



2021.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 21-19호

평화과정과 의회의 역할: 해외사례와 국회에 대한 함의

김태경, 구갑우, 이동기, 장영희, 정동규



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

평화과정과 의회의 역할: 해외사례와 국회에 대한 함의



연구진

내부 연구진

김태경 부연구위원(연구책임)

외부 연구진

구갑우 교수(북한대학원대학교)

이동기 원장(강원대학교 통일강원연구원)

장영희 연구실장(성균관대학교 성균중국연구소)

정동규 연구위원(정치발전소)

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


발 | 간 | 사

현재 한반도 평화과정과 남북관계는 2019년 하노이 북미정상회담 이후 비핵화와 평화체제를 향한 진전에서 답보상태에 머물러 있습니다. 2018년 평창 ‘평화 올림픽’에서 새롭게 가동된 한반도 평화프로세스는 남북·북미·북중 정상회담의 연쇄와 4.27 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’, 9.19 평양공동선언과 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사합의서’ 채택으로 이어졌습니다. 그러나 비핵화와 평화체제를 둘러싼 한반도 평화프로세스의 역사적 쟁점들에 대한 당사자들 간 합의의 불발에 따른 교착 상황은 지속가능한 한반도 평화구축이 얼마나 지난하고 장기적인 과제인가를 확인시키고 있습니다.

세계의 다양한 평화구축 사례들은 평화구축의 과제가 한 두 번의 결정적 사건들에 따른 평화유지, 평화협정 경험으로 실현되는 것이 아니라 심지어 협정의 체결, 폭력의 중지 이후에도 구조적 갈등의 전환을 통한 지속가능한 평화정착의 공고화로 접근해야 함을 보여줍니다. 장기적이고 고질적 분쟁, 비평화의 상태를 항구적인 평화의 상태로 전환하기 위해서는 정치·군사적 문제의 평화적 해결과 함께 경제·사회·문화적 영역을 포괄하는 구조 및 인식, 정체성의 전환을 이끌어내야 합니다.

이러한 중장기적 관점의 한반도 평화프로세스와 관련해, 국회미래연구원은 평화구축의 안정성, 정당성 제고에 필수적인 의회의 역할에 주목하여 향후 국회가 어떤 방향에서 다양한 갈등당사자들을 포괄하고 민주적 공론을 통해 지속가능하고 정당성 있는 평화구축에 기여할 수 있는가를 탐색했습니다. 남북 국회회담의 역사적 평가와 함께 해외 평화과정의 사례들을 분석함으로써 향후 한반도 평화구축에서 국회의 독자적 역할을 강화하기 위한 방향과 과제를 제시했습니다.

이 연구를 기획하고 연구책임으로 전체 과정을 진행한 국회미래연구원 김태경 부연구위원과 외부 필진으로 연구에 참여해주신 구갑우 북한대학원대학교 교수, 이동기 강원대학교 통일강원연구원장, 장영희 성균관대학교 성균중국연구소 연구실장, 정동규 정치발전소 연구위원께 감사를 표합니다. 또한 코로나19로 비대면으로 진행되었으나 전문가 세미나에서 열띤 토론을 통해 논의를 심화시키는 데 도움을 주신



김동진 트리니티컬리지더블린 시니어리서치펠로우, 윤석준 성공회대학교 교수, 장
윤미 서강대학교 강사께도 감사의 마음을 전합니다.

본 연구의 결과물이 중장기 관점에서 한반도 평화과정에서의 국회의 이니셔티브를
강화하고 초당적 협력을 발전시키는 데 유용한 기초자료로 활용될 수 있기를 바랍
니다.

2021년 12월
국회미래연구원장 **김 현 곤**

제1장 서론	1
제1절 문제제기: 평화과정과 의회의 역할	3
제2절 기존연구의 검토	9
제3절 보고서의 내용과 구성	19
제2장 남북 국회회담 역사와 평가	23
제1절 남북 국회회담은 왜 필요한가	25
제2절 남북 국회회담의 추진 연혁	27
제3절 역대 남북 국회회담의 의제와 쟁점	29
제4절 남북 국회회담은 왜 어려운가: 특징과 과제	31
제5절 소결	35
제3장 양안 의회 교류의 역사와 평가	37
제1절 양안 교류의 비대칭성과 불안정성	39
제2절 양안 관계와 민의대표 간 교류의 양상	41
제3절 대만 입법원 위원과 중국 정치협상회의 위원 간의 교류	45
제4절 소결	47

제4장 아일랜드섬 평화과정과 정당·의회의 역할 51

제1절 한반도와 아일랜드섬: 비교의 문제설정 53

제2절 평화과정과 정당·의회의 역할 55

제3절 탈분단 평화과정의 제도화: 아일랜드섬 평화체제 57

제4절 소결 63

제5장 독일-프랑스 화해협력과 의회의 역할 67

제1절 독일-프랑스 화해협력 69

제2절 독일-프랑스 화해의 역사 70

제3절 독일-프랑스 의회협정 체결 과정과 역할 73

제4절 소결 76

제6장 결론 79

제1절 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 해외사례의 시사점 81

제2절 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 제언 87

참고문헌	91
1. 문헌자료	93
2. 웹사이트	100
3. 기타	100
 Abstract	 101

표 목 차

[표 1-1] 연방주의화 역학: 조우 방식과 방향	15
[표 1-2] 연방주의화 분리·통합 역학의 복합성	16
[표 2-1] 남북 국회회담 추진 연혁	28
[표 2-2] 역대 남북 국회회담 의제와 쟁점	29
[표 2-3] 남북 국회회담에 대한 양측의 입장 비교	30
[표 2-4] 남북 국회회담 사례 주요 특징과 과제	36
[표 3-1] 양안 민의대표 교류의 주요 특징과 한반도 평화과정에서 국회에 대한 함의	50
[표 4-1] 아일랜드 평화과정 사례 주요 특징과 한반도 평화과정에서 국회에 대한 함의	65
[표 5-1] 독일-프랑스 화해협력 사례 주요 특징과 한반도 평화과정에서 국회에 대한 함의	77
[표 6-1] 평화과정에서 의회의 역할: 한반도에의 함의	86

요 약

본 연구는 평화과정에 대한 비교적 시각에서 한반도 평화과정에 참조점을 제공하는 해외사례를 검토하면서 특히 평화과정에서의 의회의 역할을 조명한다. 이를 통해 한반도 평화과정에 대한 국회의 역할을 탐색하고 향후 남북 국회회담을 예비할 데 대한 시사점을 도출한다.

본 연구의 문제의식은 1985년 두 차례 예비접촉, 1988-89년 10회의 준비접촉 이후 본회담을 성사하지 못한 남북 국회회담의 역사적 평가로부터 출발한다. 장기적, 고질적 갈등의 평화적 해결에서 진전과 퇴행을 반복하는 평화과정의 성격상, 한반도 평화과정의 교착을 타개하고 보다 안정적인 평화의 제도화를 실현하기 위해서는 다양한 갈등당사자들의 포괄과 민주적 공론을 통한 정당성 제고의 노력이 필수적이다. 본 연구는 이러한 안정성, 민주성 제고를 위한 평화과정에서 의회의 역할에 주목해 향후 한반도 평화과정에서 국회의 방향과 대안을 탐색한다.

본 연구는 남북 국회회담 사례 평가와 함께 평화과정에서 의회의 역할에 대한 해외사례를 살펴보면서 이론적 토대로 연방주의 및 비교 평화과정의 시각을 고찰한다. 연방주의, 협의주의의 이론적 논의는 한반도 평화과정을 일반론적인 관점에서 접근함으로써, 역사적으로 존재한 다른 평화과정들로부터 추출한 참조점으로부터 한반도 평화과정을 성찰, 검토하고 대안적 방향을 모색하는 데 기여한다. 본 연구는 한반도 평화프로세스의 진전과 퇴행의 반복을 보다 보편적 관점에서 이해하고 새로운 문제 제기와 해결 방향, 제도적·정책적 제언에 다양한 전환적 아이디어를 얻기 위해 연방주의, 협의주의적 시각을 참조한다.

연방주의, 협의주의적 이론적 논의를 바탕으로 본 연구는 한반도 평화과정의 국회의 역할 탐색에서 참조가능한 사례로 양안 관계, 아일랜드 평화과정, 독일-프랑스 화해협력의 세 가지 사례를 분석한다. 각 사례는 갈등의 구조, 갈등당사자들 간 평화공존 혹은 통합의 합의 및 이행과정에 차이가 존재하지만, 한반도

평화과정에서 국회의 역할에 관련된 쟁점과 과제를 모색하는 데 각각의 비교적 함의를 가진다.

양안 관계는 탈냉전 이후 '하나의 중국'에 대한 '각자의 해석'('92공식')을 바탕으로 경제·사회·문화 영역의 교류협력을 발전시켜왔다. 그러나 정치체제 간 차이, 대중국 관계 관련 대만 국내정치의 양극화, 중국의 '평화통일' 정책에 대한 시진핑 집권 2기 이후의 변화 등을 바탕으로, 다양한 인적, 사회적 접촉에도 불구하고 군사·정치적 차원의 비제로섬적 대결이 특징적이다. 또한 양안 관계에서 의회 교류협력은 대만의 입법원 위원과 중국의 정치협상회의('통일전선' 조직) 위원이 만나는 구조적 비대칭성의 한계를 보인다. 최근 미중 전략경쟁 국면에서 군사·정치적 대립이 심화되는 양안 사례는 정치체제 차이, 정치군사적 대립 지속의 공통성을 갖는 한반도 평화과정에 참조점을 제공한다.

아일랜드섬은 한반도와 공통적으로 식민, 분단, 폭력이라는 고질적 갈등을 겪었으나 갈등의 전환을 위한 평화과정이 가다 서다를 반복하면서도 폭력의 종식에서는 분명한 진전을 보였다. 아일랜드 평화과정 사례는 모든 갈등당사자들의 참여를 통해 지속가능한 평화의 제도화를 일군 협의주의적 모델로서, 미래의 통합과 관련해서도 영토조항이 아닌 주민들 다수의 통일 의지를 반영하는 헌법개정, 주민투표를 통해 평화과정의 안정성, 민주성을 담보했다. 아일랜드 사례는 평화협정 이후 이념의 양극단 정당들의 '권력공유'에 따른 교착에 따라 '포스트-평화협정'의 평화구축 노력을 필요로 하지만 평화과정 자체에 대한 합의는 견고히 지속시키고 있다는 점에서 의의가 크다.

독일-프랑스 화해협력 사례는 장기적이고 다층적인 유럽 통합을 추동한 동시에 초국적 차원의 제도적 설계를 통합 초창기부터 발전시킨 유럽적 맥락을 바탕으로 하는 양국의 협력을 보여준다. 최근 양국이 '의회협정'에 따라 유례없는 공동의회로의 협력을 강화한 과정은 유럽통합의 위기 국면에 대한 대응이면서 평화, 통합의 문제에 대한 의회의 독자적 이니셔티브 수행의 모범 사례로 볼 수 있다. 특히 청소년, 접경 지역 교류협력 프로그램 등 유럽통합, 프랑스-독일 협력과정에서 중요하게 고려된 정책적 노력은 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 제 공하는 시사점이 크다.

본 연구는 한반도 평화과정에서 국회가 헌법기관으로서 헌법 4조에 명시된 '평

화적 통일정책'의 국가목표에 대한 독자적 이니셔티브를 가져야 한다는 관점에서, 연방주의, 협의주의의 이론적 논의, 해외사례 분석으로부터 향후 방향과 대안으로 세 가지를 제시한다.

첫째, 국회가 한반도 평화와 통합의 중장기적 시야에서 한반도 평화과정의 모든 갈등당사자들을 협상 테이블에 포괄하는 협의주의적 원칙을 확립하는 방향이다. 민의의 대표기관 국회는 한반도 평화과정, 미래의 통합과 관련된 한국 사회의 분열과 대립들이 배제되지 않고 포괄되는 공간으로서, 모든 갈등당사자들이 동등한 주체의 견지에서 소통, 논쟁하는 협의주의적 원칙의 구현을 통해 한반도 평화과정의 공동 인식, 공동 책임을 확립하는 데 기여할 수 있다.

둘째, 국회는 한반도 평화과정에 민주적 정당성과 안정성을 중장기적으로 부여하는 입법기관으로서 평화과정의 제도화에 구체적 진전을 보여야 한다. 입법부는 행정부와 투쟁이 아닌 교환관계에 있는 정책 파트너로서 남북 간 합의서, 국내법에 대한 검토 및 수정을 통해 한반도 평화·통합의 문제에서 독자적 기능을 발휘하도록 해야 한다.

셋째, 국회는 협의주의적 원칙의 구현, 평화과정의 법·제도 정비와 함께, 정책적 차원에서 한반도 평화과정의 민주적 기반을 확보하고 미래 세대의 견지에서 평화·통합을 예비하는 노력을 기울여야 한다. 국회는 청소년 교육, 문화, 환경, 시민사회의 다양한 프로그램을 발굴, 지원하고 젠더, 접경, 지방 소도시 등 한국 사회의 폭넓은 층의 주체적 참여를 추동함으로써, 한반도 평화과정·통합을 둘러싼 양극화된 대립에 갇히는 대신 미래지향적 '투자'를 통해 평화과정의 안정성, 민주성 제고에 기여할 수 있다. 국회는 현재의 교착에 매몰되지 않는, 미래 세대의 관점에서의 평화와 통합 준비를 통해 '초당적 협력'의 초석을 다지고 향후 평화와 통합의 도덕적 상상, 새로운 서사와 정체성 만들기에 기여할 수 있다.

제 1 장

서론

제1절 문제제기: 평화과정과 의회의 역할

제2절 기존연구의 검토

제3절 보고서의 내용과 구성

제 1절

문제제기: 평화과정과 의회의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 남북 국회회담의 역사적 평가로부터 출발해 한반도 평화과정에서 제한적 역할에 머물러온 국회의 역할을 성찰하는 비교적 시각에서 한반도 평화과정에 참조점을 제공하는 세 가지 해외사례를 살펴본다. 본 연구는 연방주의, 협주의주의의 이론적 논의를 바탕으로 평화과정에서의 의회의 역할에 대한 사례분석을 통해, 향후 국가가 평화과정에 대한 독자적 이니셔티브를 통해 어떻게 한반도 평화과정의 안정성과 민주성을 제고할 것인가에 대한 방향과 대안을 모색한다.

평화과정의 개념은 모든 갈등당사자들의 참여에 기반한 갈등, 폭력의 중지(평화), 임시적 혹은 최종적 조약 체결에 따른 정치적 제도의 고안과 이행, 갈등의 재발의 방지(프로세스), 그리고 차이들에 대한 정치적 관리 등을 필수적 요소로 포함한다.¹⁾ ‘평화’와 ‘과정’(프로세스)의 결합어인 평화과정은 평화가 한 번의 사건, 시점으로 가능한 것이 아니라 그 자체로 지속적 협의와 관리, ‘비평화’, 갈등의 구조적 전환을 통한 ‘과정’임을 의미한다. 한편 통합의 개념은 어떤 개별 단위들이 그보다 더 큰 집단, 공동체, 사회의 가치와 규범에 따르는 동등한 구성원이 되는 과정으로, 해당 단위의 수준(개인, 집단, 사회, 국가)에 따라 동화(assimilation), 통합(integration), 화합(accommodation), 분리·분할(secession/partition)의 다양한 스펙트럼에서 통합의 유형을 논할 수 있다.²⁾

한반도 평화과정·통합에 대한 국회의 위상과 역할은 외교, 통일 관련 의제에 대한 행정부 주도가 지배적인 현실을 바탕으로, 상대적으로 관련 분석, 제언이 크게 진전되지 못한 것이 사실이다. 그러나 행정부 주도의 대외·대북정책 입안, 수행이 폭넓은 국민들의 이해와 합의를 바탕으로 민주적 정당성을 확보하고 이를 통해 정책 지속의 안정적 기반을 확립해왔는가에 대해서는 지속된 비판과 성찰이 존재한다. 국회는 다양한 입법·비입법적 수단을 통해 특히 한국 사회에서 뿌리깊은 정치·이념적 분열과 경제·사회·문

1) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, Polity Press, 2014, p.7.

2) 김학재, “통합의 다양한 차원: 역사·비교지역주의적 관점,” 『통일과 평화』, 12권 1호, 2020.

화적 분열이 교차하는 한반도 평화와 통합의 이슈들에 대한 활발한 논쟁, 민주적 합의 도출의 증장기적인 과정을 수행함으로써 한반도 평화정책 전반에 대한 민주적 기반을 제공할 뿐 아니라 궁극적 성패에도 영향을 미칠 수 있다. 국내 다양한 정치, 경제, 사회, 문화적 균열을 반영하고 포괄적인 국민적 합의를 도출하는 민주적 대표기관인 국회에 국민들의 평화와 안전, 복지에 중요한 영향을 미치는 남북관계, 한반도 평화 실현을 위한 대외협력 의제에 대한 적극적 역할이 요구된다는 문제의식에서, 본 연구는 평화과정 비교 사례에서의 의회의 역할을 탐색한다.

본 연구는 평화과정에서의 의회의 역할에 대한 해외사례를 살펴보면서 이론적 토대로 연방주의, 협의주의 및 비교 평화과정의 시각을 고찰한다. 비교 평화과정, 그리고 연방주의, 협의주의 모델에 대한 이론적 접근을 살펴보는 것은, 한반도 평화프로세스에 대한 기존 연구에 비춰 새로운 문제제기와 해결 방향의 모색, 제도적·정책적 제언에 있어 다양한 전환적 아이디어를 제공할 것이다. 최근 한반도 평화과정에 대한 비교적 시각을 도입하고 비교 평화과정의 관점에서 유의미한 연방주의, 협의주의의 사례 연구와 그 이론적 함의를 한반도 맥락에 적용하려는 논의가 진행되고 있는 바, 이러한 시도는 한반도 평화프로세스의 잦은 교착과 국면 전환의 반복을 보다 보편적 관점에서 이해하고 다양한 평화과정 사례의 교훈을 통해 한반도 문제의 평화적 해결에 대한 새로운 정책적 구상을 진전시키는 데 기여할 수 있다.

냉전이 지속된 1990년대 이전 한반도의 문제 해결에 대한 논의는 체제경쟁을 기반으로 제도통합, 단일국가를 상정하는 통일의 문법에 기반했다면, 글로벌 탈냉전 이후 북한의 핵개발로 인한 핵협상이 이어진 1990년대, 2000년대에는 한반도 안보 딜레마의 해결로서 평화체제 건설, 남북 평화공존의 제도화를 고려하는 평화정착, 평화공존의 문법이 주류를 차지하게 되었다.³⁾ 2000년 6월 최초의 남북 정상회담에서 남북한이 서로의 통일방안의 공통성이 있음을 인정하고 통일방안의 상호 접근과 대화를 통해 향후 통합의 발판을 마련하기로 하면서, 탈냉전기 한반도 문제에 대한 논의는 장기적 시야에서 통합을 상정하고 상이한 체제의 평화공존, 대내외 평화의 제도화의 필요성, 방안, 경로 등에 초점을 맞춰왔다. 이러한 맥락에서 통일과 평화, 평화체제 및 평화공존과 통합의 논의는 개별적으로 진행되어, 사실상 연계된 평화공존과 통합의 하위개념, 쟁점, 이론

3) 정영철, “한반도의 ‘평화’와 ‘통일’: 이론의 긴장과 현실의 통합,” 『북한연구학회보』, 14권 2호, 2010; 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, KINU 연구총서 20-09, 통일연구원, 2020, pp.28-30.

적 논의들을 통합적으로 고려하지 못하는 한계를 낳았다.

그러나 통합과 평화공존, 평화의 제도화 문제는 궁극적인 목표, 개념정의, 이론적 전제 및 가설, 경험적 사례 측면에서 완전히 분리되는 별개의 주제가 아니라, 문제의식과 이론적 논의, 제도·정책적 설계 측면에서 상호연계해 접근할 때 궁극적 해결 모색에 한층 기여할 수 있다. 최근 학계 및 정책연구기관에서는 이러한 문제의식에서 평화의 다양한 측면에 주목해 정의, 전제조건, 방법을 탐색하며 통합의 원리를 그 구성요소로 분석하거나,⁴⁾ 한반도 통합의 경로와 관련해 평화공동체, 경제공동체 등 한반도 공동체 건설의 방법과 단계를 제안하는 등,⁵⁾ 통합과 평화 주제를 분리하기보다 평화공존부터 통일까지 다양한 스펙트럼에 대한 개념화, 평화체제 실현과정에서 통합을 어떻게 이해할 것인가와 관련된 다채로운 이론적, 정책적 고민을 제기하고 있다. 특히 최근 이무철 외와 구갑우는 각각 통합과 평화의 주제에 대한 새로운 개념과 이론적 지평을 열어주는 논의를 통해, 기존의 통일방안 논의, 혹은 평화과정 관련 논의 어느 한 편에 소급되기보다 한반도 평화와 통합의 문제를 통합적 비전에서 고민할 수 있도록 돕는다.⁶⁾

한반도의 지속가능한 평화 실현을 위한 프로세스의 정의, 범위, 방법, 경로, 이와 함께 평화정착의 궁극적 목표 실현과 불가분의 관계에 있는 통합의 형태, 수준, 방향, 방식에 대한 다양한 담론 경쟁, 합의 과정을 통해서만이, 현재 한반도 정전·분단 구조의 복합적 구성요소들을 평화·탈분단의 구조로 전환하는 데 기여할 수 있다. 전후 글로벌 냉전의 기원으로 거슬러 올라가는 한반도의 분단과 정전의 평화적 해결은 한반도 평화체제와 함께 남북의 평화적 공존, 이를 넘어서는 통합을 통해 안정적이고 공고화된 평화 정착, ‘비평화’의 구조적 원인의 극복이 가능하다. 본 연구는 평화과정과 통합의 문제를 분리해서 사고하는 것이 아닌, 분단의 평화적 해결의 과정이자 결과로서 평화와 통합의 문제를 상호연계된 것으로 접근한다.

구갑우와 이무철 외의 연구는 공통적으로 평화와 연합을 상호연결된 통합적 관점에서 접근하면서 정전과 분단이라는 분쟁지속 상태의 평화로운 전환과 장기적 시야에서

4) 김성철·이찬수 편, 『평화의 다양한 얼굴』, 서울대학교출판문화원, 2020.

5) 조한범·구갑우 외, 『신한반도체제 추진 종합연구 1: 신한반도체제의 개념과 추진전략』, 경제·인문사회연구회, 2020; 이남주·이정철, 『신한반도체제 추진 종합연구 2: 신한반도체제의 평화협력공동체 형성』, 경제·인문사회연구회, 2020; 이석기·김수정 외, 『신한반도체제 추진 종합연구 3: 신한반도체제의 경제협력공동체 형성』, 경제·인문사회연구회, 2020.

6) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, KINU 연구총서 19-09, 통일연구원, 2019; 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, 2020, 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로,” 『동향과 전망』, 103호, 2018.

평화로의 이행, 갈등당사자들의 공존을 어떤 제도적 구성을 통해 안정적으로 관리, 정착시킬 수 있을가의 문제에 답하고자 한다. 구갑우는 ‘연합적 평화’의 길, 이무철 외는 ‘남북이 함께 만들어가는 평화와 연합’의 개념을 제시하고 있는데, 두 개념 모두 한반도 평화공존의 제도화를 목표로 설정, 갈등을 지속하고 있는 당사자들이 어떻게 평화과정의 진전을 통해 지속가능한 공존을 만들어낼 수 있는가, 이러한 평화공존이 중장기적으로 상호 인정과 존중, 자율에 바탕해 어떻게 더 높은 수준의 외연 확대로 나아가는 ‘열린 방식의 통합’으로 진전될 수 있는가를 탐색한다. 이러한 시도는 통일의 문제를 선언적으로 다루거나 현 상황에 대한 자의적 비판 혹은 희망적 관측을 내놓기보다 통합의 문제가 현존하는 고질적 갈등 구조를 바꾸는 평화과정과 긴밀히 연계되어 있으며, 사실상 평화과정의 진전과정에서 실현가능한 통합의 방식, 방향은 평화과정의 성공적 수행을 위한 협의주의, 연방주의적 접근과 가까울 수 있음을 제기하고 있다.

이무철 외는 유럽연합의 장기적 통합 과정에서의 연합주의(confederalism)와 평화과정 연구에서 논의되는 협의주의(consociationalism)의 이론적 시각을 한반도 평화 과정에 적용함으로써, ‘평화공존과 협력의 제도화’로서의 남북연합에 대한 제도, 정책적 고안을 제시하고 있다.⁷⁾ 이무철 외는 기존의 한국의 통일방안의 계승·발전의 방향에서 남북연합과 통일의 관계를 논하는 한편, 한반도 평화체제 구축을 위한 제도로써 남북연합을 강조, 남북연합을 평화공존과 협력의 제도화를 바탕으로 장기적으로 통일을 지향해나가는 남북한의 결합방식으로 정의한다.⁸⁾ 남북연합을 “정적이고 완성된 이상적 체제로 보지 않고 실용적이고 현실적인 협력의 안정적 틀을 만드는 정치과정의 산물이자 그런 의지의 결집으로 보는 관점의 확립”을 강조하면서, 이무철 외는 향후 통일의 과제를 기존과 같이 연합/연방 또는 분단/통일이라는 이분법적 사고가 아닌 “역사적으로 실재하지 않은 다양한 형태의 통합 가능성을 논의할 수 있는 제도적 상상력”을 통해 접근해야 한다고 주장한다.⁹⁾ 이러한 새로운 제도적 상상력의 이론적 근거를 연합주의, 협의주의 시각 및 사례들에서 끌어오면서 이무철 외의 연구는 남북연합의 ‘초국가성’ 강화라는 제도적 목표를 남북한이 공유하면서 ‘열린 통합’으로 가기 위한 과정, 그리고 이것이 가능할 수 있는 제도적 장치의 설계에 주목한다.¹⁰⁾

7) 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, 2020.

8) 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, 2020, p.59.

9) 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, 2020, p.64.

10) 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, 2020, p.70.

구갑우는 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’을 검토하면서, 2018년발 한반도 평화과정과 판문점 선언의 의미를 ‘연합적 평화’의 길을 연 사건으로 분석한다.¹¹⁾ 구갑우는 ‘연합적 평화’라는 통합적 프레임을 통해 한반도 평화와 통합의 이슈를 포괄적으로 고려한다. 구갑우는 “한반도 안보 딜레마의 탈출을 위해, 전쟁이 없는 상태라는 소극적 평화에서 구조적 폭력이 제거된 적극적 평화를 실현하기 위해” ‘연합적 평화의 길’을 모색하면서 이를 “사회·문화·경제 교류, 즉 기능주의적 협력을 통한 길과 평화의 제도화의 길” 두 갈래를 포함하는 것으로 정의한다.¹²⁾ ‘연합적 평화’는 “서로의 주권을 인정하는 바탕 위에서 안보까지 포함하여 공동의 이익을 모색하는” 개념으로, 상호인정과 존중을 기초로 정치·군사적 문제의 해결에서 경제·사회·문화적 연계를 포괄하는 평화의 제도화를 필요로 한다. 또한 구갑우는 ‘연합적 거버넌스’를 “지구화 시대에 주권국가의 권위를 최대한 인정하면서 평화 공존을 제도화하려는 규범적 처방”으로 정의하면서, 한반도 내 통합 혹은 국가건설의 경계를 넘는 국제정치적 맥락에서 이러한 평화의 제도화를 고려한다.¹³⁾

‘연합적 평화’ 개념의 핵심은 각자의 주권을 인정하는 하위단위의 결합을 통한 ‘권력 공유’(power-sharing)의 방법이 자치(self-rule)와 공치(shared rule)의 균형을 바탕으로 평화공존의 제도화, 평화구축(peacebuilding)에 기여할 수 있다는 입장에 있다. 혹은 평화의 제도화를 위해 연합/연방의 방법을 고려하는 입장으로 볼 수 있다. 즉 통합의 미래상으로서 연합적 거버넌스와 평화체제 구상을 결합시키려는 방향에서, ‘연합적 평화’ 개념에 주목할 수 있다. 연방주의, 협의주의의 이론적 시각에서 한반도 평화공존 및 통합의 미래상을 논의하면서 ‘연합적 평화’ 개념은 통합의 방법론을 평화과정과 연계시켜 구상하는 데 기여할 수 있는 아이디어를 제공한다.

본 연구는 이러한 이무철, 구갑우의 문제의식의 연장선상에서, 비교 평화과정, 연방주의, 협의주의의 이론적 시각에 기반해, 갈등의 전환으로서 평화과정의 진전과 통합의 방향, 방식에 대한 모색으로서 연합의 구성을 긴밀히 연관해 접근해야 한다고 본다. 또한 이러한 평화와 연합 만들기 과정에 민주적 대표들의 속의 기관인 국회의 역할을 조

11) 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로,” 2018.

12) 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로,” 2018, p.44.

13) F. Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, London, UK: Greenwood Press, 1996; 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로,” 2018, pp.44-45.

명하는 점에서 본 연구의 차별성이 있다.

2절에서는 우선 기존 연구를 검토하며 연방주의, 비교 평화과정의 개념, 아이디어, 쟁점 등을 다룸으로써 한반도 문제의 해결에서 ‘연합적 평화’의 길에 대한 이론적 토대를 살펴본다. 이어 3절에서는 본 연구의 구성을 소개하면서 남북 국회회담의 역사적 경험에 대한 평가를 바탕으로 한반도 평화과정에서 국회의 위치에 대한 쟁점과 더불어 참조점으로 제시하는 세 가지 해외사례의 의의를 간단히 설명한다.

제2절 기존연구의 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한반도 통합과 평화정착에 대한 기존 연구

6.15 공동선언 2항에서 남북한 통일방안에 공통성이 있음을 인정한 2000년 이후, 한반도 평화공존-남북연합-통일국가의 시야에서 ‘한반도 연합’의 형성방안에 대한 다양한 국내 논의들이 촉발되었다.¹⁴⁾ 기존 연구들은 2000년 6.15 공동선언 이후 한국의 연합제와 북한의 연방제 통일방안의 비교, 연합/연방주의 원칙에 대한 이론적 논의들과 해외사례들을 다뤘다. 한편 1990년대 북한의 핵위기 이후 현재에 이르는 북한의 지속적 핵·미사일 능력의 고도화 과정은 비핵화 협상과 평화체제 건설과 관련된 논의들을 양산했다. 한반도의 평화정착을 위한 안보환경 변화 분석과 비핵화, 평화체제 협상의 진전을 위한 정책적 제언에 대한 수요가 증가하는 한편, 분단의 장기화에 따른 국내 통일 의식 지형의 변화를 바탕으로 한반도 문제는 통일보다는 평화공존, 평화체제의 관점에서 접근하는 경향이 강화되었다.

최근 한반도 평화과정 및 통합에 대한 연구들은 평화과정의 비교적 견지에서 다양한 해외사례의 교훈, 이론적 논의를 도입하거나 연방주의, 협의주의의 경험적 사례, 이론

14) 정성장, “남북연합의 제도적 장치 및 운영 방안,” 신정현 외. 『국가연합사례와 남북한 통일과정』, 파주: 한울아카데미, 2004; 양길현, “신남북시대의 평화공영과 연합제-낮은 단계의 연방제,” 『국가전략』, 제7권 4호, 2001; 양현모·이준현, 『남북연합의 정부·행정체제 구축방안』, 서울: 통일연구원, 2011; 최완규, “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』, 제6권 1호, 2002; 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성방안』, 서울: 통일연구원, 2002; 남궁영, “민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점: ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계,” 『국제지역 연구』 5권 1호, 2001; 함택영 외, “남북한 평화체제의 건설과 통일교육,” 『국가전략』, 제9권 4호, 2003; 임채완·장윤수, “연합제와의 비교를 통해 본 남북연합의 형성조건,” 『한국동북아논총』, 28집, 2003; 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-6·15 공동선언 2항을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 19권 4호, 2003; 신정현 외, 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』, 파주: 한울아카데미, 2004; 남궁영, “‘국가연합’과 ‘낮은 단계 연방제’: 쟁점과 과제,” 『세계지역 연구논총』, 24권 3호, 2006; 윤희환, “북한의 연방제 통일방안,” 『북한의 통일외교』, 서울: 북한연구학회, 2006; 이수석, “한국의 연합제 통일방안에 대한 연구,” 『국제정치연구』, 제10권 2호, 2007; 우성대, “‘낮은 단계 연방제안’과 ‘연합제안’의 비교연구,” 『한국동북아논총』, 44집, 2007; 박종철 외, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, 서울: 통일연구원, 2008; 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안』, 서울: 통일연구원, 2010; 고유환, “민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토,” 『통일인문학』, 60권, 2014; 박명규 외, 『연성복합통일론』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2010.

적 접근을 이끌어오는 등 한반도의 고질적 분단과 정전 구조를 평화, 통합으로 전환하기 위한 대안적 관점들을 시도하고 있다.¹⁵⁾ 2018년 평창 올림픽을 계기로 한 한반도 평화프로세스 재개를 전후로, 연방주의 및 협의주의, 비교 평화과정과 관련된 해외사례 연구, 한반도 평화·경제·생명 공동체 담론 등 궁극적으로 남북연합 단계를 예비, 실현하기 위한 이론적 접근 및 새로운 정책적 제언들이 시도되기도 했다.¹⁶⁾ 이러한 한반도 통합, 통일에 대한 최근 연구들은 협의주의, 연방주의 관점에서 보다 보편적 평화정착, 통합의 프레임에 기반해 한반도 향후 전망, 전략을 제시한다.

연방주의(federalism), 협의주의(consociationalism) 등에 대한 이론적 성찰과 다양한 평화정착 및 연합/연방의 해외사례의 비교적 시각은 남북한의 상호 인식 및 관계를 고찰하고 공동의 미래의 제도화 과정을 탐색하는 데 유의미한 참조점을 제공한다. 연방주의, 협의주의의 이론적 시각을 도입한 최근 연구들은 남북연합 단계의 설계, 실질적 운용을 위한 이론적 자원을 제공하는 한편, 한반도 특수적 맥락을 연결, 한반도 평화과정에 대한 제도·정책 대안을 발굴, 제시하고자 시도하고 있다. 그럼에도 아직까지 연방주의, 비교 평화과정 연구의 방대한 이론적 논의, 사례 연구들은 그 자체로 보다 풍부하게 이해되고 소개될 필요가 있으며, 향후 한반도 맥락에의 적용 과정에서는 비교 분석을 심화하는 동시에 다양한 영역에 그 성찰을 심화하는 연구를 진행할 필요가 있다. 다만 통합의 방법론을 확장하는 새로운 아이디어로 도입되는 데 그치는 것이 아니라, 이러한 이론적 접근들에 기반해 향후 한반도 평화체제 및 안전보장, 이슈 영역별 연합적 거버넌스 운용, 제도적 통합을 넘어선 공동의 서사, 정체성 만들기의 문제 등 방대한 주제, 쟁점에 걸쳐 한반도 맥락에서 대안을 모색하는 데 진지하게 활용될 필요가 있다.

본 연구는 앞서 지적한대로, 평화, 연합의 통합적 프레임을 통해 한반도 평화와 통합의 이슈를 포괄적으로 고려하고자 한다. 연방주의, 협의주의의 이론적 시각에서 한반도

15) 구갑우 외, 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구 (EU: 유럽연합의 제도적 장치를 중심으로)』, 통일부 정책연구용역보고서, 2019; 김일기 외, 『다양한 스펙트럼의 국가연합·연방 등 사례를 통한 남북한 통일과정 정책방향에 관한 연구』, 통일부 정책연구용역보고서, 2019; 분리통합연구회 편, 『분단-통일에서 분리-통합으로』, 서울: 사회평론, 2014; 김학노, 『남과 북의 서로 주체적 통합』, 사회평론아카데미, 2019; 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, 2019; 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, 2020; 김동진, “북한 연구에 대한 평화학적 접근,” 『현대북한연구』, 16권 3호, 2013; 김인춘·석주희, “민주평화주의와 지역평화의 역사적·지정학적 형성: 노르딕 지역과 동북아 지역의 비교,” 『문화와 정치』 4권 4호, 2017; 김종범 외, 『분리를 넘어 통합국가로』, 서울: 사회평론, 2020.

16) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, 2019; 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』, 2020; 구갑우 외, 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구 (EU: 유럽연합의 제도적 장치를 중심으로)』, 2019; 김일기 외, 『다양한 스펙트럼의 국가연합·연방 등 사례를 통한 남북한 통일과정 정책방향에 관한 연구』, 2019.

평화공존 및 통합의 미래상을 논의하는 ‘평화와 연합’, ‘연합적 평화’ 개념은 통합의 방법론을 평화과정과 연계시켜 구상하는 데 기여할 수 있는 아이디어이다. 아래에서는 지속가능한 평화를 위한 연방주의·비교 평화과정 연구의 주요 개념, 아이디어를 검토하면서, 한반도 평화과정에서 ‘평화와 연합’의 통합적 프레임을 발전시킬 수 있는 이론적 토대를 마련하고자 한다.

2 연방주의, 비교 평화과정 연구와 한반도 ‘평화와 연합’

여기서는 연방주의 연구와 비교 평화과정 연구에서 공통적으로 제기되는 주요 주장을 중심으로, 향후 한반도 ‘평화와 연합’의 통합적 관점을 심화하기 위한 이론적 이해를 도모한다.

연방주의, 비교 평화과정 연구는 공통적으로 분명한 합의가 없는 까닭에 광범한 연구대상을 포함하게 되곤 하는 연구대상의 개념정의의 문제를 가진다. 연방주의 비교 연구에 따르면 벨기에, 유럽연합 등의 사례들에서 단일국가, 연합, 연방 등의 국가형태에 대한 전통적 정의는 헌법, 제도적 절차상 해당 국가의 정체에 대한 규정과 실제 작동되는 거버넌스 간 발생하는 다양한 간극에 대해 유의미한 설명을 제공하지 못하며 이러한 현실에서 연방주의가 다루야 할 연구대상과 주제는 포괄적이고 유동적일 수밖에 없다. 마찬가지로 비교 평화과정 연구 역시 특히 탈냉전 이후 급증한 세계의 평화유지, 평화구축 사례들에 대한 관심의 결과 그 대상과 폭이 매우 광범하다.

그러나 이러한 연방주의, 평화과정의 폭넓은 범위에도, 두 개념은 각각 고질적 분쟁을 지속한 사회, 혹은 다양성을 인정하는 한편 관리하고자 하는 사회에서, ‘권력공유’(power-sharing)를 통한 정치적 구조를 만들어내는 과정이라는 핵심적 공통점을 가진다. “정치권력의 분산의 특정 형태”,¹⁷⁾ “영토적 권위의 다양한 수준 간 관계”¹⁸⁾의 규정 등 연방주의에 관한 정의들은 “공치(shared rule)와 자치(self-rule)의 결합”이라는 라이커(Riker)의 고전적 정의에서 보듯, 통합과 분화, ‘최적의 다양성’과 ‘양보할 수

17) Pablo Beramendi, “Federalism,” Carles Boix and Susan C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2007, pp.753-754.

18) Patricia Popelier, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, London and New York: Routledge, 2021.

없는 동일성', 지역 자율성과 전체 응집성 간 균형을 모색하는 과정을 필수적으로 포함한다.¹⁹⁾ 한편 비교 평화과정 연구는 다양한 평화과정의 사례들에 대한 정확한 개념을 제시하지는 않지만 평화과정이 결국 심각한 분열, 폭력을 지속해온 사회에서 더 이상 군사적 수단이 아니라 정치적 수단을 통해 문제를 다루는 전환의 과정이며, 폭력을 종식한 이후 새로운 평화적 공존의 구조를 만들어내는 문제를 중요한 쟁점으로 포괄하며 그 필요조건을 강조한다.²⁰⁾ 평화과정은 해묵은 분쟁 공간에서 갈등당사자들 간 어느 한 편의 완전한 승리를 확정할 수 없다는 것이 분명해지는 상황이 지속되면서 갈등당사자들 간 권력공유의 합의를 모색한다는 점에서, 또 연방주의는 종족, 종교, 정치, 경제, 문화적 다양성을 바탕으로 비중앙단위와 중앙정부 사이에 자율성과 응집성 간 (시간에 따라 움직이는) 균형을 지속적으로 탐색하는 정치적 과정을 계속한다는 점에서, 공통적으로 정치적 제도의 구성과 그 실제 운용의 조정의 문제를 핵심으로 다룬다.

지역의 자율적 이해와 전국적 차원의 응집성의 공존, 혹은 모든 갈등당사자들의 평화적 공존은 어떻게 제도화할 수 있는가? 평화적 해결, 공존의 방식을 규정하는 협정, 혹은 헌법, 제도, 절차들은 어떻게 어떤 조건에서 확립되는가? 또한 이러한 연방주의, 협의주의 정치적 제도의 형성 이후 실제 이행 및 운용의 안정성, 지속성은 어떻게 확보가 가능한가? 연방의 형성, 혹은 평화협정의 제도화 과정은 다양한 하위단위들의 정체성, 사회·문화적 통합에 어떤 함의를 가지는가?

상기 질문들은 연방주의, 비교 평화과정 연구가 갈등의 전환 이후의 평화적 공존에서 자율성과 응집성의 긴장이 지속되는 연방주의적 통합의 설계에 이르기까지 정치적 구조의 고안과 실현에 대한 문제의식을 공유한다는 것을 보여준다. 다시 말해 연방주의, 비교 평화과정 연구들은 '연방적 정신'(federal spirit)의 본질이자 평화과정의 본질인 "상호 인정과 존중을 기반으로 어떻게 평화롭게 공존할 것인가에 대한 헌신"²¹⁾에 대한 탐색을 공유한다.

19) Popelier, *Dynamic Federalism*, 2021, p.55.

20) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, 2014, p.7; Timothy Sisk, "Power-sharing after Civil Wars: Matching Problems to Solutions, in John Darby and Roger Mac Ginty, eds., *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan, 2003; Guy Ben-Porat, ed., *The Failure of the Middle East Peace Process? A Comparative Analysis of Peace Implementation in Israel/Palestine, Northern Ireland and South Africa*, Palgrave Macmillan, 2008, p.3.

21) Popelier, *Dynamic Federalism*, 2021, p.57.

또한 연방주의, 비교 평화과정 연구는 연방, 평화과정의 형성과 지속성의 주제와 관련해 다양한 이론적 참조점을 제공한다. 우선 두 연구는 평화과정의 시작, 혹은 연방주의의 기원과 관련해 자치의 인정과 주요 행위자들의 공존, 정치적 해결을 위한 제도화가 어떻게 가능한가 등의 주제들을 다룬다.

연방주의 형성과 관련된 연구들은 해당 사회의 특수한 맥락에 관심을 갖고 어떤 내외적 조건들이 연방주의 원칙을 가능하게 만들었는가를 검토한다.²²⁾ 대표적으로 칼 도이치(Karl Deutsch)가 ‘안보공동체’ 형성에서 사회적 상호작용의 수준, 커뮤니케이션 요인을 강조한 바와 같이 이들은 사회의 어떤 내재적 특징들이 연방주의 형성에 기여했는가를 논했다. 라이커(Riker)는 연방 형성의 기원을 현행 제도유지와 제도적 대안 사이에서 전략적 행위자로서 선택하는 “정치가들의 합리적 타협”의 결과로 설명했다.²³⁾ 제도적 대안들은 향후 상대적 승자와 패자를 가를 수 있는 분배적 효과를 가진다는 점에서 중요성을 갖는다. 라이커가 이러한 정치엘리트들의 분배적 효과에 대한 고려에 따른 선택으로서 연방주의를 정의한 이후, 다수 연방주의 연구들은 해당 사회의 내재적 맥락, 예를 들어 소득 분포의 특정 지형이 정치적 통합, 재정 및 정치적 분권화, 연방 내 제도적 변화에 어떤 영향을 끼치는가 설명해왔다.²⁴⁾

비교 평화과정 연구에서도 평화과정의 시작, ‘타이밍’과 필요조건들에 대한 논의가 중요한 주제를 차지한다. 비교 평화과정 연구는 평화과정을 평화과정이라 부를 수 있는 필요조건 -갈등당사자들의 협상에 대한 진정성 있는 의지, 주요 행위자들의 평화과정 참여, 협상에서 분쟁의 주요 의제를 포괄할 것, 폭력 사용의 중지, 지속가능한 평화를 위한 협상²⁵⁾-, 혹은 구성요소 -갈등당사자들의 참여, 분쟁 종식, 정치적 해결의 고안과 실행, 분쟁 재발의 방지, 차이에 대한 정치적 관리 노력²⁶⁾- 등을 제시하고, 갈등당사자

22) Beramendi, “Federalism,” 2007, pp.770-772.

23) W.R. Riker, “Federalism”, in F.I. Greenstein and N.W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science. Vol.5. Governmental Institutions and Processes*, AddisonWesley, 1975, p.116.

24) 이러한 행위자들의 선호와 정치적 선택에 대한 내재적 설명은 극단적으로 연방주의를 한 사회의 특수한 규범의 맥락이 ‘자동 선택’적으로 반영되는 결과로 보는 위험을 야기할 수도 있다. 그러나 사회적 맥락의 설명력과 더불어 이러한 제한 속에서 어떻게 정치인들, 행위자들이 어떤 제도적 설계, 대안을 선택하는가의 문제도 여전히 중요하다. Beramendi, “Federalism,” 2007.

25) John Darby and Roger Mac Ginty, “Introduction: What Peace? What Process?,” in John Darby and Roger Mac Ginty, eds., *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan, 2003, p.2.

26) Tonge, *Comparative Peace Processes*, 2014, p.7.

들 간 교착과정에서 일방적 해결이 더 이상 유효하지 않을 때 상호 협력적 해결책이 부상하고 폭력의 종식이 시작된다고 본다.²⁷⁾ 폭력으로의 역진을 어렵게 하는 평화협정은 평화의 이익이 반대자들의 저항을 누르고 국내적 지지를 획득할 수 있을 때 체결이 가능하다.²⁸⁾

한편 연방 형성, 기원에 대한 외부적 조건에 대한 논의로는 라이커의 ‘군사·외교적 위협’이 연방주의 규합에 중요한 영향을 미친다는 주장이 대표적이다.²⁹⁾ 비교 평화과정 연구에서는 외부적 환경의 중요성에 대해, 냉전 종식 이후 기존에 상대적으로 조명되지 않았던 다양한 분쟁, 내전, 폭력의 평화적 해결에 대한 ‘시대정신’의 변화, 탈냉전기 강대국들이 세계 평화구축을 위한 ‘중재자’ 역할에 보인 적극성 등을 지적한다. 특히 평화 과정에 대한 외부의 ‘정직한 중재자’에 대한 논의는 오랜 적대로 당사자들 간에 화해, 협력 의지에 대한 믿음을 갖기 어려운 평화과정의 환경에서 신뢰구축, 합의 이행 감독 및 강제, 시한 설정 등 제3자의 역할을 강조한다.³⁰⁾

다음으로, 연방주의, 평화과정의 이행, 안정성에 대한 논의는 연방주의, 평화과정 모두 내재적으로 정치적 과정에 따라 언제든지 통합을 거부하는 불안정이 불거지거나, 평화협정을 배신, 이탈하는 ‘기회주의’가 부상할 수 있다고 지적한다.³¹⁾ ‘권력공유’의 제도적 고안과 그 공고화 관점에서 이러한 ‘내재적’ 취약성은 연방주의의 다양성과 변이를 설명하고, 평화과정에서 왜 ‘협정 이후’의 평화구축이 필수적인 구성요소로 존재하는가를 설명한다.

국내 연방주의 연구의 대표적 학자 이옥연은 국가와 국가, 국가 내 지역과 지역, 지역과 국가 간 조우(遭遇)하는 ‘방식’을 일방과 동등으로 분류하는 한편 국가와 국가, 국가 내 지역과 지역, 지역과 국가 간 조우(遭遇)하는 ‘층위’를 분리 또는 통합 지향으로 분류해, 만남의 방식과 층위에 따라 네 가지 유형의 연방주의화 역학을 설명한다.³²⁾ 이옥연이

27) Ben-Porat, *The Failure of the Middle East Peace Process?*, 2008, p.4.

28) Ben-Porat, *The Failure of the Middle East Peace Process?*, 2008, p.5.

29) Riker, "Federalism," 1975, p.114.

30) Christopher Mitchell, "Mediation and the Ending of Conflict," in John Darby and Roger Mac Ginty, eds., *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan, 2003; Tonge, *Comparative Peace Processes*, p. 14.

31) Jenna Bednar, *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press, 2009, p.78; 이옥연, "연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조직적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로," 『미국학』, 41권 1호, 2018, p.108.

설명한 연방주의화 역학의 유형은, 연방주의를 연방, 연합, 단일국가의 정적인(static) 국가형태의 한 종류로 보는 대신, “구성 단위체가 상호 주체성을 수용하며 공유 주권을 보장하는” 복합 정치체제로 보는 관점에서 미합중국은 물론 유럽연합을 포괄한다.

이옥연은 중앙과 비중앙의 복수적 층위에서의 권한의 집중과 분산을 각기 통합과 분리로 조명하면서, 분리와 통합의 역학의 ‘방향’에 대해서는 “공동체 구성원들이 상위층 더 큰 체제로 공동체의 외연을 확대하거나. 반대로 하위층 더 작은 체제로 공동체 내부를 결속하는지에 따라 통합 또는 분리”가 결정되는 것으로 설명한다. 또한 분리와 통합의 역학의 ‘방식’에 대해서는 “가장 높은 단계 또는 차원의 질서로 상향 조정하려는 연대성을 지향하거나, 반대로 가장 낮은 또는 밀접한 단계나 차원의 질서로 하향 조정하려는 보조성을 지향하는지에 따라 일방 또는 동등”이 결정된다고 본다. 이에 따르면 [표 1-1]에서 보는 바와 같이, 공동체 구성원이 “외연 확대와 보조성 지향을 택하면, 동등 통합”, “내부 결속과 연대성 지향을 택하면, 일방 분리”, “내부 결속과 보조성 지향을 택하는 경우, 동등 분리”, “외연 확대와 연대성 지향을 택하는 경우, 일방 통합”이 나타난다.

[표 1-1] 연방주의화 역학: 조우 방식과 방향

		방식	
		보조성 > 연대성	보조성 < 연대성
방향	외연 확대	동등 통합	일방 통합
	내부 결속	동등 분리	일방 분리

동등 통합: 공동체 구성원의 의지가 외연 확대와 하향 층위 우선으로 나타나는 경우

동등 분리: 공동체 구성원의 의지가 내부 결속과 하향 층위 우선으로 나타나는 경우

일방 통합: 공동체 구성원의 의지가 외연 확대와 상향 층위 우선으로 나타나는 경우

일방 분리: 공동체 구성원의 의지가 내부 결속과 상향 층위 우선으로 나타나는 경우

출처: 이옥연, “연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로,” 2018, p.104.

이러한 유형화는 연방주의를 정적으로 이해하는 것이 아니라 복수의 층위에서 통합, 분리의 방향이 어디로 작용하는가, 그리고 그 방식이 하위 공동체를 더 존중하는 보조

32) 이옥연, “연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로,” 2018, p.100.

성, 혹은 중앙 집중의 연대성의 원리 중 어느 방식을 취하는가에 따라 다양한 연방주의적 구성이 가능하다는 것을 보여준다. 즉 평화적 공존의 ‘연방적 정신’의 구현이라는 목표를 각각 복합 정치체 사례에서 어떻게 구현하느냐에 따라 다양한 여지가 존재하는 것이다. 예를 들어 이옥연은 정치체제 건립의 역사를 통해 미합중국은 ‘동등 분리’, 유럽 연합은 ‘동등 통합’의 이상형을 목표로 하는 유형으로 설명하는데, 이 두 개의 다른 연방주의화 유형은 그 자체로 상위 정부와 하위 정부 간에 응집성과 자율성 간, 구심력과 원심력 간 균형점을 계속적으로 타협하는 정치적 과정의 결과이다.

더욱이 이옥연은 이러한 연방주의적 역학 유형에서 원칙과 실제, 혹은 제도와 과정의 괴리가 나타난다는 점을 중요하게 지적한다. 즉 다층 정치체제로서 연방주의가 “헌법 명시, 제도적 권한분산 경로와 절차 구비, 재정적 책임 소재지의 분배 실현, 그리고 연방주의에 대한 연방대법원의 유권해석 권한 수공 여부” 등으로 규정된다면, 그 실행으로서 다층 거버넌스로서 연방주의는 복합적인 결과를 보일 수 있다는 것이다.

[표 1-2] 연방주의화 분리·통합 역학의 복합성

		제도 또는 원칙			
		동등 통합	일방 통합	동등 분리	일방 분리
과정 또는 실재	동등 통합	간극 없음	방식 차이	방향 차이	간극 최대
	일방 통합	방식 차이	간극 없음	간극 최대	방향 차이
	동등 분리	방향 차이	간극 최대	간극 없음	방식 차이
	일방 분리	간극 최대	방향 차이	방식 차이	간극 없음

1. 분리·통합 역학에서 제도와 과정 혹은 원칙과 실재가 동일하면, 간극이 발생하지 않는다.
 2. 간극은 공동체 유형별로 발생할 수도 있으나, 동일한 공동체 내에서 정책 영역별로 또는 정책 내용이나 그 정도별로 발생할 수 있으며 심지어 동일한 공동체 내 동일한 정책에서도 시대 또는 집권세력별로 다르게 변동할 수도 있다.
 3. 분리·통합 역학의 방식과 방향이 원칙과 실재 또는 제도와 과정 간 상반된 경우, 최대 간극이 발생할 가능성이 크다.
 4. 완벽하게 동일하거나 완벽하게 상이한 경우를 제외한 나머지 경우, 방향이나 방식 차이에서 간극이 발생한다.
- 출처: 이옥연, “연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로,” 2018, p.105.

[표 1-2]에서 보듯, 제도와 과정의 간극이 발생하지 않는 이상적인 상황이 있을 수 있지만 목표로 한 분리와 통합의 방식, 방향이 실제 정치적 과정에서 다른 양태를 보일 가능성은 상존한다. 연방주의 사례들에서 나타나는 이러한 원칙과 실제의 괴리라는 한계에 대해, 포펠리어(Popelier)는 복합 정치체가 겪는 시간에 따른 변이, 현실과 헌법적 비대칭, 다양한 사례에 대한 비교적 설명을 제공할 수 있는 ‘역동적 연방주의’(dynamic federalism) 이론을 대안으로 제시한다.³³⁾ ‘역동적 연방주의’ 이론은 연방주의의 핵심을 자율성(autonomy)과 응집성(cohesion)의 균형으로 보되 그 균형점이 고정된 것이 아니라 해당 사회의 특수한 맥락에서 최적한 자율성과 제도적 응집성의 균형이 계속 움직이는 결과로 파악한다. 여기서 자율성은 하위단위의 ‘자치’ 역량 뿐 아니라 중앙의 결정에 영향력을 행사할 수 있는 ‘공치’의 측면을 포괄한 것으로 정의하고, 응집성은 상호 존중, 공동 이해와 연대를 통해 복수의 층위를 연결하는 통합으로 정의한다.³⁴⁾ 이러한 역동적 연방주의의 유형화에 따르면, 헌법적 규정, 그리고 중앙과 비중앙간 지위, 역량, 재정 구조에 따른 연방주의 체제의 구성을 평가함으로써 자율성과 응집성의 정도를 측정할 수 있으며, 연방주의는 시간의 변화에 따라 자율성과 응집성 간 균형점이 변화한다.³⁵⁾

비교 평화과정 연구는 협상의 진전에 따라 폭력을 종식하고 새로운 협의주의적 공존의 정치적 제도를 만들어내는 협정 체결 이후에도, 평화과정의 퇴행과 분쟁 지속이 일어나는 동학을 중요한 주제로 다룬다.³⁶⁾ 다양한 평화과정의 사례에서 협정 이후 실패가 발생해왔고 평화과정의 주요 단계로 평화의 준비, 협상, 폭력, 평화협정, 평화구축의 단계를 지적할 정도로 평화과정의 역진, 실패의 문제는 중요한 주제로 포괄된다.³⁷⁾ 연방주의가 자율성과 응집성의 균형점의 움직임에 따라 역동적인 양상을 보일 수 있는 것처럼, 평화과정 역시 군사적 수단이 아닌 정치적 해결에 근거해 갈등을 전환하기 위한 역동적인 과정인 것이다.

33) Popelier, *Dynamic Federalism*, 2021, pp.52-77.

34) Popelier, *Dynamic Federalism*, 2021, pp.56-57.

35) Popelier, *Dynamic Federalism*, 2021, p.59, p.64.

36) Chandra Lekha Sriram, *Peace as Governance: Power-Sharing, Armed Groups and Contemporary Peace Negotiations*, Palgrave Macmillan, 2008; Ben-Porat, *The Failure of the Middle East Peace Process?*, 2008.

37) John Darby and Roger Mac Ginty, eds, *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan, 2003, p.1.

연방주의, 비교 평화과정의 이론적 접근들은 한반도 평화과정을 '평화와 연합'의 통합적 관점에서 다가가는 데 다양한 성찰을 제공한다. 서론에서 연방주의, 비교 평화과정 연구에서 공유되는 문제의식과 이론적 주장들을 살펴본 것은 기존의 한반도 문제를 개별적으로 논의하던 통일 혹은 평화체제의 논의를 사실상 한반도에서의 갈등의 전환을 위한 새로운 정치적 구조의 제도화의 관점에서 평화와 연합 만들기라는 통합적 프레임으로 접근하는 데 유의미한 토대를 제공한다고 보기 때문이다. 여기서는 1) 구성 단위들의 평화적 공존을 위한 '권력공유'의 새로운 정치적 구조 창출, 2) 연방, 평화과정 형성의 내외적 조건, 3) 연방, 평화과정의 안정성, 변화의 주제를 중심으로 연방주의, 비교 평화과정의 이론적 논의를 검토했으나, 향후 더 풍부한 연방주의, 비교 평화과정의 이론적 검토를 통해 한반도에서 지속가능한 평화의 제도화의 고안, 이행에 기여할 수 있을 것이다.

제3절

보고서의 내용과 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 남북 국회회담의 역사적 궤적에 대한 평가를 바탕으로 한반도 평화과정에서 국회의 역할 강화를 통해 미래 한반도 평화과정의 안정성과 민주성을 확보할 것을 제안한다. 한반도 평화과정에서 입법부 이니셔티브를 강화함으로써 남북 국회회담을 통한 한반도 평화과정의 제도화, 대북·통일정책에 대한 민주성 제고를 주장하면서 본 연구는 평화과정에서의 정당·의회 교류, 협력 해외사례들에서 참조점을 도출한다. 연방주의·협업주의의 이론적 시각과 함께 해외사례 분석은 비교적 시각에서 한반도 평화과정·통합 문제에서 국회의 역할을 이해하고 향후 실천적 제언을 모색하는 데 의의를 가진다.

본 연구는 평화과정에서 의회의 역할을 조명하면서 남북 국회회담의 역사적 평가로부터 출발한다. 1985년 두 차례의 예비접촉, 1988-89년의 10차례의 준비접촉에도 불구하고 아직 본회담을 성사하지는 못한 남북 국회회담 사례는 행정부 주도의 한반도 평화과정·통합 정책에 대한 국회의 제한적 역할을 드러내는 대표적 예로, 국회는 남북 간 주요 합의의 비준 동의 등을 통한 법·제도 정비, 정부 간 채널을 보완하는 독자적 대화 채널 수립, 국회 내 대북·통일정책 관련 공론 및 정책화 노력에 있어 한계를 보여왔다.³⁸⁾ 그러나 향후 한반도 평화과정의 교착을 타개하고 보다 안정적인 평화의 제도화를 실현하기 위해서는 다양한 갈등당사자들의 포괄과 민주적 공론을 통한 정당성 제고의 노력이 필수적이며 이러한 평화과정의 안정성, 민주성 제고를 위해서는 평화과정에서 의회의 역할에 주목해야 한다.

38) 심지연에 따르면, 국회는 1988년부터 특별위원회를 구성해 남북관계 경색 해소, 정부 통일정책 심의, '지속가능한 대북정책' 마련을 모색해왔으나, 현재까지 만족할 만한 성과를 거두지는 못했다. 국회 내 특별위원회는 통일정책특별위원회, 남북관계발전특별위원회, 남북관계발전특별위원회, 남북관계 및 교류협력발전특별위원회, 남북관계개선특별위원회로 다섯 차례 명칭을 변경하며 사실상 '지속가능한 대북정책' 마련에 있어 본연의 기능을 수행하지는 못했다. 여야 간 합의 사항은 남북관계발전법 제정과 남북대화를 촉구하는 결의안 가결, 그리고 특위의 활동기간 연장에 그쳐, 대북정책 관련 양극화된 분열과 대립을 넘어선 '초당적 협력'이 어느 정도로 쉽지 않은가를 확인해준다. 심지연, "대북정책 공론화의 장 국회: 통일정책특별위원회와 남북관계발전 특별위원회의 역할과 한계," '한반도 평화 실현을 위한 신거버넌스 구축: 지속가능한 대북정책을 위한 공동지배영역(부분체제)의 형성' 학술회의 자료집, 2019, pp.135-156.

본 연구는 장기적, 고질적 갈등의 평화적 해결에서 진전과 퇴행을 반복하는 평화과정의 예측가능성, 민주성을 제고하기 위한 대안적 모색과 관련해 통합·평화의 다른 해외 사례들에 주목한다. 여기서는 평화과정, 분리/통합의 많은 사례들 중에서 양안 관계, 아일랜드섬 평화과정, 독일-프랑스 화해협력의 세 가지 사례에 초점을 맞춘다. 세 가지 사례는 갈등 구조, 갈등당사자들 간 평화공존, 평화정착의 합의와 이행과 관련된 폭과 심도에 차이가 있으나, 공통적으로 장기적 갈등, 고질적 분쟁의 여지를 가진 갈등당사자들 간 화해와 협력의 제도화 노력을 보이는 사례들이다. 각 장은 특히 의회 혹은 의원 간 교류협력이 어떻게 나타나고 있는지 검토함으로써 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 유의미한 참조점을 제시한다.

평화과정에서의 의회의 역할을 조명하는 본 연구의 구성은 다음과 같다.

1장 서론에서는 통합의 문제를 평화과정과 긴밀히 연관시켜 파악하고 평화와 통일 문제를 포괄적으로 다루는 연방주의, 협의주의의 관점을 채택함으로써, 현재의 남북관계의 맥락을 평가하고 한반도 미래 구상을 제언하는 데 새로운 접근을 제공할 필요가 있음을 강조한다. 비교 평화과정, 연방주의 접근의 주요 개념, 이론적 전제들을 확인하면서, 이러한 이론적 논의에서 공유하는 핵심 문제의식, 논의들에 기반해 한반도 평화과정에서 평화와 연합의 통합적 프레임을 마련하는 데 참조점을 도출한다.

2장에서는 역대 남북 국회회담의 역사를 평가하면서 연쇄적 남북정상회담과 합의의 성과에도 불구하고 진전과 퇴행을 거듭하는 한반도 평화과정에서 남북합의의 제도화와 남북 국회 협력의 의미를 밝힌다. 남북 국회회담 추진의 의의에 대해서는 통일·외교 정책에 다양한 입법·비입법 수단으로 관여할 수 있는 국회가 주체로 나선으로써 남북관계 지속에 대한 민주적 정당성 확보, 행정부 교체와 별개로 당국 간 대화의 한계를 극복하는 안정성을 강조한다.

3장은 양안 관계에서 민의대표 간 교류의 역사를 검토하면서 정치외교, 경제적으로 비대칭적이고 불안정한 양안관계의 특수한 맥락에서 민의대표 교류가 갖는 의미와 한계를 평가한다.

4장은 식민, 분단, 폭력이라는 고질적 갈등을 겪었고 갈등의 전환을 위한 평화과정이 가다 서다를 반복하면서도 폭력의 종식에 있어 분명한 진전을 이뤘다는 점에서, 한반도에 비교적으로 유의미한 시각을 제공할 수 있는 아일랜드섬 평화과정과 정당·의회의

역할을 다룬다.

5장은 독일-프랑스 화해협력 사례에서 최근 ‘의회협정’에 따른 유례없는 양국 공동의회로의 협력 강화 노력을 다루면서, 의회가 화해와 협력에 독자적 역할을 수행하는 독일-프랑스 의회협력의 함의를 탐색한다.

마지막으로 6장 결론에서는 각 장을 통합적으로 분석하고, 해외사례와 남북 국회회담의 경험으로부터 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 시사점을 도출한다.

제2장

남북 국회회담 역사와 평가

- 제1절 남북 국회회담은 왜 필요한가
- 제2절 남북 국회회담의 추진 연혁
- 제3절 역대 남북 국회회담의 의제와 쟁점
- 제4절 남북 국회회담은 왜 어려운가: 특징과 과제
- 제5절 소결

제 1절

남북 국회회담은 왜 필요한가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

문재인 정부에서 세 차례의 남북정상회담과 다양한 성과를 만들어내고도 남북관계가 지속적으로 발전하지 못하고 답보상태에 머물거나 심지어 퇴행하는 이유는 무엇일까. 지금까지 남북관계는 당국 간 대화가 중심이 되었고, 국회는 정부 간 대화를 뒷받침하거나 보완하는 역할에 그쳤다. 남북관계가 합의와 파기, 발전과 퇴행의 악순환을 벗어나 안정적이고 지속가능한 관계로 발전하기 위해서는 남북합의의 실천과 제도화가 중요하다. 이 과정에서 남북 의회의 역할과 남북 국회회담의 필요성이 제기되는 것이다.

우리 국회는 대북·통일정책에 관여할 수 있는 다양한 입법적·비입법적 수단을 가지고 있다.³⁹⁾ 남북 국회회담은 국민의 대표기관이 만남으로써 정치적 정당성을 충분히 갖추게 되고, 유연하고 폭넓은 접근으로 당국 간 대화의 한계를 극복할 수 있다. 즉 남북 국회회담이 당국 간 회담과의 보완관계를 통해 선순환 효과를 기대할 수도 있지만, 그동안 충분한 역할을 했다고 평가하기는 어렵다. 남북 국회회담을 추진하기에는 남북 양측 모두 정치체제의 한계도 있었다.

특히 남한의 경우, 5년 단임제의 특성상 남북관계가 지속가능하고 안정적으로 발전하는 데 한계가 있다. 정권교체와 관계없이 국민의 대표기관인 국회가 남북 간 지속가능한 대화창구로서 역할을 한다면, 이러한 한계도 극복할 수 있을 것이다. 남북 국회회담이 추진동력을 갖기 위해서는 남북관계 발전을 위한 초당적 협력 체제를 구축하고, ‘남남갈등’ 해소, 남북합의의 국회 비준 동의 등 환경조성이 필요하다.

지금까지 남북 국회회담은 양측 간의 접촉과 제의에도 불구하고, 본 회담은 열리지 못하고 있다. 특히 2000년 이후에는 북한이 소극적이고 수세적인 자세를 보이고 있다. 따라서 우리 국회는 다양한 경로를 통해 북측에 남북 국회회담의 필요성을 인식시켜주는 것이 중요하다. 남북 국회회담이 당국 간 회담뿐만 아니라, 북핵 해결과 북미대화에

39) 입법적 수단으로는 입법권, 비준 동의권, 예산결산심의확정권, 국정조사권과 국정감사권 등이 있고, 법적 구속력을 갖지 않은 비입법적 수단으로 상임위 활동, 대정부질문, 결의안 채택, 청문회, 공청회 등이 있다.

도 순기능적 역할을 하고, 남한의 국회가 충분히 그 역할을 할 수 있다는 믿음을 주어야 한다. 즉 입법권과 예산결산심의확정권, 비준동의권을 가지고 있는 남한의 국회가 철도·도로 연결사업 등 예산이 수반되는 교류협력 사업에 관여할 수 있으며, 판문점 선언의 비준 동의 등 남북관계의 제도화와 지속가능한 대북정책 추진에 중요한 역할을 할 수 있음을 북한에 이해시켜 주는 것이 중요하다.

제2절

남북 국회회담의 추진 연혁

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

남북한 의회의 접촉 제의는 1950년대부터 있었지만,⁴⁰⁾ 본격적인 접촉은 1980년대 중반 남북대화가 제기되면서 추진되었다. 1985년 4월 9일 북한의 양형섭 최고인민회의 상설회의 의장이 먼저 ‘남북불가침 공동선언 문제’ 협의를 제안했고, 우리 측이 ‘통일헌법 제정을 위한 남북협의회기구 구성문제’를 협의하자고 역제안하면서 예비접촉이 성사되었다. 남북 국회대표는 1985년 7월 23일, 9월 25일 두 차례의 예비접촉 회담을 열고 회담의 형식과 장소, 개최일시에 합의했으나 회담 의제를 합의하지 못해 결렬되었다.

1988~1990년에는 88올림픽 참가 문제로 우리 측이 먼저 제안하여 10차 준비접촉까지 열렸으나, 결국 의제와 형식을 둘러싼 입장차이로 결렬되었다.

2000년 1차 남북정상회담 이후에는 우리 측이 공세적으로 국회회담을 제안했지만, 남북 당국 간 대화가 활발하게 이루어지면서 국회회담의 필요성 자체가 약화되었다. 지금까지 남북 국회회담은 수십 차례의 공식 제안이 있었지만, 본회담은 단 한 차례도 성사되지 못했다([표 2-1] 참조).

40) 1950년대 북한의 남북 국회회담 및 각 정당·사회단체연석회의 제안에 대해서는 국토통일원, 『남북한통일제의 자료 총람(제1권)』, 1985, pp.260~261. pp.398~404 참조.

[표 2-1] 남북 국회회담 추진 연혁

대수	날짜	제안자	제안 내용
11대	1985.4.9.	북한, 양형섭 최고인민회의 상설회의 의장	- '남북불가침 공동선언' 문제 협의를 위한 남북 국회연석회의 제의 → 남한, 1985.6.3. '통일헌법' 제정 남북협의회기구 구성 문제 협의를 위한 남북국회회담 제의 → 남북국회대표, 1985.7.23.일, 9월 25일 두 차례 예비회담 개최. 남측은 통일헌법제정을, 북측은 불가침선언 채택을 주장하면서 결렬
13대	1988.7.29.	김재순 국회의장	- 국회는 88 서울올림픽에 북한참가촉구결의안을 채택하고, 각 분야의 교류·협력을 위한 남북국회연석회의를 북한에 제의 → 판문점에서 10차례 남북대표단 준비접촉 개최, 12월 29일 북측이 팀스피리트 군사훈련 중지를 요구하면서 중단
16대	2000.7.17. 2000.8.31.	이만섭 국회의장	제52주년 제헌절 경축사에서 남북국회회담 제의 IPU 세계국회의장회의 기조연설에서 남북국회회담 제촉구
17대	2004.7.17.	김원기 국회의장	제56주년 제헌절 경축사에서 남북국회회담 제의
	2005.7.17.		제57주년 제헌절 경축사에서 남북국회회담 제안, 병행해서 6자회담 참가국 의원들로 구성된 '동북아 의회회의' 추진 의사도 밝힘
	2005.9.7.		제2차 세계국회의장회의 참석 중 남북국회회담 제의
	2007.7.17.	임채정 국회의장	제59주년 제헌절 경축사에서 남북국회회담 제의
	2008.7.17.	김형오 국회의장	제60주년 제헌절 경축사에서 남북국회회담 제의
18대	2011.2.14.	북한, 최태복 최고인민회의 의장	- 북측이 서한을 통해 북남 사이에 조성된 엄중한 사태를 극복하기 위해 국회회담 제안 → 남한, 시기가 성숙하지 않았다는 이유로 거절
19대	2014.12.31.	정의화 국회의장	2015년 신년사에서 남북국회의장회담 제의
	2015.7.17.		- 제67주년 제헌절 경축사에서 남북국회의장회담 제의 → 북한, 7월 19일 조국평화통일위원회 서기국 보도 통해 거절
20대	2017.6.27.	정세균 국회의장	- 제2차 유라시아 국회의장회의 기조연설에서 남북국회의장회담 제의 → 북한, 2~3주 검토 뒤 거절 의사 표명
	2018.9.18.	문희상 국회의장	- 제3차 남북정상회담 수행단(조명균 통일부장관) 통해 남북국회회담 제안 친서 전달 → 북한 최고인민회의 최태복 의장, 개성 남북공동연락사무소 통해 '원칙적 동의' 답신
21대	2020.7.17. 2021.7.17.	박병석 국회의장	제72주년, 제73주년 제헌절 경축사에서 남북국회회담 제의

※ 자료: 대한민국국회 홈페이지 및 통일부 정세분석국 「남북관계 주요일지」 토대로 재정리

제3절

역대 남북 국회회담의 의제와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1980년대 남북 국회회담 예비접촉과 준비접촉에서는 회담 형식과 의제가 쟁점으로 부각되었다. 남측은 통일헌법 제정과 남북불가침선언, 남북정상회담 개최를, 북측은 불가침협정 속에 외국군 철수 문제, 한미군사훈련중단 등을 제시하였다. 양측이 양보할 수 없는 정치·군사적 현안을 내세우면서 회담 결렬로 이어졌다.

2000년 이후에는 1차 남북정상회담을 계기로 남북관계가 질적인 변화를 보이면서 우리 측이 주도적으로 국회회담 개최를 제의하고, 북측이 이를 수용하지 않는 양상으로 전개되었다. 특히 2000년 남북정상회담 정당대표로 방북했던 의원단이 남북 국회회담을 제의하자 북측은 “남북 당사자 간 대화가 활발히 진행되고 있으므로 국회회담은 시간적 여유를 갖고 추진하는 것이 바람직하다”는 입장을 밝혀, 무산되었다. 북한 입장에서는 국회회담이 별다른 이익이 없다고 판단하여 소극적인 태도를 보였다.⁴¹⁾ 특히 2010년 3월 천안함 폭침 사건과 그에 따른 ‘5.24 조치’ 이후 남북관계가 악화되면서 남북 국회회담은 남북한 모두에서 후순위로 밀려나고 말았다. 2011년 2월에는 북측이 먼저 국회회담을 제의했으나, 우리 측이 시기가 성숙하지 못했다는 이유로 거절하였다.

[표 2-2] 역대 남북 국회회담 의제와 쟁점

사례	남한 요구	북한 요구	성과
1985년 남북국회회담 예비접촉	- 통일헌법 제정	- 남북불가침선언	- 회담형식은 부분적 합의, 의제는 결렬 - 남북 국회회담 방향제시
1988~1990년 남북국회회담 준비접촉	- 남북간의 다각적인 교류협력 문제 - 남북불가침선언 문제 - 남북정상회담 개최 문제	- 팀스프리트 한미합동군사연습 중지 문제 - 불가침에 관한 공동선언 발표 문제 - 남북협력과 교류 문제	- 회담형식은 부분적 합의, 의제는 결렬 남북기본합의의 기초 제공

※ 자료: 통일원, 『남북국회회담 쌍방 주장 비교_예비접촉(1985), 준비접촉(1988~1990)』, 1996 재정리

41) 정동규, “남북 국회회담의 필요성과 추진과제,” 『통일문제연구』, 제21권 2호(통권 제52호), 2009, pp.299-305.

회담 의제 외에 남북 국회회담에 임했던 양측의 입장을 정리하면 다음과 같다.

[표 2-3] 남북 국회회담에 대한 양측의 입장 비교

	남한	북한
회담 구성 방식	대표회담	연석회의
협상 방식	쌍무적 협상	다자적 협상
의결 방식	합의제	다수결
의제	실용적 접근, 의제간 분리	근본주의적 접근, 여타 의제 연계
기능	심의, 권고	공동선언
대표의 자율성	일정한 보장	극단적 제한

※ 출처: 박명림, 『남북 국회회담 개최 의의와 정책과제: 갈등수렴을 통한 남북관계 개선』, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2012, p.42.

제4절

남북 국회회담은 왜 어려운가: 특징과 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 남북 국회회담 역사적 실패 요인

첫째, 남북한 정치체제에서 오는 한계를 들 수 있다. 대통령제를 채택하고 있는 남한의 정치체제에서 국회가 남북관계를 주도하기에는 한계가 있다. 특히 외교·안보 분야는 대통령 의제로 분류되어, 청와대와 국가안전보장회의(NSC) 중심으로 다루어진다. 한편, 당의 영도적 역할을 앞세우는 당-국가체제(party-state system)에서 북한 최고인민회의가 갖는 실질적 역할 역시 제한적이다.⁴²⁾ 또한 북한 체제의 특성상 대남 및 외교정책 결정구조는 하향식(top-down) 방식에 가깝다. 때문에 최고권력자인 김정은 국무위원장의 의중이 절대적으로 중요하다. 남한 역시 대통령의 영향이 크지만, 국회와 함께 통일부 등 행정부의 역할, 언론 및 국민의 여론을 무시하지 못한다. 남한과 비교할 때 북한에서 김정은 위원장의 역할은 절대적이라고 할 수 있다.⁴³⁾ 이러한 정치체제의 특성으로 남북 간에는 의회 간 대화보다 당국 간 대화가 중요시되었다. 이는 의원내각제를 채택하고 있는 독일의 통일과정에서 의회와 정당이 적극적인 역할을 한 것과는 비교된다.⁴⁴⁾

남북한 체제역량 차이도 국회회담을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 지금까지 남북 국회회담 제의는 양측의 국력에 비례했다. 남북한 스스로가 우위에 있다고 판단했을 때 공세적으로 국회회담을 제의해 왔다. 2000년 이후에는 우리가 주도적으로 국회회담을 제의하고, 북측이 수세적이고 경직된 자세로 대응해 오고 있다.

북한과는 ‘정상국가’⁴⁵⁾간 관계에서 이루어지는 ‘의회외교’(남북 국회회담을 포함해)

42) 김갑식, “남북국회회담 카운트파트너로서의 북한최고인민회의의 기능과 역할,” 국회입법조사처, 남북국회회담 추진환경 분석 전문가 간담회 발표문, 2020, p.1.

43) 2018년 9월 정당대표 자격으로 방북한 남측 대표단이 남북국회회담을 제안하자 김정은 위원장은 “국회회담이 열리면 결실이 있어야 할 텐데요”라는 반응을 보여, 긍정적이지만은 않았다. 연합뉴스, 2018/09/21.

44) 정동규, “남북 국회회담의 필요성과 추진과제,” 2009, p.293.

45) 북한의 정상국가에 관해서는 이교덕 외, 『북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)』, 통일연구원, 2010.

추진이 어렵다. 의회외교는⁴⁶⁾ ‘정상국가’간 관계에서 정부간 대화가 막혔을 때 대화의 여건을 조성하고 물꼬를 터는 역할을 할 수 있다. 그러나 ‘정상국가’와는 거리가 먼 북한의 특수한 체제에서 남북 의회 간 대화는 한계가 있다.

다음으로 남남갈등 남한내 정당 간 입장 차이도 남북 국회회담 추진에 제약 요소가 되고 있다. 민주당계열 정당은 남북 국회회담을 환영하는 반면, 보수당계열 정당은 북한 비핵화의 해결을 우선시 한다.⁴⁷⁾ 특히 햇볕정책 추진 이후 ‘남남갈등’이 심화되고 있지만, 국회가 갈등 조정과 국민 통합의 역할을 제대로 해내지 못하면서 ‘초당적 협력’을 통한 남북 국회회담 추진이 어려워지고 있다.

북한체제의 변화 여부도 남북 국회회담을 어렵게 한다. 남북관계 발전에 맞춰 인권문제나 개혁개방 등 북한의 체제 변화와 ‘정상국가’에 대한 기대가 있지만, 유일절대권력 세습체제는 변하지 않고 있다. 북한이 변하지 않는 상황에서 남북 국회회담을 비롯한 과도한 남북관계 개선이나 북핵 제재완화는 불가능하다는 국내외의 압력을 극복하기에는 어려움이 있다.

마지막으로 한반도 문제는 남북한 문제이면서 동시에 국제적인 성격을 지니고 있다. 남북관계가 한반도 주변 정세에 영향을 받고, 남북 국회회담과 같은 민족 내부의 특정 현안에 집중하기 어려운 상황이 전개된다. 북핵문제 이후 이러한 흐름이 강화되고 있어, 남북대화가 후순위로 밀려나고, 남북 국회회담의 실효성도 줄어들고 있다.

2 향후 남북 국회회담 추진을 위한 과제

남북 국회회담의 추진동력을 확보하기 위해서는 ‘남남갈등’을 해소하고, 대북·통일정책 추진을 위한 ‘초당적 협력(bipartisanship)’을 구축해야 한다. 초당적 협력은 “다양한 의회정치 및 정당정치 행위자들이 상호작용을 통해 국가목표를 수립하고 실현하는 과정”이다.⁴⁸⁾ 1) 헌법 4조에 규정된 ‘평화적 통일정책’ 수립·추진이라는 국가목표 달성

46) 의회외교는 “의회가 주어진 법제도적 권한에 의거하여 외국과의 협력과 교류를 토대로 국제관계에 작간접적으로 영향을 미치는 모든 행위”로 정의할 수 있다. 유웅조, “한국 의회외교의 현황과 개선방향,” 『이슈와 논점』, 제1388호, 2017, p.1.

47) 심지어 21대 국회에서 국민의힘 정경희 의원은 ‘5분 자유발언’을 통해 “북한 최고인민회의를 인정하는 것은 우리 헌법을 부정하고, 국회와 국민을 모독하는 것”이라며, 박병석 국회의장이 제안한 남북국회회담 추진을 철회하라고 요구했다. 국회사무처, <제21대 국회 본회의 회의록 제384회 제7차(2021년 2월 26일)>, 2021, pp.38-39.

