

# 竹島자료공부회의 『메이지 10년 태정관 지령의 검증』에 대한 비판

박 병 섭\*

## 〈목 차〉

1. 머리말
2. 쓰카모토 다카시 「제2장 태정관 지령과 겐로쿠 기 일·조 교섭」에 대한 비판
3. 스기하라 다카시 「제3장 산인 지방의 역사에서 생각하는 태정관 지령 문제」에 대한 비판
4. 우치다 데루코 「제4장 시마네현의 지적 편찬과 다케시마 외 일도 지적 편찬 문 의」에 대한 비판
5. 竹島자료공부회 「제5장 당사자의 인식(태정관 및 내무성)에서 본 ‘다케시마 외 일도’ 및 「제1장 일본해 내 다케시마 외 일도 지적 편찬 문 의」에 대한 비판
6. 마쓰자와 간지 「제6장 메이지 10년 ‘태정관 지령’ 당시의 정치정세」에 대한 비판
7. 아마자키 요시코 「제7장 메이지 16년 태정관 내달(内達) 검토」에 대한 비판
8. 후지이 겐지 「제8장 한국의 竹島 영유 주장과 태정관 지령」에 대한 비판
9. 맺음말

## 〈국문초록〉

① 竹島자료공부회는 쓰카모토 다카시(塚本孝)의 논고를 토대로 하여 1877년 태정관이 일본과 관계없다고 지령한 ‘다케시마 외 일도’에는 오늘날의 竹島[독도]가 포함되지 않는다고 주장했다. 쓰카모토의 논거는 내무성이 시마네현의 ‘다케시마 외 일도’의 지적에 관한 문 의서 를 심사했을 때 첫째, 오로지 다케시마(울릉도)만 심사하고 ‘외 일도’, 즉 마쓰시마를 심사하지 않았다, 둘째, 시마네현이 제출한 「원유의 대략(原由の大略)」을 채용하지 않았다, 셋째, 태정관은 그러한 심사를 승인했으므로 태정관 지령에 마쓰시마는 포함하지 않는다는 것이다. 그러나 내무성은 마쓰시마도 충분히 검토했으므로, 쓰카모토의 주장은 성립되지 않는다.

\* 일본 竹島=독도문제연구넷 / spm07550@kakao.com

② 공부회는 태정관 지령 이전 일본 정부가 작성한 일본 지도는 모두 다즐레섬(울릉도) 위치에 마쓰시마를 그렸으므로, 일본 정부는 마쓰시마를 울릉도라고 인식했다고 주장했다. 그러나 그러한 일본 지도는 1장도 확인할 수 없는 반면, 울릉도 위치에 다케시마를 그린 문부성의 지도 「대일본 대학구 전도」가 발굴되었다. 공부회의 주장은 옳지 않다.

③ 공부회는 ‘다케시마 일건(울릉도 쟁계)’을 조사한 『이소타케시마 각서』를 근거도 없이 에도 막부가 작성했다고 보고, 메이지 정부의 다케시마·마쓰시마에 관한 검토 대상에서 제외했다. 그러나 이는 내무성 지지과가 여러 문헌을 비교·교정해 작성한 문헌이다. 이 문헌은 에도 막부가 다케시마를 포기하고, 마쓰시마를 다케시마의 속도처럼 보았음을 밝혔다. 이 문헌은 메이지 정부가 다케시마·마쓰시마를 어떻게 이해하고 계승했는지를 밝히는 자료이다.

④ 공부회는 태정관 지령을 내무성에 대한 내부적인 지령이라고 주장했다. 그러나 또 하나의 거의 같은 취지를 가진 태정관 지령이 『태정류전』에 있다. 이는 전례·조규집이므로 원래 엄밀한 해석이 가능하다. 이 안에서 ‘외 일도’를 찾으면, 이는 시마네현이 말하는 마쓰시마, 즉 오늘날의 독도밖에 없다. 태정관은 틀림없이 울릉도와 독도를 일본 판도가 아니라고 지령했던 것이다.

주제어: 「대일본 대학구 전도(大日本大學區全圖)」, 『이소타케시마 각서(磯竹島覺書)』, 『태정류전(太政類典)』, 다케시마 일건(울릉도 쟁계)

## 1. 머리말

1877년 일본의 최고국가기관<sup>1)</sup>인 태정관(太政官)은 ‘다케시마(竹島) 외 일도’ 즉 울릉도와 독도는 일본과 관계없음을 명심할 것을 내무성에 지령했다. 이 지령(태정관 지령으로 약칭)은 일본 정부가 주장하는 竹島[독도] 고유영토론을 부정하는 증거가 되므로 독도 영유권 논쟁에 중대한 영향을 미쳤다. 이 영향에 대해 竹島자료공부회(공부회로 약칭)는 “태정관 지령은 일본 정부의 입장이 사실에 근거하지 않는 ‘허위’ 나 ‘왜곡’ 인 것 같은 인상을 주기 위해 ‘활용’ 되어 한국인뿐만 아니라 일부 일본인 지식인들도

1) 연구자에 따라서는 최고행정기관이라고 설명하는데 태정관은 메이지 초년에 행정, 사법, 입법에 걸쳐 모든 권한을 가진 기관으로 출발했기 때문에 최고국가기관이라고 부르는 것이 낫다.

한국 측 주장이 맞는 것처럼 생각하기 시작했던 것이다” (2쪽<sup>2)</sup>)라고 설명했다. 이런 상황에 위기감을 가진 ‘시마네현 竹島문제연구회’ 관계자들은 2018년 10월 공부회를 만들어 ‘공익 재단법인 일본 국제문제연구소’ (JIIA로 약칭)를 사무국으로 정해 3년간에 걸쳐 태정관 지령을 검토했다. 그들은 검토 끝에 『메이지 10년 태정관 지령 검증』(『공부회 보고서』로 약칭)을 2022년 3월 JIIA 인터넷 사이트에서 발표했다.<sup>3)</sup> 그들이 발표한 『공부회 보고서』의 목차 및 저자의 소속은 다음과 같다.

서장 보고서의 문제의식과 각 장의 요지

제1장 「일본해 내 다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」의 검토 과정(공부회)

제2장 태정관 지령과 겐로쿠(元祿)기 일·조 교섭

쓰카모토 다카시(塚本孝), 도카이(東海)대학 전 교수

제3장 산인(山陰)지방 역사로부터 생각하는 태정관 지령 문제

스기하라 다카시(杉原隆), 시마네현 竹島자료실 특별 고문

제4장 시마네현의 지적 편찬과 「다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」

우치다 테루코(内田てるこ), 시마네현 竹島자료실 촉탁 직원

제5장 당사자의 인식(태정관 및 내무성)으로 본 ‘다케시마 외 일도’  
(공부회)

제6장 메이지 10년 태정관 지령 당시의 정치정세~천황도 태정대신도  
태정관 지령에는 관련되지 않았다

마쓰자와 간지(松澤幹治), 전 NHK 국제방송국 senior director

제7장 메이지 16년 태정관 내달(内達) 검토

야마자키 요시코(山崎佳子), 민간 회사 사원

2) 괄호 안에 제시한 쪽수는 『공부회 보고서』의 해당 쪽을 가리킨다(이하 같음).

3) 塚本孝・杉原隆・藤井賢二・山崎佳子・松澤幹治・内田てるこ, 『竹島資料勉強會報告書「明治10年太政官指令」の検証』, 日本國際問題研究所(JIIA), 2022.

[https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R03\\_Takeshima/JIIA\\_Takeshima\\_research\\_report\\_2022.pdf](https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R03_Takeshima/JIIA_Takeshima_research_report_2022.pdf)

제8장 한국의 竹島[독도] 영유 주장과 태정관 지령

후지이 겐지(藤井賢二), 시마네현 竹島문제연구 고문

제9장 한국 사회와 교육에서의 竹島 문제와 태정관 지령

후지이 겐지, 상동

보장 이규원과 『울릉도 검찰일기』에 대하여

나가시마 히로키(永島広紀), 규슈(九州)대학 교수

자료편

이들 가운데 공부회의 이름으로 쓴 제5장이 『공부회 보고서』의 핵심이다. 공부회는 ‘태정관 지령 관련 자료 중에서 특히 「이소타케시마 약도(磯竹島略圖)」의 영향을 중시했다. 이소타케시마는 다케시마의 별칭이다. 이 지도는 시마네현이 내무성에 제출한 「일본해내 다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」에 「원유의 대략(原由の大略)」과 함께 첨부되었다. 이들 첨부 자료만이 태정관 지령 관련 문서에서 ‘외 일도’가 마쓰시마이며 오늘날의 독도임을 드러내는 자료이다. 공부회는 “한국이나 일본 국내 일부 연구자들은 이 지도에는 ‘이소타케시마’(울릉도)와 ‘마쓰시마’(오늘날의 竹島[독도])가 기재되어 있고, 내무성이나 태정관이 말하는 ‘다케시마 외 일도’의 ‘외 일도’는 오늘날의 竹島[독도]임이 일목요연하다. 이 외에 더이상 논쟁의 여지가 없다고 주장한다”(4쪽)라고 소개하고, 「이소타케시마 약도」의 영향력을 중시했다. 그런 영향력을 제거하기 위해 그들은 여러 지도를 조사했다. 이 결과를 공부회는 다음과 같이 적었다.

당시 육해군이나 태정관 지지과(地誌課)가 작성한 지도 등에서 마쓰시마를 기재하고 있는 것은 모두 다즐레섬을 마쓰시마로 하고 있다는 것을 지적했다. 게다가 국립공문서관 등에서 자료의 소장인(所藏印)을 조사하고, 내무성이나 태정관이 일본 정부가 제작한 지도에 액세스가 가능했음을 확인했다. 따라서 양자는 당시 일본 정부 내에서 ‘마쓰시

마라고 하면 다즐레섬을 가리킨다고 인식하고 있었음을 지적했다. 게다가 내무성이나 태정관이 「이소타케시마 약도」의 마쓰시마를 오늘날의 竹島[독도]라고 생각했다면 마쓰시마가 신·구 2개 있음을 인식하고 있었던 것이다. 이 경우 내무성이나 태정관은 메이지 10년 태정관 지령의 대상이 된 ‘외 일도’가 어느 마쓰시마를 가리키는지 혼란이 일어나지 않도록 설명했을 터인데 그러한 설명이 없음을 지적하고, 내무성과 태정관이 오늘날의 竹島[독도]를 ‘외 일도’라고 생각했을 가능성이 없다고 결론을 내린다.(14쪽)

보고는 이러한 공부회의 주장에 대해 반론한다. 특히 공부회의 이름으로 발표한 제5장을 면밀히 검토한다. 한편, 제9장 「한국 사회와 교육에서의 竹島 문제와 태정관 지령」이나 보장(補章) 「이규원과 『울릉도 검찰일기』에 관하여」는 보고서 주제인 태정관 지령의 검증과 거의 상관이 없으므로 이에 대한 비판을 생략한다.

보고에서 연월일은 주로 양력을 사용한다. 또한 섬의 일본 이름은 에도 시대의 명칭을 따랐으며, 단지 다케시마라고 적으면 울릉도를 가리키고, 마쓰시마라고 적으면 독도를 가리키고, 竹島는 독도를 가리킨다. 인용문에서 ( )안은 원문대로이며, [ ]안은 필자의 주이다.

한편, 공부회가 사무국으로 정한 ‘일본 국제문제연구소(The Japan Institute of International Affairs, JIIA로 약칭)’를 간단히 소개한다. JIIA는 1959년 12월 국제문제의 연구, 지식 보급, 해외 교류의 활성화를 목적으로 전 총리 요시다 시게루(吉田茂)가 설립을 주도했고, 요시다 스스로 초대 회장에 취임했다. 1960년 9월부터 외무성 소관 재단법인이 되어 연구 활동, 심포지엄·강연회 개최, 출판 등을 중심으로 활동하고 있다.

2021년 1월 28일자로 공표된, 미국 펜실베이니아 대학이 선정한 2020년 세계 유력 싱크 탱크 평가보고서에서 ‘2020 Think Tank of the Year—Top Think Tank in the World’를 수상했고,<sup>4)</sup> 전 세계의 싱크 탱크 랭킹에

4) <日テレニュース> 2021.1.28., 「日本國際問題研究所 國際的に評価され受

서도 8위로 선정되었다<sup>5)</sup>. 이 JIIA 인터넷 사이트에 후지이는 수년 전부터 논설을 게재하거나,<sup>6)</sup> JIIA에서 강연을 하는 등<sup>7)</sup> 활동해 왔다. 이러한 배경에서 공부회는 시마네현이 아니라 JIIA를 사무국으로 선정했던 것 같다.

## 2. 쓰카모토 다카시, 「제2장 태정관 지령과 겐로쿠 기 일·조 교섭」에 대한 비판

공부회는 『공문록』을 엄밀히 검토하면 태정관 지령이 말하는 ‘외 일도’를 오늘날의 竹島[독도]라고 생각할 수 없다고 주장했는데,<sup>(65쪽)</sup> 이 논거가 바로 쓰카모토의 논고이다.

일찍이 쓰카모토는 태정관 지령에 관해 1996년에는 태정관 지령이 말하는 ‘외 일도’는 마쓰시마, 즉 竹島[독도]라고 주장했다.<sup>8)</sup> 그러나 2011년에는 자기 견해를 바꾸어 내무성은 울릉도를 마쓰시마라고 그린 서양 지도 등의 영향을 받아 ‘다케시마 외 일도’를 울릉도로 보았을 가능성이 있다고 주장했다.<sup>9)</sup> 그러다가 2014년에는 시마네현에서는 ‘다케시마 외 일

---

賞」. <https://news.ntv.co.jp/category/politics/811892>

- 5) <朝日新聞デジタル> 2021.1.29, 「国際問題研究所にトップシンクタンク賞 日本で初」  
<https://www.asahi.com/articles/ASP1Y3TCHP1YULZU001.html>
- 6) Kenji Fujii, ‘Article 2 of the Treaty of San Francisco and Takeshima’, Japan Review Vol.4 No.2, p.55.  
[https://www.jiia-jic.jp/en/japanreview/pdf/JapanReview\\_Vol4\\_No2\\_04\\_Fujii.pdf](https://www.jiia-jic.jp/en/japanreview/pdf/JapanReview_Vol4_No2_04_Fujii.pdf)
- 7) 藤井賢二, 講演「竹島問題-1950~1960年代の韓国政府の対応について」, JIIA, 2018年3月20日. [https://www.jiia-jic.jp/en/events/mt\\_items/Summary\\_the\\_takeshima\\_issue\\_0320\\_2\\_Japanese\\_.pdf](https://www.jiia-jic.jp/en/events/mt_items/Summary_the_takeshima_issue_0320_2_Japanese_.pdf)
- 8) 塚本孝, 「竹島領有権問題の経緯」, 『調査と情報』第244号, 1994, 5쪽; 塚本孝, 「竹島領有権問題の経緯」第2版, 『調査と情報』第289号, 1996, 5쪽.
- 9) 塚本孝, 「竹島領有権問題の経緯」第3版, 『調査と情報』第701号, 2011, 5쪽.

도’를 울릉도와 마쓰시마(독도), 2도로 생각했으나, 일본 정부는 ‘다케시마(울릉도) 및 명칭 상 또 하나의 섬인 마쓰시마(울릉도)’<sup>10)</sup>라고 하거나, 2017년에는 ‘다케시마라고도 불리고 마쓰시마라고도 불리는 섬(울릉도)’<sup>11)</sup>, 즉 1도로 생각했다고 주장했다. 이에 대해 이케우치 사토시(池内敏)는 “[쓰카모토의] ‘논증’은 학문적인 영위가 아니다… 불필요·부당한 혼란을 의논의 현장에 가져왔을 것뿐이다”<sup>12)</sup>라고 엄하게 비판했다.

그런데 쓰카모토의 태정관 지령이 말하는 ‘다케시마 외 일도’는 울릉도 1도라는 해석은 일본어의 용법에 반하는 것이며, 이를 공부회도 지지하지 않는다. 공부회는 태정관 지령이 말하는 ‘다케시마 외 일도’는 다케시마와 마쓰시마, 2도라고 생각한다. 이번 쓰카모토의 논고에서는 태정관 지령이 말하는 ‘다케시마 외 일도’가 1도인지 2도인지 밝히지 않고, 오로지 태정관 지령은 오늘날의 竹島[독도]를 ‘본방과 관계없다’고 한 것이 아니라고 주장했다. 쓰카모토는 1도 설을 포기했는지 분명하지 않다.

쓰카모토 주장의 근거는, ①「원유의 대략(原由の大略)」을 보면 시마네현은 에도 시대 다케시마로의 도해 금지는 이 섬이 일본 영토임을 조선국이 인정한 후 [막부가] 조선에게 어럽의 권리를 부여했다고 이해했다, ② 시마네현은 다케시마(울릉도) 및 다케시마로의 항로에 있는 ‘외 일도’인 마쓰시마를 시마네현의 지적에 편입하려 했는데, 내무성은 시마네현의 견해는 사실에 반하므로 그런 입장을 채용하지 않았다, ③ 내무성이 태정관에 제출한 「일본해 내 다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」는 “다케시마(울릉도) 관할에 관해 시마네현의 별지 문의를 조사해보니 해당 섬은…”으로 시작하고 있듯이 내무성은 오로지 다케시마만 검토하고 ‘본방과 관계없다고 들었다’고 판단했다, ④ 태정관은 내무성이 다케시마(울릉도)에

10) 塚本孝, 「Q83 韓国が「竹島朝鮮領」の論拠とする1877年の太政官指令とは何か」, 『竹島問題100問100答』, ワック, 2014, 190-192쪽.

11) 塚本孝, 「国際法的見地から見た竹島問題」, 『不条理とたたかうー李承晩ライン・拉致・竹島問題』, 拓殖大学, 2017, 155쪽.

12) 池内敏, 『竹島—もうひとつの日韓関係史』, 中公新書, 2016, 120-122쪽.

대해서만 검토한 뒤에 내린 판단을 시인했으므로 태정관 지령은 오늘날의 竹島[독도]를 ‘본방과 관계없다’고 지령하지 않았다, 등이다.

그러나 먼저 ①과 ②에 대해 살펴보면, 내무성이 시마네현의 입장을 취하지 않았던 것은 다케시마(울릉도)에 대해서뿐이다. 내무성은 쓰카모토도 강조하듯이 마쓰시마에 대해서는 문의서 제목을 제외하면 전혀 언급하지 않았다. 내무성이 마쓰시마에 대해 아무것도 언급하지 않았다면, 이는 시마네현의 「원유의 대략」이나 「이소타케시마 약도」에 기록된 마쓰시마의 설명에 이의가 없거나, 그 설명을 묵인했음을 의미한다. 또한 내무성은 마쓰시마를 다케시마의 속도로 간주하는 시마네현의 ‘다케시마 외 일도’라는 표현에 이의가 없었던 것이다. 따라서 내무성은 태정관에 대한 문의서에서 제목을 시마네현과 똑같이 「일본해 내 다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」라고 했던 것이다.

시마네현이 마쓰시마에 대해 속도 의식을 가지게 된 것은 가와카미 겐조(川上健三)나 호리 가즈오(堀和生)가 밝혔던 것처럼 에도시대 마쓰시마는 ‘다케시마 안의 마쓰시마’, ‘다케시마 부근 마쓰시마’, ‘다케시마 근처 소도’ 등<sup>13)</sup>으로 기록되었기 때문이다. 이처럼 일본에서 마쓰시마(독도)가 다케시마(울릉도)의 속도라는 인식이 일반적이었음은 후지이 겐지도 인정한다(150쪽).

다음은 ③인데, 내무성은 오로지 다케시마만 검토하고 본방과 관계없다고 판단했다는 쓰카모토의 주장을 검토한다. 쓰카모토 주장의 근거는 내무성의 문의서 본문 및 부속서류에 마쓰시마에 대한 기술이 없다는 것이다.

그러나 내무성이 마쓰시마를 다케시마의 속도로 보았다면 내무성은 마쓰시마를 설명할 필요가 없다. ‘다케시마 외 일도’의 소속을 판단할 때 주도인 다케시마의 소속만 분명히 되면 속도인 ‘외 일도’의 소속은 이를 따르므로 속도에 대해 특별히 검토할 필요가 없기 때문이다. 그런데 내무성은 마쓰시마에도 관심을 가지고 태정관에 자료를 요청했다. 아마자

13) 川上健三, 『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院, 1996, 74-85쪽; 堀和生, 「1905年日本の竹島領土編入」, 『朝鮮史研究会論文集』 24号, 1987, 101쪽.



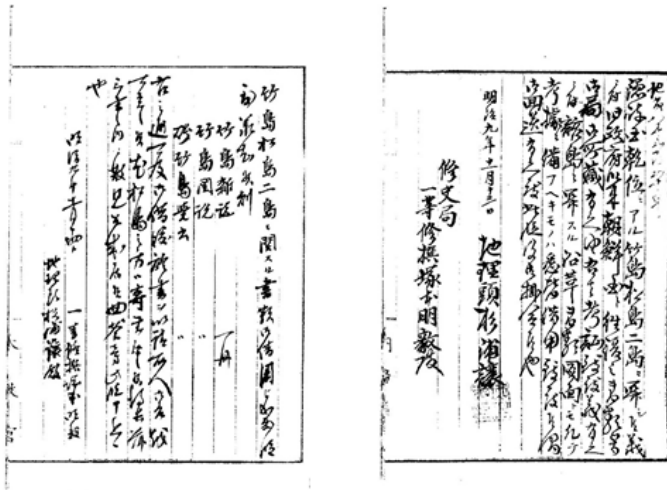
키 요시코에 따르면 내무성은 태정관으로부터 『이소타케시마 각서(磯竹島覺書)』 등을 차용했다.<sup>14)</sup> 쓰카모토는 이 선행연구에 언급이 없는데다가, 내무성이 『이소타케시마 각서』를 필사했던 사실은 알고 있으면서,<sup>15)</sup> 이를 언급하지 않았다. 그는 내무성이 『이소타케시마 각서』 등에서 마쓰시마도 검토했다는 것을 인정하려 하지 않는 것 같다. 한편 공부회는 내무성이 『이소타케시마 각서』 등을 차용했던 일을 다음과 같이 자세히 설명했다.

메이지 9[1876]년 11월 13일 내무성 지리두(地理頭) 스키우라 유즈루(杉浦讓)는 수사국(修史局) 일등수찬(一等修撰) 쓰카모토 아키타케(塚本明毅)에게 ‘다케시마·마쓰시마 두 섬’에 관해 “연혁 서류, 도면 등 모두 참고로 비치해야 할 것은 전부” 갖추어 두고 싶으므로 수사국에 있는 문서 등을 빌리겠다고 요청했다. 다음날 수사국 지지괘(地誌掛)는 『다케시마 잡지(竹島雜誌)』, 『다케시마 도설(竹島圖說)』 및 『이소타케시마 각서』를 빌려줄 뜻이 있다고 회답했다. 이 회답서에서 “마쓰시마만을 쓴 서적은 없지만 위의 세 서적 곳곳에 보인다”고 적어 마쓰시마에 관한 기재가 한정되어 있음을 시사했다.(21쪽)

내무성 스키우라가 자료를 요청한 서장은 <그림 2-1> 오른쪽, 이에 대한 태정관 쓰카모토의 회답 서장은 <그림 2-1> 왼쪽이다. 스키우라가 마쓰시마도 거론한 이유는 시마네현 문의서의 부속자료 ‘원유의 대략’을 보고 시마네현이 말하는 ‘외 일도’가 마쓰시마임을 알고 관심을 가졌기 때문이다. 이 ‘원유의 대략’ 외에 ‘외 일도’가 마쓰시마임을 알 길이 없다. 따라서 내무성 문의서 자체에 마쓰시마라는 글이 없더라도 내무성이 ‘원유의 대략’에 기록된 마쓰시마를 검토했음은 확실하다.

14) 『内務省往復』 修史局地誌掛 明治九年自一月至十二月, 東京大学史料編纂所所蔵; 山崎佳子, 「隠岐島前竹島問題調査研究」, 『第4期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 島根県, 2019, 11쪽, 주11.

15) 塚本孝, 「竹島領有をめぐる韓国政府の主張について」, 『東海法学』, 第52号, 2016, 69(90)頁, 주32.



<그림 2-1> 내무성 스키우라와 지지과 쓰카모토의 왕복 서장

내무성은 태정관에서 문헌을 차용하고, 특히 『이소타케시마 각서』는 1877년 1월 이전에 전문을 필사했다. 이것이 표지에 ‘이소타케시마 각서 내무성 지리국’ 이라고 적힌 사본이다.<sup>16)</sup> 내무성은 태정관으로부터 마쓰시마에 관해 특별히 주의 환기가 있었기 때문에 마쓰시마에는 특별한 관심을 가지고 조사했음이 확실하다. 이 검토로 인해 내무성은 마쓰시마의 위치나, 마쓰시마가 다케시마로 가는 길에 있는 섬이므로 들러서 어렵을 했다는 사실 등을 알았을 것이다. 또 그러한 내용이 「원유의 대략」이나 「이소타케시마 약도」의 기술과 모순이 없다는 것을 확인했음이 틀림없다. 따라서 내무성은 시마네현의 「원유의 대략」이나 「이소타케시마 약도」에 기록된 마쓰시마에 대해 아무 이론이 없었던 것이다.

실제로 마쓰시마에 관한 한 「원유의 대략」이나 「이소타케시마 약도」의 기

16) 박병섭, 「2000년 이후 독도/竹島 관련 일본학계의 역사학 연구」, 『독도연구』 59호, 2020, 64쪽.

술은 『이소타케시마 각서』의 기술과 잘 맞는다. 예를 들면 「원유의 대략」에 마쓰시마는 오키섬에서 거리가 80리 정도라고 기술되어 있고, 『이소타케시마 각서』에는 후쿠우라(福浦)에서 마쓰시마까지 80리 정도, 「이소타케시마 약도」에는 오키섬 도고(島後) 후쿠우라에서 마쓰시마까지는 북서쪽으로 80리 정도 떨어져 있다고 했으므로 오키섬과 마쓰시마 사이의 거리 등이 잘 일치한다.

또 「원유의 대략」에는 마쓰시마가 다케시마와 같은 항로에 있다고 기술한 한편, 『이소타케시마 각서』에는 마쓰시마는 다케시마로 가는 길에 있는 섬이라고 했으므로 두 자료는 거의 같은 인식을 가지고 있다. 이러한 기록에서 내무성도 마쓰시마를 다케시마의 속도처럼 보는 ‘다케시마 외 일도’ 라는 표현에 이의가 없었으며, 이 표현을 계승했다.

마지막 ④인데, 태정관이 시인한 내무성의 판단 내용을 검토한다. 태정관이 시인한 내용은 다음의 태정관 지령안(案)에서 알 수 있다.

별지 내무성 문의 ‘일본해 내 다케시마 외 일도 지적 편찬의 건 위는 겐로쿠 5[1692]년 조선인이 섬[울릉도]에 들어간 이후 구 정부가 당해국[조선]과 [서신을 왕복한 끝에 마침내 본방(本邦)과 관계없다고 들었음을 신고하므로 문의한 취지를 받아들여 다음과 같이 지령을 하셔야 하기에 이를 여쭙니다.

지령안

서면[수정] 문의의 취지와 같이 다케시마 외 일도 건은 본방과 관계없음을 명심할 것

이 글을 보면 ‘본방과 관계없다’의 주어는 필자가 밑줄을 그은 ‘위는’이며, 이는 ‘다케시마 외 일도’를 의미한다. 즉 태정관관이 시인한 것은 내무성이 ‘다케시마 외 일도’는 본방과 관계없다고 판단했던 일에 대한 것이다. 또 태정관도 ‘다케시마 외 일도’라고 표현했으므로 역시 마쓰시마를 다케시마의 속도로 보고 울릉도와 독도를 일본과 관계없다고 지령했던 것이다.

일찍이 쓰카모토 다카시는 “태정관이 내무성의 판단과는 별도로 독자적인 조사를 했다고는 생각하기 어렵다”고 주장했지만<sup>17)</sup>, 조직 안에 지지과

를 지닌 태정관이야말로 다케시마·마쓰시마를 숙지하고 내무성에게 마쓰시마에 관한 문헌을 가르쳐 준 기관이다. 따라서 태정관은 내무성의 문의에 대해 ‘판도의 취시는 국가의 중대사건’ 입에도 불과 3일 만에 ‘다케시마 외 일도’ 를 본방과 관계없다는 지령안을 작성할 수 있었다. 위와 같이 공부회 주장의 토대가 되는 쓰카모토의 주장 ①-④는 성립되지 않는다.

원래 시마네현이 다케시마·마쓰시마에 관한 문의서를 제출했는데 내무성·태정관이 다케시마만을 심사해 마쓰시마를 심사하지 않고, 다케시마·마쓰시마의 소속에 대해 결론을 내린다는 것은 상정 불가능할 일이다. 그런 상정 불가능한 것을 거론하는 일은 역시, 이케우치 사토시의 지적대로 “불요·부당한 혼란을 논의의 현장에 가져왔다” 는 것일까.

### 3. 스기하라 다카시, 「제3장 산인 지방의 역사에서 생각하는 태정관 지령 문제」에 대한 비판

스기하라는 태정관 지령의 대상인 ‘다케시마 외 일도’ 에 관해 “지령이 다케시마와 마쓰시마 2도를 가리키는지, 다케시마라고도 불리고 마쓰시마라고 불리는 1도를 의미하는지의 문제가 태정관 지령의 문제이다” (43쪽)라고 썼다. 이 글은 2011년 당시의 주장과 똑같다.<sup>18)</sup> 즉 그는 10년 전에 가진 의문, ‘다케시마 외 일도’ 는 1도인지 2도인지에 대해 아직도 명확한 결론을 내지 못하는 것 같다. 이 글에서 알 수 있듯이 그의 논고는 태정관 지령에 관해 새로운 것이 거의 보이지 않는다.

17) 塚本孝, 「元禄竹島一件をめぐって一付 `明治十年太政官指令」, 『島嶼研究ジャーナル』 2卷 2号, 2013, 50쪽.

18) 杉原隆, 「明治10年 太政官指令-竹島外一島之儀ハ本邦関係無之-をめぐる問題」, 『第2期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 島根県, 2011, 11쪽.

스기하라가 위와 같이 주장하는 근거를 찾았으나 확실한 글을 좀처럼 찾을 수 없었다. 아마 다음 글이 이에 해당하는 것 같다.

또한 [시마네현의] 「원유의 대략」은 ‘외 일도’의 마쓰시마를, “다음에 일도가 있다. 마쓰시마라고 부른다. 둘레는 30경[3.3km]이다. 다케시마와 같은 항로에 있다. 오키에서 80리 정도 떨어져 있다. 수목이나 대나무는 드물다. 그리고 물고기와 바다짐승이 난다. 에이로쿠(永祿) 연간에 호키(伯耆)국 아이미(會見)군 요나고(米子)정 상인 오야 진키치(大屋甚吉)가 항해하여 예치고(越後)에서 돌아올 때 태풍을 만나 이 땅에 표류했다”라고 써서, 다케시마에 비해 마쓰시마는 단지 한 줄 반이라는 매우 적은 내용으로 소개한 뒤, 오야 진키치가 표류한 곳이 다케시마와 마쓰시마를 같은 섬으로 본 것인지, 아니면 다케시마에 기술 내용을 되돌릴지의 표현으로 하고 있다.(39쪽, 원문은, “大屋甚吉の漂流先は竹島と松島を同じ島とするか、または竹島のことに記述内容を戻すかの表現にしている”)

위의 글에서 밑줄은 필자가 그었는데 이는 무슨 뜻인지 이해하기 어렵다. 이처럼 스기하라의 논고는 의미가 모호한 글이 있다.

한편 스기하라는 논고 목차에 있는 항목 ‘다케시마 항행 어렵 원서’ (어렵 원서로 약칭)와 태정관 지령과의 관계에 대해 “메이지 9[1876]년 10월 시마네현이 다케시마 외 일도로서 제출한 문의서가 다케시마·마쓰시마를 1도 2명으로 했는지, 개별의 2도로 했는지를 생각하는 데 있어서 의미 있는 후지 시게치카(藤茂親)의 ‘다케시마 항행 어렵 원서’와 ‘다케시마 재검사 신고’는 의미가 있는 자료이다” (37쪽)라고 설명했다. 이 어렵 원서는 1871년 후쿠와카(福岡)번 후지(후지와라)藤原 라고도 칭했다)로부터 번청(藩庁)에 제출된 후 민부성(民部省)에 회부된 원서이다. 민부성은 이에 대해 “대체로 위의 섬 위치는 본조(本朝)와 조선 사이에 있는데 종래 판도국(版圖國)이 불분명하기 때문에 왕왕 양국 간에서 논의도 있었던 땅이다. 가령 어렵 등을 한다면 이로 인해 갈등이 생겨 작은 일에서 어떤 어려운 일이 야기될지 헤아릴 수 없다. 판도국이 확정될 때까지 윤택할 수 없음이 마땅하다”

라고 하여 후쿠오카번에 불허를 통지했다. 이에 대해 스기하라는 “메이지 4[1871]년 단계에서는 다케시마에 관한 지적이 명백하지 않았다는 메이지 정부의 인식도 엿보인다” 라고 결론지었을 뿐이다. 이 어렵 원서는 스기하라가 말하는 ‘다케시마 외 일도’ 가 1도인지, 2도인지라는 의문과 어떤 관련이 있는지 아무 설명도 없으며, 논지에 일관성이 없다.

마지막으로 스기하라는 시마네현 문의서가 ‘다케시마 외 일도’ 라고 쓴 이유에 대해, 각종 지도에서 울릉도가 마쓰시마라고 기재되어 있었기에 ‘다케시마 외 일도’ 라고 표현함으로써 마쓰시마라는 이름을 추가했다고 주장했다.(42쪽) 이 글도 그가 말하는 이유를 납득하기 어렵다. 또 그는 각종 지도에 있는 마쓰시마를 언급하여도, 시마네현의 「이소타케시마 약도」에 마쓰시마가 그려져 있다는 중요한 사실에는 아무 언급이 없으며, 그는 이 마쓰시마를 어떻게 생각하는지 분명하지 않다.

원래 시마네현이 말하는 ‘다케시마 외 일도’ 는 시마네현 문의서의 부속 문서 「원유의 대략」이나 「이소타케시마 약도」로 볼 때 다케시마·마쓰시마 2도임이 분명하다. 이는 공부회도 쓰카모토 다카시도 인정하는 바인데, 스기하라는 「원유의 대략」 등의 해석에 계속 고민하고, 아직도 시마네현이 말하는 ‘외 일도’ 을 제대로 비정하지 못하는 것 같다.

#### 4. 우치다 데루코, 「제4장 시마네현의 지적 편찬과 다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」에 대한 비판

우치다는 태정관 지령이 내려진 과정을 지방의 입장에서 잘 정리했는데 의문이 되는 글이 곳곳에 있다. 우치다는 시마네현이 다케시마 지적에 관한 문의서를 내무성에 제출했던 1876년 당시 시마네현청 내에서도 다케시마도 마쓰시마도 울릉도라는 인식이 있었다고 주장하고, 이 근거로 후년인

1881년 자료를 제시했다.(61쪽) 그러나 이 5년 사이 1878년에는 일본의 제3차 울릉도 침입사건이 시작하고,<sup>19)</sup> 울릉도는 시마네현에서도 점차 마쓰시마라고도 불리게 되어 상황이 크게 변화했다. 따라서 1876년 시마네현의 인식은 1876년 당시의 자료에서 찾아야 한다.

우치다의 논고는 태정관 지령의 평가 등에 대해서도 의문이 되는 글이 있다. 『공문록』에는 내무성이 “영토의 취시는 국가의 중대사” 라고 인식했던 것이 기록되어 있는데, 우치다는 이에 언급하지 않고, 태정관 지령이 ‘비문’으로 분류된 것을 지적하고, ‘쇄말의 미사(瑣末の微事)’ 등이 비문에 상당한다고 강조했다. 또한 우치다는 『공문록』에 있는 태정관 지령은 내무성 관원에 한정된 지령이라고 적었으나, 『태정류전』에 기록된 태정관 지령에 대해서는 평가하지 않았다. 태정관 지령이 『태정류전』에 기록되었다면 전례(典例)·조규(條規)로 규정된 것이다. 전례는 전거(典拠)가 되는 선례를 말하며, 조규는 조문(條文)의 규정·규칙을 말한다. 우치다는 이 사실을 폄하했듯이 『태정류전』 중에는 “영세한 건이 있고 사소한 건이 있다” 고 말해 마치 태정관 지령이 그러한 것처럼 보여주려 했다.

그러나 태정관 지령은 1881년 내무성에 의해 전례로서 인용되었던 중대사이자 내무성의 인용은 일본의 제3차 울릉도 침입사건 때이다. 우치다도 밝혔듯이 시마네현은 1881년 내무성에 제출한 「일본해내 마쓰시마[울릉도] 개간 건에 관한 문의(日本海内松島開墾之儀二付伺)」에서 1877년 태정관 지령이 바뀌었는지 문의했다.<sup>20)</sup> 이 문의서를 받은 내무성은 1877년 태정관 지령 관련 문서를

19) 제3차 울릉도 침입사건이란 블라디보스토크 무역사무관 세와키 히사토(瀬脇壽人)의 권장을 받은 러시아 공사 에모모토 다케야키(榎本武揚)가 귀국 후, 그의 관계자들이 1878년부터 울릉도에 대대적으로 침입해 도벌을 시작했던 사건을 이른다. 박병섭, 「일본의 제3차 울릉도 침입사건과 울릉도 탈취 기도」, 『독도연구』 33호, 2022, 17-23쪽.

20) 이 배경은 다음과 같다. 1881년 재벌 오쿠라구미(大倉組)가 해군성 수송선을 이용해 마쓰시마(울릉도)로 도항해 도벌을 했는데, 이에 동행하던 시마네현 오야 가네스케(大屋兼助)는 귀국 후 마쓰시마 개간을 시마네현에게 신청했다. 이를 처리하기 위해 시마네현이 내무성에게 위의 문의서를 제출했다. 박병섭, 「한말 일본인의 제3차 울릉도 침입」, 『한일관계사연구』 35집, 2010, 204-205쪽.

침부하고, 외무성에게 조선과의 그 후 담판에서 다케시마가 일본 영토가 되었는지를 조회했다. 이에 대해 외무성은 조선 울릉도에서 벌목이나 어채를 행했던 자들이 있었으므로 철수시켰으며, 앞으로 이러한 일이 없도록 조처했음을 조선에 조복했다고 회답하면서 전혀 변함이 없음을 밝혔다. 이처럼 태정관 지령은 전례로서 내무성에 의해 인용되었던 것이다. 우치다는 이러한 태정관 지령이 전례가 된 사실을 무시해 태정관 지령을 폄하하는 듯하다.

## 5. 竹島자료공부회 「제5장 당사자의 인식(태정관 및 내무성)으로 본 ‘다케시마 외 일도」 및 「제1장 일본해 내 다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」에 대한 비판

제5장은 『공부회 보고서』의 핵심이 된다. 이와 제1장을 상세히 검토해 공부회의 문제점이나 모순점을 비판한다.

### 1) 비엔나 만국박람회에서 전시 지도

공부회는 태정관이 일본과 관계없다고 지령한 다케시마·마쓰시마가 어느 섬을 가리키는지는 1872년 발족한 태정관 지지과의 인식이 관건이 된다고 보았다. 공부회는 1873년 당시 지지과의 인식을 알 수 있는 지도는 지지과가 비엔나 만국박람회에서 전시한 「대일본국 전도」라고 주장하는데, 이 지도는 일실되어 두 섬이 어떻게 그렸는지 분명하지 않다. 그러나 공부회는 이 지도를 비롯해 태정관 지령 이전 일본 정부가 작성한 지도에서 마쓰시마는 모두 다즐레섬(울릉도)을 가리켰으니 내무성이나 태정관은 마쓰시마를 울릉도로 생각했으며 태정관 지령이 말하는 마쓰시마는 독도와 상관이 없다고 주장했다.

그런데 공부회가 말하는 「대일본국 전도」라는 명칭은 근거가 없다. 이는 『일본지지



제요 제1고』에 따라 「일본전도 2정(楨)」이라고 부르는 것이 낫다. 이 지도에 마쓰시마가 다즐레섬 위치에 그려졌다고 추정하는 공부회의 근거 자료는, ① 1873년 비엔나 만국박람회 제국위원회가 발행한 지도 ‘CARTE de L’ EMPIRE DU JAPON’ (일본 제국지도, 일본 국립공문서관의 번역은 「대일본 전도(구문 歐文)」<sup>21)</sup>과, ② 1876년 11월 이후 지지과<sup>22)</sup>가 작성했다고 칭하는 「대일본국 전도」(아<sup>23)</sup>-9-21)에 있다고 한다. 두 지도를 보면 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬에 대해 「대일본 전도(구문)」는 ‘Matsou I.’, 「대일본국 전도」는 ‘松島’ (마쓰시마)라고 기재하고, 실재하지 않는 아르고노트섬의 위치에 있는 섬에 대해 「대일본 전도(유럽)」는 ‘Take I.’, 「대일본국 전도」는 「다케시마」라고 기재했다. 먼저 「대일본 전도(구문)」를 검증한다.

공부회가 ①「대일본 전도(구문)」에서 지지과의 「일본전도 2정」을 추정할 수 있다고 주장하는 근거는 「일본전도 2정」을 작성해 비엔나 만국박람회에 직접 지참했던 이와하시 노리아키(岩橋教章)가 박람회 폐회 후 비엔나의 쾨케(F. Köke) 석판(石版) 인쇄소에 들어가 기술을 습득했으므로 그가 「일본전도 2정」의 마쓰시마 인식을 「대일본전도(구문)」에 표시했다는 것이다. 쾨케는 「대일본전도(구문)」의 인쇄소이다.

그러나 이 주장에는 의문점이 많다. 먼저 지도의 편집자이다. 이 지도의 틀 아래에 “비엔나 쾨케 석판인쇄소가 조각·인쇄했다” 라고 기록되었을 뿐이므로, 쾨케 인쇄소가 지도의 편집에까지 관여했는지 의문이 남는다. 다음 의문은 이와하시의 참여이다. 이와하시는 박람회가 폐회한 11월 이후 쾨케에서 인쇄술을 배우기 시작했는데 이 해 중에 지도 「대일본 전도(구문)」 제작에까지 관여해 지도를 완성시키고, 제국위원회가 간행했다고는 일정상 어려운 것이다. 또 이와하시는 오스트리아 육군 지리학교에서 제도법(製圖法)을 배우게 되는데<sup>24)</sup> 서양식 제도법을 아직 습득하지 않았던 이와하시가 지도 제작에 관여했다고도

21) 公文附屬の図・五五号 大日本全図(歐文). <https://www.digital.archives.go.jp/item/3797631>

22) 공부회는 ‘지지과’ 라고 썼는데 정확히 말하면 1875년 9월 이후는 태정관 수사국 지지과이다.

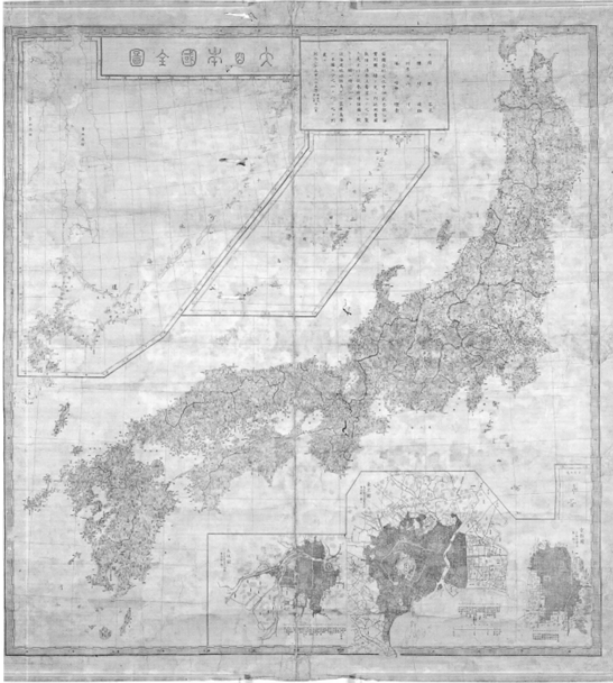
23) 기호 ‘아’ 는 도쿄(東京)대학 ‘아카몬서고 구장 지도(赤門書庫旧藏地圖)’ 의 약칭이다. 이하 같음.

24) 田中芳男·平山成信編, 『澳国博覽會參同記要』, 森山春雍 발행, 1897, 214쪽. <https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/801730>

생각하기 어렵다. 더 큰 의문은 다즐레섬 위치에 ‘Matsu sima’ 등으로 쓰는 것은 공부회가 잘 인식하고 있듯이 서양 지도의 전통이 아닐까 하는 점이다. 제국위원회는 단지 그러한 전통대로 마쓰시마를 다즐레섬 위치에 그렸던 것이며, 이에 이와하시의 영향을 어떻게 생각할 수 있을지 의문이다. 이는 아전인수격이 아닌가. 만약 제국위원회의 「대일본 전도(구문)」가 서양 지도의 전통에 반해 후술하는 문부성의 「대일본 대학구 전도(大日本大學區全圖)」처럼 다즐레섬 위치에 다케시마를 그렸다면 지지과의 「일본전도 2정」의 영향이 있을 수 있다. 이처럼 세 가지 의문이 있으므로 「대일본 전도(구문)」에 있어서의 다케시마·마쓰시마의 기재가 「일본전도 2정」의 영향을 받았다고는 생각할 수 없다.

다음, 공부회가 거론한 ②「대일본국 전도」(아-9-21)인데, 이는 지도 안에 있는 표에 기재된 일본 47개소의 등대 및 57개소의 전신(電信)국을 표시하는 목적으로 작성되었다. 따라서 이 지도는 등대나 전신국을 관할하는 공부성(工部省)이 작성했다고 보아야 하며, 황국 지지나 지도 작성에 여념이 없는 지지과가 이러한 지도를 작성했을 리가 없다고 보아야 한다.

실제로 태정관 지지과가 1875년 12월 작성했던 지도 「대일본국 전도」(아-9-6)는 <그림 5-1>과 같다. 공부회는 이 지도가 1876년 12월에 제작되었다고 주장했다(75쪽, 주26), 이는 오류이다. 이 지도 안에 간행 연월일이 ‘기원(紀元) 2535년 메이지 8년 을해 12월’ 이라고 기재되어 있으므로 이 지도는 1875년 12월에 제작되었다. 이 지도는 후술하듯이 지지과가 『이소타케시마 각서』의 인식에 따라 다케시마와 마쓰시마를 그리지 않았다. 두 섬을 일본 영토로 보지 않았던 것이다. 이처럼 1877년 태정관 지령 이전 지지과가 작성한 지도에서 마쓰시마가 그려져 있는 지도는 한 장도 확인할 수 없다. 결국 ①「대일본 전도(구문)」나 ②「대일본국 전도」에서 1873년에 지지과가 작성한 「일본전도 2정」의 다케시마·마쓰시마 인식을 추정할 수 있다는 공부회의 주장은 성립되지 않는다.



〈그림 5-1〉 태정관 지지과의 「대일본국 전도」(아-9-6)

## 2) 지지과의 다케시마·마쓰시마 인식

공부회는 1873-1874년 태정관 정원 지지과의 마쓰시마 인식을 살피려고 「일본전도 2정」 외에 이와 같은 시기에 제작되고, 또 이와 상보(相補) 관계에 있는 『일본지지제요 제1고』를 거론했다. 이 『일본지지제요 제1고』는 오키 지방에 속하는 도서(島嶼)에 관하여, “또 서북쪽에 다케시마가 있다. 조선 지방에서 거리가 멀지 않다”고 쓰고 마쓰시마는 기재하지 않았다. 이는 오키 지방을 관할하는 돛토리현<sup>25)</sup>이 태정관의 요구에 따라 지지

25) 메이지 시대 오키섬은 1868년에 돛토리번의 관할로 되었는데, 1869년 2월(음) 오키현이 되고, 8월(음) 오모리(大森)현 관할, 1870년 하마다(濱田)현의 관할이 되었다. 그러나 1871년 11월(음) 하마다현에서 분리되어 시마네현에 속했다.

에 관한 원고를 제출했는데, 오키섬의 조사 담당관 오쓰카 쇼조(大塚章造)가 오키섬 먼 바다에 있는 섬에 대해, “지도에 오치(穩地)군 후쿠우라(福浦)항에서 다케시마로의 도항은 이 곳에서 날씨를 본다는 기록이 있으므로 이를 지난날 회답했다”<sup>26)</sup>고 보고한 바에 따른 것이었다. 오쓰카는 다케시마를 그린 지도를 몰랐고, 또 다케시마까지의 거리 등에 대해서도 모른 채 다케시마가 존재한다는 사실만 위와 같이 보고했다. 지지과는 이를 바탕으로 다케시마만을 『일본지지제요 제1고』에 기재했던 것이다.

그렇다면 원래 지지과는 마쓰시마를 거의 인식하지 않았다고 보아야 하며, 지지와 상보관계에 있는 「일본전도 2정」에도 마쓰시마가 기재되었을지 의심해야 된다. 그런데 공부회는, “급하게 작성된 『일본지지제요 제1고』에는 마쓰시마의 기술이 없다고 하여도 그리 이상하지 않을 것이다” (77쪽)라고 쓰고, 『일본지지제요 제1고』에 마쓰시마가 없다는 엄연한 사실을 경시했다.

태정관 지지과는 곧 『일본지지제요 제1고』의 개정 작업에 착수했다.<sup>27)</sup> 지지과는 각 지방에 『일본지지제요 제1고』를 보내면서 이에 첨부한 「정정예칙(訂正例則)」을 따라 『일본지지제요 제1고』를 정정하도록 지시했다.

이 지시를 받아 앞의 오키섬 담당관 오쓰카는 그의 회고담 「다케시마의 변(竹島ノ辨)〈그림 5-2〉에 따르면, “후쿠우라에 도착하는 분에게 물어보았으나 잘 아는 사람이 없다” 고 하였다. 또 그는 1849년에 표류해 다케시마인지 마쓰시마인지 이름을 잘 모르는 섬에 상륙하고, 돌아오는 길에

---

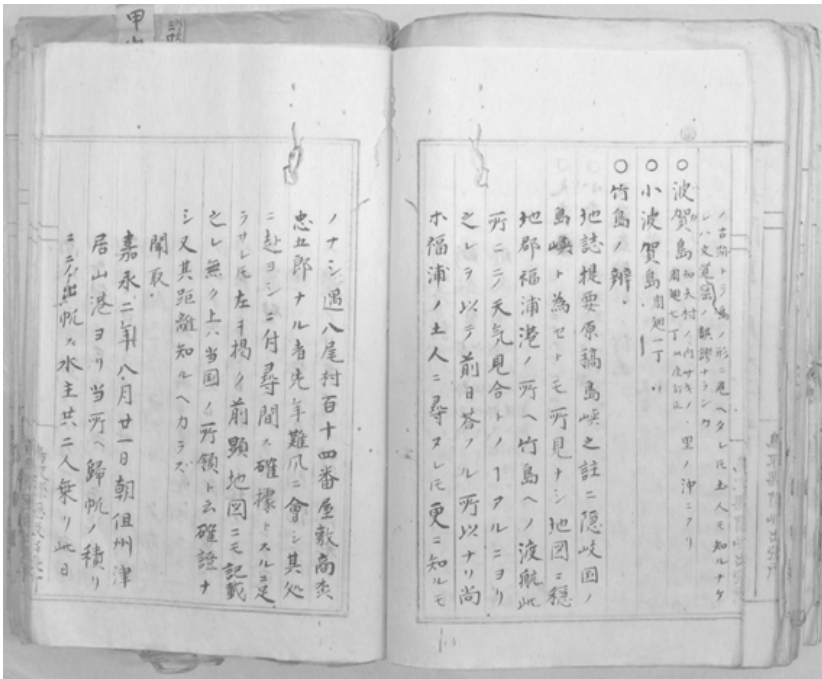
그런데 다음 달 시마네현으로부터 분리되어 돗토리현의 관할이 되었다. 또 1876년 9월(양) 오키섬을 포함한 돗토리현은 시마네현의 관할이 되었다. 출전: 『国史大辞典』, ‘隱岐国’, 吉川弘文館.

26) 「地誌提要再調」 중 「竹島ノ辨」, 『隱岐国地誌提要初度進達ニ相成タル原稿』, 松江歴史館所蔵, 須田晃久家(須田主殿旧蔵)文書《目録番号3-11》; 杉原隆, 「リアンクル号と同じ年竹島、松島を見た隱岐の商人—隱岐からの『日本地誌提要』原稿が記す「竹島ノ辨」について—」, 2017.

<https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima04/takeshima04-1/okinoshounin.html>

27) 1873년 3월 24일 태정관 「番外布告」.

작은 섬을 보았다는 모리 다다고로(森忠五郎)의 진술을 소개하면서 확실한 근거가 되지 못한다고 보고하고, 다케시마가 오키에 소속한다는 확증이 없다고 회답했다.<sup>28)</sup> 또, 섬 위치에 대해서는 새로 발굴한 그림지도에 근거해 오키섬에서 마쓰시마까지 70리, 다케시마까지 100리, 조선까지 140리임을 알고 이 거리를 해리로 고쳐 회답했다(77쪽).



<그림 5-2> 「다케시마의 변」

28) 앞의 「竹島ノ辨」. 모리에 따르면, 모리는 1849년 8월(음), 표류해 어느 섬에 상륙했으나 곧 출항했다. 그 뒤 “남쪽으로 향했다. 대체로 15리[60km] 가서 멀리 작은 섬을 보았다. 모두 붉은 산이다” 라고 적었다. 이 작은 섬은 독도라고 생각된다. 한편, 상륙한 섬에 대해 모리는 “이는 마쓰시마인지 다케시마인지 실은 알 수 없다” 고 적었다. 이 섬은 울릉도라고 생각된다.

이처럼 돗토리현의 다케시마 조사에는 한계가 있었다. 1874년 8월 내무성으로 이전한 지지과는 이미 태정관 달서<sup>29)</sup>에 따라 각 지방에서 수집했던 지지 자료 중에서 다케시마 자료를 나카무라 겐키(中邨元起)가 교정(校正)했다. 교정이란 <<디지털 대사천(デジタル大辞泉)>>에 의하면, “문자·문장을 비교해 잘못을 바로잡는 일” 이라고 한다. 나카무라의 교정이란 다케시마에 관한 여러 글을 비교해 역사 사실을 추출했다는 의미일 것이다. 이러한 작업 끝에 1875년 8월 나카무라는 서책 『이소타케시마 각서』를 작성했다. 이 서책은 일본 국립공문서관에 소장되어 있으며, 이 마지막 부분에, “메이지 8[1875]년 8월 8일 교정 나카무라 겐키” (<그림 5-3> 왼쪽)라고 기록되고 ‘元起’ 라는 날인이 있다. 이는 나카무라가 자료를 교정해 작성한 서책의 원본이며,<sup>30)</sup> 1875년 당시 내무성의 다케시마 인식을 드러내는 서책이다. 현재 일본 국립공문서관에는 또 한 권 『이소타케시마 각서』가 소장되어 있는데, 이는 내무성이 태정관에서 빌린 『이소타케시마 각서』를 1877년 1월 이전에 필사한 복사본이다.<sup>31)</sup> 그런데 공부회는 아무 근거도 제시하지 않고, “『이소타케시마 각서』는 ‘겐로쿠 다케시마 일건’에 관한 서류를 에도 막부가 편찬한 것이다” (21쪽)라고 주장하고, 메이지 정부의 검토 대상에서 제외했다. 공부회가 작성한 ‘(도표 1) 정부가 메이지 초기에 작성한 지도 및 문서’ (84쪽)는 『이소타케시마 각서』를 게재하지 않았다. 이는 확실한 근거도 없이 『이소타케시마 각서』를 외면하는 것이며, 자료의 자의적인 취사선택이다.

29) 太政官, 明治5(1872)年 9月 25日, 「290号達」, ‘正院於テ皇國地誌編輯ニ付關係書目ヲ差出サシム’.

30) 朴炳涉, 「明治政府の竹島＝獨島調査」, 『北東アジア文化研究』, 41号, 2016, 69쪽, 注29. 쓰카모토 다카시는 이 서책은 지지과가 작성한 복사본이라고 아래 논문에서 주장했으나, 복사와 교정은 의미가 전혀 다르므로 쓰카모토의 주장은 마땅치 않다. 塚本孝, 앞의 글, 2016, 69(90)頁, 注32.

31) 박병섭, 「池内敏, 『竹島 또 하나의 일·한 관계사』」, 『독도연구』, 2016, 260-261쪽. 『이소타케시마 각서』(지리국)의 영인, 번각, 한국어 번역은, 김관원, 『울릉도·독도 일본 사료집 III - 朝鮮国交際始末内探書·磯竹島覚書·公文録·太政類典』 동북아역사 자료총서 42, 2020. 이 자료집은 ‘해제’에서 나카무라가 교정했다고 적었는데, 이를 알 수 있는 나카무라가 교정한 원본 『이소타케시마 각서』의 영인본을 게재하지 않았던 것이 아쉽다.

그만큼 『이소타케시마 각서』의 내용은 중요하다. 이는 조·일 간 ‘다케시마 일건(울릉도 쟁계)’ 협상 과정과 더불어 막부가 다케시마를 포기하는 과정을 자세히 기록했으며, 막부의 다케시마·마쓰시마 인식을 알 수 있다. 특히 중요한 것은 겐로쿠 8[1695]년 12월 25일[음] 막부의 질문에 대해 돗토리번이 다케시마·마쓰시마는 돗토리번 소속이 아니라고 회답한 기사나, 1696년 1월 23일[음] 돗토리번이 막부의 두 번째 질문에 대해 마쓰시마에 관해 다음과 같이 회답한 기사이다.

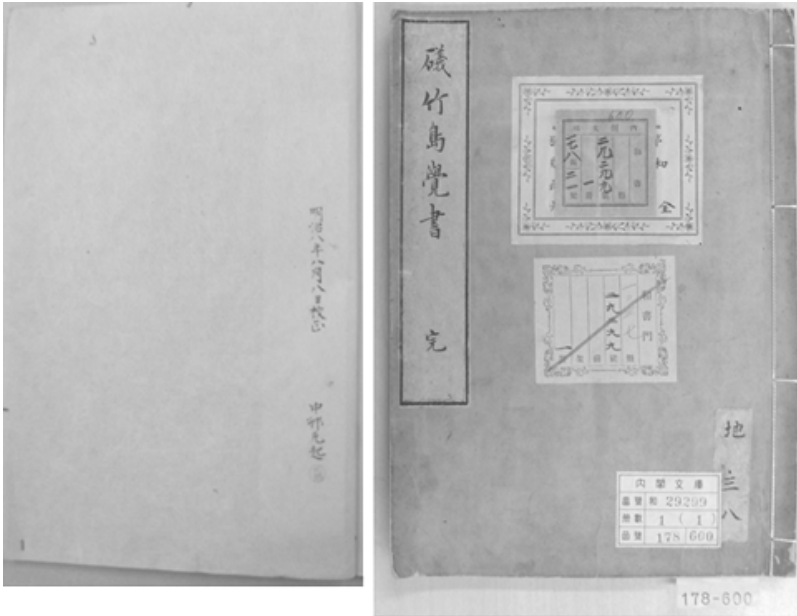
각(覺) 쓰다이아 호키노카미(松平伯耆守)<sup>32</sup>

- 마쓰시마는 어느 지방에도 부속된 섬이 아니라고 들었습니다.
- 마쓰시마에 사냥하러 간 것은 다케시마에 도해할 때 도중에 있기 때문에 들어서 사냥을 하는 것입니다. 다른 영지에서 사냥하러 간다는 이야기는 듣지 못했습니다. 단 이즈모국(出雲國), 오키국(隱岐國) 사람들은 요나고 사람들과 같은 배로 갔습니다.
- 호키국 요나고에서 이즈모 구모즈(雲津)까지는 노정이 10리 정도
- 이즈모국 구모즈에서 오키국 다쿠히산(燒火山)까지는 노정이 23리 정도
- 오키국 다쿠히산에서 동국(同國) 후쿠우라(福浦)까지는 7리 정도
- 후쿠우라로부터 마쓰시마까지는 80리 정도
- 마쓰시마로부터 다케시마까지는 40리 정도
- 마쓰시마까지는 호키국으로부터 해로로 약 120리 정도입니다.
- 마쓰시마로부터 조선까지는 80-90리 정도 된다고 알고 있습니다.

위와 같은 내용을 지지과는 『이소타케시마 각서』에 기록하고, 마쓰시마의 위치나, 마쓰시마가 일본 어느 지방에도 속하지 않는다는 것을 확인했

32) 마쓰다이아 호키노카미는 돗토리번 태수이다. 이 각서를 돗토리번 유수거역(留守居役)이 막부에 제출했다. 당시 유수거역은 고타니 이해(小谷伊兵衛)이다.

다. 이 직후 지지과는 태정관으로 이전해 수사국 지지과가 되었다.<sup>33)</sup> 따라서 위의 인식은 태정관의 인식으로 되었다.



〈그림 5-3〉 『이소타케시마 각서』, 표지와 마지막 부분

공부회는 『이소타케시마 각서』에 관해, 내무성이 시마네현의 문의서를 심사할 때 태정관 지지과로부터 『이소타케시마 각서』 등을 차용한 경위 등을 적어도, 이 문헌의 내용에는 거의 언급하려하지 않았다. 겨우, “다케시마와 마쓰시마가 이나바·호키 소속이 아니라고 회답한 동[돗토리]번의 회답서(겐로쿠 8[1695]년 12월 25일재음)가 포함된다” (21페이지)라고 적었을 뿐이다.

33) 지지과의 행보는 1872년 10월 태정관 정원 지지과 발족, 1874년 8월 내무성 지리료 지지과, 1875년 9월 태정관 수사국 지지과, 1877년 1월 태정관 수사관(修史館) 제3국 을과(乙科), 1877년 12월 태정관 지지과는 폐지, 1878년 1월 내무성 지리국 지지과 신설.



같은 해 1875년 12월 태정관 지지괘는 앞의 「대일본국 전도」〈그림 5-1〉를 작성했다. 이 지도는 다케시마와 마쓰시마를 기재하지 않았다. 이는 『이소타케시마 각서』처럼 두 섬을 일본 영토로 보지 않았던 것이다.

이 「대일본국 전도」의 내력은 지도 중에, “이 지도의 전체 모습은 분카(文化)기 이노 다다타키(伊能忠敬)의 연해 실측도(沿海実測圖)를 따랐고, 게다가 내지 측량도 몇 장을 얻어 서로 참조하여 이를 제작했다. 이로써 종래 지도에 비하면 훨씬 정밀도를 높였다” 라고 기록했다. 당시 일본 전국의 측량이 모두 끝나지 않았기 때문에 이 지도는 발전 도중에 있었던 지도이다. 이 때문인지 이 지도의 존재는 잊혀지고, 2018년에 되어 그 존재가 논문에서 소개되었다.<sup>34)</sup> 이는 수사국 내에서 ‘황국전도’ 라고 불렀는데, 이 지도는 태정관·내무성이 작성한 「대일본국 전도」들 속에서 현존하는 가장 오래된 귀중한 지도이다.

공부회는 이 지도에 다케시마·마쓰시마가 없다는 것만을 소개하고 이 사실이 가지는 의미에 대해서는 언급하지 않았다. 두 섬이 없다면 태정관 지지괘가 다케시마·마쓰시마를 일본 영토가 아니라고 판단했음을 드러낸다. 결국 내무성 및 태정관은 이미 1875년에 다케시마·마쓰시마는 일본과 관계없다는 결론을 내리고 이를 각각 『이소타케시마 각서』 및 「대일본국 전도」에 표현했던 것이다.

### 3) 『일본지지제요』의 인식

공부회는 『일본지지제요』 권50 「오키」가 완성된 시기를 1874년 12월이라고(77쪽), “중요한 것은 ‘서북쪽에 마쓰시마와 다케시마 두 섬이 있다’ 라는 글이 단정적으로 기재되어 있는 것이다. 이 글만을 보면 「대일본국 전도」 [「일본전도 2정」]에 기재되어 있는 다케시마·마쓰시마와 정합적이며, 태정관 정원 지지과로서는 메이지 6~7[1873-1874]년 시점에서는 아르고노트섬=다케시마, 다즐레섬=마쓰시마라고 이해하고 있었다” (78쪽)라고 적었다.

그런데 「일본전도 2정」와 정합적이어야 하는 지지는 이와 같은 시기에 작

34) 鈴木純子, 「伊能図利用の軌跡」, 『地図』 56卷 1号, 2018, 15쪽.

성되고 상보관계에 있는 『일본지리지요 제1고』이다. 그러나 공부회는 이에 마쓰시마가 없으므로 이 자료 대신에 3년 후 자료인 『일본지리지요』 권50 「오키」를 선택했다. 여기서도 공부회는 자료를 자의적으로 취사선택했다.

한편 공부회는 권50 「오키」가 완성된 시기를 1874년이라고 주장했다. 그렇다면 어느 정도는 1873년에 작성된 「일본전도 2정」과 정합성을 논할 수 있겠지만, 1874년은 오류이다. 1874년에 완성된 『일본지리지요』는 권1~35뿐이다.<sup>35)</sup> 권50 「오키」가 완성된 시기는 「일본전도 2정」 작성 후 3년이 지난 1876년 후반이며, 도저히 정합성을 논할 수 없다. 『일본지리지요』 권50 「오키」가 1876년에 완성되었다는 것을 드러내는 자료는 공부회가 발굴했으나 간과한 「수사국 지지과 고과표(修史局地誌掛考課表)」<sup>36)</sup> <그림 5-4>이다.

修史局地誌掛考課表		年度
至同年 七月	自明治 九年一 月	編 輯
至同年 七月	自明治 九年一 月	
至同年 七月	自明治 九年一 月	製 圖
至同年 七月	自明治 九年一 月	

日本地誌提要 東山道部 北陸道部 合計拾貳卷 成集七卷	日本地誌提要 於三卷刊行 東山道部 北陸道部 合計拾貳卷 成集七卷
同 山陰道部 同 山陽道部 同 同 同 合計貳拾陸卷	同 同 同 同 同 同 合計五拾六卷

<그림 5-4> 「지지과 고과표」에 기록된 『일본지리지요』 산인도 부

35) 石田龍次郎, 「皇国地誌の編纂 - その経緯と思想」, 『一橋大学研究年報 社会学研究』 8号, 1966, 17쪽.

36) 「修史局地誌掛考課表」, 『内務省地理局文書』, 東京大学史料編纂所, 請求記号: 内務省地理局文書-D-002.

이 고과표에 따르면, 권50 「오키」를 포함한 『일본지리지요』 산인도(山陰道)부 8권의 성고(成稿)는 1876년 7월~12월이다. 권 50 「오키」는 다케시마·마쓰시마를 다음과 같이 기술했다.

- 혼슈[本州, 隱州를 말함]의 속도. 치부(知夫)군 45…[중략] 합계 179. 이들을 총칭하여 오키의 소도라고 부른다.
- 또 서북쪽에 마쓰시마·다케시마 두 섬이 있다. 지방에 전해지는데 오치(隱地)군 후쿠우라 항에서 마쓰시마에 이르는 해로는 약 69리 35정. 다케시마에 이르는 해로는 약 100리 4정 남짓이다. 조선까지의 해로는 약 136리 30정이다.<sup>37)</sup>

이처럼 『일본지리지요』는 다케시마·마쓰시마를 기재해도 『은주시청합기(隱州視聽合記)』와 마찬가지로 두 섬을 오키의 속도 179에 포함시키지 않고 별도로 기술했다. 즉 두 섬을 일본 영토로 보지 않았다. 이는 『이소타케시마 각서』의 편찬 결과를 반영했던 것이다.

#### 4) 일본 정부의 다케시마·마쓰시마 인식

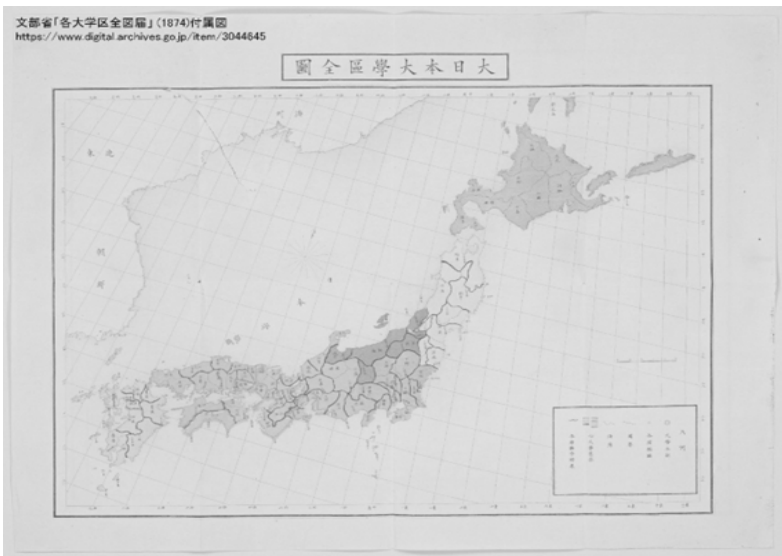
공부회는 태정관 지령 이전 일본 정부는 “마쓰시마라고 하면 다즐레섬을 가리킨다고 인식하고 있었다” (14쪽)고 주장했다. 이 주장의 당부를 확인하기 위해 공부회가 근거로 하는 일본 정부에서 작성된 지도를 검증한다.

##### (1) 문부성 「대일본 대학구 전도」

공부회는 간과했는데 메이지 정부에서 이룬 시기에 다즐레섬 위치에 다케시마를 그린 일본 지도를 제작한 부처는 문부성이다. 1874년 문부성

37) 『日本地誌提要』, 卷50, 「隱岐」. 원문은, ○本州[隱岐]の屬島 °知夫郡四拾五 °…合計壹百七拾九 °之ヲ總稱シテ隱岐ノ小島ト云 °○又西北ニ方リテ松島竹島ノ二島アリ °土俗相傳テ云フ °穩地郡福浦港ヨリ松島ニ至ル °海路凡六拾九里三拾五町 °竹島ニ至ル °海路凡百里四町餘 °朝鮮ニ至ル海路凡百三拾六里三拾町.

은 대형 지도 「대일본 대학구 전도」<sup>38)</sup> <그림 5-5>을 작성했다. 이 지도는 부분도 <그림 5-6>과 같이 북위 37도 14분, 서경 9도 13분(도쿄 기준) 부근에 있는 섬을 다케시마라고 하였다. 이는 다즐레섬(울릉도) 위치와 약간 차이가 있지만 다즐레섬(울릉도)에 해당한다. 이 지도에 마쓰시마는 없다. 공부회는 일본 정부는 다즐레섬을 마쓰시마라고 인식하고 있었다고 주장하지만 이는 「대일본 대학구 전도」에 의해 완전히 번복된다.



<그림 5-5> 문부성 「대일본 대학구 전도」

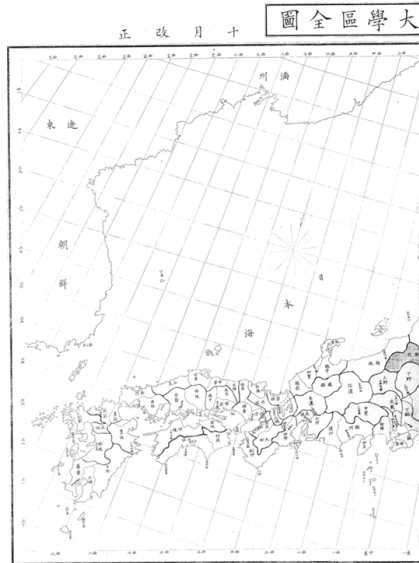
38) 국립 공문서관 소장. <https://www.digital.archives.go.jp/img.L/3044645>



〈그림 5-6〉 「대일본 대학구 전도」, 다케시마 부근

또한 이 지도에서 다케시마는 한반도처럼 채색되지 않았다. 문부성은 다케시마를 일본 영토로 보지 않았던 것이다. 이 지도는 1874년 7월 문부성이 태정관에 제출한 「각 대학구 전도 신고(各大學區全圖届)」에 첨부되

었다.<sup>39)</sup> 게다가 이 지도는 1876년 10월 <그림 5-7>과 같이 개정되었는데 이 지도에도 다케시마 등은 그대로였다. 2년 이상이나 다케시마는 다즐레섬의 위치에 있다는 인식이 문부성·태정관에서 계속되었다.



<그림 5-7> 개정된 「대일본 대학구 전도」 부분도

한편 문부성은 1875년에도 일본 지도를 제작했다. 메이지 시대 지리학자 다나카 아카마로(田中阿歌麻呂)에 따르면, “메이지 초년에 이르러 정원 지리과[원문대로]에서 그것[竹島=리앙쿠르암]이 본방의 영유임을 완전히 부인했기 때문에 그 후 출판된 지도에는 거의 그 소재를 제시하지 않았던 듯하다. 메이지 8[1875]년 문부성이 출판한 미야모토 산페이(宮本三

39) 『公文録』 明治七年・第七十二卷・明治七年七月・文部省伺(布達),  
 国立公文書館 請求番号: 公01194100. <https://www.digital.archives.go.jp/item/3044645>

平)씨의 일본제국전도(日本帝國全圖)에는 이 섬을 기재했으나 제국 영토 외로 두고 채색되지 않았다”<sup>40)</sup>고 한다. 밑줄은 필자가 그었는데 ‘이 섬’은 문맥상 竹島[독도]=리앙쿠르암을 가리킨다. 그런데 「일본제국전도」는 일실되었는지 찾을 수 없으므로 ‘이 섬’이 지도에 어떤 명칭으로 기재되었는지 알 수 없다. 다나카는 그 논문 시리즈에서 에도 시대의 ‘竹島’를 리앙쿠르암으로 오해하고, 시리즈 마지막 논문에서 이르러 ‘竹島’는 울릉도였다고 정정했다. 이러한 상황을 감안하면 다나카가가 말하는 ‘이 섬’은 실은 울릉도인 ‘竹島’였다고 생각된다. ‘이 섬’은 채색되지 않았다고 하는데 「대일본 대학구 전도」 1874년판과 1876년판에서 ‘竹島’(울릉도)도 채색되지 않았으니 이 점도 일치한다.

