

국제수로기구(IHO) S-23 체계 개편과 명칭 분쟁의 제도정치

: 동해(East Sea)/일본해(Sea of Japan) 병기 협상의 의제 설정과 전략적 상호작용

박창건 _ 국민대학교 동아시아국제학부 부교수

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 분석 틀
- III. 국제수로기구(IHO) S-23 체계와 명칭 분쟁의 전개
- IV. 제도정치 관점에서 본 병기 협상의 함의
- V. 결론

국문초록

본 연구의 목적은 동해(East Sea)/일본해(Sea of Japan) 명칭 분쟁을 단순한 지리적 표기 갈등이 아니라, 국제수로기구(IHO)를 매개로 전개되는 국제표준의 형성과 운영 권한을 둘러싼 제도정치적 경쟁으로 재해석하는 데 있다. 기존 연구가 주로 명칭의 역사적 정당성, 외교적 설득, 혹은 지도 제작 과정의 기술적 문제에 초점을 맞추어 온 데 반해, 본 연구는 명칭 분쟁의 핵심을 표준을 구성하고 운영할 권위의 배분 문제로 규정한다. 이를 통해 명칭 논의를 표기 자체의 선택 문제에서 국제표준이 형성·유지되는 제도정치적 구조의 분석으로 전환하는 분석적 전환(analytical shift)을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 첫째, S-23 체계의 역사적 형성과 표준화 과정에 내재된 지식-권력 구조를 분석하고, 둘째, 1990년대 이후 한국과 일본이 IHO 및 UN 지명전문가그룹을 중심으로 전개한 병기 외교전략을 비교 검토하

였다. 셋째, 2020년 S-130 디지털 해양지리정보 체계의 도입이 명칭 분쟁의 논쟁 단위를 ‘단일 표기 vs 병기’ 논쟁에서 데이터 레이어 구조와 표준 설계 권한을 둘러싼 경쟁으로 재편시켰음을 논증하였다. 분석 결과, S-130 체제는 병기 가능성을 구조적으로 내장함으로써 명칭 분쟁을 제로섬 갈등이 아닌 가시성(visibility)과 접근성(accessibility)의 점진적 축적 경쟁으로 전환시키는 제도적 환경을 형성하였다. 이에 따라 향후 한국의 병기 전략은 역사·외교 담론 중심에서 벗어나, 표준 거버넌스 참여 능력, 메타데이터 설계, 플랫폼 협력 등 장기적 제도 역량 구축이 핵심과제로 제시된다. 본 연구는 명칭 분쟁을 국제표준 거버넌스 관점에서 재개념화함으로써 학술적 기여와 정책적 함의를 동시에 제공한다.

주제어: 동해/일본해 명칭 분쟁, 국제수로기구(IHO), S-23, S-130, 국제표준 거버넌스, 병기 외교, 제도정치

.....

1. 서론

본 연구의 목적은 국제수로기구(International Hydrographic Organization, IHO)의 해양지명 표준체계가 S-23에서 S-130으로 전환되는 과정이 동해(East Sea)/일본해(Sea of Japan) 명칭 분쟁의 협상 구조와 한일 양국의 전략적 대응 방식에 어떠한 변화를 초래하였는지를 분석하는 데 있다. 보다 구체적으로 본 연구는 단순한 표준체계 변화 자체보다, 그러한 변화가 명칭 분쟁의 경쟁 단위와 협상 질서를 어떻게 재구조화하였는가에 분석의 초점을 둔다. 기존의 동해/일본해 관련 연구는 주로 역사적 정당성, 국제법적 해석, 외교적 설득 전략, 혹은 지도 제작 관행에 주목해 왔다.

그러나 이러한 접근은 국제표준의 설계 구조 자체가 변화함에 따라 명칭 분쟁의 작동 방식 또한 변화하고 있다는 점을 충분히 설명하지 못한다. 특히 2020년 이후 S-130 체제가 도입되면서 해양지명 정보는 단일 표기 중심의 인쇄 기반 체계에서 디지털 기반의 다층적 데이터 구조로 전환되었으며,

이에 따라 경쟁의 초점 또한 특정 명칭의 채택 여부에서 표준 운영 규칙과 데이터 구조 설계 문제로 이동하기 시작하였다.¹⁾ 이에 본 연구는 S-130 체제의 도입이 한·일 양국의 병기 전략과 국제표준 경쟁 구조를 어떻게 변화시켰는지를 분석한다. 이를 위해 IHO 총회 문서, S-23 및 S-130 관련 기술문서, 한국과 일본 정부의 외교 자료, 일본 해상보안청 자료, 그리고 유엔 지명전문가그룹(United Nations Group of Experts on Geographical Names, UNGEGN) 회의 자료 등을 활용하여 국제표준 거버넌스의 변화와 국가 전략 간의 상호작용을 검토한다.

주목해야 할 점은 동해/일본해 명칭 표기 문제가 단순한 지리적 명칭의 선택을 둘러싼 갈등이 아니라, 역사적 기억과 정체성, 해양영토 인식, 그리고 디지털 지도 표준을 둘러싼 지식·권력 경쟁이 중첩된 국제정치적 의제라는 점이다. 특히 IHO가 발행해 온 해양 표준 수로도 지침 S-23은 국제 해도 제작뿐 아니라 각국의 공공·민간 지도 서비스에도 직접적인 영향을 미치는 국제표준의 준거 체계로 기능해 왔다. 그러나 S-23 개정 논의는 단순한 ‘명칭 선택’의 문제에 그치지 않는다. 이는 표준 형성과정에 참여하는 이해당사국 간의 전략적 상호작용, 국제기구 의사결정 구조의 제도적 제약, 그리고 디지털 해양정보 체계로의 전환이라는 기술적·거버넌스적 환경 변화를 포괄하는 문제이다. 특히 2012년 이후 IHO가 기존의 인쇄 기반 문서 체계인 S-23에서 디지털 해도 중심의 표준 체계인 S-130으로의 전환을 추진하면서, 명칭 분쟁의 성격 또한 변화하기 시작하였다. 즉, 논쟁의 초점은 기존의 ‘단일 명칭 대 병기’ 여부에서 벗어나, ‘표기 규범과 데이터 구조를 어떠한 방식으로 설계·운영할 것인가’를 둘러싼 보다 구조적인 제도정치의 영역으로 재구조화

1) International Hydrographic Organization (IHO), “4th Council Meeting (2020): IHO Secretariat, Monaco, VTC Event,” 2020(a), <https://iho.int/en/4th-council-meeting-2020> (검색일: 2025/11/11).

되고 있다.

동해/일본해 명칭 분쟁에 관한 기존 연구는 역사·기억 담론,²⁾ 지리학 적 표기 관행,³⁾ 국제법적 해석과 지명 표준 기준,⁴⁾ 외교·여론전 전략⁵⁾에 주 로 집중해 왔다. 그러나 이러한 접근들은 분쟁의 배경을 설명하는 데 기여했 음에도, 국제표준 형성과 운영 권한을 둘러싼 제도정치적 차원을 충분히 조 명하지 못했다는 점에서 한계를 갖는다. 구체적으로 이들 연구는 다음과 같 은 한계를 가진다. 첫째, IHO S-23 개편 과정의 제도적 맥락을 독립된 연 구 대상으로 충분히 조명하지 못했다. 둘째, 명칭 분쟁을 ‘양국 간 대립’으 로 단순화하여, 국제기구를 둘러싼 다자적 협상 구조와 의제 설정(arena-setting) 과정을 분석하는 관점이 부족하다. 셋째, 디지털 해양데이터 체계 도입으로 인해 표준 형성 권력의 작용 방식 자체가 변화하고 있음에도, 이러 한 기술-정치적 요인을 충분히 이론적으로 설명하지 못했다.⁶⁾ 본 연구는 이

-
- 2) Lee, Ki-Suk, “The Historical Precedent for the ‘East Sea (Sea of Japan)’: An Invisible Placename War since 1992.” 『師大論講』 第57集, 1998; 김중근·이숙중, 「동해 표기 문제에 대한 한일 양국의 입장 및 논쟁점 분석」, 『문화역사지리』 제32권 3호, 2020; 박경, 「일본 외무성 조사 자료를 통한 동해지명의 역사적 변화 연구」, 『한국지도학회지』 제20권 1호, 2020; 주성재, 2021, 『분쟁지명 동해: 현실과 기대』, 푸른길, 2021; Shim, Jeongbo, *The History of the East Sea and the Sea of Japan*, (Springer, 2022); 주성재, 「지속가능한 지명 사용과 동해 표기: 학술 논의의 진전과 향후 주제」, 『한국지도학회지』 제23권 3호, 2023.
 - 3) 김중근·오상학·심정보, 『한일 고지도 속의 한반도, 동해 그리고 독도』, 동북아역사재단, 2023; 이기석, 「지리학 연구와 국제기구: 동해 명칭의 국제표준화와 관련하여」, 『대한지리학회지』, 제39권 1호, 2004.
 - 4) 김덕주, 「동해 표기의 국제적 논의에 대한 고찰」, 『서울국제법연구』, 제6권 2호, 1999.
 - 5) 김영훈·홍정은·이상균, 「외국 언론매체의 동해인식과 동해명칭 표기 현황: 캐나다, 호주, 인도, 싱가포르 주요 방송사와 신문사를 사례로」, 『지역과 지리』 제24권 3호, 2018; 심정보, 「동해와 일본해 표기를 둘러싼 한일 대학생들의 인식」, 『한국지도학회지』 제20권 2호, 2020; 박기용, 「국제수로기구(IHO) 해도집(S-130)의 ‘동해’ 표기 상용화를 위한 연구」, 『한국지리학회지』 제12권 2호, 2023.
 - 6) Kim, Y.H., “Specificities of map-making and geographical naming in the digital era”, Proceedings, The 26th International Seminar on Sea Names:

