

한미일군사안보협력, 어떻게 볼 것인가?

- 일본 군사력 증강과 법적 쟁점을 중심으로 -

2023년 9월 19일 화요일 오전 9시 30분 ~ 12시

국회의원회관 제8간담회실

발제1 한일 군사협력 강화 정도에 따른 한반도 외교안보적 파장
: 김준형 교수 (한동대학교, 전 국립외교원장)

발제2 일본의 안보문서 개정과 일본의 군사력 증강에 관한 헌법 문제
: 가토 유타카 변호사 (자유법조단 오키나와 지부)

토론1 김남주 변호사 (민변 통일위원회, 미군문제연구위원회)

토론2 오동석 교수 (아주대학교 법학전문대학원)

토론3 이경주 교수 (인하대학교 법학전문대학원)

토론4 황수영 팀장 (참여연대 평화구축센터)

토론5 마츠자키 아키히미 변호사 (자유법조단 오키나와 지부)



| 주 최 |  국회 한반도평화포럼(대표의원 김경협, 김한정), 국회의원 이상호

 MANYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

 FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

프리드리히 에버트 재단 한국사무소

CONTENTS

한미일군사안보협력, 어떻게 볼 것인가? - 일본 군사력 증강과 법적 쟁점을 중심으로

인사말

조영선 회장 (민주사회를 위한 변호사 모임)	1
헤닝 에프너 (프리드리히 에버트 재단 한국사무소 소장)	3
김경협 국회의원 (한반도평화포럼)	7
김한정 국회의원 (한반도평화포럼)	9
우상호 국회의원	11

발제

1. 한일 군사협력 강화 정도에 따른 한반도 외교안보적 파장	13
김준형 교수 (한동대학교, 전 국립외교원장)	
2. 일본의 안보 3문서 개정과 일본의 군사력 증강에 관한 헌법 문제	27
가토 유타카 변호사 (자유법조단 오키나와 지부)	

토론

1. 김남주 변호사 (민변 통일위원회, 미군문제연구위원회)	67
2. 오동석 교수 (아주대학교 법학전문대학원)	87
3. 이경주 교수 (인하대학교 법학전문대학원)	99
4. 황수영 팀장 (참여연대 평화군축센터)	105
5. 마츠자키 아키히미 변호사 (자유법조단 오키나와 지부)	111



조영선 회장

민주사회를 위한 변호사 모임

한미일 군사협력 강화, 우리가 가야 할 길을 묻다

토론회가 열리는 '9월 19일'은 2018년 남북 정상회담이 평양에서 만나 군사적 긴장 완화 조치에 합의하는 공동선언을 채택한 날로서 한반도를 비롯한 동아시아 평화에 많은 함의를 갖는 날입니다. 서로에 관한 신뢰를 구축하는 일이 실질적인 평화에 얼마나 큰 함의를 갖는지, 신뢰를 파괴하는 일련의 군사적 조치들이 얼마나 한반도의 긴장 상태를 높여왔는지, 그 과정들을 우리는 기억하고 있습니다.

한미일은 지난 8월 18일, 미국 캠프 데이비드에서 정상회의를 개최하고 「캠프 데이비드 정신」, 「캠프 데이비드 원칙」, 「한미일간 협의에 대한 공약」 문서를 채택하였습니다. 3국은 안보 협력을 새로운 수준으로 끌어올리고, 공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대한 대응을 조율하기 위해 서로 신속하게 협의하며, 3자 훈련에 명칭을 부여하여 매년 정례적으로 실시하기로 하였습니다.

과거 박근혜 정부때인 2016년 11월 3일 체결된 한일 군사정보보호협정, 즉 지소미아도 한일 안보협력의 사례로서 우리나라 국민 다수는 원치 않았음에도 미국이 중국-북한을 견제를 명분으로 강력하게 요구하여 이루어졌고, 문재인 정부 또한 위 협정을 파기하지 못했습니다. 미국 입장에서는 한국과 일본의 군사협력이 그들의 국익에 부합하겠지만, 미국의 국익이 반드시 한국의 국익으로 이어진다는 보장은 없습니다.

특히, 일본 정부는 일제 강점기 시기 폭력과 인권침해에 대해 부인하고 있고, 윤석열 정부 또한 강제동원 제3자 변제 등으로 대법원 판결을 짓밟고 피해자들을 우롱하는 시점에서, 이러한 한미일 군사협력의 강화는 아픈 한일 과거사에 대한 모욕일 뿐만 아니라 동북아 전쟁위기를 고조시키며 대한민국 국익에도 반한다 할 수 있을 것입니다. 한미일 군사협력의 강화는 당연하듯 북중러의 협력강화로 이어지고 있고, 어느 때보다 한반도의 군사위기가 최고조에 이르고 있습니다. 무엇을 위한, 누구를 위한 한미일 군사협력 강화인지 묻지 않을 수 없습니다.

기시다 일본정부, 그리고 윤석열 정부가 일본 과거사에 대한 책임을 면책시키고 북중 위협을 명분으로 한일, 한미일 군사외교적 협력을 강화하고 있으며, 구체적으로는 일본의 유엔사 참여 문제가 대두되고 있습니다. 이처럼 국민들의 반대에도 아랑곳하지 않고 급박하게 진행되고 있는 한미일 및 한일 군사협력이 한반도와 동아시아 정세에서 어떤 함의를 갖고 있는지 분석하고, 향후 전개될 시나리오를 예측하는 이번 토론회는 무엇보다도 필요하고, 시의적절하다 할 것입니다.

특히 2007년 이래 한-오키나와 교류를 해왔고, 먼 길 마다하지 않고 와주신 '만나면 형제' 오키나와 가토 유타카 변호사, 마츠자키 아키후미 변호사님, 그리고 한국의 발제자, 토론자님들께 깊은 감사와 연대의 인사를 드립니다.



헤닝 에프너

프리드리히 에버트 재단 한국사무소 소장

내빈 여러분,

법률적 관점에서 본 한미일 군사협력 토론회에 참여하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

저는 프리드리히 에버트 재단의 헤닝 에프너 한국 사무소장이라고 합니다.

해외 출장으로 인해 포럼에 직접 참석하지 못하는 점 양해 부탁드립니다.

프리드리히 에버트 재단은 독일의 정치 재단입니다. 민주주의와 사회 정의를 증진하고 평화, 국제 이해 및 협력에 기여하는 것을 사명으로 삼고 있습니다. 전 세계 약 100 개국에 사무소를 두고 있고 한국에서는 1989년부터 활동해 왔습니다.

재단의 주요 활동 목표 중 하나는 한반도와 동아시아의 평화와 안정을 증진하는 것입니다. 수년 동안 시민사회단체와 싱크탱크가 북한과의 관여 정책을 개발하고 동아시아에서 대화와 신뢰 구축을 촉진하는 데 도움을 주고자 노력해 왔습니다.

이번 포럼은 어려운 시기에 열립니다. 한반도의 긴장이 고조되고 있고 더 고조될 가능성이 높아 보입니다. 블록화와 대치, 군비 경쟁이 그 어느 때보다 가시화되고 있습니다. 한 달 전 미국, 한국, 일본은 이른바 3국 안보 협력체를 설립하기로 했습니다. 러시아와 북한은 지난 주 무기를 제공하는 등 군사 협력을 강화하기로 했습니다. 이러한 상황에서 더 이상의 대결을 피하고 대화와 평화를 촉진하는 것이 무엇보다 중요합니다.

오늘 행사는 다양한 관점에서 한미일 군사 협력을 살펴보고 군사적 긴장을 완화하고
평화를 향해 나아가는 방법에 대한 아이디어를 교환하는 중요한 기회가 될 것입니다.

이런 의미에서 이 행사에 재단이 참여하게 된 것을 큰 영광으로 생각합니다. 이 자리
를 빌려 저명한 국내외 연사들뿐만 아니라 오랜 파트너인 민변을 비롯한 공동 주최 기
관들에게도 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 함께 해주셔서 대단히 감사합니다. 이 행사에 참여하기 위해 시간을 내어주신 여
러분께 진심으로 감사드립니다.

Ladies and Gentlemen,

It is a great pleasure to welcome you to the Forum on RoK-US-Japan Military Cooperation from Legal Perspectives.

My name is Henning Effner, the Country Director of the Friedrich Ebert Foundation in Korea.

I apologize that – due to a business trip abroad – I am not able to attend the Forum in person.

The Friedrich Ebert Foundation is a German political foundation. Our mandate is to promote democracy and social justice and to contribute to peace, international understanding and cooperation. We have offices in around 100 countries around the world. We have been active in Korea since the year 1989.

One of the main objectives of our work has been to promote peace and stability on the Korean Peninsula as well as in East Asia. For many years, we have been supporting civil society organizations and think tanks in developing engagement policies with North Korea and in promoting dialogue and trust-building in East Asia.

This forum takes place at a difficult time. Tensions on the Korean Peninsula have been building up and a further escalation seems likely. Block-building, confrontation and arms race have become more visible than ever. The US, RoK and Japan affirmed to establish a so-called trilateral security cooperation entity a month ago. Russia and the DPRK decided to enhance their military cooperation including offering weapons last week. Under these circumstances, avoiding further confrontation and promoting dialogue and peace are more important than ever.

Today's event will offer an important opportunity to look at the military cooperation from various perspectives and to exchange ideas on how to reduce the military tensions and move forward towards peace.

In this sense it is a great honor for us to be associated to this event. I would like to use this opportunity to thank not only the distinguished and international speakers but also the co-hosting organizations including our long-standing partner MINBYUN.

Thank you very much for being with us today. We very much appreciate your time and commitment to participate in this event. Thank you.



김경협 국회의원

안녕하십니까.

국회한반도평화포럼 공동 대표의원 김경협입니다.

나라가 안팎으로 시끄럽습니다. 아니 유사 이래 이런 위기가 있었나 싶습니다.

세계 10위의 경제 규모를 자랑하며 선진국 대열에 합류했던 대한민국이 단 1년 4개월 만에 무너져 내렸습니다.

한미일 vs 북중러 구도의 고착화로 동북아는 이제 진영대결의 최전선이 되었고, 평화로운 공존과 번영의 길로 나아가던 한반도가 다시 긴장과 대결, 불안과 전쟁의 그림자로 얼룩지고 있습니다.

한반도가 살얼음판 위에 서 있습니다. 한발 한발 내딛는 걸음이 신중하고 또 신중해야 할 때입니다.

오늘 토론회가 준비된 이유입니다. 바쁘신 가운데에도 한반도와 동북아의 안위를 걱정하는 마음으로 모여주신 여러분을 진심으로 환영합니다.

함께 토론회를 준비해주신 민주사회를 위한 변호사모임과 프리드리히 에버트 재단 한국사무소, 우상호 의원님께도 감사 인사를 드립니다.

지난 한미일 정상회담에서 3국은 사실상 군사동맹의 길을 열었습니다.

일본은 미국이 인정한 대중견제의 중심국가로서 동아시아지역에서의 패권을 인정받았고, 이러한 자신감을 바탕으로 평화헌법개정과 군사대국화 완성의 기반을 다지고 있습니다.

반면 우리는 무엇을 얻었는지 의문입니다. 한미일에 대응한 북중러 연합군사훈련 가능성으로 동해가 전쟁의 바다가 될 위기에 처했고, 북한과 러시아는 정상회담을 통해 더욱 밀착하고 있습니다.

굳건한 한미동맹과 세계 6위의 군사력을 가지고 있는 우리에게 일본과의 군사협력이 정말 절실했던 것인지 묻고 싶습니다. 오늘 토론회에 참석하신 전문가분들께서 보다 더 면밀하고 자세한 평가와 분석을 해주시길 부탁드립니다.

김준형 전 국립외교원장님께서 ‘한일 군사협력 강화가 한반도에 미칠 외교안보적 파장’에 관해 설명해주시고, 가토 유타카 변호사님께서 ‘일본의 안보문서 개정과 군사력 증강에 관한 헌법 문제’를 발표해주십니다. 소중한 고견 경청하겠습니다.

김남주 변호사님, 오동석 교수님, 이경주 교수님, 황수영 참여연대 평화군축센터 팀장님, 마츠자키 아키히미 변호사님의 활발한 토론 또한 기대하겠습니다.

무더운 더위가 물러가고, 선선한 바람이 불어오는 계절입니다. 한반도와 동북아에 드리워진 위기도 언제 그랬냐는 듯 물러가고 평화의 바람이 불어올 것이라 믿습니다.

환절기 건강 유의하시고, 평화로이 단풍을 즐기실 수 있는 가을이 되시길 소망합니다.

감사합니다.



김한정 국회의원

안녕하십니까. 국회 한반도평화포럼 공동대표 의원인 더불어민주당 경기 남양주을(진접·오남·별내) 국회의원 김한정입니다.

〈한·미·일 군사 안보협력, 어떻게 볼 것인가?〉 토론회에 참석해 주신 모든 분께 감사드립니다. 국회 한반도평화포럼과 함께 오늘 토론회를 준비해 주신 이상호 의원님, 민주사회를 위한 변호사모임 그리고 프리드리히 에버트 재단에 감사의 마음을 전합니다.

한반도를 둘러싼 동북아시아 정세가 혼란스럽습니다. 북한의 핵과 미사일 도발로 안보 불안이 심각해지고 있습니다. 미·중 전략 경쟁, 미국의 인도·태평양 전략 그리고 우크라이나 전쟁 등으로 신냉전적 대결 구도가 강화되고, 중국과 러시아가 북·중·러 군사협력 추진의 방향으로 나아가고 있습니다.

한·미·일 3국은 지난 8월 18일 美 메릴랜드주 캠프 데이비드에서 정상회담을 갖고, 한·미·일 3국이 공동의 이익과 안보에 미치는 지역적 도전, 도발 그리고 위협에 대한 대응을 조율하기 위해서 서로 신속하게 협의하며, 3국 군사훈련에 명칭을 부여하여 매년 정례적으로 실시하는 것을 명문화했습니다.

그러나 한·미·일 3국 정상은 대만 문제까지 3국의 공동 대응에 포함하여 기존 미·중 전략 경쟁을 한·미·일 3국, 더 나아가 인도·태평양 지역까지 확대했습니다. 우리나라는 미·일을 대신해 중국을 견제하는 최일선에 내몰리고 있고, 일본은 이를 계기로 군사력 확장과 동북아시아 및 인도·태평양 지역에서 영향력을 확대하고 있습니다.

동북아시아 정세는 군사 대결의 심화로 일촉즉발 위기로 치달 수 있습니다. 군사 충돌을 방지하고 군비경쟁 완화와 예방적 위기관리가 절실합니다.

특히 일본은 작년 12월 자위대의 반격 능력 보유(적 기지 공격)와 방위비 대폭 확대를 주요 내용으로 ‘국가안전보장전략’, ‘국가방위전략’, ‘방위력 정비계획’ 등 이른바 3대 안보 관련 문건 개정을 결정하고, 군사력 강화에 속도를 올리고 있습니다. 일본의 평화헌법 범위와 자위적 조치를 넘어서는 매우 우려스러운 결정입니다.

일본 앞에만 서면 한없이 작아지는 윤석열 정부는 강제징용 피해자 보상도 일본이 아니라 우리 정부가 우리 국민의 세금으로 하고, 후쿠시마 오염수 해상 방류를 방조하고, 우리 어민의 피해 보상도 우리 국민 세금으로 하려 합니다. 한일 관계 개선이라는 포장 속에 일방적인 퍼주기 굴욕외교를 하면서 정작 일본에서 얻어내는 것은 없습니다.

더구나 우리나라 영토인 독도에 대한 영유권 주장을 반복·지속하면서 독도를 분쟁 지역화하려는 일본과 군사협력을 해야 하는 것에 대해 많은 국민의 우려가 있습니다. 세계 어디에도 이웃 나라와 영토 분쟁을 하면서 군사협력을 하는 사례는 찾아보기 힘듭니다.

일본은 동북아시아 지역 안정과 한반도 평화에 긍정적인 기여를 해야 합니다. 그것이 일본의 최선의 안보이고, 평화헌법 정신에도 부합합니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 한·미·일 군사·안보협력의 실체와 문제점이 국민에게 제대로 전달되고, 윤석열 정부가 외교·안보의 정책 기초를 전환하는 계기가 되길 바랍니다.



우상호 국회의원

안녕하십니까.

국회 외교통일위원회 소속 더불어민주당 국회의원 우상호입니다.

「한미일 군사안보협력, 어떻게 볼 것인가?」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 토론회가 성공적으로 막을 올리기까지 수고해주신 국회 한반도평화포럼과 민주사회를 위한 변호사모임, 프리드리히 에버트 재단 한국사무소의 모든 관계자 여러분께 감사의 인사를 전합니다.

공사다망하신 중에도 특별히 발제자로 참석해주신 김준형 전 국립외교원장님, 가토 유타카 자유법조단 오키나와 지부 변호사님과 토론자로 참석해주신 김남주 민주사회를 위한 변호사모임 변호사님, 오동석 아주대학교 법학전문대학원 교수님, 이경주 인하대학교 법학전문대학원 교수님, 황수영 참여연대 평화군축센터 팀장님과 마츠자키 아키히미 자유법조단 오키나와 지부 변호사님, 아울러 오늘 이 자리를 빛내주신 모든 분들을 큰 박수로 맞이합니다.

이 자리를 기회로 한미일 군사협력이 한반도의 외교·안보에 미칠 파장 및 일본의 안보 문서 개정 및 군사력 증강에 관한 헌법 문제에 대한 이해를 넓힐 뿐만 아니라, 한반도의 평화와 국제사회에서의 위상 제고를 위한 제언의 장이 열리기를 희망합니다. 참석해주신 모든 분께서 많은 고견을 나누어 주실 것을 기대합니다. 보다 나은 대한민국으로의 도약을 위하여 더 큰 힘을 모아주시시오.

감사합니다.



발제 1

한일 군사협력 강화 정도에 따른 한반도 외교안보적 파장

김준형 교수 (한동대학교, 전 국립외교원장)

한일 군사협력 강화 정도에 따른 한반도 외교안보적 파장

김준형



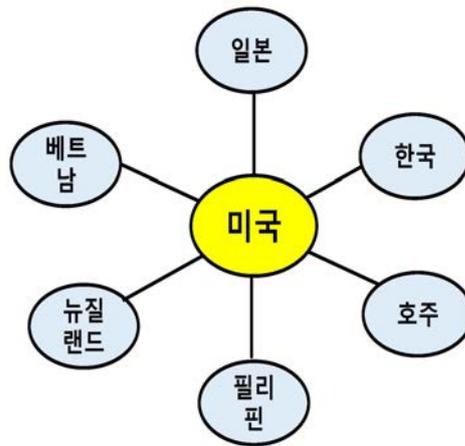




냉전과 SFS (Hub & Spokes)

SFS의 특징

- 1) 미일동맹을 중심축으로 아시아 재건미국
- 2) 안보우산에 의한 비대칭 양자동맹
- 3) 미군의 직접 주둔: 주둔군 중심 전략
- 4) 자유무역 통한 시장제공과 보호무역 인정
- 5) 반공정책: 중국과 소련에 대한 적대 정책
- 6) 다자주의 접근 배제



미소냉전과 북방삼각동맹 vs. 남방삼각동맹

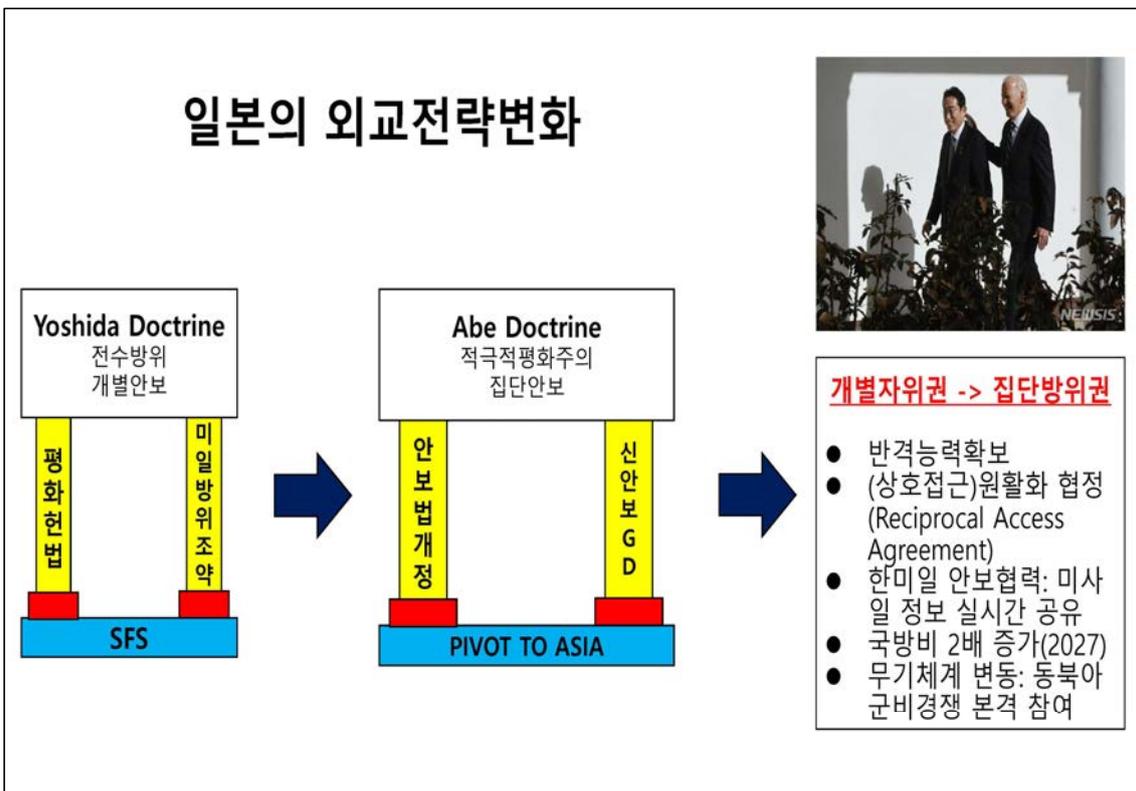
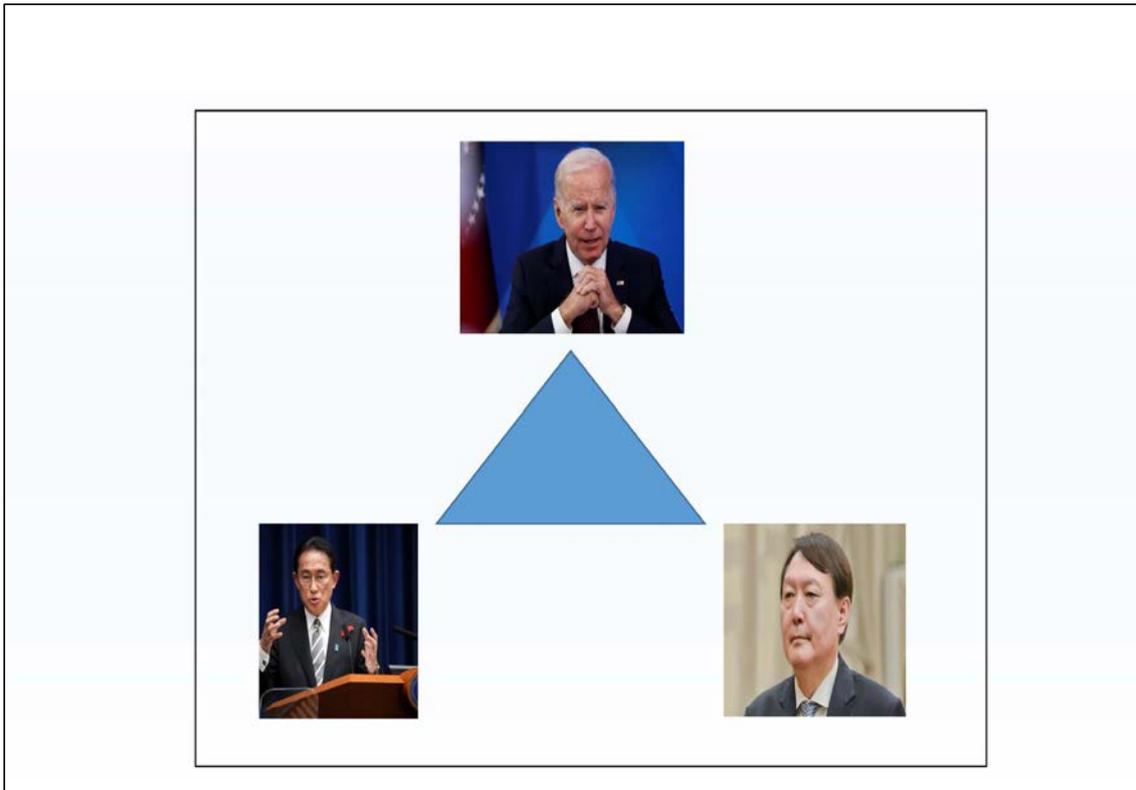


1980년대
신냉전



2000년대
Post-9.11





Wendy Sherman(2015)

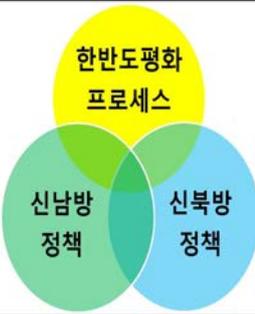




바이든: "한일관계의 신기원적 새장을 열었다. 이번 조치가 완전히 실현되면 자유롭고 개방된 인도태평양의 공통비전을 유지하고 증진하는 데 도움이 될 것이다. 우리가 전진해 가는 동안 한국, 일본, 미국의 삼각관계를 지속적으로 강화하고 증진해 가기를 기대한다."

블링컨: "민감한 역사적 현안들에 대한 논의의 결론에 관한 한국과 일본의 오늘 역사적 발표를 환영한다." "이게 바로 내가 다른 국무부 고위 동료들과 함께 이 중차대한 협력관계에 그 많은 시간을 들이고 집중한 까닭이다."

필립 골드버그: "한일 양국이 발표한 양국 관계의 역사적인 진전을 환영한다"며 "양국간 고통스러운 시기의 역사를 해결하기로 한 이번 합의는 한일간 신뢰와 화해를 증진할 것입니다"









한미일 동맹으로 가는가?



한-미-일 3국 정상 프놈펜 공동성명 요지

- 1 북한 핵실험 감행 시 국제사회 대응 직면
- 2 대북제재 간극 좁혀 충실한 이행
- 3 미국의 확장억제 강화 재확인
- 4 북한 미사일 경보 정보 실시간 공유
- 5 러시아의 우크라이나 무차별 공격 규탄
- 6 인도 수역서 일방적 현상변경 시도 반대
- 7 3국간 경제안보대화체 출범
- 8 인도태평양경제프레임워크 협력

The JoongAng

일본각의 3대 안보문서 개정 (2022년 12월 26일)

일본 안보 문서 개정 논란 내용

- '반격 능력' 보유 시 전수방위 위반 가능성
- 북한에 대해 반격 능력 행사 시 한국 정부 허가 불필요
- 전쟁 가능한 자위대로 개정
- 독도 영유권 주장



한미일 캠프데이비드 원칙·정신
문건 주요 내용





윤석열 조바이든 기시다 후미오

캠프데이비드 원칙
Camp David Principles
(3국 협력 지침)

- ▶ 인도-태평양 지역 및 전 세계 평화와 번영을 위한 협력 강화
- ▶ 경제규범·첨단기술·기후변화·비확산 등 글로벌 이슈 공동 대응

캠프데이비드 정신
Spirit of Camp David
(회의 비전·이행 방안)

- ▶ 공동의 비전을 담은 구체적인 협의체 창설
- ▶ 확장억제 및 연합훈련, 경제협력, 경제안보 등

추가 비공개 문건 현재 3국간 협의 진행중

연합뉴스 자료: 대통령실 @ YONHAPNEWS

이재운 기자 20230817

새로 출범하는 '한미일 안보협력체' (동북아판 쿼드)

출범 시기	2023년	참여국	한국 미국 일본
협력 분야 및 활동			
<ul style="list-style-type: none"> • 인도-태평양 지역 안보협력체 • 정상-외교장관-국방장관-국가안보실장 4가지 레벨의 협의체 정례화 • 북핵 확장억제 협력-군사훈련 공조-미사일 경보 정보 공유 • 인공지능(AI), 사이버, 경제안보 분야 협의체 가동 • 공급망 위험에 3국이 조기경보 체계 구축 			

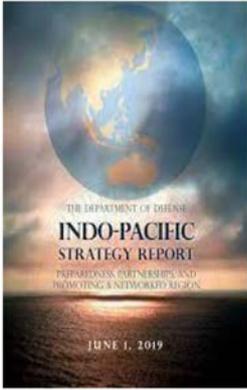


한국 일본 미국

태평양 쿼드(Quad) 오커스(Aukus)

출범 시기	2007년(2017년 재출범)	2021년	
참여국	미국 일본 호주 인도	미국 영국 호주	
협력 분야	안보협력체	국방 외교정책 교류	
활동	연합 군사 훈련, 해상훈련, 사이버 안보	핵추진잠수함 기술 지원, 인공지능-사이버 안보 등 첨단기술 정보 공유	






15



Grand Strategy of Network Centrality

- 본격적으로 아시아재균형전략을 통해 구현하는 것이고, 지역 MD는 핵심이고, THAAD는 MD의 핵심: 따라서 MD는 독립된 무기체계가 아니라는 점과 수많은 축수를 가진 통합네트워크(유기체)의 일
- 2016.6.20 Ashton Carter의 CNAS 연설에서 재확인

GSOMIA

↓

ACSA

↓

MD




<p>평화를 통한 안보 -> 힘을 통한 안보 군비경쟁, 전쟁불사론, 선제타격론</p>	
<p>냉전적 진영외교 한-미-일 3각 군사협력(동맹), 나토협력 강화</p>	
<p>포괄적 전략동맹 전략적 유연성의 확대와 변화</p>	
<p>선 신뢰 후 비핵화 -> 선비핵화 후 보상 대북강경책 부활, 담대한 구상</p>	
<p>친북반미친중반일 -> 반북친미반중친일 프레임의 역습, GSOMIA, 위안부협정 사례</p>	

김대중의 대일정책 -> 햇볕외교
윤석열의 대일정책 -> 굴욕외교

두 전직 대통령 언급하며...



