

유럽의회의 역사적 발전경험과 통일한국의 의회제도에 대한 함의*

한정훈**

- I. 서론
- II. 한반도 통일방안과 의회제도에 대한 구상
- III. 유럽의회의 제도발전 사례
- IV. 통일 한국의 의회제도에 대한 함의
- V. 결론

국문요약

본 연구는 점진적이고 단계적인 통일에 대한 가정을 바탕으로 통일한국의 의회 제도를 모색하였다. 특히 민족국가 수립단계에 초점을 맞춰 양원제의 타당성을 옹호한 기존논문들에 대한 대안을 논의하고자 하였다. 이를 위해 장기간의 통합과정을 거치면서 발전하고 있는 유럽의회의 사례에 주목하고 통합초기 입법권한이 없는 명목적 의회로부터 실질적 입법권한을 지닌 의회로 발전하는 과정을 분석하였다. 분석결과는 통합초기 명목적인 의회의 설립은 민주적 의회운영의 경험에 부합하지 않을 뿐 아니라 민주적 통합공동체의 발전을 촉진하는데 한계가

있음을 보여주었다. 이는 통일 과도기 정치체제에서 민주적 정통성을 바탕으로 실질적인 입법권한이 부여된 의회가 통일 과도기의 원활한 이행과 통일국가 수립을 촉진할 수 있음을 함의한다. 그리고 그와 같은 통일 과도기 의회의 운영은 통일국가 수립단계에 양원제 이외의 대안적 의회 제도를 제시할 수 있음을 보여준다.

주제어: 통일, 의회제도, 유럽의회, 양원제, 민주적 정통성, 입법권한

* 이 논문은 서울대학교 창의선도 신진연구자 지원사업의 후원과 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2019S1A3A2098969).

** 서울대학교 국제대학원 부교수

I. 서론

한반도 통일에 관한 최근 논의의 특징 가운데 하나는 통일 이후 정치제도를 어떻게 구성할 것인가에 대한 제안이 활발하다는 점이다.¹ 그동안 통일의 가능성 및 국가통합의 방안에 초점을 맞추었던 포괄적인 논의를 넘어서 통일 이후 구체적인 제도적 틀을 모색한다는 점에서 매우 의미 있는 변화이다. 특히 통일 이후 이질적 체제의 통합과 그로인해 예상되는 다양한 사회갈등 요인을 검토하고 제도적인 측면에서 그에 대한 해결책을 제시하려고 한다는 점에서 유용한 논의를 제시하고 있다. 더구나 몇 가지 논쟁적인 부분을 제외하면 이들의 예측은 일관되게 연방제 국가형태와 양원제를 결합한 정치체제로 수렴한다는 점에서 지배적인 논의를 발전시키고 있다.

그러나 통일한국의 정치체제는 양원제로 운영되는 연방제 국가형태 이외에 대안은 없는 것인가? 특히 양원제 의회제도는 필연적인 선택인 것인가? 이와 관련하여 우선 기존 논의의 예측은 두 가지 가정을 공유하고 있다는 점을 생각해볼 필요가 있다. 하나는 남북한이 하나의 민족국가를 형성하는 시기를 정치제도 구상의 시점으로 가정한다는 점이다. 다른 하나는 남북한 간 이질성의 극복과 지역 간 형평성이 최우선 과제로 주어진 통일 상황을 가정한다는 점이다. 이러한 가정의 타당성은 미래 실질적인 통일의 경험을 통해 판단할 수 있을 것이다. 그러나 한 가지 주목할 점은 이러한 가정은 그동안 우리 정부가 제시해온 점진적이고 단계적인 통일방안과는 상당한 괴리가 있다는 것이다. 특히 현 정부의 통일방안은 남북공동의 정치체도가 통일과도기 정치체제인 남북연합 단계에서 창설될 것을 예정하고 있다.² 따라서 만일 남북연합 단계를 중심으로 통일한국의 정치제도를 구상하는 경우 남북한의 이질성 극복과 지역적 형평성 이외에 추가적으로 고려해야 할 사안이 있을 것 같다. 예를 들어 통일의 과도기를 가능한 짧게 이행하기 위해 정책의 결정 및 집행의 효율성을 고려한 제도구상이 필요할 것 같다. 또한 통일의 과도기에 수립된 제도

¹ 박종철, 『통일한국의 정당제도와 선거제도』 (서울: 민족통일연구원, 1994); 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아 연구』, 제42권 1호 (1999); 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010); 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2011); 도희근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” 『공법연구』, 제40집 2호 (2011); 윤영관·강원택 역음, 『통일한국의 정치제도』 (서울: 늘봄플러스, 2015); 김종갑, “남북한 통합과 통일한국의 정치제도,” 『통일과평화』, 제10집 2호 (2018).

² 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2020.1.25.).

들이 자생력 및 경로의존성을 지니면서 통일국가 단계의 정치제도 수립과 밀접히 연관될 것이라는 점을 유의해야할 것이다. 이와 같이 통일한국의 제도에 대한 사회적 요구조건이 제도 구상의 시점에 따라 달라질 수 있다는 사실은 통일한국의 의회제도가 양원제만이 유일한 대안이 아닐 수 있는 가능성을 제기한다.

본 연구는 이러한 인식을 바탕으로 유럽의회의 역사적 발전과정에 대한 사례연구를 통해 통일한국의 의회제도에 대한 대안을 모색해보고자 한다. 유럽의회의 사례를 선택한 이유는 유럽의회의 역사적 발전과정이 유럽연합의 점진적인 통합과정을 배경으로 한다는 점에서 기존 논의에서 주로 활용하는 독일과 같이 급속히 진행된 통일사례와 차별적인 함의를 끌어낼 수 있기 때문이다. 또한 미래 정치적 통합을 예상하고 진행된 유럽통합의 과정을 고려할 때, 유럽통합 초기 명목적인 기구적 위상을 부여받은 유럽의회가 실질적인 입법기구로 성장한 경험은 통일 과도기 의회제도의 구상과 관련하여 유용한 함의를 제공할 것으로 보인다. 더구나 유럽연합 내 제 기구 가운데 가장 친유럽통합적 역할을 수행하는 유럽의회의 사례는 통일국가 단계로의 진입에 긍정적으로 기여할 수 있는 과도기 의회제도의 역할을 생각해볼 수 있게 할 것 같다. 반면, 유럽의회의 사례는 유럽연합의 통합과정이 언어, 종교, 인종이 상이한 독립 주권국가 간 통합의 과정임을 고려할 때 한국의 통일과정과 직접적인 비교가능성이 낮다는 한계를 인정할 필요가 있겠다. 그럼에도 불구하고 유럽의회의 사례연구는 그동안 점진적인 통일과정을 간과한 채 진행된 통일한국의 정치제도 구상에 대한 논의를 확대하는 의의가 있을 것으로 생각된다.

이러한 유럽의회 사례 연구를 통해 본 연구에서 주장하고자 하는 바를 먼저 간략히 밝히자면 다음과 같다. 첫째, 통일한국의 의회제도는 남북한 간 또는 과도기 통일단계의 제 정치기구 간 갈등으로 인한 통일과정의 지연을 방지하기 위해 남북연합 단계의 제도 구상에서부터 신중하게 이루어질 필요가 있다는 점이다. 둘째, 통일과정을 단축하고 적절한 시점에서 통일국가 단계로 성공적으로 이전하기 위해 남북연합 단계의 의회제도는 민주적 정통성을 지니고 실질적으로 입법권한을 지닐 필요가 있다는 점이다. 마지막으로 남북연합 단계의 의회제도 운영이 민주적 정당정치를 바탕으로 발전하는 경우 양원제 의회는 통일한국의 필수적인 정치제도가 아닐 수 있다는 점이다.

이러한 주장을 전개하기 위해 본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 먼저 우리 정부의 통일방안의 특징에 대한 간략한 설명과 함께 통일한국의 의회제도 구상에 관한 기존 논의의 특징과 한계를 살펴본다. 그리고 유럽통합 초기부터 현재까지 유럽통

합과 관련하여 유럽의회제도의 발전과정이 보여준 특징을 제시한다. 다음으로 유럽의회의 사례분석이 통일한국의 의회제도 구상에 지닌 함의를 논의한다. 마지막으로 논의를 종합하고 한계를 지적하면서 글을 마무리하고자 한다.

II. 한반도 통일방안과 의회제도에 대한 구상

현 정부의 통일방안인 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(이하 민족공동체통일방안)’은 명칭에서도 알 수 있듯이 점진적이고 단계적인 통일을 가정한 것이다. 특히 과거 통일방안에 비해 3단계로 세분화된 과정을 제시하고 있다. 제1단계인 ‘화해협력’의 단계는 남북 간 화해협력을 통한 신뢰회복 및 평화정착을 추구하는 단계이다. 따라서 분단 상황은 유지하되 남북한 관계의 평화적인 관리 및 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 교류협력을 증진하고, 남북한 상호 간의 적대감과 불신을 해소하는 과정이다. 제2단계인 ‘남북연합’의 단계는 과도기 통일체제에 해당한다. 이 단계는 남북한 간 합의에 기초하여 법적, 제도적 장치를 마련하고 운영할 것을 예정하고 있으며 이에 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 그리고 공동사무처와 같은 4개의 기본적인 남북연합 기구를 상정하고 있다. 마지막 제3단계는 ‘통일국가’ 단계이다. 이는 남북한 두 체제를 완전히 통합하여 1민족 1국가를 완성하는 단계이다. 남북평의회가 마련한 통일헌법에 따른 민주적 선거가 이루어지고 선거결과에 따라 통일정부, 통일국회가 구성되는 단계이다.

위와 같은 통일과정의 세분화에도 불구하고 현 정부의 통일방안은 각 단계의 정치제도와 관련된 구체적인 규정은 마련하지 않았다. 특히 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 남북연합 단계에 설치되는 남북평의회 위상과 운영에 대한 설명은 이전에 비해 더욱 모호하다. 예를 들어, 정대규는 과거의 한민족공동체통일 방안 아래서는 남북평의회가 남북한 동수의 국회의원 100명으로 구성되며, 남북각료회의에 대한 자문과 통일헌법을 마련하는 역할을 지닌다고 설명하고 있다.³ 그러나 통일부가 소개하고 있는 현 통일방안의 남북평의회는 남북한 동수의 대표 100명으로 구성되며, 대의기구의 역할을 수행한다고 되어 있을 뿐 더 이상의 설명이 없다.⁴ 따라서 ‘대표’가 누구를 의미하며, 어떻게 선출하는지에 대한 의문은 물론이고 ‘대

³ 정대규, “한민족공동체통일방안,” 『통일문제연구』, 제14집 (1990).

⁴ 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2020.1.15.).

의기구'라는 새롭게 부여된 역할이 입법권을 지닌 의회를 의미하는 것인지 등에 대한 의문을 해소하기 어려운 실정이다. 박종철 외의 연구(2010) 역시 남북연합 단계 정치기구들과 관련된 이러한 문제점을 지적하고 있다.⁵ 이들은 “남북연합에는 정책의 조율이나 차이에 대해 결정권을 행사하거나 조정이나 조율을 할 수 있는 기구도 존재하지 않는다”⁶고 해석함으로써 남북평의회가 입법권을 지니는 것은 아니라고 주장한다. 다만 통일교육원이 발행하는 남북관계 지식사전에서 남북평의회는 남북한의 국회의원이 모여 통일국가 건설에 따르는 법 절차를 준비하는 기구로 정의하고 있다는 점을 고려할 때,⁷ 과거 한민족공동체통일방안의 남북평의회와 유사하게 ‘대의’를 통일헌법을 마련하는 역할에서 찾고 있지 않나 생각된다.

이러한 상황은 남북연합 단계의 또 다른 기구인 남북각료회의에 대한 설명에서도 유사하다. 과거 한민족공동체통일방안의 남북각료회의는 남북쌍방의 총리를 포함한 각료로 구성되며 정책분야별 상임위원회를 운영할 뿐 아니라 남북한 간 모든 현안과 민족문제를 논의하고 그 실행을 책임진다.⁸ 반면, 현 정부의 통일방안은 남북각료회의를 단순히 집행기구라고만 소개하고 있을 뿐이다. 더구나 박종철 외의 연구는(2010) 남북한 간 정책조율이나 차이에 대한 결정권을 남북 정상만이 갖고 있으며, 정책결정 사항을 집행할 수 있는 기구가 존재하지 않는다고 주장함으로써 집행기구적 성격까지도 부정한다.⁹ 그러나 통일 과도기 정치체제 아래서 발생할 수 있는 다양하고 세부적인 사안을 남북정상이 모두 결정할 것으로 기대하기는 어렵다. 또한 현 정부의 통일방안이 과거의 통일방안을 계승하고 있다는 점에서 남북각료회의가 과거의 규정과 유사한 정책집행기능을 지닐 것으로 추측할 수 있을 것 같다.

문제는 이와 같은 정부 통일방안의 모호성이 최근 통일한국의 정치제도에 대한 구상과 관련된 논의의 초점을 민족국가 또는 통일국가 단계에 집중시키는 것은 아닌가 하는 점이다. 모호하게 규정된 통일 과도기 단계를 무시하고 통일국가에 집중하는 것이 제도구상의 논리성과 일관성을 확보하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 그와 같은 논리전개의 유용성에도 불구하고 통일 과도기의 이행과정을 간

⁵ 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』(서울: 통일연구원, 2010).

⁶ 위의 책, p. 23.

⁷ 통일교육원, “남북관계지식사전,” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16206&mid=SM00000535>> (검색일: 2020.1.15.).

⁸ 정대규, “한민족공동체통일방안,” p. 5.

⁹ 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』, p. 23.

과한 기존의 논의는 정치제도 구상의 배경이 되는 특수한 맥락만을 강조하는 것으로 보인다. 더구나 통일 과도기 정치제도 구상에 요구되는 사회적 맥락은 이와 같은 기존 논의와는 차이가 클 가능성이 높다. 이러한 문제점을 더 자세히 검토하기 위해 먼저 통일한국의 의회제도 구상에 관한 기존논의를 살펴보도록 하자.

〈표 1〉은 통일한국의 정치제도 구상에 관한 기존 논의의 특징을 살펴보기 위해 의회 제도와 관련된 주요 주장만을 요약적으로 정리한 것이다. 〈표 1〉에 따르면, 우선 상원의 구성 및 권한과 관련하여 다양한 대안이 논의되고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 통일한국의 의회제도 구상과 사회적 환경 가정

| | 사회적 환경 가정 | 정치제도 및 의회제도 |
|----------------|--|---|
| 임혁백(1999) | <ul style="list-style-type: none"> • 남북한 간 상이한 정치체제 경험에 따른 이질성 극복 • 사회포용과 국민화합 | <ul style="list-style-type: none"> • 다수 주 연방제 • 준대통령제 성격의 내각제 • 양원제 (남북 동수의 상원 지역 대표 + 인구비례 하원) • 상하원의 동등한 권한 |
| 허문영·이정우 (2010) | <ul style="list-style-type: none"> • 남북한 사회의 이질성 • 유동성이 큰 정당지지와 허약한 정당체계 • 남북한 간 인구격차 • 강한 민족적 정체성 | <ul style="list-style-type: none"> • 양원제 • 한국과 유사한 강한 민족적 정체성을 지닌 독일통합 방식과 유사한 의회제도 |
| 강원택(2011) | <ul style="list-style-type: none"> • 남북한 간 상이한 정치체제 경험에 따른 이질성 극복 • 사회포용과 국민화합 • 통일 사회 내 다양한 정치적 요구의 신속한 처리 | <ul style="list-style-type: none"> • 남북 지역 양분의 연방제 • 내각제 • 양원제 (남북 동수의 상원 지역 대표 + 인구비례 하원) • 하원 우의의 양원 |
| 손병권(2015) | <ul style="list-style-type: none"> • 남북한 간 이질성 • 사회소수 세력에 대한 최소한의 대표성 • 국력, 경제력 등 북한의 열세를 인정한 지역 간 이익 조정 • 남북한 인구격차의 해소 필요 | <ul style="list-style-type: none"> • 다수 주 분권형 연방제 • 이원정부제 또는 내각제 • 양원제 (지역대표성을 지닌 상원 + 인구비례의 하원) • 강한 상원 |
| 김종갑(2018) | <ul style="list-style-type: none"> • 다원적대표성 • 균형적 대표성 • 효율적 대표성 • 지역, 이념, 계층 등의 다양한 사회균열 대표 | <ul style="list-style-type: none"> • 다수 주 연방제 • 내각제 • 양원제 (지역대표성의 상원 + 인구비례의 하원) |

자료: 각 연구에 대한 필자의 재구성

한 편에서는 상원은 분단이 가져온 남북한 간 사회적 격차와 상대적으로 열악한 북한의 위상을 고려하기 위해 지역대표성을 지닌 기구로 상정하며, 그에 따라 충분한 권한이 부여된 상원의 필요성을 주장한다.¹⁰ 다른 한편에서는 남북한 간 이질성 이외에도 통일에 따른 시급한 정책결정의 효율성을 동시에 고려할 필요성을 강조하며, 이에 따라 지역대표성을 지니되 상대적으로 하원보다 약한 상원을 구성할 것을 주장한다.¹¹

그러나 위와 같은 일부 논쟁점을 제외하면 기존논의는 상당히 유사한 의회 제도를 제안한다는 공통점을 지닌다. 아마 이러한 공통된 제안은 남북한 간 이질성과 격차를 해소할 사회적 필요성이 제도의 선택을 결정한다는 시각을 배경으로 하고 있는 듯하다. 다시 말해, 이들은 통일과 함께 민주주의에 기초한 정치체제를 발전시켜야한다는 사회적 가치(value) 이외에 정치, 경제적으로 열세인 북한 지역을 끌어안기 위해서는 지역대표성이 필연적으로 고려되어야 한다는 사회적 가치(value)를 동시에 강조하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 두 가지 사회적 가치를 동시에 포용하기 위한 최선의 제도는 양원제임을 주장하고 있다. 그러면 만일 통일 상황에 대한 가정을 변경하는 경우에도 이와 같은 지배적인 예측이 유지될 것인가? 다시 말해 기존 논의와 달리 점진적이고 단계적인 통일과정을 상정한 후 통일 과도기 의회 제도를 구상하는 경우에도 양원제 의회가 적절한 선택일 것인가?

우선 통일 과도기의 사회적 맥락은 통일국가 수립 시기와는 차이가 있을 것 같다. 통일 과도기가 남북한 간 이질성을 극복하는 단계라는 점에서 남북한 간 정치, 경제적 격차를 해소하는 것이 최우선의 사회적 요구일 것이라는 점에서는 기존 논의와 큰 차이가 없다. 그러나 통일 과도기 정치체제는 통일국가 단계로 성공적인 이행을 위해 남북한 공동의 정책을 효율적으로 집행할 필요성에 부응해야한다. 이러한 정책효율성의 요구는 남북평의회와 같은 의회제도가 남북각료회의와 같은 집행기구와의 관계 속에서 구상되어야함을 의미한다. 이 외에도 통일과도기 의회제도는 통일국가 단계의 의회와 연속성을 지닐 가능성이 크다는 점을 간과해서는 안 될 것 같다. 제도의 성립과 변화에 관한 신제도주의 이론에 따르면 통일국가의 의회는 통일 과도기 의회로부터 제도중첩(institutional layering)의 과정을 거쳐 형성될

¹⁰ 손병권, “통일한국의 의회제도,” 윤영관·강원택 엮음, 『통일한국의 정치제도』, pp. 169~200; 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,”; 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』; 김종갑, “남북한 통합과 통일한국의 정치제도.”

¹¹ 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』.

가능성이 높을 것으로 보인다.¹² 제도중첩이란 제도변경을 피하는 정책결정자들이 기존제도의 틀을 유지하는 가운데 특정요소만을 부분적으로 수정하는 것을 의미하는 개념이다.¹³ 또한 기존의 규칙 아래 구조화되었던 행위를 변경할 수준으로 새로운 규칙을 추가한다는 의미를 포함한다.¹⁴ 제도중첩의 이론적 대안으로는 기성제도에 외적 충격(exogenous shock)을 가하는 중대사건(critical juncture)을 고려해볼 수 있다.¹⁵ 그러나 점진적이고 단계적 통일방안은 통일이 중대사건의 의미를 지니며 갑자기 일순간에 진행되는 것을 가정하지 않는다. 따라서 점진적이고 단계적인 통일방안 아래서 제도의 변화는 제도중첩의 특징을 지닐 가능성이 높고, 그 결과 통일국가 단계의 의회제는 통일 과도기 남북평의회의 경험과 무관하지 않으며, 남북평의회 역시 통일과정 이전의 남북한 각 정부의 의회제도 경험이 반영되면서 구상될 가능성이 높다.

위와 같은 인식은 결국 통일한국의 의회제도에 관한 구상은 민족국가 수립단계가 아닌 통일 과도기 정치체제의 의회제도에 대한 구상에서부터 출발하는 것이 타당하다는 것을 함의한다. 그리고 만일 통일한국의 의회제도에 관한 구상 시점을 통일 과도기 남북연합 단계로 변경하는 경우, 의회제도의 구상은 통일 과도기 한국 사회가 직면한 사회적 맥락 뿐 아니라 통일 과도기에 수립된 의회의 운영양태가 통일국가 단계의 의회제도 구상에 영향을 미칠 것이라는 인식과 함께 이루어질 필요성을 함의한다. 본 연구는 이와 같이 통일한국의 의회 제도를 구상하는 최초의 시점을 통일 과도기 단계로 변경하는 경우 기존 논의와 유사하게 양원제가 통일한국에 타당한 대안인지를 살펴보고자 한다. 그리고 이를 위해 장기간의 유럽통합 과정 속에서 초기 의회에 부여된 명목적 위상으로부터 실질적인 입법권한을 지닌 의회로 성장한 유럽의회의 경험에서 교훈을 끌어내고자 한다.

