



독도의 소속 및 호칭에 관한 미국 정부의 인식 변화

박병섭 일본 竹島=독도 연구넷 대표

1. 머리말

광복 후 미국 정부는 독도 영유권 문제에서 중요한 역할을 하였다. 1946년 미국이 중심이 된 연합국총사령부(SCAP)는 일본 정부에 대한 지령 SCAPIN-677에서 리앙쿠르암 'Liancourt Rocks (Take Island)', 즉 독도를 일본 구역에서 제외하고, 관련 지도¹에서 이 섬 'TAKE'를 남한(South Korea) 구역에 포함시켰다. 또한 국무부는 대일강화조약 초안을 작성하는 과정에서 한국의 리앙쿠르암 영유를 당초는 인정했다. 그러나 1951년에는 이를 부인하는 러스크(Dean Rusk) 서한을 주미한국대사에게 보냈으며, 국무부의 독도에 관한 인식이 크게 변화했다.

미국 해군은 일찍부터 한국 연안에 관한 수로지에서 리앙쿠르암을 기재했다. 이에 관해 이진명은, “미국 해군은 확고하면서도 일관되게 독도를 한국 영토로 인정하여 울릉도의 뒤나 앞, 다른 한국 지명들 사이에 분류하고

* 논문 투고일: 2020. 4. 13. 심사 완료일: 2020. 5. 21. 게재 확정일: 2020. 5. 27.

1 「SCAP ADMINISTRATIVE AREAS, JAPAN AND SOUTH KOREA」, 1946, Feb.

있는 것이다”라고 주장했다.² 그러나 이진명의 조사에는 1951년 이전 수로 지나 1968-1994년 사이의 수로지 등이 빠져 있다. 또한 미국이 발행한 일본 수로지에는 언급이 없다. 그 후 미국 수로지에 관한 선행연구는 없는 듯 하다.

미국 중앙정보부(Central Intelligence Agency, CIA)는 독도를 분쟁지역으로 보고 독도에 깊은 관심을 가졌다. CIA는 1951~1981년에 수집한 자료의 일부를 2000년 및 2010년에 공개했다. 이들 자료 중 독도에 대한 분석에 관해서는 정병준의 연구가 있다.³ 이에 따르면 CIA는 기본적으로 리앙쿠르암을 한국의 항목에 표기하고 동시에 일본이 영유권을 주장하고 있다고 기록했지만, 1974년에 작성한 보고서에 첨부된 지도에서는 리앙쿠르암을 일본 영토로 그렸다고 한다. 그러나 1977년에는 독도라는 명칭이 일반적이라 하여 이를 사용했다고 한다.

미국에서 최종적으로 독도의 명칭과 소속을 결정하는 기관은 내무부 지명위원회(Board on Geographic Names, BGN)다. 2007년 BGN이 리앙쿠르암의 소속을 한국에서 ‘미지정’으로 바꾼 사건이 있었다. 다음 해 이 사실을 알게 된 한국 정부는 미국 정부에 리앙쿠르암의 소속을 되돌려 기재할 것을 요청했다. 마침 방한을 예정하고 있었던 부시(George W. Bush) 대통령은 한·미 우호를 중시하여 리앙쿠르암의 소속을 한국으로 되돌렸다. 이 사건 당시 BGN의 독도 표기 문제에 관해서는 호사카 유지의 연구가 있다.⁴ 그러나 이 사건 이전 및 이후 BGN의 독도 표기에 관한 선행연구는 없는 것 같다.

위와 같이 미국 정부의 독도 인식에 관해서는 단편적인 소식이나 지식이 있을 뿐 종합적인 연구가 없다. 본고는 미국 정부기관이 역사적으로 독도의 소속이나 호칭을 어떻게 생각해왔는지 그 변화를 체계적으로 분석한다. 또한 미국 정부의 독도에 대한 호칭의 타당성도 고찰한다. 이 글의 인용문에

2 이진명, 1998, 『서양자료로 본 독도』, Pour l'Analyse du Folklore, 59쪽.

3 정병준, 2013, 「미국 정보기관의 독도관련 자료와 독도문제 인식」, 『한국독립운동사연구』46호.

4 호사카 유지, 2012, 「지명표기를 통해서 본 일본의 영토문제에 대한 미국의 인식」, 『일본문화연구』 제42집, 591-611쪽.

서 ()는 원문대로이며, []는 필자의 주다.

II. 수로 당국의 독도 인식

1. 해군의 수로지, 1944년 이전

미국에서 이른 시기부터 독도에 관심을 가진 기관은 해군 수로국이다. 1909년부터 수로국은 영국 해군 수로국이 간행한 수로지를 바탕으로 『아시아 수로지』 전 6권을 간행했다. 제1권(1909)의 부제는 ‘시베리아 동해안, 사할린 섬 및 코리아’이며 수로지의 식별 기호는 H.O. No.122다. 이에 독도는 ‘Hornet islands (Liancourt rocks)’라는 표제어로 다음과 같이 기재되었다.

호넷 섬(리양쿠르암)은 두 개의 불모 바위섬이며, 새뿔이 하얗게 쌓여 있다. 두 섬은 북서쪽에서 남동쪽에 걸쳐 약 1마일에 달한다. 두 섬 사이의 거리는 1/4 마일이며, 하나의 초맥(礁脈)을 이루는 것 같다. 서도의 높이는 약 410피트이며 설탕을 쌓은 것 같은 모양이다. 동도는 약간 낮으며 정상은 평탄하다. 이 근처의 수심은 깊은 듯하지만, 그 위치는 하코다테(函館)로 향해 일본해를 항행하는 항로 상에 있으므로 아주 위험하다.

위치-일본 정부가 1908년에 조사한 결과에 따르면, 동도는 북위 37도 14분 18초, 동경은 131도 52분 22초다.⁵

독도의 표제어를 호넷 섬이라고 기록한 것은 영국이 작성한 『중국 수로지』를 인용했기 때문이다. 이 수로지의 제2판(1855)은 영국 함선 호넷이 독

5 Hydrographic Office, 1909, *Asiatic Pilot*, Vol.1, East Coast of Siberia, Sakhalin Island and Korea, No.122, Hydrographic Office.

도를 처음으로 발견했다고 생각하고 섬 이름을 호넷 섬이라고 명명했다. 그러나 제3판에서는 프랑스 선박 리앙쿠르가 이미 독도를 1849년에 발견했음을 소개하고, 섬 이름을 리앙쿠르로 변경했다.⁶ 그런데 이들 『중국 수로지』는 리앙쿠르섬을 한국 연안에만 기재하고 일본 연안에는 기재하지 않았다. 영국은 리앙쿠르섬을 한국 영토로 간주한 것이다.

그 후 미국 해군 수로국은 『아시아 수로지』 제1권 제2판을 1918년에 간행했다.⁷ 이 책의 부제를 ‘시베리아, 사할린 섬 및 조센(Chosen)’으로 하고 초판의 표기 ‘코리아’를 일본의 호칭 ‘조센’으로 바꾸었다. 이는 일제 강점기에 간행되었기 때문에 일본의 호칭을 따랐던 것이다. 제2판의 독도에 관한 기술은 제1판과 똑같다. 위의 ‘조센’이라는 호칭은 1932년에 간행된 『시베리아, 조센 수로지』 제3판에 이어진다.⁸ 제3판의 식별기호는 H.O. No.122이며 『아시아 수로지』 제1권과 같다. 따라서 이 제3판은 『아시아 수로지』 제1권 제2판을 이어받은 것이다. 제3판에서 독도의 표제어는 ‘Liancourt rocks(Hornet islands or Take Shima)’이며, 새로 ‘Take Shima’가 추가되었다. 이는 1905년 일본이 독도를 다케시마라고 명명해 시마네(島根)현 관할로 삼은 것을 뒤늦게 반영한 것이다. 제3판의 내용은 제2판의 내용에 더하여, 섬에는 상황에 따라서는 상륙이 가능한 평탄한 자갈 해안이 몇 군데 있으며, 여름에는 수많은 강치를 잡는 자들이 가끔 온다고 기록했다.

한편, 해군 수로국은 일본 연해를 『아시아 수로지』 제2권(1910) ‘일본의 도서’에 기재했는데, 이에 독도를 기재하지 않았다.⁹ 이즈음 일본 수로부의 『일본 수로지』 제4권 제1개판(1907)은 일본이 1905년에 독도를 시마네현 관할로 삼았던 것을 반영하여 처음으로 독도를 표제어 ‘竹島(Liancourt

6 Hydrographic Office, Admiralty, 1858, *China Pilot*, London, Hydrographic Office, Admiralty, 2nd ed; Hydrographic Office, Admiralty, 1861, *China Pilot*, 3rd ed.

7 Hydrographic Office, 1918, *Asiatic Pilot*, Vol.1, East Coast of Siberia, Sakhalin Island and Chosen, No.122, 2nd ed., Hydrographic Office.

8 Hydrographic Office, 1932, *Sailing Directions for Siberia and Chosen*, 3rd ed., H.O. No.122, Hydrographic Office.

9 Hydrographic Office, 1910, *Asiatic Pilot*, Vol.2, The Japan Islands, Hydrographic Office.

rocks)’로서 기술했다. 이를 알게 된 미국 해군은 독도를 『아시아 수로지』 제 2권 제2판(1920)부터 ‘Liancourt rocks(Hornet islands)’라는 표제어로 기재했다. 내용은 한국 연안을 기록한 『아시아 수로지』 제1권 제2판과 거의 같다. 이때부터 미국의 수로지는 독도를 한국과 일본 양쪽 수로지에 기재하게 되었다. 다음 제3판(1930)에서는 독도의 표제어를 ‘Hornet islands(Take Shima) (Liancourt rocks)’라 하여, 독도의 일본 이름 ‘Take Shima’도 기록하고 있다.

이상과 같이 해군은 리앙쿠르암을 당초는 한국 영토로 보고 한국 연안을 기술한 수로지에만 기재했으나, 일본이 이 섬을 시마네현 관할로 삼았던 1905년에서 15년이 지난 1920년부터는 일본 연안을 기술한 수로지에도 이중으로 기재하게 되었다.

2. 해군의 수로지, 1945~1971년

1) 일본 연안 수로지

제2차 세계대전 후 미국 해군 수로국은 『아시아 수로지』를 개편하고, 수로지의 표제를 대체로 각국별로 하였다. 독도는 『일본 항해 지침』 제1권 (H.O. Pub. 123A) 초판(1945)에 다음과 같이 기록되었다.

다케시마(리앙쿠르암) * (37°15'N., 131°52'E., H.O. Chart 3320)

불모이며 새똥 때문에 하얗게 된 두 바위섬과 험준한 여러 개의 바위로 구성되어 무인도다. 이 섬은 오키(隱岐)열도 북서 85마일에 위치하며, 쓰시마(對島)해협에서 블라디보스토크나 홋카이도(北海道)로 향하는 기선 항로 가까이 있다. 밤 혹은 어두운 날씨일 때 이 근처를 항해하는 자들에게 위험을 알리거나 항해에 도움이 되는 것이 아무것도 없다. 두 섬은 우뚝 솟아 있으며, 제일 높은 서도의 정상은 515피트에 달한다. 보통 7-8월에는 강치를 잡는 사냥꾼들이 섬에 온다.

*다케시마는 H.O. Pub.122에서도 기재되어 있다.¹⁰

이 수로지에서 독도의 표제어가 ‘Take Shima(Liancourt Rocks)’라고 되어 있으나, 이것이 독도가 일본 소속임을 의미하는 것인지에 대해서는 후술한다. 해군 수로국은 1951년에 제2판을 간행했다. 독도에 관한 기사는 표제어를 포함해 초판과 거의 같다. 다만 제2판은 초판의 내용에 더하여 “조심-다케시마는 1947년에 폭격연습장으로 지정되었다”라는 글이 추가되었다. 이는 리앙쿠르암이 SCAPIN-1778 (1947.9.16)에 의해 미군의 폭격연습장으로 지정된 것을 알리는 것이다.

이 수로지는 1967년에 제3판이 간행되었다. 그런데 독도의 표제어는 의외로 ‘Tok To(Take Shima) (Liancourt Rocks)’다.¹¹ 제3판의 내용은 기본적으로 제2판과 같으며, 강치사냥에 관한 글도 그대로이며 사실에 어긋난다. 한편 이 수로지는 독도에 등대가 1954년에 세워진 것을 반영하고, “Tok To(Take Shima)에서 빛이 발하고 있다”고 기술했다. 이에 따라 야간 항해 등 위험성에 관한 글이 삭제되었다. 독도 등대의 유익성이 국제적으로 평가 받은 것이다.

위의 수로지에서 폭격연습장 지정에 관한 글도 삭제되었다. 독도는 1951년 7월 SCAPIN-2160에 따라 미군의 폭격연습장으로 다시 지정되었다가, 일본이 독립한 후 1952년 7월 미·일합동위원회는 재차 독도를 폭격연습장으로 지정했다. 그러나 9월 독도에서 미국 공군의 제2차 오폭사건이 일어나

10 Hydrographic Office, 1945, *Sailing Directions for Japan*, Vol.1 (NorthernPart), H.O. No.123A, 1st ed., Hydrographic Office, 597쪽. ‘H.O. Pub.122’는 『시베리아 및 조센(Chosen) 항해 지침』 제3판 등을 가리킨다.

11 Naval Oceanographic Office, 1967, *Sailing Directions For Japan*, Vol.1 (Northern Part), H.O. Pub.96, 3rd ed., Published by the U.S. Naval Oceanographic Office, 354쪽. 원문은 다음과 같다.

Tok To(Take Shima) (Liancourt Rocks) (37°15' N., 131°52' E., H.O. Chart 3320) consists of two barren, guano-whitened, and uninhabited rocky islets and several rocks, which appear to be steep-to. They lie near the steamer track leading from Tsushima strait to Vladivostok and to Hokkaido in a position 85 miles northwestward of Oki Retto. Both islets are cliffy, and the western and highest has a pointed summit, which rises 515 feet. They are usually visited by seal hunters in July and August. A light is shown from Tok To(Take Shima).

서 한국이 문제를 제기하자, 다음 해 3월에 지정이 해제되었다.

2) 한국 연안 수로지

미국 해군은 1947년 한국 연안을 『시베리아 동남 해안 및 한국 항해 지침』¹²(H.O. Pub.122) 초판에서 기재했다. 이에 독도를 다음과 같이 기록했다.

리앙쿠르암(다케시마)* (37°15'N., 131°52'E., H.O. Chart 3320)은 몇 개의 험한 바위에 둘러싸여 있고, 동서 방향으로 200야드 떨어진 불모의 두 개의 바위섬으로 구성된다. 두 섬은 절벽을 이루고 있고, 서도에서 가장 높은 곳은 515피트에 달한다. 두 섬은 코리안 해협에서 블라디보스토크나 홋카이도로 향하는 기선의 항로 가까이에 있다. 밤 혹은 어두운 날씨일 때 이 근처를 항해하는 자들에게 위험을 알리거나 항해에 도움이 되는 것이 아무 것도 없다.

조심-이들 바위는 1947년에 폭격 연습장으로 지정되었다.

* H.O. Pub. 123A 『일본 항해 지침』 제1권(1945)에도 기재되어 있다.

이 수로지가 『일본 항해 지침』 초판과 다른 점은, 표제어 ‘다케시마(리앙쿠르암)’가 ‘리앙쿠르암(다케시마)’으로 바뀌고, ‘쓰시마 해협’의 명칭이 ‘코리안 해협’으로 변경되고, 강치사냥에 관한 글이 삭제되고, 독도의 원경 사진이 게재되었던 것 등이다. 이 원경사진은 일본 수로부가 1933년에 간행한 『조선 연안 수로지』의 삽화를 베낀 것이다. 한·일 양국에 관한 수로지에서 해협의 명칭이 다르다는 것은 해군이 고유명칭은 각국의 호칭, 즉 엔도님(endonym)을 따랐던 것으로 보인다. 그렇다면 섬 이름은 한국 연안 수로지에서는 독도라고 해야 되는데, 수로 당국은 독도라는 이름을 몰랐던 듯 하다.

12 Hydrographic Office, 1947, *Sailing Directions For The Southeast Coast Of Siberia And Korea*, H.O. Pub. No.122B, 1st ed., Hydrographic Office.

미국 해군은 1951년에 『시베리아 동남 해안 및 한국 항해 지침』 제2판을 간행했다. 독도의 표제어는 ‘Liancourt Rocks(Tak shima)’다. ‘Tak’는 초판에서는 ‘Take’였으며, ‘Tak’는 오류다. 제2판의 내용은 제1판과 똑같다. 다만 『일본 항해 지침』에 관한 주기, 즉 이중 기재를 알리는 주기가 삭제되었다.

제2판의 수정 책자가 여러 차례 간행되었는데, 1964년에 간행된 ‘수정 제9번’에서 독도의 기술 내용이 약간 변했다. 독도 동도에 등대가 1954년에 세워진 것을 반영하고 동도에서 빛을 발하고 있다고 기술했다. 이에 따라 야간 항행의 위험성에 관한 글이 삭제되었다. 또한 폭격연습장 지정에 관한 글도 삭제되었다. 그런데 1967년에 간행된 ‘수정 제10번’에서는 이진명이 지적했듯이 독도의 표제어가 ‘Tok To(Take Shima) (Liancourt Rocks)’로 변경되었다.¹³ 이는 『일본 항해 지침』 제3판(1967)에서 독도의 표제어를 ‘Tok To(Take Shima) (Liancourt Rocks)’라고 변경한 것과 부합한다.

이렇게 변경된 데는 이 해에 열린 제1회 ‘유엔 지명 표준화 회의(The United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names, UNCISG)’의 영향이 있었을 것이다. 이 회의의 총회결의문 1-(4)절은 국제 표준 지명은 가급적 엑소님(exonym), 즉 외래(外來)지명의 사용을 피한다고 결의했다.¹⁴ 수로 당국은 이 결의에 따라 독도에서 등대를 관리하는 한국 측의 명칭에 따라 ‘Tok To’라고 표기했다고 보인다. 이는 해군이 독도를 한국 관할로 간주한 것을 의미한다.

