

통일과 정치 균열의 변화: 독일의 교훈

강명세 / 세종연구소 연구위원

이 일은 두 국가의 결합으로 영토, 노동력 및 경제의 크기가 확대되는 것을 의미한다. 독일 통일은 구동독이 구서독에 흡수되는 과정을 겪었다.¹⁾ 즉, 구서독은 통일을 통해 더 많은 인구와 영토를 가지게 되었지만 구서독의 제도는 변하지 않고 통일 독일에 그대로 적용되었다. 1989년 통일과 함께 독일의 인구는 구서독의 6,100만에서 7,800만으로 약 1/3 가량이 증가하였다. 인구의 증가는 정치 시장을 크게 팽창시켰다. 총 유권자 수는 4,840만에서 6,040만으로 약 40% 가량 증가하였다. 통일은 유럽에서 독일의 국제적 위상도 변화시켰다. 독일은 이제 서유럽에서 영토의 크기로는 프랑스, 스페인 그리고 스웨덴에 이어 네번째, 인구로는 이탈리아의 5,800만 명, 영국의 5,700만 명, 프랑스의 5,600만 명보다 많은 8,000만 명으로 서유럽에서 가장 인구가 많은 국가이다. 정치적 시민권이 보장된 대중민주주의 하에서 인구 증대의 정치적 의미는 유권자층의 확대를 말하며, 이는 정당체제의 변화를 유발한다는 점에서 매우 중요한 정치적인 사

건이 아닐 수 없다.

전후 50 년 동안 독립 국가를 유지해왔던 구서독과 구동독은 동일한 언어를 사용하였음에도 불구하고 통일이 되기 전까지 전혀 이질적인 체제로 존재하였다. 통일은 이처럼 정치적으로 서로 전혀 다른 두 개의 정치체제의 결합이며, 이러한 결합은 구동독의 정당체제는 물론 구서독의 정치체제도 바꾸어 놓았다. 1,200만이 넘는 구동독의 새로운 유권자가 통일 독일의 정치 시장에 대거 진입함에 따라 과거의 정당 정치는 변화할 수밖에 없다. 전후 구서독을 지배하였던 전통적인 3당체제는 구서독과 구동독 각 지역에서 4당 내지 5당체제로 바뀌었다. 정당체제의 변화는 사회 구성의 변화에서 기인하였다. 통일은 계급과 종교에 기반한 전통적인 균열을 크게 약화시키고 그 자리에 동서 균열을 생성하였기 때문이다. 이같은 지역 균열의 변화 및 그에 따른 정당체제의 변화는 현재 지역적 정치 균열의 지배 하에 있는 통일 한국의 정치체제 연구에 중요한 시사점을 제공한다.

1) 통일 과정에 대한 헌법 상의 논쟁에 대해서는 Pulzer(1995)와 Kommers(1995)를 참고.

본고는 다음의 두 가지 목표를 추구하였다. 첫째 목표는 통일 독일에서 구서독과는 다른 정당체제가 등장하게 된 이유와 그 결과를 분석하는 것이다. 구서독정당체제가 제공하였던 정치적 안정은 감소하고 정당과 정당체제의 유동성(volatility)이 증대한 결과 정치적 불안정이 증가하고 있다. 우리는 이것이 통일의 정치적 결과라는 점을 강조할 것이다. 두번째 목적은 첫번째 논의를 기초로 하여 통일 독일에서 정당체제의 재편으로 표출된 정치적 불안정이 과연 통일 한국의 정당체제에 어떤 시사점을 주는지를 논의하는 것이다.

문제 전환

지난 수년간 한국에서의 통일 연구는 크게 보아 두 가지 방향으로 요약될 수 있다. 첫째는 통일이 어떤 방식으로 이루어져야 하는가 하는 것이다. 이 방향에는 연구가 집중 투자되어 여기서 일일이 언급할 수 없을 만큼 많은 연구가 산출되어 가히 한국 학계의 활황 산업으로 각광받고 있다. 통일은 특히 국가의 통일 정책과 밀접한 연관성을 갖는 동시에 가장 현실적인 민족적 관심사이기 때문이다. 둘째는 비교적 접근을 통해 한국 통

일이 나아가야 할 방향을 제안하거나 시사하는 방향을 말한다. 둘째 방향은 첫째와 동일한 주제를 다루면서 기본적으로 독일의 경험을 근거로 하였다. 첫째 경향보다는 양적으로 적지만 이 분야에도 적지 않은 연구 및 보고서가 존재하고 있다. 따라서 통일 과정이나 방식에 대한 연구는 새로운 자료의 발굴을 동원하거나 아니면 극히 신선한 접근에 기반하지 않으면 동일한 주제의 연구를 통해서 유의미한 투자 효과를 기대하기 아주 힘들 것이다. 막대한 양의 통일 연구는 통일의 주도적 주체는 남한일 것이라는 결론에 입을 모은다. 한편, 통일 연구는 통일 시점에 대해서는 합의를 보지 못하고 있다. 통일 시점에 관한 분석의 지평은 10년설이나 5년설 또는 상황 의존적 설명까지 퍼져 있다.

통일 과정의 여러 문제에 대해서는 다양한 시각과 풍부한 양의 연구가 수행되었지만 통일 이후의 문제에 대해서는 그렇지 못한 것이 현실이다. 북한의 심각한 경제난에 비추어 통일의 시점이 언제든 가능한 현실을 고려할 때 후통일 연구의 결핍은 보완되어야 한다.²⁾

따라서 본고는 통일 과정이 아니라 통일 이후 등장할 정당체제에 분석의 초점을 겨냥하였다. 그러나 통일 주체와 관련하여서는

2) 이종석(1997)은 최근의 통일 관련 문헌을 개관하면서 통일 한국의 정치 이념이나 제도에 대한 연구가 지극히 결핍되어 있음을 지적하고 있다.