그런데 문부성은 일본 영토로 인식하지 않은 듯한 ‘竹島’(울릉도)를 왜 일부러 그렸는지, 또 왜 마쓰시마를 그리지 않았는지 의문이 일어난다. 그 이유는 아마 문부성이 태정관 지지과의 「일본전도 2정」 및 『일본지 지제요 제1고』를 활용했기 때문이라고 생각된다. 그러한 사정이나 배경을 다음에 검토한다.

메이지 정부에서 최초로 지지 편찬을 본격적으로 시작한 기관은 문부성이다. 문부성은 국토 내외의 지리적 지식 습득, 즉 지리 교육을 일본 국민의 필수 요건 중 하나로서 중시하고, 교육용 지지 편찬과 이에 따른 지도 작성을 1872년 1월에 시작했다.<sup>41)</sup> 그러나 문부성에서는 담당 부처인 편집료(編輯寮)가 9월에 폐지되고, 11월에 편서과(編書課) 및 사범학교에 편성국(編成局)이 설치되는 등 조직이 개편되어 지지 편찬은 순조롭지 않았다. 편서과 자체는 지지 편찬을 직접 행하지 않고, 이를 사범학교 오쓰키 슈지(大槻修二)에게 내직(內職)으로 맡겼다. 사범학교 편성국은 ‘오로지 교과 도서를 편찬’하는 데 바빴기 때문이

40) 田中阿歌麻呂, 「隱岐國竹島に關する舊記」, 『地學雜誌』, 200號, 1905, 594쪽.  
<http://www.kr-jp.net/chishi/chigaku/chigaku200.pdf>

41) 1872년 1월 27일, 文部省番外, 「地理誌略編輯ニ付各県有名ノ産物ヲ進致セシム」(『法令全書』明治5年).

다. 사범학교는 1872년 설립된 중학교(지금의 고등학교에 해당함) 교원의 유일한 양성 기관이었는데, 1873년 다른 지방에도 사범학교가 설립됨에 따라 도쿄사범학교라고 개명했다. 오쓰키는 태정관 지지과의 『일본지지제요 제1고』를 활용해 『일본지지략(日本地誌略)』을 완성했으며, 이를 문부성이 1874년에 간행했다.<sup>42)</sup> 이 책에 일본 지도가 부속되었는데, 이 지도에도 본문에도 다케시마·마쓰시마는 기재되지 않았다. 오쓰키는 도쿄사범학교가 소장하는 『이소타케시마 각서』에 따라 다케시마·마쓰시마를 일본 영토가 아니라고 판단했을 것이다. 도쿄사범학교가 『이소타케시마 각서』를 소장했다는 것은 쓰쿠바(筑波)대학 도서관이 소장하는 『이소타케시마 사략(事略)』 전2권에서 확인된다. 이 문헌에 ‘도쿄사범학교 도서관’의 소장인이 찍혀 있으며, 내제(內題)는 『이소타케시마 각서』이다<sup>43)</sup>. 이는 지지과의 『이소타케시마 각서』를 필사했다고 추정된다.

문부성은 지지과의 『일본지지제요 제1고』나 여러 지지 자료를 이용했을 뿐만 아니라 지지과의 「일본전도 2정」도 이용했다. 그 대표적인 예가 1877년 문부성이 간행한 특대 「일본전도」 2정이다. 이는 “비엔나 만국박람회 출품 지도 [일본전도 2정]의 모습에 가장 가까운 지도임은 확실하다”고 한다.<sup>44)</sup> 이들은 축척이 똑같고 2장이 세트인 점 등 많은 공통점이 있다. 따라서 문부성은 태정관 지지과의 「일본전도 2정」이 일실되기 전에 이 지도의 복사를 작성하거나, 혹은 지도 정보를 보존하고 있었던 것이다.

42) 島津俊之, 「明治政府の地誌編纂事業と国民国家形成」, 『地理学評論』, 75卷 2号, 2002, 90-91쪽.

43) 고문서 표지는 상하면 바꾸기 때문에 표지에 쓴 표제는 신뢰성이 낮다. 따라서 고문서는 내제가 본래 문헌 이름이라고 생각된다. 『이소타케시마 사략』의 내제는 『이소타케시마 각서』이다. 『이소타케시마 사략』의 번각문은 竹島問題研究会, 『「竹島=獨島問題に関する調査研究」最終報告書(資料編)』, 島根県, 2007, 1-25쪽에 있다. 이 보고서의 범례는, “[이 서책] 누가 언제 편찬했는지 확실하지 않지만, 막부에 의한 편찬이라고 추정된다”라고 썼는데, 이 서책은 사범학교가 지지과의 『이소타케시마 각서』를 필사하고 전2권으로 제본했다고 추정된다.

44) 鈴木純子, 앞의 글, 2018, 16쪽.



다만 「일본전도」 2정에서 다즐레섬(울릉도) 등 도서나 항만 등은 후술하듯이 해군성을 따랐다.

원래 독자적으로 일본 전도를 작성할 수 없었던 문부성은 「일본전도 2정」의 지도 정보를 이용해 「대일본 대학구 전도」 등 모든 지도를 작성했다고 생각된다. 그렇다면 「일본전도」 2정에 앞서 작성된 지도에 기재된 다케시마는 「일본전도 2정」에서 유래할 것이다. 본래 「일본전도 2정」은 『일본지지제요 제1고』와 상보 관계에 있으므로 『일본지지제요 제1고』가 다케시마만을 기재했으나, 「일본전도 2정」도 다케시마만을 기재했을 가능성이 높다. 이 경우 지지과의 「일본전도 2정」에서 다케시마의 위치는 「대일본 대학구 전도」에 있는 다즐레섬 위치와 같은 위치에 있었다고 생각된다.

## (2) 육해군의 다케시마·마쓰시마 인식

메이지 시대 초기 육해군은 외국에서 제작된 지도나 해도를 번역하고 일본 및 조선의 지도나 해도를 작성했다. 이들 지도의 특징은, ① ‘松島’는 육해군 모두 조선 지도에만 다즐레섬 위치에 그렸고, ② ‘竹島’는 육군만이 조선 지도에 아르고노트섬 위치에 파선으로 그렸고, ③ 육해군 모두 일본의 지도나 해도에는 竹島와 松島를 그리지 않았다는 것이다. 육해군은 竹島와 松島를 일본 영토로 보지 않았던 것이다. 따라서 조선 지도에 기재된 竹島와 松島는 번역된 외국 지명이며, 일본 지명이 아니다.

육군은 1873년에는 『병요일본지리 소지(兵要日本地理小誌)』 부속지도 「대일본국 전도(大日本國全圖)」를, 1877년에는 「대일본 전도(大日本全圖)」를 작성했는데 이들에 竹島와 松島를 기재하지 않았다. 한편 1875년에 「조선전도」를 작성해 <그림 5-8>과 같이 竹島를 아르고노트섬 위치에 파선으로 그리고, 松島를 다즐레섬 위치에 실선으로 그렸다. 이는 전통적인 서양 지도를 번역했던 것이다.



<그림 5-8> 육군성 「조선전도」 부분도

한편 해군은 일본 해도에 앞서 조선의 해도나 지도<sup>45)</sup>를 우선 작성했다. 해도는 1875년 해군 수로국이 간행한 「조선동해안도」이다. 이는 러시아의 푸차틴이 작성한 조선 동해안 해도를 러시아 공사 에노모토 다케야키(榎本武揚)가 입수하여 외무성에 보낸 해도와<sup>46)</sup> 영국이 작성한 해도 등을 바

45) 해군 수로료는 1873년에 「조선전도」를 작성하고 이에 우산도와 울도(蔚島)를 기재했는데 다케시마·마쓰시마를 기재하지 않았다. 이 지도에 기록된 설명에 따르면, 해군은 1872년 조선에 파견된 가스가함(春日艦)이 입수한 지도를 바탕으로 이 지도를 작성했다고 한다. 가스가함은 부산에 있는 쓰시마번의 왜관을 접수해 외무성의 공관으로 만들기 위해 파견된 군함이다. 아마 가스가함은 지도를 왜관에서 입수했다고 생각된다.

46) 아래 논문에 따르면 에노모토는 일본 외무성으로부터 운요함(雲揚艦) 사건의 연락을 받자마자 외무성에 조선에 최후통첩(ultimatum)을 전달할 것과 한성 및 영흥만을 공격할 것을 건의하고, 영흥만의 공격에 필요한 자료로서 푸차틴이 측량한 해도를 외무성으로 보냈다. 에노모토가 보낸 해도는 국립중앙박물관, 『가고 싶은 우리 땅 독도』, 통천문화사, 2006, 88-89쪽에 게재된 해도라고 생각된다. 박병섭, 「1870년대 일본의 ‘정한’ 계획과 동해안」, 『영토해양연구』 25호, 2023, 35쪽.

탕으로 해군 수로국이 서둘러 작성했던 해도이다. 이는 <그림 5-9>과 같이 존재하지 않는 아르고노트섬 위치에 파선으로 ‘アルゴナフタ(아르그나후타)섬’ 을 그리고, 다즐레섬 위치에 ‘松島(마쓰시마)’ 를, 독도 위치에 두 개의 바위, ‘オリウツ礁(오리우쓰초)’ 와 ‘メ子ライ礁(메네라이초)’ 를 입면도까지 그렸다. 이 해도에는 다케시마라는 섬이 없다.



<그림 5-9> 해군 수로료 「조선동해안도」(부분도)

### (3) 해군성 정보의 표준화

1874년 일본 정부는 류큐(琉球)국 어민들의 조난 문제를 구실로 삼아 타이완(臺灣)에 출병했고, 이 출병 문제를 해결하는 조관(條款)을 청국과 맺었다. 이 조관을 명분으로 하여 일본 정부는 1875년 소위 ‘류큐처분(琉球処分)’을 단행해 일본 영토로 편입하기 시작했다. 같은 해 일본은 러시아와 치시마(千島)-사할린 교환조약을 맺어 치시마 열도 북부를 일본 영토로 편입했다. 이들 새 영토의 해도를 해군성이 작성하게 되자 일본 정부의 여러 부처는 일본 지도를 그릴 때 주변 도서에 관해서는 해군성 간행물이나 정보를 따르지 않을 수 없었다.

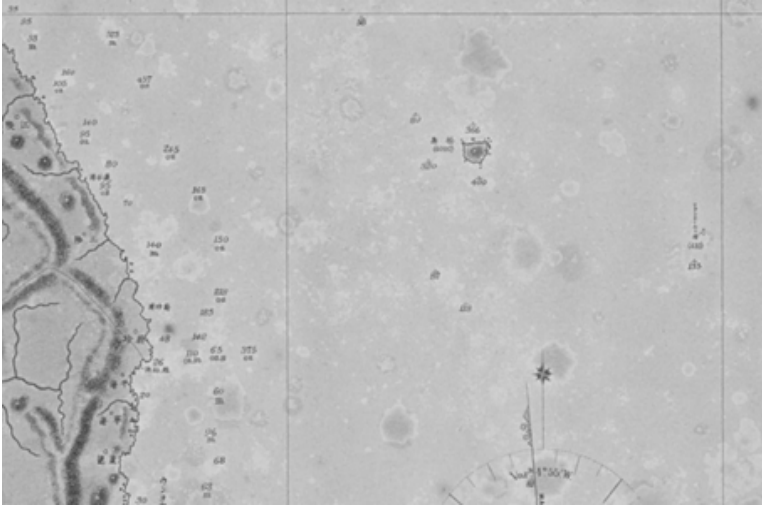
문부성도 해군성 정보를 따랐다. 1877년 9월에 제작한 앞의 「일본전도」 2정에 있는 설명은, “항만, 곳, 도서 등은 모두 해군성의 ‘연해 실측표(實測表)’에 따른다”라고 하였다. 일찍이 문부성은 「대일본 대학구 전도」에서 다즐레섬(울릉도) 위치에 다케시마를 그렸는데 그 이름을 해군의 방침에 따라 마쓰시마로 바꾸어 「일본전도」 2정을 작성했다. 이 마쓰시마의 위치는 북위 37도 30분, 서경 9도 4분(도쿄 기준)이다. 이 위치는 앞의 「대일본 대학구 전도」에 그린 다케시마의 위치에서 북쪽에 16분, 동쪽에 9분 차이가 있으나 같은 섬, 즉 다즐레섬에 해당하는 섬의 이름을 다케시마에서 마쓰시마로 일부러 바꾼 것이 확실하다. 이 때문에 지도를 자세히 보는 사람들에게는 「대일본 대학구 전도」에 있는 다케시마라는 이름이 오류였다는 인상을 주게 되었다. 이 인상을 희석시키기 위해서인지 문부성은 「일본전도」 2정에서 <그림 5-10>과 같이 일찍이 해군이 파선으로 그린 아르고나후타섬을 다케시마라고 명명하고 새로 파선으로 그렸다. 이 방식은 앞의 육군 「조선전도」에서 전례가 있으므로 명분은 겨우 성립될 것이다.



<그림 5-10> 문부성 「일본전도」 부분도

일본 해군은 1878년 11월 해도의 작성을 일단 완성하고 『대일본 해안 실측도(大日本海岸實測圖)』를 간행했다. 이 중에 홋카이도와 오키나와를 제외한 일본 및 조선을 그린 「일본해안전도(日本海岸全圖)」<sup>47)</sup><그림 5-11>가 있는데 이 지도에 ‘松島(마쓰시마)’를 다즐레섬의 위치에, ‘リアンコルト岩(리안코루토 바위)’를 독도 위치에 그렸다. 그러나 앞의 아르고나 후타섬은 그리지 않았다. 물론 다케시마라고 칭하는 섬도 그리지 않았다. 이 해도가 일본의 표준이다.

47) 国立公文書館 [請求番号]特77乙-0001. <https://www.digital.archives.go.jp/item/704082>



<그림 5-11> 해군 『대일본 해안 실측도』 안의 「일본해안전도」, 부분도

한편 공부성은 문부성처럼 다케시마·마쓰시마 두 섬을 지도에 그렸다. 공부회가 1876년 11월 이후의 공부성의 지도를 태정관 지지과의 지도로서 잘못 소개한 앞의 「대일본국 전도」(아-9-21)<그림 5-2>에 ‘竹島’ (다케시마)가 아르고노트섬 위치에, ‘松島’ (마쓰시마)가 다즐레섬 위치에 실선으로 그려졌다. 공부성은 다케시마·마쓰시마의 지지나 연혁을 자세히 검토한 흔적도 없으며, 쉽게 이용할 수 있는 지도를 선택한 결과 이러한 지도를 작성했다고 생각된다.

#### (4) 일본 정부의 지도

태정관 지령 이전 메이지 중앙 및 지방 정부가 작성한 일본 지도와 조선 지도를 정리하면 다음과 같다.

##### A. 다케시마·마쓰시마가 없는 일본 지도

1. 1870년 「관판 실측일본지도(官板實測日本地圖)」(대학남교 大學南校)
2. 1873년 『병요일본지리 소지』 부속 「대일본국 전도」(육군성)
3. 1874년 『일본지지략』 부속지도(문부성)
4. 1875년 「대일본국 전도」(태정관 지지과)
5. 1876년 『병요일본지리 소지』 부속 「대일본국 전도」 개정판(육군성)

B. 다케시마 혹은 마쓰시마가 기재된 일본 지도

1. 1874년 「대일본 대학구 전도」(문부성), 다케시마만 기재
2. 1876년 「대일본 대학구 전도」 개정판(문부성), 상동
3. 1876년 「이소타케시마 약도」(시마네현), 다케시마·마쓰시마를 기재

이들은 모두 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬을 다케시마라고 불렀다. 또 태정관 지지과가 1873년에 작성한 「일본전도 2정」도 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬을 다케시마라고 불렀다고 생각되지만 지도가 일실되어 확인할 수 없다. 또한 문부성이 1875년에 작성한 「일본제국전도」도 다케시마를 다즐레섬 위치에 그렸다고 생각된다. 이 외에 공부성의 「대일본 대학구 전도」가 있는데 이는 1876년 11월 이후 제작되었다고 하므로 태정관 지령 이전에 제작되었는지를 확인할 수 없다. 이 지도는 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬을 마쓰시마라고 불렀다.

C. 다케시마나 마쓰시마가 기재된 조선 지도

1. 1875년 「조선전도」(육군성), 竹島(과선)와 松島를 기재
2. 1875년 「조선동해안도」(해군 수로국), 松島를 기재

이들은 주로 영국 등이 작성한 지도와 수로지 등을 번역해 외국인 조선의 지도를 작성한 것이다. 이들은 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬을 일본어로 ‘松島’ (마쓰시마)라고 명명했다. 공부회는 이들 지도나 해도에 있는 竹島

와 松島를 『일본지리지』 등에 있는 竹島와 松島에 관련시키려 하는데, 1875년 육해군의 지도나 해도에 있는 竹島와 松島는 번역된 외국 지명이며, 외국인 조선 지도에만 있다는 것을 유의해야 된다. 육해군은 이 섬들을 일본 영토와 무관한 것으로 인식하고 있었던 것이다.

이상과 같이 메이지 정부는 당초 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬을 ‘竹島’ (다케시마)라고 인식하고 있었는데, 1875년 육해군의 번역 지도가 다즐레섬을 ‘松島’ (마쓰시마)라고 불러 혼란을 야기했다. 그러다가 1877년경부터 해군성의 해도가 일본 주변 도서의 표준이 됨에 따라 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬이 ‘松島’ (마쓰시마)라고 불리게 되었다.

### (5) 두 개의 마쓰시마와 두 종류의 태정관 지령

공부회는 내무성이나 태정관이 「이소타케시마 약도」의 마쓰시마를 오늘날의 竹島[독도]라고 생각하고 있었다면 마쓰시마가 신구 2개 있다는 것이 되므로 내무성이나 태정관은 메이지 10년 태정관 지령의 대상인 ‘외 일도’가 어느 마쓰시마를 가리키는지 혼란이 생기지 않도록 설명했을 터인데 그러한 설명이 없다고 주장했다.

