

한일 의회 외교의 변화

: 쟁점, 구조, 행위자를 중심으로*

박명희 _ 국회입법조사처 입법조사관

목 차

- I. 문제 제기
- II. 의회 외교의 기능과 한일 간 의회 외교 채널
- III. 쟁점: 갈등 현안 의제 vs 생활밀착형 의제
- IV. 구조/행위자: 세대교체, 아베 유산, 정책 결정의 일원화·다원화
- V. 결론

국문 초록

본 연구는 2010년 이후 한일 양국 간 의회외교 채널의 기능변화를 추적하고, 변화의 요인을 분석하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구에서는 한일의원연맹의 2010년 이후의 활동기록을 검토하였다. 검토 결과 발견되는 특징은 다음과 같다.

첫째, 한일관계의 부침 속에서도 한일의원연맹은 외부적 환경과 무관하게 양국 의회 간 연결자(connector)의 역할을 지속하였다. 둘째, 2010년 이후 한일의원연맹 합동총회는 과거사 등 갈등 현안은 직접 다루지 않고, 헤이트스피치 등 생활밀착형 주제를 주로 다루고 있다. 셋째, 한일 갈등 심화 시기 한일 의회 간 대화채널은 자민당 핵심부로 확대되지 못하였다. 그 배경에는 일본 정치권의 세대교체, 아베 전 총리의

* 이 논문은 2024년도 동북아역사재단 <한일국교정상화 60주년 총서> 발간 사업의 지원을 받아 연구되었음.

전후 70주년 담화, 총리 관저주도의 외교 일원화라는 구조적 배경이 존재한다. 넷째, 2012년 아베 재집권 이후 일본은 총리관저 중심의 올재팬(All Japan) 외교를 추진하였고 의회 외교도 그 한 축이었다. 이에 반해 한국은 대일 외교에 대한 메시지가 통일되지 않은 상황이 지속됨으로써, 상대적으로 의회외교의 강도는 약화될 수밖에 없었다.

주제어

의회외교, 한일의원연맹, 한일관계, 아베담화, 헤이트스피치

1. 문제 제기

의회는 한 국가의 외교정책에서 어떠한 영향력을 가지는가? 의회의 외교적 영향력에 대한 학계의 의견은 대체로 두 가지로 나뉜다. 첫째, 국회의원들은 일차적으로 재선을 목표로 두고 있으며, 행정부 관료들에 비해 외교 의제에 대한 전문성이 떨어지기 때문에 외교정책에서의 영향력은 제한적이라는 것이다.¹⁾ 또 다른 시각에서는 외교정책에서 의회의 영향력이 크다고 보는데, 제도적 공간 내에서 의회는 입법 및 예산통제를 통해 간접적으로 외교안보 및 방위정책에 개입할 수 있으며, 결의안 채택을 통해서 외부에 의사를 표명하고, 여론을 환기시킬 수 있기 때문이다.²⁾

국가에 따라 정도의 차이는 있으나, 타 정책에 비해 전문성과 비공개성을 요구하는 외교정책의 경우, 행정부가 주도하는 영역임에는 의심할 여지가 없다. 하지만, 최근 미국 의회의 「인플레이션 감축법(Inflation Reduction

1) Barbara Hinckley, *Less Than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994; 井上正也, 『日中国交正常化の政治史』, 名古屋大学出版会, 2010.

2) James M. Lindsay, *Congress and the Politics of the US Foreign Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994; 大野真由, 「議會外交の意義と可能性-参議院」, 『立法と調査』 no. 354, 2014.

Act.)과 「반도체 과학법」(CHIPS and Science Act) 등이 미국 국내 입법임에도 불구하고, 우리나라를 비롯한 많은 국가의 외교정책 방향에 큰 영향을 미치고 있는 것에서 보여지는 바와 같이, 외교 영역에서의 국회의 역할을 제한적으로 규정하기는 어렵다.³⁾

이와는 별개로, 의회와 의원이 대외정책의 직접적인 행위자(agents)가 될 수 있는데, 행정부 차원의 공식 외교가 어려움에 봉착할 때, 의회의 외교활동이 이를 해결하는 수단이 되기도 한다. 특히 역사적 특수성으로 인하여 갈등 사안이 많은 한일관계에서 의회 외교는 특별한 위치를 자리매김해 왔다. 대표적으로 ‘한일의원연맹’은 1970년대 설립 이후 한일 간에 존재했던 각종 현안의 갈등을 해결하는 비공식 외교라인으로 기능해왔다. 일례로 1982년 교과서 문제 발생 당시 한일의원연맹은 ‘교과서특별위원회’를 설립하고, 일본 교과서 검정 기준에 ‘근린제국조항’⁴⁾을 신설하게 하였으며, 1999년 한일 신어업협정 체결을 위한 지원활동, 조선의뢰 반환에 대한 측면 지원 활동(2010-2012) 등을 수행해 왔다.

한편, 한일 간 의회외교에 주목한 기존의 연구에서는 1970년대 이후 2010년대 초반까지의 한일 의회외교를 통한 갈등 해결의 사례에 주목하고, 많은 경우 2010년 이후 의회외교 채널이 과거와 같은 기능을 하지 못하게 되었다는 분석을 내놓고 있다.⁵⁾ 그 배경에는 과거 권위주의 시기에 만들어진

3) 김성조, 「일본의회와 대외정책」, 박현석 외 『대외정책과 의회의 역할: 해외사례비교 연구』, 국회미래연구원 보고서, 2021; 서정건·강명훈, 「대미 의회외교 전략연구」, 『국제지역연구』 32(4), 2023.

4) 근린제국조항(近隣諸國條項)은 1982년 일본 정부가 내놓은 교과서 검정 기준으로서 근현대사 기술에 있어 아시아 인접 국가들을 배려해야 한다는 내용을 골자로 한다.

5) 한일 의회외교에 관한 선행연구로는 다음과 같은 연구가 있다. 박경민, 「한일관계와 의원외교: 한일의원연맹을 중심으로」, 국민대학교 국제지역학과 석사학위 논문, 2009; 이원덕·정미애·최희식, 「한일관계에서 의원외교의 중요성: 한·일의원연맹의 역할을 중심으로」, 『국회사무처 연구용역보고서』, 한국의회발전연구회, 2013; 박철휘·남기정, 「한일관계의 미래와 국회의 역할」, 『국회사무처 연구용역보고서』, 한국의

한일 비공식 외교라인에 대한 불신과 투명성을 기초로 한 외교 방식의 구축, 한일 양국 정치권의 여론에 대한 민감성 고조, 정책 커뮤니티의 세대교체 등의 요인이 지목되고 있다.

그럼에도 불구하고, 한일 관계가 유래 없이 악화된 상황에서 양국 관계의 개선을 양국 의회에 기대하는 목소리도 작지 않다. 실제로, 강제동원피해자 문제에 대한 대법원판결(2018.10.30) 이후 한일 정상 간 대화는 중단되었지만, 한일의원연맹으로 대표되는 한일 의회 간 대화채널은 유지되었기 때문이다.

본 연구는 한일의원연맹으로 대표되는 한일 의회외교 채널의 2010년 이후의 활동을 검토함으로써, 양국 간 의회외교 기능의 변화와 이러한 변화를 추동하는 구조적 환경을 파악해 보고자 한다. 나아가, 이를 근거로 한일 간 의회외교의 새로운 가능성을 모색해 보고자 한다. 본 연구는 한일의원연맹 등 기존의 한일 의회채널 연구의 연장선상에 있으나, 기존 연구에서 다루고 있지 않은 2010년 이후 의회 외교 외교를 주로 분석 대상으로 다룸으로써 한일 의회에 관한 기존의 연구를 보완할 수 있을 것으로 기대한다.

회발전연구회, 2014; 박철희, 「정치네트워크의 부침으로 본 한일협력과 갈등」, 『일본비평』 12, 2015; 최희식, 「전후 한일정책커뮤니티의 생성과 변화」, 『한국과 국제정치』 31(1), 2015; 정미애, 「의회외교의 현황과 과제:한일의원연맹을 중심으로」, 『세종정책브리프』, 2023.4.

II. 의회 외교의 기능과 한일 간 의회 외교 채널

1. 의회외교(Parliamentary Diplomacy)의 기능과 유형

일반적으로 의회 외교는 “국회의원, 의회 외교 단체 등이 국내외 현안에 대한 지지 확보, 협력증진 및 교류 확대 등을 목적으로 외국 의회, 정부, 기관 등을 대상으로 펼치는 외교활동”으로 정의된다.⁶⁾ 의회 외교는 국가 간 상호이해를 촉진하고, 정부의 활동을 지원하고, 국민을 대표하고, 정부 간 기구의 민주적 합법성을 향상시키는 역할을 한다.

웨이스글래스와 드 보아(Weisglas, F. W. and de Boer)는 의회외교를 정부 간 공식 외교와 NGO를 포함한 비당국자에 의한 비정부 외교 사이 중간에 있다고 설명한다. 의원은 일반 국민으로부터 선출되었기 때문에 민간 행위자보다 활동에 정치적 책임이 있고 영향력을 기대할 수 있는 한편, 정부의 일부가 아니기 때문에 정부 당국자와는 다르게 활동할 수 있기 때문이다.⁷⁾ 공공외교(Public Diplomacy)의 측면에서 의회외교는 상대국 국민과의 관계 형성, 상대국 내 자국의 인지도 제고(Profile raising), 정책적 애드보커시(Advocacy)에 이르기까지 대상 범위가 넓다.

의회 외교가 정부 간 외교를 구속하는 것은 아니지만, 의원은 외교활동을 통하여 자국 정부의 대응에 대한 이해를 심화시키고 영향력을 강화시킬 수 있다. 때문에 의회외교는 국가 간에서 중개 역할을 하기에 적합하다. 특히, 외교 사안과 외교 행위자가 다변화하는 가운데, 의회 간 교류 채널은 외교적 접점을 확대하여 국가 간의 대화를 촉진하여 공식협상을 보완하는 역할

6) 김도희·김예경·박명희, 「21대 국회 의회외교 현황과 한미 의회외교 활성화 방안」, 『이슈와 논점』, 2023.6. 제2068호.

7) Weisglas, F. W. and de Boer, G. “Parliamentary Diplomacy”, *Hague Journal of Diplomacy* 2, 2007, p.96.

을 담당할 수 있다.⁸⁾

한편, 의회 외교의 성격은 네트워크의 관점에서 분석이 가능하다. 외교 행위자로서의 의회외교는 행위자들이 지속적인 상호작용을 통해 관계적 구조(relational configuration)를 형성하고, 개인, 단체 등을 연결해 나가기 때문이다. 의회외교의 성격을 파악함에 있어 김상배(2011)의 연구가 주는 시사점은 크다. 김상배(2011)는 네트워크의 관점에서 중개자의 역할을 전달하는 내용, 전달 대상에 따라 연결자(connector), 변환자(transformer), 전달자(messenger), 번역자(translator) 등 네 가지로 구분한다.

〈표 1〉 의회 외교의 성격

내용 \ 대상	타국 의회	타국 정부·사회
정보	연결자(connector)	변환자(transformer)
의미	전달자(messenger)	번역자(translator)

출처: 김상배(2011) p. 66. 필자 수정

연결자(connector)는 동일한 종류의 행위자를 대상으로 정보의 중개를 담당한다. 변환자(transformer)는 정보를 전달하되 다른 종류의 행위자를 대상으로 한다. 전달자는 정보뿐 아니라 의미를 전달한다. 전달자(messenger)는 중개의 과정에서 정보 및 지식의 편집을 통해서 권력을 행사하게 된다. 번역자(translator)는 서로 다른 행위자 사이의 의미의 흐름을 중개해 주는 역할을 한다.⁹⁾ 한일 의회 외교와 관련한 기존 연구에서는 주로 갈

8) Cutler, R. M. "The OSCE's Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective," *Studia Diplomatica*, 61 (2), 2006, pp.82~83.

9) 김상배, 「네트워크로 보는 중견국 외교전략 : 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용」, 『국제정치논총』 51(3), 2011, pp.66~67. 오승희(2019)는 네트워크의 관점에서 아베

등 해결 메커니즘으로서 의회 네트워크의 역할에 주목하고 한일 의회를 통한 갈등 해결 메커니즘이 2000년대 이후 더 이상 작동하지 않는다는 점을 실증 연구를 통해 확인하고 있다.¹⁰⁾ 그러나, 의회 네트워크의 역할이 갈등의 궁극적인 해결이 아니라 중개자의 역할이며, 쟁점 사안 및 구조적 환경에 따라 기능적 강도가 달라질 수밖에 없다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 즉, 구조적 환경의 변화에 따라 의회 외교의 공간이 축소·확대되고, 사안에 따라 의회 외교의 기능 유형이 달라질 수 있다.

2. 한일 간 의회외교 채널

2024년 현재 우리나라 국회 내 대일의회 외교채널로는 국회 내 ‘한일의회외교포럼’과 ‘한일의회미래대화’가 있으며, 국회 소관 보조금지원 단체로서 ‘한일의원연맹’이 있다.

‘한일의회외교포럼’과 ‘한일의회미래대화’는 10년 미만의 역사를 가지고 있으며, 아직까지는 안정적인 제도화된 채널로서는 기능하지는 못하고 있다. ‘의회외교포럼’은 무역의존도가 높은 우리나라의 특성상 ‘외교입국(外交立國)’이 절실하며, 이에 따라 의회외교가 강화되어야 된다는 상황 인식 하에서 전 세계 주요 거점 국가와 권역별로 외교채널을 구축하는 것을 그 목적으로 2019년 출범하였으며, 한일의회외교포럼은 12개 의회외교포럼 중 하나이다. ‘한일의회미래대화’는 양국 국회의장이 주도하여 양국 의회의 정기적 교류의

시기 한일의원연맹의 역할이 연결자, 전달자의 역할로 축소되었다고 분석하였다. 오승희, 「아베정권의 아시아 네트워크 외교: 고치가이, 공명당, 의원연맹」, 『정치정보연구』 22(3), 2019.

10) 이원덕·정미애·최희식, 「한일관계에서 의원외교의 중요성: 한·일의원연맹의 역할을 중심으로」, 한국의회발전연구회, 2013; 최희식, 「전후 한일정책커뮤니티의 생성과 변화」, 『한국과 국제정치』 31(1), 2015; 박철희, 「정치네트워크의 부침으로 본 한일협력과 갈등」, 『일본비평』 vol.12, 2015.

장을 마련하여 의회외교의 외연을 확장하고자 창설된 회의이다. 2014년 정 의화 국회의장이 제안하고, 2015년 오오시마(大島理森) 일본 중의원 의장이 화답하면서 추진되었다. 제1회 회의는 2016년 5월 일본 도쿄에서, 제2회 회의는 2018년 2월 서울에서 개최되었다. ‘한일의회미래대화’는 양국 의회를 대표하는 국회의장이 중심이 되는 네트워크인 만큼 회의를 통해 양국 국회로 전달되는 메시지의 중량감이 크다고 볼 수 있으나, 제3회 대회는 아직까지 개최되지 않고 있다.

이에 반해 ‘한일의원연맹’은 1970년대 설립 이후 지속해서 한일관계의 주요 외교 채널로서 기능해왔다. 전후 한일관계에서 국회의원 단체의 모태 가 된 것은 1968년 6월 개최된 ‘한일국회의원간담회’이다. 이 회의는 1971년 9월 제4차 회의까지 개최되었다. 한편, 일본 사회당을 중심으로 북한과의 교류를 유지하고 있던 의원들을 중심으로 1971년 11월 ‘조일우호촉진의원연맹 (日朝友好促進議員聯盟)’이 결성되자, 자민당을 비롯한 자유민주주의를 표 방하는 의원들이 주축이 되어 기존의 한일의원조직을 재정비하게 되면서 1972년 ‘한일의원간친회(韓日議員懇親會)’를 설립하였다. ‘한일의원간친회’가 발전적으로 해체되면서 1975년 한국과 일본 양측에서 각각 ‘한일의원연맹’과 ‘일한의원연맹’을 결성하였다. 양측은 「한일의원연맹규약(韓日議員聯盟規約)에 따라 각각 상임위원회와 특별위원회 등의 조직을 설치·운영하고 있으며, 매년 합동간사회와 총회를 개최하는 것을 원칙으로 하되, 회의 장소는 한일 양측에서 번갈아 제공하고 있다.¹¹⁾

한일의원연맹은 양국 각 1명의 회장과 간사장을 두고 있는데, 2024년

11) 1981년 운영위원회, 안보외교위원회, 경제위원회, 사회문화위원회 등 4개 상임위원회와 재일한국인법적지위향상특별위원회가 설치되었다. 1993년 21세기 위원회가 설치되었으며, 2014년 여성위원회가 설치되었다. 2024년 현재 한일의원연맹의 조직은 안보외교위원회, 경제과학기술위원회, 사회문화위원회, 법적위원회, 미래위원회, 여성위원회로 구성되어 있다. 한일의원연맹, 『韓日議聯』, 2024, pp.211~214.

8월 기준 한일의원연맹 회원은 180명(회장 주호영)이다. <표 2>는 2010년 이후 한일의원연맹의 회원 수 추이를 나타낸 표이다. 한일의원연맹의 경우, 전체 국회의원 수 대비 의원연맹 회원 수는 51%에서 64.5%의 편차를 보인다. 18대 국회(2008-2012)에서 회원 수(193명, 65.5%)가 가장 많았고, 제19대 국회, 제21대 국회에서 회원 수가 급감하였으나, 제22대 국회에서 180명(60%)으로 회복하고 있다.

<표 2> 한일의원연맹 회원 수 추이

국회	18대 (2008-2012)	19대 (2012-2016)	20대 (2016-2020)	21대 (2020-2024)	22대 (2024-
국회의장	김형오 박희태	강창희 정의화	정세균 문희상	박병석 김진표	우원식
한일의원연맹 회장	이상득	황우여 서청원	서청원 강창일	김진표 정진석	주호영
회원 수/ 전체 의원 수	193/299	156/300	176/300	163/300	180/300
비율(%)	64.5	51.0	59.0	54.3	60.0

출처: 한일의원연맹, 『韓日議聯』, 제8집, 제9집, 제10집 및 한일의원연맹 제공자료를 근거로 필자작성

일본은 의원연맹의 입지가 한국과 차이가 있다. 한일의원연맹은 외교활동을 목적으로 국회로부터 보조금을 지원받아 사업을 수행하는 국회 소관 법인이지만, 일본의 의원연맹은 일본 국회 내에서 비슷한 정책적 성향을 가진 국회의원들이 모여 만든 임의단체로서 의원의 회비를 통해 운영된다. 하지만, 의원연맹 내에서 정책적 네트워크가 형성되고, 정책적 선호가 수렴되는 만큼 정책 결정상 중요하다고 볼 수 있다.¹²⁾

12) 구유진, 「역사문제를 둘러싼 일본 보수의원연맹 연구」, 『일본공간』 제16호, 2014.

〈표 3〉 일한의의원연맹 회원 수 추이

국회	2012. 2	2016. 5	2020. 5	2024. 8
일한의의원연맹 회장	와타나베 고조 (渡部恒三) 민주당 (10.6-12.12)	누카가 후쿠시로 (額賀福志郎) 자민당 (13.1-23.3)	누카가 후쿠시로 (額賀福志郎) 자민당 (13.1-23.3)	스가 요시히데 (菅義偉) 자민당 (23.3-현재)
회원 수/ 전체 의원 수	278/722	294/717	301/713	290/713
비율(%)	38.5%	41.0%	42.2%	40.7%

출처: 한일의원연맹, 『韓日議聯』, 제8집, 제9집, 제10집 및 한일의원연맹 제공자료를 근거로 필자 작성

〈표 3〉은 2010년대 이후 일한의의원연맹의 회원 수 추이를 나타낸 표이다. 중의원의 임기가 유동적인 만큼 한국과 같은 주기로 회원 수를 파악하기는 어려우나, 4년 주기로 발간되고 있는 『韓日議聯』의 자료를 근거로 살펴보면, 전체 일본 중·참의원 의원 중 약 40%의 의원이 일한의의원연맹 회원으로 참여하고 있으며, 2012년 와타나베 고조(渡部恒三) 민주당 의원이 회장으로 재임하던 시기 의원의 참여율이 가장 저조했던 것으로 나타나고 있다. 이는 자민당을 중심으로 운영되던 의원연맹에 대한 비판적 시각이 존재함에 따라, 2009년 민주당으로의 정권교체 후 의원연맹 활동에 대한 전반적인 재검토가 이루어졌고, 한일의원연맹이 수행하던 외교적 역할을 센고쿠 요시토(仙谷由人) 관방장관, 오카다 가쓰야(岡田克也) 의원, 마에하라 세이지(前原誠司) 의원 등 민주당 의원이 대신하였기 때문이다. 2012년 12월 다시 자민당이 집권하면서 일한의의원연맹의 회원 수도 40%대로 회복하고 있다.

Ⅲ. 쟁점: 갈등 현안 의제 vs 생활밀착형 의제

의회외교는 정부 간 해결하기 어려운 현안에 대한 상호이해를 넓힘으로써, 민감한 의제에 대한 해결을 촉진 지원하고, 양국 정치지도자 간 소통을 원활하게 하는 장점을 지닌다. 여기서는 2010년 이후 각 년도 한일의원연맹 사업결과보고서를 통해 한일의원연맹이 다루어왔던 의제와 의제별 의원연맹의 역할을 구분해 보고자 한다.

1. 연결형 의회 외교의 지속

2010년 한국강제병합 100년을 앞두고 간 나오토(菅直人) 담화가 발표되었다. 간 총리는 여기에서 식민지 지배로 인하여 한국인들이 그 뜻에 반하여 국가와 문화를 빼앗기고 민족의 자긍심에 상처를 입었다는 점을 명기하고, 식민지 지배가 초래한 다대(多大)한 손해와 아픔에 대해, 여기에 재차 통절한 반성과 마음에서 우러나오는 사죄의 심정(痛切な反省と心からのお詫びの気持)을 표명하였다. 아울러, 간 담화에서는 일본이 통치하던 기간에 조선총독부를 거쳐 반출되었던 조선 왕실의궤를 반환한다는 내용이 담겨있었으며, 이에 따라 2011년 12월 의궤가 반환되었다.¹³⁾

이러한 우호적인 양국 관계는 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문, 일본 천황의 사죄 요구 등을 계기로 급히 냉각되었다. 2012년 12월 아베 2차 내각이 출범하면서, 과거사 문제가 현재의 외교·정치문제로 거듭나게 되었다. 2015년 위안부합의 이후 정체되었던 고위급 대화채널이 가동되기 시작하였으나, 2018년 10월 일본 기업의 강제동원 피해자에 대한 배상책임을 확정한 한국 대법원판결 이후 양국 관계는 급격히 악화되었다. 이러한 상황 하

13) 외교부, 『2018 일본개황』, 2019. p.246.

에서 2004년 노무현 대통령과 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리가 제안한 정상 간 셔틀 외교는 2011년 12월 이명박 대통령의 방일 이래 2023년 3월 까지 12년간 중단되었다.

한편, 한일관계 여하에 따라 정상 간 상호 방문외교가 중단된 것과 달리 1970년대 이후 제도화된 한일 간 의회 채널은 지속되었다. 2010년 이후 한일 의원연맹의 활동기록을 살펴보면, 2012년, 2020년, 2021년 합동총회가 개최되지 못하였다. 2012년의 경우, 2012년 8월 이명박 대통령의 독도방문을 둘러싸고 한일관계가 급랭함에 따라 합동간사회 및 합동총회가 개최되지 못하였다. 하지만, 다시 관계성을 회복하고 2013년부터 연 1회 합동간사회와 합동총회를 지속해 나갔다. 2020년, 2021년에는 코로나19 등의 영향으로 합동총회는 개최되지 못하였으나, 양국 의원 간 합동간사회는 지속되었다.

2. 갈등현안 해결형 의회 외교의 축소

한편, 2010년 이후 위안부문제, 강제동원 피해자 문제 등 과거사 문제가 한일관계에서 해결해야 할 가장 큰 현안으로 등장하였지만, 한일·일한의 의원연맹의 합동총회의 기조강연, 안보위원회, 경제과학기술위원회, 사회문화위원회, 법적지위위원회, 여성위원회 등의 논의의 장의 주요 의제에서 위안부문제, 강제동원피해자 문제 등 역사 현안은 다루어지지 않았다(〈표 4〉 참조).¹⁴⁾

14) 최근 과거사 의제로 위원회 논의에서 다루어지고 있는 것은 2018년 이후 하쿠신쿤(白眞勳) 의원이 제기한 한국인 BC급 전범의 명예회복 문제이다.

〈표 4〉 한일의원연맹 합동총회 주요 의제(2010년-2023년)

구분	주요 의제
제34차 합동회의 2010.11.29. 도쿄	1. 동북아 평화증진(핵, 미사일, 납치문제) 2. 한일협력을 통한 경제발전 3. 강제병합 100년의 직시, 100년의 한일관계(강창일) 4. 재일한국인 지방참정권
제35차 합동회의 2011.11.28. 서울	1. 동북아 평화증진(핵, 미사일, 납치문제) 2. 원자력 안전을 위한 한일협력 3. 한일 문화 및 인적교류 4. 재일한국인 지방참정권
제36차 합동회의 2013.11.29. 도쿄	1. 북핵문제 2. 후쿠시마 원전사고 문제해결 및 TPP 3. 문화, 스포츠 교류 4. 재일한국인 지방참정권
제37차 합동총회 2014.10.25. 서울	1. 북핵문제 2. 차세대 에너지 개발 3. 문화, 스포츠 교류 4. 재일한국인 지방참정권 5. 한일 여객선 안전관리협력 6. 여성의 경력단절 방지방안
제38차 합동총회 2015.10.25. 도쿄	1. 동북아 안보외교 2. 차세대 에너지개발 3. 한일 인적교류 확대 4. 재일한국인 지방참정권 부여 및 헤이트스피치 5. 여성의 사회참여 활성화
제39차 합동총회 2016.11.4. 서울	1. 동북아지역 평화(핵, 미사일, 납치 문제) 2. FTA와 에너지협력 3. 한일 민간교류 4. 헤이트스피치와 지방참정권 5. 저출산고령화 비교
제40차 합동총회 2017.12.11. 도쿄	1. 북한, 핵, 미사일 2. 4차산업혁명 시대 대비 경제협력 3. 한일 인적교류 확대 4. 헤이트스피치 대처 및 재일한국인 지방참정권 5. 평창올림픽 성공개최 6. 여성의 경제적 권익 신장
제41차 합동총회 2018.12.14. 서울	1. 북한 핵 미사일 문제, 한일, 한미일 안보협력 2. 미국 등 보호무역주의 대응 3. 인적교류, BC급 전범의 명예 회복 4. 헤이트스피치, 재일 조선 유학생 간첩 조작 사건 피해보상 5. 도쿄올림픽 성공개최 6. 여성의 정치참여 확대

구분	주요 의제
제42차 합동총회 2019.11.2. 도쿄	1. 북한의 핵, 미사일 문제 2. 경제협력 증진, 청년 해외 취업 확대 3. 한국인 BC급 전범의 명예회복 4. 헤이트스피치, 재일조선 유학생 간첩 사건피해복구, 지방참정권 5. 청소년, 어린이, 교육, 지방균형발전 6. 여성의 경제적 지위향상
제43차 합동총회 2022.11.3. 서울	1. 한일 안보협력 2. 한일 반도체협력 3. 한일 영상콘텐츠 문화 교류 4. 헤이트스피치 대처, 지방참정권 확보 5. 한일청소년교류 6. 여성의 정치, 경제, 사회적 지위향상
제44차 합동총회 2023.9.15. 도쿄	1. 북한 핵, 탄도미사일 관련 공조방안 2. 자원에너지협력 및 글로벌 공급망 강화 3. 한국인 BC급 전범 명예회복을 위한 노력, 헤이트스피치, 재일교포 간첩사건 피해자 명예회복 4. 저출산, 고령화, 연금문제

출처: 한일의원연맹, 『韓日議聯』, 제8집, 제9집, 제10집, 제11집 참고 필자 작성.

연례적으로 실시되는 한일의원연맹 합동간사회·총회와는 별개로 한국 국회는 현안 협의 및 해결을 위해 대표단을 파견한다. 일례로 2019년 7월 한일 의회외교포럼(명예회장: 문희상, 회장: 서청원) 및 한일의원연맹(회장: 강창일) 소속 10명¹⁵⁾의 초당파의원으로 구성된 ‘한일관계 복원을 위한 국회대표단’의 방일을 들 수 있다.

2018년 10월 강제동원피해자 문제에 관한 대법원판결 이후 2019년 7월 1일 일본 정부가 대한민국 수출제한조치를 발표하는 등 과거사 문제가 양국의 정치적 관계 악화 및 경제·인적교류에 영향을 미치게 되자, 한국 국회는 ‘한일관계 복원을 위한 국회대표단’을 파견하였다. 국회 대표단의 방일은 한일

15) 방일단은 서청원 의원(무소속)을 단장으로 하여 10명으로 구성되었는데, 강창일, 원혜영, 김진표 의원(이상 더불어민주당), 원유철, 김광림, 윤상현 의원(이상 자유한국당), 김동철 의원(바른미래당), 조배숙 의원(민주평화당), 이정미 의원(정의당)이 포함되었다.

갈등의 장기화에 대한 우려 및 우리 국회의 입장과 의견을 일본 의회에 전달하고, 양자 간 현안에 대한 상호이해를 제고함과 동시에 양국 정부 당국이 한 일관계가 더 이상 악화되지 않도록 보다 책임있는 자세로 문제해결을 위한 대화에 적극적으로 나설 것을 촉구하게 하는 데 그 목적이 있었다.¹⁶⁾

방일단은 누카가 후쿠시로(額賀福志郎) 일한의원연맹 회장, 야마구치 나쓰오(山口那津男) 공명당 대표, 타마키 유우이치로(玉木雄一郎) 국민민주당 대표, 후쿠야마 데쓰로 입헌민주당(福山哲郎) 간사장 면담 등을 추진하였다. 이 과정에서 한일 양국 의원단은 현재의 한일관계가 매우 심각한 상황이라는 데 인식을 같이 하고, 양국 관계가 더 이상 악화하지 않도록 함께 노력하기로 하는 데에는 공감대를 확보하였으나, 현상에 대한 한일 양측의 이해가 차이가 있음을 확인하였다. 구체적으로 한국 측에서는 수출규제 등의 보복조치를 현상동결하고, 외교적 협상으로 해결방법을 모색하여야 한다는 입장인 데 반해 일본 측은 한국이 과거사 문제에 있어 국가 간의 조약을 준수하지 않음으로써 신뢰를 저버렸기 때문에 신뢰회복이 우선되어야 한다고 주장하였다. 아울러, 양국 의회의 공감대가 양국 정부에 직접적으로 전달될 수 있는 기회는 얻지 못하였다. 주로 국민민주당, 입헌민주당 등 일본 야당을 중심으로 공감대를 확보하였으며, 일한의원연맹 소속 자민당 의원 외 자민당 핵심지도부와 의 면담은 성사되지 않았다.¹⁷⁾

16) 국회, 「현안협의회 참석결과보고서」, 2019,8(최종검색일: 2024.10.30.), <<https://www.assembly.go.kr/portal/na/jwcmsArticle/jwcmsVisit.do>>.

17) 2013년 1월 이후 2023년 3월까지 일한의원연맹 회장은 누카가 후쿠시로(額賀)의 원이다. 누카가 의원은 자민당의 중진의원으로서 상당한 정치적 영향력을 가지고 있으나, 아베 총리와 개인적인 친분이 깊지 않고, 자민당 내 경쟁 파벌의 영수였기 때문에 정권의 핵심부와 소통할 수 있는 관계는 아니었던 것으로 분석된 바 있다. 박철희·남기정, 「한일관계의 미래와 국회의 역할」, 『국회사무처 연구용역보고서』, 한국의회발전연구회, 2014, p.32.

3. 생활밀착형 의회 외교의 확대

2010년 이후 2023년까지 14년간 한일의원연맹 합동총회에서 가장 많이 다루어진 의제는 재일한국인의 지방참정권 부여(9회), 인적교류(7회), 헤이트스피치(6회) 등 주로 생활밀착형 의제에 집중되어 있다. 2010년 이후 생활밀착형 입법을 통한 의회 외교의 성과는 2016년 5월 「본국의 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책추진에 관한 법률」(本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律, 이하 헤이트스피치 대책법)을 들 수 있다.

헤이트스피치는 2009년 ‘재일특권을 허락하지 않는 시민의 모임(在日特権を許さない市民の会, 이하 재특회)’ 등 우익 단체가 교토 조선 제1초급학교 앞에서 시위를 한 사건을 계기로 일본 사회 내에서 급부상하였다. 2018년 일본 법무성 조사자료에 따르면, 일본 내 헤이트스피치를 동반한 데모가 2012년 237건, 2013년 347건, 2014년 378건이 발생하였다.¹⁸⁾

한국 국회에서는 2014년 10월 심재권 의원 등이 발의한 「일본 내 혐한 시위 근절을 위한 촉구 결의안」이 가결되었다. 2014년, 2015년 한일의원연맹 합동총회에서도 헤이트스피치가 양국 우호 증진과 재일동포의 생존권에 매우 심한 악영향을 미친다는 점에 유의하여 이 같은 가두데모를 방지할 수 있는 방안을 양국 의회가 모색하여야 한다는 내용의 논의가 진행되었다. 이에 따라 일한연맹의원 소속 히라사와 가쓰에이(平沢勝栄) 자민당의원, 구니시게 도오루(国重とおる) 공명당 의원 등이 주축이 되어 2016년 4월 참의원에 「헤이트스피치 대책법안」을 발의하였고, 2016년 5월 24일 중의원에서 가결된 후 6월 동 법은 공포되었다. 「헤이트스피치 대책법」은 차별적 언동이 피

18) 人権教育啓発推進センター, 「ヘイトスピーチにかんする実態調査報告書」(法務省委託調査事業), 2016.

해자에게 고통을 주고, 지역사회를 분열하는 해악으로서 용인해서는 안 되는 행위임을 인정하고, 국가적 입장에서 차별을 반대하는 입장을 명확히 하고 있다.¹⁹⁾

한편, 「헤이트스피치대책법」은 이념법으로서 헤이트스피치를 방지할 수 있는 실효성에 한계가 있다. 이에 따라, 2016년 이후 한일의원연맹 합동총회에서는 주로 「헤이트스피치 대책법」의 실효성을 높이는 방안에 대한 논의가 이어지고 있다. 구체적으로 한일의원연맹 합동총회에서는 지방자치체 레벨에서의 헤이트스피치 및 차별방지를 위한 조례 제정 추이에 대한 정보의 공유가 이루어지고 있다. 2024년 현재, 일본 지방자치체 레벨에서 헤이트스피치 확산방지 조치 또는 금지를 정하고 있는 조례는 「오사카시 헤이트스피치 대처에 관한 조례」(大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例) 등 모두 9개이며, 유사 조례로서 외국인에 대한 부당한 차별의 금지를 정하고 있는 조례는 「세타가야구 다양성을 인정하는 남녀 공동참가와 다문화 공생을 추진하는 조례」(世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例) 등 모두 3개가 있다.²⁰⁾ 이 가운데 오사카시는 재일한국인이 많은 지역 이면서 헤이트스피치 관련 데모가 도쿄 다음으로 많은 지역으로 양국 의회가 주시하는 지역이다. 「오사카시 헤이트스피치 대처에 관한 조례」는 증오 표현에 해당하는가 아닌가를 전문가로 구성된 심사위원회에서 판단하고, 증오 표

19) 박명희·최은봉, 「일본사회 혐한의 확산-자정의 담론 구조와 한일관계의 부침」, 『일본연구논총』 Vol.50, 2019, pp.15~19.

20) 2024년 11월 현재, 헤이트스피치 확산방지 조치 또는 금지를 정하고 있는 조례를 제정한 지자체는 오사카시(大阪市), 도쿄도(東京都), 가와사키시(川崎市), 오사카부(大阪府), 미야자키현 기조쵸(宮崎県木城町), 아이치현(愛知県), 오키나와현(沖縄県), 도쿄도 시부야구(東京都渋谷区), 사가미하라시(相模原市) 등 9개이다. 그 외 외국인에 대한 차별 반대 관련 조례를 제정하고 있는 지자체는 도쿄도 세타가야구(東京都世田谷区), 도쿄도 쿠니다치시(東京都国立市), 고베시(神戸市) 등 3개이다. 地方自治研究機構(최종검색일: 2024.11.1), <http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/001_hatespeech.htm>.

현에 해당하는 경우, 확산방지를 위해 필요한 조치를 취하며, 증오표현을 한 사람의 이름과 조직명을 공표하도록 하고 있다. 2022년 5월 일본 최고재판소는 표현의 자유를 제한하는 것은 합리적이고 어쩔 수 없는 경우에 그치기 때문에 증오표현을 한 사람 및 단체의 이름을 공개하는 오사카시의 조례가 합헌이라고 판결하였다.²¹⁾ 2016년 「헤이트스피치 대책법」 제정 이후 사회적 관심이 낮아지고 있는 가운데에서도 재일동포의 생존권과 관계된 사안인 만큼 양국 의회 차원에서의 모니터링이 지속되고 있다.