기존의 연구 성과인 통일의 남한주도론을 받아들이는 한편, 시점에 대해서는 정확히 지적할 수 없지만 북한 상황을 고려할 때 언제든 가능하다는 가정에서 출발한다. 다시 말해, 통일은 어차피 실현될 것이며, 따라서 중요한 것은 통일이 정치적으로 통일 한국의 정당체제에 어떠한 영향을 줄 것인가 하는 점이 본 고의 주된 관심사이다. 주제가 통일 한국의 정당체제인 만큼 접근 범위는 제한적이다. 통일이 어떤 형식으로 달성되든 통일 이후의 정치체제나 정당체제의 미래에 분석의 초점을 두기 때문이다. 그러나 이러한 문제 의식이 연구 대상을 남북한에 직접적으로 한정하여 전개될 수는 없다. 한 사회의 다가올 사건에 대한 연구는 두 가지 방식이 가능하다.

첫째는 그 사회의 과거사를 통해 분석하는 것이다. 즉, 한국과 북한의 정치체제의 변화를 추적하여 통일 한국의 정당체제에 대해 예측하는 방법이다. 둘째는 다른 사회의 경험을 통해 간접적으로 통일 한국의 문제를 파악하는 것이다. 이 두 가지 방법은 우월의 문제라기 보다 상호 보완적 관계이다. 분석 경로의 선택은 연구자의 비교 우위에 따라 결정된다. 본 고는 두번째 방법에 의존하였다. 간접적 대상으로서 구 동서독 통일이 선택되었다. 평화적 통일 사례가 거의 전무한 상황에서 독일 통일은 뒤에서 설명되는 것처럼 여러 가지 면에서 한국 통일의 연구에 보

고이다.

통일 독일의 정당체제 변화

통일 독일은 1990년과 1994년 두 차례의 연방 선거를 실시하였다. 전체 독일에서 실시된 이 두 번의 선거는 통일 독일의 정당체제를 분석하고 예측하는 데 귀중한 단서를 제공한다. 결론부터 말하면, 1990년과 1994년의 총선은 통일된 독일에 두 개의 서로 다른 정당체제가 공존함을 보여준다. 구서독 지역은 4 개의 정당 즉, 기민당, 사민당, 자민당 및 녹색당 등의 4당체제로 재편된 반면에, 구동독 지역에서는 기민당, 사민당, 민주사회당(PDS) 등의 3당체제가 형성되었다. 한편, 구 동서독 전체적으로는 다섯 개의 정당이 존재하는 셈이다.

독일의 정당체제는 1990년 통일이 갑작스럽게 찾아올 때까지 대단히 안정적인 체제였다. 통일은 안정된 정당체제를 이루고 있던 전통적 정당들에게 대규모 충격을 가져다 주어 정당체제의 변화를 낳았다(Padgett, 1993). 통일이 국가적 과제로 부상하지 않았더라면 기민당·자민당 연합 정권은 재집권할 수 없었을 것이다. 콜의 주도 하에 만들어진 통일의 정치는 독일 국민들에게 집권연합을 통일 추진 세력으로, 그리고 사민당을 통일 지연 세력으로 각인시켜 통일 직전까지도 하강하였던 집권당의 지지도를 하루 아침에

반전시켰다. 통일은 기민당에 대한 극우 정당 공화당의 도전을 분쇄하고 녹색당을 동서로 분리하였다. 반대로 통일은 사민당을 또다시 야당으로 만들어버렸다. 이처럼 통일과 함께 정당들의 병합은 각각의 지지 기반에 따라 뒤바뀌었다. 앞에서 논의한 것과 같이 통일 직전까지 계속하여 지지율 하락을 경험하였던 기민당은 통일에 의해 구출되었다. 통일 이슈는 다른 어떤 이슈보다도 압도적이었던 것이다.

구서독 유권자의 약 1/3이 추가되는 선거 시장의 급팽창은 정치적 통합과 반대 세력의 포용이라는 문제를 야기하였다. 통일의 진정한 달성은 구서독의 정당체제가 전후 구서독에서 해왔던 것처럼 구동독의 새로운 유권자를 민주 정치의 장으로 얼마만큼 효과적으로 동화시켜 통합할 수 있느냐에 달려 있다. 구동독의 유권자는 구서독의 유권자와는 달리 민주적 정당 경쟁에 의한 자유 선거를 전후 경험하지 못한 신규 아닌 신규 유권자이다 (Przworski, 1976). 통일은 계급이나 종교와 같은 기성의 사회 균열을 약화시키고 지역 균열 라인에 따른 정치 균열을 생성하였다. 종교적 측면에서 구동독 유권자의 다수는 카톨릭이 아니라 개신교를 믿었다. 이와 같은 종교적 차이로 말미암아 구서독에 존재하는 소수의 그러나 강력한 응집력을 가진 카톨릭 유권자에게 구동독의 다수를 점하는 개신교도들은 위협적 존재로 여겨졌다. 나아

가 구동독의 공산주의 정부가 '부르주아 없는 노동자 국가'라고 선전하였던 구동독 지역에는 구서독에서와 같은 자본주의적 계급 구조가 존재하지 않았다.

〈표〉는 통일후 실시된 두 번의 총선 결과로서 통일이 독일 정당체제에 미친 영향을 요약적으로 보여준다. 통일의 정치는 기본적으로 신규 유권자의 대량 유입에 의해 결정되었다. 구동독의 신규 아닌 신규 유권자는 두 가지 방향에서 통일의 정치에 영향을 주었다. 첫째, 통일의 정치는 정당의 내부적 경쟁을 유발하였다. 통일 이후의 선거 결과를 보면 구 동서독에는 전혀 다른 유권자군이 존재함을 알 수 있다. 특히 구동독 지역의 결과가 이를 명확히 드러낸다. 1990년 선거에서 기민당/기사당은 통일의 주도당으로서 구동독 지역에서 최대의 지지를 획득하고 집권 연합당인 자민당(FDP)은 13.4%를 기록하여 구서독에서의 지지를 상회한 반면, 노동계급의 정당인 사민당의 지지율은 23.6%에 불과하여 구서독에서의 지지보다 무려 12%가량 낮았다. 가장 현저한 차이는 구동독 공산당의 후신인 민주사회당(PDS)의 득표이다. 민주사회당은 구서독에서는 거의 지지(0.3%)를 받지 못하였지만, 구동독 지역에서는 9.9%를 기록하였다. 민주사회당의 지지율은 1994년 총선에서는 19.8%로 대폭 상승하여 통일의 역설을 야기하였다.

