
의원외교의 제도적 지속성을 위한 과제

- 믹타 국회의장회의, 유라시아 의장회의, 한일의회 미래대화를 중심으로

최 아 진(연구책임자)

2016. 9.



의원외교의 제도적 지속성을 위한 과제
- 믹타 국회의장회의, 유라시아 의장회의,
한일의회 미래대화를 중심으로

2016. 09.

연구책임자: 최 아 진

참여연구원: 정 하 윤

제 출 문

국회 입법조사처장 귀하

본 보고서를 「의원외교의 제도적 지속성을 위한 과제 - 므타 국회의장회의, 유라시아 의장회의, 한일의회 미래대화를 중심으로」 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 9월

최 아 진

차 례

□ 요약

I. 서론 / 1

- 1. 문제제기 1
- 2. 분석의 틀 5

II. 기존 연구현황 및 한계 / 12

III. 의원외교 범위와 기능 / 14

- 1. 의원외교의 정의 14
- 2. 의원외교의 역할과 기능 15

IV. 한국 의원외교의 역사(1948년-현재) / 22

V. 다자의원외교의 해외사례 / 34

- 1. 제도화 사례 34
- 2. 비제도화 사례 45

VI. 한국 의원외교의 사례분석 및 평가 / 49	
1. MIKTA 국회의장회의	49
2. 유라시아 국회의장회의	51
3. 한일의회 미래대화	53
VII. 한국 의원외교의 국내적 제약 / 55	
1. 헌법적 지위, 법적 지위	55
2. 기구 제도화 수준	58
3. 제도적 권한	59
VIII. 지속가능한 다자의원외교의 국제적 조건 / 71	
1. 국제환경 조성	71
2. 참여국가 구성	75
3. 이슈 및 아젠다의 성격	78
IX. 한국 다자의원외교 제도화 및 활성화 방향 / 82	
1. 국내 제도적 지원	82
2. 국제적 조건 조성	84
3. 의원 역량 함양	86
X. 한국 다자의원외교 발전을 위한 제언 / 88	
1. MIKTA 국회의장회의 발전 방안	88
2. 유라시아 국회의장회의 발전 방안	89
3. 한일의회 미래대화 발전 방안	91

XI. 결론 / 94

참고문헌

표 차례

[표 1] 의회제도의 제도화 단계	7
[표 2] 국회의 의원외교 활동 현황 (2008-2013)	24
[표 3] 한국 국회 소관 주요 의원외교단체 (2015년 8월)	25
[표 4] 믹타 국회의장회의 제도화의 SWOT 분석	50
[표 5] 유라시아 국회의장회의 제도화의 SWOT 분석	52
[표 6] 한일의회미래대화의 SWOT 분석	54

그림 차례

[그림 1] 연구내용, 범위 및 방법	5
[그림 2] 다자협력체 구성의 국가 선택의 관계	76

요 약

한국에서 그 동안 의원외교가 활발하게 진행되었음에도 불구하고 아직 제도화 및 활성화 단계에 이르지 않는 상태이다. 본 연구는 한국 다자의원외교를 ‘제도화(institutionalization)’의 관점에서 국내 제도적 제약 및 국제적 조건을 분석함으로써 향후 한국 다자의원외교의 발전 방안을 제시하였다. 그 중에서도 국회의장이 주도하였던 믹타 국회의장회의, 유라시아국회의장회의, 한일의회미래대화 사례에 중점을 두었다.

의원외교는 의원이 행하는 모든 국제 활동이며, 의회의 공식기구나 의원단체 또는 의원 개인이 외국정부나 의회와 외교적 협상과 접촉을 추진하는 것을 의미한다. 의원외교는 민주적 정당성을 지니며, 분쟁 당사자들 간 가교 역할을 하면서 국제사회의 민주적 결집 문제 해결에 기여할 수 있다. 국제사회에서 의원외교는 국제의회기구, 국제의회기관, 국제의원네트워크의 유형으로 전개되었다.

한국 의원외교 제도화의 국내 및 국제 요인은 다음과 같다. 우선 국내 제도적 제약 요인으로서는 법적 지위, 기구 제도화 수준, 제도적 권한을 들 수 있다. 법적 지위 차원에서 행정부에 비해 의회의 외교 권한이 약하고, 국회의장의 리더십과 상임위의 전문성이 부족하다. 기구 제도화 수준에서 국회사무처의 행정적 지원과 국회입법조사처의 정보지원이 존재하지만 구체적 운영기구는 마련되어 있지 않다. 제도적 권한 측면에서 의회는 외교관련 입법권, 조약 체결 동의권 등을 보유하고, 의원외교활동 지원 규정이 존재하지만 의원외교의 제도적 권한은 법적으로 규정되어 있지 않은 실정이다.

국제 조건에는 국제환경 조성, 참여국 구성, 이슈 및 아젠다의 성격이 포함된다. 국제환경 조성의 측면에서 다자의원외교는 평화구축, 위기관리, 민주주의 증진 등 변화된 국제환경에서 민주주의 결집을 완화할 기제이자 규범 기

업가로 작용할 수 있다. 참여국가 구성 측면에서, 참여국의 역학관계가 쟁점이 될 수 있고, 국가의 참여를 이끄는 유인이 약하기 때문에 유인 창출을 이끄는 리더십 국가의 역할이 중요해 진다. 이슈 및 아젠다의 성격의 경우, 의원외교를 통해 국가이익의 편협한 한계를 넘어 초국가적 이슈들에 대한 숙의의 장이 마련될 수 있는데, 밀도가 높고 지속성 있는 쟁점 이슈들이 민주적 방식으로 논의되면서 새로운 해결 방식 제시가 가능해 진다.

위와 같은 국내 및 국제 조건을 종합할 때 믹타 국회의장회의, 유라시아 국회의장회의, 한일의회미래대회의 발전 및 강화 방안은 다음과 같다.

믹타 국회의장회의는 국내 제도적 측면에서 의회의 외교활동 법적 지위 검토, 의원외교 전문기구 및 제도적 권한 마련, 국회의장의 외교 권한 및 자율성 토대 강화, 한국 국회의장 리더십이 발휘되도록 제도적 기반 마련 및 제반 요건 강화가 필요하다. 국제 조건 측면에서 쟁점 아젠다의 대화·논의·합의를 통해 해결책 모색, 증견국 공유 이슈 제시 및 거버넌스 모색을 위하여 연구 혹은 조사위원회 설치, 참여국 입법 조화 및 이행 수준 평가 메커니즘 구축 역할 담당, 회의 도출 결과의 다른 협의체에 영향 및 반영 등을 고려해야 한다.

유라시아 국회의장회의는 국내 제도적 측면에서 유라시아 국회의장회의의 강화 방안은 다음과 같다. 국내 제도적 측면에서 국내 의회 제도 정비, 국회 및 국회의장 외교 권한 및 자율성 강화, 한국 국회의장 영향력 발휘를 위한 국내 제도적 기반 마련이 필요하다. 국제적 조건 측면에서 증견국 한국 주도의 우호적 관계 조성 방안, 분쟁 국가 분쟁 해결의 조정자로서 기능, 분쟁 국가들에 대한 중립적 입장에서 감시 역할, 쟁점 이슈를 의회 차원에서 논의, 산하 연구위원회 등 설치를 통해 아젠다 설정 및 세부 이슈 검토, 공유 이슈에 대한 이슈별 위원회와 같은 하부조직 구성을 고려해야 한다.

한일의회미래대회는 국내 제도적 측면에서 의회의 권한 및 자율성 보장,

의원네트워크에서 제도화가 이루어질 것을 대비하여 사전에 제도적 여건 및 기반 마련이 중요하다. 국제적 조건 측면에서 까다로운 의제들을 의회 차원에서 논의하도록 하는 선도적 규범 창출 기업가적인 역할, 한일 간 쟁점 의제를 보편적 인권 및 민주주의 차원에서 숙의하고 재해석, 양국 관련 입법의 지속적 조화 및 양립 가능한 법적·제도적 틀 구축이 필요하다.

I. 서론

1. 문제제기

세계화가 진전되어 국가 간 관계가 심화됨에 따라 국가 정부 이외의 다양한 행위자들이 외교를 담당하게 되었다. 비정부기구, 로비스트, 시민사회, 학계, 언론, 도시, 지방정부, 유명인사, 재단, 씽크탱크, 의회 등이 외교의 주체로 등장하여 활동하면서 경제외교, 문화외교, 공공외교, 유명인사 외교, 스포츠외교, 그리고 의회외교 등 새로운 유형의 공공외교로 나타나게 되었다. 더불어 외교의 아젠다 역시 국가 안보 중심에서 글로벌 경제 거버넌스, 기후변화, 테러, 에너지안보, 인권, ODA 등으로 확대됨에 따라 이들 행위자들의 역할이 중요성을 지니고, 특정 정책 분야에서의 전문지식 습득이 필요하게 되었다. 현재의 외교는 외교관 중심의 정부 간 협상이라는 전통적 외교방식에서 벗어나 쌍방향의 수평적인 방식으로, 상호 간 우호적 환경을 조성하기 위하여 다양한 주체들이 참여하는 방식이 점차 증가하고 있다.

이러한 변화 속에서 의회는 중요한 외교 주체로 부상하고 있다. 그 동안 국가 내에서 외교정책은 안보를 이유로 대외비에 부처짐에 따라 공개토론의 대상이 되는 경우가 거의 없었지만, 최근에는 외교정책의 분야가 다양해지고 일상생활과 직결되어 가면서 정치적 쟁점으로 부각하고 있다. 외교정책이 국민의 동의를 얻지 못할 경우, 외교정책을 추진한 정부와 여당이 정치적 부담을 안게 된다는 점에서 ‘외교정책의 국내 정치화’가 진행되어 오고 있다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 볼 때 의회는 국제적 협상에서 중요한 역할을 담당하는 행위자가 될 수 있다.

의회는 본래 갈등관리 기능을 통해 통합을 지향하며, 사회적 갈등을 제도화한 기구이다. 정당이나 의회를 통해 사회적 갈등이 대표되지 못할 경우 갈등

등이 심화되고 정치적 안정이 위협받을 수 있지만, 이러한 사회적 갈등이 정당을 통해 집약하고, 의회를 통해 정치적으로 대표됨으로써 사회통합과 안정을 이룰 수 있다. 이러한 의회의 제도화된 갈등해결 과정은 결과에 대한 정당성을 담보할 수 있다.

특히 정책결정과정은 갈등과정의 집약과 표출과정을 동시에 포함하고 있다. 의회는 쟁점이 되는 정책현안을 심의하는 과정을 통해 이익갈등의 표출과 집약, 조정기능을 수행하며, 의결을 통해 갈등현안에 대한 결정을 내리게 된다. 이와 같은 의회기능의 수행은 궁극적으로 갈등해결과 통합에 기여하게 된다.

위와 같은 국가에서의 의회 기능을 근거로 할 때, 외교 영역에서도 의회는 중요한 역할을 담당할 수 있다. 의원외교 또는 의회외교의 필요성은 (국가 수준에서) 민주적 통제의 현장과 (국제 수준에서) 시민들에게 직접적 영향을 미치는 다수의 문제들, 그 중에서도 안보와 경제성장에 대한 의사결정의 현장 사이의 부조화에 근거한다. 국가들과 이에 상응하는 국가를 넘어서는 특정 의사결정과정 사이의 상호의존 증대는 의회로 하여금 그들의 활동을 세계화하도록 한다.

외교관은 정부의 사절이며 국가의 입장을 대표한다. 그러나 의회 의원들은 특정 이슈에 대한 국가의 공식적 입장과 일치할 수도 일치하지 않을 수도 있는 정치적 신념을 지닌 정치인들이다. 이는 의회의원들로 하여금 유연성의 한계를 허용하도록 한다. 이들은 국가 이익의 편협한 정의를 뛰어 넘어, 특히 민주주의와 인권에 대한 그들의 원칙에 의거한 지지에 있어 국제정치에 도덕적 차원을 이끌어 낼 수 있다. 이러한 유연성은 의회 의원들로 하여금 다른 국가 상대 의원들과 공개적으로 논의함으로써 해결하기 어려운 문제들에 대한 혁신적인 해결책을 진전시키게끔 할 수 있다. 만약 의회의 입장이 정부의 외교입장과 차이를 보일지라도 이를 국내적 압력으로 이용한다면 정부의 국제협상력은 오히려 높아질 수도 있다.

결국 의원외교는 효율성과 성과 위주의 정부 외교에 비해 대화와 숙의를 강조하고, 대표성과 책임성을 지닌다는 점에서 국제사회의 민주성 결핍을 보완하게 된다. 또한 의원외교를 통해 정부가 국제적 합의를 이행하도록 압력을 가할 수 있으며, 정부의 투명성을 제고할 수 있도록 감시하고 감독하면서 정부의 외교를 보완할 수도 있다. 현재 국제사회에서는 의원네트워크, 의회기구, 의회기관을 통한 다양한 방식으로 의원외교가 이루어지고 있다.

한국에서도 1980년대부터 의원외교가 제도적으로 구체화되기 시작하였고, 개별 국회의원뿐만 아니라 국회의장단, 상임위원회, 의원외교협의회, 의원친선협회 등이 외교주체로 활동 중이다. 최근에는 초청, 방문, 국제회의 참석 등 친선외교 방식에서 더 나아가 다자간 협의체를 구성하여 특정 이슈를 다루고 해결하기 위한 의원외교가 증가하기 시작하였다. 그 중에서도 믹타(MIKTA) 국회의장회의는 한국의 중견국외교의 핵심 기체로서 출범하였고, 유라시아의 장회의는 아시아와 유럽의 국회의장이 참여하며, 한일의회미래대화라는 협의체는 한국과 일본의 국회의원이 중심이 된 의원외교인데, 아직 제도화의 단계에 이르지 못하는 못하였다.

본 연구에서는 집합체로서의 의회에 중점을 두어 한국 의원외교의 제도화 방안을 도출하는 데 중점을 둔다. 특히 국제와 국내 수준을 연계하여 국내 수준의 의원외교 제도화의 조건을 검토하고, 국제 수준의 다자협력 제도화의 관점에서 활성화 조건을 살펴볼 것이다. 의회나 구성원인 의원의 외교활동이 증가하였음에도 불구하고, 의회의 국제적 역할과 다른 유형의 의회 제도에 대한 연구는 제한적이다. 전통적으로 의회의 국제적 역할은 주어진 정치체제의 외교정책의 일부와 민주적 정통성 및 행정적 책임성의 측면에서 다루어졌던 반면, 독립된 ‘주체 혹은 행위자(actor/actress)’로 다루어진 경우는 거의 없다. 본 연구는 의회를 외교의 주된 행위자로 설정하고 의원외교 제도화의 국제적 맥락과 국내 요인들을 분석함으로써 한국 의원외교의 지속가능한 활성화 방안을

모색한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다. 특히 국회의장 주도로 진행되었던 믹타 국회의장회의, 유라시아의장회의, 한일의회미래대화의 사례를 중심으로 의원외교가 제도화될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

첫째, 의원외교 제도화(institutionalization)의 분석틀을 국제-국내 수준에서 설정한다. 국내 제도적 요인으로 헌법적·법적 지위, 기구 제도화, 제도적 권한을 설정하고, 국제 맥락적 요인으로 국제환경 조성, 참여국가 구성, 이슈 및 아젠다의 성격을 설정하여 검토할 것이다.

둘째, 기존의 연구를 검토하고 한계를 지적하면서, 의원외교의 범위와 기능, 역사와 현황을 조망한다.

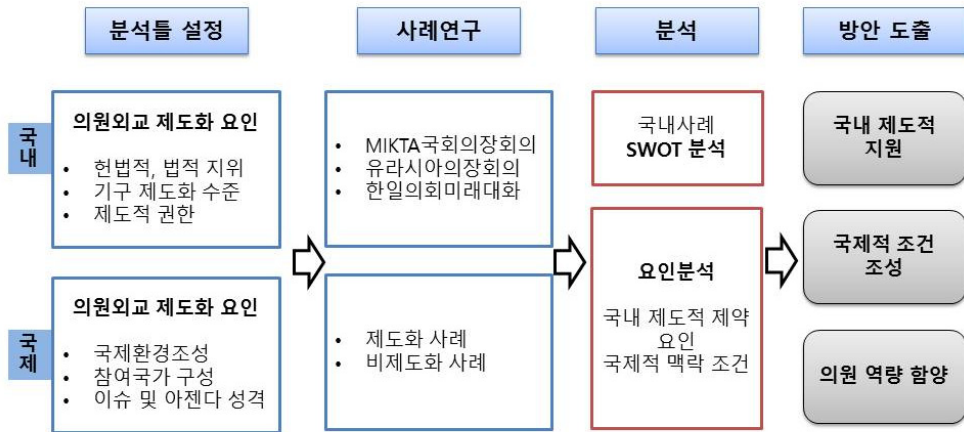
셋째, 사례연구를 중심으로 한다. 한국의 사례로 믹타 국회의장회의, 유라시아의장회의, 한일의회미래대화를 살펴보고, 해외 사례는 제도화 사례와 비제도화 사례를 구분하여 검토할 것이다.

넷째, 의원외교 제도화의 국제, 국내 요인을 믹타 국회의장회의, 유라시아 의장회의, 한일의회미래대회에 적용하여 분석함으로써 발전 방향 및 방안을 제시할 것이다.

다섯째, 의원외교의 국내 제도적 요인과 국제적 맥락 요인을 분석함으로써 지속가능한 다자의원외교(multilateral parliamentary diplomacy)의 방향을 도출한다.

마지막으로 지속가능한 다자의원외교 방향을 근간으로 믹타 국회의장회의, 유라시아 의장회의, 한일의회미래대회의 제도화와 활성화 방안을 제시하고자 한다.

[그림 1] 연구내용, 범위 및 방법



2. 분석의 틀

‘제도화’는 제도의 안정적 운영 상태로 정의할 수 있으며, 여기서 제도란 명시적 규칙, 묵시적 관행, 가시적 기구를 포함한다(Keohane 1989). 어떠한 협의체나 기구이건 제도화가 이루어지기 위해서는 공통성, 구체성, 자율성의 조건이 충족되어야 한다. 제도화를 실현하려면 첫째, 적절한 행동에 대한 기대와 그 행동에 대한 이해의 공유가 있어야 하고(공통성), 둘째, 공유하는 기대가 일정한 규칙으로 구체화 되어야 하고(구체성), 셋째, 제도가 외부에 의존하지 않고 스스로 규칙을 강화할 내적 힘을 가지고 있어야 한다(자율성). (Keohane 1989).

폴스비(Polsby)에 의하면, 한 기구 또는 조직이 제도화(institutionalization) 되었다는 것은 크게 세 가지 측면의 변화를 의미한다. 첫째, 조직이 외부로부터 구분되는 경계가 잘 형성되어지게 됨(well bounded)을 의미한다. 예를 들면 해당 조직의 구성원을 기타 사람들과 구분하기가 쉬워지게 된다. 이와 함께

해당 조직의 구성원이 되는 것이 그만큼 어려워지게 된다. 이는 달리 표현하면 일단 구성원이 되기가 어렵고 일단 되고 나면 오랫동안 구성원으로 남아 있는 경향이 있음을 의미한다. 구성원이 안정되어 있기 때문에 조직의 지도적 위치에 있는 사람들 역시 조직 내부에서 구성원들 중에서 선발되게 된다.

둘째, 조직이 점점 복잡하게 진화하게 되는 것(*institutional complexity*)을 의미한다. 조직이 복잡하게 된다는 것은 조직 내에서 업무의 분화가 이루어지게 되는 것을 의미한다. 이를 통해 서로 구분되는 업무를 담당하는 부서들이 늘어나게 되고 이들 간에 상호 의존적(*interdependent*)이면서도 어느 정도 독립적인 (*not wholly interchangeable*) 업무 수행이 이루어지게 된다.

셋째, 조직 내에서 업무가 이루어지는 과정에 보편적이면서 예외 없이 적용되는 행동 규범이 형성되게 되는 것을 의미한다. 조직 내에서의 업무가 그때 그 때 특별한(*particularistic*) 기준에 의해 임의적 방식(*discretionary methods*)을 통해 추진되지 않고, 보편적이고(*universalistic*) 동일한 경우에는 항상 자동적으로 적용되는 방식(*automatic methods*)을 통해 추진되게 되는 것이다.

의회가 제도화되었다는 것의 의미는 의회가 외부조직으로부터 자율성 (*establishment of boundaries*), 기능의 분화 및 복잡성(*growth of internal complexity*), 업무수행 기준의 보편성(*from particularistic and discretionary to universalistic and automated decision making*)을 갖추는 것이라고 할 수 있다 (Polsby 1968).

일반적으로 국제의회제도의 제도화 과정은 그 기능의 고도화에 따라 세 단계로 구분 지을 수 있다. 여기서 말하는 기능은 정보활동(*informational activities*), 규범활동(*normative activities*), 규칙 창출 및 감독 활동(*rule-creating and rule-supervisory activities*), 그리고 운영 활동(*operational activities*) 등이다.

제도적 진화의 첫 단계는 개시(*initiation*) 단계인데, 이때에는 정보 및 규

범적 활동이 정례화 된다. 정보활동은 회원국 및 다른 국제기구에게 정보를 배급하는 것이다. 규범 활동은 회의 아젠다를 설정하고 국내 혹은 국제법 하에서 실무협의체(사무국 포함)의 법적 지위를 확정하며 예산 배분을 결정하는 행위다.

이어서 도약(takeoff) 단계가 뒤따르는데, 규범창출 활동으로서 자신의 운영 및 결정 규칙을 정하고, 규범감시 활동으로서 회원국의 행태를 규율하는 규범을 관리하는 단계다. 끝으로, 확산(spillover)로서 법안을 제안하는 활동을 수행한다(Cutler 2001).

[표 1] 의회제도의 제도화 단계

단계	개시단계		도약단계		확산단계	
조직 양식	Pre-Congress 준비회의	Congress 실제회의	Assembly 정례회의	Parliament 감독기능	Legislature 입법기능	
주요 활동	(정보활동) 정보 수집 및 배포 (규범활동) 의제설정, 사무국의 법적지위 및 예산배분 결정	(규칙창출활동) 의사결정절차, 법인격 획득, 설립문서 (규칙감독활동) 규칙집행, 관리·인증·평가	(운영활동) 의회의 일반적 기능, 입법제안			

자료: Cutler (2001), 국회사무처 연구용역보고서(2014)에서 재인용.

의원외교의 제도화를 측정하기 위해서는 국제수준과 국내수준의 연계 틀 설정이 필수적이다. 왜냐하면 국가의 외교활동이 국제 영역에서만 이루어지는 것이 아니라 외교정책의 국내 정치화가 이루어졌기 때문이다. 퍼트남(Robert Putnam)에 의하면 국제 수준에서 각국 정부들은 외국 발전이 수반할 부작용을 최소화하는 가운데 국내 요구를 충족시키는 능력을 최대화한다고 한다. 국내 수준에서 이익집단은 정부에게 압력을 가하여 자신들에게 유리한 정책을 이끌

어내고, 정치인들은 이들 집단과 연합을 구축함으로써 권력을 얻거나 유지하고 확대하고자 한다. 즉 정책결정자들은 해외에서의 발전에 부정적 결과를 최소화하면서 국내 압력을 충족시키면서 능력을 극대화한다. 만약 국내에서 이해관계가 복잡하고 이견이 많아질수록 ‘국내에서 비준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합’인 윈셋(win-set)의 크기는 줄어들지만, 국가 간 협상력은 오히려 커지게 된다(Putnam 1988). 결국 국내 정치적 제약은 국가가 국제 협상에서 입장을 결정하는데 결정적 역할을 담당한다. 그 중에서도 국제조약의 비준을 담당하는 의회는 국제협상에 영향력을 행사할 뿐만 아니라 그 자체로도 주요 외교 행위자라고 할 수 있다.

우선 의원외교 제도화의 **국내 조건**으로는 헌법적·법적 지위, 기구 제도화 수준, 제도적 권한 차원을 들 수 있다(De Vrieze 2016).

• **헌법적·법적 지위 차원**

이는 기구와 정부 간 국제조직 간 관계의 본질을 의미한다. 대체로 의원외교는 의회들의 자율적 행동이며, 대부분 국제 및 국내법에 명문화되어 있지 않다.

이들의 관계는 상이한 방식으로 구조화될 수 있다. 국제의회기구(IGO)는 완전하게 독립적이 될 수 있고, 국제조직에 관여하거나 인정을 받으며, 공식적으로 국제조직의 일부가 될 수 있다.

국제의회기구의 헌법적 지위를 규정하는 것은 이 기구의 설치가 행정부, 의회 혹은 양자 모두의 이니셔티브인가의 여부를 요청하는 것을 포함한다.

• 기구의 제도화 차원

이는 국제의회기구가 효과적인 운영을 할 능력이 있는지의 정도를 의미한다. 첫 번째 제도화의 지표는 회원자격의 구조이다. 국제의회기구가 정회원, 옵저버(observer), 협찬 회원 및 게스트 등을 구분하는가의 여부와 이에 따라 어떠한 유형의 의석을 배분하는가를 살펴보아야 한다.

두 번째 제도화의 지표는 내부 지배구조와 관련되어 있다. 국제의회기구가 그들의 의장을 자유롭게 선출할 수 있는지, 정부 간 국제조직의 chairmanship은 유지하면서 국가 의회에서 자동적으로 임명한 인물을 의장으로 받아들여야만 하는지, 자치 사무소 혹은 집합적인 지배 기구가 있는가 등의 질문들을 검토해야 한다.

세 번째 제도화의 지표는 실무협의체 혹은 사무국의 유형이다. 국제의회기구가 상설 사무국을 두고 있는지, 회원국 의회가 순차적으로 사무국을 유치하는지, 사무국이 상근 스태프를 두고 있는지, 자체 예산을 지니고 있는지의 여부를 살펴보아야 한다.

네 번째 제도화의 지표는 총회 및 위원회 회의의 빈도이다. 예를 들어, 1년에 1회, 혹은 1년에 4회 회의 개최 등이 그것이다.

