

독일 정당과 정당체제

유진숙, 배재대학교 글로벌공공인재학부 교수

독일은 '정당국가'라고 칭해질 정도로 정당의 법적·정치적 위상이 높은 국가이다. 이러한 정당의 높은 위상은 독일 민주주의와 나치즘의 역사, 세계 정당역사에 족적을 남긴 주요 정당, 선거와 국가체제 등 제도적 틀이 복합적으로 작용하면서 낳은 결과이다.

여기서는 독일 정당체제 형성의 역사적, 제도적 배경, 정당체제 성격의 변화, 주요 정당 및 2017년 9월 총선결과의 내용으로 독일 정당체제를 소개하고자 한다.

정당체제란 개별 정당 차원을 넘어서는 정당 상호간의 구조적 관계를 의미하며 일반적으로 이념과 유효정당의 수, 경쟁의 유무 등의 변수로 유형화한다. 정당이념과 유효정당의 수, 정당경쟁의 성격 등은 전체 사회의 체제성격, 이념적 구도 및 분화를 반영한다는 점에서 정당체제의 이해는 곧 정치체제의 이해와 긴밀하게 연계되어 있다. 즉, 우리는 단순히 개별 정당의 이념이나 성격에 대한 이해를 넘어서 전체 독일 정당의 관계와 상호작용, 그리고 복합적 정치체제에 대한 입체적 이해를 시도하고자 한다.

독일 정당체제의 변동에 대해서는 1950년대, 즉 독일연방공화국의 건국 시점부터 2017년 총선 시점까지를 분석하고자 한다. 이러한 통시적 분석을 통하여 독일 정당체제가 어떻게 현대 독일 사회의 정치사회적 변화를 반영하며 동시에 독일 사회를 주도해왔는지 포착하고자 한다.

2018년 3월

1. 독일 정당체제 형성의 역사적, 제도적 배경

독일 정당의 기원은 독일제국으로 거슬러 올라간다. 1848/49년에 최초로 프랑크푸르트 의회가 개최된 이후 1860년대에 독일진보당, 전독일노동자협회, 사회민주노동자정당, 중도정당 등이 창당되었다. 전독일노동자협회, 사회민주노동자정당 등은 독일 사회민주주의당(SPD, 이하 사민당)의 전신으로서 노동조합과 같은 의회 외부 세력을 기반으로 등장한 좌파 이념정당의 전형이다. 독일사민당은 이후 정당연구에서 대중정당 모델, 이념정당모델 등을 탄생시키기도 했다. 중도정당은 독일 기독교민주주의당(CDU, 이하 기민당)의 전신인 중도 우파정당이다.

정당은 바이마르공화국의 탄생 이후 민주주의와 의회주의에 기반한 국가체제의 재편 과정에서 본격적으로 주목받기 시작하였다. 다만 바이마르공화국 시기까지만 해도 정당은 주로 국가적 통합성을 해치는 이기적 행태의 상징으로 언급되었다. 오토 쾰로이터가 유행시킨 ‘정당국가’라는 개념도 이 시기, 정당에 대한 강한 비판적 관점에서 등장하였다.

정당이 보다 긍정적인 관점에서 민주주의적 국가운영의 핵심적 제도로 평가·수용되기 시작한 것은 2차 세계대전 이후부터이다. 2차 대전 이후 건국된 독일연방공화국은 나치정권이 민주주의 하에서 탄생하였다는 역사적 자성 하에 직접민주주의적 요소를 대폭 축소하고 정당을 비롯한 대의민주주의적 기제를 강화하였다. 특히 정당은 대의민주주의를 유지하고 보호하는 핵심적 제도로 간주되었으며 다원주의적 정당체제는 권위주의체제의 출현을 방지할 수 있는 제도로 인정되었다. 이에 1946년부터 주정부 차원에서부터 정당에 대한 법적 규정이 도입되기 시작하였으며 1949년 현대국가로서는 처음으로 독일은 정당에 헌법기관으로서의 지위를 부여하였다.¹ 독일 기본법 21조는 “(1) 정당은 국민의 정치적 의사형성을 지원한다. 정당의 설립은 자유다. 정당의 내부 구조는 민주주의적 기본원칙에 상응해야 한다. 정당은 재정자원과 재산의 출처 및 사용내역에 관하여 공개해야 한다. (2) 정당의 목적 또는 지지자들의 행동이 자유민주주의적 기본질서를 저해하거나 독일연방공화국 존립의 위협을 지향하는 것은 위헌이다. 위헌성에 대해서는 연방헌법재판소가 결정한다.”라고 명시하고 있다.

정당의 높은 위상은 의원내각제 및 혼합형 선거제도의 제도적 맥락과도 긴밀히 연계되어 있다. 독일은 의회의 다수당이 단독으로 또는 다른 소규모 정당과의 연정을 구성하여 내각을 구성하며 다수당의 대표가 총리로 선출되는 의원내각제이다. 의원내각제는 대통령의 독립성이 제도적으로 보장되는 대통령제나 준대통령제에 비하여 국정에서의 정당의 강한 영향력 확보에 유리한 제도이다.

독일의 선거제도는 절반(299석)은 다수대표제(제1투표)로 나머지는

정당이 보다 긍정적인 관점에서 민주주의적 국가운영의 핵심적 제도로 평가·수용되기 시작한 것은 2차 세계대전 이후부터이다. 2차 대전 이후 건국된 독일연방공화국은 나치정권이 민주주의 하에서 탄생하였다는 역사적 자성 하에 직접민주주의적 요소를 대폭 축소하고 정당을 비롯한 대의민주주의적 기제를 강화하였다.

비례대표제(제2투표)로 선출되는 혼합제다. 그러나 비례대표제에서의 정당투표(제2투표) 결과에 따라 전체 598석이 비례대표에서 5% 이상을 획득하거나 다수대표제에서 최소 3석을 확보한 정당을 대상으로 배분된다. 정당투표 결과 배분된 의석은 일차적으로 다수대표제로 지역구에서 선출된 의원들에게 배정되고 잔여석은 정당목록의 후보들에게 배정된다. 이 점에서 독일 선거제도는 혼합제라기 보다는 ‘인물화된 비례대표제’라고 칭해질 정도로 비례대표제의 성격이 강하다. 독일의 연동형 혼합제를 비롯하여 비례대표제는 우리 나라와 같은 병렬식 혼합제나 다수대표제에 비하여 정당 기율을 강화하고 정당 영향력을 강화하는 제도적 효과를 갖는다.

다수대표제에서 선출된 의원 수가 배정받은 의석보다 다수일 경우 초과 의석이 발생하며, 총 연방의원수는 598석을 상회하는 경우가 대부분이다. 초과 의석으로 인하여 발생하는 비례성 훼손을 상쇄하기 위하여 2013년 균형의석제도가 도입되었다. 그러나 2017년 총선 당시 총 의석수가 111석이 추가되는 문제가 드러남으로써 현재 비례성 유지를 위한 다른 제도적 대안을 모색하고 있다.

2. 독일 정당체제의 성격

독일 정당체제는 좌파와 우파를 아우르는 광범위한 이념적 스펙트럼을 형성하면서 비교적 온건한 정당경쟁이 전개되는 온건 다당제의 성격을 갖고 있다.

온건다당제라는 기본 성격이 전반적으로 유지되는 가운데 독일 정당체제의 변동은 크게 세 가지 시기로 구분될 수 있다.

1) 2와 1/2 정당체제(1950년대 후반 - 1980년대 초반)

첫 번째 시기(1950년대 후반 - 1980년대 초반)는 독일연방공화국의 출범 이후 1950년대 후반 형성되어 1980년대 초반까지 20여 년간 유지되었던 2와 1/2 정당체제 시기이다. 이 시기는 특히 양대 국민정당인 기민련과 사민당이 유권자 지지의 약 80-90%를 장악하였던 시기이다. 기민련과 사민당은 1957년 선거 때부터 이미 총 82% 지지를 동원하였다. 70년대 중반에는 양대 정당으로의 집중이 최고조에 달하였는데 양대 정당 지지율이 1972년도에는 90.7%, 1976년 선거에서는 91.2%에 달하였다. 두 정당은 각각 온정적 보수주의와 사회민주주의를 이념적 성격으로 하고 있지만 이념적 갈등의 수위는 그리 높지 않았고 국가는 협의적 방식으로 운영되었다.

두 국민정당 외에 1948년 창당된 자유민주주의당(FDP, 이하 자민당)

다수대표제에서 선출된 의원 수가 배정받은 의석보다 다수일 경우 초과 의석이 발생하며, 총 연방의원수는 598석을 상회하는 경우가 대부분이다. 초과 의석으로 인하여 발생하는 비례성 훼손을 상쇄하기 위하여 2013년 균형의석제도가 도입되었다.

은 비록 지지율 8-10%를 동원하는 소규모 정당이지만 두 정당 사이에서 캐스팅 보터 역할을 하면서 강력한 정치적 입지를 구축해왔다. 이 시기에 자민당은 기민련과 두 차례(아데나우어 정부와 에르하르트 정부), 사민당과 두 차례(브란트 정부와 슈미트 정부) 연정을 구성하였다.

2) 4당 체제(1980년대 초반 - 1990년대 초반)

두 번째 시기(1980년대 초반 - 1990년대 초반)는 68운동을 배경으로 등장한 녹색당이 연방의회 진입과 정착에 성공하면서 형성된 4당 체제 시기이다. 녹색당은 기민련, 사민당, 자민당 등이 포괄하지 못하였던 환경, 여성, 평화 등 신사회운동의 이슈들을 전면에 내세우며 젊은 유권자 세대의 지지를 받았다. 또한 녹색당은 기존 정치집단이 특권세력화하였다고 비판하면서 보다 참여적인 '토대민주주의'를 주창하였고 이는 독일 민주주의의 근본적 쇄신과 개혁에 대한 요구로 이어졌다. 녹색당의 등장은 장기간 고착되어 있었던 독일의 2와 1/2 정당체제를 뒤흔들며 정당체제 재편성을 가져왔던 중요한 사건으로 평가된다. 독일 녹색당의 성공은 유럽 전역으로 확산되어 녹색당 세력의 유럽화를 가져오기도 했다.

3) 다당제(1990년대 초반 - 현재)

세 번째 시기(1990년대 초반 - 현재)는 독일 다당제의 성격이 보다 강화된 동시에 다양한 소수 정당의 부침이 지속적으로 진행되고 있는 시기이다. 이러한 정당체제 유동성 강화에 첫 기폭제가 되었던 요소는 민주사회당(PDS)의 등장이었다. 독일 통일 이후 구 동독의 지배정당이었던 독일사회주의통일당(SED) 세력은 민주사회당으로 전환하였다. 민주사회당은 구 동독 지역의 이익을 대변하는 지역정당으로서 상당히 성공적으로 재기하였으며 연방의회뿐만 아니라 구 동독 지역의 주정부에 대거 진출하였다. 민주사회당은 이후 사민당의 '제3의 길' 노선을 비판하며 분당한 사민당 좌파세력의 '노동과 사회정의'를 위한 선거대안(WASG)과 합당하여 좌파당(Die Linke)을 창당하였다.

독일 다당제의 유동성 증가는 2017년의 9월 총선 결과 더욱 심해졌다. 이번 선거결과는 전통적인 양대 국민정당의 약화를 여실히 보여주고 있으며 한 때 총 91.2%에 달하였던 양대 정당 지지율은 53.4%로 급락하였다. 또한 프랑스, 이탈리아 등의 극우파 정당들과 상당히 유사한 우파정당, '독일을 위한 대안'(AfD)이 의회진입에 성공하였다.

과거 2와 1/2 정당 구도 하에서 양대 국민정당은 온건한 이념적 성향을 대변하고 있었으며 정당들 간의 이념적 간극은 그리 크지 않았다. 그러나 1990년대 초반 이후 등장한 소수 정당들은 이념적 정체성이 보다 강한 정당들이며 좌우 이념적 스펙트럼상 정당 간 상호 간극이 보다 벌어지게 되었다. 이로써 2018년 현재 독일에는 총 6개의 정당이 병존하며 이념적으로 양극화가 보다 진행된 다당제가 등장하였다.

독일 다당제의 유동성 증가는 2017년의 9월 총선 결과 더욱 심해졌다. 이번 선거결과는 전통적인 양대 국민정당의 약화를 여실히 보여주고 있으며 한 때 총 91.2%에 달하였던 양대 정당 지지율은 53.4%로 급락하였다.

표1) 독일 총선 결과와 의석수 배정 추이 1949-2017년 (단위: %, 의석수)

선거 연도	투표율 (% , 총 의석수)	기민련 (CDU/CSU)	사민당 (SPD)	자민당 (FDP)	녹색당 (Bündnis 90/Die Grünen)	좌파당 (Die Linke)	독일 대안 (AfD)	민주당 (DP)	전독일 블럭 (GB/BHE)
1949	78.5(402)	31.0(139)	29.2(131)	11.9(52)	-	-	-	4.0(17)	-
1953	86.0(487)	45.2(243)	28.8(151)	9.5(48)	-	-	-	3.3(15)	5.9(27)
1957	87.8(497)	50.2(270)	31.8(169)	7.7(41)	-	-	-	3.4(17)	4.6
1961	87.7(499)	45.3(242)	36.2(190)	12.8(67)	-	-	-	GDP 2,8	
1965	86.8(496)	47.6(245)	39.3(202)	9.5(49)	-	-	-	-	-
1969	86.7(496)	46.1(242)	42.7(224)	5.8(30)	-	-	-	-	-
1972	91.1(496)	44.9(225)	45.8(230)	8.4(41)	-	-	-	-	-
1976	90.7(496)	48.6(243)	42.6(214)	7.9(39)	-	-	-	-	-
1980	88.6(497)	44.5(226)	42.9(218)	10.6(53)	1.5	-	-	-	-
1983	89.1(498)	48.8(244)	38.2(193)	7.0(34)	5.6(27)	-	-	-	-
1987	84.3(497)	44.3(223)	37.0(186)	9.1(46)	8.3(42)	-	-	-	-
1990	77.8(662)	43.8(319)	33.5(239)	11.0(79)	5.1(8)	2.4(17)	-	-	-
1994	79.0(672)	41.4(294)	36.4(252)	6.9(47)	7.3(49)	4.4(30)	-	-	-
1998	82.2(669)	35.1(245)	40.9(298)	6.2(43)	6.7(47)	5.1(36)	-	-	-
2002	79.1(603)	38.5(248)	38.5(251)	7.4(47)	8.6(55)	4.0(2)	-	-	-
2005	77.7(614)	35.2(226)	34.2(222)	9.8(61)	8.1(51)	8.7(54)	-	-	-
2009	70.9(622)	33.8(239)	23.0(146)	14.6(93)	10.7(68)	11.9(76)	-	-	-
2013	71.5(631)	41.5(311)	25.7(193)	4.8(-)	8.4(63)	8.6(64)	4.7	-	-
2017	76.2(709)	32.9(246)	20.5(153)	10.7(80)	8.9(67)	9.2(69)	12.6(94)	-	-

