

2017~2018년 4월 유럽연합 국가별 총선결과:
**우파강세 및 포퓰리즘 확산, 그리고
유럽연합의 미래**

강 병 익 연구위원

2018. 4.

연구보고서

2017~2018년 4월 유럽연합 국가별 총선결과:

우파강세 및 포퓰리즘 확산, 그리고 유럽연합의 미래

강병익 연구위원

2018. 4

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며,
민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

목 차

■	요 약	1
■	2017-2018.4 현재 유럽연합내	
	국가별 총선 결과 정리	3
	1. 네덜란드: 총선 이후 주춤한 극우정당 바람	3
	2. 영국: 브렉시트 이후 보수당과 극우정당의 패배	6
	3. 프랑스: 양대정당 체계의 붕괴와 중도정당의 집권	8
	4. 독일: 다시 부는 유럽의 극우바람	10
	5. 오스트리아: 보수당과 연정을 통한 극우정당 집권	13
	6. 이탈리아: 환경과 기본소득을 내건 포퓰리즘 정당의 등장	14
■	유럽연합내 극우 정치세력의 확산 배경	19
	1. 포퓰리즘이란 정치현상	19
	2. 포퓰리즘의 특성	21
	3. 우파 포퓰리즘의 확산 배경	23
■	유럽연합회의주의와 극우정치의 확산, 그리고 유럽연합의 미래	28
■	참고문헌	31

표목차

〈표 1〉 2017-2018.4 현재 유럽연합내 국가별 총선결과	3
〈표 2〉 네덜란드 자유당(Partij Voor de Vrijheid)의 2017-2021 선거강령	5
〈표 3〉 네덜란드 녹색당 2017 선거강령	5
〈표 4〉 프랑스 전진하는 공화국 vs. 국민전선 총선정책 비교	9
〈표 5〉 독일을 위한 대안의 2017 선거강령	11
〈표 6〉 2018년 이전 우파 포퓰리즘 정당의 선거결과(% 의석점유율)	16
〈표 7〉 2018년 이탈리아 총선 주요정당 공약	18
〈표 8〉 이념보다는 특정한 정치현상으로 포퓰리즘을 설명하는 대표적 정의들	20
〈표 9〉 유럽 6개국 극우 및 파퓰리즘 정당의 선거 득표율 변화(1999-2018.4 현재)	27
〈표 10〉 유럽연합에 대한 정치세력 간 접근법	29

그림목차

[그림 1] 유럽연합에 대한 신뢰도(2010년과 2017년 비교)	24
[그림 2] 전년대비 이민자 증가율(2005-2015)	25
[그림 3] 분석대상 국가 최초난민신청자 수(2008-2017, 단위: 명)	25

요 약



유럽 포퓰리즘 확산 경향을 어떤 연구자들은 마르크스의 공산당 선언의 유명한 구절을 차용해 “유럽에 유령이 떠돌고 있다. 포퓰리즘이라는 유령이”라고 표현한 바 있다. 이렇듯 현재 유럽은 포퓰리즘, 특히 유럽의 중앙이라고 할 수 있는 중북부 유럽을 중심으로 극우 포퓰리즘 정당이 그 세를 불려나가고 있다. 이 연구서의 목적은 이러한 유럽의 포퓰리즘 확산 의미를 분석하고 이러한 현상이 유럽연합에 미치는 영향에 대해 살펴보는 데 있다. 이를 위해 먼저, 2017년 이후 유럽연합의 각 국가별 총선 결과를 순차적으로 정리했다.

2015년 이후 반이민, 반난민, 그리고 극단주의 이슬람주의자들의 테러에 의한 안보 쟁점이 부각되면서, 영국의 브렉시트 이후 유럽연합 탈퇴를 핵심 공약으로 내걸었던 극우 포퓰리즘 정당 중 네덜란드, 독일, 오스트리아, 이탈리아에서 약진하는 결과를 나타냈다. 중도 포퓰리즘 정당이 집권 혹은 최다득표에 성공한 국가는 프랑스와 이탈리아다. 영국은 브렉시트 이후, 오히려 극우정당(UKIP)의 지지도가 거의 궤멸수준으로 약화되었다. 중도 포퓰리즘 정당인 프랑스의 ‘전진하는 공화국’과 이탈리아의 ‘오성운동’은 극단적인 EU탈퇴보다는 EU개혁 혹은 제한적인 유로존 탈퇴 입장에 가깝다. 이탈리아의 Lega 역시 EU의 회원국의 재정개입 철회를 조건부로 탈퇴유보로 완화된 입장을 보였다.

극우 포퓰리즘 정당은 인종주의와 자국제일주의를 통한 국가부흥 담론을 통해 젊은 층 및 노동자계급 일부의 지지를 얻고 있다. ‘순수한 국민 vs. 부패한 엘리트 (혹은 기성정당)’의 대립구도를 형성하면서, 틈새정당에서 주류정당으로 성장하고 있는 극우 포퓰리즘은 국민에게 정치적 효능감을 주는 데 실패한 기존 정당체제 한계의 반영이기도 하지만, 사회의 다양성과 다원주의를 부정하고 있다는 데서 민주주의의 위협요인임이 분명하다.



하지만 反이민 정책 같은 인종주의에 국한하는 것은 이들 극우 포퓰리즘 정당의 확산에 대한 합리적 분석을 제약한다. 유럽의 경제침체 뿐만 아니라, 복지축소 역시 포퓰리즘이 ‘정치적 시민권’을 얻는데 결정적인 기여를 했기 때문이다. 이들은 중도 좌우파 정권에 의해 축소된 기존 복지제도의 확대를 이번 총선에서 공통적으로 공약하고 나왔다. 물론 감세와 복지확대 공약은 이들을 포퓰리스트로 규정하는 중요한 이유이기도 하지만, 긴축과 복지축소에 대한 유권자들의 불만을 잘 파고든 결과이기도 하다. 이들에 대한 효과적인 대응은 윤리적 비판에 그치지 않는, 세금문제, 적정복지에 대한 합리적 정치세력의 적극적인 정책, 즉 ‘복지노력’의 제고다.

마지막으로 살펴 본 것은 EU통합 과정에서 포퓰리즘이 미칠 영향이다. 그 동안 EU는 ‘하나의 유럽’이라는 비전에도 불구하고, 독일중심의 유럽, 북부와 남부(중심과 주변, 채권국과 채무국)로 분리현상이 강화되는 역설적인 상황이 지속되었다. 극우 포퓰리즘은 바로 이러한 현실속에서 파생된 것이기도 한데, 결국 EU국가 간 동등하고 실질적인 협력, ‘유럽시민’이라는 EU비전의 합의와 로드맵을 위한 노력이 절실하게 요구된다. 난민문제 해결을 위한 EU국가 간 실효성있는 연대와 실효적 조치의 실현 여부가 그 출발점이 될 것이다.

주요용어: 유럽연합, 총선결과, 극우, 중도, 포퓰리즘

I 2017년~2018년 유럽연합내 국가별 총선 결과 정리

〈표 1〉 2017-2018.4 현재 유럽연합내 국가별 총선결과

	좌파 ◀ ————— 중도 ————— ▶ 우파							계	비고
네덜란드	녹색 좌파당 (GL)	사회당 (SP)	노동당 (PvdA)	민주당 (D66)	기민당 (CDA)	자유국민당 (VVD)	자유당 (PVV)		2017. 3.15
	14(9.1%)	13(9.1%)	9(5.7%)	19(12.2%)	19(12.4%)	33(21.3%)	20(13.1%)	150	
영국	스코틀랜드 국민당(SNP)	노동당		자유민주당		보수당		민주연합당	2017. 6.8
	35(3%)	262(40%)		12(7.4%)		318(42.4%)		10(0.9%)	
프랑스	굴복하지않는 프랑스(FI)	사회당	전진하는 공화국(LaREM)		민주연합 (MoDem)	공화당(UMP)	민주독립 연합		2017. 6.18 (2차투표)
	17(4.9%)	30(5.7%)	308(43.1%)		42(6.1%)	112(12.8%)	18 (3.4%)	577	
독일	좌파당 (Linke)	녹색당 (Grünn)	사민당(SPD)		기민-기사련 (CDU)	자민당 (FDP)	독일대안 (AfD)		2017. 9.24
	69(9.2%)	67(8.9%)	153(20.5%)		311(32.9%)	80 (10.7%)	94 (12.6%)	709	
오스트리아	사민당(SPÖ)			국민당(ÖVP)			자유당(FPÖ)		2017. 10.15
	52(26.9%)			62(31.5%)			51(26.9%)	183	
이탈리아	중도좌파연합 (PD, SVP-PATT 등)		오성운동 (Movimento Cinque Stelle, M5S)			중도-우파연합 (LEGA, FI, FD 등)			2018.3.4
	112(22.9%)		221(32.7%)			260(37%)		630	

출처: Wikipedia, 각 국가별 results of general election. 하원기준 소수정당 제외로 총의석수와 반드시 일치하는 않음

1. 네덜란드: 총선 이후 주춤한 극우정당 바람

□ 네덜란드의 정당체계

- 전통적으로 좌파인 노동당(PvdA), 중도우파인 기민당(CDA), 그리고 자유주의 우파인 자유국민당(VVD)을 주축으로 한 다당체계

- 이념적 좌우의 구분은 두 가지 기준을 가짐. 과거에는 기독교 종파를 기반으로 하는 정당(이른바 세속화정당)을 우파로, 그렇지 않은 사회주의 및 공산주의 그리고 기타 정당을 좌파로 분류했음. 하지만 현대는 사회경제적 기준을 중심으로 사회(민주)주의와 자유주의로 구분함. 이때 종교정당은 사회경제노선이 내부적으로 이질적이어서 좌우로 구분하기 힘든 측면이 있음(Daalder 1987, 193)
- 네덜란드는 오스트리아와 함께 합의민주주의의 대표적인 국가로 완전비례대표제를 선거제도로 채택하고 있음. 진보-중도-보수가 연립정부를 구성한 보라연정(purple coalition)을 성사한 경우도 있었음

□ 극우정당, 자유당의 총선 돌풍

- 네덜란드 총선은 2016년 브렉시트 결정과 미국의 트럼프 당선 이후 유럽에서 실시된 첫 선거로 극우포퓰리즘 확대의 가늠자로 주목
 - 경기침체와 과도한 EU 분담금 문제 등이 연동되면서 넥시트(Nexit, 네덜란드의 EU탈퇴)¹⁾, 이민자, 그리고 국민연금(AOW) 등이 쟁점으로 부상
 - 작년 총선에서 극우 포퓰리즘정당으로 돌풍을 일으킨 자유당²⁾은 자민당 소속이었던 헤어츠 빌데르스(Geertz Wilders)가 2006년 설립한 정당으로, 빌데르스는 2004년 이슬람국가인 터키의 EU가입을 찬성했다는 이유로 자민당을 탈당
 - 반이슬람, 반이민, 반EU를 기치로 내건 자유당의 2017-2021년 총선강령은 <표2>와 같음
- 자유당의 주요 지지층은 35세 미만의 젊은 유권층³⁾
 - 자유당은 주로 이들 청년층의 지지에 힘입어 창당 5년차인 2010년 총선에서 24석(하원·전체의석 중 16%)을 차지하며 제3정당으로 자리매김. 2012년 총선에서는 15석 차지

1) 한때 넥시트에 대한 지지가 48%(반대 45%)를 차지한 적도 있었음

2) 자유당은 1997년 다문화사회 폐지를 주장한 중앙민주당과 2002년 선거에서 제2당까지 오른 반이슬람 정당, 펴 포르테인의 노선을 계승(주디스 2017, 154-155).

3) 2016년 12월 한 여론조사에 의하면, 자유당은 25세 미만에서 27%, 26-35세 미만에서는 25%의 지지를 얻어, 자유민주당에 대한 같은 연령대의 지지도와 비교하면 2배 이상의 격차를 보임. <https://ioresearch.nl/home/nieuws/artmid/445/articleid/820/pvw-stijgt-door-groenlinks-grootste-op-links#.WrnRMI0UmUn>

〈표 2〉 네덜란드 자유당(Partij Voor de Vrijheid)의 2017-2021 선거강령

1. 이슬람없는 네덜란드 <ul style="list-style-type: none"> • 난민제로 및 이슬람국가 출신 이민금지 • 이미 발급된 망명 체류 허가 철회 • 이슬람 스카프 금지 • 이슬람식 표현 금지 • 급진 이슬람교도에 대한 예방차원의 억류 • 이중 국적 범죄자 추방 • 시리아인들 네덜란드 입국금지 • 모든 이슬람사원과 무슬림 학교 폐쇄, 코란 금지 	3. 직접 민주주의: 국민투표 도입, 시민들에게 권력을
2. EU탈퇴	4. 자기책임하의 위험관리
	5. 집세 인하
	6. 65세부터 기초노령연금(AOW) 지급[현행 유지], 보충연금은 물가상승과 연동
	7. 개발원조, 풍차, 예술, 혁신, 방송 등에 지출금지
	8. 재가돌봄 축소, 노인돌봄, 병상진료 확대
	9. 국방 및 경찰을 위한 특별재정
	10. 소득세 인하
	11. 자동차세 50% 인하

출처: 네덜란드 자유당 홈페이지. <https://www.pvv.nl/visie.html>

□ 총선 이후 극우견제심리가 오히려 확산

○ 극우 자유당을 배제한 자민당(VVD), 기민당(CDA), D66, 기독교연합(CU) 4개당 간 연정협상이 10월 9일 타결

- 브렉시트 이후 EU체제 유지에 대한 불안감과 극우 포퓰리즘의 확산을 경계하는 유권자사이 견제심리 발동으로 역대 최고의 투표율을 기록하며 자유당은 예상 보다 낮은 득표율을 기록
- 자유당의 부상과 더불어, 좌파정당인 ‘녹색당의 부상’도 주목해 볼 필요가 있음. 2017년 총선에서 하원 기준 14석을 차지함으로써 창당 이후 최대의석 차지.
- 녹색당은 자유당의 반이민정책과 이슬람혐오를 비판하고 부의 공정한 분배 강조하는 선거강령을 발표

〈표 3〉 네덜란드 녹색당 2017 선거강령

1. 부의 공정한 분배 <ul style="list-style-type: none"> • 기업의 탈세금지 • 소득세율인하 • 저소득층 소득보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교와 중고등학교 학급인원 축소 및 교사급여 인상. 2만명 신규고용 • 등록금 반값. 장학금제도 확대.
2. 청정에너지 <ul style="list-style-type: none"> • 4년 안에 모든 석탄발전소 폐쇄 및 화석연료에 대한 지원금 중지 • 해안가 풍력발전지대 확대건설 • 15년 안에 주택용 난방연료 제로 실현 	4. 의료보장 <ul style="list-style-type: none"> • 보건분야 시장경쟁 제한 • 의료보험료 인하 및 의료공제보험 폐지 • 고령 및 장애인을 위한 간호사 3만 명 고용
3. 공정한 기회 <ul style="list-style-type: none"> • 모든 아동에게 1주일에 3일 보육보장 	5. 하나의 사회 <ul style="list-style-type: none"> • 혐오범죄에 대한 형량 강화 • 난민에게 네덜란드어 교육 및 헌법 교육 • 치안을 위한 1천명 경찰 고용

출처: 네덜란드 녹색당 홈페이지. <https://groenlinks.nl/programma/english>

- 2018년 4월 현재 녹색당의 지지율은 10%로, 총선 이후 하향세를 거듭하는 자유당의 지지율(9.8%)을 추월⁴⁾
- 좌파정당과 극우파 간 공통점은 중도좌우파 정권 기간 축소되었던 사회보장정책의 강화를 요구한 것. 자유당의 빌데르스는 정부의 건강보험 예산 감축을 비난한 바 있음⁵⁾

2. 영국: 브렉시트 이후 보수당과 극우정당의 패배

□ 2017년 6월 영국 총선의 배경

전폭적인 국민적 지지속에서 유럽연합과 브렉시트 절차 및 조건에 관한 협상을 벌이기 위해 보수당 테리사 메이(Theresa May) 총리는 의회 해산 선언(2017.4.18)하고 조기총선 실시

□ 총선의 쟁점

○ 브렉시트 절차

- 보수당은 유럽연합 회원국 국민이 영국으로 자유로운 이동을 제한하는 것을 포함, 단일시장과 관세동맹 동시 탈퇴하는 ‘하드 브렉시트’를, 노동당은 유럽연합에서는 탈퇴하지만, 일정 분담금을 납부하면서 단일시장에서의 활동은 일정기간 유지하는 ‘소프트 브렉시트’를 주장
- 자유민주당과 녹색당은 유럽연합에 잔류하기 위한 재국민투표가 기본 입장. 특히 브렉시트 이후 경제침체와 일자리 감소에 민감한 젊은 층 유권자들이 보수당 비판에 앞장섬

○ 테러리즘

- 선거기간 동안 맨체스터 아레나 폭탄테러(5.22)와 런던 브릿지테러(6.3)가 발생하면서, 이슬람 극단주의 테러가 쟁점으로 부상: 메이 총리는 이슬람 극단주의 사상의 전파공간이 되는 인터넷 규제와 반테러법 제정 등을 공약⁶⁾

4) <https://peilingwijzer.tomlouwerse.nl/p/english.html>

5) 중앙일보, “지금 유럽은 포퓰리즘 정당發 복지 확대 물결.” 2018.1.30

6) 이와 관련하여 이미 보수당은 선거공약에 1만 명 이하로 이민자 축소 공약을 제시한 바 있음.

- 노동당 당수인 코빈(Jeremy Corbyn)은 외교정책-테러와의 전쟁, 중동에 대한 군사개입-의 실패, 그리고 치안을 담당할 경찰 2만 명을 감축한 보수당 정부를 비판⁷⁾

○ 복지축소

- 브렉시트와 고령화사회에 대비하기 위한 긴축정책의 일환으로 부유층 고령자에 대한 보수당의 돌봄복지(social care) 축소 공약⁸⁾
- 노동당은 이를 ‘치매세(dementia tax)’로 비난했으며, 노령층 연금수급자들에게 상당한 반감을 일으킴

□ 선거결과

○ 보수당 과반수 의석 확보 실패와 노동당의 약진

- 이민자 역제를 공통분모로 하는 북아일랜드 민주연합당과 최소연립정부 구성
- 영국의 대표적인 극우정당은 영국독립당(UKIP)으로 브렉시트 결정 선거운동 기간 상당한 영향력을 행사했으나, 2017년 총선에서는 유일한 원내의석도 보수당에게 넘겨줌

○ 보수당 총선실패의 원인

- 일련의 테러사태에 대한 실효적인 정책제시 실패
- 브렉시트 체감도가 높아지면서 경제에 대한 불안감 증대와 복지축소에 대한 친보수적인 노령층 지지층의 일부 이탈
- 복지확대와 등록금 폐지 정책, 이민자에 대한 사회통합 정책에 대한 노동당의 청년 지지층 복원⁹⁾

7) Rajeev Syal and Peter Walker. 2017. "Theresa May responds to London Bridge attack with anti-terror laws promise" *The Guardian*(6/4).

8) 요양보호비용의 상한선이었던 7만2천달러를 삭감하고, 사망 이후로 지불연기라는 단서를 붙이기는 했지만 10만 파운드 이상 자산을 소유한 고령층의 공공 재가복지서비스 중단. "Conservative manifesto summary: Key points at-a-glance" BBC NEWS(2017.5.18).

