



초당적 외교의 유형과 조건



박현석 연구위원



국가미래전략 Insight I 119호

ISSN

2733-8258

발행일

2025년 6월 11일

발행인

김기식

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

요 약 I 01

1. 초당적 외교, 왜 필요한가? I 03

2. 초당적 외교의 현황 I 06

3. 초당적 협력의 유형과 방식 I 10

4. 초당적 외교의 조건 I 19

요약

1. 초당적 외교, 왜 필요한가?

▶ 국내정치 갈등과 외교정책

- 정치 양극화가 심화되면서 국내의 정파적 갈등이 외교 관계에 부정적 영향을 미치는 경우 발생: 한일 위안부 합의, 사드 배치 논란 등

▶ 현대 민주주의에서 외교는 내치의 연장

- 정권이 바뀌는 과정에서도 연속성을 유지할 수 있는 중장기 외교 전략을 수립·추진하기 위해서는 외교정책에 대한 초당적 협력이 필수적

2. 초당적 외교의 현황

▶ 냉전 이후 미국의 초당적 외교

- 유엔헌장, 봉쇄정책, 마샬플랜 등에 대한 미국 의회의 초당적 협력
- 안보 분야와 달리 무역정책 등 대외경제정책은 당파적 대립 빈번

▶ 한국의 초당적 외교의 장애 요인

- 북방정책과 한민족공동체통일방안 등 초당적 외교의 선례 존재
- 분단 이후 지속되어온 북한 문제를 둘러싼 진영 간의 인식 격차가 안보 분야 초당적 외교의 장애 요인으로 작용

3. 초당적 협력의 유형과 방식

▶ 초당적 협력의 유형

- 거국적 협력: 주요 정당들이 외교안보 의제에 대해 초당적 합의 형성
- 정당간 협력: 정당 내부 균열 속에서 소속 의원 일부가 상대 정당과 공조

▶ **초당적 협력의 방식**

- 제도적 협력: 법률 제정 등 제도적 장치를 통해 정당간 협력 추진
 - 미국의 상호관세법·무역촉진법 등
- 정치적 협력: 주요 정당들이 사안별로 공조
 - 동시적 협력: 당대에 주요 정당들이 의제에 따라 공조하는 경우로 냉전 직후 미국의 초당외교가 대표적 사례임
 - 시차적 협력: 당대에 대립하였으나, 정권이 바뀐 뒤에도 정책이 계승되는 경우로 사민당-자민당 연정에서 기민당-자민당 연정으로 이어진 독일의 동방정책이 대표적 사례임

4. 한국의 정치환경과 초당적 외교

- ▶ **정당 규율이 강한 양당제가 지속된다면, 주요 정당 지도부 중심의 거국적 협력을 통해 지속 가능한 초당적 외교 추진해야**
 - 자율성이 높은 미국 의원들은 상대 정당과 공조하는 부담이 낮아 정당간 협력이 빈번하지만, 정당 규율이 강하고 당론에 따라 의원들이 투표하는 한국의 경우 정당간 협력은 현실성이 낮음
- ▶ **초당적 외교의 정치적 조건: 정당 차원의 합의와 다수 유권자의 지지**
 - 정당 차원의 협력 없는 유권자의 다수 연합: 브렉시트 국민투표에서 볼 수 있듯이 정책의 완성도가 저하될 수 있음
 - 다수 유권자의 지지 없는 정당 차원의 타협: 정당간 협력을 통해 추진된 미국의 자유무역 정책과 유럽연합의 개방정책은 유권자의 지지를 상실하며 포퓰리즘 정당의 등장으로 이어짐
 - 최적의 외교안보 정책을 수립하고 지속가능성을 확보하기 위해서는 정당간의 합의와 국민 다수의 지지 확보 병행 필요
 - 여야가 공존하는 정당간 합의의 장인 국회의 역할이 중요
 - 여야의 초당적 참여를 통한 정책 기획 및 국민적 공감대 형성을 위한 양질의 정책 청문회 추진

01

초당적 외교, 왜 필요한가?

1. 새로운 국제질서의 등장과 중장기적 외교정책

오늘날 국제질서는 예측이 어려운 불확실성의 시대로 진입하고 있다. 미국 중심의 단극 질서는 점차 퇴조하고 있으며, 미국과 중국 간의 패권 경쟁이 심화되면서 군사, 경제, 기술 등 다양한 분야에서 국제질서가 급속히 변화하고 있다. 이러한 전략적 경쟁은 안보의 불안정성을 증대시키고 있으며, 글로벌 공급망의 재편을 촉발하고 있다. 또한 기후변화, 팬데믹, 인공지능 등 초국가적 이슈의 부상으로 전통적인 외교·안보의 경계도 허물어지고 있다.

이러한 불확실성에 효과적으로 대응하기 위해서는 중장기적 국가 전략이 필수적이다. 국가이익을 지속적으로 수호하면서도 변화에 능동적으로 적응하려면 명확한 목적의식을 기반으로 한 외교 전략이 요구된다. 특히 미국에서 트럼프 대통령이 두 번째 임기를 시작하게 되는 등 국제질서의 불확실성이 심화되는 국면에서는 단기적 대응만으로는 국가의 안보를 보장하고 번영을 지속하기 어렵다. 안보 위협이 상존하고 대외무역 의존도가 높은 한국의 경우, 단기 대응을 넘어서는 중장기 외교 전략이 절실하다. 단기적 대응은 일시적인 위기 관리에는 유용할 수 있지만, 구조적 변화와 근본적인 도전에 효과적으로 대응하는 데는 한계가 있다(차정미, 2022).

중장기 외교정책은 국제사회에서의 신뢰를 확보하고 협상력을 강화하는 데에도 핵심적인 역할을 한다. 정권 교체나 국내 정치 상황의 변화에도 흔들리지 않는 일관된 국가 전략이 지속되어야, 동맹국·우방국·경쟁국과의 관계를 안정적으로 유지할 수 있다. 반대로, 국내 정치적 변수로 인해 외교정책의 방향이 단기간에 크게 흔들릴 경우, 국제사회에서 해당 국가의 신뢰도와 협상력은 심각하게 훼손될 수 있다.

2. 국내정치 갈등과 외교정책

현대 민주주의 국가에서 외교는 내치의 연장이다. 특히 한국의 경우, 외교·안보 정책이 국내 정치 세력 간 갈등의 주요 쟁점으로 부상하면서, 국내정치의 분열이 외교정책에 직접적인 영향을 미치는 구조가 강화되고 있다. 외교정책은 행정부의 독점적 권한으로만 수행되는 폐쇄적인 영역이 아니며, 정당 간 협력과 초당적 지지가 수반될 때 더욱 안정적이고 효과적으로 추진될 수 있다. 특히 대통령의 임기를 넘어서는 중장기적 외교·안보 전략은 정권 교체에도 불구하고 최소한의 안정성과 연속

성을 유지해야 하며, 이는 초당적 합의와 협력 없이는 불가능하다.

그러나 최근 정치 양극화의 심화로 인해 이념적 대립과 정파적 이해관계 충돌이 극단화되며, 초당적 외교정책 추진은 현실적으로 어려운 과제가 되고 있다. 실제로 사드(THAAD) 배치, 한일 위안부 합의 등 주요 외교 이슈는 여야 간 갈등을 심화시켰고, 이는 한미·한중·한일 관계 전반에 부정적 영향을 미치는 결과로 이어졌다.