출처: <http://www.wahlen-in-deutschland.de/buBTW.htm>

[3. 독일의 주요 정당]

2018년 현재 독일에는 연방의회, 주의회, 유럽의회에 진출한 정당이 총 19개, 연방의회와 주의회 선거에 참여한 정당 및 선거연합이 총 70개에 달한다. 이 글에서는 연방의회 진출에 지속적으로 성공한 독일의 5개 주요 정당과 2017년 연방의회 진입에 성공한 우파 신생정당 등 총 6개 정당의 역사, 이념적 지향성 및 주요 의제 등을 고찰하고자 한다.

1) 기민련(CDU/CSU)

기민당(CDU)은 1945년 창당되었으며 바이에른 주에 지역적 기반을 둔 자매정당 기독교사회당(CSU, 이하 기사당)와 함께 독일 정당체제 최대의 중도우파 정당으로 기능하고 있다. 기민련은 2차 대전 후 서독 재건의 핵심세력으로 등장하였으며 이후 거의 전 선거에서 약 45% 전후의 지지를 확보하는 제1정당으로 성장하였다.

기민련은 기독교사회주의, 보수주의, 자유주의의 세 가지 이념적 지향성을 통합하고 있으며 이는 기독교적 세계관을 매개로 하는 자본주의와 사회주의의 결합으로 표현되기도 한다. 기민련은 기독교적 세계관을 바탕

2018년 현재 독일에는 연방의회, 주의회, 유럽의회에 진출한 정당이 총 19개, 연방의회와 주의회 선거에 참여한 정당 및 선거연합이 총 70개에 달한다.

사민당은 1863년 페르디난트 라살이 창당한 전독일노동자협회, 1869년 빌헬름 리프크네히트와 아우구스트 베벨이 창당한 독일사회민주노동당을 전신으로 1875년 창당된 독일사회주의노동자당에 그 기원을 두고 있다.

으로 ‘자유, 연대, 정의’의 세 가지 기본 가치를 지향하고 있으며 이러한 중도적 성격은 기민련의 주도 하에 도입된 ‘사회적 시장경제’ 개념에도 명확하게 드러난다. ‘사회적 시장경제’는 나치정권의 중앙통제 시스템과 사민당의 계획경제 모델에 대한 비판적 관점 하에서 등장하였으며 효과적인 사회보장을 갖춘 시장경제를 지향한다. 이러한 기민련의 온정적 보수주의와 중도적 성격은 신자유주의와 결합된 미국 공화당이나 영국 보수당의 보수주의와 차별성을 갖는다.

기민련은 초창기에는 소수의 명사와 ‘청년연대’, ‘중산층경제단체’ 등 다수의 느슨한 사회세력 집단 간의 연합체 형태로 등장하였다. 그러나 1960년대 이후 사민당의 대중정당조직 모델을 도입하고 광범위한 정당 조직 건설을 추진하면서 전형적인 국민정당으로 성장하였다. 기민련은 아테나우어 정부(1946-1963년), 에르하르트 정부(1963-1966년), 키징어 정부(1966-1969년), 콜 정부(1982-1998년), 메르켈 정부(2005-2018년) 등 총 5개 정부를 (총 52년) 주도하였다. 주요 연정 파트너는 자민당이었으나 키징어 정부 시기와 메르켈 정부 시기에는 사민당과 대연정을 구성하기도 하였다.

2) 사민당(SPD)

사민당은 1863년 페르디난트 라살이 창당한 전독일노동자협회, 1869년 빌헬름 리프크네히트와 아우구스트 베벨이 창당한 독일사회민주노동당을 전신으로 1875년 창당된 독일사회주의노동자당에 그 기원을 두고 있다. 독일사회주의노동자당은 1890년 독일사회민주당으로 당명을 개정하였으며 공식적으로 마르크스주의를 정당이념으로 천명하였다. 독일 사민당은 정당기원, 정당이념, 정당조직, 정당기능 등 다양한 정당연구 분야에서 가장 주목 받은 정당 중 하나라고 할 수 있다. 사민당은 특히 현대 민주주의국가가 지향할 만한 가장 발전한 정당모델, 즉 ‘대중정당 유형’의 살아있는 모델로 여겨졌다.

그러나 사민당은 1959년 고데스베르크 전당대회에서 공식적으로 혁명을 통한 사회주의 이행노선을 폐기하고 계급정당이 아닌 국민정당임을 표방하였다. 이 사건을 정당학자 오토 키르히하이머가 ‘포괄정당’으로 개념화하면서 독일 사민당의 변화는 정당연구의 중요한 한 계기를 제공하기도 하였다. ‘포괄정당’은 전통적인 대중정당이 계급적, 이념적 정체성과 조직적 응집성을 상실하고 전 국민을 대상으로 포괄적 선거공약을 내세우는 느슨한 ‘포괄정당’으로 이행하고 있다는 주장이다. 이후 실제로 유럽 사회민주당의 탈이념화와 정당 조직 약화가 가속화되었다.

사민당은 2000년대 초반까지 35%-40% 수준의 정당지지도를 유지하였으며 브란트 정부(1969-1974년), 슈미트 정부(1974-1982년), 슈뢰더 정부(1998-2005년) 등 세 번 총 20년 연방정부를 이끌었다. 주요 연정파트너는 자민당과 녹색당이었으며 주정부에서는 좌파당, 녹색당과 연정

을 구성하기도 하였다.

그러나 사민당 당세는 2000년대 중반부터 하락하기 시작하였으며, 이는 세계화의 압력과 신자유주의적 이데올로기에 대한 사민주의적 대안 모색의 실패, 사민당 내부 분과갈등의 봉합 실패, 대연정으로 인한 사민당 지지자집단의 이탈 등으로 설명된다. 사민당 약화의 첫 번째 요인은 2002년 선거 이후 게하르트 슈뢰더의 '제3의 길' 노선에 입각하여 도입된 '아젠다 2010'과 하르츠개혁이다. 당시 슈뢰더 정부는 기존의 복지혜택을 과감하게 조정하고 노동시장 유연화를 핵심으로 하는 노동시장 정책을 추진하였다. 이 개혁은 대중적 저항을 야기하였으며 특히 사민당의 전통적 지지층인 노동자계급의 광범위한 사민당 이탈을 초래하였다. 사민당 좌파는 결국 오스카 라퐁텐의 주도 아래 사민당의 우경화와 신자유주의 정책노선을 비판하면서 탈당하였고, 이후 구 동독 지역의 민주사회당과 통합하여 좌파당을 창당하였다. 두 번째 요인은 대연정으로 인한 지지자 이탈을 들 수 있다. 일반적으로 이념적으로 상이한 두 거대정당이 정책적 합의를 이루어야 되는 대연정에서는 이념적, 정책적 정체성이 약해질 수밖에 없으며 따라서 각 정당 지지자들이 지지를 철회하고 다른 정당으로 이동하는 현상이 나타나기도 한다. 실제로 2005년도 메르켈 정부의 사민당-기민련 대연정 후 2009년 선거에서 사민당 지지자의 약 20%가 녹색당이나 좌파당으로 이동한 것으로 나타났다.²

3) 동맹 90/녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)

녹색당은 환경, 여성, 반핵, 평화 등 다양한 신사회운동 세력을 기반으로 1980년 창당되었다. 녹색당은 '반정당 정당'을 기치로 내거는 등 기성정치에 대한 혐오감을 자극하며 젊은 세대의 광범위한 지지를 확보하였고 약 8% 전후의 지지도를 유지해왔다.

녹색당은 좌우를 망라하는 광범위한 이념적 노선을 포괄하며 창당되었으나 창당 이후 다양한 노선 간의 내적 갈등이 심화되었으며 이 갈등은 근본주의자와 현실주의자 간의 유명한 논쟁으로 표출되었다. 근본주의자들이 사회운동적 순수성과 이념적 급진성을 주창한 반면 요쉬카 피셔를 중심으로 하였던 현실주의자들은 의회정치 진입과 현실 권력 장악의 중요성을 주장하였다. 결국 1985년 현실주의 분파가 헤센 주정부 연정에 참여하면서 현실주의적 노선이 녹색당을 장악하게 되었으며 녹색당의 현실정치 진입도 본격화되었다.

녹색당은 '토대민주주의'를 표방하며 당정분리원칙, 순환원칙, 정당기울원칙, 보수제한원칙 등 다수의 급진적 정당민주주의 실험을 실천에 옮기기도 하였다. 그러나 당 내부의 저항과 민주주의 담론의 변화 속에서 급진적 직접민주주의 개념은 그 영향력을 상실하였고 기존 의회정치와 정당정치에의 적극적 적응과 수용이 우선시되었다. 녹색당은 통독 이후 동독 시민운동세력과 녹색당과의 통합을 통하여 동맹 90/녹색당을 구성

녹색당은 환경, 여성, 반핵, 평화 등 다양한 신사회운동 세력을 기반으로 1980년 창당되었다. 녹색당은 '반정당 정당'을 기치로 내거는 등 기성정치에 대한 혐오감을 자극하며 젊은 세대의 광범위한 지지를 확보하였고 약 8% 전후의 지지도를 유지해왔다.

