



2023.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 23-07호

국제질서 전환기 의회외교: 세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략

차정미, 서정건, 강명훈, 이기태, 한정훈, 전해원,
김주희, 윤석준, 박재적, 조찬수, 장영희, 장세호,
조원득, 이재현, 이지은, 정호윤, 장지향, 조원빈



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국제질서 전환기 의회외교

: 세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략



연구진

■ 내부 연구진 ■

차정미 부연구위원(연구책임)

■ 공동 연구진 ■

서정건 교수 (경희대학교)

강명훈 교수 (포항공과대학교)

이기태 연구위원 (통일연구원)

한정훈 교수 (서울대학교)

전혜원 교수 (국립외교원)

김주희 교수 (부경대학교)

윤석준 교수 (성공회대학교)

박재적 교수 (연세대학교)

조찬수 교수 (강남대학교)

장영희 교수 (충남대학교)

장세호 연구위원 (국가안보전략연구원)

조원득 교수 (국립외교원)

이재현 선임연구위원 (아산정책연구원)

이지은 교수 (한국외국어대학교)

정호윤 교수 (부경대학교)

장지향 선임연구위원 (아산정책연구원)

조원빈 교수 (성균관대학교)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

미중 경쟁과 기술혁신, 그리고 지정학 위기의 부상으로 인해 세계 의회는 다양한 입법과 외교로 경제 안보, 기술혁신 등을 추구해 가고 있습니다. 대외 환경의 급격한 변화와 미래 질서 전망에 대한 다양한 논의가 부상하는 오늘날, 중장기적이고 초당적인 관점에서 세계와 교류하고 소통하는 국회의 역할이 어느 때보다 중요한 시기입니다.

국회미래연구원은 미래 환경 변화를 예측·분석하고, 국가 중장기 발전전략을 도출하는 것을 주요한 미션으로 하고 있는 국회 씽크탱크입니다. 국회미래연구원 국제전략연구센터는 국제질서 변화를 분석 전망하고, 한국의 중장기 외교전략을 수립하는 것은 물론, 중요한 국제질서 전환기 국회의 역할을 모색하기 위해 세계 의회의 의회외교와 한국 의회외교 전략을 주제로 연구를 수행하였습니다.

본 연구보고서는 미중 경쟁 시대 세계 의회외교의 변화를 비교 분석하고, 한국 의회 외교에 시사점과 함의를 도출함은 물론 나아가 한국 의회외교의 전략과 과제를 제시하고 있습니다.

국제질서 변화 속에서 세계의 의회외교 현황을 토론하고 한국 의회외교 방향을 모색하는 본 연구가 한국형 의회외교 모델을 모색하고 핵심 과제들을 설계하는 데 중요한 기여를 할 수 있기를 기대합니다. 감사합니다.

2023년 12월
국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론 1

제1절 세계질서 전환기의 의회외교 : 개념과 실제 3

제2절 연구배경과 목적 15

제2장 세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략 1 21

제1절 미중 경쟁 시대 미국 의회외교 : 시사점과 제언 23

제2절 미중 경쟁 시대 일본 의회외교 : 시사점과 제언 36

제3절 미중 경쟁 시대 유럽의회 의회외교 : 시사점과 제언 48

제4절 미중 경쟁 시대 영국 의회외교 : 시사점과 제언 60

제5절 미중 경쟁 시대 독일 의회외교 : 시사점과 제언 69

제6절 미중 경쟁 시대 프랑스 의회외교 : 시사점과 제언 84

제7절 미중 경쟁 시대 호주 의회외교 : 시사점과 제언 90

제8절 미중 경쟁 시대 캐나다 의회외교 : 시사점과 제언 96

제9절 미중 경쟁 시대 대만 의회외교 : 시사점과 제언 103

제3장 세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략 2 113

제1절 미중 경쟁 시대 인도 의회외교 : 시사점과 제언 115

제2절 미중 경쟁 시대 중국 의회외교 : 시사점과 제언 127

제3절 미중 경쟁 시대 러시아 의회외교 : 시사점과 제언	137
제4장 외교 다변화와 한국의 지역별 의회외교 전략	147
제1절 한국의 대(對) 아세안 의회외교 전략	149
제2절 한국의 대(對) 중앙아시아 의회외교 전략	160
제3절 한국의 대(對) 중동 의회외교 전략	170
제4절 한국의 대(對) 중남미 의회외교 전략	175
제5절 한국의 대(對) 아프리카 의회외교 전략	185
제5장 결 론: 종합분석 및 한국 의회외교 전략 제언	193
제1절 종합분석	195
제2절 세계질서 대전환 시대 한국 의회외교 전략	202
참고문헌	215
Abstract	239

〈표 2-1〉 2023년 국제 의원모임 계획	77
〈표 2-2〉 2024년 국제 의원모임 계획	79
〈표 2-3〉 ‘하나의 중국’에 대한 180여 개국의 입장 차이	112
〈표 3-1〉 러시아 의회의 의회 간 다자 기구 참여 현황	139
〈표 4-1〉 동남아 국가 의회의 명칭과 구성	154
〈표 4-2〉 중앙아시아 민주주의 지수	161
〈표 4-3〉 국가 역량에 따른 중동 국가군 분류	171
〈표 4-4〉 라틴아메리카 의회 회원국 현황(총 23개국)	176

그림 목차

[그림 1-1] 미국 의원들 해외 방문 비용	12
[그림 1-2] 타이완 방문 미국 의원들 수	12
[그림 1-3] 미국 의회 의원들의 회기별 총 해외 순방일(1977~2018년)	13

요 약

1 연구목적

- 본 연구는 강대국 경쟁과 지정학적 불안정성, 기술-경제-외교-안보-가치 등이 상호연계되는 복합안보의 부상 속에서 세계 주요국의 의회외교를 분석하고, 한국 의회외교에의 시사점과 함의 도출
- 최근 국제질서의 변화 속에서 세계는 자국의 경제안보와 기술혁신 경쟁력을 강화하고, 기후변화와 신홍기술 규범 등 글로벌 어젠다에 대응하기 위한 정책 수립과 글로벌 파트너십 구축을 주요한 과제로 하고 있음
 - 국내적으로는 반도체법, 경제안보법 등 입법에 나서고 있으며, 대외적으로는 국익을 위한 우호적 대외환경 구축, 유사입장국 협력 강화 등에 주력
 - 우크라이나 전쟁에서부터 경제안보와 탄소중립, AI규범 등 새로운 도전들이 글로벌 다자회의의 핵심주제로 부상
- 세계 의회는 변화하는 국제질서 속에서 국가안보와 국가이익을 뒷받침하기 위한 입법활동을 강화하면서 글로벌 소통과 협력 강화를 위한 외교활동 확대. 세계 질서의 전환 속에서 의회 외교에 대한 관심과 논의 증대
- 의회는 외교에 적합한 제도가 아니라는 주장과, 대의(representation)와 입법 기능을 담당하는 의회가 외교의 한 축도 담당해야 하는 시대라는 주장이 여전히 논쟁하는 환경 속에서 국내적으로도 의회외교에 대한 관심과 필요성 제기

□ **한국 의회외교에 대한 관심과 필요성에 대한 논의가 부상하는 상황에서 본 연구는 두 가지 연구 목표를 가지고 진행**

- 첫째, 세계 주요 의회의 의회외교 사례를 비교 분석. 이를 토대로 한국 의회외교에의 시사점과 제언 도출
 - 세계 주요국 및 지역의 의회들이 어떻게 의회외교를 접근하고 실천해가고 있는지, 최근 국제질서 변화 속에서 의회외교에 어떠한 변화들이 전개되고 있는 지 등을 비교 분석
 - 이를 토대로 한국 의회외교에의 시사점과 함의를 도출
 - 한국 의회외교의 방향과 과제 제언
- 둘째, 한국 의회외교가 세계 주요국 및 지역을 상대로 어떻게 효과적인 의회외교를 실천할 수 있을 지에 대한 지역별 국가별 의회외교 전략 도출
 - 유사입장국에서부터 아세안, 중앙아, 중남미, 중동, 아프리카 등 주요지역에 대한 이해를 바탕으로 한국 의회가 실천할 수 있는 지역별 의회외교 전략 제언

□ **본 연구는 의회외교에 대한 이론적 분석적 차원의 접근보다는 한국 의회외교에 실천적 도움이 될 수 있는 기초자료의 제공이라는 점에 목표**

- 의회외교의 필요성에 대한 논의에도 불구하고 국내적으로는 이에 대한 개념적 합의와 구체적인 내용에 대한 연구가 부재한 현실 속에서 의회외교에 대한 논의와 해외 사례 소개
- 그리고 의회외교 주요 대상국 및 지역에 대한 기본적 이해를 제고할 수 있는 정보들을 담는 데에 주력
- 이렇듯 본 연구는 세계 주요 의회에 대한 이해를 높여 효과적인 의회외교 수행을 할 수 있도록 여러 유형의 세계 의회외교 관련 정보를 제공하는 자료적 차원의 기여에 중점

2 연구 구성

- 본 연구의 내용은 국내적으로 권위있는 의회외교 분야 전문가와 지역전문가가 함께 참여하여 집필한 것으로, 주요 국가 및 지역의 정치체제에 대한 이해를 높이고, 한국의 의회외교의 효과적 실천을 위한 유의미한 정보를 제공하고, 한국 의회외교의 방향과 과제에 대한 제언을 담아낸 결과임
- 본 연구의 구성은 서론에서 전환기 국제질서로 인해 새롭게 부각되고 있는 의회 외교의 필요성을 살펴보고, 의회외교라는 요청에 의회가 제대로 부응할 수 있는가에 대해 제도와 현실을 중심으로 점검
- 본론에서 다양한 세계 주요국 및 지역의 의회외교 사례를 비교분석하면서 한국 의회외교에의 시사점과 함의를 도출
 - 미중 경쟁과 국제질서 전환기 세계 주요 의회의 의회외교 변화를 고찰하고, 한국 의회외교에의 시사점과 함의 도출
 - 의회외교 비교연구 중 한국 의회외교가 참고할 수 있는 사례들을 도출하고 한국 의회외교 실천 과제에 제언
 - 한편으로, 한국 의회가 실천할 수 있는 주요국 및 지역에 대한 의회외교 접근방향과 실천과제 제언
- 결론에서는 세계 의회외교 사례에 대한 비교분석을 토대로 한국 의회외교 전략과 발전 방향, 실천 과제 제언

제 1 장

서론

제1절 세계질서 전환기의 의회외교 : 개념과 실제

제2절 연구배경과 목적

제 1절

세계질서 전환기의 의회외교 : 개념과 실제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 들어가며

세계질서가 언제나 그렇듯 다시 변하고 있다. 미국과 중국의 갈등이 더욱 심각해지고 있고, 러시아의 우크라이나 침공은 여전히 그 끝을 알기 어렵다. 북한 핵 위협은 해결의 기미가 잘 보이지 않은 채 악화되는 중이고 인도-태평양 지역을 향한 관심과 전략은 선택이 아닌 필수가 되어 가고 있다. 더구나 팬데믹 시대를 지나면서 겪었던 공급망 위기 사태는 국제사회의 경쟁과 협력을 과학기술 쪽으로 향하도록 하였다. 구조적인 차원에서 살펴보면 냉전이 끝나고 중국이 부상하면서 미국의 동맹 중심 외교와 지역별 소다자주의 협력이 강조되는 중이다. 물론 심각한 양극화 상황에 빠진 미국 정치가 외교정책의 일관성을 어느 정도 유지할 수 있을지에 대한 우려가 없지 않다. 또한 이라크 전쟁 실패와 금융 위기 이후 미국이 점차 자국 중심(America first)의 대외 정책을 강화함에 따라 기존의 자유주의적 국제질서 역시 위기에 직면해 있다. 이러한 세계질서의 전환기 의회외교에 대한 논의와 요구가 늘어가고 있다. 종종 포퓰리즘에 기반한 행정부 중심의 대외 정책들이 국제사회의 안정과 번영을 위태롭게 한다는 현실적 진단이 등장하였다. 민주주의 국가 내의 대의(representation)와 입법(lawmaking) 기능을 담당하는 각국 의회가 외교의 한 축도 담당해야 하는 시대라는 규범적 주장 또한 동시에 제기되고 있다.

의회 관점에서 따져 보면 의회가 대외 관계를 제대로 다루기 위한 제도적 정비와 운영상의 성과는 여전히 미흡한 상황이다. 원래 의회는 외교에 적합한 제도라고 보기 어렵다. 대통령의 정책 분야별 권력 차이를 연구하여 두 대통령제("Two-presidencies")를 설파했던 월다브스키(Aaron Wildavsky)에 따르면 미국의 대통령과 행정부에 비해 미국 의회는 신속한 결정을 하지 못할 때가 많고 통일된 입장을 형성하기도 어렵다. 안보 관련 정보의 취합과 분석에 취약하며 국내 이익 집단의 이해관계에도 사로잡혀 있다. 국민들도 외교 분야에 관해서는 의회의 숙의(deliberation) 기능보다 대통령의 행동(delivery) 리

더십을 더 지지하고 신뢰한다.¹⁾ 게다가 각자의 지역구 이익을 종종 우선시하는 개별 의원들 입장에서 외교는 사전에 정책을 만드는 영역이라기보다는 사후에 그 성과 혹은 실패를 인정 및 감시하는 분야로 파악해 왔다. 어느 미국 하원 의원의 발언대로 “내 지역구에는 아프가니스탄(Afghanistan)이 없다”는 입장과 인식이 상징하듯 의회외교는 그 명칭부터 논란을 불러일으킨다는 현실이 존재한다.

본 서론에서는 우선 전환기 국제질서로 인해 새롭게 부각되고 있는 의회외교의 필요성을 되짚어 보고 이러한 요청에 의회가 제대로 부응할 수 있는가에 대해 제도와 현실을 중심으로 점검해 본다. 특히 입장 표명과 교류 협력이라는 의회외교의 구체적 현실에 대해 설명함으로써 의회외교의 개념을 상세화해 본다. 의회외교의 개념 재정립을 통해 규범과 실제 사이의 간극을 메울 수 있는 방안을 찾아보고자 함이다. 한편 미국 의회의 사례를 간략히 살펴봄으로써 의회외교에 대한 이해를 높인다. 결론을 대신하여 의회외교 발전을 둘러싼 향후 과제들도 다루어 봄으로써 이어지는 각국 의회외교에 관한 연구를 다양한 관점에서 비교해 볼 수 있는 가능성도 모색해 본다.

2 국제 관계와 의회외교: 분업(deference)에서 관여(engagement)로

역사적으로 국제 관계와 의회 정치는 다양한 방식을 통해 관련을 맺어 왔다. 국제정치학자들의 주장대로 무정부 상태(anarchy)가 근본 원인인 국제 관계를 살펴보면 특히 제2차대전 이후에 미국이 자유 진영의 리더 국가로 부상하고 소련이 공산권을 지배하면서 두 체제 간 냉전에 돌입하게 되었다. 경제적 이해관계보다는 이념적 대결 구도가 지배적 규범으로 작동했던 냉전 당시에, 각국의 대외 정책 시스템은 대체로 유사한 방향으로 정착되었다. 대통령 혹은 총리 중심의 행정부가 외교를 담당하고, 의회는 국내에 산적해 있는 경제, 복지, 의료, 노동, 환경, 교육 등의 정책 영역에서 입법과 감시 기능을 맡는 식으로 일종의 분담을 하게 된 것이다. 실제로 대부분 국가에서 예외 없이 발생하였던 외교정책과 국내 정책 간 제도적 경계 생성은 냉전이라는 국제질서의 특징과도 연관성이 높다. 상대방 진영 국가들과는 대립을 통한 단절 상황을 유지하였고, 같은 진영 국가들끼리만 통상과 교류에 애썼던 국제 관계하에서는 대외 문제의 국내 정치화 수준이 높지 않았던 까

1) Aaron Wildavsky, “The Two Presidencies,” *Trans-Action* 4 (1966), pp. 7-14.

답이다. 더구나 해외 정보의 수합과 분석에 훨씬 더 효과적이었던 관료 시스템의 등장과, 국가를 대표하는 리더십 이미지 부각의 필요성에 따라 행정부 중심의 대외 정책 수행은 점점 더 고착화되었고, 이것이 타당한 것으로 받아들여지게 되었다.

물론 냉전 시기와 이후 시기 모두 행정부가 주도한 외교정책이 실패한 상황에서 의회의 대안적 기능이 부각된 적도 적지 않다. 미국이 소련과 냉전이 한창이던 1960년대 중반 이후, 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령의 주도하에 베트남 전쟁에 몰입하게 되었지만 잘 알려진 대로 군사적 실패와 국내적 비판에 직면하게 되었다. 지금과는 달리 미디어가 전쟁의 참상과 실수를 제대로 보여주기 어려웠던 당시에 미국 의회는 베트남 참전 용사들의 증언을 토대로 청문회를 개최하고 국민들에게 알리는 기능을 담당하였다. 미국 의회는 1964년 대통령 선거 와중에 톤킨만 결의안(Gulf of Tonkin Resolution)을 통과시킴으로써 행정부에 베트남 확전과 관련된 전권(全權)을 부여하기도 했다. 하지만 전쟁이 점점 잘못된 방향으로 전개되자 풀브라이트(J. William Fulbright, D-AR) 상원 외교 위원장을 중심으로 행정부 견제 기능을 강화함으로써 베트남 전쟁에 대한 비판적 경각심을 불러일으키는 데에 앞장섰다. 2001년 발생한 9·11 테러 사건 이후 부시(George W. Bush) 행정부가 밀어붙인 이라크 전쟁 역시 테러와의 전쟁이라는 당초의 목표를 잃어버린 채 사상자(死傷者)만 늘어가는 대외 정책 참사로 변해갈 때, 미국 국민들은 2006년 중간 선거를 통해 민주당에게 의회 권력을 먼저 되찾도록 한 바 있다. 2년 후인 2008년 대선에서 민주당의 오바마 후보 또한 승리함으로써 미국 역사상 최초의 여성 하원 의장과 흑인 대통령이 연달아 등장하게 된 배경으로 작동하기도 했다.

냉전이 끝나고 미국의 단극 체제(US Supremacy) 시대가 등장한 이후, 21세기 들어서 중국이 부상하면서 국제 관계는 연속적인 전환기를 맞이하였다. 특히 대외 관계가 군사-안보적 차원을 넘어서서 통상과 과학, 금융과 이민 등의 영역으로 넓혀지자 다양하고 복잡한 이해관계가 국내적 수준에서 더욱 부각되었다. 정보 수집과 보안 관리 기능에 따른 행정부 우위의 외교정책 형성 및 집행 과정에 점차 의회도 정치적 관심을 가지게 된 이유다. 대외 문제가 선거의 이슈가 되고 정치 자금 모금의 동기가 되었을 뿐만 아니라 정당 내부와 정당 간 정책 연합의 계기가 되었다.

게다가 의회 제도가 각 나라에 정착하면서 국가 간 의회 교류가 확대되었다. 우리나라의 의회 지도부가 다른 나라 의회를 방문하기도 하고, 관심 국가의 의회 의장단을 우리 국

회가 초청하기도 하는 상호 교류 방식이 활성화되었다. 특히 전 세계 179개 의회를 구성원으로 하는 국제의회연맹(Inter-Parliamentary Union, IPU)이 1889년에 창설된 이래 매년 2회에 걸쳐 총회를 개최해 오고 있다.²⁾ IPU는 “민주주의와 모든 사람을 위해 (For Democracy, For Everyone)”라는 연맹 슬로건을 중심으로 각국 의회 간 외교와 교류를 목표로 운영되는 대표적인 국제 의회 협력체이다. 구체적 관심사는 평화, 민주주의, 인권, 성평등, 청년세대 강화, 기후 행동, 그리고 지속 가능한 발전 등을 포함한다.³⁾

3 의회외교의 개념: 누가, 어떻게, 무엇을 위해

의회외교에 관한 사회과학적 의미의 개념을 정의하기는 쉽지 않다. 우선 의회외교 자체가 시기에 따라 분야별로 확장됨에 따라 계속 변화하고 있는 중이다. 또한 일반적인 사회과학적 개념은 가설 검증과 이론 정립을 위한 기초적 도구인데, 이에 반해 의회외교의 경우는 현실을 지속적으로 반영하는 정책적 의미가 중요하다. 그럼에도 불구하고 의회외교의 개념을 정의하는 작업은 필수적이다. 왜냐하면 현대 국제 관계하에서 의회외교를 어떤 의미로 이해할 것인지는 의회외교의 성공과 실패를 규정하는 과정에 결정적 역할을 하기 때문이다. 원래 가능하지 않은 목표를 성취하는 도구로서 의회외교를 바라본다면 반복된 실패 사례만 쌓이기 마련이다.

유사한 맥락에서 볼 때, 의회외교에 대한 오해에서 비롯된 유권자들의 반감(反感) 역시 역설적으로 의회외교의 개념 정립이 중요하다는 점을 상기시킨다. 물론 의회외교 과정에서 드러나는 의원들의 잘못된 행태에 대한 여론과 언론의 비판은 정당하다. 또한 국내적 정쟁의 연장선에서 외교를 명목으로 정치적 활동을 벌이려는 특정 정파에 대한 반대 역시 빈번한 일이다. 하지만 의회외교의 개념을 보다 구체적이고 현실적으로 인식하게 된다면

2) 국회사무처 국제국 보도자료(2023. 03. 17.)에 따르면 2023년 3월 11일부터 15일까지 제146차 IPU 총회가 바레인에서 개최되었고 우리 국회 역시 대표단을 구성하여 파견하였다. “불관용 척결을 통한 평화로운 공존 및 포용적 사회 구현”이라는 주제 하에 상임위원회 구성과 패널 토론이 이어졌다.

3) 특이한 점은 1889년 창립을 주도했던 9개국 중 하나인 미국이 2000년에 탈퇴 의사를 공지하였고, 2003년에 IPU는 미국 의회의 회비 미납을 이유로 114년 동안 지속되었던 회원 권한을 공식적으로 정지시켰다는 사실이다. IPU가 중국과 북한, 베네수엘라 등 독재 국가들의 회원 가입을 허용한 것이 미국 의회가 탈퇴한 표면적인 이유로 알려져 있으나, 다자주의 외교에 대한 미국의 오래된 불신도 작용했다고 볼 수 있다. 예를 들어 Ted Bromund, “Why the United States Should Not Join the Inter-Parliamentary Union,” *The Heritage Foundation Report*, (2009).

국민들의 불신을 줄일 수 있고, 의회외교가 국익 추구의 유용한 방편으로 인정받을 가능성도 커진다. 따라서 의회외교의 개념에 관해 주체(who)와 형식(how), 그리고 목적(for what)에 따라 다양한 접근을 시도해 보는 것이 필요하다.

가. 누가 하는가? 의원 외교와 의회외교

우선 주체에 따라 의회외교와 의원 외교를 구분해서 볼 수 있다. 당연히 의회의 구성원인 의원이 의회외교를 담당하게 되지만, 개별적 차원의 의원 외교와 제도적 차원의 의회외교는 일정 수준의 차이점을 가진다. 통상적으로 안보와 통상, 환경과 기술 등 국제 문제에 관한 관심과 전문성을 가진 의원들이 외교에 나서는 상황이 일반적인데 “외교정책 기업가형 의원(congressional foreign policy entrepreneurs)”들이 이에 해당한다. 외교정책 기업가형 의원들은 국제 관계에 관한 전문성 못지않게 관심의 지속성 역시 필요로 한다.⁴⁾ 또한 신념 및 핵심 가치, 개인적 경험, 정책 영향력 추구 등도 특정 의원들이 대외 정책 영역에서 활발한 의정 활동을 하게 만드는 요소들이다.⁵⁾ 실제로 의원 외교와 의회외교의 구별점이 모호해지는 상황은 의회 지도부 혹은 상임위원회 위원장 등 의회 제도 내의 다양한 직(職)을 맡은 의원들이 외교 활동을 벌이게 되는 때다. 의원들이 의장, 부의장, 원내 대표, 상임위원장 등 의회 내 역할을 통해 다른 나라를 방문하거나 국제회의에 참석하는 예는 적지 않다.

이를 고려해 볼 때, 의원 외교와 비교적 분명하게 구분되는 의회외교는 주로 대표단을 구성하는 개별 의원들은 바뀌더라도 지속적이고 정기적인 외교 활동에 의회가 관여하는 맥락을 의미한다. 국제 관계에 관심을 가진 특정 의원들이 개인적 혹은 제도적 수준에서 대외 활동을 할 때 언론과 여론은 비교적 큰 관심을 보인다. 이에 비해 중장기적이고 초당파적인 목표 달성을 위한 의회제도 차원의 외교는 세간의 주목을 끌지 못하는 때가 적지 않았다. 그런데 외교 활동이 의원 개인이나 특정 정파의 이익이 아닌 국가 전체의 국익 증

4) Ralph G. Carter and Scott, James M.. *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*. (Durham: Duke University Press, 2009); 서정건, 정진민, “미국 의회와 한국 국회 의원들의 외교정책 전문성 비교연구,” 『오토피아』, 30(2): (2015), pp. 241~271.

5) 트럼프 대통령 시기에 미국 의회의 견제가 제대로 작동되지 않았던 데에 대해 골드가이어와 손더스(2018)는 미국 의회 내에 외교정책 전문가 의원들이 줄어든 점도 중요한 이유 중 하나라고 설명한다. Jame Goldgeier and Elizabeth N. Saunders.. “The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Ended Long Before Trump”, *Foreign Affairs* 97 (5): pp. 144-156.(2018)

진에 기여하게 될 가능성은 의회외교 차원에서도 존재한다. 현실적으로 의원들의 개별적 외교 활동에 대한 부정적 정서가 없지 않다는 점을 고려해 보면 거시적이고 정기적인 차원에서 행해지는 제도로서의 의회외교 개념에 대해 더 관심을 기울일 필요가 있다. 의회 전체를 대표하는 초당파적 교류 및 협력이 더욱 요구되는 시점이기도 하다.

나. 어떻게 하는가? 초청 외교, 방문 외교, 국제회의

다음으로 활동 방식에 따라 초청 외교, 방문 외교, 그리고 국제회의로 의회외교의 개념을 나누어 생각해 볼 수 있다. 이는 국회의 공식적인 구분법⁶⁾에 따른 의회외교 개념 중 하나이기도 하다. 초청 외교는 외국 의회의 주요 인사들을 국내에 초청하여 관련 부처 인사들과 만남 및 회의, 산업체 시찰, 문화 유적지 방문 등을 통해 상호 이해를 높이는 기능을 도모한다. 미국 의회 내 소위 친한파(親韓派) 의원들의 한국 방문이 여기에 해당되는데 미국 내 한국에 대한 관심과 위상을 높이는 데에 기여했음에도 불구하고 여전히 한미 의회 교류가 의원연맹 형태로 제도화되지 못한 숨은 이유이기도 하다.

국회의장의 승인하에 추진되어 국내 의회 인사들이 해외를 방문하는 방문 외교는 초청 외교와 비슷하다. 방문국 의회 인사들과 논의, 외교적 현안의 해결, 우호친선 강화 등의 기능을 수행한다. 1950년 당시 신익희 국회의장의 미국 의회 방문이 시초였다.

국제회의의 개최 혹은 참여 형태로서의 의회외교는 앞서 살펴보았던 국제의회연맹(IPU)에 한국 국가가 대표단을 구성하여 파견하는 방식을 가리킨다. 1964년 코펜하겐에서 개최된 제53차 IPU 총회에서 한국이 회원국으로 인정되었다. 유라시아 국회의장 회의는 우리 국회의 제안으로 2016년에 모스크바에서 제1차 회의를 한국과 러시아 의회 공동으로 개최한 이후 2019년에는 65개국이 참석하기도 하였다. 중견국 외교 차원에서 한국이 주도하여 창설한 므타(MIKTA) 국회의장단 회의 또한 2015년에 제1차 회의를 한국에서 개최한 바 있다. 멕시코, 인도네시아, 대한민국, 튀르키예, 호주 의회의 의장들 간 연례 모임으로서 한국이 추진하는 중견국 의회외교의 대표적 사례로 꼽히고 있다. 이외에도 G20 의회 정상회의, 아시아·태평양 의회포럼(APPF), 한미일 의원회의 등이 국제회의 형식의 의회외교로 파악된다.

6) 열린국회정보, “주제별 공개 「의회외교」,” 국회사무처, <https://open.assembly.go.kr/portal/infos/cont/infosContPage.do?catelId=NA22000&infslId=IFX002041LY14370> (검색일: 2023년 09월 05일)

다. 무엇을 위해? 입장 표명(position taking), 교류·협력(exchange), 담론 형성(forum)

의회외교를 주체와 방식에 따라 구분해 보는 작업은 비교적 전통적 접근법에 속한다. 의회외교를 목적에 따른 기준으로 살펴볼 때 의회외교의 현재와 미래에 대해 보다 총체적으로 파악할 수 있다. 첫째, 입장 표명(position taking)을 위한 의회외교를 상정해 볼 수 있다. 의회 내부의 특정 정파가 항의, 조사, 주장 등을 목적으로 다른 나라 행정부나 의회 혹은 관련 단체를 만나 대외 활동을 벌이는 상황이다. 메이휴(David R. Mayhew)는 일찍이 의원의 의정 활동을 입장 표명, 생색내기(credit-claiming), 홍보(advertising)로 나누었다. 의회(legislature)가 의원(legislator)에 의해 구성되고 운영된다는 점을 놓고 보면 입장 표명이 의회외교의 일부일 수밖에 없다는 점을 이해할 수 있다. 다만 초당파적인 의회외교의 모습을 기대하는 국민들 시각은 다르다. 입장 표명 성격의 의회외교는 국내적인 정치적 경쟁을 국제적인 국익 추구 현장에서도 벌인다는 비판에 쉽게 직면하게 된다. 의회외교의 현실과 이상이 부딪히는 지점이다.

둘째, 의회외교에 관해 상대국 국가 의회 혹은 세계 의회 관련 조직들과 교류 협력의 개념으로 정의해 볼 수 있다. 기본적으로 의회는 행정부에 의해 주도되는 외교 기능을 완전히 대체할 수는 없다. 대부분의 민주주의 국가에서 다른 나라와 조약을 맺는 것은 행정부 소관이며 의회는 이를 비준한다. 미국에서는 대통령이 대사를 임명하면 상원이 인준한다. 미국 의회는 1934년에 「상호무역합의법(Reciprocal Trade Agreements Act)」을 통과 시키면서 관세율 결정권을 행정부에 이양하기도 하였다. 이처럼 대외 정책 시스템상 결정 및 실행 권한을 가지지 못한 의회가 마치 외교를 수행하는 것처럼 오해받을 소지가 큰 것이 바로 의회외교라는 명칭의 문제점이기도 하다. 외교를 하지 않고 할 수 없는 의회가 의회외교를 담당하는 상황에서 불필요하고 과도한 실망과 비판이 따라올 수 있기 때문이다. 바람직한 의회외교의 현실적 비전을 마련하기 위해서 의회외교의 초점을 교류 및 협력 차원에 집중하는 것이 필요한 시점이다.

두 나라 의회 간 혹은 세계 각국 의회들과 교류 및 협력은 다양한 이점을 가진다. 우선 의회끼리 국제 이슈와 관련된 정보 및 국내 여론 등을 서로 공유할 수 있는데 결정권에 따른 책임(accountability)도 감당해야 하는 행정부와 달리 보다 자유롭고 유연한 분위기를 조성할 수 있다. 허심탄회한 토론이나 물밑 분위기 파악 등이 동시에 가능하다. 사실

국가를 대표하는 행정부는 종종 국내 정치적 이유로 공개적으로 차선책을 협의하기 어려운 것이 일반적이다. 국제 문제를 국내에 전달하는 언론에 협상 전략이 노출되면 협상력 자체가 약화되기도 한다. 이러한 맥락하에 일종의 공공외교(public diplomacy) 차원에서 의회와 의원들이 행정부 역할을 보완할 수도 있다. 한편 임기가 정해져 있는 대통령과 달리 선수(seniority)가 쌓인 중진 의원들이 의회에 존재한다면 정권 교체에 따른 외교정책의 단절 혹은 급변을 어느 정도 미리 대비하거나 차후의 역효과를 줄이는 역할을 담당할 수도 있다. 특히 의원연맹 등의 조직체(inter-parliamentary group)를 통해 교류와 협력의 경험을 쌓아 온 의원들이 두 나라 혹은 각국에 많을수록 그 역할이 강화될 수 있다.⁷⁾

셋째, 의회 전체가 옹호하고 증진하려는 정책 목표가 국제 관계의 범주에 속할 때 의회 외교는 주로 담론 형성을 위한 주도자(advocate) 역할을 수행할 수 있다. 예컨대 북한의 핵 위협에 대한 국제사회의 경각심 고양을 위해 한국 국회 대표단이 국제회의에 참석하여 패널 및 총회 활동을 벌이는 예가 이에 해당된다. 미국과 중국 간의 양자 대결이 점점 격화되는 현재 국제질서에서 다자주의(multilateralism)를 확대할 수 있는 중견국 외교(middle-power diplomacy)를 담당하는 므타(MIKTA) 국회의장단 회의도 포함된다. 물론 담론 형성 기능만을 통해 단기적인 외교 문제 해결책이 제시되기는 쉽지 않다. 하지만 국제사회 구성원들이 해당 이슈에 관심을 가지도록 유도함으로써 중장기적인 대안을 모색하는 공론장(forum)을 소집하는 기능은 매우 중요하다. 이는 국내 정치의 일환으로도 볼 수 있는 입장 표명의 의회외교와는 또 다른 차원이다. 적어도 국내적으로는 합의에 이른 정책 이슈와 목표를 국제사회에 소개한다는 점에서 국내 정쟁을 뛰어넘는 국민 통합적 외교 행위에 가깝다. 한편 국내 언론이 잘 다루지 않고 지역구 유권자들의 이해관계와 큰 상관이 없을 수 있다는 점에서 국제사회의 발제자 역할을 하는 의회외교가 현실적으로 활발하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 국제적인 의회외교 무대에서 토론과 결론을 이끌어 내려는 노력이 의원들의 대외 정책 전문성을 함양할 수 있다. 그리고 국제사회에서 담론을 만들기도 하고 참여하기도 했던 공론장의 경험과 전략을 양극화된 국내 의회 정치에도 적용해 볼 수 있는 순기능 역시 기대해 볼 수 있다.

7) 제도적 차원에서 한국 국회와 미국 의회가 교류와 협력을 증진할 수 있는 다양한 전략에 대해서는 서정건, 강명훈, “상임위 중심의 대미(對美) 의회 외교 고도화 방안 연구,” 국회 사무처 (2023); 김도희 외, “21대 국회 의회외교 현황과 한미 의회외교 활성화 방안,” 『이슈와 논점』, 국회입법조사처 (2023).

4 의회외교의 실제: 미국 의회 사례를 중심으로

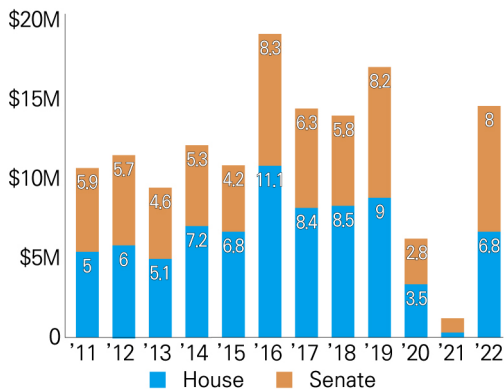
해외 방문을 주요 접근법으로 한 미국 의회의 외교정책 관여는 시기적으로 볼 때 주로 냉전이 종결된 이후의 현상으로 볼 수 있다. 냉전이 한창이던 당시 레이건 대통령과 대외 정책을 둘러싸고 종종 대립각을 세웠던 민주당 출신 오닐(Thomas O'Neill, D-MA) 하원 의장은 재임 10년(1977~87년) 동안 아일랜드(Ireland) 이외의 국가를 방문한 적이 없을 정도였다. 하원 의장의 해외 순방과 관련된 첫 번째 논란은 오닐에게 의장직을 이어 받은 라이트(Jim Wright, D-TX) 의장이 1987년 이후 중남미 외교에 적극적으로 개입 하면서 불거졌다. 니카라과(Nicaragua)의 산디니스타스(Sandinistas) 좌파 정권과 콘트라 반군 간의 평화 협정을 중재하려던 시도였다. 하지만 라이트 하원 의장의 외교 노력은 레이건 행정부와 공화당뿐만 아니라 주류 언론에 의해서도 대외 정책에 개입하는 권한 남용으로 크게 비난받았다. 결국 저작권료 문제로 윤리위원회 조사를 받은 라이트 의장은 1989년 사임하기에 이른다. 1997년에는 당시 하원 의장이던 킹그리치(Newt Gingrich, R-GA)가 중국을 방문하면서 타이완에 대한 무력 방어를 언급하면서 클린턴 행정부가 이를 무마한 적이 있다. 2007년 펠로시(Nancy Pelosi, D-CA) 하원 의장의 시리아 대통령 방문 역시 부시 대통령에 의해 비생산적이라 비난받았으며 최근인 2022년 펠로시의 타이완 전격 방문도 같은 정당 소속의 바이든 대통령이 만류했을 정도였다.⁸⁾ 이처럼 논란이 된 미국 의회 지도부의 해외 방문 및 대외 정책 관여 사례들에 비해 성공적인 외교 성과를 거둔 예는 거의 없는 것으로 파악된다. 미국 의회의 외교 관여는 예컨대 베트남 전쟁을 둘러싼 행정부 감독(oversight)이나 911 테러 사건 이후의 초당파적 조사 기능이 대세인 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 팬데믹 위기가 완화되면서 미국 의회 의원들의 해외 방문이 다시 급증하고 있다. 2011년부터 2022년 사이의 자료를 담은 <그림 1-1>에 따르면 미국 외교정책을 주로 담당한다고 알려진 상원 의원들 못지않게 하원 의원들 역시 해외 방문에 적극성을 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 상원만의 고유 개입 권한인 조약(treaty)으로 맺어지는 국제 관계가 급감한 미국 외교 현실에서 하원 의원들의 외교정책 영향력이 증가하였음을 뜻하기도 한다.⁹⁾ 예를 들어 「자유무역협정 이행 법안」은 하원에서도 통과되어야 한

8) Lionel Beehner, "Should Members of Congress Conduct U.S. Foreign Policy Abroad?," Council on Foreign Relations, (2007). <https://www.cfr.org/backgrounders/should-members-congress-conduct-us-foreign-policy-abroad> (검색일: 2023년 10월 19일).

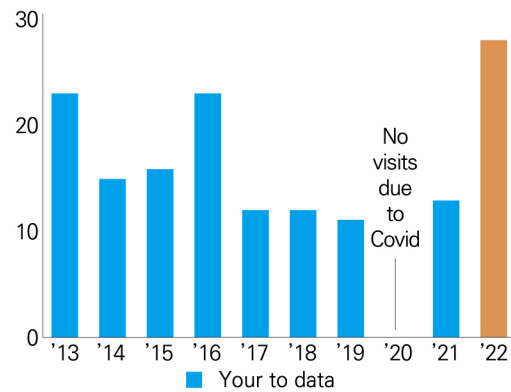
다. 실제로 구체적인 성과 여부와 상관없이 글로벌 리더 국가인 미국 의회 소속 의원들의 해외 방문은 그 자체로 상대 국가와 해당 지역의 주요 이슈가 되고 있다. 특히 미국과 중국 간의 경쟁이 심화되는 상황에서 팬데믹으로 인한 공급망 위기를 겪은 미국은 의회를 중심으로 자국 중심주의 정책을 연달아 수립함으로써 미국 의회 의원들의 해외 방문을 둘러싼 정책적 비중이 커지고 있다. 특히 229명의 의원들이 소속되어 미국 의회 내부 단체 중 최대 규모 중 하나인 의회 대만 코커스(Congressional Taiwan Caucus)를 통해 대만은 대미(對美) 의회외교를 성공적으로 운영하고 있다. 또한 대만을 방문하는 미국 의회 의원들이 팬데믹 이후 다시 늘고 있다<그림 1-2>. 2022년 9월까지 28명의 의원들이 대만을 방문함으로써 2013년 이후 최고치를 기록하였다. 공화당이 다수당 지위를 차지한 제118대(2023~24년) 하원의 외교위원회 위원장인 맥콜(Michael McCaul, R-TX) 의원이 2023년 4월 대만을 방문했고, 매카시(Kevin McCarthy, R-CA) 하원 의장 또한 워싱턴을 방문한 차이잉원 대만 총통과 공식 회동을 가졌다.

[그림 1-1] 미국 의원들 해외 방문 비용



출처: USA Today(2023. 03. 01.).

[그림 1-2] 타이완 방문 미국 의원들 수



출처: Bloomberg(2022. 09. 07).

한편 미국 의회 의원들의 해외 방문과 연관지어 다양한 방문단 조직과 이후의 의정 활동 파급 효과에 대한 연구가 이루어지고 있다.¹⁰⁾ 맥기와 페리올트(McGee and Theriault)는 카터 대통령 당시인 1977년(제95대 의회)부터 트럼프 시기인 2018년(제115대 의회)

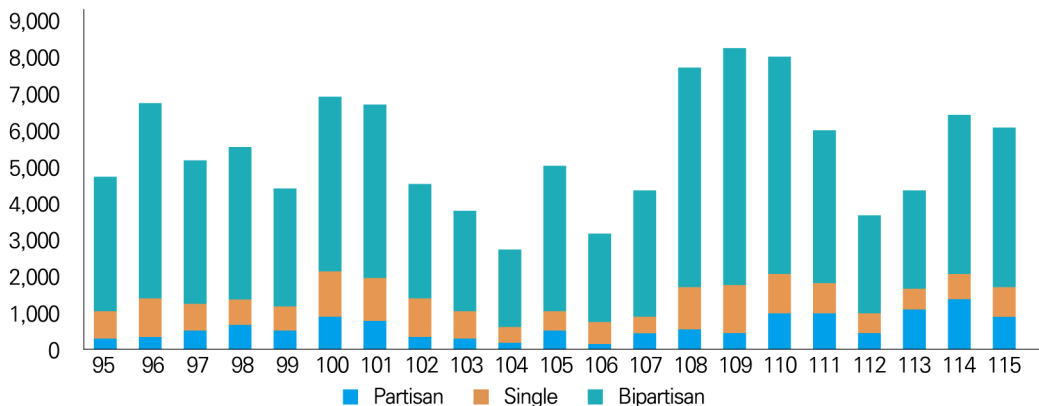
9) Peake, 2002; Krutz and Peake,

10) Dabros(2015), Alduncin et al.(2017),

Zachary A. McGee and Sean M. Theriault. "Partisanship in Congressional Travels abroad," *International Politics* 59 (2022), pp. 925-954.

까지 이루어진 미국 의회의 공식 해외 방문(congressional delegation)을 분석하였다. 이를 통해 제110대 의회(2007~08년)부터 동일 정당 소속 의원들로만 구성된 의회 해외 순방단(CODELs) 사례가 증가하고 있음을 밝혔다(〈그림 1-3〉).¹¹⁾ 이는 미국 의회의 양극화 현상에 따른 것으로 해석된다. 특히 2006년, 2010년, 2018년, 2022년 등의 선거를 통해 하원 다수당의 지위가 과거에 비해 더욱 빈번하게 교체됨으로써 미국 의회에서 정당 내부 결속이 점점 더 중요해지고 있다는 사실과도 관련이 있어 보인다. 그럼에도 불구하고 초당파적으로 조직된 미국 의회의 해외 순방단 사례가 여전히 과반을 넘고 있다는 측면 또한 주목할 수밖에 없다. 이는 양극화로 인해 정당 지도부뿐만 아니라 소속 의원들 간 대화 부재가 심각한 수준임을 고려해 볼 때 특이한 현상이라 볼 수 있다. 의회의 규범과 소통을 복원하는 것이 양극화 해소에 도움이 된다는 전통적 접근법¹²⁾을 되새기게 만드는 대목이다. 실제로 최근 총기 규제 법안을 공동 발의하여 통과시켰던 텔리스(Thom Tillis, R-NC)와 머피(Chris Murphy, D-CT) 두 상원 의원은 대표하는 지역도 다르고 소속 상임위원회도 달랐다. 이들의 예상 밖 의기투합은 발칸 지역을 함께 순방하면서 이루어진 것으로 알려졌다.¹³⁾

[그림 1-3] 미국 의회 의원들의 회기별 총 해외 순방일(1977~2018년)



출처: McGee and Theriault(2022), p. 931.

11) 미국 의회의 공식 해외 순방단(CODELs) 관행은 1940년대 애치슨(Dean Acheson)이 국무부 내에 의회국(legislative affairs office)을 만들면서 시작하였다. 트루먼 행정부의 대외 정책에 관한 의회 내 지원 향상을 목적으로 기획되었다.

12) Matthews(1959), Polsby(1968), Asher(1973).

13) Desiderio(2022).

5 나가며

본 서론 장에서 간략하게나마 살펴본 대로 의회외교는 개념 정의부터 실제 분석에 이르기까지 다양한 논의를 필요로 한다. 개별 의원들이 행위자로 종종 등장하지만 결정권과 책임성은 따르지 않기 때문에 외교 수행과 관련한 논란이 필연적으로 발생해 왔다. 의회 제도 차원의 교류 및 협력을 위해 보다 구체적이고 실천적인 전략 모색이 급선무다. 초청 외교, 방문 외교, 국제회의 등 방식에 따른 의회외교 개념 구분은 현상에 대한 서술 측면이 크기 때문에 의회외교가 나아가야 할 비전과 방향 제시에 다소 적합하지 않다. 한편 그동안 우리에게도 익숙한 입장 표명 차원의 의회외교가 종종 야기하는 국내 정치의 국제 문제화 상황은 의회외교에 대한 부정적 인식을 불러일으켰다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 담론 형성을 위한 의회외교는 이후에 더욱 그 중요성이 증대될 것으로 예상된다. 각국 행정부에 의한 외교 실패 혹은 포퓰리즘 정책이 전환기 시대 국제질서의 복잡성 및 시급성과 결부되면서 세계의 의회들이 함께 건설하는 공론장 역할에 대한 기대가 커질 것이다. 다만 다음 선거의 재선(re-election)을 최대 목표로 삼는 의원들이 얼마나 이러한 유형의 의회외교에 정치적 의미를 부여하고 비용을 지불할 것인지는 여전히 다소 미지수다.

그럼에도 불구하고 의회외교는 이미 현실이다. 한국의 국제적 위상이 올라가면서 각국 의회 의원들의 방한이 이어지고 있고, 양극화 시대 행정부 중심의 외교 불안정성이 지속되면서 국회의 역할에 대한 요구 또한 커지고 있다. 의회외교를 위한 체계성을 갖추기 위해 전담 센터를 설립하는 방안을 고려해 볼 만하다. 이전의 의회외교 성과들을 축적하고 각국의 현지 사정을 분석하며 의원들의 교육을 담당하는 기관을 운영한다면 앞으로의 의회외교를 보다 체계적으로 추진할 수 있다. 한편 초당파적인 의회외교 방문단이 현지에서 상호 이해와 친밀도를 높인 후 국내에 돌아와 초당파적인 입법에 힘을 합친다면 의회외교의 보이지 않는 성과가 될 수도 있다. 극한 대립으로 상호 소통이 거의 불가능한 국내를 벗어나 국익을 위한 외교를 통해 정당보다 국가를 더 생각하는 경험을 쌓게 된다면 의회외교에 대한 국민들의 인식 역시 개선될 수 있다고 본다.

제2절

연구배경과 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의회외교(Parliamentary Diplomacy)는 원래 외교교섭 절차에 착안한 용어로 공개토론, 결의안 투표와 같은 국내의회와 유사한 방법을 사용한 다자간 협상을 의미했다.¹⁴⁾ 이러한 정의에 따르면 유엔총회에서 협상 등이 의회외교에 해당하기 때문에 활동 주체는 외교관으로 한정된다. 하지만 이러한 의미는 점차 사라지고 의원을 주요한 행위자로 하는 새로운 정의가 정착하고 있다. 바이스글라스(Weisglas, F. W.)와 드 보어(de Boer, G.)는 의회외교를 “의원에 의해 진행되고 있는 국제적인 다양한 활동으로써 국가와 국가의 상호이해를 증진하고 의회에 의한 정부의 감시기능을 촉진하고 국민을 보다 잘 대표해서 정부간 조직의 민주적인 정당성을 증폭시키는 것을 목적으로 한다”는 것이다.¹⁵⁾ 괴츠(Götz)는 의원 자신이 의회외교를 새로운 정의, 즉 외교관이 아닌 의원이 행위자가 되는 국제적인 활동이라는 의미로 자주 사용하고 있다고 지적한다.¹⁶⁾ 의원 자신이 의회외교라는 용어를 빈번하게 사용하게 됨으로써 국제적인 활동에 대한 의회의 관여에 대해 의원의 의식이 높아지고 있다.

외교가 전례없이 복잡해지고 다층적이 되었다. 외교가 기술, 가치규범, 군사 등 다양한 분야와 연계되는 복합질서 속에서 외교는 경제안보외교, 상업외교, 과학기술외교, 문화외교, 기후환경외교 등 그 범위가 확대되고 외교의 지형은 혁신적으로 변화하고 있다. 미중 경쟁 시대 세계 주요국 의회들은 그 어느 때보다 국제질서의 변화와 외교이슈에 대한 높은 관심을 가지고 토론하고 있다. 본 연구는 의회의 외교적 토론과 외교적 역할이 부상하면서 의회외교의 역동성과 집중성이 국제질서를 어떠한 방향으로 끌고 가는지, 세계 주요 의회들은 어떻게 오늘날의 국제질서 변화에 대응하고 있으며, 어떻게 역할하고 있는지에

14) Rusk, D., “Parliamentary Diplomacy: Debate vs. Negotiation,” *World Affairs Interpreter*, Vol.26(1955), pp. 121-122; Götz, N., “On the Origins of ‘Parliamentary Diplomacy’ Scandinavian ‘Block Politics’ and Delegation Policy in League of Nations,” *Cooperation and Conflict*, Vol.40 No.3(2005), p.263.

15) Weisglas, F. W. and de Boer, G., “Parliamentary Diplomacy,” *the Hague Journal of Diplomacy*, Vol.2(2007), p.93.

16) Götz, N., “On the Origins of ‘Parliamentary Diplomacy’ Scandinavian ‘Block Politics’ and Delegation Policy in League of Nations,” *Cooperation and conflict* 40(3) (2005) p.264.

주목한다. 그리고 한국의회가 어떠한 측면에서 이러한 세계 의회외교의 변화를 접근하고, 어떠한 방향으로 의회외교를 추구해 가야 하는 지를 연구하는 데 그 목적을 두고 있다.

한국의회가 외교문제에 관심을 가지고 논의하기 시작한 것은 미중경쟁의 부상과 함께 다양한 이슈들이 외교관계와 밀접히 연계되면서일 것이다. 과연 의회외교란 무엇을 의미 하는지, 그리고 그 방향과 구조가 어떠해야 하는지를 제시하고, 세계 주요국과 지역의 의 회외교 현황과 변화를 토대로 한국 의회외교의 방향과 과제를 제언하는 데 목적을 둔다.

본 연구가 의회외교를 주제로 세계 주요국 및 지역의 의회외교를 비교분석하고, 한국의 회외교에의 함의를 도출하고 제언하고자 하나, 여전히 의회외교는 그 범위와 당위에 대한 합의와 토론이 취약한 주제이다. 정치 양극화는 물론 의회민주주의에 대한 다양한 도전이 존재하는 가운데 의회는 국가의 외교에 있어 어떠한 역할을 해야 하는지, 그리고 실제 국 가의 이익에 부합하는 의회의 외교적 역할은 무엇인지에 대한 논쟁도 존재한다. 정치에 대한 신뢰가 취약한 환경 속에서 의회의 외교적 역할 자체에 대한 부정적 인식과 반감이 의회외교 자체에 대한 연구와 논의 자체를 어렵게 하기도 한다. 비너(Beehner)는 미국에 서 적국에 대한 관여 외교가 고립시키는 것보다 현명한 방법인가 하는 문제에 대한 철학 적 차이가 심화되는 워싱턴의 긴장된 정치적 환경 속에서 국회의원들이 자신들의 외교정 책 어젠다를 수행하는 것에 대한 논쟁이 제기되는 것을 언급한 바 있다.¹⁷⁾ 수랄레스(Surrallés)는 EU 의회의 사례를 들어 외교정책에 대한 EU 의회의 역할이 심화되는 외교 정책의 ‘의회화(parliamentarisation)’가 ‘비공식화(informalisation)’와 유럽의회 의 외교안보관련 역할에 대한 국가별 의회의 불신 심화라는 도전을 초래할 수 있다고 지적한다.¹⁸⁾ 여전히 외교안보정책에 대한 의회의 관여는 논쟁적 주제라고 할 수 있다. 한국에서도 종종 아니 자주 외교정책에 대한 정치적 논쟁과 외교의 정쟁화가 논의되는 환경 속에서 의회의 외교적 역할 자체가 논쟁의 대상이 될 수 있다. 외교는 정부의 영역이며 의회의 역할이 오히려 외교문제의 정치화와 정쟁화를 강화시켜 국익에 기반한 외교, 신뢰받는 일관성있는 외교를 어렵게 한다는 인식이다.

17) Lionel Beehner, "Should Members of Congress Conduct U.S. Foreign Policy Abroad?" *Council on Foreign Relations*, (2007)

<https://www.cfr.org/backgrounders/should-members-congress-conduct-us-foreign-policy-abroad> (검색일: 2023.10.19.)

18) Anna Herranz-Surrallés, "The contested 'Parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy: the role of the European Parliament following the introduction of the Treaty of Lisbon," *Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung*. (2011)

그러나 바타이(Bajtay)는 탈냉전 시대, 정부주도의 국제관계와 외교정책이라는 전통적 구조가 의회를 포함한 새로운 행위자들이 부상하면서 도전받고 있다고 강조한 바 있다. 민주주의 사회에서 외교정책이 민주적 정책결정, 조사와 양립할 수 없다는, 그리고 외교 분야에서 국가주권은 배타적이고 의심할 여지 없는 정부의 권한으로 국가만이 유일한 대표성을 갖는다는 이 모든 전통적 개념을 유지하는 것은 점점 더 어려워지고 있다고 강조하고, 의회가 전략적 방향과 정책우선순위를 둘러싼 다양한 관점을 토론함으로써 점점 더 국민의 생활에 직접적 영향을 미치는 복잡한 외교정책과 국제문제를 풀어가는 데 기여할 수 있다고 강조하였다. 이를 통해 복잡한 이슈에 대한 국민적 신뢰와 지지를 확보하고 정당화할 수 있다는 것이다.¹⁹⁾

의회외교는 외교정책 결정에 있어 민주주의 결여를 보완하고 외교에 대한 전반적 인식의 변화와 맞물려 부상하고 있다. 의회외교 개념은 의원들이 관여하는 외교 회담, 외교활동 등을 포함하여 세계 의원들간의 모든 교류협력을 일컫는다. 의원들은 정기적으로 국제 의회기구와 다른 다자 포럼에 참여하고, 외국을 공식방문하고, 외교관련 인사들을 접견한다. 의회외교는 여전히 발전 중의 개념이나 의회외교가 전통외교보다 더 유연하고 비공식적이라는 점에서는 명확하다. 외교에 있어 정부를 대표하는 정부인사들 보다 의원들은 훨씬 더 유연할 수 있다.

의원들은 외교에 다원성을 부여하고 특히 다양한 정치색깔과 목소리를 한 자리에 담을 수 있다는 점에서 안정적인 효과적 민주주의를 강화할 수 있다. 의회는 국가적 이슈에 대한 토론의 장이기도 하고 의원들이 정치문제에 대해 토론하고 서로다른 의견을 나누고 합의를 찾아가는 것은 물론 시민들의 기대에 반응하기도 한다. 이러한 맥락에서 의회는 외교정책의 일관된 안정적 추진을 위해서도 주요한 역할자가 될 수 있다. 의원들은 갈등 관련자들간의 매개역할을 할 수 있고 의원간 접촉은 양국간의 상호 이해를 증진하면서 양자관계 개선에 주요한 역할을 할 수 있다.

미중 경쟁의 심화와 국제질서의 변화 속에서 의회 스스로 외교적 역할에 대한 관심과 필요성에 대한 인식이 증대하고 있다. 의회외교는 최근 의원, 의회에서 사용하고 있으며, 인도 하원의장인 라비 레이(Rabi Ray)는 “의회외교는 의원들이 외교에 있어 역할을 하거

19) Peter Bajtay, “Shaping and Controlling Foreign Policy – Parliamentary Diplomacy and Oversight, and the Role of the European Parliament,” (2015)

나 의회가 외교정책 형성에 적극적으로 관여하는 것”이라고 정의하면서 외교정책을 결정하는 것과 영향을 미치는 것은 엄연한 차이가 있다고 강조하였다. 이러한 맥락에서 의회외교는 의회간 활동으로 규정된다.²⁰⁾

오늘날 외교는 협상과 소통, 보고, 정책분석, 대표 등을 훨씬 더 뛰어넘는 요구를 받고 있어 국제관계는 외교부와 같은 정부차원을 넘어선 행위자들을 요구하고 있다. 의회는 조약비준 등으로 외교문제에 관여하고, 외교위원회와 국회의장의 일상 활동에서 외교문제를 다루고 있다. 또한 국제기구에서의 대표단 파견, 국가 의회들간의 양자회담 등을 통해 의회간 협력을 수행하고 있다. 의원들은 국제적으로 활동함으로써 핵심 정책분야에 대한 실질적 경험을 하는 것은 물론 정부의 공공외교, 문화외교, 경제 외교에 기여할 수 있다. 또한 다른 국가의 동료의원들과 함께 좋은 경험과 실천들을 공유할 수 있다.²¹⁾

의회외교는 전통적 외교에 주요한 보완적 역할을 할 수 있다. 전세계적으로 외교문제에 대한 의회의 관여 추세와 주요한 행위자로서의 역할이 부상하고 있다. 모든 국가의 의회는 외교정책에 있어 중요한 구성부분이고 국제기구 혹은 외교담당자와의 교류를 통해 국제관계에 대한 의견을 전달할 수 있다. 전통외교 보다 유연하고 적응력 높고 신속한 의회외교는 양자와 다자협력을 빠르게 형성해 가고 있다.

의회외교는 전통외교 채널을 보완하고, 촉진하고 더 풍부하게 하는 역할을 할 수 있다. 의회외교는 반드시 의회 간에만 이뤄지는 것도 아니다. 의회가 외국의 정부기관이나 권위자, 관련기관들을 만나 다양한 문제에 대해 협의하는 것 또한 의회외교 범주에 포함된다.²²⁾ 외교는 그 어느 때보다 더 포괄적이고 다층적이다. 동시에, 새로운 의사소통 채널이 등장하여 전통적인 외교 채널을 점점 더 우회하고 있다.²³⁾ 개발도상국외교와 외교다변화 등 한국 외교의 지형을 확대하고 풍요롭게 하는 데 있어서도 의회외교는 주요한 역할을 할 수 있다.

20) Götz, N. "On the Origins of 'Parliamentary Diplomacy' Scandinavian 'Bloc Politics' and Delegation Policy in the League of Nations," *Cooperation and Conflict* 40 (3) (2005) p.264.

21) Dijana Mitrović. "Parliamentary Diplomacy in the Western Balkans," *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper* (2021) p.2

22) Dijana Mitrović. "Parliamentary Diplomacy in the Western Balkans," *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper* (2021) p.4.

23) Dijana Mitrović. "Parliamentary Diplomacy in the Western Balkans," *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper* (2021) p.2

본 연구는 경제 안보, 기술안보, 가치규범 등 기술-경제-안보-가치 등이 상호연계되는 복합안보질서 속에서, 그리고 토론과 합의의 부재로 위협받는 민주주의 도전 속에서 증장 기적 관점의 국익외교, 국가안보를 위해 의회가 해야 할 역할을 모색한다. 이러한 차원에서 본 연구의 핵심 목표는 한국의 의회외교 전략 수립과 효율적 실천을 위한 기초자료가 될 수 있는 개별국가 및 지역에 대한 이해를 제공하고, 전략적 접근에 참고가 될 수 있는 자료와 시사점을 제시하는 데 있다. 효과적인 한국의 의회외교 전략 수립을 위해 여러 유형의 세계 의회외교 관련 정보를 제공하고, 의회외교 수행 시 대상 국가 및 지역에 대한 이해를 높이기 위한 자료적 차원의 기여에 중점을 두고 있다.

본 연구는 또한 최근 미중경쟁 심화 등 국제질서 변화 속에서 세계 의회외교에 어떠한 변화들이 전개되고 있는지를 고찰하고, 이러한 비교 연구를 토대로 한국 의회외교에 주는 시사점을 발견하고 국제질서 전환기 한국 의회외교 전략과 구체적 실행방안 수립에 주요한 참고를 제공하고자 한다. 본 연구는 의회외교에 대한 학문적 이론적 체계성에 근거한 분석적 연구라기보다 한국 의회외교에 필요한 기초적 자료 제공, 그리고 국제질서 전환기 한국 의회외교가 나아갈 방향에 대해 참고가 될 수 있는 시사점과 전략적 제언들을 도출하는 것을 목표로 국내 권위있는 의회외교 전문가, 지역 전문가들이 함께 종합한 것이다. 따라서, 한국 의회외교에 참고가 될 수 있는 세계 의회의 특징과 동향을 파악하는 것에서부터, 최근 미중경쟁에 따른 의회외교 변화를 비교분석하고, 나아가 실제 한국의 의회외교 전략과 실천을 위해 도움이 될 수 있는 시사점과 주요 사례들을 발견하는 등의 내용까지 다양한 측면에서 의회외교를 다루고 있다. 세계질서 대전환기 의회외교의 중요성과 역할이 강조되면서 한국도 의회외교에 대한 관심이 증대하고 있으나 실질적으로 이를 뒷받침할 수 있는 기존연구가 부재하고, 기초적 자료조차 부재하다는 점에서 본 연구는 세계 의회외교에 대한 기본적 이해와 주요 국가별 지역별 의회외교에 필요한 정보를 제공하는 데 연구의 의의를 두고 있다.

본 연구는 미, 중, 일, 러 등 4강을 넘어 영국, 프랑스, 독일, 호주, 캐나다, EU, 대만 등 다수 유사 입장의 의회 외교 사례를 비교분석하고 시사점을 도출하는 것은 물론, 아세안, 중앙아시아, 중동, 중남미, 아프리카 등 한국 의회가 외교다변화 차원에서 적극적으로 관여해야 하는 주요 지역에 대한 의회외교 전략을 제언한다. 2장에서는 민주주의 제도화와 권력분점 수준에서 상대적으로 유사한 의회의 의회외교 사례들을 분석하였다. 의회외교

활동 특징과 최근 미중경쟁 질서와 연계된 의회외교 변화들을 고찰함으로써 한국 의회외교가 벤치마킹하거나 참고할 수 있는 시사점들을 도출하는 데 비중을 두고 분석하였다. 본 장에는 유사입장국으로서 글로벌 정세와 신흥기술 규범 등을 함께 논의할 수 있는 중전국들을 다수 포함시켰다. 3장에서는 정부가 외교정책 결정권을 독점하는 구조로 의회외교가 정부권력으로부터 상당한 영향을 받는 구조에 있는 사례들을 분석하였다. 중국과 러시아는 의회외교 개념을 가장 적극적으로 사용하고 있는 국가이나, 의회외교가 독립적 활동의 영역이라기보다는 정부외교를 뒷받침하는 역할로서 그 중요성과 역할이 더욱 강조되고 있다는 특징이 있다. 인도는 제도적으로 민주주의 국가이나 외교정책 문제에 대한 의회 승인을 규정하는 법적 요건부재 등 의회가 외교적 역할에 있어 독자적 공간을 갖고 있다고 보기 어렵다. 4장에서는 아세안, 중앙아시아, 중동, 중남미, 아프리카 등 지역별 한국의 의회외교 전략을 제안하였다. 대부분 개발도상국이고, 정치체제상 개별국가 의회의 역할을 의미있게 보기 어려운 환경 속에서 한국이 그 지역을 대상으로 어떻게 의회외교를 할 것인지에 초점을 두고 분석하였다. 한국 의회외교가 참고할 수 있는 시사점을 도출하는 것을 포함하는 2장의 의회외교 사례 분석과 달리 지역별 의회외교 분석은 한국의 의회외교 전략에 중점을 두었다. 이들 지역은 개별국가 의회의 역할은 미미하더라도 지역 내 다자의회의외교 플랫폼이 활성화되어 있고 역내 다자의회의외교가 강조되고 있다는 점에서 개별국가보다는 지역별 접근을 활용하였다. 다만, 지역별로 개별 국가차원에서도 의미있는 의회외교 대상국들을 분석하고 전략적 의회외교 방안들을 제안하고 있다.

제2장

세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략 1

제1절 미중 경쟁 시대 미국 의회외교 : 시사점과 제언

제2절 미중 경쟁 시대 일본 의회외교 : 시사점과 제언

제3절 미중 경쟁 시대 유럽의회 의회외교 : 시사점과 제언

제4절 미중 경쟁 시대 영국 의회외교 : 시사점과 제언

제5절 미중 경쟁 시대 독일 의회외교 : 시사점과 제언

제6절 미중 경쟁 시대 프랑스 의회외교 : 시사점과 제언

제7절 미중 경쟁 시대 호주 의회외교 : 시사점과 제언

제8절 미중 경쟁 시대 캐나다 의회외교 : 시사점과 제언

제9절 미중 경쟁 시대 대만 의회외교 : 시사점과 제언

제 1절

미중 경쟁 시대 미국 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 미국 의회의 외교적 역할

대통령제 국가인 미국에서 의회는 전통적으로 소극적인 외교적 역할을 담당해 왔다. 미국의 헌법 제2조 제2절은 대통령에게 최고사령관(commander in chief)의 권한을 명시적으로 부여하는데, 이 권한에는 외국과 조약을 체결하고 대사를 임명할 권한이 포함되어 있다. 이런 의미에서 대통령을 최고 외교관(chief diplomat)으로 보는 시각이 일반적이다. 대조적으로, 미국의 헌법은 의회(상원)의 외교적 역할을 대통령이 체결한 조약의 비준 및 대통령이 지명한 대사들의 임명 동의 등 소위 ‘조언과 동의(advice and consent)’로 알려진 대통령의 외교정책에 대한 견제를 담당하는 것으로 명시하고 있다. 이 외에도, 상원과 하원 모두 견제와 균형의 원칙에 따라 행정부의 외교정책에 대한 감시(oversight)와 조사(investigation)의 역할을 담당하고 있다. 즉, 전통적으로 미국의 외교정책 수립과 이행은 행정부가 주도하고 의회가 이에 대응하여 지지 또는 반대하는 패턴을 보여 왔다. 심지어, 선전포고는 의회만이 보유하고 있는 고유한 헌법적 권한임에도 불구하고 1950년 한국전쟁을 마지막으로 의회에서 사용된 적이 없으며, 현재까지 미국이 참전한 수많은 전쟁은 전적으로 행정부가 단독으로 내린 결정에 근거하고 있다.

행정부가 주도하고 의회가 따라가는 미국 외교정책의 특징은 미국의 헌법이 지정한 권력 구조에서만 기인한 것은 아니다. 전국을 대표하는 최고 외교관인 대통령의 지휘 아래 위계적인 구조로 일사불란하게 움직이는 행정부와는 달리, 의회는 435개의 지역구를 대표하는 435명의 하원 의원과 50개 주를 대표하는 100명의 상원 의원이 모여서 수평적으로 집합적으로 의사 결정을 내린다는 조직학적 차이도 의회가 소극적인 외교적 역할을 담당하는 데 일조하고 있다. 집합적 행위자(collective player)로서의 의회는 단일한 행위자(unitary player)인 행정부에 비해 의사 결정의 과정에서 집합행동의 문제(collective action problem)에 직면할 가능성이 크기 때문이다.²⁴⁾ 잘 조정되고 이견 없이 일치된

목소리로 결정을 신속히 내릴 것이 요구되는 외교정책의 특성으로 인해 집합행동의 문제에 시달리는 의회는 자연스레 외교정책에서 적극적인 역할을 수행하기 어렵게 되는 것이다. 또한, 일사불란한 관료제를 바탕으로 외교정책 결정에 필요한 중요한 정보에 쉽게 접근할 수 있는 대통령과는 대조적으로 535명의 개별 상·하원 의원들은 이러한 정보에 대한 접근성이 상당히 제약되어 있다. 따라서, 의원들은 최고 외교관으로서 자신들이 보유한 정보보다 더 나은 정보를 바탕으로 대통령이 내린 외교정책 결정을 존중(deference)하고 따르며,²⁴⁾ 대통령 역시 국내 정치는 의회의 결정을 존중한다는 소위 ‘이원적 대통령(two presidencies)’이라는 관행이 넓게 받아들여지고 있다.²⁵⁾ 마지막으로, 의회를 구성하는 의원들은 기본적으로 의회의 구성원이기 이전에 지역구에서 재선을 추구하는 정치인이라는 기본적 속성 역시 의회가 외교정책 과정에서 적극적인 역할을 담당하는 것을 어렵게 만드는 요인이다. 의원들이 아무리 열정적으로 외교정책 과정에 참여하더라도, 이러한 노력이 외교정책에 대한 관심도가 현저히 낮은 미국의 일반 유권자들의 표를 얻는 것에는 큰 도움이 되지 않는다. 자신의 지역구나 주가 직면한 경제적·사회적 이슈에 더욱 집중하는 것이 개별 의원들이 입장에서선 재선을 위한 보다 합리적인 선택이 되는 것이다. 이상의 여러 제도적·조직학적·개인적 요인들이 복합적으로 작용한 결과 미국 의회의 소극적인 외교적 역할은 일종의 규범적 관행으로 굳어졌으며, 이러한 관행을 벗어나 외교에 적극적으로 개입할 때 언론과 여론의 비판과 질타를 받는 경우가 많다. 최근의 예를 들자면, 지난 2022년 8월 펠로시(Nancy Pelosi) 당시 하원 의장의 전격적인 대만 방문은 바이든 행정부와 갈등을 유발했음은 물론, 사려 깊지 못한 결정이었다는 비판 여론에 마주하기도 했다.

지금까지 살펴본 제도적·조직학적·개인적 요인에 기반한 분석은 미국 의회의 소극적인 외교적 역할을 강조하였다. 하지만, 현재 미국이 보유한 패권국의 지위를 고려해 본다면 미국 의회가 반드시 소극적인 외교적 역할만을 담당하고 있다고 보기에는 어렵다. 전 세계 경제·안보·과학·기술 분야에서 미국이 차지하고 있는 지배력으로 인해 미국은 국내 정책의 변경만을 통해서도 상대국에 영향을 미칠 수 있다. 최근 한국 자동차 산업에 큰 영향을 미쳤던 「인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act: IRA)」의 경우 형식적으로는

24) Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action*. (Harvard University Press, 1965).

25) William G. Howell, Saul P. Jackson and Jon Rogowski. *The Wartime President: Executive Influence and the Nationalizing Politics of Threat*. (University of Chicago Press, 2013).

26) Aaron Wildavsky. "The Two Presidencies," *Trans-Action/Society* 4 (1966), pp. 7-14..

외교정책으로 보기는 어렵다. 하지만 미국이 전 세계 전기자동차 시장에서 차지하는 지배력으로 인해 IRA와 같은 ‘국내 정책’이 실질적으로는 한국과 같이 미국 시장에 크게 의존하는 국가들의 경제에 큰 영향을 미치는 외교정책과 같은 역할을 담당하게 된 것이다. 「반도체과학법(CHIPS and Science Act)」도 같은 맥락에서 살펴볼 수 있다. 형식적으로는 국내 반도체 산업 지원 방안과 관련된 이 법안은 실질적으로 전 세계 반도체 공급망의 재편을 통해 궁극적으로 미중 경쟁에서 미국이 중국보다 기술경쟁력·군사력·경제력의 확고한 우위를 점하겠다는 외교적 목표를 내포하고 있음을 알아차리는 것은 그리 어렵지 않다. 특히, 이러한 방식의 실질적인 외교정책은 국내 정책이라는 형식상의 특성으로 인해 상대국과의 협상 없이 일방적으로(unilateral) 수립할 수 있으며 이러한 정책에 대한 상대국의 대비와 개입을 어렵게 만든다.

한편, 패권국으로서의 미국의 지위는 미국 의회의 해외 교류 및 방문을 중요한 외교정책의 도구로 활용할 수 있게 만든다는 점 역시 눈여겨볼 필요가 있다. 패권국의 지위를 가진 미국 의회는 국내 법안 변경을 통해 실질적인 외교정책 수립이 가능한 점과 더불어 지구화의 진전에 따라 조약(treaty) 중심에서 협정(agreement) 중심으로 맺어지는 국제 관계가 증가하는 현실 속에서 협정 이행 법안을 담당하는 의회의 발언력이 높아지고 있다. 따라서, 미국 의회 의원들의 해외 방문은 가시적인 외교적 성과와는 별개로 방문 자체가 상대국 및 관련국에 미국 의회의 선호(preference)와 의향(intention)과 관련된 신호(signal)를 발송하는 역할을 담당할 수 있게 된 것이다. 2022년 8월 펠로시 당시 하원 의장의 대만방문 사례를 들자면, 행정부가 공식적으로 제공하기 어려운 대만 방위에 대한 약속(commitment)을 의회가 제공함과 동시에 동북아시아 주변국들이 이에 보조를 맞추는 정책을 추구할 것을 촉구하는 의제 설정의 외교적 의미가 있는 것이다. 특히, 퍼트넘(Robert Putnam)의 양면 게임 이론(two-level game theory)에서 제시되었듯이,²⁷⁾ 미국 의회는 협정 및 조약의 최종 승인권을 지니는 지위를 활용하여 행정부가 공식적으로 주장하기 어려운 요구를 대신 제기하여 협상의 지렛대를 제공하는 외교적 역할을 담당하는 것으로 볼 수 있다. 외교정책과 관련해서 보통 초당파적인 협력의 전통이 강하고 해외 순방단 역시 주로 초당파적으로 구성되는 경우가 대다수라는 경험적 연구의 결과는 이러한 해석과 궤를 같이하고 있다.²⁸⁾

27) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42-3 (1988), pp. 427-460.

지금까지의 논의를 요약하자면 다음과 같다. 일반적으로, 미국 의회는 제도적·조직학적 특성상 행정부의 대통령이 주도하는 외교정책에 대응하여 지지 또는 반대하는 사후적·소극적 역할을 담당하는 것으로 이해할 수 있다. 하지만, 미국이 차지하고 있는 패권적 지위는 미국 의회가 국내 정책의 변경을 통해 적극적으로 실질적인 외교정책의 수립 및 변경을 가능케 하며, 초당파적인 해외 순방을 통해 행정부의 외교적 협상의 지렛대를 제공하는 역할 역시 적극적으로 담당하고 있다. 특히, 최근 미중 경쟁의 격화와 더불어 미국 의회의 이러한 적극적인 외교적 역할이 눈에 띄게 증가하고 있는데, 이에 대해서는 아래의 절에서 살펴볼 것이다.

2 미중 경쟁과 의회의 외교적 역할 변화

격화되는 미중 경쟁에 대한 의회의 외교적 역할은 바이든(Joe Biden) 행정부의 출범과 함께 눈에 띄는 변화를 보이기 시작했다. 트럼프(Donald Trump) 행정부 시기의 대중 외교정책은 주로 의회보다는 대통령의 행정명령(executive order) 등의 형식을 통해 행정부 주도로 이루어졌다. 행정명령은 실질적으로 입법과 대등한 효과가 있다는 점에서 정책의 신속하고 효과적 이행을 기대할 수는 있지만, 법안이 아니라는 근본적인 한계는 행정명령을 통해 수립된 정책의 지속성과 안정성을 저해하는 단점이 있다.²⁹⁾ 반면, 바이든 행정부가 집권하면서, 대중(對中) 견제 정책의 주요 수단으로 입법 정치가 사용되기 시작하였다. 또한, 대중 견제 정책의 내용적인 측면에서도 변화가 일어났다. 트럼프 행정부는 대중 무역 관세 부과 등 주로 통상 이슈 중심의 정책에 집중한 반면, 바이든 행정부는 반도체와 배터리 등 차세대 핵심 부품 공급망 재편을 포함한 과학기술 정책과 더불어 동북아시아에서의 한미일 가치·군사·경제 동맹의 강화를 통한 대중(對中) 포위망 구축에 사활을 걸고 있다.

바이든 정부의 입법 정치를 통한 중국 경제 정책의 수립은 중국의 부상을 미국 패권 유지에 대한 심각한 도전으로 받아들이고 장기적인 대(對)중국 견제 조치를 마련하고자 하

28) Zachary A. McGee and Sean M. Theriault, "Partisanship in Congressional Travels abroad," *International Politics* 59 (2022), pp. 925-954.

29) Terry M. Moe and William G. Howell, "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory," *Presidential Studies Quarterly* 29-4 (1999), pp. 850-873.

는 미국의 의도를 방증하는 것으로 볼 수 있다. 정권의 교체에 상관없이 장기적이고 지속적인 중국 견제를 통해 미국의 우위를 확보하기 위해서는 정권에 따라 쉽게 무효화 될 수 있는 행정명령보다는 안정적으로 영속할 가능성이 통한 법률의 제정이 유리하기 때문이다. 특히 바이든 대통령의 재선이 확실하게 보장되지 않은 상황에서 다음 정권에 현재의 중국 견제 정책을 (강제적으로) 계승시켜 지속하기 위해서는 현재의 중국 견제 정책을 법률로 제정해야 할 유인이 더욱 높아질 수밖에 없는 형국이다. 이는 자연스럽게 의회가 행정부의 대통령이 주도하고 이에 사후적으로 반응하는 기존의 소극적인 역할에서 벗어나 국내 법안을 통해 실질적으로 외교정책을 수립하는 의회로서 선제적·능동적·일방적인 외교적 역할을 담당하는 변화로 이어지게 되었다.

한편, 미국 의회는 대중(對中) 견제에 대한 확고한 의지를 주변국에 발송함으로써 미국의 중국 포위망 정책에 참여할 것을 촉구하는 역할도 담당하고 있다. 앞서 언급했다시피, 미국 행정부보다 중국에 대한 좀 더 강경한 태도를 견지함으로써 미국 의회는 행정부에 외교적 지렛대를 제공한다. 이러한 신호 발송 및 의제 설정의 역할은 다양한 형식으로 이루어지고 있다. 우선 지난 2023년 1월 10일, 미 하원은 공화당 의원 9명 및 민주당 의원 7명으로 구성된 초당파적인 ‘미중 전략경쟁 특별위원회(Select Committee on Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party)’를 조직하였다. 이 위원회는 중국공산당의 경제·기술·안보 수준 및 미국과의 경쟁에 관련한 사안에 대한 조사를 수행하고 정책권고를 제안하는 역할을 맡고 있다. 이 특별위원회와 관련하여 주목할 점은 법안을 제정할 권한이 주어지지 않은 반면, 중국에 대해 매우 강경한 자세를 취하고 있다는 점인데, 이는 이 특별위원회가 입법보다는 미국 행정부에 외교적 지렛대를 제공하기 위한 수단으로서 기능하고 있음을 보여주는 지점이라 할 수 있다. 실제로, 이 특별위원회에서는 중국의 대만 무력 침공 가능성을 꾸준히 제기하면서 대만의 완전무장을 허용할 것을 주장하고,³⁰⁾ 중국의 마이크론 반도체 중국 내 판매금지 조처에 대응하여 한국의 반도체 기업이 이를 대신하여 중국에 반도체를 공급하지 말 것을 공개적으로 요구하고,³¹⁾ 중국의 대만 침공 시 한국을 포함한 동맹국들이 동참하는 중국 경제제재 방안 개발을 의무화하는 법안 제정을 권고하는 등³²⁾ 매우 강경한 대중(對

30) 최재서, “미 의회서 “중국 침공 막으려면 대만 완전무장” 목소리,” 『연합뉴스』, (2023년 02월 23일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230223174600009> (검색일: 2023년 07월 21일).

31) 김상준, “중국이랑 손 잡기만 해봐”...한국에 경고 나선 미국 의원,” 『매일경제』, (2023년 05월 24일), <https://v.daum.net/v/XFQ8Dyl9e4> (검색일: 2023년 07월 21일).

中) 견제 정책을 행정부에 주문하고 있다. 한편, 개개의 의원들 역시 일상적인 입법 활동을 통해 중국을 견제하는 강력한 의지를 표명하고 있다. 예를 들어, 중국 최혜국 대우 지위를 박탈할 것을 골자로 하는 법안³³⁾ 및 미국의 군수물자를 신속하게 대만에 제공할 수 있도록 해주는 「대만 민주주의 방어 대여법(Taiwan Democracy Defense Lend-Lease Act)」³⁴⁾ 등이 현재 발의되어 있다. 이러한 법안들은 법안의 통과보다는 행정부가 공식적·공개적으로 표명하기 어려운 미국의 중국 견제에 대한 굳은 의지를 미국 의회가 대신 표명함으로써 행정부의 외교적 지렛대를 높이는 효과를 거두는 것을 더 중요한 목적으로 두고 있다고 볼 수 있다. 이외에도, 229명의 상·하원 의원들이 원내 모임인 ‘대만 코커스(Congressional Taiwan Caucus)’에 가입하며 대중 견제에 대한 지지와 관심을 표명하고 있다.

미국 의회의 강력한 대중(對中) 견제 의지는 원내 활동에 국한되지 않는다. 초당파적으로 구성된 의원단의 해외 순방 역시 동 목적을 달성하기 위한 유효한 수단으로 주목받고 있다. 특히 대만을 방문하는 규모와 횟수가 꾸준히 증가하는 추세이다. 팬데믹 이후 2022년 8월 펠로시 당시 하원 의장의 대만 방문을 시작으로, 미중 전략경쟁 특별위원회 의원단은 지난 2023년 2월과 3월 두 차례 대만을 방문하기도 하였으며, 동년 4월에는 맥콜(Michael McCaul) 하원 외교위원장을 단장으로 한 의원단이 대만을 방문하였다. 심지어, 지난 6월 공화당 소속 하원 의원 7명은 블링컨(Tony Blinken) 국무장관에게 중국 방문을 끝내고 돌아오는 길에 대만에 경유할 것을 요청하기도 하였다. 상술하였다시피, 의원들의 해외 순방은 방문국은 물론 주변 관련국들에 미국 의회의 강력한 중국 견제 의지를 표명하면서 미 행정부의 외교정책에 조응할 것을 촉구하는 신호 발송의 목적을 충실히 달성하고 있는 것으로 보인다.

32) 문병기, “미중경쟁특위 “한국 등과 중국 경제제재 준비 법제화해야,” 『동아일보』, (2023년 05월 25일), <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20230525/119480028/1> (검색일: 2023년 07월 21일).

33) 이경주, “[단독]美 의회서 23년 지속된 ‘중국 최혜국 대우’ 철폐 법안 나왔다,” 『서울신문』, (2023년 03월 23일), <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230323500104> (검색일: 2023년 07월 21일).

34) 문예성, “美상하원에 ‘대만 무기대여법’ 발의...신속한 전쟁물자 지원 가능,” 『뉴시스』, (2023년 03월 11일), <https://v.daum.net/v/20230311143622155> (검색일: 2023년 07월 21일).

3 미국 의회외교의 한국 의회외교에의 시사점

「인플레이션 감축법」과 「반도체과학법」은 적극적인 외교적 역할을 담당하게 된 미국 의회가 내놓은 결과물이다. 여기서 눈여겨보아야 할 점은, 미국 의회는 미국이 전 세계 경제·안보·과학·기술 분야에서 차지하는 패권적 지위가 제공하는 이점을 십분 활용하여 한국을 포함한 우방국의 입장에 대한 고려와 협의 없이 일방적으로 실질적인 외교정책을 수립 및 변경하고 있다는 점이다. 게다가 이러한 미국 의회의 적극적인 외교정책의 수립은 국내 정책의 수립 및 변경이라는 내치의 형식을 띠고 있다는 점에서 행정부 중심의 외교 채널을 통한 항의와 조정이 어렵다. 한편, 외교정책의 대상도 전통적인 군사·안보 분야를 뛰어넘어 경제·과학기술 등 전방위로 확산하고 있다. 이러한 미국 의회의 적극적·선제적 외교적 역할의 변경은 한미 상호조약을 바탕으로 행정부 중심의 국방 및 안보 분야에 집중한 한국의 대미 외교에 새로운 도전을 제기하고 있다. 미국 외교정책 수립의 적극적인 역할을 맡기 시작한 미국 의회의 작동원리는 행정부와 사뭇 다르며, 따라서 한국은 기존의 의회외교를 재검토하고 새로운 대미(對美) 의회외교 전략을 수립해야 할 필요성에 직면하게 된 것이다.

미중 경쟁의 격화 속에서 미국 의회가 국내 정책 입법을 통해 적극적으로 외교적 역할을 수행할 수 있는 가장 큰 원인은 미국이 전 세계 경제·안보·과학·기술 분야에서 패권적 지위를 차지하고 있다는 점이다. 따라서, 미국 의회외교는 타국 의회와의 양자적(bilateral) 협력과 조정보다는 국내 정책 수립을 통한 타국 의회의 추종과 수용을 끌어내는 일방적(unilateral)인 성격이 강하다고 볼 수 있다. 비록 미국 의회 내에 6개국을(캐나다, 멕시코, 영국, 중국, 러시아, 일본) 대상으로 한 ‘양자 의회외교 단체(interparliamentary group)’가 법정 조직으로 존재하고 있지만, 양자 간 의회외교의 활동은 미미한 편이다. 또한, 범대서양 의원 대화체(Transatlantic Legislators' Dialogue)라는 미국의회-유럽의회(European Parliament) 양자 간 의원 협의체가 존재하고 있음에도 불구하고, 당 협의체에 대한 미국 의회 의원들의 관심과 참여가 저조한 편이다.³⁵⁾ 따라서, 한국의 국회가 미국의 의회처럼 입법 정치를 통한 일방적 방식으로 상대국에 영향을 미치는 것은 현실적으로 어려워 보인다.

35) Kristin Archick and Vincent Morelli, “The U.S. Congress and the European Parliament: Evolving Transatlantic Legislative Cooperation,” *CRS Report for Congress*: R41552 (2013), Congressional Research Service.

그럼에도 불구하고, 미국 의회외교는 한국 의회외교에 중요한 시사점을 제공한다. 미국 의회가 행정부에 외교적 지렛대를 제공해주는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 우선, 행정부와 비교하면 외교적 부담이 적은 지위를 십분 활용하여 미국 의회는 행정부가 공식적으로 표명하기 어려운 강경한 정책적 선호를(예를 들면 하나의 중국 원칙에 대한 도전) 밝힘으로써 상대국들의 행동에 실질적인 영향을 미치고 있다. 조약 비준 및 협정 이행 법안 통과와 당사자인 의회의 강경한 선호 표명은 상대국이 좀 더 온건한 입장을 가진 행정부와 외교적 합의를 이루고자 하려는 유인으로 작동할 수 있다. 혹은, 행정부는 의회의 강경한 선호를 핑계 삼아 상대국의 양보를 요구할 수도 있다. 이러한 의회-행정부의 상보적인 외교적 역할 분담은 공식적인 외교는 행정부가 담당하고 의회가 행정부에 대한 감시, 견제 및 국내 정치를 대표한다는 대통령제를 근간으로 한다. 따라서 미국과 유사한 대통령제를 채택하고 있는 한국으로서는 눈여겨볼 지점이다. 하지만, 이러한 의회-행정부의 상보적인 외교적 역할 분담은 초당적 협력이라는 다른 중요한 조건이 필요함을 놓치지 말아야 한다. 지금까지 살펴본 미국 의회외교의 양상은 초당적인 협력을 기반으로 하고 있다. 다시 말해, 격화되는 미중 경쟁 속에서 중국에 대한 견제와 확실한 우위 확보라는 목표에 대해 행정부와 의회 내 양당 모두 동의하고 이 목표의 실현을 위한 초당적인 협력이 일어나고 있다는 것이다. 하지만, 행정부와 의회가 외교적 목표에 대한 합의를 거두지 못할 경우, 삼권분립이라는 제도는 행정부와 의회가 서로 상충하는 외교 활동을 각각 벌이는 것을 가능케 한다. 물론, 의회외교가 행정부의 독자적인 외교 활동을 견제하고 교정하는 역할을 담당할 수도 있지만, 상대국의 의회-행정부 사이의 분열된 외교적 노선을 이용하여 자국의 외교적 이익을 달성하게 하는 기회를 제공한다는 것 역시 부인할 수 없는 사실이다. 최근 윤석열 정부의 한미일 동맹 강화 및 탈(脫)중국 외교 노선에 대응한 더불어민주당 의원단의 중국 방문을 둘러싸고 불거진 논란은 의회와 행정부 사이의 일치한 외교적 목표 및 초당적인 협력이 부재하면 발생할 수 있는 대표적인 예라고 볼 수 있다. 따라서, 한국 국회가 미국 의회와 행정부의 상보적인 외교적 역할 분담을 추구하고자 한다면, 외교적 목표에 대한 합의를 바탕으로 초당적인 협력을 확보하는 것을 우선 달성해야 할 필요가 있다.

4 한국의 대(對) 미국 의회외교 전략

미국 의회를 대상으로 한 한국 의회외교의 궁극적 목표는 한국에 영향을 미칠 수 있는 법안에 영향력을 행사하는 능력, 즉 입법 영향력을 확보하는 것이다. 여기서 입법 영향력은 「인플레이션 감축법」이나 「반도체과학법」과 같이 한국에게 직접적인 타격을 가하는 법안의 통과를 저지하거나 적어도 충격을 최소화하는 방식으로 내용을 변경하는 반응적·사후적 영향력은 물론이고, 더 나아가 대만의 핵심 이익을 지지하는 「대만 민주주의 방어 대여법」 사례와 같이 한국의 핵심 이익을 보장하고 지지하는 법안의 통과를 이끄는 능동적·선제적 영향력을 포함한다.

현재 미국 의회에서의 입법 영향력 확보는 주로 미국 현지 로비스트들을 고용한 입법 로비의 형태로 이루어지는데 이 방식은 여러 가지 한계가 있다. 첫째, 「외국대리인 등록법(Foreign Agents Registration Act; FARA)」과 「연방 선거운동법(Federal Election Campaign Act; FECA)」은 외국 정부와 기관의 직접 로비를 금지하고 법무부에 등록한 미국 시민권자를 대리인으로 하는 간접적인 로비 활동만을 허용하고 있다. 이런 간접적 로비활동은 한국 국회와 로비스트 사이에 ‘주인-대리인 문제(principal-agent problem)’을 발생시켜 효율적이고 효과적인 입법 영향력 확보를 저해할 수 있다.³⁶⁾ 둘째, 이런 간접적인 로비활동은 입법 영향력 확보에 필수적인 미국 의회에 대한 지식과 인적 네트워크라는 자산을 한국 국회가 축적·확보하기 어렵게 만든다. 이는 다시 제도적이고 영속적이기보다는 사적 친분에 의존한 단발성 이벤트 중심으로 진행되는 의회외교라는 악순환으로 이어진다. 셋째, 「외국대리인 등록법」에 따라 외국 정부 및 기관의 로비 활동 내역이 일반 대중에게 공개된다. 재선을 위해 국내 여론에 민감할 수밖에 없는 의원들의 처지에서는 외국 정부에 유리한 법안을 적극적으로 추진하기 어려운 제약으로 작용한다. 마지막으로, 패권국의 지위를 차지하고 있는 미국의 특성으로 인해 미국 의회는 전 세계 많은 정부 기관들이 치열하게 로비 경쟁을 벌이고 있다는 점을 고려해야 한다. 법안에 대한 실질적인 영향력 행사라는 목표는커녕, 치열한 로비 경쟁을 뚫고 의회 내 핵심 인사와 만나기 위한 시간을 확보하기조차 쉽지 않은 현실이다.³⁷⁾

36) Alan Tidwell, “The Role of ‘Diplomatic Lobbying’ in Shaping US Foreign Policy and Its Effects on the Australia-US Relationship,” *Australian Journal of International Affairs*, 71-2 (2017), pp. 184-200.

37) Richard L. Hall and Frank W. Wayman, “Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees,” *American Political Science Review*, 84-3 (1990), pp. 797-820.

상기한 입법 로비의 한계를 극복하는 방편으로 ‘대표 전략(strategy of representation)’을 고려해 볼 필요가 있다. 대표 전략의 핵심은 한국 국회를 대표하는 형식을 갖추어 국회가 직접 미국 의회와 직접 교류하되, 내용상으로는 실질적인 입법 로비 활동 및 이를 필요한 정보 수집의 채널을 구축하는 것이다. 대표 전략의 사용은 형식적으로 미국 국내 정치에 개입한다는 인상을 피할 수 있게 함은 물론, 한국 국회의 대표로서 미국 의회의 핵심 인사들과 직접 교류의 가능성을 제공한다. 이는 다시 상기한 주인-대리인 문제의 해결은 물론 미국 의회와의 제도적·공식적·영속적인 교류 채널을 확보할 수 있게 한다. 또한, 이 과정에서 획득한 미국 의회에 대한 지식과 인적 네트워크를 국회라는 제도적 자산·기억으로 확보할 수 있도록 만들 것이다.

대표 전략이라는 대미 의회외교 전략의 대략적인 방향성에서 구체적으로 입법 영향력을 확보하기 위한 세부적인 실천 방향에 대한 고민이 필요하다. 의회 간 공식적인 교류에 다소 무관심하고 소극적인 미국 의회의 특성을 고려해 볼 때, 실현 가능성이 크고 어렵지 않은 수준의 교류부터 시작하여 궁극적으로 공식적이고 정기적인 높은 수준의 정책 협의·교류 조직체의 구축을 목표로 하는 점진적인 방식의 실천 방향에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 또한, 의회외교의 목표 역시 점진적으로 수립할 필요가 있다. 우선 우리나라에 파급력이 클 것으로 예상되는 미국의 주요 입법 동향에 대한 ‘조기경보(early warning)’ 채널의 구축을 통해 반응적·사후적 입법 영향력을 제고하는 것을 첫 번째 목표로 구상해 볼 수 있다. 다음 목표로는 양국에 영향을 미치는 주요 법안에 대한 사전 조율 채널의 구축을 수립하여 제한된 수준의 능동적·선제적 입법 영향력의 증대를 설정할 수 있다. 그리고 마지막 단계로 주요 현안을 담당하는 양국의 상임위원회 수준에서 정기적이고 공식적인 제도 수립을 통해 안정적이고 영속적인 능동적·선제적 입법 영향력을 확보하는 것을 목표로 삼을 수 있다.

위와 같은 점진적 실천 방향 및 의회외교 목표 설정에서 중요한 원칙은 한국 국회의와의 교류의 유용성과 필요성에 대한 미국 의회 내의 넓은 공감대를 형성할 수 있어야 한다는 점이다. 이 점을 고려해 볼 때, 다음과 같은 점진적인 실천 방안을 고려할 수 있다. 먼저, ‘한미의원연맹(The US-ROK Interparliamentary Exchange)’ 등의 한미 의원협의체의 공식적(재)창립을 영속적/제도적 대미 의회외교의 출발점으로 삼을 수 있다. 현재 ‘한미의원연맹’이라 불리는 미국 의회 내 모임은 ‘코리아 코커스(Korea Caucus; KC)’나 ‘코

리아 스터디 그룹(Congressional Study Group on Korea; CSGK)' 등에 소속된 몇몇 지한파(知韓派) 의원들의 사적 친분을 중심으로 이루어진 느슨한 형태의 비정규적인 조직으로서 위상을 차지하고 있다. 하지만, 이 조직에 소속된 의원들이 미국 의회 내에서의 한미 의회 교류에 대한 공감대를 확산시키는 산파가 될 수 있음을 의미하기도 한다. 이 점을 활용하여 비공식적·비정규적인 한미의원연맹을 양국의 의회 내에서 공식적인 지위를 인정받는 법정 조직으로 확립하는 것을 생각해 볼 수 있다. 특히, 연맹의 산하에 소관 상임위원회 중심 분과위원회를 설치하여 양국의 분과 의원 간 긴밀한 상호 관계는 물론 이슈와 정책 차원의 전문성을 공유할 수 있는 계기로 삼아야 할 것이다. 한미의원연맹의 공식적 조직으로 (재)창립하기 위해서는 미국 의회 내에서 리더십을 발휘할 수 있으면서 동시에 한국에 관심이 있는 의원들을 창립 멤버로 섭외할 필요가 있다. 민주당과 공화당 의원들이 골고루 가입한 CSGK 및 KC 소속 의원들은 물론, 텍사스, 조지아, 앨라배마 등 한국 기업의 대규모 투자가 이루어진 지역의 상·하원 의원들로 섭외 대상을 넓힐 수 있다.

두 번째 실천 방안으로 양국 의원들의 보좌진 중심의 교류 채널의 구축을 고려할 수 있다. 미국 의회에서 보좌진은 의원의 입법 활동에 중대한 영향을 미치는 것으로 알려져 있는데, 특히 보좌관의 정책 선호가 입법 내용에 반영되는 경우가 많다.³⁸⁾ 또한, 미국 의회에서 보좌진은 의회의 제도적 기억(institutional memory), 연속성, 전문성을 제공하는 역할을 담당하고 있다.³⁹⁾ 따라서, 이들 보좌진과의 교류 채널 구축은 미국 입법 동향 관련 정보의 확보라는 반응적·사후적 입법 영향력의 제고는 물론, 의원들의 의사 결정에 영향을 미치는 능동적·선제적 입법 영향력의 제고의 유용한 통로가 될 수 있다. 이를 위해서는 현재 국제교류재단(Korea Foundation)이나 한국의 썬크탱크들이 보좌관들을 대상으로 벌이는 설명회 혹은 모임 등의 일회성, 비공식적 차원의 교류를 상시적이고 공식적인 차원의 보좌진 교류 제도로 고도화시킬 필요가 있다. 또한, 미국 의회에 우리나라 의회를 대표할 수 있는 연락사무소와 같은 공식적이고 상시적인 조직의 설치 및 운영을 통해 의원실 보좌진들에게 한국과 관련된 입법 정보 등을 제공하는 편리하고 효율적인 정보

38) Jacob M. Montgomery and Brendan Nyhan, "The Effects of Congressional Staff Networks in the US House of Representatives," *Journal of Politics*, 79-3 (2017), pp. 745-761

Alexander . Hertel-Fernandez, Matto Mildenberger and Leah C. Stokes. "Legislative Staff and Representation in Congress," *American Political Science Review*, 113-1 (2018), pp. 1-18.

39) Barbara Romzek and Jennifer Utter, "Congressional Legislative Staff: Political Professionals or Clerks?" *American Journal of Political Science*, 41-4 (1997), pp. 1251-1279.

의 원천으로서 기능하며 보좌진들의 접근을 유인할 필요가 있다. 특히, 우리나라 정책적 선호의 노골적인 옹호와 홍보를 지양하고, 보좌진의 입법 보좌에 필요하고 유용한 한국의 사례 및 경험 등의 객관적 정보를 전달하는 과정에서 은연중 한국의 정책적 입장에 대한 이해를 심화시키는 방식으로 접근해야 할 필요가 있다. 이 외에도, 시니어 보좌진을 대상으로 하는 보좌진 펠로십 교환 프로그램을 구상해 볼 수 있다. 예를 들어, 단기간(3~4개월) 동안 우리나라 국회의장, 부의장 등 자신들의 경력에 도움이 될 수 있는 수준의 우리나라 국회 주요 인사의 방문 보좌진으로 초청하여 보좌진 중심의 인적 네트워크를 구축해 볼 수 있다.

세번째로, 위의 의원협의체 및 보좌진 중심 방식을 통하여 양국의 의회외교 네트워크의 유용성과 필요성에 대한 공감대가 넓게 형성된 경우, 주요 상임위원회 간 교류 및 협력의 제도화를 생각해 볼 수 있다. 높은 수준으로 제도화된 상임위원회 간 교류 및 협력을 통해 각국의 상임위원회에서 고려 중인 특정 법안이 상대국에 미칠 영향에 대한 조기정보를 받을 수 있는 체계의 구축은 물론, 가장 이상적으로는 자국과 상대국의 피해를 최소화하고 공통의 이익을 최대화하는 방향으로 법안 내용 조정을 기대해 볼 수 있기 때문이다. 하지만, 우리나라와 비교하면 미국 의회와 더 밀접한 협력 수준을 보이는 유럽의회조차 아직 높은 수준의 상임위원회 중심 교류 및 협력의 제도화를 이루지 못하고 있음을 고려해 볼 때,⁴⁰⁾ 단기간에 이러한 목표를 달성하는 것은 어려워 보인다. 따라서, 모든 상임위원회를 대상으로 직접적인 교류 및 협력의 제도화를 꾀하기보다는 의원협의체 산하 분과위원회의 교류를 바탕으로 진행하는 간접적인 방식으로 상임위원회 간 교류 및 협력의 범위와 제도화 수준을 점진적으로 높여나가는 것이 현실적인 방안이라고 여겨진다. 전통적으로 우리나라 국회와 교류를 통한 정책 공조 공감대가 높은 국방·안보 분야 및 한국이 선도적인 위치를 차지하여 교류하기가 비교적 쉬운 엔터테인먼트·영상 산업 등 문화 분야 상임위원회와의 성공적인 교류와 협력의 경험을 바탕으로 격화되는 미중 경쟁에서 양국 간 정책 공조가 시급한 경제·과학기술 분야 상임위원회로 교류 및 협력의 범위를 확대할 필요가 있다.

마지막으로, 의원협의체 방식, 의원실 보좌진 중심의 네트워크 구축, 주요 상임위 방식의 효율적인 수행을 위해서는 미국 의회에서 대한민국 국회를 대표하고 미국 의회 인사와

40) Kristin Archick and Morelli, "The U.S. Congress and the European Parliament: Evolving Transatlantic Legislative Cooperation," *CRS Report for Congress* R41552 (2013).

상시적인 교류 및 정보 수집의 역할을 총괄하는 컨트롤 타워 조직 구축이 필요하다. 대미 의회외교를 총괄하는 단일한 컨트롤 타워 조직으로서 “대한민국 국회 대표부(또는 연락 사무소)”를 미국에 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있다.⁴¹⁾ 이 대표부는 한미 의원협의체 조직 이후 한국 의원들을 대표하는 조직으로서 한미 의원협의체 관련 행정적 실무 및 의원들의 의회외교 활동에 필요한 지원을 제공해주는 역할은 물론, 미국 연방의회 의원 및 보좌진들과의 인적 네트워크를 구축하고 유지하는 기능을 담당한다. 또한, 미국 의회의 입법 현황에 대해 매일 업데이트하여 정보 시스템을 구축하고 이를 국회와 정부 차원에서 상시 공유하는 방식을 구축하여 미국 의회에 대한 지식과 인적 네트워크라는 자산의 생산·축적의 기능을 담당하게 될 것이다.

41) 미국 의회 연락사무소 설치를 통한 호주의 성공적인 운영 사례는 Alan Tidwell, “The Role of ‘Diplomatic Lobbying’ in Shaping US Foreign Policy and Its Effects on the Australia-US Relationship,” *Australian Journal of International Affairs* 71-2 (2017), pp. 184-200을 참조.

제2절

미중 경쟁 시대 일본 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 일본 의회의 외교적 역할

가. 일본 의회의 일반적인 외교 역할

일본 의회는 크게 중의원과 참의원으로 구성된 양원제를 채택하고 있다. 일본 의회는 회의체로서 의원들의 집단적 결의 형식으로 외부에 일정한 의사를 표명한다. 일본에서 국회가 실시하는 결의는 내각불신임 및 신임 결의, 내각총리대신 문책 결의 등 내각 책임을 추궁하는 결의, 의장 불신임 등 의원의 내부 사항에 관한 결의, 감사·축의 등 의례에 관한 결의, 국정지 제반 사항에 관해, 내각에 대한 요망·권고·경고 등을 표명하는 정책적 결의 등 4가지 종류가 있다. 이 중 외교 안보와 직접 관계되는 것은 정책적 결의이다. 야당은 외교나 안보를 외무상, 방위상 등 외교 안보 관련한 불신임 결의나 문책 결의를 발의할 수도 있으나 의원내각제 특성상 이러한 결의가 통과될 가능성이 매우 낮다. 정책적 결의안이 가결되었을 때는 관례적으로 총리 또는 소관 국무대신이 입장을 표명한다. 특히 특정한 타 국가에 대한 감사를 표하는 결의가 통과되면 결의 내용을 해당 국가에 전달할 것을 내각에 의뢰하기도 한다.⁴²⁾

현재 일본 의회 내에서 외교와 관련한 위원회는 중의원에서는 외무위원회, 안전보장위원회가 있으며, 참의원에는 외무국방위원회가 설치되어 있다. 이 외에도 특별위원회로는 ‘오키나와 및 북방영토 문제 특별위원회’와 ‘북한 납치 문제 특별위원회’가 존재한다. 행정조직으로는 양원의 ‘위원부’가 있어 8개 부서로 나뉘며 한 부서가 2~3개의 상임 혹은 특별위원회를 담당한다. 조사 업무는 ‘조사국’이 담당하며 분야별로 20개의 ‘조사실’을 운영한다. 국회도서관 내에는 ‘조사 및 입법 고사국’, ‘외교방위 조사실’이 존재한다.

일본 의회는 다음과 같은 외교적 역할을 행사한다. 첫째, 외교권을 행사하는 기관이다.

42) 김성조, “일본 의회와 대외정책,” 박현석 외 『대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구』, 국회미래연구원 연구보고서 21-18호 (2021), pp. 84~85.

대표적으로 의회는 외국과 조약을 승인하는 역할을 수행한다. 둘째, 정부의 외교정책에 영향을 미칠 수 있는 기관이다. 의회는 외교 관련 예산을 심의하거나 정부의 외교 행위에 대한 질의 및 외교에 관한 법률을 제정하는 역할을 수행한다. 즉 외교정책의 방향을 제시하거나 요구할 수 있는 법률안 및 결의안을 제출한다. 2019년 10월 중의원에서는 홍콩 인권과 민주주의 법안을 통과하였는데 인권 문제를 둘러싼 중국의 탄압에 대한 일종의 압력의 의미를 갖는다.

또한 의회는 독자적인 외교 조사 활동을 통해 외교 문제에 대한 정보 수집 및 공개 활동을 수행한다. 2019년 12월 참의원에서 일본인 납치 문제에 대한 조사 특별위원회를 설치하면서 정부에 대북 협상을 촉구하였다.

셋째, 외교협력을 추진하는 기관이다. 의회는 다른 국가의 의회 및 의원간 교류를 수행하거나 국제기구, 지역단체에 참여하거나 외교 문제에 대해 공동성명을 발표하는 역할을 수행한다. 따라서 일본의 의회외교는 정부 외교와 상호보완적 관계에 있으며, 일본의 국익과 국제질서에 기여하는 것을 목표로 한다.

일본 정치는 자민당의 주요 파벌들이 참여하는 자민당 내 사전심의를 통해 중요한 의사결정이 이루어진다. 따라서 대외정책 영역에서 의회의 역할은 상당히 제한적이다. 의회 내 외교 활동 논의가 부족한 원인으로는 의원내각제 특성상 의회를 통한 사후적인 입법적 변환 능력이 낮으며 민의를 당내에서 수렴하는 사전적 변환 과정이 중요하다. 따라서 자민당 내 사전심의를 국회 내 논의 과정을 대체하는 효과를 가진다. 즉 의회 내 입법 과정보다 자민당 내 조정에 적극 참여하게 된다.

냉전 이후 합헌적 군사 활동 범위가 넓어지면서 과거에 명확하지 않았던 안보 및 외교 관련 규범이나 관행들이 입법화되었다. 국회의원들은 제도적 공간을 활용하여 규범을 만들고 재해석하며 행정부의 행동을 규율하기도 하고 특정한 방향으로 움직이도록 한다. 또한 국회의원이 스스로 행위자가 되어 외교의 현장에 뛰어들기도 하며 이러한 기여는 특히 중국이나 북한 등 정상적 루트의 외교 행위가 작동하기 어려운 특수한 국가와의 관계에서 더욱 극적으로 드러났다.⁴³⁾

43) 김성조, "일본 의회와 대외정책," 박현석 외 『대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구』 국회미래연구원 연구보고서 21-18호 (2021), p. 75.

나. 의원 외교 활성화

일본에서는 의회외교가 곧 ‘의원 외교’로 대표되는 경향이 강하다. 의원 외교는 국교 회복이나 현안 해결의 실마리를 열기 위해 국회의원이 상대국 요인과 실시하는 비공식적인 절충이다. 과거 냉전 시기에도 일본은 중국이나 북한과 같은 공산주의 국가와의 외교 활동에 국회의원들의 활동이 존재했다.

1972년 중일 국교 정상화 과정에서 당시 사토 에이사쿠 총리는 1971년 공명당 대표단을 이끌고 베이징을 방문한 적이 있던 다케이리 요시카쓰(竹入義勝) 공명당 위원장을 실질적인 특사 자격으로 베이징을 방문하게 했다. 당시 야당이었던 공명당 위원장의 비공식적 방문을 통해 중일 화해를 실현시킨 것이다. 한편 북일 관계에서도 의원 외교는 냉전 기간 동안 활발히 진행되었다. 1950년대부터 사회당과 같은 야당 의원들이 북한과 교류하였고, 1970년대부터는 자민당 내 ‘보수 리버럴’이라고 할 수 있는 우쓰노미야 도쿠마(宇都宮徳馬)와 구노 유지(久野忠治) 의원이 한국 정부의 반발 속에 북한을 방문하였다. 1990년대부터 시작된 북일 국교 정상화 과정에서는 정부 간 정식 협상을 실현하기 위해 의원단의 방북이 진행되었다. 1990년 9월, 자민당 부총재인 가네마루 신(金丸信), 사회당 부위원장인 다나베 마코토(田邊誠)를 단장으로 하는 자민당-사회당 대표단이 방북하였다. 조선노동당과 조기 국교 관계 수립에 합의하고 공동선언을 발표하면서 정부 간 정식 협상에 길을 열었다. 이후 북한의 핵 개발 의혹 등으로 양국 관계가 악화되면서 정식 교섭도 동결되는 사태를 맞이하였지만, 1999년 12월 사회당의 무라야마 도미이치(村山富市)를 단장으로 하는 초당파 대표단이 방북해서 조선노동당과 국교 정상화 협상을 조기에 재개하기로 합의하였다.

이처럼 북일 관계의 발전에서도 냉전 시기 초반 사회당 중심 야당 의원들의 북한방문에서 1970년대 데탕트 시기에 자민당 보수 리버럴 의원들의 개인 방북, 1990년대에 자민당-사회당 대표단의 북한 방문과 같은 의원 외교가 진행되었다. 이러한 의원 외교를 통한 북한과의 접촉의 결과 2000년대 고이즈미 준이치로 총리의 평양 방문을 통한 북일 공동선언 발표에까지 이르게 되었다.

이와 같이 의원 외교에서는 공식적 외교채널이 봉쇄될 경우 의원들이 개인적 네트워크를 활용해 의원단을 구성해 외교 활동에 나선다. 미중 전략 경쟁 격화 속에서 중일 관계 역시 센카쿠 제도를 둘러싼 영토 문제, 공급망 재편에 따르는 경제 안보, 중국의 신장 위

구르 자치구, 홍콩에서의 인권 문제 등으로 갈등 상황에 놓였지만, 일본의 국익과 안보를 위해 의원 외교 차원에서 중국과 관계 개선을 추진하였다. 현재 자민당과 연립정부를 구성하고 있는 공명당이나 자민당 내 친중파로 알려진 니카이파(派)가 주도적 역할을 담당하고 있다. 니카이 도시히로(村山富市) 전 자민당 간사장은 2019년 당시 아베 총리의 특사로 중국을 방문해서 시진핑(習近平) 국가주석과 회담하였다. 이처럼 의회의 외교 안보 기능은 ‘행위자’(agents)로서 역할을 한다.

하지만 의원 외교는 한 개인 의원이 소속 정당 및 정부 정책과 맞지 않는 독단적인 행동의 형태로 나타나는 경우도 있다. 예를 들면 일본유신회(日本維新の会) 소속의 스즈키 무네오(鈴木宗男) 참의원 의원은 2023년 10월 모스크바를 방문해서 외무차관 등과 회담했다. 스즈키 의원은 북방영토 옛 주민들의 성묘 재개와 북방 2개 섬 주변의 일본 어선의 안전한 조업을 요구하였다. 러시아는 우크라이나 침공 이후 일본이 전개한 대러 제재에 대한 보복 조치로 평화조약 교섭을 중단했고 옛 주민들의 성묘 사업을 중지시켰다. 오랫동안 러일 외교를 담당했던 스즈키 의원으로서 자신의 인맥을 활용해서 옛 섬 주민들과 어업 종사자들의 희망 사항을 러시아 측에 전달하려는 의도였다. 하지만 일본 정부는 우크라이나 전쟁 이후 일본인의 러시아 도항 중지 권고를 내렸으며 스즈키 의원의 러시아 방문에도 전혀 관여하지 않았다. 따라서 일본 내에서는 스즈키 의원의 독단적인 의원외교를 비판하면서 특히 “(우크라이나 전쟁에서) 러시아의 승리를 확신하고 있다”와 같은 스즈키 의원의 언동이 러시아의 프로파간다에 이용될 수 있음을 지적하고 있다.⁴⁴⁾

2 미중 경쟁과 의회의 외교적 역할 변화

가. 미중 경쟁 시대 일본의 대중국 의회외교

미중 경쟁 시대 일본 외교는 먼저 중국의 인권 문제에 적극적인 우려를 표명하고 있다. 일본 중의원은 2022년 2월 1일, 중국 내 인권 문제를 우려하는 결의안을 채택하였다. 이 결의안은 중국의 신장 위구르 자치구, 티베트, 내몽골 자치구, 홍콩 등에서 발생하는 인권 침해와 구금에 대한 국제사회의 우려를 강조하고, 중국 정부에 책임을 요구하면서 일본

44) “鈴木議員訪露・独善的な議員外交は無謀だ,” 『読売新聞』 (2023년 10월 09일).

정부의 건설적인 관여를 촉구하였다. 또한 ‘인권 외교를 초당파로 생각하는 의원연맹’을 중심으로 대중국 인권 외교에 적극적으로 대응하고 있다.

일본 의회외교는 경제 안보를 강화하고 있다. 일본 중의원은 2022년 4월 7일, 「반도체 공급망 강화와 첨단기술 개발 및 보호 등을 골자로 한 경제 안보 법안」을 가결하였다. 이 법안은 특정 중요 물자로 반도체, 의약품, 희토류, 축전지 등을 상정하고, 국내 반도체 수요의 약 60%를 중국과 대만 등에서 수입하고 있는 일본의 자립도를 높이기 위해 국비 지원과 외국 기업 유치 등을 추진하였다. 또한 기간 인프라 산업 안전 확보와 민관 협력을 통한 첨단기술 연구개발, 군사 전용 가능 기술의 특허 비공개 등도 포함되었다.

한편으로 다양한 국가와 의원연맹을 결성하고 있다. 이를 통해 정부 간에 외교 교류가 진전되지 않는 상황에서 의회 차원의 외교 교류를 재개하고 있다. 일본 중의원과 중국 전국 인민대표대회는 2021년 9월, 2년 만에 교류를 재개하기로 합의하였다. 이 합의는 양국 의회 간 교류가 양자 관계 개선에 기여할 수 있다는 인식에서 이루어졌다. 앞서 언급했듯이 자민당 내에서 니카이파의 수장인 니카이 전 자민당 간사장은 중국에 독자 인맥을 가지고 있다. 니카이는 간사장이었던 2019년에 중국을 방문해서 시진핑 국가주석과 회담했다. 2023년 4월부터는 초당파 국회의원 모임인 ‘일중우호의원연맹’ 회장도 맡고 있다. 중국 정부는 2023년 8월 10일 일본에 대한 단체여행을 약 3년 반 만에 해제하였는데 니카이 전 간사장의 영향력이 발휘되었다는 평가이다.⁴⁵⁾ 하지만 일본 후쿠시마 원전 오염수 방출이 결정된 2023년 8월 24일 이후 중국 정부는 일본의 방출을 비난하면서 일본 산 수산물의 전면 수입 금지 조치를 발동하였다. 중일 정부 간 대립은 의원외교에도 영향을 주었다. 초당파 국회의원으로 구성된 일중우호의원연맹 회장인 니카이 전 간사장과 공명당의 아마구치 나쓰오(山口那津男) 대표가 9월 초기 중국 방문을 계획하였지만, 결국 중국 방문이 취소되었다.

나. 일본 자민당의 대(對)대만 외교 강화

한편 일본 자민당 아베파를 중심으로 최근에는 대만 외교를 강화하고 있다. 대만과 외교관계를 갖고 있지 않는 정부를 대신해서 의원 외교로 안보와 경제 협력 강화를 모색하면서 일본을 포함한 동아시아 지역의 안정으로 연결하겠다는 목적이다. 대만 입장에서

45) “自民：二階派 正念場... 政権「非主流派」 存在感発揮狙う,” 『読売新聞』, (2023년 08월 16일).

정식적인 외교관계가 없는 일본과의 협력은 일본 국회의원에게 의존하는 부분이 적지 않다. 하지만 2022년 7월 친대만파인 아베 전 총리가 사망하면서 차이잉원(蔡英文) 정부는 새로운 파이프라인을 구축하기 위해 대만을 방문하는 일본 국회의원들에게 원칙적으로 차이잉원 총통과의 회담을 준비하고 있다.

2023년 8월 8일 아소 다로(麻生太郎) 자민당 부총재는 대만을 방문해서 차이잉원 총통 등 정부 요인들과 회담에 참가하고 대만 유사에 대한 위기감을 공유하고 일본과 대만의 연대의 중요성을 강조하였다. 아소 부총재는 일본-대만 관계가 1972년 단교 이후에도 자민당 내에는 대만과 관계를 확실하게 유지해야 한다는 의지가 계속되어 왔음을 강조하였다. 즉 자민당 외교가 일본-대만 관계를 지탱해왔고, 아소 부총재의 대만 방문도 단교 이후 현직 부총재 방문으로는 처음이며 자민당 최고위직의 대만 방문이었다. 또한 자민당 최대 파벌인 아베파의 하기우다 고이치 자민당 정무 조사회장도 2022년 12월과 2023년 10월 대만을 방문하였다. 특히 하기우다는 친대만파였던 아베 전 총리의 동상이 세워진 가오슝을 방문해서 현화하면서 아베파의 새로운 리더의 모습을 부각시킴과 동시에 향후 일본-대만 관계를 주도하겠다는 의지를 나타냈다. 이처럼 아베 전 총리 사망 이후 일본-대만 관계 발전을 위해 정부가 직접적으로 나서지 못하는 상황에서 아베파를 중심으로 하는 의원 외교가 활발히 전개되고 있다.

대만 외교를 강화하는 대표적인 의원 외교 활동으로는 현재 자민당을 중심으로 하는 초당파 의원연맹인 ‘일화(日華) 의원간담회’가 있다. ‘일화 의원간담회’는 2021년 이후 미국, 대만의 의회 관계자와 ‘일미대(日美臺) 전략 대화’를 연 1회 개최하고 역제력 강화 방안 등을 협의해왔다. 일화 의원간담회는 2022년 10월, 2023년 10월 대만을 방문하였는데 2023년에는 역대 최다인 소속 의원 40여 명이 참가하였다. 일화 의원간담회 회장인 후루야 게이지는 “대만해협의 안정과 평화를 위해서는 공식적인 국교가 없는 일본과 대만의 입법부 역할이 매우 중요하다.”고 언급하면서 ‘올 재팬’으로 대만을 지원한다는 의사 표현이라고 강조하였다. 이 외에도 자민당 내에는 외교부회 산하에 대만 프로젝트를 설치하고 대만 유사를 상정한 논의를 거듭하고 있다.

3 일본 의회외교의 한국 의회외교에의 시사점

가. 일본 의회외교 활동의 특징

일본 의회외교는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 일본 의회외교는 다양한 의회외교 단체를 통해 외교 활동을 수행한다. 일본 의회에는 12개의 의회외교 포럼, 115개의 의원 친선협회 등이 있으며, 국회 소관 법인으로 일한의원연맹 등이 있다. 특히 일한의원연맹은 1972년 일한의원 친목회의로 시작했으며 1979년 5월 회칙 개정을 통해 의원연맹 내에 4개 상임위원회를 설치하고 상호 우호 증진과 한일 간의 현안 문제에 대한 이해증진을 도모하는 것을 목적으로 한다.

둘째, 일본 의회외교는 다자 협력을 중시한다. 일본 의회는 국제의회연맹(IPU), 세계국회의장 회의, 유라시아 의회 간 협력포럼 등 다양한 국제회의에 참여하면서, 세계 평화와 안보, 민주주의 발전, 인권 증진, 기후변화 대응 등 주요 국제문제에 관한 의회 차원의 협력 방안을 논의한다.

셋째, 일본 의회외교는 중국 대응에 주력한다. 일본 의회는 중국 내 인권 문제를 우려하는 결의안을 채택하거나, 경제 안보를 강화하기 위한 법안을 가결하면서 중국에 대응하는 활동을 한다. 한편으로는 중국과 외교 교류를 재개하기로 합의하는 등 다양한 방식으로 중국에 대응하고 있다.

넷째, 일본 의회외교는 자민당 주도 의원 외교를 벗어나려고 한다. 일본에서는 자민당 주도, 구세대 정치인 주도의 일한의원연맹을 비판하며 독자적 한일 의원외교를 추진하려는 움직임이 등장하였다. 2003년 6월 일본 민주당 의원들이 한국 의원과의 교류를 목적으로 일한의원연맹과 별도로 ‘민주당 일한의원 교류위원회’를 설립하였다. 현재 제1야당인 입헌민주당은 2023년 3월 22일 ‘일한우호의원연맹’을 설립하면서 독자 의원 외교를 추진하고 있다.⁴⁶⁾

46) 정미애, “의회외교의 현황과 과제: 한일의원연맹을 중심으로,” 『세종정책브리프』, No. 2023-5 (2023), p. 19.

나. 한국 의회외교에 주는 시사점

이와 같은 일본 의회외교 활동의 특징을 바탕으로 한국 의회외교에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 한국 의회외교도 다양한 의회외교 단체를 활용하고 확대할 필요가 있다. 한국 의회에는 의원연맹, 친선협회, 정기적인 국가 간 교류 체제가 있으며, 국내외 현안에 대한 지지 확보와 협력 증진을 위해 활발한 활동을 하고 있다. 그러나 이러한 단체끼리 서로 협력하고 조정하는 메커니즘이 부족하다는 지적이 있으므로, 이를 보완할 필요가 있다. 특히 의회외교 채널의 공식화 및 정례화를 위해 한일의원연맹과 같이 별도 사무국의 행정적, 재정적 지원을 받을 수 있는 외교 활동 목적의 국회 소관 단체 및 법인 설립이 필요하다.

둘째, 한국 의회외교도 다자 협력을 강화할 필요가 있다. 한국 의회 역시 국제의원연맹(IPU), 세계 국회의장 회의, 유라시아 의회 간 협력포럼 등 다양한 국제기구와 회의에 참여하고 있으며, 2016년과 2018년에는 IPU 총회를 서울에서 개최하기도 했다. 하지만 이러한 다자 협력은 정부 외교와 연계되어야 효과적일 수 있으므로 정부와 의회 간의 협조 체계를 강화할 필요가 있다.

셋째, 한국 의회외교도 중국 대응에 적극적으로 노력할 필요가 있다. 한국 의회는 중국과 관련된 여러 현안에 대해 의견을 표명하거나, 중국과 교류를 증진하거나 중국에 대한 대안을 제시하고 있다. 하지만 중국의 영향력이 확대되고 있는 상황에서, 한국 의회는 중국과 협력과 대립의 균형을 잘 유지하면서 한국의 국익과 가치를 지키는 방향으로 의회외교를 전개할 필요가 있다.

한편으로 일본 자민당 아베파가 중심이 되어 활발히 진행되는 대(對)대만 의원외교활성화를 검토할 수 있다. 물론 아베파처럼 노골적으로 중국을 견제하는 듯한 모습을 보이기 보다는 한국 정부가 하지 못하는 대대만 외교 활동을 비공식적으로 지원하는 역할을 한국 의회외교가 보완하는 방안을 검토할 수 있다.

4 한국의 대(對) 일본 의회외교 전략

가. 한국의 대(對)일본 의회외교 관련 고려 사항

현재 한일 관계는 과거 양국의 국력 격차 및 한국의 대(對)일본 경제 의존에 따른 비대칭적 구조에서 점차적으로 대등한 대칭적 구조 변화로 이행되고 있다. 한일 관계에서 탈냉전과 함께 한일을 묶어 온 이데올로기적 구심력이 약화되었고, 양국은 자국의 이익을 전면에 내세운 외교정책을 추구하였다. 한국의 민주화와 경제 성장으로 한일관계가 비대칭에서 대칭으로 변화하면서 한일 양국이 과거사 문제에 대해 강경한 입장을 내세우는 분위기가 형성되었다.

한편 2022년 윤석열 정부가 들어서면서 중국의 부상, 우크라이나 전쟁 발발, 북한의 핵·미사일 위협 증가로 한반도를 둘러싼 국제질서가 변동하는 상황에서 한국과 일본은 2023년 3월 강제징용공 해법안을 윤석열 정부가 제시한 것을 계기로 양국 정상회담이 개최되었다. 이에 따라 한일관계 개선과 함께 미국의 동아시아 정책에 따른 한미일 관계 강화로 나아가고 있다.

이와 같은 국제 정세를 감안한 가운데 최근 한국의 대일본 의회외교의 구조와 성격이 변화하고 있다. 한국의 대일본 의회외교 전략 방향은 한일 관계의 협력 강화를 위해 두 트랙 기조를 유지하면서 문화와 세대, 젠더를 고려한 다양한 의회외교 채널을 활용하고, 일본의 변화하는 정치, 사회, 경제 상황에 적극적으로 대응하고 한국의 국익과 가치를 지키는 방향으로 의회외교를 전개해야 한다.

한국은 여당과 야당 의원들의 협력하에 대일본 의회외교를 추진하고 있지만, 국내 정치 대립에 따라 각각 의회외교를 별도로 진행하는 경우가 있다. 특히 2023년 8월 24일 일본 후쿠시마 원전 오염수 방류 과정에서 한국의 야당 국회의원들은 이에 대한 항의로 일본을 방문해서 현지 일부 소수 야당 및 시민단체와 연대해서 후쿠시마 오염수 방류 반대 운동을 전개하였다.

한편 일본은 여당인 자민당 의원들이 중심이 된 의회외교가 압도적으로 다수를 차지하면서 야당의 의회외교가 한국 정치에 영향을 주기 어려운 상황이다. 여당 주도 및 독자적인 야당 활동이라는 양국 의회외교의 행태를 지양하고 한일 양국의 여야당이 모두 적극적으로 참여할 수 있는 의회외교 행태를 만들어 나가는 것이 중요하다.

나. 한국의 대일본 의회외교 핵심 분야와 실천 방안

이러한 상황에서 대일본 의회외교 핵심 분야는 한일관계의 주요 현안과 공공외교의 특성을 고려해서 다음과 같은 분야를 설정한다.

첫째, 역사와 민족주의이다. 일본의 역사 왜곡과 보수 우경화 경향에 우려를 갖고 국제사회에 한국의 입장을 표명하며, 역사적 진실과 화해를 위한 의회 간 협력을 추진한다. 양국의 역사와 영토 문제 등 민족주의를 자극할 수 있는 현안은 양국 정부만의 힘으로 해결하기는 더욱 어렵다. 따라서 양국 의회뿐만 아니라 시민사회까지 포함하는 형태로 점진적인 해결 방안을 모색해야 하며, 이를 양국 의회가 의제 설정 및 논의 과정에서 주도적인 역할을 해야 한다.

둘째, 경제와 안보이다. 과거와 같은 일본의 경제 제재와 안보 도발이 발생하지 않도록 한일 의회 간 갈등 관리 체제를 형성해서 적극적으로 대응하고, 경제 안보를 강화하기 위한 법률 제정과 예산 심의를 통해 정부 외교를 지원하며, 한일 간 경제 협력과 안보 협력의 가능성을 모색한다.

셋째, 문화와 사회이다. 한류와 문화 콘텐츠를 활용하여 일본 사회의 한국에 대한 호감도와 이해도를 높이고, 젊은 세대와 여성 등 다양한 계층과 성별 교류를 확대하며, 사회적 이슈와 가치에 대한 의견 교환을 통해 상호 신뢰를 구축한다.

넷째, 청년 미래세대의 교류이다. 2023년 한일 관계 개선과 함께 한국과 일본의 양 정상은 공동성명에서 한일 양국 청년 미래세대의 교류가 중요함을 인식하고 ‘미래 파트너십 기금’을 설치하기로 합의하였다. 이에 따라 한국의 전경련과 일본의 게이단렌은 ‘한일 미래 파트너십 기금’ 설치에 합의하였고 미래 세대의 교류가 늘어나고 상호 이해와 협력이 확대된다면 한일 양국 관계가 보다 굳건해질 것으로 기대하였다. 이와 같은 한일 정부와 재계의 청년 미래세대를 위한 노력에 더해 대일본 의회외교 차원에서 협력 방안을 보다 구체적으로 논의할 필요가 있다.

다음으로 한일 관계 현황과 의회외교의 목적을 고려하여 핵심 의회외교 대상을 설정하고 적절한 접근방법을 마련한다. 일본 의회의 주요 인사(중의원 의장, 참의원 의장, 외무위원장 등)와 한일 친선협회를 초청하거나 방문하여 정기적이고 지속적인 교류를 유지하고, 한일관계 협력 방안에 대해 논의한다. 또한 일한의원연맹과도 활발한 교류를 통해 비공식적이고 심층적인 의견 교환을 한다.

무엇보다 자민당 내 각 파벌 회장과 지속적인 교류, 그리고 한일 관계에 많은 관심을 갖고 있는 일본 정치의 미래세대라고 할 수 있는 고이즈미 신지로(고이즈미 준이치로 총리의 아들), 오부치 유코(오부치 게이조 총리의 딸), 나카소네 야스타카(나카소네 야스히로 총리의 손자)와 같은 명문가 세습 의원과의 교류도 필요하다. 또한 자민당과 연립정권을 이루고 있는 공명당의 야마구치 대표와 향후 자민당과 연립정권을 이룰 가능성이 있는 국민민주당, 일본유신회 등 야당 대표와의 지속적인 교류도 필요하다. 물론 일본 최대 야당인 입헌민주당의 집권 가능성은 높지 않지만 전통적으로 입헌민주당 의원들은 한일 관계에서 과거사 문제 등을 두고 전향적인 입장을 보이기 때문에 이들 야당과의 관계도 절대로 끈을 놓아서는 안 된다.

그리고 한국 국회 차원에서 일본 정부의 주요 인사, 즉 총리대신, 외무대신, 재무대신 등과 지방정부(도지사, 현지사, 주요 시장 등)를 방문하거나 면담하여 한일 관계에 영향을 미치는 중요한 현안에 대해 의견을 교환하고 협력의 기회를 모색한다. 또한 지방정부와 문화, 교육, 관광, 환경 등 다양한 분야에서 교류를 확대하고 지역 간 협력을 강화한다.

일본의 주요 싱크 탱크, 예를 들면 일본 국제문제 연구소(JIIA), 아시아 경제연구소 등과 시민단체(일본 NGO 협의회, 일본 평화운동센터 등)를 초청하거나 방문하여 양국 간의 정책 연구와 사회운동에 대해 정보를 공유하고, 공동 연구와 공동 행사를 통해 협력을 발전시킨다.

위와 같은 대일본 의회외교의 핵심 분야와 대상에 맞추어 다음과 같은 실천 방안을 수립하고 실행한다.

첫째, 일본 의회에 역사 왜곡과 일본 사회의 보수 우경화 경향에 대한 우려와 비판을 전달하고, 국제기구나 다자 회의에서 한국의 입장을 표명하며 역사적 진실과 화해를 위한 의회 간 결의안이나 공동성명을 발표한다. 또한 역사적 사실과 가치를 공유할 수 있는 역사 문화 교류 프로그램을 개발하고, 역사 교육과 연구에 대한 협력을 추진한다.

둘째, 경제·안보 분야에서 전문가들과 정기적인 정책 대화를 통해 양국 간의 이해와 신뢰를 증진하고, 공동 이익과 과제에 대한 협력 방안을 마련한다.

셋째, 일본 의회에 한류와 문화 콘텐츠에 대한 인정과 지원을 요청하고, 젊은 세대와 여성 등 다양한 계층과 성별의 교류를 확대하며, 사회적 이슈와 가치에 대한 의견 교환을 통

해 상호 신뢰를 구축한다. 또한 문화·예술·스포츠·관광 등 다양한 분야에서 문화 교류 프로그램을 개발하고, 사회적 이슈와 가치에 관련된 시민단체와 씽크탱크와의 협력을 강화한다.

넷째, 한일 미래세대의 교류이다. 먼저 양국 의회 차원의 ‘연속성’과 ‘장기적 비전’이 필요하다. 한일 미래세대 교류는 장기적인 목표와 비전이 필요하기 때문에 한국 국회는 지속적으로 미래세대 간 교류를 지원하고 촉진할 계획을 개발해야 한다. 그리고 미래세대에게 한국과 일본의 역사, 문화, 사회 및 정치 등에 대한 교육 및 인식을 높이기 위해 학교 교과과정 개편, 역사 교재의 개선, 문화교류 프로그램 확대 등을 지원해야 한다.

국회는 한일 양국의 정책 결정자와 미래세대 대표자 간의 협력 강화를 위해 정책 제안 및 대화 기회를 확대해야 한다. 이를 위해 양국 간 대화를 촉진하기 위한 포럼 및 플랫폼을 개선하고 미래세대가 참여할 기회를 확대해야 한다. 특히 디지털 플랫폼을 활용하여 양국 미래세대 간의 교류를 촉진하는 데 중점을 두어야 한다. 이를 위해 온라인 강연, 워크숍, 협력 프로젝트 등이 가능한 방법이다.

제3절

미중 경쟁 시대 유럽의회 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 유럽의회의 의회외교

잘 알려져 있듯이 근대 민주주의 국가 발전 과정은 국민의 정책적 선호를 대표하는 의회제도를 기초로 한다. 이러한 전통은 국가 수준을 넘어 다양한 지역공동체 및 국제기구의 발전 과정에서도 유사하다. 각 정치적 단위가 발전하는 정치, 경제, 역사적 맥락에 따라 의회의 성격과 역할은 천차만별이지만 각 정치적 단위 내에 의회제도는 필수적인 부분이다.

1950년대 초 경제공동체를 중심으로 시작한 유럽연합 역시 의회제도를 간과하지 않았다. 다만, 회원국 간 경제적 협력 관계에 초점을 맞췄던 통합 초기 단계에 의회는 명목적이고 형식적 역할만 하였을 뿐이다. 유럽 석탄 철강 공동체(ECSC)를 수립한 1951년 파리 조약(Paris Treaty)에서 규정하고 있는 의회제도는 각 회원국 의회를 대표하는 의원들로 구성된 공동회의(Common Assembly)라는 명칭의 조직이었다. 경제협력을 위한 회원국 간 합의가 결정의 중요 근원이었던 유럽 석탄 철강 공동체 내에서 공동회의는 각 회원국 장관들의 모임인 각료 이사회(Council of Ministers)가 결정한 사안 또는 법안에 대해 단순히 의견을 표명하는(consultation) 형식적인 역할을 지녔을 뿐이다.

유럽의회가 실질적인 입법 기능을 지닌 의회 본연의 제도로 성장한 것은 유럽 통합이 상당히 진전된 이후다. 유럽의회는 유럽 통합 과정에서 구성원들의 자발적 노력과 유럽연합의 다른 정치기구들과 경쟁을 통해 기능을 강화해 왔다. 예를 들어, 공동회의라는 기구로 출발한 초기 단계에 의원들은 공동회의라는 명칭 대신 의회회의(Parliamentary Assembly)라는 이름을 사용하며 ‘의회’ 제도로서의 성격을 강조하였다. 그러나 의회회의라는 명칭 및 1962년부터는 이용한 ‘유럽의회’라는 명칭이 각료 이사회에 의해 수용된 것은 각 명칭이 의회 내적으로 이용된 이후 몇 년의 시간이 지나서였다. 의회회의는 1957년 파리 조약을 통해 수용되었으며, 유럽의회라는 명칭은 유럽 석탄 철강 공동체, 유럽 원자력에너지 공동체, 유럽 경제 공동체와 같은 세 공동체의 행정조직을 통합한

1967년 합병조약(Merger Treaty)을 통해 수용되었다. 공식 명칭의 변화에 관한 이와 같은 역사는 기구의 명칭을 두고, ‘의회’라는 명칭을 성취하기 위한 유럽의회의 내적 노력과 더불어 각료 이사회와 경쟁을 배경으로 하고 있음을 의미한다.

유럽의회라는 명칭의 성취에도 불구하고 1960년대 유럽의회가 실질적인 입법 기능을 지닌 것은 아니다. 유럽의회가 입법 기능을 강화하기 시작한 것은 1989년 단일 유럽 협약(Single European Act)을 통해 협력절차(cooperation procedure)라는 입법 절차가 마련되면서부터다. 협력절차는 현재 더 이상 유럽연합의 입법 절차로 활용되지 않지만, 협력절차의 창설은 유럽연합의 입법 과정에서 유럽의회에 거부권(veto power)을 부여함으로써 실질적인 입법 기능을 강화한 것으로 평가된다(Crombez 1996). 이후 유럽의회는 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)이 창설한 공동결정절차(co-decision procedure)를 통해 유럽연합의 입법 과정에 실질적인 역할을 수행하기 시작하였다. 2007년 리스본 조약(Lisbon Treaty)은 공동결정절차를 일반입법절차(ordinary legislative procedure)로 명칭을 변경하고, 입법과 예산에 관한 기능에서 유럽의회가 각료 이사회와 공동으로 권한을 행사한다고 규정한다⁴⁷⁾

유럽의회가 위와 같이 입법 권한을 강화하는 역사를 거치는 과정에서 의회외교(parliamentary diplomacy)는 1970년대 중반부터 시작한 것으로 알려졌다. 특히 의회 대표단은 이 시점에 수립되어 국가 수준의 의회에서 관찰되는 활동과 유사하게 타 국가 또는 지역 의회와의 교류 협력을 진행하였다. 그러나 의회외교가 주목받기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 의회외교는 21세기 들어서면서 중요성이 강화되었을 뿐 아니라⁴⁸⁾, 유럽의회의 의회외교 역시 유럽의회가 제도적으로 실질적인 입법 권한을 지닌 이후 발전한 것으로 보는 것이 타당하기 때문이다. 따라서 유럽의회의 의회외교 역시 비교적 최근 학술적 관심이 이루어지고 있으며 매우 빈약한 연구만이 진행된 상태다. 이는 외교적 사안이 전통적으로 행정부 소관 업무로 간주되면서⁴⁹⁾, 의회외교라는 개념이 최근에

47) Treaty on European Union DECLARATIONS annexed to the final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007(2012), Official Journal C 326 , 26/10/2012. 4. Declaration on the composition of the European Parliament, article 14. 5. Declaration on the political agreement by the European Council concerning the draft Decision on the composition of the European Parliament, article 16.

48) Stavridis, S. and Janci, D., “The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics,” *The Hague Journal of Diplomacy*, 11(2~3) (2016), p. 109.

49) Weisglas, F. W. and de Boer, G., “Parliamentary Diplomacy,” *the Hague Journal of Diplomacy*, Vol.2 (2007). p. 94.

서야 주목받았기 때문이다. 더구나 1990년대 이후 유럽의회의 제도적 성장은 국가 수준의 의회와 별다른 차이를 보이지 않는다는 주장⁵⁰⁾에 근거할 때, 최근 유럽의회의 의원 외교 역시 국가 수준의 의회가 수행하는 의원 외교와 유사할 것으로 예상할 수 있다.

다만, 유럽의회 의회외교에서는 유럽연합의 통치 체제의 특수성으로 인해 여타 의회외교와 차별적인 몇 가지 특징을 생각해볼 수 있다. 다시 말해 유럽의회의 의회외교는 유럽연합이 다층적 거버넌스(multi-level governance)의 특징을 지닌다⁵¹⁾는 점에서 국가 수준의 의회에서 이루어지는 의회외교와 일부 차이가 있다. 특히, 지역, 국가, 유럽연합 등으로 구분되는 다양한 층위의 정치 단위가 존재하기 때문에 유럽의회의 의회외교는 누가 어떤 조건 아래서 어떤 대상을 대표할 것인지에 대한 명시적인 규정에 따르는 특징을 주목할 만하다. 유럽의회 의회외교를 국가 수준의 의회외교와 비교하여 유사성과 차별성을 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

우선, 유럽의회는 국가 수준의 의회와 유사하게 의회 내부의 결의안 수립을 통해 외교 정책에 영향을 미친다. 예를 들어, 최근 국회는 「후쿠시마 오염수 방류 계획 철회 및 수산물 안정성과 어업인 보호 대책 마련 촉구 결의안」을 채택함으로써 정부의 후쿠시마 오염수 방류 관련 정책에 영향을 미치고자 하였다. 유럽의회 역시 이와 유사한 ‘결의안(resolution)’을 채택할 수 있다. 약간의 차이는 유럽의회는 결의안 이외에도 ‘권고안(recommendation)’과 같은 추가적인 결정을 내릴 수 있다는 점이다. 결의안과 권고안의 차이는 권고안은 유럽연합 조약이 규정하고 있는 입법 절차를 따라 채택되는 입법안(legislative act)이지만 결의안은 유럽의회 내부규칙(rules of procedure)에 따라 채택되는 비입법안이라는 점이다. 특히 권고안은 「유럽연합의 기능에 관한 조약(Treaty of the Functioning of the EU)」 제288조에 규정된 것으로 의견안과 함께 법적 구속력이 없는 입법안 가운데 하나다. 권고안은 유럽연합 집행위원회, 각료 이사회 등을 포함하여 다양한 기구에서 채택할 수 있으며, 유럽의회 역시 다양한 목적을 위해 권고안을 채택할 수 있다. 이 가운데 유럽의회는 「유럽연합에 관한 조약(Treaty on European Union)」 제36조에서 유럽의회가 각료 이사회 및 유럽 외교·안보 정책의 고위 대표에게 유럽연합

50) Kreppel, A., *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, (Cambridge University Press, 2011).

51) Marks, G., "23 Structural Policy and Multilevel Governance in the EC," In A. Cafruny & G. Rosenthal (Ed.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, (1993), pp. 391-410.

의 공동 외교·안보 정책과 관련한 권고안을 채택할 수 있다는 규정에 근거하여 대외관계(diplomatic activities)에 영향을 미칠 수 있는 권고안을 채택하게 된다. 「유럽의회 내부 규칙」 제118항에는 이에 근거하여 대외관계와 관련된 정책 영역에서 유럽의회가 권고안을 채택하는 방법과 절차를 규정한다.

반면, 결의안은 유럽의회 내부 규칙에 따라 유럽의회 의원들이 특정 정책적, 정치적 사안들에 대하여 대외적으로 입장을 표명하는 수단이다. 특히 두 가지 유형의 결의안이 대외관계와 밀접한 연관성이 있다. 하나는 「유럽의회 내부 규칙」 제47항에 규정된 것이다. 이에 따르면 유럽의회는 특정 대외관계 관련 상임위원회를 통해 자발적 보고서를 준비하도록 하고, 해당 보고서에 기초하여 집행위원회에게 법률안 발의를 요청하는 결의안을 채택한다. 다른 하나는 「유럽의회 내부 규칙」 제143항에 규정된 것이다. 이는 유럽의회 의원 가운데 누구나 유럽연합의 행동 영역에 포함되는 사안에 대해 결의안을 제안할 권한을 부여한다. 공동 외교·안보 정책 영역은 유럽연합의 행동 영역에 포함되는 사안이라는 점에서 이러한 권한을 바탕으로 대외관계에 영향을 미칠 수 있는 결의안을 채택할 수 있다.

유럽의회와 국가 수준 의회에서 관찰되는 두 번째 유사점은 두 기구 모두 내부 조직적 특성에 따라 의원 외교를 수행하는 다양한 행위자가 존재한다는 점이다. 유럽의회 의장과 부의장을 포함한 의장단, 일부 의원들로 구성된 상설 대표단(delegation), 개별 의원, 그리고 유럽의회 내 유사한 이념 성향을 지닌 국가 정당(national party)의 연합인 정치집단 등이 의원 외교의 주요 주체로 상정된다.

세부적으로 대외관계에 대한 유럽의회 의장의 역할은 「유럽의회 내부 규칙」 제22항에서 규정한다. 이에 따르면, 유럽의회 의장은 대외관계와 관련한 사안에 대해 유럽의회를 대표한다. 또한 유럽의회 의장이 권한을 위임하면, 부의장이 그와 같은 역할을 대신한다(제23항). 지아니티와 루포(Luigi Gianniti and Nicola Lupo)는 유럽의회 의장이 국제사회에서 수행하는 역할은 다른 역할보다 더욱 중요하고 영향력이 있다고 주장한다.⁵²⁾ 특히 이들에 따르면 유럽의회 의장은 국제 의원협회 등은 물론 제3국과의 관계 증진에 실질적으로 기여하고 있다.

유럽의회가 의회외교의 목적을 위해 구성한 상설대표단은 전 세계 45개 지역 및 국가와의 대외관계 증진을 목적으로 구성된다. 이들은 움직이는 대사관으로 일컬어지며 세계

52) Gianniti, Luigi and Lupo, Nicola (2015), p. 150.

각 지역 또는 국가의 의회와 긴밀한 관계를 증진하거나 정보를 교환한다. 유럽의회는 내부 규칙을 통해 상설대표단의 구성과 의무를 명시적으로 규정하고 있다. 상설대표단을 구성할 때는 하나의 회원국에서 특정 대표단 전체 인원의 1/3이 넘지는 않아야 한다(내부 규칙 제223항). 이는 특정 회원국 중심으로 하나의 대표단이 구성되는 편중을 막기 위한 규칙이다. 또한 상설대표단은 대표단 임무 수행에 대해 각 대표단의 의장이 원내 대외관계 위원회에 정기적으로 보고할 의무를 진다(내부 규칙 제223항). 상설대표단의 활동을 조정하고 정보를 공유하는 핵심적 역할은 원내 관할 상임위원회가 지닌다는 것을 의미한다.

유럽의회 내에서 국제 의회협회 대표단, 3개의 대외관계 관련 상임위원회, 그리고 민주주의 지원과 선거 협력집단은 상설대표단과 유사한 역할을 지닌다. 국제 의회협회 대표단은 나토 회원국의 의회협회, 아프리카, 카리브해와 태평양 주변 국가(African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP)와 유럽연합의 합동 의회협회 등을 포함하여 여러 국가, 지역별 의회의 공동 모임에 파견되는 대표단이다. 3개의 대외관계 관련 상임위원회는 대외관계 상임위원회(Committee for External Affairs), 개발 위원회(Committee on Development), 국제통상 위원회(Committee on International Trade)이다. 이들은 관련 정책 분야에 대해 사실 확인의 임무를 지니고 파견되는 임시대표단의 성격이 강하며, 정치적, 법적으로 중요한 지에 대한 예측 불확실성이 있는 사건이나 변화에 대응하기 위한 역할을 지닌다. 마지막으로 민주주의 지원과 선거 협력집단(Democracy Support and Election Coordination Group, DEG)은 세계 각국의 민주주의 진전을 위한 선거 관찰 활동을 목적으로 파견되는 집단이다. 유럽의회는 1994년부터 선거 관찰 활동을 위해 의원들을 제3국이나 지역에 파견하고 있다.⁵³⁾

국가 수준의 의회와 마찬가지로 유럽의회 역시 개별의원은 의회외교를 수행하는 또 다른 중요 행위자이다. 개별의원들은 안전의 보고자(rapporteur)나 상임위원회의 의장 또는 부의장의 자격으로 제3국 의회를 방문한다. 방문목적이 유럽의회의 공식적인 업무와 관련되는 경우 유럽의회의 재정적 지원을 받으며, 그렇지 않으면 개인 자격으로 제3국을 방문한다. 유럽의회 내 연구처(European Parliamentary Research Service)의 보고서에 따르면,⁵⁴⁾ 유럽의회의 경비 지원의 경우 총액 지원이 일반적이거나 이에 대한 자세한 공식적인 보고는 발표되지 않는다.

53) Fiott, (2015), p. 00.

54) Zamfir, (2019), p. 11.

국가 수준의 의회와 달리 유럽의회는 의회외교를 수행하는 행위자 가운데 정치집단(political group)이 존재한다. 이들은 유사한 이념 성향을 공유하는 각 회원국 국가 정당들의 연합체이다. 2023년 현재 7개의 정치집단이 유럽의회 내에 존재하며, 각 정치집단은 내부 규정에 따라 자신의 대표단을 제3국에 보낼 수 있다. 이들은 유사한 정책적 지향을 지닌 제3국의 자매 정당을 지원하거나 밀접한 관계로 발전시키려는 목적을 지닌다. 정치집단에 의한 이와 같은 의회외교는 공식적인 의회외교가 이루어지지 않는 국가, 지역 등에서 매우 효과적인 도구일 수 있다.

위와 같은 유사성에도 불구하고 유럽议회의 의원 외교는 다층적 거버넌스로 인해 각 행위자가 수행하는 의회외교의 한계를 명확히 규정한다는 점에서 국가 수준의 의회외교와 차이가 난다. 이와 같은 규정을 살펴볼 수 있는 대표적인 문서는 유럽의회 의장단(conference of presidents)이 2014년 채택한 「유럽연합 외부 임무와 대표행위를 통제하는 실행조항(implementing provisions of governing the work of delegations and missions outside the European Union)」이다. 실행조항은 상설대표단의 활동 목적 및 원칙을 규정한다. 실행계획 제3항은 유럽연합의 전통적인 협력국 의회들과의 접촉을 유지, 강화하고, 유럽연합의 가치에 해당하는 자유, 민주주의, 인권 존중 및 기본권, 법의 원리 등을 증진하는 것을 상설대표단을 파견하는 이유로 규정한다.

실행계획에 나타난 상설대표단의 운영 및 활동 과정에서 준수해야 할 몇 가지 흥미로운 원칙은 다음과 같다. 첫째, 먼저 전반적인 상설대표단의 운영과 관련하여 제7항은 상설대표단을 파견하기 위해서는 상설대표단과 파견국 의회와 회합이 이루어지기 이전 시점에 유럽의회 의장단이 파견을 승인해야 한다고 규정한다. 파견되는 상설대표단의 임무 기간은 이동시간을 포함하여 일반적으로 3일을 초과할 수 없으나, 예외적으로 최대 2일의 연장이 가능하다(제10항). 각 상설대표단에서 2년의 회기 동안 제3국에 파견하는 의원 총수는 각 대표단 의원 정원의 50%를 넘을 수 없다. 또한 제9항에서는 대표단이 파견국 관련 문제나 정치적 상황 등을 다룰 수 있는 충분한 지식을 습득하도록 대표단이 정기회합을 진행할 것을 규정한다.

더욱 흥미로운 부분은 대표단이 파견국에서 수행하는 임무와 관련된다. 실행계획 제5항은 대표단이 파견국에서 본회의에서 채택된 유럽议회의 입장 또는 대표단과 관련된 상임위원회의 입장을 대표하도록 규정한다. 다시 말해 유럽议회의 상설대표단은 유럽연합 전체의 입장을 대표하는 것이 아니며, 유럽议회의 정책적 입장을 대표한다. 더욱 구체적

으로 제14항은 대표단이 작성한 정보와 대표단장이 의제와 관련하여 진행한 의견 표명은 유럽의회가 결의문을 통해 채택한 입장과 견해일 것을 규정한다. 만일 대표단의 일원이 개인적 입장이나, 자신의 정치집단을 위해 입장을 표명하거나 언급한 경우 그러한 입장과 언급이 유럽의회 의 입장이 아니라는 점을 명확히 하도록 규정한다. 또한 제15항은 대표단의 일원 가운데 대표단장만이 공동성명이나 기자회견을 할 수 있으며, 이 경우에도 유럽의회가 채택한 결의문에 포함된 견해와 모순되지 않아야 한다고 규정한다. 만일 대표단장이 파견국의 정당 및 언론과 접촉하여 입장을 표명하는 경우, 그러한 입장은 유럽의회를 대표하는 입장이 아니며 대표단의 입장이라는 것도 명확히 하도록 규정한다.

결국, 2007년 리스본 조약 이후 유럽의회는 국가 수준의 의회와 다를 바 없는 실질적인 권한을 지니면서 의회외교 분야에서 국가 수준의 의회와 유사한 활동을 수행하는 것으로 평가할 수 있다. 다만, 특기할 점은 다층적 거버넌스라는 유럽연합 정치체제의 성격상 유럽의회 의 상설대표단, 대표단장, 의원 개인 등이 누구를 대표할 수 있는지, 의회외교 활동의 대표성에 관한 명확한 범위가 규정되어 있다는 점이다.

2 미중 경쟁과 유럽의회 의 의회외교

최근 격화되는 미중 경쟁 관계는 유럽의회 의 의회외교 가운데 활발한 결의안과 권고안 채택으로 이어지는 것 같다. 다만, 의회외교 행위자들에 의한 구체적인 외교활동은 정해진 규정에 따른다는 점에서 미중 경쟁의 영향이 미비하다. 다시 말해 중화인민공화국과의 관계를 위한 상설대표단은 2023년에 3차례, 2022년 4차례, 2021년에 5차례, 202년에 3차례, 2019년에 2차례, 2018년에 6차례 등 중국의 변화 상황에 대처하기 위한 대표단 모임을 열었다.⁵⁵⁾ 따라서 유럽의회 내 상설대표단이 특별히 최근의 미중 경쟁 관계 변화로 인해 더 빈번한 모임을 가진 것은 아닌 것으로 보인다. 또한 이들이 중국을 방문하거나 중국 의회 의원들을 초청하는 교류 역시 유럽의회 의 정해진 규칙에 따라 이루어지기 때문에 유럽의회와 중국 간 만남의 빈도 등은 특별한 변화가 없는 것을 알 수 있다.

55) 유럽의회 의 각국 상설대표단의 활동을 기록하고 있는 다음의 홈페이지 정보를 활용.

European Parliament, "All LEGISLATURES," eMeeting for DelegationsChange site,

<https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/delegation/en/archives/D-CN> (검색일: 2023년 07월 10일)

그러나 최근 유럽의회는 결의안과 권고안을 통해 변화하는 미중 관계에 대응하려는 의회외교 전략을 관찰할 수 있다. 첫째, 최근 유럽의회는 대중국 관련 결의안 및 권고안을 채택하는 경향이 강화되고 있다. 2019년 이후를 기점으로 유럽의회 내 대중국 관련 권고안과 결의안의 결정 양상을 살펴보면 유럽의회는 2023년 1월까지 16개의 결의안(resolution)과 1개의 권고안(recommendation)을 채택하였다. 결의안과 권고안은 법적 구속력이 있는 것은 아니다. 그러나 유럽의회가 채택한 결의안과 권고안에 따라 유럽 집행위원회 및 각료이사회는 해당 사안에 대한 유럽연합의 정책을 수립하기 위한 논의를 심화하거나, 실질적으로 정책 입안의 필요 여부를 결정한다. 권고안은 2021년 10월 21일 유럽의회가 채택한 것으로 유럽연합이 유지하고 있는 ‘하나의 중국 정책(One China Policy)’에 근거하여 EU-대만의 관계를 강화하도록 집행위원회와 각료이사회에 권고한다. 16개의 결의안 가운데 대다수를 차지하는 14개의 결의안은 홍콩, 신장 위구르 지역 등에서 중국 정부에 의해 자행되는 인권침해 및 강제 노동, 민주주의 억압을 비난하는 내용을 담고 있다. 나머지 가운데 1개의 결의안은 대만해협에서 중국의 무력도발을 비난하며, 다른 하나는 중국 기술이 유럽연합 내에 진출하면서 야기되는 안보 위협을 경고한다. 결국 최근 격화하는 미중 관계 속에서 유럽의회는 내부 결정을 통해 중국의 인권침해 및 국제법 위반에 대해 유럽연합이 적극적으로 개입할 것을 촉구하며, 기술 안보 및 지역 안보, 평화를 강조하고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 특히 유럽연합의 공동 외교안보정책(common foreign security policy, CFSP)의 이행에 관한 2022년 연례보고서에 대하여 2023년 1월 유럽의회가 채택한 결의문은⁵⁶⁾ 최근 미중 경쟁 관계로 인해 변화하는 대중국 외교정책의 방향을 잘 표현하고 있다. 결의문 가운데 유럽연합의 대중 외교와 관련된 중요한 몇 개의 조항을 살펴보면 다음과 같다. 우선 결의문 제66항은 최근 유럽연합과 중국과의 관계를 경제적 경쟁 관계의 격화와 전반적인 경쟁 구도의 형성으로 규정한다. 이에 따라 유럽의회는 더욱 확고하고, 포괄적이며, 일관적인 EU-중국 전략을 새롭게 수립할 필요성을 강조한다. 이러한 결의의 배경은 중국이 전 지구적 행위자로 성장하고 있을 뿐만 아니라 중국이 국내 정치적으로는 강압적 조치를 강화하고, 국제정치적으로는 공격적인 외교 행태가 증가하고 있다는 인식

56) European Parliament, European Parliament resolution of 18 January 2023 on the implementation of the common foreign and security policy—annual report 2022 (2022/2048(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009_EN.html.

이 놓여있다. 또한 결의문 제72항은 EU-중국 관계는 ‘하나의 중국 정책(One China Policy)’을 기본틀로 하고 있음을 재상기한다. 대만해협의 불안정과 관련하여 유럽의회는 대만해협에서 중국의 지속적인 무력도발을 강력히 비난할 뿐만 아니라 대만해협의 현재 상태를 단독적으로 변경하려는 중국의 어떠한 시도도 부정할 것임을 천명하고 있다. 대만에 대해 무력 사용을 주저하지 않겠다는 중국 정부의 입장에 심각한 우려를 표명함과 동시에 중국 정부의 이러한 입장에 대한 협력국들의 명시적인 비난을 환영하며, 유럽연합 내 다양한 정치기구들 역시 중국 정부에 대해 통일된 입장을 강조하고 있는 것도 주목할 만하다. 인도-태평양 전략은 이러한 연장선에서 인도-태평양 지역에서 항해의 자유, 안정, 평화를 유지하는 것이 유럽연합과 회원국의 이해에 매우 중요하며, 이를 위해 중국과 대만의 분쟁은 어떤 전제조건도 달지 않고 국제법에 부합하는 평화로운 수단을 통해 해결되어야 함을 재확인하고 있다(제85항).

3 유럽의회 의회외교의 시사점

주지하였듯이, 외교 행위가 기본적으로 행정부처의 소관이기 때문에 의회외교의 영역은 의회의 기능 가운데 매우 협소한 영역에 놓인다. 최근 의회외교의 역할이 증가하면서 학계의 관심이 늘고 있지만 여전히 연구는 빈약한 상태다. 또한 유럽의회와 국가 수준의 여타 의회를 비교할 때, 두 기구가 조직적, 제도적 측면에서 현재 차이가 크지 않기 때문에 의회외교 분야에서 역시 두 기구 간 심각한 차이나 특수성을 찾기는 어렵다. 다만, 이러한 상황에서 유럽의회가 흥미로운 점은 다층적 거버넌스라는 유럽연합의 정치 체제적 특성에서 기인하는 특수성일 것 같다. 유럽연합의 다층적 거버넌스는 대외관계에서 다양한 층위의 정치단위를 대표할 필요성을 제기하고, 그 과정에서 발생할 수 있는 불협화음 및 역할 왜곡 가능성을 대비할 것을 요구하기 때문이다. 이에 초점을 맞춰 유럽의회 의회외교가 한국 국회의 의회외교에 지닌 몇 가지 시사점을 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 대외관계에서 하나의 정치체제는 통일되고 일관된 정책적 입장을 견지하기 위한 노력이 필요하다는 점이다. 유럽연합의 정치체제는 대외정책과 관련하여 유럽의회가 다양한 입장을 수립할 기회 또는 도전을 부여한다. 유럽의회는 27개 회원국에서 선출된 705명의 의원으로 구성된다. 개별의원들은 서로 다른 정책적 지향을 지닌 190개가량의

국가 정당에 소속되었을 뿐만 아니라 유럽의회 내에서 이념적 지향이 유사한 국가 정당 간 연합체인 정치집단에 소속된다. 따라서 유럽의회의 개별 의원은 자신을 선택한 유권자, 후보로 선택한 국가 정당, 유럽의회 내에서 상임위원회 배분 등에 관여하는 정치집단은 물론 유럽의회 전체와 유럽연합 전체를 대변할 수 있거나 대변하고자 하는 선호를 지닐 수 있다. 개별 의원들이 지향하는 대표의 대상이 이같이 다양하다는 것은 그만큼 유럽의회가 의회외교를 통해 통일되고 단일한 정책적 대의 기능을 수행하는 데 장애가 된다. 유럽의회는 또한 내적 다양성 이외에 집행위원회, 각료이사회 등과 조직적으로 경쟁하는 관계에 놓이기 때문에 이들과 차별성을 유지하고자 하는 유인이 크다. 최근 유럽연합이 「탄소 국경 조정제도 규정(regulation)」을 채택하면서 보여주었듯이 특정 정책은 물론 대외정책을 두고 유럽연합의 주요 세 기구의 정책적 입장이 항상 유사한 것은 아니다. 따라서 대외관계에 관한 사안을 집행위원회와 각료이사회가 주로 다루는 상황에서 이와 같은 유럽의회의 위상은 때때로 다른 두 기구의 입장과 차별적인 의회외교를 펼칠 위험을 안고 있다. 그러나, 위에서 보았듯이 유럽의회는 이러한 문제를 의회 내적 소통 및 집행위원회 및 각료이사회와의 소통을 강화함으로써 해결하고자 한다. 유럽의회는 결의안 등을 통해 유럽연합의 제 기구가 대중국 정책에 통일된 입장을 견지할 것을 요구하며, 상설대표단 모임을 통해 대중국 정책에 의회 내부의 공유된 입장을 수립하고자 노력하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 유럽의회 의회외교는 다층적 거버넌스 정치 체제적 성격으로 인해 특정 행위자의 역할과 책임을 명확히 규정한다는 점이다. ‘유럽연합 외부 임무와 대표 행위를 통제하는 실행조항’에 대한 설명에서 알 수 있었듯이 유럽의회는 상설대표단, 대표단장, 개별 의원들이 유럽연합의 다층적 거버넌스에서 어떤 정치단위를 대표할 것인지에 대한 명확한 규정을 마련하고 있다. 이는 상설대표단이 타국에서 대외관계 활동 가운데 책임질 수 있는 영역을 명확히 함으로써 불필요한 정책적 혼란을 방지할 수 있다. 다시 말해 상설대표단은 유럽의회가 이미 합의한 결의문 등에 나타난 유럽의회의 입장만을 공식적으로 대변할 수 있으며, 이를 벗어난 발언 등에 대해서는 그러한 발언이 개인적인 발언임을 명확히 해야 한다. 이는 개별의원들이 책임질 수 있는 범주를 규정함으로써 의회외교 활동의 책임성을 강화할 뿐 아니라 때때로 벌어질 수 있는 왜곡을 방지하는데 필수적인 제도적 장치라고 생각된다.

4 한국의 대(對) 유럽연합 의회외교 전략

위와 같은 유럽의회 의회외교의 특징에 근거하여 한국의 대유럽연합 의회외교 전략은 필요성과 방법론적 측면에서 논의해볼 수 있을 것 같다.

첫째, 대유럽연합 의회외교의 필요성은 유럽의회가 전 세계 각국의 의회와 비교할 때 매우 강력한 영향력을 행사하는 국제관계의 행위자라는 점이다. 유럽의회는 세계 3대 시장인 유럽연합 시장을 규율하는 각종 정책을 입안하며, 27개 회원국 약 4억 5천만 명의 인구를 관할한다. 사실 전 세계 어느 의회도 이와 같은 광범위한 영향력을 지니고 있지 않다.

둘째, 유럽의회가 지닌 경험의 다양성은 한국 사회가 그동안 동북아 4대 강국에 치중해 온 대외관계의 협소함을 탈피하는 데 유용하다. 한국 사회는 그동안 미·일·중·러 동북아 4대 강국을 중심으로 한 대외관계에 집중해왔다. 특히 미국 중심의 양자 관계가 안보의 핵심을 차지하면서 한미동맹 이외에 모든 대외관계는 부차적인 사안이었다고 할 수 있다. 그러나 미래 환경은 대외관계에 급격한 변화를 수반할 것으로 보인다. 예를 들어, 안보의 영역에 초점을 맞추는 경우에, 미래의 안보 문제는 단순히 군사, 경제적 안보의 문제에 국한되지 않는다. 환경 안보, 식량 안보, 기술 안보 등으로 안보의 영역이 확장되고 있으며 이렇게 확장된 안보 영역 아래 어느 한 국가도 지배적인 역할을 수행할 수 없다. 전통적 안보에 속하는 군사 안보적 측면에서 유럽연합은 독자적인 안보 주체가 없다는 약점을 지닌다. 그러나 최근 유럽연합이 강조하는 환경, 기술 등의 영역에서 새롭게 제기되는 안보 문제는 국제 표준을 선도하고 있다. 이와 같은 대외관계의 변화를 고려할 때, 대유럽연합 의회외교는 한국이 미국만을 중심에 두고 외교정책을 수립하던 과거에서 탈피하여 환경, 식량, 기술 등 유럽연합이 국제사회에서 지도력을 발휘하고자 하는 영역에서 협력을 증진할 수 있는 유용성이 높다.

셋째, 방법론적으로 대유럽연합에 대한 외교는 유럽연합의 정치체제가 지닌 다층위 거버넌스(multi-governance)적 성격에 부합하게 다양한 층위에서 전개될 필요가 있다. 행정부처 실무자 및 고위 공직자는 집행위원회, 각료이사회 등과 외교적 관계를 넓혀갈 수 있지만, 이들이 유럽의회의 개별의원들을 접촉하고 친밀한 관계를 확대하는 것은 한계가 있다. 한국 국회에는 'EU 의회외교포럼'이라는 조직이 존재하나 실질적인 대유럽연합 외교 활동은 미미하다. 반면, 유럽의회는 '한반도 관계 상설대표단'이 존재하며 대표단 소속

의원들이 유럽의회 내부 규칙에 따라 2년에 1차례 한국을 방문한다. 의회외교적 측면에서 유럽의회는 한국 사회와 정기적인 접촉을 꾀하고 정보를 교류하고자 하는 반면, 한국 국회가 이에 부응하는 활동을 진행하고 있지 않다. 이와 같이 한국 국회가 대유럽의회 의회외교를 적극적으로 수행하지 않는 다양한 이유가 있을 수 있으나 위에서 제기하였듯 변화하는 국제환경 아래 대유럽의회 의회외교의 중요성은 더욱 강화되는 것으로 보인다.

미국 의회는 대중(對中) 견제에 대한 확고한 의지를 주변국에 발송함으로써 미국의 중국 포위망 정책에 참여할 것을 촉구하는 역할도 담당하고 있다. 제1절에서 언급했다시피, 미국 의회는 행정부보다 중국에 좀 더 강경한 태도를 견지함으로써 미국 의회는 행정부에 외교적 지렛대를 제공하고 있다. 이러한 신호 발송 및 의제 설정의 역할은 다양한 형식으로 이루어지고 있다

마지막으로 한국 국회는 미래 국제환경 아래 어느 한 정치집단도 모든 영역에서 패권적 지위를 누리기 어려울 것이라는 인식을 강화하고 영역별 차별화된 의회외교 전략을 수립하는 것이 필요할 것 같다. 예를 들어, 2019년 ‘유럽 그린딜(European Green Deal)’ 선언 이후 유럽연합이 추진하는 환경 및 그로부터 파생되는 경제, 안보, 디지털 정책 등은 과거와 매우 다른 방식의 국제적 표준을 마련할 필요성을 제기한다. 그리고 유럽연합이 이러한 국제적 표준을 마련하는 데 선도적으로 행동할 것이라는 의지를 명확히 드러내고 있다. 이렇게 변화하는 국제환경을 고려할 때, 한국 사회의 대유럽연합 의회외교는 환경, 디지털, 교육 분야에 대한 협력을 더욱 강화하고, 전통적으로 협력이 강했던 경제 정책에 대한 협력을 유지하는 방식의 영역별 차별화된 전략을 수립할 필요가 있을 것이다.

제4절

미중 경쟁 시대 영국 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 영국 의회의 외교적 역할⁵⁷⁾

영국 의회의 외교적 역할을 알기 위해서는 먼저 영국 의회의 기능과 위상에 대한 이해가 필요하다. 전통적으로 외교를 행정부가 주도한다는 시각은 영국과 같은 의회 주권주의에서는 자칫 의회의 외교에서의 영향력을 과소평가하거나 그 역할을 오해하기 쉽기 때문이다. 영국 의회는 의회 주권주의(parliamentary sovereignty)라는 영국의 헌법적 전통에 따라 최고의 법적 지위를 갖는 기관이다. 영국 의회는 국민을 대표하고 입법권을 행사하며 하원 의석의 과반수를 확보한 정당이 구성한 정부의 활동을 감독한다. 영국에는 성문헌법이 없기 때문에 사법부가 위헌 법률 심사를 하지 않으므로 견제와 균형의 원리에 입각한 삼권분립보다는 의회-정부가 융합적인 특성이 있다. 영국에 성문헌법이 없다는 것은 법률, 국제조약, 관례, 해석 등을 통해 기본권·통치구조 등 헌법적 사항을 규율한다는 것을 의미한다. 그러므로 이론상 의회는 어떠한 종류의 입법도 제한 없이 할 수 있으나, 실제에 있어서는 오랜 기간 확립된 양당제 정당정치를 통하여 국민의 여론을 의식하며, 관례에 의해 축적된 보통법(Common law)과 국제조약, 관례 및 전통을 존중한다. 영국 의회는 정부 업무에 대한 견제와 감독, 법률의 제정 및 개정, 주요 사안에 대한 토론, 조세와 정부 지출에 대한 검토와 승인 기능을 수행한다. 또한, 영국 의회는 2010년 제정된 「헌법 개혁 및 통치법(Constitutional Reform and Governance Act 2010)」에 근거하여 조약을 비준한다. 이러한 권한은 영국의 EU 탈퇴 관련 법안 채택 과정에서 보듯이, 의회가 대외관계에 상당한 영향력을 보유할 수 있는 근거가 된다⁵⁸⁾.

57) 영국의 정치체제와 관련된 설명은 외교부, 『영국 개황 2021.6』, (외교부 유럽국 서유럽과, 2021)에서 일부 내용을 참조 및 발췌하여 본 글의 목적에 맞게 편집하였다.

58) 브렉시트를 둘러싼 영국 행정부와 의회의 갈등은 다음의 세 보고서를 참고하였다.

전혜원a, “2019년 영국 조기 총선과 브렉시트의 미래,” 『주요국제문제분석』, 2019-40 (2019), 외교안보연구원. 국립외교원.

전혜원b, “노딜 브렉시트의 전망과 함의,” 『주요국제문제분석』, 2019-02 (2019), 외교안보연구원. 국립외교원.

전혜원, “2017 영국 조기 총선의 함의 및 향후 영국 정치 전망: 브렉시트 협상을 중심으로,” 『주요국제문제분석』, 2017-28 (2017), 외교안보연구원. 국립외교원.

무엇보다 하원 다수당 지도자를 총리로 하고, 하원 과반수의 지지 상실 시 총리를 비롯한 내각이 총사퇴해야 한다는 점에서 영국 의회의 행정부에 대한 헌법적 권한 및 실질적 영향력은 대통령제의 그것보다 크다는 것이 일반적 견해이다. 총리가 최대 다수당의 당수로서 소속 정당의 의원들에 대한 영향력을 행사할 수 있으나, 소속 정당 의원들의 충분한 지지를 받지 못하면 총리직을 유지할 수 없다는 점에서 양자의 관계는 상호 의존적이다.

이러한 정치체제하에서 영국 의회의 가장 주된 기능은 입법 및 국정조사권이다. 의회는 입법권 외에 국정 전반에 걸쳐 총리를 포함한 정부 각료(ministers)들에게 질문하고, 토의하는 기능을 가진다. 먼저 입법권을 살펴보면, 법안은 보통 정부에 소속된 각료들이 의회에 제출하나, 일반 의원들이 개별적으로 법안(private members' bill)을 제출할 수도 있다. 그러므로 대외관계에 관련된 사안에 의회 의원들은 법안을 발의할 수 있다. 대외관계가 좁은 범위의 외교적 사안에 국한되지 않고 국내시장 규제를 비롯한 다양한 영역에 걸쳐 있기 때문에 의원 입법은 대외관계에 상당한 영향력을 행사할 수도 있는 것이다. 특히 경제 사안의 경우, 영국의 EU 탈퇴 이후 많은 시장 규제 관련 이슈들이 EU 수준의 공동 결정에서 영국의 독자적인 권한으로 환원되었기 때문에 의회가 영향을 미칠 수 있는 범위가 증가하였다.

국정조사권의 경우, 영국 각료들은 정기적으로 의회에 출석하여 의원들의 질의에 대답하므로, 의원들은 외교 사안에서도 정부로부터 공개 석상에서 정보를 획득할 기회를 보유하고 있다. 특히, 총리는 하원 내 다수당의 지도자로서 회기 동안 매주 수요일 30분씩 하원에 정기적으로 출석하여 의원들의 질의에 응답한다(Prime Minister's Question). 행정부의 수장이며 대외관계의 총책임자인 총리가 이렇듯 정기적으로 의회에 출석하여 질의응답을 갖는 것은 의원들이 대외 관련 사안에 투명성을 요구하는데 좋은 기초가 되고 있다.

물론, 본회의 활동에서만 영국의 의회외교가 작동하는 것은 아니다. 실제 영국 의회 활동의 대부분은 10~50명의 의원들로 구성되는 위원회(committee) 단위에서 이루어진다. 위원회는 정부 정책, 법안심사, 경제 상황 점검 등 광범위한 사안을 다룬다. 명칭상으로는 한국의 특별위원회로 번역할 수 있으나 기능적으로는 상임위원회에 해당하는 상임위원회(Select Committees)가 상·하원 모두에 설치되어 있다. 먼저 하원의 상임위원회(Commons Select Committees)로는 △각 정부 부처의 예산지출·정책·행정을 심의하

는 부처별 상임위원회(Departmental Committees), △ 환경감사·결산 검토 등 부처간 업무를 횡단하는 위원회(Cross-cutting Committees), △ 행정입법 검토·인권·규제개혁 등 입법 관련 위원회(Legislative Committees), △의회 행정·예산·절차 등 의회의 내부사항을 조사·검토하는 위원회(Internal Committees) 등이 있다. 하원의 상임위원회는 대개 11명 이상의 의원들로 구성되고, 조사(inquiry)를 실시하여 결과를 본회의에 보고한다. 정부는 상임위원회의 권고사항에 대해 통상 60일 이내에 답변하도록 되어 있다. 이 중 의회외교에서 가장 핵심적인 역할을 하는 위원회는 영국 외무부(Foreign, Commonwealth and Development Office: FCDO)를 담당하는 외교위원회(Foreign Affairs Committee)이다. 아래에서 영국 의회의 중국 관련 외교 사례에서 보듯이, 외교위원회는 행정부로부터는 독립적으로 대내적으로는 외교 의제를 설정하고 대외적으로는 외교 활동을 펼치며 상당한 영향력을 행사하고 있다. 상원의 상임위원회(Lords Select Committees)는 하원처럼 정부 부처별 담당 위원회들이 있는 것이 아니며, 유럽 관계, 과학기술, 통신, 헌법, 경제 사안, 국제관계 등 특정 분야를 다루는 각각의 위원회가 있다. 이 중에서 가장 대외관계를 많이 다루는 위원회는 국제관계 및 방위위원회(International Relations and Defence Committee)이다. 비록 영국의 상원의 권한이 하원에 비해 작은 반면, 상원은 내각 구성에서 상대적으로 자유롭게 때문에 정쟁에 휘말릴 가능성이 낮다. 그러므로 상원은 하원보다 그 객관성과 신뢰성을 확보하기 용이한 위치에 있기도 하다.

2 미중 경쟁과 의회의 외교적 역할 변화⁵⁹⁾

우연히도 미중 경쟁 시대의 도래는 영국 하원에서 다수당의 지위가 취약하고 총리의 위상이 약화된 시기와 중첩되었다. 2010년 5월부터 2016년 7월까지의 데이비드 캐머런(David Cameron) 총리 시기는 영국-중국 관계가 황금기라고 일컬어질 정도로 영국이 중국과의 협력에 적극적인 시기였다. 하지만 이러한 영-중 황금기는 2016년 6월 23일 브렉시트 국민투표로 캐머런 총리가 사임한 이래 급격히 냉각되었으며, 이는 영국 상·하

59) 영국의 대중 정책 변화에 관한 설명은 '전혜원, "글로벌 브리튼과 영국의 대(對)중국 정책," 『정책연구시리즈』, 2021-1 (2021) 외교안보연구소, 국립외교원.'을 참고하였다.

원이 중국에 비판적인 행보를 적극적으로 나타내기 시작한 시기와 맞물린다. 2016년부터 2023년 9월 현재까지 영국은 총 5명의 총리를 거칠 정도로 집권 보수당이 내홍에 시달리고 있으며, 하원 내에서도 보수당이 과반 의석을 확보하지 못하거나(2010년 총선 및 2017년 조기 총선) 과반 의석을 확보하더라도 과반 초과 의석 수가 크지 않았다(2015년 총선). 실상 캐머런 총리와 테리사 메이(Theresa May) 총리가 대외관계의 모든 정책 영역을 포괄하는 초대형 이슈인 브렉시트에 관련하여 소속 정당인 보수당과 의회의 지지를 상실하고 사임하였으며, 이후 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리와 리즈 트러스(Elizabeth Truss) 총리도 보수당 내부의 반발에 굴복하여 사임하였다.

미중 경쟁 격화에 따른 대응과 브렉시트로 약화된 영국의 유럽에서의 위상을 타 지역에서 영향력 증대로 보상하려는 동기가 결합되어 영국은 급격한 대중(對中) 정책 변화를 꾀하였다. 영국의 정부, 의회, 정책 연구소, 재계, 언론 등에서 영국의 대중 정책의 외교 안보 및 경제적 측면의 이해득실에 대한 분석과, 이에 따른 장기적 시각의 대중 정책 수립 및 이행에 대한 요구가 높아진 것이다. 특히 의회 입장에서는 영국이 다른 유럽 국가보다 반중 여론이 강하고 대중 정책이 국내 정치에서 주요 이슈로 자리 잡기 시작한 것이⁶⁰⁾ 중국 관련 문제에 적극성을 보이는 동기로 작용하였다.

영국 상원 국제관계 및 국방 상임위원회의 보고서는 이러한 정책 변화를 중국의 부상이 야기하는 부정적인 영향에 대한 영국의 대응으로 판단하고 있다. 즉, 중국이 글로벌 차원에서 아래 세 가지 측면에서 국제질서를 해침에 따라, 영국은 이에 대해 단호한 태도를 취하게 되었고, 결과적으로 영국-중국 관계의 악화를 야기하였다는 관점이다.⁶¹⁾ 첫째, 가치적 측면에서, 「홍콩 국가보안법」 제정과 신장 위구르인에 대한 심각한 인권 침해 문제는 영국이 수호하고자 하는 민주주의와 인권을 훼손하는 행위라는 것이다. 둘째, 안보적 측면에서, 중국의 남중국해와 동중국해를 둘러싼 해양 안보 질서 위협과 중국발 사이버 간첩 행위 및 사이버 공격은 무역 국가인 영국의 경제 안보에 필수적인 해양 안보와 주권 및 지적 재산권의 기반을 흔드는 행위라는 것이다. 셋째, 경제적 측면에서, 중국이 우세한 경제력을 외교 안보 의제에서 위협 수단으로 사용한다는 점이다. 영국-중국 경제 관계의

60) Sophia Gaston and Evie Aspinall, "UK Public Opinion on Foreign Policy and Global Affairs. Annual Survey-2021," The British Foreign Policy Group, (February 2021). www.bfpg.co.uk. .

61) House of Lords, 'The UK and China's security and trade relationship: A strategic void. 1st Report of Session 2021-22,' HL Paper 62. 10 (September 2021), International Relations and Defence committee, House of Lords.

불균형이 영국을 중국에 상대적으로 취약한 입장에 처하게 한다는 위기감을 불러오며, 중국의 영국 경제 침투가 영국의 안보에도 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려가 고조된 것이다⁶²⁾.

영국 하원의원들이 행정부보다 더 적극적인 반중 행보를 보인 예로 「홍콩 국가보안법」 채택에 관련한 대응을 들 수 있다. 2020년 6월 중국이 「홍콩 국가보안법」을 채택하자, 영국 정부는 홍콩과의 역사적 인적 특수 관계로 인해 어떤 국가보다도 크게 반발하였다. 영국은 이를 홍콩 반환에 관련된 영국-중국 간 공동성명을 명백하고 심각하게 위배하는 것으로 간주하고 홍콩과 범죄인 인도 조약을 중단하였다. 또한 과거 식민지였던 홍콩과 특수한 관계를 강조하면서 1997년 홍콩 반환 이전에 홍콩인으로서 영국 해외 시민(BNO: British National Overseas) 여권을 발급받을 권리를 가진 사람들이 영국에서 살 수 있는 기회를 증대하는 조치를 취하였다.⁶³⁾

그러나, 영국 행정부는 2020년 7월 도입한 소위 ‘마그니츠키식 제재’인 「세계 인권 제재 법규 2020(Global Human Rights Sanctions Regulations)」를 홍콩 문제에 적용하는 것만은 자제하였다. 인권 유린을 자행한 개인과 단체에 대한 제재인 동 법규의 최초 조치 대상은 러시아, 미얀마, 사우디아라비아, 북한 국적 47명의 개인과 2개 단체에 한정되었다. 영국 정부의 이러한 행태는 홍콩의 민주주의 훼손과 관련한 제재를 부과한 미국과 대비되었다. 이에 반발하여 일부 하원의원들은 캐리 램(Carrie Lam) 홍콩 행정장관에게도 마그니츠키식 제재를 적용할 것을 정부에 요구하였다.

중국 인권 문제에 대한 영국 의회의 적극성은 신장에서의 위구르족을 포함한 소수민족에 대한 인권 침해 문제에서 더욱 선명하게 드러난다.⁶⁴⁾ 2021년 3월 22일 영국은 미국, 캐나다, EU와 공조하여 신장에서의 인권 침해에 관련하여 4명의 중국 관리와 1개 중국기관에 대해 제재를 부과하였다. 이는 영국이 최초로 중국 정부 관리에게 부과한 제재였다.⁶⁵⁾ 이에 대응하여, 영국의 대중 제재가 부과된 지 4일 후인 2021년 3월 26일 중국 정

62) Sophia Gaston and Rana Mitter, *After the Golden Age. Resetting UK-China Engagement*, (The British Foreign Policy Group, 2020) www.bfpg.co.uk.

63) Sophia Gaston and Rana Mitter, *Resetting UK-China Engagement: 2021 Update. The UK's Evolving Priorities, Geopolitical Developments and China's New Strategic Framework*, (The British Foreign Policy Group, 2021).

64) Clair Brader. 'Accusations of genocide against Uyghurs in Xinjian, China', Debate on 25 November 2021. Library Briefing. 18 November 2021, (House of Lords, 2021).

65) GOV.UK Press release, "UK sanctions perpetrators of gross human rights violations in Xinjiang, alongside EU, Canada and US," (March 22, 2021).

부도 신장 지역의 인권 침해에 관해 거짓과 허위정보를 유포했다는 이유로 영국의 단체와 개인에 제재를 가하였다. 그 대상은 2개 영국 단체 외에 5명의 하원 의원, 2명의 상원 의원과 1명의 법조계 인사, 1명의 학계 인사를 포함하였다. 다만, 정부 인사는 포함하지 않았다.⁶⁶⁾ 중국 정부가 영국 의회 인사들을 제재의 주요 대상으로 삼은 것은 본 사안에서 영국의 정책 형성 과정에서 의회의 역할을 보여주는 방증이다.

하원에서는 전 보수당 당수 이언 덩컨스미스(Iain Duncan-Smith), 보수당 출신 하원 외교 상임위원회 의장 톰 투겐하트(Thomas Tugendhat), 보수당 정책위원회 회장이자 중국 연구회(China Research Group) 위원 닐 오브라이언(Neil O'Brien), 보수당 출신 하원 비즈니스 상임위원회 의원 누스 가니(Nus Ghani), 대중국 의회 연합체(Inter-Parliamentary Alliance on China) 소속 보수당 의원 팀 로튼(Tim Loughton)이 제재 대상에 올랐다. 상원에서는 무소속의 데이비드 올턴(David Alton) 의원과 노동당의 헬레나 케네디(Helena Kennedy, QC) 의원이 중국의 제재 대상이 되었다. 이들은 신장에서 집단학살이 일어났는지를 판단할 권한을 영국 대법원에 부여하자는 운동을 벌였으나 이러한 판단은 UN이나 국제재판소의 몫이라고 주장하는 영국 정부의 거부로 실패한 바 있었다. 제재 대상에 오른 단체도 의회 관련 단체가 중심이 되었다. 즉 보수당 의원들에 의해 설립된 중국 연구회(China Research Group)와 보수당 인권위원회(Conservative Human Rights Commission)가 포함된 것이다. 특히 중국 연구회는 제재 대상이 된 의원들이 주도해서 설립한 단체였다.

3 영국 의회외교의 시사점

대중(對中) 정책의 예에서 보듯이, 영국에서 의회외교가 활발할 수 있었던 요인은 전문성 함양과 외부와의 접촉 확대라고 할 수 있다. 실상 이 두 요인은 상호 상승작용을 하며 의회가 정부에 비해 상대적으로 취약할 수 있는 정보를 보강하는 역할을 하였다. 특히 의

<https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-perpetrators-of-gross-human-rights-violations-in-xinjiang-alongside-eu-canada-and-us> (검색일: 2023년 09월 05일)

66) Patrick Wintour, "China imposes sanctions on UK MPs, lawyers and academic in Xinjiang row," *the Guardian*, (March 26, 2021), <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/26/china-sanctions-uk-businesses-mps-and-lawyers-in-xinjiang-row> (검색일: 2023년 09월 05일).

회 특유의 개방성과 다양성을 통해 대내외적으로 각계각층의 의견을 수렴한 것이 효과적인 의회외교를 가능하게 했다고 할 수 있다. 무엇보다 전문성 함양에 관련해서는 영국 상·하원 외교 관련 상임위원회들의 적극적 의제 개발, 관련 전문가들과의 적극적인 소통, 상세하고 통찰력 있는 결과 보고서의 공개 발간이 의회외교 활동의 기초가 되는 동시에 그 자체가 의회외교 활동이 되기도 한다. 2015년 1월 1일부터 2023년 3월 31일까지의 기간 동안 영국 상·하원 상임위원회에서 중국의 외교 문제와 관련한 다양한 보고서를 발표하였다.⁶⁷⁾ 2015년부터 영국 의회는 홍콩을 직접 방문하여 인권과 민주주의 문제에 관한 조사를 시도하였으며, 이후 「홍콩 국가보안법」이 통과되기 훨씬 전부터 지속적으로 동 문제를 조사하고 주의를 환기시켜 왔다. 이러한 영국 상·하원의 보고서는 영국 상·하원 도서관 내 조사국들의 보고서와 함께 관련 이슈의 중요한 연구자료가 될 정도로 그 가치가 크다.

의원들이 독자적으로 설립한 외교 안보 관련 연구회도 그 역량과 개방성에 따라 의회외교의 좋은 수단이 될 수 있다. 위에서 언급한 중국 연구회(China Research Group)⁶⁸⁾가 그 예이다. 이 연구회는 보수당 의원들에 의해 설립되었으며 중국의 부상에 대한 영국의 대응 방법에 관련된 논의를 증진하고 의견을 수렴하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 연구회는 중국의 외교와 산업 정책에 관련된 전문가 및 이해관계자들과 온·오프라인 세미나를 통해 소통하고, 연구물 발간 등을 통해 일반 대중의 중국 관련 이해를 증진하는 활동을 하고 있다. 본 연구회는 보수당 내에서 중국 관련 논의를 주도한다는 평가를 받고 있다.

4 한국의 대(對) 영국 의회외교 전략

미중 경쟁이 격화되면서 영국과 한국을 비롯한 각국의 대중 정책의 선명성과 정교함의 필요도 증가하고 있다. 어느 국가도 미국이나 중국 혹은 동맹국의 압박만으로 대중 정책을 결정하는 국가로 인식되기를 원하지는 않을 것이다. 특히 미중 경쟁이 가치나 체제 경쟁의 형태를 띠다면, 인권, 민주주의, 자유, 법치 등을 지지하는 국가 입장에서는 국내적

67) “China and the Rules-Based International System, Foreign Affairs Committee, (4 April 2019. HC 612)”, “Never Again: The UK’s Responsibility to Act on Atrocities in Xinjiang and Beyond, Foreign Affairs Committee (8 July 2021. HC 198)” 등. 대중 정책·홍콩 문제·신장 위구르 인권·중국 외교 등에 관련한 상임위 조사보고서를 발표하였다.

68) China Research Group, <https://chinaresearchgroup.org/> (검색일: 2023년 09월 05일).

으로도 이러한 가치를 존중하며 대중 정책을 수립해야 대내외 명분이 설 것이다. 바뀌 말 하면, 자유민주주의 국가에서 국내 여론을 무시한 대중 정책 수립은 지속 불가능하며 경제적 불이익을 감수하는 대중 정책은 더더욱 정책 수립의 명분과 근거를 대중에게 지속적으로 설득해야 할 것이다.

그러한 의미에서 영국 의회가 경제적 이해득실과 외교 안보적 이해득실을 종합적으로 판단하여 명확한 원칙과 구체적 실현 방안을 포함한 대중 전략의 발표를 영국 정부에 지속적으로 요구하는 것은 대중 정책에 관련한 전략적 모호성이 더 이상 국내외적으로 영국에 도움이 되지 않는다고 판단했기 때문으로 보인다.⁶⁹⁾ 마찬가지로 한국도 이슈별 대중 정책에서 벗어난 종합적 대중 전략을 국내적으로 광범위하게 논의할 시기가 도래하고 있다. 한국은 영국과 달리 이미 중국으로부터 경제적 보복을 경험한 바 있다. 이런 경험을 비추어 보면 한국에서 더욱 대중 정책은 사회 각계에서 적극적으로 논의되어야 할 것이다. 또한, 이러한 맥락에서 의회외교는 그 특유의 개방성, 유연성, 투명성, 다양성을 국내외로 투사해야 할 것이다.

그러한 의미에서 한국 국회는 영국이 주도하는 대(對)중국 의회 연합체 (Inter-Parliamentary Alliance on China: IPAC)에 가입하는 것을 개별 의원 차원에서 검토할 수 있을 것이다. 대중국 의회 연합체는 초당적인 국제 의원 협력체로 민주국가 간 중국에 관한 접근법에 관련하여 협력하는 것을 목표로 한다. 이 연합체의 회원이 많은 8개국 순으로 영국, 캐나다, 호주, 유럽의회, 일본, 아일랜드, 스위스, 미국이다. 특히 영국 의회 의원들이 전체 회원 242명 중 50명을 차지할 정도로 영국 의원들의 영향력이 강하다. 아직 본 연합체에 가입한 한국 국회의원은 없다. 대중 정책 관련 국제 공조가 강조되고 있는 상황에서 의회 차원의 교류를 통해 각국의 내부 논의 동향을 탐지할 수도 있을 것이다. 또한 주로 인권과 민주주의 문제에 초점이 맞춰진 본 협의체의 특성상, 한국에서 정부 간 대응으로 접근하기 어려운 인권 문제에 한국이 의회외교 차원에서 타국 의회 의원들과 공조하여 입장을 표명하는 기회로 본 협의체를 이용할 수 있다.

개별 의원 차원에서 대중국 의회 연합체에 가입을 고려하는 것 외에도 국회 외교·통일 위원회에서 영국 하원의 외교위원회와 중국 관련 이슈에 관한 의견 및 활동 교환을 하는

69) House of Lords. 'The UK and China's security and trade relationship: A strategic void. 1st Report of Session 2021-22'. HL Paper 62. 10 (September 2021). International Relations and Defence committee, House of Lords.

것도 대영국 의회외교의 한 방법이 될 것이다. 막연하게 한영 관계나 국제정세 의견 교환과 같은 포괄적인 주제보다는 공통의 정책 이슈에 관해 구체적인 상황 인식과 정책적 접근에 관해 논의하는 것이 더욱 생산적인 의회외교가 될 것이다. 한국은 인도·태평양 지역의 핵심 국가이자 중국에 지리적으로나 경제적으로 가장 가까운 국가 중의 하나이기 때문에 한국의 대중 정책은 인도·태평양 전략을 추진하는 영국에게도 중요한 정책적 고려 대상이다.

제5절

미중 경쟁 시대 독일 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 독일 의회의 외교적 역할

“의회는 외교정책의 관점에서 생각할 수 없다.”⁷⁰⁾ 외무위원회에서 오랫동안 CDU 의회 그룹 의장을 역임한 카를 라머스(Karl Lamers)의 이 발언은 독일에서 오랫동안 의회가 외교정책 수행을 유보하는 경향이 있음을 보여준다. 헌법적 토대의 명확성에 기반하여 판례 또한 이와 관련하여 오랫동안 명확했다. 1984년 말 연방 헌법재판소는 입법 기관이 “대외 관계 분야에서 발의권, 형성권 또는 통제권을 갖지 않는다”라고 판결했다.⁷¹⁾ 그러나 이러한 관점은 더 이상 의미미하지 않다. 이는 “대외 권력의 의회화 경향”⁷²⁾으로 개념화하는 것이 적절하다. 이는 외교정책의 일상적인 업무의 실용적인 차원보다는 의사결정 과정의 영향력에 관한 것일 수 있으며, 의회가 없는 외교정책 공동체⁷³⁾는 더 이상 상상할 수 없다는 점에서 그러하다.

독일 의회외교의 법적 근거는 기본법에 있다. 기본법은 몇 가지 특정 영역에서 독일 연방의회의 외교정책 권한을 규정한다. 예를 들어, 주권적 권리를 정부 간 기관에 이양하거나,⁷⁴⁾ 국제조약을 연방법으로 전환하거나,⁷⁵⁾ 국방⁷⁶⁾ 또는 평화 체결⁷⁷⁾에 관한 결정을 내릴 때 일반적으로 의회의 승인이 필요하다. 통일 후 새로 제정된 기본법 제23조는 입법

70) Lamers, Karl ehem. CDU-Abgeordneter, zitiert nach: “Schweigen aus Angst vor der, self-fulfilling prophecy,” Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001).

71) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제68권 1면(BVerfGE 68, 1), [86], Bundesverfassungsgerichtsentscheid zur Atomwaffenstationierung vom 18. Dezember (1984).

72) Volker Pilz: *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestags und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik*, (Duncker & Humlot 2008). p. 136.

73) 익명의 외무위원회 소속인 한 국회의원은 “(외무)위원회 위원들은 행정부, 학계, 언론계 인사들과 함께 독일의 외교 및 안보 정책 목표를 수립하는 가장 중요한 커뮤니티를 구성하고 있다.”고 강조한다 (Pilz, *Op. cit.*, p. 123).

74) 독일 연방 기본법 제24조 1항 (Art. 24, Abs. 1 GG).

75) 독일 연방 기본법 제59조 2항 (Art. 59, Abs. 2 GG).

76) 독일 연방 기본법 제115a조 1항 (Art 115a, Abs. 1 GG).

77) 독일 연방 기본법 제115조 (Art. 115 GG).

부에 유럽연합 문제에 대한 광범위한 권한도 부여하고 있다. 또한, 헌법상 외교위원회⁷⁸⁾를 두는 것은 연방의회가 외교정책에 참여하도록 한 기본법 제정자들의 의도를 잘 보여준다. 그러나 기본법 본문에는 대외 관계 분야에서 행정부와 입법부 간의 근본적인 권한 분담이 명시되어 있지 않다. 기본법은 외교정책 시행에서 정부의 조건 없는 우위를 인정하지는 않는다. 그러나 헌법적 현실을 살펴보면 “연방 헌법재판소는 극도로 친행정부적인 결정”⁷⁹⁾을 자주 내려왔다.⁸⁰⁾ 헌법재판소는 “외교정책의 수행은 본질적으로 행정부 영역의 일부”라는 전통적인 생각을 따랐다.⁸¹⁾ 1952년 초의 기본법에 명시된 국제조약의 승인은 입법부가 행정부의 영역을 침해하는 “예외적 권한”이지만, 그 외에는 정부가 외교정책을 단독으로 주도한다고 판결했다.⁸²⁾ 이는 입법은 주로 의회에 유보되어 있지만 외교정책은 “비표준화 가능성”⁸³⁾에 의거하여 입법이 관여할 수 없다는 견해를 반영한 것이다. 이러한 견해는 기본법이 연방의회에 외교 분야 법률 제정권을 명확히 부여하고 있을 뿐만 아니라⁸⁴⁾ 입법 외에도 의회가 외교정책에서 스스로의 의지를 알리고 외교정책 수행에 참여할 다른 가능성을 가지고 있다는 점에서 비판의 대상이 될 수 있다.

연방 공화국 초기에 헌법적으로 승인된 외교정책에서 의회의 소외는 감소해왔다. 볼커 필츠(Volker Pilz)는 심지어 “대외 권력의 의회화 경향”에 대해 논의한다.⁸⁵⁾ 헌법 교리에서 “혼합 권력”⁸⁶⁾의 논의가 우세했다. 이에 따르면, 이제 행정부가 외교정책 활동에 대해 의회에 보고하고 의회는 그 활동을 효과적으로 통제할 의무가 있다고 가정하며, 이는 일반적으로 국가에 영향을 미치는 모든 결정에 대해 의회의 승인을 얻는 것을 목표로 한다. 이러한 변화는 1984년 독일 연방 헌법재판소에도 영향을 미쳐 독일 연방의회에 “대외 관

78) 독일 연방 기본법 제45a조 1항 (Art. 45a, Abs. 1 GG).

79) Wolfgang Ismayr: Bundestag, Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, (Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2007) p. 179.

80) 다음과 같은 경우 외국 권력의 경우 권한 할당에 대한 연방 헌법 재판소 결정에 대한 면밀한 분석. Ernst Benda, “Deutsche Außenpolitik vor Gericht: Bundesverfassungsgericht und auswärtige Gewalt,” in: *Internationale Politik* (1995), Heft 12, pp. 39-46.

81) Pilz, *Op. cit.*, p. 103.

82) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제1권 372면 (BVerfGE 1, 372 (394)).

83) “따라서 전통적인 개념에 따르면 의회의 입법권 유보의 효과는 특히 외교 분야에서 제한적이며, 일반적이고 추상적인 법률 명제는 문제의 상황과 이에 대처하는 데 적합한 조치를 예측할 수 있는 경우에만 제정될 수 있기 때문이다 (Pilz, *Op. cit.*, p. 129).”

84) 독일 연방 기본법 제 73조 (Art. 73 Nr. 1 GG) 이러한 이론적 가능성에도 불구하고 외교 관계 분야의 입법은 미국과는 달리 독일 연방공화국 역사상 극히 드물었다.

85) Pilz, *Op. cit.*, p. 107ff.

86) Pilz, *Op. cit.*, p. 103.

계 분야에서 [...] 의사를 형성하는 데 참여할 권리”⁸⁷⁾를 부여했다. 그러나 행정부의 일반적인 우위는 여전히 유지된다. 연방 헌법재판소 판사는 외교정책에서 필요한 조치를 할 수 있는 정부의 제도적 우월성을 언급했다.⁸⁸⁾ 따라서 독일 연방의회는 기본법에 명시적으로 언급된 경우를 제외하고는 “주도권, 형성 또는 통제 권한이 없다.”⁸⁹⁾ 이미 이전 판결에서 판사들은 외교정책 결정에 대한 참여는 기본권을 통해서만 간접적으로 가능하다고 판결했다. 외무부 예산은 본질적으로 “순수한 행정 예산”이며 국가 보존을 근본적으로 위태롭게 하지 않는 한 외교정책 문제에 대한 정부 전복을 상상하기 어렵다는 점에서 그러하다는 것이다.⁹⁰⁾

그러나 의회가 외교정책에 적극적으로 참여할 수 있는 위치에 있지 않다는 암묵적인 가정은 통일 이후 폐기되었다고 할 수 있다. 2001년 11월 22일 나토의 새로운 전략 개념에 관한 결정에서 헌법재판소는 연방의회에 “대외 권력에 참여할 권리”를 부여했을 뿐만 아니라⁹¹⁾ “정부와 입법부는 외국 권력 분야에서 협력한다”라고 명시했다.⁹²⁾ 또한 1994년 7월 12일의 획기적인 연방 헌법재판소의 판결은 해외 군사 임무를 근본적으로 의회의 헌법적 동의에 의존하게 했다. 이러한 법적 발전은 오늘날 독일 연방의회가 일반적인 의회 통제권 외에도 외교정책에 대한 광범위한 참여권을 가지고 있음을 보여준다.

외교정책은 전통적으로 행정부의 특권으로 간주한다는 점에서 학계에서는 일반적으로 의회의 영향력을 행정부와 입법부 간의 헌법상 권력 분립을 기준으로 판단하는 경향이 있었다. 의회가 보유하고 있는 제도적 측면뿐 아니라 의회의 외교정책이 정치적 여론 형성에 미치는 영향력은 간과되어서는 안 된다. 이는 독일 연방의회에도 적용된다고 본다. 예를 들어 대서양 관계에서 양측의 국회의원들이 정기적으로 만나 외교 및 안보 정책 문제에 대해 집중적이고 체계적인 대화를 나누는 유일한 통로는 나토 의회이다. 이 회의는 아무런 권한이 없지만, 과거에 가끔 그랬던 것처럼 앞으로도 나토 회원국 의회의 의견 형성에 영향을 미치는 데 활용될 수 있다. 이 사례는 의회가 어떻게 외교정책에서 영향력을 행

87) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제68권 1면 (BVerfGE 68, 1 (85))

88) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제68권 1면 (BVerfGE 68, 1 (85)) [“제도적으로나 장기적으로 볼 때 일반적으로 정부만이 변화하는 외부 상황에 신속하고 적절하게 대응할 수 있는 충분한 인적, 물적, 조직적 가능성을 가지고 있으며, 따라서 가능한 최선의 방법으로 외교 업무를 책임감 있게 수행해야 하는 국가적 임무를 완수할 수 있다.”].

89) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제68권 1면 (BVerfGE 68, 1 [86])

90) Pilz, *Op. cit.*, p. 134.

91) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제104권 151면 (BVerfGE 104, 151 (209))

92) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제104권 151면 (BVerfGE 104, 151 (210))

사할 수 있는지를 보여주는 사례이다.⁹³⁾

독일 정부와 미국 행정부가 나토의 동진에 대한 합의에 이르기 수년 전, 그리고 미국 의회와 독일 연방의회에서 나토의 동진을 지지하는 다수가 등장하기 훨씬 전부터 볼커 뢰에(Volker Rühe)를 비롯한 몇몇 의원들은 나토의 동진을 지지하고 있었다. 이들은 모두 유럽과 미국에서 나토 확장을 위해 로비를 벌였고, 나토 확대 개념의 핵심 사항에 대한 실무 그룹을 구성했으며, 병력과 핵무기 배치 문제를 고려한 다양한 확대 모델 초안을 작성했다. 이 모든 내용은 러시아를 포함한 동유럽의 모든 관련 의회로 전달되었고 놀랍게도 모든 의회가 응답했다. 이런 식으로 정부의 결정에 앞서 논의가 시작되어 수년 동안 지속되었고, 이는 이후 정부, 의회, 정당의 결정에 측정할 수 없지만 중요한 방식으로 영향을 미쳤다. 국가 외교에서 의회의 역할이 커지고 있는 것은 새로운 현상이며, 정부는 다양한 관점에서 의회의 의견을 수렴할 수 있다.

외교정책에 대한 입법부의 실질적인 영향력이 확대되는 것 또한 주요한 특징이다. 독일 정부의 외교정책 통제는 주로 외무위원회를 통해 의회 수준에서 이루어진다. 이 위원회는 독일 의회의 모든 위원회 중 “가장 저명한” 위원회, 즉 “글로벌 맥락에서 사고하는 데 익숙한, 즉 외교 경험이 풍부한 국회의원들의 클럽”으로 간주한다.⁹⁴⁾ 위원회의 명성은 저명한 위원들이 많다는 점에서도 확인할 수 있다. 또한 기본법에 임명이 규정되어 있는 몇 안 되는 위원회 중 하나이다.⁹⁵⁾ 외무위원회는 헌법적 특권을 부여받은 위원회이며, 기본법에 따라 명확하게 규정된 4개의 위원회 중 하나이다. 전형적인 정치 위원회로서, 특히 중요한 외교 및 안보 정책 결정에 앞서 외교부 정책을 함께 논의한다. 원칙적으로 비공개로 운영되는데 이는 위원회가 논의하는 사안이 매우 민감하기 때문이다. 예를 들어, 연방 정부가 독일 군인을 해외 임무에 파견할지를 결정하는 데 있어 외교위원회 위원들이 주도적인 역할을 하게 된다. 외무위원회에는 47명의 위원이 있다.⁹⁶⁾ 외무위원회의 주요 임무는 연방의회에서 많은 법안, 특히 국제조약 비준 및 군대 배치에 대한 심의를 처리하는 것이다. 또한 연방 정부와의 지속적인 외교정책 대화는 위원회 전체 활동 시간의 3분의 2를

93) Stanzel, Volker *ed.*. “New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century,” *SWP Research Paper* 2018/RP 11, (12. 11. 2018)

94) Bernhard Bussmann: *Haushaltsausschuss*, (Bundestag von a-z, 1990). Vorwort.

95) 제45a조 1항 (Art. 45a, Abs. 1)

96) 독일 외무위원회 웹사이트 (<https://www.bundestag.de/auswaertiges>)에서 47명의 외무위원회 명단을 확인할 수 있다. (검색일: 2023년 05월 23일)

차지한다.⁹⁷⁾ 의원들이 통제 기능을 수행할 수 있는 것은 바로 이러한 행정부와와의 지속적인 교류로 인해 가능하다. 그러나 위원회는 비공개로 회의를 개최하고 회의록은 30년 동안의 비공개 기간이 지난 후에야 공개되기 때문에 정부 정책에 대한 영향력에 대한 구체적인 평가는 직접적으로 불가능하다. 연방 정부의 외교정책에 대한 연방의회의 공식적인 영향력 가능성은 상대적으로 크지 않지만, 비공식적으로 의회의 영향력을 잘 발휘할 수 있는 시스템이 있다.⁹⁸⁾ 이는 한편으로는 정부와 의회 다수파의 연정과 다른 한편으로는 야당 간의 이원론을 만들어 낸 독일의 의회 정부 체제 때문이라고 할 수 있다. 공식적인 의회 통제 수단, 즉 주요 질문, 토론 및 결의안 동의는 주로 야당이 사용하는 반면, 정부를 구성하고 지지하는 의회 그룹은 일반적으로 본회의와 대중 앞에서 정부를 방어하기 위해 최선을 다한다.

그러나 공식적인 통제 이니셔티브는 매우 피상적이고, 종종 소극적인 통제만 허용된다. 훨씬 더 효과적인 통제는 다수당 의원들이 행정부의 업무에 영향력을 행사할 수 있는 내부적 통제라고 할 수 있다.⁹⁹⁾ 정부, 특히 거의 모든 위원회 회의에 국무장관이나 장관을 파견하여 의원들에게 브리핑하는 외교부는¹⁰⁰⁾ 외교정책 전략과 계획에 대한 합의를 조기에 찾는 데 매우 열중한다. 국내 정치적 지지가 부족하다는 인상보다 국제적 차원에서 정부에 더 불안정한 것은 없기 때문이다. 협상 파트너는 정부가 국내에서 찾은 타협안을 밀어붙일 수 없을 것이라고 가정해야 하므로 어려운 협상은 거의 수행할 수 없다. 이러한 이유로 국회의원의 주도로 중요한 협상이나 중요한 국제 문제에 대해 정파 간 동의안이 제출되며, 이는 광범위한 과반수의 지지를 받아 이 문제에 대한 모든 독일 정치 세력의 단결을 외부 세계에 알린다.¹⁰¹⁾ 이러한 광범위한 정당 간 과반수는 당연히 행정부의 외교정책 담당자들과 의회, 특히 야당 의원 간의 긴밀한 신뢰 관계를 전제로 한다. 끊임없는 대화를 바탕으로 한 행정부와 입법부 간의 합의는 외교정책에서 예외가 아닌 규칙이라고 할 수 있다.

위원회의 감시 기능은 두 가지 권한으로 강화된다. 첫 번째는 자기 추천권으로¹⁰²⁾ 국회

97) Pilz, *Op. cit.*, p. 87.

98) Pilz, *Op. cit.*, p. 109.

99) Ismayr, *Op. cit.*, p. 184.. 특히 여기서 언급할 만한 것은 다수당 국회의원이 '자신의' 장관과 국무장관에게 접근할 수 있는 특권이다. 따라서 비공식 채널을 통해 정부와 연방의회 간에 끊임없이 정보를 교환한다.

100) Pilz, *Op. cit.*, p. 87.

101) Ismayr S., *Op. cit.*, p. 183.

의원이 자신의 권한으로 자신의 업무 분야의 모든 주제를 다룰 수 있도록 허용하는 것, 즉 정부에 인기가 없는 문제를 다룰 수 있다. 둘째, 위원회는 기본법에 명시된 인용권을 가지고 있으며¹⁰³⁾ 이를 통해 언제든지 정부 구성원에게 질문하고 답변을 의무화할 수 있다. 연방 정부의 외교정책을 통제하는 것 외에도 의회는 외교정책 자체에 적극적으로 참여할 가능성도 있다. 그 첫 번째 방법은 국회의원의 해외 공무 여행이다. 이러한 여행의 유일한 부가가치는 정보를 얻는 것만이 아니며, 때때로 실제 권한을 무시하고 장관급으로 화려하게 여행하는 의원들을 맞이하는 외국 정부와의 접촉 및 대화도 마찬가지로 중요하다.¹⁰⁴⁾ 행정부 자기 책임의 핵심 영역¹⁰⁵⁾에서 의회의 두 번째 도구는 정부에 외교 문제에 대한 행동 지침을 제공할 수 있다는 점이다. 독일 연방의회는 연방정부에 대해 무력하지 않고 상당한 영향력을 행사하며, 의회의 의지에 반하는 독일 외교정책은 거의 불가능하다.

독일 의회 외교정책의 특징은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 외교정책에서 의회는 참여권을 더 많이 활용하려는 의지를 보이지는 않는다. 이러한 자세는 국익을 대변하는 정부를 강화하기 위해 가능한 한 광범위한 정당 간 합의를 얻어야 한다는 독일적 신념에 기반한다. 둘째, 그러나 탈냉전 이후 위협 상황이 감소함에 따라 의회는 외교정책에 대한 합의를 찾는 데 훨씬 더 많은 발언권을 요구하고 있다. 이 경우 행정부와 입법부 사이에 갈등이 발생하면 후자가 우세할 수 있다. 셋째, 의회 공무 여행이 “이차적 외교정책”의 위험을 수반하더라도,¹⁰⁶⁾ 이것은 경쟁이 아닌 보완의 성격을 지닌다고 본다. 독일 연방의회가 외국 의원 및 정부와 구축한 관계는 정부의 외교정책에 주로 긍정적인 영향을 미치기 때문이다.

이미 설명했듯이 기본법은 대외 관계 분야에서 행정부의 근본적인 우위를 규정하지 않는다. 이러한 우위가 헌법 현실에 존재한다는 사실은 항상 행정부에 유리한 연방 헌법재판소의 결정으로만 설명할 수 있으며, 이와 관련하여 “외교정책의 수행은 본질적으로 정부 영역의 일부”라는 전통적인 아이디어를 참조한다.¹⁰⁷⁾ 독일 연방의회는 절차 규칙에 제

102) 연방의회 의사 규칙 제62조 1항 3문 (§ 62 Abs. 1 Satz 3 GOBT)

103) 연방 기본법 제43조 1항 (Art. 43 Abs. 1 GG)

104) Pilz, , *Op. cit.*, p. 128.

105) 독일 연방 헌법재판소 판례집 제67권 100면 (BVerfGE 67, 100 [139])

106) Silvia Engels, “Interview mit Dr. Rolf Mützenich (SPD): Zum Schluss werden wir entscheiden,” *Deutschlandfunk* (2006. 08. 17.), <https://www.deutschlandfunk.de/zum-schluss-werden-wir-entscheiden-100.html> (검색일: 2023년 06월 25일).

107) Pilz, *Op. cit.*, p. 103.

한을 두어 이러한 통념을 고려했다. 따라서 국제법에 따른 정치 조약은 본회의에서 최대 두 번만 토론할 수 있으며,¹⁰⁸⁾ 다른 법률과 마찬가지로 세 번까지 토론할 수 없다. 연방 정부가 협상한 조약을 비준할 때 의원은 여전히 승인과 거부 중 하나만 선택할 수 있다. 따라서 독일 연방의회는 실질적인 공동 결정권이나 발의권을 포기했다고 할 수 있다.¹⁰⁹⁾ 그러한 조약이 거부되면 외교정책에서 연방 정부가 무능함을 보여주는 것이기 때문에 협상 상황에 대한 외무위원회의 비공식 브리핑이 초기 단계에서 이루어진다고 당연히 가정해야 한다.

외교정책은 독일 연방공화국의 의회정부체제에서 연방정부의 핵심과제이다. 공공·민간·국제·초국가적 조직의 수와 중요성이 증가함에 따라 최근 수십 년 동안 훨씬 더 복잡해진 외교정책에서 의회의 중요성은 2000년대 초반 크게 증가했다. 현대적인 이름인 “의회외교정책”으로 요약될 수 있는 이 특별한 임무는 기본법 제43조에 인용권을 통해 연방 의회가 정부에 대한 헌법적 통제 기능에서 파생되었으며 다음과 같은 측면에서 특히 중요하다. 외교 관계 및 의회의 관련 외교정책 활동은 기본법의 구체적인 조항에서 볼 수 있다. 독일 연방의회는 전통적으로 기본법에 명시된 대로 국제조약 비준에서 중요한 임무를 수행해 왔지만, 헌법적 근거와 관계없이 외교정책에 대한 의회의 참여 확대 필요성이 증가했다. 지역화, 유럽화, 세계화 과정과 이러한 과정에서 발생하는 탈 민주화의 위험으로 인해 국제 및 의회 협력에 대한 사회적 필요성이 커지고 있다는 점을 강조함과 동시에 이에 따른 국제기구 및 초국가적 기구의 증가 또한 이를 반영하고 있다는 점을 강조하며 독일 연방의회 의원들은 점점 커지는 국제적 책임에 부응하기 위해 타국의 국회의원, 정치인 및 기관과 집중적으로 협력을 시작했다. 이를 통해 의사 결정에 필요한 정보를 얻고 현장에서 경험을 쌓아 분쟁 상황이 발생했을 때 적절하게 대응하기 위함이라는 점을 강조하고 있으며 이러한 변화는 「독일 연방의회의 국제 활동과 의무에 관한 보고서(2005)」에서 명확하게 나타나기 시작했다.¹¹⁰⁾

108) 연방의회 의사 규칙 제78조 1항 (§ 78 Abs. 1 GOBT [Geschäftsordnung des Bundestages])

109) 연방의회 의사 규칙 제82조 2항 (§ 82 Abs. 2 GOBT)

110) 해당하는 Deutscher Bundestag, “Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages Bericht über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages” Drucksache 15/5056, (09. 03. 2005).를 보면 의회 외교정책의 변화된 중요성은 현재 발행된 연방 의회의 국제 활동 및 의무에 대한 보고서의 구성에도 반영되어 있다. 이 이후 전반적으로 보고서는 더욱 정확하고 상세해졌으며, 이에 따라 분량도 길어졌다. 이 보고서는 2002년 10월 1일부터 2004년 9월 31일까지의 제15대 입법 기간 동안 독일 연방의회의 국제 활동과 의무를 요약한 것이다. 이 보고서는 독일 연방의회 웹사이트에서도 확인할 수 있다.

이 보고서에 따르면 브뤼셀에 있는 유럽의회, 유럽위원회 및 유럽 기관 대표들과 논의하기 위해 연방의회는 여러 차례 공무 해외 출장을 하게 되는데 대체로 유럽 연합 회원국에 대한 방문이 주를 이룬다. 특히 엘리제 조약 체결 40주년을 배경으로 독일과 프랑스 간 여행이 증가하였다. 2004년 5월 1일 유럽연합의 확대를 배경으로 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 슬로베니아, 몰타 및 키프로스의 그리스 지역으로의 출장도 증가했다. 무엇보다도 동방 확대와 관련된 미래 협력 문제에 초점이 맞춰졌다. 대서양 관계는 유럽 통합과 함께 독일 외교정책의 중요한 요소로 미국 방문을 통해 독-미 관계는 함께 해결해야 할 새로운 도전에 직면해 있다는 점을 강조하고 있다. 또한 독일은 중남미 국가들과 역사적으로나 문화적으로 강력하고 긴밀한 유대 관계를 맺고 있으며, 따라서 독일 연방의회는 이 지역에서 특히 민주주의, 인권, 평화적 분쟁 해결에 관심을 보였다. 아프리카 대륙 순방은 민주화 과정의 진전을 지원하고 분쟁 예방, 평화 유지 및 평화 구축에서 이들 국가의 역량을 강화하려는 것이 독일 연방의회의 주요 관심사였으며, 아프리카의 주요한 문제로 제기되었던 에이즈에 대한 대처 또한 당시 순방에서 논의된 주제였다. 중동 지역에서의 접촉은 주로 이 지역의 정치, 경제, 사회 상황과 전반적인 안보 상황에 대한 정보를 제공하는 역할을 했다. 핵심 주제는 중동 평화 노력에 대한 지원과 이슬람과의 대화였다. 아시아 방문의 주요 초점은 민주주의와 법치 증진, 인권 보장 및 현재 안보 정책 문제였다. 특히 독일과 중국 간에는 중국의 법률 발전 문제가 중요한 역할을 하는 집중적인 대화가 이루어졌다.

2023년과 2024년 계획되어 있는 독일 연방의회의 국제 의원모임 참석 계획은 다음과 같다.

〈표 2-1〉 2023년 국제 의원모임 계획

날짜	회의 장소
EU 회원국 의회 의장회의(Konferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der EU-Mitgliedstaaten, EU-PPK)	
2023년 4월 24~25일	체코, 프라하
나토 회원국 의회 의장 고위급 회의(Hochrangiges Treffen der Präsidentinnen und Präsidenten der Parlamente der NATO-Mitgliedsstaaten)	
2023년 6월 1~3일	리투아니아, 빌뉴스
EU회원국 의회 의장모임(Treffen der Parlamentspräsidentinnen der EU-Mitgliedstaaten)	
2023년 6월 26~27일	폴란드, 바르샤바
G7 의회 의장회의(Konferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der G7, G7-PPK)	
2023년 9월 7~9일	일본, 도쿄
유럽위원회 의원·의장회의(Konferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der Mitgliedstaaten des Europarates, ER-PPK)	
2023년 9월 26~29일	아일랜드, 더블린
국제의원연맹(Interparlamentarische Union, IPU)	
2023년 3월 10~15일	제146회 바레인, 마나마
2023년 10월 22~27일	제147회 앙골라 루안다
유럽위원회 의원회의(Parlamentarische Versammlung des Europarates, PVER)	
2023년 1월 23~27일	첫 번째 주간 프랑스 스트라스부르
2023년 4월 24~28일	두 번째 주간 프랑스 스트라스부르
2023년 6월 19~23일	세 번째 주간 프랑스 스트라스부르
2023년 10월 9~13일	네 번째 주간 프랑스 스트라스부르
나토 회원국 의원회의(Parlamentarische Versammlung der NATO, NATO PV)	
2023년 5월 19~22일	상반기 회의 룩셈부르크
2023년 10월 6~7일	제69회 연례회의 덴마크 코펜하겐
OSCE 의원회의(Parlamentarische Versammlung der OSZE, OSZE PV)	
2023년 2월 23~24일	제22회 겨울 회의 오스트리아 빈
2023년 5월 5~7일	베를린 라인스바일러 세미나

날짜	회의 장소
2023년 6월 30일~7월 4일	제30회 연례회의 캐나다, 밴쿠버
2023년 11월 18~20일	가을 회의 아르메니아, 예레반
Ostsee 의원회의(parlamentarierkonferenz, BSPC)	
2023년 8월 25~26일	발트해 의원 청년 포럼 베를린(Baltic Sea Parliamentary Youth Forum, BSPYF)
2023년 8월 27~29일	제32회 연례회의 베를린
지중해 연합 의원회의(Parlamentarische Versammlung der Union für den Mittelmeerraum, PV-UfM)	
2023년 가을	모로코
공동 외교안보 정책과 공동 안보방위 정책에 관한 의원회의(Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, IPC)	
2023년 3월 2~4일	스웨덴, 스톡홀름
2023년 10월 1~3일	스페인, 마드리드
흑해 경제협력 의원회의(Parlamentarische Versammlung der Schwarzmeerwirtschaftskooperation, PABSEC)	
2023년 5월 4~5일	제61회 총회 튀르키예, 앙카라
2023년 11월	제62회 총회 우크라이나, 키이우(미정)
유럽연합의 안정성, 경제 정책 조정 및 거버넌스에 관한 의회 간 회의(Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union, SWKS)	
2023년 2월 27~28일	벨기에, 브뤼셀
2023년 10월 26~27일	스페인, 마드리드

출처: Deutscher Bundestag, "Sitzungstermine 2023".

https://www.bundestag.de/europa_internationales/international/2023-918288 (검색일: 2023년 06월 25일).

〈표 2-2〉 2024년 국제 의원모임 계획

날짜	회의 장소
EU의회 사무총장 회의(Treffen der Generalsekretärinnen und -sekretäre der EU-Parlamente)	
2024년 1월 29일	스페인, 마드리드
유럽위원회 의원·의장회의(Konferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der Mitgliedstaaten des Europarates, ER-PPK)	
2024년 4월 21~23일	스페인, 마드리드
G7 의회 의장회의(Konferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der G7, G7-PPK)	
2024년 9월 예정	이탈리아
국제의원연맹(Interparlamentarische Union, IPU)	
2024년 3월 22~27일	제148회 스위스, 제네바
2024년 가을	제149회 장소 미정
유럽위원회 의원회의(Parlamentarische Versammlung des Europarates, PVER)	
2024년 1월 22~26일	첫 번째 주간 프랑스 스트라스부르크
2024년 4월 15~19일	두 번째 주간 프랑스 스트라스부르크
2024년 6월 24~28일	세 번째 주간 프랑스 스트라스부르크
2024년 9월 30일~10월 4일	네 번째 주간 프랑스 스트라스부르크
나토 회원국 의원회의(Parlamentarische Versammlung der NATO, NATO PV)	
2024년 5월 24~27일	봄 회의 불가리아, 소피아
2024년 11월 22~25일	제70회 연례회의 캐나다, 몬트리올
2024년 12월	대서양 포럼 미국, 워싱턴
OSCE 의원회의(Parlamentarische Versammlung der OSZE, OSZE PV)	
2024년 6월 30일~7월 4일	제31회 연례회의 루마니아, 부쿠레슈티
Ostsee 의원회의(parlamentarierkonferenz, BSPC)	
	미정
지중해 연합 의원회의(Parlamentarische Versammlung der Union für den Mittelmeerraum, PV-UfM)	
	미정
공동 외교안보 정책과 공동 안보방위 정책에 관한 의원회의(Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, IPC)	
	미정

날짜	회의 장소
흑해 경제협력 의원회의(Parlamentarische Versammlung der Schwarzmeerwirtschaftskooperation, PABSEC)	
	미정
유럽연합의 안정성, 경제 정책 조정 및 거버넌스에 관한 의회 간 회의(Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union, SWKS)	
2024년 상반기	벨기에, 브뤼셀
2024년 가을	헝가리, 부다페스트

출처: Deutscher Bundestag, "Sitzungstermine 2024," https://www.bundestag.de/europa_internationales/international/2024-957008 (검색일: 2023년 06월 25일).

2 미중 경쟁과 독일 의회의 외교적 역할 변화

미중 경쟁으로 의회의 외교적 역할에서 제도적 및 구조적 변화는 크게 드러나지 않으나 내용적 변화는 어느 정도 살펴볼 수 있다. 우크라이나 전쟁 이후 다양한 경제 안보 분야의 입법이 이루어지고 있는데 에너지 안보 관련 입법으로 재생에너지법 개정, 러시아 정책에 대한 서방의 태도에 관한 토론, 우크라이나 전쟁 관련 정부 성명 관련 논의 등을 들 수 있다. 그러나 전쟁으로 인한 러시아에 대한 에너지 의존에 따르는 위협은 중국에 대한 경제 의존의 위협에 대한 대응의 필요로 논의의 초점이 이동 중이며 그 결과물로서 국가안보 전략과 대(對)중국 전략이 발표되었다. 전략 발표 과정에서 야당인 기민/기사 연합이 발표 지연에 대한 서면 질의 및 정부와의 논의 과정은 의회의 역할을 보여주는 것이다.

독일 의회의 대만에 대한 접근 또한 주요한 변화이다. 신호등 연정의 구성원인 자유민주당(FDP) 의원 10명으로 구성된 대표단이 대만에 파견되어 중국의 거센 항의를 받은 바 있다. 연정 내 대중국 정책 관련 의견 불일치는 국가안보 전략(중국 전략)의 합의 도출을 어렵게 만들었고 그 결과물은 독일의 명확한 입장을 담지 못했다. 이러한 논의가 의회외교에 관련성을 갖는 부분은, 독일의 이익이 중국에 대한 명확한 입장을 견지하지 않는 것일 때 전략적으로 의회의 불일치를 채택할 수 있음을 보여준다.

3 독일 의회외교의 한국 의회외교에의 시사점

첫째, ‘NATO 의회 모임(Parlamentarische Versammlung der NATO)’¹¹¹⁾ 등 다양한 국제 의회 모임의 활용을 통한 의원 외교의 확대 노력이 필요하다.

둘째, 연방의회의 ‘글로벌 네트워크 의회 그룹(die Parlamentariergruppen)’¹¹²⁾ 모델을 참고하여 주요 국별 대표단의 구성을 통해 국별 맞춤형 외교, 의원 공공외교의 가능성을 모색할 수 있다. 의회 그룹은 스웨덴에서 남아프리카 공화국, 방콕에서 부에노스아이레스에 이르기까지 의원들의 직능 간 연합체로서 전 세계 의회와 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 각 파트너 국가 또는 지역의 의원들과 지속적이고 개별적인 대화를 나누는 것이 이들의 주요 업무 목표이다. 이러한 방식으로 의회 그룹은 의회 차원에서 연방의회의 국제관계를 증진하는 데 기여한다. 독일 연방의회와 다른 국가 의회의 외교정책 관계는 현재 ‘베를린-타이베이의 친구들’을 포함한 47개의 양자와 다자 의회 그룹에 의해 발전하고 있다. 목표는 하나 이상의 파트너 국가 의회와 지속적인 대화를 유지하는 것이다. 주요 목적은 전 세계 국회의원들과 정보와 의견을 교환하는 것이다. 정부나 야당 의원뿐만 아니라 시민사회 대표들과도 접촉하는데 이를 통해 다양한 관점을 교환하고 알아갈 수 있는 다양한 기회를 제공한다. 의회 민주주의 증진 외에도 인권 강화와 독일 정부의 외교정책에 대한 의회의 측면 지원이 이루어지고 있다. 의회 그룹 회원들은 파트너 국가의 의회 의원들과 가능한 한 자주 만나 상호 관심 있는 주제와 문제에 대해 논의하기 위해 노력한다. 이를 통해 독일의 입장도 설명하고 전달하게 되는데 이러한 회의의 결과로 다른 의회의 경험이 독일 의원의 업무에 유입될 수 있다. 의회 그룹은 또한 파트너 국가 또는 지역의 상황에 대한 총회, 강연 및 토론을 위해 모인다. 베를린 주재 외교 공관과의 협력은 의원들에게 정보를 얻을 수 있는 또 다른 기회를 제공한다. 의회 그룹은 입법 기간마다 파트너 의회 의원을 독일로 한 번, 다자 그룹은 두 번 초청할 수 있으며, 파트너 국가로 한 번 또는 파트너 지역으로 두 번 대표단 여행을 떠날 기회가 있다. 이러한 개인적인 만남은 상호

111) 1955년부터 NATO 의회(NATO PA)는 정부 간 조직인 NATO(북대서양조약기구)에 참여하고 있다. NATO PA는 31개 NATO 회원국의 총 274명의 국회의원이 안보 및 국방 정책 문제를 심의하는 토론의 장이라고 할 수 있다. 10개의 관련 국가(아르메니아, 아제르바이잔, 보스니아 헤르체고비나, 조지아, 오스트리아, 몰도바 공화국, 스웨덴, 스위스, 세르비아, 우크라이나)의 대표단도 토론에 참여할 수 있다. 출처는 Deutscher Bundestag, “Parlamentarische Versammlung der NATO (NATO PV)”, <https://www.bundestag.de/natopv> (검색일: 2023년 06월 24일).

112) Deutscher Bundestag, “Weltweit vernetzt – die Parlamentariengruppen,” https://www.bundestag.de/europa_internationales/parlamentariergruppen (검색일: 2023년 05월 23일).

이해 증진, 신뢰 구축 및 기존 접촉의 심화에 기여한다. 양국 관계가 어려운 시기에도 의원들 간에 열린 의견 교환이 유지될 수 있다. 또한, 의원들은 대표단 방문 기간에 지역 정치 기반 및 개발협력 분야의 대표를 포함하여 다양한 대화 상대와 만나게 된다. 의회 그룹은 독일의 정치 상황이나 독일 의회 시스템 및 독일 연방의회의 업무에 대해 배우고자 하는 국가에 정치, 비즈니스, 과학, 문화, 미디어 분야의 수많은 독일 연방의회의 소통 창구의 역할을 수행한다. 특히 민주주의 발전의 초기 단계에 있는 국가에 독일의 경험을 전하고자 한다.

셋째, ‘국제 의회 장학금(Internationales Parlaments-Stipendium: IPS)¹¹³⁾과 같이 해외 학생들에게 독일 의회 민주주의에 대한 경험을 제공하는 프로그램도 주요한 참고가 될 수 있다. 의회 민주주의에 관심이 있는 중부, 동부 및 남동부 유럽, 프랑스, 이스라엘, 북미, 남미, 중앙아시아, 아랍 지역, 동남아시아, 뉴질랜드, 나미비아 또는 남아프리카 출신이라면 독일 연방의회의 국제 의회 장학금(IPS)을 통해 5개월 동안 의회의 업무를 자세히 알아보고 무엇보다도 의회 사무실에서 3개월 인턴십을 경험할 수 있다. 독일 연방의회는 베를린 자유 대학교, 베를린 훔볼트 대학교, 베를린 공과 대학교와 협력하여 매년 50개국 출신의 대학 졸업생을 대상으로 최대 120명에게 장학금을 수여한다. 이 프로그램은 매년 3월 1일부터 7월 31일까지 운영되며 독일 연방의회 의장 산하에서 운영된다. IPS는 다원화된 사회에서 민주적 가치와 관용을 전달하고, 문화적 다양성에 대한 이해를 깊게 하며, 세계의 평화로운 공존을 촉진하고 독일과 참가국의 양자 관계를 강화하는 데 기여하는 것을 목표로 한다.

4 한국의 대(對) 독일 의회외교 전략

안보의 총체적 관점에서 유럽과의 협력이 진행되고 있으며 그 대표적인 무대가 NATO가 될 것이라는 점에서, 또한 현재 한국이 NATO 의회의 옵서버 자격을 갖고 있다는 점과 2023년 빌뉴스 정상회의를 통해 한국과 NATO의 관계가 ITPP(Individually Tailored Partnership Program)를 통해 제도적 심화를 이루었다는 점에서 독일을 포함하여 다른

113) Deutscher Bundestag, “Internationales Parlaments-Stipendium (IPS),” https://www.bundestag.de/ips_global (검색일: 2023년 06월 25일).

회원국 및 참여국과의 의원외교의 심화 가능성을 탐색할 필요가 있다. 글로벌 네트워크 의회 그룹의 한국 대표단과 긴밀한 교류를 통한 관계 형성이 필요하다. 독일-한국 의회 그룹의 명단은 다음과 같다.¹¹⁴⁾



Baehrens, Heike
SPD
Vorsitzende



Röwekamp, Thomas
CDU/CSU
Stellv. Vorsitzender



Gelbhaar, Stefan
Bündnis 90/Die
Grünen
Stellv. Vorsitzender



Herbst, Torsten
FDP
Stellv. Vorsitzender



Frohnmaier, Markus
AfD
Stellv. Vorsitzender



Lutze, Thomas
Die Linke
Stellv. Vorsitzender

한국에 대표부를 둔 독일의 정당 재단을 활용하여 소속 의원과 교류 활성화를 꾀할 수 있으며, 각 정당 재단의 주요 관심사가 있다는 점에서 교류 초점을 그 주제에 맞추어 접근할 수 있다. 예를 들어 콘라드 아데나워 재단(기민당)의 경우 외교 관련 주요 정치인과 접촉을 선호하고 있다는 점에서 다양한 포럼과 교류를 할 수 있을 것으로 보인다. 프리드리히 나우만 재단(자민당)의 경우 문화 교류와 민주주의 인권 등의 가치 증진 측면의 협력을 원하고 있으며 한스자이텔 재단(기사당)의 경우 북한 관계에 중점을 두고 있다는 점에서 필요한 주제에 따라 적절한 대상과 협력을 시도할 필요가 있다.

미중 경쟁은 미국 및 중국과 중요한 이익을 공유하고 있는 국가들에 많은 어려움을 주고 있다는 점에서 관련 영역에 따른 대응이 필요하다. 우리의 이익이 민감한 영역에서 정부의 정책을 보완하는 측면의 반대 목소리를 낼 수 있는 역할은 의회만이 정당성을 가질 수 있다는 점에서 의원 외교의 전략적 고려가 필요해 보이며 이러한 영역에서 독일은 좋은 파트너가 될 수 있을 것이다.

114) Deutscher Bundestag, "parlamentariergruppen," https://www.bundestag.de/europa_internationales/parlamentariergruppen (검색일: 2023년 05월 23일).

제6절

미중 경쟁 시대 프랑스 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 프랑스 의회의 외교적 역할

프랑스에서 외교(diplomatie)라는 단어는 1791년 프랑스 헌법(la Constitution de 1791)이 만들어지는 과정에서 입헌의회(l'Assemblée nationale constituante)의 논의에 처음 등장하였고 이후 1798년 아카데미 프랑세즈(l'Académie française)가 출판한 프랑스어 사전에 이 단어가 처음으로 기재된다.¹¹⁵⁾ 이 일화는 프랑스에서 의회외교(la diplomatie parlementaire)를 논의할 때 자주 언급되는 정치사의 한 장면으로, 외교는 전통적으로 행정부가 주도해왔고 1961년 비엔나 협약에 의해 강화된 외국에 대한 국가의 결속력과 표현의 통일성이라는 요건이 외교부 장관에게 표현의 독점권을 부여했다고 하더라도 한 국가의 외교적 권능은 근본적으로 주권자를 대의하는 의회에서 기원했음을 상징적으로 보여주는 것이다.¹¹⁶⁾ 특히 프랑스에서는 국제관계의 여러 역사적 국면에서 의회가 다양한 외교적 역할을 수행했음을 소개하는 외교사적 연구들도 적지 않다.¹¹⁷⁾

프랑스 의회의 외교적 역할에 대한 이해를 위해서는 크게 외교정책 수립 과정과 집행 과정으로 나누어 이를 살펴볼 필요가 있다. 프랑스는 외교정책 수립 과정에서 여러 이원집정부제(le régime semi-présidentiel) 형태의 국가들 중에서도 특히 외교 영역에서 대통령의 권한이 강한 나라로 분류된다. 이에 외교정책 수립 및 집행 과정에서 의회의 공식적인 영향력은 구조적으로 제한적이라 할 수 있다. 만약 여당이 다수당을 차지하여 대통령과 총리를 같은 당에서 배출하는 경우에는 외교정책에서 대통령의 리더십이 매우 강하게 작동하게 되고, 설령 여당이 다수당을 차지하지 못하게 되어 대통령과는 다른 야당에서 총리를 배출하는 동거정부(la cohabitation)가 등장하더라도 외교 영역에서는 대

115) Philippe Péjo, "La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées," *Hermès, La Revue* 81 (2018), pp. 73-81.

116) Maurice Schumann, "La politique étrangère et la constitution," *Revue des Deux Mondes* (1958), pp. 215-223.

117) Jean-Michel Guieu, "Des parlementaires au service de la paix. Le Groupe parlementaire français de l'arbitrage international (1903-1914)," *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2017/2 (N° 26) p. 37-65.

통령과 총리의 의견이 상충할 때에 대통령이 총리보다 우위에 있기 때문이다.

프랑스 의회가 외교정책 수립 과정에서 가장 의미 있는 영향력을 미칠 수 있는 것은 대다수의 대통령제 혹은 의원집정부제를 채택한 국가들의 경우와 마찬가지로 외국 정부나 국제기구와 체결한 조약 비준에서 비준 동의권을 행사하는 경우이다. 이는 프랑스 제5공화국 헌법 제52조 1항이 “대통령은 조약을 협상하고 비준한다”고 명시하고 있지만, 헌법 제53조에서 “평화조약, 통상조약, 국제기구와 관련된 조약 등은 법률에 의해서만 비준 또는 승인할 수 있다”고 규정하고 있는 것에 근거한다. 그리고 프랑스 의회는 선전포고나 자국 군대를 해외 파병하는 경우에도 조약 비준과 마찬가지로 동의권을 가지고 있다. 2008년 헌법 개정 시 신설된 제34조 1항에 따라 유럽통합 관련 조약들에 대해서는 결의안 표결 등을 통해 단순한 비준 동의권을 넘어서는 권한을 갖는다는 해석도 있으나 아직 이것이 현실화된 바는 없다.

이렇듯 프랑스 의회는 외교정책 수립 과정에서는 비교적 제한적인 역할에만 머물러있는 편이지만, 반면에 외교정책 집행 과정에서는 상대적으로 적지 않은 영향력을 지니고 있는 것으로 평가된다. 이러한 프랑스 의회의 외교적 영향력은 주로 의회외교 활동들을 통해 발휘되는데, 프랑스 의회외교는 상원 의회(Le Sénat)와 하원 의회(l'Assemblée nationale) 간 역할 분담이나 위계 관계 없이 양원에서 모두 활발하게 수행되고 있다. 프랑스 의회외교는 관계 법령으로 외교 활동의 정의 및 범위가 명확히 규정되어 있지는 않아 다소 비공식적인 성격이 있는데, 주요 활동들로는 크게 의회 친선그룹(les groupes d'amitié parlementaire), 초청 및 회의(les invitations et les rencontres), 그리고 의회 간 협력(la coopération interparlementaire) 등 크게 세 가지 활동으로 분류할 수 있다.

친선그룹 활동은 프랑스 의원과 외국 의원, 그리고 해당 국가의 정치, 경제, 사회, 문화에 관련된 사람들 간의 인적 네트워크를 구축하는 데 그 목적이 있다.¹¹⁸⁾ 이는 프랑스 의회외교에서 가장 오래된 역사를 가지고 있는데, 그 시초는 제1차 세계대전 이후 하원 의회에서 프랑스-영국 친선그룹을 결성했던 것이다.¹¹⁹⁾ 친선그룹 활동은 1981년부터 의

118) Assemblée nationale. “Les Groupes d'amitié parlementaires,” at https://www2.assemblee-nationale.fr/europe-et-international/activites-parlementaires-internationales/les-groupes-d-amitie-parlementaires#node_8836 (검색일: 2023년 11월 19일).

119) Benjamin Morel, “La diplomatie parlementaire en France. Ordre et cacophonie,” *Relations internationales*,

회 사무처를 통해 승인 절차를 밟도록 하고 있는데, 친선그룹 상대국은 유엔 회원국인 동시에 프랑스 수교국인 것이 원칙이지만 수교국이 아닐 경우에는 원내 국제 연구모임의 형태로 활동할 수 있다. 친선그룹이나 국제 연구모임은 의회 사무처로부터 일반행정 및 국제업무에 대한 인력 지원 및 재정 지원을 받으면서 활동하는데, 이러한 친선그룹 활동에 대해서는 해당 국가에 대한 연구자들에게 매우 유용한 수준의 보고서를 작성하는 것이 의무화되어있다.

초청 및 회의 활동은 주로 프랑스 하원 의회 의장이나 상원 의회 의장이 외국의 국가원수가 프랑스를 방문한 경우에 의회 연설을 초청하는 활동과 양자 간 관계(les relations bilatérales)에 기반하여 양국 의회가 특정한 목적을 달성하기 위해서 공동위원회를 구성하여 논의하는 활동을 의미한다. 외국 국가원수의 의회 연설은 주로 하원 의회 의장이 초청하는 형식을 취하는데, 1993년에 스페인 국왕의 의회 연설을 처음으로 시작되어 2023년까지 총 21명의 국가원수만 초청할 정도로 다른 나라들에 비해서 의회 연설 초청에 대해서는 다소 엄격한 편이다.¹²⁰⁾ 반면에 특정한 목적을 달성하기 위해서 구성하는 공동위원회를 통한 의회외교는 비교적 활발히 전개되어왔는데, 대표적으로 2003년에 프랑스-독일 우호조약 체결 40주년을 기념하기 위해 프랑스 하원 의회와 독일 연방의회가 공동위원회를 구성하여 합동회의를 개최하기도 하였다.

의회 간 협력은 국제 혹은 지역 차원의 다양한 다자 간 의원협의체를 통한 의회외교 활동을 의미한다. 프랑스 의회는 1889년 국제의회연맹(l'Union interparlementaire) 활동을 시작으로 프랑코포니 의회(l'Assemblée parlementaire de la francophonie), 유럽평의회 의회(l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), 서유럽 연합 의회(l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale), 나토 의회(l'Assemblée parlementaire de l'OTAN), 유럽 안보 협력기구 의회(l'Assemblée parlementaire de l'OSCE), 흑해 경제협력체 의회(l'Assemblée parlementaire de la coopération économique de la Mer noire), 유로-지중해 의회(l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne) 및 지중해 의회(l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée) 등을 통해 의회외교 활동을 적극적으로 수행해왔다.¹²¹⁾ 그동안 의회 간

2022/4 (n° 192) (2022), p. 25-39.

120) Assemblée nationale. "Activités parlementaires internationales," <https://www2.assemblee-nationale.fr/europe-et-international/activites-parlementaires-internationales> (검색일: 2023년 11월 19일).

협력 차원의 의원 외교는 실효성 있는 영향력을 발휘하는 경우가 많았는데, 대표적으로 프랑코포니 의회를 통한 중동 및 아프리카 개발도상국들에 대한 영향력, 유럽평의회의 신규 회원국 가입 문제, 유로-지중해 의회에서의 생태 환경 협력 문제 등에서 의회외교의 실효성을 보여준 바 있다.

2 미중 경쟁과 의회의 외교적 역할 변화

오늘날 미중 경쟁 구도가 심화되는 상황에서 현 프랑스 마크롱 정부는 ‘전략적 모호성(l’ambiguïté stratégique)’에 기반한 대외정책 기조를 이어가고 있다. 미국과 중국에 대해 어느 한쪽 편에 일방적으로 서지도 않으면서, 그렇다고 단순히 등거리 원칙을 명확하게 표명하지도 않고 있다. 프랑스 외교가에서는 이를 두고 마크롱 대통령이 과거 드골 대통령이 남긴 외교 격언인 “자신의 전쟁이 아닌 다른 전쟁에 휘말리지 말라(Ne pas se laisser entraîner dans une guerre qui ne serait pas la nôtre)”를 구현하는 것이라고 평가하고 있다.¹²²⁾ 이는 유럽연합의 우르줄라 폰테어라이텐(Ursula Gertrud von der Leye) 집행위원장이나 조셉 보렐(Josep Borrell) 외교·안보 고위 대표가 보여온 ‘전략적 선명성(la clarté stratégique)’과는 뚜렷하게 차별화되는 접근이다. 이에 프랑스 외교가에서는 이러한 마크롱 정부의 외교 전략에 대해 ‘전략적 고독(la solitude stratégique)’이라며 우려하는 목소리도 일부 있지만, 경제적 실리를 중심으로 한 국익을 고려할 때 현 국제정세에서 적실한 접근이라는 평가도 많다.¹²³⁾

이러한 상황에서 프랑스 의회외교는 마크롱 정부의 전략적 모호성이라는 외교기조를 보완하는 역할을 적극적으로 수행하고 있다. 즉, 프랑스 정부의 공식적인 외교에서 보이는 전략적 모호성으로 인해서 다소 소원해질 수 있는 프-미, 프-중의 양국 간 관계를 프랑

121) Didier Maus, “Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire,” *Parlement[s], Revue d’histoire politique* 17 (2012), pp. 14-36.

122) Thierry de Montbrial, “Entre Pékin et Washington, Macron joue l’ambiguïté stratégique,” IFRI (05 24, 2023), <https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/thierry-de-montbrial-entre-pek-in-washington-macron-joue-lambiguite> (검색일: 2023년 11월 19일).

123) Marin, Ludovic, “Expressions par Montaigne: Michel Duclos, La diplomatie d’Emmanuel Macron ou le risque de la solitude stratégique”, Institut Montaigne, (11. 10, 2021), <https://www.institutmontaigne.org/expressions/la-diplomatie-demmanuel-macron-ou-le-risque-de-la-solitude-strategique> (검색일: 2023년 11월 19일).

스 의회 차원의 비공식 외교를 통해서 상대국의 다양한 인사들과 우호적 관계를 증진시키면서 현안에 대한 양국의 인식을 폭넓게 공유하는 역할을 수행하고 있는 것이다. 이러한 프랑스 의회외교를 통한 정부외교의 보완 및 완충 역할에 있어서 양원 간 역할 분담도 주목할 만한데, 상대적으로 하원 의회는 중국과의 의회외교에 주력하고 상원 의회는 미국과의 의회외교에 주력하는 모습이다. 특히 프랑스 하원 의회는 의회외교 차원에서 베이징과 파리에서 매년 번갈아 가며 주최하는 프랑스-중국 대위원회(La Grande Commission France-Chine)라는 양국 의원들 간 논의와 교류의 장을 정기적으로 개최하고 있다.¹²⁴⁾

3 프랑스 의회외교의 한국 의회외교에의 시사점

프랑스 의회외교는 단순히 해당 국가의 방문과 주요 인사들과의 만남에만 초점을 맞추지 않고, 의원들이 외교에서 실효성 있는 역할을 수행하기 위해 필요한 국제적 및 외교적 역량 증진에도 많은 관심을 기울이고 있다. 특히 프랑스 의회외교의 일환인 친선그룹 활동에 대해서는 해당 국가 연구자들에게도 매우 유용할 수 있을 정도로 양질의 보고서를 작성하는 것이 의무화되어있는데, 이렇게 의회외교 과정에서 생산된 보고서들 중 일부는 상당히 내실이 있어 다른 국책 및 민간 연구기관들의 보고서들처럼 학계나 재계에서 유용하게 활용되기도 한다. 이러한 점에서 한국의 의회외교 활동 과정에서 의원들의 국제적 및 외교적 역량이 향상될 수 있는 보다 체계적인 제도적 장치 마련이 필요하다. 프랑스 의회외교는 의원들이 이미 모두 완성된 정치인으로서 입법 활동과 의회외교를 수행한다고 전제하는 것이 아니라, 다양한 배경을 지닌 시민들이 민의를 대변하기 위해서 국회에 진출하여 부지런히 공부하고 노력하여 부족한 점을 채워가면서 의정에 임한다는, 지속적으로 성장하는 정치인상(像)을 상징하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

124) Assemblée nationale. "Activités parlementaires internationales," https://www2.assemblee-nationale.fr/europe-et-international/activites-parlementaires-internationales#node_8828 (검색일: 2023년 11월 19일).

4 한국의 대(對) 프랑스 의회외교 전략

한국의 대(對)프랑스 의회외교 전략 수립에서 최우선적으로 고려해야 할 사항은 현 마크롱 정부의 대외정책 기조인 전략적 모호성(l'ambiguïté stratégique)에 대한 고려이다. 프랑스는 중국의 인권 문제에 대해 지속적인 문제를 제기하고 있음에도 불구하고 다른 한편 경제협력은 활발히 전개해오면서 일종의 정경분리 원칙으로 실리를 추구해왔다. 특히 올봄 프랑스 마크롱 대통령은 중국을 공식방문하는 과정에서 행한 언론과의 인터뷰를 통해서 “이미 유럽에선 ‘전략적 자율성(l'autonomie stratégique)’이란 개념이 이념적 전투에서 승리했다.”면서 프랑스가 취하고 있는 미중 관계에서의 전략적 모호성이 궁극적으로 전략적 자율성 확보에 있음을 분명히 했다.¹²⁵⁾

이러한 상황에서 미국 중심의 전략적 선명성은 현 프랑스 정부와는 공감대나 접점을 형성하기 어려운 측면도 있기에 이를 제대로 이해하지 못하면 다른 분야에서의 협력 모멘텀마저도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그렇기 때문에 대프랑스 의회외교의 경우에는 과거 냉전 질서의 영향을 받았거나 또는 오늘날 미중 대결 구도가 전제된 이항 대립적 가치 중심 외교보다는 보편적인 가치 중심 외교로 공감대나 접점을 형성할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 대프랑스 의회외교의 핵심 분야는 기후변화 대응으로 대표되는 지속가능발전, 지구촌 빈곤 및 불평등 완화를 위한 국제협력 등의 영역을 양자 간 주요 의제로 상정하는 것이 효과적일 수 있다. 그리고 대(對)프랑스 의회외교의 구체적인 대상으로는 상·하원 의회에 별도로 구성되어있는 프랑스-한국 친선그룹(le groupe France-Corée du Sud)을 기본으로 하되, 주요 정당이나 의원들에게 실질적인 외교 자문을 수행하는 학계나 싱크 탱크를 대상으로 하는 의회외교도 적극적으로 추진할 필요가 있다. 구체적으로 학계의 경우에는 프랑스 국회의원들과 외교관들의 대다수를 배출하여 국정 전반은 물론 특히 외교 분야에서 커다란 영향력을 가지고 있는 그랑제콜인 파리정치대학(Sciences Po Paris)을 중심으로 의회외교 역량을 집중하는 것이 효과적일 수 있고, 싱크 탱크의 경우에는 프랑스 국제관계 연구소(l'Institut français des relations internationales, Ifri)와 몽테뉴 연구소(l'Institut Montaigne) 등을 중심으로 외교 분야에서 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 대상을 중심으로 한 의회외교 활동을 적극 고려할 필요가 있다.

125) Julien Da Sois, “Macron réaffirme l'importance de «l'autonomie stratégique» de l'Europe face à la Chine et aux États-Unis,” *Le Figaro*, (April 9, 2023), <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/macron-reaffirme-l-importance-de-l-autonomie-strategique-de-l-europe-face-a-la-chine-et-aux-etats-unis-20230409> (검색일: 2023년 11월 19일).

제 7 절

미중 경쟁 시대 호주 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 호주 의회의 외교적 역할

호주는 의원 내각제 국가이므로 의회의 외교적 역할이 매우 크다. 상원 의원의 숫자는 76명인데, 6개 주에 12명씩, 그리고 2개 준주 지역에서 각각 2명씩 선출된다. 임기는 6년이며, 총선거마다 과반수 가량의 의석이 교체된다. 이에 비해, 하원은 151명이며, 하원 의원의 임기는 3년을 넘지 못한다. 즉, 3년 임기 전에 수상이 하원을 해산하는 경우 하원 의원의 임기가 일찍 종료될 수 있다. 호주의 거대 정당으로는 보수성향의 자유당과 진보성향의 노동당이 있다. 자유당이 과반수 의석을 차지하지 못했을 경우, 보수성향의 소수 정당인 국민당과 연립정권을 구성하기도 한다. 도시의 산업가층은 자유당, 지방의 농목업자는 국민당, 노동조합은 노동당을 선호하는 경향이 크다. 전통적으로 자유당과 노동당은 외교·안보 노선에서 뚜렷한 차이를 보인다. 양당 모두 미국과 호주의 동맹을 호주 안보의 가장 중요한 자산으로 간주하지만, 자유당은 미국과의 안보 관계를 더욱 중시하고 노동당은 아시아(중국)와의 관계를 상대적으로 더 중시한다. 2022년 5월에 치러진 총선에서 노동당이 77석, 자유당이 43석, 국민당이 15석, 녹색당이 4석, 캐터의 호주당이 1석, 중도 동맹이 1석, 무소속이 10석을 얻었다. 하원의 다수당 지도자가 연방 총리로 임명되는데, 집권당이 된 노동당의 앤서니 앨버니지(Anthony Albanese) 정부가 전임 자유당/국민당 연합정권의 대(對)중국 강경 정책을 수정할지 여부가 취임 초부터 주목받았다.

호주 의회는 국제교류를 활발하게 전개하고 있다. 의회 내 ‘국제 의회 교류 사무소(The International Parliamentary Relations Office, IPRO)’가 국제교류를 관장한다. 영연방 국가로 ‘영연방 의회 연합(Commonwealth Parliamentary Association, CPA)’의 일원이고, ‘국제의회연맹(Inter-Parliamentary Union, IPU)’, ‘아시아·태평양 의회 포럼(Asia Pacific Parliamentary Forum, APPF)’ 등에 소속되어 있다. 또한 ‘멕시코·인도네시아·한국·튀르키예·호주 국가협의체(MIKTA)’의 회원국이다. 2020년 6월에 설

립된 ‘대중국 의회 간 연합체(Inter-Parliamentary Alliance on China, IPAC)’의 일원으로 호주 의원 2명-노동당의 킴벌리 키칭(Kimberley Kitching)상원 의원, 자유당의 앤드류 헤이스티(Andrew Hasti) 하원 의원-이 참여하고 있다.¹²⁶⁾ IPAC는 2020년 호주와 중국의 무역분쟁이 격화되는 과정에서 중국의 호주산 포도주 제재에 맞서 호주 포도주 구매 운동을 펼치면서 여론의 주목을 받았다.

호주 의회의 의회외교와 관련하여 주목할 것은 국제 개발의 관점에서 남태평양 의회 간 교류를 촉진하고 있다는 점이다. 남태평양은 호주의 최대 관심 지역 중 하나이다. 호주와 남태평양 국가의 의원, 의원 보좌관, 의회 행정직원 등의 상호 방문, 세미나, 워크숍, 프로젝트 등을 통해 태평양 도서국의 의회 역량을 강화하고 의회 민주주의를 전파하고 있다. 이를 위해서 호주 의회는 호주 외교부뿐만 아니라, 앞서 설명한 IPRO, CPA, IPU, APPF와 같은 의회 연합체와 협력하고 있다.

2 미중 경쟁과 호주 의회의 외교적 역할 변화

미국과 중국의 지정학적 경합이 심화하고, 호주 내에서 중국 위협론이 급증함에 따라, 호주 의회는 중국을 고려한 일련의 법안을 정비하였다. 2017년 말부터 스파이의 최고형을 무기징역으로 하는 법안, 전력시설과 농업용지의 외국인 구매를 제한하는 법안, 정당이나 로비 단체에 대한 외국 기부금이 일정 금액을 넘지 못하도록 규제하는 ‘외국 개입금지(anti-foreign interference legislation)’ 등 중국을 겨냥한 법안이 제정되었다. 호주 의회가 이처럼 중국에 대해 강경한 입장으로 변한 데에는 호주 내에서 호주 의원을 대상으로 한 중국의 정보전(intelligence operation)에 대한 우려가 커진 것도 동인이 되었다. 2017년 12월 개인 채무를 갚으려고 중국 사업가의 기부금을 쓴 것으로 드러난 노동당 의원이 사임하였는데, 동 의원은 중국의 남중국해 영유권 주장을 옹호하는 등 당론과 반대되는 견해를 밝힌 전력이 있었다.

중국을 겨냥한 법제는 중국과 호주와의 관계가 무역분쟁으로 악화하기 시작한 2020년에 한층 가속화되었다. 호주 의회는 외국인 투자가 기업 지분의 20%를 넘게 되면 ‘외국

126) IPAC는 2020년 6월에 중국 공산당의 강압 외교에 대응하기 위한 민주주의 국가 출신 의원들의 연합체로 설립하여, 미국, 영국, 일본, 호주, 독일, 캐나다, 스웨덴, 노르웨이, EU 등의 의회에서 참여하고 있다.

인 투자 심의위원회'에 투자 승인을 받도록 하는 「외국인 투자법」, 에너지, 정보통신, 기술, 데이터 등 국가안보에 민감한 사업의 경우 투자금액과 관계없이 호주 정부가 외국인 투자를 관리·감독하게 하는 「외국 투자 개혁법」을 통과시켰다. 아울러, 주 정부 또는 지방정부가 외국과 체결한 협정이 연방정부의 외교정책과 부합하지 않을 때, 연방정부가 그러한 협정을 무효화할 수 있는 「대외관계법」을 제정하였다. 「대외관계법」 제정 당시 호주의 8개 주 및 준주 정부가 외국과 독자적으로 체결한 합의가 최소 130여 개 있었는데, 법안 발의의 동기는 무엇보다도 빅토리아주 정부가 2018년 10월에 중국과 체결한 '일대일로 협력 양해각서'이었다.¹²⁷⁾ 실제로 「대외관계법」에 근거해 호주는 2021년에 빅토리아주 정부와 중국과의 협정을 무효화 하였다.

2022년 8월 9일 호주 대간첩 안보 기구인 국가안보 정보원(ASIO)이 중국의 선거 개입 의혹을 제기하였고, 호주 의회에서 중국뿐만 아니라 러시아의 첩보활동에 대한 우려도 커졌다. 호주 의회는 2023년 6월 러시아가 호주 의회 근처에 대사관을 신축하는 것을 막는 법안을 채택하기도 하였다.

3 호주 의회외교의 한국 의회외교에의 시사점

호주 의회의 강점 중 하나는 주요 정당인 노동당과 자유당이 중국에 대해 일치된 정책을 취하고 있지는 않지만, 중국의 경제적 강압에 대해서는 초당적으로 협력하여 대응하고 있다는 점이다. 2020년부터 불거진 중국과 호주의 무역 전쟁에서 호주가 승리할 수 있었던 요인 중 하나는 자유당과 노동당 모두 초당적으로 중국에 대한 강경 대응을 지지한 데 있다. 2022년 12월에 이어 2023년 9월에도 호주 의원 10명으로 구성된 대표단이 대만을 방문하였다. 2023년 말에 호주 앨버니지 총리의 중국 방문이 예정된 가운데, 여당인 노동당과 야당인 자유당 의원으로 구성된 의원단이 대만을 방문하여 차이잉원 총통을 방문한 것은 호주 의회가 초당적으로 호주 정부와 외교적 역할 분담을 감당하고 있는 것을 보여준다. 호주 의회가 중국의 공세적 인프라 투자, 전방위적인 정보전, 사이버 위협 등에 대비하여 초당적으로 일련의 법제를 정비하였던 것처럼, 우리 국회도 여야가 협력하여 필

127) 박재적, “2021년 정세 전망: 오세아니아 정세와 한-오세아니아 관계.” 『정세와 정책 2020-특집호』, (49) (2020), 세종연구소.

요한 법제를 정비할 필요가 있다.

호주 의회의 또 다른 강점 중 하나는 국제사회의 주요 쟁점 이슈에 대해 국제 교류를 폭 넓게 하고, 최신 경향을 파악한 뒤 의회 내에서 정당 간 활발한 논쟁을 전개하고 있다는 점이다. 다양한 국제 이슈 중에서 최근에는 광산업, 에너지 정책, 혁신에 대한 논쟁이 격렬하다. 첫째, 주요 수출 산업이며 호주 내에서 일자리 창출에 기여하고 있는 광산업이 국제사회의 탄소중립 정책과 세계 경제 침체로 받게 될 영향과 관련 광산업의 미래에 관해서 호주 의회 내에서 자유당과 노동당, 환경단체와 경제계의 시각차가 극명하게 갈리고 의회 내 논쟁이 심화될 전망이다. 둘째, 호주의 에너지 정책에 대한 논쟁도 활발하다. 이에는 호주 의회뿐만 아니라, 호주 의회와 주 정부의 논쟁도 가세하고 있다. 호주 정부가 탄소 배출량을 획기적으로 감축하기 위한 정책 입안을 여러 번이나 시도하였으나 모두 실패하였고,¹²⁸⁾ 2023년 3월 호주 하원과 상원에서 노동당과 녹색당이 연합하여 2030년까지 호주 탄소 배출량을 43% 감축하는 법안을 통과시킨 바 있다.¹²⁹⁾ 셋째, 호주 의회는 장기적인 호흡을 가지고 호주의 중·장기 혁신 전략을 고안하고 있다. 호주는 특정 신기술 분야에 대한 집중 투자를 통해 4차 산업을 발전시키려 하고 있다.¹³⁰⁾ 호주 의회는 다양한 혁신 관련 연구 보고서를 출간하고 있다.

4 한국의 대(對) 호주 의회외교 전략

호주는 의회 다수당이 노동당이나 자유당이나에 따라 (1) 미국이 주도하는 인도-태평양 지역 경제·안보 질서를 유지하기 위한 환경 조성, (2) 미국에 대한 안보 의존을 줄여 나가면서 역내 국가가 주도하는 자생적인 (소)다자 안보 협력을 촉진하는 것 사이에서 강조점이 달라진다. 현재 집권당인 노동당은 후자를 상대적으로 더 중시하지만, 야당인 자유당은 전자를 더 중시한다. 한국도 호주처럼 정당별로 차이가 있다는 점에서 한국과 호주가 중견국 외교를 위해 협력하는 데 있어 의회외교는 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

128) 호주 대한민국 대사관, “호주 국가 에너지보장정책(NEG) 공식 철회,” 최근시장정보 (2018). <http://overseas.mofa.go.kr>

129) 박익래, “호주 의회, 기후법 통과...2030년까지 탄소 배출량 43% 줄인다,” 『연합뉴스』, (2023년 03월 31일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230331068400104>

130) 강지선, “호주 4차 산업, 어떻게 준비하고 있는가,” 『트렌드, KOTRA 해외시장뉴스』, KOTRA (2019년 1월 8일). <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=171682>

첫째, 호주가 역내 국가와 다양한 소다자 안보 협력을 추진하고 있다는 점에 착안하여, 한국이 호주가 포함된 소다자 형식의 다른 의회 회담을 제안하는 것을 검토할 수 있다. 2015년 7월에 한국의 제안으로 서울에서 시작해 매년 개최되고 있는 'MIKTA 국회의장 회의'는 우리가 펼친 소다자 의회외교의 좋은 선례이다. 그러나, 역외 국가인 멕시코와 튀르키예가 포함됨으로써 MIKTA가 실질적인 소다자 협의체로 발전하고 있지 못하는 상황에서 'MIKTA 국회의장 회의'도 크게 주목받지 못하고 있다. 일례로, 한국·인도네시아·호주(KIA) 국회의장 회의나 한국·일본·호주 국회의장 회의를 제안해 볼 수도 있을 것이다. 정부 차원에서 KIA와 한·일·호주 소다자 협력 추진에 관심이 많다는 점에서 전략적 협력이 될 수 있다. KIA는 방산, 천연액화가스(LPG), 수소에너지 분야의 협력을 촉진할 수 있는 유용한 플랫폼이 될 수 있고, 한·일·호주는 미국의 고립주의(isolationism)에 대비하는 소다자 메커니즘으로 기능할 수 있다. 국회의장 회의와 같은 의원 외교가 정부 간 정부 외교를 실질적으로 뒷받침해야 한다.

둘째, 호주의 사례와 같이 한국도 IPAC 가입 등으로 협력을 확대할 수 있다. 2020년 이후 중국이 호주에 경제적 강압을 취했을 때, IPAC는 국제적으로 호주를 지지하고 중국을 비난하는 여론을 조성하는 데 일조하였다. IPAC에는 타 국가와 마찬가지로 호주도 노동당 의원 1인, 자유당 의원 1인, 총 2인이 참여하고 있다. 여야 각 1인씩 2명만 공식적으로 참여하는 방식이다.

셋째, 국방위원회는 양국이 공동으로 다양한 비전통 안보 이슈에 주도적으로 대응해 나갈 방안을 모색하는 의원 외교를 펼쳐야 한다. 외교 분야에서 양국의 협력은 실질적인 국방 협력이 병행될 때 더욱 진전될 수 있다. 현재 한국과 호주는 격년마다 외교·국방 장관의 2+2 회담을 개최하고 있고, 해돌이-왈라비로 명명된 양자 군사훈련도 시행하고 있다. 양국이 양자 간 국방 협력 및 방산 협력을 넘어, 중견국으로서 역내 비전통 안보에 공헌하는 방향으로 양국 협력의 범위를 확대해 나가는 데에 양국 의회가 의제를 선제적으로 제시해줄 필요가 있다. 아울러 협력을 위해 법제화가 필요한 경우 양국 의회가 이를 신속히 처리해주어야 한다. 일례로, 한국과 호주가 '상호 방문자 협정(Visiting Forces Agreement, VFA)'을 체결하면 양국이 상당한 규모의 군사훈련을 양국 영토에서 실행하는 것이 수월해진다. 한국의 경우, VFA 체결을 위한 국회의 승인이 필요하다는 것이 중론이다. 또한, 방산 협력, 정보 교류 협력 등도 양국 의회의 승인 또는 관련 법제의 정비가 필요한 때도 있다.

넷째, 산업통상자원 중소벤처기업위원회 등 4차 산업과 에너지 분야에서 양국이 시너지를 내는데 기여하는 의원 외교를 펼쳐야 한다. 호주의 혁신 전략과 한국의 혁신 전략을 비교하고, 양국이 협력할 수 있는 분야 발굴에 주력하기 위해서 국회 내 특별위원회인 '에너지 특별위원회'와 '4차 산업혁명 특별위원회'가 적극적으로 나서야 할 것이다. 또한, 호주 의회가 에너지, 혁신 사업, 사이버 등에 관한 다양한 보고서를 간행하고 있는바, 호주 '의회 지원처(Department of. Parliamentary Services: DPS)'와 국제교류도 촉진해야 한다.

다섯째, 호주 의회가 남태평양 지역의 의회 역량을 강화하면서 의회 민주주의를 전파하고 있는 것을 주목하고, 우리 국회가 호주 의회와 협력하여 공동 사업을 추진할 필요가 있다. 우리 정부는 인도·태평양 정책하에 동남아시아와 남태평양에 대한 기여를 넓혀가려 하고 있다. 인도·태평양 전략 1년 차에는 우리의 정책을 알리는 것에 주안점을 두었다면, 2년 차에는 다양한 이행 사업을 계획·시행하여야 한다. 그러한 노력의 일환으로 우리 국회가 호주 의회와 보조를 맞추어 역내 의회 역량 강화와 의회 민주주의 전파에 기여해야 한다.

마지막으로, 양국 의원 간 네트워킹을 강화해야 한다. 지난 2023년 7월 한국 국제교류재단 초청으로 상대적으로 젊은 층으로 구성된 호주 상·하원 의원단이 한국을 방문하였다. 국회에서 개최된 한·호 1.5트랙 전략 대화에 참여하였고, 연세대학교 호주연구센터를 방문하여 한국의 안보, 경제 상황에 관한 브리핑을 듣기도 하였다. 아울러 젊은 의원들로 대표단이 구성되었던바, 한류 음악(K-pop) 관련 장소들을 방문하기도 하였다. 이처럼 호주 의원의 특성에 맞는 개별적인 프로그램을 개발하여 한국과 호주 의원과의 교류를 확산시켜야 한다. 한·호 의원연맹을 기본 축으로 하고, 호주 내에서 한국인이 다수 거주하는 지역, 또는 한국과 자매 도시 관계에 있는 지역의 의원, 최근 한국의 방산 기업들이 현지 공장을 세운 지역의 의원들을 우선시하여 접촉할 필요가 있다.

제8절

미중 경쟁 시대 캐나다 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 캐나다 의회의 외교적 역할

캐나다는 웨스트민스터 의회제를 취하고 있으므로 대통령제 국가들과는 달리 입법부의 독자적 외교 역할을 찾기는 어렵다. 영국 국왕을 형식상의 국가원수로 하는 영연방 왕국(Commonwealth realm)인 캐나다의 외교 정책은 형식상으로는 왕권(royal prerogative)의 영역에 속하며 그 왕권은 내각(Cabinet)에 의해 집행된다.¹³¹⁾ 그럼에도 불구하고 내각으로 압축되는 행정부와 구분되는 입법부 본연의 기능에 충실한 요소들을 추출하는 것이 불가능한 것은 아니다. 행정부와 구분되는 의미에서의 캐나다 의회의 정책적 역할은 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 집권당 내 평의원(backbencher)들¹³²⁾ 가운데 잠재적으로 총리를 견제하는 주요 정치인들이 있는 경우에는 총리가 임명한 외무장관이 총괄하는 실제 외교 정책이 만들어지는 과정에 그 인물들이 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 반대당들 가운데 최다의석을 가진 정당, 즉 제1야당¹³³⁾의 당수와 주요 인사들은 그림자 내각(shadow cabinet)을 구성하기 때문에 이들의 입장은 정략적 반대에서 비롯되는 것이든 정책적 근거를 갖는 것이든 집권당의 외교 정책에 영향을 미칠 수 있다.

캐나다 의회는 양원제를 취하고 있다. 당연히 정치과정과 정책 결정의 무게중심은 하원에 있다. 상원의 기능과 역할은 극히 제한적이다. 주민(州民)들이 직접 선출하는 미국과는 달리¹³⁴⁾ 총리의 추천을 받아 영국 국왕을 대신하는 총독이 임명하는, 달리 말해 총리가 지명하는 방식으로 채워지기 때문이다. 그러나 캐나다 상원 의원들의 존재 의미를 너무

131) Laura Barnett and Sebastian Spano, "Parliamentary Involvement in Foreign Policy," Library of Parliament, Ottawa, Canada (2013), <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/InBriefs/PDF/2008-60-e.pdf> (검색일: 2023년 05월 22일).

132) 영국 하원의 평의원들만큼 독자적인 목소리를 내지는 못한다. 캐나다 하원은 당 규율(party discipline)이 매우 강하다.

133) 캐나다에서는 Loyal Opposition 또는 Official Opposition으로 불린다.

134) 미국과의 차이가 하나 더 있다. 네브래스카를 제외한 모든 주가 양원제를 시행하는 미국과는 달리 캐나다의 어떤 주에도 상원이 존재하지 않는다. 한때 상원을 유지한 주들이 있었으나 1968년 퀘벡이 주 상원을 폐지함으로써 현재 캐나다의 모든 주는 단원제를 시행하고 있다.

가볍게 보아서는 안 된다. 75세까지 임기가 보장되기 때문에¹³⁵⁾ 선거 압력을 받지 않고 소신껏 공직자로서 봉사하는 본연의 기능을 수행하는 상원의원들도 없지 않다. 선거 압력에서의 자유로움은 상원 의원들의 당파성을 낮추는 효과도 가져온다. 다음 선거에서 공천을 받지 못할까 봐 임기 내내 당 지도부, 특히 총리의 눈치를 볼 수밖에 없는 하원 의원들처럼 당내 규율에 얽매이지 않을 수 있다.¹³⁶⁾ 의원들의 대외교류 협회를 구성할 때도 상원 의원을 하원 의원과 함께 공동위원장으로 앉히기 때문에 의회외교라는 점에서 캐나다 상원의 주요 인사들에 대해서도 최소한의 관심을 유지하는 것이 필요하다.

그럼에도 불구하고 비선출 기관인 상원이 지역대표를 실질적으로 할 수 없기 때문에 그 역할은 주 의회 다수당의 당수, 즉 주 수상(州首相; premier)이 맡는다. 주 수상이 지역대표로서 그 주의 이익, 특히 경제적 이득을 외국과의 관계에서 독자적으로 추구하는 경우가 적지 않다.¹³⁷⁾ 이러한 주 정부의 활동이 연방정부의 외교 정책에 어느 정도 영향을 미칠 수 있다. 물론 이는 어디까지나 주 수준에서 행정부가 대외문제에 관여하는 것이기 때문에 주 수준의 의회외교를 보여주는 것이라고 말하기는 어렵다. 그러나 연방 수준에서처럼 주 수준에서도 집권당 내에 주 수상을 견제하는 정치인이 당연히 있고 제1야당이 대외문제에 관심을 가질 수 있기 때문에 온타리오, 퀘벡, 브리티시컬럼비아, 앨버타 등 주요 주에서 의회가 특정 쟁점에 대해 어떻게 반응하는지를 간과해서는 안 된다.

캐나다 의회의 공식적인 해외 교류는 두 가지 형식으로 이루어진다.¹³⁸⁾ 첫째, 교류 협회(association) 형식으로서 13개 국가 또는 지역 및 국제기구와 교류 관계를 맺고 있다. 주요국 의회와의 양자 교류, 주요 지역 및 국제기구와의 다자간 의회 교류가 이 형식으로 이루어진다. 현재 5개 양자 간¹³⁹⁾ 교류 협회와 8개 다자간¹⁴⁰⁾ 교류 협회가 운영 중이다.

135) 1965년 이전에는 종신직이었다.

136) 2016년 상원 의원 임명 절차가 바뀌면서 상원 의원들의 비당파성이 더욱 제고되었다. Jonathan Malloy, "The Paradox at the Heart of Parliament," *Globe and Mail*, (May 6, 2023), O4.

137) 국내에도 퀘벡, 브리티시컬럼비아, 앨버타 등의 대표부가 별도로 설치되어 있다. 주한 퀘벡 정부 대표부는 자체 웹사이트도 운영하고 있다. <https://www.quebec.ca/ko/gouvernement/ministere/rerelations-internationales/representations-etranger/bureau-quebec-seoul> (검색일: 2023년 7월 13일).

138) 캐나다 의회 해외 교류에 대한 이 글에서의 서술은 다음 출처에 바탕을 두었다. Parliament of Canada, "Explore CANADA's Interparliamentary Relations," Parliament of Canada, <https://www.parl.ca/diplomacy/en> (검색일: 2023년 07월 05일).

139) 교류 대상국은 미국, 영국, 프랑스, 일본, 중국 5개국이다.

140) 교류 대상 기구[지역]는 북대서양조약기구(NATO), 유럽연합(EU), 미주 지역, 유럽 안보협력기구(OSCE), 영연방, 프랑코포니(La Francophonie, OIF), 아프리카, 국제의회연맹(IPU) 8개이다.

둘째, 의회 교류회(inter-parliamentary group)라고 불리는 형식으로 이루어진다. 독일, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아 4개국 의회와 교류 관계를 유지하고 있다. 협회와는 달리 의회 교류회는 경비 지원을 받지 못하기 때문에 참가의원들이 내는 회비로 운영된다.

2 미중 경쟁과 의회의 외교적 역할 변화

중국에 대한 캐나다 외교 정책의 기본 방향은 자유주의 국제질서에 도전하는 중국의 일련의 움직임들을 견제하는 것이다.¹⁴¹⁾ 미국, EU, 파이프 아이즈(Five Eyes; FVEY) 등 서방 동맹국 및 파트너 국가들과의 협업, 특히 경제 안보 영역의 협력을 강화하고 있다. 캐나다 정부는 「캐나다 투자법(Investment Canada Act, ICA)」 등 중국의 투자 심사를 강화하였다.¹⁴²⁾ 캐나다 연방 하원에는 대중(對中) 관계를 다루는 특별위원회(Special Committee on the Canada-People's Republic of China Relationship; 이하 대중 관계 특별위원회)가 설치되어 있다. 위원회 구성은 다음과 같다. 위원장은 집권당인 자유당 소속 켄 하디(Ken Hardie)이고, 부위원장은 3개 야당에 각 1명씩 총 3명이다. 제1야당 보수당 소속 마이클 충(Michael D. Chong; 부친이 홍콩 출신으로서 중국명은 莊文浩)¹⁴³⁾, 신민주당(NDP) 소속 헤더 맥퍼슨(Heather McPherson), 퀘벡 블록당(Bloc Québécois; BQ)¹⁴⁴⁾ 소속 드니 트뤼델(Denis Trudel) 3명이 공동으로 부위원장을 맡고 있다. 자유당 소속 세르주 코르미에(Serge Cormier), 보수당 소속 라쿠엘 단초(Raquel Dancho), 자유당 소속 에마뉘엘 뒤부르(Emmanuel Dubourg), 자유당 소속

141) Government of Canada, "Canada's Indo-Pacific Strategy," (2022), p. 3, <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/indo-pacific-indo-pacifique/indo-pacific-indo-pacifique-en.pdf> (검색일: 2023년 05월 22일).

142) Gregory T. Chin, "An Uncomfortable Truth," *International Journal* 73-3 (September 2018), p. 425.

143) 2020년 캐나다가 신장지구 위구르족 인권유린을 이유로 미국, 영국과 보조를 맞춰 중국에 제재를 가하자 중국은 당시 외교 및 국제 개발 상임위원회(Standing Committee on Foreign Affairs and International Development) 부위원장이었던 마이클 충에게 제재 조치를 가했다. Hannah Jackson, "Garneau slams China's sanctions, says they are an 'attack on transparency,'" *Global News* March 27, 2021. <https://globalnews.ca/news/7723651/garneau-china-sanctions> (검색일: 2023년 07월 12일).

144) BQ는 캐나다로부터 퀘벡의 분리를 주장하는 연방 수준 정당으로서 1991년 창당 이래 지금까지 연방 선거에서 퀘벡에 서만 후보를 내어왔다. 캐나다 정당들은 동일한 이념과 정책 노선을 표방하더라도 연방 수준 정당과 주 수준 정당이 별개의 단체로 활동한다. BQ와 마찬가지로 퀘벡 분리를 주장하는 주 수준 정당의 대표주자는 퀘벡 당(Parti Québécois; PQ)이었으나 가장 최근의 주 의회 선거였던 2022년 총선에서 또 다른 분리주의 정당인 퀘벡 연대(Québec solidaire; QS)가 주 의회에서 PQ보다 더 많은 의석을 차지했다. 현재 QS는 125석 가운데 11석으로 제2야당, PQ는 3석으로 제3야당이다.

피터 프래기스카토스(Peter Fragiskatos), 보수당 소속 톰 크미치(Tom Kmiec), 자유당 소속 로버트 올리펀트(Robert Oliphant), 보수당 소속 카일 시벡(Kyle Seebeck), 자유당 소속 진 입(Jean Yip; 중국명: 葉嘉麗) 8명을 포함하여 총 12명이 대중 관계 특별위원회를 구성하고 있다.¹⁴⁵⁾

여기서는 대중 관계 특별위원회의 2023년 5월에 발간된 가장 최근 보고서인 『캐나다 주권에 대한 하나의 도전: 캐나다-중화인민공화국 관계의 국가안보 차원들』¹⁴⁶⁾에 담긴 현안 분석과 정책 제언들을 중심으로 캐나다 의회가 중국의 비자유주의적 강대국 외교 행보에 어떻게 대응하는지 살펴본다. 현재의 양국 관계에 대한 이 위원회의 진단은 지난 수년간 의회 안팎에서 형성된 합의에 바탕을 두고 있다. 캐나다에서 간첩 활동을 벌이고 특히 사이버 공격으로 부당하게 영향력을 행사하려는 국가들 가운데 하나가 바로 중국이라고 보는 것이다.

대중 관계 특별위원회 보고서는 중국의 국가보안법을 치외법권적으로 적용하려는 시도 불용 등 총 34개의 정책 제안을 담고 있다. 의회 보고서는 주 정부들, 그리고 대학들과 연구 기관들에게 중국이 국가안보와 지식재산을 위협하는 존재임을 캐나다 정부가 알리도록 권고하고 있다.¹⁴⁷⁾ 특히 인공지능, 쿼텀 기술, 5G, 바이오 의료, 청정기술 5개 민감 기술 영역에 대해서는 대학 및 연구기관이 중국과 협업을 하지 않도록 명료하게 안내할 것을 권고하고 있다. 또한 이 5개 민감 기술 영역과 연관된 중국의 대학, 법인체, 연구자에게 연방 차원의 연구비 지원이 이루어지 않도록 캐나다 정부가 조치할 것을 권고하고 있다. 또한, 국외 세력의 선거 개입 가능성 차단을 캐나다 정부에게 권고하고,¹⁴⁸⁾ 공자 학

145) Parliament of Canada, "Special Committee on the Canada-People's Republic of China Relationship: CACN," <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/CACN> (검색일: 2023년 05월 22일).

146) House of Commons, Canada, "A Threat to Canadian Sovereignty: National Security Dimensions of the Canada-People's Republic of China Relationship," Interim Report of the Special Committee on the Canada-People's Republic of China Relationship, 44th Parliament, 1st Session, May 2023, <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/CACN/Reports/RP12430173/cacnrp03/cacnrp03-e.pdf> (검색일: 2023년 07월 02일.).

147) 캐나다 헌법은 교육을 국가 관할하는 사안으로 규정하고 있다. 연방정부에는 교육을 관장하는 부처가 없다. 따라서 연방 정부가 교육과 관련된 정책을 직접 시행할 수는 없고 주 정부가 움직이도록 유도하는 형식을 취한다. 여기서 다시 한 번 주 의회의 중요성을 볼 수 있다.

148) 전 보수당 당수였던 에린 오툴(Erin O'Toole)은 2021년 총선에서 중국 공산당이 자신을 표적으로 삼아 허위정보 유포와 유권자 억압(voter suppression)을 자행했다고 주장하였다. Paula Newton and Caitlin Hu, "Canada's ex-Conservative party leader says Chinese misinformation campaign targeted him in last election," *CNN*/March 31, 2023. <https://edition.cnn.com/2023/05/30/americas/canada-china-otoole-intl/index.html> (검색일:

원(Confucius Institute)과 맺는 협정은 완전한 투명성을 갖도록 캐나다 정부가 주 정부들과 공조하기를 권고한다. 모든 개인과 법인, 특히 공직자 출신의 개인이 적성 국가를 위해 보수를 받고 일하는 것을 공개적으로 선언하도록 만드는 입법을 제안하고 있다. 중국의 국영기업, 준국영기업, 기술기업이 캐나다의 “정보통신 기술 또는 보안 장비나 서비스”에 관련된 연방 수준의 계약을 못 하도록 할 것을 제안하는 등 기술 인프라에 대한 안보의 강화도 제안하고 있다. 캐나다에서 운영 중인 소셜미디어 플랫폼들 가운데 중국 관련 기업들이 이용자 데이터를 어떻게 수집, 활용, 전송하는지를 공개하도록 캐나다 정부에게 권고하는 등 중국과의 정책에 있어 정부에 구체적인 제언들을 제시하고 있다.

3 캐나다 의회외교의 한국 의회외교에의 시사점

캐나다는 대표적인 중견국으로서 다자주의적 자유주의 국제질서 유지에 적합한 외교 행보를 보여 온 나라이다. 연방정부가 양자관계보다는 다자적 포럼을 통해 국제사회 공통의 문제 인식과 대응 방안 모색을 선호하기 때문에 웨스트민스터 의회제의 특성상 연방 의회도 다자간 협의체들에 적극적으로 참여하는 모습을 보인다. 흔히 영국과 미국의 관계를 특수 관계(Special Relationship)라고 부르지만 캐나다도 그에 못지않게 미국과 특별하고도 긴밀한 관계를 유지해 오고 있다. 하지만 캐나다의 대미 관계는 지리적으로 하나의 대륙을 구성하고 있다는 점 때문에 지나치게 미국의 입김에 휘둘리지 않으려는, 즉 캐나다의 독자성을 강조하는 모습을 띠기도 한다.¹⁴⁹⁾ 이러한 특성이 캐나다 의회외교에도 상당히 반영된다고 볼 수 있다. 미국과 사이가 원만하지 않은 나라들과도 수교하는 것을 넘어서 끈끈한 유대를 다져온 경우들이 적지 않다. 미국에 편중되지 않는 외교의 전통은 캐나다가 여러 글로벌 문제 영역에서 중견국으로서 주도권을 행사할 수 있게 해주는 자산이다.

캐나다 의회외교의 패턴이나 형식은 분명히 다자주의적이다. 그러나 그러한 형식을 통해 캐나다 의회가 추구하는 정책 방향은 대체로 반중적이다. 캐나다 자유당은 1993~

2023년 07월 15일).

149) 현 쥐스탱 트뤼도(Justin Trudeau) 총리의 부친인 피에르 트뤼도(Pierre Trudeau) 총리는 1969년 나토군 파견 규모 감축 등 독자적인 대외정책을 추진한 인물이다.

2006년 장기집권을 통해 탈냉전 세계화 시대의 신자유주의화를 이끌었고 중국에 상당히 포용적인 대외정책을 펼쳤다. 그러나, 오늘날 중국을 명백한 위협으로 인식하는 자유당의 국내 기반은 상대적으로 약화되었다. 2019년 연방 총선 이후로 자유당은 집권당 위상을 유지하고는 있으나 과반의석을 확보하지 못한 소수 정부이다. 캐나다도 정치적 양극화에서 자유롭지 않은 나라이기 때문에 보수당의 강경한 반중 태세는 이러한 국내 정치적 영향도 있다고 할 수 있다.

4 한국의 대(對) 캐나다 의회외교 전략

서론에서 지적하였듯이 웨스트민스터 의회제 국가인 캐나다에서 행정부와 입법부의 경계를 대통령제 국가처럼 명확하게 구분하는 것은 어렵다. 그러나 바로 그 점 때문에 캐나다와 외교관계를 펼쳐나가는 데 있어서 의회의 중요성이 크다고 말할 수 있다. 총리의 임기가 정해져 있지 않은 의회제 국가와의 의회외교는 행정부, 즉 집권당 원내 지도부에 역량을 집중하기보다는 상원과 하원을 모두 포괄할 필요가 있으며, 상원의 주요 인사들에 대해서도 최소한의 관심을 유지하는 것이 필요하다.

2015년 총선에서 자유당은 39.5% 득표로 제1야당인 보수당의 31.9%와 상당한 차이로 이겼지만 이후 두 번의 총선에서는 득표율에서도 보수당에게 뒤지는 결과를 보였다.¹⁵⁰⁾ 단일정당으로 구성된 정부가 소신껏 정책을 펼치는, 따라서 책임 소재가 명확한 국정운영이 웨스트민스터 의회제의 장점이나, 득표-의석 불비례로 인해 집권한 정당이 그런 장점을 살리기는 어렵다. 따라서 캐나다와의 의회외교는 야당과의 교류에도 관심을 가져야 한다. 제1야당인 보수당은 물론이고 NDP와 BQ의 주요 정치인들과의 교류를 확대해야 한다.

의회외교는 국내 정치에 대한 이해가 중요하다. 의회외교를 굳이 하겠다면 의원들의 전문성을 함양해야 한다. 이를 위해 의원들에게 주요국에 대한 정보와 이해를 돕기 위한 의회 연구기관, 부처 산하 연구기관들의 글로벌 지식 제공 기능을 한층 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

150) 2019년 총선에서 두 거대 정당의 득표율은 자유당 33.1%, 보수당 34.3%였고, 2021년 총선에서는 자유당 32.6%, 보수당 33.7%였다.

입법기관으로서 캐나다 상원이 갖는 명백한 한계에도 불구하고 정책 과정에서 숙의를 실현하는 장으로서의 상원의 기능마저 무시할 필요는 없다. 앞서 말한 바처럼 상원 의원 상당수가 하원 의원 경험을 갖고 있고, 정치인 출신이 아닌 상원 의원이라도 캐나다 엘리트 집단의 정점에 속하는 경우가 대부분이므로 사안별로 주요 상원 의원을 접촉하는 것은 도움이 될 수 있다.

캐나다는 매우 분권적 연방제 국가라는 점에서 주 의회의 중요성이 높아 이를 고려한 의회외교의 다양화가 필요하다. 캐나다 헌법은 교육을 주가 관할하는 사안으로 규정하고 있어 연방정부가 교육과 관련된 정책을 직접 시행할 수는 없고 주 정부가 움직이도록 유도하는 형식을 취한다. 여기서 다시 한 번 주 의회의 중요성을 볼 수 있다. 연방정부와 주 정부의 집권당이 같은 이념 및 정책 노선을 표방한다고 해도 엄연히 별개 조직이며 실제로 미묘한 입장 차가 존재하는 만큼 주 의회에 대한 관심과 교류가 필요하다.

유럽 대륙의 합의제적 의회제 국가들에서도 외교는 결국 총리를 중심으로 하는 일이다. 대통령제 국가인 한국에서 의회가 할 수 있는 외교적 역할은 대외관계의 지식 하부구조를 구축하는 데 집중되어야 한다. 의회가 외교부 협조를 통하지 않고도 고유한 정책 지식 네트워크와 그것에 기초한 잠재적 외교 역량을 갖추고 있을 때 행정부를 견제하는 입법부의 임무도 제대로 수행할 수 있다.

제9절

미중 경쟁 시대 대만 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 대만 의회의 외교적 역할

가. 대만 의회외교 개요

1990년대 대만은 민주주의 체제로 이행하며 변화하기 시작했다. 대만이 국제사회에 접근하는 것을 중국이 적극적으로 막았기 때문에 민주화가 대만의 국제적 지위를 직접적으로 향상시키지는 못했지만, 민주화의 성취는 대만 외교에 분명한 기회 요인이 되었다. 민주화의 기회 요인을 토대로 대만 당국은 민주적으로 선출된 국회의원들의 국제적 활동을 통해 대만의 이익을 방어하고 증진해 왔으며, 대만의 국회의원들은 대만 외교의 새로운 행위자로 부상하기 시작했다. 탈냉전기에 접어들어 세계 각국의 의회 의원들 간에는 상호 교류가 강화되었으며, 대만은 이를 계기로 의회 차원에서 국제사회와 연결하려는 노력을 지속해 왔다.

대만에서 의회외교가 증시되고 있는 역사적 맥락은 1971년 중화민국이 유엔에서 퇴출된 후 외교 정세가 불리해졌기 때문이다.¹⁵¹⁾ 정부 간 공식 관계 부재의 딜레마 속에서 대만의 의회외교는 외교 업무를 추진하는 데서 중요한 일환이 되었다. 대만 외교부는 1989년 국회 소조(國會小組)를 신설했고 1993년에는 국회 연락과(國會聯絡組)로 확대 개편하여 외교부와 국회의원 간의 소통과 조율을 담당하도록 하는 것 외에 국회의원의 외교 업무를 지원하도록 했다. 1998년에는 당시 행정원장(국무총리 격)이었던 샤오완창(蕭萬長)이 「대외공작회보(對外工作會報)」에서 국회 외교 강화를 위한 관련 부처들의 협조를 지시하기도 했다.¹⁵²⁾ 2000년에는 천수이볜 총통(당시 민진당 대선 후보)이 대만과 수교관계

151) 대만(중화민국)은 1971년 유엔에서 퇴출된 이후 국제사회에서의 외교적 활동 공간이 계속 축소되어 왔다. 특히 민진당이 집권한 천수이볜 정부(2000~2008년)과 차이잉원 정부(2016~2024년) 시기에 중국의 견제와 압력에 수교국 수가 감소해 왔고 2023년 현재 수교국은 13개국에 불과하다.

152) Šabič, Zlatko, and David Huang. *Parliamentary diplomacy of Taiwan in comparative perspective: Against isolation and under-representation*. (Policy Press, 2021).

를 유지하는 국가들의 수가 감소하는 정세에 대응하기 위해 국제관계에 새로운 접근법의 추진을 촉구했는데 그 새로운 접근법에서 의회외교가 중요한 일환이 되었다.¹⁵³⁾

대만의 외교는 중국의 전방위적인 견제를 받고 있기 때문에, 국제사회에서 활동에 많은 제약을 받고 있다. 대만 정부가 실용주의 외교를 추진함으로써 일정한 성과를 거두기도 했지만¹⁵⁴⁾ 다른 한편으로는 정부 간 공식 외교를 추진할 수 없는 근본적인 한계에 직면해 있기 때문에 대만의 의회외교는 다른 어느 나라보다 중시되고 있다. 대외관계에서 중국의 견제를 받는 대만 입장에서 의회는 민주주의 국가에서 민의를 대표하는 기구로서 정치 외교적으로 덜 민감하며, 중국 입장에서는 민의 기구 간의 교류를 제약하는 것이 상대국 여론의 강한 비판을 받을 수 있기 때문에 대만의 의회외교를 견제하는 것에 제약을 받고 있기도 하다. 이뿐만 아니라 의회외교는 양국 의회 교류 시 양국 국민 간의 교류로 이어질 수 있어 전통적 외교 업무의 구속을 상대적으로 덜 받으며 상호관계를 실질적으로 강화할 수 있다는 특성을 갖고 있다.

교류하는 양국 의회 의원들은 장기적으로 상호 방문, 교류, 연락, 만찬 및 기타 활동을 통해 자연스럽게 깊은 우의를 다질 수 있다. 이러한 의원 간의 우의를 통해 국제사회에서 대만에 불리한 여론을 해소하고 더 많은 지지를 얻는 지렛대로 활용할 수 있다. 이로 인해 대만의 의회외교는 장기적 차원에서 국가 간 교류 플랫폼을 구축하여 우의를 다지고 비수교국과의 실질적 관계를 증진시키는 데 목적을 두고 있다. 따라서 대만의 대외관계 다변화라는 측면에서 대만의 의회(입법원)는 대만 외교에서 단순히 감독자의 역할 뿐만 아니라 정부와 상호보완적인 관계를 형성하고 있다.

나. 대만 의회외교의 운영 방식과 특징

대만의 의회외교는 총통부, 외교부, 입법원이 상호 협력하여 대외관계를 강화하기 위해 제도적 삼각관계를 이루어 추진되고 있다. 총통부가 외교 정책 방향에 대한 지침을 제시하면 의회(입법원)는 국회의장을 필두로 정부의 외교 정책에 협력한다. 외교부는 국회 연락과(國會聯絡組)를 통해 국회의원들의 외교 활동을 지원한다.¹⁵⁵⁾

153) Hickey, D.V. *Foreign Policy Making in Taiwan: From Principle to Pragmatism*. (London: Routledge, 2007).

154) 대만은 실용주의적 외교를 통해 100여 개 국가와 경제무역, 문화, 교육 등 실질적 관계를 유지해 왔으며 각국 정부 및 민간과 소통 채널을 구축하고 있음.

155) 劉文彬, “歐洲議會與中華民國立法院及中共全國人民代表大會關係之比較研究(1975~2000),” 『臺灣師大歷史學報』 3

의회외교는 대만이 국제사회에서 실존하기 위한 중요한 돌파구라고 할 수 있다. 중국이 ‘하나의 중국’ 원칙을 강력하게 주장하여 많은 국가들이 여러 방식으로 ‘하나의 중국’ 정책을 준수해야 하기 때문에 대만은 정부 간 상호 교류 및 협력을 추진하는 것뿐만 아니라 국제기구에 가입 및 옵저버 자격을 획득하는 데도 제약을 받는다. 반면에 의원 외교 및 의회외교는 행정부처와 달리 ‘하나의 중국’ 원칙으로 인한 제약이 덜하다. 대만 의회의 외교위원회는 국회의 외교기능을 확대 강화하기 위해 1990년에 소련 및 동유럽과, 북미과, 유럽과, 아시아태평양지역과 등 4개의 지역 연구과를 설치하여 각 지역의 외교 사무에서 구체적인 국회 외교 추진방안을 연구하도록 결정했으며, 국회(입법원)가 별도로 “국회 외교경비 사용 및 관리 방법 기안 소조”를 만들어 국회 외교경비를 편성하도록 했다. 이상의 조치들은 의회외교를 촉진하기 위해 대만 정부가 구체적인 조치를 취해왔음을 보여준다.

대만 의회외교의 주요 채널은 국회의장 및 부의장, 의원 개인 또는 의원 단체를 통해 외국 정부 및 의회, 그리고 다양한 국제기구와 상호 교류를 추진하는 것이다. 주요한 교류 방식은 상호 방문, 협력 문서 서명, 국제기구 및 포럼 활동에 참가하며 단체 간 혹은 개인 간 네트워크를 형성하고 중요한 외교적 시점에서 그 네트워크를 활용하기 위한 토대를 만드는 것이다. 의회외교를 통한 네트워크 형성의 주요 목적은 ▲의회의 국제화를 통한 국가 이미지 구축, ▲정부 외교 채널 확대 지원 및 협조, ▲국제분쟁의 해결, ▲국제사회 참여 등이다.

또한 대만 의회는 정부 내의 외교부, 교포 위원회, 신문국, 경제부, 대륙 위원회 등의 정부 기관이 주선한 세계 각국의 관료 및 의원, 외교사절, 문화 및 경제 기관, 종교단체, 학교, 미디어 분야의 외빈을 접대한다. 외국 정부수반, 의장, 의원, 민간 조직에 이르기까지 모든 분야의 외빈에 대한 접대를 통해 대만 의회와 세계 각국이 전방위적인 교류의 기회를 확보하기 위함이다. 한편 방문단 조직을 통한 단체 방문을 주기적으로 추진한다. 입법원장이나 의원 등이 직접 대표단을 구성하여 해외를 방문한다. 총통이 직접 방문할 수 있는 국가들이 제한적이기 때문에 많은 경우 입법원장을 특사단 단장으로 임명하여 우방을 방문하게 하거나 우방 대통령 취임식이나 국경절 등에 참석하게 한다. 그리고 국제회의에 적극 참석한다. 국제적 의회 조직에 적극 가입하는 것은 대만 의회외교 확대를 위한 중요한 수단이다.

4 (2005): pp. 137-186.

민주화 이후 대만의 국회의원들은 외국 국회의원들과의 교류를 포함한 국제적인 활동에 적극적으로 참여하기 시작했다. 이러한 활동의 배경에는 외국 국회의원들과의 교류 및 네트워크 형성이 궁극적으로 대만에 대한 지원과 지지를 이끌어낼 것이라는 기대감이 자리하고 있다. 대만은 수교국이 감소하여 공식적인 외교관계를 맺기 어렵기 때문에 의회외교가 특히 중요하다. 이로 인해 대만 입법원과 각국 의회 간의 교류는 대만 외교 업무 추진에서 매우 중요한 위치를 점하고 있고 2018년의 통계에 따르면 71개의 의회 교류협회가 존재한다.

2 미중 경쟁 시기 대만 의회외교의 역할 변화와 과제

2016년에 탈중국화를 지향하는 민진당의 차이잉원 총통 집권 이후, 국민당 마잉주 총통 집권기 8년간 유지되었던 양안 간의 “외교 휴전”이 종료되었다. 중국은 대만에 대한 정치, 경제, 군사적 압박 수위를 높이고 대만의 외교 공간을 축소하는 조치를 취하여 대만과의 수교국이 13개국으로 감소했다. 그러나 미중 경쟁이 본격화되면서 최근 대만의 의회외교가 활발해지고 있다. 특히 미국 및 유럽의 의회 의원들이 경쟁적으로 대만을 방문하고 있다. 대만의 의회외교는 미중 경쟁 시기와 코로나 팬데믹의 영향하에 활발하게 추진되기 시작했는데, 다양한 국가의 의원들과 우호 단체들이 다수 대만을 방문했다. 대만의 코로나 방역 성공과 반도체 산업의 발전이 가져온 성과였다. 앞으로 관건은 대만이 의회의 외교 역량을 어떻게 발휘하여 다른 국가들이 지정학적 긴장 속에서 대만을 더 지지하게 만드는지이다.

대만은 이러한 기회를 계기로 최근 의회외교 강화를 위해 입법원에 ‘국제사무처’ 설립을 추진했다. 의회외교를 강화하기 위해 입법원에 ‘국제사무처’를 증설하는 국회 조직법 수정안을 제기했다.¹⁵⁶⁾ 국제사무처는 산하에 국제교류과, 국제협력과, 국제전파과 및 의전사무과 등 4개 과를 설치하고 20명의 직원을 증원하며 의회외교 관련 자료도 축적하는 기능을 수행하기로 하였다. 대외관계 관련 자원을 통합하여 입법원장, 의원 및 의회 공무원의 해외 출장 협조, 국제적 의회 기구 가입, 국제회의 참여 등 8개 업무를 관장하도록 했다.¹⁵⁷⁾ 국제교류 업무, 국제협력 업무, 국제 활동 참여 업무 등을 담당하는 것 외에 의

156) 연합뉴스 2022년 11월 17일자 보도

원 대표단 구성 및 국제단체 참여 업무, 국회 외교 훈장 및 영전 관련 업무, 외빈 및 교민 접대 및 통역 업무, 국제 뉴스 전파, 여론 수집 및 기타 국제 사무에 관한 사항을 관장하기로 했다. 초기 추정 인건비는 약 3,320만 위안(약 101만 달러)으로 책정하고 기타 사업 예산은 2,260만 위안(약 74만 달러)을 유지하기로 했다.

대만 의회외교의 향후 과제는 다음의 네 가지를 우선으로 하고 있다. 첫째, 행정부와 입법부가 협력하여 다양한 외교 자원을 통합하는 것, 둘째, 당파적 이념을 해소하고 대외적으로 일치된 외교를 펼치는 것, 셋째, 각국 의회의 대(對)정부 감독 및 주도권 우위를 파악하여 외교의 효율성을 제고하는 것, 넷째, 의회 내에 상설적인 의회외교 운영 및 보좌 부서를 설치하는 것이다.

3 대만 의회외교의 성과와 시사점

대만은 국제사회에서 외교적 고립을 돌파하기 위한 수단으로 의회외교를 적극 활용해 왔다. 미중 전략경쟁이 심화된 상황에서 중국은 대만이 의회외교를 통해 중국의 외교적 압박에서 벗어나려는 전략을 인지하고 있다. 특히 2022년 8월 난시 펠로시 미 하원의장의 대만 방문 이후 중국은 더욱 예민한 반응을 보이고 있다. 이러한 환경 속에서 대만은 천수이볜 정부(2000~2008년) 시기부터 적극적으로 의회외교에 힘쓰며 대만의 국제 공간 확보에 일정한 성과를 가져다 주었다. 예를 들어, 미국 의회는 대만을 비 나토(非 NATO) 동맹으로 취급해야 한다는 조지 W. 부시 정부의 논란의 여지가 있는 요청 등을 포함한 일련의 친대만 결의안과 법률을 통과시킨 바 있다. 대만 국회의원들은 또한 미국 의회에서 초당파적 친대만 의원 연합인 대만코커스(the Taiwan Caucus)를 설립하도록 설득하는 데 중요한 역할을 했다.

대만의 의회외교 활동은 미국에만 국한된 것이 아니다. 대만 국회의원들의 노력은 유럽 및 일본과의 관계에서도 성과를 맺었다. 유럽의회는 다양한 친대만 결의안을 통과시킨 바 있다. 이러한 결의안 중에는 중국이 대만을 타깃으로 한 수백 기의 미사일을 제거해야 한다는 요청, 국제사회가 대만의 세계보건기구(WHO) 가입을 지지해야 한다는 요청, 그리고 유럽 국가들이 중국에 무기 판매를 금지하는 것을 지지하는 결의안 등이다.

157) 聯合新聞網, “立法院增設國際事務處 掌交流合作等事項,” 『聯合報』, (2023. 05. 12.). <https://udn.com/news/story/6656/7160352> (검색일: 2023년 12월 05일).

17개 유럽 국가의 국회의원들은 또한 대만 의회와 의회 간 우호 단체를 설립하고 정기적으로 대만에 대한 지지의 목소리를 내고 있다. 예를 들어, 초당적으로 구성된 영국 의회의 “영국-대만 의회 그룹(The British-Taiwanese All-Party Parliamentary Group; 台英國會小組)”은 영국 정부에 대만을 적절히 인정(recognition)해 줄 것을 요구하고 대만의 민주적 발전이 다른 아시아 국가들에게 중요한 모델이라고 선언한 바 있다.

대만의 정당 외교도 의회외교의 일환으로 간주할 수 있다. 대만의 정당들은 외국의 개인 및 단체들과의 관계 발전을 위해 노력해 왔다. 초기에는 해외 화교들의 지지를 얻는 것에 주안점을 두었다면 이후 외국 정당들과 유대관계를 구축하고자 노력했다. 국민당의 경우 미국 공화당, 일본 자민당, 영국 보수당, 독일 기민당 연합과의 관계에 주력하면서 60개국 120개 정당과 다양한 수준의 우호 관계를 발전시켰다. 민주 진보당(민진당)의 경우 수십 개의 진보적인 정치 조직들과 우호적인 관계를 맺어왔다. 민진당은 국제 진보 정당들의 조직인 Liberal International의 회원 자격을 활용하여 비공식 외교 또는 2트랙 외교를 수행하고 있다. 그뿐만 아니라 다른 주요 정당들과 함께 외국 정당과 교류를 위해 해외 방문을 추진하기도 한다.

유럽의회는 1991년에 “대만 우호 그룹(European Parliament-Taiwan Friendship Group)”을 설치하여 그 산하에 집행위원회와 사무국을 두어 대만 업무를 전담하도록 해왔는데, 대만 국회의 “중부유럽 국회의원 친목회(中歐國會議員聯誼會)”는 3년 뒤인 1994년에서야 설립되었고 2000년대 중반까지도 유럽의회와 교류를 전담하는 전용 사무국을 두지 못했다. 유럽의회와 외교에서 대만 의회의 접근방식이 단기적 대응에 그쳤고 장기적인 계획이나 전략이 부족했음을 알 수 있다.

대만 입법원(의회)은 매년 세계 각국의 정부 수반, 의회 의장 및 부의장, 의원, 정부 고위 관료, 학자 등을 초청하여 접대하고 있다. 매년 평균 70여 개 국가에서 3,200여 명의 해외贵宾들이 대만 입법원을 방문하여 국제교류 행사를 개최한다. 또한 대만 입법원은 국제기구 가입을 위해 노력한다. 현재 ‘중미 의회(PARLACEN)’와 ‘중미 및 카리브해 분지 의회 의장 포럼(FOPREL)’의 영구 옵저버이자 ‘아시아태평양 국회의원 연합회(APPU)’의 회원이며, ‘민주 태평양 연맹(DPU) 국회의원 연대’의 회원이다. 그 외에 아태 국회의원 포럼(APPF)과 국제국회연맹(IPU)의 회원이 되기 위해 힘쓰고 있다.¹⁵⁸⁾

158) 대만 입법원 홈페이지의 ‘국회외교’ 설명: “國會外交,” 立法院, <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid>

한편 대만 국회의원들의 의회외교 참여 열기가 감소하는 영향 요인이 존재하기도 한다. 첫째, 국회의원 의석수 절반 감축¹⁵⁹⁾과 재외국민 선출 교민 국회의원의 의석수 감소가 의회외교 참여도에 영향을 미치고 있다. 2005년 단일 선거구 2표제 도입 후 선출된 입법위원들은 선거구의 유권자 봉사에 더욱 힘을 쓰게 되면서 국제 업무의 참여도가 자연히 감소하게 되었다.

둘째, 의원이 재선에 실패하는 경우가 많기 때문에 정부 간 외교와 비교할 때 의회외교의 지속성에는 근본적 한계가 존재한다. 외교는 장기적 차원에서 점진적으로 운영되어야 하는데, 동일 의원이 연임하지 못하면 기존의 관계가 중단되는 경우가 많다.

셋째, 재정적 요인에 영향을 받는다. 현실적 차원에서 대만의 외교 환경에는 어려움이 많기 때문에 효과적인 외교를 추진하려면 강력한 재정이 뒷받침되어야 한다. 예컨대, 다른 나라와의 협력 프로젝트, 투자 계획, 농업 및 의료팀 등의 활동에는 강력한 재정적 지원이 필요하다. 경제 성장의 위축이 의회외교에도 영향을 미치고 있다.

대만 의회외교의 주요 특징은 초당파적 운영 모델을 구축해 가고 있다는 것이다. 대만 내에서는 양안 관계의 영향과 서로 다른 정당 간의 정체성 요인으로 인해 여러 의제에서 양당의 입장이 엇갈린다. 그런데 흥미로운 것은 의회 내의 외교 의제에서 종종 초당적으로 작동한다는 것이다. 예컨대, 대만 의회와 폴란드, 말레이시아, 이스라엘 및 기타 국가의 의회 사이에 교류회에서 회장은 통상 다수당의 대표가 맡고, 부회장은 기본적으로 제2당이 맡는 등 초당적 협력의 장으로 운영한다. 해외 순방이나 외빈 접대 때마다 초당적 공감대가 형성돼 왔다. 그래서 의회외교 의제를 추진하는 데 있어서 대만 입법원 내에서는 여야를 초월하여 기본적으로 의견이 일치하는 면이 있다.

4 한국의 대(對) 대만 의회외교 전략과 과제

미국, 유럽, 일본 등에 비해 대만에 대한 한국의 의회외교는 상대적으로 절제된 수준을 유지해 왔다. 1992년 한중 수교 이후 한국 정부와 국회는 상대적으로 다른 나라에 비해 중국이 주장하는 ‘하나의 중국’ 원칙을 존중해 왔다고 할 수 있다. 다른 한편으로는 한국

=12414&pid=160993 (검색일: 2023년 10월 20일).

159) 대만은 2005년 제7차 개헌을 통해 입법위원 수를 225석에서 현재의 113석으로 감축했다.

이 대만과 의회 교류나 의회외교에 대해 중국의 강한 견제를 받은 측면도 있다. 2004년 한국 국회의원들의 천수이볜 총통 취임식 참석 때 주한 중국대사관은 중국 내정에 간섭한 것이라고 비판했다. 당시 주한 중국대사관의 공사참사관이 의원들에게 전화해 대만 총통 취임식 참석을 만류하기도 했다. 2022년 12월 한국 국회의원들의 대만 방문을 둘러싸고 한중 간에 갈등을 빚기도 했다. 중국은 주한 중국대사관을 통해 ‘찬방(竊訪: 몰래 숨어 방문)’이라 표현하고 “한국이 대만 지역과 어떤 형태로든 공식적으로 교류하는 것을 결연히 반대한다.”는 입장을 밝히고, “한국 국회의원들의 이번 대만 지역 무단 방문은 한국이 중국에 대한 약속을 위반한 것으로 ‘대만 독립’ 세력에 잘못된 신호를 보내고 중한우호의 정치적 기반을 훼손하며 ……(중략)…… 중한 관계에 심각한 충격을 주게 될 것임을 인식해야 한다.”고 경고하기도 했다.¹⁶⁰⁾

이러한 사건들은 한국의 의회외교에 대한 견제로서 내정간섭의 혐의와 함께 한국 언론에 크게 보도되어 국민 정서를 격앙케 하기도 했다. 중국도 한국 여론의 강한 반발을 의식하고 있기 때문에 대만에 대한 한국의 의회외교에 로키(low-key) 방식의 향의를 하거나 대응을 자제하는 모습을 보이기도 했다. 2019년 11월 한국 의원대표단이 대만을 방문하여 대만 문화부장, 대만 측 한국-대만 의원 친선협회장, 입법원 비서장, 외교부 주임 비서 등을 만났지만 대응하지 않은 바 있다. 이러한 중국 측의 대응은 방문 시기의 정치적 민감도, 방문단의 구성 규모와 공식 면담을 가진 대만 측 인사의 직급 등에 따라 달라지는 것으로 분석되고 있다.¹⁶¹⁾

중국은 타국의 의원이나 의회가 대만과의 교류를 진행하거나 대만 정부의 공식 행사에 참석할 때 이를 견제하기 위해 ‘하나의 중국’ 원칙을 사용한다. 그러나 한국 국회가 대만에 대해 의회외교를 수행하는 것이 ‘하나의 중국’ 입장을 존중하는 것에 위배되는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다.¹⁶²⁾ 오히려 중국이 삼권분립에 기반한 한국의 민주주의 원칙

160) 외교부 대변인, “외교부 정례브리핑(1.5),” 외교부, (2023. 01. 05.), https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4078/view.do?seq=368501&page=1

161) 김선재, “한국-대만 의회외교 고찰(1992-2022): 한중관계에 주는 함의,” 『현대중국연구』 24-4 (2023. 03), p.14.

162) 한중수교 공동성명 전문에 명시된 ‘하나의 중국’에 대한 우리의 공식 입장은 “대한민국 정부는 중화인민공화국 정부를 중국의 유일 합법정부로 승인하여 오직 하나의 중국만이 있고 대만은 중국의 일부분이라는 중국의 입장을 존중한다.”이다. 하나의 중국 원칙은 3단 논법으로 이뤄져 있는데 “첫째, 세계에는 하나의 중국만 존재한다. 둘째, 중화인민공화국 정부가 중국을 대표하는 합법 정부이다. 셋째, 대만은 중국 영토의 분리할 수 없는 일부이다.”라는 논리로 구성되어 있다. 그리고 한국 정부는 이 3단 논법에서 첫 번째 주장과 두 번째 주장에 대해서는 명시적으로 인정하고 있지만, 세 번째 주장에 대해서는 “존중한다”는 완화된 동의의 입장에 있다.

대한민국과 중화인민공화국 간의 외교관계 수립에 관한 공동성명 전문: 1) 대한민국 정부와 중화인민공화국 정부는 양국

을 훼손하고 한국의 주권을 침해한다는 논란을 불러일으킬 수 있다. 의회외교를 통해 국제적 활동 공간을 확보하고 외교적 돌파구를 찾으려는 대만의 전략에 대해 중국이 우려하는 바를 이해한다고 하더라도, 상호존중과 상호 내정 불간섭 원칙에 토대하여 중국이 한국 의회의 대외활동과 해외 교류의 자율성을 침해할 여지는 남아 있지 않다.

카네기 국제평화재단(Carnegie Endowment for international Peace)에 발표된 ‘하나의 중국’에 대한 세계 각국의 입장에 대한 연구에 따르면, ‘하나의 중국’은 국제사회에서 매우 다양한 수준에서 해석되고 있다(아래 <표 2-3> 참조).¹⁶³⁾ 유럽연합(EU)은 중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 인정하면서도 ‘하나의 중국’이라는 정책의 틀 안에서 대만과 공통 관심사를 갖고 관계를 발전시킬 것이라는 입장을 갖고 있다. 한국 의회외교도 이와 같이 중국의 ‘하나의 중국’ 입장을 존중하는 것을 토대로 대만과의 공동 관심사와 국익 외교 관점에서 필요한 의회 차원의 소통과 교류를 검토할 수 있다. 의회외교는 정부 외교와 달리 유연성과 비경직성, 경우에 따라 비공식, 비정부의 특성을 가질 수 있다는 점에서 조금 더 유연한 접근이 가능하다.

특히 대만은 산업적으로 경쟁 관계인 부분도 있으나 과학기술과 교육의 발전 속에서 상호 학습과 상생의 관계로 발전시킬 공간도 크다. 현실적으로 존재하는 한국과 대만의 외교적 제약 속에서도 의회외교는 경제 안보, 기술 안보, 신흥 기술규범 등 중요한 정책 어젠다에 대한 소통과 상호학습, 정치문화 발전 등 유사한 고민을 가진 주제를 중심으로 한 소통과 교류 등을 검토할 수 있다.

동아시아에서 지정학적 긴장이 고조되고 지정학적 리스크가 커지는 상황에서 역내 평

국민의 이익과 염원에 부응하여 1992년 8월 24일자로 상호 승인하고 대사급 외교관계를 수립하기로 결정하였다. 2) 대한민국 정부와 중화인민공화국 정부는 유엔헌장의 원칙들과 주권 및 영토보전의 상호존중, 상호불가침, 상호 내정 불간섭, 평등과 호혜, 그리고 평화공존의 원칙에 입각하고 항구적인 선린우호협력 관계를 발전시켜나갈 것에 합의한다. 3) 대한민국 정부는 중화인민공화국 정부를 중국의 유일 합법정부로 승인하여 오직 하나의 중국만이 있고 대만은 중국의 일부분이라는 중국의 입장을 존중한다. 4) 대한민국 정부와 중화인민공화국 정부는 양국 간의 수교가 한반도 정세의 완화와 안정, 그리고 아시아의 평화와 안전에 기여할 것을 확신한다. 5) 중화인민공화국 정부는 한반도가 조기에 평화적으로 통일이 되는 것이 한민족의 염원임을 존중하고 한반도가 한민족에 의해 평화적으로 통일되는 것을 지지한다. 6) 대한민국 정부와 중화인민공화국 정부는 1961년의 외교관계에 관한 빈 협약에 따라 각자의 수도에 상대방의 대사관 개설과 공무수행에 필요한 모든 지원을 제공하고 빠른 시일 내에 대사를 상호교환하기로 합의한다.

『중앙일보』, “한중수교 전문,” (1992년 8월 23일), <https://www.joongang.co.kr/article/2739332#home>

163) Ja Ian Chong, “The many “one Chinas”: Multiple approaches to Taiwan and China,” (Carnegie Endowment for International Peace: Feb 09, 2023.), <https://carnegieendowment.org/2023/02/09/many-one-chinas-multiple-approaches-to-taiwan-and-china-pub-89003> (검색일: 2023년 10월 20일).

화와 안정은 한국 외교의 중요한 과제이기도 하다. 이러한 과제들을 고려할 때 의회 차원의 대만 교류는 국가 이익의 추구를 넘어 한국의 사회적 이익(social interest)과 소프트 파워(soft power)를 강화하는 공공외교와 중견국 외교의 일환으로 검토될 수 있다.

〈표 2-3〉 ‘하나의 중국’에 대한 180여 개국의 입장 차이

입장	국가 수	국가 명단
중화인민공화국이 중국의 유일한 합법 정부이고 대만을 중국의 일부로 “승인(recognize)”.	51개국	알바니아, 조지아, 남아공, 수단, 베트남, 프랑스, 이스라엘, 폴란드, 스위스 등
중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 “인정(recognize)”하고 대만이 중국의 일부라는 중국의 주장을 “인식(acknowledge)”.	9개국	호주, 말레이시아, 피지, 뉴질랜드, 스페인, 태국, 영국 등
중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 “인정(recognize)”하고 대만이 중국의 일부라는 중화인민공화국의 주장에 “유의(take note of)”.	16개국	아르헨티나, 캐나다, 벨기에, 브라질, 콜롬비아, 칠레, 페루, 그리스, 이탈리아 등
중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 “인정(recognize)”하고 대만이 중국의 일부라는 중화인민공화국의 주장을 “이해하고 존중(understand & respect)”.	4개국	덴마크, 헝가리, 일본, 필리핀
대만에 대한 중화인민공화국의 입장을 존중하고 지지(respect & support).	1개국	러시아
중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 “인정(recognize)”하고 대만이 중국의 일부라는 중국의 입장을 존중(respect).	2개국	한국, 네덜란드
중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 “인정(recognize)”하고 대만이 중국의 일부라는 중화인민공화국의 입장을 “인식(acknowledge)”.	1개국	미국
대만 주권에 대한 명시적 언급 없이 중화인민공화국이 중국의 유일한 합법 정부로 “인정(recognize)”.	41개국	오스트리아, 튀르키예, 토고, 아일랜드, 이란, 인도네시아 등
중화인민공화국을 중국의 유일한 합법 정부로 인정하지도 않고 대만의 주권에 대해서도 언급하지 않음.	27개국	아프가니스탄, 콩고, 쿠바, 독일, 멕시코, 싱가포르, 스웨덴 등
중화민국을 “인정(recognize)”	13개국	팔라우, 파라과이, 바티칸, 아이티, 나우루, 마셜제도 등

* 위의 입장은 각국 정부의 현재 정책을 의미하는 것은 아니며 수교 당시의 표현임.

출처: (Ja Ian Chong, 2023)를 저자 재정리.

제3장

세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략 2

제1절 미중 경쟁 시대 인도 의회외교 : 시사점과 제언

제2절 미중 경쟁 시대 중국 의회외교 : 시사점과 제언

제3절 미중 경쟁 시대 러시아 의회외교 : 시사점과 제언

제 1절

미중 경쟁 시대 인도 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인도 의회의 외교적 역할

인도의 외교 정책 수립과 추진에서 의회의 역할은 인도의 의원내각제라는 정치 시스템의 영향을 많이 받는다. 즉, 인도 정치에서 내각 구성은 총선을 통하여 단일 정당이나 연립 정당을 구성해 과반수 의석을 차지하여 정부를 구성하기 때문에 외교 정책에서 의회의 역할은 그렇게 영향력이 많지 않다. 간혹 야당들이 의회 내 다양한 질의와 논의 채널을 통해 정부의 외교 정책을 비판하는 경우도 있다. 하지만, 2014년 이후 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리가 이끄는 인도 국민당(BJP)이 집권하면서 의회 과반수를 유지함에 따라 의회는 중요한 외교 사안(예: 대(對)중국 정책, 중국과의 국경 충돌 등)에 있어 행정부를 견제하기보다는 행정부의 특정 정책을 지지하는 결의안을 채택하거나 지원하는 관련 법안을 통과하는 사례가 증가하고 있어 대체로 외교에서 있어서는 초당적(bipartisan) 기조가 지배적이다. 우크라이나 문제에 대한 다양한 관점이 존재함에도 불구하고 인도 정치계에는 특정한 합의가 빠르게 형성되었다. 인도 정부가 러시아의 우크라이나 침공을 비난하지 않고 유엔 회의에서 반복적으로 기권하였고 인도 의회는 어떠한 이의도 제기되지 않았다. 2022년 4월 로크 사바(Lok Sabha, 하원)에서 열린 우크라이나 문제에 대한 논의는 흔치 않은 합의의 등장을 보여주었다.¹⁶⁴⁾

가. 외교 정책 영역에서 의회의 헌법상 역할

인도 의회의 외교적 역할은 근본적으로 인도의 정치체제에 기반을 두고 형성되었다. 인도는 영국의 식민 통치에서 독립을 획득했지만, 그 후 국가 건설을 위해 의원내각제 민주

164) Christophe Jaffrelot, "Indian Debates on the War in Ukraine: All Roads Lead to a Consensus," Expressions by Montaigne, Institut Montaigne, July 6, 2022, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/indian-debates-war-ukraine-all-roads-lead-consensus>.

주의 모델을 채택하였다. 인도 헌법은 의회 내 양원제(bicameralism)를 채택하고 있으며, 하원인 로크 사바(Lok Sabha: House of People)와 상원인 라즈야 사바(Rajya Sabha: Council of States) 두 개로 구성되어 있다.¹⁶⁵⁾

인도의 내각제 정치체제에서는 총리가 실질적인 행정 권한을 가지며, 총리는 로크 사바의 다수당 또는 연립 정당에 의해 선출된다. 이로 인해 인도의 헌법은 외교 정책을 수립하고 추진하는 데 있어서 중앙정부와 총리의 역할을 강조하며, 외교 정책 결정에서 중앙정부의 우월성을 강조한다. 명백하게 인도 중앙정부가 외교 정책 문제에서 처음과 마지막 결정권을 갖고 있다고 명시하고 있다.¹⁶⁶⁾ 미국이나 호주와 달리, 국제협약, 조약, 협정은 실행되기 전에 의회의 승인을 받을 필요가 없다. 그 예로는 1954년 중·인 협정, 1965년 타슈켄트 협정, 1971년 인·소 협정, 1972년 심라 협정 등 많은 조약이나 협정이 체결되기 전에 의회에 회부되지 않았다. 따라서 인도 의회는 외교 정책 수립에서 직접적인 통제권을 행사하지 않으며 행정부에 외교 정책을 지시하지도 않는다. 또한 특별히 중요한 사안을 제외하고, 일반적으로 외교 정책 문제에 대한 의회 승인을 규정하는 법적 요건도 존재하지 않는다. 행정부는 조약 체결 역시 의회 투표 없이 가능하며, 의회 승인 없이도 전쟁 선포가 가능하다.

헌법상에 명시된 외교에서 인도 의회의 역할이나 규정은 몇몇 조항에 나타나 있다. 예를 들어, 인도 헌법 제246조는 의회가 “연방과 외국과의 관계를 가져오는 모든 문제”로 정의되는 외교의 모든 측면에 대해 입법할 수 있는 권한을 부여한다. 의회가 입법권을 갖는 주제에는 조약, 외교, 영사 및 무역 대표, 유엔 및 국제회의, 국제협정과 협약, 전쟁과 평화, 외국 관할권, 이민, 시민권, 여권, 비자 등이 포함된다. 또한 제253조에 따라 의회는 국제조약, 협정이나 조약, 국제회의에서 도출된 결정의 이행을 위한 입법에 대한 독점적 권한도 가진다.¹⁶⁷⁾

외교 정책 결정에서 제한적 역할을 가짐에도 불구하고, 인도 의회는 외교 정책 결정의 일정 부분에서 중요한 역할을 수행한다. 로크 사바와 라즈야 사바는 외교 문제에 대해 입

165) Government of India, *The Constitution of India*, (Legislative Department, Ministry of Law and Justice, 2022), pp. 36-38. G. Bingham Powell, Jr., Russell J. Dalton, and Kaare Strom, *Comparative Politics Today* (New York: Pearson, 2015), p. 599.

166) Partha Pratim Basu, “Federalism and Foreign Policy in India—Experiences of UPA and NDA-II Regimes,” *India Quarterly* 72-3 (2016), p. 219.

167) *The Constitution of India* (The Government of India, May 2022), p. 148.

법할 권한을 가지고 있으며, 이는 국제조약, 협정 및 협약과 관련한 법률을 제정하거나 개정하는 것을 포함한다.¹⁶⁸⁾ 특히 영토의 획득이나 포기과 같이 특별히 중요한 사안의 경우 의회의 승인이 필요하다. 또한 의회는 정부의 입장을 확인하고, 다수당이나 연립 정당이 지배하더라도 야당의 반대 의견을 고려해야 하는 의무를 지니고 있다. 이를 통해 의회는 정부의 외교 정책에 대한 다양한 의견을 조화시키고 고려함으로써 외교적 결정에 일정한 영향력을 행사한다.

인도 의회는 행정부가 주도하는 외교 정책 사안에 대한 정보와 설명을 요구할 권한을 가지고 있다. 외교 상임위원회(Standing Committee on External Affairs)와 국방 상임위원회(Standing Committee on Defence)가 있으며, 이들 위원회는 각각 외교 정책과 안보 관련 사안을 검토한다. 특히 외교 상임위원회는 의회의 이름으로 외교 사안을 검토하고, 외교부와 상호작용을 통해 중요한 외교 정책을 감시한다. 위원회는 다양한 하위 위원회나 연구 그룹을 구성하여 다양한 전문 분야의 정책을 검토하며, 그 결과를 의회에 보고한다. 이 보고서를 기반으로 의회는 인도의 외교 정책에서 중요한 결정에 대해 영향을 미치려고 노력한다. 역사적으로, 인도의 외교 정책이 의회의 지지를 얻기 위해 노력한 예가 있다. 예를 들어 1971년 구소련과 평화, 우정, 협력 조약과 방글라데시 전쟁 승리와 같이 인도의 외교가 성공적인 경우, 의회는 정부를 지원한 반면, 1962년 중국에 대한 패배와 같이 외교 실패의 경우에는 의회 내에서 깊은 불만이 나타난 적이 있다. 1962년 로크 사바는 중국의 인도 영토 침공을 비난하는 결의안을 통과시키고, 중국에 강제로 점령된 영토를 회복하기 위해 정부의 결의를 지지하였다.¹⁶⁹⁾

의회 내 외교 상임위원회는 인도 외교부의 정책 이행을 평가하고 향후 정책 방향에 대한 제안을 포함한 보고서를 발표한다. 특히 최근에는 연성 국력(soft power)이 외교 수단으로 중요해지면서, 인도 외교 의원회는 소프트 파워와 문화 외교에 관한 보고서를 제출한 바 있다. 이 보고서에서 위원회는 인도가 방대한 소프트 파워 자원을 보유하고 있음에도 불구하고 외교부가 이에 대한 자원의 투자 부족 등으로 잘 활용하고 있지 못하다고 평

168) 인도 헌법 253항, "Legislation for giving effect to international agreements. - Notwithstanding anything in the foregoing provisions of this Chapter, Parliament has power to make any law for the whole or any part of the territory of India for implementing any treaty, agreement or convention with any other country or countries or any decision made at any international conference, association or other body." p. 148.

169) Shiw Balak Prasad and Sushanta Pramanik, *Working of Indian Parliament: Theory and Practice* (walnutpu blication, 2021), p. 54.

가했다. 또한 외교부가 인도의 소프트 파워 자원을 보다 효과적으로 활용할 방안을 제시하고 있다.¹⁷⁰⁾

인도 의회는 다양한 규칙을 통해 국내 및 외교 문제와 관련된 다양한 문제들에 대한 논의와 토론을 할 수 있는 절대적 권한을 가지고 있다. 의회는 의회 토론(parliamentary debate), 질문 시간(question hour), 반 시간 토론(half-an-hour discussion), 장관의 발언(ministerial statement), 국회 동의 및 결의(parliamentary motion and resolution), 그리고 국회 위원회(Parliamentary Committee)와 같은 절차적 도구, 기술 및 특권을 이용하여 정부의 정책을 통제, 감독 및 영향을 주고자 한다. 반 시간 토론은 의회의 구성원 중 한 명이 정부의 질문에 대한 답변이 불완전하다고 느낀다면, 질문한 의원이 의회에서 반 시간 동안 토론을 제기하는 것을 허용하는 것이다. 이를 통해 의회는 정부의 입장에 대해 도전하거나 논의할 기회를 마련한다.

나. 의회의 해외 교류

인도 의회는 외국 의회 대표단, 정부, 민간 대표단 등과 직접적인 만남을 통해 글로벌 및 양자 간 현안에 대한 의미 있는 상호작용과 이해를 촉진하고 있다. 특히 이러한 교류를 통해 의회는 외국의 입법 기구의 활동과 운영 방식을 학습하고 이를 통해 정책 결정에 참고할 수 있다. 인도 의회의 해외 교류는 크게 다자 차원과 국가 대 국가 차원의 플랫폼으로 나뉜다. 먼저, 현재 인도 의회 내에서는 양자 차원에서 다양한 해외 의회 친선 그룹이 존재한다. 인도-중국 의회 친선 그룹, 인도-유럽연합 의회 친선 그룹, 인도-일본 의회 친선 그룹, 인도-몽골 의회 친선 그룹, 인도-한국 의회 친선 그룹, 인도-러시아 의회 친선 그룹, 인도-베트남 의회 친선 그룹, 인도-남미 의회 친선 그룹 등 각 그룹은 해당 국가와의 관계를 강화하고 양국 간의 협력을 증진하는 중요한 플랫폼으로 작용하고 있다.¹⁷¹⁾

양자 간 의회 교류 중에서 특히 유럽과 일본의회와의 교류가 활발한 활동과 실질적 교류로 주목받고 있다. 인도-유럽 간 의회 교류는 2007년 유럽의회(European

170) Pavithra K M, "Review: Parliamentary Standing Committee Makes Recommendations to Better Use India's Soft Power," *Factly*, (December 29, 2022), <https://factly.in/review-parliamentary-standing-committee-makes-recommendations-to-better-use-indias-soft-power/>.

171) "Parliament Friendship Groups", Parliament of India, <https://ipg.nic.in/L1stPFG.aspx>. (검색일: 2023년 12월 05일).

Parliament)가 인도와 관계를 담당할 인도 관계대표단(D-IN)을 구성하면서 본격화되었다. 2015년 제프리 반 오든(Geoffrey Van Orden)을 대표로 하는 인도 관계대표단이 인도를 방문하여 인도 정치 지도부와 교류를 강화하였고, 마르틴 술츠(Martin Schulz) 유럽의회 의장 초청으로 인도 하원 의장 수미트라 마하잔(Sumitra Mahajan)이 2015년 6월, 6명의 의원을 포함한 13명의 의회 대표단과 함께 유럽의회를 공식 방문하여 양자 간 경제 및 정치 협력의 기반을 확장하였다.¹⁷²⁾ 인도-유럽 의회 간 교류는 그 이후에도 지속하여 발전하였으며, 2018년 10~11월에는 유럽의회 의원 13명이 인도를 방문하여 인도 정부의 주요 부처 장관들, 인도 하원 부의장 등과 회의를 통해 다양한 분야에서 대화와 협력을 증진하였다. 2022년에도 유럽의회 국제무역위원회의 베른트 랑게(Bernd Lange) 위원장 등 6명의 의원과 쇠렌 가데(Søren Gade) 유럽议회의 인도 대표부 의장이 인도를 방문하여 다양한 상호 관심사와 국제문제에 대한 의견을 교환하고 양자 관계의 강화 방안에 대해 논의하였다. 인도 의회와 유럽 의회는 대면뿐 아니라 비대면 교류도 활발하게 진행하고 있는데, 인도 하원 의회인 로크 사바의 옴 비를라(Shri Om Birla) 하원의장은 2021년 1월 13일 당시 유럽의회 의장인 다비드 사솔리(David Sassoli)를 온라인 비대면으로 만나 의회 간 교류 강화를 포함한 상호 관심사에 대해 논의한 바 있다.¹⁷³⁾

일본-인도 의원 친선연맹(Japan India Parliamentary Friendship League, JIPFL)은 일본 경제산업상 장관인 니시무라 야스토시(西村康稔)가 이끄는 70여 명의 의원으로 구성되어 있다. 2016년 이후 꾸준한 발전을 거듭하여 양국 협력의 중요한 축으로 자리매김하고 있다. 특히 2019년 1월에는 다테 주이치(伊達忠一) 참의원 의장을 대표로 한 일본 의회 대표단이 인도를 방문하여 의회 간 협력의 길을 확대하였다. 그리고 그해 3월, 라즈야 사바(상원) 부의장인 하리반시 나라얀 싱(Shri Harivansh Narayan Singh) 의원이 일본을 방문하였다. 2019년 11월에는 로크 시바(하원) 의장인 옴 비를라 의원이 일본을 방문하여 G20 의회 의장 정상회의에 참석하였다. 또한 인도는 “유력인사 초청 프로그램(Distinguished Visitors Programme, DVP)” 일환으로 일본의 젊은 차세대 의회 의원들을 인도로 초청하여 인도에 대한 이해를 높이고 있다. 일례로 2018년에 5명의 일본 의

172) “India-EU Relations,” Ministry of External Affairs of Republic of India, (July 16, 2015.), https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-EU_Relations_Website_Brief_-July_16_2015.pdf. (검색일: 2023년 12월 05일).

173) “Inter-European Union Bilateral Relations,” Indian Embassy in Brussels (Dec. 2, 2022), https://indianembassybrussels.gov.in/pdf/India-EU_Dec_2022-nsdn.pdf.

회 의원으로 구성된 대표단이 이 프로그램을 통해 인도를 방문하였다. 가장 최근 올해 2023년 1월에는 일본 자민당 정책연구회장인 하기우다 고이치(萩生田光一)가 개별적으로 인도를 방문하였고, 올 7월 5일부터 8일까지 전 총리이자 현재 일본-인도 의회 우호 협회 회장인 스가 요시히데(菅義偉)가 의원의 가네샤 그룹(Ganesha Group)¹⁷⁴⁾과 기업 대표단을 동반하여 인도를 방문하였다. 최근 인도에서 일본을 방문한 다른 의원으로는 와다 요시아키 의원(2023년 7월 18~22일)과 기하라 미노루 국토교통상임위원회 위원장(2023년 7월 23~25일) 등 일본-인도 의원 친선연맹 소속 의원들이 있다.¹⁷⁵⁾

이뿐만 아니라 인도 의회는 다자 차원의 의회외교에도 심혈을 기울이고 있다. 먼저, 인도 의회는 세계적으로 의회외교를 촉진하고 세계평화, 민주주의, 지속 가능한 발전을 촉진하기 위해 결성된 국제의회연맹(Inter-Parliamentary Union, IPU)에 가입하고 참석함으로써 국제적 역할도 수행한다.¹⁷⁶⁾ 인도가 국제사회에서 전략적 자율성을 강화하고 국가이익을 추구하는 데 중요한 국제협력 기제 중 하나가 브릭스(BRICS)인데, 정부뿐만 아니라 의회 차원에서 브릭스를 통한 주요국과의 협력 플랫폼인 ‘브릭스 의회 포럼(BRICS Parliamentary Forum)’을 통해 다층화하고 있다. BRICS 의회 간 협력은 BRICS의 중요한 요소로 2015년 모스크바에서 처음 개최되었다. 인도는 2016년 10월 스위스 제네바에서 개최된 제135차 국제의회연맹 총회와 병행하여 BRICS 의회 포럼을 주최했다. 이후 2017년 러시아 상트페테르부르크에서 개최된 제3차 회의를 제외하고 제4차, 제5차 브릭스 의회포럼은 국제의회연맹 총회와 병행하여 개최되었다.¹⁷⁷⁾

174) 가네샤 그룹은 “정치적 세습이 없는 비(非)다선 의원들로 구성된, 조직은 아니지만 중요한 그룹”을 지칭하며 일본어로는 사업에서 행운의 상징이자 문제 해결사이기도 하다. Singh, Gurjit, the Ambassador, “Yoshihide Suga: blessed by Ganesha,” Gateway House; Indian Council on global relations (October 5, 2020). <https://www.gatewayhouse.in/suga-yoshihide-ganesha/>.

175) “India-Japan Bilateral Relation; Bilateral Brief,” Embassy of India, Tokyo (oct 2023), https://www.indembassy-tokyo.gov.in/eoityo_pages/MTE.

176) DD News, “Lok Sabha Speaker Leads Indian Delegation at Inter-Parliamentary Union Assembly in Bahrain,” *NewsOnAIR*, (March 12, 2023), <https://newsonair.com/2023/03/12/lok-sabha-speaker-leads-indian-delegation-at-inter-parliamentary-union-assembly-in-bahrain-2/>.

177) BRICS India 2021, “BRICS Parliamentary Forum,” <https://brics2021.gov.in/parliamentary-forum>.

2 미중 경쟁과 인도 의회의 외교적 역할 변화

가. 중국에 대한 외교 정책에서 인도 의회의 역할

인도는 영토 무결성과 주권을 최우선으로 삼아 안보 관심사에 초당적 인식을 하고 있으며 의회 역시 인도-중국 국경 지역에 있는 실질 통제선(LAC)에서 발생하는 국경 문제는 최우선적으로 고려하고 중국에 대한 인도 연방정부의 강경 대응을 주문한다. 대(對)중국 관계에서 인도 의회의 외교적 역할은 과거에는 주로 경제적 협력의 중요성과 관련된 사안들에 대한 의회 내 논의, 토론, 상임위원회 보고서 채택 등이었으나, 최근 인도 의회는 대 중국 견제에 대한 법제화, 법안 승인 또는 결의안을 채택하는 데 주요한 역할을 하고 있다. 특히 라다크 지역 갈완계곡에서 발생한 인도와 중국 사이의 유혈 충돌 사건으로 이후 인도 의회는 반중국 입장을 지지하고 행정부의 보다 강경한 대중국 자세를 요구하였다. 또한 전문적 연구를 통하여 외교부에 정책 제안 등의 역할도 하고 있다.

외교 상임위원회가 2017년 이후 인도-중국 국경 지역에서 중국의 공세적이고 수정주의적 행동이 증가함에 따라 상임위 차원의 깊은 연구를 하기 시작했다. 도쿨람 지역에서 인도-중국군 대치와 교착 상태에 대해 증언이나 방문 등을 기반으로 하여 외교 상임위의 장인 샤시 타루르(Shashi Tharoor) 주도로 작성한 보고서에서 정부가 중국과 거래할 때 적지 않은 회의적 시각을 가져야 한다고 경고한 바 있다. 그리고 최근 로크 사바(하원)는 중국과 국경 대립 속에서 모디 정부가 중국 견제를 위해 국경 도로 건설을 가속화 할 법적 근거를 마련해 주었다. 인도 하원은 2023년 7월 26일 국경에서 100km 이내의 토지를 산림 보존법에서 제외하는 것을 목표로 하는 법안을 통과시켰다. 이 면제는 국가적 중요성이나 안보를 위한 전략적 선형 프로젝트 건설을 위한 토지에 적용된다. 또한 중앙정부가 정한 국방 관련 사업, 준군사 캠프, 공공사업을 위한 토지에도 적용된다.¹⁷⁸⁾

178) Abhay Rathore, "Amid Stand-Off With China, Modi Government Speeds Up Construction Of Border Roads With This Move," *Swarajya*, (July 26, 2023)., <https://swarajyamag.com/news-brief/amid-stand-off-with-china-modi-government-makes-construction-of-border-roads-and-infrastructure-with-this-move>.

나. 인도 의회의 대미/대중 교류 변화

지난 몇 년 동안 국경 지역에서 중국의 안보적 위협이 눈에 띄게 증가하고 인도양 및 남 아시아 지역에서 중국의 경제적·전략적 영향력이 강화되면서 인도는 미국과 전략적 제휴를 확대해 나가고 있다. 이러한 인도 정부의 외교적 기조에 발맞추어 인도 의회 역시 미국과 의회 차원에서 협력 관계를 강화해 나가고 있다. 최근 미국과 인도가 양국 관계에 중요한 전략적 문제를 논의하기 위한 연례 의회 교류 프로그램을 설립한다고 발표하였다.¹⁷⁹⁾ 미국 의회의 인도/인도계 의회 이익단체의 공동의장인 브래드 셔먼(Brad Sherman)과 조지 홀딩(George Holding) 의원이 주도한 이 의회 교류 프로그램은 2019년 미국-인도 2+2 장관급 회담과 동시에 발표되었다. 이 프로그램을 통해 양국 의원들 간 개인적 유대 관계뿐만 아니라 상호 이해를 증진시켜 양국 간 전략적 협력을 더욱 강화하는 데 기여하는 것 역시 중요한 목적이라고 덧붙였다.¹⁸⁰⁾ 이 의회 교류 프로그램하에 2023년 2월 20일 미국 상원 다수당 대표 척 슈머(Charles Ellis Schumer)가 이끈 9명의 상원 의원 대표단이 인도를 방문하고 모디 인도 총리를 예방했다.¹⁸¹⁾ 이러한 의회 대표단의 방문을 통해 양국 관계 강화, 테러리즘, 기후 변화, 핵심 기술의 안정적인 공급망과 같은 글로벌 이슈에 대한 협력을 강화할 가능성에 대한 의견을 교환하였다.¹⁸²⁾

반면 상대적으로 중국과 인도의 의회 교류는 약화되고 있다. 중국은 의회외교 교류의 일환으로 인도-중국 의회 친선 그룹을 운영하면서 양국 간 상호 방문 및 교류를 지속해 왔다. 2014년 6월 중국 공산당(CPC) 대표단이 인도 뉴델리를 방문하여 인도 국민당 본부를 방문한 바 있고,¹⁸³⁾ 같은 해 9월에는 시진핑 주석이 인도를 방문하여 인도 로크 사

179) Lalit K. Jha, "US, India announce establishment of annual Parliamentary Exchange," *Economic Times*, (December 20, 2019), <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/us-india-announce-establishment-of-annual-parliamentary-exchange/articleshow/72896871.cms?from=mdr>.

180) "US, India announce establishment of annual Parliamentary Exchange from 2020," *New Indian Express*, (December 20, 2019), https://www.newindianexpress.com/world/2019/dec/20/us-india-announce-establishment-of-annual-parliamentary-exchange-from-2020-2078750.html?utm_campaign=fullarticle&utm_medium=referral&utm_source=inshorts.

181) Prime Minister's Office, India "A US Congressional delegation of nine Senators led by Senate Majority Leader Charles Schumer calls on Prime Minister Narendra Modi", Press Information Bureau Government of India (Feb. 20, 2023), <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1900842>.

182) "PM Modi meets US Congress delegation, exchange views on enhancing bilateral ties," *The Times of India*, (Nov. 13, 2021), <https://timesofindia.indiatimes.com/india/pm-modi-meets-us-congress-delegation-exchange-views-on-enhancing-bilateral-ties/articleshow/87682701.cms>.

183) "CPC delegaion meets BJP leaders," *The Economic Times* (June 16, 2014), <https://economictimes.india>

바(하원) 의장과 면담을 하였다.¹⁸⁴⁾ 2019년 8월 11명의 의원으로 구성된 인도 인민당 대표단이 베이징을 방문하여 인도 인민당과 중국 공산당 회원들의 상호 작용 및 교류를 활성화하기 위해 노력할 것과 상호 관심사들을 교환하였다.¹⁸⁵⁾ 그러나, 2020년 라다크 국경 충돌 이후 의미있는 의회 차원의 교류는 중단되었다.

3 인도 의회외교의 한국 의회외교에 대한 시사점

가. 양자 및 다자 차원의 의원 외교 추진을 통한 다층화된 의회외교 네트워크 확대

인도 의회외교는 인도의 핵심 외교 방향인 다층적 제휴(multi-alignment)와 맥을 같이하는 경향이 있으며, 이러한 기초를 바탕으로 다자 및 양자 간 의회외교 협력 네트워크를 확대하고 있다. 특히 다자간 협의체인 국제의회연맹에서 활동뿐만 아니라 인도가 중점을 두고 있는 소다자인 브릭스 차원에서 브릭스 의회 포럼에 적극 참여함으로써 행정부와 함께 의회 차원에서도 협력 네트워크를 구축하여 보다 중첩적이고 다층화된 방향으로 인도 외교 역량을 강화하고 있다.¹⁸⁶⁾ 따라서 한국 역시 변화하는 국제질서 속에서 보다 중첩된 의원 외교 플랫폼 구축을 통해 주요국들과의 관계 강화에 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 한미일 관계 강화를 지속 가능하게 하는 방안으로 한미일 의회외교 포럼이나 한중일 간 의회외교 포럼과 같은 플랫폼을 구축하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

times.com/news/politics-and-nation/cpc-delegation-meets-bjp-leaders/articleshow/36671918.cms.

184) "Xi Jinping Meets with Speaker of the Lok Sabha Sumitra Mahajan of India," Embassy of the People's Republic of China in the Republic of India, (September 19, 2014), http://in.china-embassy.gov.cn/eng/zt/xjp1/201409/t20140923_2376441.htm.

185) Vasudha Venugopal, "BJP delegation for a week-long tour of China," *The Economic Times*, (August 27, 2019), <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/bjp-delegation-in-beijing-for-a-week-long-tour-of-china/articleshow/70851381.cms>.

186) 인도 옵저버 연구재단(Observer Research Foundation)에서 2022년 11월에 발표한 여론조사에서 '인도 외교 정책 목표에 이익이 되는 글로벌 포럼은 무엇인가?'라는 질문에 가장 많은 26%의 응답자가 브릭스를 꼽았다. 이 밖에 쿼드를 선택한 응답자는 12%, 빔스텍(BIMSTEC)을 꼽은 응답자는 10%, G20를 선택한 응답자는 9% 순으로 나왔다. Harsh V Pant, et al., *The ORF Foreign Policy Survey 2022: India @75 and the World*, (Observer Research Foundation, November 2022), . <https://www.orfonline.org/research/the-orf-foreign-policy-survey-2022/>.

나. 중요한 외교 문제는 의회 차원에서 심도 있는 연구와 적극적 제언

인도 의회 내 외교 상임위 국방 상임위 사례를 통해 볼 때, 우리에게 중요한 외교 문제에서는 심도 있는 연구를 통해 행정부처에 적극적으로 제언할 필요가 있다. 이를 위해 인도 의회 내 각 상임 위원회의 역할을 참고하여 우리 국회 내 연구 및 조사 기관의 전문성을 한층 제고하고 주요 현안에 대한 심도 깊은 조사와 분석을 통해 상임위의 전문적 기능과 역할을 강화할 필요가 있다.

다. 소다자 의회 협력 플랫폼 적극 구축 필요

유사 입장국들 간 협력과 전략적 공조가 많이 요구되는 현 국제 정세 속에서 의회 차원에서도 유사 입장국 간 협력 네트워크를 확대하는 것이 정부 간 협력에 시너지를 줄 수 있는 장점이 있다. 따라서 AP4 플러스(한-일-호-뉴-캐나다) 의회외교 포럼 같은 새로운 의회외교 플랫폼을 구축하는 것도 필요하다.

4 한국의 대(對) 인도 의회외교 전략

가. 인도 의회 내 외교정책 관련 핵심 인사와의 교류 강화

인도는 최근 인도-태평양 전략의 부상과 국제질서의 변화 속에서 새롭게 부상하고 있는 의회외교 상대국이라고 할 수 있다. 미국 유럽 일본 등이 이미 인도 의회와의 정례 교류를 제도화하면서 상호 방문과 핵심 글로벌 어젠다에 대한 협력을 강화해가고 있다. 이에 한국 의회도 인도와 의회 교류와 협력을 강화하기 위한 다양한 전략들을 구체화할 필요가 있다.

우선 인도 의회 내 인도 국민당(BJP)의 강세 속에서 국민당 소속 의원들과 교류 채널 구축을 강화할 필요가 있다. 특히 인도 국민당과 긴밀히 연계된 인도 싱크 탱크들과의 협력 네트워크 확대도 필요하다. 인도 의회 외교 상임위 차우드허리(Shri P.P. Chaudhary) 위원장은 모디 정부하에서 다수의 고위직을 역임하였고, 힌두 민족주의 단체 RSS 사무총장이면서 인도 내 세 번째로 가장 영향력 있는 인물인 모한 바그와트(Mohan Bhagwat)

와 2014년부터 2020년까지 여당이었던 인도 국민당 대표를 지냈으며 현재 인도 내무부 장관인 아미트 아닐 찬드라 샤(Amit Anil Chandra Shah), 우타르프라데시주(州)의 장관인 요기 아디티아나트(Yogi Adityanath)는 인도 국민당에서 모디 총리 다음으로 인기 있는 대중 정치인이다. 인도 국민당의 대표인 자가트 프라카시 나다(Jagat Prakash Nadda) 등 인도 내 주요한 정책 결정 영향력을 가진 인사들과의 의회외교를 확대할 필요가 있다.

나. 인도 내 유력 싱크 탱크와 교류 강화

인도 의회나 정당 인사들뿐만 아니라 국회 미래연구원 등 의회 연구기관 차원에서도 인도 집권당인 국민당과 긴밀히 연결된 싱크 탱크와 교류를 통해 의회외교를 뒷받침하는 것도 필요하다. 예를 들어 비베카난다 국제 재단(Vivekananda International Foundation, VIF)과 인도 재단(India Foundation, IF)은 모디 총리의 정당인 인도 국민당과 가까운 인사들이 2009년에 설립한 단체이다. VIF와 IF는 잘 알려지지 않았고, 공개적으로 힌두 민족주의자인 시아마 프라사드 무커지 연구재단(Dr. Syama Prasad Mookerjee Research Foundation, SPMRF)과 달리 독립적인 조직이지만, 이 두 단체의 회원과 프로그램은 모두 인도 국민당(BJP)의 프로그램과 밀접하게 일치한다.¹⁸⁷⁾ IF 이사 등 고위직은 인도 국민당의 주요 당직을 역임하였거나 모디 행정부의 고위직 인사와 개인적 관계를 가지기도 한다. 또한 IF의 다수 구성원은 모디 정부하에서 다양한 고위직을 역임한 바 있다. 이처럼 긴밀하게 연결된 엘리트 네트워크는 인도의 외교정책 싱크 탱크와 현 정부를 연결하고 있으며, 유력인사들이 그 경계를 넘나드는 역할을 하고 있다. 이러한 맥락에서 한-인도 의원 친선 그룹과 한-인도 싱크 탱크가 함께 참여하는 ‘한-인도 의회외교 포럼’과 같은 플랫폼을 검토해 볼 수 있다.

187) Raphaëlle Khan and Patrick Köllner, “Foreign Policy Think Tanks in India: New Actors, Divergent Profiles,” *GIGA Focus Asia*, No. 1 (2018), <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/foreign-policy-think-tanks-in-india-new-actors-divergent-profiles>.

다. 특정 지역(주)에 대한 관심과 협력 노력 필요

인도는 연방제를 채택하고 있는 국가이고 각 주의 주 정부와 주 의회의 영향력 역시 상당하기 때문에 주 정부나 주 의회를 대상으로 한 의회외교도 필요하다. 특히 한국 기업들이 투자하고 진출해 있거나 예정인 주에 대한 의회외교는 한국의 경제 안보와 이익에도 직간접적으로 도움이 될 수 있다. 예를 들어, 현재 타밀나두(Tamil Nadu)주 첸나이(Chennai)에는 현대자동차, 삼성전자, 현대글로비스, 롯데제과 등 170여 개 기업이 진출해 있다. 이 밖에도 우타르프라데시(Uttar Pradesh)주의 노이다(Noida)에는 삼성 공장, 마하라슈트라(Maharashtra)주의 푸네(Pune)에는 LG 전자 공장, 그리고 안드라프라데시(Andhra Pradesh)주의 아난타푸르(Anantapur)에는 기아자동차 공장 등이 진출해 있다. 한국 기업들은 자국 보호를 위한 인도의 높은 장벽, 복잡한 각종 규제 등 애로사항이 있기에 우리 기업 진출 지역 주 정부와 의회를 대상으로 한 의회 교류 활성화가 도움을 줄 수 있을 것이다.

제2절

미중 경쟁 시대 중국 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중국 의회의 외교적 역할과 의회외교

가. 중국 의회외교 개념과 특징

중국은 의회외교(议会外交) 개념을 적극 사용하고 활용한다. 의회외교의 대표적 주체는 한국의 국회에 해당하는 전국 인민대표대회(이하 전인대)이다. 왕춘잉(王春英)은 전인대의 외교적 역할을 크게 두 가지로 분류하였는데 하나는 국가 최고 권력기관으로 헌법에서 부여한 각종 외교권(外交权)을 통하여 외교정책과 그 집행에 대하여 기능하는 것이고, 또 다른 하나는 직접 대외교류 활동을 전개하는 것, 즉 의회외교(议会外交)라는 것이다.¹⁸⁸⁾ 헌법은 전인대와 상무위원회가 대외관계를 적극적으로 전개할 것을 명확히 규정하고 있으며, 각국 의회, 국제 및 지역 의회 기구와 교류와 협력을 강화하는 것을 주요한 임무로 부여받고 있다.¹⁸⁹⁾ 국가 외교업무에서 전인대의 지위와 역할이 제고되면서 헌법이 부여한 외교권뿐만 아니라 의회외교를 통해 국가 전체 외교에서 날로 중요한 역할을 하고 있다.¹⁹⁰⁾

1954년 제1회 전인 대회가 출범한 이후 중국 의회외교는 공식적으로 구체화되었고, 현재 전인대는 세계 183개국 의회와 다양한 형태의 교류 및 접촉을 유지하고 있으며, 20개 이상의 주요 국회 및 유럽의회와 제도적 교류 활동을 꾸준히 수행하고 있다.¹⁹¹⁾ 중국 의회외교는 후진타오 제2기, 즉 2008년부터 본격적으로 담론화하였고 시진핑 제1기 전인대에서 의회외교의 중요성과 적극성이 더욱 강조되었다. 2009년 전인대 상무위원회

188) 王春英, “论全国人大的外交职能,” 『外交评论』, 2008-04 (2008), p. 14.

189) 新华网, “全国人大常委会法工委负责人就对外关系法答记者问,” (2023. 06. 30.).

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202306/dfb5d69d9ba34a3ca36bbc76d6b567d5.shtml> (검색일: 2023년 08월 01일).

190) 王春英, “论全国人大的外交职能,” 『外交评论』, 2008-04 (2008), p. 14.

191) 高祖贵, “论加强党中央对外事工作的集中统一领导,” 中共中央党校, (2022. 06. 22.) <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1736300479116522791&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023년 09년 11년)

위원장이 20년 만에 최초로 방미하였고 2010년 3월 전인대 상무위원장은 제11기 3차 전인대 보고에서 외교, 전인대 외사, 특히 기후변화 정책에 6분의 1을 할애하여 외교업무를 고도로 중시하는 것을 보여주었고, 새로운 시대의 중국 의회외교의 활기를 단적으로 보여주었다.¹⁹²⁾

대외교류 활동에 초점을 둔 중국 의회외교(议会外交)는 그 주체가 단순히 전국 인민대표대회뿐만 아니라 정치 협상 회의, 지방 인대를 포괄한다. 중국 의회외교는 중국의 대전략과 전체 큰 틀의 외교에 있어서 중요한 부분으로 강조되고 있다. 중국의 지속적인 외교적 위상 제고로, 외교 주체의 다양화, 다변화를 통한 전방위 외교 국면이 부상하면서 의회외교는 전방위 외교에 없어서는 안 될 핵심 부분이 되었다.¹⁹³⁾ 귀슈용(郭树勇)은 현대 중국 특색의 의회외교는 정부 외교와의 높은 통일성, 입법부의 주체성, 의회 교류의 다양성과 융통성을 이해해야 한다고 강조한다. 중국 건국 이후 의회외교 분석은 의회외교와 정부 외교, 의회외교와 정협 외교, 전인대 외사 및 지방 인대 외사 간의 관계를 잘 고찰해야 한다고 강조하였다.¹⁹⁴⁾ 중국이 중국 특색의 대국 외교, 전방위 외교를 표방하는 상황에서 의회의 외교적 역할, 의회외교가 지속 강조될 것으로 전망된다.

나. 중국 공산당의 중앙집중 통일영도 하의 의회외교 특징과 한계

중국 의회외교는 국가 차원에서 외교실천의 주요한 부분으로 강조되고 있으나, 여전히 중국 공산당 영도의 원칙하에 외교업무에 대한 당의 최상위 설계, 전체 배치와 조정에 따라 역할을 이행하는 구조로, 국가 외교를 뒷받침하고 강화하는 지원 역할에 무게를 두고 있다. 중국 의회외교 주체로서 전인대는 자율성과 재량이 상대적으로 취약할 수 있으나, 중국 공산당 중앙의 전략적 포석과 과제를 수행하는 주요한 외교활동의 주체로서 의회의 해외 교류 활동에 중점을 두고 있다.¹⁹⁵⁾ 2018년 시진핑 주석은 외사 공작위원회 첫 번째 회의에서 “당 중앙 외사위원회의 중앙집권적, 통일적 영도를 강화하고 현 국제정세의 추이를 정확히 파악해야 한다.”고 강조하고 새로운 대국 외교의 길을 열어가는 것은 물론 향후 중국이 직면한 위협과 도전을 살펴보고 적절하게 대비하고 대응해야 한다고 강조하

192) 郭树勇, “中国特色议会外交刍议,” 『世界经济与政治』, 2012-7 (2012), p. 118.

193) 王春英, “论全国人大的外交职能,” 『外交评论』, 2008-04 (2008), p. 14.

194) 郭树勇, “中国特色议会外交刍议,” 『世界经济与政治』, 2012-7 (2012), p. 117.

195) 郭树勇, “中国特色议会外交刍议,” 『世界经济与政治』, 2012-7 (2012), p. 117.

였다. 전인대의 의회외교 또한 이러한 중국 공산당 중앙집중 통일 영도하에 대국 외교의 길을 열어가는 데 주요한 역할을 부여받고 있다.

2023년 3월 전인대 제1차 회의에서 리잔수 전인대 상무위원장은 업무보고에서 전인대 외교활동의 중요성을 강조하면서 전인대가 당과 국가의 외교전략에 적극 협조하고 당 중앙이 전인대에 부여한 외교 임무를 완성하겠다고 강조하였다. 외국 의회와의 다층적, 다형식, 다영역의 교류를 강화하고 양국 관계의 여론 기반과 법적 보장을 공고히하고, 다자간 의회 활동에 적극적으로 참여하여 중국의 이미지를 제고하고 중국의 주장을 선전한다는 것이다. 전인대가 대변인 제도의 역할을 발휘하여 국가 핵심 이익과 중대 원칙 문제에 용기 있는 발언과 담대한 투쟁을 추진해야 한다는 것이다.¹⁹⁶⁾ 리잔수 위원장의 언급과 같이 전인대의 의회외교는 공산당 중앙이 부여한 외교 임무를 수행하는 중요한 외교 주체로서의 역할이라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 중국 의회외교는 중국 특색 사회주의 제도의 우수성과 자신감을 보여주는 플랫폼이 되고 있으며, 중국이 국제 위기를 관리하고 국제사회 거버넌스에 참여하는 중요한 수단이 되고 있다.¹⁹⁷⁾

중국 공산당의 전인대에 대한 영도와 영향력이 강화되고 있다. 중국 외교정책과 전략 결정에 최고 권력을 가진 집단은 당 중앙이고, 중앙 산하의 핵심 기관은 중앙 외사 공작위원회이다. 2018년 당 국가기구 개혁에 따라 중앙 외사 공작영도 소조가 중앙 외사 공작 위원회로 격상되면서 외교 문제에 대한 최상위 설계와 전략 배치, 총괄 조정 및 이행 등 당 중앙의 권한과 위상이 강화된다. 중앙 외사 공작위는 실재 중국의 외교 사무를 통합적으로 관할하는 최고 권력기관이다.¹⁹⁸⁾ 중국 외교는 중앙 외사위원회의 중앙집권적 통일 영도하에 중앙 외사판공실이 전반적인 조정을 담당하고, 외교부 및 기타 직능 부처가 각자의 임무를 수행하여 중국과 대국 외교의 발전을 공동으로 추진한다. 전인대의 경우 외사위원회가 존재하나 전인대 전문위원회는 당 중앙의 지시를 따르도록 되어 있다. 중국 의회외교의 구조는 중국 전인대 상무위원장 등이 중앙 외사위원회의 구성원이라는 점에서 전인대와 중국 공산당 중앙의 외사 결정 과정에 연계되어 있다고 할 수 있다. 물론 자율성과 재량에 제약이 있을 수 있으나 결정 권한의 차원보다 중요한 외교수행의 주체로서 그 역할이 확대되는 구조에 있다고 할 수 있다.

196) 新华网, “全国人民代表大会常务委员会工作报告-2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上,” (2023. 03. 16). http://www.news.cn/2023-03/16/c_1129437364.htm (검색일: 2023. 09. 11.)

197) 郭树勇, “中国特色议会外交刍议,” 『世界经济与政治』, 2012-7 (2012), p. 117.

198) 董潔, “中韓建交中的中國外交決策再探討,” 『中共黨史研究』, 08 (2019), p. 105.

2 시진핑 시대 미중 경쟁과 중국 의회외교 변화

중국 의회외교는 시대 변화와 중국의 전략 변화에 따라 그 중점과 내용의 변화가 있어 왔다. 중국은 1954년 9월 중국 전국 인민대표대회 제1기 1차 회의 개막식에 100여 명의 주중 외국사절과 귀빈들을 초대하였고, 그때부터 전인대 외교사업의 시작이라고 말하고 있다. 건국 초기 의회외교의 핵심 과업은 국가의 독립과 주권을 수호하고, 우호적 대외환경을 조성하는 ‘건국 외교’였다. 당시 전인대 외교업무의 중점은 사회주의 국가뿐 아니라 아시아 의회, 남미와 아프리카 국가, 특히 인접 아시아 국가와 일부 서유럽 국가 의회였다.¹⁹⁹⁾ 2012년 많은 전인대와 정협 위원들이 의회외교의 역할을 보다 적극적으로 수행할 것을 요구받고 있으며 신시대 중국의 평화 발전을 반영하여 국내·국제 문제를 통솔하고 적극적 전방위적으로 중국의 소프트파워 전략 분야의 새로운 요구를 추진해야 한다고 강조하였다.²⁰⁰⁾

시진핑 시대 들어 의회외교는 중국 특색의 대국 외교의 실현, 중국 공산당 중앙의 집중 통일영도하 전략적 외교 포석의 중요한 축으로서 그 역할이 주목받고 있다. 왕춘잉(王春英)은 전인대와 상무위원회가 수행하는 의회외교가 그 유연성과 폭, 안정성이라는 고유의 장점으로 인해 다른 형태의 외교가 대체할 수 없는 장점과 역할을 가지고 있다고 주장하였다. 특히 일대일로 건설을 위한 연선 국가들과의 의회외교를 강조하였다.²⁰¹⁾ 전인대는 중국의 외교적 영향권 확대와 중국의 부상에 우호적 대외 환경을 구축하기 위한 외교활동을 확대해 가고 있다.

미중 경쟁의 심화와 서구의 대중국 견제가 심화되는 환경 속에서 중국 의회외교는 중국 체제와 중국 모델에 대한 글로벌 우호 인식을 제고하는 공공외교에 중점을 두고 있다. 장더장(張德江) 전인대 주석은 제12기 전인대 창립 직후 “전인대 외교 업무는 국가 전체 외교의 중요한 부분이다. 우리 길에 대한 자신감, 이론적 자신감, 제도적 자신감을 유지하고 전인대의 외교 사업을 더욱 개선해야 한다.”고 강조한 바 있다.²⁰²⁾ 중국 전인대의 해외

199) 中央政府门户网站, “全国人大议会外交60年剪影,” (2014. 09. 09.) https://www.gov.cn/xinwen/2014-09/09/content_2747531.htm (검색일: 2023년 09월 05일)

200) 郭树勇, “中国特色议会外交刍议,” 『世界经济与政治』, 2012-7 (2012), p. 118.

201) 王春英, “论“一带一路”建设中的议会外交,” 『辽宁大学学报』, 2018-4 (2018).

202) 曹卫洲, “十二届全国人大常委会专题讲座第十五讲: 全国人大对外交往工作,” (2015. 04. 29.) http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-04/29/content_1934984.htm (검색일: 2023년 09월 05일)

인사 초청프로그램 이외에도 전인대의 해외순방 또한 중국 체제 우위와 위협론 불식을 위한 활동이 확대되고 있다. 지난 10년 동안 티베트인 전인대 대표단은 20여 개국과 유럽 의회를 16차례 순방하고 티베트의 이야기를 전 세계에 전하는 역할을 하고 있다. 또한 외국 국회의원들을 초청해 티베트를 방문하는 프로그램도 전개하고 있다. 중국은 티베트 대표단이 전인대 외교의 중요한 '브랜드'가 되었다고 강조하고 있다.²⁰³⁾

또한, 최근 미중 경쟁 속에서 전인대는 법 제·개정을 통한 외교적 대응을 확대 강화하고 있다. 전인대 외사위원회 부주임 루종민(吕聪敏)은 2014년 9월 의회외교 60주년을 맞이하여 의회외교가 새로운 단계에 있다고 강조하고, 현재 단계에서 전인대의 대외 활동은 한편으로 “대국 관련, 주변 우선, 개발도상국 토대, 다자 외교가 중요 무대(大国是关键, 周边是首要, 发展中国家是基础, 多边是重要舞台)”라는 총체적 전략을 반영하고 수준, 방식 내용에 있어 지속적으로 혁신해야 한다고 강조하였다.²⁰⁴⁾ 2023년 3월 전인대 상무위원회 업무보고에서 리잔수(栗战书) 위원장은 국가가 필요로 하는 때에 주저하지 않고 법률적 정치적 외교적 투쟁을 전개하였고, 입법부의 정치적 책임을 가지고 국가 주권, 안보, 발전이익을 수호하기 위해 노력해 왔다고 강조하였다.²⁰⁵⁾ 중국 외교전략의 중요한 구성 부분으로서 전인대의 역할은 중국 외교정책과 대외 행동을 법적으로 뒷받침하는 입법의 역할이 증대되고 있다. 전인대는 상무위원회와 외사위원회가 의회 차원의 외교 활동을 수행하고 있으며, 최근 다양한 대외 관계 관련 법규들을 구체화하면서 중국의 외교전략을 뒷받침하고 있다.

중국 특색의 대국 외교의 근본적 특징은 당의 영도이다. 중국의 외교사업은 반드시 당과 국가의 뜻에 복무하고 당의 중앙집권적 유일 영도하에 수행하며 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 웅대한 목표에 이바지해야 한다는 것이다.²⁰⁶⁾ 시진핑 체제 들어 전인대에 대한 공산당 중앙의 영도는 더욱 강화되고 있다. 2023년 6월 중국 「대외관계법」은 중국 공산당 영도, 중앙 외사위 중심의 외교정책 결정과 이행의 구조를 더욱 제도적으로 명시

203) 央广网, “讲好中国故事 传播中国声音——盘点议会外交的精彩瞬间,” (2018. 03. 04.) <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1594006849173782207&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023년 10월 19일)

204) 中央政府门户网站, “全国人大议会外交60年剪影,” (2014. 09. 09.) https://www.gov.cn/xinwen/2014-09/09/content_2747531.htm (검색일: 2023년 09월 05일)

205) “全国人民代表大会常务委员会工作报告-2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上”, (2023. 03. 16.) http://www.news.cn/2023-03/16/c_1129437364.htm (검색일: 2023년 09월 11일)

206) 高祖贵, “论加强党中央对外事工作的集中统一领导,” 中共中央党校, (2022. 06. 22.) <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1736300479116522791&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023년 09월 11일)

화하고 있다. 「대외관계법」은 시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 사상, 시진핑 외교 사상과 법치 사상을 관철하고, 중국은 대외 업무에서 중국 공산당의 중앙집권적, 유일 영도를 견지한다고 강조하고 있다.²⁰⁷⁾

3 중국 의회외교의 한국 의회외교에의 시사점

2023년 전인대 업무 보고에서도 공산당 중앙의 외교 전략 방향과 목표 실현을 위한 전인대 외교의 뒷받침이 강조되었다. 그만큼 중국은 중국 특색의 대국 외교의 구호하에 전인대의 의회외교를 강화해 갈 것으로 전망된다. 전인대와 외국 의회 간 다층적, 다형식, 다영역의 교류를 강화하고 양국 관계의 여론 기반과 법적 보장을 공고히 할 것이다. 또한 다자간 의회 활동에 적극적으로 참여하여 중국의 이미지를 보여주고 중국의 주장을 선전하고, 전인대 대변인 제도의 역할을 충분히 발휘하여 국가 핵심 이익과 중대 원칙 문제에 있어 용기 있는 발언과 담대한 투쟁을 추진할 것을 강조하고 있다.²⁰⁸⁾ 중국 전인대 의회 외교의 한계에도 불구하고 다음과 같은 측면에서 시사점을 도출할 수 있다.

우선 시진핑 시대 들어 중국 특색의 대국 외교와 대외 관계에서 전인대의 적극적 외교 활동이 강조되고 있는 점과 외교 입법과 외교 활동의 차원에서 중국 외교를 뒷받침하는 전인대의 역할이 구체화되고 있는 점을 주목해야 한다. 외교정책 결정에서의 영향력을 상대적으로 낮출 수 있으나, 정부 외교보다 상대적으로 유연성과 다양성을 갖는 의회외교가 국가 발전에 우호적인 대외 환경을 구축하고, 중국에 대한 인식과 이해를 넓혀가기 위한 교류와 대화의 채널로 적극 활용되고 있다는 점은 한국 의회외교의 방향 모색에도 주요한 참고가 될 수 있다.

둘째, 중국 의회외교는 국가의 큰 틀의 외교 전략하에서 대전략에 부합하는 전략적 외교 실천을 수행하고 있다. 전인대는 신중국 건국 초기부터 사회주의 이데올로기에 입각한 의회 간 교류를 지속한 바 있으며, 개혁개방 시기에는 대외 양자 우호 소조 제도 등을 확

207) 新华网, “全国人大常委会法工委负责人就对外关系法答记者问,” (2023. 06. 30.) <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202306/dfb5d69d9ba34a3ca36bbc76d6b567d5.shtml> (검색일: 2023년 08월 01일)

208) 新华网, “全国人民代表大会常务委员会工作报告-2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上,” (2023. 03. 16.) http://www.news.cn/2023-03/16/c_1129437364.htm (검색일: 2023년 09월 11일)

립하고 국제의회연맹에 가입하는 등 의회외교를 꾸준히 확대해 왔다.²⁰⁹⁾ 중국 의회외교가 일대일로 의회 포럼, 브릭스 의회 포럼은 물론 러시아 등 전략적 파트너 국가들과의 의회외교를 확대하면서 국가의 전략적 목표하에 전략 외교를 실천해 가는 것은 주요한 참고가 될 수 있다.

셋째, 중국의 의법치국 원칙에 따라 법적 제도적 기반 구축 차원에서 의회의 외교적 역할이 점차 강화될 것으로 전망된다. 미중 전략 경쟁의 심화 속에서 중국 전인대는 입법을 통해 당의 전략을 뒷받침하는 제도적 역할을 강화해가고 있다. 특히, 최초의 「대외관계법(对外关系法)」 제정을 통해 중국 외교정책과 외교 행위에 대한 포괄적 법적 근거를 마련한 것과, 「중화인민공화국 반외국 제재법(中华人民共和国反外国制裁法)」을 통해 서구의 대중 제재에 대한 강경 조치의 근거를 구축한 것, 「중국 외국 국가 면제법(中华人民共和国外国国家豁免法)」 제정 등 전인대는 중국의 외교 행위에 대한 법적 근거를 구체화하는 작업을 강화하고 있다. 중국이 강조하는 법에 의한 지배는 향후에도 중국의 대외 관계와 외교 행위의 법적 근거를 구체화하기 위한 전인대의 역할이 지속 강화될 것이라는 점에서 중국 의회의 외교적 역할 변화를 주목해 볼 필요가 있다.

넷째, 2023년 새롭게 구성된 전인대 외사위원회는 복합 외교 안보의 양상을 반영하여 외교 경험이 있는 인사뿐만 아니라 기술 행정 군사 등 다양한 분야의 인사들을 포괄하고 있다. 외교관, 군인, 과학 기술자, 경제 전문가 등 다양한 전문가들이 포함된 전인대 외사위원회 구성은 향후 미중 경쟁 환경의 외교 정책 수행에 입법과 외교 활동으로 적극적인 조치와 대책을 뒷받침해 갈 것으로 전망된다.²¹⁰⁾ 중국의 외사위원회가 외교와 기술, 경제, 안보의 복합 지정학의 부상을 반영하고 있다는 점은 복합 안보 시대 의회외교의 주요한 참고가 될 수 있다.

209) 김태호·김선재, “시진핑 시기 중국과 러시아의 의회 교류 분석 및 외교·안보적 함의,” 『국가전략』, 26 (4), (2020) p. 47.

210) 仕道, “卸任省委书记出任要职, 打破了40年惯例” (2023. 04. 28.) <https://www.163.com/dy/article/I3DG5ORH0552YWH8.html> (검색일: 2023년 05월 23일)

4 한국의 대중국 의회외교 전략

중국 공산당 제20차 당대회 보고는 '법치의 궤도에서 사회주의 현대화 국가를 전면적으로 건설'하고 '국가 사업의 모든 측면에서 법치를 전면적으로 추진'할 것을 제안했다.²¹¹⁾ 이후 「대외관계법」, 「외국 국가 면제법(外国国家豁免法)」 등 대외관계를 규정하는 입법안들을 구체화하고 있다. 전인대는 이러한 대외관계의 법적 기반 마련, 대외 교류의 적극적 기여 등 외교 관련 입법과 교류의 측면에서 점점 더 중요한 역할을 부여받고 있다. 중국이 의회 외교를 중국 특색 대국 외교 추구의 주요한 요소로 강조하고 있다는 점에서 교류의 공간은 확대될 수 있고, 중국 공산당의 전인대에 대한 영도가 강화된다는 점에서 전인대에 대한 의회외교가 발휘할 수 있는 영향력은 제한될 수 있다고 할 수 있다. 한국의 전략적 대중국 의회외교 방향은 다음과 같이 검토될 수 있다.

첫째, 한국의 대중국 의회외교는 중국의 외교 정책 결정 과정과 거버넌스에 대한 명확한 이해를 토대로 효과적인 실질적인 접근이 필요하다. 중국 공산당 집중통일 영도하의 외교라는 틀에서 중앙 외사위원회, 중국 공산당 중앙정치국 등에 대한 실질적 네트워크 구축방안을 검토할 수 있다. 전인대의 경우도 외사위원회 등 전문 위원회보다는 영향력과 권력 연계성을 고려할 때 전인대 상무위원회에 대한 교류 방안을 검토할 수 있다. 전인대 상무위원회가 가진 상시적 역할과 공산당 중앙 외사위원회의 핵심 구성원으로서의 지위 등을 고려할 때 외사위원회는 물론 상무위원회가 주요한 의회외교 대상이 될 수 있다. 이렇듯 중국 국내 정치와 정책 결정 구조의 변화를 깊이 있게 분석하면서 변화를 지속 반영하는 전략적 의회외교 수립이 필요하다.

둘째, 의회외교의 대상을 적극 확대할 필요가 있다. 의회 대 의회의 외교뿐만 아니라 현재 영향력과 미래 외교에의 영향 등을 고려한 전략적 접근을 구체화해야 한다. 또한 실질적으로 중국의 의회외교 주체가 전인대뿐만 아니라 정치협상회의(정협)와 지방 인대를 포괄하고 있다는 점에서 전인대 상무위원회와 외사위원회는 물론 정협과 지방 인대 네트워크 방안을 검토할 수 있다. 또한 중국은 각 지방정부별 외사 공작위원회가 존재한다. 지방 외사 공작 또한 대외 공작에의 중요한 구성 부분이라는 점에서 관심을 가질 필요가 있다.²¹²⁾ 또한 중국 전인대 이외에도 중국 공산당 중앙 대외연락부가 해외 정당, 정치조직

211) 中国人大, “加强涉外领域立法的重要成果——《外国国家豁免法》草案述评,” (2023. 08. 25.) http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202308/t20230825_431155.html (검색일: 2023년 09월 11일)

과의 다양한 교류 역할을 수행하고 있다는 점에서 주요한 기관이다. 중공 중앙 대외연락부는 중국 공산당의 대외 사업을 책임지는 부서로서 신형 당 간 교류 협력을 심도 있게 진행한다. 이미 160여 개 국가와 역내 600여 개 정당, 정치조직과 다양한 형태의 관계를 구축했다.²¹³⁾ 전국 정협 외사위원회 또한 외국 의회, 중요 씽크 탱크, 주류 미디어, 저명인사와의 교류를 전개하며, 중대 문제에 대한 성명 혹은 담화를 발표한다. 대외교류 전문가 협상회를 소집하여 국제정세 분석 회의를 개최하고, 대외 업무에 대한 제안을 협의하고 협상 교류 감독을 전개한다.²¹⁴⁾

셋째, 복합 안보의 시대에 부합하는 외교 설계가 필요하다. 중국 공산당 중앙 외사위와 전인대 외사위원회 구성 등을 볼 때 점차 더 기술, 군사 등 다양한 분야의 전문가들이 포석되어 있다는 점에서 한국의 대중국 의회외교 전략 또한 중국 외교의 방향과 중점의 변화를 충분히 이해하고 이에 근거한 외교 전략적, 교류의 조정이 필요하다. 단순히 우호 외교 차원을 넘어 녹색 전환, 기술규범 등 중국의 관심과 필요, 그리고 한국의 국익이 부합하는 구체적인 어젠다를 중심으로 의회외교를 강화할 수 있다. 이는 중국 외교 전략, 경제 전략과 입법 대응 등에 대한 선제적 파악과 효과적 대응을 위한 주요한 교류 채널이 될 수 있다.

넷째, 미래지향적 중장기적 관점의 교류 전략이 필요하다. 중국 외교가 점점 더 중앙집권적, 권력 집중적 양상이 강화되고 있다는 점에서 최고상위층의 전략적 조정이 가장 큰 영향을 미치는 것은 하나, 미래 리더십과 변화 등을 포괄한 교류와 관계의 축적이라는 차원에서 좀 더 교류의 폭을 확대하고 교류의 지속성과 실질성을 높일 방안을 모색해야 한다. 핵심 권력층을 제외하고 대부분 60년대생이 주류적으로 포진한 현 상황에서 미래 리더십에 대한 전략적 교류의 설계가 필요하다.

다섯째, 의회 대 의회의 교류 또한 다층적, 다면적 차원에서 접근이 필요하다. 최상위 지도자급의 교류, 차세대 의원 간 교류, 사무처와 씽크 탱크 교류 등 다층적 교류에서부터 상임위원회별(산업, 기술, 외사 등) 전문 분야에 집중된 토론과 교류를 할 수 있는 다분야

212) 颜琳, “地方政府外事施政空间与实践——以湖南地方外事为例,” 2022-3 (2022), p. 68.

213) 网易, “聊聊机构人事, “中国负责外交工作的“国家队”有哪些?”, NetEase (2023. 03. 21.), <https://www.163.com/dy/article/I0BMSPKF05562DBL.html> (검색일: 2023년 09월 09일)

214) 中国人民政治协商会议全国委员会, “外事委员会组成人员,” <http://www.cppcc.gov.cn/zxww/newcppcc/wswyh/> (검색일: 2023년 09월 11일)

교류 등 전략적 목표와 방향에 토대한 다층적 다분야 접근 전략을 구체화해야 한다. 중국 전인대 상무위원회, 외사위원회뿐만 아니라 전문 위원회별 구성 등을 구체적으로 파악하고, 이를 근거로 다양한 인적 네트워크를 구축하는 방안을 모색할 필요가 있다. 중국 전인대가 비록 공산당 영도하에 재량과 자율성이 취약한 제약적 권한을 가지고 있다고는 하나 최근 법에 의한 통치를 강조하면서 외교 및 경제 등 관련한 다양한 입법들을 구체화하고 있다. 따라서, 2023년 새롭게 출범한 제14기 전인대 상무위원회, 전문위원회를 대상으로 전략적 초청 프로그램을 통해 인적 네트워크와 대화 채널을 구축할 필요가 있다.

여섯째, 중국 전인대의 대외 관련 입법이 강화되고 있다는 점에서 입법에 대한 모니터링과 주요 영향 법안에 대한 분석이 뒷받침되어야 한다. 입법은 중국 전인대와 상무위원회에 헌법이 부여한 중요한 권한이다. 전인대와 상무위원회는 외교 관련 법률을 제정하고, 외교적 권한 행사가 헌법과 법률을 준수하는지 등을 감독한다. 전인대와 상무위원회는 헌법이 정한 국가의 전반적인 대외정책 틀 내에서 대외 관련 법률을 제정하고, 관련 분야 대외정책의 목표와 실시 방법을 규정하며, 일부 전문 분야의 대외정책 행위를 규제한다.²¹⁵⁾ 최근 「수출통제법」, 「대외관계법」 등 중국 외교 전략을 뒷받침하는 입법들이 지속 발표되고 있다는 점에서 이에 대한 관심과 분석이 조기경보와 대응이라는 측면에서도 의회외교의 주요한 과제라고 할 수 있다.

대(對)중국 의회외교는 최상위층의 전략적 방향과 포석에 중대한 제약을 받을 뿐만 아니라 의회외교가 독자성이 가진 주체가 아닌 전략적 수행기관의 한 일환으로 역할한다는 점에서 일정한 한계가 있을 수 있다. 그러나, 최근 미중 경쟁 속에서 「대외관계법」, 「핵심 원자재 수출 통제법」 등 중국의 외교전략을 뒷받침하기 위한 적극적 입법이 강화되고 있다는 점, 중국 내 의회외교의 역할에 대한 중시와 역할 부여가 지속 강화되고 있다는 점에서 선제적 정보 획득과 정세 파악 등을 위한 수단으로서도 의회외교는 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 상호 전략과 정세에 대한 이해를 제고하고 상호 불신과 충돌을 최소화하는데 있어서도 의회외교는 중요한 대화와 이해의 공간으로 활용될 수 있다.

215) 王春英, “论全国人大的外交职能,” 『外交评论』 2008-04 (2008), p.16.

제3절

미중 경쟁 시대 러시아 의회외교 : 시사점과 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 러시아 의회의 외교적 역할

대부분의 국가들과 마찬가지로 러시아에서도 행정부가 대외정책의 입안과 구사에서 주도적 역할을 수행해 왔다. 잘 알려진 바와 같이, 러시아는 의회주의의 경험이 서구 국가들보다 비교적 짧고, 강력한 대통령제와 행정부 우위의 정치체제를 운영하고 있는 국가이다. 당연히 이 같은 러시아의 역사적·정치적 전통은 그동안 의회의 외교적 역할을 제약하는 요인으로 기능했다. 그러나 국가 대외정책 수단의 다원화·다층화 추세와 러시아의 지속적인 국제적 위상 강화의 흐름 속에서 러시아 내에서도 의회외교의 효용성과 중요성에 대한 논의가 꾸준히 확대되어 왔다. 무엇보다, 러시아가 기존 자유주의 국제질서에 대한 도전과 새로운 다극 질서의 구축을 본격적으로 시도하면서 대외정책 구현의 수단으로서 의회외교의 위상과 비중도 갈수록 커져가고 있는 상황이다.

러시아 의회는 여타 국가들처럼 입법과 예산 권한을 통해 대외정책의 입안, 결정, 구사 과정에서 일정한 영향력을 행사해왔다. 이와 관련하여 「러시아연방 헌법」에서는 러시아 법 체계의 필수적 부분으로서 국제법과 국제조약의 지위(제15조 4항), 해외 파병(제102조 1항 d호), 국제조약과 협정의 비준 및 폐기(제106조 d호), 국경의 보호(제106조 e호), 전쟁과 평화(제106조 f호), 대통령의 타국·국제 기구 주재 외교관 임명·소환(제83조 i호), 국정조사(제103조 1항 c호) 등의 조항을 통해 의회의 외교적 관여에 대한 법적·제도적 기반을 명시하고 있다.²¹⁶⁾ 또한, 2023년 3월 31일 갱신된 「대외정책개념」에서는 “연방 회의(상원)와 국가 두마(하원)가 자신의 권한 범위 내에서 …(중략)… 대외정책 구현을 위한 입법을 지원하고 국제적 의무를 이행하며, 의회외교의 과제 수행에 기여한다(제6장 제66조 67항)”라고 의회의 외교적 역할을 규정하고 있다.²¹⁷⁾

216) 러시아연방 헌법, “the Constitution of the Russian Federation,” last updated : 2020. 07. 03., <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm> (검색일: 2023년 7월 20일).

217) 러시아연방 대외정책 개념, “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation,” The Ministry of

이처럼 러시아에서 의회외교는 국민을 대신해 활동하는 대의기관으로서 의회가 국가의 대외정책 관련 입법과 국제적 의무 이행을 지원하고, 소프트 파워 도구를 활용해 국가의 긍정적 이미지와 매력을 제고하는 대외적 활동을 의미한다. 이와 관련하여, 푸틴 러시아 대통령은 2018년 6월 4일 모스크바에서 러시아 의회가 주최한 “의회주의의 발전” 제하의 제1회 국제포럼에서 의회외교의 목적을 “국가 간 대립·갈등의 가능성을 줄이고 국가와 민족 간 신뢰를 강화”하는 데 있다고 언급했다. 또한 동 포럼에서 의회 간 협력의 영역으로 ① 국제적 긴장 완화, ② 공정한 국제질서 확립 지원, ③ 국가와 동맹 간 포용적이고 공평한 협력, ④ 지속 가능한 국제적 발전, ⑤ 국제·지역 안보와 안정, ⑥ 안전하고 개방된 국제 정보 공간, ⑦ 테러 등 공통의 도전에 대한 집단적 대응, ⑧ 유엔의 역할 강화, ⑨ 디지털 경제 전환에 따른 입법, ⑩ 정보의 교환·보호를 위한 통일된 표준 형성, ⑪ 국가 거버넌스와 사회 영역에 디지털 기술 도입이 제시됐다.²¹⁸⁾

특히 2000년대 이후 러시아 내에서 의회외교의 중요성과 필요성에 대한 논의가 강화되고 있는 데에 주목할 필요가 있다. 첫째, 의회의 ‘대의성’이 강조되고 있다. 국민 주권의 구현체로서 의회가 이 같은 대의성(정당성)에 기초해 국제적 차원에서 국가의 의지를 대변·표출하는 과정에 적극적으로 참여하고 기여할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 의회의 기능적 ‘특장점’에 대한 논의이다. 이에 따르면, 의회는 정부의 외교 전담 기구보다 개방성·투명성·유연성이 커서 토론·협의·타협의 측면에서 높은 효율성을 담보할 수 있다는 것이다. 실제로 입법부는 독립성과 다원성을 기초로 구성되기 때문에 위계성과 종속성을 특징으로 하는 정부 기관보다 국제적 소통 과정에서 훨씬 더 솔직하고 개방적일 가능성이 크다. 또한 의회는 공식적인 외교 의례와 그 틀로부터 자유로워 타협과 토론에 있어 더욱 다양한 협의 기제를 활용할 수도 있다. 더욱이 의회 구성원의 공인된 지위, 국가권력의 소유, 직접적 입법 활동 권리 등도 외교 활동의 권위를 높여주는 요소로 기능한다.²¹⁹⁾ 무엇보다 외교의 수단으로서 ‘소프트 파워’의 중요성에 대한 인식이 제고되고 있는 것도 러시아에서 의회외교의 비중이 확대되는 데에 큰 영향을 미치고 있다. 현대 국제정치에서 소

Foreign Affairs of the Russian Federation, last updated 2023. 03. 31., https://mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/ (검색일: 2023년 7월 20일).

218) 2018년 개최된 동 포럼에 97개국 550명 이상의 국회의원과 전문가가 참여했고, 이들은 국가 간 상호 이해의 심화를 위한 의회외교의 역할을 강조했다. “About Parliamentary Diplomacy,” AALEP, Feb 8, 2018. <https://www.aalep.eu/about-parliamentary-diplomacy> (검색일: 2023년 7월 20일).

219) Кристина ВОДА “Форматы, особенности, перспективы парламентской дипломатии России в АТР,” *Федерализм* №3(2019), pp. 116-118.

프트 파워는 외교적 문제를 해결하기 위한 유력한 도구로 받아들여지고 있다. 러시아 의회는 타국 의회 또는 의회 간 국제적 협의 플랫폼 참여, 타국 내 해외동포 조직 구성 등은 물론 이주 등의 현안에 대한 소프트 파워 활용 전략을 적극적으로 구사하고 있다.²²⁰⁾

러시아 상·하원은 단독 또는 공동으로 전 세계 100개 이상의 국가 및 국제·지역 차원의 의회 기구들과 외교적 교류·협력을 이어오고 있다. 러시아 의회는 점점 더 많은 분야에서 양자관계의 논리와 러시아 대외정책의 우선순위와 일치하는 공동의 이니셔티브를 창출하고자 노력한다. 깊은 정책적 관심이 필요한 부분을 중심으로 협력의 영역이 꾸준히 확장되고, 특정 문제를 논의하는 데 있어 직접적인 P2P(의회-의회) 접촉에 공식 외교가 결합돼 의미 있는 결과를 만들어 내는 성과가 나타나고 있다.

〈표 3-1〉 러시아 의회의 의회 간 다자 기구 참여 현황

연방 회의(상원)	국가 두마(하원)
독립국가연합 의회 협회 (IA CIS)	아시아 의회 총회 (APA)
집단안보조약기구 의회 총회 (CSTO PA)	바렌츠 의회 회의 (BPC)
국제의회연맹 (IPU)	국제의회연맹 (IPU)
유럽안보협력기구 의회 총회 (OSCE PA)	독립국가연합 의회 협회 (IA CIS)
아시아·태평양 의회 포럼 (APPF)	정교회 의회 간 회의 (IAO)
아시아 의회 총회 (APA)	북유럽 이사회 (NC)
흑해 경제협력기구 의회 (PABSEC)	흑해 경제협력기구 의회 (PABSEC)
정교회 의회 간 회의 (IAO)	집단안보조약기구 의회 총회 (CSTO PA)
의회 사무총장 협회 (Association of Secretaries General of Parliaments)	유럽안보협력기구 의회 총회 (OSCE PA)
중미 의회 (Central American Parliament)	벨라루스 러시아 의회 총회 (PA UBR)
아세안 의회연맹 (AIPA)	아시아·태평양 의회 포럼 (APPF)
	북극 지역 의회 의원 회의 (CPAR)
	아세안 의회연맹 (AIPA)
	남미공동시장 의회 PARLASUR (The Mercosur Parliament)
	중미 의회 (CAP)
	범아프리카 의회 (PAP)

* 자료: 러시아 상·하원 홈페이지 '대외관계'²²¹⁾ 내용을 종합해 필자 작성.

220) Mirsada Hallunaj, "Parliamentary Diplomacy as a Helpful Instrument in Foreign Policy," <https://agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Parliamentary%20Diplomacy%20as%20a%20Helpful%20Instrument%20in%20Foreign%20Policy.pdf> (검색일: 2023년 7월 20일).

2 미중 경쟁과 의회의 외교적 역할 변화

러시아는 현 시기 국제질서의 변화와 관련하여 인류가 혁명적 변화의 시기를 겪고 있으며, 더욱 공정하고 다극화된 세계의 형성이 이뤄지고 있다고 인식하고 있다.²²²⁾ 즉, 미국 중심 일극 질서의 쇠퇴와 새로운 다극 질서의 등장을 객관적이고 비가역적 과정으로 판단하고 있는 것이다. 이에 따르면, 2018년 이후 본격화된 미중 전략 경쟁, 2022년 발발한 우크라이나 전쟁, 현 시기 남반구(Global South)의 결집은 이러한 질서의 변동 과정에서 발생한 필연적 현상이자 그 경향을 강화하는 직접적인 사례들이다. 실제로 러시아는 이 같은 과도기적 국제관계하에서 자국과 서방세계 간 대립과 갈등이 불가피하고, 국제법과 국제기구의 위상이 지속적으로 축소되는 가운데 국제관계에서 ‘힘’의 역할이 중요해지고 있다고 주장한다.

‘강한 러시아의 부활’을 기치로 내건 푸틴의 등장 이후 러시아는 유럽의 가치·규범·체제와 차별적인 정치·경제적 발전의 길을 찾기 시작했고 2016년 6월 푸틴은 ‘확대 유라시아(Greater Eurasia)’ 담론을 발표했다. 이는 제정 러시아와 소비에트 시기의 영향력 회복과 관련된 민족주의 담론의 소환과 조합의 형태로 나타났다.²²³⁾

이 같은 러시아의 대외 인식과 대외정책의 변화는 당연히 의회외교의 성격과 대상의 측면에서도 다음과 같은 변화를 가져왔다. 첫째, 의회외교의 성격 측면에서 공세성의 강화이다. 실제로 러시아와 서방세계 간 세계적 대결이 심화하고 있는 맥락에서 의회외교가 기존의 방어적 노선에서 공세적 노선으로 전환되어야 한다는 주장이 꾸준히 제기돼 왔다. 1990년대의 서방의 하위 동반자(minor partner) 지위를 수용하고 어떠한 대가를 치르고서라도 그들과 관계 개선을 우선적으로 추구해야 한다는 기존 노선에서 과감히 탈피해야 한다는 것이다. 오히려 의회는 공격적인 외교 기술, 도구, 형식을 사용하는 정부의 ‘주권 외교(Sovereign Diplomacy)’ 정책을 적극적으로 뒷받침해야 한다.²²⁴⁾ 이와 관련하

221) "International parliamentary organisations," The State DUMA. <http://duma.gov.ru/en/international/orgs/>
"Inter-parliamentary activities," Federation Council of the federal assembly of the russian federation <http://council.gov.ru/en/activity/inter-parliamentary/>

222) "러시아연방 대외정책개념," 2023년 03월 31일 갱신, https://mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/ (검색일: 2023년 07월 20일).

223) 장세호, "러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화," 『Analysis & Alternatives』, 6-2 (2022), pp. 9~11.

224) K. I. Kosachev, "Parliamentary Diplomacy in the Multipolar World," *Dialogue: Politics, Law, Economics*, 1-4 (2017), pp. 26-31.

여, 의회는 정부의 외교정책 입안 과정에 대한 영향력 발휘, 국제조약의 비준·폐기 등의 전통적 권한을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

이 같은 러시아 의회외교에 대한 인식 변화는 최근 수년간 의회의 활동 과정에서 잘 드러난다. 러시아의 제7기 의회는 2022년 초심의 기간을 크게 단축시켜 정부의 돈바스 2개 지역에 대한 분리·독립과 이들 신생 국가들과의 우호·협력 조약 체결을 비준했다. 또한, 러시아 의회는 자국의 우크라이나에 대한 선전포고, 군대의 동원을 통한 침공을 승인하고 이에 대한 적극적인 지지의 입장을 표명한 바 있다. 유사한 맥락에서, 러시아 상·하원은 ‘독립국가연합(CIS) 의회 간 협약’ 체결을 비준하는 과정에서 동 의회 기구의 상업적 활동에 대한 권리를 배제함으로써 자국 내 영리 활동을 금지시켰다. 더욱이 의회가 이례적으로 국가 이익의 손상을 명분으로 자국 정부가 합의한 독립국가연합(CIS) 국가와 7개 양자 협정의 비준을 거부하는 조치를 취했다.²²⁵⁾

둘째, 의회외교의 대상과 관련한 우선순위 조정에 주목할 필요가 있다. 이는 앞에서 논의한 바와 같이, 러시아 의회외교의 정치·안보·경제·문화 등의 관계를 자국에 비우호적인 서방세계에서 유라시아, 아프리카, 중남미, 아시아 지역 국가들로 전환해야 한다는 주장으로 나타난다. 즉, 의회외교의 우선순위를 재조정하고 외교 대상의 양적 확대와 질적 개선이 필요하다는 것이다. 이 같은 논리는 무엇보다 러시아의 대(對)유라시아 외교 벡터의 강화 필요성에 대한 논의로 이어진다. 이에 따르면, 포스트 소비에트 지역을 대상으로 한 기존 의회외교 과소평가를 바로잡고, 의회가 독립국가연합(CIS) 지역을 최소한 서방 세계와 대등하거나 오히려 능가하는 대상으로 재설정할 필요가 있다. 당연히 이 같은 접근은 상기 논의한 러시아 정부의 유라시아 통합 정책, 즉 ‘확대 유라시아’ 노선의 구현을 적극 지원한다는 측면에서 큰 의미를 갖는다.

실제로 러시아 의회는 최근 수년간 양자·다자 관계의 설정과 관련하여 일정한 변화를 보여줬다. 러시아 상·하원은 자국에 적대적인 입장을 견지하는 국가들이 지배하는 국제 기구의 회원 자격 유지 문제에 과격한 대응을 취해왔다. 이를테면, 그들은 반(反)러시아적 입장을 취해왔다고 판단하여 유럽평의회(Council of Europe)와 발트해 의회 회의(BSPC)의 참여를 중단하고, 그 틀 내에서 채택된 모든 협정에서 탈퇴하는 조치를 단행했

225) М И Кротов, А А Середа, “Евразийский вектор—приоритет парламентской дипломатии России,” *ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: экономика, право, политика*, 17-1 (2023). pp.17-18.

다. 또한, 러시아는 NATO와 거의 같은 입장을 견지하고 있는 유럽안보협력기구 의회 총회(OSCE PA)에 선택적 참여의 자세를 유지하면서 재정 지원 철회 등을 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 반대로, 러시아는 유럽 국가들 중 프랑스, 이탈리아 등과 양자 간 의회 협력을 재개하기 위한 노력을 기울이면서 양자·다자 의회 관계에서 차별적 전략을 구사하고 있다.

러시아는 유라시아 지역 통합의 관점에서 포스트 소비에트 지역 내 독립국가연합(CIS), 집단안보조약기구(CSTO), 유라시아경제연합(EAEU)의 틀을 활용한 의회외교를 강화하고 있다. 다만, EAEU의 경우 다자 의회 간 협력 플랫폼이 존재하지 않아 양자 의회 협력이 추진되고 있다. 특히 러시아는 의회외교를 통해 유라시아 지역 내 표준 법제의 형성·통합과 유라시아 법원 및 중재 활동을 위한 조건 형성 등과 같은 법적 기반 구축 작업을 진행하고 있다. 실제로 러시아 하원은 2018년 EAEU 관세법에 관한 조약을 비준하고, 관세 규제를 위해 정부와 49개의 연방법과 50개 조례(대통령령과 정부 법령)를 수정하는 작업을 진행했다. 당연히 동 작업이 카자흐스탄, 벨라루스, 아르메니아, 키르기스스탄 의회와 함께 추진됐음은 물론이다.

셋째, 아태 지역의 범위에서 중국, 한국, 일본 등의 국가와의 협력에 대한 의지가 강화되고 있다. 그동안 중러 관계의 발전 전망에 대한 다양한 이견과 논쟁이 존재했지만, 기본적으로 양국은 다극 질서의 구축이라는 전략적 목표를 공유하고 있다. 실제로 중러 양국은 2019년 ‘신시대 전면적·전략적 협력 동반자 관계’를 선포하고, 2022년 2월 베이징에서 소위 ‘무제한 협력(no-limit cooperation)’을 선언했다. 따라서 러시아 의회외교도 중국을 최우선 대상 중 하나로 설정하고 다양한 형태의 양자·다자 협력을 추진하고 있다. 이와 함께, 러시아 의회는 국제 정치·경제의 중심이 유럽·대서양에서 아시아·태평양으로 이동하고 있는 현실과 중국의 과도한 영향력 확대에 대한 역내 지렛대 확보 차원에서 한국과 일본 등 일부 아시아 국가에 대한 가치에 관심을 기울여왔다.

대(對)중국 의회외교 협력 대상은 전인대로, 러시아의 상·하원이 2006년부터 의회 간 협력위원회 회의를 개최해왔고, 2015년부터는 러시아 양원 대표가 참여하는 공동 주최 형식으로 운영되고 있는 것으로 알려졌다.²²⁶⁾ 대체로 양국 간 의회 교류·협력은 EAEU와

226) Кристина ВОДА “Форматы, особенности, перспективы парламентской дипломатии России в АТР,” *Федерализм* №3(2019), p. 119.

일대일로로의 점점 모색이 주요 의제인 것으로 알려진다. 최근에는 서방세계의 양국에 대한 압력이 확대되는 가운데 2023년 7월 9~12일 마트비엔코 러시아 상원의장이 상기 회의 일정 참여차 베이징에 방문해 시진핑 중국 국가주석과 자오러지 전인대 상무위원장 등을 접견해 눈길을 끌었다.²²⁷⁾

러시아의 대(對)일본 의회외교는 비교적 오래 정기적으로 양국 의회 대표단 상호 방문이 이뤄져왔다. 러일 양국 의회외교는 영토 협상과 평화협정 논의를 매개로 2016~2019년 사이에 매우 활기를 띠었다.²²⁸⁾ 당시 러시아 의회는 중앙·지방 차원에서 다양한 형태의 교류·협력 사업을 진행했지만, 2019년 평화협정 체결 무산과 2022년 우크라이나 전쟁 발발 이후 협력이 약화되었다.

러시아 의회외교의 아태 지역 내 주요 관심 대상국으로서 한국도 큰 비중을 차지한다. 대체로 러시아는 아태 지역 편입 관점에서 한반도 문제에 큰 관심을 기울여 왔으며, 한국의 경제적·정치적 영향력이 지속적으로 강화되는 가운데 자국 내 극동·시베리아 개발 등 신동방정책의 구현 측면에서 한국과의 관계 강화를 추구해왔다.²²⁹⁾ 그 과정에서 양국 의회는 다양한 형태의 정례 상호 방문과 의회 간 교류·협력 사업을 진행해왔다. 다만, 2019년 코로나19의 대확산 국면과 2022년 우크라이나 전쟁의 발발로 말미암아 한러 의회외교는 정체 국면에 있다.

3 러시아 의회외교의 시사점

앞에서 살펴본 러시아 의회외교의 현황을 바탕으로 한국의 의회외교가 고민해 볼 시사점을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 러시아 의회외교의 방향이 국가의 전반적인 대외정책 노선과 높은 동조 수준을 이룬 가운데 의회가 정부를 적극적으로 지원하고 있는데 주목할 필요가 있다. 다른 사회·경제 정책과 달리 국가의 대외정책은 철저히 국가 이익의 유지와 그 확대를 목표로 입안·결정·구사돼야 한다. 이런 점에서, 일반적으로 강대

227) 정성조, “시진핑, 중국 찾은 ‘푸틴 측근’ 러시아 상원의장 접견,” 「연합뉴스」, (2023년 7월 10일).

228) Кристина ВОДА, “Форматы, особенности, перспективы парламентской дипломатии России в АТР,” с. 121.

229) В. С. Ягья, “Парламентская дипломатия в российско-корейском сотрудничестве,” *Russia in the global world*, No. 10-33 (2017). p. 432-433.

국의 대외정책은 여야 간 노선 차이가 크지 않고 이들 간의 국내 정치적 이해관계가 과도하게 투영되지 않는다. 마찬가지로 러시아에서 여당과 야당은 공히 자국 정부의 확대 유라시아(유라시아 지역 통합) 노선과 신동방 정책(아태 지역과의 협력 확대)라는 큰 틀의 대외정책 방향에 대해 기본적인 입장을 공유하고 있으며, 여야가 의회외교의 과정에서도 비교적 일사불란하게 정부의 정책을 지원하고 있는 모습이다. 따라서 우리 의회외교도 여야 간 긴밀한 의사소통이 요구되며, 이를 바탕으로 조율된 공동의 행보를 확대해 나갈 필요가 있다.

둘째, 러시아의 국력·국위 회복의 흐름에 조용한 의회외교의 적극성 확대 경향도 눈여겨보아야 할 것이다. 러시아는 소련 붕괴 이후 심각한 정치·사회·경제적 혼란 속에서 큰 국력·국위 손상을 경험했다. 하지만 푸틴 등장 이후 러시아의 강대국화 의지와 함께 의회외교의 폭과 심도가 크게 강화되었다. 일반적으로 외교를 ‘특정 국가의 국가이익 달성·제고를 위한 대외 환경 조성 수단’이라고 정의한다면, 국력·국위의 증가는 당연히 외교의 대상·범위와 관여 수준의 확대를 동반하기 마련이다. 한국도 기존의 ‘약소국 콤플렉스’에서 벗어나 정부와 의회 차원에서 더욱 과감하고 적극적인 대외정책의 입안과 구사를 고민해 볼 때이다.

셋째, 러시아 의회외교의 치밀하고 촘촘한 전략과 소프트 파워 활용도 우리에게 적지 않은 시사점을 제공한다. 러시아 의회는 현재 100여 개 이상의 국가 및 국제·지역 의회 기구들과 외교적 교류·협력을 진행하고 있지만 이들 대상 국가 또는 기구들에 대한 우선순위를 명확히 설정하고 있다. 러시아는 자국에 비우호적인 서방 국가들과 국제·지역기구들과의 접촉을 축소하고, 대신 포스트 소비에트 유라시아 지역, 새롭게 부상하고 있는 아태 지역, 자국에 대한 우호적 입장과 태도를 견지하는 중동·아프리카·중남미 지역 국가·기구와의 협력을 강화하고 있다. 또한, 러시아는 의회외교가 공식외교와 공공외교의 매개체 또는 교량 역할을 수행하고 있음에 주목하면서 소프트 파워 활용을 적극화하고 있다. 의회가 정부와 달리 직접적이고 강력한 외교 수단을 보유하지 못한 상황에서 오히려 다양한 소프트 파워를 활용해 국가이익과 국가 이미지 제고를 모색하는 것은 매우 적절한 선택으로 여겨진다.

넷째, 러시아 의회의 취약한 독립성과 다원성은 한러 의회외교 추진에 있어 주요한 고려 요인이다. 2000년 푸틴 집권 이후 체제의 권위주의화 경향하에서 야당은 강한 체제 내화 또는 동화 경향을 보여 왔고, 이 때문에 러시아 의회는 정부의 정책을 기계적으로 추

인하는 소위 ‘고무 도장(rubber stamp)’라는 비판에 직면해왔다. 권위주의 체제 강화와 러시아 의회의 외교적 역할 강화가 갖는 양면성을 인식하고 이에 근거한 의회외교 전략을 모색해야 한다.

다섯째, 때때로 나타나는 러시아 의회의 과격하고 급진적 행보가 의회외교 자체에 주는 시사점이다. 러시아는 서방세계와의 대립·대결이 격화하자 일부 국제·지역 차원의 의회 협력 플랫폼에서 탈퇴하는 행보를 취해 왔다. 의회외교의 중요성과 역할이 점점 더 강조되고 있으나 의회외교가 정부 외교와 위계적 구조에 있는 경우 오히려 소프트 파워 강화를 위한 일관된 외교보다 강경 외교의 수단이 될 수 있다.

4 한국의 대(對) 러시아 의회외교 전략

한국의 대(對)러시아 의회외교 전략을 논의함에 있어서 가장 먼저 전제돼야 할 것은 러시아의 전략적 가치에 대한 객관적 평가이다. 과도기적 국제질서와 한국의 외교적 지평이 확대된 조건에서 러시아가 의회외교의 대상으로서 어느 정도 가치를 가진 국가인지에 대한 명확한 평가와 판단이 필수적이기 때문이다. 러시아의 전략적 가치에 대한 평가절하를 경계하면서, 국제·지역 강대국으로 재부상한 러시아의 전략적 가치를 재인식·재평가할 필요가 있다. 러시아는 미·서방과 중·러 세력권 대립의 일축으로서 국제질서의 미래상을 결정하는데 영향력 있는 국가이고, 유엔 안보리 상임이사국 지위를 보유하고 있으며 중앙아시아, 중동, 아프리카, 중남미에서 입지와 위상을 가지고 있다. 러시아는 한반도의 접경국으로서 북핵 문제 등 역내 현안에 직접적 영향을 미칠 수 있는 존재이다. 동시에 러시아는 막대한 지하자원을 보유한 자원 부국이자, 한국과 비경쟁적이고 상호 보완적인 경제구조를 가진 국가로서 안정적으로 미래 협력을 도모할 수 있는 국가이다. 이러한 점을 고려할 때 러시아는 의회외교의 주요 대상국 중 하나라고 할 수 있다.

이와 관련하여, 한국의 대(對)러시아 의회외교의 구체적 전략과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 문제들을 생각해볼 수 있다.

첫째, 우리의 대(對)러시아 의회외교 전략 수립에 러시아의 대외 인식과 전략, 역내 주변국 관계, 한국의 전략적 가치에 대한 평가 등이 종합적으로 검토되어야 한다. 앞서 언급한 것처럼, 러시아의 대외전략에서 아태 지역의 비중이 꾸준히 증가하는 추세이다. 과도

한 대(對)중국 의존을 경계하는 상황에서 러시아가 한국의 지정학적·지경학적 가치를 더욱 중요하게 평가할 가능성에 주목할 필요가 있다.²³⁰⁾

둘째, 우크라이나 전쟁의 종식을 염두에 둔 선제적 대(對)러시아 의회외교 전략 수립이 요구된다. 2022년 발발한 우크라이나 전쟁은 현재 한러 간 의회외교에 직접적인 장애 요인으로 작용하고 있다. 실제로 동 사태 발생 이후 양국 의회 간 직접적인 교류가 사실상 중단됐다. 한국 의회는 우크라이나 전쟁이 종식되고 양국 간 교류·협력이 재개될 수 있는 여건이 형성될 때를 대비한 의회외교 재개 방안을 검토할 수 있다.

셋째, 러시아와 외교적 정체·냉각 국면에서 의회외교의 특징점을 활용할 수 있다. 의회외교는 ① 외교적 냉각 국면에서 타국과 관계 유지를 도모하고, ② 대상국에서 긍정적 또는 덜 부정적·편향적 국가 이미지를 형성함으로써, ③ 대상국과의 갈등 해결을 모색한다는 점에서 특징점이 있다고 평가된다. 현재 한국과 러시아는 우크라이나 전쟁 등 첨예한 국제 현안의 대두로 사실상 공식 외교의 플랫폼을 직접적으로 가동하기 어려운 여건이다. 따라서 의회외교를 한러 양자관계의 안정적 관리에 활용할 수 있다. 우크라이나 전쟁 이후 한러 의회 간 양자·다자 협력 플랫폼을 활용한 의회외교 재개를 모색해야 한다. 한국과 러시아는 2018년부터 양국 간 의회 고위급 회담 개최에 합의하고 2019년 모스크바에서 제1차 회담을 개최한 바 있고, 한러 의회 외교 포럼이 구축되어 있다. 우크라이나 전쟁 이후 적절한 재개 계기를 마련하고, 유라시아 국회의장 회의 등 역내 다자 협력 플랫폼에서의 협력도 모색할 수 있다.

넷째, 양국 간 의회외교 의제로 연성 이슈를 적극 활용할 필요가 있다. 한국의 대(對)러 의회외교의 최대 관심사는 물론 북한의 핵·미사일 프로그램의 고도화를 막기 위한 러시아의 건설적 역할을 고무·추동하는 것이다. 동시에 비교적 상호 이해관계의 수렴이 쉽게 이뤄질 수 있는 연성 이슈를 양자 간 협의회에 활용하는 지혜도 필요하다. 예컨대, 양국의 언어와 문화의 소개·확산, 재외 국민과 동포의 권익 보호, 기후변화, 감염병, 테러, 난민 등은 양국 의회 간 협력이 용이한 의제들이다.

230) 우크라이나 전쟁을 계기로 한국이 국제사회의 대(對)러 규탄과 제재에 참여하고 있음에도 불구하고, 러시아는 한국에 유화적 태도를 취해 눈길을 끌었다. 이를테면, 러시아는 비무호국을 대상으로 비자 발급 간소화 제도를 중단했으나 한국은 동 조치에서 제외했다. 또한, 러시아는 비무호국 대상 러시아산 제품·원자재 수출을 금지하는 ‘특별 경제 조치’에서도 한국 기업을 제외했다. 페스코프 러시아 대통령실 대변인도 같은 맥락에서 한국 등 이해관계가 있는 국가들과 상호 이익과 존중을 바탕으로 대화를 유지할 것이라고 언급했다.

제4장

외교 다변화와 한국의 지역별 의회외교 전략

제1절 한국의 대(對) 아세안 의회외교 전략

제2절 한국의 대(對) 중앙아시아 의회외교 전략

제3절 한국의 대(對) 중동 의회외교 전략

제4절 한국의 대(對) 중남미 의회외교 전략

제5절 한국의 대(對) 아프리카 의회외교 전략

제 1절

한국의 대(對) 아세안 의회외교 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 아세안 의회의 외교적 역할

아세안 지역, 특히 아세안 지역 국가의 의회는 여러 점에서 다른 국가/지역의 의회와 차별성을 보인다. 그런 만큼 한국 의회의 대 아세안 외교도 이런 특징을 파악하고 그에 맞는 접근법을 찾아야 한다. 아세안에 대한 의회외교를 생각할 때 먼저 주의해야 할 점은 대 아세안 의회외교는 두 가지 서로 다른 차원에서 논의될 수 있다는 점이다. 아세안은 동남아 지역 10개국의 지역 협력체로 하나의 실체를 가지고 있다. 유럽연합에 비해서 통합의 수준은 낮지만 그렇다고 해서 아세안이라는 실체를 무시하기도 어렵다. 한편 개별 국가 의회에 대한 의회외교 차원이 있다. 이 두 번째 개별 국가 의회에 대한 의회외교 역시 서로 다른 국가 이익과 정체성을 가진 다양한 10개국의 의회를 대응해야 한다는 과제가 있다. 따라서 아세안에 대한 의회외교는 총 11개의 서로 다른 주체에 대한 외교를 한꺼번에 포함하고 있다고 봐야 한다.

가. 아세안 의회연맹(AIPA)

먼저 아세안 전체를 포괄하는 차원에서 의회외교의 대상은 물론 아세안 의회연맹(ASEAN Inter-Parliamentary Assembly, AIPA)이다. AIPA는 아세안이 만들어진지 10년 만인 1975년에 아세안 의회 회의(ASEAN Parliamentary Meeting)로 출발했다. 이 과정에서 처음 아세안 의회 아이디어를 주창한 인도네시아의 역할이 컸다. 이 기구는 1985년 아세안 의회 간 기구(ASEAN Inter-Parliamentary Organization)로 명칭이 변경되었다가, 2007년부터는 현재의 아세안 의회연맹(AIPA)으로 지칭되고 있다.²³¹⁾ 물론 출범 당시 아세안 의회는 당시 아세안 회원국인 5개국(말레이시아, 인도네시아, 싱가포르

231) AIPA 웹사이트. "History of AIPA," ASEAN Inter-Parliamentary Assemb 2023, <https://aipasecretariat.org/pages/history-of-aipa/> (검색일: 2023년 10월 05일)

포르, 태국, 필리핀) 의회만으로 구성되었다. 이후 1995~1999년 사이 라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아 등이 가입했고 2000년대에 와서야 브루나이까지 포함한 아세안 회원국 10개국이 모두 AIPA에 포함되었다.

아세안 의회는 매년 총회(general assembly)를 개최하며 여기에는 각국의 의회 대표단이 참여한다. 일상적인 AIPA의 운영은 AIPA 의장, 운영위원회(executive committee), 그리고 이를 보좌하는 AIPA 사무국 등이 주체가 되어 운영된다. 의장은 당해 연도 총회를 유치하는 국가 국회의장이 맡도록 되어 있으며 매년 알파벳 순서로 의장 국가가 순환한다. 또한 부의장은 총회에 참석하는 각국 의회 의장들로 구성된다. 운영위원회는 AIPA를 구성하는 각 의회에서 의장 포함 3명씩 대표를 보내 구성되며 중요 의사결정을 내려 총회로 보내는 역할을 한다. 일상적인 업무는 사무국이 맡아서 진행한다. 사무국은 사무총장(AIPA Secretary General)이 책임을 지며 의장을 보좌하고 아세안 사무국과 긴밀히 업무 협조를 한다. 사무총장은 3년 임기로 의장이 지명하며 사무국이 위치한 인도네시아 자카르타에 거주한다. 2023년 시피 로자이메리안티(Siti Rozaimeriyanthy Dato Haji Abdul Rahman)가 새 사무총장에 취임했다.

AIPA는 의회의 형식을 갖추어 총회와 별도로 상임위원회(committee)를 두고 있다. 현재 설치된 위원회로는 정치(political matters), 경제(economic matters), 사회(social matters), 조직(organizational matters), 여성(Women AIPA), 대화(dialogue matters)위원회가 있다. 그 외에 AIPA 청년 의원 모임(Young Parliamentarians of AIPA), 위험 약물 관련 AIPA 자문위원회(AIPA Advisory Council on Dangerous Drugs), 아세안공동체 건설 문제를 주로 다루는 AIPA 코커스(Caucus) 등의 기구를 설치하고 있다.²³²⁾ 이런 AIPA의 조직은 개별 국가의 의회와 긴밀히 연결된다. 개별 국가 의회는 의회별로 AIPA 국가 사무국(national secretariat)을 설치해 AIPA 사무국과 국가 사무국 간 의사소통을 통해 업무를 진행한다. 또한 한국을 포함한 총 20개 국가 의회를 옵저버(observer) 의회로 지정해 협력하고 있다.

우리 의회와 AIPA 사이를 연결하는 채널이 바로 이 옵저버 자격이다. 한국 국회는 AIPA 총회에 옵저버로 참석할 자격을 가진다. 한편 국회의 대(對)아세안, 특히 대

232) AIPA 웹사이트. "AIPA Organizationla Structure," ASEAN Inter-Parliamentary Assembly 2023, <https://aipasecretariat.org/pages/organizational-structure-of-aipa/>와 "AIPA Statues," ASEAN Inter-Parliamentary Assembly 2023, <https://aipasecretariat.org/pages/statutes/> 참고.

(對)AIPA 의원 외교에서 중요한 역할을 하는 기구는 AIPA 사무총장과 대화위원회다. AIPA와 교류, 대화, 일상적인 의사소통, 그리고 AIPA의 대외적 대표는 모두 사무총장이 맡고 있다.²³³⁾ 따라서 국회사무처와 AIPA 사무국 사이 의사소통은 매우 중요하며 그 핵심에는 사무총장이 있다. 또한 읍저버 국가 의회와 AIPA 사이 공식적인 협력 및 대화 관련된 사항은 대화 상임위의 소관 사항이므로 이 상임위와 의사소통 및 업무 협조 역시 매우 중요하다. AIPA는 아세안과 마찬가지로 역시 개별국가 의회를 중심으로 의사결정이 된다. 따라서 AIPA와 원만한 협력관계 유지는 역시 개별 국가 의회와 원활한 의사소통, 협력 및 신뢰 관계가 기반이 되지 않으면 어렵다.

나. 개별 국가 의회와 정치적 특성

아세안을 구성하는 동남아 10개 국가는 모두 의회를 갖추고 있다. 군부 통치, 권위주의, 그리고 왕의 권위가 절대적인 몇몇 국가에도 형식상의 의회는 모두 설치되어 있다. 각 개별 국가에서 의회가 어떤 위상을 점하고 있는지, 어떤 역할을 하고 있는지, 그리고 더 구체적으로 한 국가의 대외정책에 의회가 어떤 영향을 미치는지는 해당 국가의 정치적 특성과 역사적 경험에 따라 큰 차이를 보인다. 의회의 기능, 의회가 대외정책에 미치는 영향에서 큰 차이를 보인다는 것은 한국 국회의 의회외교에 주는 함의가 크다.

실질적으로 의회가 대외정책을 포함한 정책 결정에 영향을 미치지 못하고 행정부의 정책을 추진하는 기관에 불과한 경우 의회외교의 대상으로서 중요성은 다소 떨어질 것이다. 반면 의회가 행정부에 대해서 강한 영향력, 견제력을 행사하고 대외정책에 미치는 영향이 많다면 의회외교 대상으로 매우 중요할 수 있다. 아세안 10개국 개별 국가의 정치적 특성에서 드러나는 의회의 일반적인 특징에 비추어 의회외교에서 상대적으로 중요한 국가들을 선별한다.

아세안 10개국 중 의회의 역할 측면에서 의회외교 대상으로 의미 있는 그룹은 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 태국 등이다. 인도네시아는 동남아에서 가장 민주화된 국가로 꼽힌다. 그만큼 의회의 활동이나 행정부 견제 등에 있어 영향력이 크다고 볼 수 있다. 인도네시아는 1998년 민주화운동이 일어나기 전까지 오랫동안 권위주의 정치

233) AIPA 웹사이트. "AIPA Statues." ASEAN Inter-Parliamentary Assembly 2023 pp. 14-15 <https://aipasecretariat.org/pages/statues/>.

체제를 유지하고 있었다. 그러나 1998년 이후 빠른 속도로 민주화하여 동남아에서 가장 활발한 민주주의라는 평가를 받는다.²³⁴⁾ 그만큼 정당정치, 의회정치도 활성화되어 있다. 인도네시아는 아세안 지역 협력체에서도 가장 큰 국가로 비공식적 리더십을 발휘하는 국가다. AIPA 역시 인도네시아의 적극적인 노력으로 1970년대에 만들어졌다. 이런 점을 볼 때 인도네시아는 개별 국가로는 가장 중요한 의회외교 대상이다.

말레이시아는 오랜 의회정치의 전통을 가지고 있다. 영국식 의회제도와 의원내각제가 말레이시아의 오랜 헌정 체제를 떠받치고 있다. 그러나 이런 외견상의 민주주의, 의회정치 이면에는 1957년 독립 이후 2018년까지 한 번도 집권 세력이 바뀐 적이 없다는 말레이시아 정치의 특성이 있다. 약 60여 년간 집권 세력의 변화 없이 특정 연합과 그 연합 내 특정 정당이 집권 세력 역할을 하면서 의회는 사실상 행정부의 정책을 추인하는 기관으로 역할을 해왔다. 2018년에 들어서 처음으로 정권 교체가 일어나면서 지난 5~6년간 집권 세력이 서너 번 바뀌는 빠른 정치 변동을 경험했다. 아직까지 명확하지는 않지만 이런 집권 세력의 잦은 교체는 경쟁적 정당정치를 활성화시켰고, 이는 의회 차원의 독자적 의회외교 역시 활성화시킬 것으로 보인다.

싱가포르는 1950년대 식민 통치 세력인 영국이 자치 의회를 도입한 직후를 제외하고 적어도 1960년대 이후 지금까지 인민행동당(People's Action Party)이 계속 집권하고 있다. 시기에 따라서 인민행동당에 대한 국민들의 지지율이 60~90%대를 오르내리지만 총 103석으로 구성되는 의회에서 인민행동당이 현재 83석으로 압도적 우위를 점하고 있다. 최근 몇 번의 선거에서 인민행동당의 의회 의석 점유율이 낮아지고 노동당 등 야당의 의석 점유가 10석을 넘는 등 약진이 있기는 하지만 인민행동당에 위협이 되는 정도는 아니다.

이런 점에서 싱가포르의 의회와 2018년 이전 말레이시아의 의회는 유사점을 보인다. 그러나 2018년 이후 말레이시아 의회는 좀 더 경쟁적으로 변화했고 의원외교의 활성화 가능성이 보인다. 반면 싱가포르 의회는 많은 인사들이 행정부와 의회를 서로 교차해서 오가고 있으며, 행정부와 의회가 긴밀히 연결되어 있어 구성원의 전문성이 매우 높다는 특징을 가진다. 행정부와 의회(집권당)가 매우 긴밀히 정책을 조율하고 있다.²³⁵⁾ 따라서

234) Dan Slater, "Indonesia's tenuous democratic success and survival," in Thomas Power and Eve Warburton (eds.) *Democracy in Indonesia: from stagnation to regression?* (ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore, 2014).

235) Kenneth Paul Tan, "The Singapore Parliament: Representation, Effectiveness, and Control," in Y. N. Zheng,

싱가포르 정부의 정책 결정에 내부자로서 영향력을 행사할 수 있는 기회가 싱가포르 의회에는 많다. 대외정책에 직접 영향을 준다는 점에서 싱가포르 의회외교의 중요성을 찾을 수 있다.

동남아에서 다른 국가에 비해 비교적 의회가 활성화되어 있는 나머지 두 국가는 필리핀과 태국이다. 그러나 두 국가 모두 현재로서는 의회가 외교 정책에 중요한 역할을 하기에는 구조적 문화적 제약이 있을 수 있다. 필리핀의 의회 민주주의는 식민 시기 미국의 영향을 받은 것으로, 대부분 아시아 신생 독립국들이 의회 민주주의 적응에 어려움을 겪던 시기에 필리핀의 의회·정당정치는 건실하게 운영되었다. 그러나 1970년대 권위주의 시기를 거치면서 정당과 의회가 크게 약화되었다. 1990년대 초 필리핀에서 미군 기지가 철수하는 데 상원의 역할이 결정적이었던 경우도 있었지만, 그 이후 필리핀에서 정당은 철저하게 명사를 중심으로 이합집산을 거듭했다.²³⁶⁾ 정책과 이데올로기적 차이가 거의 없는 실용 정당, 명사 정당을 기반으로 한 필리핀의 정당정치는 의회에도 그대로 반영된다. 이런 상황에서 의회가 현실적으로 행정부를 견제하거나 행정부 정책에 영향을 미치기에는 제약이 존재한다.

태국의 의회는 1932년 입헌 군주제 이후 오랜 전통을 자랑하지만 태국 의회가 태국 정치에서 중심이 되었던 적은 거의 없었다고 할 수 있다. 1932년 이후 2014년까지 20여 번의 군사쿠데타를 거치면서 정치는 불안정했다. 이런 정치적 불안정의 핵심은 의원내각제를 기반으로 한 정부가 계속 쿠데타 혹은 의회 불신임으로 해산되고 재조직되기를 반복한 데 있다.²³⁷⁾ 따라서 군사쿠데타와 함께 불안정한 의회, 소수정당이 난립한 의회는 태국 정치 불안정성의 중요한 원인이었다. 2000년대 이후 새 헌법에 따라 소수정당 난립이 약화되었지만 그 사이를 파고든 것은 역설적으로 특정 정당의 권력 독점이었다. 이런 맥락 속에서 군부는 2006년, 2014년 연속 쿠데타를 일으키며 권력을 잡아 의회정치를 무력화시켰다. 의회정치의 제약 속에서 의회가 정부 정책에 영향을 주거나 대외정책에서 중요한 역할을 한다고 보기 어렵다.

L. F. Lye, & W. Hofmeister (eds.) *Parliaments in Asia: Institutional Building and Political Development*. Routledge. London, (2013).

236) Aurel Croissant and Philip Lorenz *Comparative Politics of Southeast Asia: An Introduction to Governments and Political Regimes*. (Springer. Berlin, 2018) pp. 237-241.

237) *Ibid.* pp. 301-315.

베트남과 라오스는 의회보다는 일당 지배를 하고 있는 공산당이 초점이다. 경제 개혁에 이은 정치 개혁으로 의회, 행정부의 역할이 장기간에 걸쳐 조금씩 강화되고 있기는 하지만 여전히 의회를 포함한 여타 권력 기관은 헌법에 유일한 영도 세력으로 규정된 공산당을 넘어서기 어렵다. 따라서 이 두 국가에서는 의회 차원의 대외정책 영향력이나 정책 결정에 대한 의회의 영향을 기대하기는 어렵다. 캄보디아의 경우는 베트남과 전쟁이 끝난 1991년 이후 사실상 지금까지 훈센(Hun Sen) 총리 집권 체제로 훈센의 지배체제는 강화되는 모습을 보이고 있다. 이런 상황에서 의회의 대외정책에 대한 영향력을 기대하기 쉽지 않다. 미얀마 역시 사실상 아세안 방면을 제외한 다른 대외정책 및 교류의 창구가 아웅산 정부를 뒤엎은 2021년 군사쿠테타 이후로 막힌 상태이며 의회도 군사쿠테타와 함께 기능이 사실상 정지된 상태다. 브루나이의 경우 의회가 있기는 하지만 실질적 정책 영향력을 기대하거나 입법을 기대하기 어려운 정치체제 특징을 가진다.

〈표 4-1〉 동남아 국가 의회의 명칭과 구성

	현지어	영어표기	비고
브루나이	Majlis Mesyuarat Negara	Legislative Council	
캄보디아 (양원제)	Rathasaphea	National Assembly	
	Prithasaphea	Senate	
	Saphea Tamnang Reastr	People's Representative Assembly	양원 합동
인도네시아 (단원제) ²³⁸⁾	Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	House of Representatives	의회
	Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	Regional Representative Council	지역 대표 협의회
	Majlis Permusyawaratan Rakyat(MPR)	People's Consultative Assembly	의회 + 지역 대표 연석회의
라오스	Sapha Hengsat	National Assembly	
말레이시아 (양원제)	Dewan Rakyat	House of Representatives	
	Dewan Negara	Senate	
미얀마 (양원제)	Pyidaungsu Hluttaw		양원 합동회의
	Pyithu Hluttaw	Lower House	
	Amyotha Hluttaw	Upper House	

	현지어	영어표기	비고
필리핀	Congress	Congress	
싱가포르	Parliament	Parliament	
태국 (양원제)	Sapha Phuthaen Ratsadon	House of Representatives	
	Wutthisapha	Senate	
베트남	Quoc Hoi	National Assembly	

2 미중 경쟁과 아세안 의회의 외교적 역할

앞서 언급한 바와 같이 아세안 국가의 의회는 전반적으로 아직은 외교 정책 결정에 있어 그 역할이 취약한 것이 현실이다. 따라서 대외정책, 특히 미중 관계에서 의회의 역할 변화를 분석할 수 있는 사례는 인도네시아를 통해 볼 수 있다. 의회의 일반적인 특성, 몇 개의 사례를 통해 미중 경쟁의 맥락에서 인도네시아의 의회는 어떤 방향의 변화가 있을 것인지를 전망할 수 있다.

대외정책에 관한 한 인도네시아 의회의 특징은 두 가지 키워드로 정리될 수 있다. 첫 번째는 분절화(fragmentation)다. 인도네시아 의회(Dewan Perwakilan Rakyat, DPR, House of Representatives)는 현재 575석으로 구성된다. 세계 인구 4위인 인도네시아의 국가 규모와 인구를 감안하면 이도 적은 편이기는 하지만 상당히 많은 의원 정수를 가지고 있다. 이런 큰 규모의 의회에서 상대적으로 본회의(general assembly)는 다소 형식적일 수 있고 상임위원회 활동이 중요하게 간주된다. 커미션(commission)이라 이름 붙여진 의회 상임위는 총 11개가 설치되어 있다.²³⁹⁾ 의원들은 상임위 활동에 큰 애착을 가지고 있으며 종종 소속 정당의 정책적 노선에도 불구하고 상임위 내 논의와 합의에 좀 더

238) 인도네시아의 경우 DPR만 의회의 기능을 하며, DPD는 지역 문제에 관한 자문 기관의 성격을 가지며, DPR, DPD의 연석회의인 MPR도 의회나 상원의 기능을 가진 것이 아닌 자문 기관의 성격을 가지므로 단원제로 보아야 한다.

239) 인도네시아 의회의 상임위는 다음과 같다. 상임위 1 (국방, 외교, 정보), 상임위 2 (국내, 지방 자치, 행정 개혁, 농업), 상임위 3 (법률, 인권, 안보), 상임위 4 (농업, 수산업, 식량, 해양), 상임위 5 (통신, 인프라, 주택, 지역 개발), 상임위 6 (무역, 산업, 투자, 협동조합, 중소기업, 국영기업), 상임위 7 (에너지, 자원, 기술, 환경), 상임위 8 (종교, 사회, 여성), 상임위 9 (인구, 보건, 인적자원, 이민), 상임위 10 (교육, 청소년, 관광, 문화예술), 상임위 11 (금융, 국가발전계획, 비은행 금융기관).

충성스러운 모습을 보인다. 이런 상임위 활동에 대한 애착은 상임위별 파편화로 나타난다. 의원들은 다른 상임위에서 다루는 사안이나 쟁점에 대해서는 거의 관심이 없고 자신의 상임위 사안에 대해서만 관심을 두기 때문에 의회 내 사안별 파편화가 심하다.²⁴⁰⁾

두 번째 특징은 인도네시아 의회가 중요 대외정책 사안에서 상당히 민족주의 성향을 보인다는 점이다. 이런 성향은 대외정책에서 민족주의적 성향으로 나타날 수도 있고, 인도네시아의 국가 이익을 무엇보다 최우선으로 생각하는 방향으로 나타난다.²⁴¹⁾ 전자의 사례는 미중 갈등의 국면에서 나타난다. 최근 몇 년 사이 인도네시아의 나투나(Natuna) 군도에 중국 어선과 이 어선을 보호하려는 중국 민병대, 해경의 출몰이 잦았고 이 사안이 국내적으로 큰 문제가 되었다. 이 논란 속에서 인도네시아 의회는 인도네시아 정부의 중국에 대한 단호한 조치에 대해 적극적 지지를 보냈다.²⁴²⁾ 일부 의원들의 경우 지역에서 중국의 행위에 대해 지역 국가들의 연대를 통해 중국의 행동을 통제해야 한다는 제안을 하기도 했다.²⁴³⁾ 후자의 경우 동남아의 심각한 연무(煙霧) 사태에도 불구하고 인도네시아가 아세안 차원의 연무 대책에 관한 협약을 오랫동안 비준하지 못한 사례에서 볼 수 있다. 국가 이익을 앞세운 인도네시아 의회는 이 협약의 비준을 거부했다.²⁴⁴⁾

인도네시아의 사례로 볼 때 아세안 의회에서 대외정책, 강대국 경쟁 사이 의회의 역할은 제한적임을 볼 수 있다. 그 연장선상에서 미중 경쟁에서 동남아 의회가 하고 있는 역할, 관련된 경제 안보, 기술 경쟁 등의 큰 국제관계 사안에서 동남아 의회는 한발 떨어져

240) Stephen Sherlock. "Made by Committee and Consensus: Parties and Policy in the Indonesian Parliament." *South East Asia Research* 20-4, (2012). pp. 559-560.

241) Natasha Hamilton-Hart and Dave McRae. "Indonesia: Balancing the United States and China, Aiming for Independence.," The United States Studies Centre at the University of Sydney, (2015) (<https://www.usindo.org/assets/up/2015/12/Indonesia-Balancing-US-and-China-November-2015-MacArthur-Indonesia-ONLINE.pdf>).

242) Imam B., Azis Kurnama and Gusti Nur Cahya Aryani, "DPR lauds govt's firm stance on China claim on Natuan waters." (*Antara*. June 12, 2020), <https://en.antaranews.com/news/150584/dpr-lauds-govts-firm-stance-on-china-claim-on-natuna-waters>; Nailin In Saroh., "DPR: The Government Doesn't Need to Respond to China's Protests about Old Drilling in the North Natuna Sea." *VOI*. (December 3, 2021), <https://voi.id/en/news/110424>.

243) Syaiful Hakim and Mulyo Sunyoto. "DPR encourages government to form Asia-Pacific coalition to face China." *Antara*. (Jan 9, 2020) (<https://en.antaranews.com/news/139432/dpr-encourages-government-to-form-asia-pacific-coalition-to-face-china>).

244) Mely Caballero-Anthony. "Challenging Change: Nontraditional Security, Democracy, and Regionalism" in Donald K. Emmerson (ed.) *Hard Choices: Security, Democracy and Regionalism in Southeast Asia*. Stanford University Press. Stanford, (2008).

있다고 볼 수 있다. 역사적으로 권위주의 정치의 성격이 강했던 동남아 지역에서 여전히 대외정책은 행정부 위주로 이어지고 있으며, 의회가 큰 목소리를 가지고 행정부의 대외정책에 대해 적극적 입법, 비준권을 통한 거부, 청문회 등을 통한 압력 행사 등의 강한 권한을 행사하는 경우가 많지 않다.

3 한국의 대(對) 아세안 의회외교 전략과 과제 제언

대(對)동남아 의회외교는 우호적인 관계의 유지, 상호 관심사에 대한 의견 교환, 의사소통 채널의 유지를 일차적 목표로 삼는 것이 바람직하다. 의회 차원에서 동남아 국가의 의회와 우호적 관계를 유지하고 상호 관심사를 교환하고 의사소통의 채널을 유지하는 것은 한-아세안 관계에 있어 대외정책, 양자관계, 그리고 공동의 노력으로 강대국 경쟁 등 지역 전략 문제에 있어서 협력할 때 간접적으로 도움이 될 수 있다.

의회외교에서 이런 우호적 관계와 의사소통 채널의 유지는 다른 한편으로 향후 동남아 국가의 국가 정책을 결정하는 대통령, 총리와 관계를 형성하는 미래를 위한 투자가 될 수 있다. 많은 국가에서 대통령, 총리 등은 대부분 의회를 통해 성장한 정치인이 되는 경우가 많다. 현재 말레이시아, 싱가포르, 필리핀 정상은 이런 경로를 통해 배출되었다. 의원내각제인 태국도 다음 총리는 의회를 통해 배출된다. 이런 의회를 통한 정상급 지도자 배출은 더욱 늘어날 것이므로 의회 차원의 우호 관계 협력관계 유지는 미래 협력을 위한 투자가 될 수 있다.

동남아 국가를 개별적으로 살펴보면, 앞서 자세하게 언급했던 인도네시아가 일차적인 의원외교의 대상이 될 수 있다. 동남아에서 의회의 활동이 가장 활발하고 강력한 국가가 인도네시아다. 따라서 정부 정책에 미치는 영향도 크다고 볼 수 있다. 특히 인도네시아의 경우 앞서 언급한 것처럼 의원들의 상임위원회에 대한 충성도가 크기 때문에 사안별로 해당 상임위 차원에서 우호 관계를 강화하는 것이 필요하다. 예를 들어 국방, 외교를 담당하는 인도네시아 의회의 상임위와 한국의 외교통일위원회는 의미 있는 소통 및 정책 논의의 창구가 될 수 있다.

필리핀은 다른 국가 의회 혹은 아세안 지역의 AIPA 관련 업무를 담당하는 별도의 상임

위가 없고, 의회 간 위원회(Inter-Parliamentary Relations and Diplomacy Committee)가 양자, 다자간 의회 관계 및 외교를 담당하고 있다. 사안별로 해당 상임위와 교류도 가능하지만 일차적으로는 한국 국회와 필리핀 의회 사이 양자 협력의 시작은 이 위원회로부터 시작하는 것을 검토할 수 있다. 국가별로 의회 상임위에 의회 간 관계 상임위가 있다면 의회외교는 이 상임위에 대한 접촉으로부터 시작하는 것이 좋을 것으로 보인다. 마찬가지로 인도네시아 의회 역시 의회 간 협력위원회(Committee for Inter-Parliamentary Cooperation)를 별도로 두고 있어 상임위 협력과 동시에 이 위원회를 통한 의회 대 의회 협력을 도모할 수 있다.

특정 현안 주제별로 볼 때 동남아 의회 중에서 미중 경쟁과 경제 안보 문제를 토론할 수 있는 국가는 비교적 경제 규모가 크고 국제적으로 어느 정도 목소리를 가진 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 베트남 등이라 할 수 있다. 싱가포르는 경제 안보 문제와 미중 전략 경쟁, 그리고 강대국 간 힘의 균형에 민감한 국가다. 베트남 역시 미국의 지역에 대한 지속적인 관여, 중국에 대한 견제 등에 있어 전략대화가 가능한 국가로 볼 수 있다. 베트남은 베트남 공산당 중앙위원회(Central Committee) 대외관계위원회(External Relations Committee)와 대화, 협력을 검토할 수 있다.

한편 남북관계, 한반도 문제와 관련해서는 상대적으로 많은 동남아 국가의 의회가 관심을 보일 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 동남아 대부분 국가는 북한과 외교관계를 가지고 있고 일정한 무역, 인적 교류 관계를 가지고 있다. 인도네시아의 경우는 자주 인도네시아가 남북 사이 가교의 역할을 할 수 있다고 제안해 왔다. 따라서 의회 차원에서 한반도 문제, 남북 문제를 의회 간 교류 협력의 주제로 삼을 수도 있으며, 이 경우 인도네시아는 물론이고 베트남, 라오스, 캄보디아 등 북한과 전통적 교류 관계를 가진 국가의 의회 혹은 공산당과 대화 및 협력 관계를 구축할 수 있다.

의회외교의 또 다른 협력 분야는 디지털 협력이다. 디지털 분야는 동남아 국가들이 한국과의 협력에서 항상 제1순위로 꼽는 분야다. 그런 만큼 의회도 이 분야 협력에 관심이 있을 수 있다. 디지털 협력과 관련해서는 기술 수준이나 인프라가 어느 정도 지원이 되어야 한다는 점을 볼 때 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등이 일차 대상이 될 수 있으며, 베트남 역시 성장 동력으로 디지털화를 중요하게 생각하고 있어 큰 틀에서 이들 국가와 디지털 협력에 관한 의회 차원의 논의가 가능하다.

마지막으로 한국의 인태 전략이 표방하는 가치 문제, 즉 인권, 민주주의 등은 개별국가를 대상으로 한 의회외교에서는 조심스러운 접근이 필요하다. 다만, 인도네시아는 인권과 민주주의 등 가치 외교 어젠다를 의회외교 범위에서 논의할 수 있다. 더 넓혀 동남아 국가 전체의 의회를 대상으로 할 때는 개별 국가 의회보다는 AIPA와 대화에서 민주주의, 인권 문제에 대해서 접근하는 것이 필요하다. AIPA의 본래 목적에도 어느 정도 부합하며 관례적으로 아세안 국가가 모두 모인 아세안에서는 민주주의, 인권, 거버넌스 의제의 접근성이 더 높다고 할 수 있다. 또 AIPA는 아세안 국가 의회가 모두 모여 있는 자리이기 때문에 본질적으로 양자 협력에 비중을 둔 경제협력이나 경제 안보, 전략적 협력을 논하는데 제약이 있기 때문에 대안으로 민주주의, 인권 등 가치 규범을 의제화하는 것도 검토해 볼 수 있다.

민주주의와 인권 외에도 AIPA에서는 강대국 경쟁에 따른 지역 전략적 불안정성, 지역 질서 전반에 관한 의견 교환도 제기해볼 수 있는 주제이다. 개별 국가마다 차이는 있지만 대부분의 국가들이 미중 전략 경쟁에서 헤징 전략 혹은 중립적 태도를 취하고 있다. 대신 강대국 경쟁에 의한 지역 불안정이 개별 국가의 경제성장, 지역 안정에 미치는 영향에 대해서 큰 관심을 가지고 있다. 강대국 경쟁의 결과로 만들어질 지역 질서에 어떻게 지역의 중소국가의 이익을 반영할 것인가라는 문제에 대해서는 국가별로 큰 차이 없이 관심이 크다. 따라서 한국 의회와 AIPA 사이 대화 및 협력에서 인권, 민주주의, 강대국 경쟁을 포함한 지역 전략 상황에 대한 의견 교환은 유의미한 어젠다라고 할 수 있다.

마지막으로 아세안 지역 의회와 협력을 위해서는 개별 국가의 의원 친선협회를 최대한 활용해야 한다. 한국 국회에도 개별 동남아 국가와 친선협회가 구성되어 있다. 동남아 국가 의회에도 그 카운터파트들(counterparts)이 있다. 이 친선협회 사이 관계를 좀 더 활성화하고 상호 방문 및 초청을 강화하는 것이 의회외교의 첫걸음이다.

제2절

한국의 대(對) 중앙아시아 의회외교 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중앙아시아 의회외교

가. 중앙아시아 정치체제 특징과 의회외교

중앙아시아 국가들은 독립 이후 대통령제를 채택한 후 현재까지 유지 중이다. 예외적으로, 키르기스스탄은 대통령제로 시작했다가 2010년 의원내각제를 도입한 이후 제한적 대통령제와 의원내각제를 혼합한 이원 집정부제 실시 등의 새로운 정치체제로 변화를 시도했으나, 2022년 4월 개헌 국민투표를 통해 다시 대통령제로 돌아간 상태다.

중앙아시아 국가에서 대통령의 권력은 매우 막강하다. 그래서 중앙아시아의 대통령제를 두고 강력한 대통령제나 초(超)대통령제 등으로 불리기도 한다. 헌법에서 삼권 분립을 명시하고 있으나 현실적으로 대통령의 권력을 견제할 만한 정부 기구가 존재한다고 보기는 어렵다.²⁴⁵⁾

민주주의 지수를 확인할 수 있는 이머징 유럽(Emerging Europe)의 자료에 따르면, 키르기스스탄을 제외한 중앙아시아 모든 국가는 ‘권위주의(authoritarian)’ 국가로 분류된다. 민주주의 질을 분석한 데모크라시 매트릭스(Democracy Matrix)에서는 키르기스스탄을 ‘혼성체제(hybrid regime)²⁴⁶⁾’로 보고 나머지 국가는 모두 ‘독재(autocracy)’ 국가로 분류(우즈베키스탄과 카자흐스탄은 연성 독재, 타지키스탄과 투르크메니스탄은 경성 독재)하고 있다.²⁴⁷⁾ 타지키스탄과 투르크메니스탄은 가장 민주적이지 않은 10개 국가에 포함되어 있다. 우즈베키스탄도 가장 민주적이지 않은 20개국에 속하지만 대통령이

245) 이지은, 『변화하는 중앙아시아 사회와 문화』, (서울: 다해 출판, 2022), pp. 173-175.

246) ‘혼성체제’라 함은 권위주의 체제에서 민주주의로 불완전하게 전환되는 과정에서 독재적 특징과 민주주의적 특징이 결합한 체제를 의미한다. 혼성체제에서는 정치적 탄압도 있지만 정기적 선거를 통해 정권을 교체할 수도 있다. 완전한 권위주의 체제에서처럼 1인이나 소수 집단이 권력을 장악한 상태가 아니라 경쟁하는 집단이 두 개 이상 존재한다는 특징을 가진다.

247) Democracy Matrix, “Complete Ranking: Total Value Index 2020 (Context Measurement),” institute of Political Science and Sociology Julius-Maximilians-Universität Würzburg, <https://www.democracymatrix.com/ranking>. (접속일: 2023년 10월 05일).

추진한 몇 가지 정치부문 개혁으로 수치가 개선되어 가는 중이다. 카자흐스탄도 조금씩 수치가 개선되고 있지만 아직은 권위주의나 연성 독재로 분류하는 데이터들이 다수다.

〈표 4-2〉 중앙아시아 민주주의 지수²⁴⁸⁾

국가	점수	순위	체제
키르기스스탄	4.21	107	혼성
카자흐스탄	3.14	128	권위주의
우즈베키스탄	2.12	155	권위주의
타지키스탄	1.94	159	권위주의
투르크메니스탄	1.72	162	권위주의

그러나 중앙아시아의 권위주의를 북한의 전체주의 체제와 혼동해서는 안된다. 오늘날 중앙아시아 헌법은 자유민주주의, 시장경제, 통합된 국가를 추구한다고 명시되어 있다. 그리고 정부 권력은 국민으로부터 나오며 대통령은 국민의 직접, 비밀 선거를 통해 선출하도록 명문화되어 있다. 또한 정당과 국회도 존재하며, 권력분립과 사법부의 독립성도 보장하고 있다. 다만, 실질적 권력 분점의 취약성이 존재한다.

나. 중앙아시아 의회 개요와 특징

- 카자흐스탄: 양원제, 상원 49석(임기 6년, 15명 대통령 임명), 하원 107석(임기 5년), 상원 의장: 마울렌 아심바예프(Maulen Ashimbaev), 하원 의장: 예를란 코샤노프(Erlan Qoshanov)
- 우즈베키스탄: 양원제, 상원 100명(임기 5년, 16명 대통령 임명), 하원 총 150석(임기 5년, 15석 생태당에 자동 배석), 상원 의장: 탄질라 나르바예바(Tanzila Norbaeva), 하원 의장: 누르딘존 이스마일로프(Nuridinjan Ismailov)
- 키르기스스탄: 단원제 90석(임기 5년), 의장: 누를란벡 샤키예프(Nurlanbek Shakiev)
- 타지키스탄: 양원제, 상원 33명(임기 5년, 8명 대통령 임명), 하원 63명, 상원 의장: 루스탐 에모말리(Rustam Emomali), 하원 의장: 마흐맛토이르 조키르조다(Mahmadtohir Zokirzoda)
- 투르크메니스탄: 단원제 125석(임기 5년, 125석), 의장: 뤼냐고젤 굴마노바(Dünýägözel Gulmanowa)

중앙아시아 의회는 양원제, 단원제로 구분되며, 대부분 친정부 여당으로 구성된다. 실

248) “CEE & Central Asia still lack ‘full democracy’,” Emerging Europe February 3, 2021, <https://emerging-europe.com/news/cee-central-asia-still-lack-full-democracy>

질적인 야당은 존재하지 않는다고 보는 것이 적절하다. 상원의 경우 일정 비율 대통령이 임명하는 시스템으로 대통령의 영향력이 크다. 이처럼 강력한 대통령제를 가진 중앙아에서 의회의 역할과 대(對)정부 견제 기능은 미약하다. 중앙아 국가에서 의원은 친여당 성향이 절대 다수이며 국회의장 등 의회 지도부 역시 대통령의 가족이거나 최측근인 경우가 대부분이다.

이러한 중앙아시아 의회의 특징은 실질적 정책 결정권을 가진 대통령에 대해 접근성이 높다는 것이다. 의회 지도부의 경우 대통령에게 언제든지 직접 보고가 가능하고 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다. 또한, 중앙아시아에서는 대통령 유고 시 대부분 상원 의장이 대통령 대행을 하게 되어 있다. 상원 의장의 경우 주로 현직 대통령의 측근(타지키스탄은 현 상원의장이 현 대통령의 장남)이 맡는 것으로 알려져 있다. 상원 의장(양원제 채택 국가일 경우)은 의회외교의 중요한 대상이다.

한편, 최근 중앙아시아는 의회외교를 활성화시키고자 하는 추세로, 2020년 우즈베키스탄은 의회외교 촉진을 위한 ‘의회외교 개념’ 초안을 개발했다.²⁴⁹⁾ 따라서 한국 의회외교가 중앙아 의회의 이러한 특성을 파악하고 추진될 때 중앙아와 주요 협력 사항을 의회 차원에서 논의하고 실현하는 데 도움이 될 수 있다. 한국과 중앙아 의회가 협력 의제를 발굴하고 각 나라의 상황에 따른 맞춤형 외교가 될 경우 많은 성과를 도출할 수도 있을 것이다.

2 미중 경쟁 시대 중앙아시아 의회외교

미중, 미러, 러중 경쟁 등 다극 체제로 전환하는 속에서 중앙아가 갖는 지정학적, 경제적 의미는 더욱 증대되고 있다. 현재 중앙아는 러시아, 중국이 중심이 된 상하이 협력기구(SCO), 러시아가 주도하는 유라시아 경제연합(EAEU), 중국의 일대일로, 미국과 서방의 신 유라시아 정책이 경쟁하는 세계 외교의 중심 무대이기도 하다. 한국 역시 양자 협력은 물론 2007년부터 다자 협력체인 ‘한-중앙아 협력 포럼’을 운영하고 있다.

249) “Uzbekistan Legislators: Parliamentary Diplomacy is Important Mechanism for Enhance Image of New Uzbekistan,” Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States, 25 May, 2020, https://iacis.ru/News/Parliaments/Uzbekistan_Legislators_Parliamentary_Diplomacy_is_Important_Mechanism_for_Enhance_Image_of_New_Uzbekistan_

중앙아시아 국제 환경은 미중 경쟁이 두드러지는 공간은 아니다. 이보다는 러시아와 중국의 공조나 협력, 때때로 경쟁이 특징되는 지역이다. 미국의 이해관계는 주로 아프가니스탄에 있었으나 이마저도 2021년 철군 이후 크게 축소된 상태이다. 러시아는 전통적으로 중앙아에서 영향력을 가지고 있는 존재이며, 중국도 중앙아 동부와 국경을 맞닿고 있어 물류, 시장 확장 측면에서 이해관계를 가진다. 그렇지만 중앙아에서 러시아와 중국은 아직까지는 협력, 공조적 입장이다.

중앙아 대표 국가인 카자흐스탄, 우즈베키스탄은 유라시아대륙 중심부에 위치하는 전략적, 지리적 이점을 활용하여 한국, 러시아, 중국, 미국, EU 등 다양한 국가들과의 협력을 확대하면서 전방위 균형 외교를 전개해 왔다.

[양자 의회외교 사례]

- 카자흐스탄-미국: 2023년 8월 카자흐스탄 마울렌 아심바예프(Maulen Ashimbaev) 상원 의장은 게리 피터스(Gary Peters) 미국 상원 국가안보 및 정부 문제 위원회 위원장을 만나 미국 의회 사이의 효과적인 상호작용의 중요한 역할을 강조하며 의회 간 관계를 강화할 준비가 되어 있음을 표명. 무역, 안보, 지속 가능한 개발 및 에너지 등 문제 해결을 위한 심도 있는 논의 진행.²⁵⁰⁾
- 우즈베키스탄-러시아: 2022년 러시아 발렌티나 마트비옌코 연방 평의회 의장과 누르딘존 이스마일로프 우즈베키스탄 하원 의장의 만남에서 양측은 무역, 경제, 투자 분야에서 기(既)체결된 정부 간 합의 이행에 대한 의회의 감독을 강조함. 이 밖에도 입법 활동에 대한 의견 교환 이루어짐.²⁵¹⁾
- 카자흐스탄-우즈베키스탄: 2021년 우즈베키스탄과 카자흐스탄 상원 의장이 2021-2022년 의회 간 협력 발전을 위한 로드맵에 서명. 탄질라 나르바예바(Tanzila Narbaeva) 우즈베키스탄 상원 의장과 마울렌 아심바예프(Maulen Ashimbayev) 카자흐스탄 상원 의장이 회담 후 협력 로드맵에 서명. 또한 양국 상원 의장은 우즈베키스탄 상원 입법의회 연구원과 카자흐스탄 상원 의회주의 연구원 간의 협력각서 체결.²⁵²⁾

250) N. Baibulin, "International activity: Maulen Ashimbaev met with the Chairman of the US Senate Committee," Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan (2023. 08. 24)., <https://senate.parlam.kz/en-US/pages/details/8767?type=internationalactivity&title=International%20activity>

251) "Nuridinjon Ismoilov, Valentina Matviyenko exchange views on Ukraine," KUN.UZ 06 07, 2022. <https://kun.uz/en/news/2022/07/06/nuridinjon-ismoilov-valentina-matviyenko-exchange-views-on-ukraine#!>

252) "Сенаты Узбекистана и Казахстана приняли «дорожную карту» сотрудничества," Gazeta.uz (4 июня, 2021), <https://www.gazeta.uz/ru/2021/06/04/road-map/>.

[다자 의회외교: 투르크권]

- 투르크 국가 의회 연합(Parliamentary Assembly of Turkic States; TurkPa): 현 의장국 튀르키예(회원국: 아제르바이잔, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 튀르키예, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 총 6개국), 연례 회의 진행, 중점 협력 분야는 자원 및 보건, 경제협력, 문화 인적 교류, 법률 및 국제관계이며 해당 분야별 위원회 구성.²⁵³⁾

[다자 의회외교: 중앙아 내]

- 중앙아시아 의회 간 포럼(Inter-Parliamentary Forum of Central Asian States)
 - 2023년 2월 제1차 포럼 개최, '중앙아 5개국 간 경제·문화 분야 협력 확대 약속(Turkistan Declaration)' 채택.
 - 양자 협정의 입법적 지원, 우호적인 관계 유지, 지역 협력 증진에 중요한 역할.
 - 의회 간 대화 및 토론, 개혁을 위한 입법 지원 경험 교환, 역내 우선순위 문제 해결을 위한 플랫폼으로 포럼의 역할 규정.

[다자 의회외교: EU]

- Organization for Security and Cooperation in Europe(OSCE) Parliamentary Assembly + 중앙아 5개국
- EU the Parliamentary Cooperation Committees (PCCs) + 중앙아

3 한국의 대(對) 중앙아 의회외교 전략과 과제

가. 수교 이후 한-중앙아 관계와 의회외교

오늘날 중앙아에서 한국은 신뢰할 수 있는 협력 파트너이자 발전모델 국가로 평가받고 있다. 한국과 중앙아시아 국가들은 수교 이후 30년 동안 꾸준한 정상 외교를 추진해 왔으며 '한-중앙아 협력포럼'을 통해 장, 차관급 대화는 물론 여러 분야 전문가들의 교류를 이어왔다. 특히 노무현 정부에서 입안, 2007년 제1차 회의를 시작으로 본격화된 '한-중앙아 협력포럼'은 한국의 대(對)중앙아 정책이 다자 회의 형태로 발전했다는 점에서 의미가

253) "Commission Secretaries," TurkPA parliamentary assembly of Turkic states, 2023. <https://turkpa.org/commissionsecretaries>

크다. 무엇보다도 그동안 강대국 주도의 다자 기구에 수동적으로 참여하던 한국이 주도적으로 조직하고 이끌어 온 다자 협의체라는 점에서 한국 외교사의 전환점이라고 평가할 만하다. 문재인 전 정부의 국가안보 전략에서 제시한 유라시아의 평화와 번영지대 구축이라는 목표도 중장기적으로 지속되어야 할 한국 외교의 과제로 평가할 수 있다.²⁵⁴⁾

한국은 주로 카자흐스탄, 우즈베키스탄과 경제협력을 해온 핵심 북방 국가로²⁵⁵⁾, 경제, 산업적인 상호 보완성을 토대로 전략적 동반자 관계를 발전시켜 왔다.²⁵⁶⁾ 또한 언어적으로는 우랄-알타이어 계통이라는 공통점과 고대로부터 이어온 문화 교류의 유산 등은 오래된 협력 자산이라 할 수 있다.²⁵⁷⁾ 또한 중앙아 국가들은 자국 내 고려인들의 기여를 높이 평가하고 지원을 약속하는 등 한국과의 협력을 중시하고 있다.²⁵⁸⁾ 수교 이후 한국의 대(對)중앙아 정책은 여러 한계에도 불구하고 꾸준히 추진되면서 신뢰 구축과 교류 증진에 기여해왔다. 특히 민간교류의 활성화는 주요한 성과로 꼽을 수 있다. 그러나 정부 차원의 전략이 미흡했고 구체적인 협력 또한 대부분 상징적인 MOU 체결에 머물렀다는 지적을 받고 있다. 여전히 한-중앙아 협력포럼의 국제기구화도 한국 정부의 과제로 남아 있다.

정부 차원의 교류가 의회외교에 주는 시사점은 한-중앙아 협력에서 국내의 법적, 제도적 미비와 지원 부족이 한계로 거론되어왔다는 점이다. 예를 들어 2007년에 출범한 ‘한-중앙아 협력포럼’에 대한 의회 차원의 입법 지원이 있었다면 보다 큰 성과를 볼 수 있었을 것이다. ‘한-중앙아 협력포럼’은 강대국 사이에 위치한 유라시아 중견 국가들이 네트워크를 형성해 평화와 공동번영을 주도하면서 영향력 있는 다자기구로 발전할 가능성이 높았다.

254) 고재남, “문재인 대통령의 중앙아 3국 순방 성과 및 향후 과제,” 『주요국제문제분석』, 2019-10 서울: 국립외교원 외교안보연구소, (2019); 고재남, “러·중의 유라시아 협력 동향과 “신북방정책” 추진 전략,” 『정책연구시리즈』, 2019-04 서울: 국립외교원 외교안보연구소, (2019).

255) Қазақстан Республикасы Сыртқы істер министрлігі, “Қазақстан Республикасы мен Корея Республикасы арасындағы қатынастар,” <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/article/details/453?lang=kk> (검색일: 2022년 01월 14일)

256) 한국은 카자흐스탄의 12개 최대 교역 상대국 중 하나이며 특히 알마티에서는 무역, 의료, 건설 및 통신 분야 등에서 320개의 카자흐스탄-한국 합작 기업이 운영 중이다.

Kazinform, “Almaty Mayor discusses boosting trade and economic coop with S Korean and Russian consuls general,” (31 July, 2019), https://www.inform.kz/en/almaty-mayor-discusses-boosting-trade-and-economic-coop-with-s-korean-and-russian-consuls-general_a3552705 (검색일: 2022년 01월 27일)

257) Қазақстан Республикасы Сыртқы істер министрлігі, “Қазақстан Республикасы мен Корея Республикасы арасындағы қатынастар,” <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/article/details/453?lang=kk> (검색일: 2022년 01월 14일)

258) Kazinform, “We will support our Korean brothers in Kazakhstan, President”, https://www.inform.kz/en/we-will-support-our-korean-brothers-in-kazakhstan-president_a3519335 (검색일: 2022년 01월 27일)

이는 증장기적으로 한국의 국제 리더십 제고는 물론 북한, 중국, 러시아를 상대할 때 중요한 지렛대로 활용될 수 있었다. 또한 북방의 새로운 시장 개척은 물론 국제공급망 재편, 에너지 광물자원 확보, 유라시아 대륙 물류망 건설 참여 등 다양한 전략적, 경제적 효과를 기대할 수 있는 다자 기구가 될 수 있었다. 그러기 위해서는 이 기구를 정기적인 정상회담이 개최되는 국제기구로 격상할 필요가 있다. 박근혜 정부에서 이를 추진하였으나 의회 차원의 입법 지원이 이루어지지 않아 실현되지 못했다. 따라서 의회외교를 통해 중앙아 국가들과 공감대를 확산하고 입법 지원을 한다면 새로운 전기를 맞이할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 한국의 대(對)중앙아 의회외교 전략

우선적으로 2023년 처음 개최된 ‘한-중앙아 국회의장 회의’를 안착시키고 내실화할 필요가 있다. 중앙아 5개국 의회가 모두 참여하는 만큼 이를 한-중앙아 협력포럼과 연계하여 개최하는 것도 효과적인 방법이 될 수 있다. 한-중앙아 간 협력 의제를 정부 차원에서 논의하고 의회에서 법적, 제도적으로 뒷받침해주는 협업이 이뤄질 때 외교의 성과가 더 높아질 수 있다.

한편, 증장기적으로 대(對)중앙아 의회외교는 러시아를 포함하는 것을 검토해 볼 수 있다. 그런 점에서 2016년 정의화 국회의장과 세르게이 나리시킨 러시아 하원 의장이 공동 개최한 ‘제1차 유라시아 국회의장 회의’는 향후 한국의 의회외교가 지향해야 할 방향을 제시하고 있다.²⁵⁹⁾ 당시 발표된 ‘최종선언문’에는 인류가 직면한 환경·에너지·인권 문제 해결을 위한 목표들이 담겨있다. 경제·사회·인권·문화·환경 분야에서 포괄적인 파트너십 구축의 필요성과 정부 차원의 협력에 대한 지원 노력이 주요 내용이다. 또 하나의 성과는 국회의장 회의 정례화에도 합의했다는 점이다. ‘유라시아 국회의장 회의’는 대한민국 국회의장이 제안한 의회 차원의 대규모 다자 협의체라는 점에서 창의적인 의회외교의 가능성을 보여준 의미 있는 사례로 판단된다. 따라서 한국의 대중앙아 의회외교의 전략과 목표도 새로운 것을 만들기보다는 ‘제1차 유라시아 국회의장 회의’를 계승 발전시키는 것이 외교의 일관성 면에서 보다 효과적이다. 특히 당시 합의한 유라시아 의회 차원의 교류

259) 하성인, “제1차 유라시아 국회의장 회의 열려,” 『국제뉴스』, (2016년 04월 20일), <https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=466665>

및 협력 활성화, 역내 공동번영 추구를 위한 의회 차원의 대화, 역내 신성장 동력의 창출을 위한 법과 제도 정비 지원 등을 계승 발전시키는 것이 필요할 것이다.

다만 당시와 달라진 상황 변화를 반영해야 하는데, 특히 러-우 전쟁 이후 러시아가 서방의 대러 제재로 인해 고립이 심화되고 있다. 그러나 이는 중장기적으로 의회외교의 역할 공간이 될 수 있다. 정부 차원의 협력에 제약이 있는 상황에서 의회외교는 전쟁 이후 역내 협력 재개에 주요한 공간이 될 수 있다. 또한 미·중 경쟁 시대 글로벌 공급망 재편이 주요 이슈로 부각되고 있는 상황에서 북방의 새로운 공급망 건설은 경제적 세력 균형뿐만 아니라 전략적으로도 매우 중요한 옵션이 될 수 있다. 중장기적으로는 남-북-러-중앙아-튀르키예-유럽으로 연결되는 ‘유라시아 협력 네트워크’ 구축의 기반 조성을 위해서도 북방국가들과의 의회 차원의 유대와 협력이 중요하다.

[최근 한국-중앙아 의회 간 교류 현황]

- ☐ (2021) 박병석 국회의장, 타지키스탄·키르기스스탄·우즈베키스탄 공식 방문.²⁶⁰⁾
- ☐ (2023) 김진표 국회의장, 구르반굴리 베르디무하메도프 국가 최고지도자 겸 인민이사회 의장 초청으로 투르크메니스탄 공식방문.
- ☐ (2023) 김진표 국회의장, 한-중앙아 국회의장 회의 주최.

다. 한국 의회외교의 핵심 국가, 기관, 대상

중앙아시아에서는 가장 교류가 활발한 카자흐스탄, 우즈베키스탄과 의회외교를 보다 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 특히, 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 중앙아 역내 협력을 주도하는 역할을 하고 있고, 소원했던 상호 간 관계도 최근 긴밀해져 가고 있다. 두 국가의 역할이 중앙아 의회외교에 중요한 동력이 될 수 있다. 중장기적으로는 앞서 언급한 바와 같이 중앙아시아 5개국뿐만 아니라 러시아, 코카서스 3개국, 튀르키예를 포함한다면 더욱 힘을 발휘할 수 있을 것이다. 중앙아, 러시아 의회외교는 상하원 모두를 대상으로 하는 것이 필요하다. 권위주의 국가에서 상원의 영향력이 더 큰 경우가 적지 않기 때문이다.

국가별 차별화 전략은 중앙아 5개국과 공동 제조업 단지, 광물, 농업 분야에서 협력할

260) 김기혁, “박병석 국회의장, 타지키스탄·키르기스스탄·우즈베키스탄 공식 방문,” 『더뉴스』, (2021년 03월 31일), <http://www.the-news.co.kr/news/articleView.html?idxno=10920>

수 있는 의회 차원의 지원이 필요하다. 러시아에는 미래 산업, 북극 항로, 철도, 물류, 극동 개발, 에너지, 광물 분야에서 구체적인 성공 모델을 만들어 내도록 제도적 지원을 할 필요가 있다. 또한 현지 고려인 협회 등과의 ‘한인 네트워크’ 구축에도 의회 차원의 지원과 관심이 중요하다. 이는 일본, 미국, 중국이 갖지 못한 한국의 민족 자산을 적극 활용하여 묶어내는 과업이기도 하다.

라. 의회외교 실천 전략

의장 회의, 분야별 위원회 구축 및 교류, 의원 교류 정례화를 통해 입법부의 인적 네트워크 구축과 지속적인 유지가 필요하다. 이에 필요한 실무 추진부서를 회원국 공동으로 운영하는 것도 실행력 강화에 도움이 될 수 있다. 2023년 9월에 개최된 ‘한-중앙아시아 국회의장 회의’의 협력 어젠다를 지속 관리하고, 회담을 정례화할 필요가 있다. 한-중앙아 협력포럼에서 제시하는 중점 협력 분야를 참고하여 실현 가능한 로드맵과 의회 차원의 지원(제도화)이 무엇인지 논의될 수 있어야 한다. 동시에 양자 간 의회외교도 함께 진행해야 한다.

‘한-중앙아 협력포럼’과 연계하여 제도화, 국제기구화하는 방안도 연구해 볼 필요가 있다. 지속성을 담보하기 위해서는 제도화가 필수적이기 때문이다. 중장기적으로는 확장된 형태의 ‘유라시아 의장 회의’를 한-중앙아 협력포럼과 연계할 수도 있을 것이다.

교류 활성화를 위한 시급한 실천방안은 무엇보다도 회원국의 민간투자, 교류 활성화를 위한 제도적, 금융적 인프라 구축이다. 이는 한국 민간기업의 현지 투자와 진출에 따른 리스크를 줄이고 금융을 지원하는 제도적 장치를 만들어 주기 위함이다. 특히 한국의 중소기업들이 중앙아시아로 진출하고 싶어도 투자 리스크, 현지 정보 및 정착 지원 부족, 금융적 문제로 무산되는 경우가 많다. 이를 지원하기 위한 의회 차원의 특별법 제정이 중장기적으로 교류 활성화를 위해 필수적인 사안이다.

끝으로, 대(對)중앙아 의회외교는 국가별 차별성을 둘 필요가 있다. 중앙아 정치체제가 대부분 권위주의 색채가 강하긴 하지만 특히 투르크메니스탄이나 타지키스탄의 경우 경성 권위주의 체제인 동시에 폐쇄성이 강하기 때문에 의회외교 자체를 성사시키는 데에 어려움이 있을 수 있고, 또한 협력 안건 역시 정치체제에 대한 개혁(민주주의 강화 등)에 대해서는 호응을 보이지 않을 가능성이 크다. 게다가 이 두 개국은 최근에 대통령직이 아버

지에서 아들로 이양되었거나 혹은 수년 내 그럴 가능성이 매우 높은 곳이기 때문에 체제 강화에 도움이 될만한 협력에는 적극적일 수 있다. 한편, 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 비교적 의회외교 협력이 꾸준히 일어나는 국가이며, 한국 측에서 의회 간 협력을 제안해도 긍정적으로 호응할 가능성이 높은 국가들이다. 다만 양국 가운데 카자흐스탄은 한국에 대한 관심 정도가 과거에 비해 상대적으로 축소되고 있는 편이다. 대신 카자흐스탄은 러시아, EU, 중국, 중동 국가들과의 협력에 더 관심이 있다. 우즈베키스탄은 아직 한국과 모든 분야의 협력에 적극적이고, 의회 간 협력에도 높은 관심을 보이고 있다. 이들과도 역시 경제 협력이나 지방 발전 등의 안건이 매력적일 것이다. 키르기스스탄은 중앙아시아에서 민주주의의 섬이라고 불릴 정도의 정치 개혁을 꾸준히 진행해 온 국가이다. 다만, 최근 대통령제로 회귀하면서 권위주의 강도가 다시 강해지고 있다는 점을 참고해야 할 것이다. 결론적으로, 정치체제나 민주주의, 투명성 또는 인권 등과 같은 안건은 민감한 주제이기 때문에 의회외교 안건으로 다루기보다는 경제 협력이나 지방 균등 발전, 한국이 개발도상국에서 어떻게 선진국으로 발전할 수 있었는지에 대한 경험 공유 등을 논의할 수 있다.

제3절

한국의 대(對) 중동 의회외교 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중동 의회의 외교적 역할 및 특징

중동은 민족과 종교, 종파별로 다양하고 복잡하게 얽힌 지역이다. 중동에는 20개국이 있고 이들 나라에 아랍, 튀르크, 페르시아, 유대, 쿠르드 민족이 이슬람교, 기독교, 유대교를 믿으며 산다. 아랍 민족은 튀니지, 이집트, 팔레스타인 자치 정부, 이라크, 알제리, 레바논, 사우디아라비아, 아랍에미리트(UAE), 카타르, 바레인, 오만, 쿠웨이트, 요르단, 모로코, 시리아, 리비아, 예멘의 다수 민족이다. 튀르크 민족은 튀르키예, 페르시아 민족은 이란, 유대 민족은 이스라엘의 다수 민족이며 쿠르드 민족은 튀르키예, 이란, 이라크, 시리아 내에서 소수민족으로 분류된다. 이스라엘을 제외하고는 모두 이슬람교를 믿는 무슬림이 다수인 국가지만 같은 무슬림이라도 시아파와 수니파로 나뉜다. 이스라엘은 국민 다수가 유대교를 믿는 국가다. 레바논 인구의 40%는 기독교도이며 이집트 내 콥트교회 신도는 1억 명이 넘는 전체 이집트 인구 가운데 10~15%를 차지한다. 사우디아라비아와 아랍에미리트(UAE)를 포함해 8개국에서는 아직도 왕이 지배하고 비왕정 국가 가운데 튀니지와 이스라엘을 제외하고는 비민주주의 체제다. 이들 중동 국가 가운데 튀르키예와 사우디아라비아는 G20 회원국이다.

이렇듯 복잡한 중동 20개 나라에서 의회의 외교적 역할은 국가별로 상이하다. 우리의 대(對)중동 접근 전략을 차별화하기 위해서도 중동 내 국가군 분류가 필요하다. 중동의 여러 국가를 ‘국가 역량’의 높낮이에 따라 세분하면 다음 표와 같이 네 유형으로 구분할 수 있다. 국가 역량의 대표 요소는 ‘법 집행력’과 사회를 향한 ‘화답력’이다. 법의 강제 집행력이 높은 국가는 특권층의 압박과 회유에 굴하지 않고 정책을 추진한다. 둘째, 사회 화답력이 높은 국가는 시민의 요구에 사회적 책임을 가지고 응하며 복지 정책에 힘쓴다. 나라 안 권력 지형의 다이내믹을 분석의 중심에 두는 비교정치학에서는 군사력이나 경제력 같은 ‘힘’보다는 국가의 능력을 중시한다.²⁶¹⁾

〈표 4-3〉 국가 역량에 따른 중동 국가군 분류

		사회 화답력	
		상	하
법 집행력	상	1. 제한적 민주주의 국가 : 이스라엘, 튀니지	2. 위압적 권위주의 국가 : 이집트, 팔레스타인 자치 정부, 이라크, 알제리, 레바논, 튀르키예, 이란
	하	3. 개방적 왕정 국가 : 사우디아라비아, UAE, 쿠웨이트, 카타르, 바레인, 오만, 요르단, 모로코	4. 취약한 독재국가 : 시리아, 리비아, 예멘

중동의 전반적인 국가 역량과 민주주의 수준은 대체로 낮다. 제한적이거나 민주주의 국가군에 해당하는 이스라엘과 튀니지를 제외하면 각 국가군 의회의 외교적 역할은 대체로 미미하고 외교 정책 결정 과정이 민의를 충분히 반영하지 못한다. 프리덤하우스 2023년 보고서는 민주주의가 정착된 25여 개국에서 민주주의의 후퇴 현상이 두드러졌다고 밝혔다.²⁶²⁾

그러나, 여전히 대중중 의회외교는 유의미한 역할과 공간을 모색할 수 있다. 물론 중동의 민주주의 지수는 세계적인 기준에서 보면 절대 높지 않다.²⁶³⁾ 그러나 중동, 특히 걸프 산유 왕정 국가는 외부의 이러한 평가에 불만을 보인다. 이들 왕정에 정당과 직접 선거제도는 없지만 시민이 청원하고 의사 결정권자가 협의하는 시스템이 있다는 것이다. 이들은 ‘마즐리스’로 불리는 전통 부족 회의에서 통치자와 집권 엘리트가 통치 대상을 만나 고충

261) Clement M. Henry and Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1990); 장지향. “비교정치학 관점에서 바라본 중동 국가역량의 현주소,” 『아시아의 정치: 정치체제와 지역성』, 서울대학교 아시아연구소 다양성+Asia 총서 서울: 씨아이알, (2021).

262) Freedom House, *Freedom in the World*, (New York: Rowman & Littlefield, 2023).

263) 2022년 프리덤하우스 민주주의 지수에 따르면 이스라엘 76, 튀니지 64, 이집트 18, 팔레스타인 자치 정부 가운데 서안 지역 23, 가자 지구 11, 이라크 29, 알제리 32, 레바논 42, 튀르키예 32, 이란 14, 사우디아라비아 7, UAE 17, 쿠웨이트 37, 카타르 25, 바레인 12, 오만 24, 요르단 33, 모로코 37, 시리아 1, 리비아 9, 예멘 9을 기록했다. 한편, 투르크메니스탄 2, 타지키스탄 8, 아제르바이잔 9, 카자흐스탄 23, 키르기스스탄 28을 나타냈다. 비교 관점 차원에서 한국의 지수는 830이다. Freedom House, *Freedom in the World*, (New York: Rowman & Littlefield, 2023).

을 듣는 자리를 마련해 보호자의 책임을 다한다고 강조한다. 중동 시민이 민주주의를 향해 반감을 보인다는 통념이 있으나 이는 자기 대표를 직접 선출하는 기제가 아닌 여러 분쟁 과정에서 강대국이 민주주의를 이식하려는 시도에 대한 불만으로 보는 게 타당하다. 다만 중동에서는 성평등과 이혼, 낙태, 성소수자의 권리에 대한 인식이 아직은 보편적이지 않다.

2 미중 경쟁 시대 중동 의회외교와 한국 의회외교에의 시사점

중동의 제한적 민주주의 국가군은 국제규범과 가치를 대체로 따르기 때문에 우리나라의 의회외교 수행에서 어려운 대상국은 아니다. 한국의 의회외교가 전략적 차별성을 분석해 접근해야 하는 나라는 위압적 권위주의 국가군과 개방적 왕정 국가군에 포진해있다. 취약한 독재국가군에 속하는 시리아, 리비아, 예멘에서는 현재 내전이 진행되고 있기에 우리의 의회외교를 이룬 시일 내에 가동할 가능성은 작다.

현재 중동은 우리가 생각하는 것보다 빠른 속도로 변하고 있다. 민족과 종교 및 종파는 물론 1인당 국민 총소득, 인간개발지수, 민주주의 수준이 서로 다른 20개 나라를 공통으로 엮을 수 있는 키워드는 ‘변화’다. 그리고 중동의 변화를 눈에 띄게 이끄는 나라는 개방적인 왕정 국가군에 밀집되어 있다. 파격적 개혁 개방으로 전 세계를 놀라게 한 걸프 산유국은 제한적 민주주의 국가인 이스라엘과 ‘아브라함’의 이름으로 깜짝 놀랄 연대를 선언하고 위압적 권위주의 국가와는 치열한 눈치 싸움 속 해빙 무드를 주도하며 취약한 독재 국가의 장기 내전에 영향력을 행사해왔다. 이들 국가는 코로나19 팬데믹 시기에 개혁 추진력과 위기관리 역량을 보이며 법 집행력 차원에서 위압적 권위주의 국가보다 뛰어나다는 평가를 받았다.

동시에 지역 헤게모니와 세계 패권을 놓고 중동 전역에서 역내·역외 나라끼리 불꽃 튀는 각축전을 벌이고 있다. 걸프 산유국의 과감한 개혁 질주는 역내 나비효과를 불러왔고 중동 지정학을 거세게 흔들었다. 사우디아라비아와 이란, 튀르키예가 서로 경쟁하고 있다. 중동에서도 미중 경쟁은 치열하다. 현재 중동에서는 미국의 탈중동 선언에 따른 입지 축소와 힘의 공백을 틈타 튀르키예, 이란, 러시아가 경쟁과 협력을 오가고 있다. 오늘날 중동 신지정학의 혼란은 미국의 쇠락, 러시아의 부상, 중국의 등장, 유럽의 관망, 반미 연

대의 강화로 요약할 수 있다.

실제로 개방적인 왕정 국가군 가운데 사우디아라비아와 UAE는 외교 안보 다변화와 아시아 지향 정책인 ‘룩 리스트’ 정책을 선언해 미국과의 우방 관계에만 기대지 않고 구시대적 민족주의에서도 벗어나겠다고 했다. 두 나라는 2015년 오바마 미국 정부의 주도로 타결된 이란 핵 합의에 항의하며 중국을 핵 기술 협력 파트너로 고려한다고 했다. 혁신 기술 분야에서 미중 경쟁이 치열하게 불붙는 시기에 중국을 디지털 기술의 협력 파트너로 여긴다고도 했다. 튀르키예 역시 오스만제국의 영광이라는 과거를 불러내 지역 패권 추구의 당위성을 역설하며 튀르키예가 나아갈 방향은 서쪽의 유럽이 아닌 동쪽의 유라시아라고 주장했다. 이렇듯 중동 국가들의 아시아 지향은 장기적으로 한국 의회외교에도 주요한 함의를 갖는다.

3 한국의 대(對) 중동 의회외교 전략과 과제 제언

중동의 빠른 변화는 긍정 신호다. 특히 걸프 산유국이 추구하는 국가 체질 개선 프로젝트는 냉철한 경제 실용주의에 기댄 수밖에 없기에 혼란스러워 보이던 역내 각축전은 잠잠해지는 추세다. 걸프 산유국은 정권 생존을 위해 개혁을 선택했고 개혁 성공의 가장 큰 걸림돌은 불안정과 무질서이기 때문이다. 그러나 정확한 여론이 투명하게 드러나지 않은 곳 이기에 불가측성이 여전히 높다. 그러나, 중동은 경제적으로 중요한 지역이다. 2022년 기준 세계 7위의 에너지자원 소비국인 우리나라는 수요의 약 75%를 중동에서 수입한다. 해외 건설 계약의 60%가 중동에서 이뤄지기도 한다. 최근 우리와 중동 여러 나라의 경제 협력은 에너지자원과 건설 및 제조업 수출 부문을 넘어 이곳의 산업 다각화 프로젝트로 옮겨가는 중이다. 중동을 넘어 글로벌 혁신 국가로 질주해 온 UAE는 우리의 최대 건설 수주국이자 중동 내 최대 수출국이다. 사우디아라비아가 최근 공개한 최첨단 친환경 미래 도시 네옴 프로젝트는 세계인의 상상력을 뒤흔들었고 한국은 사우디아라비아와 친환경 에너지와 원전, 국방 협력은 물론, 인공지능과 로봇, 클라우드 서비스 등의 첨단 디지털 기술 분야에서 파트너십을 다지고 있다. 특히 UAE와 사우디아라비아가 대외정책의 다변화를 선언하면서 초대형 첨단기술 프로젝트를 따내려는 글로벌 기업들의 경쟁이 뜨겁다.

한국의 의회외교는 중동 변화의 핵심 행위자로서 획기적인 개혁 정책을 펴는 걸프 산유

국을 대상으로 핵심 인재 육성 및 인적 기반 구축 협력에 초점을 맞춰야 한다. 전례 없는 변화를 힘껏 추진하는 UAE와 사우디아라비아 정부는 개혁 현장에 투입할 핵심 인재를 육성하려고 청년과 여성의 교육 분야에 공격적으로 투자하고 정성을 들인다. 이들 국가의 개혁은 석유 개발 이전 시대의 부모님 세대에서 벗어나려는 MZ 세대의 추동력과 왕실의 정권 생존 전략이 맞물린 결과다. 아랍의 봄 혁명으로 여러 독재 정권이 급작스레 줄지어 무너진 후 내전이 이어지거나 또 다른 군사 권위주의 체제가 들어서는 혼란을 지켜본 중동의 위정자는 정권의 위기를 미리 방지하고자 무엇보다도 청년의 요구에 화답하고 이들의 일자리 창출에 몰두하며 심적 압박에 시달렸다. 산유 왕정의 리더는 석유 의존 구조와 보수 이슬람 체제의 개혁을 직접 이끌고 있다. 정치적 미래가 보장된 군주는 일반 정치인보다 단기적이고 국지적인 이해관계에서 벗어날 수 있기에 개혁 성공에 유리한 조건이다.

UAE 아부다비 통치자이자 대통령 및 사우디아라비아 왕세자는 한국의 발전 모델에 동경심을 종종 표현했다. 중동 이슬람 세계의 나라는 종교와 전통 가치를 중요하게 여기기 때문에 사회주의 체제나 서구식 자유주의 모델 모두를 불편해하고 의심한다. 한국 모델은 아시아의 전통 가치를 포기하지 않고도 국가와 사회가 혼연일체되어 시장경제 발전을 빠르게 이뤄낸 성공적 경험이다. 또 1970~1980년대 중동지역에 진출했던 한국 부모 세대의 미담은 오늘날까지도 사우디아라비아, UAE, 쿠웨이트의 젊은 세대에게 전해져 회자한다.²⁶⁴⁾ 이들 나라의 정부는 아시아적 가치를 포기하지 않고도 경제 발전을 이룬 성공 사례인 한국에 공무원 대표단을 비롯한 여러 교육단을 계속해서 보낸다.

2010년대 초부터 한국 정부는 한반도와 동북아에 간헐 있던 외교 안보 정책을 중견국의 다자주의 정책으로 확대했다. 중동은 우리의 핵심 경험 파트너 국가가 밀집한 지역이자 자유주의 국제 질서와 인권 민주주의를 지지하는 한국 의회외교의 주요한 대상 지역이라고 할 수 있다.

264) Ji-Hyang Jang and Joseph Kechichian. "Uncovering a Global Reputation: The ROK's Stabilization Policy and Development Model in the Middle East and North Africa." *Asan Issue Brief*, 2021-4 (2021).

제4절

한국의 대(對) 중남미 의회외교 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중남미 의회의 외교적 역할 및 의회외교 특징

중남미 내에는 지역 및 소지역 의회가 다양한 형태로 설립되어 있다. 중남미 및 카리브해 23개국으로 구성된 라틴아메리카 의회(Parlamento Latinoamericano, PARLATINO), 남미공동시장(Mercosur) 의회(Parlamento del Mercosur, PARLASUR), 중미 지역 6개국²⁶⁵⁾으로 구성된 중미 의회(Parlamento Centroamericano), 안데스 지역 5개국²⁶⁶⁾이 참여하는 안데스 의회(Andean Parliament) 등이 대표적이다. 이 가운데 민주주의 수호, 지역 통합, 정치 및 이념적 다양성 존중, 주권 존중, 평화 유지와 같은 지역의 주요 원칙을 천명하며 명실상부 중남미 지역 전체를 대변하는 지역 의회는 라틴아메리카 의회라 할 수 있다.

라틴아메리카 의회는 1964년 12월 10일 페루 리마선언을 통해 중남미 지역 의회 간 통합 필요성에 대한 공감대를 기반으로 설립되었다. 이후 1987년 11월 리마에서 라틴아메리카 의회 설립 협정에 중남미 18개국 정상이 서명하였으며, 1994년 12월 마찬가지로 리마에서 14개국 160명의 국회의원이 참석하며 설립 총회가 개최되었다. 라틴아메리카 의회의 주요 설립 목적은 라틴아메리카의 사회와 경제 발전을 도모하고, 지역 경제·정치·문화적 통합을 촉진하는 것뿐만 아니라 민주주의, 인권 가치의 존중, 각국 헌법과 민주주의의 보장을 도모하기 위한 의회의 활성화 및 라틴아메리카 통합 관련 연구 등이 있다.²⁶⁷⁾

265) 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 도미니카공화국, 파나마로 구성된다.

266) 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 페루로 구성된다.

267) 외교부, “라틴아메리카의회,” 중남미지역기구 (2016. 09. 28.), https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3860/view.do?seq=299149&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm= (검색일: 2023년 08월 07일).

〈표 4-4〉 라틴아메리카 의회 회원국 현황(총 23개국)

지역(국가 수)	국가
중미(7)	과테말라, 코스타리카, 니카라과, 엘살바도르, 온두라스, 멕시코, 파나마
남미(11)	아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 파라과이, 페루, 수리남, 우루과이, 베네수엘라
카리브(5)	아루바, 쿠바, 도미니카공화국, 세인트마틴, 퀴라소

출처: PARLATINO (n.d.)²⁶⁸⁾

〈표 4-4〉에서 확인할 수 있듯, 현재 라틴아메리카 의회를 구성하는 중남미 및 카리브해 지역 국가는 총 23개국이며, 남미지역 11개국, 중미지역 7개국, 그리고 카리브해 5개국이 포함된다. 라틴아메리카 의회는 총회, 이사회, 그리고 상임위원회로 구성된다. 총회의 경우 라틴아메리카 의회 회원국 대표들로 구성되며, 공식 언어는 스페인어와 포르투갈어이다. 동 의회는 국가당 12석이 배정되어 총 276석이며, 매년 파나마 소재 사무국에서 1회 정기총회가 개최된다. 이사회는 연 2회 정기회의를 개최하며, 상임위원회는 1) 농업·축산·수산 위원회, 2) 경제·사회적 부채·지역 개발 위원회, 3) 정치·시정 운영·통합 위원회, 4) 인권·수감정책·사법 위원회, 5) 교육·문화·과학·기술·통신 위원회, 6) 에너지·광업 위원회, 7) 성평등·아동·청소년 위원회, 8) 노무·사회적 예방 위원회, 9) 환경·관광 위원회, 10) 원주민·흑인·소수민족 위원회, 11) 보건 위원회, 12) 시민 안전·마약·테러·조직범죄 예방근절 위원회, 13) 공공 서비스·소비자 보호 위원회를 포함하는 총 13개로 구성된다.²⁶⁹⁾

이러한 라틴아메리카 의회의 외교는 주로 주요 기구와의 협력을 통해 구현되는 것이 특징이다. 역내 주요 협력 기구로는 중미 의회, 아마존 의회, 안데스 의회, 남미공동시장 의회 등이 있으며, 지역간주의(Inter-regionalism)에 입각한 유럽-라틴아메리카 의회(EUROLAT) 또한 EU와 중남미간 외교적 협력의 주요 구성물이다. 라틴아메리카 의회는 UN, UNESCO, UN Women, FAO 등 주요 국제기구와 협력 또한 도모하고 있다.

268) EU-LAC Foundation, "Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)," <https://intranet.eulacfoundation.org/en/mapeo/parlamento-latinoamericano-parlatino> (검색일: 2023년 08월 07일).

269) PARLATINO, "Rules of the Latin American and Caribbean Parliament," <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/reglamento-parlatino-ingles.pdf> (검색일: 2023년 08월 07일).

라틴아메리카 의회를 필두로 하는 지역 의회 외에도 개별국가 의회의 외교적 역할이 존재하나 그 역할과 범위는 주요국 및 타 지역 국가들과 비교해 봤을 때 다소 제한적인 실정이다. 중남미 지역의 지역 강국(regional power)으로 분류되는 브라질의 경우 의회 내 국제관계국(International Relations Secretariat)이 설치되어 있으나, 주요 활동은 방문·초청외교 및 국제회의 참석 등에 그치며 높은 제도화 수준을 보여주지 못하고 있다. 또 다른 주요국인 멕시코의 경우에도 의회외교의 범위 또한 일반적인 방문·초청외교에 그치고 있다. 이처럼 중남미 지역의 많은 국가의 경우 의회의 외교적 역할은 국제협정 체결·비준 시 국회의 동의 및 대사 임명 승인 등 전통적 역할에 머물러 있는 상황이다.

중남미 개별국가 차원에서의 다자 의회외교는 타 국가들과 마찬가지로 국제의회연맹(Inter-Parliamentary Union, IPU) 참여가 그 중심축을 구성한다. 현재 중남미 33개국 가운데 국제의회연맹에 가입한 회원국은 총 25개국²⁷⁰⁾으로, 주로 기후변화, 민주주의, 양성평등, 인권, 지속 가능한 발전, 평화 및 안보 등의 어젠다를 중심으로 다자 의회외교가 이루어지고 있다.

2 미중 경쟁 시대 중남미 의회외교와 한국 의회외교에의 시사점

상술한 바와 같이 중남미 지역 개별 국가들의 의회외교는 명시적 활동과 제도적 수준 측면에서 비교적 제한적인 실정이다. 반면 23개 회원국이 참여하는 라틴아메리카 의회를 통한 의회외교는 상대적으로 활발한 편으로, 지역간주의에 입각한 타 지역의회와 협력 모델을 구현해 나가고 있다.

이러한 협력 모델의 대표적인 사례로 유럽-라틴아메리카 의회(Euro-Latin American Parliamentary Assembly, EUROLAT)를 들 수 있다. 유럽과 라틴아메리카지역은 역사적으로 유구한 관계를 유지하고 있다. 15세기 유럽과 라틴아메리카의 조우를 시작으로 양 대륙은 역사적·문화적·언어적, 그리고 오늘날에는 정치 경제적으로도 긴밀한 관계를 보여주고 있다. 물론 과거 식민화라는 아픈 역사가 있지만 양 지역은 이를 극복하고 오늘

270) 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 쿠바, 도미니카공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 가이아나, 아이티, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루, 세인트루시아, 세인트빈센트 그레나딘, 수리남, 트리니다드 토바고, 우루과이, 베네수엘라가 각각 그것이다.

날 상호 호혜적 파트너십 모델을 구축해 오고 있다. 이러한 파트너십의 대표적인 예로서 1999년 리우데자네이루에서 개최된 EU-중남미 제1회 정상회담을 통해 양 지역 간 전략적 동반자 관계를 체결한 것을 들 수 있다. 그 이래 EU와 중남미는 민주주의, 인권, 양성평등, 지속 가능한 발전 및 기후변화를 아우르는 다양한 분야에서 협력을 이어오고 있으며, 무역·통상 측면에서도 오늘날 미국, 중국에 이은 중남미 제3의 무역 상대국으로 등극하기에 이른다.²⁷¹⁾

EU와 중남미 지역의 전략적 동반자 관계의 일환으로 양 지역 의회의 의회외교가 주목받고 있다. 이러한 의회외교가 고도로 제도화된 구성물은 상술한 바와 같이 유럽-라틴아메리카 의회(이하 EUROLAT)로, EUROLAT은 2006년 양 지역의 관계가 심화되는 흐름 가운데 출범한 초국가적 기구이다. 동 기구는 EU와 라틴아메리카 및 카리브 공동체(Latin America and Caribbean Community, CELAC) 지역 의회 간 협력을 도모하기 위한 목적으로 설립되었다. 유럽의회와 라틴아메리카 의회에서 각각 75명, 총 150명의 의원으로 구성된다. 동 의회는 여러 외교적 협력 기능을 구현하고 있는데, 구체적으로 지역 및 글로벌 이슈에의 공동 대응, 정책 협의 및 의견교환을 통해 양 지역의 이해관계가 맞물리는 영역에서의 상호 협력을 추진하는 것이 중심축으로서 기능한다.²⁷²⁾ EUROLAT은 정치, 경제, 사회문화 및 지속 가능한 발전 분야를 포괄하는 총 네 개의 위원회²⁷³⁾로 구성되어 있으며, 위원회에서 EUROLAT 결의안이 도출된다. 상임위원회가 채택한 결의안에 대한 동의는 EUROLAT 회의를 통해 다수결의 원칙에 기초하여 결정된다. EUROLAT 결의안은 이러한 위원회에서 도출되며, 상임위원회가 채택한 권고안 혹은 결의안에 대한 동의는 다수결의 원칙에 기초하여 EUROLAT 회의에서 결정된다.²⁷⁴⁾ 이처럼 EU와 중남미지역 의회 사이의 의회 간 협력, 즉 의회외교 모델은 북남협력

271) 정호윤, “EU의 대(對)중남미 개발협력의 다변화: EUROsociAL 및 EUROCLIMA 사례를 중심으로,” 『EU연구』, 제66호(2023), pp. 101~130.

272) European Parliament, “Structure of the Assembly,” <https://www.europarl.europa.eu/eurolat/en/about/structure> (검색일: 2023년 08월 14일).

273) 1) 정치·안보 및 인권 위원회(Committee on Political Affairs, Security and Human Rights), 2) 경제·재정 및 상업 위원회(Committee on Economic, Financial and Commercial Affairs), 3) 사회·청소년·인적교류·교육 및 문화 위원회(Committee on Social Affairs, Youth and Children, Human Exchanges, Education and Culture), 그리고 4) 환경·에너지·혁신·기술 및 지속 가능한 발전 위원회(Committee on Sustainable Development, Environment, Energy Policy, Research, Innovation and Technology)가 각각 그것이다.

274) European Parliament, “Overview of the Committees,” <https://www.europarl.europa.eu/eurolat/en/committees/overview> (검색일: 2023년 08월 14일).

(North-South Cooperation)의 기치 아래 환대서양적 지역간주의(Trans-Atlantic Intergovernmentalism)의 틀 속에서 형성되고 있는 것이 주요 특징이다.

북남협력에 기반한 EU와의 의회 협력 외에도 중남미 지역은 ‘남남협력(South-South Cooperation)’의 틀 속에서 아프리카 지역과도 의회외교의 지평을 확장해 나가고 있다. 대표적으로 아프리카, 라틴아메리카 및 카리브해 의회 포럼(Parliamentary Forum of Africa and Latin America and the Caribbean, 이하AFROLAC)의 사례를 들 수 있다. AFROLAC은 아프리카와 라틴아메리카 및 카리브해 지역 간 협력을 공고히 하기 위해 쌍방향 대화를 위한 의회 활동을 수렴하기 위한 제도적 공간이다. 2019년 11월 1일 라틴아메리카 의회, 안데스 의회, 중미 의회, 남미공동시장 의회, 범아프리카 의회(Pan-African Parliament, PAP), 서아프리카 경제공동체 의회(Parliament of the Economic Community of West African States) 및 아프리카 의회 연맹(African Parliamentary Union, APU)이 AFROLAC 창립 선언에 서명하였다.²⁷⁵⁾ 이를 통해 동 포럼은 평화, 사회정의, 지속 가능한 개발, 민주적 거버넌스, 기후정의 및 법치주의 등의 분야에서 아프리카 및 중남미 지역이 직면하고 있는 도전에 공동으로 대응하는 것을 목적으로 한다.²⁷⁶⁾

위에서 다룬 중남미 지역 의회 차원의 의회외교 사례에서 도출할 수 있는 주요 시사점은 다음과 같다. 우선 중남미 각국의 의회외교 추진 및 제도화 수준이 그리 고도화되지 않은 상황, 그리고 개별국 차원에서 국제무대에서의 발언권 및 영향력이 주요국보다 상대적으로 제한적인 상황에서 중남미 국가들은 라틴아메리카 의회를 의회외교의 주요 통로로 활용하고 있다는 점을 들 수 있다. 중남미 개별국들은 자체적인 외교 노선과 외교 정책을 활용하여 정치·경제적 국익의 극대화를 추구하는 한편, 지역 의회를 활용해서는 민주주의, 인권, 법치주의, 평화, 양성평등과 같은 ‘가치 기반’ 의회외교를 추구해 나가고 있는 것으로 보인다. 중남미 지역은 범서구권에 속해있지만 미중 경쟁의 영향권에서 상대적으로 운신의 폭이 자유로울 뿐 아니라 자유주의-권위주의 대립을 추구하기보다는 대화·협력·중재를 추구하는 국가들로 구성되어 있다는 점을 상기할 필요가 있다.²⁷⁷⁾ 즉, 중남미의 지

275) Parlatino, “Declaration of Panama,” <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/acuerdo-union-parlamentaria-africana-ingles.pdf> (검색일: 2023년 08월 15일).

276) Parlamento Andino, “Foro Parlamentario de África, Latinoamérica y el Caribe (AfroLaC),” <https://www.parlamentoandino.org/index.php/gestion/foros-birregionales/afrolac> (검색일: 2023년 08월 16일).

277) 노용석 외, “한국의 대중남미 공공외교 강화 방안,” (대외경제정책연구원, 2022년 12월 31일).

역간주의에 입각한 가치 기반 의회외교는 미중 경쟁이라는 글로벌 차원의 지정학적 변수에 큰 영향을 받지 않는 가치 기반의 중도 노선을 추구하고 있다는 점이 주요 시사점이라 판단된다.

3 한국의 대(對) 중남미 의회외교 전략과 과제 제언

가. 한국의 대(對)중남미 의회외교 핵심 목표

한국의 대(對)중남미 의회외교의 목표로 1) 경제 안보, 2) 다자주의 외교협력, 3) 공공 외교 등의 세 가지 분야를 핵심 목표로 상정할 필요가 있다. 우선 미중 경쟁이 심화되는 오늘날의 국제정세 속에서, 한국과 중남미지역 사이 경제 안보를 위한 공조가 최우선 과제라 판단된다. 중남미 지역은 콜롬비아, 베네수엘라의 초중질유 및 브라질의 심해 유전 개발 등 석유와 천연가스뿐 아니라 철광석, 니오븀, 동광, 보크사이트, 리튬 등 풍부한 광물자원을 보유하고 있어 전략적 자원보유국으로 각광받아 왔다.²⁷⁸⁾ 따라서 중남미는 우리나라에 중요한 자원 공급지로서 평가받고 있으나, 다른 한편으로는 중남미 지역의 자원 국유화 및 반미 연합의 결성과 같은 진출 제약 또한 높아지고 있다.

특히 전기자동차 배터리, 노트북, 스마트폰 등에 사용되는 2차전지의 필수품 리튬이 중남미지역에 대거 매장되어 있어 최근 들어 세간의 주목을 끌고 있다. 중남미 지역 국가 가운데 특히 볼리비아, 아르헨티나, 칠레 중남미 3개국이 리튬 트라이앵글(Lithium Triangle)²⁷⁹⁾이라 불리며 리튬의 핵심 자원국으로 거론되고 있다. 미 지질조사국(U.S. Geology Survery)에 따르면, 2020년 기준 리튬 트라이앵글 3개국에 전 세계 리튬 총매장량의 약 58%가 매장되어 있으며, 이에 볼리비아, 아르헨티나, 칠레는 리튬 산업을 육성하기 위한 박차를 가하고 있다. 그러나 최근 들어(2022년 이후) 리튬 트라이앵글 국가들이 리튬 산업에 대한 국유화를 시도하고 있다.²⁸⁰⁾ 볼리비아는 이미 2008년 리튬 산업에

278) 정우진·박지민·유학식, “해외자원개발 전략 연구: 중남미 자원개발진출전략 연구,” 『기본연구보고서 10-22』, 에너지경제연구원, (2010).

279) 리튬 트라이앵글이란 볼리비아-아르헨티나-칠레의 국경 지대에 걸친 리튬 매장 지역을 의미하며, 2021년 기준 전 세계 리튬 생산량의 33%가 이 지역에서 채굴되고 있다.

280) 대외경제정책연구원, “중남미 국가들, 리튬 자원 전략화 시도...리튬 국제기구 설립 제안도.” 『이슈트렌드』, 대외경제정책연구원, (2022).

대한 국유화 조치를 마무리했으며, 아르헨티나 라리오하주(州)에서는 민간기업에 대한 리튬 채굴을 중지시켰다. 칠레의 경우 지난 2023년 4월 가브리엘 보리치(Gabriel Boric) 대통령이 리튬 개발의 국유화를 전격 시사하기도 했다. 각 국가별 리튬 국유화 조치를 넘어 중남미 지역에서는 석유 수출기구(OPEC)과 같은 리튬 결사체를 창설할 것으로 전망되고 있다.²⁸¹⁾ 이처럼 중남미 지역은 자원이 풍부한 자원의 보고임과 동시에 시대에 따라 자원민족주의가 심화되는 등 자원 수급과 관련한 우리나라의 시기적절한 외교적 노력이 중요하다.

경제 안보 분야의 협력뿐 아니라 우리나라의 대중남미 의회외교의 주요 목표로 다자주의 외교 협력과 공공외교를 꼽을 수 있다. 중남미 대륙을 상징하는 대표적인 단어는 ‘평화’로, 이는 역내 국가 간 무력 분쟁이 존재하지 않는다는 사실을 대변한다. 아울러 중남미 지역은 자유주의와 권위주의 진영 사이의 대립이나 미중 경쟁 시대에서 어느 한 노선을 선택하기보다는 협력, 대화 및 중재와 같은 제3의 길을 추구하는 국가들이라는 측면에서 한국 입장에서는 공고한 파트너십을 구축하기에 정치적 부담이 덜한 지역이다. 아울러 중남미 지역은 대부분 국가들이 기본적으로 우리나라에 우호적 입장을 취하고 있다는 점 또한 다자주의 외교협력을 적극 추진해 나가기에 긍정적 환경이 조성되어 있다고 볼 수 있다. 과거 냉전 시대 첨예했던 남북 대결에서 한국을 적극 지지해 준 지역이 중남미이며, 1960~1980년대까지 UN 총회에서 남과 북이 제출한 한반도 문제 관련 조항들 가운데 절대 다수의 중남미 지역 국가들이 한국을 지지해 준 감사의 대륙이기도 하다. 이처럼 다자주의를 추구하는 우리나라 입장에서 중남미는 국제사회에서 상호 공조하여 공동 행위를 추진해 나가기에 매우 적합한 지역이다.²⁸²⁾

공공외교 측면에서도 현재 중남미 지역은 한류의 영향으로 한국에 대한 긍정적인 이미지가 잘 구축되어 있다는 점은 고무적이다. 특히 의회 차원에서 공공외교를 추진해 나가는 데 있어 중남미 지역은 공공외교의 효과성이 높은 대륙이라는 점을 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 중남미 지역은 기본적으로 한국에 우호적인 입장을 취하고 있으며, 이러한 인식이 일반 대중에게도 퍼져 있다. 특히 최근들어 중남미 지역 국가들이 한국 문화를 적극 수용하고자 하는 움직임을 보이고 있으며, 특히 한류와 그 선봉장에서 있는 K-Pop이 매우 빠르게 전파되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이와 함께 공공외교

281) 정호윤, “중남미 리튬 산업의 국유화: 평가와 전망,” 『한국과 국제사회』, 7-4 (2023), pp. 199-223.

282) 노용석 외, *Op. cit.*, 2022.

효과성 측면에서 고려해 볼 수 있는 점은 중남미 지역이 대체로 동일한 언어권·문화권(스페인어 및 포르투갈어)으로 이루어져 타 지역보다 포괄적이고 총체적인 접근이 가능하다는 장점이 존재한다는 것이다.²⁸³⁾

나. 대(對)중남미 의회외교 핵심 국가 및 실천전략

중남미는 남미 12개국, 중미 7개국, 카리브 13개국을 포함한 총 33개의 국가로 구성된 대륙이다. 그 가운데 경제 규모 및 정치적 영향력을 고려해 보았을 때 브라질, 아르헨티나, 칠레, 멕시코, 콜롬비아를 한국 의회외교의 중남미 핵심 대상국으로 설정할 수 있다. 그 가운데 가장 주목할 국가는 브라질이다. 세계은행(World Bank)에 따르면 2021년 브라질의 국내총생산(GDP)은 라틴아메리카 전체의 약 30%를 차지하고 있으며, 인구는 약 2억 1천만 명으로 라틴아메리카 인구의 약 33%를 차지한다. 국제사회에서 브라질의 존재감 또한 BRICS 등을 통해 21세기 들어 한층 강화되어 왔다. 이처럼 브라질은 대국이자 자원 부국, 더 나아가 실질적인 지역 강국(regional power)으로서 지위를 공고히 해 왔다.

전통적으로 남미의 정치·경제적 측면에서의 주요국은 소위 ‘ABC’라고 불려 왔다. 즉, 아르헨티나(A), 브라질(B), 칠레(C)가 각각 그것이다. 이뿐 아니라 자원 부국인 콜롬비아와 북중미의 맹주이자 경제 강국인 멕시코 또한 라틴아메리카 지역의 주요 국가로 분류할 수 있다. 즉, 앞서 언급한 중남미 지역의 5개 국가는 우리나라의 의회외교 핵심 대상이자 전략적 접근이 필요한 주요 국가라 볼 수 있다.

기본적으로 브라질, 아르헨티나, 칠레, 멕시코, 콜롬비아는 민주주의 국가이다. 중남미 지역 33개국 가운데 쿠바, 베네수엘라, 니카라과를 제외하고 대부분이 민주주의를 지향하고 있으며, 따라서 중남미를 민주주의의 대륙으로 칭할 수 있다. 아시아, 중동, 아프리카 등 다른 지역을 살펴봐도 이런 경우는 흔치 않다. 따라서 큰 틀에서 정치체제 특성에 따른 구체적인 국가별 차별화 전략을 도출하기에는 어려움이 따르는 것이 사실이다.

한국과 중남미는 지구 반대편에 위치하고 있으며, 그 간 지리적·문화적·언어적 장벽으로 인해 상호 교류가 다소 제한적인 측면이 있었다. 이러한 제약에도 불구하고 한-중남미 사이에는 이해관계의 상충이라는 갈등적 요소가 존재하지 않는다는 점을 지적할 수 있다.

283) 노용석 외, *Op. cit.*, 2022.

따라서 한국의 대(對)중남미 의회외교 어젠다는 다른 주요국들에 비해 시급한 사안이 존재하지 않는다고 판단되며, 장기적인 관점에서 우리의 파트너로 공고한 협력관계를 잘 다져놓을 필요가 있다.

앞서 한국의 대중남미 의회외교 핵심 목표로 제시한 경제 안보, 다자주의 외교협력, 그리고 공공외교의 경우 핵심 5개국을 대상으로 장기적 우호 관계 유지 및 협력을 위한 인적 네트워크 구축을 주요 실천 전략으로 꼽을 수 있다. 의회외교를 효율적으로 수행함에 있어 외교, 특히 협력과 우호를 위한 인적 기반을 공고히 하는 것은 가장 기본적인 원칙임은 부정할 수 없다. 특히 중남미 지역은 한국과 이해관계를 둘러싼 치밀한 계산과 이를 기반으로 한 외교 전략을 마련하는 것보다 장기적 관점에서 우호·협력 관계의 지속을 통해 한국의 국익을 도모해야 하는 지역이 바로 중남미이며, 의회외교 또한 이러한 관점에서 인적 기반을 공고히 하고 인적 네트워크를 확장하는 것을 주요 목표로 설정하는 것이 필요하다.

따라서 국회의원 개개인이 보유한 다양한 인적 네트워크에 더해 외교부 및 중남미 주요국 공관과 긴밀히 협력하여 주요 인사에 대한 정보체계를 수집하고 이를 데이터베이스화하는 제도적 체계 구축이 필요하다. 정부 주체뿐 아니라 민간 주체, 특히 중남미 지역의 인적 네트워크를 광범위하게 구축하고 있는 한·중남미 협회, 한·브라질 소사이어티와 긴밀한 공조 또한 매우 중요하다. 민감한 사안인 경제 안보 분야에서는 중남미 현지 진출 기업과 정·재계 인사가 보유한 인적 네트워크의 활용도 필요하다. 특히 그간의 일회성 양자 방문외교는 의회외교의 성과 축적과 공유가 제한적이었던 만큼 중남미 주요국 핵심 인사가 한국에 방문할 시 국회의원과 전문가 집단이 모여 함께 소통하는 플랫폼 구축이 절실하다. 이를 위해 적극적으로 활용해야 할 기회는 매년 외교부가 주최하는 한-중남미 미래협력 포럼을 들 수 있다. 해당 포럼은 통상·투자·에너지, 인프라, 농업, 기후변화 등의 분야에서 한국과 중남미 간 호혜적 협력을 강화하는 장으로 기능해 오고 있으며, 중남미 지역의 고위인사 및 전문가가 매년 방한하는 자리인 만큼 한-중남미 의회외교 플랫폼을 구축하기에 안성맞춤이라 사료된다.

아울러 의회외교 차원에서의 공공외교 활성화를 위한 세밀한 전략 구축이 요구된다. 중남미 지역이 K-culture와 한류의 중심지로 부상하고 있는 만큼, 이를 위해 외교부 및 현재 중남미 3개국(아르헨티나, 브라질, 멕시코)에 진출한 한국문화원과의 공조가 필요하

며, 아울러 공공외교의 주체가 다양화되고 있는 동학과 맞물려 재외동포 또한 공공외교 수행을 위한 자산으로 부상하고 있는바, 현지의 교민들과 머리를 맞대 의회 공공외교를 성공적으로 수행할 기반을 마련해야 한다. 전통적인 의회외교의 주요 타겟은 해외의 의회, 정부 및 기관으로 그 범위가 한정되어 있지만, 오늘날 변화하는 외교 패러다임 속에서 외교 대상의 범위를 해외의 대중으로 확대하는 의회공공외교를 적극 제안한다. 이를 통해 중남미 대중, 특히 미래의 리더 세대인 청년 세대를 중심으로 한국에 대한 우호적 인식과 이미지를 장기적 관점에서 구축해야 할 것이다. 결국 이들이 차후 중남미 주요국의 오피니언 리더로 자리잡을 것이고, 이러한 의회 공공외교 노력을 통해 먼 훗날 한국의 국내외 현안에 대한 지지를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 보다 확대·심화된 협력과 교류의 증진으로 이어질 수 있기 때문이다.

마지막으로 외교라는 분야가 전문적인 안목과 고도의 전략이 요구된다는 측면에서 개별 국회의원들 차원에서의 전문성과 식견을 높이는 것이 성공적인 대(對)중남미 의회외교 강화로 귀결될 수 있을 것이다. 이를 위해 우리 의회 내에 중남미에 대한 정책 제안을 전담할 수 있는 기구의 설립이 필요하다. 미국 의회에 설립된 미중 경제 안보위원회(USCC)와 같은 외교 전문 기구가 대표적인 예로, 동 기구는 의원을 포함해 학계나 재계의 전문가로 구성되어 대중국 외교 관련 현안에 대한 연구 및 조사를 통해 연구보고서를 발간하기도 한다. 한국의 대중남미 의회외교의 강화를 위해 이와 유사한 성격의 기구를 발족하여 중남미 외교 담당 의원과 싱크 탱크 및 학계의 중남미 정치·외교 및 경제 전문가와 머리를 맞대 의회외교 현안 보고서를 정기적으로 작성함으로써 의회외교 전략 관련 판단에 대한 근거를 명확히 할 필요가 있다.

제5절

한국의 대(對) 아프리카 의회외교 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 아프리카 의회의 외교적 역할

아프리카 국가들의 국회의원들도 의회 외교에 적극 참여하고 있다. 국회의원들이 중심이 되는 의회 외교는 아프리카 대륙 내 국가들 간에도 활발히 이루어지고 있다. 한 사례로, 최근 잠비아의 넬리 무티(Nelly Mutti) 국회의장이 케냐 의회를 방문해 잠비아-케냐 의회 간 외교 관계를 강화해 상호 경제발전에 기여할 것을 약속했다. 케냐의 웨탕굴라(Moses Wetang'ula) 의장은 두 국가의 의회가 공동의 이익을 위해 입법 문제에 대하여 협력하는 것이 중요하다는 것을 강조하기도 했다. 두 의장은 양국의 상호 이익을 위한 두 의회의 의회 업무 및 활동에 대한 심의의 기반이 될 '케냐-잠비아 의회 우호 그룹' 구성을 제안했다. 또한, 이들은 각국의 국회의원들이 교환 프로그램을 통해 상호 방문하고 참여할 수 있도록 지원할 것을 약속했다.

최근 앙골라와 이집트도 의회 외교 부활과 양자 우호단체 창설을 위해 노력하는 모습을 보이고 있다. 이집트 의회 아흐마드 만나(Ahmed Manna) 사무총장은 이집트 주재 앙골라 대사에게 양자 우호단체 설립 문제가 이집트 의회에서 다루어졌고 적절한 시기에 외교 채널을 통해 앙골라 의회에 이집트 의회의 논의 결과를 전달해 두 의회 간 교류 활동을 확대할 조직 설립을 위해 노력할 것임을 전했다.

아프리카 지역 국가들도 민주화 이후 입법부인 의회의 역할이 중요해지고, 대외 활동에도 적극적으로 참여하고 있다. 사하라 이남 아프리카 지역에서 '민주화 물결'이 일기 시작한 것은 1989년 베냉이었으며, 1990년대 중반에 이 지역의 47개 국가 중 30개 국가가 1당 독재나 권위주의 체제를 포기하고 새로운 헌법에 따라 다당제와 경쟁적 선거제도를 도입했다. 그나마 우리에게 익숙한 남아프리카공화국(남아공)이 기존의 아파르트헤이트(apartheid) 체제를 무너뜨리고 민주주의 체제를 도입해 1994년 만델라 대통령을 선출했던 것도 당시 민주화 물결의 한 부분이었다.

아프리카 지역 선거 민주주의²⁸⁴⁾ 국가 수는 1990년대 중반부터 밀려온 민주화 물결로 인해 2000년대 중반에 정점인 24개 국가(50%)가 선거 민주주의로 평가받았다. 이후 그 수는 다소 줄어 현재 18개 내지 21개 국가가 선거 민주주의로 평가받고 있다. 현재 아프리카 지역 내에는 탄자니아와 우간다, 르완다처럼 제도적으로 야당이나 정부 비판 세력이 정치활동을 제대로 할 수 없도록 제한하는 국가들도 존재하는 반면, 가나(Ghana)와 남아프리카공화국, 세네갈(Senegal), 베냉(Benin), 카보베르데(Cape Verde), 모리셔스(Mauritius) 등의 민주주의 수준이 우리와 유사하거나 높은 국가들도 존재한다. 매년 전 세계 국가에 대한 민주주의 수준을 평가하는 프리덤하우스(Freedom House)의 지수에 따르면, 가나는 2005년 이래로 정치 권리(political rights)에서 가장 높은 1점을, 시민 자유(civil liberty)에서는 2점으로 평가받아 왔으며, 현재도 동일한 수준으로 평가받는다.

아프리카 국가들의 의회의 역할은 지역 경제 공동체의 활성화에도 기여하고 있다. 아프리카 대륙 단일 시장 실현을 목표로 2021년 1월 1일 아프리카 자유무역지대(이하 AfCFTA)가 출범했다. 54개 아프리카 국가가 가입한 AfCFTA는 아프리카의 통합을 지향하는 ‘어젠다 2063’의 실행을 위한 아프리카 연합(AU)의 주력 프로젝트인 신생 자유무역 지대이다. 계획대로 순조롭게 진행된다면, AfCFTA는 세계에서 가장 큰 13억 인구를 포함하는 약 3조 달러 시장의 출현을 의미한다. AfCFTA의 궁극적 목표는 상품과 서비스, 자본과 인력의 자유로운 이동이 보장되는 통합된 시장을 기반으로 역내 무역을 활성화하고 아프리카의 결속과 발전을 이루는 것이다. 이러한 역내 무역 활성화를 통해 지역 가치 사슬을 구축하고 글로벌 가치사슬(GVC)에 편입함으로써 아프리카 경제발전에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다.

물론, AfCFTA가 안정적으로 자리 잡기에는 몇 가지 난관도 예상된다. AfCFTA는 규모가 큰 만큼 회원국별 소득 불균형이 가장 높은 자유무역 협정이다. 국가별 경제 규모와 산업 수준의 격차가 자유무역 협정 비준을 더디게 할 수 있다. 경제 규모가 크고 제조업의 역량을 어느 정도 보유하고 있는 남아프리카공화국이나 케냐, 이집트, 에티오피아, 가나 등은 AfCFTA로 더욱 성장할 것이지만, 그렇지 못한 국가들은 이처럼 경제적으로 우위에 있는 국가에 국가 소득을 잠식당할 것을 우려할 것이다. AfCFTA 체결로 아프리카 국가

284) 선거 민주주의는 정기적으로 경쟁적 선거가 이루어지고 있지만, 유권자나 정당에 표현의 자유나 집회·결사의 자유가 충분히 보장되지 못하는 경우까지도 민주주의로 평가한다는 다소 완화된 민주주의 평가 기준이다. 이러한 제한 때문에 경쟁적 선거는 정부 여당이나 특정 세력에 유리하게 치러지기도 한다.

간 소득 격차가 더 확대될 가능성도 있다. 또한, 아프리카 대다수 국가가 최빈 개발도상국이기 때문에 인프라 네트워크 부족과 비친화적인 기업 환경 등 자유무역의 흐름을 방해하는 요소들에 익숙해 있기도 하다. 이러한 어려움에도 불구하고, AfCFTA가 가져올 직접적인 혜택과 잠재적인 이익은 부정적인 거래비용을 상쇄할 뿐 아니라 아프리카의 미래 성장을 위한 기반이 될 것이다. AfCFTA가 제대로 작동하기 위해 회원국 간의 합의 내용에 대한 각국 의회의 승인이 필수이기 때문에, 아프리카 국가의 의회 외교도 중요한 역할을 하고 있다.

아프리카 지역 내 안보 문제에 대응한 의회 외교 활동 기구도 존재한다. 아프리카에서 발생하는 안보 문제에 대응하기 위해 이 지역 국가들의 의원들은 각국 의회 국방 및 안보 위원회 의원 네트워크(the Network of African Parliamentarians Members of Defense and Security Committees)를 구성해 활동하고 있다. 이 네트워크는 약 5년 전에 설립되었으며 현재 26개국의 회원국으로 구성되어 있다. 네트워크의 목표는 군대와 경찰에 대한 민주적 통제, 테러와의 전쟁, 시민 보호, 이민, 무기 거래, 소형 무기 및 경무기 확산 방지 등 분야에서 국회의원의 역량을 강화하는 것이다. 이를 위해, 경험 교환을 통해 모범 사례를 공유할 수 있도록 협력을 구축하고 국회의원 간의 지속적 교류를 유지하고 있다. 이처럼 회원국 국회의원 간에 상설 협의를 통해 테러리즘, 아프리카 무기 거래 등에 관한 조약 및 법률의 효율적인 이행을 위한 조치를 강화하고 있다. 네트워크 활동 과정에서 국회의원뿐만 아니라, 대통령, 국무총리, 장관 등도 참여할 기회가 주어지며 대륙 밖 주요 국가의 의회 국방위원회와도 교류하고 있다.

2 미중 경쟁 시대 아프리카 의회외교와 한국 의회외교에의 시사점

2020년대에 들어서면서 중국과 서방은 아프리카 ‘내 편 만들기’ 경쟁을 활발하게 펼쳐왔다. 유럽연합(EU)은 2022년 2월 아프리카 연합과 정상회의를 통해 아프리카와 교류 및 투자 확대를 시사했다. 미국 국무부와 상무부 고위 관리들도 잇달아 아프리카를 방문했으며, 2022년 12월 2차 미국-아프리카 정상회의를 개최했다. 같은 해, 일본도 튀니지에서 제8차 아프리카 개발에 관한 도쿄 국제 컨퍼런스(TICAD)를 개최해 함께 성장하기 위해 아프리카와 협력할 것을 약속했다.

미국을 포함한 서방 국가들은 '아프리카 뿔' 지역에서 중국의 영향력이 커지는 것에 대한 움직임도 활발히 벌이고 있다. 아프리카 뿔은 아프리카의 북동부 아덴만과 홍해 사이의 10개국을 말한다. 중국의 첫 해외 군사기지가 있는 지부티를 비롯해 에티오피아, 소말리아, 에리트레아, 수단, 부룬디, 케냐, 르완다 등이 포함된다. 이 지역은 오랜 기간 내전과 이슬람 극단주의자들의 반란, 쿠데타에 시달려왔고 가뭄과 기아에도 어려움을 겪고 있다. 중동 원유 수송과 인도양 해상무역의 중심인 이 지역은 전략적 중요성 때문에 미국과 프랑스, 일본 등의 강대국은 물론 중동 국가들마저 군사기지 설립이나 경제 협력 강화에 박차를 가하고 있다. 중국은 수단과 남수단에 석유 투자, 에티오피아에선 제조업을 하고 있으며 그 외 아프리카의 뿔 역내에서 여러 일대일로 관련 인프라 프로젝트를 추진하고 있다.

아프리카 뿔 지역을 포함한 아프리카 대륙에서 평화와 안정을 위한 중국의 노력은 서방의 시각에서 서방의 민주주의 모델에 대한 위협으로 받아들여지고 있다. 미국과 영국, 핀란드 등이 아프리카 뿔 지역에 특사를 파견하는 것은 자유주의적 가치에 기반해 중국의 실질적 영향에 대한 대안을 제시하는 노력이다. 그럼에도 불구하고 서방 국가들이 아프리카에 중국의 존재감에 대한 신뢰할 만한 대안을 제시할 수 있을지는 지켜봐야 한다. 이처럼 아프리카에서 전략 광물과 시장을 둘러싼 쟁탈전이 펼쳐지는 가운데 중국과 서방 지도자들 간 정치적 영향력 경쟁이 점점 더 치열해질 것은 분명하다. 특히, 중국은 서방이 최근 일대일로를 대체할 투자와 개발 프로젝트를 적극적으로 내놓자 아프리카 공세에 더욱 더 적극적으로 나서고 있다.

중국은 지금까지 콩고 공화국, 라이베리아, 모잠비크, 세이셸, 기니비사우 등 아프리카 15개 국가에서 국회의사당 건물을 지었을 뿐만 아니라 부룬디 대통령궁, 에티오피아 아프리카 연합 본부, 잠비아에 국제회의센터 등 기타 정부 건물 등도 신축하거나 개조해왔다. 짐바브웨의 새 의사당 건물은 이 나라의 유명한 고대 유적지의 건축학적 의미를 재현했다. 중국은 짐바브웨에 1억 4천만달러(약 1,800억원)짜리 의사당 건물을 지어서 선물로 줬다. 중국 정부가 건설비 전액을 지원한 이 의사당은 지난 3년 만에 걸쳐 중국인 기술자 500명과 1,200명의 현지 노동자들이 참여해 지었다. 레소토 의회의 디자인은 국가 전통 의상의 일부인 원뿔형 밀짚모자인 "모코로틀로(mokorotlo)"와 유사하다. 말라위에는 호리병박처럼 생긴 의회가 건설되었다. 이처럼 아프리카 각국의 토착적 이미지를 표현한

현대 의회 건물은 식민지 시대에 건설된 남부 아프리카의 오래된 유럽식 의회와 눈에 띄게 다른 모습을 보여준다. 그럼에도 불구하고, 이들 새 건물도 실제로는 외국 세력인 중국에 의해 설계되고 건설되었다는 점에서는 기존 건물과 크게 다르지 않다. 중국이 2000년부터 2018년까지 아프리카 최소 40개국에서 186개의 정부 건물을 신축하거나 개조한 것으로 알려져 있다. 건설 외교는 오랫동안 중국 외교정책의 중요한 부분이었으나 최근 몇 년간 그 중요성이 더 커졌다. 대부분의 건설 프로젝트는 차관 제공을 통해 이루어졌지만, 짐바브웨 의사당 등 무상 증여한 것들도 존재한다.

3 한국의 대(對) 아프리카 의회외교 전략과 과제 제언

가. 한국의 대아프리카 의회외교 현황과 핵심 목표

한국의 대(對)아프리카 의회외교는 국내에서 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 한-아프리카 의회외교 포럼이 주관하고 외교부 산하 한-아프리카 재단의 지원을 받아 평균 한 달에 한 번 정도 아프리카와 관련된 다양한 행사를 개최하고 있다. 예를 들어, ‘주한 아프리카 대사단 세미나’를 개최해 주한 아프리카 15개국의 공관장들과 외교부, 한-아프리카 재단, 대한상공회의소 임원 및 아프리카 진출 기업인들을 초대하였다. 세미나를 통해 아프리카 투자 제고 방안에 대한 강연을 듣고 관련 주제들에 대하여 한국 국회의원들과 아프리카 공관장들 간에 상호 이해를 높이고 다양한 의견을 교환했다.

한-아프리카 의회외교 포럼이 주관하는 행사들은 다수가 대(對)아프리카 개발 협력에 초점을 맞춰 이루어져 왔다. ‘아프리카의 한국 생태마을 프로젝트’, ‘세계은행의 아프리카 개발 협력’, ‘아프리카 개발은행의 역할과 한국과의 파트너십’, ‘에티오피아 커피산업을 통한 지원 방안 모색’, ‘아프리카의 혁신적 리더들’, ‘아프리카 농업발전을 위한 선진기술의 맞춤형 접목’, ‘업사이클, 클라우드 펀딩을 통한 아프리카 스타트업’, ‘국내 아프리카 인식 제고를 위한 소셜 네트워크 활용’, ‘아프리카에서 보건의료 산업의 역할과 기회’, ‘커피를 통한 아프리카 난민 지원’ 등이 그 사례들이다.

특히, 한-아프리카 의회외교 포럼은 매년 정기적으로 한-아프리카 재단과 공동으로 ‘주한 아프리카 외교단 초청 연례 간담회’를 개최해 오고 있다. 연례 간담회에서는 16개

정부 부처 및 정부 기관이 참석하여 각 부처 및 기관의 대(對)아프리카 정책 및 사업을 발표, 공유하고 이에 대한 질의응답 시간을 갖는다. 이 간담회를 통해 한국과 아프리카 국가들 간의 상호 이해의 폭을 넓히고 양측 관계자들이 함께 한-아프리카 협력과 상부상조를 위한 방안을 모색해 왔다. 이와 더불어, 한-아프리카 의회외교 포럼은 외교부 아프리카·중동국 국장을 초청해 ‘우리의 대(對)아프리카 외교 현황과 전략’을 주제로 강연회를 개최하기도 했다. 한국 국회의원들도 매년 아프리카 국가들을 방문하여 한-아프리카 교류를 강화해 왔다.

주변국과 주요 열강들에 비해 한-아프리카 관계가 아직 부족하나, 발전 가능성은 상당하다. 한-아프리카 관계 활성화를 위해, 공적개발원조(ODA)를 통한 협력이 중요하며 아프리카의 하향식 정책 결정 체제 특성을 고려한 고위급 네트워크가 필수적이다. 아프리카 국가들은 한국에 대한 좋은 이미지를 보유하고 있으며, 한국이 개발도상국에서 선진국으로 발전한 경험을 공유하기를 바란다. 최근 들어 다수 국가들이 ODA와 더불어 한국 기업의 직접 투자에도 많은 관심을 보이고 있으며, 아프리카 국가들의 의원들도 한국의 국회 의원과 교류에 관심을 보이고 있다.

나. 한국의 대(對)아프리카 의회외교 핵심 국가 및 실천전략

아프리카 대륙은 55개국을 아우르며, 이 중 48개국이 사하라 이남 아프리카에 속해 있다. 앞서서도 언급했지만, 1990년대 중반 이후로 이 지역에서 복수정당이 경쟁적으로 참여하는 선거가 지속적으로 이어지고 있다. 이러한 변화가 기대에 못 미쳐 민주주의의 심화로 이어지지 못하고 민주주의와 권위주의 성격이 혼재하는 혼합 정치체제나 선거 민주주의에 머물러 있는 경우도 많다. 아프리카 지역 정치 엘리트들은 스스로 자신의 통치 정당성을 유지하길 원하기 때문에 이를 위해 최소한 경쟁적 선거 메커니즘은 유지될 필요가 있다는 것에 대부분 공감한다. 이에 더해, 아프리카 정치 엘리트들은 국제사회와 다수의 아프리카 시민들로부터 민주주의의 필수 요소 중 하나인 경쟁적 다당제 선거제도를 도입하고 유지할 것을 요구받고 있기도 하다.²⁸⁵⁾

사하라 이남 아프리카 지역에서 공식적 제도인 입법부와 사법부 등의 역할이 민주주의 이행 이전과 비교해 서서히 강화되고 있다. 이들 공식적 제도들이 과거의 정치 폭력을 대

285) 조원빈, “아프리카 민주화의 경과 분석, 1989~2016년,” 『비교민주주의연구』, 14-2 (2018), pp. 73-95.

체함으로써 대통령을 중심으로 하는 행정부의 권한을 견제할 수 있는 국가 기구로서 역할을 수행하는 모습이 관찰되고 있다. 예를 들어, 이 지역 내 대통령들은 헌법에 명시되어 있는 임기 제한 제도를 존중하는 경향이 강해지고 있다. 심지어, 대통령이 임기 제한을 무력화하고 임기 연장을 위해 헌법 개정을 시도할 때, 의회가 부결시키는 사례도 등장하고 있다.

여전히 사하라 이남 아프리카 지역 신생민주주의 국가들에서 입법부인 의회의 행정부 견제 기능이 제도화하는 것은 일반적인 현상은 아니다. 그럼에도 불구하고 몇몇 국가에서는 의회가 정책 결정 과정에 의미 있는 행위자로 역할을 수행하는 모습을 보여주고 있다. 의회가 법안 상정을 주도하고 개정하는 모습은 민주화 이전 이 지역에서 보기 어려웠던 것이다. 경쟁적 선거가 계속되면서, 야당이 의회 다수 의석을 점해 행정부를 실질적으로 견제하는 모습이 관찰되기도 한다.

대(對)아프리카 의회외교가 활성화되고 의미를 갖기 위해서는 이 지역 신생민주주의 국가 중 민주주의가 제도화되고 정책 결정 과정에서 의회의 역할이 유의미하고 활발한 국가를 그 대상으로 선정할 필요가 있다. 또한, 사하라 이남 아프리카 지역은 그 면적도 매우 넓고 48개 국가들을 포함되하므로, 지역별로 의회외교 대상 국가를 선정하고 그 국가들과 의회외교를 수립해 점차적으로 그 지역 내 다양한 국가들과 의회외교 관계를 맺는 전략이 필요하다.

우선, 동아프리카 지역에서는 케냐가 우리의 의회외교 대상국 잠재성이 높다. 케냐는 경제 규모 면에서도 이 지역에서 가장 클 뿐 아니라, 교역 면에서도 이 지역의 수출입 관문 역할을 담당하고 있다. 지난해 정권교체를 이루고 당선된 루토(William Ruto) 대통령은 아시아 국가로는 한국을 첫 번째로 방문하기도 했다. 케냐는 국가 차원에서 경제개발을 달성하기 위해 노력하고 있으며, ICT 분야에 대한 투자유치와 개발 협력에 중점을 두고 있다. 케냐는 민주화 이후로 종족 갈등 문제가 정치적 안정과 경제 발전에 부정적인 영향을 미쳐왔으나, 좀 더 포용적인 정치제도를 도입한 헌법 개정 이후 종족 갈등 문제는 다소 완화되어 왔다. 지난 대통령 선거에서도 종족 중심의 투표 행태보다 유권자 중심의 이해관계를 대변하는 선거 운동이 자리 잡는 모습이 관찰되기도 했다.

두 번째, 서아프리카 지역에서는 가나와 세네갈이 우리의 의회외교 대상국이 될 만하다. 가나는 영어를 공용어로 사용하고 있으며, 세네갈은 프랑스어를 공용어로 사용하고 있다.

두 국가 모두 정치적으로 안정되고 민주주의 수준도 상대적으로 높다. 경제 규모 측면에서 두 국가는 나이지리아보다 확연히 작지만, 두 국가 모두 한국에 대한 관심도가 높고 한국 기업의 직접 투자나 개발 원조를 필요로 하고 있다. 이에, 두 국가와 한국의 교역규모가 점차 증가하고 있다.

세 번째, 남아프리카 지역에서는 남아프리카공화국이 우리의 의회외교 대상국 잠재력이 크다. 남아공은 이 지역 경제와 정치 모두에서 중심적인 역할을 수행하고 있다. 특히, 남아공은 의원내각제 정부형태를 채택하고 있어서, 정책 결정 과정에 대한 의원들의 영향력이 상대적으로 강하다. 대통령제하에서 의회의 행정부 견제에 대한 우리의 경험과 의원내각제하에서 의회의 행정부 견제에 대한 남아공 의회의 경험 공유는 한국과 남아공 의회 의회외교에 핵심적인 내용이 될 수 있다.

아프리카 국가들의 입법부는 행정부에 비해 상대적으로 열악하지만, 그 역량을 강화해 행정부를 효과적으로 견제하는 데도 관심이 매우 높다. 입법 기능과 더불어 의회의 중요한 기능이 행정부의 정책집행을 견제하고 감독하는 것이다. 우리 국회가 행정부를 견제하기 위한 구체적인 수단으로는 행정부의 정책집행에 대한 감사 및 조사권, 대통령의 고위 공직자 임명 동의권, 그리고 정부가 제출한 예산안에 대한 심의·의결권 등이 있다. 이에, 한-아프리카 의회외교를 통해 우리 국회의 다양한 제도와 경험을 아프리카 국가들의 의원들과 공유할 수 있을 것이다.

제5장

결 론: 종합분석 및 한국 의회외교 전략 제언

제1절 종합분석

제2절 세계질서 대전환 시대 한국 의회외교 전략

제 1 절 종합분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

“의회는 외교정책의 관점에서 생각할 수 없다.” 독일 외무위원회에서 오랫동안 CDU 의회 그룹 의장을 역임한 카를 라머스의 이 발언은 독일에서 오랫동안 의회가 외교정책 수행을 유보하는 경향이 있음을 보여준다. 외교는 전통적으로 행정부가 주도해왔고 외국에 대한 국가의 결속력과 표현의 통일성이라는 측면에서 외교 문제에 대한 행정부의 대표성과 독점성이 인정되어 왔다. 독일의 경우 헌법적 토대의 명확성에 기반하여 판례 또한 이와 관련하여 오랫동안 명확했다. 1984년 말 연방 헌법재판소는 입법 기관이 “대외관계 분야에서 발의권, 형성권 또는 통제권을 갖지 않는다”라고 판결했다. 그러나 이러한 관점은 더 이상 유의미하지 않다. 이는 “대외 권력의 의회화 경향”으로 개념화할 수 있다. 이는 외교정책 일상 업무의 실용적인 차원보다는 의사 결정 과정의 영향력에 관한 것일 수 있으며, 의회가 없는 외교정책 공동체는 더 이상 상상할 수 없다는 것이다.²⁸⁶⁾ 미중 경쟁과 국제질서의 변화 속에서 의회의 외교적 역할과 국제교류는 그 어느 때보다 활발해지고 국의 실현 차원에서 그 중요성 또한 더욱 강조되고 있다.

그러나 의회외교의 필요성과 중요성을 강조하더라도 정부의 외교 주도성, 대표성의 토대 위에서 보완적 역할이라는 원칙은 유지되어야 한다는 인식도 강하게 존재한다. 외교정책의 결정과 수행은 본질적으로 정부 영역에 있다는 점은 대체로 기본적으로 대다수 국가에서 받아들여진다. 독일의 경우 다른 법률은 의회에서 세 번까지 토론 가능한 것과 달리 국제법 조약은 본회의에서 두 번만 토론할 수 있도록 하고 있다는 점은 이러한 인식을 뒷받침하고 있다. 외교정책은 전통적으로 행정부의 특권으로 간주한다는 점에서 학계에서는 일반적으로 의회의 외교 분야 영향력을 행정부와 입법부 간의 헌법상 권력 분립을 기준으로 판단하는 경향이 있었다. 이러한 원칙은 국제정치에서 국가를 유일한 행위자(unitary actor)로 간주하는 현실주의적 관점과도 연계된다. 국가의 단일성의 강조가 국내 정치 동학과 복잡성을 간과한 측면이 있기는 하나 그럼에도 불구하고 외교 관계와 글

286) 본 보고서 2장 5절 “독일 의회외교” 내용 참조

로벌 거버넌스에서 행정부의 대표성은 여전히 중요한 요소로 작동하고 있다. 외교의 행정부 독점은 제도적으로 강하게 뒷받침되기도 한다. 예를 들어, 인도의 헌법은 외교정책을 수립하고 추진하는 데 있어서 중앙정부와 총리의 역할을 강조하며, 외교정책 결정에서 중앙정부의 우월성을 강조한다. 명백하게 인도 중앙정부가 외교정책 문제에서 처음과 마지막 결정권을 갖고 있다고 명시하고 있다. 외교 문제에 대한 정부의 대표성, 독점성의 당위론은 국내적으로도 의회의 외교적 역할, 의회외교에 대한 부정적 혹은 회의적 인식에서 쉽게 나타난다. 정부와 다른 목소리를 내어 혼선을 초래할 수 있다는 우려가 제기되기도 하고, 혹은 정부 외교의 대표성에 반하지 않는 보완적 역할의 의회외교조차도 외유성이라고 비판받기도 한다.

이렇듯 의회의 외교적 역할에 대한 유보(留保)의 주요한 이유는 다음과 같다. 외교정책은 잘 조정되고 이견 없이 일치된 목소리로 결정을 신속히 내리는 것이 필요하다는 점에서 집합 행동의 문제에 시달리는 의회는 자연스레 외교정책에서 적극적인 역할을 수행하기 어렵다는 것이다. 또한, 관료제를 바탕으로 외교정책 결정에 필요한 중요한 정보에 쉽게 접근할 수 있는 대통령과는 대조적으로 개별 의원들은 이러한 정보에 대한 접근성이 상당히 제약되어 있다. 따라서, 의원들은 자신들이 보유한 정보보다 더 나은 정보를 바탕으로 대통령이 내린 외교정책 결정을 존중(deference)하고 따라야 한다는 것이다.²⁸⁷⁾ 마지막으로, 의회를 구성하는 의원들은 기본적으로 의회의 구성원이기 이전에 지역구에서 재선을 추구하는 정치인이라는 기본적 속성 역시 의회가 외교정책 과정에서 적극적인 역할을 담당하기 어렵게 만드는 요인이라고 인식한다.

이러한 요인들로 인해 시대변화에 따른 의회의 외교적 역할 변화, 의회 차원의 국가 간 교류의 급속한 확대, 그리고 국가 간 정치체제의 차이에도 불구하고 외교는 정부의 역할과 결정권이 우선이라는 인식은 지배적이다. 그러나, 의회가 보유하고 있는 제도적 측면뿐 아니라 의회가 외교정책에서 정치적 여론 형성에 미치는 영향력 등을 고려할 때 행정부에 외교 문제에 대한 표현의 독점권을 부여했다고 하더라도 의회의 외교적 역할은 중요한 요소라고 할 수 있다. 탈냉전 이후 지역화, 세계화 과정에서 국제 및 의회 협력에 대한 사회적 필요성이 커지고 자유무역협정 등 의회의 관여와 통제를 요구하는 대외 영역이 증가하면서 의회의 외교적 역할, 그리고 정보를 파악하거나 소통하기 위한 의회외교의 수요

287) William G. Howell, Saul P. Jackson, and Jon Rogowski. *The Wartime President: Executive Influence and the Nationalizing Politics of Threat*. (University of Chicago Press, 2013).

가 증가하였다. 냉전이 종식되고 세계화가 심화되면서 국내 정치와 외교 간의 경계가 점점 더 모호해져, 외교정책 결정에서 의회의 역할이 점점 더 강화되었다. 동시에 외교 형식이 점점 더 다양해지면서 의회외교가 국제무대에서 중요한 하나의 외교 형식이 되었다. 헌법이 부여한 외교적 권한뿐만 아니라 의회외교가 국가 전체 외교에서 날로 중요한 역할을 하게 된 것이다.²⁸⁸⁾ 최근 들어 미중 경쟁과 기술-안보-외교-규범 등이 복잡하게 연계되는 복합 안보 구조에서 의회는 기술 혹은 산업 분야의 글로벌 경쟁력을 확보하고자 하는 국가의 요구와 유사 입장국 협력 강화 등 국제관계 재편의 요구 속에서 외교 문제에 대한 의회의 역할과 해외 교류의 공간이 급격히 증대되고 있다.

세계 의회외교 연구 결과, 각 국가별로 정치 상황과 체제 특성에 따른 의회외교의 개념과 체계, 의회의 역할에 차이가 있으나 대체로 의회외교의 중요성과 활동이 증대되고 있음을 볼 수 있었다. 물론 의회외교 중요성을 강조하는 배경은 그 목적에 따라 상이하게 나타났다. 미국 유럽 등은 중국의 부상에 대한 대응으로 첨단기술 우위를 유지하기 위해 필요한 다양한 입법을 추진하면서 의회에서 외교정책에 대한 논의가 급격히 증대되고 의회의 초당적 역할과 외교 활동이 강조되고 있으며, 특히 공급망 안정성과 경제 안보 등 유사 입장국 간 협력이 필요한 사안에 대한 국가 간 소통과 협력 강화의 필요에 따라 의원들의 외교활동도 급격히 증대되고 있다. 중국, 러시아 등에서도 의회외교는 국가전략 목표에 기여하면서 한편으로 국가의 대외 이미지 제고와 소프트 파워 제고의 중요한 채널로 인식되면서, 그 효용성과 중요성에 대한 논의가 꾸준히 확대되고 있다. 기존 자유주의 국제질서에 대한 도전과 새로운 다극 질서의 구축을 본격적으로 시도하면서 대외정책 구현의 수단으로서 의회외교의 위상과 비중이 갈수록 확대되고 있다. 아프리카 일부 국가에서는 입법부와 사법부 등의 역할이 민주주의 이행 이전과 비교해 서서히 강화되면서 의회가 정책 결정 과정에 의미 있는 행위자로서 역할을 수행하는 모습을 보여주고 있다. 이렇듯 국가마다 의회의 외교적 역할이 강화되는 양상의 성격은 다르나, 여러 각도에서 다른 필요에 의해 의회외교를 강조하고 있으며, 국제질서 변화의 시기에 국가 이익을 실현하고 글로벌 어젠다를 소통하는 데 있어 의회 교류는 주요한 공간으로 지속 강조될 것으로 전망된다.

세계 의회외교 연구를 토대로 도출한 주요한 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정치체제에 따라 의회외교의 역할과 양상이 상이하게 나타난다는 것이다. 미국 의회 외교

288) 王春英, “论全国人大的外交职能,” 『外交评论』 2008-04 (2008), p.14.

는 타국의 의회와 양자적(bilateral) 협력과 조정보다는 국내 정책 수립을 통한 타국 의회의 추종과 수용을 끌어내는 일방적(unilateral)인 성격이 강하다고 볼 수 있다. 일본 정치의 자민당의 주요 파벌들이 참여하는 자민당 내 사전심의를 통해 중요한 의사결정이 이루어진다. 따라서 대외정책 영역에서 의회의 역할은 상당히 제한적이다. 즉 의회 내 입법과 정보보다 자민당 내 조정에 적극 참여하게 된다. 유럽의회의 경우 다층적 거버넌스라는 점에서 유럽의회의 상설 대표단, 대표단장, 의원 개인 등이 누구를 대표할 수 있는 지에 대한 명확한 범위 규정이 있다. 프랑스와 같은 의원 집정부제 국가에서는 대통령의 권한이 강해 상대적으로 의회의 공식적인 영향력은 구조적으로 제한적이라 할 수 있다. 캐나다는 웨스트민스터 의회제를 취하고 있어 대통령제 국가들과는 달리 입법부의 독자적 외교 역할을 찾기 어렵다. 캐나다의 외교정책은 형식상으로는 왕권(royal prerogative)의 영역에 속하며 그 왕권은 내각(Cabinet)에 의해 집행된다.²⁸⁹⁾ 인도는 정부가 외교정책 결정권을 독점하는 구조로 국제협약, 조약, 협정은 실행되기 전에 의회의 승인을 받을 필요가 없다. 행정부는 조약 체결 역시 의회 투표 없이 가능하며, 의회 승인 없이도 전쟁 선포가 가능하다. 인도는 연방제를 채택하고 있는 국가이고 각 주의 주 정부와 주 의회의 영향력 역시 상당하기 때문에 주 정부나 주 의회를 대상으로 한 의회외교도 필요하다. 중남미 지역은 개별 국가들의 의회외교는 명시적 활동과 제도적 수준 측면에서 비교적 제한적인 실정이나 라틴아메리카 의회 등 지역의 다자 의회외교는 비교적 활발히 이뤄지고 있다. 이렇듯 정치체제와 정치문화에 따라 의회외교는 그 개념과 실재 모두 상당한 차이를 보이고 있다.

둘째, 정부 외교의 대표성에도 불구하고 정부의 외교 활동이 제약받는 공간에서 의회외교가 중요하게 작동한다. 대만에서 의회외교가 중시되는 역사적 맥락은 1971년 유엔 퇴출 이후의 외교적 제약이라고 할 수 있다. 정부 간 공식 관계 부재의 딜레마 속에서 대만의 의회 외교는 외교 업무를 추진하는 데서 중요한 일환이었다. 대만과 수교 관계를 유지하는 국가 수가 감소하고 정세에 대응하기 위해 의회외교가 외교수행에 중요한 요소가 되었다. 또한 정부 간 관계의 소원과 갈등의 국면에서 의회는 협력과 대화의 모색이나 역할 분담의 차원에서 주요한 역할을 하기도 한다. 의회외교는 양국 의회 교류 시 양국 국민 간

289) Laura Barnett and Sebastian Spano, "Parliamentary Involvement in Foreign Policy," Library of Parliament, Ottawa, Canada(2013), <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/InBriefs/PDF/2008-60-e.pdf> (검색일: 2023년 5월 22일).

의 교류로 이어질 수 있으며 전통적 외교 업무의 구속을 상대적으로 덜 받으며 상호관계를 실질적으로 강화할 수 있다는 특성을 갖고 있다.

셋째, 경제 이익, 안보 전략적 이익 등 국익 외교의 관점에서도 의회외교가 중요하게 작동한다. 자국 기업들이 투자하고 진출한 해외 의회와의 교류는 자국 기업에 대한 보호와 지원이라는 측면에서 역할할 수 있고, 안보 위기 시에 외국 의회와의 적극적 소통과 교류가 정치적 지지와 안보적 지원을 이끌어내는 주요한 채널이 될 수 있다. 의원들의 해외 방문은 가시적인 외교적 성과와 별개로 방문 자체가 상대국 및 관련국에 자국 의회의 선호 및 의향과 관련된 신호(signal)를 발송하는 역할을 담당하면서 행정부가 공식적으로 주장하기 어려운 요구를 대신 제기하여 협상의 지렛대를 제공하는 외교적 역할을 담당하기도 한다. 의회외교가 일반적으로 초당파적인 접근을 요구하는 배경 또한 이러한 국익 차원에 기반한 의회의 역할에 중점을 두기 때문이다. 주요국 의회외교는 국가의 외교 전략과 중점을 반영하여 전개되고 있다. 호주 의회외교가 최대 관심 지역인 남태평양 의회와 교류를 촉진하고 있다는 점, 인도 의회외교가 인도의 핵심 외교 방향인 다층적 제휴(multi-alignment)와 맥을 같이하면서 다자 및 양자 간 의회외교 협력 네트워크를 확대하고 있는 점, 아프리카 지역경제공동체 활성화를 위한 아프리카 자유무역지대(AfCFTA) 체결을 위한 의회외교의 지원 등은 이러한 국익과 전략적 지원 차원에서 의회외교의 중요성을 보여준다.

넷째, 의회 간 교류와 상호방문, 정례적 대화 등의 다양한 의회외교 활동은 국가의 이미지 제고와 국가 간 우호 증대라는 공공외교의 차원에서도 중요하게 작동한다. 의회 의원들은 장기적으로 상호 방문, 교류, 연락, 기타 활동을 통해 자연스럽게 우의를 다질 수 있다. 의회외교 활동은 외국 의원, 그리고 해당 국가의 정치, 경제, 사회, 문화에 관련된 사람들 간의 인적 네트워크를 구축하는 데에도 주요한 목적을 두고 있고, 이는 중장기적으로 국가 이익을 위한 우호적 대외 환경의 구축과 외교적 자원 구축, 인적 네트워크의 구축이라는 차원에서 의회외교의 의미를 보여주고 있다. ‘소프트 파워’의 중요성에 대한 인식이 제고되는 것도 의회외교 강화의 중요한 배경이 되고 있다. 의회는 정부보다 유연성과 비공식성이 상대적으로 커서 토론·협의를 측면에서 높은 효율성을 담보할 수 있고, 정부 기관보다 국제적 소통 과정에서 훨씬 더 허심탄회한 대화로 인적 유대를 확보하고 우호 인식을 구축하는 데 유용할 수 있다.

다섯째, 국내 정책과 국제 정치의 밀접성이 의회외교의 중요성을 더욱 증대시키고 있다. 미국의 「반도체법」, 「IRA」 등 국내 산업 정책 차원의 입법 내용들이 전 세계 국가에 중요한 영향을 미치고 있다. 이러한 방식의 실질적인 외교정책은 국내 정책이라는 형식상의 특성으로 인해 상대국과의 협상 없이 일방적으로 수립할 수 있다는 점에서 상대국의 대비와 개입을 어렵게 만든다. 이것은 최근 국가 이익에 영향을 줄 수 있는 세계 주요 의회의 입법 동향에 대한 정보 파악과 선제적 대응을 위한 조기경보 체제 구축이라는 차원에서 의회외교의 중요성이 언급되는 배경이기도 하다. 대외관계가 좁은 범위의 외교적 사안에 국한되지 않고 국내 시장 규제를 비롯한 다양한 영역에 걸쳐 있기 때문에 의원입법은 대외관계에 상당한 영향력을 행사할 수도 있는 것이다. 국제질서의 변화와 이에 대응하기 위한 다양한 과학기술 입법, 수출 통제 관련 법안들이 부상하면서 의회외교를 통한 입법 부 간 소통과 교류가 정보의 파악과 협력의 토대 구축이라는 차원에서 강조되고 있다.

의회외교는 그 중요성에도 불구하고 외교 문제에 있어서 정부의 대표성을 강조하면서 의회의 역할을 유보하게 되는 제약도 존재한다. 예산과 우선순위에서의 문제이다.

첫째, 지역 표심의 절대성이다. 대다수 의회에서 의원들은 재선을 위한 지역 활동이 의정 활동의 최우선이다. 그리고 지역 표심에 영향을 줄 수 있는 입법 활동과 득표에 도움이 될 수 있는 상임위 활동을 중시한다. 외교 문제는 이러한 지역 표심과 재선이라는 의원들의 핵심 이해에서 상대적으로 멀리 있다는 점에서 의원들의 의정활동에서 우선순위를 차지하기 어려운 환경에 있다. 다만 사례의 경우 국회의원 의석수 감축과 재외국민 선출 교민 국회의원의 의석수 감소, 단일 선거구 2표제 도입 후 의원들이 지역 선거구에서의 유권자 봉사에 더욱 힘을 쓰게 되면서 국제 업무의 참여도가 현저히 감소하는 경향이 나타났다. 대다수 의회가 지역 표심과 재선을 목표로 한 의원들의 이해로 인해 의회외교에 필요한 학습과 활동, 해외 교류는 우선순위에서 밀리게 되고 의회외교의 적극적 활동을 유보하게 되는 배경이 되고 있다.

둘째, 높은 의원 교체율로 의회외교의 지속성에 큰 제약이 있다. 의원이 재선에 실패하는 경우가 많기 때문에 정부 간 외교와 비교할 때 의회외교의 지속성에는 근본적 한계가 존재한다. 외교는 장기적 차원에서 점진적으로 운영되어야 하는데, 동일 의원이 연임하지 못할 경우 기존의 관계가 중단되는 경우가 많다. 한국도 의회외교 포럼과 의원 친선협회 등으로 의회외교 단체들이 세계 주요국 의회들과 교류와 친선 활동을 통한 인적 네트워크

워크를 구축하고 있으나 높은 의원 교체율로 네트워크의 지속성은 제약을 받을 수밖에 없고 친선 활동을 넘어 전략적 협력과 정보 소통의 토대가 될 수 있는 지속적 네트워크로의 역할에는 한계가 있을 수밖에 없다.

셋째, 의회외교의 중요성과 방향에 대한 공감과 인식의 부재는 의회외교를 위한 재정적 지원에 영향을 미치고 이는 의회외교 강화에도 제약적 환경을 제공한다. 적극적이고 효과적인 의회외교를 추진하려면 강력한 재정이 밑받침이 되어야 한다. 해외 방문, 초청, 공동 프로젝트와 행사 개최 등 다수의 의회외교 활동에는 상당한 재정적 지원이 필요하다. 그러나 제한된 재정 속에서 의회외교가 의회 예산의 우선순위가 아닌 경우, 그리고 국가 경제 위축으로 재정 축소의 필요가 있는 경우 의회외교는 필요한 재정적 지원을 받기 어렵고 이는 의회외교 중요성과 역할 강화를 추진하는 데 결정적 제약이 될 수 있다.

제2절

세계질서 대전환 시대 한국 의회외교 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

강대국 경쟁의 부활과 지정학적 불안정성 속에서 세계 의회의 외교적 역할도 그 중요성이 강조되고 있으며, 의회 내에서의 외교정책 토론과 외교 활동도 그만큼 증대하고 있다. 한국 또한 세계 질서 대전환기 한국의 미래와 국익을 위한 의회외교에의 관심과 그 중요성에 대한 논의가 부상하고 있다. 세계 주요국 의회외교 논의를 토대로 한국 의회외교 전략과 과제를 제언한다.

1 의회외교와 정부 외교 관계의 기본원칙 : 유보(留保)와 상보(相補)

국내적으로 의회가 외교를 하는 것에 대한 회의적 부정적 인식이 높은 상황에서 가장 중요한 것은 의회외교의 위상과 원칙을 명확히 하는 것이다. 의회외교가 정부 외교에 혼선을 줄 수 있다거나 의회외교가 오히려 양극화된 정치구조로 인해 국익에 도움이 되지 않을 것이라는 인식, 나아가 국익을 저해할 수 있다는 인식 등이 의회외교의 역할을 제약하는 다양한 요소들이다. 이러한 일반적 인식을 극복하고 의회외교의 주체인 의회의원들이 의회외교 활동의 의미와 원칙 등을 공감하기 위해서도 의원들 간 정부 외교와 의회외교 관계에 대한 원칙에 일정한 공감과 합의가 의회외교의 건설적 지속적 역할을 위해서도 선제되어야 하는 부분이다. 독일과 EU의 의회외교 특징과 원칙은 이러한 면에서 한국 의회외교 전략 수립에 주요한 참고가 될 수 있다.

독일 의회의 외교 정책적 특징으로 제시된 다음의 내용은 한국 의회외교 원칙에도 적용해 볼 수 있다. 첫째, 외교정책에서 의회는 참여권을 더 많이 활용하려는 의지를 보이지 않는다. 이러한 자세는 국익을 대변하는 정부를 강화하기 위해 가능한 한 광범위한 정당 간 합의를 얻어야 한다는 신념에 기반한다. 둘째, 국제질서의 변화와 글로벌 경쟁의 확대, 지정학적 위기의 심화 속에서 의회는 외교정책에 대한 합의를 찾는 데 훨씬 더 많은 발언

권을 요구한다. 이 경우 행정부와 입법부 사이에 갈등이 발생하면 후자가 우세할 수 있다. 셋째, 의회 공무 여행이 “이차적 외교정책”의 위험을 수반하더라도,²⁹⁰⁾ 이것은 경쟁이 아닌 보완의 성격을 지닌다고 본다. 독일 연방의회가 외국 의원 및 외국 정부와 구축한 관계는 정부의 외교정책에 주로 긍정적인 영향을 미치기 때문이다. 이러한 의회외교에 대한 가이드라인과 의회외교-정부 외교 관계의 정립은 다양한 도전이 제기되는 국제질서 전환기 외교 역량을 제고하고 전방위적 외교의 필요성이라는 요구에 부합할 수 있는 의회외교를 시작하는 데 주요한 기반이 될 수 있다.

의회외교는 정부 외교의 국내적 합의와 지지라는 측면에서뿐만 아니라 대외적으로 공감과 지지를 이끌어내면서 정부 외교를 보완하고 지원하는 역할을 할 수 있다. 마크롱 정부의 전략적 모호성이라는 외교 기조를 보완하는 역할을 적극적으로 수행하고 있는 프랑스 의회외교 사례가 대표적이다. 즉, 프랑스 정부의 공식적인 외교에서 보이는 전략적 모호성으로 인해서 다소 소원해질 수 있는 프-미, 프-중의 양국 간 관계를 프랑스 의회 차원의 비공식 외교를 통해서 보완하는 역할을 하고자 하는 것이다.

2 한국 의회외교 모델과 독일 의회외교의 시사점

다양한 의회외교들 중에서 한국 의회외교가 참고할 수 있는 대표적 모델 중 하나는 독일의 사례라고 할 수 있다. 의회외교가 한국의 대외관계를 발전시키고 풍부하게 하는 것은 물론, 국익 외교를 실현하는 데에도 중요한 자원이 될 수 있다는 측면에서 독일의 ‘글로벌 네트워크-의회 그룹’은 주요한 참고가 될 수 있다. 독일 의회 그룹은 전 세계 의회와 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 각 파트너 국가 또는 지역의 의원들과 지속적이고 개별적인 대화를 나누는 것이 이들의 주요 업무 목표이다. 이러한 방식으로 의회 그룹은 의회 차원에서 연방의회의 국제관계를 증진하는 데 기여한다. 이들의 목표는 하나 이상의 파트너 국가 의회와 지속적인 대화를 유지하는 것이다. 주요 목적은 전 세계 국회의원들과 정보와 의견을 교환하는 것이다. 정부나 야당 의원뿐만 아니라 시민사회 대표들과도 접촉하는

290) Silvia Engels, “Interview mit Dr. Rolf Mützenich (SPD): „Zum Schluss werden wir entscheiden.” *Deutschlandfunk* (2006. 08. 17.) <https://www.deutschlandfunk.de/zum-schluss-werden-wir-entscheiden-100.html> (검색일: 2023년 06월 25일).

데 이를 통해 다양한 관점을 교환하고 알아갈 수 있는 풍부한 기회를 제공한다. 또한 독일 정부의 외교정책에 대한 의회의 측면 지원도 이루어지고 있다. 의회 그룹 회원들은 파트너 국가의 의회 의원들과 가능한 한 자주 만나 상호 관심 있는 주제와 문제에 대해 논의하기 위해 노력한다. 이를 통해 독일의 입장도 설명하고 전달하게 되는데 이러한 회의의 결과로 다른 의회의 경험이 독일 의원의 업무에 유입될 수 있다. 의회 그룹은 또한 파트너 국가 또는 지역의 상황에 대한 총회, 강연 및 토론을 위해 모인다. 베를린 주재 외교 공관과의 협력은 의원들에게 정보를 얻을 수 있는 또 다른 기회를 제공한다. 의회 그룹은 입법 기간마다 파트너 의회 의원을 독일로 한 번, 다자 그룹은 두 번 초청할 수 있으며, 파트너 국가로 한 번 또는 파트너 지역으로 두 번 대표단 여행을 떠날 기회가 있다. 이러한 개인적인 만남은 상호 이해 증진, 신뢰 구축 및 기존 접촉의 심화에 기여한다. 양국 관계가 어려운 시기에도 의원들 간에 열린 의견 교환이 유지될 수 있다. 또한, 의원들은 대표단 방문 기간 지역 정치 기반 및 개발 협력 분야의 대표를 포함하여 다양한 대화 상대와 만나게 된다. 의회 그룹은 독일의 정치 상황이나 독일 의회 시스템 및 독일 연방의회의 업무에 대해 배우고자 하는 정치, 비즈니스, 과학, 문화, 미디어 분야의 수많은 독일 연방의회 간 소통 창구의 역할을 수행한다. 특히 민주주의 발전의 초기 단계에 있는 국가들에게 독일의 경험을 전하고자 한다.

3 한국 의회외교의 현황과 성찰

해외 의회외교 사례, 특히 선진국 의회의 의회외교 분석을 통해 한국 의회외교에 참고가 될 수 있는 다양한 시사점들을 도출하였다. 미중 경쟁의 심화와 지정학적 불안정성, 미래 국제질서의 예측 불가능성이 급격히 제고되는 현실 속에서 한국 국회 또한 의회외교의 필요성과 중요성에 대한 인식, 국익을 위한 적극적 역할을 하고자 하려는 의지 등 다양한 측면에서 의회외교에 대한 논의가 확대되고 있다. 이미 한국 의회 또한 다양한 의회외교 활동을 발전시켜 왔다고 할 수 있다.

한국 국회의 홈페이지 내 의회외교 관련 항목을 살펴보면²⁹¹⁾, 의원 외교의 주체로 국회

291) “의회외교개요,” 대한민국 국회, <https://www.assembly.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=600081> (검색일시 2023년 7월 1일).

의장과 부의장을 포함한 의장단, 의원 외교단체, 상임위원회 대표단, 특정 현안 대표단, 국제회의 대표단, 국회 소관 법인 등으로 규정하고 있다. 한편 의회외교 총괄 사무는 국회 사무처 국제국이 담당하고 초청외교, 방문외교, 국제회의 참석 등에 개별적으로 대응하는 형태로 진행되고 있다. 2023년 사무처 국제국 내에 의회외교 정책과를 신설하여 의회 외교의 내실화를 위한 지원 부서의 확충도 이뤄졌다. 국회의장실 외교특임 대사가 있어 일정 부분 의회와 정부 외교 사이의 소통과 지원 역할을 한다. 외교부와 연계를 통해 대상 국가 및 지역에 대한 구체적 정보와 현안 등의 자료가 지원되어 의장 부의장 상임위원장 등의 의회외교에 필요한 기초자료를 뒷받침하고 있다.

한국 의회 외교단체는 12개의 의회외교 포럼(한미, 한중, 한일, 한러, 한-아프리카, 한-중남미, 한-아세안, 한-중동, 한-남아시아, 한-중앙아시아, 한-오세아니아), 115개의 의원 친선협회(아태주 21개, 중동주 13개, 미주 22개, 아프리카주 17개, 유럽주 42개), 그리고 한-중 의회 간 정기교류 체제, 한중 의원연맹, 한일 의원연맹 등 다양한 의회외교 단체가 구축 운영되어 있다.²⁹²⁾ 의회외교 포럼은 2019년 제20대 국회에서 주요 거점 국가와 지역별로 중진의원 중심의 외교 채널을 구축한 것이다. 의원 친선협회는 1966년 제6대 국회에서 의정사상 최초로 한독 의원 친선협회를 공식 창립한 이래, 2009년 88개국(제18대 국회), 2013년 106개국(제19대 국회), 2017년 111개국(제20대 국회), 2020년 115개국(제21대 국회)에 이르기까지 전 세계 다수 국가와 지속적 교류와 우호 협력 증진을 목표로 구축되어 왔다.

그러나 한국 의회외교 지원 실무조직, 의회외교 단체의 규모의 양적 성장에도 불구하고 새로운 국제질서 환경에 부합할 수 있는 전략적 의회외교 수행의 체계와 내용의 질적 발전은 여전히 취약하다고 할 수 있다. 앞서 지적했던 의원들의 지역 표심 우선주의, 높은 의원 교체율, 재정적 지원의 취약성 등은 물론이고 의회외교 원칙과 전략적 방향, 그리고 구체적인 실행 방안과 프로그램 등 종합적 중장기적 관점의 전략 부재가 의회외교의 중요성에 대한 인식의 확대에도 불구하고 여전히 의회외교의 적극성을 발휘하고 주장하지 못하는 원인이라고 할 수 있다. 또한, 의원연맹, 의회외교 포럼, 의원 친선협회 등 내용적 다양성에도 불구하고 이러한 단체들의 역할과 활동에 대한 이해 부족, 그리고 중장기적 관

292) 2023년 12월 현재 의회외교 포럼, 의원 친선협회 등 의회외교 단체 구성은 국회 홈페이지에 게시된 의원 활동-의회외교 내용 참조. “의회외교단체 소개,” 대한민국 국회, <https://www.assembly.go.kr/portal/cnts/cntsCont/guide.do?menuNo=600082&cntsDivCd=ADC> (검색일: 2023년 12.월 5일).

점에서 이들 단체들의 의회외교 활동을 설계하고 조정하는 전략과 메커니즘의 부재를 보완할 필요가 있다. 의회외교의 증장기성, 의원 교류의 지속성, 정치적 네트워크의 실효성 등을 제고하기 위한 전략과 로드맵을 구체화하고 행정적 재정적 지원을 넘어 전략적 지원을 할 수 있는 체계의 수립이 필요하다.

4 한국 의회외교 전략과 과제

가. 한국 의회외교 목표

한국 의회외교는 증장기적 관점의 국가전략과 국익외교의 관점에서 외교활동을 수행하는 것을 기반으로 하여야 한다. 국익외교 실현이라는 관점에서 정부외교에 대한 토론과 국내적 합의의 도출, 그리고 국익외교 실현을 위한 의회차원의 외교적 뒷받침이라는 의회외교의 목표를 설정할 수 있다. 경제안보, 사이버안보, 기술규범, 기후환경 등 최근 국제질서 변화와 신기술의 부상이라는 환경 속에서 외교의 다양화와 다변화가 요구되고 있다. 강대국 경쟁과 지정학적 위기의 확대 속에서 그 어느 때보다 증장기적 관점의 외교전략 토론과 전방위외교가 필요한 때이다. 국회가 다양한 외교의제와 새롭게 부상하는 글로벌 어젠다를 중심으로 세계 의회와 교류하고 소통하면서 글로벌 정세의 파악은 물론 공감과 협력을 견인하기 위한 정치적 자원과 네트워크를 구축하는 등의 역할을 수행할 수 있다. 의회외교는 소프트파워 증진 측면에서도 중요한 역할을 할 수 있다. 소프트파워가 중요한 외교수단으로 부상하면서 최근 인도 외교위원회가 소프트 파워와 문화 외교에 관한 보고서를 제출한 바 있듯 의회외교는 소프트파워 증진에 있어서도 중요한 기여를 할 수 있다.

강대국 경쟁과 복합안보의 위기 속에서 이에 대응하기 위한 다양한 정보의 파악과 지적정책 토론, 이에 근거한 전략적 방향의 설정과 입법적 지원이라는 관점에서 국제질서 변화의 환경에 부합하는 의회외교의 전략적 위치를 설정할 수 있다. 앞선 의회외교 사례분석에서 미국 호주 등 선진국 의회들이 증장기 혁신전략을 제시하고, 이에 근거하여 신기술 분야 집중 투자를 위한 입법활동을 전개하고 해외 국가들과의 협력망을 구축하기 위한 해외방문을 적극 강화하는 있는 모습은 한국 의회외교에도 중요한 시사점을 제공하고 있

다. 파트너 국가 의회와 지속적인 대화를 유지하면서 전 세계 국회의원들과 정보와 의견을 교환하는 것은 의회외교의 주요한 목표이다. 해외 의회대표단, 정부, 민간대표단 등과 직접적 만남을 통해 글로벌 및 양자간 현안에 대한 의미있는 상호작용을 촉진하는 것은 물론, 해외교류를 통해 외국 입법기구의 활동과 운영을 이해하고 한국 의회외교 활동에 주요한 참고를 얻을 수 있다.

또한 주목해야 할 점은 국제질서 전환과 다양한 외교적 도전이 부상하는 환경 속에서 세계 의회는 어느 때보다 외교문제에 있어서 초당적으로 협력하고 대응하고 있다는 점이다. 유럽의회가 전략지역에 대한 교류를 확대하는 등은 모습은 국가전략, 국익외교차원에서 수행되는 의회외교의 모습을 보여준다.

또한 개발도상국에서 선진국으로 발전한 세계 유일 국가로서, 그리고 글로벌 중추국가라는 중견국을 넘어선 외교적 목표를 설정하고 있는 국가로서 글로벌 어젠다 설정과 가치규범 주도를 위해서도 의회외교의 역할은 중요한 요소라고 할 수 있다. 글로벌 리더국가로서 부상하기 위해서는 입법과 리더십의 주요한 행위자로서 의회의 외교적 역할이 그 어느 때보다 필요한 시기이다. 세계 주요국 의회들도 국가이미지 제고와 소프트 파워의 강화에 적극 역할하고 있다는 점에서 한국 의회외교 또한 이러한 글로벌 어젠다와 가치규범 주도외교를 위한 역할을 강화해야 한다.

나아가 경제안보와 기술안보 등 외교의 새로운 중점분야들이 부상하고 있는 환경 속에서 의회외교 또한 이러한 경제안보외교, 기술협력외교 등 국익외교의 새로운 분야들에 대한 전략과 적극적 외교 방안을 설계해야 한다. 수출입통제, 경제안보법 등 글로벌 최신 입법 동향을 파악하고 이를 토대로 의회 내 토론과 필요한 입법적 제도적 지원을 활성화하는 한편, 유사입장국 협력을 강화하는 데 의회외교의 역할을 모색할 수 있다.

나. 한국 의회외교 전략 제언

첫째, 효과적인 의회 외교를 위해서는 역량있는 의회가 필요하다. 그것이 의회외교의 필요성과 당위성을 높이는 중요한 요소이다. 의회 외교와 의회 감독은 일반적으로 별개로 고려되지만, 동시에 시너지 효과를 발휘할 수 있다.²⁹³⁾ 미국 등 다수 선진국 의회의 경우

293) Dijana Mitrović, "Parliamentary Diplomacy in the Western Balkans," *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper* (2021).

각 분야 전문가 공청회 등을 통해 핵심 외교이슈에 대한 토론과 학습의 장을 공개적으로 개최하고 있다. 국제질서와 외교환경 변화에 대한 이해와 다양한 의견의 수렴과 토론을 토대로 의회의 외교적 역할의 바람직한 방향에 대한 공감과 합의를 구축해 가야 한다.

의회외교가 외교대상국의 정치체제 특징에 대한 실질적 이해에 기반한 효과적 외교를 수행할 필요가 있다. 인도는 연방제 국가로 각 주정부와 주의회가 강한 영향력을 갖는 등 각 국가마다 의회의 외교적 역할과 권력구조에 차이가 존재한다. 따라서 외교대상국에 대한 깊이있는 이해를 토대로 한 의회외교를 추진할 때 그 효과와 실질성이 제고될 수 있다.

둘째, 의회의 외교적 역량 강화라는 차원에서 외교분야 전문성을 갖는 의원들을 양성할 필요성이 있다. 미국, 일본 등은 외교분야 전문성을 가지고 지속적인 활동을 하는 대표의원들이 존재한다. 에드로이스, 매케인, 폴브라이트, 바이든 등은 외교분야에 전문성을 갖추고 지속적으로 활동한 의원들이다. 핵심 외교대상국가들에 대한 이해와 전문성을 갖춘 의원들이 필요하다. 의원교류는 규모가 아니라 지속성과 질적 접근이 필요하다.

셋째, 외교문제에 있어 초당적 교류와 토론의 공간이 필요하다. 국회교류의 경우 여야가 함께 하는 경우 상대국의 관심과 신뢰가 높아지고, 우리 국회의 경우도 초당적 인식과 접근이 가능해진다. 같이 해외순방을 다녀온 여야 의원들이 법안공동발의 등 협력의 가능성 높다는 연구에서도 보여지듯 초당적 의회외교의 공간을 확대하는 것이 필요하다.

넷째, 국익외교 관점에서 의회외교 규범과 원칙이 필요하다. 유럽의회가 2014년 채택한 ‘유럽연합 대외임무와 대표행위를 통제하는 실행조항’은 주요한 참고가 될 수 있다. 본 조항은 유럽연합의 전통적 협력국 의회들과 교류를 유지 강화하고, 유럽연합의 가치에 해당하는 자유, 민주주의, 인권존중 및 기본권, 법의 원리 등을 증진하는 것을 상설대표단의 해외파견 이유로 규정하고 준수해야 할 원칙을 제시한다. 의제와 관련한 의견표명(statement)은 유럽의회가 결의문을 통해 채택한 입장과 견해일 것을 규정한다. 만일 대표단의 일원이 개인적 입장이나 자신의 정치집단을 위해 입장을 표명하거나, 언급한 경우 그러한 입장과 언급이 유럽의회의 입장이 아니라는 점을 명확히 하도록 규정한다. 또한 대표단의 일원 가운데 대표단장만이 공동성명이나 기자회견을 할 수 있으며, 이 경우에도 유럽의회가 채택한 결의문에 포함된 견해와 모순되지 않아야 한다고 규정한다. 만일 대표단장이 파견국의 정당 및 언론과 접촉하여 입장을 표명하는 경우, 그러한 입장은 유럽의회를 대표하는 입장이 아니며 대표단의 입장이라는 것도 명확히 하도록 규정한다. 이렇듯

유럽의회 의회외교는 특정 행위자의 역할과 책임을 명확히 규정하고 있다는 점에서 한국 의회외교 또한 정부외교와의 관계, 그리고 의회내 다수정당 구조 등을 고려한 의회외교 규범과 원칙을 토론하고 이에 대한 공감과 합의의 토대를 구축해야 한다.

다섯째, 경제안보, 상업외교 등 기술경쟁과 공급망재편이 가속화되는 국제질서 전환기에 부합하는 전략적 의회외교 설계와 실천이 필요하다. 특히 한국 기업들이 투자하고 진출해 있거나 예정인 국가 혹은 지방정부, 첨단기술 협력에 중요한 파트너가 될 수 있는 국가, 경제안보와 공급망 협력의 핵심파트너 국가 등 의회외교가 한국의 경제안보와 이익에도 직간접적으로 도움이 될 수 있는 의회외교를 활성화할 필요가 있다.

여섯째, 국가별 외교분야 뿐만 아니라 상임위별 교류, 관심분야별 교류를 활성화할 필요가 있다. 최근 경제안보, 에너지 안보, 기술경쟁, 기술규범 등 다양한 분야별로 세계 의회의 역할과 교류가 주목받고 있다. 해외 의회들의 한국방문도 산업, 에너지, 과학기술 등 상임위별 방문이 늘어나고 있다. 이러한 분야별 상임위 차원의 의회교류를 확대하고 정례화하는 것이 미중 경쟁 시대 국제질서 변화에 대응하면서 실질적 성과들을 확보할 수 있는 의회외교의 주요한 과제이다. 또한 미국의 매콜의원이 ‘의회 첨단기술 코커스(congressional hightech caucus)’를 맡고 있는 바와 같이 외교 분야의 다원화와 복합화 등이 중요한 추세이다.

일곱째, 다자의회의외교를 확대 강화해야 한다. 아시아 아프리카 등 지역별 의회기구와 국제다자의회의협력체 참여를 확대하면서 의회간, 국가간 협력의 공간을 확대해갈 수 있다. 강대국 경쟁이 심화되는 국제질서 변화속에서 최근 세계 의회는 적극적으로 다자간 의회외교를 확대해 가고 있다. 최근 유사입장국들의 대중국 정책 협력을 위해 창설된 ‘대중국 의회 연합체 (Inter-Parliamentary Alliance on China: IPAC)’는 미국 영국 호주 등 다수 국가들의 의회가 참여하고 있다. IPAC는 호주에 대한 중국의 강압외교에 있어 호주를 지지하고 중국을 비난하는 여론을 조성하는 데 일조한 바 있다. 한국 역시 변화하는 국제질서 속에서 보다 중첩된 의원 외교 플랫폼 구축을 통해 주요국들과의 관계 강화에 중요한 역할을 할 수 있다. IPAC 등 새로운 다자체제에 참여를 검토하는 것은 물론 한미일, 한중일 등 소다자 의회외교 포럼, AP4 플러스(한-일-호-뉴-캐나다) 의회 외교 포럼과 같은 유사입장국 의회외교 포럼 등 의회 차원의 다자간 협력 네트워크를 확대하는 새로운 의회 다자외교 플랫폼을 구축하는 것도 검토해 볼 수 있다

다자간 의회외교 추진은 또한 다른 지역의 다자간 의회외교체제와의 연계 등으로 확대될 수 있다. 대만 입법원이 현재 ‘중미 의회(PARLACEN)’와 ‘중미 및 카리브해 분지 국회 의장 포럼(FOPREL)’의 영구 업저버로 교류하는 점, 그리고 중앙아시아와 유럽간의 OSCE Parliamentary Assembly + 중앙아 5개국 회의, 중남미와 유럽간의 유럽-라틴 아메리카의회(Euro-Latin American Parliamentary Assembly, EUROLAT), 중남미와 아프리카간의 의회 포럼 등은 다자의회 교류의 대표적 사례들이다. 한국 의회 또한 이러한 지역별 다자의회외교에 대한 접근을 강화하고 지역별 의회외교 교류를 주도하는 등의 적극적 역할을 검토할 수 있다.

여덟째, 경제안보, 과학기술외교, 기술규범 등 새로운 외교어젠다에 집중된 논의와 토론이 가능한 의원연구단체들을 활성화하고, 이러한 신흥 이슈에 대한 글로벌 논의에 대한 이해를 제고하고 입장을 토론하는 공간을 활성화할 필요가 있다. 중요한 외교 문제에 있어서는 의회 차원에서 심도있는 연구와 토론이 필요하다. 선진국 의회에서 과학기술외교, 국방개혁 등 중요한 글로벌 어젠다와 외교 문제에 대한 심도깊은 연구를 통해 행정부처에 적극적 제언을 하는 경우가 많다는 점에서 의원연구단체 등을 활용한 연구가 의회외교의 질적 발전을 뒷받침할 수 있다. 의원들이 독자적으로 설립한 외교안보 관련 연구회도 그 역량과 개방성에 따라 의회 외교의 좋은 수단이 될 수 있다. 영국의 중국연구회(China Research Group)가 대표적 사례이다. 이 연구회는 중국의 부상에 대한 영국의 대응 방법에 관련된 논의를 증진하고 의견을 수렴하는 것을 목적으로 하고 있으며 전문가 및 이해관계자들과 온·오프라인 세미나를 통해 소통하고, 연구물 발간 등을 통해 일반 대중의 중국 관련 이해를 증진하는 활동을 하고 있다.

아홉째, 의회교류의 지속성, 효과성 제고를 위한 다층적 접근이 필요하다. 차세대 의원 교류, 의원보좌진 교류, 의회 씽크탱크 교류 등 다양한 교류를 통해 정보교류는 물론 실질적 상시적 교류를 위한 다채널 구축이 필요하다. 일본이 정기적으로 미국의회 보좌관 초청프로그램을 운영하는 사례, 인도가 일본의 젊은 차세대 의회 의원들을 인도로 초청하여 인도에 대한 이해를 높이는 등의 사례는 이러한 다층적 지속적 의회교류의 중요한 참고가 될 수 있다.

열번째, 의회간 교류의 정례화를 검토해야 한다. 상대적으로 한국의 국제적 위상과 전략 협력의 필요성이 높아짐에도 불구하고 의회차원에서 전략적 가치에 부합하는 교류의 제

도화가 부재 혹은 취약한 경우가 다수이다. 특히 유사입장국 의회와 정기적인 의회 간 회의를 통해 중요 의제에 대한 논의와 협력을 지속해 갈 필요가 있다. 예를 들어, 캐나다 의회의 공식적인 해외교류관계인 교류협회(association) 5개국(미국, 영국, 프랑스, 중국, 일본), 의회교류회(interparliamentary group) 4개국(독일, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아)에 모두 한국이 없다. 최근 유사입장국으로서 그 중요성이 높아짐에도 불구하고 한국의 12개 의회외교포럼에 EU의회 혹은 영국 등 유럽 개별국가들과의 제도화된 관계가 부재하다. 전략적 협력 강화가 필요한 국가의 경우 의회교류의 제도화 방안을 모색할 필요가 있다.

열한번째, 외교다변화의 필요성에 부합하도록 의회외교 또한 중앙아, 아프리카, 중남미, 아세안 등 개발도상국과의 교류를 확대할 필요가 있다. 한국이 개발도상국에서 선진국으로 발전한 세계 유일의 국가라는 점, 민주화와 산업화를 동시에 성공시킨 역사를 가진 국가라는 점에서 개발도상국 의회외교는 한국의 경험과 미래방향을 공유하는 중요한 플랫폼이 될 수 있다. 개발도상국의 경우 경제발전, 특히 디지털화의 필요가 높은 상황에서 한국은 좋은 파트너가 될 수 있다. 주변국과 주요 열강들에 비해 개발도상국과의 관계가 부족하나, 한국의 발전경험과 한류 등 문화력을 토대로 발전 가능성은 상당하다. 특히 개발도상국들의 경우 권력집중이 높다는 점에서 고위급 네트워크가 필수적이다. 의회외교는 이러한 고위네트워크의 핵심 채널이 될 수 있다.

열두번째, 기존 의회외교 단체의 내실화, 실질화가 필요하다. 이미 한국 의회는 12개의 의회외교 포럼(한미, 한중, 한일, 한러, 한-아프리카, 한-중남미, 한-아세안, 한-중동, 한-남아시아, 한-중앙아시아, 한-오세아니아), 115개의 의원친선협회(아태주 21개, 중동주 13개, 미주 22개, 아프리카주 17개, 유럽주 42개), 그리고 한-중 의회간 정기교류체제, 한중의원연맹, 한일의원연맹 등 다양한 의회외교 단체가 구축 운영되어 있다.²⁹⁴⁾ 의회외교 포럼은 2019년 제20대국회에서 주요 거점 국가와 지역별로 중진의원 중심의 외교채널을 구축한 것이다. 21대 국회에서 국제질서 변화와 한국의 중장기 외교전략에 부합하는 방향으로 내실화 실질화할 필요가 있다. 외교다변화 차원에서 개별 국가의 의원친선협회를 최대한 활용해야 한다.

294) 2023년 12월 현재 의회외교포럼, 의원친선협회 등 의회외교단체 구성은 국회홈페이지에 게시된 의원활동-의회외교 내용 참조. <https://www.assembly.go.kr/portal/cnts/cntsCont/guide.do?menuNo=600082&cntsDivCd=ADC>

마지막으로 정치양극화와 외교정책의 정쟁화 문제가 심화되는 현실 속에서, 의회의 외교적 역할 자체에 대한 논쟁이 여전한 환경 속에서 한국의 의회외교 방향과 핵심과제에 대한 공감과 합의를 넓혀가기 위한 노력이 필요하다.

의회외교의 중요성과 필요성에도 불구하고 의회의 국제교류는 만능이 아니라는 점에서 일정한 유보와 정부외교와의 조화가 필요하다. 미국의 한국코커스와 유럽의 한국위원회 등은 한반도의 문제를 그만큼 고민하지 않는다. 교류의 목표와 효과를 너무 과잉평가해서는 안된다. 세계 의회들도 대다수 그들의 국익에 따라 움직인다. 의회외교 확대와 우호관계가 우리의 이익을 보호하고 증진하는 데 중대한 기여를 할 것이라는 이상적 기대도 지양해야 한다. 의회교류는 실익에 근거해야 하고, 철저하게 국익경쟁의 관점에서 접근해야 한다. 의회교류는 정보파악, 협력 어젠다 발굴 및 협의, 국익을 뒷받침하기 위한 협력을 극대화하기 위한 교류와 우호네트워크의 구축 차원에서 접근해야 한다.

정치양극화와 외교의 정쟁화를 해소하기 위한 노력과 함께 의회외교의 나아갈 방향을 충분히 토론하고 합의와 공감을 넓혀가야 한다. 단기적으로 의회 외교는 “의회 교류”에 방점을 두어 추진될 필요가 있다. 의원들이 교류하는 의원 연맹, 보좌관들이 중심이 되는 교류 그룹, 상임위원회 차원에서의 정기적인 교류, 글로벌 어젠다와 관련한 의회연구단체 활성화, 경제안보 기술경쟁 등 신흥 이슈에 대한 의회차원의 전문가공청회 및 해외의 회교류 활성화 등이 해당된다. 제도적인 차원에서의 의회 교류는 우선 국제 문제와 관련한 정보를 양국 의회 간에 교환함으로써 대외 정책 대안 형성에 기여할 수 있다. 자국 내 여론을 상대국 의원들에게 전달함으로써 외교 정책 형성에 영향력을 행사할 수도 있다. 행정부가 추진하는 데 제약이 있는 국제 이슈에 대해 의회가 보다 유연한 입장에서 정책 변화를 주도할 수 있고 정치적 메시지를 전달할 수 있다. 공공외교라는 차원에서 행정부를 보완하는 외교적 역할을 수행할 수 있다. 행정부가 제기하는 외교 정책의 단일 입장에 대해 국내적 논란이 존재한다면 이를 이해시킴으로써 보다 안정적인 외교 정책을 모색해 볼 수 있고 또한 우리의 협상 능력을 높이는 효과도 기대해 볼 수 있다.

강대국 경쟁의 심화와 기술경쟁, 경제안보, 기술규범 등 새로운 이슈가 부상하고 있는 국제질서 전환기, 이러한 복합안보의 부상과 국제질서 전환에 대한 이해를 토대로 한 효과적인 의회외교의 추진이 필요하다. 국제질서 전환기 다양한 도전 속에서 한국의 중장기 미래전략을 수립하고 달성해 가는 데 있어 한국 의회가 세계 의회와의 교류 협력으로 정

확한 정보수집과 정세판단 역량을 강화하고, 이에 근거한 중장기적 초당적 관점의 의회외교로 한국의 대외환경을 우호화하고 글로벌 지지를 확대하는 것은 물론, 경제안보 기술협력 등 핵심 과제들을 효과적으로 대응해 가는 데 주요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 기사 및 인터넷 자료

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

국내 문헌

고재남. “러·중의 유라시아 협력 동향과 ”신북방정책“ 추진 전략.” 『정책연구시리즈』, 2019-04, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019.

고재남. “문재인 대통령의 중앙아 3국 순방 성과 및 향후 과제.” 『주요국제문제분석』, 2019-10, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019.

김도희 외. “21대 국회 의회외교 현황과 한미 의회외교 활성화 방안.” 『이슈와 논점』, 국회입법조사처. 2023.

김선재. “한국-대만 의회외교 고찰(1992-2022): 한중관계에 주는 함의.” 『현대중국연구』, 24-4 2023.

김성조. “일본 의회와 대외정책.” 박현석 외 『대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구』, 국회미래연구원 연구보고서 21-18 2021.

김태호·김선재. “시진핑 시기 중국과 러시아의 의회 교류 분석 및 외교·안보적 함의.” 『국가전략』, 26 (4), 2020.

노용석 외. “한국의 대중남미 공공외교 강화 방안.” 대외경제정책연구원, 2022년 12월 31일.
대외경제정책연구원. “중남미 국가들, 리튬 자원 전략화 시도... 리튬 국제기구 설립 제안도.” 『이슈트렌드』, 대외경제정책연구원, 2022.

박상남. 『중앙아 초원문명의 오늘』. 서울: 다해 출판, 2022.

박재적. “2021년 정세전망: 오세아니아 정세와 한-오세아니아 관계.” 『정세와 정책 2020-특집호』, (49) 세종연구소, 2020.

- 서정건, 강명훈. “상임위 중심의 대미(對美) 의회 외교 고도화 방안 연구.” 국회 사무처, 2023.
- 서정건, 정진민. “미국 의회와 한국 국회 의원들의 외교정책 전문성 비교연구.” 『오토피아』, 30(2): 241-271 2015.
- 외교부. “영국 개황 2021.6.” 외교부 유럽국 서유럽과, 2021.
- 이지은, 『변화하는 중앙아시아 사회와 문화』. 서울: 다해 출판, 2022.
- 장세호. “러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화.” 『Analysis & Alternatives』, 6-2 2022.
- 장지향. “비교정치학 관점에서 바라본 중동 국가역량의 현주소.” 『아시아의 정치: 정치체제와 지역성』, 서울대학교 아시아연구소 다양성+Asia 총서, 서울: 씨아이알. 2021년.
- 전혜원. “글로벌 브리튼과 영국의 대(對)중국 정책.” 『정책연구시리즈』, 2021-1 외교안보연구소, 국립외교원, 2021.
- 전혜원a. “2019년 영국 조기 총선과 브렉시트의 미래.” 『주요국제문제분석』, 2019-40 외교안보연구소, 국립외교원, 2019.
- 전혜원b. “노딜 브렉시트의 전망과 함의.” 『주요국제문제분석』, 2019-02 외교안보연구소, 국립외교원, 2019.
- 전혜원. “2017 영국 조기 총선의 함의 및 향후 영국 정치 전망: 브렉시트 협상을 중심으로.” 『주요국제문제분석』, 2017-28 2017. 외교안보연구소, 국립외교원.
- 정미애. “의회외교의 현황과 과제: 한일의원연맹을 중심으로.” 『세종정책브리프』, 2023-5 2023.
- 정우진·박지민·유학식. “해외자원개발 전략 연구: 중남미 자원개발진출전략 연구.” 『기본연구보고서 10-22』, 에너지경제연구원 2010.
- 정호운. “EU의 대(對)중남미 개발협력의 다변화: EUROsociAL 및 EUROCLIMA 사례를 중심으로.” 『EU연구』, 66 2023.
- 정호운. “중남미 리튬산업의 국유화: 평가와 전망.” 『한국과 국제사회』, 7-4 2023.
- 조원빈. “아프리카 민주화의 경과 분석, 1989~2016년.” 『비교민주주의연구』, 14-2 2018.

해외문헌

- Archick, Kristin and Vincent Morelli. "The U.S. Congress and the European Parliament: Evolving Transatlantic Legislative Cooperation." *CRS Report for Congress*: R41552 Congressional Research Service, 2013.
- Bajtay, Péter. "Shaping and Controlling Foreign Policy - Parliamentary Diplomacy and Oversight, and the Role of the European Parliament." European Parliament, 2015.
- Basu, Partha Pratim. "Federalism and Foreign Policy in India-Experiences of UPA and NDA-II Regimes." *India Quarterly*, 72-3 (2016).
- Beehner, Lionel. "Should Members of Congress Conduct U.S. Foreign Policy Abroad?" Council on Foreign Relations, 2007.
- Brader, Clair. 'Accusations of genocide against Uyghurs in Xinjian, China', Debate on 25 November 2021. Library Briefing. 18 November, 2021, House of Lords, 2021.
- Bromund, Ted. "Why the United States Should Not Join the Inter-Parliamentary Union." *The Heritage Foundation Repot*, 2009.
- Caballero-Anthony Mely. "Challenging Change: Nontraditional Security, Democracy, and Regionalism" in Donald K. Emmerson (ed.) *Hard Choices: Security, Democracy and Regionalism in Southeast Asia*. Stanford University Press. Stanford 2008.
- Carter, Ralph G., and Scott, James M. *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*. Durham: Duke University Press, 2009.
- Chin, Greogory T.. "An Uncomfortable Truth." *International Journal*, 73-3 September 2018.
- Clement M. Henry and Robert Springborg. *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

- Croissant, Aurel and Philip Lorenz *Comparative Politics of Southeast Asia: An Introduction to Governments and Political Regimes*. Springer. Berlin. 2018.
- Freedom House. *Freedom in the World*, New York: Rowman & Littlefield, 2023.
- Fernandez, Alexander Hertel, Matto Mildemberger, and Leah C. Stokes. “Legislative Staff and Representation in Congress.” *American Political Science Review*, 113-1 2018.
- Gaston, Sophia and Rana Mitter. “Resetting UK-China Engagement: 2021 Update. The UK’s Evolving Priorities, Geopolitical Developments and China’s New Strategic Framework.” The British Foreign Policy Group, 2021. www.bfpg.co.uk.
- Gaston, Sophia and Rana Mitter. “After the Golden Age. Resetting UK-China Engagement.” The British Foreign Policy Group, 2020. www.bfpg.co.uk.
- Goldgeier, Jame, and Elizabeth N. Saunders. “The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Ended Long Before Trump.” *Foreign Affairs*, 97(5): 144-156 (2018).
- Götz, N. “On the Origins of 'Parliamentary Diplomacy' Scandinavian 'Bloc Politics' and Delegation Policy in the League of Nations.” *Cooperation and Conflict*, 40 (3) 2005.
- Government of India. The Constitution of India, Legislative Department, Ministry of Law and Justice, 2022.
- Gregory T. Chin. “An Uncomfortable Truth.” *International Journal*, 73-3 September, 2018.
- Hall, Richard L. and Frank W. Wayman. “Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees.” *American Political Science Review*, 84-3 1990.
- Hickey, D.V. *Foreign Policy Making in Taiwan: From Principle to Pragmatism*. London: Routledge(2007).

- House of Lords. ‘The UK and China’s security and trade relationship: A strategic void. 1st Report of Session 2021-22’. *HL Paper* 62. 10 September 2021. International Relations and Defence committee, House of Lords.
- Howell, William G., Saul P. Jackson, and Jon Rogowski. *The Wartime President: Executive Influence and the Nationalizing Politics of Threat*. University of Chicago Press, 2013.
- Jang Ji-Hyang and Joseph Kechichian. “Uncovering a Global Reputation: The ROK’s Stabilization Policy and Development Model in the Middle East and North Africa.” *Asan Issue Brief*, 2021-4 2021.
- Kosachev, K. I.. “Parliamentary Diplomacy in the Multipolar World.” *Dialogue: Politics, Law, Economics*, 1-4 2017.
- Kreppel, A., *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, 2011.
- Malloy, Jonathan. “The Paradox at the Heart of Parliament.” *Globe and Mail*, May 6, 2023.
- Marks, G.. “23 Structural Policy and Multilevel Governance in the EC,” In A. Cafruny & G. Rosenthal (ed.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, 1993.
- Mayhew, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- McGee, Zachary A.. and Sean M. Theriault. “Partisanship in Congressional Travels abroad.” *International Politics*, 59 2022.
- Mitrović, Dijana. “Parliamentary Diplomacy in the Western Balkans,” *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper*, 2021.
- Moe, Terry M. and William G. Howell. “Unilateral Action and Presidential Power: A Theory,” *Presidential Studies Quarterly*, 29-4 1999.

- Montgomery, Jacob M. and Brendan Nyhan. "The Effects of Congressional Staff Networks in the US House of Representatives." *Journal of Politics*, 79-3 2017.
- North, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Noulas, George. "The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy." *Foreign Policy Journal*, October, 2011.
- Olson, Mancur Jr.. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, 1965.
- Powell, G. Bingham Jr., Russell J. Dalton, and Kaare Strom. *Comparative Politics Today*. New York: Pearson, 2015.
- Prasad, Shiw Balak and Sushanta Pramanik. Working of Indian Parliament: Theory and Practice. walnutpublication, 2021.
- Putnam, Robert D.. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42-3 1988.
- Romzek, Barbara and Jennifer Utter. "Congressional Legislative Staff: Political Professionals or Clerks?" *American Journal of Political Science*, 41-4 1997.
- Rusk, D.. "Parliamentary Diplomacy: Debate vs. Negotiation." *World Affairs Interpreter*, Vol.26 1955.
- Šabič, Zlatko, and David Huang. *Parliamentary diplomacy of Taiwan in comparative perspective: Against isolation and under-representation*. Policy Press 2021.
- Sheena Chestnut Greitens. "Xi's Security Obsession: Why China Is Digging In at Home and Asserting Itself Abroad." *Foreign Affairs*, 2023. 07. 28.
- Sherlock, Stephen. "Made by Committee and Consensus: Parties and Policy in the Indonesian Parliament." *South East Asia Research*, 20-4 2012.

- Slater, Dan. “Indonesia’s tenuous democratic success and survival” in Thomas Power and Eve Warburton (eds.) *Democracy in Indonesia: from stagnation to regression?* ISEAS-Yusof Ishak Institute. Singapore, 2014.
- Sophia Gaston and Evie Aspinall *UK Public Opinion on Foreign Policy and Global Affairs. Annual Survey-2021*. The British Foreign Policy Group, February, 2021. www.bfpg.co.uk.
- Stanzel, Volker (Hg.). “New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century.” *SWP Research Paper* 2018/RP 11, 12. 11. 2018.
- Stavridis, S. and Janci, D.. “The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics.” *The Hague Journal of Diplomacy*, 11(2~3) 2016.
- Surrallés, Anna Herranz. “The contested ‘Parliamentarisation’ of EU Foreign and Security Policy: the role of the European Parliament following the introduction of the Treaty of Lisbon.” Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 2011.
- Tan, Kenneth Paul. “The Singapore Parliament: Representation, Effectiveness, and Control.” in Y. N. Zheng, L. F. Lye, & W. Hofmeister (eds.) *Parliaments in Asia: Institutional Building and Political Development*. Routledge. London 2013.
- Tidwell, Alan. “The Role of ‘Diplomatic Lobbying’ in Shaping US Foreign Policy and Its Effects on the Australia-US Relationship.” *Australian Journal of International Affairs*, 71-2 2017.
- Weisglas, F. W. and de Boer, G.. “Parliamentary Diplomacy.” *the Hague Journal of Diplomacy*, (2) 2007.
- Wildavsky, Aaron. “The Two Presidencies.” *Trans-Action/Society*, 4: 7-14, 1966.

董潔. “中韓建交中的中國外交決策再探討.” 『中共黨史研究』, 08 2019.

郭树勇. “中国特色议会外交刍议.” 『世界经济与政治』, 2012-7 2012.

劉文彬. “歐洲議會與中華民國立法院及中共全國人民代表大會關係之比較研究(1975~2000).”
臺灣師大歷史學報 34 2005.

王春英. “论全国人大的外交职能.” 『外交评论』, 2008-04 2008.

王春英. “论“一带一路”建设中的议会外交.” 『辽宁大学学报』, 2018-4 2018.

顏琳. “地方政府外事施政空间与实践——以湖南地方外事为例,” 『国际关系研究』, 2022-(03) 2022.

Benda, Ernst. “Deutsche Außenpolitik vor Gericht: Bundesverfassungsgericht und auswärtige Gewalt.” in: *Internationale Politik*, 1995 Heft 12.

Bernhard Bussmann. *Haushaltsausschuss. Bundestag* von a-z, 1990.

BVerfGE 68, 1 [86], Bundesverfassungsgerichtsentscheid zur Atomwaffenstationierung vom 18. Dezember, 1984.

Deutscher Bundestag. “Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages Bericht über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages.” Drucksache 15/5056, 09. 03. 2005.

Ismayr, Wolfgang. Bundestag, in *Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf. Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2007.

Lamers, Karl ehem. CDU-Abgeordneter, zitiert nach: “Schweigen aus Angst vor der, self-fulfilling prophecy.” *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2001.

Pilz, Volker. *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestags und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik*, Duncker & Humlot, 2008.

Guieu, Jean-Michel. “Des parlementaires au service de la paix. Le Groupe parlementaire français de l’arbitrage international (1903-1914).” *Parlement [s]*, *Revue d’histoire politique*, N° 26, 2017/2.

Maus, Didier. “Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire.” *Parlement[s]*, *Revue d’histoire politique*, 17 2012.

Morel, Benjamin. “La diplomatie parlementaire en France. Ordre et cacophonie.” *Relations internationales*, 2022/4 n° 192, 2022.

Péjo, Philippe. “La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées.” *Hermès, La Revue* 81, 2018.

Schumann, Maurice. “La politique étrangère et la constitution.” *Revue des Deux Mondes*, 1958.

ВОДА, Кристина. “Форматы, особенности, перспективы парламентской дипломатии России в АТР.” *Федерализм* №3 2019.

Кротов, М. И., А. А. Середа. “Евразийский вектор — приоритет парламентской дипломатии России.” *ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: экономика, право, политика*, 17-1 2023.

Ягья, В. С.. “Парламентская дипломатия в российско-корейском сотрудничестве.” *Russia in the global world*, № 10-33 2017.

2 기사 및 인터넷 자료

국내 자료

강지선. “호주 4차 산업, 어떻게 준비하고 있는가.” 트렌드, KOTRA 해외시장뉴스, 2019년 1월 8일. <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=171682>.

김기혁. “박병석 국회의장, 타지키스탄·키르기스스탄·우즈베키스탄 공식 방문.” 『더뉴스』, 2021년 03월 31일.

<http://www.the-news.co.kr/news/articleView.html?idxno=10920>

김상준. ““중국이랑 손 잡기만 해봐”...한국에 경고나선 미국 의원.” 『매일경제』, 2023년 5월 24일. <https://v.daum.net/v/XFQ8DyI9e4>

대한민국 국회. “의회외교개요.” <https://www.assembly.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=600081> (검색일: 2023년 7월 1일).

대한민국 국회. “의회외교단체 소개.” <https://www.assembly.go.kr/portal/cnts/cntsCont/guide.do?menuNo=600082&cntsDivCd=ADC> (검색일: 2023년 12월 5일)

문병기. “미중경쟁특위 “한국 등과 중국 경제제재 준비 법제화해야.” 『동아일보』, 2023년 5월 25일. <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20230525/119480028/1>

문예성. “美상하원에 '대만 무기대여법' 발의...신속한 전쟁물자 지원 가능.” 『뉴시스』, 2023년 3월 11일. <https://v.daum.net/v/20230311143622155>

박의래. “호주 의회, 기후법 통과...2030년까지 탄소 배출량 43% 줄인다.” 『연합뉴스』, 2023년 3월 31일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230331068400104>

열린국회정보. “주제별 공개 「의회외교」.” 국회사무처. <https://open.assembly.go.kr/portal/infs/cont/infsContPage.do?cateId=NA22000&infsId=IFX002041LY14370>

외교부. “라틴아메리카 의회.” 중남미지역기구, 2016년 9월 28일. <https://www.mofa.>

- go.kr/www/brd/m_3860/view.do?seq=299149&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm= (검색일: 2023년 08월 07일)
- 외교부 대변인. “외교부 정례브리핑 (1.5).” 외교부, 2023년 01월 05일. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4078/view.do?seq=368501&page=1
- 이경주. “[단독]美 의회서 23년 지속된 ‘중국 최혜국 대우’ 철회 법안 나왔다.” 『서울신문』, 2023년 3월 23일. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230323500104>
- 이지원. “NSW주 ‘탈 석탄화력발전’ 가속화…주 내 최대 에라링 발전소 조기 폐쇄,” 『호주 톱 다지털 뉴스』, 2022년 2월 23일. <http://www.topdigital.com.au/news/articleView.html?idxno=13409>
- 정성조. “시진핑, 중국 찾은 ‘푸틴 측근’ 러시아 상원의장 접견.” 『연합뉴스』, 2023년 7월 10일.
- 주한 퀘벡정부 대표부. <https://www.quebec.ca/ko/gouvernement/ministere/rerelations-internationales/representations-etranger/bureau-quebec-seoul> (검색일: 2023년 7월 13일).
- 『중앙일보』. “한중수교 전문.” 1992년 8월 23일. <https://www.joongang.co.kr/article/2739332#home>
- 최재서. “미 의회서 “중국 침공 막으려면 대만 완전무장” 목소리.” 『연합뉴스』, 2023년 2월 23일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230223174600009>
- 하성인. “제1차 유라시아 국회의장 회의 열려.” 『국제뉴스』, 2016년 04월 20일. <https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=466665>
- 호주 대한민국 대사관. “호주 국가에너지보장정책(NEG) 공식 철회.” 최근시장정보 2018. <http://overseas.mofa.go.kr>

해외 자료

AALEP. “About Parliamentary Diplomacy.” 02. 08, 2018. <https://www.aalep.eu/about-parliamentary-diplomacy> (검색일: 2023년 7월 20일).

ASEAN Inter-Parliamentary Assembly(AIPA). “AIPA Organizationla Structure.” 2023, <https://aipasecretariat.org/pages/organizational-structure-of-aipa/>
ASEAN Inter-Parliamentary Assembly. “AIPA Statues.” 2023. <https://aipasecretariat.org/pages/statutes/>

ASEAN Inter-Parliamentary Assembly(AIPA). “History of AIPA.” 2023. <https://aipasecretariat.org/pages/history-of-aipa/>

Baibulin, N.. “International activity: Maulen Ashimbaev met with the Chairman of the US Senate Committee.” Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2023. 08. 24. <https://senate.parlam.kz/en-US/pages/details/8767?type=internationalactivity&title=International%20activity>

Barnett, Laura and Sebastian Spano. “Parliamentary Involvement in Foreign Policy.” Library of Parliament, Ottawa, Canada 2013. <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/InBriefs/PDF/2008-60-e.pdf> (검색일: 2023년 5월 22일).

BRICS India 2021. “BRICS Parliamentary Forum.” <https://brics2021.gov.in/parliamentary-forum>.

China Research Group, <https://chinaresearchgroup.org/>

Chong, Ja Ian. “The many “one Chinas”: Multiple approaches to Taiwan and China.” Carnegie Endowment for International Peace: Feb 09, 2023. <https://carnegieendowment.org/2023/02/09/many-one-chinas-multiple-approaches-to-taiwan-and-china-pub-89003> (접속일: 2023년 10월 20일).

DD News. “Lok Sabha Speaker Leads Indian Delegation at Inter-Parliamentary Union Assembly in Bahrain.” NewsOnAIR, March 12, 2023. <https://newsonair>.

- com/2023/03/12/lok-sabha-speaker-leads-indian-delegation-at-inter-parliamentary-union-assembly-in-bahrain-2/.
- Democracy Matrix. “Complete Ranking: Total Value Index 2020 (Context Measurement).” institute of Political Science and Sociology Julius-Maximilians-Universität Würzburg, <https://www.democracymatrix.com/ranking>.
- Embassy of India, Tokyo. “India-Japan Bilateral Relation.” Bilateral Brief, oct, 2023. https://www.indembassy-tokyo.gov.in/eoityo_pages/MTE,
- Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of India. “Xi Jinping Meets with Speaker of the Lok Sabha Sumitra Mahajan of India.” September 19, 2014. http://in.china-embassy.gov.cn/eng/zt/xjp1/201409/t20140923_2376441.htm.
- Emerging Europe. “CEE & Central Asia still lack ‘full democracy’.” February 3, 2021. <https://emerging-europe.com/news/cee-central-asia-still-lack-full-democracy>
- EU-LAC Foundation. “Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).” <https://intranet.eulacfoundation.org/en/mapeo/parlamento-latinoamericano-parlatino> (검색일: 2023년 08월 07일).
- European Parliament. “Structure of the Assembly.” <https://www.europarl.europa.eu/eurolat/en/about/structure> (검색일: 2023년 08월 14일).
- European Parliament. “Overview of the Committees.” <https://www.europarl.europa.eu/eurolat/en/committees/overview> (검색일: 2023년 08월 14일).
- European Parliament. “European Parliament resolution of 18 January 2023 on the implementation of the common foreign and security policy-annual report 2022.” 2022/2048(INI). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009_EN.html. (검색일: 2023년 08월 14일).
- European Parliament. “All LEGISLATURES,” eMeeting for Delegations Change site. <https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/delegation/en/archives/D-CN> (검색일: 2023년 08월 14일).

Federation Council of the federal assembly of the russian federation. “Inter-parliamentary activities.” <http://council.gov.ru/en/activity/inter-parliamentary/>

Government of Canada. “Canada’s Indo-Pacific Strategy.” 2022. <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/indo-pacific-indo-pacifique/indo-pacific-indo-pacifique-en.pdf> (검색일: 2023년 5월 22일).

GOV.UK Press release. “UK sanctions perpetrators of gross human rights violations in Xinjiang, alongside EU, Canada and US.” March 22, 2021. <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-perpetrators-of-gross-human-rights-violations-in-xinjiang-alongside-eu-canada-and-us>

Hakim, Syaiful and Mulyo Sunyoto. “DPR encourages government to form Asia-Pacific coalition to face China.” *Antara*. January 9 2020. <https://en.antaranews.com/news/139432/dpr-encourages-government-to-form-asia-pacific-coalition-to-face-china>

HallunaJ, Mirsada. “Parliamentary Diplomacy as a Helpful Instrument in Foreign Policy.” <https://agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Parliamentary%20Diplomacy%20as%20a%20Helpful%20Instrument%20in%20Foreign%20Policy.pdf> Agora (검색일: 2023년 7월 20일).

Hamilton-Hart, Natasha and Dave McRae. “Indonesia: Balancing the United States and China, Aiming for Independence.” The United States Studies Centre at the University of Sydney, 2015. <https://www.usindo.org/assets/up/2015/12/Indonesia-Balancing-US-and-China-November-2015-MacArthur-Indonesia-ONLINE.pdf>

House of Commons, Canada. “A Threat to Canadian Sovereignty: National Security Dimensions of the Canada-People’s Republic of China Relationship.” Interim Report of the Special Committee on the Canada-People’s Republic of China Relationship, 44th Parliament, 1st Session, May 2023. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/CACN/Reports/RP12430173/cacnrp03/cacnrp03-e.pdf> (검색일: 2023년 07월 02일.).

- Imam, B., Azis Kurmala and Gusti Nur Cahya Aryani. “DPR lauds govvt’s firm stance on China clain on Natuan waters.” *Antara*. June 12, 2020. <https://en.antaranews.com/news/150584/dpr-lauds-govts-firm-stance-on-china-claim-on-natuna-waters>).
- Indian Embassy in Brussels. “Inter-European Union Bilateral Relations.” Dec. 2, 2022. https://indianembassybrussels.gov.in/pdf/India-EU_Dec_2022-nsdn.pdf.
- Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States. “Uzbekistan Legislators: Parliamentary Diplomacy is Important Mechanism for Enhance Image of New Uzbekistan,” Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States, 25 May, 2020, https://iacis.ru/News/Parliaments/Uzbekistan_Legislators_Parliamentary_Diplomacy_is_Important_Mechanism_for_Enhance_Image_of_New_Uzbekistan_
- Jackson, Hannah. “Garneau slams China’s sanctions, says they are an ‘attack on transparency.’” *globalnews*, March 27, 2021. <https://globalnews.ca/news/7723651/garneau-china-sanctions> (검색일: 2023년 7월 12일).
- Jaffrelot, Christophe. “Indian Debates on the War in Ukraine: All Roads Lead to a Consensus.” Expressions by Montaigne, Institut Montaigne July 6, 2022. <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/indian-debates-war-ukraine-all-roads-lead-consensus>.
- Jha, Lalit K.. “US, India announce establishment of annual Parliamentary Exchange.” *the Economic Times*, December 20, 2019. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/us-india-announce-establishment-of-annual-parliamentary-exchange/articleshow/72896871.cms?from=mdr>.
- Kazinform. “Almaty Mayor discusses boosting trade and economic coop with S Korean and Russian consuls general.” 31 July, 2019. https://www.inform.kz/en/almaty-mayor-discusses-boosting-trade-and-economic-coop-with-s-korean-and-russian-consuls-general_a3552705 (검색일: 2022년 01월 27일)

Kazinform, “We will support our Korean brothers in Kazakhstan, President.”
https://www.inform.kz/en/we-will-support-our-korean-brothers-in-kazakhstan-president_a3519335 (검색일: 2022년 01월 27일)

Khan, Raphaelle and Patrick Kollner. “Foreign Policy Think Tanks in India: New Actors, Divergent Profiles.” *GIGA Focus Asia*, No. 1 2018. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/foreign-policy-think-tanks-in-india>

KUN.UZ. “Nurdinjon Ismoilov, Valentina Matviyenko exchange views on Ukraine.” 06 07, 2022. <https://kun.uz/en/news/2022/07/06/nurdinjon-ismoilov-valentina-matviyenko-exchange-views-on-ukraine#!>

Ministry of External Affairs of Republic of India. “India-EU Relations.” July 16, 2015. https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-EU_Relations_Website_Brief_July_16__2015.pdf.

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation.” last updated 2023. 03. 31. https://mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/ (검색일: 2023년 7월 20일).

New Indian Express. “US, India announce establishment of annual Parliamentary Exchange from 2020.” December 20, 2019. https://www.newindianexpress.com/world/2019/dec/20/us-india-announce-establishment-of-annual-parliamentary-exchange-from-2020-2078750.html?utm_campaign=full_article&utm_medium=referral&utm_source=inshorts.

Newton, Paula and Caitlin Hu. “Canada’s ex-Conservative party leader says Chinese misinformation campaign targeted him in last election.” *CNN*, March 31, 2023. <https://edition.cnn.com/2023/05/30/americas/canada-china-otoole-intl/index.html> (검색일: 2023년 7월 15일).

Pant, Harsh V., et al.. “The ORF Foreign Policy Survey 2022: India @75 and the World.” Observer Research Foundation, November 2022. <https://www.orfonline.org/research/the-orf-foreign-policy-survey-2022/>.

- Parlatino. "Declaration of Panama." <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/acuerdo-union-parlamentaria-africana-ingles.pdf> (검색일: 2023년 08월 15일).
- Parlatino. "Rules of the Latin American and Caribbean Parliament," <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/reglamento-parlatino-ingles.pdf> (검색일: 2023년 08월 07일).
- Parliament of India. "Parliament Friendship Groups." <https://ipg.nic.in/ListPFG.aspx>.
- Parliament of Canada. "Explore CANADA's Interparliamentary Relations." Parliament of Canada, <https://www.parl.ca/diplomacy/en> (검색일: 2023년 07월 05일).
- Parliament of Canada. "Special Committee on the Canada-People's Republic of China Relationship; CACN." <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/CACN> (검색일: 2023년 05월 22일).
- Pavithra K. M.. "Review: Parliamentary Standing Committee Makes Recommendations to Better Use India's Soft Power." *Factly*, December 29, 2022. <https://factly.in/review-parliamentary-standing-committee-makes-recommendations-to-better-use-indias-soft-power/>.
- Prime Minister's Office, India. "A US Congressional delegation of nine Senators led by Senate Majority Leader Charles Schumer calls on Prime Minister Narendra Modi." Feb. 20, 2023. <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1900842>.
- Rathore, Abhay. "Amid Stand-Off With China, Modi Government Speeds Up Construction Of Border Roads With This Move." *Swarajya*, July 26, 2023. <https://swarajyamag.com/news-brief/amid-stand-off-with-china-modi-government-makes-construction-of-border-roads-and-infrastructure-with-this-move>.

Saroh, Nailin In. “DPR: The Government Doesn’t Need to Respond to China’s Protests about Old Drilling in the North Natuna Sea.” *VOI*. December 3, 2021. <https://voi.id/en/news/110424>.

Singh, Gurjit, Ambassador. “Yoshihide Suga: blessed by Ganesha.” *Gateway House*; Indian Council on global relations, October 5, 2020. <https://www.gatewayhouse.in/suga-yoshihide-ganesha/>.

the Constitution of the Russian Federation. last updated : 2020. 07. 03. <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm> (검색일: 2023년 7월 20일).

the Economic Times. “US, India announce establishment of annual Parliamentary Exchange.” December 20, 2019. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/us-india-announce-establishment-of-annual-parliamentary-exchange/articleshow/72896871.cms?from=mdr>.

the Economic Times. “CPC delegaion meets BJP leaders.” June 16, 2014. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/cpc-delegation-meets-bjp-leaders/articleshow/36671918.cms>.

the State DUMA. “International parliamentary organisations.” <http://duma.gov.ru/en/international/orgs/>

the Times of India. “PM Modi meets US Congress delegation, exchange views on enhancing bilateral ties.” Nov. 13, 2021. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/pm-modi-meets-us-congress-delegation-exchange-views-on-enhancing-bilateral-ties/articleshow/87682701.cms>.

TurkPA parliamentary assembly of Turkic states. “Commission Secretaries.” 2023. <https://turkpa.org/commissionsecretaries>

Venugopal, Vasudha. “BJP delegation for a week-long tour of China.” *the Economic Times*, August 27, 2019. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/bjp-delegation-in-beijing-for-a-week-long-tour-of-china/articleshow/70851381.cms>.

Wintour, Patrick. “China imposes sanctions on UK MPs, lawyers and academic in Xinjiang row.” *the Guardian*, March 26, 2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/26/china-sanctions-uk-businesses-mps-and-lawyers-in-xinjiang-row>

曹卫洲. “十二届全国人大常委会专题讲座第十五讲; 全国人大对外交往工作.” 2015. 04. 29. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-04/29/content_1934984.htm (검색일: 2023년 09월 05일).

高祖贵. “论加强党中央对外事工作的集中统一领导.” 中共中央党校, 2022. 06. 22. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1736300479116522791&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023년 09월 11일).

立法院. “國會外交.” <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=12414&pid=160993> (검색일: 2023년 10월 20일).

仕道. “卸任省委书记出任要职，打破了40年惯例！”『网易』, 2023. 03. 28. <https://www.163.com/dy/article/I3DG5ORH0552YWH8.html> (검색일: 2023.05.23.).

『网易』. “聊聊机构人事，“中国负责外交工作的“国家队”有哪些？” 2023. 03. 21. <https://www.163.com/dy/article/I0BMSPKF05562DBL.html> (검색일: 2023년 09월 09일).

『新华网』. “全国人大常委会法工委负责人就对外关系法答记者问.” 2023. 06. 30. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202306/dfb5d69d9ba34a3ca36bbc76d6b567d5.shtml> (검색일: 2023년 08월 01일).

『新华网』. “全国人民代表大会常务委员会工作报告-2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上.” 2023. 03. 16. http://www.news.cn/2023-03/16/c_1129437364.htm (검색일: 2023년 09월 11일).

『央广网』. “讲好中国故事 传播中国声音——盘点议会外交的精彩瞬间.” 2018. 03. 04. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1594006849173782207&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023년 10월 19일).

中国人大. “加强涉外领域立法的重要成果——《外国国家豁免法》草案述评.” 2023. 08. 25.
http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202308/t20230825_431155.html
(검색일: 2023년 09월 11일).

中国人民政治协商会议全国委员会. “外事委员会组成人员.” <http://www.cppcc.gov.cn/zxww/newcppcc/wswyh/> (검색일: 2023년 09월 11일).

中央政府门户网站. “全国人大议会外交60年剪影.” 2014. 09. 09. https://www.gov.cn/xinwen/2014-09/09/content_2747531.htm (검색일: 2023년 09월 05일).

『読売新聞』. “鈴木議員訪露・独善的な議員外交は無謀だ.” 2023年10月9日.

『読売新聞』. “自民・二階派・正念場... 政権「非主流派」・存在感発揮狙う.” 2023年8月16日.

Deutscher Bundestag. “Internationales Parlaments-Stipendium (IPS).” https://www.bundestag.de/ips_global (검색일: 2023년 06월 25일).

Deutscher Bundestag. “Parlamentarische Versammlung der NATO (NATO PV).” <https://www.bundestag.de/natopv> (검색일: 2023년 06월 24일).

Deutscher Bundestag. “Weltweit vernetzt – die Parlamentariengruppen.” https://www.bundestag.de/europa_internationales/parlamentariergruppen
(검색일: 2023년 05월 23일).

Deutscher Bundestag. “parlamentariergruppen.” https://www.bundestag.de/europa_internationales/parlamentariergruppen

Engels, Silvia. “Interview mit Dr. Rolf Mützenich (SPD): Zum Schluss werden wir entscheiden.” *Deutschlandfunk* 2006. 08. 17. <https://www.deutschlandfunk.de/zum-schluss-werden-wir-entscheiden-100.html> (검색일: 2023년 06월 25일).

Assemblée nationale. “Activités parlementaires internationales.” <https://www2.assemblee-nationale.fr/europe-et-international/activites-parlementaires-internationales> (검색일: 2023년 11월 19일).

Assemblée nationale. “Les Groupes d'amitié parlementaires.” https://www2.assemblee-nationale.fr/europe-et-international/activites-parlementaires-internationales/les-groupes-d-amitie-parlementaires#node_8836 (검색일: 2023년 11월 19일).

Marin, Ludovic. “Expressions par Montaigne: Michel Duclos, La diplomatie d’ Emmanuel Macron ou le risque de la solitude stratégique”, Institut Montaigne, 11. 10, 2021. <https://www.institutmontaigne.org/expressions/la-diplomatie-demmanuel-macron-ou-le-risque-de-la-solitude-strategique> (검색일: 2023년 11월 19일).

Montbrial, Thierry de. “Entre Pékin et Washington, Macron joue l’ambiguïté stratégique.” IFRI, 05 24, 2023. <https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/thierry-de-montbrial-entre-pekkin-washington-macron-joue-lambiguite> (검색일: 2023년 11월 19일).

Sois, Julien Da. “Macron réaffirme l'importance de «l'autonomie stratégique» de l'Europe face à la Chine et aux États-Unis.” *Le Figaro*, April 9, 2023. <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/macron-reaffirme-l-importance-de-l-autonomie-strategique-de-l-europe-face-a-la-chine-et-aux-etats-unis-20230409> (검색일: 2023년 11월 19일).

Gazeta.uz. “СенатыУзбекистанаиКазахстанаприняли«дорожнуюкарту»сотрудничества” 4июня, 2021, <https://www.gazeta.uz/ru/2021/06/04/road-map/>.

Қазақстан Республикасы Сыртқы істер министрлігі. “Қазақстан Республикасы мен Корея Республикасы арасындағы қатынастар” <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/article/details/453?lang=kk> (검색일: 2022년 01월 14일)

Parlamento Andino. “Foro Parlamentario de África, Latinoamérica y el Caribe (AfroLaC).” <https://www.parlamentoandino.org/index.php/gestion/foros-birregionales/afrola> (검색일: 2023년 08월 16일).

Abstract

Parliamentary Diplomacy in an Era of Great Power Competition

- Comparative Studies on Global Parliamentary Diplomacy and Its implication for South Korean Parliamentary Diplomacy

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study analyzes the parliamentary diplomacy of major countries in the world against the backdrop of intensifying rivalry for global dominance, geopolitical instability, as well as multifaceted security challenges in which technology, economics, diplomacy, security, and values are intricately intertwined, while drawing implications for Korean parliamentary diplomacy. In the midst of shifting dynamics in the global order, the world is confronted with significant challenges in reinforcing economic security, boosting competitiveness in technological innovation, as well as in establishing policies and building global partnerships to address key international concerns, such as climate change and the creation of norms for new and evolving technologies.

Domestically, South Korea is actively engaged in crafting pivotal legislation, including the Semiconductor Act, it is focusing on building favorable external conditions conducive to its national interests and enhancing cooperation with similarly positioned countries. Current global agendas such as economic security, carbon neutrality, and AI norms, are emerging as central themes in global multilateral discussions, reflecting the dynamic nature of new challenges on the world stage. Globally, parliaments are amplifying their legislative efforts to protect national security and interests amidst these shifts, concurrently broadening their diplomatic outreach to strengthen international communication and collaboration. As the world order undergoes significant transformation, the discourse and demand for effective parliamentary diplomacy are intensifying. This trend is also evident domestically, challenging the conventional notion that diplomacy is predominantly an

executive domain.

Within the context of the burgeoning discussion around the relevance and necessity of parliamentary diplomacy in Korea, this study was undertaken with two primary research goals. The first objective is to propose a strategic direction and specific tasks for Korean parliamentary diplomacy. To achieve this, we conducted an in-depth analysis of how parliamentary diplomacy is conceptualized and implemented by legislatures in key countries and regions globally. Based on this, we drew insights and implications for the advancement of Korean parliamentary diplomacy, informed by a comparative analysis of international examples of parliamentary diplomacy. The second goal is to suggest how Korean parliamentary diplomacy can effectively engage with major global countries and regions.

This study does not aim to provide a theoretical or analytical approach to parliamentary diplomacy, but rather to provide basic informations that can be of practical help to Korea's parliamentary diplomacy.

The focus is on providing a substantial informational basis on various models of global parliamentary diplomacy, aimed at enhancing comprehension of major international parliamentary systems. The contents of this study were compiled by nationally recognized experts in the field of parliamentary diplomacy, alongside regional specialists, to augment understanding of the political systems in key countries and regions. This knowledge base is instrumental in providing valuable insights for the effective execution of Korean parliamentary diplomacy, as well as offering recommendations on the directions and challenges of Korean parliamentary diplomacy.

국제질서 전환기 의회외교
: 세계 의회외교와 한국의
의회외교 전략

발 행 2023년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2023 국회미래연구원

ISBN 979-11-986102-4-9 (95340)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE