

최근 입법 동향

공공외교 활성화에 관한 법안 주요 내용

글 / 박명금 법제처 법제지침단 법제관

I. 제정배경

“외교”란 사전적 정의에 따르면 “다른 나라와 정치적, 경제적, 문화적 관계를 맺는 일”을 말하며, 전통적으로는 주로 국가가 정치·경제 분야를 대상으로 이루어져 왔다. 그런데 최근 국제화, 세계화, IT기술의 발전 등을 계기로 국가가 주축이 되어 정치·경제 분야에 한정하여 수행하던 전통적인 외교의 개념이 변화하고 있다. 외교의 역할을 톡톡히 해내고 있는 “한류”라는 용어의 등장이 그 변화를 단적으로 말해준다. “한류”란 1990년대 말, 2000년 초 아시아권에서 한국 대중문화가 인기를 얻게 되면서 생겨난 용어이며, 근래에 와서는 그 현상이 아시아권에서 벗어나 전 세계에 걸쳐 나타나고 있다. 또한, 드라마, 가요 등 대중문화에 그치지 않고 식품, 언어 등 다양한 분야로 옮겨 가고 있다. 최근에는 정부가 이러한 흐름을 단순한 민간차원의 교류로 흘려버리지 않고 국제사회에서 대한민국의 위상을 높이고, 이미지를 제고하는 수단으로 활용할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다는 데에 공감대가 형성되었고, 이는 “공공외교” 또는 “문화외교”라는 다소 생소한 개념을 만들어 이를 활성화하고 지원하기 위한 법률안의 발의로 이어졌으며, 현재 관련 법률안 3건이 국회에 계류 중이다.

이하에서는 “공공외교” 또는 “문화외교”와 관련하여 국회에 계류 중인 3건의 법률안(김관영 의원이 대표발의한 「문화외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안」, 이재영 의원이 대표발의한 「공공외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안」 그리고 심재권 의원이 대표발의한 「공공외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안」)의 주요내용과 입법전망에 대해 살펴보자 한다. 세 법안 모두 큰 틀에서 유사하고, 조항별로 동일한 내용도 많으므로 가장 먼저 발의된 김관영 의원 대표발의안 내용을 상세하게 살펴보고, 나머지 두 법안은 김관영 의원 대표발의안과 차별화되는 내용 위주로 살펴보기로 한다.

II. 주요 내용

1. 문화외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안(2012. 8. 7. 김관영 의원 대표발의)

(1) 문화외교의 정의

문화외교를 외국의 정부와 국민을 대상으로 하는 「문화예술진흥법」, 「문화산업진흥 기본법」, 「콘텐츠산업진흥법」, 「문화재보호법」, 「관광진흥법」, 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」, 「국제회의산업 육성에 관한 법률」, 「스포츠산업 진흥법」, 「영상진흥기본법」, 「출판문화산업 진흥법」 및 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 따른 국제교류·국제협력사업, 국어의 국외 보급활동, 유네스코 활동, 외국의 교육기관 지원활동 등으로 정의하고 있다. 다른 법안과 달리 문화외교의 범위를 구체적으로 열거하고 있다는 점이 특징이다.

(2) 문화외교의 기본원칙

문화외교의 기본원칙으로 ① 단기적인 성과보다는 지속적인 관계 증진에 중점을 둘 것, ② 인류 보편적 가치와 대한민국의 문화적 특성을 균형 있게 반영할 것, ③ 대상 국가를 특정 지역에 편중되지 않고 균형 있게 선정할 것, ④ 정부는 민간차원의 문화외교에 대하여 불필요한 간섭을 하지 말 것을 규정하고 있다.

(3) 다른 법률과의 관계

특별법의 취지에 맞게 문화외교의 활성화 및 증진에 관하여는 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하고 있다.

(4) 문화외교기본계획 등 수립

외교통상부장관¹⁾은 2년마다 문화외교 정책의 기본방향, 지역별·공관별 발전시책, 문화외교 운영 실태조사 등에 관한 사항을 포함하는 문화외교 기본계획을 문화외교위원회의 심의를 거쳐 수립하여야 한다.

1) 박근혜정부 출범에 따른 정부조직개편(2013. 3. 23.) 전에 발의된 법안이어서 정부부처 및 장관 명칭이 정부조직개편 내용을 반영하고 있지 않다. 이 글은 법안의 내용을 소개하는 데에 중점을 두고 있으므로 원안의 내용을 그대로 쓰기로 한다. 이하 다른 법안에서도 같은 상황이다.