자민당은 독일민주당(DDP)과 독일인민당(DV)을 전신으로 1948년 창당된 자유주의 정당이다. 자민당은 독일 정당 중 가장 명확하게 민영화, 규제완화, 세금인하 등 자유주의적 경제정책을 표방해왔으며 동성애나 기본권 문제에서도 자유주의적 입장을 유지해왔다.

하였으며 1998년에는 사민당과의 적록연정에 참여함으로써 명실상부한 집권세력의 일부로 정착하였다. 녹색당은 환경세 도입, 시민권법 개정, 재생가능에너지법 도입 등을 주도하면서 유럽의 환경운동 성장 및 녹색당 세력 확장에 크게 기여하였다.

4) 자민당(FDP)

자민당은 독일민주당(DDP)과 독일인민당(DV)을 전신으로 1948년 창당된 자유주의 정당이다. 자민당은 독일 정당 중 가장 명확하게 민영화, 규제완화, 세금인하 등 자유주의적 경제정책을 표방해왔으며 동성애나 기본권 문제에서도 자유주의적 입장을 유지해왔다.

자민당은 지지율 약 10% 전후의 소규모 정당이지만 네 차례(1949-1956년, 1961-1966년, 1969-1998년, 2009-2013년) 기민련 및 사민당과의 연방정부 연정에 참여하고 다양한 주정부 연정에 참여하는 등 상당한 정치적 비중을 유지해왔다. 자민당은 총 42년의 정부참여 기간으로 최장기 집권한 정당이며 15개 내각에서 6명의 부총리를 배출하기도 하였다. 2013년 총선에서 자민당은 5% 진입장벽에 좌초하여 처음으로 연방의회 진입에 실패하였으나 2017년 총선에서 10.7%를 동원하여 다시 원내 진입에 성공하였다.

5) 좌파당(Die Linke)

2007년 창당한 좌파당(Die Linke)은 구 동독의 지배정당 사회주의통일당(SED)을 전신으로 하는 민주사회당(PDS), 그리고 사민당에서 분당한 좌파세력 '노동과 사회정의를 위한 선거대안(WASG)' 등 두 정당에 기원을 두고 있다.

독일 통일 이후 구 사회주의통일당 세력은 1990년 민주사회당을 창당하였다. 민주사회당은 다수의 구 동독 지역 주정부 의회선거에서 20% 전후의 지지를 동원하여 주정부 연정에 참여함으로써 구 동독지역의 이익을 대변하는 지역정당으로 성장하였다. '선거대안'은 '제3의 길' 노선에 기반한 사민당의 우경화에 반발하면서 2005년 분당한 사민주의자들과 노동조합 세력이 창당한 정당이다.

양 정당의 2007년 좌파당 통합은 두 가지 독일 정당체제의 변동을 시사한다. 첫 번째, 좌파 스펙트럼에 사민당보다 더 좌파적인 좌파당이 창당됨으로써 독일 정당체제의 이념적 스펙트럼은 보다 양극화되었다. 두 번째, 그 동안 민주사회당 세력이 구 동독지역에서만 확장됨으로써 구 동독과 구 서독 지역 간의 정당체제 성격이 상이하게 전개되었으나 좌파당 통합은 양 지역 간 정당체제의 수렴 현상을 시사한다.³

6) 독일을 위한 대안당(AfD)

2013년 창당된 대안당은 기민련 우파세력이 만든 우파 정당이다. 대안

당은 2013년 연방의회 선거에서는 4.7%의 득표를 확보하여 5% 진입장벽을 넘지 못하였다. 그러나 2014년 작센 주, 브란덴부르크 주 등 구 동독 지역에서 10% 전후의 지지를 확보함으로써 주정부 의회에 입성하였고 2017년 연방의회선거에서는 12.6%를 동원, 총 94석의 의석을 점유함으로써 제3 정당으로 급성장하였다. 제2 정당이자 전통적 국민정당인 사민당과의 득표율 차이가 불과 8%에 지나지 않는다는 점을 고려하면 상당히 주목할 만한 급성장이다. 대안당은 특히 구 동독지역에서 상당히 높은 지지율을 확보하였다.

대안당의 성공에는 유럽 전역으로 확산되고 있는 유럽연합 회의주의 및 민족, 인종주의와 90년대 초반부터 지속적으로 진행되고 있는 독일 내 극우정당 성장 등이 결정적인 영향을 미쳤다. 대안당 이전에 이미 공화당, 독일국민연합(DVU), 독일민족민주당(NPD) 등의 극우정당들이 의회 진입을 시도한 바 있다. 대안당은 명시적으로 네오나치즘을 표방하고 있는 것은 아니지만 유럽통합에 대한 비판, 반이민 정서, 반이슬람 정서, 독일 대외정책의 급진적 개혁에 대한 요구 등에서 유럽의 다른 극우정당과 이념적 유사성을 보여주고 있다.

