

## Note

일본의 해양기본법 제정과 우리의 대응방안 연구  
-한중일 해양행정체계 비교를 중심으로-

박성욱\* · 양희철

한국해양연구원 정책연구실  
(425-600) 경기도 안산시 안산우체국 사서함 29

A Study on the Analysis of Japan's Basic Ocean Law and Policy of Korea  
-The Case of Korea, Japan and China on the Administrative  
System for Ocean

Seong Wook Park\* and Hee Cheol Yang

Policy Research Division, KORDI  
Ansan P.O. Box 29, Seoul 425-600, Korea

**Abstract :** Japan's new Basic Ocean Law took effect in 20 July 2007. This law contains that 1) calls for the consolidation of eight government offices that previously worked separately on maritime issues; 2) establishes a basic plan for maritime matters, and; 3) creates a comprehensive maritime policy headquarters, run by the Prime Minister. The result is a structure for the integrated promotion of maritime policy. The Minister of Land, Infrastructure and Transport has been appointed to the newly established position of maritime minister. Japan has been in conflict with Korea and China over EEZ and territory, which has caused the country to turn to ocean. If Japan puts more emphasis on sea, it will be on a collision course with neighboring countries such as Korea, China, Russia, and Taiwan. Japan has been at odds with these countries; with Korea over Dokdo islets, with China over the Senkaku Islands and the East China Sea, where gas fields lie, with Taiwan over fishery rights in the East China Sea, with Russia over the Kuril Islands. Korea's position about the establishment of Japan's new Basic Ocean Law is followed: 1) expression of Korea's position in maritime resources of east china sea, 2) understand of strategy for maritime resources development and maritime delimitation in China and Japan, 3) a caution for extension of EEZ and maritime activities, 4) effective and comprehensive policy establishment, and strength in R&D, 5) construction of active and responsive system for maritime issues in neighbor country.

**Key words :** Basic Ocean Law, East China Sea, Maritime Policy, Administrative System, basic plan for maritime matters

## 1. 서 론

일본 해양정책에 대한 거시적이고 효과적 대응체계 구축을 의미하는 「해양기본법」이 2007년 일본 참의원에서 통과되어 정식 발효되었다<sup>1)</sup>. 이로써 과거 국토교통성,

경제산업성 등의 부서가 분담하던 일본의 해양정책은 일원화 시스템을 갖추게 되었다<sup>2)</sup>. 일본의 해양정책 전반에 대한 첫 기본법이기도 한 해양기본법은 업무의 효율적 추진을 위해 내각에 “종합해양정책본부”를 설치하고, 총리가 해당 본부의 본부장을 담당하도록 하였다. 동시에 “해양정책담당대신”이라는 직책 역시 신설되었다. 해양기본법은 일본제단<sup>3)</sup>이 설립한 해양관리연구회가 2002년에

\*Corresponding author. E-mail : swpark@kordi.re.kr

「21世紀におけるわが國の海洋政策に關する提案」<sup>4)</sup>을 발표하면서 시작되었다. 동 제안이 있는 후, '05년 11월 해양정책연구재단이 일본재단의 제안을 보다 구체화한 「21世紀の海洋政策への提言」<sup>5)</sup>을 공표하였고, '06년 4월 국회 의원과 민간 전문가를 중심으로 「해양기본법연구회」가 발족되었다. 연구회는 동년 12월 「해양정책대강」과 「해양기본법안」을 작성, 조문화 작업을 통해 국회 법안으로 제출되었다. 제안이 발표된 이래 해양기본법의 법제화를 위한 지속적인 노력이 시도되었고, 자민·공명·민주 3당의 초당적 의원입법으로 국회에 제출되었다. 동법안은 '07년 4월 3일 중의원 본회의, 20일 참의원에서 가결되었으며<sup>6)</sup>, 동년 7월 20일 정식 시행되었다<sup>7)</sup>.

대부분의 일본 매체와 여론은 해양기본법 제정이 그동안 동해에서는 한국의 독도 영유권 및 수로측량 문제, 동중국해에서는 중국과 자원개발을 둘러싼 분쟁이 지속되어 왔음에도 일본 정부의 효율적 대응이 없었다는 점에 대한 반성이자, 해양행정 체제에 대한 국가적 역량 강화라는 측면에서 긍정적으로 평가하고 있다. 또한 한국이 1996년 해양수산부를 신설하고 중국이 1964년 국가해양국 설치를 통해 주변국과의 해양 갈등에 대비하고 새로운 국가성장 동력으로서의 해양을 재인식한 것이라는 견해가 지배적이다.

일본의 해양기본법 제정은 향후 일본의 해양정책이 “바다를 통해 수호된 일본에서 바다를 지키는 일본(海に守られた日本から海を守る日本へ)”이라는 적극적이고 능동적인 해양정책으로 전환되어 추진될 것임을 의미한다. 그 동안 주변해역에 대한 부단한 자원개발과 외교적 대립을 감수하면서 까지 관할권 확대를 추구하였던 일본에게 해양

이 자원확보라는 수단적 의미에서 국가적 이익 수호라는 필수적 확보 과제로 제고되었다는 또 다른 반영이기도 하다. 더구나, 총리가 해양정책본부의 본부장으로써 직접 해양전략을 통일적으로 지휘하도록 한 것과 모든 국무대신을 해양종합정책본부의 구성원으로 규정한 것 역시 세계적으로도 유사 예를 찾아 볼 수 없이 이례적이다. 향후 해양에 대한 일본의 정책방향이 대상 해역과 외교적 전개상황에 따라서는 국가적 지원을 바탕으로 전력투구 양상으로 전개될 것임을 가늠할 수 있게 한다.

해양기본법 제정 자체가 일본이 그동안 독도 및 동중국해 유전개발을 둘러싸고 주변국과의 해양권 쟁탈에서 야기되었던 정부대응의 미흡에 대한 비판과 종합적 해양정책 수립요구의 여론에 기반하고 있다는 점은 이러한 일본의 의도를 보다 분명하게 해석할 수 있으리라 본다. 따라서 본 논문에서는 해양기본법의 주요 내용을 살펴보고 우리나라와 중국의 해양관련 법률과 비교한 후 우리나라의 대응방안을 모색하고자 한다.

## 2. 해양기본법의 내용

### 총칙

해양기본법은 해양자원의 개발, EEZ의 개발, 해양의 안전확보, 해양조사의 추진, 이도(離島)의 보전 등을 포함한 12개항의 주요 실시조치를 열거하고 있다. 해양기본법은 총 4개의 장과 총 38개 조항 및 부칙으로 구성되어 있으며, 제1장은 총칙으로 해양정책에 대한 전체적인 추진의 개략을 설정하고 있다. 주요 내용은 국가가 전체 해양전략을 수립<sup>8)</sup>하고, 각 공사기관 및 국민의 협조<sup>9)</sup>의무, 해양에

<sup>1)</sup>법률 제33호로 공고(관보 제4573호)

<sup>2)</sup>해양기본법 발표와 더불어 현재의 업무 현황을 보면, 후유시바 국토교통상이 초대 해양정책대신을 겸직하고 내각관방에 설치된 종합해양정책본부 사무국이 업무를 개시하였다. 그리고 외무성은 2007년 7월 20일 해양에 관한 외교정책 전반의 종합적 기획, 입안, 조정 및 정책결정을 위한 「해양에 관한 외교정책본부」를 설치하였다.

<sup>3)</sup>일본재단은 1962년 설립되어(당시 일본선박진흥회, 1996년부터 일본재단이라 불림) 해양과 선박에 대한 지원 및 문화, 교육, 사회복지 등에 관한 지원, 해외협력원조활동 지원 등을 하고 있다.

<sup>4)</sup>「21世紀におけるわが國の海洋政策に關する提案」은 일본재단이 2001년말에 실시한 「해양정책양케이트조사」 등을 참고하여 정리한 제안이다. 2002년 3월에 발표하였으며 그 주요 골자는 다음과 같다 : 1) 제언 1 - 종합적인 해양정책 책정 ; 2) 제언 2 - 해양정책책정·실행을 위한 행정기구의 정비 ; 3) 제언 3 - 종합적 연안역관리의 법제정비 ; 4) 제언 4 - 수산자원의 합리적인 관리, 어업과 그 외의 해양이용과의 조정 ; 5) 제언 5 - 배타적경제수역 및 대륙붕의 종합적 관리 구체화 ; 6) 제언 6 - 해양에 관한 청소년 교육 및 학제적 교육·연구 충실.

<sup>5)</sup>「21世紀の海洋政策への提言」은 해양정책연구재단이 일본재단의 「21世紀におけるわが國の海洋政策に關する提案」 이후의 내외 정세, 정책연구의 진전을 감안하여 해양의 종합적인 관리와 지속가능한 개발에 관한 정책을 포괄적으로 제안한 것이다. 2005년 11월에 발표되었으며 ① 해양정책대강 책정, ② 해양기본법제정을 위한 추진체제 정비, ③ 바다로 확대된 「국토」 관리와 국제협력을 제언하고 있다.

<sup>6)</sup>야당에서는 社民黨이 유일하게 반대하였다.

<sup>7)</sup>일본의 海洋基本法の施行期日を定める政令(平成十九年政令第二百一號)

<sup>8)</sup>일본해양기본법 제8조.

<sup>9)</sup>일본해양기본법 제9조 내지 제12조.

대한 이해증진 노력<sup>10)</sup>, 정책의 추진을 위한 법적 및 재정적 조치<sup>11)</sup> 근거를 규정하였다.

해양기본법은 경제사회의 건전한 발전, 국민생활의 안정 향상, 해양과 인류의 공생에 공헌하는 3대 목표를 달성하기 위해 해양의 개발·이용, 환경의 보전과 조화, 해양 안전의 확보, 해양에 관한 과학적 지식의 충실, 해양산업의 건전한 발전, 해양의 종합 관리, 해양에 관한 국제적 협조라는 6가지 기본이념<sup>12)</sup>을 설정하였으며(Fig. 1 참조), 이러한 종합적 추진을 위해 정부가 해양기본계획을 수립하도록 하고 있다. 해양에 관한 시책을 집중적으로 실행하기 위해, 내각에 종합해양정책본부 설치를 명문화하고 총리 대신이 본부장을, 부분부장에는 관방대신과 신설되는 해양정책 담당대신이 책임지도록 하였다. 종합해양정책본부를 내각관방에 설치한 것에 대하여 법안을 기초하였던 자민당 중의원 겸 前 방위청대신 이시바 시게루(石破茂)는 내각관방이 종합적 조정기능에 관한 최종 권한을 보유하고 있기 때문으로 해석하고 있다.

3 Major Objective	Sound development of economic society			
	Enhancement of stability of people's living			
	Contribution to symbiosis of ocean and mankind			
6 Major Philosophy	1) Development and use of ocean and its harmony with the preservation of maritime environment	2) Securing of maritime safety	3) Accumulation of scientific knowledge on ocean	4) Sound development of maritime industry
	5) Comprehensive management of ocean		6) International cooperation on ocean	
4 Major [Composite Plan] Implementation Strategy	1) Clearly specify the responsibilities of Country / local government / businessmen / citizens		2) Establishment of Basic Maritime Plan	
	3) Establishment of basic items on maritime policy		4) Establishment of General Maritime Policy Headquarter	

Fig. 1. Objectives and strategy for the implementation of the Basic Maritime Act.

<sup>10)</sup>일본해양기본법 제13조.

<sup>11)</sup>일본해양기본법 제14조.

<sup>12)</sup>일본해양기본법 제2조 내지 제7조.

<sup>13)</sup>일본해양기본법 제16조

<sup>14)</sup>일본해양기본법 제16조 제7항, 일본은 국회에 제출된 2008년 해양정책본부 관련예산으로 1조 4,534억엔을 신청하였다. <http://www.ckjorc.org/ka/view.asp?id=471&Screenwidth=1024>

<sup>15)</sup>일본해양기본법 제26조. 離島는 일본 본토 주변해에 존재하는 섬 보다는 경제획정에 관련된 섬 혹은 암초와 관련하여 일본 EEZ 확장과 관련 해역 개발을 위한 중요 추진체계가 될 것인 만큼, 필요한 경우 중국과의 공동 대응전략도 고려되어야 할 것이다.

<sup>16)</sup>일본해양기본법 제6조 및 제25조.

### 해양기본계획

해양활동의 종합적 추진을 위해 해양기본계획을 5년마다 수립하고 정책 내용의 추진을 위한 재정보화가 함께 수반되도록 하였다<sup>13)</sup>. 해양기본계획의 실시에 필요한 자금 확보를 위해 매년 국가 재정이 허락하는 범위 내에서 이를 예산에 계상토록 하는 등 그 원활한 실시에 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다고 하여 실질적인 운영에 관한 규정을 담고 있다(Table 1 참조)<sup>14)</sup>. 이는 제14조가 규정한 제도적 지원조치와 함께 재정 확보의 과감한 결정과 투자가 가능토록 하고 있다는 점에서 주목할만 하며, 재정보화는 전체 해양 R/D 재정 확보에도 강한 추진력이 수반될 것으로 사료된다.

Table 1. Overview of Basic Maritime Plan

Article 16	Basic Plan establishment procedure	Establishment of Basic Maritime Plan (Government) → Request for cabinet decision by Prime Minister → Promulgation of Basic Plan → Review of Basic Plan in every 5 years and change (Requires cabinet decision)
	Content of Basic Plan	Basic direction on maritime policy Plan based general actions to take by maritime policy Items required for the implementation of other plan based general maritime policies
	Others	Take action necessary for securing required public finance for the implementation of the Basic Plan

### 기본적 정책

일본의 해양정책이 추구하는 가장 중요한 것으로 12개 기본정책을 규정하고 있는 바, 이중 자원개발과 EEZ개발, 해양안전 확보, 해양조사 등은 직간접적으로 우리나라 및 중국과의 관할권 문제를 둘러싼 논쟁이 야기될 수 있을 것으로 보인다. 본토와 떨어져 있는 섬(離島)에 대한 구체적인 방향으로 제시된 이도 해안의 보전, 해상교통 안전확보와 해양자원 개발·이용을 위한 시설 정비, 자연환경보전, 주민 생활기반정비 등은 일본의 EEZ 확장의도와 연계될 수 있다는 점에 주목하여야 할 것이다(Fig. 2 참조)<sup>15)</sup>.

해양의 종합적 관리<sup>16)</sup>는 해양자원, 해양환경, 해상교

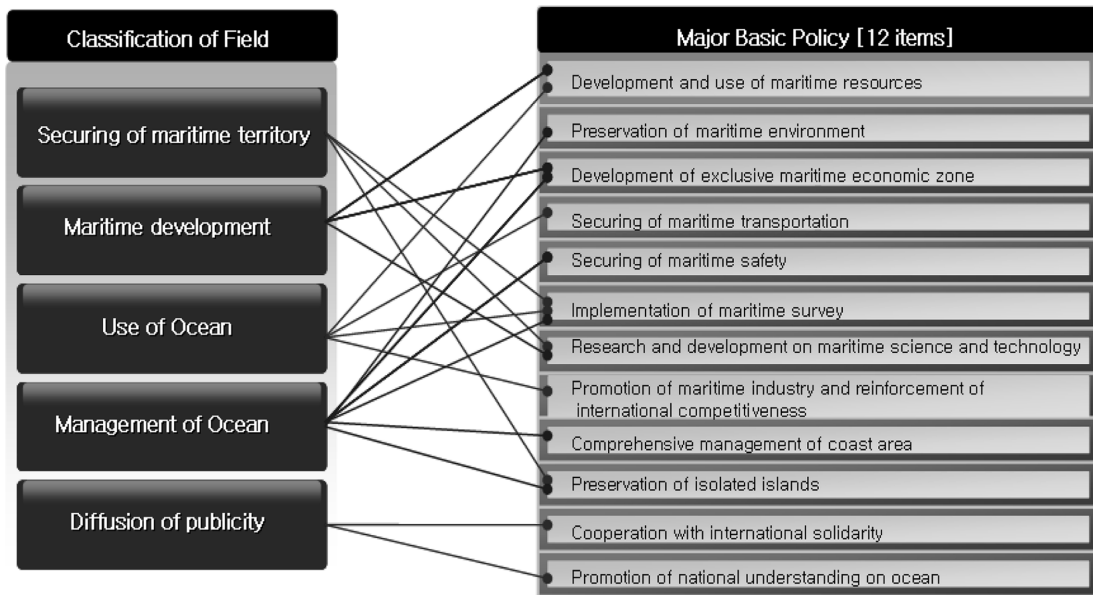


Fig. 2. Major Basic Policies stipulated in the Basic Maritime Act and its classification by field.

통, 해양 안전 등의 문제가 상호 밀접한 연계를 통해 검토될 필요가 있다는 것을 지적하고, 연안과 육역의 조건들이 충분하게 고려되어 관리토록 규정하였다. 또한 쓰나미와 고조 등을 포함한 자연재해에 대하여도 국가가 충분한 조치를 강구<sup>17)</sup>함으로써 해양의 적절한 이용이 확보될 수 있도록 하였다. 동시에 해양정책과 해역관리 추진 과정에서는 국제협력과 국민의 해양이해도 제고로 실행의 객관성과 공감대를 형성함으로써 전체적 추진체계가 하나의 '정책'으로 한정되는 것을 경계하고 있다.

해양환경보전<sup>18)</sup>과 관련해서는 사전예방조치와 함께 연안역의 종합적 관리 및 연안역 이외의 전체 해역에 대한 국가의 환경보전 노력의무를 규정하고 있다. 해양과학기술에 관한 연구개발 추진<sup>19)</sup>을 위해 인프라 구축 및 관련 기관 연대를 규정함으로써, 일본의 해양정책이 영토확보에서 관리까지 연계될 수 있는 기반을 확충할 수 있도록 하였다. 전체적으로 해양기본법이 추구하는 주요 시책의 핵심내용은 다음과 같은 다섯 개의 범주로 요약할 수 있으며, 각 주제별 중복적인 목적을 가질 수 있으리라 본다.

**종합해양정책본부**

해양기본법의 가장 주목할 만한 특징은 일본의 해양정책을 총괄 계획, 추진할 주체인 종합해양정책본부를 신설하여 추진력을 높이려 한다는 것이다. 종합해양정책본부

는 총리를 본부장으로 하고, 신설 해양정책담당대신과 본부가 위치하게 될 내각관방대신이 부분부장 직무를 수행토록 하였다. 또한 이들 3명을 제외한 기타 국무대신은 모두 종합해양정책본부의 구성원으로 참석토록 함으로써 일분해양정책 추진이 한 부처의 소관사무가 아닌 해양이라는 목적을 위해 전체 관련 기관이 유기적 연계성과 협조체제를 갖출 수 있도록 하였다. 본부는 필요하다고 인정되는 경우, 관련 기관에 대한 자료제출, 의견표명, 설명 및 기타 필요한 협력을 의뢰할 수 있고, 기타 관련자에 대하여도 필요한 협력 의뢰가 가능하다<sup>20)</sup>.

본부가 수행하는 주요 업무는 해양기본계획안 작성 및 실시 추진에 관한 일, 행정기관이 기본계획에 의거 실시하는 시책의 종합조정, 기타 중요 해양시책에 중요한 사항의 기획과 입안 및 종합조정 기능을 담당하게 된다. 본부 업무의 일상적인 사무는 내각관방 부장(官補)이 처리하도록 하고 있다.

해양기본법에 따라 일본은 시행 1년내에 해양기본계획을 수립하여야 하는 바, EEZ와 대륙붕 개발, 이용·관리, 해상안전의 확보 방안 등이 포함될 것이며, 기본법 제정으로 지금까지 국토교통성, 경제산업성 등의 8개성·청에 나뉘어져 온 일본의 해양정책은 일원화된 체계를 통해 효율적 대응 방안을 수립, 제시하게 될 토대를 갖추게 되었다.

<sup>17)</sup>일본해양기본법 제21조.

<sup>18)</sup>일본해양기본법 제18조, 제25조.

<sup>19)</sup>일본해양기본법 제23조

<sup>20)</sup>일본해양기본법 제35조

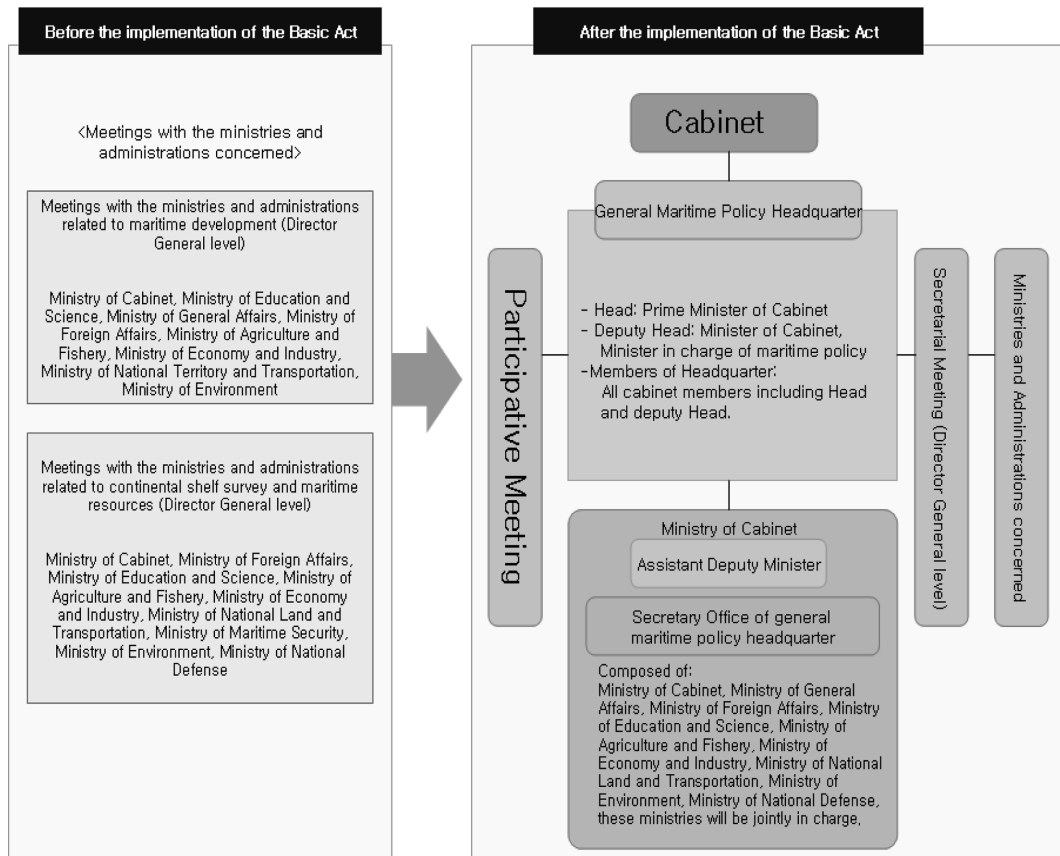


Fig. 3. Constitutional diagram for General Maritime Policy Headquarter.

3. 우리나라, 중국의 해양수산체제와 비교

대한민국

우리나라는 해양의 중요성을 인식하여 통합해양행정을

구축하기 위해 1996년 해양수산부를 신설하였으며 2002년 해양수산발전기본법을 제정하였다. 동법은 해양의 합리적인 보전·관리 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 기본이념 및 발전방향을 정립하고, 해양수산정책을

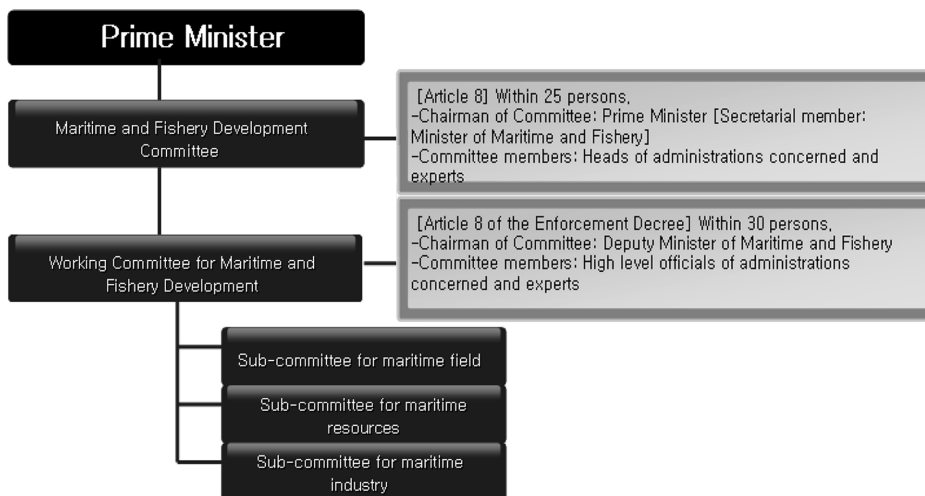


Fig. 4. System for the implementation of the Basic Act for the Development of Maritime and Fishery Development of our country.

**Table 2. Comparison of major implementation tasks for the Basic Act between Korea and Japan**

Major contents	Basic Act on Maritime & Fishery Development	Basic Maritime Act
	Jurisdictional Sea Area + Foreign EEZ/Public Sea (Deep Seabed)	Jurisdictional Sea Area
Development and use of maritime resources	✓	✓
Preservation of maritime environment	✓	✓
Development of EEZ	✓	✓
Securing of maritime transportation	-	✓
Securing of maritime safety	✓	✓
Implementation of maritime survey	✓	✓
Research and development on maritime science and technology	✓	✓
Promotion of maritime industry and reinforcement of international competitiveness	✓	✓
Comprehensive management of coast area	-	✓
Preservation of isolated islands	-	✓
Cooperation with international solidarity	✓	✓
Promotion of national understanding on ocean	✓	✓
Utilization of maritime space	✓	✓
Pioneering of front base for maritime development	✓	-
Improvement of settlement environment of fishing villages	✓	-
Promotion of informatization for maritime development	✓	-
Special items	-	Establishment of General Maritime Policy Headquarter

종합적·체계적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 시행함으로써 해양선진국의 실현을 통하여 국가경제 발전과 국민복지 향상에 이바지하기 위해 제정되었다.

해양 및 해양자원의 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 해양수산발전기본계획을 10년마다 세워 시행<sup>21)</sup>하도록 하고 있으며, 해양수산발전기본계획과 해양개발 등에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 해양수산발전위원회를 두고, 위원회의 효율적 운영과 심의안건의 검토·조정을 위하여 해양수산발전실무위원회를 두도록 하되, 동 실무위원회에는 분야별로 분과위원회<sup>22)</sup> 둘 수 있도록 하고 있다(Fig. 4 참조).

그리고 정부는 해양의 환경·자원 및 생태계 등의 관리·보전과 해양안전관리를 위하여 필요한 시책을 마련<sup>23)</sup>하도록 하고 있으며, 해양수산부장관은 해양과학기술의 향상과 실용화·산업화를 촉진하기 위하여 해양과학기술개발계획<sup>24)</sup>을 세워 시행하도록 하고 있다.

**중국**

중국은 1964년 국가해양국을 설치하였으며, “21세기 초 해양력을 전면적으로 제고하여” 해양강국을 지향한다는 국무원 방침 아래 해상 군사력과 해양경제, 해양과학기술 등 3개 분야를 적극적으로 개발하기 위한 ‘전국해양경제발전계획요강’을 비준하였다<sup>25)</sup>.

동 요강에서 중국은 해양군사 분야에서 방어전략을 지금까지의 ‘근해 방어’에서 해양주권 수호를 위한 ‘대양작전’ 쪽으로 변화시킬 방침이다. 이는 미국과 러시아가 이미 대양력 제고에 치중하고 있는 데다 대만 독립문제, 일본의 닌슈위타이(센카쿠 열도) 점령문제에 대처하고 남부 해안 방어 및 석유자원 보호를 위해서다. 중국은 최근 항공모함과 잠수함 건조 및 보유를 증시하기 시작했다. 러시아의 <독립군사평론>은 최근 “중국은 50년 동안 3단계에 걸쳐 해군 현대화 계획을 추진중”이라며 “중국 해군은 2010년까지 전투력을 가진 항공모함을 보유할 것”이라고

<sup>22)</sup>해양수산발전기본법 제6조

<sup>23)</sup>해양수산발전기본법 제7조 및 제11조

<sup>24)</sup>해양수산발전기본법 제12조 내지 제15조

<sup>25)</sup>해양수산발전기본법 제17조 제2항

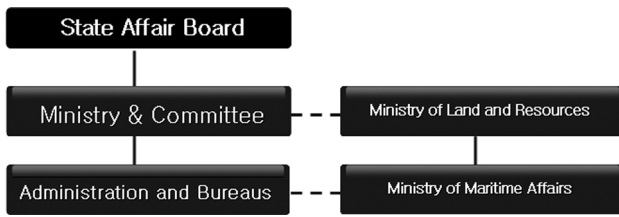


Fig. 5. System for the implementation of maritime policy of China.

전망했다<sup>26)</sup>.

또한, 중국 최초의 해양분야 발전계획인 「국가 “11.5 (2006-2010년)” 해양과학 및 기술발전 계획 요강」을 2006년 3월 발표<sup>27)</sup>하였는 바, 동 계획에서는 해양의식 강화, 해양권의 수호, 해양생태 보호, 해양자원개발, 해양종합관리 실시 및 해양경제발전 등을 독립적으로 명시하였으며, 2007년에 들어서는 정치협상회의와 전인대회에서 국가해양정책 총괄기관 설치 및 해양기본법 제정 문제 등이 제기 되는 등 해양경계 발전을 위한 입법이 가속화 되고 있다<sup>28)</sup>.

중국이 일본의 해양기본법 제정에 특별히 경계심을 보이고 있는 이유 또한 한국과 중국이 수립하거나 설치하고 있는 해양관련 조직과 달리, 국내 정치상황에 따라서는 지나치게 일본의 주장을 근간으로 하는 해양력 강화로 이어질 수 있다는 시각 때문으로 풀이된다. 주지하는 바와 같이, 중일간 동중국해 공동개발 문제가 다각적 가능성을 두고 진행되고 있는 상황에서, 중일 정상회담 이후 聯合新聞은 동중국해 유전의 개발문제가 “양국의 해양법 입장을 훼손하지 않는다”고 보도한 바 있다. 공동개발은 기본적으로 경계확정 이전의 잠정조치로서, 관련 당사국간의 실익을 추구하는데 목표를 두고 있다는 점에서 양국의 경계확정 입장을 변경하는 것으로 이해될 수 없다는 것이 일

반적이다. 비록 해양기본법의 제정이 이러한 원칙의 훼손을 의도하는 것으로 해석될 수 없으나, 해당 조문을 통해 해양자원개발 및 배타적경제수역 자원개발을 분명히 한 것은 주변국과의 협상결과에 관계없이 일본의 기존 정책을 지속적으로 강화, 유지할 것임을 천명한 것이라고 해석된다. 따라서 일본의 해양기본법 제정은 쌍방이 모두 상대국의 권익을 침해할 수 있는 국내법 제정을 피하고자 하는 중국의 입장과 상반되는 것으로, 일본의 기본법 제정의 의도에 촉각을 세우고 있다.

중국이 주시하고 있는 또 하나의 논점은 대만과 일본의 어업관련 문제에 있다. 일본은 이미 해양기본법 제정 시 일본과 대만 간의 어업문제를 일본이 당면하고 있는 주요 “해양문제”중의 하나로 인식하고 있음을 분명히 하였다. 이는 일본이 공식적으로는 대만을 협상대상에서 배제하면서 비공식적 라인을 통해 지속적으로 대만과 어업문제 협상을 진행하여 왔다는 점에서, 양국의 어업문제를 공론화 시키겠다는 의도로 해석할 수 있다. 일국양제(一國兩制) 혹은 유일합법정부 임을 내세워 대만의 국제적 지위를 지속적으로 무력화시켜온 중국에게는 신경쓰이는 대목이며, 일본이 양안(중국과 대만)의 문제에 간여하는 것이라고 오해될 여지가 충분하기 때문이다.

#### 4. 일본 해양기본법 제정과 종합해양정책본부 설치의 의의

일본의 해양기본법 실시와 함께, 금년 2월에는 해양정책에 대한 기본 방침을 정한 해양기본계획이 정식 수립되어 공포될 것으로 알려지고 있다. 종합해양정책본부는 2008년도 해양정책 예산으로 총 1조 4,534억엔을 요구하였고, 무난히 통과될 것으로 보인다. 이중 주목할 만한 것

Table 3. Major contents of the summary of China's National Maritime Economic Development Plan

Category	Contents
Target sea area	Jurisdictional sea area + Foreign EEZ/Public sea (Deep seabed)
Principle	Maintain uniformity of development speed and efficiency, Parallel administration of economic development and resources/environment protection, Development of maritime economy through the promotion of maritime industry and the development of science and technology, Restructuring of ocean boundary, Development of key industry, National defense and security
Objective	Development of maritime economy, Growth of national maritime economy, Development of coast area maritime economy, Maritime ecological environment and resource protection
Major contents	Establishment of major maritime industry and maritime economy zone, Maritime ecological environment and resources protection, Major actions to take for maritime economic development

<sup>25)</sup>중국 環球時報(2007.4.6) ; 중국해양보 第1281期.

<sup>26)</sup><http://www.hani.co.kr/section-007100003/2003/06/007100003200306062137574.html>

<sup>27)</sup>인민일보해외판(2007.11.27) 3쪽.

<sup>28)</sup><http://www.kmi.re.kr/data/linksoft/00000003/365-s-03.pdf>

은 영해 및 배타적경제수역에서의 해저지형, 지각구조에 대한 조사를 위한 예산이 신규 편성(약 1,691백만엔)되었으며, 오키나와·아마미군도·오가사와라제도 등의 이도(離島) 보전을 위해 총 152,250백만엔, 해상안전을 위한 순시정과 항공기 긴급 정비를 위해 총 48,977백만엔이 편성되었다는 점이다. 전체 예산에서 해양을 지키기 위한 안전과 치안확보, 이도보전, 해양환경 보전, 재해 방지 항목에 총 8,932억엔이 투자되고 있다는 점이 놀랍다. 물론 해양관련 예산은 올 예산 총액인 1조 4천 49억엔과 비교하여 획기적인 증가세를 이룬다고는 할 수 없다. 단, 우리나라 혹은 주변국과 관할권 확장의도와 관계있는 예산이 신규 혹은 타 영역보다 높게 증가세를 보이고 있다는 점과, 이러한 과제가 일본의 새로운 관리 시스템 구축을 통해 보다 실질적이고 집중력 있는 해양정책 목표를 추진할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있으리라 본다<sup>29)</sup>.

상술한 바와 같이, 해양기본법은 일본 정부가 시행할 주요 시책으로 (1) 해양자원 개발 (2) EEZ(대륙붕)의 개발 추진 (3) 해양 안전 유지 (4) 해양조사의 추진 (4) 이도(離島)의 보전 등 모두 12개항을 제시하고 있다. 법안이 의도하고 있는 동중국해와 독도영유권 및 수로측량 문제 등의 함의적 측면을 논외로 하고라도, 법안은 몇가지 측면에서 구체적 집행규정의 미비 혹은 포괄적 해석 가능성으로 우리의 해양관할권 행사와 직접 충돌될 여지가 있다. 특히, 일본의 해양기본법 제정이 중국의 동중국해 유전개발에 대한 견제에 있다고 판단됨에도, 독도 영유권과 독도 주변 EEZ에 대한 일본의 행위가 어떠한 방향으로 전개될 것인가의 문제는 주목할 필요가 있다.

해양기본법은 “EEZ와 대륙붕의 개발, 이용, 보전 등에 관한 대책 강화의 중요성을 감안하여 해역의 특성에 맞는 EEZ와 대륙붕 개발추진, EEZ와 대륙붕에서 일본의 주권적 권리 침해 행위의 방지, 기타 해당 해역에서 개발에 필요한 조치”를 강구<sup>30)</sup>하도록 하고 있는 바, 이는 일본의 해양정책이 상당한 자유재량적 해석으로 전개될 가능성이 있으며, 배타적경제수역 이용 강화 정책을 추진할 것이라

는 점에서는 우리의 독도 주변 EEZ 개발·관리에 대한 보다 강한 일본의 대응이 있으리라 예상된다. 특히, “주권적 권리를 침해하는 행위를 방지하기 위해 …… 필요한 조치를 강구한다”라는 조항이 일본과의 도서 영유권 및 경계 미확정 수역에서의 당사국간 관할권 행사가 상시 대립 및 충돌 가능한 긴장 상태<sup>31)</sup>를 야기할 경우, 일본 관련 기관의 행위 근거를 확보하고자 하는 측면이 강하다고 해석되기 때문이다. 동시에 이는 제21조와 연계하여 동중국해에서 일본의 자원개발에 대한 수동적 의미의 안전보장과 능동적 의미의 자원확보 측면을 강조한 것으로 사료된다.

일본은 이미 우리나라와 독도영유권 및 주변해역에 대한 수로측량으로 민감한 갈등상황을 일으킨 바 있으며<sup>32)</sup>, 중국/대만과는 조어대열도(일본명 ‘센카쿠(尖閣)’와 동중국해 가스전 개발 문제 및 동중국해 주변 어업문제, 러시아와는 북방 4개섬(일본명 ‘북방영토’, 러시아명 ‘쿠릴열도’)의 영유권을 둘러싸고 대립하고 있다. 즉, 자국이 설정한 가상 중간선 인근해역에서의 주변국 활동과 당사국간 갈등으로 비화될 수 있는 가능성은 항상 내포되어 있으며, 해양기본법은 이러한 상황에서 일본의 대처 수준에 대한 내부적 의사결정 라인을 집결시키는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 이러한 점에서 해양기본법 시행 후 1년내에 수립될 것으로 예상되는 ‘해양기본계획’의 내용에 주목할 필요가 있다. 중장기적인 해양정책인 ‘해양기본계획’이 영토 분쟁 대상지역에 대한 구체적인 언급을 적시할 경우, 분쟁국과의 관계는 악화될 가능성도 없지 않다.

우리나라 동해, 특히 독도 주변해역에서 발생할 것으로 보이는 해역조사(수로측량)와 관련한 활동에 대하여는 갈등이 야기될 수 있다<sup>33)</sup>. 다만, EEZ 내에서 외국이 해저자원조사활동 등을 실시할 경우에 일본 해상보안청이 구체적으로 어떤 행동을 취할 수 있는지에 대해서는 이들 법안이 구체적으로 명시하지 않아서 일본 내에서도 논란이 되고 있다. 이러한 규정상의 미비가 일본의 자의적 해석 여지를 확보하기 위한 것인지, 주변국의 반응을 충분히 관찰한 다음 관련 지침을 통해서 구체화 할 것인지는 알 수

<sup>29)</sup>일본 종합해양정책본부([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/gaisan\\_yokyu\\_h20.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/gaisan_yokyu_h20.pdf))

<sup>30)</sup>일본해양기본법 제19조.

<sup>31)</sup>2007년 올해 들어서도 일본은 제주도 남부수역에서 한국해양연구원이 수행하던 해양과학조사를 자국 관할이라는 이유를 들어 조사에 항의를 한 바 있다.

<sup>32)</sup>2006년 4월 일본 해상보안청은 우리측 배타적경제수역을 포함한 독도주변의 공동어로수역에서 우리측 사전허가 없이 수로측량 행위를 하겠다는 일방적 선언을 하여 양국간 심각한 외교적 마찰을 유도한 바 있다. 일본이 수로측량을 이유로 독도주변 해양조사를 시도하려는 근거에는 유엔해양법협약과 국내 해양과학조사법상의 법적 모호성을 교묘하게 이용하려는 측면이 강하다. 따라서 일본이 한일 어업협정 제4조 3항과 우리 EEZ에서 일본 어선의 입어에 관한 절차규칙이 규정하는 “EEZ에서의 시험·연구조사”를 근거로 추진하려는 “시험·연구” 혹은 “모니터링 시험·연구” 등의 신청에 대하여도 연구의 성격을 신중하게 검토하여 승인할 필요가 있다.

<sup>33)</sup>일본이 해양기본법 제22조(해양조사 추진)에 근거하여 해양상황 파악, 해양환경 변화예측, 기타 해양에 관한 시책 수립과 실시에 필요한 조사를 추진할 경우 한일 양국간 갈등은 언제든지 재연될 수 있다.



없다. 다만, 현 일본정부의 성향과 국내 정치환경 및 주변 국과의 갈등시 대두되는 민족주의적 여론형성에 따라서는 일본의 관할권 확대를 위해 적극적으로 해석할 여지가 크다고 판단된다.

## 5. 우리나라의 대응방안

결국, 해양기본법의 제정이 배타적경제수역에서 일본 권의 강화를 명분으로 하고는 있으나, 실상은 일본의 해양 경계획정이 확정되지 않은 지역에서 타국의 탐사개발 행위가 시도될 경우, 일본의 관할권 보호를 명확하게 하겠다는 의도로 해석할 수 있다. 이는 한중일 삼국의 영토문제 및 주변 해역에 대한 관리·개발 시도와 관련 당사국의 대응방안이 지금까지보다 더욱 강경하게 진행될 것이며, 분쟁이 심화되는 방향으로 전개될 것임을 알 수 있다. 주변국에게는 일본 총리를 해양정책 수뇌로 하고 전체 국무위원을 구성원으로 하는 강력한 일원화 체계가 부담일 수밖에 없으며, 각각의 전개 가능한 시나리오에 대한 대응 수위를 예상하고, 대책을 수립하여야 하는 새로운 과제를 안게 되었다.

일본의 해양기본법 제정과 관련 정책 추진과정에서 발생하는 문제 접근에 있어서, 우리나라는 다음과 같은 민감성 사안에 대하여 단계별 그리고 역할별 대응책을 고려하여야 한다.

첫째, 동중국해 자원에 대한 적극적 개입과 입장표명이 필요하다. 주지하는 바와 같이, 일본은 중국의 동중국해 자원개발 시도에 지속적 항의를 제기하고 있으며, 2005년 제국석유회사에게 일본이 주장하는 가상 중간선 일측해역에서의 자원개발 시굴을 허가한 바 있다. 중일 양국을 중심으로 전개되는 자원개발의 대립구도에 우리측 입장이 전혀 개입되고 있지 못하는 문제는 향후 일본의 해양기본법 시행과 기본계획 수립으로 더욱 심화될 것으로 예상되는데, 내부 전략이 재고되어야 한다.

현재 중일 양국 협의과정에서 제기되는 공동개발 문제 또한 우리가 주장하는 가상 관할해역의 일부를 포함하고 있다고 판단되는 바, 중일 양국의 자원개발에 대하여는 지질적 구조에 의한 자원의 일방으로의 흡수 가능성을 근거로 일국의 일방적 개발에 반대하고, 우리가 주장하는 가상 경계선을 중심으로 경계획정이 이루어져야 한다는 주장이 견지되어야 한다. 이러한 외교적 대응은 한편으로는 정확한 지질구조 파악을 위한 주변해역 조사가 병행되어야 하며, 경계획정 자료의 통합적 해석을 위한 관련 연구사업의 제편 혹은 통합 역시 고려되어야 하리라 본다.

둘째, 가상중간선을 중심으로 전개되는 중일 양측의 이 전투구식 논쟁은 자원개발이라는 직접적인 원인과 함께 일본의 경계획정 전략과 밀접히 연계되어 있음을 인식하여야 한다. 양국의 자원개발 논쟁이 사실은 일본이 주장하는 가상 중간선을 중심에 놓고 발생하고 있으며, 일본에 대한 중국의 대응논리가 자칫 동중국해에서 일본의 가상 중간선에 대한 잠정적 승인 형태로 비추어질 것을 경계해야 할 것이다. 중국 외교부는 이미 여러 차례 일본의 동중국해 자원개발 항의에 대한 대응을 통해 “설령 일본이 주장하는 중간선 원칙에 따른다 할지라도 여전히 중국측 해역에 속하여 있다”고 주장하며, 일본측 항의가 이유 없음을 주장한 바 있다<sup>34)</sup>. 또한 “중국 춘샤오 유전을 포함한 관련 개발은 모두 중국 근해에서 이루어지고 있으며, 이들 근해는 일본과 쟁의가 없는 곳으로 주권적 권리를 행사하는 정상적 활동이다”라고 언급한 바 있다. 이는 중국정부가 일본이 주장하는 중간선을 상당히 인식하고 있다는 것을 반증하며, 양국 협상진행 과정을 주시할 필요가 있다.

셋째, 해양기본법은 일본이 제정한 첫 번째 거시적 해양정책 입법이지만, 내면에는 EEZ 관할권 확대와 활동범위의 확대를 통한 해양력 강화정책과 무관하지 않다<sup>35)</sup>. 특히, 독도 주변해역에서의 수로측량과 해양과학조사 시행 등의 문제는 언제든지 민감한 외교사안으로 대두될 수 있다는 점과, 이러한 점에서 일본은 이미 국가 최고위층에서의 대응 및 정책결정 체계를 갖추었다는 점에 주목할 필요가 있다.

따라서, 우리가 주장하는 독도기점 EEZ를 기준으로 일본에 대한 정확한 메시지를 줄 필요가 있으며, 일본의 해역조사 행위에 대한 각 부서별(해양부, 외교통상부, 해경), 단계별 대응 수위를 사전 조정할 필요가 있다. 특히 일본이 해양과학조사법을 통한 해역조사 신청의 민감성을 인식하고 있어 다른 기준을 통한 시도가 있을 것으로 예상되는데, 해양과학조사법과 수로측량법이 규정하고 있지 않은 사각 범위의 해역조사 신청에 대한 신중한 검토가 수반되어야 하리라 본다.

넷째, 효율적 및 통일적 정책수립과 R&D 개발에 집중하여야 할 것이다. 우리나라의 현재 해양관련 연구개발은 해양수산부를 중심으로 이루어지고 있으나, 산업자원부, 과학기술부 등이 개별 부처의 관심사항을 중심으로 연구사업이 추진되고 있다. 다만, 이러한 연구의 추진 시에도 연구의 효율성을 극대화할 수 있는 통합관리 시스템이 필요하다.

다섯째, 주변국과의 해양문제에 즉각적인 대응체계를 구축하여야 한다. 해양문제는 경제적인 문제뿐만 아니라

<sup>34)</sup> 鳳凰衛時(2005.7.14) ; 양희철, 박성욱, 박세현. 2006. 동중국해 중·일 유전개발 분쟁을 통해 본 양국의 해양경계획정에 대한 입장 연구. *Ocean and Polar Res.*, 28(2), 175-186.

영유권, 관할권 및 해양안보를 아우르는 종합적인 문제가 되었다. 따라서 중국과 일본의 막강한 해양력에 능동적으로 대응하기 위해서는 우리나라도 이에 걸맞는 시스템의 구축이 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위해 해양수산부가 신설되었으나, 신생부처로서의 역량 한계와 각 부처의 부정확한 업무에 따라 해양문제에 능동적인 대응에 한계가 있었다. 따라서, 예산의 증액뿐만 아니라 해양문제를 국익 극대화 측면에서 지원할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다.

## 사 사

이 논문은 해양수산부의 “배타적경제수역 해양자원조사(PM50101)”의 일환으로 작성되었다. 구체적인 사항에까지 검토하고 고민하여 주신 심사위원들께 감사드린다.

---

*Received Nov. 16, 2007*

*Accepted Feb. 21, 2008*