또한, 재외공관의 장은 문화외교 기본계획에 따라 매년 관할국에 대한 문화외교시행계획을 외교통상부장관에게 보고하고, 외교통상부장관은 이를 바탕으로 연간 문화외교시행계획을 수립·시행하여야 한다.

(5) 문화외교 활성화 추진체계

① 문화외교 전담대사

재외공관에서 수행하는 문화외교의 홍보 및 자문 등에 관한 사항을 전담하게 하기 위해 문화외교에 전문성이 있는 지역전문가를 문화외교 전담대사로 임명할 수 있다.

② 문화외교위원회

문화외교기본계획의 수립·추진, 문화외교 정책 및 사업 평가, 부처 간 업무조정, 예산의 효율적 사용 및 조정 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 국무총리 산하에 문화외교위원회를 둔다. 문화외교위원회 위원은 기획재정부장관 등 관계부처 장관, 문화외교전담대사 등 20명으로 구성되는 장관급위원회이다.

③ 문화외교추진협의회

문화외교위원회에서 결정된 사항을 효율적으로 집행하기 위해 외교통상부에 문화외교추진 협의회를 둔다.

④ 문화외교포럼

문화외교 정책에 대한 각계의 의견을 수렴하고 사회적 공감대를 형성하기 위하여 관계 중앙 행정기관, 지방자치단체, 전문가 및 관련 민간단체 등이 참여하는 문화외교포럼을 설치·운영 할 수 있다.

⑤ 한국해외문화원

문화외교를 통하여 대한민국의 문화를 외국에 널리 알리기 위하여 재외공관에 한국해외문화원을 둘 수 있다.

(6) 문화외교 활성화 지원

외교통상부장관은 지방자치단체의 장이 외국의 지방자치단체와 문화예술교류 등을 하기 위해 협력을 요청하는 경우 지원할 수 있고, 민간부문의 문화외교활동에 대하여 재정적 지원을 할 수 있다. 또한, 외교통상부장관은 문화체육관광부장관의 협조를 받아 다른 국가와의 수교

기념행사 등을 개최할 수 있으며, 국내에 거주하는 외국인을 대상으로 문화외교 활동 및 행사를 추진할 수 있다. 마지막으로 문화외교에 대한 전문성을 제고하기 위해 「국립외교원법」에 따른 정규과정과 「외무공무원법」에 따른 교육훈련과정에 문화외교에 대한 교육을 포함시키도록 하고 있다.

2. 공공외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안(2012. 8. 17. 이재영 의원 대표발의)

공공외교의 기본원칙, 다른 법률과의 관계, 공공외교시행계획의 수립, 지방자치단체 및 민간에 대한 지원에 관한 규정은 김관영 의원 대표발의안의 내용과 같다.

(1) 공공외교의 정의

공공외교를 외국의 정부만을 상대로 하던 전통적인 외교 방식에서 벗어나 예술, 지식, 미디어, 언어, 원조 등을 매개로 하여 외국의 국민 및 기관·단체와 직접 교류·협력하는 외교로 정의하고 있다. 김관영 의원이 공공외교에 속하는 활동을 일일이 열거한 것과는 달리 추상적·포괄적으로 정의하고 있는 점에 차이가 있다.

(2) 공공외교위원회

공공외교위원회의 심의·의결사항은 김관영 의원 대표발의안과 같지만, 위원회를 외교통상부장관 소속으로 설치하고, 위원은 기획재정부차관 등 관계부처 차관으로 구성하는 차관급 위원회라는 점에서 차이가 있다.

(3) 공공외교기본계획의 수립

공공외교기본계획에 포함되어야 하는 사항은 김관영 의원 대표발의안과 같지만, 매년 수립하도록 하고 있어 수립주기에서 차이가 있다.

(4) 공공외교행사 개최

외교통상부장관은 공공외교 활성화 및 증진의 일환으로 다른 국가와의 교류 및 협력이나 외교적인 행사 및 사업 등을 위해 공공외교행사를 개최할 수 있도록 하고 있다. 이는 용어에 있어서 차이는 있지만 김관영 의원 대표발의안의 수교기념행사와 유사한 것으로 보인다.

3. 공공외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안(2013. 2. 4. 심재권 의원 대표발의)

다른 법률과의 관계, 공공외교위원회, 공공외교시행계획 수립, 지방자치단체 및 민간에 대한 지원에 관한 규정은 김관영 의원 대표발의안의 내용과 같다.

(1) 공공외교의 정의

공공외교를 정부·지방자치단체 또는 민간이 문화, 예술, 지식, 정보, 미디어, 언어, 가치, 역사, 정책, 원조 등을 매개로 하여 외국의 국민 및 기관·단체와 직접 교류·협력하는 외교 활동으로 정의하고 있다. 이재영 의원 대표발의안과 기본구조는 같으면서 공공외교의 주체, 공공외교의 수단을 구체화하고 있는 점에서 차이가 있다.

(2) 공공외교의 기본원칙

앞서 소개한 두 법안에서의 기본원칙 4개에 더하여 문화의 자율성과 창의성을 존중할 것을 기본원칙으로 추가하고 있다.

(3) 공공외교기본계획의 수립

공공외교기본계획에 포함되어야 하는 사항은 김관영 의원 대표발의안과 같지만, 5년마다 수립하도록 하고 있어 수립주기에서 차이가 있다.

(4) 공공외교자문위원회 설치

외교통상부장관은 공공외교의 활성화 및 증진에 관한 자문을 얻기 위하여 민간전문가로 구성된 공공외교자문위원회를 둘 수 있다. 이는 용어에 있어서 차이는 있지만 김관영 의원 대표발의안의 수교기념행사와 유사한 것으로 보인다.

(5) 공공외교자문위원회 설치

외교통상부장관은 공공외교 활성화 및 증진의 일환으로 다른 국가와의 교류 및 협력이나 외교적인 행사 및 사업 등을 위해 공공외교행사를 개최할 수 있도록 하고 있다. 이는 용어에 있어서 차이는 있지만 김관영 의원 대표발의안의 문화외교포럼과 기능면에서 유사한 것으로 보인다.

(6) 종합정보시스템 구축·운영

외교통상부장관은 공공외교를 체계적으로 추진하고, 관계 행정기관, 공공기관, 지방자치단체 등에 유용한 정보를 제공하기 위하여 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

III. 향후 전망

세 법안은 기본골격이 유사하고, 세부내용에 있어서도 유사한 부분이 많기 때문에 국회 심의과정에서 병합심사되어 하나의 단일안으로 통과될 가능성이 높다. 심사과정에서 논의가 될 만한 쟁점사항 몇 가지만 짚어 보고자 한다.

우선 특별법 제정의 필요성 부분이다. 특별법이란 새로운 분야의 입법수요를 법령에 반영하기 위해 기존 법제도에 대한 예외적인 상황이나 내용을 설정하기 위하여 만들어지고 있으나, 특별법이 많이 양산되면 법체계가 복잡해져 국민들이 법을 이해하기 어렵게 하고 법에 대한 신뢰성을 저하시킬 수 있으므로 그 제정에 신중을 기해야 한다. 공공외교의 경우 다양한 공공외교 활동을 이미 개별 법률에서 규정하고 있고, 개별 공공외교활동의 특성에 맞는 지원이 이미 이루어지고 있는바, 그러한 개별법에 우선하여 이 법을 적용하도록 하는 것이 공공외교 활성화에 도움이 되기보다는 법체계만 복잡하게 만들 수 있으므로 특별법 제정에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것이다.

다음으로, 공공외교의 정의 부분이다. 김관영 의원 대표발의안은 공공외교 활동을 구체적으로 열거하고 있으며, 나머지 두 안은 추상적·포괄적으로 정의하고 있는데, 두 방안 모두 장단점이 있다. 구체적으로 열거하는 방안을 취하면 예측가능성·명확성은 높아지는 반면 법률 제정 당시에는 예상할 수 없었던 공공외교의 다양한 활동을 다 포섭하지 못하는 단점이 있고, 추상적·포괄적으로 규정하는 방안은 반대로 예측가능성·명확성은 다소 떨어지는 측면이 있으나 다양한 공공외교활동을 모두 포섭할 수 있어서 환경변화에 유연하게 대응할 수 있는 장점이 있다. 공공외교의 특성을 고려하여 더 적절한 규정방식을 선택할 필요가 있을 것이다.

공공외교 활성화에 관한 법률안은 국회 심사가 더딘 감이 없지 않지만 박근혜 정부의 국정과제로 추진되고 있는 법안이고, 여야 간 쟁점이 있는 법안이 아니므로 19대 국회 통과 가능성도 조심스럽게 기대해 볼만 하다. 이 법안이 공공외교에 관한 다양한 인적·물적 자원을 결집하여 국제사회에 대한민국의 브랜드 이미지를 제고할 수 있는 도약의 기회를 제공할 수 있기를 기대해 본다. ◎