1876년 시마네현은 오늘날의 독도를 마쓰시마라고 불렀던 한편, 1877년 태정관 지령이 내려진 6개월 후 문부성은 오늘날의 울릉도에 대해 섬의 호칭을 다케시마에서 마쓰시마로 바꾸었다. 이처럼 마쓰시마는 신·구 2개가 되어 섬 이름의 혼란이 가속되었다. 그렇다면 문의서를 제출한 내무성과 이에 대해 지령을 내린 태정관, 두 당국 간에서 혼란이 있었는지 검토한다. 내무성 지리료 수장 스키우라와 태정관 지지과 수장 쓰카모토 사이에서는 왕복 서장<그림 2-1>에서 확인했듯이 문제가 되는 마쓰시마는 『이소타케시마 각서』 등 문헌에 기록된 마쓰시마, 즉 오늘날의 독도라는 것이 공통 인식이다. 따라서 『공문록』의 태정관 지령이 말하는 ‘외 일도’ 즉 마쓰시마가 어느 섬을 가리키는지 내무성과 태정관 사이에서 혼란이 생길 수 없으며 오늘날의 독도를 가리킨다.



한편 두 당국 외에서는 전례·조규로서 기록된 『태정류전』이 적용된다. 이 『태정류전』에서 ‘외 일도’ 를 찾으면 시마네현의 ‘원유의 대략’ 에 기록된 마쓰시마 밖에 없다. 따라서 ‘외 일도’ 는 마쓰시마이며 오늘날의 독도를 가리키는 확실하며 아무 혼란도 일어나지 않다. 결국 태정관은 독도도 확실히 일본 영토 외라고 지령했던 것이다.

## (6) 태정관 지령 이후 내무성의 지도

1877년 12월 태정관 수사관은 지지 부문(제3국 을과)을 폐지했다. 이유는 수사관 최고책임자가 지지 부문 수장 쓰카모토와 의견이 대립했기 때문이라고 한다. 태정관을 떠난 쓰카모토를 내무성 지리국 국장 스키우라가 1878년 1월에 거두어 내무성에 지지과를 설치했다.<sup>48)</sup> 이로써 일본의 지지와 지리는 모두 내무성 지리국이 담당하게 되었다.

태정관 지령 후 내무성 지리국이 작성한 지도를 살펴보겠다. 지리국은 1879년에는 「대일본 부현 관할도(大日本府縣管轄圖)」를, 1880년에는 「대일본국 전도(大日本國全圖)」를, 1881년에는 『대일본 부현 분할도(大日本府県分轄圖)』 등을 작성했다. 이들 관찬 지도에서 내무성은 다케시마·마쓰시마를 그리지 않거나, 그러도 일본 영토로 다루지 않았다.<sup>49)</sup> 이는 1877년 다케시마·마쓰시마가 일본과 관계없다는 태정관 지령을 받았으므로 당연한 일이다.

또한 내무성 지리국은 폐번치현(廢藩置縣)<sup>50)</sup>이 단행된 1871년부터 1883년까지 일본 각지의 관할이 어떻게 변천했는지를 나타내는 지도책 『대일본국 전도』<sup>51)</sup>를 1883년에 간행했다. 이 안의 지도 13장 모두에 다케시

48) 佐藤洗, 「内務省地誌課の事績」, 『古地図研究』 305号, 1993, 7쪽.

49) 朴炳涉, 「明治政府の竹島=独島認識」, 『北東アジア文化研究』, 28號, 2008, 41쪽.

50) 1869년에 설립한 번을 폐지하고 현으로 전환했던 제도. 이에 따라 에도시대 다이묘(大名) 등이 취임했던 번지사(藩知事)가 폐지되는 한편, 정부가 임명한 현령(縣令)이 파견되어 중앙집권이 강화되었다.

51) 内務省地理局測量課, 『大日本國全圖』, 国立公文書館 소장, [請求番号] ㉿291-0310; 박병섭, 「안용복 사건 이후의 독도 영유권 문제」, 『독도연구』 13호, 2012, 157-158쪽.

마·마쓰시마는 기재되지 않았다. 다케시마·마쓰시마는 일본과 무관하다고 판단했던 것이다. 이 지도책 중에서 대표적으로 「일본전도 2정」이 작성된 1873년에 해당하는 지도를 <그림 5-12>에 제시한다. 여기에 다케시마·마쓰시마는 없다. 혹여 「일본전도 2정」이 다케시마 등을 그렸다면 그것은 잘못이었다는 것이다. 이 지도책은 『태정류전』과 더불어 일본이 독도를 포기한 증거물이 되는 자료이다.

결국 일본 영토를 판단했던 내무성과 태정관은 메이지 시대 초기부터 1883년까지 다케시마·마쓰시마 등 오키섬 먼 바다에 있는 섬들은 그 이름이 무엇이든 일본 영토가 아니었다고 판단했던 것이다.



<그림 5-12> 내무성 지리국의 「대일본국 전도」

## 6. 마쓰자와 간지 「제6장 메이지 10년 ‘태정관 지령’ 당시의 정치정세」에 대한 비판

마쓰자와는 1877년 일본은 서남(西南)전쟁이라 불리는 내란 와중에 태정관 지령이 내려진 상황을 잘 밝혔다. 그는 도쿄에서 섭정으로 임명된 이와쿠라 도모미(岩倉具視)가 서쪽에 있는 정부 중추와 협의하지 않고 태정관 지령을 내리고, 그 결과도 보고하지 않았던 것은 중대사가 아니었기 때문이라고 보았다. 즉 태정관 지령은 일본 국경을 새로 결정하는 중대사가 아니라, 단지 에도시대의 ‘겐로쿠 다케시마 일건’에서 다케시마만을 조선 영토로 정한 결정만을 계승한 것이라고 주장했다. 또 그는 이 관점이 한국 측 견해와 일치한다고도 하였다.

그런데 문제는 메이지 정부가 이어받은 ‘다케시마 일건’의 내용에 관한 견해이다. 마쓰자와는 조·일 양국은 ‘다케시마 일건’에서 다케시마(울릉도)만을 협상했으므로 독도는 상관없었으며, 다케시마에 관한 결정 사항만이 메이지 정부에 계승되었다고 주장했다(108쪽). 그러나 마쓰자와의 주장은 문헌적 뒷받침이 없는데다가, 그는 메이지 정부가 ‘다케시마 일건’을 어떻게 이해했는지에 대해서도 검토하지 않았으니 그의 논리에는 비약이 있다.

본고는 메이지 정부가 ‘다케시마 일건’을 어떻게 이해했는지 검토한다. 이를 알 수 있는 문헌은 일본 국립공문서관이 소장하는 『이소타케시마 각서』이다. 이 문헌은 앞에 쓴 바와 같이 두 종류가 있으며, 하나는 1875년 8월 내무성 지지와 나카무라 겐키가 여러 문헌을 비교, 교정해 작성했던 서책, 또 하나는 이의 복사본이다. 마쓰자와도 이들 문헌은 에도 막부가 작성했다고 생각하는지 알 수 없으나, 이들은 1875년 당시 내무성의 인식을 드러내는 문헌이다.

이들을 보면 에도 막부는 쓰시마번에서 조·일 교섭에 관한 보고를 받는

일에 그치지 않고 스스로 다케시마를 조사했음을 알 수 있다. 즉 막부는 돗토리번에 두 번이나 질문을 하고, 앞에 쓴 바와 같이 마쓰시마가 다케시마로 가는 길에 있기에 어민들이 어렵을 했던 것이나, 마쓰시마 및 다케시마까지의 노정 등을 알게 되었다. 이로써 막부는 다케시마 도해가 없다면 마쓰시마 도해도 있을 수 없다고 이해했을 것이다. 또한 막부는 다케시마·마쓰시마가 돗토리번을 비롯해 일본의 어느 지방에도 소속되지 않았음을 알고, 다케시마가 조선 영토임을 인정해 도해금지령을 내렸다. 메이지 정부는 『이소타케시마 각서』에 기록된 이러한 내용을 ‘다케시마 일건’이라고 이해하고, ‘다케시마 일건’을 계승했던 것이다. 즉 메이지 정부는 ‘다케시마 일건’은 다케시마뿐만 아니라 마쓰시마도 일본 영토가 아님을 잘 이해하고 계승했던 것이다.

위의 내용을 확인했던 내무성 및 태정관은 시마네현 문서, 「원유의 대략」 및 「이소타케시마 약도」에서의 마쓰시마에 관한 기술이나, 마쓰시마를 다케시마의 속도로 보는 시마네현의 ‘다케시마 외 일도’라는 표현 등을 받아들이고, 태정관은 두 섬이 일본과 관계가 없다는 지령을 내렸던 것이다.

다음, 마쓰자와는 한국 측은 ‘울릉도’라는 말이 나오면 ‘울릉도와 독도’라는 말로 바꾸어 읽는데, 원래 독도가 울릉도의 속도라고 하는 한국 측 인식 자체가 의문이라고 주장했다(113-114쪽).

그러나 조선 관찬서는 『세종실록 지리지』, 『신증동국여지승람』, 『동국문헌비고』, 『증보문헌비고』 등 많은 문헌이 우산도(독도)는 울릉도의 속도라기보다 두 섬을 한 쌍으로 보는 경우가 많았다. 또 이러한 문헌의 영향을 받아 많은 조선 지도가 울릉도와 우산도를 거의 같은 크기로 하여 한 쌍으로 그리는 경우가 많았다. 이들 자료에 따라 한국 측에서는 역사상 우산도를 울릉도의 속도로 인식하는 것보다 두 섬을 한 쌍으로 이해하는 경우가 많다.

우산도(마쓰시마)를 울릉도(다케시마)의 속도처럼 보는 경향은 오히려 일본에서 강했다. 이 때문에 막부는 1696년 다케시마 도해금지령에는 다케시마만 명기했으나, 도해 당사자인 오야 가나 막부 중추는 이 금지령에 따라

마쓰시마도 도해가 금지되었다고 이해했던 상황이 1740년대에 드러났다.<sup>52)</sup> 이케우치 사토시에 따르면, 1740년(元文 5년) 오야 가는 막부의 지사부교(寺社奉行)<sup>53)</sup> 전원(4명)이 모인 회의에서 다케시마 도해를 대신할 이권으로서 ‘오사카 회미(大坂廻米)’와 나가사키(長崎) ‘관물할부연중(貫物割符連中)’<sup>54)</sup>에 참여하고 싶다고 청원했다. 이에 대해 지사부교 일동은 오야 가문이 대대로 다케시마를 지배해온 것은 중요하며 가치 있는 일이라고 말하면서, “‘다케시마·마쓰시마 양도 도해 금제’가 명해진 이후는 돗토리번 요나고(米子) 가로(家老)<sup>55)</sup>로부터 녹봉이라도 받아 왔는가?”<sup>56)</sup>라고 오야 가쓰후사(大谷勝房)에게 질문했다. 또한 지사부교로부터 에도에 근무하는 나가사키 부교를 방문하도록 지시받은 오야는 나가사키 부교를 찾아 “다케시마·마쓰시마 양도의 도해 금제”를 말하고, 그 후의 상황을 설명했다. 이케우치는 이런 글에서 알 수 있듯이, 막부의 최고 행정기관(幕閣)과 오야 가쓰후사는 모두 ‘젠로쿠 다케시마 도해금지령’을 ‘다케시마·마쓰시마 양도 금제’로 이해했던 것이라고 주장했다.<sup>57)</sup> 즉 막부 등은 마쓰시마를 다케시마의 속도처럼 인식하고 있었던 것이다.

마쓰자와는 우산도를 독도라고 보는 한국 측 견해에도 의문을 제기했는데, 조선 관찬서 『춘관지』, 『동국문헌비고』 등에서 우산도는 일본의 마

52) 박병섭, 앞의 글, 2020, 55-56쪽.

53) 막부의 3대 부교의 하나인 지사부교는 사찰을 감독할 뿐만 아니라, 간쥬부교(勘定奉行), 에도마치부교(江戸町奉行)들과 더불어 막부의 최고 사법기관인 평정소(評定所)를 구성하고 이를 주도하는 고위 직함이다.

54) ‘관물할부연중’은 아래 문헌에 따르면, 청국에 수출하는 건물(마른 전복, 해삼, 상어 지느러미 등 소위 다와라모노(俵物))의 집하 등을 독점적으로 허가받은 상인 조직을 가리킨다. 大西俊輝, 『第三部 日本海と竹島』, 東洋出版, 2011, 136쪽.

55) 가로는 각 번의 최고 집권자이며 3-6명 정도로 구성된다. 돗토리번의 경우 가로의 한 사람 아라오(荒尾) 씨가 요나고 성에 상주하여 자주적인 정치(自分手政治)를 행했다.

56) 원문은, “次ニ御尋之趣 竹嶋松嶋兩嶋渡海禁制ニ被仰出候以後ハ伯州米子之御城主ヨリ御憐憫ヲ以渡世仕罷在候由願書ニ書記シ候段 然者扶持杯請申候哉ト御意被成候”. 池内敏, 「「国境」未滿」, 『日本史研究』 630号, 2015, 16-18쪽.

57) 池内敏, 앞의 글, 2015, 16-18쪽.

쓰시마라고 명기되어 있다. 이들 관찬서는 국가의 인식을 드러내는 것이며, 18-19세기 경 우산도를 오늘날의 독도로 보는 견해는 흔들림이 없었다. 또 우산도를 일본의 마쓰시마로 보는 문헌은 일본에도 「젠로쿠 9 병자년 조선 배 착안 일권지 각서(元祿九丙子年朝鮮舟着岸一卷之覺書)」(「젠로쿠 각서」로 약칭)나 『이나바지(因幡志)』 등에서도 안용복의 증언으로서 기록되었다. 한국에서의 안용복의 진술은 밀항이라는 국금을 어긴 범법자의 입장에서 자기 행동을 정당화하려는 발언이 많기 때문에 반드시 신뢰할 수 없지만, 그러한 상황과 무관했던 일본에서의 진술은 신뢰할 수 있는 내용이 많다. 그 중에서 안용복이 말했던 자산도 혹은 우산도가 일본의 마쓰시마라는 진술 등은 신뢰할 수 있는 내용이다.

## 7. 야마자키 요시코 「제7장 메이지 16년 태정관 내달(內達)의 검토」에 대한 비판

### 1) ‘태정관 내달’은 태정관 지령을 폐할까?

야마자키가 거론한 ‘1883년 태정관 내달’ (태정관 내달로 약칭)이란 일본의 제3차 울릉도 침입사건의 처리 과정에서 태정관이 내무경과 사법경에게 보낸 두 내달을 말한다. 내무경에게는 “일본이 칭하는 마쓰시마, 일명 다케시마, 조선이 칭하는 울릉도 건은 종전 피아 정부가 의정(議定)한 건도 있다. 일본 인민들이 함부로 도항·상륙하면 안 된다는 것에 대해 어기는 자가 없도록 각 지방장관이 유달(諭達)해야 한다” 고 내달했다. 한편 사법경에게는 “이번에 별지와 같이 내무경에게 통달했는데 이를 위반해 당해 섬에서 밀상(密商)을 하는 자는 일한무역규칙(日韓貿易規則) 제9칙에 비추어, 중·경죄를 범한 자는 우리 형법에 비추어 처분해야 할 것을 각

재판소장에게 내훈(內訓)해야 한다” 고 내달했다.

야마자키는 이들 내달을 법령으로 보았는데 이는 의문이다. ‘내달’ 을 <<디지털 대사천>>에서 찾으면, “미리 비공식적으로 통달하는 것. 또 그 통달” 이며 공식이 아니다. 상식적으로 그러한 문서를 법령이라고 말하는 것은 적절하지 않다. 또 이 시기는 법제도가 아직 확립되지 않았기 때문에 태정관 내달을 함부로 ‘법령’ 으로 단정하기 전에 법령의 정의를 명확히 할 필요가 있다.

야마자키는 내무경 및 사법경에 대한 내달을 포함한 문서가 『공문류취(公文類聚)』에 「조선국 소속 울릉도로 우리 방인이 함부로 도항·상륙함을 금한다」<sup>58)</sup>라는 제목으로 수록되었음을 지적했다. 이 금지령은 에도시대에 두 번이나 내려졌던 다케시마(울릉도) 도해금지령을 연상시키므로 본고는 이 금지령을 ‘제3차 울릉도 도해금지령’ 이라고 약칭한다. 또 야마자키는 『공문류취』가 『태정류전』을 계승한 편집물이며 전례·조규를 채록·정서한 것이라고 했다.

이처럼 ‘제3차 울릉도 도해금지령’ 은 전례·조규로 규정되었지만, 이는 내각 관보국(官報局)이 1891년에 간행한 『법령전서(法令全書)』 1883년판에 게재되지 않았다. 따라서 메이지 정부는 ‘제3차 울릉도 도해금지령’ 을 법령으로 보지 않았다. 마찬가지로 메이지 정부는 1877년 태정관 지령도 『법령전서』 1877년판에 게재하지 않았으니 이것도 법령으로 보지 않았다. 그런데 야마자키는 태정관 내달을 법령으로 보고 다음과 같이 주장했다.

만약 태정관 지령이 말하는 ‘다케시마 외 일도’ 가 울릉도와 현재의 竹島[독도] 두 섬이었다면, 울릉도 일도만인 태정관 내달과 대상이 되는 섬에 대해 차이가 있다는 것이 된다. 이 경우 ‘후법 우월의 원칙’<sup>59)</sup> 즉

58) 「朝鮮國所屬蔚陵島へ我邦民妄ニ渡航上陸スルヲ禁ス」, JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A15110460500, 公文類聚・第七編・明治十六年・第十四卷・外交三・視察遊涉・航洋及駐在諸則・外人雜事・旅行・居留(国立公文書館).

후법은 전법을 폐한다는 원칙에 따라 메이지 정부가 판도 외로 결론지은 것은 竹島[독도]를 포함하지 않은 울릉도만으로 태정관 내달에서 확정되는 것에는 변함이 없다.(119쪽)

야마자키는 후법 우월의 원칙을 거론했는데, 태정관 내달도 태정관 지령도 모두 법령이 아니다. 게다가 야마자키는 태정관 지령은 “내무성의 내부 문서에 지나지 않는다” (117쪽)고 주장하면서 이를 ‘전법’으로 보는 오류를 범했다. 또 야마자키는 “대상의 섬에 차이가 있다고 했는데, 이는 태정관 내달의 목적이 태정관 지령과 다르므로 당연한 일이다. 태정관 지령의 목적은 ‘일본 판도’의 확인인데, 태정관 내달의 목적은 ‘도항과 상륙’을 금지하는 장소의 확인이며 울릉도는 조선 판도임이 전제가 되어 있다. 따라서 이는 결코 ‘일본 판도’의 범위를 결정 혹은 확인하는 것이 아니다. 따라서 태정관 지령과 태정관 내달을 동등한 것으로 보고 ‘후법 우월의 원칙’을 적용하려는 야마자키의 발상 자체가 타당하지 않다.

## 2) 마쓰시마의 혼동

야마자키는 ‘제3차 울릉도 침입사건’에서 일본 정부의 마쓰시마 인식을 거론했다. 제4절에 썼듯이 1881년 내무성은 시마네현에서 받은 문의 「일본 해내 마쓰시마 개간 건에 관한 문의」를 처리하기 위해 외무성에게 1877년 태정관 지령이 바뀌었는지 조회했다. 이때 내무성은 조회의 별지 문서로서, ① 갑호(甲號), 1877년 태정관 지령이 기입된 내무성의 문의서 「일본 해내 다케시마 외 일도 지적 편찬 문의」의 사본과, ② 을호, 시마네현의 개간 문의서 일식을 첨부하고, ①의 사본에 ‘외 일도는 마쓰시마이다’라고 붉은 글씨로 기입했다.<sup>60)</sup>

야마자키는 이 붉은 글씨에 주목해, “메이지 10년의 ‘외 일도’는 즉

59) 塚本孝, 앞의 글, 2016, 70쪽.

60) 竹内猛, 「「竹島外一島」の解釈をめぐる諸問題について」, 『郷土石見』 87号, 2011, 51쪽.



메이지 14년~16년이 되어 다시 ‘외 일도’ =마쓰시마=울릉도라고 판단이 내려졌던 것이 분명하다. 즉 메이지 16년 이후 오늘까지 무효가 되지 않은 태정관 내달이라는 법령은 태정관 지령의 내용을 바탕으로 한 위에 ‘외 일도’ =마쓰시마=울릉도에 대한 도해 금지령으로서 발령된 것이다” (126쪽)라고 주장했다.

내무성이 붉은 글씨로 쓴 ‘외 일도는 마쓰시마이다’ 라는 글은 1877년 내무성 문의서에 있는 마쓰시마를 말하며, 오늘날의 독도를 가리킨다. 그런데 야마자키처럼 이 마쓰시마를 울릉도라고 단정한다면 내무성의 1881년 조회 문서에 있는 마쓰시마를 어떻게 해석해야 할지 문제가 된다. 이 문서는, “일본해에 있는 다케시마·마쓰시마 건은 별지 갑호대로 지난 메이지 10 [1877]년 중 본방과 관계없다는 것으로 문의에 대해 [태정관 지령이] 결정되었다” 라고 썼다. 이 글에서 ‘다케시마·마쓰시마’ 는 내무성의 1877년 문의서가 말하는 ‘다케시마 외 일도’ 에 대응하므로 2도이다. 그렇다면 다케시마는 울릉도임으로 마쓰시마도 울릉도라고 해석할 수 없음은 자명하다. 예전의 쓰카모토라면 이 ‘다케시마·마쓰시마’ 를 다케시마라고도 마쓰시마라고도 부리는 섬, 즉 울릉도 1도라고 해석했는지 몰라도, 지금의 쓰카모토는 이 주장을 되풀이하지 않는 것 같다. 야마자키는 내무성 조회문에 있는 다케시마와 마쓰시마를 어느 섬이라고 단정할지 궁금하다.

한편, 내무성의 조회에 대해 외무성은, ‘조선국 울릉도, 즉 다케시마·마쓰시마 건에 관해’ 조선으로부터 항의가 있었으므로 조사해보니 실제로 울릉도에 도항해 벌목 등을 했던 일본인이 있었으므로 모두 철수시키고, 향후는 이런 일이 없도록 금지시켰음을 조선에 조복(照覆)했다고 회답했다. 이 회답서가 말하는 ‘다케시마·마쓰시마’ 의 의미는 훗날 외무성이 태정관에 제출한 상신서(1881년 9월 기안)에, “이 섬[울릉도]의 건은 별책 『다케시마판도 소속고(竹島版圖所屬考)』에 분명하듯이 우리들이 말하는 다케시마, 일명 마쓰시마이며...” 라고 기록된 바이다. 즉 일본에서 섬 이름의 혼란이 격화된 결과 1881년에 이르러 외무성에서 울릉도는 다

케시마, 일명 마쓰시마라고 불렀던 것이다.

### 3) 외무성의 진지한 대응?

야마자키는, “태정관 내달이 조선 정부로부터 세 번이나 항의를 받은 결과, 외무성이 기안하여 태정관에서도 재검토된 후 내달이 하명된 것임을 잘 알 수 있다. 또 항의를 받은 외무성이 두 번이나 도항 금지령을 상신하는 등 진지하게 대응하고, 190년 전 에도 막부와 조선 정부와의 구체제인 협상 결과를 존중하는 결정을 내리고 선린(善隣)외교를 행하고 있었던 것은 흥미롭다” (126쪽)고 썼다.

이 글은 송병기 등의 선행 연구를 거의 무시한 오해이다. 외무성이 선린외교를 중시해 진지하게 대응했다면 조선 정부는 세 번이나 항의를 되풀이할 리가 없다. 송병기가 지적한 것처럼 외무경은 조선의 첫 번째 항의에 대해서는 1881년 11월 허위 회답을 보냈다.<sup>61)</sup> 이 내용은 외무경이 일본인의 울릉도 침입을 인정하고 앞으로는 과거의 약정대로 금령을 지키겠다는 것이었다. 그러나 다음 해에도 같은 침입 사건이 일어났기 때문에 이 회답은 허위였음이 밝혀졌다. 조선 정부는 되풀이되는 일본인들의 울릉도 침입 사건에 대해 두 번째, 세 번째 항의서를 보냈는데 외무경은 회답서조차 보내지 않았다. 이 때문에 조선 수신사(修信使) 박영효(朴泳孝)가 일본을 방문했을 때 직접 항의해야 했다. 이처럼 외무경이 회답서조차 보내지 않았던 이유는 1882년 7월 조선에서 일어난 임오군란을 이용해 일본 정부는 울릉도를 일본 영토로 탈취하려는 계획이 있었기 때문이다.<sup>62)</sup>

61) 송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010, 158-159쪽; 宋炳基 著·朴炳涉 訳, 『蔚陵島·獨島(竹島)歷史研究』, 新幹社, 2009, 121쪽.

62) 박병섭, 앞의 글, 2022, 23-28쪽.

## 8. 후지이 겐지 「제8장 한국의 竹島 영유 주장과 태정관 지령」에 대한 비판

### 1) 호리 가즈오 논문 등의 검토

후지이는 호리 가즈오, 신용하, 송병기 등이 태정관은 독도를 울릉도와 함께 조선 영토라고 확정했다고 주장했던 것을 비판했다. 이는 근본적으로 후지이가 『이소타케시마 각서』는 메이지 정부의 저작물이 아니므로 그 내용은 메이지 정부의 인식이 아니라는 오해에 기인한다.

후지이는 시마네현 문의서에 대해 내무성이 판단을 내린 근거는 내무성 문의서의 부속 문서 제1~4호이며 거기에는 마쓰시마에 관한 기술이 없다, 그런데 호리는 그러한 검토를 하지 않은 채, 내무성은 竹島[독도]를 울릉도와 함께 조선 영토라고 확정했다고 판단하는 것은 적절하지 않다, 내무성이 오늘날의 竹島[독도]도 대상으로 문의서를 작성하고, 태정관이 이 승인을 결정했다고 하는 것은 무리가 있다” 는 등등 주장을 했다(146쪽). 이는 쓰카모토의 논고를 바탕으로 한 것이다. 이에 대한 비판은 이미 제2절에 썼으므로 여기에서는 되풀이하지 않는다.

다음, 후지이는 쓰카모토 다카시의 논고를 인용해, “(일본인이 데리고 오던 안용복을 제외하고) 조선인이 오늘날의 竹島[독도]로 간 기록도 없다” 63)(150쪽)라고 썼다. 이 글에는 오해가 있다. 안용복은 1693년 일본인에 의해 연행 당했을 때는 단지 이름도 모르는 섬(우산도)을 배 안에서 보았을 뿐이다. 그가 우산도를 일본의 마쓰시마라고 인식해 이 섬에 갔던 시기는 연행 사건에서 3년 후인 1696년이다. 이는 일본 오키섬 관계자에 의해 앞의 「젠로쿠 각서」에 기록되었고 막부에도 보고되었다. 안용복은 자발적으로 오키나 뜻토리번에 도항했던 것이다. 따라서 쓰카모토와 후지

63) 塚本孝, 「元禄竹島一件をめぐる一付、明治十年太政官指令」, 『島嶼研究ジャーナル』 2卷 2号, 2013, 46쪽.

이의 주장은 사실을 오인하는 것이다. 또한 그들은 ‘안용복을 제외하면’ 이라고 썼는데, 그렇다면 역사상 ‘다케시마 일건’은 있을 수 없다. 안용복을 제외한다는 가정은 생각할 수 없는 일이다.

한편, 후지이는 호리 논문이 “태정관 조사국의 심사에서는 내무성의 견해가 인정되었다”고 쓰고, 신용하나 송병기 등이 이 설을 답습했는데 대해 조사국은 본국의 오류라고 지적했다(148쪽, 주 7). 조사국은 태정관에서 1877년 1월 정원이 폐지, 개편되었을 때 설치된 기관이며 재무에 관계되는 여러 문의나 신고, 보고서 서류를 접수하고, 정표(政表, 종합 통계서)를 작성하는 부서이다.<sup>64)</sup> 따라서 후지이가 지적한 대로 조사국이 태정관 지령안을 작성했다는 호리의 주장은 의문이다. 태정관 지령안에 ‘본국’이라는 도장이 찍혀 있으니 조사국이 아니라 본국이 지령안을 작성했다고 보아야 한다.

## 2) 『조선국 교제 시말 내탐서』

후지이는 외무성 사다 하쿠보(佐田白茅) 등이 1870년에 제출한 조사 보고서 『조선국 교제 시말 내탐서(朝鮮國交際始末內探書)』에 기록한 글 「다케시마·마쓰시마가 조선 부속이 된 시말」을 거론했다. 후지이는 신용하가 메이지 정부는 사다 보고서에 의해 울릉도와 독도가 조선 영토임을 인정하고 재확인했다고 쓴 글을 비판했다. 후지이는 문제가 되는 문서는 사다 등이 “다케시마·마쓰시마가 조선 부속이 된 시말에 관해 조사해 달라는 의뢰를 받았기에 보고한 것이며, 일본 정부가 오늘날의 竹島[독도]를 조선 영토로 확인한 것이 아니다” (148쪽)라고 주장했다.

그런데 후지이는 선행 연구를 충분히 조사하지 않고 사다 등의 조사 목적을 오해했다. 사다 등은 다케시마·마쓰시마가 조선 부속이 된 시말에 관해 조사해 달라는 의뢰를 받은 일이 없었다. 김홍수가 발굴한 사다의

64) 岩谷十郎, 『明治太政官期法令の世界』, 国立国会図書館, 2007, 18쪽. <https://daiokan.ndl.go.jp/kaisetsu.pdf>

회고록에 따르면 민부성은 다케시마를 일본 영토로 생각하고 이를 확인할 것을 사다 등에 의뢰했던 것이다.<sup>65)</sup> 게다가 이 의뢰에 당초 마쓰시마는 포함되지 않았다.

이처럼 후지이는 사다 등의 조사 목적을 오해했으므로 그 뒤의 글에도 오해가 있다. 후지이는 사다 등이 마쓰시마에 대해 기재한 기록이 없다고 보고한 것에 대해, “겐로쿠 다케시마 일건에서는 오늘날의 竹島(한국에서 말하는 독도)는 일절 협상 대상이 되지 않았으므로 [사다 등이] 출장해 조사해도 기록이 없었던 것은 당연하다” (148쪽)라고 주장했다. 그러나 사다 등은 다케시마가 일본 영토인지를 조사하는 과정에서 마쓰시마를 알았는지 조사를 추가했던 것이며, 후지이가 말하는 ‘다케시마 일건’은 단지 조사 대상의 하나에 불과하다. 이 자료를 비롯해 쓰시마 번에서는 마쓰시마를 일본 영토로 보는 기록을 발견하지 못했으므로 사다 등은 마쓰시마가 다케시마의 이웃 섬이라는 이유로 조선 부속이라고 판단했다. 마쓰시마를 다케시마의 속도처럼 생각한 결론이었다.

사다 등의 보고서로 인해 그때까지 다케시마를 일본 영토라고 생각하고 있었던 민부성은 생각을 바꾸어, 제3절에 썼듯이 1871년 후쿠오카번의 「다케시마 항행 어렵 원서」 등을 각하였다. 이 당시 낙도가 일본의 영토인지 여부를 판단하는 정부 기관은 민부성이었다. 민부성이 다케시마·마쓰시마는 조선 영토일 가능성이 높다고 판단한 것은 바로 일본 정부의 판단이었다고 말할 수 있다. 따라서 메이지 정부는 사다 등의 보고서에 의해 울릉도와 다케시마=독도는 조선영토의 가능성이 높은 것을 확인했던 것이다.

65) 김홍수, 『한일 관계의 근대적 개편 과정』, 서울대학교 출판문과원, 2009, 209 쪽; 「佐田白茅君 朝鮮国交際事件実歴 附三十六話」, 『史談会速記録』, 第166輯, 37, 50-51頁; 復刻版合本24 (原書房, 1973) 441, 454-455; 塚本孝, 「朝鮮国交際始末内探書再考」, 『島嶼研究ジャーナル』, 第12卷 1号, 2022, 10쪽.

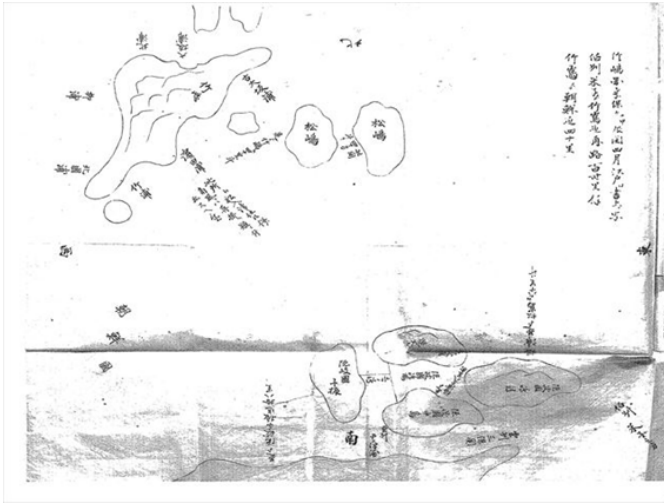
### 3) 송병기 논문의 검토

후지이는 송병기가 「이소타케시마 약도」를 내무성이 제작했다고 본 견해를 비판했다. 그런데 이는 시마네현이 정보를 공개했던 결과 말할 수 있는 것이다. 시마네현은 2009년 10월에 되어 태정관 관련 자료를 처음으로 공개하고, 시마네현이 소장하는 「이소타케시마 약도」가 『공문록』에 있는 지도와 거의 같음을 밝혔다.<sup>66)</sup> 이로 인해 「이소타케시마 약도」는 내무성이 작성했다고 말할 수 없게 되었다. 그 전에는 「이소타케시마 약도」는 시마네현이 작성했다고는 생각하기 어려웠다.

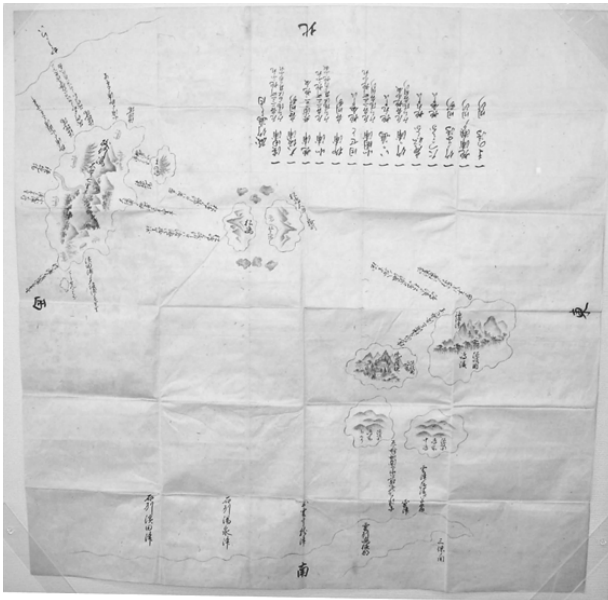
그 이유는 시마네현의 「원유의 대략」에 있다. 이는, “지금 오야 씨에 전해지는 교호(享保)연간의 여러 지도를 축사(縮寫)해 이에 첨부한다”라고 기재했다. 그런데 오야 가의 자료를 바탕으로 작성된 교호 연간의 지도는 「이소타케시마 약도」와 전혀 닮지 않았다. 교호 기 돛토리번이 오야 가의 지도를 바탕으로 그려 막부에 제출한 지도가 2장 있는데 그 중 한 장은 「다케시마 도(竹嶋圖)<그림 8-1>이다.<sup>67)</sup> 이 지도나 또 하나의 지도는 「이소타케시마 약도」를 닮지 않았다. 이보다 겐로쿠 기 ‘다케시마 일건’ 때 돛토리번이 막부에 제출한 「고타니 이헤(小谷伊兵衛)가 제출한 다케시마 회도」(「고타니 회도」로 약칭)<그림 8-2>가 「이소타케시마 약도」에 가깝다. 특히 이 지도에 기입된 거리는 오키섬과 마쓰시마 사이가 80리, 마쓰시마와 다케시마 사이가 40리이며, 「이소타케시마 약도」에 기입된 거리와 일치한다. 이처럼 「원유의 대략」이 말한 ‘교호’ 연間は 스기하라가 지적했듯이 ‘겐로쿠’ 연간의 잘못된 것 같다(39쪽). 이처럼 「원유의 대략」의 설명에는 문제가 있었다.

66) 杉原隆, 「明治9年の太政官文書」, 『竹島に関する調査研究報告書』, 2009, 71쪽.

67) 돛토리현립박물관(鳥取県立博物館) 소장. 박병섭, 「안용복 사건 이후의 독도 영유권 문제」, 『독도연구』 제13호, 2012, 138-141쪽. 이 지도는 다케시마와 마쓰시마를 ‘조선 측(朝鮮側)’에 그렸다.



<그림 8-1> 교호 기 돛토리번이 막부에 제출한 「다케시마 도」



<그림 8-2> 겐로쿠 기 돛토리번이 막부에 제출했던 「고타니 회도」

## 9. 맺음말

공부회는 1877년 태정관이 일본 판도가 아니라고 지령한 ‘다케시마 외 일도’에는 오늘날의 竹島[독도]가 포함되지 않는다고 주장하는데, 근거가 되는 공부회의 자료 해석에는 문제가 많다. 그 하나의 예가 1873년 비엔나 만국박람회 제국위원회가 발행한 지도 ‘CARTE de L’ EMPIRE DU JAPON’ (「대일본 전도(구문)」)에 대한 해석이다. 공부회는 이 지도에 다즐레섬(울릉도) 위치에 ‘Matsou I.’라고 기입된 것은 태정관 지지과가 1873년에 작성한 「일본전도 2정」의 영향을 받았던 결과라고 추정하는 한편, 「대일본 전도(구문)」는 지지과의 마쓰시마 인식을 드러내는 것이며, 『일본지제요』 권50 「오키」와 정합적이라고 주장했다.

그러나 서양 지도는 공부회도 잘 인식했듯이 다즐레섬(울릉도)을 ‘Matsushima’ 등으로 기재하는 것이 전통이며, 위의 제국위원회는 단지 전통적인 지도를 작성했을 뿐이다. 만약 이 지도가 공부회가 간과한 문부성의 「대일본 대학구 전도」처럼 울릉도 위치에 다케시마라고 기입했다면 「일본전도 2정」의 영향이 있을 수도 있다. 이유는 문부성이 지지과의 지도 「일본전도 2정」을 바탕으로 거의 모든 지도를 작성했기 때문이다. 문부성은 지도뿐만 아니라 교육용 지지 『일본지지략』 작성에는 지지과가 「일본전도 2정」과 동시에 작성했던 『일본지지제요 제1고』를 잘 활용했다.

이처럼 지지과의 자료를 가장 잘 이용한 문부성이 1874년에 작성한 「대일본 대학구 전도」는 「일본전도 2정」의 다케시마 인식에 가장 가깝다고 생각된다. 이 지도는 태정관에 제출되고, 2년 후에는 개정되었는데 다케시마는 그대로였다. 공부회는 일본 정부는 마쓰시마라 하면 다즐레섬 위치에 있는 섬이라고 인식했다고 주장하지만, 태정관 지령 이전 그러한 인식을 가진 일본 정부의 일본 지도는 한 장도 확인할 수 없다. 오히려 1874-1876년 문부성·태정관은 다즐레섬(울릉도) 위치에 있는 섬을 다케시마라



고 인식하고 있었으며 공부회의 주장은 성립되지 않다.

한편 「일본전도 2정」과 정합적이어야 하는 지지는 이와 상보 관계에 있는 『일본지지제요 제1고』이다. 공부회는 이를 채용하지 않고 3년 후에 작성된 『일본지지제요』 권50 「오키」를 선택했다. 그 이유를 짐작하면 서둘러 작성된 『일본지지제요 제1고』가 마쓰시마를 기재하지 않았기 때문인 듯하다. 공부회는 「일본전도 2정」에 마쓰시마가 다즐레섬 위치에 그려졌다고 믿으므로 이와 정합적인 자료를 찾아 3년 후의 지지 『일본지지제요』 권50을 선택했던 것 같다. 이처럼 공부회는 자기 믿음에 맞는 자료를 자의적으로 선택하지만, 『일본지지제요 제1고』에 마쓰시마가 없다면 이와 상보 관계에 있는 「일본전도 2정」에도 「대일본 대학구 전도」처럼 마쓰시마가 없다고 생각하는 것이 마땅하다.

또한 공부회는 『일본지지제요』 권50의 성립 시기를 1874년으로 보고 「일본전도 2정」의 완성과 가까운 시기라고 보아 정합성을 논했는데, 1874년은 오류이며 권50은 공부회가 간과한 자료 「수사국 지지과 고과표」에 따르면 1876년에 완성되었다. 이처럼 문헌의 성립 시기를 오해하고, 논리적으로 성립될 수 없는 주장을 전개하는 일은 『공부회 보고서』에서 곳곳에 볼 수 있다. 이러한 다른 예가 『이소타케시마 각서』이다. 공부회는 아무 근거도 없이 이 문헌은 에도 시대에 작성되었다고 주장하고, 이를 메이지 정부의 다케시마·마쓰시마 인식에서 제외했다.

그러나 국립공문서관이 소장하는 『이소타케시마 각서』는 메이지 8(1875)년에 작성되었던 것이다. 이 경위는 다음과 같다. 태정관 지지과는 1873년부터 『일본지지제요 제1고』의 개정을 도모하고 돗토리현에는 오키섬 등의 기술을 개정할 것을 요청했다. 그러나 돗토리현의 조사가 충분하지 않았기 때문에 지지과는 이미 수집했던 자료를 1875년 나카무라 겐키가 비교·교정해 서책 『이소타케시마 각서』를 작성했다. 이 작업을 통해 지지과는 다케시마·마쓰시마에 대한 인식을 확립했다. 즉 다케시마·마쓰시마는 일본 어느 지방에도 소속되지 않는다, 마쓰시마는 다케시마로 가는 길

에 있으며 오키섬에서 80리 정도 떨어져 있고, 마쓰시마에서 다케시마까지는 40리 정도라고 인식했다. 이 마쓰시마가 오늘날의 독도를 가리키는 말할 것도 없다. 지지과는 『이소타케시마 각서』를 작성한 직후 다시 태정관으로 이전했다. 따라서 다케시마·마쓰시마를 가장 잘 아는 기관인 태정관은 마쓰시마를 오늘날의 독도라고 인식했던 것이다.

지지과가 태정관으로 떠난 후 다케시마에 관한 자료가 거의 없어진 내무성은 시마네현 문의서를 심사하기 위해 태정관에 다케시마·마쓰시마에 관한 문헌을 요청했다. 내무성은 특히 『이소타케시마 각서』에 주목해 이를 필사했다. 이 사실을 쓰카모토는 잘 알고 있었는데, 그는 『공부회 보고서』에서 『이소타케시마 각서』에는 일절 언급하지 않고, 내무성·태정관은 거의 다케시마만 판단했다고 주장했다. 그러나 내무성 스키우라는 태정관 쓰카모토로부터 『이소타케시마 각서』 등을 대출받았을 때 특히 마쓰시마에 관한 기사는 『이소타케시마 각서』 등 곳곳에 있다는 주의 환기를 받았다. 따라서 내무성은 『이소타케시마 각서』 등에서 마쓰시마도 잘 조사했음이 틀림없다. 이 결과 내무성은 『이소타케시마 각서』의 내용이 시마네현 문의서에 첨부된 「원유의 대략」이나 「이소타케시마 약도」의 설명과 모순이 없음을 이해하고 시마네현의 마쓰시마에 대한 설명에 이의가 없었던 것이다.

또한 내무성은 시마네현이 마쓰시마를 다케시마의 속도로 보는 ‘다케시마 외 일도’라는 표현을 받아들이고 태정관에 대한 문의서 제목에 그 표현을 썼다. 마쓰시마가 다케시마의 속도라면 문의서에서 마쓰시마에 대해 자세히 설명할 필요가 없다. 속도의 소속은 주도인 다케시마의 소속을 따르기 때문이다. 태정관도 이 속도 인식을 받아들이고 ‘다케시마 외 일도’ 즉 울릉도와 독도를 일본과 관계없다고 지령했다. 쓰카모토는 이러한 관련 당국의 속도 인식이나 내무성의 마쓰시마 조사를 거의 무시했으므로, 그의 주장은 무너질 수밖에 없다. 그렇다면 쓰카모토의 논고를 토대로 했던 공부회의 주장도 무너질 수밖에 없다.

태정관 지령에 대해 공부회는 시마네현 문의서가 말하는 ‘외 일도’, 즉 마쓰시마가 오늘날의 竹島[독도]라면 마쓰시마가 친구 2개가 있다는 것이 되므로 내무성이나 태정관은 태정관 지령의 대상이 되는 ‘외 일도’가 친구 2개의 마쓰시마 중 어느 마쓰시마를 가리키는지 혼란이 생기지 않도록 설명했을 터인데 그러한 설명이 없으며, 내무성과 태정관은 마쓰시마를 다즐레섬(울릉도)이라고 인식하고 있었다고 주장했다.

그러나 당시 내무성과 태정관이 말하는 마쓰시마는 『이소타케시마 각서』 등에 기록되어 있는 마쓰시마, 즉 오늘날의 독도임은 스키우라-쓰카모토 왕복 서장에서 분명하다. 게다가 『이소타케시마 각서』에 있는 마쓰시마는 시마네현이 「이소타케시마 약도」와 「원유의 대략」에서 말하는 마쓰시마와 거의 일치한다. 그렇다면 『공문록』에 기록된 태정관 지령이 말하는 ‘외 일도’, 즉 마쓰시마는 오늘날의 독도를 가리킴이 확실하다.

또한 공부회가 경시하는 듯한 『태정류전』에서 ‘일본해 내 다케시마 외 일도를 판도 외로 정한다’라고 기록된 태정관 지령은 전례·조규이므로 원래 엄밀한 해석이 가능하다. 『태정류전』 안에서 ‘외 일도’를 찾으면 시마네현 자료 「원유의 대략」에 있는 마쓰시마밖에 해당하는 섬이 없다. 이는 틀림없이 오늘날의 독도를 가리킨다. 이처럼 『공문록』 및 『태정류전』에 기록된 태정관 지령은 분명히 울릉도와 독도를 일본과 관계없거나, 일본 판도가 아니라고 선언했던 것이다.

태정관 지령을 받은 내무성은 1871년부터 1883년까지 일본 각지의 관할이 어떻게 변천했는지를 확인하는 지도책 『대일본국 전도』를 1883년에 간행했는데 이 안에 있는 지도는 모두 다케시마·마쓰시마를 기재하지 않았다. 다케시마·마쓰시마가 일본과 무관하다고 판단했던 것이다. 이 지도책은 태정관 지령과 더불어 독도는 일본 영토가 아니라는 중요한 증거가 된다.

## 【참고문헌】

### 한국어 문헌

- 김관원, 『울릉도·독도 일본 사료집 III－朝鮮国交際始末内探書·礮竹島覺書·公文録·太政類典』 동북아역사 자료총서 42, 2020
- 김홍수, 『한일 관계의 근대적 개편 과정』, 서울대학교 출판문화원, 2009
- 박병섭, 「2000년 이후 독도/竹島 관련 일본학계의 역사학 연구」, 『독도연구』 59호, 2020
- \_\_\_\_\_, 「안용복 사건 이후의 독도 영유권 문제」, 『독도연구』 제13호, 2012
- \_\_\_\_\_, 「일본의 제3차 울릉도 침입과 울릉도 탈취 기도」, 『독도연구』, 제33호, 2022
- \_\_\_\_\_, 「池内敏, 『竹島 또 하나의 일·한 관계사』」, 『독도연구』, 2016
- 송병기, 『울릉도와 독도, 그 역사적 검증』, 역사공간, 2010

### 일본어 문헌

- 堀和生, 「1905年 日本の竹島領土編入」, 『朝鮮史研究会論文集』 24号, 1987
- 山崎佳子, 「隱岐島前竹島問題調査研究」, 『第4期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 島根県, 2019
- 大西俊輝, 『第三部 日本海と竹島』, 東洋出版, 2011
- 島津俊之, 「明治政府の地誌編纂事業と国民国家形成」, 『地理学評論』 75卷 2号, 2002
- 朴炳涉, 「明治政府の竹島＝独島認識」, 『北東アジア文化研究』, 28號, 2008
- 島津俊之, 「明治政府の地誌編纂事業と国民国家形成」, 『地理学評論』, 75卷 2号, 2002
- 『史談会速記録』, 第166輯, 37, 復刻版合本 24, 原書房, 1973
- 杉原隆, 「明治10年太政官指令・竹島外一島之儀ハ本邦關係無之一をめぐる諸問題」, 『第2期「竹島問題に関する調査研究」中間報告書』, 島根県総務部, 2011
- \_\_\_\_\_, 「明治9年の太政官文書」, 『竹島に関する調査研究報告書』, 2009
- 石田龍次郎, 「皇国地誌の編纂－その経緯と思想」, 『一橋大学研究年報 社会学研究』 8号, 1966
- 宋炳基著·朴炳涉訳, 『鬱陵島·独島(竹島)歴史研究』, 新幹社, 2009
- 岩谷十郎, 『明治太政官期法令の世界』国立国会図書館, 2007
- 鈴木純子, 「伊能図利用の軌跡」, 『地図』 56卷 1号, 2018

- 田中阿歌麻呂, 「隱岐國竹島に關する舊記」, 『地學雜誌』, 200號, 1905
- 田中芳男·平山成信編, 『澳國博覽會參同記要』, 森山春雍 발행, 1897, 214쪽.
- 佐藤尙, 「內務省地誌課の事績」, 『古地図研究』 305号, 1993
- 竹内猛, 「「竹島外一島」の解釈をめぐる諸問題について」, 『郷土石見』 87号, 2011
- 池内敏, 「「国境」未滿」, 『日本史研究』 630号, 2015
- \_\_\_\_\_, 『竹島—もうひとつの日韓關係史』, 中公新書, 2016
- 川上健三, 『竹島の歴史地理学的研究』, 古今書院, 1996
- 塚本孝, 「Q83 韓国が「竹島朝鮮領」の論拠とする1877年の太政官指令とは何か」, 『竹島問題100問100答』, ワック, 2014
- \_\_\_\_\_, 「國際法的見地から見た竹島問題」, 『不条理とたたかう—李承晩ライン·拉致·竹島問題』, 拓殖大学, 2017
- \_\_\_\_\_, 「朝鮮国交際始末内探書再考」, 『島嶼研究ジャーナル』, 第12卷 1号, 2022
- \_\_\_\_\_, 「元祿竹島一件をめぐって一付、明治十年太政官指令」, 『島嶼研究ジャーナル』 2卷2号, 2013,
- \_\_\_\_\_, 「竹島領有をめぐる韓国政府の主張について」, 『東海法学』, 第52号, 2016
- \_\_\_\_\_. 杉原隆·藤井賢二·山崎佳子·松澤幹治·内田てるこ, 『竹島資料勉強會報告書「明治10年太政官指令」の検証』, 日本國際問題研究所(JIIA), 2022

<日本語要約>

## 竹島資料勉強会『明治10年太政官指令の検証』への批判

朴 炳 渉

- ①竹島資料勉強会は塚本孝の論考をもとに、1877年に太政官が日本と関係ないと指令した「竹島外一島」には、今日の竹島＝独島が含まれないと主張した。塚本の論拠は、内務省が島根県の「竹島外一島」の地籍に関する伺書を審査したとき、第一に、ひたすら竹島(鬱陵島)だけを審査し、「外一島」すなわち松島を審査しなかった、第二に、島根県が提出した「原由の大略」を採用しなかった、第三に、太政官はそのような審査を承認したので、太政官指令に松島は含まないというのである。しかし内務省は松島も充分検討したので、塚本の主張は成立しない。
- ②勉強会は、太政官指令以前に日本政府が作成した日本地図はすべてダジュレー島(鬱陵島)の位置に松島を描いたので、日本政府は松島を鬱陵島と認識していたと主張した。しかし、そのような日本地図は1枚も確認できない反面、鬱陵島の位置に竹島を描いた文部省の地図「大日本大学区全図」などが発掘された。したがって勉強会の主張は正しくない。
- ③勉強会は竹島一件(鬱陵島争界)を調査した『礮竹島覚書』を根拠もなく江戸幕府が作成したとみて、明治政府の竹島・松島に関する検討対象から除外した。しかし、これは内務省地誌課が様々な文献を比較・校正して作成した文献である。この文献は、江戸幕府が竹島を放棄し、松島を竹島の属島のように見たことを明らかにした。この文献は明治政府が竹島一件をどのように理解して継承したのかを明らかにする資料である。
- ④勉強会は、太政官指令を内務省に対する内部的な指令であると主張した。しかし、もうひとつ、ほぼ同じ趣旨を持つ太政官指令が『太政類典』に記録された。これは典例・条規集なので、もともと厳密な解釈が可能である。この中で「外一島」を探せば、島根県のいう松島、つまり今日の竹島＝独島しかない。太政官は、まぎれもなく鬱陵島と竹島＝独島を日本の版図ではないと指令したのである。

キーワード：「大日本大学区全図」、『礮竹島覚書』、『太政類典』、竹島一件(鬱陵島争界)

<Abstract>

**Criticism of ‘*Verification of the Dajokan Order in the 10th year of Meiji*’ by the Takeshima Documents Study Group**

**Park, Byoung-sup**

① Based on Takashi Tsukamoto’s argument, the Takeshima Documents Study Group argued that today’s Takeshima [Dokdo] is not included in the ‘Takeshima and an other island’ that the Dajokan, namely the Japanese Government ordered in 1877 to be unrelated to Japan. Tsukamoto’s argument is that when the Ministry of Home Affairs examined an inquiry from Shimane Prefecture regarding the compilation of the cadastral records of Takeshima and one other island, firstly, it examined only Takeshima (Ulleungdo) and did not examine the other island, namely Matsushima, secondly, it did not adopt the "outline of origin" from Shimane Prefecture, and thirdly, because the Dajokan approved such an examination, Matsushima was not included in the Dajokan Order. However, the Ministry of Home Affairs also thoroughly examined Matsushima, so Tsukamoto’s claim does not hold up.

② The study group argued that all Japanese maps made by the Japanese government before the Dajokan Order depicted Matsushima at the location of Dagelet Island (Ulleungdo), so the Japanese government recognized Matsushima as Ulleungdo. However, such map of Japan could not be confirmed. But the Ministry of Education’s map “Complete Map of Great School District in Greater Japan

(大日本大學區全圖)” depicting Takeshima at the location of Ulleungdo was found. The study group’s claim is not correct.

③The study group believed that the *Isotakeshima Memorandum*(磯竹島覚書), which investigated the ‘Takeshima Incident (Ulleungdo Dispute)’ in Edo Era, was written by the Edo Shogunate without any basis, and excluded it from the Meiji government’s recognition of Takeshima and Matsushima. However, this is a document prepared by the Topography Department of the Ministry of Home Affairs by comparing and correcting various documents. This document revealed that the Edo shogunate gave up Takeshima and viewed Matsushima as a belonging island to Takeshima. This document is material that reveals the Meiji government's recognition of Takeshima and Matsushima.

④The study group claimed that the Dajokan Order was an internal directive to the Ministry of Home Affairs. However, there is another Dajokan directive with almost the same meaning in *Dajo Ruiten*(太政類典). Since this is a collection of precedents and regulations, strict interpretation is possible. If you look for ‘one other islands’ within this, there is only Matsushima (namely Dokdo), as Shimane Prefecture calls it. Dajokan ordered that Ulleungdo and Dokdo were not part of Japan.

**Key words:** Complete Map of Great School District in Greater Japan(大日本大學區全圖), *Isotakeshima Memorandum*(磯竹島覚書), *Dajo Ruiten*(太政類典), Takeshima Incident (Ulleungdo Dispute)