9) 노동당 투표층 중 61.5%가 40대 이하. 엄격한 이민자정책에 대해 25세 이하 유권자의 절반 이하가 찬성하는데 반해, 65세 이상은 84%가 찬성하고, 동성애에 관해서는 각각 2/3와 13%가 찬성하는 등 보수당과 노동당 정책에 대한 세대 간 분리가 명확하게 나타남. 노령층 내에서도 연금소득이 평균 10% 이상 상승했음에도 불구하고 190만명의 연금생활자는 빈곤상태에 있는 등 양극화가 심화되어있음. Owen Jones. 2017. "The question Labour must answer: why isn't it further ahead in the polls?" *The Guardian*(9/29).

3. 프랑스: 양대정당 체계의 붕괴와 중도 정당의 집권

□ 중도개혁주의 신생정당인 ‘전진하는 공화국’과 ‘민주연합’간 연정구성

- 2017년 5월 대선에서 중도파 마크롱(Emmanuel Macron) 당선에 이어 그가 창당한 중도정당이 6월 총선에서도 다수당 지위 획득
 - 사회당은 30석(5.7%)을 얻는 데 그쳐 군소정당으로 전락
- 사회당의 쇠락과 중도개혁 정당의 등장
 - 사회당은 2012년 올랑드(François Hollande) 집권 이후 초기 반긴축정책과 10% 가까운 실업률 해결을 약속했지만, 법인세 인하 및 사회지출 감축 등 신자유주의정책 선회로 주요 지지층인 노동계급의 외면을 받으면서, 2014년 기초지방선거, 2015년 광역지방선거, 2016년 유럽의회선거 선거에서 잇따라 참패
 - 마크롱은 이전 사회당 정부의 경제재정장관으로 경제성장을 위한 규제완화를 주도-이른바 ‘마크롱 법’(고용과 해고 유연화, 소매업의 일요일 영업 확대, 시외버스 자율화 등)-했던 사회당내 중도파의 대표적인 인물. 2016년 장관 사임 이후, 2017년 결선투표를 거쳐 ‘국민전선’(FN)의 마린 르펜(Marine Le Pen)을 누르고 대통령에 당선(66.1%)

□ 극우정당의 변신

- 국민전선은 마린 르펜의 파시스트 정당에서 우파정당으로의 변신 노력에 힘입어 급기야 2016년 유럽의회선거에서는 24.9%를 득표, 제1당에 오르기도 함
 - ‘탈악마화’노선으로 상징되는 우파정당으로의 변신은 강력한 경제민족주의를 고수하면서도, 홀로코스트에 대한 비판과 낙태합법화 및 동성애 수용
 - 반이슬람정책을 프랑스의 정교분리 원칙과 세속주의로 연결시키는 ‘동화정책’의 강조로 젊은 층과 노동계급의 지지를 흡수(주디스 2017, 213-222).

〈표 4〉 프랑스 전진하는 공화국 vs. 국민전선 총선정책 비교

	전진하는 공화국(LaREM)	국민전선(FN)
유럽 연합	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽연합 강화 및 유럽안보위원회 창립 • 유럽의회 영국 공석, 범유럽국가로 배분 	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽연합 내 프랑스 지위에 관한 협상 • 유럽탈퇴 국민투표로 결정 • 유로존 탈퇴. 새 통화 도입
재정 및 복지	<ul style="list-style-type: none"> • 직업훈련, 농업, 운송, SOC 및 보건의료, 친환경에너지에 5년간 500억 유로 투자 • 공공지출 500억 유로 삭감: 실업수당 100억 유로 감축/실업률 7%하향, 공공 부문 현대화, 의료부문 효율성 강화, 지방정부지출 삭감 	<ul style="list-style-type: none"> • 3분위 이하 저소득층 소득세 10% 인하 • 중소기업 법인세 감세 • 퇴직연령 62세 → 60세 하향 • 빈곤수당과 아동수당 증액
이민 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 망명자 심사 기간 6개월. 이민자에 대한 프랑스어 교육 등 통합교육 강화 • 대학내 무슬림 베일 착용 금지 • 숙련기술 비자(talent visa) 발급기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> • 연간 이민자 1만명으로 제한 • 이민자의 프랑스 출생 자녀 시민권획득 제한 • 불법이민자에 대한 무료의료서비스 중단 및 난민제한 • 법정선고 외국인 자동 추방 • 외국인 고용 기업에 노동자급여의 10% 세금 부과
경제	<ul style="list-style-type: none"> • 법인세 인하(33% → 25%) • 법정 노동시간(35시간) 연장 노사협의 가능 • 공공 및 민간 퇴직제도 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> • 2018년 GDP 2% 성장 • 2022년까지 공공적자 GDP 4.3% → 1.3% 감축 • 법정근로시간 단축 및 시간외수당 세금 면제
국방 및 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 국방비 2025년까지 GDP의 2%로 확대 • 경찰 1만명 추가 고용, 교정시설 1,500곳 신설 • 18~21세 남녀 1개월간 의무군사훈련 	<ul style="list-style-type: none"> • 나토(NATO) 탈퇴 및 국방비 증액 • 경찰 1만5천명 신규 고용, 교도소 4만개 신설 • 정보당국의 감시대상 외국인 추방 및 급진이 슬람과 연관된 사원 폐쇄

출처: Sebastian Kettley. 2017. "French elections 2017: Marine Le Pen programme - What are her policies?" (5/5); French election 2017: "Emmanuel Macron policies - what is his manifesto?" Express(5/7).

□ 시험대에 오른 마크롱의 노동개혁

○ 2017년 총선은 대선에 이어 중도와 개혁을 표방한 마크롱의 승리로 끝났지만, 2차 투표의 투표율이 유권자들의 무관심과 마크롱에 대한 불만이 교차되면서 42.6%에 그침

- 대선 1차 투표에서 21.3%로 2위에 오르며, 창당 이후 가장 높은 대선 득표율을 기록했던 국민전선은 8석을 얻는데 그친 반면, 이번 총선에서 마크롱의 가장 강력한 반대세력으로 위상을 높인 세력은 이전 사회당내 좌파블록을 이끌었던 멜랑송(Jean-Luc Mélenchon)의 '굴복하지 않는 프랑스(France Insoumise)'였음¹⁰⁾

10) 결선투표 총 득표율 4.9%로 17석에 불과했으나, 마크롱과 보수세력의 노동유연화와

- 지난 해 10월 노동법 개혁안¹¹⁾이 성공적으로 처리되었지만, 4월부터는 종신 고용폐지와 신입사원 연봉 자동승급 등의 혜택 폐지에 반대하는 철도노조가 파업을 진행 중¹²⁾
- 총선 승리 이후 37%까지 떨어졌던 마크롱에 대한 지지도는 노동법 개정이 일단락 된 후 51%까지 상승했으나 올해 2월에는 36%까지 급락¹³⁾

4. 독일: 다시 부는 유럽의 극우바람

□ 극우정당의 약진

- 2017년 9월 독일총선에서 ‘독일을 위한 대안(Alternative für Deutschland)’(이하 독일대안)이 기민-기사련(CDU-CSU)과 사민당(SPD)에 이어 제3정당으로 약진(12.6%, 94석)
 - 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)은 4선 연임에 성공했지만 기민-기사련의 득표율은 1945년 이후 최저득표율로, 2013년 총선보다 8.5%, 의석은 65석 감소. 사민당 역시 40석 감소.
 - 독일대안이 약진한 가장 큰 동력은 2013년 총선에 불참했던 사람들이 대거 ‘독일대안’을 선택했기 때문: 25%인 147만 명. 이는 이전 독일대안을 선택한 24%보다 많은 숫자. 기민-기사련에서 이동한 유권자는 104만표(18%).¹⁴⁾ 이는 기존 정당정치와 정당체계에 대한 ‘불만의 표출’이라고 볼 수 있음
 - 독일대안은 2012년 9월, 독일총선을 앞두고 反유로존을 모토로 결성한 ‘선거대안 2013’이라는 정치조직(기민당 탈당파)을 모태로

복지축소에 가장 적극적으로 반대함으로써 좌파진영에서는 “의회와 거리” 모두에서 반신자유주의 운동을 이끌 것으로 전망(Tierno 2018).

11) 마크롱 노동법 개혁의 골자는 ‘기업협약을 산별협약의 우위에 둔다’는 것으로, 각종 수당후퇴를 문제 삼은 노동총동맹(CGT) 산하 육상운송노동자조합을 중심으로 한 파업이 있었으나, 기업협약의 예외 중 하나인 최저임금에 수당을 포함시키는 합의를 통해 타협점을 찾은 바 있음(황재훈 2018)

12) 김성탁. 2018. “프랑스 철도노조 석달 파업 돌입...마크롱과 ‘최후의 대결’”, 중앙일보 (4/3).