대안당의 성공에는 유럽 전역으로 확산되고 있는 유럽연합 회의주의 및 민족, 인종주의와 90년대 초반부터 지속적으로 진행되고 있는 독일 내 극우정당 성장 등이 결정적인 영향을 미쳤다.

표2) 독일 정부와 연정의 역사 1946-2017년

정부	제1당	총리	회기	연정	비고
아데나우어 정부 (1946-1963)	기민련 (CDU/CSU)	콘라드 아데나우어	1기(1949-1953)	CDU/CSU, FDP, DP	
			2기(1953-1957)	CDU/CSU, FDP, DP, GB/BHE	
			3기(1957-1961)	CDU/CSU, DP	
			4기(1961-1962)	CDU/CSU, FDP	
			5기(1962-1963)		
에르하르트 정부 (1963-1966)	기민련 (CDU/CSU)	루드비히 에르하르트	1기(1963-1965)	CDU/CSU, FDP	
			2기(1965-1966)		
키징어 정부 (1966-1969)	기민련 (CDU/CSU)	쿠르트 게오르 그 키징어	1기(1966-1969)	CDU, SPD	대연정
브란트 정부 (1969-1974)	사민당 (SPD)	빌리 브란트	1기(1969-1972)	SPD, FDP	
			2기(1972-1974)		
슈미트 정부 (1974-1982)	사민당 (SPD)	헬무트 슈미트	1기(1974-1976)	SPD, FDP	
			2기(1976-1980)		
			3기(1980-1982)		
콜 정부 (1982-1998)	기민련 (CDU/CSU)	헬무트 콜	1기(1982-1983)	CDU/CSU, FDP	
			2기(1983-1987)		
			3기(1987-1990)		
			4기(1991-1994)		
			5기(1994-1998)		
슈뢰더 정부 (1998-2005)	사민당 (SPD)	게르하르트 슈뢰더	1기(1998-2002)	SPD, Bündnis 90/Die Grünen	
			2기(2002-2005)		
메르켈 정부 (2005-2018)	기민련 (CDU/CSU)	앙겔라 메르켈	1기(2005-2009)	CDU/CSU, SPD	대연정
			2기(2009-2013)	CDU/CSU, FDP	
			3기(2013-2017)	CDU/CSU, SPD	대연정
			4기(2017-)	CDU/CSU, SPD	

4. 2017년 총선과 독일 정당체제의 변동

2017년 9월 24일 19대 독일 총선이 개최되었으며 기민련, 사민당, 대안당, 자민당, 좌파당, 녹색당 등 총 6개 정당이 연방의회 진입에 성공하였다.

정당투표에서 기민련은 32.9%, 사민당은 20.5%, 대안당이 12.6%, 자민당은 10.7%, 좌파당은 9.2%, 녹색당은 8.9%를 획득하였다. 이로써 기민련은 총 709의석 중 249석을, 사민당은 153석을, 대안당은 94석을, 자민당은 80석을, 좌파당은 69석을 그리고 녹색당이 67석을 점유하게 되었다.

위와 같은 2017년 총선 결과는 다시 한번 독일 정당체제의 유동성 심화 현상을 보여주고 있으며 더 나아가 우파민족주의 정당의 등장이라는 측면에서 독일 정당체제의 근본적인 변동 가능성을 시사하고 있다.

첫 번째, 2017년 선거결과는 전통적인 양대 국민정당인 기민련과 사민당의 약화를 보여준다. 사민당은 언급한 바와 같이 2002년 하르츠개혁 이후 당내 좌파가 '선거대안'을 창당하여 분당하는 등 이미 장기적인 침체를 겪고 있다. 그러나 20.5%라는 2017년 선거결과는 1949년 이후 최악의 선거결과이자 장기적인 침체를 더욱 고착화시켰다는 점에서 더욱 심각하게 받아들여지고 있다. 기민련은 그 동안 최소한 30% 중후반 이상의 지지율을 유지하면서 안정적인 제1당 지위를 지켜왔으나 2017년 선거에서는 2013년 선거에 비하여 8.6%가 하락하였다. 이는 기민련 역사상 최악의 선거결과이다. 이 현상은 미국 도널드 트럼프 대통령과 프랑스 에마누엘 마크롱 대통령 당선 등과 더불어 전 세계적인 기성정치 혐오 현상의 일환으로 해석되기도 한다.

두 번째, 2017년 선거결과는 독일 정당체제의 유동성과 파편화 현상을 보여준다. 4개의 소규모 정당이 고른 지지를 확보하며 의회 진입에 성공하였으며 전통적 거대 정당의 지지도는 급격히 하락하였다. 이는 여러 세대에 걸쳐 사회화되고 강한 이념적 정체성으로 결집하여 수십 년 동안 안정적인 기조를 유지해왔던 전통적 정당지지 행태와는 달리 정당지지가 선거 때마다 유동적 이슈에 따라 변동하고 있음을 보여준다.

세 번째, 2017년 선거결과는 독일 정당체제의 이념적 스펙트럼이 보다 양극화 되어가고 있음을 보여준다. 우파 스펙트럼에서는 기민련보다 훨씬 우파적인 '독일을 위한 대안'이 등장하였으며 좌파 스펙트럼에서는 사민당보다 훨씬 좌파적인 '좌파당'이 포진하고 있다. 이는 중도보수 정당 기민련과 중도좌파 정당 사민당을 양대 산맥으로 하였던 독일의 온건 다당제가 점차적으로 이념적으로 분극화된 다당제로 이행할 수 있음을 시사한다.

네 번째, 2017년 선거결과는 독일도 유럽 전역에서 확산되고 있는 극

2017년 총선 결과는 다시 한번 독일 정당체제의 유동성 심화 현상을 보여주고 있으며 더 나아가 우파민족주의 정당의 등장이라는 측면에서 독일 정당체제의 근본적인 변동 가능성을 시사하고 있다.

우파 정당의 약진 현상에서 자유롭지 못함을 보여준다. 프랑스, 이탈리아 등에서 극우파 정당이 당세를 급속히 확장하는 와중에도 독일은 그동안 극우파세력의 연방의회 진입을 효과적으로 막아왔다. 그러나 극우파 정당들은 주의회나 유럽의회 진출을 통하여 정치적 입지를 강화해왔으며 결국 2017년 연방의회 진입에 성공하였다. 대안당은 다른 유럽국가의 극우파 정당들과 유사하게 반이민, 반유럽, 반이슬람 정서를 자극하며 폐쇄적인 독일민족주의에 호소하고 있다. 대안당의 연방의회 진입을 기점으로 유럽/반유럽의 새로운 사회균열구조 형성과 정당체제 재편성이 본격화될 수 있을 것으로 보인다.

[5. 맺음말]

이 글에서는 1950년대부터 2017년 말까지의 독일정당체제의 변동, 주요 정당의 역사와 이념적 특징을 고찰하였다. 독일정당체제는 1950년대 기민련과 사민당의 양대 국민정당 외 자민당을 포괄하는 온건다당제로 출발하였다. 그러나 1980년대 신사회운동의 산물로 녹색당이 정당체제에 진입하고 1990년대 독일통일의 산물로 좌파당이 등장하면서 다당제적 성격이 보다 강화되었다.

2017년 총선에서는 추가적으로 극우정당의 성격을 갖고 있는 ‘대안당’이 연방의회에 진입하였으며 이는 독일 다당제의 성격이 보다 강화되었을 뿐만 아니라 보다 근본적인 변화 가능성을 내포하고 있음을 시사한다. 즉, 이념적으로 온건한 전통적 독일 다당제의 성격이 약화되고 정당들 간의 이념적 간극이 보다 심화된 분극화된 다당제로 이행할 수 있다는 것이다.

이러한 변화는 독일 사회의 몇 가지 변화를 반영한다는 점에서 중요하다. 첫 번째, 이 변화는 이민정책이나 유럽통합을 둘러싼 독일 사회의 갈등이 점차 첨예화되고 있음을 반영한다. 두 번째, 양대 국민정당이 사회적 갈등구조를 포괄하지 못하며 다수의 신생정당이 난립하고 있는 현상은 전통적 정당국가의 틀이 취약해질 수 있음을 반영한다. 전통적 정당국가의 불안정성은 곧 독일 대의민주주의적 체계의 불안정성을 의미한다. 그러나 2차 대전 후 독일 정당들이 독일의 위기 극복과 안정적 대의민주주의체제 구축에 기여했던 것처럼 독일 정당들은 협의민주주의적 전통 속에서 독일의 정치사회적 위기 극복을 주도할 것이라고 본다.

2017년 총선에서는 추가적으로 극우정당의 성격을 갖고 있는 ‘대안당’이 연방의회에 진입하였으며 이는 독일 다당제의 성격이 보다 강화되었을 뿐만 아니라 보다 근본적인 변화 가능성을 내포하고 있음을 시사한다.

|후주|

- 1) Armel Le Divellec, “Entstehung and Entwicklung der verfassungsrechtlichen Verankerung der Parteien in Deutschland und Frankreich” in: Ulrich von Alemann, Martin Morlik and Sebastian Roßner(Hrsg.) Politische Parteien in Frankreich und Deutschland, Nomos, 2015, p. 25.
- 2) Lee Ann Banaszak a, Peter Doerschler, “Coalition type and voter support for parties: Grand coalitions in German elections” Electoral Studies 31 (2012) 46 - 59
- 3) Peter Doerschler, “Die Linke: Still an Eastern Cultural Icon?” German Politics Vol.m 24, No. 3, p. 395.

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 필자를 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 1998-2018 © 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.