• 제도적 권한 차원

이는 자체 운영을 계획하는 자율성뿐만 아니라 그들이 지닌 권한과 능력의 범위를 의미한다. 기구 운영의 자율성은 아젠다에 대해 지니는 영향력의 수준, 자체 행사를 조직하고 사무총장과 상근 스태프를 선발할 수 있는 자유의 수준을 뜻한다. 기구의 헌법적 지위와 제도적 권한 간에는 인과적 연계성이 있는데, 국제조직 내에서 공식지위를 획득하는 것은 제도적 권한 획득을 위한 규칙으로써 필요하지만, 이는 국제의회기구의 자율성을 축소할 수 있기 때문이다. 권한과 능력은 국제조직 내에서 국제의회기구의 의사결정권한과 관

련되어 있는데, 여기에는 이들 조직들에 대한 감시와 자체 예산을 채택할 권리를 포함한다.

위의 국내 요인과 더불어 의원외교 제도화의 **국제 조건**은 다자협력의 제도화 측면에서 분석할 필요가 있다. 다자주의(multilateralism)란 국가 간 관계 설정의 방식에 관한 것으로 ‘국가 간의 상호작용을 양자관계가 아닌 다자적 형태를 통해 조직화, 제도화하는 것’으로 정의할 수 있다(이신화 2007). 여기서 다자주의란 국가들 사이의 정책 조정이 일반화된 규범 내지 원칙에 근거하고 있음을 의미한다.

국제관계에서 다자협력은 단순히 둘 이상의 국가가 참여하는 것을 의미하지 않는다. 여기서는 단순한 참여국의 수 이상의 질적 요인이 중요한데, 일반화된 행동원칙과 참여국 간 포괄적 호혜성에 입각하여 특정 국가의 이익에 편중되지 않은 공동의 과제를 불가분성의 원칙에 따라 다루는 것이 다자주의 협력의 작동방식이다. 즉 공통의 행위규범으로 형성되는 다자적 제도는 일반화된 원칙의 공동적용, 호혜성, 복지의 불가분성 등의 원칙에 기반하게 된다. 여기서 불가분성이란 이익과 손실이 다자주의 관계를 구성하는 행위자 사이에서 공유되는 것을 의미한다(Ruggie 1992).

이러한 다자협력의 제도화는 법적, 제도적 성격을 강화하고 나아가서 구속력 있는 의사결정을 하는 방향으로 발전함을 의미한다. 대체로 다자협약의 구성과 발전으로 나타난다. 국제관계에서 다자협약의체는 평등한 대표권을 인정하면서 민주주의의 원리를 반영하는 제도라고 볼 수 있다. 다자협약의 구성은 힘에 의한 질서가 아니라 ‘규범과 협력에 의한 평화와 공존’을 의미한다는 점에서 자유주의적 가치를 실현한다는 관념에 기초해 있다. 또한 국가들 사이의 평등주의와 이에 기초한 대등한 대표권을 인정하는 의회주의를 구현한다는 점에서 도덕적 우월성을 갖추고 있다고 할 수 있다(이성우 2011).

• 국제 환경 조성

다자협력의 제도화가 이루어지기 위해서는 국제환경이 맥락적 요인으로 작용해야 한다. 세계화와 탈냉전 이후 국제 문제 해결 방식은 기존의 국가 중심에서 국가 이외 다양한 행위자들의 상호협력 방식으로 변화하였고, 다자주의에 근거한 외교도 활성화되었다. 국제관계가 질적, 양적으로 변화하였고, 강대국 중심이 아닌 중소국 중심의 다자주의가 추진되며, 지역협력 추세가 강화되고, 특정 목적을 지닌 국제규범이 형성되고 있는 추세이다. 한편으로는 민주적 정통성, 책임성과 같은 민주주의 결핍 문제도 제기되고 있는 실정이다. 이 점에서 다자외교의 제도화가 중요하게 되었다고 볼 수 있다.

• 참여국가 구성

다자외교에서는 어떤 주제를 논의하는가 뿐만 아니라 누가 참여하는가도 중요하다. 다자협력의 제도화는 제도화에 대한 요구가 있어야 하고(수요 측면), 국가들이 제도화에 대한 비용을 기꺼이 부담해야 하며(공급 측면), 또한 다양한 차원에서 리더십이 제공되어야 이루어질 가능성이 높아진다. 여기서 주도국가와 대상 국가는 협력, 방관, 방해, 무관의 입장을 내세울 수 있다.

• 이슈 및 아젠다의 성격

다자협력의 제도화에 대한 수요는 다자간 협력이 필요한 이슈나 아젠다가 존재할 때 이루어질 수 있다. 제도화에는 비용이 수반되므로 국가들은 사안에 따른 협력을 하거나 혹은 제도를 창출하여 지속가능한 협력을 선택하게 된다. 이 때 중요한 변수는 문제의 지속성과 이슈의 밀도가 된다. 문제의 지속성과 이슈의 밀도가 높은 경우, 국가들의 제도화에 대한 투자는 제도가 많은 이슈들에 대해 장기적으로 도움을 줄 수 있기 때문에 효과를 발휘하게 되고, 제도를 형성할 가능성이 높아지게 되는 것이다.

Ⅱ. 기존 연구현황 및 한계

그 동안 의회의 외교정책과 관련된 연구들은 대부분 의회의 입법 권한, 조약체결 동의 권한 등의 관점에서 이루어졌다. 반면 의원외교에 대한 이론적, 경험적 연구는 많지 않은 실정이다. 기존의 연구가 부족했던 이유는 외교가 행정부의 고유 영역이며 의회의 외교활동은 본질적으로 제한적이라는 인식에서 비롯되었다. 또한 의회 의원들은 지역구 이익과 동떨어진 외교정책에 관심을 가질 유인이 부족하다는 인식에서 의원 개인 차원에서도 외교는 주제로 다루어지지 않았다. 그러나 세계화가 진전되어 외교의 범위, 대상, 목적, 주체 등이 확대되고, 다양한 국제의회제도가 창설되어 작동되고 있을 뿐만 아니라 실제 정부의 외교활동이 미치지 못하는 영역에서 의회가 역할을 하거나 외교쟁점에 대한 토론의 장으로 기능하게 되면서 의원외교에 대한 관심이 증가하였다.

그 동안 국제수준에서 의원외교에 대한 연구는 다자외교(김치욱 2015), 중견국외교(강선주 2013)의 측면에서 의원외교의 활성화 전략을 제시하는 데 중점을 두었다. 의회라는 외교주체를 중심으로 제도적·실질적 차원에서 외교현황을 분석 및 평가하여 정책 대안을 제시하거나(정성운 2011), 의회 외교협의체의 인원 충원과정의 법적·제도적 맥락을 탐색하는 연구(최준영 2006)도 존재한다. 혹은 기존 연구에서는 미시적 차원에서 의원 개인에 중점을 두어 활동 실적을 중심으로 의원외교를 실증적으로 평가하였고(유준상 2006), 역량과 전문성을 기준으로 미국과 한국 의회 의원을 비교(서정건, 정진민 2015)하기도 하였다.

기존의 연구는 대부분 국제수준이나 국내 정치과정 차원에서 의원외교활동의 활성화와 의원외교의 성과에 중점을 두어 문제점을 진단하고 해결방안이나 정책적 제안을 제시하고자 하였다. 즉 대부분 규범적 시각에서 문제해결에

만 중점을 두었고, 지속성을 위한 제도화의 관점에서 맥락이나 요인분석을 한 연구는 거의 없다고 볼 수 있다. 또한 의회를 외교의 독립된 주체로 설정하여 의원외교의 제도화를 분석한 연구도 많지 않다.

본 연구는 집합체로서의 의회에 중점을 두어 한국 의원외교의 제도화 방안을 도출하는 데 중점을 두며, 특히 국제와 국내 수준을 연계하여 국내 수준의 의원외교 제도화의 조건을 검토하고, 국제 수준의 다자협력 제도화의 관점에서 활성화 조건을 살펴본다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 지닌다. 특히 국회의장 주도로 진행되었던 믹타 국회의장회의, 유라시아의장회의, 한일의회 미래대화의 사례를 중심으로 의원외교가 제도화될 수 있는 방안을 모색하는 것이 목표라고 할 수 있다.

Ⅲ. 의원외교 범위와 기능

1. 의원외교의 정의

의회외교(parliamentary diplomacy) 혹은 의원외교란 의회와 그 구성원인 의원이 행하는 모든 국제 활동을 의미하는데, 의회의 공식기구나 의원단체 또는 개인이 직접 외국정부나 의회와 외교적 협상이나 접촉을 추진하는 것이다. 즉 ‘전통적(traditional) 유형뿐만 아니라 일시적으로(spontaneous) 형성되고 제도화된 유형의 제도적 연계이며, 따라서 의회의원들로 하여금 그들의 소관 내에서 활동하면서 국가 범위를 초월하는 주요 문제들을 다루는 것’을 의미한다. 이러한 전통적 그리고 일시적 연계들은 공식 및 비공식 상호작용을 통해 실체화 된다(Squarcialupi 2000).¹⁾

좁은 의미에서 의원외교는 의회에 의해 공식적으로 승인된 국제 활동만을 뜻하지만, 각 의원들은 하나의 헌법기관으로서 독자적 정당성을 갖는다는 점에서 의원외교는 곧 의회외교와 동일시할 수 있다. 즉 협의의 의원외교는 “교섭과 설득을 통해 상대국의 대외정책 결정과정에 영향을 미치고자 하는 것”으로 정의된다(박재창 1998). 반면 광의의 개념으로서 의원외교는 우방국과의 대화와 협력을 돈독하게 하고, 미수교국과의 교류 확대에 일조함으로써 국가의 외교기반을 확충하기 위하여 의원들이 행하는 정보수집이나 해외사정 인지 활동 등을 포함한 일체의 대외활동이라고 볼 수 있다(천병호 1997). 『국회의원 외교편람』에서는 의원외교를 “외국 의회와의 협력증진 및 교류확대, 그리고

1) 여기서 전통적 연계는 공식적인 의회 간 회의에서의 양자간 교환을 통해, 그리고 국제의회조직을 통해 국가 의회의원들 간 정기적인 상호작용이 발전되는 것을 의미한다. 일시적 연계는 특정 이슈에 대해 유사한 견해를 지녔다는 점을 근거로 의회의원 개인들 간 관계의 결과로써 이루어지며, 새로운 이니셔티브를 발전되기도 한다(Squarcialupi 2000).

국내외 현안에 대한 국제적인 지지의 확보 등을 목적으로 의회차원에서 실시하는 외교”로 규정하고 있다.

공공외교 관점에서 의회외교는 정부외교와 비정부기구 외교의 중간에 위치해 있다. 그렇지만 의회는 국민을 대표한다는 점에서 비정부기구보다는 정당성을 가지며, 비중도 크다고 할 수 있다. 의원외교는 외교부처 등 행정부 행위자가 주로 담당하는 정부외교나 비정부기구 등 비국가 행위자들이 외교를 수행하는 민간외교와는 다르다. 의원외교는 입법부 행위자인 의회가 외국 의회와 협력을 도모하고 특정 현안에 대한 경험을 주고받으며 외교문제에 대해 국제적 지지를 확보한다는 점에서 정부외교, 민간외교와 차이가 있다.

의회외교를 의회와 의원들이 국제의회기구에서 수행하는 외교로 한정할 경우, 외국에 의회대표단을 파견하고 초국가의회기구에 참여하며, 다른 국가의 의원과 의회대표단의 방문을 접수하는 활동도 포함된다. 또한 의회기구 내에서 외교문제에 관하여 구두 또는 서면질의서, 보고서, 기타 연구결과를 주고받기도 한다. 또한 초국가적 의회기구의 활동과 제3국에서 행하는 선거감시활동도 여기에 포함된다.

의원외교는 국제 행동주의의 중요한 일면으로써의 표현의 자유와 독립성을 기반으로 하며, 분쟁 당사자들 간 가교역할을 하는 ‘민주적으로 위임받은 외교관들’의 외교활동이라고 볼 수 있다.

2. 의원외교의 역할과 기능

외교 영역에서 의회는 다음과 같은 역할을 담당한다. 우선 의회는 행정부가 주도하는 국제협상에 일정하게 관여하는데, 이와 관련된 전통적 활동에는 구두 혹은 서면 질의, 간담회, 청문회 등이 있다. 또한 협정이 최종 확정되어 통치권자의 서명이 이루어지기 전 협정 문안 자체에 대한 전반적인 토의를 진행한다. 관련 상임위원회는 강제적 위임이나 권고적 의견을 두고 행정부와 협

의하기도 한다.

둘째, 의회는 외교문제에 관련된 정부활동을 감시하는데, 전통적으로 질의 응답, 청문회, 전체토론회 등의 방식이 사용되며, 조약과 협약에 비준 요건을 의무화하기도 한다.

셋째, 의회는 국제협정의 후속 이행과정에 영향을 미친다. 의회의 행정부 활동 검토 수단에는 각종 질의와 간담회 등을 들 수 있다. 의회 위원회는 책임과 권한 범위 내에서 조약을 검토하고, 그 결과를 위원회 보고서 형태로 발표하고, 정부에게 서명된 조약, 협정, 협약에 관해 정기적 경과보고서를 제출하도록 요구할 수 있다.

넷째, 의회는 국제이슈와 국제기구에 관한 정보를 수집한다. 위원회는 국제적 사건과 이슈에 관한 정보를 수집하며, 기초연구·청문회·보고서 준비 등에 관련된 연구를 진행하고 의회 차원의 토론을 위해 이를 제출한다.

다섯째, 의회는 국제이슈와 국제기구에 관한 정보를 배포하는 기능을 한다. 의회 내 의원 워크숍을 마련하여 정보공유모임이나 특정 국제문제를 토론하기 위한 장으로 활용한다.

여섯째, 의회는 자신의 의사결정에 시민의 참여를 촉진함으로써 국제적 역할을 강화한다(김치욱 외 2015).

마지막으로, 의회는 비입법적 수단의 하나인 의원외교를 통해 외교의 주체가 되거나 외교정책에 영향을 미칠 수 있다.

이와 같이 의회는 정부의 외교정책을 지원하고, 정부보다 앞서 외교 필요성을 제기할 수도 있지만, 때로 외교정책에 혼선을 초래할 수도 있다. 즉 의회는 외교정책과 관련하여 순기능적인 영향력만을 행사하지 못한다. 일반적으로 외교활동은 정부의 고유 권한이며, 오히려 의회는 외교정책 분야에서 부정적 영향을 미친다는 평가가 더 보편화 되어 있다. 왜냐하면 우선 의회는 대통령과 정부의 외교정책과 관련하여 사소한 행정절차나 예산문제를 걸어 사사건건

시비를 걸고 나서기 때문에 오히려 대통령의 외교정책적 융통성을 제약한다. 또한 의회는 대부분의 외교정책과 관련하여 대통령이 원하거나 추진한 정책을 승인하거나 묵인하는데 그치고 있으며, 내부 제도적 한계 때문에 효과적인 외교정책 담당자가 될 수도 없다. 게다가 의회는 장기적인 정책적 비전을 지니고 있지 않기 때문에 신뢰할 수 없는 정책결정기구이며, 복잡한 국제정치적 사건들과 현안들이 상호연계 되어 있는 외교정책문제를 다룰 수 있는 지식과 경험 등의 전문성이나 제도적 기구를 갖추고 있지 못하다. 마지막으로 의원들은 오직 재선만에 관심이 있기 때문에 단기적이고 파당적인 시각에서 외교정책을 다루기 때문에 정부의 외교활동에 오히려 방해가 될 수 있다는 것이다 (Burgin 1993).

그렇지만 의회가 외교정책 결정에 있어 부정적 영향만을 행사하는 것은 아니다. 의원 개개인이 재선에만 관심이 있다고 하지만, 실제로 의원 대부분은 유권자의 의견을 수렴하면서 ‘어떤 위치를 선택할 것인가’보다는 ‘어떤 위치를 회피해야 할 것인가’에 더 많은 관심을 기울인다고 한다. 설령 특별한 일부 사안의 경우 편협한 결정이나 심의를 행할 수 있지만, 이러한 의원들의 애매한 행위에 의해서 전체로서의 의회의 외교정책적 기능이 손상을 입지는 않는다. 게다가 정부가 제출한 외교정책 관련 법안이나 동의를 통과시킨 비율을 기준으로 의회가 외교정책과 관련하여 실질적 기능을 수행하지 못한다는 평가도 잘못인데, 왜냐하면 의회는 절차법의 제정을 통하여 실질적인 외교정책의 내용을 변화시키는 효과를 성취하기도 하며, 청문회나 공청회, 정부와의 협의, 여론 등의 비입법적 수단을 통하여 중대한 정책적 영향력을 행사할 수 있기 때문이다(Lindsay 1994).

결국 의회는 외교정책결정과정에서 책임성, 정부 감시 및 통제를 기반으로 의회 본연의 기능을 수행할 수 있다. 의회와 의원들은 의사소통 기능을 수행하면서 정부들, 시민사회, 비정부기구, 미디어, 시민들 간 ‘연결벨트

(transmission belt)’가 될 수 있기 때문이다.

의회는 일반적으로 다음과 같은 방식으로 국제 문제에 개입할 수 있다. 첫째, 국가 정부의 외교정책에 비하여(vis-a-via) 감독 및 감시 능력을 강화함으로써, 둘째, 양자 및 다자 수준에서 의원외교로 알려진 수평적 외교관계를 수행함으로써, 셋째, 국제 혹은 지역조직의 대표체로서 의회를 구축하거나 권한을 부여함으로써 이루어진다(Malamud 2011).

최근에는 의회가 외교의 주체가 되는 의원외교의 필요성이 증가하면서 의회의 역할이 국제 영역까지 확대되고 있다. 우선, 기존의 정부 주도 외교는 민주적 정당성이 부족하다는 점에서 의회가 주체가 되는 외교활동이 증가하고 있다. 외교는 국제무대에서 국민의 생명과 후생과 밀접하게 관련된 활동이라는 인식이 널리 확산되면서, 외교정책의 성패에서 국민의 관심과 협력이 필수적인 요소가 되었다. 그런데 국민의 지지에 기초한 외교정책을 추진하기 위해서는 외교에 대한 민주적 통제가 요구되었다. 전통적으로 대외 활동은 외교부와 같은 정부의 독점 영역이다시피 했다. 국민은 주인과 외교관인 대리인 간의 거리가 점점 멀어지고 있다는 비판도 제기되었다. 주요 외교정책의 결정 및 수행과정에서 정부 대표단의 정치적 책임성을 강화하기 위해서 국민의사의 대표기관이자 민주적 정당성을 지닌 의회의 적극적인 간여가 필요하게 되었다. 외교의 민주화 필요성은 외교의 이슈영역이 정치와 안보, 군사 등 상위정치 분야뿐 아니라 경제, 통상, 환경, 문화 등 하위정치 분야로 확대되었다는 사실에서도 기인한다. 외교의 상대도 정부 및 정부간 국제기구뿐만 아니라 의회 및 의회간 국제기구, 기타 민관 혼합기구와 기업 등으로 확대됨에 따라 행정부 주도 외교에만 의존하기 어려운 현실이 되었다. 행정부 중심적 글로벌 거버넌스가 노정하는 민주주의 결핍 문제를 국제의회기구가 보완해줄 수 있다는 점에서 의원과 의회의 외교적 역할에 대한 수요가 증가하게 된 것이다.

둘째, 의회 의원은 국민의 대표로서 국가 정책에 영향을 미친다는 점에서

국제 인적 네트워크를 형성하는 것이 중요하게 되었다. 의회 의원들은 잠재적으로 내각에 충원될 가능성이 높다. 의원내각제의 경우 의회에서 수상과 각료를 배출하며, 대통령제의 경우에도 의원들은 장관으로 행정부에 입각하여 정부 정책결정을 직접 담당하곤 한다. 따라서 의원 수준에서 벌이는 외교 활동 과정에서 형성된 국제 인적 네트워크는 의원협력을 넘어 정부간 협력 가능성을 높일 가능성까지 내포한다. 예를 들어, 초청외교 형식은 인적 네트워크 확장을 꾀할 수 있는 중요한 기회가 된다. 외국 의회의 주요 인사를 초청, 한국의 경제발전 경험과 문화 등을 소개함으로써 한국에 대한 이해도와 친밀감을 높일 수 있다. 각국 의회에 한국을 잘 알고 한국과 친한 인사를 많이 확보할 수 있는 계기가 되는 셈이다.

셋째, 의원외교는 글로벌 이슈와 관련하여 한국 입장을 국제사회에 설명하고, 그에 대한 지지를 확대하는 역할을 할 수 있다.²⁾ 예를 들어, 공적개발원조(ODA) 등 한국의 국제적 기여활동에 대한 긍정적 평가를 확산시킬 수 있다. 또한 의회 관련 국제회의를 개최함으로써 한국의 우수성을 각국 의회 의원들에게 직접 보여줌으로써 한국의 위상을 제고할 수 있다.³⁾

넷째, 의원외교를 통해 의원의 입법 활동이 강화될 수 있다. 의원들이 직접 외교활동을 전개함으로써 다른 국가와 국제기구들과 상호 작용하는 과정을 통해 입법에 필요한 정보와 지식을 획득할 수 있다. 또한 해외 방문을 통해 외국 정부 인사나 교민들과 접촉하면서 현장의 목소리와 요구를 제대로 반영하는 맞춤형 법안 작성을 가능케 한다. 특히 의원들이 개인적 관심사에 따라

2) 냉전시기 국제의회연맹(IPU)에서 한국과 북한 간에 치열한 외교전이 진행되었다. 이 때 한국 의원단은 IPU 총회와 이사회 등에 참석하여 우리 입장을 적극적으로 주장하고 북한 입장을 반박하였다고 한다.

3) 1997년 한국 서울에서 IPU 제 97차 총회가 개최되었다. 여기에 123개 국가와 30개 국제기구 등에서 총 1,312명이 참석하였는데, 한국의 역량을 홍보할 수 있는 기회가 되었다.

모임을 갖는 의원네트워크는 공식적인 의회기구나 의회기간보다 솔직한 대화가 가능해 깊이 있는 정보를 교환할 수 있다.

의원외교 활동은 전체로서의 의회 혹은 의원이 직접 외교의 주체로 활동하는 것이다. 그 수단으로는 양자 친선모임이 있으며, 별도의 양자협력협정에 기반하여 의회기구를 설립하고 관계증진을 도모할 수 있다. 의회는 지역 단위에서 의원 간의 국제적 회합을 제도화하고 정례화하며, 국회의장 혹은 상임위원회 수준에서 대표단을 파견·접수한다. 이를 통해서 정부 대표단의 방문보다 더 폭넓은 정치적 대표들 간의 만남이 촉진된다.

뿐만 아니라 국제의회기구의 회의를 유치하고, 인프라 등 보다 실질적인 공동 프로젝트를 논의하는 장으로서 인접국 의회의 상임위원회와 함께 지역 컨퍼런스를 개최할 수도 있다. 양자회의나 국제의회기구 회의를 계기로 분쟁 당사국 의원들에게 대화의 기회를 제공하여 분쟁해결기능을 수행하기도 한다. 예를 들어, 국제 콜로키엄을 조직하거나 기타 신뢰구축 조치를 통해서 분쟁 상황에 대한 공통의 이해를 도모할 수도 있다. 의원들은 개인 자격으로 평화 프로세스의 특사나 특정 분쟁의 임시작업그룹, 선거감시단의 일원으로 참여할 수 있다. 이외에도 의회 간 기술적 협력을 활성화하고 의원-대사 간담회 등을 통해 국제현안에 대한 의견을 교환할 수 있다.

의회는 국제의회협력체와의 교류 과정을 통해서도 외교활동을 수행할 수 있다. 이때 국회의장은 의원의 국제적 활동을 효율화하기 위해 그에 관해 전반적인 결정권을 부여받을 수 있다. 또한 중복을 피하기 위해 의회의 국제적 활동 상황을 점검한다. 외교위원회의 연례보고서에 과거 의원외교에 대한 평가를 담고, 향후 외교활동의 우선순위를 설정하는 것도 방법이 된다. 의회 안에 의원협의체의 대표로 구성된 정기모임을 조직하여 공통의 이슈와 관심사를 논의할 수도 있다. 이러한 의원외교는 정부 행위자들과의 상호작용까지 확대될 수 있다. 대체로 다음과 같은 활동이 의원외교에 포함된다.

- 국가 간 관계 증진을 위한 의회 간 협력 합의의 도출
- 분쟁해결과 신뢰구축뿐만 아니라 노하우의 교환을 목적으로 하는 의원들 간 제도화 된 정기 모임과 방문을 조직
- 친선단체와 특별 위원회의 설치
- 의회 대표의 파견 및 수용
- 다자간 의회 협의체나 회의에 참석
- 제 3국의 선거 감시

결국 의원외교는 외교정책의 국내 정치화가 진행됨에 따라 활성화될 수밖에 없었다. 특히 의원외교는 국가들 간 상호 이해를 증진시키고, 민주체제 전환 국가 혹은 민주체제가 불안정한 국가들에서의 선거 관찰 임무를 통해 민주주의를 증진시킬 수 있으며, 국가 간 및 국가 내 위기 모두에서 국제분쟁 해결에 기여할 수 있고, 통합 혹은 분권화를 목표로 하는 지역 협력을 지원하며, 의회들 간 기술적, 행정적 협력을 증진시킬 수 있다. 또한 의회 사회화와 기술적 협력은 의회 의원들이 그들의 권한 행사를 위한 다양한 기준점들을 논의하도록 하고, 국제 정세에 있어 각각의 정부 통제에 대한 최선의 실행을 교환하도록 독려할 수 있다. 마지막으로 의회 기구는 민주적 가치를 수호하기 위한 물질적 자원과 전문지식을 제공하고, 최대한 의회를 효율적이고 투명하게 작동할 수 있도록 한다는 점에서 의미를 지닌다.

IV. 한국 의원외교의 역사 [1948년-현재]

한국에서 의원외교는 외교부를 중심으로 한 행정부의 외교활동이 미치지 못하는 영역에서 많은 역할을 담당하여 왔다. 예를 들어 의원외교는 행정부가 직접적인 활동을 펼칠 수 없는 미묘한 외교현안이나 분쟁이 존재할 경우 매우 효과적으로 활용되어 왔다. 비교적 독자적으로 자유롭게 활동할 수 있는 의원들이 중재에 나섬으로써 물밑교섭을 통한 외교적 타협을 자주 만들어낼 수 있었기 때문이었다.

한국의 의회외교는 1948년 5월 제헌국회부터 대미외교를 중심으로 이루어지기 시작하였다. 미국 이외에 한국전 참전국의 의회들과는 축전이나 조전을 교환하는 서신외교를 중심으로 진행되었다. 그러나 특정 국가를 상대로 하는 방식에서 벗어나 국제사회를 향해 본격적으로 의회외교를 시작한 것은 1960년대부터라고 할 수 있다. 한국은 1961년 국제의회연맹(IPU)에 가입했으나 5·16 쿠데타 이후 회원 자격이 정지되었다. 1964년 8월 코펜하겐에서 열린 53차 국제의회연맹총회에서 한국의 재가입 신청이 받아들여졌고, 국제의회기구를 무대로 한 한국의 의회외교가 정상화될 기회를 잡았다.

이후 1965년 국교정상화에 따라 한·일 간 의회 차원의 교류가 개시되었다. 1965년 2월 아시아의원연맹(APU) 창설, 그리고 한·독(1965), 한·터키(1969), 한·영(1970), 한·프랑스(1970) 양자 의원친선협회 결성을 계기로 의회외교가 더욱 활기를 띠었다. 뿐만 아니라 인도, 인도네시아, 노르웨이, 덴마크, 브라질, 멕시코, 이란, 가봉 등 22개 국가와 의원친선협회도 이때에 출범하였다.

1972년 10월 유신으로 국회가 해산되어 휴지기를 맞았으나, 유신체제의 정당성과 한국 민주주의를 홍보하기 위해 의회외교가 재개되었다. 한국에서 1980년대부터 의원외교가 제도적으로 구체화되기 시작하였고, 개별 국회의원 뿐만 아니라 국회의장단, 상임위원회, 의원외교협의회, 의원친선협회 등이 외

교주체로 활동하기 시작하였다. 국회는 의회외교를 보다 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 1981년 12월 ‘국회의원외교활동등에관한규정’을 제정하였다. 또한 16개국 의회를 대상으로 친선협회를 추가로 구성한데 이어, 특히 1983년 10월에는 국제의원외교의 최대 행사인 IPU총회를 서울에서 개최함으로써 국회의 외교 역량을 알렸다.

1980년대 후반부터 동서냉전이 와해되어가면서 국회는 공산권 지역을 새로운 외교 지평으로 개척했다. 폴란드, 루마니아, 불가리아, 몽골, 카자흐스탄, 우크라이나, 베트남, 체코, 우즈베키스탄 등 9개 구공산권 국가들과 친선협회를 결성했다. 1997년 4월에는 IPU 97차 총회, 1998년 1월 아시아태평양의회포럼(APPF) 6차 총회, 2000년 2월 국제농림어업의원연맹(IPAAF) 창립총회를 서울에서 개최하였다.

2003년부터는 특정 현안의 해결을 목적으로 하는 조사·시찰단 활동이 강화되어 그때까지의 단순 방문외교에 더해졌다. 국회의원외교활동운영협회의회는 2002년 친선외교 중심의 활동을 지양하고 특정 현안을 겨냥한 외교활동에 중점을 두기로 결의하였다. 구체적인 예로, 국회는 북핵 문제의 평화적 해결을 모색하기 위해 관련 대표단을 미국, 러시아, 유럽, 일본 등에 파견하기도 하였다. 이라크 파병 문제를 다루기 위해서 현지 조사를 수행할 국회조사단을 파병 예정지에 파견하기도 하였다. 또 WTO도하라운드 협상을 국회 차원에서 지원하기 위하여 국회대표단을 스위스, 일본 등에 파견하여 국제경제질서의 변화에 관심을 기울이려고 노력하였다(김태현 외 2015).

현재까지의 한국의 의원외교는 대체로 초청외교, 방문외교, 국제회의 참석이 주를 이루었다. 최근에는 초청, 방문, 국제회의 참석 등 친선외교 방식에서 더 나아가 다자간 협의체를 구성하여 특정 이슈를 다루고 해결하기 위한 의원외교가 증가하기 시작하였다. 그 중에서도 ‘믹타(MIKTA) 국회의장회의’는 한국의 중견국외교의 핵심 기체로서 출범하였고, 아시아와 유럽의 국회의장이

참여하는 ‘유라시아 의장회의’가 개최되었으며, 한국과 일본의 국회의원이 중심이 된 ‘한일의회 미래대화’라는 협의체도 결성되었다.

그 동안 한국의 의원외교의 행태를 살펴보면 의원 개인이나 정당에 의한 정책중심의 외교활동이 활성화되기보다는 국회 차원에서의 상임위원회별 방문, 시찰 활동, 초청외교 및 의원친선협회 등 친선활동 형식의 의전적 행사각 주를 이루었다고 할 수 있다.

[표 2] 국회의 의원외교 활동 현황 (2008-2013)

구분		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
계	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	
	113	66	82	81	91	86	96	81	98	65	86	58	
초청외교		30	14	18	12	18	15	22	14	22	6	22	13
방문외교		57	18	42	47	49	45	52	48	53	39	47	31
국제회의	참석	25	31	21	20	19	23	17	14	21	19	14	12
	개최	1	3	1	2	5	3	5	5	2	1	3	2
	소계	26	34	22	22	24	26	22	19	23	20	17	14

자료: 바른사회시민회의 (2014).

현재 한국 의원외교의 현황을 살펴보면, 한국 국회 내에는 국회 소관의 외교단체가 존재하는데, 4개의 의원외교협의회, 110개의 의원친선협회, 1개의 한중의회 정기교류체제가 결성되어 운영 중에 있다(2015년 8월). ‘의원외교협의회’는 주변 주요국 의회와의 상호교류 및 합동회의 개최 등을 통하여 한국의 이익을 극대화하고 주요 현안을 조속히 논의하는 의회외교단체로서 단순한 친선단체의 성격에서 한 단계 올라선 전문 의회외교단체이며, 한-미, 한-중, 한-EU, 한-러 등 4개국 의회와 협의회가 결성되어 있다. ‘의원친선협회’는 한국 국회의원과 상대국 의회의원 간의 상호교류 및 기타 친선활동 등을 통하여 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 분야에 있어 양국 간 이해증진과 협력강화를 목

적으로 결성된 외교단체이며, ‘한·중의회정기교류체제’는 한국과 중국 간 우호 협력 관계의 유지, 발전을 위하여 양국 의회 간 정기적 교류를 목적으로 한·중 의회간의 협정의정서를 통해 결성된 외교단체이다.

[표 3] 한국 국회 소관 주요 의원외교단체 (2015년 8월)

단체명	단체수	의원외교 대상국
의원외교협의회	4개	미국, 중국, EU, 러시아
의원친선협회	110개	아·태평양 20개국, 미주 22개국, 아프리카 15개국, 유럽 42개국
한·중의회정기교류체제	1개	중국

자료: 이상우 (2015).

의원외교협의회, 의원친선협회, 정기교류체제 중에서 의원외교협의회가 효율성과 효과가 가장 높은 것으로 평가된다(천병호 1997; 박재창 1998; 최준영 2006). 의원외교협의회는 면담인사와 내용, 언론개재 여부, 수행원 및 업무 담당자와의 구조적 면담 여부 등에서 다른 의원외교 주체들에 비해 더 많은 활동을 전개했다. 의원외교협의회는 상설기구화되어 있어 정기적 교류가 행해지는 양국 의원외교협의회 네트워크를 통해 면담인사 섭외가 이루어지면서 상대국의 고위급 인사들과 면담성사가 용이하게 이루어졌다. 또한 내용 면에서도 양국 간 주요 정치, 경제 현안 등이 의제로 다루어지고 그에 대한 양국 간 입장 교환이 이루어짐으로써 서로에 대한 이해의 확대와 분쟁의 해결이 가능하게 할 수 있었다(천병호 1997). 즉 외교위원협의회는 다른 외교주체들에 비해 전문성과 제도적 지속성에서 더 우위에 있었다고 볼 수 있다.

국회의 의원외교 활동을 기준으로 할 때, 초청외교, 방문외교, 국제회의 참석으로 구분할 수 있다.

초청외교는 국회의 정식 초청에 의해 방문하는 외국 주요인사의 방한 활동 및 주요인사와의 면담, 산업시찰 등을 통해 대한민국에 대한 이해를 증진시키고 양국간 주요현안 논의 및 의회간 친선을 도모하기 위한 활동을 의미한다. 국회 최초의 초청외교는 1964년 5월 국회의장 초청으로 독일 연방 하원의장이 방한한 때로 거슬러 올라간다. 대부분 국회의장단, 의원단을 중심으로 초청외교가 이루어졌지만, 2001년부터는 상대국의 비중 있는 평의원을 대상으로 하기 시작하였다. 초청외교는 일반적으로 국내 정치상황과 밀접한 관련성이 있으며, 집권 세력의 정통성이 결여되었을 경우, 빈도가 증가하였다고 한다(김창환 외 2001). 공식적인 초청외교 외에도 비공식적 초청외교가 존재하는데, 비공식적 초청외교는 국회가 직접 초청한 것이 아닌 행정부가 초청한 외국 인사 또는 특별한 목적으로 방한한 인사가 국회에서 연설을 하거나 국회 지도부 및 정당의 주요 인사와 접촉하는 것을 의미한다.

초청외교는 아래와 같은 주요 활동 및 내용으로 이루어진다.

- 주요활동: 국회 및 행정부 주요인사의 예방 및 면담, 산업시설 및 문화사적지 시찰
- 내용:
 - 구분: 국회의원 외교활동운영협의회에서 심의된 초청계획에 따른 정기 초청 및 연중 필요에 의해 실시하는 수시 초청으로 분류.
 - 실시절차: 초청건의(외교부 등) → 실무검토 → 국회의장 승인 → 초청장 발송 → 방한 협의(외교부 또는 공관을 통하여 방한시기, 인원, 경비 등 협의) → 초청 확정
 - 고려사항: 의회차원의 교류 필요성/ 의원친선협회의 건의/ 외교부 또는 재외공관의 건의/ 상대국 의회의 공식적인 방한 요청

방문외교는 국회의장, 부의장, 의원친선협의회, 위원회, 의원외교협의회 및 의원외교 지원단체가 실시하는 의원외교활동으로 상대 국가를 방문하여 주요 인사와의 면담 및 시찰 그리고 주요현안논의를 통해 양국간 이해 증진 및 협력을 도모하는 활동을 말한다. 주요활동에는 방문국 의회 및 정부 주요인사 면담, 산업체 및 교육문화시설 등 정책현장 시찰, 진출기업 및 현지동포 간담회 등이 포함된다.

방문외교의 주체는 의장단, 상임위원회 등이 포함된다. 국회의장과 국회부의장은 의회정상외교 차원에서 의회 간 교류가 필요한 국가들을 방문한다. 국회의장단 최초의 방문외교는 1950년 3월 제헌 국회 당시 신익희 국회의장이 미국 의원단의 국회방문에 답하여 미국을 방문한 것이다. 상임위도 각각의 소관 사항에 대한 주요국의 의회, 정치, 경제, 사회, 문화 제도를 시찰하고 입법 활동에 필요한 자료들을 조사하고 수집하기 위하여 외국을 방문한다. 위원회 시찰단 활동은 1974년 5월 경제과학위원회가 영국을 방문하여 자원 및 산업에 관한 시찰을 행한 것이 최초이다(김창환 외 2001).

의원외교협회의 방문 활동은 14대 국회에서부터 시작되었고, 한반도 주변 4강과 유럽연합 등을 대상으로 한국의 국가이익 극대화 추구를 목표로 하였다. 현재 가장 효율성 및 효과가 높은 의원외교 유형이라고 할 수 있다. 의원친선협회의 방문외교의 경우, 7대 국회에서부터 시작되었는데, 14대 국회부터는 위원회 중심의 방문외교가 활발하게 전개되면서 친선협회의 활동은 감소하게 되었다.

1. 의회외교단체 방문외교

1) 의원외교협의회

주변 주요국 의회와의 상호교류 및 합동회의 개최 등을 통하여 국익을 극대화하고 주요 현안을 조속히 논의하는 의회외교단체로서 단순한 친선단체

의 성격에서 한 단계 올라선 전문 의회외교단체

[주요활동]

상대국 의원외교협의회의와의 정례적인 회의를 통하여 주요외교현안과 양국 교류 증진 및 발전 방안 논의

[구성현황(제19대 국회 기준)]

- 한미의원외교협의회의 : 50인(회장 1인, 부회장 8인, 간사장 1인, 회원 40인)
- 한중의원외교협의회의 : 50인(회장 1인, 부회장 8인, 간사장 1인, 회원 40인)
- 한러의원외교협의회의 : 50인(회장 1인, 부회장 8인, 간사장 1인, 회원 40인)
- 한EU의원외교협의회의 : 50인(회장 1인, 부회장 8인, 간사장 1인, 회원 40인)

[대표단 구성 등]

- 회장이 국회의장의 승인 하에 교섭단체 의석비율을 고려하여 대표단 구성(임원과 협의)
- 상대국 방문 또는 상대국 의원외교협의회의 초청

2) 의원친선협회

대한민국 국회의원과 상대국 의회의원간의 상호교류 및 기타 친선활동 등을 통하여 정치·경제·사회·문화 등 여러 분야에 있어서 양국 간의 이해증진과 협력강화를 목적으로 결성된 외교단체.

[주요활동]

상대국 의원친선협회와의 교류를 통한 이해증진 및 협력강화 도모

[구성현황(제19대 국회 기준)]

총 110개 의원친선협회 결성

[대표단 구성 등]

- 회장이 국회의장의 승인 하에 교섭단체 의석비율을 고려하여 대표단 구성(임원과 협의)

- 상대국 방문 또는 상대국 의원친선협회 초청

3) 한중의회 간 정기교류체제

대한민국과 중국 간 우호협력 관계의 유지·발전을 위해 정기적 교류를 목적으로 한·중 의회간의 협력의정서를 통해 설립된 외교단체로서 양국 간 협력의정서에 따라 2006년 1월에 최초 결성.

[주요활동]

한·중 상호간 격년제로 상대국을 방문하여 합동회의를 개최

[구성현황(제19대 국회 기준)]

한중의회정기교류체제 : 50인(회장 1인, 부회장 6인, 간사장 1인, 회원 42인)

[대표단 구성 등]

- 회장이 국회의장의 승인하에 교섭단체 의석비율을 고려하여 대표단 구성(임원과 협의)

2. 상임위원회 해외시찰

[주요활동]

상임위원회의 소관사항에 대한 해외시찰을 통한 효과적인 입법활동 도모

[대표단 구성 등]

- 상임위원장이 국회의장의 승인하에 여야 간사위원과 협의하여 구성

3. 특정현안 외교

[주요활동]

국가적으로 긴급하고 중요한 현안에 대하여 국회차원에서 이를 해결하기 위한 대표단 파견

[대표단 구성 등]

- 국회의장이 교섭단체 대표의원 또는 현안외교를 주도하는 의원과 협의하여 구성
- 외교적 현안해결 여부 및 시급성·중대성, 방문국과의 교류관계 및 외교부·유관기관의 의견을 참고하여 대표단 파견 결정

마지막으로 국제회의 활동은 다자의회간 교류 협력을 강화하고 국제적 현안을 논의하기 위한 “의회관계 국제회의”에 참석하거나 이를 개최하는 활동이다. 주요활동으로는 주요의제에 관한 연설, 토론 및 표결에 참여하고, 국제회의에 참석한 해외 의회 주요 인사 면담 등을 통해 인적 네트워크를 구축하는 것이다.

국제회의 참석 대표단은 활동계획에 따라 회의참석 및 외국 대표와의 회동을 통해 의회 차원의 의견제시와 입법자료 수집 등의 활동을 전개한다. 활동이 종결된 후 20일 이내에 회의 참석 보고서를 서면으로 국회의장에게 제출해야 하며, 국회의장은 필요한 경우 본회의에서 보고하도록 할 수 있다.

국제회의 참석의 경우, 의회 간의 교류에 있어서 동시에 여러 국가를 상대할 수 있는 기회일 뿐만 아니라 폭넓은 의원 간의 교류와 인적유대를 형성하기에 유리하다. 또 국가적 외교현안이 발생하는 경우나 국제사회에서 우리의 입장에 대한 상대국의 지지가 필요한 경우 우리의 입장을 광범위하게 홍보하고 지지를 획득하기에 적합한 무대라고 볼 수 있다(김치욱 2014).

한국 국회가 참석하고 있는 의회 관련 국제회의 현황은 아래와 같다.

- 국제의회연맹(IPU: Inter Parliamentary Union) 총회
- G20 국회의장회의
- UN총회 중 의원회의
- 유엔여성지위위원회(CSW: Commission on the Status of Women) 의원회의

- 구주협의회 확대의원총회
- 아시아-태평양의회포럼(APPF: Asia-Pacific Parliamentary Forum)
- 아시아-태평양의원연맹(APPU: Asian-Pacific Parliamentarians' Union)
- 아세안의회총회(AIPA: ASEAN Inter- Parliamentary Assembly)
- 아시아의회총회(APA: Asia Parliamentary Assembly)
- 아시아-유럽의회동반자회의(ASEP: Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting)
- 한미일 의원회의(TLEP: Korea-US-Japan Legislative Exchange Program)
- NATO의원연맹 총회(North Atlantic Treaty Organization Parliamentary Assembly)
- OECD-NATO 의원연맹 연례회의
- 북한자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹(IPCNKR: International Parliamentarians' Coalition for the North Korean Refugees and Human Rights) 총회
- 아시아-태평양지역교육의원포럼(FASPPED: Forum of Asia-Pacific Parliamentarians for Education)
- 국제적 행동을 위한 의원연대(PGA: Parliamentarians for Global Action)
- 세계국회의장총회
- 글로브의원포럼(GLOBE Legislators Forum)
- TO에 관한 의원회의
- 유엔여성 차별철폐위원회(CEDAW: Committee on the Elimination of Discrimination against Women)
- 세계의회사무총장회의(ASGP: Association of Secretaries General of Parliaments)
- 세계전자의회컨퍼런스(World e-Parliament Conference)

- 기타 국제기구 또는 지역 의회기구가 주관하는 국제위원회의 및 심포지엄 참석 등

현재까지 의원외교를 통해 다수의 성과를 거두었지만 다음과 같은 점에서 한계를 지녔다. 김치욱(2014)은 그 동안 한국 의원외교의 문제점을 다음과 같이 지적하였다.

우선 그 동안의 의원외교활동이 사전계획이나 준비 없이 단기적이고 즉흥적으로 계획되었다는 점이다. 특히 방문외교의 경우 방문국의 지역편중 현상, 방문국의 현지사정을 고려하지 않는 무리한 방문일정, 면담인사의 졸속선정, 방문예정국의 잦은 변경 등과 같은 문제점을 드러냈다. 또한 사전계획성의 결여는 방문외교 활동 시 필요한 방문 참고자료 제작, 대표단 사전회의 등과 같은 필수적인 사전준비가 충실치 않게 이루어지는 원인이 되었다.

둘째, 현재까지 방문외교나 국제회의 참석의 경우 국회 내 각 교섭단체에서 형평성을 고려하여 대표단을 선발하다보니 실제로 방문지역이나 회의 아젠다에 대한 의원들의 전문성이 충분하게 고려되지 못하였다. 그 결과 방문외교에 있어 의원들 간 친밀한 관계형성이나 비공식적 유대관계 형성과 같은 의원외교의 장점을 충분하게 활용하지 못하였고, 국제회의에 있어 회의의제에 대한 전문성과 식견을 토대로 회의에 있어서 주도적이고 적극적인 활동을 하지 못하고 소극적인 참석에 그치는 경우가 많았다. 또한 정치적인 상황에 따라 국회 본회의에서 교섭단체 간 대결양상이 벌어질 경우, 의원외교활동이 예정대로 이루어지지 못하는 등 문제가 발생하기도 하였다.

셋째, 의원외교의 지원기구가 취약하다는 문제가 있다. 국회의원의외교활동의 지원부서인 국회사무처 국제국은 초청외교 활동업무를 지원하는 의전과, 의원단의 방문외교활동 및 의회관계 국제회의 참석·개최를 지원하는 국제협력과로 구성되어 있다. 그러나 체계적인 지원이 이루어지지 않고, 전문성이 떨어

지며, 구체적 운영기구도 없고, 인력도 부족한 실정이다.

넷째, 방문지역 및 시기가 편중되어 있는 문제도 지적할 수 있다. 대체로 의원의 방문외교활동은 미주와 유럽에 편중되어 있고, 시기별로도 7월에서 8월 중에 편중되는 경향이 있었다.

제 19대 국회에서도 이와 같은 문제점이 나타났다. 바른사회시민회의의 「19대 국회 의회외교 실태 보고서」(2014)에 의하면, 방문외교는 국회휴지기인 1월, 3월, 5월, 8월에 집중적으로 이루어졌고, 방문목적은 국제회의 참석 및 해외사찰이 대부분이며, 유사 시기에 유사 일정으로 방문국이 중복된 경우도 있었다고 한다. 의원들의 방문일정이 느슨하거나 출장결과보고서에 누락된 경우도 상당부분 존재하였을 뿐만 아니라 활동결과보고서에는 활동 결과나 성과와는 상관없는 방문단 및 접견단의 약력, 방문국 개황 등이 보고서 지면을 상당부분 차지하였다고 한다. 활동결과 보고서의 제출기한 역시 잘 지켜지지 않았으며, 공개여부도 불투명하기 때문에 그 동안 방문외교가 ‘외유성’이라는 비판을 받아왔다는 점을 지적하였다(바른사회시민회의 2014. 3).

V. 다자의원외교의 해외 사례

협의체나 기구의 제도화는 제도의 안정적 운영 상태를 의미하는데, 외부와의 경계가 분명하게 형성되고, 내부가 복잡하게 진화하게 되면서, 조직 내 업무 과정에 적용되는 행동 규범이 형성되는 것을 의미한다. 제도화 조건에는 헌법적·법적 지위를 갖추고, 효과적인 능력을 할 수 있도록 제도적 구조를 구축하며, 권한과 능력의 권한을 지니는 것이 포함된다.

국제의회협의체를 제도화 형식에 근거하여 구분할 때 국제의원네트워크, 국제의회기구, 국제의회기관으로 구분할 수 있다. 이 중 국제의회기구와 국제의회기관은 제도화가 이루어진 의회협의체라 볼 수 있고, 국제의원네트워크는 법적 지위와 제도적 권한 차원에서 제도화의 단계가 낮은 상태라고 할 수 있다.

여기서 ‘제도화’란 국제조직에 관여하거나 인정을 받거나 독립 기구로서 존재하며, 회원자격·지배구조·실무협의체·정례화 된 회의 등 기구운영 능력을 갖추고, 아젠다 설정 등 제도적 권한을 지님으로써 지속적인 활동을 전개하는 것을 의미한다. 만약 법적 지위, 기구 제도화, 제도적 권한을 갖춘 의원협의체가 형성되었을지라도, 기구의 제도화 정도가 낮아서 현재 활성화되지 않고, 지속적 활동이 전개되지 않는다면, 운영 활동의 관점에서 가장 낮은 상태의 ‘비제도화’라고 볼 수 있다.

1. 제도화 사례

국제의회기구(international parliamentary organizations)는 의회 간 국제협력체로서 회원국 의회가 공식 대표단을 파견하는 공식적으로 설립된 기구들이다. 따라서 각국 의회의 정식 대표단의 일원이 아닌 한 의원들이 개인자격으로 참여할 수 없다. 이들 기구는 국제의원네트워크보다 제도화의 수준이 높고

대체로 법적인 자율성을 지니고 있다. 국제의회기구는 입법부를 회원으로 한다는 점에서, 행정부를 회원으로 하는 정부 간 국제기구와 다르다.

국제의회기구는 국제적 법인격을 지닌다. 그렇지만 법인격은 의회의 국제적 활동에 관한 것에 한정되며, 모든 정부들이 국제의회기구를 국제정치의 행위자로 인정해주는 것은 아니다. 또한 국제의회기구는 정부간 국제기구 혹은 지역기구에 부속되지 않고 완전히 독립적인 제도라는 점도 특징이다. 국제의회기구가 정부간 기구와 연계되어 있을지라도, 기본적으로 국제의회기구는 회원국 가입, 예산 등의 면에서 독립성을 지닌다. 대체로 국제의회기구는 그 설립 근거로 정부간 국제조약을 삼는 경우가 대부분이다.

국제의회기구의 입법 권한은 연성법(soft law)으로 발전할 수 있는 비구속적 결의안을 채택하는 것에 그친다. 즉 정부간 국제기구를 대상으로 감독기능을 수행하거나 회원국 정부를 구속하는 정도까지 적용되지 않는다. 국제의회기구는 법적 의지를 표현할 권리를 지니고 있지만, 국가의 뜻에 반하는 국제법을 제정하거나 국가를 대표할 권리는 지니고 있지 않다. 일부 국제의회기구는 정부간 기구에 대해 준공식적 유대관계를 맺고 있으며, 일부는 정부간 국제기구 체제에 통합되어 있기도 한다(김치욱 2014).

국제의회기구의 문제해결 성공 사례

■ 지중해의원총회(Parliamentary Assembly of the Mediterranean: PAM)

지중해의원총회(이하 PAM)는 지중해 인접 국가들(유럽, 중동, 북아프리카)이 함께 정치, 사회, 경제, 문화, 환경 등 공통의 문제를 논의하는 국제포럼이다. 기구의 회원국은 지중해 국가로 한정되어 있으며, 사무국이 구성되었고 의장은 교체된다. PAM은 자체적인 국제조약에 기반하여 법인격을 스스로 부여하는 사례에 해당한다. PAM은 설립규약을 통해 법인격을 부여하였다. PAM의 상임위원회는 다음의 전략적 분야에 중점을 두고 있는데, 첫 번째 상임위는 정치 및 안보 협력, 두 번째 상임위는 경제, 사회, 경제

이슈에 중점을 둔다. 세 번째 상임위는 문명들과 인권 이슈 간 대화를 다루고 있다. PAM은 또한 중동, 이민, 자유무역, 테러 등과 같은 특정 주제들에 대한 임시 위원회 혹은 태스크포스를 설치하기도 한다.

PAM은 지중해 연안 국가들만 독점적으로 가입할 수 있는 유일한 지중해 기구인데, 1992년 국제의회연맹(IPU)에서 설정된 Inter-Parliamentary Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean(CSCM)의 제도화 과정의 결과로 설립되었다. 1973년부터 1991년까지 유럽의 안보 및 협력에 대한 Inter-Parliamentary Conferences가 개최되었는데, 국제의회연맹은 지중해에도 유사한 과정을 구축하기로 결정하였다. 따라서 지중해 지역 IPU 의원들은 1992년 말라가(Malaga)에서 의회간 CSCM을 구축하기 위하여 회의를 개최하였다.

이후 지중해 지역에서 국가 하부 의회 행위자들, 국가 의회, 그리고 국제 의회기관 간 상호관계 망으로 구성된 ‘복잡한 다수준의 다수 행위자의 의회의 장’이 발전하였고, 2005년 의회 영역에서 역내 범지중해 기구라고 할 수 있는 PAM이 설립되었다.

PAM은 자치권을 지닌 의회기구이며, 유대관계를 맺은 정부간 대응체가 없기 때문에, 정책결정, 행정부에 대한 감독 등과 같은 ‘핵심’ 의회 기능은 수행하지 못한다. 즉 PAM의 권한은 법적 구속력이 없는 보고서, 의견, 결의, 권고, 선언 등을 채택할 가능성으로 이루어지는 숙의의 특성을 지니는데, 이는 국가 의회 및 정부, 지역 조직 및 국제 포럼에 전달될 수 있다. PAM의 역할은 대결이나 심한 논쟁에 비해 대화와 합의가 선호되는 지역 의회외교를 위한 최고 기관이라고 할 수 있다.

지중해 지역에서 PAM은 민주주의 증진과 관련된 ‘규범 기업가(norm entrepreneur)’와 기술적 지원 역할, 그리고 분쟁해결 및 위기관리와 관련된 그 자체로서의 의회외교와 ‘도덕 옹호자’ 역할을 수행하였다.

우선 규범기업가의 역할을 살펴보면, 2006-2014년 기간 PAM은 민주주의, 인권, 법 규칙을 다루는 광범위한 이슈들에 관한 24개의 결의안을 채택하였다. 이들 이슈에는 종교의 자유 및 문화들 간 대화, 지중해 연안 조직 범죄에 대한 대응, 테러에 대한 개념 및 핵심 원인, 강제화된 이주, 젠더 및 평등 이슈, 교육, 고용창출 및 실업, 부패 등이 포함되었다. 규범기업가로서 PAM의 역할은 보편적으로 인정되는 인권 원칙의 정당성을 단순히 재확인하는 데 있는 것이 아니라 재해석하고자 했다는 것에 있다. 한편으로 PAM은 새로운 국제 법 개념 및 정의를 제안하는 시도를 하였다.

한편 PAM은 회원국들의 입법을 지속적으로 조화시키고자 하였다. 공식적인 ‘model laws’를 채택함에 있어 국제의회기관의 사례를 따르지 않았지만, PAM은 회원국 의회들에게 그들의 법적 및 제도적 틀을 국제 기준에 맞추도록 요구하였다. 그러나 이러한 전략의 한계는 PAM이 그들의 권고 이행 수준을 평가할 후속 메커니즘을 구축하지 않았다는 것이다. 게다가 PAM은 민주주의와 법 규칙을 증진할 기술적 협력을 제한적으로만 이용하였는데, 여기에는 선거 관찰, 헌법 및 법 개혁을 위한 기술적 지원, 의회의원과 스태프를 위한 훈련 세미나, 시민사회 권한 부여 등이 그것이다.

다음으로 분쟁해결과 위기관리를 목표로 하는 PAM의 활동은 두 국면으로 구분된다. 2006년부터 2010년까지 PAM의 의회외교는 중동분쟁에 중점을 두었던 반면, 사이프러스와 서 사하라 분쟁 등의 다른 지역분쟁은 아젠다의 우선순위에 두지 않았다. 2011년부터 2014년까지 PAM은 ‘아랍의 봄’에 대응하였는데, 이는 지역적 범위와 의원외교 목표를 확대시킴으로써 새로운 기회를 창출하였다. PAM은 특히 재정적 지원을 제공하고, 헌법 개정 과정을 지원하며, 정치적 임무와 인류적 구호를 촉진하면서 핵심 역할을 담당하였다.

국제의회기구의 제도화 과정 사례

■ South-East European Cooperation Process (SEEC) 중 SEEC Parliamentary Assembly (SEEC PA)

SEEC PA는 2014년 5월 부카레스트에서 창설되었는데, 후속 협의과정은 SEEC 의회 차원을 전환시키고 제도화하는 데 중점을 두었다. SEEC의 정부 차원과 공식적으로 분리되었지만, 실제로는 긴밀하게 연계되어 있다. SEEC PA는 지역 이니셔티브로서, 발전과 시너지를 위한 공통의 방식을 찾는 데 있어 의회들의 참여를 통한 지속가능한 이익을 제시하고 있다. 대체로 남동부 유럽과 관련된 주제들과 유럽정책 및 유럽통합 관련 이슈들을 다루고 있다.

헌법적 지위 차원에서 SEEC PA의 목표는 첫째, 입법 분야에서 상이한 유형의 경험들의 교환과 유럽연합 공동체 기득권(*acquis communautaire*)과의 조화를 시작하고, 둘째, 경제 및 사회발전, 인프라 및 에너지, 내사 및 정의, 안보, 인간자본의 개발 등의 영역에서 지역 이니셔티브의 시너지와 협력의 형성을 달성함에 있어 포괄 조직으로 역할하며, 셋째, 순환 SEEC 의장 및 지역협력위원회(Regional Cooperation Council)에서 결정된 목표 및 우선순위의 실현을 촉진하고, 수행하고, 감독하며, 넷째, 의원외교활동을 강화하고, 지역-유럽-국제 조직, 기관 및 재단과의 연계를 구축하는 것이다. 이와 같은 일련의 목표는 SEEC PA에 특정한 것이었는데, 지역협력에 있어 참여국들의 유럽통합을 지원하기 위한 것이었기 때문이었다.

다음으로 의회 차원의 기구 제도화 과정을 살펴보면, SEEC의 의회 활동은 두 단계의 제도화 과정을 통해 이루어졌다. 첫 단계는 SEEC 의회 차원(Parliamentary Dimension) 기간(1996-2013)으로, 처음부터 끝까지 SEEC 의회의 의장회의(Conference of Speakers) 유형이었다. 두 번째 단계는 SEEC 의회 차원에서 Parliamentary Assembly of the SEEC으로 전환되는 기간(2014-2015)이다.

SEECP 의회차원의 기간 동안 제도화된 조직에 대한 결정들을 순차적으로 채택하였다. 1997년 ‘상급 의회 차원에서 정기적 회의’의 개념이 등장하였고, ‘유럽연합 회원국에 의해 개최되는 의회 의장의 모델을 이용하여 순환 원칙에 따르도록 하였다. 2000년 남동부 유럽 국가 수장과 장관이 더 강력한 의회 간 대화를 권고한 이후, 2002년 SEECP 의회 차원의 의장 회의에서 Parliamentary Assembly의 창설을 제안하였다. SEECP PA가 목표로 써 최초로 언급되었지만, 실제 설립이 이루어지기 까지 12년이 더 초래되었다. 2007년 의장 회의에서는 위원장(presidency)의 연례 순회의 관점에서 의회 협력의 지속성을 보장하기 위하여 전진, 현직, 후속 위원장으로 구성된 Troika 체제가 제시되었다. 2008년 의장 회의 기간 의회 간 협력에 대한 양해각서가 체결되었는데, 남동부 유럽 의회들의 역량구축 및 제도 강화를 증진할 목적을 지녔다. 2010년 의장 회의 기간 SEECP PA 설립의 개념이 다시 논의되었고, 터키의 Grand National Assembly의 제안에 따라 실무단이 가이드라인과 양식을 개발하기 위해 설치되었다.

SEECP의 의회 의장 회의는 관련 국가들 간 상호 이해 증진과 지속적인 지역 대화에 기여하였지만, 특정 이슈를 해결하거나 특정 목표를 달성하기 위한 정치적 의지의 선언은 실질적인 결과를 이루지 못한 채로 남았다.

SEECP 내에서 의회 활동 제도화의 두 번째 국면을 분석할 때, 우선 절차규칙(Rules of Procedure)에 관심을 기울일 필요가 있다. 절차규칙에서는 SEECP PA의 회원이 SEECP 참여국의 의회 대표들임을 규정하였다. SEECP PA의 회원들은 개별 투표권을 지닌 개별 의회의원이 아닌 국가의 대리인으로 참여하게 되었다. SEECP PA의 구조는 의장(president), 의회부, 상임위원회로 구성되었다. SEECP PA의 의장은 1년 임기 SEECP 의장국을 담당하는 국가의 의회 의장이 담당한다. 의회부는 Troika 원칙에 따라 구축되었고, SEECP PA 활동들을 조정하는 역할을 한다. 상임위는 Troika의 회

원, SEECP PA 총위원회(General Committee)의 위원장, 각 국가 대표 1인으로 구성되었다. 상임위는 연 2회 회의를 개최하고, 총회를 위한 안건 초안과 프로그램안을 채택하고, 조사위원(rapporteur)을 임명하였다.

SEECP PA는 세 개의 총위원회를 구성하였다. 각 위원회는 첫째, 경제, 인프라 및 에너지, 둘째, 정의, 내무 및 안보협력, 셋째, 사회개발, 교육, 연구 및 과학을 다루게 되었다. 상설 사무국이 부재하기 때문에 각각의 총위원회는 순회를 근거로 비공식적으로 표출된 이해관계에 따라 서로 다른 참여 의회들에 의해 의장직을 담당하게 되었는데, 이는 이후 상임위의 다수결 투표로 이루어진 결정에 따르는 것으로 공식화 되었다. 이후 2014년 출범 회기에서 PA는 연간 실행계획이 채택되었다. 절차규칙에서 SEECP PA는 일련의 의사결정규칙에 합의하였다. 이에 따라 각 대표는 1표를 지니게 되었다. SEECP PA의 정치적 결정은 만장일치로 채택하도록 하였고, 조직, 기술, 절차 등과 관련된 결정은 단순다수결로 결정하도록 하였다.

그러나 SEECP PA에 참여하는 거의 모든 대표들의 개입과 입장은 국가 이익과 견해를 반영하였고, 전체로서의 이익과 전환에 중점을 두는 대표는 거의 없었다고 볼 수 있다.

마지막으로 제도적 권한을 살펴보면, SEECP PA는 SEECP 정부 차원(Governmental Dimension)과 대비할 때 실질적인 자율성을 누렸다. 이는 어떠한 이슈도 다룰 수 있고, 자체 절차규칙과 예산을 채택하며, 사무총장과 스태프를 선출할 자유를 지녔다. 다만 제도적 자율성에 있어 한 가지 예외는 의장직이었는데, SEECP PA는 SEECP 순회 의장직에 따르기 때문이다.

SEECP PA의 권한은 협의 특성을 지닌다는 것이다. SEECP PA는 참여 의회들 간 경험들의 논의와 교환을 위한 기반을 제공하였다. 위원회의 활동을 통해 PA는 지역정책과 프로그램에 대한 감독권한을 확대할 가능성을 지니게 되었다.

국제의회기구 중 제도화가 덜 이루어진 사례

■ ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA)

1970년대 초반 ASEAN이 진전을 이룰 때, 인도네시아 하원은 5개 ASEAN 회원국들의 의회로 구성된 조직의 결성이라는 아이디어를 제시하였다. 1977년 회원국 의회들 간 긴밀한 협력을 증진시키기 위한 ASEAN Inter-Parliamentary Organization (AIPO)이 창설되었다.

ASEAN 의회라는 개념은 1980년 필리핀이 처음 제기하였지만, 일부 회원국들의 반대에 직면하였다. 1982년 ASEAN 의회 구축이 가능하다면, 장기적 목표가 될 수 있도록 하자는 데 합의가 이루어졌다. 이후 진전시키는 것은 시의 적절하지 않으며, ASEAN 의회에 대한 내부 연구가 수행되어야 한다는 권고가 일부 AIPO 권고안에서 반복되었다.

2003년 ASEAN 의회 구축에 대한 의견이 다시 도출되었지만, 2006년 이는 장기적 목표이며, 더욱 효과적이고 긴밀하게 연결되도록 조직을 체도로 전환시키는 과정이 선행되어야 한다는데 다시 합의가 이루어졌다. ASEAN 협약의 신속한 비준을 진전시키는 것이 다른 주요 활동으로 선택되었다. 다시 말하자면 ASEAN 의회에 대해 동의하였지만, 이 시점에는 아니었다.

ASEAN에서 의회 차원을 확대하기 위한 첫 번째 단계는 조직의 명칭을 AIPO에서 ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA)로 변경하는 것이었다. 법규 역시 수정되었는데, 여기에는 ‘ASEAN에서 인권, 민주주의, 평화, 안보 및 번영의 원칙을 증진시키는 것’의 추가 목표가 포함되었다. 그러나 이는 AIPA의 명령이나 효과에 어떠한 영향도 지니지 않았다. 따라서 AIPA는 ASEAN의 조직이 되지 못하였고, 독립적인 ‘연합체(associated entity)’로 남게 되었다.

ASEAN과 마찬가지로 AIPA는 개별 회원국의 내부 정세에 대한 불개

입의 원칙을 엄격하게 지켜야 했다. 정부 주도로 이루어진 ASEAN은 AIPA의 유용성을 인정하지만, 권한을 부여하는 것에는 반대하였다. ASEAN 회원국 의회들은 ASEAN 헌장을 작성함에 있어 개별적으로도 AIPA를 통해서도 관여할 수 없다.

헌장에서는 의회 활동을 언급하지 않았고, ASEAN 의회 구축만 남겨두었다. 제도적 구성의 핵심 부분으로서 AIPA는 기업 연합, 시민사회 조직과 더불어 ‘ASEAN과 연계된 연합체’로서 「부속서 2(Annex 2)」에만 명시되었다. ASEAN 회원국들은 AIPA에 대해 정부가 결정한 정책을 위한 연결 벨트로만 간주한다. 실제 AIPA는 정책 입안에 있어 매우 제한적인 영향력만을 지닌다. 이는 단순히 협의체로 간주될 뿐 입법과 감독 권한은 지니고 있지 않다.

그럼에도 AIPA 총회는 공동 이해관계의 세부 이슈들을 논의하기 위한 연구 위원회와 임시 위원회를 구성하였다. 이는 주도적인 의회 참여의 근간을 형성할 수 있다. 이들 위원회에서 다루는 주제들에는 마약, 약물남용 및 회복에 대한 공동 입법, 공중보건에 대한 ASEAN 협력, ASEAN 자유무역 이행과 관련된 법률, 관광 및 인적자원 개발에 대한 법률, AIPA 상설 사무국의 확대 등이 포함되었다.

1998년에는 AIPA의 하부 조직으로 Women Parliamentarians of AIPA (WAIPA)가 설립되었다. WAIPA의 목표는 AIPA 내에서 여성의 참여 및 대표성을 증진하고, ASEAN을 통한 의회들 내에서 국제조직 내 다른 여성 단체들과의 네트워킹을 촉진하는 것이다.

국제의회기관(international parliamentary agencies)은 특정 정부간 국제기구의 부속 기관으로서 지위를 보유하고 있다. 초기에는 의회기구의 자체적인 결정이나 조약 또는 선언으로 시작했지만, 점차 관행이 축적되면서 정부간기구

의 공인을 획득하게 된 경우이다. 국제의회기관은 대개 국제조약에 의해 설립 또는 공인되거나 정부간 국제기구 설립조약 안에 관련 규정이 포함되어 있다. 하나의 기관으로서 정부간 국제기구에 종속되어 있는 셈이지만, 자체적인 규정과 하부조직 및 예산을 지니고 있다. 국제법 주체로서 사무국 직원 등이 외교적 특권과 면제 혜택을 누리기도 하며, 국제조약을 체결할 자격을 갖는 경우도 있다.

국제의회기관은 그 독립성 측면에서 국제의회기구와 다르다. 즉 국제의회기관의 회원국은 해당 정부간국제기구의 회원국과 일치하기 때문에 독립적인 회원국 선정권을 갖고 있지 않다고 할 수 있다. 그러나 규칙제정, 통제, 정당성 등의 면에서 다른 국제의회제도보다 한층 강력한 권한을 보유하고 있다. 이때 국제의회기관의 권한은 궁극적으로 정부간 국제기구가 허용한 한도 안에서 인정된다(국회사무처 2014).

국제의회기관 설립 사례

■ Parliamentarians for Global Action (PGA)

PGA는 1978년 설립되었다. 본래 동서 군비축소와 화해에 관한 활동을 전개하였고, 특히 의회 차원에서 소련과 신뢰구축을 촉진하고자 노력하였다. 1991년부터 보다 광범위한 이슈를 다루기 시작하였는데, 민주주의, 지속가능발전, 인구증가 등에 중점을 두고 있다. 이들은 국제형사재판소 설립을 위하여 정부와 의원들을 대상으로 로비 활동을 전개하였고, 국제형사재판소에 관한 정보를 공유하는 기회로서 다양한 학회, 워크숍 등을 조직하였다.

국제의회기관이지만 문제해결에 기여하지 못한 사례

■ Pan-African Parliament (PAP)

PAP는 2004년 5월 African Union(AF)의 의회 기관으로 출범하였고 남아프리카공화국에 본부를 두고 있다. 국제수준에서 아프리카 대륙의 단일한 목소리를 대표하는 것을 목표로 개발과 경제통합에 있어 아프리카인들의 완전한 참여를 보장하는데 중점을 둔다. PAP의 목표는 성인 일반 남성의 투표로 선출되는 의원을 지닌 완전한 입법권을 지닌 제도로 발전시키는 데 두고 있다.

그러나 PAP를 둘러싼 문제로 인하여 범아프리카 의회 구상은 제대로 이루지 못한 실정이다. 첫째, 운영이 시작된 지 10년이 넘었음에도 여전히 ‘범 아프리카’를 주장하지 못하고 있다. 둘째, AU의 주요 기관으로 법에 명시되었음에도 불구하고, 실제로는 African Economic Community의 기관이 되었다. 셋째, PAP는 정부간 의회 조직으로서 적절하지 않았다. AU의 창설자들은 유럽연합의 제도적 구조에 필적하고자 하였지만, PAP는 유럽의회와도 유사하지 않다. 넷째, AU에는 의회가 없거나 운영되지 않고 제 기능을 하지 못하는 의회를 지닌 다수의 회원국들이 존재하기 때문에, 모든 아프리카의 집합적 목소리로서 기능하는 데 있어 PAP가 역할을 하지 못하는 상태이다. 다섯째, 아프리카에는 국제 기준에 적합하지 않은 총선이 이루어지고 있다는 점에서 의회 대표성에 문제가 존재한다.

현재 PAP는 국가의회가 조작된 선거의 결과로 나타나거나 국가 대표자가 비민주적 레짐에서 파견된 상황들을 다루기에는 능력이 부족한데, 이러한 영향에 대한 권한을 지니고 있지 않기 때문이다.

2. 비제도화 사례

비제도화의 첫 번째 사례는 국제의원네트워크(international parliamentary networks)는 각국 의원들이 특정 관심사를 중심으로 개인 차원에서 형성한 협의체라고 할 수 있다. 각국의 의원은 그 자체로 공적인 성격을 띠는 점에서, 또 때로는 의회의 공식적인 지원을 받는다는 점에서 국제의원네트워크는 순수 국제비정부기구(INGOs)와는 다르다. 동시에 법적으로 독립되어 있지만 공공자금으로 운영되는 관변비정부기구와도 구별된다. 개도국의 의원들은 정치적, 경제적 이익을 위해 의원결사체를 만들어 국가기관과 긴밀한 협력관계를 구축하려 한다. 국제의원네트워크는, 후술하는 국제의회기구나 국제의회기관과 달리, 기본적으로 어느 한 나라의 국내법에 근거하여 설립됐거나 형식적인 법적 기반을 결여하여 국제적 법인격을 갖지 못한 결사체다.

국제의원네트워크는 대체로 개발, 경제·통상, 교육, 문화, 환경, 에너지 등 하위정치 이슈를 중심으로 조직되었고, 평화, 군축 등의 상위정치 이슈는 상대적으로 덜 다루어졌다. 개발이슈는 아프리카 지역에서 많이 다루어졌고, 평화나 군축은 유럽 지역에서 주로 다루어졌다. 또한 다수의 의원네트워크들은 UN, World Bank, UNESCO 등 정부간 국제기구와 기능적 연계를 이루면서 활동하고 있다는 특성도 지니고 있다(국회사무처 2014).

국제의원네트워크 중 문제해결에 기여한 사례

■ AMANI Forum (Great Lakes Parliamentary Forum on Peace)

Amani 포럼은 케냐 나이로비에 기반을 둔 조직으로 평화와 민주주의를 증진하고, 아프리카 Great Lake 주변의 분쟁을 감소시키고자 활동하고 있다. Amani Forum은 1999년 우간다 Kampala에서 창설되었는데, 대다수가 영연방 국가들로 구성된 아프리카 의회들의 독립적, 자발적, 행동 기반의 조직이다. 이는 비정부조직인 International Alert가 르완다에서 조직한 ‘평화

구축에 있어 의회의원들의 역할'에 대한 회의에서 고안되었다.

Amani Forum은 이후 Great Lake 지역의 광범위한 의회의원들의 네트워크를 기반으로 성장하였다. 2003년 케냐 나이로비에 활동과 프로젝트를 계획하고, 이행하며, 감독할 책임을 지닌 지역 사무국을 설립하였고, 국가 그룹들은 국가 수준에서 이슈들을 논의하고 이니셔티브를 발전시킬 의회 회원들을 위한 장소를 제공하였다. Amani Forum은 참여국들-브룬디, 콩고, 케냐, 르완다, 탄자니아, 우간다, 잠비아-의 국내 의회 활동뿐만 아니라 동아프리카 입법회의(East African Legislative Assembly)에 근간을 두고 있다. 이후 지역 범위가 확장됨에 따라 수단, 앙골라 등이 가입하였다.

출범 이후 Amani Forum은 Great Lake 지역의 평화구축과 분쟁해결을 촉진시키고자 하였다. 2002년까지 지속된 전쟁에서 수백만 명의 희생자와 난민이 발생하였다. Amani Forum은 분쟁의 기원과 동력을 밝히고자 하였고, 평화를 추구하는데 개입한 국가들의 지도자들과 연계하고자 하였다. 게다가 Amani Forum은 남북갈등의 원인을 밝히고, 의회의원들로 하여금 옹호활동의 책임을 지고 평화적으로 분쟁을 해결할 계기를 제공할 수 있도록 조언을 제공하기 위하여 분쟁 지역에 진상조사 임무를 부여하였다. 최종적으로 Amani Forum은 2007-2008년 선거 이후 폭력사태의 원인을 연구하고, 평화적 전환을 위한 권고사항을 작성하기 위하여 케냐에도 진상조사 임무를 조직화하였다.

평화를 위한 대화가 Amani Forum의 감시 하에 시작되었다. 2005년 9월 Amani Forum은 분쟁해결에 대한 모든 합의를 수집하기 시작하였는데, 이는 지역의 정부들이 조건의 이행과 준수에 대해 책임을 지도록 노력한다는 내용이 포함된 것이었다. 2006년 Amani Forum 의회의원들의 개입을 통해, International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR)은 구속력 있는 안보, 안정 및 발전을 위한 협약(Pact on Security, Stability and

Development)을 채택하였고, 2012년 수정되었다. 이는 지속적인 평화와 경제발전을 위한 필수 조건들을 창출함에 있어 법적 틀을 마련하는 것을 목표로 하였다. 이러한 목적에 따라, 협약에서는 Great Lakes 지역 재건과 발전을 위한 특별기금 창출을 제공하였다.

협약 체결에는 여러 요인들이 영향을 미쳤고, Amani Forum은 다수의 관련 행위자들 중 하나였다. 그러나 Amani Forum 의회의원들은 특정 국가 이익의 대표자이기보다는 분쟁에 개입한 당사자들을 위한 조정자로 역할하였다. Amani Forum은 또한 케냐, 르완다, 탄자니아, 우간다의 대선과 총선에 선거 참관자를 파견하였다. 이들은 또한 분쟁 당사자들 간 의사소통 채널을 구축함으로써 오해를 극복하고 신뢰를 회복하는데 도움을 주었다.

비제도화 기구 중에는 제도화 수준이 낮아서 현재 활동여부를 기준으로 활성화되지 않은 사례도 존재한다.

활동 비활성화 사례

■ Asian-Europe Parliamentary Partnership(ASEP)

ASEP은 ASEM의 의회체인데, 영속적인 기구 없이 모인다는 점에서 한계를 지닌다. 본래 ASEM은 유럽과 아시아 대륙을 정치적, 경제적, 문화적으로 연계하는 데 중점을 둔 회의체이다. 참여국 정상들은 구속력 있는 합의보다는 정치적 성명서를 도출한다. ASEM은 제도도 의사결정체도 아니지만, 두 대륙 간 의사소통에 있어 주요 다자간 채널로서 발전하였다.

ASEP 회의는 원칙상 매 2년마다 ASEM 정상회의 이전 개최된다. 이 회의의 목표는 ASEM 과정에 의회의 지침을 제공하고, ASEM 과정에서 달성한 진전을 검토하며, 다자간 플랫폼의 맥락에서 의회수준의 대화와 상호 이해를 증진시키고, ASEM의 목표를 달성하는데 도움을 주며, 의회 의원들이 우선순위로 간주하는 다수의 이슈들에 지도자들이 관심을 갖도록

촉구하는 역할을 하는 것이다.

그러나 현재까지 성과는 많지 않다. ASEP은 실체가 부족하고 제약을 받는 이벤트가 된 좋은 의도만을 지닌 교과서적 사례라는 평가이다. 많은 수의 다양한 참가자들, 유럽 대표들 간 준비 및 조정의 부재, 제한된 회의 기간, 후속을 보장할 상설 사무국의 부족 등이 실패의 원인이라고 할 수 있다.

활동 중단 사례

■ G20 국회의장회의

G20국회의장회의는 2010년 캐나다에서 개최된 G20정상회의와 연계하여 의회 차원의 회의를 개최한 것이 계기가 되어 탄생하였다. 참가자는 대부분 단원제 국가 의회 의장과 양원제 국가 상원 의장이었다. 2011년에는 한국 서울에서 개최되어, 공동선언문을 채택하기도 하였다. G20국회의장회의의 근본 취지는 정부간 협의체인 G20정상회의에 의회적 요소를 더하는 데 있었다. 그러나 G20국회의장회의는 정상회의와 연계성이 부족하였고, 의회의 목소리를 투입할 여지도 많지 않았다. 또한 G20정상회의 프로세스에 또 다른 제도를 부가하는데 따른 비용에 대한 우려 때문에 더 이상 진전되지 못하였다.

VI. 한국 의원외교의 사례분석 및 평가

1. MIKTA 국회의장회의

믹타국회의장회의는 2015년 7월 서울에서 므크타 5개 회원국(멕시코, 인도네시아, 터키, 호주, 한국) 국회의장들의 국제협의체로 출범하였다.

각 국가별 주요 현안은 다음과 같다.

- 멕시코: 경제개발, 조직범죄, 이주 및 인권
- 인도네시아: 지역 현안
- 터키: 내전 사태 해결, 극단주의 세력 제거
- 호주: 안보 강화, 테러 위협 제거
- 한국: 북핵과 통일, 동북아 평화

제 1차 회의의 주제는 “세계의 미래를 위한 의회의 리더십”이었다. 이는 2014년 10월 터키 국회의장 방한 시 정의화 국회의장의 제안을 터키 측에서 받아들이고, 이후 므크타 회원국 의회 수장들과의 서한을 통해 합의하면서 성사되었다. 제 1차 회의에서는 중견국 의회의 역할과 각 지역 현안에 대한 이해 제고 및 한반도 평화질서 구축 등에 대해 논의되었고, 그 결과를 공동성명서(서울성명서)로 발표하였다.

믹타국회의장회의가 이루어지는 과정에서 한국 국회가 리더십을 발휘하였다. 첫째, 므크타 협력체제를 심화시키는 데 기여하였고, 둘째, 므크타 회원국 의회 간 협력의 토대를 마련하였으며, 셋째, 북한 핵문제 해결과 한반도 평화통일에 대한 국제적 지지를 확보하는 기회가 되었고, 넷째, 서울회의를 계기로 지속성을 확보하게 되었다(김태현 외 2015).

[표 4] 믹타 국회의장회의의 제도화의 SWOT 분석

강점	약점
국제사회에서 중견국의 지위 선진국-개도국 가교 역할 국제 의제 설정	한국 국회의장의 법적 권한 국회의 외교정책 권한 임의적 성격의 비공식 포럼 리더십 부재
기회	위협
외교정책의 국내 정치화 공동성명서 발표 한국의 리더십 발휘 가능	국회 내 정당 간 갈등 문제 국회의장 임기 참여국가의 상이한 이해관계와 느슨한 결합

믹타 국회의장회의는 중견국 공통의 이해관계를 기반으로 이루어졌고, 선진국과 개도국 간 중개자 역할을 할 수 있다는 점에서 강점을 지닌다. 그러나 국회의장회의가 지속성을 지니기 위해서는 의장의 권한을 비롯하여 외교정책에 대한 의회의 권한이 강화되어야 하지만 한국 국회의 권한은 정부에 비해 약한 편이라는 점에서 약점을 지닌다. 또한 믹타에는 리더십을 발휘하는 국가가 존재하지 않으며, 국가 정치구조나 체제도 공통점이 많지 않다. 그러다보니 국내 국회의 경우, 정당 간 갈등이 심화될 경우 지속적으로 추진할 동력이 약화될 수 있고, 국회의장의 임기 또한 위협으로 작용할 수 있다. 게다가 믹타 회원국들 간 공통의 이해관계를 찾지 않는 경우 느슨한 국가 간 결합이 해체될 우려도 존재한다. 반면 외교정책의 국내정치화가 진행된 상황에서 한국이 국내의 여론을 기반 삼아 믹타에서 공통의 의제를 개발하면서 리더십을 발휘한다면, 믹타 국회의장회의의 제도화가 이루어질 가능성도 있다.

2. 유라시아 국회의장회의

한국에 있어 유라시아는 외교정책의 불모지이며, 에너지 안보, 이슬람권 진출과 중동 및 유럽 진출의 교두보 등의 의미를 지닌다. 특히 러시아, 중국 및 중앙아시아는 에너지와 자원 외교의 주요 대상자라고 볼 수 있다.

제 1차 유라시아 국회의장회의는 2016년 4월 19일부터 20일까지 러시아 모스크바에서 개최되었다. 이는 2015년 9월 러시아를 방문한 정의화 국회의장이 나리쉬킨 러시아 하원의장에게 제안하고 같은 해 12월 나리쉬킨 하원의장이 이에 동의하는 서한을 정의화 의장에게 보내면서 성사되었다. 이후 참여국 범위와 의제에 대한 논의를 거쳐 한국과 러시아를 비롯한 19개국(아프가니스탄, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 베트남, 인도네시아, 이란, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 중국, 캄보디아, 몽골, 파키스탄, 타지키스탄, 태국, 필리핀, 인도)의 의회 의장 또는 부의장, 그리고 유라시아경제연합 집행위 위원장이 참석하면서 개최되었다.

제 1차 회의는 각국 의회 의장들이 글로벌 및 지역 현안에 대한 유라시아 의회의 대응방안에 대해 발표하는 형식으로 구성되었다. 이 자리에서 정의화 국회의장은 유라시아 공동체 비전 정립, 국제사회에 대한 유라시아의 기여 제고, New Normal의 도전에 대한 공동대응 등을 제안하였다. 여기서 공동선언문이 채택되었는데, 이를 통해 유라시아 지역의 공동비전을 제시하는 한편, 국제사회에서 유라시아 지역의 역할과 기능을 제고하는데 기여하기로 합의하였다. 또한 유라시아 지역내 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서의 교류와 협력에 기여하고, 이를 위한 의회의 기능과 역할을 강화하기 위한 노력을 기울이기로 하였다(유웅조 2016).

[표 5] 유라시아 국회의장회의 제도화의 SWOT 분석

강점	약점
유라시아 지역의 다수의 국가 참여 러시아의 리더십	국가들 간 공통의 이해관계 부재 한국 국회의장의 법적 권한 국회의 외교정책 권한 민주주의 전환국이나 비민주국가 의 회가 많음
기회	위협
기존의 참여국들 간 다자간 협의체 가 존재하지 않음 외교정책의 국내 정치화 공동선언문에 국회 간 교류협력 제 고 내용 포함 의원외교를 통한 갈등 해결 가능성	국회 내 정당 간 갈등 문제 러시아의 입장 변화 가능성 국가들 간 첨예한 이해관계 충돌 비민주국가 의회의 기능

유라시아 국회의장회의의 19개 참여국은 정치, 사회, 경제, 문화 모든 측면에서 공통점을 찾기 어려운 국가들로 구성되어 있다. 이 지역의 다수의 국가 의회가 참여하면서 러시아가 리더십을 발휘하고 있다는 것이 강점으로 지적될 수 있다. 그러나 참여국들 간 상이성으로 인하여 공통의 이해관계를 찾기가 쉽지 않고, 비민주주의 국가들이 다수 구성되어 있다는 점이 약점이다. 여기서 더 나아가게 된다면, 참여국들 간 갈등이 다자의원외교 제도화에 걸림돌이 될 수 있다. 또한 러시아, 중국 등 비민주주의 국가의 의회가 대표성, 책임성, 속의 등과 같은 민주적 기관으로서의 기능을 수행할 수 있는가도 의문이 제기된다. 그러나 한편으로 그 동안 정부 차원 혹은 민간 차원 모두에서 이들 국가들의 협의체나 존재하지 않았다는 점은 유라시아 국회의장회의의 기회가 될 수 있다. 그 동안 첨예한 이해관계를 논의하면서 갈등을 해결할 협의체나 기

구가 부재했기 때문에 유라시아 국회의장회의라는 다자의원외교 채널을 통해 아젠다를 설정하고, 논의하면서, 각 국가 정부의 우선순위로 설정하도록 압력을 가할 수도 있다.

3. 한일의회 미래대화

2016년 5월 14일 ‘제 1회 한일의회 미래대화’가 일본 도쿄에서 개최되었다. 이는 2014년 정의화 의장이 일본 방문 시 이부키 분메이 전 중의원 의장에게 한일 국회의장간 교류 정례화를 제안하고, 2015년 10월 오오시아 의장이 방한 시 이에 화답하면서 추진되었다.

한일의회 미래대화는 경제협력, 환경, 문화, 저출산, 고령화 등 양국이 공통적으로 직면하고 있고 쉽게 공감대를 형성할 수 있는 미래지향적 의제를 논의함으로써 한일 양국간 화합과 공동번영의 기틀을 구축하는 데 중점을 두었다.

여기서 정의화 의장은 새로운 한일관계 구축을 위해 추구해야 할 이념과 가치들로 한일 양국은 미래 지향적 자세로 양국간 장애요인 및 세대변화 요인 등을 극복하고 양국 관계 발전을 도모하고, 한반도, 동아시아지역, 글로벌 영역에 걸쳐 협력할 수 있도록 네트워크적 관점을 지니며, 정치, 안보 등 과거 패러다임을 넘어 문화, 환경, 재난, 정보지식 등 다양한 분야에서 협력을 추진할 것을 제안하였다.

[표 6] 한일의회미래대화의 SWOT 분석

강점	약점
지리적 근접성 양국 공통으로 논의할 다수의 이슈 제도화 가능성 높음	기존의 한일의원연맹 등의 존재
기회	위협
외교정책의 국내 정치화 입법, 정책에 대한 지식교류 활성화 다층적 교류 가능성	국회 내 정당 간 갈등 문제 과거사, 위안부, 독도 등의 쟁점화

한일의회미래대화의 경우, 양자간 의원외교의 형태이다. 한국과 일본의 지리적 근접성, 양국 공통의 이해관계, 다수의 아젠다 및 이슈 등은 한일의회미래대화의 제도화 가능성을 높이는 강점이 된다. 그러나 한국과 일본 간에는 친선협회 등을 포함한 다수의 협의체가 존재하고 있다. 따라서 어느 정도 실효성이 높아질지에 의문이 제기된다. 게다가 한일간 쟁점이 되는 문제들-예를 들어 위안부, 독도 등-은 한국 정당들 간에도 의견 대립이 첨예한 의제들인데, 정당을 중심으로 운영되는 국회에서 정당 간 갈등이 심화된다면 한일의회미래대화의 제도화에 위협이 될 수 있다. 그러나 한편으로 양국 정당들을 포함한 다층적 교류를 통한 지식, 경험 등의 교환이 활발해진다면, 오히려 첨예한 쟁점들이 국가 이익을 벗어나 전체 이익의 관점에서 새로운 방안을 모색할 가능성도 존재한다. 이는 양국 정당들의 자유로운 논의과정이 보장되는 가운데 이루어질 수 있을 것이다.

VII. 한국 의원외교의 국내적 제약

1. 헌법적 지위, 법적 지위

국회는 최고의 입법기관이자 최고의 대의기관의 지위를 지닌다. 국회는 유일한 전국적 대의기구이며 심의기구로서 국민의 대표들이 모여 국사를 논의하는 중요한 장소이다. 국회는 대의, 심의, 입법과정을 통해 국민의 이익을 대변하고, 입법과정을 주관한다. 또한 국회는 국정운영의 독자적인 한 축을 담당하면서 대통령과 집행부를 효과적으로 견제할 의무가 있다. 집행부와 더불어 헌법기관으로 작동하는 대통령제 하 국회는 권력분립 원칙에 따라 권력기관으로서 견제와 균형 원리에 따라 집행부를 감시, 감독하는 기능을 수행한다. 국회의 헌법적·법적 지위는 대체로 입법권한, 행정부 견제권한의 측면에서 논의될 수 있고, 국회의장의 지위와 상임위의 소관사항 등도 살펴보아야 한다.

○ 국회의 입법권

삼권분립이 이루어진 한국에서 국회는 입법권을 지니고 있고, 행정부는 외교를 포함한 행정 업무를 담당한다. 헌법 제40조에는 “입법권은 국회에 속한다”는 규정, 제52조에는 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다”는 규정이 명시되어 있다. 이 규정은 정책결정의 최종 권위로서 국회의 권한을 인정한 것이다.

○ 행정부 감시 및 견제

국회는 입법권 이외에 행정부를 감시, 견제하는 권한도 지니고 있다. 한국 헌법체계에는 내각책임제 권력 구조 요소가 있는데, 의회가 행사하는 행정부 견제장치가 마련되어 있기 때문에 행정부의 자율성은 의회의 제약을 받는다.

국무총리, 장관 등의 임용 과정에서 국회가 청문회를 통하여 ‘자격심사’를 행할 수 있게 되어 있고 행정부의 중요 정책에 대하여 장관을 국회에 출석시켜 질의할 수 있도록 하고 있다. 또한 중요한 사안에 대해서는 국회에서 의원으로 구성된 특별조사위원회를 구성하여 이를 조사할 수 있도록 하고 있다.

국회의 행정부 견제제도 중 가장 중요한 것은 행정 업무를 가능하게 하는 관계 법령을 제정하는 권한과 소요예산의 승인권한이다. 이러한 국회의 행정부 견제장치 때문에 외교를 포함한 행정부의 정책 수행은 국회의 협조 없이는 어렵게 되어 있다. 외교정책이 유연성을 가지기 어렵고 정책의 지속성을 확보하기 어려운 것은 이러한 국회의 견제장치 때문이다.

외교에 있어 외교는 행정부의 고유 권한으로 되어 있다. 헌법에서는 권력분립의 틀에서 외교수행과 조약체결 권한을 대통령에게 부여하고 있다. 이에 비해 국회는 대외적으로 한국 정부를 대표할 수 없고, 외교부 지원 없이 전문성을 요구하는 외교 업무를 독자적으로 행할 수는 없다.

○ 국회의장의 지위

국회법 제 10조 의장의 직무에 의하면 “의장은 국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고, 사무를 감독한다”고 명시되어 있다. 대체로 한국 국회에서 의장은 본회의의 사회자 역할, 의회 내 갈등에 대한 중재자 역할, 입법부의 대표자 역할, 그리고 국회 전체의 사무감독자 역할을 담당한다.

국회의장은 규범적 측면에서 중립성이 강조되는데, 국회운영에서 실질적 역할을 보면 국회의장의 중립성이 강조되면서 권한을 뒷받침할 수 있는 법과 규칙들이 제대로 규정되지 못한 면이 존재한다.⁴⁾

4) 한국의 국회의장은 ‘국회 관리자’ 유형에 속하는데, 이는 당파성이 약하면서 의장 권한 역시 약한 유형이다. 의회 내 중립성이 중시되며, 의회 내 중요 행위자가 되지 못한다. 의장의 직권상정 권한이 있지만, 특수한 경우가 아니면 본회의 직권상정이 어렵다는 점에서 권한의 제약이 존재한다(의회정치연구회 2010).

○ 상임위원회의 소관사항

19대와 20대 국회에는 16개의 상임위원회가 설치되어 있다. 여기에는 국회운영위원회, 법제사법위원회 등이 포함된다. 의원외교와 관련하여 ‘외교통일위원회’가 설치되어 있으며, 여기서는 외교부 소관, 통일부 소관, 민주평화통일자문회의 사무에 관한 사항을 담당한다. 외교 관련 위원회는 국가이익과 국가안보 등과 관련된 영역을 다룬다는 점에서 다른 위원회와는 차이를 보인다. 특히 외교통일위원회는 국회의원들이 선호하고, 정치적 위신이 높으며, 다선 의원들의 구성 비율이 높은 것으로 평가되고 있다(이정호 2004).⁵⁾

상임위원의 임기는 2년으로 제한되어 있다. 국회법 42조에 의하면 ‘위원회에 위원장 및 위원의 입법활동등을 지원하기 위하여 의원 아닌 전문지식을 가진 위원과 필요한 공무원을 둔다’는 규정이 명시되어 있다. 또한 국회법 43조에는 ‘위원회는 그 의결로 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 3인 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있다’고 되어 있다.

의원외교와 관련하여 국회의 헌법적·법적 지위를 검토한 결과 첫째, 행정부의 외교 전문성에 비해 국회의 외교 권한이 약하다. 외교는 여전히 행정부 고유의 권한이며, 국회는 외교업무를 독자적으로 행하지 못한다.

둘째, 국회의장의 경우, 리더십이 강할 때 국회운영의 효율성이 높아질 수도 있는데, 한국 국회의장은 중립성을 원칙으로 권한이 제한되어 있다. 또한 임기가 2년이기 때문에 의장이 주도하는 기구가 제도화되기에는 기간이 길지

5) 박찬욱과 김진국(1997)에 의하면, 외교위원회는 정치적으로 위신이 가장 높은 상임위로서 경제적 혜택은 높지 않지만 정치적 위신을 신장하기에 유리하여 중진 의원들이 선호한다고 한다. 또한 당리당략보다 국가차원에서 정책문제에 접근하며, 여야 구분 없이 국가이익을 논의하고 중진의원이 많고 정치적 영향력이 크다는 점도 제시하였다.

않다는 점도 문제로 지적된다.

셋째, 상임위원회 위원의 경우, 임기가 2년에 불과하기 때문에 전문성을 제고할 수 있는 시간적 여유와 경험을 쌓기에 부족하다. 또한 상임위 배정에 있어 전문성보다는 ‘선수’가 배정의 기준이 되어 온 관행 역시 문제로 지적될 수 있다.

2. 기구 제도화 수준

현재 한국 의원외교는 국회사무처의 행정적 지원을 받고 있으며, 입법조사처의 정보 측면에서의 지원을 받고 있다.

○ 국회사무처의 의원외교 지원

국회사무처는 주요 직무 중 하나로 국회의 의원외교활동을 지원하고 있으며, 이를 수행하기 위한 국회사무처 산하에 국제국을 두고 있다. 국제국의 설립근거는 국회규칙 제182호인 국회사무처 직제(2013.12.13개정)인데, 동 규칙 제10조는 국제국의 직제에 관한 내용을 담고 있다. 동 조항에 따르면 국제국은 이사관 혹은 부이사관급의 국장과 부이사관급의 의회외교 정책심의관을 두며, 주요 업무로는 ① 의전, ② 의회외교정책의 기획 및 총괄, ③ 외국의원 및 외빈의 초청 및 영접, ④ 통역·번역 등 외국어에 관한 사항, ⑤ 의원의 방문외교활동에 관한 사항, ⑥ 의회관계 의원연맹에 관한 사항, ⑦ 국회주재관의 업무지원, ⑧ 의회관계 국제회의에 관한 사항, ⑨ 국제기구와의 업무협조, ⑩ 의원외교활동을 주요사업으로 하는 국회소관 법인의 감독에 관한 사항 등을 들 수 있다.

상기의 직무를 수행하기 위하여 국제국은 의전과, 국제회의과, 아시아 태평양과, 유럽 아프리카과 등 4개의 실무부서를 두고 있으며, 미국(워싱턴, 뉴욕, LA), 중국, 일본, 영국, 프랑스, 러시아에는 주재관을 두고 있다. 국회사무

처의 홈페이지에 나온 국제국 직원들의 주요 업무는 앞서 언급한 의원외교의 유형에 따라 분류되어 있는데, 초청-예방, 방문 및 국제회의 관련 업무가 주를 이루고 있다.

○ 국회입법조사처의 정보지원

국회입법조사처에서는 외교사안에 대한 정보를 의원에게 제공하는 역할을 담당하고 있다. 국회입법조사처의 정치행정조사실 산하에는 외교안보팀이 구성되어 있다. 여기서 ① 외교·통상교섭·통일·국방·안보·병무·보훈 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사 및 연구 및 분석, ② 입법 및 정책 관련 자료의 수집·관리 및 보급, ③ 국내외 입법 동향 및 사례 등에 관한 조사 및 분석, ④ 위원회 또는 국회의원이 요청하는 경우 이에 대한 조사 및 분석 및 회답 등의 업무를 담당한다.

의원외교와 관련된 구체적 운영기구는 현재 갖추고 있지 않다. 향후 의원외교가 제도화되기 위해서는 형식적 측면에서 국제의회기구 혹은 협력체를 운영할 역량을 갖추고 있는가를 검토해야 하며, **membership** 유지, 사무소, 다자간 실무협의체(사무국 포함), 회의의 빈도 등도 고려해야 한다. 즉 효율적이고 효과적인 운영을 위한 다자간 의원외교 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

3. 제도적 권한

외교에 있어 한국의 국회는 외교 관련 입법권, 조약체결 동의권, 예산안 심사권과 간접적 방식으로 국정조사 및 감사권, 청문회 혹은 공청회 개최 권한을 지니고 있다.

○ 국회의 외교정책 관련 권한

- 외교관련 입법권

국회는 외교정책과 관련하여 독자적 법률을 제정할 수도 있고, 정부가 제출한 법률안을 심의, 확정할 권한을 지닌다. 외교·안보 관련 정책은 우선적으로 외교통일위원회에서 심의과정을 거친 뒤, 본회의 의결로 최종 확정되며, 다시 정부에 이송되어 대통령의 최종 승인을 통해 법률로서 효력을 발휘하게 된다. 상임위와 본회의의 법안심의 과정에서 의원들은 쟁점현안에 대한 질의와 토론을 통해 자신들의 의견과 입장을 개진할 수 있고, 필요한 경우, 입법안을 제출할 수도 있다.

- 동의권

정부가 추진하는 외국 또는 국제기구와의 조약체결이나 군대 파병 등의 정책을 국민대표기관인 국회의 권위로 정당화시켜 주는 헌법적 조치라고 할 수 있다.

- 예산안 심사권

예산결산의 심의·확정권은 헌법의 “국회는 국가의 예산을 심의·확정한다”는 조항에 근거한 권한이다. 국회의 예산권은 예산배분의 우선순위와 배분규모를 결정하는 것으로 정책 추진을 위한 자원배분 차원으로 파악될 수 있다. 예산안 심의권이란 정책의 기본방향이나 구체적 내용에 영향을 미칠 수 있는 권한은 아니며, 주로 정부제출 예산안에 대한 계수조정 과정을 거치는 과정에서 정책추진의 완급을 조절할 수 있을 정도의 영향을 미칠 수 있다.

- 국정조사권과 국정감사권

국정조사권과 국정감사권은 “국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정현안에 대해 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다”는 규정에 근거한 권한이다. 외교정책과 관련하여 국정감사권은 정부가 행한 정책추진 방향이나 성과에 대한 사후감사이며, 국정조사는 제한된 특정 현안에 대한 사후조사라는 점에서 외교정

책 내용과 관련한 직접적 영향을 미칠 수 있는 수단으로 보기 어렵다.

- 비입법적 권한: 청문회, 공청회 개최

대정부질문, 청문회, 공청회 개최를 통해 외교정책에 간접적 영향을 미칠 수 있는데, 쟁점정책 현안을 공론화시키는 방식으로 이루어진다.

○ 외교활동 지원규정

국회의원들의 외교활동을 지원하기 위한 내용이 규정으로 마련되어 있다. 1981년 제정된 「국회의원의 외교활동 등에 관한 규정」에는 목적, 외교활동 운영협의회, 심의사항, 의원외교활동의 범위, 상임위의 해외시찰, 의원해외활동의 제한, 여비지급, 활동비 지급, 활동계획서 제출, 활동결과보고서 제출 등이 명시되어 있다.

국회의원의외교활동등에관한규정

제1조(목적)

이 규정은 국회의원 및 국회의원단의 외교활동과 해외시찰활동에 관한 기본적인사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(국회의원외교활동운영협의회)

① 국회의원 및 국회의원단의 외교활동에 관한 기본정책의 수립과 효율적인총괄·조정을 하게 하기 위하여 국회 내에 국회의원외교활동운영협의회(이하"운영협의회"라 한다)를 둔다.

② 운영협의회는 다음 각호의 1에 해당하는 위원으로써 구성한다.

1. 국회의장
2. 국회부의장
3. 국회운영위원장
4. 국회외무통일위원장
5. 각 교섭단체 대표의원
6. 국회의장이 지명하는 5인 이내의 국회의원
7. 국회사무총장

③ 운영협의회는 국회의장이 소집하고 그 의장이 된다.

제3조(운영협의회 심의사항)

① 운영협의회는 다음 사항을 심의한다.

1. 국회의원 외교활동의 기본정책 및 방향
2. 국회의원 외교활동계획의 조정·통제
3. 국회의원 외교활동예산의 배분
4. 의원친선협회, 국제의회기구에의 참여 또는 외국의회 의원과의 교류를 목적으로 하는 국회의원단체의 결성·폐지 및 기본운영계획에 관한 사항
5. 기타 국회의장이 필요하다고 인정하거나 국회사무총장이 요청하는 사항

② 국회의장은 의원외교활동의 수행을 위하여 긴급을 요하고, 상당기간 동안에 운영협의회의 소집이 곤란하다고 인정할 때에는 다음 각호의 사항을 결정할 수 있다.이 경우 국회의장은 그 결과를 차기 운영협의회에 보고하여야 한다.

1. 의원친선협회의 결성에 관한 사항
2. 의원친선협회사절단방문계획의 변경에 관한 사항
3. 기타 국회의장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 국회의장이 제2항제1호의 사항을 결정하고자 할 때에는 사전에 각 교섭단체대표의원과의 협의하여야 한다.

제4조(공식 의원외교활동의 범위)

① 국회의원의 해외활동은 다음 각호의 1에 해당하고 국회의장이 사전에 승인한 경우에 한하여 국회의 공식 활동으로 한다.

1. 의회관계 국제회의 참석
2. 외국의회 또는 정부의 공식초청에 의한 외국방문
3. 의원친선협회 또는 외국의회의원과의 교류를 목적으로 하는 국회의원단체의 상대국 방문
4. 외국의회 또는 의원단체의 공식초청에 의한 간담회, 세미나 또는 연구활동 등에의 참여
5. 국회자체의 계획에 의하여 파견하는 국회의원 또는 의원단의 외국방문
6. 정부의 요청에 의한 국회의원 또는 의원단의 외국방문

② 외국국회의원 또는 국회관계인사의 초청 또는 영접은 다음 각호의 1에 해당하고 국회의장이 사전에 승인한 경우에 한하여 국회의 공식 활동으로 한다.

1. 국회가 주관하여 개최하는 의회관계 국제회의(간담회, 세미나 또는 연

- 구활동 등을 포함한다)에의 초청
2. 국회의장 또는 국회의원에 의한 초청 또는 영접
 3. 의원친선협회 또는 외국회의의원과의 교류를 목적으로 하는 국회의원단체에 의한 초청
 4. 정부의 요청에 의한 초청 또는 영접

③ 국회의장은 제1항 및 제2항의 의원외교활동 외에 그 활동이 성질상 중요하다고 인정할 때에는 운영협회의 심의를 거쳐 이를 국회의 공식 활동으로 승인할 수 있다.

제5조(상임위원회의 해외시찰)

- ① 상임위원회가 그 소관사항에 관하여 해외시찰 또는 조사활동을 하고자 하는 때에는 시찰계획서를 전년 11월 30일까지 국회운영위원회에 제출하여 협의를 거친 후 국회의장의 승인을 받아야 한다.
- ② 제1항에 의거 해외시찰활동을 실시코자 하는 위원회는 그 목적, 활동기간 및 내용, 시찰단의 규모, 시찰대상국 등을 기재한 실시계획서를 제출하여 국회의장의 허가를 받아야 한다.

제6조(의원해외활동의 제한)

- ① 국회가 개회중인 때에는 국제회의 참석 등 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 의원 또는 의원단의 해외활동을 위한 출국을 제한할 수 있다.
- ② 의원 또는 의원단이 동일연도 중 동일한 목적으로 같은 국가를 2회 이상 방문코자할 때에는 이를 제한할 수 있다.
- ③ 동일한 월중에는 상임위원회, 의원친선협회 등 의원단의 해외파견을 3개반 이하로 제한할 수 있다. 다만, 국제회의 참석을 위한 대표단의 파견은 예외로 한다.

제7조(여비지급)

- ① 제4조제1항 및 제3항의 해외활동에 참여하는 의원에 대하여는 국외여비규정에 의한 항공임과 체재비를 지급한다.
- ② 제1항 중 체재비 지급기간은 공식 활동기간(공식방문기간 또는 회의기간)에 10일을 가산한 기간을 초과할 수 없다.
- ③ 의원 또는 의원단이 다음 각호의 1에 해당하는 사유로 외국을 여행하는 경우에는 여비를 지급하지 아니한다.
 1. 초청자 또는 초청기관이 여비를 부담하는 경우
 2. 국회 이외의 기관에서 여비를 부담하는 경우

3. 외국의 일반단체, 기업체등 제4조에 열거한 초청기관 이외의 기관 또는 개인으로부터 초청된 경우
4. 제반 상황으로 보아 초청장이 국회의원 신분보다는 겸직하고 있는 다른 직책을 대상으로 발송한 것이 명백한 경우
5. 국회의원 개인의 계획에 의한 외국시찰 또는 친선활동
6. 기타 사적 해외여행

제8조(활동비의 지급)

- ① 제4조의 공식해외활동에 참여하는 의원 또는 의원단에 대하여는 외국에서의 원활한 활동수행을 위하여 개별 및 단체 활동비를 지급할 수 있다.
- ② 제1항의 개별 및 단체활동비의 지급기준은 국회의장이 정한다.

제9조(활동계획서의 제출)

- ① 사무총장은 의원친선협회, 국제의회기구의 한국의원단 및 외국의회의원과 의 교류를 목적으로 하는 모든 국회의원단체는 연간활동계획서를 전년 11월 30일까지 운영협의회에 제출하여 그 심의를 거친 후 국회의장의 승인을 받아야 한다.
- ② 제1항의 연간활동계획에 의하여 해외활동 또는 초청영접활동은 해당 국회의원 또는 의원단에 의하여 실시되 그 목적, 활동기간 및 내용, 의원단의 규모, 방문 또는 초청단 등을 기재한 실시계획서를 작성하여 국회의장의 허가를 받아야 한다.

제10조(활동결과보고서의 제출)

- ① 제4조의 공식해외활동 또는 초청영접활동을 한 의원 또는 의원단은 활동이 끝난 후 20일 이내에 활동결과보고서를 서면으로 국회의장에게 제출하여야 하며, 국회의장은 필요한 경우 이를 본회의에서 보고토록 할 수 있다.
- ② 사무총장은 의원친선협회, 국제의회기구의 한국의원단 및 외국의회의원과 의 교류를 목적으로 하는 모든 국회의원단체의 연간활동결과를 익년 1월 31일까지 운영협의회에 보고하여 그 심의를 거친 후 국회의장의 승인을 받아야 한다.
- ③ 사무총장은 제1항 및 제2항의 활동결과보고서와 활동중 수집된 각종 자료를 정리·분석·보관하며 필요한 의원단체에 교환 또는 제공하게 하여야 한다.

제11조(국회보조의원단체등)

국회가 보조하는 단체 및 법인이 해외활동 또는 초청영접활동을 하고자 하

는 경우에도 이 규정 제4조, 제9조제1항 및 제10조제2항의 규정을 준용한다.

제12조(시행규정)

이 규정의 시행에 필요한 사항은 운영협회의회의 심의를 거쳐 국회의장이 정한다.

「국회의원의 외교활동 등에 관한 규정」에 명시된 행정적 지원 외에 현재 의원외교와 관련된 제도적 권한은 법적으로 규정되어 있지 않다. 국회는 입법에 관한 권한, 재정에 관한 권한, 국정통제에 관한 권한을 지니고 있지만, 법적으로 외교권한은 지니고 있지 않다. 제도 규정에 의하면 의회외교활동은 행정부의 외교권한을 보완하는 역할로만 한정될 수 있다. 지난 2010년 제 18대 국회 시기, 정의화 의원을 비롯한 다수의 의원들이 「국회외교활동 지원법안」을 발의하면서, 국회 외교활동에 관한 기본적 사항과 국회외교활동을 효율적으로 지원하기 위하여 필요한 사항을 법률로 정함으로써 국회외교활동을 보다 체계적이고 효율적으로 수행하는데 목표를 두었다. 그러나 이 법안은 국회운영위원회에 회부되고 소관위원회에서 회의가 이루어졌지만, 결국 2012년 5월 29일 임기만료로 폐기되고 말았다. 향후 의원외교를 제도화하는 경우, 이와 같은 법안 등을 통한 지원이 필요하며, 특히 자체 예산을 운영할 권한을 지니는 것이 필요할 것이다.

2010년 ‘국회외교활동 지원법안’ 주요 내용 (임기만료폐기)

제1조(목적) 이 법은 국회외교활동에 관한 기본적인 사항과 국회외교 활동을 효율적으로 지원하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국회외교역량 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “국회외교활동”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 외교활동으로서 국회의장의 승인을 받은 외교활동을 말한다.

가. 외국방문외교활동

- 1) 외국의 의회·의원 또는 의원단체의 초청에 의한 간담회·세미나 또는 연구활동 등에의 참석
- 2) 외국의 정부 또는 국제기구 등의 초청에 의한 외국방문
- 3) 우리나라 정부의 요청에 의한 외국방문
- 4) 제4조의 연간 국회외교활동 기본계획에 따른 외국방문
- 5) 그 밖에 국회의장이 필요하다고 인정하는 외국방문

나. 초청외교활동

- 1) 제3조에 따른 국회외교활동 수행주체에 의한 외국인사의 초청
- 2) 정부의 초청으로 대한민국을 방문하고 있는 외국의 국가원수·총리 등의 국회초청
- 3) 그 밖에 국회의장이 필요하다고 인정하는 외국인사의 초청

다. 국제회의 참석 및 개최

라. 특정현안외교활동

제3조(국회외교활동의 수행주체 등) ① 국회외교활동을 수행하는 주체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 한한다.

1. 국회의장
2. 국회부의장
3. 국회의원외교협의회 또는 국회의원친선협회
4. 국회의 위원회
5. 국회외교방문단
6. 국회의원

② 제1항에 따른 국회외교활동 수행주체(이하 “외교활동 수행주체”라 한다)가 할 수 있는 국회외교활동 범위는 제6조에 따른 국회외교활동운영 협의회의 심의를 거쳐 국회의장이 정한다.

제4조(연간 국회외교활동 기본계획의 수립) ① 국회의장은 국회외교활동의 효율적·체계적 수행과 지원을 위하여 매년 12월 31일까지 다음 연도의 국회외교활동 기본계획(이하 “연간 기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 국회의원의 임기가 종료되는 해의 임기 종료 전 연간 기본계획의 기간 만료일은 5월 30일로 하고, 국회의원 총선거 후 처음 국회가 구성되는 해의 기본계획은 6월 30일까지 수립하여야 한다.

② 제1항의 연간 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국회외교활동의 기본정책 및 방향
2. 국회외교활동의 목적, 대상국가, 주요일정, 활동내용 및 소요예산
3. 외국방문 국회대표단 및 국내초청 외국대표단의 종류·회수 및 규모
4. 외국의 국가원수·총리 등 주요 외국인사의 국회방문 관련 사항
5. 그 밖에 국회외교활동에 필요한 사항

③ 국회의장은 연간 기본계획을 수립할 때에는 제5조에 따른 연간활동계획서를 제출받아 그 기본계획안을 작성한 후 제6조에 따른 국회외교활동 운영협의회의 심의를 거쳐야 한다.

제5조(연간 활동계획서의 제출) 국회외교활동을 하고자 하는 외교활동 수행주체는 그 목적, 대상국가, 주요일정, 활동내용, 방문대표단 또는 초청대표단의 규모 등을 기재한 연간 활동계획서를 전년도 11월 30일까지 국회의장에게 제출하여야 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 국회가 구성되는 해의 연간 활동계획서는 6월 20일까지 국회의장에게 제출하여야 한다.

제6조(국회외교활동운영협의회) ① 국회외교활동에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국회에 국회외교활동운영협의회(이하 “운영협의회”라 한다)를 둔다.

1. 연간 기본계획의 수립·변경 및 조정에 관한 사항
2. 국회외교활동에 관한 사항

3. 국회외교활동의 성과 및 평가에 관한 사항
 4. 그 밖에 국회의장이 운영협의회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항
- ② 운영협의회는 다음 각 호의 위원으로 구성한다.
1. 국회의장
 2. 국회부의장
 3. 각 교섭단체대표의원
 4. 외교통상통일위원장
 5. 국회의장이 지명하는 5인 이내의 국회의원
 6. 국회사무총장
- ③ 국회의장은 운영협의회를 소집하고 그 의장이 된다.
- ④ 운영협의회는 제1항에 따른 심의를 보다 효율적으로 하기 위하여 외교 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 관계 전문가로 자문단 및 평가단을 구성·운영할 수 있다.
- ⑤ 그 밖에 운영협의회의 운영 및 제4항에 따른 자문단 및 평가단의 구성·운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제7조(국회외교활동의 승인) ① 연간 기본계획에 따른 국회외교활동을 실시하고자 하는 외교활동 수행주체는 실시계획서를 작성하여 국회의장의 승인을 받아야 한다.

② 국회 본회의의 참석, 국제회의의 일정변경, 그 밖에 부득이한 사유로 연간 기본계획과 다르게 국회외교활동을 실시하고자 하는 외교활동 수행주체는 국회의장의 승인을 받아야 한다.

③ 국회의장은 제1항 및 제2항에 따른 승인을 하는 때에 외국방문 외교활동의 비공식 일정이 전체 일정의 100분의 20을 초과한다고 판단되는 경우 그 일정을 조정할 수 있다.

④ 외교활동 수행주체가 교민피해 발생 등 긴급한 현안문제의 해결을 위하여 연간 기본계획에 포함되어 있지 아니한 국회외교활동을 수행할 필요가 있는 경우에는 국회의장의 승인을 받아 이를 실시할 수 있다. 이 경우 국

회의장은 이를 차기 운영협의회에 보고하여야 한다.

제8조(여비 등의 지급) ① 외교활동 수행주체가 국회외교활동을 수행하는 때에는 「국회의원수당 등에 관한 법률」 제8조에 따른 여비를 지급한다.

② 국회외교활동에 참여하는 외교활동 수행주체에 대하여는 원활한 국회외교활동에 필요한 활동비를 지급할 수 있다.

③ 외교활동 수행주체가 정부 또는 외부기관의 요청(이하 “요청기관 “이라 한다)에 의하여 국회외교활동을 수행하는 경우에는 그 요청기관으로부터 여비를 지원 받을 수 있다.

④ 외교활동 수행주체가 요청기관으로부터 여비를 지원받아 국회외교활동을 수행하고자 하는 때에는 그 목적, 요청기관, 지원액수 및 주요일정 등을 국회의장에게 보고하고 승인을 받아야 한다.

제9조(국회외교활동의 제한) ① 국회가 개회 중인 때에는 국제회의참석 등 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 외교활동 수행주체의 외국방문외교활동을 제한할 수 있다.

② 외교활동 수행주체가 같은 연도에 같은 목적으로 같은 국가를 3회 이상 방문하고자 할 때에는 이를 제한할 수 있다.

③ 국회의원 임기가 종료되기 직전에 실시하는 국회의원 총선거에서 후보자로 등록하지 아니하거나 낙선한 국회의원에 대하여는 외국방문외교활동을 제한할 수 있다.

제10조(활동결과 보고서의 제출 등) ① 국회외교활동을 마친 외교활동 수행주체는 그 외교활동을 마친 후 30일 이내에 활동결과 보고서를 국회의장에게 제출하여야 한다.

② 제1항의 보고서에는 목적, 대상국가, 방문대표단 또는 초청대표 단, 주요일정, 활동내용 및 성과, 소요예산 등이 포함되어야 한다.

제11조(관계 행정기관 등에 대한 협조 요청) ① 국회의장은 국회외교활동을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관 등에 대하여 소속 공무원의 지원, 자료의 제출 그 밖에 필요한 정보의 제공이나 의견의 제시를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 협조를 요청받은 기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제12조(국회외교활동 지원단체 등) 국회외교의 다변화와 체계화를 목적으로 「국회사무처법」 제10조에 따라 설립된 국회외교활동 지원 단체 또는 법인으로서 같은 조에 따라 출연금 또는 보조금을 교부받은 단체 또는 법인이 해외활동 또는 초청·영접활동을 하고자 하는 경우에는 제5조 및 제10조의 규정을 준용한다.

제13조(국회외교활동의 지원) ① 국회사무처는 국회외교활동의 지원에 필요한 다음 각 호의 사무를 처리한다.

1. 국회외교활동에 필요한 국내외의 의전(儀典)과 통역
2. 국회외교활동과 관련된 외국의 의회·정부나 국제기구 등과의 교류협력 체계 구축
3. 국회외교활동에 필요한 교육 실시
4. 국회외교활동과 관련한 대국민 홍보
5. 그 밖에 국회외교활동의 지원과 관련하여 필요한 사항

② 국회입법조사처는 국회외교활동의 지원에 필요한 다음 각 호의 사무를 처리한다.

1. 국회외교활동에 필요한 정책의 개발과 평가
2. 국회외교활동에 필요한 자료의 수집 및 조사
3. 국회외교활동에 필요한 자료의 발간 및 데이터베이스 구축

VIII. 지속가능한 다자외교의 국제적 조건

1. 국제환경 조성

세계화와 탈냉전 이후 국가들은 기존의 안보, 군사 등의 상위 정치(high politics) 이슈뿐만 아니라 경제, 문화, 환경, 인권 등 하위 정치(low politics) 이슈들이 점차 중요하게 다루어지게 되었다. 이러한 문제들은 국가 간 외교나 군사적 방법으로 해결하기 보다는 국가를 비롯한 다양한 행위자들의 상호작용과 협력이 요구되는 문제들이라고 볼 수 있다. 그러므로 문제 해결 방식이 점점 기존의 국가 중심에서 국가 이외 행위자들의 상호협력 네트워크에 기반을 둔 정책 결정 방향으로 변화하고 있다. 즉 문제해결에 있어 탈집중화, 분권화가 이루어지면서 다양한 행위자들이 다층적 네트워크를 형성하거나 동반자 관계를 구축하였고, 공유된 목적에 근거한 자기 조절적인 게임의 룰이 형성되었으며, 신뢰에 근거하여 수평적으로 정책결정과정에서 이루어지는 글로벌 거버넌스가 등장하게 된 것이다. 국제수준에서 집단적 행동과 문제해결에 기여하는 모든 제도, 체제, 과정, 동반자 관계 및 네트워크가 중요하게 되었고, 초국가적 무대에서 국가와 비국가행위자의 역할과 공식적, 비공식적 처리 방식이 공존하는 형태를 띠게 되었다.

문제 해결에 있어 다자주의에 근거한 외교가 점차 활성화되고 있는 배경을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국제관계의 질적, 양적 변화와 시대적 추이 때문이다. 즉, 국가 간 관계에서 정치·군사 문제 이외에 경제·통상·환경·국제범죄·군축 등의 문제가 국경을 초월하여 발생하고 서로 영향을 미치게 되었다. 한 국가의 의지와 노력만으로 해결할 수 없는 초국가적, 범세계적 문제에 대응하기 위해서는 지역 또는 세계적 차원에서 다수 국가들의 협의와 협력이 필요하게 되었다. 이와 함께 냉전종식 이후 민주주의, 인권 등 인류

보편적 가치가 전 세계적으로 확산되고 있는 추세도 다자외교를 활성화시키는 원인이다.

둘째, 국제사회에서 주로 중소국가들이 자국의 이익확보나 강대국에 대응하기 위하여 전략적으로 주변국 또는 자신들과 유사한 국가와 연대하여 다자주의를 추구하기도 한다. 강대국은 대개 양자협상을 통해 문제를 해결하려고 하나, 약소국은 되도록 다자협상을 활용하거나 국제 규범에 의지하여 협상을 이끌어나가고자 하는 것이다. 또한, 강대국들에게 둘러싸인 국가, 주변 강대국들로부터 중압감을 받고 있는 국가들은, 다자간 대화나 협력기구 또는 협력 프로세스를 구성하여 유사시 자국의 문제를 주변국들과 함께 해결하고자 하는 전략적 필요성 때문에 다자주의와 다자외교를 활용하는 경우가 많다.

셋째, 오늘날 전 세계적으로 확산되고 있는 지역협력 추세이다. 주변국가와 협력을 통해 선린우호관계를 구축하며, 주변 정세의 안정을 도모할 뿐만 아니라 자국의 이익을 안정적으로 확보하고 이해관계의 범위를 대외적으로 확대해 나가려는 노력이 활성화되고 있다. 또한, 경제적으로 서로 보완관계에 있는 주변국들 및 이해를 같이하는 국가들이 경제 분야에서 협력을 추구하기도 한다. 이와 같은 시도는 국가 간에 상호협력을 통해 자국의 경쟁력을 높임으로써 무한경쟁 시대에 살아남기 위한 생존전략이 될 수 있다. 강대국은 시장 확보, 자국 영향력의 유지확대 등의 목적으로 지역협력을 활용하는 경우도 있다.

넷째, 국제사회에는 각 분야에서 특정 목적을 위해 설치한 국제기구나 회의가 다수 존재하며, 이와 같은 기구나 회의를 통해서 지구적 국제규범이 만들어지고 있다. 이러한 규범 형성과정에 참가하여 자국의 이익을 개진하여 반영하지 못하면, 그 국가는 관련 분야에서 계속 손실을 입을 수밖에 없을 것이다. 이러한 국제기구는 점점 더 수가 늘어나고 있으며, 그에 따라 다자외교 무대는 계속하여 증가하는 추세를 보이고 있다(신범식 2011).

그런데 국제사회 문제해결에 있어 민주적 정통성, 책임성 문제와 같은 민주주의 결핍 문제가 제기되었다. 국가의 정부는 선거를 통해 국민의 주권이 정부에 위임됨으로써 정통성이 이루어지는 데 반해, 국제 차원에서의 행위자 뿐만 아니라 규칙, 규범, 법 등은 정통성에 의문이 제기되었다. 또한 국가 정부는 자신을 선출해준 국민에 대해 책임을 지면서 의사결정과정을 투명하게 운영하지만, 국제 차원에서는 책임의 주체가 모호하고, 의사결정과정이 투명하지 않은 문제인 것이다.

이 점에서 국가들뿐만 아니라 다양한 행위자들이 정통성을 인정할 수 있도록 다자외교를 제도화하는 것이 중요하게 되었다. 다자외교의 제도화가 이루어지기 위해서는 이에 대한 필요성을 제기하고, 그 제도의 원칙과 규범을 구축하며, 다른 국가들의 참여를 이끌어내고, 준비과정에 소요되는 거래비용을 지불하는 역할을 누군가가 해야만 한다. 즉 제도 형성을 위한 비용을 부담하고 국가들의 참여를 이끌어 내는 등의 제도형성을 위한 공공재를 공급할 수 있는 규범적 리더십의 역할이 필요하게 된다. 규범적 리더십은 미국, 중국과 같은 강대국일 필요가 없으며 중견국이나 약소국 역시 리더십을 발휘할 수 있다. 물질적 한계가 분명한 중견국가들은 규범적, 지적 리더십을 통해 다자협력의 제도화에 기여할 수 있는 것이다. 한국의 경우, 지정학적 요충지에 자리 잡고 있으며, 선진국과 개도국 간 가교 역할을 할 수 있다는 점에서 다자외교의 제도화 혹은 다자협의체 형성에 있어 이점을 지닌다. 특히 지역을 기반으로 한 지역협력을 구축함에 있어 중견국으로서 중개자 역할을 수행할 수 있다.

국제적 문제 해결에 있어 글로벌 거버넌스가 등장하고, 다자주의에 근거한 외교가 중요시 되는 현 상황에서 의회 역시 중요한 행위자가 된다. 국제적 쟁점이 국가 중심으로 국제 영역에서만 해결되지 않고, 국내 정치 영역과도 연계가 되기 때문이다. 그 동안 국가의 외교정책은 안보를 이유로 대외비에 부처짐에 따라 공개 토론의 대상이 되지 않았지만, 현재는 외교정책이 일상과

직결된 쟁점으로 부각되었다. 외교정책이 국민의 동의를 얻지 못할 경우, 외교정책을 추진한 정부와 여당은 정치적 부담을 안게 되었다. 즉 외교정책의 국내정치화가 진행되었다.

이러한 국제 환경의 변화 속에서 의회는 다음과 같은 역할을 할 수 있다. 우선, 변화된 국제환경과 다자외교의 제도화 측면에서 ‘민주주의 결핍’을 완화할 기제로 기능할 수 있다. 의원외교는 민주주의 결핍 해결 관점에서 평화구축, 위기관리, 민주주의 증진을 도모할 수 있다. 의회 의원들은 의회의원들의 개별 혹은 집합행위로써 지역과 거버넌스 수준을 가로질러 무수한 정책 문제들에 대해 의원들 간 대화를 통해 기존 의회의 헌법적 기능을 촉진하고, 조장하며, 강화할 수 있다. 또한 의원외교는 지역 및 글로벌 거버넌스의 정통성을 평가하기 위한 메커니즘을 제공할 수 있는데, 즉 국제기구- 예를 들어, 유엔, IMF, WTO 등- 운영에다가 민주적 대표성의 충위를 덧붙일 수 있다.

한국을 중심으로 지역 규범을 만들어 내고 다자외교를 제도화함에 있어 킥타 국회의장회의, 유라시아 국회의장회의, 한일의회미래대화 모두 기여할 수 있다. 한국은 중견국으로서 다자외교를 추진하는데 중추적 역할을 담당할 수 있다. 다자의원외교에서 한국은 아젠다 설정을 통해 현실을 바라보는 범주를 변화시키면서 국가 협력을 이끌어 내는 선도적으로 규범을 창출해가는 기업가로 활동하는 것이 가능할 것이다. 이 규범 창출 기업가는 참여 행위자들의 가치에 적합하도록 이슈를 프레이밍(framing)함으로써 지지를 획득하거나 혹은 행위자들의 선호를 변경시키기 위하여 이슈를 프레이밍해야 한다. 킥타, 유라시아 국회의장회의의 참여국들 간에는 다수의 규범성을 내포한 이슈들을 둘러싸고 논쟁이 지속되고 있다. 한국은 규범 창출 기업가 역할을 통해 리더십을 발휘할 수 있을 것이다.

2. 참여국가 구성

일반적으로 다자외교 의사결정의 핵심은 어떤 주제를 논의하는가와 누가 참여하는가이다. 논의 주제와 참여범위는 서로 독립적으로 작용하는 것이 아니라 관련성을 지니며 상호 작용하게 된다. 러기(Ruggie 1992)는 다자주의를 국가들이 규범과 원칙 위에서 행동할 것을 의미하며, 따라서 참여하고 있는 국가의 수만을 의미하는 것이 아니라 국가들의 관계도 고려하고 있는 개념이라고 보고 있다 또한 이러한 제도가 발전되면 강대국의 이익을 넘어서 공동체의 이익을 추구할 있는 여지가 있다고 주장한다. 이와 같이 다자외교의 질적인 성격을 고려한 관점에서 보면 다자외교에 있어서도 참여자들의 수뿐만 아니라 성격과 관계를 고려하는 분석이 필요하다.

또한, 다자외교의 제도화는 제도화에 대한 요구가 있어야 하며(수요의 측면), 또 국가들이 제도화에 대한 비용을 기꺼이 부담하는 경우(공급의 측면), 또한 다양한 차원에서 리더십이 제공되어야만 이루어질 가능성이 높아진다(유현석 2011). 다자외교의 제도화를 주도하는 국가가 강대국일 수도 있지만 원활한 정책의 추진과 대외적 정당성을 획득하기 위한 정책적 고려 그리고 실질적으로 공동의 이해가 부합되는 다수의 국가에 의해서 추진될 수 있다.

일반적으로 국가는 다자협의체가 자신의 이익에 부합하다고 판단할 경우 제도화 과정의 비용을 감수하고 참여를 결정한다고 가정할 수 있다. 제도창출에는 비용이 수반되기 때문에 국가들은 두 가지 선택에서 고민하게 된다. 하나는 사안 사안에 따른 협력을 하는 것이고 하나는 제도를 창출하는 것이다. 사안에 따른(ad hoc) 협력은 낮은 투자비용을 수반하지만 낮은 비용으로 향후의 협력을 가능케 하는 지속적인 규칙과 관행을 포기해야 한다. 이러한 선택을 함에 있어 국가들은 문제의 지속성과 이슈의 밀도를 근거로 제도창출에 대한 투자 여부를 선택하게 된다(Wallender and Keohane 2002). 즉 국가들이 문제의 성격이 지속적이라고 기대하면 할수록 국가들은 제도화를 선호하게 된다

고 볼 수 있다(유현석 2011).

이성우(2011)는 다자협약체 형성과정을 국가 당사자의 참여(participation)와 기권(abstention) 그리고 협력의 상대방에 대한 포함(inclusion)과 배제(exclusion)의 정책결정에 관련된 게임이라고 규정하였다.

[그림 2] 다자협력체 구성의 국가 선택의 관계

		대상국가	
		참여	기권
주도 국가	포함	1. 협력	2. 방관
	배제	3. 방해	4. 무관

자료: 이성우 2011.

이성우(2011)는 공동체를 구성하려는 대외정책을 주도하는 국가(군)가 있고 주어진 공동체에 회원국으로 참여할 수 있는 잠재적 대상국가군이 존재하는 상황을 가정하였다. 주도 국가 그룹에 포함되는 국가는 주도국과 대상국 사이에 포함과 참여라는 선택이 부합하여 협력에 도달하는 선택을 했을 경우이며, 이러한 협력관계가 심화된 국가는 주도 국가 그룹에 포함된다. 협력의 관계는 심화되지 않더라도 주도국가의 포함에 부응하여 적극적으로 참여하여 공동체 구성을 위해 노력하는 국가의 수가 많을수록 공동체 형성을 위한 진전의 가능성이 증대된다. 주도국가가 배제하고 대상국가도 기권하려고 하는 경우는 현실적으로 공동체 구성과 관련이 없는 국가로 이들 국가군의 존재는 이론적으로나 정책적으로 의미를 가지는 국가군으로 볼 수 없고 관련성이 원천적으로 없는 국가로 분류한다.

이 때 방관과 방해의 집단에 포함된 국가 그룹이 문제시 될 수 있다. 방관의 집단에 포함되는 국가는 주도국가(군)에서는 공동체 구성에 의미 있는

참여자로 초청하려는 반면 정작 대상이 된 당사국은 참여의 의지 없이 기권 또는 회피하려는 국가들을 의미한다. 주도국가와 대상국가의사가 배치되는 상황이지만 양국의 의사가 소극적으로 배치되는 경우이므로 분쟁은 발생하지 않는다. 방관 그룹 국가의 증가는 협의체 구성에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 공동체 구성에 방관자라는 정책을 선택하는 이유는 참여를 통해 기대할 수 있는 이익이 실질적으로 존재하지 않는다고 판단하기 때문이다. 기권을 선택한 방관국가군을 참여를 통한 협력국가로 유인하기 위해서는 공동체 구성에 참여할 때 발생하는 가시적 이익이 있어야 한다.

문제는 주도국가는 배제하려고 하는 반면 대상국가는 참여하려고 할 때, 즉 양국의 이해가 적극적으로 배치되는 경우 발생한다. 양측 당사자의 의지가 적극적으로 배치된다는 점에서 분쟁의 발생을 의미하고 이는 공동체 구성에 장애물로 작용한다고 볼 수 있다. 더욱 심각한 문제가 되는 경우는 공동체 구성에서 배제된 국가의 능력이 주도 국가의 능력을 능가하는 경우나 이에 필적할 만한 역량을 가지고 있는 경우는 공동체 구성을 불가능하게 할 정도로 강한 파괴력을 가진다는 점에서 거부권을 지닌다.

다자협의체 구성과 다자외교 제도화에 있어 관련 국가들을 네 집단으로 분류할 때, 무관(*apathy*) 그룹은 현실적으로 고려 대상에서 배제할 수 있고, 협력(*cooperation*)과 방해(*hindrance*) 그룹은 상대적인 상호역학관계가 고려 대상이 될 수 있고, 특히 방관(*neglect*) 그룹의 역할이 의미를 지닌다고 할 수 있다 (이성우 2011).

다자외교를 제도화하는 경우, 참여국의 역학관계가 쟁점이 될 수 있다. 기본적으로 의회는 대화와 타협을 통해 충돌하고 갈등하는 이해를 조화시키는 기관이라는 점에서는 상대적 이익을 중시하는 국제관계의 속성을 넘어서는데 기여할 수 있다. 만약 다자외교의 제도화가 이루어진다면 국가들의 민주적 의사결정방식과 공동의 관심사에 대한 협력을 지속적이고 장기적 차원

에서 체계적으로 추진하고, 참여국들의 공동체 의식을 함양하는 데 기여할 수 있다.

그러나 한편으로 다자의원외교는 편협한 국가이익의 효율성보다는 민주성을 강조한다는 점에서 국가들의 참여를 이끄는 유인은 약할 가능성이 있다. 이 경우 유인을 창출할 수 있는 리더십이 중요해진다. 특히 미국, 유라시아 국가들 간에는 힘의 관계에 있어 비대칭성이 존재하기 때문에 방관하거나 방해할 국가들도 발생할 가능성이 있다. 이러한 국가 간 관계에 있어 리더십이 발휘되기 위해서는 힘의 비대칭성이 인지되면서, 정보와 의사소통을 통한 균형이 회복되어야 하고, 신뢰를 회복하는 가운데 논의가 이루어져야 한다.

3. 이슈 및 아젠다의 성격

국가 간 다자협력의 제도화는 국가들이 다자협력의 제도화에 대한 필요성을 느낄 때만이 가능해질 수 있다. 이러한 제도화의 수요는 다자간 협력이 필요한 이슈나 아젠다가 존재할 때 발생할 수 있다. 그 동안 지역 차원의 안보 문제에 대해 다자외교의 제도화가 진전된 경우가 많았다. 대표적인 예가 유럽 안보협력기구(OSCE)인데, 본래 유럽안보협력회의(CSCE)에서 헬싱키 프로세스를 통해 심화 및 확대를 거치면서 유럽안보협력기구로 제도화된 사례이다(서보혁 2009). 이 외에도 경제, 문화협력의 사례로는 아시아 최초의 다자주의 협력체인 동남아국가연합(ASEAN)을 들 수 있다. 즉 다자협력의 제도화를 위해서는 참여국의 헌신이 필요한데, 이들의 지속가능한 참여를 이끌어내기 위해서는 안보, 경제 등의 아젠다 뿐만 아니라 이를 지역적 아젠다로 만들어 내는 것이 필요하다.

그렇다면 국가들은 어떠한 이슈 및 아젠다를 논의하는데 참여를 결정하고, 다자외교의 제도화를 구축하게 되는가? 제도화에는 비용이 수반되므로 국가들은 사안에 따른(ad hoc) 협력을 하거나 제도를 창출하여 지속가능하게 협

력을 선택하게 된다. 사인에 따른 협력은 낮은 투자비용을 수반하지만 낮은 비용으로 향후 협력을 가능하게 하는 지속적 규칙과 관행은 포기해야 한다. 월렌더와 코헤인(Wallender and Keohane)에 의하면 국가들이 제도창출에 대한 투자 선택에 있어 영향을 미치는 중요 변수는 ‘문제의 지속성’과 ‘이슈의 밀도’라고 한다(Wallender and Keohane 2002). 장기적으로 지속될 문제가 있는 경우, 국가들은 초기 비용이 들더라도 제도를 창출하는 것이 더 합리적이라고 생각하게 된다. 즉 국가들은 아젠다 및 이슈의 성격이 지속적이라고 기대하면 할수록 제도화를 선호하게 되는 것이다.

여기서 이슈의 밀도는 주어진 정책공간에서 발생하는 문제의 수와 중요성을 의미한다(Keohane 1982). 밀도가 높은 정책공간에서 이슈들은 서로 상호의존성이 강하고 한 이슈가 다른 이슈에 미치는 외부영향을 방지하기 위해 이슈들은 조정을 하는 방향으로 다루어져야 한다. 이슈의 밀도가 높은 경우 제도는 ‘규모의 경제’를 달성할 수도 있다.⁶⁾ 이슈의 밀도를 제도에 관한 게임이론적 관점에서 설명하면 이슈의 밀도가 높을 경우 관련된 이슈들을 둘러싼 상호작용이 반복적으로 일어날 가능성이 크며 반복게임에서 협력을 지속하게 하는 상호주의 전략을 가능케 한다는 것이다. 다시 말해 이슈의 밀도가 높을 경우 상호작용이 반복적으로 일어날 것을 기대하게 되고 이 경우 행위자들이 상호주의에 대한 시간적 · 공간적 범위를 보다 넓게 인식함으로써 협력할 동기를 높인다는 것이다.

이슈의 밀도가 높을수록 협력에 참여하는 국가들은 상대방이 기회주의적

6) 월렌더와 코헤인에 의하면 NATO가 창설된 1946년에서 1949년 사이 유럽의 안보관계의 밀도는 매우 높았다고 말한다. 소련의 침략을 억지하는 것 이외에도 분단된 독일을 관리해야 하는 문제, 독일의 재무장과 동시에 통제를 해야 할 문제, 프랑스의 독일에 대한 불신문제, 경제적 붕괴로 인한 각 국가의 방위비 제한 문제 등 상호연결된 많은 문제들이 존재했다는 것이다(Wallender and Keohane 2002).

으로 행동하기가 어렵다는 것을 기대하고 따라서 자신들의 제도에 대한 투자를 무의미하게 만들 가능성이 적다는 확신을 갖게 된다. 이슈의 밀도가 높을 경우 복수의 관계가 존재하게 되면 관련된 이슈에서의 제도화가 이루어질 경우 다른 분야에서의 기회주의적 행동이 이런 제도화를 위협에 빠지게 하기 때문에 협력적으로 행동할 가능성이 크며 과거의 제도화의 관행이 불확실성을 감소시키고 신뢰를 증가시키기 때문에 협력적 행동을 할 가능성이 큰 것이다.

문제의 지속성과 이슈의 밀도가 높을 경우 국가들의 제도에 대한 투자는 제도가 많은 이슈들에 대해 장기적으로 도움을 줄 수 있기 때문에 더 큰 효과를 발휘하게 된다. 따라서 국가들은 문제가 지속성을 띠는 경우 또 밀도가 높을 경우 제도를 형성할 가능성이 높은 것이다(유현석 2011).

세계화 이후 등장한 초국가적 이슈들은 대부분 지속성을 가지고 밀도가 높은 이슈들이다. 여기에는 글로벌 경제 거버넌스, 금융, 테러, 기후변화, 에너지 안보, 식량과 물 부족, 국제 이주 및 난민, 신기술, 인종갈등, 전염병 등이 포함된다. 이들 이슈들은 상호의존성이 강하고 한 이슈가 다른 이슈에 미치는 영향이 있기 때문에 국가들 간 조정이 필요하다. 게다가 문제해결에 있어 해당 당사국뿐만 아니라 전 지구 국가들과 시민들까지 동의를 구해야 할 필요성이 강조되는 실정이다.

이 점에서 의원외교는 국가이익의 편협한 한계를 넘어 국제정치 영역에서 초국가적 이슈들에 대한 숙의 경로를 제공하는 도덕적 연단으로 기능할 수 있다. 이들 이슈들은 문제해결 방식에 있어 규범성과 당위성을 내포하고 있다. 의회 의원들은 전 지구 위협으로 인하여 발생한 이슈들을 윤리적 아젠다로 설정하고, 이슈들을 논의하며, 이들 문제들에 전념하는 새로운 방식을 제시함으로써 문제해결에 기여할 수 있다. 다자의원외교는 예를 들어 다음과 같은 논쟁의 여지가 있는 아젠다에서 민주적 방식으로 논의하고 새로운 방식을 제시할 수 있다.

- 국제사회의 인도주의적 개입에 있어 보호책임(Responsibility to protect, R2P)의 실현
- 인권보호의 옹호
- 군사작전에서 드론의 사용 평가

믹타, 유라시아, 한일 의원외교 모두에서 밀도가 높고 지속성 있는 이슈들을 다수 논의될 수 있다. 이들 국가들 간에는 경제, 안보, 환경, 인권 등의 이슈들이 복잡하게 얽혀 있다. 중국, 일본, 러시아, 한국 등에서는 북한 핵문제와 관련된 지역의 안정문제가 공통의 관심사이고 이러한 문제는 미·중, 한·중, 한·미 관계 등 다른 이슈들과 복잡하게 얽혀 있다. 또한 영토문제에 대해서도 다수의 국가들이 관심을 가지고 있다. 환경, 자원문제의 경우, 중국, 일본을 비롯하여 중앙아시아 국가들까지 이해관계가 얽혀 있고 장기적으로 논의되어야 할 문제의 성격을 지니고 있다. 예를 들어, 므크타에서는 경제협력이, 유라시아에서는 북핵문제, 에너지, 환경 등이, 한일 간에는 역사, 영토분쟁 등이 쟁점화 될 수 있다.

특히 한국에서 중시되는 외교적 현안을 다자간 의회 협의체 차원에서 논의되도록 하는 것이 중요하다. 만약 의원외교에서 한국의 외교 전략적 이슈인 동북아 문제, 한반도 문제, 북한 핵문제 등을 다룬다면 공감대와 지지를 확보할 수 있으며 문제해결에도 기여할 수 있기 때문이다. 이와 같은 이슈와 아젠다는 국가 이익이 중심이 되는 정부 간 협상보다는 공론의 장, 숙의의 장 기능을 하는 의회를 통해 심도 깊게 논의되면서 해결책이 모색될 수 있다는 점에서 의미가 있다.

IX. 한국 다자의원외교 제도화 및 활성화 방향

1. 국내 제도적 지원

한국 다자의원외교를 제도화하기 위해서는 헌법적·법적 지위를 재검토하고, 기구의 효과적 운영을 위한 능력을 향상시켜야 하며, 제도적 권한을 사전에 구축하는 것을 고려해야 한다.

첫째, 의회의 외교활동에 대한 헌법적·법적 지위를 재검토할 필요가 있다. 외교는 행정부 고유의 권한이며, 국회는 보조적 역할에 그친다. 국회를 구성하는 국회의장과 상임위의 임기를 고려할 때, 외교 전문성을 제고하기에는 시간이 부족하다는 점도 지적될 수 있다. 국회의장과 상임위원의 전문성, 연속성 측면에서 임기 연장을 제고할 필요가 있다. 상임위의 경우, 전문위원이나 전문가 활용 권한을 활용하여 외교활동의 전문성을 높일 필요도 있다. 국회의장 주도의 의원외교를 지속시키기 위해서는 국제의회협의체를 독립기구로 구성하는 것이 가능하도록 국회의장 산하 조직 구성 권한을 부여하는 방안도 고려할 수 있다.

둘째, 한국 의원외교의 효과적 운영을 할 전문기구 설치를 통하여 능력을 향상해야 한다. 현재 국회사무처와 입법조사처의 행정적 지원을 받고 있지만, 구체적 운영기구는 갖추고 있지 않다. 특히 국회사무처의 국제국은 의전, 통역, 국제회의 등 의원외교활동을 지원하는 보조적 역할에 그치고 있다. 향후 지속가능한 의원외교를 한국 국회가 주도하기 위해서는 참여국 구성, 의장선출 권한, 다자간 실무협의체 구축, 정례화 된 총회 및 위원회 회의 등 운영과 관련된 사항을 사전에 준비할 필요가 있다. PAM의 사례에서 살펴보았듯이, 국제 쟁점에 대한 연구를 통해 테러 등에 대한 새로운 관점을 제시하거나 법 개념 및 정의에 있어서도 새로운 정의를 제시할 수 있다. 또한 Amani Forum

의 사례에서 나타나듯이, 의원 협의체 차원에서 진상조사를 통해 권고사항을 제시하고, 기금 창출을 통해 지역 분쟁 문제를 해결하고 민주주의를 구축하는데 기여할 수 있다.

셋째, 한국 의원외교가 지속가능한 협의체를 구성한다는 가정 하에 제도적 권한을 갖추어야 한다. 특히 예산과 관련하여 의원외교의 자율성이 보장될 독립적 예산이 배정될 필요가 있다. 현재 의원외교와 관련된 제도적 권한은 법적으로 규정되어 있지 않다. 외교활동에 있어 국회의 보조적 역할에서 벗어나 실질적인 외교활동의 권한을 지닐 수 있도록 관련 법 조항을 재검토하거나 입법을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 의원외교를 통해 국제 문제를 다룰 때 이용 가능한 기금을 사용할 권한을 지니는 것이 중요하다.

넷째, 국회의장제도를 강화할 필요가 있다. 한국 국회는 정당을 중심으로 작동되며, 정당기율이 강한 정당들 간 정파적 대립이 심하여 체로섬적 관계가 나타나는 특징을 지닌다. 또한 대통령제이지만 의원내각제적 요소가 다수 가미됨에 따라 정부와 대통령의 권한이 의회에 비해 강한 편이다. 이러한 국회의 구조적 특징 하에서 국회의장의 권한은 의사정리, 질서유지, 사무감독 등에 있어 관리자 역할에 국한되어 있다. 국회의장은 원내대표, 교섭단체와 협의를 통해 국회를 운영하는데, 법안통과과정에 있어서도 본회의보다 상임위가 중심이 되고, 대통령과 여당의 눈치를 봐야하기 때문에 중립성을 지키기 어려운 지위를 지닐 수밖에 없다. 의장 중심의 외교활동을 활성화하고, 의원외교를 제도화하기 위해서는 의장의 권한을 강화시키는 것이 필요하다. 특히 여야 원내 정당 대표들, 교섭단체 등과 협의를 할 때 최종결정권한을 의장이 지니도록 하고, 국회의장 직속 조직을 구성할 권한을 부여하는 것도 고려할 필요가 있다. 이러한 권한 강화는 행정부로부터의 자율성이 근간이 되어야 할 것이다. 의원외교와 관련해서는 국회의장의 전문성 확보를 위한 의장 직속 지원 기구 설치를 고려할 수 있다.

다섯째, 지속가능한 다자의원외교 협의체가 이루어질 수 있는 제도적 기반을 사전에 구축해야 한다. SEECF PA 사례에서 드러났듯이, 우선 참여국들 간 공동목표를 설정해야 하며, 정기회의 개최를 위한 제반 요건도 검토해야 한다. 이 때 절차규칙을 설정하는 것이 중요하다. 또한 이슈별 위원회를 설치하고, 국가 이익조정 메커니즘도 구축해야 한다. 이 경우 중요한 것은 회원국 내부 정세에 대한 불개입 원칙을 설정하고, 국가 행정부로부터 자율성을 획득하는 것이 필요하다.

여섯째, 의원외교 관련 법안을 재정비할 필요가 있다. 현재 국회의원 외교 활동에 관한 규정은 활동범위, 활동 제한, 여비 및 지급, 계획서 및 보고서 제출 등의 내용으로 구성되어 있다. 법 조문은 대부분 의원의 외교활동을 제한하는 내용으로 작성되어 있다. 의원외교의 아젠다와 절차규칙 설정, 예산 등에서 자율성을 확대하고 권한을 강화하는 방향으로 법안을 마련하거나 기존 법안을 재정비할 것을 고려할 필요가 있다.

2. 국제적 조건 조성

한국의 다자의원외교가 효과적이고 지속적으로 발전하기 위해서는 국제적 환경을 호의적으로 조성해 나가야 한다.

첫째, 지정학적 요인과 중견국의 이점으로 다자의원외교 협의체를 구성함에 있어 한국 국회가 리더십을 발휘할 수 있다. 현재 국제문제 해결에 있어 다자주의에 근거한 외교가 활성화되고 있다. 특히, 다자의원외교는 국제사회의 민주주의 결핍을 완화할 기제로 평화구축, 위기관리, 민주주의 증진에 기여할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 다자의원외교 협의체 구성 국가들의 지속가능한 참여를 이끌어 내기 위해서는 참여국들이 제도화 비용을 감수하고 제도화를 선호할 수 있도록 인센티브를 고안할 필요가 있다. 이 때 Pan-African Parliament 사례에서 나타

났듯이, 의회가 존재하지 않거나, 의회가 제기능을 하지 못하는 국가들이 의원 외교 협의체에 참여할 경우, 제도화가 제대로 이루어지지 않거나 제 기능을 못할 가능성이 있다는 사실을 염두에 두어야 한다. 이 경우 의회는 대화와 타협을 중시하고 갈등하는 이해를 조화시키는 민주적 기관으로서 기능하면서 공동이익을 도출하고 민주적 조정자 역할을 하는데 중점을 두어야 한다. 특히 의회는 국가 이익의 편협함을 넘어서야 한다. Amani Forum 사례에서와 같이 다자의원외교가 제도화된다면 갈등을 해결하고 평화를 구축하기 위한 정부 간 대화를 감시하는 역할을 수행할 수 있다.

셋째, 다자의원외교를 통해 지속성 수준과 밀도가 높은 이슈 및 아젠다에 대한 논의가 가능하다. 글로벌 경제, 금융, 테러, 환경, 에너지 안보, 인권, 국제 이주 및 난민, 전염병 등의 초국가적 이슈들은 대부분 오랜 기간의 논의가 필요한 상호 영향을 지닌 문제들이다. 다자의원외교는 특히 규범성과 당위성을 내포한 문제해결에 있어 숙의를 통해 새로운 방법을 고안해 낼 가능성이 있다.

넷째, 한국에서 중요시 되는 외교적 이슈를 다자의원외교를 통해 다루도록 해야 한다. 한국 핵심 외교 쟁점인 동북아 문제, 북핵문제 등을 의회협의체 차원에서 다루어 공감대와 지지를 확보하는 것이 필요하기 때문이다. 이는 한국 외교전략 차원에서 뿐만 아니라 한국 외교정책의 정당성을 확보하고, 문제해결에 기여할 수 있다는 점에서 중요하다.

다섯째, 의장 중심의 의원외교 활동을 넘어서 보다 다양한 의회 구성원들이 국제포럼이나 기구에 활동 범위를 넓혀 가면서 다양한 국가와 이슈에 대해서 국제사회에서 교량 역할을 할 수 있는 기반을 조성해 나가야 한다. 예를 들어 한미일 간의 의원외교 참여자들이 중견국 사이의 의원외교에도 참여한다면 강대국과 중견국 사이의 교량의 역할 뿐만 아니라 각국의 입장을 전달하고 정보를 공유하는 장을 제공해 나가며 국가 간의 협력 증진 뿐만 아니라

국익증진을 위한 효과적인 외교활동이 될 수 있다. 또한 이러한 다양한 의원 외교 활동을 통하여 역으로 의원들의 전문성과 역량도 향상될 수 있다.

3. 의원 역량 함양

다지의원외교가 국회의장 중심에서 일반의원의 활동으로 확대되고 있는 상황에서 앞으로 다자의원외교가 효과적으로 실행되기 위해서는 국제 문제와 이슈에 있어서 의원들의 역량을 높여 나가야 할 것이다. 일반적으로 의회 의원들은 재선을 최우선시 하여 지역구 이익과 밀접하지 않은 국제정치나 외교에 대해서는 관심을 가지지 않는다고 가정한다. 그러나 외교정책의 국내 정치화⁷⁾가 진행된 현 시점에서 외교정책에 역량을 지닌 의원들이 중요성을 지닌다. 특히 외교정책의 경우, 그 동안 어느 정책이 민주적인지에 대한 토론과 숙의의 장이 형성되지 못했다는 점에서 향후 국회의 역할이 중요하고 개별 의원들의 역량 함양도 요구된다.

첫째, 국회의원 외교 전문성 향상을 위하여 전문가 집단과의 네트워크 구축을 할 필요가 있다. 이들 전문가 집단은 의원들에게 국제 쟁점에 대한 지식 및 정보를 제공함으로써 외교문제가 국회에서 지속가능하게 논의되도록 해야 한다. 예를 들어, 국립외교원이나 안보, 에너지, 환경 등 전문 분야별 싱크탱크와 네트워크를 구축하고, 정례화된 모임을 추진할 수도 있을 것이다.

둘째, 국제적 변화에 빠르고 효과적으로 대응할 수 있도록 국내 전문가 집단 뿐 만아니라 해외 전문가 집단과도 직접적으로 교류를 증대시켜 나가야 할 것이다.

셋째, 외교 정책의 집행을 맡고 있는 관료와의 교류를 통하여 주요 이슈에 대한 배경과 정부의 입장 등 현재 진행 상황을 파악하고 정보 취득을 위한

7) 한국의 경우, 북한문제는 국내정치와 밀접한 연관을 지니며, 최근에는 사드(THAAD) 배치를 둘러싸고 국내에서 갈등이 심화되었다.

의 지속적인 노력이 필요하다. 이 과정에서 의원외교의 장점을 살리고 행정부 이 역할을 보완 할 수 있는 외교 활동을 모색해 갈 수 있다.

넷째, 상임위 배정 시 전문성을 지닌 의원들을 외교 관련 상임위에 배정 하고, 지속성을 지니도록 임기를 재고할 필요가 있다.

다섯째, 위와 같이 외교정책과 이슈에 대한 전문성 강화, 행정부와의 교류, 상임위 임기 보장의 기반 위에서 의회 정치의 특성이라고 볼 수 있는 토론과 설득을 접목하여 정당이나 개별 의원들의 입장을 청취하고 수렴하는 노력이 필요하다. 이를 통해 효과적인 의원 외교활동이나 정책입안이 가능할 수 있다.

X. 한국 다자의원외교 발전을 위한 제언

1. MIKTA 국회의장회의 발전 방안

믹타는 멕시코, 인도네시아, 터키, 호주, 한국 등 중견국들의 국제협의체이며, 므타 국회의장회의는 국제의회기구의 성격을 지닌다. 므타 국회의장회의는 중견국 공통의 이해관계를 기반으로 이루어졌고, 선진국과 개도국 간 중재자 역할을 할 수 있다. 그러나 공통으로 해결해야 할 문제의 지속성이 떨어지고, 이슈의 밀도가 약하기 때문에 느슨한 국가 간 회의체로 존속할 가능성도 있다.

믹타 국회의장회의의 제도화 및 활성화를 위해서는 국내 제도 및 국제적 조건 측면에서 다음 사항을 고려해야 한다. 우선 국내 제도적 측면에서 첫째, 의회의 외교활동에 대한 법적 지위를 재검토하고, 의원외교 전문기구와 제도적 권한을 마련하고, 국회의장의 외교 권한 및 자율성을 강화하는 것이 필요하다.

둘째, 므타의 성격을 고려할 때 한국의 국회의장이 리더십을 발휘할 수 있도록 권한을 강화하고 제도적 기반을 마련할 있다. 이들은 중견국 간 협의체이기 때문에 지속가능성을 위해서는 리더십이 필요하다. 예를 들어, 한국이 실무협의체를 구성하고, 의장회의의 순회의장직 선출 등의 절차규칙과 자체 예산을 설정하며, 사무총장과 스태프 등을 설치하는 것을 주도할 수 있다. 이는 정부에 대하여 이슈 채택이나 예산의 자율성 등 실질적인 자율성이 기반이 되어야 한다.

다음으로 국제적 조건 측면에서 첫째, 므타 국회의장회의는 이해관계가 느슨한 중견국 간 협의체라는 점에서 오히려 안보, 난민 등 쟁점이 될 수 있는 까다로운 아젠다를 논의하여 해결책을 모색할 수 있다. 즉 므타의 특성 상

대결이나 심한 논쟁에 비해 대화와 합의가 선호될 수 있기 때문이다.

둘째, 믹타 국회의장회의에서는 중견국들 사이에서 공유할 수 있는 주요 이슈를 제시하고 수평적 관계를 발전시켜 나갈 수 있는 거버넌스를 모색할 필요가 있다. 주요 아젠다를 설정하고 논의하기 위한 의장회의 산하에 연구위원회, 조사위원회 등의 설치 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 믹타 국회의장회의의 역할을 설정해야 한다. 즉 믹타 국회의장회의 자체가 참여 국가들의 입법을 지속적으로 조화시키는 역할을 담당할 필요가 있다. 믹타 국회의장회의의 국제차원에서 논의된 공통의 논의사항을 각 회원국 입법과 조화시키는 노력을 지속적으로 해야 한다. 예를 들어, 믹타 회원국들 간 경제이슈에 있어 공통의 이해관계가 존재한다면, 각 국가 의회 입법에서 이러한 이해관계가 반영될 수 있도록 제도적 틀을 갖추고, 이행 수준을 평가할 메커니즘을 구축할 것을 고려할 수 있다.

넷째, 믹타 회의 회원국 및 특성을 고려할 때, 믹타 국회의장회의의 보고서, 의견, 결의안, 권고, 선언 등이 다른 정부 간 협의체에 영향을 미치거나 반영될 수 있도록 해야 한다. 믹타는 느슨한 협의체라는 점에서 까다로운 국제 현안들을 논의할 수 있으므로, 이들의 중립적, 객관적 시각이 분쟁 해결에 긍정적 역할을 할 수 있다.

2. 유라시아 국회의장회의 발전 방안

유라시아 국회의장회의는 그 동안 한국 외교가 역점을 두지 않았던 유라시아 지역 국가들과의 협의체라는 점에서 의미가 있다. 특히 유라시아 국회의장회의는 러시아가 주도적으로 회의를 이끌고 있으며, 에너지 안보, 자원외교 등 한국에도 중요한 핵심 현안을 논의한다는 점에서 이점이 있다. 그러나 의회가 제대로 구축되지 않은 비민주국가가 다수 참여하고, 이해관계가 첨예한 국가들이 다수 참여하고 있다는 점에서 걸림돌이 될 가능성도 있다.

유라시아 국회의장회의의 제도화 및 활성화를 위해서는 국내 제도 및 국제적 조건 측면에서 다음 사항을 고려해야 한다. 국내 제도적 측면에서 첫째, 믹타 국회의장회의와 마찬가지로 법적 지위 및 권한 등 국내 체도를 정비하고, 국회 및 국회의장 권한과 자율성을 강화할 필요가 있다.

둘째, 유라시아 국회의장회의의 성격을 고려할 때 한국의 국회의장이 역할을 할 수 있도록 국내 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 유라시아 국회의장회의는 현재 러시아가 리더십을 발휘하고 있다. 여기서 한국 국회의장이 영향력을 발휘할 수 있도록 다자간 실무협의체의 설치, 절차규칙과 예산책정 등에 있어 국내 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 이는 이슈 채택이나 예산의 자율성이 기반이 되어야 할 것이다.

국제적 조건의 경우, 첫째, 국제 환경 조성 측면에서 유라시아국회의장회의에서는 한국이 지정학적 요인을 살려 강대국과 약소국 사이에서 중견국으로서 지역 국가들의 갈등을 완화시켜 정치적/경제적으로 우호적인 관계를 조성할 수 있는 방안을 마련할 수 있다.

둘째, 유라시아 국회의장회의가 국가 간 분쟁 해결의 조정자로서 기능할 수 있다. 유라시아 국회의장회의의 경우, 정치·문화·경제·사회 등 모든 면에서 상이한 국가들이 참여하고 있다. 여기서 의원외교는 의회라는 기구의 속성상 참여국들 정부가 해결하지 못한 국가 간 갈등 완화에 기여할 수 있다. 국회의장회의에 참여하는 각 국가 의회 의원들은 특정 국가 이익의 대표자이기보다는 보편적 이익을 논의함으로써 분쟁에 개입한 당사자들을 위한 조정자로 역할, 즉 의사소통 채널이 될 수 있기 때문이다. 특히 한국은 중간자의 입장에서 지역갈등문제를 해결하고 정치적 경제적 관계 증진에 도움이 될 수 있다.

셋째, 유라시아 국회의장회의가 중립적 입장에서 감시 역할을 할 수도 있다. 유라시아 국회의장회의에는 분쟁이나 갈등 국가들이 다수 참여하고 있다. 여기서 의원외교체는 평화를 위한 정부 간 대화, 협상에 있어 각 정부들이 조

건의 이행과 준수에 대한 책임을 지도록 만드는데 영향력을 발휘할 수 있다. 이 때 의원외교체는 각 국가의 이해관계를 대변하는 입장이 아닌 보편적 원칙에 근거한 하나의 중립적 통합체로서 기능해야 한다. 한국은 중립적 입장을 담보하는 데 기반을 제공할 수 있다.

넷째, 아젠다 측면에서 유라시아 국회의장회의는 경제협력, 안보문제뿐만 아니라 영토분쟁, 에너지 안보, 환경문제 등의 쟁점 이슈를 의회 차원에서 논의함으로써 평화정착, 민주주의 증진에 기여할 수 있다. 한국은 아젠다 설정에 있어 선도적 규범 창출 기업가와 기술적 지원 역할을 할 수 있다. 한국의 그동안의 민주주의 발전 경험을 기반으로 의회 차원에서 논의되고 숙의될 수 있도록 영향력을 발휘할 필요가 있다.

다섯째, 유라시아 국회의장회의 산하에 연구위원회 등 구성을 고려할 필요가 있다. 유라시아 지역 국가들 간에는 경제협력, 에너지 및 자원 협력 등의 협력 가능한 이슈뿐만 아니라 영토분쟁, 민주주의 등 쟁점 이슈들이 존재한다. 의원외교체에서는 각 현안과 세부 이슈들을 연구위원회 구성을 통해 심도 깊게 다루고, 분쟁 지역의 진상조사 활동까지 전개할 수 있다. 한국은 어떠한 이슈가 다루어져야 하는지 등 아젠다 설정에 주도적 역할이 가능할 것이다.

여섯째, 유라시아 국회의장회의 산하에 하부 조직도 구성할 수 있다. 예를 들어, 유럽, 동아시아, 서아시아, 남아시아, 중동 등 지역별 위원회 혹은 에너지, 안보, 경제, 여성 등 이슈별 위원회 등의 구축이 가능할 것이다.

3. 한일의회 미래대화 발전 방안

한일의회 미래대화는 한국과 일본의 국회의장 간 네트워크에 가까운 형태이다. 의원네트워크는 제도화 수준은 낮더라도 유연성을 바탕으로 문제 해결에 기여할 가능성이 높다. 한일의회 미래대화는 양국이 공통으로 직면한 의제들을 논의하고, 협력을 추진한다는 점에서 의미가 있다. 반면 국내적으로도 쟁

점이 되는 여러 이슈들이 협의체의 지속성을 저해할 수도 있다.

한일의회미래대화의 제도화 및 활성화를 위해서는 국내 제도 및 국제적 조건 측면에서 다음 사항을 고려해야 한다. 우선 국내 제도적 측면에서 첫째, 의회의 자율성, 권한을 보장할 필요가 있다. 특히 한국과 일본 간에는 각 국내 정당들 간 참여하게 대립하는 쟁점이 다수 존재하는데, 정부의 외교 방향과는 상이할 가능성이 있다. 의회의 숙의, 갈등해결 등의 기본 기능을 근간으로 현안이 심도 있게 논의될 수 있도록 정부로부터의 자율성을 확보할 필요가 있다. 의원외교체의 입장이 정부의 외교에 걸림돌이 될 수도 있지만, 오히려 국제 협상의 윈셋을 높이는 기회로 활용이 가능하기 때문이다.

다음으로 한일의회미래대화가 네트워크에서 제도화될 수 있도록 국내에서 사전에 제도적 기반을 갖추는 것이 필요하다. 예를 들어, 연속성을 담보할 상설 실무협의체의 설치, 산하 위원회(연구위, 조정위 등) 구성, 사무총장과 스태프의 선출, 절차규칙, 예산 등을 고려해야 한다. 이 때 이슈 선택, 예산 설정에 있어 각 국가 정부로부터 실질적 자율성을 확보하는 것이 기반이 되어야 한다.

국제적 조건 측면에서는 다음을 고려할 수 있다. 첫째, 한일의원미래대화에서는 정부 차원에서 추진하기 까다로운 의제들을 의회차원에서 숙의하고 논의하여 문제해결에 기여할 수 있는 분위기를 조성해 나갈 수 있다. 여기서 한국은 선도적 규범 창출 기업가적인 리더십 역할을 담당하는 것이 필요하다.

둘째, 아젠다 차원에서 현재까지 한일의회미래대화에서는 한일 간 쟁점보다는 경제, 문화 등 공감대를 형성할 수 있는 의제를 논의하였지만, 향후 정부 차원에서 해결하기 어려운 역사, 위안부, 영토분쟁 등의 이슈도 의회 차원에서 숙의함으로써 정부 외교정책 결정과정에 도움이 될 수 있을 것이다. 특히 보편적 인권과 민주주의 차원에서 의회 시각으로 재해석된 쟁점을 바탕으로 도출된 보고서, 의견, 결의안, 권고, 선언 등이 양국 정부에 영향력을 행사할 수

있도록 해야 한다.

셋째, 한일의회 미래대화를 통해 양국 관련 입법을 지속적으로 조화시키는 역할을 해야 할 것이다. 한일의회 미래대화에서 논의된 사항들을 근간으로 영국의 법적, 제도적 틀을 맞추도록 노력해야 한다. 이 경우, 지속적으로 이행 수준을 살피고 평가해 갈 수 있는 메커니즘의 구축도 필요하다.

XI. 결론

본 연구는 한국 다자의원외교를 ‘제도화’의 관점에서 분석함에 있어 국내 제도적 제약 및 국제적 조건을 살펴보고 향후 다자의원외교 제도화 및 활성화를 위한 방안을 제시하는데 중점을 두었다. 특히 한국 국회의장이 주도하였던 의원외교협의체인 믹타 국회의장회의, 유라시아국회의장회의, 한일의회미래대화를 분석하여 향후 강화 방안을 제시하고자 하였다. 의회의 국제 활동, 즉 의원외교가 증가했음에도 불구하고 기존의 의원외교에 대한 연구는 제한적이다. 그 동안 의회의 외교정책과 관련하여 의회의 입법권, 조약체결 동의권 등의 관점에서 연구가 이루어졌던 반면 의원외교의 이론적, 경험적 연구는 많지 않다. 왜냐하면 외교가 행정부의 고유 영역이고 의회 외교활동은 본질적으로 제한적이라는 인식 때문이었다.

본 연구는 의회를 외교의 주된 행위자이자 주체로 설정하고 의원외교 제도화의 국내 요인과 국제적 맥락을 분석함으로써 한국 의원외교의 강화 방안을 모색하였다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다. 여기서 제도화란 제도의 안정적 운영 상태로 정의되며, 제도란 명시적 규칙, 묵시적 관행, 가시적 기구를 의미한다. 제도화의 국내 조건에는 헌법적·법적 지위, 기구의 제도화, 제도적 권한이 포함되며, 국제적 조건에는 국제환경 조성, 참여국가 구성, 이슈 및 아젠다의 성격이 포함된다.

본래 의원외교 혹은 의회외교는 의원이 행하는 모든 국제 활동이며, 의회의 공식기구나 의원단체 또는 개인이 직접 외국정부나 의회와 외교적 협상이나 접촉을 추진하는 것을 의미한다. 전 세계적으로 의원외교는 정부 외교활동에 비해 민주적 정당성을 지니며, 분쟁 당사자들 간 가교 역할을 하는 ‘민주적으로 위임받은 외교관들’의 활동으로 간주된다. 의회 의원은 의회 본연의 기능인 대표성, 책임성을 바탕으로 정부들, 시민사회, 비정부기구, 미디어, 시

민들 간 연결벨트(transmission belt)로 기능할 수 있다.

국제사회에서 의원외교는 국제의회기구, 국제의회기관, 국제의원네트워크 등의 유형으로 전개되었다. 국제의회기구는 의회 간 국제협력체로서 회원국 의회가 공식 대표단을 파견하는 공식적으로 설립된 기구이며, 국제의회기관은 특정 정부간 국제기구의 부속 기관으로서의 지위를 보유하고 있다. 이 두 유형은 제도화의 정도가 높다고 볼 수 있는데, 제도화가 이루어져 문제해결에 성공한 사례, 제도화가 이루어졌음에도 문제해결에 성공하지 못하였거나 제도화가 덜 이루어진 사례가 존재한다. 이에 비해 국제의원네트워크는 각 국가 의회 의원들의 특정 관심사를 중심으로 개인 차원에서 형성한 협의체라는 점에서 비제도화 유형이다. 그러나 비제도화 되었음에도 국제 분쟁 문제 해결에 기여한 사례가 존재하며, 현재 활동이 중지되거나 비활성화 된 사례도 다수 존재한다.

그 동안 한국에서도 의원외교 활동이 활발하게 진행되었다. 1948년 대미 외교를 중심으로 이루어지기 시작한 한국의 의원외교는 단순 방문 혹은 친선 외교에서부터 점차 특정 현안의 해결을 목적으로 하는 외교활동으로 전개되었다. 현재 한국의 의원외교는 초청외교, 방문외교, 국제회의 참석이 주를 이루고 있는데, 믹타 국회의장회의, 유라시아 의장회의 등 다자의원외교도 증가하고 있다.

한국 의원외교가 제도화 및 활성화되기 위해서는 국내적 제약 요인과 국제적 조건을 분석할 필요가 있다. 국내 요인의 경우, 우선 법적 지위 차원에서 행정부에 비해 의회의 외교 권한이 약하고, 국회의장의 리더십과 상임위의 전문성이 부족하다. 기구 제도화 수준에서 국회사무처의 행정적 지원과 국회입법조사처의 정보지원이 존재하지만 구체적 운영기구는 마련되어 있지 않다. 제도적 권한 측면에서 의회는 외교관련 입법권, 조약체결 동의권 등을 보유하고, 의원외교활동 지원 규정이 존재하지만 의원외교의 제도적 권한은 법적으로

로 규정되어 있지 않은 실정이다.

국제적인 조건의 경우, 국제환경 조성의 측면에서 다자의원외교는 평화구축, 위기관리, 민주주의 증진 등 변화된 국제환경에서 민주주의 결핍을 완화할 기제이자 규범 기업가로 작용할 수 있다. 참여국가 구성 측면에서, 참여국의 역학관계가 쟁점이 될 수 있고, 국가의 참여를 이끄는 유인이 약하기 때문에 유인 창출을 이끄는 리더십 국가의 역할이 중요해 진다. 이슈 및 아젠다의 성격의 경우, 의원외교를 통해 국가이익의 편협한 한계를 넘어 초국가적 이슈들에 대한 숙의의 장이 마련될 수 있는데, 밀도가 높고 지속성 있는 쟁점 이슈들이 민주적 방식으로 논의되면서 새로운 해결 방식 제시가 가능해 진다.

위와 같은 국내 및 국제적 조건을 종합할 때 믹타 국회의장회의, 유라시아 국회의장회의, 한일의회미래대회의 제도화 및 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다. 우선 믹타 국회의장회의는 중견국들의 협의체이자 국제의회기구의 성격을 지닌다. 믹타 국회의장회의는 중견국 공통의 이해관계를 기반으로 구성되었다는 점에서 선진국과 개도국 간 중재자 역할을 할 수 있지만, 느슨한 국가 간 회의체로 존속할 가능성도 있다. 따라서 믹타 국회의장회의가 제도화 및 활성화되기 위해서는 다음을 고려할 필요가 있다.

국내 제도적 측면에서 믹타 국회의장회의의 강화 방안은 다음과 같다.

- 의회의 외교활동 법적 지위 검토, 의원외교 전문기구 및 제도적 권한 마련, 국회의장의 외교 권한 및 자율성 토대 강화
- 믹타에서 한국 국회의장 리더십이 발휘되도록 제도적 기반 마련 및 제반 요건 강화

국제적 조건 측면에서 믹타 국회의장회의의 강화 방안은 다음과 같다.

- 안보, 난민 등 쟁점 아젠다의 대화, 논의, 합의를 통해 해결책 모색
- 중견국 공유 이슈 제시 및 거버넌스 모색을 위하여 연구위원회, 조사위원회 설치방안 고려

- 참여국 입법 조화 및 이행 수준 평가 메커니즘 구축 역할 담당
- 회의 도출 결과의 다른 협의체에 영향 및 반영

유라시아 국회의장회의는 그 동안 한국 외교가 역점을 두지 않았던 유라시아 지역 국가들과의 협의체이며, 핵심 현안을 논의한다는 점에서 의미가 있지만, 참여국의 정치, 문화가 상이하며 이해관계가 참여한 국가들이 다수 참여한다는 점에서 제도화의 걸림돌로 작용할 수 있다.

국내 제도적 측면에서 유라시아 국회의장회의의 강화 방안은 다음과 같다.

- 의회의 법적 지위 및 권한 등 국내 제도 정비, 국회 및 국회의장 외교 권한 및 자율성 강화

- 한국 국회의장 영향력 발휘를 위한 국내 제도적 기반 마련

국제적 조건 측면에서 유라시아 국회의장회의의 강화 방안은 다음과 같다.

- 한국 지정학적 요인을 살려 강대국-약소국 사이의 중견국으로서 우호적 관계 조성 방안 마련
- 분쟁 국가들 간 국가 간 분쟁 해결의 조정자로서 기능
- 분쟁 국가들에 대한 중립적 입장에서 감시하는 역할 담당
- 영토분쟁, 환경, 에너지 안보 등 쟁점 이슈를 의회 차원에서 논의
- 산하 연구위원회 등 설치율 통해 아젠다 설정, 세부 이슈 검토
- 에너지, 안보, 환경 등 이슈별 위원회 등 하부조직 구성 고려

한일의회미래대화는 한국과 일본 국회의장 간 네트워크에 가까운 형태인데, 제도화 수준은 낮더라도 유연성을 바탕으로 문제 해결에 기여할 가능성이 높은 협의체이다.

국내 제도적 측면에서 한일의회미래대화의 강화 방안은 다음과 같다.

- 의회의 권한 및 자율성 보장, 특히 정부로부터 자율성 확보

- 의원네트워크에서 제도화가 이루어질 것을 대비하여 사전에 제도적 여건 및 기반 마련
국제적 조건 측면에서 한일의회미래대화의 강화 방안은 다음과 같다.
- 정부 차원에서 까다로운 의제들을 의회 차원에서 논의하도록 하여 문제해결에 기여함으로써 선도적 규범 창출 기업가적인 역할
- 한일 간 공감대 형성 의제뿐만 아니라 쟁점 의제를 보편적 인권 및 민주주의 차원에서 숙의하고 재해석 함
- 양국 관련 입법의 지속적 조화 및 양립 가능한 법적, 제도적 틀 구축

참고문헌

- 강선주, “중견국 외교 전략: MIKTA의 외연(外緣) 확장을 중심으로.” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구과제 2014-14, 2014.
- 강선주, “한국의 중견국 외교: MIKTA 출범과 개발협력.” 『주요국제문제분석』 No. 2013-31, 2013.
- 김창환, 김정일, 구재희, 「의원외교 활성화에 관한 연구」국회사무처 연구용역보고서, 2001.
- 김치욱, “국제의회제도 확산과 한국 국회의 다자외교 활성화 방안.” 국회사무처 연구용역보고서, 2014.
- 김치욱, “국회의 다자외교 전략과 네트워크이론의 시사점.” 『의정논총』 10(1), 2015, 121-144.
- 김치욱, 「국제의회제도 확산과 한국 국회의 다자외교 활성화 방안」국회사무처 연구용역보고서, 2014.
- 김태현, 김치욱, 강선주, 중견국 의회외교의 이론과 전략: 므타(MIKTA)국회의 장회의를 중심으로”, 국회사무처 연구용역보고서, 2015.
- 바른사회시민회의, “국회 의회외교 실태와 개선방안- 19대를 중심으로”, 바른사회시민회의 정치실, 2014.
- 바른사회시민회의, “제 19대 국회의원외교 현황”, 바른사회시민회의 정치실, 2014.
- 박재창, “대미 의원외교의 논리와 한계”, 『한국정치학회보』 32(2), 1998.
- 박찬욱, 김진국, “제14대 국회 상임위원회 제도와 그 의사결정에 관한 연구”, 『한국정치연구』, 1997.
- 서정건, 정진민, “미국 의회와 한국 국회의원들의 외교정책 전문성 비교 연구”, 『OUGHTOPIA』 30(2), 2015, 247-277.

- 오명호, “G20 국회의장회의의 경과와 성과”, 「의정연구」 제17권 2호, 2011.
- 유웅조, “믹타 국회의장회의의 개최의 의의 및 주요내용과 향후 발전과제”, 「이슈와 논점」 제1013호, 2015.
- 유웅조, “믹타(MIKTA) 국회의장회의의 성과와 발전과제.” 『이슈와 논점』 제 1030호, 2015.
- 유웅조, “서울 G20 국회의장회의의 의의와 과제.” 『이슈와 논점』 제233호, 2011.
- 유준상, 『한국의 의원외교: 이론과 실천』 파주: 나남출판, 2006.
- 유현석, 「외교정책에 대한 국회역할 강화방안」 국회입법조사처 정책연구용역 보고서, 2011.
- 의회정치연구회, 『한국 국회와 정치과정』 서울: 오름, 2010.
- 이상우, 「동북아 평화체제 구축을 위한 행정부와 의회 간의 협력체계 구축방안」 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2015.
- 이신화, “외교정책과 국제기구”, 김계동 외, 『현대외교정책론』 명인문화사, 2007.
- 이정호, “국회 외교위원회의의 운영과 그 특성에 대한 검토”, 「21세기정치학회보」 제14집3호, 2004.
- 임을출, “6자회담의 다자적 제도화- 초기조건과 결정요인”, 『통일정책연구』 18(2), 2009.
- 정성윤, “외교환경의 변화와 행위자의 확대: 한국 의원외교 사례 분석.” 『21세기정치학회보』 21(3), 2011, 449-472.
- 정영국, “한국 의회정치와 외교정책”, 「의정연구」 2권2호, 1996, 133-154.
- 천병호, “국회의원 외교의 유형별 효과 비교분석: 제 14대 국회 의원외교활동을 중심으로,” 96-97 한국의회발전연구회 지원연구논문, 1997.
- 최준영, “국회의원외교협의회 충원과정 연구.” 『한국정당학회보』 5(1),

- 2006, 103-128.
- Beetham, David, *Parliament and Diplomacy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.
- Burgin, Eileen, “Congress and Foreign Policy: The Misperceptions”, in Lawrence C. Dodd and B. I Oppenheimer eds., *Congress Reconsidered*, Washington DC: CQ Press, 1993.
- Cofelice, Andrea, “The Parliamentary Assembly of the Mediterranean and Its Contribution to Democracy Promotion and Crisis Management”, *The Hague Journal of Diplomacy* 11, 2016, 292-310.
- Cutler, Robert, “International Parliamentary Institutions as Organizations.” *Journal of International Organizations Studies* 4(2), 2013, 104-126.
- Dusk, Dean, “Parliamentary Diplomacy: Debate vs. Negotiation.” *World Affairs Interpreter* 26(2), 1955, 121-138.
- John Gerald Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of An Institution”, *International Organization*, 46(3), 1992.
- Keohane, Robert, “The Demand for International Regimes”, *International Organization* 36, 1982, 339-340.
- Keohane, Robert. *International Institutions and State Power: Essays in International Theory*. Boulder: Westview Press. 1989.
- Lindsay, James M., *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Magliveras, Konstantinos and Asteris Huliaras, “Understanding Success and Failure in the Quest for Peace: The Pan-African Parliament and the Amani Forum”, *The Hague Journal of Diplomacy* 11, 2016,

275-291.

Malamud, Andres and Stelios Stavridis, “Parliaments and Parliamentarians as International Actors” , in Bob Reinalda ed., *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham: Ashgate, 2011.

Milner, Helen V., *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Nuttin, Xavier, “Challenges for Parliamentary Diplomacy in South and South-East Asia and Europe: A Practitioner’ s Perspective” , *The Hague Journal of Diplomacy* 11, 2016, 311-329.

Putnam, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42(3), 1988, 429-460.

Squarcialupi, Vera, “Parliamentary Diplomacy: The Role of International Assemblies” , Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations of the Assembly of the Western European Union, 2000.

Stavridis, Stelios and Davor Jancic, “The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics” , *The Hague Journal of Diplomacy* 11, 2016, 105-120.

Vrieze, Franklin De, “The South-East European Cooperation Process and Its New Parliamentary Assembly: Regional Dialogue in Action” , *The Hague Journal of Diplomacy* 11, 2016, 215-234.

Wallender, Celeste A. and Robert Keohane, “Risk, Threat and Security Institutions,” in Robert Keohane ed. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge. 2002.