

일본 평화헌법 개정 논의의 현황과 쟁점

손형섭(경성대학교)

요약

최근 일본의 평화헌법 개정 움직임에 대하여 그 현황과 쟁점에 대하여 검토하였다. 일본은 헌법 전문에서 평화주의를 규정하고 9조에서 전쟁을 영구히 포기하고, 전력을 보유하지 않으며 교전권을 부정하고 있다. 이 규정은 제2차 세계대전의 참상을 경험한 일본인들에게는 소중한 규정으로 인식되고 있다. 그러나 일부 일본인들은 미국의 요구에 의한 헌법규정이라는 주장, 향후 미래적인 국제관계와 일본의 안보를 위하여 집단적 자위권 행사를 인정하도록 해야 한다는 개헌론을 지속해서 제기했다. 특히 아베 총리는 제2기 집권 이후 위 규정의 개헌논의를 몰아가고 있다.

2012년부터 아베 내각에서 개헌을 위한 첫 번째 쟁점을 해결하기 위하여 헌법 개정 절차초향인 일본헌법 96조 선개정을 시도하였으나, 2013년 7월 일본 참의원 선거에서 자민당 등이 3분의 2 이상의 개헌의석을 확보하지 못하여 그 시도는 무산되었다. 2016년 7월 25일에 참의원의 부분선거가 있으니 이때까지 자민당 등은 양원에서 개헌의석을 확보할 수 없다. 여론도 9조 개헌을 찬성하는 국민이 과반에 이르지 않고 있다. 따라서 위 구조가 새로 바뀌기 전까지는 개헌 가능성은 높지 않다.

이에 최근 아베 내각에서는 해석개헌을 통해 일본헌법 9조에서 전쟁을 포기한 것이지만 자위권은 포기한 것이 아니며, 때에 따라서는 집단적 자위권도 행사할 수 있도록 해석하려 한다. 이미 제1차 아베 내각 이후 지속해서 집단적 자위권을 구체화하는 모습을 보여 왔다. 관련 법제의 제·개정, 자위대의 해외파

병, 무기수출 및 개발에 참여를 시작하고 있다. 이런 해석은 자위권은 인정하나 집단적 자위권은 부정하는 종래의 해석과 충돌한다.

미국은 이와 같은 집단적 자위권을 인정하려는 일본정부의 움직임에는 지지를 하고 있으나, 헌법 9조의 개헌이나 아베 정권의 우경화·과거사 인식에 대하여는 부정적 시각을 보이고 있다. 따라서 앞으로 한국은 '한미안보동맹을 강화'하면서 일본에 대하여 중국과 함께 '한중 과거사 공동 대응'을 강화하고 미·중간의 긴장을 완화에 동아시아 중재자 역할을 구상해야 할 것이다. 일본에는 평화헌법 해석변천에 따른 한국의 우려를 다양하게 전하여 일본의 무절제한 군사 대국화를 견제해야 한다.

▶ 주제어 : 평화헌법, 일본헌법 96조, 일본헌법 9조,
해석개헌, 집단적 자위권, 동아시아 중재자

1. 들어가며

헌법은 모두가 결정한 것이기에 지켜야 하는가? 예컨대 미국의 경우 헌법제정권자가 결정한 것이기에 헌법은 지켜야 한다고 한다(長谷部恭男 2013, 2). 하지만 최근 일본에서는 헌법을 개정하려는 움직임이 활발하다. 특히 그 움직임은 평화헌법 규정이라고 불리는 일본헌법 9조 개정에 집중되어 논의되고 있다. 이것은 우리에게도 동아시아 안보와 협력에 관한 중요한 변수로 검토되어야 할 사안이다.

이 글에서는 이러한 일본의 평화헌법 개헌논의를 제시하고 이와 관련한 쟁점을 검토한다. 이를 위하여 일본 평화헌법의 내용·배경과 미국의 입장을 검토하고(2장), 개헌의 쟁점이 되어온 ①일본헌법 96조 선개정, ②개헌에 대한 일본 국민의 여론과 전망, ③일본헌법 9조의 해석범위와 ④2013년 자민당의 참의원 개헌 정족수의 의석확보 실패로 아베 정권에서 새롭게 제기되는 해석 개헌의 양태와 쟁점을 검토한다(3장). 그리고 일본에서 평화헌법의 가치와 아베 정부의 해석개헌 움직임에 대한 우리의 대응 방향을 제시한다(4장).

이 논문이 일본의 평화헌법 개헌 논의에 대한 현황을 설명하고 관련 문제점과 논의를 제공하여 앞으로 우리가 대처해야 할 방향을 정립하는 데 이바지하기를 바란다.

2. 평화헌법과 개헌론

1) 평화헌법

(1) 규정의 내용

일본헌법을 평화헌법이라고 하는 것은 헌법 전문과 9조에서 다음과 같이 규정하고 있기 때문이다.

일본 헌법전문문의 두 번째 문단에서, “일본 국민은 항구적인 평화를 염원하고, 인간 상호 간의 숭고한 이상을 깊이 자각하고, 평화를 사랑하는 각국 국민의 공정과 신의에 대한 신뢰를 바탕으로 우리의 안전과 생존을 유지해 갈 것임을 결의한다. 우리는 평화를 지향하고 전제(專制)와 예속, 압박과 편협을 지구상에서 영원히 제거하기 위해 노력함으로써 국제 사회에서 명예로운 지위를 차지할 수 있다고 믿는다. 우리는 전 세계 인류가 공포와 결핍으로부터 해방되고, 평화롭게 생존할 권리가 있음을 확인한다.”¹⁾라고 규정하고 있다. 일본 헌법 제2장 전쟁의 포기에는 제9조 제1항과 제2항을 두고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

제9조 ① 일본 국민은 정의와 질서를 기조(基調)로 하는 국제 평화를 성실히 희구(希求)하고 국권(國權)의 발동인 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제분쟁을 해결 수단으로는 영구히 이를 포기한다.

② 전항의 목적을 이루기 위해서, 육해공군 기타의 전력(戰力)은 보유하지 않는다. 국가의 교전권(交戰權)을 인정하지 않는다.²⁾

(2) 제정 배경

제2차 세계대전 전까지 일본은 명치헌법 11조에서 ‘천황은 육·해군을 통수한다.’고 규정하고 있었다. 천황이 통수한다는 것은 육·해군이 내각의 지배하에 있지 않고 천황 직속에 있다는 것이다. 즉 군대는 내각과 의회제 민주주의의 지시에 따르지 않는다는 것이다(이토 나리히코 2006, 37). 그런데 패전 이후 이와 같은 헌법 규정은 개정될 수밖에 없었다.

1946년 1월 11일 일본 헌법재정에 관한 미국 정부의 지침인 SWNCC-

1) 일본에서는 이 전문 후반부로부터 평화적 생존권을 도출한다. 이 평화적 생존권은 기지반대운동, 외국의 독재정권에 대항한 민주화 연대운동, 가난한 나라에의 지원과 연결된다(이토 나리히코 2006, 43).

2) 第二章 戦争の放棄 第九条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

228문서³⁾가 워싱턴에서 도쿄로 도달된다. 이 문서에서 일본의 정치 형태는 일본 국민이 자유롭게 표명한 의사에 의해 결정되어야 하나 천황제를 당시의 형태 그대로 유지하는 것은 일반적인 목적(일본의 민주화)에 합당하지 않다고 했다(이토 나리히코 2006, 60). 그리고 ‘각료는 절대 문민 출신으로 할 것’으로 되어 있었다. 기타 ‘주의 사항’으로 “천황은 일체의 중요사항에 대해 내각의 조언에 기초해서 행동할 것. 천황에게서 명치헌법에 규정되어 있는 군사에 관한 기능을 전부 박탈할 것”을 지시하고 있다.

그러나 1946년 2월 1일 마스모토 조지를 위원장으로 한 헌법문제조사위원회에서 개정안이 신문에 보도되었는데, 그 개정안에서는 천황제를 유지하고 제국헌법과 유사하게 천황은 명령하되 책임을 지지 않는다는 내용을 포함하고 있었다. 이에, 연합군 총사령부는 포츠담선언과 일본의 패전을 이해하지 못하는 일본에 대하여 아연실색하였고, 1946년 2월 26일부터 소련 등 사회주의 국가도 극동위원회에서 일본의 천황제, 군국주의를 거세게 비판하였다.

맥아더는 위 극동위원회 발족 전에 일본이 민주화된 헌법초안을 만들지 못하면, 극동위원회에서 연합국에 의해 헌법제정 작업이 진행될 수도 있다고 생각하여, 2월 4일 이른바 ‘맥아더 노트’를 통해 3원칙을 제시, 연합군 총사령부의 헌법초안 작성이 시작되었다. 그 3원칙은 “1. 천황은 국가수반의 지위에 있다. 2. 국권을 발통하는 전쟁을 포기한다. 3. 일본의 봉건제도는 폐지한다.”는 것이었다(辻村みよ子 2008, 41).

맥아더가 1951년 연합군 총사령관에서 해임되고 귀국 후인 1951년 5월 3일부터 5일까지 3일간 미국 상원 군사·외교 합동위원회 청문회에서 극동전쟁과 한국전쟁에 관하여 증언했다. 이 증언에서 맥아더는 일본헌법 제9조가 작성되는 경위에 대하여, 일본 시데하라 기쥬로(幣原喜重郎) 수상이 맥아더를 찾아와 “현재 초안 작업 중인 헌법 속에 그러한 조항(전쟁포기)을 넣고자 한다.”고 말했고 맥아더는 “일본 헌법 속에서 일본 민중의 가슴을 울릴

3) Reform of the Japanese Governmental system(SWNCC 228). SWNCC는 ‘국무·육군·해군 3부 조정위원회’의 약칭으로 일본 점령 정책을 조정하고 있던 기관이다.

수 있는 조항 하나를 들라고 하면 바로 이 조항이 될 것이다.”라고 했다 한다(이토 나리히코 2006, 68). 시데하라 수상도 “외교 50년”이라는 회고록에서 “헌법 앞에서 영원히 전쟁하지 않도록 하는 내용을 포함시켰고 전쟁을 포기하고 군비를 전폐시키고 민주주의에 충실하지 않으면 안 된다는 것은 나의 신념이다.”라고 하였다(이토 나리히코 2006, 70). 이렇듯 일본헌법 제9조는 시데하라 수상이 먼저 제안을 하고 맥아더 사령관이 지지해서 탄생했다는 것이 일본 학계의 정설이다.

2) 개정론의 배경

(1) 자주헌법론

그러나 위와 같이 현행 일본헌법에서의 평화주의는 보수 세력으로부터 지속적인 개헌움직임이 있었다. 아베 총리의 외조부인 기시 노부스케(岸信介) 전 총리도 개헌을 평생 과업으로 여겼다(이수지 2014). 그는 1945년 8월 15일 일본패전 이후 A급 전범으로 체포되었다가, 1948년 12월 24일 ‘전쟁말기 정전강화(停戰講和)를 요구하고, 도조(東條 英機) 내각을 붕괴한 공로 등’으로 다른 A급 전범들이 처형된 다음날 불기소로 방면되었다. 기시는 그의 회고록에서 “태평양 전쟁이 시작되었을 때 국무대신으로서 전쟁의 경과 및 결과에 중대한 책임을 느끼고 있다. 많은 인명과 재산을 잃었고 국토가 황폐화한 것에 대해서는 국민에게 죄송하다. 궁지로 내몰렸기 때문에 싸울 수밖에 없었다.”며 태평양전쟁이 침략전쟁이라는 것을 부인하였다(우지 도시코 2002, 380). 극동국제군사재판에 대해서도 “승자에 의한 일반적 단죄이며, 법률을 위반했다는 생각은 전혀 없었다.”고 적고 있다. 오히려 책임을 지는 하나의 방식으로 전후에 정치에 투신을 결의하였다고 한다(우지 도시코 2002, 380).

그 후 1952년 4월 자주헌법제정, 자주군비확립, 자주외교 전개를 슬로건으로 한 일본재건동맹을 설립, 회장이 된다. 1953년 자유당에 입당 중의원 당

선 후에도 헌법조사사회회장을 맡아 자주헌법제정을 지향했다. 1956년 내각총리대신이 된 후에도 기시는 점령정치에서 벗어나는 것을 지향하여 미·일안보조약의 개정을 통하여 진정한 독립을 달성하려했다.⁴⁾ 결국, 1960년 2월 일본국회에서 신안보조약이 강행 체결된 후, 6월 여론의 악화로 기시는 총리직을 사직하였다. 하지만 그의 복고적 개헌론은 지금도 외손자 아베 신조(安倍晋三)⁵⁾ 일본 총리에 의해 주장되고 있다.

(2) 집단적 자위권의 행사

일본에서 평화헌법에 관한 큰 쟁점은 평화헌법 규정에 의하여 저지되고 있는 집단적 자위권의 행사가 어느 정도까지 가능할 것인가이다.

1954년 처음 자위대가 발족할 때부터 헌법에 모순되는 실태가 노골적으로 드러났다. 이때에도 개헌을 공약으로 1955년 총선거에서 일본민주당과 자유당이 이른바 ‘보수합동(保守合同)’⁶⁾을 하였으나 1956년 7월 참의원선거에서 자유민주당이 3분의 2 의석을 넘지 않아 개헌하지 못했다(森英樹 2013, 5).

일본정부의 해석에 의하면 헌법 9조는 개별적 자위권의 행사만을 인정하기에 일본과 밀접한 관계에 있는 타국이 무력공격을 받은 경우 그것을 일본에 대한 공격으로 간주하고 공동하여 방위하는 집단적 자위권은 일본을 방위하기 위하여 필요 최소한도의 실력 행사의 범위를 넘는 것으로 헌법에 의해 금

4) 당시, 조약 교섭의 쟁점은 ①오키나와를 조약 지역에 포함하는지 여부, ②극동의 범위, ③미군 기지의 자유 사용과 핵 반입, ④조약 기한 등이었다. 당시 미·소 냉전의 확대를 통해 태평양 전쟁의 참상을 아는 일본 국민 대다수에게는 핵전쟁 공포가 있었다. 반대파들은 미·일안보조약 개정이 미·일간 군사협력을 강화해 일본의 새로운 방위 의무를 지게 될 것이라고 경계했다.

5) 아베 총리는 1954년 동경에서 출생했으나 그의 본적지와 외조부 기시 노부스케, 그의 부친 아베 신타로(安倍晋太郎, 1924-1991)의 출신지는 모두 야마구치 현이다. 아베 총리는 본적지이자 부친의 지역구인 야마구치1구를 물려받아 조선 중의원에 당선한 바 있다. 야카구치현은 과거 쇼슈번(長州藩) 지역으로 사쓰마번(薩摩藩)과 함께 메이지유신을 주도한 지역이고, 현재까지 일본 총리 9명을 배출해 지역적으로 최다 배출지역이다. 대신·대장을 많이 배출된 보수적인 지역이다.

6) 이때 하토야마 내각에서 아베 총리의 외조부인 기시 노부스케(岸信介)가 자민당 초대 간사장을 맡았다.

지된다.⁷⁾ 따라서 1960년 개정된 미·일안보조약 5조에서 ‘일본의 영역에서 어느 쪽 일방에의 무력공격’에 대한 공동방위행동도 미국측은 집단적 자위권 행사로 해석하는 반면, 일본정부는 재일주둔미군기지에 대한 공격은 일본영역의 침범행위이고 일본에 대한 공격과 같으므로 집단적 자위권 행사가 아니라, 개별적 자위권 행사이라고 해석했다. 이에 대하여 위헌적인 해석이라는 비판이 강했다(辻村みよ子 2008, 113).

그런데 2012년 자민당 일본헌법개정초안에서는 한발 더 나아가, 헌법 제9조 제2항을 전면개정하고, 집단적 자위권 행사를 합법화하는 규정으로 “개헌 초안 제9조 제2항 전항의 규정은, 자위권의 발동을 방해하지 않는다.”라고 규정하고 있다. 이에 대하여 일본국헌법개정초안 Q&A에서는 자위권의 행사에는 어떠한 제약도 없도록 규정한다고 서술하고, 정부가 집단적 자위권 행사를 하는 경우에는 국가안전보장기본법과 같은 법률을 제정하여 이에 따른다는 설명이다. 개헌초안 등에는 집단적 자위권의 “파트너”가 어떠한 국가인지 전혀 논의가 없다. 다만 그 파트너가 미국을 전제로 한다는 것이 지배적인 관념이다. 아베 총리는 집단적 자위권의 파트너는 미국이나, 미국에 종속하지 않고 대등한 것이라고 설명한다(安倍晋三 2013). 아베 총리의 지향점은 일본 헌법에 따라 일본은 방위만 한다는 ‘전수방위(專守防衛)’에서 벗어나 전쟁을 할 수 있는 소위 ‘보통국가’를 지향하고 있다(박형준 2014).

(3) 미국의 입장

미국은 미·일 안보체제를 통하여 자국의 새로운 국방전략에 대하여 일본의 협력을 요구하고 있다(Armitage & Nye 2012). 국제전략연구소(CSIS)⁸⁾의 미·일 동맹에 관한 보고서에 따르면 “집단적 자위권 행사 금지의 변화는 모든 아이러니를 해결한다. 집단적 자위권 행사의 금지는 미·일 동맹에 걸림

7) 1954년 일본중의원의무위원회에서 명확히 한 정부의견(長谷部恭男 2004, 65).

8) Center For Strategic and International Studies. 미국 워싱턴 DC에 소재한 보수성향의 외교전문 기관(<https://csis.org>).

돌이다.”라고 한다. 또한, 국제연합헌장 51조에서는 일반적으로 각국에 개별적 또는 집단적 자위권을 인정하고(정인섭 2013, 15) 있는 것도 일본이 집단적 자위권 행사를 허용하려는데 뒷받침이 되는 논거이다.

그러나 위 국제전략연구소의 보고서에서도 이러한 “정책의 변화는 군사적으로 적극적인 일본 또는 일본 평화헌법의 변화를 추구해서는 안 된다.”고 못 박고 있다(Armitage & Nye 2012, 15). 또한 이 보고서는 한·미·일 동맹이 지역의 안정과 번영에 절대적이고, 셋의 민주동맹은 공동의 가치와 전략적 이익을 공유할 수 있다(Armitage & Nye 2012, 7)고 서술하였다.

3. 개헌의 쟁점

1) 헌법 96조의 선개정

(1) 자민당은 2012년 “일본헌법개정초안”을 2012년 4월 27일 공약으로 정하였다. 참의원선거에서 자민당 공약은 “시대가 요구하는 헌법”이었다. 총선공약에서 “평화주의는 계승하고 자위권의 발동을 막지 않는 것, 국방군을 보유하는 것을 명기”에서 “자위권을 명기하고, 국방군의 설치, 영토 등 보전 의무를 규정”하는 것으로 강하게 변화했다.⁹⁾¹⁰⁾

그런데 일본헌법은 대부분 국가와 같이 일반법의 개정보다 가중요건을 두는 경성헌법으로 규정하고 이를 헌법 96조에서 규정하고 있다. 헌법 96조는 일본헌법 “제9장 개정”에 속하고 내용은 다음과 같다.

9) 이 밖에도 2012년 자민당개헌안에서는 내각총리대신의 권한강화를 도모하기 위하여, ①행정각부의 지휘·감독, 총합조정권(제72조제1항), ②국방군의 최고지휘권(제72조 제3항), ③중의원 해산결정권(제54조)을 두었다.

10) 이 자민당개헌안 제13조는 국민의 책임으로 “자유 및 권리에는 책임 및 의무가 따르는 것을 자각하고”, “책임과 의무”를 강조하고 있다(村井敏邦 2013, 56).

헌법 96조 ① 이 헌법의 개정은 각 의원의 총 의원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회가 이를 발의하고 국민에게 제안하여 그 승인을 거쳐야 한다. 이 승인에는 특별한 국민 투표 또는 국회가 정하는 선거시에 행하는 투표에서 그 과반수의 찬성이 필요하다.

② 헌법 개정에 대해 전항의 승인을 거친 때는, 천황은 국민의 이름으로 이 헌법과 일체를 이루는 것으로 즉시 이를 공포한다.¹¹⁾

개헌논자는 이 개정 방법을 구체화하고 위 헌법 96조의 개정절차 및 기준을 약화시킬 필요성을 인식했다. 이를 위하여 헌법 96조의 헌법개정절차를 구체화하기 위하여 일본 국회에서 헌법심사회를 설치하고 발의요건, 국민투표 실시 등을 정한 ‘일본국헌법 개정절차에 관한 법률’(이하, 헌법개정절차법이라 한다)¹²⁾을 제1차 아베 내각 당시인 2007년 5월에 제정하고, 공포로부터 3년 후인 2010년 5월 18일에 전면 실시했다. 이 법에서는 선거연령을 만 18세 이상으로 정하고 투표인명부의 작성, 기일 전 투표, 부재자투표, 재외투표, 개표 등을 정하였다. 이를 위하여 ‘일본국헌법 개정절차에 관한 법률시행령’¹³⁾, 일본국헌법 개정절차에 관한 법률시행규칙¹⁴⁾이 제정되고 개정절차법과 함께 시행되었다.

이 법안의 부대의결에서는 선거연령이 일본 공직선거법·민법 등보다 낮은 것에 대하여 시행시까지 검토와 필요한 조치를 완료할 것을 촉구하였고¹⁵⁾, 공무원의 정치적 행위 제한에 관하여 신중히 검토하도록 하는 의견(동 11조)을

11) 第九章 改正 第九十六条 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。2 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。

12) 日本国憲法の改正手続に関する法律(概要)

http://www.soumu.go.jp/senkyo/kokumin_touhyou/common/pdf/kokuhyo_gaiyo.pdf

13) 2010. 5. 14. 日政令 135호.

14) 2010. 5. 14. 総務省令 61호.

15) 일본의 공직선거법과 민법에서는 선거권과 성년연령을 동일하게 20세 이상으로 규정하고 있다.

남겼다.

이와 함께 일본 국회법 68조의2에서 ‘일본헌법 개정원안’ 발의를 일본 중의원에서 100인 이상, 참의원에서 50인 이상 의원의 찬성으로 할 수 있도록 개정했다.¹⁶⁾ 그리고 아베 총리는 총의원 ‘3분의 2의 찬성이라는 개헌 발의 요건을 완화하기 위하여 일본헌법 96조 선행 개정을 도모했다. 아베 총리는 2013. 2. 28. 일본국회에서 한 시정연설에서 “자민당 헌법개정초안이 국회의원 3분의 1의 반대로 국민투표 기회조차 얻지 못하면 이상한 것 아닌가?”라고 하여, 헌법 96조 개헌은 2013년 참의원 선거에서 그의 공약이 되었다(森英樹 2013, 4). 제2차 아베 내각발족 후 헌법 96조 선행개정 움직임을 본격화했다. 초당파 연합인 창생『일본』(創生『日本』)¹⁷⁾이 3월 5일 헌법개정 의견을 운동방침으로 세우고 동 의원연 소속 120명과 자민당을 포함하여 초당파의원연합 ‘헌법 96조 개정을 지향하는 의원연맹’이 3월 7일 활동을 개시했다.¹⁸⁾

자민당 ‘일본국헌법개정 초안’의 96조 개정안은 “중의원 또는 참의원 의원의 발의에 의해 양원 각각의 총 의원 과반수의 찬성으로 국회가 발의하고, 국민에게 제안하여 그 승인을 얻어야 한다.”며 개정 제안 요구 사항을 ‘3분의 2 이상’에서 ‘과반수’로 완화하는 것이다. 또한, 그 승인에 대해서는 현행 헌법이 국민 투표 ‘과반수’이나 자민당안은 ‘유효 투표의 과반수’¹⁹⁾로 찬성 조건을 완화하고 있다.

그러나 연립여당인 공명당은 헌법 96조에 대하여 “엄격한 개정절차를 갖춘 경성헌법 성격을 유지”하면서 헌법 96조 개정은 다른 개정 내용과 함께 논의한다는 입장이다(森英樹 2013, 5). 공명당이 96조의 선행 개정에 소극적인뿐

16) 개정 일본 국회법 第六十八條之二 議員が日本国憲法の改正案(以下「憲法改正案」という。)の原案(以下「憲法改正原案」という。)を發議するには、第五十六條第一項の規定にかかわらず、衆議院においては議員百人以上、參議院においては議員五十人以上の賛成を要する。

17) <http://www.osei-nippon.jp>

18) 憲法改正手続きと96条改正問題 <http://www.nippon.com/ja/features/h00032/>

19) 종래 학설에서 ‘과반수’의 의미에 대하여 유권자 총수의 과반수설, 투표자총수의 과반수설, 유효투표총수의 과반수설이 있었다(佐藤幸治 2012, 37). 이 법은 이 법은 유효투표총수 과반수설을 입법화했다.

만 아니라 각종 여론 조사에서 96조 선행 개정에 대한 지지가 낮고 자민당 내에도 신중론이 있어 헌법 개정의 요건 완화 논의는 진전되지 않았다.²⁰⁾

(2) 2013년 5월 일본헌법기념일 NHK가 발표한 일본 국민 여론조사에서 “헌법 제96조 개정 발의 요건을 3분의 2 이상의 찬성에서 과반수 찬성으로 완화해야 한다는 주장”에 대해서 ‘찬성’ 26%, ‘반대’ 24%, ‘어느 쪽도 아니다’가 47%였다. 반면 아사히신문의 5월 2일 여론조사에서는 “헌법 제96조 개정절차 완화”에 대해서 ‘반대’가 54%, ‘찬성’이 38%였다. 어느 쪽도 헌법 제96조를 선개정에 국민과반수의 찬성을 얻고 있지 못했다.

결국, 2013년 7월 참의원 선거에서 개헌을 지지하는 자민당, 모두의 당(みんなの党), 일본유신회의 3당은 3분의 2 이상(162석 이상)의 개헌제안 정족수에 달하지 못했다.²¹⁾ 개헌에 관한 당내 논의가 아직 정리되지 않은 민주당과 공명당, ‘생활의 당’은 입장이 유동적이다. 사회민주당과 일본공산당은 “평화헌법은 아시아 여러 국가의 공통 재산”²²⁾이라는 입장 등 신중론을 취하고 있다. 따라서 헌법 96조 선개정을 목표로 하던 아베 총리의 계획은 이루어지지 않았다.

일본공산당·사회민주당·녹색바람의 3당은 헌법 96조 개정에 반대하는 입장을 보이며 ‘헌법 정신을 지킨다.’, ‘헌법의 이념을 사회 구석구석 실현하는 노력’, ‘헌법을 몸소 체험하는 교육을 한다.’는 방향을 제시했다(憲法「改正」に関する資料解題 2013, 118). 이러한 논의에서 중요한 것은 헌법 96조 헌법개정 절차조항을 우선 개정하자는 입장은 어느 정도 헌법 파괴적인 발상이라는 것이다. 일본의 학계에서 개헌절차는 헌법전의 전제로서 개정할 수 없다는 해석이 있다(佐藤幸治 2012, 40). 실제로 헌법 96조 헌법개정 절차는 명치헌법에서도 같은 요건으로 규정되었다는 것이 그 근거가 된다. 반

20) 憲法改正手続きと96条改正問題 <http://www.nippon.com/ja/features/h00032/>

21) 3당간 개정 내용 등에도 상호 다름이 있다.

22) 共産党의 笠井亮 의원 발언. 그는 한·일기본조약에서 위안부 문제가 해결된 것이 아니라는 태도이기도 하다.

면 개헌에서 한계 부정설을 취하는 일부에서는 개헌절차 조항도 다른 조항과 구별 없이 개정할 수 있다고 주장한다.

2) 개헌에 대한 여론과 전망

(1) 한편 일본 국민들의 개헌에 대한 의견은, 2013년 5월 일본헌법기념일 NHK가 발표한 여론조사에서 ‘헌법재정이 필요하다고 생각한다.’가 42%로 6년 전보다 1% 상승, ‘필요 없다고 생각한다.’ 16%로 6년 전보다 8%가 낮아졌다. ‘어느 쪽도 아니다.’가 39%였다. 헌법개정이 필요한 이유로는 ‘시대가 바뀌어 대응할 수 없는 문제의 발생’ 75%, ‘국제사회에서의 역할을 다하기 위해’ 15%, ‘미국에 강요된 헌법이므로’ 9%였다. 헌법개정이 필요 없다는 답변의 이유에는 ‘전쟁포기를 정한 헌법 9조를 지키고 싶다’ 53%, ‘다소 문제는 있지만 개정할 정도는 아니다’ 36%, ‘현재 헌법이 좋은 헌법이라고 생각한다.’ 7%였다.

특별히 헌법 9조 개정이 필요한가에 대해서는 ‘헌법 9조 개헌이 필요하다.’ 33%, ‘필요 없다.’ 30%, ‘어느 쪽도 아니다.’ 32%로 6년 전의 조사와 비교해 필요하다는 의견이 5% 상승하였고, 필요 없다는 의견이 9% 낮아졌으며 ‘어느 쪽도 아니다’라는 입장이 6% 상승했다. 헌법 9조의 개정이 필요하다는 이유로는 ‘자위력을 갖는 것을 명확히 해야 한다.’ 47%, ‘국제연합 중심의 군사 활동에 참가해야 한다.’ 32%, ‘해외 무력행사를 할 수 있도록 해야 한다.’ 9%, ‘군사력의 포기를 명확히 해야 한다’가 7%였다. 헌법 9조의 개정이 필요 없다는 이유에는 ‘평화헌법으로서 매우 중요한 조항이므로’ 66%, ‘헌법해석의 변경으로 대응할 수 있다.’ 16%, ‘해외에서 무력행사를 저지할 수 없게 되므로’ 9%, ‘아시아 각국과의 국제관계를 깨뜨리므로’ 7%였다.²³⁾

같은 때 아사히신문의 조사에서 ‘헌법 9조를 변경하는 것이 좋다고 생각하

23) <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20130502/t10014338361000.html>

는가?’라는 질문에 ‘변경하는 것이 좋다.’ 30%, ‘변경하지 않는 것이 좋다.’ 52%(아사히신문 2013/05/02, 15)임을 감안할 때 평화헌법 규정에 대한 일본 국민의 개헌 지지율은 낮다. 그동안 자민당을 중심으로 개헌의 여론몰이를 계속 했으나, 여당 스스로 국민에게 헌법 9조 개정이 어떠한 긍정적인 측면이 있는지 잘 제시하고 있지 못하는 것으로 보인다.

향후, 일본국민들이 헌법 9조의 개헌 여론이 낮아질 수 있는 요인으로는 ①아베 정권의 경제정책 성과의 미흡 등으로 지지도가 떨어지는 경우, 개헌의 동력은 물론 국민적인 공감대도 형성하기 어려울 수 있다. 현 정권의 지지를 유지하는 것은 아베노믹스²⁴⁾의 기대감인데 그것이 현실화되지 않으면 부수적으로 추진되는 개헌의 지지도도 낮아질 수 있다. 개헌 여론이 높아질 수 있는 요인으로는 ①중국으로부터의 군사적 위협 강화 특히 센카쿠열도(중국명 댜오위다오)에 해상 위협의 강화로 인한 일본 국민들의 불안 여론 조성, ②북한 무력위협을 현실화와 같은 것을 들 수 있다.²⁵⁾

(2) 당분간 일본 중의원과 참의원에서의 헌법 개정 발의 요건인 총 의원 3분의 2의 개헌 찬성 가능성을 검토해보면 다음과 같다.

2014년 1월 23일 기준 일본 중의원의 의원 총수(480명) 중 회파별 수는 자민당(293), 민주당·무소속그룹(55), 일본유신회(53), 공명당(31), 모두의 당(9), 결합당(結いの党)(9), 일본공산당(8), 생활의 당(7), 사회민주당·시민연합(3), 무소속(13)이다.²⁶⁾ 이중 개헌세력이라 분류할 수 있는 자민당, 모두의 당, 일본유신회를 합친다면 355명으로 3분의 2(320명)을 넘고 있다.

24) 2차 아베 내각에서 경제정책인 아베노믹스는 ①대담한 금융정책, ②기동적인 재정정책, ③민간 투자를 환기하는 성장전략의 이른바 ‘세 개의 화살’을 사용하고 있다. 최희식(2013), “아베노믹스의 정치경제학: 정책과 ‘잠복된 갈등’”, 의정연구, 19권 3호(통권40호), 180면 이하 참조.

25) 따라서 아베 정권은 한국과 중국과의 긴장관계를 고조하고 국내 위기의식을 확산하여 개헌 여론을 조성하는 정책을 사용할 우려가 있다.

26) http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kousei.htm

2014년 2월 14일 기준 일본 참의원의 의원 총수(242명) 중 회파별 수는 자민당(114), 민주당·신녹색바람회(58), 공명당(20), 모두의 당(12), 일본 공산당(11), 일본유신회(9), 결합당(結いの党)(6), 사회민주당·호헌연합(3), 신당개혁·무소속회(3), 생활의 당(2), 무소속의원(4)이다.²⁷⁾ 개헌세력으로 분류할 수 있는 자민당, 모두의 당, 일본유신회를 합치면 135명으로 3분의 2(162명)를 넘지 못하고 있다. 앞으로 2016년 7월 25일 임기만료 되는 참의원 부분선거까지는 현재 양원 구성이 유지될 전망이다.

결국, 2016년까지 큰 선거가 없어 자민당이 중의원과 참의원에서 다수 의석을 유지하여 정치적으로 아베 정권이 안정적인 것으로 예상된다. 그러나 개헌에 대하여는 평화헌법을 수정하는 개헌안이 중의원과 참의원의 3분의 2 이상의 찬성을 얻지 못할 것으로 보여 당분간은 개헌이 어려울 것이다.

3) 헌법 9조의 해석범위

(1) 2013년 7월 선거에서 참의원 개헌정족수를 확보하지 못한 아베 총리는 2014년부터는 해석개헌의 입장을 추진하고 있다. 아베 총리는 2014년 2월 5일 참의원 예산위원회에서 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 새로운 해석을 명확히 하겠다는 의지를 보였다.²⁸⁾

일본 학계에서 “일찍이 헌법 9조의 해석으로 자위를 위한 실력을 보유하는 것이 가능한 것인지에 대한 오랜 논의가 있었다. 이러한 논의들은 첫째, 헌법의 명백한 문장을 둘러싸고 논쟁하는 것처럼 묘사되는 일이 많다. 그래서 위헌론은 합헌론에 대해 해석의 틀을 넘어서 ‘가짜 해석’이라고 비난하고²⁹⁾, 이에 대항하여 합헌론자는 그다지 적극적인 의미도 없이, 오히려 일본의 외교·방위 정책상 커다란 마이너스를 초래할 수 있는 개헌을 지향한다.

27) <http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/giin/186/giinsu.htm>

28) <http://www.asahi.com/articles/DA3S10964717.html>

29) 예컨대, 清宮四郎(1979), 『憲法 I 〔第3版〕』, 有斐閣, 389면.

위헌론에 따라서 실력을 전면적으로 포기했을 경우, 그렇다면 어떻게 국민의 생명·재산을 보전할 것이냐는 과제에 대하여 명확한 대안이 없다(長谷部恭男 2006, 3).”

미·일안전보장조약에 의해 일본내에 주둔하는 미국군에 대해서도 이 주둔이 헌법 9조 2항에 위반하는 전력의 보유가 아니냐는 문제가 있다. 이점에 대하여 ①미국군도 조약의 체결이라는 정부행위에 근거하여 주둔한 이상, 헌법에 반한다는 설, ②헌법 9조 2항은 일본국의 전력(戰力) 보유를 금지하는 것이고, 일본군에 지휘감독권이 없는 외국의 군대가 주둔하는 것은 위헌이 아니라는 설이 대립한다.

이에 대하여 스나카와 사건(砂川事件) 판례에서 1심 동경지방법재판소는 ①설에 입각하여, 1959년 3월 30일 “일본정부가 미군의 주둔을 허용한 것은 지휘권의 유무, 출동 의무의 유무와 관계없이 일본국 헌법 9조 2항 전단에 의해 금지되는 전력 유지에 반하여 위헌이다.”라고 판단하였다. 그러나 일본 최고재판소는 위 ②설에 의하여, 1996년 12월 16일 “헌법 제9조는 일본이 주권국가로서 가지는 고유한 자위권을 부정하지 않고 동조가 금지하는 전력은 일본이 지휘·관리할 전력이므로 외국 군대는 전력에는 해당하지 않는다. 따라서 미군의 주둔은 헌법의 취지에 반하지 않는다.”고 판단했다. 한편, 이 판결에서 미·일안보조약과 같이 고도 정치성을 갖는 조약 내용은 ‘매우 명백하게 위헌 무효로 인정되지 않는 한’, 그 내용의 위헌 여부의 법적 판단을 내릴 수 없다고 원심을 파기 환송했다.³⁰⁾

(2) 종래 일본정부 ‘전력’은 ‘근대 전쟁을 유효 적절히 수행할 수 있는 장비, 편성을 갖추는 것’으로 정의하고, 자위 목적을 포함하여 일체 전력의 보유가 금지되는 것으로 하였다. 그러나 이후 국제정세의 변화에 따라, 전력에 이르지 않은 정도의 자위를 위한 최소한도의 실력 보유는 모든 국가가 향유

30) 最高裁大法廷判決昭和34.12.16 最高裁判所刑事判例集13・13・3225.

하는 자위권에 의해 정당화되는 것으로 해석하게 되었다. 따라서 헌법 9조 규정은 전쟁을 포기하면서 자위권까지 포기한 것이 아니라고 해석했다. 결국, 자위를 위하여 필요최소한도의 실력을 보유할 수 있고, 무력공격을 받은 때에는 그것을 반격할 필요최소한도의 실력을 행사할 수 있다고 해석한다. 단 자위권의 발동으로서 무력행사는 ①일본에 대하여 급박한 침략이 있을 것, ②그것을 배제하기 위하여 다른 적당한 수단이 없는 경우, ③필요최소한도의 실력행사에 그치는 것이 요구된다(松本和彦 2013, 127). 따라서 일본에 대해 급박한 침략을 배제하기 위하여 어쩔 수 없이 필요최소한도의 실력 행사가 아니라면, 헌법 9조 상 자위권의 발동으로 볼 수 없다고 해석하고 있다. 정부의 해석에서 자위대는 자위를 위하여 필요최소한도의 실력에 그치고 있기에 9조에서 금지하는 전력에 해당하지 않는다고 한다(長谷部恭男 2004, 63). “자신의 자위를 위해 필요최소한도의 실력을 갖추는 것은 현재의 헌법에서도 가능하다.”³¹⁾는 것이다.

그러나 무엇이 ‘필요최소한도’의 실력에 해당하는가는 국제정세와 군사기술 등에 의해 변화하게 된다. 핵무기조차 방위적 성격을 갖는다면 헌법상 보유를 금지하지 않을 것인가? 현재 핵무기를 보유하지 않는 것은 일본정부 및 국회의 정책적 결정에 의한 것이고 그것은 비핵 3원칙, 원자력기본법 및 핵확산금지조약에 나타나 있다. 이런 일본정부의 해석에 따라 자위 이외의 목적으로 실력을 행사하는 것은 헌법에 반하는 것이 된다. 내각법제국을 대표로 하는 일본정부의 이러한 해석이 일본정치에서 지금까지 중요한 위치를 점해왔다.

그러나 이런 해석에 반대하는 견해에 따르면, 이러한 해석은 정부해석 변천 중에서 일본 재군비를 정당화하기 위한 목적론적 해석³²⁾으로서 형성되었기에 해석론상으로 무리가 있고, 타당하지 않다고 주장한다. 그것은 9조 2항의 ‘전

31) 오히려 그것은 입헌주의의 근본적인 사고방식에 더욱 잘 부합한다고 한다(長谷部恭男 2006, 4).

32) 목적론적 해석이라 함은 헌법규정의 의미를 헌법규정에 내재되어 있는 목적에 합치되도록 해석하는 것을 말한다. 헌법규정이 달성하고자 하는 목적은 결국 헌법제정자의 의사라는 것으로 정당화하는데, 이것이 역사적 해석으로서 정당화되지 않으면, 해석자의 주관적 의사를 헌법제정자의 의사라고 하게 될 위험을 지니고 있다(정종섭 2013, 90).

항의 목적'을 '침략전쟁 포기목적'에만 한정적 해석을 하는 것은 1항의 구조와 전문 등의 평화주의의 특징에 비추어 부자연하다는 것이다. 이러한 견해는 자위대의 존재를 정당화해온 정부해석도 비판한다(辻村みよ子 2008, 113).

4) 해석개헌을 통한 새로운 변모

(1) 국제연합의 평화유지활동에 자위대가 참가하는 것이 일본정부가 말하는 자위를 위한 실력의 행사 범위를 넘는 것인가도 문제 된다. 일본정부는 평화유지를 위하여 '무력행사'는 위헌이지만, 평화유지활동에 참가하는 자위대원이 자기방위를 위하여 '무력 사용'하는 것은 허용되고, 이른바 'PKO 협력법'³³⁾ 24조 1항에서도 '자기 또는 자기와 함께 현장에 소재하는 다른 대원의 생명 또는 신체를 방위하기 위하여 어쩔 수 없이 필요하다고 판단되는 한도로 당해 소형무기를 사용할 수 있다'고 한다.

이 법에는 "자위대가 참가하는 국제평화협력 업무는 선거의 감시·관리·의료·피난민의 구출·수송·통신·건설 업무 등의 인도적 원조활동 및 후방 지원 업무에 한정하고 무력 분쟁의 정지·무기 해제·감시 등 이른바 평화유지군(PKF)에 해당하는 업무를 포함하지 않는 것"으로 규정했지만, 동 조는 2001년에 삭제되었다. 일본정부는 평화유지군(PKF)에 자위대 부대로서 참가해도 ①분쟁당사자간에 정전 합의가 있고, ②자위대의 참가에 분쟁당사자가 동의가 있고, ③평화유지군의 활동이 중립적으로 행해지고, ④이상의 조건이 반하는 경우에 자위대가 철수하고, ⑤자위를 위해 어쩔 수 없는 경우에 필요최소한으로 무기를 사용할 수 있다는 5원칙 아래서 헌법에 반하지 않는다는 입장을 취하고, 이것들의 원칙과 대응하는 조문이 동법에 규정되어 있다(3조 1호, 6조 1항 13항, 24조 1항 등).

일본정부의 해석에 의하면 헌법 9조는 개별적 자위권의 행사만을 인정하기

33) 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(13年12月14日同第157号).

에 일본과 밀접한 관계에 있는 타국이 무력 공격을 받은 경우, 그것을 일본에 공적으로 간주하고 공동하여 방위에 해당하는 '집단적 자위권'은 일본을 방위하기 위하여 필요최소한도 실력 행사의 범위를 넘는 것으로 헌법에 의해 금지된다.³⁴⁾ 그런데 1960년 개정된 미·일안보조약 5조에서 '일본의 영역에서 어느 쪽 일방에 대한 무력공격'에 공동방위 행동도 미국측은 집단적 자위권 행사로 해석하는 반면 일본정부는 재일주둔미군기지에 대한 공격은 일본 영역의 침범행위이고 일본에 대하여 공격과 같으므로 집단적 자위권 행사도 아니라, 개별적 자위권 행사이라고 해석했다. 따라서 북대서양조약기구에서 보듯이 지역적 안보보장체제에 가입하거나 걸프전에서와 같이 다국적군에 참가하는 것은 헌법에 반하는 것이 된다.³⁵⁾

그러나 이러한 해석도 위헌적인 해석이라는 비판이 강하다(辻村みよ子 2008, 113). 따라서 무력행사를 수반하는 평화유지군(PKF)에 일본이 참가하는 것은 헌법 9조와 자위대 해외파병 금지원칙과 관련하여 문제가 있다고 비판한다(辻村みよ子 2008, 114). 이 모든 것이 국제공헌이라는 미명하에서 일본의 국민주권과 평화주의, 그리고 의회민주주의의 원칙을 훼손하는 것이라고 비판된다(辻村みよ子 2008, 115).

(2) 이에, 종래 제1차 아베내각에서는 정부 헌법해석을 변경하고 집단적 자위권 행사의 길을 열기 위하여 2007년 4월에 유식자로부터 '안전보장의 법적 기반의 재구축에 관한 간담회'를 개최했다. 간담회에서 집단적 자위권 행사의 구체적 과제가 되는 것은 ①공해상에서 미국 군함방호, ②미국을 향한 탄도미사일 요격, ③PKO참가 타국 군대의 진지 구축 경호, ④타국 군대의

34) 1954년 일본중의원 외무위원회에서 명확히 한 정부 의견.

35) 이른바 주변 사태에 대응하여 일본정부가 실시하는 조치 등을 정하여 미·일안보조약의 효과적 운용에 기여할 목적을 위한 '주변사태법'에서도 일본정부가 미국군에 대하여 행하는 지원과 구조활동 등을 직접전투행위가 행해지는 것이 아닌 후방지역에 한하여 지원의 일환으로 물품의 제공하는 것으로, 탄약 등 '무기의 제공'에 포함하지 않는 것으로 하고 있다(長谷部恭男 2004, 65).

후방 지원이 있다. 간담회는 헌법해석의 변경에 의해 이러한 집단적 자위권 행사를 가능하게 해야 한다는 ‘안전보장의 법적 기반 재구축에 관한 간담회 보고서’³⁶⁾를 제출하였다. 그러나 당시 민주당의 후쿠다(福田康夫) 내각은 이를 채택하지 않고 그 후에도 보고서에서 제기된 정부 헌법해석 변경에 대한 구체적 움직임을 보이지 않았다(憲法「改正」に関する資料解題 2013, 119).

그러나 제2차 아베 내각 성립 후 동 간담회가 재개되어 ‘안전보장 법적 기반 재구축에 관한 간담회의 개최에 대하여’(2013. 2. 7. 내각총리대신 결제)에서 위 네 가지 유형의 확대, 국가안정보장기본법제정을 향한 8월 이후 논의를 개시하게 되었다.³⁷⁾ 나아가 아베 내각은 내각법제국 장관에 집단적 자위권 행사를 용인하는 코마츠 이치로(小松 一郎) 주 프랑스 대사를 임명했다.³⁸⁾

(3) 기타, 자위대의 해외활동에 관하여는 이미 민주당으로 정권교체 직전인 2009년 6월에 ‘해적행위 처벌 및 해적행위예의 대처에 관한 법률’(이하 해적대처법)³⁹⁾이 제정되고, 자위대 임무로 해적대처행위(동법 제7조, 8조, 자위대법 제82조의2)가 추가되었다. 이에 따라서 소말리아, 아덴만에 파견되고 있는 호위함 등의 법적 근거도 해상경비행동(자위대법 제82조)에서 해적대처법으로 대체되었다. 2011년 6월에는 지부치공화국(République de Djibouti)에 자위대가 처음으로 해외활동 거점을 개시하였다(憲法「改正」に関する資料解題 2013, 119).

또한, 종래 무기수출 3원칙⁴⁰⁾에 관하여 민주당 노다 요시히코(野田佳彦)

36) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>

37) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dail/gijiyousi.html>

38) 코마츠 이치로(小松 一郎 1951 ~). 일보의 외교관. 2012년 프랑스 특명전권대사 역임 시 르몽드지에 센카쿠열도의 일본 영유권을 주장하는 기사를 기고했다. 현재 제2차 아베 내각에서 내각법제국 장관으로 근무하고 있다. 2006년 6월 한국과의 배타적 경제수역 경제협정 교섭에 일본대표로 참가하였고 2007년 제1차 아베 내각에서 일본헌법 9조는 집단적 자위권 행사를 금지하지 않는다고 주장했다. 코마츠 이치로가 내각법제국 장관의 취임한 이후 종래 내각법제국의 일본헌법 9조와 집단적 자위권에 대한 해석이 어떻게 바뀔 것인지 주시할 필요가 있다.

39) 海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律, 平成二四年九月五日法律第七一号.

40) 일본정부의 무기수출 규제 및 운용에 대한 원칙으로, 1967년 사도 에이사쿠(佐藤栄作) 수상

내각 당시 2011년 12월에 종래 개별 예외를 설정해 온 것을 개정하여 포괄적 예외화 조치를 강구, 방위장비품 등의 해외 이전을 확대하는 것으로 '방위장비품 등 해외이전에 관한 기준'에 대한 내각 관방장관 담화(2011. 12. 27.)도 있었다. 또 2013년 차기전투기 F-35 제조에 일본내 기업이 참가할 수 있는 것으로 하고, F-35의 제조 등에 무기수출 3원칙에 따르지 않는 것으로 하는 조치가 결정되어 일본내 기업의 참가에 대한 내각관방장관담화(2013. 3. 1.)⁴¹⁾가 있었다.

반면, 오사카 대학의 무라이 토시구니(村井敏邦) 교수는 자민당이 군사화의 길을 헌법개정 없이 지속해서 실현하고 있다면서, 그 일환으로 공동번호법⁴²⁾, 비밀보호법⁴³⁾과 '도청법 개정'을 추진했다고 한다(村井敏邦 2013, 56).

4. 평화헌법의 가치와 대응 방향

(1) 제2기 아베 내각은 아시아에서 일본의 참여를 확대하려 한다. 미의회 조사국(CRS)보고서에서 미국은 일본의 집단적 자위권 인정 움직임에 대하여 미·일안보조약과 미·일군사동맹의 진전을 위해 환영하는 입장이다.⁴⁴⁾ 하지만 미국이 일본 평화헌법의 개정까지 원하는 것은 아니다.⁴⁵⁾ 동 보고서에서, 아베 총리의 일본군 침략과 다른 아시아인들의 피해를 부정하는 일본의 역사수정주의를 우려하고 있다. 이것은 20세기 초 일본의 점령과 호전성

의 중의결산위원회에서의 답변에서 ①공산권, ②국제연합 결의로 무기 등의 수출이 금지되는 국가, ③국제분쟁 당사국 또는 그러한 우려가 있는 국가에 대한 무기 수출을 금지하는 것이 되었다. 이 원칙 외의 다른 지역에 무기수출도 신중히 해왔다. 그러나 2005년 고이즈미 내각에서 미국과의 탄도미일방위시스템의 공동개발·생산은 이 원칙의 예외로 발표되었고 이후 꾸준히 이 원칙의 완화가 논의되었고, 제2차 아베 내각에서는 새로운 무기수출 관리원칙으로의 변경을 꾀하고 있다.

41) http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/96_abe/20130301danwa.html

42) 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律.

43) 特定秘密の保護に関する法律.

44) CRS Report for Congress <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33436.pdf> 2013. 10. 2. at 4.

45) id. at 1.

에 대하여 잘 이해하지 않고, 적절하게 보상되지도 않은 한국과 중국 등의 이웃국가와의 관계를 왜곡하고 제국주의 행위를 영화롭게 보는 주장을 하고 있다⁴⁶⁾고 비판했다. 따라서 많은 분석가는 아베가 미국 동맹국들 사이의 안보협력을 위협하고 중국과의 긴장관계를 악화할 수 있다고⁴⁷⁾ 분석한다.⁴⁸⁾

일본 내에서도 독도문제·센카쿠열도 문제를 포함하여 한국·중국과의 관계가 냉각화하면서, 그 상황을 악화시킬 수 있는 역사인식을 갖은 아베 총리 하에서 집단적 자위권 행사를 해금하면 미국은 일본을 보호하지 않고 방관하게 될 우려가 있고, 일본은 위협에 처할 우려(愛敬浩二 2013, 25)가 제기되고 있다. 일본의 평화헌법 개헌과 군사 대국화가 일본은 물론 주변국들에 이익을 준다고 보는 국가는 없을 것이다. 일본을 위해서도 평화헌법을 개헌하는 것은 중국적으로 이익이 없어 보인다. 일본헌법 9조가 없었다면 한국의 6·25 사변, 베트남 전쟁, 대만전쟁, 이라크전쟁 등에 일본이 참전하게 되었을 것이다(箕輪 登 外3人 2007). 즉 헌법 제9조에 의한 군비의 제한도 그동안 합리적인 자기구속의 하나(Jon Elster 1984)가 되었다.⁴⁹⁾

하지만 일본은 일부 개헌의 움직임은 아베 총리 개인의 바람뿐만 아니라 제2차 세계대전 이후 일본이 전쟁할 수 있는 보통국가가 되어 국제사회에서 새로운 관계를 지향하는 것이기도 하다. 이러한 일본의 과정에 두 가지를 전망할

46) id, at 5.

47) id, at 5.

48) 미의회조사국(CRS)의 보고서에서는 이 외에도 위안부 문제 및 일본의 역사교과서, 독도에 관한 영토분쟁에 대한 문제 인식을 가지고 있다.

CRS Report for Congress <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33436.pdf> 2013, 10, 2, at 8.

49) 도쿄대학의 하세베 교수는 평화헌법 규정의 가치를 다음과 같이 설명하고 있다.

“트로이에서의 전투를 끝낸 영웅 오디세이는 마녀 세이렌의 아름다운 목소리에 유혹당하지 않고 고국 이타케를 향한 항해를 계속하기 위하여 부하들의 귀를 밀랍으로 막고 부하에게 명하여 자신을 배 기둥에 묶었으며, 만일 자신이 밧줄을 풀어달라고 난동을 부리면 더 강하게 묶도록 명령하였다. 이리하여 오디세이는 세이렌의 목소리를 즐기면서 그것에 유혹당하지 않고 무사히 여행을 계속하는 것이 가능하였다. 일본국 헌법 9조는 이런 의미를 가진다. ‘국제사회에의 협력’과 ‘자국의 영토 보존’이라는 아름다운 목소리에 유혹당하지 않고, 일본 국민이 미래를 향해 안전한 항해를 할 수 있는지 여부가 그것에 달려있다. 특히, 제2차 세계대전 전, 민주적 정치과정이 군부를 충분히 컨트롤 할 수 없어서 민주정치의 전제가 되는 이성적인 토론의 장을 확보할 수 없었던 일본의 역사에 비추어보면 ‘군비’라는 존재의 정통성을 미리 봉쇄해 놓는 의의는 크다.”(長谷部恭男 2006, 20)

수 있다. 하나는 미국의 아시아 영향력이 약화되면 일본은 방위에 대한 불안감이 높아져 더욱 스스로 군대를 가지려 할 것이라는 전망이다. 또 하나는 일본이 집단적 자위권의 파트너를 미국이라고 명시하지 않음으로써 보통국가가 된 일본이 미국에서 벗어난 새로운 안보·외교 정책을 시도할 수 있다는 것이다. 한·미·일 동맹을 강화하려는 미국의 입장과 달리, 일본이 평화헌법을 개정하게 되면 장래 일본에 대한 미국의 영향력 약화가 발생할 수 있다.

(2) 따라서 앞으로 ①한국은 '한·미동맹을 강화'하면서 일본의 군사 대국화 문제와 역사인식 문제 등에 대하여 미국의 인식을 높이고 한·미 공동대응을 도모해야 한다. ②일본의 과거사 왜곡 문제 등에 대하여 '한·중 과거사 공동 대응'으로 그 협력을 강화해야 한다.

남중국해와 동중국해에서 중국 해군의 증가에 따라 미국은 2011. 11. 미국-일본-인도의 신(新)삼각 전략회의를 구축하였다(Armitage & Nye 2012, 9). ③중국과 미·일간의 긴장관계에서 한국이 동아시아 중재자 역할을 할 수 있도록 검토·준비해야 할 것이다. ④북한의 위협에 대하여는 한·미·일 군사동맹을 강화·협력하면서, 일본의 평화헌법 해석변천과 군사 대국화 및 과거사 부정 문제 등에 대한 한 우려(憂慮)를 다양한 경로로 꾸준히 일본에 전하여 일본의 미래세대와 공감대를 형성하도록 해야 할 것이다. 즉, 일본의 아베 총리와 뜻을 달리하고 있는 일본정부 인사와 자민당 내의 세력, 민주당·공명당 나아가 사민당·공산당 등과 평화헌법을 지키려는 언론·학계 시민단체 등과 동아시아 평화공존을 위한 뜻과 행동을 함께하여 한·일관계의 발전적인 미래를 준비해야 할 것이다.

5. 맺으며

당분간 아베 정권은 양원에서 3분의 2의 개헌 발의 정족수를 확보하지 못

하여 개헌을 성사하기는 어려울 것으로 전망된다. 그러나 해석개헌을 통해 일본의 집단적 자위권 행사를 실현하고 이것과 관련된 부수적인 변화를 계속 추진할 것이니 이를 주의 깊게 검토해야 한다.

미국은 일본과의 미·일동맹을 공고히 하고 일본의 집단적 자위권의 행사를 통하여 아시아 안보를 확보하려 한다. 그러나 아베 총리는 일본의 보수 세력 중에서도 남다른 군국주의적 로맨스와 향수를 가지고 있는 것으로 보인다. 따라서 아베 총리는 개헌 움직임과 해석개헌 그리고 야스쿠니 신사 참배나 과거사 인식문제로 한국과 중국을 자극하여 동북아 긴장을 강화할 우려가 있다. 미국은 이러한 아베 정권의 문제를 직시하고 문제의식을 대한민국과 함께 공유해야 한다.

앞으로 아베 정권의 경제정책 성과의 미흡, 정치·외교적 실책 등으로 지지도가 떨어지는 경우, 개헌의 동력은 물론 개헌에 대한 국민적인 공감대도 형성하기 어려울 것이다. 이미 아베 정권의 정치·외교적 역량에 대해서 우려하는 일본내 여론이 형성되어 있다. 반면, 중국으로부터의 군사적 위협 강화나 북한의 무력위협이 현실화되면 일본 내 개헌 및 집단적 자위권 행사의 요구 여론은 높아질 수 있다. 따라서 일본의 군사 대국화를 막기 위해서도 동아시아의 평화와 안보는 중요한 의미가 있다.

한 나라가 헌법을 개정하는 것은 그 나라 국민의 자주적인 판단과 절차에 따라야 한다. 그러나 일본의 경우 전후 주류사회가 과거와 바뀌지 않고 여전히 동북아에 과거사의 그늘이 드리워져 일본의 개헌과 우경화는 동아시아 평화 공존질서가 바로 서는 데 장애가 될 수 있다. 따라서 우리는 일본의 군사 대국화에 대한 한국의 우려를 다양한 경로로 꾸준히 일본과 국제사회에 전하고 이를 이해시키며, 일본은 물론 국제사회 모두가 동아시아의 평화유지에 협력하도록 해야 한다. 아베 정권의 중심세력과 뜻을 달리하는 일본인들과 평화를 위한 공조가 필요하다. 또한, 대한민국은 ‘한·미동맹’을 강화하여 일본의 군국주의화를 견제하고, 일본과의 과거사 문제에 대하여 ‘한·중 과거사 공동 대응’으로 중국과 협력을 강화하면서, 동아시아의 중재자 역할을 구상해야 할 것이다.

참고문헌

- 박형준. 2014. “새해 첫날부터 “개헌논의 심화” 아베, 軍國 질주” 『동아일보』 (1월 2일).
- 우지 도시코 저. 이혁재 옮김. 2002. 『일본 총리 열전』. 다락원.
- 이수지. 2014. “이번엔 ‘집단지위권’…아베, 주변국 도발 계속된다” 『뉴시스아이즈』 제 361호(1월 13일).
- 이토 나리히코 저. 강동완 옮김. 2006. 『일본은 왜 평화헌법을 폐기하려 하는가』. 행복
한책읽기.
- 정인섭. 2013. 『국제조약집』. 박영사.
- 정종섭. 2013. 『헌법학원론』. 박영사.
- 최희식. 2013. “아베노믹스의 정치경제학: 정책과 ‘잠복된 갈등” 『의정연구』 19권 3
호(통권40호), 177-185.
- Richard L. Armitage & Joseph S. Nye. 2012. *The U.S.-Japan Alliance anchoring
stability in asia*. http://csis.org/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf
- CRS Report for Congress <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33436.pdf> 2013.
10. 2.
- Jon Elster. 1984. *Ulysses and the Sirens*, revised ed. Cambridge University Press,
Part II.
- 安倍晋三. 2013. 『新しい国へ』. 文藝春秋
- 清宮四郎. 1979. 『憲法 I 〔第3版〕』. 有斐閣
- 憲法「改正」に関する資料解題. 2013. 『憲法改正論』を論ずる, 日本評論者
- 小池 清彦&箕輪 登(竹岡 勝美). 2007. 『我、自衛隊を愛す 故に、憲法9条を守る』. かも
がわ出版.
- 佐藤幸治. 2012. 『日本国憲法論』. 成文堂
- 辻村みよ子. 2008. 『憲法第(三3版)』. 日本評論社
- 長谷部恭男. 2004. 『憲法』. 新世社
- _____. 2006. 『憲法の理性』. 東京大学出版会

- _____. 2013. 「憲法『改正』をめぐる課題」, マスコミ倫理
- 松本和彦. 2013. 憲法、法学教室 No.395
- 箕輪 登 外3人. 2007. 『我、自衛隊を愛す 故に、憲法9条を守る』. かもがわ出版
- 村井敏邦. 2013. 「刑事法的観点からみた改憲の動き」, 「憲法改正論」を論ずる, 日本評論者(2013)
- 森英樹. 2013. 「憲法『改正』にどう向き合うか」, 「憲法改正論」を論ずる, 日本評論者
- 最高裁大法廷判決昭和34.12.16 最高裁判所刑事判例集13・13・3225.
- <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20130502/t10014338361000.html>
- http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kousei.htm
- <http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/giin/186/giinsu.htm>
- <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>
- <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai1/gijiyousi.html>
- <http://www.asahi.com/articles/ASG124H1HG12USPT001.html>
- <http://www.asahi.com/articles/DA3S10980075.html>
- http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/96_abe/20130301danwa.html