이상과 같이 해군이 발행한 수로지에서 독도 이름을 정리하면 일람표〈표 1〉과 같다. 표에서 소속국의 판단 기준은 같은 시기에 한국 수로지에만 독도가 기술되었을 경우는 한국으로, 한·일 양국 수로지에 독도가 기술되

13 이진명, 앞의 책, 138쪽.

14 『조선일보』, 2008. 07. 17, ‘독도가 국제표준地名’. 또한 아래 문헌에 따르면 1972년 제2회 UNCISG에서도 가능한 한 엑소님을 줄이고 엔도님, 즉 내생(內生)지명을 사용할 것이 결의되었다. 笹川啓·明野和彦·須賀正樹, 2019, 「第1回国連地名専門家グループ会合報告」, 『国土地理院時報』 132号, 150쪽.

있는데 두 수로지에서 표제어가 다를 경우는 중립으로, 표제어가 일치할 경우는 그 이름의 출처를 보고 판단했다. 이상과 같은 해군의 독도 인식을 요약하면, 1910년 이전에는 독도를 한국 소속으로 보고, 1920~1964년에는 중립적인 입장으로 보고, 1967년에는 다시 한국 소속으로 보았다고 할 수 있다.

〈표 1〉 해군의 수로지(1909~1967)

『아시아 수로지』

연도	서지 사항	독도의 명칭	소속
1909	제1권, 제1판	[사할린 섬 및 코리아 항해 지침]	한국
1918	, 제2판	Hornet islands (Liancourt rocks)	
1910	제2권, 제1판	[일본항해지침] 없음	중립
1920	, 제2판	Liancourt rocks (Hornet islands)	
1930	, 제3판	Hornet islands (Take Shima) (Liancourt rocks)	

『시베리아 및 조센(Chosen) 항해 지침』

1932	제3판	Liancourt Rocks (Hornet Islands or Take Shima)	중립
------	-----	--	----

『시베리아 동남 및 한국 항해 지침』

1947	제1판	Liancourt Rocks (Take Shima)	중립
1951	제2판	Liancourt Rocks (Tak Shima)	중립
1964	, 수정9	상동	중립
1967	, 수정10	Tok To (Take Shima) (Liancourt Rocks)	한국

『일본 항해 지침』

1945	제1권, 제1판	Take Shima (Liancourt Rocks)	중립
1951	, 제2판	Tak Shima (Liancourt Rocks)	중립
1967	, 제3판	Tok To (Take Shima) (Liancourt Rocks)	한국

3. 국방부의 수로지

1) 한국 연안 수로지

1972년 7월 해군 수로국은 공군의 ‘항공도(航空圖)정보센터’ 및 육군의 지도 서비스 부문 등과 통합되어 국방부 ‘국방지도제작국(Defense Mapping Agency, DMA)’으로 개편되었다. 이에 따라 수로지는 DMA ‘수로센터(Hydrographic Center)’가 간행하게 되었다. 이 해에 DMA는 『한국·중국 연안 항해 지침』 초판을 간행했다. 이는 확인을 못했지만 1976년에 간행된 ‘수정 제1번’은 독도를 다음과 같이 기재했다.

다케시마(37° 15' N., 131° 52' E.), 한국 연안에서 118마일 떨어져, 동서 방향으로 200야드 떨어진 두 개의 불모 바위로 구성되어 있고 많은 바위에 둘러싸여 있다. 서도는 설탕을 원추형으로 쌓은 것 같은 형태이며, 동도는 약간 낮다.

다케시마 남남서 85마일에 깊이 31.1m(17fm) 퇴(堆)가 있는 것이 1968년에 보고되었다.¹⁵

이 수로지는 독도의 원경사진을 게재했는데, 이는 앞의 『시베리아 동남 해안 및 한국 항해 지침』의 삽화와 똑같다. 그런데 이 초판에서 독도의 표제어는 일본 이름인 ‘TAKE SHIMA’이며, ‘Liancourt rocks’나 ‘Tok To’ 등 명칭이 없다. 이런 기술은 1980년에 간행된 ‘수정 제2번’도 똑같다.

이 수로지 제2-4판은 확인을 못했다. 그런데 1989년에 간행된 제5판에서는 독도의 표제어가 ‘Liancourt Rocks (Dok To) (Take Shima)’로 되어 있다. 기사의 내용은 초판에 더하여 동도에서 빛이 보인다고 기록했다. 이런 기술

15 Hydrographic Center, 1976, *Sailing Directory (Enroute) For The Coasts Of Korea And China*, PUB.157, Change No.1, Hydrographic Center, 1976. 12. 4, 31쪽; Hydrographic Center, 1980, *Sailing Directory (Enroute) For The Coasts Of Korea And China*, PUB.157, Change No.2, Hydrographic Center, 1980. 1. 12, 31쪽.

은 제6판(1993), 제7판(1995)도 마찬가지다.

1996년 DMA는 다른 부서와 함께 국방부의 ‘국립화상·지도국(National Imagery and Mapping Agency, NIMA)’에 통합되었다. NIMA는 지도, 해도, 항공도 등을 작성하는 한편, 인공위성이나 정찰기에서 수집한 화상 등을 분석하기 위해 국방부나 중앙정보부(CIA) 등 관련 부서를 모은 기관이다.¹⁶ NIMA는 2000년에 『한국·중국 연안 항해지침』 제8판을, 2003년에 제9판을 간행했다. 이들 내용은 독도의 표제어를 포함해 제5-7판과 같다.

2004년 NIMA는 조직을 개편하고 명칭을 ‘국립지리공간정보국(National Geospatial-Intelligence Agency, NGA)’으로 변경했다. NGA는 『한국·중국 연안 항해지침』을 계속 간행했으며, 최근에는 2015년에 제18판을,¹⁷ 2018년에 제19판을 간행했다.¹⁸ 이들에게서 독도의 표제어는 여전히 ‘Liancourt Rocks (Dok To) (Take Shima)’이며, 기사 내용도 변함이 없다. 다만 독도의 원경 사진은 없다.

2) 일본 연안 수로지

DMA는 『일본항해지침』의 명칭을 ‘*Sailing Directions(Enroute) for Japan*’으로 변경하고 1972년에 초판을 간행했다. 제목에 ‘(Enroute)’를 넣고 해군의 『일본항해지침』과 구별했다. 초판에서 독도의 표제어는 ‘다케시마(Take Shima)’이며, ‘Liancourt Rocks’ 등의 명칭은 없다. 이 내용은 해군의 『일본항해지침』 제3판과 거의 같지만 등대에 관한 글이 없다. 또한, 초판의 내용은 앞의 『한국·중국 연안 항해지침』 초판 ‘수정 제1번’(1976) 및 제2번(1980)과 표제어를 포함하여 똑같다. 한국과 일본에 관한 수로지에서 표제

16 『경향신문』 1996.10.3. “美 새 정보기관 ‘NIMA’ 창설”.

17 National Geospatial-Intelligence Agency, 2015, *Sailing Directions(Enroute) Coasts of Korea and China*, PUB.157, 18th ed., National Geospatial-Intelligence Agency, p.49.

18 National Geospatial-Intelligence Agency, 2018, *Sailing Directions(Enroute) Coasts of Korea and China*, PUB.157, 19th ed., Prepared and Published by the National Geospatial-Intelligence Agency, p.51.

어가 똑같다는 것은 독도의 공식 이름을 다케시마로 정했다는 것을 의미한다. DMA는 독도를 일본 소속으로 간주했다고 생각되는데 그 이유는 명확하지 않다.

그 후 DMA는 『일본항해지침』을 제6판까지 간행했다. 이 중에서 제2-4판은 확인을 못했으나, 제5판(1992) 및 제6판(1995)에는 독도에 관한 기사가 없다. 또한 DMA를 이은 NIMA는 2002년에 제8판을 간행했는데, 여기에도 독도에 관한 기사가 없다. 이 수로지 제9-15판은 일일이 확인하지 않았지만, 이들에게도 독도에 관한 기사가 없을 것이다. 그 후 NIMA를 이은 NGA는 2017년에 제17판을 간행했는데 이들에게도 독도에 관한 기사가 없다. 이 기간에 간행된 앞의 『한국·중국 연안 항해지침』(1989-2018)을 보면, 독도의 표제어는 ‘Liancourt Rocks(Dok To) (Take Shima)’다. 이는 중립적인 이름이지만, 독도에 관한 기사가 『일본항해지침』에는 없고, 『한국·중국 연안 항해지침』에만 있기 때문에 NIMA, NGA 등 국방부의 수로 당국은 독도를 한국 소속으로 간주했다고 볼 수 있다. 이들을 정리하면 <표 2>와 같다. 국방부는 1972-1980년에는 독도를 일본 소속으로 보고, 1989년 이후는 독도를 한국 소속으로 간주했다고 볼 수 있다.

<표 2> 국방부의 수로지(1972-2018)

『한국 및 중국 연안 항해 지침』

연도	서지 사항	독도 명칭	소속
1972	제1판	[미확인]	
1976	—, 수정1	TAKE SHIMA	일본
1980	—, 수정2		
1989	제5판	Liancourt Rocks (Dok To) (Take Shima)	한국
1993	제6판		
1995	제7판		
2000	제8판		
2003	제9판		
2015	제18판		
2018	제19판		

『일본 항해 지침』			
1972	제1판	Take Shima	일본
1992	제5판	[기재가 없음]	한국
1995	제6판		
2002	제8판		
2015	제16판		
2017	제17판		

Ⅲ. 국무부의 독도 인식

국무부가 독도라는 이름을 처음 알게 된 시기는 1948년 6월에 일어난 미군의 제1차 독도폭격사건 때인 듯하다. 이 사건에서 미군은 책임을 인정하여 피해를 보상했는데, 이때 주한미국공군(US Air Forces in Korea, USAFIK)은 국무부에 보낸 서장에서 이 사건을 ‘TOK DO BOMBING INCIDENT’라고 표현했다. 또한, USAFIK는 ‘Tok Island’에서의 오폭사건을 언론에 발표했다.¹⁹⁾ 이후 국무부는 ‘Tok Do’ 혹은 ‘Tok Island’라는 이름을 거의 잊었던 것 같다. 국무부가 대일 강화조약 초안을 작성했을 때는 ‘독도’라는 이름을 몰랐으며, ‘Liancourt Rocks(Takeshima)’라는 이름만을 썼다.

국무부는 잘 알려져 있듯이 대일강화조약 초안에서 리앙쿠르암을 1949년 11월까지 한국 영토로 다루었다. 이유는 국무부가 일본 영토의 기준을 청일전쟁 직전인 1894년 1월에 두었기 때문이다. 이 시기는 일본 정부가 독도를 시마네현 관할로 넣기 전이었으며, 독도는 일본 수로부가 간행한 『일본수로지』에는 없고 『조선수로지』(1894)에만 ‘리앙쿠르토 열암’이라는 표제어로 기재되고 있었다. 또한 청일전쟁에 제일 가까운 시기에 미국이 간행한

19 USAFIK에서 국무부에 보낸 서장(1948. 6. 18). 아래 Mark S. Lovmo의 웹 사이트에서 재인용했음. <http://dokdo-research.com/page16.html>(2019. 2. 18 검색)

수로지 『아시아 수로지』는 앞에 쓴 것처럼 한국 연안을 다룬 제1권 초판(1909)만이 리앙쿠르암을 기재했으며, 일본 연안을 다룬 제2권 초판(1910)에는 기재하지 않았다. 이런 자료 등을 바탕으로 미국은 리앙쿠르암을 한국 영토로 생각했을 것이다. 또한 이 영토 인식은 미국 ‘국무·육군·해군 3부조정위원회(State-War-Navy coordinating committee, SWNCC)’의 견해다. 1946년 6월 24일 SWNCC는 보고서 「구 일본 지배하의 위임통치령 및 그 주변의 여러 소도에 대한 신탁통치 혹은 다른 처리 방법에 관한 정책」(SWNCC 59/1)에서, “제주도, 거문도, 다즐레(울릉)도, 리앙쿠르암(다케시마) 및 기타 조선 앞바다에 있는 섬들은 조선의 일부로 생각되어야 하며, 역사상이나 행정상으로도 조선의 일부이며 주로 조선인이 살고 있다”라고 기록했다.²⁰

그런데 국무부는 1949년 12월 초안에서는 주일 정치고문 시볼드(William J. Sebald)의 의견을 받아들여 입장을 바꾸어 리앙쿠르암을 일본 영토로 삼았다. 그 이유는, ①1905년 일본은 한국의 항의 없이 시마네현의 관할 하에 두었다, ②이 섬에는 한국 이름이 없으며 한국으로부터 영토 주장이 없었다, ③미국 공군의 폭격지로 사용되고 기상 혹은 레이더 기지로서 이용 가치가 있다는 것이었다.²¹ 다음 해 덜레스(John F. Dulles)가 간략한 초안을 작성했을 때부터 독도는 초안에서 누락되었다. 다시 독도가 거론된 시기는 1951년 7월 주미한국대사 양유찬이 덜레스와 대일강화조약에 관해 협의했을 때다. 이 자리에서 양유찬은 독도 및 과랑도를 조약에서 한국 영토로 규정할 것을 요구했다. 그런데 대사관 측도 미국 측도 독도의 위치나 영어 이름이 리앙쿠르암이라는 것을 몰랐다. 게다가 지리 전문가 보그스(Samuel W. Boggs)가 한국이 요구하는 독도를 조사했으나 찾지 못했다. 덜레스는 주한미국대사 무치오(John J. Muccio)로 하여금 독도를 조사시켜 겨우 독도가 리앙쿠르암이며, 일본이 말하는 다케시마임을 알았다.²²

20 原貴美恵, 2005, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』, 溪水社, 42쪽.

21 “Commentary on Draft Treaty of with Japan” (undated), 정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개, 499쪽.

22 국사편찬위원회, 2008, 『독도자료』 미국편 II, 국사편찬위원회, 232쪽.

이 직후 국무차관보 리스크는 한국의 요청을 거절하는 서한을 양유찬에게 보냈다. 리스크 서한은 “우리 정보에 따르면, [독도는] 한국의 일부로 취급된 적이 없으며 운운”이라고 썼다. 그런데 이 견해는 국무부 조직 내에서조차 이론이 있었다. 주일 미국대사관은 1952년 미 국무부에 보낸 보고서에서 “일찍이 이[리앙쿠르] 암은 조선왕조에 소속되고 있었다”²³라고 지적했다. 이처럼 리스크 서한에는 많은 문제가 있었던 탓인지 재한 및 재일 미국대사관에조차 바로 알려지지 않았다. 그러나 다음 해 독도에서 일어난 한·일 충돌을 계기로 국무부는 리스크 서한을 주한 및 주일 대사관에 알렸으며, 그 내용이 국무부의 공식견해가 되었다. 국무부 장관 덜레스는 주한 및 주일 미국대사관에게 전문을 보내²⁴ 독도를 일본 영토로 보는 미국의 입장은 수많은 연합국 가운데 일국에 지나지 않으며, 미국은 한·일간 영유권 분쟁에 휘말려서는 안 되며, 독도 분쟁의 해결은 국제사법재판소에 맡겨야 한다는 방침을 밝혔다.

이처럼 한·일 간 독도 문제에 대해서는 중립적인 입장에 선다는 덜레스의 방침은 그 후도 국무부에서 잘 유지되었다. 1977년 ‘한·일 대륙붕협정’²⁵이 1977년 6월 일본 국회에서도 승인되었는데, 이와 관련하여 9월 국무부 정보조사국(INR)은 연구자료 ‘한·일 대륙붕 경계와 공동개발지역’을 작성했다. INR은 미국 외교관들에게 국제 정세에 관한 정보를 제공하는 부서다. INR은 이 자료에서 “한·일 양국은 리앙쿠르암에 대한 주권을 주장하고 있다”²⁶라고 중립적인 입장을 취했다. 이런 입장은 그 후도 계속되었다. 2007년 후술하듯이 지명위원회(BGN)는 독도의 ‘국가 분류 코드’를 ‘한국’에서 ‘주권 미확정 지역’으로 변경한 일이 있었는데, 다음 해 이 사건이 한·미 간

23 1952년 10월 3일자 스티브스(John M. Steeves) 서한, 「Koreans on Liancourt」; 박병섭·나이토 세이쥬, 호사가 유지 옮김, 2008, 『독도=다케시마 논쟁』, 보고서, 324-334쪽.

24 국사편찬위원회, 2008, 앞의 책, 미국편 III, 184쪽.

25 정식 명칭은 ‘대한민국과 일본국 간 양국에 인접하는 대륙붕의 북부 경계획정에 관한 조약’ 및 ‘대한민국과 일본국 간 양국에 인접하는 대륙붕의 남부 경계획정에 관한 조약’이다.

26 『조선일보』, 2008. 7. 30, “미국무부 1977년 자료에도 ‘주권 분쟁지역’”.

에서 이슈화되자 국무부 곤살로 갈레고스 부대변인은 정례 브리핑에서 “미국은 수십 년간 독도의 주권에 대한 입장을 표명하지 않았다”, “이 문제는 일본과 한국이 서로 평화적으로 해결해야 할 문제”라고 말했다.²⁷ 국무부는 독도에 관해 중립적인 입장을 재확인했던 것이다.

IV. 중앙정보부(CIA)의 독도 인식

미국 중앙정보부(Central Intelligence Agency, CIA)는 세계 각국의 분쟁에 관한 정보를 수집하고 있는데, 그 일환으로서 독도에 관한 정보를 꾸준히 수집하고 있었다. 이에 관한 연구로서는 앞의 정병준의 논문이 있으므로 이를 중심으로 CIA의 독도 인식을 살펴본다.

CIA가 독도를 기록하기 시작한 시기는 샌프란시스코 강화조약 조인 직후다. 1951년 11월 30일 CIA 보고서는 부산에 있는 미국 대사관의 보고를 기록하고 논평을 가했다.²⁸ 대사관의 보고는 일본 아사히(朝日)신문의 독도 탐방기 「일본으로 돌아오는 무인의 다케시마」라는 기사(1951.11.24)에 대한 한국 정부의 반발을 전하는 내용이다. CIA는 보고서에서 독도 이름을 ‘Takeshima Island’라고 썼다. 이는 대사관 보고서를 따른 것이다.

그 후 CIA 보고서에 드러난 독도의 이름을 정리하면 <표 3>과 같다. 다만 정병준의 논문에서 영문 표기를 알 수 없는 경우는 한글로 표시했다.

<표 3> CIA 보고서에 기록된 독도의 명칭

연월일	기본 명칭	기타 명칭	소속
1951. 11. 30	Takeshima Island		
1952. 2. 5	Liancourt Rocks		
1953. 6	Take-shima	Liancourt Rocks	없음
1954. 8. 25	Liancourt Rocks		

27 『중앙일보』 2008. 7. 30, “미국 ‘독도, 한·일이 해결할 문제’”.

28 연합뉴스, 2005. 3. 24, “美CIA ‘일본, 평화조약에 독도 포기 최종 결정’”, 정병준, 앞의 글, 420쪽에서 재인용.

1954. 9. 8	Liancourt Rocks		
1954. 9. 17	Liancourt Rocks		
1954. 10. 4	Liancourt Rocks		
1955. 4. 7	Liancourt Rocks		
1955. 10. 27	Liancourt Rocks		
1962. 3. 10	Liancourt Rocks		
1966. 3. 18	Liancourt Rocks	다케시마, 독도	
1974. 1. 25	Take Shima	Liancourt Rocks, Tokto, Tok Do	중립
1974. 2	Take Shima or Liancourt Rocks		중립
1974. 4	Liancourt Rocks	Dak-do, 다케시마	일본
1974. 6	Dak-do, Liancourt Rocks		일본
1977. 5. 16	Tok-do	다케시마	
1977. 6. 1	독도	다케시마	
1978. 7	Tok-do	Liancourt Rocks, Take Shima	

1953년 6월 보고서에서 독도의 기본 명칭이 'Take-shima'로 되고 있으며 한국 이름은 없다. 그러나 이는 CIA가 독도를 일본 영토로 간주한 것이 아니며, 보고서에는 “주권 귀속은 없음”, “권리 주장국은 한국-일본”이라고 기록되어 있다. 위의 표에서 독도의 한국 이름이 처음으로 등장하는 시기는 1966년 3월 「특별보고: 한·일관계의 미래」다. 이는 한·일 협정을 맺은 양국의 관계를 전망하는 보고서이며, '리앙쿠르암 분쟁'이라는 항목에서 독도라는 한국 이름을 소개했다.

1970년대 독도의 영문 표기는 다양했다. 1974년 1월 CIA 보고서 「현재 분쟁 중인 동아시아 도서 및 군도목록」은 독도에 관해 표제어 'Take Shima'라는 이름으로 다음과 같이 기록했다.²⁹

8. 이름: 다케시마(Take Shima)

이명: 리앙쿠르암, 독도(Tokto, Tok Do)

²⁹ List of East Asian Islands and Groups Currently in Dispute, 25 January 1974. 정병준, 앞의 글, 438 쪽에서 재인용.

독도의 소속 및 호칭에 관한 미국 정부의 인식 변화

위치 및 특징: 대략 북위 36도 15분... [도중 생략]

권리 주장 국: 남한, 일본

점령: 1954년 남한이 등대와 소규모 수비대를 설치한 1954년 이전까지
사람이 거주하지 않았음

한편, 1974년 4월 CIA 기초지리정보국(Office of Basic and Geographic Intelligence: OBGI)이 작성한 보고서 「해양법 국가연구: 남한」에서는 Dak-do라는 명칭이 등장했다. 이 보고서의 부속지도는 울릉도와 리앙쿠르암 사이에 점선으로 경계선을 표시했으며, 독도를 일본 영토로 간주했다. 이 보고서 본문은, “남한은 일본해에 위치한 2개의 외딴 도서인 울릉도와 리앙쿠르암(Dak-do 혹은 다케시마)에 대한 권리를 주장하고 있다. 전자에 대한 주장은 의문의 여지가 없지만, 일본은 후자에 대해 권리를 주장하고 있다”라고 썼다. 이처럼 리앙쿠르암을 일본 영토로 보는 견해는 6월 OBGI가 작성한 「해양법 국가연구: 북한」에서도 마찬가지로, 부속 지도에서 독도를 일본 영토로 표시했다.³⁰

그런데 1977년에는 ‘Tok-do’가 표제어로 되었다. 또한, 1978년 7월 CIA 국가해외평가센터(National Foreign Assessment Center)가 작성한 「동북아시아의 해양권과 분쟁: 정보평가」는, “리앙쿠르암은 미국지명위원회가 채택한 지명이다. 그러나 한국명인 독도(Tok-do)가 보다 일반적으로 사용되므로 이 보고서에서는 이를 사용한다”³¹라고 썼다.

그 후 CIA의 1980년대 자료는 아직 공개되지 않은 듯하며, CIA의 동향은 알 수 없지만, 사이버외교단 ‘반크’에 따르면 2002년 CIA는 웹사이트에서 독도를 ‘리앙쿠르암’으로 처음 표기했다고 한다.³² 현재 CIA 웹사이트

30 *Law of the Sea Country Study: South Korea*, Secret, BGI LOS 74-4, April 1974, p.2. 정병준, 앞의 글, 441-442쪽에서 재인용.

31 *Maritime Claims and Conflict in Northeast Asia: An Intelligence Assessment*, CG 78-10113, National Foreign Assessment Center, CIA, July 1978, vii. 정병준, 앞의 글, 449쪽에서 재인용.

32 『중앙일보』 2008. 7. 30, “미국 ‘독도, 한·일 해결할 문제”

는 다음과 같이 독도를 리앙쿠르암이라고 표시하고 있다.³³

NAME: Liancourt Rocks(claimed by Japan)

ENTRY IN THE WORLD FACTBOOK: South Korea

[경위도]: 37 15 N 131 50 E

이와 같이 CIA는 독도는 일본국이 영유권을 주장하고 있다고 하면서 웹 사이트 ‘세계사정(THE WORLD FACTBOOK)’에서 등록(ENTRY)을 한국으로 하고 있다. 또한 독도는 한국과 일본 양국 지도에 각각 ‘Liancourt Rocks’라는 이름으로 표시하고 있다. 그러나 지도에서 국경선은 표시하지 않았다.

V. 내무부 지명위원회의 독도 인식

내무부 지리원(Office of Geography) 지명위원회(BGN)는 지명의 결정, 관리 등을 목적으로 1890년에 설립되고, 1947년 법률에 의해 현 체제로 되었다. 지명의 대상은 당초는 미국 내 지명뿐이었으나, 1945년 이후는 외국의 지명도 다루게 되었다. 이윽고 BGN에서는 CIA, 국무부, 국방부, 의회 도서관 등 정부기관에서 직원이 파견되어 해외 담당위원회를 구성하고 해외 지명을 결정하게 되었다. 2008년 당시 BGN 위원장은 CIA 소속인 그레고리 보튼(Gregory Boughton)이었다.³⁴ 따라서 미국 정부기관은 BGN과 다른 견해를 가질 수 없으며, 법적으로도 BGN의 결정은 연방정부 각 기관에 대해 구속력을 가진다. BGN은 수시로 개정되는 연방정부의 정보처리기준(Federal Information Processing Standard, FIPS) 등에 따라 지명을 결정한다.

33 CIA ‘THE WORLD FACT BOOK’ APPENDIX F : Cross-Reference List of Geographic Names (2020.1.20 검색). <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/appendix-f.html>

34 『조선일보』, 2008. 7. 29, “美지명委(BGN)는 어떤 곳 지명 표기 구속력 있는 연방 기구”

BGN의 지명 결정에 따라 지리원은 1945년부터 세계 각국의 『지명사전』을 순차적으로 간행했다. 1955년에는 『지명사전 12, 일본』³⁵을 간행했으며, 이에 독도의 표제어로써 다음과 같이 3항목이 기재되었다. ‘Isls’는 Islands, ‘N’은 북위, ‘E’는 동경의 약칭이다.

Liancourt Rocks, see Take-Shima, Isls, 37 15N, 131 52E

Take Sima, see Take-Shima, Isls, 37 15N, 131 52E

Take-Shima, Isls, 37 15N, 131 52E

이처럼 ‘Take-Shima’가 독도의 표제어다. 한편, 『지명사전 95, 남한』은 1965년에 간행되었는데³⁶, 이 안에 리앙쿠르암 등 독도에 관련된 섬 이름은 전혀 기재되지 않았다. 독도는 일본에 관한 『지명사전』에만 일본 이름으로 기재되었으므로 BGN은 독도를 일본 영토라고 판단했을 것이다. 이는 국무부가 독도를 1949년 12월부터 당분간 일본 영토로 간주한 것과 부합한다.

그런데 BGN은 앞의 1977년 5월 CIA 보고서에 따르면, 독도의 표제어를 ‘Liancourt Rocks’로 변경했다. 이 변경은 주미 한국대사관의 조사에서도 확인되었다. 동아일보의 보도에 따르면 대사관은 2008년 미국 정부에게 다음 항목을 질문했다. ①독도의 공식 지명이 리앙쿠르 록스로 바뀐 시기, ②그 이전까지의 공식 지명, ③BGN의 명칭 변경 결정의 기속력 여부, ④독도라는 표기를 고수하기 위한 공식채널 개설 방법. 이 질문에 대한 회답은, “‘독도’라는 명칭 대신 ‘리앙쿠르 록스’라는 지명을 공식 사용하기로 결정한 시기는 1977년 7월 14일, BGN의 결정은 행정부나 지명 사용의 일원화

35 Office of Geography, 1955, *GAZETTEER No. 12 JAPAN*, Official Standard Names approved by the United States Board on Geographic Names, Office of Geography.

36 Office of Geography, 1965, *GAZETTEER No. 95, South Korea*, Official Standard Names approved by the United States Board on Geographic Names, Office of Geography.

를 위한 권고사항일 뿐 법적인 기속력은 없다”³⁷라는 것이었다. 이 보도는 독도라는 명칭 대신 리앙쿠르암을 공식으로 사용했다고 보도했으나, 다른 보도는 1977년 7월 이전 BGN은 ‘독도’와 ‘다케시마’를 사용하고 있었다고 전했다.³⁸ BGN은 1977년 이전 어느 명칭을 표제어로 하고 있었는지 모호하지만, BGN이 독도의 표제어를 ‘다케시마’에서 ‘독도’로 바꾸었다는 기록을 찾지 못했으며, BGN은 1977년까지 계속 ‘다케시마’를 표제어로 사용했다고 생각된다.

2007년 8월 BGN은 리앙쿠르암의 ‘국가 분류 코드’를 한국에서 FIPS 10-4가 말하는 ‘주권 미확정 지역(Undesignated Sovereignty, UU)’으로 변경했다.³⁹ 코드 ‘UU’의 대상은 “주권의 상태가 확인되지 않거나, 분쟁과 관련하여 미국이 입장을 밝히지 않은 장소의 지형물”이다. 그런데 이 코드는 일본 주변에서는 하보마이 제도나 센카쿠(다오위다오)제도에는 적용되지 않았다.⁴⁰ 이 코드 ‘UU’가 독도에만 적용되었던 데는 이유가 있었다. 당시 미국 국가 안전보장회의(NSC) 일본·한국·태평양부장 캐트린 캐츠(Katrin Katz)에 따르면, “의회 도서관에 누군가가 전화를 걸어 다케시마/독도에 관한 미국 정부의 정책을 문의했다(그 인물의 정확한 정체는 그 시점에서는 분명하지 않았다). 그래서 의회 도서관 직원이 BGN 웹 사이트를 살펴보고 정부 방침과 다른 기술이 있는 것을 알았다. 그 일을 연락받은 BGN이 기술을 수정했던 것 같다”라는 것이다.⁴¹ 의회 도서관에 전화를 건 이는 일본 정부 관계자라고 짐작된다.

BGN의 변경을 따라 의회 도서관은 2008년 7월 소장 자료의 분류 표제어를 ‘Tok Islands’에서 ‘Liancourt Rocks’로 변경하려 했다. 이를 알게 된

37 『동아일보』 2008. 7. 28, “美 30년 전 ‘리앙쿠르 록스’ 공식화”

38 『중앙일보』 2008. 7. 26, “미 1977년부터 독도 대신 리앙쿠르 암석 공식 사용”

39 『조선일보』 2008. 7. 30, “독도: ‘주권 미확정’ 표기는 작년 8월에 결정”

40 『중앙일보』 2008. 7. 31, 사설.

41 카트린·카츠(Katrin Katz), 2010, 「竹島を「独島」にした韓国の粘着質外交」, 『ニューズウィーク』, 2010. 11. 14호, 27쪽.

캐나다 토론토대학 도서관 사서 김하나 등은 의회 도서관의 변경을 막았다.⁴² 한국에서 이 뉴스가 보도되자, 여론은 문제의 근원이 지명위원회에 있음을 알았다. 한국 정부는 BGN 문제 해결을 위해 이태식 주미대사까지 나서 미국 정부에 대해 충공세를 펼치자, 방한을 앞둔 부시 미국 대통령은 원상 복귀를 지시했다. 결국 미국 지명위원회는 독도를 변경 직전 상태인 ‘한국 영유권 보유’로 되돌려놓았다. 또한 미 국립지리원도 같은 조치를 취했다.⁴³ 이로써 보름여 동안 계속된 리앙쿠르암 사건은 일단락되었다. 이 결말에 대해 일본 내각관방장관(内閣官房長官) 마치무라 다카시(町村孝)는 “미국 정부의 일 기관의 처사에 대해 이리저리 지나치게 반응할 필요가 없다”⁴⁴라고 말하고 정관했다. 그러나 BGN은 내무부뿐만 아니라 CIA, 국무부, 국방부, 의회 도서관 등이 구성하는 기관이며, BGN의 견해는 미국 정부의 견해가 된다.

이 사건에서 4년 후 BGN사이트에 표기된 독도의 표기는 <표 3>과 같다.⁴⁵ 독도가 소속하는 ‘나라(country)’ 및 ‘제1차 행정권(ADM1)’을 가지는 주체는 ‘남한(South Korea)’이다. 따라서 BGN은 한국의 리앙쿠르암에 대한 영토주권을 인정했다고 볼 수 있다. 한편 BGN이 승인한 공식 이름은 Liancourt Rocks이며, 엔도님(endonym), 즉 내생(內生)지명은 ‘Dog-Do’, ‘Dogdo island’, ‘Tok-do’, ‘Tok-to’ 등이며, ‘Dokdo’는 없다.⁴⁶ 이 ‘Dogdo’는 앞에 살펴본 바와 같이 한국 자료는 물론 미국 자료에 전혀 없는 명칭이며, 이 단어는 ‘개똥’을 의미한다. BGN이 어떤 의도를 가지고 아무 근거가 없

42 『주간동아』 651호, 2008. 09. 02, 12~15쪽.

43 『주간동아』, 위의 글.

44 『朝日新聞』, 2008. 7. 31.

45 호사카 유지, 2012, 「지명표기를 통해서 본 일본의 영토문제에 대한 미국의 인식」, 『일본문화연구』 제42집, 607쪽.

46 이를 알게 된 호사카 유지는 위의 논문 607-608쪽에서 아래와 같이 문제를 제기했다. “실제로 현재 사용되는 ‘Dokdo’라는 표기가 [BGN 사이트에] 왜 없는 것일까? 2011년 6월 당시 필자는 외교통상부의 국제법규과 담당자와 이 문제를 통화했다. 담당자는 ‘독도에 대해 Dokdo 표기가 없는가’, 라는 필자의 질문에 대해 ‘독도는 작은 행정단위이므로 한국의 섬 레벨에 대한 미지명위원회의 개칭 작업이 이루어지지 않았기 때문’이라고 대답했다”고 기록했다.

는 ‘Dogdo’라는 명칭을 썼는지 의심스럽다.

〈표 4〉 2012년 지명위원회 웹 사이트의 독도 표기

Name	Country	ADM1	Latitude/Longitude	Feature Type
Liancourt Rocks (approved)	South Korea	South Korea (general)	37° 15' 00" N 131° 52' 00" E Google Map	Islands
Dog-Do (Variant)				
Dogdo-island (Variant)				
Hornet-island (Variant)				
Take-shima (Variant)				
Take Sima (Variant)				
Tok-do (Variant)				
Tok-to (Variant)				

현재 미국 정부는 외국 지명을 검색하는 웹 사이트로서 국립지리정보국(National Geospatial-Intelligence Agency, NGA)이 ‘지명검색(GeoNames Search, GNS)’ 시스템을 운영하고 있다. 이 사이트는 단서로서, “이름, 변형[별칭] 및 관련 데이터는 지리적 특징에 대한 주권에 대한 미국 정부의 견해를 반영하지 않을 수 있습니다”라고 표시하고 있다.⁴⁷ 이 웹 사이트에서 독도 표기는 〈표 5〉와 같다.⁴⁸ 표에서 예전 웹 사이트의 ‘나라(Country)’는 ‘지정학적 실체 이름(Geopolitical Entity Name)’으로, ‘ADM1’는 ‘1차 행정 구역 이름(First-Order Administrative Division Name)’으로 바뀌었지만, 그 대상은 예전대로 ‘남한(South Korea)’이며 변함이 없다. 그러나 엔도님의 필두는 독도의 일본 이름 ‘竹島’에 유래하는 ‘Chuk-to’로 되었으며, 그 다음에 ‘Dog-Do’, ‘Dog-do’, ‘Dogdo Island’, ‘Tok-do’, ‘Tok-to’가 이어진다. 왜 ‘Chuk-to’가 새로 추가되었는지 의문이다.

위의 GNS 시스템에서 ‘Dokdo’를 검색하면 전라남도 거금도 동남 연안에 있는 독도만이 표시되며, 공식 명칭 Liancourt Rocks 화면에는 ‘Dok-

47 ‘GeoNames Search’, <http://geonames.nga.mil/namesgaz/>

48 〈표 5〉에서 항목 ‘MGRS’, ‘Feature Designation(Code)’, ‘Display Location Using’ 등은 생략함. 검색일: 2020. 4. 15.

독도의 소속 및 호칭에 관한 미국 정부의 인식 변화

do' 표기가 없다. 또한, 한글 '독도'로 검색하여도 결과는 마찬가지다. 역사적으로 한·미 양국 정부가 교환한 외교문서에 사용된 독도의 명칭을 살펴보면, 1951년 양유찬 서한(7월 19일)은 'Dokdo', 이에 회답한 러스크 서한(8월 10일)도 'Dokdo', 또한 이에 반론한 변영태 서한⁴⁹(9월 21일)도 'Dokdo'다. 현재 외교부도 물론 'Dokdo'를 공식으로 사용한다. 이처럼 BGN 웹 사이트에서 역사적이며 한국의 공식 이름인 'Dokdo'가 없고, 대신 '개똥'을 의미하는 'Dogdo'가 표시되는 상태가 10년이나 계속되고 있다. 이런 상황은 반드시 개선되어야 한다.

〈표 5〉 2020년 지명위원회 웹 사이트의 독도 표기(일부)

Name(Type)	Geopolitical Entity Name (Code)	First-Order Administrative Division Name (Code)	Latitude, Longitude DMS (DD)
Liancourt Rocks (Approved - N)	South Korea (KS)	South Korea (general) (KS00)	37° 15' 00" N 131° 52' 00" E (37.25, 131.866667)
Chuk-to (Variant - V)			
Dog-Do (Variant - V)			
Dog-do (Variant - V)			
Dogdo island (Variant - V)			
Hornet island (Variant - V)			
Take-shima (Variant - V)			
Take Sima (Variant - V)			
Tok-do (Variant - V)			
Tok-to (Variant - V)			

VI. 맺음말

제2차 세계대전 이전 독도와 관련이 깊은 미국 정부 기관은 해군 수로국

49 박병섭, 2016, 「샌프란시스코 강화조약에서 독도가 누락된 경위와 함의」, 『독도연구』 21호, 32쪽.

이다. 수로국은 영국 및 일본 등이 간행한 수로지 등을 참고로 하여 1909년부터 『아시아 수로지』를 간행했다. 1910년대 말까지는 독도를 ‘호넷 섬(리앙쿠르암)’이라는 표제어로 한국 연안 등을 기재한 『아시아 수로지』 제1권 제1판(1909) 및 제2판(1918)에만 기록하고, 일본 연안 등을 기재한 제2권 제1판(1910)에는 기록하지 않았다. 해군은 리앙쿠르암의 한국 이름 ‘독도’를 몰랐으나, 이 섬을 한국 영토로 보았던 것이다. 1920년 이후 해군은 독도를 일본 연안을 다룬 제2권에도 이중으로 기재하게 되었다. 독도의 표제어는 제2권 제2판(1920)에서는 ‘리앙쿠르암(호넷 섬)’, 제3판(1930)에서는 ‘호넷 섬(다케시마, 리앙쿠르암)’이다. 한편, 해군은 『아시아 수로지』 제1권 제2판을 승계한 『시베리아 및 조센(Chosen) 항해 지침』 제3판(1932)에도 독도를 표제어 ‘리앙쿠르암(호넷 섬 혹은 다케시마)’에서 여전히 기록했다.

제2차 세계대전 이후 내무부 지명위원회(BGN)는 외국의 지명도 결정하게 되었다. 1965년 BGN은 『지명사전 95 남한』을 간행했는데 여기에 독도는 기재되지 않았다. BGN은 독도를 오로지 『지명사전 12 일본』(1955)에만 표제어 ‘다케시마(Take-Shima)’로 기재했으며, 독도를 일본 영토로 간주했다. 이 판단은 국무부의 1950년대 견해와 일치한다. 국무부는 제2차 세계대전 직후에는 ‘국무·육군·해군 3부조정위원회’ 보고서 SWNCC 59/1 등에 볼 수 있듯이 리앙쿠르암을 한국 영토로 보고 있었다. 그러나 1949년에는 주일 정치고문 시볼드의 건의를 받아들이고 리앙쿠르암을 일본 영토로 취급했으며, 1951년에는 이를 확인하는 러스크 서한을 한국 정부에 보냈다.

그런데 미국 정부 각 기관은 1980년대까지 BGN 결정을 따르지 않았으며 독도의 소속이나 호칭에 대한 인식은 혼란 상태였다. 중앙정보부(CIA)의 보고서는 1960년대 말까지는 거의 ‘리앙쿠르암’을 표제어로 사용하고 중립적인 입장이었다. 그러나 1974년 보고서에서는 독도의 표제어로써 다케시마, 리앙쿠르암, Dak-do 등 여러 명칭을 사용했으며, 지도에서 독도를 일본 영토로 표시한 보고서도 있었다. 또한, 1977~1978년 보고서에서는 독도(Tok-do)를 표제어로 사용했다. 더구나 CIA는 BGN이 1977년 7월에 리앙쿠르암을 표제어로 변경했음을 알면서도 이를 따르지 않았고, 1978년

7월 보고서에서는 독도(Tok-do)가 일반적이라는 이유로 계속해 독도를 표제어로서 사용했다. 이처럼 CIA의 독도 인식은 혼란 상태였다.

또한 해군 수로국에도 혼란이 있었다. 수로국은 BGN이 1955년에 결정한 독도의 표제어 'Take-shima'를 따르지 않고, 『시베리아 동남 해안 및 한국 항해 지침』 제2판 '수정 9번'(1964)은 독도의 표제어로서 'Liancourt Rocks(Tak Shima)'를 사용했다. 그러나 수로국은 1967년에 발간한 한·일 양국에 관한 수로지에서는 독도의 표제어를 'Tok To(Take Shima) (Liancourt Rock)'라고 썼다. 이는 수로국이 독도를 한국 영토로 간주했다고 볼 수 있다. 이처럼 독도를 표제어로 사용한 것은 '유엔 지명 표준화 회의(UNCSGN)'의 엑소넘에 관한 결의(1967), 즉 외국식 지명을 피해야 한다는 결의를 따랐던 듯하다.

수로지는 1972년부터는 해군 수로국 등을 통합한 국방부 국방지도제작국(DMA)이 발행하게 되었다. DMA는 한·일 양국에 관한 수로지에서 독도의 표제어를 '다케시마'라고 하고 리앙쿠르암 등 별칭을 일절 쓰지 않았다. 분명히 독도를 일본 소속으로 간주한 것이다. 이런 변경의 이유는 분명치 않지만, DMA는 이런 방침을 1980년경까지 유지했다. 그런데 1981-1988년 수로지는 확인을 못했지만, 늦어도 1989년에는 DMA는 수로지 『한국 및 중국 연안 항해 지침』에서 볼 수 있듯이 독도의 표제어를 'Liancourt Rocks(Dok To) (Take Shima)'로 변경했다. 또한 1990년경에는 리앙쿠르암을 『일본 항해 지침』에서 삭제하고, 오로지 한국 관련 수로지에만 기재했다. 독도를 한국 소속으로 간주한 것이다. 이런 변화는 국방부나 CIA, 의회 도서관 등 유관 기관이 BGN에 직원을 파견해 위원회를 구성하게 된 후, 국방부 DMA가 BGN의 결정을 따랐던 것으로 생각된다. 이로써 미국 정부의 견해는 통일성을 가지게 되었다.

2007년 BGN은 의회 도서관의 문의를 받아 웹 사이트에서 리앙쿠르암의 소속국을 '한국'에서 '미지정'으로 변경했다. BGN 웹 사이트의 표기가 정부 방침과 다르다는 이유 때문이었다. 다음 해 이를 알게 된 한국 정부는 주미대사까지 나서서 충공세를 펼쳤다. 드디어 방한을 앞둔 부시 미국 대통

령은 원상 복귀를 지시하고, BGN은 독도의 소속을 ‘미지정’에서 ‘한국’으로 되돌렸다. 현재 BGN 웹 사이트는 독도의 공식 명칭을 리앙쿠르암으로 하고, ‘지정학적 실체 이름’과 ‘1차 행정 구역 이름’을 남한(South Korea)으로 표시하고 있다.

또한 CIA 웹 사이트 ‘세계사정’도 독도의 표제어를 리앙쿠르암으로 하고, 등록을 ‘남한’으로 하고 있다. 이처럼 미국 정부 유관 기관의 웹 사이트는 모두 독도의 관할국을 한국으로 하고 리앙쿠르암을 공식 명칭으로 사용하고 있다.

