

## 독일 사회민주당의 고데스베르크 강령과 한국 정치\*

신진욱, 중앙대학교 사회학과 교수

1959년 독일 사회민주당의 고데스베르크 강령을 기초하는 데 중요한 역할을 한 수잔네 밀러는 나치 통치기 당시 영국에서 활동했다. 그리고 2차 대전이 끝난 후 독일로 돌아와 민주주의의 재건과 사회민주당의 발전에 기여했다. 그녀의 탄생을 한국에서 기념하는 목적은 독일 진보정치의 혁신 경험을 성찰함으로써 한국 정치와 민주주의 발전을 위한 함의를 이끌어내는 데 있다. 그런 의미에서 이 글은 다음과 같은 세 가지 질문을 다룬다.

첫째, 독일 사민당의 고데스베르크 강령은 어떤 역사적 맥락에서 탄생했으며, 그 혁신적 핵심은 어디에 있는가?

둘째, 1950년대 독일에서 사회민주주의 정치의 혁신이 진행되는 동안 동시대의 한국 진보정치는 어떤 경험을 하고 있었으며, 그 의미는 무엇인가? 한국 현대사에서 독일의 사회민주주의와 유사한 가치와 정치적 지향을 추구한 역사적 세력이 존재했는가?

셋째, 바이마르에서 고데스베르크를 거쳐 베를린으로 이어지는 독일 사회민주주의 혁신의 역사는 오늘날 한국 정치와 민주주의에 대해 어떤 질문을 던지고 있는가?

2015년 9월

\* 2015년 5월 14일, 프리드리히 에버트 재단과 중앙대학교 독일유럽연구센터는 <독일 민주주의와 사회민주주의에서 고데스베르크 강령의 의미>라는 제목으로 수잔네 밀러 탄생 100주년을 기념하여 공동 세미나를 개최했다. 이 글은 당시 발표한 원고를 보완한 것이다.

## 1. 독일의 사회적 민주주의와 <고데스베르크 강령>

1959년 11월 독일의 작은 도시인 바트 고데스베르크에서 독일 사회민주당(SPD, 이하 사민당)은 이후 독일과 유럽 정치에 의미심장한 변화를 가져온 새로운 당 강령을 제정했다. 이른바 ‘고데스베르크 강령’이다. 한국의 진보정치 세력에게 ‘고데스베르크’는 1980년대까지 종종 개량화, 탈계급화, 체제순응의 대명사처럼 간주되기도 했다. 이러한 인식은 독일과 유럽 정치에 대한 이해가 아직 부족했던 까닭도 있었다. 실제 이는 독일에서 벌어졌던 노선투쟁의 한 입장과 일치하며, 최근 독일 사민당의 위기를 낳은 역사적 뿌리의 한 부분을 지적하는 것이기도 하다. 그러나 고데스베르크의 의미를 폄하하면서 독일의 인권과 민주주의, 사회국가와 동서화해 정책을 높이 평가하는 것은 모순이다. 그 역사적 진보를 실현해낸 핵심 세력의 하나가 바로 고데스베르크의 주역들이었기 때문이다. 그러므로 고데스베르크 전환의 맥락, 의의와 성과를 이해하는 것은 오늘날 점점 더 소수화, 고립화되고 있는 한국 진보세력에게 의미 있는 성찰이 될 것이다.

1945년 2차 세계대전과 나치 체제가 종식되고, 1949년 독일연방공화국(서독)이 수립되었다. 연합국의 통치에서 벗어나 ‘독일 정치’가 본격화된 1950년대, 사민당은 콘라드 아데나워가 이끄는 기독교민주당(CDU, 이하 기민당)의 놀라운 성장에 대비되는 정치적 난관에 봉착한다. 기민당은 1920년대 바이마르 공화국 시기까지 분열되어 있던 천주교-개신교 유권자층을 통합하는 데 성공했다. 뿐만 아니라 종교적 정체성을 넘어 현대적 중간계급과 기업인, 나아가 기독교 노동계급을 지지층으로 끌어들었다. 경제사회 정책의 측면에서도 기민당은 질서자유주의 전통에 사회적, 공동체주의적 가치를 가미한 ‘사회적 시장경제’ 노선을 제창하여 정치적으로 대성공을 거두었다. 아데나워 총리는 경제관료와 기업들의 반발을 달래면서 사민당 온건파와 복지동맹을 구성해 1957년 연금개혁과 같은 복지국가 성장을 이뤄내기도 했다. 이 상과 같은 정치적, 이념적 혁신을 통해 기민당은 이미 1950년대 유럽에서 가장 성공한 ‘국민정당’의 모델로 등장하기 시작했다.<sup>1</sup>

---

권력은 상대적이다. 기민당이 성장하는 만큼 사민당은 점점 더 정치적 열세에 처하게 되었다.

1953년 연방의회 선거에서 기민당-기사당 연합이 49.9%의 득표율을 획득한 데 반해, 사민당은 31.0%에 얻는 데 그쳤다.

