

일본 해양기본법 도입과 아베 내각의 제3차 해양기본계획에 관한 일고찰*

채 첩(CAI JIE)**

〈국문요약〉

일본 해양기본법 도입 과정을 요약하면 아래와 같다. 먼저 1971년 수상의 자문기관으로 설립된 '해양개발심의회'에서부터 출발했으며, 이후 2001년 해양개발심의회는 문부성 산하 '해양개발분과회'로 이전하면서 활동영역을 확대했다. 그러나 해양정책을 기술개발의 측면에서 접근했을 뿐, 해양이용이나 범위에 대한 정의가 내려지지 않았기 때문에 구체적인 성과는 나타나지 않았다. 이후에는 '일본재단'과 'OPRF'라는 민간단체가 협력관계를 맺고 해양에 관한 연구를 진행했다. 이 시기 자민당은 중국과 동중국해에서 석유개발을 둘러싼 마찰로 국내법적인 대응을 검토하면서 해양기본법 입법에 적극적으로 관여하기 시작했으며, 해양권의 강화를 위한 일본재단과 OPRF와의 협력을 구축하면서 2006년 4월 해양기본법연구회를 발족시켰다. 최종 회의에서 여야는 모두 의원입법 형식으로 제출하는 데 합의했다. 이로써 2007년 3월에 해양기본법이 정식으로 성립되었다. 마지막으로 해양기본법의 최신 산물인 제3차 해양기본계획 책정 시기가 일본의 '자유롭고 개방된 인도·태평양(自由で開かれたインド太平洋, FOIP)' 구상이라는 해양정책의 틀에서 대중(對中) 안보 강화로 나아갔다는 점에 주목했다. 향후 동북아 해양에서 많은 불안정 요소가 내재하지만, 해양을 통한 교류협력을 증진시켜 분쟁의 사전 예방과 감소를 도모하고, 나아가 평화로운 동북아 해양안보를 유지하기 위해서 많은 노력이 필요하다.

주제어: 일본 해양기본법, 도입, 해양기본법연구회, 아베 내각, 제3차 해양기본계획

* 이 연구성과는 2020년도 고려대학교 4단계 BK21 중일교육연구단의 참여학생으로서 작성한 것임.

** 고려대학교 중일어문학과 박사과정 (caijie23456@naver.com)

1. 서론

현재 국제해양질서를 규율하고 있는 것은 1994년에 발효된 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)이다. 이 협약에 따라 200해리 배타적경제수역 체제, 새로운 대륙붕 개념을 정립했고 연안국의 자원관할권을 대폭 확대했다. 그러나 이 유엔해양법협약은 다양한 이해관계를 가진 국가들의 입장을 조율한 조약문에 기초할 수밖에 없었기 때문에 의도적으로 모호한 표현을 다수 포함하고 있다(박배근, 2014: 42).¹⁾

동아시아 지역 내 일본은 국익의 최대화를 위한 다양한 해양전략 및 정책을 내세우고 있다. 과거부터 해양의 자유를 중시해왔던 일본이 처음부터 해양관할권의 확대를 지지했던 것은 아니다. 그러나 1982년 채택된 유엔해양법협약을 1996년 6월 20일에 비준서를 기탁하면서 일본은 해양관할권의 확대를 제도적으로 받아들였다. 이러한 일본 해양정책의 변화와 관련하여 해양관할권의 확대라는 세계적 추세에 일단 부응하여 받아들인 후에는 해양관리를 강화하는 쪽으로 정책을 변경한 것이라고 평가된다(이창위, 2012: 597-598).

비록 일본은 1977년 “영해법”을 개정하여 1996년 6월에 이 법률의 명칭을 “영해 및 접속수역에 관한 법률”로 명칭을 바꿨지만, 국내 법제 정비나 해양정책의 수립과 실시 면에서 여전히 다른 국가들에 비해 전반적으로 뒤지고 있다는 평가를 받았다. 특히 바다의 종합적 관리라는 측면에서 일본의 해양 관련 법률은 시대에 뒤떨어진 것으로 인식되었다(栗林忠男·秋山昌廣, 2006: 13). 이를 극복하기 위해 일본은 2006년 4월 해양기본법연구회를 발족시켰다. 이 연구를 통해 “해양정책 대강”과 “해양기본법안”에 대한 개요를 책정했으며, 최종 회의에서 여야는 모두 의원입법 형식으로 제출하는 데 합의했다. 이로써 2007년 3월에 일본의 ‘해양 헌법’이라 불리는 해양기본법이 정식으로 성립되었다.

1) 즉 협약이 이행되고 적용되는 과정에서 각국의 추후적인 실행을 통하여 이 협약이 명확하게 확립될 것을 기대한 것이다.

해양기본법과 관련된 선행연구에서는 다음과 같이 세 가지 관점에서 논의를 펼친다. 첫째, 해양기본법의 입법과정에서 나타난 해양개발심의회, 해양기본법연구회, 그리고 NGO 등의 역할에 관한 접근이다. 코미야 류타로(小宮隆太郎, 1988)는 해양개발심의회에 대해 전후 일본의 민주주의의 한 형태로 보고 심의회를 통해 일본의 민주주의와 경제 성장이 성립될 수 있었다고 주장했으며, 심의회는 정보 교환과 상호 설득으로 정책결정과정에서의 보조적인 역할을 강조했다(Ryutaro Komiya et al., 1988). 마에다 카즈타카(前田和敬, 1996)는 심의회 운영에서의 관료의 역할이 강한 주도력을 발휘해야 한다고 보고 심의회에서의 관료의 역할에 주목했으며, 심의회를 운영하면서 관료가 중심이 되는 주요 요인으로 자료와 정보의 접근성을 들었다. 석주희(2010)는 해양기본법의 대내적인 요인인 해양기본법연구회의 활동을 통해 이들의 활동과 영향력을 제시하고 입법 의도를 밝혔다. 또한 해양기본법연구회는 정책 구상부터 입법에 이르는 전 과정에 참여했다고 지적했다. 우메자키 히토미(梅崎ひとみ, 2014)는 해양기본법 제정과정에서 NGO가 어떤 영향력을 끼쳤으며, 어떻게 그런 영향력을 가진 행위자로서 기능할 수 있었는지를 분석했다.

둘째, 의원입법과 관련된 분석이다. 후쿠다 다카오(福田孝雄, 2006)는 일본의 경우 일반적으로 내각입법에 의해 제정이 이루어지며 의원입법은 상대적으로 소수를 차지한다고 지적했다. 카야노 치에코(茅野千江子, 2017)는 의원입법에 대해 내각입법과 대조적으로 설명하여 입법과정의 흐름을 살펴보고, 근년의 의원입법의 건, 내용, 국회심의 등에서 보인 변화를 많은 입법 사례를 바탕으로 분석하고 의원입법의 역할을 밝혔다.

마지막으로, 해양기본법을 국제법적 차원에서 접근한 연구를 들 수 있다. 예들 들어, 이나하라 야스이헤이(稲原泰平, 2009)는 해양기본법과 국제법 간의 정합성(整合性)에 대해 분석했으며, 동 법은 유엔해양법협약이나 인간환경선언 등을 비롯한 해양법과 환경법 등 국제문서에 위배될 우려가 없다고 주장했다.

이상의 선행연구들은 일본의 해양기본법 입법배경과 성립과정 등에 대한 분석을 시도하고 있다는 점에서 일본 해양기본법을 이해하는 데 크게 기여

하고 있다. 그러나 이들 연구에서는 일본이 유엔해양법협약 체결로 인해 내 부적으로 어떠한 전략적 변화를 보이고 있는지에 대한 분석이 그다지 많이 이루어지고 있지 않다. 따라서 본 논문은 일본의 해양기본법이 성립되기 전 까지, 유엔해양법협약 비준이 일본의 이해(利害)와 요구 변화에 어떻게 반영되었는지를 살펴봄으로써, 국내적으로 어떠한 제안 혹은 방향을 제시했는지를 밝히는 것이 목적이다. 또한 본고에서는 해양기본법의 최신 산물인 제3차 해양기본계획(2018년) 책정 시기가 일본의 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양(自由で開かれたインド太平洋, FOIP)’ 구상이라는 해양정책의 틀에서 대중(對中) 안보 강화로 나아갔다는 점에 주목하고자 한다.

구체적으로 본고에서는 첫째, 유엔해양법협약과 일본 해양기본법의 입법 배경, 즉 협약의 발효와 일본 해양법 정책의 변화를 살펴, 이와 관련하여 동중국해 자원개발을 둘러싼 중국과 일본 양국 간의 대립을 검토한다. 둘째, 해양기본법 구상의 정치과정, 주로 일본재단과 해양정책연구재단(OPRF)이라는 민간단체가 해양에 대한 관심 환기를 위해 벌인 노력과 좌절을 살펴, 이와 관련하여 해양권의 수호에 대한 재인식을 분석해 보고자 한다. 셋째, 해양기본법 입법과정에서 민간단체와 정책행위자의 정책결정과정에서의 커넥트(connect) 전개를 살펴, 해양기본법연구회의 역할 및 해양기본법 입법에 대해 주목하고자 한다. 넷째, 아베 내각의 제3차 해양기본계획에 나타난 안보 정책을 살펴, 대중 해양안보 강화로 나아갔다는 점을 분석하고자 한다.

2. 유엔해양법협약과 일본 해양기본법의 입법배경

1) 유엔해양법협약의 발효와 일본 해양법 정책의 변화

일본은 원양어업국으로서 연안국 규제가 미치지 않는 넓은 공해 확보가 국가이익에 부합하는 것으로 보고, 전통적으로 3해리의 좁은 범위의 영해를 주장해왔다(中村洸, 1977: 29). 이는 일본 국내법에서 영해의 폭을 3해리로 규정한 것이 아니라, 관습국제법상의 3해리 영해의 폭을 국내법으로 수용한

것이다(吉井淳, 2011: 31). 그러나 제3차 유엔해양법회의가 시작되고 연안국의 해양관할권 확대라는 경향이 시대의 조류가 되자, 일본 원양 어선은 외국 연안에서 조업할 수 없게 된 반면 일본 근해에서는 외국 어선이 대규모로 조업하는 상황이 발생했다(아마모도 소우지, 2002: 31). 특히 구소련 어선들이 일본 근해에 들어 대규모로 조업하면서 문제를 야기했다. 이러한 국면을 극복하기 위해 일본은 전통적인 3해리 영해 정책을 포기하고 처음으로 12해리 영해 폭을 정하는 국내법으로서 1977년 “영해법”을 제정했다.

여기에서 일본은 영해의 폭을 12해리로 규정하고, 다만 그 부칙에서 다섯 개의 특정 해역을 당분간 종전의 3해리로 유지했다. 그러나 일본의 이 영해법은 오로지 연안어업 권익을 보호한다는 관점에서 제정된 것이었다는 특징과 한계를 가진다. 실제로 일본이 영해법을 제정함에 있어 그 초안에는 영해의 정의, 강제조치, 무해통항(無害通航)에 관한 규칙 등 영해의 법적 지위에 관한 문제에 대해서도 규정하려는 의도도 일부 있었지만, 결국 이들 사항에 대해서 특별한 규정을 두지는 않았다(아마모도 소우지, 2002: 76-77). 이러한 이유로 일본은 1996년 유엔해양법협약에 비준하면서 1977년 영해법을 접속수역 설정을 위한 사항·범위 등 유엔해양법협약의 관련 규정에 입각하여 개정할 수밖에 없었다.

1996년 6월 일본은 영해법을 개정하면서 법률의 명칭을 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’로 바꾸었다. 이 법률 내용은 1977년 영해법과 유사한 영해의 범위와 기선에 관한 규정이 포함되어 있으며, 그 외에 내수와 영해로부터의 추적권(追跡權)에 관한 규정(제3조)과 접속수역에 관한 규정(제4조)이 추가되어있다.

그러나 이 법률에는 다른 국가의 관련 법률처럼 무해통항권 등 선박의 통항에 관한 상세한 규정들이 포함되어 있지 않다. 즉 일본은 자국이 체결한 조약과 일반적인 국제법규를 성실히 준수한다는 일본 헌법 98조2항 규정에 따라, 이에 대한 국내 입법 과정을 거치지 않아도 국제법규는 국내법과 같은 효력을 갖는다고 간주했기 때문이다. 일본은 군함의 무해통항에 대해서도 이를 허용해야 한다는 입장이었다(이석용, 2016: 425). 그러나 일본은 유엔해

양법협약 비준 이후에도 바다의 종합적 관리라는 측면에서 시대에 뒤떨어진 것으로 인식되어졌다(海洋政策研究所, 2008: 6-7). 이러한 점에 대한 반성에 기초하여 제정된 것이 바로 2007년 ‘해양기본법’이며, 이를 계기로 일본은 적극적으로 종합적인 해양관리 및 이용 개발 정책을 전개하기 시작했다(박배근, 2014: 44).

2) 동중국해 자원개발을 둘러싼 중국과의 대립

동중국해는 페르시아—인도양—말라카해협—동중국해—일본열도로 이어지는 일본 해상교통로(SLOC)의 요충지이다. 일본에게는 중국대륙 진출을 위한 전략적 거점이며, 중국에게는 군사력의 태평양 진출을 위한 전진기지이다. 즉 센카쿠열도(중국어명: 댜오위다오)가 포함된 동중국해는 매우 큰 군사 전략 및 경제적 가치를 가진 해역이다(손기섭, 2013: 322). 또한, 이 해역의 해저석유 매장량은 채굴 가능한 경제성이 있는 것으로 약 40억 톤으로 추정되고 있다.

그러나 문제는 동중국해의 자원개발 문제를 둘러싼 두 나라의 입장은 많은 부분에서 다르다는 것이다. 예를 들어 배타적경제수역을 어떻게 구획해야 하는가에 관한 양국의 입장은 엇갈린다. 일본 측에서는 유엔해양법협약이 정상적으로 200해리의 배타적경제수역이 인정된다는 점과 ‘등거리’ 원칙과 ‘공평한 해결’을 주장하고 있다. 또한, 동중국해의 폭을 360해리에 비추어 동중국해에 중간선을 그어 중국과 일본이 각각의 해역에서 자연자원을 개발할 수 있도록 해야 한다고도 주장하고 있다. 반면, 중국은 유엔해양법협약 제76조²⁾에 의거해 350해리까지 대륙붕의 ‘자연연장’ 원칙을 적용해야 한다고 주장하고 있다. 이렇게 되면 중국은 전체 동중국해 대륙붕의 해저에서 자원개발에 관한 주권적 권리를 행사할 수 있다(江新鳳, 2008: 28).

중국과 일본의 동중국해 해양자원 개발은 21세기에 접어들면서 시작되었

2) 유엔해양법협약 제76조6항에 따르면, 해저산맥에서는 대륙붕의 바깥한계는 영해기선으로부터 350해리를 넘을 수 없다. 이 항은 해양고원·융기·갯·해퇴 및 해저돌출부와 같은 대륙변계의 자연적 구성요소인 해저고지에는 적용하지 아니한다.

다. 중일 양국은 동중국해 해저자원 발굴과 관련하여 춘샤오/시라카바(春曉/白樺), 단차오/쿠스노키(斷橋/楠) 등의 천연가스 유전 개발을 두고 대립했다. 중국은 이상의 천연가스 유전 개발에 대해 대륙붕 광물자원 개발이며, 배타적경제수역의 생물자원이 아니라고 주장했다. 이는 중일 동중국해 대륙붕은 오키나와 해구를 경계로 분리되어 있으며, 동중국해 대륙붕을 중일 양국이 공유하는 것이 아니라고 주장한 것이다(박병구, 2008: 121). 그러나 일본은 중국의 주장에 대해 동중국해에는 중간선이 존재하고 중국이 일본의 배타적경제수역을 침해하고 있다고 반발했다.

한편, 유엔해양법협약이 그러한 동중국해를 둘러싼 중일 간의 근본적인 문제를 해결하기에는 미흡했다. 더욱이 중국이 이 해역에서의 탐사활동에 적극적으로 나섬에 따라 양국 간 갈등은 표면화되기 시작했다. 중국과 일본이 센카쿠열도에서 분쟁을 시작한 것은 1970년 후반 센카쿠열도의 대륙붕 석유 개발 움직임이 표면화되면서이다. 일본은 이곳을 둘러싼 중국의 영유권 주장에 대해 역사적으로 지리적으로 근거가 없으며, 센카쿠열도는 일본과 미국과의 오키나와 반환협정에 의해 합법적으로 일본에 귀속된 영토라고 주장했다. 한편 일본 국내 상황은 이와 다른 행태를 보였는데, 센카쿠열도는 행정구역상 일본의 영토로 지정되어 있지만 이와 관련된 국내법이 정비되어 있지 않아 정책상 혼란을 야기했다(석주희, 2010: 11).

3. 해양기본법 구상의 준비과정

1) 해양에 관심 환기를 위한 노력과 좌절

2005년 11월 28일 일본재단의 사사카와 요헤이(笹川陽平) 회장과 해양정책연구재단(OPRF)의 아키야마 마사히로(秋山昌廣) 회장, 데라시마 히로시(寺島紘士) 상무이사는 당시 아베 신조(安倍晋三) 관방장관을 찾아가 OPRF의 정책제언을 제시했으며, 자민당에 해양기본법 성립에 대해 검토해 달라고 요청했다(土木学会, 2007). 이는 해양기본법의 관련 정책은 너무나 많은 부

처에 걸쳐 있기 때문에 개발 부처만에 따른 입법화는 불가능하다고 추측했기 때문이다(笹川陽平, 2006).

여기에서 OPRF와 일본재단은 해양기본법을 성립시킨 데 있어서 어떻게 네트워크를 구축해왔으며, 또한 자민당의 협력을 어떻게 얻을 수 있었는지에 대해 고찰할 필요가 있다. 무엇보다 이 과정에서 사사카와 회장, 아키야마 회장, 테라시마 상무이사, 그리고 아베 관방장관 등의 역할에 주목하는 것이 중요하다.

사실 해양정책 제언과 관련해 거슬러 올라가면 이는 최초가 아니었다. 일본 해양기본법 제정에 관한 움직임은 1971년 성립된 ‘해양개발심의회’에서부터 시작했다. 이 심의회는 해양관련 학자 20명 내외로 구성되었다. 기본적인 업무로는 수상의 자문에 대응하여 해양개발³⁾에 관한 기본적이고 종합적인 사항을 조사하고, 심의 및 자문을 요구받을 때마다 수상에게 의견을 구하는 일이었다. 해양개발심의회는 총리부의 자문에 대해 1973년 10월부터 1993년 12월까지 아래의 5차례에 걸쳐 답신을 보냈다. 이 답신들의 요지를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 해양개발심의회 의 답신 일람

답신	일시	답신 요지
제1호	1973년 10월	일본 해양개발 추진의 기본적 구상 및 기본적 방책에 관하여
제2호	1979년 8월 (제1차)	장기적 전망에서 해양개발 기본구성에 관하여
	1980년 1월 (제2차)	장기적 전망에서 해양개발 추진방책에 관하여
제3호	1990년 5월	장기적 전망에서 해양개발 기본적 구상 및 추진방책에 관하여
제4호	1993년 12월	일본 해양조사 연구 추진방책에 관하여

자료: “海洋開發審議會について”⁴⁾를 기초로 필자작성

이처럼 해양개발심의회는 수상의 자문기관으로 일본의 해양정책에 대한 전략적이고 구체적인 구상을 제시하는 등 장기적인 관점에서 중요한 역할을 했

3) 여기에서 해양개발은 해양안전과 해양조사를 포함하는 포괄적인 의미로 사용되었다.

4) 文部科学省, “科学技術・学術審議會海洋開発分科会について”, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu5/siryu/03052201/006.htm (검색일: 2020.12.11)

다. 그러나 실제로 심의회에서의 논의가 입법화되거나 정책으로 발전된 사례가 없었다는 점에서 이는 단순히 해양정책을 조언하기 위한 보조적인 기구에 불과했음을 알 수 있다(마스지마 도시유키·고바야시 히데노리, 2002: 123-126).

그럼에도 불구하고 해양개발심의회는 2001년 문부성 산하 ‘해양개발분과회’로 이전하기 전까지 꾸준한 연구를 통해 일본 해양정책 관련 연구를 축적해 갔다는 점에서 중요한 의의가 있다. 그 이전된 해양개발분과회는 최초로 일본의 해양정책을 경제적이고 장기적인 국가전략으로 간주해왔으며, 이 분과회에서 제시한 해양에 대한 “알고, 지키고, 이용한다”라는 이념은 일본의 해양기본법 초안 작성의 골격이 되었다. 또한 해양개발심의회에서 진행되던 총리부에 대한 답신이 해양분과회에서도 이어지면서 해양정책 관련 부분이 대부분 그대로 반영되었다. 예를 들어, 해양개발심의회 ‘장기적 전망에서 해양개발 추진방책에 관해서’라는 답신이 있었다. 2002년 해양개발분과회는 이를 이어받아 ‘장기적 전망에서 해양개발 기본적 구상 및 추진방책에 관하여: 21세기 초 일본 해양정책’이라는 답신을 통해, 해양개발의 하위 범위로 해양안전과 해양이용을 포함시키고, 이것이 국익과 국제적인 조화를 이루어야 한다고 주장했다. 그러나 해양개발분과회에서 작성된 초안은 결국 국회의 원 및 정당의 지지를 얻는 데 실패했다. 해양개발분과회는 해양정책을 기술개발의 측면에서 접근했을 뿐, 해양이용이나 범위에 대한 구체적인 정의를 내리지 않았기 때문이다. 결과적으로 해양개발분과회에서도 종합적인 해양정책이나 법안과 같은 성과는 나타나지 않게 되었다(석주희, 2010: 16).⁵⁾

이어서 해양정책 정립의 중요성을 다시 제기한 것은 일본재단이었다. 일본재단은 2000년부터 종합적인 해양정책의 방안에 대한 구체적 검토 작업을 시작했다. 검토 작업을 위해 민간조직과 학자들로 구성된 ‘해양관리연구회’를 발족시켰다. 이 연구회를 거점으로 일본재단은 해양기본법의 방향성에 관한

5) 예를 들어 당시 고이즈미(小泉) 내각에서는 해양오염 및 해상재해의 방지에 관한 법률 일부를 개정했다. 이 법안은 1970년 2월 25일 제정된 것으로 2000년 위험물질 및 유해물질에 의한 오염사건에 관련하여 준비, 대응 및 협력에 관한 의정서 실시에 따라 유해액체물질 및 위험물질, 폭발성이 높은 해양오염 및 해상재해에 대하여 신속하고 효과적으로 대처하기 위한 체제를 확립하기 위해 정비하였지만, 역시 부분적인 것으로 종합적인 정책은 아직 구축되지 않았다.

구체적 검토 및 필요한 연구를 시작했다. 해양관리연구회 설립을 추진한 인물은 당시 일본재단의 데라시마 히로시 상무이사였다. 데라시마는 당시 대응이 늦은 일본 해양정책에 문제의식을 가지고 있었던 인물이었다(佐藤勝昭研究室, 2011).

2001년 해양관리연구회는 위원장인 구리바야시 다다오(栗林忠男)의 제안에 따라 지금까지의 논의를 정책제언으로서 공표하기로 결정했다. 일본재단은 해양관리연구회가 정리한 정책안을 언론에 발표하기 전에 그 정책안에 대한 설문조사를 실시했다. 이 설문조사를 통해 일본재단은 여러 행위자들의 반응을 구하고 그 내용을 주지시키려 했다.

설문조사의 결과에 따라 ‘해양관리의 이념과 정책대강을 명확하게 표명할 필요성’에 대해서는 ‘필요하다’는 회답이 96.6%에 이르렀지만, 정치적 반응은 그다지 좋지 않았다. 당시 국회의원 38명도 대상으로 실시되었으나 회답은 0건이었다. 이에 대해 일본재단은 해양을 국가의 주요 정책과제의 하나로 지정하기 위해서 국회의원의 참가가 향후의 과제가 될 것이며, 앞으로 해양문제에 관한 보도가 많아지기를 원한다는 의견을 표명하면서 설문조사 보고서를 마무리했다(日本財団図書館, 2001).

이처럼 일본재단은 해양관리연구회가 작성한 제언의 내용을 설문조사를 통해 주지시키고자 했으며, 정책제언의 내용뿐만 아니라 일본에게 종합적 해양정책이 왜 필요한지에 대해서도 조사 참가자의 이해를 얻으려고 했다. 또한 국회의원의 해양정책에 대한 관심을 얻는 것이 “해양기본법” 제정 실현을 위한 필수 과제라는 것을 인식하게 되었다.

2002년 3월 15일 일본재단은 정책제언 “해양과 일본: 21세기 일본의 해양정책에 관한 제언(海洋と日本: 21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言)”을 언론에 발표했다. 이 정책제언은 일본재단의 해양연구 및 활동의 결과물을 종합한 것으로, 2001년 실시한 설문조사의 결과를 고려하여 해양관리연구회에서 다시 논의하여 집필한 것이다. 아래의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 이 제언은 크게 6항목으로 나누어 정책제언을 하고 있다.

〈표 2〉 일본재단과 OPRF의 해양정책제언⁶⁾

일본재단	OPRF
1. 종합적인 해양정책 책정	1. 해양정책 대강 책정
	2. 해양기본법 제정을 위한 추진체제 정비
2. 해양정책 책정, 실행을 위한 행정기구 정비	3. 바다에 확대된 '국토(國土)' 관리와 국제협조
	① 배타적경제수역 및 대륙붕 관리체계 구축
3. 종합적인 연안역 관리의 법제 정비	② 해양안전보장 확보
	③ 해양환경의 보호보전재생 추진
4. 수산자원의 합리적인 관리, 어업과 다른 해양 이용과 조정	④ 해양생태계에 배려한 해양자원 개발 추진
	⑤ 종합적인 연안역 관리시스템 구축을 위한 대응 강화
5. 배타적경제수역 및 대륙붕의 종합적 관리 구체화	⑥ 방재(防災)·감재(減災)
	⑦ 해양관리를 위한 해양정보 정비
6. 해양에 관한 청소년 교육 및 학제적 연구·교육 추진	⑧ 종합적인 해양정책 실현을 위한 연구·교육

이 제언의 주된 내용은 세계 해양질서가 변화함에 따라 일본도 적극적인 태도를 취해야 하며, 이를 위해 해양기본법을 제정해야 한다는 것이다. 특히 해양에 대한 주권적 권리와 관할권, 즉 해양권익을 확대하기 위한 해양 관련 법제도의 정비를 주장하고 있었다.

일본재단은 이 제언을 언론에 발표했을 뿐만 아니라 당시 후쿠다 야스오(福田康夫) 관방장관에게도 전달했는데 성과는 좋지 않았다. 자민당을 비롯하여 국회의원은 해양기본법 입법에 대한 의지를 전혀 보이지 않았기 때문이다. 결과적으로 해양기본법 제정을 실현시키기 위해서는 정치인이나 매스컴의 관심을 얻는 것이 우선과제라는 점을 일본재단은 실감한 것이다. 그럼에도 불구하고 일본재단의 제언 발표 이후, 해양기본법 제정이나 종합적 해양정책 추진을 제창하는 정책제언이 잇따라 발표되었다.

6) 이에 관한 내용은 앞의 논문, 우메자키 히토미(2014), 64쪽을 기초로 필자작성.

2) 해양권의 수호 중시

이후 해양기본법에 관한 연구는 주로 해양정책연구재단(OPRF)을 중심으로 전개되었다. OPRF는 1975년 일본재단이 설립한 단체로 당초 일본재단의 사업을 분할하기 위한 목적으로 설립한 조직이다. 2000년에 들어서면서부터는 당시 일본재단의 이사장이었던 사사카와 요헤이의 지시로 해양 싱크탱크 사업을 전문적으로 실시하기 시작했다(秋山昌廣, 2007: 18).

OPRF는 해양기본법에 대한 보다 구체적인 연구를 추진하기 위해서 2003년 ‘해양·연안역 연구위원회’를 발족시켰다. 이 위원회에는 해양관리연구회의 멤버 12명 중 7명이나 포함되어 있어 실질적으로는 일본재단의 해양관리연구회를 계승하는 집단이라고 할 수 있다. 일본재단에서 해양기본법에 관한 제언활동을 중심으로 추진한 데라시마 상무이사도 같은 해 7월부터 OPRF로 옮겨 해양기본법의 정책 활동을 계속했으며, 이는 보다 더 구체적인 제언을 검토하기 위해서였다. 해양·연안역 연구위원회는 “해양기본법안” 초안 작성을 최종적 목표로 4년 계획의 연구사업을 진행했으며, OPRF는 이 연구위원회의 연구결과와 일본재단의 2002년 제언을 토대로 2005년 “해양과 일본: 21세기 해양정책 제언(海洋と日本: 21世紀の海洋政策への提言)”을 발표했다. OPRF의 제언의 핵심 내용은 <표 2>를 참고하면 알 수 있다.

이 제언은 내용면에서 해양기본법 입법과 해양정책의 일원화라는 점을 강조했다는 점에서 일본재단의 제언을 토대로 했음을 알 수 있지만, 해양기본법 입법을 위한 구체적 실행을 작성했다는 차원에서 일본재단의 제언과는 차이점이 있다. 특히 ‘해양안전보장 확립’에 대한 접근이다. 일본재단 제언에는 안전보장에 대한 논의가 거의 없었던 것에 비해, OPRF는 ‘정치인의 관심을 얻기 위해 의도적으로’ 해양안전보장에 관한 논의를 확충시켰다(석주희, 2010: 60). 즉 2002년 일본재단의 제언에 대한 자민당을 비롯한 국회의원의 반응이 차가웠던 점을 고려하여, OPRF는 해양기본법 제정을 실현시키기 위해 정계의 관심을 얻는 것이 우선과제라는 것을 교훈으로 삼았을 것이다.

〈표 2〉 내용을 살펴보면 일본재단의 제언은 관할권, 해역 경계선, 자원개발이라는 ‘권익’의 관점에서 접근한 것이라는 것을 알 수 있다. 이에 비해 OPRF의 제언은 배타적경제수역이나 대륙붕을 ‘국토’라고 표현하고 있다. OPRF는 배타적경제수역의 설정은 국토가 해양 쪽에 확대된 것을 의미한다고 설명했다. 특히 이도(離島)에 대한 설명을 배타적경제수역과 같은 항목에 기술한 것은 OPRF 제언의 특징이라고 할 수 있다. 일본에는 오키노토리시마(沖ノ鳥島) 등 본토에서 먼 해역에 위치하는 이도가 수없이 존재한다. OPRF는 이와 관련된 문제를 영토문제로서만 고려하지 않고 섬 주변의 안전보장 및 환경보전, 그리고 주변 배타적경제수역에서의 경제활동 등 다양한 해양정책과의 연관성을 고려해야 한다고 주장했다. 즉 OPRF의 제언은 새로운 국토로서의 배타적경제수역과 이도 주변의 배타적경제수역에서 발생하는 다양한 문제의 존재라는 맥락에서 배타적경제수역 관리의 중요성을 설명한 것이다(석주희, 2010: 64-65).

또한 종래의 논의에서 해양의 안전보장이 국방문제의 일부로서 취급되었던 것에 비해, OPRF의 제언에서는 동중국해의 해양조사문제, 해적문제 등의 문제가 해양의 안전보장문제와 동일한 선상에서 취급되었다(우메자키 히토미, 2014: 65). 이처럼 OPRF의 제언은 단순한 제언 항목의 추가가 아니라 배타적경제수역 관리의 의미, 해양의 안전 확보의 의미, 종합적인 해양정책의 필요한 의미를 이해시키고 해양기본법 제정의 필요성을 부각시키고자 했다. 이는 OPRF가 해양안전보장을 정책제언의 중요한 사항으로 다룸으로써 정치인에게 해양의 중요성을 재인식시키고, 나아가 해양기본법 입법을 위해 정치인을 움직이기 위한 전략이었다. 특히 OPRF 회장이었던 아키야마 마사히로는 과거에 방위차관(防衛次官)을 맡은 관료 출신으로 안전보장이나 해양정책에 대한 관심이 높은 인물이었다(日本經濟新聞, 2015). 아키야마 회장은 OPRF의 정책제언에 중대한 영향을 끼친 인물이다. 그는 해양기본법 제정을 추진하기 위해 “정치적으로 혹은 국민적으로 관심이 높아지고 있는 동중국해 관련 문제를 방어쇠로 하는 것이 효과적”이라고 판단했다(秋山昌廣, 2007: 20).

4. 해양기본법 입법의 정책결정과정

1) 민간단체와 정책행위자의 커넥트 전개

일본재단과 OPRF의 정책제언이 발표된 2002년과 2005년 사이, 즉 2003년도부터 중국과 일본은 동중국해의 석유를 비롯한 해저자원의 부존 매장량과 경제성 및 분포도를 면밀하게 조사해왔다(손기섭, 2012: 287). 2004년 3월 중국의 활동가들이 센카쿠열도에 상륙했으며, 일본 정부가 상륙한 7명의 중국인을 체포했다. 중국은 이와 관련하여 일본 정부를 비판했으며, 자국민 7명의 ‘즉시 무조건적 석방’을 요구했다. 이 사건은 중일 양국 간의 중대한 외교문제로 비화했다. 최종적으로는 당시 고이즈미 내각에서 ‘중일관계에 저해되지 않도록 대국적 판단’에 의해서 7명 중국인을 강제 퇴거시킴으로써 조기해결이 이루어졌다. 그러나 동중국해를 둘러싼 중일 간의 근본적인 문제가 해결되지 못했다. 8월에는 중일 간 중간 수역에서 석유가스전 개발을 표면화했다.

사실 21세기 들어서면서부터 동중국해에서 석유자원개발 관련 문제를 둘러싼 중일 양국의 갈등이 빈번해졌으며, 중국에 의한 동중국해에서의 탐사와 개발이 진전되면서 일본 정부는 통일된 해양정책을 입안할 필요성을 인식하기 시작했으며(James Manicom, 2010: 319-320), 특히 자민당은 중국과의 마찰에 대한 국내법적인 대응을 검토하는 과정에서 해양기본법 입법에 적극적으로 관여하기 시작했다.

최근 일본의 지정학 게임의 요체는 대중 ‘억지’ 전략으로, 한 층 더 강력한 미일동맹을 구축하여 부상하는 중국, 특히 중국의 해양 진출을 억지하는 것을 목표로 한다. 이른바 ‘미국·일본 대 중국’ 구도의 안전보장 전략을 말한다(서승원, 2018: 302). 중국의 해양 진출을 견제하기 위해서 2003년 11월 자민당은 당내 정무조사회에 ‘해양권익에 관한 워킹팀(海洋權益に関するワーキングチーム)’을 설치하고 해양권익 확보를 위한 체제 정비를 주도했

다. 이 워킹팀은 2004년 5월 19일 해상보안청으로부터 중일 간 배타적경제 수역 내에서 중국 해양조사선의 활동에 대한 보고를 들었으며, 중국 해양조사선이 사전 요청 없이 지속적으로 조사활동을 할 경우 중지를 요구하도록 지시했다. 이외에도 자민당은 본격적인 해저자원 조사를 실시하고 민간 기업의 광업권을 부여했으며, 중국의 해양조사 활동에 대한 경비 및 감시체제 강화를 지지했다. 또한 센카쿠열도의 시정권을 명확하게 설정하기 위한 등대 등 관련 시설의 건설을 검토했다(석주희, 2010: 26-27).

2004년 6월 15일 자민당은 “해양권익을 지키기 위한 9가지 제안(海洋權益を守るための九つの提言)”을 발표하고 해양권익 문제를 구체화했다. 동시에 초당파 의원 14명이 함께 센카쿠열도를 시찰하는 등 중국에 대한 외교적인 압박을 행사했다. 머지않아 자민당은 ‘해양권익에 관한 워킹팀’의 명칭을 ‘해양권익특별위원회(海洋權益特別委員会)’로 변경하고 중국의 동중국해 진출에 대한 국내법적인 조치로서 해상안전에 관한 법안을 제출했다(최은봉·석주희, 2010: 59). 또한, 자민당은 2006년 3월 17일에 센카쿠열도에서의 석유 가스전 개발 등에 관한 중일 정부 간 협의에 관심을 갖고 아시아대양주국장에게 직접 보고를 받는 등 중국을 경계하는 한편, 공동개발을 위해 관계를 재정립하기 위한 노력을 지속했다.

이러한 해양권익 강화를 위한 자민당의 행보에는 일본재단과 OPRF의 정책제언이 기여한 바가 크다. OPRF와 일본재단은 이전부터 협력관계를 맺고 해양연구를 진행해 왔으며, 2002년과 2005년 해양정책 제언을 통해 단계적이고 점진적인 해양기본법을 주장해 왔다. 이들이 발표한 해양정책 제언에서는 해양에 대한 주권적 권리와 해양관할권 등 이른바 해양권익을 행사하기 위한 해양기본법과 같은 해양 관련 법률과 제도의 정비를 주장하는 내용이 포함되었다.

특히 일본재단의 정책제언에서는 주권적 권리와 해양관할권 확대가 최초로 명확하게 제시되었으며, 해양권익 확대를 위한 법과 제도 정비의 필요성도 제기되었다. OPRF의 정책제언에서는 배타적경제수역 관리와 해양안전보장이 중요한 사항으로 다루어짐으로써 주요 정책결정자에게 해양의 중요

성을 재인식시키는 계기가 되었다. 즉 자민당은 일본재단과 OPRF와의 네트워크를 구축하면서 일본 해양권익의 확대·수호문제와 해양기본법의 연결고리를 모색한 것이다(栗林忠男·秋山昌廣, 2006: 3).

OPRF는 해양기본법 제정의 실현을 위해 꾸준히 다양한 활동을 펼쳐 나갔다. 예를 들어 2006년 2월 15일 OPRF의 아키야마 회장은 일본재단 사사카와 회장, 데라시마 상무이사와 함께 당시 자민당 정무조사회장 나카가와 히데나오(中川秀直)을 방문하여 해양기본법 제정을 강력히 요청했다. 이에 나카가와 회장은 국회에 해양기본법의 법안 검토 작업을 위한 위원회 설치와 법안 검토를 추진하도록 지시할 것을 약속했으며(秋山昌廣, 2011: 36), 이 작업 지시를 받은 것은 자민당의 다케미 게이조(武見敬三) 참의원 의원이었다.

2006년 4월 24일 자민당 내 ‘해양권익특별위원회’가 개최되었으며, 여기에서 이 위원회는 ‘해양정책특별위원회(海洋政策特別委員會)’로 개편되었다. 다케미 의원은 해양정책의 필요성과 기본법 제정에 관한 적극적인 활동을 펼쳤다. 여기서 다케미 의원은 당시 일본의 종단식 행정구조를 비판하고, 일본이 해양권익 확보에 앞서 외교적 배려를 우선시하고 있었던 점을 우려했던 것도 주목할 필요가 있다(석주희, 2010: 24).⁷⁾

그러나 자민당의 적극적인 움직임과는 달리, 해양과 관련된 각 성청에서는 전처럼 정책에 관해 일관성을 갖지 못하고 사안에 대한 입장 차이로 혼란이 야기되었다. 예를 들어 중일 해역에서 중간선을 설정하고 시굴권을 시행하는 문제에 대해 경제산업성은 적극적으로 지지했던 것에 반해, 외무성은 중국과의 외교적 갈등을 우려하여 반대했다. 따라서 성청 간 합의에 이르지 못하고 해양기본법 입법 과정에서 정책에 대해 조언을 하는 보조적인 역할에 그쳤다(최은봉·석주희, 2010: 59).

7) 당시 다케미 의원은 유엔해양법협약과 일본의 안보정책에 대해 “1994년 유엔해양법협약이 발효하고 일본은 1996년에 비준했지만, 이후에 일본의 해양문제를 해결하기 위한 대처가 늦고 인근 국가와 비교해도 늦은 감이 없지 않다.”고 인식하고 있었다.

2) 해양기본법연구회 출범과 입법

(1) 해양기본법연구회 조직과 정책 네트워크

구체적인 해양기본법안을 수립하기 위해 2006년 4월 해양기본법연구회가 발족되었다. 이 연구회에는 초당파 국회의원과 OPRF, 학자·연구자 등의 해양문제 전문가들이 참가했다. 해양기본법연구회에 초당파 국회의원과 해양 관련 학자들을 포함시킨 것은 다케미 의원의 판단이었다. 다케미는 당시 자민당과 연립여당체제를 구축한 공명당과 최대 야당인 민주당과의 협조를 중요시했기 때문에, 연구회 설립을 여당과 야당의 벽을 넘어 정치인들이 참가할 수 있게 초당파 조직으로 구성했다. 이는 연구회 참가자 간의 전문적 지식과 인식을 공유하지 않으면 논의를 심도 있게 전개할 수 없다는 생각이 나타난 것으로 보인다(秋山昌廣, 2007: 4). 또한 OPRF도 이 연구회 정식 멤버로 사무국을 맡아 연구회 운영의 버팀목이 되었다. 일본재단의 해양관리연구회 시대부터 법안의 방향성을 검토해 온 구리바야시 타다오 교수와 자민당 이사바 시게루(石破茂) 의원이 이 연구회의 공동 좌장을 맡았다. 이처럼 해양기본법안 검토과정에서 여야당의 정치인들과 OPRF, 해양 관련 전문가들이 동등한 입장으로 논의에 참가하게 된 것은 해양기본법연구회가 가진 최대의 특징이다.

해양기본법연구회는 처음부터 해양기본법 입법을 전제로 국회의원과 관료의 합의와 설득을 이끌어내기 위한 공간이었으며, 이 연구회를 통해 국회의원, 학자, 관계 부처, 산업단체 등이 모여 논의를 축적함으로써 법 제정을 위한 터를 닦은 것은 '역사상 최초의 획기적인 성과'라고도 평가되고 있다(中原裕幸, 2007: 1).

(2) 해양기본법연구회의 논의과정

해양기본법연구회의 논의과정은 <표 3>과 같이 의제 설정, 대안 제시와 의제확대, 상호간 공동이해 형성으로 분류할 수 있다.

〈표 3〉 해양기본법연구회 일정과 주요논의 사항⁸⁾

구분	회차	일자	의제 및 주요 논의사항	주된 발표자
1단계: 의제설정	1회	06. 4. 24	해양정책의 필요성과 긴급성	자민당정조희장 일본재단회장
	2회	06. 5. 18	UN해양법조약과 일본의 대응 (국제법, 해양환경, 과학조사, 해양안전 보장)	학식경험자, OPRF
2단계: 대안제시와 의제확대	3회	06. 6. 18	해양기술 정책에 관한 과제 (연구개발 및 인재육성, 과학기술)	학식경험자
	4회	06. 7. 11	각 성청의 해양 관련 정책	8성청
	5회	06. 9. 5	해양정책에 넣어야 할 사항 I (기본법의 이념, 자원에너지, 교육)	학식경험자, NGO
	6회	06. 10. 13	해양정책에 넣어야 할 사항 II (해운, 해양안전보장)	학식경험자 민간싱크탱크
	7회	06. 10. 27	해양정책에 넣어야 할 사항 III - 민간부문의 의견청취(해운, 수산, 자원, 건설)	경단련, 석유, 어업, 해운 관 련 협회
제3단계: 상호간공동 이해 형성	8회	06. 11. 17	해양정책 대강의 방향	사무국(OPRF)
	9회	06. 11. 30	해양정책 대강의 시안, 해양기본법 시안	사무국(OPRF)
	10회	06. 12. 7	해양기본법안의 개요	자민당, 공민 당, 일본재단

1단계(제1회~제2회)에서는 일본재단과 OPRF가 발표를 담당했으며 해양 기본법 입법 전반에 관한 사항을 점검했다. 해양기본법의 기본이념과 유엔해양법협약 발효에 따른 일본의 대응, 해양정책의 필요성 등을 의제로 설정하고 각 분야의 관심을 불러일으켰다.

2단계(제3회~제7회)에서는 개별 시책에 대한 논의가 진행되었으며, 연구회 멤버들의 발표뿐만 아니라 중앙부처나 산업계 등 다양한 관계자들의 의견도 청취되었다. 제3회에서는 해양에 관련된 기술정책이나 과학기술의 추진을 의제로 내세웠다. 제4회에서는 내각관방 대륙봉 조사 대책실과 8개의 관련 성청 관계자를 참여시켜 각 성청의 해양 관련 정책에 관해 논의했다. 제5회부터 제7회까지는 해양기본법에 관한 이념과 입장을 정리하고 자원 에

8) 앞의 논문, 우메자키 히토미(2014), 75쪽에서 참고.

너지 등 문제에 관한 논의를 진행했으며, 제7회에서는 해양 관련 산업의 대표자들이 프레젠테이션을 실시하기도 했다. 이 시기부터 국토교통성이 적극적으로 연구회의 활동에 참가하기 시작했으며 OPRF는 국토교통성과 긴밀한 협력관계를 구축하게 되었다(우메자키 히토미, 2014: 76).

당시 일본에서는 동중국해를 둘러싼 해양개발 등 문제가 사회적 관심거리였던 만큼, 연구회에 참가한 정치인들의 관심도 처음에는 해양권익에 있었다. 그러나 해양기본법연구회는 총 10회차 중 제6회까지의 시간을 할애하여 해양의 환경, 과학, 수송, 교육 등 다양한 정책 과제를 주제로서 취급했다. 각 분야의 학자들이 전문적 견지에서 현재 상황과 문제점 등을 설명하고, 연구회는 이에 대한 각자의 의견을 교환하면서 해양정책의 개선점이나 필요한 시책을 검토해갔다. 그 결과 처음에는 해양권익에 관심을 가지고 있던 정치인들이 다른 해양정책에 대해서도 관심을 보이기 시작했다(秋山昌廣, 2007: 6).

3단계(제8회~제10회)에서는 상호간 공동이해를 형성함으로써 최종합의에 이르렀다. 제8회와 제9회에서는 ‘해양정책 대강’을 책정하고 법안에 담아야 하는 항목을 A4 한 장에 정리한 “해양기본법안”의 개요를 작성하는 등 해양기본법 입법을 위한 실질적인 문서 작업을 완료했다. 최종회인 2006년 12월 6일 제10회 연구회에서는 해양기본법을 의원입법의 형식으로 제출하는데 합의하고, 종합해양정책본부를 설치하기로 결정함으로써 9개월간의 논의가 마무리되었다. 또한 자민당의 정조회장인 나카가와 쇼이치(中川昭一) 의원과 공명당의 정조회장인 사이토 테츠오(齊藤鉄夫) 의원이 참석하여 해양기본법 입법에 대한 각 당의 적극적인 지지를 표명함으로써 입법을 위한 정치적 협력을 보장했다.

해양기본법은 법안이 국회에 제출되기 전 이미 여야 합의를 이룬 매우 드문 사례이며, 이 과정에서 여야 모두 공통적으로 당내의 해양기본법 관련 조직을 구성했다는 점이 특징적이다. 이로써 해양기본법연구회는 의원입법을 위한 사실상 사전 작업을 완료하게 되었다. 해양기본법에 관한 기본적인 검토에서 시작하여 최종합의에 이르기까지 불과 10개월 만에 첨예한 갈등 없이 합의에 이르게 된 것이다.

5. 아베 내각의 제3차 해양기본계획

2007년 7월 1일 일본 해양기본법이 시행되었으며, 4일에는 해양정책 담당 대신으로 국토성이 임명되었고 내각관방에 종합해양정책본부가 설치되었다. 해양기본법에는 일본 해양정책의 기본이념 및 국가·지방 공동단체와 사업자, 국민의 책무, 해양기본계획의 책정, 해양의 종합적 관리에 관한 기본적인 시책과 더불어 해양행정의 종합적인 추진을 위해 관련 행정조직 정비 등을 진행하는 내용을 제시하고 있다.

해양기본법은 총 4개의 장과 총 38개 조항 및 부칙으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙으로 해양정책에 대한 전체적인 추진의 개략을 설정하고 있다. 주요 내용은 국가가 전체 해양전략을 수립하고(제8조), 각 공사기관 및 국민의 협조 의무(제9조-제12조), 해양에 대한 이해증진 노력(제13조), 정책의 실시를 위한 법적 및 재정적 조치(제14조) 근거를 규정했다. 또한 해양기본법은 첫째, 경제사회의 건전한 발전, 둘째, 국민생활의 안정향상, 셋째, 해양과 인류의 공생에 공헌하는 3대 목표를 달성하기 위해 해양의 개발 및 이용과 해양환경 보전과 조화, 해양의 안전 확보, 해양에 관한 과학적 지식의 충실, 해양산업의 건전한 발전, 해양의 종합적 관리, 해양에 관한 국제적 협조라는 6가지 이념을 설정했다.

특히 일본은 가장 중요한 해양정책으로 12개 기본정책을 규정했는데, 이 중에서 자원 개발과 배타적경제수역 개발, 해양안전 확보, 해양조사 등은 직간접적으로 한국 및 중국과의 관할권 문제를 둘러싼 논쟁을 야기 시킬 수 있는 소지가 있다. 본토와 떨어져 있는 이도에 관한 구체적인 방향으로 제시된 이도 해안의 보전, 해상교통의 안전 확보 및 해양자원의 개발·이용을 위한 시설 정비, 주변 해역의 자연환경 보전, 주민의 생활기반 정비 등은 일본의 배타적경제수역의 확장의도와 연계가 될 수 있는 점에 주목해야 한다(제26조).

이외에도 일본 해양기본법의 주목할 만한 특징 중 하나는 종합해양정책본부를 신설한 것이다. 총리를 종합해양정책본부장으로 하고 신설 해양정책 담

당대신과 본부가 위치하게 될 내각관방대신이 부분부장 직무를 수행토록 했다. 다른 하나는 종합해양정책본부 주도로 해양기본계획을 수립하고 추진하도록 하는 규정이다. 해양기본계획은 정부 해양정책의 기본방침과 각 부서의 책무를 명시하며, 정세에 따라 5년 단위로 수정한다고 규정하고 있다. 따라서 해양기본법을 기반으로 제정된 해양기본계획이 5년간 해양정책의 지침으로 계획적이고 체계적인 해양정책이 추진되어왔다. 2008년 3월에 후쿠다 야스오 총리를 본부장으로 한 종합해양정책본부와 내각은 해양기본계획을 성립시켰다. 바로 제1차 해양기본계획으로 불린 이 지침에서는 “이도 보전, 관리방법도 마련할 계획”이라는 내용도 규정되고 있다. 5년 후인 2013년 4월에 일본의 제2차 해양기본계획이 발표되었다. 아베 내각이 제정한 이 계획은 “해양안전 확보”를 명확하게 제시하고 해양전략을 착실하게 추진해 나가는 동시 근린 외국으로부터 받고 있던 외압에 대처할 수 있도록 해양권의 수호를 명시하고 있다.

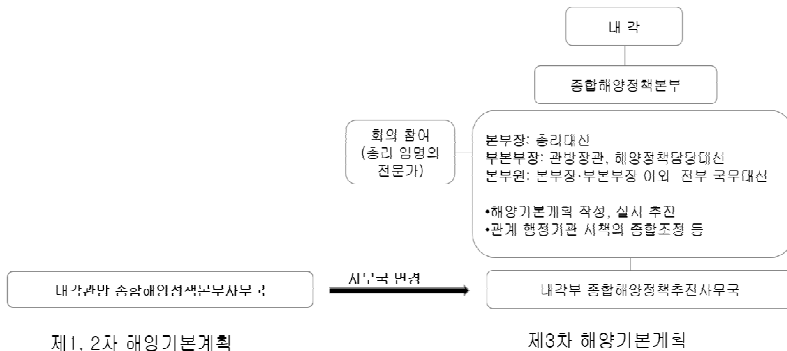
해양기본법 제정 및 제1, 2차 해양기본계획 책정 시기(~2010년대 초반)가 자원개발을 둘러싼 중일 갈등이 중심이었다면, 제3차 해양기본계획 책정 시기는 일본의 FOIP 비전이라는 해양정책의 틀에서 대중 안보 강화로 나아갔다는 점을 주목할 필요가 있다.

‘인도·태평양’이라는 개념은 2010년대부터 정책결정자들의 공식적인 발언이나 외교문서에 사용되기 시작했다(山本吉宣, 2016: 5). 2016년 8월 케냐에서 개최된 제6차 아프리카 개발회의(TICAD VI)에서 아베 총리는 일본의 대외정책 기조로 FOIP를 발표했다(外務省, 2016). 아베 총리는 태평양과 인도양이라는 두 대양에 대해, 아시아와 아프리카라는 두 대륙이 교차하는 해양 공간으로서의 중요성을 강조했다며, ‘힘이나 위력이 아닌 자유와 법의 지배, 시장경제를 중요시하는 공간’이라고 특징지었다. 이를 통해 아베 시기 일본은 태평양에서 인도양까지의 해양 공간을 글로벌 공공재로 발전시키겠다는 구상을 제시했다(조은일, 2020: 82). 이후 FOIP는 2017년도 외교청서에서 일본의 공식적인 ‘지역전략’으로 등장했다(外務省, 2017).

일본의 FOIP를 관통하는 키워드는 중국, 해양안보, 그리고 민주주의의 국가간 제휴이다. 아베 총리가 제시한 ‘인도·태평양’과 ‘국제공공재’란 개념은 아

배 내각의 지정학적 아젠다를 대표하는 코드이다. 이들 개념이 염두에 두는 것은 앞서 언급했듯이 다름 아닌 ‘중국’이다. FOIP 구상은 당초 두 대양에서 자기주장을 강화하는 중국을 견제하려는 의도에서 시작되었다. 중국의 도전적인 행보—센카쿠열도 및 동중국해에서의 대일(對日) 물리적 압박, 남중국해에서 군사력을 통한 관련국 압박, 그리고 남중국해 및 인도양에서의 군사기지 건설 등—가 현재 및 미래의 국제질서를 위협하는 최대 요인이라는 위기 의식을 반영한다. 그런 중국에 대한 핵심적 대응 방안 중 하나가 국제규범과 룰(rule)의 강조이다. ‘법의 지배’는 관련국의 영토주권 및 영유권 존중, 국제해양법 조약 준수, 그리고 힘(군사력)의 행사가 아닌 대화를 통한 분쟁 해결을 의미하며, ‘항행의 자유(freedom of navigation)’는 해상교통로 안전 확보를 비롯한 남중국해—인도양의 해양안보, 그리고 ‘자유무역’은 중국의 일대일로 구상을 통한 패권 추구 내지 배타적 세력권 구축에 대한 반대를 의미한다(서승원, 2020: 60-61).

제3차 해양기본계획은 바로 이러한 배경에서 제정되었다. 2018년 5월에 일본 정부가 제정한 제3차 해양기본계획에는 중국과 북한의 위협을 명기했다. 또한 해양정책 사무의 권위를 강화하기 위해서 1년 전이었던 2017년에 종합해양정책본부사무국을 내각관방에서 내각부로 이전하면서 이름도 ‘종합해양정책추진사무국(綜合海洋政策推進事務局)’으로 변경했다. 일본 해양정책 추진체제는 다음의 <그림 1>와 같다.



<그림 1> 일본 해양정책 추진체제⁹⁾

제3차 해양기본계획은 구체적인 차원에서 제1, 2차 해양기본계획과 비교하면 다음과 같이 3가지 새로운 안이 추가된 것을 알 수 있다. 첫째, ‘해양상 황과약(MDA)’ 강화라는 새로운 내용이 담겼다는 것을 확인할 수 있다. MDA는 정보수집위성과 통신위성을 사용, 외국함선이나 수상한 선박 등의 동향에 대한 정보를 수집하는 시스템이다. 그 능력 강화를 위한 노력을 한층 강화하지는 것이 일본 정부의 목표이다. 둘째, 북극정책 추진과 관련된 시책이 명기되어 있다는 점을 알 수 있다. 구체적으로는 연구 개발, 국제 협력, 지속적인 이용이라는 접근법을 들 수 있다. 이렇듯 제3차 해양기본계획에서는 주요 시책으로 북극정책의 추진이 처음으로 시작되었다.¹⁰⁾ 실제로 일본은 북극해 연안국가가 아니고, 북극이사회 창설 멤버도 아니다. 그러나 지구 온난화에 따른 북극해 기후변화가 국제사회 전체에 영향을 끼치게 되면서, 기후변화에 민감하게 영향을 받는 도서국가로서 북극해 문제에 관심을 갖게 되었으며, 점차 에너지 자원개발 및 북극해 항로 개방 문제에 대해서도 관심을 보이고 있다(박영준, 2013: 17). 제3차 해양기본계획에 의하면 향후 일본은 북극해 진출을 통해 국가권익을 추구하려는 움직임이 더욱 활발하게 진행될 가능성이 크다고 여겨진다. 셋째, 제3차 해양기본계획에서는, ‘해양을 둘러싼 안전보장상 정세 변화’에서 외국 선박에 의한 영해 침입이나 외국 어선의 불법 조업 등을 예시로 일본 주변 해역을 둘러싼 정세가 한층 엄중해지고 있으며, 해양권익이 심각한 위협을 받고 있다고 명시되어 있다. 또한 해상교통로의 안전 확보를 위해 연안국에 대한 장비·기술협력을 포함한 능력 구축 지원도 확충하기로 했다. 제3차 해양기본계획에서 ‘위협’이라는 용어를 많이 쓴 것은 일본 정부가 해양기본계획의 중점 분야를 기존의 해양자원 개발에서 안전으로 옮기기로 했다는 뜻이다. 이와 관련해서는 중국 해양문제 전문가 육지용(郁志榮)은 신관 해양기본계획이 중점을 영역 경비, 이도 방위 등 안전보장 영역으로 조정했으며 핵심 내용은 주로 중국의 빈번한 해양 진

9) 内閣府, “海洋基本計画”, <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html> (검색일: 2020.12.12) 관련 자료를 중심으로 필자작성.

10) 内閣府, “海洋基本計画の概要(第3期)その1”, https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03_gaiyou_1.pdf (검색일: 2020.12.12)

출에 대응하는 데 있으며, 더욱이 중국의 남중국해 해양권의 수호에 간섭할 수도 있다고 여겼다(中國南海研究協同創新中心, 2018).

〈표 4〉 제1, 2차 해양기본계획과 제3차 해양기본계획의 ‘시책’ 내용 비교¹⁾

제 1, 2차 해양기본계획	제3차 해양기본계획
1. 해양자원 개발 및 이용 추진	1. 해양안전보장
2. 해양환경 보전 등	2. 해양의 산업이용 추진
3. 배타적경제수역 등 개발 등 추진	3. 해양환경 유지·보전
4. 해상수송 확보	4. 해양상황파악(MDA) 능력 강화
5. 해양안전 확보	5. 해양조사 및 해양과학기술에 관한 연구개발 추진 등
6. 해양조사 추진	6. 이도 보전 등 및 배타적경제수역 등 개발 등 추진
7. 해양과학기술에 관한 연구개발 추진 등	
8. 해양산업 진흥 및 국제경쟁력 강화	7. 북극정책 추진
9. 연안역 종합적 관리	8. 국제적인 제휴 확보 및 국제협력 추진
10. 이도 보전 등	
11. 국제적인 제휴 확보 및 국제협력 추진	9. 해양인재 육성 및 국민 이해 증진
12. 해양에 관한 국민 이해 증진과 인재 육성	

정리하자면, 일본 측이 무엇보다 민감하게 받아들인 것은 중국의 해양 진출이었다. 중국 시진핑 주석은 ‘해양강국론(海洋強國論)’을 내걸면서 동중국해 방공식별구역 설정, 남중국해 군사기지 건설, 반접근·지역거부(A2AD) 전략, 그리고 일대일로 구상 등 해양 활동을 적극화하고 있었다. 일본 측은 이를 주로 ‘팽창’의 관점에서 바라보았지만 중국은 이를 해양권의 ‘수호’로 시사했다. 사실 아베 내각은 일찍부터 중국을 의식한 자타구분의 관념화를 시도한 바 있다. 제1차 내각 당시의 민주주의, 자유, 인권, 법치, 시장경제와 같은 보편적 가치를 중시하는 ‘가치관 외교’, 그리고 이를 유라시아 대륙 외연으로 확대시킨다는 ‘자유와 번영의 호’ 구상이 이에 해당된다. 이는 동북아에서 시작하여 캄보디아, 라오스, 베트남, 인도, 중앙아시아, 중·동유럽, 발트 지역에 이르는 대륙세력과 해양세력의 광범위한 접점지역을 포섭하거나

11) 앞의 홈페이지, 內閣府, “海洋基本計画” 내용을 기초로 필자작성.

이들 지역이 대륙 세력권에 흡수되지 않도록 하는 것을 목표로 했다. 또한 미 네오콘 세력이 말하던 ‘불안정의 호’개념의 일본어판 버전으로, 국제사회를 ‘해양세력=민주주의 국가’와 ‘대륙세력=권위주의 국가’로 구분하는 이분법이기도 했다(서승원, 2018: 344-348).

이러한 신판 해양기본계획의 내용은 일본 방위정책에 구체화 되었다. 사실 일본 정부는 2018년 12월 방위계획 대강을 통해 제3차 해양기본계획의 핵심 내용을 넣었으며 “다각적, 다층적 안전보장 협력을 전략적으로 추진한다”고 밝혔다. 이러한 안전보장 협력 추진이 가져온 결과로 2020년도 방위에 산은 2019년보다 1.1% 늘어난 것이고, 정부 일반회계 예산총액 기준으로는 5.2%에 달한다(박세진, 2019).

그렇다면 제3차 해양기본계획에서 대중 해양안보는 어떻게 반영되었는가? 이번 계획의 중점 내용 중 하나는 영해 경계 관련 내용이며, 계획이 전하는 바에 따르면 일본은 향후 남중국해로 진출할 가능성이 크고 이런 경우가 도래하면 곧 중국의 남중국해의 해양권의 수호에 심대한 영향을 끼치고 중국의 핵심이익을 간섭할 가능성이 내재한다. 육지용에 따르면 일본은 향후 5년 안에 해양 정보 접근에 가지고 있는 이점을 이용해 베트남이나 필리핀 등 중국과 영토분쟁을 안고 있는 동남아 국가들에 물자제공을 함으로써 국가 간 갈등을 불러일으킬지도 모른다. 또한, 일본의 집단적 자위권 행사와 동전의 양면을 이루는 미일동맹을 강화함으로써 일본은 미국의 남중국해 개입에 동조하고 중국의 상설국제사법재판소(PCA)의 판결 결과에 영향을 받지 않으며 남중국해에서의 군사훈련과 무력시위를 비판할 가능성이 크다. 또한, 일본 정부가 2017년에 항공모함급 ‘이즈모’함을 남중국해에 파견하여 ‘항행의 자유’를 주장했으며 중국을 견제하려는 의도를 갖는 미국의 대열에 편승하고자 하는 사례가 재연될 수 있다. 실제로 제3차 해양기본계획이 발표하고 나서 일본 방위성이 2018년 9월에 헬기 항모인 ‘가가’를 남중국해와 인도양에 파견해 전략적 존재감을 과시한 바 있다. 주목할 만한 점은 2018년은 일본 방위성이 처음으로 해상자위대 잠수함을 남중국해까지 파견해 군사훈련을 실시한 해이다.

앞서 언급한 제1차 아베 내각의 '가치관 외교' 전략을 발전시켜 나가는 제2차 아베 내각의 행보 가운데 가장 두드러진 것은 외교·안보정책 전환이다. 그 중에서도 특히 주의를 끄는 것은 패전 이후 70년 만에 강대국 간 지정학 게임에 가담하려는 움직임이다(서승원, 2018: 302). 아베의 지정학 게임의 요체 중 하나는 일본의 미일동맹에 대한 경사가 유례가 없을 정도로 심화되었다는 특징을 갖는다(서승원, 2018: 357).

5. 결론

일본 해양기본법연구회에서의 합의 형성은 “해양정책 대강”과 “해양기본법안”의 개요까지였으며, 조문은 자민당의 ‘해양기본법 워킹팀’과 여기에 옵서버로서 참가한 일부 부처 간에서 논의되었다. 여기에서의 검토를 토대로 국회제출법안의 입안 작업은 자민당 워킹팀 하 중의원 법제국이 중심이 되어 전 33조 및 부칙 5조에 미치는 “해양기본법”의 초안이 완성되었다.

이 초안에서는 ‘해양과 인류의 공생’을 궁극적인 목표로 내세웠다. 기본이념 중 특히 해양이 ‘인류공동의 재산’인 것, 유엔해양법협약 등 국제법적 약속 하에서 국제적 협조가 필요한 것이 ‘목적’ 부분에 명기되었다. 또한 해양정책대강에서는 해양정책을 위한 주요 시책으로 12가지 항목을 구체적으로 표기했다(海洋政策研究所, 2006).

이 초안은 별다른 수정 없이 완성되어 2007년 3월 7일에 민주당, 13일에 자민당, 15일에 공명당에 정식으로 받아들여져서 제166회 통상 국회에 제출되었다. 같은 해 4월 3일에는 중의원 국토교통위원회에서 만장일치로 가결되어 당일 오후 중의원 본회의를 통과했으며, 19일, 20일에는 참의원 본회의를 통과하여 정식으로 “해양기본법”이 성립되었다.

일본은 2007년 7월 일본의 ‘해양 헌법’이라 불리는 해양기본법 발효로 해양정책의 전환점을 맞이했다. 이러한 해양기본법을 기반으로 제정된 해양기본계획이 5년간 해양정책의 지침으로 계획적이고 체계적인 해양정책이 추진

되어왔다. 또한 해양석유자원 개발 등 자국의 이익을 확보하기 위한 기술 개발 및 해양관리 연구를 꾸준히 지속해 나가고 있다.

이상에서는 일본의 해양기본법이 성립되기 전까지, 그 입법배경과 성립과정 등에 대해 살펴봄으로써, 일본의 유엔해양법협약 비준이 일본의 이해와 요구 변화에 어떻게 반영되었는지, 국내적으로 어떠한 제안 혹은 방향을 제시했는지를 밝혔다. 해양기본법 성립에 따라 제1차 해양기본계획은 2008년에 제정되었으며, 여기서 “이도 보전, 관리방법도 마련할 계획”이라는 내용도 규정되고 있다. 5년 후인 2013년 4월에 일본의 제2차 해양기본계획이 발표되었다. 이 계획은 “해양안전 확보”를 명확하게 제시하고 해양전략을 착실하게 추진해 나가는 동시 근린 외국으로부터 받고 있던 외압에 대처할 수 있도록 해양 권익 수호를 명시하고 있다.

해양기본법 제정 및 제1, 2차 해양기본계획 책정 시기(~2010년대 초반)가 자원개발을 둘러싼 중일 갈등이 중심이었다면, 제3차 해양기본계획(2018년) 책정 시기는 일본의 FOIP 비전이라는 해양정책의 틀에서 대중 안보 강화로 나아갔다는 점에 주목했다. 이번 해양기본계획은 외국 선박에 의한 영해 침입이나 외국 어선의 불법 조업 등을 예시하고, 일본 주변 해역을 둘러싼 정세가 한층 엄중해지고 있다며, 해양권익이 심각한 위협을 받고 있다고 명시했다. 그리고 내용에는 중국과 북한으로부터의 위협 또한 명기되었다.

요약하자면, 일본의 해양기본법 제정에 대한 움직임은 1971년 수상의 자문기관으로 설립된 ‘해양개발심의회’에서부터 출발했으며, 이후 2001년 해양개발심의회는 문부성 산하 ‘해양개발분과회’로 이전하면서 활동영역을 확대했다. 그러나 해양정책을 기술개발의 측면에서 접근했을 뿐, 해양이용이나 범위에 대한 정의가 내려지지 않았기 때문에 구체적인 성과는 나타나지 않았다. 이후에는 ‘일본재단’과 ‘OPRF’라는 민간단체가 협력관계를 맺고 해양에 관한 연구를 진행했다. 특히 해양의 중요성을 주지시키기 위해 2002년과 2005년에 두 개의 해양정책 제언을 통해 단계적이며, 점진적인 해양기본법을 주장해왔다. 이 시기 자민당도 중국과 동중국해에서 석유개발을 둘러싼 마찰로 국내법적인 대응을 검토하면서 해양기본법 입법에 적극적으로 관여

하기 시작했으며, 해양권의 강화를 위한 일본재단과 OPRF와의 협력을 구축하면서 2006년 4월 해양기본법연구회를 발족시켰다. 최종 회의에서 여야는 모두 의원입법 형식으로 제출하는 데 합의했다. 이로써 2007년 3월에 해양기본법이 정식으로 성립되었다. 해양기본법의 최신 산물인 제3차 해양기본계획의 중점 내용 중 하나는 영해 경계 관련 내용이며, 계획이 전하는 바에 따르면 일본은 향후 남중국해로 진출할 가능성이 크고 이런 경우가 도래하면 곧 중국의 남중국해의 해양권의 수호에 심대한 영향을 끼치고 중국의 핵심이익을 간섭할 가능성이 내재한다. 따라서 향후 동북아 해역에서 중일 간 교류협력을 증진시켜 분쟁의 사전 예방과 감소를 도모하고, 나아가 평화로운 동북아 해양안보를 유지하기 위해서 많은 노력이 필요하다.

참고문헌

- 마스지마 도시유키·고바야시 히데노리 역음(2002), 『일본의 행정개혁: 의사결정자의 증언』, 이종수 옮김, 서울: 한울아카데미, 増島俊之·小林秀徳 著(2001), 『大改革はいかになされたか: 意思決定者の着眼』, 東京: ぎょうせい.
- 박배근(2014), “일본 국내법상의 유엔 해양법협약 이행에 관한 고찰”, 『東西研究』, 제26권 제4호, 1-24쪽.
- 박병구(2008), 『중국의 해양자원 개발 연구-해양에너지 자원을 중심으로』, 서울: 한국해양수산개발원.
- 박세진(2019), 『연합뉴스』 2019.12.20일자 ‘평화헌법 무색’ 日 방위예산...아베 내각 출범 후 8년째 늘어, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191220061900073?input=1195m> (검색일: 2020.10.25)
- 박영준(2013), “일본의 북극해 진출 정책과 한국에의 시사점”, 『일본연구논총』, 제38호, 5-28쪽.
- 서승원(2018), 『근현대 일본의 지정학적 상상력: 야마가타 아리토모-아베 신

- 조』, 서울: 고려대학교출판문화원.
- _____(2020), “한국과 일본의 대 아세안 안보정책: 신남방정책과 자유롭고 개방된 인도-태평양 비전, 그리고 역외 중간국의 전략적 영향력”, 『비교 일본학』, 제48집, 57-80쪽.
- 석주희(2010), “일본 해양기본법 입법 과정에 관한 연구: 해양기본법 연구회의 역할을 중심으로”, 이화여자대학교 대학원 지역연구협동과정 석사학위논문.
- 손기섭(2012), “중일 해양영토 분쟁의 원인과 특성: 갈등사이클을 중심으로”, 『일본문화연구』, 제43호, 273-294쪽.
- _____(2013), “동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석”, 『한국정치외교사논총』, 제34집 제2호, 317-346쪽.
- 야마모토 소우지(2002), 『海洋法』, 최홍배 옮김, 서울: 芝山, 山本草二(1992), 『海洋法』, 東京: 三省堂.
- 우메자키 히토미(2014), “일본 ‘해양기본법’의 제정과정에 관한 연구: NGO의 네트워크 권력을 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문, 2014.
- 이석용(2016), “동북아 각국의 해양법과 정책: 해양수역과 관할권 비교연구”, 『一鑑法學』, 제33호, 409-446쪽.
- 이창위(2012), “일본의 해양관할권 주장과 해양경계획정”, 『일본연구』, 제32호, 597-619쪽.
- 조은일(2020), “아베 시기 일본의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략”, 『한국과 국제정치』, 제36권 제2호(통권 109호), 73-103쪽.
- 최은봉·석주희(2010), “일본의 해양기본법(2007) 성립의 배경과 동인”, 『일본연구』, 제44호, 51-69쪽.
- 江新鳳(2008), “中日: 東海油氣田怎樣開發”, 『世界知識』, 14, 27-29쪽.
- 中國南海研究協同創新中心(2018), “郁志榮: 日本启动第三期《海洋基本计劃》特点分析”, 2018.6.26일자, <https://nanhai.nju.edu.cn/2b/3d/c5320>

- a273213/page.htm (검색일: 2020.12.11)
- 秋山昌廣(2007), “海洋利用と海洋の管理”, 『国家安全保障』, 35.
- _____ (2011), “なぜ今, 海洋が注目されるのか”, 『Consultant』, 251.
- 稲原泰平(2009), “海洋基本法(2007.7.20. 施行)と国際法”, 『金沢星稜大学論集』, 42(3).
- 海洋政策研究所(2006), “海洋政策大綱: 新たな海洋立国を目指して”, https://www.spf.org/_opri_media/news/pdf/070105_01.pdf (검색일: 2020.11.3)
- _____ (2008), 『海洋白書』, 東京: 成山堂書店.
- 茅野千江子, 『議員立法の実際-議員立法はどのように行われて』, 東京: 第一法規株式会社, 2017.
- 外務省(2016), “第6回アフリカ開発会議開会に当たって安倍晋三日本国総理大臣基調演説,” 2016.8.27일자, https://www.mofa.go.jp/mofaj/aftr/af2/page4_002268.html (검색일: 2020.12.12)
- _____ (2017), 『外交青書2017』, 東京: 外務省.
- 栗林忠男・秋山昌廣(2006), 『海の国際秩序と海洋政策』, 東京: 東信堂, 2006.
- 笹川陽平, 『日本海事新聞』, 2006.11.1일자 ‘海の利用 ‘ただ’ でいいのか’.
- 佐藤勝昭研究室(2011), “海洋法施策研究財団常務理事寺島紘士氏に聞く: わが国の海洋政策の現状と今後”, http://home.sato-gallery.com/JST/interview/terashima_interview.pdf (검색일: 2020.11.1)
- 土木学会(2007), “海洋開発特別講演会: 海洋基本法と私たち”, https://www.jsce.or.jp/committee/ocean/dat/special_symp0704.pdf (검색일: 2020.11.7)
- 内閣府, “海洋基本計画”, <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html> (검색일: 2020.12.12)
- _____, “海洋基本計画の概要 (第3期) その1”, https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03_gaiyou_1.pdf (검색일: 2020.12.12)
- 中原裕幸(2007), “〈解説〉 「海洋基本法」について”, 『海洋産業研究会会報』, 335.

- 中村洸(1977), “12海里領海と國際海峡の3海里凍結”, 『ジュリスト』, 647.
- 日本經濟新聞(2015), “東京財団理事長秋山昌廣氏”, 2015.10.4.일자, <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO92427380T01C15A0MY5000> (검색일: 2020.12.11)
- 日本財団図書館(2001), “21世紀におけるわが国の海洋政策に関するアンケート調査報告書”, <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2001/00889/mokuji.htm> (검색일: 2020.10.20)
- 福田孝雄(2006), “議員提案法制の立法過程についての考察-臓器移植法を例として”, 『川崎医療福祉学会誌』, 15(2).
- 前田和敬(1996), “官僚機構の政策形成と審議会をめぐる諸問題”, 『NIRA政策研究』, 9(8).
- 文部科学省, “科学技術・學術審議會海洋開發分科会について”, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu5/siryō/03052201/006.htm (검색일: 2020.12.11)
- 山本吉宣(2016), 『インド太平洋と海のシルクロード-政策シンボルの競争と國際秩序の形成』, 東京: 政策シンクタンクPHP総研.
- 吉井淳(2001), “領海制度の史的展開-日本の領海制度”, 國際法学会編, 『日本と國際法の100 年第3巻』, 東京: 三省堂, pp. 32-53.
- James Manicom, “Japan’s Ocean Policy: Still the Reactive State?”, *Pacific Affairs*, 83(2), 2010.
- Ryutaro Komiya, Masahiro Okuno, and Kotaro Suzumura, *Industrial Policy of Japan*, Calif: Academic Press, 1988.

〈Abstract〉

A Review on the Introduction of The Basic Act on Ocean Policy of Japan and Abe Cabinet's the Third Basic Plan on Ocean Policy

CAI JIE

The summary of the introducing process of The Basic Act on Ocean Policy of Japan is as follows. It has began by the Ocean Development Council established in 1971. Later, in 2001, it has moved to the Ocean Development Subcommittee in order to expand the field of activity. However, it was an approach of the ocean policy from the technical development side, and there was no definition of ocean use and scope, therefore no specific results found. Later, The Nippon Foundation and OPRF formed a partnership and conducted a research on the ocean. During this period, the Liberal Democratic Party also considered domestic legal responses to the friction related to oil development with China in the East China Sea and began to be actively involved in legislation of The Basic Act on Ocean Policy. In cooperation with OPRF and The Nippon Foundation, the Basic Ocean Law Study Group was established in April 2006. At the final meeting, the ruling and opposition parties agreed to submit in the form of legislators. Thereby, in March 2007, the Basic Act on Ocean Policy was officially enacted. Lastly, the

timing of enactment of the Third Basic Plan on Ocean Policy, which is the latest product of The Basic Act on Ocean Policy of Japan is notable because the framework of Japan's maritime policy of 'Free and open policy between India & the Pacific' is advanced into a strong security toward China. Although many unstable elements are found in the Northeast Asian ocean in the future, much effort is required to promote exchanges and cooperation through the ocean, in order for prevention and reduction of conflicts by developing peaceful maritime security in Northeast Asia.

Key words: The Basic Act on Ocean Policy of Japan, introduction, Basic Ocean Law Study Group, Abe Cabinet, the Third Basic Plan on Ocean Policy

논문접수일: 2020년 11월 13일, 심사완료일: 2020년 12월 8일, 게재확정일: 2020년 12월 15일