그런데 외국 지명은 ‘유엔 지명 표준화 회의(UNCSGN)’의 결의에 따라 엑소님, 즉 외래 지명의 사용을 피하고 엔도님, 즉 내생 지명을 써야 한다. 그렇다면 미국 BGN이 독도의 ‘1차 행정 구역 이름’으로 인정하는 한국의 엔도님에 따라 BGN 웹 사이트에서 독도의 공식 명칭 ‘Liancourt Rocks’를 ‘Dokdo’로 바꾸어야 한다. 또한 이 일이 달성되기까지는 적어도 BGN 웹 사이트에서 ‘Liancourt Rocks’의 별칭의 하나로써 표시하는 ‘Dogdo’는 ‘Dokdo’로 수정되어야 한다. 이 ‘Dogdo’는 ‘개똥’을 의미하는데, 역사적으로 한 번도 사용된 적이 없으며 근거 없는 명칭이다.

마지막에 이 연구를 수행하는데 있어서 자료조사를 많이 도와주신 미국 시카고대학 Rana Choi 교수 및 네덜란드 Jheronimus Academy of Data Science의 Jingyu Choi 연구원에게 감사의 뜻을 표하는 바이다.

참고문헌

- 국사편찬위원회, 2008, 『독도자료』 미국편, 국사편찬위원회.
- 박병섭 · 나이토 세이추, 호사카 유지 옮김, 2008, 『독도=다케시마 논쟁』, 보고사.
- 이진명, 1998, 『서양자료로 본 독도』, Pour l'Analyse du Folklore.
- 정병준, 2010, 『독도 1947』, 돌베개.
- _____, 2013, 「미국 정보기관의 독도관련 자료와 독도문제 인식」, 한국독립운동사연구』46호.
- 호사카 유지, 2012, 「지명표기를 통해서 본 일본의 영토문제에 대한 미국의 인식」, 『일본문화연구』 제42집.
- Hydrographic Center, 1976, *Sailing Directory(Enroute) For The Coasts Of Korea And China*, PUB,157, Change No.1, Published by the Defense Mapping Agency, Hydrographic Center.
- _____, 1980, *Sailing Directory(Enroute) For The Coasts Of Korea And China*, PUB,157, Change No.2, Published by the Defense Mapping Agency, Hydrographic Center.
- Hydrographic Office, 1909, *Asiatic Pilot*, Vol.1, East Coast of Siberia, Sakhalin Island and Korea, No.122, Published by the Hydrographic Office under the Authority of the Secretary of the Navy.
- _____, 1910, *Asiatic Pilot*, Vol.2, The Japan Islands, Hydrographic Office under the Authority of the Secretary of the Navy.
- _____, 1918, *Asiatic Pilot*, Vol.1, East Coast of Siberia, Sakhalin Island and Chosen, No.122, Published by the Hydrographic Office under the Authority of the Secretary of the Navy.
- _____, 1932, *Sailing Directions for Siberia and Chosen*, 3rd ed., H.O. No.122, Hydrographic Office, Issued under the Authority of the Secretary of the Navy.
- _____, 1945, *Sailing Directions for Japan*, Vol.1(NorthernPart), H.O. No.123A, 1st ed., Hydrographic Office, Issued under the Authority of the Secretary of the Navy.
- _____, 1947, *Sailing Directions For The Southeast Coast of Siberia and Korea*, H.O. Pub. No.122B, 1st ed., Hydrographic Office, Issued under authority of the Secretary of the Navy
- Hydrographic Office, Admiralty, 1858, *China Pilot*, London, Printed for the

Hydrographic Office, Admiralty, 2nd ed.

National Geospatial-Intelligence Agency, 2015, *Sailing Directions(Enroute) Coasts of Korea and China*, PUB.157, 18th ed., Prepared and Published by the National Geospatial-Intelligence Agency.

_____, 2018, *Sailing Directions(Enroute) Coasts of Korea and China*, PUB.157, 19th ed., Prepared and Published by the National Geospatial-Intelligence Agency.

Naval Oceanographic Office, 1967, *Sailing Directions For Japan*, Vol.1 (Northern Part), H.O. Pub.96, 3rd ed., Published by the U.S. Naval Oceanographic Office.

Office of Geography, 1955, *GAZETTEER No.12, JAPAN*, Official Standard Names approved by the United States Board on Geographic Names, Prepared in the Office of Geography, Department of the Interior.

_____, 1965, *GAZETTEER No.95, South Korea*, Official Standard Names approved by the United States Board on Geographic Names, Prepared in the Office of Geography, Department of the Interior.

카트린·카츠(Katrin Katz), 2010, 「竹島を「独島」にした韓国の粘着質外交」, 『ニューズウィーク』, 11월 14일호.

笹川啓·明野和彦·須賀正樹, 2019, 「第1回国連地名専門家グループ会合報告」, 『国土地理院時報』 132号.

原貴美恵, 2005, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』, 溪水社.

국문초록

미국에서 모든 지명은 지명위원회(BGN)가 결정한다. 그러나 1980년대까지 독도의 명칭이나 소속은 각 정부기관이 독자적으로 판단했다. 그런 판단에는 BGN을 포함하여 혼란이 있었다. BGN은 1955~1965년에는 독도의 표제어를 다케시마라고 칭하고 일본 영토로 보았으나, 1977년에는 표제어를 중립적인 리앙쿠르암으로 변경했다. 이 명칭은 시종일관 국무부에서 사용되었다. 국무부는 리앙쿠르암의 소속을 제2차 세계대전 직후에는 한국으로 보았으나, 1949~1953년에는 일본 소속으로 간주했다. 그러나 국무부는 이극고 중립적인 입장에 섰다. 한편, 중앙정보부(CIA)는 분쟁지역의 하나로서 독도에 주목해 기록했는데, 독도의 표제어는 1960년대 말까지 기본적으로 중립적인 ‘리앙쿠르암’이었다. 그 후는 독도의 명칭이나 소속에 관해 혼란이 있었으며, 1977년경에는 ‘Tok-do’가 일반적이라는 이유로 CIA는 BGN의 입장과 달리 ‘Tok-do’를 보고서에서 사용하고 한국 편에 섰다. 일찍부터 독도와 관련이 깊은 미국의 수로 당국은 여러 혼란 끝에 1989년부터는 독도를 한국 연안 수로지에만 기재했다. 이즈음 BGN에서는 CIA 등 지명과 관련이 깊은 정부기관이 위원회를 구성하고 검토 끝에 리앙쿠르암의 소속을 한국으로 결정했다고 보인다. 2007년 BGN은 리앙쿠르암의 소속을 ‘한국’에서 ‘주권 미확정 지역’으로 변경했다. 그러나 다음 해 이 변경이 한·미간에서 이슈화되자 미국 정부는 변경을 되돌렸다. 현재 BGN 웹사이트는 독도의 ‘지정학적 실체’와 ‘1차 관리 구분’을 ‘남한’으로 표기하고 있으며, 이와 모순된 견해를 가지는 미국 정부기관은 없다.

〈주제어〉

지명위원회, 국무부, 중앙정보부, 수로지, 리앙쿠르암, 다케시마

Abstract

Changes in the US Government's Recognition of Sovereignty over and Name of Dokdo

Park Byoungsup

(Takeshima/Dokdo Research Net, Japan)

In the United States, all geographic names are determined by the Board on Geographic Names (BGN). However, until the 1980s, each government agency independently decided the names of and sovereignty over Dokdo, and there were some confusion in the judgment of the geographical names. The BGN was not an exception. Between 1955 and 1965, the BGN referred to Dokdo as Takeshima and viewed it as Japanese territory, but in 1977 the BGN called Dokdo as Liancourt Rocks. The State Department always used this name. The Department started to consider Dokdo as Korean territory shortly after World War II, but in 1949, it began to regard Dokdo to be Japanese territory. Soon after, the Department began standing neutral on this issue. Meanwhile, the Central Intelligence Agency (CIA) noted Dokdo as one of the disputed areas. "Liancourt Rocks" was basically the official name of Dokdo until the 1960s and it was a neutral name. After that, confusion was made over Dokdo's name and its sovereignty. Around 1977, as "Tok-do" was a common name, CIA used "Tok-do" in reports and stood on the Korean side. On the other hand, US hydrographic officials, after some confusion, only marked Liancourt in sailing directories for the coast of Korea from 1989. Around this time, the BGN seems to have formed a committee by government agencies related to geographic names, such as the CIA, and decided that Liancourt belongs to Korea. In 2007, the BGN changed the country where Liancourt belongs to from Korea to "Undesignated Sovereignty." However, in the following year when the change became an issue in Korea and the US, the US government reversed the change of the name. Now, the BGN website describes Dokdo's "geopolitical entity" and "first-order administrative division" as "South Korea" and there is no US government agency that has any contradictory views on this issue.

Key words

Board on Geographic Names, State Department, Central Intelligence Agency, sailing directions, Liancourt Rocks, Takeshima