

June 2026
No. 402

INSS

전략보고

다카이치 총리의 평화헌법 개정 가능성

김태주
tjkim@inss.re.kr
kimtaeju@gmail.com

- I. 문제 제기
- II. 평화헌법 개정의 논리
- III. 다카이치 헌법 개정 근거의 모순점
- IV. 헌법 개정에 현실적 도전 요인
- V. 함의와 시사점

다카이치 총리의 평화헌법 개정 가능성

I. 문제 제기

II. 평화헌법 개정의 논리

1. 일본 평화헌법 제9조
2. 평화헌법의 논리적 모순성 주장
3. 보통국가의 국민주권주의 위반 논리
4. 평화헌법의 비현실성 주장

III. 다카이치 헌법 개정 근거의 모순점

IV. 헌법 개정에 현실적 도전 요인

V. 함의와 시사점

다카이치 총리의 평화헌법 개정 가능성

저자 | 김태주

국문 초록

자민당의 중의원 총선 압승 이후 다카이치 총리의 평화헌법 개정 주장과 논의가 주목 받고 있다. 다카이치 총리는 일본의 보통국가화를 주장하며 헌법 개정의 필요성과 당위성을 지속 주장해 왔다. 하지만 기시 노부스케, 나카소네 야스히로, 아베 신조 등 역대 보수 우익 자민당 내각 역시 평화헌법 개정을 지속 추구했으나 조건이 성숙한 상황에서도 이를 실현하지 못했다. 그렇다면 다카이치 총리와 같은 높은 지지율로 취임한 전직 일본 총리들이 자민당 내에서 헌법 개정 발의도 해 보지 못하고 개정 노력이 지속 좌절된 이유는 무엇일까? 이번에는 다카이치 총리가 과거에 좌절된 헌법 개정 노력을 중의원 3분의 2 의석 확보 이후 개헌 실현으로 극복할 수 있을까? 본 보고서는 보수 자민당의 헌법 개정 필요성에 대한 논리, 다카이치 헌법 개정 근거의 모순점, 역대 자민당 내각과 일본 사회 내에서 평화헌법의 기능을 고찰, 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 다카이치 내각의 실제적 헌법 개정 성공 가능성을 평가, 분석할 필요가 있다.

주제어: 평화헌법 개정, 미일 관계, 일본의 보통 국가화, 전수방위 원칙, 'One Theater' 정책

I 문제 제기

- 자민당의 총선 압승 이후 다카이치 총리의 평화헌법 개정 가능성에 대한 논의 급부상
 - 2.8 제51회 일본 중의원 총선에서 자민당이 전체 의석 465석 중 316석을 확보하며 압승
 - 중의의원 의석 3분의 2(310석) 이상은 자민당 단독으로 평화헌법 개정을 발의할 수 있는 조건 충족
 - 아직 참의원에서는 여소 야대 구도가 유지되고 있지만 다수의 전문가들은 다카이치 총리가 평화헌법 개정을 추진할 것으로 예상
- 다카이치는 일본의 보통국가화를 주장하며 헌법 개정 필요성과 당위성을 지속 주장
 - 아베 전 총리 등 일본 보수 세력들은 1945년 패전 이후 미국이 제정한 평화헌법을 국민주권주의에 반하는 비정상적인 헌법으로 규정
 - 1947년 제정된 일본국 평화헌법 제9조는 모든 주권 국가가 보유한 무력의 독점적 보유와 사용을 부정하는 전수방위 원칙 천명
 - 제9조의 전수방위 원칙을 개정, 혹은 폐기하고 자위대를 정규 군대로 헌법에 명시하는 것을 일본의 보통국가화로 규정
- 역대 보수 우익 자민당 내각은 평화헌법 개정을 지속 추구했으나 조건이 성숙한 상황에서도 이를 실현하지 못한 이유에 대한 의문점
 - 기시 노부스케, 나카소네 야스히로, 아베 신조 등 역대 자민당 총리들은 집권과 동시에 평화헌법 개정을 시도
 - 하지만 높은 지지율로 취임한 일본 총리들이 자민당 내에서 헌법 개정 발의도 해 보지 못하고 개정 노력이 지속 좌절된 것은 의문
 - 전후 최장 기간 압도적인 지지율을 유지했던 아베 전 총리 역시 헌법 개정 발의를 위한 3분의 2 의석을 확보했으나 헌법 개정에 실패
- 다카이치 총리는 2.8 일본 중의원 총선에서 자민당 단독으로 3분의 2 이상의 의석을 확보, 그 어느 때 보다도 헌법 개정 가능성에 접근
 - 총선에서 아베 전 총리를 뛰어 넘는 승리 이후 약 70%라는 압도적인 지지율을 유지하고 있는 다카이치는 최근 헌법 개정에 대한 자신의 의지를 재확인

