」, <https://www.digital.archives.go.jp/file/1744405.html> (검색일: 2023.9.29).

는 자격은 1942년 1월 1일 ‘연합국선언’에 서명한 국가, 1945년 2월 8일 시점에서 연합국인 국가, 1945년 3월 1일까지 일본 또는 독일에 선전한 국가로 한정되었다. 대한민국 임시정부는 일본에 선전포고한 후에도 계속적으로 연합국으로부터 승인을 얻기 위한 외교활동을 펼쳤다. 1945년 4월 국제연합 창립을 위한 샌프란시스코회의 개최에 맞추어서 임시정부는 회의에 참석할 수 있도록 노력했으나, 미국은 샌프란시스코회의 참석 국가는 이미 결정되어 있다는 이유 등으로 임시정부를 거부했다.⁴² 그리고 앞서 보았던 것처럼 미국이 한국의 즉시 독립에 대해 회의적이었던 것도 한국의 이러한 국제회의의 참여 문제와 연관되었다.

4월 12일 루스벨트가 사거함으로써 트루먼이 미국 대통령으로 취임했는데, 예정대로 4월 25일부터 미국 샌프란시스코에서 연합군 50개국이 결집한 ‘국제기구에 관한 연합국 회의(United Nations Conference on International Organization)’, 이른바 샌프란시스코회의가 개최되었다. 6월 26일에는 국제연합헌장이 채택되었고, 이를 근거로 10월 24일에 국제연합이 창립되었다.

국제연합헌장은 제2차 세계대전과 아시아·태평양전쟁을 마무리하는 평화조약이 아니었지만, 세계대전의 추축국을 염두에 두고 작성되었다. 헌장에는 ‘적국조항(Enemy Clauses)’이 있는데, 적국이란 제53조 2항에서 “제2차 세계대전 중에 이 헌장의 서명국의 적국이었던 어떠한 국가에도 적용한다”고 규정되었다.⁴³ 헌장 제12장 ‘국제신탁통치제도(International Trusteeship System)’에서 제77조는 신탁통치가 실시되는 범주 지역을 (가) 현재 위임통치하에 있는 지역, (나) 제2차 세계대전의 결과로 적국으로부터 분리될 수 있는 지역, (다) 시정에 책임을 지는 국가가 자발적으로 그 제도하에 두는 지역이었다. (나)에 규정되었듯이 연합국의 적국이었던 일본에서 분리될 수 있는 지역, 즉 한반도는 국제연합하에서의 신탁통치 구상 범위에 해당하

42 고정휴, 2003, 「태평양전쟁기 미국의 대한민국임시정부에 대한 인식과 불승인정책」, 『한국근현대사연구』 제25집.

43 적국의 국가명은 규정되지 않았지만, 독일, 일본, 이탈리아, 헝가리, 루마니아 등이다.

는 지역이라고 볼 수 있다. 국제연합헌장은 원칙적으로 연합국의 적국인 일본이 지배하던 한반도에 대해 신탁통치를 실시할 수 있었다. 국제연합헌장은 한반도 신탁통치를 예시(豫示)했다.

국제연합헌장 작성은 미국이 주도했지만, 영국식 제국주의에 주목할 필요가 있다. 영국을 신봉하고 국제연맹 위임통치 제도 성립에 큰 영향을 주었던 스미츠는 국제연합헌장 전문(前文) 작성에도 관여했다. 그는 제국의 도의적 사명감을 여전히 당연시하고 있었고, 자유주의, 이상주의적인 표현을 신중하게 선택했다.⁴⁴ 그렇다면, 다음과 같은 국제연합헌장의 전문 구절은 다른 암시적 의미를 지닌 것으로 보인다. 국제연합은 “더 많은 자유 속에서 사회적 진보(social progress)와 생활 수준의 향상을 촉진할 것을 결의하였”고, “모든 국민(peoples)의 경제적 및 사회적 발전(social advancement)을 촉진하기 위하여 국제기관을 이용한다는 것을 결의”한다는 것이다.

그러나 한반도의 국제적 위상은 미소 냉전 구도의 영향이 크게 작용했다. 1945년 12월 미·영·소가 참가한 모스크바 3상회의가 개최되었다. 미국과 소련의 공동위원회는 “코리아”에 대해 영국, 중국, 그리고 임시적 코리아 정부(“provisional Korean Government”)와 합의하여 최대 5년의 신탁통치를 결정한다고 했다.⁴⁵ 이러한 결정은 남한 내에서 반탁운동을 일으켰다. 대한민국 임시정부 국무위원회는 신탁통치를 적용한다는 모스크바회의의 “의결에 대해 반대한다”고 했고, 네 가지의 취지를 공표했다. (1) “민족자결의 원칙을 고수하는 한국민족의 총의에 절대로 위반된다.” (2) “제2차 세계대전 중, 누차 선언한 귀국(貴國)의 숙약에 위반된다.” (3) “연합국헌장에 규정한 삼종류 탁치작용조례의 어느 항에도 한국에는 부합되지 않는다.” (4) “한국에 탁치를

44 Mark Mazower, 2009, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton: Princeton University Press, pp. 60~61.

45 The Avalon Project: Yale University Library, “Interim Meeting of Foreign Ministers of the United States, the United Kingdom, and the Union of Soviet Socialist Republics, Moscow, December 16–26, 1945,” http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade19.asp (검색일: 2023.9.29).

실시함은, 원동(遠東)의 안전과 화평을 파괴할 것이다.”⁴⁶ 대한민국 임시정부는 “한국민족의 원칙을 고수하는 한국민족의 총의”를 강조했을 뿐만 아니라, 국제연합헌장에 규정된 신탁통치 관련 조문을 거부했다. 모스크바 3상 회의에 따라 1946년 3월에 제1차 미소공동위원회, 1947년 5월에 제2차 미소공동위원회가 개최되었으나, 미국과 소련은 각 점령지역에서 어떠한 정치세력을 허용하면서 통일정부를 구성할지 합의에 이르지 못했다.

냉전이란 일반적으로 1945년 전후(前後)에 시작했다고 보인다. 그러나 이미 1917년 볼셰비키혁명으로부터 미국과 러시아(소련)의 이념 상충은 있었다. 1917년 윌슨은 전후 질서를 설계하기 위해 조사기관(The Inquiry)을 설치했고, 러시아의 상황을 인지했다. 조사기관의 일원이었던 월터 리프먼(Walter Lippmann)은 1947년 저널리스트 겸 정치평론가로서 냉전(Cold War)이라는 용어를 전파했다.

냉전 구조의 격화에 따라 1947년 10월 미소공동위원회가 해체되었다. 미국은 국제연합에 한반도 문제를 이관했고, 11월 14일 국제연합총회는 “코리아의 독립문제(The problem of the independence of Korea)”에 관한 결의 112(II)를 채택했다.⁴⁷ 이를 근거로 1948년 5월 10일 남한은 국제연합 관리 하에서 단독선거를 하여 제헌국회가 구성되었다. 6월 7일에는 헌법기초위원회를 통해 국호는 대한민국으로 결정되었다. 7월 17일 제헌헌법이 공포되었고, 8월 15일 기념사에서 이승만은 5월 10일 선거를 “전 민족의 민주적 자결주의에 의한 전국 총선거”였다고 표현했다.⁴⁸ 대내적 주권을 선포한 한국의 다음 과제는 대외적 주권이었다. 이승만은 국제사회에서의 대한민국의 국제적 승인 필요성을 위해, 제3차 국제연합총회가 개최되는 파리에 장면(張勉)을 수석대표로 한 한국대표단을 파견했다. 또한 이승만은 대통령 특

46 “託治反對!!獨立戰取!! 派黨을 超越한 三千萬總意”, 『동아일보』, 1945.12.30.

47 United Nations Digital Library, “112(II): The problem of the independence of Korea (14 November 1947).” <https://digitallibrary.un.org/record/667165> (검색일: 2023.9.29).

48 “李承晩 大統領의 대한민국 정부수립 국민축하식 기념사”, 『한성일보』, 1948.8.16(국사편찬위원회, 1998. 『資料大韓民國史 8』, 과찬: 국사편찬위원회, 3쪽 재수록).

사로 조병옥(趙炳玉)을 임명하고, 한국의 국제적 승인을 위해 각국에 대한 협조 요청 순방을 지시했다.

1948년 말, 파리에 있는 샤요 궁(Palais de Chaillot)에서 제3차 국제연합총회가 개최되었고, 12월 12일 결의 195호(III)가 채택되었다. 찬성 48표, 반대 6표(소련 3표와 체코슬로바키아, 폴란드, 유고슬라비아), 기권 1표(스웨덴)였다. 결의안 제목인 “코리아의 독립문제(The problem of the independent of Korea)”에서 알 수 있듯이, “한국인의 대다수가 살고 있는 한반도(Korea) 내 지역에 관해 유효한 지배권과 관할권을 가진 합법정부(대한민국 정부, The Government of the Republic of Korea)가 수립”되었음을 천명했다.⁴⁹ 대한민국은 국제적 승인을 얻었다.

대한민국의 국제적 승인에는 한국대표단의 정치적 활동과 더불어 미국의 지원 및 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 한국 승인 지지 연설이 큰 역할을 했다.⁵⁰ 조병옥은 국제연합총회에서 결정된 “48대 6의 의의”에 대해, “소련의 부정의(不正義)”에 대한 한국의 승리, 미국을 중심으로 한 “민주주의 진영”의 승리, 그리고 민주주의 진영은 “한국이 방공진영의 중요한 일익(一翼)으로서 그 국력을 방공투쟁에 충실히 가담할 것을 믿고 기대”하고 있다고 했다. 그는 월슨의 “14개조 원칙”으로 인해 국제연맹이 탄생했으나, “군국주의적 제도의 발호(跋扈)”와 “미국의 고립주의”로 인해 붕괴했다고 했다. 그럼에도 대서양헌장의 취지인 “민족의 자결권과 민족의 자유를 확보”함은 국제연합헌장의 기초가 되었다고 평가했다. 다양한 국제기구의 설치와 기술의 발달에 따라 “세계정부의 실현은 가능”하다고 국제연합의 중요성을 강조했다.⁵¹ 김구는 “절대다수 국가의 찬성으로써 한국을 승인하였다는 것은 우리의 독립운동 과정 중에 있어서 영원히 기억할 만한 거대한 역사적

49 United Nations Digital Library, “195(III): The problem of the independent of Korea (12 December 1948),” <https://digitallibrary.un.org/record/210026> (검색일: 2023.9.29). 중국어판에서 Korea는 “朝鮮”, “The Government of the Republic of Korea”는 “朝鮮共和國政府”로 표시되었다.

50 김승배, 2017, 「존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 신념과 한·일관계의 양가성」, 『국제정치논총』 제57집 2호, 225~226쪽.

51 조병옥, 1949, 『特使 유·엔 紀行』, 서울: 서울신문사출판국, 88~98쪽.

사실"이라고 했다. 다만 한편으로 “남북이 통일된 완전자주독립국가로서 이 승인을 받았더라면”이라고 하여, 아쉬움을 토로하기도 했다. 즉, “현재 분열되고 있는 만큼 범통을 무시할 수 없을 것”이었다.⁵²

6·25전쟁에서 국제연합군의 참전은 이러한 국제적 승인을 얻은 한국의 주권적 위상과 직결했다. 한국은 국제연합 회원국이 아니었으나, 국제연합의 집단안보체제는 비회원국에도 적용했다. 국제연합헌장 제2조 6항에는 “국제연합의 회원국이 아닌 국가(not Members of the United Nations)가, 국제평화와 안전을 유지하는 데 필요한 한, 이러한 원칙에 따라 행동하도록 확보한다”고 있다. 헌장 제50조에는 “안전보장이사회가 어느 국가에 대하여 방지조치 또는 강제조치를 취하는 경우, 국제연합 회원국인지 아닌지를 불문하고”, “어떠한 다른 국가도”, “문제의 해결에 관하여 안전보장이사회와 협의할 권리를 가진다”고 되어 있다.⁵³ 비회원국에 국제연합이 집단안보를 발동한 사례가 6·25전쟁이었다.⁵⁴

안보이사회는 6월 25일 결의문 82호에서 “북한당국(the authorities of North Korea)”의 “대한민국(Republic of Korea)”에 대한 “무력공격(armed attack)”이 평화의 파괴를 구성하는 것으로 단정했고, 북한당국에 대해 그 군대를 38선 이북까지 즉시 철퇴시키도록 촉구했다. 이 결의안에서 대한민국(Republic of Korea)이라는 정식명칭은 사용해도, 조선민주주의인민공화국(Democratic People's of Korea)이라는 명칭은 사용하지 않았다. 6월 27일 결의문 83호는 북한이 적대행동을 정지하지 않아, 국제연합은 국제평화와 안전을 회복하기 위해 긴급한 군사적 조치가 필요하다고 했다. 그리고 국제연합 회원국이 북한의 무력공격을 격퇴하고 그 지역의 평화와 안전을 회복하기 위한 원조를 한국에

52 “金九, 유엔의 한국정부 승인에 대한 성명서를 발표”, 『서울신문』, 1948.12.17(국사편찬위원회, 1998, 『資料大韓民國』 9, 과찬: 국사편찬위원회, 586~587쪽 재수록).

53 국제연합헌장은 회원국(member state)과 비회원국을 포함한 국가(state)라는 용어를 명확하게 구별하여 사용했다. 최철영, 2010, 『미국의 UN참여법과 미국의 6·25전쟁 참전의 합법성문제』, 『미국헌법연구』 제21권 3호, 149쪽.

54 박흥순, 2004, 『한국전쟁과 UN의 개입(1950): 과정과 배경』, 강성학 편, 『유엔과 한국전쟁』, 서울: 리북, 13쪽.

제공함을 권고했다. 7월 7일 결의문 84호에서는 82호와 83호의 결의에 대해 가맹국과 그 국민의 신속하고 강력한 지원을 환영하여, 참전 각국의 국기와 함께 국제연합의 국기 사용을 허가했다. 아울러 참전하는 회원국의 군사력이나 원조는 미국의 통일사령부를 통해 이루어졌다.⁵⁵ 6월 25일 이후 안보이사회에서 북한의 위반행위에 대해 결의문을 채택함으로써 국제연합군은 6·25전쟁에 참전했다.⁵⁶ 국제연합의 존재는 한국의 국제적 탄생과 생존에 결정적이었다.

V. 샌프란시스코평화조약: '코리아 독립'의 의미

당시의 시대정신은 전쟁 문제에 비해, 식민 문제를 둘러싼 관념과 해법이 취약했다. 1946년부터 1948년까지 이어진 극동국제군사재판(도쿄재판)은 1928년부터 시작된 일본의 전쟁 행위를 심리한 것이었기 때문에 1910년 한국병합조약은 쟁점이 아니었다. 이 재판이 아시아의 식민 문제를 고려하지 않았다는 지적은 맞지만, 중요한 점으로서 극동국제군사재판의 판결문에 따르면, 1928년 이전에 일본이 “코리아”를 병합한 것은 “일본이 인수한 의무와 취득한 권리(Obligations Assumed and Rights Acquired by Japan)”로서 인정된 바 있다.⁵⁷ 제국주의 국가가 해체되어도 식민지 정당화를 의미하는 식민주의(colonialism)는 심리 대상이 아니었다.

이승만 정권은 샌프란시스코평화조약에서 일본의 전후처리 문제와 더불어

55 United Nations Security Council, “Resolutions adopted by the Security Council in 1950,” <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-1950> (검색일: 2023.9.29).

56 당시 거부권을 가진 소련은 중국(중화민국과 중화인민공화국)의 대표문제를 둘러싸고 중화민국에 항의하기 위해 1월부터 안보이사회에 불참했다고 볼 수 있으나, 북한의 전쟁수행을 지원하는 스탈린(Joseph Stalin)의 전략적 외교 수단이었다. 오충근, 2001, 「한국전쟁과 소련의 유엔 안전보장이사회 결석: 허사로 끝난 스탈린의 '실리' 외교」, 『한국정치학회보』 35집 1호.

57 김승배, 2019, 「해방과 전후의 한·일관계: 1945년 직후의 인식적 괴리」, 『아세아연구』 제62권 2호, 119~120쪽.

어 식민 문제를 다루는 것을 목적으로 평화조약 서명 자격을 위한 외교활동을 펼쳤지만, 한국에 서명 자격은 부여되지 않았다.⁵⁸ 사실 한국의 참여 여부에는 영미 간의 정치적 이해관계가 있었다. 일본에 공식적으로 선전포고한 사실이 확인되지 않았거나 불명확한 국가들이 있어도 평화조약에 서명할 수 있었다. 당초 미국은 한국의 대일 교전 자체에 부정적이었지만, 자유 진영에 속한 한국의 평화회의 참여를 긍정적으로 생각했다. 단, 일본의 식민지 지배책임을 논의할 계획은 없었다. 식민지 보유 국가인 영국은 자국의 식민지에 영향을 끼친다는 이유로 식민지였던 한국의 평화회의 참가를 거부했다. 영국의 강력한 반대로 미국은 한국의 평화회의 참가 방침을 전환했다. 또한 영국은 중화인민공화국과 무역 관계가 있었고, 미국은 반공의 입지에서 중화인민공화국이 아닌 장제스의 중화민국의 참여를 고려했기 때문에 중국 대표를 둘러싸고 갈등이 있었다. 결국 영미 양국은 두 개의 중국을 참가시키지 않기로 했다. 한국의 평화회의 참여는 두 개의 중국을 자극하게 되는 결과를 초래하기 때문이었다.⁵⁹ 한국의 평화회의 참가 문제는 식민 문제와 두 개의 중국 문제가 복합적으로 작용했다.

6·25전쟁 와중인 1951년 9월에 서명된 샌프란시스코평화조약은 국제연합헌장과 연계성을 가지고 있다. 샌프란시스코평화조약 전문에는 “일본은 국제연합 가맹을 신청하고, 모든 경우에 따라 국제연합헌장의 원칙을 준수”함이 규정되었다. 1945년 6월에 채택된 국제연합헌장은 샌프란시스코시에 있는 전쟁기념관(War Memorial Opera House)의 허브스트 극장(The Herbst Theatre)에서 서명되었다. 6년 후인 1951년 9월 4일부터 8일까지 샌프란시스코평화회의가 개최되었는데, 샌프란시스코평화조약도 같은 장소에서 서명되었다. 평화회의 첫날에 샌프란시스코 시장(市長) 엘머 로빈슨(Elmer Robinson)은 “6년 전에 샌프란시스코시에서, 바로 이 건물에서 국제연합이 전쟁

58 자세한 과정은 정병준, 2022, 「샌프란시스코평화조약의 한반도관련 조항과 한국정부의 대응」, 파주: 경인문화사 참고.

59 金民樹, 2002, 「対日講和と韓国参加問題」, 『國際政治』 第131号, 134~143쪽.

의 공포와 가혹한 유혈 후, 전 세계의 평화에 대한 희망 속에서 탄생했다”고 했고, “태평양 방향에 대한 미국의 전통적인 문호”인 샌프란시스코에서 일본과의 평화조약이 체결되는 것은 극히 적절하다고 말했다.⁶⁰ 국제연합헌장이 채택된 샌프란시스코시의 권위는 샌프란시스코평화조약을 뒷받침했다.

일반적으로 샌프란시스코평화조약은 일본에 대해 관대한 평화조약이라는 평가가 있고, 동아시아 냉전 구조를 공고화시켰다는 견해, 그리고 1945년 이후 동아시아 영토 문제의 요인으로 간주된다.⁶¹ 다만, 한편으로 샌프란시스코평화조약에 규정된 영토 조문은 일본이 과거에 수행했던 조약 체계의 효과를 취소시킨 소급력(retroactivity)이 있었다. 특히 카이로선언에 있었던 내용들은 샌프란시스코평화조약을 통해 최종적으로 법문화(法文化)되었다.

첫째, 샌프란시스코평화조약은 1919년 일본의 베르사유체제를 부정했다. 제1차 세계대전 전승국이었던 일본은 5대국 일원으로서 국제연맹규약 제22조에 규정된 위임통치를 실시하는 수임국이 되었으나, 샌프란시스코 평화조약 제2조 (d)에서 일본은 “국제연맹의 위임통치 제도에 관련하는 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기”하게 되었다.

둘째, 중국 관련 조문이다. 아시아·태평양전쟁에서 중국은 전승국의 자격이 부여되었으나, 중화민국 및 중화인민공화국은 샌프란시스코평화회의에 초대받지 못했다. 그럼에도 샌프란시스코평화조약 제2조 (b)에는 “일본국은 타이완 및 평후제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”고 규정되었다. 물론 이러한 영토의 귀착점이 중화민국인지, 아니면 중화인민공화국인지는 애매했으나, 카이로선언의 내용은 최종적으로 샌프란시스코 평화조약을 통해 명문화되었다.

셋째, 한국 관련 조문이다. 카이로선언의 내용은 샌프란시스코평화조약

60 United States Department of State, 1951, *Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace with Japan*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 27~28.

61 독도를 포함해 샌프란시스코평화조약에 관해서는 많은 연구성과가 있지만, 일례로서 도시환 편, 2022, 『샌프란시스코강화조약 70년의 역사와 과제』, 서울: 동북아역사재단이 있다.

제2조 (a) “Japan recognizing the independence of Korea, …”라는 문구와 무관하지 않았을 것이다. 우선 ‘Korea’란 무엇인가? 샌프란시스코평화조약의 정식 언어는 영어, 프랑스어, 스페인어, 그리고 일본어이다. 영어판에서는 “Korea”(코리아), 일본어판에서는 “朝鮮”(조선)으로 규정되었다. 한편 한국어로 말하자면, 한국 학계 일각에서는 ‘한국’으로 번역할 경우가 있지만, 정확하게는 ‘한반도’라는 명칭으로서 포착함이 타당할 것이다. 1945년 이전에 한인들이 인식했던 한국은 1945년 이후부터 분단 과정에 돌입했고, 1948년 대한민국이 위치한 한반도는 6·25전쟁 와중에 있었다.

평화조약 작성 과정인 1949년 10월 미국 국무성의 평화조약 초안에는 “일본이 권리, 권한을 포기하는 코리아”라고 나왔다. 장래 대한민국이 “코리아” 전체를 통일할 것을 원했던 국무성은 “코리아”를 국가명의 의미로 사용했다. 또한 1949년 12월 국무성이 작성한 평화조약 초안에는 평화조약 체결 국가의 리스트가 있었는데, “코리아”를 국가명으로 했다. 1950년 4월, 샌프란시스코평화조약 작성의 실무자로서 덜레스가 국무성고문에 취임하자 평화조약의 내용은 점차 구체화되어 갔지만, 덜레스 주도하의 초안에도 “코리아”라고 표시되어 있었다. 1951년 초에 덜레스는 “코리아”의 공산화 가능성을 우려하기도 했다.⁶² 6·25전쟁의 정세가 불명확한 가운데 작성된 평화조약안은 결국 한국과 북한 중에서 어느 쪽의 독립을 의미하는지 미확정이었다고 한다.⁶³ “코리아”가 국가 명칭인지, 아니면 지역 명칭인지 불명확했다는 것이다.⁶⁴

한편 일본은 1951년 4월 미국과의 평화조약을 위한 교섭 과정에서 “한국

62 Kimie Hara, 2007, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, London; New York: Routledge, pp. 29~36.

63 波多野澄雄, 2013, 「サンフランシスコ講和体制: その遺産と負債」, 波多野澄雄 編, 『日本の外交 第2巻 外交史 戦後編』, 東京: 岩波書店, 36쪽.

64 하라(Kimie Hara)에 따르면 덜레스는 의도적으로 명확하게 규정하지 않았다고 주장한다. 덜레스는 일본 내에 미군기지의 설치를 목표로 했는데, 일본과 미국 이외의 나라 사이에 갈등의 씨앗을 의도적으로 남기고, 미국에 대한 일본의 내셔널리즘 고양을 회피하는 전략을 취했다는 것이다. Kimie Hara, 2007, *op. cit.*, pp. 42~43.

은 해방 민족이며 일본에 대해서는 평화조약으로 비로소 독립 국가가 되는 것"이라고 했다. "평화조약에는 조선(朝鮮)에 대한 모든 권리, 권원, 및 청구권을 포기한다는 것 외, 한국(韓國)의 독립을 승인한다는 문구를 삽입하여, 이리하여, 일본과의 관계에 있어 법적으로 독립 국가가 된 것을 규정"함을 요청했다.⁶⁵ 일본은 1910년 한국병합조약으로 한국을 법적으로 편입했기 때문에, 한반도에서 한국이 독립한다는 것은 샌프란시스코평화조약을 통해 실천되는 문제라고 인식했다.⁶⁶

미국의 1951년 5월 평화조약 초안에서는 일본이 "코리아의 주권(sov-erignty)과 독립(independence)에 관해 국제연합의 주도 또는 주도하에 취해질 모든 조치들을 인정하고 존중하는 데 동의한다"고 규정되었다.⁶⁷ 다만, 주권이란 어떤 지역이 아니라 국가가 가질 수 있는 것이다. 실제로 1947~1948년 국제연합에서 논의된 것은 '코리아의 독립문제'였으며, 코리아, 즉 한반도 내에서 유일한 합법정부를 가진 대한민국이 국제적 승인을 받았다. 이후 평화조약 초안에서 '주권'은 나오지 않았고 '독립'만이 최종적으로 평화조약에 규정되었다.

샌프란시스코평화조약에 대한 조문 해석은 '있는 그대로의 해석'이 우선 시되지만, 조약 체결 당사자가 사용하는 특정 용어의 의미에 대해서도 고려할 필요가 있다.⁶⁸ 한반도 아니면 한국(대한민국)이라는 명칭과 실체의 문제는 평화조약 작성의 실무자였던 딜레스의 언급을 통해 추출할 수 있다. 그는 9월 5일 평화회의에서 샌프란시스코평화조약의 의미를 연설했는데, "코리아는 1905년부터 일본의 통제하에 있었다(Korea, under Japanese control since

65 外務省, 2007, 「韓國政府の平和條約署名問題に關するわが方見解」, 『日本外交文書: サンフランシスコ平和條約 対米交渉』, 東京: 外務省, 413~415쪽.

66 김승배, 2023, 「요시다 시게루(吉田茂)의 인식 논리: 국제, 국제, 한국」, 『한국동양정치사상사연구』 제22권 2호, 89~90쪽.

67 "Draft Japanese Peace Treaty: Revised of May 3, 1951," 이석우 편, 2006, 『대일강화조약 자료집』, 서울: 동북아역사재단, 213쪽.

68 「조약법에 관한 비엔나협약」, 외교부 국제법률국 편, 2016, 앞의 책, 214쪽.

1905)”고 언급했고, 평화조약 제2조가 포츠담선언 제8항에 규정된 일본의 주권 영역을 구체화한 것이라고 말했다.⁶⁹ 포츠담선언은 카이로선언 이행을 포섭했기 때문에, 카이로선언·포츠담선언은 샌프란시스코평화조약과 연계했다고 보아야 할 것이다.⁷⁰ 그리고 덜레스는 “대한민국(Republic of Korea)은 코리아(Korea)가 일본과 전쟁하지 않았다는 이유만으로 평화조약에 서명하지 않는다”고 했다. 이어서 덜레스는 “코리아는 불행하게도 반자유(half free), 반독립(half independent)”에 있다고 했고, “이 조약에 따라 연합국은 코리아를 위해 코리아의 독립에 대한 일본의 공식적 승인과 코리아(Korea)에 있는 일본 재산의 상당 부분을 대한민국(Republic of Korea)에 귀속시키는 것에 일본의 동의를 획득한다”고 했다.⁷¹ 코리아에 있는 일본의 재산 문제에 대해서도 “코리아(Korea)”와 “대한민국(Republic of Korea)”을 구별했다.

이러한 언급은 1948년 12월 한반도에서 유일한 합법정부로서 대한민국이 주권을 가진 국가라는 인식을 기반으로 한 것이었다. 1945년부터 1952년까지 주권이 정지된 일본과 달리, 대한민국은 일본에 앞서 1948년 국제연합을 통해 한반도의 유일한 합법정부로서 국제적 승인을 얻어 국제사회에 등장했다는 사실이 중요하다. 샌프란시스코평화조약이 일본의 주권을 회복시킨다면, 주권국가 일본은 이제 1948년에 주권을 가지게 된 국가들을 인정할 수 있는 자격이 생긴다는 것이다. 즉, 연합국이 아닌 ‘일본’이 한반도의 독립을 인정해야 한다는 것이다. 다시 말해, 샌프란시스코평화조약은 주권을 회복한 일본에 대해 ‘사후적으로’ 대한민국이 아닌, 한반도의 독립, 즉

69 United States Department of State, 1951, *op. cit.*, p. 79.

70 비록 덜레스는 평화회의 연설에서 카이로선언을 언급하지는 않았지만, 그가 1950년에 출간한 *War or Peace*(전쟁 또는 평화)에서는 카이로선언을 통해 “코리아”에는 “적절한 시기”에 독립이 결정되었다고 했다. 이어서 그는 알타회담에서 코리아는 “비공식적이었으나 신탁통치”가 가결되었지만, 미소 간의 의견 불일치에 따라 국제연합 위원회는 한반도에 조사단을 파견했고, 북한의 소련 지역(the Soviet Zone of North Korea)에 들어가지 못한 결과, 남부(South)에서만 선거가 이루어졌다고 했다. 그 결과 탄생한 “남한 정부(South Korean government)”가 한반도(Korea)에서 유일한 “합법정부(lawful)”라고 했다. 그는 국제연합의 “힘(power)”을 보여 준 “실례(illustration)”라고 했다. John Foster Dulles, 1950, *War or Peace*, New York: Macmillan, pp. 46~48.

71 United States Department of State, 1951, *op. cit.*, pp. 84~85.

분리에 대해 일본이 받아들여야 하는 국제적 규범을 부과했다.⁷² 샌프란시스코평화조약은 소급적으로 1905년 을사늑약 또는 1910년 한국병합조약의 법규범을 취소시킨 기능이 없지 않았다.

VI. 결론

1914~1952년까지의 장기 거시사는 1945년을 전환점으로 하는 근대사와 현대사의 경계선을 넘어 사물의 연속적 변천을 보여 준다. 한국의 광복 운동이나 외교활동은 변동하는 국제정치를 인지하면서 전개되었다. 물론 한국의 위상은 국제정치가 크게 영향을 끼쳤지만, 역설적으로 국제정치의 변동, 국제질서의 혼돈, 국제주의의 한계 양상은 한국의 위상을 통해 조명할 수 있다. 그것은 국제연맹을 중심으로 한 베르사유체제에 의한 한국 봉인, 아시아·태평양전쟁 발발에 따른 한국 등장, 국제연합에 의한 대한민국의 국제적 승인, 그리고 샌프란시스코평화조약을 통해 연합국은 주권이 회복되는 일본에 대해 한반도 분리를 확인시켰다는 과정이었다.

제1차 세계대전이 발발하자 한인 중에서는 일본과 대결 구도에 있었던 독일의 지지하는 자도 있었다. 독일의 승리는 일본의 패전을 의미하고, 패전국의 식민지가 해방될 가능성이 있었기 때문이었다. 그러나 영국과 일본의 진영에 미국이 참전했고, 그 전승국 미국이 전후질서를 주도했다. 이러한 국제주의적 조류 속에서 대한제국의 '대한'을 계승한 대한민국 임시정부가 탄생했고, 국제연맹 가맹을 천명했다. 1919년 베르사유체제의 형성은 식민지 획득 경쟁을 부정했다는 점에서 제국주의의 팽창을 부분적으로 종료시켰고, 제국주의 국가들은 새로운 식민지 확대의 정당성을 잃었다. 그러나 제국주의적 성향이 있는 전승국들은 1919년 이전부터 유지하고 있던

72 김승배, 2017, 「명칭의 국제정치학: 샌프란시스코평화조약과 한·일관계를 중심으로」, 『한국정치학회보』 51집 2호, 208쪽.

자신들의 식민지를 해체하지 않았다. 베르사유체제는 더 이상의 식민지 획득을 허용하지 않았으나, 제국들이 가지고 있는 식민지를 기정사실로 추진했다. 다자적 베르사유체제는 한국의 독립 지향을 ‘봉인’했다.

두 번째의 세계대전은 이러한 체제를 흔들었고, ‘봉인’된 한국의 위상을 ‘등장’시켰다. 전쟁이란 일어나면 안 되겠지만, 전쟁 발발이 한국의 위상에 크게 영향을 끼친 것은 사실이다. 1937년 중일전쟁, 1939년 제2차 세계대전, 그리고 1941년 태평양전쟁이라는 복합연쇄전쟁의 소용돌이 속에서 전 시선언들이 선포되었다. 국제연맹을 대체하는 국제연합 창립을 암시한 대서양헌장은 새로운 국제적 규범을 나타냈고, 한국의 외교활동도 이에 초점을 맞추었다. 카이로선언은 미국, 영국, 중국 각자 전후질서를 구상하고 있었기 때문에 복합적인 의도와 타협을 내포했다. 특히 ‘적절한 시기’라는 문구는 한인들의 의심과 비판을 초래했다. 또한 카이로선언은 다른 항목에 비해 한국이 언제부터 일본의 지배하에 놓여 있었는지, 시기를 명시하지 않았다. 그리고 이미 미국은 신탁통치를 구상하고 있었다. 이는 세계대전 이후의 세력권 확보의 장치이기도 했다. 그럼에도 일본이 대동아공영권을 내세우는 가운데 카이로선언에서의 한국 등장은 일본과 다른 민족공동체의 존재를 국제사회에 알린 것이었다.

1945년에 복합연쇄전쟁은 종료했지만, 국제적 식민지 체제가 즉시 붕괴하지는 않았다. 국제연합헌장에는 문명사적인 문구는 없었으나, 일부 국제연맹규약의 정신을 계승하기도 했고, 적국조항에서 알 수 있듯이 패전국에서 분리되는 지역은 신탁통치하에 편입되는 규범을 제시했다. 그럼에도 해방된 한반도에 신탁통치가 실시되지 않았던 것은 반탁운동과 더불어 미국과 소련을 맹주로 하는 대립 구도화가 실제로 한반도를 중심으로 구현되었다는 점에 있었고, 한반도에서도 남한과 북한의 세력 구도가 가시화되었다는 냉전의 영향과 무관하지 않았다. 이러한 상황 속에서 비록 1910년 이전의 영토는 아니었지만, 국제연합은 결의안을 통해 남한 지역에서 선거를 관리했고 그 결과 대한민국은 주권을 선포했다. 이어서 국제연합은 한반도 유일한 합법정부로서 대한민국을 국제적으로 ‘승인’했다. 국제공산주의 결집

으로 북한은 6·25전쟁을 일으켰지만, 이를 막은 것 역시 국제연합군이었고 한국의 국가 생존을 지탱했다.

1947년 국제연합에 이관된 코리아의 독립문제를 거쳐 1948년에 대한민국이 탄생했지만, 1904년 한일의정서부터 1910년까지의 일본에 의한 강압적인 조약 체계는 아시아·태평양전쟁을 공식적으로 마감하기 위해 연합국이 일본에 부여한 샌프란시스코평화조약으로 종료되었다. 이 평화조약은 일본의 1930~1940년대 침략행위뿐만 아니라 19세기 말 동아시아의 상황까지 거슬러 올라가 과거에 일본이 획득한 영토를 변경했다. 무엇보다 카이로선언의 내용은 물론 이를 보완한 포츠담선언은 샌프란시스코평화조약이라는 법적 국제조약을 통해 최종형태로서 귀착했다. 평화조약 작성 과정에서 '코리아'는 한때 국가명으로 고려되었지만, 결론적으로 평화조약 제2조에 규정된 '코리아(조선)'란 한반도를 의미하게 되었다. 1948년에 주권국가가 된 한국과 달리, 샌프란시스코평화조약은 주권이 정지된 상황이었던 일본에 대해 한반도의 독립, 즉 분리를 인정해야 하는 규범을 부과했다.

참고문헌

- 고정휴, 2003, 「태평양전쟁기 미국의 대한민국임시정부에 대한 인식과 불승 인정책」, 『한국근현대사연구』 제25집.
- 국사편찬위원회, 1998, 『資料大韓民國史 8』, 과천: 국사편찬위원회.
- _____, 1998, 『資料大韓民國史 9』, 과천: 국사편찬위원회.
- _____, 2007, 『대한민국임시정부자료집 16: 외교부』, 과천: 국사편찬위원회.
- _____, 2008, 『대한민국임시정부자료집 23: 대유럽 외교 I』, 과천: 국사편찬위원회.
- 김명섭·김석원, 2009, 「김구와 이승만의 지정인식: 일제강점기를 중심으로」, 『한국정치학회보』 제43집 제3호.
- 김명섭·박재원, 2021, 「제1차 세계대전 전후 하와이 대한인 독립운동: 이승만과 박용만을 중심으로」, 『국제정치논총』 제61집 4호.
- 김승배, 2017, 「명칭의 국제정치학: 샌프란시스코평화조약과 한·일관계를 중심으로」, 『한국정치학회보』 제51집 제2호.
- _____, 2017, 「존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 신념과 한·일관계의 양가성」, 『국제정치논총』 제57집 2호.
- _____, 2019, 「해방과 전후의 한·일관계: 1945년 직후의 인식적 괴리」, 『아세아연구』 제62권 2호.
- _____, 2023, 「요시다 시게루(吉田茂)의 인식 논리: 국제, 국제, 한국」, 『한국동양정치사상사연구』 제22권 2호.
- 김용신, 2018, 「장개석 국민정부의 미국 편승 전략과 한국의 독립 문제, 1942-1945」, 『사회과학논집』 제49집 1호.
- 도시환 편, 2022, 『샌프란시스코강화조약 70년의 역사와 과제』, 서울: 동북아역사재단.
- 박홍순, 2004, 「한국전쟁과 UN의 개입(1950): 과정과 배경」, 강성학 편, 『유엔과 한국전쟁』, 서울: 리북.
- 배경한, 2014, 「카이로회담에서의 한국문제와 蔣介石」, 『역사학보』 제224집.
- 백범학술원, 2005, 『白凡 金九先生の 편지』, 과주: 나남출판.
- 신규식 지음, 민병하 옮김, 1974, 『韓國魂』, 서울: 博英社.
- 오충근, 2001, 「한국전쟁과 소련의 유엔 안전보장이사회 결석: 허사로 끝난 스탈린의 '실리' 외교」, 『한국정치학회보』 35집 1호.

- 외교부 국제법률국 편, 2016, 『개정판 국제법기본법규집』, 서울: 외교부 국제법률국.
- 이석우 편, 2006, 『대일강화조약 자료집』, 서울: 동북아역사재단.
- 이완범, 2022, 「미국 루스벨트 행정부의 전후 한반도 신탁통치 구상 형성: 그 이상과 현실, 1939~1943」, 『한국독립운동사연구』 제78집.
- 이형식, 2018, 「'내파(內破)'하는 '대동아공영권': 동남아시아 점령과 조선통치」, 『史叢』 93호.
- 장인성·김태진·이경미, 2014, 『근대한국 국제정치관 자료집: 제2권 제국-식민지기』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 정병준, 2022, 『샌프란시스코평화조약의 한반도관련 조항과 한국정부의 대응』, 과주: 경인문화사.
- 조덕천, 2014, 「카이로회담의 교섭과 진행에 관한 연구」, 『한국근현대사연구』 제70집.
- 조병욱, 1949, 『特使 유·엔 紀行』, 서울: 서울신문사출판국.
- 최영호, 2013, 「카이로선언의 국제정치적 의미」, 『영토해양연구』 제5권.
- 최철영, 2010, 「미국의 UN참여법과 미국의 6·25전쟁 참전의 합법성문제」, 『미국헌법연구』 제21권 3호.
- 한서영, 2021, 「미일전쟁 시기 이승만의 연설활동과 공공외교, 1941-1945」, 『국제정치논총』 제61집 3호.
- 한시준, 2014, 「카이로선언과 대한민국 임시정부」, 『한국근현대사연구』 제71집.
- 池上大祐, 2014, 『アメリカの太平洋戦略と国際信託統治: 米務省の戦後構想 1942-1947』, 東京: 法律文化社.
- 外務省, 2007, 『日本外交文書: サンフランシスコ平和条約 対米交渉』, 東京: 外務省.
- 金民樹, 2002, 「対日講和と韓国参加問題」, 『国際政治』 第131号.
- 高原秀介, 2006, 『ウィルソン外交と日本: 理想と現実の間 1913-1921』, 東京: 創文社.
- 長田彰文, 2018, 「カイロ宣言の作成過程と朝鮮問題の変容」, 『上智史学』 63号.
- 奈良岡聰智, 2014, 「参戦外交再考: 第一次世界大戦の勃発と加藤高明外相のリーダーシップ」, 戸部良一 編, 『近代日本のリーダーシップ: 岐路に立つ指導者たち』, 東京: 千倉書房.
- 波多野澄雄, 1995, 「重光葵と大東亜共同宣言: 戦時外交と戦後構想」, 『国際政

治』 109号.

_____, 2013, 「サンフランシスコ講和体制: その遺産と負債」, 波多野澄雄編, 『日本の外交 第2巻 外交史 戦後編』, 東京: 岩波書店.

Ambrosius, Lloyd E., 1991, *Wilsonian Statecraft: Theory and Practice of Liberal Internationalism during World War I*, Wilmington: SR Books.

Borgwardt, Elizabeth, 2005, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Cobban, Alfred, 1969, *The Nation State and National Self-Determination*, New York: Crowell.

Dulles, John Foster, 1950, *War or Peace*, New York: Macmillan.

Hara, Kimie, 2007, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, London; New York: Routledge.

Kedourie, Elie, 1993, *Nationalism*, Oxford, UK: Blackwell.

Kim, Kyu-sik, 1970, "The Asiatic Revolutionary Movement and Imperialism," in Dae-sook Suh, *Documents of Korean Communism, 1918-1948*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Loke, Beverley, 2013, "Conceptualising the Role and Responsibility of Great Power: China's Participation in Negotiations toward a Post-Second World War Order," *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 24, Issue 2.

Manela, Erez, 2007, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford; New York: Oxford University Press.

Mazower, Mark, 2009, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton: Princeton University Press.

Shaw, Albert, 1918, *President Wilson's State Papers and Addresses*, New York: Geroge H. Doran.

Smuts, Jan Christian, 1918, *The League of Nations: A Practical Suggestion*, London: [s.n.].

Strachan, Hew, 2003, *The First World War*, New York: Viking.

Trachtenberg, Marc, 2006, *The Craft of International History: A Guide to Method*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

United Nations Department of Public Information, 2014, *United Nations Department of Public Information*, New York: United Nations Department of Public Information.

United States Department of State, 1951, *Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace with Japan*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

_____, 1961, *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943*, Washington: United States Government of Printing Office.

『동아일보』, 1945.12.30.

국사편찬위원회, 「자료로 본 한국사」, http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?levelId=hm_143_0010.

アジア歴史資料センター, 「今次戦争ノ呼称並ニ平戦時ノ分界時期等ニ関スル件」, <https://www.jacar.archives.go.jp/das/meta/A06050925000>

アジア歴史資料センター, 「大東亜共同宣言」, <https://www.jacar.go.jp/learning/term/text.html?cno=Y50C200084>.

国立公文書館デジタルアーカイブ, 「大東亜戦争終結ニ関スル詔書・御署名原本・昭和二十年・詔書八月十四日」, <https://www.digital.archives.go.jp/file/1744405.html>.

国立国会図書館-史料に見る日本の近代, 「講和ニ関スル方針」, http://www.ndl.go.jp/modern/img_1/055/055-0091.html.

Library of Congress, “Speech by Franklin D. Roosevelt, New York (Transcript),” https://www.loc.gov/resource/afc1986022.afc1986022_ms2201/?st=text.

The Avalon Project: Yale University Library, “Interim Meeting of Foreign Ministers of the United States, the United Kingdom, and the Union of Soviet Socialist Republics, Moscow, December 16-26, 1945,” http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade19.asp.

The Avalon Project: Yale University Library, “The Berlin (Potsdam) Conference, July 17-August 2, 1945,” https://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade17.asp.

United Nations Digital Library, “112(II): The problem of the independence of Korea (14 November 1947),” <https://digitallibrary.un.org/record/667165>.

United Nations Digital Library, “195(III): The problem of the independent of Korea (12 December 1948),” <https://digitallibrary.un.org/record/210026>.

United Nations Security Council, “Resolutions adopted by the Security Council in 1950,” <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-1950>.

국문초록

1914~1952년까지의 장기 거시사는 1945년을 전환점으로 하는 근대사와 현대사의 경계선을 넘어 사물의 변천을 보여 준다. 대한제국의 주권 상실 이후, 한국의 광복운동이나 외교활동은 변동하는 국제정치를 인지하면서 전개되었다. 물론 국제정치의 권력구조는 한국에 크게 영향을 끼쳤지만, 역설적으로 국제정치의 변동, 국제질서의 혼돈, 국제주의의 한계 양상은 한국의 위상을 통해 조명할 수 있다. 그것은 국제연맹을 중심으로 한 베르사유체제에 의한 봉인, 아시아·태평양전쟁 발발에 따른 등장, 국제연합에 의한 국제적 승인, 그리고 연합국이 일본에 부여한 샌프란시스코평화조약에 의한 한국병합조약의 사후적 해제였다.

첫째, 국제주의를 기반으로 창립한 20세기 국제연맹의 존속기와 국제연합의 창립기에는 제국주의적 성향이 있는 영토 지배 체계가 작동했다. 국제연맹규약은 제1차 세계대전 전승국이 가지고 있는 식민지 보유를 추인했다. 한편 국제연합헌장은 국제연맹규약의 위임통치에 비해 문명사관적 문구는 없었지만, 헌장에는 적국(일본)에서 분리되는 지역에 신탁통치를 실시하는 점을 예시(豫示)했다. 둘째, 그럼에도 반탁운동과 냉전의 격화에 따라 코리아(한반도) 독립문제는 국제연합에 이관되었고, 결국 남한은 한반도의 유일한 합법정부인 대한민국으로서 국제적 승인을 얻었다. 비록 대한제국이 통치한 영토를 완전히 회복하지는 못했지만, 국제연합군은 국제공산주의 세력을 막았고, 한국의 주권을 수호했다. 셋째, 아시아·태평양전쟁 와중에 공표된 카이로선언은 '적절한 시기'라는 문구가 드러낸 바와 같이 미국, 영국, 중국의 복합적인 의도가 작용한 결과물이었지만, 한국이 대동아공영권에 포섭되지 않는 다른 민족공동체로서 부각했다. 이러한 아시아·태평양전쟁 시기 당시 한국의 위상은 이 전쟁을 공식적으로 마감시키고 법적 구속력을 가진 샌프란시스코평화조약을 통해 최종적으로 법문화되었다. 이는 1948년에 국제적 승인을 얻은 한국과 달리, 주권이 정지되어 있었고, 이제 주권이 회복되는 일본에 대해 한반도(코리아, 조선)의 독립, 즉 분리를 인

정시킨 것이었다. 1948년 국제사회에서 한반도 독립문제가 결의된 결과 주권국가 한국이 탄생했다면, 샌프란시스코평화조약은 사후적으로 일본에 대해 1910년 한국병합조약의 법체계 해체를 부여했다.

〈주제어〉

국제연맹, 베르사유체제, 카이로선언, 국제연합, 샌프란시스코평화조약
(샌프란시스코강화조약)

ABSTRACT

The Changes in International Politics and the Status of "Korea," 1914-1952: International Organizations, Wartime Declarations, and the San Francisco Peace Treaty

Kim, Soong Bae

(Assistant Professor, Pukyong National University)

The long-term macro history from 1914 to 1952 shows the change of things across the borderline between modern and contemporary histories, with 1945 as the turning point. After the loss of sovereignty of the Korean Empire (*Daehan Jeguk*), Korea's liberation movement and diplomatic activities developed while recognizing the changing international politics. Of course, the power structure of international politics greatly affected Korea, but paradoxically, the changes in international politics, the chaos of international order, and the aspect of the mixture of imperialism and internationalism can be illuminated through Korea's status.

The long-term macro history from 1914 to 1952 shows the change of things across the borderline between modern and contemporary histories, with 1945 as the turning point. After the loss of sovereignty of the Korean Empire, Korea's liberation movement and diplomatic activities took place while recognizing the changing international politics. Of course, the power structure of international politics has had a great impact on Korea, but paradoxically, the changes in international politics, the chaos of international order, and the limitations of internationalism can be illuminated through Korea's status.

First, in the 20th century, during the continuation of the League of Nations, which was founded based on internationalism, and the early days of the United Nations, a territorial domination system with imperialistic tendencies was in operation. The Covenant of the League of Nations ratified the colonial holdings of the victorious countries of World War I. On the other hand, the Charter of the United Nations indicated that trusteeship would be executed in areas that would be separated from the enemy country (Japan), although it did not have any phrase from the viewpoint of the history of civilization, unlike the mandatory rule in the Covenant of the League of Nations. Second, nevertheless, the issue of Korea's independence was transferred to the United Nations as the anti-trusteeship movement and the Cold War intensified, and eventually, South Korea gained the international approval as the Republic of Korea, the only legitimate government on the Korean Peninsula. Although the territory that had been ruled by the Korean Empire could not be completely recovered, the United Nations Forces blocked international communist forces and protected the ROK's sovereignty. Third, the Cairo Declaration,

promulgated in the midst of the Asia-Pacific War, was the result of the action of the complex intentions of the United States, Britain, and China, as revealed by the phrase “in due time.” However, Korea stood out as a different ethnic community that was not included in the Greater East Asia Co-Prosperity Sphere. The wartime status of Korea as such was finally codified through the San Francisco Peace Treaty, which officially ended the Asia-Pacific War and was legally binding. This recognized the independence, that is, the separation of the Korean Peninsula (Korea; 朝鮮) from Japan, whose sovereignty was just being restored, unlike the Republic of Korea, which gained international approval in 1948. Whereas the issue of Korea’s independence was resolved in the international community in 1948, the San Francisco Peace Treaty *ex post facto* granted Japan the dissolution of the legal system of the 1910 Korea-Japan Annexation Treaty.

Keywords

League of Nations, Versailles System, Cairo Declaration, United Nations, San Francisco Peace Treaty

자료소개



- **이성환** | 독도영유권 관련 태정관지령 자료에 대한 법리적 검토
- **석주희** | 「시마네현 지역신문의 ‘다케시마 보도’ 전체조사보고서」 증보판에 대한 비판적 검토



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

독도영유권 관련 태정관지령 자료에 대한 법리적 검토

이성환 중국 광저우이공학원 교수

- I. 한국의 국경/영토 문제
- II. 울릉도쟁계와 한일 간의 국경획정: 일본의 독도 배제
- III. 메이지 정부의 '1699년 합의' 승계: 근대적 권원으로서의
태정관지령
- IV. 태정관지령의 국제법적 평가
- V. 일본에서의 태정관지령 연구
- VI. 소결: 독도문제의 원점으로서의 1699년 합의와 태정관
지령

I. 한국의 국경/영토 문제

한국의 국경/영토는 언제 확정되었으며, 그 범위는 어디까지일까. 17세기 이전 한국은 북방에서는 중국과의 사이에 국경이 명확하지 않았으며, 동쪽 섬들에 대해서는 영유가 다소 애매한 상태에 있었다. 이러한 상황에서 1693년 울릉도에서 조업을 하고 있던 안용복이 일본으로 납치되는 사건이 발생하고, 일본과 조선 사이에는 울릉도와 독도영유권을 둘러싸고 치열한 외교교섭이 전개되었다(울릉도쟁계, 일본에서는 죽도일건(竹島一件)이라 함). 그 결과 1699년(숙종 25) 조선과 일본 사이에 일종의 외교적 합의(1699년 합의)¹가 성립하여 독도와 울릉도가 조선 땅으로 인정되었다. 한편 북방지역에서는 압록강과 두만강을 사이에 두고 조선과 청국인의 범월문제가 빈발하자 1712년(숙종 38) 백두산정계비를 건립하여 양국의 국경을 명확히 하였다. 정계비에는 동쪽은 토문강을, 서쪽으로는 압록강을 국경으로 한다(東爲土門 西爲鴨綠)고 기록되어 있다.

이상의 과정을 통해 조선과 중국 사이에는 압록강-백두산정계비-토문

* 이 글은 아래의 필자 논문을 중심으로 재구성한 것이다. 이성환·송휘영·오카다 다카시, 2016, 「일본 태정관과 독도」, 지성인; 이성환, 2013, 「태정관과 ‘태정관지령’은 무엇인가?—독도문제와 관련하여—」, 『독도연구』 20호; 이성환, 2016, 「태정관지령과 샌프란시스코 조약의 관련성에 대한 검토—독도영유권 문제와 관련하여—」, 『독도연구』 제21호; 이성환, 2017, 「일본의 태정관지령과 독도편입에 대한 법제사적 검토」, 『國際法學會論叢』 제62권 3호; 이성환, 2017, 「朝日/韓日국경조약체제와 독도」, 『독도연구』 제23호; 이성환, 2018, 「독도문제 연구에 대한 주요 쟁점 검토—도해금지령과 태정관지령을 중심으로—」, 『독도연구』 제25호; 이성환, 2019, 「태정관 지령을 둘러싼 논의의 재검토 최철영, 유미림, “1877년 태정관 지령의 역사적·국제법적 쟁점 검토”에 대한 반론」, 『國際法學會論叢』 제64권2호; 이성환, 2019, 「울릉도쟁계의 조일 간 교환문서에 대한 논의의 재검토」, 『독도연구』 제26호; 이성환, 2020, 「일본의 독도편입과 한국의 항의 부존재에 관한 검토—나가시마 히로키(長島広紀) “내정화하는 한일의 ‘외교’”에 대한 반론—」, 『독도연구』 제29호; 이성환, 2020, 「리스크 서한과 샌프란시스코조약에서의 독도 주권의 권원에 관한 연구」, 『국제정치연구』 제23호; 이성환, 2020, 「한국의 영토-국경문제 연구에 대한 시론(試論)」, 『민족연구』 제75호; 이성환, 2021, 「샌프란시스코 강화조약과 동북아 영토갈등의 해법」, 『영토해양연구』 제22호; 이성환, 2021, 「태정관지령과 독도문제에 대한 법리 해석을 위한 시론」, 『大韓政治學會報』 제29권 2호; 이성환, 2022, 「독도문제에 대한 일본의 국제법적 연구-‘실효적 지배’를 중심으로-」, 『大韓政治學會報』 제30권 2호.

1 울릉도쟁계의 결과에 대해 일반적으로 도해금지령이라는 용어를 사용하는 경향이 있으나, 이 글에서는 일본의 일방적 조치의 의미를 강하게 내포하고 있는 도해금지령보다는 양국의 외교적 합의를 강조하는 의미에서 ‘1699년 합의’라는 용어를 사용한다.

강으로 이어지는 경계가 확정되고, 조선과 일본 사이에는 울릉도와 독도가 조선의 영유로 확정되었다. 백두산정계비와 1699년 합의로 종래 다소 애매했던 국경이 명확해짐으로써 한국은 영토적 통일성(territorial integrity)을 확립했다. 약 13년의 시차를 두고 성립된 일본과의 합의(1699년 합의)와 백두산정계비 건립 사이의 관련성은 밝혀지지 않고 있으나, 이 두 사건이 거의 같은 시기에 이루어졌다는 점은 주목할 필요가 있다. 한국 국경/영토의 원형을 한반도로 규정하는 인식도 이 시기부터 형성되었을 것으로 추측된다.(여기서 한반도란 반드시 압록강-두만강 이남을 의미하지는 않는다.) 이렇게 본다면, 1699년 합의와 백두산정계비는 한국 영토의 원형을 규정하는 가장 근원적인 자료라 할 수 있다. 근대 이후 한국의 국경/영토문제가 중국과는 백두산정계비를 둘러싸고, 일본과는 독도영유권을 두고 전개된 것에서도 이를 알 수 있다.

근대 이행기에 접어들어 조선과 중국, 조선과 일본 사이에 영유권(국경)을 둘러싼 논란이 제기되면서 한국의 영토적 통일성에 대한 불안정성이 노정되었다. 19세기에 들어와 두만강 이북에 있는 간도(間島)에 조선인들이 본격적으로 진출하면서 백두산정계비의 '토문강(土門江)'의 해석을 둘러싸고 중국과 논란이 일어났다. 조선은 토문강을 송화강 상류(지류)로 간주하고 그 이남의 두만강 이북지역의 사잇섬(間島)을 조선 땅이라 주장했다. 중국은 토문강을 두만강으로 해석하여 두만강 이북에 있는 간도를 중국의 영토라고 했다. 이 논란은 1885년과 1887년에 두 번의 국경담판에서도 결론이 나지 않았고, 간도영유권 다툼은 계속되었다.

이러한 상황에서 1905년 11월 을사조약을 통해 대한제국이 일본에 외교권을 박탈당하면서 간도에 대한 관할권도 일본에 넘어가게 되었다. 그 후 일본은, 1909년 9월 만주에서의 철도와 광산 등의 이권과 교환하는 형태로 중국과 이른바 '간도협약'을 체결하였다. 이 협약으로 두만강 이북의 간도는 중국 영토로 편입되었으며 대한제국의 영토는 압록강-두만강 이남으로 축소되었다. 외교권을 상실한 대한제국은 이 과정에서 아무런 대응조치를 취할 수 없었다.

한편 1699년 합의를 승계한 일본은 1877년 당시 일본의 국가최고통치기

관인 태정관의 지령(太政官指令)을 통해 울릉도와 독도에 대한 조선의 영유권을 재확인하는 조치를 취했다. 태정관의 조치는 영유권이 모호한 상태에 있는 일본 주변의 섬들에 대한 영유권을 명확히 하여 근대 영토국가의 토대를 갖추어 가는 과정에서 취해진 것이었다. 일본은 1875년 상트페테르부르크 조약으로 홋카이도와 쿠릴열도를 일본의 영토로 확정하고, 1876년에는 오기사와라 제도, 1879년에는 중국과 양속(兩屬)관계에 있던 오키나와를 자국의 영토로 편입했다. 그리고 1895년에는 센카쿠를 편입하여 국경을 확정했다. 여기에서 주목할 점은, 일본이 쿠릴열도, 오기사와라, 오키나와 등 영유권이 다소 애매한 지역을 적극적으로 자국의 영토로 편입시킨 반면에, 태정관지령을 통해 울릉도와 독도는 자국의 영토에서 배제하는 정반대의 조치를 취한 점이다. 1699년 합의를 통해 확립된 울릉도와 독도에 대한 조선의 영유권을 부정할 수 없었기 때문으로 보인다.

그런데 청일전쟁 이후 일본인들의 울릉도 왕래가 증가하면서, 일본은 울릉도에서의 거주권을 요구하고 1901년에는 과출소를 설치하는 등 영향력을 확대해 갔다. 동시에 일본과 울릉도의 항로상에 있는 독도에 대한 일본인의 출입도 빈번해졌다. 물론 당시 울릉도와 독도는 개항장이 아니었기 때문에 일본인들의 출입은 불법이었다. 이를 배경으로 일본은 러일전쟁 외중인 1905년 2월에 독도를 무주지로 간주하고 자국의 영토로 편입했다. 이는 독도와 울릉도의 조선 영유를 확인한 1699년 합의와 1877년의 태정관지령에 반하는 불법이다.

또 하나 특기할 것은 1909년 간도협약으로 인한 간도의 중국 영토 편입과 1905년 일본의 독도편입으로 한국은 영토적 통일성을 상실하고, 그 연장선상에서 1910년 식민지로 전락했다는 점이다. 영토 상실이 곧 식민지화를 초래한 점에서 영토 상실은 식민지화의 과정이라 할 수 있다. 거꾸로 제2차 세계대전이 종결되면서 탈식민지화가 영토 회복과 함께 진행된 것은 이러한 이유에서이다. 2006년 4월 25일 노무현 대통령이 ‘한일관계에 대한 특별담화문’에서 “독도는 일본의 한반도 침략 과정에서 가장 먼저 병탄되었으며, 우리에게 “독도는 완전한 주권회복의 상징”이라고 한 것은 이를 상징

한다. 중국이 할양과 조계지 설치 등을 통해 영토적 통일성을 상실하면서 반식민지로 전락하고, 제2차 세계대전 후 홍콩, 마카오 등에 대한 영토주권 회복이 전개된 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

동아시아에서 탈식민지화의 일환인 영토문제는 아시아 태평양에 새로운 국제질서를 모색하는 1951년의 샌프란시스코강화조약(대일평화조약) 체결과정에서 해결될 수 있는 기회가 있었다. 대일평화조약의 기초가 된 카이로선언은 대만 및 땡호도(澎湖島)의 중국 반환과 한국의 독립을 규정하고 있다. 청일전쟁 이후 동아시아에 형성되었던 일본 중심의 구체제를 청산한다는 의미이다. 그러나 냉전을 배경으로 한 동아시아의 전후 체제는 일본 중심의 구체제를 청산하지 못했다. 일본 중심의 구체제의 형성과정에서 발생했던 독도와 간도, 다오위다오(센카쿠) 등 동아시아의 영토문제는 미해결의 상태로 남았다. 제2차 세계대전 이전 일본에 의해 발생한 독도문제와 간도문제가 재검토되는 것은 자연스럽다. 그러나 간도에 대해서는 1962년과 1964년에 북한과 중국이 조중변계조약(朝中邊界條約)과 조중변계의정서를 체결하여 새로운 국경을 형성함으로써 일단락된 것으로 봐야 한다.

이하에서는 독도문제의 원점이라 할 수 있는 1699년 합의와 이를 승계한 일본의 태정관지령을 중심으로 ‘미해결’ 상태에 있는 독도문제를 살펴보자.

II. 울릉도쟁계와 한일 간의 국경획정: 일본의 독도 배제

조선 정부는 쇄환정책[일본에서는 공도(空島)정책이라 함]을 실시하여 섬에 민간인의 출입을 금했다. 왜구의 노략질로부터 섬 주민의 피해를 방지하는 등의 목적에서였다. 이러한 사정을 배경으로 1625년(寬永2)경 일본 막부는 돗토리번의 오야(大谷)와 무라카와(村川) 두 집안에 일종의 어업허가의 형태로 울릉도 도항을 허락했다. 두 집안은 한 해씩 번갈아가며 울릉도에서 어업 활동을 했으나, 조선 정부는 이를 알지 못했다. 1693년 4월 18일 오야가(家)의 선단은 울릉도에서 어업활동을 하고 있던 조선인들과 조우하여 안용복

과 박어둔을 일본으로 납치했다. 울릉도에서 조선인들이 자기들의 어업권을 침해하고 있다는 증거로 삼기 위해서였다.

사건을 접한 일본 막부는 1693년(元祿6) 5월 조선과의 외교교섭 창구인 쓰시마번에 인질 두 명을 송환하고, 앞으로 조선 어민이 울릉도에 오지 못하도록 조선 정부에 요청하라고 지시했다. 쓰시마는 12월 안용복과 박어둔을 인도하고, “본국(일본)의 죽도(울릉도)에 … 조선 어민이나 어선이 출입하지 못하도록” 해 줄 것을 요구하는 서계를 조선 측에 전했다.² 이 요구는 막부의 도해허가가 울릉도의 일본 영유를 전제로 하고 있다는 점을 시사하는 것이다. 이에 대해 조선 정부는 ‘조선 땅 울릉도(弊境之蔚陵島)에 도항을 금지하고 있으며, ‘일본 땅 죽도(貴界竹島)에 조선인의 출입을 금지하겠다는 취지의 답서를 보냈다. 일본과의 대립을 피하고자 ‘폐경지 울릉도’와 ‘귀계 죽도’라는 표현을 병용하여 두 개의 섬이 있는 듯한 모호한 내용이다. 이에 대해 쓰시마는 ‘폐경지 울릉도’의 삭제를 요구했다. ‘폐경지 울릉도’가 삭제되면 ‘귀계 죽도’만 남으므로 죽도(울릉도)는 일본 땅이 되기 때문에 조선 정부는 일본의 요구를 거절한다. 이를 통해 ‘울릉도’와 ‘죽도’가 동일 섬이라는 것이 확인되고, 쓰시마의 의도도 명확해졌다. 이를 계기로 조선 정부의 대응도 엄격해졌다.

1694년(元祿7) 9월 조선 정부는 아래와 같은 내용의 서계를 쓰시마에 전달한다.

- ① 우리 어민이 어로를 한 땅은 원래 우리나라에서 말하는 울릉도이다. 대나무가 많아 죽도(竹島)라 불리기도 한다. 한 개의 섬(一島)이지만 두 개의 이름이 있는 것이다(一島二名). ② 울릉도는 우리나라의 (강원도) 울진현에 소속되어 있다. 도해(渡海)에는 바람과 파도(風濤)의 위험이 있고 예전에 그곳의 백성을 본토로 이주시켜 공도(空島)로 하였다. 이 섬의 상세한 지형과 거주

2 이하 조선과 막부의 서계 교환 및 태정관지령 작성에 관련한 자료는 이성환·송휘영·오카다 다카시, 2016, 『일본 태정관과 독도』, 지성인에 의한.

의 흔적, 토지의 생산물 등은 우리나라의 『여지승람(輿地勝覽)』에 실려 있다.

③ 귀국이 우리나라 국경을 침섭(侵涉我境)하여 우리나라 백성을 연행(拘執)한 잘못(失態)이 있다.

그 후 쓰시마에서는 조선의 주장을 수용해야 한다는 온건론과 일본의 주장을 관철해야 한다는 강경론이 대두했으나, 결론을 얻지 못하자 그간의 교섭 과정을 막부에 보고하고 지시를 받기로 한다. 조선과의 교섭을 담당하고 있던 형부대보(刑部大輔, 제3대 쓰시마 번주인 소 요시자네(宗義真))는 1695년 10월 에도(도쿄)에 가서 교섭 경위와 자기의 의견을 담은 구상서를 막부에 제출한다.

보고를 받은 막부는 쓰시마가 제출한 자료 등을 검토하고 울릉도영유권에 대한 조사를 진행한다. 그 과정에서 막부는 교섭 과정을 잘 알고 있는 형부대보의 대리인 격인 쓰시마의 가로(家老) 히라타 나오에몬(平田直右衛門)을 호출하여, “울릉도와 죽도는 같은 섬인가. … 그 방향에 또 섬이 있다고 들었는가” 등에 대해 확인을 요구했다. 히라타는 조선이 주장하는 대로 “죽도는 울릉도”이며, “죽도 근처에는 송도(松島, 독도)라는 섬이 있다. … 돛토리번에 문의하면 알 수 있다”고 답한다. 송도(독도)가 처음으로 전면에서 등장한 것이다.

송도(독도)의 존재를 인식하게 된 막부는 곧바로 돛토리번에 죽도(울릉도)와 송도(독도)에 관해 조회한다. 돛토리 번저(藩邸)는 다음날, 울릉도로 가는 길목에 송도(松島, 독도)라는 섬이 있으며, 두 섬은 일본에 속하지 않는다고 회신한다. 막부는 독도의 존재를 구체적으로 인식하고, 독도가 일본 땅이 아니라는 사실도 확인하게 되었다.

막부는 조선과 쓰시마가 교환한 서계, 쓰시마의 의견, 죽도(울릉도)와 송도(독도)에 대한 돛토리번의 사실 확인 등을 종합적으로 검토한 결과, 1696년 1월, 울릉도와 독도는 일본 땅이 아니라는 결론에 도달하고 일본인의 울릉도 도해를 금지하는 결정(죽도도해금지령)을 내리고, 조선 정부에 이를 전하도록 쓰시마에 지시한다. 막부는 그 이유를 일본에서 말하는 죽도는 본래 조선의 울릉도이며, 일본보다 조선에 더 가깝고, 일본인은 전복(鮑) 채취를 하

러 갔을 뿐이라고 설명했다. 이로써 일본과 조선 사이에 전개되었던 울릉도 영유를 둘러싼 논란은 종결된다. 울릉도의 영유를 의도하고 있던 쓰시마는 막부 결정을 곧바로 이행하지 않을 뿐만 아니라 전달과정에서 조선과 불필요한 갈등을 야기하기도 한다. 쓰시마의 이러한 태도로 인해 막부와 조선 정부 사이의 최종 결착은 1699년까지 약 3년이나 지연된다.

쓰시마는 1699년 3월 21일 조선 예조참의 앞으로 서계와 함께 구상서를 보낸다. 서계는 조선 정부의 회신을 막부에 보고했으며 막부의 뜻에 따라 답서를 보낸다는 내용이다. 구상서에는 “울릉도는 조선 땅이며, 일본인의 울릉도 도해를 금지했다”는 취지의 내용을 자세히 언급하고 있다. 조선 정부는 이를 수용한다는 답신을 보냈다. 이로써 조선의 주장을 일본이 수용하는 형태로 울릉도 귀속문제는 완전히 종결된다. 약 6년간에 걸친 외교 교섭의 결과 양국이 합의에 이른 것이다. 이를 이 글에서는 ‘1699년 합의’라 한다.

이상 살펴본 바와 같이, 조선과 일본 간의 외교교섭에서는 독도에 대한 언급이 없고, 조선 측에서 독도영유권을 주장한 흔적도 보이지 않는다. 그러나 막부는 울릉도도해금지령을 내리기 전에 독도에 대해 조사를 했으며, 독도가 일본 땅이 아니라는 인식을 가지고 있었다. 독도에 대한 언급이 없다는 점을 들어 일본은 1699년 합의는 울릉도영유권만을 인정한 것이고, 독도는 일본의 영유로 남았다고 주장한다. 그러나 일본은 독도에 대해 별도로 도해 허가를 하지 않았음에도 독도를 울릉도 도해의 중간 기착지로 이용하고 있었다. 울릉도 도해 허가를 가지고 독도를 기착지로 활용한 것인데, 이는 울릉도 도해에는 독도 도해가 포함되어 있었기 때문이다. 이러한 사실은 반대로 울릉도 도해를 금지하면 울릉도 항로상에 있는 독도 도해도 금지된다는 것을 의미한다. 도해금지가 조선의 영유권을 전제로 하고 있으므로 독도 도해금지는 독도영유권을 인정하는 것이 된다. 실제로 1699년 합의 이후 일본인의 독도 도해는 엄격히 금지되었다.

이러한 점을 종합적으로 검토하면, 조선과 일본 사이에 독도에 대한 언급이 없었으나, 적어도 일본은 울릉도와 함께 독도를 지국의 영토에서 배제한 것은 명확하다.

III. 메이지 정부의 ‘1699년 합의’ 승계: 근대적 권원으로서의 태정관지령

메이지 정부는 국가 재정 확립을 위해 1874년 지적편찬사업을 시작한다. 땅의 소유와 경계를 밝히는 지적 편찬은 자연스럽게 국가의 경계(국경)도 명확히 하게 된다. 그 일환으로 내무성은 1876년 시마네현에 동해에 있는 섬에 대해 조회를 한다. 시마네현은 이에 편승하여 1699년 합의를 부정하고 울릉도와 독도를 일본에 편입할 것을 내무성에 요청한다. 이에 내무성은 1699년 합의의 과정을 면밀히 검토한 후, “겐로쿠 12(1699)년에 이르러 대체로 (조선과 일본 사이에-인용자) 문서 왕복(외교 교섭-인용자)이 끝나 (竹島外一島: 울릉도와 독도는-인용자) 본방(本邦: 일본-인용자)과 관계없는 것으로 되었으나, … 이를 다시 확인하기 위해”라는 취지의 의견을 태정관에 제시한다. 1699년 조일간의 합의에 의해 울릉도와 독도가 조선의 영토가 되었음을 인정하고, 최고 통치기구인 태정관이 이를 다시 확인하여 승계할 필요가 있다는 것이다. 태정관은 내무성의 의견을 수용하여 1877년 3월 “죽도 외 일도(竹島外一島: 울릉도와 독도)는 일본과 관계없음을 명심하라(竹島外一島之儀本邦關係無之儀ト可相心得事)”는 지령을 발한다(이를 태정관지령이라 함).

위의 과정은 일본이 독도와 울릉도에 대한 영유권의 연원을 1699년 합의에 전적으로 근거하고 있으며, 태정관지령이 이를 승계했다는 것을 명확히 보여 주고 있다. 또 태정관지령의 승계는 1699년 합의가 여전히 유효하며, 1699년 합의에 독도가 포함되어 있다는 것을 확인한 것이다. 만약에 1699년 합의에 독도가 포함되어 있지 않으면, 이를 승계한 태정관지령에 독도를 의미하는 ‘외 일도(外一島)’를 명기하지 않았을 것이다. 울릉도쟁계에서 막부 내부적으로는 검토되었으나, 조선과의 교섭과정 등에서 외부적으로 드러나지 않았던 독도의 존재가 태정관지령을 통해 표현되었다는 점은 매우 중요하다. 이상과 같은 점을 기반으로 하여 태정관지령을 법제적 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

앞서 언급한 대로, 태정관지령은 구속력을 가진 조선과 일본 사이에 성립한 1699년 합의에 기초하고 있다. 태정관지령은 일본이 1699년 합의를 승계하여 국내적으로 실행하기 위한 국가 의지를 표현한 구체적 조치이다. 1699년 합의를 국내적으로 수용(adoption)하여 이행하려는 의지가 없으면 태정관은 지령을 발하지 않았을 것이다. 이에 대해 178년 전에 이루어진 조선과 일본 간의 1699년 합의를 태정관지령이라는 국내법령으로 전환했다고 보기에는 시간적 거리가 너무 멀다는 지적이 있다.³ 봉건시대의 국가 간의 합의를 근대적 법령으로 전환한 데 대한 의문이다. 태정관지령의 성립과정을 구체적으로 기록하고 있는 「공문록」의 관련 문서에서 시간적 거리에 관계없이 태정관지령이 1699년 합의를 승계하고 있고, 내용적으로도 양자의 동일성이 확인되기 때문에 시간적 거리에 대한 의문은 해소된다.

1699년 합의는 일종의 국경조약에 해당하기 때문에⁴ 국가 정체의 변경이나 사정변경, 시간적 거리 등의 영향을 받지 않는 특수성이 있다. 국제사법재판소의 판결에서 반복적으로 볼 수 있듯이, 국경은 국가의 본질적 요건으로서 한 번 결정되면 당사국 간의 새로운 합의가 없는 한 변경되지 않는 이른바 국경신성의 원칙(principle of sanctity of frontier)에 의해 시간적 거리에 영향을 받지 않는다.⁵ 국경은 정체의 변경 등에 의한 승계의 경우 조약뿐 아니라, 그에 따른 권리 의무 등 국경 체제(boundary regimes) 그 자체를 승계한다는 점도 상기할 필요가 있다.⁶

3 최철영·유미림, 2018, 「1877년 태정관 지령의 역사적·국제법적 쟁점 검토-울릉도쟁계 관련 문서와의 연관성을 중심으로」, 『국제법학회논총』 63(4).

4 박헌진, 2016, 「17세기 말 울릉도쟁계 관련 한·일 '교환공문'의 증명력」, 『독도 영토주권 연구』, 경인문화사, 301~351쪽.

5 이근관, 2010, 「통일 후 한-중 국경문제에 관한 국제법적 고찰」, 『국제법학회논총』 55(4), 135쪽, 각주 90 재인용; ICJ Report 1994, p. 37(para. 72). 원문은 다음과 같다. "The establishment of this boundary is a fact of which, from the outset, has had a legal life of its own, independently of the fate of the 1955 treaty. Once agreed, the boundary stands, for any other approach would vitiate the fundamental principle of the stability of boundaries, the importance of which has been repeatedly emphasized by the Court".

6 A. P. Lester, 1963, "State Succession to Treaties in the Commonwealth," *International and*

국제관습법의 성문화 성격을 가지고 있는 1969년의 조약법 협약(조약에 관한 비엔나 협약, Vienna Convention on the Law of Treaties) 제62조 2항(a)에 의하면 사정변경의 원칙에도 불구하고 국경조약은 영향을 받지 않고 국경체제의 계속성의 원칙이 적용된다. 그리고 1978년 ‘조약의 국경승계 협약(Vienna Convention on succession of States in respect of treaties)’ 제11조와 12조도 이러한 계속성의 원칙을 규정하고 있다. 따라서 178년이 지나도 1699년 합의와 이 합의에 의해서 창출된 국경체제는 여전히 유효하며 국내적 이행도 가능하다. 1699년 합의와 거의 같은 시기인 1712년에 성립한 백두산정계비가 한국의 간도영유권 주장의 근거가 되고 있는 것도 같은 맥락이다.(1962년 북한과 중국 사이에 조중변계조약이 체결되면서 지금은 백두산 정계비의 의미가 퇴색된 측면이 있으나, 이는 새로운 국경조약체결에 의한 것이다).

좀 더 정확하게는, 1699년 합의에 대한 일본의 국내적 이행 조치는 이때가 처음이 아니다. 1836년 막부는 1699년 합의에서의 도해금지령을 적용하여 울릉도 도항자들을 처형하고(하치에몬 사건 또는 덴포죽도일건[天保竹島一件]이라 함), 그 이듬해 1837년 진국을 대상으로 일본인의 도항을 금지하는 포고를 내린다(제2차 도해금지령).⁷ 이 포고로부터 40년이 지나 태정관지령이 발령된 것은, 봉건적인 막부체제에서 근대 메이지 정부로 정체가 변경되면서 1699년 합의와 1837년의 포고를 태정관지령이라는 근대적 법령으로 대체한 것으로 볼 수 있다. 요약하면 태정관지령은 봉건적 권원(feudal title)인 1699년 합의를 근대적 권원으로 대체, 승계한 것이다.

Comparative Law Quarterly, Vol. 12, p. 492; 이현조, 2007, 「조중국경조약체제에 관한 국제법적 고찰」, 『국제법학회논총』 52(3), 193쪽 재인용.

7 池内敏, 2012, 『竹島問題とは何か』, 名古屋大学出版会, 31~32쪽; 池内敏, 2016, 『竹島-もうひとつの日韓関係史』, 中央公論社, 104쪽.

IV. 태정관지령의 국제법적 평가

1. 일방적 행위로서의 태정관지령

독도영유권과 관련해서는 태정관지령의 국제법적 측면이 중요하다. 국제법적 효과가 없으면 양국에 대한 구속력이 없고, 일방적 주장으로 끝나기 때문이다. 태정관지령은 국내 법령의 형식을 띠고 있어 한일 양국에서 국제법적 측면에서의 논의는 거의 보이지 않는다. 김명기 교수는 2016년 「국제법상 태정관 지령문의 법적 효력에 관한 연구」라는 논문에서 태정관지령에 국제법적 효과를 부여하려고 했다.⁸ 그의 주장을 정리하면 다음과 같다. “태정관 지령문 자체는 일본 정부의 국내적 법률행위이고 … 국제법상 법률행위가 아니다. 그러나 「태정관 지령문」을 「태정류전(太政類典)」과 「공문록(公文錄)」에 등재한 행위는 국제법상 효력이 있는 법률행위이다”(42쪽. 이하 괄호 안은 김명기 논문의 인용 페이지). “태정류전」에 정서하여 기록했다는 것은 오늘날의 관보에 공시(公示)한 것으로 볼 수 있다.”(39쪽) “태정류전」과 「공문록」에 의한 공시는 … 국제법상 (일방적 행위의) 통고에 해당한다. 통고의 대상에 “조선도 포함됨은 물론이다.”(43~44쪽) “통고는 국제법상 금반언(禁反言)의 효과와 묵인의 효과가 인정」된다.(44쪽) 요약하면 태정관지령은 공시를 통해 조선에 통고되었기 때문에 금반언과 묵인의 효과가 있다는 것이다.

이 주장이 성립하기 위해서는 「태정류전」이 관보의 성격을 가지고 있고, 「태정류전」의 등재가 공시로 인정되어야 한다. 「공문록」은 1868년부터 1885년 내각 성립기까지 태정관이 각 성(省)으로부터 접수한 문서를 연차별·기관별로 편찬한 1차 자료이다. 「태정류전」은 1867년부터 1881년까지의 「공문록」, 「태정관일기(太政官日記)」, 「태정관일지(日誌)」 등에서 전례 조규(선례·법령 등) 등을 발취하여 제도, 관제, 의제(儀制) 등 19개 부분으로 나누어

8 김명기, 2016, 「국제법상 「태정관 지령문」의 법적 효력에 관한 연구」, 『영토해양연구』 제11호.

연대순으로 유찬(類纂)한 2차 자료에 해당한다. 즉 「태정류전」은 정부의 공문서 보존철로서 관보로 보기 어렵고, 「태정류전」에 등재되었다고 공시가 이루어졌다고 할 수도 없을 것이다. 일본에서 관보가 처음 발행된 것은 1883년이다. 그 이전 1868년 2월부터 1877년 1월까지 『태정관일지』가 관보의 기능을 했으며,⁹ 그 후 약 7년간은 『동경일일신문(東京日日新聞)』의 「태정관 기사 및 공보(太政官記事及公報)」 난이 관보 역할을 했다.¹⁰ 『동경일일신문』에 태정관지령이 게재되었다면 공시로 볼 수 있겠으나, 확인이 안 되고 있다.

다음으로 김명기 교수는, 태정관지령은 일본의 일방적행위(unilateral acts)로서 금반언의 효력을 가진다며 일방적행위의 법적 효과를 강조하고 있으나, 구체적인 설명은 없다. 일방적행위의 대표적인 예로 1974년 국제사법재판소의 핵실험 사건(Nuclear Test Case) 판례를 들 수 있다. 판례는 “일방적행위에 의한 선언이 법적 의무를 창설하는 효과를 가지는 경우가 있다. … (일방적 선언이나 약속이) 공연(公然)히 이루어지고 (행위국이) 구속받을 의사를 가진 경우에는 … 타국(상대 국가)의 수락이나 반응 등은 선언의 효과를 발생시키는 데 필요하지 않다”고 적시하고 있다.¹¹ 일방적행위가 법적 구속력을 가지기 위해서는 약속이나 선언을 한 행위국의 자기구속의사와 선언의 공연성(publicly)이 중요하며, 상대국의 반응은 문제 되지 않는다는 것이다. 이를 태정관지령에 비추어 보면, 1699년 합의를 승계한 태정관지령이 자기구속의사를 가지고 있는 것은 충분히 확인된다. 문제는 공연성이다. 공연성이란 알 수 있게 공개적으로 이루어져야 하는 것으로서, 이해관계국이 일방적행위를 인지하고, 신뢰할 수 있게 됨으로써 창설된 의무가 지켜지도록 요구할 수 있는 것이다.¹²

9 內閣印刷局, 1943, 『內閣印刷局七十年史』; 岩波書店編輯部編, 1992, 『日本近代思想大系 別卷 近代史料解説總目次・索引』, 岩波書店, 48쪽.

10 岩波書店編輯部編, 1992, 위의 책, 50쪽.

11 ICJ Reports 1974, p. 267(para. 43); 村上太郎, 1995, 「國際法秩序における一方的約束の意義」, 『一橋研究』 20(1), 一橋大学大学院学生会, 40쪽.

12 ICJ Reports 1974, p. 269(para. 51); 村上太郎, 1995, 위의 글, 45쪽.

여기에서 문제는 태정관지령이 공시를 통해 조선에 전달, 인지되었느냐이다. 즉 조선이 알고 있었느냐의 문제이다. 일본이 조선에 직접 통보를 하거나 조선이 알 수 있을 만큼의 공시가 이루어졌다고 볼 만한 증거나, 조선이 태정관지령을 인지하였다는 흔적은 보이지 않는다. 이러한 측면에서 보면 태정관지령은 일본의 국내 조치로 봐야 하며, 김명기 교수의 주장처럼 국제법상의 일방적행위의 효과를 가지거나 그에 따른 금반언의 효과를 인정하기는 쉽지 않다.

그러나 이상의 논의를 바탕으로 하여, 다음과 같은 점은 충분히 검토해 볼 여지가 있다. 정부 기관지의 성격을 가진 오늘날과 같은 보편적인 관보가 없고, 공연성이 제한적이었던 당시의 상황에서 공시의 개념을 어떻게 이해해야 할 것인가에 대해서이다. 태정관지령은 태정관과 내무성, 그리고 시마네현 사이에 공개적으로 이루어진 행위로 비밀이 아니었다. 이러한 정황을 반영해서 일본의 다수 연구자들은 태정관지령을 일본 정부가 공개적으로 의사표시를 한 ‘공시’와 같은 의미로 보는 경향이 있다.(적어도 태정관지령이 비밀이었다고 보는 견해는 없다.) 예를 들면, 태정관지령을 처음 소개한 호리 가즈오(堀和生)는, 태정관지령은 일본 정부가 “울릉도와 독도는 일본 땅이 아니라고 공적으로 선언한 것이었다”고 규정하고 있으며,¹³ 태정관지령의 ‘외 일도’가 독도임을 실증적으로 규명한 이케우치 사토시(池内敏)는, 일본 정부는 태정관지령이라는 “공식문서로 (독도를 일본 관도 외라고-인용자) 표명하고 있다”고¹⁴ 평가한다. 또 나카 노리오(名嘉憲夫)는 “1877년의 (태정관지령으로 일본의-인용자) 국경획정”¹⁵이 이루어졌다고 단정한다. 이러한 평가는 태정관지령이 어느 정도 공시성을 가진 것으로 볼 여지가 있음을 의미한다. 법리적으로 이를 보다 명확히 입증하면 공시에 의한 일방적 선언, 통고, 금반언 등에 대한 국

13 山邊健太郎·梶村秀樹·堀和生 지음, 임영정 옮김, 2003, 『독도영유권의 일본측 주장을 반박한 일본인 논문』, 경인문화사, 104쪽.

14 池内敏, 2012, 앞의 책, 149쪽.

15 名嘉憲夫, 2013, 『領土問題から「国境画定問題」へ』, 明石書店, 125쪽.

제법적 효과를 주장할 수 있을 것이다.

또 일방적 선언이나 행위가 반드시 상대국에 전달되고, 상대국이 인지하고 있어야만 자기구속성이 확보되는 것인가에 대해서도 검토의 여지가 있다. 일방적 행위는 의무를 지는 행위(acts whereby the state undertakes obligation)와 권리를 주장하는 행위(acts whereby the state reaffirms right)로 나누어 볼 수 있는데, 태정관지령은 전자에 해당한다. 의무를 부담하는 행위는, 상대국의 인지 여부와 관계없이 의무를 부담하는 자기 완결성을 가지는 경우가 있다. 예를 들면, 프랑스는 핵실험 중지 선언으로 핵실험 중지 의무를 지게 되고, 핵실험 중지 선언을 인지하지 못한 국가도 핵실험 중지의 혜택을 누리는 것과 같다. 결과적으로 핵실험 중지 선언을 인지하지 못한 국가에 대해서도 프랑스가 선언의 의무를 이행하는 것과 같은 효과가 발생하는 것이다. 또 핵실험 사건에서 국제사법재판소는, 뉴질랜드와 오스트레일리아가 프랑스의 선언을 법적 약속으로 이해하지 않았음에도 선언의 법적 효력을 인정했다.¹⁶ 상대국이 일방적 선언을 구속력 있는 약속으로 인지하지 않아도 법적 효과가 있다는 의미이다. 여기에서 일방적 선언에 대한 상대국의 태도가 수용이나 묵인을 의미하는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 확대 해석을 하면, 일방적 행위는 상대국의 인지 여부와 관계없이 의무를 지는 자기 완결적 구속성이 있는 것으로 볼 수 있는 것이다. 구속력 있는 약속으로 받아들여지지 않은 것과, 인지하지 못한 것과는 실제로 차이가 없기 때문이다.

또 망끼에·에크레오(Minquiers and Ecrehos) 사건에서 국제사법재판소는 프랑스 당국자 간(프랑스 해양장관이 외무장관에게 보낸 서한)에 왕래한 내부 문서에서 프랑스가 망끼에제도를 영국령으로 인정한 사실을 프랑스의 공식 입장으로 보고, 망끼에에 대한 프랑스의 주권을 인정하지 않았다.¹⁷ 이는 상대국가의 인지 여부에 관계없이 행위국의 의사만으로 일방적 행위에 대한 법적

16 조성현, 2016, 「국제법상 일방적 행위-법적 의무를 창출할 수 있는 국가의 일방적 선언을 중심으로-」, 고려대학교 박사학위논문, 21쪽.

17 김석현, 2012, 「시효(時效)에 의한 영유권 취득」, 『국제법학회논총』 57(4), 43쪽; 김좌욱, 2003, 「독도영유권 문제에 관한 연구: 망끼에 및 에크레오 도서분쟁 판례와 독도문제 비교」, 수원대학교 석사학위논문, 24, 27쪽.

효력이 발생한다는 것을 말한다. 이러한 사실들에 비추어 보면, 다소 공식성이 부족하고 조선이 이를 인지하지 못했다 하더라도, 태정관지령은 일본에 자기 완결적 구속력을 가진 일방적행위로 볼 여지가 있으며, 그에 따른 금반언의 효과도 주장할 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려하여, 일방적행위에 대한 기존의 일반론에 얽매이지 않는 발전적 해석(evolutionary interpretation)을 모색할 필요가 있다.

덧붙여 태정관지령이 상대가 있는 영유권 문제에 관련된 것이고, 국경조약을 국내법으로 전환한 것이기 때문에, 내용적으로는 국내법적 효과만을 가지고 있는 것은 아니라는 점도 충분히 고려할 필요가 있다.

2. 추후관행으로서의 태정관지령

태정관지령의 국제법적 효과를 따지기 위해서는 불가분의 관계에 있는 1699년 합의와의 관련성을 법리적으로 검토하는 것이 핵심이다. 반복해서 지적하지만, 태정관지령이 1699년 합의를 승계한 것이라는 점에 대해서는 의문의 여지가 없다. 그러면 1699년 합의와 태정관지령의 관련성을 어떻게 이해해야 할까. ① 태정관지령을 1699년 합의의 국내법 체계로의 수용(adoptio), 전환으로 보는 관점, ② 일본 정부의 일방적 행위로서의 국제법적 효과를 추구하는 관점, ③ 태정관지령을 1699년 합의(조약)의 추후(후속)관행(subsequent practice)으로 보는 관점 등을 들 수 있다. ①, ②에 대해서는 앞서 언급한 대로이다. 태정관지령이 1699년 합의의 가장 명확한 추후관행이라는 관점에서 살펴보자.

2018년 유엔국제법위원회(ILC: International Law Commission)가 검토한 「조약 해석 관련 추후합의와 추후관행」의 초안 제2부 결론3은 “추후합의와 추후관행은 (조약법 조약) 제31조에 반영된 조약 해석의 일반 규칙의 적용에 있어서 해석의 정식수단”이라고 적시하고, 결론4는 “조약법 조약 32조의 해석의 보충 수단으로서의 추후관행은 조약 체결 시점 이후 그 조약의 적용에 관하여 하나 또는 그 이상의 당사국의 행위로 구성된다”고 규정하고 있다. 그

리고 결론5에서는 “추후관행은 조약의 적용에 있어서 행정, 입법, 사법 또는 여타 기능의 행사를 불문하고 당사국의 행위를 구성할 수 있다”고 명시하고 있다.¹⁸ 여기에서 당사국의 행위는 조약 적용(조약 의무 이행의 존중 또는 확보)을 위한 국내적·국제적 행위뿐 아니라 조약 해석에 암시를 줄 수 있는 것도 포함하는 것이다.¹⁹ 이상을 종합하면, 태정관지령은 1699년 합의를 승계한 입법조치로서 추후관행에 해당하며, 조약법조약 제32조가 규정하고 있는 조약해석의 보충적 수단이 된다.

ILC는 추후관행이 조약 해석의 수단으로서 참작되어야(shall be taken account) 하지만, 반드시 결정적이거나 법적 구속력을 갖는 것은 아니라고 하고 있다. 이는 조약해석을 구성하는 요소들은 통합적이어야 하며, 구성요소 간 위계가 있는 것이 아니기 때문에 추후관행이 다른 요소들에 우선하는 결정력을 가질 수 없다는 의미에서 법적 구속력을 인정하지 않은 것이다.²⁰ 즉 어떠한 해석 수단이 법적 구속력을 가지기 위해서는 다른 모든 해석 수단에 우선하는 결정력을 가져야 하나, 추후관행이 반드시 모든 수단에 우선하는 것이 아니라는 의미이지 추후관행의 의미를 훼손하는 것은 아니다. 다른 유력한 해석 수단이 없는 상황에서 1699년 합의의 추후관행인 태정관지령은 1699년 합의를 해석하는 핵심 수단이 되는 것이다.

조약체결 후에 이루어진 국가행위, 즉 추후관행은 조약체결 시의 당사국의 의사를 확인하고, 동시에 체결 후 및 해석 시점에서의 당사국 의사도 확인할 수 있는 수단이 된다. 태정관지령이 성립한 시점에 1699년 합의는 유효하며, 일본은 이를 실행하려는 명확한 국가의지를 가지고 있었다는 점을 알 수 있다. 또 “울릉도와 독도는 일본과 관계없다”는 취지의 태정관지령을 원용하여 1699년 합의를 해석하면, 1699년 합의에는 울릉도뿐만 아니라

18 박기갑, 2016, 「2018년 제70차 유엔국제법위원회 작업 현황과 제73차 유엔총회 제6위원회 논의결과」, 『국제법평론』 52, 113쪽.

19 유희진, 2013, 「조약해석에서 문맥과 함께 참작되어야 하는 추후합의와 추후관행의 의미」, 『홍익법학』 14(4), 642쪽.

20 유희진, 2013, 위의 글, 634쪽.

독도영유권도 포함되어 있다는 것을 확인할 수 있는 것이다.

1699년 합의와 태정관지령의 정합성을 설명하기 위해서는 1699년 합의 성립 이후의 상황을 검토할 필요가 있다. 1699년 합의 이후 실제로 일본인들의 울릉도 및 독도 도항은 전면적으로 금지되었다. 이러한 사실은 1699년 합의의 울릉도 도해 금지가 독도 도해 금지를 내포한 것이었다는 사실을 보여 준다. 1699년 합의에서 울릉도 도해금지는 울릉도에 대한 조선의 영유권을 전제로 하는 것이기 때문에 독도 도해 금지는 조선의 독도영유권을 인정하는 것으로 해석된다. 그렇지 않으면 일본인의 독도 도해를 금지할 이유가 없을 것이다. 1699년 합의에서 독도에 대한 언급이 없는 것은, 근대 이전 일본에서는 독도가 단독으로 취급된 적이 없고, 항상 울릉도와 세트르, 일체로 취급되었으며,²¹ 울릉도 즉 울릉도와 독도(鬱陵島即竹島松島)라는 형태로 울릉도가 독도를 포괄하는 지명으로 사용된 경우도 있었다는 점도 반영되었을 것이다.²²

1978년 조약의 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties 1978) 제11조와 제12조의 채택 과정에서 치열하게 논의된 바와 같이, “국경조약은 (체결과 동시에 이행되는 처분적 조약으로서) 그 이행에 따라 사실적 및 법적 상황을 창출하는데, 이 상황은 조약 자체와는 별도의 존재를 영위”하는 것이기 때문에,²³ 국경조약은 조약 그 자체가 아니라 창출된 상황(국경체제)이 승계되는 것이다. 즉 1699년 합의에 독도에 대한 직접적인 언급이 없음에도 일본(막부)이 독도 도해를 금지한 것은 1699년 합의의 이행에 따른 “객관적인 법적 상황의 창출(creative of objective juridical situation)” 즉 1699년 합의에 기초하여 조선과 일본 사이에 형성된 국경레짐

21 池内敏, 2016, 앞의 책, 108~109쪽.

22 예를 들면 1881년의 송도개척원(松島開拓願)에는 “鬱陵島即竹島松島”(鬱陵島である。すなわち竹島と松島である)，“竹島, 松島則鬱陵島”와 같은 표현이 나온다(杉原隆, 2011, 「明治10年太政官指令「竹島外一島之儀」ハ本邦關係無之をめぐる諸問題」, 『第2期「竹島問題」に関する調査研究」中間報告書』, 島根県).

23 이근관, 2010, 앞의 글, 132쪽.

(regime of a boundary)으로 간주되는 것이다.²⁴ 앞서 언급한 이케우치와 박지영 등의 연구도 이를 뒷받침하고 있다.²⁵

이상과 같은 점을 고려하면, 울릉도쟁계 당시 다소 모호하게 취급되었던 독도의 존재는 1699년 합의의 실행을 통해 창출된 조선과 일본 사이의 국경레짐을 승계한 태정관지령에서 그 존재를 구체적으로 드러낸 것이다.²⁶ 동시에 이는 일본이 1699년 합의를 어떻게 인식하고 이행해 왔는가를 보여 준다. 태정관지령이라는 추후관행이 1699년 합의를 발전적으로 해석할 수 있게 하는 증거이기도 하다.²⁷ 태정관지령으로 1699년 합의를 해석할 수 있게 됨으로써 1699년 합의라는 봉건시대의 국제적 합의를 근대 국제법적으로 해석할 수 있는 근거를 제공해 주고 있는 것이다. 환언하면, 이러한 의미에서 태정관지령은 울릉도쟁계의 1699년 합의에 근대 국제법적 의미를 부여하게 된다. 독도영유권 문제는 1905년 일본의 독도편입이 아니라 1699년 합의로 소급하여 논해야 하는 이유도 여기에 있다.

일본은 1699년 합의를 폐기하거나 효력을 정지시키는 조치를 취한 적이 없다. 그렇기 때문에 1699년 합의는 적어도 1905년 일본의 독도편입 때까지 유효하게 작동하고 있었다. 그 연장선상에서 보면, 일본의 독도편입은 구속력 있는 양국의 합의를 위반한 것이 된다. 한번 합의되면 지속되는(once agreed, the boundary stands) 안정성과 영속성(stability and permanence)을 중시하는 국경이 가진 속성을 반영하여 근본적인 사정변경의 원칙조차 적용되지

24 이순천, 2012, 『조약의 국가승계』, 열린책들, 76쪽 재인용; Okon Udokang, 1972, *Succession of New State to International Treaties*, Newyork, p. 380.

25 内藤正中, 2011, 「1905年の竹島問題」, 『北東アジア文化研究』 34, 6~8쪽; 박지영, 2017, 「일본 산인(山陰)지방민과 ‘울릉도·독도 도해금지령’에 대하여」, 『독도연구』 26, 384~385쪽; 池内敏, 2016, 앞의 책, 82쪽.

26 1994년의 국제사법재판소는 리비아와 차드 사건에서 국경은 원 조약의 유효기간이 경과하였어도 항구성을 지니게 된다고 판시하였는데, 이는 국경조약에 의해 창출된 국경레짐은 조약과 관계없이 항구성을 가진다는 의미이다. 강정민, 2013, 「간도영유권 소송의 당사자 문제에 관한 법이론적 고찰」, 경희대학교 석사학위논문, 25~26쪽.

27 Lee, Byungchan, 2018, 「条約解釈における「後の合意及び後の慣行」: 「時間」及び「意思」、そして「発展的解釈」との関係」, 『立命館国際研究』 30(3), 121~122쪽.

않는 국경(영토)에 관련한 국제관습법에 비추보면²⁸ 태정관지령에 의해 확인된 조선과 일본 사이의 1699년 합의는 지금도 유효하다. 현실적으로 태정관지령의 국제법적 효과는 여기에 있다고 하겠다.

V. 일본에서의 태정관지령 연구

일본 학계에서는 태정관지령에 대한 정면 논의를 피하고 있다. 다만 시마네현의 죽도연구회에서 태정관지령을 폄훼하는 듯한 주장을 하고 있는데, 죽도연구회의 결과물은 학계에 정식으로 보고된 경우는 거의 없고, 내부 보고서의 형태를 띠고 있다. 따라서 그들이 주장을 학술적으로 논의 대상으로 삼기에는 다소 저급하다.

여기에서는 일본외무성 산하의 (재)일본국제문제연구소(JIIA)가 2022년 펴낸 『죽도자료공부회보고서-메이지 10년 태정관지령의 검증(竹島資料勉強會報告書「明治10年太政官指令」の検証)』²⁹ 중심으로 일본에서의 태정관지령 관련 연구를 간략히 살펴보자. 죽도자료연구회는 대체로 시마네현의 죽도연구회 회원으로 구성되어 있다. 그들은 태정관지령과 1699년 합의의 관련성에 대해서는 거의 언급을 하지 않고 있다. 구체적으로 그들의 주장은 ① 태정관지령의 문언을 왜곡 해석하거나, ② 태정관지령의 효력을 평가절하 하는 방법을 주로 사용하고 있다.

먼저 ①에 대해서 살펴보자. 그들은 태정관지령의 ‘외 일도(外一島)’는 당시 섬의 명칭에 대한 혼란이 있었기 때문에 독도가 아니라 울릉도(죽도)를 의미하는 것이라고 주장한다. 즉 태정관의 착오라는 것인데, 설득력이 없다. 그렇게 되면 울릉도(죽도)의 중복 표기가 된다. 또 태정관지령이 1699년

28 이근관, 2010, 앞의 글, 135쪽.

29 公益財団法人 日本國際問題研究所, 2022, 『竹島資料勉強會報告書「明治 10 年太政官指令」の検証』.

합의를 승계했으나, 울릉도쟁계와 독도는 관련이 없기 때문에 태정관지령의 ‘외 일도’는 독도가 아니라고 한다. 이에 대해 이케우치 사토시는 “사료 해석의 문제 이전에 일본어 능력”의 문제이며 “역사학 연구 방법의 기본을 일탈한 부적절한 사료 취급”이라고 신랄하게 비판하고 있다.

그리고 태정관지령의 “일본과 관계없다”는 표현에 대해서는, 울릉도와 독도가 일본령이 아니라고 한 것일 뿐, 독도를 조선 땅으로 인정한 것은 아니라고 주장한다. 이는 일본 학계에서도 어느 정도 받아들여지고 있으나, 그들의 주장을 액면 그대로 받아들여 위 문장을 분석하면 독도뿐만 아니라 울릉도도 조선 땅으로 인정하지 않은 것이 된다. 일본과 관계없다는 술부의 주부는 독도와 울릉도가 다 해당되기 때문이다. 1699년 합의에서 일본이 울릉도를 조선 땅으로 인정한 것은 그들도 인정하고 있듯이 명백한 사실이기에 때문에, 이러한 해석은 성립하지 않는다.

그럼에도 그들이 위와 같은 주장을 하는 이유는, 1905년 일본의 독도편입을 염두에 두고 있기 때문일 것이다. 독도를 일본령도 조선령도 아닌 무주지로 해야 무주지선점론에 입각한 1905년의 독도편입을 정당화할 수 있다. 결과론적 해석이라는 비판을 면하기 어렵다.

덧붙이면, 일본이 조선 땅임을 인정하는 의미로 “일본 땅이 아니다 또는 일본과 관계없다”와 같은 표현을 사용한 경우는 여러 곳에 등장한다. 일종의 일본적인 언어습관이라 볼 수도 있을 것 같다. 예를 들면 안용복의 1차 도일에서 받았다고 하는 관백의 서계에는 “울릉도 비일계(鬱陵島非日本界)”라고 표현하고 있으며,³⁰ 막부가 1696년 1월 도해금지령을 작성하기 직전에 돗토리번으로부터 받은 문서에는 “송도(독도)는 이 나라(일본)에 속하는 섬이 아니다(松島是因幡、伯耆(日本)いづれの国に属するものでもない)”라고 적고 있다.³¹ 조선과의 교섭 결과가 아니고 일본의 일방적 결정이기 때문에 굳이 조선 땅이라고 표현할 이유가 없고, 일본 땅이 아니라고 표현하는 것이 자연스러운

30 신용하, 1966, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사, 31쪽.

31 이성환 외, 2016, 앞의 책, 30쪽; 池内敏, 2012, 앞의 책, 27쪽.

수 있다. 또 이러한 해석은 태정관지령이 1699년 합의를 승계한 것이라는 점을 간과한 해석이다.

②에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 태정관지령 관련 1차 자료인 「공문록」에 편철된 ‘기죽도약도’는 시마네현의 자료이며, 내무성의 판단 자료가 아니기 때문에 태정관지령과 직접 관련이 없다. 그리고 내무성이나 시마네현, 태정관 문서의 제목에만 독도(外一島)가 기록되어 있을 뿐 본문 등에는 독도에 대한 언급이 없기 때문에, 이는 독도와 관련이 없는 자료라고 한다. 제목이 중요한 내용을 잘 표현하고 있는 것이며, 관련이 없다면 태정관지령 관련 문서를 모아 놓은 「공문록」에 편철되어 있을 이유가 없다.

또 태정관지령은 시마네현에 내린 내부 훈령 또는 시마네현의 질의에 대한 회답에 지나지 않으며, 법적 구속력이 있는 법령이 아니라고 주장한다. 지령의 효력을 시마네현에만 한정시키고, (자기)구속력을 약화시키려는 것이다. 그러나 일반적으로 지령은 정부의 구속력 있는 결정으로서 태정관문서국이 발행하는 『(明治年間) 법령전서(法令全書)』에 게재되고 있다. 또 이 지령이 시마네현에만 귀속되는 것이 아니라는 사실에서도 이를 확인할 수 있다. 예를 들면, 1877년 8월 내무성이 나가사키현에 보낸 통지문, 1881년 11월 내무권대서기관(內務權大書記官) 니시무라 스테조(西村捨三)가 외무서기관(外務書記官)에게 보낸 공문 등에서 시마네현 이외의 지역에서도 구속력 있는 법령으로 작용하고 있음을 알 수 있다.³² 지령이 형식적으로는 시마네현에 대한 훈령의 형태를 띠고 있으나, 영토에 관련된 사항은 실질적으로 그 효력은 시마네현에만 한정되지 않고 국가 전체적 의미를 가지고 있는 점도 유념할 필요가 있다.

그 외 일부 참의 및 친황의 서명 누락, 비문(批正)이라 찍힌 주인(朱印) 등을 근거로 태정관의 결정을 평가절하 하는 시도를 하고 있으나, 합당하지 않다. 간단히 언급하면, 당시 일본은 서남전쟁 중이었기 때문에 전쟁과 관련

32 박한민, 2022, 「1870년대 일본 기록에 나타난 울릉도 개척 청원과 나가사키현」, 『영토해양연구』 제3호, 40쪽.

하여 다수의 참의가 도쿄를 떠나 있었으나, 이 기간 중에도 태정관은 여러 결정을 하고 있으며, 정상적으로 작동하고 있었다. 그들의 주장대로라면 서남전쟁 기간 중 정부(태정관)는 아무런 결정도 하지 못하는 기능이 정지된 상태로 봐야 하는데, 납득하기 어렵다. 선택적으로 독도 관련 태정관지령만을 일부 참의 및 천황의 서명 누락을 지적하여 폄훼하고 있다. 또 천황은 모든 정부 문서에 서명을 하지는 않는다. 단적으로 1905년 일본의 독도편입 각의결정문에도 천황의 서명이 없는 점을 상기할 필요가 있다. 그 외 지역말단적인 점들에 대해 언급하고 있으나 논의의 필요성이 없을 것 같다.

VI. 소결: 독도문제의 원점으로서의 1699년 합의와 태정관지령

태정관지령은 일본의 국내법령으로서 국제법적 효력이 없는 것으로 간주되는 경향이 있으나, 태정관지령은 1699년 조일 간 합의와 불가분의 관계에 있기 때문에 국제법적 함의를 가지고 있다. 태정관지령이 1699년 조선과 일본의 합의(1699년 합의)를 승계한 것은 국내적으로 이를 이행하려는 일본의 국가 의지가 있었기 때문이다. 그렇다면 1699년 합의는 태정관지령의 권원으로서 소급하여 1699년 합의를 구체적으로 해석하는 수단이 되며, 1699년 합의에서 독도가 조선 땅으로 인정되었다는 것이 도출된다. 다시 말하면 1699년 합의에 독도에 대한 언급이 없다고 해도, 1699년 합의에 기반하여 이루어진 1837년의 덴포죽도일건, 1877년의 태정관지령이라는 추후실행(관행)은 “객관적인 법적 상황의 창출(creative of objective juridical situation)”로 볼 수 있기 때문에 소급하여 1699년 합의에는 독도가 포함되어 있는 것을 확인할 수 있다. 따라서 독도영유권 문제는 1699년 조일 간 합의로 소급해서 논할 필요가 있다. 독도문제의 원점(原點, point of origin)은 1905년 일본의 독도편입이 아니라 조일 간의 1699년 합의와 이를 구체화한 태정관지령에 있다 하겠다.

다음으로 태정관지령으로 독도가 조선 땅으로 인정되었다고 할 수 있는가에 대한 논의의 필요성이다. 일본의 일방적 조치와 자료로 독도가 일본 땅이 아니라는 것은 입증 가능하나, 일본 측에서는 독도가 조선 땅이라는 것에 대한 완결성 문제를 제기하고 있다. 일본 땅이 아니라고 천명한 것에 더해 조선 영토였다는 것보다 명확한 논리나 근거가 필요하다. 물론 논리적으로는, 태정관지령이 승계한 1699년 합의가 조선과의 교섭의 결과물이기 때문에 일본 땅이 아니라는 것은 조선 땅으로 인정한 것을 의미한다. 일본이 독도를 일본 땅이 아니라고 천명한 것은 독도에 대한 권리를 포기한 것이며, 포기 대상물은 이해관계자(조선)에게 귀속되는 것으로 추론할 수 있는 것이다. 그러나 이를 보다 명확히 할 수 있는 법리나 입증자료가 추가되면 좋겠다.

다음으로 일본의 독도편입과 태정관지령의 관련성에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 태정관지령으로 일본의 독도편입을 무력화할 수 있는가의 문제이다. 태정관지령은 그 자체만으로도 중요한 의미를 가지나, 1699년 합의와, 1905년의 일본의 독도편입이라는 맥락 속에서 논리를 구성할 때 진정한 실효성 있는 의미를 가지게 된다.

『시마네현 지역신문의 ‘다케시마 보도’ 전체조사 보고서』 증보판에 대한 비판적 검토

석주희 동북아역사재단 연구위원

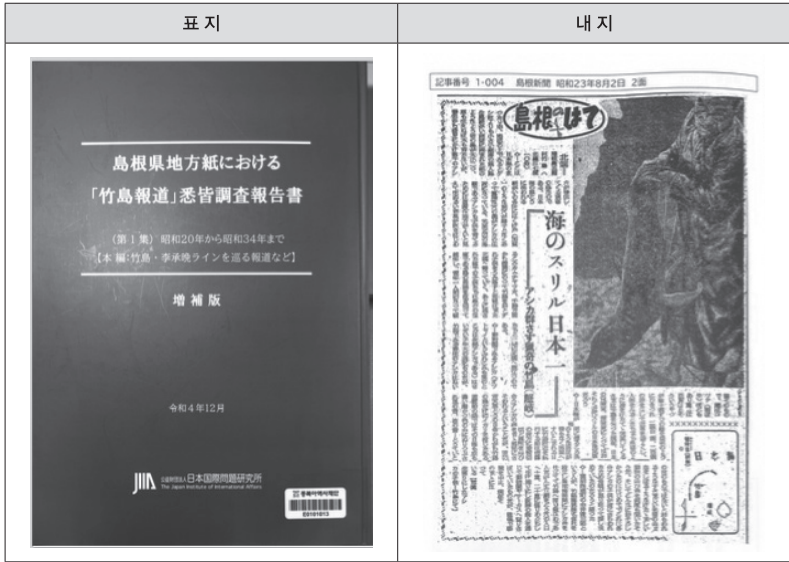
- I. 머리말
- II. ‘시마네현 지역신문 조사보고서’ 주요 내용
- III. ‘시마네현 지역신문 조사보고서’ 비판적 검토
- IV. 맺음말

I. 머리말

일본국제문제연구소는 영토·주권·역사센터를 설치하고 2017년부터 조 사 연구 사업을 실시해 왔다. 그 가운데 최근 2022년 12월 『시마네현 지역 신문의 ‘다케시마(竹島) 보도’ 전체조사보고서(島根県地方紙における「竹島報道」悉皆 調査報告書)』 증보판을 발간했다. 이듬해인 2023년 3월 6일 일본국제문제연 구소에서 이를 공개하면서 국내외 언론에 보도되었다! 이 보고서는 1945년 부터 1959년까지 독도(다케시마)에 관한 지역신문의 보도 약 2,700개의 기사 를 발췌했다. 이 보고서는 『본편: 다케시마·이승만라인을 둘러싼 보도 등 (本編: 竹島・李承晩ラインを巡る報道など)』, 『제2편: 대일강화·전후를 둘러싼 보도 등(第二編: 対日講和・戦後を巡る報道など)』, 『제3편: 어업을 둘러싼 보도 등(第三編: 漁業を巡る報道など)』의 총 3권으로 이루어졌다. 대상 시기는 전쟁 직후인 1945 년부터 1959년까지이며 독도와 평화선(이승만라인), 어업, 샌프란시스코강화 조약에 관한 기사를 분야별로 추출하여 편집, 정리했다. 이 보고서는 일본 전국의 국공립도서관과 대학도서관에 배포되었으며 일본국제문제연구소 자료실과 영토·주권전시관에서도 열람이 가능하다. 이 보고서는 일본 산 인지역의 신문사인 산인중앙신보사(山陰中央新報社)에 위탁하여 전신인 『시 마네신문(島根新聞)』과 『산인신보(山陰新報)』의 기사 가운데 독도에 관련한 기 사만을 발췌하여 정리했다. 이 보고서는 시마네대학의 후나스기 리키노부 (舟杉力修) 교수가 감수했다.

이 보고서는 1960년대 이전 시기 시마네현 지역신문의 기사를 자료집으 로 엮어서 출판했다는 점에서 주목할 만하다. 전쟁 직후부터 한일어업협정 체결 이전까지 일본 지역사회의 맥락을 살펴보는 데에도 유용한 자료이다. 지역신문 기사는 정부에서 발행하는 공식문서나 행정서류와 달리 지역사회, 어업, 어민들에 대한 정보를 접할 수 있다. 특히 어민들 간 갈등, 어업자

1 “日シニクバンク, 독도 자료집 발간…지역신문 기사 2천 700건 수록”, 『연합뉴스』, 2023.6.23; “竹島巡る記事を集約 地元紙の15年分 日本国際問題研究所が発行”, 『朝日新聞』, 2023.2.23.



〈그림 1〉 『시마네현 지역신문의 '다케시마 보도' 전체조사보고서』(증보판)의 표지와 내지
출처: 동북아역사재단 자료실.

원을 둘러싼 현 내의 분쟁에 관한 기사도 확인할 수 있다. 이 보고서를 통해 독도영유권과 어업에 대한 지역사회의 실제 인식에 대하여 고찰 수 있을 것이다.

II. '시마네현 지역신문 조사보고서' 주요 내용

1. 보고서 발간 배경

이 보고서의 대상인 『산인중앙신보(山陰中央新報)』는 일본 시마네현과 돗토리현을 포함하는 산인지역을 대표하는 지역신문이다. 1882년에 창간한 『산인신문(山陰新聞)』이 전신이며, 1973년 3월 25일 현재의 지명으로 개칭되었다. 본사는 시마네현 마쓰에시에 위치하며 2022년 기준 1일 발행부수는

약 17만 3천 부이다. 『산인신문』(1882~1941)은 자유민권운동의 기관지로 창간되었으며 정치적으로는 정우회(政友會) 계열의 신문으로 불렸다. 『산인신문』은 1941년 폐간되었으며 이어서 1942년 1월 1일 『시마네신문』이 창간되었다. 『시마네신문』의 대표이사를 역임한 다나베 초에몬(田部長右衛門)은 1959년 4월 시마네현 지사로 취임했다.

1942년 1월 전시보도통제료 『산인신문』과 『마쓰요신문』이 통합하여 『시마네신문』이 되었다. 전쟁 이후인 1949년 석간으로 시마네신문사를 설립하고 1952년 『산인신보』로 개칭, 1957년 10월 다시 『시마네신문』이 되었다. 1973년 시마네신문사는 산인중앙신보사로 개칭하고 발행 지역을 시마네현에서 돗토리현까지 확대했다. 현재 본사는 시마네현 마쓰에시의 시마네현립산업교류회관에 위치한다.

이 보고서를 발간한 일본국제문제연구소는 영토·주권·역사센터를 설치하고 해당 분야에 대하여 조사연구 및 해외홍보 사업을 실시하고 있다. 일본국제문제연구소에서 최근 2~3년간 발간한 독도 관련 자료 및 보고서는 <표 1>과 같다.

<표 1> 일본국제문제연구소의 독도 관련 자료 및 출판물(2019~2023)

일자	구분	제목	집필자
2019.9.10	칼럼	영토·주권에 관한 자료수집	일본국제문제연구소
2020.2.7	칼럼	메이지38(1905)년 돗토리현 고토우라초 아카사키지구 '다케시마' 어럽꾼에 대해	후나스기 리키노부
2020.6.26	칼럼	'다케시마'에 관한 증언 영상 공개에 대하여	후나스기 리키노부
2020.10.23	칼럼	'다케시마'를 일본령으로 기재한 1953년, 1954년 미국 정부 제작 항공도에 대하여	후나스기 리키노부
2020.12.10	칼럼	추기'다케시마'를 일본령으로 기재한 1953년, 1954년 미국 정부 제작 항공도에 대하여-2020년 10월 23일 한국 『연합뉴스』 보도에 대한 반론)	후나스기 리키노부
2020.12.11	칼럼	미국 제작 항공도 '황해'에서 '다케시마' 기재에 대하여	후나스기 리키노부
2021.2.5	칼럼	미국 제작 조선반도 항공도의 '다케시마' 기재에 대하여	후나스기 리키노부
2021.2.10	칼럼	'일본해'는 세계가 인정한 유일한 호칭	시모조 마사오
2021.2.19	칼럼	1952년 10월 미국 정부 제작 발행 해도에서 '다케시마' 기재에 대하여	후나스기 리키노부

2021.4.26	논문	평화조약 발효 직후 미국 정부의 다케시마에 대한 지리적 인식-1953, 1954년 미국 정부 제작, 발행 항공도를 사례로	후나스기 리키노부
2021.6.8	칼럼	동북아역사재단 편 『서양 고지도 속의 한반도, 동해 그리고 독도』를 비판한다	시모조 마사오
2021.7.9	칼럼	1911년 ‘다케시마어렵합자회사 생산품 계산서’에서 보이는 ‘다케시마’ 강치로 만든 비료에 대하여	후나스기 리키노부
2021.10.7	칼럼	샌프란시스코평화조약 영토 조항과 ‘다케시마’-1951년 교섭경위를 중심으로	후지이 겐지
2021.10.8	보고서	‘다케시마’를 기재한 『이와미외기』 중 원본에 가까운 사본의 발견에 대하여	후나스기 리키노부
2022.1.28	보고서	‘다케시마(현재 울릉도)에서 사망한 호키 다카타의 마타조(又蔵)에 대하여	후나스기 리키노부
2022.2.18	보고서	‘다케시마’를 기재한 에도시대 후기 항로도 발견에 대하여	후나스기 리키노부
2022.3.31	보고서	다케시마자료연구회보고서 『메이지10년 태정관지령』 검증	다케시마자료연구회
2022.6.15	보고서	영일 병기 책자 『평화조약 발효 직후 미국 정부의 ‘다케시마’에 대한 지리적 인식』의 발행, 배포에 대하여	후나스기 리키노부
2022.10.28	보고서	홈페이지 ‘다케시마 고지도 컬렉션’ 공개에 대하여	후나스기 리키노부
2023.1.24	보고서	1904년 오키노 이구치 나가미구미가 판매한 ‘다케시마’의 강치 고기로 만든 비료에 대해서-이즈모 지역 이용 처음 판명	후나스기 리키노부
2023.3.6	보고서	『시마네현 지역신문의 ‘다케시마 보도’ 전체조사보고서』 증보판 발행	일본국제문제연구소
2023.7.24	보고서	‘다케시마’ 문제에 관한 뉴질랜드 정부 외무성의 조서에 대하여	후지이 겐지

출처: 일본국제문제연구소 홈페이지, 영토·주권·역사센터.

일본 정부가 독도 관련한 영유권 주장을 강화하는 가운데 일본국제문제연구소에서 이 보고서를 출판했다는 점에서 출판 의도와 향후 연구의 활용에 대해 주목할 필요가 있다. 기존에 일본국제문제연구소에서 공개한 자료는 대부분 특정한 연구자가 작성한 칼럼 혹은 보고서의 형식이었던가. 그러나 『시마네현 지역신문의 ‘다케시마 보도’ 전체조사보고서』 증보판은 드물게 출판물로 발행하여 전국 도서관에 배포했다. 다만 이 보고서는 기사를 수집하여 나열한 것에 불과하므로 향후 이를 활용한 연구가 이어질 것으로 보인다.

2. 조사방법 및 결과

『시마네현 지역신문의 ‘다케시마 보도’ 전체조사보고서』에서 밝힌 자료 수집 및 조사방법, 결과는 다음과 같다.

□ 조사대상

『시마네신문』 1945년 1월 1일~1952년 3월 31일

『산인신보』 1952년 4월 1일~1957년 9월 30일

『시마네신문』 1957년 10월 1일~1959년 12월 31일

※ 자료는 산인중앙신문사가 보유한 신문지면 데이터를 사용함

※ 광고, 방송포, 낱씨, 소설 등은 대상에서 제외함

□ 조사 방법

- 조사 방식: 주요 키워드를 중심으로 기사 추출

- ‘다케시마’(리양코, 랑코, 마쓰시마 등 방언 및 과거 명칭을 포함)
- ‘이승만라인’(한일 영토문제에 관한 기사를 포함)
- 대일강화(강화조약 교섭 시기인 1951~1952년을 중심으로 조사)
- 맥아더라인
- 울릉도(한반도로부터 인양 포함)
- 강치(미치, 메치, 오토세이 등 방언 및 그 외 해양동물, 강치 이름 포함)
- 오키의 지명
- 어업[오키·시마네현 연안을 중심으로 노토반도(能登半島)²~쓰시마(對馬)해역에 한정]

- 조사 결과 집계

- ① 키워드로 추출한 기사에 대해서는 본 조사의 목적에 일치하는 기사 추출
- ② 키워드에 포함하지 않는 관련 기사에 대해 재조사 실시

2 노토반도는 일본 혼슈 섬의 중부, 이시카와현 해안에서 동해를 향해 북쪽으로 뻗어 있는 반도이다.

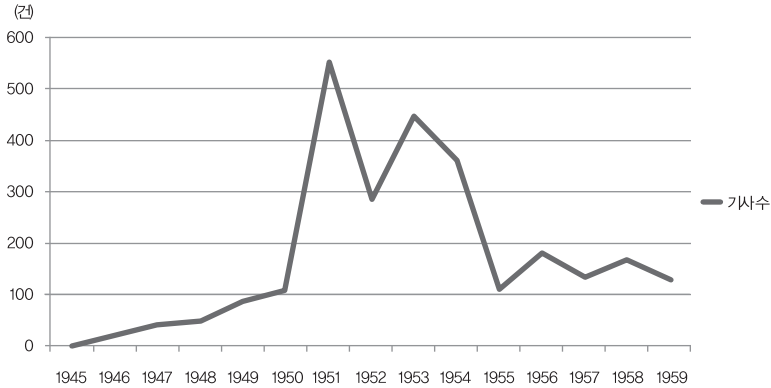
- ③ 날짜별로 기사 목록 작성
- ④ 기사 및 기사 리스트를 항목별로 분류

〈표 2〉 조사를 통해 추출한 기사 수

(단위: 건)

항목		기사 수	
1	'다케시마(竹島)' · 이승만라인 · 한일관계	635	
2	나포 · 억류	290	
3	샌프란시스코강화조약	528	
4	맥아더라인	16	
5	오키의 진흥	159	
6	밀항 · 표착	67	
7	기타	82	
	1 기뢰 부착물		47
	2 강치 등		10
	3 인양 등		14
	4 폭탄처리장 등		11
8	어업	907	
	1 오키의 어업		339
	2 일본해(동해)의 어업		505
	3 어장조사 · 개발		63
총계		2,684	

이 보고서를 통해 독도에 대해 일본 정부와 지역에서 독도문제에 대해 어떻게 인식하고 대응했는지 구체적인 상황을 확인할 수 있다. 또한 평화선, 어업과 관련하여 관계자들이 어떻게 대응했는지 확인할 수 있다.



〈그림 2〉 『시마네현 지역신문의 '다케시마 보도' 전체조사보고서』 연도별 기사 건수(1945~1959)

이 보고서는 2021년 3월 초판을 인쇄하여 관계기관에 제한적으로 배포했다. 2022년 12월에 출판한 자료집은 증보판으로, 오키어업과 평화선, 샌프란시스코강화조약에 관련한 기사를 추가하여 제작했다. 1945년부터 1959년까지 시마네현과 돗토리현, 오키섬 등 일본 지역사회의 생활과 어업에 관한 인식 등 기사를 통해 확인할 수 있다. 이 보고서의 목차는 다음과 같다.

□ 목차

『본편: 다케시마·이승만라인을 둘러싼 보도 등』

인사말

다케시마의 영유권에 관한 일본의 입장과 한국의 불법점거 개요

조사방법 조사결과

역주

기사총색인

제1장 다케시마·이승만라인·한일관계

제2장 나포, 역류

『제2편: 대일강화·전후를 둘러싼 보도 등』

제3장 샌프란시스코강화

제4장 맥아더라인

제5장 오키의 진흥

제6장 밀항·표류

제7장 그 외

7-1 기뢰·표착물

7-2 강제 등

7-3 인양 등

7-4 폭탄처리장 등

『제3편: 어업을 둘러싼 보도 등』

제8장 어업

8-1 오키의 어업

8-2 일본해(동해) 어업

8-3 어장조사·개발

III. ‘시마네현 지역신문 조사보고서’ 비판적 검토

지난 9월 25일 동북아역사재단에서 마쓰시마 야스카쓰(松島泰勝)는 『『시마네현 지역신문 전체조사보고서』에 대한 비판적 검토』를 발표했다. 마쓰시마 야스카쓰는 이 발표에서 식민지 근대화론과 제국주의, 어업을 둘러싼 현의 갈등이라는 관점에서 일본의 독도 영유권 주장을 비판했다.³ 그는 “일본 정부가 연안어민의 보호, 육성을 중시했다면 평화선 문제는 발생하지 않았다”라고 하며, “시마네현 어업이 쇠퇴한 원인은 구조적인 문제로 그 책임

3 마쓰시마 야스카쓰, 2023.9.25, 『『시마네현 지역신문 전체조사보고서』에 대한 비판적 검토』.

을 평화선 문제로 해서는 안 된다”라고 말했다.

이와 관련하여 『시마네현 지역신문 전체조사보고서』 가운데 발췌한 기사는 아래와 같다. 해당 기사를 살펴보면 당시 일본 정부와 시마네현, 어민 간 연안어업과 근해어업을 둘러싼 갈등을 내포하고 있음을 알 수 있다.

『島根新聞(시마네신문)』 49年5月10日

최근 몇 년간 점차 쇠퇴해 가는 본 현의 저인어업 현상에 따라 더 이상 어구가 쇠퇴할 뿐 아니라 다른 현의 동업자가 구마모토현 앞바다까지 진출하고 있다. 어장이 황폐화되면 몇 년 후에는 구마모토현의 어업은 쇠퇴할 우려가 있다. 이 같은 움직임에 전면 반대하는 동시에 조만간 야마구치현과 협의하여 산인지구의 한계선을 동경 128도까지 확장하도록 맹렬히 운동하기로 했다.

『山陰新報(산인신보)』 54年7月24日

시마네현의 실패는 어업을 경영하는 기업체가 약 6천 개 중 80%에 해당하는 5천3백 개가 3해리 이내라는 점이다. 어획고는 전체의 불과 20%에 그친다. 수산청이 연안, 근해 어업 양측의 면허 및 허가제에 대해 지사의 허가 권한을 3해리 이내에 한정했다. 근해 어업은 원칙적으로 자유조업구역으로 한다. 국가의 관점에서 전체 어획고를 증대시키는 것이 중요하다. 동시에 지역의 연안어업에 매달리고 있는 영세 어민들의 삶의 터전도 충분히 고려해야 한다.

『島根新聞(시마네신문)』 58年5月30日

연장 7220km로 ‘일본해(日本海)’ 연안 최대의 해안선을 가진 시마네현은 호어장으로 연간 45억 엔 정도 전국 굴지의 생산을 하고 있다. … 그러나 어업자의 80%를 차지하는 연안어업자도 가격 하락, 어획의 감소 등의 이유로 겹겹이 증가하는 경향이 있으며 어촌의 청년이 바다를 떠나는 경우도 많다. ‘연안에서 근해로’라는 슬로건은 평화선 문제, 기선건착(機船巾着)의 부

진으로 어느새 소멸된다. … 일본해 연안 최장 해안선 고민은 근해와 연안의 갈등이다.”

『鳥根新聞(시마네신문)』 50年9月12日

쇼와19(1944년-인용자)에 발단한 시마네, 돗토리 양 현의 시마네현 오키기선 저인망 어구 문제가 8일 타결을 보았다, “원래 금어구역을 침범하는 저인선이 많았기 때문에 연안어민을 자극해서 쓸모없는 분쟁을 일으키고 있다. 앞으로 이 협정이 잘 실행될지 여부는 저인업자의 자각 여부에 달려 있다. 금어구역은 어족을 보호하는 동시에 연안어민의 생활권을 지켜 준 것이다.

(밑줄은 필자)

위의 기사에서 드러난 바와 같이 『시마네현 지역신문 전체조사보고서』에는 그간 잘 알려지지 않은 시마네현과 돗토리현, 연안어민과 정부, 지자체 간 어업권과 어업 방식을 둘러싼 갈등과 분쟁에 관한 내용이 상세히 실려 있다. 이에 대해서는 추후 상세한 검토를 통해 면밀히 분석해야 할 것이다.

IV. 맺음말

이 보고서는 일본 시마네현 지역신문의 보도 자료를 수집 정리한 자료로 1945년부터 1959년까지 15년간 시마네현의 어업 자원을 둘러싼 지역사회의 인식을 상세히 다루고 있다. 특히 이 보고서는 당시 일본 내부의 어업권을 둘러싼 갈등과 지자체 간 대립에 대해서도 확인할 수 있다는 점에서 중요한 함의를 지닌다.

이 보고서의 기사를 통해 확인할 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 어업자원을 둘러싼 어민들 간의 갈등과 불평등 구조를 확인할 수 있다. 전쟁 직후 일본 정부는 대규모 자본과 근대화된 기술로 원양어업을 통해 어획량 증대를 계획했다. 연안 지역의 영세한 어민들은 상대적적인 불이익을 감수해야 했

다. 이는 일본 지역사회에서 어업을 둘러싼 불평등 구조가 발생했음을 보여 준다. 둘째, 시마네현과 돗토리현, 야마구치현 등 지자체 간 대립이다. 야마구치현과 시마네현은 산인 앞바다와 연안어업, 원양어업을 둘러싸고 갈등이 분출했다. 수산청에서는 영세어민을 보호하기 위한 정책을 실시했으나 충분하지 않았다. 셋째, 급변하는 동아시아 해양질서에 대한 일본의 인식과 대처에 관한 부분이다. 일본은 미국, 캐나다, 호주 등 국제관계 속에서 공해에 대한 인식이 발생했다. 1950년대는 어업이 가능한 경계선 설정을 통해 영해의 개념이 확산되고 있었다. 이러한 가운데 평화선 역시 한국의 어민을 보호하기 위한 합리적 선택의 결과였다. 반면 일본은 해양경계선에 대하여 모호한 인식을 가지고 있었다.

이처럼 이 보고서에서는 그동안 잘 드러나지 않았던 일본 지역사회와 중앙정부의 갈등, 어업정책에 대한 어민의 불만, 현의 지역 대립 등을 찾아볼 수 있다. 국가 이익과 현 이익의 대립, 영세어민과 대규모 어업, 지역의 낙후한 어선과 발달한 자본과 어업기술은 일본 내에서 어업을 둘러싼 경쟁과 불합리한 구조로 드러났다. 이 보고서는 기존에 주목하지 못했던 일본 사회의 갈등을 드러내고 독도영유권과 평화선, 어업과 관련한 비판적 연구의 지평을 확장하는 데 활용될 수 있을 것이다.

<자료>

日本国際問題研究所, 『島根県地方紙における「竹島報道」(悉皆調査報告書)』増補版, 令和4年12月.

『本編: 竹島・李承晩ラインを巡る報道など』.

『第二編: 対日講和・戦後を巡る報道など』.

『第三編: 漁業を巡る報道など』.

서평



- 김재한 | 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』: 정연식 저, 2023, 주류성



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』

(정연식 저, 2023, 주류성)

김재한 한림대학교 교수

- I. 이명동도의 현상
- II. 울릉도 및 독도 관련 섬 이름과 실제 존재 여부
- III. 울릉도 및 독도 이름의 진화
- IV. 영토·해양 연구의 방법론과 추후 활용

1. 이명동도의 현상

근대 주권국가 체제에서는 동명동도(同名同島) 또는 이명이도(異名異島)가 원칙이다. 즉, 섬 이름은 섬 주인의 호칭대로 불러 주기 때문에 섬 주인이 하나면 섬 이름도 대체로 하나다. 그러나 현실 세계에서는 다른 섬을 두고 같은 이름으로 부르는 동명이도(同名異島) 그리고 같은 섬을 두고 서로 다르게 부르는 이명동도(異名同島) 현상이 발생한다.

한 국가 내 같은 지역을 두고 다르게 불리던 현상은 중앙정부 주도의 지명 표준화 또는 공식화를 통해 완화되기도 한다. 이와 달리 중앙집권적 권위체가 존재하지 않는 국제사회에서는 다양한 지명이 하나의 이름으로 단일화되기 어렵다. 그렇더라도 공유 영토(condominium)의 경우에는 설사 같은 영토·해양을 부르는 이름이 서로 다르더라도 자신이 부르는 지명만을 강요하지는 않는다.¹ 이에 비해 같은 영토·해양을 두고 서로 자기의 것이라고 주장하는 분쟁에서는 자신이 부르는 지명만이 옳다고 서로 주장한다. 이처럼 ‘이명동도’ 현상은 영토·해양 분쟁의 여러 바로미터(barometer) 가운데 하나이다.

국가 간에 다르게 불리는 지명의 어원을 추적하여 누구의 지명이 더 오래된 역사를 가지는지 또 이에 따라 누구의 고유한 영토·해양인지를 주장하기도 한다. 지명의 어원은 다른 조건이 같다면(ceteris paribus) 해당 영토의 주인을 판정하는 데에 지대한 영향을 미친다. 근대 국제법적 영토분쟁에서 지명의 공식화를 일찍 이루지 못한 국가보다 근대화를 먼저 이룬 문명국가가 더 유리한 이유이기도 하다. 물론 지명을 먼저 지었다고 해서 반드시 그 땅의 주인인 것은 아니다. 전(前)근대적 시대에는 통칭되는 고유명사 없이, 방위만을 드러낸 일반명사만으로 해당 지역에 대한 관할권을 행사하기도 하였다.

섬 이름의 공간학 또는 장소성의 관점에서 보자면, 섬 이름은 섬이 존재

1 김재한, 2021, 「영토해양 공유의 법경제학적 이해」, 『영토해양연구』 Vol. 21, 54~83쪽.

하는 장소뿐 아니라 그 섬을 인식하는 주체의 장소를 포함한다. 오늘날 한국과 일본에서 각기 ‘독도(獨島)’와 ‘竹島(다케시마)’로 달리 불리는 같은 섬이 한국인과 일본인의 의식 속에 달리 존재하는 것이다. 섬 이름의 어원 찾기는 ‘이명동도’ 영토분쟁의 해소 방안이 될 수도 있다. 다른 이름이 같은 뿌리에서 나왔다는 사실의 공유는 해당 영토에 대한 전반적 인식 공유에도 도움될 수 있다. 즉, 주체 인식의 객관화를 통해 대상의 주관화 정도를 완화할 수도 있다.

최근 출간된 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』은 독도 영유권 연구에 새로운 이정표를 제시하는 역작이다. ‘이명동도’로 상징되는 한일 간 영토주권 문제를 역설적으로 한국 내 ‘동명이도’를 통해 정리하고 있다. 다시 말해서, 한국과 일본이 독도를 서로 다른 이름으로 부르고 있지만, 일본이 울릉도와 독도를 불렀거나 부르고 있는 竹島(다케시마) 또는 松島(마쓰시마)라는 이름의 기원을 찾아보면, 한국 내에서 여러 다른 섬을 같은 이름으로 부를 정도로 매우 흔한 이름인 죽도(竹島) 및 송도(松島)를 울릉도 및 독도에 붙인 것을, 일본이 그대로 차용하였을 뿐이라는 분석이다. 따라서 섬 이름만으로도 독도가 일본 고유영토라는 주장은 그 근거가 매우 취약함을 보여 주고 있다. 이 글에서 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』이 담고 있는 분석을 좀 더 자세히 살펴보면서 도서 영유권 문제를 어떻게 연구해야 하는지 제시하고자 한다.

II. 울릉도 및 독도 관련 섬 이름과 실제 존재 여부

『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』에서 소개되고 있는 울릉도 이름은 울릉도(鬱陵島, 蔚陵島), 우릉도(宇陵島, 于陵島, 羽陵島), 무릉도(茂陵島, 武陵島), 우산도(芋山島, 于山島, 牛山島), 자산도(子山島) 등 여럿이다(23~28쪽). 이 가운데 우산도(于山島)는 울릉도에서 독도로 옮겨 간 이름으로 설명되고 있다.

이외에 울릉도 또는 독도를 지칭하는 것으로 주장되고 있는 다른 섬 이

름도 분석되고 있다. 강원도와 함경도 해안에서 보았다는 요도(蓼島) 또는 삼봉도(三峯島)가 과연 존재했는지 또 만일 존재했다면 울릉도인지 아니면 독도인지를 검증하고 있다(67~131쪽). 이를 위해 고문서에 등장하고 있는 함경도와 강원도 북부의 여러 관측지점을 실증적으로 분석하고 있는데(67~92쪽), 그 대상은 오늘날 북한 미사일 발사장으로 국제사회의 심각한 주목을 받는 길주 무수단을 비롯하여 홍원 봉수치, 통천 연대산, 양양 청대산의 네 곳이다. 관측지로 알려진 각 지점에서 울릉도와 독도가 과연 관측되는지를 확인하기 위해 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』에서는 기하학적 계산을 통해 길주 무수단, 함흥 봉수치, 통천 연대산, 양양 청대산에서 울릉도나 독도를 관찰하는 것은 불가능하다는 결론을 내고 있으며, 강원도 북부와 함경도에서 관측했다는 점은 존재 여부를 떠나 울릉도와 독도는 아니었음을 함의하고 있다. 대신, 강원도 남부에서는 요도를 관찰할 수 있기도 하고 또 울릉도와 관련이 있었을 가능성을 제시하고 있다(92~106쪽).

강원도 감사에게 이르기를, “세상에 전하기를, 동해 가운데에 요도가 있다고 한 지가 오래고 또 그 산의 모양을 보았다는 자도 많다. 내가 두 번이나 관원을 보내어 찾아보았으나 찾지 못하였는데, 지금 감사 최운저가 말하기를, ‘일찍이 삼척 봉화현에 올라 바라보았고, 그 뒤에 무릉도에 가다가 또 이 섬을 바라보았다.’ 하고, …” 하였으나, 남회가 바다를 전부 후망하였으나 결국 찾지 못하고 돌아왔으니, 요도의 말은 허망한 것이다. 진실로 바다 가운데에 있다면 무릇 눈이 있는 자는 모두 다 볼 터인데, 어찌서 남회만 혼자 보고 다른 사람은 보지 못하는가. 맹손이 남회의 말을 경솔히 믿고 거연히 위에 이되었으니 그 기망을 한 것은 마찬가지로, 남회가 마침내 찾지 못하였으니 그 탄망한 것이 더욱 분명하였다.²

2 『세종실록』 권109, 세종 27년 8월 17일 무오 2번째 기사, 諭江原道監司: 世傳東海中有蓼島久矣, 且云見其山形者亦多, 予再遣官, 求之不得, 今甲士崔雲渚言: “嘗登三陟 烽火嶼望見, 其後因往茂陵, 亦望此島.” … 蒼竝海候望, 竟未得而(遇), 蓼島之說妄矣, 苟在海中, 凡有目者所共見, 何獨南蒼得見, 而他人不能也? 孟孫輕信南蒼之言, 遽聞于上, 其爲欺罔一也, 蒼竟不得, 其爲誕妄益明矣.

『세종실록』에서 요도가 관측되기도 또 관측되지 않기도 한 이유로 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』에서 강조하고 있는 가능성은 울릉도의 산봉우리 하나를 멀리서 하나의 섬으로 관측했었을 상황이다(101~106쪽). 지구 표면이 볼록하여 강원도 남부 동해안에서는 울릉도 해수면을 관측할 수 없고 울릉도 산봉우리만 관측할 수 있으며, 울릉도에 이주 가까이 다가 가면 멀리서 섬으로 관측되던 산봉우리가 섬이 아니라 산봉우리로 관측된다는 이유에서이다. 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』에서는 방정식 계산에 따른 울릉도 입면도뿐 아니라 소공대(삼척시 원덕읍 노곡리 소재) 및 동해연구소(울진군 죽변면 후정리 소재)에서 바라본 울릉도 사진들이 울릉도 산봉우리가 섬으로 관측되었을 개연성을 보여 주고 있다. 빛의 굴절까지 고려하여 분석하고 있음은 물론이다.

옛 문헌에 등장하는 섬 이름이 실제로 관측되어 존재하는 섬인지, 만일 존재한다면 오늘날 어떤 섬에 해당하는지를 객관적으로 검증하고 있다는 점은 선행 문헌과 크게 차별되는 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』의 기여이다. 오늘날 동해시의 무릉계곡은 조선시대 때 지어진 지명으로 알려져 있는데, 바다 멀리 무릉도(울릉도)를 관측할 수 있는 곳이라 그렇게 명명했을 가능성도 검증하고 싶은 지적 호기심을 독자에게 발현시키고 있다.

Ⅲ. 울릉도 및 독도 이름의 진화

섬 이름의 변천은 진화적 현상으로 이해할 수 있다. 당시 사람들이 발음하기 좋은 명칭으로 또는 당시 사람들이 섬 이름의 본래 뜻을 오해하면서 품격 있는 한자어로 바꾼 명칭으로 또는 영유권 분쟁을 의식하면서 자국에 유리한 명칭으로 바꾸거나 바뀌는 것이다.

오늘날 일본에서 독도를 부르는 이름은 竹島(다케시마)이지만, 19세기까지만 해도 울릉도와 독도를 각각 竹島(다케시마)와 松島(마쓰시마)로 불렀다. 일

본의 竹島(다케시마)와 松島(마쓰시마)라는 섬 이름은 한국의 섬 이름에서 따왔다는 것이 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』의 핵심 주장이다 (132~189쪽).

한국에서 ‘큰 섬’이라는 뜻의 ‘대섬’은 대나무(竹)섬으로 오해되었는지 아니면 다른 이유에서였는지 한자어 竹島(죽도)로 표기되었다. 또 ‘작은 섬’이라는 뜻의 ‘술섬’ 역시 소나무(松)섬으로 오해되었는지 아니면 다른 이유에서였는지 한자어 松島(송도)로 표기되었다.

큰 섬과 작은 섬의 대비라는 맥락에서 울릉도와 독도에 각각 붙여진 이름이 바로 죽도(竹島)와 송도(松島)였으며, 이러한 한국식 섬 이름을 일본이 그대로 차용하여 울릉도와 독도를 각각 竹島(다케시마)와 松島(마쓰시마)로 불렀다는 것이다. 일본이 불렀던 竹島(다케시마)와 松島(마쓰시마) 명칭은 한자의 뜻으로 해석되지 않고 또 일본어로도 해석되지 않으며, 오로지 한국어로만 해석된다는 것이 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』 저자의 주장이다. 더구나 서로 인접한 큰 섬과 작은 섬을 각각 竹島(죽도)와 松島(송도)로 부른 사례는 한국에서 매우 흔한 반면(137~147쪽), 일본에서는 매우 드물다. 이 점에서 竹島(다케시마)와 松島(마쓰시마) 호칭은 전혀 일본적이지 않고 매우 한국적이라고 평가될 수 있다.

1900년 10월 대한제국 칙령 제41호는 울릉도를 울도로 개칭하여 강원도에 부속시키고, 울도군의 관할 범위를 울릉(鬱陵)전도(全島), 죽도(竹島), 석도(石島)로 한다고 공지하였다.³ 대한제국 칙령 제41호에서의 석도(石島)가 오늘날 독도를 의미함을 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』은 독

3 鬱陵島를 鬱島로 改稱하고 島監을 郡守로 改正한 件; 第一條 鬱陵島를 鬱島로 개칭하고 江原道에 附屬하고 島監을 郡守로 改正하고 官制中에 編入하고 郡等은 五等으로 할 事; 第二條 郡廳 位置는 台霞洞으로 定하고 區域은 鬱陵全島와 竹島 石島를 管轄할 事; 第三條 開國五百四年 八月十六日 官報中 官廳事項欄內 鬱陵島 以下 十九字를 刪去하고 開國五百五年 勅令 第三十六號 第五條 江原道二十六郡의 六字를 七字로 改政하고 安峽郡下에 鬱島郡 三字를 添入할 事; 第四條 經費는 五等郡으로 磨鍊되되 現今間인즉 吏額이 未備하고 庶事草創하기로 海島收稅中으로 故先 磨鍊할 事; 第五條 未備한 諸條는 本島開拓을 隨하여 次第 磨鍊할 事; 附則 第六條 本令은 頒布日로부터 施行할 事; 光武 四年 十月二十五日; 御押 御璽 奉; 勅 議政府議政臨時署理贊政內部大臣 李乾夏.

도 명칭의 어원으로 보여 주고 있다.

『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』은 19세기 말에 김정호가 제작한 것으로 알려진 <동여도(東輿圖)>, 1910년대의 조선총독부 육지측량부(陸地測量部) 지도, 한글학회에서 1966년부터 1986년까지 남한 지역의 지명을 조사하여 20책으로 간행한 『한국지명총람』을 활용하여 추출한 6개의 ‘獨島’ 이름을 1) A 부류: 독(항아리, 瓮, 甕) 모습의 독섬, 2) B 부류: ‘끄트머리의 작은 부분’이라는 소리와 뜻이 독(獨)과 유사한 동섬(洞島)과 띠섬, 3) C 부류: 돌섬, 독섬, 둥섬(鷓島) 등의 세 부류로 나누고(192~197쪽), 이 가운데 C 부류가 독도 명칭 어원과 관련된 것으로 보고 있다. 즉, 독도는 돌의 고어 또는 방언인 툇, 툇, 독을 포함하는 둥섬(鷓島), 둥섬, 돌섬(石島), 독섬을 한자어로 표기한 이름이라는 것이다(221~233쪽).

돌을 가리켰던 고어 도락(珍惡, *turak)이 중간모음 탈락으로 툇(*turk)이 되었고, 절음화가 진행되어 겹받침을 모두 받음할 수 없게 되자 ‘돌’ 또는 ‘독’으로 발음되면서 ‘돌’은 표준어가 되고 ‘독’은 방언이 되었는데, 방언 ‘독’에 ‘섬’이 붙어 ‘독섬’이 되었다고 한다. 대한제국 칙령 제41호가 뜻에만 충실한 섬 이름인 석도(石島)로 독도를 나타낸 이유에 대해서 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』은 ‘독섬’이라는 호칭은 있었으나 독도(獨島)라는 표기까지는 없어서 그랬는지, 아니면 사투리 ‘독섬’을 그대로 칙령에 드러내기를 꺼리어서 그랬는지는 불확실하다고 설명하고 있다(234~237, 239~240쪽).

사실, 울릉도 및 독도의 명칭 변천은 이미 여러 연구가 수행된 바 있다.⁴

4 방종현, 1947, 「독도의 하루」, 『경성대학 예과신문』 제13호; 신석호, 1960, 「독도의 내력」, 『사상계』 제85호; 신용하, 1996, 「독도의 민족영토사 연구」, 지식산업사; 배성준, 2002, 「울릉도·독도 명칭 변화를 통해서 본 독도 인식의 변천」, 『진단학보』 제94호, 29~54쪽; 김영수, 2009, 「근대 독도·울릉도 명칭을 둘러싼 한국과 일본의 시각」, 『역사와 현실』 제73호, 233~268쪽; 김호동, 2009, 「메이지시대 일본의 동해와 두 섬(독도, 울릉도) 명칭 변경의도에 관한 검토」, 『민족문화논총』 No. 43, 535~561쪽; 김화경, 2011, 「일본의 독도 이름 개칭에 관한 연구 - 松島에서 竹島로의 개칭에 대한 고찰을 중심으로」, 『민족문화논총』 제48호, 355~386쪽; 정영미, 2013, 「일본의 독도 인식에 관한 연구 - 섬의 명칭 혼란(島名の混亂)을 중심으로」, 서울시립대학교 석사학위논문; 송휘영, 2017, 「울릉도·독도 명칭고(考)」, 『日本文化學報』 제75호, 25~44쪽; 정연식, 2019, 「울릉도, 독도의 옛 이름 대섬(竹島), 솔섬(松島)의 뜻」, 『역사학보』 제241호, 143~198쪽; 김영수, 2020, 「시마네현 고시 제40호와 샌프란시스코조약 전후 울릉도와 독도의 명칭 문제」, 『동북아역사논총』 No. 68, 333~370쪽; 유미림, 2021, 「울릉도·독도의 명칭 변천과 ‘독도’ 인식의 연속성」, 『해양정책연구』 제36권 2호, 27~60쪽.

한자로 표기할 때의 기준이 소리나 뜻이나에 따라 음차(音借: 가차(假借))와 의차(義借: 훈차(訓借))로 나뉜다. 가는섬을 관음도(觀音島)처럼 음차하기도 하고, 또 대섬과 죽도 간에는 훈차적으로 변천이 일어나기도 한다.

무릇 학문 또는 이론에서는 우연 부분을 최소화하면서 분석하지만, 명칭은 소리나 뜻과 관계없이 착각 또는 우연에 의해 변천되기도 한다. 필사체 글씨 ‘죽’ 또는 ‘竹’이 ‘독’으로 읽혀서, ‘죽도’ 또는 ‘竹島’가 ‘독도’로 읽혔을 가능성은 없을까? 또 일본인이 필사체 한글 ‘독’을 한자 ‘竹’으로 읽으면서 ‘독도’를 ‘竹島’로 부르기 시작했을 가능성은 없을까? 음차든 훈차든 우연이든, 지역주민 또는 기록자에 의해 이뤄지는 명칭 변화는 대체로 상식에 크게 벗어나지 않는다.

자연스럽게 전개되는 명칭 변천과 달리, 공개되지 않은 채 특정 의도에 의한 인위적 명칭 변경은 추적하기가 쉽지 않을 수 있다. 1905년 2월 일본 시마네(島根)현 고시 제40호는 독도를 竹島(다케시마)로 칭하고 시마네현 오키(隱岐)도사(島司)의 소관으로 둔다고 밝혔다.⁵ 이러한 일본의 독도 명칭 변경은 자연스럽지 않고 매우 인위적이었다. 시마네현 고시 내용에 대해 해석하기를, 독도에 竹島(다케시마)라는 명칭을 붙여 독도 명칭의 혼란을 일부러 유발하고 독도에 대한 한국 고유영토설을 부정하여 일본의 영유권을 주장하기 위해서였다는 주장도 제기되고 있다.⁶

일본이 독도 영유권을 주장하는 논리는 크게 고유영토설과 무주지편입설(영토선점설)로 나뉜다. 이 두 가지는 한국의 독도 영유권에 반박하는 논리로 각각 활용할 수 있겠으나, 논리적으로는 서로 모순의 관계이다. 일본이 19세기 이전 오래전부터 독도를 영유했다는 사실과 일본이 20세기 초 무주지를 처음으로 영유했다는 사실은 양립 가능하지 않기 때문이다.

5 島根縣告示第40號 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二在ル島嶼ヲ竹島ト稱シ今本縣所屬隱岐島司ノ所管ト定メラル 明治三十八年 二月二十二日 島根縣知事 松永武吉.

6 김영수, 2020. 『시마네현 고시 제40호’와 샌프란시스코조약 전후 울릉도와 독도의 명칭 문제』, 『동북아역사논총』 No. 68, 333쪽.

한편으로 20세기 초 일본이 독도 명칭을 새롭게 공지할 때 무주지편입설을 강화하려고 의도했다면, 완전히 새로운 명칭 또는 제3자가 붙인 명칭을 제시하였어야 했다. 1849년 프랑스 포경선 리앙쿠르(Liancourt)호가 독도에 붙인 이름인 리앙쿠르 바위(Rocks)는 그런 명칭 가운데 하나였다. 실제, 당시 일본에서 독도의 명칭으로 ‘리안코루도岩’ 또는 ‘리안코도(リヤンコ島)’를 사용하기도 하였다. 다른 한편으로 1905년 고시에서 일본의 독도 고유영토설을 강화하려고 의도했다면, 일본식 섬 이름이면서 고문에 등장하는 명칭을 제시하였어야 했다. 그렇지만 확실한 영유권 논리가 없다 보니 두 가지 논리 모두를 포기할 수 없었기 때문인지, 매우 어중간한 명칭인 竹島(다케시마)를 고시하였다. 1905년 고시 자체는 일본 영유권 확보를 위한 조치였으나, 과연 竹島(다케시마) 명칭이 일본 영유권 확보에 도움되었는지는 의문이다.

『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』의 울릉도 및 독도 명칭 변천이라는 맥락에서 보자면, 일본에서 울릉도를 부르는 이름이 竹島(다케시마)에서 松島(마쓰시마)로, 또 독도를 부르는 이름이 松島(마쓰시마)에서 竹島(다케시마)로의 변경이 큰 섬과 작은 섬의 대비라는 한국식 섬 이름에서 벗어나려는 의도에서 나온 정책적 결정이었는지를 검증할 필요가 있다.

IV. 영토·해양 연구의 방법론과 추후 활용

좋은 연구는 하나 마나 한 이야기 대신, 논쟁거리를 제공하여 학문의 발전을 도모한다. 오늘날 대한민국 곳곳에서 융합을 표방하고 있는 각종 조직이나 프로젝트 대부분은 실제 융합이 전혀 이루어지지 않고 여러 전공이 각자 자신의 영역만을 단순히 병렬하는 데에 그치고 있으며, 진짜 융합은 극히 일부에 국한되어 있다.

섬 이름 역시 문화일 수밖에 없는데, 지명 또는 작명은 전통적인 정치적·경제적·국제법적·역사적 영토 개념을 넘어 문화예술적 영토 개념과도 확장된다. 문화예술적 영토는 공존과 상생의 보편적 가치를 추구하기도 하지

만, 반대로 배타적 관할권과 특수한 이해관계라는 근대성을 그대로 고수하기도 한다.⁷ 섬 이름에 대한 연구는 융합적 접근이 필수적인 주제 가운데 하나이다.

『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』에서 다루고 있는 주제는 도서 제목으로 판단하자면 조선시대 역사이다. 그러나 도서 본문은 역사학뿐만 아니라 음운학, 기하학, 지구과학 등의 과학기술적 설명으로도 가득 채워져 있다. 다음은 기하학적 분석의 예인데(80~87쪽), 인문학적 독자 다수에게 약간 어려울 수도 있다.

표고 272m의 소공대에서 표고 986.5m의 울릉도 성인봉을 보았을 경우를 보이기 위해, ... 궁극적으로 알아내고자 하는 것은 소공대에서 보이는 울릉도의 최저 해발고도, 즉 H_2 이다. ... 소공대와 성인봉 ... 과 지구중심을 잇는 각각의 반지름 R_1 , R_2 의 길이와 그 반지름 사이의 각도 θ , 두 지점 사이의 최단거리 D 를 구할 수 있다. 앞서 말했듯이 지구는 타원체이므로 타원체에 관한 곡면기하학의 수식을 적용하여 계산해야 하겠으나, 그것은 일반적인 미적분 정도의 수학식으로는 표현되지 않는다. 그래서 편의상 지구를 관측지점과 성인봉 지점의 반지름 가운데 상대적으로 짧은 반지름을 갖는 구면체로 설정하고, 반지름이 긴 지점의 해발고도는 두 지점의 반지름 차이를 더하여 보정하기로 한다. ... 장반경(a) 6,378,137m, 단반경(b) 6,356,752m인 지구타원체에서 위도 $37.4979^\circ N$ 의 성인봉 지점 반지름 R_2 는 6,370,255m이고, 위도 $37.2136^\circ N$ 의 소공대 지점 지구반지름 R_1 은 6,370,357m이다. ... 지구의 반지름을 짧은 쪽, 즉 성인봉의 반지름 6,370,255m를 갖는 구면체로 설정하면 소공대에서의 관측고도 H_1 은 반지름 차 102m에 소공대의 해발고도 272m와 사람의 눈높이 1.5m를 더하면 375.5m가 된다. ... 두 지점과 지구 중심을 잇는 선의 사이각 θ 는 ...

7 장운정·이호진·김재한, 2014, 「장소특정적 미술과 독도의 문화예술적 영토」, 『영토해양연구』 Vol. 7, 180~205쪽.

1.2654°이다. … 직각삼각형 $\triangle OP_aT$ 에서 $(R_2+H_1) \times \cos \theta_1 = R_2$ 를 충족하는 θ_1 은 0.6222°이다. 따라서 $\theta_2 = -\theta_1 = 0.6432^\circ$ 이고 $\cos \theta_2$ 는 0.999937이다. 직각삼각형 $\triangle OP_bT$ 에서 $(R_2+H_2) \times \cos \theta_2 = R_2$ 이므로 $(6,370,255+H_2) \times 0.999937 = 6,370,255$ 를 만족하는 H_2 는 401.3이다. 소공대에서는 울릉도가 표고 401.3m지점 윗부분만 보인다는 뜻이다. 이 H_2 를 접선고도라 부르기로 한다. 그리고 두 지점 사이의 거리 $D=P_1P_2$ 는 … 140,595m이다. … 사진(소공대에 올라 울릉도를 촬영한 사진)과 그림(표고 401m 이상 부분만 보인 입면도)을 비교해 보면 스카이라인의 형태가 거의 같고, 왼쪽(북쪽)에 표고 453m의 송곳산 [雉山] 윗부분 일부가 수면 위로 돌출된 것도 똑같다. 입면도가 비교적 정확하게 그려졌음을 확인할 수 있다. 다만 유심히 살펴보면 작도보다는 사진에서 울릉도의 아랫부분이 더 많이 보인다. 즉 접선고도가 낮아진 것이다. 빛이 대기층을 지나면서 굴절했기 때문이다. 그러므로 실제로는 작도보다는 약간 더 보인다는 점을 항상 고려해야 한다. … 소공대에서 141km 떨어진 울릉도가 보였다고 했는데 조선시대에 높은 산에 오르면 발광체가 아닌 섬이 141km 거리에서 보였을까? 가시거리는 대기 중의 수증기, 먼지, 얼음입자 등으로 이루어진 안개, 층운, 황사, 눈, 비의 영향을 받는다. 결국 습도, 기압, 풍속 등의 기상조건과 관측지점의 환경에 좌우된다. 바다 위의 배에서 보면 공기 중의 물입자로 인해 가시거리가 제한될 수밖에 없다. 그러나 극지방이나 높은 산 정상처럼 대기 상태가 극도로 안정되어 있는 곳에서 관망하면 240km까지도 볼 수 있다고 한다. 일본에서는 해발고도 3,776m의 후지산이 200km 넘는 곳에서 높은 산이나 타워 위에서 가끔 촬영되기도 했다. 2020년에는 코로나19 바이러스로 인해 인도에서 공장 가동이 중단되어 인도 북부 편잡 지방에서 30여 년만에 160여 km 떨어진 히말라야 연봉이 보였다는 증언이 여러 곳에서 있었고 촬영된 사진도 공개되었다. 그런데 조선시대는 매연, 미세먼지 등 각종 공해로 뒤덮인 오늘의 하늘과는 달리, 대기상태가 훨씬 양호했으므로 기상조건이 완벽하게 충족되면 높은 산꼭대기에서는 상당히 먼 곳까지 볼 수 있었을 것이고 바다 위의 섬도 마찬가지이다. 그리고 먼 곳에서 바라본 관찰 기록도 남아 있다.

역사, 국제법, 국제정치 등 다양한 분야에서 접근하는 다른 영토·해양 연구와 비교해서도, 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』의 본문 단락들은 대입 논술시험 또는 공무원 채용 학제통합 논술시험 등 융합적 사고를 요구하는 각종 시험문제의 제시문으로도 손색이 없을 정도로 융합적 지식을 과시하고 있다.

융합적 연구에서는 여러 분야와 여러 소재의 다양성을 보여 주면서도 여러 분야와 여러 소재를 아우르는 매개를 이용하는데, 그것은 바로 논리와 검증이다. 물론 엄격한 논리와 검증의 과정은 일반 독자에게 쉽게 전달되지 않을 수도 있다. 하지만 영토·해양의 분쟁이 타자의 관점을 전혀 고려하지 않고 감성적 주관에 편향되다 보면, 해결되기는커녕 악화하기도 한다. 오늘날 영토·해양 연구의 교류가 국제적으로 이루어지지 못하고 각기 한 국가 내에서만 이루어지기 때문에 주변국과의 인식 공유가 줄어들고 인식 차이는 더욱 늘어나고 있다.

자국 영토론을 주장하기 위해 이것저것 갖다 붙이다 보면 오히려 자신의 논리가 약해질 수도 있다. 예컨대, 고문서에 강원도 북부와 함경도에서 보였다는 섬이 독도라는 주장이 과연 한국의 독도 영유권에 도움될 것인지는 의문이다. 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』은 독도와 울릉도가 함경도와 강원도 북부에서 관측되지 않음을 수리방정식으로 계산하여 보여 주고 있다(67~92쪽). 상상력 또는 민족 감성에만 호소하지 않고 과학적 또는 객관적 근거를 제시하는 논지 전개 방식이 훨씬 더 과감적인 설득력을 갖는다.

한국 내의 영토 인식 공유가 중요하지만, 아울러 주변국 간의 인식 공유도 필요하다. 현실에서는 국가 간 분쟁과 관련된 자료 가운데 상대국에 유리한 정황을 다룬 상대국 자료를 잘 접하지 않으려는 경향이 있는데, 이는 인식 공유에 도움 되지 않는 행태이다. 주변국 간의 인식 공유를 위해 객관적 근거를 제시하고 있는 연구의 국제화를 추진해 봄 직하다. 설득력 있는 자료의 영문화 작업은 국제사회의 지원뿐 아니라 관련 당사국과의 인식 공유에 도움될 것이다.

특히, 한국과 일본 간의 미래 협력을 위해서는, 한국인 학자의 연구에 대해 일본인 학자가 객관적인 검토 의견을 주고 일본 학자의 연구에 대해서는 한국 학자가 객관적으로 검토하거나, 아니면 처음부터 공동 연구를 수행하는 것이 바람직하다. 이는 한국과 일본 전문가 간 인식 공유에 필요한 요소이다.

예컨대, 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』은 竹島(다케시마)와 松島(마쓰시마) 호칭이 일본의 섬 이름 관행과 다르고 한국의 섬 이름 관행을 그대로 차용한 것이기 때문에 섬 이름으로 판단하자면 독도가 일본의 고유영토로 보기 어렵다는 주장을 펼치는데, 이에 대해 일본 영유권을 주장하는 측에서는 (『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』 저자와 마찬가지로) 일본에서 竹島(다케시마)와 松島(마쓰시마) 호칭이 큰 섬과 작은 섬을 의미하지도 않았고 또 짝을 이뤄 부른 적도 없으며, 대신 (『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』 저자와 달리) 일본에서는 대나무가 보이는 섬을 그냥 竹島(다케시마)로, 소나무 모양의 섬을 松島(마쓰시마)로 불렀다고 주장할 수도 있다. 그렇다면 한국과 일본 전문가가 일본의 섬 이름 관행(예: 섬 모양이 소나무와 같다고 松島로 부른 사례가 있는지)과 울릉도 및 독도의 과거 섬 모양을 함께 검증해 보면 된다.

한 번의 시도만으로 인식 공유가 바로 실현되지는 않을 것이다. 수용, 반박, 수정을 포함한 지속적인 지적 교류를 통해 인식 공유가 축적되어야 한다. 그래야 이웃국 간의 영토·해양의 갈등과 분쟁이 해소될 수 있다.

국제화 외에 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』의 후속 연구과제 또는 활용방안으로 언급할 수 있는 다른 하나는 이미지화이다. 섬 이름 계보도의 작성은 그 대표적 예이다. 씨줄과 날줄 즉 시간과 공간에 따라 섬 이름 변천을 정리하는 작업이다. 출판물의 경우, 큰 종이에 총론의 계보도를 그리면서 동시에 각론의 계보도는 작은 종이에 각기 드러내면 될 것이다. 온라인 매체의 경우에는, 기본 화면에 주요 명칭 변경을 담되, 자세한 내용은 해당 항목을 클릭하면 새로운 화면으로 전환되어 드러내는 방식이 가능하다.

계보도 작성은 말처럼 쉬운 작업이 아닐 것이다. 섬 이름 변경과 관련된

어 당시 기록이 아예 없어 확인될 수 없는 내용이 많고, 당시 기록에 혼란이 있거나 부정확한 내용이 많으므로, 고중세 그리고 근현대사를 망라하는 섬 이름 계보도의 작성은 매우 어려울 수밖에 없다. 어려운 작업이지만, 필요하고 어쩔면 저자만이 또는 다른 연구자와 함께 해낼 수 있는 과제이기도 하다. 가능한 시나리오 모두를 망라한 복잡한 계보도뿐만 아니라, 가능성이 큰 시나리오 위주의 단순한 계보도를 함께 제시하는 것이 바람직하다. 성공적인 섬 이름 계보도는 영토해양학의 새로운 학문 분야로 대두될 수도 있다.

『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』에서 등장하는 섬 관측 가능성 검증의 기하학적 계산을 포함한 여러 실증적 분석은 ‘산천(山川)이 의구(依舊)’하다는 전제하에 이뤄지고 있다. 사실, 간척사업 등으로 인해 해안선이 바뀔 뿐 아니라, 자연적으로 퇴적, 융기, 침식, 침강 등의 작용으로 새로운 섬이 생기기도 또 아예 섬이 사라지기도 한다.

2013년 파키스탄 과다르(Gwadar) 항 앞바다에 높이 약 20m, 길이와 폭이 각각 200m에 가까운 새로운 섬이 생겼다가 2016년에 사라졌다. 특히 일본 열도 주변에서는 화산 분화 작용에 따라 섬이 커지거나 줄어드는 현상이 종종 관측되기도 한다. 예컨대, 매우 작은 섬이었던 니시노시마(西之島)는 1970년대 화산 분화 작용으로 바로 옆에 새로운 작은 섬이 생겨 합친 후에 또 커졌고, 2010년대부터 10여 년 동안에도 화산 분화 작용으로 다시 새로운 섬이 생기고 커지고 합쳐지고 또 커져 섬 면적이 약 20배로 확장되었다.⁸

지구온난화 및 그에 따른 해수면 상승으로 인한 섬의 수몰 그리고 인공 섬 건설 등은 미래의 영토·해양 분쟁의 새로운 모습을 암시하고 있다. 분쟁

8 1973년 12월부터 1990년 7월까지 이뤄진 니시노시마의 지형변화는 일본 산업기술총합연구소 지질조사 종합센터의 홈페이지 https://gbank.gsj.jp/volcano/Act_Vol/nishinoshima/page8.html에서 확인할 수 있으며, 2013년 12월부터 2014년 4월까지 진행된 니시노시마의 지형변화는 일본 도쿄대학 지진연구소의 홈페이지 <https://www.eri.u-tokyo.ac.jp/VRC/nishinoshima/>에서 확인할 수 있다. 니시노시마는 최근 인근에 새로운 섬이 생성되었다고 보도된 이오(硫黃)섬과 함께 오가사와라(小笠原)제도에도 포함된다. 이오섬은 태평양전쟁 말기인 1945년 2월 23일 미 해병대원 6인이 산 정상에 미국 성조기를 꽂는 모습의 사진으로 유명한 역사적 장소이다.

영토·해양에 대한 과거사 결론보다 더 가치 있는 『조선시대 울릉도와 독도의 우리말 이름들』의 기여는 객관적 분석 방법의 미래 활용 가능성이다. 영토·해양 분쟁 대응책으로서의 논리 제공뿐만 아니라, 이웃국 간 분쟁 해소책으로서의 인식 공유 기반 구축에 기여가 기대되기 때문이다.

참고문헌

- 김영수, 2009, 「근대 독도·울릉도 명칭을 둘러싼 한국과 일본의 시각」, 『역사와 현실』 제73호.
- , 2020, 「‘시마네현 고시 제40호’와 샌프란시스코조약 전후 울릉도와 독도의 명칭 문제」, 『동북아역사논총』 No. 68.
- 김재한, 2021, 「영토해양 공유의 법경제학적 이해」, 『영토해양연구』 Vol. 21.
- 김호동, 2009, 「메이지시대 일본의 동해와 두 섬(독도, 울릉도) 명칭 변경의도에 관한 검토」, 『민족문화논총』 No. 43.
- 김화경, 2011, 「일본의 독도 이름 개칭에 관한 연구 - 松島에서 竹島로의 개칭에 대한 고찰을 중심으로」, 『민족문화논총』 제48호.
- 방종현, 1947, 「독도의 하루」, 『경성대학 예과신문』 제13호.
- 배성준, 2002, 「울릉도·독도 명칭 변화를 통해서 본 독도 인식의 변천」, 『진단학보』 제94호.
- 송휘영, 2017, 「울릉도·독도 명칭고(考)」, 『日本文化學報』 제75호.
- 신석호, 1960, 「독도의 내력」, 『사상계』 제85호.
- 신용하, 1996, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사.
- 유미림, 2021, 「울릉도·독도의 명칭 변천과 ‘독도’ 인식의 연속성」, 『해양정책연구』 제36권 2호.
- 장윤정·이호진·김재한, 2014, 「장소특정적 미술과 독도의 문화예술적 영토」, 『영토해양연구』 Vol. 7.
- 정연식, 2019, 「울릉도, 독도의 옛 이름 대섬(竹島), 술섬(松島)의 뜻」, 『역사학보』 제241호.
- 정영미, 2013, 「일본의 독도 인식에 관한 연구-‘섬의 명칭 혼란(島名の混乱)’을 중심으로」, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 東京大学地震研究所, 2021, 「2013-2014年 西之島噴火」, <https://www.eri.u-tokyo.ac.jp/VRC/nishinoshima/>.
- 中野俊, 2013, 「詳細火山データ集: 西之島火山」, 『日本の火山』, 産業技術総合研究所 地質調査総合センター, https://gbank.gsj.jp/volcano/Act_Vol/nishinoshima/index.html.

영토·해양일지



영토 · 해양 일지

염태일 한림성심대학교

2023년	국내	국외
6월	<ul style="list-style-type: none"> • 1일: 서해지방해경청은 서해 연안해역 관제망 구축을 위해 광역해상교통관제(VTS) 시범운영 • 2일: 국군은 북한 우주발사체 '천리마-1형'의 잔해인 2단 추진체 인양 작업 실시 • 6일: 국방부는 러중 군용기의 한국방공식별구역(KADIZ) 무단 진입과 관련, 양국의 주한 국방무관을 초치해 항의 • 15일: 합참은 북한이 발사했던 우주발사체 '천리마-1호'의 잔해 인양 	<ul style="list-style-type: none"> • 3일: 일본 방위상은 중국과는 센카쿠(尖閣)열도[중국명 '다오위다오(釣魚島)'] 문제를 포함한 안보우려로 공동 활동 지속 우려 전달 • 3일: 중국 국방수장은 일본과의 대만 문제 관련, "대만 문제는 중국의 내정 문제이므로 손대지 말라"고 압박 • 5일: 미국은 러시아 인근에 최신형 디젤·전력 엔진 잠수함 추가 배치 • 6일: 러중 공군이 '제6차 연합 공중 전략순찰' 실시 하며 KADIZ에 진입 • 9일: 대만은 중국군 전투기의 대만방공식별구역(ADIZ) 침범에 경계 유지 • 9일: 중국 항공기 37대가 대만 서남쪽 해역 상공에서 대규모 훈련을 실시 • 9일: 러중은 군사협력 심화 방안과 중국에서 합동 훈련 실시를 논의함 • 14일: 일본은 자국 무력공격 사태 단계를 상정한 첫 공동훈련 실시 • 22일: 러시아는 쿠릴열도에 학생 400명을 수용할 수 있는 학교 운영 예정

영토·해양 일지

2023년	국내	국외
6월	<ul style="list-style-type: none"> • 28일: 4개 거점국립대(전북, 경북, 전남, 충남) 학생들이 독도·울릉도 탐방 실시 • 30일: 한미 공군은 한반도 상공에서 미 전략폭격기 B-52H를 동원한 연합 공중훈련 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 25일: 일본 자민당은 독도가 일본땅임을 교육하는 견학투어 행사 실시
7월	<ul style="list-style-type: none"> • 5일: 합참은 북한 위성체가 정찰위성으로서 군사적 효용성이 전혀 없다고 평가 • 7일: 해군은 지난달 말 '동해영토수호훈련'을 비공개 실시했음을 인정 • 13일: 동북아역사재단의 독도체험관이 1종 전문박물관으로 등록 • 13일: 한미 공군은 미 B-52H와 한 F-15K와의 연합 공중훈련을 실시 • 14일: 한·미·일 외교장관이 북한 규탄 공동 성명 채택, 안보협력을 강화하기로 협약 • 16일: 한·미·일 해군은 독도 인근 동해 공해상에서 연합 미사일 방어 훈련을 실시 • 18일: 한미는 대통령실에서 '워싱턴 선언'의 후속 조치인 핵협의그룹(NCG) 회의 실시 • 23일: 합참은 북한의 순항미사일 발사에 대해 한미 정보당국 분석 중이라고 발표 	<ul style="list-style-type: none"> • 5일: 러중 해군은 상하이 인근 해상에서 연합훈련 실시 • 12일: 북한은 두 번째 고체연료 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-18형 발사 • 13일: 일본 어선이 동중국해에 있는 센카쿠열도 인근 영해에 진입 • 13일: 중국 해경국은 센카쿠열도에 접근한 일본 어선을 퇴거시켰다고 발표 • 17일: 중국 함대가 러중 연합훈련을 위해 출항하여 대한해협을 통과해 동해로 진입 • 18일: 일본은 중국의 동해 진입에 대해 경계 감시에 만전을 기한다고 발표 • 18일: 러중 해군은 동해에서 연합훈련인 '북방·합동-2023' 훈련 실시 • 19일: 북한이 동해상으로 단거리탄도미사일(SRBM) 2발 발사 • 22일: 북한이 서해상으로 여러 발의 순항미사일 발사

2023년	국내	국외
7월	<ul style="list-style-type: none"> 28일: 정부는 일본 방위백서의 독도 영유권 주장에 대해 즉각 철회 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 25일: 러시아는 극동에 첫 장거리 전략폭격기 투폴레프(Tu)-160 배치 검토 발표 28일: 일본 정부가 '23 방위백서에도 독도영유권을 언급하며 19년째 억지 주장
8월	<ul style="list-style-type: none"> 10일: 더불어민주당 안민석의원은 독도박물관과 체험관 지원법 대표 발의 14일: 육군은 지난 29일부터 동해안에서 한미 특수부대 연합훈련 실시 발표 15일: 해경은 독도 인근 해상에서 애국심 고취와 독도·동해바다의 해양주권 수호 의지를 다짐하는 행사 실시 15일: 군 당국은 미국 국방부의 '동해'를 '일본해'로 표기하는 것에 대해 미국과 협의 발표 17일: 동북아역사재단은 광복 후 처음 이뤄진 독도 학술조사 문건을 최초 공개 21일: 합참은 북한의 전략순항미사일 발사 주장에 과장되었다고 평가 24일: 대통령실은 북한 우주발사체 발사에 국가안전보장회의 상임위원회(NSC) 개최 24일: 합참은 북한의 우주발사체 발사 주장 관련 실패했다고 발표 28일: 충남교육청은 '생태탐방단'을 꾸려 울릉도·독도 일대 생태탐방 시행 29일: 한·미·일 해군은 제주 남방공해상에서 연합 해상 미사일 방어 훈련 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 15일: 러시아 공군은 동해 중립 수역에서 전략폭격기 투폴레프-95MS 2대 비행 수행 21일: 중국은 한·미·일 정상회담에 반발해 서해와 대만해협에서 군사훈련 실시 21일: 북한 김정은 총비서는 한미연합연습에 맞춰 인민군 해군 동해함대 시찰 22일: 북한이 일본에 인공위성을 발사하겠다고 통보 23일: 중국 해경은 일본 원전오염수 방류 전날에 순시선으로 센카쿠열도 순찰 24일: 미국은 북한의 발사체 발사를 강력 규탄 24일: 북한은 군사정찰위성을 발사했으나 발사 실패를 인정 24일: 유엔은 북한의 위성 발사가 유엔 안전보장이사회 결의 위반이라고 지적

영토·해양 일지

2023년	국내	국외
8월	<ul style="list-style-type: none"> • 30일: 한미 공군이 서해에서 미 F-16, B-1B와 연합공중훈련을 실시 • 31일: 합참은 북한이 동해상으로 발사한 단거리탄도미사일 2발을 포착했다고 발표 	<ul style="list-style-type: none"> • 30일: 북한은 한미연합연습에 반발해 동해상으로 단거리탄도미사일 발사
9월	<ul style="list-style-type: none"> • 1일: 독립유공자 후손 100인은 독도에서 '독도가 대한민국의 영토'라고 주장 • 2일: 합참은 북한이 서해상으로 발사한 전략순항미사일 2발을 포착했다고 발표 • 11일: 외교부가 일본의 독도영유권 주장에 대해 어떠한 도발에도 확고한 독도 영토 주권 행사 표명 • 13일: 대통령실은 북한의 단거리탄도미사일 도발에 유엔 안전보장이사회 결의 위반임을 강력히 규탄하며 중단 촉구 • 15일: 군과 인천시는 인천상륙작전 73주년을 맞아 처음으로 미 해군 함대를 초청 • 18일: 정부의 '24년 예산에서 독도 홍보비와 일본역사왜곡 대응예산 삭감 관련 논란 • 20일: 더불어민주당은 윤석열 정부가 한일 간의 민감한 현안에 대한 일분어 논평을 게시하지 않았다고 주장 	<ul style="list-style-type: none"> • 2일: 북한은 한미연합훈련에 대응해 장거리전략순항미사일 2발 발사 • 3일: 러시아는 쿠릴열도 내에서 2차 세계대전 승전 기념행사 실시 • 6일: 일본 관방장관은 센카쿠열도에 대해 "일본 고유의 영토"라고 강조 • 10일: 일본 정부는 독도 등 영유권 분쟁지역 홍보비로 약 3억 엔(약 27억 원) 편성 • 13일: 북한은 북러 정상회담을 앞두고 동해로 탄도미사일 2발 발사 • 18일: 중국 정부는 센카쿠열도 인근에 해양조사 부표를 새로 설치 • 18일: 일본 정부는 중국의 해양조사 부표 설치를 확인하고 중국에 항의 • 21일: 일본 관방장관은 중국 굴착장비 이동에 일본의 배타적경제수역(EEZ) 주장 • 21일: 중국은 자원 굴착 장비를 센카쿠열도 인근으로 이동 계획을 발표했다가 철회

2023년	국내	국외
9월	<ul style="list-style-type: none"> • 25일: 해경은 불법조업을 한 중국어선 1척 나포 • 25일: 한미 해군은 미 해군순양함 등 한미 합정 9척과 해상초계기 2대가 참가하는 연합해상훈련 실시 • 30일: 더불어민주당 신정훈 의원은 일본과 중국이 한국의 동·서해 해양 조사를 방해하는 사례가 늘고 있다고 지적 	<ul style="list-style-type: none"> • 24일: 중국 어선이 서해 북방한계선(NLL)을 침범해 불법조업 실시 • 28일: 대만군은 대만 첫 자국산 방어형 잠수함(IDS) 원형함 명명식 및 진수식 실시
10월	<ul style="list-style-type: none"> • 6일: KBS는 10월 10일 전후로 북한의 3차 군사정찰위성 발사 가능성 보도 • 10일: 더불어민주당의 독도예산축소 주장에 대해 해수부 관계자는 일부 보조금 사업의 축소대비 전체 독도 홍보예산은 증액 발표 • 10일: 더불어민주당 송갑석 의원은 타국의 KADIZ 진입이 대폭 늘어났다고 발표 • 10일: 국회 외통위는 일본의 독도 영유권주장과 교과서역사 왜곡 규탄 결의안 의결 • 10일: 미국의 '동해' 표기 문제 발언에 대해, 외교부 장관은 미국에 입장을 전달하고 있으며 타국 지도에도 반영되고 있다고 발언 • 11일: 울릉군의회 의장이 '독도의 날' 기념일 지정을 위한 조례 제정을 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> • 9일: 대만 공군은 미국제 패트리엇 방공 미사일 중대를 신베이시로 이전 계획 발표 • 9일: 일본 국회의원들의 대만 방문에 중국이 센카쿠 열도에 해경 순시선 파견 • 11일: 미국 언론매체는 북한의 '서해위성발사장' 확장 공사 등 3차 발사 동향 포착

영토·해양 일지

2023년	국내	국외
10월	<ul style="list-style-type: none"> • 16일: 대구교육청은 원어민교사를 대상으로 독도 탐방 행사 실시 • 16일: 더불어민주당 안민석 의원은 경기교육청의 독도체험관이 열악하다고 지적 • 19일: 더불어민주당 전재수 의원이 동해·독도, 역사 분야의 잘못된 정보는 꾸준히 증가한 반면 시정 비율은 감소했다고 발표 • 20일: 독립기념관은 관람객과 가족 대상으로 독도 교육 및 체험 행사 운영 • 22일: 한·미·일 공군은 한반도 인근 상공에서 최초로 3국 연합공중훈련을 실시 • 24일: 해경은 목선으로 동해NLL을 넘어온 북한 주민 4명을 확보해 정부 합동정보조사팀에 인계 • 25일: 부산 국립해양박물관은 독도를 주제로 어린이 체험행사 개최 • 27일: 국군이 북한 위협에 대응해 '23년 호국훈련 지구사 대화력전 FTX 실시 • 29일: 국군은 NLL을 넘어온 북한 선박을 확인했으나 북한 복귀를 희망하여 식량·식수를 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 11일: 설문조사 결과, 일본 국민 92.2%가 '중국에 대한 인상이 좋지 않다'고 지난해보다 4.9%포인트 증가 응답한 반면, 중국 국민 62.9%는 '일본에 대한 인상이 좋지 않다'고 응답 • 16일: 일본 해안보안청은 중국 경비정 2척이 일본 영해에 진입하여 퇴거 요청 • 16일: 중국은 센카쿠열도 인근에 접근한 일본 선박을 퇴거했다고 발표 • 16일: 캐나다 국방장관이 중국의 위협적인 행동을 규탄하자, 중국 국방부가 반발 • 16일: 캐나다 초계기가 동중국해 공역에서 대북제재 감시하는 임무를 수행하는 과정에서 중국 전투기가 방해작전 전개 • 20일: 일본 정부는 구글맵의 센카쿠열도 표기가 일본명, 중국명이 병기된 것을 확인하고 정정 요구 • 24일: 신원이 확인되지 않은 북한 주민 4명이 소형 목선을 타고 동해NLL 월경 • 24일: 일본은 독도에 대한 일본영유권을 주장하는 특별전 실시 • 24일: 일본 방위성은 동중국해 등에서 중국의 군사 활동에 대응해 육상자위대 제15여단을 사단으로 격상 예정 • 29일: 북한 선박이 NLL 표류 중 한국군 당국에 포착되었으나 북한군에서 예인함

2023년	국내	국외
10월	<ul style="list-style-type: none"> • 30일: 반크는 메타버스 플랫폼에 독도 전시관 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 30일: 일본은 자국 전투기를 오스트레일리아 공군기지로 '순회 배치' 검토
11월	<ul style="list-style-type: none"> • 5일: 중부지방해양경찰청은 서해 NLL 해상에서 불법조업을 한 중국 어선이 대폭 늘었다고 발표(8월 50척, 9월 124척, 10월 179척) • 9일: 국회는 본회의에서 일본의 독도 영유권 주장과 교과서 역사 왜곡을 규탄하는 결의안을 처리 • 13일: 동해상에서 한미 육·해·공군이 참여하는 연합·합동 해상훈련을 실시 • 15일: 국방부는 미 B-52H 전략폭격기가 출격할 가운데 한·미 연합공중훈련을 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 1일: 일본 해군은 중국 해경선 3척의 동중국해 인근 해역 진입에 퇴거 촉구 • 1일: 중국 해안경비대는 일본 선박 3척과 순시선이 중국 영해에 불법 진입해 통제 조치를 취했다고 주장 • 3일: 북한 평안북도 동창리 서해위성발사장에서 한밤중에 밝은 빛이 새어 나오는 모습이 포착되어 3차 발사 준비 의심 • 9일: 영국과 일본의 외교·국방장관 회담에 중국은 센카쿠열도에 해경 순시선 파견

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 '게재 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 제보자와 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

송규진 _ 고려대학교 아세아문제연구원 교수


심정보 _ 서원대학교 지리교육과 교수

윤유숙 _ 동북아역사재단 연구위원

편집간사

김희정 _ 동북아역사재단 출판팀



 영토해양연구 Vol. 26

초판 1쇄 인쇄 2023년 12월 24일

초판 1쇄 발행 2023년 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
무단전제와 무단복제를 금합니다.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION