Vol. 35(4):355-371
http://dx.doi.org/10.4217/OPR.2013.35.4.355

Ocean and Polar Research

December 2013

Article

일본의 해양 정책 - 태평양 도서국과의 관계를 중심으로

현대송*

국민대학교 일본학연구소
(136-702) 서울특별시 성북구 정릉로 77

Ocean Policy of Japan: Focusing on the Relations with Pacific Island Nations

Daesong Hyun*

Institute of Japanese Studies, Kookmin University
Seoul 136-702, Korea

Abstract : The purpose of this study is to explore the history of the relationships between Japan and the Pacific Island Nations in the context of its ocean policy, and to survey the current situation. Particularly, this paper inquires into how Japan's maritime policy, nuclear policy, and official development assistance policy have affected relationships with countries in this region. Firstly, this paper gives a brief overview of the socio-political situations of Pacific Island Nations. Secondly, the history of the 'Southward Advance Theory' adopted as national policy by Japan in the Meiji era is summarized. Thirdly, how Japan successfully re-entered this region despite conflicts surrounding the nuclear issue after the Second World War is explored. Lastly, this paper investigates how official development assistance and PALM (Pacific Island Leaders Meeting) helped to develop relations between Japan and the Pacific Island Nations.

Key words : Japanese Ocean Policy, Southward Advance Theory, Pacific Island Nations, PALM, ODA

1. 서 론

태평양 도서국(Pacific Island Nations)에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있다. 오세아니아 지역에 산재한 태평양 도서국은 파푸아뉴기니를 제외하면 모두 국토가 협소하고 인구 100만 이하의 소규모 국가들이지만 수산자원을 비롯하여 금, 은을 비롯한 광물 자원, 석유, 천연가스 등 에너지 자원이 풍부하고, 이 지역의 국가들이 UN에서 단결하여 선거권을 행사하는 등 존재감을 발휘하고 있기 때문이기도 하다.

동아시아에서는 일본이 역사적으로 이 지역과 관계가 깊고, 대만도 일찍부터 국제무대에서의 외교적 고립을 탈피하는 방책으로 태평양 도서국과의 관계강화에 힘을 쏟아왔다. 최근에는 중국이 자원외교의 일환으로 이 지역에 활발하게 진출하고 있다. 뒤늦게나마 우리나라도 2011년 5월 제1차 한-태평양 도서국 외교장관회의를 서울에서 개최하고 2012년 9월에는 제1차 한-태평양 도서국 고위관리회의(SOM)를 개최하여 한-태평양 협력 협의체를 제도화하는 등, 태평양 도서국과의 파트너십 확대에 적극적으로 나서고 있다.

태평양 도서국들과 태평양을 공유하는 일본은 "태평양 도서국은 친일 국가 군(群)이자 국제사회에서 일본의 다양한 노력에 대한 강력한 지지 모체이며, 일본 외교에 매우 중요한 나라들"이며, '오세아니아 지역의 안정·발전과 일본의 안전·번영이 불가분'이라는 인식을 가지고 태평양 도서국에 대한 전략적 가치를 일찍부터 높이 평가하고 있다(Japanese Ministry of Foreign Affairs 2013a). 실제 중서부 태평양지역은 일본의 참치, 다랑어 어획량의 약 80%

*Corresponding author. E-mail : dshyun@gmail.com

를 차지하고 있는 주요한 수산자원의 공급지이며 에너지 자원 등의 해상수송루트로 일본에게는 전략적 중요성이 높은 지역이다. 실제 제2차 세계대전 중 일본함대는 마이크로네시아 연방의 축제도(Chuuk Islands)를 중부태평양의 가장 중요한 기지로 이용하기도 했다.

특히, 마이크로네시아 3국(마이크로네시아 연방, 마샬제도, 팔라우)은 1919년부터 국제연맹의 위임통치령으로 일본이 통치한 경위가 있어, 인구의 약 20%를 일본계 주민이 점하고, 이들 중에 대통령을 비롯하여 정재계의 리더가 다수 배출되고 있고, 멜라네시아는 제2차 세계대전 중에 일본군과 연합군이 치열한 전투를 벌인 곳이 많아 일본과는 연관이 깊은 지역이다.

일본은 제2차 세계대전에서 패배하고 소위 남양군도 지역을 상실한 이후 이 지역과의 관계가 소원했다. 그러나 60년대 중반부터 다시 해양진출로 눈을 돌리기 시작한 일본은 1980년대 후반부터 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 통해 태평양 도서국과의 관계를 강화해 왔고, 1990년대 후반부터는 3년에 한 번 태평양 도서국의 수뇌를 모두 일본에 초빙하여 정상회의를 개최하면서 유대관계를 긴밀히 하고 있다.

본고의 목적은 이러한 일본과 태평양 도서국들 간의 관계의 기원과 전개, 그리고 현황을 고찰하는 것이다. 특히 일본의 해양 정책, 원자력 정책과 공적개발원조 정책이 이들 도서국과의 관계에 어떠한 영향을 미쳤는지를 중심으로 살펴보고자 한다.

논문의 구성은 먼저 '앨버트로스의 배설물로 이루어 진 나우루', '이스터 섬의 미스터리, 모아이 석상' 등과 같이 많은 사람들에게 미지의 세계에 속하는 태평양 변방의 도서국의 현황을 개략적으로 살펴본 후에, '남진론'으로 상징되는 전전의 일본의 해양진출의 역사를 살펴보고, 전후 샌프란시스코 강화조약으로 남양군도를 상실한 일본이 샌프란시스코 체제에서 어떻게 이 지역에 다시 진출했는지, '신 남진론(해양국가론)', '시레인 1000해리 방위 구상', '해양기본계획' 등 전후 일본의 해양 정책의 맥락에서 살펴본다.

마지막으로는 전후 일본과 태평양 도서국들 사이에 어떠한 문제가 있었고 일본이 그러한 문제들을 어떤 방법으로 해결해 왔고, 현재 이들 국가들과 어떠한 관계를 맺고 있는 지에 대해 살펴보기로 한다. 단, 본고의 분석 대상은 태평양제도포럼(Pacific Islands Forum: PIF) 가맹국을 중심으로 하고 미·영·불의 자치령 및 호주, 뉴질랜드 등은 제외하기로 한다.

2. 태평양 도서국의 현황

태평양 도서국의 지정학

태평양 도서국은 약 3만개의 섬이 22개 국가와 지역(미국, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드의 자치령)을 이루고 있다. 이들 국가와 지역을 1831년 프랑스의 지리학자이자 탐험가인 드빌(Jules Sbastien Csar Dumont d'Urville,

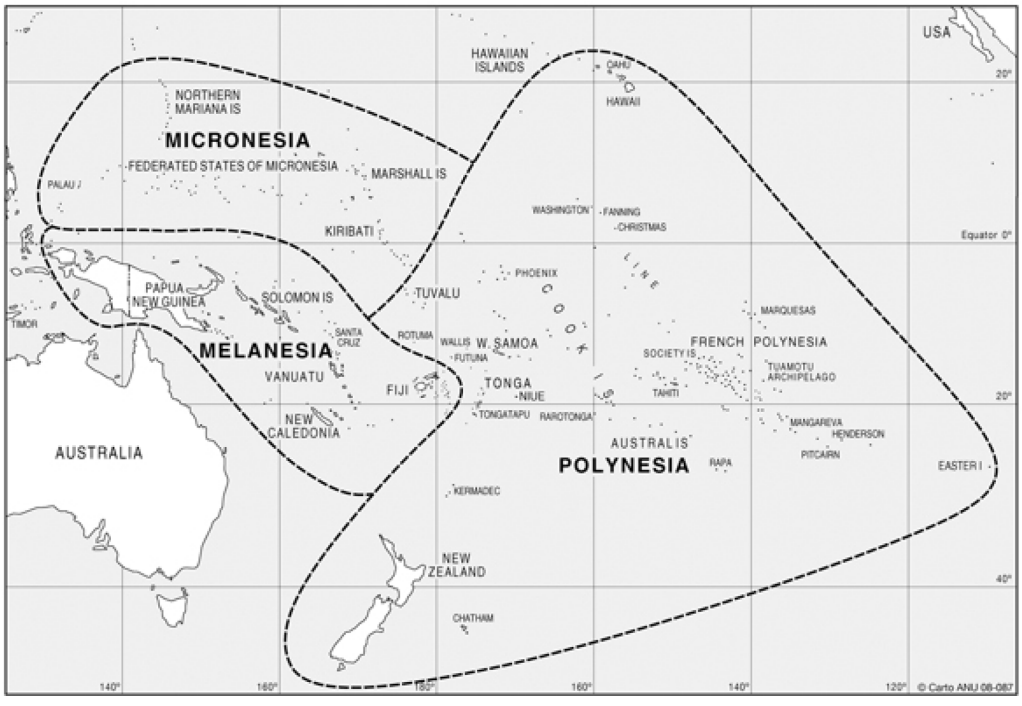

Fig. 1. Division of the Pacific Island Nations (Darrell 2009)

1790-1842)이 Fig. 1에서 보는 것처럼 인종과 문화에 따라 '작은 섬들'(마이크로네시아), '검은 섬들'(멜라네시아), 그리고 '많은 섬들'(폴리네시아)이란 이름을 붙여 세 지역으로 분류하였고, 이 분류법은 지금까지 널리 사용되고 있다(권 2002).

마이크로네시아는 지리학적으로 융기(隆起) 산호초(珊瑚礁) 및 환초(環礁)로 이루어 진 저지대 국가로 북마리아나제도(Northern Mariana Islands), 괌, 팔라우(Palau), 마이크로네시아 연방(Federated States of Micronesia), 마샬제도(Marshall Islands), 키리바시(Kiribati), 나우루(Nauru) 등이 포함되어 있다.

멜라네시아는 환태평양 조산대(造山帶) 상에 있고 국토가 넓으며 식생이 풍부하여 농업이 발전한 지역으로 파푸아뉴기니(Papua New Guinea), 솔로몬제도(Solomon Islands), 피지(Fiji), 바누아투(Vanuatu), 뉴칼레도니아(New Caledonia) 등이 속하고 있다(Tamura 2010).

폴리네시아는 화산활동으로 이루어 진 섬들과 환초로 이루어져 있으며 하와이제도, 월리스 푸투나(Wallis and Futuna Islands), 투발루(Tuvalu), 사모아(Samoa), 니우에(Niue), 통가(Tonga), 쿡제도(Cook Islands), 프랑스령 폴리네시아(French Polynesia), 뉴질랜드 등이 포함된다.

태평양 도서국은 국토면적이 남한의 5배에 가까운 파푸아뉴기니(약 46만km^2)를 제외하면 나머지 전체 국가의 면적을 모두 합해도 약 6만 5천 km^{2}에 불과해 남한 면적(약 10만km^2)보다 작다. 이 지역에서 파푸아뉴기니 다음으로 큰 솔로몬제도의 국토 면적(28,000 km^2)은 경상남북도를 합한 면적(29,560 km^2) 보다 작으며 그 외의 국가는 모두 경상북도(19,028 km^2)보다 작다. 또한 멜라네시아 지역의 도서국들을 제외하면 제주도(1,848 km^2)보다 큰 도서국은 폴리네시아 지역의 사모아와 프랑스령 폴리네시아뿐이다. 이 두 섬을 제외하면 마이크로네시아 지역의 국가들을 포함하여 모두 부산시(767 km^2)의 면적보다 작다. 특히, 나우루와 투발루는 국토면적이 여의도 면적(4.5 km^2)의 5-6배에 불과하다(Table 1). 이렇듯 이 지역 국가들의 국토면적은 상당히 협소하나 이들 도서국가들은 국토면적 대비 7배에서 3만 4천배에 이르는 광대한 배타적 경제수역(EEZ)을 보유하고 있어, 태평양 도서국 EEZ의 총면적은 3,000만km^{2}로 한국의 배타적 경제수역(30만 6천674km^2)의 약 100배이며, 전 세계 EEZ 총면적의 30% 정도에 해당한다(최 2009).

태평양 도서국에는 현재 약 911만 명(2012년 현재) 정도가 생활하고 있다. 그 중 지역 최대국인 파푸아뉴기니의 인구가 약 686만 명으로 이 지역 인구의 약 75%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 피지가 86만, 솔로몬제도가 54만이며 그 외에는 30만을 넘는 국가가 없고, 니우에와 같이 총인구가 2,000명이 채 되지 않는 곳도 있다.

또한 태평양 도서국은 전체적으로 경제적으로 낙후되어 있어 1인당 GDP(구매력평가 기준)는 팔라우만 10,500 US달러로 1만 달러를 약간 넘는 수준이며 그 외 국가들은 모두 1만 달러 이하다.

Table 1. The Nations' total land area, EEZ, populations, and GDP PINs

Region	Country	Land area (km^2)	EEZ (mil. km^2)	Population (thousand)	GDP (bil. $)	GDP	GDP counting year
Melanesia	Papua New Guinea	462,000	3.1	6,858	185.0	2,700	2012
	Solomon Islands	28,000	1.6	538	19.2	3,400	2012
	Fiji	18,272	1.3	861	43.1	4,800	2012
	Vanuatu	12,190	0.7	240	12.4	4,900	2012
Micronesia	Palau	487	0.6	20	2.2	10,500	2011
	Federated States of Micronesia	700	2.9	111	3.1	3,000	2011
	Marshall Islands	181	2.1	54	1.7	3,200	2011
	Nauru	21	0.3	10	0.6	5,000	2005
	Kiribati	726	3.6	100	6.2	5,900	2012
Polynesia	Tuvalu	26	0.8	10	0.4	3,300	2012
	Samoa	2,934	0.1	183	11.3	6,200	2012
	Niue	259	0.4	1	0.1	5,800	2003
	Tonga	688	0.7	104	7.9	7,500	2012
	Cook Islands	240	1.8	20	1.8	9,100	2005

(Sources: World Population Prospects, the 2010 Revision; http://esa.un.org/wpp/index.htm; http://www.forumsec.org/; http://www.spc.int/; CIA The World Factbook)
*GDP per capita bases PPP (Purchasing Power Parity)

태평양 도서국들은 사모아가 1962년 1월 1일자로 뉴질랜드로부터 독립한 것을 필두로 쿡제도, 나우루가 60년대 후반에 독립을 성취했고, 이후 70년대와 80년대를 거쳐 대부분이 독립을 달성했다. 가장 최근에는 팔라우가 1994년에 독립했다(프랑스의 3개의 해외영토인 뉴칼레도니아, 프랑스령 폴리네시아, 월리스 푸투나 제도 등은 1998년 독립을 묻는 국민투표가 부결되었고 2014년에서 2018년 사이에 다시 독립을 둘러싸고 국민투표를 하도록 예정되어 있다.).

국제사회의 변방에 있던 이들 국가들이 탈식민지화로 독립국이 되고, 1970년 10월 피지가 국제연합에 가입한 것을 시초로 국제연합에 가맹하면서 국제사회에서도 존재감을 가지게 되었다. 뉴질랜드와 자유연합(Free Association) 관계에 있는 쿡제도와 니우에는 아직 국제연합에 가입하지 못하고 있으나, 일본은 2011년 3월 25일, 각의에서 쿡제도를 국가로 승인했다. 이로서 쿡제도는 28개국과 외교관계를 개설하고, 25개 국제기관에 가맹하게 되었다.

태평양 도서국들의 국제적인 법적 지위와 정치 체제는 매우 다양하고, 그 운용의 실상도 현대 비교민주주의 연구의 통상적 시각과 극명하게 배치되는 일탈사례이며 의회민주주의의 독특한 남태평양적 변용을 보여주고 있다(김 2013). 미국의 준주(準州)인 괌, 미국 자치령인 북마리아나제도는 예외로 하더라도, 팔라우, 마이크로네시아 연방, 마샬제도는 미국의 자치령에서 독립한 후에도 미국과 자유연합협정을 맺고 외교와 안전보장을 미국에 의존하고 있다. 또한 쿡제도, 니우에는 뉴질랜드와 자유연합을 구성하고 있다. 국가의 통치 체제도 Table 2에서 보는 것처럼 입헌 군주제, 공화제 등으로 나뉘고, 정부형태도 대통령제, 의원내각제 등 정치체제가 매우 다양하다.

Table 2. The independence date and political system of PINs

Region	Country	Suzerain State	Independence date	Relation with Suzerain state	Political system	Joining the UN
Melanesia	Papua New Guinea	Australia	1975-09-16	Independence	Constitutional Monarchy/ Unicameral System	1975-10-10
	Solomon Islands	England	1978-07-07	Independence	Constitutional Monarchy/ Unicameral System	1978-09-19
	Fiji	England	1970-10-10	Independence	Parliamentary Republic/ Bicameral System	1970-10-13
	Vanuatu	France, England	1980-07-30	Independence	Parliamentary Republic/ Unicameral System	1981-09-15
	New Caledonia	France	x	Special Collectivity	x	x
Micronesia	Palau	US	1994-10-01	Free Association	Presidential Representative Republic	1994-12-15
	Federated States of Micronesia	US	1986-11-03	Free Association	Presidential Representative Republic	1991-09-17
	Marshall Islands	US	1986-10-21	Free Association	Presidential Republic	1991-09-17
	Nauru	UN Trusteeship	1968-10-31	Independence	Presidential Republic	1999-09-14
	Kiribati	England	1979-07-12	Independence	Parliamentary Republic/ Unicameral System	1999-09-14
Polynesia	Tuvalu	England	1978-10-01	Independence	Constitutional Monarchy/ Unicameral System	2000-09-05
	Samoa	New Zealand	1962-01-01	Independence	Parliamentary Republic/ Unicameral System	1976-12-15
	Tonga	England	1970-06-04	Independence	Constitutional Monarchy/ Unicameral System	1999-09-14
	Niue	New Zealand	1974-10-19	Free Association	Constitutional Monarchy/ Unicameral System	x
	Cook Islands	New Zealand	1965-08-04	Free Association	Constitutional Monarchy/ Unicameral System	x
	French Polynesia	France	x	Special Collectivity	x	x

(Sources: The United Nations, http://www.un.org/en/members/index.shtml; CIA The World Factbook)

태평양 도서국의 과제

정치 경제적 문제

태평양 도서국들은 전체적으로 치안이 양호하고 사회질서가 잡혀있는 편이지만, 2006년 피지에서 군사쿠데타가 발생하고, 솔로몬제도에서 부족 간의 대립이 무력 충돌로 번진 것과 같이 사회・경제적 불평등이 광범하게 존재하는 것도 사실이며, 이를 극복할 수 있는 '제도의 질(Institutional Quality)'과 '좋은 지배(Good Governance)'가 아직 성숙되지 못하고 있는 실정이다.

또한 전술한 바와 같이 전반적으로 경제적 수준은 낙후되어 있으며, 이들 국가가 경제적으로 자립을 달성하는 것도 어려운 실정이다. 태평양 도서국들은 근본적으로 지정학적인 세 가지 큰 장애가 있기 때문이다. 즉 세계 경제의 중심에서 멀리 떨어져 있는 태평양의 작은 섬이라는 변경성(邊境性), 국토가 협소하고 인구가 적어 경제 규모가 소규모라는 협애성(狹隘性), 넓은 바다에 영토가 흩어져 있는 지리적 확산성(擴散性) 등이다(Japanese Ministry of Foreign Affairs 2013a). 이러한 지정학적인 장애로 인해 세계화와 국제 경제 환경의 변화에 발맞추기 어렵고, IT 등 선진 기술의 도입이 지연됨으로 해서 이 지역의 전체적인 생활수준은 여타 지역보다 낙후되는 불리함이 있다. 또한 역외국 기업들의 조세피난처로 이용되면서 국가 이미지도 실추되는 양상을 보이고 있다.

환경문제

천혜의 자연환경을 가진 '파라다이스'로 널리 알려진 태평양 지역의 자연환경은 날이 갈수록 급속히 나빠지고 있다. 지구 온난화의 영향, 공산품 쓰레기 처리 문제, 산호초와 숲 파괴 등으로 이 지역이 몸살을 앓고 있는 것은 물론이고 최 (2009)에 자세히 나와 있는 것처럼, 해수면 상승과 자연재해, 특히 매년 찾아오는 태풍의 피해, 남획에 따른 어족자원의 고갈, 해양생태계 훼손과 환경오염의 가속 등이 주민권의 생존마저 위협하고 있다.

2000년 9월 UN본부에서 개최된 새천년 정상회의는 2015년까지 극심한 빈곤과 기아의 퇴치, 교육의 개선, 젠더 평등의 촉진과 여성의 권익향상, 유아 사망률의 감소 등 8가지 목표(MDGs: Millennium Development Goals)를 세우고, 여섯 번째 항목에서는 HIV/AIDS와 말라리아 등의 확산을 멈추고 감소세로 돌려 놓는다는 목표를 세워졌지만 이 지역에서는 HIV/AIDS가 확산 되는 상황이며, SARS, 조류 독감에 대한 불안도 높다.

3. 일본의 해양 진출사(進出史)

메이지 유신(1868)에서 만주사변(1931)까지

야마가타 아리토모(山縣有朋)는 1890년 11월, 제1회 제국의회의 시정연설에서 '일본은 주권선(主權線)을 지킬 뿐만 아니라 이익선(利益線)을 지키지 않으면 안 된다'고 주장했다. 야마가타의 주장은 일본 국경(주권선) 너머 일본의 이익과 직결되는 한반도(이익선)가 일본에 적대적인 제3국, 즉 러시아의 손에 들어가서는 안 된다는 것으로, 당시 일본의 안전보장 상의 국책(國策)의 기본은 러시아의 남하정책에 맞서 한반도를 먼저 손에 넣어야 한다는 「북진론(北進論)」이었다. 이와 같은 북진론은 청일전쟁(1894) 이후 이익선이 만주와 몽고로 확대되면서 공세적으로 전환된다.

한편, 전전(戰前) 일본에서는 북진론과 함께 동남아시아와 태평양지역으로 진출해야 한다는 「남진론(南進論)」도 주창되었다. 원래 남진론은 "일본과 남양(南洋)의 결부(結付)를 필연화 시키는 이데올로기"(Yano 2009)로서 기원은 에도(江戶)시 대의 남방경략론(南方經略論)까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 훗날 대동아공영권 구상으로까지 발전하게 되는 근대 남진론의 원형은 1880년대 말엽부터 본격적으로 제기되기 시작했다(Ariga 1984). 그렇지만 이 시기의 남진론은 시가 시게타카(志賀重昂)의 『南洋時事』(1887), 스가누마 타다카제(菅沼貞風)의『新日本の圖南の夢』 (1888), 다구치 우키치(田口卯吉)의 『南洋經略論』(1890), 다케코시 요사부로(竹越與三郎)의『南國記』(1910) 등 민간의 논객들이 주창한 것으로 전체적으로 보면 이 시기의 남진론은 무역・투자・이민을 축으로 경제적 진출을 꾀하는 소위 「남방관여(南方關與)」라고 불릴 만한 것이었다(Yano 2009). 그런데 1895년 청일전쟁으로 대만을 획득하자 일본은 대만 총독부를 통해 남양 항로 개척을 시도하게 된다. 그 후 일본은 1914년 제1차 세계대전에 참전하여 독일령 마이크로네시아를 점령, 이후 남태평양 도서들을 위임통치령(委任統治領)으로 사실상 식민지화 하면서 이 지역을 동남아 도서 지역 진출의 거점으로 삼았다. 남진론이 국책으로서의 '남진 정책'으로 서서히 실재화되기 시작한 것이다.

만주사변(1931)에서 제2차 세계대전(1945)까지

일본의 대외정책에서 '남진 정책'이 크게 주목을 받게 되는 것은 1930년대에 들어서이다. 이 시기를 전후하여 일본을 둘러싼 국내외적인 환경이 크게 변화하게 된다. 특히 1929년 세계 대공황의 발생으로 인한 국제적인 블록경제화의 진행과 1931년의 만주사변으로 일본의 국제 고립화가 진행되면서 일본에서는 석유・보크사이트 등의 전략물자를 남방 지역에서 확보하려는 움직임이 증가한다.

1936년 8월 7일, 히로타 고키(廣田弘毅) 내각의 5상 회의(五相會議)에서는 대외 문제를 중심으로 하는 「국책의 기준」 (「國策の基準」)을 정해, 11일 각의결정했다(Okubo et al. 1980).「국책의 기준」에는 제국의 근본 국

책을 '외교 국방이 함께 동아 대륙에서 제국의 지위를 확보함과 동시에 남방 해양에 진출·발전하는데 있다'라고 하고 그 기준대강(基準大綱)을 '남방해양, 특히 외남양 방면에 대해 우리 민족적 경제적 발전을 모색하기 위해 노력하고, 타국에 대해 자극을 피하면서 점진적 평화적 수단에 의해 세력의 진출을 꾀하여, 만주국의 완성과 발맞추어 국력의 충실 강화를 기한다'고 하고 있다.

이와 같이 남방 진출이 중요 국책으로 결정되면서 해군이 주장해 왔던 남진론이 힘을 얻게 된데다, 중일전쟁이 장기화함에 따라 일본의 '자존(自存) 자위(自衛)' 이념과 맞물리면서 남진론의 성격이 점점 무력에 의한 남방 진출로 변용되었다(Toyama et al. 1959).

1940년에 접어들자 무력 남침이 실제로 국책으로 결정되었다. 동년 4월부터 6월에 걸쳐, 동남아시아에 식민지를 가진 네덜란드·프랑스가 독일에 항복하고 영국도 위기에 처하자, 일본은 이러한 상황을 이용해 동남아를 자기의 세력권에 넣고 통합하는 것으로 돌파구를 찾을 요령으로 무력 남침을 결정한다. 그리하여 7월 26일, 고노에 후미마로(近衛文麿) 내각은 제2차 내각을 발족하며 <기본국책요강(基本國策要綱)>을 결정했는데, <기본국책요강>은 일본을 맹주로 하는 동아시아 광역 블록화 구상 '대동아 신질서 건설'을 국책의 목표로 하고, 경우에 따라 무력으로서라도 동남아시아에 진출 한다는 것을 내용으로 하고 있다(Yui and Furuta 1998). 마쓰오카 요스케(松岡洋右) 외상에 의해 '대동아공영권(大東亞共圈)'으로 지칭된 지역은 일본, 중국, 만주, 동남아시아, 인도와 오세아니아 일부를 포함하고 있다. 그 후 9월, 일본은 일독이(日獨伊) 삼국동맹으로 미영을 견제할 목적으로 프랑스령 인도차이나(베트남, 라오스, 캄보디아)의 북부 지역에 진주한다. 이는 당시 미국과 영국 등이 소위 원장(援蔣) 루트를 이용, 일본과 교전 중인 장개석 정권에 대해 군사 원조를 하고 있었는데 이 루트를 인도차이나 반도에서 차단하기 위한 목적도 있었다.

또 미, 영, 네덜란드가 남부 인도차이나에 강력한 거점을 구축하게 되면 전쟁 물자를 확보하기가 어려워질 것을 우려한 일본은 1941년 7월 2일, 어전회의(御前會議)에서 해군이 주장하는 남방 진출과 육군이 주장하는 대 소련 전의 준비라는 양면작전의 전개를 국책으로 결정했다. 이에 따라 28일, 일본군은 남부 인도차이나 진주를 실행했다.

일본이 남부 인도차이나 령에 진주를 실행하자, 미국은 즉각 석유의 전면 수출금지 등 대일 경제제재를 단행했고, 이에 맞서 일본이 12월 8일, 진주만을 공습함으로써 태평양 전쟁이 시작되었다.

대일평화조약과 남양군도

태평양 전쟁에 패한 일본은 1945년 9월부터 7년 가까

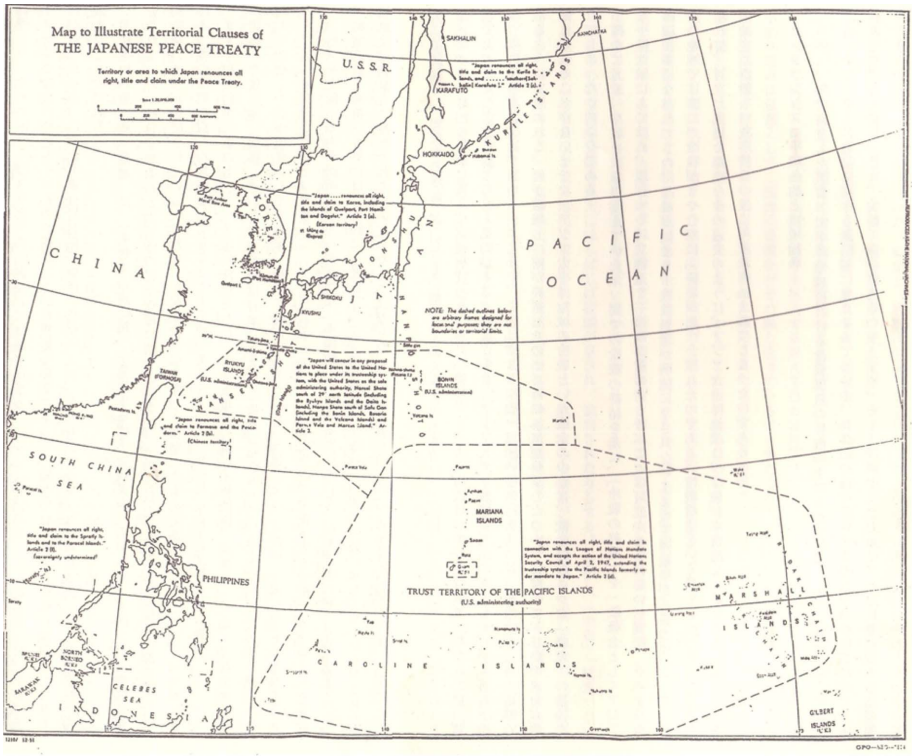

Fig. 2. Map to illustrate territorial clauses of the Japanese Peace Treaty (United States Senate Committee on Foreign Relations 1952)

이 연합국의 점령통치를 받게 된다. 군사점령의 종식을 앞두고 일본은 1951년 9월 8일, 연합국(48개국)과 대일평화조약(The Treaty of Peace with Japan, San Francisco Peace Treaty)을 맺었다. 대일평화조약 (샌프란시스코 강화조약) 제2장 제2조는 일본의 새로운 영토를 다음과 같이 규정하고 있다.

(a) 일본은 한국의 독립을 인정하고, 제주도, 거문도 및 울릉도를 비롯한 한국에 대한 모든 권리와, 소유권 및 청구권을 포기한다.

(b) 일본은 타이완과 펑후제도(澎湖諸島)에 대한 모든 권리와 소유권 및 청구권을 포기한다.

(c) 일본은 쿠릴 열도에 대한, 그리고 일본이 1905년 9월 5일의 포츠머스 조약에 의해 주권을 획득한 사할린의 일부와 그것에 인접한 도서에 대한 모든 권리와 소유권 및 청구권을 포기한다.

(d) 일본은 국제연맹의 위임통치제도와 관련된 모든 권리와 소유권 및 청구권을 포기하고, 신탁통치를 이전에 일본의 위임통치권 하에 있었던 태평양 제도에 이르기까지 확대하는 1947년 4월 2일의 유엔 안전보장이사회의 조치를 수용한다.

(e) 일본은 일본 국민의 활동으로부터 비롯된 것이건, 아니면 그 밖의 활동으로부터 비롯된 것이건 간에, 남극지역의 어떤 부분과 관련된 어떤 권리나, 소유권 또는 이익에 대한 모든 권리를 포기한다.

(f) 일본은 남사군도(南沙群島)와 서사군도(西沙群島)에 대한 모든 권리와 소유권 및 청구권을 포기한다.

즉, 일본은 1868년 메이지 유신 이후, 특히 청일전쟁(1894) 이후 획득했던 영토 및 남양군도를 모두 상실하게 된 것이다.

'해양국가론'의 등장

전술한 바와 같이 일본은 대륙 국가를 지향하면서 제국주의 전쟁을 벌였고 남진론으로 제국 영토의 확장을 꾀하다 잔혹한 전쟁을 겪었으며, 결국은 연합국의 점령 지배를 받게 되었다. 샌프란시스코 강화조약 후, 새롭게 구축된 전후 질서(소위, 샌프란시스코 체제)에 편입하게 된 일본은 제국주의에 대한 반성으로 평화주의와 통상국가를 지향하는 새로운 외교를 모색하게 된다.

이러한 중에 1964년, 코사카 마사타카(高坂正堯)가 중앙공론(中央公論) 1964년 9월호에 "해양국가 일본의 구상(海洋國家日本の構想)"이란 논문을 발표했다. 코사카는 "일본의 안전보장정책을 지탱하는 가장 기본은 해양의 지배"이나 세계의 바다는 이미 미국의 지배하에 있고, 일본이 미국 해군에 대항하여 일본의 안전보장을 얻는 것은 불가능하기 때문에 일본은 군비를 최소한으로 묶어둘 수 있도록 노력하는 동시에 다른 목적으로 전환할 수 있는 형태로 갖고 있어야 하며, 일본이 통상관계를 축으로 한 열린 국가가 될 것을 주장하고, 그러기 위해서는 일본의 미래를 바다에서 찾을 것을 주장했다. 코사카는 미래의 세계가 '저개발 국가들의 개발'과 '바다의 개발'이라는 두 방면의 개발을 중심으로 움직일 것으로 보고, '저개발 국가들의 개발'에 대해서는 구체적으로 다음 세 가지를 일본 정부의 정책으로 제안하고 있다. 첫째, 저개발 국가에 대한 원조정책을 작성, 무역정책과 연결할 것. 둘째, 저개발 국가의 원조를 지역적인 형태로 해 나갈 것. 셋째, 원조는 기술원조를 중심으로 하고, 특히 일본에서 발달할 여지가 적은 어업, 토목건설업, 농업 등을 무리하게 발전시키기보다 저개발 국가들을 상대로 이 분야에 대한 원조를 지향할 것 등이다. 또한 코사카는 '바다의 개발'에 있어서는 다음 세 가지를 제안한다. 첫째, 현재의 자위대 예산의 1/3 정도를 해양조사에 할당할 것. 둘째, 일본 근해는 해상자위대가 중심이 되어 조사할 것. 셋째, 세계의 바다는 국제협력을 원칙으로 과학자가 조사할 것 등이다(Kosaka 2005).

당시로서는 코사카의 표현대로 "상당히 대담한 것"이었으나 그가 내다본 대로, 바다의 광물자원 개발이 점차 실용화되면서 국제법의 원칙이던 해양자유의 원칙이 무너지고, 각국이 해양영토의 확장에 나서면서 약 20년 후인 1982년, 국제연합 해양법조약이 체결되고 새로운 국제법 질서가 구축되는 등 세계는 코사카가 예측한대로 움직이고 있다.

일본의 해양 정책과 종합안전보장

일본에서는 1973년의 석유파동으로 인한 석유 위기의 경험 이후 에너지 자원과 해상교통로의 확보가 국가적 과제로 떠올랐다.

일본도 산유국이기는 하나 국내 생산량은 전체 소비량의 0.4% 수준으로 99.6%를 수입에 의존하고 있으며, 천연가스는 96%, 석탄은 100%를 수입에 의존하고 있다. 석유는 세계수입량의 약 12%를 점유하여 미국에 이어 세계 제2위, 석탄과 천연가스는 세계 1위의 수입국이다(2011년 현재). 일본은 원유 수입의 약 90%를 중동지역에서 가져오고 있다. 원유수입의 중동 의존도는 70년대 전반에는 80%를 넘었지만 그 후 석유위기의 경험으로 수입의 다양화를 꾀한 결과 1987년도에는 68%까지 저하했었다. 그러나 90년대에 들어 중국, 인도네시아, 멕시코를 비롯한 비중동 산유국으로부터의 수입이 줄어든 결과 중동의존도는 다시 상승, 2006년에는 89.2%, 2009년에는 89.5%에 달하고 있다. 이렇게 일본의 원유의 중동 의존도가 높은 이유는 중동산 석유가 아프리카산 석유와 비교하여 수송거리가 짧고 인도네시아, 베트남과 같은 근린 아시아국의 원유

와 비교해서는 대형 유조선을 통한 수송이 가능하기 때문에 수송면의 채산성에서 우위에 있기 때문이다. 이와 같이 석유위기로 인해, 일본은 국가 산업의 피인 석유와 대동맥에 해당하는 해상수송로의 안전 확보가 국가의 존망과 번영에 절대적임을 인식하게 된다.

1980년대에 들어 전개된 신 냉전적 상황도 일본으로 하여금 해양 정책의 변화를 가져오게 하는 변수가 되었다. 1981년 5월 당시 스즈키 젠코 수상은 방미 시에, 미국과 일본의 역할 분담을 약속하고, '주변 수백해리, 항로대 1000해리의 방위'를 표명하게 되고, 그 후 일본은 '시레인 1000해리 방위 구상'을 책정한다.

1983년 1월, 나카소네 수상은 레이건 미 대통령과의 수뇌회담에서 미국과 일본의 동맹관계를 재확인하고, 워싱턴포스트와의 회견에서는 미일동맹에서 일본이 일본 열도의 지세적인 위치를 소련의 백파이어 폭격기(Tu-22)의 침입에 방파제가 되는 불침항모(不沈航母)의 역할을 할 것과 일본 열도를 둘러싼 해협 즉, 소야 해협(宗谷海峽)·쓰가루 해협(津輕海峽)·쓰시마해협(對馬海峽))에 대한 완전한 지배권을 확보 유지, 소련 잠수함 및 기타 해군 함정의 통항을 불허할 것을 밝혔는데, 나카소네 수상은 이와 함께 일본에 중요한 통상루트를 방위하기 위해 태평양 방위권을 수백 해리 확대, 괌에서 도쿄 및 대만해협에서 오사카를 잇는 시레인을 확립할 것을 밝혔다.

일본은 1995년 3월 8일, '국민의 축일에 관한 법률(國民の祝日に關する法律)'을 개정하여, 그간 메이지 천황이 1876년 동북지방순행 시에 '메이지 호'를 타고 요코하마항에 기착한 날(7월 20일)을 기념한 '바다의 기념일'을 「바다의 날」로 하고 공휴일로 제정했다. '국민의 축일에 관한 법률' 제2조는 '바다의 날'을 '바다의 은혜에 감사하고, 해양국가 일본의 번영을 기원하는 날'로 규정하고 있다.

또한 일본은 1996년 6월 20일, 국제연합해양법조약을 비준하고, 그로부터 약 10년 후인 2007년 4월 27일에는 해양기본법을 제정했다. 해양기본법 제16조는 "정부는 해양에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위해 해양에 관한 기본적인 계획(이하 "해양기본계획"이라한다)을 결정해야 한다."고 하고, "해양에 관한 시책에 대한 기본적인 방침", "해양에 관한 시책과 관련하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 할 시책", 및 기타 "해양에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 필요한 사항"을 정하고 5년마다 검토할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 해양보호구 설정의 추진, 대륙붕연장을 위한 대책의 추진, 외국선에 의한 과학적 조사 자원탐사에의 대응, 에너지 광물자원의 계획적 개발, 안정적인 국제해상수송의 확보, 해양의 안전에 관한 제도의 정비, 배타적 경제수역 등에서의 일체적인 조사 추진, 해양에 관한 정보의 일원적 관리와 제공, 해양에 관한 연구개발의 추진, 연안역의 종합적 관리, 해양관리를 위한 이도(離島)의 보존 관리 등 11항목의 주요시책을 담은 「해양기본계획」이 2008년 3월 18일, 각의 결정되어 추진되었다(Cabinet Secretariat, The Secretariat of the Headquarters for Ocean Policy 2008). 올해 4월 26일에는 올해부터 시행되는 제2기 해양기본계획이 각의 결정되었다.

2007년 7월 20일에는 해양기본법에 의거, 해양에 관한 주요시책을 기획 입안하고, 종전까지 각 부처별로 행해지던 해양에 관련한 정책을 종합하고 조정하기 위해 종합해양 정책본부를 설치했는데, 종합해양 정책본부는 수상이 본부장이며 내각관방장관, 해양 정책 담당대신이 부본부장, 그 밖의 국무대신이 본부원으로 내각 그 자체이다.

4. 일본의 대 태평양 도서국 외교

일본과 태평양 도서국의 관계

태평양 도서국에 대한 일본의 경제적 관심이 말해주듯이 지역은 일본에 주로 다랑어나 가다랭이 같은 수산물과 목재, 구리, 석유, 천연가스 등을 수출하고 있다. Table 3에서 보는 바와 같이 일본과 무역규모가 가장 큰 파푸아뉴기니는 대일 수출액이 약 740억 엔이며, 대일 수입액은 260억 엔이다. 멜라네시아 지역은 솔로몬제도를 제외하면 대일 무역수지가 흑자이나, 마이크로네시아 지역에서는 팔라우를 비롯하여 마이크로네시아 연방, 나우루가 소액이지만 흑자를 기록하고 있는 경우와 달리 마샬제도는 무려 1,480억 엔의 무역적자를 기록하고 있다. 폴리네시아 지역의 국가들은 모두 대일 무역적자를 기록하고 있다. PIF 14개국 전체의 대일 무역수지는 약 978억 엔의 적자다.

태평양 도서국에 진출하고 있는 일본의 기업은 국가별로 1-3개 정도다. 피지에는 439명의 일본인이 재류하고 있고, 다음이 팔라우(329명), 파푸아뉴기니(261명), 마이크로네시아 연방(111명)의 순이며, 나우루, 니우에, 쿡제도에는 재류하는 일본인이 없다.

태평양의 핵실험과 지역통합

현재 일본은 태평양 도서국들과의 관계를 양자관계와 함께 태평양 도서국 포럼(Pacific Islands Forum: PIF, 이하 PIF)이라는 지역통합기구를 연결고리로 맺고 있다. 일본과 이 지역 국가들의 관계를 논하기 전에 먼저 태평양 도서국들의 지역통합기구에 대해서 살펴 볼 필요가 있다.

제2차 세계대전 후 오세아니아 지역에 최초로 결성된 지역통합기구로서는 1947년에 결성된 남태평양 위원회[South Pacific Commission: SPC, 1997년 남태평양 위원

Table 3. The present situation of trade between Japan and PINs, number of Japanese companies and Japanese residents in PINs (year 2011, unit = 1 million/Yen)

	Melanesia				Micronesia					Polynesia				
	Papua New Guinea	Solomon Islands	Fiji	Vanuatu	Palau	Federal States of Micronesia	Nauru	Marshall Islands	Kiribati	Tuvalu	Samoa	Tonga	Niue	Cook Islands
Export to Japan	73,868	497	7,368	4,356	1,464	915	131	744	836	300	16	214	1	1,170
Import from Japan	25,787	1,179	2,334	2,090	818	876	27	148,768	1,868	2,570	2,847	391	6	101
Trade Balance	48,081	-682	5,034	2,266	646	39	105	-148,024	-1,032	-2,270	-2,832	-177	-5	1,069
Japanese Companies	3	3	3	1	2	2	0	0	0	0	3	1	0	0
Japanese Residents	261	91	439	86	329	111	0	67	18	6	84	85	0	0

(Sources: Annual Report of Statistics on Japanese Nationals Overseas, 2012 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/tokei/hojin/12/pdfs/WebBrowse.pdf) (in Japanese); International Cooperation Bureau (ed.), ODA Data book by country 2012 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/07-00.pdf (In Japanese))

회는 결성 50주년을 맞아 태평양공동체(Pacific Community)로 명칭을 변경했다. 이하 SPC]가 있다. SPC는 태평양 도서지역에 통치령을 가진 미·영·불·네덜란드·호주·뉴질랜드에 의해 결성되었다. SPC는 설립 목적이 명목상 2차 대전의 영향으로 피폐해진 태평양 도서지역 주민의 경제적 사회적 복지의 향상으로, 식민 지배국인 종주국의 의향을 반영하여 지역의 정치문제는 취급하지 않는다는 방침이 결정되었다. 1950년에는 피지배지역의 대표로 구성된 남태평양회의(South Pacific Conference)가 SPC의 자문기관으로 설립되었으나 마찬가지로 정치적인 이슈에 대해서는 논의가 금지되었다(Kurosaki 2010).

그런데 1960년대부터 남태평양 도서지역에서 지역통합의 움직임이 일어나기 시작했다. 계기가 된 것은 종주국들이 이 지역에서 벌인 핵실험에 대한 반발과 태평양 도서지역 각국의 탈식민지 운동이었다.

미국은 국제연합 신탁통치령이던 마샬제도의 비키니 환초(Bikini Atoll)에서 1946년 대기권 핵실험을 실시한 이후 1958년까지 수폭 실험을 포함해 23회의 핵실험을 실시했다. 또한 미국은 에니웨톡 환초(Eniwetok Atoll)에서 1948년부터 1958년까지 약 11년간 43회의 핵실험을, 중부태평양의 미국령 죤스톤섬에서 1958년부터 1962년까지 12회의 고공 핵실험을, 영국령인 중부태평양의 라인제도 크리스마스섬(현재 키리바시령)에서 1962년에만 24회의 고공 핵실험을 벌이는 등 태평양을 핵 실험장으로 사용했다. 영국도 호주의 몬테베로섬, 에뮤잭슨, 마라링가 등에서 1952년부터 57년에 걸쳐 12회, 1957년부터 58년에 걸쳐 크리스마스섬, 라인제도의 몰덴섬에서 합계 9회의 핵실험을 실시했다. 1963년 대기권핵실험을 금지하는 부분적 핵실험 금지조약(Partial Test Ban Treaty: PTBT)이 체결되면서 미국과 영국은 남태평양 지역의 핵실험을 중지했으나, 미국과 영국에 이어 뒤늦게 태평양에서 핵실험을 준비하던 프랑스는 PTBT를 조인하지 않고 1965년부터 불령 폴리네시아의 모르로아, 판가다우파 환초에서 핵실험을 강행했다(Ogashiwa 2001).

당시 탈식민지화의 도상에 있던 태평양 도서국은 이러한 프랑스의 핵실험에 강력히 항의했고, 남태평양회의를 통해 항의성명을 채택하려고 했으나 SPC와 남태평양회의에서는 정치문제를 취급하지 않는다는 암묵의 원칙 때문에 좌절하게 되었다. 1965년과 1970년, 2회에 걸쳐 남태평양회의에서 프랑스의 핵실험에 대한 항의성명 채택에 실패한 태평양 도서국은 1971년의 영연방수뇌회의에서도 참가국의 지지를 얻지 못하자, 태평양 도서국 스스로 프랑스의 핵실험을 토의하기 위한 지역적 정치포럼을 설치하기 위해 노력했고, 동년 8월 16개국이 남태평양포럼(South Pacific Forum: SPF, 이하 SPF)을 설립하게 되었다. 종주국들의 핵실험이 태평양 도서국의 지역협력의 근간을 형성하는 계기가 된 것이다. 그 후 SPF가 중심이 되어 지역협력조직이 정비되어 1973년에는 경제협력을 목적으로 한 남태평양경제협력기구(SPEC)가 설립되기도 했다. 태평양 도서국이 지역협력기구를 통해 구심점을 찾아가는 가운데 한편으로는 구 종주국이자 역내의 리더 격인 호주와 뉴질랜드의 지도적 태도에 반발하는 움직임도 발생하여, 1974년에 SPF에 가입한 파푸아뉴기니는 호주 뉴질랜드를 제외한 태평양통일기구(Organization of Pacific Union)를 제안하기도 했고, 솔로몬제도는 멜라네시아 지역만으로 구성된 멜라네시아 동맹을 제안했다. 결국 이러한 구상을 기초로 1986년, 피지, 파푸아뉴기니, 솔로몬제도, 바누아트 4개국과 뉴칼레도니아의 정당(KSNLF: Kanak and Socialist National Liberation Front)이 멜라네시아 스피어헤드 그룹(Melanesian Spearhead Group: MSG)

을 결성했다.

이와 같이 지역협력기구를 결성하고 반핵, 비핵의 국제여론을 조성하며 1985년 SPF 연차회담에서는 남태평양 지역에서의 핵폭발 장치의 제조·저장·취득·실험 등을 금지하는 남태평양비핵지대조약(South Pacific Nuclear Free Zone Treaty = Treaty of Rarotonga)을 조인(1986년 12월, 발효)하기에 이르렀다.

SPF는 1989년부터는 원조 공여국인 미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 중국, 일본과 '역외국과의 대화'를 시작했다. 역외국 대화 상대는 EU(91년부터), 한국(95년부터), 말레이시아(97년부터), 필리핀(2000년부터), 인도네시아(2001년), 인도(2003년부터) 태국(2005년부터), 이탈리아(2007년부터)로 점차 확대되었다. SPF는 1999년의 총회에서 명칭을 변경하기로 하고, 2000년 10월 총회부터 태평양제도포럼(Pacific Islands Forum: PIF)으로 명칭을 변경했다.

현재 오세아니아 지역에는 PIF를 비롯하여 남태평양 포럼 수산기구(Forum Fisheries Agency: FFA), 태평양도서사무국(Secretariat of the Pacific Community: SPC), 태평양지역 환경 프로그램(South Pacific Regional Environment Programme : SPREP), 남태평양지구과학위원회(South Pacific Applied Geoscience Commission : SOPAC), 남태평양대학(University of the Pacific : USP), 남태평양관광기구(South Pacific Tourism Organization: SPTO), 태평양도서 발전 프로그램(Pacific Island Development Programme: PIDP) 등 8개의 지역기구가 있다.

남태평양 지역의 핵문제와 일본

핵폐기물 투기문제

전술한 바와 같이 미·영·불에 의한 핵실험이 태평양 도서국의 반발로 억제되고 있는 상황에서 1980년대에 들어서면서 새로운 핵문제가 등장했다. 일본에 의한 방사성 폐기물의 태평양 투기계획이 그것이다. 일본은 원자력 발전소에서 생성된 저준위 방사성 폐기물의 지하 매립 처리 방식이 어려움에 처하자 해양투기 가능성에 대해 1972년, 79년 두 차례 조사 후, 저준위 방사성 폐기물을 해양에 투기하기로 결정했다. 투기장소로 결정된 곳은 오가사와라 제도의 북동쪽 공해, 북위 30도, 동경 147도, 수심 6,000미터의 지점이었다. 드럼통에 봉인된 방사성 폐기물의 폐기는 해양 및 실험실에서 실시 전 안전조사, 방사성 폐기물이 든 드럼 5,000-10,000개의 실험투기, 실험투기의 영향조사, 본격적 투기의 4단계로 진행될 예정이었다. 일본은 1980년, 1단계인 안전조사를 끝낸 후 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 및 투기 지점에 가까운 마이크로네시아의 도서국들에게 2단계의 실험투기를 1981년에 실시할 것이라고 통보하였다. 이에 투기 장소에 가까운 마이크로네시아의 도서국들뿐만 아니라 기타 태평양 도서국들이 강하게 반발하였다. 1980년의 SPF 연차회의에서는 쿡제도의 제안에 의해 일본의 방사성 폐기물의 태평양 투기를 비난하는 성명이 채택되었다. 태평양 도서국의 반발과 국제여론의 비난에 봉착한 일본은 이를 외교적으로 해결하는 방법을 모색했다. 1985년 1월, 나카소네 수상이 일본의 수상으로서는 처음으로 남태평양 지역을 공식방문하기로 하고, 공식방문에 앞서 방사성 폐기물의 태평양에의 투기계획의 무기 정지를 발표했다(Ogashiwa 2001).

방사성물질 해상수송문제

90년대에 들어서면서 일본과 태평양 도서국은 새로운 문제에 직면하게 되었다. 일본 정부는 1992년, 국내의 원자력발전소에서 사용한 핵연료를 프랑스의 공장에서 플루토늄으로 재처리해, 그것을 다시 해상으로 일본에 수송하는 계획을 발표했다. 테러를 경계해 수송 루트는 공표하지 않았지만 태평양을 통한 수송이 분명한 만큼 SPF는 동년의 포럼에서 우려를 표명했다. 일부 국가는 일본 정부에 서한을 보내 플루토늄 수송에 대해 우려를 표명하고 자국의 영해 내를 수송선이 통과하지 말 것을 요청했고, 그린피스를 비롯한 환경 단체와 시민 단체들은 플루토늄 수송의 위험성과 환경 문제를 들어 세계적인 규모로 캠페인을 실시했다. SPF는 1993년의 연차회의에서 다시 일본의 계획에 대해 반대의 뜻을 밝혔다.

그러나 일본 정부는 운송을 강행했다. 동년 8월 24일 요코하마를 출항한 아카쓰키호는 플루토늄 운반선 호위용으로 특별히 제작된 순시선 시키시마의 호위를 받으며 11월 7일 쉘부르에 기항하여 플루토늄 1t을 담은 컨테이너 15개를 탑재하고, 다음 날 출항, 60일 걸려, 94년 1월 5일, 이바라키 현 도카이 항에 입항, 다음 날 양륙을 완료했다. 수송 루트는 프랑스 쉘부르를 출항, 아프리카 희망봉을 돌아 태평양 제도의 뉴칼레도니아, 솔로몬제도, 마샬제도의 근해를 통과하는 코스로, 거의 지구를 일주하는 약 2만 해리(37,000 km)의 항정이었다.

일본은 1995년부터 1999년에 걸쳐서는 유럽에서 재처리한 고준위 방사성 폐기물을 3회에 걸쳐 파나마 운하 및 남아메리카 대륙 남단 케이프혼(Cape Horn) 경유로 태평양을 거쳐 일본에 수송했다. 일본 측은 이때는 앞서 플루토늄 해상 수송 때의 SPF로부터의 항의를 의식해서 사전에 수송에 대한 설명과 정보를 제공하고 양해를 구했다.

일본에 의한 방사성 물질 해상수송문제를 둘러싸고 일본과 태평양 도서국이 마찰을 빚게 되자 일본과 태평양 도서국 수뇌들이 한자리에 모여 의견교환을 하는 장의 필요성 및 자원외교의 중요성이 대두되게 되었고 일본의 이니셔티브로 1997년 10월 도쿄에서 제1회 일·태평양도서국 정상회의(PALM 1)가 개최되었다.

일본의 태평양 도서국 정상외교(1997-2012)

제1회 일・태평양도서국 정상회의(PALM 1)

1987년 1월, 구라나리 다다시(倉成正) 외무대신이 호주, 뉴질랜드를 비롯하여 파푸아뉴기니, 바누아투, 피지를 방문했다. 이때 피지에서 구라나리 외상은 '태평양미래사회를 지향하며'라는 제목의 연설에서 일본의 태평양 도서국 정책에 관한 기본 원칙, 소위 '구라나리 독트린(5원칙)'을 발표했다. 구라나리 독트린은 향후 일본의 대(對) 태평양 도서국정책의 중점을 (1) 도서국의 독립성과 자율성의 존중, (2) 지역 협력의 측면적 지원, (3) 태평양 지역이 '평화롭고 안정된 지역'으로 유지되도록 노력, (4) 경제적 번영을 위한 지원, (5) 인적 교류의 촉진 등에 둘 것을 천명하는 것이었다. 구라나리 독트린은 그 후의 일본의 태평양 도서국 외교의 기반이 되었다(Kurosaki 2010).

이후 일본은 1989년 '제1회 SPF 역외국대화'에 참가한 것을 시작으로 이후 매년 부대신 급의 대표를 파견하고 있었는데, 1996년의 국제연합 안전보장이사회 비상임이사국 선거에서 태평양 도서국들이 일치단결해서 일본을 지지한 것에서, 이 지역 국가들의 중요성을 재확인한 일본정부는 태평양 도서국들과의 관계를 강화할 목적으로 1997년 10월 13일, 도쿄에 남태평양 포럼(SPF)의 지도자들을 초대하여 제1회 일본・태평양도서국 정상회의(통칭: 태평양・섬 정상 회의, Pacific Islands Leaders Meeting: PALM)를 개최하고, 이후 3년마다 PALM을 일본에서 개최하게 된다.

제1회 PALM에는 SPF의 14개 국가와 2개 지역이 참가했다(뉴질랜드의 자유연합인 니우에, 쿡제도는 지역으로 표기한다. 일본은 쿡제도에 대해서는 2011년 3월 25일 각의에서 쿡제도에 대해 국가승인 했다. 이로서 쿡제도에 대해 국가 승인한 국가가 28개국이 되었다). 회의에는 팔라우, 마이크로네시아 연방, 마샬제도, 키리바시, 나우루, 솔로몬제도, 피지, 바누아투, 투발루, 니우에, 통가, 쿡제도는 대통령 또는 수상이, 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니는 외무장관이, 사모아는 부수상 겸 대장대신(大藏大臣)이 출석했고, SPF의 사무총장도 회의에 출석했다.

정상회담에서의 기조연설에서 당시 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 수상은 태평양 도서국과의 관계를 더욱 깊게 하기 위해 구라나리 독트린에 기반을 두어 「4개의 기둥으로부터 이루어지는 협력」을 내세웠다. 즉, (1) 태평양 도서국의 자주성을 존중한 협력, (2) 경제적 자립을 도모하기 위한 협력, (3) 인재개발에 중점을 둔 정부개발 원조를 통한 협력, (4) 글로벌 문제에 대처하기 위한 국제적인 포럼에서의 협력 등이다.

제2회 일・태평양도서국 정상회의(PALM 2)

일본과 태평양 도서국은 2000년 4월 22일에 규슈의 미야자키(宮崎)에서 제2회 일・태평양도서국 정상회의를 개최했다. 회의에는 14개 국가와 2개 지역의 SPF 회원국이 참가했고 SPF의 정식 멤버는 아니지만 뉴칼레도니아도 정상 회의에 옵서버로 참가했다. 의제는 (1) 태평양 도서국의 지속 가능한 개발, (2) 환경 문제 등 지역・글로벌 공통의 과제, (3) 일본과・SPF 간의 파트너십 강화 등이었다.

당시 모리 요시로(森 喜朗) 수상은 기조연설에서 '태평양 프런티어 외교'를 제창하고, 일본이 글로벌화에 수반하는 과제에 SPF 회원국과 함께 대처해 나가기 위해 '청년, 바다, 미래'를 키워드로 포괄적이며 적극적인 대 태평양 도서국 외교를 전개해 갈 것이라는 방침을 밝혔다. 또한 이를 구체화하기 위한 방안을 「미야자키 이니셔티브」로서 발표했다.

회의 폐막 시에는 태평양의 미래에 대한 일본과 태평양 도서국의 공통의 비전과 중장기적인 협력의 방향성을 정리한 '미야자키 선언'이 채택되었다. 또한 기후 변화 문제 등의 환경 문제가 태평양 도서국에게 매우 중요한 과제라는 인식을 같이하고 '태평양 환경성명'을 별도로 채택하고 폐막했다.

일본정부는 이 회의를 통하여 일본과 태평양 도서국들이 "포괄적 파트너십을 구축하기 위한 쌍방의 결의를 재확인하고 앞으로의 협력의 기본적 방향에 관해 합의했다"고 평가했다(Japanese Ministry of Foreign Affairs 2013c).

Table 4. Pacific Islands Leaders Meeting (PALM)

	Date	Place	Chair
1st	Oct. 1997	Tokyo	Japan
2nd	Apr. 2000	Miyazaki	Japan, Palau
3rd	May 2003	Okinawa	Japan, Fiji
4th	May 2006	Okinawa	Japan, Papua New Guinea
5th	May 2009	Hokkaido	Japan, Niue
Ministerial Interim Meeting	Oct. 2010	Tokyo	
6th	May 2012	Okinawa	Japan, Cook Islands

(Source: http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/spf/index.html)

제3회 일・태평양도서국 정상회의(PALM 3)

2003년 5월 16-17일, 오키나와 나고(名護)시에서 개최된 제3회 일・태평양도서국 정상회의에서는 고이즈미 수상과 가라세 PIF의장(피지 수상)이 공동의장을 맡아 개최했다. 회의에는 나우루가 국내의 선거일정과 겹쳐 대표가 참석하지 못했지만, 그 외 PIF의 회원국 13개 국가와 2개 지역이 참가하여, 안전보장, 무역과 경제성장, 개발과 보건, 교육과 인재육성, 환경문제의 중요 5분야를 의제로 논의했다.

정상회의에서는 이 중요 5분야에 대한 일본과 PIF의 공동행동계획으로 「오키나와 이니셔티브」가 책정되고, 폐막 시에 정상회의 선언으로 '오키나와 이니셔티브 - 보다 풍요롭고 안전한 태평양을 위한 지역 (개발) 전략'을 채택했다.

정상회의에서 결정된 '오키나와 이니셔티브'와 공동행동계획은 2002년 요하네스버그에서 개최된 지속 가능한 개발을 위한 세계정상회의(WSSD)의 성과, 유엔 밀레니엄 개발 목표, 일본이 제창하고 있는 '인간 안보'와 '평화 정착'의 이니셔티브, PIF 정상 및 각료에 의해 승인된 태평양의 정책 프레임 워크, 개발 파트너인 타국 정부와 시민사회를 포함한 조직과 협력 강화 등의 5개 원칙을 확인하고, 전술한 중요 5분야 의제의 각 분야에서 PIF 측과 일본 측이 각기 취해야 할 행동을 명기했다. 이에 따라 제2회 정상회의에서 확인한 협력의 기본 방향을 보다 구체화하여 대상 분야를 좁히고, PIF 측이 주인의식을 가지고 일본이 지원, 협력하는 형태가 구체화되었다.

동시에 태평양 도서국들에 대한 원조 총액의 60% 가까이를 차지하는 일본, 호주, 뉴질랜드 3국이 오키나와 이니셔티브의 실현을 위해 협력할 것을 약속한 공동문서가 함께 체결되었다.

또한 이 회의 석상에서 고이즈미 수상은 핵문제와 함께 북한에 의한 일본인 납치문제를 거론, '인도적 문제'로서 중요하다고 주장하며, 문제의 조기 해결에 호주, 뉴질랜드를 포함한 PIF 국가의 지원을 요청하였고 참가 각국이 이에 대해 지지를 표명하기도 했다.

제4회 일・태평양도서국 정상회의(PALM 4)

2004년 4월 뉴질랜드 오클랜드에서 개최된 PIF 연차총회에서는 참가 수뇌들이 '오클랜드 선언(Auckland Declaration)'으로 "지역의 주민들이 자유와 가치 있는 삶을 영위할 수 있는 평화, 조화, 안전 그리고 경제적으로 번영된 태평양 지역", "지역의 다양성을 귀중히 여기고, 문화, 전통, 종교적 신념의 가치가 존중되는 미래" "통치의 질, 자원의 지속가능한 관리, 민주주의 가치의 준수, 인권의 보호와 증진 등이 존중되는 태평양 지역"을 건설하기 위해 서로 협력할 것을 천명하였다. 다음 해 10월 개최된 PIF 총회에서는 '오클랜드 선언'에서 천명된 협력과 지역통합을 강화하기 위한 방도로서 (1) 경제성장, (2) 지속 가능한 개발, (3) 좋은 통치(Good governance), (4) 안전 보장 강화 등 주요 목표(Key goals) 4가지를 설정한 '태평양 계획(Pacific Plan)'이 채택되었다.

이와 같은 기반 위에서 2006년 5월 26-27일간 개최된 제4차 일・태평양도서국 정상회의는 제3회와 마찬가지로 오키나와에서 개최되었고, 고이즈미 수상과 소마레 파푸아뉴기니 수상이 공동의장을 맡았다.

회의에서는 제3회 정상회의의 성과인 「오키나와 이니셔티브」를 재검토하고, '보다 강력히 번영한 태평양지역을 위한 오키나와 파트너십' 선언을 채택했다. '오키나와 파트너십'은 PIF 각국의 태평양계획에 따른 자조 노력을 일본이 지원하는 것을 양대 기둥으로 하는 일본과 PIF 사이의 새로운 협력의 틀이 되었다. 또한 '오키나와 파트너십'을 착실히 실시하기 위한 메커니즘으로 합동위원회가 설치되었다.

그리고 일본은 제4회 정상회의에서 처음으로 3년간 450억 엔 규모의 증여, 4,000명의 인재육성, 1,000명 이상의 청소년 교류 등을 지원하겠다는 구체적인 수치목표를 제시했고, 지원의 효과적인 실시를 위해 원조국 입장인 일본, 호주, 뉴질랜드가 3국간의 협력강화에 관한 공동성명을 발표했다.

제5회 일・태평양도서국 정상회의(PALM 5)

2009년 5월 22-23일간 북해도 토마무에서 개최된 제5회 정상회의에서는 환경기후변동문제, 인간 안전보장, 인적교류의 강화를 의제로 다루었다.

이 회의에서 일본은 3년간 500억 엔(4.8억 달러, 1달러 = 103엔 환산) 규모의 지원을 약속했다. 또한 '연대 계획'으로 인적교류의 확대와 다각화, 태평양 도서국 지역으로의 관광 촉진에 대해 검토하는 '태평양관광촉진포럼'의 설치가 결정되었다.

회의 후에 '도민(島民)들의 북해도 선언(Islanders' Hokkaido Declaration)'이 채택되었고, 이 선언에서 '오키나와 파트너십'의 실적에 만족을 표하고, PIF의 태평양계획이 "태평양 지역에 필요한 우선순위 및 지역 고유의 정책・제도를 일본이 다른 개발 파트너와 연계하여 상호 보완하면서 지원할 때 효과적인 틀로서 유익한 참고가 되는 것을 확인"하고, "일・태평양도서국정상회의 과정에서 도출된 지원책의 목적과 원칙이 태평양계획의 전략적 목표와 일치"한다는 것을 밝혔다.

특히 제5회 정상회의에서는 지역의 공통과제인 기후변동을 포함한 환경문제에 대처하기 위해 2008년 니우에에서의 PIF 회의에서 채택된 '기후변동에 관한 선언'에 유의하여 일본의 주도로 '태평양 환경공동체(PEC: Pacific

Environment Community)'에 관한 선언이 북해도 선언의 제1부속문서로 채택되었는데, 여기에서 일본과 PIF는 "태평양환경공동체에서 대등한 파트너십을 토대로 협력관계를 강화 심화할 것(The Leaders of Japan and the PIF are committed to enhance and deepen cooperation in equal partnership in the form of the Pacific Environment Community)을 확인했다.

이는 일본이 태평양 도서국들과 지역공동체를 형성하고, 나아가 대 태평양 도서국들과의 관계를 기존의 원조공여국과 수원국이라는 수직적 관계에서 대등한 파트너로서 대할 것을 천명한 것으로서 대 태평양 도서국 외교의 새로운 방향을 제시한 것으로 평가할 수 있다.

제6회 일・태평양도서국 정상회의 (PALM6)

제6회 일・태평양도서국 정상회의는 2012년 5월 25-26일, 오키나와 현 나고(名護)시에서 개최되었다. 제6회 정상회의에는 가 미국 대표(단 클룬(Dan Clune) 국무부 제1차관보 대리(Principal Deputy Assistant Secretary)도 처음으로 참석했다.

정상 회의에서는 'We are Islanders : 넓히자 태평양 유대'라는 캐치프레이즈 아래 (1) 자연 재해에 대한 대응, (2) 환경・기후 변동, (3) 지속 가능한 개발과 인간 안보 (4)인적 교류, (5) 해양문제를 향후 3년간 협력의 5개 기둥으로 책정하고 집중 논의했다. 이 회의에서 노다 요시히코(野田佳彦) 수상은 향후 3년간 최대 5억 달러의 원조를 실시하도록 노력하겠다고 표명했다.

또한 일본은 2011년 3월에 일어난 동일본 대지진의 교훈을 공유하면서, 태평양 재해 조기경보 시스템 정비, 자연재해 위험보험에 대한 거출 등을 선도하고 싶다는 것을 표명했다.

환경・기후 문제에 대해서 노다 수상은 COP17의 성과를 토대로 태평양 도서국과 연계하면서 기후 변화 문제의 해결에 노력하겠다고 발언하고, 재생가능 에너지의 촉진을 위해 (1) 제5회 정상 회의에서 출자한 태평양환경공동체 기금의 운용, (2) 소도서국의 재생 가능 에너지의 도입을 지원하는 SIDS-DOCK 프로그램에 출자, (3) 국제재생가능에너지기구(IRENA)와 워크숍 공동 개최 등을 추진할 것을 설명했다.

해양 문제에 있어서는 노다 총리는 태평양을 공유하는 해양국가로서, 유엔해양법협약을 기반으로 수산업, 환경보호 등의 분야에서 태평양 도서국들과 협력해 나가고 싶다는 것을 밝혔다. 지속 가능한 개발과 인간 안보 분야에 있어서는 일본이 태평양 도서국들의 기본적인 사회서비스를 확보할 수 있도록 지원하고 사회 인프라 정비를 계속해 나갈 것이라고 밝혔다. 또한 JET 프로그램을 확대하고, 300명 이상의 청년을 유대 프로젝트로 일본에 초대하고, 비자 조건을 완화할 것 등의 이니셔티브를 표명했다.

회의는 '오키나와 유대(紐帶) 선언(Okinawa Kizuna Declaration)'을 채택하고 폐막했다.

오키나와 유대(紐帶) 선언에서는 협력의 5개 기둥에 대한 논의를 정리했는데, 특히 환경 기후변동에 있어서 태평양의 주민들의 생활, 안전 복리에 기후 변화가 가장 심각한 위협 중의 하나라는 것을 재확인하고, 기후변동에 강인(强靭)한 공동체를 구축하기 위해 기후변동에 적응 및 재해 리스크 관리를 위해 포괄적인 어프로치를 취할 필요가 있다는 것을 강조하고, 해양 환경・안보, 어업 등의 분야에서의 협력을 재확인했다.

5. 일본의 대 태평양 도서국 외교와 ODA

태평양 도서국에 대한 일본의 ODA

일・태평양도서국 정상회의에서 결정된 지원책과 행동계획은 일본의 ODA 기금에 의해 실행으로 옮겨진다. 일본 역시 패전 다음 해인 1946년부터 1951년까지 미국으로부터 점령지 구제 정부기금(Government Appropriation for Relief in Occupied Areas Fund: GARIOA)과 점령지 경제부흥 기금(Economic Rehabilitation in Occupied Areas: EROA)의 원조를 받으며 전후 부흥을 이룰 수 있었고, 1954년 10월 6일 콜롬보 플랜에 참여하면서부터 수원국 입장에서 공여국으로 변모했다. 일본은 현재 1년간 약 1조 5,000억 엔의 ODA 기금으로 세계 약 160개국을 지원하고 있다.

태평양 도서국에 대한 일본의 ODA는 양적으로는 2011년 기준으로 전 세계에 대한 일본 ODA 전체 총액의 2.4%로 1억 5천 905 만 US달러(지출 순액) 정도다(Japanese Ministry of Foreign Affairs 2013a). 각 국가별 공적개발원조(무상공여) 추이는 Table 5와 같다.

정부 차관을 포함하여 1969년부터 2011년까지 일본이 이 지역에 투입한 ODA 누계를 보면 파푸아뉴기니가 약 8억 5천만 달러로 가장 많고, 다음이 피지(약 3억 8천만 달러), 사모아 (3억 1천만 달러), 솔로몬제도(3억 5백만 달러), 마이크로네시아 연방(2억 4천만 달러) 등의 순이다 (Fig. 3. 참조).

오세아니아 지역 전체를 보면 무상자금협력은 Fig. 4에서 보는 바와 같이 1973년에 2백만 달러에서 2011년의 1억 2천만 달러로 60배 정도 규모가 증가했다. 무상자금의 공여는 1995년에 9천 5백만 달러까지 늘어났다가 95년 이후 감소추세로 들어서 2004년에 2천만 달러 수준까지 줄어들었다. 그러나 2005년에 6천 8백만 달러로 늘어나면서 다시 큰 폭으로 늘어나는 추세를 보이고 있다. 특히 2010년에는 전년 6천 4백만 달러에서 1억 2천 9백만 달러

Table 5. The trend of Japan's ODA (Grant Aid) to PINs (1976-2011) (unit = 100 mil. $)

	Melanesia				Micronesia					Polynesia				
	Papua New Guinea	Solomon Islands	Fiji	Vanuatu	Palau	Federated States of Micronesia	Nauru	Marshall Islands	Kiribati	Tuvalu	Samoa	Tonga	Niue	Cook Islands
1976	3													
1977	1													
1978											1	1		
1979		3									2	1		
1980		1	3						1		2			
1981	1	2	2								3	3		
1982	1	3	3						1		3			
1983	1	1	2						2		3	2		
1984	1		3						2		2	3		
1985	2	1	8						2		1	1	0.0	
1986	3	1	10	1					4		9	3		2
1987	5	4	10	5					6		6	5	0.0	
1988	30	5	9	3					5		7	3	0.1	
1989	27	9	7	2					5	2	5	5	0.0	
1990	19	8	9	7		6		6	9	1	9	10	0.0	
1991	22	10	8	5	3	11		3	7		9	3	0.0	
1992	23	8	16	1	5	10		5	13	3	6	5	0.0	
1993	26	9	20	1	4	15		5	5		15	12	0.1	
1994	24	17	11	11	7	17		3	3	1	22	8	0.1	
1995	37	19	13	12	9	18		5	4	1	14	14	0.1	
1996	23	19	18	2	3	8		13	4	4	14	11	0.1	
1997	27	15	16	2	13	12		5	6	6	10	7	0.1	
1998	28	10	19	3	10	8		9	8	1	14	5	0.1	
1999	19	9	20	7	12	6	4	9	12		8	5	0.1	
2000	14	5	13	6	24	10	2	3	7		5	6	0.1	
2001	15	1	11	3	14	10		4	2	4	13	11	0.1	
2002	23		11	2	16	9		5	8	8	15	5	0.1	
2003	17	1	17	2	10	7		3	3	2	11	4	0.1	
2004	15	2	11	3	4	5		5	1		4	2	0.0	
2005	16	14	13	3	9	8	1	10	11	1	12	11	0.1	
2006	12	14	9	4	9	5		3	9	8	16	4	0.1	
2007	10	15	6	8	6	9	1	2	13	2	8	4	0.0	
2008	10	9	7	14	12	5	1	2	7	5	4	3	0.1	
2009	12	5	24	13	6	9	2	8	6	8	14	11	0.1	
2010	41	16	20	15	9	16	1	12	3	4	21	23	0.1	
2011	34	24	20	7	3	28	1	6	3	14	4	18	0.0	
Total	542	260	369	142	188	232	13	126	172	75	292	209	1.4	2

(Sources: MOFA of Japan (http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php)[Japanese]; International Cooperation Bureau (ed.), ODA Data book by country 2012 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/07-00.pdf [Japanese])

로 2배 이상 늘어나기도 했다.

기술협력의 경우 1975년에 1백만 달러를 시작으로 1994년에 6천만 달러까지 늘어나다가 95년 5천 8백만 달러로 감소하면서 이후 현재까지 4-5천만 달러대 수준을 오가며 꾸준히 이루어지고 있다.

정부 차관의 경우, 1974년의 2백만 달러를 시작으로 70

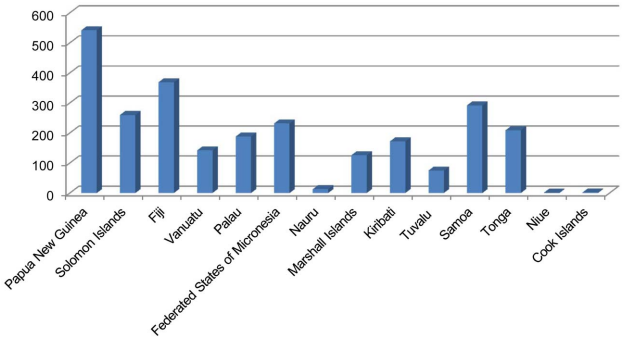

Fig. 3. Cumulative total of Japan's ODA Data by country (1969-2011)
(Sources: http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php; Japan's ODA white paper 2012 [In Japanese])

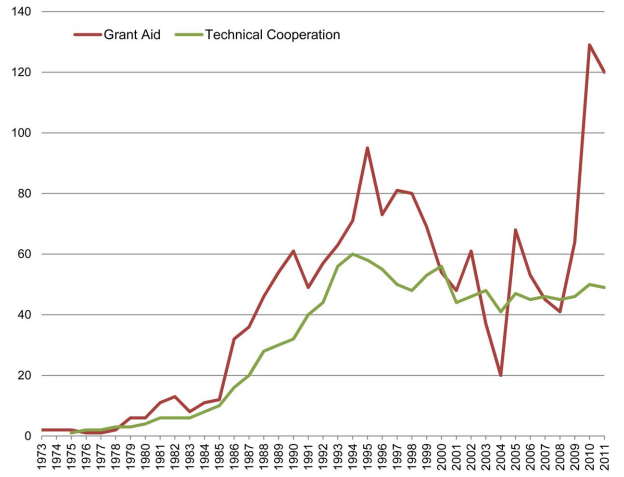

Fig. 4. The trend of Grant Aid and Technical Cooperation to PINs (1973-2011)
(Sources: http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php; Japan's ODA white paper 2012 [In Japanese])

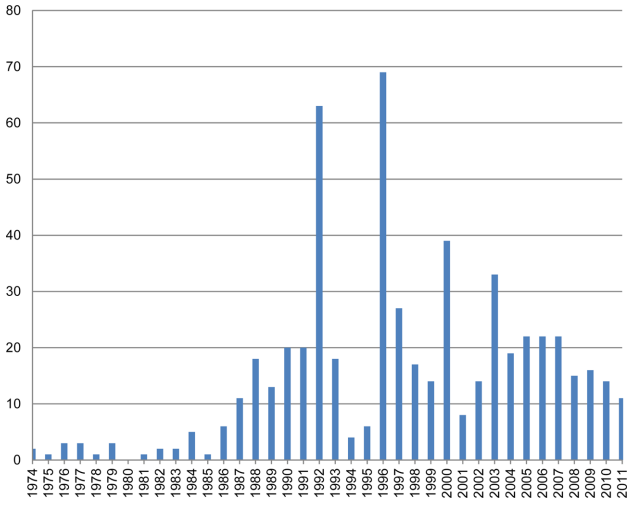

Fig. 5. The trend of Loan Aid (1974-2011)
(Sources: http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php; Japan's ODA white paper 2012 [In Japanese])

년대에는 한자리 수였다가 1980년대에 들어서면서 1천만 달러 수준으로 늘어났다. 1992년에는 6천 3백만 달러까지 상승하였고, 1996년 6천 9백만 달러까지 상승하기도 했으나 그 후에는 감소 추세를 보이고 있다(Fig. 5. 참조).

ODA 집행 기관

일본국제협력기구

일본은 1954년 10월 콜롬보 플랜에 가입하면서부터 개도국에 기술협력을 시작했다. 이러한 기술협력과 무상자금협력을 주된 임무로 하는 것이 세계최대의 개발원조기관인 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: JICA, 이하 JICA)다. JICA는 파푸아뉴기니, 피지, 사모아를 비롯하여 9개국에 사무소를 두고 14개 태평양 도서국을 대상으로 사업을 전개하고 있다. 지원 사업의 내용으로서는 인재육성이나 '인간으로서 가장 기본적으로 필요한 것'에 우선순위가 주어져 있다. 또 1965년 4월에는 청년해외협력대(Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV)가 발족하여 해외 봉사활동을 개시 했는데, 현대 통가와 바누아투를 포함한 6개국에 청년협력대가 파견되어 있다.

한편, 일본은 해외경제협력기금법을 제정, 이에 근거해 1961년 3월 해외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund: OECF)을 설치하고, 동남아시아를 비롯한 개발도상국에 차관을 공여하기 시작했다. OECF는 파푸아뉴기니와 피지를 대상으로 정부 차관을 제공해 왔다. 파푸아뉴기니에 대한 2011년 3월말 현재의 정부 차관 제공 승인 누계는 약705억 엔, 피지는 23억 엔이다.

그 밖의 역내 소국은 정부 차관대신 일본의 무상자금협력이나 기술협력을 JICA를 통해 받아 왔다. 1999년 10월, 일본 정부는 OECF와 일본수출입은행을 통합, 국제협력은행(Japan Bank of International Cooperation: JBIC)으로 재편했고, 2008년 10월에는 외교 정책상 외무성이 직접 수행할 필요가 있는 무상공여를 제외한 ODA 업무를 JICA에 이관하는 한편 JBIC를 JICA에 흡수 통합시켜 일본의 ODA를 JICA로 일원화했다(Fig. 6. 참조).

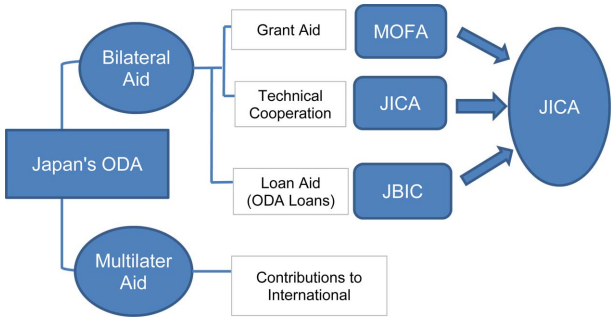

Fig. 6. The structure of execution of Japan's ODA after 2008

JICA는 2009년에 개최된 제5회 PALM에서의 '북해도 아일랜더즈 선언'을 기초로 행동계획을 작성하고, '대양주 광역 수산자원 지속적 이・활용 프로그램(2010-2019)'을 수립하여 지원활동을 전개하고 있다(Tamura 2010).

태평양 도서국 센터(Pacific Islands Centre: PIC)

일본은 태평양 도서국의 경제적 자립을 지원하기 위한 민간 섹터의 육성을 위해, 1996년 10월, SPF 사무국(현재의 PIF 사무국)과 공동으로 도쿄에 PIC를 설립했다. PIC는 도서국과 일본과의 사이의 각종 정보의 중개자로서 기능하며, 남태평양 도서국 투자 촉진 세미나를 JETRO 및 PIF 사무국과 공동으로 개최하는 등, 태평양 도서국과 일본 사이의 무역, 투자, 관광개발의 촉진에 힘쓰고 있다.

6. 결 론

근대 이후 일본은 탈아입구를 외치며 서구화에 전념했고, 전후에도 태평양의 패권국인 미국과 동맹을 유지하면서 국가를 운영해 왔다. 그런 면에서 아시아 태평양의 국가들에게 일본은 '극동(極東) 국가'이기보다 오히려 '극서(極西) 국가'로 비춰지는 것이 사실이다(Kosaka 2005). 특히 최근에 한국, 중국과 영토 문제, 역사 문제 등으로 갈등을 일으키면서 일본은 동아시아에서 우방을 잃고 외교적으로 고립의 길을 걷고 있다. 일본으로서는 그 어느 때보다 '일본 근접 지역에서의 친일적 국가군의 확보'가 절실해졌고, 따라서 태평양 도서국들과의 관계강화에 힘을 쏟고 있다. 이러한 일본의 외교적 노력은 본문에서 밝힌 바와 같이 태평양 도서국에 대한 경제원조나 일・태평양도서국 정상회의를 주최하는 형태로 표명되어 왔다.

그와 더불어 일본정부가 태평양 도서국들에게 공을 들이는 이유는 명백하다. 태평양 제도 지역에 대한 일본의 경제적 관심은 마이크로네시아 연방, 마샬제도, 팔라우, 솔로몬제도의 다랑어나 가다랭이, 파푸아뉴기니의 구리, 석유, 천연가스, 목재, 피지, 통가 등의 해저열수광상 등 이들 도서국의 해양자원, 광물자원, 삼림자원에 있다. 또 도서국 주변의 해역은 중동으로부터 석유, 유럽으로부터 핵연료를 수송하는 중요한 항로다.

또한 일본과 태평양 도서국들과의 관계를 일본의 해양(진출) 정책의 맥락에서 보면 그 역사는 전전의 남진론에서 찾을 수 있고, 현재 일본의 태평양 도서국에 대한 외교정책은 1964년, 코사카 마사타카(高坂正堯)가 제창했던 "해양국가 일본의 구상"을 정책화하고 실현에 옮기고 있다는 것을 알 수 있다. 다시 말해, 코사카가 '해양국가 일본'으로서의 시책으로 제시한 '저개발 국가에 대한 원조정책을 작성, 무역정책과 연결한다. 저개발 국가의 원조를 지역적인 형태로 해 나간다. 원조의 중심은 일본에서 발달할 여지가 적은 어업, 토목건설업, 농업 등의 산업에 대한 기술협력을 지향한다'는 것이 그것이다.

일본은 80년대 이후에는 방위 정책과 해양 정책을 종합하고, 90년대 이후에는 '바다의 날'을 정하여 '해양국가 일본의 번영을 기원'하고 있으며 2000년대에 들어서는 해양기본법과 해양기본계획을 수립하면서 해양입국(海洋立國)을 도모하고 있다.

일본이 다시 바다에서 국가의 미래를 모색하고 있으며, 이의 일환으로 멀리 태평양의 변방에 있는 국가에까지 장기간에 걸쳐 외교적 노력을 하고 있는 것은, 국가의 비전을 제대로 잡지 못하고 방황하고 있는 우리에게도 시사하는 바가 크다. 남태평양이 가지고 있는 잠재적 가치는 무궁무진하며, 이에 대한 투자는 먼 미래뿐만 아니라 가까운 미래에도 직접적인 이익이 돌아 올 수 있는 투자다(권 등 2005). 우리의 미래가 지금 남태평양의 바다 밑에 잠들어 있다. 남태평양의 전략적 가치를 시야에 넣은 '해양국가 한국'의 구상이 필요한 시점에 있다.

사 사

본 연구는 한국해양과학기술원의 적도태평양 연구인프라 구축사업(PE98962)의 지원에 의해 수행되었습니다.

참고문헌

권문상, 노재훈, 이미진 (2005) 남태평양 해양의 잠재력과 우리나라의 새로운 연구개발 투자 분야에 대한 고찰. Ocean and Polar Res **27**(4):419-431

권주혁 (2002) 여기가 남태평양이다 - 남・중부 태평양의 어제와 오늘. 지식산업사, 서울, 474 p

김웅진 (2013) 사모아의 파사모아(fa`aSamoa)와 파마타이(fa`amatai): 남태평양적 정치질서의 전통적 기반. 국제지역연구 **16**(4):3-22

김웅진, 김면회, 김지희, 김형기, 안승국, 홍재우 (2012) 의회민주주의의 남태평양적 변용 : 피지와 바누아투의 사례. 한국학술정보, 파주, 175 p

이용희, 권문상 (1995) 남태평양지역 심해광물자원 개발체제에 관한 연구. 해양정책연구 **10**(2):271-301

최지연 (2009) 태평양 도서국의 해양・연안관리 주요현안과 지역협력체계 운영 동향. 해양국토21 **4**:95-113

Kosaka M (2005) 해양국가 일본의 구상 - 일본의 국가전략을 말한다. 이크, 서울, 242 p

Ariga S (1984) The Debate during the Meiji Period on the Expansion of Japan's Sphere of Influence to the South - In terms of Teifu Suganuma's "Shin Nihon no Tonan no Yume". Annu South E Asia **26**:75-89 (In Japanese)

Cabinet Secretariat (2008) The Basic Plan on Ocean Policy.

The Secretariat of the Headquarters for Ocean Policy, Tokyo, 64 p (In Japanese)

Darrell T (2009) Linguistic Encounter and Responses in the South Pacific. In: Margaret J, Serge T, Darrell TT (eds) Oceanic Encounters: Exchange, Desire, Violence. ANU E Press, Canberra, Australia, pp 37-55

Doi A, Okubo T (1980) Historical Data Collections of Socio-economics of Showa Vol. 2 (Data of Ministry of navy 2). Institute of Oriental Studies, Taito Bunka University, Tokyo, 653 p (In Japanese)

Japanese Ministry of Foreign Affairs (1987) Diplomatic Bluebook Vol. 31. Japanese Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, 505 p (In Japanese)

Japanese Ministry of Foreign Affairs (2013a) Japan's Official Development Assistance Databook by Country, Shutaru Japan. Tokyo, 1103 p (In Japanese)

Japanese Ministry of Foreign Affairs (2013b) Japan's Official Development Assistance White Paper 2012. Tokyo, 247 p (In Japanese)

Japanese Ministry of Foreign Affairs (2013c) Japan-Pacific Relations http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/palm/gh.html Assessed 2 Dec 2013

Kawanishi K (2001) Discourse on the theory of Japan's Nanpo Origins and the Southern Advence Movement. Sophia Hist Stud **46**:127-165 (In Japanese)

Kitaoka S (2004) The Strategy of Japan as Marine Nation-From Fukuzawa Yukichi to Yoshida Shigeru. In: Report of International Forum of War History in 2003, pp 25-35 (In Japanese)

Ogashiwa Y (2001) Nuclear Problem of South Pacific Region and Japan. In: Nuclear Problem and Japan in the Post Cold War era. IPSHU series of research report No. 27, Hiroshima University Peace Science Research Center, Hiroshima, pp 21-38 (In Japanese)

Toyama S, Fujiwara A, Imai S (1959) The History of Showa. Iwanami Shoten Publishers, Tokyo, 324 p (In Japanese)

Ueno T (2008) Northern Advance and Southern Advance in Japanese Modern History of Diplomacy. Bull Fac Int Human Stud WAKO University **1**:105-122 (In Japanese)

United States Senate Committee on Foreign Relations (1952) Executive Report No. 2, Japanese Peace Treaty and Other Treaties relating to Security in the Pacific/Report of the Committee on Foreign Relations on Executives, A, B, C and D. United States Government Printing Office, Washington

Watanabe A (1990) New relationship between Pacific Island Nations and Japan in the era of Globalization. http://www.spf.org/yashinomi/pacific/international/global01.html Accessed 13 Dec 2013 (In Japanese)

Yano T (2009) The Lineage of Southern Advance - Japan's Historical Perspective toward South Asia. Chikura Publishing Company, Tokyo, 380 p (In Japanese)

Yui D, Furuta M (1998) The History of World 28 - From the Second World War to American-Soviet Confrontation, Chuokoronsha, Inc., Tokyo, 497 p (In Japanese)

Tamura M (2010) Japan's assistance toward the sustainable management of coastal aquatic resources in the Pacific Region. Midori ishi **21**:4-11 (In Japanese)

Received Aug. 30, 2013
Revised Oct. 14, 2013
Accepted Oct. 30, 2013