러한 한계를 극복하기 위해, IHO S-23 개편을 둘러싼 명칭 분쟁을 ‘제도정치(institutional politics)’의 문제로 재개념화한다. 즉, 명칭 자체보다 명칭을 규정하는 제도적 절차와 의사결정 규칙, 그리고 그 과정에서 작동하는 전략적 상호작용에 분석의 초점을 둔다. 이를 위해 본 연구는 국제기구 연구에서 제시된 의제 설정 이론, 규범 경쟁 논의, 그리고 복합적 상호의존 체제에서의 전략적 상호 조정 모델을 통합적 분석 틀로 활용한다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구는 국제기구의 의사결정 구조, 규범 경쟁, 그리고 복합적 상호의존 체제를 연결한 분석 틀을 제시하고, 동해/일본해 명칭 분쟁을 IHO라는 제도적 장에서 전개되는 국제표준 형성과 국가전략 간의 상호작용 과정으로 파악한다. 우선 IHO S-23의 제도적 성격과 개정 거버넌스 구조를 검토함으로써, 해양지명 표준이 어떠한 규칙과 절차를 통해 형성·유지되어 왔는지를 규명한다. 이어 한국과 일본이 개정 논의 과정에서 전개한 외교적·전략적 대응을 비교 분석하여, 양국의 접근 방식이 국제기구의 의사결정 구조와 어떠한 방식으로 연동되었는지를 살펴본다. 나아가 디지털 해양정보 표준인 S-130 체제로의 전환이 명칭 분쟁의 협상 구도를 기존의 단일 표기/병기 논쟁에서 표준 운영 규칙과 데이터 구조의 설계·관리 권한을 둘러싼 제도적 경쟁으로 재편하고 있음을 논증한다. 마지막으로 이러한 변화가 글로벌 지명 표준 거버넌스에 갖는 제도적 함의를 도출하고, 이를 바탕으로 향후 한국의 병기 외교전략 방향을 제시하고자 한다.

Geographical Naming in the Digital Era, September 17–19, Gangneung, Korea, 15–24, 2020; Kim, Y.H., “Towards sea name understanding in social media: An analysis of East Sea tweets on Twitter”, Proceedings, The 27th International Seminar on Sea Names: Geographical Naming in the Digital Era II, October 14–16, Gangneung, Korea, 20–36, 2021; Choo, S., “A new normal for the name East Sea in the digital era,” Proceedings, The 26th International Seminar on Sea Names: Geographical Naming in the Digital Era, September 17–19, Gangneung, Korea, 1–7, 2020.

www.kci.go.kr

II. 이론적 논의와 분석 틀

본 장은 동해/일본해 명칭 분쟁을 단순한 지리적 표기의 갈등을 넘어, 국제표준 형성과 규범 권위의 배분을 둘러싼 제도정치적 과정으로 파악하기 위한 이론적 토대를 제시한다. 여기서 명칭 분쟁은 특정 용어 선택의 문제가 아니라, 국가가 해양공간의 의미를 규정하고 국제사회에서 승인된 정당한 인지체계를 형성하려는 규범 경쟁의 한 형태이다. 즉, 문제의 핵심은 ‘어떤 이름을 사용할 것인가’가 아니라, ‘누가 국제표준을 정의할 권한을 갖는가’에 있다. 이러한 맥락에서 IHO는 단순한 기술적·중립적 조정 기관이 아니라, 해양지명 표준을 설정·유지·재구조화할 수 있는 제도적 권위를 보유한 행위자로 이해될 수 있다. IHO가 발행해온 S-23은 오랜 기간 전 세계 해도 제작과 지명 표기의 준거 기준으로 기능하였으며, 이는 개별 국가가 주장하는 지명의 역사적·문화적 의미를 넘어선 국제적 호명 체계를 구성해왔다. 따라서 S-23의 개정 논의는 단순한 문서 수정이 아니라, 국제적 인식 질서와 해양공간의 상징적 주권을 둘러싼 경쟁의 장으로 작동한다.

1. 이론적 논의: 국제표준과 제도정치

기존의 양국 간 정치·외교적 갈등 서술을 넘어, 본 연구는 국제 표준 제정과정에 내재된 제도정치의 역학에 주목한다. 이를 위해 국제기구의 의제 설정 권력, 규범 경쟁, 그리고 복합적 상호의존하에서의 전략적 상호조정 (strategic adjustment) 메커니즘을 통합하는 분석 틀을 구성한다. 이러한 접근은 명칭 분쟁을 ‘어떤 표기를 채택할 것인가’라는 결과 중심의 문제에서, 표준을 구성하는 절차·규칙·기술 아키텍처를 둘러싼 권력 경쟁으로 재위치시킨다.

첫째, 국제기구의 제도정치(institutional politics)에 주목한 의제 설정 관점이다. 국제기구는 단순한 기술적 협의체나 중립적 조정자가 아니라, 지식의 범주와 의사결정 규칙을 구성함으로써 행위자들의 전략적 선택 공간을 규정하는 제도적 권력을 보유하고 있다.⁷⁾ 특히 국제 표준기구는 ‘무엇이 문제로 인정되고, 어떤 쟁점이 협상테이블에 오를 수 있는가’를 결정함으로써 분쟁의 구조와 협상 가능성의 범위 자체를 설정한다는 점에서 중요한 의제 형성 기능을 수행한다. 이러한 관점에서 볼 때, IHO의 S-23 체계는 단순한 해양지명 표기 지침이 아니라, 표준의 정당성과 절차적 접근성을 둘러싼 제도적 권위의 배분 장치로 이해될 수 있다. 아래 <표 1>에서 정리하듯, S-23은 기준 제정, 절차 규칙, 인식의 프레임이라는 세 차원에서 명칭 분쟁의 협상 구조와 전략 선택을 구조화해왔다.

<표 1> IHO S-23 체계의 제도정치의 함의

기능	내용	명칭 분쟁과의 연관성
기준 제정 (Standard-setting)	국제 해도 및 항행용 지명 표준 제공	‘어떤 명칭이 국제적 준거가 되는가’를 좌우
절차 규칙 (Procedural rules)	개정·합의·투표 방식 규정	개정의 진입 장벽 및 의제 채택 권력 형성
인식의 프레임 (Framing)	해양지명을 기술적·중립적 대상으로 규정	역사·정체성 문제의 정치성 비가시화

* 출처: 저자 작성

다시 말하면, 명칭 분쟁은 국가 간 의견 충돌이라기보다 국제기구에서 무엇이 ‘중립적 표준’으로 인정될 것인가를 둘러싼 프레임 경쟁으로 이해될

7) Abbott, Kenneth W. and Snidal, Duncan. “Hard and Soft Law in International Governance.” *International Organization*, Vol 54, No. 3 (2000); Barnett, Michael N. and Finnemore, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, (NY: Cornell University Press, 2004).

수 있다.

둘째, 명칭 분쟁은 의미 구성의 정치(politics of meaning)로서 이해될 수 있다. 즉, 명칭을 둘러싼 갈등은 단순한 언어 선택이나 표기 방식의 차이를 넘어, 역사적 기억, 집단 정체성, 해양공간에 대한 인식 틀이 중첩적으로 작동하는 규범 경쟁의 과정이다. 다시 말해, 동해/일본해 표기 논쟁은 ‘어떤 이름을 사용할 것인가’에 관한 기술적 문제가 아니라, 해당 지명이 어떠한 역사적 정당성과 국제적 권위를 획득하는가를 둘러싼 지식-권력의 경쟁이다. 이는 ‘어떤 규범이 정당한가’에 대한 경쟁일 뿐 아니라, 규범이 반영된 표준이 국제적 권위를 획득하는 과정에 대한 경쟁이다. 즉, 쟁점은 이름이 아니라 표준이며, 표준은 곧 권위다. 이 과정에서 한국과 일본은 동일한 지리적 객체를 서로 다른 규범적 언어로 재현하며, 각자의 역사 서사와 외교적 정당성을 국제사회에 승인받기 위한 담론적 전략(discursive strategy)을 구사한다. 아래 <표 2>에서 정리하듯, 한국은 ‘병기’를 공정성과 식민잔재 청산의 규범적 요구로, 일본은 ‘단일 표기’를 지속성과 관행의 정당성으로 각각 구성함으로써 국제적 표준을 둘러싼 상징적 권위의 확보를 시도한다.

<표 2> 한일 양국의 규범적 정당화 전략

국가	주요 규범 서사	정당화 논리
한국	병기(Bi-labeling) 원칙 & 식민 잔재 청산	공정성·포용성·역사적 회복
일본	단일 표기 유지 & 기존 관행 존중	지속성·연속성·국제적 안정성

* 출처: 저자 작성

셋째, 동시적 대립과 협력의 조건으로서 복합적 상호의존과 전략적 상호 조정의 관점이다. 한국과 일본은 경제, 안보, 기술, 해양 거버넌스 등 복수의 영역에서 상호의존적 관계 구조를 형성하고 있으며, 이는 양국이 명칭 분쟁에서도 순수한 제로섬 경쟁이나 일방적 승리를 추구하기 어려운 제약 환경을

만들어낸다.⁸⁾ 이러한 상호의존적 맥락에서 IHO 협상은 군사·외교 갈등 국면의 직접적인 압력으로부터 상대적으로 분리된 ‘기술적·절차적 협력의 장’으로 작동하며, 그 외피 속에서 정치적 긴장의 관리와 갈등의 저강도화가 제도적으로 수행된다. 이와 같은 조건 속에서 양국은 공개적 충돌이나 관계 악화를 초래할 고강도 대립 전략을 지양하는 대신, 표준 해석과 규범 정당성의 우위를 점하려는 점진적·축적적 전략, 즉 ‘저강도 규범 경쟁’을 구사한다. 다시 말해, 양국은 대립을 억제하면서도 해석의 주도권을 둘러싼 경쟁은 지속하는 전략적 상호조정(strategic adjustment) 방식을 통해 명칭 분쟁의 균형 상태를 재구성해 왔다.

