

남북 통합대비 북한지역 정당 활성화 방안

2009. 10. 31

연구책임자: 조 민(통일정책연구센터 소장)

공동연구자: 김국신(국제관계연구센터 선임연구위원)

최예식(중앙선거관리위원회 부이사관)

목 차

I. 연구 목적	1
II. 정치이념과 정당체제	3
1. 정치이념에 따른 정당 분류	3
2. 정당체제	8
III. 독일의 흡수통일과 정당통합	12
1. 서독의 통치구조와 정당체제	13
2. 동독의 정당체제 및 동·서독 교류협력	17
3. 동독 사회주의정권의 붕괴와 자유선거	18
4. 통일독일의 정당체제와 선거	22
5. 통일 후유증과 정당정치 발전	24
6. 독일통일의 시사점	27
IV. 예멘의 합의통일과 정당분열	30
1. 북예멘의 정치파벌과 사회집단	30
2. 남예멘의 정치파벌과 사회집단	33
3. 남예멘의 개혁·개방과 통일협상	36
4. 합의통일 이후 선거와 정당 분열	38
5. 재분단 위기와 무력통일	42
6. 예멘통일의 시사점	45
V. 통일과정에서 정당의 역할	48
1. 통일기반 조성단계	48
2. 통일추진과정	49
3. 통일국가 단계	50
VI. 북한지역 정당 활성화 방안	52
1. 일당(一黨)체제와 변화전망	52
2. 북한지역 정당 활성화 방안	58
참고문헌	66

I. 연구 목적

남북한 통합대비 과정에 북한 지역의 정당 활성화 방안의 연구는 북한 지역의 민주주의의 정착과 통일한국의 법적·제도적 통일을 완수하는 데 기여할 수 있다. 북한의 자유민주주의와 시장경제의 체제전환 과정 속에서 정치적 민주주의의 제도화를 위한 민주적 정당체제의 확립은 매우 중요한 사안이 아닐 수 없다. 북한의 정당제도는 노동당을 비롯하여 청우당과 사민당 등의 위성정당을 틀러리로 허용하고 있으나, 실제로는 사회주의적 계급독재에 기반한 노동당 중심의 일당독재체제에 불과하다. 더욱이 지금은 수령 독재체제로 노동당마저 김정일의 일인 독재의 도구로 전락된 상태이다.

남북한 통합과정에서 북한 지역은 민주화와 함께 의회정치의 제도적 기반인 정치적 다당제를 수용해야 하며, 이 경우 민주적 가치와 정치적 안정 문제를 동시에 해결해야 하는 과제에 부딪히게 된다. 북한 지역의 정당은 북한 주민의 정치적 이해관계를 반영하고 대중적 지지를 획득하는 한편, 북한 지역 주민의 정치교육을 담당하는 제도로서의 역할도 기대된다. 따라서 통일 후 성공적인 국민통합을 위해 북한 지역의 민주주의 제도의 이식은 매우 중요하며, 이를 위해 건전한 정당제도의 확립과 활성화를 위한 대비가 갖추어져야 할 것이다. 이에 북한 지역 정당정치의 육성과 지원 방안을 모색함으로써 남북통합 과정에 대비하는 한편, 북한 지역 민주주의의 제도화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 문제의식이 바탕하여 본고는 정당정치의 체유형에 대한 이해를 전제로, 독일과 예멘의 통일과정에서 정당의 역할을 살펴보았다. 오늘날 모든 현대국가의 정치는 정당제도에 기반하고 있다. 정당제도는 대의정치를 표방하는 의회민주주의 원리일 뿐만 아니라, 전체주의 독재국가에서도 정당정치는 통치의 가장 중요한 토대가 되고 있다. 또한 정당은 특정한 이념과 정강 정책에 기반하여 대중적 지지를 호소한다. 이런 점에서 현대의 정당정치 체제에서 정치 이념에 따른 다양한 정당 체제에 대한 이해가 필요하다.

독일의 흡수통일 과정에서의 정당통합과 예멘의 합의통일 과정에서의 정당분열을 우리의 통일과정에서 북한 지역의 정당 육성 및 활성화 방안을 고찰하는데 많은 시사점을 주고 있다. 동서독 통합과정에서 동독 지역의 일당독재체제의 붕괴와 다당제 확립과 분화 과정은 남북한 통합과정에서 우리가 지향하는 코스라고 할 수 있다.

그와 반대로 합의통일이 와해되면서 마침내 무력통일로 귀결된 예멘의 사례는 정치통합의 이상과 현실의 괴리를 말해주고 있다.

남북한 통일과정에서 정당의 역할에 대해서는 통합의 단계에 따른 접근을 시도하였다. 마지막으로 북한 지역 정당 활성화 문제는 우선 북한의 일당체제의 성격과 변화전망 속에서 접근하였다. 일당독재체제는 온건한 다당제로 전환되어야 한다. 이러한 다당제 하에서 남북 정당 간 또는 북한 지역 정당 간 정책연합이나 정당통합 등을 통한 정당정치의 안착과 활성화를 추구할 수 있다. 북한 지역 정당의 육성과 활성화를 위해 남한의 지원과 가이드가 반드시 필요하다. 이는 남한 정당의 경험의 전수와 함께 법·제도의 이식, 특히 북한 지역 정당의 유지·발전을 위한 정부 차원의 자금지원 문제도 적극 고려되어야 한다. 본 연구를 통해 남북한 통합을 대비한 북한 지역 정당 활성화의 의의를 이해하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

Ⅱ. 정치이념과 정당체계

1. 정치이념에 따른 정당 분류

가. 사회당¹⁾

서유럽 민주국가들에서 사회주의 정당들은 민주주의에 대한 확고한 신념을 가지고 있다. 이 정당들은 소련을 중심으로 한 사회주의 체제가 붕괴된 뒤 사회주의라는 당명에 오해를 없애기 위해 오스트리아사회당은 1991년 당명을 사회민주당으로 변경했다. 그러나 서유럽의 경우 사회당과 사회민주당이라는 이름을 가진 정당들 사이에는 본질적인 차이는 없다. 국가에 따라 똑같은 성격의 정당들이 사회당이라는 이름을 갖기도 하고 사회민주당이란 이름을 갖기도 한다. 즉 프랑스에서는 사회당이라고 부르며 독일에서는 사회민주당이라 부른다.

사회주의 정당은 부유한 사람들과 가난한 사람들 사이의 격차가 너무 크다고 생각한다. 이들은 민주주의가 경제적으로 안정되고 풍족한 생활을 하는 사람들에게만 보장된다고 주장한다. 사회주의자들은 사회에서 보다 많은 평등이 실현되기 위해서는 국가가 경제에 개입해야 된다고 생각하며 만일 시장이 자유화되면 빈부간의 격차가 늘어난다고 생각한다. 또 부자와 빈자 사이의 소득을 재분배할 수 있는 권한은 국가만이 갖는다고 본다. 사회주의자들에 있어 경제에 대한 국가의 개입은 걸림돌이 아니라 효율적인 민주주의를 위한 전제조건이다. 자유시장론자의 입장에서는 주어진 기회를 이용하여 이득을 얻는 자유를 모든 사람에게 주는 것이 민주주의라고 보는 반면에, 사회주의자의 입장에서는 시장이 기능한 결과로 나타나는 부의 분배를 국가가 개입해서 재분배하는 것이 민주주의라고 본다.

근래 들어 유럽의 사회주의 정당들은 성장의 결실이 너무 사회 내에서 불공평하게 배분되지 않는다면 경제성장은 좋은 것이라는 데 의견의 일치를 보이고 있다. 이들의 관심은 국가가 국유화와 같은 직접적 방법으로 개입하는 것이 효과적인지 아니면 국가가 간접적인 방법을 통해 개입하는 것이 소득의 분배를 더 잘 이룰 수 있는 것인지에 관한 것이다. 유럽의 사회당들은 정권을 잡게 되면 더욱 온건하게 되는 경향

1) 신명순, 『비교정치』 (서울: 박영사, 1999), pp. 220~243.

이 있다. 사회주의 정당들이 온건한 정책을 추진하면서 정부의 의무에 대해 관심을 기울이면 중도적 성향의 유권자들의 상당수가 사회주의 정당을 지지하게 된다.

나. 자유당

유럽 정당에서 자유당(Liberals)은 자유시장 원칙을 추구하는 정당이다. 리버럴(liberal)이란 말은 라틴어의 *libertas* 라는 단어가 어원이며 그 뜻은 ‘자유’(freedom)란 의미이다. 유럽의 자유당은 생활의 모든 면에서 개인의 자유의 중요성을 강조한다. 그리고 경제면에서는 자유시장체제를 선호한다. 이들은 낙태나 이혼과 같은 문제들도 개인의 자유로운 선택에 맡겨야 한다는 입장을 취한다. 이들은 국가나 관료가 개인의 사생활에 개입하는 것을 반대하며 자유로운 상태에서 개인이 자율적으로 내리는 결정이 자유당원들 의식의 핵심이다. 이들은 거대한 조직은 개인의 자유를 제한할 가능성이 있다고 보아 의심의 눈으로 보며 이 점에서 국가뿐만 아니라 노동조합이나 교회와 같은 거대조직들도 환영을 받지 못한다.

미국에서 리버럴(liberal)이란 말은 좌파를 의미하며 프리덤(freedom)이란 단어는 우파를 지칭한다. 따라서 미국 정당에서 리버럴이란 의미는 유럽 정당의 사회당과 성격이 비슷하다. 유럽의 자유당과 성격이 비슷한 미국의 정당으로는 Libertarian Party를 들 수 있다. 이 정당은 개인의 자율성을 강조하며 이들의 입장은 유럽의 자유당보다 훨씬 더 극단적이다. 예를 들어 유럽의 자유당은 경제적으로나 도덕적으로 정부가 해야 할 역할이 있다는 것을 인정하는 온건한 생각을 갖으며 실업자, 장애인, 노약자 등에 대해 국가가 책임을 져야 한다고 생각한다. 그러나 국가가 어디까지 역할을 해야 하는가라는 점에서는 자유당내의 파벌들 간의 일치된 견해가 없다. 이것이 유럽의 자유당들의 특징이며 자유당은 의회 내에서 투표를 할 경우에도 자율성이 높아 정당의 규율이 매우 약하다. 유권자들의 지지 측면에서 자유당은 다른 정당들에 비해 지지율이 낮다.

다. 보수당

보수주의는 사회의 권위(authority)구조가 쇠퇴, 변화, 소멸하는 것을 막고자 한다. 개인에 대해서 보수주의자들은 자유주의자들과는 매우 다른 견해를 가지고 있다. 이들

은 개인은 원래부터가 약한 존재이기 때문에 사회에 자리 잡은 권위에 의해 인도되고 보호 받아야 한다고 본다. 따라서 개인은 국가, 교회, 가족 등의 권위체들에 의해 지도되어야 한다고 본다. 이러한 점에서 보수주의의 최대목적은 사회의 권위구조를 유지하는 데 있다. 보수주의가 모든 변화를 거부하는 것은 아니며, 다만 급격하고 갑작스런 변화를 거부하는 것이다.

보수당과 자유당은 경제적인 면에서 자유로운 시장경제를 중요시 한다는 점에서 비슷하다. 양자 사이의 차이는 보수당보다는 자유당이 일관해서 시장경제를 강조한다. 자유당은 시장경제에서 자유로운 경쟁이야말로 개인의 능력을 최대한 발휘하게 만든다고 본다. 보수당도 이러한 견해에 동감을 하지만 자유로운 시장경제가 유지되기 위해서는 그 사회의 위계적인 질서의 유지를 강조한다. 사회에는 경제적으로 부유한 사람이 있고 그렇지 못한 사람이 있는데 그것은 자연적인 현상이며, 경제적 평등을 위해 무리한 재분배를 하는 것은 자연의 섭리에 위배된다고 보며, 과도한 경쟁도 바람직하지 않다는 입장이다.

정치적인 면에서 좌파인가 우파인가라는 기준을 통해 자유당과 보수당을 분류하자면 양자는 국가에 의한 통제경제를 반대하고 자유로운 시장경제를 주장하는 면에서 별 차이가 없다. 그러나 양자는 사회의 권위를 강조하는가 아니면 개인의 자율성을 강조하는가에서 차이가 난다. 그러나 이 점에서도 양자는 크게 차이가 나는 것은 아니다. 단지 보수당은 보다 더 사회의 권위를 중요시 하는데 비해 자유당은 개인의 자율성을 보다 강조한다.

라. 신 급진우파

유럽 일부 국가들에서는 급진적인 우파정당(New Radical Right)들이 새롭게 나타나 어느 정도의 국민적 지지를 받고 있다. 이러한 정당들은 1920년대에 나타났던 파시즘의 계속이라고 할 수 있으며 때로 신파시스트라고 불리운다. 이러한 정당들로는 프랑스의 국민전선(National Front), 독일의 공화주의자들(Republicans), 스웨덴의 신민주당(New Democracy), 노르웨이의 진보당(Progressive Party), 이탈리아의 이탈리아사회운동(Italian Social Movement)과 북부리그(Northern League)를 들 수 있다. 이러한 신 급진우파 정당들은 민주주의를 수용한다는 점에서 무솔리니나 히틀러의 파시스트 정당들과 다르다. 또한 경제적인 면에서는 과거의 파시스트 정당들보다 더욱 자유시장경제

를 주장한다. 이들은 고율의 세금을 반대하며 낭비적인 복지정책을 비판하고 비능률적인 국가관료주의를 비난한다. 이들은 특히 외국인민자, 무주택자, 마약환자, 미혼모 등 사회의 국외자들에게 국가가 복지혜택을 주는 것을 반대한다.

이러한 신 급진우파 정당들은 경제사정이 나쁠 때에는 전통적으로 우파정당을 지지했던 사람들의 표를 이끌어 올 수 있다. 프랑스에서는 국민전선이 우파연합을 지지하던 표를 잠식하였고 독일에서는 공화주의자들이 기독교민주당 지지 세력의 표를 잠식하였다. 보수당과 신 급진우파를 왔다갔다 하면서 지지하는 유권자들은 주로 중산층들이다. 농민이나 중소상인 등의 전통적인 중산층들도 경제적 앞날에 대해 불안을 가지며 높은 세금을 반대하는 신 급진우파 정당들로 지지를 전환하는 경우도 있다. 신 급진우파 정당들은 전통적으로 좌파 정당을 지지해 왔던 육체노동자들로부터도 지지를 받는데 이들이 외국노동자 추방이나 낭비적인 복지정책 등을 비판하는 신 급진우파 정당들의 주장을 지지하기 때문이다.

마. 녹색당

유럽 정당정치에서 녹색당(Greens)이 등장한 것은 1970년대 후반과 1980년대 초반이다. 전통적으로 대부분의 정당들이 추구하는 정책은 경제 발전을 통한 소유와 분배 정책으로 국민들의 경제수준을 향상시킨다는 데에 있다. 녹색당은 이러한 인식에 반대하며 물질적인 것을 초월하는 정책을 지향한다. 이들은 인간의 물질적인 것보다는 정신적인 것, 윤리적인 것, 심미적인 것에 일차적인 목표를 두어야 한다고 주장하며 이를 실천하기 위해서는 협동과 공동체생활이 필요하다고 주장한다. 녹색당은 경제발전이 국민총생산량(GNP)의 증가로 측정되어서는 안 되며 인간들의 삶의 질에 얼마나 기여하는가가 중요하다고 본다. 이를 위해 자연은 원래의 상태로 되돌려져야 하며 국제적으로는 평화에 관심을 기울이고 사회적 약자와 소수자에게 관심을 갖는다. 녹색당의 이념적 성향은 보수당보다는 좌파정당에 더 가깝다. 그러나 또 다른 사람들은 시장경제를 선호하기 때문에 녹색당 내에도 다양성이 존재한다.

녹색당은 실제 정치에서 의회에 진출하기를 원하지만 전통적인 형태의 정치게임은 부패하고 비민주적인 것으로 비판하며 이를 답습하지 않는다. 녹색당은 정치생활을 근본적으로 민주화시켜야 한다고 주장하면서 이 점을 자신들의 정치생활에서부터 실현시키려 한다. 따라서 독일의 녹색당에서는 지도자를 두지 않고 모든 구성원들이

동등하게 참여하였다. 당 내에는 독특한 규율을 만들어 의회에 진출한 의원들은 노동자들의 임금 이상의 세비는 갖지 못하게 하고 나머지는 당에 기부하도록 하였다. 또한 의회의 의원직도 돌아가면서 맡게 하여 2년이 지나면 사퇴하고 다른 사람이 의원직을 맡게끔 하였다. 그러나 이러한 것들에 대한 불만이 심각하여 제대로 지켜지지 않았고 얼마 후에는 이러한 규정들의 상당수는 폐기되거나 완화되었다. 녹색당을 지지하는 사람들은 젊고 교육수준이 높으며, 도시에 사는 비종교적인 신중산층들이 다수를 차지한다. 또한 기존의 정당들에서 대변되지 않는 여성운동가들이나 동성연애자 등으로부터도 지지를 받는다.

바. 포괄정당

산업화를 이룬 유럽의 민주국가들에서는 대부분 정당들의 이념적 성격이 약화되었다. 산업화와 근대화의 과정이 진전됨에 따라 사회구조가 기능적으로 분화되어 전문적이고 직업적인 이익집단의 수가 크게 증가함에 따라 정당들은 이들을 지지기반으로 이끌어 들이기 위해 모든 사회단체나 이익집단들의 견해와 이익을 대변한다는 포괄정당(Catch-all party)의 성격을 크게 나타내게 되었다.

이러한 현상은 제2차 세계대전 이후의 경제성장으로 정당일체감(Party identification)이 기반이 되어 왔던 사회적 차이가 없어지거나 모호해진 데에도 기인한다. 노동자들 사이에서도 차이가 다양해지고 기술의 발전에 따라 소득도 다양해짐에 따라 생활방식에서도 차이가 나게 되었고 그 결과로 계급에 따라 투표를 하거나 정당에 일체감을 갖는 양상이 희박해졌다. 정당들도 이러한 변화를 수용하여 특정 계급만을 자신들의 지지 세력으로 간주하고 다른 계급은 소외시키는 양상을 벗어나 모든 계급으로부터 지지를 받기 위한 전략으로 수정하였다. 이러한 정당의 변화는 유권자들의 정당 일체감을 더욱 약화시키는 상승작용을 하였으며 특정 집단의 이익만을 대변하는 역할은 특정 쟁점에만 관심을 갖고 결성된 사회단체나 시민단체가 담당하게 되었다.

2. 정당체제

가. 일당제

일당제(one-party system)는 단 하나의 정당만이 합법정당으로 인정되거나 또는 형식적으로는 여러 개의 정당들이 존재하지만 실제로는 한 개의 정당만이 활발한 활동을 하는 정당체제이다. 유일한 정당만이 인정된 경우로는 나치 독일, 프랑코 독재하의 스페인, 1990년대 이전까지 대부분의 아프리카 국가들에서 볼 수 있다. 또한 구소련과 동유럽의 공산국가들, 그리고 제3세계의 독재국가들에서 볼 수 있다. 아시아에서는 대만에서 1949년 이래 국민당의 일당지배가 계속되다가 1986년 계엄령 하에서 민주진보당(民進黨)이 처음 창당되었고 1993년 8월에는 국민당 의원 7명이 탈당해서 신당을 만들었다. 1987년에서 계엄령이 해제된 후 대만에는 60여 개의 정당들이 난립했다. 라오스에는 라오스인민혁명당의 지도적 역할을 헌법에 명시하여 일당독재가 계속되고 있다. 몽골도 1990년까지 몽골인민혁명당이 66년간 일당독재를 하다가 1991년에 당 지도이념에서 마르크스-레닌주의의 포기를 선언하였고 다당제로 바꾸었다. 베트남에서는 베트남공산당과 동맹관계인 베트남조국전선, 대중조직, 일부 무소속 의원들에게만 출마가 허용 되었다. 브루나이에서는 1988년 1월 브루나이국민민주당(BND)이 정부에 의해 해체되고 브루나이국민연합당(PBKB)이 유일한 합법정당이다.

중동의 경우 시리아에서는 주요 정당인 바트아랍사회당(바트당)이 헌법상으로 우월한 지위를 보장받아 국가당의 성격을 띠고 있다. 요르단에서는 1957년부터 35년간 정당 활동을 금지했으며 1992년 3월 정당법이 의회를 통과해 정당 활동이 합법화되었다. 이라크에서는 바트당이 국가정당적 성격을 띠며 바트당을 중심으로 독재가 행해지고 있다. 이란에서는 1996년 선거에서 처음으로 정당 활동이 허용되어 33개 정당이 인가를 받았다.

아프리카의 대부분의 국가들에서 실질적인 일당제가 일반화되고 있다. 일당제 국가에서는 합법적인 정당이 하나밖에 없다. 이런 국가들에서는 의회가 아니라 정당이 실제 권한을 갖고 있어 의회는 정당의 결정을 추인할 뿐이다. 아프리카의 일당제는 다양한 부족들 사이의 분열의 결과라 할 수 있으며 유일한 정당은 식민통치로부터의 독립투쟁을 주도했던 세력들이 결성한 경우이다. 이처럼 아프리카에서는 일당제가

일반화되었으나 보츠와나, 감비아, 모리셔스, 세네갈 등의 국가들에서는 다당제를 유지해 왔다. 일당제 국가의 선거에서도 후보들을 선택할 기회는 주어지지만 모든 후보들은 정당에서 승인을 받은 사람들이다. 일당제 국가에서는 정당과 정부가 밀접히 연관되어 있으며 정부는 한 개 정당 이외의 다른 정당들은 제대로 활동을 못하도록 만든다. 정당들은 공산주의 국가에서처럼 정부를 통제하며 정당이 정권에 의해 만들어지기도 한다. 일당제 국가에서는 정당과 정부가 일체화가 되어 있기 때문에 정당이 정부와는 다른 대안적 존재가 되는 것이 불가능하다.

나. 패권정당제 또는 일당우위제

패권정당제(a dominant-party system)는 하나의 정당이 주도적인 권한을 독점한다는 점에서는 일당제와 같으나, 다른 정당들의 기능이 허용되고 또 이 정당들이 제한된 범위 안에서는 효율성이 있다. 패권정당제의 좋은 예는 멕시코로, 1929년에 창당된 제도혁명당(PRI: the Party of the Institutionalized Revolution)이 1989년까지 대통령 선거와 주지사 선거에서 전승했으며 야당은 1946년에야 하원에 처음 진출할 수 있었고 상원에는 1976년에야 첫 의석을 가질 수 있었다. 따라서 멕시코의 정치는 정당과 정당 사이에서 이루어진 것이 아니라 제도혁명당 내에서만 이루어졌다. 그 동안의 선거에서는 제도혁명당의 후보가 대통령이 되는 것은 당연한 것이었기 때문에 선거에서 많은 득표를 해서 이기기보다는 많은 국민들을 선거에 참여케 하여 선거의 정통성을 높이는데 더 관심을 가졌다.

