

**[집중분석]**

**주둔군 용지 제공에 관한 제 문제**  
**- 미일지위협정 연구 -**

기타 지넨(喜多自然) 변호사<sup>1)</sup>

**I. 주둔군 용지 제공에 관한 기본적 구조**

**1. 제공에 관한 법적 근거**

일본이 미국에 제공하는 주둔군 용지 제공의 법적 근거는 미일안보조약 제6조 및 미일지위협정 제2조이다.

<p><b>【미일안보조약 제6조】</b></p> <p>일본국의 안전에 기여하고 극동에서 국제평화 및 안전의 유지에 기여하기 위해, 미합중국은 그 육군, 공군 및 해군이 일본국에서 시설 및 구역을 사용하는 것이 허용된다.</p> <p>앞서 기술한 시설 및 구역의 사용 및 일본국에서 합중국 군대의 지위는 1952년2월28일에 도쿄(東京)에서 서명된 일본국과 미합중국 사이의 안전보장조약 제3조에 근거한 행정협정(개정을 포함)을 대신하는 별개의 협정(agreement) 및 합의되는 다른 협약(arrangement)에 의해 구속을 받는다.</p> <p><b>【미일지위협정 제2조 (시설·구역의 제공과 반환)】</b></p> <p>1. (a) 합중국은 상호협력 및 안전보장조약 제6조의 규정에 근거하여 일본 국내의 시설 및 구역의 사용이 허용된다. 각각의 시설 및 구역에 관한 협정은 제25조에서 정하는 합동위원회를 통해서 양국 정부가 체결해야 한다. ‘시설 및 구역’에는 해당시설 및 구역의 운영에 필요한 현존의 설비, 비품 및 정착물을 포함한다.</p> <p>(b) 합중국이 일본국과 미합중국 사이의 안전보장조약 제3조에 근거한 행정협정의 종료 때에 사용하고 있는 시설 및 구역은 양국 정부가 (a)의 규정에 따라 합의한 시설 및 구역으로 간주한다.</p> <p>2. 일본국 정부 및 합중국 정부는 어느 한 쪽의 요청이 있을 때는 앞서 기술한 협약을 재검토해야 하며, 앞서 기술한 시설 및 구역을 일본국에 반환해야 할 것 또는 새롭게 시설</p>
--

1) 일본 자유법조단 오키나와지부

및 구역을 제공하는 것을 합의할 수 있다.

3. 합중국 군대가 사용하는 시설 및 구역은 이 협정의 목적을 위해 필요하지 않게 되었을 때는 언제든지 일본국에 반환해야 한다. 합중국은 시설 및 구역의 필요성을 앞서 기술한 반환을 목적으로 하여 끊임없이 검토하는 것에 동의한다.

4. (a) 합중국 군대가 시설 및 구역을 일시적으로 사용하지 않을 때에, 일본국 정부는 임시로 그러한 시설 및 구역을 정부가 사용하거나 일본 국민이 사용하게 할 수 있다. 단, 이 사용이 합중국 군대에 의해 해당시설 및 구역이 정규 사용의 목적으로서 유해하지 아니한 것이 합동위원회를 통해서 양국 정부간에 합의되었을 경우에 한한다.

(b) 합중국 군대가 일정한 기간에 한하여 사용해야 할 시설 및 구역에 관해서 합동위원회는 해당시설 및 구역에 관한 협정 가운데에 적용되는 이 협정의 규정 범위를 명기해야 한다.

## 2. 미일지위협정 제2조에 의한 제공에 관한 법적 구조

### 가. 제공 협정의 체결

미일 양국 정부가 합동 위원회에서 '각각의 시설 및 구역에 관한 협정'(제공협정)을 체결한다(미일지위협정 제2조 1항). 그 뒤 제공협정의 주요사항에 대해서 내각의 각의결정이 이루어진다. 이렇게 기지마다 개별협정(제공협정)을 체결하는 형식으로 되어 있다. 미일합동위원회는 비공개 절차로 이루어지며 제공협정도 공표되지 않는다. 내각의 각의결정은 관보로 공표된다. 제공협정의 대상이 되는 '시설 및 구역'의 대표적인 것은 토지이지만, 그 밖에도 건물, 공유수면(수역)도 포함된다.

### 나. 주둔군 용지(시설 및 구역)의 제공의 유형

#### (1) 미군전용 구역(2-1-a구역)

가장 기본적인 유형으로 미군이 전용하여 사용하는 유형.

#### (2) 미군 관리 하에 일본이 임시 사용하는 구역(2-4-a구역)

미군에게 제공되었지만 일본이 임시로 사용하거나, 미군과 공동으로 사용하는 유형.

#### (3) 일본 관리 하에 미군이 일시 사용하는 구역(2-4-b구역)

일본의 관리시설을 미군이 일정기간 훈련 등을 위해 사용하는 유형. 대부분은 자위대 시설이 해당된다.

#### 다. 토지 등의 소유자와의 제공 관계

토지(시설 및 구역)를 미군에 제공할 경우, 일본 정부는 그 토지에 대해서 적절한 권한을 가질 필요가 있다.

##### (1) 제공하는 토지가 국유지인 경우

일본이 국유지를 제공할 경우에는 ‘지위협정의 실시에 따르는 국유재산의 관리에 관한 법률’이 적용되어 국가가 무상으로 제공할 수 있다(같은 법 제2조). 한편, 주둔군 용지 가운데 전국적으로는 91.2%가 국유지인 것에 비해, 오키나와(沖繩)에서 국유지의 비율은 34.7%로(2012년 1월 1일 현재), 오키나와에서는 사유지의 비율이 대단히 높다.

##### (2) 제공하는 토지가 사유지(지방자치체 소유지를 포함)인 경우

일본이 토지소유자와 민법상의 임대차계약을 체결하여 사용권원을 취득하여 미군에게 제공한다. 한편, 미군이 토지 사용권을 취득하는 것은 미일지위협정을 근거로 하는 것이므로, 민법에 근거하지 않는다는 것이 정부의 입장이며, 민법상 전대차(轉貸借) 관계(제612조)가 발생하지 않으므로 토지 소유자는 미군을 상대로 직접 명도소송을 제기할 수 없게 되어있다. 지주가 임대차계약의 체결을 거부하였을 경우, ‘주둔군 용지 특별조치법’(미일안전보장조약 제6조에 근거한 시설 및 구역, 일본국에서 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 토지 등의 사용 등에 관한 특별조치법, 1952년5월15일 공포·시행)이 적용된다.

같은 법에 따르면 ‘토지 등을 주둔군의 용건에 따라 제공하는 것이 적정하며 합리적일 때’에 토지를 ‘사용 또는 수용’할 수 있다고 되어 있다(제3조). 실제로는 토지수용위원회가 사용 또는 수용 인정(認定)을 처리하게 된다(제5조). 조문상은 ‘사용’ 이외에 ‘수용’도 할 수 있다고 되어 있지만, 대부분의 경우 ‘사용’ 인정에 따라 일본이 권원을 취득하고 있다. 이 때 ‘사용’은 영속적인 것이 아니며 기한을 정한 것이다. 사용기한은 대개 5년 정도가 많다. 기한 경과 후에도 사용을 계속할 경우에 일본 정부는 다시 사용 인정을 받을 필요가 있다. 이렇게 주둔군 용지 특별조치법에 의해 ‘강제사용’의 구조가 만들어져 있어, 이른바 ‘반전지주’는 이 절차에 의해 ‘강제사용’을 강요당하고 있다. 오키나와 현에서는 지주 총수 4만 354명 가운데 임대차 계약 체결자가 36,522명(90.5%), 같은 법 적용자가 3,832명 (9.5%)으로 나타나고 있다(2012년 1월 1일 현재).

##### (3) 오키나와에서 토지 제공 관계에 관한 법적 근거의 역사적 변천(참고)

###### 1) 1945년4월1일(미군의 오키나와 본섬(本島) 상륙) 이후

미군은 ‘헤이그 육전법규’를 근거로 어떠한 법제상의 조치 없이 토지를 접수하여 사용했다.

###### 2) 1952년 4월 28일(대일평화조약 시행) 이후

오키나와가 미국의 시정(施政)하에 놓여 미군의 오키나와 점령 상태가 종료되었기 때문에 군용지의 사용권원이 필요하게 되었다. 미 국민정부는 이미 접수한 토지의 사용권원과 신규 접수의 근거가 되는 포고령을 차례로 발표했다. 이들을 근거로 ‘총검과 불도저’에 의한 신규 접수가 이루어졌다. 1959년 2월 포고령 20호 ‘임차권의 취득에 대해서’가 발표되었고 이것이 본토 복귀 때까지 근거 규정이 되었다. 한편, 주권을 회복한 본토에서는 새롭게 제정된 주둔군 용지 특별조치법이 적용되었다.

### 3) 1972년 5월 15일(오키나와의 본토복귀) 이후

같은 날 발표된 ‘오키나와 반환협정’ 제3조에 따라 미국의 오키나와 기지 계속 사용이 허용되었고, 오키나와의 미군기지에도 안보조약 제6조가 명확히 적용되게 되었다. 5월 15일 미 일합동위원회에서 오키나와 미군기지에 관한 ‘제공협정’인 이른바 ‘5.15메모’가 작성되었다(소녀폭행사건 뒤 기지반환 운동의 고조로 1997년 3월 25일에 마침내 공표되었다). 오키나와의 본토복귀에 따라 일본 정부가 제공 토지의 사용권원을 가질 필요가 생겼다. 이에 따라 ‘오키나와에서 공용지 등의 잠정사용에 관한 법률’(공용지 잠정 사용법)이 제정되었다. 지주로부터 합의를 얻지 못한 약 24%의 토지에 대해서는 1972년 5월 15일 이후에는 잠정사용이라는 이름으로 강제사용이 시작되었다. 그 기간은 애초에는 5년이었지만 ‘토지경계명확화 특별조치법’ 부칙에 의해 10년으로 바뀌었고, 1982년 5월 14일 효력을 상실했다.

### 4) 1982년 5월 15일 이후

위의 ‘주둔군 용지 특별조치법’이 적용되어 강제사용이 가능해졌다. 그 후 사용기한이 끝난 토지에 대해 지주가 갱신을 거부하는 사태가 발생하자 일본 정부는 주둔군 용지의 계속 사용을 위해 1997년 4월 23일 같은 법을 개정하여 사용기한 이후부터 새로운 수용위원회의 재결까지 기간에 대해서도 ‘잠정사용’이 가능하게 되었다(같은 법 제15조).

## 3. 주둔군 용지 제공에 관한 문제점

### 가. 헌법 제9조와의 관계

주둔군 용지 제공에 대해서는 이것이 평화주의, 전력 불보유를 정한 헌법 9조에 위반된다는 문제가 있다. 우선 최고재판소는 스나가와(砂川)사건<sup>2)</sup>(최고재판소 1959년 12월 16일 판결)에서 ① 일본에 주둔하는 외국 군대는 ‘전력’에 해당되지 않으며 ② 미일안보조약·행정협정은 일견 지극히 명백하게 위헌무효라고는 할 수 없다고 판단하고 있다. 주둔군 용지 특별조치법의 위헌성에 대하여 최고재판소는 오키나와 대리서명소송(최고재판소 1996년 8월 28일

2) 1957년 7월 도쿄도(都) 스나가와(砂川)-현재의 다치카와(立川)시-의 미군 비행장(미군기지) 확장에 반대하는 주민, 학생 등이 철책을 끊고 기지 영역으로 들어갔다가 미·일 간 주둔군지위협정에 따른 형사 특별법 위반 혐의로 기소된 사건. 그 뒤 안보투쟁, 전공투 운동의 계기가 된 학생운동의 원점이 된 사건(역자 주)

판결)에서 같은 법이 헌법 9조에 위반되지 않는다고 했다. 판결에서는 미일안보조약·미일지위협정이 위헌이 아닌 이상, 그 시행법적 성격을 가지는 주둔군 용지 특별조치법도 위헌이 아니라는 논리가 채용되고 있다.

#### 나. 제공협정이 공표되지 않는 점

앞서 언급한 바와 같이 제공협정은 원칙적으로 공개되지 않는다. 그러나 이래서는 국민이 주둔군 용지에 관한 기본적인 정보를 알 수 없다는 문제가 있다. 그런데 ‘5. 15메모’는 예외적으로 공개되었다.

#### 다. 제공협정에서 사용기간을 정하지 않고, 일정기간 경과 후의 점검도 없다는 점

‘5. 15 메모’를 보아도 사용목적은 추상적인 기재에 그치고 있으며, 사용기간의 대부분은 ‘정하지 않는다.’로 되어 있다. 사용목적, 사용기간, 사용조건 등의 제공조건을 명기할 필요가 있다. 특히 사용기간을 정하지 않기 때문에 일단 제공되면 반환 필요성·가능성에 관한 검토가 이루어지지 않는다. 그 결과 주둔군 용지로 그 필요가 없어졌음에도 불구하고 반환되지 않거나 다른 목적으로 전용되어 버리는 예가 있다.

#### 라. 제공협정이 비공개 미일합동위원회의 합의만으로 성립되는 점

제공협정은 비공개인 미일합동위원회만의 합의로 성립되고, 중대한 이해관계를 가지는 지역 주민, 지자체의 의견을 청취하는 절차가 없다. 국회도 관여하지 않는다.

## II. 형사특별법

### 1. 형사특별법의 개요

형사특별법(미일안보조약 제6조에 근거한 시설 및 구역, 일본국에서 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 형사특별법)은, 구 행정협정(1952년 2월 28일 체결) 하에서 1952년 5월 7일에 제정되었다. 그 뒤 현재의 미일지위협정(1960년 6월 23일) 하에서도 폐지되지 않고 존속되고 있다.

### 2. 주둔군 용지 제공과 형사특별법

주둔군 용지가 제공되었을 경우 형사특별법이 적용된다. 특히 문제가 되는 것은 형사특별법

제2조인데 제공구역 침입, 퇴거불응이 형벌의 대상이 된다.

**【형사특별법 2조(시설 또는 구역을 침범하는 죄)】**

정당한 이유 없이 합중국 군대가 사용하는 시설 또는 구역(협정 제2조 제1항의 시설 또는 구역을 말한다)으로 들어가는 것이 금지된 장소에 들어가거나 또는 요구에도 그 장소에서 퇴거하지 않는 사람은 1년 이하의 징역 또는 2,000엔<sup>3)</sup> 이하의 벌금 또는 과료(科料)에 처한다. 단 형법에 정확한 조문(正條)이 있을 경우에는 같은 법에 따른다.

반기지 주민운동은 제공구역과 제공구역 외의 경계에서 벌어지는 경우가 많은데, 국가가 형사특별법을 무기로 탄압을 가하고 있다(다카에(高江)의 사례, 헤노코(辺野古)의 사례 참조).

### Ⅲ. <다카에(高江)> 갯길 부분의 미군전용구역화 문제

#### 1. 현재의 상황

다카에에 건설 예정인 6개소의 헬리포트(헬리콥터 이착륙장) 가운데 2개소는 2014년 7월 시점에 완성되었다. 국가는 현재 미완성 2개소의 헬리포트(N1지구)의 건설을 시도하고 있는데, 현도(県道)에서 시작되는 출입구에서 주민감시활동이 이루어지고 있다.

#### 2. 반대운동 배제를 위한 움직임

현도를 포함한 일대의 토지소유권은 국가(산림청 소관)에 있으며, 국가가 북부훈련장으로서 미군에 토지를 제공하고 있다. 현도 부분 및 갯길 부분은 1990년에 미군전용구역에서 미일 공동사용구역으로 변경되었다. 현도 부분 및 갯길 부분은 국가(오키나와삼림관리소)로부터 오키나와현이 임차하여 현도로 관리하고 있다. 반대운동은 이 갯길 부분에서 이루어지고 있으며 차량이나 텐트가 설치되어 있다. 국가는 갯길 부분을 ‘공동사용’에서 ‘미군전용’구역으로 되돌리고자 검토하고 있으며, 출입을 제한하여 반대운동을 몰아낼 예정이다(2014년 9월 보도). 주민이 응하지 않을 경우 텐트나 차량의 철거, 통행방해금지 가처분, 나아가 손해배상청구 등을 예정하고 있다고 전해진다.

#### 3. 토지 제공 측면의 문제점

국가는 ‘공동사용’에서 ‘미군전용’으로 되돌리는 것에 대해 공동사용의 해제가 아니라 사용 조건의 재검토이며, 미일합동위원회의 합의는 필요하지 않다고 설명한다고 전해지지만 그

3) 형사특별법에는 벌금의 상한이 2,000엔으로 규정되어 있으나 벌금 등 임시조치법에 따라 실제 벌금의 상한은 20,000엔이 된다.

근거는 불분명하다. 만약 미일합동위원회의 합의가 필요하다고 한들, 비공개 장소에서 결정해버리기 때문에 제동을 걸 수가 없다. 미일 양국정부의 자의적인 판단에 의해 반대운동을 배제할 목적으로 토지 제공에 관한 결정이 사실상 이루어진다는 문제가 있다. 또한 현도의 갓길은 원래 자유로운 통행이 보장되는 장소임에도 불구하고, 미일 양국정부의 판단만으로 자유로운 통행권을 빼앗게 된다는 문제가 있다. 현도로 공용하고 있는 오키나와현의 동의도 없이 가능한가의 문제도 있다.



그림 1: 2014년 9월 13일자 류큐신보(琉球新報)에서

#### IV. <헤노코(辺野古)> 출입제한수역 확대 문제

##### 1. 헤노코에서의 기존의 제한구역의 규제

헤노코의 수역(캠프 슈와부 연안 영역)에는 다음의 두 가지 제도상의 규제가 있다.

##### 가. 제공협정(5.15 메모)에 근거한 제공수역

제1수역에서 제5수역까지 설정되어 있다. 제1수역은 상시출입금지, 제2수역은 소규모 어업을 제외하고 상시 출입금지로 되어 있다. 제1수역은 캠프 슈와부 육상의 시설·구역의 보안을 위해서 설정되어 있으며, 캠프 슈와부 연안으로부터 50미터의 범위였다.

나. 어선조업제한법(미일지위협정에 근거한 미군의 수면 사용에 따르는 어선조업제한법)에 근거한 조업제한구역

제1종 구역에서 제4종 구역까지 설정되어 있다. 제1종 구역은 상시조업금지이다. 제1종 구역은 제공수역의 제1수역의 범위와 일치한다.

#### \*어선조업제한법

주둔 미군의 수면 사용을 위해 어선의 조업을 제한·금지 할 수 있도록 정한 것. 1952년 7월 22일 공포·시행되었다. 어업보상에 관한 규정도 있는데, 이번의 조업제한구역 확대에 따라 2014년5월 나고(名護)어업협동조합에 5년간 36억 엔의 보상금이 지불되었다. 같은 법에 벌칙은 없다. 또한 같은 법은 어선에만 적용되기 때문에 기타 선박의 항행은 같은 법이 아니라 형사특별법으로 규제된다.

## 2. 새로운 규제

2014년 7월 1일의 각의 결정에 따라 2일부터 다음과 같이 제한구역이 확대되었다. 목적은 해상에서 반대운동(카누대)을 저지하여 새 기지 건설을 강행하는 것이다.

가. 제공협정(5.15메모)에 따른 제공수역

제1수역에서 제5수역과는 별도로 광범위한 임시제한구역을 설정. 범위는 캠프 슈와부 연안에서 최대 약 2킬로미터에 이르는 561.8헥타르에 달한다. 임시제한구역은 새 기지 건설을 위해 오키나와 방위국과 공동사용이 허용되어 상시출입금지가 되었다.

한편 엄밀하게 말하면 새롭게 설정된 임시제한구역은 제3수역 범위 내에 위치하기 때문에 새로운 '제공'이 아니라 '사용조건변경'이라고 되어 있지만, 실질적으로는 새 기지 건설을 위한 새로운 '제공'이라 할 수 있다.

나. 어선조업제한법에 근거한 조업제한구역

새롭게 설정된 임시제한구역과 **그림 2 : 2014년 5월 30일자 류큐신보에서**  
같은 구역을 제1종 구역(상시소업금지)로 지성했다.

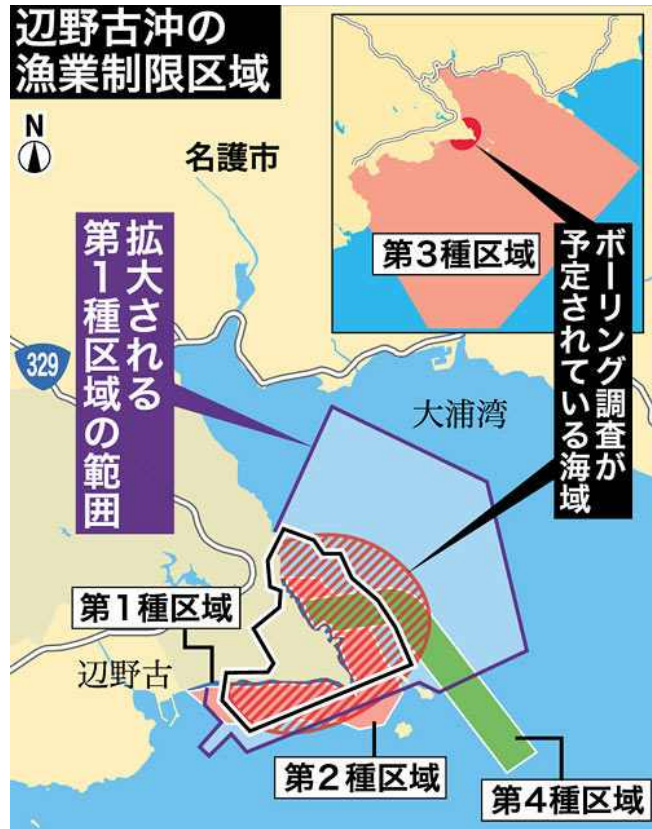


### 3. 토지 제공 측면의 문제점

가. 미일 양국정부의 비밀 합의만으로 확대된 점

제공수역의 확대는 미일합동위원회에서 이루어졌으며 지자체에 대한 의견청취조차 없었다. 미일합동위원회의 합의내용은 공개되지 않고 있다. 조업제한구역의 확대는 지자체에 대한 형식적인 의견청취만으로 이루어졌다.

나. 일본 정부에 의한 새 기지 건설을 위한 확대인 점



제공수역·조업제한구역의 확대는 일본 정부의 행위인 새 기지 건설을 위해 이루어졌다. 주둔군 용지의 제공은 '미군'의 활동을 위해 이루어진다는 것이 미일지위협정의 규정이므로, 일본 정부의 매립공사를 위해 확대하는 것은 미일지위협정의 목적을 일탈하고 있어 탈법행위이다. 형사특별법도 '미군'의 원활한 활동의 확보를 목적으로 하고 있기 때문에 확대한 구역에 대해 형사특별법을 적용하는 것도 탈법행위이다.

## V. <기노완(宜野湾)> 시민광장·시민주차장 폐쇄 문제

### 1. 시민의 시민광장·시민주차장 이용과 그 폐쇄

후텐마(普天間) 비행장에 인접한 곳에 집회 등을 진행할 수 있는 시민광장과 몇 백대의 주차가 가능한 주차장(시민주차장)이 있어 지금까지 오랫동안 시민들이 이용해 왔다. 시민광장도 집회 등에 이용되어 왔다. 두 시설 모두 후텐마 비행장의 제공시설 내에 있지만 미군이 이 장소를 사용하는 일은 거의 없었으며, 주로 시민들이 주차장으로서 이용해 온 장소이다. 후텐마 비행장이 있기 때문에 가용할 수 있는 토지가 적은 기노완시에는 큰 주차장이 적어 시민들에게는 중요한 주차장이다. 그러나 2012년 11월 3일 미군은 이 장소가 오스프레이 배치 등에 대한 반대운동에 이용된다며 일방적으로 폐쇄했다. 그 뒤 시민들과의 협의가 있

있으며 관리자인 기노완시가 ‘이용요강’을 정하여 약2개월 뒤인 12월 28일에 다시 개방되었다. 기노완시장은 시민들에게 미군의 배려로 이용할 수 있는 토지이므로 시민들에게 항의활동을 위해서는 이용하지 말 것과 목적 이외로는 사용하지 말 것을 호소하고 있다.

## 2. 토지 제공 측면의 문제점

### 가. 미군의 대응에 대해

주둔군 용지는 미군의 활동을 위해 제공되는 것이며, 그 필요가 없어졌을 때에는 일본에 반환되어야 한다(미일지위협정 제2조 제3항). 시민주차장은 오로지 시민들이 주차장으로 사용하고 있는 장소이기 때문에 본래 즉시 반환되어야만 하는 장소이다. 이러한 장소가 반환되지 않는다면 이번과 같이 미군이 일방적으로 폐쇄하는 횡포가 사실상 가능하다는 문제점이 있다. 제공협정에서 사용기한을 정하고 주둔군 용지로서의 필요성을 정기적으로 점검하여 필요성이 없어진 토지는 즉시 반환되는 체제가 필요하다.

### 나. 기노완시의 대응에 대해서

시민광장·시민주차장은 원래 반환되었어야 할 장소이다. 따라서 이 장소의 사용은 ‘미군의 호의’에 의한 것이 아니며, 시민이 어떤 목적으로 사용하던 자유일 터이다. 기노완시장에게는 그러한 인식이 결여되어 있다. 기노완시는 시설의 반환을 국가에게 적극적으로 요구하는 것이 본래의 순서일 것이다.