2. 분석 틀: 전략적 상호작용 모델

본 연구는 IHO를 매개로 전개되는 동해(East Sea)/일본해(Sea of Japan) 명칭 분쟁을 국제표준의 형성과 국가전략이 상호 구성되는 3단계의 제도정치적 과정, 즉 1) 의제 설정(arena-setting) → 2) 규범 경쟁(norm contestation) → 3) 전략적 상호조정(strategic adjustment)의 연속적 상호작용으로 이해한다. 이러한 분석 시각은 분쟁의 초점을 단순히 어떤 명칭을 채택할 것인가 하는 결과적 선택의 문제에서 벗어나, 지명을 ‘정의하고 관리하며 국제표준으로 승인할 권한이 누구에게 부여되는가’라는 표준 설계 권위(authority)의 배분 과정에 위치시킨다는 점에서 의의를 갖는다. 다시 말해, 동해/일본해 명칭 분쟁은 지리적 표기의 우선권을 둘러싼 갈등이 아니라, 국제적 인지 질서(cognitive order)를 구성하는 규칙과 절차를 누가 설계하고 통제할 것인가를 둘러싼 제도정치적 경쟁으로 해석되어야 한다.

8) Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, (Longman, 2012).

첫째, 협상 가능성의 구조화로서 의제 설정(arena-setting) 단계이다. 이 단계는 동해/일본해 명칭 문제가 어떠한 범주와 절차를 통해 IHO의 공식 협상 의제로 편입되는가를 규정한다. 핵심적으로 묻는 질문은 다음과 같다. “명칭 문제는 IHO 내에서 어떠한 성격의 문제로 정의되며, 어떤 형식과 규칙을 통해 논의될 수 있는가?” 이는 단순히 쟁점의 목록을 정하는 절차적 문제를 넘어선다. 의제 설정은 분쟁의 성격 자체를 기술적·중립적 사안으로 재구성할 것인지, 혹은 역사·정체성의 충위를 가진 규범적 쟁점으로 가시화할 것인지를 결정함으로써, 협상의 범위와 논의의 경계(negotiation boundary)를 제도적으로 확립한다. 다시 말해, 문제를 ‘어떻게 제기하느냐’가 곧 ‘무엇이 협상 가능하며, 무엇이 비가시화되는가’를 결정하는 권력의 작동 방식이다.

둘째, 정당성·서사·표준 해석의 충돌로서 규범 경쟁(norm contestation) 단계이다. 이 단계에서의 핵심은 명칭 그 자체가 아니라, 그 명칭이 어떠한 역사적·법적·기술적 정당성을 통해 국제 표준으로 승인될 수 있는가를 둘러싼 경쟁이다. 한국과 일본은 단순히 표기 용어를 제시하는 것이 아니라, ① 식민성·역사적 기억에 대한 해석, ② 국제법적 관행과 판례, ③ 기술적 표준의 중립성과 객관성, ④ 국제사회에서의 승인 가능성과 관행의 지속성 등의 논리를 동원하여, 자국의 서사가 ‘국제적으로 정당한 표준’으로 제도화될 수 있음을 주장한다. 이 과정에서 명칭 분쟁은 지명 차원의 언어적 선택을 넘어, 어떤 지식 체계가 국제사회에서 인정되고 유지될 것인가를 둘러싼 권위의 경쟁으로 전환된다. 다시 말해, 이 단계는 표준이 중립적 사실이 아니라, 권력과 정당성의 구조 속에서 구성·재생산되는 지식체제임을 드러내는 과정이다. 따라서 규범 경쟁은 동해/일본해 분쟁의 이면에 작동하는 지식-권력 구도를 가시화한다.

셋째, 상호의존 속 경쟁 관리로서의 전략적 상호조정(strategic

adjustment) 단계이다. 이 단계는 복합적 상호의존 관계 속에서 한국과 일본이 갈등을 통제하면서도 규범적·표준적 주도권을 확보하기 위해 어떠한 전략적 선택을 수행하는가를 분석한다. 동해/일본해 명칭 문제는 상징성이 높아 국내 정치적 파급력이 크지만, 동시에 양국은 경제, 안보, 기술, 해양 거버넌스 등 다층적 영역에서 상호 제약을 받기 때문에 고강도 대립이나 일방적 강제 전략을 택하기 어렵다. 이에 따라 양국은 직접적 충돌을 회피하면서도 국제 표준 해석의 우위를 점하려는 점진적·저강도 경쟁 전략을 구사한다. 특히 S-130 체제 전환은 명칭 분쟁의 구조 자체를 재구성한다. 기존 S-23 체제에서 논쟁의 초점이 표기 결과(output)—즉, ‘East Sea/Sea of Japan 중 무엇을 표기할 것인가’—에 집중되었다면, S-130 체제에서는 표준이 다층 데이터 레이어 구조로 전환됨에 따라 경쟁의 초점이 표준 설계 구성요소로 이동한다. 이로써 경쟁의 장은 ‘단일 명칭 대 병기 여부의 문제’에서 ‘데이터 구조 설계, 레이어 우선순위, UI/표기 노출 규칙, 메타데이터 관리 규범’ 등의 표준 거버넌스 전반으로 확장된다. 즉, 분쟁은 ‘명칭을 어떻게 표시할 것인가’의 정치에서, ‘명칭을 어떤 시스템과 규칙을 통해 관리·운영할 것인가’의 정치로 전환되고 있다. 따라서 전략적 상호조정 단계는 명칭 경쟁이 표준 거버넌스 경쟁으로 재정렬되는 과정, 곧 국제표준 체계의 설계 권한을 둘러싼 제도정치적 재구조화를 설명한다.

다시 말하면, 본 연구의 분석 틀은 S-23 개정과 S-130 체제 도입을 통해 동해/일본해 명칭 분쟁의 초점이 지명 자체의 선택에서 벗어나, 지명 표준을 구성·운영·관리하는 권한과 그 절차를 둘러싼 제도정치적 경쟁으로 이행하고 있음을 보여준다. 이처럼 논쟁의 핵심은 더 이상 ‘어떤 이름을 사용할 것인가’가 아니라, ‘누가 국제표준을 정의하고 유지할 정당한 권위를 갖는가’에 있다. 즉, 쟁점은 이름이 아니라 표준이며, 표준은 곧 권위다.

Ⅲ. 국제수로기구(IHO) S-23 체계와 명칭 분쟁의 전개

1. S-23의 형성과 국제표준으로의 제도화

IHO는 1921년 설립 이후 전 세계 해도 제작과 수로 정보의 상호 표준화를 주요 임무로 수행해 왔다. 이러한 목적 아래 IHO는 해양과 해역의 명칭을 국제적으로 표준화하기 위해 S-23 체계를 운영해 왔다. S-23은 IHO가 발행한 국제 해양지명 표준 문서로서, 해양과 해역의 명칭과 경계를 국제적으로 표준화하기 위한 기준 체계로 기능해 왔다.⁹⁾ 특히 S-23은 인쇄 기반 해도 제작 체계 속에서 특정 해역에 단일 표준 명칭을 부여하는 구조를 채택하였다는 점에서, 이후의 S-130 체계와 구별된다. 이 과정에서 발행된 *Limits of Oceans and Seas (S-23, 1929)*는 해양과 해역의 명칭 및 경계를 정의한 최초의 전 지구적 해양지명 표준 문서로 기능하였다.¹⁰⁾ 이 문서는 국제기구 차원에서 최초로 주요 수역의 명칭을 공식적으로 정리·수록한 사례로서, 이후 전 세계 해도 제작과 지도 제작 과정에서 사실상의 국제표준으로 활용되었다.

주목할 점은 당시 한국이 일본의 식민 지배하에 있었기 때문에 자국의 입장을 국제적으로 표명할 수 없었다는 점이다. 그 결과, 52번 수역인 ‘동해’는 ‘일본해(Sea of Japan)’로 표기되었으며, 이는 이후 일본 측이 ‘일본해’ 단독 표기의 정당성을 주장하는 핵심 근거로 활용되었다. S-23은 단순한 용어 집이나 지리적 매핑(mapping) 지침에 그치지 않았다. 그것은 국가 간 해상

9) International Hydrographic Organization (IHO), *Limits of Oceans and Seas (S-23)*, 1953.

10) International Hydrographic Organization (IHO), *Limits of Oceans and Seas*, 1929.

항행의 안전을 보장하고 해도 제작의 일관성을 유지하기 위한 규범적 참조 체계(normative reference framework)로 설계되었다. 이후 S-23은 각국 수로국, 민간 지도 제작사, 국제해사기구(IMO), 유엔 산하 데이터베이스는 물론, Google Maps와 National Geographic 등 디지털 지도 플랫폼에 이르기까지 다양한 영역에서 사실상의 국제표준으로 활용되어 왔다.

1953년 발행된 제3판(S-23 Third Edition)은 이후 약 70여 년간 개정되지 않았으며, 이러한 장기적 정체는 단순한 기술적 정비 지연이 아니라 전후 국제질서 속에서의 ‘관행 기반 표준화’의 제도적 안정성을 반영한 현상이었다.¹¹⁾ 한 번 국제표준으로 승인된 명칭과 경계는 그 자체가 중립적 사실로 간주되며, 표준 생산 과정에서 작동했던 권력의 비대칭성은 제도적 관성의 형태로 비가시화되었다. 이와 같은 제도적 관성이 명확하게 드러나는 사례가 바로 동해 해역의 표기 문제이다. S-23 제3판에서 해당 해역은 “Sea of Japan”으로 단일 표기되었으며, 이는 이후 국제표준이자 ‘기술적 합의’로 간주되었다. 그러나 역사적으로 이 표준은 19세기 말~20세기 초 일본의 제국적 해양 확장 과정에서 구축된 해양 명명 체계와 긴밀히 연동되어 있었다. 즉, S-23의 명칭 표준은 제도적으로는 중립적 기술문서의 형태를 취했지만, 그 배경에는 식민지적 지리 재현과 해상 권력의 지식화 과정이 내재되어 있었다.¹²⁾

11) Abbott, Kenneth W. and Snidal, Duncan, “Hard and Soft Law in International Governance.” *International Organization*, Vol. 54, no. 3 (2000), pp. 421-456; Barnett, Michael N. and Finnemore, Martha, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004).

12) Harley, J. B., “Deconstructing the Map.” *Cartographica*, Vol 26 No. 2 (1989).

〈표 3〉 S-23의 명칭 표준을 둘러싼 실제적 함의

표준의 측면	겉으로 드러난 성격	실제 작동한 역사·권력 구조
문서 형식	기술적·중립적 지침	제국주의·패권적 해양 인식 반영
운영 방식	관행의 지속을 통한 안정성 확보	특정 국가의 명명 권위의 교차
국제적 영향	전 지구적 지도·항행 데이터 표준화	지리 인식의 비대칭적 재생산

* 출처: 저자 작성

위의 〈표 3〉에서 알 수 있듯이, S-23은 표준의 중립성을 전제하지만, 실제로는 역사적·정치적 맥락 속에서 형성된 지식-권력 구조를 반영하는 문서로 이해해야 한다. 동해/일본해 분쟁은 바로 이 표준의 기원과 정당성에 대한 문제 제기이며, 지명의 경쟁이 아닌, 지명 표준을 정의할 권위를 둘러싼 경합으로 해석될 수 있다. 즉, S-23의 형성과 제도화는 표준화가 기술적 절차가 아니라, 역사적 서사·지정학적 권력·국제기구의 규범 권위가 교차하는 정치적 과정임을 보여준다. 이 점에서 S-23은 명칭 분쟁의 단순한 배경이 아니라, 분쟁이 구조적으로 내재된 제도적 무대였다.

이러한 점에서 S-23은 단순한 기술적 참고문서가 아니라, 지명 표준의 중립성이라는 외피 아래 역사적 권력관계가 제도화된 장치로 이해되어야 한다. 그 결과, 표준의 변경은 곧 기존 국제질서와 해양공간 인식 체계의 재구성을 의미하게 되었으며, 이는 개정 논의 자체에 높은 정치적 민감성과 구조적 저항을 수반하였다. 다시 말해, S-23은 제정 당시의 지정학적 맥락을 반영한 고정된 표준이었으나, 냉전 종식 이후 주변국의 정체성·역사 인식 변화, 디지털 해양정보 체계의 확산, 그리고 해양공간의 관리 방식의 전환 속에서 더 이상 기존의 관행만으로 정당성을 유지하기 어려운 지점에 도달하였다. 그러나 바로 이러한 표준의 역사성과 관성 때문에, S-23 개정은 단순한 기술 조정이 아니라 제도적 권위와 기억의 재배치를 요구하는 작업으로 받아들여졌고, 이는 개정 논의가 장기간 교착되어 온 구조적 제약의 핵심 요인으

로 작용하였다.

2. 1990년대 이후 한국의 병기 외교와 표준 개정 요구

1990년대에 들어 한국 정부는 동해 명칭 문제를 단순한 지리 표기 정정의 문제가 아닌 국제표준의 정당성 회복과 식민잔재 청산이라는 규범 정치적 의제로 재구성하며 본격적인 병기 외교를 전개하였다. 이는 냉전 종식 이후 동아시아 지역 질서가 재편되고, 국제사회에서 과거사·정체성·기억 정치가 점차 가시화되는 상황에서 형성된 전략적 대응이었다. 특히 한국 정부는 1992년 제6차 유엔 지명 표준화 회의에서 잘못된 표기의 시정을 공식적으로 요청하였다. 이후 2년마다 개최되는 UN 지명 전문가 그룹(UNGEGN)과 5년마다 개최되는 UN 지명 표준화 회의(UNCSGN)에서 공식적으로 이행을 촉구하는 실무보고서를 제출하고, 이와 함께 IHO를 방문하여 S-23의 개정판을 발간하도록 강력히 요구하여 왔다. 더욱이 한국은 관련 논의를 IHO, UN, 국제학술기구, 디지털 지도 플랫폼으로 확장시키는 다층적 외교전략을 구사하였다.

한국의 주요 접근은 다음 세 가지 축으로 요약된다. 첫째, IHO 총회 및 산하 기술위원회에서 동해/일본해 표기 문제를 S-23 개정 의제로 공식화하고, 해양지명 표준이 역사적 정당성을 전제해야 한다는 규범적 논리를 일관되게 제기하였다. 한국은 특히 ‘현행 단일 표기는 식민지기 명명 관행의 산물’이라는 비식민화 담론을 활용하여 병기 원칙을 공정성·정당성·포용성의 국제규범으로 재정의하고자 했다. 둘째, 한국은 UNGEGN을 외교전의 중심 무대로 다층화하였다. UNGEGN은 표준 지명 문제를 기술적 논의로 취급하는 경향이 강했으나, 한국은 이를 역사적 기억과 지명 주권의 문제로 재프레임하여, ‘둘 이상의 명칭이 존재하는 지리대상은 병기 표기를 허용한다’는

UNGEGN의 일반 원칙을 IHO 의사결정 구조에 연계시키고자 했다.¹³⁾ 이를 통해 한국은 표기 문제의 외교적·정치적 차원을 공식 석상에서 정당화하였다. 셋째, 한국은 학술·언론·시민사회 네트워크를 활용한 여론 기반 다자외교 전략을 병행하였다. 지명 문제를 국제사회에 ‘동아시아 지리 인식의 역사적 균형 회복’이라는 보편 가치 의제로 제시하고, 학술회의·연구 보고서 발간·지도 제작사와의 협의·온라인 플랫폼 캠페인 등을 통해 디지털 지도 생태계에서 동해 병기 노출 빈도를 점진적으로 확대하였다. 이 전략은 구글, 내셔널지오그래픽, 애플 지도, MS Bing Maps 등 주요 플랫폼에서 병기 표기가 선택 가능하거나 병기 기반 검색 알고리즘이 가시화되는 성과로 이어졌다.¹⁴⁾

반면, 일본 정부는 “관행의 지속”과 “국제표준의 안정성”을 핵심 논리로 내세워 단일 표기의 정당성을 주장하였다.¹⁵⁾ 일본 정부는 동해 병기 요구에 대응하는 과정에서 일관되게 “국제표준의 안정성”과 “기존 관행”을 핵심 논리로 제시해 왔다. 특히 일본 외무성과 해상보안청은 “Sea of Japan” 표기가 이미 국제사회에서 광범위하게 사용되고 있다는 점을 강조하면서, 명칭 문제를 역사·정체성의 정치적 문제라기보다 국제표준의 지속성과 기술적 일관성의 문제로 재구성하고자 하였다. 이러한 접근은 단순한 외교적 주장이라기보다, 국제표준 거버넌스에서 자국에 유리한 기존 제도 구조를 유지하려는 전

13) United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN), *Manual for the National Standardization of Geographical Names*, New York: United Nations, 2017.

14) 외교부, 「보도자료: 디지털 해도 시대의 새로운 표준 개발」, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370721&srchFr=&bsrchTo=&bsrchWord=&bsrchTp=&multi_itm_seq=0&bitm_seq_1=0&bitm_seq_2=0&bcompany_cd=&bcompany_nm=&page=2, 2020년 (검색일: 2025/11/10).

15) 海上保安庁 海洋情報部, 「日本海呼称について」, <https://www1.kaiho.mlit.go.jp/nihonkai/>, 2021년, (검색일: 2025/12/11).

략적 대응으로 이해할 수 있다. 특히 일본은 IHO의 합의제 의사결정 구조와 기술위원회 중심 운영 방식을 활용하여, 병기 요구가 정치적 쟁점으로 확대되는 것을 억제하고 이를 기술적·절차적 문제로 제한하려는 전략을 지속적으로 구사하였다. 즉, 일본의 핵심 전략은 특정 명칭의 역사적 정당성을 적극적으로 입증하기보다, 기존 표준의 연속성과 제도적 안정성을 강조함으로써 현행 표준체계의 구조적 우위를 유지하는 데 있었다고 볼 수 있다.

일본은 명칭 문제를 역사·정체성의 정치적 문제라기보다 국제표준의 지속성과 기술적 일관성의 문제로 재구성하고자 하였다. 이러한 일본의 주장은 지명의 역사적·정치적 맥락을 충분히 반영하지 못하며, IHO S-23 체계의 형성과 변천 과정을 제한적으로 해석한 측면이 있다. 일본은 특히 IHO의 사결정 방식이 합의제 절차를 기반으로 한다는 점을 활용하여, 한국의 병기 요구가 공식 표준 개정의 발의 단계에서부터 절차적 진입 장벽에 직면하도록 전략적으로 대응하였다. 즉, 일본은 논의의 성격을 기술적·비정치적 사안으로 재프레이밍함으로써, 지명 표기를 역사·정체성의 문제로 다루는 한국의 접근을 제도적으로 비가시화(depoliticization)하려는 전략을 구사하였다.¹⁶⁾

그 결과 IHO 내부에서는 “지명 표기는 기술적 문제인가, 외교·역사적 문제인가”를 둘러싼 의제 정의 경쟁이 구조화되었다. 이는 명칭 분쟁의 핵심이 단순히 ‘어떤 이름을 채택할 것인가’가 아니라, 해양지명을 국제기구 내에서 어떤 문제로 규정할 것인가로 귀결되었다. 즉 문제의 성격을 누가 정의할 권한을 갖는가를 둘러싼 권력 경쟁임을 보여준다. 다시 말해, 이 시기 명칭 분쟁은 표기(label)의 분쟁이 아니라 의제 정의의 분쟁으로 전환되었다.

16) 외교부, 「동해 표기의 정당성, 일본의 잘못된 주장」, http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3838/contents.do, 2017년, (검색일: 2025/11/05).