- ※ 일본 헌법기념일인 5월 3일 다카이치 총리는 시대 요구에 맞도록 정기적 헌법 개정의 중요성을 강조
- 다수의 전문가들은 다카이치가 현재의 지지율로 2028년 참의원 선거에서 이번과 같은 승리를 이끌어 낸다면 헌법 개정을 강하게 추진할 가능성에 무게
- 본 보고서는 변화하는 일본 정국 동향에 따른 다카이치의 헌법 개정 의지가 실제적 결과로 표출될 수 있을지를 평가
- 헌법 개정에 중요한 장애 요인들을 국내 정치적 역학관계, 즉 실제적 조건과 역사적 정당성을 중심으로 분석하고 가능한 결과를 예측, 이에 대한 함의와 시사점 도출 필요성

II 평화헌법 개정의 논리

1. 일본국 평화헌법 제 9조

- 일본국 헌법 제2장 제 9조 ‘전수방위 원칙’은 국제분쟁 해결의 수단으로 일본의 무력 사용을 영원히 금지하는 조항
 - “일본 국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제 평화를 성실히 희구”
 - “국권의 발동으로서 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로서는 영구히 이를 포기”
 - “전항의 목적을 달성하기 위하여 육해공군 기타 전력을 보유하지 않으며 국가의 교전권도 인정하지 않는다”

2. 평화헌법의 내재적 모순을 개정 근거로 주장

- 개정론자들은 일본 평화헌법은 근대 주권국가의 기본적 구성 조건을 부정하고 있다는 논리적 모순을 지적
 - 전통적인 국제정치학 이론은 근대국가의 가장 커다란 특징 중 하나는 ‘주권 국가의 폭력에 대한 독점’이라는 가정을 공유
 - 일본의 제2차 세계대전 패전 후 미군정 기간에 평화헌법 제9조 전수방위 조항 재정은 국가의 폭력에 대한 독점이라는 이론적, 경험적 전제를 부정
 - 전쟁할 수 없는, 즉 국가 통합의 가장 원천적인 수단인 폭력이 박탈된 패전 국가 일본은 민족국가 정체성 유지를 위해 헌법 개정 필요

3. 보통국가의 국민주권주의 위반 논리

- 패전 후 제정된 평화헌법은 일본 국민이 자율적으로 제정한 헌법이 아니므로 국민주권주의를 위반했다는 논리
 - 아베 등 보수 세력과 다카이치 총리는 점령군 미국이 1947년 제정한 헌법은 당시 일본 국민들의 자발적 의사가 반영되지 않은 헌법으로 국민주권주의를 위반했다고 주장
 - 현재 일본 국민 대다수가 평화헌법을 지지한다고 하더라도 형식상 일본 국민들이 독자적으로 제정한 헌법이 아니므로 개정이 필요하다는 논리
 - ※ 현재의 헌법 문구와 내용 등이 동일하다고 해도 일본 국민의 손으로 직접 만들어진 헌법이라야 한다는 논리

- 특히, 패전의 결과로 미국이 일반적인 주권 국가들에게 주어지는 무력 사용을 금지한 헌법 제9조의 전수방위 원칙은 굴욕적 패전과 국민적 패배주의의 상징이라고 주장

4. 평화헌법의 비현실성 주장

- 냉전 후 전통적·비전통적 위협이 다층적으로 증가하는 국제정치적 불확실성 속에서 자위대의 정규 군대화 필요성 증대¹
 - 자위대의 소극적 지위와 역할은 동일본 대지진과 같은 대규모 재난 상황에서도 정부 대응 시스템의 한계를 노정
 - 특히, 국가 안보 수단으로서 자위대의 소극적인 전수방위 원칙으로는 중국의 패권적 부상과 북한 핵, 미사일 위협 등에 대한 대응 능력 한계
 - 전시 교전권을 부정하는 헌법 제9조에 자위대를 정식 군대로 명기, 그 법적 지위와 역할을 명확히 규정, 전쟁할 수 있는 보통국가 추구
 - 정식 군대의 역할과 기능 명문화로 집단적 자위권을 강화하고 방위비 증액, 적기지 공격능력 등을 포함하는 보통 국가화된 강한 일본 추구

1 Smith, Sheila (2019) *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*, Harvard University Press, p. 90-127.

III 다카이치 헌법 개정 근거의 모순점

- 전후 일본은 평화헌법의 재해석을 통해 언제든지 선택적으로 국제 분쟁에 개입할 수 있는 보다 유연하고 탄력적인 권한을 보유
 - 일본은 유사법제(무력공격사태법)를 통해 적의 공격이 임박한 위기 상황 시 총리를 중심으로 한 신속한 자위대의 행동을 보장
 - 특히, 2015년 평화안전법제는 헌법 해석 변경을 근거로 11개 법률을 제정, 미국 등 동맹국에 대한 무력 공격 시 대응이 가능하도록 하는 집단적 자위권을 인정²
 - 일본은 변화하는 안보 환경에 따라 전수방위 원칙을 포괄적으로 해석하여 국익에 따라 분쟁 개입과 회피를 위한 수단으로 평화헌법을 활용하는 등 이미 헌법 개정의 당위성 상실
 - ※ 일본은 평화헌법의 전수방위 원칙을 재해석하여 미일 안보 조약, 평화안전법제, 유사법제, 미일방위협력 가이드라인 등을 통해 이미 헌법 개정의 효과를 실현
- 1946년 평화헌법이 일본 시민들의 국민주권주의를 위반했다는 전제는 자민당 헌법조사위원회의 공식적 입장을 부정하는 자기모순
 - 기시 노부스케 수상은 1957년 총리에 취임한 직후 헌법 개정을 위해 공식적으로 자민당 헌법 조사위원회를 출범
 - 동 조사위원회 위원장 겐조 다카야나기는 맥아더 인터뷰 등 광범위한 조사를 바탕으로 1946년 헌법 개정은 일본 정치인들의 자발적인 의사가 반영된 결과물이라고 확인³
 - 다카야나기 위원장은 일본 정치인들의 헌법 개혁에 대한 저항으로 결국 미국이 헌법 초안을 제시하게 되었고 그 과정에서 거부나 억압 없이 일본 시민들의 자발적 의견 표출이 반영됐다고 결론⁴
- 일본은 평화헌법을 2차대전 후 승전국 미국의 압력을 회피하고 국제분쟁에 휘말리지 않기 위한 중요한 전략적 레버리지로 활용
 - 냉전기에 일본은 미국이 주도하는 전쟁에 휘말리지 않고 경제회복과 부흥에 전념하기 위해 미국의 압력에도 불구하고 평화헌법을 근거로 GDP 1% 이하로 방위비를 제한하고 베트남 전쟁 등에 파병 회피

2 유용조 (2015) 일본 신안보법의 주요내용 및 쟁점과 한국의 대응과제, *이슈와 논점* 제1066호, 국회입법조사처.

3 Kenzō, Takayanagi (1961) "Kenpō daikyūjo (Constitution Article 9)," *Jiyū* 3, no. 12 (December): 49-50.

4 Kenzō, Takayanagi (1961) "Kenpō daikyūjo (Constitution Article 9)," *Jiyū* 3, no. 12 (December): 49-50.

- 역대 일본 자민당 중도 보수 전략가들은 평화헌법 수호를 통해 진보세력과의 연대로 좌우 협치와 국가적 통합 그리고 이를 통한 미국의 전쟁 참여 요구를 회피하는 도구로 활용⁵
- 최근 이란 사태와 관련 미국의 자위대 파병 요청에도 일본은 미국이 제정한 평화헌법과 관련 법률을 근거로 파병 요청을 거절하여 일본의 국익을 극대화

5 Kōsaka, Msataka (1963) "Genjitsu shugisha no heiwaron (Realist Ideas of Peace)," *Chūō kōron* 78, no. 1 (January)

IV 헌법 개정에 현실적 도전 요인

- 자민당 파벌구도 속에서 중도 보수와 극우 보수 간 경쟁과 갈등⁶
 - 현재 자민당 중도 보수를 대표하는 기시다와 이시바 계열은 모두 헌법 개정을 통해 자위대를 정식 군대로 명기하려는 우익의 의견에 동의하지만, 우익 세력 강화를 저지하기 위해 반대 가능성
 - 헌법 개정을 위한 중도 보수의 의도는 자신들의 집권을 위한 수단으로서 헌법 개정론을 부각하여 극우 보수인 아베파, 아소파, 다카이치 등과 협력적 관계를 위한 수단으로 활용
 - 중도 우파는 이념적 원류를 형성하는 요시다 시게루, 오히라 마사요시, 게이조 오부치 등 헌법 개정에 부정적이었던 계파 리더들과 이념적 성향을 공유, 우익 보수를 강하게 견제
 - 따라서 현 단계에서 다카이치의 헌법 개정 노력이 우익 보수 세력을 강화할 수 있다는 사실은 중도 보수의 개정 반대 의사 강화로 귀결, 당의 분열과 다카이치 리더십 약화를 초래할 가능성 다대
- 2028년 참의원선거에서 자민당이 이번 중의원 선거 이상의 압승을 해도 헌법 개정 발의를 위한 의석 확보는 사실상 불가능
 - 2025년 7월 20일에 실시된 참의원 선거에서 자민당은 125석 중 39석을 확보하여 비개선 75석을 더하여 114석을 유지 중
 - 다가오는 2028년 참의원 의석 124석을 교체하는 선거에서 자민당이 전석을 석권한다고 하더라도 단독으로 헌법 개정을 발의할 수 있는 3분의 2에는 부족
 - 일본유신회는 2028년 참의원 선거에서 12석이 교체 대상이며 이를 포함해서 자민-유신회 연립 정부가 헌법 개정을 발의하기 위해서는 최소 120석이 필요하지만 교체대상 124석 중 120석은 사실상 불가능
 - ※ 2028년 참의원 선거에서 자민당 중도 세력 중 이탈표까지 감안하면 헌법 개정 정족수 논의는 무의미
 - 이러한 제약에도 불구하고 다카이치가 헌법 개정을 추구하는 것은 보수의 결속력을 강화, 즉 독자적인 방위력에 기반 한 강한 일본 이미지와 리더십을 창출, 장기집권 기반을 구축하기 위한 전략적 의도

6 기시다 후미오 전 총리 등 중도 우파인 비둘기파는 전후 요시다 라인을 계승, 주변국과의 관계 개선을 강조하고 헌법 개정에 반대하는 반면 기시 노부스케 등 우익 보수를 대변하는 아베 신조 전 총리와 다카이치 총리는 일본 독자적인 방위능력 강화와 독립을 위해 평화헌법 개정이 필요하다고 주장.

- 보수 우익 세력 주도로 헌법을 개정할 경우 미국의 일본에 대한 방위력 증강 요구와 대리전 압박을 회피할 실질적 수단 부재
 - 일본 정부는 패전 후 미국의 재무장 요구를 평화헌법을 근거로 효과적으로 거부할 수 있었으며 평화유지 활동과 이라크 전 자위대 파병 등은 일본 국익에 따라 헌법 재해석으로 실현
 - 이시바 전 총리가 주장했던 'One Theater' 정책은 일본의 주변국 갈등에 개입을 원활하게 하는 도구이지만 동시에 미국의 개입 요구를 효과적으로 차단할 수 있는 평화헌법이라는 수단의 존재로 가능
 - 따라서 평화헌법 개정은 일본이 미국의 파병, 혹은 주변국 갈등 개입 요구 등 원하지 않는 안보 역할을 회피할 수 있는 전략적 도구의 상실을 의미
- 헌법 개정 시 미국이 요구하는 수준의 방위력 증강을 위한 자원 마련에 분명한 한계 봉착
 - 현재 일본 정부의 재정 적자는 GDP 대비 약 230%에 달하는 주요국 중 가장 높은 수준의 부채 비율
 - 다카이치 정부는 신속하게 미일 양국이 합의한 GDP 2% 수준으로 방위비 인상을 추진하고 있지만 헌법을 개정한다면 가까운 시일 내에 트럼프가 NATO에 요구하는 GDP 3~5% 수준의 방위비 인상 필요
 - ※ 일본은 냉전기만에 평화헌법을 근거로 방위비 지출을 GDP의 1% 이하로 유지하고 잉여 자본을 전후 경제 부흥에 투자, 폭발적인 성장을 이룩
 - 현재 일본은 GDP의 1.8%인 9조엔의 방위비를 지출하고 있지만 트럼프가 요구하는 3%대는 현재의 두 배 수준인 약 17조엔, NATO 수준의 5%는 약 26조엔 규모로 증가 예상
 - 인구 고령화와 잃어버린 30년이라는 장기 경기 침체로 고통 받고 있는 일본이 추가적으로 수십조 엔의 방위비를 추가로 지출해야 하는 현실은 자민당이 실체적 헌법 개정에 나서기 어려운 핵심 이유 중 하나

V 합의와 시사점

- 보수 자민당 내각이 헌법을 전략적 수단으로 적극 활용한다는 것은 평화헌법이 보수의 이데올로기가 되었다는 사실을 방증
 - 일본은 전후 반세기 이상 평화헌법을 근거로 방위비를 GDP 1% 이하로 유지할 수 있었으며 베트남 전쟁, 걸프 전쟁, 현재의 이란 전쟁 등에서 미국의 개입 요구를 효과적으로 차단
 - 이시바 정부가 하나의 전구(“One Theater”) 정책을 미국에 제시할 수 있었던 것 역시 인태 지역 분쟁에 개입을 원활히 하고 국익에 따라서 개입을 거부할 수 있는 평화헌법이라는 수단의 존재 때문
 - 안보 이슈를 넘어 일본 평화헌법이 자민당의 국내, 국제정치 현상에 다양한 방식으로 헌법의 전략적 가치와 정당성이 내재되어 있다는 사실은 헌법이 진보세력뿐만 아니라 보수의 이데올로기로 정착했음을 방증
- 우리 정부는 평화헌법이 일본의 전략적 수단이라는 사실을 인식하고 일본의 외교 안보 정책을 새로운 시각에서 분석, 이해할 필요
 - 일본 외교 안보 정책은 미일 동맹을 중심으로 형성되어 왔다는 인식이 주류이지만 그 동맹의 내용을 평화헌법과 결합해서 분석할 경우 미일 관계의 새로운 양상 도출 가능
 - 많은 전문가들은 미일관계를 수직적 관계로 이해하지만 평화헌법의 역할을 대입하면 미국의 힘을 역이용하는 일본 보수의 치밀한 전략적 사고가 내재해 있다는 점에 주목
 - 일본은 1960년 수상 자문그룹을 중심으로 한 전문가 그룹들이 논쟁을 통해 패전국 일본의 가장 큰 약점이 대미 외교에서의 절대적 열세임을 인식하고 평화헌법의 전략적 가치를 재인식
 - 일본의 “One Theater” 정책뿐만 아니라 일본이 왜 경제 안보, 즉 공급망에 다른 어떤 국가보다도 중요한 우선순위를 두는지 이해하고 평화헌법, 즉 전수방위 원칙에서 기인하는 경제 안보(공급망을 통한 억지 전략)의 핵심 논리를 이해할 필요
- 우리 정부는 평화헌법 개정 이슈의 복잡성을 인지하고, 일본 정치권의 개정 움직임에 보다 냉철하고 이성적으로 대처할 필요
 - 일본 보수 자민당이 헌법 개정론을 정치적 수단으로 적극 활용하는 것은 중국, 한국 등 주변국들이 지나치게 민감하게 반응, 일본 보수층을 자극, 결집하기에 좋은 수단이 되기 때문
 - 특히, 주변국들은 일본 우익 정치인 한, 두 명의 헌법 개정 발언이 마치, 일본 보수 전체의 정체성으로 인식하고 헌법 개정을 급박한 위기로 인식하는 경향

- 헌법 개정은 일본 보수 정치권 내에서도 정치적 역학관계와 이익에 따라 첨예하게 갈리는 이슈이며 우리 정부는 보다 장기적 관점에서 자민당의 통합된 우익 보수화가 아닌 이상 민감한 반응 자체 필요
- 보수 자민당을 하나의 정체성을 가진 기관으로 보는 시각을 탈피해서 중도 우파 세력과의 대화를 넘어 한일 공동체 의식 강화 필요
 - 미국의 냉전 시기 기밀 보고서에 의하면 자민당 중도 우파는 이념적 반대 세력인 사회당보다도 당 내 극우 세력을 더 적대시할 만큼 극우와 지속적으로 첨예하게 대립
 - 중도와 극우의 강한 대립 관계는 보수 정치권 내에서 같은 이익을 위해 경쟁해야 하는 행위자들 사이에는 당연한 사회적 갈등 양상이지만 자민당이라는 정치적 틀을 공유하는 양면성을 표출
 - 이러한 양면성이 자민당 중도 보수의 경계와 역할을 분별하고 이해하기 어렵게 하는 핵심 요소이나 중도는 헌법의 전략적 가치를 이해하고 이를 통해 국내, 국제정치 안정화를 지향하는 핵심 세력
 - 우리 정부는 단순히 중도 보수와의 대화를 강화하는 선을 넘어 헌법 개정론의 보수 정치 도구화를 차단하기 위해 한일 양국 간 정치적 불확실성을 낮추고 경제적 협력과 통합을 통해 이익과 정체성을 공유하는 공동체 지향 필요

참고문헌

- LaFeber, Walter (1997) *The Clash: A History of U.S.-Japanese Relations*, W. W. Norton & Company.
- Smith, Sheila (2019) *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*, Harvard University Press.
- _____ (2015) *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics And A Rising China*, Columbia University Press.
- Kenzō, Takayanagi (1961) “Kenpō daikyūjo (Constitution Article 9),” *Jiyū* 3, no. 12 (December): 49-50.
- Kōsaka, Msataka (1963) “Genjitsu shugisha no heiwaron (Realist Ideas of Peace),” *Chūō kōron* 78, no. 1 (January)

Abstract

Prospects for Revising Japan's Peace Constitution Under PM Takaichi

Taeju Kim

(Institute for National Security Strategy)

Following the Liberal Democratic Party's (LDP) landslide victory in the House of Representatives general election, Prime Minister Takaichi's advocacy and discussions regarding the revision of the Peace Constitution are drawing significant attention. Prime Minister Takaichi has consistently argued for the necessity and justification of constitutional amendment, advocating for Japan's transformation into a 'normal state.' However, past conservative right-wing LDP administrations—including those of Nobusuke Kishi, Yasuhiro Nakasone, and Shinzo Abe—also continuously pursued revisions to the Peace Constitution but failed to realize them, even when conditions seemed ripe. What, then, are the reasons why former Japanese prime ministers who took office with high approval ratings like Prime Minister Takaichi consistently saw their amendment efforts thwarted, failing to even table a constitutional revision bill within the LDP? Will Prime Minister Takaichi be able to achieve the constitutional amendment that failed in the past, now that a two-thirds majority in the House of Representatives has been secured? This project aims to examine and analyze the logic behind the conservative LDP's need for constitutional revision, the contradictions in the grounds for Takaichi's constitutional amendment, and the function of the Peace Constitution within past LDP cabinets and Japanese society. Based on this, it seeks to evaluate and analyze the substantive probability of success for the Takaichi cabinet's constitutional amendment.

Keywords: Revision of the Peace Constitution, U.S.-Japan Alliance, Japan's Normalization, Defence Oriented Policy, 'One Theater' Concept

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

June 2026
No. 402