을 위한 정치세력들의 경쟁, 논쟁 수행을 위한 소통의 공간, 공론장으로서 의회의 확립, 2) 여야의 '상호신뢰'와 '공동책임'을 전제로 한 '여야의 정보공유'와 '야당의 참여정책'을 통한 의회의 역할 수행을 통해서,⁴⁹⁾ 대북정책을 포함한 외교정책을 둘러싼 국내정치적 갈등의 장으로 제도화된 의회가 초당적 협력으로 나아갈 수 있다.⁵⁰⁾ 여야는 대북·통일정책에서 공통공약을 발굴해 공동으로 추진하고 입법화하는 노력을 통해 정책적 간극을 좁힐 수 있을 것이다. 정부와 여당은 야당과의 대화를 북한과의 대화 못지않게 중시해야 한다. 서독의 경우, 보수당과 진보당이 연립정권이 바뀌더라도 일관성 있는 대동독정책을 펼쳤다.⁵¹⁾

남북합의의 국회 비준 동의도 남북 국회회담을 원활하게 추진하기 위해 해결해야 할 과제이다. 1991년 체결된 '남북기본합의서'의 경우, 북한은 최고인민회의에서 승인했으나, 남한은 아직까지 국회에서 승인하지 않고 법무부가 정부 간 공동성명이자 신사협정으로 규정하고 있다.⁵²⁾ 2018년 '판문점 선언'도 법제처의 유권해석에 따라 국회의 비준 동의가 필요하지만, 야당의 반대로 비준 동의를 못 받고 있다. 한편 북한 최고인민회의도 남한의 국회회담 제안에 우선 판문점 선언의 국회 비준 동의를 요청한 바 있다.⁵³⁾

국회에 지속적이고 안정적인 남북 국회회담 추진을 위한 상시 지원 조직을 갖추어야 한다. 여기에는 국회사무처 국제국, 외교통일위원회 전문위원과 입법지원기관인 국회입법조사처의 외교안보팀, 국회예산정책처, 국회미래연구원의 국제전략연구센터가 참여해야 한다.⁵⁴⁾ 여기에서 남북 국회회담(의회외교까지 포함)을 위한 조사연구분석과 예상

48) 구갑우 외, 『한반도 평화과정과 국회의 역할』, 국회연구용역과제 연구보고서, 2004, p.22.

49) Ibid..

50) 초당적 협력과 관련해서는 13대 국회의 경험과 김대중 정부에서 교훈을 얻을 수 있다. 13대 국회는 여소야대 4당체제로 구성되었다. 당시 노태우 대통령은 야당의 3김 총재와 협의해서 '한민족공동체 통일방안'을 만들었고, 이는 김영삼 정부에서 '민족공동체 통일방안'으로 계승되어 문재인 정부에 이르기까지 기초와 골격이 이어지고 있다. 아울러 13대 국회는 노태우 정부의 북방정책과 대북정책을 초당적으로 지원하기 위해 '통일정책특별위원회'(위원장 박관용 의원)를 구성하여, 총 22차례의 회의를 열었다. 한편 김대중 정부에서는 초대 통일부장관과 국정원장에 보수 인물인 강인덕과 이종찬을 각각 기용해, 국민통합의 바탕 위에서 대북·통일정책을 추진하고자 노력했다. 대북·통일정책에서 초당적 협력의 성과는 다른 분야의 협치로 이어져 협치의 '선순환 효과'도 기대할 수 있을 것이다.

51) 심지어 동독정책 주무 정당과 장관은 18년 동안이나 한 정당(자유민주당)의 한 사람(한스 디트리히 겐서 외무장관)일 만큼 정책 지속성과 일관성이 높았다. 겐서 장관은 독일 통일이 가능했던 제일 요인을 한마디로 '지속성'이라고 말했다. 연합뉴스, 2019/01/24.

52) 김부겸, "남북 국회회담의 실현을 위한 조건과 정책과제 연구," 256회 정기국회 연구자료집-1, 2005, p.7.

53) 문화상 국회의장 보도자료, "판문점 선언, 국회 비준동의 여론조사 결과," 2018.09.27.

54) 행정부에서 파견된 국회의장 통일특보와 외교특임대사도 참여할 수 있다.

의제, 대북·통일정책 추진과정에서 소요되는 재정문제, 그리고 북한을 회담장으로 끌어낼 수 있는 전략을 마련해야 한다. 남북 국회회담 준비과정에서 통일부와 국가정보원 등 관련 행정부의 지원과 협의, 정례적인 정보 교환도 필요하며, 청와대 국가안보실과의 협의도 필수적이다.

제5절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 남북 국회회담의 역사적 궤적을 평가하고 실패 요인과 함께 향후 추진을 위한 과제를 논의했다. 한반도 평화과정과 통합 의제와 관련해 국회의 역할은 1985년을 시작으로 한 다수 예비접촉과 준비접촉에도 본회담을 성사하지 못한 남북 국회회담 사례에서 보듯 기존의 경험을 바탕으로 앞으로의 전환을 위한 다양한 모색이 필요하다. 국회는 헌법이 명시한 ‘평화적 통일정책’ 수행을 위한 민의의 대표기관, 주권기관으로서 대북·통일정책에 개입해야 한다는 규범적 측면뿐 아니라 대외정책을 중심으로 행정부와 경쟁하는 과정에서 입법부의 개입을 제도화함으로써 국제협력에 대한 ‘신빙성’(credibility)을 제고하는 효과를 발휘할 수 있다는 점에서,⁵⁵⁾ 평화과정에서의 역할을 확장, 심화할 필요가 있다.

남북 국회회담의 실패 요인으로는 크게 1) 남북 정치체제 간 차이와 역량 차이, 2) 북한 문제와 남북관계를 둘러싼 국내 정당 간 차이 및 남남갈등, 3) 한반도 평화과정의 국제적 환경의 부침을 들 수 있다. 이러한 한계를 극복하고 향후 국회의 역할을 제고하기 위한 필요조건으로는 1) 초당적 협력 구축, 2) 남북한 합의서들의 국회 비준동의 등을 통한 대북·통일정책에서 민주성 제고, 3) 평화과정에서 입법부 개입을 제도화하기 위한 국회 내 상시 지원조직 설치를 고려할 수 있다.

특히 초당적 협력의 과제는 한반도 평화와 통합의 문제를 둘러싼 한국 사회의 극단적 대립·분열을 배경으로 국회 내에서 그 중요성에 대한 공통의 강력한 ‘수사’가 존재하면서도 구체적 실현을 위한 조건들의 확립은 여전히 미비한 것이 현실이다. 초당적 협력의 구성을 위해서는 △평화통일의 국가적 목표 실현을 위한 의원 전문적 역량 강화, △이데올로기적 간극을 넘어 여야를 막론하고 평화과정과 통합의 당사자들을 포괄하는 공동 인식, 소통, 책임의 공간 형성, △대북·통일정책에서 입법부-행정부 간 관계를 배

55) 구갑우 외, 『한반도 평화과정과 국회의 역할』, 2004, p.24; 박명림 외, 『남북 국회회담 개최 의의와 정책과제: 갈등수렴을 통한 남북관계 개선』, 2012.

타적인 것으로 설정하기보다 교환 가능한 보완적 관계로 설정하는 국회 개입의 제도화 등을 전제해야 한다.

[표 2-4] 남북 국회회담 사례 주요 특징과 과제

주요 특징 (남북 국회회담 실패 요인)	남북 정치체제 및 역량 차이
	북한 체제, 남북관계를 둘러싼 국내 정당 간 차이와 남남갈등
	한반도 평화과정의 국제적 영향
향후 과제	초당적 협력 구축 (필요조건: 상임위 등 의원 전문성 강화, 정당 간 이데올로기적 간극 완화 및 대립·분열 관리, 의회-행정부 간 교환관계 통한 의회의 외교정책에 대한 개입 제도화)
	남북한 합의서들의 국회 비준 동의 등 행정부 정책 견제·감시 및 대북정책의 민주성 제고
	국회 내 상시 지원조직 설치

사실상 상기한 제언들은 기존 연구에서도 이미 지적된 부분이 있지만, 본 연구는 연방주의, 협의주의 모델의 이론적 탐색과 함께 다른 통합 및 평화과정 사례 분석을 통해 한반도 평화과정에서 국회의 역할 변화에 대한 유의미한 성찰을 확장하기로 한다. 3-5 절에서는 남북 국회회담 향후 추진 등 한반도 평화과정에서 국회의 역할을 제고하기 위한 시사점을 이끌어내는 차원에서 세 가지 사례로 양안 관계, 아일랜드 평화과정, 프랑스-독일 화해협력 사례를 검토한다.

제3장

양안 의회 교류의 역사와 평가

제1절 양안 교류의 비대칭성과 불안정성

제2절 양안 관계와 민의대표 간 교류의 양상

제3절 대만 입법원 위원과 중국 정치협상회의 위원 간의 교류

제4절 소결

제 1절

양안 교류의 비대칭성과 불안정성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

양안 민의대표 간 교류는 뭔가 석연치 않은 특수한 맥락을 갖고 있다. 이러한 맥락은 양안 간 권력의 비대칭성과 양안 정세의 불안정성에서 기인한다. 권력의 비대칭성은 대만 경제가 과도하게 중국 시장에 의존되어 있다는 점과 중국의 하드파워가 상승하면서 대만이 자주적인 정치체로서의 존엄을 지키면서 중국과 동등한 지위에서 협상을 진행하기 어려워졌다는 점을 시사한다. 양안 정세의 불안정성은 대만이 민주주의 체제이기 때문에 매 선거 때마다 정권 교체가 이뤄질 수 있고, 탈중국 혹은 독립 지향의 정치 성향을 가진 민진당의 집권기에는 양안 정부 사이의 공식적인 교류와 협력이 중단되고 긴장이 고조된다는 점을 시사한다.

이러한 특수한 맥락이 양안 민의대표 간 교류에도 장애 요인으로 작용한다. 여기서 양안 간 의회 교류라는 명칭을 사용하지 못하고 ‘민의대표(民意代表)’라는 명칭을 사용하는 것도 이러한 맥락을 배경으로 하고 있다. 중국 정부가 내세우는 ‘일국양제’는 연방제 모델을 상정하고 있기 때문에, 국가연합을 통합의 모델로 상정하는 경우와 달리 양안 간에 동등한 교류와 협상이 이뤄지기 어렵다. 민의대표 간의 교류에서도 이러한 비대칭적 성격을 포착할 수 있다.

요컨대, 권력의 비대칭성이 관계와 교류의 비대칭성으로 이어지고, 이러한 비대칭성은 주권 감정을 중시하는 대만 대중들의 여론에 민감할 수밖에 없는 대만 민의대표들의 적극적 교류 참여에 신중한 태도를 취하게 만드는 것이다. 중국의 종합국력이 상승한 이후로는 대만이 더욱 중국으로부터 존중 받지 못한다는 감정과 주권의 존엄을 감각하고자 하는 대만인들의 바람이 좌절되고 있다는 인식이 커졌다. 이로 인해 민의대표들이 중국과 적극적인 교류를 추진했을 때 선거에 득이 되지 않는 상황으로 이어질 수 있게 되었다.

민주화 이후 대만 사회의 정치 지형은 중국 정체성(Chinese identity)으로부터 벗어나려는 강한 원심력이 작용하게 되었고, 중국에 대한 입장이 대만 정치 지형에서 가장

핵심적인 정치 균열(political cleavage) 요인이 되었다.⁵⁶⁾ 게다가 홍콩에 대한 중국의 일국양제 실천이 평화적이고 민주적이지 않았다는 의식이 대만 사회에 반중 의식을 고조시켜 앞으로 더욱 '일국양제'의 통합 방식은 대만 여론에서 설 자리를 잃었다.⁵⁷⁾ 중국 지도부 내에서 연방제 모델의 일국양제 방침에 변화가 없다면, 양안 민의대표 간의 교류의 가치는 진전되기 어려울 것이다.

3장에서는 이러한 맥락을 바탕으로 양안 민의대표 교류의 역사를 살펴보고 성과와 한계에 대해 되돌아보려 한다.

56) 吳玉山, "十年的知識薪傳: 重新檢視爭辯中的兩岸關係理論," 『中國大陸研究』 52.3, 2009, pp.113-127.

57) Richard C. Bush, *Difficult Choices: Taiwan's Quest for Security and the Good Life*. Brookings Institution Press, 2021.

제2절

양안 관계와 민의대표 간 교류의 양상

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

양안 관계는 중국 대륙의 중화인민공화국과 대만의 중화민국 간의 관계를 지칭한다. 1971년에 중화인민공화국이 중화민국을 대체하여 유엔 안보리 상임이사국이 된 후 대만(공식 국호 중화민국)의 외교 공간은 급속히 좁아졌다. 1987년 권위주의 정권이 계엄을 해제한 이후 대만 사회에서는 민주화와 본토화 운동이 일어났다. 이후 통일과 독립의 문제를 중심으로 한 중국에 대한 입장이 대만 정치의 핵심적인 정치 균열 구조가 되었다. 대만이 아직 권위주의 체제였을 때는 하나의 중국 원칙과 통일에 대해 양안이 일치된 의견을 갖고 있었는데, 대만의 민주화 이후 통일과 독립의 문제는 양안 정부와 대중들 사이에서 매우 중요하고 민감한 의제가 되었다.

반면, 양안 간의 인적 교류는 대만이 1987년에 계엄을 해제한 이후 급속도로 발전해 왔다. 2008년 말 통상(通商·직교역)과 통항(通航·물류 및 인적 교류), 통우(通郵·우편 교류) 등 전면적인 삼통(三通)이 이뤄진 후에는 인적 교류가 더욱 확대되었다. 양안 당국 간의 공조는 '92 컨센서스(92공식·九二共識)의 기초 위에서 실질적 진전을 이뤘는데, 양안의 협상 창구인 중국 해협양안관계협회(해협회)와 대만 해협교류기금회(해기회) 간의 협상이 다시 제도화되었을 뿐만 아니라 양안 주무부처 간의 접촉과 소통 메커니즘도 상시화되었다. 양안 간 민간교류와 주무부처 간의 접촉이 큰 성과를 보인데 비해 대만 입법기구와 민의대표의 양안 교류 참여는 오랫동안 증시되지 않았다.⁵⁸⁾

사실 양안 간 협상을 주로 전담하는 기구는 해협회와 해기회이다. 해협회와 해기회가 설립된 것은 1991년이였다. 87년 이후 대만이 친척 방문 등 양안 교류를 허용하고 중국도 협상에 나설 뜻을 비치면서 민간 차원의 교류 지원이 필요했기 때문이다. 두 단체는 1990년대 두 차례 양안회담을 갖는 등 양안관계 진전에 기여했으나 1999년 리덩후이 대만총통이 '두 개의 국가론'을 제창하면서 대화가 중단됐다. 해협회와 해기회는 마잉주 정권이 들어선 2008년 6월 다시 양안회담을 개최하며 주목을 받았다. 이후 두 단

58) 刘世洋, "两岸大交流中的台湾民意代表群像," 《统一论坛》, 2015年4月.

체는 해운, 항공, 우편 분야 협력 등 경제분야에 대한 12개 협정을 체결하며 양안의 교류·협력 확대를 주도해 왔다. 중국이 대만판공실 대신 해협회를 내세워 대만과의 교류·협력을 주도한 것은 대만을 독립된 국가로 인정하지 않는다는 의식이 깔려 있다. 중국에 대만은 하나의 성(省)이자 실질적 지배효력이 미치지 않는 미수복 지역일 뿐이다.

1987년 계엄령 해제 이후 양안 간 민간 교류가 활성화되면서 대만의 민의대표(입법위원)들도 개인 혹은 단체로 중국을 오갔다. 그 중 정치적으로 큰 주목을 받은 것은, 2005년 봄 련잔(連戰) 국민당 주석과 송추위(宋楚瑜) 친민당 주석이 각각 후진타오 국가주석을 접견한 것이다. 베이징 당국으로서는 탈중국적인 민진당이 계속 집권하며 양안관계에 돌파구가 필요한 상황에서 친중적인 야당 주석들을 만나 정치적 교류의 플랫폼을 구축함으로써 민진당의 대만독립 움직임을 견제할 필요가 있었다. 이후 2008년 국민당 출신의 마잉주(馬英九)가 총통에 당선되면서 양안관계는 새로운 교류협력의 시기에 진입했고 대만의 민의대표(입법위원)들이 더욱 적극적으로 중국과의 교류에 참여하게 되었다.

대만 민의대표들의 대중국 교류의 특징은 친중국적인 정치성향을 가진 정당(국민당, 친민당, 신당 등) 출신의 참여가 대부분을 차지한다는 점이다.⁵⁹⁾ 이러한 정당 출신의 민의대표들이 ‘하나의 중국’ 원칙을 기반으로 하는 ‘92 컨센서스’를 지지하고 있기 때문에 중국과의 정치적 신뢰를 형성하기가 더 수월하기 때문이다. 민진당의 천수이벤 총통 집권기(2000~2008년)에는 국민당의 원내 비서장이 매년 휴회 기간에 중국을 방문하는 것이 관례가 되기도 했다. 2008년 국민당의 마잉주 총통 집권기에 들어서 양안관계가 호전된 후에는 친중 민의대표들이 “양안 경제문화 포럼(兩岸經貿文化論壇)” 등의 채널을 통해 더욱 빈번하게 중국을 오고갔다.⁶⁰⁾ 2006년 1차 포럼이 성공적으로 개최된 이래 현재까지 지속되고 있다. 2007년의 경우에는 30여 명의 각 정당 인사들이 참여했고 100여 명이 넘는 민의대표들이 이 포럼을 통해 교류에 참가하고 중국을 방문했다. 이외에 해협포럼(海峽論壇), 해협청년 페스티벌(海峽青年節) 등의 행사에 민의대표들이 참

59) 이러한 교류의 특징이 양안 민의대표 간 교류의 한계이기도 하며, 민의대표 간 교류가 오히려 대만 내부 정치의 분열과 양극화 현상을 심화시키는 측면도 있다. 뿐만 아니라 양안 간 신뢰구축을 저해하는 측면도 있다.

60) “양안 경제문화 포럼(兩岸經貿文化論壇)”은 속칭 ‘국공 포럼’이라 불리며 중국공산당과 국민당의 교류 플랫폼으로서의 역할을 해왔다. 2005년 후진타오 중국 국가주석과 련잔 국민당 주석 회담의 결의에 따라 양당이 공동 주최하는 행사가 되었다. ‘92 컨센서스’의 토대 위에 양안 간의 경제, 무역, 문화 등 분야에서의 교류와 대화를 촉진시키는 취지에서 시작됐다. 그러나 대만 독립을 지지하는 인사들로부터는 중국공산당의 통일전선전술 도구에 불과하다는 평가를 받고 있다.

여하고 있다.

반중적인 정치성향을 가진 민진당 출신의 민의대표들도 개인 자격으로 중국을 방문했다. 린중머우(林重謨), 쉬텐차이(許添財) 등 급진적인 대만독립 지지자가 양안교류에 참가하기도 했다. 2003년 1월에는 민진당 원내 비서장인 추추이전(邱垂貞), 천중신(陳忠信), 천성홍(陳勝宏), 추타이산(邱太三), 쉬룽수(許榮淑), 린중정(林忠正) 등 10여 명의 민진당 출신 입법위원이 중국을 방문했다. 특히 천중신(陳忠信)은 당시 민진당 중국사무부 주임을 맡고 있어서 특히 주목을 받았다. 2014년에는 대만 지방선거를 앞두고 민진당 출신의 시장 및 현장이 모두 중국을 방문했으며, 선거가 끝난 후에는 민진당 출신의 신임 시장 및 현장들이 양안 교류의 중요성을 표명하기도 했다. 민진당 출신의 입법위원들 또한 중국과의 경제협력의 필요성을 인식하고 있음을 보여주는 것이며, 반면에 중국공산당 지도부가 민진당에 대해 신뢰가 높지 않음을 보여주는 것이다.

양안 민의대표 간 교류의 제도화는 아직 초보적인 수준이다. 대만 민의대표들이 중국 방문이 증가하면서 대만 민의대표들과 전국인대 및 지방인대, 정치협상회의, 중앙정부 및 지방정부의 대만판공실 등 기관과 조금씩 네트워크가 형성되고 있는 중이다. 예컨대, 2006년 6월 대만 입법원 부원장을 역임한 국민당의 라오잉치(饒穎奇) 의원 주도로 74명의 민의대표가 공동 발기하여 “양안 민의대표 협회(兩岸民意代表聯誼會)”를 설립했고 (후에 “해협 양안 민의대표 교류 기금회”로 명칭을 변경함), 적극적으로 대만 민의대표와 중국 측과의 교류를 추진했다. 2010년 이후 이 교류기금회는 중국의 전국정협 산하 홍콩·마카오·타이완 동포위원회와 정기적인 교류 플랫폼을 건립했다. 현재까지 여러 차례의 상호 방문을 진행했는데 그 교류의 내용은 문화 교류, 농업 협력, 중소기업 협력, 타이완 기업인 지원 등의 의제를 중심으로 진행되었다. 그 대상도 국무원 대만판공실, 문화부, 농업부, 상무부, 국가여유(관광)국, 지방 성시 지도자 등 관련 인사들과 광범위한 교류가 진행됐다.

양안 민의대표 간의 교류 플랫폼은 2010년 공식 출범했다. 대만 “양안 민의대표 교류기금회” 이사장이자 전임 입법원 부원장인 라오잉치(饒穎奇)가 2010년 3월 대만 민의대표 30여 명을 이끌고 중국을 방문해 양안 교류에 좋은 소통의 채널을 열었다. 라오 이사장은 중국 정협위원과 대만 민의대표가 한 자리에서 허심탄회하게 소통하는 것이 매우 쉽지 않다고 평가한 바 있다.⁶¹⁾ 2011년에는 국민당, 신당, 민진당, 건국당, 대만

단결연맹 소속 40여 명의 민의대표들로 구성된 방문단이 중국의 전국정치협상회의 홍콩-마카오-타이완 교포위원회, 해협양안관계협회, 전국정협 주석 등을 방문했다. 양안 민의대표 간의 상호 방문을 제도화하기 위해 기금회는 2010년 12월 중국의 전국정협 홍콩·마카오·타이완 동포위원회 33인을 초청하여 대만 방문을 성사시켰다. 이후 매년 대만을 방문했는데, 2016년 민진당에 의해 정권교체가 이뤄지면서 전국정협 대표단의 대만 방문이 중단되었다가 2018년 1월 다시 방문이 재개되었다. 2018년까지 대만 민의대표 방문단은 여덟 차례 중국을 방문했고, 중국 정협 대표단은 7차례 대만을 방문했다.⁶²⁾

61) 중앙통신사, 2011/08/25.

62) 양안민의대표교류기금회(海峽兩岸民意代表交流基金會) 홈페이지: <http://fcpcd.org/about.html>

제3절

대만 입법원 위원과 중국 정치협상회의 위원 간의 교류

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대만 입법원 위원과 중국 정치협상회의 위원 간의 교류를 엄밀하게 평가하자면, 민의 대표 교류로 범주화하기에 석연치 않은 점이 있다. 대만의 ‘입법원’은 최고 입법기관으로 법률안, 예산안, 계엄안, 사면안, 선전포고안, 강화안, 조약안 등을 의결하는 권한을 갖고 있으며, 행정부를 견제하는 핵심 역량이다. 대만의 입법위원, 즉 민의대표는 선거를 통해 유권자가 선출하며 유권자를 대표해 입법권을 행사한다.⁶³⁾ 반면에 중국 헌법에서 중국 인민의 민의를 대표하는 기구는 인민대표대회이다. 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 이하 ‘전국인대’)가 ‘국회’ 격으로 입법권을 행사하는 곳이라면, 중국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議, 이하 ‘정협’)는 정책 수립을 위한 자문기구로서의 역할을 하는 곳이다. 정협에는 중국공산당을 포함한 각 당파와 소수민족 등 각계 인사들이 참여하여 정책 수립 과정에 의견을 개진하고 자문을 제공한다.

중국에서 민의를 대표하고 반영하는 제도이자 기관은 ‘양회(兩會)’인데, ‘양회’란 ‘전국인민대표대회(全國人民代表大會)’와 ‘중국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議)’를 지칭하는 것이다. 전국인민대표대회(이하 ‘전국인대’)는 중화인민공화국의 헌법상 최고 국가권력기관이자 최고 입법기관으로 입법권과 국가의사 결정권 등을 행사하는 곳이며, 중국인민정치협상회의(이하 ‘정협’)는 정책자문기구로 중국공산당을 포함한 각 당파와 소수민족 등 각계 인사들이 참여하여 정책 수립 과정에 의견을 개진하고 자문을 제공한다. 하지만 직접 법을 만들거나 정책을 결정하는 권한은 없다. 정협은 기본적으로 중국 공산당의 지도하에 다당 협력을 추진하고 정치 협의의 제도 하에 통일전선을 실행하는 조직이다. 중국 스스로는 “중국 특색 협의 민주주의 중요한 실천 형식”이라고 평한다.⁶⁴⁾

그렇다면 왜 특별히 정협이 양안 민의대표 간 교류를 담당하는 것일까? 정협의 중요

63) 대만의 민의대표 의석수는 원래 225석이었는데 2008년 제7대 민의대표 선거부터 지역구 79석, 정당 비례대표 34석 등을 합해 113석이 되었다.

64) 중화인민공화국 헌법은 중국 공산당이 지도하는 다당 협력과 정치 협의의 제도가 오랫동안 존재하고 발전할 것이라고 규정하고 있다. 정협은 정치협의 및 자문기구로서 국가 기관에는 속하지 않으며 입법기관도 아니다. 그러나 일각에서는 인민정치협상회의의 국가 기관화 및 법제화를 통해 정협이 민의를 대표하는 기관임을 확인하는 것이 필요하다고 주장한다.

한 임무 중에는 평화통일과 일국양제 방침을 촉진하는 역할이 있다. 이를 위해 관계기관과의 협력을 강화하고, 홍콩, 마카오, 타이완의 각계 인사들과 소통 채널을 넓히고 각종 친목 활동을 광범위하게 수행하며, 홍콩, 마카오, 타이완 동포들을 단결시키기 위해 노력하고, 완전한 통일을 실현하기 위해 노력하는 것이다. 주요 업무로는 통일 관련 방침의 홍보, 대만 정치경제 및 사회문화 등의 상황 파악 및 연구, 홍콩-마카오-타이완 동포들의 평화통일에 대한 견해와 의견 반영, 해외 화교와의 연락 업무, 양안 인적 교류와 경제문화 등 교류 촉진 등이 있다.⁶⁵⁾

비록 정협이 중국의 민의를 반영하는 역할을 한다고 하더라도 양안 민의대표 간의 교류에 비대칭적 성격이 존재함을 완전히 부인할 수는 없다. 정협이 통일전선을 담당하는 기구라는 측면에서 대만 대중들의 비판과 불신감을 완전히 지울 수는 없는 것이다. 민의대표 간의 교류가 신뢰구축 작업의 일환이라면 이러한 비대칭성이 신뢰구축보다는 불신의 단초를 제공하고 있는 것이다.

65) 全國政協辦公廳網站 참조.

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

양안민의대표교류기금회의 활동이 있었지만, 대만 민의대표들의 중국과의 교류는 기본적으로 개인적인 수준에서 이뤄져왔다고 평가할 수 있다. 주로 퇴임한 민의대표가 중국의 대학에서 학술 활동을 하거나 개인 사업을 하는 형태이다. 많은 정치인들이 퇴임 후 중국에서 새로운 기회를 모색하는 경우가 많이 있었다. 리아오(李敖) 의원의 경우 사면대학의 명예교수가 되어 활동을 했고, 레이첸(雷倩) 의원은 중국 CCTV, 동남위성TV 등 대만 관련 프로그램에 주요 게스트로 초대되었으며, 추이(邱毅)는 중국 대학의 MBA 과정에서 강의를 하거나 시사 프로그램에 출연했다.

그러나 긍정적인 측면에서 보면, 대만 민의대표들의 교류 활동 분야는 매우 다양하다. 교류 내용은 여행 및 방문, 학술 좌담회, 중국 사회 현장 조사, 상품 마케팅, 친목 활동, 시장 조사, 대학원 진학 등에 넓게 걸쳐 있다. 교류의 형식은 단독 방문과 단체 방문이 있는데, 단체 방문은 민간 단체를 조직하여 방문하거나 관련 단체를 조직하여 방문하기도 했다. 교류 내용에서 가장 대중을 이룬 것은 국민당 출신의 민의대표들이 의제 중심으로 단체를 조직하여 중국을 방문하는 것이다. 예컨대, 춘절 전세기 첫 운항식, 과학기술 연구 성과 및 자유무역지대 정책 조사, 대만 농산물 마케팅 등의 목적으로 중국을 방문했다. 이러한 민의대표들의 중국 방문 및 교류는 마잉주 정부 집권기(2008-2016년)에 가장 빈번했다.

대만 민의대표들이 양안 교류에 적극 참여하는 것은 대체로 다음과 같은 이유들 때문이다. 첫째, 중국의 국정 및 경제사회 발전 상황을 파악하여 중국에 대한 이해를 높이기 위함이다. 특히 대만에 대한 정책 입장과 의사결정 모델을 이해함으로써 양안관계를 긍정적인 방향으로 추진하고 대만의 이익을 높이며 대만 사회에서 중국을 잘 이해하는 중국통으로 평가받기 위함이다. 양안 교류의 경험을 통해 정치적 자산을 늘리려는 목적도 있다. 또한 중국에서 사업을 하는 대만 기업인들을 지원하고 대만 농산품을 홍보하고 대만에 대한 중국의 우대정책을 쟁취하고 중국 자본의 대만 유치 등을 통해 선거구에서

의 지지도를 높이려는 목적을 갖고 있다. 민진당 진영의 민의대표들은 중국과의 교류에 참여함으로써 양안관계 발전에 반대하지 않는다는 이미지를 구축함으로써 중도층의 표를 얻으려는 정치적 의도를 갖고 있다.

대만 민의대표들은 양안관계 발전에 있어서 여전히 적극적 행위자는 아니며 충분한 영향력을 발휘하고 있지 못하다. 그 원인은 양안관계의 본질이 비대칭적이고 불안정하며, 상호 간에 심도있는 교류가 이뤄질 수 없기 때문이다. 특히 양안 교류에 참여하는 반중적 정치 성향을 가진 민진당의 민의대표들은 대부분 퇴임 후에 참여하거나 비주류 인사들이 많아 민진당의 노선 조정과 정책 변화에 영향력이 미미한 경우가 많다. 위정성(俞正聲) 전국정협 주석은 2014년 양회 업무보고에서 “대만 민의대표와의 교류 강화”를 강조했고 2015년 업무보고에서도 재확인했다. 중국이 대만 민의대표와의 교류 강화에 높은 비중을 두고 있음을 보여준다. 민의대표와의 교류 강화가 양안 간 상호 신뢰 구축과 협력의 심화에 중요한 작용을 할 것이라는 평가를 시사하고 있다.

이상 양안 민의대표 교류의 역사적 궤적을 평가하면서 본 연구는 양안 사례로부터 한반도 평화과정에서 국회의 역할 제고를 위한 함의를 도출하기 위한 비교적 지점을 다음과 같이 추출한다. 양안 사례 민의대표 교류의 주요 특징은 1) 중국과 대만의 정치체제와 통일 전략에 대한 차이에서 기인하는 교류의 주체 문제, 즉 대만 입법원 위원과 중국인민정치협상회의 위원 간 교류가 이뤄지는 비대칭성, 2) 탈냉전기 대만의 정치지형에서 대중국 관계에 대한 정당 입장에 따른 양국화(친중국적 범람 진영 대 대만독립 지향의 범녹 진영), 3) 정치군사적 대립·분열에도 불구하고 다양한 경제, 사회, 문화 등에 걸친 교류협력의 활성화로 정리할 수 있다.

차오잉원 정권 교체 이후 대만 국내정치,⁶⁶⁾ 2019년 홍콩 시위 등에서 드러난 시진핑 집권 2기 중국의 ‘평화통일’ 정책 변화와 함께,⁶⁷⁾ 최근 미중 전략적 경쟁 국면 양안 해

66) 강준영·장영희, “2016년 대만 대선- 차이잉원 정부의 출범과 양안관계 전망,” 『중국학연구』, 통권 75호, 2016; 문흥호, “대만 민진당의 재집권과 양안관계 전망,” 『중소연구』, 39권 4호, 2016; 문흥호, “차이잉원의 재집권과 양안관계,” 『중소연구』, 44권 2호, 2020.

67) 신상진, “시진핑 신시대 중국의 대만정책과 양안관계의 변화: ‘평화발전’에서 ‘평화통일’로의 이행,” 『중소연구』, 43권 3호, 2019; 백지운, “양안관계의 패러다임 전환은 가능한가,” 『외국학연구』, 통권 35호, 2016; 장윤미, “하나의 중국 원칙과 양안의 갈라진 마음,” 『현대중국연구』, 22권 3호, 2020; 박광득, “시진핑 체제 등장 후 양안관계의 현황과 전망,” 『한국동북아논총』, 18권 4호, 2013; 김애경, “중국공산당 제19차 당대회이후 양안관계 전망,” 『현대중국연구』, 19권 3호, 2017; 전가림, “양안관계의 정치적 상호작용 연구: ‘92공식’과 ‘양국론’을 중심으로,” 『국제지역연구』, 24권 4호, 2020; 유영수, “홍콩의 인권과 민주화를 위한 시위와 중국의 대응: 배경과 전망,” 『EAI 논평』, 2019; 장정아, “모든 것이 정치다: 2019년 홍콩

협의 긴장 고조를 고려할 때,⁶⁸⁾ 양안 관계 사례는 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 사례로는 일종의 반면교사라 할 수 있다. 남북한은 대만-중국과 마찬가지로 ‘민족’의 재통일을 상징하는 특수관계의 성격을 가지며 분단과정에서 전쟁을 경험하고 자유민주주의 대 사회주의라는 정치체제 상 차이를 갖는다. 한편 중국과 대만의 경우, 단일 민족 정체성을 강하게 보유한 남북한과 달리 모두 다양한 에스닉(ethnic group)으로 구성된 다민족적 구성을 가진다는 차이도 분명하다.⁶⁹⁾

양안 관계의 역사적 부침 과정은 대만 내 주요 정당 간 대중국 관계에 대한 입장 및 국민 정체성 변화, 시진핑 집권 2기에 관찰되는 덩샤오핑 이후로 유지되어온 ‘92공식’, ‘일국양제’ 정책의 변화 등 대만 국내정치와 중국의 대응 결과에 영향을 받는다.⁷⁰⁾ 개혁개방기 중국의 대외 및 통일정책 상 실용주의적 기조는 시진핑 집권 2기에 들어 공세적이고 중국의 핵심이익에 대한 옹호를 강화하는 방향으로 변화하고 있다. 탈냉전기 들어 두 번의 정권교체를 이룬 대만의 2017년 민진당 차오잉원 정부는 직전의 마잉주 국민당 정부의 중국과의 관계개선에 대해 기존의 양안관계의 현상을 유지, 대만 국내정치상 중국을 미워하면서도 중국을 가까이 둘 수 밖에 없는 모호성을 견지하는 한편으로 미국과의 관계를 통해 중국과의 관계를 유지한다는 우선순위를 내세우고 있다.

최근 양안 관계에서 드러나는, 미중 전략경쟁의 국면에서 중국의 ‘평화통일’ 정책의 강경화, ‘하나의 중국’ 원칙과 ‘각자의 해석’(‘92공식’)에서 ‘일국’에 대한 중국의 비대칭적 강조에 반발해 각자의 해석의 자율성을 강조하는 대만의 입장 충돌의 맥락은 한반도 평화공존과 통합의 문제에 있어서도 남북한 각각의 정의 및 정당성 주장을 어떻게 비폭력적으로, 동등한 공존의 방식으로 양립시킬 것인가 그 방법론의 의미와 실제에 대해 중요한 참조점을 제공한다.

시위의 기억과 유산, 『황해문화』, 105호, 2019.

68) Bonny Lin and David Sacks, “How to Prevent an Accidental War Over Taiwan: Beijing and Taipei Are One Blunder Away From Open Conflict,” *Foreign Affairs*, Oct 12, 2021; 이상만, “미·중 전략적 경쟁시기 양안관계: 수렴과 확산의 이중성,” 『중국지역연구』, 6권 2호, 2019.

69) 장윤미, “하나의 중국 원칙과 양안의 갈라진 마음,” 2020, p.41.

70) 쑤치, 지은주 옮김, 『대만과 중국 양안관계 20년간의 기록』, 고려대학교출판문화원, 2014; 지은주, “서평: 양안관계20년간의 기록,” 중국지식네트워크, 제7호, 2016; 지은주, “시진핑 집권 이후 중국의 대만정책과 양안관계,” 『국제지역연구』, 29권 4호, 2020; 장영희, “미중 패권 경쟁 시대의 양안 관계 현황,” 『성균치이나브리프』, 9권 2호, 2021.

[표 3-1] 양안 민의대표 교류의 주요 특징과 한반도 평화과정에서 국회에 대한 함의

주요 특징	긍정	탈냉전기 다양한 경제, 사회, 문화 교류협력의 활성화
	부정	민의교류 주체 간 비대칭성 대만 국민정체성 변화 및 국내정치적 분열 대립 홍콩시위 등 중국 강경대응과 중국 평화통일 정책의 강조
한반도에의 비교적 함의		‘두 개의 정부’ 간 정치체제 차이 (대만 국내정치 및 양안 관계) 제로섬적 성격 미중 전략 경쟁의 국제환경적 영향

제4장

아일랜드섬 평화과정과 정당·의회의 역할

제1절 한반도와 아일랜드섬: 비교의 문제설정

제2절 평화과정과 정당·의회의 역할

제3절 탈분단 평화과정의 제도화: 아일랜드섬 평화체제

제4절 소결

제 1절

한반도와 아일랜드섬: 비교의 문제설정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

조선이 ‘일본의 아일랜드’라는 비유의 연원은 일본의 식민정책학자인 야나이하라 타다오(矢内原忠雄)의 1937년 글 “아일랜드 문제의 연혁”이다. 일본의 식민지 조선과 영국의 식민지 아일랜드를 비교한 언명이다. 식민지 아일랜드에서 전개된 자치운동과 그 운동의 성과인 1922년 아일랜드자유국(Irish Free State)의 형성은, 일본과 조선에서 ‘자치’(home rule)를 식민통치의 한 대안으로 생각하게 한 계기였다. 야나이하라는 영국-아일랜드관계를 보면서 조선인의 참정권과 조선의 자치론을 설파한 식민정책학자였다. 조선과 아일랜드의 유사성이라는 문제설정은, ‘한반도’(Korean peninsula)와 ‘아일랜드섬’(island of Ireland)의 지리적 거리에도 불구하고, 두 지역에서 나타나는 몇 가지 공통의 특성을 추출하게 한다.

한반도는 일본의, 아일랜드섬은 영국의 식민지였다. 대륙의 변두리에 위치한 한반도와 아일랜드섬의 식민지 경험은 두 지역에서 ‘한’(恨, bitterness)이라 부를 수 있는 민족적 정서를 가지게 한 요인일 수 있다. 물론 두 지역의 식민역사의 경험은 다르다. 아일랜드섬은 한반도보다 오랜 식민지 경험을 가졌고, 그 결과 아일랜드섬, 특히 북부인 북아일랜드에는 영국계 아일랜드인이 거주하게 되었고, 이 아일랜드인은 1922년 아일랜드자유국의 설립에 반대하기도 했다. 아일랜드는 조선과 달리 13세기부터 의회를 가지고 있었고 1801년 합병 이후에는 아일랜드의원들이 영국의회에 참여하여 ‘아일랜드 문제’를 제기할 수 있기도 했다. 야나이하라의 언명에 ‘기대어’ 조선과 아일랜드의 유사성을 찾는 것은, ‘식민지 유산’일 수 있다. 물론 일본이 영국-아일랜드관계를 일본-조선관계의 대안으로 생각했던 것은 사실이다. 일본은 식민지 조선을 영국의 스코틀랜드처럼 병합할 것인가, 아니면 아일랜드처럼 자치와 독립을 부여할 것인가를 고민하기도 했다.

다른 한편, 한반도와 아일랜드섬은 식민지 이후 ‘분단’되었다는 점에서 비슷하다. 한반도에는 1948년 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 수립된 이후, 아일랜드섬에서

는 남부가 아일랜드자유국이 되었을 때부터 분단이 시작되었다. 아일랜드섬의 남부가 1949년 영국연방을 탈퇴하고 '아일랜드공화국'(Republic of Ireland)으로 독립한 이후에는, 아일랜드공화국과 영국(Unted Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)의 홈네이션(home nations) 가운데 하나인 북아일랜드(Ulster) 간 분단이 고착화되었다. 한반도와 아일랜드섬은 분단 이후 풀기 어려운 고질적(intractable) 갈등을 경험했다. 한반도에서는 남북갈등과 남남갈등이, 아일랜드섬에서는 남북아일랜드의 갈등과 영국의 일부인 북아일랜드 내부의 갈등이, 때론 폭력적으로 격화되곤 했다. 한반도와 아일랜드섬에서 주기적으로 갈등의 전환을 위한 평화과정이 반복된 이유다.

제2절

평화과정과 정당·의회의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

평화과정은 전쟁과 같은 폭력적 분쟁을 거친 갈등당사자들의 공존(co-existence)을 모색하는 여정이다. 즉 갈등하는 타자와 함께 살아가는 방식을 찾는 과정이다. 그 과정에서 갈등당사자들의 관계가 최소한 서로 적이 아닌 상태가 된다면, 평화의 지속가능성이 담보될 수 있다. 적의 존재와 적이 가하는 위협이 공멸의 길을 예시할 때, 불가피하게 평화과정이 시작되곤 한다. 그러나 평화과정에서 갈등당사자들이 적에서 친구가 되어야 할 당위는 없다. ‘비적’(非敵) 상태에서도 평화는 가능하기 때문이다.

평화과정은, 전쟁과 폭력적 분쟁을 종식시키고 지속가능한 평화를 구축하기 위한 일련의 단계들로 구성된다. 이 단계들은 일반적으로, 평화를 위한 준비, 협상, 폭력, 평화협정, 평화구축 등으로 설정된다. 물론 비교평화과정 연구를 통해 이 단계를 설계한 연구자들도 평화과정이 선형적이지 않을 뿐만 아니라 평화과정 그 자체가 가다 서다를 반복함을 인정한다. 뿐만 아니라 평화과정을 통해 근본적 갈등이 해결되지 않으며, 폭력 재발의 가능성이 상존할 수 있다. 폭력이 평화과정의 한 단계로 설정되는 이유도 이 때문이다. 따라서 평화과정이 왜 실패하는가가 연구주제일 정도다. 평화협정이 체결되고 2년 이후 폭력으로 복귀하지 않은 것을 기준으로 한다면, 이차대전 이후 60여 년 동안의 평화프로세스의 성공률은 약 41% 정도라고 한다.

그럼에도 불구하고, 평화과정의 경험은 분쟁의 반복을 감소시키는 효과를 지닌다. 불가피하지만, 실패하더라도 평화과정을 반복해야 하는 이유다. 우리는 평화과정에 진입할 때 평화연구자들이 주장하는 것처럼, 갈등에 대한 ‘전환적 접근’에 주목해야 한다. 갈등에 대한 전환적 접근은 갈등의 해소를 고민하면서 동시에 갈등을 지속가능한 평화를 위한 소망스러운 조건으로 전환하기 위해 근본 원인을 이해하고 개념화하려 한다. 갈등의 전환(transformation)을 위해서는, 갈등의 해소와 사회적 변화 모두 필요하다. 즉 전환적 접근은 소망스럽지 않은 갈등을 어떻게 종결시킬 것인가, 라는 질문과 함께 소망스러운 어떤 것을 어떻게 만들 것인가, 라는 질문을 던진다. 갈등당사자 중 한 편의

배제를 통해 갈등을 해결하려 하지 않기 때문에, 전환적 접근에서는, 무장갈등의 당사자까지 포함해서 모든 갈등의 당사자를 협상 테이블에 불러 모으려 한다. 전환적 접근은, 규범을 지키지 않는 행위자를 배제하기보다는 포함하는 갈등조정 과정으로, 갈등의 종결이 아니라 갈등을 야기하는 구조의 장기 변화, 즉 공동의 미래를 추구하는 '도덕적 상상력'(moral imagination)에 기초한다. 도덕적 상상력은, 갈등당사자가 또 다른 갈등당사자와 공존하면서 공동의 미래를 설계할 수 있는 능력이다. 정리하면, 갈등전환론자들은, 지속가능한 평화를 만들기 위해 갈등을 야기한 사회적 관계의 전환 및 이를 통한 권력의 재분배 그리고 행위자들의 마음의 변화에 주목하려 한다. 행위자의 전환, 규칙의 전환, 구조의 전환이 갈등전환의 핵심 구성요소다.

비교평화과정 연구에서는, 평화프로세스의 제도화인 성공적인 평화협정을 위해 필요한 다섯 가지의 본질적 기준을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 평화과정의 참여자들이 좋은 신뢰에 기초하여 협상할 의지가 있어야 한다. 둘째, 주요한 행위자들이 평화과정에 포함되어야 한다. 셋째, 협상은 핵심 쟁점을 다룰 수 있어야 한다. 넷째, 무력이 목표를 얻기 위해 사용되지 않아야 한다. 다섯째, 협상가는 합의의 준수를 통해 평화과정의 지속을 약속해야 한다. 이 기준들은 평화과정 전체에 작동해야 평화협정이란 제도화 단계에 진입할 수 있다.

아일랜드섬 평화과정에서 주목의 대상은 평화과정의 참여자에 아일랜드공화국과 영국 등의 국가행위자는 물론 북아일랜드 내부의 서로 적대하는 정당들이 협상 테이블에 직접 참여했고, 평화과정의 결과로 협의주의(consociationalism)에 기초하여 내각제적 정체로 북아일랜드의 자치를 위한 의회와 정부를 결성했다는 점이다. 반면 한반도 평화과정의 경로와 목표를 둘러싸고 갈등하는 한국 내 정당들은 의회를 통해 행정부의 외교정책에 영향을 미치고자 한다. 일반적으로 외교정책을 둘러싼 행정부와 의회의 관계는 투쟁과 교환의 두 관계로 모형화할 수 있다. 현재 한국에서 한반도 평화과정을 둘러싼 정당 사이의 갈등은, 제로섬 게임과 같은 투쟁의 측면이 강조되고 있다. 따라서 의회의 외교정책에 대한 개입을 제도화하려는 노력이 필요한 시점이다.

제3절

탈분단 평화과정의 제도화: 아일랜드섬 평화체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1922년 아일랜드섬의 분단 이후 남북아일랜드의 국경과 북아일랜드 내부에서는 무장투쟁을 포함한 갈등이 전개되었다. 특히 '아일랜드공화군'(Irish Republican Army, IRA)은 아일랜드섬의 통일을 목표로 무장투쟁을 전개하곤 했다. 아일랜드섬의 갈등의 현장인 북아일랜드에서 주요한 갈등의 축은, 자신을 영국인으로 생각하고 북아일랜드가 영국의 일부라고 주장하는 인구의 약 60%를 차지하는 개신교도 '합병주의자'와 인구의 약 40%를 차지하고 자신을 아일랜드인이라 생각하면서 통일아일랜드를 추구하는 가톨릭교도 '민족주의자'의 대립이다.

민족주의자 내부에도 정치적 균열이 존재한다. 민족주의자 가운데는 폭력의 사용에 반대하지 않는 급진적 세력인 '공화주의자'(republicans)가 있다. 공화주의자가 민족주의자라면, 모든 민족주의자가 공화주의자는 아니다. 민족주의자와 공화주의자 모두 아일랜드섬의 분단이 영국에 의해 비민주적으로 부과된 것으로 생각하지만, 민족주의자들은 공화주의자와 달리 영국을 중립적 행위자로 간주하고, 공화주의자의 폭력투쟁이 아일랜드섬의 '통일'(unity)을 성취하는 데 부정적이라고 생각한다. 그리고 평화과정에서 드러나는 것처럼, 민족주의자들은 아일랜드공화국정부와 정치적 견해를 같이하곤 한다. 북아일랜드에서 민족주의자는 '사회민주노동당'(SDLP, Social Democratic and Labour Party)으로 대표되고 있다. 공화주의자들은, 무장투쟁조직인 IRA와 '우리 스스로'란 아일랜드어 이름을 가진 정당인 '신페인'(Sinn Féin)으로 대표된다. 공화주의자들은 아일랜드섬의 분단을 인정하지 않으며 영국의 철수와 통일아일랜드를 지향한다.

합병주의자 내부에도 정치적 균열이 존재한다. 폭력을 포함한 군사적 방법을 지지하는 세력은 합병주의자이면서 동시에 영국여왕에 충성을 다하는 극단적인 '충성파'(loyalists)로 불린다. 합병주의자는 아일랜드섬의 분단이 민주적으로 이루어졌고, 분단은 아일랜드섬 남부가 영국으로부터 분리하면서 발생했다고 생각한다. IRA가 북아일랜드에 대한 위협이기 때문에 가톨릭교도들에 대한 차별은 정당하다고 주장한다. 북아

일랜드가 영국의 일부로 존재해야 한다고 생각하는 합병주의자들은 헌법에서 아일랜드섬 북부에 대한 영토적 권리를 주장했던 아일랜드공화국에 대해서도 부정적이다. 합병주의자는, 중도우파 정당인 UUP(Ulster Unionist Party)와 보수주의 정당인 DUP(Democratic Unionist Party)를 통해 정치적으로 대표되고 있다. 또한 IRA에 맞서 무장투쟁을 전개하는 충성파의 준군사조직으로는 UDA(Ulster Defence Association)가 있다.

아일랜드섬에서 첫 번째 ‘평화과정’은 1970년대 초반 시작되었다. 1972년 1월 북아일랜드의 런던데리(Londonderry)에서 가톨릭시위대에 대한 영국군의 무력진압으로 13명의 시민이 사망하는 ‘피의 일요일’(Bloody Sunday) 사건이 발생했다. 1972년 3월 영국정부는 북아일랜드 의회(Stormont)를 정지시키고, 북아일랜드를 영국의회(Westminster)의 직접 통치 지역으로 바꾸었다. 1972년 7월에는 PIRA가 북아일랜드의 수도 벨파스트(Belfast)에서 감행한 폭탄공격으로 9명이 죽고 130명이 부상하는 ‘피의 금요일’(Bloody Friday) 사건이 발생했다. 북아일랜드의 갈등이 폭력으로 비화되자 영국정부는 갈등의 조정을 위해 북아일랜드의 민족주의자를 포섭하고자 했다. 북아일랜드 의회의 몰락은 민족주의자 내부에 정치적 협상과 개혁을 추구하는 입헌적 민족주의자와 혁명과 통일공화국을 위해 싸우는 공화주의자의 분열을 만들고 있었다. 영국정부는 1972년 10월 토론용 문건인 녹색(Green Paper)을 발표하면서 아일랜드섬의 평화과정을 제안했다.

평화과정의 핵심 의제는, 경쟁하는 정치사회세력들의 ‘권력공유’(power-sharing)였다. 1973년 3월 영국정부는 녹색에 대한 다양한 정치사회세력들의 토론을 기초로 백서를 발표했다. 백서의 핵심 내용은, 영국의 중앙정부로부터 권한을 이양(devolution) 받은 ‘북아일랜드 의회’(Northern Ireland Assembly)와 권력을 공유하는 ‘행정부’의 구성 그리고 아일랜드 문제를 다루는 남북아일랜드의 대표들로 구성된 연합적 거버넌스의 한 형태인 ‘아일랜드평의회’(Council of Ireland)의 건설이었다.

1973년 6월 SDLP, UUP, APNI, DUP 등이 참여하여 북아일랜드 의회를 구성하는 선거가 실시되었고, 백서에 찬성하는 세력이 의회에서 다수를 형성했다. 공화주의자들은 선거를 보이콧했고, IRA는 반대 캠페인을 지속했다. 1973년 12월 영국정부, 아일랜드공화국정부, 북아일랜드 행정부에 참여한 정당들은 북아일랜드 밖 영국땅인 썬닝테일

에서 평화협정(Sunningdale Communiqué; Sunningdale Agreement)에 합의했다. 썬닝데일합의는, 갈등행위자들의 ‘화해’를 원칙으로, 북아일랜드의 헌법적 지위, 아일랜드 평의회 역할, 테러리즘과 관련된 안보문제의 협력 등을 담고 있었다. 이 세 의제 모두 쟁점이었다.

아일랜드공화국 헌법 2조는 아일랜드공화국의 영토를 “전체 아일랜드섬과 그 부속도서 및 영해”로 규정하고 있었다. 즉 아일랜드공화국 헌법 2조에 따르면 북아일랜드는 아일랜드공화국의 영토였다. 물론 3조에서는, 관할권을 남아일랜드로 제한하고 있었다. 아일랜드공화국 헌법 2조에 반대하는 합병주의자는 북아일랜드를 영국의 일부로 인정할 것을 요구했고, 아일랜드공화국은 헌법개정이 국내적 반대에 부딪히자, 북아일랜드인의 다수가 통일을 원할 때까지는 북아일랜드의 현재 지위가 유지될 것이라는 선언을 했다. 영국정부는 북아일랜드인의 다수가 원할 때까지라는 표현에 동의하면서도 북아일랜드가 영국의 일부임을 명확히 했다. 아일랜드공화국정부와 영국정부의 선언에는 미묘하지만 중요한 차이가 있었다.

아일랜드평의회는 각료회의와 자문회의로 구성되는 것으로 합의되었다. 북아일랜드 행정부 7인과 아일랜드공화국정부 7인으로 구성되는 각료회의는 만장일치 방식의 의사결정을 채택했고, 이는 합병주의자에게 거부권(veto)을 준 것이기도 했다. 남북아일랜드의 공동 사업으로는 자원, 농업, 수송, 여행, 문화 등등의 기능주의적 협력이 합의에 명시되었다.

그러나 썬닝데일합의는, 합의 직후인 1974년 5월 파기되었다. 남북아일랜드의 협력이 기능주의적 협력에 국한되었지만, 합병주의자와 민족주의자 모두 이 합의를 아일랜드섬의 통일로 나아가는 전 단계로 인식했다. 합병주의자에게 썬닝데일합의는 ‘흡수’를, 민족주의자에게는 ‘기회’를 의미했다. 1974년 3월 UUP는 아일랜드공화국 헌법 2조와 3조의 개정을 요구하면서 합의에 대한 지지를 철회했다. 썬닝데일합의에 반대한 충성파는 준군사조직의 활동으로 대항했고, 같은 해 5월 충성파 계열의 ‘얼스터 노동자평의회’(Ulster Workers' Council)가 총파업을 감행하면서, 썬닝데일합의는 붕괴했다.

아일랜드섬의 두 번째 평화과정은, 1980년대 중반부터 시작되었다. 1981년부터 시작된 IRA 정치범들의 ‘단식투쟁’으로 10명이 감옥에서 사망했다. 이 사건을 계기로 북아일랜드에서는 거의 ‘내전’(civil war)에 버금가는 갈등을 겪게 되었다. 동시에 IRA의

정치적 대표인 공화주의정당 신페인당에 대한 선거에서의 지지도 확대되었다. 또한 국제적 수준에서도 IRA와 신페인이 정치적 탄압의 피해자라는 인식도 확산되었다. 영국 정부는 결국 유화정책을 전개했고, 그 결과 북아일랜드 민족주의자와 협의를 통해 1985년 11월 영국과 아일랜드공화국은 영국-아일랜드협정'(Anglo-Irish Agreement; Hillsborough Agreement)을 체결했다.

영국-아일랜드협정이 체결되기 전인 1983년 아일랜드섬의 민족주의적 정당들의 포럼--4 New Ireland Forum: 북아일랜드의 SDLP, 남아일랜드의 Fianna Fáil, Fine Gael, Labour--은 민족주의적 목표를 성취하기 위해 입헌적, 평화적 투쟁에 기초한 공동의 발의를 한 바 있다. 이 포럼은 1984년 보고서에서, 북아일랜드 문제(Northern Ireland questions)의 해결을 위해, '통일아일랜드', '아일랜드공화국과 영국의 공동 권위체', '연방적(federal) 길' 등의 선택지를 제시했다. 물론, 합병주의자와 영국정부는 세 대안을 모두 거부했다.

영국-아일랜드협정의 핵심 내용은, 두 국가가 테러리즘에 대한 협력을 강화하는 것과 북아일랜드 문제에 대한 아일랜드공화국정부의 '협의역할'을 인정한 것이었다. 양국 정부는 북아일랜드 지위의 어떠한 변화, 즉 아일랜드섬의 통일, 북아일랜드 주민 다수의 동의가 있을 때만 있을 수 있는 일로 합의했다.

이 협정에 대한 합병주의자와 민족주의자의 해석은 달랐다. 합병주의자들은 영국이 장기적으로 북아일랜드에서 철수하기 위해 역진이 불가능한 장치를 만들었다고 생각한 반면, 민족주의자들은 보다 강력한 아일랜드적 관점이 도입되면서 합병주의자들이 권력 공유를 둘러싼 협상에 참여할 수 있게 하는 강압적 계기가 되었다고 주장했다. 민족주의자들은 이 협정을 환영했고 공화주의자들도 공식적으로는 반대했지만 영국정부와 협상할 수 있는 기회가 생긴 것으로 인식했다고 한다. 외부세력인 미국은 하원에서 영국-아일랜드협정을 거의 만장일치로 지지했고, 영국에서도 비슷한 지지가 나왔다. 반면 합병주의자들은, 영국-아일랜드 협정이 아일랜드섬의 통일로 가는 전 단계일 수 있다고 우려했다.

1993년 영국정부와 아일랜드공화국정부는, 북아일랜드에 거주하는 아일랜드인의 자결권 인정, 평화과정의 추진, IRA의 무장해제를 전제로 신페인을 평화협상에 참여시키기는, '다우닝가선언'(Downing Street Declaration; Joint Declaration on Peace)에

합의했다. 이후 영국정부와 아일랜드공화국정부는 북아일랜드의 제 정당이 참여하는 협상과 무장해제를 동시적으로 추진했다. 1995년 미국 클린턴행정부의 북아일랜드 특사였던 미첼(G. Mitchell) 전 상원의원은 ‘미첼위원회’ 보고서를 통해 ‘민주주의’와 ‘비폭력’을 평화과정의 원리로 제시했다. 또 다른 쟁점이었던 무장해제와 관련하여서는 모든 정당들의 대화 이전에 무장해제가 이루어지는 것이 아니라 대화의 기간 동안 무장해제가 이루어지는 것으로 타협이 이루어졌다. 그러나 1996년 2월 IRA는 정전을 파기하고 무장투쟁을 감행했고, 영국정부와 아일랜드공화국정부는 다시금 IRA에 정전을 요구했다. 신페인이 평화협상에 참여하기 위해서는 IRA의 정전선언이 필요했다. 그러나 IRA는 무장투쟁을 포기하지 않았다.

1997년 5월 영국에서 정권교체가 발생했다. 상대적으로 아일랜드섬의 민족주의적 노선에 우호적이었던 노동당정부는 보수당정부가 추진하던 평화과정을 촉진시키고자 했다. 노동당정부는 다시금 IRA에게 정전을, 합병주의자들에게는 협상에 참여할 것을 요구했다. 1997년 7월 IRA는 제2차 정전선언을 했다. IRA가 정전선언을 하자 합병주의자들의 선택이 주목의 대상이었다. 합병주의자들은 협상에 참여하지 않았을 때, 영국정부와 아일랜드공화국정부가 강제로 갈등조정을 하는 것에 두려움을 느끼고 있었고, 결국 IRA의 무장해제가 이루어지지 않았음에도 불구하고 1997년 9월 협상에 참여하는 결단을 내렸다. 그리하여 75년 만에 처음으로 합병주의자들은 신페인과 협상테이블에 앉게 되었다.

미국의 미첼은 중재자로서 실제 다당 협상에서 공동 의장직을 수행했다. 중재자로서 갈등해결의 정식을 제공하는 것뿐만 아니라 행위자들이 정치적 위기에 직면했을 때 탈출할 수 있도록 핵심 원칙과 ‘고압산소방’을 제공하는 것이 그의 임무였다고 평가된다. 준군사조직의 무장해제가 이루어지지 않은 상황에서도 행위자들에게 비폭력을 하나의 원칙으로 제시했다. 극단에 맞서 중앙의 연합을 건설하려던 미첼의 개입은, 불편부당함을 통해 쌓은 신뢰를 바탕으로, 20개월에 걸친 협상이 마무리될 가능성을 보이자, ‘시한’을 부활절 이전으로 정하는 방식에서 절정에 달했다. 북아일랜드에서 반복되는 폭력의 시기가 다가오기 전에 협상을 끝맺으려는 것이었다. 그것은 미첼의 표현처럼 단 한번의 도약이었고, 결국 이 도약은 성금요일협정으로 막을 내렸다.

1998년 4월 10일 준군사조직의 무장해제에 대해서는 건설적 모호성을 가진 평화협

정인 성금요일협정(Good Friday Agreement; Belfast Agreement)에 영국과 아일랜드공화국정부 그리고 DUP를 제외한 주요 정당들이 합의했다. 첫 번째 내용은, 북아일랜드가 영국의 일부로 남을 것인가 아니면 통일아일랜드가 될 것인가는 북아일랜드 주민 다수의 선택으로 이루어진다는 것이었다. 그리고 통일아일랜드를 향한 정당한 희망이 존재하기는 하지만 현재의 북아일랜드의 지위는 영국의 일부라는 내용도 포함되었다. 그리고 합병주의자들이 문제로 제기했던 아일랜드공화국 헌법 2조와 3조의 개정에 대한 합의도 이루어졌다. 제도적인 측면에서, 영국정부로부터 권력을 점진적으로 이양 받는 북아일랜드 의회 및 자치 정부, 남북아일랜드의 협력을 위한 각료평의회, 영국과 아일랜드공화국의 협력을 위한 영국-아일랜드공화국 위원 구성 등이 합의사항이었다.

성금요일협정 직후, 북아일랜드와 아일랜드공화국에서는 국민투표를 통해 이 평화협정을 승인했다. 특히 아일랜드공화국 국민투표에서는 아일랜드섬 전체를 아일랜드공화국 영토로 규정한 헌법 2조를 아일랜드섬에서 태어난 개인은 '아일랜드 민족'(Irish nation)의 구성원이라는 내용으로 개정하는 안이 통과되었다. 기존의 영토에 기초한 민족에서 공통의 정체성을 담지한 민족으로 전환하는 내용을 담은 헌법개정이었다. 3조에는 아일랜드섬의 통일이 평화적 방법으로만 이루어져야 한다는 것과 통일을 위해서는 남북아일랜드 주민 다수의 동의가 필요하다는 전제조건이 담겼다. 아일랜드공화국 헌법의 개정은 평화체제를 통일의 전 단계로 설정하는 것에 반대하는 합병주의자들의 의견이 반영된 것이었다. 그리고 사실상 북아일랜드가 영국의 일부를 법적으로 인정한 조치이기도 했다.

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

북아일랜드의 갈등을 전환시킨 성금요일협정을 관통하는 정치철학적 기초는 ‘협이주의’(consociationalism)였다. 연정, 비례대표, 상호 거부권 등의 제도적 장치를 가지는 협이주의는, 승자독식을 배제하고 권력의 분점을 추구하는 정치철학적 원리다. 특히, 다양한 정치적 균열구조를 가지고 있는 유럽의 소국들에서 정착된 원리로, 공동다수의 지배를 가능하게 하는 대연정과 같은 제도들이 협이주의의 실행에 있어 주요한 역할을 하게 된다. 성금요일협정 이후의 북아일랜드에서의 권력공유는 협이주의의 전형적 사례다. 한반도에서도, 평화체제가 다시금 의제화된다면, 탈식민적 평화과정을 주도하는 ‘연합적 협이주의’란 개념의 발명이 필요할 것이다.

협이주의에 입각한 권력공유는, 가장 급진적인 갈등세력까지 포용하면서 갈등을 전환시키기 위한 제도적 장치였다. 물론, 성금요일협정을 아일랜드섬 공화주의의 죽음으로 보는 시각도 존재한다. 성금요일협정 이후, 협정에 참여하지 않은 합병주의자 DUP의 협정반대 운동과 폭력적 갈등의 기간을 거친 후, 2005년 무장갈등세력인 IRA도 무장해제를 선언하면서 북아일랜드 내부의 갈등은 전환의 길을 가게 되었다. IRA의 무장해제 이후, 2006년 10월 영국과 아일랜드공화국 그리고 북아일랜드의 제 정당들은 성금요일협정의 실행을 위한 ‘세인트앤드루스협정’(Agreement at St. Andrews)을 체결했다. 이 협정에는 성금요일협정에 반대했던 DUP도 서명했다. 결국 갈등의 주요 행위자 모두가 참여하게 되면서 평화과정의 제도화가 이루어질 수 있었다.

성금요일협정과 세인트앤드루스협정을 거치며 2007년부터 북아일랜드 의회가 재개되었고, 북아일랜드 행정부가 기능하기 시작했다. 두 협정에 이르는 과정에서는 중앙파적인 온건 합병주의 정당과 민족주의 정당이 주도적 역할을 했지만, 평화과정 이후에는 이념의 극단에 있는 신페인과 DUP가 부상했다. 즉 분파주의적 양극화를 전환시킬 수 있는 접근이 결여된 상태에서 이념의 중앙이 퇴조하고 이념의 극단이 부상하게 된 것이다. 양 극단의 정당들에게 시민사회의 행위자들은 대표성을 부여할 수밖에 없었기 때문이다.

따라서 갈등의 전환 이후 평화과정도 북아일랜드에서는 논쟁의 주제 가운데 하나일 수밖에 없었다. 성금요일협정 이후에도 사회적 장벽은 작동하고 있다. 아일랜드섬 전체로는 소수지만 북아일랜드에서는 다수인 합병주의자들은 성금요일협정 이후 그들이 포위되었다고 느끼기도 한다. 특히 공화주의자인 신페인이 자치정부에 참여하면서 그들의 특권적 지위가 상실될 것을 우려하고 있다. 민족주의세력도 소수파로서 성금요일협정 이후 교육과 경제의 측면에서 이득을 얻었지만, 폭력이나 법체계의 미비로 위협을 받고 있다고 생각하고 있다. 성금요일협정 이후 구성된 북아일랜드 자치정부는 여전한 갈등으로 기능이 정지되곤 했다. 이스라엘-요르단의 평화협정에서 볼 수 있듯이, 평화협정 체결 이후 평화협정을 무력화시키는 갈등이 발생할 경우, 그 갈등의 강도는 더 높아질 수 있다. 평화협정 체결 이후에도 갈등의 전환을 위한 '포스트-평화과정'이 필요한 이유다.

이상 분석을 바탕으로 본 연구는 아일랜드 사례로부터 한반도 평화과정에서 의회의 역할에 대한 비교적 시각에서 다음의 함의를 제시한다. 남북 국회회담 추진을 비롯한 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 참조점으로서 아일랜드 사례는 크게 1) 협의주의적 모델에 따른 평화구축의 제도화에 성공했다는 점, 2) 헌법에서 영토조항을 삭제, 통일의 기초를 아일랜드인/영국인의 정체성에 기반한 주민 다수의 염원에 따른 것으로 전환하고 사람과 사람 간 신뢰 축적의 평화프로세스를 구축해왔다는 점, 3) 평화협정 이후에도, 이념의 양극단 정당 간 '권력공유' 속에서 다시 교착이 재연되는 퇴행의 경험에 따라 지속가능한 평화구축의 노력 전개의 중요성을 확인시킨다는 점 등의 주요 특징을 보인다.

아일랜드 사례는 탈식민, 분단, 평화과정을 통한 갈등의 전환 노력에 있어 한반도 평화와 통합의 문제에 특히 협의주의의 제도화 모델로서 중요한 참조점을 제공한다. 무엇보다 아일랜드 사례는 평화과정에서 정당·의회의 역할과 관련해 '초당적 협력'을 도출하는 협의주의적 원칙, 태도를 증명하는 사례로서, 모든 갈등당사자들을 협상 테이블에 참여시키는 '권력공유'의 제도화에 따른 점진적이고 장기적인 평화프로세스에서 행위자들 사이에 평화과정의 정당성 자체에 대한 믿음이 자리잡아가는 과정을 확인시켜준다. 이러한 협의주의는 고질적인 갈등의 평화적 해결을 위한 평화과정, 제도화의 원리면서 현실적으로는 외부의 '정직한 중재자'(미국의 미첼 상원의원) 역할을 필요로 하기도

한다. 아일랜드 사례는 평화협정 이후에도 양 극단의 정당들이 ‘권력공유’를 통해 다시금 평화과정의 교착을 발생시킴으로써 평화과정은 단선적으로 순서에 따라 진행된다고 보다 퇴행과 전진을 반복하는 중장기 과정이라는 교훈을 제공함에도, 협의주의적 제도화에 따른 평화과정 자체에 대한 당사자들의 지지는 지속된다는 점에서 한반도 평화과정의 안정성과 민주성 제고를 위한 의회의 역할에 함의를 가진다.

[표 4-1] 아일랜드 평화과정 사례 주요 특징과 한반도 평화과정에서 국회에 대한 함의

주요 특징	긍정	협의주의적 제도화 사람 간 사람의 평화프로세스
	부정	제도화 이후 역진의 존재 양 극단의 권력공유에 따른 교착 가능성
한반도에의 비교적 함의		협의주의적 모델에 따른 평화구축의 제도화 외부의 정직한 중재자의 존재 폭력 등 평화과정의 역진에도 평화과정 자체에 대한 신뢰 축적의 과정으로서 의의

제5장

독일-프랑스 화해협력과 의회의 역할

제1절 독일-프랑스 화해협력

제2절 독일-프랑스 화해의 역사

제3절 독일-프랑스 의회협정 체결 과정과 역할

제4절 소결

제 1절

독일-프랑스 화해협력

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

세계 전역에서 불화와 적대를 겪는 국가들이 가장 부러워하는 화해의 모델은 독일과 프랑스의 관계 발전이다. 독일과 프랑스는 중앙 정부나 지방자치체 차원뿐만 아니라 시민사회와 청소년들 간에도 다양한 접촉과 화해와 협력 관계를 모범적으로 발전시켰다. 역사 맥락과 정치 상황은 다르지만 독일과 프랑스의 화해 정착과 협력 관계의 질적 발전은 한국 정치와 사회에도 큰 성찰과 자극을 제공한다. 한국과 북한은 분단 적대와 냉전 대결의 맥락에서, 한국과 일본은 과거사 정리를 주제로 심각한 갈등과 불화를 지속하고 있다. 남북 간 협력관계의 제도화를 위해서나 한일간 역사 화해를 위해서 한국은 오랫동안 서로 ‘철천지원수’ 이었던 독일과 프랑스의 화해 모델에 주목하고 한반도 맥락에서 수용 가능한 부분을 찾을 필요가 있다.

특히 독일과 프랑스의 화해와 협력관계는 역사상 유례없는 의회 협력으로 더욱 심화되었다. 2019년 3월 25일 독일과 프랑스의 중앙 의회, 즉 독일의 연방의회와 프랑스의 국민회의의 대표들은 ‘의회 협정’을 체결하고 첫 공동 회의를 열었다. 그것은 정치 통합이 진행 중인 유럽 내에서도 유례가 없는 일이다. 독일과 프랑스는 단순히 일부 국회의원들의 정례 만남이나 형식적인 접촉 제도화에 그치지 않고 ‘협정’을 맺어 두 의회가 공식적으로 공동으로 수행해야 할 업무와 역할을 정했다. 아울러 그것에 필요한 절차와 형식을 정해 양국 의회가 화해와 통합 및 협력을 강화했다. 국가 정상이나 행정부가 아니라 입법부간 협약은 매우 특별한 의미를 지닌다. 그것은 정부 수반이나 행정부의 외교와 국제 협력을 감시하고 감독하는 차원을 넘어 화해와 협력의 독자적인 외교적 역할을 수행하는 것을 의미하기 때문이다. 물론, 그것은 오랜 불화 극복의 역사 발전 성과이면서 동시에 화해협력의 새로운 질적 발전의 전제로 인식될 수 있다.

제2절

독일-프랑스 화해의 역사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

독일과 프랑스의 불화와 적대는 역사적으로 나폴레옹 전쟁 시기로 거슬러 올라간다. 1871년 비스마르크 주도의 독일제국이 통일을 통일하는 과정에서 보불전쟁에서 승리하며 프랑스에 수도를 안겼다. 게다가 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 및 나치독일의 프랑스 일부 지역 점령은 종전 후 프랑스의 독일 자르 지역 점령 통치와 독일인에 대한 강제 노동 부과 등의 복수 조치로 적대와 불화는 회복하기 쉽지 않았다. 1955년 10월 자르 지역 주민들의 투표로 그 지역이 독일, 즉 당시 서독에 통합하는 것이 결정되었다. 양국의 화해 정착은 그런 영토 이전과 국경 재확정으로 수월하게 진행되지 못했다. 서독과 프랑스 주민들에 깊게 내려앉은 상대에 대한 적대감과 파괴적 역사에 대한 기억은 화해를 어렵게 만들었다. 다만 동서 유럽의 냉전 대결이 낳은 미국과 서유럽 국가들의 안보동맹(NATO) 결성과 서유럽 국가들 사이의 경제 협력은 서독과 프랑스의 접근과 화해에 우호적 조건을 만들었다.

1963년 1월 22일 프랑스 대통령 드골과 독일연방공화국(서독) 총리 콘라트 아데나워는 파리의 엘리제궁에서 “프랑스-서독 협력 조약”을 체결하며 화해협력을 제도화했다.⁷¹⁾ 그 엘리제 조약(Elysée-Vertrag)이 가능했던 것은 양 정치 지도자의 인적 유대와 결단이었다. 아울러 서독과 프랑스의 국경 지역 도시들을 중심으로 존속한 인적 유대와 문화적 결속도 큰 역할을 했다. 시민사회의 선구적 화해 노력도 적지 않았다. 서독과 프랑스의 소도시들 사이에서 주민과 지방 장치가들의 발의로 상호 방문과 공동 행사들이 조심스럽게 진행되었다. 그것이 엘리제 조약을 가능케 만든 한 요인이기도 했다. 즉 중앙정부가 아니라 오히려 시민사회의 발의와 노력이 전후 독불 화해의 시작이자 촉매였던 것이다.

71) 프랑스와 독일 간 협력관계의 제도화에 대해서는 Peter A. Zervakis and Sebastien von Grossler, “40 Jahre Elysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?,” *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 3-4/2003, pp. 6-13; Corine Defrance and Ulrich Pfeil ed., *Verständigung und Versöhnung nach dem “Zivilisationsbruch”? Deutschland in Europa nach 1945*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2016.

물론, 엘리제 조약은 독불 관계를 제도적으로 정착하고 다방면의 협력과 교류를 정착시키는 결정적인 계기였다.⁷²⁾ 엘리제 조약은 양국 정상의 정례 만남과 외교·국방·문화 부문에서 장관급 회담을 정기적으로 가질 것을 담았다. 엘리제 조약은 프랑스와 서독이 오랜 적대를 화해로 바꾸기 위해 노력하며 외교·국방·교육과 문화 부문에서 긴밀한 협력관계를 발전시켜 유럽 통합에 기여하는 것을 목표로 삼았다. 양국 정상의 공동선언은 수세기에 걸쳐 내려온 양국 주민들의 적대 의식을 버리고 서로 우호관계를 발전시키는 것을 약속했으며, 양국 간의 협력강화를 유럽 통합의 핵심 동력으로 삼았다. 그 조약으로 프랑스와 서독은 동맹 관계를 확고히 정착시켰을 뿐 아니라 전후 유럽뿐만 아니라 세계적인 차원에서 보기도 드문 협력관계의 제도화를 선보였다.

1963년 엘리제 조약은 서로 증오하던 국가들을 역진불가능한 화해와 협력의 관계로 제도화하기에 큰 의미가 있다. 조약은 단순한 화해와 선린 관계의 명목적 선언이 아니라 실질적인 협력관계 정착을 위한 국제법적 확약이었다. 프랑스와 서독이 관계 정상화와 제도화를 위해서 가장 먼저 정착시킨 것은 양국 정상간 회동이었다. 양국 정상은 1년에 두 차례 만나 모든 정치 현안에 대해 협의하고 상호 입장을 조정해 견해를 일치시키기 위해 노력했다. 양국 외무장관과 국방장관들은 3개월에 한번 정례적으로 만나 협의를 진행했다. 양국 외무부의 고위직 관료들은 매달 만나 의견을 나누었다. 또 엘리제 조약은 교육과 청소년 관련 부처로 하여금 정례 회합을 통해 “문화 관련 협력”을 만들도록 정했다. 그 결과 1964년 독불 청소년 협회(Deutsch-Französisches Jugendwerk: DFJW)가 탄생했다. 그것은 양국의 청소년 교육 전문가들이 함께 상호 이해와 화해를 보조하는 공동의 청소년 교육과 문화 프로그램을 체계화해서 양국 청소년들의 만남과 교류를 활성화했다. 프랑스와 독일은 그 다양한 협력과 교류를 잘 조정하도록 하기 위해 ‘정부 부처 간 위원회’를 따로 만들었다. 그것은 초국가적 기관이라고 보다는 양국 정부 사이의 연락과 조정 역할을 담당하는 협력 관계 보조 기관이었다.

양국 간의 협력관계가 더욱 긴밀해지고 신뢰가 깊어지면서 양국은 1988년 1월 22일 ‘엘리제-조약을 위한 보조 조항들’을 만들어 그 협력관계 제도화를 더욱 심화시켰다. 그것은 다시 초국가적 성격의 기구를 창안했다기 보다는 양국 정부 대표자들 사이의 협의체를 다원화했다. 양국은 공동국방안보위원회를 구성했는데, 거기에는 양국 정부 수반

72) Ulrich Pfeil, “Zur Bedeutung Des Elysée-Vertrags,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-3/2013, pp. 3-8.

과 외무와 국방 장관들 및 양국 군 참모들이 참여하고 일 년에 두 차례 열린다. 독불 경제재정위원회도 만들어져 1년에 4차례 만나 협의를 하며 거기에는 경제와 재정부 장관들 및 중앙은행 총재들이 참여한다. 독일과 프랑스 양쪽에서 10명의 위원으로 구성된 독불 문화위원회도 양국 간 문화협력을 가교하고 있다. 언론이나 환경 및 교육 분야에서도 다양한 교류와 협력이 정례화되었고 도시 간 결연사업과 시민사회 간 교류 및 협력 프로그램도 너무나 다양하다. 언론과 학술, 문화와 체육 및 환경과 보건 관련해서 민간 교류도 단발적인 접촉과 행사를 넘어 제도화와 정례화를 염두에 두며 진행되어야 한다. 특히 청소년 학생들 간의 교류는 양국 간 화해와 협력이 미래에도 이어지도록 만든 효과가 뚜렷했다.

다만, 프랑스와 독일의 양자 협력관계는 따로 초국가 기구를 전혀 두지 않았다. 그것은 정부 간 협의체의 심화와 확대의 형식으로 그 형식이 계속 발전했을 뿐이다. 프랑스-독일의 협력관계를 국가연합이라고 볼 수는 없지만 전쟁을 두 번이나 치른 두 적대 국가가 화해와 우애의 협력관계를 제도화하고 역진불가능한 평화적 협력관계의 모범으로 발전했다. 일종의 국가연합에 가까운 '조약공동체'로 볼 수 있다. 그 양국의 화해협력관계는 세계 여타 지역에서 적대적 갈등을 겪는 곳 어디서든 모범 또는 최소한 유용한 참고 자료로 수용되고 긍정적으로 평가받고 있다.⁷³⁾ 적대적 갈등의 양국 관계를 화해협력의 제도화로 전환시키는데 가장 유용한 역사적 경험이기엔 유럽 통합 초기의 다자간 협력관계 보다 남북 간 협력관계의 제도화에 더 유용한 정보와 성찰의 자료를 제공한다.

73) Nicole Colin and Claire Demesmay ed., *Franco-German Relations Seen from Abroad. Post-war Reconciliation in International Perspectives*, Cham: Springer, 2021.

제3절

독일-프랑스 의회협정 체결 과정과 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2019년 1월 22일 독일 총리 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)과 프랑스 대통령 엠마누엘 마크롱(Emmanuel Macron)은 독일 남부 도시 아헨에서 “독일-프랑스 협력과 통합을 위한 독일연방공화국과 프랑스 간 조약”을 체결했다. 아헨협정 체결 56년을 맞아 독일과 프랑스 정부는 “아헨 조약”을 통해 협력의 질적 발전과 현대화를 목적으로 삼았다. 아헨 조약은 공동국방안보위원회 설치, 공동경제구역 설치와 지방자치체간 협력 절차 간소화와 디지털 공동플랫폼 등의 여러 영역에서 협력을 강화하고 유럽연합과 유엔 차원에서 공동보조를 맞추기로 하는 등의 구상을 담았다. 독일과 프랑스 의회간 협력은 아헨 조약에 포함되지는 않았지만 바로 그 과정에서 함께 추진되었다.