권력은 상대적이다. 기민당이 성장하는 만큼 사민당은 점점 더 정치적 열세에 처하게 되었다. 1953년 연방의회 선거에서 기민당-기사당 연합이 49.9%의 득표율을 획득한 데 반해, 사민당은 31.0%에 얻는 데 그쳤다. 1957년 선거에서는 기민당-기사당 연합이 53.3%의 득표율을 얻어 단독 과반수를 달성했다. 기민당은 우파에서 중도 좌파 성향의 유권자층을 흡수하면서 군소정당 난립의 우려까지 불식시켰다. 이때

사민당은 ‘건설적 야당’으로서 국가 재건에 협조한다는 입장을 취했지만, 그 이면에는 앞으로 30%대의 벽을 넘지 못하는 ‘영원한 야당’으로 전락할 지 모른다는 불안과 좌절이 깊어지고 있었다.

이 시기에 사민당은 크게 세 가지의 핵심 문제를 안고 있었다. 첫째, 나치체제 하에서 노동계급의 조직적 권력자원이 크게 파괴되었고, 계급구성의 변화로 전통적인 제조업 노동계급이 더 이상 압도적 다수가 될 수 없었다. 둘째, 당의 조직형태, 문화와 가치지향이 구시대적이라는 것이 점점 더 분명해졌다. 당의 조직과 소통구조는 바이마르 시기의 관료적 성격을 벗어나지 못했고, 대외적으로는 사회문화적 다원화, 선거정치의 역동성, 점증하는 대중매체의 중요성에 부응하지 못했다. 셋째, 사민당은 동독 문제와 외교정책에서 아데나워 정부의 친서방 정책과 친미 노선에 반대했지만, 냉전 현실에 부응하는 독자적 외교노선을 정립하는 데 어려움을 겪었다. 사민당은 ‘반대만 하는 당’, 그리고 ‘통치역량을 갖지 못한 당’이라는 이미지가 확산되고 있었다.<sup>2</sup>

그러나 이런 문제들은 1950년대에 갑작스레 등장한 것이 아니었다. 이미 1920년대부터 사민당의 개혁파와 청년 정치집단들은 시대적 환경의 변화를 읽어냈고, 그에 상응하는 당의 변화를 촉구해왔다. 더 민주적인 조직, 더 보편적인 호소력을 지닌 가치, 더 넓은 사회계층을 품을 수 있는 노선이 요구되었다. 1959년 고데스베르크 강령은 이처럼 오래된 개혁의 열망을 최종적으로 ‘권력화’한 것이었다. 그런 의미에서 독일의 정치학자 프란츠 발터는 독일 사민당 내 혁신의 노력이 결실을 맺는 데 30년이 걸린 것이라고 평가했다.<sup>3</sup> 1950년대 사민당의 선거 패배는 개혁파에 힘을 실어주긴 했지만, 고데스베르크 강령은 새로운 선거전략이자 근본적인 철학적 전환, 정치노선의 전환을 의미했다.

고데스베르크 강령의 가장 중요한 의의는 당의 정체성을 마르크스주의 이론이나 계급투쟁 노선에 국한시키지 않고, 노동운동과 사회주의 운동이 일구어 온 자유, 정의, 연대의 ‘기본가치’를 공유하는 공동체로 정의내렸다는 데 있다. 이는 인류 역사에 깊은 뿌리를 갖는 종교적 가치와 근대 문화에 대한 사회민주주의적 재해석을 뜻하기도 했다. 또한 사회정의와 평등이 자유, 민주주의, 법치주의와 긴밀히 연관되어 있음을 강조했다. 새로 건설된 독일연방공화국의 기본법(헌법)은 ‘민주적이고 사회적인 연방국가’(20조 1항), ‘공화, 민주, 사회적 법치국가’(28조 1항)를 국가정체성으로 규정했다. 이러한 기본법을 기초한 핵심 인물인 카를로 슈미트는 바로 사민당 개혁파의 중심 인물 중 하나였다. 고데스베르크는 새로 건설한 독일 국가의 불가침의 자기규정인 ‘자유롭고 민주적인 기본 질서’를 긍정하는 동시에, 실질적 내연을 사회민주주의적으로 채워가는 것을 당의 기본목표로 선포했다.

---

고데스베르크 강령의 가장 중요한 의의는 당의 정체성을 마르크스주의 이론이나 계급투쟁 노선에 국한시키지 않고, 노동운동과 사회주의 운동이 일구어 온 자유, 정의, 연대의 ‘기본가치’를 공유하는 공동체로 정의내렸다는 데 있다.

---

## 2. 고데스베르크 강령과 한국의 진보정치

고데스베르크 전환 당시 독일과 한국은 냉전과 분단이라는 시대상황을 공유하고 있었지만, 역사적 배경, 진보정치의 토대, 지정학적 환경, 국내적 세력관계 등 여러 측면에서 너무나 큰 차이를 갖고 있다. 그러므로 양국의 일대일 비교는 역사적 인식이 결여된 접근이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 한국의 민주화운동사에도 의미 있는 성찰을 가능하게 해주는 역사적 동향과 쟁점들이 존재한다.

