

자민당 정부와 PKO협력법 입법의 정치과정*

金 鴻 洛

- I. 서 론
- II. 법안제출의 배경
- III. PKO협력법과 자민-공명 양당의 협력
- IV. PKO협력법과 자민-공명-민사 3당의
협력체제
- V. PKO협력법의 주요골자
- VI. PKO협력법의 문제점
- VII. 결 론

I. 서 론

1990년 가을 페르시아만 위기는 제 2차 세계대전 후 평화헌법이 규정한 전쟁포기 및 전력불보유의 조항하에서 경제성장만을 추구해 온 일본의 국제역할 및 공헌책에 관해 여야 간에 커다란 논란을 낳게 했다. 쿠웨이트를 침략한 이라크에 대한 국제기구(UN)의 대응조치와 제재에 협조하기 위해서 일본은 130억 달러의 재정지원을 했음에도 불구하고, 미국을 비롯한 다국적군에 참가하지 않음으로 인해 '수표외교(小切手外交)'를 자행하고 있다는 국제적 비난을 모면할 수 없었다.

이러한 상황에 대처하기 위해서 자민당 정부는 1990년 10월에 “국

* 이 논문은 1993년도 학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었습니다.

제연합 평화협력법안”을 제안했었다. 그러나 야당의 거센 반발로 인해서 법안은 곧바로 성안되지 못했다. 그 후 1991년 9월에 제출한 PKO협력법안이 1992년 6월 15일에 성립되기까지 자민당 정부는 이 법안에 반대하는 사회당 등과 치열한 논전을 전개하였으며, 중도야당인 공명당과 민사당의 지지협력을 받아 1992년 6월에야 비로소 PKO협력법안을 통과시키는 데 성공하였다. 그러나 이 과정에서 공명-민사 양야당의 지지를 획득하기 위해서 자민당은 적지 않은 양보를 하게 됨으로써, 확정된 협력법은 자민당의 초안에 비해 상당한 수정을 거친 타협의 소산물이 되었다.

이 PKO협력법은 1945년 일본이 패전한 후 처음으로 일본의 자위대를 해외로 파견할 수 있는 근거를 마련해 줌으로써 일본 국내는 물론 아시아의 주변 인접국가들에게 커다란 충격을 주었다. 본 논문은 먼저 자민당 정부가 이 법안을 제안한 동기를 비롯하여 이 법을 제정하기 위해 입법과정에서 공명당 및 민사당과 타협하게 된 배경을 고찰하고, 나아가 PKO협력법의 문제점을 분석함과 더불어 이 법이 향후 일본의 방위정책에 미칠 영향을 검토·분석하는 데 그 목적이 있다.

II. 법안 제출의 배경

일본의 가이후 내각은 페르시아만 위기에 대응하는 구체적 공헌책의 일환으로 1990년 10월 “국제연합평화협력법안”을 제출했다. 이 법안을 제출한 배경으로는 ‘경제대국’에 걸맞는 국제정치·안보적 역할을 수행함으로써 국제사회로부터 ‘정치대국’으로서의 지위를 인정받고 UN 안전보장이사회에 상임이사국으로 진출하고 싶은 일본의 안보

지도자들의 정치적 욕구와 일본에 대한 미국의 협력요청을 들 수 있다. 페르시아만 위기가 심각한 양상을 띠게 되자 미국의 부시 대통령은 위기에 대처하기 위하여 일본을 포함한 동맹국가들에게 군사적·재정적 협력을 요청했다. 즉 미국은 1990년 9월에 미국을 방문한 자민당 소속 국방관계 의원들에게 일본의 적극적인 공헌을 요청했다.¹⁾ 뿐만 아니라, 9월 29일 뉴욕에서 가이후 수상과 가진 회담에서 부시 대통령은 “자위대가 무력을 사용하지 않고, 수송·후방지원·의료활동을 한다면 세계는 환영할 것이다.”라고 자위대의 협력을 요청했다.²⁾ 가이후 수상은 이에 앞서 8월 29일에 있는 기자회견에서 자위대의 해외 파견을 고려하지 않고 있다고 분명히 발언했음에도 불구하고, UN평화협력법안에 자위대의 부대참가등이 포함된 법안을 제안한 배경에는 미국의 압력이 있었기 때문이라고 보지 않을 수 없다.

그러나 외압에 못지 않게 주요한 역할을 한 것은 일본정부 및 자민당의 유력인사들의 적극적인 ‘국제공헌’ 자세와 의욕이었다. 예를 들면 외무성은 이미 1966년에 UN의 PKO에 자위대가 참가하는 “국제연합협력법안”의 요강을 작성했었으며,³⁾ 1983년에는 외무성의 위탁을 받고 “UN 평화유지활동 강화에 관한 연구회”가 평화유지 기능의 강화에 관한 제언을 한 바 있다.⁴⁾ 특히 최근에 와서 UN 안보리의 상임이사국이 되어 경제대국에 상응하는 정치대국으로 진출하기 위해 외무성은 적극적인 외교를 전개하여 왔다. 따라서 UN의 평화유지활동에 일본이 참가해야 하며 이를 실현하기 위한 입법이 필요하다고 보았다. 또한 방위청과 자위대도 UN 평화유지활동에 참가하는 데 관해서

1) 朝日新聞, “灣岸危機”取材班, 『灣岸戦争と日本』(東京: 朝日新聞社, 1991), 104쪽.

2) 朝日新聞, “灣岸危機”取材班, 『灣岸戦争と日本』(東京: 朝日新聞社, 1991), 53쪽.

3) 香西茂, 『國連の平和維持活動』(東京: 有斐閣, 1991), 494쪽.

4) 齊藤鎮男, 『國際連合の新しい潮流』(東京: 新有堂, 1984), 250쪽.

적극적으로 찬동해 왔다. 왜냐하면 냉전시대에 소련의 위협에 대처하기 위해서 예산과 군비를 확대해 온 자위대는 소련의 붕괴와 냉전의 종식으로 인해 자위대의 존재기반이 약화되었고, 따라서 군비확장을 위해서 새로운 존재이유와 명분이 필요하였던 것이다. 따라서 UN중심의 평화유지활동에 참가하는 것은 국제공헌을 할 수 있을 뿐만 아니라, 자위대의 존재의의와 명분을 강화할 수 있는 효과가 있다고 보았다.⁵⁾

뿐만 아니라 냉전 후의 신국제질서 형성에 적극적으로 참가함으로써 일본은 경제대국에 상응하는 정치대국의 역할을 담당해야 한다고 믿는 자민당내의 보수지도자들도 UN의 깃발아래 일본이 국제평화유지 활동에 참가하는 것은 바람직스럽다는 견해를 강하게 갖게 됨으로써 UN 평화협력법안은 1990년 10월 12일에 시작된 임시국회에 상정되기에 이르렀다.

그러나 이 법안은 너무나 성급하고 당돌하게 제출됨으로써 법안의 조문도 졸렬하였고, 야당의 이해와 국민적 지지를 받지 못했다. 첫째, 페르시아만 위기에 대처하기 위해 형성된 다국적군에 일본이 참가하는 것은 비록 후방지원이라는 명목하에서 일지라도 자민당 정부 자체가 위헌이라고 보아 온 집단적 자위권의 행사에 해당되는 행위로 보았기 때문에 야당의 전면적인 반대에 봉착하게 되었다.⁶⁾ 둘째, 가이후 수상은 지도력을 결집하고 있었을 뿐만 아니라 자위대의 해외파견에 대한 정견이 없었다. 그는 당초 자위대가 국제평화협력대에 참가하는 구상을 부인하였다. 따라서 그는 UN PKO에의 자위대 참가에 관해서 '파견', '파병', '참가', '협력' 등의 용어를 구사하면서 핵심 문제(해

5) Toshihiro Yamauchi, "Gunning for Japan's Peace Constitution," *Japan Quarterly*, p.165.

6) 山内敏弘, 『平和憲法の理論』(東京: 日本評論社, 1992), 318쪽.

의과병)를 기피하려고 했다. 뿐만 아니라 오자와 이치로(小澤一郎) 자민당 간사장 등이 정부의 헌법 해석을 확대시켜서 현행 헌법 하에서도 자위대가 UN군과 함께 해외에서 무력행사를 할 수 있게 하려고 함으로 인해서 자민당 내부에 혼선을 낳게 했다.⁷⁾ 이 구상에 관해서 가이후 수상은 법안심의가 시작된 단계에서는 ‘연구중’이라고 했지만, 야당과 여론의 비판이 거세지자 종전의 정부 주장(즉 자위대는 일본 방위를 위해서만 존재)으로 후퇴했다. 이러한 일련의 행동은 자민당 지도자들이 전후 일본의 평화이념을 경시하고 헌법을 무리하게 확대 해석하려 하고 있다는 인상을 질게 했다.⁸⁾ 셋째로, ‘UN협력’이라는 명목하에서 후방을 지원하기 위한 자위대 파견을 기도했지만, 실제로는 ‘미군과의 협력’을 실현하기 위한, 무력행사를 전제로 하는 대미 협력의 돌파구를 마련하려고 했기 때문에 가이후 내각의 답변은 일관성이 없이 혼란해졌고 논리의 모순을 낳았다.⁹⁾

가이후 내각은 “UN평화협력법안”에 대한 야당의 전면적 반대로 인해 야당이 과반수 의석을 점유하는 참의원에서의 통과 가능성이 없게 되자 1990년 11월 초에 자발적으로 동 법안을 폐기하기로 결정했다. 또한 이러한 법안을 통과시키기 위해서는 최소한 온건 중도야당인 공명당과 민사당의 동의와 협력이 필요함을 인식한 자민당은 폐안 결정과 동시에 “UN 평화협력에 관한 합의 각서”를 공명당 및 민사당과 함께 서명하였다. 전문 여섯 항목인 이 각서의 요점은 첫째, 헌법의 평화원칙을 견지하고 UN중심주의를 관철한다. 둘째, 이번 국회의 심의과정에서 각당의 의견이 일치한 것은 UN에 대한 협력은 자금이나 물자뿐만 아니라 인적협력도 필요하다는 것이다. 셋째, 이를 위해서

7) 朝日新聞, 1990年 11月 9日.

8) 朝日新聞, 1990年 11月 9日.

9) 朝日新聞, 1990年 11月 9日.

자위대와는 별도로 UN의 평화유지활동에 협력하는 조직을 설립해야 한다는 내용이었다.¹⁰⁾ 그러나 UN평화유지활동(PKO) 참여에 관해서 사회당은 PKO에도 군사분야가 포함되어 있다고 난색을 표시함으로써 합의서에 서명하지 않았다.

자위대의 해외파병을 위한 “UN평화협력법”은 성안되지 못했지만 이 법안 심의과정을 통해서 “일국 평화주의”에 대한 반성과 국제공헌의 필요성에 대한 활발한 논의를 전개함으로써 일본 국민의 관심을 불러일으켰다. 특히 페르시아만의 위기가 대규모 전쟁으로 확대, 전개되자 가이후 내각은 미국 주도하의 다국적군에 대해서 인력은 제공할 수 없지만 자금면에서 지원하기로 방침을 세우고 130억달러의 전쟁비용 분담금을 미국과 중동국가들(경제지원 30억달러)에게 제공했다.¹¹⁾ 이 액수는 페르시아만 위기와 전쟁에 사용한 다국적군의 직접비용 611억 달러의 약 1/5에 해당하는 거액이었다.¹²⁾

그러나 이러한 거액의 재정지원을 제공했음에도 불구하고 일본은 인적지원을 하지 않음으로 인해 미국등 참전국가들에게 “수표외교”밖에 모르는 국가라는 가혹한 비판을 받게 되었다. 즉 일본은 국제평화의 혜택을 입고 경제대국으로 성장했음에도 불구하고 국제평화유지를 위해서 피를 흘리는 것을 기피하는 나라로 비치게 됨으로써 국제적 평판이 좋지 못했다.

따라서 경제력에 상응하는 정치적 역할을 수행함으로써 일본의 영향력과 국제적 위상을 높이고, 이를 통해 UN 안보리의 상임이사국이 될 것을 희망하는 자민당 정부는 “국제평화협력법안”이 폐안된 후에

10) 朝日新聞, 1990年 11月 9日.

11) 130억달러 재정지원의 내역에 관해서는 山内敏弘, 『平和憲法の理論』(東京: 日本評論社, 1992), 336-337쪽 참조.

12) 渡邊洋三, 『憲法と國連憲章』(東京: 岩波書店, 1993), 150쪽.

도 자위대 파병을 통해 국제평화유지를 위해 공헌할 수 있는 법안을 계속 강구하게 되었다.

1991년 1월 가이후 내각은 국제공헌책의 일환으로서 페르시아만 전쟁으로 인해 생긴 피난민의 구원 및 수송문제가 세계의 주목을 받게 되자 난민을 수송을 위해 자위대 비행기를 파견할 것을 “특례정령”으로 각의결정했다. 이러한 결정을 한 이유는 자금이나 물자에 의한 ‘공헌’만으로서는 불충분하고 인적지원도 할 필요가 있으며, 자위대 항공기에 의한 피난민의 수송은 인도적·비군사적 조치이며 헌법이 금지하는 무력행사에 해당하지 않는다고 보았기 때문이다.¹³⁾ 그러나 국회의 결정을 생략하고 이러한 중대사를 내각 단독으로 결정한 데 대해 야당의 거센 비난이 일어났고 이의 위헌성을 지적하는 의견이 뒤따랐다.¹⁴⁾ 또한 정부처사에 불만을 가진 일부 민간인들은 민간항공기를 전세로 빌려서 난민수송을 위해 중동으로 보내는 운동을 전개하게 되었다.¹⁵⁾ 그러나 자위대 항공기 파견요청이 국제기구로부터 없게 됨으로 인해 가이후 내각의 자위대 항공기 파견은 실현되지 못했고, 특례정령도 1991년 4월에 폐지되었다.¹⁶⁾

그러나 자위대 해외파병의 기회를 완전히 상실한 것은 아니었다. 왜냐하면 이라크가 페르시아만에 설치한 기뢰를 제거하는 것이 전후처리문제로 부각하게 되자 가이후 내각은 정령도 작성하지 않고 자위대법의 확대해석을 통해 일본 해상자위대의 소해정을 페르시아만에 파견하기로 1991년 4월 24일에 결정하였다. 이 결정을 발표함에 있어서 가이후 내각은 선박 항행의 안전은 원유의 상당부분을 페르시아만 지

13) 朝日新聞, 1991년 1월 25일(夕刊).

14) 자위대기 파견의 위헌성에 관해서는 山内放弘, 『平和憲法の理論』, 327-335쪽 참조.

15) 毎日新聞, 1991년 3월 4일(夕刊).

16) 官報號外 55號, 1991년 4월 23일, 8쪽.

역으로부터 수입하고 있는 일본에게 긴요한 문제이며, 일본 선박의 항행 안전을 확보하기 위해 해상에 설치된 기뢰를 제거하기 위해 자위대 소해정을 파견하는 것은 무력행사를 목적으로 하지 않으며, 따라서 헌법이 금지하고 있는 해외파병에 해당되지 않는다면 이 결정을 정당화했다.¹⁷⁾ 또한 이 결정에 따라서 제 2 차 세계대전 후 처음으로 일본 군함 6척과 약 500명의 자위대원을 해외에 파견함으로써 자위대 해외파병의 역사적인 제 1보를 내딛게 되었다.¹⁸⁾

가이후 내각은 자위대 소해정의 파견을 자위대법 제 99조에 입각한 행위라고 설명하였지만, 자위대법의 입법취지나 월남전쟁 때 월남해역에 설치한 기뢰를 제거하기 위해서 해상자위대가 소해작전에 가담할 수 없다고 일본정부가 명백히 입장을 밝힌 점이라든지¹⁹⁾ 1954년에 참의원이 채택한 “자위대의 해외 출동을 못하게 하는 데 관한 결의” 등을 감안할 때 자위대가 행동할 수 있는 지리적 범위는 일본 영해 및 그 주변에 한정된다고 보는 견해가 타당하다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 국회의 승인도 없이 내각이 단독으로 자위대의 군함을 페르시아만에 파견한 것은 위헌의 소지가 있다고 보지 않을 수 없다.²⁰⁾ 그러나 가이후 내각은 자위대 소해정 파견에 대한 일본 국민의 반응이 호의적인 것에 (예컨대 65%가 찬성)²¹⁾ 힘입어 자위대의 해외파견을 내용으로 하는 “PKO협력법안”의 제안을 서두르게 되었다.

17) 朝日新聞, 1991年 4月 25日.

18) 朝日新聞, 10月 30日 (夕刊). 또한 渡邊, 앞의 책, 154쪽; 山内, 앞의 책, 342쪽 참조.

19) 第68回 國會 衆議院 外務委員會 會議錄 (第18號), 1972年 5月 24日, 7쪽.

20) 山内, 앞의 책, 341-346쪽.

21) 朝日新聞, 1991年 6月 19日.

III. PKO 협력법안과 자민-공명 양당의 협력

가이후 내각은 1990년 가을에 UN평화협력법안을 폐안시킨 후에도 UN의 평화유지활동에의 참가를 체념하지 않았다. 1991년 봄 페르시아 만에 자위대 소해정을 파견하는 것에 대한 국내 여론이 비교적 양호한 데 힘입어 가이후 내각은 1991년 9월 19일에 “UN 평화유지활동 등에 대한 협력에 관한 법률안”(이하 PKO 협력법이라 약칭)을 국회에 제안했다.²²⁾ 자민당 정부는 법안 제안 이유를 다음과 같이 설명하였다. 첫째, “새로운 국제질서를 구축함에 있어서 UN을 중핵으로 하는 다수 국가간의 노력을 중시한다는 자세”가 런던 정상회담에서 명백해졌다. 이러한 추세는 “냉전구조 극복 후의 세계에 건전한 방향성”을 부여하려는 것으로 종전부터 UN중심주의를 제창해 온 일본의 입장과도 합치되는 것이다. 둘째, 이 법안의 명칭이 “UN 평화유지활동 등에 대한 협력에 관한 법률”인 점에 비추어 이 법률에 의거한 자위대의 해외활동은 반드시 PKO에만 한정되는 것이 아니라, 그보다 훨씬 넓다. 즉 PKO 및 “UN이 행하는 결의 또는 인도적 활동에 종사하는 국제기관으로부터 요청을 받아서 행하는 인도적인 국제구원활동”에 대한 협력을 일괄해서 국제평화협력이라고 규정하고 있다. 물론 PKO가 주축을 이루고 있지만 인도적 국제구원활동도 주요한 축을 이루고 있다. 또한 인도적 구원활동을 위해 이미 “국제긴급원조대의 파견에 관한 법률”이 있다. 그러나 이 긴급원조대 파견법에 의해서는 자위대가 해외활동에 참가할 수 없으므로, 자위대가 참가할 수 있게끔 PKO협력법과 함께 국제긴급원조대 파견법도 개정하기로 결정했다. 셋째, 이러한 넓은 의미에서 국제평화협력업무의 실시를 위해 정부조직과 민간

22) PKO협력법의 입법과정에 관해서는 矢嶋定則, “PKO協力法案の成立,” 『立法と調査』(東京:日本國會) 172號, 1992.10, 43-50쪽 참조.

과의 협력을 “적절하게 혼합시킬 것”을 규정하고 있으며 업무종사자는 2,000명을 초과할 수 없다. 그 후 이 법안의 국회결의 과정에서 논쟁이 치열하게 전개된 것은 주로 PKO 협력에 관한 부분이었다.

9월 19일 국회에 제출된 PKO협력법안의 주요 골자는 첫째, 이 법에 의거해서 신설되는 국제평화 협력대에 자위대원이 병임(倂任)하여 부대단위로 참가하며 UN 평화유지대(Peace Keeping Force: 약칭 PKF)이나 정전감시단 파견은 원칙적으로 자위대에만 요청한다. 둘째, 자위대원의 무기사용을 생명이나 신체를 방위하는 경우에 한정하지만 무기의 종류나 범위는 명시하지 않으며, 따라서 소형무기만 지참할 수 있는 비자위대 일반대원과 구분하고 있다. 셋째, 정전 합의가 무너지는 경우의 철수는 실시계획의 중단이라는 형태로 하며, 그 상황판단은 본부장인 수상 및 필요에 따라서 협력대의 현장 지휘관에게 권한의 일부를 위임할 수 있다고 규정하고 있다. 넷째, 협력대의 업무 중 정전의 준수 상황의 감시나 완충지대에서의 검문 등 UN 평화유지군과 정전감시단의 6개 업무는 “자위대원 이외의 파견을 요청할 수 없다”고 규정함으로써 이 분야는 자위대 파견만을 상정하고 있다. 그 이외 자위대원들은 일반대원과 함께 의료나 피재민(被災民)의 구원, 피재지의 복구 등도 행하며 수송의 위탁을 받는 등 활동영역이 광범위하게 되어 있다. 다섯째, PKO 참가에 관해서 국회에 보고하는 절차에 관해서는 1) 실시계획이 결정·변경된 경우, 2) 업무를 종료했을 경우, 3) 업무 수행기간을 변경한 경우이며, 이러한 경우에 수상은 국회에 보고할 의무가 있다고 명시되어 있다.

PKO 협력법은 1990년 가을에 가이후 내각이 제안한 후 야당과 여론의 반대에 의해 폐기한 UN 평화협력법안보다 위헌성의 소지가 적은 법안이다. 첫째, UN 협력법안의 경우 정전감시단에의 참가는 규정

하고 있지만, 평화유지군에의 참가는 포함되지 않았다. 왜냐하면 평화유지군에 참가하는 것은 정부의 공식견해에 의해서도 위헌이라고 보았기 때문이다. 즉 가이후 수상과 나까야마 외상 등은 평화유지군은 무력행사의 가능성이 있고 무력을 갖고 참가하는 것이 전제이므로 평화유지군에 일본이 참가하는 것은 헌법상 무리하다는 공식입장을 취했다.²³⁾ 그럼에도 불구하고 PKO 협력법안에서는 평화유지군에의 참가는 단지 후방지원에 국한되지 않고 평화유지군 본대예의 참가까지 규정하고 있다.

둘째, 1990년 법안의 경우에는 평화협력대 대원은 자위군에 한정되어 있지 않았다(22조). 그러나 PKO법안은 평화유지군이나 정전감시단이 행하는 활동에 관해서는 “자위대원 이외의 사람의 파견을 요청할 수 없다”(12조 1항)라고 규정하고 있다.²⁴⁾ 따라서 자위대원만의 참가로 한정되어 있다. 이 조항은 평화유지군의 경우에는 무력행사를 하지 않을 수 없음을 시사하고 있다.

셋째로 1990년 법안의 경우에는 협력대원이 보유하는 무기에 관해서 “소형무기라는 한계가 표시되어 있었지만, PKO법안의 경우에는 자위대원이 보유하는 무기에 관해서 아무런 한정조건이 없다. 단지 자위대 부대 등의 장비에 관해서는 실시계획에서 정한다”고만 규정하고 있다(6조2항). 따라서 평화유지군에 참가하는 자위대는 무력행사를 해야 하는 사태를 상정하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 PKO 협력법안은 UN 평화유지법안에 비해서 군사적 성격이 보다 강한 내용을 담은 법안이라고 아니할 수 없다.

이렇듯 군사적 성격이 보다 강한 법안을 자민당이 다시 제안하게

23) 가이후수상과 나까야마외상이 1990년 10월 22일과 24일에 국회에서 행한 발언에 관해서는 朝日新聞, 1990년 10월 22日(夕刊)과 10월 24日(夕刊)을 참조.

24) 朝日新聞, 1991년 9월 19日.

된 이면에는 공명당이 1991년 8월에 제시한 PKO 참가 5원칙을 가이 후 내각이 받아들여지면서 이 5원칙에 입각한 PKO 협력은 합헌적이라고 그 입장을 변경한 사정이 있다. 즉 일본헌법이 허용하는 범위내에서 PKO에 참여하기 위해서는 아래의 5개 원칙을 기초로 해서 PKO 협력법을 조문화해야하며, 이 기본방침에 입각해서 PKO에 참가하여야 한다는 공명당의 제안을 자민당 정부가 받아들였던 것이다.²⁵⁾ 1) 분쟁당사자 간에 정전에 관한 합의가 성립되어야 한다. 2) 분쟁당사자가 UN PKO 및 일본의 PKO 참가에 동의할 것. 3) 특정의 분쟁당사자에 편향되지 않고 중립적 입장을 엄수하여야 한다. 4) 상위의 기본 방침이 충족되지 못하는 경우에 일본 부대는 PKO에서 철수할 수 있다. 5) 무기의 사용은 요원의 생명보호를 위해 필요한 최소한도에 한한다. 이 5원칙이 준수되는 경우에 PKO협력법은 위헌이 아니고 합헌이라는 것이 그 후 자민당 정부의 일관된 공식 입장이 되었다. 즉 이러한 전제조건 하에서 “평화유지대에 참가하는 것은 헌법 9조에 위반되지 않는다”²⁶⁾는 입장을 견지하게 되었다. 뿐만 아니라 이 5원칙은 PKO 법률조문에 포함이 되어있다(6조 72항). 그러나 평화유지군에의 자위대 참가에 관해서 민사당은 위의 5원칙만으로는 불충분하며 자위대가 평화유지군에 참가하기 위해서는 국회의 사전승인에 의한 제동장치가 필요하다고 주장함으로써 5원칙만으로 충분하다는 자민당 및 공명당과 입장을 달리하게 되었다.²⁷⁾ 이러한 민사당의 제안에 대해서 공명당은 “국회 승인을 조건으로 규정하면 신속한 대응을 할 수 없고, 평화유지군 참가 5원칙이 법제화되면 국회 승인은 필요가 없다”고 주장했

25) 朝日新聞, 1991年 8月 22日; 渡邊洋三, 『憲法と國連憲章』(東京: 岩波書店, 1993), 157쪽.

26) 朝日新聞, 1991年 9月 20日.

27) 朝日新聞, 1991年 9月 13日.

으며, 자민당 정부도 비슷한 입장을 취하게 되었다. 민사당과의 조정이 곤란해지자 가이후 내각은 공명당의 의견을 수용하고 정부원안에 “PKO 임무 종료후 국회에 보고한다”는 내용을 추가하여 법안을 제출하게 되었다.

한편, 민사당의 大内啓伍 위원장은 기자회견에서 PKO 협력법안은 자위대의 해외파견에 대한 국회승인을 무시한 “완전히 결함이 있는 법안이며, 찬성할 수 없다”고 언명하고, 계속해서 수정을 요구할 의향을 명백히 하면서 임시국회에서의 성립을 반대하는 입장을 표명하였다.²⁸⁾

자민당 정부가 제출한 PKO협력법안에 대한 야당의 입장을 정리해 보면, 공명당이 동 법안에 관해 자민당과 협조·찬성한 반면, 민사당은 법안의 취지에는 찬동하나 국회승인 조항이 수용되지 않는 한 찬성할 수 없다는 입장을 표시했다. 한편 제 1 야당인 사회당은 “문민-비군사 및 민생”을 원칙으로 한 자위대의 참여없는 국제 공헌책을 대안으로 제출하기로 하였으며, 공산당과 함께 자위대를 병입의 형태로 국제평화유지군(PKF)에 파견하는 것 자체에 반대하고 나섰다.²⁹⁾ 따라서 10월 2일에 개최된 국제평화협력특별위원회 이사회에서 동 법안을 “계속 심의”하기로 확정함으로써 차기 국회로 넘어가게 되었다.

이러한 상황 속에서 가이후 후임으로 수상에 취임한 미야자와는 PKO협력법안을 성안시키기 위한 소신 표명을 하면서 PKO에 자위대를 파견하는 경우 국회의 사전 승인제도는 필요가 없다는 입장을 재확인하고 원안대로 입법화하기로 결정했다. 또한 PKO에 파견될 협력대원의 무기사용을 합헌이라고 해석한 9월 19일의 정부 견해를 견지하기로 결정했다.³⁰⁾ 그러나 국회승인이 필요하다는 민사당의 입장은

28) 朝日新聞, 1991年 9月 21日.

29) 朝日新聞, 1991年 10月 3日.

강고하였고, 이 조건이 받아들여지지 않는 한 동 법안에 찬성할 수 없다는 입장을 재천명함으로써³¹⁾ (人內 위원장) 이 문제에 관한 자민당의 양보가 없는 한 동 법안의 국회통과 가능성은 희박해졌다. 또한 “비군사-민주-민생”의 원칙을 내세우며 PKO 법안에 반대하는 사회당과 공산당의 입장에도 변화가 없었다.

한편 1991년 11월 초에 전국적으로 시행한 ‘아사히신문’의 여론조사에 의하면 자위대가 평화유지군에 참가하는 것에 대해서 58%가 반대, 33%가 찬성하였고, “자위대가 평화유지군에 참가하는 것은 헌법상 문제가 있다”고 보는 견해가 59%인데 비해 “문제가 없다”고 보는 견해는 27%였다. 또한 자위대의 해외파병과 관련해서 문민통제를 위한 “국회의 사전 승인”의 필요성에 관해서 76%가 승인이 필요하다고 보았으며, 사후 보고로만 충분하다는 의견은 15%로 나타났다.³²⁾

이러한 여론조사 결과에 힘입은 사회당의 야마하나(山花貞夫) 서기장은 자민당 정부는 법안을 철회하고 평화헌법하에서 국제공헌을 하는 방식에 대해 국민의 합의를 얻어야 한다고 강조했다. 또한 민사당은 자기들이 주장하는 평화유지군 참가의 국회승인을 요구하는 여론이 강하다는 점을 지적하면서 민사당의 입장이 지지를 받고 있다고 보았다. 반면 자민당은 “국민에 대한 홍보의 부족”을 그 원인으로 보고, 국회의 논의를 통해서 올바른 자세를 이해시키도록 노력할 것임을 강조했다.³³⁾

자민당 정부는 민사당과의 합의를 얻지 못하자 국회의 사전승인 대신 “사후승인”안을 제안하였다. 이 제안에 대해 공명당은 종전의 방침

30) 朝日新聞, 1991年 11月 10日.

31) 朝日新聞, 1991年 11月 17日.

32) 朝日新聞, 1991年 11月 10日.

33) 朝日新聞, 1991年 10月 11日.

을 변경하고 수용하기로 결정하였지만, 민사당은 사후승인안을 법안에 명백히 기입하고, 사후승인이 부결될 때에는 파견부대를 철수케 하는 강제력을 확보한 사후승인안이라야만 하며, 자민당이 사후기간을 2년으로 책정한데 대해서 평화유지군 파견이 2년 이내에 종결되는 경우가 적지 않으므로 문민통제의 실효성을 확보하기 위해 6개월로 할 것을 제안했다. 그러나 자민-공명 양당은 “반년 후”의 사후승인안을 요구하는 민사당과의 타협이 어렵게 되자 중의원에서 사회-민사-공산당 등의 반대에도 불구하고 1991년 12월 3일에 PKO 협력법안을 통과시키고, 그 다음날 참의원으로 동 법안을 회부했다.

그러나 참의원에서 과반수 의석을 갖지 못한 자민당은 동 법안의 성립을 위해서는 민사당과의 협력이 불가결한 점에 비추어 민사당에 대한 교섭을 강력하게 추진했었다. 그러나 人內 민사당 위원장은 국회 승인 문제에 관해서 “국회의 사전승인이 기본이며, 긴급 불가피한 경우에만 사후승인이 필요하다”는 입장을 재확인한 후 “문민통제의 실효성이 있는 국회 승인이 명시되지 않는 한” 동 법안에 반대할 의향을 명백히 천명했다.³⁴⁾ 따라서 2년 후의 “사후승인”을 주장하는 자민-공명 양당과는 타협할 가능성이 희박해졌다. 이런 상황에서 자민당은 민사당의 강경한 자세로 인해 임시국회 회기 중에 법안 성립이 곤란하다고 판단하고, 사회당-공산당 등의 강력한 반대가 계속되는 상황에서 무리하게 처리하기 보다는 “계속심의”키로 결정하고³⁵⁾ 1992년 정기국회에서 처리하기로 방침을 굳혔다.

34) 朝日新聞, 1991年 12月 5日.

35) 朝日新聞, 1991年 12月 7,8,9日.

IV. PKO 협력법과 자민-공명-민사 3당의 협력체제

1992년 1월에 소집된 정기국회에서는 미야자와 수상이 리크루트 사건에 관련되었다는 것에 대한 진상규명과 교와(共和)사건, 사가와(佐川)사건 등의 의혹사건에 대한 조사 관계로 PKO 협력법안의 참의원 통과 전망은 낙관을 불허했다. 그러나 자민당 정부는 그 집념을 버리지 않고 민사-공명당과의 완전합의를 도출하기 위한 조정작업을 추진하였다. 또한 미야자와 수상은 그 해 1월 말에 UN 본부에서 있는 안보리 이사국 수뇌회담에서 UN 캄보디아 잠정행정기구(UNTAC)의 설립과 관련해서 일본도 “PKO에의 인적 공헌을 가능하게 하는 국내체제 정비를 위해 노력하고 있으며, 이 달부터 개시되는 국회에서 PKO 협력법의 성립을 기하려 하고 있다”³⁶⁾고 강조했다.

1992년 3월에 UNTAC이 발족하자 자민당은 캄보디아 PKO에 일본이 참가하는 것이 시급하다는 분위기를 조성하는 데 역점을 두었다. 즉 UNTAC의 UN 사무총장 특별대표인 明石康人가 인적협력을 요청했고, 캄보디아의 훈센 수상도 일본을 방문하고 자위대 파견을 요청함으로써 PKO 법안 성립을 종용하는 분위기를 조성하는 데 도움을 주었다.³⁷⁾

특히 훈센 수상의 요청은 PKO법안의 재수정을 위한 자민-공명-민사 3당의 대화를 촉진하는 효과를 낳았다. 자민당과 공명당은 이미 1992년 2월 초에 동 법안의 평화유지군 출동 조항을 동결하는 데 합의를 보았다. 그 이유는 아직도 동 법안에 대해 일본 국민의 충분한 이해를 얻지 못했을 뿐만 아니라 아시아 주변 국가들의 지지를 보다

36) 朝日新聞, 1992년 2월 1H.

37) 佐佐木芳隆(Sasaki Yoshitaka), “戦後初めて海を渡るヘイタイさん,” 『世界』 1992년 8월號, 65-66쪽.

많이 얻어야 하는 상황이므로 법체계는 그냥 둔 채 평화유지군의 임무를 정한 부분(즉 본체 업무)은 별도로 새로운 법률을 제정할 때까지 행하지 않고 동결하기로 합의를 보았다.³⁸⁾ 이 조정안은 공명당이 제안한 것을 자민당이 받아들임으로써 확정되었다.

자민당의 梶山靜六 국회대책위원장은 3월 25일에 개최된 자민-공명-민사-사회 4당 국회대책위원장회의에서 자민당은 평화유지군 참가를 동결해도 좋다고 언명하고 동 법안의 성립을 위해 야당측의 협력을 요청했다. 그러나 사회당의 村山富一 의원은 1990년 11월의 자-공-민 3당 합의에서 파견부대는 자위대와 별개 조직으로 구성하기로 합의를 본 사실을 지적하면서 자위대의 해외파견은 국민이 용인하지 않으므로 동 법안에 반대할 입장을 재천명했다.³⁹⁾ 뿐만 아니라 4월 하순 사회당은 “비군사-문민-민주”의 원칙하에서 별도의 “국제평화협력에 관한 법안”을 작성하였다. 이 대안은 1) 평화유지군 등 군사분야에는 참가하지 않고, 2) 자위대의 참가는 퇴직자에 한해 인정하며, 3) 재해 등을 제외한 국제협력대의 파견에는 국회승인을 필요로 한다는 골자로 되어 있었다.⁴⁰⁾

한편 자민당은 평화유지군 참가 동결에 대해서는 공명당과 합의를 보았지만 자민-공명-민사 3당의 타협 없이는 참의원 통과를 기대할 수 없는 상황임을 인식하고 국회의 사전승인을 요구하는 민사당의 입장을 수용하기로 결정하였다. 즉 4월 23일 梶山 국회대책위원장은 일본평론가협회에서 행한 연설을 통해 공명당이 주장하는 평화유지군 참가동결은 아시아 각국의 우려를 덜어주기 위해 불가피하며, 민사당이 주장하는 국회 사전승인론도 국민들에게 알기 쉬운 장점이 있다고

38) 위의 책, 68쪽.

39) 朝日新聞, 1992年 3月 26日.

40) 朝日新聞, 1992年 4月 23日.

언명하면서 공명-민사 양당의 수정안에 따라 법안을 재수정하는 작업을 적극적으로 추진할 의향을 표명했다.⁴¹⁾

한편 국회 사전승인 문제에 관해서 부정적이던 공명당도 “PKO 참가의 5원칙을 확인하는 수속절차로서 다수결에 의한 승인”이라면 수용할 수 있다는 입장을 표명함으로써⁴²⁾ 이 문제에 관한 타협이 가능하게 되었다. 공명당은 PKO 참가 동결문제에 관해서 동결의 기간을 정하지 않으며 동결해제를 위해서는 법안수정에 동의한 정당간의 합의에 의해서 공동 제출된 법안이 채택 통과되어야 한다는 입장을 취하게 되었다. 또한 동결의 대상인 평화유지군 이외의 참가에 관해서는 정전시의 병력의 격리 등 평화유지군 체제의 활동을 동결하도록 법안을 수정하며, 운수·통신·의료활동과 평화유지군의 후방지원 및 정전감시는 자위대의 참가를 인정하기로 결정했다.⁴³⁾ 5월 초에 접어들면서 민사당도 PKO 재수정 문제와 관련하여 1) 평화유지군의 동결문제에 관해서 병력격리등 평화유지군 체제의 활동참가는 동결대상으로 하고, 2) 자위대의 참가범위는 정전감시와 후방지원 업무 중 군사적 색채가 짙은 수송분야의 일부를 제외한다는 방침을 발표함으로써 공명당과 비슷한 입장을 취하게 되었다.⁴⁴⁾ 그러나 후방지원의 범위에 관해서 전면적으로 용인하려는 자민 및 공명당과 후방지원활동 분야의 일부를 동결하려는 민사당간에는 차이가 생겼다.

뿐만 아니라 민사-공명-자민당 간에는 PKO 파견부대의 “지휘권”문제에 관한 견해차이가 생김으로써 타협은 용이치 않았다. 즉 大内 민사당 위원장은 “파견대가 UN 사무총장의 지휘하에 들어가게 되면 사

41) 朝日新聞, 1992年 4月 24日.

42) 朝日新聞, 1992年 4月 27日.

43) 朝日新聞, 1992年 5月 1日.

44) 朝日新聞, 1992年 5月 8, 11日.

실상 자위대와는 별도의 조직이 된다”고 보고 UN 사무총장의 지휘하에 두어야 한다고 주장했다. 그러나 자민-공명 양당은 PKO 임무의 중단이나 파견부대의 철수에 관해서 일본이 지휘권을 확보하는 것이 바람직하며 헌법과의 정합성때문에 포기할 수 없다고 보고 “헌법에서 금지한 무력행사를 못하게 하기 위해서도” 이 권한은 포기할 수 없다는 입장을 취했다.⁴⁵⁾ 그러나 민사당과의 타협점을 모색하기로 방침을 굳힌 자민당 정부는 그 후 “지휘권문제”에 관해서 1) 파견부대는 ‘UN Command’에 적합한 실시 요령에 의거해서 업무를 행한다. 2) 실시요령은 법안에 명기된 참가 5원칙에 합치시켜서 작성한다. 3) 따라서 파견부대는 UN Command 하에 있게 된다는 통일견해를 마련함으로써 민사당의 주장을 수용하는 선에서 입장을 수정했다.⁴⁶⁾

PKO 협력법안의 통과를 회기 중에 이룩하기 위하여 자민당은 자-공-민 3당의 간사장, 서기장, 회담과 3당 당수 회담을 개최하고, (5월 말까지) 동 법안 재수정문제에 관한 합의를 도출하기로 결정했다.⁴⁷⁾ 이 회담에서 자민당은 공명당이 주장하는 평화유지군의 본체업무 참가동결법안과 민사당이 요구하는 국회 사전동의안을 수용하고, 또한 大内민사당 위원장이 제창한 “동법이 시행된 3년 후에 법 전체를 재검토해야 한다”는 조항을 삽입하는 데 동의하기로 했다.⁴⁸⁾

5월 29일에 개최된 자-공-민 3당 간사장, 서기장 회담에서 PKO 협력법안 재수정문제에 관한 3당 합의서를 채택했다. 6월 1일에 참의원에 공동제출할 재수정안의 요점은 1) PKO 법안은 이번 국회에서 기필코 성립시킨다. 2) PKF 참가 5원칙의 확인 및 부대파견 가부(可否)

45) 朝日新聞, 1992年 4月 29日.

46) 朝日新聞, 1992年 5月 13日.

47) 朝日新聞, 1992年 5月 14日(夕刊).

48) 朝日新聞, 1992年 5月 13,14日(夕刊).

문제는 국회의 사전승인을 받아야 하며, 국회 폐회중에는 지체없이 사후승인을 받아야 한다. 수상으로부터 이러한 승인요청이 있을 때는 요청받은 의원(議院)은 그 날로부터 (휴회기간 제외) 7일 이내에 선의결(先議決)한 후 타의원에 보내야 하며 후의결(後議決)의 경우도 7일 이내에 의결하도록 노력해야 한다. 3) PKF 본체에 참가하는 것은 당분간 법률로 동결하고 이를 해제하는 것은 별개의 법률로 행하고 법안에 찬성한 각 정당이 발의해야 한다. 4) PKO 파견중의 지휘관은 UN의 “지휘(Command)”하에 둔다. 5) PKF 본체업무와 복합했을때만 실시할 수 있는 후방지원은 본체업무와 동일하게 취급한다. 6) 3년후에 법률을 전면 재검토하며 이를 위해 2년후에 협의기관을 설치한다는 6개 항목으로 되어 있다.⁴⁹⁾ 3당이 합의한 PKO법안의 재수정안은 중요법안으로서 예외라 할 정도로 많은 타협사항으로 구성되어 있다. 이 재수정안은 자민당 정부 원안에 비해 자위대의 파견과 행동에 관해 많은 제약을 가했으며, 국민의 우려를 불식시키려고 노력한 타협의 소산물이었다. 그러나 재수정한 PKO협력법안이 국회를 통과 (6월 15일)하기까지는 이 법안에 반대하고 물리적으로 저항하려는 사회당, 사민련 및 공산당과 자-공-민 3당간에 치열한 공방전이 국회에서 전개되었다. 사회당은 페르시아만 위기 이후 일본의 인적면에서의 국제공헌의 필요성에 대해서는 긍정적인 자세를 취하면서도 어디까지나 비군사, 문민, 민생의 3원칙에 의거한 공헌에 한정할 것을 주장해왔다. 따라서 자민당이 제출한 PKO협력법안에 관해서 “자위대의 해외파견은 헌법상 중대한 문제가 있다”고 반대입장을 견지해 왔다. 특히 자-공-민 3당이 법안 수정문제와 관련해서 협조체제를 형성하자, 표결에서는 “물리적 저항”도 불사할 뜻을 표명했다.⁵⁰⁾

49) 朝日新聞, 1992年 5月 30日.

50) 佐佐木芳隆, 앞의글, 72쪽.

6월 5일 새벽에 자-공-민 3당이 참의원 국제평화협력 특별위원회에서 PKO법안의 표결을 강행하자 사회당은 참의원 본회의에서 의원 운영위원장의 해임결의안을 제출함과 동시에 기명투표에서 '우보(牛步)전술'을 채택, 전개함으로써 이 결의안 표결에 11시간 34분, 수상문책 결의안 표결에 6시간 59분, 국제평화협력 특별위원장 문책결의안 처리에 13시간 8분이라는 장시간을 소모하는 등 철저히 저항함으로써 PKO협력법안은 6월 9일 새벽에야 참의원 통과를 보게 되었다.⁵¹⁾

동 법안이 중의원으로 송부된 후에는 '우보전술' 자체 시간은 5시간 정도로 단축되었지만 사회당은 중의원 해산과 총선거를 시행하기 위한 목적으로⁵²⁾ 사민련 의원 등과 함께 141명의 중의원 의원 사직원을 국회의장에게 제출했다.⁵³⁾ 의원들의 집단사직원은 일본 헌정사상 최초로 있는 일이었지만 의장이 일단 예치한 상태에서 PKO 협력법안은 6월 15일 밤 중의원 본회의에서 가결, 성립되었다.

PKO법안은 심의시간 수에 있어서도 기록적인 숫자를 소요했다. 즉 참의원 PKO 특별위원회의 심의시간은 105시간 35분(前국회회기 소요시간 포함)으로서 이는 1952년 파괴활동방지법 심의에 소요된 105시간 53분에 이어서 일본 헌정사상 두번째의 장시간 심의였다. 뿐만 아니라 PKO 법안의 본회의 심의시간도 총계 41시간 39분으로 "건강보험특별법" 개정안 심의에서 세운 42시간 29분에 이어서 두번째로 장시간 심의 기록이었다.⁵⁴⁾

51) 朝日新聞社, 『1993年 朝日年鑑』(東京: 朝日新聞社, 1993), 84쪽.

52) 朝日新聞, 1992年 6月 13日.

53) 朝日新聞社, 『1993年 朝日年鑑』(東京: 朝日新聞社, 1993), 85쪽.

54) 讀賣新聞社, 『1993年 讀賣年鑑』(東京: 요미우리 신문사, 1993), 78쪽.

V. PKO 협력법의 주요 골자

1992년 6월 15일에 중의원 본회의에서 가결됨으로써 국회를 통과한 PKO 협력법은 6월 19일에 공포된 후 동년 8월 10일부터 그 효력이 발생하게 되었다. 이 법은 총칙, 국제평화 협력본부, 국제평화 협력업무, 물자협력, 잡칙 등 5장 27조 및 부칙으로 구성되어 있다. 이 협력법은 UN의 평화유지활동(PKO) 및 인도적인 국제구원활동에 관해 신속하고 적절한 협력을 하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.⁵⁵⁾

이러한 협력을 수행함에 있어서 헌법 9조에 저촉되지 않게 하기 위해서 일본이 행하는 PKO 협력활동은 무력행사나 위협에 해당하는 행위가 되어서는 안된다는 원칙이 명기되어 있다(2조 2절). 또한 일본의 PKO 참가는 1) 분쟁 당사자간에 정전에 관한 합의가 있어야만 한다. 2) 분쟁 당사자가 UN PKO 그리고 일본의 PKO 참가에 동의할 것. 3) 중립적 입장을 지켜야 하며, 4) 이러한 조건이 충족되지 못할 경우에 일본 부대는 PKO에서 철수할 수 있다. 5) 무기사용은 요원의 생명보호를 위해 최소한도에 한정한다고 규정되어 있다.

이러한 원칙과 조건하에서 일본은 다음과 같은 국제평화유지활동(PKO)에 가담할 수 있다: 1) 정전의 감시, 2) 비무장지대(또는 완충지대)에 주둔 및 순회, 3) 무기의 반입 통제, 4) 방기된 무기의 수집, 보관 및 처분, 5) 정전 경계선 설정의 원조, 6) 포로의 교환과 원조, 7) 선거의 집행, 관리 및 감시, 8) 경찰, 행정 등 행정사무에 관한 조언과 지도, 9) 의료 및 치료 제공, 10) 수송, 통신, 건설 업무 등. 이러한 PKO활동 이외에 인도적 구원 사업으로 1) 피재민의 구출과 귀환, 2) 피재민에게 식량, 옷, 의약품 등의 배포, 3) 피재민을 수용하기 위한

55) “國際聯合平和維持活動等に對する協力に關する法律,”『ジュリスト』No.1011, 1992년 11월 1일, 33-40쪽.

시설의 설치, 4) 분쟁으로 피해를 본 시설의 복구, 5) 오염되거나 피해를 입은 자연환경의 복구, 6) 수송, 통신 및 건설 업무 등이 있다.

상기한 업무 중에서 PKO관계 1)에서 6)에 해당하는 업무는 자위대만이 행할 수 있다. 뿐만 아니라 자위대원은 9) 및 10) 등 후방지원 업무에 종사할 수도 있다. 왜냐하면 자위대만이 정전감시나 평화유지군의 업무를 수행할 능력과 경험을 갖고 있다고 보기 때문이다. 또한 PKO 업무중에 통신, 수송 등에 필요한 업무는 자위대만이 그런 능력을 지니고 있다는 판단이며, 자위대는 인도적 구원 업무에도 효과적으로 참여할 수 있다고 보고있다.

그러나 자-공-민 3당 재수정안의 결과로 PKO 업무중에서 1)에서 6)에 해당하는 사항과 이에 유사하다고 내각이 판단하는 사항의 업무는 (무기한) 동결하게 되었고, 동결을 해제하기 위해서는 국회에서 법률을 제정해야 한다. 뿐만 아니라 동결이 해제되어도 UN의 PKO활동에 자위대가 참가하기 위해서는 국회의 사전승인이 필요하게 되어 있다. 나머지 10개 항목과 (정령으로 정하는) 이 10개 항목에 유사한 업무에 관해서는 자위대원이나 비자위대원이 수행할 수 있다.

이상의 11개 항목의 업무를 일본의 협력대가 UN의 요청에 의해 수행하는 경우 수상은 내각의 결정을 거쳐 실시계획을 작성해야 하며, 이 계획에는 구체적으로 협력대의 업무내용, 인원수, 장비 및 종류, 그리고 협력 조건 등이 포함되어 있다(6조). 수상은 실시계획을 지체없이 국회에 보고해야 한다(7조). 또한 수상은 협력대원이 UN사무총장의 지휘하에서 행동하는데 적합하게 '실시요령'을 작성해야 한다. 파견되는 협력대는 이 실시요령에 따라 행동해야 한다(8조).

국제평화협력대의 조직에 관해서는, 동법에 의하면, 협력대의 본부는 총리부에 두고 수상이 본부장이 되어 협력대를 통솔하게 되며, 협

력대는 민간인 및 자위대원으로 구성되며 총숫자는 2,000명을 초과할 수 없게 되어 있다(18조). 또한 PKO에 참가하는 자위대원은 협력대원으로서의 자격을 겸임하게 되어 있다. 그러나 UN 사무총장의 통솔과 지휘도 받아야 하므로 양자간에 알력이 생길 가능성을 배제할 수 없다.

문민통제를 위해서 수상은 PKO 본체업무 1)항에서 6)항과 이에 준하는 업무에 참가하기 위해서는 국회의 사전승인을 받아야 한다. 만일 국회의 폐회중이거나 중의원이 해산되었을 경우에는 파견한 후 지체 없이 사후승인을 받아야 한다. 국회의 승인을 못 받는 경우에는 PKO 협력활동은 즉시 중지해야 한다(6조 7-12항). 또한 수상은 PKO참가 실시 계획이 확정되는 경우 즉시 이를 국회에 보고해야 한다.

협력대원이 사용할 수 있는 무기에 관해서 협력대원의 보호와 안전을 위해 '소형무기'를 사용할 수 있다(22조). '소형무기'는, PKO 협력법 시행령에 의하면, 권총과 소총으로 규정되고 있다(시행령 8조). 이러한 무기의 사용은 어디까지나 대원 자신이나 동료의 보호를 위해서만 사용할 수 있다. 그러나 자위대원의 경우는 권총과 소총 이외에 기관총과 장갑차 등 실시계획에서 규정된 것을 사용할 수 있다. 자위대원은 이 무기를 자위대원 자신이나 동료대원들의 생명이나 신체를 방위하기 위해 필요한 경우에만 사용할 수 있다(24조 3항).

끝으로 분쟁 당사자간의 정전 합의나 PKO 수리의사를 수용국이 철회하는 경우 현지사령관은 이를 즉시 수상에게 보고하여야 하며, 수상은 필요하다고 판단되면 PKO업무 중단을 지시할 수 있다. 만약 사태가 더욱 악화되는 경우 수상은 업무 중지명령이나 철수명령을 내릴 수 있다. 또한 수상의 승인 요청을 받고 국회가 약 2주간의 소정기간 내에 승인을 하지 않는다면 PKO 참가가 2년 이상 계속되는 것을

승인하지 않을 때는 협력대는 지체없이 철수해야 한다.

동법 부칙에 의하면, 일본 정부는 이 법률 시행 후 3년이 경과한 경우 이 법률의 실시상황에 비추어 이 법률에 대한 재검토를 행해야 한다고 규정하고 있다.⁵⁶⁾

VI. PKO 협력법의 문제점

PKO협력법은 전쟁포기, 전력 불보유, 그리고 교전권의 부인을 규정한 일본헌법 제 9조와 관련해서 국회심의 과정에서 많은 논쟁을 일으켰다. 자위대 보유 자체가 위헌이라고 보는 일부 학자와 야당 인사는 물론 일본의 자위를 위해서 필요한 최소한의 자위력을 보유하는 것은 합헌이라고 인정하고 자위대는 오로지 외적으로부터 일본영토를 방위(즉 전수방위)하기 위해서만 존재한다고 보아 온 많은 사람들도 동법의 위헌성에 관한 의구심을 표명했다.⁵⁷⁾ 왜냐하면 자위대는 “자위를 위해서만” 존재하기 때문에 합헌이며, 일본에 대한 “금박하거나 부정한 공격”이 있는 경우에 대응하는 한도내에서 합헌성을 지녔다고 보

56) 『ジュリスト』 No.1011, 1992년 11월 1일, 39쪽.

57) PKO 협력법의 합헌·위헌 시비에 관해서는 아래의 논문들을 참조할 것. 山内敏弘, “PKO協力法の憲法上の問題点,” 『ジュリスト』 No.1011, 1992년 11월 1일, 19-27쪽; 深 忠一, “構造轉換期の平和憲法とPKO協力法,” 위의책, 9-18쪽; 横田 耕一, “立憲主義が危機に瀕している,” 『世界』 1992년 8월호, 36-45쪽; 木通口陽一, “‘選擇しな,ままの選擇’てよいのか,” 위의책, 28-35쪽; 渡邊洋三, 『憲法と國聯憲章』 (東京: 岩波書店, 1993년), 149-219쪽; 山内敏弘, 『平和憲法の理論』 (東京: 日本評論社, 1992년), 309-403쪽; Sung Yoon Cho, “Japan’s International Peace Cooperation Law and the Japanese Constitution,” Washington, D.C.: Far Eastern Law Division, The Library of Congress, Dec. 1992, 192-22; Kiyofuku Chuma, “The Debate over Japan’s participation in Peace-keeping Operations,” Japan’s Review of International Affairs, Fall 1992, pp.239-254.

아왔기 때문이다.⁵⁸⁾ 그러나 PKO 협력법이 허용하는 자위대의 해외파견은 자위권에만 근거한 일본방위와는 관계가 없다고 보고 합헌성이 없다고 주장하는 견해가 강력하게 대두했다.⁵⁹⁾

자위대의 해외파병이나 파견에 관해서, 1954년의 참의원의 “자위대의 해외출동은 하지 않는 데 관한 결의”에 의하면, “본원은 자위대의 창설에 즈음하여 현행 헌법의 조장(條章)과 우리 국민의 치열한 평화수호정신에 비추어 해외출동은 행하지 않을 것을 다시 재확인한다.”⁶⁰⁾고 표명했다. 또한 정부를 대표해서 기무라 국무대신은 자위대는 일본의 안전보장을 위해 대처하는 임무를 갖고 있으며 해외파견과 같은 목적은 갖고 있지 않다고 분명히 언명했다.⁶¹⁾ 또한 1956년에 일본의 UN가입과 관련해서 외무성 조약국장 니시무라 구마오는 “일본정부는 군사협력이나 참가를 필요로 하는 UN 헌장하의 의무에 구속되지 않는다”고 UN 사무국에 알린 바 있다.⁶²⁾ 따라서 일본은 국제분쟁의 해결을 위해서 무력행사를 할 수 없고 자위대는 해외에 파병할 수 없다는 원칙을 일본의 보수정권은 전후에 일관해서 준수해 왔다.

자민당 정부의 헌법 9조에 대한 해석은 다음과 같았다. 1) 주권국가인 일본은 자위권을 갖고 있다. 2) 자위권 행사를 위해서 필요 최소한의 자위력을 갖는 것은 제 9 조에 위반하지 않는다. 3) 무력행사를 위한 해외파병은 자위에 필요한 최소한의 자위력을 갖는다는 범위를 초과하는 것으로 헌법 위반이다. 4) 일본은 UN 회원국으로서 집단자위권을 갖고 있지만 헌법 9조가 허용하는 범위의 권리가 아니다. 왜냐

58) 横田耕一, “立憲主義が危機に瀕している,” 『世界』 1992年 8月號, 44쪽.

59) 위의글, 91항 주1의 문헌을 참조할 것.

60) 佐藤功, “第9條の政府解釋のきせきと論点,” 『ジュリスト』 No.1011, 1992年 6月 1日, 46쪽.

61) 渡邊洋三, 『憲法と國連憲章』(東京: 日本評論社, 1993), 163쪽.

62) 위의책, 161쪽.

하면 헌법 9조하에서 허용되는 자위권의 행사는 일본 방위를 위해 필요한 최소한도의 범위에 한정되어 있기 때문이다. 5) 일본은 교전권이 없다.⁶³⁾

뿐만 아니라 최근까지도 자민당 정부는 무력행사를 수반하는 UN 평화유지활동에도 자위대가 참가하는 것은 헌법상 허용되지 않는다는 견해를 표시해왔다.⁶⁴⁾ 1990년 가을의 UN평화협력법안의 심의과정에서 가이후 수상은 “PKO 중에서도 평화유지군(PKF)에 관해서는 무력행사의 가능성이라든지 무력을 갖고 가는 것을 전제로 하기” 때문에 법률로 인정해서는 안되며 “(본)법안에 기입하지 않았다”고 국회에서 답변하였고, 나가야마 외상도 자위대의 “PKF 참가는 헌법의 제약때문에 곤란하다”는 답변을 했다. 따라서 PKF참가는 헌법상 무리하다고 판단하고 동 법안을 폐안키로 하였고, 자-공-민 3당 합의각서에서도 PKO 참가를 위해 자위대와 별개의 조직을 설립하기로 합의를 한 바 있다.

그러나 1991년 8월에 PKO 전제 5원칙을 채택하면서부터 자민당 정부는 이 5원칙하에서의 자위대의 PKO(PKF포함)참가는 합헌이라는 주장을 취하게 되었다. 즉 자민당 정부는 PKO협력법이 규정하고 있는 것은 헌법상 금지되고 있는 무력행사를 수반하는 해외파병이 아니고 무력행사를 수반하지 않는 해외파견이라고 설명하고 있다. 동법 2조 2항에서 “국제평화협력업무의 실시 등은 무력에 의한 위협이나 무력의 행사에 해당되어서는 안된다”고 규정하고 있고, 따라서 PKO 협력법하의 평화유지 활동이나 인도적 구원작업 참가는 해외파병이 아니라고 일본정부는 주장하고 있다. 또한 ‘무기의 사용’은 대원들의 생명을 보

63) 佐藤, 앞의 책, 48쪽; 防衛聽選, 『防衛白書(平成 5年版)』(防衛聽, 1993年 7月), 87-89쪽.

64) Kiyofuku Chuma, “The Debate over Japan’s Participation in Peace - Keeping Operation,” Japan Review of International Affairs, Fall 1992, 249쪽.

호하기 위해서 필요한 최소한도내에서 허용되고 있기 때문에 '무력사용'에 해당되지 않는다고 설명하고 있다.⁶⁵⁾ 따라서 자민당 정부에 의하면 "국제평화유지 활동은 명칭 그대로 평화를 위한 활동이며 무력을 사용하지 않고 중립입장에서 UN의 권위와 실력에 의해서 평화를 유지 하는 것..."⁶⁶⁾이라고 설명하고 있다.

그러나 1954년의 참의원의 결의문(尙今有效)은 해외파병과 해외파견을 구별하지 않고 "해외출동"을 일괄적으로 금지하고 있다. 뿐만 아니라 자위대가 PKO(특히 PKF)에 참가하는 경우에는 상황에 따라 무력행사를 하지 않을 수 없게 될 가능성을 배제할 수 없다. 예를 들면, UN 문서인 SOP(PKO 표준실시 수속) 지침에 의하면 "무력은 국제요원에 대한 직접공격, 요원의 생명의 위협에 대해서 혹은 UN 전반의 안전이 위협에 직면했을 때 자위를 위해서 행사할 수 있으며" 현지 사령관에게 120mm 박격포 등의 사용을 인정하고 있다. 또한 PKO에 참가하는 자위대원의 무기는 '소형무기'에 한정되지 않는 '무기'를 사용할 수 있게 되어 있다.⁶⁷⁾ 따라서 무력행사의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다.

그러므로 공명당이 제안한 "5원칙" 및 PKF 본체업무 동결안과 민사당이 제안한 국회사전동의안이 채택되었음에도 불구하고 이러한 제약을 명목상으로 적용은 하되 실질적으로는 공동화(空洞化)시키는 위험성이 있고, 따라서 위험적인 해외파견이나 파병이 될 소지가 많다.

68)

65) Sung Yoon Cho & Wendy I. Zeldin. "Japan's International Peace Cooperation Law and the Japanese Constitution," Washington D.C.: Far Eastern Law Division, The Library of Congress, December 1992, LL92-22, 9쪽.

66) 朝日新聞, 1992년 7월 5일.

67) 山内敏弘, "PKO協力法の憲法上の問題点," 『ジュリスト』 No.1011, 1992년 11월 1일, 20쪽.

PKO에 참가하는 자위대와 대원이 합법적인 '해외파견'인지 위헌적인 '해외파병'인지를 구분하는 것은 궁극적으로 대원들의 생명보호를 위해 필요최소한의 '무기사용'을 수반하는 평화유지 활동인지 그렇지 않고 '무력사용'을 수반하는 활동이 되는지에 달려있다고 하겠다. 공명당이 제안한 "5원칙"과 "동결안"은 PKO에 참가하는 자위대가 전자의 경우에 한정하기 위해서 작성한 제동장치라고 볼 수 있다. 그러나 이 "5원칙"의 구체적인 해석, 적용은 간단·용이하지가 않으며, 따라서 PKO법에 대한 위헌 시비는 앞으로도 계속되리라고 본다.

첫째, 일본이 PKO협력법에 규정된 5원칙에 입각해서 PKO에 참가하는 경우 일본의 PKO파견부대의 지휘명령권은 UN 사령관에 있는지 일본에 있는지의 논의는 국회심의과정에서 커다란 쟁점의 하나였지만 이 문제에 대한 의문이 완전히 해소되지 않았다.⁶⁸⁾ 자민당 정부는 파견부대의 행동을 규정하는 "실시요령(즉 지령서)"은 UN의 Command에 적합하게 작성된다. 따라서 결과적으로 일본의 부대는 UN의 Command(지도)에 따르게 되며 "UN의 지도와 수상의 지휘는 일체"임을 강조했다.

그러나 징계를 포함한 "지휘권"은 일본에 있고, 현장에서 UN 사무총장이 정하는 사령관의 지도에 따른다는 이중 지휘구조를 갖는 내용으로 되어 있다. 일본 정부가 지휘권에 집착하는 이유는 가령 일본측에 지휘권이 없다고 하는 경우에는 무력분쟁에 말려들 위험성이 있는 시점에서 일본의 독자적 판단으로 철수할 수 없게 되기 때문이다.⁷⁰⁾ 이런 경우 PKO 참가가 헌법에 위반되지 않게 작성한 5원칙의 의미가 없어지며 PKO법 자체의 기반이 무너질 수 있기 때문이다. 따라서 사

68) 山内, 앞의책, 365-387쪽; 渡邊, 앞의책, 156-202쪽.

69) 朝日新聞, 1992年 6月 16日.

70) 朝日新聞, 1992年 5月 21日.

회당의 추궁에 대해서 “UN의 Command는 징계권 등을 포함하지 않기 때문에 ‘지도’이며 지휘권은 일본측에 있다”⁷¹⁾고 설명해왔다. 그러나 그 후의 통일전해에서는 “파견부대는 UN Command하에 있다”고 설명하고 있다. 즉 일본 정부는 UN Command에 맞추어 실시요령(지령서에 해당)을 작성하고 일본 부대는 그 실시요령에 따라 행동하기 때문에 결과적으로 일본 부대는 UN Command에 따른다는 논리이다. 그러나 UN Command와 실시요령이 항상 일치한다고 볼 수는 없다. 가령 무력행사에 말려들어 갈 위험성이 있는 경우 PKO법에 따르면 일본 부대는 철수하게 되어 있다. 그러나 UN 사령관이 “남아 있어라”는 Command를 내리게 되면 어떻게 대처해야 할 것인가라는 문제가 생긴다. “만일 그러한 일이 생기는 경우에는 미안하지만 우리는 못 따르겠다”⁷²⁾고 대응하겠다는 것이 미야자와 수상의 답변이었다. 실제로 이 문제의 해결은 그렇게 간단하지 않다. 왜냐하면 UN의 지휘하에 들어가는 까닭에 일본 부대의 파견이 허가된다. 또한 UN의 PKO 관계문서는 “요원은 UN사령관의 Command에 복종하고, 파견당국의 Command를 받아서는 안된다”고 규정하고 있기 때문이다.⁷³⁾ 따라서 일본의 PKO 파견부대의 지휘명령권은 UN사령관에게 있는지 또는 일본에 있는지의 논의는 최후까지 의문을 해소시키지 못한 채 끝남으로써 앞으로도 논란의 소지가 있다.

둘째, 지휘권 문제와 직결되는 것이 ‘무기사용’이다. PKO법 제24조는 “대원은 자기 또는 자기와 함께 현장에 있는 다른 대원의 생명이나 신체의 방위를 위해 부득이하고...상당한 이유가 있는 경우에는...소형무기를 사용할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉 PKO법에서는 생명,

71) 朝日新聞, 1992年 5月 21日.

72) 朝日新聞, 1992年 5月 21日.

73) 朝日新聞, 1992年 6月 16日.

신체방위를 위한 '정당방위'의 경우에 한정해서 무기를 사용할 수 있고, 헌법이 금지하는 조직으로서의 무력행사를 일본 부대는 행할 수 없으며 또 그러한 위험성을 배제하기 위해서 이 조항이 기입되어 있는 것이다.

그러나 UN 평화유지군(PKF)의 경우 신체보호 뿐만 아니라 임무수행 방해에 대한 무기사용을 '자위행위'라고 넓게 해석하고 있다. 뿐만 아니라 정당방위와 임무방해에 대한 무기사용간의 구분을 짓는 것은 그리 용이하지가 않다. 또한 일본 파견부대는 조직으로서 무기사용은 허용되지 않으므로(이 경우 무력행사가 되기 때문) "대원 개개인의 판단"에 맡길 수 밖에 없다고 정부의 공식 견해가 나와 있지만 자위대원은 조직으로서 행동하는 것이 원칙이고 개인의 판단에 의해서 발포하는 훈련은 받지 않고 있다.⁷⁴⁾ 따라서 이 문제로 국회 심의과정에서 큰 논쟁을 일으켰고, 이 문제에 대한 추궁이 있자 방위청 방위국장은 "상관이 개개인의 판단을 묶어서 사용할 수는 있다"고 언명함으로써 조직적 행동의 가능성을 시사했다. 그 후 "판단을 묶는 것은 억제하는 방향"으로 한다고 수정 첨부했지만 의문을 해소하지는 못했다.⁷⁵⁾

한편 PKO법에 의하면 일반대원은 '소형무기'를 보유할 수 있지만, 자위대원은 소형이 아닌 '무기' 및 장비의 보유가 인정되어 있다. 그러나 그 범위에 관해서 "UN 사무총장이 필요하다고 인정하는 한도"로 되어 있기 때문에 반드시 명확한 기준이 있는 것은 아니다.⁷⁶⁾ 과거의 PKO의 경우 대공포나 대전차 무반동포를 사용한 예가 있다. 만일 PKO 파견부대가 공격을 받는 경우 대원 개인의 호신을 위한 '무기사용'과 부대로서 행하는 '무력행사'와의 구분은 실제로 현장에서 어

74) 朝日新聞, 1992年 5月 21日.

75) 朝日新聞, 1992年 5月 21日.

76) 朝日新聞, 1992年 5月 21日.

떻게 판단하느냐는 문제에 대한 의문이 여전히 해소되지 않았다.

셋째, PKF 본체업무의 동결에 관한 3당의 '보족견해'에 의하면 PKF 본체업무, 즉 수송, 통신, 건설 등은 본체업무와 같이 동결의 대상이 된다고 규정했지만 동결되는 부분과 동결되지 않는 업무의 구분선이 명확하지 않다. 동결되는 부분은 동결뿐만 아니라 동결 후에 국회의 사전승인을 받아야 하는 반면, 동결되지 않는 부분은 사전승인이 필요없는 관계로 후방지원 중 어떤 업무가 동결의 대상이 되는지에 관한 해명이 있어야 한다고 본다. 전선부대의 활동과 후방지원은 극히 밀접한 관계가 있고, 따라서 "무기수송 등은 PKF와 중복되는 부분이 많다"는 이유에서 민사당은 이런 후방지원 업무를 동결의 대상으로 삼도록 제안했다. 여하튼 전방과 후방지원 업무의 구분도 그리 쉽지 않기 때문에 이 문제에 관해서도 상황에 따라 논쟁의 소지가 충분히 있다.⁷⁷⁾

넷째, 5원칙의 하나인 '철수'에 관해서는 동법 18조 1항에 "국제평화협력업무의 중단에 관한 사항"이 (실시요령의 일부로서) 규정되어 있다. 그리고 이 '중단'을 포함한 실시요령의 변경에 관해서는 "본부장이 필요로 하는 경우를 제외하고 UN 사무총장 혹은 파견국에서 사무총장의 권한을 행사하는 자가 행하는 지도에 적합하게 행한다"고 규정되어 있다. 또한 본부장은 필요하다고 인정할 때는 현지에 있는 협력대 지휘관에게 실시요령의 작성 혹은 변경에 관한 권한의 일부를 위임할 수 있다고 규정하고 있다.

당초 자민당 정부가 PKO협력 합헌 전제 5원칙에는 '철수'라는 표현이 사용되었지만, 본 조문에는 철수의 규정이 없고 그대신 '중단'이란 규정이 들어 있다. 그러나 중단은 누가 어느 경우에 어떠한 수속을

77) 渡邊, 앞의 책, 199-202쪽; 山内, 앞의 책, 22-23쪽을 참조할 것.

통해서 무엇을 어떻게 중단하는지 분명하지가 않다. 가령 전투 중인 경우 일본만이 전투를 중단할 수 있는지 또는 일본의 자위대와 타국의 군대와의 관계는 어떻게 되는지가 명확하지 않다. 자민당 정부의 견해는 일본 부대는 전투를 목적으로 하지 않기 때문에 이러한 상황에서는 철수를 해야 하고 무력행사는 하지 않는다고 설명하고 있지만, 만약 일본 부대가 철수하기를 일방적으로 결정한 후 UN사령관이 “남아 있으라”고 명령하는 경우에는 어떻게 대처해야 하는지에 관한 의문이 해소되지 않고 있다. 왜냐하면 “작전에 관한 사항은 UN 사무총장의 권한에 속하며 군사요원은 사무총장의 명을 받은 현지 사령관의 지휘하에 들어가며 출신국의 지휘를 받지 않는 것이 PKO의 기본원칙”이라고 UN 자신의 SOP(PKO표준실시 수속) 지침은 규정하고 있기 때문이다.⁷⁸⁾ 뿐만 아니라 PKO ‘모델 협정안’은 “UN 사무총장은 (참가국)에서 이용되는 인원을 포함해서 (UN 평화유지활동)의 배치, 조직, 행동 그리고 지령에 관해 완전한 권한을 행사한다”⁷⁹⁾고 규정하고 있기 때문에 현지 사령관의 지휘명령에 따르지 않고 업무중단을 행한다든지 독자행동을 취하는 것은 허용되지 않는다고 보이기 때문에 이 문제에 관한 논란도 계속될 것이 예상된다.

이상에서 지적한 문제와 의문점이 해결, 해소되지 않는 한 PKO에 협력하기 위해서 파견되는 자위대가 무력행사를 하는 해외파병이 아니고 대원의 생명을 방호하기 위해서 필요최소한의 무기사용만 하면서 평화적으로 UN의 국제 평화유지활동에 참가하여 평화적으로 임무를 수행하는 해외파견이 될 것이라는 확실한 보장은 없다고 본다.

78) 山内, 앞의책, 21쪽.

79) 山内, 위의책, 21쪽.

VII. 결 론

PKO협력법은 일본 국회가 최근에 입법 성안시킨 법안 가운데 가장 중요하고 논란이 심했던 법안의 하나였다.⁸⁰⁾

첫째, 이 법안의 통과로 일본은 제 2차 세계대전에서 패전한 이후 처음으로 자위대를 해외에 파견할 수 있게 되었다. 일본헌법 제 9조에 관한 종전의 자민당 정부의 공식해석도 자위대는 어디까지나 일본의 영역을 방위하기 위해서 존재하며 따라서 해외파병은 불가능하다고 보아왔기 때문에 PKO활동을 지원하기 위해서 자위대를 해외파견하는 것은 헌법에 위반된다고 보는 사회당-공산당과 위반되지 않는다고 보는 자민-공명-민사 3당 사이에 치열한 논쟁이 있게 되었다. 그러나 사회당-공산당의 “물리적 저항”에도 불구하고 이 법안이 성립됨으로써 일본은 해외파병의 돌파구를 뚫을 수 있게 되었다.

둘째, 그러나 PKO법안을 지지한 자-공-민 3당간에도 의견이 반드시 일치하지는 않았다. 동 법의 운용 여하에 따라서 위험적인 해외파병으로 확대될 소지가 많이 내포된 점에 유의하면서 공명-민사 양당이 참가하여 ‘5원칙’, ‘국회사전승인안’ 등의 중요한 제동을 삼입시킴으로써 위험적인 해외파병의 가능성이 상당히 축소된 것은 사실이다. 특히 공명당이 제안한, 자위대의 평화유지군(PKF)에 참가하여 행하기로 되어 있는 PKF 본체업무 6개항과 이에 준하는 후방지원 업무들을 동결하는 안이 채택됨으로 인해서 새로운 입법으로 이 동결사항을 해제하기까지 자위대의 해외에서의 무력행사는 사실상 어렵게 되었다. 또한 해제되어도 이 업무를 위한 자위대의 파견은 국회의 사전

80) PKO 협력법의 합헌성을 주장하는 논문 가운데 아래의 문헌들을 참조할 것. 佐藤誠三郎, “PKO問題と日本,” 『新防衛論集』(東京: 防衛學會) 第20卷 2號, 13-29쪽; 西村之善, “PKO論議の正しい進め方,” 『中央公論』1992年 7月號, 78-88쪽.

승인이 필요하게 되었다.

셋째, 그러나 PKO참가 5원칙의 적용은 간단하지 않으며, 법의 운용 여하에 따라서는 5원칙이 다소 공동화될 소지도 없지 않다. 또한 동결 대상이 되는 후방지원 업무에 관해서도 명백한 지침이 마련되지 않았기 때문에 악용의 소지가 전혀 없다고 단언할 수 없다. 그러나 자민당의 원안에 비하면 3당 재수정안에 입각해서 1992년 6월 15일에 성립된 PKO 협력법안은 위헌의 소지를 대폭 제거한 법안이라고 아니할 수 없다.

넷째, 특히 동법 시행 3년 후에 PKO법 전체를 재검토하여야 한다는 부칙이 채택됨으로써 PKO협력법에 관해 의견을 달리한 일본의 여야당들이 다시 한번 견해의 차이를 조율할 수 있는 기회를 가질 수 있게 되었으므로 동 법이 지니고 있는 문제점을 재검토할 수 있는 기회가 있게 된 것은 다행이라고 하겠다.

다섯째, 일본이 국제평화유지활동(PKO)에 효과적으로 참가하고 인적 면에서 공헌하기 위해서는 무엇보다 먼저 일본의 방위예산을 삭감해야 하고, 군축을 단행해야 한다. 일본은 헌법 제 9조에서 전쟁을 포기하고 무력을 보유하지 않는다고 단언하고 있음에도 불구하고, 연간 400억불에 달하는 엄청난 방위비와 세계 10대 군사력을 보유하는 군사대국으로 성장하였다. 따라서 제 2차 대전 중이나 전전에 일본의 군국주의 침략의 희생물이 되었던 아시아 국가들은 (자위대라는 명칭하의) 일본의 군대가 다시 해외로 진출해서 활동을 개시하는 데 대해서는 (명분이야 PKO협력이든 인도적 구원작업이든 간에) 커다란 우려를 금할 수 없다는 사실을 인식해야 한다. 일본의 방위관계자들은 스칸디나비아반도의 스웨덴, 핀란드, 노르웨이처럼 병력이 수만 명에 불과하고 군사비도 과대하지 아니한 국가들이 UN의 PKO활동에 협력하는

데 대해서는 국제사회가 아무런 우려를 하지 않는다는 사실에 주목해야 한다. 따라서 일본이 이 분야에서 진정 공헌하기 위해서는 우선 일본의 군사력을 대폭 축소하고 방위예산을 삭감함으로써 군사대국에서 벗어나야만 아시아의 주변국가들도 안심시킬 수 있고 그들로부터 지지도 받을 수 있다고 본다.

여섯째, 아시아 지역에서 일본이 PKO 참가를 통해서 인적·물적 공헌을 할 의향이 있다면 제 2차 대전 전이나 대전 중에 일본의 군국주의자들이 이 지역주민들과 약소국들에게 저지른 죄과에 대한 사죄가 앞서야 한다고 본다. 일본은 이 지역에서 침략전쟁을 감행하면서 수많은 인명과 재산의 피해를 이 지역 주민들에게 끼쳐놓고도 지금까지 진심으로 과거의 잘못에 대한 뉘우침이나 사과 또는 보상이 없었다. 따라서 일본이 국제공헌을 하기 위해서 시급한 것은 UN 안보리의 상임이사국이 되는 것도 아니고 UN의 PKO에 자위대를 파견하는 것도 아니며, 오히려 아시아 국가들에게 진심으로 과거의 죄과에 대해 사죄하고 보상하는 것이다. 그러한 연후에 일본의 군비와 방위예산을 축소하고 PKO에 참가하여야만 일본의 자위대 해외파견에 대한 주변국가의 우려를 불식할 수 있고 불필요한 오해를 제거할 수 있다. 그렇지 않고 군비를 확장하면서 방위예산을 계속 증가하는 상황하에서는 일본의 PKO 참가는 그 본의에 관계없이 항상 불신의 대상이 되지 않을 수 없다고 본다. 따라서 이 경우에는 차라리 “비군사, 문민, 민생”의 원칙하에서 자위대의 참가없는 국제평화협력대를 설립해서 비군사부문에서 공헌하는 것이 보다 나은 선택으로 보여진다.

끝으로 경제대국에 상응하는 ‘정치대국’을 지향하는 일본의 신보수주의자들이 정치대국의 필요조건으로 군사력과 군비확장에 심혈을 기울이면서 PKO 협력법을 악용하여 일본의 해외파병을 기정사실화하

려는 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 즉 일부 학자들이 우려하는 것 같이 자민당 정부가 공명-민사 양당에게 상당한 양보를 하면서까지 PKO협력법을 성립시킨 의도는 자위대의 해외파병을 위한 돌파구를 마련하기 위한 책략이었다는 논리도 전혀 신빙성이 없는 것은 아니다.

81) 그러나 1993년 7월의 중의원선거에서 자민당이 패침하고 보수중도 및 사회당까지 포함한 7당 연립정부가 수립되었고, 호소가와 수상은 일본이 제 2차 세계대전에서 저지른 침략전쟁과 죄과에 대해서 솔직히 사과하게 됨으로써 일본의 이미지는 상당히 호전된 것이 사실이다. 또한 PKO 협력법을 둘러싸고 정반대편에서 대립관계에 서 있었던 공명-민사-사회당 등이 연립정권에 가담하고 있음으로 말미암아 PKO 법 약용의 소지는 당분간 없어졌다고 볼 수도 있다. 물론 호소가와 수상의 사임(1994년 4월)과 하타 신임수상 영도하의 연립내각에서 사회당이 이탈함으로써 인해 일본정국은 당분간 유동적이고 아마도 차기 총선 이후가 되어야만 권력구조나 정치세력판도가 확실해질 것 같다. 따라서 PKO시행 3년 후에 전면 재검토하는 작업의 귀추도 차기 중의원 총선 후가 되어야만 확실한 윤곽이 나타날 것 같다.

81) 渡邊, 앞의 책, 164-202쪽; 山内, 앞의 책, 383-387쪽; 佐佐木芳隆, “政界流動と大國-國連志向,” 『世界』 1993年 8月號, 86-99쪽.