사실 오랫동안 중앙 정부나 지방자치체, 심지어 시민사회 간의 협력이 제도화된 것과는 별도로 독일과 프랑스의 의회간 협력은 그다지 시급해보이지 않았다. 1963년 1월 엘리제 조약에서 2019년 1월 아헨 조약에 이르기까지 양국은 여러 협력기구와 협의체에 대한 규정을 만들면서도 양국 의회 간 협력에 대해서는 어떤 규정도 만들지 않았다. 하지만 양국 정부 간의 모든 주요 협력 사업과 유럽연합 발전을 위한 외교 활동은 사실 의회의 사전 승인과 검토 및 사후 심사를 겪기 마련이다. 그렇기에 아헨 조약 전에 이미 모든 양국간 협력 사업을 순조롭고 수월하게 진행하려면 의회 차원의 정례 만남과 사전 협의와 공동 준비가 긴요해졌다. 더구나 브렉시트와 동유럽의 극우 포퓰리즘 증대로 인해 유럽연합의 향방에 대해 양국은 더 긴밀한 준비와 협의가 필요했다.

2017년 9월 26일 프랑스의 마크롱 대통령이 독일과 프랑스 관계의 질적 발전을 요청한 뒤 2019년 1월 아헨 협정까지 행정부 사이에 협상이 진행될 때 양국 의회는 이미 행정부를 대신해 2018년 1월 22일 엘리제 조약 55주년을 기념하면서 “공동결의”를 발표했다. 그것은 단순히 정치 의사 표현이 아니라 사실상 아헨 협정 조인을 위한 상징적 의식이기도 했다. 양국 의회의 공동결의는 라인 강 양편 양국 기업들의 요구에 조응해 독불 공동 경제권을 창설하도록 권고하고 경계 지역에서 독불 간 협력의 강화를 요청했

으며 예술가와 지식인들을 위한 공동 투자기금 창설을 촉구했다. 아울러 공동결의는 독불의회협정 체결을 촉구했고 그것을 위해 독불간 의원 준비모임을 만들 것을 요청했다. 애초 아헨조약 체결되는 날 양국 의회도 협정을 체결하며 그 날의 상징적 의미를 더 높이고자 했지만, 양국 정부간 합의와 협정 체결 확인의 지체로 인해 그렇게 되지는 못했다.

결국, 아헨 조약이 체결된 지 약 두 달 뒤, 즉 2019년 3월 25일 독일 연방의회와 프랑스 국민회의의 의장들은 ‘독일과 프랑스 의회 협정’을 체결했다.⁷⁴⁾ 프랑스 국민회의는 3월 11일, 독일 연방의회는 3월 20일에 그 협정을 각기 이미 승인했다. 그것은 양국 의원들 간의 공식 공동 회합을 제도화함으로써 양국 화해와 국가간 경계를 넘는 민주적 기관의 상시 협력의 새로운 차원을 열었다. 그것은 국가간 화해와 협력이 주로 정부 수반이나 외무 장관을 비롯한 행정부에 의해 주도 내지 독점되는 것을 넘는 것을 보여준다. 동시에 그것은 국가간 관계 발전에서 입법부간 상시 협력의 제도화의 미래를 예시한다. 특히 양국 의회 모두에서 그 협정은 극좌파와 극우파의 반대를 돌파하고 이루어진 성과다. 독일의 좌파당은 그 협정을 신자유주의적 자본의 이익을 돌보는 장치가 비난했고, 독일의 '독일을 위한 대안'과 프랑스의 극우파 정치가들은 그것을 민족 주권을 팔아먹는 '반민족적 야합'이라고 반대 선동을 일삼았다. 그와 같은 극단 세력의 반대를 극복하며 이루어졌기에 독불의회협정은 민주주의 소통과 화해에 기반을 둔 협력 강화에 기여할 것으로 간주된다.

다만, 독불의회회의는 법적 구속력을 지닌 결의를 체결하지 못한다. 그것은 국제법적 조약이 아니기 때문이다. 그런 의미에서 국제법적 조약인 아헨 조약이 독불의회협정보다 훨씬 더 큰 의미를 갖는 것은 당연하다. 아울러 그것은 독자 예산을 활용하지 못한다. 하지만 독불 의회 협력은 이제 독불간 화해와 관계 발전의 새로운 수행 주체로 등장했다. 입법부 사이의 협정을 통한 협력과 소통의 제도화이기에 그 의미가 매우 크다. 독불의회협정은 양국 행정부에서 이루어지는 양국 관계의 주요 업무, 즉 독불 장관회의의 주요 안전과 활동과 사업 내용은 사전에 의회에도 알려주기를 촉구했다. 물론, 그 정도와 방식은 양국 정부가 최종 결정할 수 있다. 프랑스와 독일에서 의회와 정부의 관계는 동일하지 않다. 아울러 의회의 행정부 견제와 소통 방식도 양국이 다르다. 양국 의회

74) ‘독불의회협정’에 대해서는 Daniel Schade, *Das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen. Kontext, Bedeutung und vier Herausforderungen*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2019.

가 동질적이지 않기에 독불의회협정에 따른 양국 의회와 정부의 사전 정보 제공 내지 소통 방식은 상당 기간 논란이 될 수 있다.

독불의회협정의 핵심 내용은 ‘독불 의회회의’ 개최다. 양국 의회는 각기 해당 의원 50명을 ‘독불 의회회의’의 100인 위원으로 지명한다. 전체 위원 중 34명은 여성위원으로 할당해 양국 의회의 여성의원 비율인 34.8%를 반영했다. 독일 기민련 의원 안드레아스 융(Andreas Jung)과 ‘전진하는 공화국’ 의원 프랑스 사빈 킬리에(Sabine Thillaye)가 공동의장으로 선출되었다.⁷⁵⁾ ‘독불 의회회의’는 1년에 두 차례 열린다. 그것은 의식적으로 독불 장관회의의 개최 회수에 맞춘 것이다. 독불 의회회의는 독일과 프랑스 장관회의의 활동을 동반하고 특히 독불 국방/안보회의 활동을 보조하며 유럽연합 차원의 공동 이익을 관철하기 위해 공동의 안보국방정책을 수행하도록 보장한다. 아울러 독불 의회회의는 독일과 프랑스의 관계와 관련된 모든 문제에 대해 제안하는 역할을 수행하며 그 과정에서 독일과 프랑스의 법률이 더 잘 조율하도록 제안하는 역할도 수행한다. 유럽통합의 향방이 모호해진 상황에서 독불 의회회의는 유럽정책과 외교정책에서 공동의 보조를 맞추는데 상당한 기여를 하고자 한다. 아울러 그것은 이미 2018년 양국 의회의 공동결의에서 밝힌 주요 관심사를 현실화하고자 노력한다.

75) 2020년 2월 5일 프랑스 ‘전진하는 공화국’ 의원 크리스토프 아렌드(Christophe Arend)가 사빈 킬리에를 대신해 공동의장으로 선출되었다.

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2019년 3월의 독불의회협정은 양국간 의회 협력을 강화해 독일과 프랑스 행정부의 외교 독점을 제한하는 효과를 발휘한다. 그것은 단순히 국가 기관 사이의 경쟁이나 권한 다툼이 아니다. 주요 외국과의 협력에 대해 의회 협력을 강화함으로써 민주적 절차와 통제를 높이고 그것을 통해 그 해당 국가와의 화해와 협력 관계발전에 안정성과 지속성을 높이고 효율성을 강화하는 길이다.

독일과 프랑스의 화해 모델은 2019년 아헨 협정과 의회협정 전에도 이미 한반도와 동아시아에 큰 자극을 주었다. 이제 독일과 프랑스는 행정부 주도의 화해나 협력만이 아니라 입법부 사이에 '협정'을 맺고 공동의 회의체를 만들어 협력관계를 질적으로 심화하고 있는 것이다. 동시에 공동의 안보와 국방 정책 및 외교를 펼치고자 시도한다. 그것은 단순히 흔한 '의원 외교' 차원을 넘는 질적 발전이다. '의회회의'라는 형식도 새롭지만 주요 협의 주제가 외교와 안보와 국방 그리고 공동 경제권 창출이라는 점에서 그것은 매우 인상적인 관계 발전이다.

항상은 아니지만 자주 한국은 일본과의 관계나 북한(비록 외국은 아니지만)과의 관계에서 국가 정상이나 외무부 수장 차원의 '합의'나 '공동선언'이 안정적으로 지속되지 못했다. 그것은 대통령이나 정부의 졸속 준비나 상황 악화 탓도 있지만 충분히 민주적으로 토론하고 준비하지 못한 탓이 크다. 그런 점에서 정부와 의회의 긴밀한 소통과 밀도 있는 사전 협의는 매우 중요하다. 아울러 해당 국가 의회와도 한국의 국회가 일정한 정도 소통과 협의 채널을 갖는 것이 중요하다.

지금 당장 독일과 프랑스의 의회협력 모델, 즉 의회협정과 의회회의 같은 방식과 절차가 한국이 수용하기는 불가능하다. 사실 협정의 내용을 떠나면 아직 양국 의회 협력은 충분히 발현되지 못했다. 얼마나 양국 의회협력이 실제에서 얼마나 성공할 지는 더 지켜봐야 할 것이다. 하지만 독일과 프랑스의 의회협력 모델은 이제 그 협정만으로도 곧 세계 여러 지역에서 관심의 대상이 될 것이다. 마치 1963년 1월 엘리제 조약이 수

십 년 동안 화해의 모델이 되었던 것처럼 이제 2019년 3월 독불 의회 협력은 갈등 관계에 놓인 여러 국가들에게 새로운 정치 상상력을 자극할 것이다. 불화와 적대가 깊으면 인습적인 방식의 대응과 정책은 화해와 협력의 해결책이 되기 어렵다. 그런 점에서 독불 의회의 협정과 실천은 한국 국회에서도 계속 관심을 갖고 관찰해야 할 것이다.

이상 살펴본 독불 화해협력과 양국 의회협정 사례로부터 한반도 평화과정에서 국회 역할에 대한 비교적 함의를 [표 5-1]과 같이 정리할 수 있다. 독불 화해협력 사례는 장기적이고 다층적인 유럽 통합을 추동한 동시에 초국적 차원의 제도적 설계를 통합 초창기부터 발전시킨 유럽적 맥락을 바탕으로 한 양국의 협력을 보여준다. 최근 양국이 '의회협정'에 따라 유례없는 공동의회로의 협력을 강화한 과정은 유럽통합의 위기 국면에 대한 대응이면서 평화, 통합의 문제에 대한 의회의 독자적 이니셔티브 수행의 모범 사례로 볼 수 있다. 또한 청소년, 접경 지역 교류협력 프로그램 등 유럽 통합, 프랑스-독일 협력과정에서 중요하게 고려된 구체적 정책적 노력들은 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 시사점이 크다.

[표 5-1] 독일-프랑스 화해협력 사례 주요 특징과 한반도 평화과정에서 국회에 대한 함의

주요 특징	긍정	유럽통합의 역사적 맥락에서 화해·협력 제도화의 중요성 (통합 초기 공동체의 초국적 설계)
	부정	브렉시트와 같은 유럽통합의 최근 위협에 대한 반응으로서 독-프 양국 협력
한반도에의 비교적 함의		양국 의회협력의 더 큰 맥락으로서 유럽통합의 초국적 설계와 제도화의 필요성(동아시아 다자협력 맥락) 정책적 차원의 협력 의제 및 프로그램 개발

제6장

결론

제1절 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 해외사례의 시사점

제2절 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 제언

제 1 절

한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 해외사례의 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

결론에서는 우선 양안 관계, 아일랜드 평화과정, 독일-프랑스 화해·협력의 사례분석을 바탕으로 한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 시사점을 도출한다.

3장에서 다룬 양안관계, 즉 1987년 민주화 이후 통일과 독립 문제가 대중과 민의대표 모두에 민감한 의제로 떠오른 대만과 ‘일국양제’의 연방제 모델에 따라 ‘하나의 중국’ 원칙을 강조하는 중국 간 관계는 한반도 평화과정에 있어 일종의 타산지석으로 읽을 수 있다. 양안 민의대표 교류의 궤적은 특히 대만 국내정치적으로 친중국 성향의 정당(국민당, 친민당, 신당 등), 혹은 탈중국 지지 민진당 집권 여부에 따라 양안 교류의 폭과 심도 자체가 달라지는 불안정성, 친중국적 정당 의원들과의 교류협력을 통해 민진당의 대만독립 논의를 견제하는 한편 대만 입법원 위원에 대해 입법기관인 전국인민대표대회 위원 대신 정치협상회의 위원을 ‘통일전선’ 차원에서 내세우는 중국 정책에 따른 비대칭성의 특징을 보인다.

남북한 역시 양안 관계와 마찬가지로 자유민주주의체제와 당-국가체제의 차이, ‘정상국가’ 간 관계보다 통일을 지향하는 ‘특수관계’ 성격을 가지는 만큼, 양안 관계의 민의대표 교류에서 나타나는 특징은 중요한 참고가 될 수 있다. 무엇보다 정치협의 및 자문기구로서 국가 기관에 속하지 않으며 입법기관도 아닌 정치협상회의가 민의대표 교류의 주체가 되는 양안 관계의 문제는, 남북 국회 간 접촉과 관련해 정확히 일치하지는 않지만 시사하는 바가 크다. 1980년대 준비접촉, 예비회담의 과정에서 남북한은 국회와 최고인민회의의 간 만남을 가졌고, 2000년대 이후 다양한 남북 국회회담의 제안에서 의제와 형식에 좀처럼 합의하지 못한 대신 국회 간 회담의 필요성 자체에는 공감대를 형성해왔다.⁷⁶⁾ 2020년, 2021년 박병석 국회의장은 남북 국회회담을 연속 제안했고, 2018년 문희상 전 국회의장이 남북 국회회담을 제안했을 때 북한의 최태복 최고인민회의 의장은 그 필요성에 공감하는 답신을 보냈다.⁷⁷⁾ 한편 남북 국회회담의 제안과 실현

76) 이승열, “남북국회회담의 추진 조건과 향후 과제,” 『이슈와 논점』, 제1748호, 국회입법조사처, 2020.

을 위한 접촉 측면과 관련해서는, 2018년 10월 문희상 전 국회의장이 세계의회연맹(IPU)에 참석한 리종혁 아시아태평양평화위원회 부위원장이자 조국통일연구원장을 만나 남북 국회회담 추진과 관련 의견을 교환하여,⁷⁸⁾ 북한이 (중국과 마찬가지로) 통일전선, 대남활동 기구를 활용하는 맥락도 확인할 수 있다.

이와 같은 양안과 남북 간 의회 교류 맥락의 비교는 양안의 '일국양제' 연방제 모델과 탈냉전기 남북 간 일종의 '국가연합'의 느슨한 결합방식의 차이를 보여준다고 해석할 수도 있다. 남북은 1991년 유엔 동시가입을 통해 국제무대에서 사실상 '투 코리아'의 존재를 인정받았다(중국은 1971년 유엔 가입으로 기존의 대만을 대체). 1991년 남북기본합의서에서 민족의 통일을 지향하는 잠정적 특수관계로 상대방을 규정한 남북한은 2000년 6.15 남북공동선언 2항에서 남한의 연합제 통일방안과 북한의 낮은 단계의 연방제 통일방안 간 공통성을 확인함으로써 미래의 통일 과정에서 두 개의 정부의 느슨한 결합으로서 남북연합 단계의 가능성을 높이는 등, '하나의 중국' 원칙 하 '일국양제' 모델과는 차이를 보인다.

한편 대중국 관계, 교류협력에 대한 대만의 국민당과 민진당 간 대결 구도는 한국 내 남남갈등, 여야 간 제로섬적 경쟁관계와 유사하다는 점이 주목된다. 화해협력에 대한 이러한 정당 간 양극화와 분열은 궁극적으로 양안 및 남북 간 신뢰구축을 지속적으로 위협하고 불신을 심화하는 요인으로 작용한다. 그럼에도 불구하고, '92 컨센서스' 이후 양안 간에는 인적 교류와 정부 주무부처 차원 협력의 양적, 질적 발전을 보여왔고 정권 교체에 따라 정도의 차이가 있지만 다양한 영역의 민의대표 교류를 축적해오고 있다는 점에서, 개인 혹은 단체 차원에서 의원 교류의 공간 자체가 협소한 남북관계에 비해 일정한 진전이 존재한다고 평가할 수 있다. 동시에 이는 다양한 접촉면의 양적, 질적 확대에도 불구하고 특히 미중 전략경쟁의 맥락에서 대만을 둘러싼 정치·군사적 긴장이 고조되는 현실을 평가할 때, 정치·군사적 문제의 평화적 해결이 미비한 상황에서 교류협력

77) 대한민국국회, "[보도자료] 문희상 국회의장 친서에 북측 답신 보내와," (2018/09/27), https://www.assembly.go.kr/assm/notification/news/news01/bodo/bodoView.do?bbs_num=45279&bbs_id=&no=5390 (검색일: 2021/10/15).

78) 대한민국국회, "문희상 국회의장, 리종혁 북한 최고인민회의 대의원 겸 조국 통일연구원장 면담 및 아일랜드·아르헨티나 상원의장과 면담," (2018/10/06), <https://www.assembly.go.kr/assm/memact/chairman/chairman02/chrMov/chrMovView.do?boarditemid=1100387003&no=2638> (검색일: 2021/10/15); 김봉철, "문희상 의장, 북한 리종혁 면담... 남북 국회회담 필요성 전달(종합)," 아주로앤피, 2018/10/16, <http://www.lawandp.com/view/20181016045857146> (검색일: 2021/10/15).

을 통한 기능주의적 접근이 갖는 한계를 확인시켜준다고 볼 수 있다.

4장의 아일랜드 평화과정의 사례로부터 한반도 평화과정과 국회의 역할에 대해서는, 크게 두 가지에 주목할 수 있다.⁷⁹⁾ 첫째, 1998년 성금요일협정이 반영한 아일랜드섬 평화과정에서 아일랜드섬의 통일 문제를 영토 개념이 아니라 사람 간의 평화프로세스로 보는 인식의 전환, 그리고 국민투표를 통한 민주적 정당성의 확보이다. 평화협정 이후 북아일랜드는 영토 자체는 영국에 속하지만 북아일랜드 주민들은 영국 또는 아일랜드 혹은 두 국가 모두의 국민으로 살 수 있는 권리, 그리고 북아일랜드에 대한 자치권을 보장받았다. 이러한 협정의 정신에 따라 남아일랜드는 헌법 개정을 통해 북아일랜드에 대한 영토조항을 삭제하고 아일랜드섬의 영토를 공유하는 주민 다수 동의 시 통일에 대한 염원으로 통일 성취 조건을 대체했다. 그리고 이러한 평화협정 및 헌법 개정은 모두 국민투표로 민주적 정당성을 확보했다.

남북아일랜드가 영토조항이 아니라 북아일랜드 주민들 스스로 정의하는 민족 정체성에 따른 통일 의지에 근거한 통일 개념을 합의하고 이를 민주적 절차에 따라 확정된 것은, 한반도 평화과정에서의 국회의 역할에 의미 있는 시사점을 제공한다. 협의주의적 원칙에 따라 모든 갈등당사자들을 협상 테이블에 포괄하는 부단한 과정을 거쳐 기존 합의들의 부침에도 성금요일협정에 다다른 아일랜드섬 평화과정은, 민족, 종교, 정치, 경제, 사회, 문화적 균열에도 불구하고 사람과 사람 간 관계를 고질적 분쟁을 넘어 평화적으로 재구성하는 평화구축의 제도화를 이끌어냈다. 그 결과 아일랜드섬의 통일 문제라는 쟁점에서 영토가 아닌 주민들의 민족적 아이덴티티에 따른 결정을 장래 있을 수 있는 통일의 근거로 만들었다. 영토조항의 삭제와 주민들의 아이덴티티에 따른 통일 의지를 강조하는 인식적 전환은 한반도에서 영토를 공유하는 남북 사람들의 평화적 공존과 향후 가능한 통합의 상과 방법에 의미 있는 참조점을 제공한다. 더욱이 협의주의적 공존과 미래의 통합 문제에 대한 협정에 국민 다수의 민주적 합의절차를 거쳐 안정적 기반을 부여했다는 사실은 크게 주목할 필요가 있다.

한국의 경우 한반도 평화과정을 둘러싼 정당 간 갈등의 제로섬적 투쟁 성격이 사실상 한반도 평화과정에 대한 유의미한 초당적 합의와 국민 다수의 동의를 도출하는 데 난관

79) 아일랜드 평화과정의 한반도에 대한 함의에 대해서는, 김동진, 국회미래연구원 국제전략연구센터 2021 웨비나 시리즈 1 '평화정책과 의회의 역할: 해외사례와 국회의의 함의'(2021.9.28.) 토론문 참조.

을 조성하고 있다. 체제의 차이상 남과 북의 합의가 남북아일랜드에서의 국민투표와 같은 형태로 직결될 수는 없다 하더라도, 적어도 한국의 통일·평화 담론에서 제로섬 게임이 아닌 협의주의적 모델을 채택하는 방향으로 나아가는 것은 국회가 평화과정에 보다 안정적이고 진화된 역할을 하는 데 기여할 것이다.

두 번째로 주목되는 아일랜드 평화과정의 함의는 성금요일협정 이후 이행과정에서 중앙파적 온건 합병주의 정당과 민족주의 정당이 주도하던 구도가 평화과정 이후 이념의 극단에 있는 신페인과 DUP 부상의 구도로 전환하여, 이념의 양극단 정당의 ‘권력공유’ 및 평화과정의 교착을 낳은 데서 찾을 수 있다. 이는 아일랜드 평화과정에서 나타난 구조적 약점을 보여주는 바, 극단주의 정파들 간 권력공유를 통해 모든 갈등당사자들이 포괄된 구조에서 평화프로세스에 대한 더 이상의 반대가 없을 것이라던 기대는 현실에서는 브렉시트(Brexit) 및 국내정치적 문제에 봉착해 북아일랜드 의회와 자치정부 파행, 위기로 나타났다. 그러나 평화협정 이후의 난관을 초래하는 양극단 정당 간 권력공유의 상황에도 불구하고, 아일랜드섬 전반에 걸쳐 성금요일협정의 합의 정신을 부정하는 경향은 찾아보기 어렵다는 점을 주목할 필요가 있다. 다시 말해, 평화프로세스의 진전과 후퇴의 반복에도 불구하고 평화체제 구축에 대한 국민적 동의, 상호 신뢰구축을 위한 법적, 제도적 장치의 중요성은 여전히 확인된다는 것이다.

이러한 경험은 한반도 평화프로세스와 관련해 평화의 제도화, 법제정비 차원에서 국회의 역할에 시사점을 제공한다. 한반도 평화과정에서 국민의 동의를 어떻게 확보할 것인가, 또한 통일을 지향하는 남북한의 잠정적 특수관계를 어떻게 평화적으로 제도화할 것인가의 문제에 있어, 협의주의적 모델은 그 구조적 약점에도 불구하고 폭력과 분쟁의 과거를 되풀이하지 않는 민주적 기반을 만드는 데 있어 중요한 참조점을 부여한다.

마지막으로 5장의 프랑스-독일 화해협력 과정과 최근 의회협력의 발전은 평화공존과 협력의 시범 케이스로서 한반도 평화과정과 남북 화해협력, 국회의 역할에 이론적, 정책적 함의를 가진다.⁸⁰⁾ 우선 프랑스와 독일이 두 차례의 세계대전의 비극을 딛고 전후 화해와 협력을 발전시킨 과정에서 제도화의 중요성을 반드시 강조할 필요가 있다. 집권 세력 교체나 국내정치 상황 변화에 따라 양국 간 합의가 폐기, 유명무실해지지 않기 위

80) 프랑스-독일 화해협력의 한반도에의 함의에 대해서는, 윤석준, 국회미래연구원 국제전략연구센터 2021 웨비나 시리즈 1 ‘평화정책과 의회의 역할: 해외사례와 국회에의 함의’(2021.9.28.) 토론문, 2021 참조.

해서는 제도적 접근이 필수적이다. 화해와 협력의 제도화 측면에서 입법기관인 의회는 가장 의미 있는 역할을 자임할 수 있으며, 양국 간 화해와 협력이 민주주의 원칙에 충실하고 민주적 정당성을 확보하기 위해서도 의회의 역할은 대체불가능하다.

프랑스-독일의 양국관계의 제도화와 관련해서는 전후 양국 화해와 함께, 냉전 초기 서유럽의 6개국(프랑스, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)이 형성한 유럽 석탄철강공동체(ECSC)로 거슬러 올라가는 점진적이고 다층적인 유럽통합의 맥락을 고려해야 한다. 난민 위기, 브렉시트 등 리스본 조약 이후 유럽통합의 추동력에 대한 다양한 난관이 조성된 최근 독일-프랑스가 의회협력을 강화하기까지 양국관계에서 의회협력이 강조되지 않았던 것은 특히 1979년부터 회원국 시민들이 직접 선거를 통해 유럽 의회 의원을 선출한, 유럽 차원의 의회의 존재 때문이었다. 강조할 역사적 사실은, 이러한 유럽의회의 위상 확대는 이미 유럽통합의 초창기부터 유럽이 ‘초국가성’을 지향하는 제도적 설계를 해온 데 근간을 두고 있다는 점이다.⁸¹⁾ (ECSC에서 관찰되는) 초국가성을 내재한 제도적 설계, 즉 상위의 유럽 정체성을 전제하는 입법, 사법, 행정의 유럽통합 초기 단계의 설계는 이후 유럽통합의 확산·심화 과정에서 회원국들이 공동의 이익을 창출, 발전시키는 데 핵심적 역할을 했다. 이러한 유럽 차원의 설계, 제도화의 맥락은 교착과 전진을 반복해온 한반도 평화과정의 취약성을 보완하고 배신과 이탈의 위험을 줄이는 데 무엇보다 고려되어야 할 지점이다.

제도적 차원에 이어 정책적 차원에서 독일-프랑스 양국의 화해협력이 발전될 수 있었던 수단들이 특히 무엇이었는지를 확인하는 것은 한반도 평화과정의 국회 역할에 시사점을 제공한다. 즉 엘리제조약은 정상 간 대화 정례화, 외교부와 국방부 간 협력 제도화 만큼이나 문화협력의 중요성을 강조했다는 데 주목할 필요가 있다. 1963년 엘리제조약을 주도한 샤를 드골 대통령과 콘라드 아데나워 총리는 역사적 갈등을 당대에 해소하려 하기보다 적어도 미래 세대에는 이러한 갈등을 물려주어서는 안 된다는 의도에서 다양한 청소년 교환 프로그램, 교육 및 문화협력에 초점을 맞추었다.⁸²⁾ 이러한 정책적 수단들에 근거해 다양한 시민사회, 접경 지역, 지방 소도시 등 교류협력이 축적되었고 이러한 양국 협력의 확장, 심화 과정에 양국 의회가 어떤 역할을 했는지, 실제 어떤 논의와

81) 조한범·구갑우 외, 『신한반도체제 추진 종합연구1』, 2020, pp.29-56.

82) 윤석준, “미래세대의 화해를 통한 유럽통합의 심화: 엘리제조약,” 유럽통합연구회 편, 『조약으로 보는 유럽통합사』, 서울: 높이깊이, 2016, pp.245-260.

협력이 있었는지 확인하는 것은 한반도 평화과정에서 한국 국회의 실질적 역할 증대에 중요한 참조점을 제공한다.

