

ISSN 1975-390X

# 獨島研究

제30호

2021. 6. 30



영남대학교 독도연구소



## 차례

### 특집 : 일본 '죽도문제연구회' 『죽도 문제 제4기 최종보고서』 비판

- 죽도영유권의 권원으로서 지리적 근접성 검토 | 최철영 ..... 7
- 죽도문제연구회의 칙령41호 '석도=독도'의 부정과 공문화  
- 위키피디아(일본판)의 '석도'를 중심으로 - | 최장근 ..... 35
- 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 활동과 시마네현의 독도교육 검토  
| 송휘영 ..... 67
- 「松島開拓願」 관련 “제4기 최종보고서”의 주장 비판 | 박지영 ..... 103

### 일반논문

- 일본 육군성 참모국 출신 나카네 기요시(中根淑)의 일본지리교과서 편찬과 독도 인식  
| 한철호 ..... 135
- 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항과 영속적 경영  
- 지역민들의 구술증언을 중심으로 - | 이태우 ..... 181
- 시마네현 다케시마문제연구회의 연구 경향 분석  
- 평화선 및 독도 어업 관련 연구에 대해서 - | 서인원 ..... 235
- 국제법상 권원 법리에 대한 국제판례가 독도 주권 문제에 주는 함의 | 김동욱 ... 277

울릉도·독도 국가지질공원의 역사적 유래와 보존 활용방안 | 최재목 ..... 317

「2015 개정 교육과정」의 초등학교 독도 교육 분석

-6학년 사회과 <독도교육 특별단원>을 중심으로- | 이우진 ..... 355

『독도연구』 제30호 편집위원회 ..... 407

논문투고규정 ..... 408

『독도연구』 간행 및 심사 규정 ..... 412

『獨島研究』 연구윤리 규정 ..... 415

## 특집

---

일본 '죽도문제연구회' 『죽도 문제 제4기 최종보고서』 비판





## 독도영유권의 권원으로서 지리적 근접성 검토\*

최 철 영\*\*

### 〈목 차〉

1. 머리말
2. 영토획득의 권원으로서 지리적 근접성원칙
3. 나카노 테츠야 교수의 지리적 근접성 논의 검토
4. 영역주권 판단의 근거로서 지리적 근접성과 일본의 문서기록
5. 맺음말

### 〈국문초록〉

독도에서 가장 지리적으로 근접한 섬은 우리나라의 울릉도일 뿐만 아니라 독도는 울릉도의 후배지 또는 판도에 속해 있는 섬이다. 지리적 근접성은 객관적으로 명확하게 확인할 수 있기 때문에 일본정부는 독도에 대한 영토주권을 오로지 역사적 그리고 국제법적 측면에서만 주장하고 있다. 또한 일본의 학자가 지리적 근접성원칙 적용에 여러 가지 엄격한 조건을 강조하는 것은 영토주권의 권원으로서 지리적 근접성이 국제법적으로서 부정되고 있기 때문이 아니라 일본이 주장할 수 없는 지리적 근접성에 근거한 영토권원의 가치와 무게를 인식하고 있기 때문이다.

한국과 일본의 여러 역사문서들은 독도가 일본보다는 한국으로부터 가깝다는 서술을 반복

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B8A02103036)

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2019S1A5B8A02103036)

\*\* 대구대학교 법학부 교수 / corona@daegu.ac.kr

적으로 명확하게 하고 있으며, 울릉도쟁계 관련 한일 양국의 외교공문서에서도 도서영토의 귀속주체를 결정하기 위한 기준으로서 지리적 근접성을 언급하고 있다. 이는 중세 한일간에 영토귀속의 기준으로서 지리적 근접성이 고려되었음을 보여주는 사례다.

지리적 근접성이론은 기본적으로 판도이론 또는 영향이론과 상관관계를 갖는 이론으로서 제국주의적 영토 확장을 목적으로 하는 강대국이 아닌 그 피해당사국이 주장하는 경우 이는 자국 영역의 온전성을 유지하기 위한 ‘도덕적 주장’일 뿐만 아니라 ‘정당한 주장’으로서 당해 지역에 대한 완화된 상징적 지배가 있으면 국제법상 ‘진정한 권리’로 인정되어야 한다.

이 글은 우선 영토획득의 권원으로서 지리적 근접성원칙을 분석하고, 제3장에서 일본 시마 네현의 죽도문제연구회에서 활동하고 있는 나가노 테츠야 교수의 지리적 근접성 논의를 검토 하였으며, 제4장에서는 영역주권 판단의 근거로서 지리적 근접성과 판도이론을 반영하고 있는 일본의 문서기록들을 살펴보았다.

**주제어 :** 영토권원, 지리적 근접성, 판도이론, 후배지이론, 실효적 지배

## 1. 머리말

영토획득에 관한 국제적 규범이나 정당성에 대한 원칙은 서구에서도 지리상의 발견이 시작된 이후 논의되었기 때문에 길어야 500년 정도의 논의 역사를 가지고 있을 뿐이다.<sup>1)</sup> 문제는 현대 국제사회에서 영토와 관련된 분쟁의 해결에 있어 국제법정에서 중세 또는 그 이전의 영토 획득권원 주장의 근거에 대하여 검토하면서 역사적 권원(historic title)과 역사적 권리(historic rights)를 구분하지 않는다는 것이다. 역사적 권리는 작위와 부작위의 행위로 구성되는 오랜 과정의 결과이며, 그 전체성에서 그리고 그 행위의 누적적 효과로서 행위의 유형이 권리로서 존재하도록 하고, 국제법상 유효한 권리로 응고하도록 한다.<sup>2)</sup> 특히 서구가 아닌 아시아에 있어 지리적 근접성에

---

1) John C. Duncan, Jr., “Following a Sigmoid Progression: Some Jurisdictional and Pragmatic Considerations Regarding Territorial Acquisition among Nation-States,” Boston College International and Comparative Law Review, 2012, Winter, p.2.

2) Artur Kozłowski, “The Legal Construct of Historic Title to Territory in International

기초한 자명한 영토주장이 역사적으로 국가 간의 교류와 경계획정의 원칙으로 인정되었음에도 불구하고 아시아적 윤리와 사회통념에 기초한 도덕적 원칙들이 낮게 평가되고, 로마법의 전통에 영향을 받은 유럽의 힘에 기초한 법규범이 유력하게 강조되면서 역사적 사실들에 기초한 법적 권원으로서 역사적 권리를 재조명해야 할 필요성이 점증하고 있다. 이러한 측면에서 독도와 관련된 한국과 일본의 권원 충돌도 아시아적인 역사적 사실과 유럽적인 국제법적 근거들이 함께 제시되며 상호 정합성의 불일치가 발생하고 있다. 예컨대 일본 외교부는 다케시마에 대한 자국의 고유한 영토주권이 역사적 사실 그리고 국제법에 기초한 것이라고 주장하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 일본 정부의 우리나라 독도에 대한 영토주권 주장은 한국 정부가 공식적으로 제시하고 있는 독도 영토주권의 권원(title)으로서 역사적, 지리적 그리고 국제법적 근거와 명확하게 비교된다.<sup>4)</sup> 일본은 한국과 달리 중세 이전 영토와 관련된 아시아적 국제법질서의 내용으로서 지리적 권원의 역사성을 언급하지 않고 있기 때문이다.

우리 정부가 제시하고 있는 독도영토주권의 근거로서 지리적 권원은 역사적 권리와 결부되어 근대 이전 아시아적 국제교류 질서로서 도덕성에 기초한 영역획득의 권원으로 지리적 근접성(right of contiguity) 이론, 후배지(h interland) 이론 및 판도(spheres of influence : SOI) 이론<sup>5)</sup> 등 국제법정에서 쟁점이 되고 있는 서구적 영토주권의 권원과 관련하여 검토될 때<sup>6)</sup> 그 의미의 중요성이 부각되고 논리의 확대와 현대 국제사회를 설득할 수 있는 새로운

Law,” Polish Yearbook of International Law, 2010, vol.30, p.90.

- 3) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html>. 2021.06.21. 검색. “竹島は、歴史的事実にも照らしても、かつ国際法上も明らかに日本固有の領土です.”
- 4) <http://dokdo.mofa.go.kr/kor/>. 2021.06.21. 검색. “독도는 역사적, 지리적, 국제법적으로 명백한 우리고유의 영토입니다.”
- 5) Matthew M. Ricciardi, “Title to the Aouzou Strip: A Legal and Historical Analysis,” Yale Journal of International Law, vol. 17, 1992, p.405.
- 6) 최철영, 1905년 일본정부 각의결정의 무주지 선점론, 『일본의 독도영유권 주장의 허상』, 동북아역사재단, 2018, 142-145쪽.

문법으로 이해될 수 있다.

Palmas 사건을 계기로 20세기 이후 국제법정에서 지리적 근접성에 기초한 영토주권이 부정되고 있다고 하지만 실제에 있어 국제법정의 판결과 판정을 살펴보면 지리적 근접성은 전면 부정되는 것이 아니라 실효적 지배에 의한 선점과 같은 다른 권원에 의하여 반박될 수 있다고 판단하고 있을 뿐이며,<sup>7)</sup> 도리어 지리적 근접성에 기초한 영토권원 인정을 깰 수 있는 다른 권원의 입증에 없는 경우에는 지리적 근접성에 기초한 영토주권의 인정가능성을 언급하고 있다. 더욱이 독도영토주권과 관련된 한일 간의 외교적 논의가 전개된 17세기에는 지리적 근접성원칙이 사람이 살지 않는 원해고도(遠海孤島)의 영토주권을 인정하는 일반적 원칙이었음을 확인할 수 있는 한국과 일본의 중요한 역사적 그리고 외교적 문서가 다수 존재하고 있다.<sup>8)</sup>

이러한 상황에서 일본 시마네현의 죽도문제연구회에서 활동하고 있는 나카노 테츠야(中野徹也) 교수는 2020년 3월 발간된 제4기 「죽도문제에 관한 조사연구」 최종보고서에서 ‘지리적 근접성에 기초한 영역권원 취득의 가능성’이라는<sup>9)</sup> 글을 통해 지리적으로 인접하다는 사실이 영유권의 근거가 될 수 있는가에 대한 깊이 있는 학술적 검토를 하였다.

이 글은 첫째, 국제법상 영토획득의 권원으로서 지리적 근접성원칙, 후배 지이론 및 판도이론을 살펴보고 이러한 이론들을 중점적으로 다룬 국제적 사건을 분석한다. 둘째, 영역획득의 권원으로서 지리적 근접성 원칙에 대한 나카노 테츠야 교수의 연구결과를 분석하고 이에 대하여 검토한다. 셋째, 한국과 일본의 역사적 그리고 외교적 문서에 나타난 독도에 대한 영유권인식

7) Thomas D. Grant, “Defining Statehood: The Montevideo Convention and Its Discontents,” *Columbia Journal of Transnational Law*, vol.37, 1999, p.421.

8) 박현진, 17세기 말 울릉도쟁계 관련 한·일 ‘교환공문’의 증명력: 거리관습에 따른 조약상 울릉·독도 권원 확립·해상국경 묵시합의, 『국제법학회논총』, 58(3), 2013, 149쪽.

9) 中野徹也, 地理的近接性に基づく領域權原取得の可能性, 第4期 「竹島問題に關する調査研究」, 最終報告書, 令和 2年3月, 第4期 島根縣竹島問題研究會, 107頁 以下.

이 지리적 근접성 또는 판도이론과 관련하여 어떻게 기록되어 있는가를 구체적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 지리적 근접성원칙은 영유권의 권원으로서 여전히 유효한 국제법적 권원임을 나카노 테츠야 교수도 인정하고 있으며, 시제법적 측면에서 보면 중세의 시대적 배경에서 한국과 일본이 지리적 근접성과 판도이론에 기초하여 영역의 귀속을 판단해왔음을 입증하고자 한다.

## 2. 영토획득의 권원으로서 지리적 근접성원칙

지리적 근접성은 영유권 취득에 있어서 ‘독자적인’ 권원으로 간주되지 않는다고 해석되고 있다. 영토주권을 주장하는 국가가 비록 불완전한 지배행위라도 행사해 왔다는 증거가 있다면 단순한 지리적 근접성보다 우월한 효력을 갖는다는 *Palmas* 섬 사건의 판결 때문이다.<sup>10)</sup> 그럼에도 불구하고 영토주권과 관련된 많은 사건에서 지속적으로 지리적 근접성은 자국이 영토주권을 보유하고 있음을 입증하는 권원의 하나로 주장되고 있으며, 확립된 영토주권의 권원이 아니더라도 주권의 범위를 결정하는데 중요한 논리적이며 형평적인 원칙으로서<sup>11)</sup> 국제법정에서도 지리적 근접성은 빈번히 잠재적 고려사항이었다.<sup>12)</sup>

10) *Palmas* 섬 사건판결에서 후버판사는 국제법상 영토주권의 권원으로 지리적 근접성의 권원(title of contiguity)이 인정되지 않는다고 하였다. 또한 분쟁 당사국 모두에서 상대적으로 멀리 떨어져 있는 도서의 경우(지리적) 근접성의 원칙적용은 전체적인 정확성이 부족하고 자의적 결과를 가져 올 수 있다는 점에서 영토주권분쟁 문제를 해결하기 위한 법적 수단(legal method)으로 인정될 수 없다는 것이다. *The Island of Palmas Arbitration, 1928, United Nations Reports of International Arbitral Awards, vol. 2, 1949, p. 869.*

11) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 1998, pp. 147.

12) 정인섭, 『신국제법 강의』, 2021, 572쪽.

## (1) 국제법상 지리적 근접성원칙(right of contiguity)

영토주권을 주장하기 위한 근거로서 지리적 근접성원칙은 대체로 제국주의 시기 동안 유럽 국가들에 의하여 제기되었다. 이 원칙에 따르면 어떤 영역에 대한 지배의 사실은 실제로 주권적 지배가 이루어지고 있지 않은 근접한 영역에 대한 주권적 권원의 근거가 될 수 있다.<sup>13)</sup> 이에 따라 다른 유럽 국가가 인접한 육지에 대하여 권원을 주장하지 않고, 다른 국가의 관할권이 행사되지 않는 한, 인접한 영역을 지배하는 국가는 실효적 지배의 범위를 넘어서까지 자국의 영토주권을 확대할 수 있었다.<sup>14)</sup>

지리적 근접성의 원칙은 20세기 초 남극과 북극이 영유권과 관련해서도 주장되었다. 북극에 인접한 캐나다와 구 소련 등의 국가들은 북극지역에 대한 강력한 이해관계를 표명하였으며 지리적 근접성에 근거하여 주권을 주장하였다. 이와 유사한 근거에서 영국, 뉴질랜드, 호주, 프랑스, 노르웨이, 독일, 아르헨티나 그리고 칠레 등이 남극지역에 대한 영토주권을 주장하였다.<sup>15)</sup> 하지만 지리적 근접성 원칙은 동일한 지역에 대하여 영토권원을 주장하는 경쟁 국가의 더 분명한 증거에 의하여 반박될 수 있다. 1885년 베를린 일반협약은 국제법에서 지리적 근접성의 권원을 약화시키는 계기가 되었다. 동 협약은 아프리카의 어떤 영역에 대한 영토주권을 획득하기 위해서 유럽 국가들은 자국의 주장을 다른 국가에 대하여 명확하게 통지하여야 하며, 이러한 통지는 당해 지역에 대한 실효적 지배와 수반되어야 한다고 규정하고 있었다.<sup>16)</sup> 영토적 근접성에 선점보다 상위의 영토권원으로서 지위를 인정하게 되면 각국은 자국의 영토에 가깝다는 이유로 타국의 영토에

13) J.G. Starke, "The Acquisition of Title to Territory by Newly Emerged States," B.Y.I.L. vol. 41, 1965-66, pp. 411-416.

14) Thomas D. Grant, "Defining Statehood: the Montevideo Convention and Its Discontents," Columbia Journal of International Law, vol. 37, 1999, p.421.

15) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 2008, pp. 151-152.

16) The General Act of Berlin of 1885, Chapter VI, Article 34, 35.

영토주권을 행사하려고 하게 될 것이기 때문에 영토적 근접성은 법적인 주장이 아닌 순수한 정치적 주장이라는 것이다.<sup>17)</sup> 지리적 근접성의 원칙을 부정하는 사례로서 1885년 Monk 섬 사건에서 국제청구권위원회는 베네수엘라의 지리적 근접성에 근거한 주장을 거부하고 점유가 결정적 문제라고 하였다.<sup>18)</sup> 새로운 영역을 확대하려는 유럽 국가들의 의도에 기초하여 제국주의에 기여했던 지리적 근접성 원칙이 부정된 것은 이러한 제국주의적 영토확장에 대한 거부감을 반영한 것이다.

1885년 베를린조약을 통해 지리적 근접성의 원칙 적용을 제한하려는 국제사회의 분명한 의도 표명에도 불구하고 포르투갈이 지리적 근접성에 근거하여 남중양아프리카 지역에 대한 주권을 주장하는 것을 막지 못한다. 역사적으로 지리적 개념에 기초한 영토주권 획득 사례는 많이 발견된다. 여러 식민지배 국가들이 자국의 주권범위를 실제로 긴밀한 행정권에 종속되는 지역으로 제한하였다면 식민지배의 영역을 확대할 수 없었을 것이다. 1900년대 식민주의 시대에 강대국들 사이에서는 직접 행정적 통치권을 행사하고 있지 않더라도 분수령(watershed)을 기준으로 나누어지는 각 지역에 대하여 당해 지역에 가까운 지역을 실효적으로 선점하고 있는 국가에게 영토주권을 인정해 왔다.

국가의 관행 또한 합리적 인식의 범위에서 지리적 근접성이 선점의 법적 효과를 결정하는데 일정한 역할을 한다는 견해를 인정하고 있다.<sup>19)</sup> 지리적 근접성이 영토획득의 권원이 되지 못한다는 명제는 다양한 상황을 광범위하게 포함하고 있는 것이다.

17) Matthew M. Ricciardi, *op. cit.*, p. 406.

18) Thomas D. Grant, *op. cit.*, p.430.

19) H. Lauterpacht, "Sovereignty over Submarine Areas," *B.Y.I.L.*, vol. 27, 1950, pp.423-431.

## (2) 지리적 근접성에 기초한 독도영유권의 역사기록

우리나라의 독도 영토권원으로서 역사적 권원은 서기 512년 신라의 군주인 이사부가 우산국을 복속하였다는 사실과 우산국의 본토인 울릉도의 복속은 지리적으로 근접하여 우산국 사람들이 육안으로도 보이는 독도를 일상의 어로활동 과정에서 활용한 게 자명하여 하나의 활동영역에 속한다는 판단이론에 기초하고 있다. 국가의 통치권행사가 이루어지는 영역에 지리적으로 인접한 무인의 지역에 대한 국가 권능의 행사로서 실효적 지배는 약간의 실제적 행위를 통해서도 ‘사실상 실효적 지배’가<sup>20)</sup> 이루어질 수 있다.

세종실록 지리지(1432)는 “두 섬이 서로 거리가 멀지 않아 날씨가 청명하면 가히 바라볼 수 있다”라고 하여 지리적 근접성에 기초하여 독도의 영유권이 조선에 있다는 인식을 표현하고 있으며, 또한 세종은 1425년 ‘우산무릉등처 안무사’를 파견하고, 1476년에는 조선 정부가 동해안 시찰단을 파견하여 삼봉도에 대한 보고를 받는 등 조선 정부는 독도에 대한 ‘명백하거나 충분하지 않더라도 약간의 실제적 행위’를 실시했다. 울릉도쟁계 과정에서 조일 양국이 주고받은 외교문서로서 1697년 박세준이 일본 막부에 보낸 서계는 “울릉도가 우리 영토라는 것은 여지도서에 실려 있는데 내용이 분명합니다. 울릉도가 그곳과 멀고 이곳과 가깝다는 것은 물론이고 경계가 자별합니다. 귀주에서 이미 울릉도와 죽도(竹島)가 하나의 섬으로 이름만 다르다는 것을 알고 있습니다. 이름은 비록 다르지만 그것이 우리 땅이라는 점은 변함없습니다. 귀국에서 명령을 내려 영구히 사람들이 왕래하며 고기를 잡지 못하도록 한다는 내용으로 간곡하게 글을 써서 보였으니, 우호관계를 영원토록 보장할 수 있게 되어 매우 좋습니다”라고 하여 지리적 근접성 원칙이 국가간 경계획정의 원칙이라는 확고한 인식을 표명하고,<sup>21)</sup> 일본인의 울릉도 주변 수역에서

20) 이를 ‘가상적 실효성’으로 표현하기도 한다. 박현진, 앞의 논문, 108쪽.

21) 최철영·유미림, 1877년 태정관 지령의 역사적·국제법적 쟁점 검토- 울릉도쟁계

의 어로행위금지를 일본 정부에 요청한 바 있다.

### 3. 나카노 테츠야 교수의 지리적 근접성 논의 검토

#### (1) 영역권원으로서 지리적 근접성에 대한 소극적 접근

나카노 테츠야 교수는 한국의 울릉도에서 육안으로 독도를 바라볼 수 있다는 점을 인정하고 있지만 지리적 근접성만으로 영역주권의 확립은 인정되지 않는다는 점을 지적하고 있다.<sup>22)</sup> 또한 자국 영역으로부터의 ‘근접성’에 의해 주변 영역의 권원을 취득한다는 주장은 대륙의 연안에 근접한 섬이 영해 밖에 있어도 당연히 그 연안을 영유하는 국가에 속한다고 하는 ‘협지의 근접성(proximity)’ 이론, 선점에 의해 권원을 취득한 지역의 인접부분에 대해서도 권원을 취득한다고 하는 ‘인접성(contiguity)’ 이론, 어떤 섬에 대한 영역권원을 가지는 국가는 그 섬의 종속물로 간주되는 작은 섬에 대한 영역권원도 가진다고 하는 ‘종속물 이론(dependency)’ 등으로 제국주의 시대 구미 열강의 논리였다고 설명하고 있다. 이러한 근접성 또는 인접성 이론은 “관계 지역의 특별 사정에 따라 유연하게 실효적 선점의 요건을 완화하려고” 할 뿐만 아니라, “실효성과 점유 의사에 관계없이 ‘종물은 주물(국가영역)에 따른다’ 것으로 자연적 사실에 근거하는 영역 권원의 원시 취득을 공인”해야 한다는 것이다.

하지만 지리적 근접성이론은 기본적으로 영향이론과 상관관계를 갖는 이론이다. 즉 점유의 범위가 불확실하고 제국주의시대 강대국들이 끊임없이 그리고 점진적으로 점령한 지역의 더 깊숙한 내부(interior) 또는 후배지(hinted

---

관련 문서와의 연관성을 중심으로, 『대한국제법학회논총』 제63권 4호, 2018, 257쪽.

22) 中野徹也, 地理的近接性に基づく領域權原取得の可能性, 第4期 「竹島問題に關する調査研究」, 最終報告書, 令和 2年3月, 第4期 島根縣竹島問題研究會, 107頁 이하.

and)까지 점유를 확대하려는 경향으로부터 발생한 것이 판도 또는 영향권(SOI) 논리라는 점을 유념해야 한다.<sup>23)</sup> 이러한 측면에서 Kasikili/Sedudu 사건에서 Weermantly 재판관은 조약을 국경조약(treaty of boundary)과 판도조약(treaty of sphere of influence)로 구분하고 ‘제국주의적 강대국’의 불확실한 점유범위에 기초한 판도조약은 부정확하고 잠정적일 수밖에 없으며 조약의 해석에 있어 유연성을 갖게 된다고 한다. 따라서 강대국의 점유지역에서 가깝다는 측면에서 지리적 근접성에 기초한 영유권원 주장은 ‘도덕적 주장’일 뿐이며, 정확한 경계는 당해 지역에 대한 확립된 지배와 점유가 있을 때 ‘진정한 권리’로 명확해진다고 하였다.<sup>24)</sup>

이러한 논리에 따르면 첫째, 제국주의적 강대국의 지리적 근접성에 근거한 영역주권 권원 주장도 도덕적 측면에서는 정당성을 갖는다. 따라서 한일관계와 같이 제국주의적 강대국에 대응한 상대방 약소국가의 지리적 근접성에 근거한 영역주권 주장은 더욱 강력한 정당성을 가질 수 있다. 둘째, 어느 국가의 확립된 실효적인 지배가 입증되지 않은 영역에 대하여는 지리적 근접성에 기초한 판도이론이 적용될 수 있다. 셋째, 지리적 근접성에 기초한 국가의 확립된 지배와 점유는 당해 영역주권에 대한 진정한 권원(true title)의 인정요건이라는 것이다. 비록 Weermantly 재판관의 이론이 가장 분명한 방식에 의하여 점유되어 이용되고 있는 분쟁영역에 대해서까지 적용되는 것으로 과도하게 강조될 필요는 없지만 그 중요성이 전체적으로 낮게 평가되어서도 안된다. 중요한 것은 나카노 교수가 인정하고 있는 것처럼 독도를 육안으로 볼 수 있는 울릉도의 주민들이 지리적 근접성으로 인해 독도 주변수역에서 어로활동을 하고 그들의 생업을 지속해 왔다는 자명한 사실을 국제법상의 관습적 권리로 보호해야 한다는 것이다.

23) Tiyanjana Maluwa, “Oil Under Troubled Water?: Some Legal Aspects of the Boundary Dispute between Malawi and Tanzania over Lake Malawi,” *Michigan Journal of International Law* vol. 37, 2016, p.393.

24) Kasikili/Sedudu Island Case(Bots. v. Namib.), *Judgement*, 1999. I.C.J. Rep. 1405.(Weermantly, J. dissenting).

## (2) 국제법정의 지리적 근접성 판례 분석에 대한 검토

나카노 교수는 국제재판소가 다룬 영토주권관련 사건 중에서 지리적 근접성을 쟁점으로 다루고 있는 팔마스섬 사건(1928년), 멩끼에/에크레오 사건(1953년), 서사하라 사건(1975년), 영토·섬 및 해양경계분쟁 사건(1992년), 에리트리아/예멘 영토분쟁 사건(제1단계, 1998년), 리기탄 및 시파단섬에 대한 주권사건(2002년), 카리브해에서의 해양획정사건(2007년) 그리고 페드라 블랑카 섬 및 주변 섬에 대한 주권사건(2008년) 등의 판례들을<sup>25)</sup> 세밀하게 분석하고 있다.

여러 국제법정의 판단에 대한 나카노 교수의 분석은 울릉도와 독도의 지리적 근접성에 기초한 종속성 또는 속도(屬島)이론에 대응하기 위한 국제적 판결의 근거를 도출하는데 중점이 놓여 있는 것으로 보인다. 예컨대 팔마스섬 사건(1928년)에서<sup>26)</sup> 일정한 사정 하에서 상당한 범위에 흩어져 있는 섬들을 법적으로 하나의 단위(a unit)를 구성하는 섬들로 간주할 수 있다고 판단했음을 인정하면서도, 지리적 근접성은 영역획득의 권원이 되지 않는다고 한다. 그럼에도 불구하고 당사자국 간의 합의가 있는 경우, 조약이 아닌 형평과 선(ex aequo et bono)에 근거하여 결정을 하는 경우, 하나의 단위 또는 묶음(a unit)으로 간주되는 군도의 일부를 구성하고 명확하게 경계가 획정되어 있지 않으며 다른 영역과 구별할 수 있는 섬의 경우 등에는 지리적 근접성원칙에 근거하여 영역권원의 존부를 결정해도 ‘부적절한 것은 아니며’, ‘자의적인 결과를 초래하는 것’이 아니라고 했다는 점을 인정하고 있다. 특히 독도와 울릉도가 하나의 단위로 간주될 수 있는가와 관련하여, 영토·섬 및 해양경계분쟁 사건(1992년)의<sup>27)</sup> 재판부가 첫째, 양 당사국은

25) 中野徹也, 地理的近接性に基づく領域權原取得の可能性, 第4期 「竹島問題に關する調査研究」, 最終報告書, 令和 2年3月, 第4期 島根縣竹島問題研究會, 109頁-120頁.

26) Island of Palmas Case (Netherlands/United States of America), Award of 4 April 1928, RIAA, vol. II(1949), pp.831-832.

27) Case concerning Land, Island and Maritime Frontier Dispute(El Salvador/Honduras:

2개의 섬을 '1개의 섬'(a single insular unity)으로 간주하여 일체적으로 취급하도록 요구하였고, 둘째, 큰 섬에 '인접'되어 있는 '작은' 섬은 큰 섬의 '종속물', '부속물'로 간주될 수 있으며, 셋째, 이러한 조건이 충족될 경우 반대의 증거가 나타나지 않는 한 큰 섬과 그 종속물, 부속물인 작은 섬의 법적 지위는 동일하다고 판단하여 큰 섬의 법적 지위를 결정하면 되고 작은 섬의 법적 지위를 별도로 심사해 결정할 필요는 없다는 판결 내용을 인용하고 있다. 나카노 교수는 이 사건들을 통해 국제법정이 지리적 근접성이라는 권원을 영역주권과 관련하여 검토하고 있음을 인정하면서도 지리적 근접성의 적용을 위해서는 엄격한 조건의 충족이 필요하다는데 판례분석의 방점이 있는 것으로 보인다.<sup>28)</sup>

또한 멩끼에/에크레오 사건(1953년)에서<sup>29)</sup> 영국과 프랑스 모두 문제의 섬들이 자국의 섬으로서 종속성 또는 의존성이 있다는 점에 기초하여 영토주권을 주장하였으나 ICJ는 첫째, '종속물'을 입증하려면 그 취지가 명기되어 있는 역사자료나 조약을 제시해야 하며, 둘째, 상대국이 '종속물'이라는 견해를 표명하고 있는 경우 거기에 반론하지 않으면 해당 영역에 대한 행위가 권원을 확립하기에 충분한 것으로 간주되지 않는 것에 유의해야 한다고 하여 종속물 주장을 물리치고 '실효적 지배행위'를 기초로 판단하였음을 지적하고 있다. 서사하라 사건(1975년)의<sup>30)</sup> 분석을 통해서도 ICJ의 판결이 첫째, 지리적 일체성을 증명할 수 없으면 계속성도 고려하지 않고, 둘째, 사회적정치적으로 조직된 종속이 존재하는 지역에 대해서는 지리적으로 인접해 있으면 권력이 계속적으로 행사되어 왔음을 보여주는 증거도

---

Nicaragua intervening), Judgment, I.C.J. Rep. 1992, p.357, para.2.

28) 中野徹也, 前掲論文, 109頁.

29) 이와 달리 영국의 통치행위로서 형사소송관할권 행사, 가옥과 창고에 대한 과세, 부동산계약의 등기접수, 난파선박과 해상에서 발견된 시신에 대한 관할권 행사 등에 대하여는 실효적 지배행위로 수용하였다. The Minquiers and Ecrehos Case, Judgment of November 17th, 1953 : I.C.J. Rep. 1953, p.53.

30) Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Rep. 1975, p. 12.

상응하게 존재할 것이라는 추정이 작용한다고 지적하고 있다.<sup>31)</sup> 이러한 분석을 통해 나카노교수는 독도와 울릉도가 일체성에 기초한 본섬과 부속섬이라는 논리를 입증하기 위한 조건을 제시하고, 독도와 울릉도가 하나의 단위라는 사실에 대하여 일본이 반론을 제기하지 않으면 독도에 대한 일본의 행위들이 무의미해질 수 있다는 점을 지적하고 있다.<sup>32)</sup>

ICJ는 에리트리아/예멘 영토분쟁 사건(제1단계, 1998년)에서<sup>33)</sup> 첫째, 분쟁 대상 도서가 군도를 형성하고 분쟁 당사국 간의 사이에 있는 경우 일방 당사국의 연안 앞바다에 있는 도서는 다른 연안국이 명백하게 이길 수 있는 권원을 입증하지 못하는 한 연안의 종물로서 전자에 귀속되는 것으로 추정되며, 영역권원의 확립에 있어서 연안과의 근접성이 설득력 있는 논거가 된다. 둘째, 자연적 일체성(natural unity)은 권원이 되지 않지만, 이미 권원이 확립되어 있는 구역에 ‘근접’ 또는 ‘인접’하여 ‘자연의 일체성’을 이루는 부분에 권원이 미칠 가능성 또는 권원의 추정을 시사하고 있다. 셋째, 영해 12해리의 범위 내에 있는 도서는 타국이 다른 권원의 존재를 입증하지 못하면 그 영해를 창출하는 연안을 영유하고 있는 나라에 귀속된다.<sup>34)</sup> 넷째, 영해 12해리를 벗어난 곳에 있는 도서는 12해리의 범위 내에 있는 도서와 ‘운명 공동체’로서 ‘일체’로 간주되어 왔다는 것이 역사 자료로부터 밝혀질 경우 그 영해를 창출하는 연안에 종속되며 해당 연안국에 귀속된다고 한 점을 확인해 두어야 한다고 지적하고 있다.<sup>35)</sup>

리기탄 및 시파단섬에 대한 주권사건(2002년)에<sup>36)</sup> 대하여는 더욱 상세한

31) 中野徹也, 前掲論文, 112頁.

32) 上掲論文, 110頁.

33) Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen(Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute), Decision of 9 October 1998, Reports of International Arbitral Awards, Volume, XXII, p.216, para.7.

34) 中野徹也, 前掲論文, 115頁.

35) 上掲論文, 116頁.

36) Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan(Indonesia/Malaysia), Judgment, I.C.J.,Rep. 2002, p.364, para.14.

분석을 통해 첫째, 섬 주변에 있는 작은 섬은 그 섬에 ‘속해져 있다’고 간주되지 만 40해리 이상 떨어져 있는 작은 섬은 그렇게 간주되지 않고 있다는 점과 둘째, 특히 명기하고 있는 문서 등의 증거가 없으면 주된 섬에 ‘속해져 있다’고 간주되지 않는 작은 섬을 전자의 ‘종속물’로 간주할 수 없다고 한 점을 강조하고 있다. 이는 울릉도와 독도의 거리가 47.4 해리라는 점을 의식하여 이 사건을 통해 ICJ가 관보를 통해 명확하게 소속이 정해져 있는 섬으로부터 리키단 섬과 시파단 섬이 40해리 이상 떨어져 있어 종속성을 인정할 수 없다고 한 점을 제시하고 있지만 40해리는 종속성을 결정하기 위한 국제법적으로 확립된 거리기준이 아닐 뿐만 아니라 국제법정의 판결은 판례법을 형성하지 않는다는 것이 국제법의 원칙이며, 앞서 언급한 판례에서 보듯이 자연적 일체성이나 운명공동체성이 존재하는 경우 이러한 기준의 적용이 배제될 수 있다는 점을 유의해야 할 것이다.

카리브 해에서의 해양획정사건(2007년)에서<sup>37)</sup> ICJ는 니카라과와 온두라스가 독립 시 스페인과 체결한 조약에 인접한(adjacency) 도서라는 문구가 있는데 이는 니카라과 본토에 인접한 도서라는 것을 지칭하고 있기 때문에 니카라과령인 도서에 가깝다는 주장은 받아들일 수 없다고 밝혔다는 점에서 독도와 한국의 본토와의 거리가 일본의 본토와의 거리와 크게 차이가 없음을 부각하려는 인식을 살펴볼 수 있으나 정작 이 사건에서 ICJ는 근접성에 의거해 판단을 내리는 것은 아니지만 어쨌든 분쟁도서는 니카라과 본토의 연안보다 온두라스 본토의 연안에 가깝다는 점을 지적했음을 분명히 인식해야 할 것이다. 이 사건은 근접성만으로 권원의 존부를 판단하지 않는다는 입장을 제시하였지만 근접성을 최종적 판단을 위해 고려한 사례이기도 하다. 마지막으로 페드라 블랑카와 주변 섬에 대한 주권사건(2008년)과<sup>38)</sup>

37) Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea(Nicaragua v. Honduras), Judgment, I.C.J.,Rep. 2007, p.663,

38) Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Put, Middle Rocks and South Edge(Malaysia/Singapore), Judgment, I.C.J.,Rep. 2008, p.22, para.16.

관련해서는 원래 권원을 가지고 있던 도서의 일부가 타국으로 이전하여 나머지 도서가 타국의 영해 내에 들어가게 되어도 전자와 후자가 ‘운명을 같이하지 않는다’고 판단했음을 강조하고 있다.

### (3) 지리적 근접성관련 국제재판에 대한 적극적 해석

나카노 교수는 국제재판 사례의 분석을 통해 결론적으로 근접성 자체는 권원이 되지 않으며 반박가능한 권원추정의 근거에 지나지 않는다고 지적하고 있지만 다른 한편으로는 일정한 조건을 충족하면 국제법상 지리적 근접성에 의해 영역권원이 확립될 가능성이 있음을 인정하고 있다. 예컨대 독도가 울릉도에 부속된 섬이라는 종속적 관계를 입증하는 한국과 일본의 역사자료의 제시와 이러한 역사자료가 한국 뿐만 아니라 일본의 자료 속에서도 확인된다는 점에서 일본이 울릉도의 종속물로서 독도에 대하여 반론을 제기하지 않았을 뿐만 아니라 도리어 일본도 인정하고 있었으므로, 일본이 주장하는 17세기 이후 영토주권확립 주장이나 1905년 시마네현의 불법적 독도편입 행위가 일본의 독도에 대한 권원을 확립하기에 충분한 것으로 간주되지 않는다. 더욱이 독도에 대한 한국의 영토주권은 지리적 근접성만을 기초로 하는 것이 아니라 울릉도에서 육안으로 보이는 울릉도와 하나의 단위(a unit)로서 울릉도 주민의 어로활동 범위에 포함되어 있었음이 자명하고, 더 나아가 울릉도에 대한 한국의 영토주권을 유지하기 위한 배후지역으로서 의미도 분명하다. 독도는 역사적 권원에 의한 고유영토로서 현재도 한국이 국제법적 근거에 기초하여 관할권을 행사하고 있으며, 일본의 은주시청합기와 같은 여러 역사적 문서, 울릉도쟁계 당시 조선과 일본이 주고받은 외교적 공문서 그리고 일본인의 독도 도해를 금지하고 독도가 일본의 영토가 아님을 규정하고 있는 태정관지령 관련 법적 문서들은<sup>39)</sup> 이를 확인하고 있다.

39) 최철영, 겐로쿠(元祿).덴포(天保).메이지(明治) 도해금지령의 규범 형성절차 및 형식의 법적 의미, 『독도연구』 제28호, 2020.6, 293쪽 이하.

결국 자연적 일체성(natural unity)만으로 한국의 독도에 대한 영토권원이 인정되지 않는다고 하더라도, 이미 권원이 확립되어 있는 영역으로서 울릉도에 ‘근접’ 또는 ‘인접’하여 ‘자연적 일체성’을 이루는 부분으로서 독도에 대해 인접한 지역을 유효하게 선점한 국가로서 한국이 당해 지역을 향후 점유하기 위해 배타적으로 유보된 지역의 범위로서 인식하고 행사한 사실상의 실효적 지배와 울릉도쟁계 그리고 독도를 일본에 편입하기 위한 일본각의 결정문에서 확인되는<sup>40)</sup> 울릉도의 배후지로서 독도에 대한 인식은 엄격한 기준에 따르더라도 한국의 독도영토권원을 충분히 추정할 수 있는 근거라고 할 수 있다.

#### 4. 영역주권 판단의 근거로서 지리적 근접성과 일본의 문서기록

일본의 역사문서와 외교공문서 등을 살펴보면 당해 문서가 작성되던 당시 국가 간의 영토획정의 기준으로 지리적 근접성과 이에 근거한 후배지이론 또는 판도이론이 일관되게 주장되고 묵인되어 왔음을 확인할 수 있다. 특히 울릉도쟁계에 나타난 문안과 용어에서 보이는 것처럼 당시 한일 양국은 도서영토주권 귀속주체의 판단에 있어서 “지리적 거리기준을 구속력 있는 법적 의무로 간주하는 법적 확신을 확인”할 수 있다.<sup>41)</sup>

40) 최철영, 1905년 일본정부 각의결정 등의 국제법적 검토, 『독도연구』 제23호, 2017.12, 236쪽-237쪽.

41) 박현진, 17세기말 울릉도쟁계 관련 한일 ‘교환공문’의 증명력-거리관습에 따른 조약상 울릉·독도 권원 확립·해상국경 묵시합의, 『대한국제법학회논총』, 58(3), 2013, 149쪽; 김화경, 섬의 소유를 둘러싼 한일 관습에 관한 연구: 울릉도쟁계의 결말에 작용된 관습을 중심으로, 『독도연구』 제7호, 2009, 5쪽.

## (1) 1667년 은주시청합기

1667년 마쓰에 번의 번사인 사이토 도요노부(齊藤豊仙)가 저술한 인슈(隱州, 지금의 시마네현 오키섬)에 관한 지지(地誌)인 은주시청합기는 제1권 ‘국대기’(國代記) 앞부분에 오키국의 지리적 특징에 대해 서술하고 있는데, 오키국의 서북쪽 한계가 죽도(울릉도)와 송도(독도)라고 서술하고 있다.

은주시청합기는 구체적으로 “(오키국에서) 술(戊, 서북서 방향)과 해(亥, 북북서 방향) 사이의 방향으로 두 낮 하루 밤을 가면 송도(독도)가 있다. 다시 (송도에서) 하루 낮 정도 더 가면 죽도(울릉도)가 있다.(속언에 기죽도라고도 한다. 대나무와 물고기 그리고 강치가 많다)”라고 서술하여 오키에서 독도까지의 거리가 울릉도에서 독도까지의 거리보다 2배 정도 된다는 사실을 명확하게 지적하고 있다. 이에 부연하여 “이 두 섬은 사람이 없는 땅이며, (두 섬에서) 고려를 보는 것은 운주에서 오키가 보이는 것과 같다. 그렇다면 일본의 서북쪽 땅 한계는 이 주로서 한다”고 결론을 내리고 있다. 이는 지리적 근접성을 기초로 일본의 본토에서 보이는 오키가 일본 땅인 것처럼 고려에서 보이는 거리에 있는 죽도와 송도는 고려의 땅임을 인정하고 있는 것이다.

## (2) 1693-1699년 울릉도쟁계 관련 원록각서와 죽도기사

### ① 원록각서

원록각서는 일본이 마쓰시마라고 부르는 섬이 사실 강원도의 자산도 또는 소우산도라는 안용복의 진술관련 내용을 상세히 기록하고, “5월 15일 다케시마를 출선하여 같은 날 마쓰시마에 도착하였고, 동 16일 마쓰시마를 나서 18일 아침에 오키도 내의 니시무라의 바닷가에 도착, 동 20일에 오시사무라에 입항”하였음을 기록하고 있다. 이 기록에서도 울릉도에선 독도까지 하루, 독도에서 오키도의 니시무라까지 이들의 시간이라는 기록을 통한

거리의 차이를 명확하게 하고 있다. 더 나아가 “다케시마와 조선 사이는 30리이며 다케시마와 마쓰시마 사이는 50리라고 말하고 있습니다”라고 지리상의 물리적 기록도 덧붙여 하고 있다.<sup>42)</sup> 이러한 기록은 독도를 울릉도 그리고 강원도와의 지리적 거리를 중심으로 존재를 인식하고 그와 관련해서 의미를 부여하고 있어, 결국 강원도 또는 울릉도의 배후지역으로서 영향권에 있었음을 확인하는 것이다.<sup>43)</sup>

## ② 죽도기사

울릉도쟁계 관련 한일 외교교섭의 기록인 죽도기사에 따르면<sup>44)</sup> 울릉도쟁계와 관련하여 막부는 돛토리번에 당시의 죽도(울릉도)나 당시의 송도(독도)에 대해 여러 가지 조회를 하였고 돛토리번은 답변을 했다. 이때 돛토리번은 “송도는 (호키와 이나바) 어느 쪽의 나라에 부속하는 섬이 아닙니다.” “송도에 고기잡이 한 일은 죽도로 가는 도해의 길목에 있으므로 들러서 고기잡이를 했습니다”라고 막부에 보고하였다.<sup>45)</sup> 그리고 “여지승람의 기술내용에 따르면 우산도와 울릉도는 별도의 섬인 것처럼 보입니다. 하지만 일설로는 본래 한 섬이라고 하므로 다른 섬인지 분명치 않습니다. ... 조선회도에는 두 섬으로 그려져 있습니다.” “그 외에 그 방향에 섬이 있다고 알고 있는가라고 하셔서 자세히는 모르지만 죽도의 근처에 송도라고 하는 섬이 있습니다”고 한 기록도 울릉도와 독도가 어럽 등 경제활동과 관련하여 하나의 이해관계에

42) 최철영, 원록각서, 죽도기사, 죽도고의 국제법적 해석, 『독도연구』 제22호, 2017.6. 86쪽.

43) 거리기준의 적용은 울릉도쟁계 관련 공문서뿐만 아니라 울릉도쟁계 이전 광해군 7년 통신사로 도일하였던 이경직의 부상록(扶桑錄)과 메이지 정부 수립 직후 기타자와 마사나리(北澤正誠)의 ‘죽도고증’에서도 찾을 수 있다. 박현진, 17세기 말 울릉도쟁계 관련 한일 ‘교환공문’의 증명력: 거리관습에 따른 조약상 울릉·독도 권원 확립·해상국경 묵시 합의, 『국제법학회논총』, 58(3), 2013, 149쪽.

44) 최철영, 원록각서, 죽도기사, 죽도고의 국제법적 해석, 『독도연구』 제22호, 2017.6. 86쪽.

45) 송휘영, 일본의 독도에 대한 “17세기 영유권 확립설”의 허구성, 『민족문화논총』 제44집, 2010, 57-59쪽.

놓여 있으며 두 섬이 서로 구분이 가지 않을 정도로 상관성을 가지고 있는 하나의 판도에 속해 있음을 확인할 수 있다.<sup>46)</sup>

특히 지리적 근접성에 기초하여 섬에 대한 영토주권을 인정해야 한다는 점은 비록 울릉도에 관한 것이지만 “특히 조선에서 거리가 가깝고 일본에서는 거리가 멀기 때문에 조선에 속한다고 하는 것은 변론할 여지없이 잘 알려져 있는 일입니다”라는 일본측의 기록은<sup>47)</sup> 17세기 당시 해양에 있어 도서의 영토주권획정이 지리적 근접성에 기초하여 이루어졌음을 확인할 수 있는 중요한 내용이다. 이는 “거리를 물어보았더니 호키에서는 160리 정도이고 조선에서는 40리 정도의 거리에 있다고 합니다. 그렇다면 조선국의 울릉도라고 해도 되지 않겠습니까? 아니면 일본인이 거주하거나 이쪽에서 차지한 섬이라면 이제 와서 돌려주기 어려운 일이지만 그러한 증거 등도 없으니 이쪽에서는 상환하지 않는 것으로 하면 어떨까요?”라는 기록이나<sup>48)</sup> 죽도기사에 기록된 조선국 예조 참의 박세준이 일본국 쓰시마주 형부대보에게 보낸 외교 공문서에 “울릉도가 우리 영토라는 것은 여지도서에 실려 있는데 내용이 분명합니다. 울릉도가 그 곳(일본)과 멀고 이 곳(조선)과 가깝다는 것은 물론이고 경계가 자별합니다”라는<sup>49)</sup> 내용도 이를 뒷받침한다.<sup>50)</sup>

46) 경상북도 독도사료연구회, 『죽도기사』 2, 68쪽.

47) 위의 책, 42쪽.

48) 위의 책, 83쪽.

49) 위의 책, 195쪽.

50) 이는 당시 양국 간 도서영유권 판단 결정에 관한 구속력을 가진 관습으로 간주하고 있음을 보여준다. 안용복이 1693년 1차도일 당시 오키도주에게 “울릉도에서 우리나라까지의 거리는 하루 노정이나, 일본과의 거리는 5일 노정이니 우리나라에 속한 것이 아니겠는가”라고 ‘항해거리’를 근거로 따지자 그를 호키주로 보내 호키주 태수가 ‘울릉도는 일본 지역이 아니다’는 관백의 서계를 받아 주었다는 주장을 조선 정부가 그대로 인용한 것도 이를 뒷받침한다. 박현진, 앞의 논문, 149쪽.

### (3) 1877년 태정관지령문과 기죽도약도

1877년 3월 29일 당시 일본 국가 최고기관인 태정관은 울릉도와 독도는 일본 영토가 아님을 명심하라는 내용의 지령을 내무성과 시마네현에 내렸다.<sup>51)</sup> 태정관의 지령은 내무성이 일본 전역의 지적을 편찬하던 과정에서 울릉도와 독도에 관하여 조사하면서 시마네현의 조사결과 및 내무성 자체의 조사결과를 토대로 울릉도와 독도는 일본의 영토가 아니라는 결론을 내렸지만 ‘판도(版圖)의 취사는 중대한 사건’이므로 태정관 우대신 이와쿠라 도모미(岩倉具視)에게 최종판단을 요청함에 따라 이루어진 국가적 차원의 결정이었다. 이 결정을 통해 독도가 울릉도의 판도에 포함되어 있어 “품의한 죽도의 일도 건은 일본과 관계가 없음을 명심할 것”이라는 국가최고기관의 지령을 시마네현에 내리면서 부속지도로 「기죽도약도」를 첨부하였다.<sup>52)</sup>

‘태정관지령문 기죽도약도’는 좌측에 세로 글씨로 “기죽도(磯竹島)에서 조선을 바라보면 서북해안이 되며 해상으로 약 50리 정도”라고 표기되어 있다. 기죽도와 송도 사이에는 사선으로 “송도에서 기죽도 까지 서북쪽 40리 정도”라고 표기되어 있다. 오키도고 후쿠우라(隱岐 福浦)에서 마쓰시마 간에 사선으로 “오키도고 후쿠우라에서 마쓰시마까지 서북쪽 80리 정도”라고 문자로 표기되어 있다. 이는 독도가 울릉도와 근접해 있어 울릉도의 종속성이며 하나의 단위로서 울릉도에 대한 조선의 영유권이 독도에도 영향을 미친다는 점을 시각적으로 표현한 것으로 그 인식의 기저에 거리가 작용함을 보여주고 있다.

51) 태정관지령의 존재는 1987년 호리 카즈오(堀和生)에 의해 처음 알려졌다. 堀和生, 1905年 日本の竹島領土編入, 『朝鮮史研究會論文集』 24, 1987, 103-104頁.

52) 기죽도약도는 시마네현이 내무성에 제출한 품의서 「日本海内 竹島外一島 地籍編纂方 向」에 포함된 울릉도와 독도의 지도로서 내무성을 통하여 태정관에 제출된 것을 태정관에서 태정관지령을 내리면서 부속지도로 첨부한 것이다. 국회도서관, 『일본 자료로 보는 독도』, 2013, 44쪽-45쪽.

#### (4) 1904년 량코섬 편입 및 대하원과 1905년 각의결정

일본정부가 독도영토주권의 근대법적 근거로 제시하는 1905년 각의결정은 시마네현 오키 섬 주민인 나카이 요자부로(中井 養三郎)가 강치포획 사업을 독점하기 위하여 1904년(메이지 37년) 9월 29일 내무대신 요시가와 아키마사, 외무대신 고무라 주타로, 농상무대신 기요무라 게이고에게 제출한 량코섬 영토편입 및 대하원에 근거한 것이다.<sup>53)</sup>

량코섬 영토편입대하원은 독도의 지리적 위치와 관련하여 “오키 열도에서 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 바다에 속칭 리양코라고 불리는 무인도가 있습니다”고 설명하고, “이 섬은 일본에서 오키열도 및 울릉도를 거쳐 조선 강원도와 함경도 지방에 왕복하는 선박의 항로에 위치”하는 섬으로 독도가 울릉도, 강원도 그리고 함경도 등 조선과의 관련성 속에 의미를 갖는 섬이라고 진술하고 있다. 하지만 일본의 1905년 각의결정은 의도적으로 각의결정의 근거가 된 나카이 요자부로의 량코섬 편입 및 대하원에서 언급된 지리적 거리와 관련된 문장을 제외하였다. 즉 1905년 각의결정은 독도를 “오키 섬에서 떨어져 서북 85해리에 있는 무인도”라고만 서술을 하고 있다. 이는 1904년 량코섬 영토편입 및 대하원이 독도를 “오키 열도에서 서북쪽으로 85해리, 조선 울릉도 동남쪽으로 55해리 떨어진 바다에 속칭 리양코라고 불리는 무인도”라고 표현하여 독도가 조선의 울릉도에서 더 가깝다는 사실이 명시되어 일견 확인할 수 있는 물리적 거리에 의한 독도의 소속을 의도적으로 외면하고 은폐하려는 의도임을 추론할 수 있다. 더욱이 나카이 요자부로의 대하원은 독도가 일본의 영토 오키 열도에서 대한제국의 본토인 강원도와 함경도로 왕복하기 위한 항로에서 있는 섬으로서 명백한 대한제국 영토인 울릉도의 배후지로서 기능하고 있다는 인식을 보여주고 있다.<sup>54)</sup>

53) 김수희·송휘영, 일본의 독도강점을 ‘기록화’한 「나카이 요자부로 문서」 해제와 자료 소개, 『독도연구』 제17호, 2014, 398쪽-429쪽.

## 5. 맺음말

국가영역획득의 권원을 형성하는 요소로서 무주지 이론이나 지리적 근접성 이론은 오랜 역사적 뿌리에도 불구하고 중세 이후 강대국 또는 제국주의 국가들의 영토확장을 위한 명분으로 활용되면서 그 본래의 가치와 의미가 왜곡되었다. 독도와 관련하여 일본의 무주지론은 제국주의적 영토확장의 연장선상에서 언급되고 있으나 역사적 권리를 가지고 있는 한국은 독도에 대한 무주지론의 피해국이다. 또한 독도는 울릉도와 지리적 거리상으로 근접해 있을 뿐만 아니라 울릉도의 후배지 또는 판도에 속해 있음에도 근대적인 영토국제법의 논리에 의해 지리적 근접성이 가지고 있는 영토권리의 중요성이 반감되고 왜곡되어 있는 부당한 현실을 수긍하고 받아들이는 자해적 국제법해석이 존재한다. 은주시청합기를 포함하여 많은 한국과 일본의 역사문서들이 독도가 일본보다는 한국으로부터 가깝다는 서술을 명확하게 하고 있는 점이나 울릉도쟁계가 발생한 17세기에 한일 양국의 외교공문서에서 확인되는 것처럼 도서영토의 귀속주체를 결정하기 위한 기준으로서 지리적 근접성, 즉 거리기준이 최소한 한일 양국 또는 동북아시아에서 일반적으로 수용되던 원칙이었음이 강조되어야 하는 이유다.

근대 이전의 국제사회에서는 영토의 외적 경계보다는 당해 지역과 중심 지역의 동질적 정체성(common identity)을<sup>55)</sup> 더욱 의식하고 있었음에도 불구하고 일본은 근대 국제법의 형식성을 앞세워 1905년 각의결정을 통해 독도를 자국에 편입하는 절차와 문서를 작성하면서 “오키 섬에서 떨어져 서북 85해리에 있는 무인도”라고만 서술하고, 각의결정의 기초가 된 1904년 랑코

54) 최철영, 1905년 일본정부 각의결정 등의 국제법적 검토, 『독도연구』 제23호, 2017.12, 244쪽.

55) John C. Duncan, “Jr., Following a Sigmoid Progression: Some Jurisdictional and Pragmatic Considerations Regarding Territorial Acquisition among Nation-States,” Boston College International and Comparative Law Review, 2012, Winter, p.4.

섬 영토편입 및 대하원의 “조선 울릉도 동남쪽으로 55해리”라는 지리적 거리 서술을 의도적으로 배제한 것은 근대 이전 영토획득의 근거로 인정되었던 지리적 근접성의 원칙을<sup>56)</sup> 의식한 것임은 쉽게 추론할 수 있다.

이로 인해 나카노 테츠야 교수는 지리적 근접성만으로 영역주권의 확립은 인정되지 않는다는 점을 지적하면서, 다른 한편으로 자국 영역으로부터의 ‘근접성’에 의해 주변 영역의 권원을 취득한다는 주장은 제국주의 시대 구미 열강의 논리였다는 점을 내세우고 있다. 하지만 근접성 또는 인접성 이론은 관계 지역의 특별 사정에 따라 유연하게 실효적 선점의 요건을 완화할 뿐만 아니라, 실효성과 점유 의사에 관계없이 자연적 사실에 근거하는 영역 권원의 원시 취득을 공인해야 한다는 이론이라는 점 또한 인정하고 있다.

본질적으로 지리적 근접성 이론은 역사적으로 누적된 사실행위에 의해 형성되는 판도이론과 상관관계를 갖는 이론으로서 제국주의적 영토 확장을 목적으로 하는 강대국이 아닌 그 피해당사국이 주장하는 경우 이는 ‘도덕적 주장’일 뿐만 아니라 자국 영역의 온전성을 유지하기 위한 국제법상의 자결권 (self-determination)의 행사라는 ‘정당한 주장’이다. 지리적으로 근접한 지역에 대한 주민의 생활수요에 기초한 이용은 완화된 상징적 지배행위로서 국제법상 ‘진정한 권리’로 인정되어야 한다. 왜냐하면 나카노 교수가 인정하고 있는 것처럼 독도를 육안으로 볼 수 있는 울릉도의 주민들이 지리적 근접성으로 인해 독도 주변수역에서 어로활동을 하고 그들의 생업을 지속해 왔다는 사실은 관습적 권리로서 국제법적으로 보호되어야 하기 때문이다.

일본정부는 독도에 대한 역사적 그리고 국제법적 권원을 주장하고 있지만 지리적 근접성은 부정할 수 없는 명확한 자연적 사실의 존재로 인하여 주장이 불가능하다. 그렇기에 일본은 지리적 근접성원칙의 적용에 여러 가지 엄격한 조건이 필요함을 강조하고 있다. 이는 영토주권의 권원으로서

56) 김수희·송휘영, 일본의 독도강점을 ‘기록화’한 「나카이 요자부로 문서」 해제와 자료 소개, 『독도연구』 제17호, 2014, 146쪽-149쪽.

지리적 근접성에 근거한 영토 권원의 가치와 무게를 인식하고 있기 때문이다. 지리적 근접성은 영토주권을 판단함에 있어서 항상 잠재적 고려사항임을 부인할 수 없으며, 통상적 실효적 지배원칙의 적용에 있어 기술적 의미 이상의 중요성을 갖고 있다.<sup>57)</sup> 특히 주민이 거주하기 어렵고 국가가 실효적 지배권을 행사한 증거가 희박한 지역의 경우, 지리적 요인이 실질적 영향력을 발휘하게 된다.<sup>58)</sup> 이러한 측면에서 우리 정부는 독도영토주권의 근거로서 역사적 그리고 국제법적 권원뿐만 아니라 움직일 수 없고 부정할 수 없는 사실로서 지리적 근접성에 기초한 울릉도 주민의 생활영역으로서 독도를 강조할 수 있는 판도이론과 제국주의적 이웃국가로부터 자국의 영토적 온전성을 보호하기 위한 배후지로서 독도의 의미를 조명하는 배후지 이론에 기초한 영역권원을 다시 살펴봐야 할 것이다.

---

57) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 1998, pp. 147.

58) 정인섭, 『신국제법 강의』, 2021, 573쪽.

【참고문헌】

- 국회도서관, 일본자료로 보는 독도, 국회도서관(2013)
- 김수희, 독도는 무주지인가?, 일본문화연구 제47집, 일본문화학회(2013)
- 김수희·송휘영, 일본의 독도강점을 ‘기록화’한 「나카이 요자부로 문서」 해제와 자료 소개, 독도연구 제17호, 영남대학교 독도연구소(2014)
- 김정균, 中井養三郎의 소위 독도편입 및 대하청원에 관한 연구, 국제법학회논총 제27권 2호, 대한국제법학회(1982)
- 김화경, 섬의 소유를 둘러싼 한일 관습에 관한 연구: 울릉도쟁계의 결말에 작용된 관습을 중심으로, 독도연구 제7호, 영남대학교 독도연구소(2009)
- 박현진, 17세기말 울릉도쟁계 관련 한일 ‘교환공문’의 증명력-거리관습에 따른 조약상 울릉·독도 권원확립/해상국경 묵시합의, 대한국제법학회논총 58권3호, 대한국제법학회(2013)
- 서인원, 1930년대 일본의 영토편입 정책연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점, 영토해양연구, 제11호, 동북아역사재단(2016)
- 유미림, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사(2013)
- \_\_\_\_\_, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사(2015)
- 정인섭, 신국제법강의, 박영사(2021)
- 최철영, 로마법상 무주지(terra nullius) 개념과 실효적 지배를 통한 국가영역획득, 성균관법학 제26권 제1호, 성균관대학교비교법연구소(2014)
- \_\_\_\_\_, 원록각서, 죽도기사, 죽도고의 국제법적 해석, 독도연구 제22호, 영남대 독도연구소(2016)
- \_\_\_\_\_, 1905년 일본정부 각의결정 등의 국제법적 검토, 독도연구 제23호, 영남대 독도연구소(2017)
- \_\_\_\_\_/유미림, 1877년 태정관 지령의 역사적·국제법적 쟁점 검토- 울릉도쟁계 관련 문서와의 연관성을 중심으로-, 대한국제법학회 논총 제63권 4호, 대한국제법학회(2018)
- \_\_\_\_\_, 겐로쿠, 텐포, 메이지 도해금지령의 규범형성절차 및 형식의 법적 의미, 독도연구 제28호, 영남대 독도연구소(2020)
- Artur Kozłowski, The Legal Construct of Historic Title to Territory in International Law, Polish Yearbook of International Law, vol.30. (2010)
- D.P. O’Connell, 『International Law』, (Dobbs Ferry, N. Y. : Oceana Publications, 1965)

- H. Lauterpacht, 『International Law』, vol.2, The Law of Peace, (Cambridge Univ. Press, 1975).
- Ian Brownlie, 『Principles of Public International Law』, (Oxford Univ. Press, 1999)
- John C. Duncan, Jr., Following a Sigmoid Progression: Some Jurisdictional and Pragmatic Considerations Regarding Territorial Acquisition among Nation-States, Boston College International and Comparative Law Review, (2012, Winter.)
- J.G. Starke, The Acquisition of Title to Territory by Newly Emerged States, B.Y.I.L. vol. 41, (1965-66).
- J.L. Brierly, 『The Law of Nations』, (Oxford Press, 1963)
- Malcolm N. Shaw, 『International Law』, (Cambridge Univ. Press, 1997)
- Matthew M. Ricciardi, Title to the Aouzou Strip: A Legal and Historical Analysis, Yale Journal of International Law, vol. 17, (1992)
- R.C. Hingorani, 『Modern International Law』, (Oxford and I.B.H. Publishing Co., 1978)
- Robert Jennings, 『Oppenheim's International Law』, (Longman, 1992)
- Thomas D. Grant, Defining Statehood: The Montevideo Convention and Its Discontents, Columbia Journal of Transnational Law, vol. 37. (1999)
- Tiyanjana Maluwa, Oil under Troubled Waters?: Some Legal Aspects of the Boundary Dispute between Malawi and Tanzania over Lake Malawi, Michigan Journal of International Law, vol. 37.(2016)

<Abstract>

## **Geographical Proximity as a Korean Title of Territorial Sovereignty on Dokdo**

**Choi Cheol Young**

Geographically, Dokdo is a neighboring island to Ulleung Island, as well as a hinterland of or belonging to the spheres of interest(SOI) of Ulleung Island. For the reasons, Japanese government claims only historic and international legal title for the territorial sovereignty of Dokdo. Furthermore, Japanese emphasis on a number of strict conditions for the application of the principle of geographical proximity is not because geographical proximity title is denied internationally, but because it recognizes the value and weight of geographical proximity doctrine.

On the other hand, Korean and Japanese historical documents on Dokdo are repeatedly clarify the statement that the distance of Dokdo is closer from South Korea than that of Japan. Diplomatic official documents between Korea and Japan on the Ulleungdo dispute in 17th century also mention geographical proximity as a criterion for determining the subjects attributable to the territoriality of island.

Geographic proximity doctrine is basically a theory that correlates with the spheres of interest theory. If the affected party, not a great power for

34 獨島研究 제30호

imperial expansion, claims geographical proximity, it should be recognized as a "true right" under international law if there is relaxed symbolic control of the region, as well as a "moral claim" to maintain the integrity of its territory.

Key Words : territorial title, right of contiguity, spheres of interest, hinterland doctrine, virtual effectiveness

이 논문은 2021년 5월 14일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 13일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임

# 죽도문제연구회의 칙령41호 ‘석도=독도’의 부정과 공론화\*

- 위키피디아(일본판)의 ‘석도’를 중심으로-

최 장 근\*\*

## 〈목 차〉

1. 머리말
2. 칙령41호 ‘석도=독도’의 본질
3. 칙령41호 ‘석도=독도’의 부정
4. 칙령41호 ‘석도=관음도’의 날조
5. 맺음말

## 〈국문초록〉

독도는 고대의 신라시대부터 오늘날까지 한국의 고유영토이다. 대한제국은 1900년 칙령 41호를 선포하였다. 그래서 독도는 행정적으로 울도군의 소속이 되었다. 그럼에도 불구하고 일본은 독도를 침략하기 위해 독도를 주인이 없는 섬이라고 했다. 일본은 독도가 일본영토라고 주장하기 위해서는 칙령41호를 부정해야만 했다. 칙령 41호에는 “울릉전도, 죽도, 석도”를 행정구역으로 지정되어있다. 여기에서 석도는 독도이다. 일본은 석도가 독도라는 것을 부정하고 있다. 일본은 석도가 관음도라고 주장한다. 그 이유는 울릉도 주변에는 죽도와 관음도만 있다는 것이다. 울도군의 관할구역은 울릉도 주변에 있는 섬들이어야 한다는 것이다.

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B8A02103036)

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2019S1A5B8A02103036)

\*\* 대구대학교 일본어일본학과 교수 / nihonbu@daegu.ac.kr

1899년 울릉도 시찰위원으로 임명된 우용정이 울릉도를 조사하고 울릉도의 범위에 독도가 포함되어있지 않다는 것이다. 사실, 칙령41호로 울도군을 정한 이유는 울릉도와 독도를 관리하게 위한 것이다. 독도를 관리할 이유가 없었다면, 명칭으로써, ‘울도군’이 아니고, ‘울릉군’으로 충분했다.

위키피디아의 ‘석도’는 내용적으로 죽도문제연구회가 날조한 것이다. 죽도문제연구회는 칙령41호의 ‘석도’는 독도가 아니라고 주장한다. 일본의 주장은 다음과 같다. “한국은 1904년 이전에 독도를 알지 못했다. 명칭상으로 ‘석도’가 ‘독도’로 변경된 이유를 알 수 없다. 한국의 주장대로라면, 석도는 우산도가 되어야 옳다. 1905년 일본이 독도를 편입하였을 때, 한국은 일체 항의를 하지 않았다.” 일본은 칙령41호의 ‘석도’는 ‘관음도’라고 주장한다. 울릉도 주변에는 독도가 없고, ‘죽도’와 관음도뿐이라는 것이다. 이런 주장은 설득력이 없다. 그것은 추측이고, 합당한 설명은 없다.

**주제어:** 독도, 칙령41호, 석도, 죽도문제연구회, 위키피디아

## 1. 머리말

일본이 독도의 영유권을 주장하는 유일한 논리는 1905년 1월 일본정부가 “주인이 없는 섬”을 일본영토에 편입한다고 각의에서 결정한 후, 2월 22일자로 시마네현 지방 ‘고시40호’로 고시하여 일본의 새로운 영토가 되었다는 것이다.<sup>1)</sup> 그런데 이미 그때는 대한제국이 1900년 ‘칙령 41호’로 ‘울릉전도, 죽도, 석도(독도)’를 행정적 관할구역으로 하는 ‘울도군’을 설치하여 법적 조치로 독도를 관할 통치하는 상황이었다.<sup>2)</sup> 일본은 ‘무주지 선점’에 의한 편입조치를 정당화하기 위해 한국의 ‘칙령41호’를 부정하지 않으면 독도의

1) 「죽도」, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html>(검색일 2020.05.21)  
 2) 「韓国が知らない10の独島の虚偽」·第6回(島根県Web竹島問題研究所)·東北亜ネット「正しく知る独島(高校生用) 独島の開拓と大韓帝国勅令第41号」([http://contents.nahf.or.kr/japanese/id/NAHF.eddok\\_003j](http://contents.nahf.or.kr/japanese/id/NAHF.eddok_003j)). 内藤正中·金柄烈(2007)『史的検証 竹島·独島』岩波書店, pp.77-78. 梶村秀樹(1978)「竹島=独島問題と日本国家」『朝鮮研究』182号 日本朝鮮研究所, 1-37頁. 塚本孝(2000)「日本の領域確定における近代国際法の適用事例—先占法理と竹島の領土編入を中心に」『東アジア近代史』3巻 ゆまに書房, 84-92頁.

영유권을 포기해야하는 상황이 되었다. 그래서 일본정부는 독도의 영유권 주장을 정당화하기 위해 억지 논리로 '칙령41호'를 부정하여 사실을 날조하고 있다.<sup>3)</sup> 인터넷사전 위키피디아(일본판)에서도 칙령 41호의 '석도(石島)=독도'를 부정하는 7가지 논리를 제시했다.<sup>4)</sup>

1869년 “울릉도 독도가 조선국영토가 된 시말”과 1870년 ‘조선국교제시말 내탐서에서 알 수 있듯이 외무성 조사관들이 조사한 결과, 울릉도는 조선의 영토이고, “송도(독도)는 공문서상 기록이 없다”라고 잘못 보고한 적이 있었다.<sup>5)</sup> 이를 볼 때, 19세기에 들어와서 일본이 탐욕한 섬은 울릉도와 독도였다. 여기서 울릉도는 1882년 울릉도 개척 사업으로 한국인이 거주하는 섬이 되었기 때문에 영유권을 주장하지 못하고, 독도에 대해서는 1905년 러일전쟁의 혼란한 정치 상황 속에서 시마네현 고시40호로 편입조치를 취하여 불법적으로 도취하려고 했다.

따라서 동해바다에는 울릉도와 독도 2개의 큰 섬만이 존재했다. 이미 대한제국은 1900년 칙령41호로 울도군을 설치하여 행정 관할 범위에 넣어 ‘울릉전도(鬱陵全島), 죽도(竹島), 석도(石島)’ 3섬을 영토로서 관할 통치하고 있다.

울릉도 주변에 산재되어있는 암석과 작은 섬들 중에 지표면에 흙이 덮여 나무가 자라는 섬의 형태는 ‘관음도’와 ‘죽도’뿐이다. 칙령의 관할범위인 “울릉전도, 죽도, 석도” 중에 ‘죽도’는 1882년 이규원 검찰사가 조사한 ‘울릉의 도’에 표기된 지금의 ‘죽도(죽서도)’를 말한다. 따라서 ‘울릉 전도(全島)’는 ‘복수의 섬’을 의미하기 때문에 울릉도 본섬과 거기에 완전히 근접해 있는

3) 池内敏(2010) 「竹島 / 独島と石島の比定問題・ノート」, pp.1-3. 「韓国が知らない10の独島の虚偽」・第6回(島根県Web竹島問題研究所), 山崎佳子(2012)「韓国政府による竹島領有根拠の創作」 pp.62-65

4) 「石島 (韓国)」, [https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3%E5%B3%B6\\_\(%E9%9F%93%E5%9B%BD\)](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3%E5%B3%B6_(%E9%9F%93%E5%9B%BD))(검색일 2020.05.21)

5) 최장근, 「메이지정부의 영토확장정책」 일본주오대학 대학원 석사논문, 법학연구과, 1994, p.109.

‘관음도’를 포함한다.

일본판 위키피디아의 ‘석도(石島)’ 항목에는 칙령41호의 ‘울도군(鬱島郡)’ 관할구역으로 지정한 ‘울릉전도(鬱陵全島), 죽도(竹島), 석도(石島)’에서 ‘석도=독도’가 될 수 없다. “칙령의 ‘석도(石島)’와 ‘독도’는 다른 섬이라고 생각하는 것이 자연스럽고, 적어도 일본에서는 ‘석도=독도’설이 입증됐다고는 말할 수 없는 상황이다.”라고 부정하고,<sup>6)</sup> 칙령의 ‘석도=관음도’라고 사실을 날조했다. 위키피디아의 「석도」에 관한 항목은 죽도문제연구회(대표 시모조 마사오)의 연구성과를 토대로 작성된 것이다. 사실상 칙령41호에서 ‘석도=독도’임에 분명하다. 위키피디아는 독자들이 내용을 보완하는 인터넷사전이기 때문에 일반적으로 내용을 신뢰하는 독자들이 많다. 그런데 독도문제는 본질적으로 역사문제가지만, 일본에 의해 정치문제화되어 영토문제로 인식하는 경향이 있다. 그래서 위키피디아의 일본판은 일본인들이 주로 활용하기 때문에 일본정부가 정책적으로 학교 교육이나 사회적 교육으로 독도가 일본영토라고 왜곡하고 있다. 본질적 측면에서 본다면 위키피디아에서 이러한 인식을 바탕으로 날조된 논리가 대중화되고 있다는 우려가 있다. 그래서 본 연구는 죽도문제연구회의 연구 성과를 그대로 수용한 일본정부 인식의 바탕이 된 위키피디아의 칙령41호 ‘석도’에 대한 오류를 논리적으로 분석한 것이다.<sup>7)</sup>

- 
- 6) 일본판 위키피디아의 ‘석도’ 항목에는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다. 즉, 본래 사전은 객관적으로 내용이 기술되어야 함에도 불구하고, 일단 칙령41호의 ‘석도=독도’에 대한 긍정적인 입장과 부정적인 입장을 나열만 해놓고, 결론에서는 합리성을 따지는 과학적인 논증없이 본질적인 독도의 영유권을 부정하고, 오히려 독도가 일본영토라는 일본영토론자들이 날조한 논리를 수용했다. 사전의 특성상 확실한 논증되지 않아서 사실관계를 명확히 말하기가 어려울 때는 독자들의 판단에 맡기고 중립적인 입장을 취해야 한다.
- 7) 선행연구에 대해서는 석도=독도라는 다양한 분석이 있다. 본연구는 위키피디아의 칙령41호의 석도=관음도 논리를 논리적으로 분석하였다. 대표적인 연구로는 「韓末期の竹島＝独島漁業と石島」(朴炳涉, 2011, <http://www.kr-jp.net/ronbun/park/parkBS-1107j.pdf>), 朴炳涉 『한말 울릉도·독도 어업』(韓國語·日本語)韓國海洋水産開發院, 2009. 朴炳涉 「明治時代の鬱陵島漁業と竹島＝独島問題(1)」 『北東アジア文化研究』 31

연구방법으로써는 우선적으로 칙령41호 석도=독도라고 하는 본질을 고찰하고 그 다음으로 일본이 이를 부정하는 일본적 논리를 검토한 이후, 일본이 주장하는 칙령41호의 석도=관음도 주장에 대한 모순성을 지적하였다.

선행연구에서는 칙령41호의 석도=독도를 고증한 연구성과가 있고, 이를 부정하는 일본영토론자들의 날조된 논리가 있다. 본 연구에서는 선행연구에 대한 종합적으로 검토가 진행되었다.

## 2. 칙령41호 ‘석도=독도’의 본질

독도는 분명히 역사 지리학적으로나 국제법적으로나 한국의 고유영토임에 분명하고, 특히 울도군을 설치한 칙령41호의 행정적 관할구역으로 지정한 ‘석도=독도’임에 분명하다. ①고대 신라의 우산국시대에 섬(독도)의 명칭에 대한 문헌적 기록은 없지만, 울릉도를 본거지로 한 우산국사람들은 가시거리에 있는 무인고도(독도)를 생활터전으로 살았다는 사실을 부정할 수 없다.<sup>8)</sup> ②한국 측의 고문헌인 ‘고려사지리지’(1451년)와 ‘신찬팔도지리지’(1432년) ‘세종실록지리지’(1454년) ‘신증동국여지승람’(1531년) ‘숙종실록’(1693-6) ‘동국문헌비고’(1770) ‘만기요람’(1808년) 그리고 일본측의 고문헌인 ‘은주시청합기(1667년)’ ‘돛토리번 답변서(1695년)’ ‘울릉도 도해금지령(1696년)’ ‘태정관지령(1877년)’ 등에서 조선시대에 독도가 우산도라는 명칭으로 울릉도와 함께, 일본의 에도시대에는 죽도(竹島 ; 울릉도)와 송도(松島 ; 독도)라는 명칭으로 동해의 2개 섬이 조선의 영토로서 인식되고 관리되어왔다는 사실을 명백히 입증해주고 있다.<sup>9)</sup> ③대한제국은 ‘칙령41호(1900년)’로 울도군을

号、2009. 朴炳涉 「明治時代の鬱陵島漁業と竹島＝独島問題(2)」 『北東アジア文化研究』 32号、2010. 등이 있다.

8) 崔長根 「韓國の『于山島 → 石島 → 独島』への名称変換に関する研究 —勅令四一— 号の『"石島"＝独島』の検証—」(2015) pp.261-262.

신설하여 ‘울릉전도, 죽도, 석도(독도)’를 관할구역으로 지정하여 영토로서 관할하였음이 명백하다.<sup>10)</sup> ④일본군함 니이타카(新高)호는 울릉도 독도를 조사한 후 군함일지에 ‘1904년 울릉도에서는 공문서에 독도(獨島)라고 기록한다’라고 했다.<sup>11)</sup> ⑤1906년 3월 심흥택군수는 ‘독도(獨島)가 울도군 소속’임을 명확히 했다.<sup>12)</sup> ⑥1906년 대한제국정부가 칙령41호를 증거로 일본의 독도편입(1905년) 사실에 대해 통감부에 독도가 한국영토라고 강력히 항의했다.<sup>13)</sup> ⑦ ‘독도(獨島)’라는 명칭은 울릉도 거주민의 대다수(80%)를 차지하는 전라도 출신들이 사투리로 돌섬의 의미로 ‘독섬’이라고 불렀다.<sup>14)</sup> 이를 공문서상 표기를 할 때 한자표기를 하여 ‘독도(獨島)’라고 기록했다.<sup>15)</sup> ⑧조선 정부는 동해의 2개의 섬을 영토로서 관리하였는데, 관찬 문헌기록상 기존의 울릉도라는 섬 명칭과 더불어 또 하나의 다른 섬에 대해 종래 우산국의 국명에서 유래된 ‘우산도’라는 명칭을 사용하였다. 만일 우산도(독도)에 대해 영토로서 관리할 생각이 없었다면, 울릉도만을 관할구역에 포함시키면 된다. 관음도와 죽도를 관할구역에 포함시키지 않는다고 해서 일본이 죽도와 관음도를 일본영토라고 주장할 일은 절대로 존재할 리가 없기 때문이다. ⑨1900년 칙령41호에서는 1882년 검찰사 이규원의 울릉도 조사와 1899년의 프랑스세관의 입회하에 행해진 한일 양국의 국제합동조사단의 울릉도조사에서 취득한 ‘돌섬’이라는 실제의 정보를 바탕으로 공문서기록상 한자로 표기하여 ‘석도’라고 기록하였다.<sup>16)</sup> ⑩ 칙령41호에서 우산도라는 명칭을 사용하지 않은 이유는 칙령에 사용된 명칭들이 이규원 울릉도 검찰사의

9) 宋炳基(1999) 『鬱陵島와 獨島』 단국대학교출판부, pp.93-132. 慎鏞廈(1996) 『獨島の民族領土史研究』 p.181-200.

10) 慎鏞廈(1996) 『獨島の民族領土史研究』 지식산업사, p. 181-200.

11) 상동

12) 상동

13) 崔長根(2015), pp.274-275.

14) 崔長根(2015), pp.274-275. 慎鏞廈(1996), p.194. 東北亞ネット 「正しく知る獨島(高校生用) 1.獨島の開拓と大韓帝国勅令第41号」.

15) 崔長根(2015), pp.274-275

16) 崔長根(2015), pp.274-275

검찰기록을 바탕으로 정하였기 때문이다.<sup>17)</sup> ⑧ 또한 15세기부터 18세기 초반까지 사용되어온 기존의 ‘우산도(독도)’라는 명칭이 1711년 수토사 박석창이 우산도(독도) 수토의무를 게을리 하여 현재의 ‘죽도’에 ‘소위 우산도’라고 잘못 표기하였고, 그것을 많은 지도제작자들이 답습함으로써 원래의 ‘우산도(독도)’라는 명칭의 혼란을 초래했기 때문이다.<sup>18)</sup> ⑨ 칙령41호에서 섬(독도)의 위치를 명확히 하기 위해서는 기존의 ‘우산도’라는 명칭이 아닌 새로운 명칭이 필요했다. 그래서 중앙정부가 관찬문헌 기록상 울릉도민들이 호칭한 ‘돌섬’ 혹은 ‘독섬’을 한자로 표기하여 ‘석도(石島)’라고 명칭한 것이다. 칙령41호의 ‘죽도’는 1882년 이규원의 조사 보고서에 의한 것이고 ‘울릉전도’는 복수의 섬을 의미하기 때문에 ‘울릉본섬과 관음도’를 포함한 것이다. 울릉도 주변의 섬 중에 나무가 자라는 곳은 울릉 본섬과 관음도 그리고 죽도뿐이다. ‘관음도’라는 명칭은 이규원의 조사기록에는 ‘도향’이라는 명칭으로 존재했지만, 울릉 본섬과 수십m라는 근거리에 인접하는 섬으로써 특별히 행정관할구역을 따로 구분할 필요가 없었기 때문에 ‘복수의 섬’이라는 의미로 ‘울릉전도’에 관음도를 포함시킨 것이다. 이처럼 칙령41호에서 석도가 독도임에 분명하다. 그런데 일본판 위키피디아는 결론적으로 ‘석도=관음도’라고 사실을 날조했다.

### 3. 칙령41호 ‘석도=독도’의 부정

#### 3.1 ‘석도=독도’에 대한 부정

17) 상동

18) 玄采 『大韓地誌』, 부록지도(1899年), 「于山」가 죽도(竹嶼)로서 표기됨. 「석도」, [https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3%E5%B3%B6\\_\(%E9%9F%93%E5%9B%BD\)](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3%E5%B3%B6_(%E9%9F%93%E5%9B%BD))(검색일 2021.4.10.)

울릉도의 관할구역인 강원도의 방언인 ‘돌’이라고 발음하지 않고 왜 전라도의 방언인 ‘독’이라고 발음했냐는 것이다. 즉 ① “1900년 칙령 41호에 의해 울릉도가 ‘울도군’으로 승격되면서 정식으로 강원도에 소속되게 되었을 것인데, 강원도 출신자들은 ‘석(石)’을 ‘돌(Dol)’로 발음하였다.<sup>19)</sup> 표준어나 울릉도에 가까운 강원도 방언이라면 몰라도 왜 하필이면 황해(黃海)에 접한 전라도 방언 ‘독(Dok)’이라는 음을 채택했을까?”<sup>20)</sup>

①에 대해, 1882년 개척 이전부터 해류를 타고 전라도 출신들이 정착하였고, 1883년 개척 이후에도 늘어나 울릉도 이주자의 80%가 전라도 출신이었다. 울릉도와 독도는 보이는 거리에 있다. 독도는 돌로 된 섬이다. 울릉도 사람들이 ‘독섬’이라고 부를 수밖에 없었다. ‘독섬’을 문헌상으로 기록할 때는 한자로 표기하여 ‘독도(獨島)’가 된다. ‘돌’의 의미를 가진 ‘독’은 한자표기로 “홀로 독(獨)”을 사용하는 것이 일반화되어 있었다.

② “‘석(石)’이라는 한자의 조선어음 자체는 ‘석’이다. 음독으로 바꾸면 ‘석도(石島)’라고 하면 된다. 왜 일부러 문자를 바꾸어 ‘독도(獨島)’라고 했을까? 전라도 방언에서도 한정적으로 한자의 훈독이 쓰여져서 ‘석(石)’과 ‘을(乙)’을 조합해 조선어 고유어인 ‘돌(石)’로 존재한다. 다른 문자를 빌려서 차음하는 것은 어떤 의미를 정확하게 대변하는 문자가 없거나 한자를 모를 때에만 나타나는 현상으로, 한자 문명권으로서 오랜 전통을 가진 한국이 국자(國字)까지 있는데, 일부러 그럴 필요도 없는 차음을 굳이 사용할 이유가 없다.”<sup>21)</sup>

②에 대해, 오늘날 독도라는 명칭으로 고착된 경위에 대해서는 우선 ‘독섬’이 ‘독도’라고 표기되기까지의 역사적 경과를 무시하면 설득력 있는 설명을 할 수 없다. 다시 말하면, 오늘날 독도는 원래 무인도의 ‘돌로 된 섬’이다. 1882년 개척 이전부터 울릉도에 정착한 전라도 출신의 사람들은

19) 李榮薰(2019) 「獨島、反日種族主義の最高象徴」 『反日種族主義』 文藝春秋, pp.152-154

20) [https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3%E5%B3%B6\\_\(%E9%9F%93%E5%9B%BD\)](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3%E5%B3%B6_(%E9%9F%93%E5%9B%BD))

21) 「石島(韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/> (검색일 2021.2.20.)

자연스럽게 ‘돌섬’을 ‘독섬’이라고 호칭했다. 1904년 일본군함 니이타카(新高)호의 증언에 의하면, 울도군청에서는 문헌기록상 ‘독섬’을 ‘독도(獨島)’라고 한자로 표기되어있었다고 하는데 그것이 아주 자연스럽다. 1900년 칙령41호에서 중앙정부가 문헌기록의 형식상으로 ‘돌섬’을 ‘석도(石島)’라고 한자로 표기하는 것은 지극히 당연하다.

### 3.2 칙령의 ‘석도=우산도=독도’에 대한 부정

한국의 고문헌에 등장하는 우산도는 지금의 독도가 아니기 때문에 칙령41호의 석도는 우산도가 아니라고 한다. 즉, “우산도(于山島)라는 지명은 1908년 대한제국 고종의 명으로 편찬한 『증보문헌비고(增補文獻備考)』 ‘여지고(輿地考)’에서 확인할 수 있다. 한국 주장대로 ‘우산도’가 지금의 독도라면 왜 1900년 대한제국 칙령에서 ‘우산도’의 명칭을 사용하지 않고 ‘석도(石島)’ 명칭을 사용하였을까? ‘독도(獨島)’의 명칭이 한일 사료에 처음 등장하는 것도 일본인에게 고용된 울릉도의 대한제국의 신민이 “량코 섬”에서 강치사냥에 종사하게 된 1904년 이후의 일이다. 또한 1899년 『대한지지(大韓地誌)』의 부록에 삽입된 지도에는 ‘우산(于山)’이 표기되어 있는데, 독도가 아니고 ‘죽도(竹嶼)’로 그려져 있다. 이에 대해 1900년 우용정(禹用鼎), 아카쓰카 쇼스케(赤塚正助), 라뵈테(E. Laporte; 羅保得)의 답사에도 불구하고 그 동안 전설처럼 존재한 우산도를 현지에서 확인할 수 없었기 때문에 칙령을 발령할 때 ‘죽도(竹島)’라고 이름을 고쳤다고도 생각할 수 있다.”<sup>22)</sup>

첫째, 『증보문헌비고(增補文獻備考)』 ‘여지고(輿地考)’(1908)에서 “울릉도와 우산도 2섬이 존재하는데, 우산도는 일본이 말하는 송도(松島)”<sup>23)</sup>이라고 한 것은 『동국문헌비고』(1770)를 계승한 것이다. 일본은 에도시대에 울릉도를 죽도(竹島), 독도를 송도(松島)라고 불렀기 때문에 ‘송도’는 지금의 독도로서 조선시대는 ‘우산도’라고 호칭되었다. 대한제국이 칙령41호로 ‘울도군’을

22) 「石島 (韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/> (검색일 2021.2.20.)

설치한 목적이 일본의 침략으로부터 동해상의 영토를 보전하기 위한 것이었다. 그래서 동해상의 모든 섬에 해당하는 ‘울릉전도, 죽도, 석도(독도)’를 행정관할구역에 포함시켰던 것이다. 특히 ‘우산도’라는 명칭은 원래 『신찬팔도지리지』 『고려사지리지』 『세종실록지리지』 『신증동국여지승람』 『동국문헌비고』 『대한지지(大韓地誌)』 등의 조선시대의 다양한 관찬문헌에서 사용되었다. 그런데 1711년 ‘울릉도 우산도’ 수토사로서 파견된 박석창이 「울릉도도형」을 그려 지금의 죽도(덧섬, 죽서도)를 ‘소위 우산도’라고 표기하는 오류를 범했다. 그 이후 「광여도」, 「청구도」 등에서 죽도를 ‘우산도’로 표기하는 오류를 지속적으로 범했다. 그래서 칙령41호에서는 명칭을 혼란을 없애기 위해 관할구역에 대해 새로운 명칭으로 ‘울릉전도’(울릉본섬과 관음도 포함)와 더불어 1882년 이규원 검찰사가 조사한 ‘죽도(竹島)’, 울릉도민들이 ‘돌섬’이라고 불렀던 섬을 ‘석도(石島)’라고 한자로 표기했던 것이다. 전라도 출신이 대부분이었던 울릉도민은 이미 1882년 개척 이전부터 방언으로 ‘돌섬’의 의미로 ‘독섬’이라고 불렀고, 1904년 일본군함 니이타카(新高)호도 울도군청을 조사하여 일본인들이 ‘량코 섬’이라고 부르던 섬을 ‘독도(獨島)’라고 문헌상으로 기록한다는 사실을 확인했던 것이다.

둘째, 1900년 우용정(禹用鼎), 아카쓰카 쇼스케(赤塚正助), 라뵈테 등의 국제합동조사단이 울릉도를 조사한 목적은 울릉도에 불법으로 침입한 거주 일본인들의 실태를 조사한 것이었다. 그 목적이 울도군 설치를 위한 것이 아니었기 때문에 칙령41호와 무관하여 “본군(本郡=울도군) 소속의 독도(獨島)는 해양(海洋) 1백 여리(1백리=약40km)밖에 존재<sup>23)</sup>하는 독도의 존재에 대해 일부러 언급할 이유가 없었다.

### 3.3 문헌기록상의 독도의 존재 부정

1905년 이전에 문헌기록상 조선에는 독도가 없었다. 특히 대동여지도에도

23) 「황성신문」 1906년 5월 19일

독도가 없었다는 것이다. 즉, “1905년 이전의 조선반도에는 ‘독도(獨島)’에 관한 지도와 문헌기록이 거의 없고, 이씨(李氏) 조선에서 지도의 최고 걸작이라고 하는 김정호의 『대동여지도』(1861년)에도 독도(獨島)가 그려지지 않았다.<sup>24)</sup> 『대동여지도』 원본에는 ‘우산(于山)’이 없고 필사본에는 그려져 있으나 죽서(竹嶼)로 그려져 있다.”<sup>25)</sup>고 주장한다.

『대동여지도』는 김정호가 1861년에 그린 한국전도이다. 대동여지도에는 대마도가 그려지지 않은 것으로 볼 때, 영유권 지도임에 분명하다. 당시의 독도는 무인 암초로서 1861년 시점에는 한일 양국 사이에 독도를 둘러싼 영토분쟁이 발생하지 않았기 때문에 일부러 무인 암초인 독도를 그려 넣을 필요가 없었다. 1900년 직전이 되어 일본인들이 한창 울릉도에 침입하여 자국의 영토시하는 것을 목격하였기 때문에 대한제국은 칙령41호에 의한 ‘울릉도군’ 설치의 시급성을 인식하였던 것이다. 이러한 이유로 대동여지도의 필사본에 울릉도 동남쪽에 새롭게 삽입한 ‘우산도’는 ‘죽서도’가 아니고 바로 ‘독도’였던 것이다. ‘죽서도’는 울릉도 주변에 산재한 여러 암초들과 함께 울릉도의 일부에 해당되기 때문에 일부러 영유권 지도에 울릉도와 별도로 그려 넣을 필요가 없었다. 만일 1861년 김정호가 영유권 지도인 대동여지도를 그릴 때 ‘죽서도’를 삽입할 의도가 있었더라면, 이미 존재했던 「울릉도도형」(1711년 박석창), 「광여도」, 「청구도」 등에서 현재의 죽도에 ‘우산도’라고 표기되어 있었기 때문에 대동여지도에 울릉도와 더불어 ‘우산도’라고 표기하여 죽서도를 그려 넣었을 것이다. 독도를 그리지 않은 이유는 1861년 당시 독도가 특별히 일본과 영유권을 다투는 분쟁지역도 아니었고, 사람이 거주하는 섬도 아니었기 때문에 제주도 남쪽의 부속섬인 마라도도 대동여지도에 표기되지 않았듯이, 독도는 더군다나 무인암초였기 때문에 취급되지 않았던 것이다. 그러나 『세종실록』(지리지)에 독도(우산도)가 등장

24) 「獨島描いた地図を日本で発見」 韓国がまた恣意的な解釈で歴史“捏造”(「産経WEST」 2017年9月29日)

25) 「石島 (韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/> (검색일 2021.2.20.)

하는 것은 세종 때에 변방에 대한 영토정책을 펼쳤기 때문이고, 『속중실록』 때에 독도가 등장하는 것은 속중 때 안용복사건과 더불어 국경지역에 대해 관심을 많이 갖고 있었기 때문이다. 그리고 1876년 강화도 사건이후 일본인들이 울릉도에 몰래 들어와서 불법적으로 거주함으로써 독도가 동해의 작은 무인암초임에도 불구하고 조상대대로 물려받아온 영토였기 때문에 영토로서 관리의 필요성을 느끼고 칙령41호를 발령했던 것이었다.

또한, 문헌기록상 『대한지지(大韓地誌)』와 『한국통사(韓國通史)』 등 대한제국의 칙령41호 발령 이전에 한국에는 독도를 한국영토로 인식하지 않았다고 주장한다. 즉, “칙령 발표 그 전해인 1899년에 서가(書家)로도 알려진 현채(玄采)가 쓴 관찬 『대한지지』에서는 대한제국의 영역을 북위 33도 15분에서 북위 42도 15분, 동경 124도 35분부터 동경 130도 35분까지로 명시하였다.<sup>26)</sup> 한반도의 민족주의자로 유명한 박은식은 ‘태백광노(太白廣奴)’라는 필명으로 1919년에 저술한 『한국통사』에서도 한국의 동쪽 경계를 동경 130도 50분이라고 기술하였다. 동경 131도 52분에 있는 ‘독도’는 이 범위에 포함되지 않는다.”<sup>27)</sup>고 주장한다.

첫째, 1899년 프랑스인 해관 세무사 라쁘테를 참관인으로 해서 한일 양국의 대표가 참가한 울릉도 국제합동조사단이 울릉도를 조사한 목적은 울릉도에 잠입한 일본인들의 거주실태를 파악하기 위한 것이었다. 이들 조사단이 울릉도를 조사하기 이전에는 ‘울도군’을 설치한다는 아무런 정황이 없었다. 이러한 사실로 미루어볼 때, 합동조사단의 실태조사 결과, 울도군 설치의 시급성을 인식하고, 성급히 1900년 칙령41호를 발령한 것으로 판단된다. 따라서 민간인 신분인 현채가 1899년 『대한지지(大韓地誌)』를 편찬한 것은 칙령41호를 발령하기 이전이었기 때문에 일부러 무인암초였던 독도의 존재를 표기할 이유가 없었다.

둘째, 1919년 편찬된 『한국통사(韓國通史)』에 독도의 표기가 누락된 것은

26) 島根県 「実事求是10 石島=独島説の誤謬」(島根県Web竹島問題研究所)

27) 「石島(韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/> (검색일 2021.2.20.)

저자의 오류이었다. 왜냐하면 이미 1906년 시마네현 관리들이 울릉도를 방문하여 독도의 침탈 사실을 울도군수에게 알렸기 때문에 심홍택 군수가 중앙정부에 보고함으로써, 대한제국 정부의 내부대신이 1900년의 칙령41호로 ‘석도(石島)=독도’를 관할 통치한 한국영토라는 사실을 가지고 통감부에 항의했고, 이때 통감부도 칙령41호에 의해 석도(石島)가 지금의 독도임을 확인했기 때문이다.

### 3.4 칙령41호의 독도(獨島) 부정

일본이 독도를 편입하였을 때도 한국측에서 충분히 그 사실을 알고 있으면서도 항의하지 않았고, 일본관리들이 울릉도를 방문하여 심홍택군수에게 그 사실을 알렸음에도 불구하고 심홍택군수, 강원도관찰사, 대한제국정부에서도 전혀 항의하지 않고 오히려 일본관리들을 관대했다는 것이다. 즉 “대한제국시대의 「황성신문」 ‘1906년 5월 19일’자에 ‘본군(本郡=울도군) 소속의 독도(獨島)는 해양(海洋) 1백 여리(백리는 약 40km)밖에 있는데,本月(3월) 4일에 일본의 관리 일행이 관사에 와서 스스로 말하기를 독도가 지금 일본의 영지(領地)가 되었기 때문에 시찰 차 온 것이다. …(중략) (일본 관리 일행) 호수와 인구, 토지 생산의 규모와 인력 및 경비 등의 제반 사무를 조사하고 기록해 갔다’라고 하는 기록이 있다. 이는 울도군 군수였던 심홍택이 일본인 일행이 떠난 바로 다음날인 1906년 3월 29일 그의 직속상관인 강원도 관찰사에 보낸 보고서를 바탕으로 한 기사인데, 심홍택이 ‘독도(獨島)’를 ‘본군(本郡=울도군) 소속’으로 생각하고 있었던 것으로 생각할 수 있다. 일본의 영지가 된 것 자체에 대해서는 문제 삼지 않았고, 심홍택 군수도 상관인 강원도 관찰사도, 또 당시 한국정부도 일본정부에 대해 일체 항의하지 않았다.<sup>28)</sup> 이에 대해서는 1950년대 한일 양국의 독도문제에 관한 ‘왕복 견해’에서 일본정부는 ‘일본정부 견해2’(1954년)에서 1906년 3월에 울릉도를 방문했던

28) 山崎佳子(2012) 「韓国政府による竹島領有根拠の創作」 pp.62-65

시마네현 참사관이 군수와 면회하고 독도에서 포획한 강치 1마리를 증정하였을 때 심홍택 군수가 이에 대한 감사의 말을 전했다고 지적하였다. ‘만약, 군수가 독도를 울릉도의 부속 섬으로 군수의 관할 하에 있었던 섬이라는 인식이 이전부터 있었다면 그런 응대를 하지 않았을 것이다’라는 것이 1954년 당시 일본정부의 주장이었다. 또한 야마사키 요시코(山崎佳子)는 1905년 다케시마를 편입한 시마네현 고시는 당시 일본 내의 신문, 학회지에서도 자주 보도되었고, 특히 그 해 5월 동해 해전에서 승패의 귀추가 결정적으로 된 것이 다케시마 근해(近海)였기 때문에 다케시마의 위치와 명칭 등이 지도에 들어감으로써 신문·잡지·관보 등을 통해 일본 전역에 보도되었고, 대략 300명의 한국 유학생, 공사관원이 있었기 때문에 이런 사실을 알게 되었을 것인데, 일본의 다케시마(독도) 편입에 의문을 가진 한국인이 있었다<sup>29)</sup>는 것에 대해 당시의 문헌에서 확인되지 않았다고 말했다.”<sup>30)</sup>

첫째, “일본의 영지가 된 것 자체에 대해서는 문제 삼지 않았고, 심홍택 군수도 상관인 강원도 관찰사도, 또 당시 한국정부도 일본 정부에 대해 일체 항의하지 않았다.”라는 주장은 사실이 아니다. 일본관리가 울릉도를 방문한 바로 그 다음날인 3월 29일 “본군 소속 독도(獨島)에 대해 일본영지가 되었다”라고 하는 일본의 독도침략 사실을 황급히 울진현 관찰사에게 보고했고, 관찰사는 바로 중앙정부에 보고했으며, 중앙정부의 “참정대신은 5월 10일 ‘지령 3호’로 ‘독도의 영지설은 전혀 무근인 것이며 독도의 상황과 일본인들의 행동을 더 조사하고 보고할 것’을 명령했다.” 동시에 통감부에도 강력히 항의했던 것이다. 「황성신문」은 일제의 독도 침략 사실에 대해 ‘1906년 5월 19일’자로 대내외에 보도하여 일본의 영토침략 사실을 알렸다.

둘째, 1954년 한국정부가 독도에 경찰을 주둔시키자, 일본정부가 여기에 항의하여 ‘1906년 3월 28일 울릉도를 방문했던 시마네현 참사관이 군수와 면회하고 독도에서 포획한 강치 1마리를 증정하였을 때, 심홍택 군수가

29) 山崎佳子(2012) 「韓国政府による竹島領有根拠の創作」 pp.62-65

30) 「石島(韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/> (검색일 2021.2.20.)

이에 대한 감사의 말을 전했다.”라고 하여 당시 울도군수 심홍택이 독도를 한국영토라고 생각하지 않았기 때문에 시마네현 관리들을 친절하게 응대했다는 것이다. 당시 상황이 일제의 강압에 의해 외교권을 강탈당하였고 서울에는 통감부가 설치되어 한국의 내정권조차도 좌지우지되는 상황이었다. 상식적으로 생각해서도 동해바다 한가운데 위치한 일개의 작은 섬의 울도군 군수가 총칼로 무장한 침략자 일본 관리들을 상대로 직접적으로 어떤 항의를 할 수 있었겠는가? 당시로서 최선의 방책은 중앙정부에 신속하게 알리는 것 이외에 다른 방도가 없었을 것이다.

셋째, 신문·잡지·관보, 학회지를 통해, 일본 시마네현이 1905년 2월 22일 독도를 편입하였고, 그 후 5월 러일전쟁에서 지도상의 독도주변 해역에서 일본의 승전 소식이 일본전역에 많이 알려졌기 때문에 일본에 주재한 300여 명의 한국 유학생, 공사관원이 이를 목인했다는 주장이다. 1905년 2월 일본정부가 은밀히 각료회의에서 편입을 결정하고 시마네현 지방정부의 고시로 편입조치를 단행했기 때문에 일본 국내에서도 관계당사자 이외에는 아무도 독도의 편입사실을 알 수 없었다. 대한제국정부는 일본에 의해 편입된 이후 1년이 지난 1906년 3월 심홍택군수의 보고로 처음으로 독도가 일본에 침탈당한 사실을 알고 통감부에 강력히 항의하였다. 1905년 2월 일본 시마네현이 독도를 편입했을 당시 왜 한국정부와 국민들은 이를 목인했나?고 사실을 날조하고 있다.

넷째, “야마자키 요시코(山崎佳子)는 심홍택 보고에 의해 독도 편입의 사실을 통보받은 대한제국 정부가 조사를 명한 것은 확인되지만, 그 뒤 한국정부는 한국 통감부에 대해 항의는커녕 조회조차도 한 흔적이 없다고 밝혔다. 또 이영훈은 이곳에서 대한제국이 일본의 독도 편입 때에 일본에 대해 아무런 이의제기를 할 수 없었던 것이 국가 간 영토 분쟁의 ‘결정적 시점(critical point)’이었다고 밝히고 있다.”라고 하여 『반일 종족주의』를 집필하여 친일행각을 벌인 이영훈 교수의 주장을 편의적으로 악용하여 사실을 날조했다.

### 3.5 ‘울릉도 배치 전말’과 독도와 의 관계

황성신문의 “울릉도배치전말”에 의하면 울릉도의 범위를 “동서 60리(약 24km), 남북 40리(약 16km), 합쳐서 200리의 범위”라고 했기 때문에 독도는 이 범위에 속하지 않는다는 것이다. 즉, “「황성신문」(1906년 7월 13일)은 ‘울릉도 배치 전말(한국어)이라는 제목으로 ‘군 소관의 섬인 울릉전도(全島)와 죽도(竹島; 竹嶼)와 석도(石島), 동서 60리 남북 40리’라고 기재되었고, ‘석도(石島)’가 울릉도를 포함한 동서 60리(약 24km), 남북 40리(약 16km), 합쳐서 200리의 범위 안에 있다고 설명되어 있다. 실제로 울릉도 본섬이 동서 약 10km, 남북 약 9.5km임을 고려하면 죽도·석도도 울릉도에 매우 근접한 위치 관계라고 밖에 생각할 수 없다.<sup>31)</sup> 반면 실제의 ‘독도’는 울릉도에서 90km 가까이 떨어져 있어 ‘석도’를 독도라고 생각하는 것은 무리가 있다. 이는 한국 통감부의 통신 관리국 국장 이케다 슈사부로(池田十三郎)가 한국 정부에게 군청의 설치 연월과 울릉군 소속 도서(울릉군의 범위)에 대해 요구한 것을 (한국의 내부대신이) 공식적으로 답변한 것이다. 문제가 된 독도는 울릉군의 관할 범위에 없다는 것을 한국정부가 스스로 인정한 것이다.<sup>32)</sup> 이에 대해 야마자키 요시코(山崎佳子)는 한국정부가 심홍택의 ‘본군 소속(本郡所屬)’ 섬이라는 1906년의 보고를 받았지만, 중앙정부가 그것을 착오였다고 인식하고 일본 측에 항의를 하지 않았다고 생각하는 것이 자연스럽다고 주장했다. 왜냐하면 울릉도를 울도군으로 승격한 1900년 칙령 제41호 건의서 속에서 의정부 내부대신 이건하가 ‘이 섬의 지방은 세로 80리, 가로 50리’ 즉 32km × 20km와 같이 독도를 포함하지 않는 범위를 미리 규정하고 있기 때문이다. 7월 13일자 「황성신문」에는 ‘독도’ 표기는 보이지 않지만, 위의 5월 19일자 「황성신문」에서는 군수가 ‘독도’라는 명칭을 사용하고 있다. 만약 ‘독도’가 ‘석도’라고 한다면, 그 관리를 담당할 군수가 칙령에

31) 東北亜ネット 「正しく知る獨島(高校生用) 1.獨島の開拓と大韓帝国勅令第41号」

32) 山崎佳子(2012) 「韓国政府による竹島領有根拠の創作」 pp.62-65

사용된 '석도'라는 단어를 사용하지 않고 굳이 '독도'라는 다른 단어를 사용하는 것은 모순으로 칙령을 무시한 것이 된다. 단기간에 다른 명칭을 사용하고 있는 이상, 그것은 다른 섬이라고 생각하는 것이 자연스럽다. 만일 「황성신문」 1906년 5월과 7월자의 기사가 현재 한국정부가 주장하는 '석도=독도'라면 1900년의 '석도'가 6년 만에 '독도'가 되고, 그 2개월 후에 다시 '석도'가 되었다는 셈이다. 이에 대해 최장근은 '칙령 제41호에 따라 독도의 명칭에 있어 울릉군의 행정 명칭은 '독도'이고, 중앙정부의 관찬의 명칭은 '석도'로 고착되었다<sup>33)</sup>고 설명했다'라고 한다."<sup>34)</sup>

첫째, 『조선지지(朝鮮地誌)』에 “조선지지(朝鮮地誌)울릉도는 울진에 있으니 둘레가 200여리니, 동서 60여리고, 남북이 40여리”라고 하므로, 칙령41호에서 “군 관할의 섬은 울릉전도와 죽도(竹嶼)와 석도. 동서 60리, 남북 40리”라고 하는 것은 '울릉전도'의 범위를 말하는 것이다. 여기서 둘레는 '60+60=120리, 40+40=80리, 합200리'이고, 독도는 “대한제국시대의 「황성신문」 '1906년 5월 19일'자 에 '본군(本郡=울도군) 소속의 독도(獨島)는 해양(海洋) 1백 여리(1백리=약 40km)밖에 있다.”라고 한 것처럼, 울도군의 관할범위는 “울릉전도, 죽도, 석도(독도)”라는 사실을 알 수 있다. 그리고 수치는 서로 다르지만, “의정부 내부대신 이견하가 '이 섬의 지방은 세로 80리, 가로 50리'”이라고 한 것도 '울릉전도'의 범위를 말하는 것이다.

둘째, 1906년 7월 13일자 「황성신문」의 '울릉도 배치 전말은 심홍택 군수의 보고를 바탕으로 일본 시마네현이 독도를 침탈한 사실에 대해 대한제국 내부대신이 통감부에 항의한 것에 대해 통감부의 통신 관리국장 이케다 주사부로(池田十三郎)가 한국정부에 대해 울도군의 군청 설치 연월과 울도군 소속 도서(울릉군의 범위)를 요구하여 답변한 것이었다. 이것은 대한제국 정부가 시마네현의 독도 편입으로 침략한 사실에 대해 통감부에 항의했다는

33) 崔長根(2015) 「韓國の『于山島 → 石島 → 獨島』への名称変換に関する研究 —勅令四一号の『"石島"=獨島』の検証—」 p.283

34) 「石島 (韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/> (검색일 2021.2.20.)

것을 의미하며, 이로 인해 통감부도 1900년 칙령 41호로 대한제국정부가 ‘석도(=독도)’를 한국영토로서 관할 통치하고 있었음을 확인하였던 것이다. ‘울릉도배치전말’에는 독도가 포함되어있지 않다. 울릉도와 독도는 별개이기 때문이다. 울도군은 울릉도와 독도를 행정적으로 관할한다는 행정조치는 내린 것이다.

셋째, 5월 19일자 「황성신문」의 기사는 심홍택 군수가 “본군 소속 독도(獨島)”가 일본에 의해 침탈당했다고 하는 내용을 울진현 관찰사를 통해 중앙정부에 보고한 내용이다. 울릉도 거주민들이 속칭으로 ‘독섬’이라고 불렀던 것을 문헌상으로 독도(獨島)라고 한자로 표기되었고, 1900년 칙령41호에서는 ‘독섬’을 문헌상의 기록으로 ‘석도(石島)’라고 한자로 표기되었던 것이다.

요컨대, 이처럼 일본 측이 독도의 영유권을 부정하기 위해 ‘칙령41호’(1900년)의 관할구역인 ‘울릉 전도(全島), 죽도, 석도(독도)’에서 ‘석도’는 지금의 독도가 아니라고 강변하고 있다. 객관적 논증 없이 사실을 부정하는 것은 간단하지만, 그것은 아무런 가치성이나 구속력이 없다. 칙령41호는 국제법적으로 독도가 한국영토임을 입증하는 강력한 증거자료이다. 일본은 칙령41호를 부정할 수 있는 과학적인 논증 없이 절대로 독도는 일본영토가 될 수 없다. 그래서 일본은 칙령41호를 날조하여 독도 영유권을 주장하고 있는 것이다.

#### 4. 칙령41호 ‘석도=관음도’의 날조

첫째, 일본은 독도는 지리적으로 한국영토인 울릉도와 상관없고, 한국의 고지도에도 등장하지 않는다고 한다. 즉, “①칙령에 있는 ‘죽도(竹島)’가 울릉도 북동쪽 약 2.2km에 있는 죽도(=竹嶼)임은 한일 양국에서 대체로 일치하고 있지만, 울릉도 동남쪽 약 87km 떨어진 ‘독도’를 ‘석도(石島)’라고

해서 같은 군 관할 하에 두었다고 보기는 어렵다. ②또 칙령이 나온 1900년까지 한국에서 만들어진 지도에 '독도'라고 비정할 수 있는 섬<sup>35)</sup>을 표기한 것이 전혀 없다.”<sup>36)</sup>라고 기술했다.

①의 오류에 대해, 독도를 관할구역에 포함하는 것이 어렵다는 것에 대해 칙령41호를 발령한 이유는 일제의 영토침략으로부터 동해의 도서를 수호하고 영토를 관리하기 위한 것이었다. 조선의 고문헌 기록에서는 '울릉도와 우산도', 일본의 고문헌 기록에서는 '죽도(竹島)와 송도(松島)가 표기되어 동해에 있는 울릉도와 독도가 한국영토로서 관리되어왔음을 입증했다.

②의 오류에 대해, 종래 15세기에서 18세기 초반까지 조선의 관찬 문헌상에는 중앙정부의 인식으로 독도를 '우산도'라고 명칭되었고, 1884년 이후에는 울릉도 개척민들이 현장의 정보를 토대로 돌섬의 의미로 속칭으로 '독섬'이라고 불리고, 독도(獨島)라고 표기되었다. 그것은 다시 1900년 칙령41호로 울도군을 설치할 때 공문서 기록상 돌섬의 의미를 한자로 '석도(石島)라고 표기되었다. 따라서 1900년 칙령 이전에 고문헌상 독도를 '석도'라고 칭하는 섬의 명칭이 존재하지 않는 것이 지극히 당연하다.

둘째, 독도는 일본에서 양코도라고 불렀고 조선인들도 일본식 호칭인 양코도라고 불렀다. 한국에서 말하는 독도 혹은 석도라는 호칭이 없었다. 따라서 독도는 한국영토와 무관하다는 것이다. 즉, “①쿠즈우 슈스케(葛生修亮)가 1901년에 쓴 『한해통어지침(韓海通漁指針)』에 당시 조선인들은 '독도(獨島)'를 '양꼬'(서양 이름 '리앙쿠르암'에서 유래)라고 불렀다는 기술이 있다. '석도(石島)'라고 불리지 않았다.<sup>37)</sup> ②이와 같은 기사는 대한제국의 1901년 4월 1일자 『제국신문(帝國新聞)』에도 있으며, 거기에는 일본이 갖고 있는 '천하지도(天下地圖)'에 '울릉도 동남30리 해중에 있는 섬을 일본인들이 양코라고 불렀는데, 그 섬은 나와 있지 않다. 산물은 어물(魚物)이지만,

35) 池内敏(2010) 「竹島 / 獨島と石島の比定問題・ノート」 pp.1-3

36) 「石島(韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/>(검색일 2020.05.21)

37) 『韓海通漁指針』(国立国会図書館デジタルコレクション), 山崎佳子 「その3」 p.215(島根県Web竹島問題研究所)

(중략) 어부들을 많이 혹사시켰다고 한다.’고 기재되어 있다. 한국인 어부들도 ‘천하지도’에서도 실려있지 않은 섬을 양코도라고 호칭했다.<sup>38)</sup> ‘독도(섬)’ 또는 ‘돌도(섬)’라고 호칭하지 않았다.”<sup>39)</sup>라고 기술했다.

①의 오류에 대해, ‘석도(石島)’ 명칭은 1900년 칙령41호에서 처음 사용한 명칭으로써, ‘독섬(돌섬)’이라는 울릉도의 현지정보를 바탕으로 한자로 표기한 명칭이기 때문에 1901년에 제작된 『한해통어지침』에 등장할 이유가 없다.

②의 오류에 대해, 1901년 시점에 울릉도의 조선인 어부들이 일본인들은 ‘양꼬도’라고 부른다고 했다. 1904년 일본군함 니이타카(新高)호가 군함일지에 울릉도에서는 ‘독도(獨島)’라고 표기한다고 기술한 것으로 볼 때, 당시 울릉도 거주 조선인들은 이미 1900년 이전부터 ‘돌섬’ 혹은 ‘독섬’이라고 호칭했고, ‘독도(獨島)’라고 공문서에 표기하고 있었음에 분명하다. 독도가 일본영토이기 때문에 ‘양코도’라고 호칭한 것이 아니고, 1876년 조일수호조규 이후 조선의 문호개방으로 일본인들이 울릉도에 내왕하는 경로에 조선영유의 작은 바위 섬(독도)이 존재했고 이 섬의 원래 명칭(일본에서의 ‘송도’, 조선에서의 ‘독섬(도)’)을 알지 못했기 때문에 이를 함부로 ‘량코도’라고 호칭했던 것에 불과하다.

셋째, 울릉도 주변에는 석도라는 섬이 없다. 다만, 사람이 살 수 있는 섬은 죽도와 관음도가 있다. 그중의 하나가 석도인데, 칙령41호의 나열순으로 보면 석도는 관음도이라는 것이다. 즉, 위키백과(일본판)는 “①‘석도(石島)’라는 명칭은 과거 울릉도 주변에서 사용된 적이 없었지만, 칙령41호에서 울도군의 관할구역으로 ‘울릉전도와 죽도(竹島), 석도(石島)’라고 정하였는데, 이때의 ‘죽도’는 울릉도의 부속 섬 중에서 가장 큰 섬은 죽도(=竹嶼)이고, ‘석도’는 그 옆에 위치한 두 번째의 큰 섬인 ‘관음도’(서항도, 도항)가 아닐까 생각한다고 추론을 제시했다.”<sup>40)</sup> ②또 울릉도 근방의 섬들 중 사람이 거주할

38) 山崎佳子 「その3」 p.215(島根県Web竹島問題研究所)

39) 「石島(韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/>(검색일 2020.05.21)

수 있는 환경의 섬은 이 ‘죽도와 관음도’뿐이다. 칙령 중의 ‘죽도(竹島)와 석도(石島)’는 보통 섬의 크기순으로 기록했다고 보는 것이 가장 자연스러운 해석이라고 할 수도 있다. ③일본인 학자로서는 시마네대학 후나스키 리키노부(船杉力修)와 다쿠쇼쿠대학 시모조 마사오(下條正男) 등이 있고, 한국인 학자로는 낙성대 경제연구소의 이영훈도 ‘석도=관음도’설을 주장했고, 시마네현 죽도연구소에서도 이런 견해를 갖고 있다.”<sup>41)</sup>라고 기술했다.

①②의 오류에 대해, 사람이 거주할 수 있는 환경의 섬은 ‘죽도와 관음도’뿐이기 때문에 섬의 크기순으로 기록하는 것이 자연스럽다고 한 것은 추론이다. 추론은 합리적이고 객관적인 논증이 아니기 때문에 사실을 날조한 것이 된다.

③의 오류에 대해, 후나스키는 아무런 합리적인 논증없이 실제로 울릉도를 방문하여 ‘울릉도외도’에 독도의 표기가 없었던 것처럼, 울릉도 주변에 독도가 존재하지 않았기 때문에 칙령의 ‘석도’가 ‘관음도’라는 주장이다. 시모조는 석도(石島)의 한국어 음독 ‘석도’와 『한국수산지(韓國水産誌)』 부도(附圖)에 그려진 ‘서항도(鼠項島)’의 일본어 음독 ‘소코우토’가 유사하다는 이유로 석도(石島)를 관음도(觀音島)라고 주장한다. 이영훈은 한국에서 석도와 관련되는 용어가 등장하는 고문헌과 고지도가 없기 때문에 석도는 독도가 아니라는 주장이다. 이들 모두의 주장은 1%의 합리성도 갖추지 않은 추측에 의한 사실의 날조이다. 칙령 41호의 행정관할구역인 ‘울릉전도 죽도, 석도’ 중에서 ‘울릉전도’는 복수의 섬을 의미하는 것으로 ‘울릉도 본섬과 관음도(울릉 본섬에 아주 근접하여 수십m 지점에 위치)’를 포함하고 있다. ‘죽도’는 현재의 죽도(땃섬)을 말하고, ‘석도’는 지금의 독도임에 분명하다.

넷째, 1902년에 편찬한 『통상휘찬(通商彙纂)』에 죽도와 관음도를 기술하였는데, 쌍축석과 관음도가 둘로 되어있기 때문에 관음도가 ‘석도’라는 것이

40) 「韓国が知らない10の独島の虚偽」・第6回(島根県Web竹島問題研究所)

41) 朴炳涉(2011)「韓末期の竹島=独島漁業と石島」 pp.1-5. 韓国が知らない10の独島の虚偽・第6回(島根県Web竹島問題研究所). 李栄薰(2019), pp.151-152

다. 즉, 위키백과(일본판)은, ①‘죽도’에 관해 “메이지시대에 외무성 통상국이 각지의 영사로부터 받은 보고서를 정리해서 간행한 『통상회찬』의 1902년도 판에는 울릉도 경찰관 주재소의 니시무라 케이조(西村圭象) 경감이 부산 영사관 시데하라 기주로(幣原喜重郎) 영사에게 보낸 보고가 수록되고 있으며, 여기서 죽도(=竹嶋)에 대해 ‘땃섬은 와달리(臥達里) 앞바다에 있고, 일본 인들은 이것을 죽도(竹島)라고 속칭한다. 한 바퀴 둘레는 30정(丁)정도이고, ‘타부’라고 부르는 여죽(女竹)이 무성하다고 하지만, 식수가 없기 때문에 이주하려고 하는 사람이 없다고 한다.”라고 했다. ②관음도에 대해, “현재의 관음도 주변은 ‘정석포(亭石浦) 해상에 쌍촉석(雙燭石) 및 도목(島物)의 도협(島峽; 섬과 섬사이 계곡)이 있고, 둘레 20정(二十丁), 일본인이 관음도(觀音島)라고 칭하며, 곳(岬)을 관음곶이라고 부르고, 그 사이를 관음(觀音)의 세토(瀬戸; 좁은 해협)라고 부른다. 또 쌍촉석(雙燭石)은 3개의 암석(三岩)이 높게 서있기 때문에 3기둥(三本)이라는 이름이 있다”라고 소개되었고, ‘석도(石島)’는 3개의 암석(三本立岩; 一仙岩, 二仙岩, 三仙岩)과 현재 관음도라고 불리는 섬을 포함하여 총칭하면 『통상회찬』에서 말하는 지세와도 부합된다.<sup>42)</sup> ③박병섭은 ‘서항도=석도’설에 대해 맹렬하게 반박했다.<sup>43)</sup> 1900년까지 한국의 지도에는 현재의 관음도(및 그 부근)에 ‘도항(島項)이나 ‘서항도(鼠項島)’ ‘섬목섬’ 등의 표기에 해당하는 것이 있었기 때문에 ‘관음도=석도’라는 설은 성립되지 않는다. 그래서 박병섭은 ‘석도=독도’라는 입장이다.”라고 기술했다.

①②③의 오류에 대해, ①②는 단지 현재의 죽도와 관음도의 현황에 대해 설명한 것이고, ‘석도=독도’가 아니고 ‘석도=관음도’라고 합리적으로 입증한 것이 아니다. 현재 울릉도의 지명 중에 ‘죽도’, ‘도항’ 등은 1882년 이규원 검찰사가 조사한 ‘울릉도외도(鬱陵島外圖)’에 표기한 지명들이 대부분이다. ③에서 박병섭의 주장처럼, 관음도의 명칭에 대해서는 이미 도항과

42) 「1902年外務省通商局編纂の『通商彙纂』が語る鬱陵島」(島根県Web竹島研究所)

43) 朴炳涉(2011) 「韓末期の竹島=独島漁業と石島」 pp.1-5

서항도라는 명칭이 존재했기 때문에 새로운 ‘석도’라는 명칭을 사용할 이유가 없었다는 것이다. 만일 칙령에서 ‘석도=관음도’이었다면, 애당초부터 존재했던 ‘도항’ 혹은 ‘서항도’라는 명칭을 표기했을 것이다. 따라서 석도는 관음도가 아니고 독도임에 분명하다.

다섯째, 한국측과 일본측의 당시의 기록으로 볼 때, 울릉도에는 부속도로서 죽도와 관음도이다. 그런데 칙령41호에서만 ‘석도’를 관음도라고 하지 않고, 멀리 떨어져있는 독도라고 하는 것은 부자연스럽다는 것이다. 즉, “①울릉도 본섬과 오른쪽의 위(동쪽)에 ‘죽도(竹島;竹嶼)’, 위쪽(동북쪽)에 ‘도항(島項; 관음도)’이 그려져 있다. 그러나 한편 울릉도에 두 개의 부속도가 존재한다고 하는 인식은 바로 조선대한제국이다. ②1882년 이규원이 『울릉도외도』에서 울릉도의 부속도라고 본 것은 기타자와 요시나리(北澤正誠)가 1881년에 저술한 『죽도고증(竹島考証)』에서 죽도(竹島)라고 한 것인데, 그것은 울릉도의 동쪽 약 2km의 죽서(竹嶼)이다. 그리고 울릉도의 북동의 관음곶에서 수십m에 위치한 ‘도항(島項; Somok)’, 즉 관음도 2섬에 불과하다. 이규원이 ‘울릉도외도’에서 울릉도의 부속 섬으로 표기한 죽도(竹島)와 도항(島項)은 1883년 울릉도에 들어온 일본 내무성 서기관 히가키 나오에(檜垣直枝)의 지도와 1900년 아카쓰카 쇼스케(赤塚正助)가 그린 ‘삽입그림’에도 답습되었고, 게다가 1910년 대한제국 정부가 간행한 『한국수산지』에서도 죽도(竹島)와 서항도(鼠項島; 섬목도, 관음도) 2섬을 울릉도 부속섬이라고 했다. ③즉, 1900년 대한제국 칙령 제41호를 전후해서(1882년과 1910년) 대한제국은 울릉도의 부속섬을 죽도(竹島)와 관음도(觀音島) 2섬으로 간주했는데,<sup>44)</sup> 칙령 제41호에서만 독도(獨島)를 울릉도의 부속 섬이라고 하고, 그것을 ‘석도’로 표기했다고 하는 것은 지극히 부자연스럽다.”<sup>45)</sup>라고 기술했다.

①②의 오류에 대해, 조선 초기와 중기의 관헌문헌에서는 동해에 ‘울릉도와 우산도’ 2섬이 존재한다고 하여 울릉도와 우산도 각각을 한 개의 섬으로

44) 「韓国が知らない・10の独島の虚偽」・第6回(島根県Web竹島問題研究所)

45) 「石島(韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/>(검색일 2020.05.21)

간주하고 울릉도 주변의 부속섬을 표기하지 않았다. 그런데 조선 후기 안용복 사건 이후 수토사 박석창이 울릉도 수토 후 귀국 보고서에 1711년 ‘울릉도도형’을 그려 지금의 죽도를 ‘소위 우산도’라고 잘못 표기하였다. 그 이후의 수토사들과 지도제작자들이 박석창의 오류를 그대로 답습하고 동시에 울릉도 주변의 작은 섬들까지 구체적으로 표기하기 시작했다. 오늘날과 같이 ‘죽도’와 ‘도항’이라는 명칭은 1882년 이규원 검찰사의 조사에 의한 것이다. 그 이후 대체로 울릉도의 지명은 이규원의 조사를 답습한 것이다.

③의 오류에 대해, ‘대한제국은 1900년의 칙령 제정을 전후(1882년과 1910년)하여 울릉도 주변의 부속섬을 죽도와 관음도 2섬이라고 인식했기 때문에 독도와 칙령은 무관하다’고 하는 주장은 잘못이다. 1900년 칙령의 목적은 일본의 영토침략에 대응하여 동해의 도서를 영토로서 관리하기 위해 ‘울도군’을 설치한 것이다. 1906년의 ‘황성신문’에서도 ‘독도(獨島)’의 위치에 대해 ‘외양(外洋; 바깥바다) 백 여리’라고 기술하고 있고, 게다가 1906년 대한제국정부가 1900년의 칙령41호를 증거로 일본의 1905년 독도편입 사실에 대해 통감부에 항의한 것만으로도 충분히 칙령 41호에서 ‘석도=독도’임이 입증된다.

여섯째, 죽도문제연구회의 시모조 마사오는 서항도라는 라는 소가 누워있는 형태를 말하는 것인데, 서항도가 전통적인 한문의 발음표기인 반절음으로 음독해서 ‘석도’가 되었다는 것이다. 즉, “①시마네현 다케시마문제연구소(좌장 시모조의 주장)는 서항도(=섬목섬)를 전통적인 한문의 발음 표기법인 반절법으로 읽으면, 서(鼠)=‘S(o)’의 첫 모음인 o와 항(項) ‘(m)oku’의 첫 자음인 m이 제외됨으로써, ‘서항(鼠項)’의 ‘S(o)(m) oku’은 ‘Soku=석’이 되어 ‘석도’라고 읽을 수 있다고 주장했다. ②이규원 검찰사는 이 섬을 왜 ‘도항(島項)’이라고 명명했을까?에 대해서는 그가 『울릉도검찰일기』에서 도항(島項)에 대해 ‘소가 누워있는 형태와 같다’ ‘어린 대나무 숲(稚竹叢)이 있다’라고 표현한 것으로 추측해보면, 서항도(鼠項島 섬목섬)는 한국어로는 (동물의) 목덜미(항; 項=끝)’이라고 해석이 가능하다. 섬의 정상에 대나무숲(稚竹)이 자라고

있고 또한 누워있는 소의 목덜미 같다고 해서 도항(島項, 섬목)이라고 명명한 것 같다.<sup>46)</sup> ③‘다케시마문제연구소’는 그 도항이 칙령 제41호에서 ‘석도’로 변한 것은 서항도라고 혼독한 표기와 음독한 ‘석도’라는 표기가 동시에 존재하는데, 칙령에서는 음독이 채택된 것이라고 생각하는 것이 타당하다는 결론을 내렸다.”<sup>47)</sup>라고 기술했다.

①③의 오류에 대해, 'web죽도문제연구소'의 시모조 마사오(좌장)가 한자의 반절표기법으로 읽으면 ‘서항도’가 ‘석도’로 변한다는 주장이다. 그런데 ‘서항도’는 1910년 대한제국 정부가 간행한 『한국수산지』에서 처음으로 표기된 것이다. 그런데 그것보다 10년이나 거슬러 올라가서 1900년의 칙령에 영향을 주어 그것이 ‘석도’라는 이름으로 변경되었다고 주장하는 것은 시기상으로도 부합되지 않는 논리적 모순이다.

②의 오류에 대해, 1882년 울릉도 검찰사 이규원이 ‘도항’이라고 명명한 것은 어린 대나무숲이 자라고 있는 이 섬(지금의 관음도)의 형태가 마치 소가 누워있는 소의 목덜미와 같다고 해서 명명한 이름이라는 주장이다. 이 또한 추측에 의한 것으로 ‘석도=관음도’를 입증하는 증거가 될 수 없다.

일곱째, 이영훈교수의 말을 인용하여 “『독립정신(獨立精神)』(이승만 집필)의 부도(附圖)에 석도(石島)가 그려져 있다.”라고 하여 독도는 없고, 울릉도 본섬 남쪽 근방에 작은 돌섬을 그리고 있다고 하여 그섬이 석도라는 것이다. 즉, “①한국낙성대(落星台)경제연구소 이영훈은 칙령 제41호 이후에 한국측에서 ‘석도(石島)’가 그려져 있는 지도는 1911년 미국 캘리포니아주에 살고 있던 조선인이 발행한 『독립정신(獨立精神)』(이승만 집필)의 부도(附圖)에 석도(石島)가 그려져 있다는 것을 지적했다. 이 지도는 1899년 『대한전도(大韓全圖)』를 바탕으로 만들어진 지도라고 생각되지만, ‘미국 동포들이 조국 조선에 대한 그리움이 담긴 지도’이고, 지명 표기가 모두 한글이라는 점이 큰 특징이다. ②이 지도에는 독도가 그려지지 않지 않고 ‘돌도=석도’가

46) 朴炳涉(2011) 「韓末期の竹島=独島漁業と石島」 pp.7-8

47) 「石島(韓国)」, <https://ja.wikipedia.org/wiki/>(검색일 2020.05.21)

울릉도 본섬의 남쪽(본래는 북동쪽인가?) 인접한 지점에 극히 작은 섬으로 그려져 있다. 이 지도는 당시 조선 민족이 ‘석도(石島)’가 독도(獨島)라고 생각하지 못했다는 뚜렷한 증거라고 이영훈은 해설했다.”<sup>48)</sup>라고 기술했다.

①의 오류에 대해, 이영훈은 전 서울대학교수로서 독도를 연구한 학자가 아니다. 이영훈은 1911년 제작된 『독립정신』(“1904년2월 한성감옥 종신죄수 이승만이 감옥에서 몰래 집필”) 부도(附圖)에 ‘돌도(석도(石島))’가 그려진 것은 1899년 『대한전도』를 바탕으로 그렸다고 추측했다. 추측에 의한 주장은 합리적인 논증이 아니다. 따라서 『독립정신』의 부도(附圖)에 그려진 ‘돌도’는 칙령41호의 ‘석도=독도’를 부정할 수 있는 증거가 될 수 없다.

②의 오류에 대해, 이영훈은 1911년 제작된 『독립정신』(“1904년2월 한성감옥 종신죄수 이승만이 감옥에서 몰래 집필”) 부도(附圖)에 석도(石島)가 지금의 독도 위치에 그려져 있지 않다는 이유로 칙령41호의 ‘석도=독도’를 부정하는 것은 추측에 의한 것이기 때문에 증거능력이 0%이다.

이상과 같이 일본판 위키피디아는 대체로 독자들이 일본인이기 때문에 내용도 일본인들의 인식을 바탕으로 하고 있다. 일본인들 중에서 주로 독도에 관심을 갖고 있는 사람들은 대부분 영토내셔널리즘적 사고를 갖고 있는 사람들이 많다. 따라서 일본판 위키피디아의 ‘석도’항목은 본질적으로 독도가 한국영토라는 합리적이고 객관적인 논증에는 관심이 없고, 오로지 독도가 일본의 영토라는 영토내셔널리즘적 영토관을 갖고 있는 일본인들의 입장이 라는 사실을 간과해서는 안 된다.

## 5. 맺음말

본 연구는 칙령41호(1900년) ‘석도=독도’에 대한 일본의 부정과 ‘석도=관음

48) 李榮薰(2019), pp.152-154

도'라는 주장을 위키피디아(일본판)를 통해 공론화하고 있는 것을 고찰하였다. 연구의 요점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 칙령 41호의 본질은 '석도=독도'이라는 것이다. 칙령 41호 발령의 목적은 동해 도서인 울릉도와 독도를 울도군의 관할구역으로 지정하여 한국의 도서임을 명확히 하여 일본의 영토침략으로부터 방어하기 위한 것이었다. 칙령 41호에서 독도를 '석도'라고 명칭을 정한 것은 1900년 시점의 상황에서 가장 적합한 명칭이었기 때문이다. 일단 중앙정부가 공문서상의 명칭을 정할 때는 한자어로 표기하고, 일반적으로 섬의 명칭은 그 섬의 특성으로 결정하는 것이 일반적이기 때문에 '돌섬'의 의미로 '석도'라고 표기한다는 것이다. 그리고 독도가 존재에 대해서는 울릉도에는 이미 1882년 이규원 검찰사가 개척을 위한 조사를 실시하였을 때 이미 조선인과 일본인들이 거주하고 있었기 때문에 울릉도에서 가시거리에 있는 독도 존재와 그 형상은 알려져 있었다고 보는 것이 타당하다. 또한 조선시대의 여러 관찬문헌에 등장하는 '우산도' 명칭이 사용되지 않은 이유에 대해서는 1711년 박석창의 '울릉도도형'에서 현재의 죽도(죽서도) 명칭으로 사용되고 있었기 때문에 명칭의 혼란을 없애기 위해 새로운 명칭이 필요했던 것이다. 그리고 때마침 울릉도 거주민들이 섬의 특성에 따라 '돌섬' 혹은 '독섬'이라고 부르고 있었기 때문에 문서기록 방식인 한자표기로 '석도'라는 명칭이 만들어진 것이다.

둘째, 일본은 칙령41호에서 '석도=독도'를 부정하였다. 일본의 주장은 1905년 이전에 한국이 독도를 영토로서 관리한 적이 없었고, 일본이 독도를 시마네현에 편입하였을 때도 일본 도쿄에 많은 한국 유학생들이 거주하고 있어서 편입 사실을 충분히 알고 있었을 것인데, 항의하지 않았다. 또한 시마네현 관리들이 울릉도를 방문하였을 때 심흥택군수도 항의하지 않고 오히려 환대했다는 것이다. 또한 강원도관찰사, 대한제국정부도 항의를 하지 않았기 때문에 1905년 이전에 한국은 독도를 관할하지 않았다는 것이다. 이러한 일본의 주장은 논리적 모순과 억측에 해당하는 것으로 모두 사실과 다른 날조다.

셋째, 일본은 칙령41호에서 ‘석도=관음도’라고 날조하였다. 관음도라는 명칭은 일제 강점기에 일본이 붙인 명칭이고, 1882년 이규원이 개척조사를 실시하였을 때는 도항이라고 불리었고, 그후에는 서항도라고 불리었다. 죽도문제연구회의 시모조는 서항도라는 명칭의 반절음표기로 ‘석도’라는 명칭이 되었다고 하는 사실과 완전히 다른 억측을 주장했다.

또한 울릉도의 범위가 “조선지지(朝鮮地誌)울릉도는 울진에 있으니 둘레가 200여리니, 동서 60여리고, 남북이 40여리”이기 때문에 이 안에는 독도가 포함되어있지 않기 때문에 울릉도 주변의 섬은 죽도와 관음도밖에 존재하지 않기 때문에 칙령의 ‘석도=관음도’라는 것이다. 위에서도 지적했듯이 칙령41호는 울릉도와 독도를 영토로서 관리하기 위해 울도군을 신설하고 그 관할구역으로 지정했던 것이다. 만일 독도를 영토로서 관할 통치할 목적이 없었다면, 일부러 ‘울릉전도, 죽도, 석도’라는 관할구역을 결정할 이유가 없었다. 왜냐하면 군의 명칭도 ‘울릉군’으로 충분했고, 관할구역도 울릉군으로 충분했다. 울릉도의 주변에 산재된 작은 섬들인 관음도 혹은 죽도를 관할구역에 포함시키지 않는다고 해서 절대로 일본이 죽도와 관음도를 일본영토라고 주장할 리는 없기 때문이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

신용하(1996) 『독도의 민족영토사연구』 지식산업사, pp.181-200.

宋炳基(1999) 『鬱陵島와 獨島』 단국대학교출판부, pp.93-132.

2. 외국문헌

池内敏(2010) 「竹島／独島と石島の比定問題・ノート」,

[https://www.gcoe.lit.nagoya-u.ac.jp/result/pdf/4-2\\_%E6%B1%A0%E5%86%85.pdf](https://www.gcoe.lit.nagoya-u.ac.jp/result/pdf/4-2_%E6%B1%A0%E5%86%85.pdf)), pp.1- 6

梶村秀樹(1978) 「竹島=独島問題と日本国家」 『朝鮮研究』 182号 日本朝鮮研究所 1-37頁°

下條正男(2017) 「第50回筆写本『大東與地図』の宇山島は独島に非ず」 (2017年8月11日掲載), 島根県Web竹島問題研究所,

崔長根,(1994) 「明治政府の領土拡張政策 一島根県の独島編入を中心に」 日本中央大学大学院法学研究科 修士論文, p.109.

\_\_\_\_\_(2015) 「韓国の『于山島 → 石島 → 独島』への名称変換に関する研究 一勅令四一号の『"石島"=独島』の検証一」 『法學新報』中央大学法学会 第121卷第9・10號 pp.261-262. pp.274-283

塚本孝(2000) 「日本の領域確定における近代国際法の適用事例-先占地理と竹島の領土編入を中心に」 『東アジア近代史』 3卷 ゆまに書房 84-92頁°

内藤正中・金柄烈(2007) 『史的検証 竹島・独島』 岩波書店 pp.77-78°

内藤正中・朴炳涉共著(2007) 『竹島=独島論争 歴史資料から考える』 新幹社,

- 山崎佳子(2012) 「韓国政府による竹島領有根拠の創作」, 島根県Web竹島問題研究所, pp.62-65
- 山崎佳子(2015) 「その3」, 第3期 「竹島問題に関する調査研究」 最終報告書(平成27年8月) pp.215-219
- 藤井賢二(2012) 「(2)戦後における竹島問題 竹島問題における韓国の主張の形成」 『第2期 「竹島問題に関する調査研究」 最終報告書』 p.15. p.17
- 船杉力修(2007) 「絵図・地図からみる竹島(Ⅱ) 4.鬱陵島調査報告」 『「竹島問題に関する調査研究」 最終報告書』 pp.171-172
- 朴炳涉(2011) 「韓末期の竹島=独島漁業と石島」 [半月城通信](<http://www.han.org/a/half-moon/mokuji.html#shimojou>(검색일 2021.3.21), pp.1-8
- \_\_\_\_\_ (2018) 「韓日両国の独島/竹島固有領土論の争点」 pp.132-150
- 李栄薰(2019) 「独島 反日種族主義の最高象徴」 『反日種族主義』 文藝春秋 151-156頁°
- 東北亜歴史ネット 「正しく知る独島(高校生用) 1.独島の開拓と大韓帝国勅令第41号」 ^ [http://contents.nahf.or.kr/japanese/id/NAHF.eddok\\_003j](http://contents.nahf.or.kr/japanese/id/NAHF.eddok_003j)(검색일 2021.3.21)

<Abstract>

**Negation and Public Debate of Edict No.41's  
'Seokdo=Dokdo' at the Wikipedia(Japanese version).**

**Choi Jang Keun**

Dokdo is Korean territory to the day since ancient Silla Dynasty. The Joseon Dynasty proclaimed Edict No. 41 in 1900. That's why Dokdo is administration became a member of the Uldogun. Nevertheless, Japan, Dokdo hostless the Dokdo islands in order to invade it. Japan is that Dokdo is Japanese territory to a royal edict in order to 41 the fraud had to. 41, a royal edict in administrative areas designated as a "Ulleung of, Jukdo, a stone blade". Dokdo is a stone blade here. Dokdo is a stone blade, denies that Japan. Japan claims that Seokdo is Gwaneumdo. The reason is Gwaneum Jukdo, and that only around Ulleungdo Island. The jurisdiction of Uldo-gun should be the islands around Ulleungdo. In 1899 the status of Ulleung island is uyongjeong from Ulleung and Dokdo is not included in the range. In fact, 41 as a royal edict uldogun for Dokdo and Ulleung Island, why care to set. Dokdo by name, there was no reason to manage, not 'uldogun' and 'Ulleung County' was enough.

Jukdo in context the invention of a study group problem is 'Sukdo' of Wikipedia. Jukdo and the Edict of Dokdo is the 'Sukdo' of paragraph 41. not. Japan's claim is as follows. South Korea before 1904, Dokdo didn't know. Changed to 'Dokdo' the name 'Sukdo' on the reasons unknown.

Dokdo is Japanese umbrella to be correct is the moment, a stone blade, Korea's cause in 1905, South Korea has admitted all did not protest.

Japan claims that "Seokdo" in Edict No. 41 is "Gwaneumdo." Ulleung Island around Dokdo and, Gwaneum and 'Jukdo' only. This argument is not convincing. That is speculation, and there is no reasonable explanation.

keyword: Dokdo, Edict No. 41, Seokdo, Association for Research on Takeshima issue, Wikipedia

이 논문은 2021년 5월 24일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 14일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

## 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 활동과 시마네현의 독도교육 검토\*

송 휘 영\*\*

### 〈목 차〉

1. 머리말
2. 시마네현 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 활동
3. 「죽도학습」 검토회의 ‘학습지도안’ 검토
4. 맺음말

### 〈국문초록〉

본고의 과제는 일본 시마네현 ‘죽도문제연구회’의 『제4기 최종보고서』에서 제시된 「죽도 문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 활동을 개관하고 각급학교의 ‘학습지도안’을 검토하는 것을 목적으로 하였다. ‘죽도문제연구회’에서는 이미 2005년 「죽도(독도)학습」 부회의 활동이 2009년부터 「죽도에 관한 학습」으로 이어졌으며, ‘제4기 죽도문제연구회’에서는 「죽도문제에 관한 학습」으로 확장되어 학습지도요령 및 해설서의 동향을 반영하여 체계화하고 있다. 본고에서 검토된 것들은 다음과 같다.

첫째, ‘죽도문제연구회’의 활동에서 역사적 연구가 차츰 근현대 이후의 연구로 변화되고 있으며, 독도교육=「죽도문제에 관한 학습」에 대한 관심과 노력이 점차로 확대되고 있다는 것

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B8A02103036).

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2019S1A5B8A02103036).

\*\* 영남대학교 독도연구소 연구교수 / hysong@ynu.ac.kr

이다. 둘째, 『제2기 최종보고서』의 독도교육=「죽도에 관한 학습」은 전국적으로 영향을 미치게 됨에 따라 「죽도문제에 관한 학습」으로 확장하였고, 검토부회가 조직되어 각급 학교급별 ‘학습지도안’을 작성하고 있다는 것이다. 셋째, 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 ‘학습지도안’은 문부성의 개정 『학습지도요령』 및 『해설서』를 토대로 ① ‘기능·지식’, ② ‘사고력·판단력·표현력’, ③ ‘주체적으로 학습에 임하는 태도’의 3가지 단계별 지도를 염두에 두고 그 내용에 체계성을 추구하고 있다는 것이다. 이러한 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 ‘학습지도안’은 교육부의 독도교육 방향 설정은 물론 관련지자체인 경상북도교육청, 대구광역시교육청이 주도적으로 추진해야 할 독도교육에 대해 많은 시사점과 방향성을 던져주는 것이라 할 것이다. 독도교육 내용의 학교급별 체계적 구성뿐만 아니라 주입식이 아닌 스스로 생각하고 탐구하는 교과내용으로 보완될 필요가 있다.

**주제어:** 독도 교육, 시마네현, 죽도문제에 관한 학습, 학습지도요령, 죽도문제연구회

## 1. 머리말

2005년 3월 25일 일본 시마네현에서 ‘죽도의날’<sup>1)</sup>을 제정하면서 불거지기 시작한 소위 독도 영유권 문제는 개선해야 할 한일 간의 관계를 가로막는 커다란 장벽처럼 느껴진다. ‘죽도의날’이 제정되던 그해 6월 다쿠쇼쿠 대학교 교수 시모조 마사오(下條正男)를 좌장으로 ‘죽도문제연구회’가 발족하였다. 그 동안 『최종보고서』 4권, 『중간보고서』 3권, 『죽도문제 100문 100답』, 『죽도문제에 관한 조사연구보고서』 등을 간행하였고, 『제1기 최종보고서』의 경우 일본 외무성의 독도 영유권 주장에 상당한 영향을 미쳤다. 그런 의미에서 지금 일본의 독도 영유 주장의 등 발원지는 시마네현의 ‘죽도문제연구회’라 할 수 있다.

그러한 가운데 지난 2017년 3월 31일 초·중학교 학습지도요령과 2018년 3월 30일 고등학교 학습지도요령의 개정판이 확정·고시되었다. 이와 함께

1) ‘죽도의날’은 2005년 3월 소위 독도 편입 100년제를 기하여 시마네현의회에서 「시마네현 조례 제36호(竹島の日を定める条例)」로 제정하였음.

2017년 5월에 발족한 ‘제4기 죽도문제연구회’<sup>2)</sup>의 독도 교육 프로젝트팀인 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회가 설치되었다. 시마네 현에서는 이미 2005년부터 「죽도학습」의 추진, ‘제2기 죽도문제연구회’가 추진해온 「죽도에 관한 학습」 검토회에서 고등학교 죽도교육 ‘학습지도안’이 역사, 지리, 공민(현대사회, 정치·경제) 등 5가지 제시되었고, 이번 ‘제4기 죽도문제연구회’에서는 초·중·고등학교 및 특별지원학교 고등부 등 각급 학교급별 ‘학습지도안’이 작성되어 발표되고 있다. 이것은 개정된 학습지도요령에 근거하여 만들어졌다는 데 의미를 갖는 것으로 시마네 발 ‘죽도교육’이 일본 전국의 교육현장에 응용될 가능성이 높다고 하겠다.

본 연구의 과제는 이러한 ‘죽도문제연구회’의 『제4기 최종보고서』<sup>3)</sup>에 제시된 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 활동을 개관하고 각급학교의 ‘학습지도안’을 검토하는 것이다.

## 2. 시마네현 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 활동

전술한바와 같이 일본 독도연구의 중심에는 시마네현의 「죽도문제연구회」와 「Web죽도문제연구소」(홈페이지 상의 온라인 연구소)가 있다. 특히 「죽도문제연구회」는 일본의 독도관련 연구의 핵심적 역할을 수행하고 있으며, 정기적인 연구회, 강습회, 전시회 등을 통해 연구 성과의 홍보·대중화를 도모하고 있다. 그것을 위해 설치된 것이 「Web죽도문제연구소」라 할 수 있을 것이다. 일본인들의 관심 밖이던 독도를 홍보하고 영유권 주장의 근거가

2) ‘제4기 죽도문제연구회’의 활동기간은 2017.5.25.-2020.3.31.이다.

3) 第四期竹島問題研究会編, □第四期「竹島問題に関する調査研究」最終報告書, 島根県総務部総務課, 令和2年3月(2020.3.). 여기서 ‘죽도교육’ 관련 논고는 187-264(78)쪽으로 전체의 약 30%를 할애하고 있으며, ‘제4기 죽도문제연구회’에서 이 ‘검토부회’의 중요성을 말해주는 것이기도 함.

되는 논리개발과 더불어 대국민 계몽 활동도 포함하고 있다.

연구회가 열릴 때마다 소집되는 비상근의 연구위원이 제4기 ‘죽도문제연구회’에서는 15명이 포진하고 있으며 연간 3-5회의 연구회와 매월 개최되는 포럼 등은 시마네현 하의 각 지역을 순회하면서 이루어진다. 「죽도문제연구회」의 멤버를 중심으로 이루어지는 지역 구술조사 및 자료조사, 고문서의 해독, 연구보고서의 발행 등의 연구조사 활동에 중심을 두면서도 부단히 연수회, 강습회, 전시회, 홍보책자의 발행, RV비디오 및 DVD의 배포 등 홍보활동도 적극적으로 이루어진다. 시간제 상근직원 3명밖에 되지 않고 예산도 그다지 넉넉하지 않지만 나름 지역 내에서 짜임새 있게 활동을 전개하고 있다. 「죽도문제연구회」는 제1기(2005.6-2007.3)와 제2기(2009.10-2012.3), 제3기(2012.10-2014.12)의 활동을 거쳐 현재 ‘제4기(2017.5-2020.3) 죽도문제연구회’가 활동을 종료하고 있다. 그동안 7권의 보고서와 2014년 2월에 출판한 『죽도문제 100문 100답』에 이르기까지 총8권의 연구 성과를 내고 있으며, 머지않은 시기에 ‘제5기 죽도문제연구회’가 조직될 것으로 보인다(<표1>). 연구회의 좌장은 설치 당시부터 맡았던 시모조 마사오(다쿠쇼쿠대 교수)가 계속하여 맡고 있으나, ‘제2기 죽도문제연구회’의 부좌장 스기하라 다카시를 대신하여 ‘제3기 죽도문제연구회’ 이후부터 현직 교사인 사사키 시게루(佐々木茂)가 부좌장을 맡고 있다. 이것은 죽도문제연구회가 교육홍보 활동을 추진하면서 독도교육의 중요성을 강하게 느꼈기 때문으로 보인다.<sup>4)</sup>

4) 사사키 시게루(佐々木茂)는 쇼토쿠가쿠인고등학교(松徳学院高等学校) 교사로 재직 중이며, 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 회장을 맡고 있음.

〈표1〉 「죽도문제연구회」의 활동과 ‘죽도(독도)교육’

활동기간	명 칭	결과물	죽도교육부회	‘교육’의 비중
2005.6. ~2007.3	제1기 죽도문제연구회 (좌장: 시모조)	『중간보고서』(2006.5) 『최종보고서』(2007.3)	「죽도학습」 검토회	19/208쪽 (9.1%)*
2009.10 ~2012.3	제2기 죽도문제연구회 (좌장: 시모조, 부좌장: 스기하라)	『중간보고서』(2011.2) 『최종보고서』(2012.3)	「죽도에 관한 학습」 검토회	67/259쪽 (26.1%)*
2012.10 ~2014.12	제3기 죽도문제연구회 (좌장: 시모조, 부좌장: 사사키)	『죽도문제 100문 100답』(2014.2) 『최종보고서』(2015.8)	「죽도에 관한 학습」 검토회	26/238쪽 (10.9%)*
2017.5. ~2020.3	제4기 죽도문제연구회 (좌장: 시모조, 부좌장: 사사키)	『중간보고서』(2019.3) 『최종보고서』(2020.3)	「죽도에 관한 학습」 추진 검토부회	78/267쪽 (29.2%)*

자료: 필자 작성. \*은 최종보고서에서 차지하는 ‘죽도교육’의 쪽수 및 비율.

여기서 주목할 것은 제1기에서 제4기까지 죽도문제연구회의 『최종보고서』에서 차지하는 독도(죽도)교육의 비중의 증가이다. 제1기에서는 「죽도학습」 검토회가 설치되어 활동하였으며, 보고서에서도 19쪽 분량 정도가 독도교육에 관한 내용이었다. 그러던 것이 「죽도에 관한 학습」 검토회(제2기, 제3기), 「죽도문제에 관한 학습」 검토회로 검토부회의 역할과 독도교육의 비중이 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 『제4기 최종보고서』에서는 전체 267쪽 중 77쪽(약 29.2%)이나 독도교육에 할애하고 있는 것이다.

이것은 2017년 3월 31일의 초중학교 학습지도요령의 개정과 2018년 3월 30일의 고등학교 학습지도요령 개정으로 죽도(독도)는 “일본 고유의 영토”이며, 현재 “한국이 불법점거”하고 있고, 일본은 이에 “항의”하며, 영토문제의 “평화적 해결”을 위해 노력하고 있음을 명기하도록 하고 있기 때문이다. 특히 초등학교 교과서에서는 처음으로 ‘죽도는 일본 고유의 영토’라는 것을

기술하게 되는데, 2017년 개정 학습지도요령에 의해 집필된 초등학교 사회과 교과서가 2020년 4월 1일부터 학교교육 현장에서 사용되고 있고, 중학교 사회과 교과서는 2020년 3월 교과서검정을 완료하여 2021년 4월 1일부터, 고등학교 교과서(저학년용)의 경우 2022년 4월1일부터 전면 사용될 예정이다.<sup>5)</sup>

개정된 학습지도요령에서는 ①육성을 목표로 하는 자질·능력의 명확화, ② 「주체적·대화적으로 배움의 심화」의 실현을 위한 수업개선 추진, ③ 각 학교에서의 「커리큘럼 매니지먼트」 추진의 3가지가 전체 개정 포인트로 정리되어 있다. 또한 고등학교, 특별지원학교<sup>6)</sup> 고등부에서는 영토교육을 담당하는 교과인 지리역사과와 공민과 등 2개 교과가 대폭 개정되고 지리역사과에 역사종합, 지리종합(각 2단위)이 필수과목으로 신설되며, 그 발전과목으로 일본사탐구, 세계사탐구, 지리탐구(각 3단위)가 설치돼 전면 개정됐다. 또 공민과에서는 현대사회가 폐지되고 공공(2학점)이 필수과목으로 신설됐다.

〈표2〉 일본의 초·중고 학습지도요령 및 해설서의 개정

구 분	내 용	고 시	실 시	비고 (고시일)
1998·99년 개정	소학교학습지도요령(98)	1998년 문부성 고시	2001년 전면실시	
	중학교학습지도요령(98)	1998년 문부성 고시	2002년 전면실시	
	고등학교학습지도요령(99)	1999년 문부성 고시	2003년부터 실시	
2008·09년 개정	소학교학습지도요령(08)	2008년 문부성 고시	2011년 전면실시	교육기본법 개정 이후

5) 고등학교의 경우, 2학년용은 2023년, 3학년용은 2024년부터 전면 사용될 예정임.

6) 여기서 '특별지원학교'란, 장애가 있는 아동, 학생에 대해 유치원, 소학교, 중학교, 고등학교에 준하는 교육을 실시하도록 하는 학교로, 시각장애자, 청각장애자, 지적장애자, 지체부자유자 등을 대상으로 하는 학교임.

	중학교학습지도요령(08)	2008년 문부성 고시	2012년 전면실시	
	고등학교학습지도요령(09)	2009년 문부성 고시	2013년부터 실시	
2017·18년 개정	소학교학습지도요령(17)	2017년 문부성 고시	2020년 전면실시	
	중학교학습지도요령(17)	2017년 문부성 고시	2021년 전면실시	
	고등학교학습지도요령(18)	2018년 문부성 고시	2022년부터 실시	
2008년 해설서 개정	중학교학습지도요령해설(08)	2008년 문부성 고시	2012년 적용	2008.7.14
	고등학교학습지도요령해설(08)	2008년 문부성 고시	2012년 적용	2008.7.14
2014년 해설서 (일부)개정	중학교학습지도요령해설(14)	2014년 문부성 고시	2015년 적용	2014.1.28
	고등학교학습지도요령해설(14)	2014년 문부성 고시	2015년 적용	2014.1.28
2017·18 해설서 개정	중학교학습지도요령해설(17)	2017년 문부성 고시	2021년 적용	2017.7.14
	고등학교학습지도요령해설(18)	2018년 문부성 고시	2019년부터 적용	2017.7.17

자료: 필자작성

〈표3〉 일본 시마네현의 초·중·고등학교 독도교육 현황(비율)

연 도	초등학교(소학교)	중학교	고등학교
2005년	-	-	86.4%
2006년	-	-	100.0%
2007년	69.4%	90.2%	97.7%

2008년	79.1%	95.2%	100.0%
2009년	92.6%	100.0%	100.0%
2010년	97.1%	100.0%	100.0%
2012년	98.2%	100.0%	100.0%
2014년	100.0%	100.0%	100.0%
비 고	공립 소학교 243개교에 대한 비율	공립 중학교 102개교에 대한 비율	공립 고등학교 42개교 (4분교 포함)에 대한 비율

자료: 島根縣 竹島問題研究會(2015), 『第2期 最終報告書』와 『第3期 研究會報告』,  
「竹島に関する学習」을 바탕으로 작성.

주: 대상 초·중·고등학교는 공립(현립)학교를 대상으로 하고 있음.

〈표4〉 독도(죽도)교육 부교재의 활용

부교재	활용 내용	비고
○「죽도학습 부교재 DVD」	2009년도부터 발행 배부(영상자료, 학습지도안 등)	
○「죽도학습 리플릿」	중학생용, 일반 배부도 실시, 2012년도는 중학교 2-3학년, 2013년도 이후는 중학교 2학년에 배포	
○고향 독본 「더욱 알고 싶은 시마네의 역사 19」	초·중·특별지원학교에 배부(고등학교는 1부만 배부), 일반서점에서 판매중(약 600엔)	
○「영토에 관한 교육 핸드북」 (2015년 3월 발행 10월 개정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개론편: 영토 및 영토 문제에 대한 기본적 사항</li> <li>• 사례편: 학년 발달단계에 따라 실천, 교내연수에 대한 사항</li> <li>• 자료편(DVD): 수업이나 계발에 활용</li> </ul>	

개정된 학습지도요령의 전면 실시가 가까워지자 새로 설치된 제4기 시마네현 죽도문제연구회(2017년 6월-2020년 3월)에서는 연구회의 설치와 더불어 이번 학습지도요령의 개정과 그에 따른 「영토교육」의 내실화를 도모하고자 시마네현이 추진해 온 「죽도에 관한 학습」의 발전시켜 교육의 확충을 기하기 위해 새로운 연구회의 프로젝트팀으로 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회를 설치하고, 각급학교에 맞게 학습지도안을 제안하기로 했다. 시마네현의 경우 이미 2014년에 초중고에서 독도(죽도)교육의 비율이 100%로 전환(<표3>을 참조)되었고, 이에 따라 「제4기 죽도문제연구회」에서는 그 내실화에 초점을 맞추고 있는 것이다. 그러한 성과가 『제4기 최종보고서』 제시한 10종류의 ‘학습지도안’이다.

그리고 개정 『학습지도요령』에서 「영토교육」의 확충을 위해 관련 학회 등 여러 종류의 단체와 관련 잡지·서적 등에서 다루는 경우는 극히 드물며 학교 현장에서 실시하는 것에 대해서는 여러 가지 어려움을 안고 있어 시마네현이 제작한 학습부교재(<표4>)를 활용하고 있다.

2018년 2월 발족한 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회 위원은 <표5>와 같다. 이 ‘검토부회’의 위원은 모두 10명으로 구성되었는데, 위원구성은 초등학교 2명, 중학교 2명, 고등학교 3명, 특별학교 2명, 총괄 1명(사사키)이며 사사키(佐々木茂)가 ‘죽도문제연구회’ 부좌장으로서 이 부회의 책임위원(위원장)을 맡고 있다. ‘검토부회’의 사무국은 시마네현 교육위원회 교육지도과 지도주사로 의무교육 담당 1명, 고등학교교육 담당 1명의 2명과 시마네현 총무부 총무과 죽도대책실 난산(南山) 실장, 오가와(小川) 주간의 2명 등 4명이 연락책을 겸하여 담당하고 있다.

---

7) 「전국지리교육학회」 시마네대회(전국대회)는 극히 드문 경우로, 2018년 8월 18일에 시마네 대학을 회의장으로 「죽도문제」를 중심으로 한 「영토교육」을 주제로 하여 개최됐다. 또한 교육 관계의 잡지·서적 등에 대해서는 살펴보는 한 서적으로는 몇 권뿐으로, 크게 불충분한 상황이다.

〈표5〉 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회 위원

성명	소속·직명	비고
①이토 유미코(伊藤由美子)	시마네현립 마츠에미나미 고등학교 교사 (島根県立松江南高等学校 教諭)	위원
②오오노 미노루(大野 稔)	시마네현립 마츠에 농야학교 교사 (島根県立松江ろうや学校 教諭)	
③가타야마 슌(片山 峻)	마츠에시립 제4중학교 교사 (松江市立第四中学校 教諭)	
④고바야시 오오키(小林大樹)	시마네현립 시마네중앙고등학교 교사 (島根県立島根中央高等学校 教諭)	
⑤사사키 시게루(佐々木茂)	소도쿠가쿠인 고등학교 교사 (松徳学院高等学校 教諭)	부회장/ 위원
⑥사사키 다카후미(佐々木隆文)	시마네현립 이즈모 양호학교 교사 (島根県立出雲養護学校 教諭)	
⑦소다 카즈히코(曾田和彦)	오오다시립 제2중학교 교감 (大田市立第二中学校 教頭 委員)	위원
⑧도야마 다카시(富山隆志)	마츠에시립 사이카 초등학교 교사 (松江市立雑賀小学校 教諭)	
⑨야마다 다다유키(山田忠幸)	시마네현립 마츠에키타 고등학교 교사 (島根県立松江北高等学校 教諭)	
⑩요시다 다카히로(吉田貴弘)	아마초립 후쿠이 초등학교 교장 (海士町立福井小学校 校長)	위원

※ 위원들은 원칙적으로 ‘이동’이 있을 경우에도 교체하지 않음

※ 비고란의 ‘위원’은 죽도문제연구회의 위원이며, 검토부회 위원을 겸무

또한 ‘검토부회’<sup>8)</sup>의 죽도교육 검토회는 다음과 같이 실시되었다.

제1회 검토부회 2018년 2월 27일 (화)/ 제2회 검토부회 2018년 8월 9일 (목)/ 제3회 검토부회 2018년 7월 25일 (목)/ 제4회 검토부회 2019년 10월

8) 초등학교를 담당하는 도야마 다카시(富山隆志) 위원(마츠에시립 사이카초등학교 교사)이 사망한 관계로 검토부회의 계속성을 감안하여 급히 2018년 3월말까지 시마네현 교육위원회에서 지도주사로 이 검토부회 사무국을 맡았던 우에다 오사무(上田道) 주간 교사(마쓰에시립 이즈모고초등학교)를 초등학교 담당위원으로 대체 충원하고 있음.

8일 (화)/ 제5회 검토부회 2019년 12월 19일 (목).

모두 5회에 걸친 검토회는 회의장으로 매번 시마네현 죽도자료실(마쓰에 시 현청별관)의 연수실을 사용하고 있다.

### 3. 「죽도학습」 검토회의 ‘학습지도안’ 검토

시마네현 독도교육 ‘학습지도안’의 작성에는 시마네현 교육위원회 편 『영토에 관한 교육 핸드북』(2015년 3월 간행)의 사례편과 자료편(DVD)의 성과를 활용하고, 이번 학습지도요령의 개정에 맞추어 총 10개의 ‘학습지도안’을 작성하였다. 아래에 제시한 ①-④의 ‘학습지도안’ 중에는 새로운 학습지도요령에 근거하고 있기는 하나, 교과서나 지도책 등을 충분히 명시하고 있지는 못하다.

- ① 초등학교 사회과·5학년, 6학년의 2개의 사례  
요시다 다카히로(吉田貴弘, 시마네현 교육위원회 오키 교육사무소 소장)  
우에다 오사무(上田道, 마쓰에시립 이즈모고 초등학교 주간 교사)
- ② 중학교 사회과 및 지리적 분야, 역사적 분야, 공민적 분야의 3개 사례  
소다 가즈히코(曾田和彦, 오다시립 시가쿠중학교 교장)  
가타야마 슌(片山峻, 마츠에 시립 제4중학교 교사)
- ③ 고등학교 지리역사과·역사종합, 지리종합, 공민과·공공의 3개의 사례  
이토 유미코(伊藤由実子, 시마네현립 교육센터 지도주사)  
야마다 다다유키(山田忠幸, 시마네현립 마츠에키타 고등학교 교사)  
고바야시 오오키(小林大樹, 시마네현립 시마네 츄오 고등학교)
- ④ 특별지원학교 사회과·홈 활동 기초편, 응용편의 2개 사례  
오오노 미노루(大野稔, 시마네현립 마츠에농아학교 교사)  
사사키 다카후미(佐々木隆文, 시마네현립 신지고등학교 교사)

이 ‘학습지도안’의 작성에는 시마네현 죽도문제연구소 고문인 츠카모토 타카시(전 토카이대학 법학부 교수)와, 같은 시마네현 죽도문제 연구고문으로 검토 부회를 주도한 사사키 시게루(NHK문화센터(요나고) 강사)가 감수를 맡고 있다. 다만 일본의 「영토교육」을 실시함에 있어 배려해야 할 점에 관하여 다음과 같은 참고사항을 제시하고 있다.

- ① 개정된 학습지도요령에 제시되어 있는 해당 교과·과목의 ‘목표’(무엇을 할 수 있도록 할 것인가)를 명확화)를 확실히 파악하고, ‘살아가는 힘’을 육성하기 위한 「지식 및 기능」, 「사고력, 판단력, 표현력 등」, 「배움을 향하는 힘, 인간성 등」의 3가지 요점으로 정리된 「학력」의 세 가지 관점을 「영토학습」에도 추구한다.
- ② 같은 개정 학습지도요령에 제시된 「주체적·대화적으로 학습의 심화」라는 관점에서 「영토학습」의 수업 개선을 추구하고 「영토교육」의 궁리에 노력한다.
- ③ 초·중·고등학교의 일관된 「영토교육」의 방향에 대해 의식적으로 배려하고, 근린의 학교 등과의 제휴를 도모하거나, 3분야와 과목 혹은 학년 등에서 궁리하여 중복을 가능한 한 피하도록 한다.
- ④ 지역과 학교 혹은 학급 현황을 파악하여 「영토교육」에 충실을 기한다.
- ⑤ 「영토교육」에 관계하는 전문용어를 정확히 파악하고, 사용하도록 배려한다. 예) 「실효지배」를 「현재, 실제로 통치, 지배하고 있다」고 하는 의미로 사용하면 오해가 발생한다. 시마네현과 시마네현 죽도문제연구회에서는 「죽도의 현상」을 한국에 의해 「실효지배」나 「불법점거」라고 표현하고 있다. 또한 국제법에서 일반적으로 사용하고 있는 「실효지배」에 해당하지 않는다고 생각하여, 현내 학교교육에서도 사용하지 않도록 지도하고 있다.⁹)

9) 시마네현 및 시마네현 죽도문제연구회의 이해에 대해서는 제3기 죽도문제연구회편 『죽도문제 100문 100답』(와쿠, 2014년 3월 간행) pp.132-133을 참조할 것.

- ⑥ 「죽도문제」는 한일 양국을 둘러싼 영토문제이며, 한국에 의해 일본의 주권이 침해되고 있는 것이 문제이다. 「경제적 가치가 있다, 없다」든가, 「수산자원이나 해저자원의 가능성」에 초점을 맞춘다든가, 강조하여 제시하고 논의하는 일은 피한다.
- ⑦ 시마네현에서 2009년 이후 「죽도에 관한 학습」의 경험으로부터 아동·학생이 「협한의식」이나 「반한의식」을 갖는 등 감정론에 빠지지 않도록 주의를 환기할 필요가 있다.

여기서 「영토교육」을 실시함에 있어 배려사항의 요점을 보면, 첫째, 개정 학습지도요령에서 제시하는 학습 목표에 맞추어 지식·기능, 사고·판단·표현 등으로 정리되는 학력의 관점을 영토학습에도 적용한다는 것이다. 또한 개정 학습지도요령에서 제시하고 있는 ‘주체적·대화적 학습의 심화’라는 관점을 적용하여 수업개선에 노력한다는 것이다. 셋째, 초중고의 일관된 영토학습에도 의도적으로 배려하고 과목별 학급별 중복을 피하도록 한다는 것이다. 넷째, 지역과 학교, 학급의 상황을 파악하여 그에 맞는 영토교육을 하도록 하며, 한국의 독도 지배는 ‘실효지배’가 아니라 ‘불법점거’임을 주의하여 지도한다. 다섯째, 독도 문제는 한일의 영토문제이며, 일본의 주권이 침해받고 있는 문제라서 독도의 ‘경제적 가치’나 ‘수산자원’, ‘해저자원’을 강조하여 논의하는 일은 피한다는 것이다. 다시 말해, 독도(죽도) 문제는 영토문제이자 일본의 주권 문제이며 교과별 학년별 중복을 피하여 체계적으로 지도하도록 한다는 것이다.

## 1) 초등학교 5학년 「사회과」의 ‘학습지도안’ 검토

### 1. 단원명 : 세계 속의 국토(죽도에 관한 학습)

## 2. 단원의 목표

- 세계에서 우리나라 국토의 위치, 국토의 구성, 영토의 범위 등을 개략적으로 이해한다.

【지식·기능】

- 세계의 대륙과 해양, 주요 국가의 위치, 해양에 둘러싸인 많은 섬으로 이루어진 국토의 구성 등에 착목하여 우리나라 국토의 모습을 파악하고 그 특색을 생각하고 표현한다.

【사고·판단·표현】

- 우리나라 국토의 모습에 대해 예상과 학습계획을 세우거나 수정하거나 하여, 주체적으로 학습문제를 추구하고, 해결하고자 하는 것과 동시에 다각적인 사고와 이해를 통하여 우리나라에 대한 애정을 가진다.

【주체적으로 학습에 임하는 태도】

## 3. 본시의 학습(6/7시간)

### (1) 목표

- 죽도의 개요를 알고 동시에 그림책 「강치가 있었던 섬」을 읽고 영토문제에 대해 생각한다. 【사고·판단·표현】

### (2) 전개

학습활동	○교사의 지원·지도상의 배려-
1. 지도를 활용하여 일본은 4개의 큰 섬과 많은 섬들이 있다는 것, 커다란 해양면적을 가지고 있다는 것을 안다. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 섬의 수: 6,800개 이상</li> <li>• 국토면적: 약 38만km<sup>2</sup> (세계 61위)</li> <li>• 해양면적: 약 447만km<sup>2</sup> (세계 6위)</li> </ul>	○지도책을 보면서 일본의 국토, 영해, 배타적 경제수역은 어디까지인지 확인한다. 또한 섬의 수와 국토면적, 순위 등을 퀴즈 형식으로 하여 아동의 관심을 높인다.

<p>2. 일본의 국경에 있는 섬을 몇 개 거론하고, 그 중에는 영토문제를 안고 있는 섬이 있다는 것을 안다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 요나쿠니시마(与那国島) (대만과 접한다)</li> <li>• 쓰시마(対馬) (한국과 접한다)</li> <li>• 미나미토리시마(南島島) (일본의 동쪽 끝)</li> <li>• 오키노토리시마(沖ノ島島) (일본의 남쪽 끝)</li> <li>• 북방영토(北方領土) (러시아와 영유문제)</li> <li>• 죽도(竹島) (한국과 영토문제)</li> </ul>	<p>○지도책에서 장도를 확인하면 서, '국경'을 의식할 수 있도록 한다. 또한 북방영토에 대해서는 러시아에 불법점거 된 상태가 이어지고 있으며, 반환을 향해 협의가 진행되고 있다는 것을 확인한다.</p> <p>○죽도를 친근하게 느낄 수 있도록 학교 소재지와의 관련성을 갖도록 설명한다.</p>
---	--

**국경에 있는 섬들 중 죽도에 대해 생각해 보자**

<p>3. 죽도에 대한 퀴즈를 통해서 죽도에 대한 이해를 심화한다.</p> <p>① 죽도의 모양과 크기에 대해서 안다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주로 오지마(서도)·메지마(동도)의 2개의 섬이 있다.</li> <li>• 오지마와 메지마를 합치면 대략 마스다시(益田市) 앞바다에 있는 다카시마(高島)의 절반 정도가 된다.</li> <li>• 교정의 ○배정도의 넓이다. 등</li> </ul> <p>② 죽도의 위치에 대해서 지도에서 확인한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북위 37도 14분, 동경 131도 52분으로 경도는 시마네 현 서부의 마스다 시(益田市)와 비슷하다. → 마스다 시에서 수직으로 북상하면 죽도에 도착한다.</li> </ul> <p>③ 죽도는 한국에 불법으로 점거되고 있음을 확인한다.</p> <p>④ 죽도에서 잡힌 해산물에 대해서 안다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 강치, 소라, 전복, 미역 등</li> </ul> <p>4. 그림책 「강치가 있었던 섬」의 이야기를 듣고 감상을 교류한다.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px 0;"> <p><b>이야기를 듣고 어떤 감상을 가졌나요?</b></p> </div> <p>5 작은 섬이라도 영토를 잃으면 어떤 일이 일어날까 의논하다.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px 0;"> <p><b>만약 영토를 잃으면 어떤 일이 일어날까요?</b></p> </div>	<p>○④의 대답은 그림책을 보면 알 수 있도록 하여 아동의 관심을 높이도록 한다.</p> <p>○그림책의 감상을 교류하고 죽도 주변의 바다가 풍부한 어장이었다는 것, 어렵기로서 죽도의 중요성에 대해서 생각할 수 있도록 한다.</p> <p>○그룹으로 의견 교류 시간을 설</p>
--	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자유롭게 어업을 할 수 없게 된다.</li> <li>• 어부에게 위험이 미칠지도 모른다.</li> <li>• 자신이 살고 있는 곳도 지배 받을지도 모른다.</li> </ul> <p>☆다음 시간에는 죽도의 반환 추진에 대해서 학습하는 것을 알린다.</p>	<p>정하고 생각을 심화할 수 있도록 한다.</p> <p><b>【평가】 워크시트·발언</b></p>
--	---

#### 4. 본시의 학습(2/7/7시간)

##### (1) 목표

- 죽도의 개요를 알고 동시에 그림책 「강치가 있었던 섬」을 읽어서 영토문제에 대해 생각한다. 【사고·판단·표현】

##### (2) 전개

학습활동	○교사의 지원·지도상의 배려
<p>1. 죽도가 왜 한국에 불법으로 점거되어 있는지 역사를 확인한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 에도시대부터 죽도 주변에서 조업이 이뤄진 기록이 있음.</li> <li>• 1905년 2월 22일 죽도를 일본 영토로 하여 오키도사의 소관으로 되었던 점.</li> <li>• 종전 후 샌프란시스코 평화조약 발효 직전에 한국은 「이승만 라인(평화선)」을 일방적으로 설정하고 죽도를 라인 내에 포함시켜, 1954년경부터 무장 요원을 상주시키고 현재에 이르고 있다는 점.</li> </ul>	<p>○교사의 지원·지도상의 배려</p> <p>○앞 시간의 돌아보면서 지도책에서 죽도의 위치를 확인한다.</p> <p>○역사적으로 보더라도 국제법에 비추어도 「죽도는 일본의 영토」이지 만 대한민국이 불법으로 점거하고 있음을 이해한다.</p> <p>○대한민국에는 점거에 대해 항의하고 있을 뿐만 아니라 국제사법재판소 회부를 제안하고 있는 것도 설명한다.</p>
<p>국경에 있는 섬들 중, 죽도에 대해 생각해 보자</p>	
<p>2. 죽도의 반환을 향하여 다양한 대응이 이루어지고 있음을 안다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 계발용 간판 설치(현내 각지에 있음)</li> <li>• 죽도의 날(2월 22일)</li> <li>• 죽도자료실(몇 개 국어도 있음)</li> </ul>	<p>○시마네현내(県内) 각지에 있는 간판을 소개함으로써 아동의 관심을 높인다.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 죽도·북방영토 문제를 생각하는 중학생 글짓기 콩쿠르</li> <li>• 그림책 「강치가 있었던 섬」</li> </ul> <p>3. 그림책의 저자 스기하라(杉原) 씨의 생각에 대해서 생각한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 죽도가 일본 영토임을 알리고 싶어서.</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p style="text-align: center;">스기하라 씨는 왜 이런 그림책을 만들었을까요?</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍부한 어장인 죽도를 돌려받기를 바라므로.</li> <li>• 다시 한 번 죽도에 가고 싶어서.</li> </ul> <p>4. 중학생의 글 일부를 들은 다음 영토문제 해결에 대한 나름대로의 생각을 갖는다.</p>	<p>○여러 가지 대안을 소개함으로써 죽도 반환을 위해서 많은 사람이 노력하는 것을 이해하도록 한다.</p> <p>○그룹으로 의견교류 시간을 설정하고 생각을 심화할 수 있도록 한다.</p> <p>○중학생의 작문 일부를 소개함으로써 영토문제 해결을 위한 미래지향적 사고방식을 기질 수 있도록 한다.</p>
<p>어떻게 영토문제를 해결해 가는 것이 좋다고 생각합니까? 또 자신은 무엇을 할 수 있을까요?</p>	
<p>(문제를 해결하기 위해)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌려 달라고 계속 말한다.</li> <li>• 일본의 다른 지역의 사람에게 이 문제에 대해 알게 한다.</li> <li>• 국제사법재판소에서 결정한다.</li> <li>• 상대국과 교섭한다.</li> <li>• 한일 어느 쪽과도 친한 나라에 부탁해서 중간에 들어오게 한다. (내가 할 수 있는 것)</li> <li>• 학습한 것을 가족에게 전한다.</li> <li>• 죽도와 북방영토 문제에 관심을 갖는다.</li> <li>• 독도에 대한 올바른 이해한다.</li> <li>• 중학생이 되면 작문 콩쿠르에 응모한다.</li> <li>• 외국인과 교류하여 다름을 인정하고 존중하며, 자신의 의견을 제대로 주장할 수 있게 된다.</li> </ul>	<p>【평가】 워크시트·발언</p> <p>○아동의 의견을 존중하면서도 일본의 입장은 ‘평화적 해결’이라는 것을 확인한다.</p> <p>○의견이 나오기 어려울 경우, 그룹 간 의견 교류의 시간을 갖는다.</p>

초등학교의 독도 교육은 「세계사 속의 국토」라는 단원에서 ‘죽도에 관한 학습’이 2시간 배정되어 있다. 세계 속에서 일본 국토의 위치, 국토의 구성, 영토의 범위 등을 이해하고, 국토, 영해, 배타적 경제수역 등을 확인하면서 일본과의 경계에 위치한 섬들과 그 중에는 영토문제를 안고 있는 섬이

있다는 것을 이해하도록 하고 있다. 그중 독도(죽도)에 대해서는 그 개요를 설명하고 학교 소재지와와의 관련성을 알고, 그림책 「강치가 있었던 섬」을 읽고 영토문제에 대해 생각하도록 하고 있다. 그리고 퀴즈문제를 통해서 독도의 모양과 크기, 위치 등을 알도록 하고, 한국에 의해 ‘불법점거’되고 있음을 이해시켜, 영토를 잃을 경우 어떤 문제가 발생할까에 대해 생각하도록 한다. 이어서 2차시에서는 국경에 있는 섬들 중 독도(죽도)에 대해서 그림책 「강치가 있었던 섬」을 활용하여 독도의 현황과 시마네현의 대응, 영토반환을 위해 기울이는 노력에 대해 이해하도록 하고 있다. 아울러 영토문제 해결을 위해 할 수 있는 일을 어떻게 생각하는지, 또 내가 할 수 있는 일은 무엇인지에 대해 워크시트(연습문제)와 발언을 통해 의견을 교환하는 시간을 갖도록 하고 있다. 즉 초등학교(소학교) 사회과 단원에서부터 시마네 현의 생업의 장이었던 독도(죽도)가 현재 한국에 의해 ‘불법으로 점거’되고 있고, 이의 해결을 위해 무엇을 할 것인가를 학생들 스스로에게 던져주어 독도에 대해 사고·판단·표현을 하도록 하고 주체적으로 학습하도록 하는 것이다.

## 2) 중학교 사회과 「역사적 분야」(역사)의 ‘학습지도안’ 검토

1. **학습 과제** : 근세·근대의 역사 속에서 죽도가 어떤 경위를 더듬어 왔는지를 이해하고 죽도 문제를 해결하려는 의욕을 높인다.

### 2. 학습지도요령과의 관련 등

○ 중학교 학습지도요령 [사회] [역사적 분야]

2 (2) 내용 C 근현대의 일본과 세계 (1) 근대의 일본과 세계

○ 중학교 학습지도요령 해설 사회편 [각 분야의 목표 및 내용] 2 (2) 내용 C (1)

「근대의 일본과 세계」에서 터득하는 지식으로 꼽힌 ‘메이지유신과 근대국

가의 형성'에 대해서 (내용 취급)에서는 '부국강병·식산흥업정책'하에 신정부에서 실시한 영토 획정 등을 취급하도록 되어 있으며, 이때 북방영토를 언급함과 동시에, 죽도, 센카쿠 열도의 합병에 대해서도 언급할 필요가 있다. 북방 영토(하보마이군도, 시코탄 섬, 구나시리 섬, 에토로후 섬)이 일관되게 일본 영토로서 국경 설정이 이루어진 점에 대해서도 언급함과 동시에 죽도, 센카쿠 열도에 대해서는 우리나라(일본)가 국제법상 정당한 근거에 근거하여 정식으로 영토로 편입하게 된 경위도 언급하며, 이들 영토에 대한 우리나라의 입장이 역사적이나 국제법상으로도 정당하다는 것을 이해할 수 있도록 하는 것이 요구되고 있다.

또한 후에 「쇄국」이라고 불린 에도 막부의 정책 하에서도, 현재의 북방영토를 포함한 에조지(蝦夷地)를 실효적으로 지배하고 있었고, 에도 막부의 허가를 받아 울릉도로 건너가는 도중에 있는 죽도에서도 일본인이 경제 활동을 한 점, 센카쿠 열도에 다른 나라의 지배가 미친 흔적이 없는 점 등을 감안하여 북방영토 및 죽도, 센카쿠 열도가 “일찍이 한 번도 외국의 영토가 된 적이 없는” 일본 고유의 영토임이 명확히 전달될 수 있도록 배려할 필요가 있다.

또, 영토에 관한 문제의 관련국의 주장에 대해서도 필요에 따라 소개하면서, 일본의 주장이 정당하다는 것에 대해 언급할 필요가 있다.

### 3. 단원명 : 「메이지유신과 근대국가의 형성」

### 4. 단원지도계획과 평가계획

시간	학습주체, 주요한 학습활동	평가 시점		
		지식·기능	사고·판단·표현	태도
1	개국과 그 영향 • 개국의 영향과 막부정치의 추이에 대해 다면적으로 판단하고 표현한다.		○	

2	신정부의 성립 • 근대국가의 기초를 닦은 메이지 정부의 여러 개혁에 대해 이해한다.	○		○
3	부국강병과 문명개화 • 신정부의 정책이나, 구미문화의 유입에 의해 사람들의 생활이 크게 변화한 것을 깨닫는다.		○	
4	메이지정부의 외교 • 근대적 국제관계 하에서 진행된 일본의 외교나 류큐나 에조지의 정책에 대해서 이해한다.	○		
5 본시 ①	영토의 확정 • 러시아와 국경 설정, 죽도, 센카쿠 편입 경위에 대해 이해한다.	○		
6 본시 ②	죽도 영토 편입까지 역사적 경위 • 한국의 중학생에 죽도가 일본 영토임을 설명한다.	○		○

### 5. 본시의 학습 ① (5/6시간)

#### ①목표

- 북방 영토, 죽도, 센카쿠 각각에 대한 메이지 정부 대응이 역사적 경위를 토대로 국제법상 정당하게 이루어진 것을 이해한다. 【지식·기능】

#### ②전개

학습의 흐름(○)과 예상되는 학생의 반응 등(△)	교사의 지원(△)과 평가 (☆)
○본시의 목표를 확인하고, 학습의 전망을 가진다. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;">메이지 정부가 실시한 영토의 확정에 대해 이해하고자 한다.</div> ○ '1월 14일' '2월 7일' '2월 22일'은 일본 영토에서 어떤 섬들과 관련된 날임을 확인한다. • 1월 14일은 '센카쿠 제도 개혁의 날' 2010년 12월 이시가키시(石垣市)가 제정 • 2월 7일은 '북방영토의 날' 1981년 각의 양해에 의해 국가가 결정됨 • 2월 22일 '죽도의 날' 2005년 시마네현이 제정	• 미니 화이트보드 등을 활용하여 본시의 목표나 학습의 흐름을 명시한다. • 영토의 확정에 관한 자료를 배부한다. • 북방영토가 일관되게 우리나라의 영토로서 국경이 설정되어 있음을 확인한다.

<p>○영토획정에 관한 자료 ①에서 읽을 수 있는 내용을 확인한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 막부 말기 이후, 러시아와의 국경선이 북방 영토의 북쪽으로 그어져 있다.</li> <li>· 북방영토의 날은 「일로통호조약(러일화친조약)」이 맺어진 날.</li> </ul> <p>○영토획정에 관한 자료 ②에서 읽을 수 있는 내용을 확인한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본 국기가 게양되어 있다.</li> <li>· 메이지 시대, 센카쿠에서 일본이 경제 활동을 행하고 있다.</li> </ul> <p>○영토획정에 관한 자료 ③에서 읽을 수 있는 내용을 확인한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위도·경도, 오키섬으로부터 거리가 기입되어 있다.</li> <li>· ‘죽도(竹島)’라는 섬의 명칭이 기입되어 있다.</li> <li>· 「시마네현고시 40호」로 죽도가 오키의 관할이 됐다.</li> <li>· 죽도의 날은 「시마네현고시 40호」가 고시된 날.</li> </ul> <p>○본시의 학습 내용의 회고를 발표한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 영토에 관한 문제에 대해서 일본의 입장이 올바른 것을 알았다.</li> <li>· 영토에 관한 문제의 관련국의 주장을 들어보고 싶다고 생각했다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 센카쿠 열도가 1895(메이지 28년 1월 14일) 각의 결정에 의한 오키나와 현에 편입된 것을 확인한다. (센카쿠 제도 개척의 날)</li> <li>· 시마네현 고시는 메이지 정부의 각의 결정에 근거하여 고시된 것을 보충한다.</li> <li>· 센카쿠 열도와 죽도 편입에 있어서 편입 전부터 일본인에 의한 경제 활동이 이뤄진 것, 다른 나라에 의한 실효적 지배가 이뤄지지 않은 것에 대해서 메이지 정부가 확인한 것을 보충한다.</li> </ul> <p>☆영토에 관한 문제에 대한 일본의 정당성을 말하고 있다</p> <p>【지식기능】</p>
---	--

중학교의 경우 일본이 해양국가로서의 특징과 영역에 관한 문제를 이해하고 근대의 역사 가운데 일본 메이지 정부의 부국강병 정책 추진과 근대국가의 형성과정에서 이루어진 영토의 확정을 취급하면서 북방영토와 함께 센카쿠, 독도의 편입에 대해서도 언급하도록 하고 있다. 사회과 「역사적 분야」에서는 2시간을 할애하여 「메이지유신과 근대국가의 형성」이라는 단원에서 취급하고 있다. 우선 메이지 시대의 영토의 획정에 대해 학습한 다음, 독도(죽도)에 대한 영토편입의 역사적 경위에 대해 설명하도록 하고 있다. 메이지 정부에

의한 일련의 영토편입과 영토획정에 대해 학습을 하면서 그것이 국제법적으로 정당하게 이루어졌다는 것을 이해한다는 것이다. 그런 다음 2차시에서는 ‘독도가 일본 고유의 영토’라는 것을 자료를 통해 알도록 하고 한국의 학생에 대해 독도가 역사적으로 일본의 영토라는 것을 설명하도록 하는 주체적인 학습 태도를 키우는 것을 목표로 하고 있다. 즉 지식·기능을 익히고 독도문제에 대해 생각하는 ‘주체적 태도와 능력’을 기른다는 것이다.

여기서 북방영토(남쿠릴열도)에 대해서는 과거 러시아와 맺은 조약, 막말에 그어진 국경선 등을 통해 확인하고, 센카쿠에 대해서는 일본이 편입하기 이전에 타국의 점령이 미치지 않았다는 점과 센카쿠에 일본국기가 게양되어 있었던 사실, 메이지 시대 일본이 경제활동을 했던 점 등을 확인하면서 영토문제에 관한 일본의 정당성을 인식하도록 하고 있다. 독도에 대해서는 「시마네현고시 40호」와 「죽도의 날에 관한 내용, 그 이전 타국에 의한 실효적 지배가 이루어지지 않았다는 점과 일본의 정당성을 학습하도록 하고 있다. 아울러 그룹 학습 등을 통해 일본 측 주장의 요점을 이해하고, 한국 측 주장의 잘못된 점, 한국에서 이루어지는 독도교육의 실태를 파악하고 그에 대해 반박할 수 있는 논리들을 제시하고 있다. 이러한 작업들은 ‘지식·기능’적인 학습과 더불어 ‘주체적 태도’를 기르도록 하는 것이며, ‘역사적 분야의 학습과 더불어 ‘공민적 분야의 죽도학습이 연결되어 있다는 것을 이해시키도록 하고 있다. 한 가지 흥미로운 점은, 일본 태정관이 「죽도와 일도」가 일본과 관계없다’고 결정한 사료인 「태정관지령」은 한국에 대해 독도를 한국령이라고 인정한 것은 아니라는 것’을 이 학습지도안에서 제시하고 있다는 것이다.

## 2) 고등학교 사회과 「역사종합」의 ‘학습지도안’ 검토

### 1. 학습과제

근대 일본의 외교정책을 통해 일본이 목표로 한 근대화란 어떤 것이었는지

이해하자.

## 2. 학습지도요령과의 관련 등

『고등학교 학습지도요령』 제2절 지리역사 제3역사종합 B 「근대화와 우리」.

2018년 3월에 고시된 고등학교 학습지도요령에 있어서 지리역사과에 신설된 「역사종합」은 근현대의 역사 변화에 관련된 모든 사상에 대해 세계와 그 안에서의 일본을 넓게 상호적인 시야에서 파악하여 자료를 활용하면서 역사의 배우는 방법을 습득하고 현대적 과제의 형성과 관련된 근현대의 역사를 고찰, 구상하는 과목이다.

개정 포인트 중 하나로 해양 및 영토에 관한 교육의 개선·확충이 나타나며, 「역사종합」에서는 대항목 B 「근대화와 우리」의 항목 (3) 국민국가와 메이지 유신, 소 항목 (가) ‘18세기 후반 이후 서구의 시민혁명과 국민통합의 동향, 일본의 메이지 유신이나 대일본제국헌법 제정 등을 토대로 입헌군주체제와 국민국가 형성을 이해하는 것’으로 되어 있으며, 그 내용 취급에 대해 ‘일본 국민국가 형성 등의 학습에서 영토 획정 등을 다루도록 할 것. 그 때 북방영토에 언급하면서 함께 죽도(竹島), 센카쿠의 편입에 대해 언급할 것’이라고 되어 있다. 이어 해설에서 죽도(독도)와 센카쿠 열도에 대해서, “우리나라가 국제법상 정당한 근거를 토대로 정식으로 편입한 경위에 대해서도 언급하면서 이들 영토에 대한 우리나라의 입장이 역사적으로나 국제법상으로도 정당함을 이해할 수 있도록 한다.”로 되어 있다.

본 교과는 초등학교, 중학교 학습에서 죽도 영토편입의 경위, 샌프란시스코 평화조약이나 이승만 라인 “죽도의 날”조례 제정, 죽도(독도) 문제의 현황 등에 대한 기본적인 지식을 배우고 있다는 것을 전제로 하고 있다. 「역사종합」에서 「죽도에 대한 학습」을 설정하면서 학습지도요령의 목적에 입각할 것, “주체적 대화적으로 학습을 심화한다”는 시점에서 학습을 개선할 것, 중학교 학습과 연계성(계통성)에 유의하여 교재화를 시도했다. 「역사중

합」은 학생이 사회에 나가기 전에 학습하는 마지막 역사 영역의 필수과목으로 영토에 관한 역사적 학습을 하는 마지막 단계이다.

학생이 주권자로서 현대뿐 아니라 장래에도 계속 직면할 것으로 예상되는 과제에 대해서 마주할 수 있는 자질과 능력을 육성하는 것이 요구된다.

### 3. 「역사종합」의 내용 구성

A. 역사의 문	(1) 역사와 우리들 (2) 역사의 특질과 자료
B. 근대화와 우리	(1) 근대화에 대한 질문 (2) 연결되는 세계와 일본의 개국 (3) 국민국가와 메이지유신 (4) 근대화와 현대적인 여러 과제
C. 국제질서의 변화 및 대중화와 우리	(1) 국제질서의 변화나 대중화에 대한 질문 (2) 제1차 세계대전과 대중사회 (3) 경제위기와 제2차 세계대전 (4) 국제질서의 변화나 대중화와 현대적인 여러 과제
D. 세계화와 우리들	(1) 세계화에 대한 물음 (2) 냉전과 세계경제 (3) 세계질서의 변동과 일본 (4) 현대적인 여러 과제의 형성과 전망

### 5. 본시의 학습(4/5)

(1) 목표 근대의 일본이 근린제국들과 어떤 외교를 행했는지에 대해 다양한 자료를 읽고 이해한다. 【지식·기능】

(2) 전개

	학생의 활동	지도상의 유의점	자료
도입 5분	<b>SQ: 근대의 일본은 어떤 국가를 형성하려 했는가.</b>		
	1. 근대의 일본은 어떤 국가를 형성하려 했는지에 대해 돌아본다. · 일왕을 중심으로 한 나라를 만들겠다고 했다. · 구미제국에 침략 받지 않도록, 군사력이나 경제력을 기르려고 했다. · 구미 여러 나라로부터 문명이 발달한 국가로서 인정받으려 하였다.	· 짝을 만들어 전시의 학습을 뒤돌아본다.	· 전시의 워크시트
	<b>SQ: 외교적으로 '근대국가'로서 당시 필요했던 것은 무엇일까.</b>		
	2. 외교적으로 '근대국가'로서 당시 필요했던 것은 무엇인가 생각한다. · 여러 나라에 굴하지 않는다. · 구미제국과 조약 개정을 한다. · 정식 국교를 맺어 국경을 확정한다. · 인근에 세력을 뻗친다.	· 개인이 워크시트에 기입한다.	· 워크시트
전개 ① 20분	<b>MQ: 근대 일본은 이웃나라를 상대로 어떤 외교를 펼쳤을까</b>		
	3. 그룹으로 정부가 이웃나라와 어떤 외교를 했는지 알아본다.  ① 러시아와의 외교에 대해 일본은 왜 러시아와의 국경을 확정한 것인가.	· 그룹마다 ① 러시아와의 외교, ② 청나라와의 외교, ③ 조선과의 외교, ④ 죽도 편입에 대해서 각각 시점(=물음)을 근거로 알아본다. · ①-③은 19세기 후반에 대해서 조사한다.  · 러시아의 진출에 대해 일본은 국경의 확정을 서둘렀다.	· 워크시트         · 교과서, 자료집

<p>.1854년 러일화친조약 .1858년 안세이 5개국 조약 .1869년 홋카이도 개척사 설치 .1875년 가바타치시마 교환 조약 등</p>	<p>. 홋카이도의 개척, 아이누의 사람들에 대한 동화정책이 진행되었다. . 북방영토는 홋카이도 아이누의 거주지이며, 일관되게 일본 고유의 영토였다.</p>	<p>. 「북방영토」 (영토·주권 대책 기획 조정실)</p>
<p>② 청나라와의 외교에 대해 「청일수호조규는 일본과 청나라에 어떤 의미가 있었을까」 .1871년 청일수호조규 .1872년 류큐번 설치 .1874년 대만 출병 .1879년 류큐 처분 .1895년 센카쿠 열도가 각의 결정에서 오키나와 현에 편입 등</p>	<p>. 일본이 최초로 맺은 대등조약이다. . 청나라와의 국교는 청나라를 종주국으로 하는 조선이나 청일양측의 상태였던 류큐를 둘러싸고 중요했다. . 류큐에는 청나라와의 관계를 유지하려는 세력도 있었다. . 1879년 이후 국내에서 발행된 지도에서 센카쿠 열도는 류큐 제도에 포함되었다.</p>	<p>. 교과서, 자료집 . 「센카쿠 제도」(영토 주권 대책 기획 조정실)</p>
<p>③ 조선과의 외교에 대해 「일본은 왜 조선을 개국시켰을까」 .1873년 정한론, 메이지 6년의 정변 .1875년 강화도 사건 .1876년 조일수호조규 .1880년대 전반 조선의 개국과 그 영향 등</p>	<p>. 정부 내에서 정한론이 고조되었으나 이후 정한론을 둘러싸고 분열 상태가 되었다. . 일본은 강화도 사건을 일으켜 조일수호조규를 맺게 했다. . 영사재판권과 관세면제 특권을 조선이 인정하게 하는 불평등조약이었다. . 일본이 조선에 구미상품을 중계 무역하여, 조선에서 돈이 유출되어, 조선의 물가가 급등했다. 반일 감정이 높아졌다.</p>	<p>. 교과서, 자료집</p>

	<p>④ 죽도 편입에 대해서 「죽도 영토 편입은 일본에게 어떤 의미를 갖는가」 · 1900년대 초기 죽도에서 강치 사냥이 과당 경쟁이 된다. · 1904년 오키 나카이 요사부로 [중정양삼방]가 죽도에서 강치 사냥을 허가제로 하기 위해 죽도를 일본 영토로 하는 것을 정부에 요망 · 1905년 정부가 죽도를 정식으로 시마네 현에 편입했고 죽도에 대한 영유 의사를 재확인했다</p> <p>⑤ 오가사와라 제도의 편입에 대해서 「만약, 오가사와라 제도가 미국령이 되어 있었다면, 어떻게 되었을까」 · 1876년 오가사와라 제도를 편입</p>	<p>· 17세기 중반에는 일본은 죽도에 대한 영유권을 확립했다. · 나카이 출원을 받은 정부는 시마네 현의 의견을 알아본 뒤 국무 회의 결정으로 죽도를 “오키 도사의 소관”으로 정했다. · 국제법상 정당한 근거에 따라 정식으로 영토로 편입하였다. · 근대국가로서 근대국제법의 규준에 준거하여 영유 의사를 표명했다.</p>	<p>· 『죽도문제 10가지 포인트』 · 『죽도문제 100문 100답』 p40-43, p46-47 · 교과서, 자료집</p>
<p>전개 ② 18분</p>	<p>4. 그룹별로 조사한 것을 발표한다.</p>	<p>· ①-⑤의 외교적 특징을 파악한다. · 1 그룹당 4분 정도로 발표한다. · 각 그룹의 발표를 듣고, 개인이 워크시트로 정리한다. 이때 일본외교의 특징을 나타내는 키워드를 의식한다.</p>	<p>· 워크시트</p>
<p>마무리 7분</p>	<p>5. 일본이 행한 외교의 특징에 대해 생각한다.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px 0;"> <p><b>일본은 국제법상 영토를 확정했지만, 현재도 영역에 관해서 문제가 되고 있는 현상이 있음을 확인한다.</b></p> </div> <p>· 근대국가로서 인근 국가들과 국경을 확정하여 정식 국교를 맺었다. 일본의 영토가 국제적으로 확정되었다. 북방 영토, 독도, 센카쿠 열도는 모두 국제법상 정당한 절차를 거치고, 일본 영토가 확정했다.</p>	<p>· 개인이 워크시트로 정리한다. · 몇 사람이 발표해, 전체 공유한다.</p>	<p>· 워크시트</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조선과의 외교에 대해서는 대외 확장 움직임의 일환이었다.</li> <li>· 아시아 외교에 대해서는 근대국가로서의 지위를 끌어올리려는 것이었다.</li> </ul>		
<b>MQ: 근대 일본은 이웃나라를 상대로 어떤 외교를 펼쳤을까?</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본의 영역에 관해서 문제가 되고 있는 현상으로서 북방 영토, 죽도, 센카쿠 제도에 관한 문제가 있다.</li> </ul>	<p>「지리종합」이나 「공공」에서 배우는 것을 확인한다.</p> <p>·영역에 관해서 문제가 되고 있는 현상에 대해서 계속 생각하는 것의 중요성을 의식시킨다.</p>	<p>워크시트</p>

개정 학습지도요령에서는 고등학교 영토교육과 관련된 ‘지리역사과’와 ‘공민과’의 교과목이 대폭 개정되어 「지리종합」, 「역사종합」(각 2단위)이 필수이수과목으로 신설되고, 그 심화과목으로 「일본사탐구」, 「세계사탐구」, 「지리탐구」(각 3단위)가 설치되었다.<sup>10)</sup> ‘공민과’의 경우 「현대사회」 과목은 폐지되고, 「공공」(2단위)이 필수 이수과목으로 신설되었다. 고등학교 사회과 「역사종합」의 경우 5차시가 배정되어, 영토교육은 「근대화과 우리」라는 단원에서 2시간 이수하도록 하고 있다. 여기서는 우선 근대화란 무엇인가 하는 점을 이해하고, 독도와 센카쿠에 대하여 “일본이 국제법상 정당한 근거를 토대로 정식으로 편입한 경위에 대해서도 언급하면서 이 영토에 대한 일본의 입장이 역사적으로나 국제법상으로도 정당함을 이해하도록 한다”는 학습지도요령해설에 근거하여 단원을 전개하고 있다. 여기서는 기본적으로 초등학교 및 중학교 교과과정에서 독도 편입의 경위, 샌프란시스코 평화조약, 이승만 대통령의 평화선, ‘죽도의 날’조례 제정, 독도(죽도) 문제의 현황 등에 대한 기본적 지식을 습득하고 있다는 것을 전제로 하여

10) 第四期竹島問題研究会編, 『第四期「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 島根県総務部総務課, 令和2年3月, p.189를 참조.

논의를 하고 있다는 것이다.

이와 같이 학습지도요령의 목적에 입각하면서도 학생이 ‘주체적·대화적’으로 학습을 심화하도록 하는 시점에서 기존의 학습을 개선하고 중학교 학습과 연계성에 유의하여 교재화를 시도하고 있다. 이 교과는 고등학생이 사회에 나아가기 전 마지막으로 영토에 관한 역사적 학습을 한다는 점에서 학생이 주권자로서 현재와 미래에 마주하게 될 과제에 대한 자질과 능력을 함양하는 것으로 하고 있다. 구체적으로는 ‘근대 일본이 어떠한 국가를 형성하려 했는가?’ 하는 점과, ‘외교적으로 근대국가 일본이 당시 필요했던 것은 무엇일까?’, 그리고 ‘근대국가 일본이 이웃국가에 대해 펼친 외교는 어떠한 것인가?’하는 입장에서 근대 일본제국이 행사한 영토확장과 영토편입이 정당했다는 것을 가르치도록 하고 있는 것이다. 그리고 이러한 근대일본의 외교적 특징이 ‘국제법상 정식으로 영토를 확정했고 정당한 행위였다’는 것과, 그럼에도 불구하고 일본의 국토 영역으로서 북방영토, 독도(죽도), 센카쿠 열도가 문제가 되고 있으며, 이러한 현상에 대해 그 중요성을 역사적 맥락에서 의식하도록 하고 있는 것이다. 아울러 이러한 학습은 「지리종합」이나 「공공」의 교과에서 배우는 것과 내용이 연계 되어 있음을 주지시키고 있다. 이 「역사종합」 교과의 내용구성은 일련의 영토 확장과 편입이 일본 근대화의 과정에서 당위적으로 이루어졌다는 것과 근린 국가와의 관계 정립을 위한 정당한 행위였음을 가르치도록 하고 있는 것이다. 제국주의 침략전쟁 등 과거사의 부정, 역사적 정당성을 사회과 교과서의 역사 교육에서 당당하게 가르치도록 하는 것이다. 영토교육과 관련해서는 일본 제국주의의 침략과 영토 취득은 국제법적으로 정당하게 행사된 것으로 미화하고 있는 것이다. 이러한 것은 「교육기본법」(2006)의 개정으로 ‘애국심’, ‘애향심’을 강조하면서 근대시기의 제국주의적 사고방식을 그대로 역사교과에 담아내고 있는 느낌이 강하다. 그러한 의미에서 새로운 학습지도요령에 입각한 일본의 영토교육은 과거 일본이 근린제국에서 자행한 제국주의적 침략행위를 정당화하고, 그 바탕 위에서 국제법적 정당성을 내세우고 있는 것이라 할 수 있다.

#### 4. 맺음말

2005년 6월 시마네현 총무부 총무과에 설치한 ‘죽도문제연구회’가 벌써 15년이란 시간을 거쳐 왔다. 그동안 일본 외무성과, 문부과학성은 물론 내각관방 영토·주권대책실 등 독도 영유권과 관련된 정부 기관에 영향력을 전파해온 것 또한 사실이다. 일부 연구자와 교육자(교사), 향토사학자 등으로 구성되어 제시한 죽도문제연구회의 연구결과물이 일본의 왜곡된 영유권 주장의 이론적 근간이 되기도 하였다. 하지만 한일 양국의 학자가 양국 사료를 함께 검토하여 독도를 논의하게 하는 데 영향을 미쳤다는 긍정적 측면 또한 인정할 수 있다. 일본의 독도 영유권 주장은 연구(죽도문제연구회)-교육(문부과학성)-홍보(외무성)라는 삼각편대에 최근 발족한 내각관방 영토·주권대책실까지 가세하여 연구, 교육, 홍보를 교묘하게 정치화하는 작업을 하고 있는 것이다. 이 글에서는 ‘죽도문제연구회’의 『제4기 최종보고서』에 제시된 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 활동을 개관하고 각급학교의 ‘학습지도안’을 검토하는 것을 목적으로 하였다. 앞에서 본 바와 같이 2005년 「죽도학습」 부회의 활동이 2009년부터 「죽도에 관한 학습」으로 이어져 「제4기 죽도문제연구회」에서는 「죽도문제에 관한 학습」으로 확장되어 학습지도요령 및 해설서의 동향을 반영하여 체계화하고 있다. 본고에서 검토된 것들은 다음과 같다.

첫째, ‘죽도문제연구회’의 활동에서 역사적 연구가 차츰 근현대 이후의 연구로 변화되고 있으며, 독도교육=「죽도문제에 관한 학습」에 대한 관심과 노력이 점차로 확대되고 있다는 것이다. 둘째, 『제2기 최종보고서』의 독도교육=「죽도문제에 관한 학습」은 전국적으로 영향을 미치게 됨에 따라 「죽도문제에 관한 학습」으로 확장하였고, 검토부회가 조직되어 각급 학교급별 ‘학습지도안’을 작성하고 있다는 것이다. 셋째, 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 ‘학습지도안’은 문부성의 개정 『학습지도요령』 및 『해설서』를

토대로 ①‘기능·지식’, ②‘사고력·판단력·표현력’, ③‘주체적으로 학습에 임하는 태도’의 3가지 단계별 지도를 염두에 두고 그 내용에 체계성을 추구하고 있다는 것이다. 이러한 「죽도문제에 관한 학습」 추진 검토부회의 ‘학습지도안’은 독도와 관련된 경상북도교육청, 대구광역시교육청이 주도적으로 추진해야 할 독도교육에 대해 많은 시사점을 던져주는 것이라 할 것이다.

【참고문헌】

- 김병현·이상균, 「일본 시마네현 고등학교 사회과의 독도 관련 영토교육 동향: ‘다케시마 문제연구회’의 「최종 보고서」를 사례로」 『한국지역지리학회지』 제24권 제3호, 한국지역지리학회, 2018.8, pp.1-17.
- \_\_\_\_\_, 「일본 중등 지리교육의 독도 관련 영토교육 내용 분석 -학습지도요령 및 해설과 지리교과서를 중심으로-」 『영토해양연구』 17호, 동북아역사재단, 2019.6, pp.62-88.
- 김화경·노상래, 일본 교과서의 독도 기술실태에 관한 연구-중학교 사회 과목 교과서의 독도 기술을 중심으로 한 고찰-, 한국사상과 문화 제50호, 2009, pp.284-321.
- 권오현, 「일본 정부의 독도 관련 교과서 검정 개입의 실태와 배경」, 『문화역사지리』 제18권, 2006, pp.57-71.
- 박지영, 「일본 중학교 독도교육의 실태」 『독도연구』 제25호, 영남대학교 독도연구소, 2019.6, pp.309-345.
- 박병섭, 「일본 사회과 교과서와 독도문제」, 『독도연구』 제11호, 2011, pp.7-24.
- 손용택, 「일본 교과서에 나타난 ‘독도(다케시마)’ 표기의 실태와 대응」, 『한국지리환경교육학회지』 제13권 제3호, 2005, pp.363-373.
- 심정보, 「일본의 사회과에서 독도에 관한 영토교육의 현황」, 『한국지리환경교육학회지』 제 16권제3호, 2008, pp.179-200.
- \_\_\_\_\_, 「일본 시마네현의 초중등학교 사회과에서의 독도에 대한 지역학습의 경향」, 『한국지역지리학회지』 제17권 제5호, 2011, pp.600-616.
- 송휘영, 「일본 독도교육의 현황과 방향성 검토」 『일본문화학보』 제64집, 한국일본문화학회, 2015.2, pp.309-345.
- \_\_\_\_\_, 「개정 '학습지도요령'과 '교육과정'의 독도기술 비교검토」 『독도연구』 제28호, 영남대학교 독도연구소, 2020.6, pp.103-135.
- 홍성근·서종진, 「일본 초중고 개정 학습지도 요령 및 해설과 독도 관련 기술의 문제태」 『영토해양연구』 16호, 동북아역사재단, 2018.12, pp.30-57.
- 『中学校社会(歴史的分野)』, 日本文教出版(2020.3.検定済)
- 『中学校社会(歴史前後半)』, 東京書籍(2020.3.検定済)
- 『中学校社会科社会(歴史的分野)』, 教育出版(2020.3.検定済)
- 竹島問題研究会編, 『竹島問題に関する調査研究 最終報告書』, 島根県総務部総務課, 平成19年3月(2007.3.)

第二期竹島問題研究会編, 『第二期「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 島根県総務部総務課, 平成19年3月(2015.3.)

第四期竹島問題研究会編, 『第四期「竹島問題に関する調査研究」最終報告書』, 島根県総務部総務課, 令和2年3月(2020.3.)

<Abstract>

**Activities of the “Learning on the Takeshima Issue”  
Promotion Committee and Shimane Prefecture’s Dokdo  
Education**

**Song Hwi-Young**

The purpose of this paper is to outline the activities of the “Learning on the Takeshima Problem” promotion review subcommittee presented in the ‘4th Final Report’ of the ‘Takeshima-mondai-kenkyukai’ in Shimane Prefecture, Japan, and to review the “study guidance” of each level of school. In the ‘Takeshima-mondai-kenkyukai’ = Takeshima Issue Research Group, the activities of the ‘Takeshima (Dokdo) Study’ subcommittee in 2005 have already led to 「Learning about Takeshima」 from 2009, and the '4th Takeshima Problem Research Group' has been conducted with 「Learning about the Takeshima Issue」. It has been expanded and systematized by reflecting the trends of study guide tips and commentary. The result reviewed in this paper are as follows.

First, historical research in the activities of the “Takeshima-mondai-kenkyukai” is gradually changing to post-modern research, and interest and efforts in Dokdo education = “learning on the Takeshima problem” are gradually expanding. Second, the Dokdo education = 「Learning about the Takeshima issue」 in the 『Second

d Final Report」 was expanded to 「Learning about the Takeshima issue」 as it had a nationwide impact, and a review committee was organized to provide a 'study guide plan' for each school level was written. Third, the 'Learning Guidance Plan' of the 「Learning on the Takeshima Problem」 promotion by the Review Subcommittee is based on the revised 『Learning Guidance Guide』 and 『Commentary』 of the Ministry of Education, ① 'Function and Knowledge', ② 'Thinking, Judgment, and Expressive Power', ③ The content was systematically pursued with the three-step guidance of 'attitude toward subjective learning'.

The 'Learning Guidance Plan' of the "Learning on the Takeshima Issue" promotion by the Review Committee provides many implications and directions for Dokdo education, which should be led by the Daegu Metropolitan Office of Education and Gyeongsangbuk-do Office of Education, as well as the Korea Ministry of Education's setting of the direction of Dokdo education will say that It is necessary not only to systematically organize the contents of Dokdo education by school level, but also to be supplemented with subject contents that allow students to think and explore on their own, not in an introductory style.

key words : Dokdo Education, Shimane Prefecture, Learning on the Takeshima Problem, Government Guidelines for Education, Takeshima-mondai-kenkyukai

이 논문은 2021년 5월 31일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 14일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임



# ‘松島開拓願’ 관련 “제4기 최종보고서”의 주장 비판\*

박 지 영\*\*

## 〈목 차〉

1. 머리말
2. 1870년대 「松島開拓願」의 개요
3. 울릉도 명칭의 혼란과 아마기함의 조사
4. 제4기 『竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서』의 「松島開拓願」 관련 조사 보고
5. 맺음말

## 〈국문초록〉

2005년에 발족된 시마네현의 ‘竹島문제연구회’가 이번에 제4기 『竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서』를 발표했다. 이 논문은 그 보고서에 담겨 있는 「松島開拓願」 관련 내용을 대상으로 한 고찰과 함께 비판을 담은 것이다. 보고서에 담긴 이시바시와 마쓰자와의 「松島開拓願」 관련 인물들에 대한 조사는 메이지 시대 초기에서 대한제국의 울릉도 개척이 시작되기까지의 기간 사이에 일본인들이 울릉도·독도에 대해 어떠한 인식을 지니고 있었는지를 고찰하여 일본 측 주장을 강화하려는 의도를 지닌 것으로 볼 수 있다.

하지만, 당시 일본 정부에 제출된 일련의 「松島開拓願」 처리 과정을 살펴보면 울릉도가

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B8A02103036)

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2019S1A5B8A02103036)

\*\* 영남대학교 독도연구소 연구교수 / jypark84@ynu.ac.kr

조선의 영토라는 것을 일본 위무성은 분명하게 인지하고 있었으며, 그러한 조선의 영토 울릉도를 무인도라고 주장하면서 의도적으로 침탈하려는 생각을 지니고 있었다는 것이 분명한 사실이다. 그런데 “제4기 보고서”에서는 당시 「松島開拓願」 관련 인물들이 ‘松島’나 ‘竹島’가 ‘울릉도’임을 인지하고 있지 못하고 있었다고 주장하면서 그것을 합리화하려는 의도가 명확하게 드러나 있다.

이처럼 보고서에서는 울릉도에 대한 부정확한 지리적 인식을 토대로 독도 영유권에 관한 논의를 전개하고 있을 뿐만 아니라 태정관지령에 대한 잘못된 해석도 기술하고 있는데, 이것은 메이지 정부의 국가 통치행위를 스스로 부정하는 것이다. 따라서 이러한 일본 측의 연구는 독도 영유권에 대한 억지주장만을 되풀이하고 있을 뿐이라는 것을 알 수 있다.

**주제어:** 독도, 영유권, 죽도문제연구회, 시마네현, 송도개척원

## 1. 머리말

2005년 3월, 일본 시마네현 의회에서 ‘竹島의 날을 정하는 조례가 가결되었으며, 이를 계기로 하여 같은 해 6월에 시모조 마사오(下條正男) 타쿠쇼쿠(拓殖) 대학 교수를 좌장으로 하는 ‘竹島문제연구회’도 발족되었다. 이 연구회는 한일 간에 논쟁이 이어지고 있는 독도문제에 관한 논점을 정리하는 것을 중심으로 하여 독도문제 관련 자료에 대한 조사와 분석 작업을 수행하는 것이 목적이었으며, 이러한 결과로 2007년 3월에 『竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서』를 발표하고 1차 활동을 종료했다. 하지만 그 이후로도 연구회의 활동은 지속되었으며, 2020년 3월에는 제4기 연구회의 활동을 종료하고 『최종보고서』를 발표하였다.<sup>1)</sup>

연구회는 활동시기 별로 연구성과를 정리하여 보고서로 발표하고 있으며, 시마네현은 이를 현이 운영하고 있는 홈페이지에 ‘Web 竹島문제 연구소’를

1) ‘竹島문제연구회’의 각 활동 시기는 제1기(2005년 6월-2007년 3월), 제2기(2009년 10월-2012년 3월), 제3기(2012년 10월-2015년 6월), 제4기(2017년 6월-2020년 3월)이다.

설치하여 인터넷에 공개하고 있다. 이번 제4기 『竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서』 또한 ‘Web 竹島문제연 구소’를 통해 공개하고 있으며, 최종보고서에 실린 내용은 ‘연구회 개최 상황’과 ‘연구 레포트’, ‘竹島문제에 관한 학습’ 추진 검토 부회의 보고’로 이루어져 있다. 이 중에 ‘연구 레포트’는 모두 7개의 주제로 이루어져 있으며, 본 논문에서는 그중에 1870년대에 일본에서 이루어졌던 일련의 「松島開拓願」과 관련이 있는 이시바시 도모노리(石橋智紀)의 「세와키 히사토(테즈카 리쓰조)와 그를 둘러싼 사람들<瀬脇壽人(手塚律蔵)と彼をめぐる人たち>」<sup>2)</sup>과 마쓰자와 간지(松澤幹治)의 「松島開拓願을 제출한 시모무라 린하치로와 “서해신문”의 ‘松島일기’<松島開拓願を出した下村輪八郎と『西海新聞』『松島日記』>」<sup>3)</sup>를 중심으로 내용을 분석한 후, 문제점에 대한 고찰을 시도하였다. 먼저 『최종보고서』에 대한 고찰에 앞서 「松島開拓願」에 관한 지금까지의 연구를 개괄하여 그 내용을 정리해보고자 한다.

## 2. 1870년대 「松島開拓願」의 개요

「松島開拓願」은 1870년대 후반에 일본 외무성에 일본의 민간인들이 제출한 청원으로 당시 일본에서 사용되고 있던 지도에 松島라는 이름으로 실려 있던 울릉도를 개척하고 싶다는 일련의 청원 행위를 가리키는 것이다.<sup>4)</sup> 이 청원 행위는 당시 외무성 서기관이었던 기자자와 마사나리(北澤正誠)<sup>5)</sup>가

2) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 13-19쪽.

3) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 133-186쪽.

4) 개중에는 울릉도를 松島가 아닌 竹島라는 이름으로 개척원을 제출한 사람도 있으나, 명칭 혼동을 막기 위해 본고에서는 「松島開拓願」으로 통일하여 사용하기로 한다.

상세하게 『죽도고증(竹島考證)<sup>6)</sup>』에 기록하고 있으며, 그 내용을 참고로 하여 작성된 것이 다음의 <표 1><sup>7)</sup>이다.

<표 22> 1870년대 후반 松島開拓願 제출 내역(『竹島考證』)

연번	일자	청원서 제목	청원자	문서 수신처	문서 번호
1	1876년 7월	松島開拓之議	武藤平學	外務省	8호
2	1876년 7월 13일	兒玉貞陽建白	兒玉貞陽	外務省	9호
3	1876년 7월 13일	松島着手之階梯見込	兒玉貞陽	外務省	10호
4	1876년 12월 19일	松島開島願書并建言	齋藤七郎兵衛	瀬脇壽人	13호
5	1877년 1월 27일	竹島渡海之願	戸田敬義	東京府知事 楠本正隆	4호

- 5) 기타자와 마사나리(1840-1901)는 마쓰시로 번(松代藩: 현재의 나가노(長野)현 나가노 시 지역) 출신으로 에도시대 후기에 활약한 사상가로 유명한 사쿠마 쇼잔(佐久間象山)의 제자였던 것으로 전해진다.
- 6) 『죽도고증』은 기타자와 마사나리(北澤正誠)가 1881년 8월에 외무성에 제출한 竹島(울릉도) 관련 보고서이다. 그 내용은 竹島가 어느 나라에 속하는지를 여러 문헌과, 기록, 증언 등을 참고로 탐색한 내용으로 채워져 있다. 상권은, 조선과 중국 그리고 일본의 울릉도 관련 고문헌을 참고하여 역사적으로 竹島가 어느 나라 땅이었는지를 탐구하는 내용으로 구성되어 있다. 결론은, 임진왜란 전까지는 竹島가 조선 땅이었으나 그 이후에는 일본 땅이 되었다는 것이다. 중권에서는, 울릉도 쟁계(일본명 竹島一件)과정에서 쓰시마 번주와 동래왜관이 주고받은 서신을 소개한다. 그리고 에도 막부가 편한 것만 추구하고 강성해지고자 하지 않아 竹島를 포기하였다고 평가하고 있다. 하권에서는, 1830년대에 있었던 일본 하마다(濱田) 번 주민의 울릉도 도해사건 경과와 1870년대의 '松島 개척 논란'에 대해 기록하고 있다. 참고로 기타자와는 「죽도판도소속고(竹島版圖所屬考)」도 집필하였다.
- 7) <표 1>은 정영미, 2012, 「『죽도고증』의 「마쓰시마 개척원」과 아마기함의 울릉도 조사」(『한일관계사연구』 43), 한일관계사학회, 476-477쪽에 수록된 표를 필자가 수정한 것임.

6	1877년 3월 13일	「竹島渡海之願」 (재청원)	戶田敬義	東京府知事 楠本正隆	5호
7	1877년 4월	「竹島渡海之願」 (재청원)	戶田敬義	東京府知事 楠本正隆	6호
8	1877년 5월 6일	松島開島之建白	武藤平學	外務省	16호
9	1878년 8월 15일	松島開拓願	下村輪八郎 齋藤七郎兵衛	瀬脇壽人	20호

\* 문서번호는 『죽도고증』의 문서번호임

<표 1>에 따르면 일본 외무성에 최초로 「松島開拓願」을 제출한 것은 무토 헤이가쿠(武藤平學)로 그가 제출한 청원서는 울릉도를 松島라 부르고 있었다. 그리고 무토 외에 고다마 사다아키(兒玉貞陽)와 사이토 시치로베(齋藤七郎兵衛), 도다 다카요시(戶田敬義), 시모무라 린하치로(下村輪八郎) 등의 이름으로 개척원이 제출되었던 것으로 보인다. 이 중에 도다 다카요시만이 울릉도를 竹島라는 명칭으로 부르고 있을 뿐 그 외는 모두 松島라는 명칭으로 부르고 있다.

도다는 시마네현(島根縣) 사족(士族) 출신으로 청원서를 제출할 당시인 1877년에는 도쿄부(東京府)의 스이도바시(水道橋) 미사키초(三崎町)에서 거주하고 있었던 것으로 보인다. 도다는 1877년 1월 27일과 3월 13일, 4월, 총 3차례에 걸쳐서 청원서를 제출하고 있는데, 제출한 곳은 도쿄부 지사(東京府知事) 구스모토 마사타카(楠本正隆)였으며, 도다의 청원에 대해서 구스모토는 1877년 6월 8일에 불허가처분을 내렸다.

도다가 울릉도를 17세기 이후로 사용되고 있었던 竹島라는 명칭으로 불렀던 이유는 그의 출신지가 시마네현이라는 점이 크게 작용했을 것으로 보인다. 실제로 그는 제출한 청원서 안에서 울릉도를 인식하게 된 경위를 다음과 같이 기술하고 있다.

제가 어렸을 때 오키국에서 약 70리 정도 떨어진 서북쪽의 바다에 황막한 불모의 孤島가 하나 있어 이를 竹島라고 부른다는 말을 들었습니다. 제가 조금 나이가 들어서 옛날부터 저희 집에 모아두었던 책 중 『竹島渡海記』라는 제목이 붙은 작은 책 한 권을 발견했습니다. 그런데 그 당시에는 아직 생각이 깊지 않았을 때였기 때문에, 그것이 전혀 쓸모없는 것이며, 광주리 안에 있던 먼지 쌓인 종이에 불과하다고 여겼었는데, 메이지유신 이래 홋카이도의 여러 황무지를 개척하여 계속해서 좋은 성과가 있자, 竹島라는 것도 우리나라에 속한 작은 섬일 수 있을지도 모른다는 것에 조금 생각이 깊이 미쳐 깊은 애정을 가지게 되었으므로, 3, 4년간 그 섬에 관한 문헌 또는 설화를 얻고자 심혈을 기울여 찾아 헤맸으나, 그 섬은 德川씨가 집권할 당시에 특히 엄하게 도해를 금했던 섬이었기 때문에 그에 관한 문헌을 가지고 있는 자가 하나도 없었고, 또 그 전에 저와 저의 가족이 도쿄로 이사했을 때 실수로 그 『竹島渡海記』라는 것을 잃어버려 아직도 종적이 묘연합니다. 또 달리 그 책을 얻고자 했으나 전혀 구할 수가 없었습니다. 나중에 안타깝게 여겼으나 소용없는 일이었기에 실로 탄식을 금치 못하였습니다. 그래서 친한 벗 한 두 명과 계획을 세워 근자에 두 장의 지도를 입수하였고, 또 오키에 사는 노인에게 옛날부터 전해 내려오는 말이 있는지 물어보았습니다.<sup>8)</sup>

도다는 어릴 적에 이미 竹島라는 명칭을 인지하고 있었으며, 그 섬이 오키 섬의 서북쪽에 위치하고 있다는 것도 알고 있었다. 하지만, 당시는 메이지 유신 전이라서 에도막부의 ‘도해금지령’이 적용되고 있었으므로 도해할 엄두를 못 내고 있다가 정부가 바뀐 후에 홋카이도 개척소식을 듣고 竹島도 개척 가능성이 있다는 생각이 들어 도해 청원을 제출한 것으로 보인다. 그리고 도다가 청원서에 기술한 도해방법 또한 호키지방의 요나고(米子)나 사카이(境) 항을 출발하여 오키 섬을 거쳐서 竹島로 향하는 17세기의 항로를 답습하고 있는 점으로 보아 그가 竹島로 도해하려고 마음을 먹은 계기는 산음지방에서 예부터 전해오던 이야기를 근거로 삼은 것이 분명해

8) 北澤正誠, 2006, 『독도자료집2 竹島考證』, 바른역사정립기획단, 294-299쪽.

보인다.

하지만 도다를 제외한 무토 등의 인물들은 울릉도를 松島라는 명칭으로 부르고 있었으며, 그곳으로 건너가서 개척사업을 벌이겠다는 생각을 지니게 된 계기가 달랐다. 그것은 17세기의 ‘竹島도해사업’과 그로 인해 발생한 소위 ‘竹島一件’, 그리고 ‘竹島도해금지령’에 대한 이해가 결여된 상태에서 메이지 유신 이후 새롭게 서양에서 유래한 지도를 통해 지리적인 인식을 지니게 된 사람들이 울릉도를 松島라는 이름으로 인식하고 도해 및 개척사업을 고안하였기 때문이다. 일본에서 울릉도 명칭의 변화에 대해서는 기존에 많은 연구<sup>9)</sup>가 있으므로 상세한 설명은 선행연구를 제시하는 것으로 대신하

9) 울릉도 명칭 혼란과 관련해서는 한국과 일본에서 상당한 연구가 진행되었으며, 이미 상세한 내용이 판명되어 있다. 지금까지의 연구를 거론하면 川上 健三, 1966, 『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院; 下條正男, 2004, 『竹島は日・韓どちらのものか』, 文藝春秋; 堀和生, 1987, 「1905年日本の竹島領土編入」, 『朝鮮史研究会論文集』 24; 内藤正中, 2000, 『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝関係史』, 多賀出版(나이토 세이추, 권오엽·권정 역, 2005, 『독도와 죽도』, 제이엔씨); 内藤正中·朴炳涉, 2007, 『竹島=独島 論争—歴史資料から考える』, 新幹社(박병섭·나이토 세이추 지음, 호사가 유지 옮김, 2008, 『독도=다케시마 논쟁-역사자료를 통한 고찰』, 보고서); 강만길, 1985, 「외국의 문헌상에 나타난 독도」, 『독도연구』, 문광사; 신용하, 1996, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사; 송병기, 1999, 『울릉도와 독도』, 단국대학교출판부; 송병기, 2010, 『울릉도와 독도-그 역사적 검증, 역사공간』; 윤소영, 2005, 「일본 메이지 시대 문헌에 나타난 울릉도와 독도 인식」(『독도연구』 1), 영남대 독도연구소; 김영수, 2009, 「근대 독도·울릉도 명칭을 둘러싼 한국과 일본의 시각」(『역사와 현실』 73); 김영수, 2009, 「근대 독도와 울릉도 명칭 문제를 둘러싼 논쟁과 그 의미」, 『독도와 한일관계-법 역사적 접근』, 동북아역사재단; 유미림·최은석, 2010, 「지리지 안의 울릉도·독도 인식의 추이」, 『근대 일본의 지리지에 나타난 울릉도·독도 인식』, 한국해양수산개발원; 송휘영, 2012, 「근대 일본의 수로지에 나타난 울릉도·독도 인식」(『대구사학』 106), 대구사학회; 정영미, 2012a, 「일본의 섬의 명칭 혼란에 대한 연구와 Liancourt Rocks를 중심으로」, 『근대 이행기의 한일 경계와 인식에 대한 연구』, 동북아역사재단; 정영미, 2012b, 『죽도고증』의 「마쓰시마 개척원과 아마기함의 울릉도 조사-메이지 시대 새로운 마쓰시마-독도 창출 일(-) 과정」(『한일관계사연구』 43), 한일관계사학회; 정영미, 2015, 『일본은 어떻게 독도를 인식해 왔는가』, 한국학술정보; 한철호, 2013, 「일본 해군 수로부의 오키 측량과 독도 인식」(『한국근현대사연구』 65), 한국근현대사학회; 한철호, 2014a, 「일본 수로부의 「조선동해안도(1875) 간행 개정 및 활용과 독도 인식」, 『울릉제도(鬱陵諸島)에 대한 새로운 인식과 전망』,

고 다음 장에서 일본 정부의 주장에 따라 간략하게 정리하고자 한다.

### 3. 울릉도 명칭의 혼란과 아마기함의 조사

일본 정부의 주장에 따르면, 일본에서는 예부터 울릉도를 ‘竹島’ 또는 ‘磯竹島’라는 이름으로 인식하고 있었지만, 유럽에서 들어온 지도로 인해 울릉도를 ‘松島’라는 이름으로도 부르게 되는 명칭 혼란을 겪었다. 그러한 명칭 혼란 끝에 결국은 메이지 시대 초기에 ‘竹島’, ‘磯竹島’, ‘松島’라고 불리던 섬은 모두 울릉도라는 것이 밝혀지고, 현재의 독도는 1905년에 ‘竹島’라는 명칭으로 확정되었다는 것이다.<sup>10)</sup>

동국대 대외교류연구원 학술심포지엄 발표문; 한철호, 2014b, 「일본 수로부 간행의 수로지와 해도에 나타난 독도」(『독도연구』 17), 영남대 독도연구소; 한철호, 2015a, 「일본 수로부의 「조선전안」 간행·개정 및 활용과 독도 인식」(『한국사연구』 169), 한국사연구회; 한철호, 2015b, 「일본 수로국 아마기함(天城艦)의 울릉도 최초 측량과 독도인식」(『동북아역사논총』 50), 동북아역사재단 등이 있다.

#### 10) 다케시마에 대한 인지 [일본의 다케시마 인지].

1. 현재의 다케시마는 일본에서 일찍이 ‘마쓰시마(松島)’로 불렸으며, 반대로 울릉도가 ‘다케시마’ 또는 ‘이소 다케시마’로 불렸습니다. 다케시마 또는 울릉도의 명칭에 대해서는 유럽의 탐험가 등에 의한 울릉도 측위(測位)의 잘못에 따라 일시적인 혼란이 있었지만, 일본국이 ‘다케시마’와 ‘마쓰시마’의 존재를 옛날부터 인지하고 있었던 것은 각종 지도나 문헌에서도 확인할 수 있습니다. 예를 들면 경위선을 투영한 간행 일본지도로서 가장 대표적인 ‘나가쿠보 세키스이(長久保赤水)’의 ‘개정일본여지로정전도(改正日本輿地路程全圖)’(1779년 초판)외에도 울릉도와 다케시마를 한반도와 오키 제도 사이에 정확하게 기재하고 있는 지도가 다수 존재합니다.
2. 1787년 프랑스의 항해가 라 페루즈가 울릉도에 도착하여 ‘다즐레(Daglet) 섬’으로 명명하였습니다. 그 후 1789년에는 영국의 탐험가 켈넷도 울릉도를 ‘발견’했으나 그는 이 섬을 ‘아르고노트(Argonaut) 섬’이라고 하였습니다. 그러나 라 페루즈와 켈넷이 측정한 울릉도의 경도와 위도에는 차이가 있으며 그로 인해 후에 유럽에서 작성된 지도에는 울릉도가 마치 2개의 다른 섬인 것처럼 기재되게 되었습니다.
3. 나가사키 데지마의 의사 시볼트는 유럽에서 “일본지도”(1840년)를 간행했습니다. 시볼트는 오키 섬과 한반도 사이에는 서쪽에서부터 ‘다케시마(울릉도의 에도시

이와 같은 울릉도에 대한 일본 측의 명칭 혼란기에 발생한 것이 바로 1870년대에 발생한 일련의 「松島開拓願」 제출사건이었으며, 이 사건에 대해 기타자와는 『죽도고증』에서 다음과 같이 정리하고 있다.

황정 유신 후인 1877(메이지 10)년 1월 시마네현 사족(士族)인 도다 다카요시(戸田敬義)가 竹島 도해 청원서를 동경부에 제출하였다. 6월에 이르러 허가할 수 없다는 지령이 있었으며, 이후 다시 竹島에 대한 말을 하는 자가 없었다. 그 후 무쓰(陸奥)지방 사람인 무토 헤이가쿠(武藤平學)와 사이토 시치로베(齋藤七郎兵衛) 등이 블라디보스토크 항에 왕래하면서 竹島 외에 따로 松島라는 섬이 있다고 주장하며 세와키 히사토(瀬脇壽人)를 통하여 도해 허가 청원을 해왔다. 이에 竹島와 松島가 일도이명(一島二名)인지, 아니면 두 개의 서로 다른 섬인지에 대해 많은 말이 있었으나 결론이 나지 않았다. 마침내 松島를 순시해 보자는 의견이 일어났으니 그것이 갑·을·병·정의 설이다. 그러나 그 일이 중지되었는데 1880년 아마기(天城)함이 돌아올 때 松島를 지나치게 되었

---

대 호칭)와 ‘마쓰시마(현재 다케시마의 에도시대 호칭)라는 2개의 섬이 존재하고 있다는 사실을 일본의 여러 문헌이나 지도를 통해 알고 있었습니다. 한편, 유럽의 지도에는 서쪽에서부터 ‘아르고노트 섬’과 ‘다줄레 섬’이라는 2개의 명칭이 함께 사용되고 있다는 것도 알고 있었습니다. 이를 근거로 시볼트는 자신이 작성한 지도에 ‘아르고노트 섬’을 ‘다카시마’로, ‘다줄레 섬’을 ‘마쓰시마’로 기재하게 되었습니다. 이로 인해 당시까지 일관되게 ‘다케시마’ 또는 ‘이소 다케시마’로 불려 오던 울릉도가 ‘마쓰시마’로도 불리게 되는 혼란을 가져오게 되었습니다.

4. 이와 같이 일본 국내에서는 예로부터 내려온 ‘다케시마’와 ‘마쓰시마’에 관한 지식과 그 후 구미에서 지어진 섬의 이름이 혼재하고 있었는데, 그러한 중에 ‘마쓰시마’를 멀리서 보았다는 일본인이 마쓰시마를 개척할 수 있도록 정부에 청원하였습니다. 정부는 그 섬의 명칭을 명확히 하기 위하여 1880(메이지13)년 현지 조사를 실시하였으며, 이 청원 과정에서 ‘마쓰시마’라 불리던 섬이 울릉도임을 확인하였습니다.
5. 이상의 경위를 토대로 울릉도는 ‘마쓰시마’로 불리게 되었으며 따라서 현재의 다케시마의 명칭을 어떻게 할 것인가가 문제가 되었습니다. 이 때문에 정부는 시마네현의 의견을 청취한 후, 1905(메이지38)년 그때까지의 명칭을 모두 대체하는 형태로 현재의 다케시마를 정식으로 ‘다케시마’라고 명명하였습니다.  
(일본 외무성 홈페이지

[https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/g\\_ninchi.html](https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/g_ninchi.html) 2020.10.10. 방문)

으므로 상륙하여 측량한 후 처음으로 松島는 울릉도이며 그 밖의 竹島라는 것은 하나의 암석에 지나지 않는다는 것을 알게 되어 그 일에 대한 것이 처음으로 분명해졌다. 오늘날 松島는 즉 1699(겐로쿠 12)년에 竹島라고 불렀던 섬으로 옛날부터 우리나라 영역 밖에 있었던 땅이었음을 알 수 있다.<sup>11)</sup>

위의 인용문을 보면 1881년에 기타자와가 『죽도고증』을 외무성에 제출했을 당시에는 현재의 울릉도와 독도에 대한 일본 외무성의 인식이 명확해진 것으로 볼 수 있다. 즉 과거에 竹島로 불리던 울릉도는 松島와 竹島라는 명칭으로 불리고 있으며, 과거에 松島로 불리던 섬은 하나의 암석에 불과하다고 결론을 내린 것이다. 이러한 결론이 나오기까지는 외무성 내부에서도 여러 가지 설왕설래가 있었으며, 그러한 논쟁에 종지부를 찍은 것은 해군의 측량선 아마기함의 조사였다. 기타자와는 아마기함의 조사가 1880년에 이루어졌다고 기술하고 있으나, 최근 한철호의 연구결과에 따르면 아마기함은 1878년과 1880년 두 차례에 걸쳐서 松島와 竹島에 대한 조사를 실시했으며, 松島와 竹島의 실체에 대해서는 기타자와의 기술과는 달리 1878년의 조사에서 이미 확인이 되었던 것으로 밝혀졌다.<sup>12)</sup>

강화도조약 체결을 전후해서 장래적으로 조일 양국 간의 교통과 통상이 점차적으로 증가할 것이 예상되었으나, 해로 측량이 미비한 상태로 남아있는 점으로 인한 항해의 위험성이 제기되었다. 이러한 상황을 해소하기 위해서 일본해군의 가와무라 스미요시(川村純義) 해군대보(海軍大輔)는 1876년 3월 14일, 산조 사네토미(三條實美) 태정대신(太政大臣)에게 조선 연안에 대한 측량을 건의하고 3월 25일에는 「조선국 해안 측량 순서」를 고안, 5월 25일에는 「조선국 연해 도서 측량 심득서(朝鮮國沿海島嶼測量心得書)」를 제정하였다. 이러한 정부의 움직임에 발맞추어 일본해군 수로국은 1877년

11) 北澤正誠, 2006, 『독도자료집2 竹島考證』, 바른역사정립기획단, 508-515쪽.

12) 한철호, 2015b, 「일본 수로국 아마기함(天城艦)의 울릉도 최초 측량과 독도인식」(『동북아역사논총』 50), 동북아역사재단

1월 10일에 조선 연안을 측량하지는 건의안을 해군대보 가와무라에게 상신하고, 2월 6일에는 구체적인 측량 일자까지 제출했다. 하지만 측량은 일본 국내에서 발생한 세이나 전쟁(西南戰爭)으로 인해 보류되었다가, 1878년 2월 경부터 다시 추진되었으며, 3월 4일에 산조 태정대신이 측량선 파견지시를 내리자, 이후 외무성과 협의를 거친 후에 4월 28일에 아마기함이 측량 조사를 위해 시나가와(品川) 항을 출항했다. 1878년 아마기함의 주요임무는 원산만 인근을 포함한 조선 동해 연안을 측정하고, 이후 『중국해 항해지침』<sup>13)</sup>에 실려 있는 松島 관련 내용이 섬의 실제 모습과 동일한 지 여부를 판별하는 것이었다.<sup>14)</sup>

1878년 6월부터 일본정부의 지시를 수행하여 松島에 관한 조사를 실시한 아마기함은 먼저 6월 28일에 『중국해 항해지침』에 실려있는 竹島의 실체를 확인하고, 그것이 존재하지 않은 섬이라는 것을 판정한 후에 6월 29일에는 松島로 가서 섬 주변을 주회하면서 둘러보고, 섬의 실제 모습을 파악한 후에 돌아왔다. 松島를 조사할 당시에 아마기함의 위치를 실측한 자료에 따르면 그들은 북위 37도 48분, 동경 130도 32분의 위치에 있었으며, 그들이 바라본 松島의 모습은 “전도(全島)가 암석으로 이루어진 듯하다. 그리고 수목이 울창하고 주위는 절벽이 많다. 다만 남동면에 약간 평탄한 곳이 있다[우리들이 이곳에 도착하였을 때 토인(土人)이 오두막집<소사(小舎)>을 짓고 어선을 만드는 것을 보았다. 다른 빈안(濱岸)은 작은 배일지라도 접근할 수 없는 것 같았다. 동쪽으로 하나의 작은 섬이 있고, 또 기석괴암이 섬을 둘러싸고 별처럼 늘어서 있다.”<sup>15)</sup>”고 기록하고 있다.

13) 아마기함이 사용한 『중국해 항해지침』을 한철호(2015b)에서는 1873년에 영국 수로국이 발행한 Hydrographic Office, 1873, THE CHINA SEA DIRECTORY, London: Hydrographic Office, Admiralty인 것으로 보고 있다.

14) 아마기 함의 파견 경위와 목적에 대해서는 한철호, 2015b, 「일본 수로국 아마기함[天城艦]의 울릉도 최초 측량과 독도인식」(『동북아역사논총』 50), 동북아역사재단 12-24쪽을 참조. 파견 목적에 관해서는 日本外務省 編, 1878, 『日本外交文書』 11, 287-290쪽에 실려 있는 「측량선 파출목적(測量船派出目的)」이 원본임.

15) 山澄直清, 小林春三, 福地邦鼎, 1879, 「朝鮮國東海岸客記」, 『水路雜誌』 16, 24쪽.

이처럼 아마기함이 본래의 임무 외에 松島에 관한 조사를 추가로 실시하게 된 것은 당시 외무성에 제출되어 있던 「松島開拓願」들이 계기가 된 것이다. 당시 외무성 내부에서는 일련의 청원을 모두 불허가하였으나, 松島의 실체에 대해서는 명확하게 결론이 나지 않은 상황이었다. 따라서 결정을 내리기 위해서는 정확한 정보가 필요했으며, 그 정보를 수집하기 위해 아마기함의 松島조사를 지시한 것이다. 그리고 아마기함은 1878년에 松島에 대한 조사를 실시하였고, 그 결과 松島라고 불리고 있는 섬이 조선의 울릉도라는 것이 명확해진 것이다.

이러한 경위로 처리된 「松島開拓願」과 관련해서 이번 제4기 「竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서」에서는 1870년대에 제출된 일련의 「松島開拓願」의 관련 인물인 세와키 히사토와 1878년 8월 15일에 세와키 히사토를 통해 청원을 제출한 시모무라 린하치로에 대한 조사 결과를 수록하고 있다. 그 내용을 다음 장에서 살펴보고자 한다.

#### 4. 제4기 『竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서』의 「松島開拓願」 관련 조사 보고

제4기 『竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서』에서는 「松島開拓願」과 관련해서 이시바시 도모노리의 「세와키 히사토(테즈카 리쓰조)와 그를 둘러싼 사람들」과 마쓰자와 간지의 「松島開拓願을 제출한 시모무라 린하치로와 “서해신문”의 ‘松島일기’」를 수록하고 있다.

세와키 리쓰조(瀨協壽人)는 에도시대 말기의 난학자(蘭學者), 영학자(英學者)로 메이지 시대 초기에 외교관을 지낸 사람이다. 본 논문에서 다루고 있는 일련의 「松島開拓願」이 제출되던 시기인 1870년대에 블라디보스토크 무역사무관으로 재임하면서 무토 헤이가쿠와 사이토 시치로베 등의 「松島開

拓願) 제출에 간여했던 인물이기도 하다. 이시바시는 보고문에서 세와키 및 그 관련 인물들에 대해 조사한 결과를 통해 당시의 울릉도에 대한 그들의 인식 사이에 존재한 영향관계를 파악하려고 한 것으로 보인다.<sup>16)</sup>

이시바시는 보고문에서 먼저 도쿄 아오야마(青山)묘지에 있는 세와키의 묘터에 남아있는 묘비명(墓碑銘)을 먼저 소개하면서 세와키의 인생역정을 정리하고 있다. 이 묘비명은 세와키와 교류관계가 있었던 메이지 시대의 한학자 요다 각카이(依田學海)가 적은 것으로 이시바시는 요다와 세와키가 사쿠라번(佐倉藩<sup>7)</sup>)시절부터 관계가 있었다고 기술하고 있다. 이시바시는 이 묘비명과 관련해서 “생각해보니 松島는 오키에서 거리가 40여리, 竹島와 서로 인접해 있다. 우리 백성이 예전에 어렵하기 위해 왕래했다. 에도막부가 다스릴 때, 한국인이 竹島를 가리켜 이는 우리의 울릉도라고 하였다. 막부에서 의논하여 결국 이를 포기하였다. 따라서 세와키 군이 이를 松島는 특히 우리 쪽에 가까우니 다시 돌려받아 관리하는 것이 좋을 것이다. 만약 외국인이 이곳을 거점으로 삼으면 그 손해가 적지 않을 것이다.<sup>18)</sup>”라는 부분이 상세하게 기술되어 있으므로 요다가 직접 세와키로부터 전해들은 것을 근거로 삼아 적었을 가능성이 있다고 기술하고 있다.

이시바시가 정리한 세와키의 이력을 요약하면 세와키는 원래 스오(周防) 지방의 구마게군(熊毛郡) 고즈오(小周防)<sup>19)</sup> 출신으로 아버지는 데즈카 하루타카(手塚治孝), 어머니는 세와키 센자에몬(瀬脇仙左衛門)의 딸로 1821년 6월 8일에 출생하였다. 처음에는 데즈카 리쓰조라는 이름을 사용하였다. 17세에 고향을 나와 나가사키(長崎)와 에도(江戸)에서 난학(蘭學)을 배웠으

16) 이하 이시바시의 보고문에 관해서는 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 13-19쪽 참조

17) 현재의 지바현(千葉県) 사쿠라 시(佐倉市)에 번청을 둔 에도시대의 번

18) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 13쪽, 원문은 “蓋松島距隱岐四十餘里、與竹島相接。我民嘗往來漁獵。江戸府兼政時、韓人指竹島謂是我鬱陵島。府議遂并棄之。而君以爲松島殊接近我、宜復以歸管理。若爲外人所據、厥害不小。”

19) 현재의 야마구치현(山口県) 히카리시(光市) 고즈오(小周防)

며, 1851년에 사쿠라번의 초빙을 받아 에도에서 우신당(又新堂)이라는 학숙(學塾)을 열어 가르치기도 했다. 그 후 1856년에는 에도 막부의 반쇼시라베쇼(蕃書調所)의 교수수전(教授手伝)에 임용되어 활동했다. 1862년에는 사쿠라번 출신의 제자 사나미 긴지로(佐波銀次郎)와 함께 『격이둔씨 만국도지(格爾屯氏 萬國圖誌)』를 출판하기도 했던 것으로 알려져 있다. 이 『만국도지』는 미국의 『Colton's Atlas of the world』(1856)를 번역한 것으로 2장의 침부 지도가 있었는데, 일본지도는 시볼트의 지도도 참고하여 제작된 것이었다. 지도에는 아르고노트와 다즐렛이 수록되어 있으며, 각각 “다카시마 아르고나무테 섬<sup>20)</sup>”, “마쓰시마(다게레토 섬)<sup>21)</sup>”로 표기되어 있다.

세와키는 1862년 12월 20일에 에도에 있는 조슈번저(長州藩邸)에서 외국에 관한 이야기를 꺼냈다가 번저의 젊은 사무라이들에게 공격을 받아, 12월 25일에 사쿠라번으로 도주하였으며, 그 사건을 계기로 이름을 테즈카 리쓰조에서 어머니 쪽의 성을 따서 세와키 히사토로 개명했다.

세와키는 1870년에 외무성에 채용되었으며, 1875년에 초대 무역사무관으로 임명되어 블라디보스토크로 부임하였으며, 부임 과정에서 松島(울릉도)를 실제로 보았다고 그가 제출한 보고서인 『블라디보스토크 전문잡지(烏刺細宍斯杜屈見聞雜誌)』에 실려 있다. 세와키가 처음 松島를 본 것은 1875년 4월 19일이었으며, 해상에서 울릉도를 발견하고 타고있던 선박의 사관과 프랑스인에게 섬의 이름과 소속을 물었다고 한다. 그러자 섬의 이름이 松島이며, 사관과 프랑스인 모두로부터 일본의 속도(屬島)라고 대답을 들었다고 기술하고 있다. 그리고 부임처인 블라디보스토크에서 무토 헤이가쿠, 미국인 코벨, 그리고 조선인 김인승(金麟昇)를 만나 松島에 대한 설명을 들었으며, 개중에 무토와 코벨에게서 松島를 개척하고 싶다는 제안까지 받았다. 그리고

20) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】 「竹島問題に関する調査研究」 最終報告書(2020년 3월), 15쪽, 일본어 표기는 “タカシマ アルゴナムテ島”

21) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】 「竹島問題に関する調査研究」 最終報告書(2020년 3월), 15쪽, 일본어 표기는 “マツシマ(ダゲレト島)”

함경북도 경흥부 출신의 김인승에게서 ‘竹島’에 대한 이야기를 듣기도 했으며, 또 그의 이야기를 바탕으로 하여 『계림사략(鷄林事略)』이라는 제목으로 책자를 저술하기도 했다.

특히 세와키는 김인승으로부터 들은 이야기를 바탕으로 자신이 직접 본 松島외에 ‘竹島’라는 섬이 별도로 있는 것이라고 생각했던 것 같다고 이시바시는 추정하고 있다. 김인승의 이야기는 “竹島는 강원도 삼척부에 있으며, 이 섬의 둘레는 천리가 된다. 토지가 비옥하고 산물이 많다. 그러나 이미 나라에서 금지한 섬이다. 따라서 백성이 거주하며 살지 않는다.”<sup>22)</sup>라는 것이었다. 김인승의 이야기 내용과 실제로 세와키가 본 松島와는 크기가 달랐기 때문에 그가 다른 섬으로 오인할 수도 있었을 것이다. 세와키는 1875년 6월 9일에 귀국하던 중에도 松島를 보았으며, 망원경으로 섬에 대해 상세하게 관측하고 기록해두고 있었다.

또 세와키와 관련이 있는 인물로 이시바시는 사이토 시치로베(齋藤七郎兵衛)와 오쓰키 후미히코(大槻文彦)에 대해 기술하고 있다. 사이토는 사쿠라번 출신의 상인으로 세와키와는 사쿠라번 시절부터 교류가 있었던 인물인 것으로 이시바시는 추정하고 있다. 사이토는 1878년에 세와키가 블라디보스토크로 부임했을 때 동행했으며, 세와키가 귀국하던 중인 1878년 11월 29일에 선상에서 사망하자 유체(遺體)를 본가까지 운구한 인물이기도 하다. 사이토는 1876년 12월 19일에 세와키에게 「松島開島願書并建言」을 제출하고, 1878년 8월 15일에 시모무라 린하치로(下村輪八郎)와 연명으로 「松島開拓願」을 세와키에게 제출한 인물이기도 하다.

그리고 오쓰키 후미히코는 메이지시대에 활약한 국어학자로 요요사(洋々社)와 메이로쿠사(明六社)의 회원이기도 하다. 이시바시는 1878년 8월 31일자 『요요사담(洋々社談)』(45호)에 실린 오쓰키의 「竹島松島の記事」를 인용

22) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 16쪽, 원문은 “金生竹島係在江原道三陟府、而此嶋地方周廻為千里也、土沃物多、然既係國之禁島、故民不居生”

하면서 그 안에서 세와키와의 관련성을 언급하고 있다. 실제로 오쓰키는 「竹島松島の記事」에서 “외무성 관리 세와키 씨가 러시아령 만주의 블라디보스토크 항에 재류하고 요즘 귀국했다. 그가 나가사키로 귀향하던 중에 동해중에 한 섬을 멀리서 바라보았다.”<sup>23)</sup>”라고 기술하고 있으므로 세와키로부터 울릉도에 관한 이야기를 들은 것으로 보인다. 그러나 오쓰키는 세와키가 松島라는 이름으로 알고 있던 울릉도에 대해서 자신이 따로 조사한 결과를 기술하고 있으며, 그것은 주로 마쓰우라 다케시로(松浦武四郎)가 「竹島雜話」를 참고한 것이었다. 뿐만 아니라 일본의 옛 기록을 조사해보아도 松島에 대한 것을 알 수가 없었다며, 竹島에 대해서만 상세하게 기술한다고 적고 있다.<sup>24)</sup>

오쓰키와 세와키가 어떤 관련성이 있는지는 알 수 없다. 하지만 이시바시는 그 연결점을 요요사 회원으로 활약하고 있던 요다에게서 찾고 있으나, 명확하게 밝혀지지 않았던 것으로 보인다. 이러한 세와키의 인맥에 대해서 조사한 내용을 기술한 후 이시바시는 결국 세와키가 블라디보스토크로 향해하던 도중에 보았던 섬은 조선의 울릉도였지만, 세와키는 이 사실을 몰랐으며, 이러한 것은 외국으로부터 들어온 지도를 참고하여 작성된 일본의 지도에 울릉도가 ‘松島’로 표기되어 있었기 때문일 것이라고 판단하고 있다. 그리고 세와키의 영향을 받아 「松島開拓願」을 제출한 사람들도 모두 ‘松島’가 울릉도라는 사실을 몰랐으며, 이러한 사실이 그 후의 ‘松島竹島觀’에 영향을 미쳤을 것이라고 추정하고 있다.

다음으로 마쓰자와 간지의 「松島開拓願」을 제출한 시모무라 린하치로와 “서해신문”의 ‘松島일기’에서는 「松島開拓願」과 관련한 신문기고문을 활

23) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 17쪽, 원문은 「竹島松島ノ記事」 “外務省ノ吏員瀬脇氏、魯領滿洲ノ「ウラジオストック」港ニ在留シテ頃歸朝セリ其長崎へ歸航中、日本海中共一島ヲ遠望セリ(후략)”

24) 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 17쪽, 원문은 “舊記ヲ探ルニ松島ノ事知ルベカラズ竹島ノ事、稍其詳ナルヲ得即チ左ニ記ス所ノ如シ”

용하여 일본인의 독도에 대한 인식을 기술한 것이다. 마쓰자와는 1878년 8월 15일, 사이토 시치로베와 연명으로 「松島開拓願」을 제출한 시모무라 린하치로(下村輪八郎)가 나가사키의 『서해신문(西海新聞)』에 기고한 ‘松島 일가를 중심으로 당시 일본인들의 울릉도와 독도에 대한 영토 인식을 기술하고 있는데, 관련 자료에 대한 검토를 통해 시모무라의 인물상에 관한 기술과 함께 에도시대의 ‘원록죽도일건(元祿竹島一件)’의 의미, 메이지 시대 초기 외무성 관료의 ‘松島’에 대한 인식, 1877년 태정관 지령의 의미, 독도가 울릉도의 속도인가에 대한 해석을 시도하고 있다. 마쓰자와는 자신의 해석을 통해 (1) 메이지 시대 초기까지 ‘松島’가 일본 영토라는 인식이 이어지고 있었으며, (2) 태정관 지령이 외무성에 전달되지 않아 외교 관계의 기초가 되는 중요한 문헌으로 인식되지 않았다고 주장하는 한편, (3) 역사상 독도가 울릉도의 속도로 인식된 적이 없었으므로, 1905년 일본의 영토편입은 합법적인 행위였으며, 대일평화조약에서도 일본의 영토로 인정받았다는 결론을 도출하여 기존의 주장을 반복하고 있다.<sup>25)</sup>

마쓰자와의 보고문 내용을 살펴보면 그는 최종적으로 ‘松島’가 울릉도임이 밝혀지므로 해서 좌절했지만, 시모무라 등, 메이지 시대의 일본인은 ‘松島’를 개척 가능한 일본 영토로 인식하고 있었으며, 독도는 역사적으로 울릉도의 속도로 인식되었던 적이 없다고 주장하고 있다. 마쓰자와는 1878년 4월, 사업을 위해 블라디보스토크로 가기 위해 나가사키에서 선박을 기다리고 있던 시모무라가 세와키를 만나 松島개척을 권유받았으며, 시모무라는 영국 선박을 타고 松島를 실제로 견학하고 블라디보스토크 도착 후인 8월에 사이토 시치로베와 함께 「松島開拓願」을 제출했다고 하고 있다.

25) 마쓰자와의 보고문과 관련해서는 島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書(2020년 3월), 133-186쪽을 참조.



그림 21 『서해신문』(明治12年 9月 24日)

그리고 시모무라가 『서해신문』에 기고한 ‘松島일기’에는 1879년 6월 11일-12일에 걸쳐서 시모무라 형제와 요시다 고지(吉田孝治)의 3명이 울릉도를 방문했을 당시의 경위가 실려있는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

메이지 12년 (1879)

6월 10일

- 오전 4시 나가사키항을 출항

6월 11일

- 오전 11시, ‘松島’를 발견(거리 40리)
- 오후 4시, ‘松島’에 도착하여 일장기를 걸고 축포를 1발 발사
- 섬의 상황을 둘러보니 표착한 것으로 보이는 조선인의 움막이 있었으며,

일장기를 보고 포성을 듣더니 산속으로 도망가는 자들도 있고, 또 구멍 속으로 숨는 자들도 있었음

- 보트를 내려서 갑판장과 함께 상륙을 시도함
- 상륙하려고 하자 바닷가에 조선인 3-4명이 서서 손으로 동북쪽을 가리키면서 소리를 지름

이것이 상륙을 거부하려는 것으로 판단하고 보트를 육지로 붙이려고 했음

- 풍파와 해안의 암석으로 인해 상륙 실패, 동북쪽을 배를 돌리자 작은 만이 있어서 상륙

이러한 상황으로 보아 조선인이 손짓하고 소리를 지른 것이 작은 만을 가르쳐주려고 한 것이었던 것으로 판단됨

섬의 상황에 관해 물어보려고 하자 조선인이 두려워하며 도망침

3-4명이 머물러 있었지만, 말이 통하지 않고, 문자도 모르며, 그저 이상하게 여기며 일행을 지켜보기만 함

근처에 전복 껍질이 퇴적되어 있으며, 물새(오리, 갈매기 등)의 깃털이 버려져 있었음

조선인은 2-3척의 배를 수리하고 있었음(배의 모습은 조선 선박으로 보이고, 길이는 5간(間) 정도, 폭은 1간반 정도이며, 나무뿔으로 만들었고, 제작하는 기구는 톱, 도끼 등의 종류로 일본의 배에 비해 크게 치졸한 것이었음)

산중으로 3-4정(町, 약 327-436m) 정도 들어가자, 암석이 수 갈래로 흐르고, 계곡에는 하천이 하나 있는데, 그 폭은 1간 정도이며 맑은 물이 흐르고 있었고, 수목이 울창하여 하늘이 보이지 않았음

많은 나무가 있었는데, 그중에는 알지 못하는 나무도 있었기에 나뭇조각을 쪼거나, 껍질을 벗겨내어 나가사키에 돌아가 감정을 맡기기로 함

해가 이미 떨어져서 귀선하려고 하자 산속에 숨어있던 어민 등이 나와서 배웅하는 것처럼 해안에 늘어서 있었음

귀선하자 함장은 곧바로 블라디보스토크로 출항하려 했지만, 갑판장을

통해 다음 날 아침까지 정박해 줄 것으로 의뢰하여 허가받음

이날 밤 섬의 북쪽에 정박하고 다음날 오전 4시에 또 상륙하기로 약속했음  
귀선할 때 산 중턱에서 연기를 봤으며 조선인이 도벌하는 것이라고 추정

6월 12일

- 오전 4시 서북쪽 구석으로 상륙

- 거기에도 조선 어민의 움막이 있었음, 산정에는 연기가 나고 있어 벌목이 아니라 일종의 공업을 운영하는 것으로 추정

또 산속으로 나아가면서 살펴보니 고목이 하늘을 가리고 땅도 평탄하면서 비옥함

조선인 2-3명이 있어서 함께 식사를 했는데, 그들이 좁쌀죽을 먹고 있어서 린하치로가 그것은 무엇인가라고 질문하자, 좀 주길래 자세히 보니 바닷물에 조리 전복이었다. 시모무라 등 3명이 이것을 먹어보니 맛이 상당히 좋았다.

곁에서 돛자리 2장을 깔고 약초 같은 것을 말리고 있었다. 약초의 종류가 상당히 많기에, 약재일 것이라고 생각하고 그 중에 하나를 가지고 돌아와서 나가사키의 의사에게 알아보니 조선 인삼이라고도 했음.

말린 전복을 얻었다. 고마워서 빵을 주자 모여서 즐겁게 먹었음

여기저기에 오래되거나 새로 자른 목재의 뿌리가 무수하게 있었는데, 수년 전부터 지금까지 도벌한 것으로 보임.

산정까지 희귀한 나무와 교목(喬木)이 몇 종류나 있었음

기선이 출발한다고 하기에 귀선하려고 할 때 선원 등이 주위의 전복을 주워 담았는데, 해삼, 오징어 등이 얇은 바닷속에 보여서 해산물이 많은 것을 알 수 있었다.

하지만 좋은 만이 없다. 동북쪽에는 작은 섬이 있어, 선박을 댈 수 있는 항구가 될 것으로 보인다.

훗날의 표식을 삼기 위해 섬의 동북쪽에 두 개의 기둥을 세웠는데, “대일본 송도(大日本松島)라고 적고, 아래에 성명, 뒷면에는 연호와 월일을 적어두었다.

8시 40분에 송도를 출항.

선박이 출항할 때, 돌고래 등을 몇 마리 보았으며, 이러한 사실로 보아서 막대한 어렵(漁獵)이 있을지도 모름<sup>26)</sup>

26) 「松島日記」『西海新聞』(明治十二年十月一日 水曜日 第六百九拾号, 明治十二年十月六日 月曜日 第六百九拾二号) 원문은 아래와 같음

同(6月)十日、午前第四時、長崎港拔錨。

同十一日、午前第十一時、始メテ松島ノ全形ヲ髣髴ノ間ニ望ム(距離凡四十里)。午後第四時、着島。

艦長、我カ為ニ日章旗ヲ掲ゲ、一発ノ砲声ヲ轟セリ。

島中ノ景況ヲ望ムニ、朝鮮ノ漁民漂着セン者ト見エ、巖岫ノ側凹凹処ニ、枝葉等ヲ掩ヒテ僅カニ雨露ヲ凌グノ仮廬ト為ス。

章旗ヲ看、砲声ヲ聞キ、山中ヘ隱匿スル者有リ、又穴中ニ俯伏スルアリ。

短艇ヲ下シ、水夫長・英人トミシンナル者ト、一同上陸セムトスル際、渠等三四人、海辺ニ佇ミ、手ヲ東北ニ挙ゲテ、「ボーイタタ」ト呼ハリタリ。

是レ我輩...ガ揚陸ヲ拒ムナラムト察シ、強ヒテ船ヲ陸地ニ寄セントス。

風波甚強ク、剩ヘ海岸ハ岩石數多ニシテ、意ノ如ク進マズ。

依テ東北ノ方ヘ船ヲ廻スニ、小灣ノ有ルアリ。之レヨリ上陸ヲ為シタリ。

是ニ於テ察スルニ、前ニ漁民ノ呼ハリタルハ此ノ小灣ヲ指示シタルナルベシ。

茲ニ島中ノ事實ヲ尋問セントスルニ、渠等皆恐怖ノ体ニテ、避ケ去タリ。

僅ニ止マル者三四人、言語通ゼズ、文字无シ。只怪ミテ我カ一行ヲ傍視シテ恠訝スルノミ。近傍ニ、鮑殻ヲ堆積スル有リ。又水鳥ノ羽ノ許多(あまた)捨テタルアリ。

(水[鳥]ハ鳧鷺(カモ、カモメ)ノ類ト見ユ)。

茲ニ、二三艘ノ船ヲ修繕スルアリ。(船形ハ朝鮮船ト見エ、長五間位、横壹間半許ニシテ、木釘ヲ以テ作ル。其製作スル器具ハ鋸鑿斧ノ類、我國ノ船ニ比スレハ大ニ拙劣ナリ)

夫レヨリ山中ニ入ル(こと)凡三四町、巖石凸凹、數脈ニ岐シ、溪間ニ一ノ河水アリ。其幅壹間余ニシテ、清水ノ流ル(こと)有リ。

樹木森々トシテ靑空ヲ見ズ。

其木名左ノ如シ

一シラベ 一花欄 一黃栢 一楓 一唐松 一檜 一タブ 一椿 一楓 一桑

右ノ外、見慣レサル雜木各種有リト雖トモ、木片ノ散落ヲ拾ヒ取り、或ハ僵木ノ端末ヲ剥ギ取り、長崎唐木師・福井一郎及名田伝吉ヲシテ鑑定セシム

日已ニ没シ、帰艦セントスルニ及ビ、彼ノ山中ニ隱匿セン漁民等、出テ日送ルカ如キ体ヲ為シ、海岸ニ並立セリ。

帰艦スレバ、艦長、直ニ船ヲ浦潮港ヘ向ケントス。

茲ニ於テ、水夫長トミンヲ以テ明朝迄ノ碇泊ヲ依頼ス。談判數刻ニシテ漸ク艦長許諾ス。

시모무라 등은 울릉도에 상륙하여 목재나 해산물자원에 대한 조사를 하고 “大日本 松島”라는 표주를 세운 후, 조선인들이 벌목하는 것을 목격하고 도벌이라고 표현하고 있는 것을 보아 그가 ‘松島’를 일본의 영토로 인식하고 있었으며, 이러한 인식은 세와키의 판단을 근거로 하고 있다고 주장하고

此夜、島ノ北位へ碇泊。明日午前第四時、又上陸ノ儀ヲ約ス。  
 歸艦ノ際、山腹ニ当リ烟ノ起ツ有リ。是渠等カ盜伐スルナラント想像シタリ。  
 同（6月）十二日晴。午前第四時、西北隅ヨリ上陸ス。  
 此ノ方面モ亦、朝鮮ノ漁民仮居スル有リ。山岳ノ頂ニ煙ノ起ルヲ看ル。  
 是レ伐木スルニハアラデ、何カ一種ノ工業スル者ナラン。  
 猶進ンデ山中ヲ巡視スルニ、老樹天ヲ掩ヒ、地平面ニシテ土最モ肥エタリ。（赭黒  
 キ土地ニシテ、殖物ニハ尤上地ト考ヘラル）  
 此處ニ、渠等二三人、居ヲ同シクシテ共ニ食スル有リ。  
 是レ粟粥ニシテ一種ノ食物ヲ盛レリ。其品質不分明ナレバ、輪八郎就キテ尋ムル  
 ニ、渠等掴（つか）ンデ与フ。之レヲ熟視スレバ、汐煎ノ鮑ナリ。三名之レヲ食  
 フ。味至テ美ナリ。其ノ傍ラ、筴（むしろ）貳枚ニ、葉餌様ノ者ヲ干タル有リ。其  
 種類極テ多シ。是レ必葯劑ナラント  
 察シ、其内一種ヲ掴去シテ歸ル。是レ朝鮮ノ人形人參ナリト云フ。  
 長崎区 医：池原延安及岡田耕菴ノ鑑定ニ据ル。  
 又舎密家：笹山藤吾ノ鑑定ニ仍レバ、広東人參トモ云フ。  
 又、鮑魚ノ干タル有リテ、渠等干鮑一串ヲ贈ル。吾輩...報スルニ麵包（パン）ヲ以  
 テス。  
 渠等相集リ、大ニ喜ヒテ之レヲ喰フ。  
 夫ヨリ到ル處、新旧木材根株、無数ナリ。  
 是レ、數年前ヨリ今時ニ至ル迄、盜伐セシモノト見エ、山頂ヲ望メハ奇樹喬木等數  
 種有リト雖ドモ、汽船ノ出發ヲ告ケ、且広濶ノ山中、樹木稠密ニシテ方位ヲ失シ歸  
 期ヲ誤ランコトヲ懼レ、跋涉食ルコトヲ得ズ。遺憾ナカラ歸艦セントス。  
 其ノ際、水夫等、數多ノ鮑ヲ拾ヒ取ル。海鼠鳥賊等モ、淺灘ナル水涯ニ見ユル有リ。  
 之レヲ以テ推スニ、海産極メテ夥多ナラン。  
 唯、島中ニ一大好灣无キコトヲ憾ム。  
 然レドモ、東北ノ方位ニ当リテ、小島ノ碁布スルアリ。  
 此處、人カヲ尽サバ、風波ヲ防ギ、繫船下錨ノ埠頭トモナラン。  
 后日ノ目標トシテ、島ノ東北ヘ二本ノ標柱ヲ建テ、大日本松島ト記シ、下ヘ姓名、  
 裏ニ年月日ヲ書載シ、去リテ乘艦ス。  
 第八時四十分、松島ヲ拔錨ス。  
 發艦ノ際、鯨鯨等ヲ數頭見ル有リ。之レヲ以テ想像スレバ、莫大ノ漁獵アルコトモ亦  
 知ル可キノミ。

있다. 또 세와키가 그러한 판단을 내리게 된 근거는 17세기의 조일 교섭 당시에 ‘松島’에 대한 언급이 없었다는 것이라고 주장하면서, 세와키의 판단에는 에도시대 말기에 있었던 섬 이름의 혼동이 큰 역할을 한 것으로 보인다고 하고 있다.

마쓰자와는 비록 이들이 울릉도를 ‘松島’로 착각한 것이지만, ‘松島’라는 이름의 섬이 일본영토라는 인식은 메이지 시대까지 계속 이어져 내려온 인식이므로, 시모무라도 세와키와 함께 ‘松島’를 개척 가능한 일본의 섬으로 인식했으며, 블라디보스토크의 외무성 관리들도 동일한 인식을 지니고 있었다고 주장하고 있다. 그 근거로 마쓰자와는 일본 외무성 관리들이 이러한 인식을 지니게 된 것이 1877년 3월에 하달된 ‘태정관지령’이 외무성에 명확하게 전달되지 않았기 때문인 것으로 판단하고 있는데, 그는 ‘태정관 지령’이 하달될 당시에 내무성에서 시마네현으로만 전달되었을 뿐, 외무성에는 전달되지 않아, 외교관계의 기초가 되는 결정으로 고려되지 않고 있었다고 기술하고 있다.



그림 22 시모무라 기초의 비문

그리고 마쓰자와는 시모무라의 동생 시모무라 기초(下村義著)의 비문에 공공심이 풍부하고 사리사욕에서 벗어나 세상을 위해 진력한 사람이라고 기록되어 있다며, 그들을 일생 동안 미개척지를 개척하여 세상을 위해 도움이 되고자하는 공공심이 풍부한 사람들이며 비록 오해로 인한 착각을 했지만, 세상을 위해 자신들이 무인도인 ‘松島’를 개척하겠다는 투철한 사명감을 지니고 의지를 불태운 인물들이었던 것으로 평가하고 있다. 그리고 시모무라 형제는 ‘松島’를 ‘松島竹島’라는 명칭으로 부르고 있었으며, ‘松島竹島’에 대한 개척을 원하고 있었던 것으로 판단된다며, 시모무라가 『서해신문』에 게재한 ‘松島일기’의 원래 명칭은 ‘松竹일기’였으며, 개척을 위해 설립한 회사의 이름 또한 ‘松竹舎’였다는 것이 1879년 10월 15일자 『서해신문』에 게재된 ‘체약주의(締約主義)’라는 기고문에 실려 있다고 전하고 있다. 또한 시모무라 기초의 비문에도 ‘松島竹島’라는 명칭으로 등장하고 있으며, 당시 ‘松島일기’라는 명칭이 사용된 것은 『서해신문』의 요청에 따른 것으로 1870년대 말기에는 ‘松島’가 아닌 ‘松島竹島’라는 명칭으로 불렸던 것으로 보인다고 주장하고 있다.

그리고 마쓰자와는 시모무라에 대한 기술과는 관련이 없는 내용을 추가해서 기술하고 있는데, 그것은 독도가 울릉도의 속도라는 주장이 성립하지 않는다는 내용으로 이루어져 있다. 마쓰자와는 역사적으로 독도가 울릉도의 속도로 인식된 적이 없으며, 그 근거로 다음과 같은 내용을 들고 있다. (1) 안용복 사건 이후에 울릉도를 방문한 장한상의 일기를 보더라도 한반도에서 울릉도로 건너가는 것은 조난으로 인한 생명의 위협을 수반하는 매우 위험한 항로였다. (2) 울릉도에 도착하더라도 거기에서 또 다시 위험을 무릅쓰고 독도까지 가서 경제적인 가치가 없는 섬을 개발하려는 것은 동기가 없는 것으로 판단된다. (3) 하지만 일본에서 울릉도로 가기 위해서는 독도는 도중에 만나는 섬이다. (4) 역사적으로 1694년에 장한상 만이 울릉도에서 아득하게 보이는 섬을 목격했다고 기록했을 뿐, 조선의 관리들은 장한상 이전에도 이후에도 독도에 대해서 기록한 것이 없다. (5) 따라서 독도가

울릉도의 속도이며 한국 영토라고 하는 한국 측의 주장에는 역사적 근거가 없다는 것을 알 수 있다.

이와 같은 내용을 근거로 마쓰자와는 독도가 역사적으로 울릉도의 속도로 인식된 적이 없다고 주장하고 있다.

## 5. 맺음말

제4기 『竹島문제에 관한 조사연구 최종보고서』에 담겨 있는 이시바시의 세와키 관련 인물들에 대한 조사 보고와 마쓰자와의 시모무라 관련 조사 보고는 완성된 보고서가 아닌 현재 진행 중인 조사활동을 정리한 것으로 보인다. 따라서 구성도 주로 관련 자료를 열거하고 있는 형태로 이루어져 있다.

일본의 개항 이후 나가사키-블라디보스토크 항로가 개통되면서 무인으로 있었던 울릉도가 다시 일본인들에게 노출이 되었으며, 에도시대의 「도해금지령」으로 떨어져 있었던 울릉도가 ‘竹島’, ‘松島’라는 명칭으로 불리면서 그에 대한 「개척원」, 「개간원」 등이 1876년부터 제출되기 시작했다. 이러한 움직임에는 당시 메이지 정부의 지방정부와 외무성, 해외주재 일본 공사관 등이 관여하고 있었다. 당시 울릉도에 대한 개척원은 현재 밝혀진 바로는 총 9건이 제출되었는데, 그중에 외무성에 제출된 개척원의 대부분이 세와키와 관련이 있었다. 특히 블라디보스토크 주재 무역사무관이던 세와키는 1876년에 제출된 「松島開拓願」에 대한 허가를 외무성에 직접 요청하기도 했다. 이시바시와 마쓰자와의 「松島開拓願」 관련 인물들에 대한 조사는 메이지 시대 초기에서 대한제국의 울릉도 개척이 시작되기까지의 기간 중에 일본인들이 울릉도·독도에 대해 어떠한 인식을 지니고 있었는지를 고찰하여 일본 측 주장을 강화하려는 의도를 지닌 것으로 볼 수 있다.

하지만, 당시 일본 정부에 제출된 일련의 「松島開拓願」 처리 과정을 살펴보면 울릉도가 조선의 영토라는 것을 일본 외무성은 분명하게 인지하고 있었으며, 그러한 조선의 영토 울릉도를 무인도라고 주장하면서 의도적으로 침탈하려는 생각을 지니고 있었다는 것이 분명한 사실이다. 그런데 제4기 보고서에서는 당시 「松島開拓願」 관련 인물들이 ‘松島’나 ‘竹島’가 ‘울릉도’임을 인지하고 있지 못하고 있었다고 주장하면서 그것을 합리화하려는 의도가 명확하게 드러나 있다.

이처럼 울릉도에 대한 부정확한 지리적 인식을 토대로 독도 영유권에 관한 논의를 전개하고 있을 뿐만 아니라, 마쓰자와의 경우는 일부 외무성 관리들의 부정확한 인식을 근거로 삼은 태정관지령에 대한 잘못된 해석도 기술하고 있는데, 이것은 메이지 정부의 국가 통치행위를 스스로 부정하는 것으로, 당시 일본의 국가 행위에 대한 배척 사유로 작용할 수 있는 것이다. 하지만 결국 이시바시도 마쓰자와도 모두 1870년대의 「松島開拓願」을 둘러싼 일련의 소동이 울릉도에 대한 일본인들의 부정확 인식이 불러온 착각으로 인한 해프닝이었음을 인정하고 있다. 이처럼 조사연구를 진행하면 할수록 일본 측의 주장이 자신들의 착각으로 인해 발생한 역사적인 오해의 산물이라는 것이 명확해지고 있으므로 일본 정부가 독도영유권에 대한 억지주장을 철회하는 것이야말로 동북아 평화협력을 위해 현명한 판단이 될 것이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강만길, 「외국의 문헌상에 나타난 독도」, 『독도연구』, 문광사, 1985.
- 김영수, 「근대 독도·울릉도 명칭을 둘러싼 한국과 일본의 시각」(『역사와 현실』 73), 2009.
- 김영수, 「근대 독도와 울릉도 명칭 문제를 둘러싼 논쟁과 그 의미」, 『독도와 한일 관계-법 역사적 접근』, 동북아역사재단, 2009.
- 나이토 세이추, 권오엽·권정 역, 『독도와 죽도』, 제이엔씨, 2005
- 박병섭·나이토 세이추 지음, 호사가 유지 옮김, 『독도=다케시마 논쟁-역사자료를 통한 고찰』, 보고서, 2008.
- 송병기, 『울릉도와 독도』, 단국대학교출판부, 1999.
- 송병기, 『울릉도와 독도-그 역사적 검증』, 역사공간, 2010.
- 송휘영, 「근대 일본의 수로지에 나타난 울릉도·독도 인식」(『대구사학』 106), 대구 사학회, 2012.
- 신용하, 『독도의 민족영토사 연구』, 지식산업사, 1996.
- 유미림·최은석, 「지리지 안의 울릉도·독도 인식의 추이」, 『근대 일본의 지리지에 나타난 울릉도·독도 인식』, 한국해양수산개발원, 2010.
- 윤소영, 「일본 메이지 시대 문헌에 나타난 울릉도와 독도 인식」(『독도연구』 1), 영남대 독도연구소, 2005.
- 정영미, 2012a, 「일본의 섬의 명칭 혼란에 대한 연구와 Liancourt Rocks를 중심으로」, 『근대 이행기의 한일 경계와 인식에 대한 연구』, 동북아역사재단
- 정영미, 2012b, 「『죽도고증』의 「마쓰시마 개척원과 아마기함의 울릉도 조사-메이지 시대 새로운 마쓰시마=독도 창출 일(-) 과정」(『한일관계사연구』 43), 한일관계사학회
- 정영미, 2015, 『일본은 어떻게 독도를 인식해 왔는가』, 한국학술정보
- 한철호, 2013, 「일본 해군 수로부의 오키 측량과 독도 인식」(『한국근현대사연구』 65), 한국근현대사학회
- 한철호, 「일본 수로부의 「조선동해안도(1875) 간행·개정 및 활용과 독도 인식」, 『울릉제도(鬱陵諸島)에 대한 새로운 인식과 전망』, 동국대 대외교류연구

원 학술심포지엄 발표문, 2014.

한철호, 「일본 수로부 간행의 수로지와 해도에 나타난 독도」(『독도연구』 17), 영남대 독도연구소, 2014.

한철호, 「일본 수로부의 「조선전안」 간행·개정 및 활용과 독도 인식」(『한국사연구』 169), 한국사연구회, 2015.

한철호, 「일본 수로국 아자기함[天城艦]의 울릉도 최초 측량과 독도인식」(『동북아역사논총』 50), 동북아역사재단, 2015.

北澤正誠, 『독도자료집2 竹島考證』, 바른역사정립기획단, 2006.

## 2. 외국문헌

山澄直清, 小林春三, 福地邦鼎, 「朝鮮國東海岸客記」, 『水路雜誌』 16, 1879.

「松島日記」『西海新聞』(明治十二年十月一日 水曜日 第六百九拾号, 明治十二年十月六日 月曜日 第六百九拾二号), 1879.

島根県竹島問題研究会, 【第4期】「竹島問題に関する調査研究」最終報告書, 2020년 3월.

川上 健三, 『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院, 1966.

下條正男, 『竹島は日・韓どちらのものか』, 文藝春秋, 2004.

堀和生, 「1905年日本の竹島領土編入」, 『朝鮮史研究会論文集』 24, 1987.

内藤正中, 『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝関係史』, 多賀出版, 2000.

内藤正中·朴炳涉, 『竹島=独島 論争一歴史資料から考える』, 新幹社, 2007.

<Abstract>

**Critique of the argument of the “4th Final Report on Investigation on the Takeshima Issue” related to ‘Matsushima pioneering request’**

**Park, Ji-young**

Shimane Prefecture's "Takeshima Issue Research Group", which was launched in 2005, has released the 4th term "Final Report on Investigation on the Takeshima Issue" this time. This paper contains a review and criticism on the content related to ‘Matsushima pioneering request(松島開拓願)’ contained in the report. The investigation of the people related to Ishibashi and Matsuzawa's 'Matsushima pioneering request' in the report examines the Japanese people's perception of Ulleungdo and Dokdo during the period from the early Meiji period to the beginning of Ulleungdo pioneering. It can be seen that the intention is to reinforce the argument.

However, looking at the process of processing “Matsushima pioneering request” submitted to the Japanese government at the time, the Japanese Ministry of Foreign Affairs was clearly aware that Ulleungdo was Korean territory. It is clear that he had However, in the 4th report, the intention to rationalize it is clearly revealed by arguing that the people related to “Matsushima pioneering request” at the time were not aware that “Matsushima(松島)” or “Takeshima(竹島)” were “Ulleungdo”.

As such, the report not only discusses the territorial sovereignty over

Dokdo based on the inaccurate geographical perception of Ulleungdo, but also describes the incorrect interpretation of the ‘Dajo-kan Directive’, which denies the Meiji government's state governance. Therefore, it can be seen that these studies by the Japanese side are only repeating the deterrence claim over Dokdo's sovereignty.

Key words: Dokdo, Sovereignty, Takeshima Issue Research Group, Shimane Prefecture, Matsushima pioneering request

이 논문은 2021년 5월 24일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 12일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.

# 일반논문





# 일본 육군성 참모국 출신 나카네 기요시(中根淑)의 일본지리교과서 편찬과 독도 인식

한 철 호\*

## 〈목 차〉

1. 머리말
2. 나카네의 『兵要日本地理小誌』(1873) 편찬과 독도≠일본 영토 인식
3. 나카네의 『獨學日本地理書』(1877) · 『日本地理小誌』(1879) 편찬과 독도=조선 영토 인식
4. 나카네의 『日本地理小學』(1886) 편찬과 독도=조선 영토 인식의 계승
5. 맺음말

## 〈국문초록〉

나카네 기요시는 陸軍(省)參謀局 등에 근무하면서 『兵要日本地理小誌』 등 일본지리교과서를 출판하였다. 그가 육군참모국 재직 중 집필했던 『병요일본지리소지』는 최초의 官撰 全國地理書로 군인용 교재뿐 아니라 일본지리교과서로도 오랫동안 사용되었다. 따라서 당시 최신의 정보를 근거로 편찬된 『병요일본지리소지』에는 육군참모국의 일본 영토 인식이 잘 반영되어 있다.

『병요일본지리소지』의 본문에는 일본의 극단에 위치한 섬들이 소개되고 「日本國全圖」와 「山陰道之圖」 등에 일본 영토가 표시되었지만, 울릉도와 독도는 거론되지 않았다. 따라서 나카네가 울릉도와 독도를 일본 영토로 인식하지 않았음을 알 수 있다. 『獨學日本地理書』에는 일본 영토의 변동 상황이 정확히 반영되었음에도, 울릉도와 독도는 일본 영토로 인식되지 않았기 때문에 본문과 지도에서 모두 나타나지 않았다.

나카네는 『日本地理小誌』에서 비로소 竹島와 松島를 조선 영토가 되었다고 확실하게 밝

\* 동국대학교 역사교육과 교수 / hanch777@dongguk.edu

했다. 山陰道總論에서 오키의 서북쪽에 松島·竹島가 있음을 소개하고 울릉도쟁계와 竹島渡海禁止令을 간략하게 설명하면서 막부가 竹島를 포기한다고 명령했다고 서술했던 것이다. 이러한 내용은 일본지리교과서 가운데 최초이자 거의 유일한 사례이며, 『日本國全圖』와 『山陰道之圖』에서도 분명하게 드러난다.

『日本地理小學』에는 松島·竹島가 조선 영토라는 나카네의 인식이 유지·계승되고 있다. 『일본지리소학』의 본문에는 竹島·松島가 거론되지 않지만, 『日本總圖』에는 竹島·松島로 여겨지는 두 섬이 그려져 있다. 『山陰道之圖』는 『일본지리소지』의 것과 동일한데, 『訂正日本地理小學』의 『山陰道之圖』는 경위도의 범주가 줄어들면서 松島가 표시되지 않았다. 『정정일본지리소학』의 『日本總圖』와 『山陰道之圖』에서 松島·竹島 모두 일본 영토가 아니라 하는 점은 더욱 확실해졌던 것이다.

**주제어 :** 독도(松島), 울릉도(竹島), 오키(隱岐), 나카네 기요시(슈쿠, 中根淑, 陸軍參謀局, 文部省, 『兵要日本地理小誌』, 『獨學日本地理書』, 『日本地理小誌』, 『日本地理小學』, 『日本國全圖』)

## 1. 머리말

나카네 기요시(슈쿠, 中根淑, 中根香亭, 1839~1913)는 明治시기 陸軍(省)參謀局·文部省·金港堂出版社 등에 근무하면서 『兵要日本地理小誌』(1873)·『日本文典』(1876) 등 일본지리교과서와 문법책을 집필한 地理學者·漢學者·隨筆家이다. 특히 그가 陸軍參謀局 재직 중에 편찬한 『병요일본지리소지』는 전략·작전에 관련된 군사적 목적으로 간행된 최초의 官撰 全國地理書로서, 당시 최신 정보를 근거로 일본 영토의 지리적 상황이 정확히 서술된 것으로 알려져 있다. 이로 말미암아 『병요일본지리소지』는 육군 군인의 교재뿐만 아니라 소학교 학생의 일본지리교과서로도 널리 사용되었다. 그 후 나카네는 『병요일본지리소지』를 바탕으로 『獨學日本地理書』(1877)·『日本地理小誌』(1879)·『日本地理小學』(1886) 등의 지리교과서를 편찬하였다.

잘 알려져 있듯이, 육군참모국은 1871년 군사기밀 등을 수집해 地圖·政誌

를 편찬할 목적으로 兵部省에 설치된 이래 1872년 육군성에 소속되었다. 이어 1878년 참모국은 참모본부로 개편되면서 산하에 측량과·편찬과 등을 두었고, 1884년부터 측량과 지도제작 업무를 전담하였다. 특히 1888년 측량과에서 승격된 陸地測量部는 참모본부장 직속의 독립관청으로 일본의 침략 정책을 수행하기 위해 국내외의 각 지역들을 정확하게 측량하고 지도와 지리서를 제작하는 역할을 맡았다. 육지측량부는 農商務省의 地質調査所와 海軍省의 水路部와 함께 당시 정부 차원에서 일본의 영역 혹은 국경의 범주를 가장 정확하게 파악했던 기관이었다. 따라서 육지측량부의 전신인 육군참모국에 근무하면서 『병요일본지리소지』를 편찬했던 나카네가 일본 지리교과서에서 일본 영토를 어떻게 인식·설정했는가에 대한 연구는 일본 육군성뿐만 아니라 문부성의 독도 인식을 살펴보는 데 중요한 실마리를 제공해준다.

지금까지 한일 양국에서는 나카네의 『병요일본지리소지』를 비롯해 메이 지시기에 편찬된 각종 지리교과서에 대해 수많은 연구 성과가 축적되어왔다.<sup>1)</sup> 우선 일본에서는 일본 정부와 육군참모국(참모본부)의 지지편찬사업을 고찰하면서 『병요일본지리소지』의 편찬과정과 그 의의를 밝힌 연구가 주를 이룬다. 1872년 육군참모국이 全國地理圖誌를 편집하기 위해 전국 府縣에 관내의 明細地圖와 자료를 조사하라고 명령한 뒤 1873년 독자적으로 최초의

1) 倉澤剛, 『小學校の歴史』, ジャパンライブラリービューロー, 1963; 海後宗臣 編纂, 「所收教科書解題」, 『日本教科書大系 近代編』 15, 地理(1), 講談社, 1965; 「地理教科書總解説」, 『日本教科書大系 近代編』 17, 地理(3), 講談社, 1966[海後宗臣·仲新, 『近代日本教科書總說 解説篇』, 講談社, 1969]; 仲新, 『明治の教育』, 至文堂, 1967; 文部省, 『學制百年史』, 帝國地方行政學會, 1972; 中川浩一, 『近代地理教育の源流』, 古今書院, 1978; 東京書籍株式會社 社史編集委員會 編, 『近代教科書の變遷—東京書籍七十年史—』, 東京書籍株式會社, 1980; 川村博忠, 「明治初期の文明開化と地理教育」, 『總合人間科學』 3, 2003; 岡田俊裕, 『近現代日本地理學思想史—個人史的研究—』, 古今書院, 1992; 『日本地理學史論—個人史的研究—』, 古今書院, 2000; 『地理學史—人物と論争—』, 古今書院, 2002; 『日本地理學人物事典 近代編1』, 原書房, 2011; 中山修一, 『近・現代日本における地誌と地理教育の展開』, 広島大學總合地誌研究資料センター, 1997; 島津俊之, 「明治政府の地誌編纂事業と國民國家形成」, 『地理學評論』 75-2, 2002.

병요지지인 『병요일본지리소지』를 간행했다는 것이다. 또한 『병요일본지리소지』는 육군 군인의 교재로 사용되었을 뿐 아니라 학생들에게 국가·국토에 대한 애착심과 이해를 불어넣어 국민 만들기를 위한 소학교 일본지리교과서로 널리 활용되었으며, 나카네가 『일본지리소학』 등의 지리교과서를 편찬했다는 사실도 밝혀졌다.<sup>2)</sup> 그러나 육군성 혹은 나카네가 『병요일본지리소지』에서 일본의 영역이나 국경의 범주를 어떻게 서술했는지, 이와 관련해 ‘독도(松島)’와 ‘울릉도(竹島)’를 어떻게 인식했는지를 본격적으로 고찰한 연구는 거의 찾아볼 수 없다.

한편 한국에서도 육군참모국(참모본부)이 편찬한 일본과 조선 등의 병요지지에 초점을 맞춘 연구가 진행되었지만, 『병요일본지리소지』가 본격적으로 다뤄지지는 않았다. 심지어 참모본부가 주관해 최초로 간행한 병요지지를 후지(富士越金之助) 편집의 『日本地誌略』(1875)이라고 파악하는 오류를 범하기도 하였다.<sup>3)</sup> 하지만 일본과 달리 독도의 영유권 인식에 관련해 나카네와 『병요일본지리소지』를 살펴본 연구들이 눈에 띈다.

먼저 윤소영은 太政官指令(1877) 이전에 육군성에서 발간한 『병요일본지리소지』의 『隱岐』 항목에 군사용 목적으로 지형과 함께 兵史를 소개하면서

2) 海後宗臣 編纂, 「地理教科書總解説」, 500, 587, 590, 599쪽; 石田龍次郎, 「皇國地誌の編纂—その経緯と思想—」, 『一橋大學研究年報 社會學研究』 8, 1966, 9~12쪽; 田中明, 「中根香亭先生の著書(上・下)」, 『日本古書通信』 34-4, 34-5, 1969; 「中根香亭先生」, 『新文明』 20-1, 20-2, 1970; 『中根香亭先生年譜』, 田中明, 1996; 細谷新治, 『明治前期日本經濟統計解題書誌—富國強兵篇(下)—』, 一橋大學經濟研究所日本經濟統計文獻センター, 1974, 137쪽; 中川浩一, 『近代地理教育の源流』, 64~66, 189~190, 200~201, 309쪽; 東京書籍株式會社 社史編集委員會 編, 『近代教科書の變遷—東京書籍七十年史—』, 144쪽; 佐藤优, 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟1—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 『地圖』 29-1, 1991, 21~24쪽; 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟2—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 『地圖』 29-3, 1991, 27~29쪽; 源昌久, 「わが國の兵要地誌に關する—研究—書誌學的研究—」, 『空間・社會・地理思想』 5, 2000, 37, 39, 60쪽; 島津俊之, 「明治政府の地誌編纂事業と國民國家形成」, 91~92, 106~108쪽; 小林修, 「中根香亭あるいは『兵要日本地理小誌』傳説」, 『歌子』 11, 2003.

3) 남영우, 『일제의 한반도 측량침략사—조선말~일제강점기—』, 법문사, 2011, 131쪽.

독도와 울릉도를 전혀 거론하지 않았으며, 나아가 육군참모국에서 제작한 「亞細亞東部輿地圖」(1875)와 「大日本全圖」(1877)에는 모두 일본 영토를 오키까지 인식했다고 파악하였다.<sup>4)</sup> 비록 그는 『병요일본지리소지』의 저자를 나카네라고 소개하지 않았지만, 육군참모국이 편찬한 지리지와 지도에서 독도를 일본 영토로 간주하지 않았다고 밝힌 점은 주목할 만하다. 단, 그는 『병요일본지리소지』의 오키 내용과 관련된 지도를 분석하지 않았으며, 『병요일본지리소지』가 소학교 일본지리교과서로 사용되었을 뿐 아니라 나카네가 다른 일본지리교과서를 편찬했던 사실을 종합적으로 파악하지 못하였다.

또한 심정보는 『병요일본지리소지』를 다루지 않았지만, 나카네가 편찬한 『일본지리소지』와 『일본지리소학』의 본문과 지도에서 울릉도와 독도가 어떻게 표현되었는가를 살펴보았다. 그 결과 이들 지리교과서에서 두 섬이 본문에는 서술되지 않았으며, 수록 지도에서 독도가 일본과 무관하게 무채색으로 표시되었다는 사실을 밝힘으로써 나카네의 일본지리교과서에 대한 연구의 폭을 넓혔다. 하지만 그는 나카네가 『獨學日本地理書』도 편찬했다는 점, 『일본지리소지』에 鬱陵島爭界의 내용을 소개하면서 막부가 竹島渡海禁止令을 내렸다는 점, 『일본지리소지』·『일본지리소학』에는 독도가 일본과 무관하게 무채색으로 표시된 「山陰道之圖」 외에 「日本國全圖」·「日本總圖」가 수록되었다는 점, 또 『일본지리소학』과 『訂正日本地理小學』의 「山陰道之圖」에 독도가 달리 표시되었다는 점 등을 분석하지 않았다.<sup>5)</sup>

한철호는 1905년 이전 島根縣에서 사용한 소학교 일본지리교과서들 가운데 하야시(林定治)가 『병요일본지리소지』 등을 참고로 집필한 『島根縣地理覽要』의 오키 경위도와 「隱岐國全圖」에는 島根縣의 관할지역 밖에 위치한 울릉도와 독도가 제외되었다고 고찰하였다. 『병요일본지리소지』에 수록된

4) 윤소영, 「근대 일본 관찬 지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」, 『한국독립운동사 연구』 46, 2013, 379쪽.

5) 심정보, 「근대 한국과 일본의 지리교과서에 표현된 독도 관련 내용의 고찰」, 『독도연구』 23, 2017, 440쪽.

「日本國全圖」·「山陰道之圖」와 「兵要日本地理小誌全圖」에는 일본 영토가 지역별로 채색되었지만 울릉도와 독도는 그려져 있지 않았으며, 「山陰道總論」에서도 오키를 서술하면서 울릉도와 독도가 전혀 거론되지 않았다는 것이다. 하지만 그 역시 『병요일본지리소지』 개정판(1875)이 민간출판사에서 간행되어 소학교 일본지리교과서로 사용되었다고 언급했을 뿐, 나카네의 일본지리교과서 전체를 살펴보기 않았다.<sup>6)</sup>

이처럼 기존 연구들은 『병요일본지리소지』를 비롯해 나카네의 일본지리교과서 전체를 대상으로 그의 독도 인식을 치밀하게 밝히지 못한 한계를 지닌다. 아울러 『병요일본지리소지』는 1880년대 후반까지 꾸준히 간행되면서 이에 관련된 각종 ‘字引’·‘적해류’가 편찬되었지만 거의 분석되지 않았다. 당시 일본 영토와 국경의 범주를 정확하게 파악했던 육군참모국뿐 아니라 이에 근무했던 가와카미(川上寬) 등이 제작한 지도들을 나카네의 독도 인식과 연관해서 다룬 연구도 찾아보기 힘들다. 특히 나카네가 『일본지리소지』에서 일본지리교과서 가운데 최초이자 거의 유일하게 鬱陵島爭界와 竹島渡海禁止令을 근거로 竹島와 松島가 조선 영토로 되었다고 서술한 사실은 거론조차 되지 않았다.

따라서 본고에서는 기존의 연구 성과를 받아들이면서 새로 발굴한 자료들을 바탕으로 나카네의 독도 인식과 그 의미를 심도 있게 분석하는 데 역점을 두고자 한다. 이를 위해 먼저 『병요일본지리소지』와 그에 관련된 字引·字類·評註들, 그리고 육군성의 지도들을 종합적으로 분석함으로써 나카네가 독도를 일본 영토로 간주하지 않았다는 사실을 살펴볼 것이다. 다음으로 나카네가 『일본지리소지』에서 독도를 조선 영토로 파악한 근거를 밝혀보겠다. 마지막으로 『일본지리소학』에서 나카네가 독도는 조선 영토라는 인식을 계승해나갔음을 제시해보고자 한다. 본고가 메이시지기 일본 육군성과 문부성의 독도 인식을 살펴보는 데에서 나아가 현재 일본 정부의 독도 영유권

6) 한철호, 「1905년 2월 이전 시마네현(島根縣) 소학교(小學校) 지리교과서의 현(縣) 관할지 서술 내용과 독도 인식」, 『동북아역사논총』 61, 2018, 318~322쪽.

주장을 비판하는 데 중요한 실마리를 제공해주기를 기대한다.

## 2. 나카네의 『兵要日本地理小誌』(1873) 편찬과 독도 ≠ 일본 영토 인식

나카네는 1839년 10월 에도(江戸)에서 士族인 가가미(各務一郎)의 2남으로 태어나 1845년 나카네(中根幸右衛門)의 養子로 들어갔으며, 어릴 적에 검술을 익혔지만 脚疾을 앓아 儒學을 배웠다고 한다. 그는 1865년 幕臣으로서 長州征討에 나섰고 1866년 말 陸軍差圖役勤方이 되었으며, 1867년 大政奉還 후 1868년 1월 鳥羽・伏見戰鬪에 참가했다가 다쳐 에도로 돌아와 가쓰(勝海舟)의 휘하에 들어갔고, 이어 에노모토(榎本武揚)를 따라 군함을 타고 북쪽으로 가려다가 좌초해 에도로 되돌아왔다. 메이지유신 후인 1868년 나카네는 군사인재를 구하는 신정부에 호응해 徳川家兵學校의 教授方이 되었다. 이 학교는 그 다음해 沼津兵學校로 바뀌었으며 1871년 병부성에 직속되면서 1872년 1월 沼津出張兵學寮로 개칭된 데 이어 1872년 도쿄로 이전하면서 陸軍兵學校와 통합되었는데, 나카네는 陸軍兵學寮 교수 및 中助敎로 임명되었다.<sup>7)</sup>

1872년 6월 나카네는 陸軍(省)參謀局으로 出仕하면서 兵史・徵兵과 동양 국가들의 軍制 등의 업무를 맡았으며, 뛰어난 문필을 인정받아 일본지리서를 집필하라는 명을 받았던 것으로 알려져 있다. 그는 각종 지도와 古史를 참고해 『日本地理小誌』를 편찬했는데, 당시 參謀局都督인 육군중장 야마가타(山縣有朋)의 권유로 兵要를 추가한 『兵要日本地理小誌』로 이름을 바꾸어 1873년 1월 출판하였다. 이후 그는 1874년 2월 陸軍歩兵 少佐로 임관되어

7) 田中明, 『中根香亭先生年譜』, 1~10쪽. 이하 나카네의 경력은 『中根香亭先生年譜』를 토대로 관련 글들을 보완하였다.

大阪鎮臺로 출장을 갔다가 10월에 육군참모국으로 복귀해 제4과(兵史課) 과장에 취임하면서 제2과(亞細亞洲各國兵制課) 과장을 겸임했으나 1875년 말 병으로 사직하였다.<sup>8)</sup>

1872년부터 일본 정부 내 太政官 政院과 육군참모국은 거의 동시에 全國地理圖誌의 편집에 착수하였다. 그해 4월 육군참모국은 전국 府縣에 관내의 明細地圖와 자연현상 및 풍토기 등을 조사하라고 명령했는데, 9월 정원 지지과는 육군참모국의 명령에 따른 보고서를 정원으로 제출하라고 포고함으로써 전국지지의 편찬을 총괄해 皇國地誌로 계승하려는 뜻을 밝혔다. 이러한 조치에 대해 10월 육군참모국은 종전대로 보고서를 육군성으로 제출하라고 재차 지시하였다. 그 내용이 군사행동의 成否를 좌우할 수 있는 兵要地誌의 편집을 독자적으로 추진해야 한다고 판단했기 때문이다. 결국 이러한 지시에 의해 수집된 자료들을 바탕으로 정원의 『일본지리지』보다 앞서 1873년 1월 일본 최초의 전국지지이자 군사적 목적으로 특화된 『병요일본지리지』가 편찬되었다.<sup>9)</sup>

『병요일본지리지』는 처음에 나카네가 아니라 그가 근무했던 陸軍兵學寮의 명의로 발행되었으나, 1875년 7월 개정·재각한 『개정병요일본지리지』의 본문 책머리에 ‘中根淑著’가 비로소 명기되기 시작하였다.<sup>10)</sup> 이처럼 나카네는 막부시대 사족 출신으로 여러 전장에서 전투를 치른 경험을 갖고 있었으며, 메이지유신 후 육군병학료에서 교편을 잡으면서 군사사와 지리에 능통한 실력을 인정받았기 때문에 참모국에서 실질적으로 혼자 『병요일본지리지』를 편찬했던 것이다.

8) 中根淑, 「序」, 『日本地理小誌』 1, 中根淑, 1879, 1~3쪽; 田中明, 『中根香亭先生年譜』, 10~12쪽; 佐藤尙, 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟1—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 22쪽; 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟2—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 27~28쪽.

9) 島津俊之, 「明治政府の地誌編纂事業と國民國家形成」, 91~92쪽.

10) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 1, 陸軍兵學寮, 1873; 中根淑, 『改訂兵要日本地理小誌』 1, 陸軍文庫, 1875, 8쪽.

‘군사의 樞要’라는 ‘兵要’의 뜻에서도 잘 나타나듯이, 『병요일본지리소지』는 기본적으로 전략·작전을 수행하려는 군사적 목적을 위해 사전 준비용으로 편찬된 지지였다. 이는 「凡例」에 “이 책은 본 육군 諸士를 위해 만들어졌기 때문에, 그 지세를 논하면서 어느 남쪽에 무엇이 있고 어느 북쪽에 무엇이 있다는 등의 표현이 많은 것은 山河의 순서를 대략 알도록 하기 위함이다”고 밝힌 사실로도 확인할 수 있다. 『병요일본지리소지』는 현지에서 군사작전을 펼치는 데 필요한 예비지식을 담았기 때문에, 그 정확성이 전제될 뿐 아니라 인문지리학과 달리 군사적 관점에서 지세를 서술하는 데 역점을 두었던 것이다. 개정판에서는 단지 ‘육군 諸士’가 ‘육군 軍人’으로 바뀌었을 뿐이다.<sup>11)</sup>

『병요일본지리소지』는 全國論과 各國論으로 구성되었다. 여기에서 전국은 일본 전체를, 각국의 국은 일반적인 국가가 아니라 일본의 지역구분 단위인 國으로 각 지방을 뜻한다. 우선 전국론은 각국을 개설해서 일국의 事를 상세하게 파악하도록 위치·分界·海灣·隅嶋·기후·풍속·역사·정치 등의 항목을 두었다. 일본의 위치에 대해서는 “我大東 일본국은 東洋球 아세아의 동변에 表立”하며, “그 북은 시베리아에 매우 가깝고 동남은 태평양에 닿으며, 그리고 서는 支那·朝鮮 및 滿州와 멀리 海水를 사이에 두고 있다. 그 땅은 동북에서 기울어 서남에 이른다”고 개괄한 뒤, “그 地形은 마치 용이 하늘에서 비상하는 듯하다. 서방은 머리고 중앙은 몸이며 북방은 허리이자 꼬리”라면서 비상하는 용에 비유하였다. 이어 “아국은 4大嶋 및 허다한 小嶋로 나라를 이룬다”며 洲外에 멀리 위치한 琉球諸島·千島·樺太諸島가 소개되었다.<sup>12)</sup>

또 ‘隅嶋’에서는 “귀둥이의 큰 것은 東海道에 安房·伊豆가 있고, 北陸道에 能登가 있으며, 西海道에 肥前이 있고, 北海道에 渡島가 있다. 그외 각지에

11) 陸軍兵學寮, 「凡例」, 『兵要日本地理小誌』 1, 2쪽; 中根淑, 『改訂兵要日本地理小誌』 1, 2쪽; 中川浩一, 『近代地理教育の源流』, 65쪽; 源昌久, 「わが國の兵要地誌に關する一研究—書誌學的研究—」, 37, 39, 60쪽.

12) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 1, 8~9쪽.

小隅 역시 매우 많다. 洲外에 도서가 극히 많으며, 그 수는 大約 4천을 내려가지 않는다. 그 가운데 伊豆에 8島가 있고, 그 동남에 小笠原島가 있으며, 南海道에……그 最南에 琉球가 있다.……肥前に 平戸·五島가 있고, 그 북에 壱岐·對馬가 있으며, 西北海에 隱岐·佐渡가 있고, 北海道에 千島가 있다. 이는 가장 저명한 것이다”고 기술되었다.<sup>13)</sup>

『병요일본지리소지』는 1875년 7월에 개정되어 『改訂兵要日本地理小誌』로 간행되었는데, 일본의 위치에서 小笠原島가 추가되거나 樺太諸島の 경위도가 바뀌면서 문장만 가다듬어졌을 뿐 거의 바뀌지 않았다.<sup>14)</sup> 樺太는 『개정병요일본지리소지』가 출판되기 직전인 1875년 5월 러·일 양국의 樺太·千島交換條約 체결로 러시아 영토로 편입되었지만 삭제되지 않은 채 서술되어 있다. 아마 이 책이 출판되기 전에 원고가 완성되었기 때문이라고 여겨지지만, 樺太가 일본의 ‘北門’으로서 지니는 중요성을 염두에 두었을 가능성도 배제할 수 없다.<sup>15)</sup> 그럼에도 『개정병요일본지리소지』에서 울릉도와 독도가 여전히 서술되지 않았던 사실은 주목할 만하다.

다음으로 각국론은 畿内·8道와 2島로 구분되었는데, 다른 교과서와 달리 畿内に 앞서 수도 도쿄가 포함된 東海道부터 기술된 점이 눈에 띈다. 각국론은 해당지역의 總論과 各國誌로 구성되었고, 병요지답게 군사적 관점에서 지형을 중시하면서 兵史를 서술해두었다. 즉, 「범례」에 의하면, “各道論같은 것은 地勢와 군사진지(戰陳)를 섞어 설명한다. 이는 軍人の 要道이기 때문이다. 그렇지만 만약 그 지형을 자세히 논하면, 매우 험준한 지역에도 평지가 있고, 평탄한 지역도 험준한 곳일 수 있다. 이는 兵家の 일상적인 것이다. 여기에서 논하는 바는 특히 그 대세를 말할 뿐이므로, 본 것 한 가지를 가지고 백 가지를 무시하지 말라”거나 “각국 내 그 國의 지형을 알려면 반드시 이웃한 國의 지형을 살핀 후 그 실상을 얻을

13) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 1, 17~18쪽.

14) 陸軍兵學寮, 『改訂兵要日本地理小誌』 1, 8~9, 17~18쪽.

15) 中根淑 著, 關三一 增訂, 「例言」, 『改訂増補 兵要日本地理小誌』 1, 東生龜治郎, 1877, 5쪽.

수 있다. 예를 들면 東海道の 國에서 북방에 산이 많다는 것은 즉 東山道 남방의 산과 동일한 산맥이다. 혹은 駿河의 富士山은 甲斐에서 이를 보면 그 國에 있는 것 같고, 加賀의 白山은 越前에서 이를 보면 그 國의 산처럼 생각된다. 그러므로 四隣의 지리를 살핀 후 그 國의 지세도 따라서 상세히 알 수 있다”는 것이다.<sup>16)</sup> 특히 각국의 지형을 잘 파악하기 위해 그 이웃한 사방의 지역을 살펴야 한다고 강조한 사실은 『병요일본지리소지』뿐 아니라 나카네의 지리서에서 오키에 이웃한 竹島(울릉도)와 松島(독도)의 인식 여부를 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다는 점에서 주목할 만하다.

이러한 「범례」에 근거해서 ‘山陰道總論’을 보면, “山陰道는 동으로 畿内·北陸道에 접하고, 남방으로 山陽道와 서로 등지며, 북방으로 일본해에 닿는다. 동에서 서로 가로놓여서 8國을 接合하며, 실로 4현 53군을 併有한다”면서 “隱岐는 산음에서 海中에 있는 國임은 역시 佐土(佐渡이하 필자주)가 北陸에 있는 것과 같다”고 간단히 그 위치가 설명되어 있다.<sup>17)</sup>

또 ‘隱岐誌’에서는 “隱岐國은 出雲의 正北 海中에 있으며, 모양은 대략 方形을 이룬다. 동남쪽은 海水가 岐入한다. 그러므로 그때에 3小岬을 이룬다. 全國의 모양은 거미(蜘蛛)가 물건을 잡는 것 같다. 남에 3대도가 있어 이에 속한다. 이를 합해 4郡으로 한다. 3개 섬 가운데 동에 있는 것은 서방에 小灣이 있고……서에 있는 것은……남에 있는 것은 남방에 地水가 서로 張弛한다. 그 외 근방에 小島가 수십[개] 있다. 모두 海中의 한 주먹만한 돌(一拳石)일 뿐이다”고 서술되었다.<sup>18)</sup> 『개정병요일본지리소지』에서도 ‘전국의 모양이 ‘지형’으로, ‘東’과 ‘接合’ 등이 ‘東方’과 ‘습’ 등으로, “남에 있는 것은 남방에 地水가 서로 張弛한다”가 “남에 있는 것은 가장 작고 남방의 港을 知夫里港이라고 한다”거나 “3小岬을 이룬다”가 “南北 兩岬을 이룬다”로 단어나 문장이 몇 군데 바뀌거나 “3개 섬 가운데 동에 있는

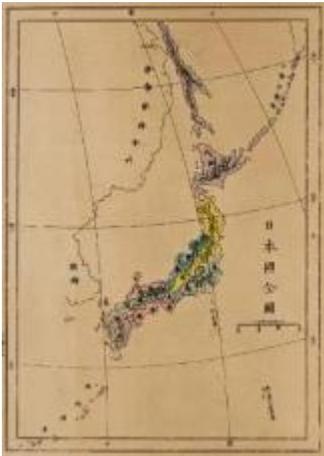
16) 陸軍兵學寮, 「凡例」, 『兵要日本地理小誌』 1, 2쪽; 中根淑, 『改訂兵要日本地理小誌』 1, 2쪽.

17) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 3, 陸軍兵學寮, 1873, 1~2쪽.

18) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 3, 11~12쪽.

것의 모양은 타원이고 굴곡이 많다” 등이 추가되었지만, 여전히 울릉도와 독도는 거론되지 않았다.<sup>19)</sup> 따라서 나카네는 울릉도와 독도를 ‘隱岐國’의 ‘四隣’에 위치한 섬으로 인식하지 않았음을 알 수 있다.

지도 1  
「日本國全圖」(1873)



지도 2  
「兵要日本地理小誌全圖」(大日本國全圖)(1873)



이처럼 본문에 서술된 일본 영토의 범주와 위치는 그와 상응하는 『兵要日本地理小誌』의 「日本國全圖」와 ‘本州西部’, 『改訂兵要日本地理小誌』의 「山陰道之圖」, 그리고 육군병학료가 별도로 편찬한 『병요일본지리소지』의 附圖인 「兵要日本地理小誌全圖(大日本國全圖)」 등과 대조해보면 좀 더 분명하게 드러난다. 먼저 「日本國全圖」<지도 1>에는 ‘八丈島’·‘無人島又小笠原島’를 포함해 ‘樺太’·‘千島州諸島’부터 ‘琉球諸島’까지 당시 일본 영토가 道別로 채색되어 있다. ‘朝鮮’·‘俄羅斯嶺滿州’와 캄차카반도 등 외국 영토는 무채색이다. 조선 남쪽의 제주도는 무채색에 지명이 적혀 있지 않으며,

19) 陸軍兵學寮, 『改訂兵要日本地理小誌』 3, 陸軍文庫, 1875, 1~2, 12~13쪽 ; 윤소영, 「근대 일본 관찬 지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」, 379쪽.

동해상에는 ‘二島’와 隱岐와 對馬島가 그려 있으나 울릉도와 독도가 표시되어 있지 않다.<sup>20)</sup> 또한 「兵要日本地理小誌全圖」<지도 2>에는 일본 영토가 國別로 채색되었으며, 일본 극단의 섬들로 경위도 밖에 위치한 「樺太州全圖」·「北海道東北隅千島諸島之圖」·「小笠原群島總圖」·「琉球諸島」·「琉球群島之內宮古諸島」 등의 부분도를 비롯해 작은 섬들도 국별로 채색된 일본의 모든 영토가 그려졌지만, 울릉도와 독도는 역시 표시되지 않았다.<sup>21)</sup>

다음으로 오키가 소속된 山陰道 지역의 지도들이다. 『병요일본지리소지』 3의 뒷부분에는 「兵要日本地理小誌全圖」와 비슷한 형태로 일본 영토를 7개로 나눈 지도가 실렸는데, 그 중 中國·四國과 九州의 오른쪽 부분이 포함된 「本州西部」<지도 3>가 있다.<sup>22)</sup> 『개정병요일본지리소지』에는 도별로 지도가 게재되었는데, 오키는 「山陰道之圖」<지도 4>에 위치한다. 「本州西部」의 범주는 오키 바로 위쪽인 북위 36도 50분정도까지이고 도별로 채색되었으며, 「山陰道之圖」의 범주는 38도까지로 山陰道 지역만 파란색으로 칠해졌다. 그렇지만 두 지도에는 모두 오키만 그려 있을 뿐 울릉도와 독도는 표시되지 않았다.<sup>23)</sup> 이와 달리 『병요일본지리소지』의 「千島州諸島之內北部」에는 「北海道東隅千島州諸島」,<sup>24)</sup> 「西海道之圖」에는 「琉球群島之內宮古諸島」,<sup>25)</sup> 그리고 『개정병요일본지리소지』의 「東海道之圖」에는 「小笠原島」,<sup>26)</sup> 「琉球諸島之圖」에는 「南部諸島」,<sup>27)</sup> 「北海道之圖」에는 「樺太」<sup>28)</sup>가 각각 경위도 밖에 위치했음에도 부분도로 실려 있다. 따라서 「日本國全圖」·「兵要日本地理小誌全圖」와 「本州西部」·「山陰道之圖」를 대조해보면, 나카네는

20) 陸軍兵學寮, 「日本國全圖」, 『兵要日本地理小誌』 1, 陸軍兵學寮, 1873, 앞부분 ; 『兵要日本地理小誌』 1, 앞부분.

21) 陸軍兵學寮, 「兵要日本地理小誌全圖(「大日本國全圖」)」, 陸軍兵學寮, 1873.

22) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 3, 뒷부분.

23) 陸軍兵學寮, 『改訂兵要日本地理小誌』 3, 13~14쪽 사이.

24) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 3, 뒷부분.

25) 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 3, 뒷부분.

26) 陸軍兵學寮, 「東海道之圖」, 『改訂兵要日本地理小誌』 1, 뒷부분.

27) 陸軍兵學寮, 『改訂兵要日本地理小誌』 3, 66~67쪽 사이.

28) 陸軍兵學寮, 『改訂兵要日本地理小誌』 3, 뒷부분.

울릉도와 독도를 일본 영토로 인식하지 않았다고 판단된다.

지도 3 '本州西部' (1873)



지도 4 「山陰道之圖」(1875)



이들 지도와 관련해서 『병요일본지리소지』와 「兵要日本地理小誌全圖」의 출간을 전후한 시기에 편찬되었던 가와카미(川上寬, 冬崖)의 「大日本地圖」(1871)와 陸軍參謀局의 「亞細亞東部輿地圖」(1875)·「朝鮮全圖」(1875)·「大日本全圖」(1877) 등은 나카네의 독도 인식을 엿볼 수 있는 실마리를 제공해준다. 먼저 「大日本地圖」<지도 5>는 가와카미가 육군참모국에 출사하기 이전인 1871년 12월 거의 이미漫滅된 상태에 놓인 이노(伊能忠敬) 실측도[「이노도(伊能圖)」, 「大日本沿海實測圖」 혹은 「大日本沿海輿地全圖」 중 하나인 小圖의 舊版에 근거해 축소하되 별도로 「北海道州郡 分界圖」를 보태서 만든 지도이다.<sup>29)</sup> 「이노도」에는 北蝦夷(樺太)와 蝦夷諸島(北海道·南千島)의 原圖가 없기 때문에 이를 엮어 「北海道州郡 分界圖」부분도를 추가한 것으로,

29) 川上寬, 「注記」, 「大日本地圖」, 出版者不明, 1871.

樺太・千島交換條約 체결 이전의 상황이 잘 반영되어 있다.<sup>30)</sup>

「大日本地圖」는 本州와 九州를 비롯해 ‘北海道州郡 分界圖’・「小笠原群島總圖」・「琉球諸島總圖」 등 3개의 부분도로 구성되었는데, 「兵要日本地理小誌全圖」와 거의 비슷하다. 「小笠原群島總圖」는 섬의 형태가 약간 다른 뿐 명칭도 동일하고, ‘北海道州郡 分界圖」는 北海道를 제외하면 「樺太州全圖」와 「北海道東北隅千島諸島之圖」 중 南千島를 합쳤으며, 「琉球諸島總圖」는 「琉球諸島」와 「琉球群島之内宮古諸島」를 한데 모은 형태이다. 두 지도 모두 일본 영토는 國別로 채색되었으며, 울릉도와 독도 역시 표시되지 않았다. 따라서 가와카미와 나카네가 울릉도와 독도를 인지했는지 여부를 알 수 없지만, 적어도 두 섬을 일본 영토로 파악하지 않았음은 분명하다고 여겨진다.

이처럼 「大日本地圖」와 「兵要日本地理小誌全圖」가 비슷한 이유는 가와카미와 나카네가 함께 근무했던 데에서 찾을 수 있다. 가와카미는 1872년 10월부터 육군병학료에 근무했다가 1873년 육군참모국으로 자리를 옮겼으며, 1878년부터 1881년 사망할 때까지 참모본부 地圖課에서 지도를 제작하였다.<sup>31)</sup> 『병요일본지리소지』가 출판되었던 1873년 1월을 전후한 시기에 가와카미와 나카네는 부서는 서로 다르더라도 陸軍兵學寮와 陸軍參謀局에서 함께 근무했던 것이다. 이러한 사실로 미루어, 나카네는 『병요일본지리소지』의 「日本國全圖」와 「兵要日本地理小誌全圖」를 편찬할 때 그 이전에 간행되었던 가와카미의 「大日本地圖」를 참고했을 가능성이 매우 크다.

30) 참고로 「大日本地圖」는 1867년에 幕府開成所가 伊能小圖를 근거로 발행한 「官板實測日本地圖」와 유사하다. 伊能忠敬 測定, 大學南校 編, 『大日本沿海實測錄』, 大學南校, 1870. 伊能忠敬研究會 編, 『忠敬と伊能圖』, アワ・プランニング, 1998, 82~84쪽.

31) 佐藤尙, 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟1—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 22쪽; 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟2—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 28~29, 32쪽; 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟4—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 38, 43쪽.

지도 5 「日本國地圖」(1871)



지도 6 「大日本全圖」(1877)



다음으로 육군참모국이 편찬한 「亞細亞東部輿地圖」(1875)·「朝鮮全圖」(1875)·「大日本全圖」(1877)<지도 6>이다. 잘 알려져 있듯이, 「亞細亞東部輿地圖」에는 동해상에 '竹島'와 '松島'가 그려져 있는데, 그 위치는 가공의 섬인 아르고노트섬(Argonaut)과 울릉도에 해당된다. 조선과 일본이 각각 초록과 빨간색으로 채색된 반면 두 섬은 무채색이다. 「朝鮮全圖」에도 '竹島'와 '松島'가 그려졌는데, 竹島는 점선의 섬으로 표시되어 있다. 두 섬은 아르고노트섬과 울릉도에 위치하는데, 조선의 영토로 간주되었다. 이는 육군참모국이 울릉도와 독도의 위치를 정확하게 파악하지 못했다는 사실을 보여주지만, 막부 이래 竹島와 松島가 조선 영토라는 인식이 반영된 것이다. 또한 「大日本全圖」에는 울릉도와 독도의 위치가 경위도상의 범주에 포함되어 있음에도 그려지지 않았다.<sup>32)</sup> 여기에서는 일단 나카네가 『병요일본지리소지』를 편찬한 이후에 두 섬의 존재를 인지했을 가능성이 크지만, 역시 두 섬을 일본 영토로 간주할 만한 근거는 없다는 점만 지적해두고자 한다. 한편 『병요일본지리소지』는 병요지지로서 육군 병사의 교재로 활용되었

32) 伊能忠敬研究會 編 『忠敬と伊能圖』, 87쪽; 윤소영, 「근대 일본 관찬 지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」, 379쪽.

을 뿐 아니라 학생들에게 국가·국토에 대한 애착심과 이해를 불어넣어 국민 만들기를 위한 소학교 지리교과서로도 翻刻되어 널리 사용되었다. 1872년 8월 근대적인 학교제도를 실시하는 「學制」가 공포되었으나 소학교에 교과서가 충분히 공급되지 못했기 때문에, 민간에서도 교과서를 자유롭게 출판하는 자유발행제가 시행되었다. 당시 전국에서 가장 널리 유포되었던 소학교의 대표적인 지리교과서인 師範學校一실제로는 오쓰키(大槻修二)가 편찬한 『日本地誌略』은 1874년에야 출판되었다. 따라서 그보다 빨리 출판된 『병요일본지리소지』는 福山學校의 『皇國地誌略』(1870)·이치오카(市岡正一)의 『皇國地理書』(1874)·『日本地誌略』·사카타니(坂谷素)의 『日本地理書』 등과 함께 지리교과서로 지방에서도 광범위하게 채택되었던 것이다.<sup>33)</sup> 이후 『개정병요일본지리소지』는 1880년대 초반까지 여러 출판사에서 번각되었으며, 1887년 2월에도 번각되었을 정도로 오랫동안 사용되었음을 알 수 있다.<sup>34)</sup>

이처럼 『병요일본지리소지』가 일본지리교과서로 널리 채택되면서 이에 관련된 각종 字引·字類·評註·便蒙·摘解·語引·事譚·字類大全 등도 다수 출판되었다.<sup>35)</sup> 앞에서 살펴보았듯이 『병요일본지리소지』의 본문에 울릉도(竹島)와 독도(松島)가 기술되지 않았기 때문에, 이들 字引·字類 등에도 두 섬은 적혀 있지 않다. 단, 곤도(近藤圭造)·이나다(稻田佐兵衛)가 評註한 『兵要日本地理小誌評註』와 세키(關三一)가 增訂한 『改訂増補兵要日本地理小誌』에 竹島와 松島가 기재된 사실은 주목할 만하다.

먼저 『병요일본지리소지평주』는 곤도 등이 「諸實測」을 모두 『日本地誌提要』에 근거해서 평주를 달아 1876년 10월에 출판한 것이다.<sup>36)</sup> 『병요일본지리

33) 海後宗臣 編纂, 「所收教科書解題」, 389, 392, 401쪽 ; 「地理教科書總解説」, 587, 590, 599쪽.

34) 中川浩一, 『近代地理教育の源流』, 64~66, 309쪽 ; 東京書籍株式會社 社史編集委員會 編, 『近代教科書の變遷—東京書籍七十年史—』, 144쪽 ; 田中明, 『中根香亭先生年譜』, 40~42쪽.

35) 田中明, 『中根香亭先生年譜』, 42~43쪽.

『소지평주』는 1878년 5월에도 간행되었는데, 편집이 달라지면서 1876년판과 쪽수가 바뀌었고 내용이 약간 추가된 부분도 있다. 따라서 『개정병요일본지리소지』의 본문과 지도는 그대로 실렸지만, 評註에는 樺太·千島交換條約으로 樺太가 러시아 영토로 편입된 상황이 반영되어 있다.<sup>37)</sup> 특히 각국지에는 맨 앞에 國의 관할지역에 대한 경위도를 적어두었다. 『隱岐誌』의 주요 내용은 다음과 같다.

隱岐國은 【북위 35도 50분여에서 시작해 36도 30분에 이른다. 서경 6도 20분에서 시작해 6도 40분여에 이른다.】 出雲의 正北 海中에 있으며, 모양은 대략 方形을 이룬다.……229쪽=남방에 3도가 있어 이에 속한다. 【합해서 島前이라고 부른다. 이에 대해 북의 1도를 島後라고 부른다.】 이를 합해 【知夫, 海土, 周吉, 隱地】 4郡 【촌수 61, 호수 5935, 인구 28741】 으로 한다.……남에 있는 것은 가장 작고, 남방의 港을 知夫里港이라고 한다. 【2도를 합해 그 군을 知夫라고 부른다.】 기타 근방에 소도가 수십이 있다. 【자세하게 세면 183】 모두 海中의 한 주먹만한 돌일 뿐이다. 【西北 洋中에 松島·竹島가 있다. <此島의 풍속은 천하고 어리석으며(陋愚), 지질은 매우 척박하다.>】<sup>38)</sup> (【】는 평주, <>는 1878년판 추가 내용)

평주의 내용은 오키의 관할지역 혹은 영역은 북위 36도 30분까지로 竹島(울릉도)와 松島(독도)는 모두 제외되었으며, 소도 수십에 해당되는 『隱岐の小島』는 183개이고, 그 서북쪽 바다에 松島·竹島가 위치한다고 요약할 수 있다. 특히 1878년판에서 松島·竹島를 가리키는 ‘此島의 풍속’과 지질을 거론한 점은 두 섬이 하나의 세트 내지 부속 섬 관계이면서 조선 영토에 속했음을 시사해준다. 한마디로, 울릉도와 독도는 일본 영토가 아니고, 오키

36) 中根淑 著, 近藤圭造·稻田佐兵衛 評註, 「凡例」, 『兵要日本地理小誌評註』, 坂上半七, 1876, 6쪽.

37) 中根淑 著, 近藤圭造·稻田佐兵衛 評註, 『兵要日本地理小誌評註』, 3쪽.

38) 中根淑 著, 近藤圭造·稻田佐兵衛 評註, 『兵要日本地理小誌評註』, 228~229쪽; 坂上半七, 1878, 233~234쪽.

의 소도에 속하지도 않으며, 오키의 서북쪽 바다에 있다고 해양상의 경계를 표시했던 것이다.

이러한 식으로 일본 극단의 해양상 경계를 평주로 서술한 사례는 일본의 북은 “시베리아에 가깝다. 【동북에 千島諸島가 연속해서 캄차카에 이어진다.】”, “琉球國은 九州의 남쪽 양중에 있다. 【동남은 태평양에 면하고…… 서는 지나해를 격해 臺灣島の 동남과 상대한다.】”거나 “또 國의 서남 해중에 宮古島 이하 3·4도가 있다. 【我 남도 중 至西로, 臺灣島の 동남과 상대한다.】” 등에서도 찾아볼 수 있다.<sup>39)</sup> 따라서 『병요일본지리소지』와 동일하게 실린 「日本國全圖」와 「山陰道之圖」를 함께 살펴보면, 『병요일본지리소지』나 『개정병요일본지리소지』의 본문에서 기재되지 않았던 松島·竹島가 오키 혹은 일본 영토에 포함되지 않은 사실은 더욱 확실해진다.

여기에서 간과해서는 안 될 점은 곤도 등이 근거로 삼았던 『일본지리지요』에는 오키의 관할지역 경위도가 기재되지 않았으며 오키의 소도가 183개가 아니라 179개로 적혀 있다는 것이다. 잘 알려져 있듯이, 『일본지리지요』는 오스트리아의 만국박람회에 출품하기 위해 일본 정부의 최고행정기관인 태정관의 정원 지지과에서 1873년 3월에 4책으로 『日本地誌提要 第一稿』 4책을 완성했으며, 다시 이를 수정·보완해 1874년 12월부터 1878년 12월까지 총 8책으로 출판한 官撰地誌였다. 오키가 포함된 山陰道는 『日本地誌提要 第一稿』 3이고, 1877년 4월 『日本地誌提要』 5로 간행되었다. 『日本地誌提要 第一稿』 3의 「隱岐國」에는 “○ 또한 西北에 竹島가 있다. 朝鮮地方과 멀리 떨어져 있지 않다. ○ [隱岐]國內 大小 77島”라고,<sup>40)</sup> 『일본지리지요』 5의 「隱岐」에는 “○ 本州의 屬島[부속 섬]. 知夫郡 45……합계 179. 이를 총칭해 隱岐의 小島라고 부른다. ○ 또한 서북방으로 松島·竹島 2島가 있다. 예부터 민간에서 전해진다……”라고 각각 서술되어 있다.<sup>41)</sup> 두 책 모두 오키의

39) 中根淑 著, 近藤圭造·稻田佐兵衛 評註, 『兵要日本地理小誌評註』, 325, 329~330쪽; 1878, 332, 336~337쪽.

40) 太政官 正院 地誌課 編, 『日本地誌提要 第一稿』 3, 同課令写, 1873, 「山陰道」 24쪽.

41) 正院地誌課 編, 『日本地誌提要』 5, 日報社, 1878, 卷50 10~11쪽.

소도를 183개로 기재하지 않았던 것이다.

오키의 소도를 183개로 기록한 근거는 『日本地誌提要 第一稿』를 출판하기 위해 수정·보완한 내용이 적혀 있는 『일본지리지요』 최종 교정본(原稿)이라고 여겨진다. 출판하기 직전의 『일본지리지요』 최종 교정본에는 島前과 島後 사이의 연해에 있는 大小 島嶼 약 183개를 179개로 수정하라고 표시해두었기 때문이다.<sup>42)</sup> 실제로 『日本地誌提要 第一稿』에서 오키 4군의 섬 개수를 정확하게 합산하면 179개로, 183개는 계산 착오로 인한 오류임이 확실하다.<sup>43)</sup> 이러한 사실로 미루어, 곤도 등이 『병요일본지리지소지평주』를 집필할 당시 아직 출판되지 않은 『일본지리지요』 5를 참고했을 리도 없고, 松島가 빠진 채 竹島만 거론되고 ‘大小 77島’라고 서술된 『日本地誌提要 第一稿』 3을 참고했다고 볼 수도 없다. 그렇다고 곤도 등이 『일본지리지요』 최종 교정본 직전의 원고본을 참고했을 가능성은 더더욱 없다고 생각된다.

과연 곤도 등은 어떤 자료를 참고로 『병요일본지리지소지평주』에 오키의 관할지역 경위도와 오키의 소도 183개를 평주로 달았을까? 이에 대한 실마리는 『병요일본지리지소지평주』와 거의 비슷한 내용인 담긴 오쓰키의 『일본지리지략』과 난마(南摩綱紀)의 『內地誌略』에서 찾을 수 있다. 두 교과서의 『隱岐國』에는 “두 섬(島前·島後)의 거리는 겨우 6여리로, 그 연해에 있는 大小 島嶼가 약 183[개]이다. 또한 西北의 洋中에 松島·竹島가 있다”<sup>44)</sup>고, “북위 약 35도 50분여부터 36도 30분에 이르며, 서경 약 6도 20분부터 6도 40분여에 이른다.……嶋는 松嶋, 기타 小嶋 무릇 183 [周吉郡 연해 75嶋, 隱地郡 연해 43도, 知夫郡 연해 45도, 海土郡 연해 16도 ○ 此國의 서북에 當해서 松島·竹島가 있다. 예부터 민간에서 전해진다.……]”<sup>45)</sup>이라고 각각 기술되었다. 이러한 내용은 오키의 소도 개수를 잘못 합산해 183개로 기록한 것을 제외하

42) 修史局 編, 『日本地誌提要』 8, 山陰道山陽道部 原稿, [1874], 5~6쪽.

43) 한철호, 「일본 메이지시기 오쓰키 슈지(大槻修二)의 『日本地誌略』 편찬과 독도 인식」, 『민족문화연구』 87, 2020, 231~235쪽.

44) 師範學校 編輯, 『日本地誌略』 3, 文部省, 1874.8개정, 14쪽.

45) 南摩綱紀, 『內地誌略』 3, 羽峰書屋, 1874, 10~11쪽.

면 『일본지지제요』와 거의 비슷하다.<sup>46)</sup>

특히 『내지지략』의 오키 관할지역의 경위도는 『병요일본지리소지평주』와 똑같다. 난마는 『內地誌略』의 경위도에 관해 “아직 詳確한 圖를 보지 못했지만, 오랫동안 세상에 간행된 新古 諸圖에 대해 參訂하고, 海岸은 伊能씨의 실측도 및 영·미 양국의 측량관이 同撰해서 [만든] 1870년의 圖 등을 주로 삼았으며, 度와 10分 이상을 기록하고, 10분 미만은 餘 자를 기재”했다는 원칙을 제시하였다.<sup>47)</sup> 즉, 경위도는 이노의 실측도인 ‘이노도’ 등을 근거로 기재했던 것이다.

이러한 사실들로 미루어 『병요일본지리소지평주』의 竹島와 松島 내용은 『일본지지제요』보다 『일본지지략』과 『내지지략』을 근거로 기술되었다고 판단된다. 아마도 『일본지지략』과 『내지지략』에는 모두 『일본지지제요』를 참고해 서술했다고 밝혀놓았기 때문에,<sup>48)</sup> 곤도 등이 다른 지역은 몰라도 오키에 관해서는 그 내용을 제대로 확인하지 않은 채 『일본지지제요』에 근거했다고 적었을 가능성이 크다. 아울러 『일본지지략』과 『내지지략』의 본문에는 竹島와 松島의 소속 여부를 파악하는 데 자칫 혼동을 초래할 만한 요소가 들어 있지만, 이에 상응하는 지도들을 종합해보면 두 섬은 일본 영토나 오키의 관할지역에 속하지 않았다는 사실이 잘 드러나 있다. 따라서 곤도 등도 『병요일본지리소지평주』에서 일본 혹은 오키의 해양상 위치와 경계를 설명하기 위해 오키의 관할지역 경위도와 竹島·松島에 대한 평주를 달았던 것으로 여겨진다.<sup>49)</sup>

46) 윤소영, 「근대 일본 관관 지지와 지리교과서에 나타난 독도 인식」, 373~374쪽 ; 한철호, 「일본 메이지시기 오카무라 마사타로(岡村増太郎)의 지리교과서에 나타난 독도 인식」, 『독도연구』 24, 2018, 14~15쪽.

47) 南摩綱紀, 「凡例」, 『內地誌略』 1, 羽峰書屋, 1874, 1쪽.

48) 大槻修二, 「自叙」, 『日本地誌要略』 1, 大槻修二, 1875, 1쪽 ; 南摩綱紀, 「凡例」, 『內地誌略』 1, 1쪽.

49) 참고로 곤도는 『兵要日本地理小誌評註』와 함께 『兵要日本地理小誌字解大全』을 편찬했는데, 여기에도 竹島와 松島는 기재되지 않았다. 近藤圭造 編, 原田機一 訂, 『兵要日本地理小誌字解大全』, 阪上半七, 1876, 45쪽.

다음으로 『改訂増補兵要日本地理小誌』는 세키가 樺太·千島交換條約 이후 일본 영토의 변동을 비롯해 『개정병요일본지리소지』의 부족한 부분을 改訂·増補해 1877년에 간행한 것이다. 1880~1881년에 걸쳐 재출판된 『개정병요일본지리소지』는 편집상의 변화로 쪽수가 달라졌을 뿐 내용은 동일하다.<sup>50)</sup> 『개정증보병요일본지리소지』는 『병요일본지리소지평주』와 달리 『개정병요일본지리소지』를 토대로 그야말로 개정·증보한 내용을 본문에 서술해두었기 때문에, 문장도 가다듬어지고 내용도 많이 보완되었다. 따라서 개정·증보된 내용은 나카네의 동의를 받거나 교열을 거치지 않은 만큼, 세키의 독자적인 견해라고 볼 수 있다.

『개정증보병요일본지리소지』의 『隱岐誌』에는 “남에 있는 것을 知夫里라고 부르는데 가장 작다. 남방의 港을 知夫里港이라고 부른다. 이 2도를 합쳐 知夫郡이라고 한다. 그외 근방에 소도가 수십[개]이 있다. 西北 洋中에 있는 것을 松島·竹島라고 부른다. 모두 海中의 한 주먹만한 돌일 뿐이다”고 서술되었다.<sup>51)</sup> 주목할 점은 『병요일본지리소지평주』와 달리 “西北 洋中에 있는 것을 松島·竹島라고 부른다”는 문장이 오키의 소도(‘소도가 수십[개]’) 다음에 들어감으로써 마치 두 섬이 오키의 해양상 경계를 나타내기보다 오키의 소도에 포함되는 섬처럼 여겨질 수도 있다는 것이다. 이 경우 松島·竹島 두 섬을 비롯한 오키의 소도 “모두 海中의 한 주먹만한 돌”로 해석될 여지가 있다. 하지만 松島(독도)는 ‘한 주먹만한 돌’에 해당된다고 치더라도, 竹島(울릉도)는 전혀 그렇게 볼 수 없기 때문에 사실과도 어긋난다. 더욱이 『개정증보병요일본지리소지』에도 『개정병요일본지리소지』와 동일한 「日本國全圖」와 「山陰道之圖」가 게재된 사실을 감안하면, 위의 내용은 松島·竹島를 오키의 관할범주로 간주할 근거가 될 수 없다고 판단된다.

다만 세키가 『병요일본지리소지평주』의 松島·竹島 관련 내용을 참고했

50) 中根淑 著, 關三一 增訂, 『改訂増補 兵要日本地理小誌』 1-3, 東生龜次郎, 1877 ; 東生龜次郎, 1880~1881.

51) 中根淑 著, 關三一 增訂, 『改訂増補兵要日本地理小誌』 3, 1877, 16쪽 ; 1881, 13~14쪽.

는지 여부는 알 수 없지만 두 섬을 오키의 소도 혹은 일본 영토에 포함하려는 의도로 문장의 순서를 바꾸었을 가능성도 배제할 수 없다. 그 의도는 세키 자신이 “樺太·千島の 교환은 실로 我邦 地理의 一大變況이라고 말할 만하다. 그리고 本書를 저작한 때가 교환하기 전이라고 해서 該島の 誌를 빼는 것은 어찌 금일의 闕典이 아니겠는가. 그러므로 지금 한두 서적에 근거해 그 요지를 게재함으로써 千島誌를 보완하고 오히려 樺太誌를 놔둔 것은 그 北門에 관계됨이 있기 때문이다”라고 스스로 밝힌 데에서 엿볼 수 있다.<sup>52)</sup> 樺太·千島交換條約으로 樺太가 러시아 영토로 편입되었음에도, 그는 일본의 국익과 국방의 요체인 “北門의 鎖鑰, 어찌 하루라도 이를 소홀히 할 수 있겠는가”라고 생각했던 것이다.<sup>53)</sup> 이러한 연장선상에서 松島·竹島를 어떻게 해서든 일본 영토로 간주하려는 듯한 세키의 의도 내지 인식은 1877년 3월 竹島 외 1도가 일본과 관계없다고 정부 차원에서 결정한 태정관지령 전후 일본의 상황을 보여준다는 점에서 주목할 만하다.

마지막으로 『병요일본지리소지』가 소학교 지리교과서를 편찬하는 데에도 영향을 끼친 대표적인 사례로는 『島根縣地理覽要』를 꼽을 수 있다. 『도근현지리남요』는 島根縣 소재 川戶小學校의 訓導 하야시(林定治)가 기존 지지의 오류를 바로잡기 위해 『병요일본지리소지』·『일본지리지제요』 등을 참작해 초고를 작성하고 1887년에 출판했던 지리교과서로, 總論과 國別地誌로 구성되었다. 국별지지에는 국의 관할지역 경위도를 기술한 점이 눈에 띄며, 마지막에 國郡의 형세 등을 본문과 대조해 기억하기 쉽도록 지도를 실었다.<sup>54)</sup>

『隱岐國』에는 “북위 35도 59분 30초에서 시작된다. 36도 20분 11초에서 그친다. 서경은 6도 21분 38초에서 시작된다. 6도 48분 1초에서 그친다. 본국의 屬島 179[개]가 있다. 이를 총칭해서 오키의 소도라고 부른다”고 적혀 있다.<sup>55)</sup> 『隱岐國의 관할지역 경위도는 『병요일본지리소지평주』와 약간

52) 中根淑 著, 關三一 增訂, 「例言」, 『改訂增補兵要日本地理小誌』 1, 5쪽; 1880, 5쪽.

53) 中根淑 著, 關三一 增訂, 『改訂增補兵要日本地理小誌』 3, 81, 100쪽; 1881, 65, 80쪽.

54) 林定治, 「序言」, 『島根縣地理覽要』, 林定治, 1887, 1~2쪽.

55) 林定治, 『島根縣地理覽要』, 1쪽.

다르지만, 울릉도와 독도는 확실하게 제외되었던 것이다. 아울러 島嶼의 항목을 비롯한 본문의 어디에서도 두 섬은 거론된 적이 없다.<sup>56)</sup> 이러한 내용이 반영된 『隱岐國地圖』에도 울릉도와 독도는 표시되지 그려있지 않다. 따라서 본문과 『隱岐國地圖』를 대조해보면, 하야시가 『병요일본지리소지』의 어떤 내용을 참고했는지 확인할 수 없지만, 울릉도와 독도를 시마네현의 관할지역으로 간주하지 않았다는 사실이 분명하게 드러난다.<sup>57)</sup>

### 3. 나카네의 『獨學日本地理書』(1877) · 『日本地理小誌』(1879) 편찬과 독도=조선 영토 인식

나카네는 1875년 말 육군참모국을 사직한 뒤, 李白의 시 「贈孟浩然」에서 꽃에 흠린다는 ‘迷花’라는 글귀를 따서 迷花書室이란 家塾을 열었다. 이후 그는 불교경전을 읽고 그림을 배우면서 사립학교의 설립을 추진했으며, 1878년 10월 오쓰키(大槻文彦) 등과 文法會를 만들어 1882년 4월까지 활동하였다. 또 1880년 12월 그는 문부성의 편집국에 근무하면서 다시 관직생활을 시작했으며, 소학교교과서에 한자를 혼독하기 위해 오른쪽 아래 가나(假名)를 다는 ‘오쿠리가나(送り假名)’를 정하는 데 참여하거나 영문독본의 교재를 수집하는 업무를 담당하다가 1885년 12월 문부성의 대개혁 조치로 사직하였다. 이 기간에 나카네는 『日本文典』(1876)과 일본지리교과서인 『獨學日本地理書』·『日本地理小誌』를 저술하였다.<sup>58)</sup>

#### 1) 『獨學日本地理書』(1877)

56) 林定治, 『島根縣地理覽要』, 1, 6쪽.

57) 한철호, 「1905년 2월 이전 시마네현(島根縣) 소학교(小學校) 지리교과서의 현(縣) 관할지 서술 내용과 독도 인식」, 318~322쪽.

58) 田中明, 『中根香亭先生年譜』, 13~15, 36쪽.

나카네는 육군 군인을 위해 저술한 『병요일본지리소지』가 소학교 교과서로도 사용되고 있지만, 양자의 목적과 용도가 서로 달라야 한다는 판단 아래 가정 형편으로 학교에 다닐 수 없는 사람들이 쉽게 읽을 수 있도록 『獨學日本地理書』를 편찬하였다.<sup>59)</sup> 『독학일본지리서』는 『병요일본지리소지』와 비교해보면, 전국론과 각국론으로 나누지 않는 대신에 전자를 ‘지구에 대한 갖가지 이야기’·‘國의 구분 및 인종 이야기’·‘일본국의 장소 및 크기’ 등과 ‘일본 내 國들에 대한 이야기’로 풀어서 항목명을 달았다. 다만 각국론의 순서는 『병요일본지리소지』와 동일하게 東海道부터 시작되는데, 각국지의 제목은 ‘東海道總論’이 ‘東海道15國’으로 바뀐 데서 알 수 있듯이 총론의 내용은 삭제되고 각국부터 서술되었다. 『독학일본지리서』는 『병요일본지리소지』의 체제를 토대로 지리교과서에 맞게 내용을 추리고 문장을 쉽게 가다듬어서 ‘獨學’으로도 일본지리를 이해할 수 있도록 집필되었던 것이다. 따라서 『독학일본지리서』는 『병요일본지리소지』의 발췌·요약본이라고 할 수 있다.

『독학일본지리서』의 ‘일본국의 장소 및 크기’에는 “일본국은 東洋球 아세아의 東端에 있고 4개의 큰 섬으로 모아진 나라”이며, “일체 일본은 동북에서 서남으로 향해 늘어진 가늘고 긴 나라”로, “동남은 태평양으로 향하고, 서에서 북에 걸쳐서는 지나·조선 및 러시아가 지배하는 땅과 커다란 바다를 사이에 두고 합친다”면서 그 밖의 섬으로 小笠原島·琉球가 거론되었다.<sup>60)</sup> ‘기내8도의 구분 및 별도의 名目’에서도 ‘北海道 11國’에 ‘千島’는 언급되었지만, 러시아 영토인 樺太는 빠져 있다.<sup>61)</sup>

‘島’의 항목에서는 “일본에는 섬의 수가 대개 4천 여[개]가 있다고 한다. 그 중에서도 伊豆의 남에 7島가 있으며, 그 남에 八丈島가 있고, 또 그 남에 小笠原島가 있다.……이외에 九州의 남에는 種子島·屋久島가 있고,

59) 中根淑, 「序」, 『獨學日本地理書』上, 森屋治兵衛, 1877, 1~4쪽.

60) 中根淑, 『獨學日本地理書』上, 13~14쪽.

61) 中根淑, 『獨學日本地理書』上, 15~17쪽.

또 멀리 남 언저리에 琉球가 있다. 서에서 북에 걸쳐서는 平戶·五島·壹岐·對馬가 있고, 일본해 내에는 隱岐와 佐渡가 있으며, 北海道의 동에는 千島가 있다. 이는 대강을 거론한 것일 뿐”이라고 서술되었다.<sup>62)</sup> 일본의 위치와 극단의 섬들을 소개하면서 1875년 樺太가 러시아 영토로 편입된 사실이 정확히 반영되었던 것이다.

특히 나카네가 “최근까지 일본인과 러시아인이 北海道의 北인 樺太의 땅에서 함께 살았는데, 1875년 조정이 저 나라와 약속한 뒤 樺太의 땅을 저들에게 주고 이[千島]의 18小島와 바꾸었다. 이를 게(蟹)와 원숭이(猿)의 교역에 비유할 수 있는데, 어느 쪽이 주워 먹을지, 어느 쪽이 감(柿)의 씨(核)일지 후에 이르지 않고서는 알기 어렵다”고 서술한 점은 주목할 만하다.<sup>63)</sup> 千島와 樺太의 교환을 일본 전래 동화인 게와 원숭이의 감씨 교환에 비유하면서 그 득실에 대해 어느 쪽이 이득을 얻을지 모른다면서 판단을 유보했던 것이다. 이는 나카네가 일본 영토의 변동에 매우 관심을 가지면서도 신중한 태도를 취하고 있음을 보여준다. 그럼에도 울릉도와 독도는 『개정병요일본지리소지』와 마찬가지로 기술되지 않았다.

‘山陰道8國’의 ‘隱岐’에서도 “隱岐는 出雲의 眞北 海中에 있으며, 섬의 수는 4개가 있다. 남의 3개는 모두 크지 않고 서로 가까운데 이를 島前이라고 부른다. 북의 하나는 크며, 거미가 물건을 잡는 모양이고 이를 島後라고 부른다. 거미의 손이 동남으로 향하고, 이로부터 내해가 두 갈래로 나뉘어 들어온다……서에 면해서 福浦港이 있다”고 서술되었다.<sup>64)</sup> 이는 『개정병요일본지리소지』의 내용을 약술한 것으로, 오키의 소도에 관한 내용은 들어 있지 않다. 요컨대, 『독학일본지리서』의 본문에는 울릉도와 독도의 존재를 알 만한 근거를 찾을 수 없다.

62) 中根淑, 『獨學日本地理書』 上, 24쪽.

63) 中根淑, 『獨學日本地理書』 下, 森屋治兵衛, 1877, 41쪽.

64) 中根淑, 『獨學日本地理書』 下, 21쪽.

지도 7 「大日本國の圖」(1877)



『독학일본지리서』에는 『개정병요일본지리소지』와 달리 道別 지도는 없고, 「大日本國の圖」<지도 7>만 실려 있다. 그 형태는 『병요일본지리소지』의 「日本國全圖」나 「兵要日本地理小誌全圖」와도 다르다. 「大日本國の圖」는 ‘千嶋’의 남단부터 九州까지 일본 영토가 도별로 채색되었으며, 경위도 범주 밖에 위치한 「小笠原島」와 「琉球」는 부분도로 표시되었다. 경위도 범주 안에 위치한 ‘樺太’의 남단과 「隱岐」·「對馬」가 그려진 반면, 조선의 동해안과 울릉도·독도는 공간이 있음에도 표시되지 않았다.<sup>65)</sup> 樺太는 종전까지 일본 영토였고 본문에도 서술된 탓에 「大日本國の圖」에 그려졌다고 여겨진다. 이러한 사실로 미루어, 울릉도와 독도는 본문에서도 거론되지 않았을 뿐 아니라 일본 영토로 인식되지도 않았기 때문에 표시되지 않았음을 알 수 있다.

65) 中根淑, 「大日本國の圖」, 『獨學日本地理書』上, 앞부분.

## 2) 『日本地理小誌』(1879)

나카네는 일찍이 육군 소좌로 최초의 日本地理全書인 『병요일본지리소지』를 편찬했던 과정과 소학교 지리교과서로 널리 사용된 사정을 상세하게 밝히면서 그 내용에 오류가 많아 ‘挿註’를 넣거나 ‘增補’해두었다. 그 후 1879년 봄 중학교 교사 한 명이 자신을 찾아와서 『병요일본지리소지』를 학생들에게 가르치는데, ‘府縣의 廢置’와 ‘千島·樺太의 일’ 등이 사실과 다르므로 개정해달라고 요청했다고 한다. 이를 계기로 나카네는 소학교 학생용으로 원고를 수정해 ‘兵要’ 두 글자를 빼고 『日本地理小誌』라는 이름을 붙였다. 나카네 스스로가 밝혔듯이, 『일본지리소지』는 오로지 ‘戰陣’을 위해 저술한 ‘兵家之書’인 『병요일본지리소지』와 ‘別異’하며 오로지 ‘文教’를 위해 저술한 지리교과서였던 것이다.<sup>66)</sup>

그러나 『일본지리소지』는 『병요일본지리소지』를 底本으로 삼았던 만큼, 내용은 수정·보완되었으나 그 체제는 크게 달라지지 않았다. 『일본지리소지』는 ‘萬國總論’·‘일본총론’·각도와 기내총론으로 구성되었는데, 『병요일본지리소지』에 비교해 ‘만국총론’이 추가되었을 뿐 ‘전국론’이 ‘일본총론’으로 바뀌고 ‘각국론’은 목차에서 삭제되었지만 그 제목과 순서는 동일하기 때문이다. 이에 대해 나카네도 “각국지의 문장은 대저 일찍이 저술한 『병요일본지리소지』에 의거해 이를 참작한다. 대개 무관이 아닌 자일지라도 취해서 자료로 삼아야하기 때문이다”라고 언급해두었다.<sup>67)</sup> 따라서 『일본지리소지』를 『병요일본지리소지』와 비교해 분석하면, 일본 영토에 관한 나카네의 인식이 어떻게 변했는가를 분명하게 살펴볼 수 있다.

『일본지리소지』의 ‘일본총론’에서 나카네는 민이 福으로 여기는 가장 큰 3가지를 ‘壤地[강토]豐饒’·‘工業振興’·‘國政公平’이라고 규정한 뒤, 明治天皇이 즉위해서 크게 宇内の 형세를 살피고 새로 법을 구미에서 취하며

66) 中根淑, 「序」, 『日本地理小誌』 1, 中根淑, 1879, 1-3쪽.

67) 中根淑, 「凡例」, 『日本地理小誌』 1, 2쪽.

공업을 振起하고 正法을 更張해 弊制를 일변함으로써 일본이 일찍이 없는 民幸을 받았다고 강조하였다. 즉 청국의 민이 하나만 얻고 영미의 민이 둘을 얻은 데 비해 일본의 민은 모두를 얻었으므로 국가를 오랫동안 무사히 보존할 수 있다는 것이다.<sup>68)</sup> 이는 나카네가 매우 국수주의적 경향을 띠고 있음을 잘 보여준다.

이러한 인식의 연장선상에서 나카네는 “우리 大東 일본국은 東洋球 아세아의 東表에 위치”한다면서 “북은 樺太·캄차카에 매우 가깝고, 동남은 태평양에 닿으며, 그리고 서는 지나·조선 및 만주와 멀리 海水를 사이에 두고 있다. 그 땅은 동북에서 기울어 서남에 이른다”고 개괄한 뒤, “그 地形은 마치 용이 하늘에서 비상하는 듯하다. 서방은 머리고 중앙은 몸이며 북방은 허리이자 꼬리이다. 易周易에서 飛龍在天이라고 이르니, 學者는 이를 생각하라”고 서술하였다. 아울러 “아국은 4大島 및 허다한 小嶼로 나라를 이룬다”며 洲外에 멀리 위치한 千島諸島·小笠原島·沖繩諸島를 소개하였다.<sup>69)</sup> 그 내용은 러시아령으로 편입된 樺太諸島의 상황이 정확히 반영되고 문장을 가다듬거나 보완되었을 뿐 『개정병요일본지리소지』와 거의 비슷하다. ‘隅嶋’의 내용 역시 “洲外에 도서가 극히 많으며, 그 수는 大約 1천 8백여”로 바뀌고 마지막 부분에 “만약 그 實을 논하면, 일본 역시 섬이고, 대륙 역시 섬이다. 오직 그 땅의 大小로 그 명칭을 달리하는 것일 뿐”이라고 추가한 정도로 『개정병요일본지리소지』와 동일하다.<sup>70)</sup> 여전히 울릉도와 독도는 기재되지 않았던 것이다.

이어 ‘山陰道總論’에서도 『개정병요일본지리소지』의 내용을 저본으로 삼아 “山陰道는 동으로 畿內와 東山道에 이웃하고, 남으로 山陽道와 산등성 마루로 나뉘어 서로 表裏하며, 북면 일대는 일본해에 임한다. 舉道는 실로 7國, 그리고 1[2]縣이 다스리는 53郡이 있다”고 서술되었다.<sup>71)</sup> 하지만 다음과

68) 中根淑, 『日本地理小誌』 1, 11-12쪽.

69) 中根淑, 『日本地理小誌』 1, 13쪽.

70) 中根淑, 『日本地理小誌』 1, 23-24쪽.

71) 中根淑, 『日本地理小誌』 4, 中根淑, 1879, 1쪽.

같이 그 총론 중간에 나카네가 처음으로 松島와 竹島에 관해 전해들은 말로 설명하고 평가한 부분은 매우 주목할 만하다.

내가 일찍이 들건대, 오키의 서북에 2小島가 있다. [1도는] 松島라고 부르며, [다른 1도는] 竹島라고 부른다. 겐나(元和) 연간[1615~1624]에 요나고(米子)의 상인 오야(大谷)·무리카와(村川) 2氏가 國主[돗토리번 주] 이케다(池田光政) 少將에게 청원해 竹島에 가서 漁業을 했던 해가 있었다. 겐로쿠(元祿) 연간[1688~1704]에 조선 사람 某[안용복]가 그 땅을 다룬 것으로 말미암아, 막부가 명령해 이를 포기하였다고 한다. 무릇 竹嶋는 큰 창고 안의 곡식 한 알과도 같이 작은 것이다(大倉의 稊米). 원래 나라 일에 輕重은 없다. 間地를 포기해서 隣好를 온전하게 했던 것은 그 당시의 良策이었다.<sup>72)</sup>

요컨대, 나카네는 오키의 서북쪽 바다에 松島(독도)와 竹島(울릉도)가 있고, 겐나 연간인 1620년 전후 호키국(伯耆國) 요나고의 상인 오야와 무리카와 兩家가 돗토리번주(鳥取藩主) 이케다 미쓰마사(池田光政)의 허락을 받아 竹島에서 어업을 했으며, 겐로쿠 연간인 1693~1696년에 조선인 安龍福이 울릉도와 독도를 조선 영토라고 주장한 이른바 鬱陵島爭界(竹島一件)를 계기로 막부가 1696년 1월 공식적으로 竹島渡海禁止令을 내려 영유권을 ‘포기’했다는 사실 등을 전해들은 뒤, 원래 나라 일에 경중은 없지만 매우 작은 섬인 竹島를 ‘포기’함으로써 조선과 일본 양국의 善隣友好를 온전하게 했던 조치를 ‘그 당시의 좋은 정책’이라고 평가했던 것이다.

잘 알려져 있듯이, 1693년 오오야·무리카와 양가의 선원들에 의한 안용복 납치사건으로 비롯된 울릉도쟁계 당시, 1695년 12월과 1696년 1월 竹島 등의 소속을 묻는 막부의 질의서에 대해 돗토리번주 이케다 쓰나키요(池田綱清)는 竹島와 松島뿐만 아니라 그밖에 돗토리번의 인슈(因州·因幡)·하쿠슈(伯州·伯耆) 兩國의 부속 섬도 없으며, 松島는 竹島로 가는 뱃길가에

72) 中根淑, 『日本地理小誌』 4, 2-3쪽.

있어 잠시 들러 고기를 잡는 섬이라고 답변하였다. 즉, 竹島는 일본 영토가 아니며, 松島 역시 돛토리번이나 다른 어떤 州의 지배도 받지 않지 않는 竹島의 부속 섬(屬島)이라는 것이다. 이러한 이케다의 보고서 등을 근거로 1696년 1월 28일 막부는 竹島와 松島를 조선 영토라고 인정해 竹島渡海禁止令을 내렸다.<sup>73)</sup> 따라서 나카네는 막부가 돛토리번주의 보고서를 토대로 두 섬을 조선 영토로 결정한 사실을 적시하지 않은 채 이를 포기했다고 서술했지만, 울릉도쟁계와 竹島渡海禁止令의 정황을 비교적 정확히 파악한 다음 두 섬을 조선 영토로 확실하게 밝혔던 것으로 판단된다.

현재 한일 양국 사이에서는 竹島渡海禁止令의 대상에 松島가 포함되는지 여부를 둘러싸고 상반된 주장이 제기되고 있는 상황이다. 일본 측은 竹島만 도해를 금지했을 뿐 松島는 제외되었다는 입장이고, 한국 측은 돛토리번주의 보고서 등을 근거로 竹島의 속도인 松島도 도해금지의 대상에 들어간다는 입장이다. 그러나 단순히 ‘竹島渡海禁止令’의 단어에만 집착하지 않고, 이러한 결정이 이뤄진 과정과 관련 문서, 그 연장선에서 竹島 외 ‘1島’인 松島가 일본 영토와 관계없다고 일본 정부차원에서 재차 천명한 1877년의 태정관지령 등을 종합적으로 살펴보면, 竹島渡海禁止令 이래 明治政府까지 두 섬은 일본 영토가 아니라는 결론에 도달하는 것이 상식적으로도 타당하다고 판단된다.<sup>74)</sup>

나카네 역시 조선이 쇄환·쇄출 정책을 실시하면서 울릉도와 독도를 관할했던 사실은 밝히지 않은 채, 막부가 마치 일본 영토였던 竹島만 ‘포기한 듯이 서술한 탓에 자칫 오해를 불러일으킬 여지가 있다. 하지만 그는 竹島와 松島를 부속 섬 관계로 확실하게 인식했을 뿐 아니라 안용복이 다툰 땅에 松島도 포함되었다는 사실을 모르지 않았을 것이다. 이는 곧 후술하듯이, 두 섬의 존재와 조선 영토 편입을 알았던 나카네가 두 섬을 『隱岐誌』에서

73) 이훈, 「조선 후기의 독도(獨島) 영속 시비」, 『독도와 대마도』, 지성의 샘, 1996, 39-41쪽 ; 송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010, 66-71쪽.

74) 송휘영, 『『죽도문제 100문 100답』의 「죽도도해금지령」과 「태정관지령」 비판』, 『독도연구』 16, 2014, 211, 214-216쪽.

서술하지 않거나 「日本國全圖」에도 표시하지 않은 사실로도 분명하게 드러난다. 따라서 나카네가 태정관지령을 알고 있었는지 여부를 확인할 길이 없지만, 필자가 지금까지 확인한 범위 내에서 울릉도쟁계와 竹島渡海禁止令을 근거로 막부가 竹島와 松島를 ‘포기’해서 조선 영토가 되었다는 『일본지리소지』의 내용은 일본지리교과서 가운데 최초이자 거의 유일한 사례라는 점에서 주목할 만하다. 더욱이 그가 竹島가 보잘 것 없는 작은 섬이지만 경중을 따질 수 없이 중요하다고 인식했음에도 조일 양국의 선린우호를 위해 막부가 포기한 것을 ‘良策’으로 평가한 사실을 반추해보면, 현재 독도를 둘러싼 한일 양국의 관계에 시사해주는 바가 크다.

한편 『隱岐誌』를 보면, “隱岐國은 出雲의 正北 海中 10여리에 있으며, 前後 합해서 4도, 동북의 1도는 자못 큰데 이를 島後라고 부른다. 그 땅은 대략 동글고, 동남으로 海水가 갈려 들어온다. 그러므로 그때에 南北 兩岬을 이룬다. 島의 모양은 거미(蜘蛛)가 물건을 잡는 것 같다. 양갓 가운데 港이 있으며, 항 위의 땅을 西郷라고 부른다. 島中 제1의 佳區이다.……自餘의 3도는 島後の 서남 4~5리에 있는데, 합해서 島前이라고 부른다. 동에 있는 섬은 모양이 타원이고 굴곡이 많은데, 이를 中島라고 부른다.……기타 근방에 소도가 수십[개]이 있다. 모두 海中의 한 주먹만한 돌일 뿐이다”고 서술되었다.<sup>75)</sup> 이 내용 역시 『개정병요일본지리소지』와 거의 비슷하다. 울릉도와 독도는 거론되지 않았으며, 소도가 수십[개]인 오키의 소도에 포함되지 않았던 것이다. 그 이유는 ‘山陰道總論’에서 살펴보았듯이, 나카네가 울릉도와 독도를 일본 영토가 아니라 조선 영토로 간주했던 데 있다. 만약 그렇지 않았다면, 나카네가 『隱岐誌』에 두 섬을 서술하지 않을 리가 없었을 것이다.

이처럼 松島와 竹島를 조선 영토로 여겼던 나카네의 인식은 『일본지리소지』의 「日本國全圖」와 「山陰道之圖」에서 더욱 분명하게 엿볼 수 있다. 「日本國全圖」<지도 8>는 『병요일본지리소지』의 그것과 거의 비슷한 형태이다. 일본 영토는 채색됨으로써 무채색인 ‘朝鮮’·‘魯西亞領滿州’·‘樺太’ 등 외국

75) 中根淑, 『日本地理小誌』 4, 14-15쪽.

영토와 확연하게 구별되었다. 단지 당시 러시아 영토로 편입된 樺太는 전체가 아니라 북쪽 일부가 그려지지 않았고, ‘無人島又小笠原島’는 ‘小笠原島’로 표기되었다. 본문에서 처음 서술되었던 松島와 竹島가 공간이 있음에도 여전히 그려져 있지 않은 사실은 주목할 만하다. 나카네가 松島와 竹島の 존재를 인지하고 있었음에도 일본 영토로 인식하지 않았음이 확실하게 드러나기 때문이다<sup>76)</sup>

지도 8 「日本國全圖」(1879)



지도 9 「山陰道之圖」(1879)



「山陰道之圖」<지도 9>의 형태도 『병요일본지리소지』의 그것과 거의 비슷하다. 다만 『병요일본지리소지』와 달리 國別로 채색되었으며, 왼쪽 상단의 경위도 범주 안에 ‘松島’가 그려지고 표기된 사실은 눈길을 끈다. 그러나 ‘隱岐’의 섬들이 모두 파란색으로 칠해진 데 비해 ‘松島’는 山陰道 이외의 지역과 동일하게 무채색이다.<sup>77)</sup> 이와 유사한 사례는 조선의 남해안 일부가 그려지고 ‘釜山’의 지명이 적혀 있지만 무채색인 「西海道之圖」,<sup>78)</sup> ‘樺太’와 ‘堪察加’의 남단이 그려지고 지명이 표시되었으나 역시 채색되지 않은 「北海

76) 中根淑, 「日本國全圖」, 『日本地理小誌』 1, 10-11쪽 사이.

77) 中根淑, 「山陰道之圖」, 『日本地理小誌』 4, 15-16쪽 사이.

78) 中根淑, 「西海道之圖」, 『日本地理小誌』 5, 中根淑, 1879, 29-30쪽 사이.

道之圖」등에서도 찾아볼 수 있다.<sup>79)</sup> 「北海道之圖」·「東海道之圖」·「西南群島之圖」에는 경위도 밖에 있는 ‘千島’·「小笠原島」·「沖繩嶋屬嶋」의 부분도가 각각 실려 있다.<sup>80)</sup> 그리고 「山陽道之圖」는 위도의 범주가 약간 낮을 뿐 「山陰道之圖」의 형태와 거의 동일한데, 편집상 왼쪽 상단에 松島를 표시할 수 있었음에도 山陽道와 무관했기 때문에 의도적으로 그려넣지 않은 듯하다.<sup>81)</sup>

이러한 사실로 미루어, 「山陰道之圖」의 松島는 일본 영토가 아니지만 학생들로 하여금 본문과 대조하면서 오키의 해양상 위치와 경계를 이해하게 할 목적으로 표시했으며, 竹島는 경위도 밖에 위치한 탓이 아니라 일본 영토로 간주되지 않았기 때문에 부분도로 실어놓지 않았다고 판단된다. 요컨대, 『일본지리소지』의 본문인 「山陰道總論」과 「日本國全圖」·「山陰道之圖」 등의 지도를 종합적으로 살펴보면 松島와 竹島는 일본 영토가 아니라 조선 영토라는 사실을 확실하게 알 수 있다.

#### 4. 나카네의 『日本地理小學』(1886) 편찬과 독도=조선 영토 인식의 계승

나카네는 1885년 말 文部省에서 퇴직한 뒤 1886년 3월 文學社의 편집국에 근무하다가 그해 12월 金港堂으로 직장을 옮겨 교과서의 교정을 관리했으며 1888년 2월 편집소장을 맡았다. 그 후 1900년경 처를 잃고 金港堂에서 물러나기까지 그는 각종 잡지를 창간·편집하고 신문사에 글을 연재했으며, 시문 등에도 뛰어난 재능을 발휘해 자신의 글을 책으로 엮어내기도 하였다. 이

79) 中根淑, 「北海道之圖」, 『日本地理小誌』 5, 49-50쪽 사이.

80) 中根淑, 「東海道之圖」, 『日本地理小誌』 2, 中根淑, 1879, 31-32쪽 사이.

81) 中根淑, 「山陽道之圖」, 『日本地理小誌』 4, 32-33쪽 사이.

기간에 그는 자신의 마지막 지리교과서인 『日本地理小學』을 비롯해 『香亭雅談』(1886)·『新撰漢文讀本』(1891)·『小學日本國史』(1899) 등을 집필하였다.<sup>82)</sup>

나카네는 소학교용으로 『일본지리소학』을 편찬하면서 학생들의 이해를 돕기 위해 항목의 이름을 위에 별도로 적었으며, 본문의 내용을 자세히 풀어주거나 보충하는 注를 달아놓았다. 또한 지리서는 지도를 ‘會釋’하는데 불과하다면서 교사는 반드시 학생들로 하여금 지도를 자주 살펴보도록 함으로써 목표로 삼은 땅의 위치·형세·산물 및 海陸 왕래의 편리 여부 등을 ‘會得’할 수 있도록 해야 한다고 강조하였다. 『일본지리소학』이 문답의 체재를 취하지 않았지만, 수업하는 데 간간이 문답을 사용하는 게 좋다고 당부하기도 하였다.<sup>83)</sup>

『일본지리소학』은 ‘地理學總說’·‘日本地理總說’, 그리고 畿內·東海道 등의 도별 지지로 구성되었다. 『병요일본지리소지』나 『일본지리소지』와 달리 東海道가 아니라 畿內부터 서술함으로써 병요지지의 형식에서 벗어난 점은 눈여겨 볼만하다. 그러나 『일본지리소학』 역시 전반적으로 『병요일본지리소지』와 『일본지리소지』의 체제를 따르되, 단지 소학용 교과서에 걸맞게 내용은 쉽고 간단하게 요약되었다. 『일본지리소학』은 발간된 지 5개월만에 『訂正日本地理小學』으로 정정재판이 출판되었는데, 1886년 12월 20일부터 1891년 12월 19일까지 小學校教科用書로 ‘文部省檢定濟’를 받았다.<sup>84)</sup> 초판과 정정재판은 내용상 거의 동일하지만 지도의 형태는 달라졌으므로, 이에 유의해서 분석할 필요가 있다.

『일본지리소학』의 ‘일본지리총설’에는 “일본은 아세아의 극동에 있으며, 4개의 대도가 서로 기대면서 나라를 이룬다. 그 가운데의 것을 本州라고 부르며, 남의 것을 四國이라고 부르고, 서의 것을 九州라고 부르며, 북의

82) 田中明, 『中根香亭先生年譜』, 15~25, 36쪽.

83) 中根淑, 「凡例」, 『日本地理小學』上, 小林八郎, 1886.6, 1~2쪽.

84) 中根淑, 『訂正日本地理小學』上, 小林八郎, 1886.11, 속표지.

것을 北海道라고 부르고, 그 외에 부속 섬은 대소 5백여 개가 있다”고 약술해 두었다.<sup>85)</sup> ‘지형’에서는 “서남에서 동북에 걸치며, 매우 狹長”하다거나, ‘嶋’에서는 “섬이 가장 많은 곳은 瀬戸内이며, 그 다음은 九州의 서북 및 서남, 그 다음은 東海道の 동남, 또 그 다음은 北海道의 동북이다”고 간단히 적혔을 뿐이어서 4극단의 주요 섬들은 거론되지 않았다.<sup>86)</sup>

‘山陰道에서도 國別이 아니라 道別로 그 대강을 기술했기 때문에, 오키에 대한 내용 역시 매우 적다. 山陰道の ‘地形’에서는 “畿内·東山道の 서에서 시작하며, 남은 山陽道와 산맥을 격하고, 북은 일본해에 면한다. 동서로 걸쳐 좁고 긴 땅이다. 그러므로 그 형세는 남이 높고 북은 낮으며, 諸河는 모두 북을 향해 흐른다”고 간단히 개관한 탓에 오키는 소개되지 않았다.<sup>87)</sup> 오키에 관한 내용을 모두 합해도 고작 ‘國數’에 “國數는 8개가 있다. 丹波·丹後……隱岐라고 부른다. 그중……隱岐는 대소 4도가 서로 기대면서 國을 이룬다”거나 ‘郡’에서 “隱岐는 4군 周吉, 隱地, 海土, 知夫”, ‘府縣’에서 “出雲·石見·隱岐는 島根縣에 속한다”, 그리고 ‘商工雜事’에서 “稻田은 적은데, 특히 石見·隱岐같은 곳은 그 쌀을 國人에게 공급하기에도 부족하다……隱岐의 板類……등은 산출고가 적지 않다”고 서술된 데 불과하다. 『일본지리소지』와 달리 『일본지리소학』의 본문에는 竹島와 松島가 전혀 거론되지 않았던 것이다.<sup>88)</sup>

그 반면 「日本總圖」와 「山陰道之圖」에 竹島와 松島가 그려져 있다는 사실은 주목할 만하다. 우선 「日本總圖」<지도 10>는 『日本地理小誌』의 「日本國全圖」와 거의 형태가 비슷하지만, ‘朝鮮’이 ‘朝鮮國’으로 표기되면서 실제 모습에 가깝게 그려지면서 竹島와 松島로 여겨지는 두 섬이 표시되었다. 두 섬은 경위도상으로 보면 가공의 섬인 아르고노트섬과 울릉도인데, 울릉도와 독도를 그린 것으로 판단된다. 그러나 隱岐·對馬·小笠原島·琉球諸島

85) 中根淑, 『日本地理小學』 上, 5쪽.

86) 中根淑, 「凡例」, 『日本地理小學』 上, 11쪽.

87) 中根淑, 「凡例」, 『日本地理小學』 下, 小林八郎, 1886.6, 10쪽.

88) 中根淑, 「凡例」, 『日本地理小學』 下, 10, 16쪽.

· 千島諸島 등 일본의 극단에 위치한 섬들의 이름이 적혀 있는 반면 竹島와 松島는 조선의 제주도나 거제도 등과 마찬가지로 이름은 기재되지 않았다.<sup>89)</sup> 나카네가 이미 『일본지리소지』에서 竹島와 松島를 조선 영토로 단정했던 사실을 감안하면, 두 섬은 러시아 영토인 樺太 등과 더불어 일본의 위치와 경계를 나타내기 위해 그려진 것임을 알 수 있다.

지도 10 「日本總圖」(1886.6)



지도 11 「山陰道之圖」(1886.11)



또한 「山陰道之圖」를 비롯한 도별 지도는 모두 『일본지리소지』의 지도 <지도 9>와 동일하다. 즉 「山陰道之圖」에도 왼쪽 상단에 松島는 이름과 함께 그려졌지만 파란색으로 칠해진 隱岐와 달리 채색되지 않았던 것이다. 따라서 松島가 오키의 관할범주에 속하지 않는다는 나카네의 인식이 『일본지리소지』에 이어 『일본지리소학』에서도 유지·계승되고 있음을 알 수 있다.<sup>90)</sup>

그런데 『일본지리소학』와 달리 정정재판으로 출판된 『訂正日本地理小學』에는 「日本總圖」만 그대로 실렸을 뿐 나머지 도별 지도는 전부 새로운

89) 中根淑, 「日本總圖」, 『日本地理小學』上, 앞부분.

90) 中根淑, 『日本地理小學』下, 16-17쪽 사이.

형태로 바뀌었으며, 그 위치도 각도의 마지막에서 앞부분으로 옮겨졌다. 이 지도들은 해당 지역의 크기가 확대되면서 경위도의 범주는 상대적으로 축소되었다. 「山陰道之圖」<지도 11> 역시 경위도의 범주가 줄어들면서 오기까지만 그려졌을 뿐 松島는 표시되지 않았다.<sup>91)</sup>

이처럼 「山陰道之圖」에서 松島와 竹島가 제외된 이유는 경위도의 밖에 위치했기 때문이 아니라 山陰道 혹은 隱岐의 관할범주에 속하지 않았기 때문이다. 이는 「東海道之圖」에는 「小笠原島」와 「八丈島之圖」,<sup>92)</sup> 「西海道之圖」에는 「琉球諸島之圖」와 「中部諸島」,<sup>93)</sup> 「北海道之圖」에는 「千島群島之圖」<sup>94)</sup> 등 경위도 범주 밖에 있는 섬들의 부분도가 각각 실린 사실로 입증될 수 있다. 따라서 「日本總圖」와 「山陰道之圖」를 종합해서 살펴보면, 松島(독도)와 竹島(울릉도) 모두 일본 영토가 아니라는 점, 또 두 섬이 일본 영토의 해양상 위치와 경계를 파악하기 위해 표시되었다는 점은 더욱 분명해졌다고 판단된다.

[표] 나카네의 지리교과서·지도 내 울릉도와 독도 표시

간행 연도	저술명	수록지도	울릉도·독도 표시	일본 영토 표시
1873	兵要日本地理小誌 1	日本國全圖	울릉도·독도 없음	道別 채색, 樺太 채색, 朝鮮 무채색
	兵要日本地理小誌 3	本州西部	울릉도·독도 없음	道別 채색
1873	兵要日本地理小誌全圖	大日本國全圖	울릉도·독도 없음	國別 채색, 樺太 채색, 朝鮮 없음
1875	改訂兵要日本地理小誌 1	日本國全圖	울릉도·독도 없음	道別 채색, 樺太·朝鮮 무채색
	改訂兵要日本地理小誌 3	山陰道之圖	울릉도·독도 없음	道別 채색

91) 中根淑, 『訂正日本地理小學』 下, 小林八郎, 1886.11, 9-10쪽 사이.

92) 中根淑, 『訂正日本地理小學』 上, 26-27쪽 사이.

93) 中根淑, 『訂正日本地理小學』 下, 34-35쪽 사이.

94) 中根淑, 『訂正日本地理小學』 下, 48-49쪽 사이.

1877	獨學日本地理書 上	大日本國の圖	울릉도·독도 없음	道別 채색, 樺太 무채색, 朝鮮 없음
1879	日本地理小誌 1	日本國全圖	울릉도·독도 없음	道別 채색, 樺太·朝鮮 무채색
	日本地理小誌 4	山陰道總論	松島·竹島, 조선 영토 서술	
		隱岐誌	松島·竹島 서술 없음	
		山陰道之圖	울릉도 없음, 松島 있음	國別 채색, 松島 무채색
1886 .6	日本地理小學 上	日本總圖	울릉도·독도 있고 도명 무표기	道別 구분
	日本地理小學 下	山陰道之圖	울릉도 없음, 松島 있음	國別 채색, 松島 무채색
1886 .11	訂正日本地理小學 上	日本總圖	울릉도·독도 있고 도명 무표기	道別 구분
	訂正日本地理小學 下	山陰道之圖	울릉도·독도 없음	國別 채색

## 5. 맺음말

나카네 기요시는 陸軍兵學寮·陸軍(省)參謀局·文部省·金港堂 등에 근무하면서 『兵要日本地理小誌』 등 일본지리교과서를 출판하였다. 그가 육군 참모국 재직 중 편찬했던 『병요일본지리소지』는 최초의 官撰 全國地理書로 군인용 교재뿐 아니라 소학교 지리교과서로도 오랫동안 사용되었다. 당시 최신의 정보를 근거로 편찬된 『병요일본지리소지』에는 육군참모국의 일본 영토 인식이 잘 반영되어 있다. 따라서 본고는 『병요일본지리소지』를 중심으로 나카네의 지리교과서에 독도를 어떻게 서술되었는가를 살펴보았다. 그 결과 새롭게 밝힌 사실을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 『兵要日本地理小誌』의 본문과 지도에는 모두 울릉도와 독도가 거론되거나 표시되지 않았다. 본문에서는 일본의 극단에 위치한 小笠原島·琉球諸島·千島·樺太諸島 등이 소개되고, 隱岐의 小島를 海中의 한 주먹만

한 돌일 뿐이라고 설명했지만, 울릉도와 독도는 서술되지 않았던 것이다. 또 朝鮮 등 외국 영토와 달리 ‘無人島又小笠原島’를 포함해 일본 영토만 채색됨으로써 일본 영토의 범주가 확실히 표시된 「日本國全圖」와 『병요일본지리소지』의 附圖인 「兵要日本地理小誌全圖(「大日本國全圖」)」, 오키가 소속된 ‘本州西部’와 「山陰道之圖」에도 모두 울릉도와 독도가 그려있지 않다. 그 반면 「千島州諸島之內北部」·「西海道之圖」 등에는 경위도 밖에 위치한 섬들이 부분도로 실려 있다. 따라서 본문과 함께 이들 지도를 대조해보면, 나카네가 울릉도와 독도를 일본 영토로 인식하지 않았음을 알 수 있다.

둘째, 『병요일본지리소지』의 출판을 전후한 시기에 편찬된 가와카미(川上寬)의 「大日本地圖」와 육군참모국의 「亞細亞東部輿地圖」·「大日本全圖」 등 육군성 관련 지도와 『병요일본지리소지』의 字引·字類·評註 등에서도 울릉도와 독도는 일본 영토로 간주되지 않았다. 특히 울릉도와 독도가 일본 영토에서 제외된 「大日本地圖」는 나카네와 함께 육군병학료와 육군참모국에서 근무했던 가와카미가 편찬했던 사실로 미루어, 나카네가 「日本國全圖」와 「兵要日本地理小誌全圖」를 편찬하는 과정에서 참고했을 가능성이 매우 크다고 여겨진다.

셋째, 『병요일본지리소지』가 지리교과서로 널리 채택되면서 출판된 字引·字類·評註·摘解·事譚 등에도 울릉도와 독도는 적혀 있지 않다. 단, 『兵要日本地理小誌評註』에 오키의 관할지역이 북위 36도 30분까지이며, 오키의 소도 외에 西北 洋中에 竹島·松島가 있다고 서술된 사실은 주목할 만하다. 오키의 소도에 속하지 않은 두 섬은 오키의 해양상의 경계를 나타내기 위해 표시되었음을 잘 보여주기 때문이다. 그 반면 『改訂增補兵要日本地理小誌』에는 두 섬이 오키의 소도에 포함된 섬처럼 기재되었지만, 竹島는 ‘한 주먹만한 돌에 해당되지 않기 때문에 사실과도 어긋난다. 또 『병요일본지리소지』 등을 참고로 저술된 『島根縣地理覽要』에는 오키의 범주가 북위 36도 20분 11초로 규정되었고, 오키의 소도에 포함되지 않은 두 섬은 거론되지 않았다. 이러한 사실은 『병요일본지리소지』에서 울릉도와 독도를 일본

영토로 간주하지 않았음을 간접적으로 보여준다.

넷째, 『병요일본지리소지』의 발췌·요약본인 『獨學日本地理書』에도 울릉도와 독도는 거론되지 않았다. 본문에는 小笠原島 등 일본 극단의 섬들이 소개되고 『병요일본지리소지』와 달리 樺太의 러시아 영토 편입 사실이 서술되었지만, 울릉도와 독도는 기술되지 않았다. 「大日本國の圖」에도 경위도 범주 밖에 위치한 小笠原島 등이 부분도로 실린 반면 경위도 범주 안에 위치한 조선의 동해안과 울릉도·독도는 공간이 있지만 표시되어 있지 않다. 이처럼 일본 영토의 변동 상황이 정확히 반영되었음에도, 울릉도와 독도는 일본 영토로 인식되지 않았기 때문에 본문과 지도에서 모두 나타나지 않았던 것이다.

다섯째, 나카네는 『병요일본지리소지』를 교과서 체제에 맞게 수정·보완한 『日本地理小誌』에서 비로소 竹島와 松島를 조선 영토가 되었다고 확실하게 밝혔다. 그는 山陰道總論에서 오키의 서북쪽에 松島·竹島가 있음을 소개하고 울릉도쟁계와 竹島渡海禁止令을 간략하게 설명하면서 막부가 竹島를 포기한다고 명령했다고 서술하였다. 비록 막부가 돗토리번주의 보고서를 토대로 두 섬을 조선 영토로 결정한 사실을 생각한 탓에 일본 영토였던 竹島만 ‘포기’한 듯이 서술했지만, 울릉도쟁계와 竹島渡海禁止令의 정황을 정확히 파악하고 두 섬을 조선 영토로 간주했던 것이다. 이러한 내용은 일본지리교과서 가운데 최초이자 거의 유일한 사례라고 여겨진다는 점에서 주목할 만하다.

여섯째, 『일본지리소지』에서 울릉도와 독도를 조선 영토로 서술한 나카네의 인식은 채색 여부로 일본과 외국 영토가 확실히 구별되었음에도 松島·竹島가 표시되지 않은 「日本國全圖」, 隱岐가 파란색으로 칠해진 반면 松島는 山陰道 이외의 지역과 동일하게 채색되지 않은 「山陰道之圖」에서도 분명하게 드러난다. 따라서 이들 본문과 지도를 종합해 살펴보면, 松島와 竹島는 일본 영토가 아니라 조선 영토이며 隱岐의 해양상 경계와 위치를 보여주기 위해 그려졌다고 판단된다. 이러한 맥락에서 「日本國全圖」는 각종 일본전도

에서 松島·竹島가 표시되지 않았다는 것을 근거로 두 섬을 조선 영토로 간주하거나 일본 영토가 아니라고 파악할 수 없다는 주장과 논리의 오류를 바로잡는 중요한 자료가 될 것이다.

마지막으로 『日本地理小學』에는 松島·竹島가 조선 영토라는 나카네의 인식이 유지·계승되고 있다. 『일본지리소학』은 소학용 교과서에 맞춰 간략히 서술되었기 때문에, 본문에는 竹島·松島가 거론되지 않았다. 반면 「日本總圖」에는 일본 영토를 비롯해 朝鮮國과 러시아의 樺太 일부가 그려져 있는데, 제주도 등과 함께 竹島·松島로 여겨지는 두 섬이 그려 있다. 두 섬은 경위도상으로 아르고노트섬과 울릉도이지만, 막부 이래의 인식이 반영된 울릉도와 독도가 확실하다. 또 隱岐를 포함해 小笠原島 등 일본의 섬들에는 이름이 적혀 있는 반면, 竹島와 松島는 제주도 등과 마찬가지로 이름이 기재되지 않았다. 「山陰道之圖」는 『일본지리소지』의 것과 동일한데, 그 정정재판인 『訂正日本地理小學』의 「山陰道之圖」는 경위도의 범주가 줄어들면서 松島가 표시되지 않았다. 「東海道之圖」 등에는 경위도 범주 밖에 있는 섬들의 부분도가 여전히 실린 사실로 미루어, 松島는 山陰道の 관할범주에 속하지 않았기 때문에 제외되었음을 알 수 있다. 이러한 「山陰道之圖」의 松島 삭제는 『일본지리소학』과 달리 『정정일본지리소학』이 小學校教科用書로 文部省檢定濟를 받은 것과 무관하지 않다고 여겨진다. 『정정일본지리소학』의 「日本總圖」와 「山陰道之圖」에서 松島·竹島 모두 일본 영토가 아니라는 점은 더욱 확실해졌던 것이다.

이상과 같이 나카네는 『병요일본지리소지』를 비롯한 일본지리교과서를 저술했지만, 시종일관 울릉도와 독도를 일본 영토로 간주하지 않았다. 심지어 그는 『일본지리소지』에서 울릉도쟁계와 竹島渡海禁止令을 소개하면서 竹島와 松島를 조선 영토라고 밝혔다. 특히 『병요일본지리소지』는 그가 육군참모국 재직 중 편찬하고 육군병학료 명의로 출판했을 뿐 아니라 다른 일본지리교과서의 저본이었던 만큼, 당시 일본 육군성도 독도를 일본 영토로 인식하지 않았음을 입증할 수 있는 근거가 될 수 있다고 판단된다.

【참고문헌】

- 陸軍兵學寮, 『兵要日本地理小誌』 1-3, 陸軍兵學寮, 1873.
- , 「兵要日本地理小誌全圖(「大日本國全圖」)」, 陸軍兵學寮, 1873.
- 中根淑, 『改訂兵要日本地理小誌』 1-3, 陸軍文庫, 1875.
- , 『獨學日本地理書』 上·下, 森屋治兵衛, 1877.
- , 『日本地理小誌』 1-5, 中根淑, 1879.
- , 『日本地理小學』 上·下, 小林八郎, 1886.
- 中根淑 著, 近藤圭造·稻田佐兵衛 評註, 『兵要日本地理小誌評註』, 坂上半七, 1876, 1878.
- 近藤圭造 編, 原田機一 訂, 『兵要日本地理小誌字解大全』, 阪上半七, 1876.
- 中根淑 著, 關三一 增訂, 『改訂增補 兵要日本地理小誌』 1-5, 東生龜治郎, 1877, 1880.
- 남영우, 「일제 참모본부 간첩대에 의한 병요조선지지도 및 한국근대지도의 작성과정」, 『문화 역사 지리』 4, 1992.
- , 『일제의 한반도 측량침략사—조선말~일제강점기—』, 법문사, 2011.
- 송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010.
- 송휘영, 「『죽도문제 100문 100답』의 「죽도도해금지령」과 「태정관지령」 비판」, 『독도연구』 16, 2014.
- 심정보, 「근대 한국과 일본의 지리교과서에 표현된 독도 관련 내용의 고찰」, 『독도연구』 23, 2017.
- 윤소영, 「근대 일본 관찬 지지도와 지리교과서에 나타난 독도 인식」, 『한국독립운동사연구』 46, 2013.
- 이 훈, 「조선 후기의 독도(獨島) 영속 시비」, 『독도와 대마도』, 지성의 샘, 1996.
- 한철호, 「1905년 2월 이전 시마네현(島根縣) 소학교(小學校) 지리교과서의 현(縣) 관할지 서술 내용과 독도 인식」, 『동북아역사논총』 61, 2018.
- , 「일본 메이지시기 오카무라 마사타로(岡村増太郎)의 지리교과서에 나타난 독도 인식」, 『독도연구』 24, 2018,

——, 「일본 메이지시기 오쓰키 슈지(大槻修二)의 『日本地誌略』 편찬과 독도 인식」, 『민족문화연구』 87, 2020.

岡田俊裕, 『近現代日本地理學思想史—個人史的研究—』, 古今書院, 1992.

——, 『日本地理學史論—個人史的研究—』, 古今書院, 2000.

——, 『日本地理學人物事典 近代編1』, 原書房, 2011.

島津俊之, 「明治政府の地誌編纂事業と國民國家形成」, 『地理學評論』 75-2, 2002.

小林修, 「中根香亭あるいは『兵要日本地理小誌』傳説」, 『歌子』 11, 2003.

源昌久, 「わが國の兵要地誌に関する一研究—書誌學的研究—」, 『空間・社會・地理思想』 5, 2000.

伊能忠敬研究會 編, 『忠敬と伊能圖』, アワ・プランニング, 1998.

田中明, 「中根香亭先生の著書(上・下)」, 『日本古書通信』 34-4, 34-5, 1969.

——, 『中根香亭先生年譜』, 田中明, 1996.

佐藤尙, 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟1—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 『地圖』 29-1, 1991.

——, 「陸軍參謀本部地圖課・測量課の事蹟2—參謀局の設置から陸地測量部の發足まで—」, 『地圖』 29-3, 1991.

中川浩一, 『近代地理教育の源流』, 古今書院, 1978.

海後宗臣 編纂, 「所收教科書解題」, 『日本教科書大系 近代編』 15, 地理(1), 講談社, 1965.

海後宗臣 編纂, 「地理教科書總解題」, 『日本教科書大系 近代編』 17, 地理(3), 講談社, 1966.

<Abstract>

## Former Official of the Army Staff Bureau of the Japanese Ministry of Army Nakane Kiyoshi's Perception of Dokdo

Han, Cheolho

Nakane Kiyoshi(中根淑) worked for the Japanese Ministry of Army and wrote the *Heiyo-Nakane Kiyoshi*(兵要日本地理小誌) etc.. His geographical textbooks has long been used as a Japanese geography textbook as well as a military textbook. The Army Staff Bureau's perception of Japanese territory is well reflected in the *Heiyo-Nakane Kiyoshi*, which was compiled based on the latest information at the time.

Japan's islands located on the stage were introduced in the body of *Heiyo-Nakane Kiyoshi* and Japanese territory was displayed *Nihonkoku-zenzu*(日本國全圖) and *Sanindo-no-zu*(山陰道之圖), but Ulleungdo and Dokdo was not marked. As a result, Nakane did not recognise Ulleungdo and Dokdo as Japanese territory. The situation of changes of Japanese territory was accurately reflected in *Dokugaku-Nihonchiri-sho*(獨學日本地理書), Ulleungdo and Dokdo was not recognized as Japanese territory.

Nakane clearly wrote that Dokdo(Matsushima), Ulleungdo(Takeshima) became Korean territory in *Nakane Kiyoshi*(日本地理小誌). This is the first and only case in Japanese geography textbooks, and is also evident in *Nihonkoku-zenzu* and *Sanindo-no-zu*. Nakane's perception that Dokdo(Matsushima), Ulleungdo(Takeshima) belongs to Joseon continues in *Nihon-sozu*(日本總圖) and *Sanindo-no-z*

*u of Nihonchiri-shogaku*(日本地理小學).

Keywords : Dokdo(Matsushima), Ulleungdo(Takeshima), Oki(隱岐), Nakan  
e Kiyoshi(中根淑), the Army Staff Bureau(陸軍參謀局), the Japanese Ministry  
of Education(文部省), *Heiyo-Nihonchiri-shyoshi*(兵要日本地理小誌), *Dokuga*  
*ku-Nihonchiri-sho*(獨學日本地理書), *Nihonchiri-shyoshi*(日本地理小誌), *Nih*  
*onchiri-shogaku*(日本地理小學), *Nihonkoku-zenzu*(日本國全圖)

이 논문은 2021년 5월 9일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 14일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임

# 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항과 영속적 경영\*

- 지역민들의 구술증언을 중심으로 -

이 태 우\*\*

## 〈목 차〉

1. 머리말
2. 연구방법론 및 선행연구 검토
3. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 역사
4. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 이유
5. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 방법
6. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 생활
7. 맺음말

## 〈국문초록〉

이 연구는 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항과 활동 관련 지역민들의 구술증언을 토대로 이들이 울릉도·독도로 건너간 이유와 도항 방법, 생업활동 등을 밝힘으로써, 결과적으로 독도를 실질적으로 이용·관리해왔음을 제시하고자 한다. 19세기 말 이전 울릉도·독도를 왕래하며 어렵이나 미역채취, 선박건조 활동을 해 온 거문도·초도 사람들은 이미 수백 년 동안 그 곳 울릉도·독도를 기반으로 생업활동을 해오고 있었다. 거문도·초도를 비롯한 전라도 남

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 논문임(NRF-2019S1A5B8A02103036).

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2019S1A5B8A02103036)

\*\* 영남대학교 독도연구소 연구교수 / twlee62@ynu.ac.kr

해 연안민들의 울릉도·독도 관련 도항과 생활상은 비록 문자로 기록되지 않았지만, 「거문도 뱃노래」와 같은 노동요나 구전자료로, 가옥이나 건축물 등 유형·무형의 생활자료로 전승되어 왔다. 이것은 이들이 수백 년 동안 울릉도·독도 어장을 경영해온 살아 있는 증거이며, 독도를 삶의 터전으로 이용해왔음을 입증할 수 있는 가장 확실한 증거자료로 활용 될 수 있을 것이다. 이처럼 19세기말 이전에 이미 동남해 연안민들, 특히 거문도·초도 사람들이 울릉도·독도 어장을 관리하며 수백 년간 영속적·실질적으로 경영해 왔음을 알 수 있다. 이들의 이러한 활동이 있었기에 1882년 울릉도개척령과 1900년 대한제국칙령 41호로 이어지는 조선정부의 울릉도·독도에 대한 행정적 관리가 가능할 수 있었으며, 결과적으로 현재까지 대한민국의 독도영유권 주장의 근거가 될 수 있었다.

**주제어:** 독도, 울릉도, 거문도, 초도, 구술증언, 실질적 지배, 영속적 경영

## 1. 머리말

광복 후 지금까지 일본과 독도영유권을 둘러싸고 많은 학술적 논쟁이 있었다. 독도영유권 주장을 위해서는 당연히 역사적 사료와 기타 근거자료들이 주장근거로 제시되었다. 우리 측 주장을 뒷받침 하는 역사적 사료와 기타 자료들을 지속적으로 발굴하고 있고, 최근에는 「태정관 지령」 등 일본 측 고문헌과 자료에서 독도가 한국의 영토임을 입증할 수 있는 증거를 찾는 연구도 계속되고 있다.

이처럼 대부분의 연구자들은 지금까지 독도관련 사료나 문헌자료에 의존한 연구를 해왔다. 물론 당연히 역사적 사료나 문헌자료에 1차적인 가치를 부여해야 한다. 그렇지만 독도연구의 방법과 범위, 대상을 여기에만 국한시킬 필요는 없다. 즉 기존의 독도관련 사료나 문헌자료에 국한된 연구에만 정당성을 부여해오던 관점을 다변화시킬 필요가 있다. 일제에 의해 주입된 실증주의 역사학 방법론에만 매몰되어 독도연구를 한다면, 자료의 진실성 여부를 떠나 자료 그 자체의 확실성을 전제로 스스로가 구획한 틀에 매몰될

수밖에 없다.

독도연구의 지평을 넓히기 위해서는 이러한 기존의 연구방법과 범위를 넘어설 필요가 있다. 이 연구의 방법을 ‘구술증언’을 중심으로 한 이유도 여기에 있다. 비록 역사적 가치를 인정받는 문헌자료는 아니지만, 거문도·초도 지역민들의 울릉도·독도 도항과 관련한 생생한 구술증언을 통해 우리는 이들이 수백 년 동안 울릉도·독도를 생활터전으로 경영해왔음을 밝히고자 한다. 즉 전라도 남해안 지역민들, 특히 거문도·초도 사람들이 이미 19세기말 이전부터 울릉도·독도를 왕래하면서 이들 해역을 삶의 터전으로 실질적으로 활용하고 있었다는 사실은 이들이 울릉도·독도를 영속적으로 경영해왔음을 입증해 주는 것이다.

특히 1905년 일본이 독도를 불법 편입하기 이전, 조선정부에 의해서 시행된 울릉도 개척령(1882)과 대한제국칙령 제41호(1900)에 의해 이미 울릉도·독도는 실질적·실효적으로 지배·관리 되고 있었다.<sup>1)</sup> 즉 “주권을 행사한다는 의도와 의사를 가지고 영토에 대하여 행하여지는 지속적이고 평화적인 국가권력의 행사”<sup>2)</sup>가 실행되고 있었다. 따라서 이미 19세기말 이전부터

1) 영토의 취득변경 등을 규율하는 국제법에 의할 때 ‘실효적 지배’라는 개념은 통상 국가가 대상지역에 대해 평화적이고 온전하게, 또한 계속적으로 통치권 내지 영유권을 행사하는 것을 뜻한다. ‘대한제국칙령 제41호’ 제2조의 규정상 독도가 울릉도의 속도라는 사실의 입증은 위해서는 시제법(時際法, intertemporal law)상 1900년 10월 25일 제정·공포된 ‘대한제국칙령 제41호’ 이전에 독도가 울릉도의 속도로 인정되어 온 사실의 입증이 요구된다. 이를 입증하기 위한 역사적 근거로 ‘세종의 우산무릉등 처안무사로 김인우 임명·파견(1425)’, ‘세종실록지리지(1454)’, ‘숙종의 수도사 장한상 울릉도 파견(1694)’, ‘고종의 검찰사 이규원에 대한 지시(1882)’, ‘고종의 동남제도 개척사로 김옥균 파견(1883)’ 등 수많은 역사적 근거가 있다(김명기, 『한일합방조약 부존재론과 독도의 법적 지위』, 영남대독도연구총서24권, 도서출판 선인, 2020. 265-274쪽 참조). 그렇지만 이러한 역사적 근거 이전에 수 백년 동안 울릉도·독도를 삶의 터전으로 삼아 관리·경영해 온 동남해 연안민들, 특히 거문도·초도 사람들의 목숨을 건 도항과 어로활동, 생업활동이 있었기에 조선정부에 의한 실질적 지배와 통치가 가능할 수 있었다.

2) 이용희, 「국제판례상 실효적 지배의 개념과 독도에 관한 고찰」, 『Ocean and Polar Research』 35(4), 한국해양과학기술원, 2013.12. 314쪽.

거문도·초도 사람들과 동남해 연안민들이 울릉도·독도해역을 수백 년간 영속적으로 경영해 오으로써 자연스럽게 정부의 행정적 관리를 받게 되었고, 결국 울릉도·독도에 대한 실질적 지배로 이어질 수 있게 되었다는 것은 의문의 여지가 없는 사실이다. 이처럼 거문도·초도 사람들과 동남해 연안민들이 울릉도·독도에서 어로활동을 하며 울릉도·독도 어장을 영속적으로 관리·경영해왔다는 사실은 1905년 일본의 독도 불법편입결정 이전에 이미 한국이 독도를 실질적으로 지배해왔다는 유력한 근거가 된다.

그 때문에 일본이 독도를 편입했다고 주장하는 1905년 이전에 독도를 우리가 실질적으로 활용하고 있었다는 증거를 확보하는 것이 독도에 대한 우리의 영유권을 공고히 하는데 반드시 필요하며, 이러한 자료 수집 활동은 무엇보다도 선행되어야 할 작업이다.

이 연구는 역사적, 국제법적으로 중요한 자료인 울릉도 독도 관련 거문도 자료들이 멸실되기 전에 관련자료를 수집, 보존하기 위해 여수와 거문도 지역 주민들을 대상으로 이루어진 현지조사 결과를 바탕으로 이루어졌다. 이러한 현지조사 결과를 바탕으로 이 연구는 전라도 남해안 지역 어민들, 특히 거문도·초도 사람들이 울릉도·독도로 건너간 이유와 도항 방법, 활동내용을 지역 주민의 구술증언을 통해 생생하게 제시해보고자 한다.<sup>3)</sup>

---

3) 거문도·초도에 대한 현지조사는 영남대 독도연구소 주관으로 2018년 1월-10월까지 총 3차에 걸쳐서 실시하였다. 1차 현지조사는 2018년 1월 15일-17일에 거문도를 대상으로 실시하였다. 그리고 2차 조사는 2018년 2월 5일-10일까지 5박 6일간 실시하였다. 특히 제2차 조사는 거문도를 비롯한 초도와 손죽도 및 여수시도 조사 대상으로 삼아 광역 조사를 실시하였으며, 해당 섬에 현존하는 울릉도, 독도 관련 유적들에 대한 조사도 병행해서 실시하였다. 3차 조사는 2018년 10월 27일-10월 31일까지 4박 5일간 실시하였다. 3차 최종 조사는 1, 2차 조사 때 면담하지 못했던 주요 제보자들에 대한 추가 및 보완 조사를 위해 보충 조사를 실시한 것이었다. 증언자들의 연령이 고령이라 기억력에 의존한 증언내용이 명확하지 않은 부분도 있다. 하지만 이번 조사를 통해 거문도와 초도의 주민들이 과거에 울릉도와 독도를 활용하며 생활했었다는 것이 그들의 기억 속에 명확한 형태로 남아있는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 독도영유권 확립을 위해서는 이처럼 사라져가고 있는 기억들을 현 시점에서라도 채록하여 후세에 남기는 것이 중요한 작업이라고 할

결과적으로 울릉도·독도 해역을 삶의 터전으로 삼은 이들의 생업활동에 의해 울릉도·독도에 대한 영속적인 관리·경영과 실질적 지배가 가능하게 되었음을 제시하고자 한다.

## 2. 연구방법론 및 선행연구 검토

19세기 말 이전 울릉도·독도를 왕래하며 어업이나 선박건조 활동 등을 해 온 거문도·초도 사람들은 이미 수 백 년 동안 그 곳 울릉도·독도를 기반으로 생업활동을 해오고 있었다. 거문도·초도를 비롯한 동남해 연안 어민들의 울릉도·독도 관련 도항과 생활상은 비록 문자로 기록되지 않았지만, 「거문도 뱃노래」와 같은 노동요나 구전자료로, 유형·무형의 생활자료로 전승되어 왔다. 다만 이들 지역 어민들이 생산한 이러한 울릉도·독도 관련 구술자료들이 그동안 학술적 근거자료로서 정당한 평가나 가치를 인정받지 못했을 뿐이다.

일제강점기 식민지 역사교육의 영향으로 역사적 사료에만 자료적 가치를 부여해 온 학계의 풍토에서 구술자료는 그저 ‘입에서 입으로 전해져 오는 근거 없는 이야기’일 뿐이었다. 그러나 일제강점기 철학자인 범부(凡父) 김정설(金鼎奭)도 어떤 사실을 입증하기 위한 근거로서 구증(口證)의 중요성을 제시하고 있다. 그는 사적(事蹟)을 연구하는 방법이 문헌(文獻)에만 의거하는 것이 아니며, 비록 문헌자료가 부족하더라도 물증(物證), 구증(口證), 사증(事證) 등의 자료를 이용할 수 있다고 하였다. 심지어 그는 이 사증(四證) 이외에도 우리들이 공통적으로 가지고 있는 혈맥(血脈=血證), 즉 우리의 심정, 민족정신에서도 그러한 근거를 찾을 수 있다고 하였다.<sup>4)</sup>

---

수 있다. 그러므로 현재까지 생존하고 있는 고령자들을 대상으로 앞으로도 꾸준한 증언 채록 작업이 지속되어야 할 것이다.

4) 김범부, 「국민윤리 특강」, 『화랑외사』, 이문출판사, 1981. 228쪽 참조.

이처럼 울릉도·독도 도항과 관련한 구술증언자료를 채록, 수집, 정리작업이 필요한 이유는 첫째 일본의 독도영유권에 대한 공세적 주장을 반박하기 위한 근거 자료의 확보를 위해, 둘째 80대 전후 구술증언자들의 고령화와 사망시기의 임박으로 인한 구술증언 채록의 시급성, 셋째 문헌자료 위주의 기존 독도연구의 한계성 탈피와 학술자료의 확대 및 구술증언 자료의 가치 상승의 필요성을 위해서이다. 무엇보다 독도영유권을 주장할 수 있는 문헌자료가 부족하다고 독도영유권 주장의 설득력이 없다거나 영유권 주장을 포기해서는 안되기 때문이다.

아이러니하게도 일본은 최근 독도영유권 주장을 강화하기 위해 어민들의 구술증언을 채록하기 시작했다. 2014년 7월 14일 일본 요미우리 신문은 일본 정부가 오키섬 주민들을 대상으로 울릉도·독도 어로활동 관련 구술증언을 채록하고 영상으로 촬영했다고 보도했다. 이들의 증언을 채록한 것은 독도영유권을 주장하기 위한 자료 수집 차원이라고 하였으며, 이렇게 수집·정리된 자료를 인터넷에 공개할 방침이라고 하였다.<sup>5)</sup>

이러한 일본의 움직임에 대응하기 위해서라도 울릉도·독도 도항 관련 구술증언을 채록하고 기록으로 남기는 일은 절대적으로 필요한 일이라 하겠다.<sup>6)</sup> 당연히 이에 대한 조사와 연구에 의미와 가치를 부여하는데 소홀히

- 
- 5) 【TV조선】, "日 정부, 독도 영유권 증언 자료 수집" 2014.07.14, 【경북매일】 독도영유권 자료조사 나선 日 "넛 놓고 있다 당할라" 우려, 2014.08.15, 【연합뉴스】 "日 정부 '독도영유권' 주장 자료 조사" 2014.07.13., 【MBN】 "일본, '독도 영유권' 자료 조사" 2014.07.14., 보도자료 참조.
- 6) 영남대 독도연구소에서는 2018년 1월부터 10월까지 3차례에 걸쳐 거문도와 초도, 여수 현지조사에서 울릉도·독도 도항 관련 제보자들과 인터뷰를 실시하였다. 대부분 80대 전후의 고령임에도 불구하고 독도에 대한 애정과 열정으로 인터뷰에 적극적으로 응해주신 구술자분들께 감사드린다. 특히 거문도 서도리 김태수 씨는 선친 김병순 용이 평생 동안 기록 정리해둔 울릉도·독도 관련 자료를 제공해주었다. 영남대 독도연구소는 이 자료를 엮어서 『울릉도·독도 관련 거문도 자료I』(영남대 독도연구소 자료총서5, 도서출판 선인, 2018)과 『울릉도·독도 관련 거문도 자료II』(영남대 독도연구소 자료총서6, 도서출판 선인, 2018), 그리고 이 두 권의 자료집에 대한 해제집으로 『울릉도·독도 관련 거문도 자료 해제』(영남대 독도연구소 자료총

해서도 안 될 것이다.<sup>7)</sup> 거문도·초도 사람들을 포함한 동남해 연안민들은 수 백년 동안 울릉도·독도에 건너가 어렵과 선박건조 활동 등을 해왔다. 이것은 결국 이들이 수백 년 동안 울릉도·독도 어장을 경영해온 살아 있는 증거이며, 나아가 독도의 실질적 지배를 입증할 수 있는 가장 확실한 증거자료로 활용 될 수 있을 것이다. 이하에서는 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항과 활동 관련 지역민들의 구술증언을 토대로 이들이 울릉도·독도로 건너간 이유와 도항 방법, 활동내용 등을 밝힘으로써, 결과적으로 독도의 실질적 지배를 가능하게 하였음을 제시하고자 한다.

전라도 남해안 지역 사람들, 특히 거문도·초도 사람들이 울릉도·독도를 수백 년간 지속적으로 왕래하면서 생업활동을 해왔다는 사실에 대한 연구는 2011년 이후에 본격적으로 시작되었다. 연구가 시작된 지 이제 약 10년이 지났다. 그동안 김수희(2011)<sup>8)</sup>, 김기주(2012)<sup>9)</sup>, 김운배(2012)<sup>10)</sup>, 정태상(2019)<sup>11)</sup> 등 4편의 연구논문이 발표된바 있다. 이들의 선구적인 연구 덕분에

---

서10, 박지영 편, 도서출판 선인, 2019)를 발간하였다. 또한 제보자들과 면담한 구술증언 내용을 정리하여 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』(영남대 독도연구소 자료총서9, 최재목·이태우·박지영·정태상 편, 도서출판 선인, 2019)을 발간하였다. 이 4권의 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 관련 자료집은 향후 독도영유권 확립을 위한 귀중한 연구자료로 활용될 것이다.

- 7) 울릉도 개척령(1882)을 전후로 거문도·초도 등 전라도 남해안 연안민들의 울릉도 도항과 관련한 구술조사 기초자료는 주장현, 「제3장 구술자료: 선주민의 구술」, 『울릉도 개척사에 관한 연구 -개척사 관련 기초자료 수집-』, 독도연구 2009-04, 한국해양수산개발원, 2009. 168-202쪽 참조; 지역민들에 대한 구술조사 자료를 분석하여 19세기 이전 거문도·초도 등 옛 흥양현에 속한 도서 지역 민가의 건축 양식이 근대기 울릉도 민가의 건축 양식에 미친 영향을 연구하여 양쪽의 상관성을 밝히고자 시도한 연구로는 문정민·정명섭, 「전라남도 흥양 도서(島) 민가와 근대기 울릉도 민가의 상관성」, 『건축사연구』 제27권1호, 통권116호, 2018.2. 17-28쪽 참조.
- 8) 김수희, 「개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들」, 『한일관계사연구』 38, 한일관계사학회, 2011.4. 197-229쪽.
- 9) 김기주, 「조선후기-대한제국기 울릉도·독도 개척과 전라도인의 활동」, 『대구사학』 109집, 대구사학회, 2012. 71-122쪽.
- 10) 김운배, 「조선시대 전라지역민들의 울릉도·독도 항해와 경로」, 『일본의 독도침탈정 책, 어떻게 극복할 것인가』(학술대회자료집), 독도학회, 2012.10.5. 11-21쪽.

거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항과 관련한 ‘이야기’들이 학술의 장에서 ‘이론화’되고 있다.

김수희는 조선시대 거문도의 사회구조를 분석하여 거문도인들의 조세부담으로 인한 울릉도행과 상업활동, 그리고 거문도인이 부르는 노동요 <술비소리>를 통해 거문도인들이 울릉도에 도항하여 100년 이상 경제활동을 해왔음을 밝힌바 있다.

김기주는 일본의 ‘무주지 선점론’과 ‘공도론’ 비판을 목적으로 조선후기-대한제국기 전라도인의 울릉도·독도 도항, 울릉도 개척에 있어서 전라도인의 역할에 관한 역사적인 근거를 체계적으로 분석·정리하였다.

김윤배는 거문도 현지조사를 통해 거문도인의 울릉도·독도 도해근거를 찾고 당시의 항해를 인문사회과학적 관점 뿐만 아니라 자연과학적 관점에서 도 분석하여 학제간 융합연구를 시도하였다.

가장 최근에 관련 주제로 발표된 연구는 정태상의 「거문도인의 독도조업」이다. 이 논문은 1960년대 초 거문도 주민이었던 김운삼, 박운학의 울릉도·독도 도항 증언을 중심으로 독도 도항 시기, 독도 도항 방법, 독도의 모습 등을 다루었다.

이상과 같은 기존의 연구성과를 바탕으로 이 연구에서는 거문도·초도 사람들이 울릉도·독도를 영속적으로 도항하고 경영해음으로써 결과적으로 독도를 실질적으로 지배할 수 있는 근거를 제공해주었다는 점을 강조하고자 한다. 특히 이 연구는 기존의 연구에서는 시도되지 않았던 거문도·초도 지역민의 구술증언을 중요한 연구의 자료로 삼아 연구주제를 논증하기 위한 근거로 제시한다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 가진다.

---

11) 정태상, 「거문도인의 독도 조업-김운삼·박운학의 증언을 중심으로」, 『독도연구』 제27호, 영남대학교 독도연구소, 2019.12. 165-202쪽.

### 3. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 역사

거문도·초도 사람들을 포함한 전라도 주민들의 울릉도 도항 사실을 알 수 있는 가장 오래된 근거는 17세기 말에 발생한 안용복과 박어둔 피랍사건 당시의 진술 내용에서 찾을 수 있다.

일본의 돛토리 지방으로 납치되어 끌려갔던 안용복과 박어둔은 조선으로 귀국하는 도중에 나가사키와 대마도에서 몇 차례에 걸쳐서 피랍경위에 대한 조사를 받았는데, 당시의 조사기록에 따르면 안용복이 일본인들에게 납치되었을 당시에 울릉도에는 3척의 배가 조업을 하고 있었다고 한다. 그리고 그 중 1척이 전라도 순천의 배였다고 진술했다.<sup>12)</sup> 당시 순천은 현재의 순천지역과 여수지역 일대를 통괄하는 지명이었으므로, 거문도와 초도 또한 순천부에 소속된 섬이었다.

뿐만 아니라 안용복이 1696년에 자발적으로 일본으로 도항하였을 때 그의 일행 중에 ‘순천승’ 5명이 포함되어 있었다는 기록이 『숙종실록』에 기록되어 있으며, 이 사실은 현재의 여수, 순천 지역 주민들이 울릉도와 독도로 도해하고 있었다는 것을 명확하게 입증해주는 것이기도 한다.

동래(東萊) 사람 안용복(安龍福)·흥해(興海) 사람 유일부(劉日夫)·영해(寧海) 사람 유봉석(劉奉石)·평산포(平山浦) 사람 이인성(李仁成)·낙안(樂安) 사람 김성길(金成吉)과 순천(順天) 승(僧) 뇌헌(雷憲)·승담(勝淡)·연습(連習)·영률(靈律)·단책(丹責)과 연안(延安) 사람 김순립(金順立) 등과 함께 배를 타고 울릉도(鬱陵島)에 가서 일본국(日本國) 백기주(伯耆州)로 들어가 왜인(倭人)과 서로 송사한 뒤에 양양현(襄陽縣) 지경으로 돌아왔으므로, 강원 감사(江原監司) 심평(沈樺)이 그 사람들을 잡아가 두고 치계(馳啓)하였는데, 비변사(備邊司)에 내렸다.<sup>13)</sup>

12) 『죽도기사』 원록 6년 9월 4일, 경상북도 독도사료연구회 편, 『竹嶋紀事』, 도서출판 지성인, 2013. 35-38쪽.

13) 『숙종실록』 숙종 22년 병자(1696, 강희 35) 8월29일 (임자)

이 기록에서 보듯이 여수, 순천지역의 승려인 뇌헌(雷憲)·승담(勝淡)·연습(連習)·영률(靈律)·단책(丹責)이 안용복과 함께 도일하였다는 것을 명확하게 알 수 있다.<sup>14)</sup>

그리고 1787년 프랑스의 라페루즈 탐험대가 울릉도를 발견하고 울릉도에 다즐렛이라는 이름을 붙였을 당시에 라페루즈는 울릉도에서 다수의 조선인들을 목격했다는 내용을 기록하고 있다. 그는 “배를 건조하는 작업장을 발견했다. 이들은 조선인 목수들로 여름이면 섬에 식량을 가지고 와서 배를 건조한 후 본토에 가져다 판매하는 것 같았다.”<sup>15)</sup>라고 기록하고 있는 데, 이러한 조선인의 행동은 그 후의 한국 측 기록과 대조해볼 때 거문도와 초도의 주민들이 보여줬던 행동과 일치하고 있다.

따라서 이 당시에 라페루즈가 목격한 조선인이 거문도와 초도의 주민이었을 가능성이 높다고 할 수 있다. 그리고 라페루즈가 해도에 기록한 울릉도의 모습을 보면 울릉도의 서쪽 지역만을 묘사하고 있으며, 동쪽 지역은 생략하고 있다. 따라서 라페루즈 탐험대가 울릉도의 서쪽 지역만을 조사했다는 것을 알 수 있다. 그러므로 그들이 조우한 조선인들이 울릉도의 서쪽 지역에서 선박 건조활동을 하고 있었다는 것 또한 알 수 있다. 이 또한 그 후의 기록에 나오는 것처럼 거문도와 초도 주민들이 주로 검은작지(현재의 현포지역)를 중심으로 활동했었다는 것과 일치하고 있다.

또 정약용이 강진유배 시기(1801-1818)에 지은 ‘탐진어가(耽津漁歌)’에도 전라도 주민들이 해산물을 채취하기 위해 울릉도로 도해하는 내용이 들어있다.<sup>16)</sup>

14) 필자는 『속종실록』에 등장하는 ‘순천승’ 5명은 당시 순천부 관할의 의승수군(義僧水軍)이 주둔하던 흥국사의 승려였으며, 이들은 뇌헌과 안용복을 중심으로 일본으로부터 ‘울릉도·독도의 영유권을 확약받기 위해 정부의 밀명을 받아 일본으로 건너간 것’이라는 주장을 제기한 바 있다. 이태우, 「1696년 안용복·뇌헌 일행의 도일과 의승수군에 관한 해석학적 연구」, 『독도연구』 28호, 영남대학교독도연구소, 2020. 6, 139-167쪽 참조.

15) 이진명, 『독도, 지리상의 재발견』, 삼인, 2005. 53쪽.

16) 정약용, 『다산시문집』 제4권, 시(詩), 민족문화추진회 편, 1982.

漁家都喫絡蹄羹	어촌에서 모두가 낙지국을 즐겨먹고
不數紅鰓與綠蜆	붉은 새우 녹색 맛살(조개)은 하찮게 여기는구나.
澹菜憎如蓮子小	홍합(조개)이 연밥같이 작은 게 싫어서
治帆東向鬱陵行	<b>돛을 달고 동으로 울릉도로 간다네.</b>

정약용은 강진에서 유배생활을 하던 시기에 지역주민들과 많은 교류를 하였으며, 이때 그들의 생활상을 담아서 남긴 것이 바로 ‘탐진어가’이다. 정약용은 이 시조에서 지역 주민들이 홍합(조개) 등을 채취하기 위해 울릉도로 간다는 내용을 담아 전라도 남해안 연안민들의 울릉도 도해가 생활과 아주 밀접한 관련을 띠고 있었다는 것을 후세에 남기고 있다.

그리고 고종의 명령을 받아 1882년에 ‘울릉도 검찰사로 울릉도로 건너갔던 이규원(李奎遠, 1833-1901)이 남긴 『울릉도검찰일기』에 따르면 이규원이 울릉도를 시찰하는 도중에 많은 거문도와 초도 출신 어민들을 만났었다는 것을 알 수 있다.

<『울릉도검찰일기』에 기록된 울릉도 도항지들>

검찰일	장소	대표자	대표자 출신지	작업내용
4월 30일	소항토구미	김재근(金載謹)+격졸23명	흥양(興陽), 삼도(三島)	선박건조, 미역채취
5월 2일	대항토구미	최성서(崔聖瑞)+격졸13명	강원도 평해	-
	대항토구미	경주사람 7명	경상도 경주	약초채취
	대항토구미	연일사람 2명	경상도 연일	연죽(烟竹) 벌목
5월 3일	왜선창포	이경칠(李敬七)+격졸20명	전라도 낙안(樂安)	선박건조

	왜선창포	김근서(金謹瑞)+격졸19명	흥양(興陽) 초도(草島)	선박건조
	나리동	정이호(鄭二祐)	경기도 파주(坡州)	약초채취
5월 4일	나리동	全錫奎	경상도 함양	약초채취
5월 5일	도방청-장작지	일본인 내전상장(內田尙長) 등 78명	남해도, 산양도 등	벌목
	장작지	이경화(李敬化)+격졸13명	흥양(興陽) 삼도(三島)	미역 채취
	장작지	김내언(金乃彦)+격졸12명	흥양(興陽) 초도(草島)	선박건조
5월 6일	통구미	김내윤(金乃允)+격졸22명	흥양(興陽) 초도(草島)	선박건조

위의 표는 이규원의 『울릉도검찰일기』에 기록된 내용을 기초로 하여 이규원이 만났던 사람들에 대한 정보를 분류하여 작성한 것이다. 이 내용에 따르면 당시 이규원이 만난 조선인들은 모두 140명이었으며 그중에 거문도 주민이 38명, 거문도 주변에 있는 초도(草島) 주민 또한 56명에 이르렀다. 즉 거문도와 초도 지역에서만 울릉도로 건너온 주민이 94명이나 되었다는 사실을 알 수 있다. 이들 거문도 및 초도에서 울릉도로 건너온 주민들의 주된 목적은 선박 건조와 미역채취였다. 낙안 사람 21명을 포함하면 전라도인들이 115명으로 전체 인원의 82%를 차지하고 있다.<sup>17)</sup>

이와 같은 거문도 사람들의 활동 내용을 기록한 사료 뿐만 아니라 거문도 출신의 오성일이라는 사람이 1890년부터 울릉도의 도감을 지내 거문도와 울릉도의 관계가 한층 더 돈독해지는 일도 있었다. 1854년 거문도 서도리에서 출생한 오성일 도감은 1924년 70세의 일기로 생애를 마쳤는데, 도감에서 퇴임한 후에는 고향인 거문도로 돌아와서 고향 발전에 힘을 쏟았다.

거문도와 초도를 비롯한 전라도 남해안 연안 지역의 주민들이 울릉도와

17) 김기주, 「조선 후기-대한제국기 울릉도-독도 개척과 전라도인의 활동」, 『대구사학』 109집, 대구사학회, 2012. 19-21쪽.

독도에서 어로활동을 했었다는 것은 이미 오래전에 밝혀진 사실이다. 1920-30년대의 신문기사 등을 살펴보면 울릉도의 지명유래 또는 울릉도 개척민의 정책에 전라도 주민들이 깊이 관련되어 있었다는 것을 찾아볼 수 있다.

1881년에 통구미에 정착한 전남 강진 출신의 김종수 노인은 “예전에 약초 캐려고 오든 전라배(羅船)가 풍랑에 밀려 이 섬에 닿아가지고 뱃멀미에 입맛을 잃었다가 아홉 가지 맛을 통했다고 해서 이 포구 이름을 통구미라고 부른다 한다”며, 울릉도 통구미의 지명 유래가 전라도 배에 탄 사람의 뱃멀미와 관련이 있다는 내용을 증언하고 있다.<sup>18)</sup>

울릉도 대풍감의 지명도 전라도 사람들의 도항과 관련해서 유래하였음을 알 수 있다. “예전에 전라도에서 약초를 캐려고 이섬에 와서 약초도 캐거니와 삼림이 울창하니까 제맘대로 벌목을 하여 새로 목선을 지어가지고 이곳서 바람 자기를 기다리다가 떠난 곳이라서 해서 대풍감이라고 불른다 한다”<sup>19)</sup>며, 울릉도의 대풍감이 전라도 배들이 목선을 건조해서 이곳에서 바람이 자기를 기다리다가 떠난 곳이라는 지명의 유래를 전하고 있다.

또한 전라도 사람들이 울릉도에 들어와서 배를 만들어 갔다는 신문기사도 찾아 볼 수 있다. “이보다 먼저 이 섬에 드나들기 시작하기는 전라도 사람들로 이들은 초여름에 헌배를 타고 들어오면 온 여름동안 울창한 삼림 속에서 좋은 재목을 베어 새 배를 지어 타고 타오는 것”이라며, 울릉도 개척민보다 먼저 울릉도에 드나들기 시작한 것이 전라도 사람들이라는 것과 그들이 초여름에 헌 배를 타고 와서 선박을 새로 건조해서 타고 나갔다는 내용을 기술하고 있다.<sup>20)</sup>

그리고 『민국일보』 기사에 따르면 거문도에 거주하고 있던 김윤삼 옹(1876년생)은 원산 등지에서 명태 등을 실은 배를 울릉도에 두고 뗏목(떼배)을 저어 돌섬(독도)에 도착하여 가제(강치)를 잡았다고 증언하고 있다. 김윤삼

18) 『동아일보』, 1928년 9월 6일자.

19) 『동아일보』, 1928년 9월 7일자.

20) 『동아일보』, 1934년 2월 24일자.

옹은 이러한 활동이 1800년대 초 부터 시작된 것으로 기억하고 있다.<sup>21)</sup>



민국일보(1962.3.20.) 김윤삼 옹의 인터뷰 기사



조선일보(1963.8.11.) 박운학 옹의 인터뷰 기사

이러한 사실은 『조선일보』에 보도된 박운학 옹(1885년생 추정, 당시 78세 추정)의 증언을 통해서도 확인할 수 있다. 그의 증언에 따르면 거문도 사람들은 울릉도로 떠나기 전에 서해안 의주, 진남포, 장산곶 등에서 쌀을 사서 싣고 동해안 울진, 강릉, 원산 등에서 쌀을 판매했으며 이어 울릉도에 도착했다고 증언하였다. 그는 돌섬(독도)의 가제(강치) 가죽으로 갓신, 담배쌈지도 만들었으며, 기름을 짜서 불을 켜다고 기억하고 있었다.<sup>22)</sup>

또 1973년에 발간된 “울릉도 석포 개척지”에 따르면 최초 정착민 중의 한 사람인 김정하 씨가(영일 출생) 1891년에 미역 채취를 위해 울릉도를

21) 『민국일보』, 1962년 3월 20일자.

22) 『조선일보』, 1963년 8월 11일자.

왕래하는 전라도 배를 타고 울릉도에 건너와 석포 마을에 정착했다고 기록되어 있다.

이러한 거문도 및 초도 주민들의 울릉도·독도 어업활동을 증명해주는 것으로 거문도에 남아있는 뱃노래의 한 종류인 “술비소리”라는 민요가 있다. 현재 <거문도 뱃노래 전수회>가 전수하고 있는 민요로 그 내용을 살펴보면 예전에 거문도 주민들에게 울릉도가 상당히 큰 생활상의 의미를 지닌 섬이었다는 것을 여실히 보여주고 있다.

<술비소리>

간다 간다 나는 간다, 에이야아 술비야, (후렴 : 에이야 술비야)

**울릉도로 나는 간다 (후렴), 고향 산천 잘 있거라(후렴),**

부모형제 잘 계시오 (후렴), 인제 가면 언제 오나(후렴),

오도록 만 기다리소 (후렴) ……

**울릉도를 가서 보면 (후렴), 좋은 나무 탐진 미역 (후렴),**

**구석구석에 가득 찾네 (후렴), 울고 간다 울릉도야 (후렴),**

어기 영차 배질이야 (후렴), 알고 간다 아릿역야 (후렴),

이물에 이 사공야 (후렴), 고물에 고 사공야 (후렴),

허리띠 밑에 하장이야 (후렴), 돛을 달고 닻 감아라 (후렴),

(생략)

이들 거문도와 초도 주민들의 울릉도 행은 상당히 힘든 여정이었을 것으로 보이며 당시의 선박사정을 고려하면 목숨을 건 사투였을 것이다. 하지만 울릉도에 있는 좋은 나무와 기름진 미역을 신고 오기 위해서 그들은 목숨을 걸고 힘든 여정을 무리해서 감행한 것으로 판단된다.

이처럼 20세기 초반 이전에 울릉도에서 이루어진 거문도 및 초도 지역 주민의 활동은 명백하게 역사 사료 속에서 입증되고 있으며, 그들의 목적

또한 확실하게 기록되어 있음을 알 수 있다. 이처럼 울릉도의 전라도 주민과 울릉도와의 관련성을 기록한 20세기의 기록이 많이 남아 있다. 이러한 기록 외에도 우리는 지역 주민들의 구술증언을 통해서 울릉도·독도 도항 관련 사실을 확인할 수 있다.

#### 4. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 이유

사방이 바다로 둘러싸인 거문도 섬 사람들은 주변 바다에도 고기와 해산물을 많이 잡을 수 있었을텐데 왜 굳이 멀리 있는 울릉도까지 간 것일까? 오히려 가까운 서해 쪽으로 가면 더 많이 고기를 잡을 수 있을 것인데 말이다. 거문도 사람들은 일찍이 물고기나 쌀 보다는 오히려 미역·전복 등 해산물이 더 중요하고 값어치가 있다는 것을 알았기에 인근의 섬이나 어장에서 그것을 찾기 보다는 사람들의 손길이 닿지 않는 무인도에서 찾고자 했다. 울릉도·독도는 거문도·초도 사람들이 찾고자 한 최적의 섬이었고 그들이 말하는 보물섬이었다. 더구나 바다를 누비고 다닌 거문도·초도 사람들에게는 울릉도·독도가 그렇게 멀리 있는 곳이 아니었다.

옛날에는 바다에 바위에 붙어 있는 해초류라는 것이 중요하다는 것을 몰랐잖아요. 돈이 된다는 걸 얼른 말해서 쌀보다도, 그때는 쌀이 최고의 우리 자산이었어요. 근데 섬사람들은 쌀보다 더, 음~ 더 이득이 되고 더 수확이 되고 재물이 된다는 것을 섬사람들이 알았잖아. (...중략...) 그러면 무인도로, 무인도로 찾아갔을 것 아닙니까? (...중략...) 여기서는 저쪽 동해 쪽 해로 고기 잡으러 다닐 필요가 없는 거예요. 이 항해 쪽으로는, 고기 잡으려면 거기 가서 군산, 목포 뭐 칠산포, 뭐 이런 데는 매년 다녀왔거든. 여기 분들이 고기를 잡으러 뭐 칠산바다. 이런 데 까지는 전부 다 다녀왔어요. 그러다보니깐 이 항해라는 것이 그렇게 우리가 생각할 때는 울릉도가 그렇게 멀지만은, 우리 조상들은 그

걸 그렇게 멀게 안느꼈다는 거지요.<sup>23)</sup>

거문도 사람들이 자신들의 생명을 담보로 울릉도를 찾아간 이유는 힘든 여정만큼이나 주어지는 수익이 많았기 때문이다. 거문도와 인근 섬에서도 해산물이 나오지만 어장의 주인도 있고, 한정된 어획 자원으로 인해 어민들이 채취할 수 있는 수량도 제한될 수밖에 없었다. 때문에 방해받지 않고 무제한 해산물을 채취할 수 있는 울릉도·독도는 그야말로 일확천금을 가져다주는 천혜의 섬이요, 생명을 걸고 모험을 해서라도 찾아가야하는 보물섬이었다.

현재 육지 사람들은 비교를 못하지. 모르죠. (...중략...) 뭇 하려고 거기를 뭇 하려고 갔겠냐 이 말이여. 그런 것 때문에 가서 보니까는 그야말로 무인도니깐 (해산물들이) 그대로 썩어 떨어지죠, 그대로 있는 것, 이게 돈이거든. 여기에 거문도에서 살면서 여기 미역이나 뭐 다시마나, 전복 이런 게 돈이잖아요. 그런데 거기는(울릉도는) 임자가 없으니깐 맘대로 하잖아요. 그러니깐 여기야 말로 우리를 살리는 섬이다라고 생각했던 것이지요. (...중략...) 그렇죠. 보물섬이죠.<sup>24)</sup>

거문도·초도 사람들은 한마디로 목숨을 걸고 울릉도·독도를 왕래하였다. 누구보다도 바다에 대해 잘 아는 그들이었지만 예측불가능한 바다의 특성상 지역민들의 희생이 늘 따랐다고 할 수 있다. 이렇게 가족과 친지, 이웃 주민들의 희생을 무릅쓰고 울릉도·독도로 가지 않으면 안되는 이유는 무엇일까? 무엇보다 경제적인 측면에서 울릉도가 보물섬이었기 때문이다. 즉 섬에 널려 있는 해산물들은 건져 올리기만 하면 큰 돈이 되는 자원들이었으며, 한번 다녀오면 빚을 갚고도 한해를 살 수 있을 만큼의 수익이 창출되었기

23) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들-거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 관련 구술증언 자료집』(영남대 독도연구소 자료총서9, 최재목, 이태우, 박지영, 정태상 편, 도서출판 선인, 2019), 65쪽.(이하 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』로 약칭함.)

24) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 66쪽.

때문이다. 한마디로 울릉도·독도는 거문도·초도 사람들에게 삶의 터전이었던 것이다.

왜냐면 [겨울엔] 할 일이 없잖아요. 먹고 살기도 어렵고. 겨울에 (먹을 식량도) 없고. 그럼 목숨 내놓고 다니거든. 그러면 배를 지어요. 새 배를 지어서 여기서 타고 간 배와 함께 거기에서 채취한 해초류라든지 약초라든지 전복 말린 것, 전부 싣고 오는 거예요. 여기서 갈 때는 사람이 많이 가지요. 올 때는 배를 다 분승해오는 거예요.<sup>25)</sup>

사회경제적인 측면에서 봤을 때 무엇보다 거문도는 인구에 비해 토지가 부족한 곳이었다.<sup>26)</sup> 아무리 농사를 열심히 잘 지어도 거문도 사람이 먹을 수 있는 식량은 일 년치 식량의 3분의 1인 3-4개월치 식량 밖에 되지 않았다. 따라서 나머지 일 년치 식량의 3분의 2는 외부에서 조달할 수밖에 없었다. “거문도 사람이 시집 갈 때 쌀 한 말을 못 먹고 시집 간다고 그래요. 그만큼 못 먹고 살았다는 것이죠. 우리 어렸을 때[도] 쌀 얼마 못 먹었어요. 설, 추석, 일 년에 3번 정도밖에 먹었어요.”<sup>27)</sup>

거문도의 자연지리적 환경으로 인해 이들 섬 사람들은 생존을 위해 원거리 항해를 하지 않으면 안되었다. 울릉도·독도에서 채취한 미역과 해산물, 약초 등을 해안의 주요 포구에 형성된 시장에서 판매하거나 곡식이나 생필품 등으로 물물교환을 하였다. 이렇게 섬에서 부족한 식량을 원거리 항해를

25) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 194쪽.

26) 부족한 토지뿐만 아니라 거문도인들에게 부과되는 세금도 타 도서보다 월등히 높았다. 참고로 거문도 어선세를 주변도서와 비교해 보면 청산진 42량, 소안도 53량, 어서도 44량으로 타 도서보다 약 2배-5배가 많았다. 거문도와 초도는 다른 도서 지역에 비하여 토지가 적었으나 선혜청이나 강홍창, 군사감에 많은 세금을 납부하였다. 미역 채취가 주업인 거문도인들이 어선세와 포구세 그 외 잡세와 같은 많은 세금을 부담할 수 있었던 것은 이들이 외양항로를 이용한 상업활동을 하였기 때문이다. 김수희, 「개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들」, 『한일관계사연구』 38, 한일관계사학회, 2011.4. 204-205쪽; 214쪽 참조.

27) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 231쪽.

통해서 해결해 나갈 수 있었던 것이다.

원용삼의 구술에 따르면 거문도 사람들은 매년 울릉도·독도로 건너갔으며<sup>28)</sup>, 울릉도에 간 이유는 고기를 잡으러 간 것이 아니라(고기는 가까운 서해바다에서 얼마든지 많이 잡을 수 있었다.) 미역이나 해산물을 채취하러 갔다. 1882년 개척령 이전에 울릉도는 아무도 살지 않는 무주공산이었기 때문에 미역이나 해산물은 무진장으로 널려 있었다.<sup>29)</sup> 이렇게 채취한 미역이나 해산물, 약초는 서해안을 거슬러 올라가며 강경장 같은 큰 장에서 곡식으로 물물교환하기도 한다는 것이다.

거문도 와 가지고서는 이제 해산물이 많죠. 그런 걸 한 가득 싣고, 저 서해안으로 거슬러 올라가서, 강경까지 간다는 거예요. 그러면 아실 거예요. 옛날에는 강경장이라는 곳이 팔도 삼대 장[의] 하나이니까. 금강을 거슬러 올라가서 거기서 이제 그때는 물물교환을 많이 할 때니깐 곡식하고 이제 많이 확보하지요. 그러니깐 거문도에서 난 곡식가지고서는 식량 가지고는 거문도 사람들이 한 3-4개월 밖에 지탱을 못해요.<sup>30)</sup>

거문도·초도 사람들은 울릉도에 도착해서 주로 배를 만들거나 해산물을 채취하는 일을 했다. 날씨가 좋은 날에는 독도로 건너가 미역, 전복 등을 따면서 강치잡이도 병행했다. 이들에게 울릉도에서 독도로 왕래하는 일은 별로 어렵지 않은 일이었다. 김충석의 구술증언을 빌면 한 마디로 “식은 죽 먹기였다.”

근데, 패철이라고 그거 있잖아요. 못자리 잡고 하는 거, 그거 하나가지고 동서남북 찾고 천문항해를 하신거예요. (...중략...) 저도 수산고등학교를 나왔지만, 어렸을 때 들어보면 저 별이름이 무슨 별이고... 그런 얘기들이 있[었]거든요. 그게 기가 막힌거예요. 그 울릉도를 거길 어떻

28) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 165쪽.

29) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 167쪽.

30) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 171쪽.

게 찾아갑니까 울릉도를. (...중략...) 망망대해죠. 여기 보면, 제주도하고 여수하고 한 가운데가 초도입니다. 초도에서나 거문도에서 보면 한라산이 보입니다. 하늘 위로 보여요. 근데 초도에서 울릉도를 찾아간다고 생각해보세요. 요즘 선장들도 잘 못 찾아요. 그런데, 울릉도에서 독도로 가는 건 식은 죽 먹기라.<sup>31)</sup>

김충석의 증언에 따르면 초도에서 울릉도로 갈 때는 먼저 ‘울릉도에 가서 일할 사람들’을 모집하는데, 사공을 제외하고는, 목수가 직업이고 선원 일도 잘할 수 있는 건강한 청장년을 모집한다. 모든 준비를 끝내면 추석 후 가을에 하늬바람이 불기를 기다리다 15-20톤 내외의 노와 돛으로만 움직이는 풍선을 타고, 장군바위 앞에서 고사를 모시고 출항한다. 망망대해 그 먼 곳을 하늘의 해와 달과 별, 음력날짜(물때를 안다)와 손안에 든 조그마한 패철(나침판) 하나에 의지해서 조류의 흐름을 보고, 시간도 알고 방향도 안다고 한다. 이때 제일 중요한 것이 바람인데, 하늬바람(북서풍)이나 서마(남서풍)나 마과람(남풍)이나 셋마과람(남동풍)이 불어야 울릉도에 가기가 좋고, 일을 다 마치고 되돌아올 때는 셋바람(동풍)이나 늑새바람(북동풍)이 불어야 쉽게 배질(향해)을 할 수 있다고 한다. 그래서 추석을 지나고 갔다가 다음 해 7-8월에 오든가. 겨울을 보내고 2월 중순에 울릉도를 떠나온다고 하였다.<sup>32)</sup>

## 5. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 방법

거문도 사람들은 울릉도·독도로 출항할 때 언제, 어떻게 준비해서 갔을까? 거문도사람들의 울릉도·독도 출항과 관련하여 이귀순(87세)<sup>33)</sup>은 출항시기

31) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 189-190쪽.

32) 초도향토사편집위원회, 『초도향토사』, 2020. 373쪽.

33) 거문도벚노래 전수회장. 서도리 장촌마을 거주.

와 준비물, 준비물을 만드는 방법에 대해 마을이나 집안 어른들에게 들었던 얘기를 생생하게 증언해주었다. 이귀순에 의하면 거문도 사람들이 울릉도·독도로 출항하는 시기는 봄바람이 불어오기 시작하는 삼사월경이다. 그 전에는 울릉도·독도서 미역을 채취하면 말릴 수 있는, 거문도 방언으로 ‘똥’이라고 불리는 억새풀로 엮은 자리를 만들었다고 한다. 왜냐하면 울릉도·독도에는 채취한 미역을 말릴 수 있는 장소가 마땅치 않기 때문에 준비해간 자리(또는 멍석)에 미역을 말려서 가져와야하기 때문이다.

그러니까 여기서 인제 그 삼사월이 되면 마파람이 많이 불잖아. 남풍이 많이 주로 불잖아 봄바람이 이제 남쪽 바람이. 그러면 그 전에 인제 그 가보셨으면 알지만은 (...중략...). 거기에서는 미역이나 이 해초류를 (채취)하면 널 바위가 없잖아요. 이게 자리가 없잖아요. 미역을 말려야 될 거 아니에요. 말리는데 울릉도든 뭐든 지형이 말릴 데가 없어. 그러니까는 거문도분들은 9, 10월에 저기서(울릉도에서) 와가지고 옷넬에(서해안을 따라 위쪽으로) 가가지고 그놈(미역 등 해산물)을 팔고 금강이나 영산강이나 그 심지어는 그 제물포 그러니까 마포까지도 가가지고 팔아가지고 곡식하고 이렇게 바꿔가지고 와가지고는 이 3,4월이 되도록까지는 산에서 새<sup>34)</sup>, 풀, 거문도에는 무디기 수로 있으니까 그 놈 비어다가 이 똥이라 그러지 그 이제 똥, 그걸 보고 이제 똥이라고 하는데 그걸로 이걸 엮어가지고 자리를 만드는 거지. 자리 이 저 미역 말릴 자리. 그놈을(자리를) 인자 말아가지고 인제 한 배씩 싣고 가야 거기 가서 그놈을 펴놓고 미역을 말려야 상품이 되는거지요. 그래 안하면 어데 그 울릉도에, 요새로 말하자면 이 이런 말릴 데가 없잖아요. (...중략...) 이게 그러니까 그놈을 해가지고 가야 바위에다가 펴놓고 걸쳐놓고 거기다가 (미역을) 널어야 (상품이 되요). 그거 (만드는) 일이 바빴대요. <sup>35)</sup>

거문도 사람들이 울릉도·독도로 갈 때에는 물과 식량을 보충해가며 동남해

34) 억새풀을 지칭함

35) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 56-57쪽.

연안을 거쳐서 갔기 때문에 부산이나 삼척 등 중간 정착지에서 울릉도로 약초를 캐러가려는 사람들을 태워갔다고 한다. 개척령 이전에 이미 오래전부터 울릉도에 정착해서 농사를 지으며 살았던 사람들은 이렇게 해서 정착한 경우라고 한다. 울릉도에서 채취한 약초와 미역, 전복 등 해산물은 서해안을 따라 올라가면서 판매를 하였으며 고가에 팔렸다고 증언하고 있다. 특히 상쟁이 또는 물개 기름으로 만든 어유(魚油)는 부르는게 값이어서 떼돈을 벌 수 있었다고 한다. 거문도 사람들이 목숨을 걸고 울릉도에까지 간 이유이다. 물론 울릉도 나무로 새 배를 만들어 오는 일이 가장 큰 이유가 될 것이겠지만.

인자 문제는 울릉도를 거문도 사람들이 가기 전에, 아니 간 이후로 농사를 짓든지 뭐를 했든지 했던 사람들은 거문도 사람들이 가면서 부산이나 이런데서 농사 없고 그런 이제 그 때만 하더라도 부산이나 삼척이나 이런 데는 농사 없는 (...중략...) 사람들이 가면 약초도 캐고 뭐 하고 하니까는 그럼 나도 좀 실어다 주라 이제 그렇게 해서 운반해서 간 사람들이 많고 그것이 [울릉도 정착의] 기초가 됐다고 그래요. 그래서 가면 그 사람들이 인제 일 년 우리가 갔다 오도록까지 그러면 너네가 약초를 캐놔라. 응 약초를 캐놓으면 캐서 이렇게 이렇게 만들어서 이렇게 해놔라. 그리고 인자 식량을 주고 오는가봐요. 그러면은 인자 그 놈을 먹고 그 사람들이 인제 그 약을 캐가지고 이렇게 장만을 해놓으면 거문도 사람들이 다시 인제 신고 와서 그 때 당시만 하더라도 산약이라는 것이 마포나 이 금강이나 그 저저 영산강 같은데 이제 농촌에 이런데 가면 고가거든 이거는 전라도의 저 남북도라던지 이쪽은 농토도 넓지만은 그런 약초 같은 게 귀했죠. 그러니까 인제 자연히 고가로 팔 수 밖에 없어요. 그러니까 그 사람들이 해준 거는 가져와서 아주, 덩달아 이제 마포(한강) 같은 데를 들어가면 서울사람, 한양사람들은 더더욱 이 약초에 대해서는 더 양반들이 더 소중히 여기고, 고가에 팔 수가 있었고. 더욱 더 또 하나 인제 그 여기서는 상쟁이 기름이라고 그리고, 상쟁이라고 그러는데, 물개 기름, 그걸 이제 어유(魚油)지 소위, 어유를 만들어가지고 가면 (...중략...) 없어서 못 파는 거고. 부르는 것이 값이지. 허허. 우리 할아버지들이 이거 한 그릇 이렇게 떠주면

서 쌀 한가마니. 그렇게 [쌀] 한가마니야 얼마든지 있지만은 이진(어유는) 없거든. 그러니 그렇게 떼돈을 버는 거예요.<sup>36)</sup>

이렇게 울릉도에서 채취한 미역과 전복 같은 해산물과 더덕, 인삼 같은 약초들을 새로 지은 배와 타고 갔던 배에 나누어 싣고 구월·시월경 가을바람이 불면 동남해 연안의 여러 포구를 거쳐 거문도로 돌아왔다. 그리고 [추석 쇠고] 다시 서해안을 따라 영산강(목포), 금강(군산), 한강(마포), 인천(제물포), 장산곶, 진남포, 의주(신의주)를 거슬러 올라가며 큰 강 주변의 시장을 중심으로 채취한 미역 등 해산물과 약초들을 팔기도 하고, 쌀로 바꾸는 물물교역도 하면서 상업활동을 하였다.<sup>37)</sup>

조사자: 그 울릉도까지 직진으로 바로 가진 않으신거네요.

이귀순: 그렇겠지. 바로 울릉도까진 직선, 직항은 안했다 이 말이지요. 가서 물 싣고, 주로 부산포나 삼척이나 이런데 가서 물 싣고, 뭐 하고, 생활필수품은 그런데서 많이 사 싣고 갔거든, 그러면서도 거기 사람들을 싣고, [울릉도로] 실어다 준거지.<sup>38)</sup>

다시 봄이 오면 부산을 거쳐 울산, 동해안의 장기곶(포항), 울진, 강원도 강릉, 원주와 함경도까지 거슬러 올라가며 쌀과 곡식을 판매하거나 명태 등과 물물교환을 하기도 했다.<sup>39)</sup>

이들이 울릉도로 갈 때 항해하던 외양항로는 연도, 육지도를 돌아 경상도에 진입한 후 평해에서 바람 등 항해 조건을 살피 후 동해안과 울릉도로 갔다. 그리고 북동계절풍을 이용하여 장기곶을 거쳐 남해안의 섬과 섬 사이를 타고 거문도로 돌아왔다.<sup>40)</sup> 이들은 전라좌수영 수군들의 눈을 피하기 위해

36) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 59-61쪽.

37) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 146쪽; 「바다의 개척자」, 『조선일보』, 1963.8.11. 참조.

38) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 61-62쪽.

39) 「독도는 옛날부터 우리 땅 - 9순 노옹의 증언」, 『민국일보』, 1962.3.20. 참조.

섬과 섬을 돌며 남동해안으로 이동하였다. 이들의 항로는 거문도 → 연도 → 육지도 → 거제도 → 지세포 → 가덕도를 돌아서 부산 → 울산 → 장기 → 평해 → 울릉도로 건너갔다.<sup>41)</sup>



거문도·초도사람들의 울릉도·독도 도항 항로

동해안으로 내려오면서 이들은 동해안의 포구에서 울릉도로 약초를 캐러

40) 삼산면지발간추진위원회, 『삼산면지』, 2000년, 27쪽.

41) 김수희, 「개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들」, 『한일관계사연구』 38, 한일관계사학회, 2011.4. 208-209쪽 참조.

가기 위해 대기하고 있던 약초꾼들을 싣고 울릉도로 가서 수개월간 체류하면서 벌목해둔 울릉도 나무로 배를 건조했다. 맑은 날은 떼배를 타고 독도로 건너가 미역 등 해산물을 채취하고 강지도 사냥했다. 그리고 9-10월 셋바람이나 높새바람이 불면 타고 갔던 현 배와 새로 지은 배에 해산물을 가득 나눠 싣고 거문도로 귀환하는 것이었다. 그러나 그 과정에서 거문도 사람들이 바다에서 많은 희생을 당하기도 했다. 구술자 이귀순의 조부와 김태수의 증조부 3형제도 그렇게 해서 돌아가셨다고 하였다.

이귀순: 그래가지고 쌀을 가득 싣고 이제 뭐 이렇게... 내려오다가 우리도 뭐 그 울돌목, 명랑, 그 해남하고 이래... 인제 그 거기서 (...중략...) 우리 할아버지는 거기서 돌아가신 거 같다고 그래요. (...중략...) 하여튼 뭐 북극성을 보았던지, 뭘 했든지, 예 그렇게 했었지만은, 오다가다 풍랑에 많이 희생이 되고. 그래가지고 그 음... 선친들, 여기 선친들이 많이 희생됐어요. 살아남은 사람이 별로 없어요. 그 고향이 된거지, 수증고혼이 된거지.<sup>42)</sup>

이귀순: 그런데 몰살을 했으니깐. 제사 날도 이거는... 짐작을 해서 한 거예요. 그래가지고 1년에 이 마을에서 12집이 하루 저녁에 같이 제사를 모셨어요. 우리 어렸을 때. (...중략...) 그러니까 저희 조부님 묘가 헛장이예요 헛장. 헛장인데, 참 우리 어려서 보면 바다에서 신(神)을 건져요. 시케이쿠시라고 해서 진도에 유명한. 나 어려서 씻김굿을 하면, 그때는 여기는 없었거든. 그러니깐 그게 [무당을] 불러와야 돼. 그러니깐 큰 이 재산이 없으면 그것도 못해. 그렇잖아요? 그게 무당, 무당 뭐 서이, 너이, 또 뭐 심부름 그래가지고 보통 4인조 5인조 하는데, 그분들 일당 줘야지, 뭐 해야지. 뭐 하면, 지금은 뭐 한다 그러면 돈 천만원 가까이 들어야 그걸 해요. 그러니까 그것도 버거웠다고. 그런데 나 어려서 할아버지 그거 혼 갖다가, 헛관을 만들어서 거기다가 해가지고 묻었는데. 그런데 우리 조모는 할 수 없이, 헛장이지만 [할아버지] 옆으로 [묻히셨어], 나중에 돌아가셔서.<sup>43)</sup>

42) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 61-62쪽.

실제로 김태수의 부친인 김병순 옹의 조부가 활동하던 1800년대 중·후반을 전후로 거문도를 출항해서 울릉도·독도와 동·서해를 항해하며 상업활동을 하던 거문도 서도리 장촌마을과 덕촌마을의 선박들 중에서도 조난을 당한 배들이 많았다. 상세한 피해상황이 기록되어 있지는 않지만 1970-1980년대 까지 마을에서 전해오는 조난 관련 사실들을 서도리 김병순의 기록<sup>44)</sup>을 통해 확인할 수 있다.

金村前翁及孫載法中  
運載船名

船名	船 物	行 去 地 運 載 船 名	外 遇 災 况	備 註
西 島 長 船	李 子 令 甲 船	金 永 烈 船 金 永 烈 船		
	金 永 烈 船	金 永 烈 船		
	李 子 令 甲 船	金 永 烈 船		
	李 子 令 甲 船			
	李 子 令 甲 船			
	李 子 令 甲 船			
	李 子 令 甲 船		11 名 死 亡	海 賊
德 村	金 永 烈 船	金 永 烈 船		
	金 永 烈 船			

〈백여년 전 울릉도 항해 중 조난선박〉 울릉도 도항 관련 거문도  
선박의 조난상황을 정리해 놓은 김병순의 기록

43) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 85-87쪽.

44) 『울릉도·독도 관련 거문도 자료』 자료총서5, 영남대 독도연구소 편, 도서출판 선인, 2018. 58쪽.

김병순 옹은 서도리 장촌덕촌 두 마을에서만 10척의 배들이 직·간접적으로 울릉도를 향해하던 도중 조난을 당한 것으로 기록하고 있다. 배 한척에 15-20명 내외의 선원들이 타고 있었다고 보면 많은 수의 지역민들이 희생을 당했다고 볼 수 있다. 특기할 사항은 대부분 폭풍우 등 기상악화로 인해 사고를 당했다고 볼 수 있겠지만, 해적을 만나 희생을 당한 경우도 있었다. 1894년 갑오동학농민전쟁 때 패주한 동학군들이 남서해안에서 해적이 되어 향해하던 선박에 피해를 입힌 경우도 기록을 통해 확인할 수 있다. 김병순 옹의 조부 시절 때만 해도 이 정도의 피해가 있었음을 짐작해볼 때, 거문도 어민들이 얼마나 많이 자주 울릉도·독도를 왕래하고 있었는지 알 수 있다.

『울릉도·독도 관련 거문도 자료』<sup>45)</sup>를 제공해 준 김태수의 증조부 3형제도 병신년(1896.10.16)에 울릉도·독도로 건너갔다가 돌아오는 길에 풍랑을 만나 결국 돌아오지 못하고 수궁고혼이 되고 말았다. 장남을 제외한 증조부 3형제가 한꺼번에 변을 당했던 것이다.

김태수: 내가 오죽했으면 족보를 찾았을까요. 그리고 나의 할아버지 몇 대 할아버지께서 거문도서 배를 타고 어디를 거쳐서 어디를 갔던가? 그래서 돌아가셨어요, 3형제가. 그것이 내가 지금 알고 있는 것은 내가 지난번에 울릉도 갔을 때도 그런 말을 했는데 그 할아버지가 돌아가셨는데, 그 할아버지가 과연 나의 몇 대 할아버지였던가. 그럼 그때 당시에 할아버지가 돌아가시고 인제 3대 할머님이 19살 때 혼자 되신거예요. 아버지가 독자의 독자야.(…중략…) 저희 지금 할아버지가 울릉도를 다녀서 그것이 어디가 있냐 하면 족보 속에 [나와 있어요]. 아버지는 돌아가시고 할아버지가 묘자리가 없어. 나가(내가) 확인할 수 있는 방법은, 나는 인자 할아버지가 그렇게 돌아가셨던건만 알지, 그분들이.<sup>46)</sup> (…중략…)

45) 영남대학교 독도연구소 편, 『울릉도·독도 관련 거문도 자료』, 영남대 독도연구소 자료총서5, 도서출판 선인, 2018; 영남대학교 독도연구소 편, 『울릉도·독도 관련 거문도 자료II』, 영남대 독도연구소 자료총서6, 도서출판 선인, 2018.

46) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 113-114쪽.

김태수: 여기에 형제간들이 현재 아까 네 분 있었지요. 이 할아버지가 현재 묘가 없어요. 저희 할머니가 현재 고령 신씨 할머니가 열 아홉 살 때 혼자 되신거죠. 이분이 묘는 없어요. 그 형제가 저희가 인제 알고 있는 건 제사를 옛날에는 제사를 어머니께서 같은 날 모셨[다]드라, 그래서 결국은.

조사자: 근데 잠깐만요, 무덤이 묘가 없다는 얘기가 무슨 뜻입니까?

김태수: 묘가 없다는 얘기는 [바다에서] 돌아가셔서 시신을 건질 수 없었다는 거죠.<sup>47)</sup>



거문도 서도리 덕촌마을 출신으로 여수에 거주하고 있는 원용삼도 1867년 경 증조부가 울릉도에 건너갔다 돌아오시는 길에 조난을 당해 돌아가셨다고 증언했다.

증조부가 울릉도 갔다오시다가 조난을 당해가지고 올 때 그래됐죠. 나로도. 거기까지 와가지고 거기서 조난당해가지고 거기서 돌아가셨어요. 그래가지고서는 그때 이제 그 배가 조난당해가지고 많이 죽고 사람이. 거기 그래서 생존자들이 마침 증조부님께서는 그 바닷가에 시체

47) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 119-121쪽.

가 밀렸던 모양이죠. 그래가지고 수습 해가지고 거기다가 가매장을 해 놓고 왔었는데, 그때 할아버지가 몇 살 이냐하면 9살 때입니다. 증조할아버지가 돌아가셨을 때.(…중략…) 그러니깐 조부님이 1858년생입니다. 1858년12월19일생이신데 조부님이, 그 돌아가셨다는 증조부님은 1834년 8월 15일생이거든요. 그러면 저의 조부님 되시는 분은 1858년생이고, 그러면 9살 때라고 하니깐 말하자면은 (돌아가신 해가) 1867년도 그쯤 되겠죠.<sup>48)</sup>

원용삼의 증조부는 1867년 6월 17일 울릉도에서 돌아오다 조난을 당해 돌아가셨고, 김태수의 증조부 역시 1896년 울릉도에서 귀항하다 조난을 당해 결국 고향으로 돌아가지 못했음을 알 수 있다. 한마을 십여 가구에서 한 날 한 시에 제사를 지낼 수밖에 없었던 이유가 여기에 있었다.

거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항과 관련하여 200여년 전부터 조상들이 초도에 입도하여 살았던 초도 출신 김충석(전 여수시장)은 몇 가지 주목할 만한 증언을 하고 있다. 그것은 울릉도로 도항한 시기, 여자들의 울릉도 진출, 선박 건조시 사용한 나무못과 관련한 증언 등이다.

첫째는 배를 만들기 위해 울릉도·독도로 건너가던 시기가 기존에 알려져 있던 4월경이 아니라 추석 쇠고 가을걷이 할 때쯤인 10월말 전후라는 것이다. 그 이유는 새 배를 짓기 위해서는 당연히 목재가 필요한데, 4월경에 울릉도에 건너와서 배를 만들기 위해서는 늦가을에 벌목하고 겨울에 눈이 오면 눈을 이용해서 벌목한 나무를 산에서 끌어내린 후, 젖은 나무를 말려 두어야만 4월경부터 본격적으로 배를 지을 수가 있다는 것이다.

전라도 사람들이 4월 달에 왔다는 건 말도 안되는 소리다. 산에서 나무를 베가지고 끌고 내려와서 켜서 말려가지고 배를 짓는거야. 생나무로 배를 지을 수는 없다. 그럼 언제 만들겠냐? 추석 쇠고, 가을걷이는

48) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 157-158쪽.

나머지 사람들이 품앗이해서 살고, 미리 울릉도 갈 사람들, 사공을 정하면 사공이 알아서 선원을 정해. (...중략...) 그래서 바로 추석 지나면서 물 때 따라서 도망가는거야. 근데 전라 좌수영배, 경상 좌수영배에 걸리면 죽거든. 그러니까 얼마나 멀리 이렇게 해서 가야하잖아요. 그렇게 해서 가는데, (...중략...) 이게 그래서 추석 쇠고, 바로 준비해놨다가, 하늬바람 불면 썰물 따라서 가면 거의 거제까지는 가요. 그래서 부산만 지나면, 물이 동해안은 거의 위로 올라갑니다. 동해안은 해류가 위로 올라가기 때문에...<sup>49)</sup>

음력으로 8월 하순, 9월 초에 가서, 그때부터 산림이 [벌목하기] 좋았으니까 산에서 나무를 벤 것이다. 베어서 가지 다 쳐놓고, 그 다음에 겨울에 눈이 많이 왔을 때 [산 위에서] 떠밀어 내리고... [봄, 여름에 가서 벌목하면] 어떻게 그걸 끌어서 내려올 것이냐.<sup>50)</sup>

둘째는 남자들만 울릉도·독도로 건너간 것이 아니라 여자들도 함께 갔다는 것이다. 여자들이 울릉도·독도로 건너가기 시작한 것은 1882년 개척령이 시행되면서였다.<sup>51)</sup> 남자들이 주로 배를 만드는 일을 하는 동안 여자들은 주로 식사 등 주거생활과 관련한 기본적인 생활을 도와주기 위해 함께 갔다고 볼 수 있다. 물론 틈틈이 미역이나 해산물 채취, 농사일도 병행했을

49) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 187-190쪽.

50) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 194쪽, 거문도·초도인들이 울릉도에서 배 건조 작업을 시작하는 시기는 4월 이후에 본격적으로 시작되지만, 실제로 배를 만들기 위해서는 10월 말 전후 울릉도로 도향한 것으로 볼 수 있다. 이들은 선발대(벌목반) 격으로 먼저 울릉도에 도착해서 산에서 선재(船材)로 쓰일 나무를 벌목한다. 그리고 겨울에 내린 눈을 이용해 산 위에서 해안으로 목재를 운반한 후, 마지막으로 배를 만들기 위한 건조 작업을 해 놓음으로써, 초여름에 후발대들(배목수)이 도착해서 여름에서 가을까지 본격적으로 배를 짓기 위한 사전 작업을 미리 해두었다.

51) 물론 조선정부의 울릉도 개척령과 그에 따른 이주정책에 따라 육지에서 농사를 짓기 위해 입도한 농민들은 가족 단위로 입주했기 때문에 당연히 여자들도 동반했다. 이들은 거문도·초도 사람들과 달리 어업에는 종사하지 않았고 대부분 농업을 주된 생계수단으로 삼았다.

것이다. 전통사회에서 이루어지던 남녀 간의 역할분담이 울릉도에 와서도 자연스럽게 이어졌다고 하겠다.

김충석: 여기 보면 우리 집안에 서덕업 할머니라고 그 분한테 70년대에 얘기를 물어봤어요. 울릉도 갔다 왔다고 하길래, “할머니 어찌 갔어요?”(…중략…)

조사자: 여자 분도 가셨습니까? 그때 어떻게 여자 분이 배를 탔지요?

김충석: 원래는 안타는데, 울릉도 가면 필요하잖아요. 울릉도에 여러 달 있어야하니깐, 남자들만 처음엔 가다가, 검찰사가 가서 1882년에 공도 정책이 해제되었잖아요. 그 뒤부터 가신 것 같아요 할머니는. 그 래가지고, 고흥 금산분이거든, 고흥 거금도. 할머니한테 물어보니까 자기 처녀 때 자기 아버지가 [선원으로] 뽑혔다 그거야 금산 사람 중에서. 그래서 거기에서 초도 와서 의성리에서 있다가, 여자들 뗏이 가족들하고 가서 밭에서 농사짓고, 밥 해먹고... 옛날 농사하던 터가 있 [었]기 때문에...<sup>52)</sup>

셋째는 배를 만들 때 사용하던 못으로 쇠못이 아니라 나무못을 사용한 이유에 대한 것이다. 이미 신문이나 논문에서도 소개된바 있지만<sup>53)</sup>, 이 증언은 배를 만들 때 독도에 서식하던 소나무로 나무못을 만들어 사용했다는 기존의 주장을 뒷받침하는 것이다. 또한 앞으로 더 많은 연구가 필요하겠지만, 19세기 말 이전까지 수백 년간 일본이 독도를 송도(松島)로 불렀던 이유일 수도 있다.<sup>54)</sup>

52) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 188-189쪽.

53) 「독도의 나무(이규태코너)」, 『조선일보』, 1990.03.29.5면; 김수희, 「개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들」, 『한일관계사연구』 38, 한일관계사학회, 2011.4. 200쪽 참조.

54) 독도 토양의 화분 분석 조사에 의하면 독도에는 소나무속(Pinus) 화분을 포함한 여러 종류의 화분층이 다량 검출되었다. 이것은 독도에는 암벽이 아니라 수림이 형성되었음을 입증하는 것이다.(경상북도·문화재청, 『2007년 독도 천연보호구역 식생복원을 위한 타당성 조사연구』, 2008. 김수희, 위의논문, 227쪽에서 재인용.)

조사자: 일본 수로지 보면, 그때 가서 관찰해보니까 조선인들이 못을 쓸 줄 몰라서 나무 못을 쓰는데, 나무를 생나무를 쓰더라. 그래서 사계절 변형이 안된다는 보장을 할 수 없겠다는 기록이 있어요.

김충석: 근데 나무 못을 쓰는 것은 쓸 줄 몰라서 그런 것이 아니라... (…중략…)

김충석: 집도 쇠 하나도 안 들어가고 지었잖아요. 배도 마찬가지야. 전부 왜정 시대 들어와서... 못이 두 가지 종류야. 외쪽지 못이라 해서 이렇게 된 못이 있고, 양쪽지 못이라 해서 이렇게 된 못이 있어요. 이것은 옆으로 박는 것이고, 이건 나무 끼리 연결시키는 거예요. 그래서 우리 조선 사람들은 나무가 더 정석이야. 왜 정석이냐면, 쇠는 물에서 빨리 썩어버리는데, 나무는 같은 성분이기 때문에 물 속에 있는 건 아무 문제가 안된다는 거예요. 그리고 바로 생나무로 안 짓는다니까.<sup>55)</sup>

이상과 같은 김충석의 구술증언을 종합해보면, 그동안 조선정부의 쇠헌정책으로 울릉도가 빈 섬으로 방치되어 있었고, 1882년 울릉도 개척령이 시행된 이후에야 사람들이 본격적으로 이주해와 살았다는 주장은 재고해볼 필요가 있을 것 같다. 물론 수토사의 눈을 피해 산 속에서 한시적으로 약초를 캐던 소수의 약초꾼들도 있었지만, 배를 만들기 위한 사전 준비 작업을 하기 위해 11월-3월말까지 벌목과 제재작업을 하던 적지 않은 사람들이 이미 수토사 등 조선정부에서 검찰하러 온 관리들의 눈을 피해 울릉도에 상주하고 있었던 것이다.

따라서 기존에 알려져 있던 봄에 울릉도·독도로 건너가 가을에 거문도·초도로 돌아왔다는 기존의 학설은 틀린 것은 아니지만, 새롭게 수정·보완이 필요하다. 즉 전라도 남해안 어민들, 특히 거문도·초도 사람들은 봄부터 가을까지만 울릉도·독도에서 어업·어채활동과 선박건조작업을 한 것이 아니라, 늦가을에서 초봄까지도 울릉도에서 상주하며 벌목과 제재작업을 이어왔다고 볼 수 있다.

55) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 194-195쪽.

이처럼 거문도·초도 사람들은 1년 내내 울릉도·독도에 거주하며 울릉도의 산림을 이용하였고, 울릉도·독도 해역에서 해산물과 해초류를 채취하고 강치잡이를 병행하면서 수백 년간 울릉도·독도를 경영해왔던 것이다. 이렇게 거문도·초도 사람들과 동남해 연안민들이 울릉도·독도 어장을 관리하며 수백년간 영속적·실질적으로 경영을 해왔기 때문에, 1882년 울릉도 개척령과 1900년 대한제국칙령 41호로 이어지는 조선정부에 의한 울릉도·독도에 대한 실질적 지배가 국제법적으로도 그 효력을 가질 수 있게 된 것이다.

## 6. 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 생활

그러면 거문도·초도 사람들은 그들의 삶의 터전인 울릉도·독도에서 무엇을 하였을까? 거문도·초도 사람들은 울릉도에 도착해서 일부는 배를 만드는 작업을 했고, 일부는 울릉도와 독도에서 미역과 전복 등 해산물을 채취했다. 날이 맑아 한 번씩 독도에 들어가게 되면 몇 일씩 머물면서 해산물 채취와 함께 강치를 잡기도 하였는데, 강치에서 나오는 부산물도 사람들에게 인기가 있어서 제법 비싼 가격으로 팔리곤 했다고 한다.

1962년 『민국일보』에 울릉도·독도 도항 관련 인터뷰를 했던 김윤삼 옹의 손녀 사위인 김충현은 김윤삼 옹으로부터 들었던 독도에서 강치를 잡는 방법에 대해 구술해주었다. 먼저 거문도 사람들이 울릉도·독도로 건너간 시기를 약 200년 전이라고 하였으며, 강치는 거문도 말로 ‘옥배기’라고 불렀다고 한다. 잡은 강치로는 가죽신발이나 가죽옷, 강치기름 등을 만들었으며, 포획방법은 새를 잡는 방법을 원용해서 잡았다고 한다.

그래서 할아버지(김윤삼 옹)가 갔을 때, 독도를 무엇하러 갔냐면은 주로 미역도 땃지만은 물개도 잡으러갔어. 할아버지는 물개(강치)라고

하는데 여기말로는 표준말이 아니겠지? ‘옥배기’라고 그래. 거문도 말로는 그러지. 그러면 그 물개를 잡으면 껍질은, 그때 할아버지 말에 의하면, 가죽 신발도 만들고, 그것이 비쌌답니다... 옥배기 어떻게 잡았습니까 하고 물어보니까. 포획 방법은, 그러니까 독도가 큰 섬 두 개 말고, 잘잘한 다른 섬들 많이 있을 거 아니야? 여기 작은 잘잘한 섬에 까맣게 몰려온다고 그래요, 그러면 그 할아버지는 거기 갈 때도 아까 때 배처럼 통나무를 베어가지고 조그만한, 보초만 설 수 있는, 두 사람만 올라갈 수 있는 보트를 만들어서 큰 배에 싣고 다녔다고 그래요. 그것을 어디다 쓰냐면은 그걸 잡을 때 이제 포획 방법은 이제 이런 식인데, 이렇게 해가지고 여기다가 Y자로 해가지고. 그러면 돌이 셋이 돌주어다가 넣고, 여기다가 줄을 당겨 조그만 배에 줄을 묶어. 큰 배는 못 대니깐. 조그만 배 줄을 쳐놓고 하단에 당번을 해요. 밤에. 언제 들어갈지 모르니깐. 이제 거기다가 놓아두고 돌을 받혀 놓으면은 한 사람 두 사람이 당직을 서지요. 그렇게 잡았다고 해요.<sup>56)</sup>

1900년대 초 나카이 요자부uro가 총기사냥으로 독도강치를 남획해 멸종시킨 것에 비하면 거문도·초도 사람들이 독도에서 강치를 사냥하는 방식은 거의 원시적인 수준이라고 볼 수 있다. 밧을 놓아서 잡는 방식으로 한번 독도에 들어가 2-3일씩 머물면서 잡아도 많아야 10-20마리 정도일 것으로 추정된다. 그 때문에 시장에서 필요한 만큼의 공급량이 부족해서 강치 부산물들은 비싸게 팔릴 수밖에 없었다. 강치를 잡는 또 다른 방법으로는 쥐밧을 만드는 방법을 응용해서 큰 밧을 만들어서 잡기도 했다.

물개는 초도 사람이 쉽게 못 잡지. 포수로 잡았으면 몰라도. 밧으로 잡으면... 초도에 밧이 있었거든. 쥐밧같이 해달피 잡는 밧이 있었어. 그것이 쇠줄이 이렇게 해서 밧에다가 물고기를 묶어놓으면, 그놈 먹으려다가 밧에 걸려 있으면 대장간 하시는 분이 잡아다가 물개 잡아서 팔고 그랬거든. 우리 아버지도 [물개 가죽으로 만든 옷] 한 벌 있었는데, 나중에 아버지 돌아가시고 찾으니깐 우리 집사람이 버렸다고 그래. 그

56) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 216-218쪽

걸 왜 버렸는지...<sup>57)</sup>

거문도·초도 사람들이 울릉도로 건너가서 했던 가장 중요한 일은 울릉도 나무로 배를 만드는 일이었다. 어떤 배를 어떻게 만들었는지에 대해서는 아직 좀 더 연구가 필요하지만, 그 당시 울릉도를 왕래할 때 많이 타고 다녔다고 하는 풍선배(뚝단배), 한선이라고 볼 수 있다.<sup>58)</sup>

그 때 당시에 한선이라고 그랬는데. 우리 한국 배라고 그래서 한선이 라 그러는데. 그 때 당시에는 볼트라는 게 없었잖아요. 이 쇠못 이런 게 전부 없었잖아요. 그때 당시에는. 그러니깐 전부 대나무 못, 대나무로 못 대신에 대나무로 썼고, 볼트 대신, 이게 칩닝쿨로 양쪽으로 이렇게 해가지고... 태릉개라는 건데, 우리 삼도(거문도) 말로 태릉개라 그래요. 이렇게 돌려서 이렇게, 그 하면 안벌어지게끔 딱. 그런 식의 배지요.<sup>59)</sup>

아까도 말했지만 볼트나 너트라던지, 이렇게 일체 없었으니깐. 전부 대나무로 이렇게 못을 만들어서 그렇게 했고. 이쪽하고 이쪽하고 안 벌어지게 하는 것은 칩닝쿨로 이렇게 줄을 만들어서 이렇게 해가지고 가운데서 이렇게 감으면... 이놈이 오그라들게 아니에요? 그놈을 안움직이게 딱 받쳐 놓은. 그런 식으로 이렇게, 그런 배를 타고 울릉도를 다녔으니 참.<sup>60)</sup>

그러나 나무 못의 사용에 대해 김충석은 위의 구술자들과는 조금 다른 증언을 하였다. 일본인들과 달리 조선에서는 배를 만들 때 쇠못이 없어서가 아니라 의도적으로 쇠못을 사용하지 않았다는 것이다. “근데 나무 못을

57) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 196-197쪽.

58) 김윤삼은 1962년 『민국일보』와의 인터뷰에서 천석짜리 뗏목배를 타고 거문도와 울릉도를 내왕했다고 증언하였으며, 박운학은 1963년 『조선일보』와의 인터뷰에서 사발배를 타고 울릉도와 동해, 서해를 철따라 불어오는 계절풍을 이용해 다녔다고 증언하였다.

59) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 83쪽.

60) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 85쪽.

쓰는 것은 쓸 줄 몰라서 그런 것이 아니라 (...중략...) 집도 쇠 하나도 안 들어가고 지었잖아요. 배도 마찬가지로 (...중략...) 우리 조선 사람들은 나무가 더 정석이야. 왜 정석이냐면, 쇠는 물에서 빨리 썩어버리는데, 나무는 같은 성분이기 때문에 물 속에 있는 건 아무 문제가 안된다는 거예요.<sup>61)</sup> 배를 만들 때는 오히려 쇠못을 사용하지 않고 나무 못을 사용하는 것이 더 튼튼하고 수명이 오래가는 배를 만드는 방법일 수 있다는 것이다.<sup>62)</sup>

배의 크기나 승선 인원은 정해져 있지 않았고, 배를 소유한 선주의 경제적 형편에 따라 배의 크기나 숫자, 승선 인원이 달랐던 것으로 보인다. 이귀순의 증언에 따르면,

뭐 배에 따라서 열 사람, 열두 사람, 일곱 사람 배도 있고, 그러니깐 여가서도 뭐, 지금도 단대인 배, 저 뭐냐, 골래내 배, 누배 다 그 배들이 있는데, 주로 그러니깐 우리 할아버지가 돌아가신 배는 열두 사람이 다니는 큰 배...<sup>63)</sup>

더 많은 증언과 자료조사가 필요할 것으로 생각되지만 대략 작은배는 10명 내외, 큰 배는 20명 내외의 인원이 승선했을 것으로 본다. 1696년 안용복의 2차 도일 때에도 11명이 승선했던 것으로 볼 때, 약 15명 내외의 인원이 승선했던 것으로 보인다. 그러나 울릉도로 갈 때와 거문도·초도로

61) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 194-195쪽.

62) 조선시대에 배(한선)를 만들 때는 목정(木釘=나무못)을 사용하여 만드는 것이 특징이었다. 한선 구조에서 철정(鐵釘=쇠못)은 잘 쓰여지지 않았다. 그 이유는 철정을 쓰면 개삭(改삭)이 불가능하기 때문이다. 개삭은 배를 일정한 기간 동안 사용하고 나서 목은 목정을 갈아 끼워 수명 연장을 기하기 위한 것이었다. 나무못(목정)의 사용과 개삭 시공법은 일본이나 중국과는 달리 우리나라에서 창안된 독특한 공법이다.(삼산면지발간추진위원회, 『삼산면지』, 2000년. 151쪽 참조.) 조선시대 조선술과 관련해 목정과 철정의 사용은 고정되어 있지는 않았다. 지역이나 선박의 유형에 따라 목정 또는 철정이 사용되기도 했다. 이와 관련해서는 강만길, 『조선시대상공업사연구』, 한길사, 1984. 202-205쪽 참조.

63) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 85쪽.

돌아올 때의 승선 인원은 달라지는데, 그 이유는 울릉도로 갈 때는 한 척이었지만, 돌아올 때는 타고 간 배와 울릉도에서 새로 만든 배를 합쳐 두 척의 배로 나누어 타고 돌아왔기 때문이다.

특히 관심을 끄는 배는 울릉도와 독도를 왕래할 때 사용했다고 하는 ‘떼배’이다. 울릉도로 갈 때 타고 갔던 배는 큰 배이기 때문에 독도에서 어렴활동을 하기에는 적합하지 않았다는 것이다. 특히 독도 주변에는 배를 정박해둘 곳도 마땅치 않고, 수시로 불어오는 바람을 예측하기 어려울 뿐만 아니라, 주변의 암초도 위험하기 때문이라는 것이다. 따라서 독도에서만 사용되는 특수한 배를 제작해서 타고 다녔는데 거문도 사람들은 그 배를 떼배라고 불렀다. 울릉도 통나무로 만든 2층 구조로 된 떼배의 용도는 주로 미역과 같은 해초류를 건져 배에 올려 실을 때 용이하기 때문이란 것이다. 그렇지만 단순한 통나무로 만든 뗏목배가 아니라 돛을 달고 노를 저을 수 있도록 만들었다.

조사자: 그러면 독도 갈 때에는 인제 떼배타고 갔다고 그렇게 증언을 하셨는데, 그 떼배가?

이귀순: 떼배가 이중 떼배. 이중, 이중이고 거기에 돛을... 돛을 달았죠. 뗏목이 이렇게 있으면 이중으로 이렇게 한다. 이놈이 부력이 되가지고, 이놈은 항상 위에 있잖아요. 그러면 떠 있잖아. 그러면 모든 생활 필수품은 여기다(2층에다) 싣고.

신황현: 이렇게 여러 개를 엮어가지고, 길게끔, 그 사이에다가 썩기를 박아가지고 못 움직이게 해 놓고, 그 위에다가 일단을 더 얹은 거예요, 똑같이 이단으로. 그러니까 일단(일층)에서는 물이 올라오니깐 못살잖아요. 그러니깐 이단(이층)으로 물이 못 올라오게.

이귀순: 여기서 우리 마을에서 도(섬)의 바깥에 나갈 때, 미역 채취하고, 몰 캐오고, 자주 줍습니다. 몰, 말이라고 하죠, 말 캐고 뭐 몰 하고 저 미역 채취 그런 걸 할 때. 그 배를 가지고 사용했죠.

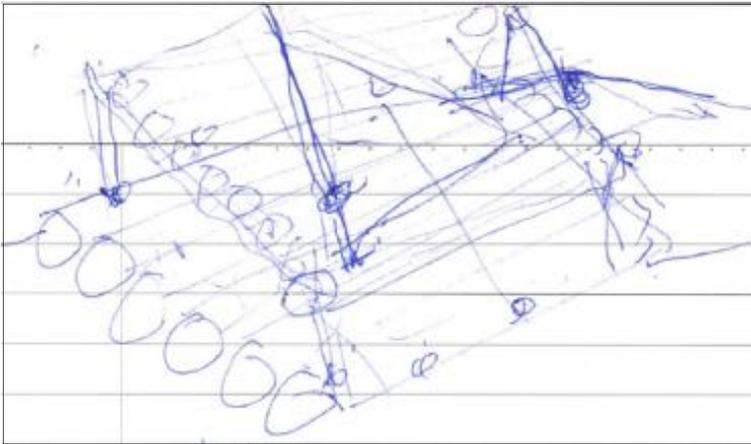
신황현: 그냥 바로 실어버리면 되니깐 물이 아무리 올라와도 괜찮아요. 가라앉지 않으니까. 그때 그냥...

조사자: 울릉도에서 독도까지 갈 때 이 뗏목을 타고 갔다는 거지요?  
이귀순: 그러니까요. 내가 그림을 잘못 그렸는데, 이게 수면, 수면에 있  
는, 그 위로도 뗏목을 이렇게 만들어서 위에다 이렇게 같이 세워요. 그  
러면 공간이 아님니까, 물이 이렇게 들어올 수 있게, 수면이 되고. 노  
를 여기다 이렇게 해가지고 젓던지.

조사자: 노는 여기 위에 2층에다가 ...

신황현: 노도 2층에 달고, 돛도 2층에다가 달아야지.

이귀순: 2층에서 밑에 하고 통과를 해가지고 돛대를 이렇게 세우지요.  
그래가지고 돛을 이렇게 달면, 바람을 [타고 바다로 나가게 됩니다].<sup>64)</sup>



이귀순 회장이 직접 그려준 때배 그림. 2층으로 된 뗏목 배에 돛을 세우고 노를  
달아서 울릉도와 독도를 왕래했다. 거문도로 돌아올 때는 해체해서 배에 싣고 와서  
목재로 사용했다.

64) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 89-93쪽.



거문도에서 본 조선 뗏목(『런던 화보 뉴스』, 1887.11.26.), 울릉도에서 독도로 미역을 채취하러 간 거문도·초도 사람들이 독도 동도와 서도 사이를 왕래하며 미역 채취할 때 탔던 것으로 추정되는 뗏목. 채취한 미역과 해산물은 뗏목 2층에 실어 옮겼다. 울릉도·독도를 왕래할 때는 돛을 달아 운행했다. (그림 출처: 백성현·이한우, 『파란 눈에 비친 하얀 조선』, 새날, 2006.)

원용삼도 어렸을 적 들었던 울릉도에서 독도로 건너가 어로활동을 했었다는 어른들의 체험담을 증언하였다. 독도에 들어 갈 때는 울릉도에서 만든 돛을 단 뗏목배(뗏배)를 타고 들어가서 1박 2일 정도 짧게 머물면서 미역채취, 강치잡이 등을 하고 돌아온다고 한다. 오래 머물지 않는 이유는 식수가 부족하고, 날씨가 나쁠 때는 배를 정박해둘 장소도 마땅치 않았기 때문이다.

독도는 우리가 듣기에는 울릉도 가면은 일본사람들이 와있으면 일본 사람을 쫓아냈다고 그래요. 그런데 울릉도에서 뗏목(뗏배)을 만든다고 그래요. 뗏목을 만들어 가지고 날씨 좋은 날 봐 가지고 독도를 건너간

다고 그래요. 독도를 가면 미역 같은 거, 천지로 널려있으니깐 거기에서 이제 독도에서 그 하루 채취해가지고 독도에 1박을 하고 그 다음날 이제 울릉도로 건너온다고 그래요. (...중략...) 오래 있을 수도 없고 또 날씨가 나쁘면 어디 배를 놔둘 만한 곳도 없고. 그리고 음... 실제 지금 생각해보면 가능했던가 모르겠는데 뗏목을 만들어서 그 뗏목에다가 돛을 달았다고 그러거든 (...중략...) 지금 생각해보면 거문도 그... 울릉도에 갈 때 쓰는 줄(썰렁굴 줄), 그 술비야 노래 그 전해오지요? 그때 줄을 묶어서 했다는데... 그걸 가지고 배를 막 묶었다고 그래요 이렇게. 그래서 그때는 지금같이 쇠못 같은 걸 별로 쓰지도 않았던 거 같아요. 그래요 나무 못 같은 거, 이런 걸 매가지고 배가 부실하니깐 그걸 매가지고 그냥 가다가 떨어지면 또다시 매고 그랬다고 해요. 말하자면. 그래서 울릉도를 가면 배가 완전히 못써버리니깐. 울릉도에서 다시 배를 또 울릉도엔 나무가 처판으로 널려있으니깐. 그래가지고 울릉도서 배를 만들어가지고 타고 오고. 우리가 어렸을 때까지만 해도, 상당히 오래됐었는데, 서도리 같은 데는 울릉도에서 (나무를) 가지고 와가지고 지었다는 집도 있었어요.<sup>65)</sup>

여기는 이제 그걸 갖다가 뗏목 배라 했던 모양인데, 보통 배죠. 보통 배고, 우리가 말하는 울릉도에서 독도로 갔을 때, 뭔가 많이 실어야 하니깐 돛을 달게 했던 모양이죠. 그래서 날씨 좋은 날 가가지고 울릉도에서 독도로 건너간다는 거예요. 가면 미역 같은 거 천지니까. 막 쓸어가지고 오래 있지는 못하니깐. 또 날씨가 나빠지면 뭐 못하니깐. 하루 머물고, 해 가지고 울릉도로 돌아온다고요.<sup>66)</sup>

독도에서 미역 등 해초류를 채취하기 위해 타고 갔던 때에는 울릉도로 돌아와서는 어떻게 사용했을까? 울릉도·초도 사람들은 자원을 재활용하는데 뛰어난 지혜를 가졌던 것 같다. 타고 온 때에는 울릉도에서 해체를 해서 집 지을 가재목이나 집안 살림살이용 가재도구로 만들어 쓰기 위해 귀향하는

65) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 158-161쪽.

66) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 170쪽.

배에 싣고 돌아온다는 것이다. 그리고 돌아오는 배 위에서 항해의 무료함을 달래기 위해 울릉도 목재를 깎아 여러 가지 가재도구를 만들었다고 한다.

조사자: 떼배를요, 울릉도에서 떼배를 만들어서 독도를 갔다 오시잖아요. 갔다 오시고 난 뒤에 독도 갔다 오고 난 뒤에, 그 떼배를 가지고 오시는 거예요? 여기까지? 아니면 버리고 오세요?

이귀순: 아노 안 가지고 오죠. 뗏목을, 나무를 해체를 해 가지고. 뗏목은 가지고 와도 떼배는 안가지고 와. 뗏목은 가지고와. 그거를(떼배를) 해체를 하면 이렇게 빼 버리면 하나하나 분리가 되요. 간단해. 그러면 그거(목재)를 이제 싣고 오면. (...중략...)우리 어려서만 해도 울릉도 그 저 나무 저, 뗏목이, 골목에 이렇게 쌓여있고 그랬었어요. (...중략...) 그리고 인자 그 뭐냐 울릉도에 가재목, 집을 짓기 위해서 하는 그 나무는 그 인자 노간주라고 그랬어요 노간주. 노간주라는 그 나무가 지금도 끝은 이렇게 썩어가는데 지금도 이렇게 까보면 빨-개요. 그게 그 좋은 나무들이 거의 다 고가들에는 전부 그 나무들로 전부 짓지는 못했지만은 상기둥 제일 힘, 우리 한옥을 지으면 제일 힘을 많이 쓰는데 있잖아요. 그거 기둥들은 거의가 다 울릉도에서 그 좀 부잣집이고 잘 산다는 집은 그 노간주로 전부 그 했어요(집을 지었어요). 그 집이 지금 딱 한 채 남아있어요.<sup>67)</sup>

울릉도산 노간주나무로 가옥을 지을 때 가재목으로 사용하기도 했고, 가재도구로 만들어 쓰기도 했다. 주로 다듬이 방망이, 빨랫방망이, 홍두깨, 베틀 등을 만들었다. 이런 가재도구들은 귀향하는 배 안에서 선원들이 특별히 할 일이 없었기 때문에 내구성이 좋은 튼튼한 노간주나무로 만들었다는 것이다.

67) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 96-97쪽; 박지영 편, 『울릉도·독도 관련 거문도 자료 해제』, 영남대 독도연구소 자료총서10, 도서출판 선인, 2019. 62쪽.



울릉도 목재로 건축된 고가(古家) 사진(김병순씨 소장 사진)

이귀순: 많이 있었지. 다듬이 방망이. 뭐 홍두깨. 다듬이 돌, 뭐 그 노간주나무가 그렇게 좋아요. (...중략...) 아주 단단하지요. 몇 백년이 되었어도 속은 가만히 있어요. 빨~가니, 아주 그 저저~ 빨랫방망이, 옛날에 그 좁 저 잘사는 집들에는 다 있었어. 그러니까 할아버지들이 인제 울릉도 갔다 오면서 향해하면서 심심하니까 뭐 홍두깨도 만들고 뭐도 만들고 했지요. [배타고 울릉도에서 거문도까지 오는 동안에는] 일을 안 하잖아요. 인제 그 긴 시간 동안에 오면서. 응 키만 앉아서 잡고 그것도 교대로 잡고 쉬니까 이거 인제 만드는 거예요 그 뭐 물레도 만들고, 씨앗이도 만들고, 베틀, 나 어려서 우리 집에 베틀까지도 있었어요. 울릉도 나무로 베 짜는 베틀.<sup>68)</sup>



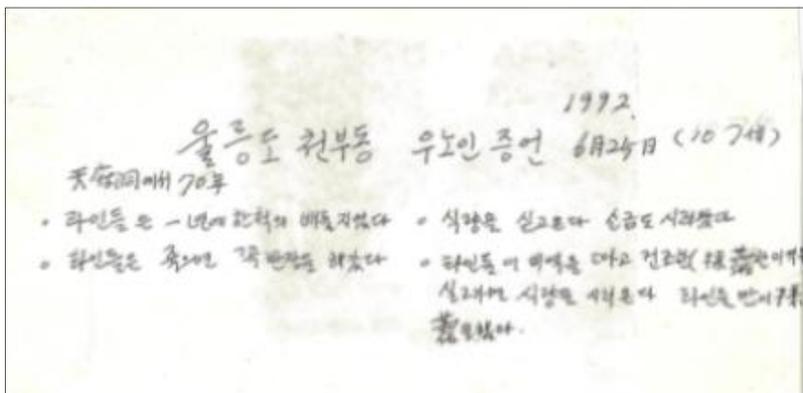
울릉도산 향나무(거문도 동도 리 박경문씨 소장)



울릉도산 나무로 만든 함지(거문도 김윤식씨 소장, 『거문도 자료 해제』, 90쪽)

68) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 98-99쪽, 186-187쪽 참조.

거문도·초도 사람들은 울릉도에서 어떻게 생활했을까? 거문도 선조들의 울릉도 행적을 조사하기 위해 1992년 울릉도를 방문한 거문도 서도리의 김병순·김동주 씨는 천부동에서만 70년을 살았다는 우노인(당시 107세)으로부터 관련 증언을 듣고 메모로 남겼다. 우노인의 증언에 따르면 라인(羅人, 전라도인)들은 1년에 배 한척을 만들었고, 울릉도에 올 때는 식량과 소금을 싣고 왔으며, 갈 때는 미역을 따서 건조시켜 갔다고 증언했다. 전라도 사람들만이 미역 채취를 했으며, 사망자가 생기면 울릉도에서 장례를 치르지 않고 소금에 반장을 해서 거문도로 실어가서 장례를 치렀다고 했다.



김병순 씨가 우노인의 증언을 듣고 기록한 메모장(1992.6.25.)

일본의 독도 도발에 항의하고, 거문도인들이 수 백 년간 울릉도·독도를 경영해왔음을 주장하기 위해 김병순은 당시 국가재건최고회의 의장(박정희)에게 건의서(1962년 5월)를 보냈다<sup>69)</sup> 건의서 내용에 의하면 거문도인들은 매년 7, 8월(음력)에 울릉도에서 거문도로 귀향해서 서해안을 따라 올라가며 해산물과 곡식을 교환하여 도정한 양곡을 창고에 보관해둔다고 한다. 그리고 23월(음력)에 서풍이 불면 다시 울릉도로 출항하여 미역을 채취한다. 울릉도

69) 『울릉도·독도 관련 거문도 자료』, 83-84쪽; 박지영 편, 『울릉도·독도 관련 거문도 자료 해제』, 영남대 독도연구소 자료총서10, 도서출판 선인, 2019. 57-58쪽.

를 오랫동안 무사고로 왕래한 경험이 있는 김홍악 형제로부터 들었던 얘기로 독도에 가서는 미역을 따고 가지어(강치)를 잡기도 하는데 강치의 기름은 병충해 약으로도 사용되었다고 한다. 이들은 거문도인들의 울릉도 도항이 가장 활발했던 시기는 1800년대이며, 당시 울릉도에서 조선인과 일본인이 각각 도끼와 톱으로 벌목하던 모습을 생생하게 증언하고 있다.



1992년 6월 25일 울릉도를 방문한 김병순(당시 77세) 씨는 천부동에 사는 우노인(당시 107세)을 만나 거문도 사람들이 울릉도·독도에서 했던 일과 생활에 대한 증언을 듣고 기록으로 남겼다

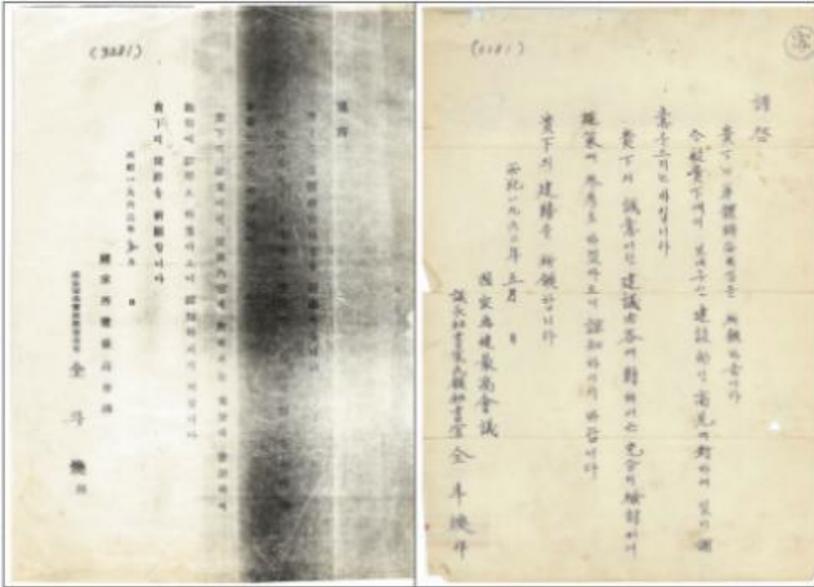
7,8월이면 울릉도의 생산물을 적재하고 귀향을 하고 충청도를 비롯하여 각지에서 양곡을 교환하고 구매를 하여 도정양곡을 창고에 보관하고 있다가, 2,3월 서풍이 불어오면 출항할 날을 기다려 가족들과 기약 없는 이별을 하고 떠나는 것입니다. 울릉도 주민들은 나인(羅人-전라도인)들의 귀환을 기다려 미역채취를 기다려야 하고 도착할 날을 고대하고 있다고 합니다. 부산을 기항하면 이주하는 희망자가 동승하게 된

다고 합니다. 김흥악(金興岳) 형제는 현재 120세, 무사고로 울릉도를 왕래한 바다에 익숙한 분으로 이렇게 전해주고 있습니다. 독도에 가서 미역을 따고 서식하고 있는 가지어를 포획하면 기름을 내어 농가의 벼 멸구 약으로 사용하고 육지에서 처분된다고 합니다. 거문도(홍양 삼도), 울릉도의 역사는 1800년대가 전성기라고 보고 있습니다. 목재는 조선재로 건물용으로 별채를 하는데, 나무 밑 부분을 반경(半徑) 썸 도끼로 찍고 위 꼭대기에 줄을 매어 잡아당기면 반반으로 갈라지면 이것을 다듬어 조선용재로 쓰이게 된다고 합니다. 일본인들은 들어오면 톱을 이용하여 귀목(구목=느티나무), 향목(향나무)을 절차를 무시하고 벌목을 해 간다고 합니다.



박정희 국가재건최고회의의장에게 보낸 김병순 옹의 건의서(초안, 1962.5)

김병순이 박정희 의장에게 보낸 건의서에 대해 당시 국가재건최고회의 의장비서관(전두환)은 “건설적 의견에 대해 충분히 검토하여 시책에 참고”하겠다는 회신을 보냈다.



김병순 옹의 건의서에 대한 국가재건최고회의 의장비서관(전두환)의 회신(1962.5)

여수시 삼산면장을 역임했던 박종산 씨(1937년생)에 따르면 그의 큰할아버지, 작은할아버지 등 선조들이 울릉도에 다니면서 울릉도에도 자녀를 두었으며, 울릉도에서 낳은 자녀들이 거문도에 찾아왔을 때 거문도에서는 그들을 “울도야”라고 불렀다고 한다. 그리고 울릉도와 전라도와의 연관성을 나리분지의 명칭에서도 찾아볼 수가 있다고 했다.

이제 울릉도 하고 교류도 있어. 왜냐하면 우리 할아버지 때 울릉도 가면, 거기 작은 사람(부인) 얻어 있거든. 그러면 한 6개월 동안 거기 있으면, 거기서 애들도 낳고, 그러면 개들이 할아버지 찾아 여기(거문도)로 와. 그러면 나도 우리 아버지, 거시기 우리 할아버지 세대가 와. 그 울릉도는 가난하지. 거문도는 부자예요. 그러면 이제 찾아오면 개 보고 [울릉도에서 낳은 아이라고] 울도야 그래. 그런데 거기서 인제 아버지 5촌, 우리 배를 타, 우리 배를 타면서 그래서 도움 부르면 가고. 그

섬(울릉도) 이번에 가봤어. 라선 사람들이 만들어 놓은 마을이 있지?  
울릉도 저 위에 분지 있더라고. 나리분지. 전라도 라자야.<sup>70)</sup>

거문도·초도 사람들이 울릉도를 왕래하는 횡수가 많아지고 울릉도에 머무는 기간이 길어지면서 점차 거문도·초도와 울릉도간의 인적교류도 활발해지게 된다. 특히 1882년 ‘울릉도 개척령’으로 육지에서 들어온 이주민들이 증가하면서 다양한 형태의 인적교류가 자연스럽게 생긴 것으로 보인다. 울릉도에서 사망한 거문도인을 소금에 반장해서 거문도로 옮겨왔다는 장례 의식이나 ‘올도야로 불리던 울릉도인과 거문도인 사이에 태어난 2세, 3세들의 가족사를 확인하는 것도 울릉도·독도를 영속적으로 관리·경영해온 확실한 증거가 될 수 있을 것이다. 이것은 서론에서도 언급한바와 같이 문헌자료를 포함한 5가지 증거자료 중에서 혈증(血證)에 해당할 것이다.

## 7. 맺음말

지금까지 독도연구는 주로 독도관련 사료나 문헌자료를 분석하여 독도영유권이 역사적·지리적·국제법적으로 대한민국에 있음을 논증하는 방식으로 이루어져왔다. 당연히 역사적 사료나 문헌자료에 1차적인 가치를 부여해야겠지만, 그러나 여기에만 국한시킬 필요는 없다. 독도연구의 지평을 넓히기 위해서는 기존의 연구방법과 범위를 넘어설 필요가 있으며 ‘구술증언’을 활용한 연구 방법도 중요한 연구방법론의 하나로 평가받을 수 있다.

거문도·초도 지역민들의 울릉도·독도 도항과 관련한 생생한 ‘구술증언’을 통해 우리는 이들이 수백 년 동안 울릉도·독도를 생활터전으로 이용해왔음을 확인할 수 있다. 즉 전라도 남해안 지역민들, 특히 거문도·초도 사람들이

70) 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들』, 260쪽.

이미 19세기말 이전부터 울릉도·독도를 왕래하며 이들 해역을 삶의 터전으로 실질적으로 활용하고 있었으며, 이 사실은 이들이 울릉도·독도를 영속적으로 경영해왔음을 입증해 주는 것이다.

특히 1905년 일본이 독도를 불법 편입하기 이전, 조선정부에 의해서 시행된 울릉도 개척령(1882)과 대한제국칙령 제41호(1900)에 의해 이미 독도는 대한민국의 영토로 실질적으로 지배·관리 되고 있었다. 19세기말 이전부터 거문도·초도 사람들이 울릉도·독도해역을 수백 년간 영속적으로 경영해 왔으며, 이러한 이들의 활동은 자연스럽게 정부의 행정적 관리를 받게 되었고, 결국 울릉도·독도에 대한 실질적 지배로 이어질 수 있게 되었다는 것은 의문의 여지가 없는 사실이다.

19세기 말 이전 울릉도·독도를 왕래하며 어업이나 선박건조 활동을 해 온 거문도·초도 사람들은 이미 수백 년 동안 그 곳 울릉도·독도를 기반으로 생업활동을 해오고 있었다. 거문도·초도를 비롯한 전라도 남해 연안민들의 울릉도·독도 관련 도항과 생활상은 비록 문자로 기록되지 않았지만, 「거문도 뱃노래」와 같은 노동요나 구전자료로, 가옥이나 건축물 등 유형·무형의 생활자료로 전승되어 왔다. 다만 이들 지역 어민들이 생산한 이러한 울릉도·독도 관련 구술자료나 생활자료들이 그동안 독도영유권을 입증하는 학술적 근거자료로서 정당한 평가나 가치를 인정받지 못했을 뿐이다.

거문도·초도 사람들은 이미 수백 년 전부터 울릉도·독도에 건너가 어업과 미역채취, 선박건조 활동 등 경제활동을 해왔다. 이것은 이들이 수백 년 동안 울릉도·독도 어장을 경영해온 살아 있는 증거이며, 나아가 독도의 실질적 지배를 입증할 수 있는 가장 확실한 증거자료로 활용 될 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 이 연구는 거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항과 활동 관련 지역민들의 구술증언을 토대로 이들이 울릉도·독도로 건너간 이유와 도항 방법, 생업활동 등을 밝힘으로써, 결과적으로 독도의 실질적 지배를 가능하게 하였음을 제시하고자 하였다.

이상과 같은 거문도·초도사람들의 구술증언을 종합해보면, 그동안 조선정

부의 쇠퇴정책으로 울릉도가 빈 섬으로 방치되어 있었고, 1882년 울릉도 개척령이 시행된 이후에야 사람들이 본격적으로 이주해 살았다는 주장은 수정될 필요가 있다. 물론 수토사의 눈을 피해 산 속에서 한시적으로 약초를 캐던 소수의 약초꾼들도 있었지만, 배를 만들기 위한 사전 준비 작업을 하기 위해 11월-3월말까지 벌목과 제재작업을 하던 적지 않은 사람들이 이미 수토사 등 정부 관리들의 눈을 피해 울릉도에 상주하고 있었던 것이다. 이러한 사실은 이규원의 『검찰일기』를 통해서도 잘 확인할 수 있다.

따라서 기존에 알려져 있던 봄에 울릉도·독도로 건너가 가을에 거문도·초도로 돌아왔다는 기존의 학설은 틀린 것은 아니지만, 새롭게 수정·보완이 필요하다. 즉 전라도 남해안 어민들, 특히 거문도·초도 사람들은 봄부터 가을까지만 울릉도·독도에서 어렵활동과 선박 건조작업을 한 것이 아니라, 늦가을에서 초봄까지도 울릉도에서 상주하며 벌목과 제재작업을 이어왔다고 볼 수 있다. 결국 거문도·초도사람들은 1년 내내 교대로 울릉도·독도에 거주하며 울릉도의 산림을 이용하여 선박을 건조하였고, 울릉도·독도 해역에서 해산물을 채취하고 강치잡이를 병행하면서 수백 년간 영속적으로 울릉도·독도를 경영해왔음을 알 수 있다.

이처럼 19세기말 이전에 이미 동남해 연안민들, 특히 거문도·초도 사람들이 울릉도·독도 어장을 관리하며 수백 년간 영속적·실질적으로 경영해왔음을 알 수 있다. 이들의 이러한 활동이 있었기에 1882년 울릉도개척령과 1900년 대한제국칙령 41호로 이어지는 조선정부에 의한 울릉도·독도에 대한 실질적 지배가 가능할 수 있었으며, 결과적으로 국제법적으로도 그 효력을 가질 수 있게 된 것이다.

## 【참고문헌】

- 『속중실록』
- 『竹嶋紀事I』, 경상북도 독도사료연구회 편, 도서출판 지성인, 2013.
- 강만길, 『조선시대상공업사연구』, 한길사, 1984.
- 경상북도·문화재청, 『2007년 독도 천연보호구역 식생복원을 위한 타당성 조사연구』, 2008.
- 김기주, 「조선후기~대한제국기 울릉도·독도 개척과 전라도인의 활동」, 『대구사학』 109집, 대구사학회, 2012. 71-122쪽.
- 김명기, 『한일합방조약 부존재론과 독도의 법적 지위』, 영남대독도연구총서24권, 도서출판 선인, 2020.
- 김범부, 「국민윤리 특강」, 『화랑외사』, 이문출판사, 1981.
- 김수희, 「개척령기 울릉도와 독도로 건너간 거문도 사람들」, 『한일관계사연구』 38, 한일관계사학회, 2011.4. 197-229쪽.
- 김운배, 「조선시대 전라지역민들의 울릉도·독도 항해와 경로」, 『일본의 독도침탈 정책, 어떻게 극복할 것인가』(학술대회자료집), 독도학회, 2012.10.5. 11-21쪽.
- 문정민·정명섭, 「전라남도 홍양 도서(島) 민가와 근대기 울릉도 민가의 상관성」, 『건축사연구』 제27권1호, 통권116호, 2018.2. 17-28쪽.
- 박지영 편, 『울릉도·독도 관련 거문도 자료 해제』, 영남대 독도연구소 자료총서10, 도서출판 선인, 2019.
- 백성현·이한우, 『파란 눈에 비친 하얀 조선』, 새날, 2006.
- 삼산면지발간추진위원회, 『삼산면지』, 2000년.
- 영남대학교 독도연구소 편, 『울릉도·독도 관련 거문도 자료I』, 영남대 독도연구소 자료총서5, 도서출판 선인, 2018.
- 영남대학교 독도연구소 편, 『울릉도·독도 관련 거문도 자료II』, 영남대 독도연구소 자료총서6, 도서출판 선인, 2018.
- 이용희, 「국제판례상 실효적 지배의 개념과 독도에 관한 고찰」, 『Ocean and Polar Research』 35(4), 한국해양과학기술원, 2013.12. 313-322쪽.
- 이진명, 『독도, 지리상의 재발견』, 삼인, 2005.
- 이태우, 「1696년 안용복·뇌헌 일행의 도일과 의승수군에 관한 해석학적 연구」, 『독도연구』 28호, 영남대학교독도연구소, 2020.6. 139-167쪽.
- 정약용, 『다산시문집』 제4권, 시(詩), 민족문화추진회 편, 1982.

- 정태상, 「거문도인의 독도 조업-김윤삼 박운학의 증언을 중심으로-」, 『독도연구』 제27호, 영남대학교 독도연구소, 2019.12. 165-202쪽.
- 주강현, 「제3장 구술자료: 선주민의 구술」, 『울릉도 개척사에 관한 연구 -개척사 관련 기초자료 수집-』, 독도연구 2009-04, 한국해양수산개발원, 2009. 168-202쪽.
- 초도향토사편집위원회, 『초도향토사』, 2020.
- 최재목·이태우·박지영·정태상 편, 『울릉도·독도로 건너간 거문도·초도 사람들-거문도·초도 사람들의 울릉도·독도 도항 관련 구술증언 자료집』, 영남대 독도연구소 자료총서9, 도서출판 선인, 2019.
- 『경북매일』, 「독도영유권 자료조사 나선 日 “넌 놓고 있다 당할라”우려」, 2014.08.1.
- 『동아일보』, 1928.09.06.~07./ 1934.02.24
- 『민국일보』, 「독도는 옛날부터 우리 땅 - 9순 노옹의 증언」, 1962.3.20.
- 『연합뉴스』, 「日정부 '독도영유권' 주장 자료 조사」, 2014.07.13.
- 『조선일보』, 「바다의 개척자」, 1963.8.11.
- 『TV조선』, 「日 정부, 독도 영유권 증언·자료 수집」 2014.07.14.
- 『MBN』, 「일본, '독도 영유권' 자료 조사」, 2014.07.14.

<Abstract>

## **Voyage and Permanent Management of Ulleungdo and Dokdo by the People of Geomundo and Chodo Islands**

**Lee, Tae-Woo**

This study aims to clarify the reasons why they voyaged Ulleungdo and Dokdo, the way of sailing, and the livelihood activities in Ulleungdo and Dokdo based on the oral testimony of the local residents related to the activities of the people of Geomundo and Chodo islands. And as a result, it is suggested that their activities made it possible to effective control over Dokdo.

Before the end of the 19th century, people from Geomundo and Chodo islands, who had been sailing to Ulleungdo and Dokdo islands and fishing and hunting activities and ship building, had already been doing livelihood activities based on Ulleungdo and Dokdo for hundreds of years.

Although the Ulleungdo and Dokdo-related voyage and livelihood of the coastal people of Jeolla-do, including Geomundo and Chodo islands, have not been recorded in letters, they have been handed down as labor songs and oral materials such as "Geomundo boat song" and have been handed down as tangible and intangible living materials such as houses and buildings.

This is a living evidence that they have been managing Ulleungdo and Dokdo fishing grounds for hundreds of years, and can be used as the most reliable evidence to prove the effective control of Dokdo.

As such, it can be seen that the southeastern coasters, especially the people of Geomundo and Chodo islands have managed Ulleungdo and Dokdo fishing grounds for hundreds of years and have been permanently and practically managed for hundreds of years.

Because of these activities, it was possible to effectively control Ulleungdo and Dokdo in the Joseon government, which led to a Command of Ulleungdo Development[鬱陵島開拓領] in 1882 and The Korean Empire Ordinance 41 [大韓帝國勅令 第41號] in 1900, and as a result, it became effective in international law.

Key Words: Dokdo, Ulleungdo, Geomundo and Chodo-Islands, Oral Testimony, Substantial Control, Permanent Management

이 논문은 2021년 5월 28일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 14일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임



# 시마네현 다케시마문제연구회의 연구 경향 분석

-평화선 및 독도 어업 관련 연구에 대해서-

서 인 원\*

## 〈목 차〉

1. 머리말
2. 평화선 관련 시마네현 연구 동향
3. 시마네현 어업 피해 관련 연구 동향
4. 평화선의 국제법적 정당성
5. 맺음말

## 〈국문초록〉

다케시마문제연구회의 후지이 겐지의 평화선과 어업문제에 대한 연구에서 주목할 점은 평화선이 독도 어장 보호, 영유권 강화를 위한 제도가 아니고 이것이 독도해역에서의 어업분쟁이 아니라는 것을 증명하고 있다.

일본정부는 시마네현의 기선저예망어업이 효율이 좋기 때문에 연안어업 분쟁을 일으켜서 어업 규제를 강화하고 어장을 동중국해, 황해 해역으로 유도해서 더이상 시마네현 기선저예망어업을 할 수 없게 되었고 일본 어업 정책에 의해 시마네현 어민의 피해가 커졌다는 것을 알 수 있다. 시마네현에서도 동중국해, 황해 어업 지역에 이주하여 어업을 했지만 이 지역에서 의 나포 어선 피해가 커지면서 평화선에 의한 피해 의식이 계승된 것이라 볼 수 있다.

1960년대 말부터 독도주변해역은 일본의 오징어잡이 어선의 어장이 되고 1970년대가 되면 한국도 동해 해역 어업을 본격적으로 참가하면서 독도문제를 둘러싼 한일 대립은 독도문제와 어업문제로 연결되었다고 한다.

\* 행정안전부산하 일제강제동원피해자지원재단 팀장, 국제정치학 / gende7821@hanmail.net

그러나 독도 주변해역은 일본과 한국양국에서 나라 전체 어획량으로 따져보자면 양국이 함께 논의해야할 정도로 중요한 어장은 아니라고 보고 있으며 1978년 5월 이후 한국이 독도 12해리 이내의 일본 어선의 조업을 단속하고 일본 어선이 자체 철수하고, 중유의 급등과 어업 자원 상황의 악화, 출어해도 채산이 맞지 않는 경우 등의 이유로 독도 주변 해역으로 출어하는 사람들이 대폭으로 줄어 전무한 실정이라 분석하고 있다. 또한 후지이 논문에서 동해지역 오징어잡이어업어획량에서의 독도 주변 비율을 보면 1970년대 일본의 어획량 수치는 한국의 어획량보다 2배 많았기 때문에 시마네현과 일본 어민의 피해보다 한국 어민의 피해가 많다고 할 수 있다.

독도는 1946년 SCAPIN 677호에 의해 일본 영토에서 제외되었고 강화조약이 발효된 1952년에는 한국정부가 이미 독도를 통치하고 있었기 때문에 독도에 대한 영유권, 통치권에 아무런 영향이 없으며 강화조약에는 독도에 대한 아무런 규정도 없고 한국은 강화조약에서의 비조인국이기 때문에 독도에 대한 아무런 영향을 끼칠 수 없다.

평화선은 트루먼선언(1945), 중남미국가들(칠레와 페루(1947), 산티아고 선언(1952.8))을 바탕으로 200해리 영해 또는 어업수역을 한국해역에 도입하였고 이런 배타적 어업수역은 1970년대 이후 배타적 경제수역으로 일반화되었고 1982년 유엔해양법협약에도 수용되었다.

평화선은 맥아더라인을 승계하면서 국제적 선례들을 참고하여 한국 주권수역을 대외적으로 선포한 것으로 국제법상 법적 타당성 및 실효성을 갖는 국제법 규범으로 보야 한다.

**주제어:** 독도, 평화선, 어업분쟁, 트루먼선언, 맥아더라인, 국제법, 다케시마문제연구회

## 1. 머리말

시마네현 내에서의 독도문제에 대한 인지도는 낮았으나, 현조례 다케시마의 날 제정 이후로 외무성은 독도는 일본고유의 영토로 한국이 불법점거하고 있다고 문구를 전면에 내놓고 있으며 외무성의 홈페이지에서 한국측의 주장도 없어졌다. 시마네현 조례 계기로 일본정부의 외교방침이 크게 변화하게 되었다. 그리고 조사연구도 비약적으로 전진되었고, 다케시마문제연구회에서 독도문제 계몽 책자인 ‘다케시마문제 100문 100답’을 출판하게 되어, 독도에 대한 일본 국민의 인지도는 더욱 높아지게 되었다. 시마네현의 다케시

마의 날 제정으로 인해서 영토문제를 다시 생각하는 계기가 되었고, 교과서 문제에 대해서 큰 여파와 효과를 남겼다.

2005년 3월 22일 스미다 노부요시[澄田信義] 시마네현 지사는 제22회 시마네현 정책기획회의에서 전문가를 통해 한국이 주장하고 있는 논점에 대하여 일본측의 주장을 알기 쉽게 정리하도록 지시하였다. 이에 따라 2005년 4월부터 다케시마문제연구회 설치에 착수하였고, 5월 24일에 스미다 지사가 정례기자회견에서 연구회 설치를 발표하였다.

2005년 6월 21일에 제1회 연구회를 개최하였고, 10명의 위원으로 구성된 다케시마문제연구회가 출발하였다. 2005년에는 한일양국의 주장과 논점을 정리하여 최종적으로 2006년 3월에 연구보고서로 취합하였다.

다케시마문제연구회를 운영하면서 인터넷을 활용한 다케시마문제연구회의 연구 성과, 최신의 연구정보, 시마네현의 주장 등을 공개하는 Web 다케시마문제 연구소를 시마네현의 홈페이지에 개설하였다.

제1기 다케시마문제연구회에서 독도문제에 대하여 일본측 주장에 비판적 시각을 가진 인사를 초청하여 논의하면서 객관적인 연구에 대한 반박 논리를 계발하였다. 그리고 시마네현이 자기들의 주장을 합리화시킬 수 있는 쟁점을 찾는다는 데에 주력을 하였다.

제2기 연구회에서의 특징은 초중등교육관계자가 위원회로 대거 참여.활동하는 것이다. 초중등학교 학생들에 대한 교육에 중점을 두고 미래세대에서 독도문제를 해결을 위해 교육과 홍보활동을 강화하고 있다. 이것은 최근 문부성의 우경화 영향과 한일간 역사교과서문제에서 영향을 받은 것으로 생각된다.

제3기 연구회에서는 독도 학습 추진을 위한 검토라고 명시하고 있다. 연구회 활동 중 한일 중고등학교 교과서 문제에 대하여 비교 검토를 논의하고 있다. 이것은 지방자치단체에 있는 연구회로서 그 범위와 활동이 너무 포괄적이고 정치적으로 확대되어 가는 것이 문제점이다.

「다케시마의 날」 제정으로부터 10년, 다케시마문제연구회의 왜곡된 논리

와 억지주장을 포함한 일본의 독도 영유권 주장은 이제 일본 정부와 외무성의 공식적 견해로 홍보되고 있으며 문부과학성 교과서 검정을 받아 교육 현장에서 공공연하게 가르치고 있는 형편이 되었다.<sup>1)</sup>

제4기 연구회에서 제4기 활동과 시마네현 다케시마대책실의 사업보고와 함께 독도사료연구회편 『다케시마문제 100문100답 비판2』에 대한 반론을 정리하고 그 문제점을 지적하고 있다.

일본 시마네현의 독도정책의 동향 연구에서 시마네현 다케시마문제연구회가 제시한 영유권 주장 논리의 기본 정책은 현재 외무성의 주장과 바로 결부되어 있다. 그리고 다케시마문제연구회의 독도 연구, 외무성의 정책대응 및 홍보, 문부과학성의 교육 및 계발이 삼위일체를 이루고 있으며, 내각부와 총리관방실에서까지도 외교대응의 지원을 하고 있다.<sup>2)</sup>

특히 다케시마문제연구회의 독도영유권 관련 역사 자료에 대한 분석은 사실을 왜곡시켜 일본의 영유권 주장에 유리하게 논리 계발되어 있으며 이런 논리들은 일본 외무성이나 문부과학성에서 원용하고 있기 때문에 이러한 왜곡된 내용을 규명할 필요가 있다.

시마네현 다케시마문제연구회에서 독도문제에 대하여 일본측 주장을 합리화시키는 논리를 계발하고, 이런 자료를 중심으로 초중등학교 학생들에 대한 교육에 중점을 두고 미래세대에서 독도문제를 해결을 위해 교육과 홍보활동을 강화하고 있다. 이런 시마네현 지방의 활동으로 문부성과 외무성의 독도에 대한 정책이 우경화되는 데에 영향을 미쳤고, 한일양국의 갈등을 조성하고 있다.

일본정부도 정치적 활동의 연구 내용이 짙은 시마네현의 다케시마문제연구회 자료 및 시마네현에 있는 자료를 중앙정부차원에서 취급하는 것은

1) 송휘영, 「일본 시마네현 독도정책의 동향과 방향」, 『한국정치외교사논총 36』, 2015, 76쪽.

2) 송휘영, 「일본 시마네현 독도정책의 동향과 방향」, 『한국정치외교사논총 36』, 2015, 76쪽.

정치적 의도가 있는 것이다. 이것은 지방자치단체에 있는 연구회로서 그 범위와 활동이 너무 포괄적이고 정치적으로 확대되어 가는 것이 문제점이고, 이런 활동이 전 세계적으로 홍보되어 확대되어가는 것이 더 큰 문제점이다.

한국은 일본의 독도 연구의 우경화를 대비한 연구와 논리 개발해야하고, 일본의 왜곡된 역사적 사실을 전 세계적으로 홍보하는 것에 대해서 대비책을 세우야 한다. 그리고 역사적 권원 발굴 및 연구로 국제법적 권원 강화에 대한 연구를 해나가야 한다.

특히 다케시마문제연구회의 연구에서 ‘대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령 선언’(이하 평화선)은 국제법을 위반하고 일방적으로 독도를 불법점거하고 있다고 주장하고 있다. 그리고 평화선에 의해 독도 해역에서의 어업 문제와 시마네현 어민의 피해 실태를 부각하여 평화선의 부정당성과 독도영유권의 분쟁화를 하고 있다. 그래서 후지이 겐지의 연구 논문을 중심으로 평화선의 국제법적 정당성과 시마네현 어업문제에 대해 분석할 것이다. 후지이 겐지(藤井賢二)는 1955년 시마네현 출생으로 효고현 공립고등학교 교사로 근무하다가 2009년부터 시마네현 다케시마문제연구회 위원으로 기용되고, 2012년부터 시마네현 다케시마문제연구 고문을 하고 있다. 주요 저서로써 「한국의 해양인식·이승만라인문제를 중심으로」, 「한일어업문제와 일본의 조선통치」, 「산음 어업자와 한국」, 「전전 다케시마·울릉도간 해역에서 고등어연승어업시험에 대해서」 등의 논문이 있다.<sup>3)</sup>

평화선 관련 선행연구 중 최장근<sup>4)</sup>은 평화선에 대해 일본의 도발적인 남획으로부터 한국의 어업구역을 보호하고 기존어업질서를 유지시켜준 주권선으로 평가하고 있다. 또한 정인섭<sup>5)</sup>은 평화선에 대해 국제사회에서의 해양법 발전의 방향과 일치하며 영해 이원 인접수역에서 연안국의 이익보호라는 국제법 발전에 기여하였고 향후 국제사회에서 배타적 경제수역제도

3) 藤井賢二 <https://www.ssri-j.com/fujii-intromenu.html>

4) 최장근, 「죽도문제연구회의 평화선에 대한 사실 날조 방식」, 『일본문화학보 73』, 2017, 31-51쪽

5) 정인섭, 「1952년 평화선 선언과 해양법의 발전」, 『서울국제법연구 13』, 2006, 1-28쪽.

수립에 일조하였다고 평가했다. 스투어트 케이<sup>6)</sup>는 평화선을 통해 한국이 주장한 권리의 내용은 평화선 선포 이전의 사례보다는 해양법협약의 배타적 경제수역 제도에 도입된 권리와 유사한 모습을 보이고 공정한 기준을 제시하였다고 한다.

본고에서 후지이 겐지의 「일한회담의 개시와 다케시마문제(제2기 중간)」, 「시마네현의 어업자와 일한어업분쟁(제2기 중간)」, 「다케시마문제에 있어 한국 주장의 형성(제2기 최종)」, 「이승만라인 선언과 한국정부(제2기 최종)」, 「산음 어업자와 한국-근해저예망어업을 중심으로(제3기 최종)」, 「경상북도 독도연구회의 「다케시마문제 100문 100답 비판 2」-다케시마문제연구회 제3기 최종보고서 부록에 대한 반론(제4기 중간)」, 「다케시마 어로와 1970년대의 다케시마문제(제4기 최종)」 등의 연구 성과를 중심으로 평화선 관련 시마네현 연구동향을 분석하고 독도 해역에서의 시마네현 어업 피해 관련 연구 동향을 분석한다. 마지막으로 이런 연구에 대한 평화선의 국제법적 정당성을 강조하면서 후지이 연구 경향에 대해 분석한다.

## 2. 평화선 관련 시마네현 연구 동향

2009년 『다케시마문제에 관한 조사연구보고서』에서 『제27회 이승만라인과 다케시마』에 대해 게재되었다. 평화선은 주변해역, 한반도 남해안의 호어장에서 일본을 단속하려고 하는 조치이라 생각했다.<sup>7)</sup> 일본정부는 1월 28일 공해상 위법적인 선을 긋는 것에 항의하고 한국은 독도로 알려진 동해 고도에 영유권을 주장하는 있는 것으로 보이고 일본정부는 한국이 설정한 평화선을 인정하는 것이 아니라 하였다. 이것은 다무라 세자부로[田

6) 스투어트 케이, 김하양역, 「해양법의 발전에서 평화선이 지니는 의의」, 『영토해양연구 4』, 2012, 36-63쪽.

7) Web竹島問題研究所, 『竹島問題に関する調査研究報告書』, 2009, 77쪽.

村清三郎의 『시마네현 다케시마의 신연구(1965)』 내용과 일치한다. 1965년 까지 13년간 평화선 침범으로 나포된 일본 어선은 300척 이상으로 억류자도 4,000명에 이르지만 독도 주변에서 나포된 것은 아니라고 기술하고 있다.

시마네현 발간 「다케시마 돌아오라 섬과 바다(竹島かえれ島と海)」에서 평화선은 강화조약 체결 3개월전 1952년 1월 18일 돌연 일본과 한반도 사이 공해상에 평화선이라는 선이 긋어져 일방적으로 선언했다. 한일협정 때까지 나포된 어선은 328척, 억류된 선원은 3,929명, 사망자가 44명에 달했고 손해액은 당시 금액으로 90억엔을 넘는다고 했다.<sup>8)</sup>

평화선 관련 외무성 ‘다케시마문제에 관한 10개 포인트’ 중 포인트 9에서 한국은 국제법에 위배되게 공해상에 이른바 평화선을 긋고 일방적으로 다케시마를 불법점거하였다고 단순 서술하고 있다.

후지이 겐지 「일한회담의 개시와 다케시마문제(제2기 중간, 2011)」<sup>9)</sup>에서 평화선이 독도문제의 표면화시켰다고 하면서 1952년 제1차 한일회담에서 이 문제를 타결하려고 했지만 난항되었던 것을 지적했다. 또한 한국 독도영유의 역사적 근거, 1905년 독도의 일본 영토 편입, SCAPIN 677호 등에 대해 반박하고 있다. 여기서 평화선 선언 관련 한국이 독도영유권을 주장하는 근거가 되는 것은 SCAPIN 677호와 1033호에서 독도에 관한 조치로 보고 있다. 일본정부는 정치적 행정적 기능이 미치는 지역에서 독도를 제외한 연합군총사령부의 조치는 일본 영토의 최종결정이 아니라고 했다.

후지이 겐지 「시마네현의 어업자와 일한어업분쟁(제2기 중간, 2011)」<sup>10)</sup>에서 평화선 문제와 시마네현의 어업자에 대해 분석을 하였는데 동해해역은 일본의 야마구치, 후쿠오카, 돗토리, 시마네현들이 관계가 있기 때문에 동해 관련 일본 어업실태를 분석할 필요가 있고, 쓰시마해역의 풍부한 어업량에

8) 시마네현 발간, 「다케시마 돌아오라 섬과 바다(竹島かえれ島と海)」, 9-10쪽.

9) 藤井賢二, 「日韓会談の開始と竹島問題」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 71-83쪽.

10) 藤井賢二, 「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 84-97쪽.

의해 시마네현 어민이 이주하는 경향도 분석할 필요가 있다. 특히 이 연구에서 주목할 점은 평화선이 독도 어장 보호, 영유권 강화를 위한 제도가 아니고 이것이 어업분쟁이 아니라는 것을 증명하고 있다.

독도 주변 바다에 풍부한 어장이고 일본 어업에 있어 중요한 어장인지에 대해 한일국교정상화에 있어 독도문제 토의 과정에서 일본도 한국도 독도의 가치와 특히 어업문제를 독도문제에 묶어 토의한 사실은 없다.<sup>11)</sup> 어업위원회 의 의사록에는 독도/다케시마 어구가 나오지 않는다. 지도. 1은 한국에 관계하는 일본어업의 조업수역은 1953년에 개최된 한일회담의 제2차 어업위원회의 의사록에 첨부된 지도로 한일 쌍방이 어느 어장에 관해 토의한 것인지 여실히 보여주는 자료이다. 이와같이 독도주변해역은 지도상 존재하지 않는다. 결국 그 당시의 한일간 어업교섭에 있어서 독도주변해역은 토의해야 할 중요한 어장으로는 인식하지 않았다.

당시 일본어업의 어획량은 이서저예(以西底曳)<sup>12)</sup>가 수량에서 전체 32%, 금액에서 전체 36%를 차지하고 이하 같은 선망(旋網)이 27%와 26%, 고등어잡이 21%와 24%, 이서 저인망이 8%와 7%, 이동저예<sup>13)</sup>가 8%와 6%이다.<sup>14)</sup> 이런 어획량을 감안하면 정상화 교섭의 의사록에서 안 나오는 것이 당연하다. 그러나 지역 교육부 교재를 작성하여 독도 영유권문제와 풍부한 어장이 있다는 이미지를 연결시켜 정치적 또는 감정적으로 독도를 말하는 태도는 좋지 않다.

표 1에 의하면 평화선이 설정된 1952년에서 한일회담이 타결된 1965년까지의 한국에 나포된 일본어선은 총229척이다. 그 중 이서저인망이랑 선망과

11) 후쿠하라 유지, 「다케시마 관련 언설의 검토-문제를 문제로써 취급하는 측의 성찰이라는 방법론의 시사」, 『시마네현립대학 종합정책학회』, 2009.3, 70쪽.

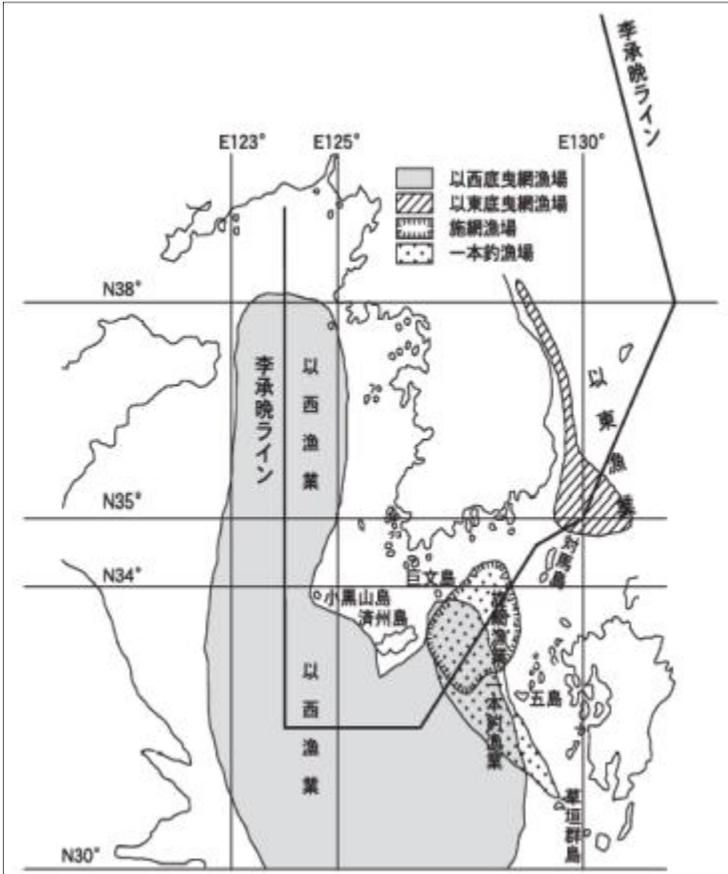
12) 동경 128도 30분에서 서쪽의 황해, 동중국해에서 조업하는 저인망 어업

13) 동경 128도 30분 이동(以東)의 일본근해를 조업구역으로 중형기선 저인망어업

14) 대일본수산회출판부, 「수산업 현황 1955-1957년판」, 1957.

15) 藤井賢二, 「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 96쪽.

<지도 1> 한국에 관계하는 일본어업의 조업수역<sup>15)</sup>



같이 독도 주변해역과는 일치 않는 어장에서 나포된 어선은 219척(약 96%)을 차지하고 있다. 그리고 이 표의 그 외 10척에 관해서도 독도주변해역에서 나포되었다는 사실은 확인할 수 없다.

<표 1> 한국에 나포된 일본어선의 어업종별 일람<sup>16)</sup>

	이서 저인망	이서 저예	이등 저예	고등어 잡이	선 망	주낙	기타	계	공선
1947년	0	7	1	0	0	1	0	9	0
1948년	1	14	0	0	0	0	0	15	0
1949년	0	8	1	1	0	3	1	14	0
1950년	2	7	4	0	0	0	0	13	0
1951년	1	38	6	0	0	1	0	46	0
1952년	0	5	1	0	3	0	0	9	0
1953년	1	14	0	4	5	21	0	45	1
1954년	1	23	7	2	0	1	0	<b>34</b>	1
1955년	0	14	2	9	2	2	1	<b>30</b>	0
1956년	0	10	3	1	0	2	3	<b>19</b>	0
1957년	0	5	0	0	6	1	1	<b>13</b>	0
1958년	0	6	0	0	3	0	0	<b>9</b>	0
1959년	0	3	0	1	4	0	2	<b>10</b>	0
1960년	0	1	0	0	3	0	2	<b>6</b>	0

16) 藤井賢二, 「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 88쪽.

1961년	0	3	2	0	3	7	0	15	0
1962년	1	2	1	0	3	7	1	15	0
1963년	0	2	3	0	6	5	0	16	0
1964년	0	3	0	0	4	1	0	8	1
1965년	0	0	0	0	0	0	0	0	0
총계	7	165	31	18	42	52	11	326	3

표 1 한국측 일본어선 나포 현황 중 1954-1963년 나포 어선수에서 약간의 차이가 있다. 한국측 통계에서는 160척으로 집계되었으나<sup>17)</sup> 일본측 통계에는 167척으로 되어있다.

상기의 표 1에 의해 평화선 설정에 의해 독도주변해역에 출어한 일본어선이 나포된 것은 사실이 아니라는 판명이 나왔다. 독도문제는 자주 감정론에 빠지기 쉽고, 그 배경에는 내셔널리즘이 존재한다. 이런 내셔널리즘은 피해자의식에 빠지기 쉽고 이러한 구조를 내포하는 의론은 배타적으로 비타협적인 것이 된다. 그리고 평화선은 주로 쓰시마 서쪽 특히 제주도를 중심으로 하는 수역에서 일본어선의 불법어업을 단속하여 나포한 수는 많지만 독도근해에서 평화선 위반으로 나포한 예는 없다.

후지이는 일본이 독도근해에서 일본어선의 대량나포가 있었다는 것은 날조이다.<sup>18)</sup> 1953년 전후에서 한국은 독도근해에서 조업하고 있는 일본어선에게 충격과 나포를 반복하였고, 그 예로 1954년 2월 4일 제주도 서쪽에

17) 민주공화당선전부, 「한일국교정상화문제 1. 평화선에 관하여」 『선전교양자료집 제1권』, 1964.12, 107쪽.

18) 藤井賢二, 「日韓會談の開始と竹島問題」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 88쪽.

서 일어난 제1 다이호마루에의 충격 및 동선의 어업장 사살사건을 취급하고 있다.<sup>19)</sup> 독도문제를 분쟁화하기 위해 일본인이 살해되었다고 하나 사실과는 다른 기사이다. 평화선이 가져온 한일간 어업문제에서 한일간 최대 쟁점이 되었던 것은 제주도 근해로 독도 근해는 아니라고 하고 있다.<sup>20)</sup>

예전에 동중국해·황해에서 평화선 문제에 직면한 시마네현 어업자는 1960년대 후반에 전신한 동해에서의 오징어어업에서도 다시 한국과 문제를 직면하게 되었다. 독도근해에서 매년 오징어 어업량이 감소되면서 시마네현 오징어잡이 어선이 퇴거되었던 1978년은 시마네현 어업자에게 다시한번 한국과의 어업분쟁이 생긴 것이라 지적하고 있다.

후지이 겐지 「다케시마문제에 있어 한국 주장의 형성(제2기 최종)」<sup>21)</sup>에서 1947년-1955년 한국 독도연구 논문 32편에 대해 독도 영유의 근거에 대해 분석하면서 한국 측의 주장을 정리했다. ① 독도 영유문제에 관한 1947-55년 한국 주장, ② 한국주장 정리, ③ 한국 주장 형성 1953-1954년 순으로 정리를 하면서 한국정부의 주장과 독도 주변에서 일본 어선들의 침범에 대해 분석하였다. 또한 후지이는 평화선 선언으로 독도 영유권을 주장한 한국의 행동은 외교 교섭으로 얻지 못한 성과를 일방적인 선언으로 실현하고자 하는 것으로 도저히 일본이 수용할 수 없었다고 하였다.

제2차 한일회담(1953.4.15.-7.23)은 청구권문제와 어업문제의 대립을 수습할 수 없는 상태로 끝났고 교섭 계속에 의한 이익을 얻을 수 없다고 생각한 한국측은 제3차 한일회담에서의 구보타망언을 문제시해서 모든 협의를 거부하고 이후 한일회담은 4년반의 중단기에 들어갔다. 한국에 의한 일본어선 나포가 심각화되어 1953년 45척, 1954년 34척이 나포되어 전후 한국에

19) 『朝日新聞』, 「社説お互いに頭を冷やせ」 2006.4.29.; 「竹島はなぜ韓国に実効支配されてしまったのか」, 『週刊ポスト 42-40』 小学館, 2010.10

20) 藤井賢二, 「李承晩ラインと日韓会談-日韓漁業交渉の妥結年」, 『報朝鮮学13』 九州大学朝鮮学研究会, 2010.5

21) 藤井賢二, 「竹島問題における韓国の主張の形成」, 『第2期竹島問題に関する調査研究最終報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2012

나포된 전체 일본어선 326척 중 4분 1이 이 시기에 집중되었다.<sup>22)</sup> 또한 독도 주변의 긴장감이 격화되어 1953-54년 한일간 비난하는 문서 11건에 달했다. 1952년 평화선 선언 직후 한일양국의 항의문(1월 28일부 일본측 구술서‘평화선에 항의하는 동시에 동 선내 삼입된 독도는 의심여지 없이 일본영토로 동섬에 대한 한국의 영유권을 인정할 수 없다는 취지 통고’ 및 1952년 2월 12일부 구술서 ‘1월 28일부 일본측 항의에 대한 반론 1946년 1월 29일부 SCAPIN 677호는 독도를 일본영역에서 제외하고 맥아더라인의 설정 때에도 독도는 한국에 삼입되었다)에서 어업문제에 내용이 다소 할애되어 독도에 관한 기술은 6분 1정도였다는 것과 달리, 1953-54년의 한일 양국은 독도 문제에 대해 전면적으로 논쟁하게 되었다고 했다.

또한 후지이 논문에서는 독도의 일본영토편입을 일본의 조선 침략의 일환으로 보는 주장은 1952년 1월 평화선 선언전후 시기조차 확고한 것은 아니었다. 특히 독도는 일본의 한반도 침략의 희생이 된 최초의 영토라는 주장은 1953년에서 1954년에 걸쳐 한일관계가 긴장하는 데 인위적으로 형성되었고 이른바 만들어진 의식이라 보고 있다. 한국은 독도의 일본 영토편입을 일본의 조선침략의 일환으로 취급하는 주장 자체가 잘못이라는 지적에 귀를 기울여야하고 이 주장이 형성되었던 과정을 냉정하게 돌이켜 보아야 할 필요가 있다고 했다.

그러나 한일회담의 한일어업교섭의 핵심 이슈는 평화선 문제였으나 한국의 평화선 선포가 이승만대통령의 반일 논리에 의해 탄생된 것이 아니었고, 이대통령의 반일 정책이 한일교섭을 어렵게 만들었거나 박정희대통령의 친일 자세가 한일회담을 가능하게 했다는 것은 아니라는 것을 조윤수 연구 논문에서도 알 수 있다.<sup>23)</sup> 다음 장에서 서술한 것처럼 이대통령은 클라크장군

22) 藤井賢二, 「日韓會談の開始と竹島問題」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 88쪽.

23) 조윤수, 「한국 교섭 참석자의 일본인식 변화와 한일회담」, 『영토해양연구 1』, 2011, 169쪽.

의 중개로 요시다 총리와 회담하고 당시 긴장상태의 한일관계를 타개 하는 돌파구가 되어 제2차 한일회담개최로 연결되었다. 또한 박정희정권에서 일본과 어업협정을 체결한다는 것은 결코 한국 어민의 권익을 희생한다는 것을 의미하는 것은 아니고 평화선을 양보하는 것은 아니라고 하였다.

오히려 일본정부가 독도를 둘러싼 논쟁을 본격화하면서 한일간 구상서가 왕래되었다. 1953년 7월 13일 일본정부견해(1)에서 “국제법상 영토취득의 필요 요건으로 영토취득의사와 실효적 지배의 행사를 열거하면서 영토 취득 조치로써 독도라는 무주지를 선점했다”고<sup>24)</sup> 주장하고 있다.

1954년 2월 10일 일본정부견해(2)에서 “국제법상 무주지 선점의 모든 요건을 충족시켰다”고 주장하면서 “옛날부터 일본 영토의 일부를 이루고 있었다”<sup>25)</sup>고 주장하고 있다.

1954년 9월 25일 한국정부에 보낸 일본정부견해(3)에서 “독도 문제는 국제법의 기본적 원리 해석을 포함한 영유권 분쟁이므로 분쟁의 평화적 해결을 위해 국제사법재판소에 최종결정을 위임하자”고 제안해 왔다. 국제사법재판은 국내법과는 달리 상대국가가 위임을 승낙해 응소하지 않으면 안건이 성립되지 않는다. 1954년 10월 28일 한국 정부는 일본정부견해에 대한 답변서<sup>26)</sup>를 보내어 한국의 독도영유권에 대한 논란의 여지가 없다고 일본정부의 제의를 단호하게 거부하였다. 한국정부는 이때 일본정부가 마치 독도에 대한 영유권을 가진 것처럼 전제하면서 존재하지도 않는 ‘독도영유권 분쟁’을 만들어 한국과 대등한 입지에 서려고 하는 것이라고 판단했다. 당시 한국 정부의 입장은 독도가 울릉도의 부속도서로서 한국 영토이며, 이 사실은 SCAPIN 677호가 증명해 주었다고 판단했다. 국제법상의 합법적 기구인 연합국최고사령부가 SCAPIN 677호로 1946년에 독도를 울릉도와 함께 일본 영토가 아니라고 판단해 일본 영토에서 제외시키고 한국에 반환했

24) 외무부, 『독도관계자료집(1)-왕복문서문서(1952-76)』, 1977, 13쪽.

25) 외무부, 『독도관계자료집(1)-왕복문서문서(1952-76)』, 1977, 43쪽.

26) 외무부, 『독도관계자료집(1)-왕복문서문서(1952-76)』, 1977, 119쪽.

으므로, 국제법상으로 독도와 울릉도는 명백히 한국 영토였다. 그래서 일본이 독도를 일본 영토라고 주장하면서 국제사법재판소에 제소해도 한국은 이에 응소할 이유가 전혀 없었다.

1954년말 나타난 일본의 국제사법재판소에서의 제소 방침은 1955년 이후에도 변함없이 나타났고 국제법 근거로 독도문제를 국제적으로 호소하면서 국제 여론이 호전될 때까지 기회를 기다리는 것<sup>27)</sup>을 알 수 있다. 그리고 독도 분쟁의 경위와 국제사법재판소 제소 요구, 한국측의 거부 자세만 기록하고 있다.

후지이 겐지 「이승만라인 선언과 한국정부(제2기 최종)」<sup>28)</sup>에서 일본이 평화선을 인정하지 않으려한 것은 평화선을 끝까지 ‘이승만라인’으로 고집스럽게 부른 데서도 잘 나타나 있다. 일본이 한국의 해양주권선언을 이승만라인이라고 호칭한 이면에는 이대통령이 반일 초강경론자라는 점을 꼬집는 뉘앙스가 다분히 깔려 있었다. 일본은 평화선→이승만라인→반일선으로 해석했고 실제로 그 뒤 일본정부의 대처는 이런 인식하에서 진행됐다. 일본은 평화선이 선포된 지 1주일만에 정부의 첫 공식항의성명을 내고 이 항의를 외교경로를 통해 한국 측에 전달해왔다. 항의 성명은 ① 미국, 캐나다, 일본 사이에 이루어진 어업협정에서도 인정된 공해의 자유를 한국정부는 부정하고 있다, ② 공해에 국가주권을 일방적으로 선언한 전례가 없다, ③ 한일양국의 친선을 위해 이 문제는 신중히 검토해야 한다는 내용이다. 비교적 예우는 갖추기는 했지만 미국, 캐나다, 일본 어업협정 당시 요시다수상이 텔레스미 국무장관에게 저자세로 보낸 어업자숙 서한에 비해 180도로 방향을 바꾼 것이었다. 일본정부는 이와 함께 강화조약의 해석상 일본영토로 인정된 독도를 평화선에 포함시킨 것은 일방적인 영토침해 행위다, 선언문으로만

27) 동북아역사재단, 「대한관계 당면의 대처방침(안)」, 『1952-1969 독도관련 일본 측 외교문서 1권』, 2011, 254쪽.

28) 藤井賢二, 「李承晩ライン宣言と韓国政府」 『第2期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2012

보아서는 일본어선을 포함한 외국어선의 출어를 절대로 금지하는 것인지 알기 어렵다, 선언문에는 이 경계선이 장래에 규명될 새로운 발견 연구 또는 새로운 정세에 맞춰 수정할 수 있음을 밝혀둔다고 했는데 이는 한일어업 회담을 앞둔 일종의 흥정이 아니냐고 의문점을 지적해왔다.

이에 대해 한국정부는 주일대표부를 통해 한국의 해양주권선언은 국제적 선례에 따른 것이며 과거 한일양국간의 관계로 미루어 공해에 일정한 경계선을 설정하는 것은 타당한 조치라고 생각한다, 일본은 과거 36년간의 한국 통치를 통해 한국의 어업수역을 독점했고 한국의 어업발전을 저해한 것을 상기해야한다. 1951년 한해동안만 해도 일본은 40건에 걸쳐 맥아더라인을 침범했고 그러한 불법행위는 지금도 자행되고 있다, 일본정부는 한국의 해양주권선언이 한일회담의 성공 기초를 파괴하는 것이라고 하나 이는 일본의 일방적 오해일 뿐이다, 독도의 영유권은 1946년 1월 29일자 SCAPIN 677호에 의해 일본영토로부터 명백히 제외됐을 뿐 아니라 맥아더라인 밖에 위치하고 있다는 사실을 상기하기 바란다고 반박했다. 그리고 맥아더라인과 평화선 그리고 1982년 유엔해양법협약(UNCLOS)에 의한 EEZ는 거의 일치하고 있어 평화선이 국제해양법에 위반되지 않는다는 사실을 증명하고 있다.

한국은 국제법에 반하여 공해상에 소위 평화선을 긋고 일방적으로 독도를 불법 점유했다는 주장에 대해 평화선은 이미 연합국 총사령부가 설정해 놓은 맥아더라인과 거의 유사하며, 이는 한국정부가 어업자원을 보호하고 과거 식민약탈자로부터 국익을 지키기 위해 설정한 것이라 정당할 수 있었다.

1952년 1월 18일 한국정부는 평화선 선언을 하였다. 연합국총사령부가 관리하고 일본어선의 조업수역을 제한한 맥아더라인이 1952년 4월 28일 일본의 독립으로 철폐되는 것을 우려해서 나온 조치이다.

한국정부가 평화선 선언을 하기까지 먼저 황해-동중국해 북부의 어장에서 일본어선을 배제하기 위한 상공부 수산국이 '어업 관할 구역안'을 기초로 하고 외무부가 독도를 포함한 동해에 크게 수역을 확대시킨 '어업보호구역안'을 작성하고 최후에는 이승만대통령이 평화선 선언을 행하는 3단계이었

다.<sup>29)</sup> 주로 쓰시마 어업문제에 의한 한국의 어업 자원을 보호와 주권 선언하기 위한 조치였으나 일본에서는 어업문제와 영토문제를 결합해서 해석하고 있으면 독도분쟁이 발생하기 시작한 원인이라고 보고 있다.

후지이 겐지 「산음 어업자와 한국-근해저예망어업을 중심으로(제3기 최종)」<sup>30)</sup>에서 1947년-1965년 사이 나포된 일본 어선은 327척으로 집계되고 『일한어업대책운동사』에서 시마네현 소속 어선 11척이 나포되었고 그 어선 일람은 하기의 표 2에 정리하였다. 그러나 대부분의 일본어선은 야마구치현 125척, 나가사키현 78척, 후쿠오카 6척 중심으로 나포되었다.

1947-65년에 나포된 327척 일본어선 중 반환되었던 것은 142척에 지나지 않고 한국에 의한 일본어선 나포는 다발했고 1953년 9월부터 선체가 반환되었던 자체가 드물지 않았다. 1954년 나포되었던 4척의 돛토리현 어선도 몰수를 면치 못했다.<sup>31)</sup>

<표 2> 평화선부근에서 나포된 시마네현의 어선 일람<sup>32)</sup>

나포 날짜	선명	톤수	승원수	나포된 수역
1954.11.9	제1 야마토마루	41	10	쓰시마·가미사키의 서북 24마일, 2척 모두 저인망선
	제2 야마토마루	38	11	
1954.12.21	제3 헤이안마루	38.34	10	쓰시마·가미사키 등대 서쪽 20마일, 농림 426어구, 저인망선
1955.9.15	제1 야츠키마루	47.7	13	쓰시마 서남, 농림 222어구부근, 저인망어선
1956.4.18	제6 히타토미마루	48	12	쓰시마·가미사키 등대 서쪽 42-43마일, 농림 224어구, 저인망어선

29) 후지이 겐지, 「평화선선포에의 과정에 관한 연구」, 『조선학보』, 2002.10, 185쪽.

30) 藤井賢二, 「山陰の漁業者と韓国一沖合底曳網漁業を中心の一」 『第3期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』, 第3期島根縣竹島問題研究会, 2015

31) 藤井賢二, 「山陰の漁業者と韓国一沖合底曳網漁業を中心の一」, 『第3期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』, 第3期島根縣竹島問題研究会, 2015, 19쪽.

32) 시마네현, 『신수정 시마네현사-통사편 3』, 1967, 226쪽.

1961.11.3	제2 도요마루	44	10	북위 34도 1분, 동경 128도 49.5분, 농림 222어구
1962.5.13	동상	44	11	쓰시마·초츠사키 북서 27km, 농림 222어구, 저인망어선
1963.3.16	제8 다이세이마루	49. 18	12	쓰시마·남단 서쪽 약 50km, 농림 229어구, 저인망어선
1963.6.10	제10 미코마루	13. 9	7	고토열도·오세자키 서남서 약 144km, 2척 모두 도미주낙어선
	미호마루	14	6	
1963.9.19	제5 세이코마루	46. 16	12	북위 34도 15분, 동경 128도 52분, 저인망어선

1954년 7월 19일-1958년 1월 10일까지 나포되어 억류되었던 74척 1,006명의 어선원을 대상으로 조사한 결과 중, 시마네현 출신이 87명으로 이들은 시마네현 내외는 물론 한반도 주변에서 어업에 종사하였다. 일본정부는 시마네현의 기선저예망어업이 효율이 좋기 때문에 연안어업과의 분쟁이 일어나서 어업 규제를 강화하고 어장을 동중국해, 황해 해역으로 유도했다. 그래서 시마네현 어민들은 어장을 찾아 서쪽으로 이주하였다.<sup>33)</sup>

호소다 시게오 의원은 2005년 다케시마의 날 제정을 제안한 이유에 대해 1952년 평화선에 의해 독도주변에서 시마네현 어선을 단속하여 약 4,000명이 구속되어 300척이상이 나포되어 40명이상이 사상되었다고 다케시마의 날을 제정한 이유라고 설명했다. 앞서 후지이 연구에서 평화선에 의해 시마네현 어업 피해와 독도근해에서 분쟁이 될 수 없다고 반박하였다. 본 연구에서도 독도 근해에서의 시마네현 어업 피해와 어민의 피해는 평화선과 직접 관계없다는 것을 증명하고 있다.

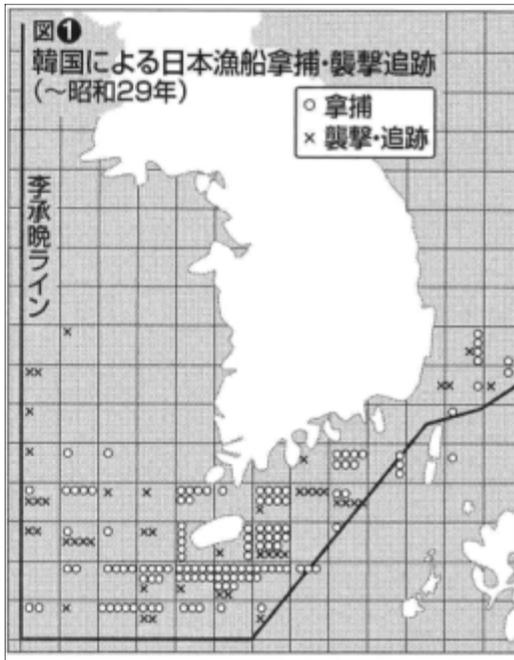
그리고 평화선에 의해 억류 121명, 나포 11척, 피해액 약 10억엔이라는 시마네현의 피해(1965.11.6 시마네신문)는 일한어업협의회 작성 한국에 나

33) 藤井賢二, 「山陰の漁業者と韓国一沖合底曳網漁業を中心に」, 『第3期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』, 第3期島根縣竹島問題研究会, 2015, 22쪽.

포된 어선의 피해(1961.3월)에서 산출한 6,868만엔보다 그 액수가 더 크다고 한다. 후지이는 이런 피해는 시마네현에서 오래동안 평화선에 의한 피해 의식이 계승된 것이라 보고 있다.

근해저인망 관련 시마네현과 돗토리현에서는 어업, 어장, 어종에 의해 차이가 있고 한국과의 관계의 차이가 반영되었다. 평화선 침범을 이유로 한국에서의 일본어선 나포 피해를 입은 것은 거의 근해저인망 어선이었지만 시마네현 어선의 나포 피해는 돗토리현보다 크다. 그리고 시모노세키를 비롯해서 시마네현 외로 이주해서 어업에 종사해서 나포의 피해를 입은 시마네현 출신 어업자가 있었다고 후지이는 분석하고 있다.

<지도. 2> 한국에 의한 일본어선 나포 및 습격 추격 지도(~1954년)



그러나 1970년 후반까지 한국 연안어장은 일본인들이 독점적으로 지배했

고 특히 시마네현에서 발생한 이서저예망 어업(트롤어업)은 식민지 어장에서 발달한 남획성 어업으로 한국 연안어업에 큰 피해를 끼쳤다. 당시 어업 재산성이 악화되면서 독도어장 진출을 포기했던 일본어민들은 1978년 한국의 200해리 배타적 경제수역선포로 독도에 갈 수 없게 되었다.

이에 일본은 1977년 7월 ‘어업수역에 대한 잠정 조치법’을 통과시켜 200해리 어업수역을 적용하면서 독도문제를 적극적으로 해결해야 한다는 자세를 보였고 시마네현 의회는 1977년 다케시마 영유권확립 및 안전조업확보에 대한 결의, 시마네현 다케시마문제해결촉진협의회를 결성하여 대응하였다.

### 3. 시마네현 어업 피해 관련 연구 동향

후지이 겐지 「경상북도 독도연구회의 「다케시마문제 100문 100답 비판 2」-다케시마문제연구회 제3기 최종보고서 부록에 대한 반론(제4기 중간)」<sup>34)</sup>에서 평화선이 당시 미국 등의 모든 외국도 어업 관할권을 인정하고 있다, 조선총독부의 트롤어업금지선을 승계·발전했다, 현재의 배타적경제수역과 동일하다 등의 김병렬 교수가 평화선을 정당화하기 위해 만든 주장은 모두 성립되지 않는다고 했다.

미국정부는 평화선을 정당화하는 한국정부의 주장을 부정했고 어업문제에 관해서 인접공해에서의 어업자원보호를 위한 규제는 일방적으로 설정하지 말고 이전 이 수역에서 조업을 한 일본과의 어업교섭에 응하라고 했다고 주장하고 있다.

평화선 선언의 주권이라는 것은 관할권과 관리와 동일하다는 한국 주장에 공해에 대한 관할권과 관리의 타당성을 주장하려 했어도 트루먼선언에서

34) 藤井賢二, 「慶尚北道獨島資料研究会の「竹島問題100問100答批判2」-一竹島問題研究会第3期最終報告書附録一に対する反論」 『第4期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第4期島根縣竹島問題研究会, 2019, 89-109쪽.

이것을 인정하지 않았다. 그리고 관할권이라는 어구는 인접공해에 어업자원 보호를 위한 수역 설정을 주장하는 트루먼선언에서는 사용하지 않았다고 반박하였다.

그리고 일본은 예상치 못했던 한국의 평화선 선포에 대응할 필요성을 느끼면서도 당초 뚜렷한 내부정책은 세우지 못했다. 초기 일본 정부의 방침은 이 문제를 국제사법재판소에서 해결하기보다는 미국의 협력을 얻어 전략적으로 풀어나가는 것이었다. 그러나 미국이 독도 문제에 계속 소극적 자세로 일관하자 1953년 8월 이후 일본은 평화선 문제와 더불어 독도 문제를 유엔에 상정하기로 결정했다. 결국 한일간 분쟁을 원하지 않았던 미국의 반대로 유엔 상정은 무산으로 돌아갔다.

후지이제는 일한어업교섭을 추진시키는 입장에서 대국민의 이해와 지지를 촉진하기 위한 4가지 사항 중 평화선의 국제성의 이론상 약체성(일방적 선언)에서 박정희정권이 평화선의 위법성을 인식하고 일본의 주장을 수용한 결과 1965년 한일어업이 체결되었다. 독도문제든 어업문제든 이승만정권이 반복해왔던 국제조약과 국제법을 무시한 일본에의 행위가 초래한 한일간 대립의 수습에 대해 박정희정권은 고려했다고 한다.

그러나 박정희정권에서 일본과 어업협정을 체결한다는 것은 결코 한국 어민의 권익을 희생한다는 것을 의미하는 것은 아니고 평화선을 양보하는 것은 아니라고 하였다. 또한 권익은 권익대로 보호하고 그 외 낙후된 한국 어업을 근대화시켜 어민의 소득을 향상시킨다는 기초의 어업협정을 체결될 것이며<sup>35)</sup> 일본어선의 한국연안에서의 대량 출어도 규제조치에 의하여 제한될 것이라 하였다. 평화선은 트루먼선언(1945), 중남미국가들(칠레와 페루(1947), 산티아고 선언(1952.8))을 바탕으로 200해리 영해 또는 어업수역 주장을 한국 해역에 도입시킨 계기가 되었다. 일본이 불법이라 비난하던 배타적 어업수역은 1970년대 이후 배타적 경제수역으로 일반화되었고 1982년 유엔 해양법협약에도 수용되었다.

35) 민주공화당선전부, 『선전 교양자료집 1』, 1964, 79쪽.

후지이 겐지 「다케시마 어로와 1970년대의 다케시마문제(제4기 최종)」<sup>36)</sup>에서 일본은 평화선 침범한 일본어선 나포를 중단시키기 위해 한국에 어업협력을 했고 민간 신용급여 어업협력자금 9천만 달러를 연근해어업, 원양어업에 지원했다. 한국이 일본 어업에 대한 불안감을 해소하고 양국 관계 호전시키기 위한 일본정부의 배려를 한국이 이용했다. 독도의 불법점거 강화에 연결되는 오징어자동조업어선 건조에 일본의 어업협력자금을 한국정부가 사용했다고 지적하고 있다.

1960년대 말부터 독도주변해역은 일본의 오징어잡이 어선의 어장이 되고 1970년대가 되면 한국도 동해 해역 어업을 본격적으로 참가하면서 독도문제를 둘러싼 한일 대립은 독도문제와 어업문제로 연결되었다고 한다. 일본에서는 독도주변해역에서 한국 어업이 미개발이었던 원인으로 보고 자연조건이 좋지 않아서 독도에서의 울릉도 주민이 어업을 해왔던 구체적인 기록이 없다고 지적하고 있다. 그리고 어업자를 보호하기 위한 독도에서의 시설 건설은 1970년대조차 난공사이고 울릉도도 경상북도도 자금력과 기술력이 부족하기 때문에 실시되지 못했고 한국 정부에 착수를 요망했다. 이런 것을 보면 전근대에서 울릉도의 한국인이 용이하게 독도에서 어업이 되었다고는 말할 수 없다고 지적하고 있다.

그러나 한일국교정상화 협상에서 독도 주변 해역의 어업자원에 대해 어업위원회에서 논의된 흔적은 없다. 1953년 6월 시마네현 수산상공부가 독도 어장 조사 결과물에서는 성급하고 제한된 조사에 불과하며 설비도 없고 미개발 어장에다 전혀 자료도 없이 거의 추정에 그치는 부분은 많은 조잡한 것이라는 점을 전제하면서 미역, 김의 자생 면적은 생각보다 협소하고 끊임없이 채집이 가능하다고 할 풍부한 자원양이 아니며 어패류는 영속성이 없는 어장이라고 생각해도 무방하다, 조개잡이와 같은 어업은 기대할 수 없으나 유람성 어류에 관해서는 기대를 가져도 될 듯하다고 명시하고 있다.<sup>37)</sup>

36) 藤井賢二, 「竹島漁労と1970年代の竹島問題」, 『第4期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』, 第4期島根縣竹島問題研究会, 2020, 57-91쪽.

1970년대 중순경 작성된 독도 인근해역에서의 구체적인 어획량을 확인할 수 있는 유일한 통계인 ‘서부 동해 지역 오징어잡이어업 어장별 어획량 분포도’를 살펴보면 오징어잡이어업에서 서부 동해 지역은 중요한 해역일 뿐만 아니라 그 앞바다에 속하는 독도주변은 서부 동해 지역 전체의 어획량의 절반을 차지한 우량의 어장임을 알 수 있다고 한다.<sup>38)</sup>

그러나 독도 주변해역은 일본과 한국양국에서 나라 전체 어획량으로 따져보자면 양국이 함께 논의해야할 정도로 중요한 어장은 아니라고 보고 있으며 1978년 5월 이후 한국이 독도 12해리 이내의 일본 어선의 조업을 단속하고 일본 어선이 자체 철수하고, 증유의 급등과 어업 자원 상황의 악화, 출어해도 채산이 맞지 않는 경우 등의 이유로 독도 주변 해역으로 출어하는 사람들이 대폭으로 줄어 전무한 실정이라 하고 있다.<sup>39)</sup>

1965년 『한일회담백서』에 의하면 한국 근해에서 생산되는 수산물의 연간 생산고는 약 45만톤에 달하고 연안어업에서 약 48%, 근해어업에서 약 40%, 원양어업에서 약 12%가 각각 어획되고 있는데 한국 어업은 연안 위주의 영세어업이다. 근해어업에서 오징어잡이는 56,938톤에 달한다. 이와 같이 한국 어업이 후진성을 면치 못하는 것은 기술의 후진성, 수산업자의 자본 결핍과 어선 및 어업시설장비의 빈약이라 볼 수 있다.<sup>40)</sup> 1970년대 동해안 오징어 어획량은 한해 4만3천톤에 달했다.<sup>41)</sup> 이것은 일본 서부 동해 지역 오징어 어획량과 비교하면 2배 이상의 차이가 나고<sup>42)</sup> 일본이 한국보다

37) 후쿠하라 유지, 「죽도문제에서 해역이 보이지 않는 것의 뒷」, 이와시타 아키히로 편저 『영토라는 병-국경내셔널리즘에 대한 처방전』, 홋카이도대학 출판회, 2014, 35-37쪽.

38) 긴기(近畿)지방 농정국, 「서부 동해 지역에서의 오징어잡이어업 어장별 통계」, 1972.9-1979.1

39) 후쿠하라 유지, 「독도문제와 주민의 시점」, 『일본에서 독도문제는 어떻게 논의되고 있는가』, 서울대학교 일본연구소 주최 한일관계국제학술대회, 2014.11.21, 90쪽.

40) 대한민국정부, 『한일회담백서』, 1965.3, 87쪽.

41) 중앙일보 2019.1.19. <https://news.joins.com/article/23303685>

42) 藤井賢二, 「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 90쪽.

많은 양의 오징어 어획량을 올렸다고 볼 수 있다.

〈그래프 1〉 동해 해역 오징어 어획량 통계(천톤)<sup>43)</sup>



자동조획기 개발에 의해 80톤 전후의 대형 냉동독항선을 이용하여 울릉도 및 대화퇴 주변 해역까지 조업해역이 확대되었다. 최근에는 동해연안과 울릉도, 독도를 비롯한 대화퇴 및 쓰시마 사이의 해역에서 주로 조업이 이루어지며 동해 어획량은 1970년대 초부터 감소추세를 보이다 1976-1977년을 중심으로 다시 증가하여 1990년대 중반에 최대를 보이다가 다시 감소하는 경향을 보인다. 최고 어획량은 1996년 11만 7천톤(MT)로 1977년 1만 8천톤보다 약 7배 증가하였다.<sup>44)</sup> 어획량이 가장 많은 오징어의 연간 평균 어획량은 56,488톤이었으며, 어획량 변동 경향을 살펴보면 1963년 115,195톤으로 최고 어획량을 나타낸 후 1970년대에 접어들면서 감소하였지만 1980년대 후반부터 다시 증가하여 2000년 현재 93,345톤으로 높은 수준을 회복하였다(그래프 1 참조).

43) 부경대학교, 『동해의 수산자원과 한반도 기후 변동의 역학관계에 관한 연구』, 해양수산부, 2003.5, 148쪽.

44) 한국콘텐츠진흥원 문화콘텐츠닷컴, 「오징어잡이」 <http://www.culturecontent.com>

〈표 3〉 서부 동해 지역 오징어잡이 어업 어획량에 있어 독도 주변의 비율<sup>45)</sup>

년	1972	1973	1974	1975	1976	1977
독도주변 어획량 (A) (톤)	26,198	8,072	18,262	5,276	5,604	4,229
서부 동해 지역 어획량(B) (톤)	98,290	85,838	62,582	62,608	57,721	35,288
(A)/(B) (%)	26.7	9.4	29.2	8.4	9.7	12.0

후지이 논문 ‘표 3 서부 동해 지역 오징어잡이 어업 어획량에서의 독도 주변 비율’과 한국 동해에서의 오징어잡이 어획량을 비교해보면, 1972년-1977년 수치는 2배정도가 일본이 한국보다 어획량이 많고 1970년대 후반으로 갈수록 한국도 2만톤 정도의 어획량을 보여 일본 어획량과 같이 감소세를 보이고 있으나 일본 평균 어획량은 한국의 오징어잡이 어획량보다 2배 많은 것을 알 수 있다. 이런 통계를 보면 시마네현과 일본 어민의 피해는 결코 많다고 말 할 수 없을 것이고 오히려 일본 어민의 어업에 의해 한국 어민이 피해를 입었다.

또한 동해의 오징어 어획량 감소는 최근의 고수온 등 해양환경 변화에 의한 영향도 있지만 남하하는 오징어를 대상으로 한 북한 동해수역에서의 중국 어선의 영향도 간과할 수 없을 것으로 보인다.<sup>46)</sup>

45) 藤井賢二, 「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」, 『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』, 第2期島根縣竹島問題研究会, 2011, 90쪽.

46) 이정삼·류정곤 기해, 「중국 어선의 북한 동해수역 입어동향과 대응방향」, 한국해양수산개발원 수산연구본부 <http://www.e-fima.org/journal/article.php?code=56011>

#### 4. 평화선의 국제법적 정당성

1946년 1월 29일 SCAPIN 677호는 제2차 세계대전 종결 직후 일본을 점령 통치하고 있던 연합군 사령관이 일본에 내린 이 각서가 일본의 통치 권력을 한반도로부터 축출하기 위한 필수적인 국제법적 조치라고 강조하고 「국제특별법 시행령」의 성격을 가진다고 견해가 있다.<sup>47)</sup> 또한 SCAPIN 677호에 의한 조치를 취하기 훨씬 이전부터 연합군최고사령부나 미국 정부는 독도가 한국의 영토이며 따라서 일본의 영역 범위에서 제외되어야 한다는 확실한 인식을 가지고 있었기 때문에 맥아더라인으로 연결되었다.<sup>48)</sup>

SCAPIN 677호 제6항은 모두 포츠담선언의 제8조에서 언급한 “소도서들에 관한 최종적 결정으로 해석되어서는 안 된다”고 명기되어 있고 SCAPIN 1033호에서도 국가의 관할권·국경·어업권의 최종적인 결정에 관련된 연합국의 정책 표명은 아니라고 부기되어 있다. 결국 두 지령과 영토 획정이라는 문제와는 준별해서 취급하도록 되어 있다.

그런데 SCAPIN 677호와 일련의 맥아더라인은 오키나와를 일본 본토에서 분리하고 쿠릴열도, 하보마이제도, 시코탄도 일본 범위에서 제외하고 있고 이 조치가 강화조약 제3조와 제2조 (c)항에 있어 ‘획정’된 것으로 되어있다. 그런 관계로 쿠릴열도의 취급이 문제가 된 1954년 12월 텔레스 국무장관은 그 각서에서 모든 맥아더라인은 하보마이제도를 러시아의 영역안에 포함한다고 지적하고 맥아더라인이 사실상의 영토획정이라는 인식을 표명하고 있는 것이다.<sup>49)</sup>

그래서 일본 지배하에 있던 옛 도서의 처리방침을 검토한 1946년 6월

47) 김영구, 「독도 영유권에 관한 법적 논리의 完壁性을 위한 제언(II)」, 『독도연구 11』, 2011, 157쪽.

48) 김영구, 「독도 영유권에 관한 법적 논리의 完壁性을 위한 제언(II)」, 『독도연구 11』, 2011, 177쪽.

49) 豊下 樞彦, 『日本占領管理体制の成立』, 岩波書店, 1992, 391쪽.

24일부의 미국의 국무·육군·해군 3성 조정위원회의 보고서인 「구 일본 지배하의 위임통치령 및 그 주변의 여러 소도에 대한 신탁통치 혹은 다른 처리 방법에 관한 정책」(SWNCC 59/1)에서는 독도가 제주도, 거문도, 울릉도와 함께 한국의 영토로 표기되어 있고, 카이로 선언은 한국의 자유와 독립을 요구하고 있다. “제주도, 거문도, 울릉도, 독도 및 한국의 모든 연안의 소도는 역사상 또는 행정상 한국의 일부로 주로 한국인이 거주하고 있고, 한국의 일부로써 고려되어야 한다”고 기재되어 있다.<sup>50)</sup>

이런 연합국사령부의 지령은 독도의 정확한 위치를 표기하고 일본 영토에서 제외하였다. 연합국이 정확히 측정한 결과는 1905년 시마네현이 편입한 독도의 위치(북위 37도 9분 30초, 동경 131도 55분)와 연합국이 측정한 독도의 위치(북위 37도 15분, 동경 131도 52분)와 다르다는 것을 인지하고<sup>51)</sup> 수정하였다. 일본 정부가 1905년 독도를 편입시킬 당시 독도 위치(좌표)가 없고 일본 외무성은 잘못된 독도 위치를 2005년까지 표기한 것은 고유영토의 모순점이라 할 수 있다. 2005년까지 일본정부는 외무성 홈페이지에 잘못된 독도 위치(북위 37도 9분 30초, 동경 131도 55분)를 사용하였고 외무성과 국토지리원에 게시한 독도 위치(북위 37도 14분 30초-37도 15분 17초, 동경 131도 51분 51초-131도 52분 31초)와 다르다는 일본 매일신문의 지적<sup>52)</sup>에 의해 2005년 8월부터 한국 외교부의 홈페이지의 독도 위치(북위 37도 14분, 동경 131도 52분)와 같은 위치로 수정하였다. 이런 문제점은 일본 외무성이 가와카미 겐조의 『다케시마의 역사 지리학적 연구』를 잘못 인용한 데에서 시작되었다.

독도는 1946년 SCAPIN 677호에 의해 일본 영토에서 제외되었고 강화조약이 발효된 1952년에는 한국정부가 이미 독도를 통치하고 있었기 때문에 독도에 대한 영유권, 통치권에 아무런 영향이 없으며 강화조약에는 독도에

50) 原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』, 溪水社, 2012, 42쪽.

51) 김신, 『일본법이 증명하는 한국령 독도』, 피앤씨미디어, 2015, 117쪽.

52) 毎日新聞 夕刊(2005年7月16日)

대한 아무런 규정도 없고 한국은 강화조약에서의 비조인국이기 때문에 독도에 대한 아무런 영향을 끼칠 수 없다.<sup>53)</sup> 이것은 SCAPIN 677호 제4항 일본의 범위에서 알 수 있듯이 일본에서 외지라고 불리지는 것은 해외영토이고 이 영토는 패전 후 일본정부의 관할권이 미치지 않는 지역이 되었다.

맥아더라인이 설정되었지만 일본어선은 이를 무단으로 넘어와 조업을 함으로써 우리 해군이나 해경에 나포된 일본 어선들의 수가 적지 않았다. 특히 6.25전쟁으로 해상경비가 허술하게 되자 일본 어선들의 맥아더 라인 침범이 급증하였다. 이들은 단속에 걸리면 나포되어 처벌을 받는다는 사실을 알고 있었기 때문에 일제강점기 일본자신들이 만들어 놓은 ‘조선어업보호취체규칙’조차 지키지 않고 죽기 살기로 불법 남획을 자행함으로써 영세한 한국 어민들은 생존권까지 위협을 받는 상황이 되었다.

오사와 마사루(大澤勝)는 조선총독부가 일본인 어부가 조선연안을 침범하고 어업자원을 남획하는 일에 대해 도쿄 농림성에 가서 진정을 내서 결정된 조약이 어업 관할 수역안이라고 회고하고 있다.<sup>54)</sup> 이 조약은 일제시대에 일본 스스로 조선의 어업자원보호를 위해 한반도 연안 주위에 둘러썬던 트롤어업금지구역 설정이다. 1912년의 일본어선 세력이 5,600여척, 1922년에는 1만 5,000척으로 증가됨과 동시에 동력화가 되면서 조선 내 수산자원은 남획되었다. 이에 대한 대책으로 트롤금지구역, 어업질서 및 자원보호조치 등을 설정했으나 실효성이 없자 1929년 ‘조선어업보호취체규칙’을 제정했다. 이런 트롤어업금지구역은 해방 후 한국의 평화선 존립 근거가 되었다.

평화선은 한반도 인접해역에서 어족자원을 황폐화하고 영세한 한국어민들에게 피해를 주는 일본의 무분별한 어업활동과 남획을 제어할 맥아더라인이 강화조약에 의해 사라지게 때문에 한국 어업의 보호 장치가 필요했다.

다만 이 ‘트롤어업금지구역’이 수심이 깊은 동해상의 독도까지는 포함시키

53) 박병섭, 「대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도」, 『독도연구 제16호』, 199쪽.

54) 미야다 세츠코 감수, 「경성제국대학시대의 회고」, 『미공개자료 조선총독부관계자 녹음기록(13)』, 학습원대학 동양문화연구소, 2012.3, 469쪽.

지 않고 있었기 때문에 처음에는 울릉도만 포함시키는 것으로 획선하였다. 그런데 이때 일본에서 독도를 자기들 영토로 만들기 위해 미정치고문관 시볼드(William J. Sebald)를 통해 연합국 측에 로비를 하는 등 음모를 획책하고 있었다. 이 때문에 이를 간파한 한국 외무부가 울릉도의 동쪽을 통과하는 선을 독도의 동쪽을 통과하는 것으로 확대 조정하였다. 만약 독도를 이 선의 바깥쪽에 두게 되면 일본 측에게 독도를 포기하는 듯한 인식을 줄 수도 있다는 우려 때문이었다. 이때 독도를 어업전관수역(평화선) 밖에 위치시켰다면 일본은 물론 미국까지도 독도가 우리 땅이 아니라고 오해할 소지가 충분히 있었기 때문이다.

평화선이 설정된 지 8개월만인 1952년 9월 27일 클라크 유엔군사령관은 공산 오염의 잠입을 막고 전시밀수출품의 해상침투를 봉쇄할 목적으로 한반도 주변에 해상방위 수역을 선포했다. 유엔군사령부에서는 맥아더라인 철폐 후 한국의 순시선과 일본 어선간의 충돌로 한일간 긴장이 고조되자, 이를 완화시키기 위해 클라크라인(1952년 9월 27일-1953년 9월 2일)을 선언했다.

이 클라크 라인은 평화선과 거의 비슷한 수역으로 그어져 한국은 여러모로 유리한 입장에 서게 되었으나 상대적으로 불리한 입장에 놓인 일본은 이 선도 극력 부인했다.<sup>55)</sup> 이처럼 한일양국 수역 안에는 평화선과 클라크라인이 설정되었지만 일본어선은 여전히 평화선을 침범했고 불법 어업도 끊임없이 계속되었다. 이 때문에 한국정부는 평화선을 침범하는 일본어선을 나포하는데 해군력을 동원하지 않을 수 없었고 양국간의 긴장은 자연 더욱 고조되었다. 한일양국간의 긴장상태가 지속되자 미국은 양국의 긴장관계를 완화하기 위해 클라크장군은 이승만대통령의 방일을 초청했다. 이 방일은 일본 정부의 공식 초청은 아니지만 이대통령은 클라크장군의 중개로 요시다 총리와 회담하고 당시 긴장상태의 한일관계를 타개하는 돌파구가 되어 제2차 한일 회담개최로 연결되었다.

55) 金東祚, 『日韓交渉14年の記録 韓日の和解』, サイマル出版会, 1986, 43쪽.

평화선 획정으로 인해 1952년 초에 수역내의 어족자원보호뿐만 아니라 대륙붕의 해상 해저 광물자원 보존과 개발, 국방상의 해역방어, 독도를 둘러싼 영토분규의 종식선언까지 포함한 강력한 해양주권 선언이 마침내 나오게 된 것이다. 일본은 이 평화선 획정을 한일국교정상화 교섭때 독도문제를 영토분쟁으로 거론시키기 시작하였다.

이 당시 여전히 해양수역의 법적 지위나 연안국의 주권 또는 관할수역 범위 등에 관한 국제적 합의가 존재하지 않았기 때문에 한국이 국제적 선례들을 참고하여 한국 주권수역을 대외적으로 선포한 것으로 국제법상 법적 타당성 및 실효성을 갖는 국제법 규범으로 보아야 한다.

전후 세계에서는 예전과 달리 연안국 내지 신흥국의 이익을 우선한다는 새로운 원칙으로 변해왔다. 그래서 강화조약 제9조 ‘일본국은 공해에서 어업 규제 또는 제한 및 어업의 보존, 발전을 규정하는 2국간 및 다수국간의 협정을 체결하기 위해 희망하는 연합국과 재빠르게 교섭을 개시하는 것으로 한다’고 규정하고 있다. 그래서 가장 먼저 일본-미국-캐나다 어업협정을 체결하고 필리핀, 인도네시아 등도 어업협정을 체결해야 하였다. 그리고 한국과 어업협정을 체결할 경우에도 일본 어업 상황을 규제하는 것이 되기 때문에 이것에 대해 일본 어민들의 주장을 정리하고 일본 어업을 연구할 필요가 있어 일한어업대책본부를 만들었다.<sup>56)</sup> 그리고 맥아더라인은 강화조약이 발효되는 순간부터 자동적으로 철폐되기 때문에 미국과 캐나다는 강화조약을 병행해서 일본측과 각각의 어업협정 체결을 교섭을 하면서 맥아더라인 철폐 이후를 대비했다.<sup>57)</sup> 한국도 맥아더라인 대체하는 어업선을 선언해야하는 절박한 입장에 놓여졌고 일본은 맥아더라인이 엄존하는 상황에서 한국연안을 침범, 남획하고 있었다. 일본은 일본의 남획을 규제하는 한일어업협정을 생각하지 않았기 때문에 한국의 어업자원을 보호하는 길은 한국이 능동적인 주권행사를 독자적으로 모색하게 되었다.

56) 日韓親和會, 「忘れられている李ライン問題」, 『月刊 親和 第34号』, 1956, 1쪽.

57) 金東祚, 『日韓交渉14年の記録 韓日の和解』, サイマル出版会, 1986, 10쪽.

강화조약에서 한국은 연합국에 포함되지 않았지만 제21조의 수익 조항에 의해 제9조에서 규정되는 이익을 받을 수 있게 되었고 한일양국간의 어업협정체결의 의무가 일본에 부과되어 있다. 따라서 한국 연안어업을 보호해야 하는 한국정부의 입장을 고려해서 일본은 한국주변 지역에서의 일본 어선의 조업을 제한하고 어업협정에서 일본 어업을 명문화하는 것이 당연시했지만 일본은 일본의 조업을 제한하는 의사는 없었다. 그래서 한국은 자위 조치로 맥아더라인을 승계하는 평화선 설정으로 구체화한 것이다.<sup>58)</sup>

한국정부는 평화선 선포가 국제적 선례로서 1945년 9월의 트루먼 대통령 선언과 그 뒤를 이어 선포된 중남미 국가들의 선언들을 제시하고 있어 국제법적으로 아무런 하자가 없는 선언이라고 주장했다.<sup>59)</sup>

1945년 트루먼 선언과 1947년 칠레 연안 200해리 영해와 대륙붕에 대한 주권 선언, 남미국가들의 산티아고(Santiago) 선언(1952)은 평화선을 선포하는 데에 국제법적 선례로 제시해주고 있다. 그 이후 트루먼 선언과 남미국가들의 대륙붕 주권 선언의 계기로 중동의 바레인, 쿠웨이트, 두바이, 카타르 등 10개 아랍국가들도 1947년 배타적 경제수역을 선포했다.

그리고 평화선을 국제법 발전의 맥락에서 보면 한국이 확보하고자 했던 관할권은 중남미에서 제기된 것과 유사한 관할권에 상당 부분 기초한 것이다 (표. 4). 결과적으로 중남미 국가가 주장한 관할권과 평화선은 어업 문제를 다룬 트루먼 선언을 바탕으로 한 것이었다.<sup>60)</sup>

58) 内藤正中, 『竹島=独島問題入門-日本外務省 『竹島』 批判-』, 新幹社, 2008, 58-59쪽.

59) 대한민국공보처, 『대통령 이승만박사 담화집□제2집』, 1952, 84쪽; 지철근, 「어업관할수역(평화선)과 최근 각국 어업조약의 국제적 동향」, 『대한국제법학회논총 창간호』, 1956.2, 101-137쪽.

60) 스튜어트 케이, 김하양역, 「해양법의 발전에서 평화선이 지니는 의의」, 『영토해양 연구 4』, 2012, 45쪽.

표. 4 트루먼선언 후 세계 각국의 대륙붕 및 접속수역에 관한 선언 개요<sup>61)</sup>

국명	선언 연월일	주요사항
미국	1945. 9.28	대륙붕, 지하자원 이용, 관리권·관할권·보존수역설치
멕시코	1945.10.29.	대륙붕, 어업에 관한 접속수역(공해어업)설치
아르헨티나	1946.10.11.	대륙붕, 접속수역설치
쿠바	1946	대륙붕, 수심 200심 접속수역설치
파나마	1946. 3. 1.	대륙붕, 접속수역설치
니카라과	1947	대륙붕설정
칠레	1947.6.23.	해안에서 200해리 접속수역설치
산티아고	1947	해안에서 200해리 접속수역설치
페루	1947. 8. 1	해안에서 200해리 접속수역설치
코스타리카	1948. 9.28	해안에서 200해리, 수심불문 어업상 접속수역설치
과테말라	1949. 8.30	대륙붕, 접속수역설치, 석유법
아이슬란드	1948	대륙붕, 보존수역설치
사우디아라비아	1949. 5.28	페르시아만 200해리, 수심불문 수역설치
필리핀	1949. 6.18	석유관리법
아부다비	1949. 6.10	대륙붕, 자연자원은 연안국에 속한다는 선언
아즈만	1949. 6.20	대륙붕, 자연자원은 연안국에 속한다는 선언
바레인	1949. 6. 5	대륙붕, 자연자원은 연안국에 속한다는 선언
두바이	1949. 6.14	대륙붕, 자연자원은 연안국에 속한다는 선언
쿠웨이트	1949. 6.12	대륙붕, 자연자원은 연안국에 속한다는 선언
카타르	1949. 6. 8	대륙붕, 자연자원은 연안국에 속한다는 선언
에콰도르	1950. 2.21	대륙붕, 접속수역설치
온두라스	1950. 3. 7	대륙붕, 접속수역설치
엘살바도르	1950. 9. 7	대륙붕, 접속수역설치
브라질	1950.11. 8	대륙붕, 어업에 관한 접속수역설치
파키스탄	1950. 3. 9	수심 100심내 대륙붕설정
한국	1952. 1.13	대륙붕, 수심불문, 접속수역과 보존수역 설치

평화선 관련 밴 플리트 보고서(1954.6.16)에는 ‘일본이 독도의 영유권을 주장하면서, 일본인 관리들이 무장선으로 한국 어민을 위협하면서 자주 방문하고 있다. 그들은 섬 여기저기에 이곳이 일본영토라는 팻말을 세웠다. 우리의 역사와 인접해양주권 선언인 평화선에 이르기까지 한국은 독도에 대한 영유권은 어느 나라에 의해서도 결코 다투지 않았다. 독도는 법률적으로나 역사적으로 울릉도의 부속도서로 한국영토였다는 점은 오랫동안 움직일 수 없는 사실이었다’<sup>62)</sup>는 한국 정부의 권고를 함께 실었다.

미국은 독도 귀속문제를 언급하면서, 독도가 역사적으로나 평화선 선언에서 알 수 있듯이 독도에 대한 한국의 주권은 다른 어떤 나라에 의해서도 주장될 수 없다는 한국정부의 입장을 덧붙인 최종보고서를 위한 조사 자료의 내용을 그대로 실은 것이다.<sup>63)</sup>

61) 服部喜作, 『公海漁業の法的性格と大陸棚の諸問題』, 北海道大学水産部水産経営学教室, 1957, 71쪽

62) 「The Mission was advised by Republic of Korea that:  
What is still worse is that Japan now claims the possession of the little islet of Dokto known Liancourt Rocks near the Woolnungdo known as Dagelet. Japanese officials are making frequent visits to the islet with armed vessels molesting Korean fishermen there. They set up posts here and there in the islet with description declaring as if it were Japanese territory. Throughout our history and knowledge up to the very moment of the declaration of sovereignty over adjacent seas (Rhee Line), Korea's sovereignty over it has never been contended by any country, as it has long been an immovably established fact that the islet, Dokto, has been historically as well as legally a part of Woolnungdo (Dagelet) Korean territory.」 “Substantive outline for ambassador Van Fleet's preliminary report.” 10/330, NA, 군사편찬연구소, SN 1924(4)-4.

63) Substantive outline for ambassador Van Fleet's preliminary report, 10/330, NA, 군사편찬연구소, SN 1924(4)-4.

## 5. 맺음말

다케시마문제연구회의 연구에서 평화선에 의해 독도 해역에서의 어업 문제와 시마네현 어민의 피해 실태를 부각하여 평화선의 부정당성과 독도영유권의 분쟁화를 하고 있어 후지이 겐지의 연구 논문을 중심으로 평화선의 국제법적 정당성과 시마네현 어업문제에 대해 분석하였다.

후지이의 평화선과 어업문제에 대한 연구에서 주목할 점은 평화선이 독도 어장 보호, 영유권 강화를 위한 제도가 아니고 이것이 독도해역에서의 어업분쟁이 아니라는 것을 증명하고 있다. 그리고 「한국에 나포된 일본어선의 어업종별 일람」에서 평화선 설정에 의해 독도주변해역에 출어한 일본어선이 나포된 것은 사실이 아니라고 증명하면서 평화선은 주로 쓰시마 서쪽 제주도를 중심으로 하는 수역에서 일본어선의 불법어업을 단속하여 나포한 수는 많지만 독도근해에서 평화선 위반으로 나포한 예는 없다고 분석하고 있다.

일본정부는 시마네현의 기선저예망어업이 효율이 좋기 때문에 연안어업 분쟁을 일으켜서 어업 규제를 강화하고 어장을 동중국해, 황해 해역으로 유도해서 더이상 시마네현 기선저예망어업을 할 수 없게 되었고 일본 어업 정책에 의해 시마네현 어민의 피해가 커졌다는 것을 알 수 있다. 시마네현 어민들이 동중국해, 황해 지역에 이주하여 어업을 했지만 이 지역에서의 나포 어선 피해는 크다고 하면서 평화선에 의한 피해 의식이 계승된 것이라 분석하고 있으나 실제적으로 일본의 어업정책에 의해 시마네현 어민들의 피해가 기인되었다.

후지이는 독도가 일본의 한반도 침략의 희생이 된 최초의 영토라는 주장은 1953년에서 1954년에 걸쳐 한일관계가 긴장하는 데 인위적으로 형성되었고 이른바 만들어진 의식이라 보고 있다. 그러나 한일회담의 한일어업교섭의 핵심 이슈는 평화선 문제였으나 한국의 평화선 선포가 이승만대통령의

반일 논리에 의해 탄생된 것이 아니었고, 이대통령의 반일 정책이 한일교섭을 어렵게 만들었거나 박정희대통령의 친일 자세가 한일회담을 가능하게 했다는 것은 결코 아니라는 것이 입증되었다.

또한 후지이는 1960년대 말부터 독도주변해역은 일본의 오징어잡이 어선의 어장이 되고 1970년대가 되면 한국도 동해 해역 어업을 본격적으로 참가하면서 독도문제를 둘러싼 한일 대립은 독도문제와 어업문제로 연결되었다고 한다.

그러나 이런 비판에 대해 독도 주변해역은 일본과 한국양국에서 나라 전체 어획량으로 따져보면 양국이 함께 논의해야할 정도로 중요한 어장은 아니라고 보고 있으며 1978년 5월 이후 한국이 독도 12해리 이내의 일본 어선의 조업을 단속하고 일본 어선이 자체 철수하고, 중유의 급등과 어업 자원 상황의 악화, 출어해도 채산이 맞지 않는 경우 등의 이유로 독도 주변 해역으로 출어하는 사람들이 대폭으로 줄어 전무한 실정이라 분석하고 있다. 또한 후지이 논문에서 동해지역 오징어잡이어업어획량에서의 독도 주변 비율을 보면 1970년대 일본의 어획량 수치는 한국의 어획량보다 2배 많았기 때문에 시마네현과 일본 어민의 피해보다 한국 어민의 피해가 많다고 할 수 있다.

독도는 1946년 SCAPIN 677호에 의해 일본 영토에서 제외되었고 강화조약이 발효된 1952년에는 한국정부가 이미 독도를 통치하고 있었기 때문에 독도에 대한 영유권, 통치권에 아무런 영향이 없으며 강화조약에는 독도에 대한 아무런 규정도 없고 한국은 강화조약에서의 비조인국이기 때문에 독도에 대한 아무런 영향을 끼칠 수 없다.

평화선은 트루먼선언(1945), 중남미국가들(칠레와 페루(1947), 산티아고 선언(1952.8))을 바탕으로 200해리 영해 또는 어업수역을 한국해역에 도입시켰고 일본이 불법이라 비난하던 배타적 어업수역은 1970년대 이후 배타적 경제수역으로 일반화되었고 1982년 유엔해양법협약에도 수용되었다.

강화조약 제21조의 수익 조항에 의해 제9조에서 규정되는 이익을 받을

수 있게 되었고 한일양국간의 어업협정체결의 의무가 일본에 부과되어 있다. 따라서 한국 연안어업을 보호해야 하는 한국정부의 입장을 고려해서 일본은 한국주변 지역에서의 일본 어선의 조업을 제한하고 어업협정에서 일본 어업을 명문화하는 것이 당연시했지만 일본은 일본의 조업을 제한하는 의사는 없었다. 그래서 한국은 자위 조치로 맥아더라인을 승계하는 평화선 설정으로 구체화한 것이다.

평화선은 맥아더라인을 승계하면서 국제적 선례들을 참고하여 한국 주권 수역을 대외적으로 선포한 것으로 국제법상 법적 타당성 및 실효성을 갖는 국제법 규범으로 보야 한다.

【참고문헌】

- 김병연, 이상균, 「일본 시마네현 고등학교 사회과의 독도 관련 영토교육 동향-다케시마 문제연구회의 최종 보고서를 사례로」, 『한국지역지리학회지, 24』, 2018, 511~527쪽
- 김수희, 「1930년대 오키(隱岐)어민의 독도 강제 어럽과 그 실태」, 『독도연구 제20호』, 영남대 독도연구소, 2016.6
- 김신, 『일본법이 증명하는 한국령 독도』, 피앤씨미디어, 2015
- 김영구, 「독도 영유권에 관한 법적 논리의 完璧性을 위한 제언(II)」, 『독도연구 11』, 2011
- 김호동, 「일본의 독도 고유영토설 비판」, 『민족문화논총 49』, 2011
- 동북아역사재단, 『1952~1969 독도관련 일본 측 외교문서 2권』, 2011
- 송휘영, 「죽도문제 100문 100답의 죽도도해금지령과 태정관지령 비판-일본의 ‘고유영토론’은 성립하는가」, 『독도연구 16』, 영남대 독도연구소, 2014
- 「일본 시마네현 독도정책의 동향과 방향」, 『한국정치외교사논총, 36』, 2015, 67~93쪽
- 「『竹島及鬱陵島에 나타난 시마네현의 울릉도·독도 인식』, 『국제정치연구, 22』, 2019, 147~172쪽
- 스튜어트 케이, 김하양역, 「해양법의 발전에서 평화선이 지나는 의의」, 『영토해양연구 4』, 2012, 36~63쪽
- 신용하, 『독도영유권에 대한 일본주장 비판』, 서울대학교출판부, 2001
- 외무부, 『독도관계자료집(1)-왕복문서문서(1952~76)』, 1977
- 정병준, 『독도1947』, 돌베개, 2010
- 정인섭, 「1952년 평화선 선언과 해양법의 발전」, 『서울국제법연구 13』, 2006, 1~28쪽
- 조운수, 「한국 교섭 참석자의 일본인식 변화와 한일회담」, 『영토해양연구 1』, 2011, 144~175쪽
- 미야다 세츠코 감수, 「경성제국대학시대의 회고」, 『미공개자료 조선총독부관계자 녹음기록(13)』, 학습원대학 동양문화연구소, 2012.3
- 최장근, 「죽도문제연구회의 평화선에 대한 사실 날조 방식」, 『일본문화학보 73』, 2017, 31~51쪽

- アジア局 第2課,『竹島漁業の變遷』,1953.8
- 内藤正中,『竹島=独島問題入門-日本外務省『竹島』批判』,新幹社,2008
- 竹島問題研究会,『竹島問題に関する調査研究 最終報告書』,2007
- Web竹島問題研究所,『竹島問題に関する調査研究報告書』,2009
- 田村清三郎,『島根縣竹島の新研究』,島根縣,1965
- 服部喜作,『海漁業の法的性格と大陸棚の諸問題』,北海道大学水産部水産経営学教室,1957
- 藤井賢二,「日韓会談の開始と竹島問題」,『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』,第2期島根縣竹島問題研究会,2011
- ,「島根県の漁業者と日韓漁業紛争」,『第2期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』,第2期島根縣竹島問題研究会,2011
- ,「竹島問題における韓国の主張の形成」,『第2期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』,第2期島根縣竹島問題研究会,2012
- ,「李承晩ライン宣言と韓国政府」,『第2期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』,第2期島根縣竹島問題研究会,2012
- ,「山陰の漁業者と韓国一沖合底曳網漁業を中心に」,『第3期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』,第3期島根縣竹島問題研究会,2015
- ,「慶尚北道独島資料研究会の「竹島問題100問100答批判2」-竹島問題研究会第3期最終報告書附録一に対する反論」,『第4期竹島問題に関する調査研究 中間報告書』,第4期島根縣竹島問題研究会,2019
- ,「竹島漁業と1970年代の竹島問題」,『第4期竹島問題に関する調査研究 最終報告書』,第4期島根縣竹島問題研究会,2020

<Abstract>

**Analysis on Trend Studies at Takeshima Issue Research  
Society in Shimane Prefecture, Japan**

**-About the research related to the Peace Line and Dokdo Fishing-**

**SEO, Inwon**

In the study of the Peace Line and fishery issues of Genji Fujii in the Takeshima Issue Research Society, it is notable that the Peace Line is not a system for protecting Dokdo fishing grounds and strengthening territorial sovereignty, and it proved that this is not a fishing dispute in the Dokdo area.

It was mainly led to fishing in the East China Sea and the Yellow Sea, where fisheries are abundant, and the Japanese government strengthened regulations and guided fishing grounds to the East China Sea and the Yellow Sea to cause disputes in coastal fishing because steamer trawl fishing is profitable.

Shimane Prefecture also migrated to this fishing area to fish, but it is said that the damage of captured fishing boats in this area was large, and it was analyzed that the damage consciousness was inherited by the Peace Line.

From the late 1960s, the waters around Dokdo became a fishing ground for Japanese squid fishing boats, and Korea also participated in the East

Sea fishing industry in earnest by the 1970s. It is said that the confrontation between Korea and Japan over the Dokdo issue led to the Dokdo issue and the fishing issue.

In response to this criticism, however, the waters around Dokdo are not so important fishing grounds that both Japan and South Korea should discuss together in terms of the country's total catches.

Since May 1978, Korea has cracked down on the fishing of Japanese fishing boats within 12 nautical miles of Dokdo, and Japanese fishing boats withdrew themselves, and due to a sharp rise in heavy oil, deteriorating fishery resource conditions, and inadequate profits even if they fished, they moved to the waters around Dokdo. It is analyzed that the number of fishers has drastically decreased.

The Peace Line was based on the Truman Declaration(1945) and the claim of 200 nautical miles of territorial waters or fishing waters, which spread around the Central and South Americans (the Santiago Declaration of the three countries of Chile, Peru, and Ecuador(1952.8), Chile and Peru(1947)).

It was a detonator introduced into the region. The concept of an exclusive language zone, which Japan accused of being illegal, became an EEZ after the 1970s, and was accepted by the UN Convention on the Law of the Sea in 1982.

The Peace Line, which succeeded MacArthur Line, referred to international precedents, and declared the sovereign waters of Korea externally, and should be regarded as an international legal norm with legal validity and effectiveness under International Law.

Key Words: Dokdo, Peace Line, Fishing Dispute, Truman Declaration, International Law, MacArthur Line, Takeshima Issue Research Society

이 논문은 2021년 5월 10일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 14일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임



# 국제법상 권원 법리에 대한 국제판례가 독도 주권 문제에 주는 함의\*

김 동 욱\*\*

## 〈목 차〉

1. 머리말
2. 국제판례에서 영토 권원의 법리
3. 국제판례의 공통적 판단기준
4. 맺음말 : 독도주권에의 함의

## 〈국문초록〉

영토주권을 수호한다는 측면에서 만약의 경우 독도문제가 국제재판소에 회부될 경우 이에 대한 사전준비가 필요할 것이다. 그것은 영토분쟁에 대한 국제판례의 이해와 분석을 통한 법리적 대비를 의미한다. 우리나라는 고유영토론과 실효적 주권행사를 내세우고, 일본은 고유영토론과 함께 1905년 무주지선점을 주장하고 있다. 독도문제가 국제법원에 회부될 경우 한·일 양국은 각각 독도 원시취득의 증거와 주권의 장기간에 걸친 실효적 행사, 무주지선점에 관한 증거를 제출하게 될 것이다.

영유권 판정에 관한 국제판례의 판단기준의 공통점을 살펴보면 조약과 현상유지법리가 적용되지 않는 경우에는 대부분 ‘실효적 주권행사’에 따라 인정했다는 점이다. 역사적 권원을 인정한 판례도 있지만 그 숫자는 매우 예외적일 정도로 작다. 실효적 주권행사와 관련된 최근의 도서영유권 판례는 분쟁도서에 대한 국가 권한의 평화적이고 계속적인 행사의 실체가 되는

\* 이 논문은 2020년도 동북아역사재단의 지원을 받아 수행된 기획연구과제임 (NAHF-2020-기획연구-32)

\*\* 한국해양전략연구소 연구위원 / bjkim3000@naver.com

다양한 증거들을 검토하여 우세한 증거를 제시하는 측에 승소판결을 내렸다.

도서영유권과 관련된 국제판례를 검토한 결과 사람이 거주하지 않고 격리된 도서 영유권 분쟁의 경우 다음과 같은 공통점을 갖는다. ① 조약 문안에 격리도서가 규정되는 경우가 거의 없다는 점, ② 현상유지법리가 적용될 여지가 거의 없다는 점, ③ 문헌과 기록 등 증거가 희박하고, 설사 있다고 하더라도 객관성 결여로 증거력 부여가 어렵다는 점이다. 이에 따라 실효적 주권행사의 상대적 평가에 따라 권원을 인정하였다는 공통점을 도출할 수 있다.

ICJ는 영토분쟁 사건의 해결을 위해 조약(treaty), 현상유지법리(Uti Possidetis Juris), 실효적 지배(effective control) 순으로 적용한다. 독도와 관련하여 샌프란시스코 강화조약의 해석이 우선될 것이며, 동 조약의 해석에 따라 결정이 되지 않을 경우 실효적 주권행사 여부에 따라 도서영유권이 결정될 가능성이 높을 것이다. 또한 한일 양국이 역사적 권원을 주장하고 있다는 점에서 이에 대한 추가적인 검토도 아울러 필요할 것이다.

**주제어** : 조약, 현상유지 법리, 실효적 주권행사, 역사적 권원, 독도

## 1. 머리말

PCIJ, ICJ, PCA 등 국제법원은 국가 간 영토분쟁 사건에 대한 다수의 판결을 내린 바 있다.<sup>1)</sup> 특히 도서(島嶼) 영유권분쟁에 관해서는 1928년 Palmas섬 사건(PCIJ), 1931년 Clipperton섬 사건(arbitration), 1953년 Minquiers-Ecrehos섬 사건(ICJ), 1998년 Red Sea Islands 사건(arbitration), 2002년 Ligitan-Sipadan섬 사건(ICJ), 2007년 Territorial and Maritime Dispute 사건(ICJ), 2008년 Pedra Branca 사건(ICJ)이 대표적이다. 이 사건들은 주로 육지에서 격리(隔離)되어 사람이 거주하기 적합하지 않은 섬에 관한 영유권분쟁 사건으로 독도와 관련하여 많은 점을 시사하고 있다.

한국과 일본 간 독도를 둘러싼 영유권분쟁(紛爭)은 존재하는가? The *Mavrommatis Palestine Concession*(1924) 사건에서 상설국제사법재판소(PCIJ)는 ”분

1) PCIJ(Permanent Court of International Justice), ICJ(International Court of Justice), PCA(Permanent Court of Arbitration)

쟁이란 분쟁당사국 간의 법적 견해 또는 이해관계에 관한 충돌로서, 법적 문제 또는 사실문제에 관한 의견의 불일치를 의미한다(A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons)<sup>2)</sup>라고 하였다.<sup>2)</sup>

독도에 대하여 우리나라는 “독도는 역사적·지리적·국제법적으로 명백한 우리 고유의 영토이다. 독도에 대한 영유권분쟁은 존재하지 않으며, 독도는 외교교섭이나 사법적 해결의 대상이 될 수 없다.”라는 입장이다.<sup>3)</sup> 한편 일본은 “다케시마는 역사적 사실에 비추어도, 또한 국제법상으로도 명백히 일본국 고유의 영토이다. 한국에 의한 다케시마 점거는 국제법상 아무런 근거 없이 행해지고 있는 불법 점거이며, 한국이 이러한 불법 점거에 따라 다케시마에 대해 시행하는 그 어떤 조치도 법적 정당성을 지니지 않는다. 일본은 다케시마 영유권을 둘러싼 문제에 대해 국제법에 따라 냉정하게, 그리고 평화적으로 분쟁을 해결할 생각이다. 한국 측은 일본이 다케시마를 실효 지배하며 영유권을 재확인한 1905년 이전에, 한국이 이 섬을 실효적으로 지배하였다는 것을 나타내는 명확한 근거는 제시하지 않고 있다.”라는 것이다.<sup>4)</sup> 1954년, 1962년, 2012년 세 차례에 걸쳐 일본은 우리나라에 독도 영유권문제 해결을 위해 국제사법재판소 제소(提訴) 제의를 한 바 있다.

영토주권을 수호한다는 측면에서 만일 독도문제가 국제재판소에 회부될 경우 이에 대한 사전준비가 필요할 것이다. 그것은 영토분쟁에 대한 국제판례의 이해와 분석을 통한 법리적 대비를 의미한다. 우리나라는 고유 영토론(원시취득)과 실효적 주권행사를 내세우고, 일본은 고유영토론과 함께 1905년 무주지선점을 주장하고 있다. 독도문제가 국제법원에 회부될

2) PCIJ, The Mavrommatis Palestine Concession(1924), p.11

[https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie\\_A/A\\_02/06\\_Mavrommatis\\_en\\_Palestine\\_Arret.pdf](https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_02/06_Mavrommatis_en_Palestine_Arret.pdf)

3) [http://dokdo.mofa.go.kr/kor/dokdo/government\\_position.jsp](http://dokdo.mofa.go.kr/kor/dokdo/government_position.jsp)

4) <https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/index.html>

경우 한·일 양국은 각각 독도 원시취득의 증거와 주권의 장기간에 걸친 실효적 행사, 무주지선점에 관한 증거를 제출하게 될 것이다.

국제사법재판소(ICJ)를 포함한 국제법원의 판례 경향은 조약, 현상유지 법리, 실효적 주권행사 순서로 계쟁 영토의 권원을 판단한다. 이 글은 이러한 국제법원의 판단 방식에 따라 독도문제의 함의를 살펴보는 데 그 목적이 있다.

## 2. 국제판례에서 영토 권원의 법리

### 2.1. 권원의 종류

국가는 영토, 정부, 국민으로 구성된다. 국가는 자국의 영토에 대하여 법적 권한(주권)을 행사한다. 이러한 주권은 영토 권원의 결과이지 권원(title) 그 자체는 아니다.<sup>5)</sup> 권원은 영토관할권(territorial jurisdiction)의 근원 또는 뿌리(source or root)에 해당한다.<sup>6)</sup> 국가가 영토 권원을 갖게 되면 당해 국가는 대세적으로(erga omnes) 주권을 주장할 수 있고, 그러한 권원이 부재(不在)한 영토지배는 불법으로 간주된다.<sup>7)</sup>

모든 권리에는 그의 근원을 표시하는 권원이 있는데, 전통적으로 영토취득의 유형으로 선점(occupation), 시효(prescription), 할양(cession), 첨부(accretion), 정복(conquest)이 인정되었다.<sup>8)</sup> 논자에 따라서는 권원 취득의

5) Ian Brownlie, 『Principles of Public International Law』, Oxford University Press(1998), p.120.

6) Marcelo Kohen, “Original Title in the Light of the ICJ Judgment on Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge”, *Journal of the History of International Law*, vol.15, Issue 2(2013), p.153.

7) 이라크의 쿠웨이트 침공은 ‘권원’의 부재(不在)로 불법으로 간주되었다. UNSC Res.660(1990)

분류를 원시적 권원(original title)과 파생적 권원(derivative title)으로 구분하기도 한다. 예컨대, 무주지선점(occupation terra nullius)과 자연적 증가(accession)는 원시적 취득에 해당하고, 할양(cession) 등은 파생적 취득에 해당한다. 도서영유권 분쟁에서 흔히 주장되는 역사적 권원(historical title)은 원시적 취득에 해당한다.

서구 유럽국가들은 식민지 개척 당시 무주지 선점이론에 입각하여 식민지 확보에 명분을 부여하였다. 유럽 이외의 국가인 아프리카 대륙은 문명화되지 않는 지역이므로 무주지로 간주하여 점령하였다. 식민지 종주국들의 경쟁이 격화됨에 따라 상호 질서유지를 위해 실효적 지배의 요건을 요구하게 되었다. 1885년 베를린 의정서의 통지(notification) 의무 부과 등은 아프리카 대륙에서 식민종주국 간 경쟁이 심화하고 있음을 보여주는 좋은 예이다.

그러나 선점, 시효, 할양, 침부, 정복과 같이 영토 권원의 취득방식에 대한 전통적 분류방식이 현대의 국제사회에 충분치 않다는 점이 지적되었으며, 국제사법재판소는 영토분쟁 해결에서 사법(private law)에서 유래하는 접근방식을 활용하지 않는 경향이 나타났는데, 대표적인 것이 ‘역사적 권원에 의한 강화’(consolidation by historic titles)와 ‘영토의 실효적 지배’의 개념을 들 수 있다.<sup>9)</sup> 시제법 이론(principle of Intertemporal law)에 따라 국제법은 영토취득의 법적 효과가 판단 당시의 법에 따라 달라질 것을 요구한다. 식민지 시대까지 유용했던 전통적인 분류방식은 탈식민지 시대에 들어서면서 새로운 판단기준이 필요하게 된 것이다.

‘역사적 권원에 의한 강화’(consolidation by historic titles)이론은 1951년 영국-노르웨이 어업사건에서 Charles de Visscher 재판관이 처음 제시하였고 추후 동 이론을 발전시켰다. Charles de Visscher에 따르면 국가는 장기간

8) 정인섭, 「신국제법강의」, (서울: 박영사, 2020), p.538.

9) 김채형, “영토취득과 실효적 지배기준에 대한 연구”, 국제법학회논총 제54호 제2호(2009), p.64.

반복된 주권을 행사함으로써 권원을 취득하게 된다는 것이다.

## 2.2. 권원의 위계(hierarchy)

영토권원 분쟁에 있어서 분쟁당사국들이 권원을 입증하기 위해 주장하는 것으로 분쟁당사국 간의 조약, 식민종주국 간 협정, 현상유지법리(Uti Possideti Juris)<sup>10)</sup>, 역사적 권원, 실효적인 주권행사(effectivités)를 들 수 있다. 국제법상 입증책임(burden of proof)에 대하여 확립된 원칙은 없다. ‘actori incumbit onus probatio’의 원칙에 따라 주장하는 자가 이를 입증해야 한다.<sup>11)</sup>

### 1) 조약(treaty)

국제법원이 분쟁 해결 시 국제법상 주요 법원(法源)에 해당하는 조약, 협정을 판단 근거로 우선하는 것은 자명하다. Sumner에 따르면, ICJ는 분쟁 해결을 위해 조약(treaty law), 현상유지법리(Uti Possideti Juris), 실효적 지배(effective control) 순으로 적용한다.<sup>12)</sup> Territorial Dispute(Libya/Chad) 사건에서 재판부는 1955년 프랑스와 리비아 간 「treaty of Friendship and Good Neighbourliness」에 따라 국경이 획정된다고 보았다.<sup>13)</sup> 재판부는 조약에

10) 이 원칙의 본질은 독립이 달성되는 순간에 영토경계에 대한 존중을 확보하는 것이 주된 목표이다. 그러한 영토경계는 동일한 주권에 종속되는 다른 행정구역 또는 식민지 사이의 경계에 불과하다. 이 경우 principle of uti possideti의 적용으로 인해 행정경계가 완전한 의미에서 국제국경으로 변형된다. Case Concerning the Frontier Dispute(Burkina Faso v. Republic of Mali), Judgment, ICJ Reports 1986, para. 23.

11) a plaintiff to a legal action must prove his or her case to win the lawsuit against the defendant, <https://definitions.uslegal.com/a/actori-incumbit-onus-probandi/>

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Reports 1984, para. 101.

12) Brian Taylor Sumner, “Territorial Disputes at the International Court of Justice”, Duke Law Journal, Vol. 53, No. 6 (Apr. 2004), p.1780, pp.1803-1804. pp.1809-1812.

13) Case Concerning The Territorial Dispute(Libya/Chad), Judgment, ICJ Reports 1994,

따라 국경이 정해졌음을 확인한 후 Uti Possidetis Juris는 검토할 필요가 없다고 판단하였다. 조약은 ICJ 규정 제38조에 따른 국제법의 주요 법원(source)이며, 당사국의 동의(consent)에 기초하고 있다는 점에서 ICJ는 조약의 적용을 선호한다.<sup>14)</sup>

## 2) 현상유지법리(Uti Possidetis Juris)

계쟁사건이 조약에 따라 결정되지 않는 경우 ICJ는 탈식민지 시대 도래와 함께 신생독립국가간 평화 및 법적안정성 도모를 위해 현상유지법리를 적용하였다.<sup>15)</sup> 현상유지법리가 현지 주민의 실정과는 무관하게 구 식민세력이 편의적으로 적용한다는 점에서 서구적 시각의 연장이라는 한계를 갖지만, 남미와 아프리카 국가들은 이 원칙을 수용함으로써 독립 직후의 우려되는 국경분쟁과 혼란을 방지할 수 있었다.<sup>16)</sup> 거의 모든 식민지 경계가 어떤 형태로든 성문화되었기 때문에 그러한 결정이 Uti Possidetis Juris에 만 그치는 것은 아니다. 예를 들면, Frontier Dispute(Burkina Faso/Mali)에서 법정은 프랑스 식민법에 따른 국경들에 의존하였다.<sup>17)</sup> 현상유지법리는 남미, 아프리카 식민지 독립 시 적용되었고, 유고연방공화국 해체로 여러 개별 독립국가의 탄생 때에도 적용되었다. 구(舊) 유고평화회의중재위원회(Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia : 일명 Badinter Arbitration Committee)의 결정에 따라 ‘독립 당시 현재 국경의 존중원칙 [principle of respect for frontiers existing at the moment of independence (uti possidetis juris)]이 적용되었다.<sup>18)</sup>

---

paras. 48-50.

14) Sumner, *supra* note 12, pp.1782-1783.

15) *Ibid.* p.1804.

16) 정인섭, *supra* note 8, p.559.

17) Case Concerning the Frontier Dispute(Burkina Faso v. Republic of Mali), Judgement, ICJ Reports 1986, para.33.

18) Alain Pellet, “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples”, 3EJIL(1992), p.180.

현상유지법리(Uti Possidetis Juris)가 국제관습법의 지위에 도달했는지에 대하여 학자들의 견해는 일치하지 않는다. '국가승계법'은 승계국의 국경 경계획정에 중립적인데, 현상유지법리는 관련국의 동의(consent)로 채택될 수 있는 영토 경계획정 방법의 하나로 이해된다.<sup>19)</sup>

### 3) 실효적 주권행사(effectivités)

식민지 이후의 국경과 관련이 없거나 국경에 대한 명백한 합의가 존재하지 않을 경우, ICJ는 그 결정을 실효적 지배(effective control)에 근거할 가능성이 매우 크다.<sup>20)</sup>

오늘날 대부분 국제판례에서 공통점은 영토에 대한 주권의 실효적 행사 여부를 중시한다는 것이다. Palmas섬 사건에서 Huber 판사의 판결 이후 실효적 주권 행사 여부는 영토분쟁에 있어서 핵심 쟁점이 되어 왔다. 전통적인 영토권원과 'effectivités'의 상관관계도 판례를 통해 발전해 왔다.

ICJ에서 'effectivités'라는 표현은 1986년 부르키나파소와 말리 간 국경분쟁 사건에서 공식적으로 사용되면서 국제판례에 본격적으로 등장하기 시작하였다. Effectivités는 해당 영토에서의 지속적이며 평화적인 '국가 및 정부 권위의 행사' 또는 '관할권 및 국가기능의 행사'를 의미한다.<sup>21)</sup> 즉, effectivités는 '실효적 주권행사로서의 행위들'을 의미한다.

Effectivités는 국가기능의 현시가 평화적(peaceful), 실제적(actual), 충분한(sufficient), 지속적(continuous)일 것을 요구한다.<sup>22)</sup> 첫째, 주권의 행사가 '평화적'이어야 한다는 것은 주권을 주장한 것이 최초의 것이어야 하며, 타국이 이미 점령하고 있는 것을 빼앗는 것은 허용되지 않는다. 둘째, 주권의

19) Arman Sarvarian, "Uti Possidetis Juris in the Twenty-First Century: Consensual or Customary?", *International Journal on Minority and Group rights*, vol. 22 (2015), p.511.

20) Sumner, *supra* note 12, p.1804.

21) 김석현. "영유권 귀속에 이어서의 'effectivité(s)'" , 국제법평론 2020-II(통권 제56호), pp.18-20.

22) 김채형, *supra* note 9, pp.71-74.

행사나 표명이 실제적이어야 한다는 것은 단순한 문서상의 주장(*mere paper claim*)이어서는 안 되고 영토의 모든 구석까지 행사될 수는 없으므로 법적 인 목적에서 영토 전체에 대하여 행사되거나 표명되면 충분하다. 셋째, 국가기능의 ‘충분성’은 국가가 영토의 상황에 맞는 방식으로 국가의 기능을 발휘하고, 지방의 행정을 담당할 책임을 지고, 필요한 경우 따르면 충분한 것이다. 이를테면, 사람이 살지 않는 섬의 경우 주권의 최초 표명으로 그 이후 주권을 포기하지 않는다면 권원을 유지하는데 충분하다. 넷째, 오랫동안 확정적인 사용을 증명하는 국가가 영토주권을 갖는다.

1928년 *Palmas* 섬 사건에서 재판부는 “지속적이고 평화로운 영토관할권 현시는 권원에 상응하며.”<sup>23)</sup> 스페인의 발견에 의한 불완전 권원(*inchoate title*)에 우선한다고 보았다.<sup>24)</sup> 1953년 *Minquiers and Ecrehos* 사건에서 “재판부로서 결정적으로 중요한 것은 중세시대에 있었던 사태들로부터 추론되는 간접적인 추정이나 *Ecrehos*와 *Minquiers* 도서 군(群)의 점유에 직접적으로 관련된 증거들이다.”라고 언급한 바 있다.

1986년 국경분쟁 사건(부르키나파소-말리)에서 재판부는 “① 행위와 법이 완벽하게 일치하는 경우, 즉, 실효적 행정이 *Uti Possidetis Juris*에 추가될 때 *effectivités*의 유일한 역할은 법적 권원에서 발생하는 권리행사를 확인하는 것이다. ② 행위가 법에 합치하지 않는 경우, 즉, 분쟁 대상 영토에 대하여 실효적으로 관리하는 국가와 법적 권원을 보유한 국가가 다른 경우 권원을 보유하고 있는 국가가 우선한다. ③ *effectivités*가 어떠한 법적 권원과 동시에 존재하지 않는 경우, *effectivités*는 반드시 고려되어야 한다. ④ 법적 권원이 관련 영토의 범위를 정확히 제시하지 못하면 *effectivités*는 권원이 실제로 해석되었는지 보여주는 중요한 구실을 한다.”<sup>25)</sup> *Effectivités*의

23) *Island of Palmas case*(Netherlands, USA), RIAA, vol.II(1928), p.839.

“the continuous and peaceful display of territorial sovereignty(peaceful in relation to other States) is as good as a title.”

24) *Ibid.* p.846 “an inchoate title could not prevail over the continuous and peaceful display of authority by another State.”

권원과의 관계는 후속 판결에서도 계속 확인되었다.<sup>26)</sup>

1998년 Red Sea Islands Case(에리트리아-예멘)에서 중재법정 재판부는 국가 권한 행사의 구체적 유형을 자세히 열거하고 있다.

첫째, 섬에 대한 활동을 규율하기 위한 입법행위(Legislative acts seeking to regulate activity on the Islands)<sup>27)</sup>

둘째, 바다와 관련된 행위(Activities Relating to the Water)<sup>28)</sup>

- ① 섬 주변 해역에 있어서의 행위에 대한 허가(Licensing of activities in the waters off the Islands)
- ② 어선 나포(Fishing vessel arrests)
- ③ 기타 행정허가 행위(Other licensing activity)
- ④ 해난구조 행위(Search and rescue operations)
- ⑤ 순찰행위(The maintenance of naval and coast guard patrols in the waters around the Island)
- ⑥ 해양환경 보호(Environmental protection)

---

25) Case Concerning the Frontier Dispute(Burkina Faso v. Republic of Mali), Judgement, ICJ Reports 1986, para.63

“Where the act corresponds exactly to law, where effective administration is additional to the *uti possidetis juris*, the only role of effectivité is to confirm the exercise of the right derived from a legal title. Where the act does not correspond to the law, where the territory which is the subject of the dispute is effectively administered by a State other than the one possessing the legal title, preference should be given to the holder of the title. In the event that the effectivité does not co-exist with any legal title, it must invariably be taken into consideration. Finally, there are cases where the legal title is not capable of showing exactly the territorial expanse to which it relates. The effectivité can then play an essential role in showing how the title is interpreted in practice.”

26) Case Concerning the Territorial Dispute(Libya Arab Jamahiriya v. Chad), Judgment, ICJ Reports, 1994. paras. 75-76. Case concerning the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria(Cameroon v. Nigeria), Judgment, ICJ Report, 1998, para.68

27) Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute(Eritrea and Yemen), RIAA, vol.XXII(1998), paras. 253-257.

28) *Ibid.* paras. 258-317.

- ⑦ 사인의 어로행위(Fishing activities by private persons)  
셋째, 섬과 관련된 행위(Activities on the Islands)<sup>29)</sup>
- ① 군사초소 설치(Establishment of military posts on the Islands)
  - ② 인허가 행위(Licensing of activities on the land of the Islands)
  - ③ 섬에서 발생한 문제에 대한 형사 및 민사재판관할권 행사(Exercise of criminal or civil jurisdiction in respect of happenings on the Islands)
  - ④ 등대의 설치 및 유지(Construction or maintenance of lighthouses)
  - ⑤ 석유 시추에 대한 인허가(Granting of oil concession)
  - ⑥ 거주제한 조치(Limited life on the Islands)

위에서 재판부가 고려한 국가 권력행위 목록은 분쟁지역에 있어서 당사국들이 자국의 실효성을 주장하기 위하여 국가권한에 관한 목록을 작성하는데 있어서 그 기준이 될 수 있다는 점에서 그 중요성이 있다.<sup>30)</sup>

ICJ는 대부분의 분쟁에서 불명확한 권원들을 보충하여 실효적 권한 행사의 존재를 요구하고 있으며, 동시에 이러한 권한 행사의 증거는 가능한 한 고대 또는 중세의 증거보다는 근세의 증거들에 많은 관심을 두고 있는 것으로 보인다.<sup>31)</sup>

1953년 The Minquiers-Ecrehos 섬 사건(프랑스-영국)은 독도 문제와 매우 유사하여 판결 전후로 국내에 많은 반향을 일으켰던 사안이다.<sup>32)</sup> 1950년 프랑스와 영국은 특별협정을 체결하고 Minquiers와 Ecrehos 섬에 대한 권원

---

29) *Ibid.* paras. 324-361.

30) 이유정, “영토분쟁에 관한 최근 판례분석”, in 이석우, 「독도분쟁의 국제법적 이해」 (서울: 학영사, 2005), p.121.

31) *Ibid.* p.124.

32) “The Minquiers and Ecrehos case는 前記 팔마스島 사건 이래의 實效的 占有의 사상을 集中的으로 이어 받은 전형적인 사건이다. 필자가 이 事件을 선택한 이유는 바로 여기 있으며 동시에 이 사건은 獨島問題와 類似한 점이 많다는 것도 또 하나의 理由가 된다.”

이한기, “The Minquiers and Ecrehos case : 獨島問題와 관련된 「實效的 占有」의 원칙에 대한 비판적 고찰을 중심으로”, 서울대학교 법학 제9권(1967), p.8.

판단을 위해 ICJ에 사건을 부탁하였다. ICJ는 어느 국가가 두 섬에 대한 권원에 대하여 더 설득력 있는 증거를 제출하였는지를 판단하도록 요청받았다. 다만, 동 특별협정 제1조에 따라 그것이 무주지(res nullius) 또는 공유지(condominium)에 해당하는지 여부에 대한 판단은 배제되었다.<sup>33)</sup> 프랑스와 영국은 각자의 권원을 입증하기 위해 고대의 권원(ancient title) 내지 원시적 권원(original title)의 증거와 결정적 기일(critical date)에 이르기까지의 실효적 점유에 관한 증거를 제출하였다.

구체적으로 영국은 첫째, 두 섬에 대한 주권의 지속적인 발현을 표시하는 행동에 의하여 증명된 유효한 점유에 의하여 지지되는 고대의 권원의 존재를 확립하였다. 둘째, 대체적 청구(alternative claim)로서, 영국은 장기간 계속된 유효한 점유(long continues effective possession)에 의하여 권원을 확립하였다.<sup>34)</sup>

한편 프랑스는 두 섬에 대한 원시적 권원은 프랑스에 있으며, 그러한 권원은 결정적 기일까지 적절히 유지하였고, 19세기와 20세기에 섬에 대한 주권적 행위를 실시하였다고 주장하였다.<sup>35)</sup>

재판부는 전원일치의 판결로 Minquiers와 Ecrehos 두 섬에 대한 영국의 권원을 인정하였다. 재판부는 “영국과 프랑스의 상반된 주장들은 오래 전인 중세 시대의 진정한 상황에 대한 다소 불확실하고 논란이 될 만한 견해들에 근거한 것이다. 본 사건에 대한 판단을 위하여 재판소는 이러한 역사적인 논란을 풀어야 할 필요는 없다. 재판소는 프랑스 왕들이 Channel Islands에 대하여 시원적인 봉건적 권원을 보유하고 있었다고 하더라도, 그러한 권원은 1204년 및 그 이후의 사태의 결과로 실효하였음을 진술하는 것으로 충분하다고 판단한다.” 면서<sup>36)</sup>, “재판부의 입장에서 결정적으로 중요한 것은 중세시대에 있었던 사태들로부터 추론되는 간접적인 추정이 아니라

33) The Minquiers and Ecrehos(France/England), Judgement, ICJ Reports 1953, pp. 50-51.

34) *Ibid.* p. 50.

35) *Ibid.* pp. 50-51.

36) *Ibid.* pp. 56-57.

Minquiers와 Ecrehos 도서군(群)의 점유에 직접적으로 관련된 증거들이 다.(What is of decisive importance, in the opinion of the Court, is not indirect presumptions deduced from events in the Middle Ages, but the evidence which relates directly to the possession of the Ecrehos and Minquiers groups)” 라고 하였다.<sup>37)</sup>

재판부는 영국의 실효적 주권행사를 검토함에 있어서, Ecrehos섬에서의 행사권 행사, 과세(課稅)조치, 1615년-1617년, 1692년 Minquiers섬에서 발견된 난파선(難破船)에 대한 관할권 행사, 18세기-20세기 Minquiers섬에서 발견된 시신에 대한 검시(檢屍), 1884년 Jersey 세관 당국이 Ecrehos섬에 세 관건물(a custom-house)을 신축(新築)한 점 등을 확인하였다.<sup>38)</sup>

2002년 Ligitan-Sipadan섬 사건(말레이시아-인도네시아)은 Ligitan섬과 Sipadan섬의 영유권분쟁을 둘러싸고 인도네시아-말레이시아 양국은 1997년 5월 31일 두 섬의 영유권에 관한 분쟁을 재판소에 회부한다는 특별협정(compromis)을 체결하고, 1998년 11월 2일 분쟁을 국제사법재판소(ICJ)에 부탁하였다. 인도네시아는 1891년 협정(보르네오의 경계협정에 관한 영국과 네덜란드 간의 협정)에 따라 두 섬의 권원을 주장하였다. 아울러 Bulugan 술탄-네덜란드-인도네시아로 권원의 승계를 주장하였다. 한편 말레이시아는 1891년 조약은 세바틱 섬 동쪽 이원에는 적용되지 않는다고 하고, Sultan of Sulu-스페인-미국-영국을 거쳐 말레이시아로 권원의 승계 주장을 하였다.

재판부는 인도네시아의 1891년 조약에 기초한 권원 주장과 승계 주장, 말레이시아의 권원 승계 주장을 받아들이지 않고, 양국의 주권적 활동(effectivités)의 다양한 증거들을 검토하여 말레이시아의 권원을 인정하였다.<sup>39)</sup> 말레이시아는 인도네시아는 물론 전임국인 영국으로부터 권원 주장

37) *Ibid.* p. 57.

38) *Ibid.* pp. 65-66.

39) Case concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan(Indonesia/Malaysia), Judgement, ICJ Reports 2002, para.127. 권원(title)과는 독립적이고 분리된 'issue'로서

을 받은 일이 없고, 지속적이고 평화로운 점유와 행사를 주장하였다.<sup>40)</sup> 예컨대, 1900년 초부터 말레이시아 선행국인 영국 식민당국의 거북과 거북알 채집 규제<sup>41)</sup>, 1933년 Sipadan섬 조류보호구역(bird sanctuary) 설정 및 관보 게재<sup>42)</sup>, 등대 건설 및 유지 관리이다.<sup>43)</sup>

동 사건에서 재판소는 ① 1891년 조약의 해석 ② 식민종주국과 신생독립국간 권원의 승계 ③ 실효적 지배 여부에 관하여 순차적으로 판단하였다. 1891년 조약의 해석을 통해 동 조약의 적용범위가 Ligitan섬과 Sipadan섬까지 미치는 것은 아니라고 보았다. 특히 조약 체결 당시 여러 증거를 토대로 체결 국가들이 두 섬을 인식하지 못하였다고 판단하였다. 아울러 조약의 체결 국가들이 이를 인식하지 못하였다면 이는 승계(承繼)의 대상이 될 수 없음을 확인하였다. 영유권 판단을 위해 재판소는 어느 국가가 이 두 섬에 대하여 주권행사를 하였는지 실효적 지배의 정도를 비교 형량하여 결과적으로 말레이시아와 식민지 종주국이었던 영국의 주권행사가 있었음을 이유로 말레이시아의 영유권을 인정하였다.

인도네시아, 말레이시아 양국이 영유권을 주장하고 있는 점을 고려하여 무주지가 아닌 것으로 추론하여 선점의 대상이 아닌 것으로 판단하였고, 실효적 주권 행사 여부를 판단하여 말레이시아의 권원을 인정하였다. 그러나 이러한 재판부의 판단은 Pedra Branca에 대한 실제적 통제(actual control)가 존재하였는지 여부에 따른 판단이 아니라, 단지 양 당사국이 무주지가 아니라는 주장에 근거한 것이라는 비판이 따른다.<sup>44)</sup> Frank 재판관이 ‘한

---

effectivités를 검토하였다.(consider these effectivités as an independent and separate issue.)

40) *Ibid.*

41) *Ibid.* para. 143.

42) *Ibid.* para. 144.

43) *Ibid.* para. 133.

44) Sookyeon Huh, “Title to territory in the Post-Colonial Era: Original Title and Terra Nullius in the ICJ Judgments on Cases Concerning Ligitan/Sipadan(2002) and Pedra Branca(2008), *European Journal of International Law*. Aug. 2015, Vol.26 Issue 3,

줌의 깃털과 풀(a handful of feathers or grass)'처럼 가벼운 것이라고 지적하였듯이, 재판부는 동 섬은 무주지가 아니라고 입장을 견지하였기 때문에, 사소한 영토유지 활동(minor activities of territorial control)을 근거로 결론에 도달하였다고 다수의견을 비판하였다.<sup>45)</sup>

아울러 재판부는 East Greenland 사건(Denmark-Norway)을 언급하면서 “리기탄과 시파단과 같이 사람이 거주하지 않거나 영구 거주하지 않는 매우 작고, 경제적 중요성이 없는 곳에서의 effectivités는 매우 작을(scarce) 것이라고 언급하였다.<sup>46)</sup>

2007년 Territorial and Maritime Dispute 사건(니카라구아-온두라스)은 Bobel Cay, South Cay, Savana Cay, Port Royal Cay 4개의 암초로서 모두 양국의 영해(領海) 밖에 위치하고 있다.<sup>47)</sup> 이 암초들의 영유권 주장 근거로 온두라스는 uti possidetis juris, 식민지 독립 이후의 실효적 주권행사(post-colonial effectivités), 제3국의 승인, 니카라구아는 지리적 근접성에 근거한 영유권을 각각 주장하였다.

먼저 재판부는 uti possidetis juris가 적용되기 위해서는 식민종주국인 스페인의 국내법상 지방행정청의 관할 하에 둔다는 결정이 있어야 하는데, 본 사건 암초와 같이 본토에서 멀리 떨어져 있고 인구가 희박하며 경제적

---

pp.719-720.

45) *Ibid.* p.720.

46) Case concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan(Indonesia/Malaysia), Judgement, ICJ Reports 2002, para. 134.

47) Case Concerning Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras (Nicaragua v. Honduras), Judgement, ICJ Reports 2007, para. 136.

양국은 섬의 영유권 주장에서 대상이 되는 섬을 구체적으로 열거하지 않았지만, 다음과 같은 이유로 위의 4개의 섬만을 영유권분쟁의 대상으로 정했다. 니카라구아가 주장하는 해역의 경계인 이등분선에 의한 경계의 남쪽과 온두라스가 주장하는 경계인 북위15도 선의 북쪽인 해역에 존재하는 것으로 만조시 해수면 위에 존재하는 것은 이들 4개의 섬뿐이라는 것과 영해 외부에 있는 간출지(low-tide elevation)는 특별한 규칙이 없는 한 영유권의 대상이 아니라는 것이다.

서철원, “니카라구아와 온두라스간의 해양경계사건 분석”, 국제법학회논총, 제 52(2)권(2008), p.246.

가치가 없는 지역일 경우 그러한 결정이 없었을 가능성이 매우 크기 때문에 Uti Possidetis Juris를 적용할 수 없다고 보았다.<sup>48)</sup>

다음은 지리적 근접성에 대한 판단이다. 니카라구아는 4개 암초가 자국의 섬인 Edinburgh Cay에 가깝다는 점을 내세워 영유권을 주장하였다. ICJ는 니카라구아의 지리적 근접성 주장에 대하여 우선 니카라구아와 온두라스가 스페인과 체결한 독립조약의 각 1조에서 본토에 인접한 섬을 독립되는 지역으로 한다는 규정은 본토에 인접하는지 여부이지, 다른 섬과의 인접성은 근거가 될 수 없다고 판단하였다.<sup>49)</sup>

또한 재판부는 제3국이 온두라스나 니카라구아의 영유권을 인정하였다든 주장에 대하여 증거가 없음을 이유로 이를 모두 배척하였다.<sup>50)</sup>

니카라구아는 온두라스가 주장하는 effectivités가 지리적 근접성에 기반 원시적 권원(original title)을 대체할 수 없고, 19세기에 시작되어 1960년대에 진행되었던 거북이 어업 협상과 대영제국과 맺은 협정에 의해 "cays를 포함한 해양 지역에서" 자국의 주권을 행사하는 것이 증명된다고 주장하였지만<sup>51)</sup>, 재판부는 이를 받아들이지 않았다.

결국 재판부는 식민지 독립 이후의 실효적 주권행사(post-colonial effectivités) 여부를 검토하여 온두라스가 4개 암초에 대한 주권(sovereignty)을 갖는다고 결정하였다. 재판부는 실효적 주권행사를 인정하기 위한 요건에 대하여 국제 판례상 일관되게 적용되어 온 법원칙을 다시 한번 확인하였다.

즉, 실효적 주권행사를 인정하기 위해서는 ① 주권자로서 행동하겠다는 의사와 의지가 있어야 하고(the intention and will to act as sovereign), ② 이러한 의사가 실질적인 권한의 행사로 표시(some actual exercise or display of such authority) 되어야 하는데, 본 사안의 경우 이 두 가지 요건을 충족해야

48) *Ibid.* paras. 158-160.

49) *Ibid.*, para. 164.

50) *Ibid.*, paras. 224-225.

51) *Ibid.*, para. 171.

한다고 하였다.<sup>52)</sup> 두 번째 요건인 실질적인 권한 행사의 정도는 문제가 된 영토의 상황에 따라 상대적이라는 것도 지적하였다.<sup>53)</sup> 즉, 국제판례상 일관되게 적용되어 온 법원칙인 “육지에서 멀리 떨어진 무인도의 경우에는 만족스러운 수준이 아닌 정도의 권한 행사도 권원이 될 수 있다”는 것을 확인하였다.<sup>54)</sup> 그리고 이러한 권한행사는 상당한 기간 동안 국가기능을 행사하겠다는 의지를 보여주는 일정한 패턴을 나타내는 것이어야 한다고 하였다.<sup>55)</sup> 또한 이러한 요건을 충족하는 행위라도 그 행위가 문제가 되는 섬과 관련된다는 것이 의심이 없는 경우에만 실효적 점유의 증거로 인정된다고 하였다.<sup>56)</sup> 이러한 법리에 따라 온두라스가 문제가 된 섬에 행사한 형사재판관할권과 민사재판관할권, 외국인에 대한 작업허가서 발급 등과 같은 이민 통제, 미국과 공동으로 마약단속을 한 것 등은 효과적 주권행사를 뒷받침하는 유효한 권한 행사라고 인정하였다.<sup>57)</sup> 국가의 공권력 행사의 전형인 이러한 행위 특히 재판관할권의 행사를 실효적 점유를 인정하는 주권행사로 본 것은 이미 여러 사건에서 확인된 바 있다.<sup>58)</sup>

그러나 인접수역에 대한 어업허가 그 자체는 직접 섬과 관련되어 있지 않으므로 섬에 대한 주권행사로 볼 수 없다고 하였다.<sup>59)</sup> 인접수역에서의 어업과 관련된 행위이지만, 국가기관의 승인이나 허가를 받아 섬 자체에서 행해진 행위 즉, 온두라스 지방관청의 승인을 받아 행해진 Savanna Cay에서의 건축행위와 어선 등 어업관련 장비의 보관은 주권행사의 증거로 보았다. 그리고 한 걸음 더 나아가 이러한 건축행위나 장비의 보관이 인근 수역

52) *Ibid.*, para. 172.

53) *Ibid.*, para. 173.

54) *Ibid.*, para. 174.

55) *Ibid.*, para. 175.

56) *Ibid.*, para. 174.

57) *Ibid.*, paras. 182-208.

58) *The Minquiriers and Ecrehos Case(France v. United Kingdom)*, p. 65.

59) *Case Concerning Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras (Nicaragua v. Honduras)*, Judgement, ICJ Reports 2007, para. 196.

에서의 어업허가와 관련되었다는 인식하에 행해졌으므로, 어업허가 그 자체도 섬의 영유권에서 유래하는 인근 수역에 대해 주권이 있다는 인식하에 행해진 것이라고 하였다.<sup>60)</sup> 인접수역에 대한 유전개발권의 양허도 섬을 대상으로 한 것은 아니라고 하였지만, 유전개발과 관련되어 국가기관의 승인 하에 Bobel Cay에 Union Oil을 지원하기 위한 안테나 설치와 Savanna Cay에 삼각점(triangle marker)을 설치한 것은 주권행사의 증거로 보았다.<sup>61)</sup>

#### 4) 역사적 권원(historical title)

역사적 권원과 실효적 주권행사(effectivités)를 주장하기 위해 분쟁당사국은 지도(map), 문헌(document), 법령(regulation) 등 다양한 증거를 제출하고 있다. 또한 한일 양국이 역사적 권원을 주장하고 있다는 점에서 이에 대한 검토도 필요할 것이다.

역사적 권원(historical title)은 태고적부터의 점유(immemorial possession)와 관련하여 역사적 사실에 관한 평판(reputation)이나 의견(opinion)의 원리를 의미하며, 아시아에서는 전통적 경계가 큰 역할을 한다.<sup>62)</sup> 역사적 권원은 지속성(continuity)과 시간의 경과(lapse of a period of time)가 본질적 요건이다.<sup>63)</sup> 역사적 권원은 주권이 확립된 결정적 시기를 나타낼 수 없을 만큼 오래전부터 주권자가 해당 영토를 보유한 것으로 간주되는 상황을 의미하며, 이러한 인식은 원시적 점유(immemorial possession) 또는 초기역적 시효(immemorial prescription)와도 같은 용어 사용에서도 나타난다.<sup>64)</sup>

역사적 권원은 공통의 인식 그 자체로 충분한 공통의 평판에 의하여 오랜 기간 동안 확립되어온 권원으로, 시효나 묵인의 과정(process of

60) *Ibid.*, paras. 194-196.

61) *Ibid.*, paras. 206-207.

62) Brownlie, *supra* note 5, p.146.

63) Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute(Eritrea and Yemen), RIAA, vol.XXII(1998), p.239. p.106. "These titles too are historic in the sense that continuity and the lapse of a period of time is of the essence."

64) Kohen, *supra* note 6. p.154.

prescription, or acquiescence)에 의하여 또는 오랫동안 지속되어 응고된 권원이다.<sup>65)</sup> 역사적 권원 주장과 effectivités 주장은 상호 모순된 것이 아니라 effectivités의 여러 증거들을 역사적 권원의 증거로 사용할 수 있다.<sup>66)</sup> 한편, 조약상 권원은 역사적 권원에 우선한다.<sup>67)</sup>

역사적 권원의 구성요소에 대하여 국제법위원회(ILC)는 다음과 같은 3가지를 들고 있다. ① 역사적 권리를 주장하는 국가의 그 지역에 대한 권한 행사(the exercise of authority over the area by the State claiming the historic right), ② 그러한 권한 행사의 연속성(the continuity of this exercise of authority), ③ 외국의 태도(the attitude of foreign States)이다.<sup>68)</sup> 즉, 첫째로, 국가는 그것에 대한 역사적 권원을 획득하기 위해 해당 지역에 대한 권한을 행사해야 한다. 둘째, 그러한 권한 행사는 상당 기간 계속되어야 한다. 실제로 그것은 사용(usage)으로 발전되어야 한다. 더 논란이 되는 것은 세 번째 요인인데, 이는 외국이 이러한 권한을 행사하기 위해 취했을지도 모른다는 입장이다. 일부 학자들은 다른 국가의 묵인(acquiescence)이 필요하다고 주장하며, 다른 국가들에 의한 반대가 없는 것으로 충분하다고 생각하는 견해도 존재한다.<sup>69)</sup>

역사적 권원의 가장 큰 문제점은 그것이 정적이고 영구적인 권원인지 또는 영토에 대한 특정 국가의 주권의 증강 또는 지속적 주권의 행사와 관련된 과정의 결과인지를 결정하기가 어렵다는 데 있다.<sup>70)</sup> 이러한 어려움

65) Case concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan(Indonesia/Malaysia), Judgement, ICJ Reports 2002, para. 106.

66) 김민경, 「도서영유권 분쟁에 관한 최근 ICJ 판례에서 나타난 effectivités에 관한 연구」, 석사학위논문(고려대), 2009, p.19.

67) Case concerning the Territorial Dispute(Libya Arab Jamahiriya v. Chad), Judgment, ICJ Reports 1994, para.75

68) Yearbook of the International Law Commission, A/CN.4/SER.A/1962/Add.I, Vol.II(1962), p.13

69) *Ibid.*

70) Artur Kozłowski, "The legal construct of historic title to territory in International Law-an overview", Polish Yearbook of International Law, vol. 30(2010), p.92.

을 극복하기 위한 시도가 바로 Charles de Visscher의 ‘역사적 응고이론’(consolidation by historic titles)이다. 그러나 역사적 응고이론은 권원취득의 불법성과 같은 그 기원은 문제 삼지 않고, 현실적 지배에 무게중심을 두게 되므로 결국 강대국에게만 유리한 이론이라는 비판을 받는다.<sup>71)</sup>

Blum은 ”역사적 권리는 긴 일련의 행위, 누락 및 행동 패턴으로 구성되는 긴 과정의 산물이다. 이러한 일련의 행위, 누락 및 행동 패턴 전체와 그 누적효과를 통해 국제법상 그러한 권리를 존재하게 하고 유효한 권리로 통합한다.(historic rights are the product of a lengthy process comprising a long series of acts, omissions and patterns of behaviour which, in their entirety, and through their cumulative effect, bring such rights into being and consolidate them into rights valid in international law)“라고 지적한 바 있다.<sup>72)</sup>

국제법원이 역사적 권원을 권원으로 인정한 판례는 거의 없다.<sup>73)</sup> 이는 고지도 및 고문헌의 증거력에 신뢰성을 부여하기 힘들기 때문일 것이다. 역사적 권원을 다른 권원들(titles)과 비교하여 지적되는 상대적 약점(relative weakness)으로 심리적 이유(psychological reasons)를 들 수 있다. 국제법원의 재판관들은 분쟁지역에 대한 주권의 행사와 관련하여, 법적 관계가 불안정하며 설득력 있고 결정적인 증거를 동반하지 않는 먼 과거(distant past)의 사실보다는 현대(contemporary)의 사실에 더 큰 무게와 의미를 부여할 수 있다.<sup>74)</sup>

역사적 권원에 대한 국제법원의 태도는 Minquiers-Ecrehos섬 사건(1953)에서 알 수 있다. 동 사건에서 ICJ가 “재판부의 입장에서 결정적으로 중요한 것은 중세시대에 있었던 사태들로부터 추론되는 간접적인 추정이 아니

71) 정인섭, *supra* note 8, p.561.

72) Y. Z. Blum, “Historic Rights”, in R. Bernhardt(ed.), 『Encyclopedia of Public International Law』, vol. II(1995), p.711.

73) 정재민, 「영토분쟁재판에 있어서 역사적 권원의 인정가능성 확대」, 박사학위논문(서울대, 2020년) 참고.

74) Kozlowski, *supra* note 70, p.88.

라 Ecrehos와 Minquiers 도서 군(群)의 점유에 직접적으로 관련된 증거들이 다.”라고 한 것은 이를 잘 대변한다. 이러한 연유로 국제법원은 실효적 주권행사 존재 유무에 따라 상대적 비중(relative strength)에 따라 권원을 판단하고 있다.

도서 영유권에 관한 국제판례를 검토해 보면 역사적 권원을 인정한 판례는 거의 찾아보기 어렵다. 역사적 권원을 입증하기 위해서는 고문서, 고지도에 입각하여 그 존재를 입증하여야 하는데, 국제법원은 그러한 증거에 증거력을 부여하기에 부정적인 입장을 취해왔다. 그러한 의미에서 2008년 국제사법재판소(ICJ)가 내린 Judgment on Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge 판결은 이례적으로 평가된다. 그러나 재판부는 19세기 동아시아 지역에 위치한 말레이시아의 역사적 권원을 인정하였지만, Pedra Branca는 싱가포르에 귀속된다는 판결을 내린 바 있다. 즉, ICJ는 싱가포르의 구체적인 effectivités의 증거와 영국과 싱가포르 주권에 대한 말레이시아의 묵인과 인정(acquiescence and recognition)에 따라 권원이 이전(移轉)되었다고 보았다.<sup>75)</sup>

동 재판에서 말레이시아는 역사적 권원을 증명하기 위하여 ‘The Meerauge Lake arbitration(1902)’ 판정을 인용하였다. “태고적부터 소유(Possession immemorial)는 누군가가 이야기를 들었다고 회상하는 다른 상황에 대한 증거를 제공하는 것이 불가능할 정도로 오랫동안 지속된 것이다.”<sup>76)</sup> 또한 Sultan of Johor의 전임자에서부터 이어져 내려오는 원시적 권원(original title)을 주장하였다. 반면 싱가포르는 Horseburgh 등대의 건축과 운영이 실효적 주권행사라고 주장하였고, 구두변론 시 Pedra Branca는 영국의 권원취득 이전에는 무주지(terra nullius)에 해당하였다고 하였다.

75) Kohen, *supra* note 6. p.171.

76) Case concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge(Malaysia/Singapore), ICJ Reports 2008, para. 48. “possession immemorial is that which has lasted for such a long time that it is impossible to provide evidence of a different situation and of which anybody recalls having heard talk”

ICJ는 Pedra Branca에 대한 Sultan of Johor의 원시적 권원을 검토함에 있어서 첫째, Sultan of Johor의 영역이 Pedra Branca를 포함하여 싱가포르 해협의 모든 섬을 포함하는지를 검토하고, 둘째, Pedra Branca에 대한 원시적 권원이(판례에 따라 구축된) 법에 따라 확립되었는지 여부를 검토하였다.

먼저 Sultan of Johor의 영역이 Pedra Branca를 포함하여 싱가포르 해협에 위치한 모든 섬을 포함하는지에 관해서는 다음과 같은 일반적인 이해(general understanding)에 따라 판단하였다. ① Hugo Grotius가 그의 저서 『De Jure Praedae』(포획법론)에서 “인도에는 Johor라는 국가가 있는데, Johor 국은 오래전부터 주권국가로 존재해 왔고, 그 통치자는 포르투갈에 대한 전쟁을 수행하는 데 필요한 권한을 분명히 가지고 있었다.”라고 언급한 사실<sup>77)</sup>, ② 네덜란드 동인도회사가 중국 선박을 나포한 것에 대하여 Sultan of Johor가 사신( envoy)을 보내 항의를 하였던 사실<sup>78)</sup>, ③ 1824년 싱가포르에 근무하던 영국 관료 John Crawfurd가 작성한 보고서에 Sultan of Johor의 지리적 범위를 자세히 언급된 사실<sup>79)</sup>, ④ 1843년 싱가포르에서 발간된 ‘Singapore Free Press’가 Batu Puteh는 Sultan of Johor의 영토에 해당한다는 보도 사실이다.<sup>80)</sup>

이어서 Sultan of Johor의 점유가 다른 국가들과의 관계에 있어서 ‘지속적이고 평화로운 주권의 행사’(continuous and peaceful display of territorial sovereignty)에 해당하는지 여부를 검토하였다.

첫째, 재판부는 Pedra Branca가 항해 장애물(navigational hazard)로 알려져 인근 지역에서 ‘미지(未知)의 영역’(terra incognita)일 수 없다는 점에 비추어, Johor 국의 일반적인 지리적 범위 내에 놓여 있는 섬 중 하나였다고 추론하는 것이 합리적이라고 보았다.<sup>81)</sup>

77) *Ibid.* para. 53.

78) *Ibid.* paras. 54-55.

79) *Ibid.* para. 56.

80) *Ibid.* para. 57.

81) *Ibid.* para. 61. “It is thus reasonable to infer that Pedra Branca/Pulau Batu Puteh was

둘째, 재판부가 동 사건에서 원시적 권원(original title)을 판단함에 있어서 중요하게 본 것은, Johor국 역사를 통틀어 싱가포르 해협 지역의 섬들에 대해 어떤 경쟁적 주장이 제기되었다는 증거가 없다는 사실이다. 재판부는 PCIJ의 Legal Status of Eastern Greenland(1933) 판결을 인용하면서, “1921년까지 덴마크의 주권 주장에 이의를 제기하는 국가가 없었다.”는 점 (Legal Status of Eastern Greenland, Judgment, 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 53, p. 39)과 극(artic) 지역과 접근이 어려운 오지(奧地)인 점.“을 들어 덴마크의 권원을 인정할 것과 같이, Pedra Branca에 대해서도 Johor국의 주권 주장에 이의를 제기하는 국가가 없었다는 점을 이유로 Johor국의 권원을 인정하였다.<sup>82)</sup>

아울러, The Palmas Islands 사건(1928) Huber 중재재판관이 “영토주권의 행사에는 반드시 공백, 시간의 틈새, 영역에서의 불연속 등이 있다… 영토의 그런 부분에 관해서 국가가 주권 표시를 증명할 수 없다는 사실은 주권이 존재하지 않는다는 것을 보여주는 것으로 해석될 수 없다. 각각의 경우는 특정한 상황에 따라 평가해야 한다.(Island of Palmas Case(Netherlands/United States of America), Award of 4 April 1928, RIAA, Vol. II (1949), p.839)”는 견해를 인용하면서, Pedra Branca에 대해 주권을 주장하는 국가가 없었고, Pedra Branca는 사람이 거주할 수 없는 작은 섬에 해당하고 Johor국의 주권이 지속적이고 평화롭게 현시되었다는 점을 감안할 때, Pedra Branca에 대한 Johor국의 원시적 권원(original title)이 인정된다고 보았다.<sup>83)</sup> 결국 말레이시아는 Pedra Branca 등에 대하여 실효적 주권행사를 뒷받침하는 증거를 제출할 수는 없었지만, 다른 국가가 주권을 주장한 사실이 없던 점, 동 지형이 잘 알려진 사실과 Johor왕이 이 지역에서 주권을 행사했던 다양한 증거들을 제출하였는데 재판부는 이를 인정한 것이었다.<sup>84)</sup> 또한, 재판부는 Sultan

---

viewed as one of the islands lying within the general geographical scope of the Sultanate of Johor.”

82) *Ibid.* paras. 62-65.

83) *Ibid.* paras. 68-69.

84) Kohen, *supra* note 6. p.161.

of Johor와 싱가포르 해협에 거주하는 해양족인 오랑 라우트(Orang Laut)족 간 주종(主從)관계를 보여주는 싱가포르 영국 관리의 보고서를 통해 간접적인 주권의 현시를 인정하였다.<sup>85)</sup>

### 3. 국제판례의 공통적 판단기준

영유권 판정에 관한 국제판례의 판단기준의 공통점을 살펴보면 조약과 현상유지법리가 적용되지 않는 경우에는 대부분 ‘실효적 주권행사’(effectivités)에 따라 인정했다는 점이다. 역사적 권원을 인정한 판례도 있지만 그 숫자는 매우 예외적일 정도로 적다. Effectivités와 관련된 최근의 도서영유권 판례는 분쟁도서에 대한 국가 권한의 평화적이고 지속적인 행사의 실체가 되는 다양한 증거들을 검토하여 우세한 증거를 제시하는 측에 승소판결을 내렸다.<sup>86)</sup> 이를 세부적으로 살펴보면 다음의 몇 가지 참고사항을 도출할 수 있다.

첫째, 2008년 Pedra Branca 사건에서 ICJ는 이례적으로 말레이시아의 역사적 권원을 인정하였지만, 싱가포르의 구체적인 effectivités의 증거와 영국과 싱가포르 주권에 대한 말레이시아의 묵인과 인정(acquiescence and recognition)에 따라 권원이 이전되었다고 보았다. 이는 그동안 ‘역사적 권원’을 영토권원의 근거로 인정한 판례가 거의 없었다는 점에서 획기적인 판결로 인정된다. 재판부는 판결의 근거로 ‘general understanding(일반적 이해)’에 바탕을 두고 있다. 즉, Sultan of Johor의 영역이 Pedra Branca를 포함하여 싱가포르 해협에 위치한 모든 섬을 포함하는지에 관해서 ①「De Jure Praedae」(포획법론)에서 Hugo Grotius의 언급, ② 네덜란드 동인도회사가

85) Case concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge(Malaysia/Singapore), Judgement of 23 May 2008, para. 74.

86) 김채형, *supra* note 9, p.86.

중국 선박을 나포한 것에 대하여 Sultan of Johor의 항의, ③ 1824년 영국 관료 John Crawford가 작성한 보고서, ④ 1843년 싱가포르에서 발간된 ‘Singapore Free Press’ 보도 등 ‘general understanding(일반적 이해)’이다.

그러나 판결의 근거인 ‘general understanding(일반적 이해)’ 모두 제3자인 유럽인에 의해 작성되었던 자료에 의존하고 있다는 점에서, 객관적인 제3국인에 의해 작성된 증거가 없을 경우, 분쟁 일방당사국의 고문헌(古文獻) 내지 고지도(古地圖)에 의존한 일방적인 주장에 신뢰성을 부여하기는 쉽지 않을 것이다. 영토분쟁에 관한 국제분쟁에서 고문헌이나 고지도가 직접적인 증거로 활용될 가능성은 낮은 편이다.<sup>87)</sup> 특히 거주인구가 적었던 변방지역은 과거 통치자들에게 전략적으로나 경제적으로 중요성을 지니기 어려웠기 때문에 고기록(古記錄) 자체가 많지 않고 그나마 모순되거나 부정확한 기록들이 많다.<sup>88)</sup>

둘째, 국제법원의 판단 범위의 문제이다. 국제법원은 분쟁당사국이 합의한 쟁점에 한정해서 재판을 진행한다. 예컨대, 1998년 홍해 도서 사건(arbitration)에서 에리트리아와 예멘은 “동 사건을 제반 국제법, 특히 ‘역사적 권원’에 따라 판결해주시기를 바란다.”는 합의를 하였고, 재판부도 이 점에 유의하고 있음을 알 수 있다. 따라서 영유권 분쟁당사국이 국제법원에 회부를 위한 특별협정 체결 시 협정문에 따라 소송물의 범위가 달라질 수 있다는 점을 유의해야 할 것이다.

아울러 재판부는 재판의 진행과정에서 판단 범위를 재량으로 결정할 수 있다. 예컨대, 2002년 *Ligitan-Sipadan* 섬 사건에서 인도네시아, 말레이시아 양국이 영유권을 주장하고 있는 점을 고려하여 ‘무주지’가 아닌 것으로 추론하여 선점의 대상이 아닌 것으로 판단하였고, 조약의 해석을 거쳐 실효적 주권행사 여부만을 판단하였다. 따라서 분쟁당사국 일방이 무주지 선점을 주장할 경우 재판부는 무주지 선점에 대한 판단을 하여야 한다.

87) 정인섭, *supra* note 8, pp.565-567.

88) *Ibid.*

셋째, 도서영유권 분쟁에서 국제재판소는 영토권원 판정을 위해 분쟁당사국간의 조약, 식민중주국 간 협정, 현상유지법리, 역사적 권원, 실효적인 주권행사(effectivités) 등 여러 요소를 순차적으로 평가한다. 1998년 Red sea Islands사건(에리트리아-예멘)에서 중재법정은 에리트리아 및 예멘 어느 국가도 홍해 도서에 대한 역사적 권원을 갖고 있지 않고, 분쟁 도서 전체를 어느 한 국가에 속한다고 결정할 수 없다고 하여 effectivités와 관련된 증거에 따라 도서 영유권을 결정하였다.

2007년 Territorial and Maritime Dispute사건(니카라구아-온두라스)에서 양국은 Uti Possidetis Juris, 식민지 독립 이후의 실효적 주권행사(post-colonial effectivités), 제3국의 승인, 지리적 근접성을 주장하였지만, 결국 재판부는 effectivités를 상대적으로 판단하여 온두라스의 권원을 인정하였다.

2002년 Ligitan-Sipadan섬 사건에서 재판부는 1891년 조약의 해석, 식민중주국과 신생독립국간 권원의 승계, 실효적 주권행사 여부에 관하여 순차적으로 판단하였는데 결국 effectivités의 판단에 따라 말레이시아의 권원을 인정하였다. 1953년 Minquiers-Ecrehos섬 사건에서도 재판부는 영국의 실효적 주권행사를 검토하여 영국의 권원을 인정한 바 있다.

이상에서 검토해 본 바와 같이 사람이 거주하지 않고 격리된 도서 영유권 분쟁의 경우 다음과 같은 공통점을 갖는다. ① 조약 문안에 격리도서가 규정되는 경우가 거의 없다는 점. ② 현상유지법리가 적용될 여지가 거의 없다는 점. ③ 문헌과 기록 등 증거가 희박하고 설사 있다고 하더라도 객관성 결여로 증거력 부여가 어렵다는 점이다. 이에 따라 실효적 주권행사(effectivités)의 상대적 평가에 따라 권원을 인정하였다는 공통점을 도출할 수 있다.

## 4. 맺음말 : 독도주권에의 함의

ICJ는 영토분쟁 사건의 해결을 위해 조약(treaty), 현상유지법리(Uti Possidetis Juris), 실효적 지배(effective control) 순으로 적용한다. 독도와 관련하여 샌프란시스코 강화조약의 해석이 우선될 것이며, 동 조약의 해석에 따라 결정이 되지 않을 경우 실효적 주권행사 여부에 따라 도서영유권이 결정될 가능성이 높을 것이다. 또한 한일 양국이 역사적 권원을 주장하고 있다는 점에서 이에 대한 추가적인 검토도 아울러 필요할 것이다.

### 4.1. 샌프란시스코 강화조약 해석문제

독도 문제를 검토하기 위해서는 1951년 샌프란시스코 강화조약의 해석이 선결문제가 될 가능성이 높다. 앞에서 살펴본 바와 같이 ICJ는 영토에 관한 분쟁해결을 위해 조약(treaty law), 현상유지법리(Uti Possidetis Juris), 실효적지배(effective control) 순으로 적용한다. 아울러 식민지배했던 일본이 제2차 세계대전에서 패망하면서 평화조약으로 대체되었다는 점을 감안할 때, 독도 문제는 조약의 해석이 관건이 될 것이다. 예컨대, 2002년 Ligitan-Sipadan섬 사건에서 재판부는 1891년 조약의 해석, 식민종주국과 신생독립국간 권원의 승계, 실효적 지배 여부에 관하여 순차적으로 판단한 바 있다.

샌프란시스코 강화조약 제2조는 패전한 일본의 영토처리 조항으로 (a)항은 “일본은 한국의 독립을 인정하고, 제주도, 거문도 및 울릉도를 비롯한 한국에 대한 일체의 권리와 소유권 및 청구권을 포기한다.”고 규정하고 있다.<sup>89)</sup> 평화조약과 초안의 해석이 한국에 불리하다는 입장도 있지만, 국제

89) UN Treaty Series No. 1832(1953) Treaty of Peace with Japan, Signed at San Francisco, on 8 September 1951, art.2(a) “Japan, recognizing the independence of Korea, renounces all right, title and claim to Korea, including the islands of Quelpart, Port Hamilton

법원의 영유권 판단기준은 영토조약 보다는 국가기능의 행사여부에 의존한다는 판례의 경향을 무시할 수 없다. 예컨대, 2002년 2002년 *Ligitan-Sipadan* 섬 사건에서 영국과 네덜란드간 체결된 조약에서 분쟁도서의 영유권 문제는 다루지 않았다고 판단하여 이를 증거로 채택하지 않았던 것처럼, 샌프란시스코 강화조약의 초안 작성단계에서 독도의 영유권 소재국 문제가 논의되었지만 결국 이에 대한 판단이 보류되었기 때문에 강화조약이 독도의 영유권 문제를 해결하는데 있어서 결정적인 증명력을 가진다고 보기 힘들다.<sup>90)</sup> 영토에 관한 조약의 문헌이 명백하지 않을 때, 초안 보다는 이후의 관행이 그 문헌의 해석에 합치하는 방향으로 이루어진다는 추정을 받는다는 점에서도 우리나라의 독도영유권 주장이 인용될 가능성이 크다.<sup>91)</sup>

한편 일본이 주장하는 러스크 서한(Rusk documents)에 관해 살펴보기로 한다.<sup>92)</sup> 러스크 서한은 1951년 미국 극동 담당 국무 차관보 딘 러스크(Dean Rusk)가 주 미국 대한민국 대사에게 보낸 외교 서한으로서 “우리의 정보에 의하면, 평상시 사람이 거주하지 않는 이 암초는 한국의 일부로서 취급되었던 적은 전혀 없으며, 1905년경부터 일본의 시마네 현 오키 도청(島廳)의 관할하에 있었다. 이 섬에 대하여, 한국에서 지금까지 주권을 주장한 적이 있다고 보이지 않는다.”는 내용이 담겨있다. 일본은 러스크 서한을 마치 샌프란시스코 조약의 결론인 것처럼 주장하고 있지만 이 서한은 샌프란시스코 조약의 여러 당사국 중 하나인 미국의 견해에 불과하다. 러스크 서한

and Dagelet.”

90) 정민정, “인도네시아와 말레이시아간의 도서분쟁사안 연구”, 서울국제법연구 제12(1)호(2005), p.191.

91) *Ibid.*

92) ‘러스크 서한은 샌프란시스코 강화조약 체결 이전에 한국, 미국, 일본 사이에서 교환된 문서들 가운데 한 부분이다. 1949년부터 샌프란시스코 강화조약의 초고가 등장했으며, 이후 수 년동안 대한민국은 미국에게 여러 차례의 요청을 했고, 미국은 여러 번의 답신을 보냈다. 러스크 서한은 이 답신들 가운데 하나이다. “우리의 정보에 의하면 독도, 혹은 리양쿠르 암초나 다케시마에 관해서, 이 사람이 살지 않는 암초는 한국의 영토로 취급받은 적이 없으며, 1905년 이래로 일본 시마네현 오키 섬의 관할 구역이었다.”

은 비밀리에 한국 정부에만 송부됐고 일본에도 알리지 않았고 다른 연합국에게도 공표된 바가 없다. 동 서한의 “우리의 정보”는 일본이 제공한 일방적 정보를 의미한다. 1905년 일본의 독도를 자국 영토로 편입한 것은 이미 태정관 지령에서 독도가 한국의 영토임을 확인하고 있어 무주지 선점이 성립할 수 없기에 러스크 서한의 “우리의 정보”는 일본이 제공한 정보에 근거한 것이라 추정된다. 일본은 러스크 서한을 근거로 샌프란시스코 강화조약에서 독도가 일본의 영토라고 주장한다.<sup>93)</sup> 그러나 러스크 서한의 “우리의 정보”의 신뢰성에 문제가 제기되면 일본의 주장은 설득력을 상실하게 된다.

또한 일본은 초안 작성 당시 영국이 제시한 의견에 별다른 주장을 하지 않은 것도 주목할만하다. 즉, 일본정부는 영국 초안 1조 및 부속지도에서 독도가 일본영토 밖으로 되고 있는 것을 알면서도 아무 말이 없었는데, 그 배경에는 일본 정부 및 국민의 독도에 대한 의식이 류큐나 치시마에 비해 중요도가 극도로 낮았다는 것을 보여준다.<sup>94)</sup>

샌프란시스코 강화조약에는 독도에 관해 아무것도 결정된 바가 없다. 그러나 ‘조약 체결 시의 사정’을 조약해석의 보충적 수단으로 인정하는 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제32조의 규정으로 볼 때, SCAPIN 677<sup>95)</sup>과 샌프란시스코 강화조약 제2조(a) 결합해석은 독도를 한국의 영토로 인정한 것으로 볼 수 있다.

## 4.2. 결정적 기일과 실효적 주권행사

93) [https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/g\\_sfjoyaku.html](https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/g_sfjoyaku.html)

94) 박병섭, “대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도”, 독도연구 제16권(2014년 6월), p.172.

95) SCAPIN(Supreme Commander for the Allied Powers Instruction) 제677호(1946.1.29.)는 제3항에서 일본이 통치권을 행사할 수 있는 지역은 “혼슈(本州), 큐슈(九州), 홋카이도(北海島), 시코쿠(四國) 등 4개 주요 도서와 약 1천 곳의 인접 소도서”라고 하고, 일본의 영역에서 “울릉도, 리앙쿠르암(독도)과 제주도는 제외된다.”라고 규정하였다.

샌프란시스코 강화조약에 따라 독도문제가 해결되지 않을 경우 결정적 기일의 선정 과 실효적 주권행사 여부가 쟁점으로 대두될 것이다. 결정적 기일(critical date)은 그 기일 이후의 분쟁당사국의 행동은 분쟁에 더이상 영향을 줄 수 없는 날을 말한다.<sup>96)</sup> 결정적 기일은 모든 분쟁에 있어서 명확하게 설정되는 것은 아니며, 그 설정도 국제분쟁에서 재판부가 반드시 고려해야 하는 법원칙이 아닌 임의적 사항이다.<sup>97)</sup>

한·일간 독도문제를 국제법원에서 처리하기로 합의한다면 특별협정 체결에 따라 한국과 일본이 합의하여 결정적 기일을 결정할 수 있다. 국내 학자들이 많이 언급하고 있는 것은 1952년 1월 28일이다. 1952년 1월 18일 이승만 대통령이 평화선을 선포한 10일 후 일본은 정식으로 한국 정부에 항의하였기 때문에 이날이 결정적 기일에 해당될 가능성이 높다는 것이다. 또한 국제재판소가 1905년 2월 22일을 결정적 기일로 삼을 수 있다. 일본이 독도가 무주지임을 이유로 일본 영토에 편입한 날이기 때문이다. 따라서 결정적 기일 이전의 실효적 주권행사의 증거가 영토권원 취득의 중요한 판단요소가 된다.

1952년 1월 28일이 결정적 기일이라고 가정한다면 우리 정부가 내세울 수 있는 실효적 주권행사의 증거로는 다음과 같이 몇 가지를 들 수 있다.<sup>98)</sup> 첫째, 대한제국이 1900년 10월 25일 칙령 제41호로 발령한 “울릉도를 울도로 개칭하고, 도감을 군수로 개정한 건이다.” 칙령 제41호는 제2조에서 울도군의 구역이 “울릉 전도와 죽도, 석도”까지 관할하는 것으로 명시하여, 「石島=獨島」에 대한 관할권을 근대법상의 행정조직으로 확인하였던 것이다. 둘째, 1902년 대한제국이 울도군수에게 울릉도와 독도(鬱陵島·獨島)에서의 경제활동에 세금을 부과하도록 한 울도군 절목(鬱島郡 節目)이다.<sup>99)</sup>

96) 박기갑, “국제법상 critical date 설정문제에 관한 연구”, 국제법학회논총 제43(2)호 (1998), p.65.

97) *Ibid.* p.78.

98) 제성호, “독도 영유권과 한국측 증거: 결정적 기일의 맥락에서 본 주요 증거”, 중앙법학 제15(3호)(2013), pp.16-22.

일본은 자국민들이 1906년까지 울릉도에서 ‘수출세’를 납부하고 있음을 자인하고 있는데, 수출세 납부대상에는 독도강치가 포함된 점을 볼 때 대한제국이 독도를 실효적으로 지배하고 있음을 보여준다.<sup>100)</sup> ‘석도=독도’라는 것을 입증할 책임은 우리나라에 있다. 1904년 9월 25일자 일본 군함 니카타(新高)호 행동일지(軍艦新高行動日誌)에 따르면 "량코도암(당시 일본에서 독도를 가리키던 명칭)을 한인(韓人)은 독도(獨島)라고 쓴다"고 기록하고 있다.<sup>101)</sup> 통상 군함에서 작성하는 항해일지는 군함의 제반 행동사항을 기록하고 있다는 점에서 비교적 신뢰성이 높다.<sup>102)</sup> 왜냐하면 항박일지는 상급부대에 보고되며, 허위 기재 시 형사처벌의 대상이 되기 때문이다.

### 4.3. 역사적 권원

일본이 내세우는 ‘고유영토’론은 일본은 옛날부터 울릉도로 건너갈 때 정박장 또는 어패류 채집지로 다케시마(독도)를 이용하며 그 존재를 인식하고 있었고, 17세기 중엽에는 다케시마 영유권을 확립했다는 데 두고 있다. 또한 17세기 말에 에도 막부가 울릉도 도항을 금지했지만 독도 도항은 금지하지 않았으며, 1905년에 시마네현에 독도를 편입함으로써 영유의사

99) ‘울도군 절목’의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 일본인이 몰래 목재를 베어 가는 일을 금지하고, 가옥과 전답의 외국인 매매를 금지했다. 이것을 위반한 사람은 사형에 처하도록 규정되었다. 둘째, 각 도 상선이 울도군에 정박한 뒤 고기를 잡으면 세금을 사람마다 수입의 10분의 1, 화물은 물건값의 100분의 1을 거둔다. 셋째, 관청의 경우 일곱 칸이 되면 그대로 보수해 쓰고, 4-5칸 정도면 약간만 증축하되 민폐를 끼치지 말도록 규정되었다. 넷째, 군수 급료는 봄에 보리 60석, 가을에 콩 40석 등 한 해에 100섬을 지급 받도록 규정되었다. 김영수, “‘울도군 절목’의 발굴과 그 의미”, 영토해양연구, 제2권(2011), p.134.

100) 유미림, “대한제국기 관세제도와 ‘울도군 절목’의 세금, 그리고 독도 실효지배”, 영토해양연구 제13권(2017년), pp.36-38.

101) <http://www.tanaka-kunitaka.net/takeshima/5possetion/niitaka/>

102) 함정운영 관리규칙 [해양경찰청훈령 제57호], 제18조

를 재확인했다는 것이다. 또한 한국이 독도를 인식하고 있었다는 근거는 없으며 독도 영유권의 근거로 인용하는 안용복의 진술에는 많은 의문이 있다고 하면서 한국의 독도 영유권을 부인하고 있다.<sup>103)</sup>

2008년 Pedra Branca 사건에서 ICJ 판결은 19세기 동아시아의 영토 상황을 명확히 하는 데 구체적인 기여를 한 것이며, 그 지역에 위치한 영토에 대한 원시적 권원을 갖고 있던 오랜 국가의 존재를 재확인한 것이라는 점에서 그 의의가 크다.<sup>104)</sup> 그러나 ICJ는 말레이시아의 역사적 권원을 인정 하였지만, 이는 모두 제3자인 유럽인에 의해 작성되었던 자료에 의존하고 있다는 점에서, 객관적인 제3자에 의해 작성된 증거가 없을 경우, 분쟁 일방당사국의 고문헌 내지 고지도에 의존한 일방적인 주장에 신뢰성을 부여하기는 쉽지 않아 보인다. 영토분쟁에 관한 국제분쟁에서 고문헌이나 고지도는 직접적인 증거로 활용될 가능성은 낮은 편이다.

그럼에도 불구하고 국내 주요 관찬기록에 독도가 한국의 영토임을 보여 주고 있음은 주지(主知)의 사실이다. 예컨대, 1454년 「세종실록 지리지(世宗實錄 地理志)<sup>105)</sup>」, 1808년 「만기요람(萬機要覽)<sup>106)</sup>」이 대표적인 예이다.

#### 4.4. 무주지 선점

다음은 무주지 선점 문제이다. 무주지의 선점과 관련하여 통고(notification)의 요건은 많은 논란이 되고 있다. 1885년의 콩고회의에서 체

103) 송휘영, 「일본학자가 보는 독도의 역사학적 연원」(서울: 지성인, 2013), pp.5-7.

104) Kohen, *supra* note 6, p.171.

105) “于山·武陵二島 在縣正東海中 二島相距不遠 風日清明 則可望見 親羅時稱于山國一套鬱陵島 地方百里”[우산(于山)과 무릉(武陵) 두 섬이 현의 정동쪽 바다 가운데 있다. 두 섬은 서로 멀리 떨어져 있지 않아, 날씨가 맑으면 바라볼 수 있다. 신라 때에 우산국 또는 울릉도라 하였다]

[https://dokdo.mofa.go.kr/kor/include/print\\_faq.jsp?class\\_faq=q1](https://dokdo.mofa.go.kr/kor/include/print_faq.jsp?class_faq=q1)

106) 『萬機要覽』 「軍政編」 海方 江原道條, “輿地志云, 鬱陵于山皆于山國地于山則倭所謂松島也”(여지지에 이르기를 울릉·우산은 모두 우산국 땅이며 우산은 왜인들이 말하는 송도이다.), 동북아역사재단 독도연구소(연구·고사료)

결된 베를린의정서 제34조에서는 통고의 의무가 명시되어 있다.<sup>107)</sup> 그런데 일본은 이 의정서에 의한 의무는 계약국 사이에 아프리카 연안에서만 존재했다고 하면서 독도에는 적용되지 않는다고 한다. 그러나 당시 식민지를 확장하려는 중주국들 간에 이러한 통고는 일종의 기정사실로 받아들여졌을 가능성이 크다. 예컨대, 1876년 10월 일본 정부는 오가사와라 제도(小笠原諸島)에 관청을 설치하고 관리를 파견하는 신법령을 제정했다. 그리고 10월 17일 데라지마 무네노리(寺島宗則) 외무경은 오가사와라 제도를 신법령에 의한 단속을 한다는 취지와 영토편입 의사를 미국, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 페루, 러시아, 스페인 등 서구 각국에 통고하여 제3국으로부터 영토 편입을 승인받았다. 이런 절차를 보면 일본 정부는 국제법상 통고의 의무를 준수하고 있었고 이것은 그 당시 일반적인 관행으로 보인다.<sup>108)</sup>

일본은 1877년 태정관지령에서 보는 바와 같이 독도가 이미 ‘한국령’이라는 사실, 즉. 무주지(terra nullius)가 아니라는 사실을 인식하고 있었기 때문에 ‘무주지선점’에 의한 영토취득은 성립할 수 없다.

107) General Act of the Conference of Berlin, Signed February 26, 1885

art.34 “Any Power which henceforth takes possession of a tract of land on the coasts of the African continent outside of its present possessions, or which, being hitherto without such possessions, shall acquire them, as well as the Power which assumes a Protectorate there, shall accompany the respective act with a notification thereof, addressed to the other Signatory Powers of the present Act, in order to enable them, if need be, to make good any claims of their own.”

108) 서인원, “1930년대 일본의 영토편입 정책 연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점”. 영토해양연구 제11권(2016. 06), p.163.

위 논문에서 필자는 ‘관습국제법’에 해당한다고 기술하고 있지만, 본 필자는 베를린의정서의 적용범위가 아프리카 대륙에만 한정된다는 점을 고려할 때, 통고(notice) 의무는 관습국제법에 이르지 않은 당시의 ‘관행(practice)’이었다고 본다.

【참고문헌】

I. 국제판례

1. Island of Palmas case(Netherlands, USA), RIAA, vol. II (1928)
2. Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute(Eritrea and Yemen), RIAA, vol.XXII(1998)
3. PCIJ, The Mavrommatis Palesteine Concession(1924)
4. The Minquiers and Echrehos(France/Endland), Judgement, ICJ Reports 1953
5. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), jurisdiction and Admissihility, Judgment, ICJ Reports, 1984
6. Case Concerning the Frontier Dispute(Burkina Faso v. Republic of Mali), Judgement, ICJ Reports, 1986
7. Case Concerning The Territorial Dispute(Libya/Chad), Judgment, ICJ Reports, 1994
8. Case concerning the Territorial Dispute(Libya Arab Jamahiriya v. Chad), Judgment, ICJ Reports, 1994
9. Case concerning the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria(Cameroon v. Nigeria), Judgment, ICJ Report, 1998
10. Case concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan(Indonesia/Malaysia), Judgement, ICJ Reports, 2002
11. Case Concering Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras (Nicaragua v. Honduras), Judgement, ICJ Reports, 2007
12. Case concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge(Malaysia/Singapore), Judgement, ICJ Reports, 2008

## II. 단행본

1. 송휘영, 「일본학자가 보는 독도의 역사학적 연원」(서울: 지성인, 2013)
2. 이석우, 「독도분쟁의 국제법적 이해」(서울: 학영사, 2005)
3. 정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2020
4. Ian Brownlie, 「Principles of Public International Law」, Oxford University Press(1998)
5. R. Bernhardt(ed.), 「Encyclopedia of Public International Law」, vol. II(1995)
6. 「Yearbook of the International Law Commission」, A/CN.4/SERA/1962/Add.1, Vol.II(1962)

## III. 학술논문

1. 김석현, “영유권 귀속에 이어서의 ‘effectivité(s)’”, 국제법평론 2020- II (통권 제56호)
2. 김영수, “울도군 절목의 발굴과 그 의미”, 영토해양연구, 제2권(2011)
3. 김채형, “영토취득과 실효적 지배기준에 대한 연구”, 국제법학회논문총 제54호 제2호(2009)
4. 박기갑, “국제법상 critical date 설정문제에 관한 연구”, 국제법학회논문총 제43(2)호(1998)
5. 박병섭, “대일강화조약과 독도·제주도·쿠릴·류큐제도”, 독도연구 제16 권(2014년 6월)
6. 서인원, “1930년대 일본의 영토편입 정책 연구에 있어 독도 무주지 선점론의 모순점”. 영토해양연구 제11권(2016. 06)
7. 서철원, “니카라과아와 온두라스간의 해양경계사건 분석”, 국제법학회논문총, 제52(2)권(2008)

8. 유미림, “대한제국기 관세제도와 ‘울도군 절목’의 세금, 그리고 독도 실효지배”, 영토해양연구 제13권(2017)
9. 이한기, “The Minquiers and Ecrehos case : 獨島問題와 관련된 「實效的 占有」의 원칙에 대한 비판적 고찰을 중심으로”, 서울대학교 법학 제9권(1967)
10. 정민정, “인도네시아와 말레이시아간의 도서분쟁사안 연구”, 서울국 제법연구 제12(1)호(2005)
11. 제성호, “독도영유권과 한국측 증거: 결정적 기일의 맥락에서 본 주요 증거”, 중앙법학 제15(3호)(2013)
12. Arman Sarvarian, “Uti Possidetis Iuris in the Twenty-First Century: Consensual or Customary?”, International Journal on Minority and Group rights, vol.22 (2015)
13. Alain Pellet, “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples”, 3EJIL(1992)
14. Artur Kozłowski, “The legal construct of historic title to territory in International Law-an overview”, Polish Yearbook of International Law“, vol. 30(2010)
15. Brian Taylor Sumner, “Territorial Disputes at the International Court of Justice”, Duke Law Journal, Vol. 53, No. 6 (Apr., 2004)
16. Marcelo Kohen, “Original Title in the Light of the ICJ Judgment on Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge”, Journal of the History of International Law vol.15, Issue 2(2013)
17. Y. Z. Blum, “Historic Rights”, in R. Bernhardt(ed.), 「Encyclopedia of Public International Law」, vol. II(1995)
18. Sookyeon Huh, “Title to territory in the Post-Colonial Era: Original Title and Terra Nullius in the ICJ Judgments on Cases Concerning

Ligitan/Sipadan(2002) and Pedra Branca(2008)”, *European Journal of International Law*. Vol. 26(2015), Issue 3

#### IV. 학위논문

1. 김민경, 「도서영유권 분쟁에 관한 최근 ICJ 판례에서 나타난 *effectivités*에 관한 연구」, 석사학위논문(고려대), 2009
2. 정재민, 「영토분쟁재판에 있어서 역사적 권원의 인정가능성 확대」, 박사학위논문(서울대), 2020

#### V. 기타

1. 함정운영 관리규칙
2. [http://dokdo.mofa.go.kr/kor/dokdo/government\\_position.jsp](http://dokdo.mofa.go.kr/kor/dokdo/government_position.jsp)
3. <https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/index.html>
4. <http://dokdohistory.com/main.do>
5. General Act of the Conference of Berlin, Signed February 26, 1885
6. UNSC Res.660(1990)
7. UN Treaty Series No. 1832(1953), Treaty of Peace with Japan, Signed at San Francisco, on 8 September 19

<Abstract>

## **International cases for the law of title in international law and Implications to the Dokdo sovereignty**

**Dongwook Kim**

To defend the territorial sovereignty in terms of bridging the gap between Dokdo in case it is referred to the international court when the advance preparation is required. It means legal preparation through understanding and analysis of international cases for territorial disputes. Republic of Korea is advocating original title and effective exercise of sovereignty on Dokdo, while Japan is insisting on preoccupying *terra nullius* in 1905 along with original title. If Dokdo has been referred to international court, each side will submit proofs on original acquisition of sovereignty, long-term effective sovereignty exercise evidence, preoccupying *terra nullius*.

If you look at the common ground of the international cases on sovereignty judgment, most of them were recognized under the effective sovereignty exercise if the treaty and *uti possidetis juris* were not applied. There are cases in which historical titles are recognised, but the numbers are exceptionally small. Recent island dispute cases involving effective sovereignty have reviewed various evidence that is the true nature of the peaceful and continuing exercise of state authority over disputed islands and ruled in favor of those who present dominant evidence.

As a result of reviewing international cases related disputes over the

sovereignty of islands isolated without human residence have the following commonalities: ① The fact that remote islands are rarely defined in treaty documents. ② The fact that there is little room for the *uti possidetis juris* to be applied, ③ and that evidence such as literature and records is scarce, and even if there is, it is difficult to give evidence due to lack of objectivity. Consequently, the relative assessment of effective sovereignty can lead to the recognition of the recommendation.

The ICJ applies treaty, *uti possidetis Juris*, and effective control in order when resolve territorial disputes. Analysis of San Francisco Peace Treaty with regard to Dokdo will be the first place, effective sovereignty exercise will be more likely to be determined in accordance with the island if decisions are not in accordance with the interpretation of treaty. Further consideration will also be needed given that both Korea and Japan claim historical titles.

**keyword:** treaty, *uti possidetis Juris*, effective exercise of sovereignty, historical title, Dokdo

이 논문은 2021년 3월 12일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 13일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.



# 울릉도·독도 국가지질공원의 역사적 유래와 보존 활용방안\*

최재목\*\*

## 〈목 차〉

1. 「울릉도·독도 지질공원」 연구의 필요성
2. 「울릉도·독도 국가지질공원」 인증과 역사적 유래
3. 울릉도·독도 23개 ‘지질 및 명소’ 현황
4. 울릉도·독도 국가지질공원의 보존 활용방안

## 〈국문초록〉

이 논문은 울릉도·독도 국가지질공원의 인증과 그 역사적 유래, 그리고 국가지질공원의 보존 및 활용 방안에 대해 논의하는 것이다.

2012년 울릉도·독도는 제주도와 함께 국내 처음으로 국가지질공원(國家地質公園).

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B8A02103036)

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2019S1A5B8A02103036) 아울러 이 연구는 대구경북연구원의 <대구경북 문화유산 가치의 재발견>(2020.6) 보고서(비매품) 제3장 <울릉도·독도 국가지질공원의 역사적 유래와 보존 활용방안>을, 대구경북연구원 측의 허락을 얻어, 수정하여 실은 것임을 밝혀둔다.

\*\* 영남대 독도연구소장 / 영남대 철학과 교수 / choijm@ynu.ac.kr

National Geopark)이 되었다. 잘 알려진 대로 울릉도·독도는 우수한 지형 및 지질유산을 보유하고 있기 때문이다. 경상북도의 울릉군 전 지역을 환경부가 국가 지질 공원으로 인증한 것은 그만큼 의미 있고 주요한 지역으로 재인식하라는 뜻이기도 하다. 이에 따라 울릉도·독도의 지형 및 지질유산을 어떻게 효과적으로 보전·이용하며, 아울러 어떻게 교육하고 관광자원으로 활용할 것인가가 주요 관심사로 떠오르고 있다. 한편으로는 잘 이용하면서, 또 한편으로는 잘 보전도 해야 하는 과제를 울릉군은 떠안고 있다. 울릉도·독도가 관광자원으로 활용될 경우, 천연의 지질 자원을 관광 상품으로 활용하여 관광객을 유치하는 '지질 관광' 즉 지오투어리즘(Geotourism)에 대한 안목을 갖출 필요가 있다.

우선 울릉도·독도 국가지질공원의 보존·활용 방안을 논하는 경우 여타의 국가지질공원과 달리 특수한 법적인 '제한사항'이 있다는 점을 숙지할 필요가 있다. 다시 말해서, 독도는 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」 외에도 다른 법률에 따라 소관기관이 추진하는 관리제도의 적용을 받는다. 그 외에도 독도는 「자연공원법」에 따라 지질공원으로 인증되어 학술조사 및 연구, 정보보급, 교육 및 홍보, 체험 등에 대한 지원이 이루어지고 있다. 그러므로 독도에 대해서는 법률적으로 생태계 보전이라는 측면이 강화되어 있어, 기존의 체험활동을 통한 활용 이외의 새로운 활용방안을 도출해내기는 어려운 실정이다.

이어서 다음과 같은 울릉도·독도 국가지질공원의 보존·활용 방안에 대한 것이다: 첫째, 이미 울릉도·독도 국가지질공원에서는 탐방과 교육을 위한 프로그램이 지속적으로 시행되어 오고 있으나, 지역사회 주민들의 소득증대와 연계성이 부족하였다고 판단된다. 둘째, 울릉도·독도 국가지질공원의 인위적인 훼손을 막고, 자연재해 등에 대비하며, 풍부한 지형 및 지질유산을 지혜롭게 보전해야 한다. 셋째, 지오투어리즘의 흐름 속에서 보전과 활용이라는 두 측면을 원만히 조화해 가야 한다. 넷째, 지오투어리즘 정책의 입안자와 현지 주민들의 대화, 소통을 위한 프로그램 마련이 필요하다. 다섯째, 풍부한 지형 및 지질유산을 보전하며 지오투어리즘, 지오파크 건설을 성공적으로 지속해 가는 데에는 다양한 분야의 전문가와 협력이 필요하다. 여섯째, 울릉도·독도의 환경보전은 국가지질공원 유지 차원에서만 머무르지 않고, 대한민국의 영유권 수호라는 정치·외교·국제법적 측면과 맞물려 있다는 점을 기억해야 한다. 일곱째, 국제적 수준의 생태관광자원화를 위한 유네스코 세계지질공원 인증을 받기 위해 지속적인 추진 노력이 필요하다.

**주제어:** 울릉도, 독도, 국가지질공원, 역사적 유래, 보존·활용방안, 지오투어리즘

## 1. 「울릉도·독도 지질공원」 연구의 필요성

2012년 울릉도·독도는 제주도와 함께 국내 처음으로 국가지질공원(國家

地質公園, National Geopark)이 되었다. 잘 알려진 대로 울릉도·독도는 우수한 지형 및 지질유산을 보유하고 있기 때문이다. 경상북도의 울릉군 전 지역을 환경부가 국가 지질 공원으로 인증한 것은 그만큼 의미 있고 주요한 지역으로 재인식하라는 뜻이기도 하다.

이에 따라 울릉도·독도의 지형 및 지질유산을 어떻게 효과적으로 보전·이용하며, 아울러 어떻게 교육하고 관광자원으로 활용할 것인가가 주요 관심사로 떠오르고 있다. 한편으로는 잘 이용하면서, 또 한편으로는 잘 보전도 해야 하는 과제를 울릉군은 떠안고 있다. 울릉도·독도가 관광자원으로 활용될 경우, 천연의 지질 자원을 관광 상품으로 활용하여 관광객을 유치하는 ‘지질 관광’ 즉 지오투어리즘(Geotourism)에 대한 안목을 갖출 필요가 있다.

최근 지오투어리즘이 새로운 관광 패턴으로 자리 잡아 가고 있는데, 울릉도·독도 국가지질공원은 지자체의 관광수익은 물론 지역 이미지 제고에도 좋은 기회를 맞이하게 된 것이다.

지오투어리즘은 1995년 토마스 호스(Thomas Hose)가 처음 사용하였고<sup>1)</sup> 그 이후 로스 도우링(Ross Dowling)이 지오투어리즘을 “지질과 경관에 특별히 중점을 둔 자연지역 관광의 한 형태로, 감상과 학습을 통하여 지오사이트(geosite, 지질명소) 관광, 지질다양성의 보전 그리고 지구과학의 이해를 도모하며, 지질 특성에 대한 탐방, 지오투레일 및 경관 조망, 안내관광, 지오 활동 그리고 지질명소 방문객 센터의 후원 등을 이용하여 이루어진다”<sup>2)</sup>고 정의하였다. 유근준은 「한국의 국가지질공원 현황과 보전 방안

1) 그의 논문 「영국의 돌 이야기 팔기」 [T. A. Hose, Selling the Story of Britain's Stone, Environmental Interpretation, Vol. 10, No. 2, 1995]에서였다.

2) Dowling R, Geotourism's Global Growth. Geoheritage. Published on line: 16 Nov. 2010. [대한지질학회가 제공한 지식에 근거한, <네이버 지식백과>의 ‘지오투어리즘’(Geotourism)에서 재인용.]

(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5960613&cid=61234&categoryId=61234>)(검색일자: 2020.10.01.)(이하 인터넷 주소 생략) 참조.

연구(2016)에서 이렇게 말한다.

지속가능한 관광개발과 자연보호의 모델로써 지오파크(geopark)를 선언한 유네스코는 지오파크를 지정된 지질학적 장소로 여기고 있으며, 이는 지오투어리즘이 새로운 글로벌 현상으로 등장하는 배경이 되었다(Dowling, 2009)<sup>3)</sup>. 지오파크는 “지질학적 문화유산의 중요성과 진귀함, 미적인 매력을 포함하고 있어 국가적으로 보호받고 있는 지역”이다(UNESCO, 2006)<sup>4)</sup>. 또한 지구 유산과 지오명소들을 보호하고 교육하며, 아울러 지속가능한 발전을 통합적으로 다룬 컨셉의 일부라 할 수 있다.<sup>5)</sup>

유네스코(UNESCO) 세계지질공원의 자체평가 항목(2016)을 보면(0안은 비중)<sup>6)</sup> ①지질과 경관(Geology and Landscape)(0%), ②영역(territory)(5%), ③지질보전(Geoconservation)(20%), ④자연 및 문화 유산(Natural and Cultural Heritage)(10%), 관리구조(Mangement Structure)(25%), ⑤해설과 환경 교육(Interpretation and Environmental Education)(15%), ⑥지오투어리즘(Geotourism)(15%), ⑦지속가능지역 경제발전(Sustainable Regional Economic Development)(10%)이다. ‘지질과 경관’을 기본자산으로 하여, ‘관리구조>지질보전>해설과 환경 교육 · 지오투어리즘>자연 및 문화 유산 · 지속가능지역 경제발전>영역’의 비중 순으로 평가하고 있다.<sup>7)</sup> 지질공원을 구성하는

3) Dowling, R. K, 2009, Geotourism's contribution to local and regional development. In Geotourism and local development, Neto de Carvalho C, Rodrigues JC(eds), Cmara Municipal: Idanha-a-Nova, Portugal, 15-37.

4) UNESCO, 2006, Guidelines and Criteria for National Geoparks seeking UNESCO's assistance to join the Global Geoparks Network. Paris, January 2006, Internal document, 10.

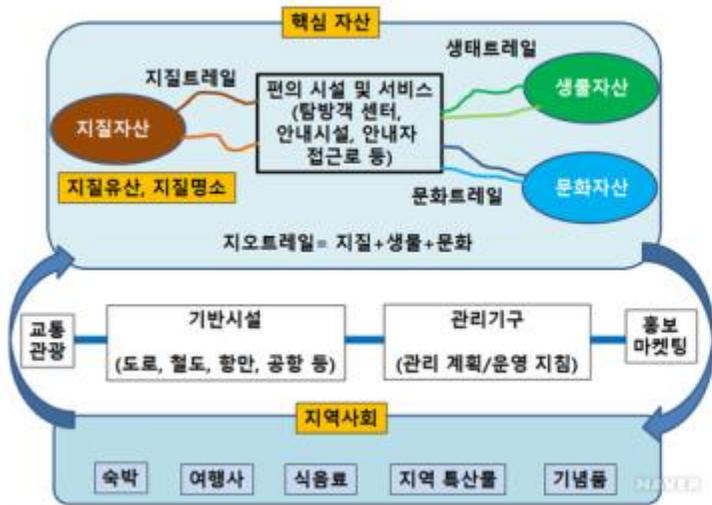
5) 유근준, 「한국의 국가지질공원 현황과 보전 방안 연구」, 『한국사진지리학회지』 제26권 제2호, (한국사진지리학회, 2016), 40쪽.

6) UNESCO, 2016, Evaluation Document-A.

<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/unesco-global-geoparks/application-process/>

7) <네이버 지식백과>의 ‘지오투어리즘’(Geotourism) 참조.

1차적 요소는 ‘지질유산, 생물 및 문화유산 그리고 이들을 이용한 지오투레일 및 공원내 기반시설(접근로, 이동로 등) 및 편의시설(안내시설, 방문객 센터 등)’이다. 여기에 추가적으로 ‘공원 외부로부터 도로, 철도 등을 통한 접근성’이 있어야 하고, ‘숙박, 식음료, 기념품점 및 여행사’가 결합되어야 한다. 이렇게 해서 지오투어리즘은 지질공원의 ‘제일 좋은 품질’의 ‘핵심 관광 상품’이어야 한다. 이 내용을 도표화하면 다음과 같다.



자료 : 대한지질학회<sup>8)</sup>

<그림 3-1> 지질공원의 구성요소

“국가지질공원은 지오투어리즘의 필수요소이므로, 국가지질공원의 발전은 곧 지오투어리즘의 발전”이라는 인식이 당연해지는 가운데, 지오투어리즘 관련 연구가 다수 산출되고 있다. 하지만 울릉도·독도 국가지질공원에

8) <네이버 지식백과>의 ‘지오투어리즘’(Geotourism) 참조.

9) 유근준, 「한국의 국가지질공원 현황과 보전 방안 연구」, 『한국사진지리학회지』 제26권 제2호, (한국사진지리학회, 2016), 52쪽.

주목한 연구는 없다. 환경부 홈페이지에는 「울릉도·독도 국가지질공원 인증」 관련 소식과 「울릉도·독도 국가지질공원개요」(2012.12.27.)를 소개하고 있다.<sup>10)</sup> 이어서 울릉군청 홈페이지에는 「울릉도·독도 지질공원」(ulleungdo-dokdo geopark) (2013)의 일반현황이 소개되어 있다.<sup>11)</sup> 최근 유근준의 「한국의 국가지질공원 현황과 보전 방안 연구」(2016)에서 한국의 국가지질공원 현황 가운데 「울릉도·독도 지질공원」건을 일부 언급하고 있다.<sup>12)</sup> 따라서 「울릉도·독도 지질공원」의 역사적 유래와 보존 활용 방안만을 독립적으로 다룬 연구가 절실한 시점이다.

더욱이 독도는 주지하다시피 지질공원이란 차원의 의미에만 머무르지 않는다. 일본은 독도를 자신들의 영토라는 억지주장과 망언을 지속하고 있기에 독도 지질공원의 보존 활용 방안이 대한민국의 영유권 수호와도 연동된다는 점을 인식할 필요가 있다. 실제로 환경부의 보도자료에는 「울릉도·독도 국가지질공원」을 표시한 ‘지도’에는 - 주요 명소 설명에는 있지만 - ‘독도’가 제외되어 있다. 이것은 실수로 누락했다기보다는 외교적 마찰을 우려하여 의도적으로 생략한 것이라 생각된다.

따라서 이 글에서는 먼저 울릉도·독도 국가지질공원의 인증과 그 역사적 유래를 살펴보고, 이어서 그 보존 및 활용 방안에 대해 논의하고자 한다. 여기서 말하는 ‘역사적 유래’란 울릉도·독도가 국가지질공원으로 인증 받는 과정과 근거를 뜻한다.

참고로 이 글의 논의는, <「울릉도·독도 국가지질공원」 인증과 역사적 유래>, <울릉도·독도 23개 ‘지질 및 명소’ 현황>, <울릉도·독도 국가지질공

10) 환경부, 「울릉도, 독도 국가지질공원」(2012.12.27)

(<http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=286&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=183594>)(검색일자: 2020.10.01.)

여기에 「울릉도, 독도 국가지질공원개요」가 붙어있다.

11) 울릉군, 「울릉도·독도 지질공원(ulleungdo-dokdo geopark)」(2020.7.17.)

(<http://www.ulleung.go.kr/geo/kr/>)(검색일자: 2020.10.01)

12) 유근준, 「한국의 국가지질공원 현황과 보전 방안 연구」, 『한국사진지리학회지』 제26권 제2호, (한국사진지리학회, 2016), 49-50쪽.

원의 보존 활용방안> 순서로 진행될 것이다.

## 2. 「울릉도·독도 국가지질공원」 인증과 역사적 유래

‘국가지질공원’이란 지구과학적으로 중요하고 경관이 뛰어난 지역을, 「자연공원법」 제36조 3에 따라, 환경부 장관이 인증한 공원을 말한다. 「자연공원법」 제36조의 3에 따르면, 시장·도지사는 환경부장관에게 지질공원 인증을 신청할 수 있고, 환경부장관은 일정 기준에 적합한 경우 중앙행정기관장과 협의를 거쳐 그것을 지정하도록 되어 있다.

각 지방자치단체들은 지역의 관광활성화와 지역경제를 위해 독특한 지형 및 지질을 갖춘 지역의 지오명소에 대하여 국가지질공원 인증을 경쟁적으로 추진하고 있다. 국가지질공원 인증시행이후 환경부는 2012년 12월 제2차 지질공원위원회를 개최하여 국내 최초로 울릉도, 독도 및 제주도를 국가지질공원으로 인증하였다.

2020년 기준으로 제주도 지질공원(2012), 울릉도·독도 지질공원(2012), 부산 지질공원(2013), 강원 평화 지역(DMZ) 지질공원(2014), 청송 지질공원(2014), 무등산권 지질공원(2014), 한탄·임진강 지질공원(2015), 강원 고생대 지질공원(2016), 경북동해안 지질공원(2017), 전북서해안권 지질공원(2017), 백령·대청 지질공원(2019), 전북 진안·무주 지질공원(2019), '단양' 지질공원(2020)의 13개가 인증되어 있다.

환경부는 「울릉도, 독도 및 제주도 국가지질공원 인증」 보도 설명 및 첨부된 개요에서 다음과 같이 밝히고 있다.

환경부(장관 유영숙)는 12월 21일(금) 제2차 지질공원위원회(위원장 윤종수 차관)를 개최하여 국내 최초로 울릉도, 독도 및 제주도를 국가지질공

원으로 인증하였다고 밝혔다. 이번 인증된 2개 지질공원은 2012년 국가지질공원 인증 제도가 도입된 이후 최초로 인증된 국가지질공원이다. 울릉도, 독도 및 제주도 지질공원은 우수한 지질유산을 보유하고 있으며, 이러한 지질유산을 효과적으로 보전함과 동시에 교육 및 관광자원으로 활용하여 지질유산의 보전과 이용을 조화할 수 있는 잠재력이 뛰어난 지역으로 평가되었다. 환경부는 이번 인증한 국가지질공원에 대한 지원과 운영평가 등을 거쳐 운영의 내실화를 도모하는 한편, 앞으로도 우수한 지질유산을 지니고 지질공원을 운영하고자 하는 의지를 가진 지역에 대해서는 지속적으로 국가지질공원으로 인증해 나갈 계획이라고 밝혔다.<sup>13)</sup>

울릉군에서는 「울릉도·독도 국가지질공원」 인증을 다음과 같이 명시하고 있다.<sup>14)</sup>

■ 국가지질공원 인증

- 인증일 : 2012년 12월 7일 인증고시 (환경부고시 제2012-249호)
- 명 칭 : 울릉도·독도 국가지질공원
- 구 역 : 경상북도 울릉군 전 지역
- 근거법령 : 자연공원법 제36조의3
- 목 적 : 우수한 지질유산자원을 보전하고 교육·관광자원으로 활용하여 국민의 휴양 및 정서함양에 기여하고 지역경제 활성화 도모
- 지질명소 : 23개소(울릉도 19, 독도 4)

그런데 일반적으로 ‘지질 공원’이란 단순한 ‘지질’(地質)에만 한정되지

13) 환경부, 「울릉도, 독도 국가지질공원」 보도 설명 및 첨부 「울릉도, 독도 국가지질공원개요」(2012.12.27.)

14) 울릉군, 「울릉도·독도 지질공원(ulleungdo-dokdo geopark)」(2020.7.17)  
(<http://www.ulleung.go.kr/geo/kr/>)(검색일자: 2020.10.01)

않고, 보다 넓은 의미와 의의를 갖는다. 다시 말하면, 지구 과학적으로 중요하고 경관이 우수한 지역을 기반으로 ‘지질 관광과 교육’이 활발히 이루어지고, 그것이 ‘지역 경제 발전’에도 기여하여야 한다. 여기서 그치지 않는다. 한걸음 더 나아가, ‘아름다운 지질·지형’은 물론이고 그곳에 서식하는 ‘동식물’, 그리고 ‘사람들의 문화와 역사와 고고(考古)’ 등 ‘땅 위의 모든 것을 보고 배우는 지역’이라는 의미를 갖는다. 이처럼 지질 공원은 ‘지질관광’+ ‘교육’+ ‘지역경제발전’+ ‘지질·지형·동식물·인간의 문화·역사·고고’ 등의 학습이라는, 관광-교육-경제-역사-문화 등을 포괄하는 개념이다.<sup>15)</sup>

사실 독도를 포함한 경상북도 울릉군 전 지역의 문화적 영유권을 자발적, 주체적으로 천명한 것은 65년 전인 1947년, 울릉도·독도 종합 학술조사였다는 점을 잊어선 안 될 것이다. 다시 말하면, 1947년 8월 남조선 과도 정부와 조선산악회가 공동으로 ‘울릉도학술조사대’(이하 조사대)를 구성하여 울릉도 및 독도를 현지 답사한 바 있다.<sup>16)</sup> 본 ‘조사대’는 울릉도·독도를 조사한 후 옥승식(玉昇植: 당시 미군정청 상무부 지질광산연구소 물리 탐사과에서 광지기사 과정 재직<sup>17)</sup>)이 보고서를 작성하고, 1948년 3월 미군정청 상무부 지질광산연구소에서 『울릉도독도조사보문(鬱陵島獨島調査報文)』(별칭: 『지질광산연구소 조사보고서』)이란 제목으로 간행한다.<sup>18)</sup> 1947년의 이 ‘조사대’는 송석하를 대장으로, 홍종인과 도봉섭이 부대장으로 하는 ‘본부’ 15명, 8개의 ‘학술반’ 63명 - ‘사회과학A·B반’(21명), ‘동물학반’(6명), ‘식물학반’(9명), ‘농림반’(4명), ‘지질광물반’(2명), ‘의학반’(8명),

15) 유근준, 「한국의 국가지질공원 현황과 보전 방안 연구」, 『한국사진지리학회지』 제26권 제2호, (한국사진지리학회, 2016), 41-42쪽 참조.

16) 정병준, 『독도1947』(돌베개, 2010), 110-141쪽에서는 이 내용을 구체적으로 기술하고 있다.

17) 최재목·이태우 외 2인, 『해방 이후 울릉도·독도 조사 및 사건 관련 자료 해제·1』, (영남대독도연구소, 2017), 21쪽 참조.

18) 2017년 영남대학교 독도연구소에서 이것을 전사하여 현대문으로 윤문하고 해제를 붙여 간행하였다. 최재목·이태우 외 2인, 『해방 이후 울릉도·독도 조사 및 사건 관련 자료 해제·1』, (영남대독도연구소, 2017)

‘보도반’(8명), ‘전기통신반’(2명)의 78명 외 - 이 조사에 참여한다. 이 속에는 국어학자 방중현, 고고학자 김원용, 나비박사 석주병, 한학자 임창순, 역사학자인 국사관 관장인 신석호 등 당대 각 분야의 저명 전문가들이 포진해있었다. 이들은 8월 18일 포항에서 출발하여 오후 6시 울릉도 도동항에 도착, 20일(1일간) 독도조사, 21일-24일(4일간) 울릉도 조사 기간을 가진 다음, 26일 포항으로 돌아온다.<sup>19)</sup> 이후 정인조(鄭寅朝)의 「울릉도기행(鬱陵島紀行) : 식물채집기(植物採集記)」<sup>20)</sup>를 비롯한 많은 답사·기행문들이 나오기도 한다. 이때의 ‘총괄 조사’에는 이미 국가지질공원이 내용으로 하는 ‘지질관광·교육·지역경제발전’을 뺀, ‘지질·지형·동식물·인간의 문화·역사·고고’ 분야가 거의 대부분 들어있다고 생각된다.

따라서 2012년 경상북도 울릉군 전 지역이 ‘울릉도·독도 국가지질공원’으로 지정된 것은 1947년의 울릉도·독도 종합조사 이후 65년 만에 그 문화적 주권을 재천명한 것으로 해석할 수 있다. 1947년의 조사는 해방 이후 우리 영내(領內)의 소유 자산과 물건들에 대한 관리의 정치적 문화적 표현이었다. 일제에 강탈되었던 지질환경과 동식물은 물론 모든 자산들을 새로운 언어로 명명(命名)하여 불가침의 신성한 영역을 다시 표시한 것으로 평가할 수 있다.<sup>21)</sup> 이 점에서 ‘울릉도·독도 국가지질공원’ 지정은 우리나라의 주체적 영토관리의 역사에서 매우 큰 의미를 갖는다고 하겠다.

19) 이에 대해서는 정병준(2010) 『독도 1947』, (돌베개, 2010), 110-141쪽 참조.

20) 鄭寅朝, 「鬱陵島紀行 : 植物採集記」, 『學風』, (乙酉文化社, 1948.9)

21) 최재목, 「정인조(鄭寅朝)의 「울릉도기행(鬱陵島紀行): 식물채집기(植物採集記)」에서 보는 1947년의 울릉도」, 『비교일본학』 49집, (한양대학교 일본학국제비교연구소, 2020.9), 90쪽 참조.

### 3. 울릉도·독도 23개 ‘지질 및 명소’ 현황

‘우산국’(于山國), ‘우릉도’(苧陵島), ‘우릉도’(于陵島), ‘무릉도’(武陵島), ‘우릉성’(羽陵城), ‘울릉도’(蔚陵島) 등 과거로부터 여러 지명을 가진 울릉도(鬱陵島)는 천혜의 자연환경을 가지고 있다.<sup>22)</sup> 울릉도는 북위 37°33, 동경 130°47에 위치하며 화산암의 오각형 형태의 섬으로 동서길이 10km(독도 포함 96.3km), 남북길이 9.5km(독도 포함 34.8km), 해안선 길이는 56.5km에 이르고 유인도 3개 섬, 무인도 40개 등 총 43개의 섬을 부속도서로 57개의 자연부락으로 형성되어 있으며 법정리는 10개리이며, 행정리는 25개리이다.

그리고 ‘삼봉도’(三峰島), ‘우산도’(于山島)<sup>23)</sup>, ‘가지도’(可支島), ‘석도’(石島) 등으로 불려온 ‘독도’(獨島)는 울릉도 입주민들이 ‘돌섬’이라고 하였다가 ‘독섬’[=石島]으로 표기하면서 ‘돌’[=石]의 방언인 ‘독’을 ‘독’(獨) 자로 음독하여 ‘독도’(獨島)가 되었다.<sup>24)</sup>

22) 독도사전편찬위원회 편, 『개정증보판 독도사전』, (한국해양수산개발원, 2019), 319쪽 및 유미림, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, (지식산업사, 2013); 유미림, 『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, (지식산업사, 2013) 참조.

23) 문헌에 따라서는 ‘于山’, ‘苧山’ 혹은 자산도(子山島), 천산도(千山島), 방산도(方山島), 간산도(干山島)로도 썼다. 이것은 모두 ‘于’자를 옮겨 적는 과정에서 잘못 필사된 것이다. 신라시대에는 우산과 무릉 두 섬을 합쳐 우산국으로 칭했다고 하여 우산국이 보인다.[독도사전편찬위원회 편, 『개정증보판 독도사전』, (한국해양수산개발원, 2019), 320쪽 참조.]

24) 서종학, 「‘獨島’·石島의 地名 表記에 관한 研究」, 『어문연구』 36권 3호(한국어문교육연구회, 2008), 39-62쪽 참조.

자료 : 외교부<sup>25)</sup>

<그림 3-2> 독도의 동도와 서도



지금도 전라도, 제주도, 경상도 등 일부 지역에서는 ‘돌’을 ‘독’이라는 방언으로 사용하고 있다. 독도는 전체면적이 187,453㎡이고 울릉도에서 동남쪽 87.4km 떨어진 해상에 있으며 동도·서도와 그 주변에 흩어져 있는 89개의 바위섬으로 이루어진 화산섬이다. 우리나라 첫 국가지질공원인 울릉도·독도는, 울릉도·독도 전역(해상 1km 포함)으로 면적은 127.9km<sup>2</sup>(육상 72.8km<sup>2</sup>, 해상 55.1km<sup>2</sup>)이며, 지질명소는 23개소(울릉군 19, 독도 4)이다. 환경부가 정한 <울릉도·독도 23개 지질 및 명소 개요>에는 다음과 같이 되어 있다.

25) 외교부 홈페이지: <https://dokdo.mofa.go.kr/kor/introduce/location.jsp>(검색일자:2020.10.01.)

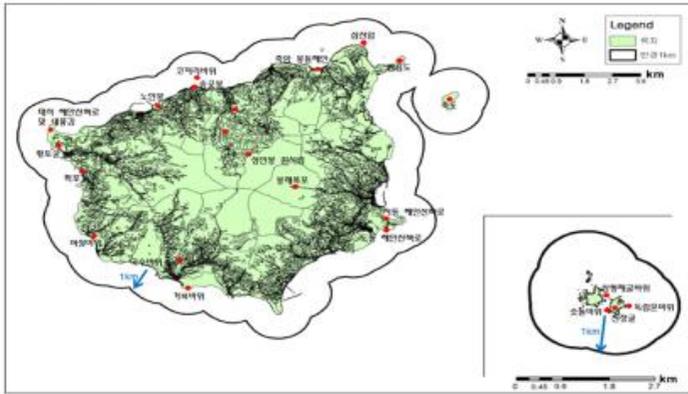
\* 사진의 원본 출처는 ‘국토교통부 브이월드’

<표 3-1> 울릉도·독도 지질공원 개요

구분	개요
공원명	울릉도·독도 지질공원
위치	경북 울릉군 전 지역(1읍 2면(1출장소))
면적	127.9 km <sup>2</sup> [육상 72.8 km <sup>2</sup> , 해상 55.1 km <sup>2</sup> ], * 해상 1km까지 면적 포함
인구	인구 : 10,830명
공원관 리청	경상북도
운영주체	울릉군
지질명소	23개소(울릉도 19, 독도 4)

자료 : 환경부

아울러 ‘지질 및 명소’ 표시 지도는 아래와 같다.



<그림 3-3> 울릉도·독도 23개 ‘지질 및 명소’ 지도

울릉도·독도의 지질은 신생대 중 460만년전~5,000년전<sup>26)</sup> 화산 활동으로 생성된 것으로 추정되며, 대표적 암석은 현무암, 조면암, 화산 쇄설암, 부석 등이다. 주요 특징은 이중 분화구, 주상절리, 시스택(sea stack)<sup>27)</sup>, 해식(海

26) 즉, ‘독도 460만년전~250만년전, 울릉도 250만년전~5,000년전’을 말한다.

蝕)<sup>28)</sup> 동굴, 해식 절벽 등이다.

울릉도·독도 국가 지질 공원에는 총 23개의 지질 명소가 있는데, 먼저 울릉도의 지질 명소는 저동 해안, 도동 해안, 죽도, 봉래 폭포, 거북 바위와 향나무 자생지, 국수 바위, 버섯 바위, 학포 해안, 황토굴, 태하 해안과 대풍감, 노인봉, 송곳봉, 코끼리 바위, 죽암 몽돌 해안, 관음도, 삼선암, 용출소, 알봉, 성인봉 원시림 등 19곳이다. 이어서 독도의 지질 명소는 독립문 바위, 삼형제 굴바위, 천장굴, 솟돌 바위 등 4곳이다.

이제 울릉도·독도 23개 ‘지질 및 명소’를 ‘학술적 가치’를 곁해서 살펴보고자 한다. 아래의 사진과 설명은 환경부에 탑재된 자료를 원용한다.

<표 3-1> 울릉도·독도 23개 ‘지질 및 명소’의 학술적 가치<sup>29)</sup> (번호는 인용자)<sup>30)</sup>

- [1] 저동 해안 \* 추가 설명③
- 울릉도 초기 화산활동 당시 생성된 화산암이 잘 보존되어 있음
  - 주로 현무암이 분포, 클링커, 베게용암, 해안폭포, 해식동굴, 암맥 등 다양한 특징이 관찰



27) 암석해안에서 파도에 의한 침식으로, 육지에서 분리되어 고립된 촛대와 같이 생긴 수직 기둥 모양의 암석(바위섬)을 말한다.

28) 바닷물의 운동에 의한 해안과 그 부근의 얇은 해저에 대한 침식 작용을 말한다.

29) 환경부, 「울릉도, 독도 국가지질공원」(2012.12.27)

(<http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=286&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=183594>)(검색일자: 2020.10.01.)

30) 이하 사진에 대한 일련 번호는 생략한다.

<p>[2] 도동 해안 * 추가 설명②</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 울릉도 초기 화산활동 특징을 간직한 지질구조 관찰</li> <li>○ 현무암질 용암류, 재퇴적쇄설암, 이그닙브라이트, 조면암 등 다양한 화산암이 순서대로 분포</li> <li>○ 클링커, 베개용암, 에피클라스트, 이그닙브라이트, 부정합 등 관찰</li> </ul>	
<p>[3] 죽도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 면적 207,818㎡,으로 울릉도 부속섬(44개)중 가장 큰 섬</li> <li>○ 죽도 하부는 현무암질 집괴암과 조면암으로 구성, 죽도 전역은 얇은 부석층으로 덮여 있음</li> <li>○ 대나무가 많이 자생하여 죽도라 불림</li> </ul>	
<p>[4] 봉래폭포 * 추가 설명①</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3단 폭포, 조면암과 응회암, 집괴암으로 구성</li> <li>○ 총 낙차 30m, 유량 3,000톤/일</li> <li>○ 울릉도 남부 일대 중요한 상수원 활용</li> </ul>	

[5] 거북바위 및 향나무 자생지

- 파도의 침식으로 형성된 거북모양의 시스택
- 동편은 포놀라이트 암맥이 노출되어 비교적 평탄하고, 서편은 현무암질 집괴암으로 울퉁불퉁함
- 용암류와 클링커, 암맥과 냉각대, 라바볼이 특징



[6] 국수바위

- 약 157만년 전 조면암질 용암의 분출로 만들어진 거대한 바위
- 높이 약 30m, 길이 남북방향으로 300m 정도
- 수많은 주상절리가 국수가락처럼 긴 띠를 이루고 있음



[7] 버섯바위

- 뜨거운 용암이 수중에서 분출할 때 생성된 미세한 화산쇄설물 입자가 퇴적된 응회암
- 겹겹이 쌓인 지층이 차별침식을 받아 버섯을 닮은 외형을 보이고 있음



<p>[8] 학포해안 * 추가 설명④</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 울릉도 개척역사를 기록한 유적이며 아름다운 해안</li> <li>○ 침식에 약한 집괴암과 응회암 위로 침식에 강한 조면암이 놓여 암질의 차이로 인해 형성된 만(灣)</li> <li>○ 해안절벽에 수직방향의 주상절리 발달</li> </ul>	
<p>[9] 황토굴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화산재 퇴적물이 굳어서 형성된 응회암으로 구성된 해식동굴로 겹겹이 쌓인 지층이 차별침식을 받아 형성</li> <li>○ 동굴크기(높이 6m, 폭 32m, 길이 44m), 동굴천장은 조면암이며 바닥은 평탄, 천장은 반구형</li> <li>○ 붉은색은 응회암에 포함되어 있는 산화철이 원인으로 실제로 황토는 아님</li> </ul>	
<p>[10] 태하 해안 및 대풍감</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (태하 해안) 울릉 8경 중 하나로 수려한 해안절경. 화산암(조면암, 집괴암), 포획암,</li> </ul>	

<p>타포니 등 관찰</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (대풍감) 조면암으로 구성, 절벽에는 기둥모양의 주상절리, 향나무 자생지(천연기념물)</li> </ul>	
<p>[11] 노인봉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화도(마그마의 통로)가 굳어서 형성된 바위, 높이 약 200m</li> <li>○ 조면암이며 용암의 점성이 높아 주변에 비해 경사가 가파르고 뾰족한 암체 형성</li> <li>○ 수평에 가까운 수많은 주상절리들이 잘 발달, 암석표면의 절리가 노인의 주름살처럼 보임</li> </ul>	
<p>[12] 송곳봉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전형적인 용암돔, 마그마가 화도를 통해 상승한 후 제자리에서 식으면서 형성, 높이 430m</li> <li>○ 구멍바위, 수평 및 수직 주상절리, 불규칙 절리 등 독특한 지질구조 발달</li> </ul>	
<p>[13] 코끼리바위 * 추가 설명⑤</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 육지로부터 분리된 시스템</li> <li>○ 용암이 분출한 직후 지형기복이나 다른 용암의 유입 등</li> </ul>	

<p>의 영향을 받아서 여러 방향으로 식어 다양한 방향으로 주상절리 발달</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 코 부근 높이 약 10m 아치형 해식동굴</li> </ul>	
<p>[14] 죽암 몽돌해안</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동근 자갈과 모래로 이루어져 있으며, 현무암, 조면암, 포놀라이트의 역으로 구성</li> <li>○ 울릉도의 거센 파도에 의해 형성</li> <li>○ 해안 면적 : 3,142m<sup>2</sup>, 길이 : 500m</li> </ul>	
<p>[15] 관음도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 울릉도에서 죽도, 독도에 이어 세 번째로 큰 부속섬(무인도)</li> <li>○ 면적 : 71,388m<sup>2</sup>, 둘레 : 800m</li> <li>○ 후박나무, 동백나무, 역새의 군락지</li> <li>○ 해안절벽에 높이 약 14m인 두 개의 동굴인 관음쌍굴이 있음</li> </ul>	
<p>[16] 삼선암</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시스택으로 울릉도의 3대 해양절경</li> <li>○ 조면암으로 구성, 절리와 타</li> </ul>	

<p>포니가 잘 관찰 ○ 세 명의 선녀에 대한 전설이 있음</p>	
<p>[17] 용출소 ○ 지하수가 부석퇴적층을 따라 이동하다 불투수층인 조면암을 만나게 되면서 지표로 솟아올라 형성된 샘 ○ 유량 2만톤/일로 상수원으로 활용</p>	
<p>[18] 알봉 * 추가 설명⑥ ○ 나리분지 북서쪽에 위치하고 있는 작은 이중화산, 나리분지 형성 이후 형성, 정상에 분화구 흔적 ○ 해발 538m</p>	
<p>[19] 성인봉 원시림 ○ 울릉도 희귀식물 다수 분포, 자연 그대로 모습 간직 ○ 울릉도 마지막 화산폭발에 의해 부석이 울릉도 전역을 덮었으며, 그 부석이 풍화되어 두터운 토양층 형성되어 원시림 조성의 기반이 됨</p>	

<p>[20] 독립문 바위(독도) * 추가 설명⑦</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단층작용으로 함몰된 지형이 풍화·침식작용을 받아 형성된 침식와지</li> <li>○ 암질은 응회암, 수평층리와 수직절리가 잘 발달</li> </ul>	
<p>[21] 삼형제굴바위(독도)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시스택이며 높이 44m</li> <li>○ 봉우리처럼 솟구쳐 있으며, 동도, 서도를 포함하여 삼봉도로 불림</li> </ul>	
<p>[22] 천장굴(독도) *추가 설명⑨</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단층작용으로 함몰된 지형이 풍화·침식작용을 받아 형성된 침식와지</li> <li>○ 독도에서 현존하는 수목 중 가장 오래된 나무인 독도 사철나무(천연기념물) 서식</li> </ul>	
<p>[23] 솟돌바위(독도) * 추가 설명⑧</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 침식에 약한 각력응회암이 제거되고, 단단한 조면암질 암맥부만 남아 형성</li> <li>○ 수평 주상절리가 특징</li> </ul>	

아울러, 현재 울릉군이 정한 ‘지질 탐방로’는 다음의 다섯 코스로 나뉘어져 있다.<sup>31)</sup>

<표 3-2> 울릉군 지질탐방 코스

구분	개요
1st course	도동 해안산책로 ⇔ 도동등대(행남등대) ⇔ 저동 해안산책로 · 경관이 뛰어나며, 지질 및 생태관광 자원이 풍부한 매력적인 코스
2nd course	내수전 ⇔ 석포 옛길 ⇔ 관음도 · 배가 출항할 수 없을 때 이용했던 산길, 울창한 산림과 바다를 동시에 느낄 수 있는 인기 탐방로
3rd course	태하령 옛길 · 울릉도의 옛 정취를 느낄 수 있는 코스
4th course	나리 ⇔ 큰홍문동 ⇔ 본천부 · 인간의 손이 많이 닿지 않아 식생 경관이 뛰어난 탐방코스
5th course	사동 ⇔ 남양 옛길 · 옷통구미와 아랫통구미를 지나면서 울릉도 주민들의 생활상과 풍취를 느낄 수 있는 코스

자료 : 울릉군, 울릉도·독도 지질공원(ulleungdo-dokdo geopark)

<부록>

[위의 코스 가운데 대표적인 장소 9곳을, 울릉도·독도 23개 지질 및 명소가 ‘관광-교육-경제-역사-문화 등’ 포괄적 차원에서 의미 있음을 부각시키기 위해, 울릉군의 「울릉도·독도 지질공원」 내용에 근거하여 좀 더 자세하게 소개해둔다.<sup>32)</sup>

31) 울릉군, 「울릉도·독도 지질공원(ulleungdo-dokdo geopark)」(2020.7.17)

(<http://www.ulleung.go.kr/geo/kr/>)(검색일자: 2020.10.01)

32) 아래 내용 및 사진은 모두 울릉군, 「울릉도·독도 지질공원(ulleungdo-dokdo geopark)」에서 옮긴 것임을 밝혀둔다. 배열 순서는 울릉군 홈페이지를 따랐다. (<http://www.ulleung.go.kr/geo/kr/>)(검색일자: 2020.10.01.)

① 봉래폭포(울릉도 도동리 산 39)



봉래폭포는 암석의 차별침식에 의해 3단 폭포를 이루며, 하부로부터 화산 폭발 시 분출된 각력들이 모여 형성된 집괴암이 3단과 2단을 이루며, 화산재가 굳어져 생성된 응회암, 분출암의 일종인 조면암이 1단을 이루고 있다.

조면암은 강도가 커서 하부의 암석에 비해 침식이 덜 되는 편이지만 아래에 놓인 집괴암과 응회암이 깎여 나가면서 균열이 많아 무게를 이기지 못하고 떨어져 나갔다. 앞으로 하부 응

회암과 집괴암이 더욱 침식되면, 상부 조면암은 무너지게 되어 폭포는 점차 뒤로 물러나게 된다.

총 낙차는 약 30m이며, 유량은 3,000톤/일 이상으로 울릉도 남부일대의 중요한 상수원으로 활용되고 있다.

봉래폭포관리소에서 봉래폭포까지는 산책로가 만들어져 있으며, 찬바람이 불어나와 ‘천연에어컨’이라 불리는 풍혈(=바람구멍), 산사태 피해를 막기 위해 설치한 사방댐, 아토피성 피부염 완화 및 스트레스 해소를 위한 산림욕장이 있다. 또한 섬노루귀(=큰노루귀), 겨자냉이(=고추냉이), 노란물봉선, 큰연영초, 섬남성(=우산천남성), 왕호장(왕호장근)의 풀 종류와 너도밤나무, 우산고로쇠, 삼나무, 헛개나무, 말오줌나무(=말오줌때나무), 편백나무의 나무 종류 등 다양한 식생을 볼 수 있어 지질 뿐만이 아니라 생태 교육장소로도 훌륭한 지질명소이다.

## ② 도동 해안산책로(울릉읍 도동리 산4)



도동 해안산책로는 저동 해안산책로와 이어지며, 이들을 통틀어 행남 해안산책로라고 부르며, 해안누리길 34코스로 알려져 있다.

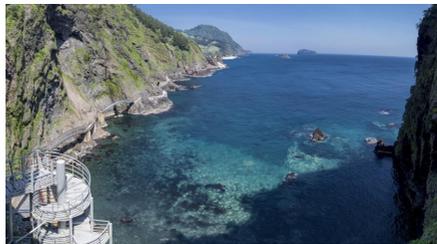
무지개다리, 지질공원 로고가 들어간 LED가로등 등

의 산책로 기반시설이 잘 구성되어 있기 때문에 접근성이 우수하여 관광객들에게 인기 있는 지질명소이다. KBS 예능프로그램인 1박2일에서 곰인형 레이서를 펼친 곳으로, 도동등대(=행남등대) 근처에 관련 포토존도 마련되어 있다. 도동 해안산책로는 울릉도 초기 화산활동의 특징을 간직한 다양한 지질구조가 관찰된다.

도동항에서 도동등대로 갈수록 암석 생성연대가 대체로 젊어지는 경향을 보이며, 하부로부터 현무암질 용암류, 암석조각들이 산사태로 운반되어 만들어진 재퇴적쇄설암, 화산재가 뜨거운 상태에서 쌓여 생성된 이그넬브라이트, 분출암의 일종인 조면암이 순서대로 분포한다.

## ③ 저동 해안산책로(울릉읍 도동리 산4)

저동 해안산책로는 도동 해안산책로와 이어지며, 이들을 통틀어 행남 해안산책로라고 부른다. 울릉도 초기 화산활동 당시에 만들어진 화산암이 분포하며, 주로 현무암에 해당한다.



베개용암, 클링커, 해안폭포, 해식동굴, 기공과 행인, 암맥 등 다양한

지질학적 특징들을 볼 수 있다. 특히 이곳에서 볼 수 있는 베개용암은 용암의 모양이 베개모양과 유사하며, 용암이 수중에서 분출하면서 치약을 짜놓은 것과 같이 둥글고 긴 형태로 나타난다.

#### ④ 학포 해안(서면 태하리 산126)

학포는 아름다운 해안과 더불어 울릉도 개척역사를 기록한 유적이 있는 곳으로도 유명하다. 학포 해안에는 해변을 따라 집괴암, 응회암, 조면암층이 분포되어 있는데,



상대적으로 단단한 조면암층은 파도에 의해 침식되지 못하고 남아 곳(바다로 튀어나온 육지)을, 집괴암과 응회암층은 풍화와 침식에 약해 깎여져 해변 쪽으로 움푹 들어간 만(바다가 육지로 들어간 곳)을 형성한다.

또한 학포 해안에는 해식절벽이 발달하는데, 수직 방향으로 발달한 주상절리 아랫부분이 침식되면 절벽 위쪽이 중력에 의해 붕괴되는데, 이 과정이 반복되면서 가파른 절벽이 만들어진다. 학포 야영장에서 하룻밤을 보내며 학포 해안의 아름다움을 즐길 수 있는 지질명소이다.

#### ⑤ 코끼리바위 (북면 현포리 산113)



코끼리바위는 과거에는 울릉도와 이어져 있었으나 파도에 의해 깎이면서 육지와 연결부가 끊어져 바다에 덩그러니 바위섬으로 남게 된 것으로, 이렇게 만들어진 지형을 시스택이라고 한다.

바위의 높이는 약 59m, 길이 약 80m이며, 표면에는 다양한 방향으로 주상절리가 발달해있다. 주상절리

방향이 다양한 것은 용암이 분출한 직후 지형기복이나 다른 용암의 유입 등의 영향을 받아 여러 방향으로 냉각되었음을 의미한다.

바위의 아랫부분에는 해식동굴이 양쪽에서 만나 높이 10m 가량의 아치형 구멍이 만들어졌는데 이를 시아치라고 한다. 이로 인해 바위의 모습이 마치 물속에 코를 박고 있는 코끼리 형상을 보여 ‘코끼리바위’라 하며, 구멍 바위라는 뜻으로 ‘공암’이라고도 부른다.

### ⑥ 알봉(울릉군 북면 나리 산28)



알봉은 약 5천년 전 울릉도 마지막 화산폭발의 결과물로, 점성이 강한 조면안산암질 용암이 멀리 흐르지 못하고 붕괴한 돔 형태로 그대로 굳어져 만들어진 것으로, 마치 새의 알처럼 생겼

다하여 붙여진 이름이다.

알봉은 나리분지 내에 위치하고 있으며, 나리분지는 화산폭발로 마그마가 지표로 분출되자 마그마가 빠져나가 비게 된 지하의 공동이 지반의 무게를 이기지 못하고 무너져 내려 만들어진 칼데라이다.

칼데라 형성 후, 다시 한 번 화산폭발이 일어난 것으로, ‘분화구 안의 분화구’라는 의미로 ‘이중분화구’라고도 한다. 나리분지(칼데라에 해당) 내에서 해발 538m, 면적 1.5-2km<sup>2</sup>에 이르는 붕괴한 돔 형태로 굳어졌다. 그러나 실제로 알봉에는 분화구가 뚜렷하지 않으며, 살짝 패인 꼭대기를 분화구로 추정하고 있다.

알봉분화구탐방로(2km)를 이용하여 알봉 꼭대기까지 오를 수 있으며, 울릉해담길 5구간인 알봉둘레길(6km)을 통해 알봉을 중심으로 한 바퀴 돌 수 있는 탐방로가 조성되어 있다.

⑦ 독립문바위 (울릉읍 독도리 30)

해안침식에 의해 바다쪽으로 툽 튀어나온 부분(곶)이 깎여나가 해식 동굴이 생성된다. 이 해식동굴이 계속 깎여나가 양쪽에서 연결되면 윗 부분은 자연스레 아치형 다리 형태로 연결되는데, 이런 지형을 시아치라고 한다.



독립문바위는 청나라로부터 자주적인 독립을 하기 위해 세운 독립문과 같다고 해서 붙여진 이름이다.

독립문을 구성하는 암석은 응회암으로 겹겹이 쌓인 수평층리 및 수직절리가 잘 발달하며 차별적인 침식작용으로 파도와 접하는 암석부분이 뿔려 둥근 아치형의 지형인 시아치가 나타난다. 또한 독립문바위 부근에는 육지에서 완전히 분리되어 고립된 촛대와 같이 생긴 여러 개의 시스택이 분포하고 있다.

⑧ 솟돌바위 (울릉읍 독도리 28)

상대적으로 침식에 약한 응회암류가 제거되고, 단단한 조면암질 암맥부만 남아 형성된 것으로 수평으로 발달한 주상절리가 특징적이다. 바위를 이루는 암질이 솟돌과 비슷해서 붙여진 이름으로 높이는 12.6m이다.



솟돌바위는 독도 의용수비대원들이 동도에서 생활할 당시 칼을 갈았던 곳으로 바위의 암질이 솟돌과 비슷하다고 하여 붙여진 이름이다. 솟돌바위는 독도에서 분리된 시스택으로 표면은 계단과 같은 형태를 띠고 있는데 이는

응회암 틈 사이로 조면암질 용암이 끼어들어가면서 판 모양으로 굳은(암 맥) 후 상대적으로 약한 응회암이 파도에 의해 깎여나가 형성된 것이다. 특히 이 바위에서 볼 수 있는 장식 입자가 여러 개 뭉쳐있거나 방사상의 배열을 보이는 것도 특징적이다.

### ㉠ 천장굴 (울릉읍 독도리 30)

천장굴은 울릉도 동도의 중앙에 위치한 해식동굴로 우물과 같이 천장이 뿔 뚫려있다.

이런 형태로 인하여 과거에는 화산 분화구라고 알려져 있었으나 최근 조사에 따르면 동도 내에 발달한 여러 방향의 수많은 단층들이 교차하는 지점에 오목하게 패인 침식 지형이 형성된



후 구멍이 뚫린 것이라 보고 있으며, 이를 침식와지라 한다. 천장굴 절벽에는 독도 사철나무가 자라고 있으며, 천연기념물 538호로 지정되었다.

위의 울릉도·독도 지질 및 명소 ‘추가 설명’ 내용에서 알 수 있듯이, ‘국가지질공원’이 지향하는 ‘관광·교육·경제·역사·문화 등’의 내용을 포괄하고 있다. 이제 이것을 어떻게 ‘보존’하고 ‘활용’하는가 라는 두 측면을 검토해야 할 것이다.

## 4. 울릉도·독도 국가지질공원의 보존 활용방안

2012년 경상북도 울릉군 전 지역이 ‘울릉도·독도 국가지질공원’으로 지정된 것은 1947년의 울릉도·독도 종합조사 이후 65년 만에 그 문화적 주권을 재천명한 것으로 해석할 수 있을 정도로 큰 의미를 갖는다.

우선 울릉도·독도 국가지질공원의 보존·활용 방안을 논하는 경우 여

타의 국가지질공원과 달리 특수한 법적인 ‘제한사항’이 있다는 점을 언급해두고 싶다.

다시 말해서, 독도는 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」 외에도 다른 법률에 따라 소관기관이 추진하는 관리제도의 적용을 받는다. 경관 및 생태계 보호 측면에서 독도는 「문화재보호법」에 따른 천연기념물 제36호로 지정(천연보호구역, 1982.1)되어 독도의 형상을 변경하거나 독도의 경관을 해하는 행위 등을 할 수 없으며, 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」에 따른 특정도서로 지정(200.9)되어 도서의 생태계를 훼손하는 등의 행위를 할 수 없다. 또한 「국유재산법」에서도 행정재산 중 보존용재산으로 분류되어 보존 목적의 수행에 필요한 범위 내에서만 사용허가가 이루어질 수 있다. 또한, 독도 주변 수역에서 어업활동을 하고자 할 때에는 「어업자원보호법」, 「수산업법」에 따라 면허, 신고 및 허가 등의 어업관리 제도의 적용을 받으며, 「수산자원관리법」에 따라 수산자원의 관리를 위해 조업 제한, 자원조성, 보호수면 지정 등의 적용이 이루어질 수 있다. 이 외에도 독도는 「자연공원법」에 따라 지질공원으로 인증되어 학술조사 및 연구, 정보보급, 교육 및 홍보, 체험 등에 대한 지원이 이루어지고 있다. 그러므로 독도에 대해서는 법률적으로 생태계 보전이라는 측면이 강화되어 있어, 기존의 체험활동을 통한 활용 이외의 새로운 활용방안을 도출해내기는 어려운 실정이다.

이어서 울릉도·독도 국가지질공원의 보존·활용 방안을 다음과 같이 정리해둔다.

첫째, 이미 울릉도·독도 국가지질공원에서는 탐방과 교육을 위한 프로그램이 지속적으로 시행되어 오고 있으나, 지역사회 주민들의 소득증대와 연계성이 부족하였다고 판단된다.

울릉도·독도 국가지질공원에서는 2016년에는 울릉도·독도 자연생태계 체험사업의 실행을 위한 일반인과 장애인 대상의 프로그램 2가지를 개발하여 총 5차에 걸친 체험교육을 시행하였고, 2017년에는 참가자의 교육성

과를 높이기 위해 동·식물분야 자연생태계 전문가의 현장강의와 총 7개의 생태체험교육 탐방코스를 운영하였다. 2018년에는 독도 생태계 보전의식을 고취할 목적으로 장애인, 시민봉사단체 및 청소년 310명을 대상으로 자연생태체험과 다양한 생물보호 퍼포먼스를 병행하였으며, 2019년에는 ‘3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 10주년’을 기념하여 독립유공자 30명과 지역대학에 재학 중인 외국인유학생 27명을 포함하여 215명에 대한 자연생태계 체험교육을 실시하였다. 그리고 울릉도·독도 자연생태계 체험교육을 위해 ‘울릉도 해안지질명소 돌아보기’, ‘원시림에서 힐링하기’, ‘가슴으로 독도 품어보기’, ‘생태전문가가 들려주는 울릉도 자생식물 이야기’, ‘해안산책로를 따라 울릉도 지질구조 탐험하기’, ‘울릉도 해안비경 감상하기’, ‘독도 다시 새기기’ 등과 같은 프로그램을 계획 중에 있다.

하지만 이 프로그램들은 주로 탐방과 교육을 위한 것으로 지역사회 주민들의 소득증대와 연계성이 부족하여 지속적인 활용방안이라고 하기에는 문제점이 많다고 할 수 있다. 유네스코 세계지질공원 인증을 위해서는 보전도 중요하지만 이에 대한 지속적인 활용도 중요하다. 따라서 지질공원을 활성화하기 위해서는 지역주민들의 적극적인 협력이 필요하며, 이를 도모하기 위해서는 경제적 부가가치 창출 방안이 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 교육과 연계시킨 먹거리 및 지질명소 마을 선정, 체험 놀이 활동, 기념품 및 특산품 개발 등이 필요하다.

둘째, 울릉도·독도 국가지질공원의 인위적인 훼손을 막고, 자연재해 등에 대비하며, 풍부한 지형 및 지질유산을 지혜롭게 보전해야한다.

지난번의 태풍 ‘마이삭’이 울릉도를 강타했을 때 방파제·도로 유실 등 피해가 속출하였다. 앞으로도 이런 저런 자연재해에 대비하여, 동해의 푸른 섬 울릉도·독도 국가지질공원의 우수한 유산 자원 보전에 울릉도, 나아가 경상북도는 최선을 다해야 할 것이다. 인위적인 보전 노력에 상관없이 닥치는 태풍, 지진 등의 자연재해 피해·유실도 충분히 예상하고 대비해야 한다. 아울러 천재지변을 제외한 인위적인 훼손도 최대한 방지하는 등 지

혜로운 관리에 유의해야한다.

세째, 지오투어리즘의 흐름 속에서 보전과 활용이라는 두 측면을 원만히 조화해 가야 한다.

울릉도·독도 국가지질공원의 보전을 조건으로, 그 지속 가능한 범위 내에서 교육·관광 자원으로 이를 활용하고, 또한 국민의 휴양 및 정서 함양, 나아가 지역 경제 활성화에 기여해 가야 한다. 울릉도·독도 국가지질공원은 울릉군이 추진하는 지오투어리즘의 흐름 속에서 보전과 활용이라는 두 측면을 원만히 조화할 수 있도록 꾸준히 국내외의 탁월한 선진 기법들을 흡수하고 벤치마킹해 갈 필요가 있다.

넷째, 지오투어리즘 정책의 입안자와 현지 주민들의 대화, 소통을 위한 프로그램 마련이 필요하다.

다시 말해서 지오투어리즘 유지의 이해 관계자들인 정책 입안자, 그리고 현지에서 생업을 유지하는 지역주민은 그곳(울릉도·독도 국가지질공원)의 중요성을 인지하고 또한 그 바람직한 방향성을 원만히 조정해 갈 주체이다. 따라서 이를 위한 정기적이고 지속적인 대화와 소통의 장을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공공기관 및 민간단체가 협업하여 운영하는, 예컨대 ‘울릉도·독도 국가지질공원과 지오투어리즘의 현재와 미래’, ‘국내외 지오투어리즘 우수 사례’ 등과 같은 내·외부 강사초빙 강좌 및 자체 프로그램 마련도 고려해볼만하다.

다섯째, 풍부한 지형 및 지질유산을 보전하며 지오투어리즘, 지오파크 건설을 성공적으로 지속해 가는 데에는 다양한 분야의 전문가와 협업이 필요하다.

울릉도·독도 국가지질공원을 지오투어리즘이라는 차원에서 바라볼 경우 지자체나 중앙정부의 관련 부서 차원의 정치행정만이 아니라 관광, 교육, 생태, 지질, 해양생물, 건축설계, 디자인 등 다양한 분야의 전문가를 활용하여 협업적으로 추진해 갈 필요가 있다. 보존·활용이라는 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 협업적, 융복합적 의견 청취와 접근이 중요하다.

여섯째, 울릉도·독도의 환경보전은 국가지질공원 유지 차원에서만 머무르지 않고, 대한민국의 영유권 수호라는 정치·외교·국제법적 측면과 맞물려 있음을 기억해야 한다.

꾸준히 독도에 대해 망언과 침탈을 노려오고 있는 일본은 독도의 접안공사 등에 대해 이의제기를 해오고 있다. 아울러 독도의 관리나 환경보전 능력에 대해 모니터링 하면서 비판하기도 한다. 예컨대 시마네현 죽도문제연구소가 2015년 8월 간행한 『제3기 최종보고서』에서 야마자키 요시코(山崎佳子)는 독도의 오염실태를 모니터링하면서 한국은 관리능력이 없다고 비판하고 있다. 즉 한국은 “영토주권을 주장하기 위해 관광선이나 연예공연 집단의 도항을 계속해서 허가하는 것은 자국민을 비롯하여 관광객의 안전을 희생하여 해양오염의 원흉을 발생시키고 있는 우책(愚策)”을 범하고 있다고 한다. 아울러 내정 간섭에 해당하는 비판을 서슴지 않는다. “시마네현의 「죽도의 날」 조례 지정을 계기로 한국 정부가 2005년 3월에 일반 관광객의 방문을 허용하였고, 한국 어선들이 대량으로 방치한 어구에다 관광객이 배출한 쓰레기까지 쌓여 독도 주변 수심 30m 속의 폐기물은 30톤에 달한다고 한다. 그 후 17톤의 쓰레기를 회수했다는 보도가 있었으나 근본적인 문제의 해결책은 되지 않을 것이다.”<sup>33)</sup> 이러한 지적은 불쾌하지만 한편으로 보면 울릉도·독도 국가지질공원의 품격과 보전을 위해 그만큼 스스로 노력하라는 충고로 받아들일 수도 있다. 어쨌든 독도는 우리 고유의 영토이므로 그 주권을 수호하는데 환경보전도 대단히 중요한 역할을 한다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

일곱째, 국제적 수준의 생태관광자원화를 위한 유네스코 세계지질공원 인증을 받기 위해 지속적인 추진 노력이 필요하다.

울릉도·독도가 국가지질공원으로 인증 받게 되어 그 풍부한 지형 및

33) 山崎佳子, 「慶尙北道獨島史料研究會の「竹島問題100問100答(ワック出版)に対する批判」の客觀的檢證」その3, 『第3期竹島問題に關する研究最終報告書』, (第3期島根縣竹島問題研究會, 2015.8), 211-2쪽.

지질유산에 대해 국가 차원의 체계적인 지원·관리가 가능해졌다는 점은 매우 다행이라 생각한다. 이제부터 국제적 수준의 생태관광자원화를 위한 유네스코 세계지질공원 인증을 받도록 추진할 필요가 있으며, 이를 통해 지역의 품격은 물론 국가 브랜드(국격) 향상에도 적극 신경을 써가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 독도사전편찬위원회 편, 『개정증보판 독도사전』, 한국해양수산개발원, 2019
- 서중학, 「‘獨島’·石島’의 地名 表記에 관한 研究」, 『어문연구』 36권 3호, 한국어문  
교육연구회, 2008
- 유미림, 『우리 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 2013
- 유미림, 『일본 사료 속의 독도와 울릉도』, 지식산업사, 2013
- 정병준, 『독도1947』, 돌베개, 2010
- 유근준, 「한국의 국가지질공원 현황과 보전 방안 연구」, 『한국사진지리학회지』 제  
26권 제2호, 한국사진지리학회, 2016
- 鄭寅朝, 『鬱陵島紀行：植物採集記』, 『學風』, 乙酉文化社, 1948.9
- 최재목·이태우 외 2인, 「울릉도독도조사보문」, 『해방 이후 울릉도·독도 조사 및  
사건 관련 자료 해제·1』, 영남대학교 독도연구소, 2017
- T. A. Hose, *Selling the Story of Britain's Stone, Environmental Interpretation*, Vol. 10,  
No. 2, 1995
- 최재목, 「정인조(鄭寅朝)의 「울릉도기행(鬱陵島紀行): 식물채집기(植物採集記)에  
서 보는 1947년의 울릉도」, 『비교일본학』 49집, 한양대학교 일본학국제비  
교연구소, 2020.9
- 山崎佳子, 「慶尚北道獨島史料研究會の 「竹島問題100問100答(ワック出版)に対す  
る批判」の客觀的檢證」 その3, 『第3期竹島問題に關する研究最終報告書』,  
(第3期島根縣竹島問題研究會, 2015.8)
- 네이버 지식백과: ‘지오투어리즘’(Geotourism)  
(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5960613&cid=61234&categoryId=61234>)
- UNESCO, 2006, *Guidelines and Criteria for National Geoparks seeking  
UNESCO’s assistance to join the Global Geoparks Network*. Paris, January  
2006, Internal document, 10.
- 울릉군, 「울릉도·독도 지질공원(ulleungdo-dokdo geopark)」(2020)  
외교부 홈페이지:<https://dokdo.mofa.go.kr/kor/introduce/location.jsp>  
(<http://www.ulleung.go.kr/geo/kr/>)
- 환경부, 「울릉도, 독도 국가지질공원」(2012.12)  
([http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=286&boardMasterId=1&boardCat  
egoryId=39&boardId=183594](http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=286&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=183594))

<Abstract>

## **The historical origin of Ulleungdo-Dokdo National Geopark and its conservation and utilization plan**

**Choi Jae-Mok(Yeungnam University)**

This study discusses the certification of Ulleungdo and Dokdo National Geoparks, their historical origins, and ways to preserve and utilize the National Geoparks.

In 2012, Ulleungdo and Dokdo were selected as national geoparks for the first time in Korea along with Jeju. As is well known, Ulleungdo and Dokdo have excellent topography and geological heritage.

The fact that the entire region of Ulleung-gun in Gyeongsangbuk-do has been certified as a national geopark by the Ministry of Environment means that it is meaningful and re-recognized as a major region. Accordingly, how to effectively preserve and use the topography and geological heritage of Ulleungdo and Dokdo, and how to educate and utilize it as a tourism resource is emerging as a major concern. On the one hand, while using it well, on the other hand, Ulleung-gun has a task that must be well preserved. When Ulleungdo and Dokdo are used as tourism resources, it is necessary to have an eye for “geotourism,” that is, geotourism, which attracts tourists by utilizing natural geological resources as tourism products

First of all, when discussing how to preserve and utilize Ulleungdo and Dokdo

National Geoparks, it is necessary to be aware that unlike other National Geoparks, there are special legal “restrictions”. In other words, Dokdo is subject to the management system promoted by the competent authority in accordance with other laws in addition to the “Act on Sustainable Use of Dokdo”. In addition, Dokdo is certified as a geopark in accordance with the 「Nature Park Act」 and supports academic research and research, information dissemination, education and promotion, and experiences. Therefore, for Dokdo, the aspect of preserving the ecosystem has been strengthened by law, and it is difficult to derive new ways to use it other than through existing experiential activities.

Next, the following is a plan for the conservation and utilization of Ulleungdo and Dokdo National Geoparks.

First, the Ulleungdo and Dokdo National Geoparks have been continuously implementing programs for visits and education, but it is judged that there is a lack of connection with the income increase of local residents.

Second, Ulleungdo and Dokdo National Geoparks must be prevented from being damaged, prepared for natural disasters, and wisely preserved the rich topography and geological heritage. Third, it is necessary to smoothly harmonize the two aspects of conservation and utilization in the flow of geotourism.

Fourth, it is necessary to prepare a program for dialogue and communication between geotourism policy makers and local residents. Fifth, cooperation with experts in various fields is required to successfully continue geotourism and geopark construction while preserving rich terrain and geological heritage.

Sixth, it should be remembered that the environmental preservation of Ulleungdo and Dokdo is not limited to maintaining national geoparks, but is intertwined with the political, diplomatic, and international legal aspects of

protecting the sovereignty of Korea. Seventh, continuous efforts are needed to obtain UNESCO World Geopark certification for the conversion of eco-tourism resources at an international level.

key words: Ulleungdo, Dokdo, national geopark, historical origin, conservation and utilization plan, geotourism

이 논문은 2021년 5월 16일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 13일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임



## 「2015 개정 교육과정」의 초등학교 독도교육 분석

-6학년 사회과 <독도교육 특별단원>을 중심으로-

이 우 진\* 이 원 근\*\*

### 〈목 차〉

1. 머리말
2. 「2014 독도교육내용체계」 검토
3. '2015 개정 초등교육과정 독도교육 특별단원' 분석
4. 맺음말 및 제언

### 〈국문초록〉

독도교육은 「2015 개정 교육과정」에 이르러 '초등학교 교과교육과정 수준'까지 강화되었다. <독도교육 특별단원>이 정규 교과인 '6학년 2학기 사회과'에서 마련된 것이었다. 따라서 이 글은 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소를 기준으로 <독도교육 특별단원>에 대해 분석해 보고자 하였다.

먼저, 「2014 독도교육 내용체계」의 '초등학교 독도교육 목표'와 <독도교육 특별단원>의 '성취기준'을 비교하여 보았다. 그 결과 모두 '독도의 지리·역사적 특성에 대한 이해'를 강조하고 있었으며, '독도 수호의지'와 '영토주권 의식'을 함양을 목표로 하고 있었다. 또한 <독도교육 특별단원>은 「2014 독도교육내용체계」에서 내용요소를 제시하는 순서와 동일하게 '지리적 영역 ⇨ 역사적·국제법적 영역'의 순서를 따르고 있었다. 이는 학생들에게 '독도수호의지'를 강조하기 앞서 '독도에 대한 이해와 관련지식을 함양' 시켜야 한다는 입장에 따른 것으로 보여진다. 마지막으로 <독도교육 특별단원>의 교과서를 검토하여 볼 때, 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소를 텍스트와 이미지, 체험활동과 같은 여러 방식을 결합하여 제시하고 있었다.

\* (제1저자) 공주교육대학교 교수 / jeannie@giue.ac.kr

\*\* (공동저자) 대전 동서초등학교 교사 / zoomwk@naver.com

이를 통해 초등학생들이 익숙하지 않은 역사자료들을 흥미롭게 접근할 수 있도록 하였으며, 지적 이해수준에서 머무르지 않고 다양한 체험활동을 통해 '독도 사랑'에 대한 의식을 높이고자 하였음을 확인할 수 있었다.

두 번째로, '독도교육 특별단원' 교과서를 '「2014 독도교육 내용체계」 초등학교급 내용요소'의 반영비율에 대해 검토해 보았다. 그 결과 '독도교육 특별단원' 교과서에는 「2014 독도교육 내용체계」의 초등학교급 내용요소가 70%만이 반영되고 있었다. 이는 「2014 독도교육 내용체계」의 초등학교급 내용요소가 초등학교 전학년을 대상으로 한다는 점에서, '독도교육 특별단원'의 대상인 6학년이 다루기에는 너무 평이하고 초보적인 내용이라고 판단되어 제외하였던 것으로 생각된다. 이를 해결하기 위해서는 '1~3학년 교육과정' 가운데 또 하나의 '독도교육 특별단원'을 마련하여 나머지 30%도 가르치도록 해야 할 것이다. 다음으로, '독도교육 특별단원' 교과서에 반영된 「2014 독도교육 내용체계」의 학교급별 내용요소를 검토해 보았다. 그 결과 초등학교급 내용요소가 약 76%였다. 나머지 약 24%는 초등학교급 내용요소를 넘어서고 있었다. 심지어 '역사적·국제법적 영역'은 '중학교·고등학교급 공통 내용요소 및 고등학교급 내용요소'까지 포함하고 있었다. 이는 차후 교육과정을 마련할 때에 일정한 조정이 요청되는 부분이다.

**주제어:** 2015 개정 교육과정, 독도교육 특별단원, 초등교육, 2014 독도교육 내용체계, 독도교육

## 1. 머리말

일본 정부는 2021년 3월 '독도가 일본의 고유 영토'라는 날조된 주장을 담은 고등학교 지리·역사과(5과목)와 공민과(3과목)의 모든 교과서들을 검정·승인하였다. 이는 2019년 3월 초등학교 사회 교과서 검정·승인과 2020년 중학교 사회과(지리·공민·역사) 교과서의 검정·승인에 뒤 이은 작업이었다. 바로 일본 내 초·중·고 모든 학교급에서 '독도에 대한 왜곡된 교육'을 시행하겠다는 목적 아래 최종적으로 이루어진 결과물이었다.

사실 이러한 왜곡된 영토 교육은 '아베 내각이 오랜 기간 구축해 온 우경

화 교육의 결실'이라고 할 수 있다. 아베 내각은 2006년 「교육기본법」을 개정한 이후 2008년부터 3차례의 「교육진흥기본계획」을 수립하여 '자학사관(自虐史觀)을 벗어나야한다'는 기치 아래 국가주의적이고 군국주의적 입장에서 왜곡된 영토교육을 강화하여 왔다.<sup>1)</sup> 특히 법적 구속력을 지닌 「2017 소·중학교 학습지도요령」과 「2018 고등학교 학습지도요령」에서 '날조된 독도에 대한 주장을 명기함으로써, 일본 내 초·중·고의 모든 학생은 왜곡된 영토교육을 받아야만 하는 실정이 되었다.'<sup>2)</sup>

일본의 이러한 왜곡된 영토 도발에 대응하여, 교육부는 2010년부터 독도 교육을 강화하고자 '독도교육통합위원회'를 출범시키고 '교육과정 및 교과서의 개편 방향'을 정하였다. 이후 교육부는 2011년 '독도교육통합위원회'의 심의와 자문을 거쳐 「독도교육내용체계」를 마련하여 체계적인 독도교육을 위한 토대를 마련하였다. 또한 「2009 개정 교육과정에 따른 2011 개정 교육과정」에서 '39개의 범교과학습주제' 가운데 하나로 '독도교육'을 선정하기도 하였다. 다시 교육부는 2014년 「독도교육내용체계」를 영남대학교 독도연구소의 수정·보완을 거쳐 확정하게 된다.<sup>3)</sup> 이를 바탕으로 이듬해 독도교육을 강화하는 「2015 개정 교육과정」을 고시하게 되었다. 특히 독도교육을 '10개의 범교과학습주제' 가운데 하나로서 설정하게 될 뿐만 아니라, '교과 교육과정 수준'에서도 그 내용을 확대·심화하게 된다.

- 
- 1) 이와 관련한 아베 내각의 왜곡된 영토교육의 강화과정은 "이우진(2018), 『『학습지도요령 및 해설』을 통해 본 일본의 영토교육-「개정 교육법」부터 「2018 고교 학습지도요령」까지-』, 『독도연구』(24), 영남대학교 독도연구소"를 참조 바람.
  - 2) 일본은 독도와 관련하여 3가지 왜곡된 논리구조를 제시하였다. 그 논리는 다음과 같다. 첫째, 독도는 일본이 메이지 시기 국제법상 정당하게 편입한 고유의 영토라는 것. 두 번째, 현재 한국에 의해 불법 점거되고 있는 상황이기 때문에 한국에 거듭 항의하고 있다는 것. 마지막 세 번째, 일본은 평화적인 수단으로 이 독도 문제를 해결하고자 노력한다는 것이다. 이들의 왜곡된 영토교육의 논리와 그 문제점은 "이우진(2018), 앞의 논문, 319-320쪽; 송휘영(2020), 「개정 「학습지도요령」과 「교육과정」의 독도기술 비교검토」, 『독도연구』(28), 영남대학교 독도연구소, 115-122쪽"을 참조 바람.
  - 3) 김호동(2014), 「우리나라 독도교육 정책의 현황과 과제」, 『독도연구』(17), 영남대학교 독도연구소, 286-287쪽.

「2015 개정 교육과정」에서 주목할 만한 사항은 ‘초등학교 교과교육과정 수준에서의 독도교육 강화’로서, 다시 말해 ‘독도교육을 초등학교의 정규 교과와 좀 더 밀착시켜 시행하고자 한다’는 점이다. 이는 2019년 2월 교육부가 『교과 교육과정과 연계한 독도교육』<sup>4)</sup>이라는 ‘교수학습자료’를 출간한 사실에서도 확인할 수 있다. 곧 ‘범교과 학습 주제인 독도교육’을 정규교과와 좀 더 밀착시켜 시행하고자 했던 것이다. 사실 「2015 개정 교육과정」 이전만 하더라도 초등학교에서의 독도교육은 「교육과정 해설서」 수준에서 논의될 뿐이었으며, 교과교육과정에서 독도교육을 다루어졌다고 할지라도 간접적으로 이루어질 뿐이었다. 다시 말해, 「2015 개정 교육과정」 이전까지 ‘초등학교에서의 독도교육이 강화되었다고 할지라도 범교과교육으로 다루어졌을 뿐이었다. 결코 ‘독도교육’이 교과교육과정에서 구체적인 단원으로 제시된 적이 없었다.

하지만 「2015 개정 교육과정」에 이르러 ‘정규 교과인 6학년 2학기 사회과’에서 <독도교육 특별단원>이 마련되었다. 이는 초등학교 수준에서 독도교육을 집중적으로 시행하고자 한 의지의 발현이라 할 수 있다. 이 단원은 ‘6학년 2학기 사회과의 <(8) 통일 한국의 미래와 지구촌의 평화>’로서 ‘우리나라의 고유 영토인 독도에 대한 영토주권 의식을 기르고자 설정된 단원’이었다.<sup>5)</sup>

2019년 2학기부터 <독도교육 특별단원>이 담겨있는 ‘6학년 2학기 사회과 교과서’가 배포되었다.<sup>6)</sup> 곧 현 시점에서 <독도교육 특별단원>이 초등학교 현장에서 교육되고 있는 상황이다. 그렇다면 “과연 교육과정과 교과서에서 <독도교육 특별단원>은 어떻게 구성되었을까?” 이 질문은 ‘<독도교육

4) 김민재, 김은미, 이우진 외(2019), 『2015 개정 교육과정 범교과 학습 주제 교수학습자료-교과 교육과정과 연계한 독도교육』, 교육부 경상북도교육청 외 16개 시도교육청.

5) 「2015 개정 교육과정」의 독도교육 강화 양상과 <독도교육 특별단원>에 대해서는 “이우진(2017), 「독도교육」의 측면에서 본 ‘2015 개정 교육과정」, 『비교일본학』(40), 한양대학교 일본학연구소, 69-93쪽”을 참조 바람.

6) 교육부(2019), 『초등학교 사회 6-2 교과서』, 지학사.

특별단원」이 「2014 독도교육 내용체계」의 방향성을 제대로 구현하고 있는 지」를 묻는 것으로서, 이 글의 문제의식이기도 하다.

「2015 개정 교육과정」이 고시된 이후 현재까지, 독도교육과 관련하여 ‘교육과정 자체에 대한 분석’,<sup>7)</sup> ‘초등학교급의 독도교육 부교재에 대한 분석’,<sup>8)</sup> 그리고 ‘중·고등학교 교과서에 대한 분석’은 이루어진 상황이다.<sup>9)</sup> 하지만 「2014 독도교육 내용체계」를 분석틀로 하여 ‘<독도교육 특별단원>과 관련한 교육과정과 교과서를 탐구한 연구’는 아직 확인되지 않은 상황이다. 따라서 이 글은 「2014 독도교육 내용체계」을 바탕으로 <독도교육 특별단원>과 관련된 「2015 개정 사회과 교육과정」과 『6학년 2학기 사회과 교과서』를 분석해보고자 한다. 이를 통해 현 <독도교육 특별단원>의 문제점을 짚어보고 차후 초등학교 독도교육에서의 시사점을 찾아보도록 하겠다.

## 2. 「2014 독도교육내용체계」 검토

‘교과서’는 ‘교수·학습에 필요로 하는 학습 지식과 내용을 국가수준의 교육과정에 근거하여 제시한 교육자료’이기에, ‘국가수준의 교육과정’에 대한 검토가 요청된다. 예컨대, 「6학년 2학기 사회과 교과서」의 <독도교육

7) 이우진(2017), 앞의 논문; 김혜진·서태열(2019), 「초등학교 실천적 독도교육 방향 모색」, 『학습자중심교과교육연구』(19-21), 학습자중심교과교육학회; 송휘영(2020), 앞의 논문.

8) 김미경(2019), 「우리나라 독도 교과지도 현황 및 독도 교과지도 개선책」, 『한국도서연구』(31), 『한국도서연구』(31), 한국도서(섭)학회; 전기석·박경근(2020), 「우리나라 초등학교 독도교육정책 및 독도 교재 검토」, 『독도연구』(28), 영남대학교 독도연구소

9) 김승호(2016), 「고등학교 한국지리 교과서의 독도 관련 영토교육 내용 분석 -2011년 개정 교육과정을 중심으로-」, 상명대학교 교육대학원 석사학위논문; 전기석·서종철(2020), 「2015 개정 교육과정 한국지리 교과서의 독도교육내용 분석」, 『한국사진지리학회지』(30-3), 한국사진지리학회; 전기석·박경근(2020), 「2015 개정 교육과정 고등학교 한국지리의 독도교육 교수·학습 모형 개발」, 『독도연구』(29), 영남대학교 독도연구소.

특별단원>은 모두 국가수준의 교육과정인 「2015 개정 교육과정」의 근간하고 있기에, 그 「국가수준 교육과정」에 대한 분석이 필요하다. 사실 「교과서의 가치와 효용성」은 「국가수준 교육과정인 「2015 개정 교육과정」의 요청 사항들을 얼마나 제대로 구현하였는가」에 달려있기 때문이다.

하지만 독도교육과 관련해서는 「국가수준 교육과정」보다도 더 상위의 문서가 존재한다. 그문서는 바로 「독도교육내용체계」이다. 「독도교육내용체계」는 “교육과정의 개정과 교과서·독도교육의 개정의 첫걸음이자, 국가수준 교육과정 및 시·도교육청 교육과정 편성·운영지침 개발, 각 학교급별, 학년별 독도교육 내용의 성취기준과 목표를 제시할 때 독도교육 내용체계를 바탕으로 하고 있다고 주장될 만큼,<sup>10)</sup> 초·중·고 독도교육의 가장 근간이 되는 자료이다. 또한 「독도교육내용체계」는 효과적인 독도교육을 위해 “학생들의 학습 발달 단계와 과거의 교육 경험을 고려하여 구성하는 위계화의 방향과 동일한 내용의 반복을 최소화하여 학생들의 흥미를 촉진하는 차별화의 방향”<sup>11)</sup>을 통해 구성된 자료이다. 이러한 사실에서 「독도교육내용체계」는 「2015 개정 사회과 교육과정」에 제시된 「독도교육의 성취기준과 목표 및 내용요소가 제대로 마련되었는지」를 확인하는 근본적인 기준틀이 된다. 또한 「독도교육내용체계」는 <독도교육 특별단원>이 「독도교육이 지향하는 위계화와 차별화의 방향을 잘 구현하고 있는지」를 확인할 수 있는 기준틀이기도 하다.

「독도교육내용체계」는 2011년에 처음 고시되었으나 이후 2014년 한 차례 개정을 겪게 된다. 이 개정에서 독도교육의 목적과 목표, 학교급별 독도교육의 목표, 내용체계에 상당한 변화가 이루어진다. 초등학교 수준에서의 그 변화 양상을 나타내면 다음의 <표1>과 같다.

10) 김호동(2014), 앞의 논문, 286-287쪽.

11) 진재관·송정아·홍성근 외(2010), 「체계적인 독도교육을 위한 초·중·고등학교 독도교육 내용 체계 구성 연구」, 2010년도 동북아역사재단 연구지원과제 연구결과보고서. 김호동(2010), 「체계적인 학교급별 독도교육의 방안 검토」, 『독도연구』(11), 영남대학교 독도연구소, 58-59쪽에서 재인용.

〈표1〉 초등학교급에서의 「독도교육내용체계」 수정양상

	2011 독도교육 내용체계 <sup>1)2)</sup>	2014 독도교육 내용체계 <sup>3)</sup>
독도교육의 목적	우리 영토에 대한 올바른 수호 의지를 갖추고 미래 지향적인 한일관계에 적합한 민주시민 의식을 함양한다.	<b>독도가 역사·지리·국제법적으로 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해</b> 함으로써 우리 영토에 대한 올바른 수호 의지를 갖추고, 미래 지향적인 한일 관계에 적합한 <b>세계시민의식</b> 을 함양한다.
독도교육의 목표	독도에 대한 관심과 애정을 갖고 독도가 역사적·지리적·국제법적으로 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해한다.	<b>독도에 대한 기본 이해를 바탕으로</b> 독도에 대한 관심과 애정을 갖고, 독도가 역사·지리·국제법적으로 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해한다.
초등학교 독도교육의 목표	독도에 대한 자연환경과 지리적 특성을 중심으로 공부함으로써 독도의 중요성을 알고 독도에 대한 관심과 애정을 갖는다.	독도의 자연 환경, 지리와 <b>역사적 특성</b> 을 이해함으로써 우리 땅 독도에 대한 관심과 애정을 갖고 <b>독도 수호의지를 다진다.</b>
초등학교 독도교육의 학습내용	① 독도의 자연 환경 및 지리적 특성에 대한 기본적 이해 ② 독도의 중요성과 독도의 역사적, 환경적, 정치·군사적, 경제적 가치 이해 ③ 독도에 대한 지속적인 관심 갖기의 의미와 방안 탐색	① 독도의 자연 환경 및 지리적 특성에 대한 기본 이해를 통한 <b>독도의 중요성 인식</b> ② 독도의 역사와 <b>독도를 지키기 위한 인물들의 노력</b> 이해 ③ 독도에 대한 지속적인 관심 갖기를 통한 <b>나라 사랑 의지 함양</b>

위의 <표 1>에서 볼 수 있듯이, ‘독도교육의 목적 및 목표’와 ‘초등학교 독도교육의 목표’에서 상당한 변화가 이루어졌다. 먼저 ‘독도교육의 목적’을 살펴보면, 기존 「2011 독도교육내용체계」에서는 ‘① 영토에 대한 올바른 수호 의지를 갖출 것’과 함께 ‘② 미래 지향적인 한일관계에 적합한

12) “김호동(2010), 앞의 논문, 58-59쪽”을 참조하여 작성.

13) “김호동(2014), 앞의 논문, 287-288쪽”을 참조하여 작성.

민주시민 의식 함양이라는 두 가지 목적만을 제시하였다. 반면 「2014 독도 교육내용체계」에는 기존의 교육목적을 수용하고 있으면서도 ‘민주시민 의식’이라는 용어를 ‘세계시민의식’이라는 용어로 변경하였다. 이는 ‘미래지향적인 한일 관계를 지향하는 시민의식’이라는 측면에서 ‘국가를 넘어 지구촌 전체의 인류 공동 번영의 가치를 강조하는 세계시민의식’<sup>14)</sup>이라는 용어로서 변경하게 된 것으로 보여진다. 더불어 기존의 「2011 독도교육내용체계」와 달리 「2014 독도교육내용체계」에서는 ‘독도교육의 목적’으로 ‘독도가 역사·지리·국제법적으로 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해’할 것을 덧붙이고 있다.

이는 「2011 독도교육내용체계」에서 ‘독도교육의 목적’의 하위 영역인 ‘독도교육의 목표’에 해당되는 ‘우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해한다’는 문구를, 「2014 독도교육내용체계」에서 상향시킨 것이다. 그리하여 「2014 독도교육내용체계」에서는 ‘독도교육의 목적’으로 ‘① 독도가 역사·지리·국제법적으로 우리 영토인 근거를 정확하고 체계적으로 이해’하고, ‘② 우리 영토에 대한 올바른 수호 의지를 갖추고’, ‘③ 미래 지향적인 한일 관계에 적합한 세계시민의식의 함양’이라는 세 가지를 제시하였다. 이는 기존 「2011 독도교육내용체계」의 교육목적이 ‘수호 의지’와 ‘시민 의식’이라는 가치·태도 영역에 지나치게 함몰되어 있다는 문제의식을 바탕으로, ‘우리 영토인 근거를 정확하고 체계적 이해’라는 인지 영역을 ‘교육목표’에서 상향한 것이었다. 곧 「2014 독도교육내용체계」에서는 ‘인지 영역과 가치·태도 영역의 균형’을 맞추고자 한 것이었다.

여기서 ‘인지 영역의 독도가 우리 영토라는 근거에 대한 정확하고 체계적인 이해’와 ‘가치·태도 영역의 수호 의지 및 시민 의식’은 사실상 바람직한 독도교육을 위해서는 결코 분리할 수 없는 교육목표들이다. 예컨대, 학생들에게 ‘독도가 우리 영토인 근거를 체계적으로 이해’시키지 않은 채

14) 세계시민의식에 대해서는 “한경구·김중훈·이규영 외(2015), 『SDGs 시대의 세계시민교육 추진 방안』, 유네스코아시아태평양국제이해교육원, 37쪽”을 참조바람.

일방적으로 ‘수호 의지 및 시민 의식’을 갖추도록 하는 것은, 잘못하면 독도 교육을 학생들에게 일종의 국가 이데올로기를 주입하는 양상으로 변질시킬 수 있기 때문이다. 무엇보다 ‘독도가 우리 영토라는 근거를 학생들이 체계적 이해하는 것’은 독도에 대한 학생들의 건강한 ‘수호 의지 및 올바른 시민 의식’을 함양에 있어서 전제조건이 되기 때문이다. 따라서 「2014 독도교육내용체계」를 수립함에 있어서 ‘독도교육의 목표에 해당하는 인지 영역’을 ‘독도교육의 목적으로 상향시켜 수정·보완한 것은 타당성을 지닌다고 할 수 있다.

기존 독도교육내용체계의 목표를 수정하여 「2014 독도교육내용체계」에서 ‘인지 영역’과 ‘가치·태도 영역’의 결합하려는 양상은, 그 하위 영역인 ‘독도교육의 목표, 초등학교 독도교육의 목표, 그리고 초등학교 독도교육의 학습내용’에도 계속적으로 적용되고 있다. 예컨대, 「2014 독도교육내용체계」의 ‘독도교육 목표’에서는 기존 「2011 독도교육내용체계」에 없던 ‘독도에 대한 기본 이해’를 제시하여 ‘인지 영역’을 다시 강조하고 있다. 또한 「2014 독도교육내용체계」의 ‘초등학교 독도교육 목표’에서 볼 수 있듯이, 독도에 대한 ‘인지 영역’을 ‘자연 환경, 지리 뿐만 아니라 역사적 특성’에 까지 확대하고 있다. 더불어 「2014 독도교육내용체계」에는 기존에 없던 ‘독도 수호의지를 다진다’는 구절을 삽입시킴으로써 ‘가치·태도 영역’도 강화하고 있다. 즉 「2014 독도교육내용체계」는 기존 「2011 독도교육내용체계」에 비해 ‘인지 영역’과 ‘가치·태도 영역’ 모두 확대·강화하고 있다.

마지막으로 ‘초등학교 독도교육 학습내용’을 검토해 보면, 기존 「2011 독도교육내용체계」에 있던 ② 독도의 중요성과 독도의 역사적 환경적, 정치·군사적, 경제적 가치 이해’를 삭제하고, 「2014 독도교육내용체계」에는 ② 독도의 역사와 독도를 지키기 위한 인물들의 노력 이해로 변경하였다. 이는 기존의 ②의 내용’이 ‘고등학교급 내용요소’와 중복되기 때문에 삭제한 것이다. 바로 동일한 내용의 반복을 최소화하여 학생들의 흥미를 촉진하는 ‘차별화’의 입장에서 학습내용을 조정한 것이었다.<sup>15)</sup>

이와 같이 「2014 독도교육내용체계」는 독도에 관한 ‘인지 영역과 가치·태도 영역’을 균형을 이루고자 하였으며, 기존 「2011 독도교육내용체계」보다 목표 영역을 확대·심화시키고 있었고, 차별화의 방식에 따라 학습내용을 조정하고 있었다. 이에 따라 그 구체적 내용체계는 다음의 <표2>와 같다.

<표2> 초등학교급에서의 「독도교육내용체계」 학습내용과 내용요소 변화양상

2011 독도교육 내용체계 <sup>16)</sup>			2014 독도교육 내용체계 <sup>17)</sup>			
분류	학습내용	초등학교 내용요소	분류	학습내용	초등학교 내용요소	
지명의 변화	지명의 유래	돌섬(석도)	위치	행정 구역	독도의 주소	
	돌섬	돌섬				
	독도의 옛 이름	우산도		지리적 위치	지도, 지류본, 인공위성 지도 등에서 찾아보기	
		자산도				울릉도와 오키섬으로 부터의 거리 비교
		삼봉도				독도와 울릉도의 관계
	가지도	울릉도와 독도로 가는 방법				
독도의 명칭 (외국)	리앙쿠르(프)	영역	영토, 영해, 배타적 경제수역	영토		
	다케시마(일)			영해		
독도 수호 자료	우리나라의 독도 관련 문헌	삼국사기(512)	지형	모양과 크기	동도와 서도 외 89개 부속섬 사진 (우산봉 · 대한봉 · 탕건봉 등)	
		세종실록지리지(1454)		지형 형성 과정	화산섬(제주도와 울릉도, 독도) 비교	

15) 김호동(2010), 앞의 논문, 295-296쪽.

2011 독도교육 내용체계 <sup>16)</sup>			2014 독도교육 내용체계 <sup>17)</sup>			
분류	학습내용	초등학교 내용요소	분류	학습내용	초등학교 내용요소	
		대한제국 칙령 제41호 (1900)	기후	기온과 강수	독도의 연중 기온·강수량	
		일본의 독도 침탈(1905)			안개	안개일수
		이승만 라인 (1952)	생태	동물	괭이갈매기	
	독도를 지키는 인물들	가제(바다사자)				
		안용복		식물	사철나무	
	독도의용수비대	해국				
일본의 영유권 주장과 대응	일본의 영유권 주장 내용과 대응	사마네현 고시 제 40호(1905)	자원	수산자원	해류	
		'다케시마의 날' 지정(2005)			어장	
실효적 지배	경찰청 독도 경비대	경찰청 독도 경비대의 파견		지하자원		해양심층수
		시설물				등대
	천연기념물	어업인 숙소	지명의 유래	지명의 유래	독섬(독도)	
		천연기념물 (제336호) 지정			돌섬(석도)	
독도를 지키기 위한 활동	정부와 지방자치단체의 활동	지명의 변천		옛 이름	우산도	
	시민운동의 내용과 참여 방안					
위치	행정구역	독도의 주소				
	수리적 위치	독도의 경위도 확인하기				

2011 독도교육 내용체계 <sup>16)</sup>			2014 독도교육 내용체계 <sup>17)</sup>		
분류	학습내용	초등학교 내용요소	분류	학습내용	초등학교 내용요소
	지리적 위치	지도, 지류본, 구글 맵 등에서 찾아보기		외국 명칭	다케시마(일)
		울릉도와 오키섬으로부터의 거리 비교			
		울릉도와 독도로 가는 방법			
영역	영토, 영해와 배타적 경제수역	영토 영해	우리나라의 독도관련문헌	삼국사기	
생활	독도와 한반도 관계	독도와 울릉도의 관계		세종실록지리지	
				대한제국 칙령 제41호	
지형	모양	사진(위성사진 포함), 모식도 등을 통한 모양 파악	독도수호 자료	울도군수 심흥택보고서(1906)	
		해저지형(해저분지, 해산)		인접 해양에 대한 주권에 관한 선언(평화선)	
	지형 형성 과정	모식도, 3D 시뮬레이션 등을 통한 형성과정 이해		일본의 독도 관련문헌(한국영토표기)	태정관지령과 기죽도약도
기후	기온과 강수	울릉도와 독도의 연중 기온 강수 그래프	독도를 지킨 인물들	이시부 안용복	

2011 독도교육 내용체계 <sup>16)</sup>			2014 독도교육 내용체계 <sup>17)</sup>		
분류	학습내용	초등학교 내용요소	분류	학습내용	초등학교 내용요소
생태	안개	안개일수	독도 주민들	독도의 영유권 주장과 대응	독도 경비대와 독도 의용수비대
	동물	괭이갈매기			최종덕 일가
		바다사자			김성도·김신열 부부
	식물	해국			등대 관리원 울릉군 독도 관리 사무소 직원 등
		사철나무			일본의 영유권 주장과 대응
자원	수산자원	해류	독도 영토 주권 수호 노력	독도의 영유권 주장과 대응	시마네현 고시 제 40호'
		어장			물골
	998계단				
	등대				
	주민숙소				
	독도경비대숙사				
	접안시설				
독도 법령	천연기념물 지정				
지하자원	해양심층수	독도 지키기 위한 활동	독도지킴이 활동을 통한 독도 사랑		
	메탄 하이드레이트				
계		45항	계		45항

위의 <표2>에서 확인할 수 있듯이, 「2011 독도교육내용체계」와 「2014 독도교육내용체계」 모두 초등학교급에서의 내용요소로서 총 45항을 제시하고 있다. 하지만 기존 「2011 독도교육내용체계」와 달리 「2014 독도교육내용체계

16) “김호동(2010), 앞의 논문, 60-63쪽”을 참조하여 작성.

17) “김호동(2014), 앞의 논문, 289-295쪽”을 참조하여 작성.

계」에서는 ‘내용체계 분류항목’과 그 학습 내용요소에 변화를 주었다.

먼저, ‘내용체계 분류항목’을 살펴보면, 「2014 독도교육내용체계」에서는 기존 「2011 독도교육내용체계」의 분류항목인 ‘생활’을 삭제하고 그 내용요소인 ‘독도와 울릉도의 관계’를 위치영역에 포함시켰으며, ‘독도 수호자료’ 가운데 학습내용으로서 ‘독도 주민들’을 추가하였다. 또한 기존의 분류항목인 ‘실효적 지배’를 ‘독도 영토 주권 수호 노력’이라는 명칭을 바꾸었다. 이는 독도 영유권을 공고화한다는 점에서 이루어진 작업으로 판단된다. 특히 주목할 만한 사실은 「2014 독도교육내용체계」의 아래와 같이 제시 순서가 달라졌다는 것이다.

「2011 독도교육내용체계」의 제시 순서: 지명의 변화 ⇨ 독도수호자료  
⇨ 일본의 영유권 주장과 대응 ⇨ 실효적 지배 ⇨ 위치 ⇨ 영역 ⇨ 생활  
⇨ 지형 ⇨ 기후 ⇨ 생태 ⇨ 자원

「2014 독도교육내용체계」의 제시 순서: 위치 ⇨ 영역 ⇨ 지형 ⇨ 기후  
⇨ 생태 ⇨ 자원 ⇨ 지명의 변천 ⇨ 독도수호자료 ⇨ 일본의 영유권  
주장과 대응 ⇨ 독도 영토 주권 수호 노력

여기서 기존 「2011 독도교육내용체계」는 ‘역사적·국제법적 영역(지명의 변화, 독도수호자료, 일본의 영유권 주장과 대응, 실효적 지배) ⇨ ‘지리적 영역(위치, 영역, 지형, 기후, 생태, 자원)’의 전개양상을 취하고 있었다. 반면 「2014 독도교육내용체계」는 ‘지리적 영역(위치, 영역, 지형, 기후, 생태, 자원) ⇨ ‘역사적·국제법적 영역(지명의 변천, 독도수호자료, 일본의 영유권 주장과 대응, 독도 영토 주권 수호 노력)’의 전개양상으로 그 순서가 뒤바뀌게 되었다. 이는 “독도의 자연 환경, 지리와 역사적 특성을 이해함으로써 우리 땅 독도에 대한 관심과 애정을 갖고 독도 수호의지를 다진다”는 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교 독도교육 목표와 일관성을 유지하기 위한 작업으로 볼 수 있다. 바로 학생들에게 ‘독도수호의지’를 강조하기 앞서 독도에 대한 지식을 함양하고자 하는 목표에 따라 그 제시 순서를

변경한 것이라 할 수 있다.

지금까지 살펴본 「2014 독도교육내용체계」의 기준틀로 삼아 『6학년 2학기 사회과 교과서』의 <독도교육 특별단원>을 분석해 볼 때, 다음의 내용들을 확인할 수 있다. 먼저, <독도교육 특별단원>의 목표와 학습요소가 「2014 독도교육내용체계」의 방향성과 얼마나 부합하는가를 검토할 수 있다. 두 번째로, <독도교육 특별단원>이 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소 45개 항목 가운데 어떤 항목을 담고 있는가를 확인해 볼 수 있다. 이와 더불어 「2014 독도교육내용체계」에서의 내용요소 제시방식인 「지리적 영역 ⇨ 역사적·국제법적 영역」의 순서를 <독도교육 특별단원>이 따르고 있는가도 검토할 수가 있다. 마지막으로, <독도교육 특별단원>이 「2014 독도교육내용체계」의 구성원리를 따르고 있는지를 확인할 수 있다. 다시 말해, <독도교육 특별단원>이 ‘학생들의 학습발달 단계와 과거의 교육 경험을 고려하는 위계화의 방향’과 ‘동일한 내용의 반복을 최소화하여 학생들의 흥미를 촉진하는 차별화의 방향’을 따르고 있는가를 확인해 볼 수가 있다.

### 3. ‘2015 개정 초등교육과정 독도교육 특별단원’ 분석

「2015 개정 교육과정」에서의 독도교육은 「2011 개정 교육과정」에 이어 ‘범교과 학습 주제’의 하나로서 선정되었다.<sup>18)</sup> 하지만 「2011 개정 교육과정」에서는 39개나 되는 수많은 범교과 학습 주제들 가운데 하나에 불과하였다면, 「2015 개정 교육과정」에서는 10개의 중요 범주들 가운데 하나로서 제시되었다. 이것은 일본의 독도왜곡교육이 갈수록 심화됨에 따라, 그에 대응해야 한다는 국가·사회적 요구에 따른 것이었다. 주요 범교과 학습 주제

18) 이하에서 제시되는 「2015 개정 사회과 교육과정」에 대한 논의는 “이우진(2017), 앞의 논문”을 기반으로 작성되었음을 밝힌다. 특별한 사항이 아니라면 각주를 표기하지 않도록 하겠다.

의 하나인 독도교육은 “학생들로 하여금 국토에 대한 개념을 인식하게 하고, 우리 땅 독도를 사랑하는 마음을 갖게 하는 것”을 목표로 하였다.<sup>19)</sup>

독도교육은 교육과정상에서 ‘교과와 창의적 체험활동 등 교육 활동 전반에 걸쳐 통합적으로 다루어져야 할 범교과 학습 주제’이지만 그 현장에서는 잘 이루어지지 못하는 상황이었다. 그것은 바로 범교과 학습 주제를 시행하기 어려운 현장의 상황 때문이었다. 교육현장의 목소리를 들어볼 때,<sup>20)</sup> 범교과 학습 주제로서의 독도교육은 실제 교육현장에서 제대로 이루어지기에는 상당한 고초가 있음을 확인할 수 있다. 이러한 상황이기에 “정규 교과시간에 교과서를 활용한 독도교육이 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것이 현실”<sup>21)</sup>이라는 지적은 설득력있는 주장이다. 그 점에서 <독도교육 특별단원>을 ‘초등학교 정규 교과과정’으로 마련한 것은 커다란 의미를 지닌다.

앞서 언급하였듯이, <독도교육 특별단원>은 ‘6학년 2학기 사회과’의 「통일 한국의 미래와 지구촌의 평화」의 한 단원이다. 이 글은 그 단원을 두 가지 방향에서 분석하고자 한다. 먼저, 교육과정 수준의 분석이다. 이 분석은 「2014 독도교육내용체계」의 방향성과 <독도교육 특별단원>과 관련한 교육과정의 기술이 어느 정도 일치하는지를 확인하는 작업이다. 이를 통해, <독도교육 특별단원>의 목적 및 목표가 「2014 독도교육내용체계」의

19) 온정덕 외(2016), 『2015 개정 교육과정 총론 해설-초등학교-』, 교육부, 61쪽.

20) 한 교사는 범교과 학습 주제에 대한 문제점에 대해 이렇게 언급한 바 있다. “문제가 뭐냐 하면 안전문제 터지면 안전교육 해야 되고, 학생 인성 문제나 뭐 학폭 문제 터지면 그거 해야 되고 워낙 범교과 영역에서 해야 될 게 너무 많은 거예요. 아시다시피 독도교육도 해야 되고 통일 교육도 해야 되고 과학 중간도 해야 되고 ... 해야 되는 활동들은 계속해서 공문으로 몇 시간 이상 확보가 항상 와요 해야 되는 교육 나열하면 가지수가 많은데 계속 뿌려주시면 저희는 어렵다는 말씀은 드리는데 학교에서 잘 조절해서 하라고 하시니까. ... 선생님들이 이걸 감당하는 거 자체가 상당히 어려움이 따라요.” 배주경(2020), 「2015 개정 교과 교육과정 실행 모니터링 연구(II): 초·중학교 모니터링 및 결과 분석」, 한국교육과정 평가원, 116쪽.

21) 전기석·서종철(2020), 앞의 논문, 102쪽.

방향성을 얼마나 수용하는가를 확인할 수 있을 것이다. 다음은 교과서 수준의 분석이다. 이 분석을 통해 <독도교육 특별단원>의 교과서에 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소를 얼마나 담고 있는지를 검토할 수 있다. 더불어 「2014 독도교육내용체계」에서 나타난 내용요소의 제시순서를 <독도교육 특별단원> 교과서가 따르고 있는가를 검토할 수 있다.

### 3-1. <독도교육 특별단원>의 교육과정적 분석

먼저 <독도교육 특별단원>을 교육과정 수준에서 분석하고자 한다. 이는 <독도교육 특별단원>의 목표 및 학습요소가 「독도교육내용체계」의 방향성과 얼마나 부합하는지를 분석하는 작업이다. 「통일 한국의 미래와 지구촌의 평화」에서 <독도교육 특별단원>과 관련한 교육과정상의 기술들을 정리하면 다음 <표3>과 같다.

<표3> 교육과정에 기술된 <독도교육 특별단원>

(8) 통일 한국의 미래와 지구촌의 평화 <sup>22)</sup>	
단원의 개관	<ul style="list-style-type: none"> <li>이 단원은 변화하는 세계 속에서 우리나라의 고유 영토인 독도에 대한 영토주권 의식을 기르며, ... 이를 위해 독도를 지키려는 그동안의 노력과 독도의 지리적인 특성을 파악하고,</li> </ul>
단원의 성취 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>[6사08-01] 독도를 지키려는 조상들의 노력을 역사적 자료를 통하여 살펴보고, 독도의 위치 등 지리적 특성에 대한 이해를 바탕으로 하여 영토주권 의식을 기른다.</li> </ul>
학습 요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>독도의 역사적·지리적 특성, 독도를 지킨 조상들의 노력</li> </ul>
성취 기준 해설	<ul style="list-style-type: none"> <li>이 단원은 급변하는 세계 속에서 우리의 고유 영토인 독도의 역사적·지리적 특성 등을 파악하여 영토주권 의식을 기르고, ...</li> <li>[6사08-01]에서는 우리 고유 영토인 독도의 역사적, 지리적 특성과 독도를 지키려는 우리 조상들의 노력 등을 종합적으로 파악함으로써 영토주권 의식을 기르고, 이웃 나라의 역사 왜곡에 합리적으로 대처하는 자세를 기르도록 한다.</li> </ul>

위의 <표3>에 제시된 내용 가운데, 단원의 ‘성취기준’과 ‘학습 요소’를 유념해서 볼 필요가 있다. 왜냐하면 성취기준은 “학생들이 교과를 통해 배워야 할 내용과 이를 통해 수업후 할 수 있거나 할 수 있기를 기대하는 능력을 결합하여 나타낸 수업 활동의 기준”이고, 학습 요소는 “성취기준에서 학생들이 배워야할 학습 내용을 핵심어로 제시한 것”이기 때문이다.<sup>23)</sup> 곧 ‘성취기준’은 「2014 독도교육 내용체계」에서 ‘초등학교 독도교육의 목표’에 해당되고, ‘학습요소’는 ‘초등학교 독도교육의 학습내용’에 해당하기 때문이다. 각각의 해당 부분을 제시하면 다음 <표4>와 같다.

<표4> 2014 독도교육 내용체계와 <독도교육 특별단원> 비교

2014 독도교육 내용체계		<독도교육 특별단원>	
초등학교 독도교육 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>독도의 자연 환경, 지리와 역사적 특성을 이해함으로써 우리 땅 독도에 대한 관심과 애정을 갖고 독도 수호의지를 다진다.</li> </ul>	단원의 성취기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>독도를 지키려는 조상들의 노력을 역사적 자료를 통하여 살펴보고, 독도의 위치 등 지리적 특성에 대한 이해를 바탕으로 하여 영토주권 의식을 기른다.</li> </ul>
초등학교 독도교육 학습내용	<ol style="list-style-type: none"> <li>독도의 자연 환경 및 지리적 특성에 대한 기본 이해를 통한 독도의 중요성 인식</li> <li>독도의 역사와 독도를 지키기 위한 인물들의 노력 이해</li> <li>독도에 대한 지속적인 관심 갖기를 통한 나라 사랑 의지 함양</li> </ol>	학습요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>독도의 역사적·지리적 특성, 독도를 지킨 조상들의 노력</li> </ul>

22) 교육부(2018), 『사회과 교육과정』, 교육부 고시 제2018-162호, [별책 7], 55-56쪽.

23) 교육부(2018), 앞의 책, 일러두기.

먼저 「2014 독도교육 내용체계」의 ‘초등학교 독도교육 목표’와 <독도교육 특별단원>의 ‘성취기준’을 비교해보도록 하자. 그 표현에서 약간의 글자 출입이 있지만, 그 제시하려는 내용은 동일하다는 것을 확인할 수 있다. 모두 다 ‘독도의 지리와 역사적 특성에 대한 이해’를 강조하고 있으며, ‘독도 수호의지 및 영토주권 의식’을 함양하는 것을 강조하기 때문이다. 다음으로, 「2014 독도교육 내용체계」의 ‘초등학교 독도교육 학습내용’과 <독도교육 특별단원>의 ‘학습요소’를 비교해보도록 하자. 위의 <표4>에서 확인할 수 있듯이, ‘초등학교 독도교육 학습내용’의 전체 3가지 가운데 학습내용 ①-②가, <독도교육 특별단원>의 ‘학습요소’로서 수용되고 있다. 특히, ‘독도의 역사와 독도를 지킨 인물들의 노력’을 제시하는 ‘학습내용 ②’에 주목할 필요가 있다. 이 학습내용은, 앞에서 살펴본 것처럼, 기존의 ‘독도의 중요성과 독도의 역사적, 환경적, 정치·군사적, 경제적 가치 이해’라는 학습내용을 삭제하고 새롭게 변경하여 삽입한 부분이다. 기존 내용이 고등학교 학습내용에 중복되기 때문에, ‘동일 내용 반복을 최소화하여 흥미를 촉진하는 차별화’의 입장에서 학습내용을 조정된 것이었다. 지금까지 살펴본 것처럼, 「2015 개정 교육과정」의 <독도교육 특별단원>은 그 ‘성취기준’과 ‘학습요소’에 있어서 「2014 독도교육 내용체계」의 방향성을 충실히 따르고 있다고 평가할 수 있다.

### 3-2. <독도교육 특별단원>의 교과서 분석

<독도교육 특별단원>인 ‘6학년 2학기 <2> 통일 한국의 미래와 지구촌의 평화’는 ‘① 한반도의 미래와 통일’, ‘② 지구촌의 평화와 발전’, ‘③지속가능한 지구촌’이라는 3가지 주제를 가진 단원으로서 총 23차시로 구성되어 있다. 이 가운데 독도교육을 본격적으로 시행하는 차시는 ‘① 한반도의 미래와 통일’에서의 총 3차시에 해당된다. 이를 ‘주제, 차시, 각 차시별 학습활동과 수업목표, 차시구성, 교과서 쪽수’를 연계하여 나타내면 다음 <표5>와 같다.<sup>24)</sup>

〈표5〉 〈독도교육 특별단원〉의 지도 구성

단원	주제	차시	차시별 학습 활동	수업목표	차시 구성	교과서 쪽 수
2. 통일 한국의 미래와 지구촌의 평화	① 한반도의 미래와 통일	2 ~ 3	우리 땅 독도를 알아보기	지리적·역사적 자료를 바탕으로 우리 땅 독도를 설명할 수 있다.	지리적·역사적 자료를 바탕으로 우리 땅 독도를 알아보는 활동으로 구성되어 있다. 강치 이야기를 보며 일본의 불법적인 독도 침탈로 독도가 입은 피해를 알아봄으로써 학습 동기를 유발한 후 독도의 위치를 지도에서 확인한다. 독도가 우리 영토임을 입증하는 여러 역사적 자료를 살펴본 후 독도의 자연환경을 드러낸 사진으로 독도의 아름다움과 가치를 체감함으로써 우리 땅 독도에 대한 이해를 심화하도록 구성되어 있다.	92 ~ 98
		4	독도를 지키려는 사람들의 노력 알아보기	독도를 지키려는 사람들의 노력을 이해하고, 독도를 소중히 여기는 마음을 표현할 수 있다.	독도를 지키기 위해 노력한 사람들의 이야기를 살펴보고, 정부와 민간에서 독도를 지키기 위한 여러 조치를 알아보도록 구성되어 있다. 독도를 지키기 위한 여러 사람들의 노력을 이해하고 공감하며, 독도가 우리 영토임을 알리는 활동을 해 본다.	99 ~ 102

위의 <표5>에서 볼 수 있듯이, <독도교육 특별단원>은 ‘지리적·역사적 영역’에서 ‘국제법적 영역’으로 진행되고 있다. 이러한 전개양상은, 앞서 살펴보았듯이 「2014 독도교육내용체계」와 유사한 것으로 해석할 수 있다.

24) 아래 표는 “교육부(2019), 『초등학교 사회 6-2 교사용 지도서』, 지학사, 181, 202, 213쪽”을 참조하여 작성하였다.

「2014 독도교육내용체계」는 ‘지리적 영역(위치, 영역, 지형, 기후, 생태, 자원) ⇨ ‘역사적·국제법적 영역(지명의 변천, 독도수호자료, 일본의 영유권 주장과 대응, 독도 영토 주권 수호 노력)’으로 전개되고 있었다. 그러한 점에서 <독도교육 특별단원>은 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소 제시 순서를 따르고 있는 것으로 말할 수 있다.

이제부터 <독도교육 특별단원>이 「2014 독도교육내용체계」에서 제시한 ‘초등학교 내용요소’를 얼마나 수용하고 있는지, 또 어떤 방식으로 제시하고 있는지를 검토해 보도록 하겠다. 앞서 살펴보았듯이, 「2014 독도교육내용체계」의 ‘초등학교 내용요소’는 총 45개의 항목이다. 분류와 영역에 따른 각각의 항목수는 다음과 같다.

분류 항목수: 위치(5), 영역(2), 지형(2), 기후(2), 생태(4), 자원(4), 지명의 변천(4), 독도 수호 자료(12), 일본의 영유권 주장과 대응(2), 독도 영토 주권 수호 노력(8)

영역 항목수: 지리적 영역(19), 역사적·국제법적 영역(26)

이와 같은 ‘독도교육 초등학교 내용요소’ 항목이 <독도교육 특별단원> 교과서에서 어떻게 구현되고 있는가를 살펴보는 데 있어서, 지리적 영역과 역사적·국제법적 영역에 따라 구분하여 검토하도록 하겠다.<sup>25)</sup> 먼저, 지리적 영역에서 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소를 기준으로 <독도교육 특별단원> 교과서를 비교·분석해보도록 하겠다. 이를 ‘교과서 쪽수와 내용요소의 구현방식, 관련 텍스트 및 이미지’와 연계시켜 나타내면 다음의 <표6>과 같다. 그리고 <독도교육 특별단원> 교과서에 직접 반영된 것은 ‘○’표시, 간접 반영된 경우는 ‘△’표시, 반영되지 않은 경우는 ‘×’ 표기를 하도록 하고, ‘초등학교급 내용요소’가 아닌 경우에 따로 표기하도록 하겠다.

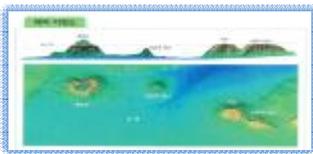
25) 이러한 영역 구분은 <독도교육 특별단원>이 구성에 있어서 「2014 독도교육내용체계」의 순서를 따르고 있는지, 더불어 그 항목수의 비율도 지키고 있는지를 확인하는데 도움이 되기 때문이다.

〈표6〉 〈독도교육 특별단원〉의 ‘지리적 영역 내용요소’ 분석

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
	행정 구역	독도의 주소	×	×	×	×
위치	지리적 위치	지도, 지구본, 인공위성 지도 등에서 찾아보기	93	텍스트 + 이미지	 <p>우리나라 지도에서 독도의 위치를 살펴보자.</p>	○
				텍스트	사회과 부도 54~55쪽에서 독도의 위치와 모습을 살펴봅시다.	
		울릉도와 오키섬으로부터의 거리 비교	93	텍스트 + 이미지	 <p>독도에서 ( )까지의 거리가 일본 오키섬까지의 거리보다 약70km 더 가깝구나.</p>	○
		독도와 울릉도의 관계	95	텍스트 + 이미지	 <p>「세종실록지리지(1454년)」: “우산(지금의 독도)과 무릉(지금의 울릉도), 두 섬이 울진현의 정동쪽 바다에 있다. 두 섬은 거리가 멀지 않아 날씨가 맑으면 서로 바라볼 수 있다.”</p>	○
		울릉도와 독도로 가는 방법	×	×	×	×
	독도와 한반도 본토와의 관계	93	텍스트	<p>독도는 우리나라의 동쪽에 끝에 있는 섬이다. ... 독도는 동해의 한가운데 자리잡고 있어 선박의 항로뿐만 아니라 군사적으로도 중요한 위치에 있다.</p>	※ 중학 교급 내용 요소	

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
영역	수리적 위치	독도 경위도 확인하기	93	텍스트 + 이미지	 <p>독도는 북위 (°) , 동경 (°) 에 가까이 있구나.</p>	※ 중학교급 내용요소
						
영토·영해와 배타적 경제 수역	영토	영토	93	텍스트	독도는 우리나라의 동쪽 끝에 있는 섬이다.	○ 영토'라는 용어가 21회 출현
			100	텍스트 + 이미지	 <p>독도에 있는 대한민국영토표시</p>	
	101	텍스트	우리나라 영토는 대한민국 국민에게 중요한 삶의 터전이다. 독도는 우리나라의 소중한 영토이다.			
	영해		93	텍스트	독도는 동해의 한 가운데에 자리잡고 있어...	△
지형	모양과 크기	동도와 서도 외 89개 부속섬 사진 (우산봉·대한봉·탕건봉 등)	93	텍스트	독도는 동도와 서도인 두 개의 큰 섬과 그 주위에 크고 작은 바위섬 89개로 이루어졌다.	○ (우산봉, 대한봉은 소개되지 않음.)
			96 ~ 97	텍스트 + 이미지	 <p>서도</p>	

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
					 <p>동도</p>	
					 <p>탕건봉: 봉우리의 모양이 옛 날 관리가 갖 아래 받쳐 스던 탕건과 닮아서 탕건봉이라고 부른다.</p>	
					 <p>코끼리바위: 코끼리가 바닷물을 마시고 있는 모습과 닮아서 코끼리 바위라고 부른다.</p>	
					 <p>삼형제굴 바위: 동굴이 세 개 있어서 삼형제굴 바위라고 부른다.</p>	
					 <p>천장굴: 침식으로 생긴 동굴이다.</p>	

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
					 <p>한반도 바위: 한반도 모양을 닮아서 한반도 바위라고 부른다.</p>	
					 <p>독립문 바위: 독립문 모양을 닮았다고 해서 독립문 바위라고 부른다.</p>	
	해저지형(해저 분지, 해산)	98	이미지		※ 중학 고급 내용 요소	
	지형 형성 과정	화산섬(제주도와 울릉도, 독도) 비교	96	텍스트	독도는 독특한 지형과 지형과 경관을 지닌 화산섬이다. 경사가 급하고 대부분 암석이지만 ...	○ (다른 섬과의 비교 없음)
기후	기온과 강수	독도의 연중 기온 · 강수량	×	×	×	×
	안개	안개일수	×	×	×	×
생태	동물	괭이갈매기	96	텍스트+이미지	 <p>괭이갈매기: 독도는 괭이갈매기의 집단 번식지 중 한 곳이다.</p>	○
		가제(바다사자)	92	텍스트	우리 땅 독도에는 1900년대 초만 해도 수만	○

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
				트+ 이미지	 <p>마리의 강치가 무리 지어 살았다. 하지만 지금은 볼 수가 없다. 강치의 섬, 독도에서는 무슨 일이 있었던 것일까? ... 〈강치이야기〉 ... 강치 이야기에서 알 수 있는 사실을 이야기해 봅시다.</p>	'강치이야기'를 통해 멸종된 강치를 제시
식물	사철나무	96	텍스트 + 이미지	 <p>사철나무: 독도에는 천연기념물 제538호로 지정된 사철나무가 있다.</p>	○	
	해국	90	텍스트 + 이미지	 <p>해국이 온 산에 피어 있어</p>	△ 동시 '독도에 가봐'를 통해 간접 제시	
	식물 약 50~60종	96	텍스트 + 이미지	 <p>섬기린초: 섬기린초는 독도를 대표하는 식물 중 하나이다.</p>	※ 중학 교급 내용 요소	

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉				
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비교)	
자원	수산 자원	해류	98	텍스트	독도 주변 바다는 차가운 바닷물과 따뜻한 바닷물이 만나 ...	○	
		어장	98	텍스트 + 이미지	여러 해양 생물이 살기 좋은 환경을 갖추고 있다.  해양생물: 살오징어, 부채빨산호, 도화새우	○	
	지하 자원	해양심층수	×	×	×	×	×
		메탄 하이드레이트	98	텍스트 + 이미지	바다의 밑바닥에는 미래 에너지원으로 주목받는 가스 하이드레이트가 묻혀 있다.  가스 하이드레이트: 천연가스과물이 결합한 고체상태의 물질로 불을 붙이면 타는 성질이 있어 '불타는 얼음' 이라고 부름.	○	

첫 번째로, 분류 기준인 ‘위치’부터 살펴보도록 하겠다. 「2014 독도교육 내용체계」의 초등학교급 내용요소에서 위치는 ‘행정구역 1개 항목’과 ‘지리적 위치 4개 항목’으로 총 5개의 학습내용으로 구성되어 있다. 하지만 위 <표6>에서 볼 수 있듯이, <독도교육 특별단원>에서는 “지구본, 인공위성 지도 등에서 찾아보기”, “울릉도와 오키섬으로부터의 거리 비교”, “독도와 울릉도의 관계”라는 ‘초등학교급 내용요소 3개 항목’과, ‘독도와 한반도 본토와의 관계’라는 ‘중학교급 내용요소 1개 항목’이 제시되어 있다. 여기서 ‘독도의 주소’나 ‘울릉도와 독도로 가는 방법’은 제외되었는데, 이 내용요소는 <독도교육 특별단원>을 학습하는 6학년에게는 너무 평이한 내용이

기 때문에 판단된다. 그리고 <독도교육 특별단원>에는 ‘독도와 한반도 본토와의 관계’와 같이 ‘중학교급 내용요소’가 제시되고 있다는 점도 주목할 만하다. 특히 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소에는 ‘지리적 위치’만이 학습내용으로 제시되었음에도, <독도교육 특별단원>에서는 ‘수리적 위치’에 해당하는 “독도 경·위도 확인하기”라는 학습내용까지 담고 있다. 이 ‘독도 경·위도 확인하기’와 같은 ‘중학교급 내용요소’가 <독도교육 특별단원>에 제시된 이유는 무엇일까? 그것은 <독도교육 특별단원>이 있는 <2> 통일 한국의 미래와 지구촌의 평화’의 앞단원에서 그와 관련한 내용을 학습하였기 때문이다. 즉 이전단원인 <1. 세계 여러나라의 자연과 문화>에서 ‘경도와 위도’를 비슷한 다양한 형태의 공간 자료에 대한 기초적인 내용과 활용 방법을 배웠던 것이다.<sup>26)</sup> 비록 ‘독도 경·위도 확인하기’가 중학교급 내용요소이지만 이전단원에 학습한 내용과 연결시켜 독도 교육을 시키고자 한다는 점에서 적절한 배치로 판단된다. 이것은 학습내용의 계열성과 연속성을 마련하였기 때문이다.

두 번째로, ‘영역’ 분류에 대해 살펴보도록 하겠다. 여기서 ‘영토’ 내용요소는 직접 명기·설명하고 있으나 ‘영해’ 내용요소는 직접 명기는 하지 않고 있다. ‘영토’ 내용요소의 경우, “우리나라 영토는 대한민국 국민에게 중요한 삶의 터전이다. 독도는 우리나라의 소중한 영토이다.”라는 텍스트를 제시하여 ‘영토’ 개념을 설명함과 동시에 독도에 대해 논의하고 있다.<sup>27)</sup>

26) 이전단위의 성취목표가 “[6사07-01] 세계지도, 지구본을 비롯한 다양한 형태의 공간 자료에 대한 기초적인 내용과 활용 방법을 알고, 이를 실제 생활에 활용한다.” 이고, 구체적인 평가 방법으로서 “세계지리 학습에서는 지식 영역 이외에도 도해력을 포함한 다양한 기능 영역(지구본에서 경도와 위도 특성 알아내기, ...을 평가할 수 있다”라고 제시되고 있다. 곧 학생들은 <독도교육 특별단원>에 들어가기 앞서 ‘위도와 경도’에 대해 학습하였던 것이다. 성취목표와 평가방법에 대해서는 “교육부(2018), 『초등학교 교육과정』 교육부 고시 제2018-162호 [별책 2], 179, 181-182쪽”에서 인용함.

27) ‘독도는 우리나라의 동쪽 끝에 있는 섬이다’와 ‘독도는 동해의 한 가운데에 자리잡고 있어’라는 텍스트를 통해 우리의 영토와 영해 안에 독도가 있음을 간접적으로도 설명하고 있다.

더불어 “독도에 있는 대한민국영토표시”라는 이미지와 텍스트를 통해 독도가 ‘한국령’임을 학생들이 확실하게 학습할 수 있도록 구성되어있다. 반면 ‘영해’라는 용어는 나타나지 않지만, ‘독도는 동해의 한 가운데에 자리잡고 있어’라는 텍스트를 통해 ‘영해’를 간접적으로 습득할 수 있도록 하였다.

세 번째로, <독도교육 특별단원>의 ‘지형’ 분류를 살펴보면, ‘모양과 크기 2개 항목’과 ‘지형형성과정 1개 항목’으로 총 3개의 학습내용이 제시되었다. 위의 <표6>에서 살펴볼 수 있듯이, “독도는 동도와 서도인 두 개의 큰 섬과 그 주위에 크고 작은 바위섬 89개로 이루어졌다.”는 텍스트를 제시한 다음, ‘동도, 서도, 탕건봉, 코끼리바위, 삼형제굴바위, 천장굴, 독립문바위’를 이미지와 텍스트로 통해 자세히 소개하고 있다. 다만 <독도교육 특별단원>에는 「2014 독도교육내용체계」의 ‘초등학교급 내용요소’에 해당되는 ‘우산봉과 대한봉’을 소개하지 않고 있다. 그리고 <독도교육 특별단원>에는 ‘해저지형’을 이미지로 소개하고 있는데, 이는 「2014 독도교육내용체계」의 ‘중학교급 내용요소’에 해당되는 부분이다. 마지막으로 「2014 독도교육내용체계」의 ‘지형형성과정’의 내용요소로 ‘화산섬(제주도와 울릉도, 독도) 비교’를 제시하고 있는데, <독도교육 특별단원>에서는 독도를 다른 섬들과는 비교하지 않고 다만 “독도는 독특한 지형과 지형과 경관을 지닌 화산섬이다. 경사가 급하고 대부분 암석이지만”이라는 텍스트를 통해 독도의 지형 특성만을 제시하고 있다.

네 번째, ‘기후’ 분류를 살펴보면 ‘독도의 연중 기온·강수량’과 ‘안개일수’가 전혀 제시되지 않고 있다.

다섯 번째, <독도교육 특별단원>의 ‘생태’ 분류를 살펴보면, 동물 학습내용으로 ‘팽이갈매기와 가제(바다사자)’ 그리고 식물 학습내용으로 ‘사철나무와 해국’이 제시되고 있다. 여기서 ‘팽이갈매기와 사철나무’는 텍스트와 이미지를 통해 직접 설명하고 있으나, ‘가제(바다사자)와 해국’은 간접적으로 소개하고 있다.<sup>28)</sup> 또 독도를 대표하는 식물로서 ‘섬기린초’를 설명하고

28) ‘강치이야기’를 통해 멸종된 강치를 제시하고 있고, <독도에 가봐>라는 동시를

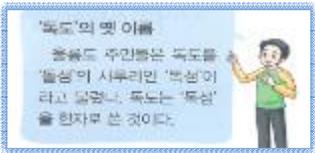
있는데, 이는 ‘중학교급 내용요소’에 해당되는 부분이다.

마지막, ‘자원’ 분류에 대해 살펴보면, 학습내용으로 ‘수산자원’과 ‘지하 자원’을 제시하고 있다. ‘수산자원’에서는 ‘해류와 어장’이라는 내용요소 2개 항목을 소개하고 있는데, 독도 주변에서 한류가 난류가 만나기에 여러 해양 생물이 살기 좋은 환경이 된다는 것을 설명하고 있다. 특히 ‘살오징어, 부채빨산호, 도화새우’의 이미지를 함께 제시하여 독도 어장의 유용성을 효과적으로 제시하고 있다. 다음으로 ‘지하자원’의 학습내용으로 ‘메탄 하이드레이트’를 이미지와 텍스트를 통해 자세히 설명하고 있다. ‘메탄 하이드레이트’가 어떤 성질을 지닌 물질이며 그것이 미래 에너지로 주목받고 있음을 자세히 설명하고 있다. 사실 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 ‘지하자원’ 학습내용에는 ‘메탄 하이드레이트’ 이외에 ‘해양심층수’도 포함하고 있지만, <독도교육 특별단원>에서는 그것에 대해 소개하지 않고 있다.

이제 <독도교육 특별단원>에 ‘초등학교급 지리적 영역 내용요소’의 반영 정도를 확인해 보면, 전체 내용요소 19개 항목 가운데 직접 반영된 것이 12개 항목이고, 간접 반영된 것이 4개 항목, 반영되지 않은 것이 3개 항목이다. 이외에 ‘중학교급 내용요소’ 4개 항목이 반영되고 있었다.

다음으로, ‘역사적·국제법적 영역’에서 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소를 기준으로 <독도교육 특별단원> 교과서에 대해 검토해 보도록 하겠다. 분석 방식은 앞의 <표6>에 활용된 방식과 같으며, 이를 나타내면 다음 <표7>과 같다.

〈표7〉 〈독도교육 특별단원〉의 ‘역사적·국제법적 영역 내용요소’ 분석

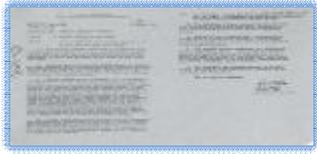
2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
지명의 변천	지명의 유래	독섬(독도)	94	텍스트	<p>‘독도’의 옛 이름: 울릉도 주민들은 독도를 ‘돌섬의 사투리인’ 독섬 ‘이라고 불렀다. 독도는 ‘독섬 ‘을 한자로 쓴 것이다.</p> 	○
		돌섬(석도)	94 ~ 95	텍스트 + 이미지	<p>‘독도’의 옛 이름: 울릉도 주민들은 독도를 ‘돌섬의 사투리인’ 독섬 ‘이라고 불렀다. 독도는 ‘독섬 ‘을 한자로 쓴 것이다.</p>  <p>대한 제국 칙령 제41호 제2조(1900): “(울릉) 군청의 위치는 태하동으로 정하고 구역은 울릉전도(鬱陵全島)와 죽도(지금의 대섬, 석도(지금의 독도)를 관할할 것”</p>	○
	옛 이름	우산도	94 ~ 95	텍스트 + 이미지	 <p>『팔도총도(1531년)』: 현존하는 우리나라 옛 지도 중 우산도(지금의 독도)가 표기된 가장 오래된 지도이다.</p>	○

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
					 <p>당시 지도에는 우산도(독도)를 실제와 달리 울릉도의 서쪽에 그렸어.</p>	
					 <p>「세종실록지리지(1454년)」: “우산(지금의 독도)과 무릉(지금의 울릉도). 두 섬이 울진현의 정동쪽 바다에 있다. 두 섬은 거리가 멀지 않아 날씨가 맑으면 서로 바라볼 수 있다.”</p>	
	외국 명칭	다케시마(일)	×	×	×	×
		리앙쿠르(프)	95	텍스트 + 이미지	 <p>연합국 최고 사령관 각서 제667호(1946년): “일본은 일본의 4개 본도(홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈)와 약 1,000개의 더 작은 인접 섬들을 포함한다. (인접 섬 중에서) 제외되는 것은 울릉도·리앙쿠르 암(지금의 독도)이다.”</p>	※ 중학교·고등학교 급 내용 요소
독도 수호 자료	우리 나라의 독도 관련 문헌	삼국사기	×	×	×	×
		세종실록지리지	95	텍스트 + 이미지	 <p>「세종실록지리지(1454년)」: “우산(지금의 독도)</p>	○

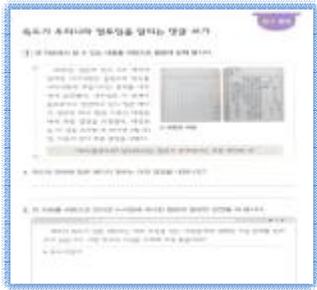
2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
					과 무릉(지금의 울릉도), 두 섬이 울진현의 정동쪽 바다에 있다. 두 섬은 거리가 멀지 않아 날씨가 맑으면 서로 바라볼 수 있다.”	
		대한제국 칙령 제41호		텍스트 + 이미지	 <p>대한 제국 칙령 제41호 제2조(1900): “(울릉) 군청의 위치는 태하동으로 정하고 구역은 울릉전도(鬱陵全島)와 죽도(지금의 대성, 석도(지금의 독도)를 관할할 것”</p>	○
		울도군수 심홍택보고서(1906)	×	×	×	×
		인접 해양에 대한 주권에 관한 선언(평화선)	×	×	×	×
일본의 독도 관련 문헌 (한국영토표기)	죽도(울릉도) 도해 금지령		99	텍스트 + 이미지	 <p>울릉도 도해 금지령(1696년): 일본 정부가 일본 어민들이 울릉도와 독도에 가지 않도록 작성한 명령서이다.</p>	※ 중학교 · 고등학교 급 내용 요소
	태정관지령과 기죽도약도		102	텍스트 + 이미지	 <p>태정관지령: 1876년, 일본의 전국 지도 제작에 참여한 시마네현은 울릉도와 독도를 시마네현에</p>	○

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
독도를 지키는 인물들					포함시키는 문제를 내무성에 문의했다. 내무성은 이 문제가 중요하다고 판단하고 당시 일본 메이지 정부의 최고 행정 기관인 태정관에게 최종 결정을 요청했다. 태정관은 이 건을 조사한 후 1877년 3월 20일, 다음과 같이 최종 결정을 내렸다. “죽도(울릉도)와 일도(독도)는 일본과 관계없다는 것을 명심할 것”	
		이사부	×	×	×	×
		안용복	99	텍스트	<p>독도는 우리가 지킨다 -안용복-</p> <p>안용복은 조선 숙종 때 부산 동래에 살았다. 어느날 안용복은 울릉도 인근에서 고기잡이를 하던 중 일본 어민을 발견하고, 이를 꾸짖다가 일본으로 잡혀갔다. 그는 울릉도와 독도가 우리나라 영토임을 주장하고, 이를 확인하는 문서를 일본으로부터 받아 냈다. 그러나 조선으로 돌아오는 길에 쓰시마섬 도주에게 그 문서를 빼앗기고 말았다. 이후 울릉도 인근에서 고기잡이를 하던 일본 어민을 발견하고, 일본에 건너가 울릉도와 독도가 우리나라의 영토임을 일본으로부터 다시 확인하고 돌아왔다. 이를 계기로 일본은 조선의 영토인 울릉도와 독도에서 일본 어민들이 어업을 하지 못하도록 하는 명령을 내렸다.</p>	○
	독도 경비대와 독도 의용수비대	99 ~ 100	텍스트 + 이미지	<p>현재 독도에는 독도 경비대원, 등대 관리원, 울릉군청 독도 관리 사무소 직원 등 약 50여 명이 거주하며 독도를 지키고 있어요.</p>  <p>독도경비대원</p>	○	

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
독도 주민들		최종덕 일가	99	텍스트 + 이미지	 <p>독도에 처음으로 주민 등록을 한 최종덕 씨</p>	○
		김성도 · 김신열 부부	99	이미지		△ (김성도 · 김신열 부부로 간 추정)
		등대 관리원, 울릉군 독도 관리 사무소 직원 등	99	텍스트	<p>현재 독도에는 독도 경비대원, 등대 관리원, 울릉군청 독도 관리 사무소 직원 등 약 50여 명이 거주하며 독도를 지키고 있어요.</p>	○
일본의 영유권 주장과 대응	일본의 영유권 주장과 대응	시마네현 고시 제40호'	92	텍스트 + 이미지	<p>1905년, 일본 정부는 독도가 주인없는 땅이라고 주장하며, 자국 영토로 불법적으로 편입해 강치잡</p>  <p>이를 허락했다.</p>	△
		'다케시마의 날' 지정	×	×	×	×

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
		연합국 최고 사령관 각서(SC APIN) 677호	95	텍스트 + 이미지	 <p>연합국 최고 사령관 각서 제667호(1946년): “일본은 일본의 4개 본도(홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈)와 약 1,000개의 더 작은 인접 섬들을 포함한다. (인접 섬 중에서) 제외되는 것은 울릉도·리양쿠르암(지금의 독도)이다.</p>	※ 중학교·고등학교급 내용요소
		일본 정부의 독도 홍보 동영상'과 '정부 홈페이지 개설'에 대한 대응	100	텍스트 + 이미지	 <p>반크를 아시나요. 반크는 1991년 설립된 사이버 외교 사절단이다. 반크는 인터넷에서 우리나라와 관련된 잘못된 사실을 바로 잡는 데 노력하고 있다. 반크의 외교 사절단 단원들은 독도에 관한 사실을 전 세계 사람들에게 알리고, 일본의 억지 주장을 바로잡는 데 힘쓰고 있다.</p>	※ 중학교·고등학교급 내용요소
독도 영토 주권 수호 노력	시설물	물굴	×	×	×	×
		998계단	×	×	×	×
		등대	99 ~ 100	텍스트	현재 독도에는 독도 경비대원, 등대 관리원, 울릉군 청 독도 관리 사무소 직원 등 약 50여 명이 거주하며 독도를 지키고 있어요. 우리나라는 독도에 등대, 선박접안시설, 경비 시설 등을 설치했으며, 독도의 생태계를 보호하고 독도를 지속적으로 이용할 수 있도록 여러 법령을 시행하고 있다.	○
		주민숙소				△
		독도경비대숙사				△
	접안시설	○				
독도 법령	천연기념물지정	96	텍스트	우리나라는 독도를 천연기념물 제336호로 지정해 보호하고 있다.	○	
독도의 지속 가능한 이용에 관한 법률	100	텍스트	우리나라는 독도에 등대, 선박접안시설, 경비 시설 등을 설치했으며, 독도의 생태계를 보호하고 독도를 지속적으로 이용할 수 있도록 여러 법령을 시행하고 있다.	※ 고등학교급 내용		

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
						요소
		정부와 지방자치단체의 활동	100	텍스트	정부와 민간단체들은 외국에 독도를 알릴 수 있는 홍보 활동을 다양하게 하고 있으며, 독도를 잘못 소개한 정보와 자료를 찾아 주정을 요구하는 등의 노력을 계속하고 있다.	※ 중학교 · 고등학교 급 내용 요소
	독도 지키기 위한 활동	독도지킴이 활동을 통한 독도 사랑	101	텍스트 + 이미지	<p>독도를 아끼는 마음으로 독도가 우리 영토임을 알리는 다양한 활동을 해보자.</p> <p>독도 홍보 포스터 그리기</p>  <p>독도 캐릭터 만들기</p>  <p>독도를 홍보하는 동영상 만들기</p>  <p>독도를 지키려고 노력하는 사람이나 단체 소개하기</p>	○

2014 독도교육 내용체계			〈독도교육 특별단원〉			
분류	학습 내용	내용요소	쪽	구현 방식	관련 텍스트 및 이미지	반영 정도 (비고)
						
			102	텍스트 + 이미지	<p>독도가 우리나라 영토임을 알리는 댓글쓰기</p>  <p>2. 위 자료를 바탕으로 인터넷 누리집에 게시된 질문에 알맞은 답변을 써봅시다.</p>	

「2014 독도교육내용체계」에 따를 때 초등학교급의 역사적·국제법적 영역은 ‘지명의 변천’, ‘독도수호 자료’, ‘일본의 영유권 주장과 대응’, ‘독도 영토 주권 수호 노력’이라는 4개 분류를 가진다. 다시 학습내용에 따라 나누면, ‘지명의 변천’ 4개 항목, ‘독도수호 자료’ 12개 항목, ‘일본의 영유권 주장과 대응’ 2개 항목, ‘독도 영토 주권 수호 노력’이 8개 항목으로, 총 26개 항목이 있다. 이를 기준으로 <독도교육 특별단원> 교과서를 분석해 보도록 하겠다.

첫 번째로, ‘지명의 변천(4개 항목)’ 분류를 검토해보면, 먼저 학습내용인 ‘지명의 유래’에 해당하는 ‘독섬(독도), 돌섬(석도)’ 2개 항목의 내용요소 모두 <독도교육 특별단원>에 직접 반영되고 있다. 위의 <표7>에 볼 수 있듯이, “독도의 옛 이름”이라는 제목 아래 “울릉도 주민들이 독도를 돌섬의

사투리'인 '독섬'이라고 불렀다. 독도는 '독섬'을 한자로 쓴 것이다"라고 제시하고 있다. 또한 '대한 제국 칙령 제 41호 제2조'의 이미지와 텍스트를 함께 제공하여, 울릉도 주민과 같은 민간인들 뿐만 아니라 정부에서도 독도를 '독섬(석도)'이란 용어로 사용했음을 확인할 수 있도록 하였다. 하지만 '독도의 옛이름'이라는 항목에 '독섬과 돌섬'을 소개한 것은 그리 적절한 방식은 아니라는 의견이 있을 수 있다. 물론 '독섬과 돌섬'이 '독도의 옛이름'이지만, 그것은 '지명의 유래'에 더 부합하기 때문이다. 더불어 「2014 독도교육내용체계」에는 학습내용으로서 '독도의 옛이름'으로 선정하고 그 내용요소로 '우산도'를 제시하고 있기 때문이다. 실제로 <독도교육 특별단원>에는 '독도의 옛 이름'인 '우산도'를 '옛 지도'인 '팔도총도'와 '옛 기록'인 '세종실록지리지'를 제시하면서 다루고 있다. 이와 같은 측면에서 '독섬과 돌섬'을 '독도의 옛 이름'이 아닌 '지명의 유래'로 연결시키는 것이 더욱 적절하다고 판단할 수 있다. 마지막으로, 독도의 '외국 명칭'을 보면, <독도교육 특별단원>에는 '초등학교급 요소'에 해당되는 '다케시마(일)'는 소개되지 않고, '리앙쿠르(프)'만이 소개되어 있다. 이 '리앙쿠르(프)'는 '중학교·고등학교급 내용요소'이며, 더불어 그것과 함께 소개되는 '연합국 최고 사령관 각서(SCAPIN) 677호'도 '중학교·고등학교급 내용요소'이다. 이것은 교과서 저자들이 <독도교육 특별단원>에서 굳이 '독도'의 일본식 명칭인 '다케시마'를 구체적으로 서술할 필요가 없다고 생각하였기 때문으로 판단된다. 사실 '다케시마'라는 표기는 일본의 독도 도발을 설명하는 차원으로 연계될 수 있기에 자칫 초등학생들에게 독도를 영토분쟁 지역으로 비쳐질 수 있는 위험성이 있다. 곧 초등학생들에게 '독도에 대한 이해를 통해 영토주권 의식을 기르는 것'을 목적으로 하는 <독도교육 특별단원>에는, '다케시마(일)'라는 내용요소가 그리 적절한 것이 아닐 수 있다<sup>29)</sup> 하지만 '리앙

29) 이러한 입장은 “조희봉(2020), 「초등 사회과 교과서의 독도 및 통일 단위 집필 경험에 관한 자문화기술지」, 『글로벌교육연구』 제12집 1호, 글로벌교육연구학회, 129-136쪽” 참조 바람.

쿠르(프)’는 ‘중학교·고등학교급 내용요소’로서 초등학교생들이 학습하기에 는 적절하지 않은 내용요소로서 조정이 필요하다.

두 번째로, ‘독도수호 자료’ 분류에 대해 살펴보고자 하겠다. 먼저, ‘우리 나라의 독도관련문헌’을 보면, 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소 전체 5개 항목 가운데 ‘세종실록지리지’와 ‘대한제국칙령 제41호’ 2개 항목만이 반영되어 있다.<sup>30)</sup> 이 두 항목 모두 텍스트와 이미지를 결합하여 제시함으로써 초등학교생들이 익숙지 않은 역사자료를 흥미롭게 접근할 수 있도록 하였다. 다음으로, ‘한국영토가 표기된 일본의 독도 관련문헌’에 대해 2개 항목이 제시되어 있다. 본래 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소에는 ‘태정관지령과 기죽도약도’ 1항목만이 배정되어 있으나, <독도교육 특별단원>에는 중학교급 내용요소인 ‘울릉도 도해 금지령’까지 함께 제시하고 있다. ‘울릉도 도해 금지령’이 소개된 것은 교과서의 편집으로 볼 때, ‘독도는 지킨 인물인 안용복’을 소개하는 과정에서 자연스럽게 이루어진 것으로 판단된다. 그리고 ‘태정관 지령과 기죽도약도’에 대한 내용을 보면, ‘태정관 지령’의 문서 이미지와 그 내용만을 소개할 뿐, ‘기죽도약도’에 대한 내용이나 이미지가 전혀 제시되지 않고 있다. ‘태정관 지령’ 뿐만 아니라 울릉도와 독도가 그려져있는 ‘기죽도약도’를 함께 제시하였다면, ‘일본도 독도가 우리나라 영토임을 인정했다’라는 사실을 초등학교생들에게 이해시키는 데 더욱 효과적일 것이다. 세 번째로, ‘독도를 지킨 인물들’을 보면, 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소 전체 3개 항목 가운데, 이사부를 제외한 ‘안용복’과 ‘독도 경비대’ 2개 항목만이 소개되어 있다. 여기서 ‘안용복’은 ‘울릉도 도해 금지령’을 비롯한 관련된 이야기를 자세히 소개하고 있다. 그리고 ‘독도 경비대’는 독도에 거주하는 다른 주민들과 함께 독도경비대원을 소개하고 있다. 여기서 ‘독도 의용수비대’는 소개되지 않고 있는데, 그 이유는 “교과서는 객관적인 사실에 대한

30) 나머지 ‘삼국사기’, ‘심홍택보고서’, ‘인접 해양에 대한 주권에 관한 선언(평화선)’의 3개 항목이 제시되지 않고 있다.

명확한 진술로 구성되어야 하는데, 독도 의용 수비대에 관한 내용 중 아직 명쾌하게 정리되지 못한 부분이 있기 때문”이었다.<sup>31)</sup> 마지막으로 학습내용인 ‘독도주민들’을 살펴보면, 초등학교급 내용요소로 제시된 3개 항목 모두 <독도교육 특별단원>에 반영되었다. 먼저, ‘최종덕 일가’ 항목은 “독도에 처음으로 주민 등록을 한 최종덕 씨”라는 텍스트와 고기잡이하는 최종덕씨 가족의 이미지를 제시하고 있다. 다음으로 ‘김성도·김신열 부부’ 항목은 구체적인 텍스트가 제시되지 않아 확실하지는 않으나, 독도 주민들을 소개하는 삽화의 부부가 ‘김성도·김신열 부부’로 판단된다. 그렇게 볼 때, ‘김성도·김신열 부부’ 항목은 간접적으로 제시된 것이라고 규정할 수 있다. 그리고 마지막 ‘독도주민들’의 항목은 삽화에 제시된 “등대 관리원, 울릉군 독도 관리 사무소 직원 등 약 50여 명이 거주하며 독도를 지키고 있어요.”라는 부부의 말풍선에 기술되고 있다.

세 번째로, ‘일본의 영유권 주장과 대응’에 대해 살펴보도록 하겠다. 이와 관련한 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소에는 ‘시마네현 고시 제40호’와 ‘다케시마의 날 지정’의 2개 항목이 제시되어 있다. 위의 <표7>에서 볼 수 있듯이, <독도교육 특별단원>에는 ‘시마네현 고시 제40호’를 간접적으로 유추할 수 있도록 “1905년 일본 정부의 억지 주장에서 나온 강치잡이 허락했다”라는 텍스트와 관련 이미지가 제시되어 있다. 반면 ‘다케시마의 날 지정’에 관한 내용요소는 제시되지 않고 있다. 이는 앞서 언급하였듯이, 일본의 독도 도발에 관한 설명으로 연계될 수 있어 자칫 초등학생들에게 ‘독도를 영토분쟁 지역’으로 이해할 수 있기 때문이라고 판단된다. 이외에 <독도교육 특별단원>에서는 ‘중학교·고등학교급 내용요소’에 해당하는 ‘연합국 최고 사령관 각서(SCAPIN) 제667호’를 제시하고 있다. 이것은 전세계적 차원에서 ‘독도가 우리의 영토’임을 인정받았음을 나타내는 근거자료로서 초등학생들에게 쉽게 다가갈 수 있는 자료라고 판단하였기 때문으로 생각된다. 또 <독도교육 특별단원>에는 ‘중학교·고등학교급

31) 조희봉(2020), 앞의 논문, 125-126쪽.

내용요소'인 '일본 정부의 독도 홍보 동영상'과 '정부 홈페이지 개설'에 대한 대응'에 속하는 사이버 외교 사절단 '반크'에 대해 자세히 설명하고 있다. 하지만 '연합국 최고 사령관 각서(SCAPIN) 제667호'와 사이버 외교 사절단 '반크'는 '중학교·고등학교급 내용요소'로서, 초등생을 위한 <독도교육 특별단원>에 제시될 내용요소로서 적절한가에 대해서는 좀 더 검토가 필요하다.

마지막으로, '독도 영토 주권 수호 노력'을 살펴보도록 하겠다. 이 분류는 '시설물', '독도법령', '독도 지키기 위한 활동'의 총 3개의 학습내용을 가지고 있다. 먼저 '시설물'의 학습내용을 살펴보면 「2014 독도교육내용체계」에서는 '물골, 998계단, 등대, 주민숙소, 독도경비대숙사, 접안시설'이라는 총 6개 항목의 내용요소를 제시하고 있으나, <독도교육 특별단원> 교과서에는 '물골, 998계단'을 제외한 나머지 4개 항목의 내용요소만을 제시하고 있다. 더불어 '등대'와 '접안시설'은 구체적으로 명기되고 있으나, '주민숙소'와 '독도경비대숙사'는 주민과 독도경비대가 독도에 거주한다는 사실을 통해 간접적으로 제시되어있다. 다음으로, '독도법령' 학습내용을 살펴보면, 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소로는 '천연기념물 지정' 한 가지만 제시되었을 뿐이나, <독도교육 특별단원>에서는 고등학교급 내용요소에 해당되는 '독도의 지속 가능한 이용에 관한 법률'에 관한 내용까지 담고 있었다. 마지막으로, '독도 지키기 위한 활동'을 살펴보면, <독도교육 특별단원>에서 2개의 내용요소를 제시하고 있다. 그 하나는 「2014 독도교육내용체계」의 중학교·고등학교급 내용요소에 해당하는 '정부와 지방자치단체의 활동'이다. 다른 하나는 초등학교급 내용요소에 해당되는 '독도지킴이 활동을 통한 독도 사랑'이다. 이에 대해 <독도교육 특별단원> 교과서에서는 '독도 홍보 포스터 그리기', '독도 캐릭터 만들기', '독도를 홍보하는 동영상 만들기', '독도를 지키려고 노력하는 사람이나 단체 소개하기'와 같은 활동을 제시하고 있다. 그리고 '독도가 우리나라 영토임을 알리는 댓글 쓰기'라는 '탐구 활동'을 통해 '독도지킴이 활동을 통한 독도

사랑'을 실천해 볼 수 있도록 하였다.

지금까지 살펴본 <독도교육 특별단원>에 역사적·국제법적 영역의 '초등학교급 내용요소'가 반영된 정도를 정리해 보면, 전체 26개 항목의 내용요소 가운데 직접 반영된 것이 14개 항목이고, 간접 반영된 것이 4개 항목, 반영되지 않은 것이 8개 항목이었다. 이외에 '중학교급 내용요소'가 3개 항목, '중학교·고등학교급 내용요소'가 5개 항목, '고등학교급 내용요소'가 1개 항목이 있었다.

#### 4. 맺음말 및 제언

독도교육은 「2015 개정 교육과정」에 이르러 '초등학교 교과교육과정 수준'에까지 강화가 이루어졌다. 특히 <독도교육 특별단원>이 정규 교과인 6학년 2학기 사회과에서 마련되어 있다는 점은 주목할 만한 점이다. 독도교육은 교육과정상으로 범교과 학습 주제이지만, 현장의 사정으로 제대로 이루어지 못하는 상황에 정규 교과시간에 교과서를 활용하여 독도교육을 시행하도록 한 것은 대단히 의미있는 일이다. 이에 이 글은 '초·중·고 독도교육의 가장 근간이 되는 자료'이자 '독도교육이 지향하는 위계화와 차별화'의 기준을 마련하는 「2014 독도교육내용체계」의 초등학교급 내용요소를 기준으로 <독도교육 특별단원>에 대해 분석해 보았다.

먼저, 「2014 독도교육내용체계」에 대해 검토하였다. 이 내용체계는 기존의 「2011 독도교육내용체계」와 달리 내용요소의 제시 순서를 달리했다. 기존의 내용체계에서는 '역사적·국제법적 영역 ⇨ 지리적 영역'의 방식을 따른 반면, 「2014 독도교육내용체계」는 '지리적 영역 ⇨ 역사적·국제법적 영역'의 전개양상을 취했다. 이는 학생들에게 '독도수호의지'를 강조하기 앞서 '독도에 대한 이해와 관련지식을 함양'시키기 위한 방법에서 도출된

것으로 판단된다.

다음으로, 「2014 독도교육내용체계」를 기준으로 <독도교육 특별단원>에 대해 분석하였다. 첫 번째로, ‘교육과정에 기술된 <독도교육 특별단원>’에 대해 분석하여 보았다. 「2014 독도교육 내용체계」의 ‘초등학교 독도교육 목표’와 <독도교육 특별단원>의 ‘성취기준’을 비교할 때, 모두 ‘독도의 지리와 역사적 특성에 대한 이해’를 강조하고 있었으며 ‘독도 수호의지’ 혹은 ‘영토주권 의식’을 함양하는 것을 목표로 하고 있었다. 특히 「2014 독도교육 내용체계」에서는 기존 「2011 독도교육내용체계」와 달리 ‘독도의 역사와 독도를 지킨 인물들의 노력’이라는 학습내용으로 제시하고 있었으며, 이와 동일하게 <독도교육 특별단원>에서도 학습요소로 삼고 있었다. 이처럼 목표와 학습목표에서 <독도교육 특별단원>은 「2014 독도교육 내용체계」의 방향성을 충분히 반영하고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

두 번째로, ‘<독도교육 특별단원>의 교과서’를 분석해 보았다. 먼저, <독도교육 특별단원>이 「2014 독도교육내용체계」에서 내용요소들을 제시하는 순서를 따르는 지를 검토하였다. 그 결과 <독도교육 특별단원>이 「2014 독도교육내용체계」와 동일하게 ‘지리적 영역 ⇨ 역사적·국제법적 영역’의 순서를 따르고 있음을 확인할 수 있었다. 다음으로, <독도교육 특별단원>은 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소들을 제시함에 있어, 텍스트와 이미지를 결합하여 제시하였음을 확인할 수 있었다. 이는 초등학생들이 익숙지 않은 자료와 내용을 흥미롭게 접근하도록 하였다는 점에서 높이 평가할 수 있다. 또한 지적 이해 수준에서 머무르지 않고 체험을 통해 ‘독도 사랑’에 대한 의식을 높이고자 하였다. 예컨대, ‘독도 홍보 포스터 그리기’, ‘독도 캐릭터 만들기’, ‘독도를 홍보하는 동영상 만들기’, ‘독도를 지키려고 노력하는 사람이나 단체 소개하기’와 같은 활동과 ‘독도가 우리나라 영토임을 알리는 댓글 쓰기’라는 ‘탐구 활동’을 담고 있었다. 이러한 활동은 초등학생들에게 ‘독도 영토 주권 의식’을 함양시키고자하는 교육목적을 달성하는데 있어 상당히 의미있는 교과서 구성이라 평가할 수 있다.

다음으로, 「2014 독도교육내용체계」 초등학교급 내용요소를 기준으로 삼아 ‘지리적 영역과 역사적·국제법적 영역’으로 구분하여 분석하였다. 그 결과 ‘<독도교육 특별단원>에 반영된 초등학교급 내용요소’는 다음의 <표 8>과 같았다.

<표63> <독도교육 특별단원>에 반영된 초등학교급 내용요소

영역	총 항목수	반영방식		반영 항목수		비율 (소수점 1자리에서 반올림)	
		직접 반영	간접 반영	반영	항목수	비율	비율
지리적 영역	19	반영	직접 반영	14	12	74%	63%
			간접 반영		2		11%
		반영되지 않음		5	36%		
역사적·국제법적 영역	26	반영	직접 반영	18	14	69%	54%
			간접 반영		4		15%
		반영되지 않음		8	31%		
전체 반영 비율	45	반영	직접 반영	32	26	71%	58%
			간접 반영		6		13%
		반영되지 않음		13	29%		

위의 <표8>에서 볼 수 있듯이, ‘초등학교급 내용요소’의 반영 비율이 ‘지리적 영역’에서 74%, ‘역사적·국제법적 영역’에서 69%, 전체 영역에서 71%가 반영되었다. 곧 30% 가량의 ‘초등학교급 내용요소’가 반영되지 못한 것이다. 이러한 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 그 하나는 「2014 독도교육내용체계」의 내용요소가 한 단원에서 다루기에는 너무 많기 때문이었다. 다른 하나는 예컨대, ‘울릉도와 독도로 가는 방법’과 같이 <독도교육 특별단원>이 포함된 6학년 교과서에 담기에는 너무 평이한 항목이었기 때문이다. 이에 대한 해결책으로 ‘1-3학년’ 교육과정 가운데 또 하나

의 <독도교육 특별단원>을 마련하면 될 것으로 판단된다. 그리하면 저학년  
에 맞는 ‘평이한 내용’을 담을 수 있으며, <독도교육 특별단원>이 2개 단원  
이 있으며 ‘초등학교급 내용요소’를 충실하게 담을 수 있을 것이라 생각된  
다.

다음으로 ‘<독도교육 특별단원>에 반영된 학교급별 내용요소’는 아래의  
<표9>와 같았다.

〈표64〉 <독도교육 특별단원>에 반영된 학교급별 내용요소

영역	총 항목 수	학교급별	반영 항목수	비율 (소수점 1자리에서 반올림)
지리적 영역	20	초등학교	16	80%
		중학교	4	20%
역사적·국제 법적 영역	25	초등학교	18	72%
		중학교	0	0%
		중학교·고등학교 공통	6	24%
		고등학교	1	4%
전체반영비율	45	초등학교	34	76%
		중학교	4	9%
		중학교·고등학교 공통	6	13%
		고등학교	1	2%

위의 <표 9>에서 볼 수 있듯이, ‘<독도교육 특별단원>에 반영된 학교급별  
내용요소’는 전체반영비율 총 45항목 가운데, 초등학교급 내용요소가 76%,  
중학교급 내용요소가 9%, 중학교·고등학교급 공통 내용요소가 13%, 고등  
학교급 내용요소가 2%였다. 특히 주목할 만한 점은 ‘지리적 영역’은 ‘중학  
교급 내용요소’로 한정되지만, ‘역사적·국제법적 영역’은 ‘중학교·고등학교

급 공통 내용요소 및 고등학교급 내용요소'까지 포함하고 있다는 것이다. 비록 <독도교육 특별단원>이 초등학교 최고 학년인 6학년 단원이라고 할 지라도, 이에 대한 일정한 조정이 필요하다.

## 【참고문헌】

## 1. 국내 문헌

- 교육부, 2018, 『사회과 교육과정』, 교육부 고시 제2018-162호, [별책 7]
- 교육부, 2018, 『초등학교 교육과정』 교육부 고시 제2018-162호 [별책 2]
- 교육부, 2019, 『초등학교 사회 6-2 교과서』, 지학사
- 교육부, 2019, 『초등학교 사회 6-2 교사용 지도서』, 지학사
- 김민재, 김은미, 이우진 외, 2019, 『2015 개정 교육과정 범교과 학습 주제 교수학습 자료-교과 교육과정과 연계한 독도교육』, 교육부·경상북도교육청 외 16개 시도교육청.
- 김미경, 2019, 「우리나라 독도 교과지도 현황 및 독도 교과지도 개선책」, 『한국도서연구』(31), 『한국도서연구』(31), 한국도서(섬)학회.
- 김승호, 2016, 「고등학교 한국지리 교과서의 독도 관련 영토교육 내용 분석 -2011년 개정 교육과정을 중심으로-」, 상명대학교 교육대학원 석사학위논문
- 김혜진·서태열, 2019, 「초등학교 실천적 독도교육 방향 모색」, 『학습자중심교과교육연구』(19-21), 학습자중심교과교육학회
- 김호동, 2010, 「체계적인 학교급별 독도교육의 방안 검토」, 『독도연구』(11), 영남대학교 독도연구소
- \_\_\_\_\_, 2014, 「우리나라 독도교육 정책의 현황과 과제」, 『독도연구』(17), 영남대학교 독도연구소
- 배주경, 2020, 「2015 개정 교과 교육과정 실행 모니터링 연구(II): 초·중학교 모니터링 및 결과 분석」, 한국교육과정평가원.
- 송휘영, 2020, 「개정 ‘학습지도요령’과 ‘교육과정’의 독도기술 비교검토」, 『독도연구』(28), 영남대학교 독도연구소
- 온정덕 외, 2016, 『2015 개정 교육과정 총론 해설-초등학교-』, 교육부.
- 이우진, 2017, 「‘독도교육’의 측면에서 본 ‘2015 개정 교육과정」, 『비교일본학』(40), 한양대학교 일본학연구소
- \_\_\_\_\_, 2018, 「『학습지도요령 및 해설』을 통해 본 일본의 영토교육-「개정 교육법」부터 「2018 고교 학습지도요령」까지-」, 『독도연구』(24), 영남대학교 독도연구소
- 전기석·박경근, 2020, 「우리나라 초등학교 독도교육정책 및 독도 교재 검토」, 『독도연구』(28), 영남대학교 독도연구소

- \_\_\_\_\_, 2020, 「2015 개정 교육과정 고등학교 한국지리의 독도교육 교수-학습 모형 개발」, 『독도연구』(29), 영남대학교 독도연구소.
- 전기석·서종철, 2020, 「2015 개정 교육과정 한국지리 교과서의 독도교육내용 분석」, 『한국사진지리학회지』(30-3), 한국사진지리학회
- 조희봉, 2020, 「초등 사회과 교과서의 독도 및 통일 단원 집필 경험에 관한 자문화 기술지」, 『글로벌교육연구』 제12집 1호, 글로벌교육연구학회
- 한경구·김종훈·이규영 외, 2015, 『SDGs 시대의 세계시민교육 추진 방안』, 유네스코 아시아태평양국제이해교육원

<Abstract>

## **The Analysis of Dokdo Education of Elementary School according to 2015 National Curriculum**

**Lee, Woojin · Lee, Wonkeun**

This paper aims to analyze the 'Dokdo Education Special Unit'. It used the 'elementary school-level content elements of the 2014 Dokdo Education Content System' as a criterion for judging.

First, this paper compared the 'Educational Goals of Elementary School Dokdo' in the '2014 Dokdo Education Content System' and the 'Achievement Standards' of the 'Dokdo Education Special Unit'. As a result, all of them emphasized 'understanding the geographical and historical characteristics of Dokdo' and aimed to cultivate 'will to protect Dokdo' and 'consciousness of territorial sovereignty'. Also, 'Dokdo Education Special Unit' was the same as the order in which content elements were presented in the '2014 Dokdo Education Content System'. Finally, the textbook of 'Dokdo Education Special Unit' was reviewed. We could confirm that the content elements of 「2014 Dokdo Education Content System」 were presented by combining various methods such as texts, images, and experiential activities.

Second, this paper examines the reflection ratio of the 'the textbook of Dokdo Education Special Unit' to 'elementary school-level content elements of the

2014 Dokdo Education Content System'. Only 70% of the 'Elements of Elementary School-Level Contents of the 2014 Dokdo Education Content System' were reflected in the textbook of 'the Dokdo Education Special Unit'. To solve this problem, another <Dokdo Education Special Unit> should be prepared among the '1st to 3rd grade curriculum' to teach the remaining 30%. Next, the 'content elements for each school level of the '2014 Dokdo Education Content System' in the textbook of 'Dokdo Education Special Unit' was reviewed. As a result, elementary school-level content elements were about 76%, 1 and the remaining about 24% exceeded elementary-level content elements.

Key Words: 2015 National Curriculum, Dokdo Education Special Unit, Elementary education, 2014 Dokdo Education Content System, Dokdo Education.

이 논문은 2021년 5월 31일에 투고 완료되어,  
2021년 6월 2일부터 6월 14일까지 심사위원이 심사하고,  
2021년 6월 15일 편집위원회에서 게재 결정된 논문임.



## 『독도연구』 제30호 편집위원회

### □ 제1차 편집위원회

1. 일시 및 장소: 2021년 6월 2일(수) 15:00-16:00, 영남대 독도연구소
2. 참석위원: 편집위원장, 편집간사, 운영위원4, 편집위원 6인(온라인 참석), 총 12인(불참자 위임장)
3. 안건
  - 1) 심사 대상 논문: 19편
  - 2) 『獨島研究』 제30호 투고 논문 19편에 대한 심사위원 위촉
  - 3) 논문 심사 기간: 2021년 6월 2일 ~ 6월 14일

### □ 제2차 편집위원회

1. 일시 및 장소: 2021년 6월 15일(화) 15:00-16:00, 영남대 독도연구소
2. 참석위원: 편집위원장, 편집간사, 운영위원5, 총 7인(불참자 위임장)
3. 안건
  - 1) 심사 대상 논문: 19편
  - 2) 『獨島研究』 제30호에 투고한 논문 19편을 심사결과에 따라 10편을 게재하기로 결정
  - 3) 각 투고자에게 <논문심사결과>발송 의결
  - 4) ‘수정 후 게재’ 판정 논문의 경우 해당자에게 ‘수정요구사항’ 발송 의결
  - 5) 이번 호 게재율: 52.6% (총 19편 가운데 10편 게재됨)

## 논문투고 규정

### I. 투고 방법

1. 『독도연구』에 논문을 게재하고자 희망하는 사람은 ‘영남대학교 독도 연구소 홈페이지(<http://dokdo.yu.ac.kr/>) 오른쪽 중단의 논문 투고 사이트’ 또는 ‘<http://dokdo.dothome.co.kr/>’로 직접 들어가 투고하도록 한다.
2. 투고한 원고는 수령여부를 투고자가 확인해야 하며, 투고된 원고는 반환하지 않는다.
3. 투고 논문은 다른 지면에 발표되지 않은 것을 원칙으로 한다.
4. 투고 논문에는 다음의 사항이 첨부되어야 한다.
  - 1) 필자의 소속, 직위, 전공분야, 연락처(전자우편 주소)
  - 2) 필자 이름의 한자 및 영문 표기
  - 3) 논문제목의 영문표기
  - 4) 한글과 영문으로 된 요약문  
(요약문에 관한 사항은 원고 작성 지침의 6항 참조)
5. 원고 분량은 논문의 경우 200자 원고지 150매 이내를 원칙으로 하고, 해제를 비롯한 그 밖의 경우는 원고의 성격에 따라 투고자가 편집위원회와 협의하여 결정한다. 150매를 초과할 경우, 투고자가 인쇄비의 일부를 부담한다. 비용은 원고지 한 매당(소수점에서 반올림) 3,000원의 추가 게재료를 부과하도록 한다.

### II. 원고 작성 방법

1. 논문의 본문에서는 한문이나 외국어문 등은 원문의 제시가 반드시

- 필요한 경우를 제외하고는 한국어로 번역하는 것을 원칙으로 한다.
2. 원고는 한글워드프로세서(“한글”)로 작성하는 것을 원칙으로 한다.
  3. 본문
    - 1) 문장은 한글 사용을 원칙으로 하고, 인명·지명·사건명 등 고유명사의 경우에는 처음 나올 때에만 한자와 병기한다.
    - 2) 한자의 경우 괄호 없이 한글음에 이어서 쓴다(併記). 단, 한자의 의미를 한글로 풀어썼거나, 의미는 같되 음이 같지 않을 때는 해당 한자를 한글 뒤에 괄호로 묶는다.
      - 독도獨島, 『동국여지승람東國輿地勝覽』, 울진蔚珍
      - ‘죽도(竹島) 이나바와 호키(因伯) 상하이(上海), 가와카미 (川上), “천이 명한 성을 따른다(率性).”
      - ☞ 단, 다음에서는 한자를 그대로 노출시킨다.
    - ① 본문에서 불가피하게 한문원전을 그대로 인용해야 할 경우.
    - ② 본문의 괄호 속.
      - 이황李滉(號 退溪)은 조선시대의 성리학자로서…
    - ③ 각주 속.
    - ④ 참고문헌란.
  - 3) 문장 속에서 사용되는 부호는 다음과 같다.
    - ① “ ” : 인용
    - ② ‘ ’ : 재인용 혹은 강조 어구
    - ③ 『 』 : 문헌이나 저서 이름
    - ④ ≪ ≫ : 신문 이름
    - ⑤ 「 」 : 논문이나 작품 이름
    - ⑥ . : 동일사항의 나열
      - 백두산·한라산·지리산
  - 4) 외국어는 첫 번에 한하여 한글 옆에 부기한다. 단 중국·일본 인명의 경우에는 가능한 한 한자표기를 원칙으로 한다.

- 5) 인용문의 경우, 외국어나 한문은 번역하여 인용하는 것을 원칙으로 한다.
- 6) 인용문은 본문보다 두 칸 들여 쓰되(왼쪽 2, 오른쪽 0), 첫 문장 들여 쓰기는 하지 않는다(들여쓰기 0).

#### 4. 각주

- 1) 단행본인 경우 동양서는 저자명(편찬주체), 역자명, 서명, 쪽수 순으로 표기하고, 서양서의 경우 순서는 같이 하되 서명은 이탤릭체로 표기한다.  
→ 沈興澤, 『鬱島報告書』, 1쪽.  
李能和, 김상억 옮김, 『朝鮮女俗考』, 250쪽.  
Judy Van Zile, Perspectives on Korean Dance, pp.125-133.
- 2) 논문의 경우에는 필자명, 제목명, 쪽수 순으로 표기하고, 서양어로 된 논문의 경우 순서는 같이 하되, 논문명은 “ ” 안에 넣어 표기한다.  
→ 홍길동, 「조선시대 서얼제도의 연구」, xxx쪽.  
Edward J. Shultz, “The Early History of Andong: Central or Peripheral”, p.6.
- 3) 세부적인 서지사항은 참고문헌란에 일괄 표기하고, 각주에서는 이를 표기하지 않는다.
- 4) 신문·잡지인 경우에는 ‘문건(기사)명, 신문(잡지)명 발행연월일’ 형식으로 표기한다.  
→ 「미주한인사회를 합동하자는 의견」, 《共立新報》 1907년 11월 29일자; 安自山, 「三國時代의 文學」, 《朝鮮日報》 1931년 4월 11일자.
- 5) 각주에서 같은 인용문헌이 연속되어 나올 경우, 동양서는 ‘저(편)자, 같은 책(같은 논문), 쪽수’의 방식으로 표기하고, 서양서는 ‘같은 책’에 해당하는 부분을 ‘Ibid’로 표기한다. 단, 인용문헌이 연속

되지 않을 경우에는 인용될 때마다 제목을 표기한다.

→ 홍길동, 같은 책, xxx쪽.

→ 홍길동, 같은 논문, xxx쪽.

→ Kant, Ibid, p.xxx.

#### 5. 참고문헌

1) 논문 뒤에는 반드시 참고문헌란을 붙인다.

2) 참고문헌란에는 각주에서 인용된 참고문헌만 표기한다.

3) 참고문헌의 표기는 다음과 같이 한다.

→ 저(편)자, 역자, 서명, 총서명 (출판지: 출판사, 출판년도)

→ 저자, 역자, 논문명, 게재지 (간행처, 간행년도)

#### 6. 요약문

1) 언어 : 한글과 영문으로 각각 작성하되, 주제 분야 3 (한국연구재단의 학문분류표 참조), 주제어 5개를 명기한다.

2) 분량 : 한글의 경우, 200자 원고지 2-3매로 하고, 영문은 이 한글 요약문의 분량에 준하여 작성한다.

#### 7. 기타

1) 괄호가 따옴표나 낫쇠와 같은 문장부호와 쓰일 때는 괄호를 이들 부호 밖에 둔다.

→ ‘자연과 인간’(天人), 『말의 문화와 배의 문화』(馬の文化と船の文化)

## 『독도연구』 간행 및 심사규정

제1조 (목적) 이 규정은 독도연구소에서 간행되는 [독도연구]의 간행에 관한 제반사항을 규정하는데 있다.

### 제2조

#### 1. 간행시기

본 학술지는 6월 30일, 12월 30일의 년 2회 간행을 원칙으로 한다.

#### 2. 간행 시 필수기재 사항

논문 저자의 소속과 직위 등의 저자 정보를 다음과 같이 명확하게 기재한다.

대상		기재내용
대학소속	대학소속(전임/비전임)	성명/○○대학/ 교수*
	대학소속 강사	성명/○○대학/ 강사
	대학 소속 학생	성명/○○대학/ 학생**
	대학 소속 (박사후) 연구원	성명/○○대학/ (박사후) 연구원
초중등학교 소속	초중등학교 소속 학생	성명/○○학교/학생
	초중등학교 소속 교사	성명/○○학교/교사
기타	소속/직위가 없는 경우	성명/연락처

\* 교수 : 조교수, 부교수, 정교수, 초빙교수, 특임교수, 연구교수 등

\*\* 학생 : 학부생, 석사과정생, 박사과정생, 석.박사과정생 등

제3조 (편집위원회의 구성) 간행 목적에 맞는 학술지를 발행하기 위해 편집위원회를 둔다.

1. 편집위원회는 국내외 독도 연구자로 근래 연구업적이 탁월하고 해외 활동이 활발한 사람으로 선임한다. 그 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
2. 편집위원회의 총인원은 15명 내외로 하고, 위원장은 소장이 겸임한다.

#### 제4조 (심사위원 구성 및 심사방법)

1. 편집위원회는 투고 논문에 대하여 해당 논문과 관련된 전공 학자로 심사위원 3인을 선정 위촉하고 ‘게재’·‘수정 후 게재’·‘게재 불가’ 등의 판정을 의뢰하여 그 결과에 따라 게재 여부를 결정 집행한다. 또한 투고자의 소속, 직위 등 저자 정보를 정확하게 밝혔는지를 관리하여 연구의 신뢰성을 제고하고, 이를 집적, 관리하여 연구 윤리 확립을 위하여 적극 노력한다.
2. 판정 결과에 따라 다음과 같이 조치한다.
  - (1) 심사 결과 ‘게재’로 판정된 논문은 이를 수정 없이 게재한다.
  - (2) 심사 결과 ‘수정 후 게재’로 판정된 논문에 대해서 편집위원회는 그 사항을 투고자에게 통보하고, 수정된 것을 확인하고 게재한다. 편집위원회는 수정한 논문에 대해 필요할 경우 재심을 의뢰할 수 있다.
  - (3) 심사 결과 ‘게재 불가’로 판정된 논문에 대해서 편집위원회는 투고자에게 그 사유를 통보한다.
  - (4) 심사위원의 판정 소견이 ‘게재’·‘수정 후 게재’·‘게재 불가’로 나눌 경우, 편집위원회는 ‘수정 후 게재’의 의견을 따른다.
  - (5) 심사위원의 판정 소견이 ‘수정 후 게재’<sup>2</sup>와 ‘게재 불가’<sup>1</sup>로 나눌 경우, 편집위원회는 ‘수정 후 게재’로 간주하고, ‘수정 후 게재’<sup>1</sup>과 ‘게재 불가’<sup>2</sup>로 나눌 경우, 편집위원회는 ‘게재 불가’로 간주한다.
  - (6) 심사위원의 판정 소견이 ‘게재’<sup>2</sup>와 ‘게재 불가’<sup>1</sup>로 나눌 경우, 편집

위원회는 '수정 후 게재'로 간주하고, '게재'1과 '게재 불가'2로 나눌 경우, 편집위원회는 '게재 불가'로 간주한다.

3. 그 외, 위에서 명시되지 않은 사항은 편집위원회의 결정에 따른다.  
[독도연구] 간행 및 심사 규정

#### 제5조 (게재료)

1. 심사위원의 심사결과는 종합하여 심사논문의 게재여부를 최종적으로 판정한다.
2. 모든 논문은 투고시 심사료 6만원을 부과해야 한다. 게재논문에 대해서는 10만원의 게재료를 청구하되, 연구비 지원 논문은 25만원을 청구한다.
3. 특별기고 형식으로 투고한 논문인 경우 게재료를 청구하지 않는다.

#### 제6조 (부칙)

1. 이 시행규칙은 2005년 9월부터 시행한다.
2. 본 개정 시행규칙은 2017년 6월 2일부터 시행한다.
3. 본 개정 시행규칙은 2019년 12월 1일부터 시행한다.

## 『獨島研究』 연구윤리 규정

2008년 2월 15일 제정

제1조 (목적) 이 규정은 본 학회지 『獨島研究』의 논문게재와 관련한 투고자의 연구 윤리를 확립하고 준수하여 건전한 연구활동을 추구하는 데 목적이 있다.

### 제2조 (연구자의 의무)

- ① 연구자는 학문의 양심에 따라 공정하고 책임 있는 품위를 유지해야 한다.
- ② 연구자는 각자가 수행하는 연구에서 타인의 아이디어의 도출, 연구비 지원, 연구결과의 출판, 연구 참여자들에 대한 공정한 보상 등 연구 과정 전반에 걸쳐 투명하고 정직하여야 한다.
- ③ 연구자는 학술적 저작물의 인용에 관한 일반원칙을 준수해야 한다.
- ④ 연구자는 다른 학술지나 단행본 등에 게재한 논문을 중복 게재하지 않아야 한다.
- ⑤ 연구자는 타인의 저작물의 내용을 표절하거나 지적 소유권을 침해하지 않아야 한다.
- ⑥ 연구자는 연구윤리와 관련된 기타 사항을 준수해야 한다.
- ⑦ 연구자는 표절 또는 저작권의 침해가 의심되는 사례가 있을 경우 적법한 방법으로 이를 연구소에 보고해야 한다.
- ⑧ 연구자는 자신의 이익과 타인 또는 타 기관의 이익이 상충하거나,

상충할 가능성이 있을 경우 이를 공표하고 적절히 대응해야 한다.

### 제3조 (연구윤리위원회 구성)

- ① 연구윤리에 관한 사항을 심의하기 위하여 학회 내에 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 부회장, 편집이사, 연구이사, 편집위원을 포함하여 7인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 회장이 임명하며, 부위원장 및 간사는 위원회에서 호선한다.
- ④ 위원은 회장이 임명하며, 위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

### 제4조 (연구윤리위원회 개최)

- ① 연구윤리 위반이 고발된 경우, 위원회는 그 혐의에 대한 적절한 조사와 처리를 해야 한다.
- ② 제소가 위원회에 접수되면 위원회는 제소 당사자와 혐의 해당자에 통보하여 사실여부를 확인케 하고, 15일 이내에 그 답변과 상호 화해를 권장한다.
- ③ 제소자와 혐의 해당자간에 합의가 이루어지지 않을 경우에는 위원회를 구성하고, 한 달 이내에 위원회를 개최한다.
- ④ 연구윤리 위반에 대한 조사는 기밀을 유지하고, 연구소의 이익에 반하지 않아야 한다.
- ⑤ 연구윤리 위반 혐의를 받는 자는 위원회의 조사결과에 대하여 반론을 제기할 수 있는 권리를 가지며, 위원회는 이를 적절히 보장해야 한다.

### 제5조 (연구윤리 위반에 대한 처리)

- ① 연구윤리 위반에 대한 조사의 결과는 연구소 홈페이지에 공지하는 것을 종결하고, 그 기록은 처리가 종료된 시점을 기준으로 3년간 보관한다.
- ② 연구윤리를 위반한 논문은 학회지 게재를 불허한다. 게재 논문의 경우에는 학회지의 논문목록에서 삭제하고, 이 사실을 회원 및 관련 학술기관에 공지한다.
- ③ 연구윤리를 위반한 논문의 저자에게는 이후의 학회지 논문투고를 최소 3년 이상 금지한다.

제6조 (연구윤리 협약서) 투고자의 연구윤리 규정준수를 확인하기 위해 연구윤리 협약서 제출을 의무화한다.

- ① 투고자는 학회지에 논문게재를 신청한 때 연구윤리 협약서를 연구윤리위원회에 제출한다.

제7조 본 규정에 명시되지 않은 사항은 관례에 따른다.

## 부 칙

1. 본 규정은 2008년 3월 1일부터 확정 시행한다.



편집위원장 : 최재목(영남대)

편집위원 : 김명기(명지대)

김영수(동북아역사재단)

손승철(강원대)

송희영(영남대)

심정보(서원대)

오상혁(제주대)

이성환(계명대)

정갑용(영산대)

제성호(중앙대)

정성일(광주여자대)

최장근(대구대)

편집간사 : 박지영(영남대)

## 獨島研究

제 30 호

---

2021년 6월 28일 인쇄

2021년 6월 30일 발행

---

발행인 최 외 출

편집인 최 재 목

발행처 영남대학교 독도연구소

712-749 경상북도 경산시 대학로 280

TEL (053) 810-3686

FAX (053) 810-4704

인쇄처 정문사

주소 : 대구시 중구 명륜로 23길 48

TEL : (053) 422-2180

FAX : (053) 422-2186

---

