

# 일본 내각관방 영토·주권 대책기획조정실의 독도영유권 관련 ‘史料’ 분석과 그 성격

최보영\*

(e-mail : 5250607@hanmail.net)

## < 목 차 >

- |                                  |                            |
|----------------------------------|----------------------------|
| 1. 머리말                           | 4. 시마네현 고시 전후 수집 사료의 내용 분석 |
| 2. 일본 내각관방 영토·주권 대책기획조정실의 설치와 활동 | 5. 맺음말                     |
| 3. 시마네현 고시 전후 수집 사료의 유형 분석       |                            |

키워드 : 日本内閣官房領土主権対策企劃調整室(Office of Policy Planning and Coordination on Territory and Sovereignty), 独島(Dok-do), 独島領有權(Territorial Rights over Dokdo), 國際司法裁判所(I.C.J.), 島根県告示(Shimane Prefecture Notification)

## 1. 머리말

2020년 1월 21일 일본 내각관방 영토·주권 대책기획조정실(이하 내각영토실)은 도쿄 히비야공원 내의 ‘영토주권전시관’을 토라노몬 미쓰이빌딩으로 확장·이전하였다.<sup>1)</sup> 이에 앞서 2019년 9월 10일에는 다섯 번째 『독도에 관한 자료조사보고서』를 공개하면서 독도 영유권 주장을 더욱 적극적으로 제기하고 있다.<sup>2)</sup> 내각영토실에서는 2015년부터 지금까지 매년 독도를 자국 영토라고 주장하는 내용의 보고서를 발표하고 있다.<sup>3)</sup> 지금까지 이들이 수집한 자료는 공문

\* 단국대학교 일본연구소, HK+연구교수, 한국근대사

1) <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/tenjikan/img/191217.pdf>(검색일:2019년12월2일.)

2) <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/img/data/archives-takeshima05.pdf>(검색:일2019년9월14일.)

3) <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/report/takeshima.html>(검색일:2019년8월20일.)

서 810건과 보도자료 및 개인자료 1,180건으로 모두 1,990건에 달한다.<sup>4)</sup> 그 중 233건의 자료만을 독도자료포털사이트에 공개하고 있다.<sup>5)</sup> 독도자료포털사이트에 공개된 자료를 보면, 일본은 오래전부터 독도를 인식했을 뿐만 아니라 실제로 지배하고 있었고 1905년에 근대적 영토편입절차를 거쳐 영유권을 ‘재확인’했다는 주장을 거듭하고 있다는 사실을 알 수 있다. 즉 ‘고유영토론’과 ‘무주지선점론’의 모순되는 주장을 한 그릇에 담은 꼴이다. 일본의 이러한 모순된 주장이 혼재되어 나타난 것은 1905년 2월 22일 시마네현 고시 제40호 전후의 시기이다. 따라서 내각영토실이 공개한 자료 중 시마네현 고시를 전후한 시기의 자료를 분석하는 작업은 일본의 독도 영유권 주장의 변곡점을 이해하고 나아가 이들 주장의 모순점을 더욱 명확하게 파악할 수 있는 단서를 제공할 것으로 기대한다.

일본정부와 시마네현 등에서 공식적으로 자국의 독도영유권 주장이 제기될 때마다 한국에서는 이에 대한 비판적 분석이 이뤄지면서 적절하게 대응하고 있다.<sup>6)</sup> 이와 관련해 지금까지의 연구는 일본이 인터넷이나 팸플릿 등 일반인들이 접근하기 쉬운 경로를 통해 자신들의 주장을 반복하거나 새로운 논리를 개발하는 과정을 객관적 관점에서 비판한다는 점에서 의미가 있다. 특히 본 논문과 관련한 내각영토실의 설치와 활동 그리고 이들이 공개한 보고서와 자료를 분석한 연구가 있어 주목된다.<sup>7)</sup> 하지만 이들 연구는 일본의 독도영유권 주장

4) 내각영토실의 보고서에는 매년 수집한 자료의 건수가 기재되어 있다. 2015년부터 2018년까지 4차례의 보고서를 보면 모두 1,990건의 자료를 수집했다고 기록되어 있다. 그런데 2019년 5차 보고서에는 새롭게 수집한 자료에 대한 현황은 제시되어 있지 않다. 다만 “지금까지 독도에 관한 자료조사사업의 성과는 지난 번(2014~2017년도 조사)의 보고서에 정리되어 있다”고만 언급되어 있어 내각영토실이 새롭게 취합한 자료의 총량을 알 수는 없는 실정이다. 그렇지만 이번 조사는 “작년도에 이어 올해도 여러 외국의 인식을 보여주는 자료로 전후 일본의 영토를 확정된 샌프란시스코평화조약의 조안 작성과정과 동조약 발효 후의 영·미의 인식을 보여주는 자료를 중심으로 하여 중점적으로 조사를 행하였다”고 언급한 것으로 보아 1945년 이후 자료의 수집에 총력을 기울인 것으로 짐작할 뿐이다(『平成30年度 内閣官房委託調査 독도에 관한 자료조사보고서』 2019.03).

5) <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/takeshima/index.html>(검색일:2019년8월27일.)

6) 송휘영(2014)『죽도문제 100문 100답』의 죽도도해금지와 태경관지령 비판, 일본의 고유영토론은 성립하는가, 『독도연구』16; 박진오(2014)『죽도문제 100문 100답』을 통해서 본 일본의 독도영유권 주장과 한계, 『독도연구』16; 김병렬(2014)『죽도문제 100문 100답』에 대한 비판적 검토, 그리고 우리의 대응, 『영토해양연구』 7; 최장근(2014) 『일본의 고지도 고문현상의 『우산도=석도=독도』 부정에 대한 비판』 『일본문화학보』62; 최철영(2015)『대한제국 칙령 제41호의 법제사적 검토』 『독도연구』19.

7) 정영미(2016)『일본의 독도 영유권 근거 자료 조사 정리의 역사적 경과와 의미』 『영토해양연구』11; 최보영(2019)『일본 内閣官房 領土·主權 対策企劃調整室의 ‘독도에 관한 자료조

이 제기되었을 때에만 일시적·일회적으로 대응하는 수준이며 이후 이들의 변화에 대한 후속연구나 심도깊은 고찰을 통한 비판논리를 개발하지 못하고 있다는 점에서 아쉬움이 남는다. 따라서 본 논문은 최근 발표한 내각영토실의 보고서를 폭넓게 검토하고 선행연구의 성과를 이어나가면서 내각영토실의 활동양상과 이들이 공개한 자료에 대해 고찰하고 비판을 수행하는데 그 목적이 있다.

2019년 9월 최근 일본 내각영토실이 발표한 『(平成30年度 内閣官房委託調査) 독도에 관한 자료조사보고서(2019.3)』의 칼럼을 보면 그 이전에는 볼 수 없던 새로운 내용이 포함되어 있다.<sup>8)</sup> 해당 연구위원회의 연구원인 나가노 테쓰야(中野徹也)가 작성한 칼럼이 그것이다. 나가노는 간사이대학 법학부 교수로 재직 중이며 본 연구회에 참여하고 있다. 그의 칼럼은 「영토로 인정되기 위해 필요한 것」이라는 제목 아래 ‘죽도 문제와 유사한 영토분쟁의 판결 예시’와 ‘국제재판소가 제시해 온 기준’ 그리고 ‘국가기능·주권자로서 행동하는 의사 표시로 인정되는 것은?’ 등으로 구성되어 있다. 이를 자세히 읽어보면 독도영유권 문제가 국제재판소에 회부되었을 경우를 상정해 가장 중요하게 필요한 “국가기능·주권자로서 행동할 의사의 표시로 인정되는 것”들의 종류를 정리·나열하고 있음을 알 수 있다. 일본은 애초부터 독도를 분쟁지역화하고 이를 국제사법재판소에 제소하여 승소를 통해 이 문제를 해결코자 하고 있다. 그런데 이 보고서의 칼럼에 따르면 이러한 수순이 더욱 정교해졌다는 느낌이 든다. 이를 위해 일본은 자신들에게 유리한 사료의 확보와 정리가 필요하다고 주장하는 것이다. 따라서 일본이 수집·정리 및 공개하고 있는 사료에 대한 파악은 상대국인 한국에게도 반드시 필요한 작업이다. 나아가 이들이 수집하되 공개하지 않고 있는 자료들에 대해서도 조사가 이뤄져야 할 것이다. 즉 일본이 주목한 사료에 한국도 주목해야 할 필요성이 있다.

아울러 일본이 공개한 자료에 그들이 직접 덧붙여 놓은 ‘자료개요’는 이들이

사보고서’의 간행과 공개자료의 의미」『사학연구』134.

8) 물론 『(平成29年度 内閣官房委託調査)독도에 관한 자료조사보고서(2018.3)』에도 칼럼이 삽입되어 있다. 이 칼럼에는 「田村清三郎-시마네현에서 활약했던 竹島の 전문가」라는 제목으로 『島根県竹島の研究』의 저자인 다무라의 활약에 대해 다루고 있다. 대체로 외무성 조약국에서 독도 연구가로 활약한 가와카미 겐조(川上健三)에 대해서는 잘 알려져 있지만 시마네현에서 많은 업적을 쌓은 다무라는 잘 알려져 있지 않다며 이 인물에 대해 소개하고 있다. 즉 이 칼럼은 독도연구의 인물을 재조명하는 차원의 홍보에 지나지 않는다고 할 수 있다.

사료를 공개한 목적을 가장 잘 드러난다는 점에서 매우 중요하다. 내각영토실 ‘죽도자료실’을 보면 자료의 원본 사진과 그 옆에 사료 원문이 탈초되어 있고 그 아래 자료의 서지와 형태·분량·소장처·자료소개 등이 보기 쉽게 표로 정리되어 있다. ‘견본별첨’을 누르면 해당 이미지의 원문을 직접 열람할 수도 있다. 이 정보 중에서 가장 중요한 것이 원문과 자료소개인데 원문은 워낙 짧아서 전문가가 아니면 맥락적 이해가 어려우나 자료소개는 원문을 통한 사료의 재해석이라는 측면에서 일반인도 쉽게 이해할 수 있게 작성되어 있다. 독도가 역사적으로 어느 나라 영토인지를 알 수 있는 역사 사료가 제시되어 있고 내각영토실은 사료를 해독하지 못하는 일반인들에게 이 사료에 대한 설명만 곁들이는 모양새다.

자료개요를 시간적 순서대로만 읽다보면 독도가 역사적으로나 국제법적으로 일본영토라는 생각이 들 정도로 교묘하게 작성되어 있다. 어떻게 이런 판단이 가능한 것인지 자료개요에 대한 비판적 분석이 요구되는 지점이다. 따라서 본 논문에서는 시마네현의 독도편입을 전후한 시기를 대상으로 내각영토실이 어떤 자료를 활용해 독도의 영유권을 주장·홍보하고 있는가를 검토하고자 한다.

이를 위해 2장에서는 일본이 내각영토실을 설치한 배경과 과정을 검토하고 이들의 활동을 정리함으로써 내각영토실의 설치의도를 파악할 것이다. 3장에서는 1905년 시마네현 고시를 전후한 시기에 해당하는 공개자료 전체에 대해 형태적 분석을 시도할 것이다. 이 기간의 공개자료는 모두 73건으로 이 자료 전체의 소장처별·수록지별 분석을 통해 공개자료의 특징을 살펴보고자 한다. 4장에서는 이들 자료를 내용에 따라 유형별로 분류한 다음 내각영토실이 제시한 ‘자료개요’를 비판적으로 검토함으로써 그들이 독도영유권을 주장하는 내용과 논리가 무엇인지 밝히고자 한다.

## 2. 일본 내각관방 영토·주권 대책기획조정실의 설치와 활동

일본은 2013년 2월 5일 총리를 직접 보좌하는 내각관방 산하에 영토·주권 대책기획조정실을 설치하였다. 내각영토실의 설치 이유에 대해서 당시 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관은 내각관방과 내각부, 외무성 등 관계기관 사이의 협

조를 강화하기 위한 것이라고 밝혔다.<sup>9)</sup> 이를 통해 일본은 중앙행정기구와 지방자치단체 그리고 민간연구소와 관련 단체 등에서 산발적이고 개별적으로 진행되던 독도관련 연구와 교육·정책생산 및 홍보 등을 모두 포괄하는 컨트롤타워를 갖게 되었다. 내각영토실 홈페이지에서는 이들과 링크를 통해 유기적으로 연결되어 있다.

내각영토실의 설치목적은 이웃국과 벌이는 ‘영토분쟁’에 대한 관련자료 수집과 홍보를 효율적이고 원활하게 하기 위함이라고 밝히고 있지만 제2차 아베 신조(安倍晋三) 내각의 교육 우경화와 적지 않은 관련이 있어 보인다. 대체로 아베 총리는 국제사회에서 활동할 소수 엘리트 양성에 무게를 두고 이를 목적으로 하는 교육법을 취임 직후 서둘러 개정하였다. 아울러 교육현장에서 사용하는 교과서에 대해서는 검정제를 활용해 자신의 입맛에 맞게 통제하고자 「학습지도요령」을 개정했을 뿐만 아니라 이와 짝하는 「학습지도요령해설서」도 개정해 고시하였다. 내각영토실이 설치된 시기는 2006년 「개정 교육기본법」 제정 이래 꾸준히 시행·개정되어온 「교육진흥기본계획」 중 제2기에 해당하는데 「제2기 교육진흥기본계획」에서는 교과서에 ‘독도’를 직접 거론하고 명확하게 제기할 것을 법적으로 강제하고 있다.<sup>10)</sup> 이는 아베 총리가 주장한 ‘애국심’ 강화와 일맥상통한다.

아베 내각의 영토문제에 대한 직접 교육은 문부과학성 홈페이지에서도 확인된다. 문부과학성은 초·중고등 과정의 학습지도요령과 해설서에 부족한 설명이 있을 경우에는 교사와 학생이 직접 해당 웹사이트에 접속해 자료를 확인할 수 있도록 해두었다. 「수업개선을 위한 참고자료」라고 되어 있는 링크에 접속하면 ‘각 교과서 등에 관계하는 교재와 자료집 등의 웹사이트에 대하여’ 소개하는 화면이 나온다. 여기에는 해양·금융·법 등 다양한 분야의 ‘관계자료’에 연결되는 링크가 포함되어 있는데 그 중 하나가 ‘영토에 관한 교육(領土に関する教育)’이다.<sup>11)</sup>

이 링크를 보면 일본은 타국과 관련된 영토에 대해서는 ‘분쟁’에 초점을 두고 있음을 알 수 있다. 이 링크를 순서대로 보면, 첫째, 중·고등학교 교육에서 실시하는 학습지도에서 영토교육. 둘째, 북방영토. 셋째, 내각영토실이 담당하

9) 『동아일보』, 2013년 2월 6일자, 인터넷판(<http://japanese.donga.com/List/3/all/27/420387/1>)(검색일:2019년1월.)

10) 이우진(2018)『『학습지도요령 및 해설』을 통해 본 일본의 영토교육-「개정 교육법」부터 「2018 교교 학습지도요령」까지』 『독도연구』24, pp307-309.

11) [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/1394142.html](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1394142.html).

는 독도와 센가쿠열도. 넷째, 내각부의 북방대책본부. 다섯째, 북방영토문제에 대해 활동하는 독립행정법인. 여섯째, 외무성이 수집하는 영토에 관한 정보다. 일본은 자국의 영토를 지리적 개념과 공간적 개념 그리고 타국과 상호작용하는 물리적 시공간으로 교육하는 것이 아니라 ‘분쟁지’로 가르침으로써 학생들에게 타국을 상호존중의 공동체가 아니라 갈등의 타자로 인식시키는 모양새라 할 수 있다. 이는 국제사회의 일원으로 공존·공생에 대해 습득해야 하는 청소년에게 왜곡된 국제적 인식을 형성케 할 우려가 있다는 점에서 쉽사리 간과해서는 안된다.

좀더 구체적으로 내각영토실의 활동을 언급하면 다음과 같다. 내각영토실은 대표적으로 홈페이지를 통해 ‘영토분쟁지’에 대해 홍보하고 있다.<sup>12)</sup> 오프라인에서는 도쿄 토라노몬 미쓰이빌딩 내에 ‘영토·주권 전시관’을 설치해 온·오프라인에서 독도 영유권을 홍보하고 있다. 또 앞서 언급했듯이 매년 ‘독도보고서’를 간행해 다방면에서 독도를 홍보하고 있다.

먼저 내각영토실의 대외활동은 주로 온라인에서 이뤄지는 홈페이지 운영이다. 홈페이지는 ‘센가쿠열도’, ‘독도’, ‘북방영토’와 내각영토실과 관련있는 정부조직에 대한 설명부분으로 구성되어 있다. 여기에 국제법적 이해를 돕기 위해 연구논문과 관련기관에 대한 설명이 이어진다. 내각영토실 홈페이지를 방문하는 것만으로 현재 타국과 연관되어 있는 영토문제의 모든 내용을 한눈에 파악할 수 있게 된다. 또 일본의 영유권 주장이 어떠한 역사적·국제법적 근거에 기반하는지 더욱 쉽게 이해시키기 위한 「자료조사보고서」와 「영토·주권에 관한 교육자료집」, 그리고 어린이를 위해 별도로 제작되어 연결되어 있는 「내각영토실 for KIDS」로 구성되어 있다.

둘째, ‘영토·주권 전시관’의 운영이다. 오프라인에서 이뤄지고 있는 대표적인 대외활동이라 할 수 있다. 이 전시관은 2016년 2월 당시 신도 요시타카(新藤義孝) 자민당 중의원 의원이 법률에 근거한 영토문제 대책본부 설치를 정부에 요구하자, 여기에 화답한 일본정부가 “도쿄를 중심으로 영토문제 전시회를 개최하는 것을 진지하게 생각”하고 있다고 밝힌 이후 실현되었다.<sup>13)</sup> 그 후 2년이

12) 일본은 독도를 한일간 ‘영토분쟁’ 지역으로 설정하고 있고 이를 해결하기 위해서는 국제사법재판소의 제소를 통해야 한다고 주장하고 있다. 하지만 한국에서는 독도를 ‘분쟁지’로 인식하지 않는다. 왜냐하면 독도는 한국의 고유영토임이 명백하기 때문이다.

13) 《山陰中央新報》 2016년2월23일자.

채 안된 2018년 1월 25일 내각영토실 산하 ‘영토·주권 전시관’<sup>14)</sup>이 개관한 것이다.<sup>15)</sup> 이 전시관은 일본 도쿄도 치요다구 히비야공원 내 시정회관 지하 1층에 위치해 있다가 협소한 공간과 취약한 대중 접근성이 제기되어, 2020년 1월 21일 도쿄도 토라노몬 미쓰이빌딩으로 확장·이전하였다. 이곳은 독도와 센카쿠 열도와 관련된 문헌과 지도·사진·동영상 자료를 더욱 많이 전시해 두었을 뿐만 아니라 이전 전시관보다 7배 규모로 확장한만큼 전시 자료 역시 다양하며 청소년의 체험공간도 설치하였다.

셋째, 독도보고서 간행이다. 내각영토실은 홈페이지와 ‘영토·주권 전시관’ 운영을 통한 독도영유권 홍보만이 아니라 이곳에 활용할 내용을 공급하기 위해 기본적으로 독도와 관련된 자료를 수집하고 제공하는 것을 기본으로 한다. 내각영토실은 2015년 이후 2019년까지 매년 한 번의 보고서를 간행하고 있다. 내각영토실은 전국에 흩어져 있는 자료를 수집하고 정리하는 총괄기관으로 자임해 왔고, 여기서 해마다 간행하는 보고서는 독도영유권 주장의 정부입장에 근거를 제공하는 가장 중요한 사업이라고 생각한다. 특히 2019년 발표한 보고서에서는 “작년에 이어 외국이 독도를 어느 나라의 영토로 인식하고 있는가에 관한 자료와 일본 패전 이후의 샌프란시스코평화조약 초안작성 과정 및 조약발효 후의 영국과 미국의 인식을 보여주는 자료를 중심으로 조사를 행했다”고 밝힌 만큼 여전히 국제사법재판소 제소를 목표로 하고 있음을 알 수 있다.<sup>16)</sup>

이처럼 내각영토실의 설치와 활동은 중앙정부와 지방정부 사이의 완벽한 협력작업과 인터넷이라는 도구를 통해 일반인 뿐만 아니라 교육현장에서도 적극 활용할 수 있는 독도영유권 주장의 결정체라 할 수 있다. 이러한 작업은 과거 1952년~1954년 독도와 관련한 주요자료의 발굴과 논리전개과정에서 외무성과 시마네현이 완벽하게 협력을 이뤄낸 적이 있는데 이에 대한 정병준의 지적은 본질을 꿰뚫은 통찰이라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 중앙정부와 지방정부 그리고 이들을 측면에서 지원하는 관변단체들과 유기적으로 연결되어 있는 협력관계라는 연

14) <https://www.cas.go.jp/jp/ryodo/tenjikan/>(검색일:2019년1월26일.)

15) 《産経新聞》 2018년1월25일 인터넷판(<https://www.sankei.com/politics/news/180125/pl1801250009-n1.html>)(검색일:2019년1월30일.), 위키백과사전, <https://ja.wikipedia.org/wiki/領土・主權展示館>(검색일:2019년1월30일.)

16) 내각영토실의 활동에 대해서는 최보영(『일본 內閣官房 領土·主權 対策企劃調整室의 ‘독도에 관한 자료조사보고서’의 간행과 공개자료의 의미』『사학연구』134, 2019)의 논문을 참조하였다.

17) 정병준(2010)『독도1947』, 돌베개, p59.

결망 그리고 그 노하우가 최초로 독도 영유권을 제기했던 1950년대 보다 더욱 치밀해지고 정교해졌음은 두말할 나위가 없다.

### 3. 시마네현 고시 전후 수집 사료의 유형 분석

내각영토실은 지금까지 총 1,990건의 독도 관련 자료를 수집했다고 밝혔다. 그 중에서 온라인에 공개한 자료는 모두 233건이다. 대략 11.7%의 자료만을 공개하고 있는 것이다. 이들이 수집한 자료의 무엇인지 알 수 없지만 이들이 공개한 자료를 통해 일본이 현재 주장하고 있는 독도영유권의 논리와 이 자료를 통해 일본이 추구하는 것이 무엇인지 파악할 수 있다. 우선 공개자료를 세 시기로 구분해 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1905년 독도편입 이전의 자료는 총 38건이다. 이 중에서 16세기(1530년)가 2건, 17세기(1600·1618·1666·1695·1696년)가 10건, 18세기(1738·1767년)가 3건으로 소수인 반면 1801~1883년과 20세기 초까지의 자료는 23건으로 다수의 자료가 몰려 있다. 이는 개항과 유신을 거친 일본에 근대적 국제법이 도입되면서 국가의 영토관념이 형성되기 시작했고 이로 인해 영토와 관련한 자료와 지도가 많이 간행되었기 때문으로 보인다. 또 내각영토실은 일본 측 자료 외에도 한국 측 자료 역시 수집해 공개하고 있는데 이 시기에 포함된 자료는 모두 7건이다.

그런데 이 기간의 특징은 1883년 『寰瀛水路誌』 이후 1903년 『竹島貸下 海驢漁業書類』의 「해려<sup>18)</sup>어업자조사」 자료까지 대략 20년 사이의 자료 공백이 존재한다는 것이다. 더욱 구체적으로는 1882년 자료라고 공개한 『竹島紀事』(1726) 이후 일본인의 울릉도·독도 관련 자료가 없는데 이는 같은해인 1882년 조선에서 울릉도에 대한 일본인들의 불법 벌목에 항의하며 울릉도에 불법으로 거주하고 있던 일본인의 쇠퇴가 이뤄진 것과 연관이 있어 보인다.<sup>19)</sup> 또 이 기간에 내각영토실에서 수집한 자료가 실제로 없는 것인지, 혹은 자료는 있는데도 의도적으로 공개하지 않는 것인지는 판단할 수 없으나 적어도 1900년 대한

18) 해려는 포유류 강치과에 속하는 바다동물로 독도에 주로 서식하고 있던 해려는 강치라고 불리지만 본 논문에서는 사료에 자주 등장하는 해려로 통일하여 사용하고자 한다.

19) 최보영(2018) 「개항기(1902~1906) 일본영사관경찰의 울릉도주재소 설치와 한국의 대응」 『한국근현대사연구』86, pp106~107. 물론 이 기간에도 일본인의 불법거주와 벌목행위는 지속적으로 문제를 일으켰고 울릉도 거주 일본인의 수는 꾸준히 증가하고 있었다.



제국 칙령 제40호를 공개하지 않은 것은 분명하다. 대한제국 칙령이 한국 측 기록이기 때문이라고 생각할 수 있으나 이 시기에 해당하는 일본 측 기록인 1877년 「태정관지령」 역시 비공개한 것은 주목해야 할 문제라고 생각한다. 즉 공개한 자료에만 집중한 나머지 공개하지 않은 시기의 자료에 대해 소홀해서는 안된다.

일본은 메이지유신을 거쳐 폐번치현 이후 중앙집권적 행정체계를 수립하고 각지방을 원활히 통제하기 위해 지리·자연·자원·환경·토질·산업 등 거의 모든 영역에 대한 지방정보를 수집하고 정리하였다. 그런데 유독 이 20년 동안만 독도 관련한 자료가 없다는 사실은 쉽사리 납득하기 어렵다. 즉 자료가 없어서 공개하지 못하는 것이 아니라 공개할 수 없는 자료이기 때문일 것이다. 공개할 수 없는 자료에 대해서는 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있는데 한 가지는 울릉도에 대한 일본인의 불법행위가 쇄환 이후에도 지속되었다는 내용이 포함된 자료일 가능성이 있고, 다른 한 가지는 독도가 한국영토라는 사실을 입증할만한 자료가 속해 있다는 추론이 가능하다. 어느 쪽이든 역사적으로 일본에게 유리할 게 없다.

둘째, 일본이 독도를 강제로 편입한 시기 즉 1905년부터 1945년에 해당하는 공개자료는 모두 91건이다. 이 중에서 1905년과 1906년 나카이 요자부로(中井養三郎)에 의한 영토편입 청원과 시마네현의 편입과정을 다룬 자료가 63건으로 가장 많다. 이 기간의 자료는 일본이 독도를 '합법'적으로 편입했다는 사실을 강조하기 위해 일본의 국유지 내지 관유지에 등재하고 각종 세금규칙을 개정해 독도와 관련한 산업에 실제로 세금을 부과하는 것이 많았다. 이는 일본이 이 시기 독도를 '실효적으로 지배'하고 있었다는 것을 강조하기 위한 것이라고 할 수 있다.

셋째, 해방 이후부터 현재에 해당하는 시기의 공개 자료는 거의 절반에 가까운 104건에 달한다. 그런데 이 중 92건이 1946년부터 1955년까지 10년에 불과한 시기에 치우쳐 있다. 또 그 중에서도 샌프란시스코 대일 평화회담과 조약이 체결되던 1950년부터 1955년까지 약 5년간의 자료가 83건으로 대략 80% 이상을 차지할 정도로 일본은 이 시기 자료를 중요하게 생각하고 있다. 각각의 자료에 붙어 있는 설명글 역시 다른 시기의 자료개요보다 길고 자세한 것은 말할 것도 없다.

이 중에서 첫째 단계와 둘째 단계에 걸친 1905년 2월 시마네현 고시를 전후한 1880년대부터 1910년까지는 독도 영유권 주장에 가장 핵심적인 시기라 할

수 있다. 위의 첫째 시기에 해당하는 대부분의 자료는 근대 이전의 자료로, 근대적 영토개념이 명확하지 않았던 시기이고 영토주권을 주장하기에는 충분치 않은 자료들일 수 있다. 하지만 근대적 국가관계가 형성되고 각국에서 영토에 대한 확정이 활발하게 일어나던 개항 이후의 자료는 그 의미가 적지 않기 때문이다. 그런데도 내각영토실에서 공개한 자료군을 살펴보면 몇몇의 지도를 제외하고는 독도를 자국의 영토로 영유해왔거나 새롭게 편입하려 했던 자료는 찾아보기 어렵다. 물론 지도 역시 영토의 범주를 확정할 수 있는 결정적 증거는 될 수 없다. 특히 1882년 조선 정부가 울릉도에 대한 조사와 일본인 불법 거주에 대한 퇴거요구 등이 활발해진 이후 시기의 공식적인 자료는 단 한 개도 공개하고 있지 않다는 사실은 의미가 있어 보인다.

본 논문에서는 1905년 시마네현 고시를 전후한 시기에 공개한 자료를 분석 대상으로 삼았다. 이 시기는 내각영토실에서 공개한 1903년 자료부터 분석하기는 했지만 1883년부터 1903년까지 약 20년 간 공개된 자료가 없다는 사실에 유의하면서 1903년부터 1910년까지 약 10년에 해당하는 공개자료를 분석하고자 한다. 이 시기 공개자료는 모두 73건으로 전체 공개자료 중 31.3%에 해당하는 적지 않은 양이다.

내각영토실은 수집한 자료에 고유한 ‘관리번호’를 부여하고, 그 다음 서명과 저작연월일, 편저자, 발행자, 수록지, 소장처 등으로 정리·관리하고 있는 것을 알 수 있다. 머리말에서도 언급했지만 이들 각각의 자료에는 ‘자료개요’라는 이름의 짙막한 사료해제가 붙어있다. 후술하겠지만 이 자료개요가 내각영토실 공개자료와 더불어 핵심내용이다.

내각영토실은 2015년부터 지금까지 일본 내 독도자료가 있는 모든 곳을 전수 조사한 것으로 보인다. 우선 간단하게 전체 공개자료 233건의 소장처와 건수를 정리하면 다음과 같다. 괄호안의 숫자는 공개자료의 숫자다. 島根県立図書館(75), 島根県公文書센터(36), 島根県竹島史料室(25), 国立国会図書館(22), 国立公文書館(15), 米子市立図書館(9), 米子市立山陰歴史館(9), 鳥取県立図書館(9), 鳥取県立博物館(5), 東京海洋大学附属図書館(品川)(5), 외무성 및 외교사료관(4), 海上保安庁 해양정보부(3), 防衛省防衛研究所図書館(2), 島根県総務部総務課(1), 東京大学史料編纂所(1), 琉球大学附属図書館(1), 島根県浜田郷土資料館(1), 石見安達美術館(1), 倉吉博物館(1), 隠岐郷土館(1), 隠岐の島町立図書館(1)의 순이다. 위의 자료 중에서 본 논문에 해당하는 시기의 자료를 소장처별·수록지별로 구

분하면 다음 <表1>와 같다.

<表1> 소장처별·수록지별 공개자료의 수<sup>20)</sup>

소장처별 공개자료 건수 <sup>21)</sup>	수록지별 공개자료 건수	비고	
島根県公文書센터	『竹嶋』	16건	
	『竹島貸下・海驢漁業書類』	9건	
	『竹島一件書類』	2건	
	『報知新聞』	1건	
	『訓令』	1건	
	『島根県令』	3건	
	『島根県告示』	1건	
	『隱岐国周吉穩地海士知夫郡官有地台帳』	1건	
島根県立図書館	『山陰新聞』	15건	
	『松陽新報』	1건	
	『朝日新聞』	1건	
	『因伯時報』	1건	
	『島根県名勝地』	1건	1906년
国立国会図書館	『讀売新聞』	3건	
	『島根県統計書』	2건	
	『大韓地誌』	1건	한국 측 자료
	『大韓自強会月報』	1건	한국 측 자료
	『島根県商工業概要』	1건	
島根県竹島史料室	『竹島關係綴』	4건	
海上保安庁 해양정보부	『経緯度原簿』	2건	
	『海図』	1건	
国立公文書館	『公文類聚』	1건	
	『東亜輿地図』	1건	마쓰에 부분
米子市立図書館	『隱岐誌』	1건	
外務省外交史料館	『帝国版図關係雜件』	1건	
倉吉博物館	『竹島』	1건	油絵 사진

전체 21곳의 소장처 가운데 9곳에서 이 시기 자료가 확인되었다. 이들 9곳에서 소장하고 있는 자료 중 공개된 자료는 26건이다. 이 중 島根県公文書센터는 가장 많은 자료를 소장하는데 그 중에서도 『竹嶋』와 『竹島貸下・海驢漁業書類』

20) 수록지별 공개자료 건수의 음영은 3건 이상의 자료이며 강조를 위해 볼드 처리함.

21) 괄호 안의 숫자는 소장처 별 전체 시기의 공개자료 숫자임.

가 가장 많다. 이 자료는 『島根県所藏 行政文書 1』에 포함되어 있다. 『島根県所藏 行政文書 1』은 부제로 ‘竹島關係資料集；第2集’이며 2011년에 島根県総務部 総務課에서 편찬·간행하였다. 이 자료집은 대체로 1876년부터 1911년 사이의 ‘県治要領’, ‘훈령’, ‘포고’, ‘고시’, ‘죽도’, ‘현령 등으로 구성되어 있는데 『竹嶋』편에는 시마네현 고시와 해령 관련 어업허가원 등 울릉도와 독도에 관련한 자료를 수록하고 있다.<sup>22)</sup>

사실 독도관련 자료의 소장처 개수나 그곳에 소장되어 있는 독도관련 자료의 숫자도 중요하지만 더욱 중요한 것은 이들 소장처와 관련자료가 기존처럼 시마네현에만 집중되어 있지 않다는 점이다. 2015년 내각영토실이 제시한 첫 보고서를 제외하곤 일본 국내 거의 모든 지역을 대상으로 독도관련 자료를 수집하였다.<sup>23)</sup> 물론 내각영토실 이전에도 이미 시마네현의 ‘죽도문제연구회’를 중심으로 사료수집과 분석 및 연구가 활발하게 이어졌으며 2006년 5월부터 3년을 주기로 세 차례에 걸쳐 간행된 「중간보고서」와 「최종보고서」가 결과물로 제시된 것은 잘 알려져 있다.<sup>24)</sup> 하지만 지금까지 연구에서는 이들 기관의 활동과 조사보고서의 내용 및 그에 따른 대응에 초점을 맞춰 왔을 뿐 내각영토실에서 새롭게 기획하고 추진하고 있는 사료수집과 선별적 자료공개 및 자료개요가 갖는 의미에 대해서는 주목하지 못한 측면이 있다. 다음 장에서는 시마네현 고시를 전후한 내각영토실의 자료공개와 그 자료에서 덧붙여 있는 자료개요에 대한 분석은 현재 일본의 독도영유권 주장의 핵심이 무엇이며 이들 자료를 통해 일본 국내와 국제사회에 어떠한 논리로 영유권을 주장하고 있는지 그 의도를 분석하고 파악할 수 있는 중요한 방법론이라 생각한다.

22) 이태우(2019)『1905년 ‘독도편입’ 전후 일본 사료에 나타난 울릉도·독도의 지리적 인식』 『독도연구』26, p181.

23) 내각영토실은 전국 44개 소장처에서 독도관련 자료를 발굴·수집한 상태라고 보고하였다 (최보영(2019)『일본 内閣官房 領土・主權 対策企劃調整室의 ‘독도에 관한 자료조사보고서’의 간행과 공개자료의 의미』 『사학연구』134, pp181-184).

24) ‘죽도문제연구회’는 2005년6월21일 발족한 이래 2007년3월에 「다케시마문제에 관한 최종보고서」 및 「다케시마문제에 관한 조사연구 최종보고서(자료편)」를 제출하고 해산하였다. 이후 ‘Web다케시마문제연구회’를 시마네현청 산하에 두고 2008년부터 2015년까지 두 차례에 걸쳐 「중간보고서」와 「최종보고서」를 제출하였다. 이는 시마네현청 홈페이지 내 ‘Web죽도문제연구회’에 접속해 확인할 수 있다(<https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/>).

#### 4. 시마네현 고시 전후 수집 사료의 내용 분석

시마네현 고시 전후에 해당하는 자료에 대해 내각영토실이 덧붙인 자료개요를 살펴보면 현재 일본의 독도영유권 주장 논리가 가장 명백하게 드러난다. 이 시기에 공개된 자료를 내용별 유형으로 살펴보면 첫째, 나카이 요자부로의 영토편입 및 대하에 관련한 문서군, 둘째, 시마네현의 독도 편입과 시찰에 관한 신문보도, 셋째, 독도 인근 해역에 대한 어업허가권과 관련한 문서군, 넷째, 독도에 대해 시마네현이 관유지로 관할하고 있음을 알게 해주는 문서군, 다섯째, 같은 시기 한국에서 생산된 한국 측 문서군으로 나누어 볼 수 있다. 여기서는 위의 다섯 유형의 자료들에서 내각영토실이 작성한 ‘자료개요’의 서술 내용을 중심으로 검토하고자 한다.

첫째, 나카이 요자부호가 독도에 대한 영토편입원을 제출하게 된 경위와 대하원 제출에 관련한 문서군이다. 이와 관련한 문서는 13건 등장한다. 나카이의 독도영토편입과 관련한 문서가 가장 먼저 등장하는 것은 1903년 월일 미상의 『竹島貸下 海驢漁業書類』안의 문서이다. 내각영토실은 이 자료에 대해 “사이고초의 해리어업자 나카이 요자부호에 관한 메이지 36년 중의 조사”라며 “조사항목은 죽도도항의 연월일, 어업상황, 종업원 명단, 자본금, 어획물의 처리와 가격 총액”이 기재되어 있다고 소개하고 있다. 이어 1904년 9월 29일자 『竹嶋』 내 「량코도 영토 편입 및 대하원(リヤンコ島領土編入并ニ貸下願)」(이하 「대하원」)을 제시하며, “나카이 요자부호가 해리어업의 안전확보를 위해서 오키열도의 북쪽에 위치한 영토소속이 정해지지 않은 속칭 량코도를 일본영토로 해서 대하해달라는 뜻을 제출한 문서”라며 내무대신과 외무대신 및 농상무대신 앞으로 보낸 문서임을 강조하였다. 이 문서에서는 독도를 ‘량코도’라는 서양식 이름으로 지칭하고 있으며 이를 ‘영토의 소속이 정해지지 않은’ 섬이라고 규정하였다. 나카이의 「대하원」을 접수한 시마네현에서는 오키도사에게 나카이의 「대하원」이 받아들여질 경우 오키도청의 소속으로 하는 것에 문제가 없겠느냐는 조회를 보냄과 동시에 섬의 명칭에 대해서도 문의하였다.<sup>25)</sup>

25) 유미립은 이들 자료를 적극 활용하여 시마네현이 독도 해리에 대해 명확히 과세하기 시작한 것은 1905년 시마네현 편입 이후였으며 4월 이후가 되어서야 과세를 위한 입법절차가 시작되었음을 밝히면서 그 이전에는 독도를 오키관할로 여기지 않았으므로 독도에 대한 일본의 영유권 주장은 허구라고 주장한 바 있다(「1905년 전후 일본 지방세와 강치어업, 그리고 독도」『일본 사료 속의 -독도와 울릉도』, 지식산업사, 2015, pp271-273).

따라서 독도의 명칭을 ‘량코도’라는 서양식 이름으로 지칭하는 것도 모자라 오키도사에게 섬의 명칭에 대해 자문을 구하고 있으며 심지어 ‘영토의 소속이 정해지지 않은’ 섬이라는 규정은 앞선 시기의 독도인지설과 왕래설 등 기존 고유영토론과 명백히 대치되는 자료설명이다.<sup>26)</sup> 또 이미 수년 전부터 해군수료부를 통해 일본 연해의 각 도서에 대한 조사를 수행하고 있던 일본정부가 자국이 이미 오래전부터 영유해 오고 있던 섬의 정식 명칭조차 파악하고 있지 못했다는 사실은 독도가 자국의 고유영토가 아니었다는 자기고백에 불과하다.<sup>27)</sup> 내각관방의 자료수집 및 공개의 추이와 보고서 내용을 살펴보면, 1905년 이전 자료를 통해 독도 영유권 주장에 한계를 느낀 일본은 고유영토론보다는 무주지선점과 그에 따른 ‘실효적 지배’에 더욱 무게를 두고 있는 듯한 인상을 지울 수 없다.

둘째, 1905년을 전후한 시기 독도 편입과 관련한 공문서와 당시 신문기사와 관련한 문서군이다. 이와 관련한 문서는 34건으로 가장 많다. 일본의 독도편입을 다룬 가장 공식적인 기록은 1905년 1월 내무대신 요시카와 아키마사(芳川顯正)의 청의로 “무인도를 죽도라고 명명하고 시마네현 오키도사의 소관으로 하는 각의결정”이다. 위의 나카이의 「대하원」이 일본정부의 공식논의를 거쳐 받아들여진 것이다. 일본정부의 결정은 독도를 관할하게 될 시마네현의 공식발표로 확정되므로 내각영토실은 각의결정 다음으로 「시마네현 고시 제40호」를 제시하고 있다.<sup>28)</sup> 일본의 ‘합법적’이고 ‘공식적’인 절차에 의한 편입결정은 곧바로 당시 언론을 통해 일반에게 알려지게 된다. 대표적으로 시마네현 지역 신문인 『山陰新聞』과 『松陽新報』에서 1905년 2월 24일 같은 날짜로 보도된 것이다. 『山陰新聞』은 독도가 오키도사의 소관으로 하는 현 지사의 고시가 있었다는 사실과 함께 독도의 크기와 형태, 선박의 정박 여부를 보도하였다. 『松陽新報』는 이보다 더 정확하게 독도의 위치를 북위와 동경으로 명확히 하고 “해려가 많

26) 정영미는 논문(「일본의 독도 영유권 근거 자료 조사·정리의 역사적 경과와 의미」『영토해양연구』11, 2016)에서 2015년 내각영토실이 공개한 자료는 모두 1905년 독도 편입 이후의 실효지배에 관한 공문서라며 기존 일본이 주장하던 고유영토론과 무주지선점론을 병렬적으로 주장하던 입장에서 무주지선점론 즉 “편입론에 방점을 둔 기조로 바뀐(또는 바뀌어가는) 듯한 느낌”이라는 분석은 일면 타당하다고 생각한다.

27) 한철호(2015)「일본 수료부의 「조선전안」 간행·개정 및 활용과 독도 인식」『한국사연구』169; 池内敏(2015)「海図」「水路誌」竹島問題」『名古屋大学附属図書館研究年報』12. 이 외에도 일본의 고유영토론을 부정하는 연구논저들은 많이 있다.

28) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T19050222200301, 「島根県告示第40号」.

이 서식하고 해마다 오키국에서 해려사냥을 위해 도항하는 자들이 많다”는 사실을 전하고 있다.<sup>29)</sup>

이와 더불어 영토편입의 근거가 되었던 「대하원」의 원래 목적이 해려어업에 대한 독점적 허가였기 때문에 오키도사는 관련 취체법이 마련되지 않은 점을 들어 독도에 대한 조사의 필요성을 우선 제기하였다는 문서를 게재하였다.<sup>30)</sup> 즉 타국의 영토인 독도 인근에서 어업을 할 수 있는 관련법안이 없었던 것은 물론이거니와 독도에 대한 정밀한 조사도 전혀 이루어지지 않았던 당시의 현실을 나타내주는 문서라 할 수 있다. 또 해려에 대한 무분별한 어획은 이미 일본연안에서도 적지 않은 문제가 있었던 만큼 남획문제를 방지하고자 했던 일본정부는 나카이에게 어업허가권을 주기 전에 대책을 세우길 바랐다. 이에 일본정부는 종래에 독도 연안에서 어업을 실시하던 어부들에게 사업계획서 등을 제출하게 하는 한편,<sup>31)</sup> 해려 어업에 대해 시마네현의 지사에게 허가를 받아야 하는 「漁業取締規則」을 제정하였다.<sup>32)</sup>

한편 독도를 편입한 사실을 언급하고 있는 다수의 언론 기사와 독도 시찰과 관련한 언론 기사를 게재하여 독도 편입 과정이 ‘합법적’인 것처럼 지속적으로 게재하고 또 독도에 대한 자세한 정보를 제시하고 있는 점이 특징적이다. 이 시기 가장 많이 게재된 자료는 독도편입 이후 이뤄진 독도시찰단에 대한 언론 보도이다. 위에서 언급한 『山陰新聞』과 『松陽新報』 이외에도 『讀売新聞』, 『朝日新聞』 등 전국단위 신문에서도 독도 편입과 함께 독도시찰 내용을 대대적으로 전하고 있다. 그 중에서 『讀売新聞』 1905년 7월 10일자 자료에 덧붙인 개요에서 내각영토실은 “본 자료는 한국의 울릉도를 송도라고 부르는 것, 당시 리양코루도암이라고 불려지고 있던 섬이 이전부터 일본의 어부에게 알려져 있었던 것, 또 그 섬이 정식으로 죽도라고 이름 붙여진 것을 전하는 것”이라고 설명하였다.<sup>33)</sup> 즉 당시 일본인들은 울릉도를 송도로, 독도를 리양코루도암이라고 불렀던 것은 명백한 사실이고 일본 어부에게 알려져 있었지만 일본에서 부르는 정식 일본식 이름이 없었다는 것을 자인하는 것이며 스스로 모순되는 개요를 제

29) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905022400202, 「松陽新報」.

30) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905030700101, 「甲庶第16号(竹島へ出漁願ノ義ニ付内申)」.

31) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905041100101, 「農第487号」.

32) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905030700101, 「島根県令第18号(漁業取締規則)」.

33) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905071000102, 「竹島の名称に関する読売新聞の解説(明治38年(1905年)7月)」.

시하는 것이다.

또 독도 편입 이후 실시한 독도시찰에 대해서는 독도 시찰 시기, 시찰 참여 규모 및 인명, 독도 시찰 당시 상황 및 독도에 대한 구체적인 시찰내용이 담겨 있다. 특히 이 중에 독도시찰 당시 악천후로 인해 울릉도로 피난을 가 한국의 울도군수와 면담했다는 내용은 주의깊게 살펴볼 필요가 있다.

“나는 대일본제국 시마네현에서 근무하는 공무원으로 貴島와 우리 관할에 해당하는 죽도는 인접해 있고 또한 귀도에 우리나라 사람들이 건너오는 자가 많은데 이들을 잘 살펴주기 바라며, 처음부터 귀도를 시찰할 예정이었다면 선물을 준비했겠지만 이번에는 피난을 위해 우연히 섬에 도착한 것이므로 아무 것도 증정할 것이 없는데 다행히 이번에 죽도에서 강치를 잡아 증정할 수 있게 되었으므로 이를 받아주면 대단히 감사하겠습니다”(밀줄 필자)<sup>34)</sup>

이들 시찰단은 독도 시찰 후 귀국하려는 중에 악천후를 만나 곧바로 귀국하지 못하고 원래 계획에 없던 가까운 울릉도로 피난을 왔다는 것이다. 이 과정에서 울도군수 심홍택은 진자이(神西)가 말한 “독도에 대한 관할권이 일본에 속해 있다”는 이야기를 듣고 곧바로 춘천군수 이명래에게 보고한 것은 주지의 사실이다. 그런데 한 가지 더 봐야 할 것은 ‘피난’이다. 독도의 기후는 바람이 세고 파도가 높아 오래 정착하여 어업을 할 수 없는 곳이다. 그래서 대다수 어부들은 울릉도를 거점으로 삼아 조업하였고 일본의 독도시찰단과 같이 악천후를 만나면 곧바로 피난할 수 있는 곳이 바로 울릉도라는 것이다. 즉 울릉도와 독도는 눈으로 볼 수 있을 뿐만 아니라 기후에 따라 서로의 피난처가 되는 하나의 묶음으로 보아야 하는 것이 지극히 상식적이다. 하지만 일본은 이 둘의 관계를 억지로 구별하여 독도가 일본이 땅이 아니었다는 사실은 인정하면서도 일본 땅이 아니라는 것이 곧 한국 땅이라는 등식은 성립하지 않는다는 논리를 반복하고 있다.<sup>35)</sup>

셋째, 독도 인근의 해려 남획에 의해 발생한 위생문제와 나카이 요자부로를 대표로하는 죽도어렵합자회사의 설립·어업허가원과 이를 관리하기 위한 취체법 등의 문서군이다. 모두 12건이다. 일본인들의 해려어업은 애초의 경쟁적 해려

34) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1906040100102, 「竹島土産」. 예영준(2012)『독도실록 1905』, 책발, pp100-101에서 재인용.

35) 池内敏(2012)『竹島問題とは何か』、名古屋大学出版会、p.304.



남획에 의해 절대 다수의 해려들이 포획되면서 환경과 위생문제까지 야기시켰다. 이들은 잡기 힘든 어른 수컷보다 움직임이 둔한 어린 해려와 임신 중인 암컷 해려를 대상으로 남획하였다. 또 이 과정에서 값어치가 떨어지는 피와 고기 등을 바다에 투기해 버렸다. 버려진 해려 부속품은 곧바로 부패해 위생 문제가 대두되자 인근에서 군사활동을 전개하던 사세보진수부장은 이들에 대한 단속을 요구하는 문서를 발송하기도 하였다.<sup>36)</sup>

한편 나카이 등은 1905년 6월 12일 어업법취급규칙 제18조에 따라 나카이를 '죽도어렵합자회사'의 대표자로 정하고<sup>37)</sup> 다음날 오키도사에게 '죽도어렵합자회사'의 설립신고서를 정관 및 부속규약을 함께 재판소에 제출해 등록하였다.<sup>38)</sup> 시마네현은 이를 정식으로 승인하였고 이들은 독도 인근의 해역에서 독점적으로 해려어획에 돌입하였다. 그런데 정작 이들에 의한 해려 남획으로 결국 독도에서 해려의 개체수가 급감하는 등 1910년대 이후에는 거의 사라져버리는 사태가 벌어졌다. 현재 독도의 상징이라 할 수 있는 해려를 단 한 마리도 볼 수 없는 이유가 여기에 있다.

넷째, 독도를 오키국 내의 관유지를 기재한 대장에 등록해 세금을 부과하고 각종 통계서에 독도에 관한 정보를 추가시킨다거나 해군수로지 혹은 상공업개요에 등재하는 문서군이다. 이와 관련한 문서는 8건으로 많지는 않지만 국가 공공기관에 독도를 정식으로 포함시키고 있다는 점에서 살펴볼 필요가 있다.

우선 오키도사는 오키군에 속하는 周吉郡, 穩地郡, 海士郡, 知夫郡을 관유지 대장으로 등록해 별도로 관리하고 있었는데 독도 편입 이후 독도를 관유지에 포함해 이 대장에 등재할 것을 요청하였다. 이에 따라 독도의 위치와 면적, 오키도사의 소관이 된 시기 등을 비로소 기재하게 되었다.<sup>39)</sup> 이렇게 등록한 관유지대장에 대해 내각영토실은 몇 개의 자료를 연속해서 제시하고 있다. 또 시마네현은 현령 제8호를 통해 '해려세'를 부과한다는 방침을 정하고 시달하였다.<sup>40)</sup> 기존 현세부과규칙에는 '해려어'에 대한 세금 규정이 없었다가 이 시기 개정을 통해 부과되기 시작하였다.

다섯째, 내각영토실이 제시한 자료는 일본 측 자료 이외에도 한국 측 자료가

36) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905070400101, 「佐鎮機密第7号/49」.

37) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905061200101, 「代表者届」.

38) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905061300101, 「竹島漁獵合資会社設立御届」.

39) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1905051700201, 「竹島官有地台帳」.

40) 내각영토실 공개자료, 자료번호 T1906030100101, 「島根県令第8号(県税賦課規則)」.

포함되어 있다. 일본 측 자료가 절대적 다수를 차지하고 있는데도 한국 측 자료를 거론한 것은 독도 영유권 주장의 근거형평성을 추구했다는 인상을 주기 위한 것은 아닐지 추측해 볼 수 있다. 이들이 제시한 한국 측 자료는 2건이다. 하나는 1906년 현재의 『대한지지』이다. 내각영토실은 『대한지지』를 “대한제국 시대의 지리교과서”라고 소개하며, “제1편 총론에서 ‘我国大韓’은 동경 130도 35분까지로 한다(죽도는 동경 131도 52분에 위치하고 있다) 초판은 1899년”이라고 개요를 덧붙였다.<sup>41)</sup> 즉 한국의 지리교과서에 대한제국의 동쪽 끝 판도를 독도의 위치인 131도 52분까지 표시하지 않고 독도가 포함되어 있지 않은 130도 35분으로 하였으므로 1906년 당시 대한제국은 독도를 자국의 영토로 인식하고 있지 않았다고 주장한 것이다.

이러한 주장은 1906년 7월 1일 『대한자강회월보』에서 더욱 직접적으로 서술하고 있다. 장지연의 『대한자강회월보』를 “대한자강회 기관지”로 소개한 다음, “조선의 경역을 죽도(동경 131도 52분)보다 서쪽인 동경 130도 35분으로 하고 있다”고 한 것이다.<sup>42)</sup> 『대한지지』에서는 대한제국의 동단 범위만 서술한 다음 『대한자강회월보』에서는 같은 경도를 표시하면서도 의도적으로 독도보다 서쪽에 있음을 강조한 것이다. 독도 연구에서 같은 자료를 인용하더라도 아전인수식 해석을 통해 자신의 논리에 유리하도록 서술하는 경우는 적지 않다. 예컨대 나가쿠보 세키스이(長久保赤水)의 「일본여지노정전도」의 판본에 울릉도와 독도가 일본의 영토로 포함되어 있는 것은 일본 측에서 활용하고 있고, 독도의 위치를 울릉도의 동쪽이라고 기록해 둔 것은 독도를 울릉도에 부속하는 섬으로 인식하고 있다는 것으로 한국 측에서 활용하고 있다.<sup>43)</sup>

## 5. 맺음말

내각영토실은 해마다 독도관련 자료를 수집하고 정리하여 보고서로 발행함으로써 독도를 자국의 영토라고 주장한다. 내각영토실의 설치는 아베 정권 하

41) 『대한지지』, 1906, 국립공문서관 소장(내각영토실 공개자료, T1906000000103, 「大韓地誌」).

42) 『대한자강회월보』, 1906.07.01, 국립공문서관 소장(내각영토실 ‘죽도자료포털’, T1906070100103).

43) 윤소영(2005)「일본 메이지시대 문헌에 나타난 울릉도와 독도 인식」『독도연구』1:(2014)「메이지 후기 지리지·향토지에 나타난 독도 기술」『독도연구』17, p172.

에서 일본 내 독도관련 자료를 소장하고 있는 모든 기관에 대한 전수조사를 통해 독도관련 자료의 전체를 파악하고 수집·정리하려는 의지의 발현이라고 생각한다.

내각영토실은 시마네현의 2005년 '다케시마의 날' 제정 이후 독도관련 자료의 섭렵을 추진했던 '죽도문제연구회'와 'Web죽도문제연구회'의 연구성과를 이을 뿐만 아니라 외무성·해양보안청 등 국가기관에 의해 수집된 자료를 한 곳에서 집대성하고 있다. 이들은 이러한 작업을 통해 일선 교육계에서 활용할 수 있는 독도관련 자료를 직접 제공하거나 일반인들에게도 이와 관련한 정보를 쉽게 접할 수 있도록 인터넷 홈페이지와 공개전시실을 운영하는 등의 활동을 펼치고 있는 것이 사실이다.

지금까지 독도 영유권 주장 중 가장 중요하다고 판단되는 1905년 시마네현 고시를 전후한 시기 즉, 1880년대부터 1910년 한국병탄까지의 시기를 대상으로 일본 내각영토실이 수집·공개한 자료를 분석하였다. 주요 분석 대상은 내각영토실이 덧붙인 자료개요이며 이 시기에 공개된 자료를 다섯 가지 유형으로 나누어 살펴보았다. 첫째, 나카이 요자부로의 영토편입 및 대하에 관련한 문서군, 둘째, 시마네현의 독도 편입과 시찰에 관한 신문보도, 셋째, 독도 인근 해역에 대한 어업허가권과 관련한 문서군, 넷째, 독도에 대해 시마네현이 관유지로 관할하고 있음을 알게 해주는 문서군, 다섯째, 같은 시기 한국에서 생산된 한국 측 문서군으로 나누어 볼 수 있다. 그 결과 몇 가지 사실을 확인할 수 있었다.

첫째, 1880년대 한국 정부가 근대적 영토·영역인식이 형성되면서 울릉도를 비롯한 도서에 대해 실질적인 영유권을 행사하고 일본인에 의한 불법적으로 울릉도 침투와 거주 그리고 그들에 의한 자원 약탈을 인식한 이후 취했던 한국 측 자료와 이에 대응하는 일본 측 자료의 제시가 없다는 것이다. 특히 이 시기는 한국정부가 울릉도에서 일본인의 불법거주에 대해 강력히 항의해 이들에 대한 퇴거명령을 요청하는 등 강경하게 대응했던 시기인 만큼 이 시기에 대한 내각영토실의 공개 자료가 없다는 사실은 의미가 있다.

둘째, 1903년 나카이 요자부ろ가 영업상의 이익을 위해 독도를 일본의 영토로 편입하고 독도에 대한 독점적 어업행위에 대한 보장을 요구하면서 다시 일본 측 자료가 제시된다. 이에 내각영토실에서 1903년 이후의 자료를 대거 공개해 독도를 편입하는 과정이 객관적이고 합리적인 과정을 통해 이루어졌다는 점을 강조하고자 한 것으로 보인다. 아울러 편입 이후에는 관유지로 등재시켜

독도를 관할하는 한편 관련 취체법을 제정·개정하고 이곳에서 산출되는 세금을 부과하는 등 1905년 시마네현 고시 이후 일본인에 의해 실효적으로 지배하고 있었다는 판단을 도출시키려는 자료를 일관적으로 공개하고 있는 것이다. ‘실효적 지배’를 강조하고 이를 결론으로 유도하고자 정교하게 구성되었다는 것이다.

셋째, 일본 측 자료만으로 독도영유권을 주장할 경우 제기될 수 있는 합리적 의심에 대비하려는 듯 한국 측 자료를 적절하게 배치하면서 한국 측 스스로가 경위도 상, 관찬지리교과서 등에서 독도를 제외하고 있다고 서술함으로써 독도에 대한 영유권을 한국 측 스스로 부인하고 있다는 인상을 심어 줌으로써 합리적 의심마저 불식시키는 치밀함을 보이고 있다.

정리하자면, 1883년부터 1910년까지 일본 내각영토실이 수집한 자료를 선별하고 공개한 이유는 무주지 독도에 대한 편입과정은 ‘적법’한 것이고, 근거는 ‘명확’한 것이며, 독도의 일본영유는 ‘타당’하다는 주장을 하기 위한 것이다. 하지만 이들의 자료설명은 자신들의 주장을 뒷받침하기 위해 의도적이고 교묘하게 설계되어 있다. 오히려 공개자료 속에는 일본의 독도영유권을 부인할 수 있는 내용이 많다는 점을 지적하고 싶다. 우리가 일본의 독도 연구를 예의주시하고 있는 것처럼 일본 역시 우리의 연구성과에 관심을 갖고 있을 것이다. 그렇기 때문에 독도에 관한 학술연구 뿐만 아니라 국가기관 혹은 공적기관의 독도 관련 활동은 더욱 치밀해야 한다. 또 중요한 것은 우리의 독도관련 연구가 일본의 독도 망언에 즉각 대응하는 일회적 활동이 아니라 독도영유권 문제의 온전한 해결과 올바른 이해를 위한 큰 계획 아래 꾸준하고 체계적인 연구가 필요하다는 것이다.

### 【참고문헌】

- 곽진오(2014)『죽도문제 100문 100답』을 통해서 본 일본의 독도영유권 주장과 한계, 『독도연구』16.
- 김병렬(2014)『죽도문제 100문 100답』에 대한 비판적 검토, 그리고 우리의 대응, 『영토해양연구』7.
- 송휘영(2014)『죽도문제 100문 100답』의 죽도도해금지외 태정관지령 비판, 일본의 고유영토론은 성립하는가, 『독도연구』16.
- 윤소영(2005)『일본 메이지시대 문헌에 나타난 울릉도와 독도 인식』, 『독도연구』1.

- 이우진(2018)『학습지도요령 및 해설』을 통해 본 일본의 영토교육-「개정 교육법」부터 「2018 교과 학습지도요령」까지』『독도연구』24. (DOI: <http://dx.doi.org/10.31347/dokdo.2018.24.1.295>)
- 이태우(2019)「1905년 ‘독도편입’ 전후 일본 사료에 나타난 울릉도·독도의 지리적 인식」『독도연구』26. (DOI: <http://dx.doi.org/10.31347/dokdo.2019.0.26.16>)
- 정영미(2016)「일본의 독도 영유권 근거 자료 조사 정리의 역사적 경과와 의미」『영토해양연구』11.
- 최보영(2018)「개항기(1902~1906) 일본영사관경찰의 울릉도주재소 설치와 한국의 대응」『한국근현대사연구』86. (DOI: <https://doi.org/10.29004/jkmch.2018.09.86.97>)
- 최보영(2019)「일본 内閣官房 領土·主權 対策企劃調整室의 ‘독도에 관한 자료조사보고서’의 간행과 공개자료의 의미」『사학연구』134. (DOI: <https://doi.org/10.31218/TRKH.2019.06.134.165>)
- 최장근(2014)「일본의 고지도 고문헌상의 『우산도=석도=독도』 부정에 대한 비판」『일본문화학보』62. (DOI: [10.21481/jbunka.62.201408.309](https://doi.org/10.21481/jbunka.62.201408.309))
- 최철영(2015)「대한제국 칙령 제41호의 법제사적 검토」『독도연구』19.
- 한철호(2015)「일본 수로부의 「조선전안」 간행·개정 및 활용과 독도 인식」『한국사연구』169.
- 池内敏(2012)『竹島問題とは何か』、名古屋大学出版会.
- 池内敏(2015)「『海図』『水路誌』竹島問題」『名古屋大学附属図書館研究年報』12.

《山陰中央新報》

《産経新聞》

논문 투고 일자 : 2019. 12. 24.
논문 심사 일자 : 2020. 01. 28.
게재 확정 일자 : 2020. 01. 30.

---

**< 要旨 >**

---

日本内閣官房の領土主権対策企画調整室により行われた独島領有権関連  
'史料'の分析とその性格

崔補榮

1883年から1910年まで日本の内閣領土室により収集、選別および公開された資料は、無主地であった独島の編入合併が、'明確'な根拠を有しなから、'合法'的な経路で行われ、また独島は日本の領有する島と見るのが'妥当'であるという主張を裏付けるためのものである。しかしながら、この公開資料を基にした説明は自らの主張を裏付けるために意図的かつ巧妙に設計されており、公開資料を詳しく見るとむしろ日本の独島領有権を否定しかねない内容が多く含まれているという点を指摘したい。韓国が、常に日本で行われている独島関連の諸活動様相に注目しているのと同様に、日本も韓国の独島関連の諸活動を注視していると思われる。したがって、独島についての学術研究は言うに及ばず、国家機関と公的機関の独島に関連する活動も一層、説得力をもって緻密に展開される必要があると考える。

そして、重視されるべきことは、韓国が今後日本の独島妄言に対して、直ちに強硬に抗議するなどといった衝動的な行動をとらずに、独島領有権問題を正しく理解するとともに、それを完全に解決するための万全な計画を立て、体系的かつ地道な活動を続けていくということである。

Analysis of historical materials related to the territorial sovereignty of Dokdo  
according to the Cabinet Secretariat of Japan and the character of this sovereignty

Choi, Bo-Young

The reason that Japan selected and disclosed the records collected by its Office of Policy Planning and Coordination on Territory and Sovereignty was to argue that their incorporation of Dokdo, an uninhabited island, was "lawful" based on "clear" grounds, and that their occupation of the island is "justified." However, the documents used as proof have been intentionally manipulated and designed to support Japan's argument. This study indicates how much of the disclosed records, in fact, disproves Japan's right to occupy Dokdo. Just as Korean scholars are attending to research on Dokdo conducted by Japanese scholars, so Japanese scholars are interested in Korean research on the subject. This means that research by Korean scholars, as well as projects related to Dokdo conducted by the South Korean government and South Korean institutions, must be all the more rigorous. Additionally, we must conduct broad continuous and systematic research on Dokdo in order to promote correct understanding of the issue and its resolution, rather than simply responding to false claims made by Japan.