3. S-23 개정 논의의 교착과 절차적 한계

IHO에서는 시대적 변화에 부합하지 않는 S-23의 개정을 위해 여러 차례 논의가 시도되어 왔으나, 관련국 간 합의 도출에 실패하면서 실질적인 성과를 거두지 못하였다. 특히 1997년 제15차 IHO 총회에서 ‘일본해’ 단독 표기의 문제점을 공식 제기한 이래, 한국은 S-23 개정 논의 과정에서 역사적·지리적 정당성 측면에서 ‘동해’ 표기의 필요성을 지속적으로 제기하는 한편, 국제표준 논의의 현실적 조건 속에서는 ‘동해/일본해’ 병기를 단계적·실천적 대안으로 제시하였다.¹⁷⁾ 한일 양국 간의 외교적 대립은 S-23 개정 논의를 반복적으로 교착 상태에 빠뜨리는 핵심 요인으로 작용하였다. 이 과정에서 유엔 사무국이 관행적으로 사용해 온 ‘일본해’ 단독 표기가 일본 측에 의해 의도적으로 원용되거나, 일부 국제기구에 의해 유엔의 공식 입장으로 오인되면서, 한국의 ‘동해’ 병기 표기 추진은 구조적인 제약에 직면하게 되었다.¹⁸⁾

이와 관련하여 일본 정부는 2000년 8월부터 10월까지 한국, 북한, 일본을 제외한 전 세계 주요 60개국을 대상으로, 시판 지도를 중심으로 ‘일본해’ 표기 실태를 조사하고 그 결과를 외교적으로 적극 활용한 바 있다. 일본 외무성에 따르면, 총 392장의 지도를 분석한 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 조사 대상 지도 가운데 97% 이상이 영어 또는 현지어로 ‘일본해’라는 명칭만을 사용하고 있었다. 둘째, 영어 표기이든 현지어 번역이든 ‘일본해’라는 명칭을 전혀 사용하지 않은 지도는 존재하지 않았다. 셋째, 영어 표기이든 현

17) 한국 정부는 유엔 가입 이후 1992년 제6회 유엔지명표준화 회의에서 동해가 ‘일본해’로 표기되고 있는 것은 정당하지 않다는 견해를 밝힘으로써 처음으로 ‘동해’ 표기 문제를 국제회의에서 공식 제기했다. 김덕주, “동해 표기 확산의 새로운 접근: IHO 새로운 해도집 표준(S-130) 개발 결정을 계기로,” 『주요국제문제분석』, 2020-46, 10쪽.

18) 외교통상부·동북아역사재단, 「동해표기 자료집 제1권」, 외교통상부·동북아역사재단, 2008, 118~182쪽.

지어 번역이든 ‘동해’라는 명칭을 단독으로 사용한 지도 역시 확인되지 않았다. 넷째, 극히 소수의 지도에서 ‘일본해’와 ‘동해’를 병기한 사례가 발견되었으나, 이 경우에도 ‘일본해’가 주된 표기로 사용되었고, ‘동해’는 괄호 표기나 부기(附記)의 형태에 그쳤다. 다섯째, 한국 측이 제작한 『세계지도에 나타난 동해』(동해협회, 2002년 4월)에서는 ‘동해’ 단독 표기 또는 ‘동해’를 우선 표기하고 ‘일본해’를 부기한 지도가 보고되었으나, 일반적인 시판 지도를 대상으로 한 일본 정부의 조사에서는 이러한 사례가 발견되지 않았다고 주장하였다.¹⁹⁾ 일본 측의 이러한 논리는 국제 지도 제작 관행을 근거로 ‘일본해’ 단독 표기의 정당성을 강조하는 전략으로 기능하였으며, 결과적으로 S-23 개정 논의가 역사적·정치적 쟁점을 충분히 반영하지 못한 채 절차적 논쟁에 머무르는 데 일정 부분 기여한 것으로 평가할 수 있다.

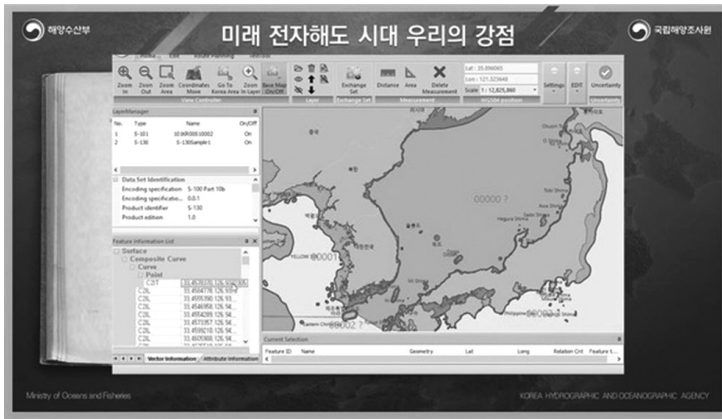
이에 대해 한국 정부는 다음과 같은 대응 전략을 펼쳤다. 첫째, UN 사무국의 실질적인 중립성 유지 필요성을 지적; 둘째, UN 사무국 관행은 회원국 정부 간 협의 결과인 총회 결의를 충실하게 반영해야 한다는 점을 지적; 셋째, UN 사무국 관행이 UN의 관행으로 오해 및 오용되고 있는 데 대한 시급한 시정조치를 촉구했다. 이러한 한국의 노력으로 마침내 2017년 우리 제안에 따라 ‘S-23 개정문제에 관해 사무국 참여하에 관련국 간 비공식 협의체를 구성하고, 동 협의 결과를 3년 뒤 총회에 보고토록’하는 결정이 컨센서스로 채택되었다. 이에 따라 2020년 11월 16일부터 사흘간 화상회의 형식으로 개최된 IHO 총회 종료 후, 회의록 초안 회람 등의 후속 절차를 거쳐 ‘S-23의 미래에 관한 결과보고’가 2020년 12월 1일 공식 확정됐다고 밝혔다. 이 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

19) 外務省, 「各国地図における「日本海」の呼称」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/nihonkai_03.pdf, 2002年 (검색일: 2025/12/07).

첫째, 해역을 지명 표기 없이 고유번호로 표기하는 디지털 방식의 새로운 해도집 표준(S-130)을 개발한다. 둘째, 기존 표준(S-23)은 아날로그에서 디지털로의 역사적 변천을 보여주는 ‘출판물’로 남는다. 셋째, “필요시 해역의 속성 정보를 어떻게 표시할지에 관한 지침 개발을 검토한다.”

아울러 정부 차원의 노력으로 한국 정부가 제안한 ‘이러닝 센터 구축’과 ‘기술 결의 개정’ 의제도 통과되었다. 아래의 <그림 1>은 한국의 해양수산부가 작성한 동해 표기의 미래 전자해도이다.

<그림 1> 동해/일본해 표기의 미래 전자해도



* 출처: 김영훈, 「동해표기 현황과 한국의 대응」, 국민대학교 일본학연구소 해양전략연구소 제2차 콜로키움 발표 자료, 2025년 10월 17일, https://kjmc.kr/board_KKcd91/376 (검색일: 2026년 3월 16일).

그럼에도 불구하고, 2002년 이후 S-23 개정 문제는 IHO 총회와 산하 기술·표준화 위원회에서 반복적으로 논의되었지만, 실질적인 진전 없이 장기간 교착 상태를 유지하였다. 이러한 교착은 단순한 양국 간 대립의 결과가 아니라, IHO의 의사결정 규칙과 표준 형성 구조 자체가 개정 진입을 어렵게 만드는 제도적 설계 효과와 밀접하게 연동되어 있었다. 즉, S-23은 제정 당

시의 지정학적 맥락을 반영한 관행 중심 표준 체계였으며, 개정 논의가 시작 되는 순간 표준의 안정성과 정당성을 유지하려는 제도적 논리와 역사적 표준의 탈식민화를 요구하는 규범적 논리가 충돌하게 되었다.

아래의 <표 4>에서 알 수 있듯이, S-23 개정 교착의 구조적 제약 아래에서 한국과 일본은 서로 상이한 방식으로 제도 공간을 활용하였다. 한국은 병기 표기는 과거 제국적 명명 체계에 대한 정당한 수정이라는 규범 정치적 프레임을 강화하며 개정 요구를 지속적으로 제기했으나, 일본은 “표준의 안정성”과 “기술적 중립성”이라는 제도적 언어를 동원하여 문제를 역사·정치적 쟁점에서 기술·절차적 쟁점으로 재분류하였다. 이는 단순한 반대가 아니라, 의제 정의 단계에서의 헤게모니 전략이었다.

<표 4> S-23 개정 교착을 구조화한 제도적 요인

제도적 요인	설명	결과
합의 기반 개정 절차	회원국 간 이견이 존재할 경우 개정 불가. 1국 반대도 실질적 거부권으로 작동	일본은 단독 반대를 통해 병기 논의의 공식 의제화 자체를 차단하는 방어 전략 수행
기술위원회 중심 검토	표준 문제를 ‘기술적·객관적’ 사안으로 분류하여 역사·정체성 논의의 공론화를 억제	명칭 문제는 정치적 쟁점이 아닌 기술적 절차 문제로 재프레임되어 논쟁의 정치성이 비가시화
인쇄물 중심 표준 구조	지도 제작의 실용성과 일관성을 이유로 단일 표기 유지에 제도적 가치 부여	기존 표준 유지에 체계적 우위 발생 → 대안적 표기 모델 실험의 제약

* 출처: 저자 작성

즉, S-23 체계는 본래 표준을 유지하는 데 최적화되어 있었기 때문에, 표준을 변경하는 논의가 시작되는 순간, 개정 요구는 제도 내부적으로 구조적 저항에 부딪히도록 설계되어 있었다. 이는 곧 ‘표기 선택의 문제’가 ‘표준을 설계·운영·해석할 권한의 문제’로 재구조화되었음을 의미한다. 다시 말해, 경쟁의 장(arena)은 명칭(label)이 아니라 표준이 작동하는 규칙 체계로

이동한 것이다. 이 점은 2020년 S-130 체제 도입이 갖는 전환적 의미를 설명하는 핵심 토대로 이어진다. S-130은 표준의 적용 방식이 “인쇄문서 중심 단일 표기”에서 “디지털 레이어 기반 다중 정보 구조”로 전환되면서, 명칭 분쟁의 갈등축을 표면에서 근본 구조로 이동시켰다. 따라서 S-23 개정의 교착은 단순한 실패가 아니라, 분쟁의 형태를 구조적으로 재편하는 전환점이자, 이후 경쟁이 ‘표기 결과’가 아니라 ‘표준 설계’ 영역에서 전개될 수 있는 조건을 제공한 과정이었다.