한편, 생활밀착형 의제로서, 한일 의회외교 채널을 통해 지속적으로 제기되고 있지만, 큰 진전을 보지 못하고 있는 의제는 재일동포의 지방참정권 확보 문제이다. 1995년 2월 재일동포들이 지방선거 투표권을 요구하며 진행한 소송에 대해 일본 최고재판소는 영주외국인에게 지방참정권을 부여하는 것이 헌법상 금지되어 있는 것이 아니며, 입법정책에 관계된 사안이라는 취지의 판결을 내렸다. 이를 계기로 민단을 중심으로 지방참정권 요구 운동이 확대되었고, 일본 국회에서는 민주당 및 공명당의 공동제안으로 1998년 10월 「영주외국인에 대한 지방공공단체 의회 의원 및 장의 선거권 등 부여에 관한 법률안(永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案)」이 처음으로 제출된 후, 2005년까지 총 14차례에 걸쳐 민주당, 공명당, 공산당 등이 법안을 제출하였으나, 모두 임기만으로 폐기되었다. 한국에서는 2005년 6월 「공직선거법」이 개정되면서 한국 내 영주외국인의 지방자치단체 선거권이 부여되었다. 이에 한일의원연맹 합동총회에서도 지속적으로 한국 측은 영주외국인의 지방참정권 부여를 주장하고 있으나, 2012년 12월 자민당 집권 이후 사실상 지방참정권 관련 일

21) 「氏名公表のヘイトスピーチ抑止条例は「合憲」最高裁が初判断」, 『朝日新聞』, 2022.2.15.

본 국회 내 논의는 이루어지지 않고 있다. 영주외국인의 지방참정권과 관련된 의제는 민주당의 정책으로서, 2012년 이후 자민당의 일당 우위가 지속되는 상황은 지방참정권 관련 의회외교의 성과가 도출되기 어려운 구조적 요인이 되고 있다.

IV. 구조/행위자

: 세대교체, 아베 유산, 정책 결정의 일원화 · 다원화

1970년대 이후 지속되어온 한일 의원 간 외교 채널은 2010년 이후 한일 관계의 부침 속에서도 지속되었다. 다만, 한일 의원 간 외교채널이 기능하고 있는 것은 과거사 문제 등 갈등 현안보다는 생활밀착형 의제로 바뀌어 가고 있는 양상을 보인다. 그 배경에는 한일 의회 네트워크가 놓여진 환경적 요인이 자리하고 있을 것으로 판단된다. 이에 여기서는 한일 국회의원의 세대교체 현황, 최근 10년 한일의원연맹 합동총회의 공동결의문에 나타난 역사 인식의 변화, 양국 정치환경의 변화 등 구조적 환경을 살펴보고자 한다.

1. 세대교체: 1960년대·1970년대 출생 의원의 주류화

2012년 아베 재집권 이후 일본 정치권 내에서 보수화 경향이 한층 강해지고 있는데, 그 배경에는 세대교체에 의해 영향받은 바 큰 것으로 분석되고 있다. 전후세대는 전쟁과 식민지 지배에 대한 죄의식을 가진 이전 세대들과 달리, 일본이 경제성장과 더불어 세계적인 영향력을 확대하는 과정에서 성장하였기 때문에 주변 국가로부터 사죄와 반성을 요구받는 상황에 대해 강하게 반발하고, 역사와 영토 문제에 대해 애국심과 자긍심을 길러줄

수 있는 교육을 해야 한다고 주장한다.²²⁾

〈표 5〉는 2014년과 2024년 일본 국회편람을 근거로 중·참의원의 출생 연도별 분포를 나타낸 표이다. 전후세대인 1951년 이후 출생한 의원의 비율은 2014년에는 74.9%였으나, 2024년에는 91.8%이다. 2014년의 경우 1950년대와 1960년대 출생의원이 56.6%로 주축을 이루었으나, 2024년에는 1960년대와 1970년대 의원이 62%이다. 1970년대 이후 출생한 의원도 전체 33%로서 전체 의원의 1/3에 이른다.

〈표 5〉 일본 국회의원의 출생 연도별 분포

	2014		2024	
	의원수	비율	의원수	비율
1931년-1940년	22	3.0%	3	0%
1941년-1950년	159	22.0%	55	8%
1951년-1960년	203	28.1%	171	24%
1961년-1970년	206	28.5%	247	35%
1971년-1980년	113	15.7%	191	27%
1981년-1990년	19	2.6%	40	6%
1991년-2000년	0	0.0%	2	0%
계	722	100%	709	100%

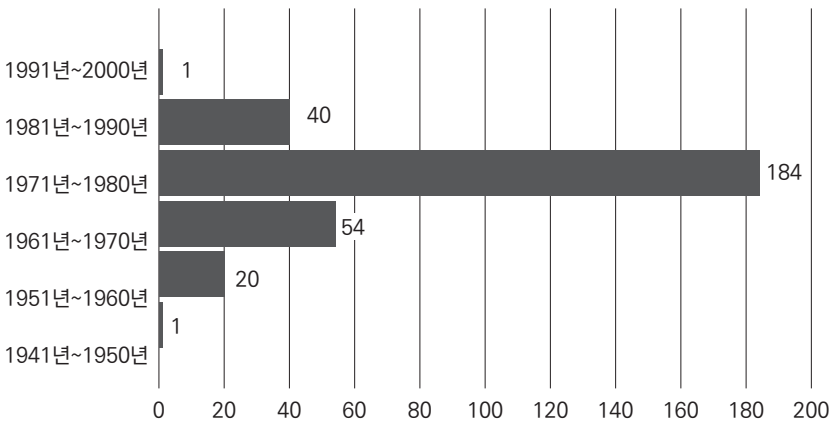
출처: 『国会便覧』 2014.8.1, 『国会便覧』 2024. 3.1. 참고 필자 작성.

이러한 세대교체 특히 1960년대·1970년대생 국회의원의 주류화 경향은 한국에서도 나타난다. 〈그림 1〉은 제22대 국회의원 300명의 출생 연도별 분포를 나타낸 것이다. 한국에서는 2024년 현재 99.7%의 국회의원이 1951년 이후 출생하였으며, 1961년부터 1970년 사이에 출생한 의원이 184명으로서

22) 구유진, 「역사문제를 둘러싼 일본 보수의원연맹 연구」, 『일본공간』 제16호, 선인, pp.51~88.

전체의 61.3%에 해당한다. 뒤를 이어 1971년부터 1980년까지 출생한 의원이 54명으로서 18%이다. 1970년대 이후 출생한 의원은 전체 국회의원의 25%에 해당한다.

〈그림 1〉 제22대 한국 국회의원의 출생년도별 분포

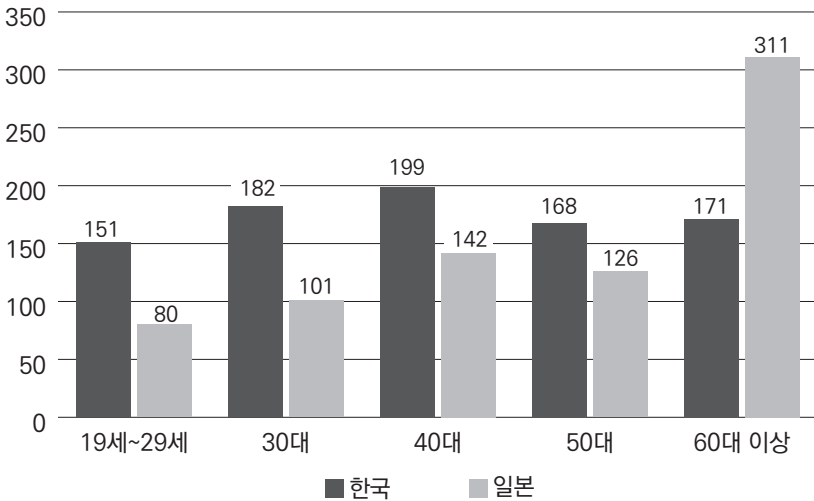


자료: 대한민국 국회, 「제22대 국회수첩」, 2024 근거 필자 작성

전후 출생 양국 정치인의 역사 및 양국 관계에 대한 인식관련 조사자료를 발견하기 어렵기 때문에 특정하기 어려운 점이 있으나, 한국 동아시아연구원과 일본 켄론(言論) NPO가 2014년부터 실시한 「한일국민상호인식조사」의 문항에서 일본 전후세대의 역사 인식을 유추할 수 있다. 일례로 2014년 「한일국민상호인식조사」에서 ‘한일병합’에 대해 한국 국민은 전 연령에 걸쳐 한일병합을 알고 있다고 답한 반면, 일본은 알고 있다고 답한 응답자 중 40%(311명)가 60대에 집중되어 있다. 일본 젊은 층의 한일병합에 대해 인식하고 있는 응답자의 비율이 현저히 낮아 20대 10%(80명), 13%(103명)에 머물고 있다. 이전 조사시점에서 10년이 경과된 만큼 ‘한일병합’의 사실에 대해

제대로 알지 못한 세대가 더욱 증가했을 것으로 예상된다.

〈그림 2〉 국가별·연령별 한일강제병합 관련 지식(2014년 조사)



출처: 동아시아연구원·言論NPO, 「한일국민상호인식조사(2014)」 근거 필자작성.

더욱이 일본 정계의 신보수 세력은 상당 부분 한일 정치네트워크에 가담하지 않거나, 소속되더라도 소극적인 참여를 하는 것으로 알려져 있다. 이에 따라 한일 의회외교를 통하여 실질적인 갈등 조절을 시도하는 것이 사실상 어려운 배경이 되고 있다.

2. 아베 담화의 유산과 일본 의회의 역사 인식

2018년 강제동원피해자 대법원 판결이후 강제동원피해자 문제는 양국 간 가장 큰 현안이 되었고, 일본 정부는 1965년 청구권협정으로 기해결 되었다는 입장을 한일 간 과거사 문제에 대한 입장으로 견지하였다. 하지만, 한일 의원연맹 합동총회 공동성명을 살펴보면, 2010년대 초중반에 이르기까지는

과거사 문제로 양국 간 관계가 악화되는 상황에서도 양국 의회 차원에서 이를 해결하고자 하는 의지가 지속해서 표명되고 있다(〈표 6〉 참조).

2012년 양국관계 악화로 한일의원연맹 합동총회가 개최되지 못한 가운데, 2년 만에 개최된 2013년 제36차 한일의원연맹 합동총회에서 양국 의원은 한일관계를 조속히 복원시켜야 한다는 데 의견을 같이하고, 한일중 3국 공동역사교과서 제작을 위한 노력을 양국 정부에 촉구하기로 하였다.

2014년 제37차 한일의원연맹 합동총회에서 양국 의원연맹은 한일 양국간 과거사 문제의 상징적 현안인 위안부 문제에 대하여 올바른 역사인식 하에 당사자들의 명예 회복과 마음의 상처를 치유할 수 있는 조치가 조속히 취해지도록 한일 양측이 함께 노력하기로 하였고, 한국 측 강창일 간사장은 이를 합동총회의 가장 큰 성과로 평가하였다.

2015년 제38차 한일의원연맹 합동총회에서는 위안부문제 피해자의 명예회복과 상처치유를 위하여 양국의 노력이 필요함을 언급함과 동시에, 양국 교과서를 상대어로 번역하여 참고서로 활용하는 안을 검토하기로 하였다. 아울러, 구 일본군 군인, 군속의 한국 출신 전몰자의 유골수집, 안치문제에 관하여 DNA 검사 등 양국 정부에 대응을 촉구하기로 하였다.

〈표 6〉 한일의원연맹 합동총회 공동성명(2013년-2023년)

구분	과거사 관련 주요 내용
제36차 합동총회 2013.11.29 도쿄	<ul style="list-style-type: none"> - 양국 의원연맹은 상호신뢰를 바탕으로 21세기 파트너십을 심화시키기 위해 한일관계를 조속히 복원시켜야 한다는데 의견을 같이함 - 양국 의원연맹은 <u>한일중 3국 역사교과서의 실현을 위해 노력하도록 양국 정부에 촉구하기로 함</u>
제37차 합동총회 2014.10.25 서울	<ul style="list-style-type: none"> - 양국 의원연맹은 한일 양국간 과거사 문제의 상징적 현안인 위안부문제에 대하여 올바른 역사인식하에 당사자들의 명예회복과 마음의 상처가 치유될 수 있는 조치가 조속히 취해질 수 있도록 한일 양측이 함께 노력하기로 함 - 양국 의원연맹은 <u>한중일 3국 역사교과서의 실현을 위해 우선 한일 양국교과서를 각각 상대국 언어로 번역하여 참고서로 활용하는 방안을 검토하기로 함</u>

구분	과거사 관련 주요 내용
제38차 합동총회 2015.7.10. 도쿄	<ul style="list-style-type: none"> - 양국의의원연맹은 한일간 과거의 역사문제의 상징적 현안인 위안부 문제에 있어서 당사자들의 명예회복과 마음의 상처를 치유할 수 있는 조치를 조속히 강구하도록 함께 노력하기로 함 - 양국 의원연맹은 한중일 3국 공동교과서 실현을 위해 양국의 역사교과서를 각각 상대국 언어로 번역하여 참고서로 활용할 것을 검토하기로 함 - 구 일본군 군인, 군속의 한국출신 전몰자의 유골수집, 안치문제에 관하여 DNA 검사 등 양국 정부의 대응을 촉구하기로 함
제39차 합동총회 2016.11.4. 서울	<ul style="list-style-type: none"> - 양국 의원연맹은 위안부 문제가 피해당사자들의 명예와 존엄이 회복되어 마음의 상처가 치유되도록 한다는 2015년 12월 28일 양국 정부의 합의 취지에 따라 앞으로도 상호호혜의 정신으로 함께 노력해 나가기로 함
제40차 합동총회 2017.12.11. 도쿄	<ul style="list-style-type: none"> - 양국 의원연맹은 위안부 문제가 피해당사자들의 명예와 존엄이 회복되어 마음의 상처가 치유되도록 한다는 2015년 12월 28일 양국 정부의 합의 취지에 따라 앞으로도 상호호혜의 정신으로 함께 노력해 나가기로 함
제41차 합동총회 2018.12.14. 서울	<ul style="list-style-type: none"> - 일본 측은 한국 대법원의 강제징용소송에 대한 일본기업에의 배상명령, 한국정부의 위안부지원재단 해산 등과 관련하여 계속 야기된 사태에 대해 깊은 우려를 표명하고, 한국 정부가 국제법에 따라 적절한 대응을 취해주시기를 요청함 - 양국 의원연맹은 향후 유골봉환 등 과거사 문제해결을 위해 피해당사자의 명예와 존엄이 회복되도록 한일파트너십 선언의 취지에 따라 상호호혜의 정신으로 함께 노력해 나가기로 함
제42차 합동총회 2019.11.2. 도쿄	<ul style="list-style-type: none"> - 양국 의원연맹은 최근 강제징용, 한일간 수출규제문제, 한일지소미아 등 현안으로 갈등이 심화하고 있는데 깊은 우려를 표명함. 한일파트너십 공동선언의 정신을 되살려 양국관계를 조속히 정상화시켜야 한다는 데 인식을 같이 함 - 과거사 문제를 해결하기 위해 피해를 호소하는 당사자들의 명예와 존엄이 회복될 수 있도록 한일파트너십의 선언취지에 따라 공동노력하기로 함
제43차 합동총회 2022.11.3. 서울	<ul style="list-style-type: none"> - 양국 의원연맹은 한국인 BC급 전범의 명예회복 문제를 조속히 해결할 수 있도록 한일 양국에서 대책을 추진하기로 함 - 역사문제 해결을 위해 피해를 호소하는 당사자의 명예와 존엄이 회복될 수 있도록 한일파트너십 선언취지에 따라 상호호혜의 정신으로 함께 노력하기로 함
제44차 합동총회 2023.9.15. 도쿄	<ul style="list-style-type: none"> - 한일 양국간에 가로놓인 역사문제를 해결하기 위하여 피해를 호소하는 당사자의 명예와 존엄이 회복될 수 있도록 한일파트너십의 선언의 취지에 근거하여 상호호혜의 정신으로 함께 노력하기로 함

출처: 한일의원연맹, 「한일의원연맹합동총회 결과보고서」, 각 년도 참고 필자 작성

2016년 한일의원연맹합동총회 이후부터는 위안부피해자 및 강제동원피해자 등 과거사 갈등의 구체적인 해결방안보다는 피해당사자의 명예와 존엄

이 회복되도록 한일파트너십 선언의 취지에 따라 상호호혜의 정신으로 함께 노력한다는 점만이 강조되고 있다. 2018년 제41차 합동총회 공동성명에는 화해치유재단 해산, 강제동원피해자 대법원판결 등과 관련한 일련의 사태에 대한 한국 정부의 대응이 필요하다는 일본 측의 표명이 포함되어 있으며 2019년 이후 한일의원연맹합동총회 공동성명에는 이전 ‘피해당사자의 명예와 존엄’ 표기가 ‘피해를 호소하는 당사자들의 명예와 존엄’으로 바뀌고 있는 등 일본 측의 과거사 문제와 관련한 입장이 후퇴하고 있다는 것을 알 수 있다.

여기에는 2015년 전후 70주년을 기념하면서 발표된 「아베내각총리대신 담화」(安倍内閣総理大臣談話)²³⁾가 그 배경이 되고있는 것으로 판단된다. 담화에서 아베 총리는 ‘식민지 지배’, ‘침략’, ‘반성’, ‘사죄’라는 무라야마 담화의 키워드를 수용하고 역대 내각의 입장을 계승하겠다고 밝히고 있으나, 전전(戰前)의 일본이 1930년대 이후 국제 질서의 도전자가 되었다는 역사관을 제시하면서 사죄와 반성의 대상에서 그 이전의 사건들을 제외하고 있다. 따라서, 한국의 강제병합 부분이 빠져 있으며, 이에 따라 한국의 식민지화에 대한 사죄와 반성은 찾아볼 수 없다. 또한 아베 총리는 일본에서 전후 태어난 세대가 인구의 8할을 넘고 있는 상황에서 전쟁과 아무런 관계가 없는 후세대에게 사과를 계속할 숙명을 지게 해서는 안된다는 언급을 통해 일본의 전후세대를 사죄의 책임에서 제외시키고 있다. 이는 이전 무라야마(村山富市) 담화나 간(菅直人) 담화 시대의 역사관에서 상당히 퇴행한 것으로 평가되고 있으나, 아직까지 이후 발표된 역사관련 총리담화가 없는 상황에서 강한 구속력을 지니고, 일본의 과거사 관련 입장의 기준이 되고 있다.

23) 外務省, 「安倍内閣総理大臣談話」(平成27年8月14日), <https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page23_000874.html>.

3. 정책결정의 일원화 vs 다원화

한국과 일본은 민주주의 국가이지만, 정부 구조가 다르다. 한국은 대통령제, 일본은 의원내각제를 채택하고 있기 때문에 이에 따라 의회의 역할이 다르다. 2015년 이후 양국의 정부 구조의 차이가 의회 외교에서 보다 명확히 나타나고 있다.

한국에서는 민주주의의 삼권분립의 원칙에 따라 행정, 입법, 사법의 역할이 엄격히 분리되어야 하는 것으로 이해되고, 국회의 역할은 대통령의 국정 수행을 돕는 동시에 정부에 대한 비판, 견제, 감시 기능을 주로 수행하고 있다. 다만, 대통령을 배출한 집권 여당에 대한 평가는 대통령의 직무 수행과 연동되기 때문에 책임을 일정 정도 같이 하는 측면이 있다. 이에 비해 의원내각제에서의 여당과 내각은 일체화되어 있다. 내각은 대부분 여당의 국회의원으로 구성되어 있으며, 총리에 대한 직무수행 평가는 여당에 대한 평가로 직결되기 때문에 내각과 여당은 책임을 함께 한다.

일본 자민당은 2009년 민주당에게 정권을 내어주었으나, 2012년 12월 아베 신조(安倍晋三) 총리가 재집권을 시작하여 7년 9개월간 집권하면서 5번에 걸친 국정선거에서 모두 자민당이 승리하였고, 일당 우위체제를 복원하였다. 또한 제2기 아베 정권에서는 수상관저를 중심으로 한 지도체제를 확립함으로써 관저주도의 하향적 결정을 명확히 하였다. 구체적으로 아베 총리는 2014년 5월 내각인사국을 설치하여 관료의 간부 인사에 대한 총리의 영향력을 강화하였다. 당정 간의 관계에서도 총리관저가 우위를 차지하였는데, 그 배경에는 아베 총리가 주도한 정책들이 자민당의 지지확보 전략으로서 당 소속 의원들의 재선에 유리하게 작용하였기 때문이다.²⁴⁾ 2019년 역사문제로 시

24) 이주경, 「수상관저의 관료 통제와 관저주도 정치의 확립」, 『일본비평』 제25호, pp.66~95.

작된 한일 간 갈등이 경제문제로 확대되어 한국 측 의회대표단이 방일하여 현안문제 해결을 도모하고자 한 시점에서도 자민당 핵심 지도부와의 면담이 성사되지 못한 배경에는 당시 자민당 인사를 앞둔 시점이었기 때문에 자민당 당 총재의 입장을 반영해야 한다는 제약이 존재했기 때문이다.²⁵⁾

2020년 8월 아베 총리가 사임한 이후 2020년 9월 스가(菅義偉) 내각, 2021년 기시다(岸田文雄) 내각이 출범하였으나, 아베 시기의 외교정책 방향은 큰 틀에서 이어져 왔으며, 총리에서 물러난 이후에도 아베 전 총리의 영향력은 크게 작용하였다. 대표적인 예로 기시다 총리는 사도(佐渡) 광산의 유네스코 세계문화유산 등재 신청에 소극적이었으나, 아베파의 압박을 통해 등재 신청을 추진한 것으로 알려지고 있다. 다시 말해, 과거사 문제에 있어서 일본은 정부뿐 아니라 의회가 올재팬(All Japan) 외교를 전개하고 있다.

한편, 한국에서는 2010년대 이후 행정, 입법, 사법 등 기관 및 여·야당 간 대일 과거사 관련 사안의 해석 및 해결 방안이 분화된 양상을 보여주고 있다. 특히, 사법부의 과거사에 대한 판결이 외교적 사안에서 행정부에 대해 구속력을 발휘하는 요인이 되었다. 2011년 헌법재판소의 위안부 피해자의 일본 정부에 대한 배상청구권의 해석상의 이견을 해결하지 않는 우리 정부의 행태가 부작위 위헌임을 판단한 사례, 2012년과 2018년 대법원의 강제동원피해자의 개인청구권은 소멸하지 않았기 때문에 일본 기업의 피해자에 대한 위자료 지급 판결 사례 등이 이에 해당한다.²⁶⁾

25) 自民党, 「新役員決定「安定」と「挑戦」で結果を出す」, 2019.9.11. <<https://www.jimin.jp/news/information/140227.html>>.

26) 2018년 10월 30일과 11월 29일 대법원판결 이후, 외교부는 '사법부의 판단을 존중하며, 피해자들의 상처가 조속히 치유될 수 있도록 노력할 것이며, 국무총리가 관계부처 및 민간전문가 등과 함께 제반 요소를 종합적으로 고려하여 정부의 대응 방안을 마련해 갈 것'이라고 발표하였다. 외교부, 「강제징용 대법원 판결관련 대국민 정부입장 발표문」, 2018.11.7.

국회에서는 강제동원 피해자문제 해결방안으로서 제20대 국회에서 「기억·화해·미래재단법」(문희상 의원 등 14인)²⁷⁾이 발의된 바 있으나 일부 보도에 따르면, 청와대는 입법적 해결에 대해 찬성하지 않은 것으로 알려지고 있다.²⁸⁾

2023년 1월 강제동원 피해자문제 해법 논의를 위하여 개최된 공개토론회는 당초 외교부가 한일의원연맹과 공동으로 개최하기로 하였으나, 연맹 소속 야당 의원들의 반대로 한일의원연맹이 아닌 정진석 의원실과 외교부의 공동주최로 변경되었다. 야당과의 협의 없이 여당 주도의 의원연맹이 운영되고 있다는 것에 대한 반발이었다.²⁹⁾ 실제로 당시(2023.1) 한일 의원연맹 회원의 구성을 보면 국민의힘 85명, 더불어민주당 67명으로 양분되어 있다.

〈표 7〉 한일의원연맹 정당별 회원분포

국회	18대 (2008-2012)		19대 (2012-2016)		20대 (2016-2020)		21대 (2020-2024)		22대 (2024-)	
	회원 수	비율	회원 수	비율	회원 수	비율	회원 수	비율	회원 수	비율
한나라당 새누리당 미래통합당 자유한국당 국민의힘	119	61.7%	93	59.6%	72	42.0%	85	51.5%	81	45.0%
통합민주당 더불어민주당	50	25.9%	41	29.3%	65	36.9%	67	40.6%	92	51.1%
기타	24	12.4%	22	14.1%	37	21.0%	13	7.9%	7	3.9%
합계	193	100%	156	100%	174	100%	165	100%	180	100%

출처: 한일의원연맹, 『韓日議聯』, 제11집, 2024, p.212 및 한일의원연맹 제공자료를 근거로 필자작성

27) 박명희, 「강제동원피해자 관련 국회 논의 동향과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제2096호, 2023.

28) 「청와대 문희상안 선그어 대법원판결·피해자 동의없인 안돼」, 『미디어 오늘』, 2019. 12. 20.

29) 「외교부-한일의원연맹 강제동원 토론회 공동주최 무산」, 『한겨레신문』, 2023.1.10.

의원연맹 회원 수 구성 추이에서 한국과 일본은 각기 다른 양상을 보이고 있다. 한나라당·새누리당·미래통합당·자유한국당·국민의힘 등 보수정당 소속 한일의원연맹 회원은 제19대 119명 61.7%였으나, 제22대 국회에서는 81명 45.0%로 감소하였고, 통합민주당·더불어민주당계 회원은 제18대 국회 50명 25.9%에서 제22대 92명 51.1%로 증가하였다(〈표 7〉 참조).

〈표 8〉 일한의원연맹 정당별 회원 분포

연도	2012. 2		2016. 5		2020. 5		2024. 8	
	회원 수	비율	회원 수	비율	회원 수	비율	회원 수	비율
자민당	98	35.3%	166	58%	160	53.2%	167	57.6%
공명당	22	7.9%	30	11%	37	12.3%	25	8.6%
입헌민주당	125	45.0%	50	18%	34	11.3%	46	15.9%
공산당	15	5.4%	18	6%	25	8.3%	19	6.6%
일본유신			8	3%	8	2.7%	11	3.8%
기타	18	6.5%	12	4%	37	12.3%	22	7.6%
계	278	100.0%	284	100%	301	100.0%	290	100.0%

출처: 한일의원연맹, 『韓日議聯』, 제11집, 2024, p.212 및 한일의원연맹 제공자료를 근거로 필자작성

한편, 일한의원연맹 회원은 2012년 자민당 의원이 98명 35.3%였으나, 2024년 167명 57.6%로 증가하였고, 민주당·입헌민주당 소속 회원은 2012년 125명 45.0%에서 2024년 15.9%로 감소하였다(〈표 8〉 참조).

2012년 아베 재집권 이후 일본은 강한 리더십과 총리관저 중심의 정책결정 환경이 조성되어 올재팬(All Japan) 외교를 추진한 데 반해, 한국은 외교사안에 대한 사법적 판단, 외교 사안의 국내정치화가 맞물리면서 의회 외교의 활동 범위와 강도 면에서 제약을 지닐 수밖에 없는 상황이 전개되고 있다.

V. 결론

한일 의회 간 네트워크는 한일관계에서 어떠한 역할을 수행하는가? 과거와 다른 한일 의회 간 네트워크의 역할을 추동하는 구조적 요인은 무엇인가?

본 연구는 한일의원연맹으로 대표되는 한일 의회외교 채널의 2010년 이후의 활동을 검토함으로써, 양국 간 의회외교 기능의 변화를 추적하고, 그 변화의 요인을 살펴보고자 하였다. 과거 권위주의 시기 한일 의회 네트워크는 한일관계 내에서 각종 현안을 해결하는 직접적 행위자로서 기능하였으나, 한국의 민주화 이후 의회 네트워크의 역할은 갈등의 궁극적인 해결사가 아니라 중재자의 역할이다. 중재자의 기능 역시 사안의 성격, 구조적 환경에 따라 그 강도가 상이하다. 이러한 관점에서 2010년 이후 한일 간 의회 네트워크로써 한일의원연맹의 활동을 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 한일관계의 부침 속에서 양국 정상 간 상호방문 외교가 2011년 이래 12년간 중단된 것과 달리, 한일의원연맹은 외부적 환경과 무관하게 제도화된 틀에 따라 매년 합동총회를 개최하는 등 양국 의회 간 연결자(connector)의 역할을 지속하였다.

둘째, 2010년 이후 한일의원연맹 합동총회에서는 갈등 현안에 대한 직접적인 논의보다는 생활밀착형 의제가 주를 이루고 있다. 2010년 이후 위안부문제, 강제동원피해자문제 등 과거사 문제가 한일관계에서 가장 큰 현안이었지만, 한일의원연맹 총회의 의제에서는 직접적으로 이들 이슈를 다루지 않았다. 한편, 한일의원연맹 합동총회에서 2014년 이후 지속적으로 제기된 일본 내 헤이트스피치 문제는 2016년 「헤이트스피치대책법」의 제정으로 이어졌다.

셋째, 2019년 과거사 문제를 시작으로 한일 간 갈등이 역사, 안보 문제로 확대되는 과정에서 한일 의회 간 대화채널은 자민당 핵심지도부까지 연결되지 못하였다. 그 배경에는 일본 정치권의 세대교체, 아베 전 총리의 전

후 60년 담화, 총리 관저주도의 외교일원화라는 구조적 배경이 존재한다. 전쟁과 관계없는 후세대에게 사과를 계속할 숙명을 지게 해서는 안된다는 아베 담화의 유산은 1951년 이후 출생의원이 91.8%인 일본 의회의 과거사 인식의 전환점이 되고 있다.

넷째, 2012년 아베 재집권 이후 일본의 외교는 총리관저 중심으로 올재팬(All Japan) 외교를 추진하고 있으며, 의회 외교도 그 한 축이 되고 있다. 한편, 한국에서는 2010년대 이후 행정, 입법, 사법 등 기관 및 여·야당 간 대일 과거사 관련 사안의 해석 및 해결방안이 분화된 양상을 보이면서 대일 외교 메시지가 통일되지 않은 가운데, 의회 외교의 강도가 약화될 수밖에 없는 상황이 전개되었다.

국교정상화 60주년, 향후 한일 의회외교 네트워크는 어떻게 재구축 되어야 할 것인가?

한일 의회 간 오랜 교류의 역사에도 불구하고, 한일 의회외교 채널은 입법, 정책 자체의 논의 보다는 교류에 중점을 두고, 현안의 해결은 지한파(知韓派)의원 혹은 한 정치인의 카리스마적 지도력에 의존하는 경향이 강했다. 양국 의회의 세대교체 및 정치환경의 변화로 과거와 같은 지한(知韓)·지일(知日)파 의원을 찾아보기 어려운 상황에서 입법과 정책을 매개로 양국 의회 외교 채널의 재구축 및 심화방안 마련이 필요할 것으로 판단된다. 2016년 「헤이트스피치대처법」의 제정과정과 이후 모니터링은 이러한 입법을 매개로 한 외교의 한 사례가 된다.

아울러, 아베없는 아베노선(Abe's Policy Line without Abe)이 지속되면서 향후 과거사와 관련한 양국 사회의 인식격차는 더욱 확대될 것으로 전망된다. 양국 의회가 이러한 문제를 직접적으로 단기간에 해결하기는 어렵지만, 과거 한일의원연맹 총회에서 제안된 양국 역사교과서의 번역 및 활용 방

안 등을 정책으로 실현해 가면서 장기적 차원에서 문제의 해결을 유도해 가는 역할을 의회가 담당할 수 있을 것으로 기대한다. **日本空間**

논문 투고일 : 2024년 11월 14일

논문 심사일 : 2024년 11월 26일

게재 확정일 : 2024년 11월 27일

참고문헌

- 구유진, 「역사문제를 둘러싼 일본 보수의원연맹 연구」, 『일본공간』 제16호, 2014.
- 김도희·김예경·박명희, 「21대 국회 의회외교 현황과 한미 의회외교 활성화 방안」, 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제2068호, 2023.6.
- 김상배, 「네트워크로 보는 중견국 외교전략 : 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용」, 『국제정치논총』 51(3), 2011.
- 김성조, 「일본의회와 대외정책」, 박현석 외, 『대외정책과 의회의 역할: 해외 사례비교연구』, 국회미래연구원, 2021.
- 박경민, 「한일관계와 의원외교: 한일의원연맹을 중심으로」, 국민대학교국제지역학과 석사학위 논문, 2009.
- 박명희, 「한국과 일본의 여론과 외교정책」, 『일본공간』 34, 2023.
- _____, 「한일 갈등시기 의회외교 주요 현황과 향후 과제」, 『국회입법조사처 국제관계동향과 분석』 제34호, 2020.
- 박명희·최은봉, 「일본사회 혐한의 확산-자정의 담론구조와 한일관계의 부침」, 『일본연구논총』 Vol.50, 2019.
- 박철희, 「아베시대의 대전환: 자민당 지배 공고화를 통해 탈전후 하는 일본」, 『일본비평』 25, 2021.
- _____, 「정치네트워크의 부침으로 본 한일협력과 갈등」, 『일본비평』 12, 2015.
- 박철희·남기정, 「한일관계의 미래와 국회의 역할」, 『국회사무처 연구용역보고서』, 한국의회발전연구회, 2014.
- 서정건·강명훈, 「대미 의회외교 전략연구: 한미 입법부 교류의 다변화를 중심으로」, 『국제지역연구』 32(4), 2023.

- 오승희, 「아베정권의 아시아 네트워크 외교: 고치가이, 공명당, 의원연맹」, 『정치정보연구』 22(3), 2019.
- 윤석정, 「전후 70년 담화와 한국: 무라야마 담화에 대한 덮어쓰기와 한국 배제」, 『아태연구』 26(1), 2019.
- 이주경, 「수상관저의 관료 통제와 관저주도 정치의 확립」, 『일본비평』 25, 2021.
- 이원덕·정미애·최희식, 「한일관계에서 의원외교의 중요성: 한·일의원연맹의 역할을 중심으로」, 『국회사무처 연구용역보고서』, 한국의회발전연구회, 2013.
- 조용래, 「한일의원연맹 50년, 1972-2022 편집후기」, 『한일의원연맹 50년 1972-2022』, 한일의원연맹, 2022.
- 정미애, 「의회외교의 현황과 과제:한일의원연맹을 중심으로」, 『세종정책브리프』, 2023.4.
- 최은미, 「한일 갈등관리 메커니즘의 역사적 전개와 구조적 변용」, 『아세아연구』 62(2), 2020.
- 최희식, 「전후 한일정책커뮤니티의 생성과 변화」, 『한국과 국제정치』 31(1), 2015.
- 한일의원연맹, 『韓日議聯』, 제9집, 제10집, 제11집, 제12집.
- 한일의원연맹, 『사업결과보고서』, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2022, 2023.
- 한일의원연맹, 『합동총회결과보고서』, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2022, 2023.

Barbara Hinckley, *Less Than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago: The

- University of Chicago Press, 1994.
- Carter, Ralph G, *Congress and U.S. Foreign Policy: Activism, Assertiveness, and Acquiescence in a Polarized Era*, New York: Rowman and Littlefield, 2021.
- _____, and James M. Scott, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham: Duke University Press, 2009.
- Lindsay, James M. *Congress and the Politics of the US Foreign Policy* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Pugliese, Giulio “Kantei diplomacy? Japan’s hybrid leadership in foreign and security policy” *The Pacific Review* 30(2), 2017.
- Weisglas, F. W. and de Boer, G, “Parliamentary Diplomacy”, *the Hague Journal of Diplomacy* 2, 2007.

井上正也, 『日中国交正常化の政治史』, 名古屋大学出版会, 2010

大野真由, 「議会外交の意義と可能性 - 参議院」, 『立法と調査』 354, 2014.

内山融, 「歴代最長「安倍政権」7年8か月のレガシーは何か?」, Yahoo News, 2020. 8. 29.

青木清, 「1965年しか見ない日本, 日帝にこだわる韓国-徴用工判決の法的分析を通して」, 『アジア研究』 66(4), 2020.

Abstract

Changes in Korea-Japan Parliamentary Diplomacy

: Focusing on Issues, Structure, and Actors

Park, Myung-Hee

This study aims to trace the functional changes in parliamentary diplomacy channels between Korea and Japan since 2010 and to analyze the factors behind these changes. It reviews the activity records of the Korea-Japan Parliamentarians' Union since 2010. The characteristics identified as a result of this review are as follows: First, despite the ups and downs in Korea-Japan relations, the Korea-Japan Parliamentarians' Union has continued to serve as a connector between the two parliaments, regardless of the external environment.

Second, since 2010, the Korea-Japan Parliamentarians' Union's joint general meetings have not directly addressed conflict issues such as historical grievances, but have primarily focused on topics closely related to daily life, such as hate speech. Third, during the period of escalating Korea-Japan conflict, the dialogue channel between the Korea-Japan parliaments failed to expand to the core members of the Liberal Democratic Party. The structural background for this situation includes the generational change in Japanese politics, former Prime Minister Abe's 70th anniversary speech, and the diplomatic unification led by the Prime Minister's Office. Fourth, since Abe's return to power in 2012, Japan has pursued an "All Japan" diplomacy centered on the Prime Minister's Office,

www.kci.go.kr

with parliamentary diplomacy as one of its key components. In contrast, Korea's parliamentary diplomacy has inevitably weakened in intensity as the messages regarding diplomacy toward Japan have continued to be unified.

Keywords

parliamentary diplomacy, Korea-Japan Parliamentarians' Union, Korea-Japan relations, Abe's statement, hate speech