

일본의 동남아시아 지역전략의 변화

: 전략적 ODA활용을 사례로*

김승현 _ 일본 정책연구대학원대학 방문연구원

목 차

- I. 서론
- II. 냉전기 일본의 동남아시아 지역접근
- III. 탈냉전기 일본의 동남아시아 지역전략
- IV. 해양분쟁의 본격화와 일본-동남아시아 안보관계의 심화
- V. 결론

국문초록

본 논문은 일본의 동남아시아 지역전략이 경제중심에서 경제 및 안보지원으로 확대되는 과정을 ODA의 전략적 활용을 사례로 분석한다. 일본의 동남아시아 접근은 전후 국제사회의 복귀와 경제성장을 목적으로 하였으며, 유사전쟁배상의 형태를 한 경제지원을 중심으로 진행되었다. 그러나 일본의 경제이중심의 접근은 다양한 비판에 직면하였으며, 특히 동남아시아 지역의 반일감정을 초래하였다. 이에 대응하기 위해 일본은 “후쿠다 독트린(福田ドクトリン)”을 수립, 경제지원의 양적 및 질적 변화와 함께 체계적인 지역전략의 토대를 마련하였다.

1990년대 이후 동남아시아 지역의 비전통적 안보위협이 증대되고 이를 해결하기 위한 역내 리더십의 부재를 배경으로, 일본은 다자간 안보협력 및 양자간 해상 법집

* 본 연구는 2024년 일본 학술진흥회 단기 외국인 박사후연구원 펠로우십의 지원을 받아 작성되었다.

행능력 지원을 통해 대응하고자 하였다. 또한 2010년을 전후로 중국이 해양이익에 대한 강경한 대응을 보이기 시작하였으며, 일본 및 동남아시아 국가들과의 영토분쟁이 고조되기 시작하였다. 이와 같은 해양공간에서의 안보환경의 변화를 바탕으로, 일본은 ODA의 전략적 이용을 통해 필리핀, 베트남 등 주요 동남아시아 국가들과의 해상 법집행 능력의 지원을 본격화 하였다. 이를 통해 일본은 동남아시아 지역의 해양 안정을 도모하였으며, 경제적 관계에서 나아가 안보적 차원의 협력 강화를 통해 “자유롭고 열린 인도태평양 (Free and Open Indo-Pacific)” 비전의 실현을 추구하고 있다.

주제어

일본-동남아시아 관계, 공적개발원조, 해상보안청, 일본국제협력기구, 비전통적 안보위협, 남중국해

I. 서론

2016년 일본의 아베 신조(安倍晋三) 전 총리의 “자유롭고 열린 인도태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)” 비전의 공식적 발표 이후, 이를 구체화하기 위한 일본 정부의 노력이 계속됐다. 그중에서 가장 대표적인 예시로는 공적개발원조(Official Development Aid, ODA)의 전략적 활용을 통한 일본-동남아시아 간 안보협력을 들 수 있다. 이를 통해 일본이 강조하는 “법에 의한 지배” 및 공공재로서의 “열리고 안정된 해양”의 실현하고자 하는 것이다. 또한 이는 동남아시아 국가가 일본의 역내 관여에 긍정적으로 반응하였다는 것을 의미하며, 역내 국가의 일본에 대한 높은 신뢰를 엿볼 수 있는 대목이기도 하다.¹⁾

1) 2024년 아세안 국가들을 대상으로 한 설문조사에서 일본은 가장 신뢰받는 국가로 선정되었으며(58.9%), 2위인 미국(42.4%)과 3위인 EU(41.5%)를 크게 앞질렀다. 또한 미중경쟁에서 신뢰받는 제3국가를 묻는 질문에서도 EU(37.2%)에 이은 2위를 차지하였다(27.7%). (Sharon Seah et al, *The State of Southeast Asia 2024*)

이와 같이 일본-동남아시아 사이의 안보관계 강화는 주로 중국의 해양 활동의 본격적인 전개를 중심으로 설명하고 있으며, 크게 두 종류로 분류할 수 있다. 첫째, 일본의 다자주의적 안보협력의 일환으로 설명하는 경우이다. 냉전시기 일본 안보전략의 핵심축인 미일동맹만으로는 중국의 적극적 해양 활동의 전개에 대응할 수 없다는 공유된 인식을 기반으로, 역내 국가들과의 다자간 협력을 통해 이에 대응하고자 노력한 결과라는 것이다.²⁾ 둘째, 냉전기 일본의 동남아시아 지역전략의 주요 수단이었던 ODA를 중심으로 한 연구이다. 즉, 냉전기 경제지원을 중심으로 한 일본의 동남아시아 접근이 중국과의 경쟁관계 심화에 의해 어떻게 대응하고 있는가를 분석하는 것이다. 특히 ODA의 전략적 이용(strategic use of ODA)을 통한 FOIP의 실현을 중심으로 설명하고 있다.³⁾

이러한 연구들은 일본의 동남아시아 지역 안보지원의 결정요인에 설득력 있는 분석을 제시하고 있으나, 다음과 같은 두 가지 한계점이 존재한다고 할 수 있다. 첫째, 일본의 동남아시아 지역전략의 변화에 대한 설명이 부족하다. 예를 들어, Siga는 일본의 “ODA의 안보화(Securitization of ODA)”의 흐름

Survey Report, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2024, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf>(검색일: 2024년 11월 11일)

- 2) Corey J. Wallace, “Japan’s strategic pivot south: Diversifying the dual hedge,” *International Relations of the Asia-Pacific* 13,3, 2013, pp.479~517; Sueo Sudo, “Japan’s ASEAN Policy: Reactive or proactive in the face of a rising China in East Asia?,” *Asian Perspective*, 33.1, 2009, pp.137~158; Ian Storey, “Japan’s maritime security interests in Southeast Asia and the South China Sea dispute,” *Political Science* 65.2, 2013, pp.135~156.
- 3) 서승원, 「한국과 일본의 대 아세안 안보정책: 신남방정책과 자유롭고 개방된 인도·태평양 비전, 그리고 역외 중간국의 전략적 영향력」, 『비교일본학』 48, 2020, pp.57~80; 김석수, 「일본의 인도·태평양 전략과 아세안의 역할」, 『동북아연구』 34.1, 2019, pp.127~152; Raymond Yamamoto, “The trajectory of ODA’s strategic use and reforms: From Nakasone Yasuhiro to Abe Shinzō,” *Australian Journal of International Affairs* 74.6, 2020, pp.633~648.

에 대한 분석을 제시하고 있으나, 동남아시아에 대한 일본의 ODA 지원의 양적분석 및 지원내용에 대한 분석은 충분하지 않다.⁴⁾ Wallace와 Sueo, 그리고 Storey의 연구도 중국과 일본-동남아시아 사이의 분쟁의 본격화 이전 및 이후에 구체적으로 어떠한 정책적 변화가 발생했는지에 대한 내용이 부족하다고 할 수 있다.

둘째, 특히 1990년대 동남아시아 지역전략에 대한 분석이 부족하다고 할 수 있다. 일본 ODA의 전략적 이용에 대한 많은 논문이 2010년 이후 남중국해에서의 영토분쟁 및 2012년 중국과 일본의 센카쿠제도(尖閣諸島)를 둘러싼 영토분쟁의 심화를 중심으로 분석하고 있다. 그러나, 일본은 1990년대 동남아시아 지역에서의 비전통적 안보위협(non-traditional security threat)의 증가에 대응하기 위한 다자간 안보협력 이니셔티브를 적극적으로 추진하였으며, 역내 국가들로부터의 지지를 얻기 위해 개별국가에 대한 지원을 우선시 하는 등의 노력을 하였다. 따라서, 본 논문은 1990년대 및 2000년대 일본의 노력에 대한 분석을 포함함으로써, 기존 논문들이 충분히 주목하지 못한 시기에 대한 학문적으로 보완하고자 한다.

본 논문은 일본의 동남아시아 지역전략의 내용확대라는 관점에서, ODA를 통한 역내 다자간 안보협력 추구의 과정을 분석한다. 제2절에서는 일본의 동남아시아 지역접근의 주요 수단이었던 ODA를 중심으로, 단순한 경제적 접근이 장기적인 지역전략으로 변화하는 과정을 검토한다. 제3절에서는 2010년 이후의 중국의 해양정책의 변화에 대해 일본-동남아시아 국가들의 인식을 분석하고, 일본의 동남아시아 해상 법집행능력 강화를 위한 지원을 분석한다. 특히 일본의 지원이 집중된 4개국인 필리핀, 베트남, 인도네시아,

4) Hiroaki Shiga, "The new dynamics of Japan's Official Development Assistance in an era of great power competition," *Journal of Contemporary East Asia Studies* 12.1, 2023, pp.249~263.

그리고 말레이시아를 중점적으로 분석한다. 제4절에서는 일본의 동남아시아 지역전략의 변화의 의의를 정리한다.

II. 냉전기 일본의 동남아시아 지역접근 : 이익중심에서 후쿠다 독트린으로

전후 일본의 동남아시아 지역으로의 접근은 국제사회로의 복귀 및 해외 시장의 접근이라는 두 요인에서 시작되었다. 포츠담 선언 및 전후 미국의 대일점령정책은 일본에 대한 징벌적 전쟁배상을 제외하였으나,⁵⁾ 일본은 유사전쟁배상으로서의 경제지원을 통해 관계개선 및 시장개척을 시도하였다. 1950년의 중소동맹(中ソ同盟) 및 1953년 6.25의 발발을 계기로 한 아시아에서의 냉전 심화, 그리고 미국의 공산주의 확대 억제정책은 일본의 중국 접근을 제한하는 요인으로 작용하였다. 그 대안책으로서 동남아시아 지역의 중요성이 부상하였으며, 미국 또한 일본과 동남아시아의 경제관계 강화를 적극적으로 추진하였다.⁶⁾

전후 초기부터 일본은 아시아 지역에서의 경제협력을 위한 이니셔티브를 적극적으로 추구하였다. 1951년 당시 수상이었던 요시다 시게루(吉田茂)는 “아시아판 마셜 플랜(Asian Marshall Plan)”을 제안하여, 아시아 지역의 경제발전을 위해 미국 및 국제은행(World Bank) 등에 40억 달러를 요청하였다.⁷⁾ 또한, 1957년에는 당시 수상이었던 기시 노부스케(岸信介)가 “동남아시아

5) State-war-navy Coordinating Committee, “United states initial post-defeat policy relating to Japan,” *Office of the Historian*, August 12, 1945. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v06/d395>.

6) 菅英輝, 「アメリカの戦後秩序構想とアジアの地域統合: 一九四五年-五〇年」, 『国際政治』 89, 1988, p.114.

7) John W. Dower, *Empire and Aftermath: Yoshida Shigeru and the Japanese experience, 1878-1954*, Cambridge: Harvard University Asia Center, 1988, pp.473~480.

아 개발 기금(Southeast Asian Development Fund)”를 설립하여 동남아시아 지역의 경제발전을 위한 토대를 세울 것을 제안하였다.⁸⁾ 그러나 이 제안들은 다음과 같은 두 가지 이유로 실현되지 않았다. 첫째, 두 제안은 미국의 경제지원을 전제로 하였으나, 미국은 이와 같은 경제부담을 질 의사가 없었다. 둘째, 이와 같은 제안을 바탕으로 일본이 동남아시아 지역에 영향력 확대가 역으로 미국의 영향력 감소로 이어질 수 있다는 우려가 제기되었다.⁹⁾ 셋째, 일본의 군국주의에 대한 역사적 기억을 배경으로, 동남아시아 지역 국가들로부터 일본의 제안에 대한 지지 또한 얻지 못하였다.¹⁰⁾

따라서, 일본의 동남아시아 지역으로의 경제적 접근은 양자간 협상을 중심으로 진행되었다. 이러한 협상은 개별적으로 진행되었기 때문에 형태가 다양하였는데, 예를 들어 버마(1954년), 필리핀(1956년), 인도네시아(1958년), 그리고 베트남(1959년)은 전쟁배상의 형태로 체결되었다.¹¹⁾ 그러나 대다수의 경우는 “유사전쟁배상(quasi-war reparation)”로서 엔차관, 무상원조 및 기술지원의 형태로 체결되었다. 예를 들어, 라오스(1958년) 및 캄보디아(1959년)는 일본에 대한 전쟁배상 청구권을 포기하고 경제적 지원을 선택하였다.¹²⁾ 싱가포르와 말레이시아는 샌프란시스코 강화조약 시기 영국의 통치

8) 초기 제안은 “아시안 개발 기금(Asian Development Fund)”이었으나 이후 “동남아시아 개발 기금”으로 변경되었다. Hiroyuki Hoshiro, “Reconsidering Japan’s war reparations and economic re-entry into Southeast Asia,” *Diplomacy & Statecraft* 34.4, 2023, p.673.

9) Shintaro Hamanaka, *Asian Regionalism and Japan: The Politics of membership in regional diplomatic, financial and trade groups*, New York: Routledge, 2009, p.84.

10) 樋渡由美, 「岸外交における東南アジアとアメリカ」, 近代日本研究会編, 『戦後外交の形成』, 東京: 山川出版社, 1989, pp.222~230.

11) 高塚年明, 「国会から見た経済協力・ODA (1): 賠償協定を中心に」, 『立法と調査』 256, 2006, p.4. <https://dl.ndl.go.jp/pid/1004006/1/1>.

12) 「日本国とラオスとの間の経済及び技術協力協定」外務省, n.a. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1959/s34-shiryuu-005.htm>; 晋介友次,

아래에 있었기에 개별적인 전쟁배상 청구권을 인정하지 않았으나, 영국으로부터 독립 이후 이른바 “피의 책무(blood-debt)”라는 명분으로 1967년 경제 지원을 개시하였다.

이와 같은 동남아시아 지역에 대한 경제지원은 일본의 역내 경제성장 및 사업 확대의 기반이 되었다. 수출지향적 경제발전을 지원하기 위해 일본정부는 동남아시아 지역에 대한 엔차관과 금융지원을 강화하였으며, 특히 당시 수상이었던 사토 에이사쿠(佐藤栄作)는 동남아시아 국가를 대상으로 한 경제 지원을 일본의 국가총생산(Gross National Product)의 1% 수준으로 증가할 것을 약속하였다.¹³⁾ 1960년 이케다 하야토(池田勇人) 수상의 “소득배증정책(所得倍增計画)”에 따른 일본 경제의 급속성장과 동남아시아 지역의 안정적인 경제성장은 일본과 동남아시아의 안정적인 경제관계로 이어졌다.¹⁴⁾

그러나, 일본의 경제중심의 동남아시아 접근은 다양한 비판에 직면하기 시작했다. 첫째, 미국 및 유럽 국가들은 일본의 경제지원이 동남아시아 경제 성장의 지원이 아닌 일본의 역내 사업 확대를 위한 수단으로서 활용되고 있다고 지적하였다.¹⁵⁾ 1972년 이전까지 일본의 주요 경제지원 형태인 엔차관은 대다수가 “구속성 차관(tied loan)”이었으며, 이는 일본 회사의 사업을 지원하는 형태로 사용되어야 했기 때문이다.¹⁶⁾

「準賠償」としての日本・カンボジア経済技術協力協定：日本政府内政治過程と国際関係 1955-59, 『東南アジア研究』57.1, 2019, pp.31~55.

13) Akira Suehiro, “The road to economic re-entry: Japan’s policy toward Southeast Asian development in the 1950s and 1960s,” *Social Science Japan Journal* 2.1, 1999, pp.101~102.

14) Kunio Yoshihara, “Japan’s economic relations with Southeast Asia,” *Southeast Asian Affairs* 1974, 1974, p.58.

15) Andrew M. Moravcsik, “Disciplining trade finance: The OECD export credit arrangement,” *International Organization* 43.1, 1989, pp.181~182.

16) Steven W. Hook and Guang Zhang, “Japan’s aid policy since the Cold War: Rhetoric and reality,” *Asian Survey* 38.11, 1998, p.1059; 外務省, 『2004年版政府開発援助(ODA)白書: 日本のODA 50年の成果と歩み』, 外務省, 2004, pp.34~36.

둘째, 수원국인 동남아시아 국가로부터의 비판 또한 제기되기 시작되었다. 당시 일본 엔차관의 비용은 15~30% 정도로 추정되었는데, 이는 일반적인 차관보다 비슷하거나 높은 비용이었다. 또한 일본의 경제지원은 원자재가 풍부하거나 투자기회가 높은 곳으로 집중되었다.¹⁷⁾ 이와 같이 냉전 초기 일본의 동남아시아 지역전략의 부재와 기회주의적 경제지원은 다양한 비판에 직면하였으며, 역내 반일감정을 부추기는 주요 원인이 되었다. 일본의 지역 내 경제적 영향력의 확대, 자국이익 중심의 경제지원, 그리고 과거 제국주의 일본에 대한 역사적 기억은 일본을 “경제적 동물”로 묘사하는 부정적 이미지를 강화했다.¹⁸⁾

동남아시아 지역과의 관계 개선을 위한 일본의 대응으로서 제기된 것이 “후쿠다 독트린(福田ドクトリン)”이다. 1977년 전 수상인 후쿠다 다케오(福田 赳夫)는 동남아시아 지역전략으로서 다음과 같은 세 가지 원칙을 제시하였다. 첫째, 일본은 군사대국이 되지 않는다. 둘째, 아세안과 “마음과 마음이 통하는(心と心の触れあう)” 관계를 구축한다. 셋째, 일본과 아세안은 대등한 파트너이다.¹⁹⁾ 이후 일본-동남아시아 관계가 문화교류 및 인적교류 등으로 확대되며, 일본의 동남아시아 지역전략이 일관적이고 체계적으로 진행되는 토대로서 기여하였다.²⁰⁾

후쿠다 독트린 발표 이후의 일본의 동남아시아 경제지원은 양적 및 질적으로 크게 변화하였다. 첫 번째로 ODA 예산이 양적으로 증가하였다. 1978년

17) Jiyeoun Song, “Japan’s Official Development Assistance in Southeast and South Asia,” *Journal of International and Area Studies* 28,1, 2021, p.3.

18) 허원영, 「전후 일본의 대 동남아시아 경제협력과 문화외교: ‘경제지배’ 이미지의 대응 수단으로서의 소프트 파워」, 『일본학』 54, 2021, pp.308~309.

19) 「ASEAN (東南アジア諸国連合)」, 外務省, 2019年 10月 7日. https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/page25_001325.html. (검색일: 2024년 11월 11일)

20) スリン・スప్పワン, 「田ドクトリンの今日的意味を考える」, 『国際問題』 567, 2007, pp.46~54.

5월 후쿠다 수상은 제1차 “ODA 중기목표(ODA中期目標)”를 발표하였으며, 앞으로 3년간 이전년도의 ODA 예산의 두 배로 증액할 것을 밝혔다. 이후 이어진 제5차 ODA 중기목표에서도 유사한 계획을 발표하였으며, 일본의 ODA 예산이 급격히 증가하는 계기가 되었다.

〈표 1〉 일본의 중기 ODA 목표, 제1차-제5차 (억 달러)

회 차 (채정시기)	목 표	실 적
1차 (1978년)	1980년의 실적(28.48)을 1977년의 실적(14.24)의 2배로	1978년(22.15)→1980년(33.53) (달성률: 117.3%)
2차 (1981년)	1981~1985년의 실적(213.6)을 1976~1980년의 실적(106.8)의 2배로	1976~1980: 213.6→1981~1985: 180.71 (달성률: 84.6%)
3차 (1985년)	1) 1986~1990년의 실적을 400억 이상 2) 1992년 실적(75.94)을 1985년 실적(37.97)의 2배로	1987년 실적: 73.42 (2번 목표가 1987년에 달성되어, 1988년에 제4차 ODA 중기목표 발표)
4차 (1988년)	1988~1992년의 실적(500)을 1983~1988년의 실적(250)의 2배로	1988~1992년: 492.71 (달성률: 98.54%)
5차 (1993년)	1993~1997년의 실적을 700~750억으로	1993~1997년: 577.84 (달성률: 82.55%)

출처: “資料5 政府開発援助中期目標の達成状況,” 総務省, 1997년 3월 14일. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/oda025.htm.

둘째, 일본의 ODA 예산의 질적 변화도 발생하였다. 우선, 일본 ODA의 주요 비판 대상이었던 구속성 차관의 비율이 급감하였다. 후쿠다 독트린 이전에도 구속성 차관의 비율 감소에 대한 논의가 진행되고는 있었으나, 제1차 ODA중기계획 이후 본격적으로 급감하였다. 1978년 이후, 엔차관의 50% 이상이 비구속성 차관으로 변화하였으며, 전체 ODA에서의 구속성 차관의 비율도 10% 미만으로 감소하였다.²¹⁾ 또한 기존 일본 ODA전략의 부재 및 경제

21) 井原伸浩, 「1970 年代東南アジアにおける日本の「経済支配」イメージの再検討」, 『メディアと社会』 8, 2016, p.14; 外務省, 『2004年版政府開発援助 (ODA)白書: 日本のODA 50年の成果と歩み』, 東京: 外務省, 2004, pp.34~36.

이익 주도의 접근에도 변화가 발생하였다. 1978년 오히라 마사요시(大平正芳)는 사회인프라, 교육, 공공보건 등의 “기초생활분야”에 대한 지원을 강화할 것을 발표하였다. 이후 1977년 이전 10% 미만이었던 기초생활분야에 대한 ODA 예산이 1978년 23%로 증가하였으며, 이후에도 20~30%대를 유지하는 모습을 보였다.

결과적으로, 일본의 냉전기 동남아시아 지역전략은 경제지원 중심의 ODA정책이 주요 수단이었다. 일본정부는 ODA를 통해 동남아시아 국가와의 관계개선을 시도하였으나, 이를 달성하기 위한 구체적인 계획 혹은 정책 목표가 명확하지는 않았다. 이보다는 구속성 차관을 중심으로 일본 기업들이 동남아시아 지역 내 사업을 확대하고 일본의 경제성장을 뒷받침하기 위한 정부지원의 성격이 강했다. 이와 같은 전략적 목표의 부재와 이익 중심의 경제지원, 그리고 제국주의 시절의 역사적 기억의 결합은 동남아시아 지역에서의 반일감정을 불러일으켰으며, 일본정부의 동남아시아 지역전략을 재검토하는 계기가 되었다. 그 결과 일본은 “후쿠다 독트린”을 통해 지역전략의 체계성을 확보하였으며, ODA정책의 양적 및 질적 변화가 발생하였다.

Ⅲ. 탈냉전기 일본의 동남아시아 지역전략 : ODA의 전략적 이용

1990년대 들어서 ODA의 전략적 이용을 통한 일본의 동남아시아 지역전략의 변화를 끌어낸 요인은 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫 번째 원인으로 일본 국내외의 경제적 도전을 꼽을 수 있다. 이른바 “버블경제의 붕괴”와 “아시아 경제위기”로 대표되는 1990년대 일본경제의 침체는, 기존의 ODA중기계획이 제시하였던 구체적인 경제지원의 목표 제시를 어렵게 만들었다. 또한 ODA에 대한 일본의 국내여론도 부정적으로 변화하기 시작하였는데, 경제협

력을 “적극적으로 해야한다(積極的に進めるべきだ)”라고 대답한 응답이 1991년 41.4%에서 2001년 24.7%로 감소하였다. 또한 “가능하면 적게 해야 한다(なるべく少なくすべきだ)”라는 응답은 같은 기간 8.0%에서 16.5%로 증가하였으며, 이 중에서 76%의 응답자가 그 이유로서 “국내경제 상황의 악화(日本国内の経済状態がよくないから)”를 꼽았다.²²⁾ 같은 기간 동안 “현재 수준이 좋다(現在程度でよい)”라는 대답이 40% 이상을 차지하여 다수의견이기는 하였으나, 기존의 ODA중기계획이 제시하였던 경제지원의 양적 증대를 기대하기는 힘든 상황이었다고 할 수 있다.²³⁾ 이 결과, 1997년 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 수상은 내년도 ODA 예산의 10% 삭감을 발표하였으며, 이후 일본의 ODA 예산은 감소하기 시작하였다.

두 번째 원인으로서는 중국의 부상을 들 수 있다. 1990년대 중반부터 중국은 “해외진출전략(走出去战略)” 아래서 글로벌 시장에서의 영향력 확장을 본격화했으며, 개발도상국에 대한 경제적 접근 또한 개시하였다. 2002년 중국과 아세안은 “남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)”을 발표하여, 기존의 영토분쟁을 중심으로 한 긴장관계의 완화를 꾀하였다.²⁴⁾ 또한, 같은 해에 “포괄적 경제협

22) 설문조사 질문 및 응답은 다음과 같다. “先進国は開発途上国に対して資金・技術協力などの経済協力を行っていますが、あなたは、いろいろな面から考えて、日本はこれからも経済協力を積極的に進めるべきだと思いますか、そうは思いませんか。この中ではどうでしょうか。” “積極的に進めるべきだ、現在程度でよい、なるべく少なくすべきだ、やめるべきだ、わからない。” (「外交に関する世論調査(平成30年10月調査)」, 外務省世論調査, 2002년 7월 16일. <https://survey.gov-online.go.jp/h03/H03-10-03-12.html>; 「外交に関する世論調査(平成13年10月調査)」, 外務省世論調査, 2002년 2월 4일. <https://survey.gov-online.go.jp/h13/h13-gaikou>) (검색일: 2024년 11월 11일)

23) 戸堂康之, 「ODAと日本企業の国際化: 日本と被援助国にwin-winの関係を築く」, 『国際問題』 616, 2012, p.44.

24) Nguyen Hong Thao, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A note,” *Ocean Development & International Law* 34.3-4, 2003, pp.279~285.

력 기본협정(Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation)을 발표하였으며, 중국과 아세안 사이의 경제협력을 위한 토대를 마련하였다.²⁵⁾ 중국의 아세안 접근, 그리고 일본, 한국을 포함하는 아세안+3의 강조는 미국의 아시아태평양 경제협력(Asia-Pacific Economic Cooperation)에 대항하는 중국의 지역전략 형성을 위한 노력을 명확히 보여주었다. 이는 일본의 동남아시아 지역전략이 장기적으로는 양적 경제지원을 중심으로 하는 것에는 한계가 있으며 이에 대한 재고의 필요성이 있음을 시사하였다.

세 번째 원인으로서는 동남아시아 지역에서의 비전통적 안보위협(non-traditional security threats)의 증가 및 이에 따른 해양안보환경의 변화를 들 수 있다. 1990년대 중반부터 동남아시아에서의 해적·무장강도가 폭증하기 시작하였으며, 그 원인으로서는 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째로는 아시아 금융위기(Asian financial crisis)로 시작된 동남아시아 국가들의 경제위기를 들 수 있으며, 이로 인해 발생한 실업률과 빈곤층의 폭증은 해적·무장강도의 조직화 및 급성장으로 이어졌다.²⁶⁾ 예를 들어, 해적문제가 가장 심각했던 인도네시아의 경우, 1999년에 빈곤층은 11%에서 40%로 증가했으며, 실업률은 4.7%에서 21%로 증가하였다.²⁷⁾ 또한, 이와 같은 경제적 위기는 동남아시아

25) Bruce Vaughn and Wayne M. Morrison, "China-Southeast Asia relations: Trends, issues, and implications for the United States," *CRS Report for Congress*, 2006, pp.8~9. <https://sgp.fas.org/crs/row/RL32688.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)

26) Erik Barrios, "Casting a wider net: Addressing the maritime piracy problems in Southeast Asia," *Boston College International & Comparative Law Review* 149, 2005, p.150; Karsten V. Hoesslin, "Piracy and armed robbery at sea in Southeast Asia: Organized and fluid," *Studies in Conflict & Terrorism* 35, 2012, p.544.

27) "Economic crisis widespread, deeper, but glimmer of hope seen, ESCAP survey of Asia-Pacific States," United Nations Press release rec/36, April 8,

아 국가들의 해상 법집행능력에 대한 예산을 제한하였으며, 해적·무장강도의 단속을 어렵게 하는 원인이 되었다.²⁸⁾

둘째로는 해적·무장강도 문제를 해결하기 위한 동남아시아 지역의 리더십이 부재하였다는 점이다. 말라카 해협 및 동남아시아 지역의 복잡한 지리 구조를 고려하면, 해적·무장강도 문제의 대응에는 다국적 협력이 필수적이었다. 그러나 동남아시아 국가들의 다양한 지정학적 입장은 해적·무장강도 문제에 대한 입장 차이로 이어졌다. 싱가포르의 경우 해상 무역에 높은 의존도를 보이고 있었기 때문에 가장 적극적으로 해적·무장강도 문제에 임하였으나, 말레이시아와 인도네시아는 불법조업 및 밀수에 높은 관심을 보였다.²⁹⁾ 또한, 지역 내 연안국가들 간의 영토분쟁은 중복되는 해양주권공간에서의 다국적 협력을 제한하는 요인으로서 작용하였다.³⁰⁾

이와 같은 동남아시아 지역 해양공간의 불안정성 증대와 문제해결을 위한 역내 리더십의 결여는 일본의 안보위협으로서 인식되기 시작하였다. 일본은 동남아시아 지역의 주요해상로에 의존하고 있으며, 특히 말라카 해협을 통한 중동지역으로부터의 원유 수입은 일본의 에너지 안보에 매우 중요하다.³¹⁾ 따라서 1990년대 중반부터 급증하기 시작한 해적·무장강도는 일본의

1999. <https://press.un.org/en/1999/19990408.rec36.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

28) Peter Chalk, *The Maritime Dimension of International Security: Terrorism, piracy, and challenges for the United States*, Santa Monica: RAND Corporation, 2008, pp.11~12.

29) Robert M. Farley and Yoav Gortzak, "Fighting piracy: Experiences in Southeast Asia and off the Horn of Africa," *Journal of Strategic Security* 2.1, 2009, p.5.

30) Ian Storey, "Securing Southeast Asia's sea lanes: A work in progress," *Asia Policy* 6, 2008, pp.111~112.

31) 예를 들어, 2000년대 일본의 원유 수입의 86%와 LPG 수입의 84%는 중동에서 수입되었다. 또한, 일본은 해협을 통과하는 선박수에서 3위, 총 선박 톤수에서 8위를 기록하였다. (S. Hayden Lesbirel, "Diversification and energy security risks:

주요 안보위협으로서 부상하기 시작하였다. 예를 들어, 해적·무장강도가 가장 빈번하게 발생했던 2000년도의 경우 절반 이상인 257건이 동아시아에서 발생하였으며, 그 중이 약 40%인 112건이 말라카 해협에서 발생하였다.

〈표 2〉 지역별 해적·무장강도 발생 건수, 1995~2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
동아시아 (말라카 해협)	80 (12)	133 (12)	109 (8)	100 (6)	173 (37)	257 (112)	178 (58)	175 (34)	193 (36)	173 (60)
총계	132	228	252	210	309	471	370	383	452	330
일본선박 피해 (동아시아)	8 (5)	11 (10)	18 (12)	19 (14)	39 (28)	31 (22)	10 (4)	16 (12)	12 (11)	7 (7)

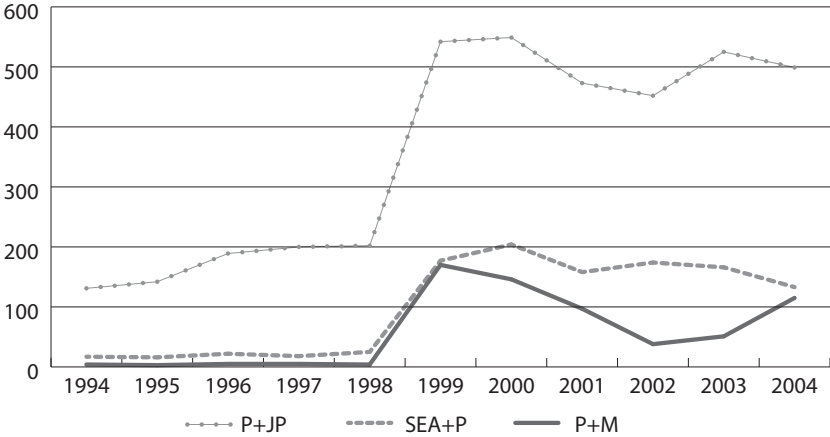
출처: 外務省, 『外交青書平成18年度版』, 東京: 外務省, 2006, p.178.

같은 시기 일본 국적의 선박 피해 건수 또한 증가하기 시작하였으며, 대다수의 경우가 말라카 해협에서 발생하였다. 특히 1999년 발생한 “알론드라레인보우(アロンドラ・レイボー号) 사건”은 해적에 대한 일본의 인식을 바꾸는 결정적인 요인이 되었다. 이 사건은 해적에 의한 일본 선박의 피해 사례로서 일본 언론에 대대적으로 논의되었으며, 동남아시아에서의 해적에 관한 관심이 폭증하는 계기가 되었다. 또한 일본이 해적·무장강도를 “일본화(日本化),” 즉 일본의 주요 안보이슈로서 인식하기 시작하는 계기가 되었으며, 동남아시아에서의 비전통적 안보위협의 대응을 본격화하기 시작하였다.³²⁾

The Japanese case,” *Japanese Journal of Political Science* 5.1, 2004, p.5; 日本海難防止協会, 『マラッカシンガポール海峡船舶通行量など調査』, 『日本財団』, 2006年 2月, pp.22~25. <https://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2005/00326/pdf/0001.pdf>(검색일: 2024년 11월 11일)

32) John F. Bradford, “Japanese anti-piracy initiatives in Southeast Asia: Policy formulation and the coastal state responses,” *Contemporary Southeast Asia* 26.3, 2004, p.487.

〈그림 1〉 해적에 관련된 일본 신문기사의 추이, 1994~2004



*닛케이 텔레콤21(Nikkei Telecom 21, <https://t21.nikkei.co.jp/g3/CMNDF11.do>)를 바탕으로 필자 조사 및 작성. 아사히신문(朝日新聞), 마이니치신문(毎日新聞) 등의 전국신문과 홋카이도신문(北海道新聞), 도쿄신문(東京新聞) 등의 지방신문을 대상으로 한 결과이다. 주요 키워드: P(해적, 海賊), M(말라카, マラッカ), SEA(동남아시아, 東南アジア), JP(일본, 日本). (검색일: 2024년 11월 11일)

동남아시아에서의 비전통적 안보위협에의 대응을 위한 일본의 제안은 해군력을 포함한 다국적 안보협력이었다. 일본 방위청³³⁾ 산하 연구소인 방위연구소(National Institution of Defense Studies, NIDS)에서 1997년 발표한 연구논문에서 “해양평화유지활동(Ocean-Peace Keeping, OPK)”이라는 개념을 제안하였다. 이 개념은 역대 해군력을 중심으로 한 다국적 안보협력을 중심으로 하여, 이를 통한 질서유지, 무력분쟁의 예방, 그리고 해양의 안정적 발전을 제안하였다.³⁴⁾ 1999년 당시 수상이었던 오부치 게이조(小淵恵三)는

33) 2007년 이전까지는 방위청(防衛庁)이었으며, 2007년에 방위성(防衛省)으로 승격하였다.

34) Susumu Takai and Kazumine Akimoto, “Ocean-Peace Keeping and new roles for maritime force,” *NIDS Security Reports* 1, 2000, pp.57~79; 相澤輝昭, 「オーシャンピース・キーピング(OPK)構想の立案過程: 高井 晋氏(元防衛省防衛研究所図書館長)へのヒアリング調査を実施して」, 『海洋安全保障情報季報』 32, 2021, p.166.

1999년 아세안+3 회의에서 OPK를 공식적으로 제안하였으나, 해군력을 중심으로 하는 협력에 대한 중국의 반대로 채택되지 않았다.³⁵⁾ 2003년 당시 방위청 장관이었던 이시바 시게루(石破茂) 또한 해상 법집행 활동을 위한 다국적 해양작전을 제기하는 등, 동남아시아 해양공간의 안정을 위한 제안을 계속하였다.³⁶⁾

그러나 다음과 같은 이유로 OPK는 구체적인 결과로 이어지지 않았다. 첫째, 당시 일본은 집단적 자위권에 대한 매우 제한적인 해석을 유지하고 있었다. 따라서 일본 주변지역도 아니며, 일본 안보에 직접적인 영향을 미친다고 상정하기 힘들며, 또한 미국 이외의 해군력과의 직접적인 협력이라는 “동남아시아 지역에서의 다국적 해군협력”은 일본 국내의 지지를 얻기 힘들었다. 둘째, 동남아시아 국가들로부터의 지지 또한 회의적이었다. 상술하였듯이, 각 국가의 중복되는 해양주권과 이익 등에 대한 우려는, 역외 국가들의 군사력의 개입에 대한 거부감으로 나타났다.³⁷⁾ 셋째, 미국 또한 동남아시아의 해적·무장강도에 큰 관심을 보이지 않았다. 동남아시아의 해상무역로는 미국과는 직접적인 관계가 없었으며, 걸프전 이후 미국의 최우선 관심지역은 중동지역이었기 때문이다.³⁸⁾

35) Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “Japanese maritime thought: if not Mahan, who?,” *Naval War College Review* 59.3, 2006, p.37.

36) 「第2章 アジアにおける海洋安全保障協力: 海洋ガバナンスとOPK構想」, 防衛研究所, 『東アジア戦略概観 2004』, 東京: 国立印刷局, 2004, p.28.

37) Gaye Christoffersen, “Japan and the East Asian maritime security order: Prospects for trilateral and multilateral cooperation,” *Asian Perspective* 33.3, 2009, p.118; Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “Japan’s emerging maritime strategy: Out of sync or out of reach?,” *Comparative Strategy* 27, 2008, p.31; Alessio Patalano, “Japan as a seapower: Strategy, doctrine, and capabilities under three defense reviews, 1995–2010,” *The Journal of Strategic Studies* 37.3, 2014, p.416.

38) Robert M. Farley and Yoav Gortzak, *ibid.*, p.5.

결과적으로, 동남아시아 지역에서의 비전통적 안보위협을 위한 일본의 노력은, ODA의 전략적 이용을 통한 다자간 해상 법집행기관(law-enforcement agency)협력 및 해상 법집행능력(maritime law-enforcement capability) 향상을 중심으로 추진되었다. 첫째, 일본은 해적 문제를 중심으로 다자간 안보협력을 위한 제언을 주도적으로 추진하였다. 1999년 아세안+3 서밋에서 일본은 “지역 해안경비기구(Regional Coast Guard Body)”를 제안하였으며, 일본 해상보안청과 동남아시아 해양경비대 사이의 협력강화의 필요성을 강조하였다.³⁹⁾ 다음 해인 2000년 도쿄에서 개최된 “아시아 해적퇴치 챌린지 2000(Asia Anti-Piracy Challenge 2000)”에서는 “도쿄 어필(Tokyo Appeal)”과 “모범 행동 계획(Model Action Plan)”을 채택하였으며, 특히 동남아시아에서의 해적문제 해결을 위한 공동 협력을 촉구하였다.⁴⁰⁾ 2001년 아세안+3 서밋에서는 전 일본수상인 고이즈미 준이치로(小泉純一郎)가 “아시아 선박에 대한 해적 및 무장강도 퇴치를 위한 지역협력 협정(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia(ReCAAP))”을 제안하였다. ReCAAP은 구체적으로 세 가지 내용을 포함하였는데, 정보공유센터의 설립, 해적 및 관련 행위에 대응하기 위한 정보공유 및 협력체제 수립, 그리고 ReCAAP 내에서의 양자간 협력의 촉진이다.⁴¹⁾ 2004년 공식화된 ReCAAP은 2006년에 아시아 14개국의 가입을 시작으로 발효되었으며, 동년 11월에는

39) John F. Bradford, *ibid.*, pp.490~491.

40) “Japan’s efforts to combat piracy and armed robbery against ships,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, November 2001. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/relation/piracy.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

41) 「アジア海賊対策地域協力協定」, 外務省, 2023년 10월 4일. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/kaizoku_gai.html.

싱가포르에 정보공유센터가 수립되었다.⁴²⁾

둘째, 일본은 동남아시아 개별국가들과의 양자 간 협력을 통한 해상 법 집행기관들과의 관계 강화를 본격화하였다.⁴³⁾ 해상보안청은 2000년에 인도와 말레이시아, 2001년에 싱가포르, 필리핀, 태국, 브루나이, 인도네시아와 해양법집행기관 사이에 해적퇴치에 관한 훈련을 실시하였다.⁴⁴⁾ 또한 일본 외무성 산하 독립행정법인인 “일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)”과의 협력을 통해 2001년부터 동남아시아 해안경비대와의 연례 정기세미나를 주최하기 시작하였다.⁴⁵⁾ 또한 일본은 해상보안청과 JICA를 중심으로 동남아시아에서의 해안경비대 창설 및 해상 법집행능력 강화를 위한 이니셔티브를 적극적으로 추진하기 시작했다. 그중에서도 일본의 해상교통로에 인접해 있는 4개국인 인도네시아, 베트남, 필리핀, 그리고 말레이시아가 주요 수원국이 되었다.

인도네시아와 베트남의 경우에는 해안경비대 창설 초기부터 적극적으로 참여한 케이스였다. 인도네시아의 경우 위에서 살펴보았듯이 해적이 빈번하게 발생하는 지역 중 하나였으나 이에 대응하기 위한 기관이 부재하였으며, 2004년부터 일본은 해안경비대의 창설을 적극적으로 조언하였다.⁴⁶⁾

42) 2006년 당시 가입한 14개 국가는 다음과 같다. 방글라데시, 브루나이, 캄보디아, 중국, 인도, 일본, 대한민국, 라오스, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 태국, 베트남. 2024년 10월 현재는 다음과 같은 역외 7개국이 추가로 가입하였다. 호주, 덴마크, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 영국, 미국. (“About ReCAAP Information Sharing Centre,” *ReCAAP*, n.a. https://www.recaap.org/about_ReCAAP-ISC#_ftn1) (검색일: 2024년 11월 11일)

43) 국가별 해상경비대의 명칭은 다양하나, 본 논문에서는 일관성을 위해 “해안경비대(coast guard)”로 통일한다.

44) 「(5) 海賊対策のため巡視船-航空機を東南アジア海域へ派遣」, 海上保安庁, 『海上保安レポート2002』, 東京: 財務省印刷局, 2002, pp.22~267.

45) 「東南アジア海賊対策: 政府が人材育成支援 来年度から」, 『北海道新聞』, 2000년 10월 8일.

46) 「対インドネシア 国別援助計画」, 外務省, 2004년 11월. <https://www.mofa>.

인도네시아 정부가 2005년 해안경비대(Indonesian Maritime Security Coordinating Board, BAKORKAMLA)를 창설하였을 때 일본에 조언을 요청하였으며, 양국 간의 회의 이후 해양안보에 대한 기본법 및 정부기관의 개혁 등을 포함한 지원계획의 제공을 결정하였다.⁴⁷⁾ 또한 일본의 “무기수출 3원칙(武器輸出三原則)”을 우회하는 형태로 2006년에 인도네시아 해안경비대에 경비정을 3척 제공할 것을 결정하였다.⁴⁸⁾ 이 경비정은 방탄 장비를 포함하고 있었기 때문에 무기수출 3원칙에 의거하여 제공할 수 없었다. 이와 관련된 논쟁을 회피하기 위해, 양국은 경비정이 해상 법집행을 위해서만 사용하며 일본의 사전 승인 없이 제3자에 이전할 수 없다는 추가 협의를 진행하였다.⁴⁹⁾

베트남의 경우에는 해안경비대 창설에 가장 장기적이고 적극적으로 관여하였다. 베트남의 해안경비대인 베트남 해양경찰(Vietnam Marine Police)은 베트남의 국방부(Ministry of National Defense) 산하에 있었으며, 일본 정부는 군사목적의 경제지원을 금지하였기 때문에 ODA를 통한 직접적인 지원이 불가능하였다. 이를 회피하기 위해서, 해상보안청과 JICA는 훈련 프로

go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/ indonesia0411.pdf. (검색일: 2024년 11월 11일)

- 47) 「国際航路を守るマレーシアの「海猿」たち：海上保安能力向上プロジェクト」, 外務省, 『政府開発援助(ODA)白書 2012年版 日本の国際協力』東京: 文化工房, 2013, p.17; 「インドネシア国 海上保安調整組織の体制強化プロジェクト 事前調査・実施協議報告書」, 日本国際協力機構, 2008년 4월. <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11885548.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- 48) 「インドネシア国 海賊・海上テロ及び兵器拡散防止のための巡視船艇建造計画基本設計調査報告書」, 日本国際協力機構, 2006년 5월. <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11831310.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- 49) “Grant aid to Indonesia for the Project for Construction of Patrol Vessels for the Prevention of Piracy, Maritime Terrorism and Proliferation of Weapons,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 16, 2006. <https://www.mofa.go.jp/announce/announce/2006/6/0616-3.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

그럼 및 해상보안청 요원 파견을 통한 기술협력을 진행하였다.⁵⁰⁾ 또한 일본은 베트남 해상보안청을 국방부에서 분리독립할 것을 지속적으로 조언하여 ODA를 통한 지원 확대를 위한 노력을 지속하였으며, 이는 2013년에 베트남 해안경비대가 분리독립하면서 성사되었다.

필리핀과 말레이시아의 경우에도 마찬가지로 일본은 ODA를 통한 법집행능력 향상을 위한 지원을 본격화하였다. 필리핀의 경우 일본 ODA를 통한 훈련 프로그램의 첫 수원국이 되었다. 필리핀 해안경비대(Philippines Coast Guard)의 경우 필리핀 해군으로부터 독립하는 형태로 1998년에 창설되었으며, 따라서 법집행기관으로서의 경험이 부족하였다.⁵¹⁾ 필리핀 해안경비대에 관련 교육과 훈련시스템의 제공을 위해, JICA는 2002년부터 5년간 수색 및 구조(Search and Rescue) 및 불법 마약 밀매 단속 등에 관한 “필리핀 해안경비대 인적자원개발 프로젝트”를 개시하였다. 또한 필리핀 해안경비대 본부와 12개의 지역 사무소를 연결하는 통신 시스템과 관련 장비개발을 위한 8억 100만엔의 무상지원을 결정하였다.⁵²⁾

말레이시아의 경우에도 필리핀과 비슷하게 진행되었다. 말레이시아 왕립군(Royal Malaysian Force) 산하의 해양경찰대(Marine Police Force)로부터 분리독립하는 형태로 2005년 말레이시아 정부 산하에 말레이시아 해양경비대(Malaysian Maritime Enforcement Agency)가 설립되었다. 말레이시아의 해상 법집행능력 강화를 위해 JICA는 “해양안보 증진을 위한 장

50) 「東南アジア諸国における海上保安機関の設立支援技術移転等」, 海上保安庁, 『海上保安レポート2006』 東京: 国立印刷局, 2006, p.245.

51) “Legacies,” *Philippine Coast Guard*, n.a. <https://coastguard.gov.ph/index.php/transparency/about-us/legacies>. (검색일: 2024년 11월 11일)

52) “Ex-Post Project Evaluation 2015: Package III-3 (Philippines, Laos, Cambodia),” *Japan International Cooperation Agency*, September 2016. <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000034401.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)

비개선 프로젝트(Project for Improvement of Equipment for Maritime Safety Enhancement)”를 개시하였으며, 2008년에는 해양경비대에, 2009년에는 해양경찰대에 각각 지원을 시작하였다. 특히 수색 및 구조와 해양감시(maritime surveillance)를 위한 장비 지원을 위해 7억 200만엔의 ODA 예산을 지출하였다.⁵³⁾

결과적으로, 탈냉전기 일본의 동남아시아 지역전략의 변화를 정리하면 다음과 같다. 1990년대 중반부터 본격화된 일본의 국내경제 상황의 악화, 비전통적 안보위협 증가에 따른 동남아시아 해양공간의 불안정성, 그리고 이에 대응하기 위한 지역 내 리더십의 부재 등은 일본이 ODA정책에 대한 재검토로 이어졌다. 특히 동남아시아 해양공간의 불안정과 일본의 국가안보를 연결지어 인식하는 “해적문제의 일본화”가 뚜렷해졌으며, 이에 대응하기 위한 역내 다국간 안보협력을 위한 노력을 본격화하였다. 그러나 동남아시아 국가의 다양한 지정학적 입장 및 다국간 안보협력에 대한 중국의 우려 등으로 인해, ReCAAP을 제외하면 구체적인 결과로 이어지지 않았다. 한편, 일본은 동남아시아 국가와 양자간 협력을 본격화하였으며, 특히 ODA 예산의 전략적 이용을 통해 역내 해상 법집행능력의 강화를 적극적으로 지원하기 시작하였다.

IV. 해양분쟁의 본격화와 일본-동남아시아 안보관계의 강화

2010년대에 들어서 동남아시아에 대한 일본의 해양안보협력은 더욱 본격적으로 진행되었는데, 이는 중국의 해양활동의 본격화와 밀접한 관계가 있

53) “The project for improvement of equipment for maritime security enhancement,” *Japan International Cooperation Agency*, April 2015. https://www2.jica.go.jp/en/evaluation/pdf/2014_0802700_4_f.pdf. (검색일: 2024년 11월 11일)

다. 이에 관한 결정적인 사건은 2010년 뉴욕타임즈(New York Times)의 기사였는데, 당시 중국의 외교담당 국무위원이었던 다이빙궈(戴秉国)가 남중국해를 중국의 “핵심적 이익(核心利益)”으로 규정하였다는 내용이었다.⁵⁴⁾ 이 발언은 비공식적이었으며 발언의 출처도 확인하기 힘든 건이었으나, 다이빙궈의 중국 외교상의 높은 위치와 남중국해를 대만 및 티벳과 같은 선상에서 인식한다는 내용은 매우 심각하게 인식되었다.⁵⁵⁾ 이 발언이 사실이라면, 남중국해에서 중국의 정책에 결정적인 변화가 발생한다는 뜻이기 때문이다.

이를 뒷받침하는 듯, 2010년대 들어서 중국과 동남아시아 국가들과 남중국해 영토를 둘러싼 분쟁이 본격화되기 시작하였으며, 특히 베트남과 필리핀과의 영토분쟁이 가속화 되었다. 중국-베트남의 경우, 상대적으로 안정적이었던 2009년 이전과 달리 파라셀 제도(Paracel Islands) 주변에서 어업 중이던 베트남 어선의 체포 및 중국 해군의 해상훈련 등 양국 간의 긴장이 고조되었다.⁵⁶⁾ 2011년 5월에는 베트남의 가스전 개발을 위한 조사선의 케이블을 중국 감시선이 절단하는 사건으로 인해 절정에 치달았으며, 이후 양국의 외교를 통해 해양 이슈의 평화적 해결을 결정함으로써 완화되었다.⁵⁷⁾ 그러나 그 이후에도 파라셀 제도와 스프래트리 군도(Spratly Islands)등에 대한 중국의

54) Michael D. Swaine, “China’s assertive behavior part one: On “core interests,” *China Leadership Monitor* 34, 2010, p.4.

55) Alastair I. Johnston, “How new and assertive is China’s new assertiveness?” *International Security* 34,7, 2013, pp.17~18.

56) Ramses Amer, “China, Vietnam, and the South China Sea: Disputes and dispute management,” *Ocean Development & International Law* 45,1, 2014, pp.20~22.

57) “Agreement on the basic principles guiding the settlement of maritime issues between the Socialist Republic of Viet Nam and the People’s Republic of China,” *United Nations Treaty Collection*, November 10, 2011. https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028032be5c&clang=_en. (검색일: 2024년 11월 11일)

법제화 움직임 및 베트남 어선에 대한 위협 행위 등에 대해 베트남 정부의 외교적인 항의가 계속되었다.

중국-필리핀의 영토분쟁은 더욱 심각한 상황으로 이어졌다. 2012년 4월, 스카버러 암초(Scarborough Shoal) 주변의 중국어선을 둘러싼 중국과 필리핀의 대치가 2달간 진행되었으며, 필리핀 해안경비대의 범집행 시도에 대하여 중국도 순찰선 등을 파견하는 등 양국 간의 긴장이 고조되었다. 이에 대해 중국은 고위급 상호방문의 취소 및 필리핀으로부터의 과일에 대해 방역을 이유로 수입을 지연시키는 등 외교 및 경제적 수단을 통하여 압박을 지속하였다.⁵⁸⁾ 또한, 중국군 및 중국 관영매체인 글로벌 타임즈(Global Times)도 무력 사용도 불사하는 단호한 대처를 통해 중국의 해양주권을 지킬 것을 주장하였다.⁵⁹⁾ 2013년 필리핀은 중국의 스카보러 암초의 점령에 대해 국제 상설 중재재판소(Permanent Court of Arbitration)에 제소하였으며, 2016년 발표된 재판 결과는 필리핀에 유리한 방향으로 내려졌음에도 불구하고 상황에 큰 변화가 생기지는 않았다.⁶⁰⁾

이외에도 중국은 남중국해에서의 해양주권 및 이권에 대한 강경한 태도를 명확히 하였다. 스카버러 암초를 둘러싼 필리핀과의 대치 이전인 2012년 2월에, 필리핀은 “평화, 자유, 우호, 그리고 협력의 지역(Zone of Peace, Freedom, Friendship, and Cooperation)”을 제안하였다. 이는 남중국해에서 중복되는 해양이권의 공동개발 등을 통해 분쟁을 회피하기 위한 것이었

58) Ketian Zhang, “Cautious bully: Reputation, resolve, and Beijing’s use of coercion in the South China Sea,” *International Security* 44.1, 2019, p.146.

59) Renato Cruz De Castro, “Facing up to China’s Realpolitik approach in the South China Sea dispute,” *Journal of Asian Security and International Affairs* 3.2, 2016, pp.172~173.

60) 정갑용, 「필리핀과 중국의 남중국해 국제중재판정의 주요 쟁점」, 『독도연구』 22, 2017, pp.361~405.

다.⁶¹⁾ 그러나 중국은 이를 거부했으며, 다국간이 아닌 양국 간에 개별적인 해결을 선호한다는 것을 명확히 하였다.

한편, 중국과 일본 사이의 분쟁 또한 유사한 형태로 심화되었다. 2010년 9월, 센카쿠제도(尖閣諸島) 주변에서 조업중인 중국어선을 해상보안청이 체포 및 구금하였다.⁶²⁾ 이에 대해 중국정부는 선장과 선원의 석방을 요구하였으며, 일본정부가 이를 거부하자 회토류의 수출을 금지하는 등 경제적인 압박을 시작하였다. 이후 일본정부가 중일관계의 안정적 관리를 이유로 선장을 석방하였으나, 일본 국내에서 이에 대해 “외교적 항복”이라는 비판이 이어졌다.⁶³⁾

2012년에는 중일관계에 결정적인 사건이 발생하였는데, 일본정부의 센카쿠제도 국유화 결정이다. 동년 6월, 전 도쿄도지사였던 이시하라 신타로(石原慎太郎)가 도쿄도 차원에서 개인 소유주로부터 센카쿠제도를 구매한다는 계획을 밝혔다.⁶⁴⁾ 또한 센카쿠제도에 기항을 위한 시설 등의 설치를 통해 일본의 실질적 지배를 강화할 것이라고 밝혔다. 이에 대한 중국 내의 반일테도의 격화 및 중국정부의 항의가 이어지자, 동년 9월 일본정부는 “(센카쿠 제도의) 평화롭고 안정적으로 유지 및 관리하기 위해” 국가 차원에서 구매할 계획을 밝혔다. 즉, 정부가 구매하는 편이 중국의 반발도 적을 것이라고 생각했던 것이다.⁶⁵⁾ 그러나 예상과 달리, 중국정부의 반발은 오히려 심각해졌으며,

61) International Crisis Group, “Stirring Up the South China Sea (II): Regional responses,” *Asia Report* 229, 2012, p.8.

62) 「中国漁船、巡視船と接触し逃走…尖閣諸島近海」, 『読売新聞』, 2010年 9月 7日.

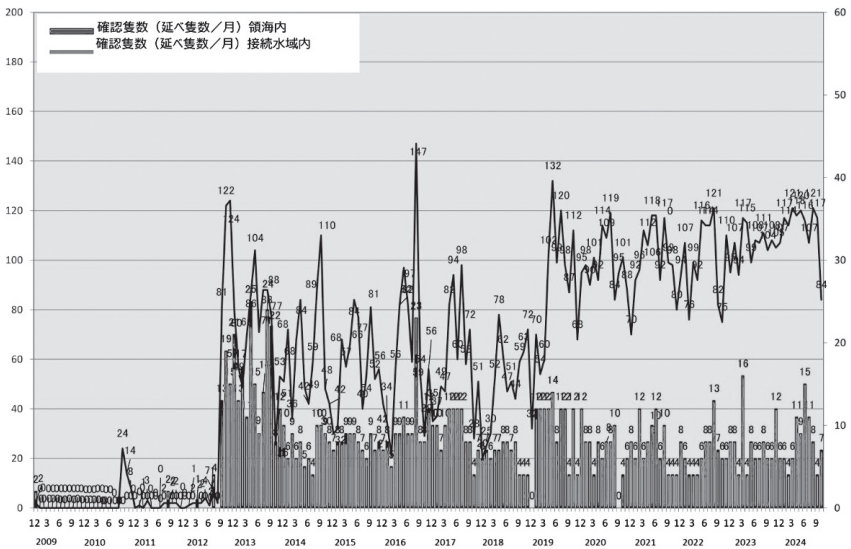
63) Shelia A. Smith, “Japan and the East China Sea dispute,” *Orbis* 56.3, 2012, pp.370~390.

64) 「石原知事定例記者会見録」, 東京都, 2012年6月1日. <https://www.metro.tokyo.lg.jp/GOVERNOR/ARC/20121031/KAIKEN/TEXT/2012/120601.htm>. (검색일: 2024년 11월 11일)

65) Karol Zakowski, 「2012年尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」, 『法と政治』 64.4, 2014, pp.129~131.

일본정부가 “다나야게론(棚上げ論),” 즉 영토문제를 우선시하지 않고 양국관계를 우선한다는 약속을 포기했다고 비판하였다.⁶⁶⁾ 이후 중일간 영토분쟁은 새로운 국면을 맞이하였는데, 2012년 9월부터 중국정부가 중국 해안경비대(中国海警局)와 어선을 센카쿠제도 주변 해역으로 정기적으로 파견하기 시작하였다.

〈그림 2〉 센카쿠 주변해역의 중국해경국에 소속된 선박 등의 동향



출처: 「尖閣諸島周辺海域における中国海警局に所属する船舶等の動向と我が国の対処」, 海上保安庁, 2024년 9월 30일, <https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>, 꺾은그래프는 “접속수역 내 확인된 선박 수”이며, 막대그래프는 “영해 침범 선박 수”이다. (검색일: 2024년 11월 11일)

중국 해안경비대와 어선의 정기적 파견을 통한 주권 주장은 “그레이존 전략(gray-zone strategy)”이라는 새로운 유형의 위협으로서 인식되었다.

66) 中内康夫, 「尖閣諸島をめぐる問題と日中関係: 日本の領土編入から今日までの経緯と今後の課題」, 『立法と調査』 334, 2012, p.335.

살라미 전술이라고도 불리는 그레이존 전략은 “전통적인 전쟁과 평화 사이에 해당하는 국가 및 비국가 행위자 사이의 경쟁적 상호작용”이며, 일정 수준의 공격성, 관점에 따른 상대적 해석, 그리고 모호성이 강조되는 개념이다.⁶⁷⁾ 즉, 행위자의 법적 지위의 모호함을 이용하여 상대국의 군사대응을 제한한다는 전략적 이점이 있다는 것이다. 따라서 중국의 그레이존 전략은 “비군사 행위자”인 해안경비대와 어선을 통해 일본 자위대 및 미일동맹의 자극을 회피하면서 센카쿠제도에 대한 분쟁을 지속하고 있다는 것이다.

이와 같이 중국의 해양주권에 대한 강경한 태도로의 변화 및 영토분쟁의 심화는 일본과 동남아시아 국가에 공통된 위협인식을 형성하였다. 2009년 이후 외교 및 경제수단, 그리고 해안경비대와 같은 법집행기관을 동원하면서까지 동중국해 및 남중국해에서 중국의 해양이익을 관철한다는 정책전환은 국가안보에 직접적인 위협으로서 인식되었다. 2013년 일본-아세안 공동선언에서는 “평화, 안보, 안정을 위한 강화된 약속을 재확인”했는데, 이는 2012년의 공동선언에서는 아세안 국가에 대한 “경제적 발전과 번영에의 중요한 기여”를 강조한 것과 명확한 대조를 보였다.⁶⁸⁾ 또한, 일본의 방위백서(防衛白書)는 2013년에, 그리고 외교청서(外交靑書)는 2014년에 각각 중국의 해양 활동에 대해 “힘에 의한 현상변경의 시도(力による現状変更の試み)”라고 서

67) Philip Kapusta, “White paper: The gray zone,” *United States Special Operations Command*, September 9, 2015, pp.1~4. <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>. (검색일: 2024년11월11일)

68) “Tokyo Declaration for the dynamic and enduring ASEAN-Japan Partnership in the new millennium,” *Association of Southeast Asian Nations*, December 12, 2003. <https://asean.org/tokyo-declaration-for-the-dynamic-and-enduring-asean-japan-partnership-in-the-new-millennium>; “Joint vision statement on ASEAN-Japan friendship and cooperation: Trusted partners,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, December 17, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/100597190.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)

술했다.⁶⁹⁾ 특히 외교청서는 중국과의 우호관계를 위해 “우려(懸念)”라는 단어 이상의 표현을 사용하지 않았다는 점을 고려하면, 중국의 해양활동에 대한 일본의 위협인식에 결정적인 변화가 발생하였다고 할 수 있다. 이는 일본과 동남아시아 국가 사이의 안보협력이 심화되는 직접적인 요인이 되었으며, 일본의 전략적 ODA를 통한 동남아시아 지역의 해상 법집행능력 지원은 더욱 적극적으로 시행되었다.

동남아시아 국가 중에서도 특히 중국과 영토분쟁이 고조되었던 필리핀과 베트남이 일본의 주요 지원대상이 되었는데, 베트남의 경우에 특히 적극적으로 관여하였다. 일본과 베트남은 2013년 5월 하노이에서 해양안전보장에 관한 회담을 열었는데, 일본정부는 베트남 해안경비대에 해군으로부터 분리독립할 것을 요청하였다. 이를 통해 베트남 해안경비대가 군 소속이 아닌 민간 기관이 되어 일본의 ODA를 통한 본격적인 지원을 하고자 함이었다.⁷⁰⁾ 베트남정부도 이를 긍정적으로 받아들였으며 동년 9월에는 해안경비대를 해군으로부터의 분리독립을 발표하였다.⁷¹⁾ 1년 이후인 2014년 일본은 6척의 중고순시선(巡視船)을 공여하였으며, 2017년에는 추가로 6척의 순시선의 구매를 결정하였다.

69) 「中国は、わが国を含む周辺諸国との利害が対立する問題をめぐって、既存の国際法秩序とは相容れない独自の主張に基づき、力による現状変更の試みを含む高圧的とも指摘される対応を示しており、その中には不測の事態を招きかねない危険な行動も見られるなど、今後の方向性について不安を抱かせる面もある」, 防衛省, 『平成25年版 防衛白書』, 東京: 日経印刷, 2013, p.30; 「中国との間では意思疎通を維持・強化しつつ、中国が独自の主張に基づく力による現状変更の試みとみられる対応を示していることについては、日本としては事態をエスカレートさせることなく、中国側に自制を求めるとともに、引き続き冷静かつ毅然と対応していく」, 外務省, 『外交青書 2014』, 東京: 日経印刷, 2014, p.124.

70) 「対ベトナム ODAでの巡視船供与 政府、異例の提案へ」, 『産経新聞』, 2013年 5月 8日.

71) 「ベトナム海軍、一部を「海保」に 日本のODA使い巡視船導入狙う?」, 『朝日新聞』, 2013年 9月 1日.

〈표 3〉 주요 동남아시아 국가에 대한 일본의 순시선 조달

국 가	연 도	지원 내용	예산
필리핀	2013~2018	44m급 순시선 구매(10척)	유상원조(엔차관)
	2016~2022	97m급 순시선 구매(2척)	유상원조(엔차관)
베트남	2014	60m급 순시선 공여(6척)	무상원조
	2017~2025	79m급 순시선 구매(6척)	유상원조(엔차관)
말레이시아	2017	92m급, 87m급 순시선 공여	무상원조
인도네시아	2006	27m급 순시선 공여(3척)	무상원조

출처: Bjørn Elias Mikalsen Grønning, "Japan's security cooperation with the Philippines and Vietnam," *The Pacific Review* 31.4, 2018, p.538; 「政策評価法に基づく事前評価書」, 外務省, 2017年 6月 7日. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page23_001179.html. 말레이시아는 다음을 참조로 필자 작성. 「07 新天地での活躍に期待!! マレーシアへ巡視船供与」, 海上保安庁, 「海上保安レポート 2017」, 東京: 日経印刷, 2017, p.254.

일본과 필리핀의 경우에도 해상 법집행능력 향상을 위한 협력이 적극적으로 진행되었다. 2013년 1월에는 기술지원 및 통신 시스템의 지원을 결정하였으며, 동년 12월에 열린 일본-필리핀 정상회담에서는 중국의 해양활동에 대한 우려를 확인하였다.⁷²⁾ 정상회담 이후 일본 해상보안청, JICA와 필리핀 해안경비대 사이의 회의에서 “필리핀 해안경비대의 해양안전능력 증진을 위한 프로젝트(Maritime Safety Capability Improvement Project for PCG)”를 결정했으며, 2013년에는 1차, 그리고 2016년에는 2차 프로젝트가 시행되었다.⁷³⁾ 1, 2차 프로젝트는 필리핀의 해상 법집행능력 향상을 위해 12척의 다목적선박을 지원할 것을 목표로 하였으며, 특히 2차 프로젝트의 선박

72) “Japan, Philippines to Cooperate on China’s Air Defense Zone,” *Jiji Press*, December 13, 2013.

73) 「事業事前評価表」, 日本国際協力機構, n.a. https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2013_PH-P257_1_s.pdf; 「事業事前評価表」, 日本国際協力機構, n.a. https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2016_PH-P263_1_s.pdf. (검색일: 2024년 11월 11일)

은 필리핀 해상경비대에서 가장 큰 94m급이었다.⁷⁴⁾

또한, 동남아시아의 해상 법집행능력 지원을 위한 일본국내에서의 다양한 정책이 시행되었다. 대표적으로 2017년 해상보안청 내에 모바일 협력팀(Mobile Cooperation Team)의 신설을 들 수 있다.⁷⁵⁾ 모바일 협력팀은 JICA와의 협력을 통해 전문지식을 보유한 해상보안청 요원의 파견을 전문으로 하며, 해외 해안경비대에 기술지원 및 교육을 담당한다. 또한 2015년에는 해상보안대학(Japan Coast Guard Academy)과 일본정책연구대학원대학(National Graduate Institute for Policy Studies)의 협력을 통해 해양 안전보장정책 프로그램을 개설하여, 외국 해안경비대 요원들의 교육 및 인적교류를 제공하고 있다.⁷⁶⁾

이와 같은 동남아시아 지역에서의 해양 법집행기관 협력을 위한 노력은 2017년 세계 해상보안기관 장관급회의(世界海上保安機關長官級會合)의 개최로 이어졌다.⁷⁷⁾ 전세계 해안경비대가 처음으로 모인 이 회의는 일본기금(Nippon Foundation)과의 협력으로 도쿄에서 개최되었으며, 38개국의 해안경비대 요원이 해양안전보장, 해양보호, 그리고 능력향상 등을 통한 국제 해양공간에서의 협력을 논의하였다. 이후에도 2년마다 개최되었으며,

74) Frances Mangosing, “Japan coast guard to hold training with Southeast Asian counterparts,” *Global News*, November 09, 2021. <https://globalnation.inquirer.net/200165/japan-coast-guard-to-hold-training-with-southeast-asian-counterparts>. (검색일: 2024년 11월 11일)

75) 「諸外国への海上保安能力向上支援等」, 海上保安庁, n.a. <https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/kokusai/kokusaikyouryoku.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

76) “Maritime Safety and Security Policy Program,” *National Graduate Institute for Policy Studies*, n.a. https://www.grips.ac.jp/en/education/inter_programs/maritime. (검색일: 2024년 11월 11일)

77) “1st Coast Guard Global Summit to be held on September 14,” *The Nippon Foundation*, July 19, 2017. <https://www.nippon-foundation.or.jp/en/news/articles/2017/20170719-21206.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

2023년 제3회 회의에는 참가국이 87개국으로 늘어났으며,⁷⁸⁾ 이는 같은 해에 열린 제19회 아시아 해상안보기관 장관급회의(Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting)의 23개국 및 북태평양 해상보안포럼(North Pacific Coast Guard Forum)의 6개국보다 광범위한 지역의 다국간 안보협력이라고 할 수 있다.

V. 결론

본 논문은 일본의 동남아시아 지역전략이 경제중심에서 안보지원으로 확대하는 과정과 시기별 주요 원인을 분석하였다. 냉전기 일본의 동아시아 접근은 유사전쟁배상의 형태를 띤 경제지원을 중심으로 하여 시작되었다. 그러나 지원대상 국가의 경제성장보다는 일본 기업의 이익 우선적인 태도, 그리고 일본정부의 지역전략 부재는 동남아시아 국가들로부터의 심각한 반일감정을 초래하였다. 이에 대한 대응으로, 1977년 발표된 후쿠다 독트린은 일본의 동남아시아 지역전략이 일관성을 띠는 토대로서 기여했으며, 또한 구체적인 지원규모를 제시함으로써 동남아시아 국가에 대한 지원의 의지를 명확히 하였다.

그러나 1990년대 이후 동남아시아 지역에서 해적·무장강도를 중심으로 한 비전통적 안보위협이 급격한 증가와 문제해결을 위한 역내 리더십의 결여를 바탕으로, 일본의 다자간 지역안보협력을 위한 노력이 본격화되었다. 그러나 역내 국가들의 미온적 반응과 중국의 반발 등을 배경으로, ODA의 전략적 활용을 통한 양자 간 협력을 중심으로 진행하였다. 이후 2010년부터 본격화된 중국의 해양주권에 대한 강경한 주장이 본격화되었으며, 주변 국가들과

78) "Report on 3rd Coast Guard Global Summit," *The Nippon Foundation*, November 02, 2023. <https://www.nippon-foundation.or.jp/en/news/articles/2023/20231102-96657.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

의 영토분쟁의 고조로 인해 일본-동남아시아 국가 사이에 위협인식이 공유되기 시작하였다. 특히 필리핀, 베트남 등 중국과의 영토분쟁이 격화된 국가들을 중심으로, 일본의 해상보안청과 동아시아 국가 해안경비대와의 협력 및 지원을 통해 해상 법집행능력의 향상을 추구하였다. 결과적으로, 일본은 경제적 협력을 넘어서 역내 안보협력을 이끄는 리더로서의 입지를 다지는 계기를 마련하였다.

일본의 동남아시아 지역전략의 변화의 의의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 일본은 동남아시아 국가들과의 안보협력 강화를 통해 중국의 해양진출을 견제하고자 하는 의도를 보이고 있다. 그러나 이는 직접적인 군사협력이 아닌 해상 법집행능력의 지원의 형태를 통해 이루어지고 있으며, 비전통적 안보위협이라는 “협력의 공간”이 존재하는 어젠다를 중심으로 하고 있다. 따라서 단순히 중국의 해양진출을 막기 위함이라기보다는, 중국을 포함하는 지역내 해양질서의 유지 및 강화의 측면도 의도하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 일본의 동남아시아 지역전략은 ODA가 수원국의 안보 강화에 사용될 수 있다는 가능성을 시사하며, 특히 안보협력이 중요한 지역에서는 경제개발원조가 안보가 통합된 형태의 지원이 효과적임을 보여주고 있다. 본 논문에서는 자세히 다루지 않았으나, 역내 국가들의 해상 법집행능력의 강화는 경제적 번영에도 직간접적으로 기여하는 바가 매우 크다. 이와 같이, 경제성장과 안보가 긴밀히 연결된 해양지역에서 ODA를 통한 경제 및 안보의 선순환 구조를 창출한다는 점은 매우 중요하며, 타국의 경제개발 지원정책에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 日本空間

논문 투고일 : 2024년 11월 12일

논문 심사일 : 2024년 11월 26일

게재 확정일 : 2024년 11월 27일

참고문헌

- 김석수, 「일본의 인도·태평양 전략과 아세안의 역할」, 『동북아연구』 34.1, 2019.
- 서승원, 「한국과 일본의 대 아세안 안보정책: 신남방정책과 자유롭고 개방된 인도·태평양 비전, 그리고 역외 중간국의 전략적 영향력」, 『비교일본학』 48, 2020.
- 정갑용, 「필리핀과 중국의 남중국해 국제중재판정의 주요 쟁점」, 『독도연구』 22, 2017.
- 허원영, 「전후 일본의 대 동남아시아 경제협력과 문화외교: ‘경제지배’ 이미지의 대응 수단으로서의 소프트 파워」, 『일본학』 54, 2021.
- 相澤輝昭, 「オーシャンピース・キーピング(OPK)構想の立案過程: 高井 晋氏(元防衛省防衛研究所図書館長)へのヒアリング調査を実施して」, 『海洋安全保障情報季報』 32, 2021.
- 戸堂康之, 「ODAと日本企業の国際化: 日本と被援助国にwin-winの関係を築く」, 『国際問題』 616, 2012.
- 井原伸浩, 「1970年代東南アジアにおける日本の「経済支配」イメージの再検討」, 『メディアと社会』 8, 2016.
- 海上保安庁, 『海上保安レポート2002』, 東京: 財務省印刷局, 2002.
- 海上保安庁, 『海上保安レポート2006』, 東京: 国立印刷局, 2006.
- 菅英輝, 「アメリカの戦後秩序構想とアジアの地域統合: 一九四五年-五〇年」, 『国際政治』 89, 1988.
- 高塚年明, 「国会から見た経済協力·ODA (1): 賠償協定を中心に」, 『立法と調査』 256, 2006. <https://dl.ndl.go.jp/pid/1004006/1/1>.

- 中内康夫, 「尖閣諸島をめぐる問題と日中関係: 日本の領土編入から今日までの経緯と今後の課題」, 『立法と調査』 334, 2012.
- 樋渡由美, 「岸外交における東南アジアとアメリカ」, 近代日本研究会編, 『戦後外交の形成』, 東京: 山川出版社, 1989.
- 晋介友次, 「準賠償」としての日本・カンボジア経済技術協力協定: 日本政府内政治過程と国際関係 1955-59」, 『東南アジア研究』 57.1, 2019.
- 防衛研究所, 『東アジア戦略概観 2004』, 東京: 国立印刷局, 2004.
- 防衛省, 『平成25年版 防衛白書』, 東京: 日経印刷, 2013.
- 日本海難防止協会, 「マラッカーシンガポール海峡船舶通行量など調査」, 『日本財団』, 2006年2月. <https://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2005/00326/pdf/0001.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- 外務省, 『政府開発援助(ODA)白書 2012年版 日本の国際協力』, 東京: 文化工房, 2013.
- 外務省, 『2004年版政府開発援助 (ODA)白書: 日本のODA 50年の成果と歩み』, 東京: 外務省, 2004.
- 外務省, 『外交青書 2014』, 東京: 日経印刷, 2014.
- スリン・スッピーワン, 「田ドクトリンの今日的意味を考える」, 『国際問題』 567, 2007.
- Zakowski, Karol, 「2012年尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」, 『法と政治』 64.4, 2014.
- 「ASEAN (東南アジア諸国連合)」, 外務省, 2019年10月7日. https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/page25_001325.html. (검색일: 2024년 11월 11일)
- 「アジア海賊対策地域協力協定」, 外務省, 2023年 10月 4日. <https://www.>

mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/kaizoku_gai.html. (검색일: 2024년 11월 11일)

「石原知事定例記者会見録」, 東京都, 2012년 6월 1일. <https://www.metro.tokyo.lg.jp/GOVERNOR/ARC/20121031/KAIKEN/TEXT/2012/120601.htm>. (검색일: 2024년 11월 11일)

「インドネシア国 海上保安調整組織の体制強化プロジェクト 事前調査・実施協議報告書」, 日本国際協力機構, 2008년 4월. <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11885548.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)

「インドネシア国 海賊,海上テロ及び兵器拡散防止のための巡視船艇建造計画 基本設計調査報告書」, 日本国際協力機構, 2006년 5월. <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11831310.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)

「外交に関する世論調査(平成3年 10月 調査)」, 外務省世論調査, 2002년 7월 16일. <https://survey.gov-online.go.jp/h03/H03-10-03-12.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

「外交に関する世論調査(平成13年 10月 調査)」, 外務省世論調査, 2002년 2월 4일. <https://survey.gov-online.go.jp/h13/h13-gaikou>. (검색일: 2024년 11월 11일)

「事業事前評価表」, 日本国際協力機構, n.a. https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2013_PH-P257_1_s.pdf. (검색일: 2024년 11월 11일)

「事業事前評価表」, 日本国際協力機構, n.a. https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2016_PH-P263_1_s.pdf. (검색일: 2024년 11월 11일)

「諸外国への海上保安能力向上支援等」, 海上保安庁, n.a. <https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/kokusai/kokusaikyouryoku.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

www.kci.go.kr

- 「対インドネシア 国別援助計画」, 外務省, 2004年 11月. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/indonesia0411.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- 「対ベトナム ODAでの巡視船供与 政府,異例の提案へ」, 『産経新聞』, 2013年 5月 8日.
- 「東南アジア海賊対策: 政府が人材育成支援 来年度から」, 『北海道新聞』, 2000年 10月 8日.
- 「中国漁船,巡視船と接触し逃走…尖閣諸島近海」, 『読売新聞』, 2010年 9月 7日.
- 「ベトナム海軍,一部を「海保」に 日本のODA使い巡視船導入狙う?」, 『朝日新聞』, 2013年 9月 1日.
- 「日本国とラオスとの間の経済及び技術協力協定」, 外務省, n.a. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1959/s34-shiryou-005.htm>. (검색일: 2024년 11월 11일)

Amer, Ramses, “China, Vietnam, and the South China Sea: Disputes and dispute management,” *Ocean Development & International Law* 45.1, 2014.

Barrios, Erik, “Casting a wider net: Addressing the maritime piracy problems in Southeast Asia,” *Boston College International & Comparative Law Review* 149, 2005.

Bradford, John F., “Japanese anti-piracy initiatives in Southeast Asia: Policy formulation and the coastal state responses,” *Contemporary Southeast Asia* 26.3, 2004.

Castro, Renato Cruz De, “Facing up to China’s Realpolitik approach in the South China Sea dispute,” *Journal of Asian Security and International Affairs* 3.2, 2016.

- Chalk, Peter, *The Maritime Dimension of International Security: Terrorism, piracy, and challenges for the United States*, Santa Monica: RAND Corporation, 2008.
- Christoffersen, Gaye, “Japan and the East Asian maritime security order: Prospects for trilateral and multilateral cooperation,” *Asian Perspective* 33.3, 2009.
- Dower, John W., *Empire and Aftermath: Yoshida Shigeru and the Japanese experience, 1878–1954*, Cambridge: Harvard University Asia Center, 1988.
- Farley Robert M., and Gortzak, Yoav, “Fighting piracy: Experiences in Southeast Asia and off the Horn of Africa,” *Journal of Strategic Security* 2.1, 2009.
- Hamanaka, Shintaro, *Asian Regionalism and Japan: The Politics of membership in regional diplomatic, financial and trade groups*, New York: Routledge, 2009.
- Hoesslin, Karsten V., “Piracy and armed robbery at sea in Southeast Asia: Organized and fluid,” *Studies in Conflict & Terrorism* 35, 2012.
- Hoshiro, Hiroyuki, “Reconsidering Japan’s war reparations and economic re-entry into Southeast Asia,” *Diplomacy & Statecraft* 34.4, 2023.
- Hook, Steven W., and Zhang, Guang, “Japan’s aid policy since the Cold War: Rhetoric and reality,” *Asian Survey* 38.11, 1998.
- International Crisis Group, “Stirring Up the South China Sea (II): Regional responses,” *Asia Report* 229, 2012.
- Johnston, Alastair I., “How new and assertive is China’s new assertiveness?” *International Security* 34.7, 2013.

- Kapusta, Philip, “White paper: The gray zone,” *United States Special Operations Command*, September 9, 2015. <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>.
- Lesbirel, S. Hayden, “Diversification and energy security risks: The Japanese case,” *Japanese Journal of Political Science* 5.1, 2004.
- Mangosing, Frances, “Japan coast guard to hold training with Southeast Asian counterparts,” *Global News*, November 09, 2021. <https://globalnation.inquirer.net/200165/japan-coast-guard-to-hold-training-with-southeast-asian-counterparts>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- Moravcsik, Andrew M., “Disciplining trade finance: The OECD export credit arrangement,” *International Organization* 43.1, 1989.
- Patalano, Alessio, “Japan as a seapower: Strategy, doctrine, and capabilities under three defense reviews, 1995–2010,” *The Journal of Strategic Studies* 37.3, 2014.
- Seah, Sharon et al, *The State of Southeast Asia 2024 Survey Report*, Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2024. <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- Shiga, Hiroaki, “The new dynamics of Japan’s Official Development Assistance in an era of great power competition,” *Journal of Contemporary East Asian Studies* 23.1, 2023.
- Smith, Shelia A., “Japan and the East China Sea dispute,” *Orbis* 56.3, 2012.
- Song, Jiyeoun, “Japan’s Official Development Assistance in Southeast and South Asia,” *Journal of International and Area Studies* 28.1.

- State-war-navy Coordinating Committee, “United states initial post-defeat policy relating to Japan,” *Office of the Historian*, August 12, 1945. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v06/d395>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- Storey, Ian, “Japan’s maritime security interests in Southeast Asia and the South China Sea dispute,” *Political Science* 65.2, 2013.
- Storey, Ian, “Securing Southeast Asia’s sea lanes: A work in progress,” *Asia Policy* 6, 2008.
- Sudo, Sueo, “Japan’s ASEAN Policy: Reactive or proactive in the face of a rising China in East Asia?,” *Asian Perspective*, 33.1, 2009.
- Suehiro, Akira, “The road to economic re-entry: Japan’s policy toward Southeast Asian development in the 1950s and 1960s,” *Social Science Japan Journal* 2.1, 1999.
- Swaine, Michael D., “China’s assertive behavior part one: On “core interests”,” *China Leadership Monitor* 34, 2010.
- Takai, Susumu, and Akimoto, Kazumine, “Ocean-Peace Keeping and new roles for maritime force,” *NIDS Security Reports* 1, 2000.
- Thao, Nguyen Hong, “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A note,” *Ocean Development & International Law* 34.3-4, 2003.
- Yoshihara, Kuno, “Japan’s economic relations with Southeast Asia,” *Southeast Asian Affairs* 1974, 1974.
- Yoshihara, Toshi, and Holmes, James R., “Japanese maritime thought: if not Mahan, who?,” *Naval War College Review* 59.3, 2006.
- Yoshihara, Toshi, and Holmes, James R., “Japan’s emerging maritime strategy: Out of sync or out of reach?,” *Comparative Strategy* 27, 2008.

Vaughn, Bruce, and Morrison, Wayne M., “China–Southeast Asia relations: Trends, issues, and implications for the United States,” *CRS Report for Congress*, 2006. <https://sgp.fas.org/crs/row/RL32688.pdf>.

Wallace, Corey J. “Japan’s strategic pivot south: Diversifying the dual hedge,” *International Relations of the Asia–Pacific* 13.3, 2013.

Yamamoto, Raymond, “The trajectory of ODA’s strategic use and reforms: From Nakasone Yasuhiro to Abe Shinzō,” *Australian Journal of International Affairs* 74.6, 2020.

Zhang, Ketian, “Cautious bully: Reputation, resolve, and Beijing’s use of coercion in the South China Sea,” *International Security* 44.1, 2019.

“Agreement on the basic principles guiding the settlement of maritime issues between the Socialist Republic of Viet Nam and the People’s Republic of China,” *United Nations Treaty Collection*, November 10, 2011. https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028032be5c&clang=_en. (검색일: 2024년 11월 11일)

“Economic crisis widespread, deeper, but glimmer of hope seen, ESCAP survey of Asia–Pacific States,” *United Nations Press release rec/36*, April 8, 1999. <https://press.un.org/en/1999/19990408.rec36.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

“Ex–Post Project Evaluation 2015: Package III–3 (Philippines, Laos, Cambodia),” *Japan International Cooperation Agency*, September 2016. <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000034401.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)

“Grant aid to Indonesia for the Project for Construction of Patrol

- Vessels for the Prevention of Piracy, Maritime Terrorism and Proliferation of Weapons,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 16, 2006. <https://www.mofa.go.jp/announce/announce/2006/6/0616-3.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- “Japan’s efforts to combat piracy and armed robbery against ships,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, November 2001. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/relation/piracy.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- “Japan, Philippines to Cooperate on China’s Air Defense Zone,” *Jiji Press*, December 13, 2013.
- “Joint vision statement on ASEAN–Japan friendship and cooperation: Trusted partners,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, December 17, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/100597190.pdf>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- “Legacies,” *Philippine Coast Guard*, n.a. <https://coastguard.gov.ph/index.php/transparency/about-us/legacies>.
- “Maritime Safety and Security Policy Program,” *National Graduate Institute for Policy Studies*, n.a. https://www.grips.ac.jp/en/education/inter_programs/maritime. (검색일: 2024년 11월 11일)
- “Report on 3rd Coast Guard Global Summit,” *The Nippon Foundation*, November 02, 2023. <https://www.nippon-foundation.or.jp/en/news/articles/2023/20231102-96657.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)
- “The project for improvement of equipment for maritime security enhancement,” *Japan International Cooperation Agency*, April 2015. https://www2.jica.go.jp/en/evaluation/pdf/2014_0802700_4_f.pdf. (검색일: 2024년 11월 11일)

“Tokyo Declaration for the dynamic and enduring ASEAN–Japan Partnership in the new millennium,” *Association of Southeast Asian Nations*, December 12, 2003. <https://asean.org/tokyo-declaration-for-the-dynamic-and-enduring-asean-japan-partnership-in-the-new-millennium>. (검색일: 2024년 11월 11일)

“1st Coast Guard Global Summit to be held on September 14,” *The Nippon Foundation*, July 19, 2017. <https://www.nippon-foundation.or.jp/en/news/articles/2017/20170719-21206.html>. (검색일: 2024년 11월 11일)

Abstract

Changes of Japan's Strategy to Southeast Asia A Case Study of Strategic Use of ODA

Kim, Seung hyun (GRIPS)

This paper analyzes the changes in Japan's regional approach to Southeast Asia, evolving from a focus on economic support to encompass both economic and security assistance, with the strategic application of Official Development Assistance (ODA) as a case study. Since the early 1950s, Japan's approach to Southeast Asia aimed at post-war reintegration into the international community and economic rehabilitation, mainly through quasi-war reparations in the form of economic aid. However, Japan's profit-oriented approach faced various criticisms in the 1970s, notably inciting anti-Japanese sentiments within the region. To address these issues, Japan announced the "Fukuda Doctrine," establishing a foundation for a more structured, long-term regional strategy with both quantitative and qualitative enhancements in economic assistance.

After the Cold War, Japan began to recognize the rise of non-traditional security threats in Southeast Asia, particularly piracy and armed robbery issues, and the lack of regional leadership to address them. Since the 2000s, Japan has called for multilateral security cooperation and provided bilateral support for maritime law-enforcement capabilities to help maintain the stability in the regional maritime domain. Around 2010, China began asserting its maritime interests more aggressively, leading to escalated territorial disputes with Japan and Southeast Asian states. Against

www.kci.go.kr

this backdrop of shifting security dynamics in the maritime domain, Japan has strategically employed ODA to support the maritime law enforcement capabilities of key Southeast Asian states, particularly the Philippines, Vietnam, Indonesia, and Malaysia. Through these efforts, Japan has promoted maritime stability in Southeast Asia and strengthened security cooperation beyond economic relations, advancing its “Free and Open Indo-Pacific” vision.

Keywords

Japan-Southeast Asia Relations, Official Development Assistance, Japan Coast Guard, Japan International Cooperation Agency, Non-traditional Security Threats, South China Sea