패권정당들은 많은 경우에 독립투쟁에서 주도적인 역할을 했던 조직을 기반으로 독립 후에 결성된 것으로 이들은 독립운동기간 중에 결속력을 가지고 있었기 때문에 하나의 정당으로 결합하는 것이 용이했다. 독립운동의 지도자였던 패권정당의 지도자들은 여러 가지 문제를 안고 있는 신생국에서는 일정기간 동안은 국내적 분열이 바람직하지 않다는 인식하에 패권정당제를 선호하였다. 그러나 이러한 패권정당들도 몇 십 년이 지난 후에는 부정부패가 만연하고 독립당시의 문제들보다는 지배집단의 분열로 인한 새로운 문제들에 직면함에 따라 도전을 받게 된다. 인도에서는 독립 후 30년 동안은 간디의 독립운동에 뿌리를 둔 국민회의당(Congress Party)이 독주하여 패권정당제의 형태를 보였다. 그러나 1977년 선거에서는 의회의 50% 이상을 확보하지 못해 소규모 정당들로 구성된 연립정권에 정권을 잃었다. 패권정당제의 형태는

이스라엘에서도 나타났는데 1948년 독립한 이래 노동당이 1977년 메나킴 베긴의 리쿠드당에게 정권을 넘겨줄 때까지 29년간 집권하였다. 스웨덴의 경우에도 근·현대 정치를 사회민주당이 주도하여 1932년부터 1976년까지 44년간 중단 없이 집권하였으며 이 기간 동안 연립정부를 구성한 기간은 9년에 불과했다.

다. 양당제

양당제는 두 개의 정당만이 집권 가능성을 갖는 정당체제이다. 양당제에서는 두 정당이 받은 득표율을 합하면 90%를 넘으며 두 정당 중의 어느 한 정당도 55~60% 이상의 득표는 하지 못하는 정당체제이다. 양당제의 대표적인 예는 미국으로 민주당과 공화당만이 집권가능성이 있다. 양당제하에서도 두 정당 이외에 많은 정당들이 존재한다. 미국의 대통령선거에는 보통 10개 이상의 정당들이 대통령 후보를 내지만 양대 정당 이외의 정당들은 전혀 당선 가능성이 없는 정당들이다. 양당제의 또 다른 예로는 영국과 오스트리아가 있다. 영국에서도 노동당과 보수당이 1945년 이래 번갈아 가면서 집권하는 양당제가 계속되고 있다. 집권정당은 거의 모든 경우에 50% 이상의 의석을 확보하기 때문에 군소정당과 연립정부를 구성하는 일이 거의 없다. 이에 따라 양당제하에서는 정치적 안정이 이루어진다.

라. 다당제

다당제는 2개 이상의 정당들이 존재하고 의회에 여러 정당들이 진출하여 있는 정당체제이다. 아시아에서 대표적인 다당제 국가는 인도로 545명 의석의 하원에 진출한 정당이 1999년의 경우 45개였다. 이들 중 최대의 정당은 182석을 차지한 인도인민당(BJP)이었고 두 번째로 많은 의석을 차지한 정당은 139석을 차지한 국민의회당이였다. 중동의 이스라엘에서는 1992년 선거에서 25개 정당이 후보를 내었으며 10개 정당이 의회에 진출했다. 서유럽 국가들의 다수가 다당제 국가이며 구소련의 영향력 하에서 벗어나 민주정치를 시작한 대부분의 동유럽 국가들도 다당제 국가들이다. 1993년 선거 후 노르웨이 의회에 진출한 정당들은 8개였으며, 165개의 의석 가운데 과반수인 83석을 확보하기 위해 연정 구성을 위한 파트너 정당을 찾아야 한다. 다당제 하에서 단독집권하는 경우, 이러한 정권을 소수정권(minority government)이라 한

다. 그러나 다당제 하 대부분의 경우에는 둘 또는 그 이상의 정당들이 연립정부를 구성한다.

다당제 정당체계에서는 연립정부가 대부분이기 때문에 정치 불안정이 일반적일 것으로 생각되나, 다당제 국가들 중에서도 스웨덴, 스위스, 네덜란드, 이스라엘과 같이 정치적 안정을 이루는 국가들이 많다. 양당제와 비교할 때 다당제는 유권자들에게 보다 많은 선택의 여지를 준다는 장점이 있다. 또한 다당제하의 정당들은 양당제하의 정당들에 비해 정당 성격이 뚜렷하다. 양당제하에서는 집권당을 지지한 50%이상의 유권자들의 성격이 너무 다양하여 이들을 동시에 만족시키기 위해서는 결국 성격이 애매모호하고 포괄적인 정책을 수립하는 경우가 많다. 다당제 하에서는 이러한 문제가 없으며 연립정부를 구성하는 경우에도 연립정부에 참여한 정당을 대변하는 정책을 수립하면 된다. 정당체계는 선거제도와도 관계가 있는데 단순다수선거제에서는 군소정당들이 불리하기 때문에 양당제가 되기 쉽고 반대로 비례대표제에서는 다당제가 되기 쉽다.

Ⅲ. 독일의 흡수통일과 정당통합

남북한과 같이 민족분단을 경험한 독일과 예멘은 1980년대 중반 이후 지속되어 온 세계적인 탈냉전의 화해무드에 힘입어 1990년 통일을 달성하였다. 동서독이 5월 18일 경제·사회통합에 관한 조약을 체결하고 정치적 통합을 준비하고 있을 즈음 남북 예멘은 5월 22일 통일을 선포하였다. 분단 상황에서 서독은 기능주의적인 통일방안을 채택하여 동독과 교류·협력을 꾸준히 추진하였다. 1980년대말 동독이 개혁·개방을 추진하자 서독 정당들은 동독 정당과 적극적으로 통합을 추진하여 정치적 안정을 유지하는 상태에서 흡수통일을 달성하였다. 동서독과 대조적으로 남북예멘은 분단 이후 2차례에 걸친 전쟁을 겪었지만 남예멘이 사회주의 실험이 실패했음을 인정하고 개혁·개방을 실시하자 급속히 통일되었다. 남북예멘은 대등한 입장에서 협상을 전개하여 합의통일을 이루었다. 그러나 통일 이후 첫 번째 선거결과 정당간의 권력배분을 둘러싼 이해대립이 첨예화되어 1994년 7월 무력으로 통일을 완결 지었다.

독일과 예멘의 통일사례는 우리가 통일정책을 어떻게 추진해나가야 할 것인가에 대해 많은 시사점을 제시하고 있다. 독일의 흡수통일은 기능주의 접근방식이 평화적 통일을 달성할 수 있는 기반을 제공하지만 실질적인 통일은 정당을 중심으로 한 정치적 통일로 달성될 수밖에 없음을 보여주고 있다. 사실 독일의 경우 장기간 추진해 온 교류·협력 정책과 실질적 통일 사이에는 불연속적인 면이 있다. 동서독간 장기간 교류·협력은 평화적 통일기반을 조성하는데 도움이 되었지만 통일 자체는 독일인들도 대비책을 마련하지 못한 상태에서 급격히 다가 왔던 것이다. 한편, 예멘의 경우는 최고지도자들의 정치적 결단에 의해서 합의통일을 달성하여도 통일국가가 안정된 정당체제를 구축하지 못하면 다시 재분단의 위기를 겪게 된다는 사실을 보여주고 있다.

동서독과 남북예멘의 정당통합 사례는 분단체제의 정치통합에 대한 적절한 이론이 부재한 상황에서 우리의 통일방안을 보다 구체화하고 이와 더불어 통일 후유증을 최소화할 수 있는 정책대안을 개발하는데 가장 좋은 지침이 된다. 따라서 여기서는 먼저 동서독과 남북예멘의 분단 상태에서의 정당 및 선거 실태를 검토하고, 체제통합 과정에서 양측 정당들이 통합되어가는 과정을 논의하고자 한다. 그리고 통일독일과 통일예멘에서 실시된 선거결과 및 정당체제 분석을 통하여 정치통합의 문제점들을 분석하고자 한다. 마지막으로 흡수통일 및 합의통일이라는 체제통합 방식의 차이가

통일 이후 정당체제 안정에 어떠한 영향을 미치는가를 독일과 예멘통일이 주는 시사점을 통하여 논의하고자 한다.

1. 서독의 통치구조와 정당체제

제2차 세계대전 중 연합군은 전후에 독일을 무력화시키기로 합의하였다. 루스벨트·처칠·스탈린은 1945년 2월 4~11일 얄타에서 정상회담을 개최하고 독일이 항복하면 미국·영국·프랑스·소련 4대국이 분할점령하고 4대국 공동관리위원회를 베를린에 설치하여 독일을 분할통치 한다는 데 공식적으로 합의하였다.²⁾ 얄타 성명서는 독일군대의 무장해제와 해체, 모든 군수산업의 통제와 철거, 전쟁범의 재판과 처벌, 독일의 파괴에 대한 실물배상 등을 명시하였다. 1945년 5월 7일 나치독일이 무조건 항복한 후 독일영토는 얄타회담의 합의사항에 따라 4대국 분할 지배하에 들어갔다. 그 후 1949년 미국·영국·프랑스 점령하에 있던 서부지역은 독일연방공화국(서독)을, 소련의 통치하에 있던 동부지역은 독일민주공화국(동독)을 수립하였다. 분단체제하에서 서독의 영토는 24만8천km²인 반면 동독은 10만8천km²를 차지하여 서독과 동독의 영토비율은 100대 44정도 였다. 인구 면에서는 1970년대 초 서독은 약 6천만, 동독은 1천6백만 정도를 유지하여 서독이 동독보다 대략 4배정도의 많은 주민을 갖고 있었다.

가. 통치구조

1949년 5월 23일 미국·영국·프랑스 점령지역하에 있던 서부지역은 헌법을 대신할 기본법을 공포하고 동년 7월 독일연방공화국을 수립하였다. ‘기본법’을 제정할 당시 서독인들은 궁극적인 헌법이 아니라 임시 헌법으로 생각하였으나 40년간 서독의 정치적 안정을 유지하는 초석이 되어왔다. 1990년 10월 3일 서독이 동독을 흡수통일한 이후 서독의 기본법은 통일독일의 새로운 기본법으로 발효되어 독일전역에 통치하는 정치·행정적 질서의 기초가 되고 있다.³⁾ 즉, 서독의 기본법이 통일독일의 국가구조의 기본원리를 규정하는 헌법이 된 것이다.

기본법에 의하면 독일의 국가형태는 의회주의적인 연방국가이다. 독일의 국가구조

2) 백경남, 『독일, 분단에서 통일까지』 (서울: 도서출판 강천, 1991), pp. 42~53 참조.

3) 장명봉, 『분단국가의 통일과 헌법: 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료』 (서울: 국민대출판부), 2000, pp.15-17 참조.

는 입법·사법·행정의 3권 분립이라는 수평적 권력분립과 연방-주-지방자치단체로 이어지는 수직적 권력분립이 혼합된 형태를 취하고 있다. 독일 의원내각제의 특성상 연방의회는 국가권력의 최고기관으로서 정치의 중심이 된다. 수상은 연방 하원에서 선출되며 장관을 임명하여 연방정부를 구성·운영한다. 대통령은 상징적인 국가원수로서 실질적인 통치권을 행사하지 않는다. 연방정부는 최고 행정기관으로서 역할을 수행하며 모든 행정행위를 의회에 공개하게 되어 있다. 그리고 사법기능은 의회·행정부로부터 독립되어 있으며 헌법차원에서는 연방헌법재판소가 맡는다. 한편, 연방국가의 원칙에 의하여 서독 연방을 구성하는 11개 주는 주의회 선거에 의하여 독자적인 의회를 구성하고 주지사를 선출한다. 아울러 지방자치의 원칙에 의해 군 단위를 중심으로 한 각종 자치단체의 자율성이 보장된다.

독일 정당은 기본법에서 자유민주정치 제도를 유지하는 핵심적 존재로 인정되고 있다. 정당은 정부구성, 여론형성, 국민에 대한 정치교육, 독일 문화의 해외전파 등 다양한 기능을 수행하고 있다. 정당이 선거에서 승리하여 의회에서 다수 의석을 확보하면 실질적인 정치적 권력을 행사하게 된다. 독일은 선거공영제를 도입하여 정당 발전을 후원하는 등 다양한 지원책을 제공하고 있다. 정당에 대한 국가보조금은 연방의회선거 시 각 정당의 득표율에 의거하여 결정된다. 기본법은 정당의 특별한 지위를 인정할 뿐만 아니라 모든 정당에게 ‘정당민주주의,’ 즉 내부 민주주의 질서 유지를 요구하고 있다. 정당의 의무 중 가장 중요시되는 것은 바로 정당 내부 의사결정 과정의 민주성 확보이다. 정당 내부에서 행해지는 각종 투표들이 민주주의적인 일반 원칙에 따라야 할 뿐만 아니라, 인사·재정 운영에 있어서도 투명하게 공개해야 한다.⁴⁾

선거법에 의하면 연방 하원은 국민의 직접선거를 통해서 선출하고, 연방상원·연방 대통령·연방헌법 재판소 등은 간접적으로 선출 한다. 연방주를 대표하는 연방 상원은 주정부에서 파견된 의원으로 구성된다. 연방하원 의원 선거는 4년마다 실시되며 인물화된 비례대표제에 의해 선출한다.⁵⁾ 인물화된 비례대표제는 다수대표제와 비례대표제를 결합한 형태인데, 의석 배분의 기준은 한 정당의 제2표 득표율이다. 즉, 유권자는 2개의 투표권을 가지며 제1표는 각 정당의 의회에서 확보한 의석이 구체적으로

4) 심익섭·M.치맥 공편, 『독일연방공화국 60년: 1949-2009 분단국가에서 민주통일국가로』 (서울: 오름, 2009), pp. 102-110 참조.

5) 주한 독일연방공화국 대사관, “연방의회 선거와 독일의 선거제도,” 『오늘의 독일』 No 39, 2009.2. p. 8 참조.

누구에게 돌아가는가를 결정한다. 제2표에서 5% 이상을 득표한 모든 정당은 의석을 배분 받는다. 득표율이 5% 미만인 정당이 확보한 표는 효력을 상실한다. 그러나 개별 후보에 대한 직접선거를 통해(제1표) 정당이 획득한 연방의회 의석에 대해서는 5% 규정이 적용되지 않는다. 다시 말해서 직접선거 후보가 자신의 선거구에서 제1표를 상대적 다수로 확보했다면 그가 속한 정당이 5% 지지선에 의해 의회진출을 하지 못한다하더라도 해당 후보는 의회내 의석을 확보한다. 즉, 지역구에서 유권자의 큰 지지를 받은 후보는 소속 정당의 선거결과와 무관하게 의회에 진출한다. 만약 한 정당이 비례대표에 의해 확보한 의석수(제2표)보다 직접선거를 통한 의석(제1표)을 더 많이 확보한 경우에는 이른바 ‘잉여 의석’이 발생하여 연방의회 총 의석수가 그만큼 늘어난다. 그 밖에도 한 정당이 연방의회 선거에서 최소한 3명의 직접선출 의원을 배출한 경우에는 비례선거 결과를 고려하여 해당 정당이 의회에 진출할 수 있다. 서독은 매우 복잡한 선거제도를 채택했는데 그 이유는 군소정당의 난립을 방지하고 안정된 다수를 지지하여 의회가 제대로 기능하도록 하기위한 것이다.

나. 독일의 정당체제

독일연방공화국이 설립되기 이전인 1945년에 독일 여러 지역에서는 정당들이 창립되었다. 그 중에서 사민당, 독일공산당(KPD) 등의 정당은 몰락한 바이마르공화국 시절 정당의 후속정당이였다. 한편 기민당과 기사당, 그리고 자민당은 완전히 새롭게 창당된 정당들이였다. 그 중 독일공산당(KPD)은 자유민주주의 기본질서와 독일연방공화국의 존속에 대한 공격적이고 전투적인 태도로 인해 기본법 제2조에 근거하여 연방헌법재판소에 의해 금지되었다. 서독의 정치는 양대 국민정당인 기민당과 사민당을 중심으로 이루어지고 있다. 자유주의 노선의 소정당인 자민당(FDP)은 기민당과 사민당 양대 정당과 번갈아가며 연정을 구성하였다. 1980년에는 녹색당이 창당되어 연방의회에 진출하였다. 1983년에는 공화주의자당, 그리고 1987년에는 독일인민연맹이 각각 결성되어 새로 대두된 극우파 정당이 지방자치단체 차원에서 활동하고 있지만 유권자의 5% 지지를 확보하지 못하여 연방의회에는 진출하지 못하였다.

서독 연방의회를 구성하고 있는 정당들의 특징을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 기독교 민주연합(기민당: CDU)은 구교와 신교 그리고 보수주의, 자유주의자들이 연대한 일

6) 권세기외, 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』 (서울: 세계문화사, 1999) pp. 169-180 참조.

종의 연합체적인 성격이 강하다. 전국적인 조직을 가지고 있으나 바이에른 주에서는 활동하지 않는다. 대신 이 지역에서는 자매정당인 기사당(CSU)이 활동하고 있다. 기민당은 정부수립 이후 자민당(FDP)과 연립정부를 구성하였다. 기민당은 1949-1963년 집권한 아데나워(Konrad Adenauer) 수상의 지도력을 바탕으로 보수 지향적인 국민정당으로 발전하였으며, 역대 연방의원 선거에서 유권자의 35-40%에 달하는 지지를 확보하여 왔다. 기민당은 1966년 사민당과 소위 대연정을 구성하여 권력을 양대 정당이 공유하게 되었다. 그리고 1969년에는 처음으로 사민당과 자민당의 연립정부에게 정권을 내주어서 1982년까지 야당의 역할을 하였다. 그러나 1982년 선거에서 기민당이 승리하여 콜(Helmut Kohl) 수상은 통일을 달성한 중심인물이 되었다.

기독교사회연합(기사당: CSU)은 독립적인 당 강령을 유지하면서, 바이에른 주에서만 활동하는 정당이다. 그러나 연방의회에서 기민당과 함께 원내 교섭단체를 구성하여 바이에른 주의 지역정당이라는 한계를 극복하고 있다. 기사당은 기민당보다 보수적 성향이 더 강하다. 사회민주당(사민당: SPD)은 1863년에 창당한 '독일노동자총연맹'과 1869년 창당한 '사회민주주의노동당'이라는 두 정당의 정치적 이념을 기반으로 출발하였다. 바이마르공화국에서 두 차례 집권 정당이 되었으나 나치 시대에는 당이 해산되는 시련을 겪기도 하였다. 제2차 세계대전 이후 사민당은 마르크스주의 이념을 포기하고 개혁적인 사회민주적인 노선을 채택하여 국민정당으로서 새로운 출발을 하였다. 독일정부 수립 후 야당 역할을 해온 사민당은 1966년 기민당/기사당과 함께 대연정에 참여하였으며, 1969년에는 자민당과의 연합을 통하여 처음으로 연방수상을 배출한 집권당이 되었다. 그러나 1982년 다시 야당이 되었다. 1980년대 말 통일 분위기가 성숙되었을 당시 사민당은 순차적이고 점진적인 통일을 주장하였다.

자유민주당(자민당: FDP)은 자유주의를 표방하는 정치 세력의 통합을 통해 1945년 창당되었다. 경제정책에 있어서 신자유주의를 지향하고 있다. 자민당은 6~10% 정도의 지지율을 확보하면서, 기민당과 사민당 양대 정당과 번갈아 연립정부를 구성하여 집권당의 역할을 수행하여 왔다. 그러나 1980년 들어 녹색당이 연방의회에 새로이 진입한 이후 자민당의 위상은 상대적으로 낮아지기 시작하였다. 녹색당은 1981년 1월 환경보호, 핵개발 반대 등을 내세운 사회운동 단체들이 단합하여 결성한 정당이다. 1983년에는 연방의원 선거에서 5.6% 지지율을 확보하여 전후 새로운 정당이 연방의회에 처음으로 진출하는 기록을 세웠다. 녹색당은 환경문제뿐만이 아니라 직접민주주의, 사회정의와 성차별 극복, 평화와 인권문제 등을 강조하고 있다. 1993년 동독지역의 동맹90과 통합하여 동맹90/녹색당으로 재창당 되었다.

2. 동독의 정당체제 및 동·서독 교류협력

1945년 6월 소련군이 동독지역을 점령한 후 먼저 독일공산당과 사회민주당이 수립되었고 곧 이어 기독교민주연합(동독 기민당)과 독일자유민주당(동독 자민당)이 설립되었다. 그 후 독일민주농민당과 독일국가민주당이 공산당의 지원을 받아 탄생하였다. 동독 기민당의 목표대상은 기독교 단체와 기능인 및 자영업자들이었고, 민주농민당(DBD)은 농업 협동조합원들을 목표대상으로 삼았으며, 독일국가민주당(NDPD)은 전직 직업군인과 장교, 전직 나치당(NSDAP) 당원과 교사들을 중점대상으로 삼았다⁷⁾. 그러나 1946년 공산당과 사회민주당을 합쳐서 사회주의통일당(동독 공산당: SED)이 수립된 후 다른 정당들은 점차 동독 공산당의 위성정당으로 전락하였다.

소련의 통치하에 있던 동독지역은 1949년 10월 독일민주공화국(동독) 헌법을 제정하여 독립국가를 선포하였다. 그 후 동독의 정당체제는 사실상 사회주의통일당(SED)의 일당독재체제를 유지하였다. 동독기민당·독일민주농민당·독일자유민주당·독일민족민주당 등이 존재하여 형식적으로는 민주적 다당제의 모습을 갖추었지만 이들 정당들은 사회주의통일당의 절대적인 영향력 하에 놓여 있었다. 즉, 4개 위성정당은 독자적인 강령을 갖지 못했으며 주요 당직자들도 실질적으로 동독 공산당이 임명하였다. 통일 당시 SED는 230만 명의 당원을, 위성정당들은 총 50만 명의 당원을 가졌으며, 이들은 특권적 지위를 누렸다.⁸⁾ 위성정당으로 전락한 정당은 1989년 베를린 장벽이 무너진 이후에야 동독 공산당의 직접적인 영향에서 벗어나 독립적인 정당으로서 자율성을 회복하였다.

<동서독 교류협력>

분단 후 동서독은 미·소 냉전기류에 편승하여 대립된 관계를 유지하였다. 1949년 집권한 서독 기민당의 아데나워 수상은 「힘의 우위정책」에 입각한 대동독정책을 추진하였다. 아데나워 정부는 국제사회에 서독이 독일의 유일한 합법정부로서 전체 독일을 대표한다는 할슈타인(Hallstein)원칙을 선언하여 동독과 국교를 수립한 국가들과

7) Alexander Thumfat 저, 안미현외 역, 『동·서독의 정치통합』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 225-228 참조.

8) Hen- Karl-Ludwig Böttcher, “동·서독의 정당통합,” 『동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점』 (민족통일연구원·프리드리히-에버트재단 공동주최 워크숍, 1998), p. 3 참조.

는 외교관계를 단절하였다. 한편, 이 시기에 동독 사회주의통일당의 울브리히트(Walter Ulbricht) 서기장은 소련과 긴밀한 관계를 유지하는 한편, 서독에 대해서는 1 민족 2국가론에 따른 국가연합안을 제의하고 동독을 국가로서 외교적 승인을 받으려는 노력을 기울였다. 동서독은 정치적 대립을 지속하면서도 경제교류는 꾸준히 지속하였다. 그러나 서독은 양독간 교류·협력을 내독간의 문제로 접근한 반면, 동독은 국제적인 문제로 취급하였다.⁹⁾

1969년 사민당 브란트(Willy Brandt)가 수상에 취임한 이후 서독 정부는 할슈타인 원칙을 폐기하고 소련 및 동독과의 관계개선을 목표로 한 동방정책을 추진하였다.¹⁰⁾ 그 결과 동서독은 1970년 2차례의 정상회담을 개최하고 동년 12월에는 ‘동서독 기본조약’을 체결하였다. 그리고 1973년 9월 유엔에 동시가입하고, 1974년 6월에는 본과 베를린에 상주대표를 교환·주재하게 함으로써 26년간의 냉전 상태를 종결하고 평화공존을 유지하였다.

1982년 새로 선출된 기민당의 콜(Helmut Kohl) 수상도 동방정책을 바탕으로 하여 동독과의 관계개선을 위해 노력하였다. 그 결과 1980년대 서독의 대기업은 대부분 동독의 기업과 협력관계를 맺었다. 동서독은 1986년 문화협정을 체결하고 음악·영화·연극·출판 등 민간차원의 상업문화 교류를 증대하였다. 한편, 1986년 10월 6일 서독 자르루이스시와 동독 아이젠훤텐슈타트시 사이에 협력관계를 체결한 협정에 조인함으로써 동·서독 지방자치단체들의 자매결연이 성사되었다. 그 후 동서독의 지방자치단체 차원의 교류 및 자매결연이 본격적으로 진행되어 1989년 초까지 53건이 성사되었다.¹¹⁾ 그러나 양독간 새로운 협력체제가 구체적인 결실을 맺기 전에 동독체제가 급격히 몰락하여 통일을 이루게 되었다.

3. 동독 사회주의정권의 붕괴와 자유선거

소련 공산당 서기장 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 1986년 개혁·개방정책을 실시한 이후 폴란드·헝가리·체코슬로바키아 등의 공산당 정권은 사회적 통제력을 상실하기 시작하였다. 독일 통일도 1989년 동유럽 사회주의정권이 붕괴되는 과정에서 독일인들도 예상하지 못한 상태에서 급속히 이루어진 것이었다.¹²⁾ 1989년 5월 2일 동

9) 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울: 한울 아카데미, 1997) pp. 87~125 참조.

10) 이영기, 『빌리 브란트의 동방정책』 (서울: 형상사, 1990) pp. 15~39 참조.

11) 통일대비특별정책연수단, 『독일통합실태연구』 (서울: 통일원, 1992) p. 48 참조.

독과 헝가리·오스트리아 국경이 개방되자 동독체제에 염증을 느낀 많은 동독인들이 헝가리와 오스트리아를 통해 서독으로 탈출하였다. 동독인들의 서독으로 대규모 탈출과 함께 동독내에서 지식인, 청년들을 중심으로 개혁적인 교회의 지지를 받아 민주화 운동이 전국적으로 확산되었다. 1989년 9월에는 시민운동이 활성화 되면서 '신포럼'(Neues Forum: 새로운 광장)이 결성되어 개혁운동을 조직적으로 주도하였고 '동독사회민주당'(SDP)이 발족하였다.¹³⁾ 이 당시 동독내 시민운동단체들은 사회주의 통일당(SED)의 일당지배에 반대하여 '민주적 사회주의' 실현을 위한 전면적인 개혁을 요구하였다.

소련에 철저히 종속되어 정치적 자율성이 결여되었던 동독 지도층은 고르바초프가 개방개혁을 요구하자 쉽게 정권유지 욕망을 체념하였다. 또한 동독 군인들은 소련군의 지휘체계하에 있었기 때문에 시민들의 소요사태가 발생하여도 이를 방조하는 소련측의 의사를 무시하고 무력으로 진압할만한 의지를 갖지 못하였다. 따라서 반체제 운동이 활성화되자 1989년 10월 18일 호네커(Erich Honecker) 서기장이 사임하고 크렌츠(Egon Krenz)가 새로운 사회주의통일당 서기장으로 임명되었다. 크렌츠 서기장은 점진적 개혁을 약속했으나, 동독 주민들은 급속한 민주화와 개혁을 더욱 거세게 촉구하였다. 특히 라이프치히와 드레스덴에서 시민들은 동독정권에 대하여 준법요구와 언론·집회·결사·여행의 자유를 요구하며 시위를 전개되었다. 시민들의 시위는 점차 확대되어 1989년 11월 4일 동베를린의 알렉산더 광장에는 50만 명을 넘는 시민이 참여하였다. 대규모 시위가 확산되자 11월 8일 동독 공산당 정치국원 전원이 사임하여 개혁파 인사들로 전면 개편되었다.

1989년 11월 9일 동·서 베를린의 장벽이 붕괴되자 동독의 시민운동단체들은 보다 근본적인 체제개혁을 요구하였다. 이에 동독 인민의회는 1989년 11월 13일 개혁파의 기수로 알려진 모드로우(Hans Modrow)를 신임 수상으로 선출하고 시민들의 요구에 대처하였다. 모드로우는 경제위기의 극복과 민주주의 개혁을 내각의 주요 임무로 설정하고, 서독 정부에 대해서는 조약공동체 형성을 제안하였다. 그러나 동독인들의 반정부 시위는 계속되었다. 이에 동독 인민의회는 12월 1일 헌법에서 공산당의 정권독점 조항을 삭제하고 동독내 야당 및 사회단체의 정치활동을 공식 인정하였다.¹⁴⁾

12) 박성조·양성철 공저, 『독일통일과 분단한국』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1991), pp. 3~14 참조.

13) 동독 사민당은 서독 사민당(SPD)의 직접적 하부기관이란 느낌을 떨치기 위해 명칭을 SPD가 아닌 SDP로 사용하였다. Hen- Karl-Ludwig Böttcher, “동·서독의 정당통합,” p. 3 참조.

14) 통일대비특별정책연수단, 『독일통합실태연구』 pp. 42-44 참조.

그 후 '신포름', '민주주의여 지금', '평화와 인권을 위한 이니셔티브' 등 반체제운동 단체는 정당의 성격을 지닌 조직으로 변모하여 본격적인 활동을 시작하였다. 사회주의통일당과 기민당·민주농민당·자민당·독일국가민주당 등 기존의 동독 정당들은 새로운 정당으로서 체제를 갖추었다. 또한 민주여성연합, 자유독일청년 등 기존의 동독 사회단체들도 조직을 정당 형태로 재정비 하였다. 정당 및 사회단체의 활동이 활성화되자 동독 정부는 12월 7일 이들 정당·사회단체를 포함한 '원탁회의'를 개최하였다. 이와 같이 동독 내에서 개혁조치가 가시화되자, 12월 19일 서독 콜 수상과 동독 모드로우 수상은 정상회담을 개최하여 조약공동체 형성에 합의하고 1990년 5월에 조약을 정식으로 서명하기로 약속하였다. 한편, 1990년 2월 모드로우는 국가연합이라는 중간단계를 거쳐 통일을 달성하는 4단계 통일방안을 제안하였다. 첫째 단계, 화폐·경제·교통·법률 분야의 상호 조정을 주요 내용으로 하는 국가연합 형태의 조약공동체 창설을 위한 우호선린조약 체결한다. 둘째 단계, 동서독 공동의회, 분야별 공동행정 기구 등 공동위원회와 집행기구 설치를 통한 동서독 국가연합을 형성한다. 셋째 단계, 동서독 양국가의 주권을 국가연합 기구에 이양한다. 넷째 단계, 단일 헌법의회 정부를 구성하여 독일연방 형태의 통일 달성한다는 것이다. 그러나 동독 내부 상황이 급속히 변화하고 조속한 통일에 대한 독일인들의 기대감이 커짐으로써 모드로우가 제시한 국가연합을 통한 통일방안은 동서독 주민들의 호응을 얻지 못했다.

1990년 1월 15일 모드로우는 원탁회의에 참가하는 모든 단체·정당에게 각 1명씩 무임소 장관을 배정하여 이들을 입각시켰다. 새롭게 구성된 거국내각은 원래 5월 8일 거행할 인민의회 선거를 3월 18일로 앞당겨 시행하기로 결정했다. 원탁회의는 원래 통제·감시기관으로 설립했으나 나중에 자체가 입법기관으로 변형되어 선거법·노동법·새헌법초안 등을 제정했고 동독선거전에 서독인들이 참가하지 않도록 한 결의도 통과시켰으나 서독인에 의해 준수되지 않았다. 3월 18일 선거를 앞두고 동독의 시민단체들은 민주주의에 대한 경험 부족 및 이해관계의 대립으로 인해 단일한 세력으로 결집시킬 수 없었다. 그 결과 많은 정당이 난립하였다.

한편, 서독 정당들은 동독내 야당 및 사회단체들과 유대를 구축하고 동독체제의 변화 방향에 대한 영향력을 행사하기 시작하였다. 동독의 야당이 위성정당의 역할을 수행하고 있었다고 생각하였지만 이들과도 적극적으로 접촉하며 동·서독 정당 통합을 주도하였다.¹⁵⁾ 서독 기민당은 동독 기민당, 민주혁신, 독일사회연합 등을 포함하

15) 황병덕, 『동서독간 정치통합 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996) pp. 55~70 참조.

는 독일연합을 결성하고 이를 통해 인민의회 선거를 지원하였다. 서독 사민당과 자민당도 각각 동독 사민당과 자민당에 대해 인적·물적지원을 실시하며 사실상 동독선거에 참여하였다. 사회주의통일당은 당명을 민주사회당(민사당: PDS)으로 개칭하고 선거에 참가하였다. 민주사회당(PDS)은 대중적인 지지를 상실한 사회주의통일당의 부정적인 이미지를 쇄신시키려고 노력하였다. 그러나 사회주의통일당과 단절하지 않고 이를 계승하는 정당이라고 자처하는 이유는 사회주의통일당 소유하고 있던 정당 및 대중조직의 재산을 상속받기 위한 것이었다.

1990년 3월 18일 인민의회 선거 결과 동독 기민당을 중심으로 한 독일연합(민주혁신, 독일사회연합)이 48.15% 득표, 193의석을 확보하여 압도적으로 승리하였다. 사민당(SPD)은 득표율 21.84%로 87석을 차지하였다. 동독 자민당과 독일국가민주당이 연합한 자유연합은 5.28%로 21석을 차지하였다. 서독의 주요정당과 연합을 하지 않고 총선에 참여한 정당은 동맹 90, 민주농민당, 녹색당, 독립여성동맹 연합, 독일민주여성동맹, 좌파연합 등으로 8.4% 지지를 획득하여 34석을 배정받았다. 한편, 동독 공산당을 계승한 민주사회당은 득표율 16.33%로 65석을 차지하였다. 하지만 독일공산당, 독립인민당, 사회노동자연합 등은 인민의회 진출에 실패하였다.¹⁶⁾

동독 인민의회 선거를 전후하여 동서독 지역에서 부각된 통일관련 공약은 대략 두 가지로 요약된다. 하나는 서독 기민당 중심의 조기통일론으로서 기본법 제23조에 따라 동독이 독일연방공화국에 가입하는 형식으로 통일하자는 방안이었다. 다른 하나는 사민당 중심의 단계적 통일방안으로서 동독의 정치경제체제를 개혁한 후 기본법 제146조에 따라 새로운 헌법을 제정하여 통일하자는 방안이었다.¹⁷⁾ 그러나 사민당은 통일문제에 관하여 내부에서조차 의견 조율이 잘 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 동독 주민들의 정서가 조기통일 쪽으로 기울어짐에 따라 급속히 통일을 추진하게 되었다.

인민의회 선거 결과에 따라 4월 12일 동독의 신정부가 출범했다. 수상에는 동독 기민당의 더 메지어(Lothar de Maiziere)가 임명되었지만 신정부 각료에는 사민당·기사당·자민당 연합이 참가하여 연정을 구성하였다. 동독의 민주정부는 서독 정부와 1990년 5월 18일 '화폐.경제.사회통합에 관한 조약'(제1차 국가조약)을 체결하였다. 그 후 동서독 기민당은 1990년 5월의 당수회담에서 양당 통합원칙에 합의하였다. 다른 서독 정당들도 동독 정당들과 통합을 추진하였다. 1990년 8월 31일 '독일통일을 위한

16) 박성조·양성철 공저, 『독일통일과 분단한국』, p. 51 참조.

17) 통일대비특별정책연수단. 『독일통합실태연구』 pp. 34-36 참조.

국가조약(제2차 국가조약)을 체결하여 양독관계 통합을 위한 법적 기반을 정비되자 동서독의 제휴정당들은 각기 전당대회를 개최하고 정당통합을 선언하였다. 다만 SED의 후신인 민사당(PDS)은 서독 정당과 통합하지 않고 예외로 남게 되었다.

4. 통일독일의 정당체제와 선거

동서독은 1990년 10월 3일 통일을 선포하였다. 독일 통일의 법적 근거는 서독 기본법 제23조에 의거하고 있다. 즉 동독의 국가기구는 해체되고 동독지역이 5개 주로 개편되어 서독의 행정조직에 합병되는 것이다. 통일독일은 서독의 11개 주와 동독의 5개 주를 합하여 16개 주를 가진 연방국가가 되었다. 통일과정에서 동독군은 서독군에 통합되는 형태로 추진되었지만 통일독일의 군통합은 사실상 통합이 아니라 동독군의 해체를 의미하는 것이었다.¹⁸⁾

한편, 동서독의 경제통합은 서독의 마르크를 단일통화로 채택하고 동독 경제를 서독의 자본주의 경제체제에 흡수하는 형태로 진행되었다. 동독지역에서 국가의 통제하에 놓여 있던 물가는 전면 자유화되었고, 국영기업은 신탁공사의 주도하에 민영화되었다. 신탁공사는 1994년말 활동을 중단할 때까지 4년동안 1만4천여개의 국영기업을 민간기업에 불하하였다. 그런데 그 대부분이 서독 기업가의 소유가 되었다. 그런데 급속히 이루어진 경제통합과정에서 동독의 화폐가치가 지나치게 높이 평가되어 통일후유증을 가중시켰다.¹⁹⁾

통일 이전 동독과 서독의 환율은 4.4:1이었다. 그런데 화폐통합과정에서 동독의 화폐가치가 지나치게 높이 평가되었다. 동독 마르크화와 서독 마르크화의 교환비율은 부문별로 상이하게 적용되었다. 임금, 연금, 장학금, 집세, 지대 등 계속적으로 행해지는 지불금의 경우에는 1:1의 등가교환이 이루어졌다. 부채 및 채권에 대해서는 1:2의 환율이 적용되었다. 그리고 동독 주민들의 저축예금은 연령별로 환전액수를 제한하여 1:1로 환전되었다. 통합과정에서 1:1 또는 1:2로 조정된 교환비율은 동독지역 경제에 환율인상 효과를 불러 일으켰다. 그 결과 동독산 상품의 가격이 상승하고 기업은 가격경쟁력을 상실하게 되었다. 뿐만 아니라 통일 이후 동독지역에서 임금이 급격히 인상되고, 동독지역 주민들이 시장개방 이후 서독과 외국 상품을 선호하게 됨

18) 게하르트 미켈스, “동서독 군대의 처리문제, 동독인민군 해체에서 출발,” 『통일한국』 (1999년 8월호) pp. 44-47.

19) 김영윤 외, 『통일독일의 분야별 실태 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1992) pp.115~147 참조.

에 따라 동독지역의 기업들은 대량으로 도산하게 되었다.

콜 수상은 통일에 대한 독일인들의 열망과 더불어 소련 내부정세의 불확실성 등을 고려하여 사민당의 반대에도 불구하고 조기통일정책을 추진하였다. 그리고 콜 수상을 중심으로 한 기민당/기사당과 자민당 연립정부는 통일 후 동독지역의 경제성장 가능성에 대해 낙관하고 있었다. 그러나 실제상황은 예상과 달리 엄청난 괴리를 보이고 있다. 여하튼 동독인들에게 관대하게 실시된 화폐통합은 동독주민들의 기민당/기사당 및 자민당에 대한 지지율을 상승시키는 효과를 발휘했다.²⁰⁾

<통일초기 총선>

통일을 선포한 직후 10월 4일 전독의회가 개최되어 새로운 선거법을 채택하고 통일독일 총선을 12월 2일로 확정하였다. 새로운 선거법은 독일 전 지역을 공동의 선거구로 하여 과거 256개의 선거구를 328개의 선거구로 확대하고, 종래 518명 의원을 656명으로 증원하기로 하였다. 그리고 1990년 8월 동·서독 정부가 체결한 선거협정에 따른 예외 조항은 인정하기로 하였다. 즉, 1990년 12월 2일 실시되는 선거에 한하여 5% 제한규정을 서독지역에서는 그대로 실시하지만 구동독지역에는 적용하지 않기로 하였다. 따라서 동독지역의 녹색당·독일사회동맹 등 군소정당들은 공동명부제를 채택하여 선거에 참여 하였다.²¹⁾

통일 후 2개월 만에 실시된 1990년 12월 2일 총선은 지금까지 통일을 이끌었던 기민당/기사당과 자민당 연립정권의 통일정책에 대한 정당성을 심판하는 것이었다. 선거 결과 기민당 36.7%, 기사당 7.1%, 자민당 11.0%, 사민당 33.5%, 녹색당 3.8%, 민사당 2.4%를 차지하였다. 첫 번째 총선의 특징은 보수정당인 기민당/기사당과 자민당의 지지기반이 구동독지역으로 확대되었다는 것이다. 통일을 달성한 헬무트 콜 수상에 대한 동독주민들의 신뢰가 작용하여 기민당은 268석을 얻어 1961년 이래 처음으로 사민당의 의석을 능가하였다.²²⁾ 첫 번째 총선 결과 콜 수상이 주도하는 기민당/기사당과 자민당의 연립정부는 양독지역의 높은 지지율을 바탕으로 새롭게 출범하였다. 한편, 녹색당은 득표율이 3.9%에 불과하여 5% 제한규정에 의해 연방의회로

20) 우베 뮐러저·이봉기 역, 『대재앙, 통일: 독일통일로부터의 교훈』 (서울: 문학세계사, 2006), pp. 58-59 참조.

21) 장명봉, 『분단국가의 통일과 헌법: 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료』.

22) 정용길, “통일이후 총선이슈를 통해 본 독일사회의 변화 연구,” 『통일문제연구』 (통제 44호, 2005년 하반기, pp. 248-250 참조.

의 진출이 좌절되었다. 구동독 공산당의 후신인 민사당은 통일독일 전체에서 2.4%의 지지율을 획득하였다. 서독지역에서 0.3%의 득표율을 보였으나 동독지역에서는 11.1%의 지지를 얻어 연방의회에 진출하였다.

1994년 10월 16일 실시된 선거결과는 집권 보수연합인 기민당(CDU)/기사당(CSU)이 41.5%, 자유민주당(FDP) 6.9%를 득표하였다. 사민당(SPD)은 1990년 총선보다는 약간 향상된 36.4%의 지지율을 확보하였다. 녹색당은 동독의 민권정당인 동맹 90과 연합하여, 동맹 90/녹색당으로 개명하였다. 1994년 총선에서 동맹90/녹색당은 지지율 7.3%를 확보함으로써 연방의회에 진출하였다. 한편, 민사당은 사회보장제도 강화 등을 기치로 내세우며 득표활동을 전개하여 총득표율 4.4%를 기록하였다. 동독지역만을 계산할 경우 민사당(PDS)의 득표율은 19.8%에 달한다. 통일 후 동독지역 주민들의 불만이 증대된 결과 민사당은 첫 번째 총선에 비해 2배에 달하는 지지를 받게 되었다.

5. 통일 후유증과 정당정치 발전

기민당은 통일 후 두 번째로 실시된 총선에서도 승리하여 기민당/기사당과 자민당 3당 연립정부를 유지하였다. 그러나 1994~8년 집권기간에 조속한 통일의 후유증이 표출되기 시작하였다. 1995년 서독지역의 실업률은 8.3%인 반면, 동독지역은 14.1%를 기록하였다.²³⁾ 그러나 동독지역의 실업률은 그 후 더욱 증가하였다. 실업률 증가로 인해 생계에 위협을 느끼게 된 동독지역 주민들은 과거 동독 사회주의체제에 대한 향수를 느끼게 되었다. 통일에 대한 낙관적 기대가 좌절되면서 민사당은 사회주의체제의 붕괴를 반대했거나 통일 후 상황에 대해 실망한 동독 주민들의 불만을 대변하는 정치적 구심점 역할을 하며 선거를 통한 정당지지 기반을 점차 확대하였다. 그러나 민사당 인사들의 과거사 문제와 불법적인 재산은닉은 지역정당을 벗어나기 어려운 한계로 작용하였다.

1994년 민사당 당원의 약 97%가 과거 사회주의통일당 당원이었다.²⁴⁾ 민사당이 개혁지향적인 사회민주주의 정당으로 발전하고 있지만 사회주의통일당을 계승한 정당이라고 공식 선언한 이유는 공산당의 재산 소유권을 상속받기 위한 것이었다. 동독

23) 김영탁. 『독일통일과 동독재건 과정』 p. 323 참조.

24) Alexander Thumfat 저·안미현외 역, 『동·서독의 정치통합』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 291-292 참조.

이 붕괴될 당시 공산당 및 대중조직이 소유한 재산은 신문·방송사 등 언론기관, 휴양지 호텔, 지도급 인사의 개인소유 등으로 분산되어 있었다. 따라서 민사당 지도부는 가지고 있던 현금들은 돈세탁하고 분산된 재산을 더욱 세분화시켜 은닉 하였다. 따라서 통일독일 정부는 국영기업의 민영화를 추진해 온 신탁청을 1994년에 해산하였지만, '구동독 정당 및 대중단체 재산관리위원회'는 계속 존속시키며 이러한 문제들을 해결하기 위해 노력하였다.

통일 후 구동독 지역의 재산처리 문제는 소유권 귀속형태를 분류하는 작업도 복잡하고 더욱이 1989년 이후 취득된 재산에 관해서는 신탁청이 관리할 수 없도록 되어 있었기 때문에 은닉된 재산을 찾아 이들에 관한 소유권을 재정립한다는 것은 어려운 일이고 많은 시간이 소요되는 작업이었다. 더욱이 민사당은 자기들의 방어차원에서 통일조약에 규정된 정당의 재산에 관련된 조항이 위헌이라고 연방헌법재판소에 제소하였고, '구동독 및 대중조직 재산관리위원회'에서 하는 작업들에 대해 하나 하나 행정소송을 걸었다. 그러나 공식적인 정당 활동을 하려면 국민들의 신뢰를 받아야 하는데 불법으로 재산을 은닉하면서 국민들의 지지를 획득할 수 없다고 판단한 민사당은 1995년 재산관리위원회와 환수된 재산을 '사회주의통일당(SED) 독재 과거사 규명 재단' 설립기금으로 사용하기로 합의하였다. 그 후 '사회주의통일당 독재 과거사 규명 재단'이 설립되어 동독시절의 독재 과거사를 다루는 프로젝트를 지원해 오고 있다.²⁵⁾ 민사당이 이와 같은 방식으로 재산처리에 관한 합의에 임하게 된 것은 통일조약에 구동독체제하에서 소유된 재산은 공익목적에 사용되어야 한다는 규정이 있었기 때문이다.

1998년 9월 27일 실시된 세 번째 총선 결과 사민당이 40.9%의 득표율로 298석을 얻어 제1당이 됨으로써 정권이 교체되었다. 기민당/기사당은 35.1%의 지지를 얻었고, 자민당은 6.3%의 득표율을 기록하였다. 동맹 90/녹색당은 6.7%의 득표로 자민당을 제치고 제3당이 되었다. 이번 선거에서 기민당/기사당과 자민당 연립정부가 참패한 이유는 400만명이 넘는 실업자 문제를 비롯한 통일후유증 때문이었다.²⁶⁾ 선거에 승리한 사민당의 슈뢰더(Gerhard Schröder) 총재는 동맹90/녹색당과 연합하여 연립정부를 구성하였다.

1998년 총선에서 민사당은 5.1%를 획득하여 처음으로 비례대표제 의석할당 하한선인 5%를 넘는 득표율을 보였다. 민사당은 1998년 독일 주의회 선거에서 동독지역의

25) 통일연구원 편, 『2006 독일통일백서』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 44 참조.

26) 정용길, "통일이후 총선이슈를 통해 본 독일사회의 변화 연구," pp. 254-256 참조.

득표율 18.5%를 기록하고, 메클렌부르크-포포메른주에서 사민당(SDP)과 함께 주정부를 구성하였다.²⁷⁾ 그 후 민사당(PDS)은 동독지역에서 정치적 영향력이 세 번째로 강한 정당이 되었다.

2002년 9월 22일 총선에서도 사민당이 승리하여 다시 동맹90/녹색당과 연립정부를 구성하였다. 2002년 총선 결과 사민당은 득표율 38.5%로 251석, 기민당·기사당은 38.5%로 248석, 자민당은 7.4%로 47석, 동맹90/녹색당은 8.6%로 55석을 획득하였다. 민사당은 4.0%의 지지율을 얻어 5% 제한규정에 따라 비례대표제의 의석을 할당받지 못하고 다만 2명의 직접 당선자들만 의회에 진출하였다. 한편, 총선 이후 독일경제의 성장률이 하락하자 슈뢰더 총리는 경제성장을 촉진하기 위해 소득세 인하, 노동시장 유연성 확대, 사회복지 축소 등의 경제개혁 정책을 추진하였다. 그러나 슈뢰더의 개혁정책에도 불구하고 실업난은 갈수록 심화되어 슈뢰더 수상에 대한 국민들의 지지율이 2003년부터 급격히 낮아졌다. 이에 슈뢰더 총리는 개혁정책에 대한 신임을 묻기 위해 총선을 1년 앞당겨 실시하였다.

2005년 9월 18일 총선의 최대 쟁점은 '경제살리기'와 '일자리 창출'이었다.²⁸⁾ 과감한 친기업적 개혁을 통해 사회적 시장경제의 문제점을 근본적으로 개선해야 한다고 주장한 기민당은 다시 제1당이 되었다. 그러나 기민당/기사당은 35.2%의 득표율 밖에 획득하지 못했고, 자민당은 9.8% 지지율을 기록하였다. 이번 총선에서 사민당은 34.3%, 동맹90/녹색당은 8.1% 지지율을 확보하였다. 기민당/기사당과 자유당이 과반수 확보에 실패하자 기민당의 메르켈(Angela Merkel) 총재는 사민당과 연립정부를 구성하였다. 한편, 슈뢰더의 개혁정책에 반기를 들고 일부 좌파그룹이 사민당에서 탈당하자 민사당은 이들과 연합하여 좌파정당(Left Party)이라는 선거연합체제를 구성하였다. 그리고 좌파정당은 2005년 총선에서는 8.7%의 비교적 높은 지지를 받고 54석을 차지하였다. 구동독 지역의 어려운 경제 사정, 높은 실업률 등은 좌파정당에게 세력을 확장할 수 있는 좋은 기회가 되었다. 그 후 민사당은 2007년 노동사회정의 선거대안(WASG)과 통합하여 당 명칭을 공식적으로 좌파정당으로 개명하였다.

2009년 9월 27일 총선은 세계적인 금융위기의 여파로 독일경제가 위축된 가운데 실시되었다. 이번 총선은 사민당의 지지율 급락과 보수정당의 약진으로 특징 지워진다.²⁹⁾ 기민당·기사당은 득표율 33.8%로 239석을 차지하였다. 사민당은 2005년에 비해

27) Alexander Thumfat 저·안미현외 역, 『동·서독의 정치통합』 pp. 286-287 참조.

28) 김득갑, "독일총선 결과와 향후 전망," 『SERI경제포커스』 제59호, 2005.9. 참조.

29) 강명세, "독일총선: 중도-우파 연정 출범," 『세종논평』 제159호, 2009.10. 참조.

11%가 감소하여 득표율 23.0%로 146석을 확보하였다. 자민당은 인기가 상승하여 득표율 14.6%로 93석을 차지하였다. 녹색당도 지지율이 상승하여 득표율 10.7%로 68석을 차지하였다. 좌파연합은 지난 총선에서 얻은 것보다 3.2% 증가한 11.9%를 획득하여 76석을 배정받았다. 좌파연합은 통일 후 처음으로 두 자릿수 득표를 하였다. 이번 총선 후 기민당 메르켈 수상은 11년 만에 다시 기민당·기사당·자민당 보수 3당의 연립정부를 출범하였다.

6. 독일통일의 시사점

독일은 전통적으로 권위주의적인 문화를 유지해왔다. 그러나 제2차 세계대전 이후 새로 수립된 서독 정당들은 민주주의의 정치교육을 적극적으로 전개함으로써 1970년대 이후 권위주의적인 문화가 거의 사라졌다. 고도의 경제성장을 바탕으로 안정적 정치발전을 달성한 서독은 민주주의 모범국가로 부각되었다. 통일 이전 서독인의 민주시민 의식은 매우 높게 평가되었다.

서독이 기본법 제23조에 의하여 동독을 편입함으로써 통일을 달성할 수 있었던 주요 요인 가운데 하나는 민주적 정치문화에 기초한 서독 국내정치적 안정이었다. 남한도 북한에 대해 통일합의를 촉진시키기 위해서 민주적인 정당체제를 더욱 성숙·발전시키고 건전한 민주시민문화 풍토를 정착시켜야 할 것이다.

서독은 기능주의적 통합방안에 입각하여 장기간 동독과 교류협력을 증진시켜 왔다. 동서독의 장기간 교류·협력은 평화적 통일기반을 조성하는데 도움이 되었다. 특히 동서독 지방자치단체들 사이의 자매결연은 서독 정당이 동독 정당과 제휴하는 기반이 되었다. 그러나 교류·협력 정책과 정치적 통일 사이에는 불연속적인 면이 있다. 흡수통일은 서독정부가 공식적으로 추구하였던 통일정책이 아니며 동독의 몰락에 의한 불가피한 결과였다. 동서독이 평화적으로 정치적 통합을 가능하게 한 가장 큰 원동력은 1989년 10월부터 시작되어 1990년 4월까지 지속된 동독 시민들의 민주화 운동이었다. 그리고 동독 지도층이 사회주의실험에 실패했음을 자인하고 시민의 요구를 수용하고 자유선거를 실시했기 때문이다. 동독 기득권층이 시민봉기를 무력으로 탄압했다면 동서독 통일은 평화롭게 달성되기 어려웠을 것이다. 민족의 평화적인 통일을 위해서 북한도 세계사적인 대세에 따라 개혁·개방을 실시하고 민주화조치를 취해야 할 것이다.

동서독 통일은 정치적 이념이나 가치체계에 대한 근본적인 회의가 제기된 바가 없고 합법적인 법체계 내에서 행정·기술적으로 해결되었다. 통일이 순조롭게 달성된 이유는 서독 정당들이 동독의 의회선거에 적극적으로 개입하여 동서독 정당통합을 주도적으로 달성했기 때문이다. 통일 시점에서 사회주의통일당의 후신인 민사당을 제외하고는 동독의 정당과 사회단체들은 서독의 기존 정당제도에 병합되었다. 공산당 후신인 민사당은 일정한 법적 심사과정을 거쳐 통일독일의 제도권에 수용되었다. 민사당은 마르크스주의 이념을 폐기하고 사회민주주의 정당으로 변모하였지만 공산당을 계승한 정당이라고 공식 선언함으로써 사회주의통일당이 소유하고 있던 정당·대중단체 재산권을 승계하였다. 그리고 통일의 혼란한 과정에서 이들 재산을 사유재산으로 분배하여 은닉하였다. 통일독일 정부는 민사당 인사들이 불법으로 소유한 재산을 환수하여 이 기금을 바탕으로 과거사 청산위원회를 설립하고 민주주의 교육을 추진하고 있다. 통일독일의 경험에 비추어 볼 때 남북한은 통합과정에서 정당 및 대중조직의 재산처리 문제를 법적으로 명확하게 규정하고 이를 신속히 처리해야 한다는 교훈을 준다. 아울러 민주주의 문화를 정착시키는 차원에도 사회주의 독재체제의 과거사 문제들에 대한 정치교육을 실시해야 한다.

통일 후 동독 지역주민들은 기본적으로 다원적 민주주의체제를 지지하고 있지만, 동독지역 경제가 침체되고 실업률이 증가하자 실제 운영되고 있는 정치 판도에 대해서는 상당한 불만을 지니고 있다. 동서독 정당이 통합되었음에도 불구하고 독일의 양대 정당인 기민당과 사회당이 동독지역에서 사회통합을 주도하는 매개체로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 기존의 서독 정당들이 동독 주민들의 이해관계를 대변하지 못함으로써 민사당의 지지율이 오히려 상승하고 있는 것이다.

통일독일의 정치통합 문제 배경에는 조급하게 추진된 화폐통합의 정책적 오류가 도사리고 있다. 남북한은 동서독 경제통합의 문제점들을 교훈삼아 가능하면 단계적으로 경제통합을 추진하는 것이 바람직하다. 국영기업과 협동농장을 점진적으로 해체하고 기업과 토지에 대한 사유화 조치를 취해야 한다. 그리고 화폐통합 과정에서 남북한 화폐의 교환비율은 남북한의 실제적인 경제력을 반영할 수 있는 범위 내에서 결정하는 것이 바람직하다. 근로자의 임금에 대해서는 최저생계비를 보장하는 것이 외에는 인위적인 통제를 가능한 한 배제하여 북한 지역이 시장경제 원칙을 바탕으로 지속적으로 성장하도록 배려해야 한다.

동독지역 주민들은 서독지역 주민들에 대한 심리적 열등감을 느끼고 이등국민이라

고 자조하고 있다. 장년층은 과거 동독 사회주의체제가 취업보장, 육아, 범죄방지, 인간적 유대감 등의 영역에서 현재 통일독일보다 더 우월한 성과를 거두었다고 생각하며 향수를 느끼는 경향이 있다. 청소년들 사이에는 극우 보수화 경향이 확산되어 극우 과격분자들은 외국인들에 대해 적대적인 행위를 자행함으로써 배타적인 민족주의 성향을 노출하고 있다.

동독지역의 사회·경제적 문제가 통일독일의 정치체제를 분열적인 상황으로 몰고 가지는 않지만 동독지역에는 구동독 공산당을 계승한 민사당의 지지율이 상승하는 한편, 극우파 세력이 확산되는 등 사회적 불안요소를 내포하고 있다. 정치발전은 균형적인 사회·경제발전과 무관하게 이루어 지지 않는다. 우리도 통일 후 남북지역의 균형 잡힌 경제성장과 사회·문화통합이 안정적인 민주정치 정착에 기반이 됨을 고려하여 이에 대한 심층적인 대비책을 마련해야 한다.

IV. 예멘의 합의통일과 정당분열

예멘은 16세기 초부터 오토만 터키의 지배를 받았다. 19세기 중반에는 아덴을 중심으로 한 남예멘지역이 영국에게 점령당함으로써 남북으로 분단되어 각기 다른 국가의 식민통치를 받았다. 오토만 터키가 제1차 세계대전에서 패배하자 북예멘은 1918년 회교군주국을 수립하고 독립하였다. 그 후 1962년 자유주의를 신봉하는 젊은 장교들이 군사혁명을 일으켜 공화국을 선포하였다. 한편, 영국의 지배하에 있던 남예멘 지역에서는 좌파계열 지식인들이 민족해방전선을 결성하고 독립운동을 전개하였다. 민족해방전선은 1967년 11월 30일 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인민공화국을 수립하였다. 분단상태에서 남예멘은 33만8천6백km²(한반도의 1.5배), 북예멘은 19만4천2백km²의 면적을 차지하여 북예멘이 남예멘 보다 적은 영토를 차지하고 있었지만, 인구에서는 북예멘 950만명, 남예멘 248만명으로 북예멘이 4배나 많은 주민을 가지고 있었다.

1. 북예멘의 정치파벌과 사회집단

1911년 자이드 부족의 이맘 야히야(Yahya Hamid al-Din)가 북부 산악지대를 거점으로 하여 반란을 일으켜 해안지역을 제외한 북예멘지역에 대한 통치권을 행사하였다. 1918년 이맘 야히야는 북예멘 해안지역에 주둔하고 있던 터키군이 제1차 세계대전에서의 패배로 철수하자 사나(Sana'a)를 수도로 하는 회교군주국을 수립하였다. 그러나 이맘 야히야의 봉건적인 통치하에서 북예멘은 극단적인 쇠국정책을 택하여 정치·경제적 후진성을 탈피하지 못하였다. 1960년에 접어들어 전체적 통치에 염증을 느낀 민중들의 반정부 시위가 전개되었다. 정치가 혼란해지자 이집트에서 교육을 받은 소장파 장교들은 자유장교단을 결성하고 쿠데타를 일으켜 왕정을 붕괴시켰다.

군사혁명정권은 1962년 9월 26일 예멘아랍공화국을 선포하고 사랄(Abdullah al-Sallal) 대령을 대통령으로 추대하였다.³⁰⁾ 한편 군사혁명에 의해 축출당한 왕정과는 북부 고원지대에 거점을 형성하고, 사우디아라비아·이란 등 아랍 보수국가와 영국의 지지를 받아 정권을 재탈환하고자 하였다. 이에 대항하여 이집트는 1964년 군병력을

30) Manfred W. Wenner, *The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 131-132.

북예멘에 파견하여 사랄 정권을 지원하였다. 국제적 분쟁의 성격을 띠게 된 내전은 1967년 8월 이집트의 나세르 대통령과 사우디아라비아의 파이잘 왕이 군사개입을 중지하기로 합의함으로써 일단락되었다. 내전 기간 중 이집트에 대해 굴욕적인 관계를 유지해 오던 사랄 정권은 1967년 7월 공화파 내부의 온건파 세력의 쿠데타에 의해 축출되었다. 쿠데타에 성공한 이리아니(Abd al-Rahman Iryani)를 중심으로 한 공화파 온건계열은 공화파 좌파계열을 숙청하고, 1970년 5월 사우디아라비아와 평화협정을 체결하였다.³¹⁾ 평화협정 체결 당시 사우디아라비아는 북예멘 공화정부에 왕정과 세력이 참여한다는 조건을 제시하고 이를 관철시켰다. 그 후 사우디아라비아는 경제원조를 미끼로 북예멘 내정에 지속적으로 개입하였다. 보수적인 왕정을 유지하고 있는 사우디아라비아로서는 남예멘의 좌익세력 뿐만이 아니라 선거제도를 실시하는 공화국 정부도 자국의 체제를 위협하는 세력으로 경계하였다.

1970년 북예멘 정부는 새로운 헌법을 공포하였다. 새로운 헌법에 의하면 북예멘은 이슬람공화국으로 이슬람 율법이 모든 법의 근원이 되며 법관은 종교학자로 구성된다. 헌법상 국가의 실질적 통치권은 집단적지도체제의 성격을 지닌 공화국평의회가 행사하였는데, 공화국평의회는 149명으로 구성된 자문회의의 자문을 받도록 되어 있었다. 헌법에 입법부에 대한 규정이 없고 정당 활동도 금지되었기 때문에 자문회의가 의회의 성격을 띠게 되었다. 그런데 보수적인 부족장들이 자문회의를 주도하고 있었기 때문에 공화국 정부는 근대화를 위한 개혁정책을 실시할 수 없었다.

보수세력의 저항 때문에 과감한 사회·경제 개발정책을 실시하지 못한 이리아니 정권은 대다수 국민들로부터 신임을 잃고, 1974년 6월 13일 함디(Ibrahim al-Hamdi) 중령이 주도하는 군사쿠데타에 의해서 붕괴되었다. 쿠데타로 권력을 장악한 함디는 공화국평의회를 해체하고 대신 군사평의회를 설치하여 국정운영의 최고기관으로서 집행기관과 입법기관의 역할을 함께 하도록 하였다. 함디 정권은 먼저 취약한 정부의 권한을 강화하기 위해 보수적 부족장들이 정부의 정책에 영향력을 행사하는 자문회의를 해체하였다. 함디 정권은 개혁정책으로 국민들의 인기를 끌게 되었지만, 남예멘에 대한 유화정책과 좌파 민주세력에 대한 관용적인 태도는 보수파와 부족세력의 반발을 초래하였다. 이같이 부족세력과의 관계가 악화된 상황에서 함디는 남예멘 대통령과 정상회담을 하기 위해 아덴을 방문할 계획을 세웠다. 그러나 아덴으로 출발하기 전날 1977년 10월 11일 암살되었다.³²⁾

31) 유지호, 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성』 (서울: 서문당, 1997), pp. 55~80. 참조.

32) 함디의 암살에 관한 정확한 진상은 밝혀지지 않았다. 그러나 암살 이후 북예멘 정치의 전개과정

함디가 암살됨에 따라 가쉬미(Ahmad ibn Hussein al-Ghashmi) 중령이 군사평의회 의장직을 승계하였다. 가쉬미의 보수적 정책으로 남북예멘관계가 긴장되어 가는 가운데 1978년 6월 가쉬미는 남예멘 루바이 알리 대통령의 특사와 면담 중 특사의 가방에 든 폭탄의 폭발로 사망하였다. 가쉬미가 암살되자 부참모총장직을 맡고 있던 살레(Ali Abdullah Saleh) 중령이 군의 지지를 받아 1978년 7월 헌법제정국민회의에서 대통령으로 선출되었다. 살레는 헌법제정국민회의 대의원수를 159명으로 증원하여 부족세력을 충원하고, 국민화합위원회를 구성하여 사회적으로 영향력 있는 인사들을 정권에 포섭하였다. 살레는 지지기반을 확대하는 조치 등을 통하여 정권의 안정을 이루려고 노력하였다.

살레가 집권한 직후 남부지역에서는 좌파세력이 민족민주전선을 결성하고 반란을 일으켰다.³³⁾ 1979년 2월 남예멘군은 민족민주전선을 지원하기 위해 북예멘을 침공하였다. 북예멘 정부군이 패배하고 있을 때, 북부 부족장들은 부족군대를 파병하여 남예멘과 민족민주전선의 세력 확장을 저지하는 데 결정적인 역할을 했다. 1979년 3월 28일 남북예멘간에 평화협정이 체결된 이후 살레 정권은 정치적 안정을 유지하면서 경제발전을 추구하였다. 살레는 사회집단의 잠재적 불만을 해소하고 파벌싸움을 방지하기 위해서 각 부족에게 각료직을 안배하였으며, 국민의 지지기반을 넓히기 위해서 1982년 10월 정당의 기능을 수행하는 준의회적 성격을 띤 국민회의를 창설하였다. 국민회의는 총 1,000명의 대의원으로 구성되는데 700명은 4년마다 선거를 통해 선출되고 300명은 대통령이 임명하도록 되어 있었다. 살레는 국민회의를 통해 국민들의 정치참여를 유도하는 한편 제2차 5개년 경제개발계획 발표하여 경제성장을 추구하였다. 그 후 1985년 석유발굴로 경제성장을 낙관하게 된 국민들은 살레정권을 적극적으로 지지하게 되었다.

국정운영에 자신감을 갖게된 살레 대통령은 북예멘의 정치발전을 위해 민주화 조치를 단행하여 이슬람 보수세력과 좌파 민주세력들의 정치활동을 허용하였다. 1988년 7월에는 북예멘 역사상 최초로 국회의원 총선거가 실시되어 국회가 구성되었다. 국회 의석 159석 중 128석이 국민의 직접선거에 의해 선출되었는데, 직접선거에 의해 선출된 국회의원의 1/4이 회교원리주의자들의 단체인 모슬렘형제당에 동조하는

으로 보아 부족장들과 사우디아라비아의 후원을 받은 가쉬미 중령이 암살을 음모한 것으로 추측되고 있다.

33) Richard F. Nyrop, *The Yemen Country Studies: Area Handbook Series* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985), p. 228.

사람이었다.³⁴⁾ 그리고 새로 구성된 국회에서 살레는 임기 5년의 대통령으로 선출됨으로써 3선 대통령이 되었다. 정치개혁을 통하여 권력기반이 강화된 살레 대통령은 1989년 말 남북예멘에서 통일 분위기가 성숙되자, 통일을 달성한 민족의 영웅으로 남겠다는 개인적 야심에서 남예멘측에 유리한 조건을 제시하며 합의통일을 과감하게 추진하였다.

2. 남예멘의 정치파벌과 사회집단

1937년 영국은 아덴을 영국정부의 직접통치하에 두고 무역 중개항으로 근대화시키는 한편, 아덴을 제외한 남예멘 내륙지역은 영국의 인도 식민지정부의 간접통치를 받으며 술탄과 부족장의 지배하에 전통적 사회구조와 관습을 그대로 보존하였다. 그러나 제2차 세계대전이 끝나고 아랍민족주의 운동이 확산됨에 따라 남예멘에서도 영국통치에 대한 반항이 조직화되기 시작하였다. 1947년 이후 아덴 노동자들은 선거법 개정, 노동조건 개선, 임금인상 등을 요구하며 빈번한 파업을 주도하였다. 한편, 아랍민족주의 좌파계열의 영향을 받은 남예멘 내륙지역 학생들과 혁명적 지식인들은 북예멘에서 공화국이 수립되는 것을 계기로 북예멘 수도 사나에서 1963년 6월 민족해방전선을 결성하고 게릴라 활동을 전개하였다.³⁵⁾ 민족해방전선은 남예멘의 북부 산악지대에 거점을 형성한 이후 동북부지역 부족인들 사이에 급속히 지지기반을 확대하고 1964년에는 아덴에서 활동을 시작하였다. 그 후 민족해방전선은 영국과 독립협정을 체결하고 인민공화국을 수립하였다.

1967년 11월 30일 남예멘인민공화국이 수립된 이후 민족해방전선은 명칭을 민족전선으로 바꾸고 게릴라 조직을 당의 형태로 개편하였다. 1969년 6월 루바이 알리(Salem Rubayi Ali)가 집권한 후 남예멘은 사회주의 노선을 강화하며 토지개혁과 국유화 조치를 단행하였다. 루바이 알리 정권은 1970년 11월 새 헌법을 공포하고 국명을 예멘민주인민공화국으로 개칭하였다. 새 헌법은 과학적 사회주의에 입각하여 민족·민주혁명을 달성한다고 선언하고, 입법기구로서 101명으로 구성된 최고인민회의와 집행기관으로 대통령평의회 및 이를 보좌하는 내각을 두도록 규정하였다.³⁶⁾ 그

34) The Europa World Yearbook 1992 (London: Europa Publications Ltd., 1992), p. 3168.

35) Helen Lackner, "The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization," Pridham, ed., Contemporary Yemen: Politics and Historical Background, (London: Croom Helm, 1984), p. 50.

36) Bidwell, The Two Yemens (Boulder: Westview Press, 1983), pp. 228~229.

후 대통령평의회는 의장(대통령) 루바이 알리, 민족전선 서기장 이스마일(Abd al-Fattah Ismail), 총리 알리 나셀(Ali Nasser Muhammad)로 구성되어 3인의 과두체제로 운영되었다. 이들 3인은 민족해방전선 설립자들로서 사회주의 노선을 강화하는데 의견을 같이 하였다. 그러나 이들은 사회주의국가를 건설하는 방법에 관해서는 각기 의견을 달리했다. 루바이 알리는 친중국적 성향을 보이며 대중노선을 선호했고, 이스마일은 친소적 외교노선을 선호하며 교조주의적인 경향을 보였다. 알리 나셀은 대내외 정책에 있어 루바이 알리와 이스마일에 비해 융통성을 보이며 실용주의 노선을 선호하였다. 집권층 내부에서 이들 삼인의 역학관계는 향후 남예멘 정국의 향방을 결정하는 데 중요한 역할을 하게 되었다.³⁷⁾

남예멘은 1975년 소코트라섬, 페림섬에 소련이 공군과 해군 기지를 설치하는 것을 허용하였다. 소련과 남예멘 관계가 더욱 밀착되어 가는 가운데 민족전선은 2개의 소규모 정당을 통합하여 민족전선통합정치조직이라는 단일정당을 설립하였다. 이것은 사실상 민족전선을 확대 개편하여 단일정당 독재체제를 확고히 한 것인데, 이스마일을 중심으로 한 당내 친소파들의 입지를 강화시키는 결과를 초래하였다. 당내 교조주의자들은 민족전선통합정치조직 결성을 계기로 소련과 쿠바의 지원을 받으며 루바이 알리정권을 타도할 기회를 엿보고 있었다.³⁸⁾ 집권층 내부에서 권력 암투가 진행되는 가운데 1978년 6월 24일 남예멘 특사가 지참한 서류가방에 든 폭탄으로 북예멘의 가쉬미 대통령이 폭사하는 사태가 발생하였다. 이를 계기로 이스마일을 중심으로 한 친소파는 6월 26일 유혈 쿠데타를 일으켜 루바이 알리를 체포하여 처형하였다.

권력투쟁에서 친소파의 승리로 정부구조는 더욱 소련식으로 개조되었다. 1978년 10월 이스마일은 민족전선을 해체하고 마르크스-레닌주의 전위당으로서 예멘사회당을 설립하였다. 이스마일은 당의 개혁과 아울러 헌법을 개정하여 당과 정부기관의 서열을 소련식으로 규정하였다. 새 헌법에 의해 예멘사회당은 정치국, 중앙위원회, 당 인민회의로 구성되었다.³⁹⁾ 정치국은 11명의 위원으로 구성되며 당에서 가장 중요한 기관이었다. 행정부는 당의 지도 감독을 받게 되어 있으며 정부기구는 대통령을 정점

37) John Peterson, "Nation-building and Political Development in the Two Yemens," Pridham ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background*, (London: Croom Helm, 1984), pp. 94~95.

38) Norman Cigar, "South Yemen and the USSR: Prospects for the Relationship," *The Middle East Journal*, vol. 39, no. 4 (Autumn 1985), p. 787.

39) Sterett Pope, "People's Democratic Republic of Yemen," George E. Delury, ed., *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, vol. 2 (New York: Facts on File Publications, 1987), p. 1279.

으로 최고회의 간부회와 각 부처 장관 순으로 구성되었다. 이스마일은 당과 정부기구를 이같이 소련식으로 개편한 후 예멘사회당 당서기장직과 대통령직을 겸직하였다.

이스마일은 원래 북예멘 출신으로 남예멘 국민들 사이에 지지기반이 약했다. 남예멘인들은 이스마일이 북예멘 출신이기 때문에 북예멘 혁명에 집착하여 남예멘인들을 불필요하게 희생시키고 있다고 생각하는 경향이 있었다. 1979년 민족민주전선의 반란을 지원하여 북예멘과 전쟁을 치룬 이후 사우디아라비아 등 주변 아랍국가들의 원조가 중단되었지만 소련 및 동유럽권으로부터 경제적 원조가 기대했던 만큼 증가하지 않자 당·정부 관료들은 이스마일의 대소 의존적 강경노선에 불만을 표시하게 되었다.⁴⁰⁾ 남예멘 출신 알리 나셀 총리를 중심으로 한 당과 정부 내의 실용주의자들은 자기 부족출신의 지지를 받아 이스마일 중심의 지도체제를 잠식하였다. 결국 권력투쟁에서 패배한 이스마일이 1980년 4월 21일 소련으로 망명함으로써 이스마일 정권은 2년 만에 끝이 났다.

당 총서기와 대통령 및 총리직을 겸직하게 된 알리 나셀은 북예멘과의 관계를 개선하고, 주변 아랍국가들과 동유럽 사회주의 국가들에 대해 등거리외교를 추구하여 소련에 대한 의존도를 줄이려고 노력하였다. 실용주의자인 알리 나셀은 사우디아라비아 등 주변 아랍국가들의 원조를 받아 경제를 회복시키려고 하였다. 그러나 1982년 세계적인 유가 하락으로 아랍 국가들로부터의 경제적 원조는 증가하지 않은 반면, 해외 근로자들의 송금은 크게 줄어들어 남예멘 경제는 더욱 침체되었다. 이에 친소 강경파들은 경제의 침체원인이 사회주의 경제원칙을 고수하지 않은 데 있다고 주장하며 민족민주전선에 대한 지원을 중단한 알리 나셀은 분단을 고착화시키는 반통일 세력이라고 비난하였다.

당내에서 알리 나셀의 반대파 세력이 커지기 시작하자 모스크바에 망명하고 있던 이스마일 전 대통령은 1984년 말 귀국하였다. 권력투쟁이 전개되는 과정에서 알리 나셀은 수세에 몰려 총리직을 포기하게 되었고, 강경파 인사들은 국방장관직 등 정부요직에 복직되었다. 당내 입지가 약화된 알리 나셀 대통령은 1986년 1월 13일 예멘사회당 정치국원들을 초청해 놓고 기관총으로 반대파를 사살하였다. 이 사건 이후 알리 나셀은 그의 부족들의 본거지인 아비안에 피신하였다. 한편 강경파들은 군의

40) 1980년 남예멘에 대한 소련의 원조는 1억 5,300만달러였다. 그러나 아랍국가들과 중국이 각각 1억 2,700만달러와 8,400만달러를 원조하고 있었다는 것을 고려할 때 소련의 원조는 대단한 것이 아니었다. Halliday, "Soviet Relations with South Yemen," in Pridham (ed.) Contemporary Yemen, p. 222.

지원을 받아 아덴에서 유혈폭동을 일으켜 정권을 탈취하였다. 부족세력의 지지를 받은 알리 나셀과 군부의 지원을 받은 강경파들은 동년 1월 24일까지 무력충돌을 계속하였다. 내전으로 총 1만 여명의 사망자가 발생하였고, 당 중앙위원회 위원 75명 중 50명이 사망하거나 축출되었다.⁴¹⁾ 내전은 알리 나셀과 그의 추종자 약 2만 명이 북예멘으로 피신함으로써 끝이 났다.

알리 나셀을 추방한 이후 당과 정부의 젊은 관료와 군부는 집단지도체제를 구축하고, 1986년 2월 알아타스(Haidar Abu Bakr al-Attas)와 알비드(Ali Salim al-Baydh)를 각각 최고인민회의 간부회 의장(대통령)과 예멘사회당 서기장에 추대하였다. 알아타스 정권은 최고인민회의 선거를 실시하여 정통성을 구축하려고 노력하였지만 정부가 행정경험이 부족한 젊은 관료들에 의해 비효율적으로 운영됨으로써 국민들의 신뢰는 쉽게 회복되지 않았다. 그러나 새로 구성된 남예멘 지도층이 명백한 정책방향을 설정하지 못하고 있는 동안 소련의 개방·개혁조치의 효과가 남예멘에도 파급되기 시작하였다. 소련 고르바초프 대통령은 소련과 중동지역 산유국들과 화해를 추구하는 한편, 남예멘도 동유럽 사회주의 국가들과 같이 개방·개혁조치를 실시할 것을 촉구하였다.

3. 남예멘의 개혁·개방과 통일협상

남예멘에서 알리 나셀 정권이 몰락하고 당과 군부의 강경파가 새로운 지도층을 형성함으로써 남북예멘관계는 냉각되었다. 그러나 망명자 문제로 남북예멘관계가 긴장된 가운데 북예멘이 도발해 올 지도 모른다는 위기의식을 느낀 남예멘 지도층은 북예멘과 관계개선을 희망하였다. 그 결과 1986년 7월 북예멘 살레 대통령과 남예멘 알아타스 대통령은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하고 통일논의를 계속할 것에 합의하였다. 1987년 7월 예멘사회당 서기장 알비드는 북예멘 사나를 방문하여 망명자 문제를 둘러싼 양국간의 긴장을 완화하기 위해 노력하였다. 알비드를 맞이하여 살레는 남예멘 새 지도부가 망명중인 알리 나셀과 화해할 것을 종용하였다. 이들은 망명자 문제에 관해서는 타협을 보지 못하였지만, 남북예멘이 이전에 합의한 사항을 집행할 것과 통일논의를 계속할 것에 합의하였다.

1988년 초까지 남북예멘간 대화의 초점은 통일이 아니라 망명자들의 귀환과 권리보장에 관한 것이었다. 망명자에 관한 문제를 해결하지 못하여 남북예멘간 대화는

41) The Middle East and North Africa 1991 (London: Europa Publication Ltd., 1990), p. 954.

표류하는 가운데 석유가 개발되는 국경지대에서 남북예멘 군대의 충돌사건이 발생하였다. 전쟁의 위험을 방지하기 위해 남북예멘은 1987년 11월부터 1988년 2월 사이에 각료회담을 4차례 개최하였다. 그러나 1988년 3월 이 지역에 양측 군대가 다시 집결하여 긴장이 고조되자, 북예멘 총리는 대표단을 이끌고 아덴을 방문하여 분쟁지역의 비무장지대화 및 공동개발을 제안하였다.⁴²⁾ 1988년 4월 16일에서 17일까지 남북예멘 고위각료들은 타이즈에서 실무급 각료회담을 개최하고 국경지역에 남북예멘군대의 중앙검문소를 설치하고 양지역의 천연자원을 공동개발 한다는 원칙에 합의하였다. 그 후 동년 5월 3일 살레 대통령과 예멘사회당 서기장 알비드는 사나에서 정상회담을 개최하고 국경지대 2,200 km²에 대한 비무장지대화 및 석유의 공동개발에 합의하였다.⁴³⁾ 아울러 양측은 두 지역의 주민들이 신분증 제시만으로 자유왕래할 수 있도록 하는 내용의 합의를 채택하였다. 당시 남북예멘인들은 아직 실질적인 통일을 기대하지 않았지만 타이즈회담과 사나 정상회담은 그때까지 반복되어 온 통일에 대한 합의와는 달리 2년 후 실질적인 통일로 이어지는 이정표가 되었다.⁴⁴⁾

1989년 초 소련의 고르바초프는 남예멘에 대해 개방·개혁을 권유하는 한편 군사·경제원조를 감축한다고 통보하였다. 고르바초프의 개방·개혁정책으로 지금까지 남예멘을 지탱해 온 소련의 정치·경제적 지지가 붕괴되는 것을 느낀 남예멘 지도층은 일련의 개혁조치를 단행하지 않을 수 없었다. 알아타스 정권은 먼저 정치체제의 개혁에 착수하여 1989년 7월 정부와 집권당과의 관계를 다당제의 정치체제에 적합하도록 재조정하였다. 경제부문에 있어서는 기업활동의 자유를 보장하고 외국인 투자를 적극 유치하는 방향으로 법률을 개선하였다. 또한 주택건설에 개인 투자를 허용하고, 예멘 국립은행에서 발행한 증권을 사우디아라비아의 시장에서 유통되도록 하였으며, 사기업부문 호텔 프로젝트를 발표하였다. 아울러 농산품과 소비품에 대한 정부의 가격통제를 완화하고, 자유롭게 판매할 수 있는 재산의 범위를 확대하였다. 또한 남예멘 정부는 사회·문화영역에서의 자유화를 위해 언론법과 교육법을 개정하여 종교잡지 발간을 허용하고, 학교에서 이슬람교를 가르칠 수 있도록 하였다. 남예멘 정부가 취한 개혁·개방 조치는 통일을 급속히 촉진시켰다.

남예멘이 개혁·개방을 실시하자 북예멘 살레 대통령은 아덴을 방문하여 1989년 11

42) Robert D. Burrowes, "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen: 1986 and beyond," *The Middle East Journal*, vol. 43, no. 3 (Summer 1989), p. 452.

43) 국토통일원, 『예멘 통일관계 자료집』 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 216-218 참조.

44) Charles Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects," *The Middle East Journal*, vol. 46, no. 3, (Summer 1992), p. 457.

월 29~30일 정상회담을 개최하였다. 남북예멘 정상은 이번 회담에서 통일에 원칙적인 합의를 하였다. 살레의 아덴 방문은 남예멘인들의 통일에 대한 열망을 고조시켰다. 아덴 시민들이 살레를 열렬히 환영하며 통일을 외치게 되자 사회주의 실험이 실패했다는 것을 자각한 남예멘 지도층은 통일 이외에 다른 선택의 여지가 없다는 결론을 내리게 된 것이다. 그 후 남북예멘은 1990년 1월과 3월 두 차례의 공동각료 위원회를 개최하고 통일문제를 구체적으로 협의하였다. 일련의 협상과정에서 남북예멘 지도층은 통일정부 구성에 관한 이견이 없지 않았으나 살레 대통령이 권력배분 문제에 관해 남예멘측에 과감하게 양보하여 통일정부 권한을 남북예멘이 동등하게 행사하기로 합의하자 통일협상은 급진전되었다. 남예멘 지도층 내의 국방부·내무부·정보부처 등의 강경파들은 통일에 반대하는 입장을 표시하였으나 지도층 다수는 북예멘 인구의 1/4 밖에 되지 않은 남예멘이 통일정부의 관료직을 북예멘과 동등하게 분배한다는 원칙에 만족을 표시하고 통일을 지지하였다.⁴⁵⁾

1990년 4월 19~22일 남북예멘 지도층은 사나에서 회동하여 예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서에 서명하였다. 이 합의서에서 남북예멘은 1990년 5월 26일자로 양국을 완전히 통일하고, 통일선포 후 30개월간의 과도기를 거쳐 총선거를 실시하여 단일국가를 수립하기로 하였다. 남북예멘 지도자들이 상호 기득권을 인정하는 방향에서 통일을 합의하자 북예멘의 부족세력들은 통일반대운동을 준비하였다. 일부 정치집단이 통일을 반대하는 움직임을 보이자 이를 사전에 봉쇄하기 위해 남북예멘 지도층은 원래 예정일보다 4일 빨리 통일을 선포하였다.

4. 합의통일 이후 선거와 정당 분열

남북예멘 정상은 1990년 5월 22일 통일예멘의 국호를 예멘공화국으로 선포하고, 30개월 동안 과도정부가 통일예멘을 통치한다고 발표하였다. 통일헌법에 의하면 예멘공화국의 국교는 이슬람교이며 이슬람 율법은 모든 법의 주요한 근원이다. 통일예멘의 주권은 국민에게 있으며 국민은 국민투표와 총선을 통하여 주권을 직접 행사하고 입법·행정·사법기관을 통해 주권을 간접적으로 행사한다.⁴⁶⁾ 통일예멘의 헌법은 남예멘 헌법에 명시되어 있던 마르크스-레닌주의 이념을 배제하였지만, 보수적 왕정이

45) *ibid.*

46) 예멘공화국 헌법 전문 제1조부터 제5조까지 정치기조에 관해 규정하고 있다. 통일원, 「예멘 통일 관계 자료집 II」 (서울: 통일원, 1991), p. 134.

지배하고 있는 아라비아반도에서는 국민주권원칙 자체가 과격한 이념으로 받아들여지고 있었다. 통일이메멘이 아라비아 반도에서는 유일하게 민주주의를 실험하게 되자 사우디아라비아 등 보수적 아랍국가들은 민주화운동이 자기 나라 국민들에게 확산될 것을 우려하여 예멘을 경계하게 되었다.

통일이메멘의 국가 최고통치기관인 대통령평의회는 통일의회에서 선출되는 임기 5년의 대통령과 부통령 및 3인의 위원으로 구성되었다. 과도 중앙정부의 대통령평의회 의장(대통령)직은 북예멘 대통령 살레가 맡았으며, 부의장(부통령)직은 예멘사회당 서기장이었던 알비드가 맡았다. 3인의 위원에는 북예멘 국회의장, 예멘사회당 부서기장, 북예멘 총리 가니가 임명되었다.⁴⁷⁾ 따라서 대통령 평의회는 북예멘 출신 3인과 남예멘 출신 2인으로 구성되었다. 대통령평의회는 부족대표와 저명인사로 구성된 자문회의의 자문을 받도록 되어 있었는데 자문회의는 북예멘 출신 24명, 남예멘 출신 21명 등 총 45명으로 구성되었다.

과도정부는 다음 총선거가 실시될 때까지 북예멘 국회의원 출신 159명, 남예멘 최고인민회의 대의원 출신 111명, 그리고 각 정치단체 대표 31명으로 임시의회를 구성하였다. 의회 의장으로는 남예멘 총리가 선출되었고, 부의장으로는 북예멘 국회의원 출신 3명이 선출되었다. 의회의 17개 분과위원회 위원장은 북예멘 출신 10명과 남예멘 출신 7명으로 구성되었다.⁴⁸⁾

과도정부의 내각은 총리 1명, 부총리 4명, 장관 34명으로 구성되어 행정업무를 관할하였다. 남예멘 최고인민회의 간부회 의장 알아타스가 총리에 임명되고, 남북예멘 출신 각각 2명이 부총리에 임명되었다. 장관직은 북예멘 출신 19명, 남예멘 출신 15명에게 배분되었다.

헌법상 군대는 대통령평의회 의장이 주재하는 국방위원회의 통제를 받게 되었다.⁴⁹⁾ 과도정부에서 살레 대통령이 통합군 사령관을 겸직하였지만 국방장관과 참모장직은 남예멘 국방장관과 북예멘 참모장이 각각 차지하고 국방부와 통합군 사령부의 요직을 남북예멘 출신에게 절반씩 안배하였다. 총 병력규모는 6만 5천여 명으로 통일전과 동일한 수준을 유지하였다. 과도정부는 해군을 아덴으로 집결시키고 일부 야전군을 남북간에 재배치하는 등 통합을 심화시키는 조치를 취하였지만 남북예멘 출신 정치인과 군인들이 군통합의 세부적 사항에 관해서 완전한 합의를 이루지 못하였기 때

47) 통일원, 『예멘 통일과정과 부문별 통합실태』 (서울: 통일원, 1991), p. 18.

48) 외무부, 『예멘공화국개황』 (서울: 외무부, 1991), p. 26.

49) 장명봉, 『분단국가의 통일과 헌법: 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료』 p. 401 참조.

문에 대부분 부대들은 통일 이전의 남북예멘 군복을 각기 착용한 상태에서 현지에 계속 주둔 하였다. 남북 예멘 지역의 야전군은 제도상으로는 통합된 국방부와 사령부의 지휘·감독을 받게 되어 있었으나 사실상 통일 이전의 지휘계통을 따라 움직였다. 이같이 과도기간 중 군통수권이 일원화되지 못한 이유는 예멘사회당이 정치적 고려에서 남예멘 군대에 대한 통제권을 포기하지 않고 영향력을 계속 행사하였기 때문이다.

통일국가의 조직은 남북예멘의 정부조직을 기계적으로 합병함으로써 비대화되는 한편 일관성을 결여하게 되었다. 통일예멘은 관료들의 책임감 결여로 행정의 비능률을 겪고 있는 한편 정당 및 사회단체의 난립으로 고통을 받았다. 통일 후 북예멘의 국민회의는 1,000명의 대의원으로 구성된 준의회적 성격을 버리고 대중정당체제로 개편하였고, 남예멘의 예멘사회당은 마르크스-레닌주의 전위당이라는 강령을 삭제하고 사회민주주의를 표방하였다.⁵⁰⁾ 국민회의와 예멘사회당은 차기 총선까지 잠정적으로 연합하여 집권당의 역할을 하였다. 이외에 30여개의 군소정당이 난립하여 야당 역할을 하였다.

원래 다원주의적 민주정치는 남북예멘의 전통에서 찾아볼 수 없는 것이지만, 통일 정부의 지도층은 과도정부에 대해 정통성을 부여하고 분열된 예멘사회를 통합하기 위해서는 선거를 통해 국민의 자발적 합의와 지지를 끌어내는 것이 최선의 정책이라는 생각에서 민주제도를 도입하였다. 그러나 정부와 국민 모두 민주주의에 대한 경험이 부족하여 정치적 혼란을 겪게 되었다. 통일에 따른 정치적 민주화의 실험은 걸프전쟁이 돌발하자 기대했던 방향으로 발전하지 못하고 오히려 정치집단간의 갈등을 표출시키는 요인이 되었다.

1990년 8월 2일 이라크 군대가 쿠웨이트를 침공하자 통일정부는 먼저 이라크의 쿠웨이트 침공을 비난하고 미국 등 외국군이 아랍인들의 전쟁에 참여하는 것도 반대한다는 성명을 발표하였다. 아랍민족주의 의식이 강한 예멘인들은 아랍국가간의 타협에 의해 전쟁이 종결될 것을 희망하는 입장이었다. 예멘과 이라크간의 전통적 우호관계와 예멘인들의 친이라크적인 국민적 정서를 고려해보면 과도 정부는 걸프전쟁에 비교적 중립적 입장을 택했다고 평가할 수 있다.⁵¹⁾ 이후 사회주의자들과 합작으로 이루어진 통일과 통일 후 민주화 실험을 못마땅하게 생각하고 있던 사우디아라비아와 쿠웨이트는 예멘에 대해 경제원조와 차관을 중단하였을 뿐만 아니라 예멘 근로자

50) 외무부, 『예멘공화국개황』 pp. 26~27.

51) Eric Watkins, "The shadow of suspicion," The Middle East (March 1991), p. 25.

약 100만 명을 강제귀환 시켰다. 해외 근로자들이 귀환함에 따라 통일에멘은 약 4억 달러에 달하는 외화 획득원이 없어지는 반면 실업율이 급증하였다.⁵²⁾

1991년 1월 하시드 부족연맹 총수 아흐말은 사우디아라비아의 재정적 지원과 모슬렘 형제당의 지원을 받아 이슬람개혁당을 설립하고 반정부운동을 전개하였다. 이슬람개혁당은 과도 정부의 무능력과 관료들의 부패를 비난하고 통일정부는 이슬람 교리의 원칙을 고수하라고 주장하였다. 이슬람개혁당에 소속된 보수주의자들은 통일 자체를 비난하지는 않았지만 사회주의자들에 대한 적대심을 공공연히 표명하였다. 북예멘 보수주의자들의 정치활동이 활성화됨에 따라 정치집단간의 갈등이 폭력적 형태로 표출되었다.

총선을 앞두고 북부지역에 지부를 신설해 가던 예멘사회당은 곳곳에서 테러를 당했다. 1991년 좌익계열 예멘노동자연맹의 지도자가 암살되자 사회주의자들은 이에 대한 보복으로 이슬람개혁당 지도자의 아들에 대한 암살을 기도하는 등 정치적 테러는 연쇄반응을 일으키며 확대되었다. 1992년 중반까지 총리, 의회 대변인, 대통령평의회 위원 등에 대한 15건의 암살이 시도되어 총리의 동생이 암살당하고, 법무장관이 부상당하는 사태가 발생하였다. 정치적 폭력이 빈번해지자 사나를 떠나 아덴에서 몇 달간 피신하고 돌아 온 부통령 알비드는 대통령이 암살자 발본색원에 적극성을 보이지 않는다고 불만을 토로하였다. 한편, 인구비례에 의해 선거구가 분할된 의회선거에서 사회당 후보의 당선율이 저조하면 국민회의가 예멘사회당과의 제휴를 폐기하고 보수주의 세력과 연합할 수도 있다는 것을 우려한 사회주의자들은 그들의 지지를 받지 못하면 국민회의도 계속 집권하기가 힘들 것이라는 것을 과시하기 위해 노동조합의 파업을 선동하였다.⁵³⁾

통일정부는 30개월의 과도 기간이 종료되는 1992년 11월 22일 이전에 선거를 치르고 신정부를 출범하겠다고 약속하였다. 그러나 총선은 정치적 불안정으로 1993년 4월 27일에야 실시되었다. 총 301명을 선출하는 선거에서는 여성 50명을 포함해 총 3,627명의 후보가 출마하여 총선은 과열된 양상을 보였다. 선거기간중 곳곳에서 폭력사태가 발생하였으며, 사나 북쪽에 있는 하자시에서는 이슬람개혁당 후보가 예멘사회당 사무소에 로켓포를 발사하여 25명이 사망하는 참사가 발생하였다. 그리고 높은 문맹율로 인하여 다수의 국민들은 선거에 무관심하였으며, 50%에도 못 미치는 투표

52) Siobhan Hall, Yemen: The Politics of Unity (London: Gulf Centre For Strategic Studies), Gulf Report Special Issue, (October 1991), p. 16.

53) Eric Watkins, "Yemen Perseveres with Democracy," The Middle East (May 1992), pp.20~21.

율을 기록하였다. 선거가 폭력적 양상을 띠고 일부 지역에서는 후보자가 사망하는 사태까지 발생하자 개표가 지연되었으며 298석에 대해서만 당선자가 확정되었다.

개표 결과 총 득표수는 국민회의 85만, 예멘사회당 65만, 이슬람개혁당 50만 정도에 이르렀으나, 실제 의석수는 국민회의 121석, 예멘사회당 56석, 이슬람개혁당이 62석을 차지하고 중소정당이 총 12석을 차지하였다. 나머지 47석은 후보자의 75%를 차지했던 무소속 출마자들이 차지하였다. 개표 후 살레 대통령은 예멘사회당과 연정을 계속하겠다는 성명을 발표하였다. 이에 대해 이슬람개혁당과 보수주의자들은 선거가 부정으로 치루어 졌기 때문에 선거 결과에 승복할 수 없다고 선언하며 반정부 투쟁을 본격화할 움직임을 보였다. 보수주의자들의 반정부 시위로 사태가 악화되자 정부당국은 군병력을 수도 사나에 진입시키는 등 긴급조치를 취하였다. 이러한 상황에서 이슬람개혁당을 배제하고는 정치적 안정을 유지할 수 없다고 판단한 집권당 연합은 이슬람개혁당과 타협하여 연립정부를 구성하는 데 합의하였다.

신정부는 각료직을 정당별로 안배하여 국민회의 11명, 예멘사회당 9명, 이슬람개혁당 6명, 바스당 2명, 나세르당 1명 등 총 29명의 장관으로 내각을 구성하였다.⁵⁴⁾ 신정부는 행정개혁과 부패척결 등의 조치를 통하여 국정을 쇄신하고 지방자치제도를 도입하여 지역간의 차별을 해소하고 국민들의 정치적 참여를 확대하겠다는 공약을 발표하였다. 그러나 신정부의 권력구조와 정책방향에 대해 남북예멘 출신 정치인들 사이에 입장차이가 커지면서 예멘 정국은 더욱 혼란해졌다. 국민회의 소속 의원들은 대통령평의회를 폐지하고 대통령 중심제로 헌법을 개정할 것을 주장한 반면, 예멘사회당 소속 의원들은 대통령평의회를 존속시킬 것을 주장하며 개헌보다는 지도층 내부 개혁의 필요성을 강조하였다. 알비드 부통령은 대통령 직접선거, 군·경찰 재편성, 주요 도시로부터 군사기지 이전, 지방자치제 확립, 경제개혁, 부패방지 등의 요구사항을 제시하였다. 그리고 이와 같은 요구사항이 관철되지 않자 1993년 7월 아덴으로 돌아가 일체의 공무를 거부하였다.

5. 재분단 위기와 무력통일

남북예멘 지도층은 1994년 2월 20일 요르단 국왕의 중재로 요르단 수도 암만에서 회동하였다. 이 회담에서 양측은 안보와 재정분야에서 살레 대통령의 권한을 축소하

54) 유지호, 『예멘통일이 한국에 주는 교훈』 (서울: 외교안보연구원, 1993), pp. 26~27.

고, 남예멘 유전지대에 대한 알비드 부통령의 통제권을 축소하는 개혁안이 담긴 화해협정에 서명하였다. 화해협정의 타결로 재분단의 위기는 일단 종식된 것으로 간주되었으나, 알비드 부통령이 사우디아라비아를 경유하여 아덴에 귀향한다고 발표하자 살레 대통령은 알비드의 의도를 의심하게 되었다. 사실 통일예멘의 민주화 실험이 보수왕정인 자국의 정치적 안정을 위협하는 요인으로 간주하고 있던 사우디아라비아는 걸프전 당시 살레 대통령이 이라크의 후세인을 지지하는 태도를 보이자 남예멘 출신 정치인들에게 호의를 베풀면서 은근히 분열을 조장하고 있었다.

화해협정을 서명한 직후 아덴 부근 아비안에 주둔하고 있던 남북예멘 군대는 탱크까지 동원한 첫 번째 대규모 무력충돌을 벌이게 되었다.⁵⁵⁾ 무력충돌의 직접적 원인은 알비드 부통령이 남예멘 주민들의 원성을 사고 있던 북예멘 출신 아비안주지사를 살레 대통령의 재가 없이 독단적으로 남예멘 출신으로 교체한데 기인한 것이다. 그 후 살레 대통령은 통일이 아니면 죽음이라는 구호를 내걸고 예멘사회당을 힘으로 복종시키려는 강압적인 태도를 보였다. 그러자 1994년 4월 27~28일 사나 북부에 있는 합동군사기지에서 남북예멘 군대가 충돌하여 약 800명 정도의 사망자를 내게 되었다.

살레 대통령은 5월 5일 30일간의 비상사태를 선포하고 북예멘 군대에 아덴 진격을 명령하였다. 3주간의 전면적인 내전을 겪고 남예멘 지도부는 5월 21일 아덴을 수도로 한 새로운 예멘민주공화국을 창설한다고 선언하였다.⁵⁶⁾ 내전이 격화되어가자 유엔 안전보장이사회는 즉각적인 휴전과 협상을 촉구하였다. 그러나 서방국가들은 휴전을 위한 실질적인 조치를 취하지 않았으며, 남북예멘간의 타협을 중재하던 사우디아라비아도 전세가 북예멘측에 유리하게 기울자 개입을 자제하게 되었다. 1994년 7월 7일 북예멘군은 아덴을 함락하고 남예멘 지도층은 해외로 도피하였다. 합의통일 이후 정치적 불화를 해소하지 못하고 재분단의 위기를 겪은 예멘은 결국 무력으로 통일을 완결하게 되었다.

1994년 내전이 종식된 후 살레 대통령은 예멘사회당 최고지도자 16명을 제외한 남예멘 관리 및 군인들에게 아무런 책임을 묻지 않겠다는 대사명령을 발표하였다.⁵⁷⁾

55) Bahgat Korany, Rex Brynen and Paul Noble, *Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Volume 2, Comparative Experience* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp.256-257.

56) "Yemeni Unification" Wikipedia, the free encyclopedia. <en.wikipedia.org/wiki/Yemenite_reunification>.

57) Tareq Y. Ismael, *Middle East Politics Today: Government and Civil Society* (Miami, University Press of Florida, 2001), pp. 408-409.

살레 대통령은 남예멘 주민들의 정치적 소외감을 무마하기 위해 민주주의 및 언론의 자유 등을 보장할 것을 강조하며 재분단을 선동한 핵심분자들을 제외한 예멘사회당 인사들의 제한된 정치활동을 허용하였다. 그리고 1986년 1월 남예멘에서 정변이 발생하였을 때 권력투쟁에 패배하여 북예멘으로 망명하였던 전 예멘사회당 총서기 알리 나셀과 그의 추종자들을 국민회의에 대거 영입하였다.

1994년 9월 28일 예멘의회는 5인으로 구성된 대통령평의회를 해체하고 정·부통령 제하에 대통령의 권한을 강화하는 내용의 개헌안을 통과시켰다. 개정된 헌법에 따라 살레는 의회에서 압도적 지지로 대통령직에 재선되었다. 살레 대통령은 새로운 내각을 구성하였는데 각료직은 정당별로 국민회의 16, 이슬람개혁당 9, 무소속 2석을 배당하였다. 새로운 내각의 구성은 사실상 국민회의와 이슬람개혁당의 양당 연합체제를 의미한 것인데, 살레 대통령은 부통령과 장관직 4개를 알리 나셀 추종세력인 남예멘 출신에게 배당함으로써 지역적 안배를 고려하였다. 한편, 무장해제 된 예멘사회당은 국내잔류인사를 중심으로 당을 재건하고 군소야당으로서 의회활동을 전개하였지만 정부의 감시와 탄압을 받음으로써 위축된 세력을 확장시키지 못하였다.

개정된 헌법은 이슬람율법이 모든 법률의 근원이 된다고 명시함으로써 국가이념으로서 이슬람율법의 권위가 강화되었다. 이는 보수적인 이슬람개혁당의 요구가 관철된 것인데, 남북예멘 지역의 사회·문화적 통합이 합리적이고 세속적인 생활방식을 선호하는 남예멘인들에게 불리한 방향으로 추진되는 것을 의미하였다. 그러나 내전을 위정자들 사이의 권력투쟁으로 인식하고 있는 대다수의 남예멘 주민들은 정부의 보수적인 정책을 비판하면서도 또 다시 분리주의 운동을 전개하기 보다는 통일이 계속 유지되는 것을 희망하였다. 내전을 겪은 후 예멘정부는 국제통화기금(IMF)의 지원을 받아 경제 긴축정책 및 구조조정을 실시하였다.⁵⁸⁾ 아울러 행정조직의 효율성을 증진시키기 위해 정부기구를 축소하고 불필요한 공무원들을 감축하였다. 이와 같은 개혁정책에 힘입어 예멘 경제는 1995부터 2000년 사이에 연평균 6.4% 정도의 경제성장을 달성하였다. 내전 후 정치적 안정과 더불어 경제성장을 달성함으로써 살레 정부에 대한 국민적 지지는 더욱 강화되었다.

예멘은 1997년 4월 27일 개정헌법에 따라 처음으로 총선을 실시하였다. 총선 결과 의회 총 301석 중 국민회의는 187석, 이슬람개혁당 53석, 군소정당 5석, 무소속 53석, 기타 3석을 차지하여 국민회의가 압도적으로 승리하였다. 한편, 예멘사회당은 국민화

58) Sheila Carapico, *Civil Society in Yemen: The political economy of activism in modern Arabia*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p.58.

합이 이루어지지 않았다는 이유로 이번 총선에 불참하였으며, 대부분의 의원들은 무소속으로 출마하였다.⁵⁹⁾ 그 후 1999년 9월 예멘 역사상 처음 실시한 대통령 직접선거에서 살레 대통령은 재선됨으로써 향후 5년간 재집권을 보장받았다. 2003년 4월 27일 실시된 의회 선거에서 예멘사회당은 득표율 3.8%를 획득하여 8석을 배당받았다.⁶⁰⁾ 예멘사회당이 무기력한 군소정당으로 전락한 현재 통일예멘의 가장 큰 문제점은 사회주의 대 자본주의의 이념적인 차이에서 발생하는 문제가 아니다. 중동지역 전반에 걸쳐 확산되어 취약한 예멘 중앙정부의 통치력을 위협하는 있는 회교 원리주의 운동이 예멘 정국불안의 핵심 요인이다.

6. 예멘통일의 시사점

독일은 역사적으로 유럽대륙에서 패권적 지위를 누리고 있었던 반면, 예멘은 아직까지 부족한 생활양식을 유지하고 있고 경제적으로 후진국 수준이다. 분단 당시 대립된 체제간의 인구와 면적 면에서도 차이를 보인다. 독일의 경우 서독과 동독의 영토비율은 100대 44정도 이었고, 인구 면에서는 서독이 동독보다 대략 4배정도의 많은 주민을 갖고 있었다. 예멘의 경우 영토면적에서 북예멘이 남예멘 보다 적은 영토를 차지하고 있었지만 인구에서는 북예멘이 4배나 많은 주민을 가지고 있었다.

동서독은 분단 상태에서 내전을 겪지 않았고 서독이 동독을 흡수통일하여 정치적 안정을 유지하고 있는 반면, 남북예멘은 전쟁과 통일합의를 반복하였고 합의통일을 달성한 이후에도 무력대결을 전개하였다. 독일은 막강한 경제력에도 불구하고 동독 지역의 경제적 침체와 사회적 문제점들을 극복하지 못하고 있다. 예멘의 경우 재분단의 위기에 따른 내전까지 겪었기 때문에 독일 보다 훨씬 심각한 통일 후유증을 겪었다. 독일과 예멘은 역사적 배경이 상이하여 두 사례만 가지고 통일방식의 장단점을 일반화하기는 어렵지만, 흡수통일이 합의통일 보다 통일 후 정치적 안정을 훨씬 용이하게 달성하는 장점이 있는 것으로 평가된다.

독일과 예멘의 통일방식은 큰 차이를 보이지만 1990년 일단 평화적으로 통일을 달성할 수 있었던 이유는 무엇보다도 동독과 남예멘이 사회주의 실험이 실패로 끝났음을 인정하고 체제이념을 수정했기 때문이다. 독일과 예멘통일 사례는 북한과의 협상

59) 장명봉, 『분단국가의 통일과 헌법: 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료』 p. 169 참조.

60) "Yemeni Socialist Party" Wikipedia, the free encyclopedia. <en.wikipedia.org/wiki/Yemen_Socialist_Party>.

과정에서 세부적인 사항에 주도권 잡는데 집착하기보다는 북한이 세계사적인 흐름에 맞추어 자발적으로 변화할 수 있도록 지원하는 방향으로 대북 협상전략을 전환할 필요가 있음을 시사하고 있다.

두 체제를 평등의 원칙에 의해 합의통일한 예멘은 흡수통일한 독일보다 훨씬 많은 문제점을 노출하였다. 남북한이 합의에 의한 통일을 이룬다면 이는 남북한체제의 단순한 기계적 합병이 아니라 남북한의 인구와 경제력의 실질적 비중을 고려한 상태에서 합의점을 도출한 것이 되어야 한다는 교훈을 주고 있다. 남북예멘 통일사례는 남북한이 통일과정을 원만하게 달성하기 위해서는 정치통합 방식에 대한 정부 차원 합의만이 아니라 남북한 각각 국민적 합의를 도출해내야 한다는 점을 시사하고 있다. 남북예멘 지도층은 통일반대 세력의 활동을 우려하여 비공개로 통일협상을 진행하고 급속하게 통일을 선포하였다. 대다수 예멘인은 통일 자체는 승인하였지만, 통일정부의 이념과 권력배분 양식에 불만을 품은 보수집단들은 정치·사회적 혼란을 야기하였다. 이와 같은 예멘의 사례는 남북한도 통일논의를 원만하게 진행시키고 통일 이후 정치·사회적 안정을 확보하기 위해서는 국민적 합의를 도출해 낼 수 있는 통일방식을 채택하고 통일협상과정을 공개해야 한다는 교훈을 준다.

합의에 의해 성립된 예멘의 통일정부는 정부 요직을 남북예멘 사이에 대등하게 안배하여 행정의 비능률을 초래하였다. 비효율적인 통일정부는 그 자체로서도 문제이지만 더 중요한 문제는 군·경찰 등 물리적 강제력을 행사하는 기구들이 완전히 통합되지 못함으로써 정당들 사이에 정치적 폭력이 빈번하게 발생했지만 통일정부는 이를 규제할 수 없었다는 점이다. 예멘의 정치통합이 남북한 통일에 주는 교훈은 통일정부가 정당들 사이의 권력배분에 세심한 주의를 기울이는 한편, 지방자치제도 등을 강화하여 주민들의 정치참여를 활성화시켜야한다는 것이다.

통일예멘의 정당통합이 재분열을 겪게 된 가장 큰 이유는 과도 정부가 폭력수단에 대한 독점적 통제권을 행사할 수 없기 때문이다. 남북한은 남북예멘보다 훨씬 방대한 규모의 군사력을 보유하고 있기 때문에 군대통합이 충분히 성숙하지 못한 상태에서 정당통합을 추진할 경우 예멘의 경우보다 훨씬 심한 정치적 무질서와 혼란을 겪을 가능성이 크다. 따라서 남북한은 정치통합의 우선순위를 군대통합에 두고 남북한 군대의 명령체계를 단기간에 단일화시켜야 한다. 특히 공산당 계승정당과 군부와의 연계는 법적 제도적 차원뿐만 아니라 실질적으로 차단해야 한다. 예멘의 통일정부는 걸프전쟁의 돌발로 사우디아라비아와 쿠웨이트 등 주변국들과의 관계가 악화되어 심

한 경제적 어려움을 겪었다. 그리고 경제적 혼란은 정치통합의 부담을 가중시켰다. 통일은 국제적 역학관계 속에서 달성되고 통일 이후 정치·경제적 문제 또한 대외적 영향력에서 벗어날 수 없으므로 남북한은 통일 이후 국제적 위상을 높이는 한편 주변국들과 협력관계를 강화해야 한다.

예멘과 독일 통일 모두 대립된 체제간의 통일은 통일방식에 무관하게 통일 후유증이 상당한 기간 동안 불가피하게 나타난다는 점을 지적해주고 있다. 분단체제의 실태를 고려해 보면 남북한 주민들 사이의 이질화는 예멘·독일 경우보다 훨씬 심각한 상태로 평가된다. 남북한의 경우 철저히 단절된 상태에서 이질화가 심화되었기 때문에 통일 후 사회적 갈등이 더욱 심하게 나타날 수 있을 것이다. 따라서 남북한은 민족의 동질성회복과 남북한 주민들의 합리적 가치관 육성에 이들 국가들보다 훨씬 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 통일과정에서 정당의 역할

1. 통일기반 조성단계

남한 사회의 정당은 정부 통일정책에 대해 지지 또는 비판할 수 있는 자율성을 가져야 하며, 동시에 정부로부터 자금이나 정보를 지원받을 수 있는 밀접한 관계를 유지하고 있어야 한다. 정당은 통일문제에 관한 전문성과 정책결정 능력을 제고하여 스스로의 역할 영역을 확대해야 한다. 특히 정부의 통일정책 입안과정에서는 물론 집행과정에서도 지속적인 검토와 분석을 수행하여야 할 것이며, 공청회나 세미나와 같은 토론의 기회를 통해 대중의 이해와 평가를 가능하게 하도록 해야 한다.⁶¹⁾

통일문제에 관해서 정당은 대중의 다양한 의견을 수렴하기 위해 정치 이념의 수용 범위를 확대시켜야 한다. 정당은 기존의 시각과 구별되는 혁신 혹은 진보적인 주장에 대해서도 정책으로의 반영이 가능하도록 신축적인 정당운영이 요구된다. 또한 기존정당의 이념적 성향이 제한적·경직적인 경우 새로운 정당이 출현할 수 있는 정치 환경 조성도 필요하다. 남한 사회의 정당들이 보수주의적 성향에 의해 영향을 받고 있는 이념적 한계로부터 벗어나 자율성을 제고하는 한편, 대중 여론을 수렴하고 정책에 반영할 수 있는 자유민주주의의 토대를 넓혀 나간다.

한편 체계적이고 합리적인 통일정책과 통일방안 마련도 남한의 정당이 추진해야 하는 주요 역할의 하나이다. 이는 정권 창출이라는 정당의 궁극적인 목표와 부합하는 정치활동이며, 나아가 통일을 희구하는 한국사회 대중여론을 유도하는 유력한 수단이다. 따라서 정당은 타당한 정책과 방안에 대해 차별화되는 통일정책 및 통일방안 대안을 마련하는 일이 절실하다. 통일정책과 방안의 대안을 마련하는 일은 정당이 충분한 능력을 배양해야 한다는 조건이 선행되어야 한다. 이를 위해 정당은 통일문제 전문가를 양성하고 정당조직을 정비해야 할 필요가 있다.

정당의 지지기반 강화를 위한 통일교육 실시가 기대된다. 통일기반조성단계에서 정당은 장당의 통일정책을 유권자에게 적극적으로 홍보하여 대중의 지지를 획득하는 노력이 필요하며, 정당이 주관하는 통일교육은 대중지지 획득수단이 된다. 시민들의 통일문제에 관한 이해를 정부의 통일교육에 의존하는 한, 정부의 통일정책에 대한 비판과 견제기능이 수행될 수 없다. 정당의 통일교육은 정당 활동의 일환으로 실시

61) 김도태, 『통일과정에서의 정당역할 연구』 (민족통일연구원, 1996.12), pp. 67~81.

되는 것이 바람직한 바, 정당원을 위한 연수기회의 확대와 대중을 상대로 하는 정당 정책 홍보활동 강화가 선택 가능한 방법이다. 특히 시민교육차원에서는 정당견해를 시민에게 일방적으로 전달하는 것이 아니라 전문가를 통한 세미나나 공청회를 개최하는 방법으로 객관적 사실을 전달하여 주민여론을 유도해 나가야 한다.

남북 인사교류 추진을 위해 정당은 IPU와 같은 국제회의를 통해 북한의 정치적 인물과 접촉을 시도할 수 있다. 정당 내의 특수하고 전문화된 인력을 선발하여 경제, 사회, 문화 등 비정치 분야에서 대북 인적접촉을 시도할 수 있다. 접촉과 교류의 내용도 종래 남북 간에 추진되어 온 각종 교류 등을 중심으로 하되, 전문성을 갖는 정당정치인의 참여와 지원을 유도하는 것이 필요하다.

2. 통일추진과정

남북한 다원적 연방주의 또는 남북연합 형태의 법적·제도적 통합이 추진되는 단계에서 북한사회는 다원주의 구조로의 이행이 이루어질 것이며, 남북한 간 교류는 상호 영향을 미칠 정도로 원활한 단계에 이르게 된다. 따라서 정당의 역할은 한국사회 내부에서의 활동만이 아니라, 대북한 사회활동이 주요한 부분을 차지하게 된다. 통일사회 이전에 정당은 통일 헌법을 제정을 위해 개헌안을 마련해야 한다.

본격적으로 통일을 추진하는 단계에서는 남북한 사회는 다양한 통일로의 진행을 위한 갈등을 경험하게 될 것이며, 시민들 사이에서는 통일의 가치에 대한 재평가와 북한 이해에 대한 논의가 증대할 것이다. 이에 통일교육은 통일의 당위성을 정당화시키기 위한 수단으로서 중요성이 제고될 것이며, 정당은 중앙조직만이 아니라 지방조직, 그리고 시민단체와의 연대를 통해 다양하게 분출되는 남북한 갈등을 줄이기 위해 통일교육을 담당하게 된다.

이 단계에서 정당은 남북한 사회의 이질성 포용을 위한 정치이념 수용폭을 확대시켜 나가야 한다. 정당들은 정치이념만이 아니라 인권, 환경, 산업화, 사회복지 등 제반분야에서도 시민사회 발전을 위한 기반구축의 역할이 요구될 것이다. 이를 위해 남북한 사회의 제 정당은 정부 및 타당과의 이념적 차별화는 물론 북한의 이질적 사회체제에 대해 접근하기 위한 대비책을 마련해야 한다. 따라서 정당체제는 기존정당의 보수적 성향과 함께 진보와 혁신의 이념을 수용·발전시켜 사회의 안정화를 모색하여야 하며, 특히 남북 양 지역 사이에 존재하는 이질성과 남북 각 지역 내의 다원적 사회에 대응하기 위해 이념적 포용성을 높여나가야 한다.

특히, 남한의 정당들은 참여와 협력을 통해 정치제도의 정착은 물론 남북한 간 정치적 교류가 원활하게 이루어지도록 유도해야 한다. 이러한 과정에서는 북한 인사들에게 남한의 다당제를 이해시키고 남북 정당 간 교류가 가능하도록 북측에 다수 정당의 출현을 유도하는 직접적인 대북접촉 활동이 이루어질 것이다.

3. 통일국가 단계

법적·제도적 통일이 달성된 후에도 통일한국사회가 직면할 것으로 전망되는 통일의 후유증과 새로운 사회건설 과제들은 정당에게도 많은 역할을 요구할 것으로 보인다. 정당은 이 시기 통일사회의 발전방향의 대안을 제시해야 한다. 이 시기 정당은 다원주의 사회구조 하에서 발생할 가능성이 있는 대중의 이념적 혼란과 갈등을 조정·제거하는 일을 담당해야 한다. 이는 정당이 통일사회의 이념적 동질화를 모색하기 위해 다양한 사회 이념을 수용하되, 이를 수렴시켜 정책에 반영함으로써 통일 이후 사회에서 예상되는 남북한 지역 및 계층 간 이해관계를 조정해야 한다. 따라서 정당은 대중의 이익표출을 유도하는 한편, 표출된 여론의 취합능력을 제고하여 다양한 주민의 의사를 합리적 정책으로 반영시키는 노력을 하여야 한다. 취합능력 제고를 위해 정당은 분권적 운영으로 하부 정당조직을 활성화시키거나, 다른 한편으로 소규모의 지역정당과 연합하는 정당연합구조를 선택할 수도 있다. 이는 단위지역 주민의 정서와 전국규모의 정당정책 사이에 상호 부분적으로 수용할 수 없는 괴리가 발생할 때 타협가능한 방법이며, 소외되는 지역주민의 자율성 보장과 중앙정치무대로의 의견반영을 가능하게 하는 차선의 대안이 된다.

한편, 북한주민의 정치참여 활성화를 유도해야 한다. 통일이후 정치적으로 소외될 일부의 북한 주민을 위해 정치참여 통로를 확보해 주는 것도 중요하다. 즉 정당의 활동은 통일사회 전주민이 정치조직 활동을 통해 새로운 정치제도에 대한 이해를 제고하고, 정치참여를 가능하게 하는 결과를 도출해야 하는 것이다. 남북한 사회의 동질화가 장기간에 걸쳐 이루어지는 것임을 고려할 때, 정당은 통일 이후에도 지속될 남북지역 간 사회·문화적 갈등을 조속히 해소하기 위한 활동으로 북한주민의 정치참여를 지원하는 활동을 비중 있게 수행하여야 한다. 정당들이 통일사회에서 북한주민의 정치참여를 돕기 위해 실천해야 할 과제는 지역단위의 하부정당조직을 활성화 하는 것이 될 것이다. 또한 보완적 대안으로 북한주민들의 이익을 조정·보장해줄

이익단체 및 비정치조직들에 대한 지원과 연계성 강화방안을 마련할 필요가 있다.

정치엘리트 충원과 통일사회 내 시민교육 실시도 추진되어야 한다. 일당독재와 전체주의 체제하에서 참여정치를 경험해 보지 못한 북한지역 주민들에게는 통일된 민주주의 사회에서 그들의 이익을 보장받기 위해서 훈련된 정치대표들을 선출하는 일이 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 정치적 통일이 이루어지기까지 독립성을 유지하게 될 북한지역에서 민주주의적 방식으로 엘리트 충원이 이루어지기는 어려우며, 통일이 달성된 이후 통일정부 하에서 정치엘리트를 적절하게 충원하는 일은 어려운 과제일 수밖에 없다. 따라서 통일사회에서 적당히 긴급히 정치엘리트 충원 기능을 수행하기 위해서는 엘리트 교육 프로그램을 사전에 준비해야 함은 물론, 충원 기능을 수행할 단위지역의 정당조직 정비를 조속히 실시하여야 한다. 또한 주민들에 의해 신망 받는 인사들을 공정한 절차를 통하여 발굴·지원함으로써 정당의 충원과정에 합리성을 확보해야 할 것이다.

그와 함께 통일사회 주민들의 시민교육도 정당이 참여해야 할 역할이다. 통일사회에서는 정치체제는 물론 경제·사회구조도 통일 이전의 남북한 사회와 다를 것이므로 주민들이 통일사회에 적응할 수 있도록 도와주는 시민교육이 중요하게 된다. 특히 민주주의체제에서 시행되는 정치적 절차와 과정에 대한 훈련이 부족한 북한지역 주민들에게는 정치참여를 위해 실시되는 시민정치교육은 최우선적 과제이다. 이처럼 정당이 실시하는 시민교육은 통일이후 북한지역 주민들이 새로운 정치체제 하에서 민주주의적 정치절차를 이해하는데 도움이 된다.

VI. 북한지역 정당 활성화 방안

1. 일당(一黨)체제와 변화전망

가. 조선노동당

북한의 정당체제는 전체주의적 일당체제이다. 전체주의정당은 다원주의사회의 정당과는 달리 대중의 정치참여를 동원하고 정치적 이슈에 대한 관심을 고취시키는 등 적극적으로 정치적 동기화를 촉구한다. 전체주의정당은 사회의 중간집단의 존재나 경쟁적 정당을 인정하지 않고 당이 개개인을 직접 통제한다. 특히, 북한에서는 “하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의원칙이 사회구성 원리로 적용되고 있다. 집단주의규범과 사회에 대한 일원적 통제 속에서 사회부문의 독자적 조직이나 자율영역은 존재할 수 없다. 이러한 점에서 북한은 사회주의체제하에서도 사회구조의 다원화와 사회집단의 자율성이 제한적으로 존재하였던 구동구권 및 소련과도 다르다. 전체주의체제인 북한에서 노동당은 모든 정치활동과 사회활동의 최종적 관리자로서 전반적인 통제·감독 역할을 한다.

북한의 노동당은 주민들에 대한 대규모동원을 조직화·일상화하여 항일혁명의 전통과 반미투쟁 및 대남혁명의 필요성을 강조함으로써 체제정당화를 시도하는 동원정당이다. 북한의 노동당은 행정조직과 군사조직, 산업조직 등을 총횡으로 연결하는 그물망구조의 최정점에서 모든 정책결정과 정책집행을 감독·관리하는 국가권력의 최종적 담보기구이다. 그런데 통일국가 단계에서는 남북한 전역은 다당제가 실시된다. 이 과정에서 전체주의적 일당제 국가인 북한의 조선노동당의 해체가 불가피하며, 그에 따른 북한 지역의 다양한 정당의 출현을 기대할 수 있다.

(1) 조선노동당의 지위와 역할⁶²⁾

북한에서 당이란 근본적으로 계급투쟁의 산물이며 계급을 떠나서는 당을 생각할 수 없는 것으로 인식되고 있다. 북한의 『정치사전』에 의하면 착취계급이든 피착취

62) 최진욱, 『현대북한행정론』 (명인문화사, 2002), pp. 56~59.

계급이든 모든 계급들은 자기 계급의 이익을 위하여 싸우며, 이 투쟁에서 각 계급은 자기들의 이익을 옹호하기 위하여 당이라는 조직을 필수적으로 만들게 된다. 김일성도 일찍이 “당이란 일정한 계급의 이익을 수호하며 그의 요구와 지향을 실현하기 위하여 투쟁하는 계급의 선봉대”라고 단언하였다. 당의 위상에 대하여 『철학사전』은 노동계급의 당을 “정치조직 가운데서 최고형태의 조직이며 프롤레타리아 독재체제에서 지도적 및 향도적 역량”으로 규정하고 있다. 즉 북한에서 “로동계급의 당은 수령의 사상과 령도를 실현하기 위한 혁명의 참모부로서 수령의 사상으로 사람들을 무장시키고 수령의 의도대로 사회를 혁명적으로 개조해나가는 사회의 심장, 공산주의건설의 추진력으로서의 역할을 수행한다”고 보고 있다.

북한의 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 1998년 수정헌법 제11조는 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다.”고 명시하고 있다. 즉 프롤레타리아독재 이론에 근거하여 북한의 노동당은 국가권력 원천이 되며 국가기관은 노동당의 노선과 정책을 집행하는 도구에 불과하다. 당의 지도적 역할을 프롤레타리아 독재기에만 필수적인 것이 아니라 공산주의 사회가 도래한 후에도 사회의 지속적인 발전을 위하여 계속하여 요구되는 것으로 북한에서는 인식되고 있다. 『철학사전』에 따르면 “로동계급의 당의 령도적 역할은 사회주의, 공산주의 건설이 진척되어 사회가 조직화될수록 더욱 더 커지게 된다. 공산주의 사회가 건설된 다음에도 당과 같은 강한 조직력을 가진 향도적력량의 정치적령도가 없이는 사람들을 교양하고 사회관계를 개선하며 자연을 정복하기 위한 사업이 옹기 이루어질 수 없으며 사회의 끊임없는 발전이 보장될 수 없다.” 실로 조선노동당은 시공을 초월하여 절대권력을 행사하는 북한 정치의 핵심이다.

(2) 당대회

지난 60여 년간 북한을 통치해 온 조선노동당은 그 성격과 이념 그리고 조직원칙 등에서 많은 변화를 겪어왔다. 북한은 「조선공산당 서북5도 당책임자 및 열성자대회」에서 김일성이 기초연설을 한 1945년 10월 10일을 조선노동당 창건일로 공식화하여 「사회주의명절」로 기념하고 있다. 북한은 1945년 10월 10일부터 13일까지 평양에서 「조선공산당 서북5도 당책임자 및 열성자대회」를 개최하고 여기에서 채택

한 「정치노선과 조직강화에 관한 결정서」에 따라 10월 13일 「조선공산당 북조선분국」을 창설하였다. 「조선공산당 북조선분국」은 1946년 4월말 「북조선공산당」으로 개칭되었고, 8월 29일 조선신민당과 합당하여 「북조선로동당」으로 발족되었다. 조선노동당은 「북조선로동당」과 「남북로동당연합중앙위원회」가 통합하여 1949년 8월에 개최되었으며, 제2차 당대회는 1948년 3월에 개최되었다. 북한정권이 창립되기 이전에 개최된 제1,2차 당대회는 당의 이념을 명시하지 않은 채, 조선근로대중이익의 대표자이며 옹호자로서의 북조선로동당의 성격을 부각하였다. 당의 목표로는 독립국가 건설과 인민대중의 정치·경제·문화생활 수준의 향상을 제시하였다.

제3차 당대회는 1956년 4월에 개최되어 당규약 1조를 개정하여 맑스-레닌주의를 당 활동의 지침으로 제시하고 조선노동당이 “민족적 독립과 해방을 위하여 투쟁한 조건 인민의 혁명적 전통 계승자”임을 표방하였다. 당의 당면 목적으로는 ‘전국적 범위에서 반제·반봉건적 민주혁명의 과업완수’를 내세웠고, ‘공산주의 사회건설’을 당의 최종 목적으로 표방하였다. 제4차 당대회는 1961년 9월에 개최되었으며 당의 성격과 이념에서 커다란 변화를 보이지 않았다. 1970년 11월 개최된 제5차 당대회는 당규약의 개정을 통해 처음으로 김일성 주체사상을 당의 지도이념으로 표방하는 변화를 보였다. 제6차 당대회는 1980년 10월 개최되었으며 김일성 주체사상만을 당의 유일한 지도이념으로 명문화하였다. 당의 최종목표로는 ‘온 사회의 주체사상화’와 ‘공산주의사회 건설’을 내세웠다.

조선노동당 발족 초기 당대회는 매년 1회, 당중앙위원회 전원회의는 3개월에 1회씩 개최하는 것을 규정하였다. 현재는 제6차 당대회에서 개정된 당규약에 따라 당대회는 5년에 1회, 당중앙위원회 전원회의는 6개월에 1회 이상 소집하며, 필요에 따라 규정된 기간보다 빨리 또는 늦게 소집할 수도 있게 되어 있다. 당대회는 형식상 조선노동당의 최고지도기관으로 지금까지 모두 6차례 개최되었으나, 당규약에 규정된 기간에 제대로 열린 사례는 없었다. 당대회는 막강한 권한을 갖고 있으나 수천 명이 참석하는 당대회의 규모 상 실질적인 토의가 진행되기 보다는 중앙위원회나 중앙위원회 정치국에서 이미 결정된 사항을 통과시키는 의례적인 행사에 그치고 있다. 또한 당대회는 5년마다 개최하도록 되어 있으나 지켜지지 않고 있으며 특히, 1980년 제6차 당대회 이후 현재까지 개최되지 않았다.

북한의 노동당은 수령체제의 도구에 불과하며, 사회주의 정당으로서의 기능을 상실한 지 이미 오래되었다. 따라서 통일과정에서 일인독재 체제의 도구로 전략된 북

한 노동당에 대한 북한 주민들의 정치적 지지를 기대하기는 힘들며, 노동당의 해체를 통한 새로운 정당의 출현을 예상하면서 남한의 지지와 후원이 기대된다.

(3) 외곽기구

북한에는 노동당 외에 조선사회민주당⁶³⁾과 천도교청우당(1946년 창당)이 있으나 이들은 노동당의 외곽조직에 불과하다. 조선사회민주당과 천도교청우당 등의 후보도 노동당의 엄격한 사전심사를 거친 후보이므로 실질적으로 이들도 노동당의 통제 하에 있다.

나. 변화전망⁶⁴⁾

북한의 전체주의체제는 계속 유지될 수는 없으며 어떤 형태로든지 변화하지 않을 수 없다. 북한의 변화유형은 ① 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등과 같이 점진적 방법에 의한 다원주의체제로의 전환, ② 급변사태로 인한 체제붕괴, ③ 구소련과 같은 위로부터의 개혁에 의한 체제전환, ④ 중국, 베트남과 같은 경제개방·개혁 및 정치적 권위주의체제의 유지 등의 사회주의체제의 변화 유형 가운데 한 유형에 속할 것이다. 그리하여 북한체제는 장기적으로 탈전체주의체제와 제한적 다원주의체제를 거쳐 변화할 것으로 전망된다.

< 탈(脫)전체주의체제에서 제한적 다원주의체제로 >

1953년 스탈린 사망 후 소련과 동구권에서 탈(脫) 스탈린화가 진행되었다. 스탈린 사망 후 소련과 동구권은 공산주의체제수립 초기의 전체주의체제에서 벗어나서 이데올로기의 비과격화, 정치적 테러의 쇠퇴, 당통제의 합리화, 경제개혁, 정책결정의 다원화 등을 경험하였다. 탈스탈린화는 시민혁명과 의회민주주의의 전통이 있던 동구권에서 보다 활발하게 진행되었다. 이러한 국가통제완화와 시민사회의 자율영역 확대가 누적되어 1980년대 후반 사회주의권의 변화가 가능했다.

북한은 김정일 유고에 따른 세습후계자 구도의 안착이 초미의 관심사이거나, 3대 세

63) 1945년 창당한 조선민주당은 제6차 당대회(1981)에서 조선사회민주당으로 당명을 변경 하였다.

64) 북한의 전체주의적 일당체제의 변화전망에 대해서는, 박종철, 『통일한국의 정당제도와 선거제도』 (민족통일연구원, 1994), pp. 72~80 참조.

습의 후계구도의 연착륙은 쉽지 않을 것이다. 그러나 당장 북한체제의 붕괴로 이어지는 않을 것이며, 핵무기와 대량살상무기를 둘러싼 미국과 국제사회의 개입 여부와 탈북자 사태로 한반도의 긴장이 고조되는 가운데 북한은 당분간 '군부사회주의체제'로 전환될 가능성이 높다. 이 경우 김정일 수령체제의 전면적 부정은 힘들겠지만 북한체제의 생존을 위한 개방·개혁을 위해서는 제한적인 형태로나마 주체사상을 재해석하고 정책결정의 합리화를 도모하는 등 탈김일성-김정일화가 시도되지 않을 수 없을 것이다.

포스트 김(Post-Kim) 체제에서는 우선 이데올로기 퇴조 현상이 나타날 것이다. 주체사상의 이념적 구속력이 약화되고 대내외 정책결정에서 이데올로기보다 국가이익과 각 사안 자체의 독특성이 중요하게 고려될 수 있다. 둘째, 당과 국가기구 간 역할 분화가 점차 발생하고 국가기구는 전문적 행정 분야에서 자율성을 지니며 통제기구로서 보다는 정책결정 및 집행 기구의 역할 수행을 모색하게 된다. 셋째, 동원체제적 성격이 감소될 것이다. 각종 지역 및 기능적 조직을 통한 주민동원이 감소되고 이념적 동기보다 물질적 유인과 주민들의 이익표출 및 자발적 참여가 중요해질 것이다. 넷째, 정책결정구조가 다원화될 것이다. 국가기구 간에 정책결정구조가 수평적으로 다원화될 뿐만 아니라 하위조직과 지방단위로 정책결정구조가 수직적으로 분산될 것이다. 또한 이념엘리트보다 전문 관료집단의 중요성이 증가할 것이다. 다섯째, 기존의 대중조직과 다른 자발적 사회단체들이 조직되고 다양한 비판세력들이 형성될 것이다. 그러나 사회단체들의 활동은 제한된 영역에 한정되고 이들이 공개적으로 자신들의 입장을 표명하거나 정치조직을 결성하지는 못할 것이다. 따라서 남한의 정당 및 사회단체의 후원과 일정한 가이드가 필요하다.

탈전체주의체제(post-totalitarianism)는 곧 제한적 다원주의체제(limited pluralism)로 진전될 수 있다. 탈전체주의화가 진행되어 각 부문별로 점진적 변화가 누적되면 제한적 다원주의체제가 형성된다. 1980년 중반 이후 자유연대노조(Solidarity)가 조직되었던 폴란드나 헝가리 등이 제한적 다원주의체제에 속한다고 볼 수 있다. 북한이 제한적 다원주의체제로 전환하는 방법에는 개혁 지향적 엘리트의 주도에 의한 위로부터의 개혁에 의한 점진적 변화경로와 쿠데타나 시민봉기에 의한 단절적 변화경로가 있을 수 있다. 이것은 북한의 국가부분의 물리적 강제력 및 정보력의 독점력, 정통성의 정도, 시민사회의 자율성정도, 엘리트내의 권력구조 등의 변수에 의해서 결정될 것이다. 탈전체주의체제하에서는 권력의 분산과 초보적 수준의 시민사회 형성에

도 불구하고 정치적 반대세력의 공개적 조직화가 불가능하다. 반면, 제한적 자원주의 체제하에서는 이데올로기와 당의 통제가 지속되지만 실질적으로 정치적 다원화가 진전되어 정치적 반대세력의 조직화가 가능하다. 그러나 제한적 다원주의체제에서는 반대세력에 의한 정권교체가 불가능하다는 점에서 다원주의가 제한적이다.

제한적 다원주의체제의 특성을 다음과 같다. 첫째, 공식적으로 이데올로기가 표명되기는 하지만 이데올로기는 사회적 통제수단과 정책결정의 우선 사항으로서의 중요성을 상실하고 상징적인 빈 껍질로 변모할 것이다. 그 대신 사회의 다원화와 가치관의 다양화를 선호하는 민주주의적 사고가 공감대를 얻게 될 것이다. 둘째, 당의 영향력이 약화될 것이다. 노동당은 국가 전체의 관리자가 아니라 정치적 조직의 하나로서의 역할에 만족할 수밖에 없게 될 것이다. 노동당은 변화된 환경에 적응하기 위해서 당내 정책 파벌집단의 존재를 용인하게 되고 이에 따라 당은 여러 정책적 파벌집단간의 연합형태를 띠게 될 것이다.

셋째, 사회부문의 자율성이 증가할 것이다. 각종 사회단체의 결성이 활성화될 뿐만 아니라 시민사회의 공간이 확보됨에 따라 사회단체들은 일차적으로 기본권확대를 주장하고 점차 정치체제의 민주화를 요구하게 될 것이다. 정치적 틀 내에서 시민단체의 요구가 수용되지 않을 경우 집단적 시위도 시도될 가능성도 있다. 시민사회의 자율성증대는 전체주의체제로의 복귀를 불가능하게 하고 점진적 민주화를 필연적으로 대세로 만들 것이다.

넷째, 노동당 이외의 정당 결성이 가능해질 것이다. 그러나 노동당 이외 정당의 의석분포나 정치적 영향력은 매우 제한되어 정당체제는 실질적으로 정권교체가 힘든 패권정당제 형태를 띠게 될 것이다. 따라서 사실상의 정권교체는 발생하지 않는 상황에서 우위를 유지하려는 국가와 국가의 권위에 도전하는 시민사회 간에 긴장관계가 조성될 것이다. 다섯째, 노동당이외 정당의 후보 및 정치단체, 무소속 후보 등 복수후보의 입후보에 의해 준경쟁적 선거가 실시될 것이다. 노동당이 내정한 후보들만이 출마하던 관행에서 벗어나서 각 집단과 정치조직의 후보들이 선거에 입후보하고 선거과정이나 투표과정이 상대적으로 민주화될 것이다. 이러한 복수후보 입후보와 복수정당제는 노동당이 일원적 통제를 힘들게 할 것이다. 따라서 북한지역에서도 준 다당제 정당정치가 나타나는 단계가 된다.

2. 북한지역 정당 활성화 방안

남북통합 대비 북한 지역의 정당제도는 온건한 다당제의 형성이 바람직하다. 온건한 다당제 하에서의 정당연합 및 정당통합 등을 고려할 수 있다. 이 부분에 대해서는 박종철의 연구를 참조할 수 있다.⁶⁵⁾

가. 온건 다당제 형성

통일 후 정당의 세력분포는 이념적 요인과 지역적 요인이 교차하는 가운데 나타날 것이다. 지역주의 요인은 지역에 대한 감정적 애착을 의미하는 것이 아니라, 경제발전정책, 중앙정부와 지방정부간의 권한배분, 엘리트층원, 분배정책 등과 관련되어 있는 복합적 갈등의 표출양상이라는 점을 고려하면 지역주의 요인은 사실상 이념갈등요인을 내포하고 있으며, 이념갈등의 요인을 강화시키는 역할을 한다고 볼 수 있다. 특히 통일 후 북한지역 주민들의 정치적 불만이 크고 북한지역 내에서도 통일 전 개혁정책의 혜택을 많이 입었던 해안지역 및 경제특구지역의 주민과 경제개혁의 혜택에서 소외되었던 내륙지방 주민들 간의 정치의식이 다를 것을 예상할 때, 이들의 지역주의태도는 정책적 대안에 대한 차이를 내포할 것이다.

통일과정에서 북한지역의 정당은 지역적 요인과 이념적 요인이 결합된 형태의 다당제가 형성될 것으로 예상된다. 그런데 군소정당의 난립으로 원자화된 다당제가 형성될 경우, 정치적 불안과 혼란이 초래되고 정치적 무정부상태에 빠지게 될 위험이 있다. 또한 양극화된 다당제는 원심적인 정치적 경쟁을 수반하며 극좌정당 및 극우정당의 존재로 정치체제의 양극화를 초래할 가능성이 있다. 양극화된 다당제에서는 정치적 쟁점에 대한 합의형성이 힘들며 양극단세력간의 직접적 충돌이 빈번하게 발생하며, 중도세력의 안정적 기반이 잠식될 가능성이 있다. 따라서 북한 지역에 다당제가 나타날 것을 가정할 때, 보수정당과 중도우파정당 및 중도좌파정당이 중간영역을 점유하고 극좌정당이나 극우정당이 배제되는 유형의 온건다당제 형성을 유도해야 한다.

온건다당제에서는 절대다수정당이 존재하지 않는 가운데 3~5개의 정당이 공존하며, 반체제정당이나 양극단의 야당이 존재하지 않는다. 따라서 정치적 경쟁은 합의된

65) 박종철, 앞의 책, pp. 90~102.

들 내에 구심성을 유지한 채 이루어지고 정치체제는 안정과 효율성을 유지할 수 있다. 그리고 정당들이 이데올로기적으로 양극화되기 보다는 지역적·정책적 요인에 의해 다원화되며 정당 간 연립정부형성이 용이하다. 온건다당제가 가능하기 위해서는 여러 가지 차원에서 정책적 방안이 강구되어야 할 것이다. 우선 정당체계의 양극화를 초래하는 극좌정당과 극우정당의 영향력이 정치적으로 미미한 수준에 그쳐야 한다. 이것은 일차적으로 북한지역의 민주화 및 북한지역의 정당발전과 밀접하게 관련되어 있다. 북한지역의 민주화 및 정당발전을 위해서 다음과 같은 정책들이 실시되어야 한다.

첫째, 노동당 또는 그 잔존세력의 영향력을 약화시키기는 것이 중요한 관건이다. 통일직후 상황에서는 공산주의체제에 대한 북한지역 주민들의 염증과 통일에 대한 기대감으로 북한지역에서 노동당의 잔존세력에 대한 지지도가 낮을 것이다. 그러나 북한에서 노동당원이 인구의 약15%에 해당하는 300만에 이르며, 이들이 출신성분 면에서 응집력을 지니고 있고 각종 정치·사회적 혜택을 받아왔다는 것을 감안할 때, 이들이 상당기간동안 노동당에 대한 충성심을 지니고 있을 가능성이 있다. 더욱이 상대적 박탈감, 통일에 대한 불만 등을 기반으로 하여 이들의 영향력이 부활할 가능성도 있다. 특히 군인이나 노동당원 출신, 청년층 등이 이러한 극좌세력의 지지층이 될 것이다.

따라서 통일전후 북한지역에서 노동당잔존세력 및 노동당 후신정당의 영향력을 약화시키고 극좌세력의 확대를 방지할 수 있는 정책들이 필요하다. 우선 노동당이 당강령을 변경하여 프롤레타리아 독재정당으로서의 유일적 지위를 포기하고 다른 정당과의 공정한 경쟁을 받아들일도록 해야 한다. 그리고 노동당의 영향력 약화를 위하여 당재산 및 외곽단체의 재산에 대한 평가 작업을 통하여 이 재산들을 국고로 환수하는 작업이 진행되어야 할 것이다. 이 과정에서 노동당은 당세 약화와 당원감소현상을 겪게 될 것이며, 경우에 따라서는 동독공산당과 같이 당명칭과 당강령을 변경하여 중도좌파정당으로 새 출발할 수도 있을 것이다. 아울러 노동당원, 경찰, 군인, 국가보안기구 출신 등에 대한 재교육이 실시되어야 할 것이다.

둘째, 통일전후 북한지역의 민주화를 위해서 노동당 이외의 기존 위성정당이나 새로 창당된 정당들이 안정된 정치기반을 구축하도록 지원해야 한다. 동독의 경우 공산화 이전에 민주정당 활동을 한 경험이 있으며, 제한적이거나 독자성을 지니고 있었던 기민당과 자민당이 동독의 민주화를 주도했었다. 그러나 북한의 경우 기존의

위성정당들은 민주적 정치활동을 한 경험을 지니고 있지 않을 뿐만 아니라, 노동당의 외곽단체에 불과했다. 따라서 북한에서 기존의 위성정당들이 내부적 정비와 개혁을 통하여 새로운 지도층을 충원하고 지지기반을 확대할 수 있도록 하는 조치들이 필요하다.

셋째, 통일전후 북한지역에서는 각종 사회단체와 정치단체, 정당이 생겨날 것이다. 남한의 정당 및 정치·사회단체들은 이념적 성향이 같은 정치단체와 정당의 활동을 지원하고 때에 따라서는 자매정치단체 및 정당의 설립을 지원해야 한다. 이를 위함 중앙조직과 지구당 차원에서 북한의 각급 조직과 협조망을 구축하고 인적 교류와 재정지원, 정치자문, 연구 등을 실시해야 할 것이다. 아울러 북한지역의 유사한 정치단체 및 정당간의 통합을 간접 지원하는 한편, 이념적 성향 및 관심이슈에 따라 남북한 정치단체 및 정당간의 정책적 협조와 통합방안도 논의해야 할 것이다. 특히 선거과정에서는 각급 수준의 협력을 통해 선거전략 수립, 선거자료작성, 선거운동원의 훈련 등에 대해 자문하도록 해야 할 것이다.

넷째, 북한의 민주화와 민주적 선거문화의 정착을 위해서 북한의 일반 주민에 대한 시민교육이 실시되어야 할 것이다. 북한지역 주민에 대한 시민교육은 통일 후 정치·사회적 혼란을 극복하고 다원주의사회를 정착시키기 위한 시민문화육성을 목표로 해야 할 것이다. 특히 민주주의의 이념과 원리, 다원주의사회의 특징, 의회민주주의 절차, 선거 등에 대한 교육을 집중적으로 실시하여 북한지역에 민주주의 질서가 정착되도록 해야 할 것이다. 이러한 시민교육을 위해서는 정부차원에서 각종 재교육 및 정치교육기관이 설립되어야 할 것이다. 이와 함께 각종 민간단체, 종교단체, 정당, 직업단체 등을 통한 강연회, 소집단 모임 등이 활성화도 중요하다.

한편, 온건다당제가 가능하기 위해서는 정당체제의 양극화를 촉진하는 극좌정당과 극우정당을 해산판결 하는 방법도 검토되어야 할 것이다. 독일통일 전 서독에서 공산당과 신나치정당은 민주적 질서를 준수하는 정당이 아니라는 이유로 해산판결을 받은 바 있다. 이후 공산당은 명칭을 바꾸어 재등장했으나 세력이 미미하여 존재가 묵인되었다. 통일 후 극좌정당이나 극우정당이 등장할 경우 이들의 강령이나 활동이 민주적 기본질서를 위배하는 것을 근거로 이들에 대한 법적 해산판결 조치가 있어야 할 것이다.

또한 소수정당의 난립을 방지하기 위해서 정당설립 조건을 강화하는 방안도 도입될 필요가 있다. 이를 위하여 정당법의 내용 중 정당의 등록조건으로 법정지구당 수,

지구당의 분산, 지구당의 적정당원 수 등이 규정되어야 할 것이다. 그리고 극단적 정당들을 배제하기 위해서 일정비율 이상의 득표를 한 정당에 한해서 국고보조금을 지급하는 방안도 적용되어야 할 것이다.

그러나 과격정당을 배제하기 위해서는 이러한 법적 조치에 의한 것보다도 이들이 실제 선거에서 패배할 수밖에 없는 정치적 환경을 조성하는 것이 더욱 중요하다. 그렇게 되기 위해서는 통일 후의 정치·경제·사회적 갈등을 완화시킬 수 있는 정책을 실시하는 것이 중요하다. 특히 북한국영기업의 민영화와 국유재산의 사유화, 사회보장제도, 임금정책, 재정정책 등은 통일한국의 정치·경제구조와 계층구조에 중요한 영향을 미칠 것이다. 이러한 정책은 장기적으로 북한지역 민주화의 실질적인 주도세력이 될 중산층을 육성하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 이를 위해서 북한지역에 대해 대규모의 재정투융자정책과 개발계획을 실시하고 토지 및 국영기업의 민영화과정에서 중소기업과 중산층을 육성할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

온건다당제의 형성을 위해서는 보수정당과 중도좌파 및 중도우파정당이 적실성 있는 정책을 제시하고 정치적 능력을 입증함으로써 지지기반을 확보하는 것이 필요하다. 보수정당 및 중도우파정당은 남한지역의 기업가 계층과 중산층의 지지를 확보하고 통일로 인한 사회·경제적 조건 향상, 통일로 인한 한국민족주의의 비전 등을 제시함으로써 지지를 얻고자 할 것이다. 통일직후 상황에서 중도좌파정당은 북한보다는 남한에서 지지를 얻을 가능성이 크다. 북한지역에서 노동당 잔존세력이 변신하여 좌파정당을 결성할 가능성도 있으나, 통일직후 북한 지역 국민들은 공산주의체제에 대한 혐오감 때문에 남한의 정당들과 연계된 우파정당을 지지할 것이다. 따라서 통일직후 중도좌파정당은 통일의 부정적 파급효과를 우려하는 남한의 노동계층으로부터 지지를 획득할 가능성이 있다. 단, 통일후유증이 제도적 틀 내에서 해소되지 못하고 시간이 지남에 따라 심화될 경우, 북한지역에서도 점차적으로 중도좌파에 대한 지지가 나타날 수도 있을 것이다.

나. 정책연합 및 정당통합

남북통합 단계에서 정치적 안정과 정책집행의 효율성을 위해서 어떤 형태로든 정당 간 정책연합과 정당통합이 추진될 가능성이 있다. 이 경우 정책연합을 통해서 실질적으로 연립정권과 유사한 방식의 정국 운영방안이 모색될 수 있다. 또한 정당통합을 주도하여 정치적 안정과 정책효율성을 보장받으려 할 수도 있다.

의원내각제의 경우 정당 간 정책연합과 연립정부형성의 필요성이 한층 증가될 것이다. 통일 후 지역주의 요인과 계층적 요인이 중첩적으로 작용하는 가운데 다당제가 형성될 경우, 다수 안정 세력이 확보되지 않음으로써 의원내각제 하에서 정치적 불안정이 발생할 수 있다. 이렇게 되면 필연적으로 연립정권형성이나 정당통합이 추진되지 않을 수 없다. 다당제 하에서 정당 간 정책연합이나 정당통합은 당시의 정당 간 세력분포와 정치적 상황, 정치인들의 동기 등에 따라서 진행될 것이다. 우선 이념적 성향이나 지지기반이 비슷한 정당끼리 정책별로 정책연합을 하는 현상이 나타날 수 있다. 그리고 정치적 안정이 위협을 받게 되거나 정치적 균열현상이 심각해질 경우, 정당통합이 발생할 수도 있다. 지역균열구조와 이념균열구조가 복합적으로 작용하는 다당제 하에서 특정지역에서만 다수당의 위치를 차지한 지역정당이 이념과 정책이 비슷한 전국적 차원의 집권정당과 정책연합을 함으로써 집권세력에 동참할 수도 있다.

북한 지역의 정당 활성화는 남북 정당 간 또는 북한 지역 내 정당 사이의 연대와 통합을 통해 이루어질 수 있다. 통일 후 다당제가 형성되어 정치적 불안이 초래되고 지역적 불균형이나 분배위기, 사회·정치적 혼란 등이 초래될 경우 이러한 위기에 대응하여 정당 간 정책연합이나 정립정권의 수립뿐만 아니라 정당통합이 추진될 수도 있다. 이처럼 정당통합이 발생하는 요인에는 상황적 변수, 동기적 변수, 상용적 변수, 상호작용 변수 등이 있다. 상황적 변수는 정치사회적 상황이나 정치적 사건, 정당 간 의석분포 등과 같은 상황적 요인을 의미한다. 동기적 변수는 정당의 집권목적이나 소수정당으로서 내각에 참여하려는 의사, 정책결정에 대한 영향력 행사 등과 같은 요인들이다. 그리고 상용성 변수는 정당 간 이념, 사회적 배경, 리더쉽 스타일 등에 있어서 상호근접한 성격의 정도를 의미한다. 또한 상호작용 변수는 정당 간 정책연합경험과 긴밀한 상호작용 속에서 정당통합의 여건의 조성되는 것을 뜻한다.

다. 남북 13도 연방제 통일과 정당 활성화

남북한 13도 연방제 통일이 바람직하다. 북한이 주장해온 남북한 연방제 통일은 비현실적이며 고려할 만한 가치가 없다.⁶⁶⁾ 그러나 남북 통일과정에서 ‘분권과 자치’의 원칙이 존중되는 연방제(Federalism) 통합을 추진할 필요가 있다. 남한이 북한을 하

66) 조민, “남북한 통일방안의 재검토,” 『한반도 평화체제와 통일전망』 (서울: 나남, 2007), pp. 190~196.

나의 정치적 실체로 떠안을 경우 엄청난 부담을 안게 되며 북한 주민의 요구와 기대를 충족시키기 어렵다. 특히, 남한 사회의 뿌리깊은 지역갈등을 남북한 13도 연합제를 통해 해결할 수도 있다. 연방제는 한국의 도(서울, 평양, 부산 등) 단위의 전통적 맥락과 개성을 존중하면서 정치적 자율 속에서 자치의 원리를 구현할 수 있는 정치적 제도이다.

더욱이 연방제는 중앙정부와 연방 참여의 다양한 지역(지방)정부와의 협력과 지원 관계로 이루어지면서, 중앙정부 중심 논리를 극복할 수 있는 제도적 틀이다. 여기서 근대국가의 특성인 민족국가 중심 논리는 대내적 통합을 위해 대외적 갈등과 긴장을 고조시키기도 하여, 민족국가 중심의 국제관계는 항상 불안정한 메카니즘으로 작동했다. 이런 점에서 연방제는 민족국가의 작동원리인 중앙집권적 국가 행태를 거부함으로써 대외관계에서 평화를 지향하는 길이기도 하다.⁶⁷⁾

이러한 연방제도의 기초는 정당이며, 여기서 북한 지역 정당 활성화 방안은 연방제 통일과 관련하여 접근할 수 있다. 정당제도의 특징은 정치 분열로 나타나곤 하지만, 선거법과 헌법 제정에 따라 다듬어지기도 한다. 연방제도는 한 개의 주도(제1)당, 양당, 혹은 다당으로 구성되곤 한다. 연방제도 하에서 정당과 선거법(헌법이 아닌)은 성문법인 헌법이 실제로 적용되는 데 실로 중요한 역할을 하고 있다. 또한, 정당은 성문법인 헌법보다 더 신속하고 융통성 있게 바뀔 수가 있다. 어떤 경우에는 헌법이 변하지도 않았는데 정당제도가 변화하자, 연방제도의 기능과 특징도 상당히 대대적으로 바뀐 적도 있었다. 실제로, 인도의 의회나 멕시코 제도혁명당(PRI)가 일당제 보다 다원적이고 경쟁적인 시스템으로 바뀌었다.

연방제에서 중요한 문제는 정당의 기본적인 선거 기초이다. 이들 정당은 계급, 종교, 민족, 혹은 지역과 연결되어 있다. 일반적으로 연방제 운영의 문제점은 지역에 근거한 정당이 매우 클 때 더욱 커진다. 어떠한 정당 시스템을 가지고 있던지 간에 연방제는 지역적·민족적 소수(약자, 마이너리티)를 정책 결정에서 수용할 수 있다는 점이 중앙-정책결정 제도와 차이점을 보인다. 이러한 '포섭정책(inclusion)'은 정치 문화 혹은 정책실행, 혹은 헌법 제정에 반영이 될 수가 있다. 소수에게 주요 제도권 내에서 발언권을 주는 것은 사회의 화합과 정치적 안정에 있어 중요하다.⁶⁸⁾

67) Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Reflecting Paper No. 13 Queen's University Kingston, Ontario Canada K7L 3N6.

68) Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 3rd Edition (Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008), pp. 19-23.

연방제는 소수세력집단이 정당을 통해서건 다른 수단을 통해서건 주요 제도권 내에서 정치적인 발언권을 가질 수 있게 만드는 기능을 한다. 어떠한 연방제 국가든 상대적으로 합의에 의한 정치가 이루어지는가 하면, 또 다른 연방제 국가에서는 기득권 세력들만이 모든 것을 획득하기도 한다(winner-take-all; 이긴 자가 모든 것을 가지는). 여기서 중요한 문제는 대통령제 혹은 의회제 중 어떤 시스템이 소수세력집단을 중앙정부로 포섭하기에 적합한 체제인가 하는 것이다.

연방제 하의 의회제도는 작은 규모의 정당들이 존재할 수 있고, 때로는 이 정당이 민족, 종교, 언어 공동체에 기반을 두기도 하여 중앙정부와 어떻게 제휴할 수 있는지의 문제가 주요 안건으로 다루어지게 된다. 중앙정치 제도보다 더 우월하게도, 연방제의 의회제도에서는 정책에 따라 마이너리티들의 참여 혹은 이들이 군, 관료채용, 법정에서 대표자가 될 수 있는 정당제도와 할 수 있다. 따라서 연방제 통일은, 통일 한국의 13도 연방제의 경우 북한 지역 정당의 활성화는 제도적으로 보장하는 길이다.

라. 북한 지역 정당 지원

(1) 남한의 정당 및 중앙선거관리위원회의 지원

북한 사회 내에는 전체주의 정치제도와 공산당의 독점적 사회지배에 대해서도 변화요구가 발생할 것이다. 이 시기에 남한의 정당에게는 북한지역에서 제기될 다원주의적 사회구조를 지원·발전시키는 활동이 과제로 부각될 것이다. 이에 남한 정당들은 북한사회의 정치제도의 개선 방안을 제시해 주는 역할은 물론, 다양한 사회단체의 정당화를 지원하는 역할을 담당할 수 있다. 또한 정치 혹은 사회단체의 정치집단화 이후의 정치활동 지원을 통해 북한사회가 건전하고 정상적인 다원주의 사회로 발전할 수 있도록 유도해야 한다. 북한의 정치집단에 대한 지원은 정치자금 및 조직운영 방안의 지원·제시와 함께 남한 사회에서 실시되어 온 선거 및 입법 활동 등의 정치활동 경험을 제공·공유하는 실질적인 역할이 필요할 것이다. 특히, 남한의 중앙선거관리위원회의 역할과 지도가 북한 지역 정당 육성 및 활성화에 커다란 기여가 될 수 있다.

(2) 북한정당 자금지원

정당의 활동에 드는 정당자금은 여러 곳으로부터 모금하는 경우가 일반적이다. 그러나 남북통합 과정에서 북한 지역 정당의 육성과 활성화를 위해서는 중앙정부의 특별 지원이나, 북한지역 정당 육성을 입법을 통한 법적·제도적 지원 방안이 고려되어야 한다. 우선 북한 지역 정당에 대해서는 정당의 선거 자금 및 운영비의 일부를 국가가 지원해야 한다. 한국의 경우 선거가 없는 해에는 일정한 자금을 국고에서 정당들에 배분하며, 국회의원 선거나 대통령선거가 있는 해에는 유권자 1인당 일정금액에 달하는 정치자금을 추가로 정당들에 배분한다.

북한 지역 정당에 대한 기업, 이익단체, 노동조합 등의 정당기부금 제도를 활성화 시켜야 한다. 북한 역 정당들은 신문사, 은행, 서비스업 등을 운영하여 여기에서 얻은 수입을 정당자금으로 사용할 수 있도록 한다. 중앙정부 차원에서는 북한 지역 정당에 특별 정당보조금 지원하는 방안도 바람직하다. 현재 우리는 각 정당에 원내교섭단체를 이룬 정당에 정당보조금을 균등 배분하는 방식으로 지급하고 있다. 정당보조금의 의석수 배분 추진은 집권여당이나 다수당에게 유리한 지원방식이다. 그러나 남북한 통합대비 과정에서 북한 지역 정당의 육성과 활성화를 위해서는 의석 비례 방식 보다는 '북한지역정당활성화 특별보조금'을 입법화하여 일정 기간 동안 지원할 필요가 있다. ㉠

참고문헌

1. 단행본

- 권세기의. 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』. 서울: 세계문화사, 1999.
- 국토통일원. 『예멘 통일관계 자료집』. 서울: 국토통일원, 1990.
- 김도태. 『통일과정에서의 정당역할 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 김영윤 외. 『통일독일의 분야별 실태 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김영탁. 『독일통일과 동독재건과정』. 서울: 한울 아카데미, 1997.
- 백경남. 『독일, 분단에서 통일까지』. 서울: 도서출판 강천, 1991.
- 박성조·양성철 공저. 『독일통일과 분단한국』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1991.
- 박종철. 『통일한국의 정당제도와 선거제도』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 신명순. 『비교정치』. 서울: 박영사, 1999.
- 심익섭·M.치맥 공편. 『독일연방공화국 60년: 1949-2009 분단국가에서 민주통일국가로』. 서울: 오름, 2009.
- 외무부. 『예멘공화국개황』. 서울: 외교부, 1991.
- 우베 뮐러·이봉기 역. 『대재앙, 통일: 독일통일로부터의 교훈』. 서울: 문학세계사, 2006.

- 유지호. 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성』. 서울: 서문당, 1997.
- . 『예멘통일이 한국에 주는 교훈』. 서울: 외교안보연구원, 1993.
- 이영기. 『빌리 브란트의 동방정책』. 서울: 형상사, 1990.
- 장명봉. 『분단국가의 통일과 헌법: 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료』. 서울: 국민대출판부, 2000.
- 최진욱. 『현대북한행정론』. 서울: 명인문화사, 2002.
- 통일대비특별정책연수단. 『독일통합실태연구』. 서울: 통일원, 1992.
- 통일연구원. 『2006 독일통일백서』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 통일원. 『예멘 통일관계 자료집 II』. 서울: 통일원, 1991.
- 통일원. 『예멘 통일과정과 부문별 통합실태』. 서울: 통일원, 1991.
- 황병덕. 『동서독간 정치통합 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- Alexander Thumfat저·안미현외 역. 『동·서독의 정치통합』. 서울: 통일연구원, 2007.
- Bidwell. The Two Yemens. Boulder: Westview Press, 1983.
- Manfred W. Wenner. The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land. Boulder: Westview Press, 1991.

Richard F. Nyrop. The Yemen Country Studies: Area Handbook Series.
Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985

Ronald L. Watts. Comparing Federal Systems, 3rd Edition. Montreal & Kingston:
McGill-Queen's University Press, 2008.

Sheila Carapico. Civil Society in Yemen: The political economy of activism in
modern Arabia. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Tareq Y. Ismael. Middle East Politics Today: Government and Civil Society.
Miami: University Press of Florida, 2001.

2. 논문

강명세. "독일총선: 중도-우파 연정 출범." 『세종논평』. 제159호, 2009.

김득갑. "독일총선 결과와 향후 전망." 『SERI경제포커스』. 서울: 삼성경제연구소,
제59호, 2005.

게하르트 미켈스. "동서독 군대의 처리문제, 동독인민군 해체에서 출발." 『통일한
국』. 1999년 8월호.

정용길. "통일이후 총선이슈를 통해 본 독일사회의 변화 연구." 『통일문제연구』.
제44호, 2005.

조 민. "남북한 통일방안의 재검토." 『한반도 평화체제와 통일전망』. 서울: 나남,
2007.

주한 독일연방공화국 대사관. “연방의회 선거와 독일의 선거제도.” 『오늘의 독일』 . No 39, 2009.

Bahgat Korany, Rex Brynen, and Paul Noble. “Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Vol 2.” Comparative Experience. London: Lynne Reinner Publishers, 1998.

Charles Dunbar. “The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects.” The Middle East Journal. vol. 46, no. 3 Summer 1992.

Daniel J. Elazar. “Federalism and the Way to Peace.” Reflecting Paper No. 13 Queen’s University Kingston, Ontario Canada K7L 3N6.

Eric Watkins. “The shadow of suspicion.” The Middle East. March 1991.

. “Yemen Perseveres with Democracy.” The Middle East. May 1992.

Halliday. “Soviet Relations with South Yemen.” in Pridham ed. The Middle East and North Africa 1991, London: Europa Publication Ltd., 1990.

Helen Lackner. “The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization.” in Pridham, ed.. Contemporary Yemen: Politics and Historical Background. London: Croom Helm, 1984.

Hen- Karl-Ludwig Böttcher. “동·서독의 정당통합.” 『동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점』 . (민족통일연구원·프리드리히-에버트재단 공동주최 워크숍 논문집, 1998).

John Peterson. “Nation-building and Political Development in the Two Yemens.” in Pridham ed.. Contemporary Yemen: Politics and Historical Background. London: Croom Helm, 1984.

Norman Cigar. "South Yemen and the USSR: Prospects for the Relationship."
The Middle East Journal. vol. 39, no. 4 Autumn 1985.

Robert D. Burrowes. "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen: 1986
and beyond," The Middle East Journal. vol. 43, no. 3 Summer 1989.

Sterett Pope. "People's Democratic Republic of Yemen." in George E. Delury,
ed.. World Encyclopedia of Political Systems and Parties. vol.2 New
York: Facts on File Publications, 1987.