이상의 논의를 종합하여 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 6-1] 평화과정에서 의회의 역할: 한반도에의 함의

		양안 관계	아일랜드 평화과정	프랑스-독일 화해협력
주요 특징	긍정	탈냉전기 다양한 경제, 사회, 문화 교류협력의 활성화	협민주의적 제도화 사람 간 사람의 평화프로세스 (신뢰 축적의 과정)	유럽통합의 역사적 맥락에서 화해·협력 제도화 (통합 초기 공동체의 초국적 설계)
	부정	민교류 주체 간 비대칭성 대만 국민정체성 변화 및 국내정치적 분열 대립 홍콩시위 등에 대한 중국 강경대응 및 중국 평화통일 정책 변화	제도화 이후 역진의 존재 양극단 정당의 권력공유에 따른 교착, 퇴행 가능성	브렉시트와 같은 유럽통합의 최근 위협에 대한 반응으로서 독-프 양국 협력
한반도에의 비교적 함의		'두 개의 정부' 간 정치체제 차이 (대만 국내정치 및 양안 관계의) 제로섬적 성격 미중 전략 경쟁의 국제환경적 영향	협민주의적 모델에 따른 평화구축의 제도화 외부의 정직한 중재자의 존재 평화과정의 역진에도 평화과정 자체에 대한 신뢰 축적 과정으로서 의의	양국 의회협력의 더 큰 맥락으로서 유럽통합의 초국적 설계와 제도화 정책적 차원의 협력 의제 및 프로그램 개발 (청소년 등 미래 세대, 접경지역 소도시 등의 교류협력)

제2절

한반도 평화과정에서 국회의 역할에 대한 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

마지막으로 세 가지 사례분석을 바탕으로 한반도 평화과정에서 국회의 역할과 관련해 향후 대안적 방향을 제시한다.

첫째, 국회의 역할과 관련해, 한반도 평화와 통합의 중장기적 시야에서 한반도 평화과정의 모든 갈등당사자들을 협상 테이블에 포괄하는 협의주의적 원칙을 구현하는 방안들을 강구하는 것이다. 국회가 평화과정에서 필연적인 교착과 퇴행의 악순환을 벗어나 평화의 제도화를 통해 기존 합의의 정당하고 안정적 기반을 확보하는 국민의 대표기관으로서 역할을 수행하기 위해서는, 평화과정에 대한 국회의 일반적 원칙으로서 어느 한 편을 배제하지 않는 모든 당사자들의 참여와 비제로섬적 논의 환경을 확립하는 협의주의적 노력을 선행할 필요가 있다. 아일랜드 평화과정에서 확인한 바와 같이, 다당제적 정치구조에서 대립하는 모든 갈등당사자들을 포괄하는 협상과 평화협정 체결은 장기적이고 고질적인 폭력을 멈추고 평화적 해결을 제도화하도록 이끌었다.

한국 국회는 대통령제 하 ‘한계적(marginal) 의회’라는 구조적 성격,⁸³⁾ 민주화 이후 대북·통일정책 등에서 보수-진보의 양극단이 대립하는 국회 내 분열 구도, 국민적 합의 부재에 기인한 남남갈등 심화의 조건 속에서 행정부 주도의 정책결정에 대한 견제와 감시, 행정부의 정책 파트너로서 대외·대북정책의 역할 수행에 한계를 보여왔다. 아일랜드, 한반도에서와 같이 장기적이고 고질적인 갈등의 평화적 해결은 가다 서다를 반복하는, 역진 가능한 과정으로서 폭력으로의 퇴행을 막고 기존의 합의에 기반한 지속가능한 평화정착을 위해서는 합의의 틀 안에 광범한 당사자들을 계속해서 포괄하고 점진적 신뢰 구축을 통해 갈등을 전환해야 한다. 이러한 평화과정의 특성상, 현재 정부 주도의 한반도 평화·통합 정책 운영에서 나타나는 정권교체기마다 ‘리셋’, 혹은 역전하는 불안정성의 극복, ‘남남갈등’을 공론장에서 지속적 논쟁과 대화를 통해 민주적으로 조율할 필요성 등에서 남북관계, 한국사회의 분열·대립을 국회 내로 제도화해 다수가 동의 가능한

83) 심지연, “대북정책 공론화의 장 국회: 통일정책특별위원회와 남북관계발전 특별위원회의 역할과 한계,” 2019.

방향, 정책을 설정하는 국회 내 비전과 역량 제고가 필요하다.

헌법기관으로서 입법부가 헌법 4조가 명시한 ‘평화적 통일정책’을 수행하는 자체의 이니셔티브를 확대하기 위해서는 정당 간 대립, 사회의 ‘남남갈등’을 포괄하고 현재적 시점보다 앞으로의 남북관계 발전, 미래의 평화·통합을 위한 관점에서 상대방에 대한 동등한 주체로서의 인정과 공존의 태도, 협의주의적 원칙을 구현할 필요가 있다.⁸⁴⁾ 본 연구에서 살펴본 아일랜드 평화과정, 프랑스-독일 화해협력의 토대가 되는 유럽연합 사례는 이러한 정치 단위, 정치 행위자들이 동등한 주체들의 만남의 방식으로 통합으로 이어진 사례다. 향후 한반도 평화과정의 진로에서 국회가 안정성, 민주성을 제고하도록 개입을 제도화하기 위해서는 무엇보다 국회가 대북·통일정책이 갖는 양극화된 대립·분열의 쟁점들을 협의·소통하는 공간으로서 평화과정·통합에 관련된 모든 갈등당사자들을 끌어들이며 협의주의적 세팅을 확립하는 것이 필요하다.

둘째, 국회는 한반도 평화과정에 민주적 정당성과 안정성을 중장기적으로 부여하는 입법기관으로서 평화과정의 제도화에서 구체적 진전을 보일 필요가 있다. 최근에도 남측의 남북 국회회담 제안에 대해서 북측이 국회 내 4.27 판문점 선언과 9.19 평양 선언에 대한 비준 동의 성사를 촉구한 것은 평화의 제도화에 대한 국회의 역할 수행의 측면에서 적극적으로 고려될 필요가 있다. 노태우 정부가 국제적 조약이 아니라는 점에서 1991년 남북기본합의서 국회 비준동의가 필요하지 않다고 본 것이나 문재인 정부에서 판문점 선언의 국회 비준이 상정된 상황에서 9.19 군사합의서를 대통령이 비준한 사례들에 대한 성찰을 바탕으로,⁸⁵⁾ 향후 입법부는 행정부와 투쟁이 아닌 교환관계의 정책 파트너로서 남북간 합의서, 국내법에 대한 검토 및 수정을 통해 한반도 평화·통합의 문제에서 독자적 기능을 발휘하도록 해야 한다. 남북관계 관련 법·제도 정비 측면에서 국회 내 ‘초당적 협력’을 위해, 앞서 지적한 협의주의적 원리를 강화하고 평화과정과 통합의 당사자들을 포괄하는 공동 인식, 소통, 책임의 공간 형성을 바탕으로 ‘여야의 정보공유’와 ‘야당의 참여정책’을 추진해야 한다.

84) 김학노는 ‘홀로주체-서로주체’, ‘분리-통합’이라는 두 개의 축으로 스케일이 다양한 정치단위들의 만남의 ‘방식’과 ‘깊이’를 설명한다. ‘홀로주체’가 동등이 아닌 일방적 만남의 방식이라면 ‘서로주체’는 상대방을 동등한 주체로 인정하는 만남의 방식이다. 김학노, 『남과 북의 서로 주체적 통합』, 2019.

85) 도희근, “남북협력체제의 법적 틀과 지향점에 대한 헌법적 탐구,” 『법과 사회』, 59호, 2018; 박정민, “「판문점 선언」 국회 비준과 남북관계 발전,” 『현대북한연구』, 21권 3호, 2018.

셋째, 증장기적 민주적 기반을 확보하고 미래 세대의 견지에서 평화공존의 제도화와 협력을 창출하기 위해서 국회는 청소년 교육, 문화, 환경, 시민사회의 다양한 프로그램을 발굴, 지원하고, 젠더, 접경, 지방 소도시 등 한국 사회의 폭넓은 층의 주체적 참여를 후원, 추동할 필요가 있다. 남북관계, 한반도 평화과정을 둘러싼 현재 시점의 양극화된 정치지형을 단시간에 극복하기가 쉽지 않은 상황에서 다음 세대에 고질적 분단과 정전의 구조를 반복하지 않기 위한 미래지향적 투자는 ‘초당적 협력’의 의미 있는 시작이 될 수 있으며 나아가 미래 세대가 주도하는 기준에 없던 새로운 내러티브와 상상, 정체성 형성을 가능하게 하는 대안이 될 수 있다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트
3. 기타

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

국문

- 강준영·장영희. 2016. “2016년 대만 대선- 차이잉원 정부의 출범과 양안관계 전망.” 『중국어학연구』 통권 75호.
- 고유환. 2014. “민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토.” 『통일인문학』 60권.
- 구갑우 외. 2004. 『한반도 평화정착과 국회의 역할』. 국회연구용역과제 연구보고서.
- 구갑우 외. 2019. 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구 (EU: 유럽연합의 제도적 장치를 중심으로)』. 통일부 정책연구용역보고서.
- 구갑우. 2018. “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담. ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』 103호.
- 국토통일원. 1985. 『남북한통일제의 자료 총람 (제1권)』.
- 국회사무처. 『제21대 국회 본회의 회의록 제384회 제7차(2021년 2월 26일)』.
- 김갑식. 2020. “남북국회회담 카운트파트너로서의 북한최고인민회의의 기능과 역할.” 국회입법조사처. 남북국회회담 추진환경 분석 전문가 간담회 발표문.
- 김근식. 2003. “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성.” 『한국과 국제정치』19권 4호.
- 김동진. 2013. “북한 연구에 대한 평화학적 접근.” 『현대북한연구』 16권 3호.
- 김동진. 2021. 국회미래연구원 국제전략연구센터 2021 웨비나 시리즈 1 ‘평화정착과

의회의 역할: 해외사례와 국회에의 함의'(2021.9.28.) 토론문.

김부겸. 2005. “남북 국회회담의 실현을 위한 조건과 정책과제 연구.” 256회 정기국회 연구자료집-1.

김성철·이찬수 편. 2020. 『평화의 다양한 얼굴』. 서울대학교출판문화원.

김애경. 2017. “중국공산당 제19차 당대회이후 양안관계 전망.” 『현대중국연구』 19권 3호.

김인춘·석주희. 2017. “민주평화주의와 지역평화의 역사적·지정학적 형성: 노르딕 지역과 동북아 지역의 비교.” 『문화와 정치』 4권 4호.

김일기 외. 2019. 『다양한 스펙트럼의 국가연합·연방 등 사례를 통한 남북한 통일과정 정책방향에 관한 연구』. 통일부 정책연구용역보고서.

김종범 외. 2020. 『분리를 넘어 통합국가로』. 서울: 사회평론.

김학노. 2019. 『남과 북의 서로 주체적 통합』. 서울: 사회평론아카데미.

김학재. 2020. “통합의 다양한 차원: 역사·비교지역주의적 관점.” 『통일과평화』 12집 1호.

남궁영. 2001. “민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점: ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계.” 『국제지역연구』 5권 1호.

남궁영. 2006. ““국가연합”과 “낮은 단계 연방제”: 쟁점과 과제.” 『세계지역연구논총』 24권 3호.

도회근. 2018. “남북협력체제의 법적 틀과 지향점에 대한 헌법적 탐구.” 『법과 사회』 59호.

문흥호. 2020. “차이잉원의 재집권과 양안관계.” 『중소연구』 44권 2호.

문흥호. 2016. “대만 민진당의 재집권과 양안관계 전망.” 『중소연구』 39권 4호.

문희상 국회의장 보도자료. “판문점 선언, 국회 비준동의 여론조사 결과.” 2018.8.27.

박광득. 2013. “시진핑 체제 등장 후 양안관계의 현황과 전망.” 『한국동북아논총』 18권 4호.

박명규 외. 2010. 『연성복합통일론』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.

- 박명림, 2012. 『남북 국회회담 개최 의의와 정책과제: 갈등수렴을 통한 남북관계 개선』, 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 박영호 외, 2002. 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성방안』, 서울: 통일연구원.
- 박종철 외, 2010. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안』, 서울: 통일연구원.
- 박종철·허문영·김보근, 2008. 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, 서울: 통일연구원.
- 박정민, 2018. “「판문점 선언」 국회 비준과 남북관계 발전.” 『현대북한연구』 21권 3호.
- 배정호·제성호 편, 2016. 『연방제 통일과 평화협정』, 파주: 형설출판사.
- 백지운, 2016. “양안관계의 패러다임 전환은 가능한가.” 『외국학연구』 통권 35호.
- 분리통합연구회 편, 2014. 『분단-통일에서 분리-통합으로』, 서울: 사회평론.
- 신상진, 2019. “시진핑 신시대 중국의 대만정책과 양안관계의 변화 : ‘평화발전’에서 ‘평화통일’로의 이행.” 『중소연구』 43권 3호.
- 신정현, 2004. “서장.” 신정현 외. 『국가연합사례와 남북한 통일과정』, 파주: 한올아카데미.
- 심지연, 2019. “대북정책 공론화의 장 국회: 통일정책특별위원회와 남북관계발전 특별위원회의 역할과 한계.” ‘한반도 평화 실현을 위한 신거버넌스 구축: 지속가능한 대북정책을 위한 공동지배영역(부분체제)의 형성’ 학술회의 자료집.
- 쑤치, 지은주 옮김, 2014. 『대만과 중국 양안관계 20년간의 기록』, 고려대학교출판문화원.
- 양길현, 2001. “신남북시대의 평화공영과 연합제-낮은 단계의 연방제.” 『국가전략』 제 7권 4호.
- 양현모·이준호, 2011. 『남북연합의 정부·행정체제 구축방안』, 서울: 통일연구원.
- 우성대, 2007. “‘낮은 단계 연방제안’과 ‘연합제안’의 비교연구.” 『한국동북아논총』 44집.
- 유영수, 2019. “홍콩의 인권과 민주화를 위한 시위와 중국의 대응: 배경과 전망.” 『EAI 논평』.

- 유용조. 2017. “한국 의회외교의 현황과 개선방향.” 『이슈와 논점』 제1388호.
- 윤석준. 2016. “미래세대의 화해를 통한 유럽통합의 심화: 엘리제조약.” 유럽통합연구회 편, 『조약으로 보는 유럽통합사』. 서울: 높이깊이.
- 윤석준. 2021. 국회미래연구원 국제전략연구센터 웨비나 시리즈 1 ‘평화정착과 의회의 역할: 해외사례와 국회에의 함의’(2021.9.28.) 토론문.
- 윤황. 2006. “북한의 연방제 통일방안.” 『북한의 통일외교』. 서울: 북한연구학회.
- 이교덕 외. 2010. 『북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)』. 통일연구원.
- 이남주·이정철. 2020. 『신한반도체제 추진 종합연구 2: 신한반도체제의 평화협력공동체 형성』. 경제·인문사회연구회.
- 이무철 외. 2019. 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. KINU 연구총서 19-09. 서울: 통일연구원.
- 이무철 외. 2020. 『남북연합 구상과 추진방안』. KINU 연구총서 20-09. 서울: 통일연구원.
- 이석기·김수정 외. 2020. 『신한반도체제 추진 종합연구 3: 신한반도체제의 경제협력공동체 형성』. 경제·인문사회연구회.
- 이수석. 2007. “한국의 연합제 통일방안에 대한 연구.” 『국제정치연구』 제10권 2호.
- 이승열. 2020. “남북국회회담의 추진 조건과 향후 과제.” 『이슈와 논점』 제1748호. 국회입법조사처.
- 이옥연. 2018. “연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로.” 『미국학』 41권 1호.
- 임채완·장운수. 2003. “연방제와의 비교를 통해 본 남북연합의 형성조건.” 『한국동북아논총』 28집.
- 장윤미, 2020. “‘하나의 중국’ 원칙과 양안의 갈라진 마음.” 『현대중국연구』 22권 3호.
- 장정아, 2019. “모든 것이 정치다: 2019년 홍콩 시위의 기억과 유산.” 『항해문화』 105호.
- 전가림, 2020. “양안관계의 정치적 상호작용 연구: ‘92공식’과 ‘양국론’을 중심으로.” 『국제지역연구』 24권 4호.

- 정동규. 2009. “남북 국회회담의 필요성과 추진과제.” 『통일문제연구』 제21권 2호(통권 제52호).
- 정동영 “김정은, 국회회담 제안에 ‘결실 있어야 할 텐데요.’” 연합뉴스. 2018.09.21.
- 정성장. 2004. “남북연합의 제도적 장치 및 운영 방안.” 신정현 외. 『국가연합사례와 남북한 통일과정』. 파주: 한울아카데미.
- 정영철. 2010. “한반도의 ‘평화’와 ‘통일’: 이론의 긴장과 현실의 통합.” 『북한연구학회보』 14권 2호.
- 정주진. 2013. “평화연구로서의 갈등해결 연구: 평화적 과정과 평화 성취에의 기여.” 『통일과 평화』 5권 1호.
- 조한범·구갑우 외. 2020. 『신한반도체제 추진 종합연구 1: 신한반도체제의 개념과 추진전략』. 경제·인문사회연구회.
- 지은주. 2016. “서평: 양안관계 20년간의 기록.” 중국지식네트워크. 제7호. 2016.
- 최완규. 2002. “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『북한연구학회보』 제6권 제1호.
- 통일원. 1996. 『남북국회회담 쌍방 주장 비교 : 예비접촉(1985), 준비접촉(1988~1990)』
- 함택영 외. 2003. “남북한 평화체제의 건설과 통일교육.” 『국가전략』 제9권 4호.

영문

- Bednar, Jenna, 2009. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press.
- Ben-Porat, Guy, ed., 2008. *The Failure of the Middle East Peace Process? A Comparative Analysis of Peace Implementation in Israel/Palestine, Northern Ireland and South Africa*. Palgrave Macmillan.
- Beramendi, Pablo. 2007. “Federalism.” in Carles Boix and Susan C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford and New York:

- Oxford University Press.
- Bush, Richard C. 2021. *Difficult Choices: Taiwan's Quest for Security and the Good Life*. Brookings Institution Press.
- Colin, Nicole and Claire Demesmay ed., 2021. *Franco-German Realties Seen from Abroad. Post-war Reconciliation in International Perspectives*. Springer.
- Darby, John and Roger Mac Ginty. 2003. *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Palgrave Macmillan.
- Lin, Bonny and David Sacks, 2021. "How to Prevent an Accidental War Over Taiwan: Beijing and Taipei Are One Blunder Away From Open Conflict." *Foreign Affairs*. Oct 12.
- Lister, F. 1996. *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. London, UK: Greenwood Press.
- Mitchell, Christopher. 2003. "Mediation and the Ending of Conflict." in John Darby and Roger Mac Ginty, eds. *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Palgrave Macmillan.
- Popelier, Patricia. 2021. *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*. London and New York: Routledge.
- Riker, W.R. 1975. "Federalism." in F.I. Greenstein and N.W. Polsby, eds. *Handbook of Political Science. Vol.5. Governmental Institutions and Processes*. Addison Wesley.
- Sisk, Timothy. 2003. "Power-sharing after Civil Wars: Matching Problems and Solutions." in John Darby and Roger Mac Ginty, eds. *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Palgrave Macmillan.
- Sriram, Chandra Lekha. 2008. *Peace as Governance: Power-Sharing, Armed Groups and Contemporary Peace Negotiations*. Palgrave Macmillan.
- Tonge, Jonathan, 2014. *Comparative Peace Processes*. Polity Press.

중문

刘世洋, “两岸大交流中的台湾民意代表群像.” 『统一论坛』. 2015年4月.

吳玉山. "十年的知識薪傳: 重新檢視爭辯中的兩岸關係理論." 『中國大陸研究』 52.3. 2009.

독문

Defrance, Corine and Ulrich Pfeil eds. 2016. Verständigung und Versöhnung nach dem “Zivilisationsbruch”? Deutschland in Europa nach 1945. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Pfeil, Ulrich. 2013. “Zur Bedeutung Des Elysée-Vertrags.” Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-3.

Schade, Daniel. 2019. Das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen. Kontext, Bedeutung und vier Herausforderungen, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Zervakis, Peter A. and Sebastien von Grossler. 2003. “40 Jahre Elysée-Vertrag: Hat das deutsch-französische Tandem noch eine Zukunft?.” Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4.

2 웹사이트

양안민의대표교류기금회(海峽兩岸民意代表交流基金會) 홈페이지: <http://fcpcd.org/about.html>

대한민국국회. “[보도자료] 문희상 국회의장 친서에 북측 답신 보내와.” (2018/09/27) https://www.assembly.go.kr/assm/notification/news/news01/bodo/bodoView.do?bbs_num=45279&bbs_id=&no=5390 (검색일: 2021/10/15).

대한민국국회. “문희상 국회의장, 리종혁 북한 최고인민회의 대의원 겸 조국 통일연구원장 면담 및 아일랜드·아르헨티나 상원의장과 면담.” (2018/10/06) <https://www.assembly.go.kr/assm/memact/chairman/chairman02/chrMov/chrMovView.do?boarditemid=1100387003&no=2638> (검색일: 2021/10/15).

김봉철. “문희상 의장, 북한 리종혁 면담... 남북 국회회담 필요성 전달(종합).” 아주로앤피. (2018/10/16) <http://www.lawandp.com/view/20181016045857146> (검색일: 2021/10/15).

3 기타

연합뉴스

중앙통신사

Abstract

The Role of Congress in the Peace Process:

Directions and Alternatives for the National Assembly in the Peace Process on the Korean Peninsula

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study examines overseas cases that provide reference points to the peace process on the Korean Peninsula from a comparative perspective, highlighting the role of Congress in the peace process. Through this, it explores the role of the National Assembly in the peace process on the Korean Peninsula, and draws implications in preparing for future inter-Korean parliamentary talks.

The study begins with a historical evaluation of the inter-Korean parliamentary talks, which failed to hold the plenary session after two preliminary contacts in 1985 and 10 preparatory contacts in 1988-89. Considering the nature of the peace process, which has gone through a repeated sequence of progress and regress in the peaceful resolution of long-term and chronic conflicts, efforts to enhance accountability and legitimacy through comprehensive and democratic public debate among various conflicting parties are essential to overcoming further deadlocks in the peace process and realizing the institutionalization of a more stable peace. This study focuses on the role of Congress in the peace process for enhancing stability and democracy, and explores the direction and alternatives of the National Assembly in the future peace process on the Korean Peninsula.

Along with the historical evaluation of the inter-Korean parliamentary talks, the study examines the theoretical literature on federalism and comparative peace processes and analyzes overseas examples of the role of Congress in peace processes. The theoretical discussions of federalism and

consociationalism offer a general perspective to the peace process on the Korean Peninsula, and contribute to reflecting on and reviewing the peace process on the Korean Peninsula from the reference points extracted from other historical peace processes. Based on the literature on federalism and the comparative analysis of peace processes, this study analyzes the progress and regression of the peace process on the Korean Peninsula from a more universal perspective, and raises new questions and directions for resolution, combined with institutional and policy proposals.

As reference examples in the search for the role of the National Assembly in the peace process on the Korean Peninsula, the study analyzes three cases of peace processes: the cross-strait relations, the Irish peace process, and the Germany-France reconciliation and cooperation. Each case has distinct features in terms of the structure of the conflict and the agreement and implementation processes of peaceful coexistence or integration between the conflicting parties. Nonetheless, all three cases have comparative implications for the role of the National Assembly in the peace process on the Korean Peninsula.

Cross-strait relations have developed exchanges and cooperation in economic, social, and cultural areas since the post-Cold War based on 'each side's interpretation' of 'one China' ('92 consensus'). However, based on differences between political systems, the polarization of Taiwan's domestic politics with regard to relations with China, and the changes in Xi Jinping's second term in China's "peaceful unification" policy, the bilateral relations are characterized by a non-zero-sum confrontation at the military and political level despite various human and social contacts. In addition, in the cross-strait relations, the parliamentary exchanges and cooperation show a structural asymmetry as they developed between members of Taiwan's Legislative Yuan and members of the Chinese People's Political

Consultative Conference, or the organization of the “unification front.” The bilateral relations of the deepening military and political confrontation in the face of the recent U.S.-China strategic competition provide good implications for parliamentary exchanges in the context of the distinct political system between the two Koreas and the continuous political and military confrontation after the armistice.

The Irish peace process has suffered a chronic conflict of colonization, division, and violence, features it has in common with the Korean Peninsula. While the peace process for the transition of structural conflict has to be continued, the significance of the Irish peace process lies in the fact that it has made clear progress in ending the historical violence. The Irish case is a consociational model for the institutionalization of sustainable peace through the participation of all parties to the conflict. With the revision of the constitution followed by the referendum, which replaced the previous territorial clauses and highlighted the will of the majority of the people for reunification as the foundation for a path toward reunification, the Irish peace process was consolidated as stable and democratic. The recent deadlock caused by the extreme political parties after the peace treaty established through a “power-sharing” mechanism calls for ongoing peacebuilding efforts for a “post-peace agreement,” but the parties’ willingness to comply with the peace process itself persists, which confirms the strength of the consociational model.

The example of French-German reconciliation and cooperation shows cooperation between the two countries based on a European context that promoted long-term and multi-layered European integration while developing the transnational institutional design from the early days of integration. The recent process of the two countries’ unprecedentedly strengthened cooperation for promoting the joint parliamentary assembly

under the Inter-Parliamentary Agreement can be seen as a response to the crisis of European integration as well as a model example of Parliamentary initiatives on the issue of peace and integration. Moreover, the policy efforts considered important in the process of European integration and French-German cooperation, including youth and cross-border exchange and cooperation programs, have significant implications for the National Assembly's initiating role in the peace process on the Korean Peninsula.

The study insists that in the process of peace on the Korean Peninsula, the National Assembly is required to have its own initiative on the national goals of "peaceful unification policy" stipulated in Article 4 of the Constitution as a constitutional institution. Drawing from theoretical literature of federalism and consociationalism, as well as from the analyses of overseas cases, the study proposes three directions and alternatives.

First, the National Assembly should establish a consociational principle that encompasses all parties to the peace process on the Korean Peninsula participating at the negotiating table from the mid-to-long-term perspective of peace and integration on the Korean Peninsula. The National Assembly, as the representative organization of the people, is a space that covers divisions and confrontations in Korean society related to the peace process on the Korean Peninsula and future integration. It can contribute to the establishment of collective recognition and responsibility through the implementation of consociational principles in which all conflicting parties communicate and argue as equal entities.

Second, the National Assembly needs to make concrete progress in institutionalizing the peace process as a legislative body that gives democratic legitimacy and stability to the peace process on the Korean Peninsula. As a policy partner, not in struggling but in exchanging relations with the administration, the legislature should function independently in

the issues of peace and integration on the Korean Peninsula through reviewing and revising inter-Korean agreements and domestic laws.

Third, the National Assembly shall secure a democratic foundation for the peace process at the policy level, along with the implementation of consociational principles, and the improvement of the laws and systems of the peace process. It specifically needs to design and promote policies that contribute to the preparation of peace and integration from the perspective of future generations. By discovering and supporting various programs of youth education, culture, environment, and civil society, and by promoting wide-ranging participation of society including women, border areas, or local small towns, the National Assembly can contribute to enhancing the stability of the peace process and democracy through “investment” for future integration, rather than being trapped in a polarized confrontation over the current peace process and integration of the Korean Peninsula. Through preparations for peace and integration from the perspective of future generations, the National Assembly can lay the groundwork for “bipartisan cooperation” and lead the moral imagination of peace and integration, new narratives, and identities in the future.

평화과정과 의회의 역할: 해외사례와 국회에 대한 함의

인 쇄 2021년 12월 27일
발 행 2021년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회
(02-6948-9650)

©2021 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-73-1 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE