

일본 해상보안청 역할 강화의 흐름과 시사점

이기태 _ 통일연구원 연구위원

목 차

- I. 들어가며
- II. 동북아 안보환경변화와 해상보안청의 역할 강화 움직임
- III. 해상보안청 능력의 강화
- IV. 나가며: 해상보안청의 역할 강화와 시사점

국문초록

중국의 해양진출 확대는 일본의 새로운 해양안보 위협으로 인식되고 있다. 또한 일본은 동해(일본명 일본해) 지역 해안가에서 발견되는 북한 목선의 표착 역시 심각한 해양안보 위협으로 인식하고 있다. 이에 따라 새로운 해양안보위협에 대응하는 해상보안청이 동해(일본해)와 동중국해에서 '두 정면 작전(二正面作戰)'을 담당하는 중요한 기관으로 부각되고 있다. 아베 정부는 해상보안체제 강화와 해양기본계획 책정을 통해 해상보안청의 역할을 강화하면서 새로운 해양안보 위협에 대응하였다.

일본 해상보안청의 역할 강화는 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 해상보안청은 기존의 해양경찰 임무에서 벗어나 국가안보 차원에서 다양한 군사적 역할을 담당하고 있다. 둘째, 일본의 방위 역할을 담당하고 있는 해상보안청은 해상자위대 및 해양안보 관련 성정과의 연계를 강화하고 있다. 셋째, 해상보안청은 인도태평양 구상과의 조화 속에 해양국가 간 국제협력 네트워크 강화에 노력하고 있다.

www.kci.go.kr

주제어

일본 해상보안청, 중국 해경국(海警局), 그레이존(gray zone),
아베 내각, 인도태평양 구상

I. 들어가며

해양국가 일본은 전통적으로 해양으로부터의 위협을 가장 큰 국가안보 위협으로 인식하여 왔다. 이러한 가운데 일본은 해상자위대의 능력을 강화하였고, 세계적 수준 혹은 최소한 동북아 최강의 해상자위대를 유지하고 있었다. 하지만 중국의 급속한 경제성장에 따른 군사력 증강, 특히 해공군 증강을 통한 해상 진출은 일본에게 커다란 안보위협으로 다가오고 있다.

중국의 해양진출 확대는 일본의 전통적 해양안보 문제뿐만 아니라 새로운 해양안보 위협 요인으로 다가오고 있다. 일본은 센카쿠 제도(尖閣諸島) 주변에서 중국 공선(公船)의 영해 침입에 더해 일본해(日本海, 한국명 동해(東海)) 지역¹⁾에서 북한 목선의 표착(漂着)이 계속되면서 심각한 해양안보 위협으로 인식하고 있다.

이에 따라 전통적 해양안보에 대응하는 해상자위대뿐만 아니라 새로운 해양안보위협에 대응하기 위해 해상보안청이 동해(일본해)와 동중국해에서 ‘두 정면 작전(二正面作戰)’을 담당하면서 임무가 증가하고 있고, 해상보안청 순시선과 정원 증강이 요구되고 있다.

자위대는 일본 방위를 주요 임무로 하고, 경찰조직은 범죄예방 및 진압,

1) 본 논문에서는 ‘동해(일본해)’로 병기 표기한다.

인명 및 재산 보호 등 공공의 안전과 치안유지를 주요 역할로 한다. 일반적으로 해상보안청은 이러한 경찰조직에 해당되며 해상을 활동무대로 밀수 단속, 해상구조, 해상교통안전 등 폭넓은 임무를 담당한다.²⁾

이러한 가운데 아베 신조(安倍晋三) 정부에서 해상보안청의 기존 임무에 더해 새로운 해양안보정책 책정과 함께 역할 강화가 추진되었다. 즉 중국과 북한이라는 일본 해상에서의 새로운 위협을 인식하면서 이에 대응하기 위한 해상보안청의 역할 강화, 특히 군사적 측면의 역할 강화 및 국제협력 네트워크 강화가 요구되었던 것이다. 현재 해상보안청은 자위대와 다르게 경찰활동이 주요 활동이기 때문에 주변국으로부터 경계대상이 되지 않고, 자민당 연립정권의 파트너인 공명당으로부터 방위비 확대에 대한 비판을 받지 않으면서 착실하게 세력을 확대시켜 나가고 있다.

특히 일본 정부는 중국과 영토분쟁 중인 동중국해 센카쿠 제도와 관련하여 그레이존(gray zone) 사태를 상정한 대응에 고심하고 있다. 이러한 가운데 일본 정부는 중국 군대에 의한 무력공격이라고 명확히 인정하기 어렵고 애매한 침해행위인 ‘그레이존’ 상황을 일본 안보능력 강화의 구실로 활용하고 있으며, 특히 초기 대응과 관련된 해상보안청의 능력 강화를 도모하고 있다.

기존 연구와 관련해서는 먼저 중국의 해양세력확대와 관련된 연구가 있다. 박성용은 동북아시아 국가들이 적극적 해양전략 추진과 함께 역내 해군력 증강으로 인해 빠르게 군비경쟁의 단계로 진입할 가능성이 높다고 주장한다.³⁾ 특히 김진호는 중국의 해양 회색지대(그레이존) 전략을 분석하면서 그레이존 전략이 동아시아 해양분쟁을 더욱 복잡하게 만들고 있다고 주장한

2) 福山潤三, 「海上保安庁の国際活動」, 『レファレンス』 平成22年1月号, 2010, p.74.

3) 박성용, 「동북아시아 국가들의 적극적 해양전략과 해군력 증강」, 『통일전략』 제13권 제4호, 2013, pp.127~169.

다.⁴⁾ 본 연구에서도 중국의 해양세력확대 경향을 인식하면서 중국의 그레이 존 전략에 대응하기 위한 일본 해상보안청의 역할 강화 측면을 분석한다.

다음으로 일본 해상보안청과 관련된 기존 연구는 해상보안청의 전통적인 역할에 대한 연구가 주류를 이룬다. 후쿠야마 준조(福山潤三)는 해상보안청의 국제활동을 설명하면서 해적행위에 대한 대처, 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)을 대표적인 사례로 해상보안청의 국제법과 국내법 차원의 대응을 제시하고 있다.⁵⁾ 오쿠조노 준지(奥園淳二)는 해상보안청에 대한 일본 국회의원의 인식조사를 통해 정치가들의 해상보안이해와 그 변화를 분석하였다.⁶⁾ 그리고 지금까지 일본 내에서 해상보안청은 군대와는 다른 존재라는 강한 의식을 나타낸 연구가 다수 존재했다.⁷⁾ 해상보안청 자신도 방위적 성격을 가진 조직이 아니라는 점을 설립 초기부터 명확하게 주장하였고, 2000년대 들어서는 양자, 다자적 비군사 해상보안 분야의 국가 간 교류를 주도적으로 기획 및 실시하고 있었다.⁸⁾

처음으로 해상보안청의 군사기능 역할 강화를 예상한 것은 리처드 사무엘즈(Richard J. Samuels)의 연구였다.⁹⁾ 사무엘즈는 2007년에 발표한 논문에서 해상보안청의 임무와 권한 확대는 “냉전 종결 이후 가장 중요하면서

4) 김진호, 「중국 해양 회색지대전략과 한국의 대응 방안」, 『한국동북아논총』 제25집 제2호, 2020, pp.81~100.

5) 福山(2010), pp.73~93.

6) 奥園淳二, 「海上保安庁に対する国会の認識変化」, 『海保大研究報告』第62卷 第1号, 2017, pp.61~90.

7) 飯田忠雄, 「海上保安制度論」, 『海上保安大学校研究報告第一部』第8卷, 1963, pp.1~100; 飯田忠雄, 「海上警察権の法的構造」, 『海上保安大学校研究報告第一部』第9卷, 1964, pp.1~171.

8) 海上保安庁, 『海上保安レポート2001』, 東京官書普及, 2001, pp.14~35.

9) Richard, J. Samuels, “New Fighting Power!?: Japan’s Growing Maritime Capabilities and East Asian Security,” *International Security* 32–3(Winter 2007/2008), pp.84~112.

도 가장 눈에 띄지 않는 일본의 군사력 발전”이라고 평가하였다. 사무엘즈는 ‘해상자위대의 4분의 1에 해당하는 13,000명의 인원’과 ‘16억 달러의 예산’이 나타내듯이 해상보안청이 “사실상 자위대의 네 번째 기둥이 되고 있다”고 지적하였다.¹⁰⁾ 또한 해상보안청이 해상자위대 개입의 ‘리트머스 시험지’ 역할을 하고 있다고 지적하였다. 원래 ‘안전보장’은 ‘방위’보다 넓은 개념이다. 하지만 일본에서는 안전보장정책을 좁은 의미에서 방위성과 자위대의 활동으로 규정하는 경우가 많다. 반면에 해상보안청의 치안확보활동을 여기에 포함시켜 일본의 영토와 영해, 영공의 안전보장을 논하는 연구는 적었다. 이러한 의미에서 사무엘즈의 연구는 가치가 있다.

한국 내에서 일본 해상보안청에 관한 연구는 전반적으로 많지 않으며, 주로 해상보안청의 실태분석을 통한 한국 해양경찰에 주는 시사점 제공에 초점을 맞추고 있다. 조용철은 일본 해상보안청의 실태분석을 통해 한국 해양경찰이 해양에서의 단속위주 치안활동에서 벗어나 해양조사 및 해양정책 연구활동을 통해 해양주권 확보를 강화해야 한다고 주장한다.¹¹⁾ 노호래는 일본 해상보안청의 정보활동 분석을 통해 한국 해양경찰의 정보활동 강화를 주장한다.¹²⁾

위와 같은 선행연구를 참조로 해서 본 연구에서는 단순한 일본 해상보안청 실태분석을 벗어나 육상·해상·항공자위대에 이어 일본 안보를 담당하는 ‘제4군(第4軍)’으로서 해상보안청의 군사적 역할 강화 및 아베 정부의 인도태평양 구상에 따른 해양안보네트워크 확대를 추구하는 양상을 분석하고자 한다. 이에 따라 본 연구에서는 제2차 아베 내각 이후(2012~2020)를 분

10) Samuels(2007/2008), p.85.

11) 조용철, 「일본 해상보안청의 실태분석 및 시사점」, 『한국경찰학회보』 제10권 제1호, 2008, pp.335~358.

12) 노호래, 「일본 해상보안청의 정보활동과 시사점」, 『한국경찰학회보』 제17권 제6호, 2015, pp.109~142.

석시기로 해서 해상보안청의 역할 강화를 중심으로 분석한다. 제2장에서는 동북아 안보환경변화와 해상보안청의 역할 강화 움직임을 설명한다. 중국 해경국(海警局)의 동중국해 지역에 대한 위협 증가, 북한의 목선 표착에 따른 위협 증가와 함께 해상보안청의 역할 증대가 요구되고 있는 상황을 해상보안 체제강화와 해양기본계획 책정과 같은 아베 정부의 정책적 대응을 가지고 분석한다. 제3장에서는 해상보안청 능력 강화를 3가지 차원에서 설명한다. 먼저 중국의 해양 위협에 따른 남서제도 대비 태세 강화, 둘째로 북한 대응 및 해양감시체제 강화, 마지막으로 인도태평양 구상과의 조화 속에서 대외적 해양네트워크 협력 강화이다. 제4장에서는 일본 해상보안청의 역할 강화가 갖는 함의 및 시사점을 도출해낸다.

II. 동북아 안보환경변화와 해상보안청의 역할 강화 움직임

1. 동북아 안보환경 변화와 일본의 위협 인식 변화

현재 일본의 국가안보는 크게 2가지 측면에서 위협에 직면해 있다. 그것은 바로 북한의 핵·미사일 개발 및 시험발사와 중국의 해양진출이다. 특히 중국의 센카쿠 제도를 포함한 동중국해 지역 진출은 일본에게 새로운 대응 방식을 요구하고 있다.

중국의 동중국해 진출이 활발해지면서 일본은 다음과 같은 대응 문제에 직면하고 있다. 먼저 센카쿠 제도 주변의 영해경비 문제이다. 2012년 9월, 센카쿠 제도의 세 섬¹³⁾이 일본 정부 소유가 된 이후 중국 공선에 의한 센카쿠

13) 센카쿠 제도의 세 섬은 각각 미나미코지마(南小島), 기타코지마(北小島), 우오쓰리시마(魚釣島)를 가리킨다.

제도 항해, 영해 침입이 계속되고 있다. 2012년 당시 평균적으로 월 3회 영해침입이 있었고, 내항하는 공선의 척수는 기존 3척에서 2012년 9월 이후에는 4척으로 증가하였다. 또한 공선의 무장화 및 대형화, 그리고 최근에는 센카쿠 주변에서 드론을 비행시키는 등 위협의 확대가 계속되고 있다. 둘째, 해양조사선 활동이 활발해지고 있다는 점이다. 특히 중국 해양조사선은 센카쿠 주변 동중국해와 태평양에서 일본 정부의 사전 동의 없이 조사활동을 하거나 동의내용과 다른 조사활동을 활발히 하고 있다.

한편 중국은 2012년 남중국해 스카보러 암초(Scarborough Shoal, 중국명 황옌다오(黃巖島))를 둘러싸고 공선과 어선을 이용해서 힘에 의한 현상변경을 시도하였다. 이러한 방식은 중국에서 ‘스카보러 모델(Scarborough Model)’이라고 불리면서 센카쿠 제도에도 이러한 모델이 적용될 것이라는 우려까지 나오고 있는 상황이다.

그리고 동해(일본해) 지역에서는 북한 어선으로 추정되는 목선이 표류하다가 일본 해안에 표착하는 사건이 잇따르고 있다. 국제사회의 대북 경제제재 속에 북한 김정은 정권의 어업할당 증가에 따라 무리하게 어로 작업에 나섰다다가 비참한 결말을 맞이하게 된 것이다. 하지만 일본 내에서는 북한 어선의 불법 조업 단속 문제와 함께 일본 해안에 북한 선박이 도달하고 있다는 점에서 커다란 해양안보 위협 사안으로 인식하고 있다.

이와 같은 새로운 형태의 해양안보위협이 증가하면서 아베 정부는 새로운 해양안보강화 방침을 발표하였다. 특히 해양안전 및 치안 위주로 임무를 수행했던 해상보안청이 보다 다양한 역할 및 국가안보 차원의 역할 증대를 수행할 것을 표명하였다. 즉 아베 정부는 2016년 12월 21일, ‘해상보안체제강화에 관한 방침’ 각의결정을 통해 “해상보안청은 해상 안전 및 치안 확보 임무를 다하기 위해 국내 관계기관뿐만 아니라 국외의 해상보안기관 등과도

연계, 협력체제 강화를 꾀하면서, 영해경비, 치안 확보, 해난구조, 해양환경 보전, 자연재해 대응, 해양조사, 해양정보 수집·관리·제공, 선박교통 안전 확보 등 업무를 수행하면서 최근 그 중요성이 늘고 있다”라고 해상보안청 임무의 중요성이 높아지고 있음을 확인하였다.¹⁴⁾ 이것은 해양안전을 담당하는 해상보안청에 대한 기대가 높아지고 있음을 나타낸다.

보다 구체적으로 살펴보면 해상보안청의 역할 강화는 다음 3가지 필요성에서 나타났다.

첫째, 외국에 의한 무력공격이라고 단언할 수 없는 ‘그레이존 사태’의 경우, 미일안보의 대상이 되지 않는다. 미국은 ‘영토문제에는 중립’이라는 기본 방침을 갖고 있기 때문이다. 따라서 미일동맹으로 대응할 수 없는 부분을 해상보안청이 담당하게 되었다.

둘째, 해상자위대 역할의 보완적 기능이다. 기존 일본 방위는 자위대의 자체 능력과 미일동맹이 담당하였다. 하지만 중국이 해경국의 무장화 등을 통해 준군사조직으로 도발하면서 일본 역시 해상보안청이 준군사조직 형태의 대응이라는 측면에서 군사적 역할을 담당하게 되었다. 또한 해상자위대와 혼련 및 정보교류 등을 통해 해상자위대가 직접적으로 대응하기 힘든 초기대응 차원에서 역할을 맡고 있다. 특히 그레이존 사태는 집단적 자위권 발동으로도 불가능한 상황, 즉 자위대만으로 적절한 대응이 불가능한 무력사용 사태이기 때문에 해상보안청의 초기대응 역할의 중요성이 커지고 있다.

셋째, 주변국과의 협력 강화의 역할이다. 일본은 현재 자유롭고 열린 인도태평양 구상(FOIP: Free and Open Indo-Pacific, 이하 ‘인도태평양 구상’)을 추진하고 있다. 일본은 인도태평양 구상을 통해 아세안, 호주, 인도,

14) 首相官邸, 「海上保安体制強化に関する方針について」 2016.12.21., p.1. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai1/siryou.pdf> (검색일: 2020.10.31).

태평양 도서국¹⁵⁾ 등 해양안보를 강화하려는 국가들과 협력 네트워크를 강화하려고 한다. 특히 아세안 및 태평양 도서국과 같이 연안경비능력이 떨어지는 국가들에게 장비지원 및 교육훈련 제공 등을 통해 이들 국가들의 연안경비능력 향상을 지원하고 있다.