가. 한미동맹

한미동맹은 한국 외교에서 드물게 초당적 지지를 받아온 안정적 축이다. 북한의 도발, 미·중 전략경쟁, 글로벌 경제 위기 등 주요 국면마다 동맹의 위기와 논란이 있었지만, 여야 모두 한미동맹의 필요성에 대한 공감대를 유지해왔다. 국내 정치의 양극화가 극심한 상황에서도, 정권 교체와 무관하게 동맹의 기본 구조는 지속적으로 강화되었다. 국민 여론 역시 보수·진보 성향을 불문하고 동맹의 유지·발전에 대해 대체로 긍정적인 입장을 보이고 있으며, 정책의 세부 방향에는 의견 차이가 있으나, 동맹 자체의 가치에 대해서는 큰 이견이 없다(손열, 2025).

나. 한일 위안부 합의

2015년 체결된 한일 위안부 합의는 정부 간 외교적 타협이었지만, 국내적으로는 충분한 사회적 합의를 거치지 못했다는 비판을 받았다. 피해자 및 관련 단체와의 소통 부족은 물론, 합의 과정의 투명성 부족도 지적되었다. 박근혜 대통령 탄핵 이후 집권한 문재인 대통령은 취임 이후 ‘한·일 위안부 합의 검토 태스크포스’를 구성하였고, 조사 결과에 대해 문재인 대통령은 “절차적으로나 내용적으로나 중대한 흠결이 있었음이 확인되었”다고 평가했다(연합뉴스 2017).

강경화 외교부 장관은 합의 파기를 선언하지는 않았지만, 피해자 입장과 외교관계의 균형을 도모하려는 절충적 접근을 시도하였다. 그러나 일본 정부는 합의의 완전한 이행을 요구하며 협력을 거부했고, 이후 외교 관계는 악화되었다. 2018년 대법원은 일제 강제징용 피해자에 대한 배상 판결(2013다61381)을 내렸고, 이에 대한 대응 방안을 두고 정치권과 여론이 분열되며, 양국 간 외교적 조율은 실패로 끝났다. 일본은 한국에 대한 수출 규제 및 보복 조치를 단행하였고, 이로 인해 1965년 국교 정상화 이후 최악의 한일관계라는 평가가 나오게 되었다.

다. 사드 배치 논란

사드(THAAD) 배치 논란은 한미동맹, 한중관계, 국내 정치, 지역 갈등이 복합적으로 얽힌 사례다. 2016~2017년 한국과 미국 정부는 주한미군 기지 내 사드 배치를 결정

하였고, 이에 따라 대규모 반대 시위와 지역 사회의 격렬한 반발이 촉발되었다. 배치 예정지인 성주 지역 주민들은 건강, 환경, 지역 안전 등을 이유로 강력히 반대하였다.

여당은 안보상 필요성을 강조한 반면, 야당은 국회 비준 없이 추진된 절차의 정당성 문제와 중국의 경제 보복 우려 등을 근거로 강하게 반대하였다. 이러한 정치적 대립으로 인해 사드 배치는 단순한 군사 문제를 넘어 국내정치의 핵심 쟁점으로 부상하였다.

박근혜 대통령은 사드 배치 전까지만 해도 중국과의 관계 강화를 적극 추진했으나, 사드 문제 이후 중국은 한한령, 관광·문화 교류 제한, 기업 제재 등 경제적 보복에 나섰다. 이로 인해 한중관계는 급속히 악화되었고, 국내에서는 반미·반중 감정이 동반 상승하며 사회적 갈등이 격화되었다.

이후 집권한 문재인 정부는 사드를 '임시배치'로 규정하고 환경영향평가 절차를 지연시키는 등 소극적 대응을 이어갔다. 그 결과, 2017년 임시배치 이후 6년이 지난 2023년에야 환경영향평가가 마무리되었다(연합뉴스, 2023).

3. 초당적 외교의 필요성

외교정책은 정부의 자율성과 협상의 비공개성을 필요로 하는 영역이지만, 민주주의 국가의 의사결정 구조를 고려할 때 행정부가 독자적으로 방향을 설정하고 일방적으로 추진하기에는 본질적인 한계가 존재한다. 한일 위안부 합의와 사드 배치 문제에서 확인할 수 있듯이, 외교정책은 국내 정치적 갈등의 영향을 크게 받으며, 그 결과 정책의 일관성과 신뢰성이 악화되고 외교적 유연성과 전략적 선택의 폭 또한 제약 받게 된다. 외교 현안이 정치적 쟁점으로 부각되면서 국익이 훼손되고 외교적 비용이 증가하는 결과로 이어진 것이다.

이러한 문제를 방지하고, 중장기적 관점에서 일관된 국가 전략을 수립·추진하기 위해서는 외교·안보 정책에 대한 초당적 협력이 필수적이다. 여당과 야당이 최소한의 공통된 인식과 합의된 원칙을 공유하고, 이에 대한 시민사회의 지지 기반을 확보할 수 있다면, 중장기 외교전략을 보다 안정적으로 수행할 수 있다.

특히 미·중 전략경쟁의 심화로 국제질서의 구조가 변화하고, 트럼프 대통령의 재집권으로 인해 국제정치의 불확실성이 더욱 커지는 상황에서, 지속가능하고 예측 가능한 외교정책을 추진하기 위해서는 초당적 외교가 더욱 절실하다.

선거를 통해 정권이 교체되면 외교·안보 정책이 일정 부분 변화하는 것은 자연스러운 일이다. 그러나 여야 간 최소한의 공감대가 존재한다면, 전술적 차원의 정책과 행동은 바뀔지라도, 전략적 방향성과 국가의 기본 외교 노선은 일관성 있게 유지될 수 있다. 이는 불확실한 국제환경 속에서 국익을 안정적으로 추구하기 위한 핵심적인 조건이다.

02

초당적 외교의 현황

1. 선행연구 검토

분단 체제 아래에서 권위주의 정권이 집권하던 시기에도 북한을 둘러싼 문제는 지속적으로 국내 정치의 핵심 쟁점 중 하나였으며, 일제강점기의 역사적 경험을 공유한 일본과의 관계 또한 정치적으로 민감한 외교 이슈로 주목받아 왔다. 권위주의 시기에는 대통령과 행정부가 외교·안보 정책을 주도하는 구조가 지배적이었으며, 초당적 외교에 대한 논의는 상대적으로 미흡하였다.

그러나 1980년대 후반 민주화 국면에 접어들면서 한미관계와 대북정책은 정치적 균열구조를 형성하는 핵심 의제로 부상하였다. 민주화 이후에는 여소야대 분점 정부, 정권 교체 등이 빈번해지면서 외교·안보 정책의 방향이 선거 정치의 중요한 쟁점으로 부각되었고, 이 과정에서 초당적 협력의 필요성에 대한 인식이 점차 확산되기 시작했다.

기존 연구들을 살펴보면, 초당적 외교의 필요성을 강조하는 시론적 수준의 논의는 존재하지만, 한국 정치의 현실 속에서 초당적 외교가 실제로 어떻게 가능할 것인가에 대한 체계적이고 경험적인 연구는 상대적으로 부족한 상황이다.

한국의 경우, 여야 협의로 추진된 대표적인 사례로 노태우 정부의 '한민족 공동체 통일방안'에 대한 연구들이 존재하며, 이를 통해 여야 간 합의의 가능성을 탐색하고 있다(고유환 2014; 이시종 2024). 한편, 대통령제를 채택하고 있는 미국에서는 초당적 외교에 대한 정치학적·제도적 분석이 비교적 활발하게 이루어지고 있다(Bryan and Tama 2022; Trubowitz and Mellow 2011).

2. 한국의 초당적 외교: 한민족공동체통일방안

1980년대 후반, 사회주의권의 붕괴와 함께 국제적 차원에서 냉전이 종식되고 데탕트 분위기가 확산되었다. 이러한 국제 정세 변화에 대응하여 노태우 대통령은 구(舊) 공산권 국가들과의 외교 관계를 수립하고 교류와 협력을 확대하는 북방정책을 추진하였다.

이러한 북방정책의 연장선에서, 노태우 대통령은 과도적 통일체제인 '남북연합' 구성을 제안하고, 이를 통해 남북 간 개방과 교류협력을 실현하여 통일의 기반을

다지는 것을 목표로 하는 ‘한민족공동체통일방안’을 발표하였다. 이 통일 방안은 광범위한 공청회와 토론회, 그리고 국회에 설치된 ‘통일정책특별위원회’를 통한 여야 간 논의를 거쳐, 여야 4당의 합의에 기반하여 도출되었다(이시종, 2024).

이후 노태우 정부의 통일안은 김영삼 정부의 민족공동체통일방안으로 계승되었고, 김대중 대통령 집권 이후에도 정책적 연속성을 유지하였다. 이 방안은 민주당 계열 정당의 집권기에도 남북관계 개선과 교류협력 확대의 기초로 활용되었으며, 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 10·4 남북정상선언 등 주요 합의가 이 기초 위에서 추진되었다.

한민족공동체통일방안은 정권의 교체에도 불구하고 정책적 연속성을 유지한 초당적 외교정책의 대표적 사례로 평가된다. 그러나 2008년 이후 남북관계가 경색되고, 북한의 비핵화 및 인권 문제가 국제적 이슈로 부상하면서, 해당 방안은 실질적인 영향력을 상실하였다. 특히 2010년대 북한의 핵실험, 군사적 긴장 고조, 남북교류의 중단 등 일련의 사건들이 이 방안의 실효성을 약화시키는 주요 요인으로 작용하였다.

3. 미국의 초당적 외교

제2차 세계대전 종전 이후, 민주당 소속 트루먼 대통령의 외교·안보 정책에 초당적으로 협력한 공화당 소속 아서 반덴버그(Arthur H. Vandenberg) 상원 외교위원장은 “정치는 국경에서 멈춘다(politics stops at the water’s edge)”는 유명한 경구를 통해, 정쟁은 국내에 국한되어야 하며 대외정책에는 초당적 협력이 필요하다는 점을 강조하였다.

미국의 외교정책은 일반적으로 대통령이 주도하지만, 의회의 전쟁 선포권, 예산 통제권, 조약 비준권 등 제도적 견제 장치로 인해 초당적 협력이 구조적으로 요구되는 체계이다. 이를 단적으로 보여주는 사례는 우드로 윌슨 대통령이 주도한 국제연맹 가입안이 상원의 비준 실패로 좌절된 사건으로, 초당적 지지 없이 추진된 외교정책이 어떻게 무산될 수 있는지를 잘 보여준다.

반면, 1945년 유엔헌장의 미 상원 비준은 대표적인 초당적 외교 성과로 평가되며, 냉전 초기의 대소련 봉쇄정책 역시 민주당과 공화당 간 기본적인 정책 공감대에 기반하여 추진되었다. 최근에는 미중 전략경쟁의 심화 속에서 중국 견제정책이 초당적 흐름 속에서 지속되고 있다. 예를 들어, 중국에 대한 고율 관세 부과 정책은 트럼프 대통령 1기(2018년)부터 시작되었으며, 바이든 행정부는 이를 유지하면서 오히려 대중 기술 통제를 강화하였다. 트럼프 대통령의 2기에서도 이와 같은 기조는 유지 및 강화되고 있으며, 이는 전술적 차이는 있으나 전략적 연속성은 유지되고 있음을 보여준다.

미국은 전통적으로 외교·안보 분야에서 초당적 합의(bipartisanship)가 형성되기 쉬운 환경으로 인식되어 왔지만, 최근에는 정치 양극화의 심화로 인해 국제 이슈에서도 당파적 대립이 점차 뚜렷해지고 있다. 대외정책의 분야별로 살펴보면, 국제안보 이슈에 대해서는 여전히 양당 간 합의가 비교적 빈번하게 나타나지만, 무역이나 통상 등 대외 경제정책의 경우에는 지역별 산업 이해관계의 차이로 인해 당내 균열이 나타나고, 이로 인해 전통적인 양당 합의보다는 일부 정파 간의 정당 간 협력(cross-partisanship)이 나타나기도 한다(Bryan and Tama 2021).

한편, 트루보위츠와 멜로우(Trubowitz and Mellow 2011)는 기존 연구와는 다른 관점을 제시한다. 이들은 외부의 안보 위협이 있다고 해서 자동적으로 양당 합의가 형성되는 것은 아니며, 특히 9·11 테러 이후의 미국 외교 정책에서 정당 간 당파적 분열이 심화되었음을 지적한다. 초기에 초당적 협력이 형성되긴 했으나, 이후 테러 대응, 이라크 전쟁, 안보 법제화 등 주요 이슈에서는 정당 간 입장 차이가 뚜렷하게 드러났다는 것이다. 또한, 이들은 경제 여건이 양호할 때 초당적 안보 협력이 나타날 가능성이 높으며, 경제가 악화될 경우에는 안보정책에서도 양당 합의가 약화되는 경향이 있다는 점을 역사적 사례를 통해 주장한다.

4. 유럽의 초당적 외교

초당적 외교에 관한 선행연구는 미국의 사례를 중심으로 비교적 활발히 이루어져 왔으나, 미국을 제외한 국가들을 대상으로 한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 그러나 유럽의 경우에도 세계화의 확산과 유럽 통합의 진전에 따라 국내정책과 대외정책의 경계가 점차 모호해지고 있으며, 이로 인해 외교정책에 대한 정당 정치의 영향력이 확대되고 있는 추세이다.

라우니오와 와그너(Raunio and Wagner 2020)의 연구에 따르면, 유럽에서도 미국과 유사하게 안보 및 군사정책 분야에서는 초당적 합의와 국가적 단결이 강조되는 경향이 강하게 나타난다. 반면, 무역 및 개발원조 분야는 경제적 이해관계와 밀접하게 연관되어 있기 때문에, 정당 간의 이견과 경쟁이 자주 발생하는 특징이 있다.

정당별로 살펴보면, 좌파 정당은 일반적으로 보호무역과 개발원조에 우호적인 입장을 취하며, 우파 정당은 자유무역을 선호하는 경향을 보인다. 또한, 국제법과 인권 의제에 대해서는 좌파 정당이 보다 적극적인 태도를 나타내는 경향이 강하다는 점도 연구에서 확인되었다.

5. 한국의 초당적 외교, 왜 어려운가?

앞서 안보 분야에서의 초당적 협력 사례로 ‘한민족공동체통일방안’을 살펴보았지만, 한국의 경우 전반적으로 북한 문제, 한일관계, 한중관계 등 안보와 밀접하게 연계된 사안에 대해서는 정당 간 갈등이 심각하게 나타나고 있다. 반면, 무역 개방과 같은 대외경제 의제에 대해서는 진보 계열 정당과 보수 계열 정당 사이에 이견이 존재함에도 불구하고 노무현 대통령 시기의 자유무역협정(FTA) 추진 등 초당적 협력 사례가 다수 존재한다.

이는 미국과 유럽의 사례와는 뚜렷한 대조를 이룬다. 해외 연구에 따르면, 미국과 유럽에서는 안보 영역에서 초당적 협력이 상대적으로 잘 이루어지지만, 국제경제 분야에서는 국내 산업과 지역 이해관계의 충돌로 인해 초당적 합의가 어렵다고 보고되고 있다. 이와 달리, 한국에서는 안보 분야에서 오히려 초당적 협력이 어렵고, 대외경제 분야에서는 비교적 협력이 이루어졌다는 점에서 구미 국가들과는 상이한 양상을 보이고 있다.

한국에서 안보 분야의 초당적 협력이 특히 어려운 이유는 진보-보수 간의 이념적 대립에 북한에 대한 인식 차이와 반공주의의 유산이 깊게 얽혀 있기 때문으로 해석할 수 있다. 보수 성향의 정당과 시민들은 강한 반공주의적 경향을 바탕으로 북한에 대한 거부감이 크며, 이에 따라 한미동맹 강화와 한일 안보 협력을 선호하는 경향을 보인다. 반면, 진보 성향의 정당과 시민들은 반공주의와 반북주의가 국내 정치와 외교에 미치는 부작용을 강조하며, 북한과의 교류 확대 및 중국과의 협력 강화에 보다 우호적인 입장을 견지한다.

결과적으로, 분단 이후 지속되어온 북한 문제를 둘러싼 진보-보수 진영 간의 인식 격차는 한국에서 초당적 외교 형성의 주요 장애 요인으로 작용하고 있다. 이는 미국이나 유럽과 같은 민주주의 국가들과 비교할 때, 안보 분야에서의 정치적 합의 형성이 한국에서 더욱 어려운 구조적 이유를 설명해준다.

03

초당적 협력의 유형과 방식

1. 대통령제와 의회제 하에서의 초당적 협력

초당적 협력은 다양한 정책 분야에서 가능하지만, 외교·안보 정책에서 정당 간 협력에 기반하여 추진되는 초당적 외교는 그 대표적 사례로 꼽을 수 있다. 이러한 초당적 협력은 정치제도의 유형에 따라 그 방식과 필요성에 차이를 보인다.

대통령제의 경우, 대통령과 의회가 별도의 선거를 통해 독립적으로 선출되기 때문에, 행정부와 입법부는 각각 독자적인 정통성을 가진다. 대통령은 유권자 다수의 지지를 통해 집권하지만, 대통령 선거와 의회 선거가 분리되어 있기 때문에, 대통령이 소속 정당을 통해 의회 다수를 확보하리라는 보장은 없다. 대통령은 의회의 협력을 필요로 하며, 특히 여소야대 상황에서는 초당적 협력이 필수적이다. 대통령이 정책을 추진하기 위해서는 의회 내 상대 정당의 협조를 이끌어내는 정치적 조율이 필요하고, 이러한 제도적 구조는 초당적 외교를 포함한 다양한 분야에서의 정당 간 협력을 필요로 한다.

반면, 의회제를 채택한 유럽 국가들의 경우, 의회 다수를 점한 정당 또는 정당연합이 행정부를 구성하므로, 미국식 대통령제에서 나타나는 분점정부(divided government) 형태는 일반적으로 존재하지 않는다. 의회가 행정부에 대한 신임을 철회하면 정부는 붕괴되고, 새 내각 구성 또는 총선거를 통해 정당 간 권력 구도가 재편되므로, 대통령제와 같은 방식의 초당적 협력은 구조적으로 덜 요구된다.

유럽형 의회제에서의 정당 간 협력은 주로 연립정부 구성 및 유지 과정에서 나타난다. 다당제가 일반화된 유럽에서는 하나의 정당이 단독으로 과반을 차지하는 경우가 드물기 때문에, 정책 안정성과 연정 유지라는 목적 아래, 정책 조율과 정당 간 협상이 제도화된 형태로 이루어진다.

결국, 대통령제 하의 초당적 협력은 제도적 분리로 인해 불가피한 협상 전략으로 작동하는 반면, 의회제 하에서는 연립정부의 운영 논리 속에서 정당 간 협력의 필요성이 제도 내에 내재화되어 있다. 이로 인해, 대통령제 국가일수록 외교안보 분야에서 제도적 견제와 협력의 필요성이 더욱 뚜렷하게 표출되는 경향이 있다.

2. 초당적 협력의 유형

초당적 협력이란 정당의 경계를 넘어서는 정치적 협력을 의미한다. 이러한 협력은 정치 체제나 상황에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 그 구체적 양상에 따라 구분할 수 있다. 본 연구에서는 초당적 협력을 ① 거국적 협력, ② 정당 간 협력의 두 가지 유형으로 분류하고, 각 유형의 특징과 작동 방식에 대해 살펴보고자 한다.

가. 거국적 협력

미국은 민주당과 공화당의 양대 정당이 경쟁하는 양당제를 채택하고 있으며, 양정당이 공통된 입장을 형성해 전격적으로 협력하는 경우를 일반적으로 ‘양당 간 합의(bipartisan consensus)’라고 개념화한다. 그러나 초당적 협력은 양당제 국가에서만 가능한 것이 아니다. 예컨대, 한국의 ‘한민족공동체통일방안’은 여야를 포함한 원내 4당의 합의를 통해 추진되었으며, 이는 특정 두 정당 간의 협력을 넘어서는 ‘거국적 협력’으로 이해될 수 있다. 이러한 이유로 본 연구는 ‘양당 간 합의’ 대신 ‘거국적 협력’이라는 용어를 사용한다.

미국의 사례를 보면, 외부 안보 위협이 고조된 상황에서 거국적 협력이 나타날 가능성이 높았다. 냉전 초기에 채택된 소련 봉쇄정책(containment policy)과 북대서양조약기구(NATO) 설립은 그 대표적인 예이다. 이들 정책은 트루먼 대통령(민주당) 시기에 시작되어 아이젠하워 대통령(공화당)으로 계승되었으며, 의회 내 양당의 지지를 바탕으로 초당적으로 추진되었다.

다만, 의회의 주요 정당들 간에 합의가 존재한다고 해서 모두 거국적 협력으로 간주할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어, 정당들이 대통령의 정책에 반대하는 방향으로 협력하는 경우는 ‘양당 합의’일 수는 있으나, 본 연구에서 말하는 ‘거국적 협력’에는 해당되지 않는다. 미국의 사례로는, 트럼프 대통령 1기 동안 대통령이 외교 및 대외원조 예산을 대폭 삭감하려 했으나, 민주당과 공화당 모두가 이에 반대해 의회에서 삭감을 저지한 바 있다. 이는 대통령에 대한 초당적 견제이지만, 국가적 통합이나 공동의 외교 전략 수립이라는 측면에서 거국적 협력으로 보기 어렵다.

한국에서도 유사한 사례가 존재한다. 예컨대, 이명박 대통령 임기 말, 대통령이 법인세 추가 감세를 추진하였지만, 야당은 물론 여당 내에서도 반대 의견이 제기되어 정책이 무산된 바 있다. 그러나 한국의 경우, 정당 내부의 의사결정 구조가 미국에 비해 중앙집권적이며 당내 규율이 강한 특성을 갖고 있기 때문에 여당이 대통령 정책에 공개적으로 반대하는 경우는 상대적으로 드물다. 이와 같은 사례는 대통령에 대한 비판적 견제의 형태이긴 하지만, 본 연구가 정의하는 정책 공동 추진을 위한 초당적 협력과는 구분된다.

따라서 본 연구에서는 대통령의 정책에 반대하는 정당 간 합의는 별도의 초당적 협력 유형으로 분류하지 않으며, 국가적 과제에 대해 정당들이 공동의 목표 아래 협력하는 경우를 ‘거국적 협력’의 핵심 사례로 간주한다.

나. 정당간 협력

정당 간 협력(cross-party cooperation)은 정당 내부에 이념적 또는 전략적 균열이 존재할 때, 소속 의원 일부가 상대 정당과 협력하는 경우를 의미한다. 특정 정당의 중도파 의원들이 반대 정당과 정책적 연대를 모색하거나, 양당 모두 내부 균열이 존재하는 상황에서 양당의 중도파가 협력하여 의회 내 다수 구성을 시도하는 경우로 나타날 수 있다. 정당 내부 의사결정 구조가 분권화된 미국 의회에서는 이와 같은 정당 간 협력이 비교적 자주 발생한다.

양당제와 달리 다당제에서는 2개 정당 간의 협력뿐 아니라, 2개 이상의 정당이 정책적 목표나 정권 구성을 위해 협력하는 사례도 존재한다. 예를 들어, 중도 성향의 정당이 진보 혹은 보수 계열 정당과 연합하여 다수를 형성하는 방식이다. 이러한 정당 간 협력은 여러 정당이 협력한다는 점에서 ‘거국적 합의’와 유사해 보일 수 있으나, 본질적으로 다르다. 거국적 합의는 국회 내 모든 주요 정당이 특정 정책이나 전략에 대해 국가적 차원의 포괄적 합의를 이루는 경우를 의미하는 반면, 다당제 하에서의 정당 간 협력은 특정 정당들 간의 전략적 연대에 가깝다. 예컨대, 중도정당과 보수정당이 협력할 경우 진보정당은 제외되는 구조이기 때문에, 이를 ‘거국적’이라고 보기는 어렵다.

양당제에서 정당 간 협력은 중도적 정책 노선으로 수렴할 가능성이 높다. 이는 양당 내 중도파들이 협력의 주체가 되는 경우가 많기 때문이다. 다당제 역시 의회 내 다수 형성을 위한 협력이 요구되므로 중도적 방향으로 타협을 유도할 가능성이 있지만, 반드시 중도로 수렴하는 것은 아니다. 예를 들어, 독일의 자민당(FDP)처럼 중도에 위치한 제3당이 사민당(SPD)과 기민당(CDU) 양측과 협력 가능성을 열어둔 경우에는 협상의 중심축으로 작용하며 양대 정당의 중도 수렴을 유도할 수 있다. 그러나 한국의 민주노동당이나 정의당처럼 제3당이 주요 정당 중 상대적으로 진보적인 정당보다 더 좌측에 위치한 경우에는, 양당이 중도로 수렴하는 정치 역학을 기대하기 어렵다.

미국에서 정당 간 협력이 상대적으로 활발한 또 다른 이유는, 정당이 분권화되어 있고 개별 의원의 자율성이 보장되기 때문이다. 미국의 의원들은 설령 상대 정당이 주도하는 정책에 동조하더라도, 자신의 지역구 유권자들로부터 지지를 확보할 수 있다면 다음 선거에서 재선 가능성이 높다. 그러나 한국의 경우, 정당 규율이 강하고, 공천권이 당 지도부에 집중되어 있으며, 당론 이탈이 정치적 불이익으로 직결되기

때문에, 의원들이 개별적으로 다른 정당과 정책 협력을 시도하는 것은 매우 제한적이다. 이러한 제도적·정치적 요인은 한국에서 정당 간 협력이 구조적으로 어려운 이유를 설명해준다.

3. 초당적 협력의 방식

초당적 협력은 크게 두 가지 방식으로 구분할 수 있다. 하나는 권력 분점을 기반으로 한 정당 연합(coalition government)이고, 다른 하나는 정책 의제별 협력(issue-based cooperation)이다. 정당 연합은 주로 다당제를 채택한 국가에서 나타나는 협력 방식으로, 2개 이상의 정당이 연립정부를 구성하여 행정부를 공동 운영하는 형태이다. 반면, 양당제 국가에서는 전시(戰時) 등 예외적인 상황을 제외하고는 정당 연합을 통한 공동정부 구성이 구조적으로 어렵다.

한국은 소선거구-단순다수제 선거제도를 채택하고 있어 양당제적 정당체계에 친화적인 구조를 갖고 있다. 따라서 본 연구에서는 한국 정치의 현실에 보다 부합하는 의제별 협력에 초점을 두어 초당적 협력의 가능성과 조건을 살펴보고자 한다.

의제별 협력은 정당들이 특정 정책 사안에 대해 정책적 입장을 조율하고 타협하는 방식의 협력으로, 크게 제도적 협력과 정치적 합의로 나누어볼 수 있다. 제도적 협력은 특정 협력 사안을 위해 제도적 장치나 절차를 사전에 설계하거나 제도화함으로써 정당 간 타협의 가능성을 높이는 방식이다. 이 경우에도 정치적 합의는 전제 조건이 되지만, 단순히 정치적 이해관계를 조정하는 수준을 넘어, 지속적 협력을 가능하게 하는 제도적 기반을 마련한다는 점에서 일반적인 정치적 합의와는 구별된다. 정치적 합의는 당대에 정당 간의 협의를 통해 특정 정책에 대해 합의를 이루는 경우와, 정당 간 입장 차이가 존재했음에도 불구하고 정권 교체 이후에도 정책이 계승되는 ‘시차를 둔 협력’을 포함한다.

이처럼 초당적 협력은 단순한 정치적 선언을 넘어, 정당 간의 정책적 연대와 제도 설계를 통한 협력 구조의 정착 여부에 따라 유형화할 수 있으며, 이는 양당제와 다당제, 또는 대통령제와 의회제라는 제도적 맥락에 따라 그 방식과 조건이 달라질 수 있다.

가. 제도적 협력

제도적 협력이란 양대 정당 또는 주요 정당 간의 협력을 법률이나 제도적 장치를 통해 제도화하여 추진하는 방식을 의미한다. 대표적인 사례로는 미국의 상호관세법(Reciprocal Tariff Agreement Act)과 무역촉진법(Trade Promotion Authority, TPA)을 들 수 있다.

(1) 상호관세법

1934년 제정된 상호관세법은 의회가 보유하고 있던 관세 결정 권한을 대통령에게 위임하여, 대통령이 외국과의 협상을 통해 미국 내 관세를 최대 50% 범위 내에서 인하할 수 있도록 한 법률이다. 이 법의 배경에는 1930년 제정된 스무트-홀리관세법(Smoot-Hawley Tariff Act)이 있다. 당시 의회는 주요 수입품에 고율의 관세를 부과하며 보호무역주의를 강화했지만, 각국의 보복관세가 이어지면서 세계 무역이 위축되고 대공황이 심화되는 결과를 낳았다.

이에 대한 반성으로 교역국과의 협력을 통한 관세 인하와 무역 활성화가 필요하다는 인식이 확산되었고, 지역구의 이해관계를 중시하는 의원들이 보호무역을 지지하는 정치 구조 속에서 국익 중심의 무역정책을 추진할 수 있는 방안으로 행정부에 권한을 위임하게 된 것이다. 의회는 일시적 입법 형태로 상호관세법을 도입하고, 일정 기간 후 갱신을 요구하는 구조로 설계하였다.

법 제정 당시에는 민주당이 행정부와 의회 다수를 모두 차지한 상황에서 공화당의 강한 반대 속에 입법이 이루어졌다. 초기에 초당적 합의는 부재했으나, 이후 여러 차례의 갱신 과정을 거치며 자유무역의 효과가 가시화되자 공화당도 점차 이 법을 지지하게 되었고, 결과적으로 초당적 지지 기반이 형성되었다.

(2) 무역촉진법

무역촉진법은 상호관세법의 정신을 계승하면서도, 현대적 무역환경과 의회의 권한 구조를 반영하여 설계된 제도적 협력의 대표 사례다. 이 법은 대통령이 체결한 무역협정에 대해 의회가 수정 없이 찬반만을 표결하도록 규정함으로써, 무역정책 추진의 신속성과 일관성을 확보할 수 있도록 하였다. 이는 지역구 이익을 중시하는 의원들이 보호무역주의의 압력에 취약한 현실을 고려하여, 협상 주체인 대통령의 권한을 강화하면서도 의회의 통제권은 형식적으로 유지하는 절충적 구조이다.

무역촉진법 역시 한시적 입법으로, 주기적인 갱신이 필요하다. 1974년 닉슨 대통령(공화당)과 민주당 다수 의회가 공존하던 시기에 초당적 합의를 통해 도입되었으며, 이후 시기별로 다른 정치적 맥락 속에서 갱신 여부가 결정되었다. 2002년에는 부시 대통령(공화당), 하원 다수당 공화당, 상원 다수당 민주당의 분점정부 하에서 극심한 당파 갈등 속에 간신히 통과되었다. 2015년에는 민주당 소속 오바마 대통령이 추진한 법안을 공화당 다수 의회가 주도하여 통과시키는 역설적 구조의 초당적 협력이 나타났다. 그러나 2021년에는 미중 전략경쟁의 격화, 자유무역에 대한 대중적 회의, 그리고 양당 간 극단적 대립으로 인해 갱신이 이루어지지 못하고 법은 기한 만료로 종료되었다.

(3) 제도적 협력의 의미와 한국에의 함의

상호관세법과 무역촉진법은 최소한의 정당 간 협력을 필요로 하며, 비록 거국적 합의는 아니지만, 제도화된 정당 간 협력의 사례로 평가된다. 이러한 초당적 협력은 미국 협상가들의 국제 협상력 제고에 기여했으며, 상대국에게도 해당 협정이 미국 의회에서 당파적 이유로 무산되지 않을 것이라는 제도적 신뢰를 부여하였다 (Gantz, 2008).

다만 미국의 경험을 한국에 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다. 미국 정당은 당내 규율이 약하고 의원 개개인의 자율성이 높은 분권적 구조를 가지며, 당내 파벌이 공존하고 일부 의원들이 상대 정당의 정책을 지지하는 정당 간 협력이 자주 발생한다. 반면 한국의 정당은 강한 당론 중심의 운영, 정당 지도부의 강력한 공천권, 낮은 내부 자율성으로 인해 의원 개인의 이탈이나 정책 협력이 어렵다. 즉, 한국에서는 미국식의 '정당 간 협력'보다는, 정당 지도부 간의 타협을 기반으로 한 '거국적 협력'이 현실적으로 더 가능성이 높은 형태라 할 수 있다.

나. 정치적 협력

정치적 협력이란 정치 환경의 변화 속에서 주요 정당들이 특정 사안에 대해 협력하는 경우를 의미하며, 본 연구에서는 이를 "정치적 합의"의 형태로 정의한다. 초당적 외교의 맥락에서 이러한 정치적 협력은 국제 환경의 급격한 변화나 유권자 다수의 지지 형성 등으로 인해, 양대 정당의 정책 선호가 수렴되는 경우에 발생한다. 냉전 이후 미국의 초당적 외교안보 정책과 한국의 한민족공동체통일방안이 대표적인 사례이다.

정치적 협력은 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째는 당대에 정당 간 합의를 통해 정책을 추진하는 "동시적 협력"이며, 둘째는 정권 교체 이후에도 전임 정권의 정책이 계승되는 "시차적 협력"이다.

(1) 동시적 협력: 미국의 초당적 외교

제2차 세계대전 종전 후 냉전이 시작되면서, 마셜 플랜, 나토(NATO), 소련 봉쇄 정책 등은 민주당과 공화당 간의 초당적 합의에 기반하여 추진되었다. 마셜 플랜은 기획 단계부터 양당 지도자들이 참여하였으며, 분점정부 체제 하에서도 양당 협력을 통해 의회 비준이 가능하였다. 트루먼 대통령(민주당)과 공화당 다수의 의회는 외교위원회의 청문회, 예산 편성 협의 등을 통해 긴밀히 협력하였으며, 그 결과 초당적 지지를 확보할 수 있었다(CRS Report 2018)..

또한 9·11 테러 이후에도 미국 의회는 초당적 협력을 통해 신속하게 무력사용권을 승인하고, 아프가니스탄 전쟁 개시와 국토안보부 신설을 지지하였다. 그러나 이라크 전쟁과 테러와의 전쟁이 장기화되면서 초당적 기류는 악화되고 당파적 대립이 심화되었다.

(2) 시차적 협력: 독일의 동방정책

냉전 초기 미국의 대외정책은 집권당이 민주당에서 공화당으로 바뀌어도 초당적인 차원에서 안정적으로 유지되었지만, 당대에도 초당적인 협력을 통해서 추진되었다는 점에서 시차를 둔 협력이 아닌 동시적 협력으로 볼 수 있다. 한국의 북방정책과 한민족공동체통일방안도 마찬가지로 집권당이 바뀐 뒤에도 초당적인 차원에서 지속되었으나 당대에 거국적 협력을 통해 추진되었다는 점에서 시차적 협력으로 분류하지 않았다.

독일의 동방정책(Ostpolitik)은 시차적 협력의 전형적인 사례로 사민당 연정이 주도한 동독 및 동구권과의 교류·협력 강화 정책이 이후 기민당 주도의 연정에서도 지속적으로 추진되었다. 사민당 연정 시기 기민당은 교류·협력 확대를 중심으로 하는 동방정책에 비판적이었으나, 정권이 교체되어 집권한 뒤에는 동방정책을 계승한 것이다.

독일의 동방정책은 사민당의 브란트 총리 시절 소련, 폴란드, 동독 등과 조약을 맺고 관계를 정상화하며 시작되었고, 사민당의 슈미트 총리 시기를 거쳐 기민당의 콜 총리에게 계승되었다. 기존의 논의들은 동방정책이 지속된 요인으로 이념보다 국익을 중시하는 외교, 점진적 접근, 조약 체결 등 제도화, 국가 이익에 대한 폭넓은 공감대, 유럽통합과의 연계 등 다양한 요인들이 거론되어 왔지만(한관수 외 2012; 고상두 2015), 타협에 기초한 독일의 연정과 제3당 자유민주당(Free Democratic Party, 이하 자민당)의 역할은 김면희(2010)의 연구를 제외하면 상대적으로 관심을 받지 못하였다.

독일은 정당체계 분류상 다당제 국가이며 보수 성향의 기민당, 진보 성향의 사민당이 양대 정당으로 원내 제1당의 지위를 두고 경쟁하였고, 중도 보수성향의 자민당이 규모가 작은 제3당으로 존재하며 연정 형성의 소수 파트너의 역할을 하였다.

자민당은 기업계의 이해관계를 대변하며 동방정책을 통해 동구권 및 동독과 교류협력을 확대하여 경제활동의 기회를 확대하기를 원하였다. 1969년 사민당은 자민당과의 연정을 통해 집권에 성공하였고, 빌리 브란트 총리와 헬무트 슈미트 총리가 동방정책을 추진하였다. 자민당은 소수파 연정 파트너로서 내각에서 외무장관을 배출하여 소련 및 동구권 국가들과의 관계개선을 추구하는 등 동방정책을 적극적으로 추진하였다.

당시 기민당은 사민당-자민당 연정의 동방정책에 대해 강력하게 반대하였다. 기민당은 동방정책이 동독과 공산주의에 정당성을 부여할 수 있다고 우려하였고, 동독과 폴란드의 국경선을 받아들이는데 반대하였으며, 동독을 외교적으로 고립시키는 할슈타인 독트린(Hallstein Doctrine)을 지지하는 입장이었다.

자민당은 이념 스펙트럼의 측면에서 사민당과 기민당의 사이에 위치한 정당으로서 사민당의 개혁적 의제와 독일 정치의 보수적 요소들 간의 가교 역할을 하며 동방정책의 내용을 중도적으로 조정하고 국내적 정당성을 확보하는데 기여하였다(Reimer-Elster 2023).

1982년 사민당과 자민당의 연정이 붕괴하면서, 기민당과 자민당의 새로운 연합 정부가 등장하였다. 새로운 정부에서도 자민당은 지속하여 외무장관 직위를 차지하였고, 한스 디트리히 겐서 외무장관이 계속해서 외무장관 직을 맡으며 동방정책을 추진하였다(Ketterer 1994). 연정이 붕괴되고 정권이 교체되는 상황에서도 자민당이 연정 파트너로 지속적으로 참여하며 외무장관 직위를 유지하여 동방정책을 추진하는 상수로 작용한 점은 동방정책의 연속성에 크게 기여하였다. 결국 자민당은 동방정책이 단일 정당이 아닌 합의에 기반한 정당간 협력을 통해 추진되는 과정에서 중요한 역할을 하였다.

다만, 독일의 경우 다당제 하에서의 연정을 통한 권력분점형 협력이라는 점에서 양당제의 의제별 협력과는 차이가 있다. 양당제 하에서의 의제별 협력의 경우 의제에 따른 협력이므로 해당 사안에 대한 의견 대립이 초당적 협력이 실패하는 주된 원인이다. 다당제 하에서의 권력분점형 협력의 경우 다양한 정책영역에 대한 협의가 동시에 진행되는 ‘패키지 딜’이므로 다른 정책 영역과 연계할 수 있는 유연성이 있다. 같은 이유로 다른 영역에서의 분쟁으로 인해 연정이 붕괴할 경우 해당 정책도 좌초 위기에 빠질 수 있다. 사민당과 자민당의 연정은 실제로 동방정책이 아닌 경제정책, 특히 재정정책에 대한 이견이 연정 붕괴의 중요한 원인으로 작용하였다(Ketterer 1994). 동방정책에 대한 여론의 지지가 높은 상황에서 자민당이 외무장관 직의 유지와 동방정책 지속추진을 요구하자 기민당은 연정 구성 과정에서 동방정책에 대한 비판적 입장에서 조정을 통한 지속 추진으로 방향을 전환할 수 있었다

(3) 정치적 협력의 의미와 한국에의 함의

미국과 독일의 정치적 협력의 경험을 한국에 적용하기 위해서는 협력의 동학에 대해 살펴볼 필요가 있다. 미국의 경우 양당제 하에서 거국적 협력 혹은 정당간 협력의 형태로 정치적 협력을 이루어왔다. 앞서 살펴본 제도적 협력의 경우와 마찬가지로 정치적 협력에 있어서도 한국은 정당 규율이 강한 양당제가 지속되는 한 정당간 협력이 어려우므로 정당 지도부 차원의 거국적 협력의 유형이 현실성이 높다.

우리의 논의는 한국에서 양당제가 지속된다는 상황을 가정하고 있으나, 독일 사례에 대해 살펴본 만큼 과거 우리 국회가 다당제로 운영되던 시기에 나타난 정당간 협력에 대해서 간략히 검토해 보고자 한다. 2000년대 이후 한국에서 제3정당이 원내에서 활동하던 경우에도 단명한 국민의당을 제외하면 민주노동당과 정의당 등 민주당 계열 정당보다 진보 성향이 강한 정당이 제3당으로 활동하였다. 이 경우 민주노동당, 정의당 등 제3당은 보수정당과의 협력이 불가능하거나 매우 어렵다. 따라서 정당간 협력은 민주당과 제3당의 협력일 수밖에 없다. 따라서 자민당이 사민당과 연립정부를 구성했다가, 기민당과 연립정부를 다시 구성하며 동방정책을 이어가는 시차적 협력은 상정하기 어렵다. 독일의 제3정당 자민당은 이념적으로 볼 때 진보정당과 보수정당 사이에 존재했으므로 두 당 모두와의 협력이 가능했던 것이다. 따라서 한국에 다당제가 도입된다면 중도적인 정당이 등장하여 중도 정당을 중심으로 정당간 협력이 추진될 때 시차를 둔 초당적 협력이 나타날 수 있다.

양당제가 유지되는 경우에는 진보 계열 정당 혹은 보수 계열 정당 중 최소한 하나의 정당이 중도적인 방향으로 정책을 추진하여 양대 정당이 거국적 합의의 기반을 마련할 때 정당간 협력이 가능하다. 혹은 정당 내부의 분권화가 진전되어 당내에 다양한 정책 파벌이 공존한다면 양당제 하에서도 미국의 경우와 마찬가지로 중도적 파벌과 상대 정당의 정당간 협력이 가능해지며, 정권 교체 이후에도 유지되는 협력이 불가능한 것은 아니다. 다만 거국적 협력이나 양당제 하에서의 정당간 협력이 이루어지는 경우는 동시적 협력이 등장한 뒤 정권 교체 이후에도 계속 유지되는 것이므로 독일과 같은 의미의 시차를 둔 협력으로 분류할 수는 없다.

04

초당적 외교의 조건

1. 한국의 정치현실과 초당적 외교: 거국적 협력

외교안보 정책을 포함한 모든 정책 영역에서 지속성과 안정성을 확보하기 위해서는 정당 간 협력이 필수적이다. 문재인 정부 시절 국회를 통과한 쟁점 법안 중 단독 처리된 법안은 정권 교체 이후 지속되지 못할 가능성이 높았던 반면, 합의 처리된 법안은 정권이 바뀐 이후에도 유지될 확률이 높게 나타났다(박현석 2024).

초당적 협력의 세 가지 방식 중 한국 정치 현실에 가장 부합하는 것은 정당 지도부 간 협의를 통한 거국적 협력이다. 정당이 중앙집권적으로 운영되고 당론 정치가 강하게 작동하는 구조에서는 정당 내부 균열을 전제로 한 정당 간 협력은 실현되기 어렵다. 거국적 협력은 정권 교체 이후에도 안정적으로 지속될 수 있다. 실제로 진보정당이 중도보수적 정책을 추진한 사례(예: 노무현 대통령의 자유무역협정 추진), 보수정당이 중도진보적 정책을 채택한 사례(예: 노태우 대통령의 북방정책 및 한민족공동체통일방안)는 드물지만 존재하며, 이러한 정책들은 실제로 지속성을 보였다.

한국에서 정당 간 협력이 나타나는 또 다른 유형은 정권 말기에 대통령의 지지율이 하락하고 대통령과 여당 간 관계가 악화되는 시점에서, 여당 일부와 야당이 협력하여 대통령의 정책에 제동을 거는 방식이다. 예컨대, 이명박 정부 말기 당시 차기 대통령 후보였던 박근혜는 법인세 추가 감세 정책에 반대하며 야당과 협력하여 정부 정책을 저지하였다. 그러나 외교안보 정책 영역에서는 대통령에 반대하는 초당적 협력 사례를 찾기 어렵다.

향후 선거제도 개편으로 다당제가 등장하거나, 정당 운영이 분권화되어 당내 정책 파벌이 활성화된다면 정당 간 협력 가능성은 확대될 수 있다. 그러나 시차적 협력이 실현되기 위해서는 중도 유권자의 선호를 대변하는 정당이 협력의 중심에 있어야 한다. 진보 혹은 보수 정당이 분화하여 중도 정당이 등장하거나, 무당층을 대변하는 새로운 정당이 등장할 경우, 독일의 동방정책과 유사한 시차적 협력의 조건이 형성될 수 있다. 반면, 다당제가 도입되더라도 양 극단 성향의 정당만이 원내에 추가적으로 진입할 경우, 진영 내부에서 권력분점형 협력이 나타날 수는 있으나 시차적 협력으로 발전할 가능성은 낮다.

2. 초당적 협력의 정치적 조건: 정당 차원의 합의와 다수 유권자의 지지

초당적 외교를 안정적으로 추진하기 위해서는 정당 간 합의뿐 아니라 다수 유권자의 지지도 필수적이다. 국가안보 위기 상황에서 초당적 합의가 빈번하게 형성되는 것은 대개 국민적 지지 기반이 존재하기 때문이다. 독일의 동방정책이 정권 교체 이후에도 지속될 수 있었던 배경에도 국민 다수의 지지가 중요한 요인으로 작용하였다.

그러나 유권자 다수의 선호가 존재하더라도 정당 간 협력이 결여될 경우 정책의 완성도는 크게 저하될 수 있다. 대표적인 사례로 영국의 브렉시트는 정당 간 협력과 책임 있는 정치적 논의가 부재한 가운데 국민투표를 통해 결정되었고, 그 결과 향후 정책 수정이나 책임 소재가 불분명해지는 문제가 발생하였다. 2025년 조사에 따르면, 영국 국민의 55%는 브렉시트 결정이 잘못되었다고 평가하고 있으며, 특히 18~24세 응답자의 75%가 이를 부정적으로 인식하고 있었다(Difford 2025).

국민투표는 다수결 원칙에 따라 결정을 내릴 수는 있으나, 정책 실패 시 책임 소재가 불분명하고, 이후 정책 수정이 어렵다는 점에서 위험성을 내포한다. 따라서 정책 결정 과정에서 정당 간의 숙의와 합의, 그리고 다수 유권자의 지지가 병행될 때 이러한 위험을 최소화할 수 있다.

반대로, 정당 간 합의가 존재하더라도 다수 유권자의 외면을 받게 되면 포퓰리즘 정치의 확산 위험이 높아진다. 냉전기 미국의 자유무역정책과 유럽연합의 개방정책은 정당 간 합의에 기반하여 추진되었으나, 이 과정에서 중도화된 진보 계열 정당들이 노동자 등 기존 지지층의 요구를 외면하면서 포퓰리즘 정당이 성장할 수 있는 기반이 마련되었다.

결국, 최적의 외교안보 정책을 수립하고 지속 가능성을 확보하기 위해서는 정당 간 합의와 함께 국민 다수의 지지를 이끌어내는 것이 핵심이다. 이를 위해 여야가 공존하는 국회의 역할이 중요하며, 미국 의회의 전통—외교안보 이슈에 대한 청문회와 초당적 정책 기획 참여—는 참고할 만한 사례이다. 정당 지도부와 의원들은 상대 정당과의 협력 가능 영역을 발굴하고, 정책적 공감대를 넓히기 위한 노력을 기울여야 하며, 다수 시민의 지지를 확보하기 위한 적극적인 소통 또한 병행해야 할 것이다.

참고문헌

- 고상두(2015), “독일통일에서 기민당과 사민당의 초당적 협력: 전개과정과 수렴요인”, 「국제지역연구」 제19권 1호, pp. 61-82.
- 고유환(2014), “민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토”, 「통일인문학」 제60집, pp. 241-278.
- 김면희(2010), “독일 신동방정책 결정요인과 지속성 연구”, 「유럽연구」 제28권 2호, pp. 151-175.
- 박현석(2024), “제21대 국회의 주요 입법의제와 정치과정”, 연구보고서 24-18. 국회미래연구원.
- 이시종(2024), “노태우, 김영삼 정부의 ‘통일방안’ 추진과정 연구”, 「통일인문학」 제98집, pp. 179-227.
- 차정미(2022), “세계질서 변화와 주요국의 대전략 -미래질서 전망과 한국 중장기 외교전략에의 함의”, 연구보고서 22-13, 국회미래연구원.
- 한관수·김재홍(2012), “분단국 통일의 결정요인 분석: 독일과 한반도 사례를 중심으로”, 「국방연구」 제55권 1호, pp. 1-24.
- Bryan, James D., and Jordan Tama(2022), "The Prevalence of Bipartisanship in U.S. Foreign Policy: An Analysis of Important Congressional Votes." *International Politics* Volume 59 Issue 5, pp. 874-897.
- Difford, Dylan(2025), “How do Britons feel about Brexit five years on?”, YouGov, 2025. 1. 29, <https://yougov.co.uk/politics/articles/51484-how-do-britons-feel-about-brexit-five-years-on?utm>.
- Gantz, David A.(2008), “The ”Bipartisan Trade Deal,“ Trade Promotion Authority and the Future of U.S. Free Trade Agreements.” *Saint Louis University Public Law Review* Volume 28 Issue 1, pp. 115-154.
- Ketterer, Constanze(1994), “German Liberalism and Foreign Policy: The FDP’s Ostpolitik Under Hans-Dietrich Genscher, 1974-1990”, Ph.D. dissertation. London School of Economics, University of London.
- Raunio and Wagner(2020), “The Party Politics of Foreign and Security Policy”, *Foreign Policy Analysis* Volume 16 Issue 4, pp. 515-531.

Reimer-Elster(2023), "The triumph of continuity : the Christian democrats, west German Ostpolitik and the cold war", Ph.D. Thesis. European University Institute.

Trubowitz, Peter, and Nicole Mellow(2011), "Foreign Policy, Bipartisanship, and the Paradox of Post-September 11 America." International Politics Volume 48 Issue 2-3, pp. 164-187.

“사드기지 배치 6년만에 환경영향평가 종료…인프라건설 본격화”, 연합뉴스 2023년 6월 21일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230621051200504>.

“[전문] 문 대통령의 '위안부 합의 TF' 조사결과에 대한 입장”, 연합뉴스, 2017년 12월 28일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR201712280719000001>.

“The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance.” CRS Report R45079, Congressional Research Service, 2018. 1. 18.

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