13) <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique-legere-remontee-pour-emmanuel-macron>

14) <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/german-election-alternative-for-germany-angela-merkel#wk35-firstVote>

함: 2013년 선거에서 4.7%를 득표, 5% 진입장벽(의석배분 최저선)에 걸려 연방의회 진출에 실패했으나, 2014년 유럽의회 선거에서 7.1%(7석), 2014년과 2015년 주선거에서 작센, 튀링겐, 함부르크 등에서 의회진출 성공

○ 아래에서 보듯 독일대안은 다른 유럽의 극우정당과 달리 매우 구체적인 정강정책을 가지고 있음

- 反EU, 反이민, 反이슬람 정책을 선명하게 내세우고, 정치개혁의 명분을 ‘엘리트 vs. 국민’의 구도속에서 찾으면서, 권력의 소유권을 국민에게 돌려준다는 상징적인 의미로 직접민주주의(스위스 모델)의 전면적 도입을 주장

〈표 5〉 독일을 위한 대안의 2017 선거강령

1. 민주주의 <ul style="list-style-type: none"> • 직접민주주의; 스위스 모델에 기초한 국민투표 도입(국민발안. 예산포함한 의회법안에 관한 국민투표) • 유럽연합 반대 및 탈퇴 • 대통령 직접 선거 • 정당 국고보조금 제한 및 정치자금 투명성 강화 • 하원 500석 이하로 축소 • 소모적 예산집행 공직자 처벌 • 총리 및 국무위원 국회의원 겸직 금지 2. 유로, 통화 및 재정정책 <ul style="list-style-type: none"> • 유로존 탈퇴, 마르크화 부활 • 유럽중앙은행(EZB)의 자본시장 개입중단 3. 안보 <ul style="list-style-type: none"> • 러시아와 협력강화. 터키 NATO 가입반대 • CETA, TISA, TTIP 반대¹⁵⁾ 4. 국내안전 <ul style="list-style-type: none"> • 12세까지 형사법 적용 • 총기면허 확대(불법무기 제외) 5. 이민과 난민 <ul style="list-style-type: none"> • 즉각적인 국경폐쇄 및 장벽설치 • 이민자 선별 • 난민 연령제한 • 이중국적 금지 • 법에 의한 종교활동의 제한 • IS에 자금지원을 받는 이슬람사원 폐쇄 • 학교 등 공공장소에서 이슬람 상징의상 착용 금지 6. 아동과 가족 <ul style="list-style-type: none"> • 부권의 강화 • 부모에 의한 돌봄 지원 • 낙태금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 대학자율화 • 학교에서 이슬람교육 금지 8. 문화와 미디어 <ul style="list-style-type: none"> • 다문화주의 반대 • 방송요금 폐지 9. 조세, 재정, 기업, 노동 <ul style="list-style-type: none"> • 과세 및 관세율 축소: VAT 7% 인하 • 조세제도 간소화: 과세등급으로 누진세 대체. 공정한 법인세. 상속세 폐지 • 관료주의 청산 • 중산층 중심의 경제정책: 중저소득층 감세 • 일반기금 폐지 • 최저임금 확대, 임시고용 제한(15%) • 임시고용 6개월 후 정규직화 • 경제정책에서 국가개입 축소 • 지식 및 기술기반 경제 강화 • 예금보호 10. 사회정책 <ul style="list-style-type: none"> • 가족 및 아동빈곤 해소: 감세 • 유자녀 부모 연금혜택 강화 • 고용기간과 실업급여 연계 • 고용주와 피고용인 간 동등한 의료보험비 11. 의료체계 <ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 의료공급 확대 • 독일내 물리치료사 양성 • 독일-터키 사회보장협정 폐지 • 의료정보 수집 반대; 응급의료데이터만 수집 12. 에너지와 환경 <ul style="list-style-type: none"> • 합리적 에너지 정책수립: 재생에너지(EEG), 에너지 절감조례(EnEV) 폐지. 핵발전소 유지 13. 교통과 기반시설 <ul style="list-style-type: none"> • 공사협력체제를 통한 공공시설 구축
---	--

<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 자녀 지원 및 세액공제 • 젠더연구 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발제한구역(Umweltzonen)폐지 • 건축규제철폐 • 부동산 양도세 감세 • 도시에서 농촌 이주 장려
<p>7. 교육과 학교</p> <ul style="list-style-type: none"> • 능력에 따른 차별화된 교육 • 직업교육 강화 	

출처: AfD, 2017. "Programm für Deutschland" (kurzversion); <https://www.afd.de/wahlprogramm>

○ 독일대안의 지지층

- 이번 선거에서 독일대안을 지지한 주요 유권자들의 특성; 지역적으로는 작센 주, 동베를린을 포함하는 구동독지역, 연령층으로는 30~50대, 저학력(중학교), 노동자 층, 그리고 여성보다는 남성
- 이전 선거년도였던 2013년 조사와는 몇 가지 상이한 점이 있음; 지역적으로는 노르베르트 베스트팔렌과 바덴 뷔템베르크 등 구서독지역, 50% 이상이 대학이상 학력자, 월 순소득 2,500~5,000 유로(Berbuir, Lewandowsky and Siri 2015, 168). 즉 2013년 의회진입 실패 후, 구동독지역을 중심으로 저소득층의 지지확보에 성공한 것으로 평가할 수 있음

□ 기민-기사련과 사민당 간 대연정 구성

- 이번 독일총선을 요약하면, 메르켈의 난민정책에 대한 국내 유권자의 위기감 고조와 유로존 위기를 배경으로 한 기성정당체제의 효능감이 저하의 결과라고 할 수 있음
 - 이러한 측면에서 사민당 패배 역시 이전 선거에서 구성된 대연정에서 존재감 상실과 더불어 우경화에 따른 지지층 불만의 표현
 - 이번에도 전당원투표를 통해 대연정에 참여했지만, 선명야당을 주장한 좌파블록은 대연정 투표 불참운동을 전개하기도 함.

15) CETA; 캐나다-EU 자유무역협정, TISA; 서비스무역협정, TTIP; 범대서양무역투자동반자 협정.

5. 오스트리아: 보수당과의 연정을 통한 극우정당 집권

□ 오스트리아 정당체계

- 보통선거권이 도입된 1907년 이후 각각 노동자, 농민 및 자본가, 그리고 자유전문직과 공무원의 지지를 받는 세 가지 주요 정치집단으로 비교적 고르게 나뉘어져 있었음
 - 이후 사민당(SPÖ), 국민당(ÖVP), 그리고 자유당(FPÖ)의 주요 정당으로 대표되면서 지속성과 안정성을 유지
- 또한 오스트리아가 합의민주주의(consociational democracy)의 대표적인 국가로 평가받는 것은 세 정당(실제로는 사민당과 국민당 간 양당제적 성격이 강했음)들이 각각의 지지층을 대표하는 이익집단과 협력체제(Sozialpartnerschaft)를 구축한 것에 기인(Gerlich 1987, 61-63).

□ 극우정당, 자유당의 부상

- 2008년 경제위기의 영향을 거의 받지 않았던 오스트리아였지만, 2015년 난민위기 이후 난민과 이민자 문제(살인 및 성폭행)에 대한 국민적 관심이 급증하게 되었고, 반이민정책과 민족주의(Austria First)를 강력하게 주창한 '자유당'에 대한 지지가 급증하게 됨
 - 현재의 자유당은 1956년 나치부역자였던 안톤 라이트할러(Anton Reiterhaler)가 창당한 정당으로 이전 나치당 인사를 주축으로 한 독립연합(VdU)을 계승
 - 1995년 오스트리아의 EU가입 이후 다시 두각을 나타낸 자유당의 이념은 '反EU'와 '제3제국(히틀러정권)의 완전고용 및 경제성장'을 강조한 하이더(Jörg Haider)의 주장에서 잘 드러남(Manoschek 2009, 5-6)
- 2017년 선거에서 국민당과 우파연정 구성에 성공
 - 2016년 4월 대선에서 자유당의 노르베르트 호퍼(Norbert Hoffer)가 1차 투표에서 34%로 1위. 결선투표와 재투표 끝에 녹색당의 알렉산더 판데어벨렌(Alexander Van der Bellen)이 당선되긴 했지만, 자유당의 인기는 2017년 10월 총선까지 이어짐

- 자유당 주요지지층의 90%는 블루칼라와 소도시주민들(주디스 2017, 204)로 사민당과 국민당의 지지층을 상당부분 잠식하고 있음.
- 2017년 10월 총선에서 다수당을 유지한 국민당은 자유당과 反이민정책을 고리로 연정구성
- 오스트리아 극우파의 反이민정책과 포퓰리즘은 EU주변부 국가에서 중심국가로의 도약이라는 나치즘에 대한 오래된 향수가 내재되어 있음

6. 이탈리아: 환경과 기본소득을 내건 포퓰리즘 정당의 등장

□ 2018년 총선결과

- 중도-우파연합(37%)과 오성운동(Movimento Cinque Stelle(M5S), 33%)의 약진
 - 오성운동은 2013년 총선에 이어 국민들의 정치혐오와 반EU 정서, 난민문제, 경제침체를 배경으로 집권 민주당 렌찌(Renzi 총리와 중도우파인 전진 이탈리아 베를루스코니의 선거법 개정을 둘러싼 ‘암묵적 동맹관계’의 틈새를 파고들며 선거 승리
- 의회 과반점유 정당없는 형의회(hung parliament)로 출발. 단일정당으로는 최다의석을 차지한 오성운동이 연정협상을 주도¹⁶⁾

□ 정당구성과 특성

- 오성운동
 - 베를루스코니(Silvio Berlusconi)의 전진이탈리아(Forza Italia,

16) 이탈리아는 반복되는 부패스캔들로 선거제도개혁이 정치개혁의 가장 중요한 의제로 부각되었고, 1993년 국민투표를 통해 정당명부식 비례대표제에서 혼합형 다수제(1인 선거구 75: 정당명부 25)로 변경. 이후 제시된 추가적인 개혁안의 방향은 정당중심의 선출제도인 비례대표에서 인물이 강조되는 영국식 상대다수제로 변경하는 것이었지만, 2005년 베를루스코니 총리는 다시 정당명부식 비례대표제도로 돌려놓으면서, 다수정당 혹은 연립정부가 과반수를 얻지 못할 때, 보너스 의석을 배분하여 과반수를 충족(파렐 2012, 281-284)시키는 선거법 개정. 2017년 10월 다시 혼합형 다수제(1인 선거구 36: 정당명부 64)로의 선거법 개정(상하원 모두 적용). 이전과 달리 선거 전 정당 간 연대를 가능하게 했고 원내 진출조건(정당 3%, 정당연합 10% 이상 득표)을 둬. 2018년 총선은 이 새로운 선거제도가 첫 번째로 적용된 선거 (<https://www.thelocal.it/20180115/how-does-italys-new-electoral-law-rosatellum-work>).

FI)와 보씨(Umberto Bossi)의 북부동맹 간 연정에 대항에 그릴로(Beppe Grillo)¹⁷⁾가 주도하여 창당한 ‘좌파-자유지상주의 포폴리즘(left-libertarian populist)’ 정당

- 이번 총선에서는 그릴로가 2선으로 후퇴하고 하원 부의장인 디마이오(Luigi Di Maio)를 전면에 내세움

○ 우파동맹

- 중도우파의 전진이탈리아와 극우정당인 레가(Lega, 북부동맹에서 개칭), 그리고 신파시즘 정당인 이탈리아형제당(Fratelli d'Italia con Giorgia Meloni)이 연합
- 현재의 FI는 2013년 창당한 중도우파 정당으로 1994년 베를루스코니가 창당한 FI가 2007년 와해되고, 베를루스코니 잔존세력이 민족연맹(AN)과 합당하여 만든 자유국민당(PdL)이 당명을 다시 변경한 정당

○ 민주당

- 장기집권하는 중도-우파 파폴리즘 연합에 대항하기 위해 2001년 이후 기존 기민당 및 공산당 이탈세력을 중심으로 구성된 중도좌파연합을 모태로 2007년 창당
- 2013년 집권에 성공했으나, 우경화에 반대하는 일부 좌파는 탈당하여 ‘자유와 평등’(LeU)을 창당

□ 이탈리아 포폴리즘 정당의 성장 배경

○ 이탈리아는 포폴리즘의 전시장(showcase)으로 평가받을 만큼(Verbeek and Zaslove 2016, 304), 1990년대 중반이후 포폴리즘이 일종의 ‘정치적 시민권’을 획득한 국가

- 정치부패, 지역주의(남부문제), 유럽통합 문제, 경제침체 등의 정치·경제·사회적 불안정성이 이탈리아 제1공화국(1946-1992)을 지배했던 양당체계-기민당(DC)·공산당(PCI)-의 소멸과 포폴리즘 정당이 확산되는 계기로 작동
- 제1공화국의 양당체계는 사실상 1.5당 체계로 ‘붕쇄된 민주주의

17) 코미디언 출신의 그릴로는 우파성향이 강하지만, 좌파경제학의 환경주의를 강조한다는 이유로 제3의 포폴리즘 형태로 분류되기도 함(Verbeek and Zaslove 2016, 307).

(democrazia bloccata)’로도 불렸음. 즉 기민당 정부의 장기집권과 공산당의 협력체계를 말하는 것으로, 반세기 동안 구축되었던 후견주의(clientelismo) 지배체제에 기반한 국민들의 이해와 상반되는 정당지배체제(Partitocrazia)가 새로운 정당운동을 통해 몰락(정병기 2001, 397-398)

〈표6〉 2018년 이전 우파 포퓰리즘 정당의 선거결과(% , 의석 점유율)

연도	1992	1994	1996	2001	2006	2008	2013
FI/PdL (현 전진이탈리아)	-	21.1	20.6	29.4	23.6	37.2	21.4
Lega Lombarda/LN (현 Lega)	8.7	8.4	10.1	3.9	4.5	8.1	4.0
오성운동	-	-	-	-	-	-	25.1
합계	8.7	29.5	30.7	33.3	28.1	45.3	50.5

출처: ECPR: Political Data Yearbook Interactive; Verbeek and Zaslove 2016, 305에서 재인용

○ 정치부패

- 선거제도의 개혁에 대한 국민적 요구를 불러일으킨 가장 중요한 요인
- ‘순수한 시민 vs. 부패한 정치계급’라는 포퓰리즘의 정치담론이 확산할 수 있는 정치적 토양으로도 작용

○ 지역주의

- 이탈리아의 전통적인 지역주의인 남부문제
- 북부지역 중심의 산업화로 인한 남부지역의 저발전이 남북의 정치, 경제, 사회, 문화적 격차로 이어짐
- 북부동맹을 중심으로 한 분리주의운동의 지역적 토대

○ 유럽통합

- 반EU는 냉전종식과 정치부패와 더불어 1980년대와 1990년대 유럽연합 추진과정에서 극우정당의 대표적인 노선으로 채택됨
- 중도우파로 분류되는 베를루스코니의 FI와 극우정당인 Lega, 이탈리아형제당이 선거연합을 형성할 수 있었던 가장 중요한 공통 분모

□ 선거쟁점

○ 난민문제

- 이탈리아는 난민 위기를 겪고 있는 유럽 국가들 중에서도 최전선에 있는 국가
- 지난 2011년 이래 아프리카·중동에서 지중해를 건너 이탈리아로 입국한 난민만 75만 명이 넘음
- 특히 선거를 앞두고 마체라타에서 일어난 일련의 살인·총격사건들은 난민정책을 총선 이슈로 부각시키는 계기가 됨¹⁸⁾

○ 경제불황

- 오랜 경기 침체로 실업률이 11%, 청년실업률이 35%에 달하는 상황
- 렌찌(Matteo Renzi)가 이끄는 중도좌파 정당인 민주당이 2016년 개헌실패에 이어 경제에서도 별다른 진전을 보이지 못하는데 따른 정치적 무능에 대한 유권자의 심리가 기존 정당보다는 제3정당으로 쏠림
- 오성운동은 이미 2013년 총선에서 25% 이상을 득표한 바와 있고, 지방선거에서는 로마와 토리노 시장을 배출하기도 함. 장기간 중도좌우파 간 정권교체에도 불구하고, 고질적인 정치와 경제적 불안정성, 여기에 난민문제로 인해 불안감이 더해진 상황에서 EU 탈퇴보다는 유로통화 유지와 외교적 노력을 통한 이민억제, 그리고 기본소득과 친환경정책으로 중도 및 진보와 보수 유권자들의 일부를 흡수한 것이 유효

18) 2018년 2월 2일에는 나이지리아 난민에 의해 18세 이탈리아 소녀가 살해되는 사건이 발생했고, 이 또한 난민 반대여론이 선거쟁점으로 부상하는 주요한 계기가 됨(박효재 2018).

〈표 7〉 2018년 이탈리아 총선 주요정당 공약

	북부동맹	진진이탈리아	오성운동	민주당
유럽 연합	<ul style="list-style-type: none"> 재정적자 기준 예외 비동의시 탈퇴 	<ul style="list-style-type: none"> 이탈리아 헌법이 EU 법률에 우선 EU재정적자기준 (GDP3%) 준수 	<ul style="list-style-type: none"> 유로통화 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 유럽공화국 창설 유럽위원회 의장 직접투표로 선출 유로존 재정장관 신설
이민 정책	<ul style="list-style-type: none"> 1년내 불법체류 이민자 10만 명 추방 보호시설 체류기간 단축 국경통제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 불법체류 이민자 추방 국경통제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 서류미비 이민자 송환을 위한 이민자의 원적국과 양국 협약 체결 	<ul style="list-style-type: none"> 이민거부국가에 유로 기금 지급 제한 이민자녀에 조기 시민권 부여
조세	<ul style="list-style-type: none"> 15% 단일세율* 탈세범 처벌 신설(운전면허증 혹은 여권 최장 3년 간 압수) 최저소득계층 면세 상속세·자동차세 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> 23% 단일세율* 최저소득계층 면세 상속세·영업세·자동차세, 최초 주택구입 시 취득세 폐지 동물사료 VAT 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> 연소득 만유로 미만 면세 소득세 및 기업의 지방세 감세 영업세 대폭 인하 	<ul style="list-style-type: none"> 아동수당 3세까지 월 400유로 지급 이후 18세까지 소득세 감세 30세 이전 독립청년에 감세 기업의 사회보장 적립금 인하 (임금의 33% → 29%)
연금	<ul style="list-style-type: none"> 현행 연금제도** 폐지 및 퇴직연령 하향 	<ul style="list-style-type: none"> 연금수급액 월 1천 유로(현행2배) 특별 어머니연금지급 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 연금 수령연령** 하향 최저연금수급액 월 780유로 	—
복지	<ul style="list-style-type: none"> 무상아동보육 	<ul style="list-style-type: none"> 노령층 치과 및 안과 무상 치료 	<ul style="list-style-type: none"> 기복소득: 이탈리아 국적자 월780유로 지급 	—
고용	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 고용센터 개편 직업교육 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 최저임금 시간당 9-10유로 인상 최저임금 미지급 기업제재
경제	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 신기술에 500억 유로 투자 	—
환경	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 2050년까지 화석연료 단계적 축소 	—

출처: <https://www.thelocal.it/20180123/italian-election-2018-party-pledges-manifesto-democratic-m5s-northern-league-forza-italia>

* 현행 최고 43%의 누진세율

** 2012년 연금 수급 연령을 67세로 상향

1. 포퓰리즘이라는 정치현상

□ ‘포퓰리즘 현상’을 어떻게 볼 것인가?

- 2008년 세계 경제위기(Great Recession) 이후, 그리스와 스페인의 국가부채위기를 배경으로 부상한 시리자(Syriza)와 포데모스(Podemos), 2015년 유럽 난민위기 이후 선거에서 두각을 나타내고 있는 덴마크, 오스트리아, 프랑스, 독일 등의 유럽 극우정당, 그리고 2017년 미국 대선에서 양대 정당의 아웃사이드였던 트럼프 vs. 샌더스의 대결
 - 그 이전 남미 베네주엘라 차베스의 집권 등은 기존 좌파 vs. 우파, 혹은 사민당 vs. 보수당이라는 이념과 정책 경쟁방식의 예외적 현상
 - 이러한 기존의 정당 대립구도에서 벗어난 현상을 ‘포퓰리즘’으로 통틀어 설명하는 경향이 있음
- 포퓰리즘에 관심을 가져야하는 가장 큰 이유는 이것이 민주주의 문제와 직결되어 있기 때문
 - 포퓰리즘은 민주주의를 위협하기도 하지만, 그 자체로 기존 민주주의에 대한 문제제기자의 역할도 함. 포퓰리즘이 대의민주주의를 위협할 때는 도덕적 차원의 비판과 ‘혐오’를 통한 ‘분노의 정치’에 집중할 때.
 - 이는 앞서 살펴본 유럽의 극우정당의 사례를 통해 확인할 수 있음. 즉 혐오와 배제의 논리가 이들 극우정당의 확산배경
 - 하지만 이들 극우정당도 프랑스의 국민전선의 사례에서 보듯이, 자신들의 악마이미지에서 벗어나기 위해, 나치즘에 대한 자기비판과 EU체제의 부분적 인정, 이민자에 대한 구호에서 정책으로 변화 등 일정 부분 ‘정상정당’(normal party)화 과정을 거치기도 함

□ 포퓰리즘(populism)은 이념인가?

- 포퓰리즘은 단순히 정의를 하기 어려운 난해하고 모호한 개념이라는 것이 대부분 포퓰리즘 연구자들의 결론
 - 포퓰리즘은 특정한 세계관이 내재된 이데올로기인가?
 - 사실 포퓰리즘을 기존 이념틀로는 설명할 수 없다고 말하지만, 대부분 우파, 좌파, 중도라는 수식어를 사용함으로써, 구분하여 설명하는 것이 일반적

〈표 8〉 이념보다는 특정한 정치현상으로 포퓰리즘을 설명하는 대표적 정의들

“이념이 아니라 정치논리, 즉 정치에 대해 생각하는 방식”(주디스 2017, 22)

“대의정치의 사상, 제도, 실천 등을 비판하고 사회적 위기에 대한 대응책으로 잠재적 또는 명시적으로 마음속 이상향(heartland)을 추구하려는 반동적 정치”(태가트 2017, 23)

“오랜 기간 동안 어떤 계급이 권력, 재력, 교육, 문화 등의 영역을 독점하고 있다고 여겨지는 사회질서에 대한 대중적 분노를 기반으로 하는 이데올로기가 유행할 때 발견”(에드워드 실즈 Edward Shils; 태가트 2017, 33에서 재인용)

“특정한 이데올로기적 체계의 유형 또는 이데올로기적 조직 방식이라기보다는 정치문화 전반에 나타나는 어떤 차원이나 특성”(피터 위슬리 Peter Worsley; 태가트 2017, 39에서 재인용)

“[포퓰리즘] 인정할 수 있는 공통의 역사, 이념, 정책 혹은 사회적 기반을 가지고 있지 않다. 이 용어는 [기존 체제] 외부에서 발생한 운동에 종종 남용하여 적용된다”(Canovan 2004, 243)

“정치에 관한 특정한 도덕적 상상”(윌러 2017, 33)

- 포퓰리즘을 정의하기 힘든 이유
 - 포퓰리즘은 그 자체로 하나의 이념적 지위와 내용을 갖기보다는 다양한 관념(idea)과 사회 및 경제에 대한 이해를 바탕으로 그 세력이 속한 공동체(국가 혹은 사회)와 국제관계에 대한 대응을 통해 구성됨. 이러한 속성에 따라 포퓰리즘을 2차적(secondary), 혹은 부가적 이데올로기로 규정하기도 함
 - 포퓰리즘의 정의를 일반화하기 힘든 이유 중 또 다른 하나는 현실정치에서 포퓰리즘을 무책임한 정치행태와 동일시하고, 하나의 사회적 병리현상으로 보면서 상대방을 비판하는 도구로 즐겨 사용하기 때문. 포퓰리즘을 ‘인기영합주의’나 ‘대중영합주의’ 혹은 ‘민중주의’로 표현하는 것은 복잡한 포퓰리즘 개념에 대한 한 측면만을 부각시키는 것

- 이러한 측면에서 역사적 경험을 통한 포퓰리즘 정치의 특성(일반성)과 유럽 각 국가에서 나타나는 포퓰리즘 정당의 노선(특수성)을 종합적으로 이해할 필요가 있음
- 이러한 분석과정을 통해 포퓰리즘과 극우정당의 관계를 살펴볼 때, 악마화된 극우정당의 모습을 탈피해서 현실정치에서 그들의 영향력과 이에 대한 합리적인 '정치적' 대응의 중요성을 인지할 수 있음

2. 포퓰리즘의 특성

□ '국민을 위한 정치'라는 언술과 역설

- 포퓰리즘은 그 동원대상으로 언제나 '국민(the people)'을 호명하고, 그 지지층 역시 특정한 계급기반에 있지 않음: 태가트(2017, 159)에 따르면, 포퓰리스트들이 말하는 국민은 일반적인 다수(다원성과 다양성을 포함한)의 의미가 아니라 동질적인 단일체
 - 포퓰리즘을 구성하는 국민이라는 요소는 反엘리트(주의)-순수한 국민 vs. 부패한 정치인-와 기성정치에 대한 혐오가 연동되어 있음. 특히 이러한 포퓰리즘의 이분법이 인종적 민족주의(자기민족 vs. 외국인)와 결합할 때, 극단적인 우파담론을 생성(Caiani and Kröll 2017).
- 그런데 국민속에 담겨있는 함의는 정치이념에 따라 다르게 나타남.
 - 즉 우파(극우) 포퓰리즘에서 말하는 국민은 민족주의, 인종적(외국인혐오)인 관념을 담고 있는 것으로, 언어 및 혈통, 인종적 동질성을 기준으로 우리와 타자(others)를 분리하고 타자를 배제하는 의미로 쓰임
 - 이는 우파 포퓰리즘의 역설과 모순으로 이해될 수 있음

□ '직접민주주의'

- 국민(혹은 민중)에 의한 직접민주주의와 反엘리트주의
 - 대의민주주의(제도)와 기성정당, 지식인에 대한 불신. 이러한 정치적 불신이 反엘리트주의(=국민중심주의)로 표출됨

- 직접민주주의를 주장하면 포퓰리스트라는 것이 아니라, 포퓰리스트들은 직접민주주의를 잘 ‘활용’해 왔다는 점이 중요
 - 직접민주주의는 국민 개개인의 의사에 의해 정책이 결정된다는 민주주의의 이상에 기반해 있지만, 포퓰리즘의 직접민주주의는 현실정치에서 제도화보다는 특정 이슈-EU탈퇴-를 선점하기 위해 도구로 기능
- 포퓰리스트들이 대의민주주의를 부정하는 것은 아님
 - 포퓰리즘은 대의민주주의 체제를 통해서 작동. 포퓰리즘은 “대의 정치의 그림자”라거나 “대의정치의 반작용이자 대의정치에 의존” 한다는 분석도 포퓰리즘의 역설을 잘 드러냄

□ ‘행위자 중심’과 ‘담론중심’

- 행위자 중심주의
 - 강력한 카리스마적 지도자에 의한 조직운영 방식
- 담론중심주의
 - 대중과의 정치적 소통전략을 의미함(Kneuer 2018, 4)

□ 신포퓰리즘(neo-populism)

- 오늘날 유럽의 포퓰리즘은 1970년대 기존 좌우파 정당정치를 비판하며 등장한 신(좌파)정치의 반정립으로서의 극우정당(운동)을 가리킨다는 점에서 ‘신(neo)포퓰리즘’으로 불리기도 함
 - 신포퓰리즘과 네오파시즘이 결합된 극우정당은 과세, 이민, 민족주의, 지역주의를 중심으로 대중동원정치를 펼친다는 점에서 신정치와 구분됨(태가트 2017, 130-132)

3. 포퓰리즘의 확산 배경

□ 전후 유럽의 정치적 합의인 ‘복지국가’에 대한 불만

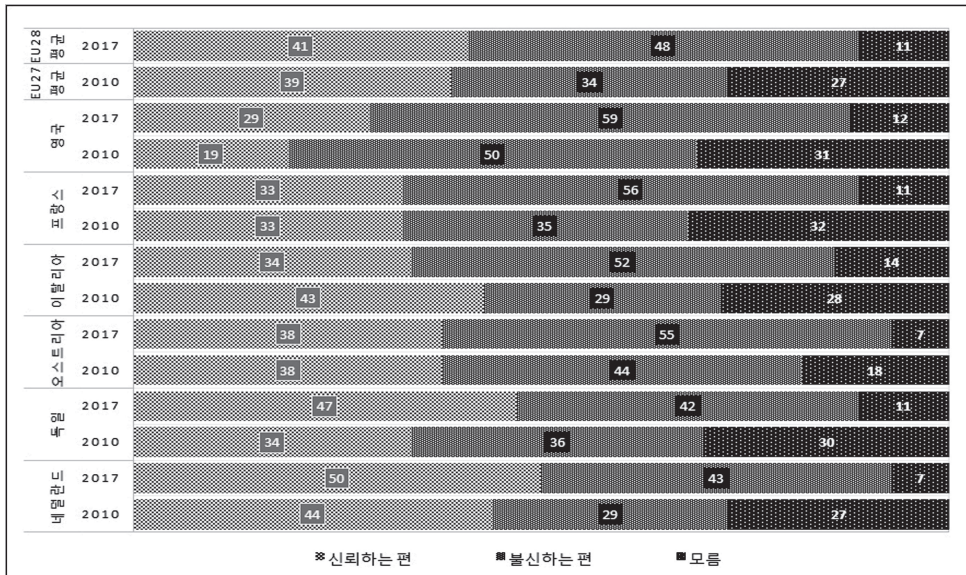
- 과세문제(감세)는 우파 포퓰리즘의 전통적인 의제
 - 복지체계가 잘 갖추어진 스칸디나비아 국가들의 극우정당과 유럽의 극우주의를 상징하는 프랑스의 ‘푸자드주의(Poujadism)’에서 잘 드러남¹⁹⁾
 - 전통적으로 극우정당은 복지제도에 대해 비판적이었으나, 앞선 각 국가별 총선결과 분석에서도 알 수 있듯이, 이른바 신포퓰리즘 우파정당들은 감세와 복지확대를 동시에 주장(프랑스 국민전선, 이탈리아 Lega, 독일 AfD 등). 감세와 복지재원확보라는 모순적인 주장이 포퓰리즘의 근거가 되기도 함.
- (극)우파 정당의 복지확대 정책은 80년대 이후 유럽의 신자유주의 정책-사민당과 보수당의 합의에 의한-에 대한 전술적인 대응의 성격도 있음
 - 특히 2008년 세계경제위기를 배경으로 한 실업과 경제적 빈곤문제를 기존 정당체계의 문제로 환원하며 틈새정당을 넘어 주요정당으로 부상

□ 유럽연합의 형성과정에서 反EU, 反이민정책

- 우파 포퓰리즘은 유럽연합회의주의(euroscepticism)를 공통적인 이념기반으로 하고 있음
 - 우파 포퓰리즘의 확산은 <그림1>에서 보듯이 EU라는 제도에 대한 유럽인들의 전반적인 불신을 반영하고 있음

19) 프자드(Pierre Poujade)는 장 마리 르펜이 창당한 국민전선의 전신이라고 할 수 있는 상공인옹호조합(UCDA)의 대표자로 1950년대 감세와 반정부운동을 주도한 극우 포퓰리즘 정치인(태가트 2017, 135-136)

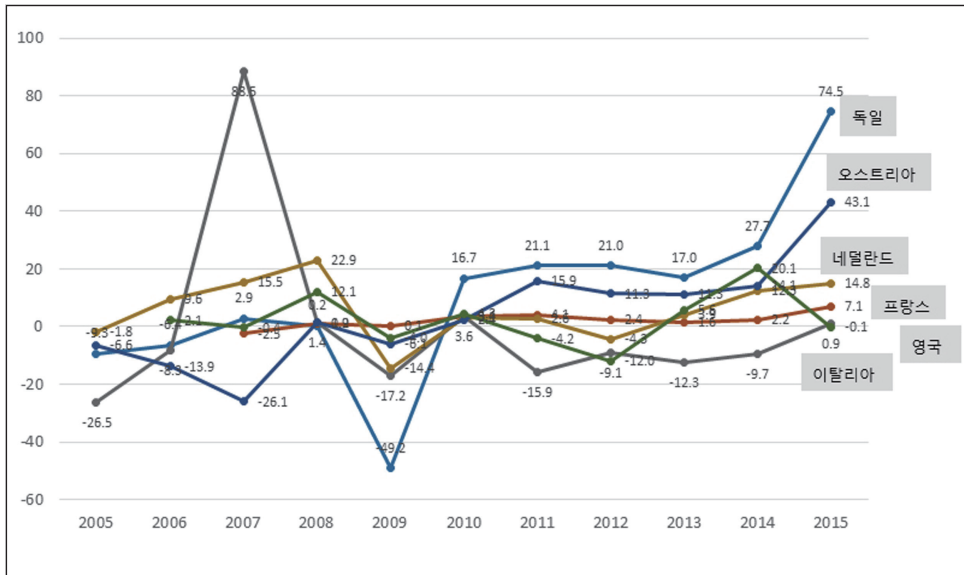
[그림 1] 유럽연합에 대한 신뢰도(2010년과 2017년 비교)



출처: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. Spring 2010; Autumn 2017, 88.

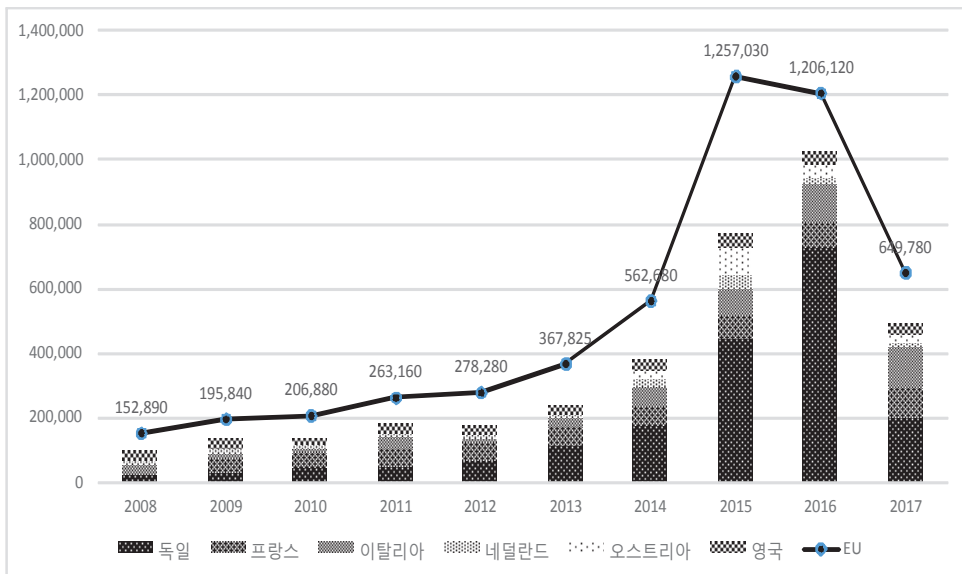
- 2010년과 2017년을 비교할 때, ①EU에 대한 회원국 국민들의 태도(신뢰도)가 유보(혹은 무관심)에서 명확한 입장으로 이동: 27%(2010, EU27) → 11%(2017), ②EU에 대한 불신이 과반을 넘기게 된 데는 유보적 입장이 불신으로 이동했기 때문, ③분석 국가 6개국 중 독일과 네덜란드를 제외하면, EU에 대해 불신하는 응답자 수가 50%를 초과
- 극우정당들의 유럽회의주의는 크게 두 가지 방향에서 전개되고 있음. 하나는 EU 탈퇴이고, 다른 하나는 반이민정책
 - EU탈퇴는 유럽 급진좌우파의 공통 강령이지만, 프랑스 국민전선과 전진이탈리아의 사례에서 보았듯이, 개별국가의 독립성을 강조하는 방향으로 선회한 경우도 있음

[그림 2] 전년대비 이민자 증가율(2005-2015)



출처: Eurostat. (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00176>)에서 필자계산

[그림 3] 분석대상 국가 최초난민신청자 수(2008-2017, 단위: 명)



출처: Eurostat

- <그림2>에서 보듯이, 독일과 오스트리아를 제외하면 다른 국가들의 이민자 비율 증가율은 최대 10%를 넘지 않으며, 영국과 이탈리아는 오히려 매년 감소하는 추세를 보이고 있음
- 이러한 측면에서 EU 극우정당의 반이민정책의 대상은 2015년 시리아내전 이후 폭발적으로 증가한 난민(<그림3>)
- 실제 난민정책과 반이슬람 정책은 경제침체 및 실업 등 경제문제 및 인종주의를 매개로 서로 연동되어있음

□ 극우정당 성장에 관한 몇 가지 경향

<표9>에 따르면, 분석대상 국가의 극우정당의 득표율 증감에 있어 몇 가지 경향을 알 수 있음

- 극우정당들은 자국 선거보다는 유럽의회 선거에서 더 두각을 나타냄
 - 정치, 경제, 사회 등 각종 쟁점이 뒤섞여 있는 국내보다는 EU와 난민문제 등 몇 가지 선명한 의제를 중심으로 벌어지는 유럽의회 의 특성이 반영된 것
- 유럽의회 선거 및 자국선거에서 꾸준히 득표율 신장을 올린 정당은 오스트리아의 자유당이 유일
 - 강력한 제3정당(중도 포퓰리스트 정당)의 존재유무 및 기존 정당의 의제수렴 능력, 그리고 선거제도 등이 복합적으로 작용
- EU에 대한 유럽시민들의 불만이 고조되어 있지만, 이것이 현실화되었을 때 반드시 극우정당에게 유리하게 작용하는 것은 아님
 - 국민투표에 의한 브렉시트 결정 후 2017년 영국선거에서 UKIP의 괴멸수준의 몰락과 보수당의 패배가 대표적인 예

〈표 9〉 유럽 6개국 극우 및 파퓰리즘 정당의 선거 득표율 변화(1999-2018.4 현재)

연도	국가별 정당	오스트리아	네덜란드	프랑스	이탈리아(F)			영국	독일
		FPÖ	PVV	FN	LN	FI		M5S	
						FI	AN		AfD
1999		23.4 26.9*		5.7	4.5	25.2	10.3	6.7	
2001						29.4	12.0	1.5	
2002		10.0		11.1					
2004		6.3 (-17.1)		9.8 (+4.1)	5.0 (+0.5)	20.9	11.5	16.1 (+9.4)	
2005								2.2 (+0.7)	
2006		11.0				24.0	12.3		
2007				4.3 (-6.8)					
2008		17.5				37.4(PdL)			
2009		12.7 (+6.4)	17.0	6.3 (-3.5)	10.2 (+5.2)	35.3(PdL)		16.6 (+0.5)	
2010 부채위기								3.1 (+0.9)	
2011			12.7						
2012				13.6 (+9.3)					
2013		20.5 (+3.0)			4.1 (-6.1)	22.3 (-15.1)		25.6	4.7
2014		19.7 (+7.0)	13.3 (-3.7)	24.9 (+18.6)	6.2 (-4.0)	16.8 (-18.5)		21.2	27.5 (+10.9)
2015 난민위기			11.6 (-0.9)					12.6 (+9.5)	
2016 브렉시트									
2017		26.0 (+5.5)		13.2 (-0.4)				1.8 (-10.8)	12.6 (+8.1)
2018					17.4 (+13.3)	14.0 (-8.3)		32.7 (+7.1)	

출처: Wikipedia European Parliament election, 각 연도/배경색은 유럽의회선거.

득표율 증감은 이전 같은 동일 선거 기준.

*오스트리아 총선. 프랑스는 1차투표 기준.

III

결론: 유럽회의주의와 극우정치의 확산, 그리고 유럽연합의 미래

□ 극우정당의 확산경향은 유럽연합회의주의와 난민문제로 인해 지속될 가능성

○ 헝가리 총선과 스웨덴 총선

- 4월 15일 헝가리 우파동맹(피데즈-기독교민주국민당)이 총선에서 승리하고, 극우정당인 요비크가 제2당에 오름으로써, 독일총선 이후 극우정당 바람을 이어감
- 우파동맹을 이끌며 4선에 성공한 빅토르 오르반은 실제 세르비아 난민 유입을 차단하기 위해 남부국경지역에 4미터 높이의 장벽을 설치한 인물로, 유럽에서 가장 극우적인 정치인으로 평가됨
- 스웨덴은 9월 9일 총선이 예정되어 있음. 2014년 총선에서 좌파연합(사민-좌파-녹색)이 승리했으나, 그 동안 한 석도 차지하지 못했던 극우정당인 스웨덴민주당이 12.9%를 득표하면서 제3당으로 등극. 난민위기를 배경으로 한 때 지지율이 25%까지 올랐으나, 현재는 우파정당인 온건당에도 추월당한 상태

○ 유럽연합에 대한 비전의 충돌

- 1951년 <파리협정>-유럽석탄철강공동체 설립에 관한 조약-체결 이후, 1957년 <로마협정>, 1962년 유럽의회 설립, 경제통합을 넘어 정치통합으로 발전시킬 것을 합의한 1991년 <마스트리히트조약> The Maastricht Treaty: The Treaty on European Union, 1994년 유럽연합 출범, 1999년 단일통화 유로(Euro) 사용, 2007년 리스본 조약²⁰⁾에 이르기까지 유럽은 하나의 유럽이라는 정치적 비전을 공유하고 전개해 왔음
- 그러나 그 과정에서 특히, 2000년대 이후 유럽연합을 주도하는 북부와 남부지역 양극화(중심 vs. 주변, 채권국 vs. 채무국의 관계)가 유로위기와 난민문제를 배경으로 유럽연합회의주의란 입장

20) 유럽연합 대통령(상임의장), 외교정책대표직 신설

과 태도로 확산

- 유럽연합회의주의의 내용: ①유럽연합내 기구-유럽연합이사회, 유럽중앙은행 등-가 각 국민에 의해 직접 선출된 국가보다 더 강력한 결정권을 갖고 있는데 대한 불만(민주주의의 결손) ②독자적인 회원국의 재정통화정책과 관련된 유로통화 문제 ③2014년부터 시행된 유럽연합내 완전한 이동권 보장과 관련된 문화적·정치적 민족주의의 발흥-우파 포퓰리즘이 가장 공세적으로 내세우는 논리²¹⁾
- 유럽연합에 대한 회의주의는 강력한 국민국가적 주권논리에 기반해 있고, 이를 단순히 극우의 준동 정도로 치부할 수는 없음. 사회적 유럽 혹은 유럽공화국은 개별국가의 연합체가 아니라, 유럽시민 개개인의 권리에 기초한 유럽연합 개혁에 대한 요구가 진보적 지식인들(클라우스 오페, 위르겐 하버마스, 울리히 벡 등)을 중심으로 꾸준히 제기되어 온 것도 현재 유럽연합의 미래가 단순히 통합주의와 회의주의 대결로 전개될 때는 분쟁과 갈등을 제어할 수 없기 때문

〈표 10〉 유럽연합에 대한 정치세력 간 접근법

	통합주의	회의주의
좌파	사회적 유럽(유럽연방)	국가단위 계급갈등 재현
우파	신자유주의(국가간 연합체)	분리주의에 기반한 우파 포퓰리즘

출처: 오페 2015, 155에서 수정

□ 우파 포퓰리즘의 확산을 제어하기 위한 당면과제

○ 보수당과 사민당의 자기개혁

- 정당정치의 측면에서 유럽내 우파 포퓰리스트 정당의 약진은 기존 양대 정당의 동질화에도 그 원인이 있음. 예를 들어 독일 사민당은 이른바 신자유주의 개혁을 통해 기존 지지층의 이탈이 매우 심각한 상태
- 한 정당학자에 따르면, 포퓰리스트 정당의 확산에 가장 좋은 토양은 의미있는 야당의 부재(Mair 2013, 138)

21) 좌파는 유럽연합의 일방적 신자유주의-재정억제, 복지축소, 노동유연화 등-정책에 대해 저항하기 위한 보루로 단위국가를 내세움

○ 난민문제에 대한 유럽연합 차원의 대책

- 지난 1월 이탈리아와 프랑스, 스페인 등 남유럽 7개국 대표가 유럽연합 차원의 공동 난민 대책 수립을 촉구²²⁾
- 독일의 메르켈과 프랑스 마크롱은 난민문제에 대해 양국이 주도하는 공동대응 방안을 마련하겠다고 했지만, 정작 자국내에서는 추방과 처벌강화로 돌아서고 있음
- 극우파 정당의 확산을 막기 위해 유럽연합의 차원의 적극적인 공동대응-독일중심의 일방적인 난민 배분이 아니라, 공동난민보호소 설치와 재정지원 등-이 우선되어야 함

○ 사회적 유럽, 복지유럽의 회복

- 극우정당 혹은 우파 포퓰리즘 정당이 과거와 다른 점은 난민문제를 자국민의 복지문제와 연계시킨다는 것
- 1980년대 영국의 신자유주의 보수당 집권과 1990년대 이른바 제3의 길을 내건 사민당을 통해 복지축소와 시장기능이 강화된 복지개혁-복지(Welfare)에서 근로연계복지(Workfare)로-이 진행됨
- 전후 유럽의 복지국가는 사민당이 홀로 주도한 것이 아님. 보수당(기민당) 역시 유럽복지국가의 중요한 한 축이었음
- 복지국가 회복에 대한 복지정당 간 새로운 합의가 필요가 시점

22) 조인우. 2018. "'난민 관문' 남유럽 7개국 'EU, 난민 부담 나눠 갖자' 뉴시스(1/11)/

• 참고문헌 •

- 멀러, 얀 베르너 노시내 옮김. 2017. 『누가 포퓰리스트인가』. 서울: 마티.
- 박효재. 2018. “포퓰리즘 점철된 이탈리아 총선공약들, 어떤 내용이길래?” 『경향신문』 (2.18).
- 백, 율리히. 김희상 옮김. 2013. 『경제위기의 정치학: 기로에 선 유럽, 경제위기인가 정치의 위기인가』. 파주: 돌베개.
- 오페, 클라우스. 신해경 옮김. 2015. 『덧에 걸린 유럽』. 서울: 아마존의나비.
- 정병기. 2001. “이탈리아 정치적 지역주의 생성과 북부동맹당(Lega Lord)의 변천,” 『한국정치학회보』 34집 4호.
- 주디스, 존. 오공훈 옮김. 2017. 『포퓰리즘의 세계화』. 서울: 메디치.
- 태가트, 폴. 백영민 옮김. 2017. 『포퓰리즘: 기원과 사례, 그리고 대의민주주의와의 관계』. 파주: 한울.
- 파렐, 데이비드. 전용주 옮김. 2012. 『선거제도의 이해』. 파주: 한울.
- 하버마스, 위르겐. 2011. “막다른 골목에 처한 유럽정책: 차등적 통합정책을 위한 호소,” 위르겐 하버마스. 윤형식 옮김. 『아, 유럽』. 파주: 나남.
- _____. 2011. “유럽과 이민자들.” 위르겐 하버마스. 윤형식 옮김. 『아, 유럽』. 파주: 나남.
- 황재훈. 2018. “프랑스 노동규범의 유연화.” 한국노동연구원. 『국제노동브리프』 (1월호).
- Albertazzi, Daniele and McDonnell, Duncan. eds. 2008. *Twenty-first Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Berbuir, Nicole, Marcel Lewandowsky and Jasmin Siri. 2015. “The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany?” *German Politics*. 24(2).
- Caiani, Manuela and Kröll, Patricia. 2017. “Nationalism and Populism in Radical Right Discourses in Italy and Germany,” *Javnost-The Public*. 24(4).
- Canovan, Margaret. 2004. “Populism for political theorists?” *Journal of Political Ideologies* 9(3).

- Daalder, Hans. 1987. "The Dutch Party System: From Segmentation to Polarization-and Then?" Hans Daalder ed. *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*. New York: St. Martin Press.
- Gerlich, Peter. 1987. "Consociationalism to Competition: The Austrian Party System Since 1945. Hans Daalder. ed. *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*. New York: St. Martin Press.
- Kneuer, Marianne. 2018. "The tandem of populism and Euroscepticism: a comparative perspective in the light of the European crises." *Contemporary Social Science*(January).
- Mair, Peter. 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- Manoschek, Walter. 2009. "FPÖ,ÖVP, and Austria's Nazi Past," Ruth Wodak and Anton Pelinka. eds. *The Haider Phenomenon in Austrian*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Tierno, Pablo Castaño. 2018. "The Politics of France Insoumise," *JACOBIN*(2/16); <https://www.jacobinmag.com/2018/02/france-insoumise-jean-luc-melenchon-macron>
- Verbeek, Bertjan and Zaslove, Andrej. 2016. "Italy: a case of mutating populism?" *Democratization*. vol. 23, no. 2.

* 이외 참고문헌이나 인용자료는 본문각주나 출처 참고.

2017~2018년 4월 유럽연합 국가별 총선결과:

우파강세 및 포퓰리즘 확산, 그리고 유럽연합의 미래