일본 평화헌법 개정을 둘러싼 논점

중국 화동정법대학 법학 박사과정 문혜정

일본 헌법의 공포 원본. 국무 대신의 부서와 전문=국립 공문서관 소장

자료출처 :「毎日新聞」http://mainichi.jp/articles/20160503/k00/00e/010/121000c

들어가며

일본 참의원 선거[1)]가 다가오는 2016년 7월 10일 실시될 예정이다. 금번 참의원 선거의 최대 쟁점 중 하나는 일본 평화헌법의 개정이다. 아베 신조(安倍晋三) 일본 총리는 재임기간(2014년 12월~2018년 12월) 중 헌법을 개정하여 자위대를 국방군으로 격상시키고, 교전권(交戰權, 주권국이 전쟁할 수 있는 권리)을 확보하여 일본을 전쟁 가능한 국가로 만들겠다는 강한 의지를 표명하고 있다. 일본에서는 헌법 개정안을 발의하려면 중의원과 참의원 각각 3분의 2 이상이 찬성이 있어야만 한다.[2)] 현재, 아베 일본 총리가 속해 있는 일본의 집권 여당인 자민당과 연립 여당인 공명당은 중의원 의석의 3분의 2 이상을 확보하고 있고, 참의원의 경우 의석의 과반을 확보하고 있다.[3)] 이에, 아베 총리는 2016년 7월 10일 실시 예정인 참의원 선거에서 헌법개정을 선거 공약

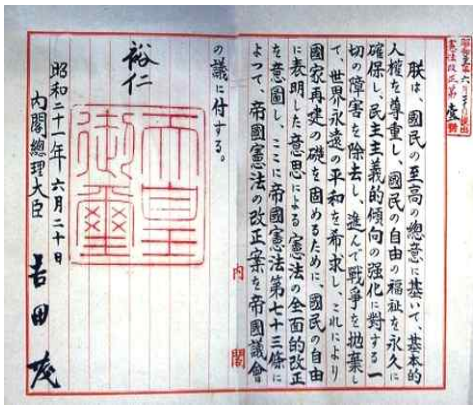
1) 일본의 참의원의 임기는 6년이다. 참의원 선거는 3년을 주기로 실시된다. 임기 6년의 참의원 의원을 3년마다 절반씩 개선하는 형식이다.
2) 일본 헌법 제96조.
3) 현재 일본의 연립 여당인 자민·공명당은 중의원에서 3분의 2 이상 의석을 확보하고 있지만 참의원에서 확보한 의석은 3분의 2 의석에 미치지 못한다.

으로 내걸고, 자민당과 공명당에서 총 의석 중 3분의 2를 확보해 나갈 것이라고 밝혔다.[4)]

본 리포트에서는 일본 헌법의 제정 배경 및 특징과 현재 헌법개정이 논의되고 있는 이유를 살펴본다. 아울러, 2012년 자민당이 발표한 헌법 개정안 중 특히 관심이 집중되고 있는 핵심 내용인 평화 헌법 조항 제9조 및 헌법개정 절차를 다루고 있는 제96조를 현행 헌법 규정과 비교 분석하고, 신설 조항인 긴급사태 조항에 대해서 검토한다.

1. 일본헌법 제정 배경 및 특징

<일본 천황은 1946년 6월 20일 헌법 개정안을 제출했다.>


朕は、國民の至高の總意に基いて、基本的人權を尊重し、國民の自由の福祉を永久に確保し、民主主義的傾向の强化に對する一切の障害を除去し、進んで戰爭を抛棄して、世界永遠の平和を希求し、これにより國家再建の礎を固めるために、國民の自由に表明した意思による憲法の全面的改正を意圖し、ここに帝國憲法第七十三條によつて、帝國憲法の改正案を帝國議會の議に付する。
御名御璽
昭和二十一年六月二十日
內閣總理大臣 吉田茂

일본은 제2차 세계대전에서 미국에 패한 이후 연합국 최고사령부(GHQ)의 통치를 받게 되었고, 연합군 최고사령부는 일본 제국 헌법의 개정을 요구했다. 일본 정부는 1945년 10월 27일 헌법학자 마츠모토 죠우지 (松本烝治) 국무 대신을 주축으로 하는 헌법 문제 조사 위원회를 구성하여 헌법개정을 논의하였고, 1945년 12월 18일 최종적으로 연합국 최고사령부에 일본 헌법 개정안(마츠모토 안)을 제시하였다.

연합국 최고사령부는 일본 정부가 제시한 일본 헌법 개정안은 기존의 제국헌법의 틀을 유지한 것으로 내용에 큰 차이가 없다는 이유로 거부하였다. 그리고, 연합국 최고사령부는 1946년 2월 13일 일본 정부에 최고 사령부의 헌법개정 초안을 전달하였다. 연합국 최고사령부가 일본에 전달한 헌법 초안에는 일본이 전쟁을 포기하고, 일본이 육·해·공군이나 여타 전력을 보유하지 않으며, 교전권을 부인한다는 내용을 명시하였다. 이처럼, 평화 헌법이라고 일컬어지는 현행 일본 헌법은 연합국 최고사령부의 헌법 초안을 기초로 제정되었으며, 제2차 세계대전이 끝난 2년 후인 1947년 5월 3일 시행되었다.

2. 일본 헌법의 개정 논의

4) 毎日新聞、自民党「合区解消へ改憲」難しく参院選公約、2016.06.03.
http://mainichi.jp/senkyo/articles/20160604/k00/00m/010/183000c (최종방문일 2016.07.06.)

(1) 일본 헌법 개정 논의 배경

일본 헌법은 개정이 어려운 경성헌법이다. 1947년 5월 3일 헌법 시행 이후 지난 70년 동안 수차례 개정 논의가 있었지만, 단 한차례의 개정도 이루어지지 않았다. 일본에서 헌법개정이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1990년 이후이다. 1991년 걸프전이 일어났을 당시 미국의 조지 부시 대통령은 일본의 가이후 도시키(海部俊樹) 총리에게 걸프전에 자위대를 파견할 것을 요청하였다. 그러나, 일본의 가이후 총리는 평화 헌법 조항인 헌법 제9조의 규정을 근거로 들면서 걸프전에 자위대를 파견하는 것을 거부하였고, 미국에 경제적·재정적 지원만을 약속하였다. 결국, 일본은 걸프전에 자위대를 파견하지 않았고, 130억 달러(한화 약 13조 원)에 달하는 재정 지원을 했었다.[5)]

이러한 일본의 대응을 두고 국제사회에서는 일본이 돈으로 국제사회에서 영향력을 확보하려 한다며 조롱하였고, 일본이 '수표책 외교'(checkbook diplomacy)를 하고 있다고 비난했다.[6)] 이후, 일본 정부는 1992년 유엔 평화유지활동(PKO) 협력법을 만들어 자위대의 해외파병 근거를 마련했다. 이를 계기로 일본 내에서 본격적인 헌법개정 논의가 시작되었다.

원칙적으로, 일본은 헌법 제9조[7)]에 의거하여 전쟁을 할 수 없는 나라

---

5) 中西 寛、湾岸戦争と日本外交, 2011.12.06.
http://www.nippon.com/ja/features/c00202/ (최종방문일 2016.06.06.)

6) アメリカは「普通の国」日本を歓迎する、2006.9.17.
http://night-news.moe-nifty.com/blog/2006/09/post_ca60.html (최종방문일 2016.06.06.)

7) **일본헌법 제9조**
제1항 일본 국민은 정의와 질서를 기초로 하는 국제 평화를 성실하게 추구하며, 국권의 발동에 의거한 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로써는 영구히 이를 포기한다.
제2항 전항의 목적을 달성하기 위해서 육해공군 및 그 외의 어떠한 전력도 보유하지 않는다. 국가의 교전권 역시 인정하지 않는다.
※ 일본 헌법 제9조 전쟁의 포기와 관련한 일본 내 학설
일본 헌법 제9조에서 규정하고 있는 무력의 행사와 관련해서 일본 내에서는 크게 전면 포기설과 한정 포기설로 나뉘고 있다. 즉, 전쟁의 목적에는 자위(自衛)와 침략 두 가지가 있는데, 전면적으로 전쟁을 포기했다는 의견과, 목적에 한정하여 전쟁을 포기하였다는 설이 나뉜다.
(1) 1항 전면 포기설 : 헌법 제9조 1항에서 규정하는 국제분쟁을 해결하는 수단으로써의 전쟁이란, 자위전쟁을 포함한 모든 전쟁을 포기하고 있다는 설이다.
(2) 2항 전면 포기설 : 헌법 제9조 1항에서는 침략전쟁을, 2항에서는 자위전쟁을 포기한다는 설이다. 제9조 1항에서는 침략전쟁을 포기하지만 자위전쟁이나 제재(制裁)전쟁은 포기하고 있지 않고 있다. 그러나, 제9조 2항에서 어떠한 전력도 보유하지 않고 교전권도 부인하고 있으므로, 결국 자위전쟁을 포함한 모든 전쟁을 포기한다는 설이다.
(3) 한정 포기설: 침략전쟁은 불가능하지만 자위전쟁은 합헌이라는 설이다. 한정 포기설에서는 일본 헌법 제9조 1항의 내용이 1928년 체결한 부전조약(不戰條約)의 내용과 같다고 언급

이고, 외국에서 무력 공격을 받았을 때 최소한의 방위력을 행사하는 이른바 '전수(專守) 방위'만 가능하지만, 아베 총리는 동 조항을 개정하여 집단적 자위권을 행사하고자 한다. 그러나 아베 총리는 일본 헌법 개정을 둘러싼 일본 국내외 반대 여론이 심하고, 헌법 개헌안 발의에 필요한 정족수를 확보하지 못하는 등의 이유로 실질적인 헌법개정은 실행하지 못하였다. 다만, 새로운 법률을 제정하거나 기존의 법을 개정하는 방식으로 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 하였다. 아울러, 아베 총리는 2014년 5월 15일 자국의 집단적 자위권 행사를 위해서 현행 평화 헌법 제9조에 대한 헌법 해석을 변경하겠다고 선언했다.

그리고, 2014년 7월 1일 아베 내각은 임시 각의를 열어 일정 요건을 충족하면 집단 자위권을 행사할 수 있다는 내용으로 헌법 제9조의 해석을 변경하는 각의 결정을 내렸다. 특히, 2015년 9월 19일에는 안보 관련 11개 법안을 의회에서 통과시켰고, 이로써 일본은 전쟁이 가능한 나라가 되었다.[8] 앞으로, 일본은 집단 자위권 행사가 가능하고, 타국 군대에 대한 자위대의 후방 지원 활동 범위를 대폭 늘릴 수 있게 된 것이다. 다만, 2015년 9월 19일 일본 의회에서 통과된 안보 관련 11개 법안은 일본 헌법 제9조에 저촉된다는 위헌성 시비가 끊이질 않고 있다. 아베 총리가 2016년 7월 10일 예정인 선거에서 헌법개정을 공약으로 내걸고 추진하는 이유 가운데 하나가, 안보 관련 11개 법안의 위헌성 논란을 불식시키기 위해서 이기도 하다.

(2) 현재 일본헌법의 개정논의가 화제인 까닭

아베 총리는 개헌 문제에 대해 "이제 어떤 조항을 개정해야 하는가라는 새로운 현실적 단계로 접어들었다"는 발언을 지속하고 있다. 아베

하며, 부전조약은 침략전쟁만을 포기하고 있다는 것이다. 즉, 일본 헌법 제9조 1항에서 의미하는 전쟁의 포기는 침략전쟁에 해당하고, 자위전쟁은 합헌이라는 설이다. 아울러, 일본 헌법 제9조 2항에서는 '전항의 목적을 달성하기 위해서... 영구히 이를 포기한다.'라고 규정하고 있으므로, 자위전쟁인 경우 무력을 보유할 수 있는 것으로 해석하고 있다. 일본 정부의 견해는 한정 포기설을 채택하고 있다.
山田邦夫、シリーズ憲法の論点⑫「自衛権の論点」、国立国会图书馆立法调查及考查局、2006.03. 12면 참조. 위와 관련한 내용은 이하 사이트 http://me2.do/xDityrtR 참조. (최종방문일 2016.06.26.)

8) 아베 내각이 의회에서 통과시킨 11개 안보 관련 법률은 다음과 같다. ① 국제 평화 지원법, ② 자위대법, ③ 유엔 평화 유지 활동(PKO) 협력법, ④ 중요 영향 사태법, ⑤ 선박 검사 활동법, ⑥ 무력공격 사태법, ⑦ 미군 행동 관련 조치법, ⑧ 특정 공공시설 이용법, ⑨ 해상운송 규제법, ⑩ 포로 처우법, ⑪ 국가 안전보장 회의(NSC) 설치법
朝日新聞、安全保障関連法が成立参院本会議、自公など賛成多数、2015.09.19.
http://www.asahi.com/articles/ASH9M0GMCH9LUTFK02S.html (최종방문일 2016.05.01.)

총리의 발언의 근거는 다음과 같다.

첫째, 앞서 언급한 것처럼 일본 총리가 속해있는 일본 집권 여당인 자민당과 연립 여당인 공명당은 중의원 의석의 3분의 2 이상을 확보하고 있고, 참의원의 경우 의석의 과반을 확보하고 있어서, 2016년 참의원 선거에서 3분의 2 의석을 획득하면 실질적인 헌법개정 추진이 가능하게 된다는 점이다.