4. 2020년 S-130 체제 도입과 명칭 분쟁 구조의 재편

2020년 IHO 제2차 총회는 동해/일본해 명칭 분쟁의 구조를 근본적으로 변화시킨 전환점이었다. 이 회의에서 IHO는 S-23을 “더 이상 개정하지 않는 문서”로 규정하고, 그 대신 디지털 해양지리정보 표준 모델인 S-130을 새로운 공식 표준 체계로 채택하였다.²⁰⁾ 특히 총회에서 도출한 「S-23의 미래에 대한 비공식협의 결과보고서」에서 디지털 해도 시대의 새로운 표준 개발을 구체적으로 제시하였다. 그 내용은 첫째, 해역을 지명표기 없이 고유번호로 표기하는 디지털 방식의 새로운 해도집 표준(S-130)을 개발할 것; 둘째, 기존 표준(S-23)은 아날로그에서 디지털로의 역사적 변천을 보여주는 출판물로서 남길 것; 셋째, 해역 관련 속성 정보의 표시 방식에 대한 추가 논의 가능성이 언급되었다. 다만 이후 논의 과정에서는 관련 세부 지침이 공식적으로 구체화되지는 않았다.²¹⁾ 이러한 움직임은 명칭 표준을 둘러싼 경쟁의 무대가 인쇄물 기반의 단일 표기 체계에서 디지털 정보 기반 다중 레이어 체계

20) International Hydrographic Organization (IHO), 2020(b). “Report on the Informal Consultations on the Future of S-23.” Monaco.

21) International Hydrographic Organization (IHO), 2026. Proceedings of the 4th IHO Assembly. Monaco.

로 이동했음을 의미한다. S-130 체계에서 지명은 단일 텍스트가 아니라, 복수 언어·역사적 명명·정치적 인식·지도 제작 목적별로 분리된 데이터 레이어(layer)로 관리된다.

S-130 체계의 핵심 특징은 해양공간 정보를 단일 텍스트 기반 표기 체계가 아니라, 상호운용 가능한(interoperable) 디지털 객체(object) 구조로 관리한다는 점에 있다.²²⁾ 기존 S-23 체계가 특정 해석에 하나의 표준 명칭을 부여하는 인쇄 기반 구조였다면, S-130 체계에서는 각 해양 객체가 고유 식별번호(Unique Identifier, UID)를 중심으로 관리되며, 복수의 언어·명칭·속성 정보가 메타데이터(metadata) 형태로 연결된다. 예를 들어 동일한 해석 객체에 대해 “Sea of Japan”, “East Sea”, “日本海” 등의 명칭은 각각 독립된 표기 경쟁 대상이 아니라, 하나의 객체에 연결된 다중 속성(attribute) 정보로 저장될 수 있다. 이 경우 실제 사용자 화면에서 어떤 명칭이 우선적으로 노출되는가는 데이터 레이어 우선순위, 사용자 인터페이스(UI), 언어 설정, 플랫폼 렌더링 규칙 등에 따라 달라진다. 즉, S-130 체계에서 경쟁의 핵심은 더 이상 특정 명칭 자체의 배타적 채택 여부가 아니라, 어떠한 명칭이 기본 레이어(default layer)로 설정되고, 어떠한 메타데이터 구조가 국제표준으로 승인되는가에 관한 문제로 이동한다. 이러한 구조 변화는 동해/일본해 분쟁의 경쟁 단위를 “명칭(label)” 중심 구조에서 “표준 설계(rule design)” 중심 구조로 전환시키는 중요한 제도적 변화를 의미한다. 따라서 동일한 해석이라도 표시되는 명칭은 어떤 레이어가 기본값으로 설정되는가에 따라 달라질 수 있다. 이는 곧 명칭 분쟁의 초점이 ‘어떤 이름을 사용할 것인가’에서 ‘누가 기본 레이어와 표기 노출 규칙을 설계할 권한을 갖는가’

22) International Hydrographic Organization (IHO). 2025. *S-130 Product Specification*.

로 이동했음을 의미한다.

〈표 5〉 S-23에서 S-130으로의 체계 전환이 구성한 분쟁 구조 변화

구분	S-23 체계	S-130 체계
데이터 구조	종이 기반 인쇄물 중심	GIS 기반 디지털 정보 레이어 구조
표기 방식	단일 명칭 표기	언어·역사·국가별 다층 병기 가능
표준의 작동 방식	결과 중심 표준 : 표기 자체가 쟁점	규칙 중심 표준 : 표기 노출 규칙 설계가 쟁점
표준 권위의 성격	관행·연속성(stability) 중심	조정·협상·재구성(adaptability) 중심
경쟁의 장	해도·문서 표기	해양정보 시스템·디지털 지도 생태계(GIS, 플랫폼)

*출처: 저자 작성

S-130 체계의 도입은 동해/일본해 명칭 분쟁의 성격을 근본적으로 변화시키는 세 가지 결정적 전환을 가져왔다. 첫째, 표기 경쟁의 규범적 지형이 재편되었다. 동일한 해역에 대해 복수 지명을 병렬적으로 표기할 수 있는 구조적 수용성 자체가 표준에 내장되면서, 병기는 더 이상 예외적 주장이나 정치적 요구의 형태가 아니라 시스템의 기본 운영 방식으로 자리 잡게 되었다. 둘째, 표준 권력의 작동 방식이 표기 그 자체의 선택에서 표준 설계 권한 구성으로 이동하였다. 즉, 경쟁의 핵심은 어떤 명칭이 ‘옳은가’가 아니라, 데이터 레이어의 우선순위를 설정하고, 사용자 인터페이스(UI)에서 어떤 표기가 기본값으로 노출되며, 메타데이터가 어떠한 관계 구조로 조직되는지를 결정하는 권한을 누가 확보하는가로 전환되었다. 셋째, 명칭 분쟁은 더 이상 단일 표기의 채택 여부가 결정하는 승패 구도가 아니라, 가시성과 접근성을 누가 장기적으로 축적해 가는가를 둘러싼 비제로섬적 영향력 경쟁으로 재구조화되었다.

여기서 분쟁은 ‘절대적 우위’를 확립하는 정치가 아니라, 표준 환경 속에서 점진적으로 존재감을 제도화하는 정치로 성격을 바꾸게 된다. 이러한 구

조 변화는 곧 한·일 간 전략 지형에도 중대한 차이를 초래하였다. 주목할 것은 IHO 주요 회원국들이 동해 병기에 우호적인 반응을 보인다. 그 이유는 IHO S-23 제1판부터 제4판 초안에 이르기까지 바다 명칭을 선정할 때 병기가 일반적으로 허용되었기 때문이다. 예를 들어 “영국해협/라망슈(English Channel/La Manche)”, “알래스카 및 브리티시컬럼비아 연안수역(The Coastal Waters of Alaska and British Columbia)” 등은 IHO S-23의 제1판부터 제4판 초안에 이르기까지 사용된 대표적인 병기형 바다 명칭이다.²³⁾ 이러한 흐름에 힘입어 한국은 기존의 병기 요구를 디지털 표준 거버넌스 전략으로 재정렬할 수 있는 제도적 발판을 확보하게 되었으며, 반대로 일본은 S-23 체계가 제공하던 단일 표기 기반의 구조적 우위가 점차 약화되는 상황에 직면하였다(外務省 2017). 다시 말해, S-130 체제 전환은 단순한 기술적 업그레이드가 아니라, 해양 지명 표준을 둘러싼 권력의 작동 방식과 경쟁의 규칙을 근본적으로 재설계한 제도정치적 전환으로 이해해야 한다. 다만 S-130 체계 역시 완결된 고정 표준이라기보다, 디지털 해양정보 거버넌스 환경 속에서 지속적으로 조정·재구성되는 과정적(processual) 표준으로 이해할 필요가 있다. 따라서 향후 동해/일본해 병기 문제 역시 특정한 단일 합의의 도달 여부보다, 변화하는 디지털 표준 환경 속에서 어떠한 규칙과 구조가 지속적으로 제도화되는가의 문제로 이해될 필요가 있다.

23) 영국해협/라망슈(English Channel/La Manche)는 제1, 2, 3판은 영어판과 불어판이 각각 출판되었고, 제4판 초안은 영어지명만 사용하면서 괄호 안에 불어명을 표기하였다; 제3판은 “동남 알래스카 및브리티시컬럼비아 연안수역(The Coastal Waters of Southeast Alaska and British Columbia)”, 제4판은 “Coastal Waters of Southeast Alaska and British Columbia”이다. 모두 동남(southeast)이 추가되었다. 제4판 초안에서는 정관사(the)를 생략했다. 백인기, 2019. 「동해 표기 관련 일본 주장 비판 연구: IHO S-23 분석을 중심으로」, 『해양영토연구』 제 18호(2019), p. 87.

IV. 제도정치 관점에서 본 병기 협상의 함의

IHO의 해양지명 표준 체계가 기존의 S-23 체제에서 S-130 중심의 디지털 기반 표준으로 전환된 이후, 동해/일본해 명칭 분쟁은 더 이상 단순한 지명 병기 여부를 둘러싼 외교적 대립에 머물지 않게 되었다. 2020년 IHO 총회에서 S-130 디지털 해양지리정보 체계가 공식 채택된 것은 단순한 기술적 업그레이드가 아니라, 명칭 경쟁의 단위를 ‘표기(label) 선택’에서 ‘표준(rule) 설계 권한’으로 이동시킨 결정적 전환점이었다. S-130 체계는 단일 명칭을 일괄적으로 표기하는 방식이 아니라, 다층적 데이터 레이어(layer)와 메타데이터(metadata)를 통해 동일한 해역에 복수의 명칭을 병렬적으로 저장하고, 표시 조건에 따라 서로 다른 명칭이 동적으로 노출되는 구조를 채택한다. 이로써 병기는 더 이상 외교적 설득이나 역사적 정당화에 의존해야 하는 예외적 요구가 아니라, 디지털 표준 체계에 내재된 구조적 가능성으로 재정의되었다. 즉, 병기 문제는 ‘허용 여부’가 아니라 ‘기본 노출 규칙과 운영 권한의 경쟁’으로 전환된 것이다.

이러한 전환은 명칭 분쟁의 협상 단위를 근본적으로 변화시켰다. S-23 체계가 단일 표기 채택 여부라는 단일 결과에 모든 협상력을 집중시켰다면, S-130 체계에서는 경쟁이 데이터 레이어 구성, 레이어 간 우선순위, UI·축척·사용 목적에 따른 표기 노출 규칙, 검색·자동완성 알고리즘, 레지스트리 검증 절차 등 세부 규칙의 다층적 영역으로 분산된다. 즉, 분쟁은 ‘명칭(label)의 경쟁’에서 ‘표준(rule)과 운영의 경쟁’으로 이동하였다. 이는 기술적 변화가 아니라, 국제표준 거버넌스에서 누가 문제를 정의하고 규칙을 설계할 권한을 갖는지에 관한 권력의 재배치이다.

〈표 6〉 주요 디지털 지도 플랫폼의 언어 환경별 동해/일본해 표기 비교

플랫폼	한국어 환경	일본어 환경	영어 환경
Google Maps	동해/일본해	日本海	Sea of Japan
Bing Maps	병기	日本海	Sea of Japan

*출처: Google Maps 및 Bing Maps의 한국어·일본어·영어 인터페이스 환경 비교를 바탕으로 저자 작성(관찰 기간: 2025년 11월~2026년 3월).

위의 〈표 6〉에서 확인할 수 있듯이, 플랫폼 비교는 2025년 11월부터 2026년 3월까지 한국어·영어·일본어 인터페이스 환경에서 반복적으로 수행되었다. 관찰은 비로그인 상태의 브라우저 환경에서 동일 검색어를 사용하여 진행되었으며, 지역 기반 노출 차이를 확인하기 위해 한국과 일본 환경을 비교하였다. 본 분석은 정량적 플랫폼 분석이 아니라, 디지털 지도 플랫폼에서 표기 노출 구조와 메타데이터 우선순위가 어떠한 방식으로 구성되는지를 탐색적으로 검토하는 데 목적이 있다. 분석 결과, 동일한 해역이라 하더라도 플랫폼의 언어 설정, 사용자 인터페이스(UI), 데이터 레이어 우선순위, 지역화(localization) 정책 등에 따라 상이한 명칭이 선택적으로 노출되는 경향이 확인되었다. 이는 S-130 체제 이후 명칭 경쟁의 핵심이 단일 표기의 채택 여부 자체보다, 디지털 플랫폼 환경에서 어떠한 표기가 기본값(default)으로 구현되고 가시화되는가의 문제로 이동하고 있음을 시사한다. 이러한 논의를 종합하면, S-130 체제 전환은 동해/일본해 명칭 분쟁의 협상 구조와 경쟁 방식을 다음 세 가지 차원에서 재구조화하고 있음을 확인할 수 있다.

첫째, 의제 설정(arena-setting)의 재구조화이다. S-23 체계에서는 ‘단일 표기 대 병기’라는 이분법적 선택 구도가 의제를 규정함으로써, 병기 요구 자체가 곧 정치·역사·외교적 갈등을 촉발하는 고도의 민감 사안으로 구조화되었다. 즉, 병기는 표준의 외부에서 제기되는 예외적 요구로 인식되었고, 그 정당성에 대한 선(先)설명이 협상의 전제가 되었다. 반면 S-130 체계

는 지명 표기를 표준 설계의 데이터 속성(attribute)으로 재위치시킴으로써, 복수 표기를 표준 체계 내부에서 기술적으로 조정 가능한 설계 변수(design variable)로 전환한다. 이에 따라 병기는 더 이상 체계 외부의 정치적 청원이 아니라, 데이터 구조와 메타데이터 규범 속에서 관리·구현될 수 있는 기술적 선택지로 재구성된다. 이러한 전환은 한국의 협상 지위를 구조적으로 변화시킨다. 한국은 더 이상 “왜 병기가 필요한가”를 정당화해야 하는 외부 행위자가 아니라, “병기를 어떠한 데이터 구조와 표준 규격을 통해 구현할 것인가”를 협의하는 제도 내부의 설계 주체로 이동할 수 있는 제도적 계기를 확보하게 되었다.

둘째, 규범 경쟁(norm competition)의 심화이다. S-130 체계는 병기 가능성을 제도 설계 차원에서 구조적으로 수용하고 있으나, 이것이 병기의 자동적 구현을 의미하는 것은 아니다. 오히려 경쟁의 양상은 보다 장기적이고 미시적인 형태로 재편되며, 어떠한 명칭이 기본값(default)으로 설정되고 우선적으로 노출되는가를 둘러싼 규범적 정당성 경쟁으로 확장되고 있다. 즉, 병기 경쟁은 단순한 명칭 서사 간의 충돌을 넘어, 표준의 해석 권한과 데이터 구조의 조직 방식, 그리고 인터페이스 설계 단계에서의 표상 우선성과 차등적 노출 구조를 둘러싼 경쟁으로 이행하고 있다. 이 과정에서 핵심 쟁점은 특정 명칭의 채택 여부 자체가 아니라, 어떠한 표기가 기본 레이어(default layer)로 구조화되고 국제표준 환경 속에서 지속적으로 재현되는가의 문제로 이동한다. 따라서 향후 병기 외교는 ‘East Sea’의 역사적·도덕적 정당성을 직접 주장하는 담론 중심 전략에서 벗어나, 누가 표준의 기본 구조와 노출 규칙을 설계·조정할 정당한 행위자인가를 둘러싼 제도적·규범적 경쟁으로 재정렬될 가능성이 크다.

〈표 7〉 명칭 분쟁의 단계별 경쟁 초점과 권력 작동 방식의 변화

경쟁 단계	경쟁의 초점	권력의 작동 방식
S-23 시대	명칭의 정당성	역사·외교 담론 중심
S-23 개정기	표준의 유지/변경 논리	관행·안정성 프레임
S-130 시대	어떤 레이어가 '기본값(default)'이 되는가	가시성, 우선순위, 메타데이터 규범 경쟁

*출처: 저자 작성

셋째, 전략적 상호조정(strategic adjustment)의 재편이다. S-130 체제로의 전환 이후, 한국과 일본은 동일한 표준 아키텍처를 공유하는 조건에서 상호 대응 전략을 재설계해야 하는 구조적 상황에 직면하였다. 한국은 병기 요구를 디지털 해양정보 생태계의 운영 규칙 및 데이터 거버넌스 설계와 연동시킬 수 있는 제도적 접근 권한을 확보함으로써, 단순한 외교적 요구를 넘어 공동 설계·공동 관리(co-governance)의 정당성을 제도 내부에서 주장할 수 있는 위치로 이동하였다. 반면 일본은 S-23 체계 하에서 유지해 온 '관행의 지속'에 기반한 구조적 우위를 더 이상 자동적으로 전제하기 어려워졌으며, 병기 문제를 '정치화된 요구'로 비가시화하는 기존 전략 역시 동일한 제도적 효과를 담보하기 어렵게 되었다. 그 결과 협상의 초점은 단기적 외교 공방에서 벗어나, 표준 제정 과정에 대한 참여 역량, 플랫폼 수준의 영향력, 데이터 관리 및 구현 능력 등 이른바 '제도적 체력(institutional capacity)'을 둘러싼 장기적·구조적 경쟁으로 이동하고 있다.

종합하자면, S-130 체제는 동해/일본해 명칭 분쟁을 이름을 둘러싼 외교적 갈등에서 표준을 둘러싼 제도정치적 경쟁으로 전환시켰다. 따라서 향후 한국의 병기 전략은 역사적 정당성 제시를 넘어, 표준 설계·운영 과정에서의 지속적 참여 능력 강화라는 장기적 전략으로 재정렬될 필요가 있다. 이는 곧 병기 전략의 핵심이 '무엇이 옳은가'가 아니라, '무엇이 기본값으로 구

현되는가'라는 국제표준 거버넌스의 권위 확보 전략으로 이동하고 있음을 의미한다.

V. 결론

본 연구는 동해/일본해 명칭 분쟁을 단순한 지리적 표기 선택의 문제가 아니라, 국제수로기구(IHO)를 매개로 전개되는 국제표준의 형성과 운영 권한을 둘러싼 제도정치적 경쟁으로 재개념화하였다. 기존 연구가 역사적 정당성, 외교적 여론전, 기술적 표기 문제에 초점을 맞추었다면, 본 연구는 논쟁의 핵심을 표준을 구성·관리하는 권위의 배분 문제로 이동시켰다는 점에서 차별성을 갖는다.

분석 결과, S-23 체계는 표면적으로는 기술적·중립적 국제표준으로 기능해 왔으나, 실제로는 식민지기 해양 명명 관행이 제도화된 지식-권력 구조로 작동해 왔음을 확인하였다. 이는 동해 명칭 문제를 단순한 지명 변경 요구가 아니라, 기존 국제표준 형성 과정에 내재된 역사적 비대칭성에 대한 문제 제기로 이해해야 함을 시사한다. 또한 1990년대 이후 한국의 병기 외교는 표기 수정 요구를 넘어, 국제표준의 정당성을 재구성하고 지리적 인식의 균형을 회복하려는 규범 외교 전략으로 전개되어 왔다. 반면 일본은 '관행의 지속'과 '기술적 중립성'이라는 표준 담론을 통해 분쟁의 정치화를 억제하고, 절차적 진입 장벽을 유지하는 전략을 구사해 왔다.

그러나 2020년 이후 S-130 체계의 도입은 명칭 분쟁의 구조를 근본적으로 변화시키는 전환점으로 작용하였다. 지명 표기가 인쇄 기반의 단일 표기 체계에서 디지털 해양지리정보의 다층 레이어 구조로 전환되면서, 경쟁의 초점은 '어떤 명칭이 채택되는가'에서 '어떤 표기가 기본값으로 작동하며, 누가 그 구조를 설계하는가'로 이동하였다. 이는 병기가 예외적 요구가 아니라

시스템 운용의 구조적 가능성으로 제도화되었음을 의미하며, 향후 명칭 분쟁이 제로섬적 승패 경쟁이 아닌 가시성, 접근성, 표준 운영 권한을 점진적으로 축적하는 장기적 경쟁으로 전개될 가능성을 보여준다.

이러한 변화는 한국의 전략에도 근본적인 전환을 요구한다. 기존의 목표가 병기 인정 확보였다면, 앞으로는 동해가 지속적으로 노출되는 표준 구조를 설계하는 방향으로 이동해야 한다. 결국 향후 동해 병기 전략의 핵심은 특정 명칭의 단기적 채택 여부보다, 디지털 해양정보 체계에서 동해 표기가 지속적으로 구현·노출될 수 있는 제도적 환경을 구축하는 데 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 세 가지 전략적 과제가 중요하다.