첫째, 독일 사민당의 고데스베르크 강령이 제정된 1959년을 전후한 시기에 한국 정치, 특히 한국의 진보정치세력은 어떤 상황에 놓여 있었으며, 어떤 역사적 시간을 겪고 있었는가? 독일 사민당과 같은 진보정치의 혁신을 이뤄낼 수 있는 조건이 존재했는가? 둘째, 1960년대 이후 30년 가까이 지속된 군부독재 체제 하에서 한국의 민주화 운동은 사회민주주의에 비견할 만한 사상적, 정치적 지향을 발전시켜왔는가? 한국의 현대사에서 사회민주주의 정치의 토착적 토양이 성장하고 있었는가? 끝으로, 고데스베르크 전환 이후 독일 사민당의 변화는 21세기를 맞이한 오늘의 한국 정치, 특히 진보세력에게 어떤 의미를 지니는가? 이 장에서는 앞의 두 가지 문제를 논할 것이다.

### 1) 반공독재 체제와 진보정치의 타살

1945년 광복 직후 38선 이남에서 좌파 정치세력의 가장 큰 문제는 분열과 종파주의, 그리고 취약한 대중적 기반이었다. 좌파는 먼저 공산당, 인민당, 신민당 등으로, 이후 박헌영의 남로당, 여운형의 사회노동당으로 다시 이합집산하여 분열됐다. 또한 건국준비위원회 등과 같이 전국적으로 지방행정조직을 구축하기도 했지만, 좌파 정치의 대중적 기반이 견고하고 폭넓게 존재했다고 볼 수는 없다. 이는 일본의 점령통치 하에서 조선 공산주의 운동과 적색노동운동의 근본 문제들이 지속됐기 때문이다. 1950년대 한국에선 초대 대통령 이승만의 자유당 정권은 정치적 부패, 법치주의의 훼손, 극단적인 반공주의가 지배하고 있었다. 민주당은 지주계급과 보수적 자유주의자들의 혼란스런 집합체일 뿐이었다.

하지만 당시 한국에서 진보적 정치세력이 완전히 기반을 상실했다고는 볼 수 없다. 1956년에 창당된 진보당은 상당한 세력을 갖고 있었으며, 특히 지도자인 조봉암은 1956년 5.15 정·부통령 선거에서 30%에 달하는 지지를 얻는 등 대중적 영향력이 상당했다. 진보당과 조봉암의 노선은 과거의 조선공산당과 이를 계승하는 급진정당들과 달리

---

1945년 광복 직후 38선 이남에서 좌파 정치세력의 가장 큰 문제는 분열과 종파주의, 그리고 취약한 대중적 기반이었다. 좌파는 먼저 공산당, 인민당, 신민당 등으로, 이후 박헌영의 남로당, 여운형의 사회노동당으로 다시 이합집산하여 분열됐다.

---

의회민주주의, 선거경쟁, 현대적 사회보장제도와 공산주의 체제를 분명히 반대했으며, 평화통일과 유연한 다원주의 외교를 지향했었다. 이러한 점에서 이들은 동시대 독일 사민당의 개혁노선과 상당한 유사성을 갖고 있었다. 나아가 양자 사이에는 간접적으로나마 실질적인 연관관계도 찾아볼 수 있다. 한반도 정치에서 반공친미를 우선시한 미 군부와 달리, 미 국무부는 이승만을 경계하고 중도 좌파 지도자들을 진지하게 고려했다. 이는 미 국무부의 진보적 '뉴딜' 관료들이 서독에서 사민당 개혁파의 중요한 협력자들이었기 때문이다.

하지만 이승만 정부는 진보당과 조봉암의 영향력에 위협을 느껴 1958년에 진보당을 강제해산하고 조봉암을 사형에 처했다. 1960년 이승만 정권은 4.19 시민혁명에 의해 붕괴됐지만, 진보당 해체와 조봉암의 사망으로 생긴 정치적 공백지대를 차지했던 것은 정치적 정체성조차 불분명한 민주당이었다. 민주당은 집권 후에 신파-구파, 노장과-소장과 등으로 복잡하게 분열되고 혼란을 거듭했다. 한편 4.19 이후 개방된 정치환경에서 한국사회당, 사회대중당 등 여러 진보적 정당이 결성됐고, 아래로부터의 대중행동이 폭발했다. 하지만 이들은 정치권력에 접근하는 데 전혀 성공하지 못했고, 통일운동에 집중한 대중행동은 한국전쟁의 상처가 아물지 않은 상황에서 다수의 동의를 이끌어낼 수 없었다. 결국 1961년에 박정희 장군의 군사쿠데타가 성공하였고, 1987년까지 지속된 긴 군부독재의 시대가 열리게 됐다. 이후 1987년의 민주화까지, 한국에서 사회민주주의 정치와 계급적 의제는 제도정치외에서 완전히 배제됐다.

이처럼 국내에서는 반 세기 이상의 폭력적인 역사가 이어졌다. 1950-60년대 당시 진보정치의 운명은 많은 부분 그들 자신의 논쟁, 경쟁, 선택에 의해서가 아니라, 국내정치와 국제관계에서의 극단적인 힘의 불균형에 의해 규정되었다. 독일에서 사민주주의의 현대화가 급진전되고 있던 시기에, 한국에서도 동시대의 시대정신을 공유하는 유력한 정치세력이 존재했다. 하지만 그들은 국가폭력에 의해 파괴되고 이후 수십 년 간 국가의 미래를 결정하는 데 아무런 영향을 미치지 못했다.

## 2) 삼민이념(三民理念): 한국적 토양의 사회민주주의?

1961년 권력을 잡은 박정희와 정치군인들은 한때 독일에서 1950년대 중반부터 본격화된 경제지적, 좌우파 복지동맹에 기반한 산업적 평화, 경제성장과 국민복지를 동시에 달성한 '독일 모델'을 국가 미래상을 위한 중요한 잣대로 삼기도 했다. 그러나 1960년대 중반을 지나면서 박정희 정권은 수출주도형 산업화, 억압적 정치체제, 배제적 노동체제로 특징지어지는 '권위주의 발전국가 형태'로 결론을 내렸다.

---

이승만 정부는 진보당과 조봉암의 영향력에 위협을 느껴 1958년에 진보당을 강제해산하고 조봉암을 사형에 처했다. 1960년 이승만 정권은 4.19 시민혁명에 의해 붕괴됐지만, 진보당 해체와 조봉암의 사망으로 생긴 정치적 공백지대를 차지했던 것은 정치적 정체성조차 불분명한 민주당이었다.

---

---

1960년대와 70년대 제도정치는 거의 완전히 독재정권의 통제 하에 있었지만, 민주화 운동은 대학생, 종교인, 지식인, 언론인 등을 중심으로 지속됐다. 또한 1970년대 초반부터 서서히 성장한 민주노조운동은 처음에 노동인권에서 출발하여 점차 계급과 정치의 문제로 다가섰다.

---

그렇다면 독일 사민주의는 한국에 아무런 의미가 없었으며, 한국 정치와 완전히 동떨어진 세계의 이야기일 뿐이었던가? 그렇지 않다면 1960년대 이후 한국사회에서 사민주의 정치의 토양은 과연 얼마나, 또 어떤 형식으로 성장했는가? 이 문제를 ‘사회민주주의적으로’ 검토하기 위해서는 먼저 1961년 군사독재 개시 이후 한국에서 유럽 사회민주주의의 핵심 가치인 ‘자유’, ‘정의’, ‘연대’를 추구하는 대중적, 정치적 흐름을 돌아봐야 한다.

1960년대와 70년대 제도정치는 거의 완전히 독재정권의 통제 하에 있었지만, 민주화 운동은 대학생, 종교인, 지식인, 언론인 등을 중심으로 지속됐다. 또한 1970년대 초반부터 서서히 성장한 민주노조운동은 처음에 노동인권에서 출발하여 점차 계급과 정치의 문제로 다가섰다. 이런 다양한 운동 세력들은 사회현실을 비판하고 미래상을 제시하는 이념을 모색해왔다. 특히 1970년대에 등장한 ‘삼민이념’은 민주(民主)·민족(民族)·민중(民衆)의 가치를 종합하는 사상으로 큰 의미가 있다.

삼민이념은 1974년 전국민주청년학생총연맹 명의의 『민중·민족·민주 선언』에서 처음으로 체계화됐다. 이 선언문은 독재체제, 특권기업과 매관자본주의를 극복하고, 민중·민주·민족 혹은 민생·민권·민족(民生·民權·民族)의 3대 가치를 실현할 주체로 근로대중, 학생, 지식인, 종교인 등 다양한 사회집단의 연대를 주장했다. 그 이념은 1980년대 민주화 운동까지 전승됐다. 일례로 1983년 민주화운동청년연합의 창립 선언문은 『민주, 민중, 민족 통일을 우리 모두에게』라는 제목을 썼다.

정치적 민주주의, 사회경제적 정의, 민족적 자주와 평화공존을 함께 추구한 민주화 운동의 이념은 유럽 사회민주주의의 핵심 가치들과 친화성을 갖고 있었다. 민주주의 정치는 전술적 도구 이상의 근본가치였고, 특정 계급의 이익만이 아니라 다수 이익의 총화를 지향했으며, 계급적 착취로 환원되지 않는 모든 종류의 억압과 인간존엄의 훼손에 반대하여 연대했다. 한국에서 ‘사회민주주의’라는 개념은 한번도 정치담론의 장에서 비중 있는 위치를 차지한 적이 없었다. 하지만 유럽의 사회민주주의에 상응하는 이념과 담론, 사회적 사고방식이 다른 언어를 통해, 다른 역사적 경로를 거쳐 성장해 온 것이다.

그러나 독일 사회민주주의와 한국 진보이념의 역사적 궤적에는 결정적 차이가 있다. 독일에서는 마르크스주의와 계급투쟁의 이념, 그리고 담지집단으로서 노동계급의 정치적, 조직적 권력자원이 1860년대부터 ‘먼저’ 정립되었고, 체계를 개방하고 외연을 넓히는 작업이 이후 장기간에 걸쳐 이뤄졌다. 고데스베르크 강령은 이러한 개혁과정의 최종적 결실이었다. 반면 한국에서는 독재권력과 싸우는 과정에서 폭넓은 연대와 느슨한 이념적 총합이 ‘먼저’ 이뤄졌고, 이후 계급적 착취와 제국주의적

세계질서에 대한 비판적 인식을 날카롭게 하는 작업이 진행됐다.

이러한 변화의 결정적 분기점은 1980년 5월 광주에서 미국의 묵인 하에 자행된 군부의 시민학살이었다. 이를 계기로 한국의 민주화 운동은 매우 급진화됐다. 학생운동과 노동운동 내에 마르크스주의, 반자본주의 혁명노선과 반제도적 전복사상이 확대되었다. 이들은 한국사회에서 소수에 불과했지만, 운동권 내에서 중요한 위치를 점하고 있었다. 이와 같은 이념적, 정치적 급진화는 독재와 국가폭력, 민중부문에 대한 탄압이 극단에 이르렀던 시대상황에 대한 정당한 반응이었다. 모든 국가기구가 감시와 폭력의 도구가 되고, 정당과 의회가 자유민주주의의 외양을 갖추기 위한 장식물로 전락한 시대에, 어떤 사상과 노선이 지배구조의 중핵과 정면으로 대결하지 않고 시대 전체와 대결할 수 있었겠는가?

그러나 어떤 한계를 교정하기 위해 전환하는 역사적 과정은 종종 또 다른 편향을 낳곤 한다. 변혁운동의 급진화와 앞서 서술한 한국 진보 정치의 긍정적 전통들, 즉 진보당에서 삼민이념까지 이어진 가치 공동체, 다원주의, 폭넓은 연대의 정신이 단절되는 문제상황이 발생했다. 이 문제는 지배구조의 폭력성의 증거가 도처에 명시되던 시기에는 봉합될 수 있었다. 그러나 민주화와 더불어 연대와 적대의 선이 점차 중층화, 다원화됨에 따라 협소한 급진노선은 많은 잠재적 동조자들을 ‘진보정치의 외부’로 밀어내는 결과를 낳았다. 큰 틀에서 가치를 공유하는 많은 사람들이 ‘진보적 세력’의 일원으로서 집단적, 사회적 정체성을 잃고, 정치적 거처를 상실한 ‘진보적 개인’들로 흩어졌다.

이런 상황은 2000년대 들어 작지만 의미 있는 변화를 겪게 된다. 진보정치 세력이 제도정치로의 진입을 시도하는 과정에서 유럽 사회민주주의의 성취와 역사에 대한 진지한 관심이 증가했다. 한편 전통적으로 보수 지배질서의 자유주의적 동반자일뿐이었던 민주당 전통의 정당, 최소한 그 일부 세력이 평등, 사회정의, 복지국가 지향에 조심스럽게 다가서고 있다. 이 두 변화의 흐름이 서로 만나고 충돌하는 지점에서, 독일 사민당의 고데스베르크 전환과 그 이후의 정치적 변화는 건설적 토론의 소재를 제공한다.

---

어떤 한계를 교정하기 위해 전환하는 역사적 과정은 종종 또 다른 편향을 낳곤 한다. 변혁운동의 급진화와 앞서 서술한 한국 진보정치의 긍정적 전통들, 즉 진보당에서 삼민이념까지 이어진 가치 공동체, 다원주의, 폭넓은 연대의 정신이 단절되는 문제상황이 발생했다.

---

### 3. 고데스베르크 이후의 사민당과 21세기 한국 정치

2000년대 들어 한국의 여러 정치집단은 유럽의 사회민주주의를 진지하게 고려하기 시작했다. 1997년 아시아 금융위기 이후 사회경제

적 불평등과 불안정이 저소득층과 중간계급에 널리 확산되면서, 사람들은 불평등과 정의의 문제를 중요한 정치의제로 간주하기 시작했다. 김대중, 노무현 정부는 이런 시대적 상황을 심각하게 다루었지만, 불평등과 불안의 심화 경향을 저지하는 데 성공하진 못했다. 이런 미완의 과제가 2008년 시작된 이명박 정부의 공격적 신자유주의 정책과 대결하는 과정에서 전면부상했다. 또한 유럽 복지국가와 좌파 정당들에 대한 관심이 높아졌다. 이 변화의 역사적 의미는 과거에 민주화 운동이 국가권력에 저항하면서 발전시킨 민중민주주의의 이념이 제도정치와 국가정책의 영역으로 들어오기 시작했다는 데 있다. 그러나 운동의 문법과 정치의 문법은 다르다. 한국 진보주의의 전통을 제도정치 영역에서 계승하기 위해서는 노선, 권력과 선거의 측면에서 추가적 과제를 달성해야 한다.

여기서 독일 사민당의 고데스베르크 강령과 그 이후의 정치변화를 좀 더 상세히 고찰할 필요가 있다.

첫째, 독일 사민당의 노선 변화다. 가장 근본적인 것은 철학적 전환이었다. 사민당은 마르크스주의, 계급투쟁론과 과학적 객관성을 주장하는 사회주의 교리에서 벗어나, 노동운동과 사회주의 운동이 '역사적으로' 옹호하고 추구해 온 제반 가치들(정의, 평등, 인권, 자유, 민주주의, 법치주의 등)을 널리 품는 다원주의적 가치공동체로 스스로의 정체성을 재정의했다. 정치적으로는 노동계급의 이익만을 대표하는 정당이 아니라, 사민주의적 구심점을 갖는 국민정당을 지향했다. 또한 폐쇄적인 조직정당과 당원정당의 한계를 넘어, 다양한 사회계층에 호소하는 대중정치와 선거정치의 중요성을 강조하기 시작했다.

---

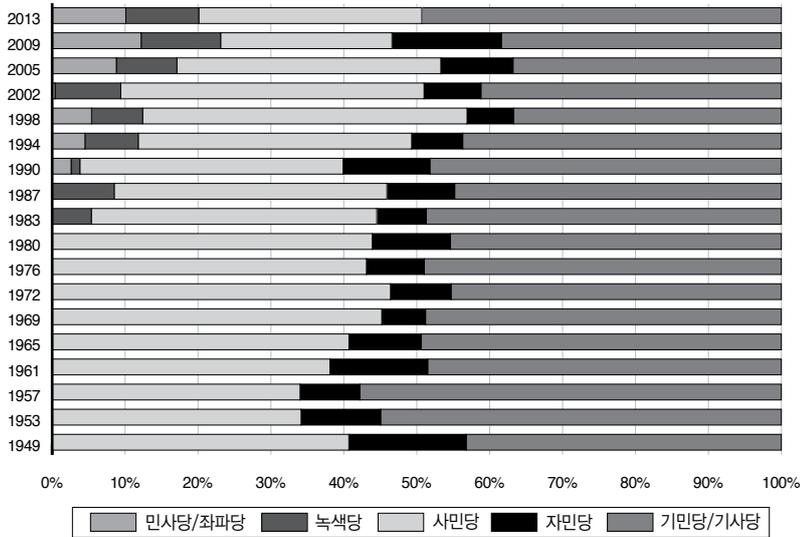
명심해야 할 것은 '국민정당'과 '대중정치'를 지향하는 것이 반드시 계급적, 이념적 정체성의 폐기를 의미하진 않는다는 사실이다. 현대 선거정치에서, 특히 다수결주의 양당정치 체제에서 중위유권자층을 획득하지 않고 권력을 잡을 수는 없다. 그리고 보수정당이든 진보정당이든 전통적 지지층을 주변화시키면서 '전 국민의' 정당이 된 사례는 없다.

---

명심해야 할 것은 '국민정당'과 '대중정치'를 지향하는 것이 반드시 계급적, 이념적 정체성의 폐기를 의미하진 않는다는 사실이다. 현대 선거정치에서, 특히 다수결주의 양당정치 체제에서 중위유권자층을 획득하지 않고 권력을 잡을 수는 없다. 그리고 보수정당이든 진보정당이든 전통적 지지층을 주변화시키면서 '전 국민의' 정당이 된 사례는 없다. 고데스베르크 전환 이후의 선거에서 사민당은 좌파에서 중도 우파 성향의 유권자까지를 포괄하는 지지층을 획득하는 방향으로 외연을 확장했다. 이는 1950년대에 기민당이 우파에서 중도 좌파까지 유권자층을 흡수했던 것과 대비된다(〈그림1〉). 2000년대 들어 사민당이 전례 없는 선거패배를 당한 것은 많은 부분 '좌'의 유권자층을 녹색당과 좌파당에게 빼앗겼기 때문이다.

둘째, 사민당 내부의 권력구도 변화다. 고데스베르크 강령 제정을 주도한 개혁세력의 대표적 지도자는 빌리 브란트, 헬무트 슈미트, 헤르베르트 베너, 카를로 슈미트 등이다. 이들은 사민당이 패배와 무력

〈그림1〉 독일 연방의회회의 이념적 성향 추이, 1949-2013 (1990년 이전은 서독)



출처: 연방선거관리위원회, 필자의 계산 및 재구성.

비고: KPD, GB/BHE, DP, WAP 등 사별한 정당들을 모두 포함한 분석결과는 이하 참조

Thomas Saalfeld, "The German Party System - Continuity and Change," in: German Politics 11(3): 99-130

함에서 벗어나지 못한 1950년대에 당내에서 새 노선을 관철시키기 위해 끈질긴 노력을 했다. 그 출발점은 1953년 총선 대패 이후 치러진 1954년 베를린 당대회였다. 결정적으로 1957년 총선의 재앙적 패배 직후 치러진 1958년 슈투트가르트 당대회에서 이들은 당 지도부를 완전히 장악하는 데 성공했다.

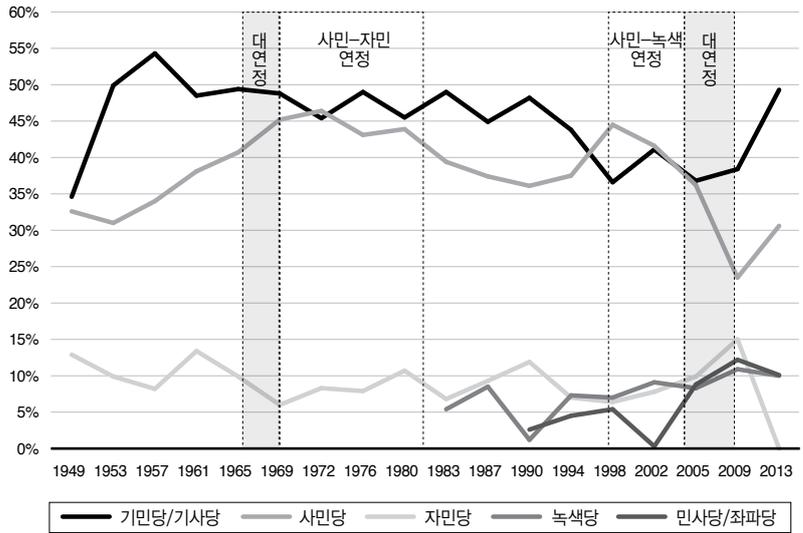
개혁파 지도자들은 많은 경우 선거에서 승리하거나 국가적 대사에 기여함으로써 대중적 신뢰와 지지를 획득하는 데 성공한 인물들이었다. 개혁파 정치인들은 대중과 접촉하지 않고 관료기구 안에서 당을 좌우한 전통적 지도부와 분명히 구분되는 새로운 집단이었다. 고데스베르크 이후 이들은 수십 년 동안 독일과 유럽, 그리고 세계정치를 규정하는 핵심 주체로 성장했다. 빌리 브란트는 1966-69년 기민당과의 대연정 당시 부총리를 지냈고, 1969-74년 사민당-자민당 연정의 총리로서 신동방정책, 적극적 사회복지 정책과 평화정책으로 독일 사민당의 위상은 물론 독일의 국격을 한 단계 끌어올렸다. 헬무트 슈미트는 브란트 정부에서 국방장관, 경제장관, 재무장관을 두루 거쳤고, 1974-82년에 사민당-자민당 연정의 총리를 역임하며 현실주의적인 정책들을 펼쳤다.

셋째, 독일 사민당의 선거 승리와 집권이다. 앞서 서술한 것처럼 1950년대 후반까지만 해도 사민당 내에는 이제 기민당이 사실상 민주적으로 영구집권하는 체제가 될 것이라는 좌절이 만연해 있었다. 하지만 고데스베르크를 전후한 시기부터 사민당은 이런 비관적 전망을 완전히 뒤집는

개혁파 지도자들은 많은 경우 선거에서 승리하거나 국가적 대사에 기여함으로써 대중적 신뢰와 지지를 획득하는 데 성공한 인물들이었다. 개혁파 정치인들은 대중과 접촉하지 않고 관료기구 안에서 당을 좌우한 전통적 지도부와 분명히 구분되는 새로운 집단이었다.

대반전을 이뤄냈다. 연방의회 의석비율은 1965년 선거에서 40%를 넘었고, 1972년엔 46.4%로 기민당을 단독으로 넘어섰다. 사민당은 1966년 대연정 참여를 시작으로 19년 동안 연속 집권했으며, 1969년부터 13년 동안 브란트-슈미트 정부의 전성기를 누렸다. (<그림2>)

<그림2> 독일 연방의회 의 주요 정당 의석비율 추이, 1949-2013 (1990년 이전은 서독)



출처: 연방선거관리위원회, 필자의 계산 및 재구성.

고데스베르크 이후 사민당의 변화가 독일 진보정치와 노동운동에 긍정적인 결과만을 가져온 것은 아니었다. 고데스베르크 강령은 오랫동안 좌파 진영 내의 격렬한 논쟁과 대립의 원천이었으며, 사민당의 정치적 성공의 기초였던 동시에 패배의 씨앗이 되기도 했다.

그러나 고데스베르크 이후 사민당의 변화가 독일 진보정치와 노동운동에 긍정적인 결과만을 가져온 것은 아니었다. 고데스베르크 강령은 오랫동안 좌파 진영 내의 격렬한 논쟁과 대립의 원천이었으며, 사민당의 정치적 성공의 기초였던 동시에 패배의 씨앗이 되기도 했다. 비판자들은 고데스베르크 이후 사민당이 진보적 정체성과 노동조합과의 긴밀한 협력관계를 상실했으며, 체제 내 비판세력 또는 준(準)국가 기구처럼 되어버렸다고 지적했다. 또한 명망과 전문성을 갖춘 정치인 집단이 당을 주도하는 가운데 당내 민주주의가 약화되고 당원의 탈정치화가 심화되는 등의 문제를 강력히 제기했다. 이에 대한 대안이 과거 정통주의와 순혈주의로 회귀하는 데 있지 않다는 것은 분명하지만, 긍정적 변화의 이면에 존재하는 새로운 위협들을 해결해가는 것은 중요했다.<sup>4</sup>

고데스베르크 이전과 이후의 정치변화를 거칠게나마 되짚어 보는 것은 이러한 양면성의 의미를 읽어내는 데 도움을 준다. 앞서 언급한 것처럼 사민당은 1950년대까지 경직된 계급노선으로 점점 더 '왼쪽으로' 고립되어 갔는데, 1960-70년대 브란트-슈미트 정부는 진보주의의 확대와 유연화로 이를 극복했다. 사민당은 이후 1990년대 후반에 다시 정치적 성공을 거두어 슈뢰더 총리가 이끄는 사민당-녹색당

의 적녹연정을 구성했다. 하지만 2000년대 들어 전통적 지지층을 상실하고 진보적 의제를 다른 정당에 빼앗김으로써 좌우 양쪽에서 ‘중간으로’ 포위되었다. 당시 시민당은 ‘신 중도’를 표방했는데, 선거 당시 이것이 ‘(사회의) 새로운 중심(中心)’을 의미했을 때는 승리한 반면, 집권 후 ‘(좌우의) 새로운 중간(中間)’을 뜻하게 되어버렸을 때는 전통적 지지층이 등을 돌리기 시작했다.

이상과 같은 독일 정치의 역사는 ‘진보’ 또는 ‘중도’를 양자택일하는 것이 아니라, 진보적 정체성을 중심으로 한 지지층의 외연적 확대가 진보정치의 성공을 위해서 매우 중요함을 말해준다. 1960년대 독일 시민당의 ‘모두를 위한 정의’라는 표어는 좌파의 위치에서 양자를 공존시킨 절묘한 조합이었다. 반면 1963-66년 독일 총리를 지낸 기민당의 루드비히 에르하르트가 1957년에 출간한 책의 제목은 〈모두를 위한 풍요〉였다. 이는 우파의 위치에서 시장경제와 사회적 통합을 결합시킨 탁월한 언어였다. 이처럼 현대 대중민주주의 정치에서 권력투쟁은 단순히 진보주의와 보수주의 사이에서가 아니라, 정치적 당파성과 범국민적 대표성을 누가 더 성공적으로 결합시키느냐를 둘러싸고 벌어진다.

오늘날 한국에서 위와 같은 독일의 경험이 주는 함의는 무엇인가? 선부른 결론 대신에 우리는 각자의 위치에서 유익한 질문을 도출할 수 있을 것이다. 예를 들어 독일 사례의 세 지점, 즉 ‘당 노선’, ‘당내 권력’, ‘선거 정치’의 각 측면에서 이런 질문들을 던져볼 수 있다. 먼저 철학과 노선의 측면에서, 민주당은 진보와 중도 노선 사이를 진자운동하는 대신에, 진보적 중심 위에 동심원을 넓게 펼치는 확대정당으로 성장하기 위한 철학과 개념을 구축할 의지를 갖고 있는가? 반면 진보 진영에서 민주, 민중, 민족의 이념을 현대화하기 위한 사상, 가치, 노선의 혁신이 이토록 오래 지체되고 있는 이유는 무엇인가? 둘째, 당내 권력의 측면에서, 스스로 대안임을 주장하는 수많은 정치집단들은 과연 1950-60년대 빌리 브란트와 다른 개혁파 정치인들처럼 실제적인 선거승리와 정치력을 입증함으로써 당을 변화시킬 준비가 되어 있는가? 정치에서 노선의 정당성은 논리적 설득력만이 아니라, 무엇보다 정치적 승리를 통해 확인된다는 것을 분명히 인지하고 있는가? 끝으로 선거 정치의 측면에서, ‘진보’로 고립되거나 ‘중도’로 위축되는 것이 아니라, 진보적 유권자층을 결집하는 동시에 중도적, 비일관적 유권자층을 흡수할 수 있는 전략과 언어를 어떻게 발전시킬 수 있는가? 이러한 질문들에 대한 답을 구하기 위해서는 독일 시민당의 성공과 좌절에 대한 면밀한 분석이 필요할 것이다.

---

독일 정치의 역사는 ‘진보’ 또는 ‘중도’를 양자택일하는 것이 아니라, 진보적 정체성을 중심으로 한 지지층의 외연적 확대가 진보정치의 성공을 위해서 매우 중요함을 말해준다. 1960년대 독일 시민당의 ‘모두를 위한 정의’라는 표어는 좌파의 위치에서 양자를 공존시킨 절묘한 조합이었다.

---

## |후주|

- 1) Josef Schmid and Udo Zolleis, "Entwicklung ausgewählter Parteien: Dramatische Krisen - oder geplanter Wandel?", Uwe Andersen (ed.), *Parteien in Deutschland. Krise oder Wandel?*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, pp. 62-85.
- 2) Michael Reschke, Christian Krell, Jochen Dahm et al., *Geschichte der Sozialen Demokratie*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, p. 91.
- 3) Franz Walter, *Die SPD. Biographie einer Partei*, Reinbek: Rowohlt, p. 145.
- 4) Helga Grebing, *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, 8/e, München: dtv, 1977, pp. 247-252.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 스벤 슈베어젠스키, 김태현

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 안인경 정범구 (가나다 순)

주소 03131 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 유럽 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 필자들 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 1998-2014 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

프리드리히 에버트 재단(FES)이 발간한 모든 출판물은 FES의 서면 동의 없이 상업적 목적으로 사용할 수 없다.