둘째, 미국의 대일 안보정책과 직결된다. 미국은 제2차 세계대전 종전 후 일본이 전쟁을 일으키지 못하도록 일본 헌법 제9조 평화 헌법 조항을 통해서 못 박았지만, 동북아 정세가 변화함에 따라서 미·일 동맹을 강화해 일본의 재무장을 용인하고 있다. 특히, 아베 내각이 2015년 9월 19일 위헌 소지가 있는 안보법을 일본 국회에서 강행 통과시킨 이후, 미국의 오바마 대통령은 일본 국회에서 안보법이 통과된 사실과 관련하여 "역사적이다, 일본이 세계에서 미국과의 연대를 확대하고 협의할 수 있다"라고 언급하는 등 미일 동맹이 새로운 계기를 맞았음을 언급하였다.

(3) 일본 자민당의 헌법개정 추진현황

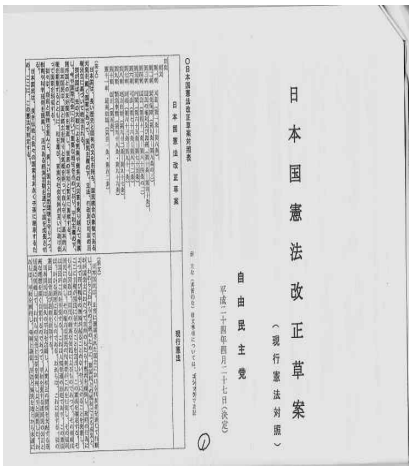
<일본 자민당의 헌법개정 추진현황[9)]>

1956년(昭和31년)	중간보고-헌법개정의 필요와 문제점
1972년(昭和47년)	헌법개정 대강 초안(시안) 헌법 개정의 필요와 그 방향
1982년(昭和57년)	일본국헌법 총괄중간보고
2005년(平成17년)	신 헌법 초안
2012년(平成19년)	헌법개정 국민투표법 시행 중·참의원에 헌법심사회 설치 헌법개정 본격적 논의 시작 구 헌법 초안을 본격적으로 검토, 내용 보강
2012년(平成24년)	샌프란시스코 조약[10)] 발효로부터 60년 일본국헌법 개정 초안 발표
2012년(平成24년)	헌법개정을 선거공약으로 제시

아베 총리가 소속된 자민당은 1955년 창당되었다. 아베 총리의 외조부이자 자민당 창당의 주역인 기시 노부스케(岸信介) 일본 전 총리는, 1955년 자민당 창당 과정에서부터 현행 '평화 헌법'을 개정해 '자주 헌

9) http://shuchi.php.co.jp/article/1512 (최종 방문일 2016.04.09.)
10) 1952년 4월 28일은 미국 샌프란시스코에서 48개 연합국이 전쟁을 끝내고자 평화조약을 맺은 날이다.

법'을 만들어야 한다고 주장했었다. 이처럼, 아베 총리가 속해있는 자민당은 창당 초기부터 헌법개정을 당시(党是・당의 방침)로 내걸고 추진 중이며, 2012년 4월 27일에는 '일본 헌법개정 초안'을 발표하였다.[11] 2012년 자민당이 발표한 일본의 헌법개정 초안에는 긴급사태 조항을 신설한다는 내용을 포함하여, 교전권과 군대 보유의 금지를 명시하고 있는 헌법 제9조를 개정해서, 내각 총리대신을 최고 지휘자로 하는 자위군을 보유한다는 내용 등이 포함되어 있다.


日本国憲法改正草案
（現行憲法対照）
自由民主党
平成二十四年四月二十七日（決定）
日本国憲法改正草案対照表
日本国憲法改正草案
現行憲法

<2012년 자민당이 발표한 헌법개정 초안>

따라서, 현행 헌법 규정상 일본은 전쟁을 포기한다고 규정하고 있지만, 향후 일본이 헌법을 개정하여 교전권을 확보하게 되면 헌법상 선제공격이 가능하지 않았던 일본이 법적으로도 자위권을 위해 선제공격 및 선전 포고의 권한을 가지게 된다. 이러한 배경에서, 일본 국민들 가운데서도 헌법개정을 반대하는 의견이 많으며, 주변국인 동북아시아 국가에서도 일본의 헌법개정 움직임에 많은 우려를 표시하고 있다.

(4) 일본 헌법개정과 관련한 찬반의견

일본 내 개헌에 찬성하는 입장에서는 헌법은 시대에 맞추어 적절하게 개정할 필요가 있고, 자위대의 역할을 헌법에 명확히 기재하여야 할 필요가 있다고 언급한다. 아울러, 현행 일본 헌법은 패전 후 연합국 최고사령부 아래에서 만들어진 것으로 국민투표를 거치지 않고 공포된 점을 거론하면서 스스로 헌법을 자주적으로 만들어야 할 때가 되었다는 점을 강조한다. 한편, 일본 내 개헌에 반대하는 입장에서는 헌법이란 불변의 원리를 작성한 것으로 함부로 변경할 수 없고, 헌법을 개정하지 않고 헌법 조문의 해석을 달리 함으로써 변경에 대응할 수 있다고 언급한다. 특히, 일본 헌법의 평화주의 정신을 훼손하는 개정을 해서는 안된다는 입장이다.

즉, 일본 내 헌법개정을 찬성하는 입장의 주장은 일본 헌법이 제정된

11) 자민당은 2012년 헌법개정안을 발표했을 당시에는 집권당이 아니었다. 그러나, 2012년 12월 제46회 총선거에서 승리하면서 3년 3개월 만에 집권당이 되었고, 제2차 아베 내각이 출범하였다.

전후 상황과 현재 상황을 비교했을 때, 국제정세 및 국제사회에서 일본의 역할이 크게 변화하였다는 점을 강조한다. 즉, 정치권 상황이나 국제사회에서 일본의 역할이 변화하였다는 점을 헌법에 반영할 필요가 있고, 국제 정세의 변화에 맞추어 헌법도 유연하게 개정해야 한다는 입장이다. 이에 반해, 일본 내 헌법개정을 반대하는 입장에서는 일본 헌법에서 규정하고 있는 기본적 인권과 평화주의, 국민주권과 같은 내용들은 시대의 흐름과 변화에 따라서 변화할 수 있는 문제가 아니므로 일본 헌법을 개정할 필요가 없다는 주장이다.

2015년 11월 일본 아사히(朝日) 신문이 진행한 자민당 결당 60주년 여론조사
여론조사 주제 : 일본 헌법개정과 관련한, 자민당원의 의견은?

여론조사 결과 헌법개정을 급하게 추진할 필요가 없다는 의견이 57%임.
자료출처 : http://www.sankei.com/premium/news/151205/prm1512050021-n1.html

3. 일본 헌법 개정안의 주요 내용

일본 헌법 규정 가운데 개정 논의가 되고 있는 규정은 천황의 지위 (제1조), 평화 헌법 조항 (제9조), 개인의 존중 (제13조), 표현의 자유 (제21조), 가족 조항 (제24조), 헌법개정 절차 (제96조), 긴급사태 조항 (제98조) 등이다. 이하에서는, 헌법개정 절차를 다룬 제96조, 평화 헌법 조항이라고 일컬어지는 제9조, 신설될 긴급사태 조항인 제98조를 검토한다.

(1) 헌법 제96조 헌법개정절차 조항

아베 총리는 올해 7월 참의원 선거를 통해서 과반수의 의석을 확보한 후 헌법 제96조 헌법개정 절차 규정의 개정을 추진하고자 한다. 아베 총리의 최종 목적은 제9조 평화 헌법 조항을 개정하는 것이지만, 평화 헌법 조항의 개정과 관련해서는 일본 내부에서도 많은 논란이 있

기 때문에, 먼저 절차 규정인 제96조를 개정하여 타당성과 지지를 얻겠다는 의도인 것이다.

<현행 일본 헌법 >	<자민당의 일본 헌법 개정안 >
제9장 개정 제96조 제1항 이 헌법의 개정은 각 의원의 총의원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회가 이를 발의하고 국민에게 제안하여 승인을 얻어야 한다. 국민에게 승인을 받는 방법과 관련해서는 특별한 국민투표 혹은 국회가 정하는 선거에 의한 투표를 실시하는데, 승인을 위해서는 투표자 과반수의 찬성을 필요로 한다.	제10장 개정 제100조 제1항 이 헌법의 개정은, 중의원 또는 참의원의 의원의 발의에 따라서, 각 의원의 총의원의 과반수의 찬성으로 국회가 이를 발의하고, 국민에게 제안하여 승인을 얻어야 한다. 국민에게 승인을 받는 방법과 관련해서는 특별한 국민투표 혹은 국회가 정하는 선거에 의한 투표를 실시하는데, 승인을 위해서는 투표자 과반수의 찬성을 필요로 한다. 제2항 헌법개정과 관련해서는 전항의 승인을 얻어 일왕은 국민의 이름으로 이 헌법과 일체를 완성된 것으로 즉시 공포한다.

1) 헌법 제96조 개정 주요내용

현행 일본 헌법 제96조는 개헌 발의 요건을 중·참의원 '3분의 2 이상'으로 규정하고 있다. 자민당의 헌법 개정안에서는 상술한 개헌 발의 요건을 '과반수'로 명시하고 있다.

2) 헌법 제96조 개정과 관련한 찬반의견

일본 헌법 제96조에서 규정하는 헌법개정 요건은 다른 나라의 헌법 개정 요건과 비교해 보더라도 지나치게 까다롭다는 의견이다. 지금까지 일본에서 단 한 차례의 헌법개정도 없었다는 것이 헌법개정 요건이 까다롭다는 증거이며, 시대의 변화에 대응하기 위해 개정 요건을 완화할 필요가 있다는 것이다. 헌법 제96조를 개정하여 헌법 개정안 발의 요건을 완화하더라도 헌법개정의 최종 결정권은 어디까지나 국민투표에 의해서 결정되는 것인데, 국민에게 의견조차 물어볼 수 없는 현재의 상황을 방치해서는 안된다는 주장이다.

이에 반해서, 헌법 제96조 개정을 반대하는 입장에서는 일본 헌법 제96조에서 규정하고 있는 헌법개정 요건은 세계적으로 보더라도 일본만이 특별하게 까다로운 요건을 규정한 것이 아니라는 입장이다. 또한,

국가의 최고법이자 기본법인 헌법을 개정하기 위해서는 엄격한 요건이 필요하고, 나아가 엄격한 요건 자체에 의의가 있다는 의견이다. 그리고, 만약 헌법에 개정할 규정이 있으면 현행 헌법에서 규정하고 있는 것처럼 헌법개정 발의 요건인 중·참의원 '3분의 2 이상'을 충족하면 헌법개정이 가능하다는 것이다. 특히, 자민당의 헌법 초안과 같이 헌법개정 발의 요건을 과반수로 한다면 권력의 제동이 어렵다고 강조한다.

(2) 긴급사태 조항의 신설

긴급사태 조항이란 외부의 무력 공격, 내란, 대규모 자연재해 등 비상사태가 발생하면 수상이나 내각에 일시적으로 권한을 집중시켜, 국민의 권리를 제한하는 것 등을 명문화하는 것이다. 자민당은 2011년 발생한 동일본대지진을 예로 들면서 대지진에 대비하기 위해서라도 긴급사태 조항을 신설할 필요가 있다고 주장하고 있다.

특히, 지난 4월 14일 쿠마모토(熊本)에서 발생한 지진 이후 일본 정부 대변인인 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관은 기자회견을 통해서 쿠마모토에서 발생한 큰 지진과 같은 긴급한 상황에서 국민의 안전을 지키기 위해서 국가나 국민이 어떻게 대응해야 하는지를 헌법에 규정하는 것은 매우 중대하고 또 중요한 과제라고 언급하였다.[12] 이처럼, 자민당은 여론의 반발 가능성이 비교적 크지 않은 긴급사태 조항을 신설하는 것으로 1차 개헌을 진행한 뒤, 다음 단계로 헌법 제9조 개정을 추진하고자 한다.

<자민당의 일본 헌법 개정안 중 긴급사태 조항> <신설>
제9장 긴급사태 제98조 (긴급사태의 선언) 제1항 내각 총리대신은 외부의 무력공격, 내란 등으로 인한 사회질서의 혼란, 지진 등을 비롯한 대규모 자연재해 및 기타 법률에서 규정하는 긴급사태가 발생하면, 특별히 필요하다고 인정되는 경우에 법률이 정하는 바에 따라서 긴급사태를 선언할 수 있다. 제2항 긴급사태의 선언은, 법률의 규정에 따라서 사전 또는 사후에 국회의 승인을 얻어야 한다.

12) 日本経済新聞、緊急事態条項「極めて重い課題」熊本地震で官房長官、2016.04.16. http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS15H54_V10C16A4PP8000/ (최종방문일 2016.05.13.)

제3항 내각 총리대신은 전항의 경우에 승인의 의결이 있는 때에는 국회가 비상사태의 선언을 해제한다는 취지를 의결한 때, 또는 사태의 추이에 따라 당해 선언을 계속할 필요가 없다고 인정하는 때에는 법률이 정하는 바에 따라 국무회의를 거쳐서 해당 선언을 신속하게 해제해야 한다. 또한, 100일 넘게 긴급사태의 선언을 지속하려는 경우는, 100일을 넘을 때, 사전에 국회의 승인을 얻어야 한다. **제99조 (긴급사태의 선언의 효과)** **제1항** 긴급사태의 선언이 발령되는 때는, 법률이 정하는 바에 의하여, 내각은 법률과 동일한 효력을 가지는 정령을 제정할 수 있고, 내각총리대신은 재정상 필요한 지출 및 그 외의 처분을 실시하고, 지방자치단체의 장에게 필요한 지시를 할 수 있다. **제2항** 전항의 정령의 제정 처분과 관련해서는, 법률이 정하는 바에 의하여 그 처분의 전후에 국회의 승인을 받아야 한다. **제3항** 긴급사태의 선언이 내려진 경우에는, 누구라도 법률이 정하는 바에 의하여 당해 선언에 관한 사태에 대해서, 국민의 생명, 신체 및 재산을 지키기 위해서 실시되는 조치와 관련하여 발령되는 국가와 공공기관의 지시를 따라야 한다.

1) 긴급사태 조항 신설과 관련한 찬반 의견

자민당은 2012년 일본 헌법개정 초안과 함께 Q&A 집도 발표하였는데, Q&A 집에는 긴급사태 조항의 신설 목적과 관련하여 동일본대지진 같은 대재앙이 발생하면 정부가 신속히 움직일 수 있도록 하는 것이라고 언급하고 있다. 그러나, 자민당이 제시하는 긴급사태 조항 신설 근거와 관련하여 일본 내 헌법학자나 변호사들 가운데는 헌법에 긴급사태 조항을 신설하지 않더라도 현존하는 일본의 재해 대책 기본법이나 재해구조법에 의거하여 도·도·부·현지사(都道府県知事)와 시장의 판단으로 대응이 가능하다는 의견을 피력하고 있다.

자민당의 일본 헌법개정 초안 중 긴급사태 조항에서는 긴급사태를 다음과 같이 규정하고 있다. ① 외부의 무력공격, ② 내란 등으로 인한 사회질서의 혼란, ③ 지진 등을 비롯한 대규모 자연재해이다. 긴급사태 조항에서 규정하는 긴급사태의 정의와 관련하여 일본 세이가쿠인(聖学院)대학 정치경제학부의 이시카와 유이치로(石川裕一郎) 교수는 다음과 같이 언급하였다. 동 규정에서는 '내란 등으로 인한 사회질서 혼란'을 긴급사태라고 규정하고 있는데, '내란 등'이라는 표현을 사용하고 있으므로, 내란뿐만 아니라 그 이외의 상황에도 동 규정을 적용할 수 있다고 언급했다. 아울러, '기타 법률에서 정하는 긴급사태'라고 언급하고 있다는 점에서 상술한 3가지 경우 이외의 경우도 동 규정이 적용될 수 있어서 우려된다는 의견을 표명했다. 또, 일본 내에 전쟁이 발생하

더라도 자위대법이나 경찰법 등 기존의 법률만으로 충분히 대응 가능하다는 의견이다. 즉, 긴급사태 조항 신설은 재해에 대비하기 위해 '있으면 안심'이라는 수준의 문제로 다루어지면 안되고 신중한 논의가 필요하다는 의견이 많다.

(3) 헌법 제9조의 개정

현행 일본 헌법은 전후(戰後)헌법, 혹은 평화헌법이라고 일컬어지는데, 헌법 제9조에서는 "전쟁의 포기, 전력을 보유하지 않고, 교전권을 인정하지 않는다"는 점을 명시하고 있기 때문이다. 구체적으로, 일본 헌법은 전문에서는 "정부의 행위로 인해서 두 번 다시 전쟁의 참화가 일어나지 않도록 한다"는 결의를 표명하고 전 세계 국민이 평화적 생존권을 가지는 것을 확인하고 있다.

즉, 일본 헌법은 개인의 존엄과 항구적인 평화를 실현한다는 목표를 내걸고, 그 실현을 위한 불가결한 전제로 평화적 생존권을 선언하고, 구체적 방안으로 헌법 제9조를 규정한 것이다.

<현행 일본 헌법 >	<자민당의 일본 헌법 개정안 >
제2장 전쟁의 포기 제9조 제1항 일본 국민은 정의와 질서를 기초로 하는 국제 평화를 성실하게 추구하며, 국권의 발동에 의거한 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로써는 영구히 이를 포기한다. 제2항 전항의 목적을 달성하기 위해서 육해공군 및 그 외의 어떠한 전력도 보유하지 않는다. 국가의 교전권 역시 인정하지 않는다.	제2장 안전보장 제9조 평화주의 제1항 일본 국민은, 정의와 질서를 기초로 하는 국제평화를 성실하게 추구하며, 국권의 발동에 의거한 전쟁을 포기하고, 무력에 의한 위협 및 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로써는 이용하지 않는다. 제2항 전항의 규정은, 자위권의 발동에 지장을 주지 않는다.
	제9조의 2 (국방군) 제1항 우리나라의 평화와 독립 및 국가 및 국민의 안전을 확보하기 위하여 내각 총리 대신을 최고 지휘관으로 하는 국방군을 보유한다. 제2항 국방군은, 전항의 규정에 의한 임무를 수행할 때는, 법률에 정하는 바에 의하여, 국회의 승인 기타의 통제에 복종하다. 제3항 국방군은 제1항에서 규정하는 임무를 수행하기 위한 활동 외에 법률에 정하는 바에 의해서 국제 사회의 평화와 안전을 확보하기 위해서 국제적으로 협조하는 활동 및 공공질서를 유지하거나 국민의 생명 혹은 자유를 지키기 위한 활동을 할 수 있다. 제4항 전 2항에서 규정하는 것 외에, 국방군의 조직, 통제 및 기밀 유지에 관한 사항은 법률로 정한다. 제5항 국방군에 속하는 군인 기타 공무원이 그 직무의 실시에 따른 죄 또는 국방군의 기밀에 관한 죄를 저지른 경우, 재판을 진행하기 위해서 법률이 정한 바에 따라서 국방군에 심판을 둔다. 이 경우 피고인이 법원에 상소할

	권리는 보장되어야 한다.
	제9조의 3 (영토 등의 보전 등) 국가는, 주권과 독립을 지키기 위해서, 국민과 협력하여, 영토, 영해 및 영공을 보전하고, 그 자원을 확보해야 한다.

1) 헌법 제9조 개정 주요내용 및 찬반의견

상술한 것과 같이 현행 일본 헌법 제9조는 전쟁을 포기하고, 전력을 보유하지 않으며 교전권을 인정하지 않는다. 그러나 자민당의 헌법개정 초안에서는 전력을 보유 하지 않는다는 부분을 수정하고, 일본의 평화와 독립과 국가와 국민의 안전을 확보하기 위해 자위대를 개편하여 국방군을 창설한다는 내용을 포함한다. 만약, 자민당의 헌법개정 초안대로 일본 헌법 제9조의 개정이 이루어진다면, 일본은 국방군이라는 보통의 군대를 갖게 되고, 총리가 필요하다고 생각할 때 언제든 전쟁도 할 수 있는 '보통 국가'로 거듭나게 된다.

아베 총리는 중국의 해양진출과 북한의 핵개발 등 안보환경이 변화하였기 때문에 이에 대응하는 법 정비가 시급하다며 헌법 제9조의 개정이 필요하다고 강조한다. 그러나, 아사히신문이 일본의 젊은 층을 대상으로 헌법개정과 관련한 설문조사를 실시한 결과에 따르면, 응답자의 57%가 헌법을 개정할 필요가 없다고 대답했다. 특히, 평화 헌법 제9조의 개정과 관련해서는 응답자의 74%가 개정하지 않는 편이 좋다고 대답했다.

나가며

제2차 아베 내각 출범 후 일본 헌법개정과 관련한 논의가 진행 중이고, 아베 총리는 재임기간 중 헌법개정을 목표로 하고 있다. 구체적으로, 아베 신조 총리는 헌법개정을 2단계로 나누어 실시하겠다는 생각을 표명했다. 1단계로 긴급사태 조항의 신설 등 일본 국민과 야당의 설득이 상대적으로 쉬운 조항을 먼저 개정하고, 2단계에서 제9조 평화헌법 조항을 개정하겠다는 전략이다.

다만, 일본 헌법개정과 관련해서는 일본 국내에서도 반대하는 의견이 많다. 또한, 금번 선거에서 자민당이 패배할 경우 아베 총리가 선거 패배를 책임지고 퇴진해야 하는지를 두고 일본 정치권에서 논란이 벌어지고 있는 상황이다. 이에, 일본 국내는 물론이고 주변국에서도 금번

실시되는 일본의 선거 결과 및 향후 일본의 헌법개정 전망과 관련해서 귀추를 주목하고 있다.

만약, 2016년 7월 10일 예정인 일본 선거에서 자민당이 승리할 경우, 아베 총리는 일본 헌법의 실질적인 개정을 추진할 것으로 전망된다. 그리고, 아베 총리는 금번 선거에서 개헌 발의 요건을 충족할 만큼의 세력을 얻지 못하더라도, 야당과의 공조를 통하여 헌법개정을 위한 움직임을 지속할 것으로 보여진다. 다만, 현재 일본 내에서 헌법개정을 반대하는 목소리가 크고, 헌법개정을 찬성하는 입장에서도 절차적인 부분의 보완이 필요하다는 의견이 나오고 있다.[13] 아울러, 일본 국민들의 대부분이 헌법개정보다는 경제 및 세금 등에 관한 관심이 높은 상황이다. 이러한 상황에서 향후 아베 총리가 국민들의 지지를 얻어서 실질적인 헌법개정을 이루어 낼 수 있을지 여부가 주목된다.

13) 예컨대, '헌법개정절차에 관한 법률'에 따르면 헌법개정안의 찬성투표수가 총 투표수(찬성투표수와 반대투표수를 합한 수)의 과반수이상인 경우, 국민이 헌법개정의 의사가 있는 것으로 보고 있다. 이와 관련하여, 자칫 전체 유권자의 10%의 찬성만으로도 헌법개정이 통과될 수 있다며, 국민투표 과반수의 조건 등이 논의되어야 한다는 의견도 있다.