2. 해상보안청의 역할 및 해상자위대와의 연계 강화

해상보안청은 경찰기관이면서도 일본 방위와 관련된 역할이 확대되는 등 실질적으로 중요한 군사력을 보유하고 있다. 해상보안청은 1948년 5월 1일에 설립된 경찰기관이지만, 설립 이후 사용해왔던 영어명 'Maritime Safety Agency(MSA)'를 2000년부터 'Japanese Coast Guard(JCG)'로 변경해서 사용하고 있다. JCG로의 영어명 변경은 MSA라는 명칭이 해상보안청 임무가 해상경비인지 해상 서비스인지 판별할 수 없다는 해외로부터의 목소리에 반응한 것이다. 이에 따라 다른 국가의 연안경비대 및 국경경비에 상당하는 조직이라는 점을 명확히 하였다.

해상보안청은 2001년 중앙성청 재편으로 관할이 운수성에서 국토교통성으로 변경되었고, 이와 동시에 해상보안청법 개정이 이루어졌다. 이후 해상법 집행과 수색구조에 한정되어 있던 해상보안청의 임무는 확대되고 있다. 이러한 임무 확대는 일본 영해와 배타적경제수역(EEZ: exclusive economic zone)의 감시단속, 밀수와 밀입국, 저작권 침해, 테러 대응, 외국 어선에 의한 위법조업의 감시단속, 불심선과 감시선 대응, 외국해양조사선에 의한 위법행위 대응, 경고를 무시한 영해침범선박에 대한 사격, 센카쿠 제도 등 분쟁 지역주변해역의 순찰 및 경비 등이 포함된다.

15) 일본의 태평양 도서국 외교는 다음 연구를 참조. 이기태, 「일본의 태평양 도서국 외교: '태평양·섬 정상회의(PALM)'를 중심으로」, 『일본학보』, 제118집, 2019, pp.361~378.

해상보안청의 창설 배경을 살펴보면 사실상 소규모 구(舊)일본 해군이였다. 패전 후 일본을 점령했던 연합국최고사령부(GHQ: General Headquarters of Supreme Commander for the Allied Powers)에 의해 구(舊)일본 해군이 해체됨에 따라 일본 근해에서는 해상 밀수, 밀입국, 해적 행위 등이 빈번하게 발생하였다. 이에 따라 일본 정부는 미국의 승인 하에 해상보안청을 창설하는데 이 때 3,000여 명의 구(舊)일본 해군 군인들이 해상보안청에 채용되었다. 이후 해상보안청은 평화헌법의 족쇄에 묶인 해상자위대를 보완하는 조직으로 성장한다.¹⁶⁾

해상보안청은 군사조직이 아니지만 사실상 군사행동에 관여해왔다.¹⁷⁾ 대표적으로 1999년 3월 23일 해상보안청 순시선이 노도반도(能登半島) 해역을 향해하고 있던 북한의 불심선을 추적해서 위협사격을 했다. 이 사건에서 해상보안청은 해상자위대에 지원을 요청했다. 해상자위대는 ‘해상경비행동’ 발령 하에 경고사격으로 도주하는 불심선을 정선시켰다. 이것이 이른바 ‘노도반도 해역 불심선 사건’이다. 해상보안청 순시선에 의한 경고사격은 1953년 이후 처음이었고, 사건이 해상보안청의 대응능력을 넘어섰다는 판단에서 해상자위대에 ‘해상경비행동’을 발령한 것은 당사가 처음이었다. 즉 자위대가 해상보안청을 대신해서 경찰권을 행사하는 ‘해상경비행동’이 발령된 것이다.

1999년 노도반도 해역 불심선 사건을 계기로 일본은 해상보안청과 해상자위대의 연계에 대해 보다 진지하게 생각하게 되었다. 이에 따라 2015년부터 해상보안청과 해상자위대가 무력공격에 이르지 않는 ‘그레이존 사태’를 상정한 공동훈련이 시작되었다. 2001년에는 해상보안청 순시선이 불심선을 상

16) 류재학·배준형 공저, 『일본 해상자위대, 과거의 영광 재현을 꿈꾸는가』, 플래닛미디어, 2016, p.193.

17) 일본의 준해상군사력인 해상보안청은 자체 능력과 대외적 세력투사 능력, 그리고 임무 수행의 범위를 확장시켜가고 있다. Christopher W. Hughes 저, 류재현 역, 『일본의 재군사회』, 한국해양전략연구소, 2009, pp.73~75.

대로 ‘제2차 세계대전 이후 최초의 본격적 교전’이 발생했다. 동중국해에서 북한의 공작선을 추적, 강제수색을 하려고 했지만, 불심선 승조원이 군용 무기로 공격을 가해서 순시선이 자위 차원에서 응전했다.

최근 해상보안청은 인도태평양 해역에서 해상자위대와외의 공동훈련을 실시하고 있다. 2019년 6월 26일, 동남아시아 주변 해역에서 해적대척을 위해 브루나이와 필리핀에 파견 중이었던 해상보안청 순시선 ‘쓰가루(つがる)’는 해상자위대 호위함 ‘이즈모(いずも)’, ‘무라사메(むらさめ)’, ‘아케보노(あけぼの)’와 함께 브루나이 해역 공해상에서 통신훈련 및 인원수송훈련을 내용으로 하는 공동훈련을 실시하였다. 이처럼 해상보안청은 재해대응과 수색구조 등 다양한 분야에서 해상자위대와 반복된 훈련을 통해 긴밀한 협력 관계를 구축하고 있다.

3. 아베 정부의 대응: 해상보안체제 강화와 해양기본계획 책정

2012년 12월 5일 종합해양정책본부참여회의는 노다 요시히코(野田佳彦) 총리에게 정부의 중장기적인 해양정책을 제시하는 새로운 ‘해양기본계획’ 책정을 위한 제언을 제출하였다. 제언에서는 중국의 해양진출을 염두에 두고 해상보안청과 해상자위대의 연계에 의한 영해경비 체제강화를 요청하였다.¹⁸⁾

2012년 제2차 아베 정부 출범 이후 아베 총리는 센카쿠 문제에 대응하기 위한 해상보안청의 역할 강화에 관심을 표명하였다. 2013년 7월 18일 아베 총리는 오키나와현(沖縄県) 이시가키지마(石垣島)에 위치한 이시가키 해상보안부를 방문하고, 센카쿠 문제를 염두에 두고 “제군들의 선두에 서서 영토, 영해, 영공을 단호하게 지켜나가려는 결의다”라고 말했다. 또한 8월 1일에는

18) 首相官邸, 「新たな海洋基本計画の策定に向けての意見」 2012.12.5. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai11/siryou1.pdf> (검색일: 2020.10.31).

그 동안 국토교통성 출신이 장관에 취임했던 관례를 벗어나서 해상보안청(해상보안대학) 출신의 사토 유지(佐藤雄二) 해상보안감을 해상보안청 장관으로 임명하면서 현장 중시의 자세를 표명하였다.¹⁹⁾

2015년 6월 30일, 아베 정부는 종합해양정책본부회의를 관저에서 개최하고 낙도의 보전·관리에 관한 새로운 기본방침을 결정하였다. 기본방침은 영해와 EEZ의 관할해역 보전강화를 목적으로 한 시책을 열거하였다. 그 중에서 중국 공선의 영해 침범이 빈번한 센카쿠 제도에 2016년 봄까지 해상보안청 대형순시선 6척을 추가배치해서 헬리콥터 탑재형 순시선을 포함해서 총 12척 체제로 운영하는 ‘영해경비전종체제(領海警備専従体制)’를 확립한다는 방침을 명기하였다.²⁰⁾

아베 정부는 일본 주변 해역의 엄중한 현실을 인식한 가운데 2016년부터 해상보안체제 강화를 전략적으로 추진하였다. 아베 정부는 2016년 12월 21일, ‘해상보안체제강화에 관한 방침’을 각료회의에서 결정하고 가장 중요한 목표로 “센카쿠 영해 경비체제를 더욱 강화한다”라고 제시하였다.²¹⁾ 중국 공선의 대형화 및 무장화에 대응하기 위해 해상보안청 순시선과 감시거점 정비를 가속화하였다. 강화방침에는 센카쿠 제도 경비와 함께 또 다른 대규모 사안에 대응할 수 있는 체제, 즉 ‘두 정면 작전’에 대비하는 목적도 있었다. 이것은 2014년 가을, 오가사와라 제도(小笠原諸島) 주변에 200척 이상의 중국 어선이 집결했던 사태를 경험한 가운데 나온 것이다.

2018년 5월 15일, 아베 정부는 향후 5년 동안 지침이 되는 제3기 ‘해양기

19) 「海保長官，初の現場出身，佐藤保安監，尖閣念頭に」, 「日本経済新聞」, 2013.7.18(夕).

20) 首相官邸, 「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針の改正について」 2015.6.30. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai13/shiryou1_2.pdf (검색일: 2020.10.31).

21) 首相官邸, 「海上保安体制強化に関する方針について」 2016.12.21.

본계획’을 각의결정하였다.²²⁾ 해양자원 개발에 중점을 두었던 과거 2차례의 해양기본계획에서 전환해서 영해경비와 낙도 방위 등 안전보장 강화를 핵심으로 하고 있다는 점이 특징이었다. 이는 일본의 해양권익이 지금까지 없었던 위협과 리스크에 직면하고 있다는 인식 아래 안보와 치안을 유지하는 방안을 전면에 내세운 것이다. 구체적으로는 남서제도에 대한 자위대부대 배치, 해상보안청에 의한 센카쿠제도의 경비체제 강화, 수산청의 위법어선대책 강화 등이 제시되었다.

이와 같이 아베 정부가 ‘안보 중시’로 방침을 전환한 것은 일본 주변 해역을 둘러싼 정세의 급격한 악화가 커다란 요인이었다. 영해 경비를 담당하는 해상보안청은 중국 공선이 영해 침범을 반복하는 센카쿠 제도 주변과 북한의 불법조업이 심각한 동해(일본해) 지역 대응이라는 ‘두 정면 작전’을 진행하고 있다. 게다가 북한의 탄도미사일 발사가 계속되는 동안에는 민간 선박에 피해가 미칠 우려도 있다. 따라서 일본 정부 내에서는 ‘분야횡단’으로 대응하지 않으면 국민의 생명재산을 지킬 수 없다는 위기감이 증폭되었다. 하지만 해양기본계획의 사령탑인 내각부의 종합해양정책추진사무국은 각 성청에서 파견된 인원으로 구성되어 있고, 종합조정 권한밖에 없다는 점이 한계로 지적된다.

아베 정부는 2019년 12월 20일, ‘해상보안체제강화에 관한 관계각료회의’를 개최하였다. 각료회의에서 이와나미 슈이치(岩並秀一) 해상보안청 장관은 일본 주변 해역의 상황을 설명하면서 센카쿠에서의 영해 경비, 대화퇴(大和堆, 아마토타이)에서 북한 어선의 불법조업, 각성제 등 밀수, 빈발하는

22) 2008년에 최초로 결정된 해양기본계획은 5년마다 개정이 요구된다. 内閣府, 「海洋基本計画(平成30年5月15日閣議決定)」 2018.5.15. <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf> (검색일: 2020.10.31).

재해 등에 동시병행적으로 대응하고 있다고 설명하였다.²³⁾

이 때 채택된 ‘해상보안체제정비’의 추진방향은 다음과 같다. 첫째, 센카쿠 영해 경비체제의 강화이다. 중국 공선의 대형화·무장화·증강에 대응하기 위해 향후 헬리콥터 2기 탑재형 순시선 2척, 대형 순시선 2척을 확보할 계획이다. 둘째, 해양감시체제의 강화이다. 동중국해, 동해(일본해)의 중점 감시 및 동중국해 열도선에서 외국조사선 및 어선 감시, 영상전송기능 강화를 위해 향후 영상전송장치 2식, 신형제트기 1기를 확보할 계획이다. 셋째, 원자력발전소 등 테러대처 및 중요사안대응체제의 강화이다. 동해(일본해)에 있는 원자력발전소 등 테러대처체제를 정비할 계획이다. 이를 위해 대형순시선 1척을 확보할 계획이다. 넷째, 해양조사체제의 강화이다. 동중국해에서 중국 및 한국의 대항조사체제를 정비할 계획이며, 현재 대형측량선 2척, 중형비행기 1기, 기존 대형측량선의 고기능화 2척 등이 진행되고 있다. 마지막으로 기반 정비이다. 해상보안학교 등 교육훈련시설의 확충 등이며 436명의 증원을 계획하면서 해상보안체제 강화를 착실하게 추진해나간다는 것이다.²⁴⁾

또한 아베 정부는 해양위기 단계에서 대응하기 위해 관계성청의 연계를 도모하였다. 대표적으로 제3기 해양기본계획에서 관계기관이 바다에 관한 정보를 공유하고 해양 데이터를 통합하는 ‘해양상황과악(MDA: Maritime Domain Awareness)’의 능력강화를 포함하였다.²⁵⁾ MDA는 미국이 2001년 동시테러를 계기로 제안한 방안이며, 자위대와 해상보안청이 각각 수집한 데이터를 일원화하는 시스템을 확충하고, 해상보안청과 수산청 및 인공위성에

23) 首相官邸, 「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議 議事録」 2019.12.20, pp.1~3. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai4/gijiroku.pdf> (검색일: 2020.10.31).

24) 首相官邸, 「海上保安体制強化の組み状況」 2019.12.20, p.6. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai4/siryoi.pdf> (검색일: 2020.10.31).

25) 内閣府, 「海洋基本計画(平成30年5月15日閣議決定)」 2018.5.15.

서 수집한 해양 데이터뿐만 아니라 인공위성 정보를 실시간으로 수집해서 국민에서 공유한다. 이를 통해 불심선의 조기탐지 및 해상교통 안전확보와 자연재해 대처를 원활하게 실시할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

III. 해상보안청 능력의 강화

1. 중국의 해양 위협과 남서제도 대비 태세 강화

2019년 ‘해상보안체제강화에 관한 관계각료회의’에서 이와나미 해상보안청 장관은 센카쿠 제도 주변 해역에서는 중국 공선 4척의 내항이 상시적으로 일어나고 있고, 무장선도 계속해서 확인되고 있다고 밝혔다. 또한 영해 침입과 관련해서 2018년에는 월 2회 정도였지만, 2019년에 들어서는 월 3회로 증가하였다고 밝혔다.²⁶⁾

현재 미국은 센카쿠 제도와 관련해서 대일방위의무를 규정한 미일안보조약 5조의 적용을 약속하고 있다. 스가 요시히데(菅義偉) 총리와 조 바이든(Joe Biden) 미국 대통령 당선자는 2020년 11월 12일 열린 미일 전화회담에서 미일동맹의 중요성을 확인하면서 센카쿠 제도에 대한 미일안보조약 제5조 적용도 재확인하였다.²⁷⁾ 그런데 중국이 센카쿠를 둘러싸고 일본에게 전개하고 있는 주권 침해는 미일안보조약 제5조 적용을 교묘히 벗어나 있다. 중국 공선에 의한 빈번한 영해 침입은 영유권을 둘러싼 중국의 주장을 기정사실로 만들기 위한 작업이지만, 미일안보조약의 발동요건인 ‘무력공격’에 해당된다고 말할 수 없기 때문이다.

26) 首相官邸, 「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議 議事録」 2019.12.20, p.1.

27) 「스가 “바이든, 센카쿠열도 공동방위 약속”」 『한겨레』 2020.11.13.

중국은 2013년에 해상법집행기관의 통합재편을 통해 해경국을 신설하면서 해상법집행 체계를 급속히 증강시켰다. 해경국은 2018년 7월 1일부터 중국군을 통괄하는 중앙군사위원회의 직할조직인 인민무장경찰부대의 지휘 아래로 들어갔다. 이는 일련의 지휘체계를 일원화하면서 작전연계성 강화를 꾀한 것이다. 중국은 해경국의 이관 이후에도 경찰의 기본 임무 속성은 변하지 않는다고 하지만, 일본은 해경국을 실질적인 군대 조직으로 간주하고 있다. 해경국은 이전까지公安성과 국가해양국 산하에 있었지만, 조직 개편 후에는 군인에 준하는 무장경찰관으로 통일되었다. 해경국은 2018년 5월 이후 남중국해에서 해경국의 공선이 중국 해군 함정과 합동 순찰을 하거나 무장경찰부대의 '하나의 부대'로서 실탄훈련을 실시하는 등 군과의 연계가 진행되고 있다.²⁸⁾ 일본 정부는 해경국과 중국 해군의 연계에 의한 활발한 활동과 무장 강화로 이어질 위험이 있다고 경계하고 있다. 2020년 11월 4일에는 중국 전국인민대표대회 상무위원회가 해경국의 임무와 권한을 처음으로 명문화한 '해경법' 초안을 공표하였다. 외국선박에 대한 조사와 압류뿐만 아니라 일정 조건 아래 무기사용을 인정하였다.²⁹⁾

해경국의 공선은 2012년 센카쿠 제도의 국유화 이후 일본 영해를 침범하고 있다. 해상보안청은 센카쿠 제도 해역을 관할하는 제11관구 해상보안본부에 센카쿠 경비를 담당하는 순시선 12척을 배치하고 엄중한 경계를 계속하고 있다. 최근에는 중국 해경국의 순시선이 2020년 4월 14일부터 8월 1일까지 110일 동안 계속해서 센카쿠 제도 주변을 항행했으며, 중국의 미사일 함정도 타이완 부근에 전개하는 작전을 실시하였다. 이것은 동중국해에서 발생하는 우발적 사태에 대비해서 일본 자위대의 호위함을 견제하려는 것으로 보인다.

28) 「中国海警移管 厳戒の尖閣」, 『読売新聞』 2018.7.1.

29) 「外国船への武器使用, 明記 中国, 海警局の権限草案」, 『朝日新聞』 2020.11.6.

해경국은 세력 증강을 급속히 추진하고 있다. 대형 순시선의 숫자는 일본을 능가하고, 중무장화도 진행하고 있다. 해경국은 76mm 기관포를 장착한 만재배수량 1만톤급 선박을 배치하고 있고, 2019년 시점에서 1천톤급 이상 선박은 130척으로 해상보안청 66척의 거의 2배에 이른다.³⁰⁾ 또한 중국 어선은 중국판 GPS를 갖추고 있고 중국정부와 연결되어 있다고 알려져 있다. 따라서 중국정부와 준군사조직인 해상민병(Maritime Militia)³¹⁾ 간 관여 여부를 파악하는 것은 쉽지 않다.

일본에서는 ‘센카쿠 유사’를 중국의 중무장한 위장어민에 의한 점거 등이 계기가 되는 것으로 상정한다.³²⁾ 이러한 상황은 ‘그레이존 사태’라고 부를 수 있는 상황 중 하나이다. ‘그레이존’은 자위대 출동과 경찰(해상보안청) 출동의 경계에 놓여 있는 상황이다. 따라서 중국이 군을 투입하기 전에 일본이 자위대를 투입한다면 국제사회에 일본이 긴장수위를 높이고 있다고 인식되기 때문에 자위대에 의한 대응은 억제될 수밖에 없다. 이러한 외국에 의한 무력공격이라고 인정할 수 없는 애매한 침해행위인 ‘그레이존 사태’의 초동 대응은 해상보안청과 경찰에 맡겨진다는 점에서 해상보안청의 능력강화가 과제로 떠오른다. 따라서 일본은 해상보안청 강화를 기본으로 하면서 자위대와

30) 内閣府, 「海洋基本計画(平成30年5月15日閣議決定)」, 2018.5.15.

31) 중국은 평상시 생업에 종사하다 전시에 군으로 편입되는 민병 제도를 운영하고 있다. 해상민병은 18~35세 어민들이 의무적으로 가입하게 돼 있고, 30만명 규모로 추정된다. 이들은 평소 생업에 종사하면서 한편으로는 훈련, 물자운반, 해상 시위 등 군사적 활동을 수행하거나 해군·해경의 정보원 역할을 하는 것으로 나타났다. 「어선이 아니었다... 서해 위협하는 30만 中해상민병대」 『조선일보』 2020.11.16.

32) 야마다 요시히코(山田吉彦)는 중국 정부가 어선을 이용해서 자국 잠수함 활동을 위한 보안역할을 할 것이라고 주장한다. 즉 동중국해에서 제해권을 장악하고 있지 않은 중국이 태풍으로 인한 긴급피난을 명목으로 일본 항구에 들어서고, 그 과정에서 어선의 어군탐지기를 이용해서 잠수함 활동에 이용할 수 있는 해저지형을 파악한다는 것이다. 山田吉彦, 「日本の海洋政策と国境の未来: 挑戦的で充実した海洋国家をめざして」, 自民党国家戦略本部(編集), 『日本未来図2030: 20人の観智が描くこの国のすがた』, 日経BP, 2014, p.133.

해상보안청의 협력을 강화해야 한다는 생각을 갖게 되었다.³³⁾

또한 중국은 센카쿠 제도 주변 등에 다수의 조사선을 파견해서 해양조사를 본격화하고 있다. 일본의 동의가 없는 조사도 급증하고 있는데 순시목적의 정보수집과 자원확보가 목적으로 추측된다. 이에 따라 해상보안청도 측량선을 증강함과 동시에 다른 성청과의 연계 하에 효율적인 해양 조사로 대응하려고 한다. 향후 해상보안청은 동중국해에서 중국의 그레이존 활동에 대항하는 역할을 담당할 것이기 때문에 일본 정부는 기술과 정보를 포함해서 해상보안청의 방위 분야에서 간격을 메꾸려고 한다.

해상보안청은 중국에 대한 견제와 최신 무기 도입을 통해 중국의 그레이존 활동에 대응하려고 노력한다. 2019년 12월 9일, 해상보안청은 기밀정보 누설의 우려를 없애기 위해 중국제 드론의 조달과 활용을 2020년부터 보류하는 방안을 정했다. 중국제 드론은 가격과 기능에서 경쟁력이 있기 때문에 지금까지 구조와 경계감시에 활용되었다. 이러한 결정은 중국의 민간기업이 국가와 종속관계에 있는 것이 아닌가라는 우려뿐만 아니라 미국의 정책에 동조하려는 의향을 반영한 것이다. 미국은 이미 국방부에 의한 중국제 드론의 구입과 사용을 금지하였다. 최근 일본 정부 내에서 ‘경제안전보장’ 논의가 확대되는 가운데 해상보안청 역시 이에 호응하고 있는 것이다.

또한 해상보안청은 해양 감시를 위한 무인기 도입을 검토하고 있다. 해상보안청은 2020년도 예산 요구에서 ‘대형무인기의 국내비행실증’으로 9.7

33) 2018년 나카소네 야스히로 세계평화연구소(中曾根康弘世界平和研究所) 산하 그레이존사태연구위원회(グレーゾーン事態研究委員会)는 그레이존 사태와 관련된 문제점을 지적하고, 10가지 사항을 제언하였다. 그 중에 해상보안청과 관련해서는 ‘해상보안청의 능력향상과 이를 위한 자위대의 지원’, ‘해상보안청 세력을 대상해역에 집중할 수 있는 체제 구축’, ‘해상자위대의 후방지원에 의한 해상보안청 순시선의 연속운용능력 향상’ 등이 포함되어 있다. 中曾根康弘世界平和研究所・グレーゾーン事態研究委員会, 『海と空のグレーゾーン事態への対処: その問題と対策』, 2018년6월26일, pp.1~18.

억엔을 포함시켰다. 중국 어선 등에 대한 감시체제를 무인기 도입으로 강화하려는 새로운 시도이다. 이미 유럽에서는 고성능 센서와 카메라를 탑재한 무인기를 통해 해양경비에 활용하고 있다. 최근 이스라엘은 일본의 무인기 시장에 적극적인 참가의사를 밝혔다. 2019년 11월 치바(千葉)에서 개최된 일본 국내 최초의 방위장비품 견본시에 무인기의 대형모형을 전시하면서 참가하였다. 또한 2019년 9월 방위성은 이스라엘 국방부와 방위장비와 기술을 둘러싼 ‘비밀정보보호각서’를 체결하였고, 이에 따라 이스라엘은 ‘비밀’로 규정된 기술도 일본에 제공할 수 있게 되었다.³⁴⁾

한편 중국의 센카쿠 제도 주변에서의 도발 행위가 증가하면서 해상보안청과 자위대의 대응 능력 향상 및 두 기관 간의 협력을 요구하는 목소리는 아베 정부 발족 이전부터 있어왔다. 민주당 정부에서 방위상을 지낸 모리모토 사토시(森本敏)는 중국이 점차 센카쿠 제도에 접근하고 있는 가운데 해상보안청과 자위대의 대응 능력이 불충분하며, 미일안보조약이 센카쿠 제도에 적용됨을 감안하더라도 일본 스스로 해상보안청과 자위대의 확충을 통해 억제력과 대응력을 향상시킬 필요가 있다고 강조하였다.³⁵⁾

현재 센카쿠 문제 대응에 있어 해상보안청과 자위대는 긴밀한 협조를 강화시켜 나가려고 노력한다. 서로의 역할분담을 이해하면서 센카쿠 문제와 관련하여 정보 공유 및 현장 훈련도 진행하고 있다. 해상자위대는 평소에 센카쿠 제도에서 P-3C 초계기 등을 통해 경계감시활동을 실시하고 있으며, 이때 얻은 정보를 해상보안청과 공유하면서 긴밀한 연계를 수행하고 있다.

중국과 일본은 센카쿠 문제를 둘러싸고 서로 대립하는 양상이지만, 한편으로 센카쿠에서의 우발적 충돌을 방지하기 위한 노력도 기울여왔다. 중일

34) 「イスラエル、狙うは日本市場 無人機の拡大需要、海洋警備にも」, 『朝日新聞』 2019.12.23.

35) 「尖閣、海保・自衛隊強化を 森本前防衛相, 強い危機感」, 『産経新聞』 2012.12.29.

양국은 2012년 5월 ‘중일 고급사무레벨해양협약’³⁶⁾을 개최하고 2015년 2월에는 해상보안청과 중국 해경국 간 대화창구를 설치하기로 합의하였다. 일본과 중국의 해상보안 당국이 정식으로 대화채널을 설치한 것은 처음이었고, 예측 불가능한 사태 회피를 위한 시스템을 구축한 것이다. 또한 중일 양국 정부는 2018년 6월 8일부터 자위대와 중국군의 우발적 충돌을 방지하는 ‘해공연락 매커니즘’의 운용을 개시하면서, 함정과 항공기 간 직접 통신에 관한 규칙을 정했다. 하지만 규칙 적용은 자위대와 중국군이 대상으로 아직 해상보안청과 해경국에 관한 결정이 없다는 점에서 향후 과제로 남아 있는 상태이다.

2. 북한 표착선 대응 및 불법어선 단속 강화

앞서 설명하였듯이 2018년 책정된 해양기본계획에서는 안전보장과 치안을 유지하는 방안을 전면에 내세웠다. 이는 2017년 동해(일본해) 연안에 북한의 것으로 추정되는 선박의 표착이 잇따르면서 주민들의 불안이 높아졌기 때문이다. 게다가 불법상륙한 북한 목선 선원의 절도 사건도 발생했다. 해상보안청이 표류하는 불심 선박을 충분히 파악하지 못 했다는 비판이 있었고, 일부에서는 한반도 유사시 대량의 피난민이 몰려올 때 공작원들이 섞여 있을 가능성도 제기하였다. 이에 따라 경계감시활동을 담당하는 순시선의 증강 및 관련 예산의 충분한 확보, 인재의 계획적인 육성 등의 필요성이 제기되었다.

실제로 일본 정부 내에서는 한반도 유사시 북한으로부터 일본에 다수의 피난민이 밀려오는 상황에 대한 대응방침을 개정하였다. 한반도 유사시 해상보안청 순시선을 동해(일본해) 연안에 중점적으로 배치하고, 목선 등을 확인하면 정부가 사전에 지정한 몇 개의 거점항구에 피난민을 이송하고, 임시 수

36) ‘중일 고급사무레벨해양협약’는 2012년 5월에 처음 개최되었지만, 9월 일본의 센카쿠 국유화로 중국이 반발하면서 중단되었다가 2014년 9월부터 재개되었다.

용시설은 한반도에 가까운 규슈(九州)에 설치한다는 계획이다. 즉, 북한 공작원 등 위험인물이 상륙하는 것을 막기 위해 해상보안청 순시선이 동해(일본해)에서 경비를 강화함과 동시에 일본 항구에서 엄격한 수용심사를 진행한다는 것이다.³⁷⁾

해상보안청은 2019년 11월 4일, 북한의 것으로 추정되는 목선의 표착에 대응하기 위해 아오모리현(青森県)에 ‘아오모리 기동감시대’를 설치하였다. 기동감시대는 북한의 표착선 증가에 대한 주민 불안을 불식시키기 위해 육상에서 상주하면서 해안선을 감시하고 지역 당국과 정보공유를 목표로 한다. 기동감시부대 설치 이전에는 목선 표착에 대처하기 위해 해상보안관이 아오모리시에서 현장까지 이동하는 시간이 상당히 소요되었다. 게다가 아오모리현의 동해(일본해) 방면 해안에 목선이 표착하는 사건은 2016년에 8건이었던 것이 2018년에는 51건으로 급증하면서 주민의 불안이 높아졌다. 하지만 기동감시부대 설치를 통해 상시 순회 및 감시가 가능해지면서 목격 정보에 신속하게 대응할 수 있게 되었다.³⁸⁾

2019년 ‘해상보안체제강화에 관한 관계각료회의’에서 이와나미 장관은 대화외 주변 해역에서 북한 어선의 불법조업이 계속되고 있으며, 해상보안청은 일본 어선의 안전 확보를 위해 물대포 등으로 외국 어선을 EEZ 밖으로 퇴거시키고 있다고 밝혔다. 이러한 상황 속에 2019년 발생한 수산청 단속선과 순시선에 대한 북한 선적 고속정의 접근사건과 수산청 단속선과 북한 어선의 충돌사건이 발생하는 등 상황이 격화되는 가운데 계속해서 수산청과 협력해

37) 일본 정부는 피난민 대책을 미국이 북한 공격을 검토했던 1994년 북한 핵위기 때 극비리에 완성했다. 『北工作員 水際で阻止 半島有事対処 避難民抛点港で審査』, 『読売新聞』 2017.11.16.

38) 『漂着船の監視隊発足, 青森の海保, 北朝鮮の木造船警戒』, 『日本経済新聞』 2019.11.5.

서 대응하고 있다고 밝혔다.³⁹⁾

하지만 2020년 들어 대화되 주변 해역에서는 북한 어선보다는 중국 어선의 불법조업이 늘어나고 있다. 수산청 어업단속선은 2019년 총 4,000여 척의 북한 어선에 퇴거를 경고하였다. 하지만 2020년 10월 30일 시점에 북한 어선에 대한 경고는 단 1척에 머무른 반면, 중국 어선에 대한 경고는 2019년의 3배 이상인 3,828척에 달했다. 해상보안청의 중국 어선에 대한 경고도 11월 2일 시점에 102척에 이르고 있다.⁴⁰⁾ 해상보안청은 북한, 중국 어선의 EEZ 내 침입을 저지하는 것이 임무이지만, 현실적으로는 100% 저지할 수 없는 상황에 처해 있다. 특히 대화되 주변 해역에서 중국 어선의 불법조업 문제는 새로운 안보위협으로 등장하면서 해상보안청의 새로운 안보과제로 될 것으로 예상된다.

3. 대외적 해양안보협력 강화: 인도태평양 구상과의 조화

해상보안청은 '자유롭고 열린 인도태평양' 실현을 위해 동남아시아, 인도양, 태평양 지역에서의 관여를 위한 대응태세를 추진함과 동시에 연안국의 해상보안능력향상지원을 강화하고 있다. 일본 정부가 제창하는 인도태평양 구상은 1) 법의 지배, 항행의 자유, 자유무역, 2) 경제적 번영, 3) 평화와 안정의 확보 등 3가지를 핵심으로 한다. 특히 해상보안청이 추구하는 인도태평

39) 首相官邸, 「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議 議事録」 2019.12.20., pp.1~2.

40) 2020년 들어 북한 어선이 대화되에서 모습을 감춘 이유로 '신종 코로나 바이러스'의 영향이라는 분석이 있다. 김정은 정권이 강력한 방역조치를 취하고 있는 가운데 북한 어민이 외국인과의 접촉할 수밖에 없는 원양어업이 금지되었고, 북한 어선이 자국의 코로나 바이러스 대책으로 출어가 불가능해지면서 북한으로부터 어업권을 구매한 중국 어선이 대리 형태로 일본의 EEZ까지 조업 범위를 확대시키고 있다는 것이다. 「大和堆 中国漁船が急増 退去警告3倍3800隻 北は1隻に」, 『読売新聞』 2020.11.3.

양 구상은 크게 해양에서 법의 지배라는 기본적 가치의 공유, 항행의 자유 및 해상안전을 확보하기 위해 해상교통로(sea lane) 연안국의 해상보안기관 능력강화를 목표로 한다.

해상보안청은 해양안보환경 안정을 위한 국제협력 분야에서도 역할을 확대하고 있다. 아베 총리는 2014년 5월 30일, 상그릴라 대화(아시아안보회의)에서 기조강연을 통해 ‘해양에서의 법의 지배’와 ‘국가 간 마찰의 평화적 해결’을 주장하면서 우선 아세안에서 이러한 개념을 공유하고 더 나아가 세계로 확산시키기 위한 관계국 해상보안기관과의 연계 강화를 언급하였다. 또한 일본은 해난구조, 해상방재, 밀항 및 밀수, 해상교통안전대책 등 해상보안능력향상을 지원하겠다고 약속하였다.⁴¹⁾

2014년 일본-아세안 정상회의에서는 아베 총리가 일본과 아세안 간의 공동훈련, 인재 육성, 여행 안전 등에 대해 지속적인 협력을 하고, 해상보안·안전능력구축을 위해 향후 3년간 700명 규모의 인재 육성을 시행한다는 뜻을 표명했다. 지금까지 일본이 아세안 각국에 대해 진행해왔던 해상보안 인재협력과 순시선 제공 등과 함께 일본은 미국 이외의 국가들과 다층적인 국제안보환경을 형성해 나가려고 한다.⁴²⁾ 일본의 높은 기술력과 노하우를 바탕으로 ‘능력구축지원(capacity building)’을 적극적으로 추진함으로써 다자 안보를 강화하는 것이다. 아세안의 능력 강화에 대한 지원을 앞으로도 계

41) 外務省, 「安倍総理大臣の第13回シャングリラ・ダイアログにおける基調演説(概要)」 2014.5.30. https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page3_000797.html (검색일: 2020.10.31).

42) 르웰린(James D. Llewelyn)은 일본 해상보안청을 통한 대아세안 외교를 ‘White Hull Diplomacy’라고 부르면서 아세안 지역 내 비전통 안보 이슈가 존재하므로 군사동맹이 아닌 해상보안청에 의한 외교가 적절하다고 주장한다. James D. Llewelyn, “Preventive Diplomacy and the Role of Civil Maritime Security Cooperation in Southeast Asia,” *Strategic Analysis*, 41(2017) pp.49~60.

속하면서 아세안 공동체 강화로 발전될 수 있도록 하겠다는 것이다.⁴³⁾

일본은 동남아시아 국가들이 아세안 지역의 안보 중심이 되어야 한다고 말하지만 이러한 국가들이 자력으로 여러 문제를 해결할 수 있는지에 대해서는 의문을 갖고 있다. 그래서 인도태평양 구상과 같은 다양한 안보협력 틀을 추진해왔다. 아베 정부 시기인 2014년 이후 일본은 아세안과 안보 관계를 강화해왔고, 2020년 스가 총리도 첫 외국 방문으로 인도네시아, 베트남을 방문하면서 아세안이 내세우고 있는 독자적인 인도태평양 구상을 지지한다고 표명하였다.

이러한 일본 정부의 대아세안 정책과 더불어 해상보안청은 과거 40년 이상 아시아 연안국에 대한 해난구조와 기름 방제, 해상법 집행과 해상교통 안전확보 등에 관한 능력향상지원을 계속해서 실시해왔다. 그리고 최근 아시아 국가들이 해상보안기관을 연이어 설립하면서 기술지도와 같은 지원 요청이 양적, 질적인 면에서 증가하였다.⁴⁴⁾

해상보안청은 1969년부터 필리핀 등 여러 국가를 지도해왔다. 2015년에 정책연구대학원대학교와 일본국제협력기구(JICA: Japan International Cooperation Agency)는 ‘해상보안정책과정’을 만들어 각국의 간부후보직원을 불러 분쟁을 평화적으로 해결하는 사례와 국제법을 공부시키고 있다. 이것은 기능 및 올바른 지식을 가진 해상보안기관을 아시아에서 만들어나가는 것이 남중국해에서 법의 지배를 확립하는 가까운 길이라고 믿기 때문이다.

해상보안청의 관계국 해상보안기관과의 연계는 다자 및 양자 형태로 나

43) 이기태, 「일본의 대중국 남중국해 전략」, 『성균차이나브리프』 통권40호, 2016, pp.68~69.

44) 동남아시아 국가들은 일본식의 해상법집행기관을 만들어왔다. 필리핀(1998년), 타이완(2000년), 말레이시아(2005년), 베트남(2013년), 인도네시아(2014년)가 일본 해상보안청에 해당하는 기관, 즉 군사기관이 아닌 경찰기관을 만들었다. 중국 역시 2013년에 해경국을 만들었다.

타나고 있다. 먼저 다자간 협력 차원에서 해상보안청은 기존에 2000년부터 북태평양 주요 6개국으로 구성된 북태평양해상보안포럼(NPCGF: North Pacific Coast Guard Forum)과 2000년부터 아시아 지역 등 19개국 1지역으로 구성된 아시아해상보안기관장관급회의(HACGAM: Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting)를 주도적으로 개최해왔다. 그리고 2017년부터는 38개 국가, 지역, 기관으로 구성된 세계해상보안기관장관급회의(CGGS: Coast Guard Global Summit)를 개최하고 있다.

양자 간 협력 차원에서 해상보안청은 미국, 러시아, 중국, 한국, 인도, 베트남, 필리핀 등 7개국과 당국 간 각서교환 및 협력강화를 하고 있고, 정부 간 신뢰양성을 위한 중일 고급사무레벨해양협의(2012년 5월~현재)와 일대(일본-대만) 해양협력대화(2016년 10월~현재)를 개최하고 있다. 2019년 11월에는 제2차 세계해상보안기관 장관급회의를 개최하고 세계규모의 해양과 제에 대한 논의를 전개하였다.

해상보안청의 해상보안능력향상 지원 형태는 ‘현지형’과 ‘수입형’으로 나눌 수 있다. ‘현지형’ 능력향상지원으로 먼저 2017년 10월 타국 해상보안기관의 능력향상지원에 관한 전종부문 ‘모바일 코퍼레이션 팀’이 발족되었다. JICA 단기전문가 및 기술협력프로젝트를 진행하고 순시선과 항공기 파견, 순시선 공여, 아세안 국가들의 VTS(Vessel Traffic Service, 해상교통관제센터) 관제관 인재육성지원을 시행하였다. ‘수입형’ 능력향상지원으로는 해상보안정책과정(1년, 석사과정)을 2015년 10월에 개강하였는데 해상보안청 및 아시아 각국(필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 베트남, 스리랑카)이 참가하였고, 1년 이내 과제별 연수도 진행되고 있다.

한일 간 해상보안청과 해양경찰 간 교류협력도 지속적으로 유지되고 있다. 2019년 한일관계가 ‘국교정상화 이후 최악’으로 불릴 정도로 악화되었지

만, 10월 16일 일본 해상보안청 제7관구 해상보안본부(기타큐슈(北九州)시)와 한국 남해지방해양경찰청(부산시)은 나가사키현(長崎県) 쓰시마(対馬)해협에서 합동탐색구조훈련을 진행하였다.⁴⁵⁾ 한일 간 해상보안기관 간 교류협력은 1999년에 시작되었는데 한일관계와 관계 없이 인도적 관점에서 인명구조를 위한 훈련을 통해 양국 기관의 협력체제를 강화한다는 점에서 의의가 있다.

이처럼 해상보안청은 일본 정부의 인도태평양 구상 기조에 따라 다양한 국가들과 해양안보 협력네트워크를 강화하고, 안정적 해양질서 유지를 위해 양자, 다자간 해상보안 관련 능력향상구축 지원을 강화하고 있다.

IV. 나가며: 해상보안청의 역할 강화와 시사점

지금까지 살펴본 바에 따르면 일본 해상보안청은 중국의 해양진출 확대 및 동해(일본해) 지역에서 북한 목선의 표창 문제와 같은 새로운 해양안보 위협에 대응하고, 해외 연안국가들과 해상보안기관 간 안보네트워크를 강화해 나가고 있다. 그리고 일본 해상보안청의 역할 강화는 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 해상보안청은 기존의 해양경찰 임무에서 벗어나 국가안보 차원에서 다양한 군사적 역할을 담당하고 있다. 둘째, 일본의 방위 역할을 담당하고 있는 해상보안청은 해상자위대 및 해양안보 관련 성청과의 연계를 강화하고 있다. 셋째, 해상보안청은 인도태평양 구상과의 조화 속에 해양국가 간 국제협력 네트워크 강화에 노력하고 있다.

하지만 향후 해상보안청이 다양한 역할을 수행하는데 한계 및 과제도 존재한다. 우선 해상보안청과 자위대의 구체적 협력 방안이 모색될 것으로 예

45) 「日韓海保, 波高けれど協力不変 今年も合同訓練実施へ 外交問題, 影響せず」, 『朝日新聞』 2019.10.13.

상한다. 당분간 일본은 해상보안청의 능력 강화에 시간이 걸리기 때문에 그때까지 퇴역 예정인 해상자위대 선박을 해상보안청에서 활용하는 방안을 모색할 것이다. 물론 여기에는 기술적 문제 등도 있을 것이다. 또한 센카쿠 제도 해역에 해상보안청 세력을 집중할 수 있도록 해상자위대가 다른 해역에서 해상보안청의 업무를 대체하거나 보급 등에서 해상보안청의 후방지원을 수행하는 연계를 강화할 것이다.

또한 해상보안청은 국제 네트워크 협력 강화와 관련해서 다음과 같은 구체적인 협력 방안을 과제로 설정할 것이다. 먼저 외국과의 정보협력을 추진해서 중국 해상민병의 실태를 상세히 파악할 것이다. 중일 간 혹은 다자 간에 해상보안청과 연안경비대와 같은 해상법집행기관과 해군 및 해상자위대에 공통의 위기관리시스템을 만들어서 예상하지 못한 사태에 대비할 것이다. 현재 운용 중인 자위대와 중국군 간의 연락매커니즘만으로는 부족하기 때문이다.

마지막으로 위와 같은 해상보안청의 역할 강화와 한계 및 과제를 살펴본 후, 한국에 주는 시사점 및 대응방안을 생각해보면 다음과 같다. 먼저 서해를 위협하는 중국의 해상민병에 대한 대비가 필요하다. 중국 어선들은 서해에서 대규모로 불법 조업을 하면서 한국 해양경찰의 단속에 대항하는 모습을 보이고 있다. 특히 향후 한국과 이어도를 둘러싼 영유권 분쟁 및 조업 갈등이 발생할 수도 있는 가운데 중국은 한국 해군 및 해양경찰이 군사적 대응을 하기 어렵게 하는 ‘그레이존’ 전략을 사용할 것이다. 한국은 일본 해상보안청이 동중국해에서 중국의 그레이존 전략에 어떻게 대응하고 있는지 면밀히 분석하고, 향후 해양경찰과 해군 간 협력체계도 정비할 필요가 있다.

다음으로 동해에서 해상보안청의 역할 강화에 대한 한국 정부의 근본적 대응 검토가 필요하다. 일본은 향후 일본-미국-호주-인도라는 해양국가의 안보네트워크를 형성하면서 상대적으로 한국(통일한국 포함)을 대륙국가로

인식하는 경향이 강해지고 있다. 이러한 가운데 일본은 해상교통로 안보를 중시하면서 기존의 태평양에서 벗어나 남중국해, 인도양을 시야에 두고 있다. 이러한 가운데 일본은 동해(일본해)를 기존에 수산청, 해상보안청이 활약하는 바다로 인식하였지만, 향후 동해 지역을 대상으로 어떠한 형태의 방위를 생각할 것인지에 대한 주도면밀한 분석이 들어갈 것으로 예상된다. 해상보안청의 군사적 역할 증대, 해상자위대와의 연합작전 등 여러 가능성을 우리의 대응 차원에서 분석하고 대비해야 한다.

마지막으로 한국 해양경찰의 역할 강화 및 장비 보충이 시급하다. 한국이 대륙국가인지 해양국가인지에 대한 의견은 다양하지만, 미래에는 해양국가로서의 역할 및 임무가 중요하게 다가올 것이 분명하다. 왜냐하면 주변국 중국과 일본의 해양 진출이 보다 본격적으로 이루어지고 있고 이에 대응할 수 있는 해양안보 대응능력 강화가 필요하기 때문이다. 특히 최근 중국과 일본 모두 그레이존 전략 대응연구가 활발히 진행되고 있고, 이에 따라 한국도 그레이존 전략에 대한 대응방안 연구가 진행될 필요가 있다. 현재 일본은 그레이존 상황을 안보강화 구실로 잘 활용하고 있다. 비록 한국 해양경찰이 사무엘즈가 해상보안청에 대해 언급한 '제4군' 역할까지는 아니더라도, 그레이존 전략 대응을 위한 해양경찰의 능력 강화는 필수적이고, 해군과의 연계 방안 강구 및 다양한 해양국가와의 협력네트워크 강화 노력이 필요한 시점이다. 日本空間

논문 투고일 : 2020년 11월 10일

논문 심사일 : 2020년 11월 30일

게재 확정일 : 2020년 12월 10일

참고문헌

- 김진호, 「중국 해양 회색지대전략과 한국의 대응 방안」, 『한국동북아논총』 제25집 제2호, 2020.
- 노호래, 「일본 해상보안청의 정보활동과 시사점」, 『한국경찰학회보』 제17권 제6호, 2015.
- 류재학 · 배준형 공저, 『일본 해상자위대, 과거의 영광 재현을 꿈꾸는가』, 플래닛미디어, 2016.
- 박성용, 「동북아시아 국가들의 적극적 해양전략과 해군력 증강」, 『통일전략』 제13권 제4호, 2013.
- 이기태, 「일본의 대중국 남중국해 전략」, 『성균차이나브리프』 통권40호, 2016.
- _____, 「일본의 태평양 도서국 외교: ‘태평양 · 섬 정상회의(PALM)’를 중심으로」 『일본학보』 제118집, 2019.
- 조용철, 「일본 해상보안청의 실태분석 및 시사점」, 『한국경찰학회보』 제10권 제1호, 2008.
- Christopher W. Hughes 저, 류재현 역, 『일본의 재군사회』, 한국해양전략연구소, 2009.
- James D. Llewelyn, “Preventive Diplomacy and the Role of Civil Maritime Security Cooperation in Southeast Asia,” Strategic Analysis, 41(2017).
- Richard J. Samuels, “New Fighting Power!: Japan’s Growing Maritime Capabilities and East Asian Security,” International

Security, 32-3(Winter 2007/2008).

飯田忠雄, 「海上保安制度論」, 『海上保安大学校研究報告第一部』第8巻, 1963
_____, 「海上警察権の法的構造」, 『海上保安大学校研究報告第一部』第9巻,
1964.

奥藪淳二, 「海上保安庁に対する国会の認識変化」, 『海保大研究報告』第62巻
第1号, 2017.

海上保安庁, 『海上保安レポート2001』, 東京官書普及, 2001.

自民党国家戦略本部(編集), 『日本未来図2030: 20人の叡智が描くこの国の
すがた』, 日経BP, 2014.

福山潤三, 「海上保安庁の国際活動」, 『レファレンス』平成22年1月号, 2010.

中曽根康弘世界平和研究所・グリーゼン事態研究委員会, 『海と空のグレ
ーゼン事態への対処: その問題と対策』, 2018年6月26日.

外務省, 「安倍総理大臣の第13回シャングリラ・ダイアログにおける基調
演説(概要)」2014.5.30. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/
page3_000797.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page3_000797.html) (검색일: 2020.10.31).

首相官邸, 「新たな海洋基本計画の策定に向けての意見」2012.12.5. [https://
www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai11/siryou1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai11/siryou1.pdf) (검
색일: 2020.10.31.).

_____, 「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針の
改正について」2015.6.30. [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/
kaiyou/dai13/shiryou1_2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai13/shiryou1_2.pdf) (검색일: 2020.10.31).

_____, 「海上保安体制強化に関する方針について」2016.12.21., <https://>

www.kci.go.kr

www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai1/siryou.pdf (검색일: 2020.10.31).

_____, 「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議 議事録」 2019.12.20. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai4/gijiroku.pdf> (검색일: 2020.10.31).

_____, 「海上保安体制強化の組み状況」 2019.12.20. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/dai4/siryou.pdf> (검색일: 2020.10.31).

内閣府, 「海洋基本計画(平成30年5月15日閣議決定)」 2018.5.15. <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf> (검색일: 2020.10.31).

「어선이 아니었다... 서해 위협하는 30만中海상민병대」, 『조선일보』 2020.11.16.

「스가 “바이든, 센카쿠열도 공동방위 약속”」, 『한겨레』 2020.11.13.

「日韓海保, 波高けれど協力不変 今年も合同訓練実施へ 外交問題, 影響せず」, 『朝日新聞』 2019.10.13.

「イスラエル, 狙うは日本市場 無人機の拡大需要, 海洋警備にも」, 『朝日新聞』 2019.12.23.

「外国船への武器使用, 明記 中国, 海警局の権限草案」, 『朝日新聞』 2020.11.6.

「北工作員 水際で阻止 半島有事対処 避難民拠点港で審査」, 『読売新聞』 2017.11.16.

「中国海警移管 厳戒の尖閣」, 『読売新聞』 2018.7.1.

「大和堆 中国漁船が急増 退去警告3倍3800隻 北は1隻に」, 『読売新聞』
2020.11.3.

「海保長官, 初の現場出身, 佐藤保安監, 尖閣念頭に」, 『日本経済新聞』,
2013.7.18(夕).

「漂着船の監視隊発足, 青森の海保, 北朝鮮の木造船警戒」, 『日本経済新聞』
2019.11.5.

「尖閣, 海保・自衛隊強化を 森本前防衛相, 強い危機感」, 『産経新聞』
2012.12.29.

Abstract

Strengthening the Japan's Coast Guard: Trends and Implications

Ki-tae, Lee

China's maritime expansion poses a new 'security threat' to Japan. Also, Japan views wooden boats from North Korea spotted through the East Sea(the Japanese name: the Sea of Japan) as a grave threat to its maritime security. Therefore, Japan's Coast Guard(JCG) is emerging as an important institution in response to new threats of maritime security by conducting 'the Dual-Layer Security System' both in the East Sea and in the East China Sea. In the past, the abe administration adopted the Three Principles on the Rule of Law at Sea to address those threats while strengthening of the Maritime Security System.

The JCG's enhanced role has features as follows. First, it assumes not only conventional maritime patrol but also a variety of military roles to cover an area of national security. Second, it responsible for securing national defense seeks to improve cooperation with both the Japan Maritime Self-Defense Force(JMSF) and maritime security-related government bodies. Third, it strives to improve international cooperation among maritime nations in the context of Indo-Pacific vision.

Key Words

Japan's Coast Guard(JCG), China's Coast Guard(CCG), Gray Zone, the Abe Administration, Indo-Pacific Vision