¹² Thelen, K., "How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis," In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, edited by J. Mahoney and D. Rueschemeyer (New York: Cambridge University Press, 2003).

¹³ *Ibid.*, p. 225.

¹⁴ J. Mahoney, and Thelen, K., "A Theory of Gradual Institutional Change," In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by J. Mahoney and K. Thelen (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 16.

¹⁵ Berins Collier, R., and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1991).

III. 유럽의회의 제도발전 사례

2020년 현재 유럽의회는 각 회원국별 상이한 선거제도를 통해 선출된 751명의 의원으로 구성되며 제도적으로 상하 양원의 구분이 없는 단원제(unicameralism) 의회에 가깝다.¹⁶ 그러나 의회 본연의 입법기능을 고려할 때 유럽의회는 각 회원국 정부 장관(minister)들로 구성되는 각료이사회와 유럽연합의 정책을 공동으로 결정하는 특징을 지닌다.¹⁷ 특히 다양한 정책영역에 걸쳐 일반입법절차(ordinary legislative procedure)라는 의사결정절차를 활용하고 있으며, 이 절차 아래서 각료이사회와 유럽의회는 동등한 입법권한(co-equal legislative power)을 지닌 것으로 간주된다.¹⁸ 따라서 입법기능을 중심으로 볼 때, 유럽연합의 의회제도는 양원제(bi-cameralism)와 유사하다.¹⁹ 또한 각료이사회와 유럽의회로 구성되는 양원제적 운영 아래 법안의 발의권(legislative initiative)은 정책 집행기구인 유럽집행위원회(European Commission)가 지니고 있다는 점에서 유럽사회의 내각제적 전통을 엿볼 수 있다.²⁰ 정책집행 기관인 유럽집행위원회가 최고결정기구인 유럽정상회의(European Council)에서 합의된 정책방향과 목표에 따라 구체적인 법률안을 발의하고, 입법기관에 해당하는 유럽의회와 각료이사회가 이를 승인하는 역할을 수행하고 있는 것이다.

이와 같이 실질적인 입법권한을 지닌 유럽의회는 유럽통합 초기 모습과는 매우

¹⁶ 2020년 1월 31일 73석의 의석을 지녔던 영국이 공식적으로 유럽연합으로부터 탈퇴하면서 총 의원수는 705명으로 감소하였다. 영국 의석 가운데 27석은 회원국 인구비례에 따라 재분배되었고, 나머지 46석은 추후 통합의 확대를 고려하여 잔여의석으로 남겨두었다. 자세한 사항은 다음의 웹페이지를 통해 알 수 있다. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/review_of_european_and_national_election_results_2019/review-election-result-after-brexit.pdf> (검색일: 2020.1.29).

¹⁷ 각료이사회는 10개의 정책영역별로 구성되며 각 이사회는 해당 정책을 관할하는 회원국 정부의 장관들로 구성된다. <<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>> (검색일: 2020.1.29).

¹⁸ Antoine Yoshinaka, Gail McElroy and Shaun Bowler, "The Appointment of Rapporteurs in the European Parliament," *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35, no. 4 (2011).

¹⁹ Daniel Finke, and JeongHun Han, "Party Politics and the Power to Report: Informational Efficiency in Bicameralism," *Journal of European Public Policy*, vol. 21, no. 1 (2014); Amie Kreppel, "Bicameralism and the Balance of Power in EU Legislative Politics," *Journal of Legislative Studies*, vol. 24, no. 1 (2018).

²⁰ Tiilikainen, Teija and Claudia Wiesner, "Toward a Political Theory of EU Parliamentarism," In *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, edited by Pasi Ihalainen, Cornelia Llie, and Kari Palonen (Berghahn Books, 2016).

상이하다. 유럽통합 초기 유럽의회는 명목적인 기구에 지나지 않았기 때문이다. 그러면, 이와 같은 유럽의회 제도의 위상 변화는 어떠한 과정을 거쳐 이루어졌으며 그러한 변화가 유럽통합과 어떤 관련을 지니는가? 유럽의회제도의 발전과정을 통해 이러한 질문에 답함으로써 통일한국의 과도기 단계에서 남북평의회 수립 방안과 이후 통일국가 단계의 의회제도에 대한 구상에 대한 함의를 이끌어낼 수 있을 것으로 보인다. 이를 위해 유럽연합 통합 초기 유럽의회제도의 구상 과정과 이후 유럽의회가 주어진 제도적 규정 아래서 발전한 과정을 구분하여 논의하도록 하겠다.

1. 통합초기 유럽의회 제도 구상

유럽연합의 통합초기 제도 구상은 연합주의와 연방주의적 대안이 경쟁하는 가운데 연합주의의 주도로 이루어졌다. 1940년대 말 유럽은 제2차 세계대전의 여파로 피폐한 일상생활이 이어지고 있었고, 전쟁의 폐허로부터 재건이 시급한 상황이었다. 또한 전쟁의 아픔을 통해 이와 같은 불행을 더 이상 반복하지 않을 방안을 마련해야 할 필요성을 절감하고 있었다. 특히, 프랑스와 독일에서 국가주의(nationalism)가 재발하지 않을 수 있는 기제를 마련하는 것이 최우선 과제였다. “전후 유럽재건의 시발점(first step)은 독일과 프랑스의 협력관계이어야 한다.”²¹는 당시 영국 수상이었던 처칠의 연설은 이러한 상황을 잘 보여준다. 또한 처칠은 같은 연설에서 “정신적으로 위대한 프랑스와 정신적으로 위대한 독일”이라는 표현을 통해 프랑스와 독일을 동등하게 간주할 것과 이러한 태도로 협력관계를 수립하지 않는다면 협력관계는 성취될 수 없을 것임을 강조하였다. 유럽의 평화와 안정을 위한 통합이 각 국가의 주권을 존중하면서 이루어질 필요가 있다는 연합주의적 사고를 대변하고 있는 것이다.

연합주의적 접근은 위와 같은 전후 유럽사회의 맥락 아래서 유럽의 주권 국가 간 긴밀한 경제적 협력이 미래 정치적 통합의 밑거름이 될 것이라는 기능주의적 사고를 바탕으로 한다.²² 이러한 접근법은 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 창설을 주도한 슈만의 1950년 5월 9일 슈만선언(Schuman Declaration)에 잘 나타나있

²¹ 윈스턴 처칠이 1946년 9월 19일 스위스 취리히의 청년아카데미(Academic Youth)에서 한 연설의 일부. 관련 자료는 다음의 웹페이지에서 찾아볼 수 있다. <<https://rm.coe.int/16806981f3>> (검색일: 2020.1.17.).

²² Burgess, Michael., “Introduction: Federalism and Building the European Union,” *Journal of Federalism*, vol. 26, no. 4 (1996).

다. 그는 유럽이 하나의 계획(a single plan)에 따라 단번에 성취되는 것이 아니라 실질적인 연대와 그에 따른 구체적인 결과를 통해 건설될 것으로 보고 있다. 또한 유럽을 연방으로 묶을 수 있는 첫 작업을 ECSC 창설에서 찾고 있다.²³ 슈만선언을 구체화한 모네는 이와 같은 경제적 협력이 정치적 통합의 미래를 위한 수단이라는 점을 명확히 지적하고 있다. 그의 회고록에 따르면, “유럽은 필수적인 정치적 목적을 지니고 있다. 그것은 좁게는 회원국 간 동의를 만들어낼 수 있고, 넓게는 평화에 필수적인 단일한 정치체제를 만들어가는 길을 열수 있는 수준까지 국민주권의 절대성을 무너뜨리고자 하는 것이다.”²⁴

이에 반해 연방주의적 접근은 헌정주의(constitutionalism)에 바탕으로 둔 정치적 통합을 강조하였다. 특히 이들은 1949년 설립된 유럽평의회(Council of Europe)가 유럽을 정치적으로 통합시키기 위한 적극적인 역할을 수행할 수 있는 기구로 발전하기 어렵다는 사실을 깨닫고, 유럽통합을 지지하는 6개 회원국을 중심으로 유럽의 정치헌장(political constitution)을 만들기 위해 노력하였다.²⁵ 1950년대 초 유럽방위공동체(European Defense Community)와 유럽정치공동체(European Political Community)를 창설하려던 시도가 이러한 사례에 해당한다. 이러한 시도는 유럽수준에서 공동체 구성원 개개인을 대표할 수 있는 연방형 권력조직을 수립하고 통합을 강화해가지 않는 한 제1,2차 세계대전을 일으킨 국가주의의 발호로부터 평화와 안전을 지키기 어려울 것이라는 인식을 대변한다.²⁶

〈표 2〉는 구체적으로 연합주의자들에 의한 통합초기 의회제도의 구상을 연방주의안과 비교하고 있다. 우선 의회 명칭의 변화과정은²⁷ 연합주의안이 의회제도의 중요성을 얼마나 간과하고 있었는지를 보여준다. ECSC 창설과 함께 설립된 의회의 명칭은 ‘공동회의(Common Assembly)’였다. 로지(Lodge)는 이러한 명칭이 초기 의회 제도를 구상한 이들이 의회를 단순히 담화장소(talking shop)로 간주

²³ Schuman, Robert., “The Schuman Declaration,” In *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, edited by Brent F. Nelson and Alexander C.G. Stub (London: Lynne Rienner Publishers, 1994), pp. 11~12.

²⁴ Monnet Jean, *Memoirs* (New York: Doubleday, 1978), p. 296.

²⁵ Karp, Basil., “The Draft Constitution for a European Political Community,” *International Organization*, vol. 8, no. 2 (1954).

²⁶ Burgess, Michael., “Introduction: Federalism and Building the European Union.”

²⁷ 본 연구에서는 공동회의의 제도적 위상과 이후 변화 발전을 논의하고 있기 때문에 위와 같은 다양한 명칭을 혼용해서 사용하고 있음. 특히 통합초기 제도규정에 대한 논의에서는 구체적으로 공동회의라는 용어를 사용하는 반면, 이후 의회제도의 발전과 관련된 논의에서는 유럽의회로 통칭하여 사용함.

〈표 2〉 유럽통합 초기 의회제도의 구상과 발전

| | 공동의회 | 유럽입법의회 | 연방주의안 | |
|------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---|
| 창설조약 | 파리조약(1951) | 로마조약(1957) | 유럽정치공동체 헌법 초안 | |
| 의회유형 | 단원제 | 단원제 | 양원제 | |
| 의원총수 | 78 | 143 | 상원 | 하원 |
| | | | 87 | 268 |
| 의석배분 | 독·프·이: 18 벨·네: 10 룩셈부르크: 4 | 독·프·이: 36 벨·네: 14 룩셈부르크: 6 | 독·프·이: 21 벨: 10 룩셈부르크: 4 | 독·프·이: 63/70/63 벨·네: 30 룩셈부르크: 12 |
| 선출 | 회원국 의회 의원 가운데 매년 선출 | 회원국 의회 의원 가운데 선출 | 회원국 의회에서 임명 | 직접보편선거 |
| 권한 | 고등행정청 감독 | 숙의와 통제 | 회원국 대표 및 입법 | 다양한 정당 대표 및 입법 |

자료: 저자 정리

했음을 보여준다고 주장한다.²⁸ 또한 공동회회가 로마조약을 통해 유럽입법회의(European Parliamentary Assembly)라는 명칭으로 변경되었을 뿐 아니라 1962년부터 기구 내적으로 유럽의회(European Parliament)라는 명칭을 사용했음에도 불구하고 회원국들은 1980년대 중반까지도 유럽의회라는 명칭을 용인하지 않았다.

〈표 2〉에서 더욱 두드러진 특징은 유럽통합 초기 의회제도는 의원정수 및 선출 방식, 권한의 측면에서 실질적인 의회로 보기 어려운 명목적인 기구에 지나지 않았다는 점이다. 의원정수는 공동회의 설립의 본보기가 되었던 유럽평의회의 사례를 따라 회원국 간 형평성을 주요기준으로 하였다.²⁹ 그 결과 회원국 내 다양한 정당을 대표할 뿐 아니라 상임위원회의 원활한 운영을 기준으로 했던 연방주의안과 비교할 때,³⁰ 의원정수를 낮게 설정하였음을 알 수 있다. 의원선출방식은 회원국 의회가 일부 의원을 지명하는 방식이었다. 1951년 ECSC를 창설한 파리조약은 회원국의

²⁸ Lodge, Juliet., "Federalism and the European Parliament," *Journal of Federalism*, vol. 26, no. 4 (1996), p. 63.

²⁹ Salm, Christian., *The ECSC Common Assembly's Decision To Create Political Groups: Writing a New Chapter in Transnational Parliamentary History*, European Parliamentary History Series (European Parliamentary Research Service, 2019).

³⁰ Karp, Basil., "The Draft Constitution for a European Political Community," p. 186.

회의 지명 이외에 회원국이 직접선거를 선택할 수 있도록 규정하고 있다.³¹ 그러나 해당조항은 1957년 로마조약에서 삭제되었으며, 다만 공동회의가 회원국 간 동일한 절차에 따라 시행되는 직접선거 방안을 마련하기 위해 노력할 것을 규정하는 방식으로 수정되었다. 이는 연방주의안이 직접선거를 통해 하원과 회원국 의회가 임명하는 상원을 규정하고 있는 것과 비교할 때, 민주적 정통성(democratic legitimacy)에 근거한 의회제도의 수립과는 거리가 멀다고 하겠다.

마지막으로 의회의 권한 역시 실질적인 입법권을 부여하는 연방주의안과 달리 연합주의는 공동회의에 감독, 숙의, 통제 등 입법과 무관한 기능만을 부여하고 있다. 구엘리에리(Guerrieri)는 이와 같이 공동회의가 명목적인 위상을 지닐 수밖에 없었던 이유를 공동회의가 회원국 의회와 민주적 정통성을 두고 경쟁하는 경우 회원국들의 공동체 창설 자체를 반대할 가능성에서 찾고 있다.³² 또한 살(Salm)은 공동회의에 부여된 집행기구에 대한 견제 역할조차도 ECSC의 제도 구상에 참여한 정치인들이 국내정치적 경험이 없었다면 고려되지 않았을 것이라고 주장한다.³³ 그만큼 유럽통합초기 연합주의에 따른 제도구상은 의회의 필요성에 대한 인식이 낮았으며, 그로 인해 의회본연의 역할을 고려한 제도 정비가 이루어지지 않은 것이다. 유럽통합초기 이와 같은 명목적인 의회제도는 추후 통합과정에서 유럽의회의 입법권한 및 유럽연합의 민주적 정통성 두고 꾸준한 갈등을 유발하는 요인이 된다.

2. 유럽의회의 제도적 발전과 특성

유럽연합 통합의 진전은 통합초기 규정된 유럽의회의의 위상을 변경할 수 있는 기회를 제공한다. 통합의 진전은 회원국의 양적 증대 및 질적인 관계의 긴밀성을 의미하지만, 그에 따라 유럽연합 정책의 중요성이 강화될 뿐 아니라 유럽연합 정책결정 과정이 복잡해진다는 의미를 지닌다. 또한 이러한 변화를 반영하기 위해 유럽연합 전체 또는 일부 기구에 대한 제도 정비 및 제 규정의 신설 또는 개정을 요구하는

³¹ 파리조약 제21조 <<https://www.db.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>> (검색일: 2020.2.15.).

³² Guerrieri, Sandro., "The Start of European Integration and the Parliamentary Dimension: The Common Assembly of the ECSC (1952-1958)," *Parliaments, Estates & Representation*. vol. 28, no. 1 (2008).

³³ Salm, Christian., *The ECSC Common Assembly's Decision To Create Political Groups: Writing a New Chapter in Transnational Parliamentary History*, p. 3.

것이다. 그러면, 유럽의회는 통합의 진전에 따른 이와 같은 변화에 속에서 어떠한 발전과정을 겪었는가? 아래에서는 유럽의회 내부운영의 측면과 유럽의회 기구적 위상의 변화를 중심으로 이에 대해 살펴보도록 하겠다.

가. 의원의 경험과 이념적 경쟁에 따른 의회 운영

우선 유럽의회 내부 운영을 살펴보면, 의회의 운영은 대내외적 제도적 조건보다는 의원들의 정치적 경험과 관행에 따라 달라질 수 있음을 보여준다. 이러한 사실은 통합초기 연합주의적 선호를 반영한 제도규정에도 불구하고 공동회의의 운영이 개별의원 간 이념성향의 차이 및 이념적으로 유사한 정당이 연합한 정치집단(political group)을 중심으로 이루어졌다는 점에서 찾아볼 수 있다. 사실 이러한 변화는 1951년 파리조약을 통해 공동회의를 창설할 당시 전혀 예상하지 못했다. 우선, 공동회의 의원들의 좌석은 알파벳 순서로 배치되었기 때문에 유사한 이념성향을 지닌 의원들 간 소통과 협력은 쉽지 않았다.³⁴ 또한 공동회의 의원들은 회원국의 국내 의회의원 가운데 선출되기 때문에 회원국의 영향에 직접적으로 노출되어 있었다. 이렇게 회원국 중심의 운영을 예상할 수 있는 조건들이 부여되었음에도 불구하고 공동회의는 초기부터 이념성향에 따른 정치집단 간 경쟁과 협력을 중심으로 운영된 것이다.

이념성향에 따른 정치집단이 형성된 시발점은 1952년 공동회의의 첫 회기에서 주요 회원국인 독일과 프랑스의 후보 대신 벨기에 사회주의자인 스파크(Paul-Henri Spaak) 의원을 의장으로 선출한 사례일 것이다. 첫 회기의 첫 안건에서 이미 독일, 프랑스 의원들은 프랑스어를 사용한다는 공통점 및 이념적으로 사회주의 성향을 지닌다는 공통점을 중심으로 연합을 형성한 것이다.³⁵ 또한 1953년 제2차 공동회의 회기에서는 이념성향에 따른 의회 운영이 상임위원회 배정과 의회규칙 제정과 같은 원내 구체적인 안건 결정과정으로 확대되었다. 특히 공동회의 의원들은 공동회의 내 정치집단의 구성 및 이들에 대한 재정적 지원에 관한 내부규정을 마련함으로써 공동회의를 이념경쟁을 중심으로 운영하고자 하는 의도를 드러내고

³⁴ Guerrieri, Sandro., "The Genesis of Supranational Representation: The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958," In *European Parties and the European Intergration Process, 1945-1992*, edited by Antonio Varsori, Giovanni Orsina, and Lucia Bonfreschi (P.I.E-Peter Lang S.A., 2015), p. 394.

³⁵ Krumrey, Jacob., *The Symbolic Politics of European Integration: Staging Europe* (Palgrave MacMillan, 2018), p. 118.

있다. 그러나 공동회의의 이러한 시도는 순탄하게 이루어진 것은 아니었다는 점을 주목해야 할 것 같다. 각 회원국들은 공동회의의 재정문제는 ECSC의 예산 집행과 관련되기 때문에 회원국들의 합의가 필요한 사항이라고 주장하면서 공동회의를 회원국의 영향력 아래 두고자 했던 것이다. 다만, 회원국들은 이러한 반대에도 불구하고 공동회의의 내부규칙은 자율적으로 결정할 수 있다는 파리조약의 규정에 근거한 공동회의의 시도를 부인할 수 없었던 것이다.³⁶

통합 초기 이념과 정당을 중심으로 이루어진 이와 같은 공동회의의 운영은 이후 유럽의회의 발전과정에서 더욱 강화되었을 뿐 아니라 현재 유럽의회 내 정책결정을 지배하는 요인 가운데 하나이다. 1979년부터 2019년 선거까지 직접선거에 의해 선출된 아홉 차례의 유럽의회 구성을 살펴보면 평균적으로 7개 정도의 정치집단이 매 의회마다 구성되었음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 중도좌우의 이념성향을 대표하는 주요 두 정치집단 간 거대연합(*grand coalition*)이 의회운영을 주도해왔다.³⁷

결국 위와 같은 유럽의회의 경험은 통합초기 명목적인 기구적 위상에도 불구하고, 회원국의 이해관계에 종속되기보다 이념적 지향에 기초한 실질적인 정책연대의 발전이 자연스러울 뿐 아니라, 이러한 의회 운영의 보편적 성격은 통합초기 부여한 기구적 위상으로 인해 통합과정에서 정치체제 내 불필요한 갈등을 수반할 가능성이 높다는 점을 보여준다. 본 연구는 통일한국의 의회제도 역시 이러한 발전과정으로부터 크게 벗어날 것으로 예상하지 않는다. 우선 유럽의 경험과 달리 분단 상황을 극복하겠다는 남북한 간 합의를 바탕으로 진입하는 통일과정은 남북한 각 정치체제의 이해관계가 의회의 운영에 미치는 영향력은 더욱 낮출 것으로 생각된다. 따라서 남한의 민주적 의회 운영 경험이 통일의회에 참여하는 의원들의 행태에 더욱 유의미한 영향을 미칠 가능성이 높고, 그 결과 이념이나 정책적 지향이 통일 의회 내 정치적 경쟁을 결정하는 중요한 요인으로 등장할 것으로 보인다. 만일 이와 같은 통일의회 운영에 관한 예측이 그럴듯하다면, 유럽의 경험은 통일의회제도에 대한 최초의 구상과정에서 의회의 중요성을 간과하지 않아야 함을 의미한다. 특히

³⁶ 파리조약 제25조 <<https://www.db.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>> (검색일: 2020.2.15.).