첫째, 국제표준 거버넌스 참여 역량의 제도화이다. 한국은 IHO, UNEGN, IMO 등 국제표준 관련 기구에서 지속적으로 의제 설정 과정에 참여하고, 디지털 해양정보 표준 논의에 대한 기술·외교적 대응 역량을 강화할 필요가 있다. 둘째, 메타데이터 및 디지털 지도 표준 설계 역량의 강화이다. S-130 체계에서는 표기 자체보다 데이터 레이어 구조와 표기 노출 규칙이 중요해지는 만큼, 해양지명 메타데이터 구축, 다국어 속성 정보 설계, 플랫폼 연계 기술 등에 대한 장기적 대응이 필요하다. 셋째, 글로벌 디지털 플랫폼과의 협력 확대이다. 구글, 애플, Bing Maps 등 글로벌 지도 플랫폼은 실제 사용자 인식 형성에 직접적 영향을 미치고 있다는 점에서, 향후 병기 전략은 국제기구 외교뿐 아니라 디지털 플랫폼 거버넌스 차원의 협력 전략과 병행될 필요가 있다. 즉, 향후 병기 외교는 역사·외교 담론 중심 접근을 넘어, 디지털 해양정보 표준 거버넌스에 대한 장기적 참여 전략으로 재구조화될 필요가 있다.

동해 명칭 문제는 더 이상 ‘이름의 선택’이 아니라, 해양공간을 정의하고 인식하는 국제적 인지 질서를 누가 설계하고 운영할 것인가의 문제로 전환

되고 있다.²⁴⁾ 이는 명칭을 둘러싼 경쟁이 곧 표준을 둘러싼 경쟁이며, 표준은 곧 권위의 문제임을 의미한다. 본 연구는 병기 협상을 단기적 외교 현안이 아닌 장기적 표준 거버넌스 전략의 일부로 재정립할 필요성을 제시한다는 점에서 학술적·정책적 의의를 갖는다.

향후 연구는 두 가지 방향에서 확장될 수 있다. 첫째, S-130 체계 이후 구글 지도, 애플 지도 등 플랫폼 기반 지도 생태계에서의 표기 노출 메커니즘과 알고리즘 변화를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 둘째, 해양 명칭 문제를 국제기구-국가-플랫폼이 결합된 다층 거버넌스 구조 속에서 비교적으로 모델링하는 연구가 요구된다. 본 연구는 이러한 후속 연구를 위한 개념적 토대와 제도정치적 분석 틀을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 日本空間

논문 투고일 : 2026년 4월 28일

논문 심사일 : 2026년 6월 9일

게재 확정일 : 2026년 6월 9일

24) 박창건, 「동해와 일본해 ‘이름’ 대신 ‘기본값’ 다룰 때다」, 『더칼럼리스트』, 2025년 12월 10일, <https://www.thecolumnist.kr/news/articleView.html?idxno=4224>, (검색일: 2026/03/11).

참고 문헌

- 김덕주, 「동해 표기의 국제적 논의에 대한 고찰」, 『서울국제법연구』, 제6권 2호, 1999.
- _____, 「동해 표기 확산의 새로운 접근:IHO 새로운 해도집 표준(S-130) 개발 결정을 계기로」, 『주요국제문제분석』, 2020-46, (2020).
- 김영훈, 「동해표기 현황과 한국의 대응」, 국민대학교 일본학연구소 해양전략 연구센터 제2차 콜로키움 발표 자료, 2025년 10월 17일, https://kjmc.kr/board_KKcd91/376 (검색일: 2026년 3월 16일).
- 김영훈·홍정은·이상균, 「외국 언론매체의 동해인식과 동해명칭 표기 현황: 캐나다, 호주, 인도, 싱가포르 주요 방송사와 신문사를 사례로」, 『지역과 지리』 제24권 3호, 2018.
- 김종근·이숙중, 「동해 표기 문제에 대한 한일 양국의 입장 및 논쟁점 분석」, 『문화역사지리』 제32권 3호, 2020.
- 김종근·오상학·심정보, 『한일 고지도 속의 한반도, 동해 그리고 독도』, 서울: 동북아역사재단, 2023.
- 박 경, 「일본 외무성 조사 자료를 통한 동해지명의 역사적 변화 연구」, 『한국지도학회지』 제20권 1호, 2020.
- 박기용, 「국제수로기구(IHO) 해도집(S-130)의 ‘동해’ 표기 상용화를 위한 연구」, 『한국지리학회지』 제12권 2호, 2023.
- 박창진, 「동해와 일본해 ‘이름’ 대신 ‘기본값’ 다룰 때다」, 『더칼럼리스트』, 2025년 12월 10일, <https://www.thecolumnist.kr/news/articleView.html?idxno=4224>, (검색일: 2026/03/11).
- 백인기, 「동해 표기 관련 일본 주장 비판 연구: IHO S-23 분석을 중심으로」, 『해양영토연구』 제18호, 2019.

심정보, 「동해와 일본해 표기를 둘러싼 한일 대학생들의 인식」, 『한국지도학회지』 제20권 2호, 2020.

이기석, 「지리학 연구와 국제기구: 동해 명칭의 국제표준화와 관련하여」, 『대한지리학회지』, 제39권 1호, 2004.

주성재, 『분쟁지명 동해: 현실과 기대』, 서울: 푸른길, 2021

_____, 「지속가능한 지명 사용과 동해 표기: 학술 논의의 진전과 향후 주제」, 『한국지도학회지』 제23권 3호, 2023.

외교부, 「동해 표기의 정당성, 일본의 잘못된 주장」, http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3838/contents.do, 2017년, (검색일: 2025/11/05).

_____, 「보도자료: 디지털 해도 시대의 새로운 표준 개발」, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370721&srchFr=&%3bsrchTo=&%3bsrchWord=&%3bsrchTp=&%3bmulti_itm_seq=0&%3bitm_seq_1=0&%3bitm_seq_2=0&%3bcompany_cd=&%3bcompany_nm=&page=2, 2020년, (검색일: 2025/11/10).

외교통상부·동북아역사재단, 「동해표기 자료집 제1권」, 서울: 외교통상부·동북아역사재단, 2008.

外務省, 「各国地図における「日本海」の呼称」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/nihonkai_03.pdf, 2002年, (검색이리 2025/12/07).

_____, 2017. 「日本海呼称問題」, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nihonkai_k/index.html, (검색일: 2025/11/05).

海上保安庁 海洋情報部, 「日本海呼称について」, <https://www1.kaiho.mlit.go.jp/nihonkai/>, 2021年, (검색일: 2025/12/11).

Abbott, Kenneth W. and Snidal, Duncan, “Hard and Soft Law in International Governance.” *International Organization*, 54–3(2000).

Barnett, Michael N, and Finnemore, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

Choo, S., “A new normal for the name East Sea in the digital era,” Proceedings, The 26th International Seminar on Sea Names: Geographical Naming in the Digital Era, September 17–19, Gangneung, Korea, 1–7, 2020.

Harley, J. B. “Deconstructing the Map.” *Cartographica*, 26–2(1989).
International Hydrographic Organization (IHO), *Limits of Oceans and Seas*, 1929.

_____. *Limits of Oceans and Seas (S-23)*, 1953.

_____. “4th Council Meeting (2020): IHO Secretariat, Monaco, VTC Event.” 2020(a), <https://iho.int/en/4th-council-meeting-2020> (검색일: 2025/11/11).

_____. “Report on the Informal Consultations on the Future of S-23.” Monaco, 2020(b).

_____. *S-130 Product Specification*, 2025.

_____. Proceedings of the 4th IHO Assembly. Monaco, 2026.

Kim, Y.H., “Specificities of map-making and geographical naming in the digital era,” Proceedings, The 26th International Seminar on Sea Names: Geographical Naming in the Digital Era, September 17–19, Gangneung, Korea, 15–24, 2020.

_____, “Towards sea name understanding in social media: An analysis of East Sea tweets on Twitter,” Proceedings, The 27th International Seminar on Sea Names: Geographical Naming in the Digital Era II, October 14–16, Gangneung, Korea, 20–36, 2021.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Longman, 2012.

Lee, Ki- Suk, “The Historical Precedent for the ‘East Sea (Sea of Japan)’: An Invisible Placenames War since 1992.” 『師大論講』 第57集, 1998.

Shim, Jeongbo, *The History of the East Sea and the Sea of Japan*, Springer, 2022.

United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN). *Manual for the National Standardization of Geographical Names*, New York: United Nations, 2017.

Abstract

Institutional Politics of Naming Disputes in the Reform of the IHO S-23 Framework

: Agenda-Setting and Strategic Interaction in the East Sea/Sea of Japan Dual Naming Negotiations

Park, Chang-Gun

This study aims to reconceptualize the East Sea/Sea of Japan naming dispute not as a simple conflict over geographical labeling, but as an institutional-political contest over the formation of international standards and the allocation of rule-making authority within the framework of the International Hydrographic Organization (IHO). While previous studies have primarily focused on historical legitimacy, diplomatic persuasion, or technical issues in cartography, this research shifts the analytical focus to the distribution of authority in constructing and governing international standards. In doing so, it proposes an analytical shift from the question of “which name to use” to an examination of the institutional structures through which standards are formed and maintained. To this end, the study first analyzes the historical formation of the S-23 framework and the knowledge-power dynamics embedded in its standardization process. Second, it compares the dual naming strategies pursued by Korea and Japan since the 1990s, particularly within the IHO and the United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN). Third, it demonstrates that the introduction of the S-130 digital marine geospatial information framework in 2020 has fundamentally reconfigured the unit of

contestation—from a binary debate of “single naming versus dual naming” to a competition over data-layer structures and the authority to design and manage standards. The findings suggest that the S-130 system structurally incorporates the possibility of dual naming, thereby transforming the dispute from a zero-sum conflict into a long-term competition over visibility and accessibility within digital standard systems. Accordingly, Korea’s future strategy should move beyond historical and diplomatic arguments toward strengthening institutional capacities, including participation in standard governance, metadata design, and collaboration with digital platforms. By reconceptualizing naming disputes from the perspective of international standard governance, this study provides both theoretical contributions and policy implications for understanding the evolving nature of geopolitical contests in the digital era.

Key words

East Sea/Sea of Japan Naming Dispute, International Hydrographic Organization (IHO), S-23, S-130, International Standard Governance, Dual Naming Diplomacy, Institutional Politics