계급 라인의 역전은 각 정당 내부에 심각

〈표〉 통일 독일의 연방 총선(1990~94)

(%)

정당	1990년 정당 지지율		
	구서독	구동독	구전체
CDU/CSU	44.1	43.4	43.8
FDP	10.6	13.4	11
SPD	35.9	23.6	33.5
Alliance90/Greens	5.9	4.8	3.9
PDS	0.3	9.9	2.4
Republikaner	2.3	1.3	2.1
기타	2.1	2.5	2.1
합 계	100	100	100

정당	1994년 정당 지지율		
	구서독	구동독	구전체
CDU/CSU	42.2	38.5	41.5
FDP	7.7	3.5	6.9
SPD	37.6	31.5	36.4
Alliance90/Greens	7.8	4.3	7.3
PDS	0.9	19.8	4.4
Republikaner	2.0	1.3	1.9
기타	1.9	1.1	1.7
합계	100	100	100

주: 1) 정당 지지율은 비례 대표성을 결정하는 제2투표(secondary vote)의 지지율을 의미함.

2) CDU: 기민당, CSU: 기사당, FDP: 자민당, Republikaner: 극우정당, SPD사민당, Alliance90/Greens: 녹색연합, PDS: 민주사회당(구동독공산당).

한 갈등을 불러 일으켰다. 통일과 함께 구서독의 정당은 구동독 지역의 득표를 위해 지부를 조직하였다. 흡수 통일 상황에서 전례이질적인 유권자층의 대거 진입은 구서독의 기성 정당 조직으로 하여금 구동독에 지방선거를 포함한 선거를 담당할 조직을 급히 수립토록 강제하였다. 그러나 주요 정당들의 구 동서독 지부는 서로 다른 지지 기반에 기초하였고, 따라서 다른 정책 대안으로 선거에 임하였다. 구동독의 유권자는 정당에 대하여 구서독 유권자와 정치적·사회적으로

다른 태도를 갖고 있었다. 동일한 하나의 정당이 두 개의 다른 지지층을 상대로 경쟁하여야 하기 때문에, 각 지역에서 더욱 많은 지지를 획득하기 위해 각 지부는 서로 다른 전략을 구사하여야 했다. 전통적인 정당 배열이 계급과 종교 균열을 따라 형성되었다면, 이러한 배열은 통일 독일에서는 더 이상 유효하지 않았다. 정당의 내부적 갈등은 지역 조직과 중앙당 사이의 갈등으로 표출되었다. 구동독 지역의 명망가 정치인들 예들 들어, 삭소나나 브란덴부르크의 주지사들은 기민당

의 중앙당과는 별도의 지방 조직을 만들어 독자 세력을 구축하였다. 이와 같이 강력한 지방 조직은 이에 대한 중앙 통제를 가하려는 중앙당과 마찰을 빚었다. 1994년 구동독 지역에서 기민당 지지의 57%는 노동 계급으로부터 왔다. 이러한 노동 계급을 대표하는 기민당의 동부 지역 조직은 더욱 친노동화하였고, 이는 전통적으로 자본주의적 노선을 주장한 서부의 조직과 알력을 빚었다.

사민당도 비슷한 후통일 딜레마에 봉착하였다. 사민당의 일차적 고민은 구 공산당의 후신인 민주사회당(PDS)과의 경쟁이었다. 통일은 오랜 동안 좌파를 독점하였던 사민당의 위상에 변화를 가져왔기 때문이다. PDS는 사민당보다 급진적이었고, 따라서 동일한 지지층을 상대로 하는 사민당의 강력한 경쟁자로 부상하였다(Rosomer, 1995: 37; Padgett, 1995: 90). 사민당의 내분은 구동독 지역에서 득표력이 있는 것으로 증명된 민주사회당을 향후 연합 파트너로 삼을 것인가 아니면 이를 거부할 것인가를 둘러싸고 일어났다. 사민당 내의 지도부를 중심으로 한 대연정(Grand coalition)과는 민주사회당을 고사시킬 것을 강조하였다. 이들은 정치적 안정을 위해 과거 공산당(KPD)에게 하였듯이 민주사회당을 반체제 정당으로 낙인찍어 철저히 배제할 것을 주장하였다. 사민당의 다수는 대연정주의에 찬동하였다. 다른 한편 소수파는 PDS의 고립화를 반대하고 역

으로 사민당과 비슷한 이념의 PDS와 연합할 것을 주장하였다. PDS연대파의 전략은 민주사회당이 적어도 구동독 지역에서는 지속적으로 영향력을 행사할 것이라는 예측에 기초하고 있었다. 구동독 지역에서 취약한 사민당이 PDS와 연대하면 PDS의 독자성은 축소되며, 따라서 PDS 지지층은 사민당을 지지할 것이기 때문에 PDS는 결국 약화될 것으로 믿었다. 결국 사민당 지도부는 PDS와의 공식적 연대는 거부하되 비공식적 연대는 허용한다는 절충적 입장을 채택하였다. 다수파와 소수파의 이같은 타협에도 불구하고 사민당은 1994년 총선에서 불과 31.5%의 지지를 획득하는 데 그쳤다. 1990년 총선과 비교하여 전국적 지지는 상승하였지만 사민당의 구동독 지지율과 구서독 지지율(37.6%)의 격차는 여전히 크게 남았다.

둘째, 통일 그리고 이로 인한 선거 시장의 확대는 정당 사이에 과거와는 다른 경쟁을 출현시켰다. 정당간 경쟁이 과거와 다른 점은 구 동서독 유권자의 전혀 다른 구성에 있다. 이는 19세기말 유럽 대륙의 곳곳에서 있었던 보통선거권 행사가 만든 정치적 결과와 흡사하다. 구동독 시민에게 주어진 보통선거권은 기성 정당들로 하여금 구동독 시민들을 동원하지 않으면 안되도록 만들었다. 정당들은 전략적으로 균열 라인에 따른 지지 기반을 구축하였고, 이를 위해 지방 조직을 만들어 이를 정치체제의 일부로 편입하였다. 유권자의 수

가 대량으로 증가하면 신규 정당은 기성 정당과 경쟁하여 자신의 정치적 지지 기반을 확보해야 하지만, 이는 자원이 취약한 신생 정당에게는 힘겨운 일이다. 동시에 기성 정당은 최소한 과거와 같은 지지도를 유지하자면 전통적인 균열을 강조함으로써 자기 본래의 지지층이 이탈하지 않도록 해야 한다.

사민당은 구동독 지역에서 어떤 정당보다도 많은 지지를 받을 것으로 자신하였다. 사민당의 이와 같은 희망은 1920~30년대 동안의 득표에 기초한 것이었다. 그러나 전전의 결과에 기초한 선거 예측은 전혀 들어맞지 않았다. 전후 40여 년간의 공산당 통치는 과거에 존재하던 구동독에서의 지지 기반을 완전히 파괴하였기 때문이다(Koelble, 1991: 48; Veen and Zelle, 1995). 전후 구동독인은 전혀 다른 정치적·사회적 경험을 하였다. 1990년 3월 선거에서 구동독 노동계급의 20%만이 사민당을 지지하였다. 다른 한편, 사민당은 중간 계급의 지지를 두고 민주사회당과 경합을 벌여야 했다. 사민당의 예상과는 반대로 구동독 지역 노동계급의 다수는 기민당에 표를 던졌다. 민주사회당의 도전에 직면하여 사민당은 민주사회당과의 정책적 차별화를 분명히 하였다. 민주사회당은 구동독 지역에서 사민당 좌파임을 강조하듯 사민당의 좌측에 존재하는 유권자에게 호소하였다(Bastian, 1995: 105).

통일은 정당간 경쟁을 다음과 같이 변화

시켰다. 첫째, 소수 정당으로 바바리아주에 한정된 기사당의 운명은 이미 통일로 인해 결정돼 있었다. 통일 전까지 기사당은 자민당보다 많은 득표를 하였다. 그러나 1990년 총선에서 기사당은 처음으로 자민당의 지지율에 크게 뒤졌다. 통일은 영토의 확장이며, 따라서 기사당의 위상은 상대적으로 축소될 수밖에 없다. 정당간 경쟁의 두번째 특징은 지역주의의 지리적 변화이다. 구서독의 남북간 지역 균열은 통일과 함께 동서의 지역 균열로 교체되었다. 사민당의 애초 희망과 달리 사민당은 구동독 지역 노동계급 다수의 지지를 확보하지 못하였다. 구동독 노동계급의 다수(51.5%)는 전통적 노동계급의 정당인 사민당이 아니라 기민당을 지지하였다.

둘째, 1990년 최초의 선거에서 '통일 특수'를 맞보았던 자민당은 1994년에는 참패하였다. 통일이 4년 경과하고 통일의 고통이 예상보다 심각하자 구동독인은 통일의 환상에서 깨어나 환멸을 느끼고 있었다. 통일의 고통은 민주사회당에 유리하게 작용하였다.

셋째, 민주사회당은 베를린의 지역구 4 곳에서 당선자를 확보함으로써 연방의회에 잔류하는 데 성공하였다. 독일선거법은 최소 3 곳의 지역구에서 승리한 정당에게는 비례대표제에 의한 의석 배분을 허용하기 때문이다. 통일의 결과는 이처럼 민주사회당을 존속시켰다. 예상했던 것보다 훨씬 막대한 통

일 비용은 구동독인들로 하여금 구동독인의 이익이라는 관점에서 자신의 과거를 되돌아 보게 만들었다. 구동독인은 자신이 통일의 혜택을 입었든 아니면 피해를 보았든 자신의 과거를 다시 정의함에 있어 구서독체제가 구동독체제를 전면 부정하여 지배한다고 믿었다. 이러한 피해 의식은 민주사회당으로 하여금 구동독인의 참담함에 호소함으로써 구동독 지역에 강고한 성을 쌓을 수 있도록 하였다.

통일 후의 새로운 투표 행태는 전통적 정당 구도를 가로질러 나타났다. 통일 전까지 기민당은 일반적으로 중간 계급의 지지에 기반하였다. 그러나 이제 구동독 지역에서 기민당을 구동독 지역의 제1당으로 만든 것은 중간 계급이 아니라 노동 계급이었다. 1990년 최초의 선거를 지켜본 많은 사람들은 이러한 이변을 일과성으로 생각하였다. 통일후 처음으로 실시된 1990년 선거는 통일의 주제가 선거 이슈를 휩쓸었던 점에서 특수하며 정상적인 선거가 아니라고 해석하였다. 다음 선거에서 통일의 열광이 잦아들고 경제 문제가 심각해지면 노동 계급의 투표 행태는 정상으로 회귀할 것으로 보았다. 통일 과정에서 경제적 어려움이 닥치게 되면 통일의 환상에서 벗어나 노동 계급은 기민당을 버리고 사민당을 지지할 것으로 예측하였다.

그러나 4년 후의 선거에서는 위의 예측과는 전혀 반대의 결과가 나타났다. 1994년

총선에서 가장 놀라운 결과는 구 공산당의 후신인 민주사회당이 구동독 지역에서 강고한 근거지를 구축하였다는 점이다. 민주사회당의 연방의회 진출은 선거가 있기 전인 1994년 여름에 이미 확실한 것이었다. 기민당은 민주사회당이 자민당을 대신하여 미래의 연합 정부 파트너로 부상하는 것을 우려하였다(Phillips, 1995: 20). 이러한 우려는 작센-안할트주 선거에서 사민당과 녹색당이 민주사회당의 협력 하에 주 정부를 구성함에 따라 더욱 증폭되었다. 이로 인해 기민당은 민주사회당을 정치체제로부터 완전히 배제하고자 하였다. 그러나 기민당의 방해에도 불구하고 1994년 총선에서 민주사회당은 구동독지역에서 확고한 발판을 구축하였다. 기민당은 소위 '빨간 양말' 캠페인을 이용하여 사민당이 구 공산 세력과 협력한다고 비난하여 좌파연합을 분쇄시키려 하였다. 그러나 동시에 이러한 부정적 캠페인은 결과적으로 구동독 투표자를 민주사회당을 중심으로 응집시키는 효과를 자아내 정당체제의 분절화를 촉진시켰다.

1994년 연방총선에서 최대의 패배자는 자민당이었다. 1990년 정초 선거에서 11%를 획득하는 데 성공한 자민당은 1994년 선거에서는 불과 6.9%만의 지지를 얻는 데 그쳤다. <표>가 보여주듯 자민당의 패배는 특히 구동독 지역에서의 약세 때문이었다. 1990년 구동독의 5개 주에서 7.7%를 획득하였던

자민당은 1994년 선거에서는 오직 3.5%의 지지만을 획득하였다. 마찬가지로 구서독 지역의 득표율도 7.8%에 불과하였다. 제2의 피해자는 기민당/기사당이였다. 1990년 선거에서 43.8%를 획득하였던 기민당/기사당은 1994년에는 2.3% 적은 41.5%의 지지를 받았다. 또한 기민당 지지의 지역별 분포는 반전되었다. 1990년 기민당은 구서독 지역에서보다 구동독 지역에서 높은 지지를 받았으나 1994년 선거에서는 반대의 지지 현상이 나타났다. 즉, 구동독에서는 5%를 잃은 반면 구서독에서는 4%를 더 얻었기 때문이었다. 제3의 피해자는 사민당이였다. 1990년 선거에 비해 지지율이 상승하였지만 1960년 이래 최악의 지지율을 기록하였기 때문이다. 더 심각한 것은 31.5%에 그친 구동독 지역에서의 낮은 지지이다. 많은 지역구에서 사민당은 기민당과 민주사회당에 이어 3위에 머물렀다. 최근의 여론 조사는 구동독 지역에서 사민당의 지지율은 앞으로 계속 하락할 것으로 예측되고 있다.³⁾

1994년 연방총선의 승자는 민주사회당과 녹색당이였다. 민주사회당의 대약진을 전혀 예상밖이었다. 선거 직전까지만 해도 여론 및 대부분의 분석은 민주사회당의 사망을 선고하고 있었다(Dalton, 1993). 그

러나 민주사회당은 세간의 예측을 비웃듯, 1990년 선거에 비해 대약진을 과시하였다. 민주사회당은 동베를린의 네 개 지역구에서 1위 득표를 하였을 뿐만 아니라, 구동독 지역 전체적으로는 20%에 가까운 지지를 받았다. 따라서 민주사회당의 연방 의석은 8석에서 22석으로 대폭 증가하였다. 물론, 민주사회당의 구서독 지역 득표는 0.8%에 불과하였다. 또 다른 승자는 녹색연합이었다. 구 동서독으로 분리되었던 녹색당이 1994년 선거 연합을 결성하자 전국적으로 7.3%의 지지를 얻었다. 지역별로 보면 구 동서독 지역에서의 지지는 각각 5.3%와 7.8%이다. 이로써 녹색당은 47 석을 보유함으로써 제3당이 되었다.

두 차례의 총선 결과에 기초해보면, 통일 독일에는 구 동서독 지역에 서로 다른 두 종류의 정당체제가 등장하였음을 알 수 있다. 전통적 기성 정당은 쇠퇴하기 시작하였고 정당체제의 재편이 시작되었다(Rohrschneider and Fuchs, 1995: 101). 구 동서독 지역에 서로 다른 두 정당체제의 등장은 1990년 선거에 이미 표출되었지만 당시 대부분의 분석은 이러한 지역주의 투표 패턴이 통일후 최초 선거 쟁점을 압도한 통일이 슈패문이며, 다음 선거에서는 이러한 현상이

3) 1996년 4월 실시된 여론 조사(Forschungsgruppe)에서 "지금 선거를 실시하면 어느 정당을 선택하겠느냐"는 질문에 대한 답변은 기민당 43%, 사민당 32%로 나타났다. 한편, 1996년 3월의 주 선거(Badenwurttemberg, Rhineland-Palatinate 및 Schlewig-Holstein)에서 사민당의 지지는 하락하였고, 반면에 녹색당과 민주사회당의 지지는 상승하였다.

사라질 것으로 예측하였다. 구동독에 상이한 정당체제가 생성된 이유는 통일 독일에 편입된 구동독의 5 개 주가 구서독과 전혀 다른 성격의 유권자층으로 구성되었기 때문이다. 정당체제의 변화와 더불어 각 당의 운명 또한 뒤바뀌었다. 정당간 및 정당내 경쟁은 새로운 형태로 변화되었다. 선거 시장의 대폭 확대는 각 정당으로 하여금 과거의 선거 전략을 대거 수정토록 만들었다. 각 정당의 구동독 지역당은 구서독 지역과 갈등을 빚었다. 구서독 지역당은 전국적 일체성을 강조하여 구동독 지역당에 중앙당의 권위를 세우려 했기 때문이었다. 그러나 구동독 지역당은 구서독의 중앙당의 전략을 거부하였다. 구동독 지역당의 입장에서 보면 구동독 지역의 특수성을 무시한 쾰른(Bonn)의 전략을 추종한다는 것은 구동독 지역을 포기하는 것으로 인식되었던 것이다.

한국에의 교훈

독일 통일은 정치체제로는 자유민주주의와 국가사회주의 그리고 경제적으로는 시장사회와 계획 경제의 결합이었다는 점에서, 마찬가지로 이질적 체제가 공존하고 있는 한반도의 통일에 중대한 역사적 시사점을 제공한다. 통일의 결과, 독일 사회에는 여러 가지 측면에서 상이한 구 동서독의 지역 균열이라는 새로운 균열이 등장하였다. 통일의 결과

는 여러 가지 문제점을 낳았으며 정당체제의 변화도 예외는 아니다. 구 동서독에는 상이한 정당체제가 생겨난 것이다. 구 동서독의 경제적 차이는 이탈리아 남부에 대한 북부의 지배를 상징하는 메쾨르시오노를 연상케 한다면, 구 동서독 지역에 자리잡은 두 개의 다른 정당체제는 정치적 메쾨르시오노라고 할 수 있다. 이탈리아나 미국의 지역 균열이 정치 균열로 발전하여 오래 지속하였던 것과 같이, 통일후 8 년이 가까와오지만 구 동서독의 지역 균열은 확대 재생산되고 있다. 독일의 지역 균열은 통일 한국에 어떠한 시사점을 줄 수 있는가?

우선 독일의 경험에서 교훈을 얻기 전에 먼저 한국은 독일이 아님을 강조해야 한다. 독일과 한국의 경험을 비교하자면 양국의 정치적 차이점부터 명확히 해야 하기 때문이다. 독일과 한국은 다음과 같은 점에서 상이하다. 첫째, 한국의 정부 구조는 구서독의 정부 구조와 다르다. 이러한 차이가 간과되어서는 안된다. 정당체제는 정부 구조에 의해 만들어지기 때문이다. 독일의 정부 구조는 연방제인 반면 한국의 정부 구조는 단일(unitary)하다. 연방 국가는 정당간 및 정당내의 경쟁에 영향을 준다. 연방 국가에는 지역적 자율성이 보장된다는 점에서 각 주 또는 지방에 독자적 정당이 형성되며, 이들은 고유한 지지 기반을 갖고 중앙당과 다른 정책을 선호한다. 따라서 연방제 하에서 중앙

당은 지방의 당조직에 절대적 영향력을 행사하지 못한다. 한편, 단일한 정부 구조 하에서는 중앙당으로부터 독자적인 지방 조직이 발전할 가능성이 낮다.

둘째, 통일 전에 이루어진 정보 교환의 수준에 있다. 서로 적대적인 두 개의 사회가 지속적인 정보의 교환을 통해 상대방의 사정을 알고 있다면 이는 이질성을 감소시키는 데 기여할 것이다. 구서독은 통일되기 오래 전부터 구동독과 오랜 동안 정보 교환을 거래해왔다. 구 동서독은 인적 및 물적 교류를 유지시켜왔다. 독일의 경험과 반대로 한국은 북한과 거의 두절된 상태 속에 있다(전상안, 1996; 조한범, 1997). 남한과 북한은 지난 4월 북경회담의 결렬에서도 나타났듯이, 지난 50년 동안 서로 완전히 격리된 채 의미있는 교류는 사실상 존재하지 않고 있다.

셋째, 북한과 구동독은 같은 사회주의 사회이지만 지배 구조의 패턴은 전혀 다르다. 북한에서는 한 번도 권력 교체가 존재하지 않았다. 1945년 이후 북한을 지배하였던 김일성의 1인 통치는 김일성이 죽은 후에는 아들 김정일이 대권을 장악하는 등 일가족 지배 형태를 띠고 있다. 이런 점에서 북한의 지배 구조는 구동독의 그것에 비해 훨씬 경직되고 폐쇄적이다. 김씨 일가의 철권 지배가 북한 사회를 효과적으로 장기간 통치한 결과 공산당 지배에 도전할 능력이 있는 시민 사회는 사실상 존재하지 않는다(백학순,

1996). 1989년 이후 동구와 중국에 몰아닥친 민주화의 물결에도 아랑곳없이 북한 사회는 1인 독재에 대한 시민 사회의 한치의 저항도 허용하지 않고 있다. 지난 수년간의 심각한 식량 위기에도 불구하고 아래로부터의 민중 운동의 조짐은 아직까지 발견되지 않고 있다.

넷째, 남한과 북한에는 한국전쟁 이래 시민당과 같은 좌익 정당이 허용되지 않는다는 점에서 구 동서독과 다르다. 이러한 정당체제의 경직성은 통일에 의해 완화될 것이다. 남북 대결이 존재하지 않는 상황에서 온건 좌익 정당의 금압은 더 이상 용납되기 힘들기 때문이다. 사회민주당의 출현은 전후 지속되어온 한국의 전통적 보수정당체제에 상당한 충격을 가할지도 모른다.

독일 경험의 적실성은 한반도의 통일이 어떤 형태로 발전하느냐에 달려 있다. 독일과 유사한 방식의 통일이 여기서도 이루어진다고 가정하면, 북한에는 경쟁적 정당체제가 없기 때문에 남한의 정당체제가 북한에 수입되어 이식될 수밖에 없다. 남북한의 경제적 격차가 존재하는 한 통일의 후유증은 남북한 사이에 정치적 균열을 만들 것이다. 통일후 북한 유권자의 흡수로 인해 총 유권자는 대폭 증대하며, 이는 정당간 경쟁에 중대한 영향을 줄 것이다. 남한 내부의 전통적인 동서 균열은 통일과 함께 약화되거나 남북 균열로 대체될 가능성이 높다. 현재의 지역 균열 하

에서 인구가 가장 많은 영남권이 결정적일 수 있지만 통일 후는 사정이 다르다. 남한 유권자의 절반을 차지하는 북한 유권자의 지지를 얻지 못하는 한, 남한의 기성 정당은 다수를 차지할 수 없다. 기성 정당은 영남, 호남 및 충청의 지나치게 협소한 지역적 기반에 의지하기 때문이다. 현재와 같은 정치 구도 하에서 통일이 되고 총선이나 대선을 실시한다면 제1당이 되기 위해서는 북한에서 다수를 차지하지 않으면 안된다. 통일은 이처럼 정당간 경쟁뿐만 아니라 정당의 내부적 경쟁에도 영향을 줄 것이다.

그러면 통일 한국에서 이러한 남북의 지역 균열은 얼마나 강력할 것인가? 독일의 경험에 따르면 구동독 지역을 기반으로 하는 구 공산당 즉, 민주사회당이 정치적으로 존립하고 성장할 수 있었던 것은 선거제도의 덕분이었다. 비례대표제에 기초한 구서독의 선거제도는 5% 이상의 지지를 얻거나 지역구 3석을 획득한 정당에게는 비례 대표에 의한 의석 할당을 허용하였다. 이런 점에서 남한의 소선거제는 북한의 구 공산당에게 불리한 요인으로 작용할 것이다. 통일이 남한의 주도로 이루어질 것이 확실하다면 북한의 구 공산당이 북한 지역에서 다수를 차지할 가능성은 없기 때문이다. 구동독의 민주사회당의 구동독내 지지율은 20%를 넘지 않는다. 즉, 선거제도를 중심으로 통일후 선거 결과를 예측한다면 독일과는 달리 평

양과 같은 특정 지역을 제외하면 남한 정당들이 압승을 거둘 가능성이 많다. 지역구당 1 명을 선출하는 현재의 소선거제 하에서 선거가 실시된다면 구 공산당 후보는 거의 당선되기 어려울 것이다. 그러나 소선거제로 인해 북한의 구 엘리트가 정치적으로 배제될 때, 이는 통일 한국의 정당체제에 큰 부담으로 작용할 것이다.

소선거구제가 북한의 정치적 대표를 억제하는 것과는 대조적으로, 북한의 고도로 경직되고 폐쇄된 구 체제는 구 체제 엘리트에게 새로운 정치 통로를 제공할 수 있다. 구동독보다 북한에는 더욱 강력한 구 체제 집단이 존재하기 때문에, 이들을 중심으로 한 정당이 결성되어 통일이 북한 주민들의 높은 기대감을 채워주지 못할 때 북한 투표자 일부의 지지를 획득할 것이다. 구 동서독 관계와는 달리 남북한에는 오랜 동안 교류가 없었던 만큼 남북한 통합은 더욱 험난한 과정을 겪을 것이다. 투표는 웨보르스키(1976)가 말한 것처럼, 정치 엘리트들이 현 상황에 기초하여 최대의 지지를 얻기 위해 투표자를 동원하는 역사적 경험이다. 미국과 이탈리아의 역사적인 남북 균열이 보여주듯, 지역주의적 정치 동원이 역사적으로 일단 형성되면 이는 쉽사리 사라지지 않는다. 통일의 영향은 통일된 이후 눈덩이처럼 확대될 가능성이 많다.

통일의 초기 그동안 경제적 고통에 짓눌

렸던 북한 주민은 통일에 대해 커다란 기대감을 갖게 되고, 선거에서 이러한 기대감을 남한 정당들에 대한 대대적 지지로 이어질 것이다. 그러나 시간이 지남에 따라 통일의 현실이 그들의 기대를 완전히 충족해주지 못함을 깨닫게 됨에 따라, 북한 사회는 심각한 좌절감에 휩싸일 것이다. 통일 과정의 미끈한 이행에 대한 초기의 환상이 여지없이 깨지기 때문이다. 통일 과정이 험난할수록 상당수 북한 주민의 과거에 대한 향수는 더욱 진해질 것이고, 이러한 향수는 북한에 구 공산당의 거점을 제공할 것이다. 구 노동당이 통일 과정에서의 고통을 강조함으로써 다수의 지지를 확보하지는 못하더라도 적어도 통일의 낙오자나 실패자를 규합할 수 있기 때문이다.

통일 한국은 정치적·경제적으로 이질적인 두 체제의 결합인 만큼 경제적 및 정치적 통합이라는 역사적 문제를 처리해야 한다. 경제적 통합은 과거 50년간 중앙 집중식의 통제 경제를 시장 경제로 전환하는 것으로, 이를 위해서는 남한 자원의 상당 부분이 북한으로 이전될 것이다. 독일의 경험에서 알 수 있는 것처럼, 이러한 자원 이전은 예상보다 막대한 비용을 요구하며, 따라서 남한의 부담이 증가할 수밖에 없기 때문에 남한 주민은 상실감을 느낄 것이다. 한편, 북한 주민은 남한의 능력 이상의 것을 기대하기 때문에 결국 그들 역시 남한으로

부터의 이전 소득이 충분치 못하다고 생각할 것이다. 남북의 이러한 분배적 갈등은 적절한 해법이 마련되지 않는 한 지역 갈등으로 전화될 것이다. 또 지역 균열은 통일 후 상당 기간 동안 통일 한국의 통합을 저해할 것이다.

따라서 통일의 두번째 이슈는 정치적 통합이다. 정치적 통합은 50년간 이질적인 정치적·사회적 체계 하에서 생활해온 두 지역의 사람들을 통합하는 것으로서, 이는 정당 체제를 재편시킬 가능성이 높다. 북한 주민들이 점차 통일의 경제적 효과에 대해 실망하고 좌절하게 되면, 이러한 좌절은 남한식 경제는 물론 정당 및 자유민주주의 자체에 대한 실증으로 발전할 수 있다. 통일에의 실망은 누군가에 의해 정치적으로 동원될 때 정체성의 위기로 연결될 것이다. 구 공산당의 후신인 민주사회당에 대한 구동독 주민의 지지는 이념, 향수 및 반항 등이 합쳐진 결과였다. 민주사회당은 이와 같은 실질적 또는 심리적 분위기에 빠진 구동독 주민들을 동원하였다. 심리적 요인을 강조하는 어떤 이들은 민주사회당에 대한 지지는 이행기적인 단기적 현상이라고 주장하였다. 이러한 예측이 틀린 이유는 정치적 유산이라는 측면을 보지 못한 데서 비롯된다. 즉, 민주사회당은 통일 이전의 조직, 인적·물적 자원을 동원할 수 있었으며, 이러한 전국적 동원이 아니었다면 연방 선거에서의 선전은 불가능

하였을 것이다(Kaase, 1996: 307~308). 마찬가지로 북한의 노동당은 북한 전역에 산재한 인적 및 물적 자원을 활용할 수 있다는 점에서 구동독의 민주사회당보다도 높은 비교 우위를 가질지도 모른다. 구동독의 유권자가 구서독의 1/4에 불과하다면 북한의 비율은 1/2인 점을 고려하면, 구 노동당의 재기에 북한은 더욱 유리한 토양을 제공할 수 있다.

통일의 경제적 및 정치적 결과는 남한의 기성 정당들에게 막중한 부담으로 작용할 것이다. 이러한 결과는 통일 독일에서보다 통일 한국에서 더 심각한 여파를 남겨줄 것이다. 구 동서독의 경제적 격차보다 남북한의 격차가 더 크기 때문에 통일의 경제적 비용은 독일에 비해 더욱 클 것이다. 특히, 지난 20년 동안 남북한 경제는 반대의 방향으로 진행하여 격차는 더욱 벌어졌다. 통일 이전의 북한 경제와 구동독 경제를 비교해보면 북한 경제는 더욱 열악하다. 90년대초 남한의 1인당 GNP는 북한 GNP의 11 배를 초과하였다. 남북한의 격차와는 대조적으로 1989년 구동독의 GNP는 구서독 GNP의 45%에 해당하였다. 1996년을 기준으로 할 때 남한 영토는 북한 영토의 4/5이지만 인구는 2 배이다. 또한 총 GNP를 비교하면 남한은 4,900억 달러로서 북한의 200억 달러보다 무려 20 배나 많다(EIU, 1996). 통일의 경제적 비용이 클수록 이는 정당체제에 더욱

큰 부담이 될 것이다. 남북의 분배 갈등은 북한을 소외시키고, 이는 결과적으로 정치적 분절로 귀결될 수 있다. 통일 한국의 이러한 남북 균열은 통일전 남한 사회를 지배해온 영호남 갈등보다도 심각한 정치적 후유증을 남길 것이다. 북한의 구 공산주의자들은 자신들의 생존을 위해 전략적으로 남북 균열을 이용하여 통일의 후유증을 정치적으로 동원할 것이다.

요약하면 통일은 현재 남한의 정치를 지배하는 동서 균열을 약화시키거나 없앨 것이다. 통일과 함께 북한 유권자가 추가되면 총 유권자의 수는 남한 유권자의 약 50%가 증대하는 등 선거 시장이 대폭 확장되기 때문에, 영호남의 지역 투표 경향은 통일 한국의 전체 판세를 결정하는 데 과거와 같은 결정적 역할을 할 수 없다. 북한에 진출한 남한의 기성 정당들은 다수당이 되기 위해서는 북한 유권자의 상당 부분을 끌어들여야 한다. 다시 말해, 선거 시장의 확대에 의해 남한 내의 협애한 경쟁체제에 기반하였던 영호남 균열의 중요성은 대폭 감소하는 것이다. 영호남 대결이 약화되는 반면, 적어도 단기적으로는 남북 균열이라는 새로운 정치 균열을 낳을 것이다. 남한의 기성 정당들이 구 공산당 제거에 공동으로 협력한다면, 이는 역설적으로 구 공산당 세력에게 구체제를 동원할 수 있는 명분을 제공함으로써 한국판 구동독의 민주사회당이 등장할지도 모른다. 북한에 어떤

종류의 정당이 생겨날 것인가는 통일이 한국 사회의 이념적 정치 지형을 얼마만큼이나 확장시킬 것이냐에 달려 있다. 북한체제의 붕괴는 남한이 지난 50년간 강조하였던 체제 위협이 사라졌음을 의미한다. 이는 남한 사회에서 사회주의 정당에 대한 요구를 억압할 제도적 및 정치적 장애물이 사라졌음을 말한다. 만일 통일후 가능한 좌파 정당의 정치 시장 진입은 남북한의 지역 균열에 기반한 정당체제에 상당한 영향을 줄 것이다. 북한의 구 공산주의자들이 환골탈태하여 서구식의 사회민주당과 같이 스스로를 개혁한다면, 이들은 장기적으로 통일 한국에서 하나의 대안 세력으로 생존할 수 있을지도 모른다. 그러나 지난 수십년 동안 드러난 북한 공산주의자들의 행태를 고려할 때, 이러한 가능성은 거의 없을 것이다. 92

참고 문헌

- 박병석(1993), "통일 한국의 정당체제와 선거제도", 제3회 한국정치세계학술대회 발표 논문.
- 박종철(1995), "통일 한국의 갈등 구조와 온건 다당제", 「한국과 국제 정치」, 11:2.
- 백학순(1996), "북한 정권의 생존 전략과 전망", 박기덕·이종석(편), 「남북한체제 비교와 통합 모델의 모색」, 세종연구소, pp. 17~114.
- 이종석(1997), "남북한 정치 통합의 연구와 과제", 한국정치학회 통일 문제 특별 학술 대회 발표 논문.
- 전상인(1996), "남북한체제내 사회 갈등과 사회 통합 비교", 박기덕·이종석(편), 「남북한체제 비교와 통합 모델의 모색」, 세종연구소, pp. 293~346.
- 조한범(1997), "남북한 이질화와 사회 문화 교류 협력", 한국정치학회 통일 문제 특별 학술 대회 발표 논문.
- Bastian, Jens(1995), "The Enfant Terrible of German Politics: The PDS Between GDR Nostalgia and Democratic Socialism," *German Politics and Society*, 13:4, pp. 95~110.
- Dalton, Russel and Alexander Cole (1993), "The Peaceful Revolution and German Electoral Politics," Dalton and Cole(eds.), *The New Germany Votes*(Berg), pp. 3~28.
- Dalton, Russel(ed.)(1996), *Germans Divided: The 1994 Bundestag Elections and the Evolution of the German Party System*(Berg).
- Economic Intelligence Unit(1997), *South Korea, North Korea*.
- Kaase, Max(1996), "Looking Ahead:

- Politics in Germany After the 1994 Bundestag Election," Dalton(ed.), pp. 293~318.
- Koelble, Thomas(1991), "After the Deluge: Unification and the Political Parties in Germany," *German Politics and Society*, 22, pp. 45~59.
- Kommers, Donald P.(1995), "The Basic Law and Reunification," Merkl (ed.), *The Federal Republic of Germany at Forty-Five*, pp. 187~205.
- Padgett, Stephen(1995), "Superwahljahr in the New Lander: Polarization in an Open Political Market," *German Politics and Society*, 13:4, pp. 75~94.
- Phillips, Ann(1995), "An Island of Stability? The German Political Party System and the Elections of 1994," *West European Politics*, 18:3, pp. 219~229.
- Przworski, A.(1976), "Institutionalization of Voting Patterns or is Mobilization the Source of Decay," *APSR*, 69, pp. 49~66.
- Pulzer, Peter(1995), *German Politics*, Oxford.
- Rochschneider, R. and Dieter(1995), "A New Electorate? Economic Trends and Electoral Choice in the 1994 Federal Election," *German Politics and Society*, 13:1, pp. 100~122.
- Romoser, George K.(1995), "Politics, Leadership, and Coalition in Germany, 1994," D. Conradt, G. Kleinfeld, G. Rosomer, and C. Soe(eds.), *Germany's New Politics*, Oxford, pp. 23~42.
- Veen, Hans-Joachim and Carsten Zelle(1995), "National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany," *German Politics*, 4:1, pp. 1~26.