³⁷ Hix, Simon., "What To Expect in the 2009-2014 European Parliament: Return of the Grand Coalition?," *European Policy Analysis*, vol. 8, no. 1 (2009); Kreppel, Amie, and Simon Hix., "From Grand Coalition to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament," *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 1/2 (2003).

통일의 일정 시점에서 예상되는 사회적 요구에 근거한 의회제도의 구상이 아닌 의회제도의 일반적 발전경향을 염두에 둔 제도적 구상이 필요함을 함의한다.

나. 의회제도 개편의 비용과 경직성

다음으로 유럽의회의 기구적 위상 변화를 살펴보면, 이는 다시 유럽의회 선거제도의 변화와 입법권한의 변화로 세분해볼 수 있을 것 같다. 우선 유럽의회 선거제도의 변화는 일정한 규범론적(normative) 가치(value)의 강조가 제도 수립의 충분조건이 될 수 없음을 보여준다. 이는 유럽의회가 유럽 회원국 전체에 걸쳐 단일한 절차에 따른 직접선거제도를 도입하는 과정에서 살펴볼 수 있다. 유럽의회 구성을 위한 직접선거제도는 1951년 ECSC를 창설한 파리조약에 최초로 규정되었음에도 불구하고 공식적으로 제도화된 것은 1976년 선거법을 통해서이다.³⁸ 기존 연구는 최초의 규정 이후 25년이라는 장시간의 지연 과정을 거쳐 제도화가 이루어진 이유를 세 가지 측면에서 설명하고 있다. 하나는 유럽의회와 회원국 간의 갈등의 측면이다. 사실 1976년 선거법에 따르면 최초의 직접선거는 1978년 시행될 것을 예상하고 있었다. 그러나 몇몇 회원국들이 유럽의회 선거에 관한 국내법 개정을 지연하면서 1년이 연기된 1979년에서야 비로소 시행될 수 있었다. 다른 하나는 유럽통합의 진전에 따른 정치적 맥락의 변화를 지적한다. 피오디(Piodi)에 따르면, 직접선거제도의 도입이 영국과 아일랜드 등 회원국의 확대에 따라 회원국들이 유럽의회 선거제도 개정에 대한 논의를 피할 수 없었을 뿐 아니라 1970년 예산조약(Budgetary Treaty)을 통해 유럽의회가 유럽연합의 예산 심의와 결정과정에 일부 권한을 지니게 되면서 유럽의회의 선호를 전적으로 무시할 수 없었던 맥락이 작용했던 것이다.³⁹ 마지막으로 유럽의회의 전략적 측면을 강조하는 주장이 존재한다. 이는 직접선거제도가 도입될 수 있었던 이유를 유럽의회가 직접선거제도를 입권권한을 강화하기 위한 수단으로 활용하지 않겠다는 조건을 제시했다는 점에서 찾고 있다.⁴⁰ 유럽의회가 마련된 1960년 ‘직접선거에 관한 협약 초안’과 1975

³⁸ 선거법의 공식 명칭은 직접보편선거제도를 통한 유럽의회 의원 선거에 관한 법률(Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage)이다. 다음의 웹페이지를 통해 자료에 접근할 수 있다. <[http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/2002-09-23](http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/2002-09-23)> (검색일: 2020.2.1.).

³⁹ Piodi, Franco., *Toward Direct Elections To the European Parliament* (European Parliament, 2009).

⁴⁰ Lodge, Juliet., "Federalism and the European Parliament," p. 66.

년 예산조약(Budgetary Treaty)에서 찾아볼 수 있는 이러한 약속은 회원국들이 직접선거제도의 도입이 유럽연합의 정책에 대한 회원국의 영향력의 상실로 이해하는 경우 직접선거제도의 도입 자체를 반대할 것이라는 우려가 작용했던 것으로 알려졌다.⁴¹

이와 같은 회원국의 우려는 유럽연합 회원국 공동의 단일선거제도를 도입하려던 시도의 실패를 통해서도 관찰가능하다. 유럽의회는 직접선거제도 도입 이후 1982년의 시트링거 보고서(Seitlinger Report), 1993년 드 휘흐트(K. De Gucht) 보고서, 1998년 아나스타소풀로스(G. Anastassopoulos) 보고서 등 일련의 연구 보고서를 통해 1957년 로마조약이 규정한 회원국 간 단일한 선거제도의 도입을 제도화할 필요성을 제기하는데 초점을 맞췄다. 이에 반해 회원국들은 단일한 선거제도가 의미하는 단일성(uniformity)은 선거제도 선택과 관련된 회원국의 재량권을 포기하는 것이며, 이는 곧 주권을 포기하는 의미를 지녔다.

2001년 암스테르담 조약은 단일선거제도를 두고 이루어진 유럽의회와 회원국 간 갈등을 공동의 원칙(common principles)을 합의하는 수준으로 해소한 것이다. 공동의 원칙이란 회원국들이 비례대표 선거제도를 채택하고, 5% 미만의 봉쇄 조항을 설정하는 한 선거제도와 관련된 나머지 규정은 회원국 자율적으로 결정하는 원칙이다. 파렐과 스컬리(Farrell and Scully)는 이러한 합의마저도 회원국들이 유럽의회의 요구를 수용한 것이라기보다 회원국 확대에 의해 더 이상 회원국 별 상이한 선거제도와 그에 따른 차별적인 정치적 결과를 수용하기 어려운 상황 때문이었다고 주장한다.⁴² 또한 이들은 공동원칙에 대한 합의는 동유럽의 신규 회원국을 통제하기 위한 조치일 뿐이라고 주장한다. 이들에 따르면, 유럽연합의 기존 회원국들은 이미 합의된 공동의 원칙을 자국 선거제도에 반영하고 있었던 것이다. 예를 들어, 다수결주의 선거제도의 전통이 강한 영국조차도 공동의 원칙이 합의되기 이전인 1999년 유럽의회 선거에서 이미 명부제 비례대표제를 시행했던 것이다. 단일선거제도의 도입을 두고 이루어진 갈등이 공동의 원칙을 통해 일부 해소된 것도 회원국들의 전략적 선택을 배경으로 하고 있다.

결국 유럽의회 선거제도의 변화와 관련된 위와 같은 경험은 제도개혁의 과정은

⁴¹ Rittberger, Berthold., *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

⁴² Farrell, David M. and Roger Scully, "Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?," *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, no. 5 (2005), p. 969.

단순히 민주주의 가치를 실현하기 위한 사회적 요구를 반영하는 것과는 거리가 멀다는 점을 함의한다. 간접적인 선출 방식으로 인한 정통성이 약한 의회에서 민주적 정통성을 강화하는 과정에서 유럽의회가 지불해야했던 비용 및 갈등은 통일한국 역시 피하기 어려울지 모른다. 특히 통일 과도기 의회와 통일국가 단계의 의회를 분리하고 독립적 제도로 사고하는 경우 과도기 의회에서 통일국가 의회로의 이전 과정에서 발생할 수 있는 전반적인 제도적 개편의 심각성을 간과하는 것이라고 할 수 있다. 유럽의회의 경험을 통해 이와 같은 제도적 개편과정이 민주적 정통성 강화라는 사회적 가치에 대한 강조만으로 성공할 수 있는 사안이 아닐 수 있다는 점을 유의해야 할 것 같다.

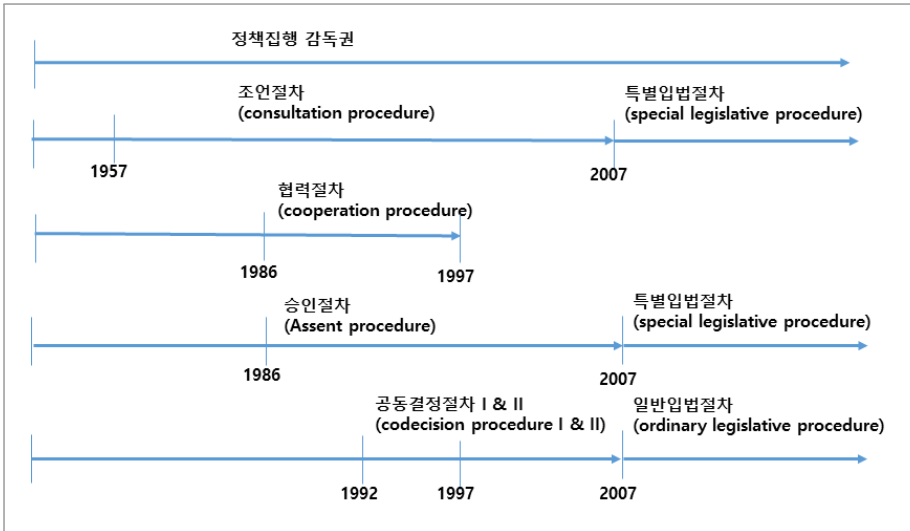
유럽의회의 기구적 위상변화를 살펴볼 수 있는 또 다른 측면은 유럽의회가 입법 권한을 확대해온 과정이다. 우선 <그림 1>을 통해 유럽의회가 유럽연합 내 의사결정과정에서 지닌 권한의 변화를 살펴보자. 1951년 파리조약을 통해 부여된 집행기구에 대한 감독권은 현재도 지속되는 반면, 통합 초기 전혀 부여되지 않았던 입법권은 1986년 단일유럽의정서(Single European Act)를 통해 협력절차(cooperation procedure)라는 의사결정절차가 창설되면서부터 확대되기 시작하였음을 알 수 있다. 크롬베즈(Crombez)의 연구는 이와 관련하여 협력절차 아래서 유럽의회가 각료이사회에 결정에 거부권을 행사할 수 있게 되었음을 증명하고 있다.⁴³ 이후 유럽의회는 마스트리히트 조약과 리스본 조약이 규정하고 있는 공동결정절차(co-decision procedure)와 일반입법절차(ordinary legislative procedure)를 통해 점차적으로 실질적인 입법 행위자로 자리매김 하였다. 특히 공동결정절차를 통해 유럽의회는 각료이사회와 동등한 입법자(co-equal legislator)의 위상을 지니게 되었으며,⁴⁴ 공동결정절차를 수정, 발전시킨 일반입법절차를 통해 현재 유럽연합의 85% 정도의 정책결정에 실질적인 입법권을 행사하고 있다.⁴⁵

⁴³ Crombez, C., "Legislative Procedures in the European Community," *British Journal of Political Science*, vol. 26, no. 1 (1996).

⁴⁴ Crombez, C., "The co-decision procedure in the European Union," *Legislative studies quarterly*, vol. 22, no. 1 (1997); Hix, Simon and Bjørn Høyland, "Beyond Empowerment of the European Parliament," *Annual Review of Political Science*, vol. 16, no. 1 (2013).

⁴⁵ Kreppel, Amie., "Bicameralism and the Balance of Power in EU Legislative Politics," *Journal of Legislative Studies*, vol. 24, no. 1 (2018).

〈그림 1〉 유럽의회의 입법권과 감독권의 시기적 변화



자료: 저자 작성; 그림 안의 각 년도는 유럽연합의 주요 조약이 서명된 해를 표시하고 있음.

통합 초기 각료이사회가 실질적인 입법권한을 지닌 상황에서 위와 같은 유럽의회의 성장이 보여주는 첫 번째 특징은 각료이사회와의 경쟁과 갈등이 필연적이었다는 점이다. ECSC를 창설한 파리조약에 따르면, ECSC의 정책은 회원국 정상이 합의한 내용에 대해 고등행정청(High Authority)이 작성한 발의안(proposal)을 회원국 정부 대표로 구성된 각료이사회가 의결한다.⁴⁶ 특히 각료이사회는 주요 안건에 대해 만장일치 또는 자격다수결제(qualified majority)를 활용하여 결정한다. 또한 자격다수결제에 따른 결정을 위해 회원국 간 형평성을 기준으로 분배된 표를 행사한다. 결국 통합초기 ECSC의 정책결정과정에서 유럽의회의 역할은 사실상 전무한 것으로 이해할 수 있다.

유럽의회가 입법권한을 강화하면서 각료이사회와 경쟁한 최초의 사례는 1957년 로마조약을 통해 창설된 조언절차(consultation procedure) 아래서 찾아볼 수 있다. 유럽의회는 유럽의회의 조언을 각료이사회가 따를 필요는 없다는 일반적인 인식에도 불구하고 자신의 조언을 소위 ‘입법지연권한(delaying power)’으로 구체화한 것이다.⁴⁷ 대표적으로 설탕대용용품인 이소글루코스(isoglucos)의 교역

⁴⁶ 파리조약 제28조 <<https://www.db.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>> (검색일: 2020.2.15.).

⁴⁷ Kardasheva, Raya., “The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in

에 관한 일련의 정책과 관련된 쟁송에서 유럽의회는 조언절차에서 유럽의회 조언은 단순한 조언이 아닌 필수적인 절차일 뿐 아니라 유럽의회 조언을 각료이사회가 실질적으로 검토해야 한다는 유럽재판소의 평결을 얻어낼 수 있었다.⁴⁸ 또 다른 경쟁 사례는 마스트리히트 조약에 의해 창설된 공동결정절차 아래서 유럽의회가 각료이사회 결정에 기각했던 것이다. 유럽의회는 1994년 이 절차를 통해 법률안 검토가 진행된 첫 사례인 ‘사설망과 셀룰러망을 통해 전송되는 음성의 공개규정에 관한 지침(Open Network Provision Voice Telephony Directive, ONPVTD)’의 결정과정에서 각료이사회가 자신의 선호에 따라 최종적인 결정을 내리려던 의도를 무산시켰다. 유럽의회는 이를 위해 공동결정절차 아래서 유럽의회와 각료이사회가 법안에 합의하지 못한 경우 최종적으로 각료이사회가 결정할 수 있는 권한을 지닌 반면, 유럽의회가 이러한 각료이사회 결정을 거부하고자 하는 경우 의원 과반의 찬성이 필요하다는 규정을 최대한 활용했던 것으로 알려졌다. 특히 유럽의회는 공동결정절차의 창설과 함께 이러한 상황이 발생할 경우를 대비하기 위해 내부규칙(Rules of Procedure)을 미리 개정해두었던 것이다.⁴⁹

유럽의회가 입법권한을 증대하는 과정에서 보여준 두 번째 특징은 자신의 입법 권한의 증대가 회원국의 이해관계에 배치되지 않는다는 점을 강조한 것이다. 버저스(Burgess)는 유럽통합의 심화와 함께 회원국 간 협력은 긴밀해지는 반면, 유럽연합의 정책에 대한 회원국의 통제력이 약화되고 민주적 결핍(democratic deficit)에 대한 비판이 증가한다는 점을 지적한다.⁵⁰ 또한 유럽연합의 정책이 복잡해지면서 각 회원국들은 정책영역에 따라 이해관계가 분산되며, 그 결과 각 정책영역을 담당하는 각료이사회 내에서의 집합행동에 직면할 뿐 아니라 정책영역별로 집합행동을 조율해야 하는 필요성에 직면하게 된다. 더구나 회원국의 확대는 이러한 유럽연합 수준의 정책결정의 복잡성을 더욱 증가시키는 요인이 되는 것이다. 이와 같은 변화는 통합초기와 비교할 때, 개별회원국이 유럽연합의 정책결정 과정을 통제하기 어렵고 잘못된 판단을 내릴 가능성도 높아진다는 것을 함의한다. 또한

the Consultation Procedure,” *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no. 2 (2009).

⁴⁸ 유럽재판소 사례 138/79. Case 138/79 Roquette Frères v Council [1980] ECR 3333. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138>> (검색일: 2020.1.21.).

⁴⁹ 유럽의회 내부 규칙(Rules of Procedure) 제78조 <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html> (검색일: 2020.1.21.).

⁵⁰ Burgess, Michael., “Introduction: Federalism and Building the European Union.”

이 과정에서 실패한 유럽연합의 정책은 회원국 및 각료이사회에 대한 유럽연합 구성원의 불신 및 통합과정에 대한 불만으로 이어질 수 있는 것이다.

유럽의회는 각 회원국이 직면한 이러한 변화 속에서도 자신의 권한 강화를 통해 유럽연합 결정의 민주성을 강화하겠다는 직접적인 주장은 피했던 것으로 알려졌다. 리트버거(Rittberger)의 연구에 따르면, 유럽의회는 만일 유럽연합의 정책에 대해 회원국이 더 이상 통제할 수 없다면 그러한 역할을 수행할 수 있는 유일한 대안은 유럽의회 뿐이라는 점을 환기시키는 소극적인 접근법을 취했던 것이다.⁵¹ 그리고 그는 유럽의회는 소극적 접근법이 성공했던 사례로 유럽의회가 거부권을 지니게 된 협조절차와 각료이사회와 유사한 수준의 실질적인 입법권한을 지니게 된 공동결정절차의 창설을 들고 있다.

결국, 유럽의회가 통합초기 명목적인 기구에서 실질적인 입법기구를 지닌 기구로 발전할 수 있었던 중요한 요인 가운데 하나는 유럽의회는 회원국과 각료이사회와의 갈등 가운데 적극적인 주장을 전개했다기보다 내부 규칙을 활용하거나 또는 민주주적 가치에 바탕을 둔 유럽의회 권한 강화에 대한 요구를 전략적으로 회피하였던 것이다. 이는 유럽의회가 장시간에 걸쳐 의회 본연의 위상을 확보하기 위해 소모적인 비용을 지불하였을 뿐 그로 인한 사회적 손실도 컸음을 의미한다. 그리고 이러한 문제는 최초의 의회구상 과정에서 의회제도의 중요성과 제도개혁의 어려움을 충분히 고려하지 않은 것에서 기인했다고 할 수 있다.

IV. 통일 한국의 의회제도에 대한 함의

지금까지 유럽의회가 유럽연합 내 실질적인 입법기구로 성장한 역사는 회원국과 각료이사회 등과의 경쟁을 통해 점진적이고 장기간에 걸친 과정이었음을 보였다. 또한 그러한 발전과정에서 공동체의 민주적 정통성을 증진시키기 위해 의회를 강화해야한다는 규범론적 가치가 지닌 영향력은 한계가 있었음을 알 수 있었다. 오히려 의회제도의 발전 역시 제반 제도 간 경쟁을 통해 이루어질 뿐 아니라 통합된 공동체의 개인이 아닌 상급의 구성원이라고 할 수 있는 회원국의 영향력에 쉽게

⁵¹ Rittberger, Berthold., *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*.

종속될 가능성과 밀접히 연관되어있음을 알 수 있었다.

그러면, 이와 같은 유럽의회의 경험이 통일한국의 의회제도 구상에 함의하는 바는 무엇일까? 첫째, 현 정부의 통일방안 아래서 남북한 간 제도적 합의가 이루어지는 최초의 단계인 남북연합 단계의 제도 구상이 매우 중요하다는 점이다. 현 정부의 통일방안 아래서 남북한 간 이질성 해소라는 과제는 남북연합 단계의 제도가 담당할 뿐 아니라 이들의 성과에 따라 통일국가로의 성공적인 진입여부도 달라질 것이다. 이와 관련하여 유럽의회의 경험은 통합초기 회원국 대표기구인 각료이사회에게 입법권이 부여될 때 회원국들 간 협력유인을 증진시키고 실질적인 협력의 효율성을 증대하는 반면, 이러한 장점은 통합의 진전과 함께 정책적 책임소재의 불명확성 및 민주적 정통성의 부재에 대한 지속적인 비판에 직면하게 된다는 점을 보여주었다. 이러한 경험은 통일한국의 정치적 제도에 관한 최초의 구상 시점에서 입법과 행정기구에 관한 명확한 위상과 역할 정립이 필요함을 의미한다. 특히 통일 과도기인 남북연합 단계에서 남북평의회에 의회 본연의 입법과 행정기구 감독 기능을 부여하는 것이 바람직할 것임을 의미한다. 다시 말해 통일 과도기의 단기적 효율성에 초점을 맞춘 제도적 구상은 통일 과도기 이행의 진전과 함께 불필요한 제 정치기구 간 갈등을 유발할 가능성이 높고, 통일한국이 민주적 정치체제로 발전할 필요성에 대한 사회적 요구를 수용하는데 실패할 가능성이 높은 것이다.

이러한 인식을 바탕으로 다음과 같은 몇 가지 구체적인 제안이 가능할 것 같다. 우선 남북평의회가 남북한 구성원을 실질적으로 대표할 수 있는 기구의 위상을 지닐 수 있도록 남북평의회 의원을 남북한 각 지역에서 직접선거를 통해 선출하며 남북한 간 합의사항을 최종적으로 법제화하는 입법권한을 지닌 기구로 재규정할 필요가 있다. 몇 명의 의원을 어떻게 선출할 것인가와 관련된 세부적인 규정은 화해 협력의 과도기 단계에서 남북한 간 합의에 따를 수 있을 것이다. 다만 의원정수는 상임위원회의 활동 등을 통해 실질적으로 일할 수 있는 의회를 만드는데 필요한 충분한 수를 책정해야할 것 같다. 또한 남북한 간 형평성을 고려하여 남북한 동수의 의회를 구성하는 것도 생각해볼 수 있으나, 1인 1표의 민주주의 원칙을 우선적으로 적용할 수 있는 방안을 생각해보는 것이 더욱 바람직할 것으로 보인다. 특히 이는 남북평의회가 남북한 각 정부 의회와 어떤 관계에 놓일 것인가의 문제와 밀접히 관련된다. 다시 말해 남북한 각 정부 의회가 남북한 간 합의된 정책에 대한 최종적인 비준권을 지니고, 그러한 권리를 통해 지역대표성을 만족시킬 수 있다면 굳이 남북평의회 의원수를 남북한 동수로 규정할 타당한 이유를 찾기 힘들 것 같다.

직접선거를 남북한 단일한 선거제도를 통해 시행할 것인가의 문제 역시 남북한 각 정부의 특수성을 고려하는 것이 통일 과도기의 불필요한 갈등을 피할 수 있는 전략 일 수 있다. 통일 과도기 단계에 남북한 정부는 정책집행의 효율성이라는 사회적 가치와 다양한 의견의 대표성이라는 사회적 가치를 두고 상이한 선호를 지닐지 모른다. 정치, 경제 등 다양한 측면에서 북한이 상대적으로 열위에 놓일 가능성을 고려하면 북한 정부는 정책적 효율성을 우선하기 위해 다수결제도를 선호할 것을 예상해볼 수 있다. 반면 한국 사회는 통일과정에 진입함과 동시에 오랫동안 시행해온 혼합형 선거제도를 갑자기 바꿀 가능성은 낮다고 생각된다. 만일 이와 같은 통일 과도기에 남북한 정부가 상이한 선거제도를 채택하고 있다면 남북한 정부는 남북평의회의 선거제도에 대한 선호도 다를 가능성이 높다. 따라서 단일한 선거제도에 대한 남북한 간 합의가 이루어진다면 가장 바람직하겠지만, 만일 그렇지 못하다면 남북평의회의 민주적 정통성을 부여할 수 있는 직접선거의 원칙을 조건으로 남북한 정부가 자율적으로 선거제도를 선택할 수 있도록 허용하는 것이 불필요한 갈등을 피할 것으로 보인다.

다음으로 남북각료회의는 남북평의회와의 역할이 중첩되지 않고 통일 과도기를 성공적으로 이행할 수 있도록 정책집행의 효율성에 초점을 맞춘 역할을 부여하는 것이 필요할 것 같다. 또한 남북각료회의가 남북정상회담의 결과에 기초하여 남북한 간 구체적인 정책적 협력과 합의를 담당하는 기구라는 점에서 법안을 발의할 수 있는 권한을 배제할 필요는 없을 것 같다. 이러한 역할 정립은 실제 그동안 남북한 간의 회담을 주도하고 합의를 도출해온 실무주체들도 남북한의 고위관료들이었을 뿐 아니라 남북한 고위관료 회의가 향후 남북관계의 발전을 위한 남북공동의 합의사항을 결정할 것이라는 2019년 판문점 선언과도 가장 부합할 것으로 보인다. 또한 남북한 간 합의된 정책을 법률안으로 발의하고, 의결된 정책안을 집행하는 남북각료회의의 역할은 현재 한국 행정부의 기능과 유사한 것으로 볼 수 있다. 따라서 통일 과도기 정치체제 아래서 남북각료회의가 남북한 각 정부와 효과적으로 소통하고 협력하는데도 용이할 것으로 보인다.

이러한 구상에 따르면 남북연합 단계의 남북각료회의와 남북평의회의 역할을 다음과 같이 정립될 수 있을 것 같다. 즉, 남북각료회의는 남북정상회담을 통해 합의된 사항을 정책안으로 구체화하고 그에 따른 법안을 발의하고, 남북평의회는 해당 발의안의 통과여부를 결정하는 것이다. 그리고 남북평의회를 통과한 법안은 최종적으로 남북한 각각의 의회가 비준하는 방식의 의사결정구조를 예상해볼 수 있

다. 이 경우 남북평의회의 결정은 남북정상회담이 합의한 사항에 대한 정책적 타당성을 사전에 검토하고, 홍보하며, 남북한 시민들을 설득하는 의미를 지닐 것으로 보인다. 또한 남북한 각 의회의 비준은 실질적인 정책안 검토과정이라기보다 각 지역 시민들의 의견에 기초한 최종적 승인을 위한 절차적 의미를 지닐 것이다. 이와 같은 남북평의회의 역할은 남북한 각 의회가 합의된 정책에 대한 거부권(veto power)을 지님으로써 통일 과도기 정책에 대한 이중의 거부권(double veto)이 부여되는 문제를 해결할 수 있을 것으로 보인다. 또한 법률안의 발의와 결정 권한의 분리는 남북각료회의와 남북평의회의 권한이 중첩될 때 발생할 수 있는 잠재적 갈등을 배제할 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 유럽의회의 제도적 발전경험은 남북연합 단계의 남북평의회와 통일국가 단계의 통일의회 사이에 제도적 연속성이 고려되어야 함을 시사한다. 유럽의회의 경험은 통합 초기 명목적 위상으로부터의 탈피는 소모적인 비용과 갈등을 수반했음을 보여준다. 또한 그러한 과정을 통해 성취한 입법권한은 제도 규정 초기 각료이사회에 부여된 입법권한을 완전히 대체하지 못하고, 각료이사회와 동등한 권한에서 더 이상 나가지 못하였다. 남북평의회가 민주적 정통성을 지닌 기구적 위상을 지니지 못한 채 수립되는 경우 이와 유사한 경험을 겪을 가능성을 배제하기 힘들다. 남북평의회 의원들은 남북한 각 정부 및 의회의 경험이 있는 정치인이 다수를 차지할 가능성이 높을 뿐 아니라 이 경우 이들의 경험은 남북평의회의 운영을 의회 본연의 역할을 강화하는 방향으로 이끌 가능성이 높다. 이는 통일 과도기 이행과정에서 남북공동의 정치기구 간 갈등 뿐 아니라 남북평의회와 남북한 각 의회와의 갈등을 수반할 것으로 보인다. 그리고 통일과정의 성공적인 이행에 대한 전망은 이로 인해 밝지 않을 수 있다. 심지어 통일 과도기 단계에서 통일국가 단계로의 이행이 이루어진 경우에도 이와 같은 남북평의회의 성과는 통일국가 단계의 의회제도에 부정적인 영향을 미칠 것을 예상해볼 수 있다. 통일한국 유권자의 의회에 대한 신뢰는 통일국가 수립 초기부터 낮게 형성될 수 있으며, 의회 제도에 대한 구상 역시 그러한 불신을 반영하고 왜곡될 수 있다. 결국 남북평의회에 대한 구상은 통일 과도기 남북한 시민들의 통일에 대한 열망을 수용할 뿐 아니라 통일 과도기의 성공적인 이행 이후 어떤 의회제도가 바람직할 것인지에 대한 전망 속에서 이루어져야 할 것으로 보인다.

마지막으로 이러한 고려를 종합할 때, 통일국가 단계의 한국 사회가 양원제만을 필연적인 대안으로 고려할 이유는 없을 것 같다. 위에서 지적하였듯이 남북연합

단계의 정치기구들은 남북한 간 이질성을 완화하고, 동시에 통일국가 단계로 진입을 위한 정책을 효율적으로 실현하기 위한 역할을 담당한다. 만일 남북평의회와 남북각료회의에 각각 입법권과 집행권을 부여하고 역할을 구분하는 것이 이러한 목적에 부합한다면, 통일국가 단계의 의회제도 역시 단원제를 채택하는 것이 통일과도기 단계의 남북평의회 운영과 제도적 연속성을 지닐 것이다. 그리고 통일국가 단계의 의회는 남북한 간 이질성을 해소하는 역할이 아닌 통일국가의 민주주의 증진 및 민주적 정치체제의 발전을 담당하게 될 것이다. 남북한 간 인구격차 등에 따른 지역대표성 역시 더 이상 통일국가 단계 의회가 고려해야 할 사안이 아닐 수 있다. 통일국가 단계에서 북한 지역의 대표성에 대한 문제가 여전히 사회적으로 중요 현안이라면, 이는 통일 과도기 이행의 실패를 의미할 뿐 아니라 사실 통일국가 단계로의 진입 자체를 불가능하게 하는 것이기 때문이다.

또한 유럽의회의 경험은 이와 같은 지역대표성의 필요성에 대한 논의가 현실적인 의회운영과는 괴리가 있을 수 있음을 함의한다. 회원국 중심의 운영이 예상되었던 유럽의회는 운영 초기부터 이념과 정당이 지배적이었다. 최근 양원제 의회에 관한 연구들도 이와 같은 지역대표성에 대한 요구가 현실적이지 않다는 점을 주장한다.⁵² 이들에 따르면 지역대표성을 지닌 것으로 가정되는 상원의 실제 운영은 정당 정치화를 경험하고 있다는 것이다. 예를 들어, 양원제로 운영되는 의회 내 상원과 하원의 정당 구성이 유사하다고 가정해보자. 이 경우 의회의 운영과 효과는 단원제와 별반 다를 바가 없을 것을 예상할 수 있다. 반면, 상원과 하원의 정당 구성이 상이한 경우 상하원 간 정책적 선호의 차별성은 입법교착과 같은 문제를 유발하는 경향을 보인다. 오스트리아의 상원에 관한 오빙거(Obinger)의 연구나 독일 상원에 관한 호레스(Horeth)의 연구는 지역대표로 구성되는 상원이 실제 정당을 중심으로 운영되면서 나타나는 이와 같은 문제를 경험적으로 검증하고 있다.⁵³ 이와는 대조적으로 기존 연구는 상원이 지역대표성만을 고집하는 경우의 문제점도 지적

⁵² Obinger, Herbert., "Austria: Strong parties in a weak federal polity," In *Federalism and the Welfare State. New world and European experiences*, edited by Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis Castles (Cambridge University Press, 2005); Desposato, Scott., "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil," *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, no. 2 (2004); Horeth, Marcus., "A successful failure: The contested implications of Germany's federal reforms," *German Politics*, vol. 17, no. 4 (2008).

⁵³ Obinger, Herbert., "Austria: Strong parties in a weak federal polity,"; Horeth, Marcus., "A successful failure: The contested implications of Germany's federal reforms."

하고 있다. 데스포사토(Desposato)는 브라질 상원의 사례를 통해 상원의 지역대표성에 대한 집착이 국가 전체적으로 정당조직 및 정당정치의 약화시킴을 지적하고 있다.⁵⁴

통일국가 단계의 의회제도 역시 이와 같은 사례로부터 예외적일 것으로 판단할 근거는 없다. 더구나 통일 과도기를 거치면서 남북한 간 이질성이 어느 정도 완화되었을 것이라고 전제하는 경우 지역대표성을 위해 상하원을 구분하는 양원제의 매력은 더욱 떨어질 것으로 보인다. 이러한 논의는 결국 통일한국의 의회제도에 대한 구상이 통일 과도기 정치체제인 남북연합 단계에 초점을 두어야할 뿐 아니라 남북연합 단계를 통해 남북한 간 이질성이 일정 수준 해소되었을 가능성을 가정하는 경우 통일한국의 의회제도로써 양원제 이외의 다양한 대안을 고려할 수 있을 것임을 함의한다.

