

EAI 워킹페이퍼

## 일본바로보기 1

# 일본은 군사대국으로 나아가고 있는가?

일본의 입헌체제와  
방위 의도의 시그널

이시다 아츠시(도쿄대)

## 일본바로보기 1

## 일본은 군사대국으로 나아가고 있는가?

## 일본의 입헌체제와 방위 의도의 시그널

이시다 아츠시(石田淳)

도쿄대학교 교수



## 시작하며

일본은 또 다시 군사화하는 것인가, 그렇지 않다면 군사화하고 있지 않은 것인가? 애초부터 이러한 질문이 성립하는 것은 한 국가의 방위의도를 관계국들이 정확하게 인식하기 어렵기 때문이다. 그리고 이 같은 질문이 중요한 것은 의도에 대한 오인은 바람직하지 못한 귀결—그것이 없었다면 회피할 수 있었던 ‘비극’—을 관계국들 간에 가져올 수 있기 때문이다.

일본 정부는 국가의 방위 의도를 명시적으로 또는 암묵적으로 표명할 때 다음과 같은 수단을 이용한다. 헌법의 제정, 법률(자위대법, 방위청 설치법 등)의 제정, 조약(다자간의 샌프란시스코 강화조약, 양자 간의 한일기본조약 등)의 체결, 동맹의 형성 (미일안보조약의 체결 및 개정) 나아가 관련 교환 공문(요시다·애치슨 교환공문, 기시·하터 교환공문 등)의 수교, 수상·내각관방장관의 담화(무라야마 담화, 미야자와 담화, 고토다 담화, 고노 담화, 아베 담화 등), 수상 간의 공동성명(1960년의 기시·아이젠하워 공동성명, 1969년의 사토·닉슨 공동성명 등), 협정(오키나와 반환 협정 등)의 체결, 각의결정(2014년의 ‘자위권 발동의 신3요건’ 등), 국회 답변(1954년의 ‘자위권 발동 구3요건’, 1967년의 ‘비핵 3원칙’ 등) 등이다. 이러한 회로는 모두 해당 국가의 방위 의도에 대해 대립하는 국가뿐만 아니라 우호국도 포함한 관계 국가들의 인식에 영향을 미치는 시그널이며 송수신되는 시그널의 설득력이 국가 안전을 크게 좌우하게 된다.

이 글에서는 먼저 아베 신조 내각 하에서 나온 일본의 선언정책으로서의 ‘전수방위’<sup>exclusively defense-oriented posture</sup>에 대해 확인할 것이다. 그리고 1954년 일본의 재군비<sup>rearmament</sup> 이후 ‘전수방위’ 정책이란 무엇이었는지를 일본의 방위력 정비를 중심으로 역사적으로 개관한다.

다음으로는 미국이 서태평양에 구축한 허브 앤 스포크의 동맹구조가 일본의 전수방위와 어떠한 관련이 있는지를 고찰한다. 여기서 서태평양에서의 안보 구도가 북대서양에서의 안보 구도와 어떻게 다른지 비교 대조할 것이다.

또한, 국가 간에 발생하는 자위대의 해석 불일치가 국제적인 딜레마(후술하는 안보 딜레마와 동맹 딜레마)를 낳는다는 국제정치학의 기본적인 지식을 확인하고, 2014년의 집단적 자위권 한정적 행사용인이 가지는 함의에 대해 검토한다. 그리고 마지막 절에서는 국내에서의 설명 책임이 정부의 선언정책에 어떠한 설득력을 부여할 수 있는지에 대해 고찰할 것이다.

## 선언정책으로서의 ‘전수방위’

2014년 7월 1일, 아베 신조(安倍晋三) 내각은 각의결정 ‘국가의 존립을 완수하고 국민을 지키기 위해 빈틈없는 안전보장법제의 정비에 대해’를 수행하여 세력분포의 변화, 기술혁신의 급속한 전개, ‘대량파괴무기’ 등의 위협 등 일본을 둘러싼 안전보장환경이 근본적으로 변용했다는 상황 인식에 기반하여, 일본의 존립을 완수하기 위해서는 집단적 자위권의 한정적 행사도 헌법상 허용된다는 견해를 제시하였다.

이를 계기로 2015년 9월 30일에 개정된 자위대법 제 76조 제1항은 ‘우리나라(역자주: 일본, 이하 일본)에 대한 외부의 무력공격이 발생한 사태 또는 무력공격이 발생하는 명백한 위협이 절박했다고 인정되기에 이르는 사태’ (‘무력공격사태’)뿐만 아니라 ‘일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여 이로 인해 일본의 존립이 위협받고 국민의 생명, 자유 및 행복추구의 권리가 근본부터 전복될 명백한 위협이 있는 사태’ (‘존립위기사태’)에서도 수상은 국회의 승인을 얻어 자위대의 출동을 명할 수 있으며, 출동한 자위대는 ‘일본을 방위하기 위해 필요한 무력을 사용할 수 있다’ (제88조 제1항)고 했다. 동시에 주변사태 안전확보법을 개정하고 중요영향사태 안전확보법으로 개칭하여 미군 등의 외국군대에 대해 자위대가 지원활동을 할 수 있는 사태에 대해 일본 주변의 지역의 사태로 해왔던 종전의 지리적 제약을 해제하여, 동법 제1조에서 ‘그대로 방치하면 일본에 대한 직접적인 무력공격에 이를 우려가 있는 사태 등 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태’ (‘중요영향사태’)로 재정의하였다.

이처럼 집단적 자위권의 행사를 한정적으로라도 용인하는 등, 일본이 방위정책의 궤도를 수정한다는 불안이 국내외에서 발생하기 쉬운 국면이 펼쳐진 가운데, 일본 정부는 그러한 불안을 불식하기 위한 노력을 수행했다. 전술한 각의결정 (2014년 7월 1일)을 거치고 난 이후의 각의결정 ‘2019년도(平成31年度) 이후에 관한 방위계획의 대강에 대해’ (2018년 12월 28일)는

“일본국 헌법 하에서 전수방위를 철저히 하고 타국에게 위협을 가하는 군사대국이 되지 않는다는 기본방침에 따라 문민통제를 확보하고 비핵 3원칙을 지켜왔다. 앞으로도 일본은 이러한 기본방침 등의 아래에서 평화국가

로서의 발걸음을 절대 바꾸지 않을 것이다.”(밑줄 강조는 인용자)

라고 강조한 것이다. 이 문장은 이미 국방비의 ‘GNP 1% 틀’을 철폐할 때 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 내각이 제시한 각의결정 ‘금후의 방위력 정비에 대해’(1987년 1월 24일)에서 나온 아래와 같은 문장

“일본은 평화헌법 하에서 전수방위를 철저히 하고 타국에게 위협을 가하는 군사대국이 되지 않는다는 기본이념에 따라 일미안보체제를 견지함과 동시에 문민통제를 확보하고 비핵 3원칙을 지키면서 절도있는 방위력을 자주적으로 정비해왔는데 이러한 일본의 방침은 앞으로도 계속 견지할 것이다.”(밑줄 강조는 인용자)

과 거의 동일하며, 아베 내각은 앞서 언급한 각의결정뿐만 아니라 각의결정 ‘방위장비이전 3원칙’(2014년 7월 1일) 등의 기회에서도 이같이 정형화된 표현에서 보이는 설득 레토릭을 최대한 활용해왔다고 할 수 있다.

그렇다면 이 정형화된 표현에서 말하는 ‘전수방위’란 무엇인가? 1981년 이후부터 현재에 이르기까지 『방위백서』는 방위의 기본정책으로서 전수방위에 대해

“상대로부터 무력공격을 받을 때 처음으로 방위력을 행사하고 그 양상도 자위를 위한 필요 최소한으로 한정하며, 또한 보유하는 방위력도 자위를 위한 필요 최소한의 것으로 제한하는 등 헌법의 정신에 입각한 수동적인 방위전략 자세”

라는 정의를 일관되게 유지해왔다. 그 원형은 1970년의 『방위백서』에서 찾을 수 있다. 백서에 의하면

“전수방위의 방위력은 일본에 대한 침략이 있을 경우 국가 고유의 권리인 자위권의 발동에 의해 전략수세를 철저히 하여 일본의 독립과 평화를 지키기 위한 것이다. 따라서 방위력의 규모 및 어떠한 무기를 정비할 것인가라는 방위력의 질, 침략에 대처하는 경우 어떠한 행동을 취할 것인가라는 행동의 양상 등 모두 자위의 범위에 한정되어 있다. 즉, 전수방위는 헌법을 지키고 국토방위에 철저히 한다는 사고방식이다.”(밑줄 강조는 인용자)

라고 되어 있다.

이 정의는 ‘자위권 발동의 구3요건’을 상기시킬 것이다. 즉 1954년 방위 2법(방위청 설치법 및 자위대법)의 심의과정 이후 전술한 2014년 각의결정까지의 60년간에 걸쳐 일본 정부는 자위권 행사가 허용되는 것은

“긴박한 위해가 국가에 가해질 것, 그리고 위해 제거에 필요한 한도가 아니라면 행사할 수 없을 것, 그리고 그 위해를 제거하기 위해 다른 수단이 없을 것”(시모다 다케조(下田武三) 외무성 조약국장 답변, 중의원 외무위원

회, 1954년 3월 16일)

라는 위법성, 균형성, 필요성의 3요건을 충족시킬 필요가 있다는 입장이었던 것이다. 따라서 전수방위란 자위권 발동을 구3요건의 범위 내로 제한하는 즉, 자국을 향한 공격에 대해 반격의 국면 외에는 무력을 사용하지 않고 나아가 공격의 배제라는 최소한의 무력행사에 한하는 것을 상정하여, 이를 위한 준비로서의 방위력 유지 및 장비 보유 등에 대해서도 같은 범위에서 자제한다는 의미에서 헌법 9조에 적합한 수동적이면서 자제하는 방위 자세를 의미하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

여기서 헌법 9조에 적합하다는 것은 무엇을 의미하는가? 재군비와 평화 헌법과의 적합성에 관한 일본 정부의 논리는 이전부터 다음과 같았다. 1954년 자위대를 창설하는데 헌법은 제9조 제1항에서 전쟁의 포기를 제시하고 있지만, 그것은 ‘자국에 대해 무력공격이 가해질 경우’(밑줄 강조는 인용자) 자위에 필요한 무력을 행사하는 것을 부정하는 것까지 의도하는 것이 아니며, 또한 제9조 제2항에서 전력의 보유를 금지하고 있지만, 그것은 자위를 위해 필요한 상당 수준의 실력 보유를 부정하는 것까지 의도하는 것이 아니라는 것이다. (오무라 세이치大村清一 방위청 장관 답변, 중의원 예산위원회, 1954년 12월 22일).

그리고 헌법 9조의 전쟁 부인 선언이 가지는 의미에 대해서는 제국헌법개정 소위원회의 위원장이었던 아시다 히토시<sup>1)</sup> 1946년에 간행한 『신헌법해석』에서 일본이 호전적이라는 의혹을 제거하는 효과를 가진다고 한 점에 유의하고 싶다.

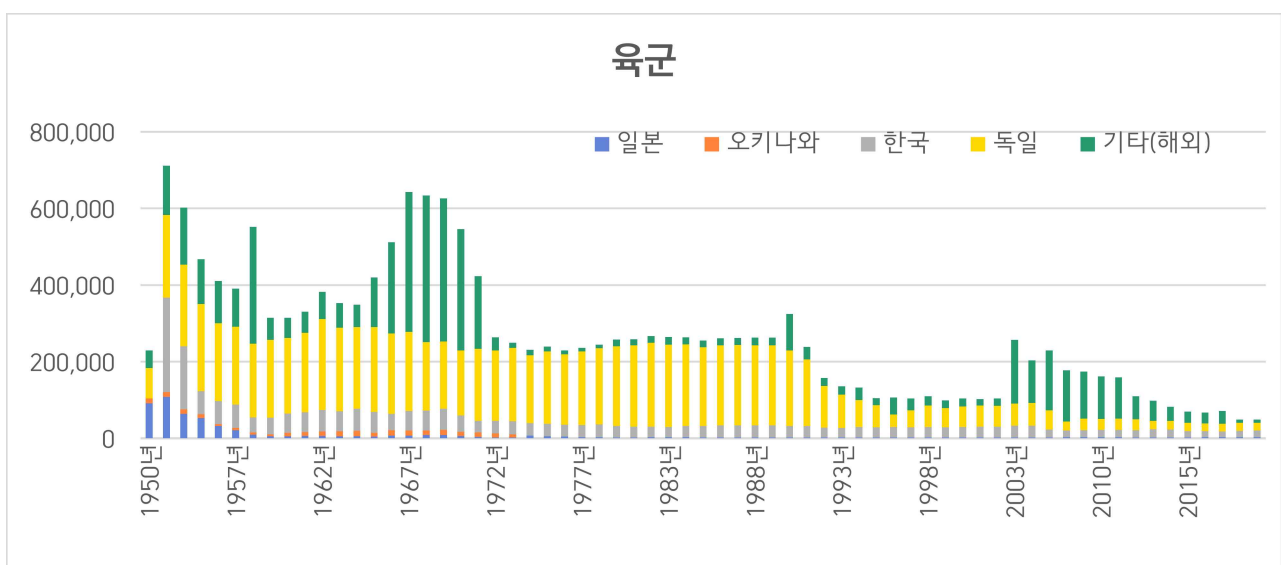
이후 일본은 자위력을 가지고 장비를 보유하는데 자위대 출동의 지리적 범위(해외 출동의 여부 등), 행사 가능한 자위권의 범위(집단적 자위권 행사여부, 자위목적의 적기지 공격 여부 등), 보유 가능한 병기의 범위 등(비핵 3원칙 외에 공격 무기의 보유 여부), 방위 지출의 범위 등을 한정하는 형태로 헌법 9조와의 정합성을 유지해왔다.

## 전수방위와 미일안보——허브 앤 스포크의 동맹구조

여기서 시점을 미국의 안보 정책으로 돌리면, 미국의 국방부가 공표하고 있는 ‘해외 지역별 미국병력분포 (Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area)’에 의하면 한국 전쟁 이후 대부분의 육상병력은 베트남 전쟁기(60년대 후반)를 제외하면 독일(냉전기에는 서독) 및 한국에 주둔했던 반면, 대부분의 해병대는 베트남 전쟁기(60년대 후반), 걸프 전쟁기(1990년), 이라크 전쟁기(2003년 이후)를 제외하면 오키나와(1972년

일본으로 시정권이 반환된 이후는 일본)에 주둔해왔다. 즉, 냉전기에 반격의 위협에 의해 동맹국에 대한 소련 진영의 공격을 자제시키는 확대억지전략을 취한 미국이 그러한 반격 위협에 설득력을 가지도록 ‘인계철선 tripwire’으로 배치한 것이 육상병력이며, 당연히 배치된 지역에서 사용하는 것을 상정하고 있었다. 서태평양에서 인계철선으로 육상병력이 배치된 곳이 한반도였으며 일본에 대해서는 미국이 1950년대 후반까지 일본 본토에 주둔하고 있던 육상병력의 대부분을 철수시켰기 때문에 육상병력 외에 오로지 역외 사용이 상정된 해병대 등이 주둔하고 있었던 것이다.

〈표 1〉 육군의 지리적 분포

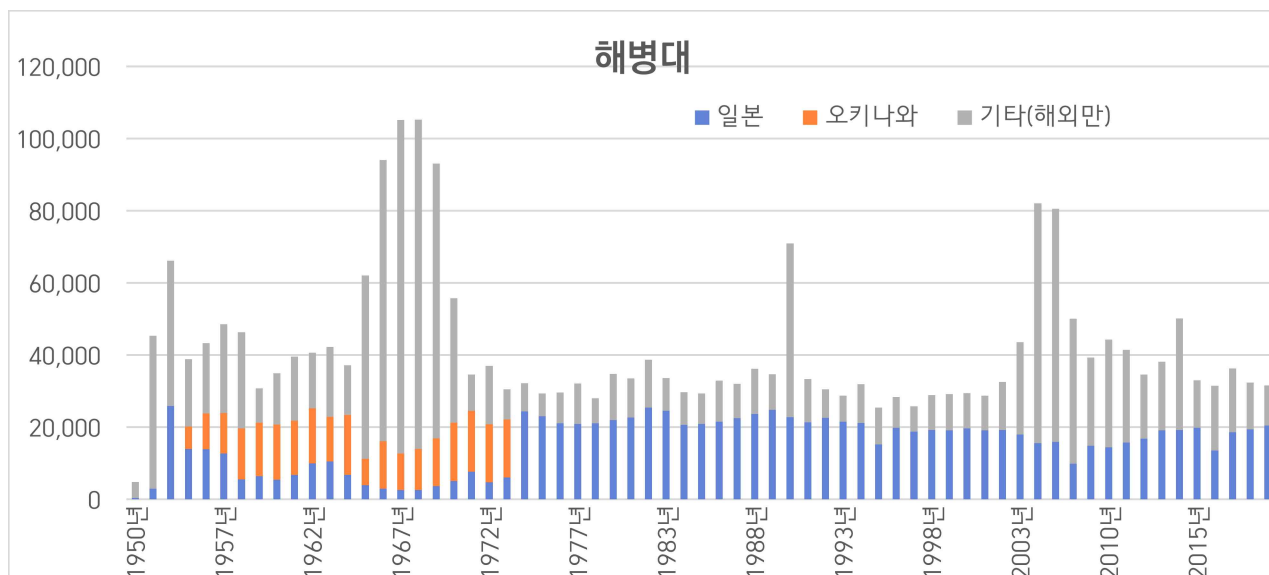


\* 출처: Department of Defense. Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area (1950, 1953-1978, 1980-2005). Active Duty Military Personnel by Service by Rank/Grade (2008-2019) 를 기반으로 작성

점령기에 일본에 기지를 보유하고 있었던 미국은 구(旧)미일안보조약(1951년)의 제1조를 통해 군대의 주둔 권리를 독점적으로 보유했지만, 그뿐만 아니라 같은 조항에서 주둔 병력을 ‘극동의 평화와 안전 보유’를 위해서도 사용할 수 있다고 하였다. 극동의 평화와 안전을 유지하기 위해 군대의 배치, 장비를 비롯한 전투작전행동 등에서 미국이 선택의 자유와 유효성을 어떻게 확보할지의 문제가 이후 일본 안보 정책의 방향성을 크게 좌우하게 된 것이다.

주둔 미군이 일본 영역 외에서 행동의 자유를 행사하는 것에 대해 일본에서는 일본 정부의 의사와는 다르게 미군의 행동에 연루된다는 불안이 발생했다.

〈표 2〉 해병대의 지리적 분포



1960년에 개정된 미일안보조약의 5조를 통해 일본은 미국의 일본방위 의무를 명문화했지만 6조를 통해 일본은 미국에 대해 주일미군기지를 일본의 안전에 기여할 뿐만 아니라 극동의 평화 및 안전을 유지하는데 기여하기 위해서도 사용할 수 있다는 것을 인정하였다. 여기서 공동방위의 범위(일본)과 미국의 전투작전행동 범위(극동) 간의 괴리가 발생하고, 미국의 행동에 의해 전쟁에 '연루되는 불안'이 해소되지 않고 남아있게 되었다. 이에 더해 일본의 동의 없이 핵탄두 및 중·장거리 미사일 반입 등의 미군 장비상의 중요한 변경이 있을지도 모른다는 불안도 나타났다.

주둔 미군의 전투작전행동 범위가 미일안보조약의 공동방위 범위와 합치하지 않은 것은 태평양 지역에서 냉전기 미국이 동맹국들을 하나의 다국간 동맹에 포섭한 것이 아니라 개별적인 양자 동맹(미일, 한미, 미·대만, 미·필리핀 동맹 등) 또는 삼자간 동맹(호주, 뉴질랜드, 미국의 ANZUS동맹)으로 편성했기 때문이었다. 이 같은 허브 앤 스포크(hub and spoke) 형의 동맹에서는 허브에 위치하는 미국이 다른 모든 관계국을 동맹 협력국으로 삼는 반면, 다른 관계국들은 기본적으로 미국 외에는 동맹 협력국을 가지지 않는다. 이렇게 비대칭적인 허브 앤 스포크형으로 미국과 결합되었기 때문에 미국의 동맹국들은 미일안보조약, 한미상호방위조약과 같은 특정 조약의 체결국 범위에서 완결되지 않는 의미에서 '확대판'의 동맹 딜레마에 빠지게 되었다. 예를 들어 한국과 대만이 가지는 방기의 불안을 자극하는 것 없이 일본이 가지는 연루의 불안을 불식할 수 없는 구조가 탄생한다는 것이다. 이러한 딜레마는 북대서양에서 미국의 동맹국을 하나의 다자간 동맹에 포섭하는 NATO의 경우에는 발생하지 않는다.



게다가 미국의 국가안전보장정책<sup>64</sup>(1950년 2월)에서 밝혔듯이 냉전기 미국은 1950년 1월에 소련, 중국이 베트남 민주공화국을 승인하고 다음 2월에 프랑스가 옹립한 바오다이 정권을 승인할 때에도 보였듯이 인도차이나가 공산주의 세력 하에 놓이게 되면 인접한 태국, 미얀마도 같은 운명에 처할 것—이후의 비유를 사용하면 ‘도미노’ 현상이 일어난다—이라는 불안을 가지고 있었다. 이러한 불안 때문에 다른 우호국 간에 미국은 신뢰할 수 없다는 평판을 우려하여 지역의 정치적 현상을 방위하기 위해 미국이 깊숙이 관여하게 되었다. 자승자박의 ‘커미트먼트 함정’이 미국의 전략적 관여 범위를 확대시킨 것이다.

이와 관련하여 미일안보개정 때 후지야마 아이이치로<sup>藤山愛一郎</sup> 외상(당시)이 국회에서 아래와 같이 답변하였다.

“극동의 안전과 평화…가 일본의 안전과 평화와 이어(지는) 또는 동전의 앞과 뒤…의 관계에 있다…” (후지야마 아이이치로<sup>藤山愛一郎</sup> 외상 국회답변, 중의원 외무위원회, 1959년 12월 24일)

이 논의는 이후 일본의 평화와 안전이 극동의 평화, 안전과 불가분의 관계에 있다는 ‘불가분의 평화’론으로 이어진다. 미국이 극동에서 펼치는 전투작전행동에 대해서는 사전협의의 대상으로 허가 여부를 결정하면서, “극동의 평화와 안전을 위해 출동하는 미군과 일체화하는 행동을 하여 보급의무를 하는 것”은 헌법상 할 수 없다고 하였다(하야시 슈조<sup>林修三</sup> 내각법제국장관 답변, 1959년 3월 19일). 미군에 대한 일본의 협력은 ‘무력행사와의 일체화’론으로 제약을 걸면서 ‘평화의 불가분’론으로 정당화하는 이후에 패턴화해서 나타나는 방식의 원형이 나타난 것이다.

미일 양국은 조약 체결에 즈음하여 기시 노부스케<sup>岸信介</sup> 수상과 하터 국무장관 간에 6조의 실시에 관해 교환공문을 주고받으며,

“합중국 군대를 일본국에 배치하는데 중요한 변경, 동 군대 장비의 중요한 변경 및 일본국에서 이루어지는 전투 작전행동…을 위한 기지로서 일본 국내의 시설 및 구역 사용은 일본국 정부와의 사전 협의<sup>prior consultation</sup> 주제로 한다.” (기시•하터 교환공문)

라고 하였다. 그리고 사전협의 사항에 대해서는 양국 정상의 공동성명을 통해 “일본 정부의 의사에 반하여 행동할 의사는 없다”는 것을 미국이 동맹국인 일본에게 확약하였다(기시•아이젠하워 공동성명, 1960년 1월 20일). 일본 국회에서는 교환공문이 협의대상사항에 관해 일본이 거부권을 가지고 있다는 근거가 된다고 국내 설명 과정에서 명시되었다. 특히 ‘장비의 중대한 변경’에 대해서는



“일본은 핵무장을 하지 않는다. 또한 핵무기의 반입을 인정하지 않는다는 것은 일본의 책임 있는 정부가 국회를 통해 내외에 밝힌 것이며, 이번에 이를 확보하기 위해 종래의 안보조약에 없었던 사전협의의 교환공문을 만들었습니다.” 기시 노부스케岸信介 수상 답변(중의원 미일안전보장조약 등 특별위원회, 1960년 4월 19일)

등이 그 전형일 것이다 (밑줄 강조는 인용자).

사전협의제도에 대해서는 ‘이른바 『밀약』문제에 관한 유식자 위원회 보고서’ (2010년 3월 9일)를 통해 이후에 밝혀졌듯이, 공표하지 않은 ‘한반도 의사록’ (1960년)에서 한반도에서 정전협정위반에 해당하는 공격 등 긴급사태가 발생한 경우 유엔군의 반격이 가능하도록 주일미군 기지를 전투작전행동을 위해 사용할 수 있다는 일본 정부의 입장이 1960년의 신안보조약 조인과 동시에 미국 간에 비밀리에 확인되었다. 또한 비공개된 ‘토의 기록’ (1959년)에 관한 미일 간의 해석이 일치하지 않은 점이 있다는 것을 자각하면서도 사전협의 없이 핵 탑재 함선의 일본 귀항을 묵인하는 태도를 이후에도 계속 유지하였다. ‘핵 반입’에 대해 일본 정부는 1960년 4월 28일의 후지야마 아이이치로 외상 답변 이후 2009년 7월 13일 나카소네 히로후미中曽根弘文 외상의 답변에 이르기까지 반세기에 걸쳐 밀약을 부정하는 답변을 국회에서 반복하였다.

일본 정부가 국회에서 어떠한 설명을 해도 국내에서의 언명에 대외관계에서 구속받지 않는 것이 과연 국가의 안전을 확보하기 위한 신중한 사고prudential reasoning라 할 수 있을 것인가. 이 문제에 대해서는 제4절에서 다시 검토하겠다.

제3절로 나아가기 전에 한 마디 부언할 것이 있다. 현행 헌법상 집단적 자위권의 행사는 인정할 수 없다는 내각 법제국의 이전 해석을 변경하는 방침을 제시한 것이 전술한 2014년 7월 1일의 각의결정이며, 집단적 자위권 행사용인을 포함한 안전보장관련2법(2016년 3월 29일 시행)이 국회에서 성립한 것은 2015년 9월 19일이었다. 그 동안 2015년 4월 27일에는 ‘미일방위를 위한 지침’이 개정되어 “자위대는 일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하고 이에 의해 일본의 존립이 위협받고 국민의 생명, 자유 및 행복 추구의 권리가 근처에서 전복될 명백한 위험이 있는 사태에 대처하여, 일본의 존립을 완수하고 일본 국민을 지키기 위해 무력 행사가 따르는 적절한 작전을 실시한다”고 되었다. 여기에서는 ‘미일방위를 위한 지침’ 개정이라는 형태로 국가 간의 동의 확보가 법률의 제정이라는 국내에서의 동의 확보를 선행한 셈인데, 국내에서 수용 가능한 양보의 폭이 좁다고 하여 국제교섭을 유리하게 진행한 흔적은 보이지 않는다.

## 자위대의 해석 불일치

오늘날의 국제연합 현장에서는 안전보장이사회가 국제 평화에 대한 위협 등을 인정하고 국제 평화를 유지, 회복하기 위한 조치를 결정하는 체계로서 집단안전보장체제가 있다는 것을 전제로 개별적·집단적 자위권의 행사를 제외한 개별국가의 무력 행사를 금지하고 있다. 국내 사회에서 공권력의 존재를 전제로 개인에게는 정당 방위를 제외하고는 실력 행사가 금지되어 있는 것과 동일하다.

그러나 예외적으로 용인되는 자위권의 행사 범위가 국제사회에서는 명확하지 않다. 예를 들어 적기지에 대한 공격, 초국경 테러 거점에 대한 공격, 또는 대량살상무기계획의 관련 시설에 대한 공격은 자위권을 근거로 하는 것이라고 국제사회는 용인할 것인가.

허용되는 자위권의 범위에 대해 관계국 간에 해석이 다르다면 대립국 A와 B 사이에는 B가 확대 해석한 자위권을 근거로 무력 행사도 불사할 것이라는 A의 불안이 이에 대항하는 행동을 가져오고, 그것이 B의 불안을 자극할 것이다. 이른바 안보 딜레마가 발생하는 것이다. 또한 우호국 B와 C 사이에는 B가 확대해석한 자위권을 근거로 A에게 무력행사를 불사할 것이고 그 결과 B와의 동맹을 매개로 의도치 않은 전쟁에 끌려 들어갈 것이라는 C의 불안(연루의 불안)은 B가 가지는 방기의 불안을 자극할 것이다. 이른바 동맹 딜레마가 나타나는 것이다. 따라서 자위권의 확대해석은 일견 행동의 선택지를 늘려 당사국의 안전을 확실하게 하는 것처럼 보이지만, 위와 같은 딜레마를 낳음으로써 오히려 안전을 저해하기 쉽다.

게다가 일본에서 무력 행사에 대해 헌법상의 제약을 완화하는 것이 집단적 자위권의 행사용인이라는 형태로 진행된 것은 세계적으로 자위권을 근거로 하는 무력행사에 대한 국제법상의 제약이 애매한 가운데 일어난 것이었다. 실제 미국의 트럼프 정권에서 국가안보담당보좌관을 맡았던 존 볼튼은 취임 이전이지만 뉴욕 타임즈지에서 이란에 대한 무력 공격을, 월 스트리트 저널에서는 북한에 대한 무력 공격을 제언하기도 하였다. (전자는 2016년 3월 26일, 후자는 2018년 2월 28일)

미국의 무력행사에 대해 NATO 제국들과 달리 일본에 대해서는 아베 수상이 “국제법상 위법한 무력행사로써 반대한 적은 없다”고 국회에서 언명 (아베 신조 수상 답변, 중의원 본회의, 2015년 5월 26일)한 것이 주지의 사실이다. 미국 정부는 2014년에 유엔사무총장 앞 서한 (2014년 9월 23일)에서 “어떤 국가가 자국 영역을 초월하여 무력공격을 위해 사용하는 것을 방지하는 의사도 능력도 가지지 않았다면 개별적·집단적 자위권을 행사할 수 있다”고 주장하자 이에 대해 기시다 후미오<sup>岸田文雄</sup> 외상(당시)은 “시리아 영역 내 비국가 주체에 의한 이라크를 대상으로 무력공격을 하는 것에 대해 이라크의 요청에 따라 집단적 자위권을 행사한다는 생각은 가능하다”고

국회에서 답변한 것 (기시다 후미오 외상 국회답변, 중의원 안전보장위원회, 2014년 10월 14일) 등이 전형적인 예라고 할 수 있다.

## 국내에서의 설명책임과 대외적 선언정책의 설득력

입헌민주체제 하의 정부는 그 공권력 행사에 관해 피치자의 동의를 확보하기 위해 설명책임을 완수해야 할 입장에 있다. 이러한 설명책임이 수행되지 않고 넘어가는 것은 일견 치자(治者)에게 이득이 되면서도 피치자가 치자의 재량을 인정하는 것에 소극적이 되기 때문에(경우에 따라서는 탄핵 결의 또는 불신임 결의가 성립) 오히려 그 이득을 훼손하기 쉽다.

그렇다면 국내에서의 설명 책임은 대외적인 선언정책의 설득력에 어떠한 영향력을 미칠 수 있는 것인가? 국가안전보장의 문맥에서 생각한다면 국가 간의 가치배분 현황에 대해 위협을 삭감하는 것에는 당사국의 동의 없이 힘에 의한 일방적인 현상변경을 배제한다는 국면 외에는 무력을 행사하지 않는다는 약속에 설득력이 있어야 한다. 그렇지 않다면 앞서 말한 안전보장의 딜레마가 심각해진다. 이것은 국제 정치학의 상식이다. 즉 반격의 위협 뿐만 아니라 공격을 자제하겠다는 약속에도 설득력이 없다면 안전을 확보할 수 없다.

이 약속에 설득력을 부여하는 요소로 국가안전보장정책의 비용이 있다. 예를 들어 전쟁희생자·피해자의 사후보상에 대해 일본의 경우에는 구제의 대상이 된 것은 주로 일본인 공무 희생자(군인·군속을 포함한)이며 서구의 국제기준에 반하는 것이었다. 즉 일반 시민과 군인·군속을 구별하지 않는 ‘군민 평등원칙’과 자국민과 외국인을 구별하지 않는다는 ‘내외국인 평등원칙’을 취하지 않은 것이다. 일반 시민의 희생에 대해서는 “대개 전쟁이라는 국가의 존망을 내걸은 비상사태에서는 국민이 그 생명·신체·재산 등에 대해 희생을 하지 않으면 안된다고 하여도…모든 국민이 동등하게 받아들이고 인내하지 않으면 안된다” (재외재산보상에 관한 최고재판소 판결, 1968년 11월 27일)고 하는 ‘국민 수인론(受忍論)’이 잘 알려져 있다.

군민 평등원칙과 내외국인 평등원칙을 고집하지 않는 것은 일견 국가재산의 부담을 회피하여 국익에 기여하는 것처럼 보이지만 전쟁의 사후비용을 삭감하는 것이 되기 때문에 힘에 의한 일방적인 현상변경을 배제한다는 국면 외에 무력을 행사하지 않는다는 사전의 약속에 설득력을 앗아가 버리게 되어 오히려 국가안보를 훼손하게 된다. 이 점을 간과해서는 안 된다.

## 맺으며

이상 서술한 바와 같이, 방위에 관한 선언정책의 변경은 당사국의 방위 의도에 관한 관계국가들의 인식에 어떠한 영향을 미치는지의 관점에서 검토하는 것이 필요하다.■

[부기] 본고를 준비하는데 도쿄대학교 대학원 총합문화연구과의 석사과정 오자와 유세이尾澤雄青, 박사과정의 하마무라 진濱村仁의 연구보조를 받았다. 여기에 감사의 뜻을 표하고 싶다.

■ **저자: 이시다 아츠시(石田淳)** 도쿄대학대학원 총합문화연구과 교수. 도쿄대에서 정치학 학사, 석사 학위 취득하고 시카고대에서 정치학 박사학위 취득. 도쿄도립대학 법학부 교수, 도쿄대학 사회과학연구소 조교수를 거쳐 도쿄대학대학원 총합문화연구과 교수로 재직중. 국제정치경제론, 게임이론, 계량분석, 텍스트분석, 서베이실험, 국제제도, 글로벌 거버넌스, 국제관계론, 정치경제분석, 국제정치경제학 관련 강의해오고 있다. 주요 저서로는 『일본의 국제관계론-이론의 수입과 독창의 사이에서』(공저, 2016), 『국제정치학』(공저, 2013), 『국제정치강좌』(공저, 2004) 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 오승희** EAI 수석연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 202) seungheeh@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 2월 24일

“일본은 군사대국으로 나아가고 있는가? 일본의 입헌체제와 방위 의도의 시그널”

979-11-6617-104-8 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩 )

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr