

독일 정당체제의 변화와 재편성

국민 정당의 몰락?

신두철, 선거연수원 교수

2011년 독일의 주선거에서 뚜렷이 나타나는 특징은 독일의 정당 체제가 기존 양대 국민 정당인 사민당과 기민당 중심에서 다당제로 회귀 하는 현상과 특정 이슈 중심의 선택 현상이다.

2009년 연방하원 선거 이후 치러진 8차례의 주선거 결과는 기민당의 참패와 연정 파트너인 자민당의 몰락, 사민당의 더딘 지지율 회복, 승자로서의 녹색당, 이슈 정당인 해적당의 첫 주의회 입성으로 요약된다. 이러한 선거 결과는 전통적으로 연방정부에 대한 정권 평가와, 연방과 주정부 간 균형을 유지하려는 독일 유권자들의 투표 행태, 그리고 최근 그리스 재정 지원에 대한 반대 여론들이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 녹색당의 지지도 급상승과 해적당의 등장은 독일 정당 체제에서 전통적인 좌-우 균열이 약화되고 권위-탈권위 균열의 중요성이 커지고 있다는 징후이다. 특히 후쿠시마 원전 사고 이후 녹색당의 높은 지지도는 탈물질주의적 정향을 보여준 후기 산업사회의 특징에서 그 원인을 찾을 수 있다.

해적당은 좌-우파 정당들과 이념적 거리를 두고 정보화 사회 내 시민적 자유보장을 핵심 쟁점으로 기존 정당이 다루지 않았던 이슈를 제기하면서 상대적으로 정치 참여가 적고 새로운 이슈에 민감한 젊은 층의 지지를 끌어낸 결과라 해석된다.

비례성이 높은 독일식 정당 비례대표제는 해적당과 같은 이슈 정당의 제도정치권의 진입을 촉진했으며 다수당이 되지 않더라도 연립 정부를 구성하면 집권이 가능한 내각제는 결과적으로 녹색당 최초의 주총리를 배출하게 했다.

2012년 3월

[1. 서론]

최근 치러진 독일의 주의회 선거에서는 전반적으로 기존의 양대 국민 정당인 기독교민주당과 사회민주당의 지지율 하락세가 두드러진다. 반면 원전 폐기를 주장하는 녹색당이 정국을 흔들며, 온라인상의 자유와 같은 새로운 사회적 단일 쟁점을 정치적으로 제기하는 해적당이 등장하면서 기존 독일 정당 체제의 변화를 예고하고 있다.

2011년 9월에 실시된 베를린 시의회 선거는 메르켈 집권 연정의 유로존 정책에 대한 국민여론의 심판대로 어느 주선거보다 많은 관심을 끌었다. 특히 유로존에 대한 회의적인 시각을 보여 온 집권 연정 파트너인 자유민주당은 베를린 선거에서 의석 배정을 받을 수 있는 최소 득표율인 5%에도 못 미치는 1.8%의 득표율을 기록하였고, 2010년과 2011년에 있는 8차례의 주의회 선거 중 5개 지역에서 원외 정당으로 쫓겨나는 수모를 겪었다.

바덴-뷔르템베르크 주정부가 추진하던 신중양역 건설 사업인 '슈투트가르트 21' 프로젝트에 대한 시민 저항과 후쿠시마 원전사고 이후 원전 폐쇄를 촉구하는 대규모 시위는 제도 정치와 정당 정치에 대한 높은 불신과 시민사회의 도전을 보여주는 사건이었으며 이로 인해 새로운 정치 참여 방안들이 논의되고 있다(FES Information Series 2011-08 참조).

2005년에 취임한 기민당의 메르켈 총리는 시장친화적인 경제정책들을 도입하여 당시 심각한 침체 상태에 놓여 있던 독일경제가 회복되는 데 기여하며 2009년 선거에서 압승하였다. 또한 세계경제의 침체 속에서도 독일은 2011년에 3%의 고도성장과 최저 실업률을 기록하며 호황을 누릴 수 있었다.

이와 같이 호전된 경제 상황에도 불구하고 독일의 대표적인 국민 정당인 기민당과 사민당의 지지율이 하락하는 이유는 무엇일까?

이 글의 목적은 최근 독일의 주선거 결과를 중심으로 과연 독일의 정당체제 변화가 어떠한 형태로 나타나고 있으며 그 원인은 무엇인지를 살펴보는 데 있다.

독일의 정당체제는 1970년대 탈물질주의적 쟁점을 제기하는 녹색당이 등장하면서 이미 한 차례 큰 변화를 겪은 바 있다. 최근 독일의 주선거 결과는 그 어느 때보다 기존의 정당 체제에 변화를 가져다 줄 수 있다는 측면에서 관심 있게 지켜볼만 하다.

독일의 정당체제는 1970년대 탈물질주의적 쟁점을 제기하는 녹색당이 등장하면서 이미 한 차례 큰 변화를 겪은 바 있다. 최근 독일의 주선거 결과는 그 어느 때보다 기존의 정당 체제에 변화를 가져다 줄 수 있다는 측면에서 관심 있게 지켜볼만 하다.

[2. 독일의 정당체제 변화]

독일의 정당은 사회에 뿌리를 두고 성장한 조직으로 과거 사회의 대립과 갈등 구조, 즉 봉건주의 대 자유주의, 자유주의 대 보수주의, 자본주의 대 사회주의, 사회민주주의 대 공산주의의 대립과 갈등구조에서 자유당(자민당), 사회당(사민당), 보수당(기민련)과 공산당(좌파당)으로 제도화 및 조직화된 정치세력이다(Franz 1993).

독일 정당은 독자적인 이념적 정체성을 기초로 진성 당원과 정치적 추종자로부터 지지를 얻어 정치권력을 획득하여 이를 유지해 왔다.

특히 사민당과 기민당은 이념적 가치를 기초로 지지층 구조가 사회계층 구조와 유사한 형태를 띠는 국민 정당으로 발전해 왔다(Jesse 1990). 하지만 후기 산업사회의 경제적 풍요와 안정감으로 인해 분배나 성장과 같은 물질적 가치보다는 환경보호, 삶의 질, 직접 참여와 같은 탈물질적 가치를 선호하게 되었고 이러한 정치적 요구를 내건 녹색당이 1970년에 들어서면서 독일 정당체제를 재편성하게 되었다(Niedermayer).

1990년대 들어와 경제 세계화와 신자유주의가 가속화되면서 사민당은 중도화 경향을 보여 왔다. 이에 반발한 좌파 세력이 당을 탈당하여 구동독에 기반을 둔 민사당(PDS)과 통합하며 좌파당(Die LINKEN)을 결성하였다.

1990년대 이후 진행되어 온 정보통신기술의 발달과 2000년대에 급속히 확산되고 있는 글로벌 네트워크화라는 시대적 상황에서 인터넷 통신과 네트워크에 대한 법적 규제를 반대하고 정보독점과 일방적 국가 통제에 저항하며 해적당이 등장하였다.

1990년대 들어와 경제 세계화와 신자유주의가 가속화되면서 사민당은 중도화 경향을 보여 왔다. 이에 반발한 좌파 세력이 당을 탈당하여 구동독에 기반을 둔 민사당(PDS)과 통합하며 좌파당(Die LINKEN)을 결성하였다.

[3. 2009년 연방하원 선거 이후 선거결과]

2009년 9월 27일 실시된 연방하원 선거에서 사민당에 압승한 기민당은 자민당과 연립 정부를 구성하며 순항을 거듭하는 듯 보였다. 하지만 기민당은 2010년 5월에 있는 노르트라인-베스트팔렌 주선거에서 패배하고 유럽의 경제위기가 본격화된 시점인 2011년에 치러진 7번의 주선거 중 작센-안할트주를 제외하고 모두 패배하였다.

2011년 독일 주의회 선거는 집권 여당인 기민당의 참패와 연정파트너 자민당의 몰락, 사민당의 지지율 회복, 승자로서의 녹색당, 좌파당의 세력 유지, 그리고 이슈 정당인 해적당의 첫 주의회 입성으로 요약된다. 이러한

〈표 1〉 2010-2011 독일 연방하원 및 주의회 선거 결과

(%)

	정부	기민당 (CDU)	사민당 (SPD)	녹색당 (GRÜNE)	좌파당 (DIE LINKE)	자민당 (FDP)	해적당 (PIRATEN)
연방하원 선거 (2009.9.27)	기민-자민	29.7	25.4	10	11.5	12	
노르트라인-베스트 팔렌주(2010.5.9)	사민-녹색	36.6	36.6	11.1	5.5	5.7	1.3
함부르크시 (2011.2.20)	사민-녹색	22.5	46.9	12.7	6.7	6.5	2.1
작센-안할트 (2011.3.20)	기민-사민	33.4	21.6	6.9	24.2	3.7	0.9
바덴-뷔르템베르크주 (2011.3.27)	사민-녹색	39.0	23.1	24.2	2.8	5.3	2.1
라인란트-팔츠 (2011.3.27)	사민-녹색	36.1	36.7	14.8	3.1	0.8	1.1
브레멘시 (2011.5.22)	사민-녹색	20.4	39.9	23.8	5.4	2.4	1.7
메클렌부르크-포어 포메른주 (2011.9.4)	기민-사민	24.9	35.5	8.5	18.6	3	1.1
베를린시 (2011.9.18)	사민-녹색	24.5	29.8	18	12.2	1.6	7(8.9)

*각 정당의 득표율은 지역구와 정당비례대표를 합친 평균 득표율임

출처: Bundeswahlleiter(www.bundeswahlleiter.de)

선거 결과는 국민 정당으로 정치권력의 핵심이던 기민당과 사민당 중심의 정당 체제와 정치권력의 변화가 불가피하다는 것을 나타낸다.

기민당(CDU)

기민당은 2010년 5월 노르트라인-베스트팔렌주 선거에서 전후 최저 득표율을 기록하며 주의회 대표들로 구성되는 연방상원에서 과반수 의석을 상실하였다. 2011년 처음 치러진 함부르크시 선거에서는 2008년의 절반에 가까운 22.5%를 득표하며 참패했다.

특히 58년간 집권해 온 바덴-뷔르템베르크주 선거에서 녹색당에 주총리직을 넘겨주며 정치적으로 최대의 타격을 입었다. 이 외에도 브레멘시 선거에서는 1959년 이후 최악의 득표율을 보이면서 사민당, 녹색당에 이어 제3당으로 전락했다. 기민당은 작센-안할트주 선거에서는 다수당을 유지하며 주정부 권력을 유지하는 데 성공하였지만 득표율은 2006년 선거 당시보다 하락하였다.

사민당(SPD)

사민당은 2009년 연방하원 선거에서 대패한 이후 치러진 8차례의 주의회 선거에서 선전하여 6개 주에서 주총리를 맡고 있으며 2개 주에서는 연정파트너로 참여하고 있다. 함부르크시에서는 10년 만에 집권에 성공하였으며 약세 지역이었던 메클렌부르크-포어포메른주 선거

기민당은 2010년 5월 노르트라인-베스트팔렌주 선거에서 전후 최저 득표율을 기록하며 주의회 대표들로 구성되는 연방상원에서 과반수 의석을 상실하였다. 2011년 처음 치러진 함부르크시 선거에서는 2008년의 절반에 가까운 22.5%를 득표하며 참패했다.

득표율은 2006년 30.2%에서 35.5%로 올라갔다.

하지만 바덴-뷔르템베르크주와 작센-안할트주에서는 녹색당과 좌파당에 밀려 3위에 머물렀고, 베를린시 선거에서는 2006년의 득표율에 못 미치면서 과거 지지율을 회복하는 데 어려움을 겪고 있다.

녹색당(Grüne)

기민당의 아성이던 바덴-뷔르템베르크주 선거에서 창당 이후 처음으로 주총리를 배출하였다. 2010년 이후 실시된 8차례의 주선거에서 구동독 지역을 제외한 모든 지역에서 지지도가 급상승하며 5개 주에서 시민당 주도의 공동 정부에 참여하고 있다. 브레멘시 선거에서는 23.8%를 득표해 기민당을 제치고 2위에 올랐으며 라인란트-팔츠주 선거에서는 의석을 내지 못했던 5년 전에 비해 무려 4배나 늘어난 17%의 득표율을 기록했다.

녹색당은 후쿠시마 원전 사고 이후 원자력에 대한 반감에 힘입어 전국 차원의 지지율에서 시민당을 앞지르는 등 전국 정당화 기반을 급격히 확대하고 있다.

녹색당은 후쿠시마 원전 사고 이후 원자력에 대한 반감에 힘입어 전국 차원의 지지율에서 시민당을 앞지르는 등 전국 정당화 기반을 급격히 확대하고 있다.

해적당(Piraten)

해적당은 2009년 노르트라인-베스트팔렌주 기초의회 선거에서 시의원을 당선시킨 이후 기초의회에서 80여 개 의석을 확보하였다. 2011년 수도 베를린시 의원 선거에서 8.9% 득표율로 15석을 얻으며 명단에 제출된 15명의 후보 모두를 당선시켜 베를린시 의회에서 제5당으로 부상하였다.

베를린 선거를 통해 해적당은 전통적인 좌우 이념 구도에서 벗어나 새로운 정치 지형을 만들 가능성을 보여주고 있다. 하지만 베를린 외 지역에서는 여전히 2% 미만의 낮은 지지율로 의회 진출에는 실패하였다.

좌파당(Linke)과 자민당(FDP)

좌파당은 시민당에서 분당한 '노동과 정의를 위한 선거대안(WASG)' 이 민사당(PDS)과 통합한 이후 2009년 연방하원 선거에서 11.9%의 지지를 얻으며 녹색당을 제치고 제5당에 올랐다. 구동독의 작센-안할트주 선거에서는 시민당보다 높은 지지를 얻었으며 함부르크, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌주에서도 5% 이상을 획득하여 주의회 진입에 성공하였다.

중도우파 공동 정부의 파트너인 자민당은 지지율의 하락이 가장 두드러진다. 8차례의 주의회 선거 중 5개 지역에서 5% 이하의 득표율을 보이며 의회 진입에 실패했다. 메클렌부르크-포어포메른주에서는 5년 전 9.6%에서 2011년에 3%를 얻는 데 그쳤다.

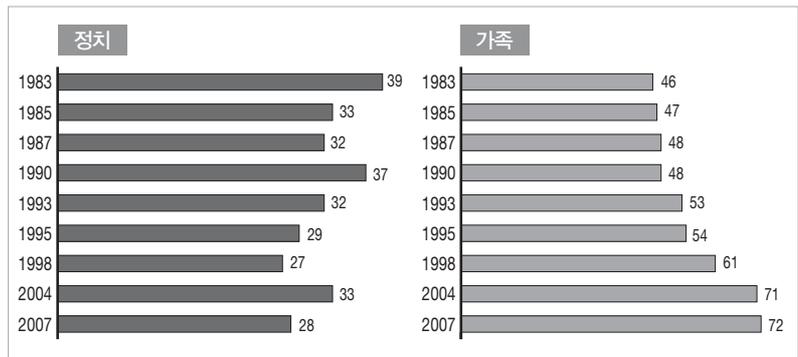
[4. 원인 분석]

(1) 정치 불신과 투표율 하락

기존 독일 정당 체제와 정당 정치에 대한 불신은 1990년대 초부터 정치 참여, 특히 투표율 감소를 통해서 나타나고 있다. 1983년에서 1990년 사이 독일 연방하원 선거 투표율이 10% 이상 감소했으며, 2009년 연방하원 선거는 70.78%로 역대 연방선거 중 가장 저조한 투표율을 보였다. 낮은 투표율은 25세 이하의 젊은 유권자층에서 현저하게 나타났다.

독일연방교육및연구부(BMBF)의 '대학생 설문조사'에 따르면, 1983년 이후 대학생들의 정치적 관심도는 꾸준히 하락하고 있다. 1983년에는 대학생(서독)의 54%가 정치에 관심을 가진 반면, 1993년에는 46%(독일 전체)로 낮아졌으며, 2007년에는 43%에 불과했다. 이와 같은 대학생들의 소극적인 정치 성향은 결과적으로 정당 정치의 약화, 특히 전통적인 정당 구조를 가지고 있는 국민 정당에게 불리하게 나타났다.

〈표 2〉 정치와 공적인 삶의 영역에 대한 대학생의 관심도



출처: 대학생 조사 2008/FAZ 2009년 6월

독일에서 해적당의 등장은 기존에 정당 소속감이 적고 인터넷 통신과 네트워크 규제에 대해 거부감을 가지고 있던 젊은 층의 지지를 받고 있다는 측면에서 정당 체제 재편성 이론에 상당히 접근한 것으로 평가된다.

일반적으로 정당 체제의 변화는 세 단계로 나누어 설명된다. 선거가 일상적으로 치러지면서 기존에 형성된 정당 체제가 안정적으로 유지되는 안정적인 편성 단계(stable alignment of party system)에서 사회적 균열과 정치적 균열의 격차가 커짐에 따라 정당 체제의 안정적 편성이 동요되며 해체되는 단계로 들어서는 정당 편성의 해체(partisan dealignment) 단계를 거쳐, 마지막 단계인 정당 체제의 재편성 단계로 진입한다. 이 단계에서는 사회적 균열과 정치적 균열의 불일치가 새로운 정당 체제의 등장으로 다시 크게 줄어들면서 지금까지 정당에 소속감을 갖지 않았던 유권자들이 정당에 대한 유대감을 갖게 된다(Klingemann 2001; 김면희 2009).

독일에서 해적당의 등장은 기존에 정당 소속감이 적고 인터넷 통신과 네트워크 규제에 대해 거부감을 가지고 있던 젊은 층의 지지를 받고 있다는

측면에서 정당 체제 재편성 이론에 상당히 접근한 것으로 평가된다.

또한 국민 정당이 시민의 의사를 제대로 반영하지 못할 경우 '슈투트가르트 21' 에서 나타난 시민 저항과 원전 폐쇄를 요구하는 대규모 시위 형태의 저항은 더욱 거세질 수밖에 없다. 이러한 차원에서 사민당과 기민당은 시민들과의 소통을 강화하고, 비당원 시민들의 참여를 확대하는 정당 혁신을 추진하고 있다.

(2) 선거 제도 요인

독일의 선거 제도는 소선거구제 방식의 지역구와 정당별 득표 비율에 따른 비례대표제를 결합한 1인 2표의 혼합형 비례대표제로 다수제와 비례제의 특징을 동시에 가지고 있으면서 높은 비례성을 나타내는 것이 특징이다.

정당 득표에서 5% 이상 또는 3명 이상의 지역구 의원을 당선시킨 정당에 한해 의회 진출을 허용하고 있다. 정당의 득표 비율에 따라 초과 의석이 발생하기도 한다.

전체 의석의 50%를 정당명부식 비례대표제로 선출하는 비교적 개방적인 선거 제도와 선거에서 다수당이 되지 않더라도 연립 정부를 구성하면 집권이 가능한 내각제는 녹색당과 같은 군소 정당 역시 주정부 차원에서 집권을 가능하게 하며 해적당과 같은 이슈 정당의 의회 진입을 용이하게 한다.

[5. 결론]

2011년 독일 선거에서 나타났듯이 녹색당의 지지율이 급상승하고 해적당이 의회에 진입했으며, 이로 인해 사민당과 기민당이 국민 정당으로서 당위성을 상실해 가고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 최근의 선거 결과는 첫째, 연방정부에 대한 정권 평가의 성격이 강하며, 독일 유권자들이 전통적으로 보여 온 좌-우 균형과 연방-지방의 균형적인 선택의 투표 행태를 크게 벗어나지 않았다.

둘째, 녹색당과 해적당 현상은 전통적인 좌-우 균열이 약화되고 권위-탈권위 균열의 중요성이 커지고 있는 징후인 것은 분명하다. 후쿠시마 원전 사고 이후 독일 내 원자력에 대한 안전과 환경 의식 더욱 높아지면서 핵 폐기와 생태주의를 우선 정책으로 내세운 녹색당 지지도가 급상승한 것은 탈물질주의적 정향을 보여준 후기 산업사회의 특징에서 그 원인을 찾을 수 있다. 전반적인 국정은 메르켈이 이끄는 기민당-자민당이

2011년 독일 선거에서 나타났듯이 녹색당의 지지율이 급상승하고 해적당이 의회에 진입했으며, 이로 인해 사민당과 기민당이 국민 정당으로서 당위성을 상실해 가고 있는 것은 사실이다.

주도하고 있지만 핵 정국은 녹색당이 이미 장악했다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 녹색당에 비해서 해적당은 좌-우파 정당들과 이념적 거리를 두고 정보화 사회 내 시민적 자유 보장을 핵심 이슈로 기존 정당이 다루지 않았던 쟁점을 제기하면서 상대적으로 정치 참여가 적고 새로운 이슈에 민감한 젊은 층의 지지를 이끌어내 얻어진 결과라 해석된다. 특히 1990년대 이후 진행되어 온 정보통신기술의 발달과 2000년대에 급속히 확산되고 있는 글로벌 네트워크화라는 시대적 상황에서 상징적 정치 세력으로서 해적당이 부상한 것은, 해적당을 둘러싼 사회·정치적 환경과 해적당이 새로운 형태의 이슈 정당으로서 제도 정당 내에서 성장할 수 있는 조건이 과거보다 향상되었기 때문이다.

결론적으로, 최근 독일 정치권에 대한 시민사회의 저항과 2011년 선거 결과는 사회 여러 계층의 관심과 요구를 '정당적'으로 집약·표출하고 또한 사회에 내재해 있는 계층 간의 갈등과 분열의 요소들을 정당적으로 조정·완화·통합하는 역할로서 국민 정당이 추구해 온 정당 정치가 제대로 작동하지 않고 있음을 보여주는 좋은 사례이다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 크리스토프 폴만, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 이삼열 정범구 최연혜 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 율곡로 88(운니동 삼환빌딩) 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail info@fes-korea.org

<http://www.fes-korea.org>

FES Information Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes-korea.org>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2012 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office