한일국교정상화 1965년

“당당하고 자신있게 일본 대하자”



김대중-오부치 선언 1998년

“한일 관계, 과거 넘어서야”



김대중·오부치 선언 주요 내용

- 한일 우호협력 결의 및 경제협력 촉진
- 대북 햇볕정책 지지
- 日, 과거 식민지배 반성 및 사죄

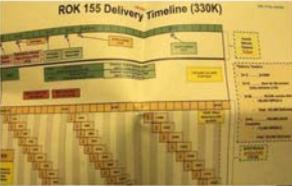


한일정상회담

용산 와서 '개인적 유감' 일본 '물 반컵' 마저 채웠나



도청 문건 '한국 포탄 33만발 폴란드에 수출-우크라이나 우회지원(폴란드 국방부 3월 9일 발표)'



도청 유출 문건(4월 18일)



폴란드 총리-한국이 포탄을 우크라이나에 제공하도록 바이든 대통령이 개입해야 한다(NYT, 2023.4.12)



로이터: 한국의 윤, 우크라이나에 대한 군사적 원조 가능성 열어(4월 19일)



생측사 사즉생의 정신으로 연대한다면 분명 자유와 민주주의를 지킬 수 있다(7월15일)

글로벌 포괄적 전략동맹

(미군의) 전략적 유연성







[속보]중외교수장,尹 거당 "대만 문제로 불장난하면 불탈 것"

입력 2023.04.21. 오후 12:16



러 "韓, 우크라 무기 주면 분쟁 관여... 北서 러 무기 보고 싶나"

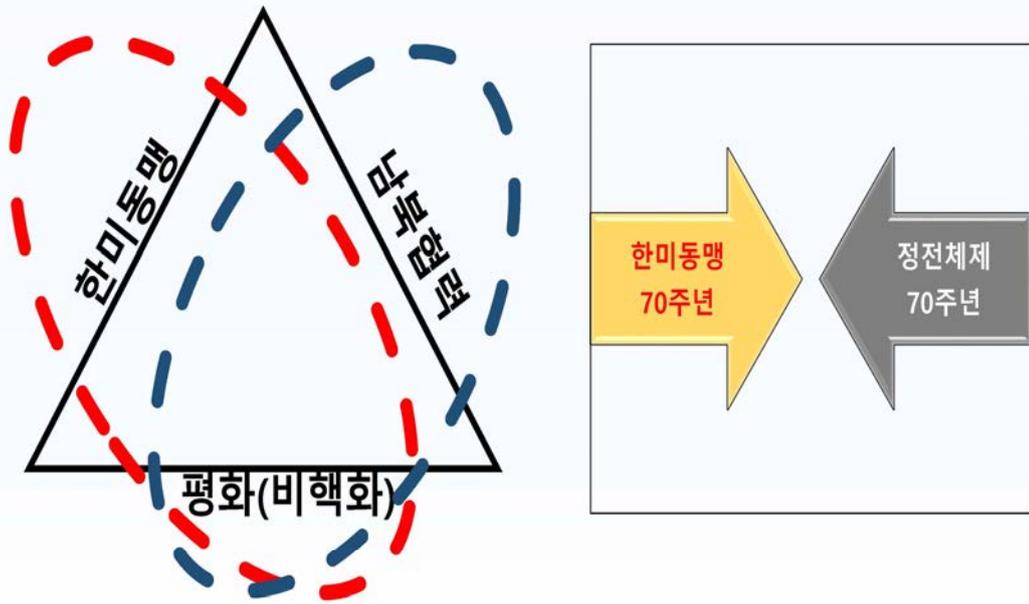
안보딜레마 & 불신

<p>북한 입장</p> <ul style="list-style-type: none">● 선 신뢰 확인 후 비핵화● 단계적 접근 선호● 더 이상의 이벤트는 없다! 구체적 양보 전제로 협상 복귀		<p>미국 입장</p> <ul style="list-style-type: none">● 제재 지속● 선 핵포기 후 보상● 포괄적 접근 선호● 일단 협상하자
---	---	--

북한에 대한 뿌리깊은 신화

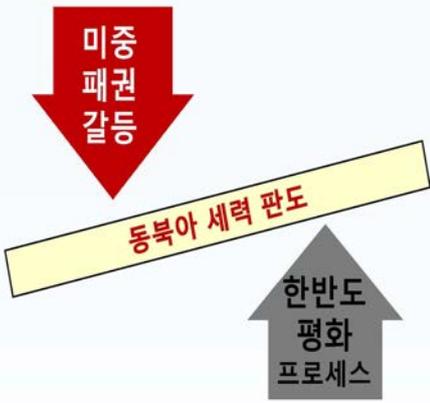
- 1) **북한 악마화:** 악마와의 협상할 수 없다. 심지어 북한 비핵화의 대가로라도 경제지원이나 관계 정상화에 거부감
- 2) **북한 붕괴:** 기우제나 이단의 종말론처럼 틈만 나면 등장하지만, 북한이 90년대 '고난의 행군'에도 살아남았고, 핵무기 개발에도 성공했다는 사실 간과한 편견
- 3) **이밥에 고깃국 vs. 존재론적 위기 해소**
- 4) **시간은 우리편?:** "공은 북한으로 넘어갔다"

한반도 평화 달성의 딜레마



대한민국의 전략

- ✓ 지정학의 부활은 한국외교의 도전
- ✓ 한반도 분단과 남북 긴장고조는 미-중 전략경쟁과 안보 포퓰리즘의 좋은 토양



- 한반도평화프로세스는 우리가 가진 최고의 카드
- 기술선진국 한국은 외교.경제 다변화를 위한 최고 협력대상국 -> 중견국들과 연대 적극 모색
- 중국의 일대일로와 미일의 인태전략의 대안으로 유라시아 평화변영의 중점 및 교량지대 추진 지속 필요
- 이슈 별 배타적 선택을 피하고 일관된 외교원칙의 선제적-반복적 발신 필요



발제 2

일본의 안보 3문서 개정과 일본의 군사력 증강에 관한 헌법 문제

가토 유타카 변호사 (자유법조단 오키나와 지부)

일본의 안보 3문서 개정과 일본의 군사력 증강에 관한 헌법 문제

가토 유타카 변호사 (자유법조단 오키나와 지부)

들어가며

2022년 12월, ‘반격능력’이라는 이름으로 적기지 공격능력 보유를 명시한 ‘국가안보전략’, ‘국가방위전략’, ‘방위력정비계획’의 안보 관련 3개 문서가 각의결정(閣議決定)되었다. 한정된 개별적 자위권 행사, 즉 ‘전수방위(專守防衛)’만을 인정해 온 정부의 헌법 9조 해석은 집단적 자위권 행사를 인정하는 안보법제라는 입법에 의해 깃뚫혔고, 더 나아가 전수방위의 범위를 넘어 선제공격의 우려를 안고 있는 적기지 공격능력을 보유하는 방위력정비라는 각의결정에 의해 깃뚫히는 등 헌법주의 파괴가 진행되고 있다.

여기서는 헌법 9조에 따른 자위대의 헌법적합성에 대한 해석과 그 임무 확대의 역사를 간략히 되짚어보고, 오늘날의 안보문서의 위험성을 지적하고자 한다.

제1장 일본 헌법 9조에 근거한 자위대 - 1950년대

1. ‘전수방위(專守防衛)’의 자위대

(1) 헌법 9조에 의한 자위대의 합헌성

일본 헌법 9조 1항은 국제분쟁을 해결하는 수단으로서 전쟁과 무력에 의한 위협, 무력 행사를 포기하고, 2항에서는 그 목적을 달성하기 위해 전력의 포기를 선언하며 철저한 평화주의를 표방하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국전쟁을 직접적인 계기로 1954년 자위대가 발족한 지 70년이 지났고, 이 기간은 헌법 9조를 지키려는 평화세력과 자위대를 확대 강화하려는 보수세력과의 대립의 역사였다.

이러한 논란 속에서 일본 정부는 자위대의 존치가 헌법 위반이 아니라는 설명에 고심해 왔지만, 그동안 확립된 정부 견해는 유엔헌장 51조에서 회원국에 인정된 개별적 자위권과

집단적 자위권 중 개별적 자위권은 제한적으로 행사할 수 있는 반면 집단적 자위권은 행사할 수 없다는 헌법 해석이었다.

이 중 한정적 범위에서의 개별적 자위권 행사라는 것은 자위권 행사라 할지라도 다음의 세 가지 요건의 제약을 받는다는 것이었다.

【자위권 자위권 행사의 3요건】

- ① 타국으로부터의 무력 공격이 발생한 경우에
- ② 다른 적절한 수단이 없을 때
- ③ 이를 일본의 영역 밖으로 배제하기 위한 필요최소한도의 실력행사에 한정한다 (중의원 내각위원회 1954년 4월 6일 답변 외)

또한 집단적 자위권 행사를 부정하는 정부 해석으로는 1972년 10월 14일자 참의원 결산위원회에 제출한 자료에서 다음과 같은 설명을 들 수 있다.

헌법은 제9조에서 이른바 전쟁을 포기하고 이른바 전력 보유를 금지하고 있지만, 전문에서 ‘모든 국민은... 평화롭게 생존할 권리를 가진다’고 확인하고, 제13조에서 ‘생명·자유 및 행복추구권에 대한 국민의 권리는... 국정에 있어서 최대한의 존중을 필요로 한다’고 규정하고 있는 것으로 보아 우리나라가 스스로의 존립을 완성하고 국민이 평화롭게 생존하는 것까지 포기한 것은 아니며, 자국의 평화와 안전을 유지하고 그 존립을 완성하기 위해 필요한 자위적 조치를 취하는 것을 금지하고 있다고 볼 수 없다. 그러나 그렇다고 평화주의를 기본원칙으로 하는 헌법이 자위를 위한 조치를 무제한으로 인정하고 있다고 해석할 수는 없으며, 그것은 어디까지나 국가의 무력 공격에 의해 국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본적으로 뒤바뀌는 급박, 부정한 사태(急迫, 不正の事態)에 대처하고 국민의 이러한 권리를 지키기 위한 부득이한 조치로서만 용납되는 것이므로, 그 조치는 권리상황을 배제하기 위해 취해야 할 필요최소한의 범위에 머물러야 할 것이다. 그렇다면 우리 헌법 하에서 무력행사가 허용되는 것은 우리나라에 대한 급박하고 부당한 침해에 대처하는 경우에만 허용되는 것이며, 따라서 우리 헌법 하에서 무력행사를 하는 것이 허용됨에 따라 타국에 가해진 무력공격을 저지하는 것을 그 내용으로 하는 이른바 집단적 자위권의 행사는 헌법상 허용되지 않는다고 말할 수밖에 없다.

즉, 헌법이 전력을 포기하더라도 자국의 존립을 위한 자위권까지는 부정할 수 없지만, 평화주의를 기본 원칙으로 하는 이상 그 행사는 제한되며, 무력공격으로 국민의 권리가 근본적으로 뒤엎어지는 급박한 부정의 상황에 한해 최소한의 범위 내에서만 자위권 발동이 허용된다는 것이다.

이렇게 해서 ‘전수방위(專守防衛)’, 즉 남을 공격하지 않고 오로지 수비를 통해 자국을 방어한다는 일본 특유의 개념이 만들어졌고, 이를 기본 방침으로 삼음으로써 헌법과의 정합성을 유지하려고 노력해왔다. ‘우리 세공’이라고도 불리는, 어찌 보면 ‘절묘한’ 법 해석과 그 운용은 간신히 전후 일본의 군사대국화를 방지해온 것이다.

(물론 헌법학회의 기존 통설은 그래도 자위대 보유는 헌법 9조 위반이라는 것이었고,

정부와의 대립의 축은 거기에 있었다.)

2. 9조에 따른 방위정책

이러한 제한적인 자위권 행사 해석 하에서 일본은 오랜 기간 동안 기본적인 방위 전략으로 1957년 5월 20일 각의에서 결정된 ‘국방의 기본방침’만을 볼 수 있었다. 이 정책은 매우 짧은 것으로, 전문은 다음과 같다.

국방의 목적은 직간접적인 침략을 미연에 방지하고, 만일 침략이 있을 때에는 이를 제거함으로써 민주주의를 기조로 하는 우리나라의 독립과 평화를 지키는 데 있다. 이 목적을 달성하기 위한 기본방침을 다음과 같이 정한다.

- (1) 국제연합(UN)의 활동을 지지하고, 국제간 협조를 도모하여, 세계평화를 실현을 기(期)한다.
- (2) 민생을 안정시키고 애국심을 고양하며 국가안보를 보장하는 데 필요한 기반을 확립한다.
- (3) 국력 국정에 따라 자위를 위해 필요한 한도 내에서 효율적인 국방력을 점진적으로 정비한다.
- (4) 외부로부터의 침략에 대해서는 향후 국제연합(UN)이 이를 효과적으로 저지하는 기능을 수행할 수 있을 때까지는 미국과의 안보체제를 바탕으로 대응한다.

1976년 처음 책정된 ‘방위계획대강령(防衛計画大綱)’(대체로 10년 후를 염두에 두고 중장기적 관점에서 방위력 정비 등을 규정한 지침)에서 ‘기초적 방위력 구상(基盤的防衛力構想)’을 제시했는데, 이 역시 비슷한 발상에 기초하고 있다. 이 구상은 일본에 대한 군사적 위협에 직접 대응하기보다는 스스로 힘의 공백이 되어 주변 지역의 불안정 요인이 되지 않도록 독립국으로서 필요한 최소한의 기초적인 방위력을 보유한다는 개념이다.

이러한 것들에서 알 수 있듯이, 기존의 방위력 정비에 대한 사고방식은 헌법 9조의 제약 하에 가상의 적국을 두지 않고, 침략에 대해 일정 정도 방어능력을 유지하면서 일미안보조약에 근거한 미군의 지원과 유엔의 제재 등을 기대하는 것이었다.

3. ‘일미 방위협력을 위한 지침(日米防衛協力のための指針) (구 가이드라인)’ - 1978년

이러한 방위력 구상의 큰 전환이 시작된 것은 1978년 ‘미일 방위협력을 위한 지침’(구 가이드라인 1997년, 2015년 개정)이 책정되면서부터다. 가이드라인에서는 항로(Sea Lane) 방어를 위한 일미 공동 해상작전이 다루어졌으며, 일본 방어를 위해 자위대와 미군이 공동작전 연구를 하고 공동훈련 등을 실시하기로 합의했다. 안보조약에 의해 미군의 보호를 받는 존재에서 ‘일미일체(日米一体)’가 되어 일본 방위를 목표로 하는 방향으로 방위정책을 크게 전환하고, 이전까지 거의 없던 미일 공동훈련이 급속히 확대되었다.

제2장 해외 무력행사를 하려는 자위대 - 1990년대 ~

1. 자위대의 해외 파견

다국적군이 참여한 1991년 걸프전에서 일본은 자금 부담을 떠안은 것에 그친 데 대해 일본과 미국의 보수층에서 불만이 터져 나왔고, 헌법의 국제공조주의를 빌미로 ‘국제공헌’을 위해 자위대를 해외에 파견할 수 있도록 해야 한다는 목소리가 높아졌다. 그 결과, 전수방위 차원에서 자위대의 해외 출동을 부정하는 1954년 6월 2일 참의원 결의 등에 근거한 제약을 없애기 위해 무력행사에 관여하지 않는다는 전제 하에 1992년 처음으로 자위대의 해외 파견을 용인하는 PKO협력법이 통과됐다.

2. 안보 재정의를 통한 미일동맹의 세계화

그 후 냉전 종식에 따른 미일안보재정의 협상 과정에서 1996년 일미안보공동선언에서 미일안보조약은 명문 개정도 없이 아시아-태평양 지역의 안정 등을 목적으로 하는 군사동맹으로 전환되어 간다.

이 안보 재정의에 따라 1999년 주변사태법이 제정되었다. ‘일본 주변 지역에서 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태’를 ‘주변사태(周辺事態)’로 규정하여 일본에 대한 무력공격 없이도 미군에 대한 후방지원 등을 할 수 있게 된 것이다. 그리고 이러한 활동은 ‘주변지역(周辺地域)’에 국한되지 않고 2001년 테러대책특별조치법에 의한 아프가니스탄 전쟁 지원, 2003년 이라크지원특별조치법에 의한 이라크 파견으로 전개된다. 또한 동시에 2003년에는 무력공격사태법이 제정되어 전후 일본에는 존재하지 않았던 유사법제(有事法制)가 정비되어 갔다.

이처럼 1990년대 이후 자위대의 해외파병을 위한 법제 정비가 진행됐지만, ‘해외에서의 자위대 활동은 타국의 무력행사와 일체가 되는 것이 아니다’는 설명과 함께 헌법상 타국을 방어하기 위한 집단적 자위권 행사는 불가능하다는 정부 해석이 일관되게 지속됐다. 이것이 헌법 9조가 간신히 유지해온 자위대의 무력행사에 대한 구속이었다.

제3장 안보 관련법 제정에 따른 집단적 자위권 행사 금지 해제(解禁)

- 2015년

이러한 자위대 창설 이래의 ‘헌법적 제약’을 걷어내고 일본의 안보 정책을 근본적으로 전환시킨 것이 아베 정권에 의한 2015년 안보 관련 법제 제정이다.

안보법제에서는 일본에 대한 무력공격이 발생하지 않은 경우에도 ‘우리나라와 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하고 이로 인해 우리나라의 존립이 위협받고 국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본적으로 뒤집힐 명백한 위험이 있는 경우’를 ‘존립 위기 사태’라고 하고, 이러한 사태에 이르렀을 때 타국(미국)과 함께 무력행사를 한다는 집단적 자위권 행사의 일부 금지 해제(解禁)가 이루어졌다. 이는 종래 자위권 행사 3요건을 완화한 것으로, 특히 제1요건에 대해 타국으로부터 일본에 대한 무력공격 발생이라는 명확하고 한정적인 요건이었던 것이 ‘우리나라에 대한 무력공격이 발생했거나, 우리나라와 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하고 이로 인해 우리나라의 존립이 국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본적으로 뒤엎어질 명백한 위험이 있는 것’으로 완화된 것은 매우 중대한 사안이다.

앞선 1972년 정부 해석은 ‘국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본적으로 뒤흔들리는 급박, 부정 사태에 대처하고 국민의 이러한 권리를 지키기 위한 불가피한 조치’로서 자위권 행사가 인정된다고 하면서 집단적 자위권 행사는 인정되지 않는다고 했다. 반면, 아베 정권은 안보법제가 합헌이라고 주장함에 있어 ‘존립 위기 상태’에서의 집단적 자위권 행사도 ‘국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본적으로 뒤흔들릴 명백한 위험이 있기 때문에 이 경우에는 부득이한 조치로서 집단적 자위권 행사가 인정된다’고 합리화하려고 한 것이다.

그러나 이는 오랫동안 헌법 9조에 따라 정부 해석으로 확립된 헌법 규범을 개헌 절차 없이 입법으로 사실상 변경하는 것으로 명백한 헌법 위반이며, 당시 헌법학자를 비롯한 많은 국민들의 강한 반대가 있었다.

제4장 안전보장 3문서 개정과 적기지 공격능력 보유 - 2022년

1. 안전보장 3문서란

기시다 정권이 각의 결정한 안보 3문서는 아베 정권이 이룬 집단적 자위권 행사 일부 금지 해제보다 일본의 군사화를 더욱 질적으로 강화하는 내용이다. 이 3개 문서는 다음과 같다.

(1) 「국가안보전략」

국가안보의 가장 기본이 되는 방침. 아베 정권 하에서 2013년 12월 ‘국방기본방침(国防の基本方針)’(1957년 前)을 폐지하고 처음으로 책정되었다.

(2) 「국가방위전략」

기존 ‘방위계획대강(防衛計画大綱)’의 명칭을 미국에서의 전략에 맞춰 이번에 명칭을 변경한 것

(3) 「국방력 정비계획」

기존 ‘중기국방력정비계획(中期防衛力整備計画)’은 5년 정도의 중기적인 국방력 정비 계획을 나타내는 것으로, 이번에 동일하게 명칭이 변경되었다.

2. 타국의 위협을 부추기는 안보 3문서

안보3문서는 전제가되는 되는 안보환경 과제를 검토함에 있어 중국, 북한, 러시아 순으로 이 세 나라를 지목하여 비난하고 있다.

특히 중국에 대해서는 "국제질서에 대한 도전을 시도하고 있다", "상대국에 경제적 위압을 가하는 사례도 발생하고 있다.", "대만 주변 해역에서 군사활동을 활발히 하고 있어... 국제사회 전체에서 급속히 우려가 높아지고 있다." 등으로서 "지금까지 없었던 최대의 전략적 도전"이라고 했다.

이어 북한에 대해서는 일본의 안보에 있어서 "종전보다 더욱 증대하고 절박한 위협"이라고 했고, 러시아에 대해서는 "안보상 강한 우려"라고 지목했다. 그러나 북한의 미사일 개발에 대해서는 어떻게 일본의 안보를 위협하고 있는지에 대한 지적은 없다. 또한 러시아에 대해서도 "유럽 방면에서는 안보상의 가장 증대하고 직접적인 위협으로 받아들여지고 있다"는 인식에서 역지로 오히려 주변에서의 활동 등을 거론하는 데 그치고 있다. 일본의 안보 정세 인식이 중국 위협론으로 전환된 것은 분명하다.

가장 최근인 2018년에 수립된 방위계획대강에서는 "중국의 군사적 동향 등에 대해서는 국방정책 및 군사력의 불투명성과 함께 우리나라를 포함한 지역과 국제사회의 안보상 강한 우려를 낳고 있어 앞으로도 강한 관심을 가지고 주시할 필요가 있다"라고 조심스럽게 언급하는 데 그쳤던 것과 비교하면, 안보 3문서는 중국과의 적대적 관계를 분명히 내세운 것이다.

3. 적기지 공격능력 보유-각료회의 결정에 의한 입헌주의 파괴

(1) 적기지 공격 능력 보유 및 경위

안보 3문서에 앞서 수립된 방위계획대강(2018년 12월)에서는 '다차원 통합방위력(多次元統合防衛力)'을 표방하며 이지스 어쇼어(육상배치형 이지스 시스템)를 아키타현과 야마구치현에 배의(配意)하는 등 미사일 방어(BMD) 강화가 제시됐다. 한편, 처음으로 '스탠드 오프 방어 능력의 강화'를 언급했지만, 이 시점에서는 타국 영역에 대한 공격을 상정한 것은 아니었다.

그러나 2020년 6월 이지스 어쇼어 배치 계획이 현지의 반대로 포기할 수밖에 없게 되자 자민당 등에서 그 대체 전력으로 스탠드 오프 미사일을 통한 적 기지 공격 능력을 보유해야 한다는 논의가 전개된다.

그리고 러시아의 우크라이나 침공 사태를 계기로 국민 여론에 독재국가가 어떤 침략행위를 할지 모른다는 막연한 불안감을 불러일으켰고, 이에 힘입어 이번 안보 3문서 개정에서 적기지 공격능력(이 문서에서는 '반격능력'이라고 부르고 있다.)의 도입이 명시된 것이다.

국가안전보장전략에서는 이 능력을 다음과 같이 설명하고 있다.

"우리나라에 대한 무력공격이 발생하고 그 수단으로서 탄도미사일 등에 의한 공격이 이루어진 경우, 무력행사의 세 가지 요건에 따라 그러한 공격을 막기 위해 부득이한 필요최소한도의 자위적 조치로서 상대방 영역에서 우리나라가 유효한 반격을 가할 수 있도록 한다. 스탠드 오프 방어 능력 등을 활용한 자위대의 능력"

여기서는 '반격'으로 되어 있지만, 선제공격의 우려가 있다는 것은 후술하는 바와 같으며, 또한 이 '반격'의 대상은 기지뿐만 아니라 지휘통제 기능 등도 포함되어 있어, 도시 공격도 가능해지고 있다.

(2) 적기지 공격능력 보유를 위한 급속한 군 확대

① 군사 예산의 배가

일본 정부는 이 새로운 전략문서의 실현을 위해 국방비를 GDP 대비 2%까지 증액하겠다고 하며 올해부터 5년간 총 43조엔을 지출할 것이라고 밝혔다. 기존에는 헌법 9조에 따른 정부의 자기규제로서 방위비를 GDP 대비 1%에 머무르게 하는 것을 기준으로 삼았으나, 그 범위를 갑자기 벗어나 단기간에 늘려 5년 후에는 미국, 중국에 이어 세계 3위의 군사대국이 될 것으로 보인다. 이러한 군비증강은 과거 아무리 강경한 보수정권에서도 실현하지 못한 일이다. 게다가 이러한 방위정책의 중대한 근본적 전환이 이루어지고 있음에도 불구하고 국민적 저항도 거의 발생하지 않고 있다. 국민 의식의 보수화라는 배경 아래 매우 비정상적인 상태가 진행되고 있는 것이 현재의 일본이다.

② 도입되는 공격적 무기

안보 3문서에 따라 올해 예산안에서 예를 들어 스탠드오프 미사일로는 사거리 200km 정도였던 국산 12식 지대함 유도탄을 사거리 1000km 이상 장사정거리화하는 능력향상형 개발, 도서방어용 고속활공탄(능력향상형) 개발, 극초음속 유도탄 연구 등이나 국산 미사일 개발을 넘어 사거리 2000km의 순항미사일 토마호크 500발을 미국으로부터 구매하는 것 등이 포함됐다. 이를 포함한 통합방공미사일 방어능력을 위해 이지스함 신설, 03식 중거리 지대공 유도탄 능력 향상형 개발, F35B 구입 등도 포함되어 국방예산은 당초 예산액 6조 8,219억 엔으로 전년도 당초 예산액 6조 4,005억 엔에서 대폭 증가했다. 이러한 통합 방공미사일 방어 능력이 정비되면 오키나와를 포함한 난세이(남서) 제도는 중국 본토에 대한 공격기지로 변모하게 될 것이다.

한편, 2018년 방위계획대강에는 호위함의 항공모함화가 명시되어 있으며, 현재 '이즈모형(いずも型)' 호위함인 '이즈모(いずも)', '카가(かが)'의 2척에 대해 사실상 항공모함 개조 공사가 진행 중이며, 2024년 취항할 예정인 것으로 보도되었다.

(3) 내각 결정에 의한 입헌주의 파괴¹⁾

① 합헌이라는 정부의 설명

정부는 적기지 공격능력 보유는 헌법 위반이 아니라고 기존의 정부 견해를 원용하여 설명하고 있다. 대표적인 것이 다음 1956년 2월 29일 중의원 내각위원회 하토야마 이치로(鳩山一郎) 총리 답변이다.

1) 일본변호사연합회는 2022년 12월 16일 "'적기지 공격능력' 또는 '반격능력' 보유에 반대하는 의견서"를 발표했다. <https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2022/221216.html>

"우리나라에 대해 급박한 부정확한 침해가 이루어지고, 그 침해의 수단으로 우리 국토에 대해 유도탄 등에 의한 공격이 이루어졌을 때, 가만히 앉아서 자멸을 기다려야 한다는 것이 헌법의 취지라는 식으로 생각할 수는 없다고 생각합니다. 그런 경우에는 그러한 공격을 막기 위해 부득이하게 필요한 최소한의 조치를 취하는 것, 예를 들어 유도탄 등의 공격을 방어하기 위해 다른 수단이 없다고 인정되는 한 유도탄 등의 기지를 타격하는 것은 법리적으로 자위의 범위에 포함되고 가능하다고 보아야 한다고 생각합니다."

② 개별적 자위권 행사에 대한 정부 해석을 벗어난 헌법 위반

그러나 정부가 근거로 삼고 있는 1956년 하토야마 답변은 '앉아서 자멸을 기다린다'는 궁극적인 상태, 즉 이 반격이 없으면 국가가 멸망한다는 가상의 상황을 상정하여 '법리상' 검토한 것일 뿐, 일반적으로 자위권 행사로서 적기지 공격을 허용하는 것은 아니다.

그러므로 위 답변에 대해서는 "그러나 이러한 사태는 오늘날에는 현실적으로 일어나기 어려운 일이며, 이러한 가상의 사태를 상정하여 그 위협이 있다고 해서 평상시부터 타국을 공격할 수 있는 공격적인 위협을 주는 무기를 가지고 있다는 것은 헌법의 취지에 맞지 않는다."²⁾라고 설명되어 왔다. 이 때문에 ICBM이나 장거리 핵전략폭격기, 공격형 항공모함 등은 보유할 수 없다고 해석되어 왔다.

그러나 오늘날 추진되고 있는 것은 하토야마 답변 당시와 비교하여 미사일 기술과 물량이 현저하게 발전한 시대에 전면적인 적기지 공격능력의 보유이며, 일단 이것이 사용되면 장렬한 미사일 공격의 응징을 초래하는 것이다. 이러한 군사력 강화는 정부가 설명해온 극히 제한된 자위권(3요건)의 범위를 크게 벗어난 것으로, 각의결정이라는 행정절차만으로 헌법규범을 짓밟는 것이라 할 수 있다.

③ 일본에 대한 공격이 없어도 적기지 공격이 가능해야 한다.

또한 2015년 안보법제에서는 자위권 행사 요건으로 일본에 대한 무력공격이 없어도 타국에 대한 무력공격으로 인해 일본에 '존립 위기 상황'이 발생했다고 정부가 인정하면 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 했다. 그렇다면 다른 나라(기본적으로 미국이다.)가 공격을 받았을 때 일본이 공격을 받지 않았음에도 불구하고 적기지 공격이 가능해진다. 안보 3문서에 의한 적기지 공격능력 보유는 '제약된 개별적 자위권 행사라는 헌법 규범 해석의 돌파'와 '집단적 자위권 행사라는 명분으로 타국 공격'이라는 이중적 의미에서 헌법에 위배된다고 할 수 있다.

2) 1959년 3월 19일 주은 내각위원회 이노우에(伊能) 방위청장 답변

(4) 국제법 위반 선제공격의 우려

게다가 이 적기지 공격 능력의 도입은 헌법은 물론 선제공격을 금지하는 국제법까지 위반할 우려가 크다.

정부는 '상대국이 일본에 대한 공격에 착수'하면 반격이 가능하다고 하지만, '착수 인정은 개별, 구체적으로 판단한다'며 착수 판단의 기준을 전혀 제시하지 않고 있다.

그리고 적기지 공격은 기존의 미사일 방어처럼 발사된 미사일을 요격하는 것이 아니라 그 발원지 등을 공격하는 것이기 때문에 실제로 일본을 겨냥한 공격이 시작되었다고 어느 단계에서 판단할 수 있을지도 의문이다. 이러한 판단은 결국 상대국에 대한 정찰 능력, 정보 통신망 정비가 필수적인데, 일본이 그러한 능력을 단독으로 보유하는 것은 불가능하기 때문에 결국 미군이 제공하는 정보에 전적으로 의존할 수밖에 없다. 그렇게 되면 결국 상대국을, 그리고 무엇을 공격할 것인지에 대해 미국의 판단에 지배를 받게 되고, 일본으로서 주체적인 판단을 할 수 없게 된다.

안보 3 문서에 따라 추진되는 적기지 공격능력 보유는 미국이 다른 나라에서 벌이는 전쟁을 따라가는 길이다.

4. 전쟁체제에 국민을 총동원하는 안보문건

(1) 중국과 전쟁을 할 수 있는 자위대로

안보 3문서는 적기지 공격능력 보유에 그치지 않고, 다음과 같은 방위력 정비로 현실적으로 중국과의 전쟁을 염두에 둔 계전능력(繼戰能力) 확보로 나아가고 있다.

① 자위대 통합사령부 및 통합사령관 설치

자위대 상설 통합사령부 설치의 주일미군과 사령부 차원의 일체화를 촉진하는 것이다.

② 무기 탄약 비축

지금까지 예산의 제약에 받았던 무기 탄약 등에 대해서는 계승 능력과 지속성 강화를 위해 탄약고 증설과 대량의 탄약 비축, 혈액제제의 자위대 자체 제조 및 보관 등을 목표로 하고 있다.

③ 수송능력 확보

난세이(南西)제도에서의 전투를 가정해 육상자위대의 사단 전부를 기동운용형으로 전환하는 동시에, 해상수송부대를 창설해 수송 능력을 강화하는 동시에, 민간 항만과 공항의 군사 이용을 추진한다.

④ 항탄성(抗たん性) 강화

자위대 시설의 지하화 등 항탄성을 강화한다.

⑤ 우주, 사이버, 전자파 영역, 정보전 전투 능력 강화

(2) 군수 산업의 추진

① ‘방위 생산 및 기술 기반 강화’

안보 3문서는 ‘자국 내 장비의 연구개발-생산-조달을 안정적으로 확보’하는 것이 국방력 그 자체라며, 군수산업에 발생할 수 있는 다양한 리스크에 대한 대응과 공급망 보호, 기술-정보 관리 등을 제시했다. 이에 따라 2023년 6월, 곧바로 군수업지원법³⁾이 국회에서 통과됐다.

② ‘방위장비 이전 추진’

기존 일본은 1976년 통일된 견해로 확립한 무기수출 3원칙⁴⁾으로 무기수출을 엄격하게 제한해 왔다. 아베 정권은 2014년 이를 대폭 완화한 ‘방위장비 이전 3원칙’으로 변경한 바 있는데, 안보 3문서는 일본 군수산업의 시장을 해외로 넓혀 산업기반을 강화하기 위해 무기 수출을 적극 지원하는 방향으로 전환한 것이다.

(3) 학술 연구의 군사적 동원

군수산업에 대한 지원은 더 나아가 ‘기술력 향상과 연구개발 성과의 안보 분야 적극적 활용을 위한 민관 연계 강화’의 필요성까지 언급하고 있으며, 방위기술연구에 대해 ‘학계를 포함한 첨단 연구자의 참여 촉진 등에 힘쓰겠다’고 밝혔다.

방위성은 이미 대학 등의 연구를 공모하여 보조하는 ‘안전보장기술연구추진제도’를 운영하고 있으며, 2023년도 예산은 112억 엔에 달해 예산 부족으로 고민하는 대학 등의 공모가 증가하고 있다. 또한 방위성 전체 연구개발비는 8,968억엔(전년도 대비 6,056억엔 증가)으로 문부과학성 소관 과학연구비 보조금 2,817억엔을 훨씬 상회하고 있어 학술연구에서도 군사적 우선순위가 높아지고 있다.

또한 정부는 2023년 정기국회에서 정부로부터 독립된 일본을 대표하는 아카데미인 일본학술회의의 인사를 정부가 통제할 수 있도록 하는 학술회의법 개정안을 제출했다. 이는

3) 국가 지원으로 ① 원자재 및 부품 공급망 강화, ② 효율화를 위한 설비 도입, ③ 사이버 보안 강화, ④ 군수산업 사업승계 지원

4) (1) 공산권 국가 (2) 유엔 결의에 의해 금지된 국가 (3) 국제 분쟁의 당사국이나 그 우려가 있는 국가에 대한 무기 수출을 금지하는 정책

학술회의가 그동안 군사 연구에 대해 반대 입장을 취해왔기 때문이다. 이 법안은 학회를 비롯한 강력한 반발로 폐기됐지만, 앞으로도 비슷한 움직임이 우려된다.

(4) 정보 통제 및 감시 추진

① 산업 분야에서의 통제

안보3 문서가 제시한 정보역량 강화는 정부의 정보수집 분석 분야뿐만 아니라 경제안보분야에서의 보안처분(Security Clearance) 도입을 비롯한 정보보전 역량 강화도 기술되어 있다.

이미 일부는 2022년 통과된 경제안전보장법⁵⁾으로 실현되고 있지만, 기업에 대해 정보보전을 강화하기 위한 법 정비가 검토되고 있다.

② 국민에 대한 통제

국민에 대해서는 국민의 협력을 얻거나 국민 보호 체제를 강화하면서, 다른 한편으로는 민간의 항만-공항 등 공공 인프라 정비 이용, 자위대나 미군 등의 원활한 활동을 위한 민간과의 '조정(調整)', 원전 등 중요 생활 관련 시설의 안전 확보, 국경 도서지역으로의 불법 상륙 대책 등이 거론되고 있다. 2021년 제정된 중요토지규제법은 군사시설 및 중요시설 주변 토지·건물 소유자 및 관계자의 정보수집과 감시를 위한 법으로, 안보 3문서에 앞서 시행되고 있다.

제5장 '대만 유사 사태(有事)'와 일본

1. '대만 유사 사태'를 부추기는 정부와 언론

교도통신이 2023년 5월 실시한 여론조사에서 적기지 공격능력 보유에 찬성 61%, 반대 36%, 중국이 대만에 군사행동을 일으켜 유사시 발생할 가능성에 대해 '매우 우려한다', '어느 정도 우려한다'는 응답이 각각 30%, 40%로 나타났다. 적기지 공격 능력 보유에 대한 찬반 비율은 러시아의 우크라이나 침공 전후로 완전히 뒤바뀌었다고 할 수 있다. 이는 중국 위협을 적극적으로 부추기는 정부뿐만 아니라 '독재 국가는 무슨 짓을 할지 모른다'는 국제정세에 대한 냉철한 인식을 거부하는 불안과 공포심에 대다수 언론이 영합하고 있는 결과에 다름 아니다.

하지만 다른 한편으로는 우크라이나 침공에 대한 시민 측의 논의도 불충분하다고 할 수

5) 이 법은 중요물자 공급망 확보, 핵심 인프라 감시, 첨단기술 개발 지원, 특허의 일부 비공개 등을 규정하고 있다.

있다. 러시아의 공공연한 침략과 우크라이나 국민들의 필사적인 무력 저항을 목격했을 때, 군사력 강화와 군사적 저항에 편향된 교훈을 일방적으로 도출할 것이 아니라, 국민의 생명과 신체, 삶을 보호하기 위해 전쟁을 미연에 방지하고 군사적 분쟁을 확대하지 않는다는 관점에서 국방정책을 재검토하는 것이 하는 것이 중요하다. 이 점에 대해서는 일본의 평화 세력 내에서도 아직 충분히 설득력 있는 논의가 이루어지고 있다고는 할 수 없다.

일본에서의 이러한 논의 상황을 보면, 우선 중국이 단순히 대만의 군사적 통일을 추진하려는 것인지에 대한 냉철한 인식이 필요하다. 그리고 동시에 설령 그런 위험이 있다고 하더라도 일본이 적기지 공격 능력을 보유하여 군사적 긴장을 고조시키는 것이 일본과 동아시아의 평화를 위해 필요한 일인지에 대해 논의하고, 무엇을 해야 할지를 판단해야 할 것이다.

2. ‘대만 유사 사태’에 대한 일본의 참전 패턴

고인이 된 아베 신조(安倍晋三) 전 총리는 대만에서 열린 심포지엄에서 ‘대만 유사시는 일본 유사시’라고 발언했고, 일본 국내에서도 그런 분위기가 감돌고 있다. 그러나 일본은 대만을 독립된 주권국가로 인정하지 않고 정식 국교도 맺지 않고 있으며, 대만과 집단적 자위권을 행사할 수 있는 관계도 아니기 때문에 대만 유사시 일본이 직접 참전할 가능성은 낮다. 만약 참전한다면 다음과 같은 경로를 생각할 수 있다.

(1) 주일미군이 참전하여 일본이 공격 대상이 된 경우

주일미군이 참전함으로써 일본이 교전국으로 간주되어 공격을 받게 될 경우, 여러 가지 상황을 생각할 수 있다.

첫째는, 미일의 ‘사전 협의’에 의해 미군의 전투행동을 용인한 경우이다. 1960년 미일 안보조약이 개정됐을 때 ‘일본국으로부터의 전투작전행동’을 위해 주일미군기지를 사용할 때는 미일 양국이 사전협의를 한다는 교환공문이 교환된 바 있다. 지금 일본 국내에서는 만약 이런 사전 협의가 있을 때 일본 정부가 미군의 출격을 거부하면 ‘미일동맹’이 무너지는 것이라며 거부할 수 없다는 관측이 압도적이다.

둘째는, 사전 협의를 거치지 않고 주일미군이 참전하는 경우다. 미중 간 우발적 충돌이 발생할 가능성도 있을 것이다. 또한 미국이 일본의 양해를 구하지 않는 것은 상상하기 어렵지만, 굳이 사전협의를 하지 않는 것도 하나의 패턴이 될 수 있다. 베트남 전쟁 당시 주일미군 사용에 대해 ‘일본에서 직접 전투를 목적으로 하는 군사행동’이 아니라며 사전협의를 하지 않은 전례가 있기 때문이다.

(2) '중요영향사태' 인정에 따른 후방 지원

다음으로 2015년 안전보장 관련 법제에서는 '그대로 방치하면 우리나라에 대한 직접적인 무력공격에 이를 우려가 있는 사태 등 우리나라의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태'를 '중요영향사태'⁶⁾로 규정하고, 정부가 이를 인정하면 미군에 대한 후방지원 활동을 할 수 있도록 하고 있다. 미군이 대만 유사에 참전하여 일본이 중요영향사태 자체라고 하여 후방지원을 했을 때, 일본 국내에서는 이것이 미군의 무력행사와 일체화된 것이 아니라고 설명하지만, 다른 나라에서 보면 일본의 지원은 군사행동의 일부로 간주될 수 있다. 따라서 일본이 미군에 대한 후방지원을 시작하면서 교전국이 될 우려가 있다.

(3) '존립 위기 상태' 인정에 따른 전투 행동 참여

앞서 언급한 바와 같이 2015년 안보 관련 법제에서는 정부가 '존립 위기 상태'로 인정할 경우, 자신이 공격을 받지 않아도 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 했다. 대만 유사 시 미군의 전투행동이 발생하면 미국으로부터 당연히 협조를 요청받게 되므로, 대만 정부가 이를 존립 위기 상황으로 인정하고 적극적으로 미군에 가담할 가능성이 높다고 할 수 있다.

(4) 일본이 미군의 참전 이전에 공격을 받을 가능성은 거의 없다.

후술할 자위대 전 간부들의 시뮬레이션에서는 미군이 참전하기 전에 중국이 센카쿠 열도를 점령한다고 여겨져 일본이 먼저 방위 출동할 수밖에 없는 상황을 묘사하고 있다. 그러나 '대만 통일'을 위해 센카쿠 제도를 점령할 필요가 있는 것은 아니며, 중국으로서는 이를 행하는 것 자체가 미국의 참전을 적극적으로 유도하는 선제공격이 될 수 있다. 따라서 일본이나 센카쿠 제도가 미군의 전투 행동에 앞서 공격받을 우려는 극히 낮다고 할 수 있다.

결국 '대만 유사 사태는 일본 유사 사태(台湾有事は日本有事)'라는 것은 미군의 전투 참여를 계기로 일본이 이에 적극적으로 개입함으로써 발생하는 사태에 다름 아니다.

6) 1999년 주변사태법에서 후방지원 등을 할 수 있다고 규정한 '주변사태'에 대해 '주변'이라는 지리적 개념을 삭제하고 재정의한 '사태'



(위 그림: 2022 국방백서에서)

3. '대만 유사 사태'로 일본은 어떻게 될까?

(1) 미국 전략국제문제연구소의 보고서

2023년 1월 미국 싱크탱크 전략국제문제연구소(CSIS)는 대만 유사시 24가지 위게임 시뮬레이션을 공개했다. 이 시뮬레이션은 결과적으로 미군의 참전으로 대만 방위가 가능하다고 되어 있는데, 그 필수 조건은 주일미군 기지의 사용이다. 전쟁은 대만-중국-미국에 막대한 피해를 발생시키는데, 평균적으로 미군의 사상자는 1만 명에 육박하고, 함선은 항공모함 2척을 포함해 20여 척을 잃으며, 항공기는 168~372대를 잃는다고 한다. 그리고 주일미군기지 공격을 계기로 한 자위대의 참전으로 일본도 군용기 122대, 함선 20여 척을 잃을 것으로 추정된다. 물론 이 시뮬레이션에서는 군사시설 주변이나 전장에서 민간인 피해는 계산되지 않는다.

(2) 자위대 전 간부들의 시뮬레이션

한편, 2021년 8월에 자위대 전 간부와 국가안전보장국 OB 등이 시뮬레이션을 한 연구가 있다(이와타 키요후미 외 「자위대 최고 간부가 말하는 대만 유사」 2022년 5월). 여기

에는 대만과 일본이 다양한 사이버 공격을 받은 후 중국군이 대만 상륙과 센카쿠제도 점령을 실행하고 미군이 참전하며, 그 사이 대만과 가장 가까운 오키나와현 요나구니섬이 섬에 잠입한 공작원과 중국군에 의해 점령당하는 시나리오가 검토되고 있다. 이 시나리오는 일본 안보정책의 중심에 있던 인물들에 의해 작성된 것으로 그들의 생각을 잘 알 수 있는데, 거기에는 오키나와의 미군기지가 미사일 공격을 받고 오키나와 현민의 본토 피난도 충분히 실행할 수 없다는 것이 명백하게 기재되어 있다. 또한 이 시나리오에는 오키나와의 반전 운동에 정체불명의 외국인이 관여하는 등 국민을 적대시하는 듯한 가정도 포함되어 있다.

4. 논의되지 않는 애매한 일본

이상에서 살펴본 바와 같이 일본에서 떠들썩한 있는 중국 위협론은 중국이 일본에 직접적으로 군사적 위협이 되고 있다는 것이 아니라, 대만 문제에 대해 일본이 ‘대만 방위’를 위해 미군을 지원하거나 직접 군사행동을 취하는 선택을 할 것을 전제로 한 ‘위협’이다.

그리고 일본 헌법의 평화주의 원칙에 비추어 볼 때, 이 선택에 대해서는 ‘NO’라고 말할 수밖에 없을 것이다. 불법적인 침략전쟁으로 피해를 보는 국가들에 대해서는 예를 들어 쿠웨이트에서는 유엔 결의에 따라 다국적군이 출동하고, 우크라이나에서는 NATO 국가들의 무기지원이 이루어지고 있다. 그러나 아-태 지역에서 전개된 침략전쟁을 반성하고 철저한 평화주의를 표방해 온 일본은 그 해결을 위해 다른 입장에서 기여할 수 있을 것이며, 실제로 지금까지 NATO 국가들과는 다른 대응을 해왔다.

그러나 일본에서는 미국이 세계 패권을 유지하기 위한 미중 대립 속에서 ‘미일(군사)동맹’을 당연한 전제로 삼고, 자동 참전을 어쩔 수 없는 것, 자연스러운 흐름으로 받아들이고 있어 매우 위험하다. 일본 스스로가 지금까지의 일본 헌법의 철저한 평화주의를 여전히 불충분하지만 계속 지킬 것인지, 아니면 NATO와 같은 군사적 ‘국제 공헌’에 나설 것인지에 대한 선택이 요구되고 있는 것이다.

제6장 한반도 ‘유사 사태’와 일본

이상에서 살펴본 바와 같이 일본 내 안보에 대한 관심이 북한의 미사일 공격 위협에서 중국 위협론으로 빠르게 전환되고 있는 상황에서 ‘대만 유사 사태’를 염두에 두고 안보 3문서를 분석해 보았다. 그러면서 한반도 ‘유사 사태’에 대해 안보 3문서에서 어떤 예측을 할 수 있는지에 대해서도 간략히 언급하고자 한다.

1. 일본의 자위권 행사

일본이 참전하는 전형적인 상정으로는 우선, 한반도 유사시 일본 또는 주일미군 기지 역시 미사일 공격의 대상이 되는 경우이다. 이때는 일본에 대한 ‘무력공격 사태’가 되기 때문에 안보 3 문서에 따라 적기지 공격 능력이 가능해지고, 일본에서 북한에 대한 ‘반격’을 하게 된다.

다만, 이러한 반격에 있어서는 미군의 정보 수집 능력에 의존하고 있는 자위대가 어떻게 ‘일본에 대한 공격’에 ‘착수’했다고 판단할 수 있는냐는 매우 어려운 문제가 있다. 그 판단을 잘못하면 일본의 불법적인 선제공격이 되는 것이다. 또한 그러한 반격 여부는 한국 입장에서는 ‘한반도에 있는 유일한 합법적인 정부’(한일기본조약 3조)의 영토 내에서의 공격이기 때문에 한국 정부의 동의가 필요한 것은 당연하다. 그러나 일본 정부의 입장에서는 자국에 대한 공격에 대한 반격이기 때문에 국제법상 당연히 인정되는 자위권 행사이며, 타국의 동의는 불필요하다는 입장이 될 것이다. 이러한 뒤틀린 관계가 발생하는 것은 안보 3 문서에 의해 자위권 행사로 적기지(적 영토) 공격이 가능하도록 한 것에 근본적인 문제가 있다.

2. 후방 지원 및 집단적 자위권 행사

또 다른 일본의 참전 가능성으로는 일본이 직접 공격을 받지 않더라도 ‘중요영향사태’로서 미군 등의 후방지원을 실시하거나 ‘존립위기사태’로서 집단적 자위권 행사에 동참하는 것이다. 그리고 후자의 경우 적기지 공격까지 가능하다는 것이 안보3문서의 결론이다. ‘중요영향사태’와 ‘존립위기상황’의 개념의 한계가 매우 모호하다는 점에서 한반도 유사시 일본이 군사적 지원을 선택할 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

물론 어떤 경우에도 일본 정부의 견해에 따르면, 자위권 또는 ‘국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본적으로 뒤집히는 명백한 위협을 배제’하기 위한 ‘최소한도의 실력 행사’에 그쳐야 하기 때문에, 자위대가 한반도에서 상륙전이나 육상전투 등을 수행하는 것은 상상할 수 없을 것이다. 그러나 스탠드 오프 공격 능력을 활용한 전투 지원은 일본의 안보를 핑계로 자유롭게 전개할 수 있게 된 것이다.

제7장 오키나와와 안보 3문서 - 헤노코 신기지에 관하여

안보 관련 문서와 오키나와의 군사력 강화 현황에 대해서는 별도의 보고에 맡기기로 하고, 마지막으로 헤노코 신기지 건설 문제에 대해 한마디 언급해 두고자 한다.

미 해병대 제36해병대 항공군의 본거지인 후텐마(普天間) 기지를 이전하기 위해 오키나와 본섬 동쪽 해안의 헤노코(辺野古)지구에 일본 정부 주도로 신기지 건설이 추진되고 있다. 처음 이전 계획이 발표된 1996년부터 27년이 지났지만, 오키나와 현민의 반대로 건설 계획이 크게 지연되고 있으며, 매립 예정 해역의 지반이 연약하다는 사실이 밝혀져 완공조차 장담할 수 없는 상황이다. 설령 완공된다고 해도 빠르면 2040년 전후가 될 것이다(정부의 낙관적인 공정으로도 향후 12~3년이 소요될 것으로 보인다).

이에 대해 미국은 중국의 단-중거리 미사일 사거리 내에 있는 류큐 열도의 공격 위협을 심각하게 받아들이고 있다. 앞서 언급한 CSIS의 시나리오도 이를 보여준다. 최근 가데나(嘉手納) 기지에 배치된 F-15 전투기들이 순차적으로 퇴역함에 따라 미군이 차기 배치 전투기를 결정하지 않고 당분간 F-22를 순환 배치할 것이라고 밝힌 것도 이러한 상황을 배경으로 한 것으로 보인다.

이런 상황에서 헤노코 신기지를 활용할 예정인 미 해병대의 군사작전 계획도 변모하고 있다. 대 중국 전쟁에서 상정되는 것은 원정전진기지작전(Expeditionary Advanced Based Operations EABO)이다. 이는 적의 미사일 공격 사거리 내에 일시적으로 전방 요충지를 확보해 센서 설치, 대함·대공미사일 설치, 전방 항공 보급점·항공기지 등을 설정하는 한편, 여러 요충지를 확보해 전초태세 구축, 자체 진영의 항로 보호 등을 수행하는 작전이다. 더 이상 적의 사거리 내에 있는 고정된 기지를 갖는 것은 유효하지 않다는 것이다. 해병대는 이 작전 수행을 위해 1000여명~2000명 규모의 해병 연안연대(MLR)를 편성할 예정이며, 이 중 1개는 재오키나와 해병대 일부를 재편성해 편성할 것이라고 한다.

이에 반해 헤노코 신기지는 회전익기 중심의 해병대 항공기지로 활주로 길이가 오버런을 포함해도 1600m에 불과해 오스프리 등 단거리 이착륙이 가능한 항공기만 운용할 수 있고, 게다가 중국의 중거리 미사일 사거리 내에 새로운 군사자산이 집중되는 기지인 셈이다. 2040년대에는 동아시아의 군사적 정세에 큰 변화가 있을 것임을 쉽게 예측할 수 있음에도 불구하고, 왜 헤노코 신기지 건설을 고집하는지에 대해 미일 양국 정부로부터 아무런 설명이 없다.

미국의 대일 정책을 주도해온 조셉 나이(Joseph S. Nye) 전 국방부 차관보 역시 2014년 이미 헤노코 신기지에 대해 "고정화된 기지는 지금도 가치가 있지만, 중국의 탄도미사일 능력 향상에 따라 그 취약성을 인식할 필요가 있다. 계란을 한 바구니에 담으면 (모두)

깨질 위험이 커진다"고 지적한 바 있다.⁷⁾

신기지 건설은 오키나와 현민의 기지 피해를 미래 영겁 존속(永劫存続)시키려는 것일 뿐만 아니라, 막대한 예산(현 시점 정부 추산으로도 9300억엔)을 투입한 결과, 쓸데없는 위험을 초래할 것이라고 평가할 수밖에 없다.

제8장 마무리

8월 18일, 일·미·한 정상회담이 개최되어 ‘캠프 데이비드 정신’ 공동성명 등이 발표되었다. 이 자리에서 ‘미일 동맹과 한미 동맹 간의 전략적 제휴를 강화하고 한미일 안보협력을 새로운 차원으로 끌어올리며’, ‘인도-태평양 및 이를 넘어선 지역에서 협력을 3국으로 확대할 것’이라고 선언했다. 한일 각각의 당면한 ‘위협’인 중국과 북한에 대해 한미일이 하나가 되어 군사적 대결을 확대하자는 것이다. 미군과 자위대의 작전상 일체화가 진행된 역사를 보면, 현재와 같은 미일, 한미 군사동맹을 미군이 가교역할을 하는 관계에 그치지 않고, 3국의 군사적 일체화가 더욱 진전될 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 이러한 선택은 상대국을 굴복시키려는 커녕 오히려 군사적 충돌의 위험을 더욱 높일 뿐이다. 어려운 길이지만, 일본은 군사적 대결에 가담하는 것이 아니라 헌법 정신에 비추어 평화공존을 위한 대화의 외교적 노력을 철저히 하는 역할을 담당하는 방향으로 전환해야 하며, 일본 시민의 역할은 그 실현을 위해 계속 목소리를 내는 것이다.

7) 2014년 12월 9일자 류큐신보

日本の安保3文書改定と日本の軍事力増強についての憲法問題

弁護士 加藤 裕 KATO Yutaka

はじめに

2022年12月、「反撃能力」の名の下に敵基地攻撃能力保有を明らかにした「国家安全保障戦略」「国家防衛戦略」「防衛力整備計画」の安保関連三文書が閣議決定された。限定された個別的自衛権の行使、すなわち「専守防衛」しか認められないとしてきた政府による憲法9条解釈は、集団的自衛権行使を認める安保法制という立法によって踏みにじられ、さらには専守防衛の範囲を越え、かつ先制攻撃のおそれもはらむ敵基地攻撃能力を保有する防衛力整備という閣議決定によって踏みにじられる、という立憲主義の破壊が進められている。

ここでは、憲法9条のもとでの自衛隊の憲法適合性についての解釈とその任務拡大の歴史を簡単に振り返り、今日の安保3文書の危険性を指摘する。

第1 日本国憲法9条のもとでの自衛隊 - 1950年代～

1 「専守防衛」の自衛隊

(1) 憲法9条のもとでの自衛隊の合憲性

日本国憲法9条1項は、国際紛争を解決する手段としての戦争や武力による威嚇、武力の行使を放棄し、2項においては、その目的を達するため、戦力の放棄を宣言し、徹底的な平和主義をうたっている。それにもかかわらず、朝鮮戦争を直接の契機として1954年に自衛隊が発足してから70年を経ようとしており、この間は、憲法9条を守ろうとする平和勢力と、自衛隊を拡大増強しようとする保守勢力との相克の歴史であった。

その争いの中で、政府は、自衛隊の存置が憲法違反ではないという説明に苦心してきたが、確立してきた政府見解は、国連憲章51条において加盟国に認められる個別的自衛権と集団的自衛権のうち、個別的自衛権は限定的に行使しうる一方、集団的自衛権の行使はできない、という憲法解釈であった。

このうち限定的な範囲での個別的自衛権の行使というのは、自衛権行使といえども以下の三要件の制約を受けているというものであった。

【自衛権行使の3要件】

- ① 他国からの武力攻撃が発生した場合で
- ② 他に適当な手段がないときに
- ③ これを日本の領域外に排除するための必要最小限度の実力行使に限られる（衆議院内閣委員会 1954年4月6日答弁他）

また、集団的自衛権行使を否定する政府解釈としては、1972年10月14日付けの参議院決算委員会への提出資料での次の説明があげられる。

憲法は、第9条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「全世界の国民が…平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、また、第13条において「生命・自由及び幸福追求に対する国民の権利については、…国政の上で、最大の尊重を必要とする」旨を定めていることから、わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであって、それは、あくまでも国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止むを得ない措置として、はじめて容認されるものであるから、その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。 そうだとすれば、わが憲法の下で、武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されないといわざるを得ない。

つまり、憲法が戦力を放棄したとしても、自国の存立を全うするための自衛権までは否定できないが、平和主義を基本原則とする以上、その行使は制約され、武力攻撃により国民の権利が根底から覆される急迫不正の事態に限り最小限の範囲でのみ自衛権発動が許される、というものである。

こうして、「専守防衛」、すなわち他を攻撃することなく、もっぱら守りによって自国を防衛する、という日本独特の概念が生み出され、これを基本方針とするこ

とで、憲法との整合性を保とうとしてきたのである。「ガラス細工」とも評されてきた、ある意味「絶妙な」法解釈とその運用は、かろうじて戦後の日本の軍事大国化を防止しえてきたのであった。

(もちろん、憲法学会の従来に通説は、それでも自衛隊の保有は憲法 9 条違反というものであり、政府との対立軸はそこにあった。)

2 9条のもとでの防衛政策

このように制約された自衛権行使の解釈の下において、日本では長年にわたり基本的な防衛戦略としては、1957年5月20日に閣議決定された「国防の基本方針」がみられるのみであった。同方針は極めて短いもので、全文が以下のとおりであった。

国防の目的は、直接及び間接の侵略を未然に防止し、万一侵略が行われるときはこれを排除し、もって民主主義を基調とする我が国の独立と平和を守ることにある。この目的を達成するための基本方針を次のとおり定める。

- (1) 国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり、世界平和の実現を期する。
- (2) 民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するに必要な基盤を確立する。
- (3) 国力国情に応じ自衛のため必要な限度において 効率的な防衛力を漸進的に整備する。
- (4) 外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果たし得るに至るまでは、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する。

1976年に初めて策定された「防衛計画大綱」(概ね10年後までを念頭に置き、中長期的な視点で防衛力整備などを定めた指針)では、「基盤的防衛力構想」を打ち出したが、これも同様の発想に基づいている。この構想は、日本に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となって周辺地域の不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという考え方である。

これらにみられるとおり、従来の防衛力整備の考え方は、憲法 9 条の制約のもと、仮想敵国をもたず、侵略に対して一定程度の防御能力を維持しつつ、日米安保条約に基づく米軍の支援や国連による制裁などを期待するというものであった。

3 「日米防衛協力のための指針」(旧ガイドライン) - 1978年

このような防衛力構想の大きな転換が始まったのは、1978年に「日米防衛協力のための指針」(旧ガイドライン 1997年、2015年に改定)が策定されたときからである。ガイドラインでは、シーレーン防衛のための日米による共同の海上作戦がとりあげられ、日本防衛のため自衛隊と米軍が共同作戦研究を行い、共同訓練などを実施することが合意された。安保条約によって米軍に守られる存在から、日米一体となって日本防衛をめざす方向へと防衛政策を大きく転換し、それまでほとんどなかった日米共同訓練が急速に拡大していくこととなったのである。

第2 海外での武力行使に踏み出そうとする自衛隊 - 1990年代～

1 自衛隊の海外派遣

多国籍軍が参加した1991年の湾岸戦争で日本は資金負担をしたにとどまったことに対し、日米の保守層から不満が噴出し、憲法の国際協調主義を口実として「国際貢献」のため自衛隊を海外派遣できるようにすべきだという声が高まった。その結果、専守防衛の観点から自衛隊の海外出動を否定する1954年6月2日参議院決議などに基づく制約を取り払うべく、武力行使に関与しないとの前提で、1992年に初めて自衛隊の海外派遣を容認するPKO協力が成立した。

2 安保再定義による日米同盟のグローバル化

その後、冷戦終結に伴う日米安保再定義の交渉の中で、1996年の日米安保共同宣言において、日米安保条約が、明文での改定もないままにアジア・太平洋地域の安定等を目的とする軍事同盟に転換されていく。

この安保再定義にもとづき、1999年には周辺事態法が制定された。「我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」を「周辺事態」として、日本への武力攻撃がなくとも米軍に対する後方支援などができるようになったのである。そして、このような活動は「周辺地域」に限らず、2001年のテロ対策特措法でのアフガン戦争支援、2003年のイラク支援特措法によるイラク派遣へと展開していく。また同時に2003年には武力攻撃事態法が制定され、戦後の日本に存在しなかった有事法制が整備されていったのである。

このように1990年代以降、自衛隊の海外派兵のための法整備が進められたものの、「海外での自衛隊の活動は他国の武力行使と一体となるものではない」と説明され、

憲法のもとでは、他国を防衛するための集団的自衛権行使はできないという政府解釈が一貫して継続していた。これが、憲法 9 条がかろうじて維持してきた自衛隊の武力行使への拘束であった。

第3 安全保障関連法の制定による集団的自衛権行使解禁 - 2015年

この自衛隊創設以来の「憲法上の制約」を取り払って日本の安全保障政策を根本的に転換させたのが、安倍政権による 2015 年の安全保障関連法制の制定である。

安全保障法制では、日本への武力攻撃が発生していない場合でも、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合」を「存立危機事態」として、このような事態に至ったときには他国（米国）とともに武力行使を行うという、集団的自衛権行使の一部解禁が行われた。これは、従来の自衛権行使三要件を緩和するもので、特に第 1 要件について、他国から日本への武力攻撃発生という明確で限定的な要件であったものが、「我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること」と緩和されたことは極めて重大である。

先の 1972 年の政府解釈が、「国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるといふ急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止むを得ない措置」として自衛権の行使が認められるとし、その反面において集団的自衛権の行使は認められないとしていたのに対し、安倍政権は、安保法制が合憲であると主張するにあたって、「存立危機事態」での集団的自衛権行使も、「国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされる」明白な危険があるから、この場合についてはやむを得ない措置として集団的自衛権行使が認められる、として合理化しようとしたのである。

しかし、これは長年にわたって憲法 9 条のもとで政府解釈として確立してきた憲法規範を、改憲手続なく立法で事実上改変するものであって、明らかな憲法違反であり、当時、憲法学者をはじめ多く国民から強い反対がなされた。

第4 安全保障3文書の改定と敵基地攻撃能力保有－2022年

1 安全保障3文書とは

岸田政権が閣議決定した安保3文書は、安倍政権がなした集団的自衛権行使の一部解禁より、さらに日本の軍事化を質的に強化するものである。これら3文書は、次のものである。

(1) 「国家安全保障戦略」

国家安全保障の最も基本となる方針。安倍政権のもとで、2013年12月、「国防の基本方針」（1957年 前述）を廃止して初めて策定された。

(2) 「国家防衛戦略」

従来の「防衛計画大綱」の名称を、米国での戦略に合わせて今次、名称変更したものの

(3) 「防衛力整備計画」

従来の「中期防衛力整備計画」で、5年程度の中期的な防衛力整備計画を示すもので、今回、同様に名称変更されている。

2 他国の脅威を煽る安保3文書

安保3文書は、前提となる安全保障環境の課題を検討するにあたり、中国、北朝鮮及びロシアの順序で、この三カ国を名指しして非難している。

特に中国については、「国際秩序への挑戦を試みている。」、「相手国に経済的な威圧を加える事例も起きている。」、「台湾周辺海域において軍事活動を活発化させており、…国際社会全体において急速に懸念が高まっている。」等として、「これまでにない最大の戦略的な挑戦」であるとする。

続いて北朝鮮については、「我が国の安全保障にとって、従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威」とし、ロシアについては「安全保障上の強い懸念」と名指ししてはいる。しかしながら、北朝鮮のミサイル開発についてはどのように日本の安全保障を脅かしているのかの指摘もない。またロシアについても、「欧州方面においては安全保障上の最も重大かつ直接の脅威と受け止められている。」との認識から、無理やりオホーツク海周辺での活動などをとりあげているにとどまる。日本の安全保障上の情勢認識は、明らかに中国脅威論にシフトしていったといえる。

直近の2018年に策定された防衛計画大綱では、「中国の軍事動向等については、国防政策や軍事力の不透明性とあいまって、我が国を含む地域と国際社会の安全保障

上の強い懸念となっており、今後も強い関心を持って注視していく必要がある。」と慎重に述べるにとどまっていたことと比較すると、安保3文書は明確に中国との敵対関係を打ち出したものになっている。

3 敵基地攻撃能力の保有－閣議決定による立憲主義の破壊

(1) 敵基地攻撃能力保有とその経緯

安保3文書の前に策定された防衛計画大綱(2018年12月)では、「多次元統合防衛力」をうたい、イージスアショア(陸上配備型イージス・システム)を秋田県と山口県に配意するなどミサイル防衛(BMD)の強化が示されていた。他方で、初めて「スタンド・オフ防衛能力の強化」をあげていたものの、この時点では他国領域への攻撃を想定しているものではなかった。

ところが、2020年6月、イージスアショア配備計画が地元の反対で断念せざるをえなくなった途端に、自民党などからその代替戦力としてスタンド・オフ・ミサイルによる敵基地攻撃能力保有に踏み切るべきだという議論が展開されていく。

そして、ロシアによるウクライナ侵略の事態を受け、国民世論の中に、独裁国家がどのような侵略行為に踏み出すかわからないという漠然とした不安を呼び起こさせ、これを追い風に、今次安保3文書改定で敵基地攻撃能力(同文書では「反撃能力」と呼んでいる。)の導入が明記されたのである。

国家安全保障戦略では、この能力を次のとおり説明している。

「我が国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイル等による攻撃が行われた場合、武力の行使の三要件に基づき、そのような攻撃を防ぐのにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、我が国が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力等を活用した自衛隊の能力」

ここでは、「反撃」とされているが、先制攻撃のおそれがあることは後述のとおりであり、また、この「反撃」の対象は基地だけではなく指揮統制機能等も含まれており、都市攻撃も可能となっている。

(2) 敵基地攻撃能力保有のための急速な軍拡

① 軍事予算の倍加

政府は、この新しい戦略文書の実現のためGDP比2%まで防衛費を増額するとして、今年度から5年間にわたって合計43兆円を支出するとしている。従来は

憲法 9 条の下での政府の自己規制として防衛費を GDP 比 1%にとどめることが目安とされていたが、その枠がいきなり外され、短期間で倍増するのであり、5 年後には、米国・中国に次ぐ世界 3 位の軍事大国になってしまう見込みである。このような軍拡は、過去のいかに強硬な保守政権でさえも実現できなかったことである。しかもかかる防衛政策の重大な根本的な転換がなされているにもかかわらず、国民の抵抗もほとんど生じていない。国民意識の保守化という背景の下で、極めて異常な事態が進行しているのが、現在の日本である。

② 導入される攻撃的兵器

安保 3 文書を受けて、今年度予算から、例えばスタンド・オフ・ミサイルとしては、射程が 200 km 程度であった国産の 12 式地对艦誘導弾を 1000 km 以上の長射程にする能力向上型の開発や島嶼防衛用高速滑空弾（能力向上型）の開発、極超音速誘導弾の研究などや、国産ミサイル開発をまたず、射程距離 2000 km の巡航ミサイルトマホーク 500 発を米国から購入することなどが盛り込まれた。これを含めた統合防空ミサイル防衛能力のためには、イージス艦の新設、03 式中距離地对空誘導弾能力向上型の開発、F35B の購入なども含まれ、防衛予算は、年度当初予算額で 6 兆 8219 億円と、前年度当初予算 5 兆 4005 億円から激増した。これら統合防空ミサイル防衛能力が整備されると、沖縄を含む南西諸島は中国本土への攻撃基地と化すこととなるであろう。

なお、2018 年の防衛計画大綱では護衛艦の空母化が記され、現在、「いずも型」護衛艦の「いずも」、「かが」の 2 隻について、事実上の空母への改修工事が行われており、2024 年には就航する予定と報道されている。

(3) 閣議決定による立憲主義の破壊^{*1}

① 合憲との政府による説明

政府は、敵基地攻撃能力の保有は憲法違反ではないとして、従来からの政府見解を援用して説明している。代表的なものは、次の 1956 年 2 月 29 日衆議院内閣委員会鳩山一郎総理大臣答弁である。

*1 日本弁護士連合会は、2022 年 12 月 16 日、「『敵基地攻撃能力』ないし『反撃能力』の保有に反対する意見書」を公表している。

<https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2022/221216.html>

「わが国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾等による攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられないと思うのです。そういう場合には、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能であるというべきものと思います。」

② 個別的自衛権行使の政府解釈を逸脱する憲法違反

しかし、政府が根拠とする 1956 年鳩山答弁は、「座して自滅を待つ」という究極的な事態、つまり、この反撃がなければ国家は滅亡するというような仮想上の事態を想定して「法理上」の検討を加えているのみであって、一般的に自衛権行使としての敵基地攻撃を許容しているものではない。

だからこそ、上記答弁については、「しかしこのような事態は今日においては現実の問題として起りがたいのでありまして、こういう仮定の事態を想定して、その危険があるからといって平生から他国を攻撃するような、攻撃的な脅威を与えるような兵器を持っているということは憲法の趣旨とするところではない。」^{*2}と説明されてきたのである。このため、ICBM や長距離核戦略爆撃機、攻撃型空母などは保有できない、とも解釈されてきた。

ところが、今日進められているのは、鳩山答弁当時に比べて格段にミサイル技術と物量が発展している時代における全面的な敵基地攻撃能力の保有であり、いったんこれが使用されれば壮絶なミサイル攻撃の応酬を招くものである。このような軍事力の強化は、政府が説明してきた極めて限定された自衛権（3 要件）の範囲を大きく逸脱するもので、閣議決定という行政手続のみによって憲法規範を踏みにじるものというべきである。

③ 日本への攻撃がなくとも敵基地攻撃が可能となること

さらに、2015 年安保法制下では、自衛権行使の要件として日本への武力攻撃がなくとも、他国に対する武力攻撃の結果、日本に「存立危機事態」が発生したと政府が認定すれば、集団的自衛権が行使可能となっている。そうであれば、他

*2 1959 年 3 月 19 日週銀内閣委員会伊能防衛庁長官答弁

国（基本的には米国である。）が攻撃されたときに、日本が攻撃されていないにもかかわらず敵基地攻撃が可能となってしまう。安保3文書による敵基地攻撃能力保有は、「制約された個別的自衛権行使という憲法規範解釈の突破」と、「集団的自衛権行使の名のもとでの他国攻撃」という二重の意味で憲法に反するものといえる。

(4) 国際法違反の先制攻撃のおそれ

さらに、この敵基地攻撃能力の導入は、憲法どころか先制攻撃を禁ずる国際法にさえ違反するおそれが大きい。

政府は、「相手国が日本への攻撃に着手」すれば反撃が可能とするが、その「着手の認定は個別具体的に判断する」とし、着手と判断するための基準を何ら示していない。

そして、敵基地攻撃は、従来のミサイル防衛のように発射されたミサイルを迎撃するのではなく、その発進元などを攻撃するのであるから、実際に日本に向けての攻撃が着手されたと、どの段階で判断できるのか疑問である。このような判断は、結局相手国に対する偵察能力、情報通信網の整備が不可欠であり、日本がそのような能力を単独で保有することは不可能であることから、結局米軍からもたらされる情報に全面的に依存するほかない。そうなると、最終的には、相手国を、そして何を攻撃するのかについて、米国の判断に支配されることとなり、日本としての主体的な判断はできないのである。

安保3文書のもとですすめられる敵基地攻撃能力保有は、米国が他国で行う戦争に付き従う道となるのである。

4 戦争体制に国民を総動員する安保3文書

(1) 中国と戦争ができる自衛隊へ

安保3文書は、敵基地攻撃能力保有にとどまらず、次に挙げるような防衛力整備によって、現実には中国との戦争を見越した継戦能力の確保へと突き進んでいる。

① 自衛隊の統合司令部・統合司令官の設置

自衛隊の常設の統合司令部の設置は、在日米軍との間で司令部レベルの一体化を促進するものである。

② 武器弾薬の備蓄

これまで予算に制約されていた武器弾薬等について、継戦能力・持続性強化の

ため、弾薬庫増設や大量の弾薬の備蓄、血液製剤の自衛隊自身による製造保管などがめざされている。

③ 輸送能力確保

南西諸島での戦闘を想定し、陸上自衛隊の師団全てを機動運用型に転換するとともに、海上輸送部隊を創設して輸送能力を強化するとともに、民間港湾・空港の軍事利用を進める。

④ 抗たん性強化

自衛隊施設の地下化など抗たん性の強化を図る。

⑤ 宇宙、サイバー、電磁波領域、情報戦での戦闘能力強化

(2) 軍需産業の推進

① 「防衛生産・技術基盤の強化」

安保 3 文書は、「自国での装備品の研究開発・生産・調達を安定的に確保」することが防衛力そのものであるとして、軍事産業に生じうる様々なリスクへの対処やサプライチェーンの保護、技術・情報の管理なども打ち出した。これを受けて、2023 年 6 月、さっそく軍事産業支援法^{*3}が国会で成立している。

② 「防衛装備移転の推進」

従来日本は、1976 年に統一見解として確立していた武器輸出三原則^{*4}で厳しく武器輸出を制限してきた。安倍政権は、2014 年にこれを大幅に緩和する「防衛装備移転三原則」に変更していたところだが、安保 3 文書は、日本の軍事産業の市場を海外に拡大して産業基盤を強化すべく、武器の輸出を積極的に支援する方向に転換した。

(3) 学問研究の軍事動員

軍事産業への支援は、さらに「技術力の向上と研究開発成果の安全保障分野での積極的な活用のための官民の連携の強化」の必要性にまで及んでおり、防衛技術研究について「アカデミアを含む最先端の研究者の参画促進等に取り組む」としている。

*3 国の支援で、①原材料・部品のサプライチェーン強化、②効率化のための設備導入、③サイバーセキュリティ強化、④軍事産業の事業承継援助

*4 (1) 共産圏諸国 (2) 国連決議で禁止された国 (3) 国際紛争の当事国やそのおそれのある国に対する武器輸出を禁止するという政策

防衛省はすでに大学等の研究を公募して助成する「安全保障技術研究推進制度」を運用しており、2023 年度予算は 112 億円に上っており、予算不足に悩む大学等の公募が増加してきている。また、防衛省の研究開発費全体では 8,968 億円（対前年度 + 6,056 億円）となっており、文部科学省が所管する科学研究費助成費用 2817 億円を遙かに上回っており、学術研究においても軍事優先となりつつある。

加えて、政府は、2023 年通常国会で、政府から独立した日本を代表するアカデミーである日本学術会議の人事を政府がコントロールできるようにする学術会議法改正案を提出した。これは学術会議がこれまで軍事研究に対して反対する姿勢をもってきたからであった。同法案は学術会議を始めとした強い反対で廃案になったが、今後も同様の動きが懸念される。

(4) 情報統制・監視の推進

① 産業分野での統制

安保 3 文書が掲げる情報能力の強化については、政府による情報の収集分析の分野のみならず、経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランスの導入をはじめとした情報保全能力の強化も記されている。

すでにその一部は、2022 年に成立した経済安全保障法^{*5}で実現しているが、さらに企業に対して情報保全を強化するための法整備が検討されている。

② 国民に対する統制

国民に対しては、国民の協力を得るとか、国民保護の体制強化を図るとしつつ、他方では民間の港湾・空港などの公共インフラの整備利用、自衛隊や米軍等の円滑な活動のための民間との「調整」、原発等重要な生活関連施設の安全性確保、国境離島への不法上陸対策などが挙げられている。これは、国民を軍事活動のために監視し、統制していくことをめざすものといえる。2021 年に制定された重要土地規制法は、軍事施設や重要施設周辺の土地・建物所有者や関係者の情報収集を行って監視する法律であり、安保 3 文書に先駆けて施行されている。

*5 同法は、重要物資のサプライチェーンの確保、基幹インフラの監視、先端技術開発支援、特許の一部非公開等を定めている。

第5 「台湾有事」と日本

1 「台湾有事」をあおる政府とメディア

共同通信が2023年5月に実施した世論調査では、敵基地攻撃能力保有に賛成が61%、反対が36%、中国が台湾に軍事行動を起こし有事となる可能性を「大いに懸念する」、「ある程度懸念する」が計89%との結果が報道された。敵基地攻撃能力保有についての賛否の比率は、ロシアのウクライナ侵略の前後で完全に入れ替わったといえる。これは、中国脅威を積極的に煽る政府のみならず、「独裁国家は何をやるかわからない」という、国際情勢の冷静な認識を拒絶した不安、恐怖心に大多数のメディアが迎合している結果にほかならない。

ただ、他方では、ウクライナ侵略を受けての市民の側での議論も不十分といえる。ロシアによる公然とした侵略とウクライナ国民の必死の武力抵抗を目の当たりにしたとき、軍事力の強化と軍事的抵抗に偏向した教訓を一方的に導き出すのではなく、人々の生命・身体、生活を守るために、戦争を未然に防ぎ、軍事紛争を拡大させない、という視点から防衛政策を見直すことこそ大切である。この点、日本の平和勢力の中でもいまだ十分説得的な議論がされているとはいえない。

このような日本での議論状況をみると、まずは、もちろん中国がただやみくもに台湾の軍事的統一を進めようとしているのかどうかについての冷静な認識をもつことが必要である。また、それと同時に、仮にそのような危険があったとしても、日本が敵基地攻撃能力を保有して軍事的緊張を高めることが、日本と東アジアの平和にとって必要なことなのかどうかを議論し、何をなすべきかを判断しなければならないであろう。

2 「台湾有事」への日本の参戦のパターン

亡くなった安倍晋三元首相は、台湾でのシンポで「台湾有事は日本有事」と発言し、日本国内でもそのような雰囲気漂っている。しかしながら、日本は台湾を独立した主権国家と認めてなく、正式な国交さえないのであって、台湾との間で集团的自衛権を行使しうる関係にもないはずだから、台湾有事で日本が直接参戦することになるわけではない。参戦するとすれば、次のような経路が考えられる。

(1) 在日米軍が参戦することで日本が攻撃対象となった場合

在日米軍が参戦することで日本が交戦国とみなされて攻撃されることになるとしても、複数の事態が考えられる。

第1は、日米の「事前協議」により米軍の戦闘行動を容認した場合である。1960年に日米安保条約が改定されたとき、在日米軍基地を「日本国から行われる戦闘作戦行動」のために使用するときは日米で事前協議を行う、という交換公文が交わされている。今、日本国内では、仮にこのような事前協議があったときに日本政府が米軍の出撃を拒否すれば「日米同盟」は崩壊する、として、拒否はありえないという観測が圧倒的である。

第2は、事前協議を経ずに在日米軍が参戦する場合である。米中の偶発的な衝突が生じる可能性もあるであろう。また、米国が日本の了解をとりつけないということは想定しにくい、敢えて事前協議を行わないということもパターンとしてはありえる。ベトナム戦争時の在日米軍の使用については、「日本からの直接戦闘に従事することを目的とした軍事行動」ではない、として事前協議が行われなかった経過があるからである。

(2) 「重要影響事態」の認定による後方支援

次に 2015 年安全保障関連法制では、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」を「重要影響事態」⁶とし、政府がその認定をすれば米軍に対する後方支援活動を行うことができるとされている。米軍が台湾有事に参戦して、日本が重要影響自体であるとして後方支援を行ったとき、日本国内での説明ではこれは米軍の武力行使と一体となるものではないとしているものの、他国からすれば日本の支援は軍事行動の一環とみなすことができる。このため、日本が米軍への後方支援を開始することから交戦国となっていくおそれがある。

(3) 「存立危機事態」の認定による戦闘行動への参加

前述のとおり、2015 年安全保障関連法制は、政府が「存立危機事態」と認定したときは、自らが攻撃されてなくとも集団的自衛権行使ができるとした。台湾有事での米軍の戦闘行動が発生した場合、米国からは当然協力を求められることになるから、政府がこれを存立危機事態と認定して積極的に米軍に加担する可能性は高いといえよう。

(4) 日本が米軍参戦以前に攻撃を受ける可能性はほぼない

⁶ 1999年の周辺事態法で後方支援などができるとされた「周辺事態」について、「周辺」という地理的概念を取り除いて再定義した「事態」

後述の自衛隊元幹部らによるシミュレーションでは、米軍参戦前に中国が尖閣諸島を占領するとされ、先に日本が防衛出動せざるをえない事態を描いている。しかし、「台湾統一」のために尖閣諸島を占領する必要性があるわけではなく、中国にとっては、これを行うこと自体が日米の参戦を積極的に誘発する先制攻撃となるものである。このため、日本や尖閣諸島が米軍の戦闘行動より先に攻撃されるおそれは極めて低いと言えよう。

結局、「台湾有事は日本有事」というのは、米軍による戦闘参加を契機として、日本がこれに積極的にコミットすることによって発生する事態にほかならない。

図表Ⅲ-1-2-1 島嶼防衛のイメージ図（一例）



(上図：2022年防衛白書より)

3 「台湾有事」で日本はどうか

(1) 米国戦略国際問題研究所の報告

2023年1月、米国のシンクタンク・戦略国際問題研究所(CSIS)が、台湾有事の24通りのウォーゲームのシミュレーションを公開した。このシミュレーションでは結果的に米軍が参戦することで台湾防衛が可能とされているが、その必須の条

件は在日米軍基地の使用である。戦争は台湾・中国・米国に多大な被害を生じさせるが、平均結果では、米軍の死傷は1万人近く、艦船は空母2隻を含む20数隻を喪失、航空機は168~372機を喪失するという。そして、在日米軍基地への攻撃を契機とした自衛隊の参戦により、日本も軍用機122機、艦船20数隻を失うとされる。もちろん、このシミュレーションでは軍事施設周辺や戦場での民間人の被害はカウントされない。

(2) 自衛隊元幹部らのシミュレーション

他方、2021年8月に自衛隊元幹部や国家安全保障局OBらがシミュレーションをした研究がある(岩田清文他「自衛隊最高幹部が語る台湾有事」2022年5月)。ここでは、様々なサイバー攻撃を台湾や日本が受けた後、中国軍が台湾上陸と尖閣諸島占領を実行し、米軍が参戦し、その間に台湾に最も近い沖縄県の与那国島が島内に潜入していた工作員と中国軍によって占領されるというシナリオが検討されている。このシナリオは、日本の安全保障政策の中心にいた人物らによるものであり、彼らの発想がよくわかるが、そこでは、沖縄の米軍基地がミサイル攻撃を受け、また沖縄県民の本土への避難も十分実行できないことがあからさまに記載されている。また、このシナリオでは、沖縄での反戦運動に正体不明の外国人が関与しているなど、国民を敵視するような想定も含まれている。

4 議論がされないあいまいな日本

以上にみたとおり、日本で喧伝されている中国脅威論は、中国が直接日本への軍事的脅威になっているというのではなく、台湾問題について、日本が「台湾防衛」のために米軍を支援し、あるいは直接軍事行動をとるという選択肢を選ぶことを前提とした「脅威」なのである。

そして、日本国憲法の平和主義の原則からすれば、この選択肢についてNOというほかはないはずである。違法な侵略戦争により被害を受ける国々に対しては、例えばクウェートでは国連決議をふまえて多国籍軍が出動し、ウクライナではNATO諸国による武器援助がなされている。しかし、アジア太平洋地域で展開した侵略戦争の反省から、徹底した平和主義を掲げてきた日本は、その解決のために異なった立場から貢献できるはずであり、実際にこれまでNATO諸国とは異なった対応をしてきた。

ところが、日本では、米国が世界での覇権を維持しようとするための米中対立の中で、「日米(軍事)同盟」を当然の前提とし、自動的な参戦を、やむをえないもの、

自然の成り行きであること、と受け止められていて、極めて危険である。日本自身が、これまでの日本国憲法の徹底した平和主義をなお不十分ではありながら守り続けるのか、それとも NATO なみの軍事的「国際貢献」に踏み切るか、の選択が問われているはずである。

第6 朝鮮半島「有事」と日本

以上にみたとおり、日本での安全保障への関心は、北朝鮮によるミサイル攻撃の脅威から中国脅威論へと急速に転換していることから、「台湾有事」を念頭においた安保3文書の分析をしてきた。その上で、朝鮮半島「有事」について安保3文書のもとでどのような予測ができるのかについても、簡単に触れておく。

① 日本による自衛権行使

日本が参戦する典型的な想定としては、まず、朝鮮半島有事の際、日本ないし在日米軍基地もミサイル攻撃の対象となる場合である。このときは、日本に対する「武力攻撃事態」となることから、安保3文書に基づき敵基地攻撃能力が可能となり、日本から北朝鮮に対する「反撃」を行うことになる。

ただし、このような反撃をするにあたっては、米軍の情報収集能力に依存している自衛隊が、どのようにして「日本に対する攻撃」に「着手」と判断するのかという極めて困難な問題がある。その判断を誤れば、日本による違法な先制攻撃となるのである。また、かかる反撃をするかどうかについては、韓国からすれば、「朝鮮にある唯一の合法的な政府」（日韓基本条約3条）の領土内での攻撃だから韓国政府の同意が必要だというのは当然である。しかし、日本政府の立場からすれば、自国に対する攻撃への反撃であるから国際法上当然に認められている自衛権の行使であり、他国の同意は不要という立場になるはずである。このようなねじれた関係が発生してしまうのは、安保3文書によって、自衛権行使として敵基地（敵領土）攻撃が可能としてしまったところに根本的な問題がある。

② 後方支援や集団的自衛権行使

もう一つの日本の参戦可能性としては、日本が直接攻撃されていなくとも、「重要影響事態」として米軍等の後方支援を行い、あるいは「存立危機事態」として集団的自衛権行使に加わることである。そして後者の場合、敵基地攻撃まで可能というのが安保3文書での結論である。「重要影響事態」や「存立危機

事態」の概念の限界が極めて曖昧であることから、朝鮮半島有事で日本が軍事支援をする選択をする可能性は高まっているといえる。

もちろん、いずれの場合においても、日本政府の見解によれば、自衛、あるいは「国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険を排除」するための、「最小限度の実力行使」ととどまらなければならないことから、朝鮮半島において自衛隊が着上陸戦闘や陸上戦闘などを行うことは想定できないであろう。しかし、スタンド・オフ攻撃能力を駆使した戦闘支援は、日本の安全保障を口実にして自由に展開しうることとなったのである。

第7 沖縄と安保3文書－辺野古新基地について

安保3文書と沖縄での軍事力強化の現状については、別報告に譲るが、最後に、辺野古新基地建設問題について、一言ふれておくこととしたい。

米海兵隊第36海兵航空群のホームベースとなっている普天間基地を移設するとして、沖縄本島東海岸の辺野古地区に、日本政府の手で新基地建設が進められている。最初に移設計画が発表された1996年から27年経っているものの、沖縄県民の反対によって建設計画は大幅に遅れており、埋立予定海域の軟弱地盤の判明により、完成さえも見通せない。仮に完成するとしても早くとも2040年前後となるであろう（政府による楽観的な工程でも今後12～3年を要する）。

これに対して、米国は、中国の短中距離ミサイルの射程内にある琉球列島での攻撃リスクを深刻に受け止めている。前述のCSISのシナリオもこれを示している。このほど嘉手納基地に配属されていたF15戦闘機が順次退役するのに伴い、米軍は次期配備の戦闘機を決定せず、当面はF22のローテーション配備を行うとしているが、これらの情勢を背景にしたものとみられる。

このような情勢のもとで、辺野古新基地を利用する予定の米海兵隊の軍事作戦計画も変貌を遂げている。対中国戦争で想定されているのは、遠征前進基地作戦（Expeditionary Advanced Based Operations EABO）である。これは、敵のミサイル攻撃射程内において一時的に前方の要地を確保し、センサー設置、対艦・対空ミサイル設置、前方航空補給点・航空基地等を設定するほか、複数の要地を確保することによる前哨態勢の構築、自陣営のシーレーン防護などを行う作戦である。もはや敵の射程内にある固定された基地を有することは有効ではないということだ。海兵隊は、この作戦遂行のため、1000数百～2000名規模の海兵沿岸連隊（MLR）を編成するとし、そのうち1

個は、在沖縄海兵隊の一部を改組して編成するという。

これに対して辺野古新基地は、回転翼機中心の海兵隊航空基地であり、滑走路長がオーバーランを含めても 1600m しかなく、オスプレイなど短距離離着陸が可能な航空機しか運用できず、しかも中国の中距離ミサイルの射程内に新たな軍事資産の集中する基地ということになる。2040 年代はさらに東アジアの軍事情勢に大きな変化が生じるであろうことは容易に予測できるにもかかわらず、なぜ辺野古新基地建設に固執するのか、について日米両政府から何ら説明はない。

米国の対日政策を主導してきたジョセフ・ナイ元国防次官補も、2014 年段階ですでに辺野古新基地について、「固定化された基地は現在でも価値はあるが、中国の弾道ミサイル能力向上に伴って、その脆弱性を認識する必要が出てきた。卵を一つのかごに入れば、(全て)壊れるリスクが増す。」と指摘している^{*7}。

新基地の建設は、沖縄県民の基地被害を未来永劫存続させようというものであるばかりか、壮大な予算(現時点での政府試算でも 9300 億円)を投じた結果、無駄な脅威をもたらすものと評するほかない。

第8 おわりに

8 月 18 日、日米韓首脳会談が行われ、共同声明「キャンプ・デービッドの精神」などが発表された。そこでは、「日米同盟と米韓同盟の間の戦略的連携を強化し、日米韓の安全保障協力を新たな高みへと引き上げ」、「インド太平洋及びそれを越えた地域において、協力を三か国で拡大」する、と宣言された。日韓それぞれの当面の「脅威」である中国と北朝鮮に対して、日米韓が一体となって軍事的対決をエスカレートさせようというのだ。米軍と自衛隊の作戦上の一体化が進んだ歴史をみると、現在のような日米、韓米の軍事同盟を米軍が橋渡しするという関係にとどまらず、三か国の軍事的一体化がより進展していく可能性も否定できない。

しかし、このような選択は、相手国を屈服させられるどころか、さらに軍事的衝突の危険を高めるだけである。困難な道ではあるが、日本は、軍事的対決に加担するのではなく、憲法の精神に照らし、平和的共存のための対話の外交努力を徹底する役割を担う方向へ転換すべきであり、日本における市民の役割は、その実現のために声を上げ続けることである。

*7 2014 年 12 月 9 日付琉球新報



토론 1

김남주 변호사 (민변 통일위원회, 미군문제연구위원회)

토론 1

김남주 변호사 (민변 통일위원회, 미군문제연구위원회)

1. 캠프데이비드선언과 한국의 헌법적 쟁점 등

(1) 들어가며

한미일 3국 정상은 8월 미국 캠프 데이비드에서 3국의 안보에 관한 캠프 데이비드 정신(공동선언), 원칙, 한미일 간 협의에 대한 공약을 발표했다(이하 정신, 원칙, 공약을 합하여 ‘캠프데이비드선언’이라 한다).

한미일은 이 회담을 통해 중국을 겨냥한 동맹에 가까운 수준으로 다자협력을 심화시킬 계획을 밝혔다. 이에 더해 한미일 3국 협력을 제도화하고, 연례 3국 군사훈련을 실시키로 하며, 군사, 경제, 산업 등 다차원의 협력을 심화시키기로 했다.

미국은 지속적으로 공을 들여온 한-일 사이 관계를 개선시키고, 한-미, 미-일 각개 개별 동맹을 일체화 하여 한-미-일 다자 동맹화 하는데 진전을 이뤘고, 대중국 포위망을 동아시아에 구축했다. 바이든 대통령은 이날 “최고로 행복하다”고 말할 정도로 미국 입장에서 한미일 3각 동맹화는 절실하게 바라던 일이었다. 일본은 국제사회에 전후 전범국가에서 현재 경제 및 국력에 걸맞는 군사력을 보유하고 국제정치적 자유를 회복하며, 역할을 개시했으며, 재무장에 대한 미국과 한국의 지지를 받게 되었다. 한국은 과거 미국의 일방적인 피보호국의 입장에서 탈피하여 미일로부터 인도태평양 지역에서 국제정치의 파트너 대우를 취급받기 시작했다. 하지만, 상징적 대접 이외에 실익 차원에서 한국이 얻은 것이 무엇인가라는데 논란이 있다.

캠프데이비드선언에 관하여 (1) 캠프데이비드선언으로 한미일이 동맹 또는 준동맹화의 길로 접어들었는지 아니면 단순한 북핵 위협 등에 대한 협력 차원인지, (2) 캠프데이비드 선언을 함에 있어 대한민국 헌법에 따라 윤석열 대통령이 준수했어야 할 절차는 무엇이고, 이를 임의적으로 할 수 있는 재량행위 범위에 있는지, (3) 한국이 얻을 이익과 위험은 어

며한지, (4) 미사일 정보를 실시간으로 공유하는 체계를 구축하는 것을 통해 한국이 미일의 MD에 참여하기 시작했는지 등에 논란이 있는데, 아래에서는 (1), (2)에 관하여 살펴보겠다.

(2) 한미일 3각 동맹은 시작되었나?

동맹이란 동맹참여국 상호간의 문제에 관한 일정 기간 동안의 협조를 전제로 국제문제, 특히 안보문제에 함께 참여하기 위해 능력을 집결하는 행위라고 정의된다(전재성, 동맹이론과 한국의 동맹정책). 잠재적 적국의 존재를 가정하느냐, 군사적 개입과 전쟁위험을 가정하느냐에 따라 다른 형태의 국제협력과 구별된다. 동맹은 적대국 차원에서 공동 대적하여 안보를 강화하려는 목적도 있는가하면, 강대국이 동맹국에 대해 통제的手段을 갖기 위해 체결하기도 한다.

캠프데이비드선언으로 한미일이 동맹관계로 격상되었다. 아직 동맹이 완성되지 않았지만, 동맹으로 가는 절차를 개시했다고 평가된다.

회담 이후 한국 대통령실 관계자는 “한미일 3각 안보협력체라고 할 수 있어도 안보동맹은 논리적으로 맞지 않다”고 밝혔다.

하지만, 바이든 정부 NSC 전 국장 존스톤 국제문제연구소 석좌는 “사실상의 동맹을 향한 첫 걸음을 뗐다”고 평가하고, 공동성명을 실제 이행한다면 “공식적인 조약 없이도 사실상의 동맹을 구축할 수 있을 것”이라고 전망했다(VOA, 8. 22.자 “[기획: 한미일 정상회의 결산]”. 중국 환구시보는 사설에서 “동북아 지역에 작은 나토 방식의 동북아 3각 군사동맹을 출범시키려 한다”고 평가했다.

한겨레는 사설에서 “일본과 사실상 군사동맹을 맺은 것”이라고 표현했고, 참여연대는 한미일 군사동맹으로 가는 길을 본격적으로 열었다고 규정했으며, 민플러스 장창준 객원 기사는 캠프데이비드선언에 위협의 실체, 협의 의무, 군사 협력, 동맹기간, 협의 기구 등을 특정하여 합의하였다는 점에서 한미일 동맹을 합의하였다고 분석했다(민플러스, 캠프 데이비드 회담의 숨은 동맹 찾기, 아래 표는 민플러스에서 인용).

한미동맹	내용	한미일 동맹
한미상호방위조약	법적 근거	세 개의 합의 문건 (캠프 데이비드 정신, 캠프 데이비드 원칙, 한미일 정상외교장관 합의)
[군사안보 위협] 외부로부터의 무력공격	위협 실체	[포괄위협] 지정학적 경쟁/우크라이나침략/핵도발 (북중러 삼국 구체적으로 적시) 지역적 도전, 도발, 그리고 위협 규칙기반 국제질서 부합않는 행동 기후위기
한국	지리적 범위	인도-태평양과 그 너머
위협을 받고 있다고 인정할 때는 언제든지	협약 의무	도전, 도발, 위협 발생 시 신속하게 협의
무력 공격 저지 적절한 수단 강화 조약 실행 목적 조치를 협의·합의	군사 협력	북 미사일 경보정보 실시간 공유 탄도 미사일 방어 협력 다영역에서 연례적으로 한미일 군사훈련
무기한	동맹 기간	지금부터 영원히(바이든 발언)
비정기적 정상회담 한미안보연례협의회(SCM) 한미군사위원회(MC)	협의 기구	정기적이고 시기적절한 3국 소통 - 정상회담 - 외교, 국방, 안보보좌관, 경제등 장관 회담

이에 대해 다양한 의견이 있으나 캠프데이비드선언을 계기로 한미일이 3각 동맹을 지향한다는 점에 이견이 없어 보인다. 대통령실은 3국 안보협력체라고 하나 캠프데이비드 공약의 구체적인 문언과 공약의 의미, 미국이 3각 동맹을 지향하고 있는 점, 이 선언에 잠재적 적국을 명시하고, 그들의 도발 등에 3국이 공동으로 협의하고, 대응조치를 조율하도록 한 점, 이 대응조치에 한미-미일 군사 동맹 차원에서 군사 안보적 조치가 배제될 것으로 예상하기 어려운 점, 미국의 압도적 영향력을 한국이 거부하기 어려운 현실 등을 종합적으로 감안할 때 ‘3국 안보협력’이라고 쓰고 ‘3국 안보동맹’이라고 읽는 것이 맞을 것이다. 다만, 캠프데이비드선언으로 3국 안보동맹이 완성되었다기 보다 그 절차를 개시했다고 보는 것이 정확할 것이다.

(3) 일본과 동맹을 지향하는 캠프데이비드선언은 헌법상 대통령의 재량에 놓여 있나?

캠프데이비드선언이 3국 안보동맹을 개시하는 첫 절차라고 한다면, 이선언이 3국 동맹화를 위한 ‘조약’이냐의 문제가 남는다. 3국 동맹화를 위한 ‘조약’이라면 한국 헌법상 당연히 국회의 체결 비준 동의 절차가 필요하다. 조약이 아니라고 하더라도, 식민지 강점의 역사가 있는 일본과 동맹으로 나아간다는 점에서 대통령의 그러한 선언 행위가 헌법상 자유재량인지 더 검토가 되어야 한다.

그런데, 캠프데이비드선언이 조약이 아니라는 점에는 이견이 없는 것 같다. 공약에 명시적으로 “공약은 국제법 또는 국내법 하에서 권리 또는 의무를 창설하는 것을 의도하지 않는다”고 밝혔기 때문이다. 사건으로도 캠프데이비드선언이 형식, 내용, 법적 구속력 등에 비춰보면, 조약이라고 볼 수 없다. 하지만, 선언 발표 당시 백악관 참모들의 발언을 보면 사실상의 구속력 갖고 있음을 읽을 수 있다. 커비 미 NSC 소통조정관은 “바이든 대통령은…… 각국 지도자가 바뀌어도 후퇴하지 않도록 3국 틀을 정착시키고 싶다고 생각한다”고 했고, 켈벨 미 NCS 인태조정관은 “3국간 협력을 현재뿐 아니라 미래에도 자물쇠로 채우기 위한 매우 야심찬 이니셔티브”이라고 했으며, 이매뉴얼 주일대사는 “그 어떤 개인, 국가, 미래의 지도자도 이를 되돌릴 수 없게 하는 것”이라고 발언했다. 이들의 발언을 통해 미국이 한미일 3국 최고지도자의 정치적 선언을 넘는 제도화를 목표로 한다는 것과 사실상 조약과 같은 구속력을 갖게하려는 미국의 의지를 읽을 수 있다. 미국의 이러한 의도와 존스톤 석좌가 “공동성명에 명시된 실시간 정보 공유, 방어 훈련 대폭 확대, 다양한 전략적 문제에 대한 대화 심화를 실제로 이행한다면 공식적인 조약 없이도 사실상의 동맹을 구축할 수 있을 것”이라는 예측(VOA, 8. 22.자 “[기획: 한미일 정상회의 결산]”)을 더해 보면, 미국은 이 선언에 명시된 조치를 다년간 반복 시행함으로써 한미일 3국이 관행을 만들고 사실상 이 선언에 조약과 같은 법적 지위를 갖게 하려는 의도가 있다는 점을 알 수 있다. 한국 윤석열 대통령도 그러한 미국의 의도를 알면서도 장차 사실상 조약의 효력이 갖게 될 캠프데이비드선언에 동참했고, 향후 사실상 조약으로 굳어지게 할 안보 조치를 실행하려 할 것이다. 동맹은 강대국이 동맹국에 대해 통제의 수단을 갖기 위해 체결하려는 목적을 갖기도 하는데, 캠프데이비드선언도 미국이 한국에 대해 대중 전선에서 이탈하지 못하도록 하는 통제 장치로서 기능할 것이다. 필자는 캠프데이비드선언이 사실상의 조약으로 성격을 갖는다고 평가한다. 캠프데이비드선언은 한미일 동맹화(化) 개시 공동 선언이고, 멀지 않은 시점에 사실상 조약으로 굳어질 것이다.

한국 헌법은 대통령의 국제정치적 선언에 관하여 특별히 제약하는 규정을 두고 있지 않다. 하지만, 헌법 전문에 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3.1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통…을 계승하고”라고 명시하여 대한민국이 일본의 침략으로부터 국권을 침탈당하는데 대해 전 국민적으로 국권을 회복하기 위한 저항과 투쟁을 벌였고, 그 과정에서 수립한 대한민국임시정부의 정통성과 법인격을 계승한다는 점을 헌법 정신으로 전문에서 밝히고 있다. 이와 더불어 헌법 전문은 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐……”라고 명시하고, 66조에서 대통령에게 국가의 독립과 영토를 보전할 책무를 지우고 있다.

그런데, 일본은 임진왜란, 조선말에 두차례 한반도를 침략하고 식민지배를 한 악연이 있으며, 그 과정에서 일본 군대가 한반도에 진주함으로써 정치 군사적으로 국왕을 강압하여 식민지로 떨어뜨리는 역할을 수행하였고, 한국 국민들은 일본 정부가 아직도 진정으로 식민지배 역사를 반성하지 않고 있으며, 독도 영유권 주장을 통해 영토적 야욕을 드러내고 있다고 느끼고 있다. 일본은 한반도에서 가장 가까운 나라 중 하나로서 우호적 교류를 통해 선린우호관계를 다져 나가야 할 국가이면서, 동시에 역사에 대한 깊은 통찰을 통해 한반도에 대한 국제정치적 개입과 강압을 시도하거나 나아가 침략과 전란을 일으킬 수도 있으므로 안보적으로는 경계와 견제를 해야 할 국가이기도 하다. 지정학적으로도 한반도는 일본 열도에 가장 근접한 대륙이고, 일본은 자신의 안전을 위해 우호적인 한반도 정세가 필수적이므로, 일본은 한반도에 관여하려는 속성을 갖고 있다. 한국일보는 한미일 정상회담을 앞두고 사설로 “한미일 안보공조를 뒷받침하기 위해 한일 간 군사협력을 제도화하는 것이야말로 신중에 신중을 거듭해야 한다. 일본의 국방력 강화는 대북억지력에서 긍정적이지만 ‘전범국가의 재무장’ 위험성은 백 번 강조해도 지나치지 않다. 여론수렴 없이 추진되어선 안 된다는 얘기다”고 분명히 짚었다.

따라서 헌법 전문과 일본의 한반도 침략과 지배 역사, 국민적 감정, 일본의 식민지배와 독도 영토에 대한 태도, 지정학적 한반도의 중요성 등을 고려할 때 한국이 군사협력 또는 동맹을 체결함에 있어 일본을 여타의 다른 나라와 동일하게 취급할 수 없는 본질적인 차이가 있다. 일본보다는 그 정도가 낮겠지만, 군사 안보적으로 중국도 다른 나라와 동일하게 취급할 수 없는 본질적인 차이가 있다는 점을 상기해보면 좋겠다.

헌법은 대통령에게 독립과 영토 보전의 책무를 부여하고 있고, 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약을 체결함에 있어서 국회의 체결 또는 비준에 대한 동의를 받도록 하고 있으며, 외국군대의 대한민국 영역 안에서 주류시킬 경우 국회의 동의를 받아야 한다. 또 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 국가안위에 관한 중요한 정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

캠프데이비드선언은 미일의 목표대로 발전한다면 한국이 일본과 동맹으로서 한반도 위기시 일본으로부터 군사 원조를 받을 수도 있다는 점에서 안보의 근간을 변경하는 대사변이고, 판도라의 상자를 여는 위험한 행위이다. 여기에 더하여 캠프데이비드 정신에 “3자 훈련을 연 단위로, 훈련 명칭을 부여하여, 다영역에서 정례 실시”한다는 내용을 포함하고 있다. 한국은 일본과 함께 한미일의 영역과 인도-태평양의 공역에서 육, 해, 공, 우주 전략이 참여하는 핵과 사이버를 포함한 다양한 영역의 훈련을 연 단위로 정례적으로 실시할 것으로 전망된다. 그 형태는 두고 봐야 하겠지만, 한미 연례 연합훈련에 비추어 보면, 유

사한 훈련을 이제 한미일이 함께 실시할 것으로 예상된다. 다만, 일본은 평화헌법의 제한을 고려하여 해병대 상륙훈련, 2부 반격 훈련 등 일부 공격적 훈련에는 후방 지원 전력으로만 참여하는 제한이 따를 것으로 예상된다. 한미일 연례 훈련을 통해 일본 자위대가 한반도 영역에 진출할 가능성을 배제할 수 없고, 훈련 과정에서 한반도 지형 및 군사 시설 등에 대한 핵심 정보를 취득할 가능성이 높으며, 이 훈련을 통해 한미일이 작계를 수정하여 한반도 유사시에 자위대가 남한 후방 지원 또는 북한 지역 평정화 지원을 명목으로 한반도에 진출할 가능성을 배제할 수 없다.

다른 한편으로 캠프데이비드선언으로 한국은 대중국 전략의 일대 전환을 명확히 하였다. 이로써 한국은 원치 않는 미중 패권전쟁에 연루될 위험이 증가하였고, 설상가상으로 한반도가 더욱 위험해질 것이다. 세종연구소 김정섭 부소장은 “한국은 분단국이고, 세력권이 부딪히는 지정학적 중간국이라는 점에서 진영 대결에서 가장 큰 비용을 치뤄야 한다”고 한반도 위험 심화를 우려했고, “센카쿠 열도, 대만해협, 남중국해 등에서 역내 위기가 발생할 경우 연루 문제도 깊이 고민해야 한다”, “자칫 원치 않는 분쟁에 원치 않는 수준으로 연루될 가능성이 있다”고 연루 우려를 표명했다. 서울평양뉴스도 “전선에 서 있는 한국은 포위망의 가장 깊숙한 곳에서 중국을 정면에서 상대하게 될 것이다”라고 전망했다(평화재단 현안진단 ‘캠프 데이비드 정상회담의 평가와 과제’, 서울평양뉴스). 다수의 견해는 캠프데이비드선언으로 한미일의 남방 3각과 북중러의 북방 3각의 신냉전 구도가 강화될 것으로 전망하고 있다. 한편, 한미는 2006년 장관급 전략대화에서 “주한미군의 전략적 유연성 필요성 존중, 미국은 한국민의 의지와 관계 없이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일이 없을 것이라는 한국의 입장 존중”한다고 주한미군의 전략적 유연성에 합의했는데, 여기에 한국의 동의 절차를 명시하지 않아 대만 등 분쟁시 한국 동의 없이 주한미군 참전 가능한지 논란 있고(빙하는 움직인다, 송민순), 한미간에 이 문제가 정리되지 않았다. 주한미군의 한반도 이외 지역 출동 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 캠프데이비드선언은 한반도 안위에 관한 중대 사변이므로 대통령의 정치적 재량 범위 내에 있지 않고, 안전보장에 관한 조약에 준하여 국회의 동의를 필요하고, 국가안위에 관한 중요정책으로서 국민의 동의가 필요하다. 헌법은 대통령의 국민투표 부의권을 재량으로 규정하고 있으나 일본과 군사동맹화는 국가안위에 있어 중대한 사안이므로 대통령의 재량이 ‘0’으로 수축되어 재량이 없고 반드시 국민투표로 국민의 의사를 물어야 할 것이다.

2. 일본의 안보3문서 개정과 일본의 재무장화 문제

(1) 한국 입장에서 일본의 안보3문서 분석의 중요성

일본은 전후 외압반응형 국가에서 현재 능동적으로 행동하는 국가로서 변모하고 있다.¹⁾ 일본의 행동은 역사적으로 한반도의 존립과 안정에 중대한 영향을 미쳤다는 점에서 일본의 안보3문서 개정과 군사대국화는 한반도에서 중요한 시사점을 지닌다. 일본 정부가 지향하는 일본의 꿈은 전범국가의 명예를 벗고 군사적 보통국가로서 일본의 국익을 적극적으로 옹호하고 주장하는 국가가 되는 것이다. 일본 아베 전 수상이 ‘자유롭고 열린 인도 태평양’ 구상을 처음 천명했고, 그 뒤 미국이 아베의 인도태평양 구상을 적극 수용했을 정도로 일본이 동아시아 국제정치적 영향력은 이미 상당히 높아졌다. 따라서 일본의 안보3문서에 대한 분석은 한반도 안전에 있어 중요한 의미를 갖는다.

(2) 일본의 안보3문서의 특징

일본은 22년 12월 국가안전보장전략, 국가방위전략, 방위력정비계획을 각의에서 결의했다. 일본은 이를 계기로 ‘행동하는 국가’로서 태도를 명확히 했다. 일본은 “국제사회의 주요 행위자”를 지향하고 있다. 일본은 안보3문서를 통해 “일본은 주요 행위자로서 인도태평양 지역에서 새로운 균형을 실현”하려는 안보상 목표를 제시했다.

일본 자신에 대한 자긍심을 반복하여 표현하고 있는데, 이는 국력에 상응하는 군사정체력을 보유하고 행사하겠다는 의지의 표명으로 읽힌다. “세계적으로 가장 성숙하고 안정된 선진 민주주의 국가의 하나로…국제사회가 지향해야 할 모범을 보인다”, “일본과 국민은 세계에서 존경받고 호의적으로 받아들일 수 있는 국가와 국민으로 계속 나아간다”는 표현이 대표적이다. 국제사회에 위상에 맞는 적극적 역할을 하겠다는 목표 제시했다. “‘적극적 평화주의’를 안전보장의 기본원칙의 하나로 제시하여 국제관계의 새로운 균형을 실현한다는 목표 설정하고, “국제적 환경을 실현한다”, “국제질서를 유지 발전시킨다”와 같이 일본이 적극적 역할을 하겠다는 표현을 담고 있다.” 일본은 국제사회가 대립하는 분야에서는 종합적인 국력으로 안전보장을 확보한다. 국제사회가 협력해야 할 분야에서는, 여러 과제의 해결을 위해 주도적이고 건설적인 역할을 계속해 나간다. 국제사회에서 일본의 이러한 행동은 일본의 국제적인 존재감과 신뢰를 더욱 높이고 우방국 등을 늘려 일본을 둘러싼 안전보장 환경을 개선하는 것으로 이어진다. 희망의 세계냐, 어려움과 불신의 세계냐의 분기점에 서서 전후 가장 엄중하고 복잡한 안전보장 환경하에서도 안정된 민주주의, 확립된

1) ‘행동하는 국가’ 일본의 전략구상과 실천, 남기정 외

법의 지배, 성숙한 경제, 풍요로운 문화를 가진 일본은 보편적 가치에 기초한 정책을 내걸면서, 국제질서 강화를 위한 대처에 확고한 각오를 가지고 주도해 나간다” (일본 국가안보 전략, IX. 결어 중).

일본의 안전을 위협하는 대상국을 중국, 북한, 러시아를 특정하여 명시하였다. 중국은 ‘최대 도전’, 북한은 ‘긴박한 위협’, 러시아는 ‘국제질서 근간 파괴’, ‘일본 안보상 강한 우려’로 표시하였다.

적기지공격능력 등 평화헌법과 전수방위 원칙에 위반되는 내용 상당수 포함하고 있다.

(3) 적기지 공격능력의 논란

일본에 대한 침공을 억제하는데 열쇠로서 스탠드오프 방위능력을 활용하여 반격능력을 확보하겠다고 한다. 반격능력 행사 요건으로 (1) 일본에 대한 무력 공격이 발생하고 (2) 그 수단으로서 탄도미사일 등에 의한 공격이 행해진 경우 (3) 무력행사의 3요건에 근거하여 그러한 공격을 막는 데 부득이한 필요 최소한도의 자위조치로서 상대방 영역에서 일본이 유효한 반격을 가할 수 있도록 하는 스탠드오프 방위능력 등을 활용한 자위대의 능력을 제시하였다. 일본의 반격능력에 관하여 평화헌법을 위반하였다는 논란과 행사 요건을 자의적으로 판단하여 국제법을 위반하고 남용할 가능성 등 문제가 제기된다. 아래에서는 제기되는 몇가지 쟁점을 검토하겠다.

(쟁점 1) 타이밍 = “착수” 시점

일본의 안보3문서는 평화헌법, 전수방위, 무력행사3요건 준수하므로, 선제공격과 다르게 허용되지 않는다고 적시하고 있다.

일본 방위상은 2022년 12월, 무력 공격 착수한 때가 무력 공격 발생한 때라고 밝혔다. 이 발언은 일본에 피해가 발생하기 전이라도 자위권 행사 가능하다고 평가된다.

하지만, 탄도미사일이 발사 직후 단계에서 일본 향하는지, 무력 공격을 착수했는지 정확히 판별 어렵다. 착수 시점은 일본 정부 판단에 전적으로 놓여 있기에 남용 가능성이 높다. 일본 정부가 평화헌법을 해석을 통해 문헌의 범위를 넘어서 위헌적으로 해석하고 운용하며 안보법제를 입법하는 행태를 보면, 반격 가능 시점을 당겨 위법한 선제공격으로 악용할 가능성 배제할 수 없다(일본 안보3문서는 이에 대해 전수방위 개념을 변경하는 것이 아니고, 선제공격은 허용되지 않는다는데 일체 변경이 없다고 함).

(쟁점 2) 한국 공격을 당할 경우 집단적자위권 행사로서 반격능력 행사 가능성

2015년 안보법제 제정을 통해 아래와 같은 무력행사 3 요건을 정립하였다.

- 일본 또는 일본과 밀접한 관계가 있는 타국에 대한 무력 공격이 발생하고
- 이를 배제하고 일본의 존립과 국민을 지키기 위한 다른 적당한 수단이 없으며
- 필요 최소한도의 실력을 행사

안전보장 관련 법안에서 상정하고 있는 주요 사태와 자위대의 대응⁶

상정 사태		자위대의 대응
중요영향 사태	방치하면 일본에 대한 무력 공격으로 비화할 우려가 있어 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 사태	외국군에 대한 후방지원, 선박 검사, 수색활동
존립위기 사태	일본과 밀접한 관련이 있는 타국에 대한 무력 공격이 발생해 일본의 존립을 위협받아 국민의 생명, 자유 등에 명백한 위험이 초래되는 사태, 다른 적절한 수단이 없고 필요 최소한도의 실력행사 등을 조건으로 총리가 방위출동 명령	집단적자위권에 입각한 무력 행사 (미군 등에 대한 공격에 반격)
무력공격 사태	일본에 대한 무력 공격 발생하거나 발생할 명백한 위험이 임박한 사태	개별적자위권에 입각한 무력 행사

일본 정부는 존립위위기시 집단적자위권 행사로서 반격능력 행사 가능하다는 입장이다. 아소다로 전 부총리는 중국이 타이완 침공시 이는 일본의 집단적자위권 행사 가능한 존립 위기사태라고 말했다.

(한반도 영향) 북한이 남한을 공격하는 경우 집단적자위권으로서 북한에 대한 공격 가능한가. 더 확장하면 남한에 대한 공격 착수 시점을 앞으로 당기면 일본이 아닌 남한에 대한 공격이 예상되는 상황에서 북한에 대한 선제공격도 가능한가 문제된다. 미국이나 대만이 무력 공격을 받은 경우 일본은 존립위기 사태로 평가하여 집단적 자위권 행사에 나설 수 있고, 탄도미사일 공격 징후가 있는 경우 중국 또는 북한에 대해 선제적 적기지공격을 감행할 수 있을 것이다. 그런데, 캠프데이비드선언을 통해 한미일은 다자 동맹화를 개시하였고, 지역적 도전 등에 대해 신속하게 협의하고, 정보를 공유하며, 메시지를 동조화하고, 대응조치를 조율하기로 공약하였으므로, 이제 일본은 더욱 분명하게 미국뿐만 아니라 한국도 자국과 밀접한 관련이 있는 타국이라고 평가할 것으로 예상된다. 따라서 한국이 무력 공격을 받은 경우에도 북한에 대해 집단적 자위권의 일환으로 무력 행사를 하고, 특정한 경우 반격능력을 행사할 가능성이 있다. 이 경우 한국은 헌법상 한반도 전역을 영토로 하고 있다는 점에서 일본의 무력행사를 용인할 수 있는지, 제어할 수 있는지, 일본에게 사전 동의를 거치도록 강제할 수 있는지 문제된다.

(쟁점 3) 반격능력의 숨은 목적

일본은 스탠드오프 방위능력과 반격능력 확보를 위해 12식 지대함 유도탄을 오키나와 나하, 미야코, 이시가키, 요나구니, 아마미 등 5개 섬에 배치를 거의 완료했고, 26년까지 개량을 완료할 계획이다. 스탠드오프 방위능력을 확보하기 위해 고속활공탄, 극초음속 유도탄을 30년대 배치할 예정이다. 사정거리는 2천~3천km인 이 미사일을 일본 본토에 배치하고, 오키나와 등 도서 지역을 공격하려는 전력을 원거리에서 공격한다는 개념이다. 그러나 이 미사일의 사정거리는 일본 본토에서 오키나와 등 도서를 방어할 필요가 있는 사정거리를 넘어 북한 전역과 대만, 중국 주요 도시가 밀집한 동부와 북부 지방 전역에 도달 가능하다.

일본 장사정 미사일 단계별 배치 계획



자료: 마이니치

The JoongAng

일본이 추구하는 장사정 탄도미사일은 침입 수단이 일본의 위협권 진입 전 방어하는 스탠드오프 방위의 목적을 초월하는 사정거리를 보유하고 있다. 그런 점에서 일본은 비우호적인 주변국에 실제 일본의 목적이 '방위'에 있다고 납득시키기 어려워 보인다. 여기에 일본이 2023년까지 현재 방위비의 2배이고, GDP 대비 2%까지 증액해서 미국과 중국에 이어 방위비 세계 3위(22년 기준 세계 9위)로 올라설 것이란 점, 일본이 F-35B 탑재 이즈모급 항공모함을 운용할 예정이라는 점까지 더해지며, 일본이 스탠드오프 방어능력을 보유하려는 의도가 자위 능력을 넘어 전후 평화국가의 지향점을 상실하고, 재무장을 통해 군사 대국화를 지향하고 있다고 의심받을 것이다.

(쟁점 4) 자위대의 북한 진입 또는 북한에 대한 반격능력 투사의 문제

일본 정부관계자는 안보3문서 발표 무렵 개최한 기자회견에서 일본이 북한에 반격능력을 행사하는 경우 일본이 자체적으로 판단할 문제이지 한국정부의 허가를 얻을 필요가 없고, 그럴 여유가 없다는 취지로 답변했다.

한국 한민구 국방장관은 2015년 5월 일본 방위상에게 한반도 안보와 국익에 영향을 미치는 일본의 자위권 행사는 우리의 요청 또는 동의 없이 이뤄질 수 없다는 입장을 전달했고, 이때 북한도 헌법상 한국 영토이므로 일본이 북한에 대한 공격을 할 경우 사전 협의가 필요하다고 밝혔다. 일본 방위상은 이때 즉답하지 않았고, 한민구 국방장관은 그해 10월 다시 일본 방위상에게 자위대가 북한 진입시 한국 정부 동의를 필요하다고 밝혔지만, 일본 방위상은 “대한민국의 유효한 지배가 미치는 범위는 휴전선의 남쪽이라는 일부의 지적도 있다”고 말했다. 일본 방위상의 발언은 사실상 한국 주장을 거부한 것으로 평가된다.

한국 헌법은 북한 지역을 포함한 한반도 전역을 영토로 규정하고 있다. 한국 헌법에 따르면 일본에 의한 북한 지역에 대한 공격은 한국 영토에 대한 공격이므로, 한국의 주권을 침해하는 행위가 된다. 여기에 앞서 언급한 일본의 식민지배 역사를 더해보면, 한국 정부와 국민들 입장에서는 북한에 대한 자위대 공격이 아무리 자위권 차원이라고 하더라도, 한국의 승인 없이는 용인하기 어렵다.

그런데, 안보3문서를 통해 반격능력, 즉 적기지 공격능력 보유 및 행사가능성을 더욱 명확히 밝혔으므로, 유사시 일본에 의한 북한 지역에 대한 무력 공격 가능성은 명확해졌다. 참여연대 등 한국의 시민단체들은 북한 지역 공격 가능성 등을 이유로 제시하며 일본의 반격능력 보유 결정을 반대했다. 하지만, 한국 윤석열 대통령은 일본의 적기지 공격능력 보유를 이해한다고 발언하고, 대통령 및 정부 관계자는 자체 판단으로 북한 지역에 반격할 수 있다는 일본 정부의 입장에 아무런 입장을 내지 않았다.

반격능력은 긴급한 순간에 발동될 수 있기 때문에 한-일 사이에 사전 의견조율이 필수적이지만, 윤석열 정부 들어 한-일 정상회담 및 외교, 국방장관 회담을 여러 차례 개최하면서도 북한 지역에 일본이 무력 행사시 한국의 사전 동의를 받아야 하는 점을 관철시키지 않았고, 그런 의견을 전달했다는 소식도 없다. 이러한 윤석열 대통령의 태도는 헌법상 영토를 보호해야 하는 대통령의 의무를 위반했다고 평가할 수 있다. 여기에 국민과 국회의 동의 없이 반헌법적인 일본과 군사동맹화를 추진하고, 합동 군사훈련을 실시하고 있다는 점, 과거사 문제에서 피해자를 모욕하고, 일본 정부와 전범기업의 편을 들고 있는 점을 더해보면, 헌법 위반의 정도는 중대하다고 볼 수 있다.

3. 한-일 군사밀착 문제

(1) 일본군이 한반도에서의 행한 악행과 국권침탈에서의 역할

일본은 16세기 말 임진왜란 시기 일본군 약 16만 명~23.5만 명을 조선에 출병시켜 7년 동안 한반도 전역을 초토화시키고, 수많은 조선 백성을 살육, 납치하는 등 회복하기 힘든 손실을 입혔다.

일본은 조선 말 국권침탈시기에 일본군을 한반도에 파견하여 국권침탈에 활용하였다²⁾.

- 일본은 1875년 강화도에 군함 운요호를 불법으로 들어와 측량을 하다가 조선군과 전투를 벌였고, 이를 계기로 조선에 강압하여 불평등한 강화도 조약을 체결하였다. 일본군은 1882년 임오군란 때부터 일본 공사관 경비 목적으로 조선에 주둔하기 시작했다.
- 일본군은 1894년 갑오농민 봉기 시 청군의 출병을 구실로 조선에 대규모로 출병하여, 아산만, 성환, 평양, 대동강 하구 등지에서 전투를 벌였고, 한양의 용산과 시내에 진군하여 조선 왕궁인 경복궁을 기습 점령하였으며, 고종을 겁박하여 조선군을 무장 해제토록 했고, 동학농민군을 비롯한 조선 백성을 살육하였다. 일본군은 이후에도 경부 전신선 보호와 거주민 보호를 이유로 조선에 군대를 잔류시켰는데, 일본군은 1894년 8월부터 궁궐의 주요 출입문 부근에 군영을 주둔시켰다. 고종은 일본군의 주둔을 경계하고, 철군을 요구했으나 일본군은 1895년 규모를 축소했으나 4개 중대를 여전히 잔류시켰다. 고종은 아관 파천 후 궁궐 출입문에 주둔한 일본군의 철군을 요구했으나 일본군은 이를 거부하고, 도성 내의 양향청으로 이전하여 주둔하였다. 일본은 그 후 병력 수를 증가시켜 1900년에는 1,000명, 1901년 경에는 4개 대대로 증가시켰다고 추정된다. 일본 육군은 1903년 통합사령부를 경성에 설치했다. 경성수비대는 도성문을 수시로 출입하였고, 한양 도성과 그 주변에서 행군과 사격연습을 실시하였으며, 군사 요지 아산, 원산, 평양, 의주, 강화 등 정찰 실시한 다음, 지도를 제작하는 등 정찰보고서를 작성했다.
- 일본군은 1904년 러일전쟁 당시에도 한성부를 점령하고 고종을 강압하여 한일의정서를 조인시켰으며, 한국주차군을 편제하고, 조선을 군사 점령하고 반일운동을 탄압했다. 조선 주둔 일본군은 침략군으로 역할을 했다³⁾. 일본 각의는 한국주차군을 2개 사단 병력으로 증강하기로 결정했다.
- 일본은 한국주차군을 통해 1907년 대한제국에 군대 해산을 강요하고, 대한제국군과

2) 대한제국기 주한 일본군의 활동, 현광호

3) 일본군의 한성 점령과 군대 해산, 황선익

시가전을 벌이며 군대를 완전히 해산시켰다. 이후 일본은 한국주차군 병력을 증강시켜 의병을 토벌하고, 국권을 빼앗는 무장력 역할을 했다.

역사를 돌이켜 보면, 일본의 군대는 한반도에 심대한 피해를 입혔으며, 중국으로부터 독립과 근대 개화를 돕는다는 명분을 내세웠으나 실제로는 국권강탈에 야욕을 실행하였으므로, 한국은 일본 군대의 한반도 진출, 주류, 북한지역 공격, 진입 등을 용납할 수 없고, 이를 용납하는 것은 헌법 정신에 비추어 위헌이다.

일본 군대가 한반도에 진출하는 것을 금지하는 명시적 헌법 규정은 없다. 단지 다른 외국군대와 마찬가지로 영토내 주류하게 하는 경우 대통령이 국회의 동의를 받도록만 되어 있다. 하지만, 일본 군대가 한반도에 진출하는 것은 금지되어 있고, 이는 불문의 당연한 헌법 정신으로서 헌법 전문 등과 독립의 역사로부터 도출된다.

아래에서는 한일 군사밀착의 형태를 예상해 보고, 그에 대한 법률적 검토를 하겠다.

(2) 일본과 주요 국가와의 안보방위 협력 현황⁴⁾

일본은 아래 표와 같이 한국을 비롯한 주요 국가들과 안보에 관한 협력을 하고 있다.

구분	한국		미국	호주	영국	인도
	윤석열정부 이전	윤석열정부 이후				
정보보호협정(GSOMIA)	⊙→O	⊙+@	⊙	⊙	⊙	⊙
2+2(각료급 안보 협의)		O	⊙	⊙	⊙	⊙
방위장비품기술이전협정			⊙	⊙	⊙	⊙
상호군수지원협정(ACSA)		?	⊙	⊙	⊙	⊙
정상간의 안보공동선언 (안보협력의 방향성 제시)		⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
원활화협정			⊙	O	△	
무기등방호			⊙	⊙		
안전보장조약		△	⊙			
방위협력의 지침(가이드라인)			⊙			

⊙=실시, O=서명완료(문재인 당시 정보보호협정에 관하여 효력이 정지되어 서명완료로 표기), △=교섭중, +@=실시간 정보 공유, ?=교섭 중으로 추정

4) 한미일 안보협력 : 현상과 전망, 조진구, 한국 부분은 필자가 수정

한국은 현재 일본과 정보보호협정을 가동하고 있다. 박근혜 정부가 탄핵 직전 졸속으로 체결했다가 문재인 정부에서 효력을 중단시켰는데, 윤석열 정부에서 다시 가동하고 있다. 일본에 제공하는 군사정보를 통해 한국의 탐지자산의 제원 등에 관한 정보가 유출될 위험이 있다.

향후 윤석열 정부는 한-일 사이에 상호군수지원협정(ACSA)를 체결할 것으로 예상된다. 일본은 안보3문서에서 우방국 사이에 ACSA, 원활화협정(RAA) 등을 체결하겠다고 밝혔고, 한국을 우방국으로 표현했다. 이명박 정부 당시 한-일은 정보보호협정과 ACSA 체결을 목전에 뒀으나 한국 여론의 반발로 무산되었던 전례가 있다. ACSA는 양국 군대가 평시와 전시에 군수 물품과 용역을 지원하는 협정이다. 군수 물품에는 탄약, 식량, 연료, 수송, 의료 서비스가 포함된다. ACSA가 특히 문제되는 지점은 한반도 유사시 유엔사 후방기지 역할을 담당하는 일본이 유엔사 지원 명목으로 자위대를 통해 미군의 탄약, 병력 수송을 위해 한반도에 진입할 가능성이 있기 때문이다. 비록 직접 전투 목적은 아니더라도 자위대가 한반도에 진입하는 것을 용인할 수 있는지가 문제가 된다. 윤석열 정부의 김태효 안보실2차장은 과거 논문을 통해 한반도 유사시 일본 자위대의 후방 구조활동을 허용해야 한다고 했고, 간 나오토 전 일본 총리도 2010년경 유사시 한국 거주 일본인 피난을 위해 자위대를 한국에 파견할 수 있도록 한국과 협의를 하겠다고 밝힌 적도 있다. 일본은 2015년 한-일 국방정책 실무회의에서 한국 동의가 없는 한 자위대가 한국 영역에 들어가지 않겠다고 밝혔다. 하지만, 미국이 전시작전권을 갖고 있는 상황에서 한반도 영역에 대한 군사적 통제권이 없는 한국이 자위대의 한반도 진입을 막기 어렵다는 지적이 있다. 윤석열 대통령은 후보 시절 토론에서 유사시 한반도에 일본이 들어올 수도 있다는 취지로 발언한 적이 있다.

이러한 상황에서 한-일 ACSA 체결은 유사시 한국의 통제 없이 또는 거부하기 어려운 상황에서 자위대가 한반도에 진입하는 것을 열어 두게 되는 것으로서 한반도 진입 가능성을 명확히 국회의 동의를 받은 조약으로 제한하지 않는 한 위험적이라고 할 것이다.

4. 한반도 영역 내 일본 자위대와 연합 훈련 실시

윤석열 정부 출범 이후 한미일은 독도 인근 공해상에서 3국 해상 훈련을 실시하였다. 한국 국방부는 사실무근이라고 밝혔지만 2023. 5. 유사시 일본 해상자위대 전력이 한반도 해역에서 대잠역량을 지원하는 방안에 대해 한일 당국간 논의가 시작됐다는 보도가 있었다.

캠프데이비드선언에서 연례 한미일 합동 훈련을 다차원에서 진행하기로 합의했기 때문

에 향후 한미일 3각 동맹이 진척되면서 한미일 육, 해, 공 연합훈련이 한반도 영역에서 실시될 가능성을 배제할 수 없다. 한미일 연합훈련을 명목으로 해상자위대 군함이 한국의 배타적경제수역에 진입하거나, 항공자위대가 한국의 방공식별구역에 진입할 수도 있다. 현재까지는 미국 전략폭격기가 한반도에 전개될 경우 미-일은 일본 영역에서, 한-미가 한국 영역에서 개별적으로 훈련을 했으나 이제는 한국 전투기가 일본 영역에서 미-일 전투기와 합류한 다음 한반도 영역에 진입하여 합동 훈련을 전개할 가능성이 있다. 이 경우에도 비록 한국의 영해와 영공은 아니라고 하더라도 군사상 이에 준하여 중요성을 갖는 영역에 진입한다는 점에서 한국 정부가 이를 허용하는 것은 한국 헌법상 위헌성이 있다. 나아가 일본 자위대가 한반도에 더 근접하여 한국의 영해, 영공에 진입한다면, 그 자체로 위헌이라고 할 것이고, 영토에 상륙한다면, 구한말의 치욕을 반복할 우려가 있다.

이에 한미일 3국이 연합훈련을 실시하는 과정에서 정부가 한반도 영역에서 일본 자위대가 진입하게 용인한다면 헌법을 중대하게 위반하는 사유가 된다.

5. 질문

일본은 향후 5년간 연 8.9조엔까지 방위비를 증가시켜 GDP 대비 2% 수준으로 늘린다는 계획인데, 일본 정부의 재정 상황과 일본 국민들의 여론에 비추어 이러한 방위비 증가 계획이 실현 가능성이 있는지 의문입니다.

“최선의 방어는 공격이다”라는 격언이 있는데, 이 격언에 따르면 모든 공격은 방어이고, 이를 확장하면 모든 공격도 전수방위 개념에 포함될 수 있을 것입니다. 적기지반격(공격) 능력은 전수방위 개념에서 방위에 포함되는지 궁금하고, 이 점에 관해 일본 국민들의 여론은 어떤지 궁금합니다.

〈참고〉 한일 군사 밀착 일지

날짜	내용
2022. 5. 21.	• 한미 정상회담(서울) 북한의 도전에 대응하고, 공동 안보와 번영을 수호하며, 공동의 가치를 지지하고, 규범에 기반한 국제질서를 강화하기 위한 한미일 3국 협력의 중요성을 강조
2022. 6. 11.	• 한미일 국방장관 회담(싱가포르) 한미일 미사일 탐지·추적 훈련 정례화 발표
2022. 9. 21.	• 한일 정상회담(뉴욕) 북한의 핵 프로그램에 우려 공유, 긴밀히 협력하기로 의견 모아
2022. 9. 30.	• 한미일 3국 대잠수함 훈련, 독도 150km 떨어진 동해상에서 실시, 잠수함을 탐색·식별·추적하고 관련 정보를 상호 교환 훈련, 일본 해상자위대 구축함 아사히함 참가
2022. 10. 6.	• 한미일 북한 탄도미사일 대응 훈련, 독도 185km 떨어진 동해상 실시, 일본 해상자위대 이지스 초카이함, 아시하라함 참가
2022. 11. 14.	• 한일 정상회담(프놈펜) 북한 탄도미사일 발사에 대해 공동으로 규탄하고, 한미일 안보협력 강화위해 협력하며, 자유롭고 개방된 인도태평양 추구하기 위해 연대하기로 합의
2022. 12. 16.	• 일본 각의 일본 안보정책문서 개정 결의, 반격능력(적기지공격능력) 확보 명시, 방위비 현재 대비 2배로 증액하여 군사력 증강 계획, 일본의 동아시아에서 군사적 역할 확대 계획 적시 - 당일 일본 정부 관계자 "반격 능력 행사는 일본의 자위권 행사로 다른 국가의 허가를 얻는 것이 아니다. 일본이 자체적으로 판단할 것"
2023. 2. 13.	• 한미일 외교차관 회담, 한국 외교부 제1차관은 북한 미사일에 대한 실시간 정보 공유를 발전시키는 것을 포함하여, 한미일 3국 안보협력을 강화할 것 합의
2023. 2. 22.	• (2차) 한미일 훈련, 다케시마의 날에 독도 인근 공해상에서 일본 자위대 구축함 아타고함 참가, 탄도미사일 표적 정보를 공유하고 탐지·추적·요격 절차를 숙달
2023. 3. 15.	• 윤석열 대통령, 요미우리신문 인터뷰에서 일본의 적기지 공격 능력 보유에 관해 "일본의 조치 충분히 이해한다"고 발언
2023. 3. 16.	• 한일 정상회담(도쿄) 북한 핵과 미사일 대응하기 위해 한미일, 한일 공조 매우 중요하며, 이를 위해 협력하기로 의견 일치, 자유롭고 열린 인도태평양 추진 과정에서 긴밀히 연대와 협력 의견 일치
2023. 3. 21.	• 한국정부, 한일 군사정보보호협정(GSOMIA, 지소미아) 정상화 서면 일본에 발송
2023. 4. 3.~4.	• 한미일 훈련, 제주도 남방 공해상에서 북한 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 대응 대잠수함 훈련, 수색구조 훈련, 일본 해상자위대 구축함 우미기리함 참가
2023. 4. 14.	• 한미일 안보회의(워싱턴DC) 안보정세, 3자간 국방·군사협력 추진방향 논의, 미사일 방어훈련과 대잠수함 훈련 정례화 합의
2023. 4. 17.	• 한일안보정책협의회(서울) 안보 환경 의견 교환, 안보협력 발전 논의
2023. 4. 17.	• (3차) 한미일 3국 북한 미사일 방어훈련 동해상에서 실시, 일본 아고타함 참가
2023. 4. 26.	• 한미정상회담 개최 및 워싱턴선언 발표 • "미국 핵태세보고서의 정책에 따라 한반도에 대한 모든 가능한 핵무기 사용의 경우 한국과 협의할 것" • "확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 토의하며, 비확산체제에 대한 북한의 위협을 관리하기 위해 새로운 핵협의그룹((Nuclear Consultative Group. NCG) 설립"하는 방안 포함 • 미 전략핵잠수함(SSBN) 등 전략자산을 한반도에 정례적으로 전개하기로 합의
2023. 7. 1~12.	• 미국 7함대사령부 주도 괌 근해에서 해상연합훈련 '퍼시픽 뱅가드'(Pacific Vanguard) 실시 • 한국·미국·호주 해군과 일본 해상자위대의 수상함, 잠수함, 항공기, 연합참모진이 참가해 대잠전과 방공전 훈련 등을 실시 • 가상의 탄도미사일 표적에 3국 함정이 대응하는 절차를 숙달

날짜	내용
2023. 7. 16.	<ul style="list-style-type: none"> • 한미일 동해 공해상에서 연합 미사일 방어훈련 실시 • 울곡이이함과 존핀함, 마야함 등 3국의 이지스 구축함이 참가
2023. 8. 19.	<ul style="list-style-type: none"> • 한미일 정상, 캠프 데이비드에서 3개 선언 발표 • 한미일 연례 합동훈련 실시, 훈련 명칭 부여, 다영역에서 실시 • 2023년 말까지 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 위해 초기 조치들 시행 • 북핵,미사일 대응키워 해 증강된 탄도미사일 방어 협력 추진
2023. 8. 29.	<ul style="list-style-type: none"> • 한미일, 제주도 남방 공해상에서 해상 미사일 방어훈련을 실시 • 한국 해군 이지스구축함 울곡이이함과 미 해군 이지스구축함 벤폴드함, 일본 해상자위대 이지스구축함 하구로함이 참가 • 탄도미사일 탐지와 추적 및 정보공유 등의 절차를 숙달 • 북한 미사일 경보정보 실시간 공유체계의 연내 가동을 위한 점검



토론 2

오동석 교수 (아주대학교 법학전문대학원)

토론 2

오동석 교수 (아주대학교 법학전문대학원)

1. 문제상황

2023년 8월 18일 미국 캠프 데이비드에서 한·미·일 정상은 3자 군사 훈련을 연 단위로 다영역(multi-domain)에서 정례화하기로 하고, 지역적 위협이 있을 때는 신속하게 3자 협의하기로 약속했다. 그 핵심은 ‘동맹’이 아닌 한국과 일본의 관계를 고려해 ‘3국 동맹’을 선언하지 않았을 뿐, 북한·중국·러시아 등 위협에 대응하는 한·미·일 3국 안보 협력의 수준을 사실상 ‘3각 군사동맹’ 수준으로 끌어올렸다고 볼 수 있다. 한·미·일 3국의 군사적 관계는 1953년 체결한 ‘한-미 상호방위조약’을 근거로 한 한-미 동맹, 1951년 체결된 ‘미-일 안전보장조약’에 근거를 둔 미-일 동맹뿐인데,¹⁾ 별도의 조약 없이 한·미·일 간의 ‘집단방위체제’를 구축한 것이다. 형식적으로는 조약 체결이 아니지만, 각국 정상이 국가 간에 실행력 있는 합의를 문서로써 한 것이므로 헌법적 검토의 대상이 될 수밖에 없다.

2. 한·미·일 군사 안보 협력의 내용

3국 정상은 정상회의 공동성명인 ‘캠프 데이비드 정신’에서 “3자 훈련을 연 단위로 훈련 명칭을 부여하여 다영역에서 정례 실시하고자 한다”라고 밝혔다. 앞으로는 연간 계획에 따라 정기적으로 3자 훈련을 하겠다는 것이다. 2023년 안에 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 체계를 가동하겠다는 계획을 2022년 11월 ‘한·미·일 정상 프놈펜 성명’에 이어 재확인했다. 특히 “북핵, 미사일 위협에 대응하기 위해 증강된 탄도미사일 방어 협력을 추진할 것”이라는 대목을 ‘정신’ 문건에 담았다.²⁾

또한 3국은 ‘한·미·일 간 협의에 대한 공약(Commitment to Consul)’이라는 별도 문

1) 한겨레 2023. 8. 21.

2) 한겨레 2023. 8. 21.

서에서 “지역적 도전·도발·위협에 대한 대응을 조율하기 위해 3자 차원에서 서로 신속하게 협의하도록 할 것을 공약한다”라면서, 이 협의를 통해 정보의 공유, 메시지 동조화, 대응조치 조율을 하겠다고 밝혔다. 다만 이 ‘공약’이 한-미 상호방위조약과 미-일 상호협력 및 안전보장조약에서 비롯되는 공약을 대체하거나 침해하지는 않고, 새로운 의무(obligation)를 형성하지도 않는다고 덧붙였다. 한국과 일본이 동맹이 아닌 현실을 고려한 문구다. 미국은 의무(duty)임을 강조했다.³⁾ 그러나 헌법적 문제를 회피하려는 ‘눈 가리고 아웅 하는 격’이다.

더욱이 한·미·일은 오커스(AUKUS: 미국·영국·오스트레일리아 동맹), 쿼드(QUAD: 미국·일본·오스트레일리아·인도 안보협의체), 북대서양조약기구(NATO·나토)와 연계해 미국 중심의 집단방위체계를 형성할 것으로 보인다. 한·미·일 협의체는 “회원국 일방에 대한 무력 공격을 전체 회원국에 대한 공격으로 간주한다”라는 집단방위 조항(제5조)이 있는 북대서양조약기구보다는 군사협력 수준이 낮다. 그렇지만 일본이 한·미·일 협의 틀에 따라 자신의 의견을 직접 한국에 전달할 수 있게 되면서 한반도 유사 사태가 발생했을 때 일본의 입김이 더 강해질 수 있다. 위기 상황을 피해 귀국하려는 일본인들을 철수할 수 있도록 자위대가 상륙하도록 허용할 것을 요구할 수도 있고, 미국도 작전의 원활한 수행을 위해 일본의 후방지원을 받도록 한국에 요구할 수 있다. 일본 ‘중요 영향 사태법’⁴⁾을 보면 “외국 영역에 대한 대응 조치는 당해 외국의 동의를 있을 때 한정해 시행하는 것으로 한다”라고 명시돼 있다. 3개국 협의를 통해 한국의 반대를 무력화할 수 있게 되는 셈이다. 3국이 약속한 연례 훈련의 무대가 중·러와 마주 보고 있는 동해상이나 동중국해와 인접한 제주 인근 해역이 될 가능성이 높아서 한반도 주변 긴장도 고조될 가능성이 있다.⁵⁾

〈표 1〉 일본 안전 보장 관련 법안에서 상정하고 있는 주요 사태와 자위대의 대응(조진구, 2023: 29)

	상정 사태	자위대의 대응
중요영향사태	방치하면 일본에 대한 무력 공격으로 비화할 우려가 있어 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 사태	외국군에 대한 후방지원, 선박검사, 수색활동
존립위기사태	일본과 밀접한 관련이 있는 타국에 대한 무력 공격이 발생해 일본의 존립을 위협받아 국민의 생명, 자유 등에 명백한 위험이 초래되는 사태, 다른 적절한 수단이 없고 필요 최소한도의 실력행사 등을 조건으로 총리가 방위출동 명령	집단적 자위권에 입각한 무력행사(미군 등에 대한 공격에 반격)
무력공격사태	일본에 대한 무력 공격 발생하거나 발생할 명백한 위험이 임박한 사태	개별적 자위권에 입각한 무력행사

3) 한겨레 2023. 8. 21.

4) 정식 명칭은 「중요 영향 사태에서 우리나라의 평화와 안전을 확보하기 위한 조치에 관한 법률」이다(조진구, 2023: 29).

5) 한겨레 2023. 8. 21.

한·미·일 군사 안보 협력은 첫째, 동북아 및 한반도 군사 문제에 영향을 미침으로써 헌법상 국제평화주의에 관한 것이다. 둘째, 한·미·일 군사 안보 협력은 것으로서 군대의 '통수'에 관한 주요 내용으로서 대통령이 독단적으로 결정할 수 있는 문제가 아니다. 셋째, 한·미·일 군사 안보 협력은 군사 문제이면서 동시에 외국과의 조약 문제이기 때문에 그 내용의 협상에 있어서 국회에 의한 민주주의적 통제를 받아야 하는 헌법상 중요한 조약이다. 넷째, 한·미·일 군사 안보 협력은 헌법이 정한 조약 체결 절차의 엄격한 기속을 받아야 하는 '실질적 조약'이다.

3. 한·미·일 군사 안보 협력의 내용과 헌법적 검토

헌법 제60조제1항에 따르면, 국회는 상호원조 또는 안전 보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

윤석열 정부의 한·미·일 군사 안보 협력 체제 구축은 명백하게 헌법의 제60조제1항에 따라 국회의 동의를 얻어야 하는 사안이다. 그보다 더 중요한 것은 헌법 제5조제1항 국제평화주의와 제5조제2항 국군의 헌법적 의무 조항 그리고 제4조의 평화통일 조항을 위반한 것이다.

먼저 국회의 동의는 대통령이 헌법의 직접 근거에 따라 입법권 또는 집행권을 행하는 경우 국회 사전 심의·의결을 구하는 것으로 대통령의 헌법 의무이자 국회의 헌법적 권한으로서 권력분립의 구체적 형식 중 하나이다. 이때의 국가작용은 대내·외적인 국민대표기관의 성격을 가진 국회와 대통령의 합동행위로서의 성격을 가진다.

헌법에서 제60조제1항에서 말하는 조약은 체약국으로서 대한민국을 구속하는 국가 사이의 문서에 의한 합의를 말한다.⁶⁾ 조약은 조약(treaty)의 명칭을 가지는 문서(형식적 의미의 조약)뿐 아니라 협약(convention)·협정(agreement)·의정서·선언·헌장·규약(covenant) 등 그 명칭에 상관없이 국가 사이의 문서에 의한 모든 합의(실질적 의미의 조약)를 말한다. 국회의 조약 비준 동의는 조약의 국내법예의 수용에 대한 동의다. 국회가 조약 비준 동의를 거부하면 그 조약은 조약으로 성립될 수 없다. 입법사항에 관한 조약은 일반적·추상적 사항을 정하는 성문의 범규범이므로, 헌법 제60조제1항의 조약들은 예시

6) "통수"라는 단어는 일본의 메이지 긴급권 국가에서 내각 행정권 및 의회 입법권으로부터의 독립을 유지하기 위한 것으로서 민주공화국의 헌법에는 적절치 않은 용어다. 瀨瀬厚(고게츠 아츠시), 侵略戰爭と總力戰, 社會評論社, 2011, 245.

7) 국제법에서 조약은 '국제법관계를 설정하기 위한 국제법주체간의 문서에 의한 합의'를 말한다(조약법에 관한 비엔나 협약 제2조 제1항 (a)).

적이다. 주권의 제약은 물론 안전 보장, 국제조직 등 관련해서도 기본적인 인권의 본질적 내용을 침해하는 조약은 물론 주권과 안전 보장 등의 본질적 내용을 침해하는 조약을 체결·비준할 수 없다.

국회의 동의는 사전 동의이므로 정부의 조약 체결·비준 준비 과정에서 아무 제약이 없다고 보기 어렵다. 조약의 체결과정은 당연히 체결 계획의 수립에서부터 국회가 충분히 숙고할 수 있도록 법률제정 절차에 준하여 이루어져야 한다. 법률제정 절차와 달리 국회가 독점적 수정 권한을 가지고 있지 않을 뿐 아니라 국회의 수정의결도 가능하지 않기 때문에 불가피하게 조약안에 대한 국회의 심의는 조약 문안 확정 전에 개시되는 것이다. 그것은 국회 동의를 얻지 못하는 경우를 방지하기 위해서 정부에게 헌법적으로 요청되는 대국회 협력의무로부터 도출되는 것이다.

국가기관의 기능적 적합성을 고려할 때 조약에 대한 국회의 동의권은 한 번의 가부 결정으로 판가름하는 ‘모 아니면 도’ 식의 정부와 국회의 힘겨루기 한판이 아니라 국가작용의 통일성을 향한 견제와 균형 그리고 조화의 헌법적 장치다(오동석, 2006: 166-167). 예를 들면, 주권의 제약에 관한 조약이 국회의 사전 동의를 거쳐 대통령의 조약 체결·비준만으로 가능하다고 볼 수 있는가의 문제다. 국민이 주권자인데, 국민의 주권을 제약하는 조약을 국회와 대통령이 합동행위로 성립할 수 있다면, 주권의 최고성과 독립성에 부합하지 않는다. 논리적이고 체계적인 헌법해석이 필요한 사안이다.⁸⁾

한편 헌법 제60조제2항에 따르면, 국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다. 헌법 제60조제2항은 외국과 관계에서 군사적 행위를 할 때 국회의 동의를 얻어야 함을 의미한다. 이러한 행위는 그 성질상으로는 개별적·구체적 사항으로서 행정부의 행위지만, 국가의 물리력을 사용하는 사안이어서 국회의 동의를 얻게 한 것이다.

무엇보다 헌법은 전문(前文)에서 “항구적인 세계평화와 인류 공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”하고 있다. 헌법 제5조제1항은 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”라고 규정하고 있다. 침략 전쟁 금지 원칙은 직접적으로 침략 전쟁을 일으키는 것 외에 직·간접적으로 침략 전쟁에 개입하는 것 또한 금지한다.

특히 헌법은 전문(前文)에서 “평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하”도록 규정하고, 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 규정하고 있

8) 보호 가치와 제한 방법을 결합하고 있는 헌법의 규정을 분석해야 한다. 기본적인 인권은 국회가 제정하는 법률로 제한할 수 있다. 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약은 국회와 대통령의 합동행위로 제한할 수 있다.

다. 남북한 관계에서 그리고 인근 국가들과의 관계에서 평화적 환경을 조성하여야 한다. 다른 나라에 비해 평화주의 원칙의 중요성은 더 크기 때문에 헌법상 최대한 평화주의 보장이 요청된다.⁹⁾

따라서 헌법은 군에 대해 평화주의 관점에서 무력 분쟁의 사전예방주의 원칙을 준수하고, 군을 동원하는 일은 최후의 수단으로 필요 최소한에 그쳐야 하며, ‘의심스러운 때에는 평화에 유리하게’ 판단하도록 명령하고 있다. 국회와 대통령은 견제와 협동의 상호작용을 통해 인권과 평화의 관점에서 국민의 이익을 추구해야 한다.

4. 평화적 생존권의 문제

헌법재판소는 평화적 생존권의 명패만 만들었다가¹⁰⁾ 그마저도 팽개쳤지만,¹¹⁾ 평화적 생존권이 중요하다. 현재는 “평화적 생존권이란 이름으로 주장하고 있는 평화란 헌법의 이념 또는 목적으로서 추상적인 개념에 지나지 아니하고, 평화적 생존권은 이를 헌법에 열거되지 아니한 기본권으로서 특별히 새롭게 인정할 필요성이 있다거나 그 권리 내용이 비교적 명확하여 구체적 권리로서의 실질에 부합한다고 보기 어려워 헌법상 보장된 기본권이라고 할 수 없다.”라고 결정한 것이다. 종전에는 헌법재판소가 평화적 생존권은 헌법 제 10조와 제 37조제 1항에 근거하여 인정된 기본권으로서 침략 전쟁에 강제되지 않고 평화적 생존을 할 수 있도록 국가에 요청할 수 있는 권리라고 판시했다.

한편, 3인 재판관의 별개 의견에서는, 국민은 국가에 대하여 침략 전쟁에 강제되지 않고 테러 등의 위해를 받지 않으면서 평화적 생존을 할 수 있도록 요청할 수 있는 권리를 가지고 있고, 이는 헌법상 기본권으로서 비록 헌법상 문언에 명시되어 있지 않다고 하더라도, 국가에 대하여 요청할 수 있는 구체적 권리로 인정했다.¹²⁾ 국민의 모든 기본권은 국가의 존립과 자유민주적 기본질서를 전제로만 존재할 수 있으므로, 국민의 기본권을 보장하기 위해서라도 국토와 국민을 방위하고 자유민주주의를 지키기 위한 전쟁 수행 기타 군사 활동은 불가피하지만, 국가가 헌법이 정한 목적을 현저히 벗어나 국민에게 국제적 평화를 파괴하는 침략적 전쟁에 참여하도록 요구할 수는 없기 때문이다. 또한 침략 전쟁과 테러 혹은 무력 행위로부터 자유로워야 하는 것은 인간의 존엄과 가치를 실현하고 행복을 추구하기 위한 기본 전제이므로, 국민을 침략적 전쟁에 동원하거나 테러의 위해 속에 방치하는

9) 이와 관련하여 “국제평화주의가 요구하는 원칙들을 한계로 삼고, 그보다 더욱 엄격한 평화적 방법을 규범적으로 논의할 필요성”을 제기하는 견해로는 서경석, 2004: 70 참조.

10) 평택으로 주한미군 기지 이전과 관련한 “대한민국과 미합중국간의 미합중국군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정 등 위헌확인(헌재 2006. 2. 23. 2005헌마268) 사건이다.

11) 한미연합 군사훈련과 관련한 “2007년 전시증원연습 등 위헌확인(헌재 2009. 5. 28. 2007헌마369) 사건이다.

12) 헌재 2009. 5. 28. 2007헌마369.

것은 헌법 제10조가 선언한 국가의 헌법상 책무에도 반하기 때문이다.

오늘날 전쟁은 막강한 무기의 투입으로 인해 막대한 피해를 초래한다. 평화적 생존권이 기본권 침해로 전제로 한 사후 구제의 기본권이 아니라 사전예방적 기본권이어야 하는 까닭이다. 국민은 평화적 생존을 소망하고 국가는 국민의 평화적 생존을 최대한으로 보장할 의무가 있다. 헌법이 추구하는 평화주의는 전쟁이 없는 상태인 소극적인 비(非)전쟁 상태만을 뜻하는 것이 아니라 평화 질서의 적극적인 구축과 평화 유지의 제도화를 의미한다. 군사 안보 협력이 헌법의 실제적 및 절차적 규범의 엄격한 통제에 따라 원칙적으로 금지되어야 하는 까닭이다.

5. 군사·외교 관련 ‘조약’ 체결에 대한 민주적 통제 방안

한·미·일 군사 안보 협력은 법적 효력을 인정하기 어렵지만, 사실상의 효력을 발휘할 위험이 있으므로 국회의 동의 관련 다음과 같은 평가가 필요하다. 국회의 조약 또는 군사 관련 동의권 행사에 관한 법률이 제정되지 않았지만,¹³⁾ 국회 동의권의 헌법적 성격으로부터 국회법상 법률제정 절차를 원용한다면, 헌법 해석상 적어도 다음과 같은 절차가 준수되어야 한다.

첫째, 국회는 정부가 조약 또는 군사 관련 합의 체결 계획을 국회의 상임위원회에 보고하도록 요구할 권리가 있고 정부는 그에 따른 보고의무가 있다. 왜냐하면 국회 동의를 요하는 조약 또는 군사 관련 합의는 형식과 관계없이 그 실질 내용에 따라 국회에 의해 그 동의 여부가 판단되어야 하기 때문이다.

둘째, 조약 또는 군사 관련 합의 추진 여부는 정부가 제1차적으로 그리고 주도적으로 판단할 문제이지만, 국회는 조약 또는 군사 관련 합의 추진 관련 협상단 구성과 조약 조건의 개요에 대한 정부의 ‘발의’ 내용을 요구할 권한을 가지며 정부는 그에 응해야 한다.

셋째, 정부는 조약 또는 군사 관련 합의가 국회 동의 사항에 관한 것이라면 국회의 요청이 없더라도 그 형식 여하에도 ‘의심스럽기만 하면’ 국회 동의를 위한 국회의 조약 또는 군사 관련 합의 심의 절차를 요청할 의무가 있다.¹⁴⁾ 국회는 정부에 대하여 조약 체결·비준 동의안 또는 군사 관련 합의안 제출을 요구할 수 있다. 만약 정부가 제출한 동의안에 대해서만 국회가 동의권을 행사할 수 있다면, 헌법 제60조제1항에 해당하는 조약 또는 군사 관련 합의임에도 불구하고 정부가 조약 또는 군사 관련 합의 동의안을 제출하지 않음

13) 단지 “통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률”[시행 2012.7.18] [법률 제11149호, 2012.1.17, 제정이 있음]이다.

14) 같은 생각으로는 임지봉, “헌법적 관점에서 본 ‘국회의 동의를 요하는 조약,’” 공법연구 제32권 제3호, 2004, 176.

으로써 국회 동의를 회피할 가능성이 있기 때문이다.

넷째, 국회는 동의권 행사를 위하여 해당 상임위원회를 통하여 또는 해당 조약이 여러 개의 상임위원회에 속하는 내용을 가지고 있는 경우에는 특별위원회를 통하여 정부에 대해 협상 진행과 협상 내용에 대한 보고를 요구할 권한이 있고 정부는 이에 응할 의무가 있다.

다섯째, 국회 위원회는 또는 필요한 경우에는 본회의는 협상 내용에 대한 수정 의견을 제시할 수 있다. 이때 수정 의견은 정부에 대한 법적 구속력을 가질 수 없지만, 국회는 동의 자체를 거부함으로써 생기는 문제점을 사전에 회피하기 위하여 일정한 사항에 대하여 동의 거부 사항임을 위원회 또는 법률안 제출권을 가지는 10인 이상 의원의 발의와 본회의 의결로써 결정할 수 있어야 한다.

여섯째, 국회는 조약 체결 또는 군사 관련 합의 협상에 현저한 문제를 초래하지 않는 한 위원회와 본회의 심의과정을 공개해야 하며, 국회와 정부는 협의 아래 국민에게 최대한 조약 체결 또는 군사 관련 합의 협상에 관한 정보를 공개해야 할 의무가 있다.

일곱째, 국회는 조약 또는 군사 관련 합의 동의권 행사를 위한 심의과정에서 정부가 조약 체결 또는 군사 관련 합의에 관한 설명·보고의무를 충실히 이행하지 않는 경우 그에 대한 조사를 위하여 국정조사권을 발동하거나 의무 이행을 위한 권한쟁의심판을 청구하여야 할 의무가 있다. 이때 국정조사권은 입법권의 보조적 권한이므로 언제든지 조약 또는 군사 관련 합의 전반에 관한 내용을 대상으로 행사될 수 있다.

여덟째, 정부는 타결 직후 곧바로 국회와 국민에게 협정문 전문을 공개해야 하며, 국회는 필요한 경우에는 특별위원회를 구성하고 이들 위원회에서 관련 전문가의 진술을 토대로 조약 또는 군사 관련 합의의 타결 내용을 평가토록 함으로써 조약 또는 군사 관련 합의의 동의 여부를 판단할 수 있는 자료로 활용해야 한다.

아홉째, 국회와 정부는 특히 국가와 국민 생활 전반에 걸쳐 영향을 미치는 중대한 조약 또는 군사 관련 합의의 협상과 체결에 있어서는 헌법상 요청되는 민주주의적 절차를 준수함은 물론 국민 다수의 압도적 지지가 있음을 입증해야 하며, 이를 바탕으로 협상력을 극대화하여 국민 다수의 이익에 합치되는 내용으로 협상을 진행해야 할 의무가 있다.

한·미·일 군사 안보 협력은 이러한 관점에서 헌법의 평화 규범과 군사 관련 절차 규범 위반이다. 국회는 국정조사권을 발동하여 한·미·일 군사 안보 협력의 위헌·위법성을 따져야 하고, 관련 법률을 제정하여 한·미·일 군사 안보 협력의 위헌적 효과를 배제해야 한다.

6. 맺음말

1987년 헌법 체제는 과거의 관행을 청산하지 못했다. 한국에서 정부형태 논의는 “과거의 권위주의 시대에 전개된 신대통령적인 헌법현실에 기초한 대통령중심제적 사고에서 벗어나야 한다”(성낙인)는 지적이 조약을 둘러싼 헌법 문제에 고스란히 담겨 있다. 정부가 조약의 국회 동의 대상 여부를 판단하고, 그 여하에 따라 국회는 동의권을 행사한다. 정부 내부 과정에서는 법제처가 조약안 심사를 하고, 그것을 외교부에 의견을 제시하는 관행이 형성되어 있다(도경옥, 2013: 98-99).¹⁵⁾ 더욱이 ‘시행령 통치’라는 신조어가 생길 정도로 정부는 국회의 민주적 통제를 회피하기 위한 우회로를 활용함으로써 법치주의의 근간을 흔들고 있다. 군사 안보 협력을 통한 ‘준 군사동맹’은 ‘시행령 통치’의 군사적 버전이다.

군사 관련 헌법 문제는 ‘제왕적 대통령’의 헌법 관행이나 그것을 정당화하는 통치행위론에서 벗어나야 한다. ‘제왕적 대통령’ 개념 자체가 군사 관련 미국 대통령의 권한 확장과 연관된 점에서 헌법 관점에서는 대통령과 국회의 견제 및 균형 그리고 공화 관계를 형성해야 하는 과제를 안고 있다. 그동안의 헌정사에서 확인할 수 있듯이, 정부형태의 구성도 중요하지만, 그것의 운용을 중시하는 배경이기도 하다. 제왕적 대통령제의 행태가 두드러졌던 군사·외교·통상 등의 영역에서 상대적으로 국회 역할을 강조해야 하는 까닭이기도 하다.

15) 법제처는 ‘한·일 정보보호협정’안을 심사하면서 그동안의 (군사)정보보호협정의 체결 관행과 헌법 제60조 문언해석을 기초로 동 조약이 국회동의 대상이 아니라고 판단했다. 이에 대한 상세한 논의는 정민정, 2012 참고.

〈참고문헌〉

- 도경옥(2013). 입법사항에 관한 조약의 체결, 비준에 대한 국회의 동의권. 서울국제법연구 20(1). 2013. 6. 97-128.
- 서경석(2004). 헌법상 평화주의와 그 실천적 의미. 민주법학 25. 민주주의법학연구회. 49-77.
- 오동석(2006). 민주주의 관점에서 본 한미FTA 협상과정의 문제점. 민주법학 32. 민주주의법학연구회. 151-182.
- 정민정(2012). 한·일 정보보호협정의 체결형태에 관한 논란과 개선과제. 국제법학회논총 57(4). 2012. 12. 137-165.
- 조진구(2023). ‘국가안전보장전략’ 개정의 의미와 내용 평가. 박영준 외 5인(2023). 일본 안보 관련 정책 3 문서 개정 결정의 의미와 평가. 경남대학교 극동문제연구소. 2023. 1. 15-36.



토론 3

이경주 교수 (인하대학교 법학전문대학원)

토론 3

이경주 교수 (인하대학교 법학전문대학원)

가토 유타카변호사(일본 자유법조단 오키나와지부)님, 김준형교수(한동대)님의 발표 잘 들었습니다.

김준형교수님의 발표를 통해서 미소간의 대결과 그에 따른 북방삼각동맹과 남방삼각동맹의 구축과정에서 특히 남방삼각동맹의 불완전성을 해소하기 위한 일환으로 한미일 군사 협력을 한미일 군사동맹화하려 하고 있고 그 과정에서 한국 내에서는 대법원의 판결에 반하는 강제징용배상문제가 불거지고 현정부의 대일 대미외교정책이 전개되고 한반도의 군사외교적 위기감이 고조된다는 점을 잘 알 수 있었습니다.

가토 유타카변호사님의 발표를 통해서 일본국 헌법의 평화주의에 반하는 일본의 1990년대 이후의 일련의 유사입법(1992년 PKO협력법에서 2015년 안보관련법) 그리고 최근의 각의결정(2022년)에 이르기까지의 역사적 추이를 잘 알 수 있었고, 대만유사사론에서 출발하여 북한미사일위협론으로 그리고 중국위협론으로 국면전환을 하면서 일본이 군확의 길(반격능력론이라는 미명하의 적기지공격론)을 걷고 있으며, 이러한 것이 한반도의 외교안보에도 큰 파장을 미칠 것이며 이를 저지하기 위한 일본 시민사회의 고난행군도 잘 알 수 있었습니다.

제 기억에 일본 속담으로 踏み足抜け足라는 말이 있습니다. 도둑이 어딘가 침입할 때 단박에 침입하지 못하고 발을 넣었다 뺐다 하면서 살금살금 야금야금 걷는 모습인데요, 일본국 헌법에 반하는 유사입법의 추이가 그런 것이 아닌가 생각합니다. 다시 말하여 두어 발자국을 내 뒀다가 평화애호시민사회의 반대에 부딪혀 한 발자국을 빼고 다시 두어 발자국을 내 뒀다가 한 발자국을 빼고 그렇게 고군분투는 했지만 돌이켜 보면 흠칠 물건에 도둑이 상당히 침투한 모습이 되고 있는 형국인 것 같습니다.

코로나를 겪으면서 한국사회에서는 많이 잊혀졌지만, 유사시 입법 특히 2015~16년의 안보관련법 개정(자위대법 등 10개의 법개정과 국제평화지원법의 제정)과 그 후의 일련의 일본정부의 군사외교정책의 변화는 한반도 외교안보에 매우 중차대한 영향을 미치는 변화

였습니다. 경우에 따라서는 ‘일본과 밀접한 관계에 있는 타국(예, 한국, 미국)에 대한 무력 공격’의 경우 이를 존립위기사태로 파악하여 일본의 자위대가 출동할 수 있는 길을 열려고 하고 있고(‘존립위기사태법’), 이에 미치지 못하는 것지만 ‘그대로 방치하면 일본에 대한 직접적인 무력공격에 이를 위험이 있는 사태’ 즉 중요영향사태의 경우에는 ‘현재 전투행위가 벌어지지 않은 지역’(예, 휴전선에서 전투 중인 경우 부산)이면, 자위대가 상륙하여 미군 뿐만 아니라 다른 나라(호주, 인도 등)의 군사활동에 대한 후방지원도 할 수 있게끔(‘중요영향사태법’) 하려 하고 있습니다. 1)2022년 12월의 안보관련 3문서(국가안전보장전략, 국가방위전략, 방위력정비계획)의 각의결정은 이러한 후속조치라고 하겠습니다.

각의결정이란 일본의 내각법 제4조와 제6조에 따른 것으로 헌법과 법률에서 내각의 직무권한이라고 규정된 사항과 국정에 관한 중요사항으로서 내각의 의사결정이 필요한 것에 대하여 전각료가 합의하여 정부 방침을 결정하는 절차인데, 법률안, 예산안 등의 국회제출 등이 각의결정사항이며, 우리나라 국무회의와 유사하다 하겠습니다. 이 각의결정에 의한 헌법변경을 시도하고 있는 셈입니다. 일본정부는 각의 결정에 의한 헌법해석의 변경을 재량행위라고 주장하고 있습니다.

가토 변호사님께 여쭙고 싶습니다.

개헌세력이 역대 일본 헌정사상 가장 많은 의회의석을 차지하고 있다고 알고 있습니다. 물론 개헌세력 내부에서도 개헌의 내용(자위군, 자위대, 국군 등)에 대한 이견이 존재하기는 하는 것 같습니다. 그럼에도 불구하고 개헌세력이 중참의원의 2/3를 넘어선 상태인데, 각의결정을 통한 해석개헌을 하고 있는 이유는 무엇인지 궁금합니다.

러시아의 우크라이나 침공을 보면서 느낀 것은 국제사회의 비난도 중요하지만 궁극적으로는 국내 시민사회의 역동성이 동반되어야 한다고 봅니다. 그리고 한국사회를 비롯한 전세계 시민사회의 고민이기도 하고 각각 장단점이 있지만, 조직화되고 정형화된 시민사회운동과 비조직적이고 부정형화된 운동이 병존하는 시대가 되었는데, 평화헌법을 옹호하기 위한 일본 시민사회의 전반적인 흐름 또는 오키나와의 움직임에 대하여 여쭙고 싶습니다.

김준형교수님께도 여쭙고 싶습니다.

남방삼각동맹의 불안정성을 말씀하셨는데, ‘주일 유엔군 지위협정’을 매개로 실질적으로는 미군이 자위대, 그리고 한국군에 대한 지휘권을 갖는 것으로 보는 견해가 있습니다.

1) 이경주, 『아베의 개헌』(논형, 2020년), 135쪽 이하.

다시말해 1954년 2월 19일 도쿄에서 오카다 가쓰야(岡田克也)와 그레이엄 파슨스(Graham Parsons)가 서명한 '주일 유엔군지위협정'의 합의의사록에 의하면, "이 협정의 적용상 미합중국은 통일사령부로서 행동하는 미합중국 정부(the government of the USA acting as the united command)의 자격으로 행동한다"고 되어 있습니다. 이에 따르면 일본 주둔 미군의 지위는 두개로 나누어 진다고 볼 수 있는데, 첫째는 '미일 주둔군 지위협정'에 의거 일본 내 미군 기지사용권을 갖는 미군이고, 두번째는 '주일 유엔군 지위협정'에 따른 통일사령부로서 즉 통일지휘권을 갖는 미군이라고 해석할 수 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 평가하시는지요.

질문만 잔뜩했습니다. 끝으로 제 생각도 잠깐 말씀드리면, 일본 자유법조단을 비롯한 평화애호 시민세력의 이러한 고난 행군을 적극적으로 평가하고 한반도를 비롯한 동아시아의 평화애호 시민사회가 적극적으로 연대하고 목소리를 낼 필요가 있다고 생각합니다. 민변에서 이런 자리를 만든 것도 그런 함의를 담고 있다고 생각합니다. 군사외교의 민주화 그리고 평화의 문제는 국제적인 성격을 갖습니다. 평화권이라는 국제적인 성격을 갖는 제3세대 인권을 매개로 한미일의 군축의 프로세스를 평화의 프로세스로 전환시키는 국제적인 노력이 필요하다고 생각합니다. 그러한 의미에서 오늘의 이 자리 특히 민의의 전당이어야 할 국회에서 동맹화되어가는 한미일 군사협력에 대해 팩트를 체크를 하고 그 현주소를 점검하는 자리를 갖는 것은 동아시아 평화를 위한 큰 계기가 될 것이라고 생각합니다.

또한 일본 시민사회의 힘이 강력할 때에 비하면 평화헌법이 많이 쇠퇴한 것은 사실이지만 이러한 평화헌법이라는 비빌 언덕이 없었다면 한미일군사협력은 붓물이 터진 제방과 같았을 것입니다. 일본 속담의 踏み足抜け足라는 말도 필요없고 일본정부는 군사외교에 대한 입증책임 없이 거침없는 군사대국화의 길을 걸었을 것입니다. 자위대 활동 등에 대한 각종 규제 그리고 단서나 조건도 필요 없었을 것입니다. 다시말해 시민적 정치적 통제가능성을 찾아보기 힘들었을 것입니다. 동아시아의 평화와 인권을 위하여 자유법조단을 비롯한 일본의 평화애호 시민세력의 건승을 기원합니다.



토론 4

황수영 팀장 (참여연대 평화군축센터)

토론 4

황수영 팀장 (참여연대 평화군축센터)

두 발제를 통해 현재 동북아시아 정세의 위험성, 일본 안보문서 개정과 군사력 증강이 미칠 영향에 대해 이해할 수 있었다. 특히 대만 유사, 한반도 유사 상황에 일본의 대응에 대한 상세한 검토는 앞으로의 상황을 전망하는 데 큰 도움이 되었다. 각국이 빠져들고 있는 안보 딜레마 상황은 평화를 전망하기 어렵게 만들고 있다. 미일 동맹 하에서 일본이 역내 분쟁에 동원되거나 개입할 가능성도 점점 높아지는 것 같다.

캠프 데이비드, 사실상 한미일 군사동맹 추진 선언

모두 알고 있는 것처럼 한미일 정상은 지난 8월 18일 정상회의의 결과로 「한미일 간 협의에 대한 공약」, 「캠프 데이비드 원칙」, 「캠프 데이비드 정신」(이하 ‘캠프 데이비드 선언’)을 발표했다. 이를 통해 안보, 경제, 기술 분야의 포괄적인 협력을 선언하고 3국 협력의 범위를 인도-태평양 지역과 그 너머로 확대했으며, 한미일 군사동맹으로 가는 길을 본격적으로 열었다.

특히 한미일 정상은 ‘3자 훈련을 연 단위로, 훈련 명칭을 부여하여, 다영역에서 정례 실시’를 합의했다. 그동안 해상에서 비정기적으로 이루어지던 한미일 연합군사훈련을 육상, 공중으로까지 확대하고 제도화할 발판을 만든 것이다. 미사일 경보 정보 실시간 공유에 이어 한미일 MD 구축도 본격화되고 있다. 3국 정상, 국가안보실장, 국방장관, 외교장관 등의 안보 협의를 정례화하고, 군사적 통합·상호 운용성을 강화하기로 하였다. 사실상 군사동맹 수준의 협력을 추진하는 이러한 흐름 속에 윤석열 정부에서 GSOMIA에 이어 한일 상호군수지원협정(ACSA)이 추진될 가능성도 점점 커지고 있다.

한미일 군사협력 강화는 북한의 위협뿐만 아니라 중국을 염두에 두고 있는 움직임이다. 이번 선언을 통해 한미일 정상은 ‘공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도

발, 위협에 대해 3자 차원에서 서로 신속하게 협의'하기로 합의했다. '인도-태평양 지역과 그 너머'를 협력의 공간으로 호명하며, 남중국해와 대만 해협 등을 언급하고 역내 평화와 번영을 약화시키는 행동으로 중국을 특정했다. '공동의 이익과 안보'라는 추상적인 표현 아래 한국 시민의 의사와 무관하게 지역 분쟁에 개입하거나 연루될 위험이 갈수록 높아지고 있다. 한국군은 아직 전시작전통제권조차 환수하지 못한 상황이라는 점을 다시 한번 환기할 수밖에 없다.

한미일 군사협력 강화는 동북아 지역의 대결 구도 심화와 군사적 긴장 고조로 이어진다. 최근 북한과 러시아의 정상회담과 군사협력이 그 사실을 보여주고 있다. 북한의 핵·미사일 위협을 명분으로 한미일 군사협력을 정당화하고 있지만, 결국 군비 경쟁과 진영 대결의 악순환만 불러올 뿐이다.

선제공격 전략이 초래하는 안보 딜레마

한국과 미국, 일본, 북한 모두 '선제공격' 전략을 배제하지 않고 있으며 공표하고 연습하고 있다. 한국과 미국은 선제 타격과 지도부 참수 등을 포함한 작전계획을 연습하고, '확장억제'라는 이름으로 핵무기 투하도 가능한 미군 전투기 등을 한반도에 수시로 전개하고 있다. 미국은 핵무기 일차 불사용(No First Use), 유일 목적(Sole Purpose) 사용 원칙을 채택하지 않고 있는 국가로, 북한과 같은 NPT 비가입국에 대한 핵 선제공격을 배제하지 않고 있다. 일본도 안보문서 개정을 통해 상대가 무력 공격에 '착수'했을 때 적 기지 공격이 가능하다고 정의하여 선제 공격 가능성을 열어놓고 있다.

북한 역시 2022년 핵무력 법령을 발표하여 '공격이 임박하였다고 판단되는 경우'나 '지도부가 위협을 받는 경우' 핵무기를 선제적으로 사용할 수 있다고 공표했다. 이어 지난 7월 20일, 미국 전략핵잠수함의 부산 기항이 '핵무기 사용조건'에 해당한다고 밝히기도 하였다.

각국 정부가 이렇게 전쟁 연습에만 몰두하면서, 전쟁이 일어나지 않기를 바라는 것은 모순이다. 각국이 선제공격 가능성을 열어두고 있는 가운데, 우발적인 무력 충돌이라도 발생한다면 재앙적인 결과로 이어질 수밖에 없다.

한미일 ‘가치 동맹’의 모순

한미일 정상은 ‘가치 동맹’, ‘규칙 기반 국제질서’ 등을 반복해서 강조하고 있다. 그러나 이것은 패권주의, 군사주의, 이중기준을 정당화하는 수사에 불과하다.

캠프 데이비드 선언에서 3국은 유엔 해양법 협약을 근거로 항행과 상공 비행의 자유를 강조했으나, 정작 미국은 유엔 해양법 협약을 비준조차 하지 않았다. ‘핵무기 없는 세계’를 말하지만 미국은 포괄적핵실험금지조약도 비준하지 않았으며, 미·영·호주 안보 파트너십 오커스(AUKUS)를 통해 호주의 핵추진잠수함 보유를 지원하며 국제 핵 비확산 체제를 흔들기도 했다. 한국, 미국, 일본은 모두 핵무기금지조약에 가입하지 않고 있으며, 미국은 다른 국가가 핵무기금지조약 협상에 참여하지 못하도록 압박하기도 해왔다.

경제 안보와 기술 분야 협력을 표방하나, 이는 중국 견제를 목적으로 한 미국의 공급망 재편 구상에 동참하는 것과 다름없다. 미국 제조업 부활과 일자리 창출을 위한 보호무역 정책이 강화된 결과, 한국 정부는 반도체법, 인플레이션감축법의 독소조항조차 해결하지 못하고 있는 것이 현실이다. ‘여성의 완전하고 의미 있는 사회 참여 증진과 모두의 인권과 존엄’을 원칙으로 강조했으나 한국의 여성가족부는 폐기를 걱정하는 수준이고 차별금지법조차 제정하지 못한 것이 현주소다. 무엇보다 강제동원 피해자의 정당한 권리를 침해하면서 자유와 인권을 말하고, 후쿠시마 핵오염수 방류에 눈감으며 ‘안전하고 번영하는 인도-태평양’을 말하는 것은 위선이다. ‘가치 동맹’이라는 포장은 중단해야 한다.

‘힘에 의한 평화’는 불가능하다

윤석열 대통령은 북·러 군사협력이 안보리 결의 위반이며, 국제사회가 결속할 것이라고 밝혔다. 또한 ‘북한의 핵 공격 시 정권 종말’을 수시로 위협하고 있다. 그러나 대체 무엇을 할 수 있다는 것인지 의문이다. 북한에 대해 더 강화할 제재가 남아 있는가? 북한과 러시아의 군사협력을 실제로 막을 수 있는 방안이 있는가? 한반도 평화를 만들어갈 현실적인 방안이 있는가? 아무것도 없다.

모두가 유례 없는 전쟁 위기를 걱정하는데, 윤석열 정부는 눈과 귀를 막고 있다. 대규모 무력시위, 적대를 부추기는 발언, 맹목적인 진영외교로 모두를 위협 속으로 몰아가고 있다. 정권 종말이나 전쟁을 운운하며 상대를 도발하고 위기를 고조시키는 것은 무능한 정부다. 지금 중요한 것은 ‘싸워서 이기는 능력’이 아니라 ‘싸우지 않도록 만드는 능력’이다.

평화는 평화적 수단에 의해서만 만들 수 있다는 것에 대해 끊임없이 목소리 내야 한다. 전쟁 위기를 경고하고, 군사행동 중단, 무력 충돌 예방과 대화 여건 조성을 위해 힘을 쓸 것을 정부에 지속적으로 촉구해야 한다. 전 세계적인 군사주의 강화 속에 ‘힘에 의한 평화’는 불가능한 허상이라는 점을 지속적으로 이야기해야 한다. 각국 시민사회의 국경을 넘는

연대도 중요하다.

더불어 캠프 데이비드 선언 이후 발생할 수 있는 일들에 대해 국회는 다음과 같은 사항들을 공개하도록 요구해야 한다. ▷3국이 합의한 한미일 연합훈련 연간 계획과 훈련 장소(육상·해상·공중), 훈련 내용 ▷한미일 MD 편입에 대한 정부의 입장 ▷군사협력 강화로 인한 중국 등 주변국과의 긴장 고조 가능성에 대한 입장과 대책 ▷한국군의 지역 분쟁 개입 가능성에 대한 정부의 입장 ▷‘각 당사국 영토에 대한 태평양 지역에서의 무력 공격에 대처할 것’을 규정한 한미상호방위조약과 캠프 데이비드 선언과의 관계 등에 대한 검증이 필요하다. 이를 바탕으로 캠프 데이비드 선언이 국회 동의를 필요로 하는 수준의 내용임을 지적하고 절차를 밟을 것을 요구해야 한다.



토론 5

마츠자키 아키히미 변호사 (자유법조단 오키나와 지부)

난세이 제도에 배치된 자위대의 현황

2023년 9월 19일 토론회 @서울

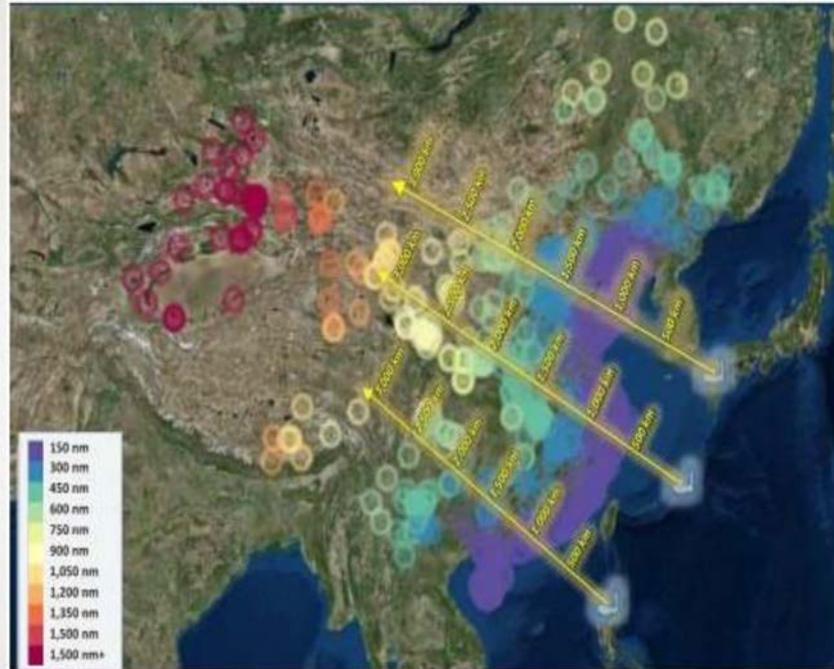
난세이 제도에 배치된 자위대의 현황

- 일본의 방위정책의 대전환과 남서쪽 이동(시프트)
- 안보3문서의 개정
- 미사일 부대의 난세이 제도 배치
- 아미오섬
- 오키나와본섬
- 이시가키섬, 미야코섬, 요나구니섬
- 지자체, 시민의 반응

<ul style="list-style-type: none"> • 2010년 국방대간 「도서지역 대응능력 강화」(12) • 2013년 2014-19기 중기 방위력정비계획 각의 결정 (12) ※자위대의 남서 시프트 • 2014년 집단적 자위권 용인 각의 결정(7) • 2015년 미일 가이드라인 개정 (4) 안보법제 통과(9) • 2019년 미국 전략 및 예산평가센터(CSBA)의 해양 압박구상(5) • 2022년 러시아의 우크라이나 침공 (2) 미일정상회담에서 방위비 증액 약속(5) 안보3문서 개정(12) ※敵적기지 공격능력 정비 및 보유 	<p>일본 방위정책의 대전환과 남서쪽으로의 이동(시프트)</p>
---	--



FIGURE 7: LAND-BASED LONG-RANGE STRIKE



CSBA의 해양 압력 전략 구상(2)

- 국가안보전략

※안보의 기본방침

- 국가방위전략

※기존 「국방계획대강」

- 국방력 정비계획

※중래의 「중기국방력 정비계획」

안보3문서의 개정
2022년 12월

난세이 제도에 미사일 부대 배치 예정

1개 연대(4개 중대)의 미사일 부대를 아마미오섬, 오키나와 본섬(가쓰렌), 미야코섬, 이시가키섬에 배치

아마미오섬

- 2019 육상자위대 아마미 주둔지·세토우치 분둔지 개설(3), 지대공 미사일부대, 지대함 미사일 부대, 경비부대, 대원 약610명 배치 예정
- 2018 미사일 방호훈련(11)
- 2020 PAC3 발사 훈련(8)
- 2022 하이마스 반입 및 미사일 공격작전 훈련 (8)



나하 주둔지

제15여단의 '여단'(2-4000명)에서 '사단'(5-8000명)으로의 격상 증원에 따른 부대 건물 재건축에 47억엔을 책정(2024년도 예산)

승련 분둔지

제7 지대함 미사일 연대 본부 1개 지대함 미사일 중대 배치

오키나와 본섬

나하 주둔지 · 카츠렌 분둔지

2022[승련분견지]오키나와 방위국, 지대함 미사일 부대 배치 계획을 현지에 통보(8). 시설 정비 비용으로 23년도 국가예산에 약 34억엔을 책정했다고 통지(12).

'미사일 배치로부터 생명을 지키는 우루마 시민의 모임' 발족.

2023[카츠렌 분둔지]제7지대함 미사일 연대 본부 및 1개 지대함 미사일 중대(총 2백 명 정도) 배치 계획.

2024[나하 주둔지]제15여단의 사단 격상 증원에 따른 부대사택 건설 예정



미야코섬

- 2015 국방부 차관, 미야코섬 시장에 육상자위대 창설을 타진. 당시 시장은 용인. 국방부는 당초 '탄약은 두지 않겠다'고 약속.
- 2019 미야코섬 주둔지 개설(3).
- 2020 지대공 미사일 부대(제7 고사특과군), 지대함 미사일 중대, 경비대 등 배치. 대원수 약 700명 배치.
- 2020 나하지방법원 히라라 지부, 기지 예정지 일부에 대해 국방부의 의뢰로 토지 취득을 추진하던 광업자의 소유권을 부정.
- 2021 탄약고와 사격훈련장을 간추 후라 훈련소 개설(4)



이시가키섬

2015 방위성, 이시가키시에 육상자위대 배치를 타진(5)

2016 이시가키시의회, 배치를 요구하는 결의안 통과(9). 시민들이 '이시가키시에 군사기지를 만들지 못하게 하는 시민연락회' 결성(10).

2018 시민이 주민투표를 요구했으나 시의회가 부결. 주민들은 주민투표 실시를 요구하며 의무화 소송을 제기(12).

2019 진입부 조성공사 착공으로 환경영향평가 절차를 회피(3).

2023 육상자위대 이시가키 주둔지 개설. 지대함유도탄 부대, 지대공유도탄 부대(제2070고사특과군), 경비부대 배치, 대원 약 570명, 차량 약 200대(3).



요나구시섬

• 2008 당시 시장, 자위대 유치에 총력을 기울이다(9)

• 2014 건설공사 착공 유치 찬성과 반대파가 첨예하게 대립하다(4)

• 2015 주민투표에서 찬성 다수(4)

• 2016 연안감시부대 개설, 거대 레이더 감시본 설치(3)

• 2019 이동경비대 차량 탑재형 레이더 배치(6)

• 2022 미일합동훈련 '킨소드 23'에서 자위대 전투 차량이 현내 최초로 마을 내 공도를 주행(11). 대원 수 약 170명.

• 2023 전자전 부대 배치, 지대공 유도탄(미사일) 부대 배치(예정)



미일 공동훈련

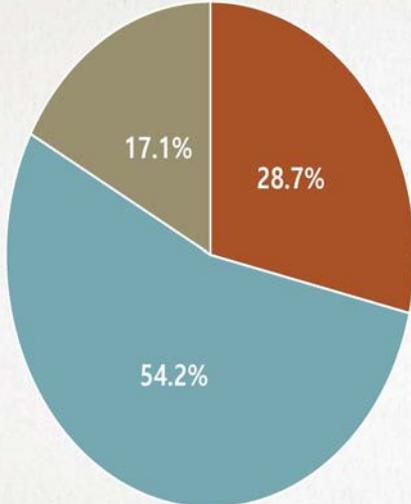
2022.8.14 ~ 9.9
「오리엔드 실드」

2022.11.10 ~ 19
「킨 소드 23」

2023.2.16 ~ 3.12
「아이언 피스트」

2023.3.18 ~ 19
항공자위대 전투기와 미 공군 폭격기 등이 동해 상공에서 공동 훈련, 해상자위대와 미 해군 이지스함이 공동훈련

난세이 제도에 자위대 배치 강화에 대해



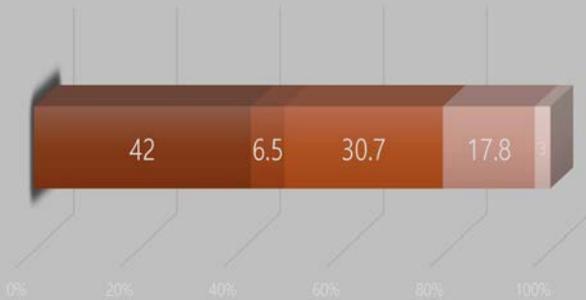
반응	비율
찬성	28.7%
반대	54.2%
어느쪽도 아님	17.1%

■ 찬성
 ■ 반대
 ■ 어느쪽도 아님

오키나와 현민의 반응

류큐신보 여론조사 (2023.1)

찬성하는 이유

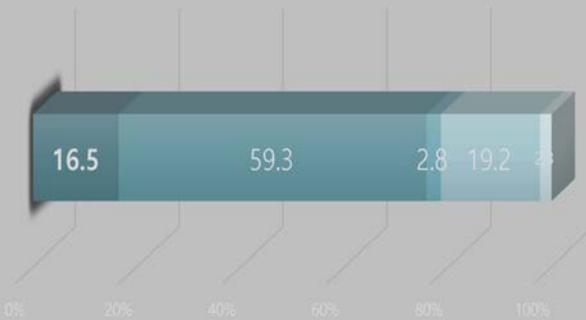


- 역지력의 강화로 이어짐
- 지역 발전과 인구증가로 이어짐
- 타국의 침략에 대비할 필요성
- 국제 정세를 고려하면 어쩔 수 없음
- 기타

오키나와 현민의 반응

류큐신보 여론조사 (2023.1)

반대하는 이유



- 타국과의 긴장 고조
- 오키나와가 타국의 표적이 됨
- 지역 주민의 부담으로 이어짐
- 오키나와 기지 부담이 증가
- 기타

오키나와 현민의 반응

류큐신보 여론조사 (2023.1)

南西諸島に配備される 自衛隊の現状

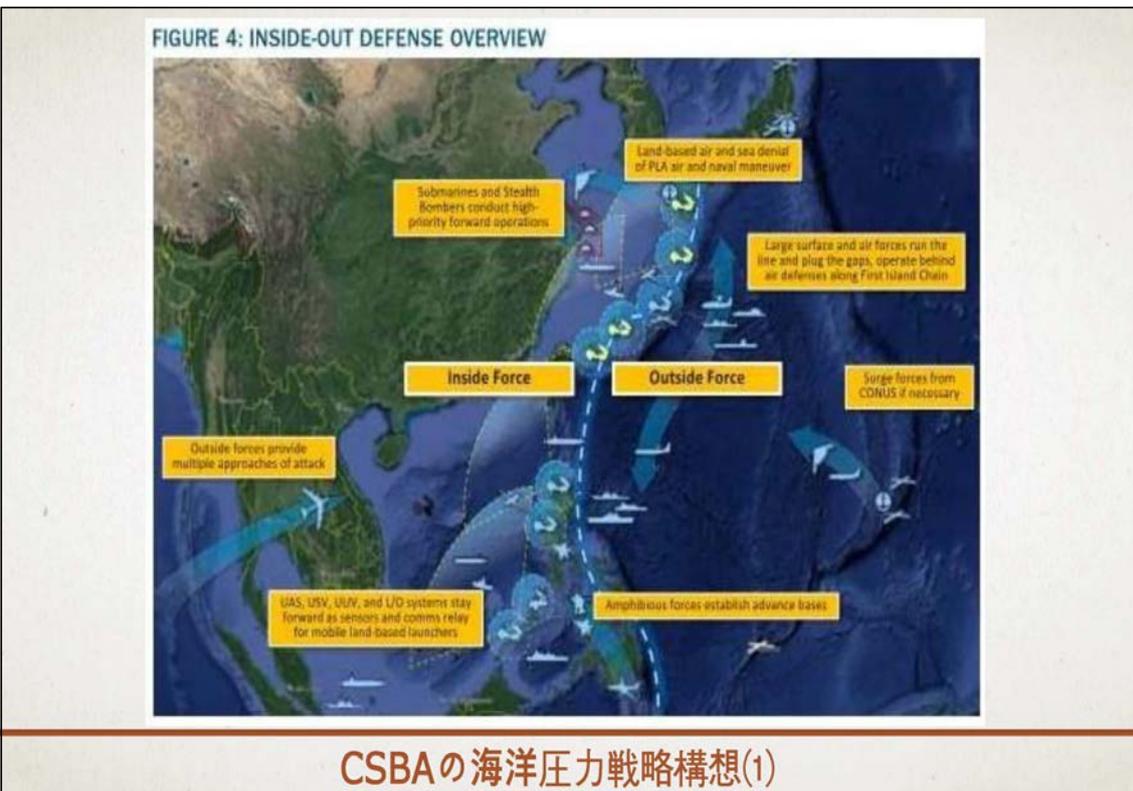
2023年9月19日 討論会@ソウル

南西諸島に展開される自衛隊の現状

- 日本の防衛政策の大転換と南西シフト
- 安保3文書の改訂
- ミサイル部隊の南西諸島配備
- 奄美大島
- 沖縄本島
- 石垣島・宮古島・与那国島
- 地元自治体、市民の反応

- 2010年 防衛大綱「島嶼分における対応能力強化」(12)
- 2013年 2014-19期中期防衛力整備計画閣議決定(12)
 ※自衛隊の南西シフト
- 2014年 集団的自衛権容認閣議決定 (7)
- 2015年 日米ガイドライン改定(4)
 安保法制成立(9)
- 2019年 米国戦略・予算評価センター (CSBA) による
 海洋圧力戦略構想(5)
- 2022年 ロシアのウクライナ侵攻(2)
 日米首脳会談で防衛費増を約束(5)
 安保3文書改訂(12)
 ※敵基地攻撃能力の整備・保有

日本の防衛政策の 大転換と南西シフト





ミ사일部隊の 南西諸島配備

1個連隊(4個中隊)のミ사일部隊を奄美大島、沖縄本島(勝連)、宮古島、石垣島に配置



奄美大島

- 2019 陸自奄美駐屯地・瀬戸内分屯地開設(3)。地对空ミ사일部隊、地对艦ミ사일部隊、警備部隊、隊員約610名を配備予定。
- 2018 ミ사일防護訓練(11)
- 2020 PAC3発射訓練(8)
- 2022 ハイマースを搬入し、ミ사일攻撃作戦訓練(8)





那覇駐屯地

第15旅団の「旅団」(2-4000人)から「師団」(5-8000人)への格上げ増員に伴う隊舎の建て替えに47億円を計上(2024年度予算)など



勝連分屯地

第7地对艦ミサイル連隊本部
一個地对艦ミサイル中隊配備

沖縄本島 那覇駐屯地・ 勝連分屯地

- 2022【勝連分屯地】沖縄防衛局、地对艦ミサイル部隊の配備計画を地元へ通知(8)。施設整備費用として23年度国家予算に約34億円を計上した旨通知(12)。
- 「ミサイル配備から命を守るうるま市民の会」が発足。
- 2023【勝連分屯地】第7地对艦ミサイル連隊本部および一個地对艦ミサイル中隊(合計二百人程度)の配置を計画
- 2024【那覇駐屯地】第15旅団の師団格上げ増員に伴う隊舎建設予定




宮古島

- 2015 防衛副大臣、宮古島市長に対し陸上自衛隊開設を打診。当時の市長は容認。防衛省は当初「弾薬は置かない」と約束。
- 2019 宮古島駐屯地開設(3)。
- 2020 地对空ミサイル部隊(第7高射特科群)、地对艦ミサイル中隊、警備部隊など配備。隊員数約700名を配備。
- 2020 那覇地裁平良支部が基地予定地の一部について、防衛省から依頼され土地取得を進めていた鉱山業者の所有権を否定。
- 2021 弾薬庫と射撃訓練場を有する保良訓練所開設(4)



石垣島

- 2015 防衛省、石垣市への陸上自衛隊配備を打診(5)
- 2016 石垣市議会、配備を求める決議可決(9)。市民が「石垣市に軍事基地をつくらせない市民連絡会」結成(10)。
- 2018 市民が住民投票を求めるが、市議会が否決。住民は住民投票実施を求め義務付け訴訟を提訴(12)。
- 2019 入口部分の造成工事着手で環境影響評価手続を潜脱(3)。
- 2023 陸上自衛隊石垣駐屯地開設。地对艦誘導弾部隊、地对空誘導弾部隊(第7高射特科群)、警備部隊配置、隊員約570名、車両約200台(3)。



与那国島

- 2008 当時の町長が自衛隊誘致に奔走(9)
- 2014 建設工事着工 誘致を巡り賛成派と反対派が厳しく対立(4)
- 2015 住民投票で賛成多数(4)
- 2016 沿岸監視部隊開設、巨大レーダー5本設置(3)
- 2019 移動警戒隊の車載式レーダー配備(6)
- 2022 日米共同演習「キーンソード23」で自衛隊の戦闘車が県内初の集落内公道を走行(11)。隊員数約170名。
- 2023 電子戦部隊配備、地对空誘導弾(ミサイル)部隊配備(予定)



日米共同訓練

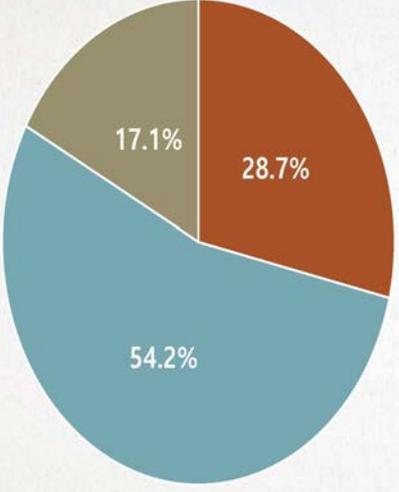
2022.8.14~9.9
「オリエント・シールド」

2022.11.10~19
「キーン・ソード23」

2023.2.16~3.12
「アイアン・フィスト」

2023.3.18~19
航空自衛隊戦闘機と米空軍爆撃機などが日本海上空で共同訓練。海上自衛隊と米海軍イージス艦が共同訓練。

南西諸島への自衛隊配備強化に



賛成	反対	どちらともいえない
28.7%	54.2%	17.1%

■ 賛成 ■ 反対 ■ どちらともいえない

沖縄県民の反応

琉球新報世論調査 (2023.1)