V. 결론

본 연구는 통일한국의 의회제도가 남북한 간 이질성 극복과 지역대표성 확보에 대한 사회적 요구에 부응해야한다는 당위론적 주장의 대안을 모색해보고자 하였다. 특히 기존논의와 달리 점진적이고 단계적인 통일을 가정한 후 통일 과도기의 정치제도를 구상하는 경우에도 양원제의회제도가 필수적인 선택인지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 1951년 파리조약 이후 70년에 가까운 통합과정을 거치고 있는 유럽연합 내 유럽의회의 제도적 발전과정에 대한 사례연구를 진행하였다. 분단국가의 통일과 상이하게 주권을 지닌 회원국 간 통합의 사례라는 점에서 유럽통합의 경험은 한국 통일과정과 직접적인 비교가능성은 낮을지 모른다. 그러나 점진적이고 단계적인 한반도 통일을 가정하는 경우 유럽통합 초기에 정립된 정치제도들의 역사적 발전 경험은 통일 과도기 단계의 정치제도 및 이후 통일국가 단계의 정치제도에 대한 유용한 함의를 끌어낼 수 있는 사례일 수 있다는 점에 주목하였다.

유럽의회의 사례분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 유럽통합초기 회원국의 영향력 아래 신설된 의회임에도 불구하고 유럽의회는 의원들의 정치적 경험을 바탕으로 신속히 이념과 정당을 중심으로 운영되는 특징을 보였다. 또한 유럽통합 초기 부여된 명목적인 의회의 위상은 통합의 진전과 함께 이루어진 대외적 환경변

⁵⁴ Desposato, Scott., "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil."

화 속에서 실질적인 입법권한을 지닌 의회로 성장, 변화하였다. 그러나 이러한 과정은 유럽의회가 민주적 정통성을 지닌 의회로 위상을 정립할 필요가 있다는 규범론적 가치에 근거한 것은 아니었다. 유럽의회는 내부규칙을 적극적으로 활용하고 재정비함으로써 유럽연합 내 제 기구들과의 경쟁에 맞섰을 뿐 아니라 주어진 권한과 위상 아래서 회원국과의 마찰을 최대한 피할 수 있는 전략적인 접근을 선택했던 것이다.

이러한 사례분석을 통해 본 연구는 통일한국의 의회제도에 대한 구상은 남북한 간 합의에 따라 최초로 남북한 공동의 제도들이 수립되는 통일 과도기 정치체제인 남북연합 단계에 초점을 맞출 것을 제안하였다. 그리고 유럽의회의 경험을 고려할 때, 남북연합 단계에 창설되는 남북평의회는 직접선거를 통해 구성되는 충분한 수의 의원들로 구성되며 실질적인 입법권한을 지닌 기구로 재규정될 필요가 있음을 지적하였다. 특히 남북각료회의와의 역할 분담을 통해 남북평의회가 남북한 간 이질성을 해소하고, 통일국가 단계로의 이행을 진전시킬 수 있는 적극적인 역할을 수행할 것으로 기대하였다. 마지막으로 이와 같은 남북연합 단계의 의회제도 구상은 통일국가 단계에서 양원제 의회가 필수적인 선택이 아닐 수 있음을 주장하였다.

결과적으로 본 연구는 통일한국의 정치제도에 대한 기존의 논의와 달리 통일과 과도기 단계의 제도수립의 중요성을 부각했을 뿐 아니라 그러한 분석을 통해 양원제가 통일한국 의회제도의 필수적인 선택이 아닐 가능성을 제시하고 있다. 그러나 이러한 주장이 기존논의가 제안하는 양원제에 타당성을 전적으로 부정하지 않는다는 점을 기억할 필요가 있겠다. 또한 제도 수립에 관한 이론적 유형화 등을 바탕으로 이론적으로 최선의 대안을 모색하는 것을 목적으로 하지 않았다. 오히려 통일과 과도기 정치체제 아래서의 의회제도의 구상을 위해 점진적인 통합과정에서 발전하고 있는 유럽의회 사례를 부각하였으며, 그러한 사례의 분석을 통해 통일한국의 정치제도 구상에 관한 기존논의를 확대하고, 대안적 논의를 모색할 수 있는 방향을 제시했다는데서 의의를 찾고자 한다.

■ 제출: 4월 23일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

참고문헌

1. 단행본

- 강원택. 『통일이후의 한국 민주주의』. 서울: 나남, 2011.
- 박종철. 『통일한국의 정당제도와 선거제도』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박종철·홍우택·이규창·김병로·전재성·조성렬·홍익표·황선혜. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3개 공동체 통일구상 중심』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 윤영관·강원택 엮음. 『통일한국의 정치제도』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 통일연구원, 2010.
- Collier, R. Berins, and David Collier. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Kreppel, Amie. *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Cambridge University Press, 2001.
- Krumrey, Jacob. *The Symbolic Politics of European Integration: Staging Europe*. Palgrave MacMillan, 2018.
- Monnet Jean. *Memoirs*. New York: Doubleday, 1978.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups With a New Preface and Appendix*. Harvard University Press, 1971.
- Piodi, Franco. *Toward Direct Elections To the European Parliament*. European Parliament, 2009.
- Rittberger, Berthold. *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Salm, Christian. *The ECSC Common Assembly's Decision To Create Political Groups: Writing a New Chapter in Transnational Parliamentary History*. European Parliamentary History Series, European Parliamentary Research Service, 2019.

2. 논문

- 김종갑. “남북한 통합과 통일한국의 정치제도.” 『통일과평화』. 제10집 2호, 2018.
- 도회근. “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로.” 『공법연구』. 제40집 2호, 2011.
- 손병권. “통일한국의 의회제도.” 윤영관·강원택 엮음. 『통일한국의 정치제도』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 임혁백. “통일한국의 헌정제도 디자인.” 『아세아 연구』. 제42권 1호, 1999.
- 정대규. “한민족공동체통일방안.” 『통일문제연구』. 제14집, 1990.

- Burgess, Michael. "Introduction: Federalism and Building the European Union." *Journal of Federalism*. vol. 26, no. 4, 1996.
- Crombez, C. "Legislative Procedures in the European Community." *British Journal of Political Science*. vol. 26, no. 1, 1996.
- Crombez, C. "The co-decision procedure in the European Union." *Legislative studies quarterly*. vol. 22, no. 1, 1997.
- Desposato, Scott. "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil." *Legislative Studies Quarterly*. vol. 29, no. 2, 2004.
- Farrell, David M. and Roger Scully. "Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?" *Journal of Common Market Studies*. vol. 43, no. 5, 2005.
- Finke, Daniel, and JeongHun Han. "Party Politics and the Power to Report: Informational Efficiency in Bicameralism." *Journal of European Public Policy*. vol. 21, no. 1, 2014.
- Guerrieri, Sandro. "The Start of European Integration and the Parliamentary Dimension: The Common Assembly of the ECSC (1952-1958)." *Parliaments, Estates & Representation*. vol. 28, no. 1, 2008.
- _____. "The Genesis of Supranational Representation: The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958." In *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*. edited by Antonio Varsori, Giovanni Orsina, and Lucia Bonfreschi. P.I.E -Peter Lang S.A., 2015.
- Hix, Simon. "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam." *British Journal of Political Science*. vol. 32, no. 2, 2002.
- Hix, Simon. "What To Expect in the 2009-2014 European Parliament: Return of the Grand Colation?" *European Policy Analysis*. vol. 8, no. 1, 2009.
- Hix, Simon and Bjørn Høyland. "Beyond Empowerment of the European Parliament." *Annual Review of Political Science*. vol. 16, no. 1, 2013.
- Horeth, Marcus. "A successful failure: The contested implications of Germany's federal reforms." *German Politics*. vol. 17, no. 4, 2008.
- Kardasheva, Raya. "The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure." *Journal of Common Market Studies*. vol. 47, no. 2, 2009.
- Karp, Basil. "The Draft Constitution for a European Political Community." *International Organization*. vol. 8, no. 2, 1954.
- Kreppel, Amie, and Simon Hix. "From Grand Coalition to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament." *Comparative Political Studies*. vol. 36, no. 1/2, 2003.

- Kreppel, Amie. “Bicameralism and the Balance of Power in EU Legislative Politics.” *Journal of Legislative Studies*. vol. 24, no. 1, 2018.
- Lodge, Juliet. “Federalism and the European Parliament.” *Journal of Federalism*. vol. 26, no. 4, 1996.
- Mahoney, J. and Thelen, K. “A Theory of Gradual Institutional Change.” In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. edited by J. Mahoney and K. Thelen. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Obinger, Herbert. “Austria: Strong parties in a weak federal polity.” In *Federalism and the Welfare State. New world and European experiences*. edited by Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis Castles. Cambridge University Press, 2005.
- Schuman, Robert. “The Schuman Declaration.” In *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. edited by Brent F. Nelson and Alexander C.G. Stub. London: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Thelen, K. “How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis.” In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. edited by J. Mahoney and D. Rueschemeyer. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Tiilikainen, Teija and Claudia Wiesner. “Toward a Political Theory of EU Parliamentarism.” In *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*. edited by Pasi Ihalainen, Cornelia Llie, and Kari Palonen. Berghahn Books, 2016.
- Yoshinaka, Antoine, Gail McElroy and Shaun Bowler. “The Appointment of Rapporteurs in the European Parliament.” *Legislative Studies Quarterly*. vol. 35, no. 4, 2011.

3. 기타자료

- 유럽재판소 사례 “Case 138/79 Roquette Frères v Council [1980] ECR 3333.” <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138>>.
- 유럽의회 내부 규칙(Rules of Procedure). <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html>.
- 통일부. “민족공동체통일방안.” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>>.
- 통일교육원. “남북관계지식사전.” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16206&mid=SM00000535>>.
- European Parliament. “Review of European and National Election Result.” <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer>>.

/2019/review_of_european_and_national_election_results_2019/review-election-result-after-brexit.pdf>.

Council of the European Union. “Council Configurations.” <<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>>.

Winston Churchill Speech. <<https://rm.coe.int/16806981f3>>.

Paris Treaty. <<https://wwwdb.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>>.

EUR-Lex. “Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage.” <[http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/2002-09-23](http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/2002-09-23)>.

Abstract

The Historical Development of the European Parliament and Its Implications on the Parliamentary System in Unified Korea

Han, JeongHun

This article explores the issue of which parliamentary system would be required from the gradual and step-by-step approach to the unification of Korea. In particular, it develops an alternative system from the bicameral one which has suggested with an assumption of the sudden and rapid process of Korean unification. In so doing, it characterizes the historical development of the European Parliament (EP) during the gradual integration process of the European Union from a nominal parliament to a parliament with substantial legislative power. It finds that the setting-up a nominal parliament at the beginning of institutional building suffers from the problem of democratic deficit and plays a weak role in the development of democratic political system. These findings imply that for a stable and effective transition to the final stage of unification, it might be necessary to establish a parliamentary system based on the principle of democratic legitimacy in the second transitional stage of the unification process. Therefore, depending on the assumption of the types of unification process, we might find alternative parliamentary systems to the bicameralism.

Key Words: Unification, Parliamentary System, EP, Bicameralism, Democratic Legitimacy, Legislative Power