



‘대한민국 중심정당’의 길

이진복 (민주연구원 정책연구실장, 정치학 박사)

박 혁 (민주연구원 연구위원, 정치학 박사)

‘대한민국 중심정당’의 길

이진복 민주연구원 정책연구실장, 정치학 박사

박혁 민주연구원 연구위원, 정치학 박사

목 차

요 약 Abstract

001

I ‘대한민국 중심정당’은 가능한가?

009

- 중심·주변 정당체제의 가능성

■ 이진복 | 민주연구원 정책연구실장, 정치학 박사

1. 중심·주변 정당체제의 유권자 지형 9
 - 진보진영의 중심정당화 10
 - 보수진영의 주변정당화 11
2. 촛불혁명과 한반도평화의 정치 충격 12
 - 정치진영의 붕괴 12
 - 이념 지형과 586세대 19
3. 중심·주변 정당체제의 정치 양상 21
 - ‘두 개의 운동장’ 23
 - ‘타일 지지층’ 26
4. 중심정당의 길 30
 - 패치워크 정당 30
 - 네트워크 정당 34

II

‘중심정당’은 어떻게 형성되는가?

039

– 독일 기독교민주연합(CDU)의 사례를 중심으로

■ 박 혁 | 민주연구원 연구위원, 정치학 박사

1. 독일 정당체제의 특징	39
○ 중심·주변 다당체제	39
○ 기민련 주도 중심·주변 다당체제	41
○ 사민당의 주변정당화	43
2. 기민련의 중심정당화 성공요인	46
○ 통치능력에 대한 국민적 신뢰	46
○ 전후 국가재건, 경제발전, 정치안정 성과의 주역	46
○ 통일, 외교, 사회통합정책에서 보여 준 ‘안정적 전략 리더십’	51
○ 고도의 포용적 연합정치능력	53
3. 기민련의 3대 집권전략	55
○ 국민중심정당 전략	55
○ 주도정당 전략	60
○ 지붕정당 전략	64



요 약

I. ‘대한민국 중심정당’은 가능한가?

- 중심·주변 정당체제의 가능성

1. 중심·주변 정당체제의 유권자 지형

○ 진보진영의 중심정당화와 보수진영의 주변정당화

- 중심·주변 정당체제는 여야구도가 중심정당과 주변정당으로 고착, 여당은 유권자가 당연한 여당으로 인식, 여야 정권교체가 중심정당 내에서 일어나는 1.5당, 야당은 수권능력을 상실한 항의정당, 불임정당으로 전락한 0.5당
- 촛불혁명과 뒤이은 5.9 대선 결과, 보수 대 진보의 양대 진영, 여야 양당 체제가 중심정당 대 주변정당으로 유권자 지형 재편, 현재의 지지도 추세는 중심·주변 정당체제의 징후일 수 있음
- 대선 이후 문재인 대통령 지지도는 65% 이상, 더불어 민주당 지지도는 45% 이상, 압도적 지지도 지속
- 대한민국 중심정당이 된 민주당의 지지층은 전통적 지지층인 ‘민주당 지지층’, 25%의 원(原)민주당 지지층과 조건부 지지층인 ‘더불어 지지층’, 20% 이상의 신민주당 지지층으로 구성
- 나아가 현재 민주당을 지지하고 있지 않지만 문재인 대통령을 지지하고 있는 20% 이상의 ‘대통령 지지층’ 유지

- 40%의 지지도를 유지해왔던 보수진영 단일정당, 새누리당은 촛불혁명 이후 궤멸적 타격을 받아 10% 초반의 지지만을 받는 왜소한 주변정당, 자유한국당으로 추락

2. 촛불혁명과 한반도평화의 정치 충격

○ 정치진영의 붕괴와 이념 지형

- 촛불혁명과 이어진 한반도평화의 정치 충격은 보수와 진보의 정치진영을 붕괴시켰지만 진영의 가치 기반인 이념 지형을 근본적으로 변형시켰다고 단정할 수는 없음
- 촛불혁명과 한반도평화의 정치 충격은 보수 대 진보의 양대 진영, '거대공룡'을 멸종시키는 정치적 '유성 충돌'. '유권자의 진영간 이동은 없다'는 진영론의 낡은 고정관념을 타파
- 보수진영과 진보진영의 경계와 구성 요소를 해체, 보수진영을 파괴하여 주변 정당으로 추락, 고착시키고 진보진영의 울타리를 해체하여 중심정당으로 부상
- 유성 충돌의 전조는 보수와 진보의 정치진영을 붕괴시켰던 2016년 4.13 총선. 진보진영 대표정당, 민주당의 분당과 함께 보수진영 단일정당, 새누리당의 사실상 분당. 박근혜 대통령의 레임덕을 유발했고 국회 탄핵안 가결의 제도 정치적 기반이 되었던 새로운 정치 환경, 민주당이 1당이 된 여소야대 3당 체제라는 예상 밖 총선 결과
- 1차 유성 충돌, 촛불혁명은 진보진영의 혁명이 아니라 '온 국민 혁명', 51 대 49의 보수 대 진보의 진영정치를 해체하고 탄핵찬성 80 대 반대 20으로 이루어진 중심 대 주변의 정당체제 창출
- 2차 유성 충돌, 한반도평화는 모든 것을 이념화시켰던 '두 국민 냉전체제'를 온 국민이 지지하는 '온 국민 평화체제'로 전환. 촛불혁명으로 탄생한 문재인 대통령은 평화와 번영의 한반도 시대를 개척한 '온 국민 대통령', 민주당은 '든든한 평화정당'이자 '유능한 안보정당'으로 위상 확보, 나아가 코리아 디스카운트를 해소하고 한반도 신경제를 통해 성장동력을 재활성화함으로써 '유능한 경제정당'으로 온 국민의 신뢰를 받는 중심정당 지향

- 촛불혁명과 한반도평화에 의한 정치진영의 붕괴는 보수진영의 해체와 진보진영의 확장이 아니라 보수진영이 보수성향 유권자를 대변하지 못하고 진보진영이 진보성향 유권자만을 대변하지 않는 상황을 의미
- 보수정당은 보수성향 유권자의 일부분, 극단적 이념층만을 대변하는 주변정당이 되었고, 진보진영은 진보성향 유권자의 압도적 지지와 함께 중도성향의 대다수, 나아가 보수성향에서 경쟁가능한 다수 지지를 받고 있는 중심정당이 되었음
- 5.9 대선에서 민주화세대로 통칭되는 1960년대생이 50대가 되면서 586세대로 변화. 보수진영을 지지해왔던 5060세대의 '콘크리트 지지층'이 분열, 진보진영이 열세를 면치 못했던 50대에서 문재인 후보가 1위를 한 것은 촛불혁명의 정치 충격일 뿐 아니라 세대효과
- 그러나 586세대를 '진보적 세대'로 속단해서 민주당이 진보정당으로 승리했다고 믿거나 안정적인 중심정당이 되었다고 생각하는 것은 경험적 증거에 반함
- 586세대는 과거에도 그리 진보적이지 않았지만 지금도 그리 보수적이지 않은 '이념적 중심 세대'. 중도 단일 색깔이 아니라 중도와 진보, 보수가 고르게 분포되어 있는 '이념적 혼재 세대'

3. 중심·주변 정당체제의 정치 양상

○ '두개의 운동장'과 '타일 지지층'

- 촛불혁명과 한반도평화의 정치 충격은 정치 양상을 근본적으로 변경. 여야의 보수 우위 '기울어진 운동장'에서 중심정당과 주변정당의 '두개의 운동장'으로 재편
- 그러나 중심정당의 지지기반이 '콘크리트 지지층'이 아니라 매우 이질적인 유권자 집단이 결합, 여전한 정치불신 속에서 부동층으로 가득 찬 '타일 지지층'이라는 의미에서 불안정한 정당체제
- 51 대 49의 보수 우위 '기울어진 운동장'에서 진보 우위 '기울어진 운동장'으로 승자만 바뀌는 단일 운동장의 '정권교체'가 아니라 관중과 게임의 룰이 근본적으로 다른 탄핵찬성 또는 한반도평화 긍정평가 80의 1부 리그와 탄핵반대 또는 부정평가 20의 2부 리그로 분리된 '두 개의 운동장'으로 전환, '체제교체' 가능성

- 대권을 목표로 하는 수권정당을 넘어 안정적 집권기반을 공고화하는 것을 목표로 하는 중심정당의 1부 리그 운동장은 부동산에 대한 '확장력'을 높이는 '공감'의 물이 승패 결정. 따라서 민심에 민감한 화이부동(和而不同)의 중심정당
- 선거승리가 아니라 고정 지지층에 영합, 진영의 복원을 추구하는 주변정당의 2부 리그 운동장에서는 고정 지지층에 대한 '동원력'을 겨루는 '존재감'의 물이 승패 결정. 따라서 당권투쟁에 몰두하는 동이불화(同而不和)의 주변정당
- 결국 1부 리그 중심정당의 지지도가 떨어지더라도 2부 리그 주변정당의 지지도가 올라가지 않는 '지지도 디커플링(de-coupling)' 현상이 일어날 수 있음
- 촛불혁명과 한반도평화의 정치 충격은 보수 우위 기울어진 운동장의 토대였던 '콘크리트 지지층'을 파괴, 중심정당과 주변정당의 두 개의 운동장을 장식하는 '타일 지지층'으로 전환
- 1부 리그 중심정당은 정치색도 다채롭고 부차력도 다른 '촛불 부동산'의 압도적 지지를 받는 '타일 지지층' 정당이고, 2부 리그 주변정당은 정치색은 대체로 같지만 부차력이 다른 '태극기 부동산'의 압도적 지지를 받는 '타일 지지층' 정당
- 현재 중심정당의 '타일 지지층'은 적어도 4개의 완전히 다른 타일로 이루어져 있음. 첫 번째 타일은 전통적으로 민주당을 지지해왔던 25% 정도의 원민주당 지지층이고, 두 번째 타일은 대선이후 민주당으로 원대 복귀한 5% 정도의 호남 출신, 국민의당 이탈 신민주당 지지층이고, 세 번째 타일은 15% 정도의 새누리당을 지지했지만 탄핵에 찬성한 50대와 PK출신, 보수진영 이탈 신민주당 지지층이고, 네 번째 타일은 여전히 민주당을 지지하고 있지 않지만 안정감을 중시하여 대통령을 지지하는 20% 이상의 대통령 지지층임

4. 중심정당의 길

○ 패치워크 정당과 네트워크 정당

- 1부 리그 타일 지지층의 지지를 공고화하고 2부 리그 주변정당 타일 지지층의 목인을 얻어 온 국민이 인정하는 안정적 중심정당이 되기 위해서 민주당은 패치워크(patchwork) 정당, 네트워크 정당으로 발전할 필요

- 패치워크 정당은 고정된 진영이 아니라 민주당의 오아시스에 갈 곳 모르는 유목민의 안식처를 만드는 ‘빅 텐트’. 수준 높고, 유능하고, 강하고, 함께 하고, 똑똑한 중심정당의 길
- 보수와 진보의 양자택일 고정관념을 넘어 민생제일, 국익우선의 민심 중심정당, 2030과 5060의 세대대결 노선을 넘어 노장청 화합과 세대상생의 정당, 지역 분열과 지역소멸의 흑백논리를 넘어 균형발전과 지방분권의 정당 추구
- 네트워크 정당은 지지층 동원의 ‘진보 전략’과 부동층 설득의 ‘중도 전략’간의 무익한 논쟁을 지양. 지지층 동원은 선거승리의 필요조건이고 부동층 설득은 선거승리의 충분조건
- 네트워크 정당의 생태계를 구성하는 커뮤니티가 고유의 지지층을 동원하는 교집합의 51% 전략을 구사한다면 이를 포괄하는 네트워크는 부동층까지 설득하는 합집합의 100% 전략을 추진
- 분노의 네거티브에 집중하는 갈등지향의 경성 정치(hard politics)와 희망의 포지티브에 초점을 맞춘 공동체지향의 연성 정치(soft politics)를 조화시키는 ‘스마트 정치(smart politics)’를 통해 이기는 정치만이 아니라 함께하는 정치 수행. 문제제기와 문제해결을 동시에 하는 건설적 야당과 유능한 여당이 네트워크로 연결된 중심정당 추구

II. '중심정당'은 어떻게 형성되는가?

- 독일 기독교민주연합의 사례를 중심으로

1. 독일 정당체제의 특징

○ 기민련 주도 중심·주변 정당체제

- 독일 정당체제는 연동형 비례대표제로 인해 형식상 기민련(CDU)과 사민당의 양당이 주도하면서 자민당, 녹색당 등, 군소정당이 병존하는 양당 주도 다당체제
- 실질적으로는 기민련 주도 중심·주변 다당체제. 기민련은 대부분의 기간 동안 집권해온 '우월적 여당'으로서 중심정당. 사민당은 반사이익으로 간헐적으로 집권하는 '우월적 야당'으로 사실상의 주변정당

2. 기민련의 중심정당화 성공요인

○ 통치능력에 대한 국민들의 높은 신뢰

- 기민련은 집권기 동안 새로운 사회문제를 진단, 민심에 대한 반응, 적절한 정책수립, 효과적 집행에서 유능한 대응과 성과로 독일중심정당화. 경제, 안보, 외교 등의 통치 영역에서 보인 성과들로 국정운영에 유능한 '통치정당(Regierungspartei)'이라는 분명한 이미지 각인

○ 전후 국가재건, 경제발전, 정치안정 성과의 주역

- 전후 혼란상황에서 사회적 시장경제(Die soziale Marktwirtschaft)내세워 담대하고 명확한 경제성장의 비전을 제시. 전후 국가 재건과 '라인강의 기적'이라 부르는 경제기적(Wirtschaftswunder)을 일으키고 마침내 통일독일의 경제 질서로까지 발전시킴

○ 통일, 외교, 사회통합정책에서 보여 준 '안정적 전략 리더십'

- 패전 후 몰아닥친 냉전, 분단, 유럽통합의 과제들 아래서 국민적 에너지를 결집하고

국론을 모아 엄중한 세계정세에 냉철하고 실용적인 판단과 정책으로 대응해 마침내 통일의 대업을 이룸

○ 고도의 포용적 연합정치능력

- 이념과 노선을 달리하는 정당, 경쟁정당과의 연정, 연합을 통해 증대된 통합정치 능력으로 기민련은 독일 거대정당 중 창당해 지금까지 분당하지 않은 유일한 포용적 ‘통합정당(Sammlungspartei)’

3. 기민련의 3대 집권전략

○ 국민중심정당 전략

- 기민련은 보수단일 지지층으로 이뤄진 보수정당이 아니라 다양하고 이질적인 지지층을 갖고 있는 국민중심정당(Volkspartei der Mitte). 국민중심정당은 민심과 민생에 적중한 정책으로 국민의 중심을 점령. 좌우대결주의를 극복하고 국민전체를 아우르는 국가적 이데올로기 창출. 사회적 현실, 시대적 상황, 국민의 요구에 맞는 국가비전을 제시. 국민을 통합하고 국민 모두를 풍요롭게 하려는 정책과 담론을 통해 국민 행복 구현
- 중심정당은 좌우로의 진자운동 과정에서 지지자와 일반유권자 사이에서 우왕 좌왕하며 정체성 논쟁 등에 휩싸여 또 다른 형태의 이념정치에 빠지는 ‘중간의 원리’가 아니라 민심과 민생에 반응, 상황에 맞는 조화로움과 적절함을 구해 국민의 마음을 파고드는 ‘중심의 원리’, 다양한 것들을 자신 안에 품는 ‘포용의 원리’를 핵심으로 함
- 중심과 포용의 원리 아래 중심정당은 국민생활 속의 다양한 이슈와 어젠다를 정책화해 지지자들을 동원하고 적극적인 담론으로 일반유권자들을 설득하는 전략 구사

○ 주도정당 전략

- 주도정당(Leitpartei)이란 사회정치적인 변화와 문제 앞에서 적절한 정책과 어젠다로 상황의 변화와 문제의 해결을 주도해 사회의 전반적인 이념과 의식을 주도하며 사회적 중심을 이루는 정당. 주도정당의 여부는 논의주도력

(Diskursfähigkeit)과 통치능력(Regierungsfähigkeit)에 달려 있음

- 기민련은 전후 사회경제적 해체상황, 분단상황, 국민분열, 경제적 침체 등의 시대상황을 직시, 시대상황과 사회현실에 맞는 정치, 사회, 경제 질서 재편과 변화를 주도할 적절한 정책과 비전을 제시하고 역량을 갖춘 지도자들을 내세워 능력과 성과를 보여줌

○ 지붕정당 전략

- 지붕정당(Dachpartei)은 다양성, 개방성, 포용성의 원리 아래서 자신의 정체성을 지속적으로 재구성해 민심을 향해 중심세력을 확대재생산해가는 유연하고 융통성 있는 정당
- 정당의 통치능력은 인적, 물적 자원의 동원능력에 비례. 지붕정당은 이념의 불모가 되지 않고 한 지붕 아래 다양한 정치적 역량을 광범위하게 축적해 인적, 물적 자원의 동원능력을 높여 통치능력을 극대화하는 정당

I. ‘대한민국 중심정당’은 가능한가?

중심·주변 정당체제의 가능성

이진복 (민주연구원 정책연구실장, 정치학 박사)

1. 중심·주변 정당체제의 유권자 지형

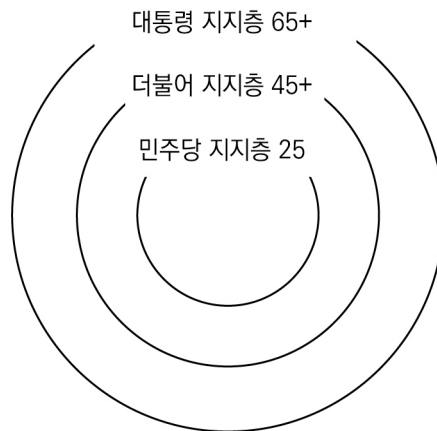
○ ‘중심·주변 정당체제’

- 중심·주변 정당체제는 유권자가 여당을 당연한 여당인 ‘중심정당’, 야당을 영원한 야당인 ‘주변정당’으로 인식, 야당을 신뢰하지 않아 여당이 민주적으로 장기 집권하는 체제
- 여야구도가 중심정당과 주변정당으로 고착, 여당이 사실상 여야의 역할을 모두 함으로써 여야 정권교체가 중심정당 내에서 일어나는 1.5당, 야당은 수권능력을 상실한 항의정당, 대권이 아니라 당권에 집착하는 불임정당으로 전락한 0.5당이란 의미에서 중심·주변 정당체제는 1.5당 체제. 1당 체제는 독재, 2당 체제는 상시적 여야 정권교체 체제
- 여당의 분열 또는 파국적 사건으로 주변정당인 야당이 간헐적으로 집권하더라도 연속 집권이 불가능한 체제. 일본의 자민당 주도 중심·주변 정당체제, 20세기 스웨덴의 사민당 주도 중심·주변 정당체제가 대표적 사례
- 미국의 경우, 민주당과 공화당의 형식상 여야 양당 체제이지만 사실상 중심·주변 정당체제. 1932년 이전에는 공화당이 연속집권, 공화당주도 중심·주변 정당체제, 루스벨트의 압승이후 1968년까지 36년간 뉴딜체제가 성립, 민주당 주도 중심·주변 정당체제
- 1968년 이후 대체로 여소야대 국면이 지속되지만 대선에서는 중심·주변 정당체제. 1968년 대선에서 닉슨의 압승 이후 1988년까지 6번의 대선에서 공화당이 5번 승리, 1992년 클린턴의 승리 이후 2012년 오바마의 재선까지 6번 대선에서 득표로 보면 민주당이 5번 승리
- 촛불혁명과 뒤이은 5.9 대선결과, 보수 대 진보의 양대 진영, 여야 양당 체제가 중심정당 대 주변정당으로 유권자 지형 재편. 현재의 지지도 추세는 중심·주변 정당체제의 징후일 수 있음

- 대선 이후 문재인 대통령의 지지도 65% 이상, 민주당 지지도 45% 이상이 지속되는 상황에서 제1야당 자유한국당의 지지도는 10% 초반, 바른미래당과 평화당, 정의당의 지지도는 한 자리수에 불과.(한국갤럽 여론조사, 이하 여론조사에서 별도의 인용이 없다면 한국갤럽)

○ 진보진영의 중심정당화

〈그림 1〉 중심정당의 지지도 추세

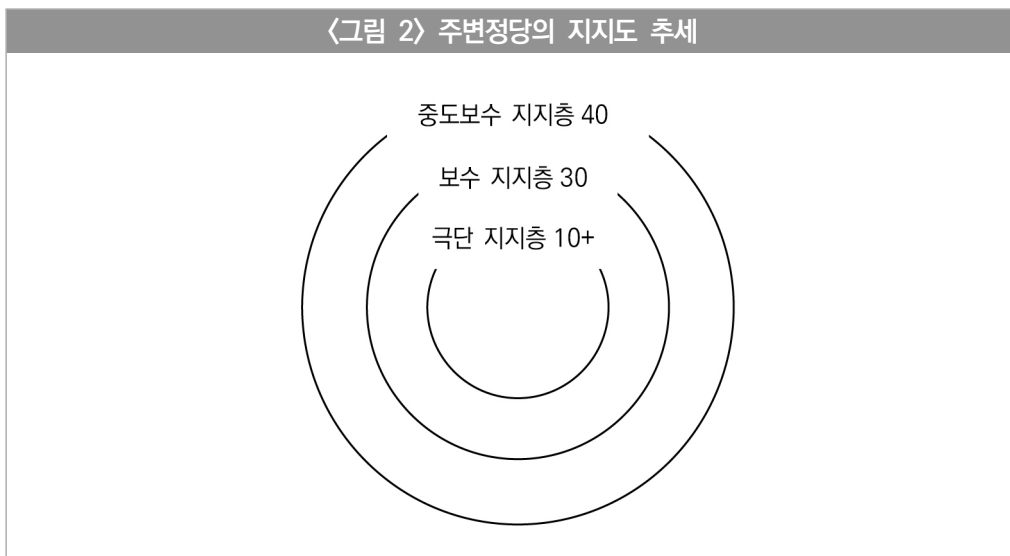


- 대통령 탄핵을 촉발시킨 촛불혁명에서 주도적 역할을 하고 이어진 5.9 대선에서 승리한 문재인 대통령과 민주당은 거의 1년간 압도적 지지도 지속. '진보진영의 중심정당화'
- 대선 이후 문재인 대통령 지지도는 65% 이상, 더불어 민주당 지지도는 45% 이상. 대한민국 중심정당이 된 민주당의 지지층은 전통적 지지층인 '민주당 지지층', 조건부 지지층인 '더불어 지지층' 그리고 문재인 대통령만 지지하고 있는 유동적인 '대통령 지지층'으로 구성
- 촛불혁명 이전 민주당 지지도는 25% 정도. 이들은 투표를 하지 않을지언정 보수진영으로 넘어가지 않았던 민주당 고정 지지층으로 '원(原)민주당 지지층'
- '민주당 지지층'은 최대 25%에서 최저 15%까지 가변적. 4.13 총선이전 박근혜 정부 내내 민주당 지지도는 대략 20% 정도. 선거에서 패배하면 15%까지 떨어지기도 했음

- 민주당 고정 지지층 25%에서 15%가 항상적으로 민주당 지지를 표명하는 ‘핵심 지지층’, 10% 정도가 가변적이지만 민주당 지지성향의 ‘기본 지지층’
- 현재 민주당 지지도 45% 이상에서 25%의 원민주당 지지층을 제외한 20% 이상은 촛불혁명 과정과 대선승리 이후 민주당을 지지하게 된 ‘더불어 지지층’, 평시에 민주당 지지를 표명한 적이 없었던 ‘신민주당 지지층’
- 여기에 현재 민주당을 지지하지는 않지만 문재인 대통령을 지지하고 있는 20% 이상의 ‘대통령 지지층’이 결합. 65% 이상의 대통령 지지도 유지
- 65% 이상의 대통령 지지도는 단순한 허니문 효과를 넘어 기본적으로 누구를 지지하는지와 무관하게 박근혜 대통령 탄핵에 찬성했던 80%의 촛불혁명 지지층이 결집하고 있기 때문
- 또한 문재인 후보가 민주당 대통령 후보로 선출되기 전에 안희정, 이재명 후보 까지 포함한 전체 민주당 후보 지지도의 합, 60%와 유사

○ 보수진영의 주변정당화

〈그림 2〉 주변정당의 지지도 추세



- 40%의 지지도를 유지해왔던 보수진영 단일정당, 새누리당은 촛불혁명 이후 궤멸적 타격을 받아 10% 초반의 지지만을 받는 왜소한 주변정당, 자유한국당으로 추락. ‘보수진영의 주변정당화’

- 촛불혁명 외중에 대통령 탄핵에 반대하는 '보수진영 본류' 자유한국당과 탄핵에 찬성하는 '보수진영 지류', 바른정당으로 분당
 - ※ 자유한국당 홍준표 후보는 탄핵반대층 20%를 대부분 흡수, 24.03%(투표자만이 아닌 전체 유권자를 대상으로 했을 때, 득표한 비율은 18.5%)를 얻어 2등이 되었고, 바른정당 유승민 후보는 6.76%를 얻는데 그침
- 자유한국당은 대선 이후 바른정당으로 탈당했던 의원 상당수가 합류했음에도 불구하고 여전히 10% 초반의 지지도, 바른정당은 안철수 국민의당과 합당했음에도 여전히 한자리수 지지도
- 2016년 4.13총선 참패 이전 10여년간 선거에서 패배한 적이 없었던 '무적함대', 새누리당은 40% '중도보수' 지지층 유지
- 4.13 총선을 앞두고 새누리당은 민주당의 분당과 압도적인 정당 지지도 우위 속에서 어떤 짓을 하더라도 과반수를 넘길 수 있다는 오만과 독선에 빠져 자해적 '진박공천' 강행, 공천학살과 옥쇄파동의 이전투구
- 새누리당의 총선참패는 2004년 '탄핵역풍'과 유사한 '진박역풍'에 의한 자멸. 10%의 중도층이 국민의당으로 이탈, 총선참패 이후 30% '보수' 지지층 유지
- 촛불혁명의 충격을 받아 보수진영이 와해됨으로써 보수 본류는 탄핵에 반대하면서 자유한국당을 지지하고 있는 10% 초반 '극단' 지지층의 주변정당으로 몰락

2. 촛불혁명과 한반도평화의 정치 충격

○ 정치진영의 붕괴

- 촛불혁명과 이어진 한반도평화의 정치 충격은 보수 대 진보의 양대 진영, '거대 공룡'을 멸종시키는 정치적 '유성 충돌'
- 촛불혁명과 한반도평화의 유성 충돌은 정치적 적폐였던 보수 대 진보 진영의 정치지형을 파괴하는 정치적 지각변동 유발. '유권자의 진영간 이동은 없다'는 진영론의 낡은 고정관념을 타파
- 보수진영과 진보진영의 경계와 구성 요소를 해체, 보수진영을 파괴하여 주변 정당으로 추락, 고착시키고 진보진영의 울타리를 해체하여 중심정당으로 부상

- 유성 충돌의 전조는 보수와 진보의 정치진영을 붕괴시켰던 2016년 4.13 총선. 진보진영 대표정당, 민주당의 분당과 함께 보수진영 단일정당, 새누리당의 사실상 분당. 박근혜 대통령의 레임덕을 유발했고 국회 탄핵안 가결의 제도 정치적인 기반이 되었던 새로운 정치 환경, 민주당이 1당이 된 여소야대 3당 체제라는 예상 밖 총선 결과
- 1차 유성 충돌, 촛불혁명은 진보진영의 혁명이 아니라 ‘온 국민 혁명’. 51 대 49의 보수 대 진보의 진영정치를 해체하고 탄핵찬성 80 대 반대 20으로 이루어진 중심 대 주변의 정당체제 창출
- 대통령 탄핵이라는 헌정 제도가 처음으로 작동한 배경은 보수와 진보 진영을 뛰어넘는 압도적 촛불민심. 80%의 탄핵 지지
- 연인원 1700만 명이 참여하고 100만 명이 넘는 촛불집회도 6차례에 달하는 등, 참여규모도 경이적이고 남녀노소 불문 모든 연령층을 포괄하면서 자발적으로 참여하고 자율적으로 조직된 평화적 참여양상도 이례적이지만
- 압도적 촛불민심에 직면해 종편을 비롯한 보수언론조차 이를 반영하지 않을 수 없었고, 집권여당 새누리당의 상당수 의원이 국회탄핵안에 찬성하지 않을 수 없었고, 대통령이 조사를 거부할 정도로 검찰 또한 사실대로 조사하지 않을 수 없었고, 대통령이 지명한 현재의 재판관도 전원일치 대통령 파면 선고
- 이후 대선국면에서 대규모 보수진영 이탈층이 결합, 문재인, 안희정, 이재명 후보의 지지도 합이 60%에 달할 정도로 민주당 자체가 자연스런 집권당으로 등장, 진보진영의 범위를 넘어 폭발적으로 확장하면서 ‘어대문(어차피 대통령은 문재인)’의 대선 승리
- 2차 유성 충돌, 한반도평화는 모든 것을 이념화시켰던 ‘두 국민 냉전체제’를 온 국민이 지지하는 ‘온 국민 평화체제’로 전환. 4.27 남북정상회담과 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언은 ‘한반도 평화와 번영의 시대’를 향한 역사적 전환점. “한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열렸음을 8000만 우리 겨레와 전세계에 엄숙히 천명”
- 판문점 선언은 65년 정전체제를 해체하는 출발점. “올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축”할 것을 “더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제”로 선언

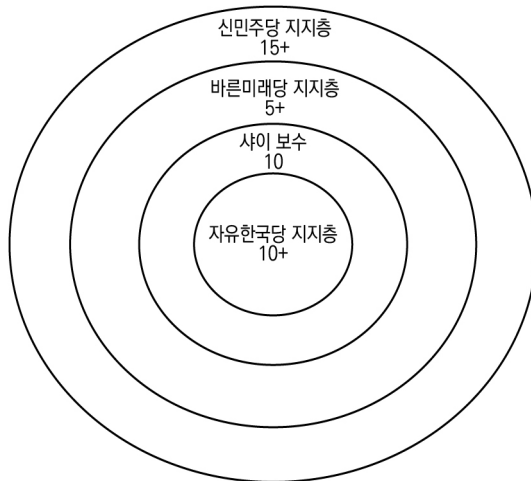
- 판문점 선언은 북핵위기 25년을 종식하는 출발점. “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”
- 판문점 선언은 ‘잃어버린 11년’을 되찾기 위한 출발점. “각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화”하고 나아가 “민족경제의 균형적 발전과 공동번영”을 위한 실천적 대책을 취해 나가기로 함
- 한반도평화는 냉전시대, 특히 북핵위기시에 대한민국을 위축시키면서 북한과 적대적 상호의존관계에 있었던 냉전보수의 주도권을 무력화함과 동시에 냉전보수에 반대만 하는 것을 진보로 착각했던 냉전진보의 관성을 해방, 진보진영의 족쇄를 풀으로써 이념을 가로지르는 80 대 20의 중심·주변 정당체제로 재편 가능성
- 비핵화 로드맵이 합의되면 포괄적 타결과 단계적 이행의 압축적 상호주의를 통해 미국을 비롯한 국제사회의 지지·지원과 남북간 각 분야, 각 층위에서 실감나는 화해·협력의 성과를 도출하는 연속적 과정으로서 한반도평화 프로세스는 중심·주변 정당체제 공고화 프로세스
- 촛불혁명으로 탄생한 문재인 대통령은 전쟁의 위기를 평화의 기회로 바꿔 평화와 번영의 새로운 한반도 시대를 개척한 ‘온 국민 대통령’. 민주당은 ‘든든한 평화정당’이자 ‘유능한 안보정당’으로 위상 확보, 나아가 코리아 디스카운트를 해소하고 한반도 신경제를 통해 성장동력을 재활성화함으로써 ‘유능한 경제정당’으로 온 국민의 신뢰를 받는 중심정당 지향

○ 80 대 20

- 촛불혁명 당시, 탄핵찬성 80은 현재 남북정상회담 결과 긍정평가 80 이상과 유사하고 문재인 대통령의 압도적 지지도의 바탕
- 탄핵찬성 80은 대선에서 투표자의 과반수가 문재인 후보를 지지하고 안철수, 유승민, 심상정 후보로 나뉘었지만 대선 후, 문재인 대통령을 지지. 탄핵에 찬성했던 대선 후보, 문재인 (41.08%), 안철수, 유승민, 심상정의 득표율 합은 75.5%
- 탄핵반대 20은 남북정상회담 결과 부정평가 10과 무응답 10으로 나뉘어져 있다고 추정. 부정평가자 10은 현재 자유한국당을 지지하고, 나머지 10은 ‘사이 보수’로서 자유한국당의 잠재적 지지자. ‘사이보수’를 얻고자 홍준표 대표는 한반도평화와 관련, “국민은 아랑곳하지 않고 그들만의 세상에 갇혀 자기 정치에만 몰두”

- KBS 여론조사를 보면 국민 10명 중 9명이 남북정상회담 결과에 긍정 평가. 긍정 평가가 94.1%, 매우 성과가 컸다는 답변도 63%였음
- 이념성향별로 보면 남북정상회담 성과에 대한 긍정평가가 진보, 중도성향 유권자에서 압도적이었을 뿐만 아니라 보수성향에서도 84.1%에 달했음. 매우 성과가 컸다는 답변도 32.3%였음
- 지역별로 보면 편차 없이 긍정평가가 압도적이었음. PK에서도 긍정평가가 91.6%였고, 매우 성과가 컸다는 답변도 56.5%에 달했음. TK에서도 긍정평가가 95.1%였고, 매우 성과가 컸다는 답변이 44.0%였음
- 세대로 봐도 전세대에 걸쳐 긍정평가가 압도적이었음. 60대 이상에서도 긍정평가가 92.5%에 달했고, 매우 성과가 컸다는 답변이 39.3%였음.(KBS 방송문화연구소, 4.30)
- MBC 여론조사에서도 남북정상회담 결과에 대해 88.7%(매우 성과 56.9%)가 긍정적 평가, 부정적 평가는 8%에 불과했음
- 이념성향별로 보면 진보, 중도성향 유권자만이 아니라 보수성향 또한 압도적으로 긍정 평가. 보수성향 응답자의 78.7%가 긍정 평가.(MBC, 코리아리서치, 4.29~30)

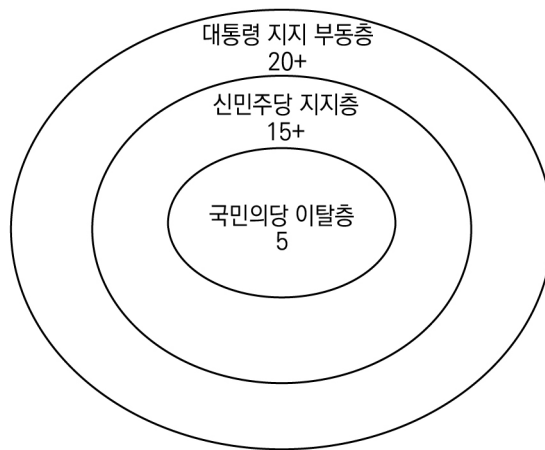
〈그림 3〉 주변정당 지지층 및 보수진영 이탈 부동층의 구성



- 4.13 총선 참패 이전 40%의 보수진영 단일정당, 새누리당은 현재 10% 초반의 자유한국당으로 주변정당화. 보수진영을 지지해왔지만 자유한국당을 지지하지 않고 있는 30% 가까운 보수진영 부동층의 향배가 향후 정치체제를 규정

- 주변정당 지지층은 기본적으로 20%의 탄핵반대 보수층 중에서 명시적으로 자유한국당 지지를 표명하고 있는 10% 초반의 '보수진영 핵심 지지층'과 탄핵에 반대하지만 여론조사에서 응답을 거부하고 있는 '샤이 보수'로서 10%의 잠재적 자유한국당 지지층으로 구성되어 있음
- 탄핵반대 보수층은 지난 대선과정에서 반기문에서 황교안, 안철수를 거쳐 최종적으로 홍준표 후보를 지지했던 보수진영 고정 지지층
- 보수진영을 지지해왔지만 탄핵에 찬성한 20% 정도의 탄핵찬성 보수층은 기본적으로 부동층으로 간주되어야. 이들은 지난 대선과정에서 반기문에서 안희정을 거쳐 최종적으로 안철수, 유승민 후보를 지지했던 부동층
- 이들 중, 5% 정도는 새누리당을 지지해왔던 전통적 보수진영 지지자였지만 탄핵에 찬성하면서 현재는 바른미래당을 지지하고 있는 보수진영 부동층
- 나머지 15%는 보수진영 이탈 부동층으로 민주당을 지지하는 신민주당 지지층이거나 안정감을 중시하여 대통령을 지지하는 대통령 지지층으로 추정

〈그림 4〉 중심정당 지지 부동층의 구성



- 현재 대통령 지지도 65% 이상과 민주당 지지도 45% 이상은 고정 지지층만이 아니라 보수진영 이탈 부동층, 탄핵찬성 보수층을 상당부분 포함한다는 점에서 단일 지지층의 진보정당이 아니라 이질적 지지층으로 이루어진 중심정당으로 보아야

- 대통령 지지도에서 민주당 고정 지지층의 최대 수치 25%를 제외한 40% 이상에서 5% 정도는 대선 당시 안철수 후보를 지지했다가 대선이후 민주당으로 원래 복귀한 재향·출향 호남인으로 추정
- 대선과정에서 민주당 지지도는 40%를 넘지 못했지만 대선승리 이후 민주당 지지도는 45% 이상이고 바로 이 5%가 국민의당에 대한 지지를 철회하고 민주당을 지지하고 있는 전통적 민주당 지지 부동층, 국민의당 이탈층
- 15% 정도는 새누리당을 지지해왔지만 탄핵에 찬성하면서 새누리당 지지를 철회하고 민주당을 새롭게 지지하게 된 새누리당 이탈 신민주당 지지층
- 새누리당 이탈 신민주당 지지층은 주로 박근혜 대통령의 필승 지지기반, 콘크리트 지지층의 두 축이었던 5060세대 콘크리트 지지층에서 이탈한 50대 유권자이고, TK·PK지역 콘크리트 지지층에서 이탈한 PK지역 유권자로 추정
- 나머지 20% 이상은 탄핵에 찬성했지만 지난 대선에서 문재인 후보를 지지하지 않고 반기문에서 안희정을 거쳐 안철수 후보를 지지했던 탄핵찬성 부동층으로 여전히 민주당을 지지하고 있지 않지만 대선 이후 문재인 대통령 지지

○ 중심정당과 주변정당의 지지도 구성

〈표 1〉 문재인 대통령의 지지도 구성

2018년 3월 3주		잘하고 있다	잘못하고 있다	어느 쪽도 아니다	모름 / 응답거절
전 체		71%	19%	6%	5%
이념 성향별	보 수	45%	36%	10%	8%
	중 도	72%	19%	6%	3%
	진 보	91%	6%	2%	1%
연령별	50대	63%	26%	6%	5%
	60대 이상	58%	24%	10%	9%
지역별	대구·경북	49%	31%	9%	11%
	부산·울산·경남	57%	29%	8%	6%

자료: 한국갤럽 여론조사

- 4.27 남북정상회담 이전에도 문재인 대통령은 진보진영의 대통령을 넘어서 온 국민의 지지를 받는 '온 국민 대통령'

- 3월 3주차 문재인 대통령의 지지도는 71%, 문재인 대통령은 진보성향 유권자에서 91%, 중도성향에서 71%가 잘하고 있다고 응답, 압도적 지지를 받고 있는 한편, 보수성향에서도 45%가 잘하고 있다고 평가, 잘못하고 있다고 응답한 36%를 넘어서고 있음
- 50대에서 잘하고 있다 63%, 잘못하고 있다 26%로 압도적 지지를 받고 있고 60대 이상에서 조차 잘하고 있다는 평가가 58%에 달해 잘못하고 있다고 응답한 24%를 더블스코어 이상으로 앞섬
- 보수진영의 텃밭이었던 PK에서 잘하고 있다는 평가가 57%, 잘못하고 있다는 응답은 29%에 그쳤고, 보수진영의 아성인 TK에서조차 잘하고 있다는 평가가 절반에 육박하는 49%, 잘못하고 있다는 응답은 31%였음

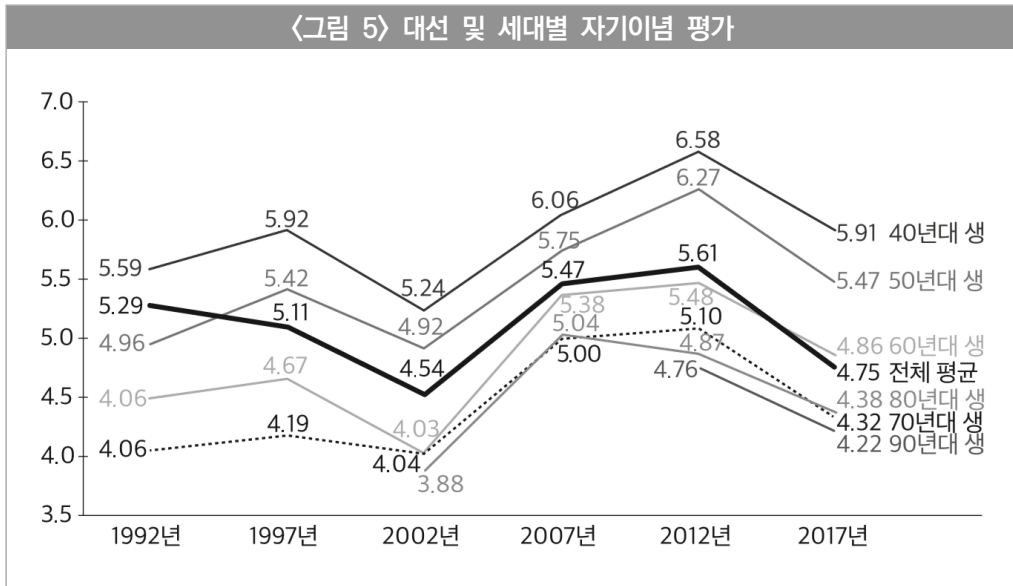
〈표 2〉 민주당과 자유한국당의 지지도 구성

2018년 3월 3주		더불어민주당	자유한국당
전 체		47%	14%
이념 성향별	보 수	25%	34%
	중 도	44%	14%
	진 보	75%	1%
연령별	50대	43%	19%
	60대 이상	33%	26%
지역별	대구·경북	27%	31%
	부산·울산·경남	39%	17%

자료: 한국갤럽 여론조사

- 민주당은 진보진영의 정당이 아니라 진영을 넘어 압도적 지지를 받고 있는 대한민국 중심정당, 자유한국당은 보수진영의 정당이 아니라 처참한 지지도와 협소한 지지기반을 갖고 있는 주변정당
- 민주당 지지도는 47%로 자유한국당 지지도 14%를 압도. 민주당은 진보성향 유권자에서 75%의 엄청난 지지를 받고 있을 뿐 아니라 중도성향에서도 44%의 지지를 받아 자유한국당의 14%를 압도. 더욱이 보수성향에서도 민주당은 25%로 자유한국당 34%와 대등한 경쟁을 하고 있음
- 50대에서 민주당은 43%의 지지를 받아 19%의 자유한국당을 압도하고 60대 이상에서도 33%의 지지로 자유한국당 26%를 앞섬
- PK에서 민주당은 39%의 지지를 받아 17%의 자유한국당을 앞서고 TK에서도 27%의 지지로 자유한국당 31%에 육박.(3월 3주차 한국갤럽)

○ 이념 지형과 586세대



자료 : 강원택 편, 《변화하는 한국유권자 6》, 2017. p.171.

- 촛불혁명과 한반도평화의 정치 충격은 유권자 지형을 격변시켰지만 이념 지형을 유의미하게 변화시키지 못했음. 보수와 진보의 정치진영을 붕괴시켰지만 진영의 가치 기반인 이념 지형을 근본적으로 변형시켰다고 단정할 수는 없음
- 0(매우 진보)에서 10(매우 보수)까지 11점 척도로 유권자의 자기이념 평가 전체 평균을 점수화하면 역대 대선마다 변동이 있었지만 대체로 4.5~5.5 사이였음
- 촛불혁명과 한반도평화에 의한 진영의 붕괴는 보수진영의 해체와 진보진영의 확장이 아니라 보수진영이 보수성향 유권자를 대변하지 못하고 진보진영이 진보성향 유권자만을 대변하지 않는 상황을 의미
- 보수진영은 보수성향 유권자의 일부분, 극단적 이념충만을 대변하는 주변정당이 되었고, 진보진영은 진보성향 유권자의 압도적 지지와 함께 중도성향의 대다수, 나아가 보수성향에서 경쟁가능한 다수 지지를 받고 있는 중심정당이 되었음
- 따라서 중심정당은 진영론에 안주하는 진보정당이 아니라 온 국민을 대변하면서 중심을 장악한 정당. 특히 민심의 풍향계 역할을 하는 586세대의 신뢰를 얻고 있는 정당

- 특정이념에 집착한다면 이념 지형의 근본적 변화가 없는 상황에서 다시 중심정당은 진영으로 후퇴할 가능성
- 이번 5.9 대선은 진보적 경향의 대선이 아니라 중도(5)에서 크게 이탈하지 않은 약한 진보적 대선. 이번 대선에서 유권자의 자기이념 평가 전체 평균 4.75는 2002년 노무현 대통령이 당선된 대선 당시의 4.54보다 덜 진보적이었음
- 또한 지난 대선 대비 자기이념 평가가 특별히 크게 변하지 않았다는 점에 유의할 필요. 지난 대선 대비 이번 대선의 차이 0.86은 2002년 이명박 대통령이 승리한 2007년 대선 당시, 이전 대선 대비 차이 0.93보다 덜 변화한 것임
- 이번 대선에서 민주화세대로 통칭되는 1960년대생이 50대가 되면서 86세대가 586세대로 변화. 보수진영을 지지해왔던 5060세대의 '콘크리트 지지층'이 분열, 진보진영이 지속적으로 열세를 면치 못했던 50대에서 문재인 후보가 1위를 한 것은 촛불혁명의 정치 충격일 뿐 아니라 세대효과
- 그러나 586세대를 '진보적 세대'로 숙단해서 민주당이 진보정당으로 승리했다고 믿거나 안정적인 중심정당이 되었다고 생각하는 것은 경험적 증거에 반함
- 586세대는 과거에도 그리 진보적이지 않았지만 지금도 그리 보수적이지 않은 '이념적 중심 세대'. 이번 대선에서 586세대의 이념 평균은 4.86으로서 약한 진보적 성향, 중도(5)에 근접해있고 중도 단일 색깔이 아니라 중도와 진보, 보수가 고르게 분포되어 있는 '이념적 혼재 세대'
- 더욱이 586세대는 투표 행위로 나타나는 것보다 자신들을 더 진보적인 성향으로 평가하는 경향
- 586 세대는 대선마다 급변하는 투표결과와 바로미터 역할. 586세대의 투표 성향은 국민 전체 평균 부근이고 586세대의 투표 변동 폭은 매우 큼
- 50대에 접어들면서 급격히 보수화되는 이전 세대에 비해 586세대는 전체적으로 보면 매우 완만한 성향 변화를 유지하면서 요동치는 유권자 지형을 반영. 586세대의 정치세대적 특징은 386이든 486이든 586이든 정치적 위치가 국민 평균점, 중심점이라는 사실

○ 이념지형의 진보화?

- 촛불혁명의 정치 충격은 유권자의 정치적 지지경향, 유권자 지형을 크게 변화시켰지만 이념 성향을 크게 변화시키지는 않았음
- 상당수의 보수성향 유권자들이 보수진영에서 이탈, 부동층이 되었다고 추정해야. 즉, 압도적 지지를 받고 있는 대통령과 민주당의 지지층 중, 유의미한 부분(15%)이 보수성향 유권자이고 보수성향 유권자의 상당 부분이 침묵하고 있다고 가정해야
- 가령, 응답자의 절반에 가까운 45.3%가 진보, 29.3%가 중도라고 응답. 보수는 18.2%에 불과하다는 최근의 여론조사는 진보성향 유권자가 적극적으로 응답하고 상당수 보수성향 유권자가 응답을 거부했기 때문
- 이 여론조사를 보면 지난 대선에서 문재인 후보에게 투표했다는 응답자가 53.7%를 차지, 문재인 후보의 전체 유권자 대비 득표율 31.6%(투표자 대비 득표율 41.08%)보다 20% 이상 많았음.(2018. 3. 5~7. 중앙SUNDAY, 입소스 코리아)

3. 중심·주변 정당체제의 정치 양상

○ 정당 재편성과 정당 탈편성

- 정당 재편성(party realignment)은 미국 정치사를 중심정당과 주변정당의 주기적 교체로 설명하는 중심·주변 정당체제 이론
- 지각변동적 사건의 발발과 함께 새로운 이슈와 어젠다가 등장하고 기존 정당 내부의 이데올로기적 긴장과 갈등이 고조. 유권자의 관심과 선거 참여가 높아지면서 기존 정치적 균열구조가 변화, 대통령부터 주, 카운티까지 지배적 위치를 차지하는 정당이 한꺼번에 바뀌는 '중대선거(critical election)'를 통해 정당 재편성
- 정당 재편성은 지각변동적 사건의 영향을 받아 새로운 정당일체감을 형성한 세대교체를 통해 지속, 정당체제의 자연스런 생명주기는 40년. 보통 1860년 대선, 1896년 대선, 1932년 대선이 중대선거로 규정
- 노예제 폐지를 둘러싼 북부와 남부의 대립, 1860년 대선, 링컨 대통령의 등장과 남북전쟁 승리를 통해 공화당은 미국을 대변하는 중심정당으로 부상, 민주당은 낙후한 남부 백인의 주변 정당화
- 공황에 이은 은본위제를 둘러싼 도시와 농촌의 대립, 1896년 대선, 맥킨리 대통령의 압승은 번영하는 도시의 정당으로서 공화당의 시대 갱신. 민주당은 농촌 불만자의 포퓰리즘 정당화.

공화당이 분당되었을 때만 간신히 집권

- 대공황과 뉴딜정책을 둘러싼 갈등, 1932년 루스벨트 대통령의 압승과 4선, 북부 노동자와 남부 소외지역의 뉴딜연합, 중산층과 서민의 정당, 자연스런 여당으로 민주당의 면모 일신. 공화당은 아이젠하워라는 전쟁영웅을 영입하고 결국 민주당의 어젠다를 받아들였을 때만 집권
- 1968년 대선에서 닉슨 대통령의 압승과 함께 신보수주의와 신자유주의를 결합한 신우파 공화당의 시대로 정당 재편성. 그러나 정당 재편성 이론으로는 설명할 수 없는 이상 현상이 출현했기 때문에 정당 탈편성(party dealignment) 이론 등장
- 정치불신과 함께 정당에 대한 대중적 일체감이 약화되면서 부동층이 대규모로 출현, 대통령과 의회, 연방선거와 주선거에서 서로 다른 정당에 투표하는 분할투표(split-ticket voting)가 일상화됨에 따라 여소야대, 분점정부의 상시 체제
- 현대적 미디어, 특히 텔레비전의 대중화로 스캔들 정치, 이미지 정치가 중요. 대중교육수준의 제고, 오픈 프라이머리의 도입으로 당이 아닌 후보중심 선거운동이 관행이 되면서 뉴딜체제의 해체 이후 새로운 정당 재편성이 일어나지 않고 정당체제 자체가 약화되는 정당 탈편성이 일어났다고 설명
- 정당 재편성과 정당 탈편성 이론을 결합, 정당 탈편성 속에서 정당 재편성이 일어나는 '미니 재편성(mini-realignment)' 논의가 1990년대 출현. 전면적 이슈 전환이 아니라 부분적 이슈 주도권 획득과 함께 40년 주기가 아니라 20년 주기로 대선승리 정당이 지속되며 여기에 여소야대가 상시화된다는 의미에서 불안정한 중심정당의 교체로 설명하는 미니 재편성
- 1968년 대선에서 1988년 대선까지 6번의 대선에서 5번 공화당 승리, 뉴딜 2중대를 벗어나 공화당의 새로운 정체성을 찾은 '신우파의 시대'. 이때도 의회는 거의 대부분 민주당이 차지하는 여소야대
- 1992년 대선에서 2012년 대선까지 득표로 보면 6번의 대선에서 5번 민주당이 승리, 리버럴리즘(Liberalism)을 폐기하고 제3의 길의 진보주의(Progressivism) 시대. 이때도 의회는 대부분 공화당이 차지하는 여소야대
- 1968년 대선에서 인종, 법과 질서 등, 사회문화적 이슈를 둘러싸고 공화당은 신보수주의 어젠다 전면화, 남부가 민주당의 전통적 지지기반에서 공화당의 아성으로 전도. 1980년 대선 이후 유능한 경제정당 이미지를 민주당에서 탈취, 공화당은 신자유주의 주도권 확립
- 1992년 대선에서 '문제는 경제야'로 클린턴의 신민주당은 지식기반경제 부흥, 유능한 경제정당 이미지 재탈환. 2008년 대선에서 금융위기와 테러와의 전쟁을 배경으로 오바마의 희망 메시지. 믿을 수 있는 변화의 정당 어필
- 2016년 대선에서 셀럽 포퓰리즘(celebrity populism) 정치의 득세와 트럼프의 의외의 승리는 정당 탈편성의 불확실성을 증명할 뿐 아니라 또 다른 미니 재편성의 가능성을 암시

○ 촛불혁명의 '체제교체'

- 촛불혁명은 1987년 민주화 이후 보수와 진보의 여야 10년 주기 정권교체를 넘어 그 이상으로 확장될 수 있다는 의미에서 '미니 재편성'이 아니라 '빅 재편성(big-realignment)'의 체제교체 가능성
- 거시적으로 보면 1960년 '못 살겠다 갈아보자'의 4.19 혁명, 1987년 군정 종식의 6월 항쟁 이후 2017년 촛불혁명은 30년 주기의 체제교체 가능성이라는 의미에서 '빅 재편성'
- 65년간 지속되었던 53년 정전체제를 평화체제로 교체함과 동시에 TK·PK 보수 지역연합을 탄생시켰던 3당 합당의 91년 체제를 타파하고 2030세대와 5060세대의 관념적 세대 대결노선이 유효되었던 02년 체제를 해소, 새로운 대한민국의 토대를 구축할 기회가 도래
- 촛불혁명의 '체제교체'는 불확실한 정당 탈편성 속에서 지속되는 불안정한 정당 재편성. 보수 진영 이탈 부동층의 향배가 정당 재편성의 현실화 여부 결정
- 촛불혁명은 51%의 보수 우위 '기울어진 운동장'을 중심정당의 80% 1부 리그 운동장과 주변정당의 20% 2부 리그 운동장으로 분절하는 '2개의 운동장'으로 재편했다는 의미에서 '정당 재편성' 가능성
- 그러나 중심정당의 지지기반이 '콘트리트 지지층'이 아니라 매우 이질적인 유권자 집단이 결합, 여전한 정치불신 속에서 부동층으로 가득 찬 '타일 지지층'이라는 의미에서 '정당 탈편성' 가능성

○ '두 개의 운동장'

- 촛불혁명과 이어진 한반도평화의 정치 충격은 정치 양상을 근본적으로 변경. 보수 우위 '기울어진 운동장'에서 진보 우위 '기울어진 운동장'으로 승자만 바뀌는 단일 운동장의 '정권교체'가 아니라 관중과 게임의 룰이 근본적으로 다른 '두 개의 운동장'으로 전환, '체제교체' 가능성
- 51 대 49의 보수 우위 기울어진 운동장에서 벌어지는 보수팀과 진보팀의 진영 대결, 정권교체 대 정권연장의 여야 맞대결 구도를 넘어 탄핵찬성 또는 한반도평화 긍정평가 80의 1부 리그와 탄핵반대 또는 부정평가 20의 2부 리그로 운동장이 분리된 두 개의 운동장에서 서로 다른 관중을 상대하는 중심정당 대 주변정당의 구도
- 흥행 대박 1부 리그 운동장의 관중은 1부 리그 우승팀을 응원하지 않을지언정 2부 리그 승패에 관심이 없음. 마찬가지로 매니아 취향의 2부 리그 관중 또한 1부 리그 우승팀을 야유할지언정 1부 리그 진출에 관심이 없음

- 1부 리그 운동장과 2부 리그 운동장의 룰은 완전히 다름. 1부 리그 운동장 우승팀은 당연한 여당의 '확장지향형 대세'로 등장하고 2부 리그 우승팀은 영원한 야당의 '축소지향형 꼰대'에 자족
- 대권을 목표로 하는 수권정당을 넘어 안정적 집권기반을 공고화하는 것을 목표로 하는 중심정당의 1부 리그 운동장은 부동산에 대한 '확장력'을 높이는 '공감'의 룰이 승패 결정, 따라서 민심에 민감한 화이부동(和而不同)의 중심정당
- 선거승리가 아니라 고정 지지층에 영합, 진영의 복원을 추구하는 주변정당의 2부 리그 운동장에서는 고정 지지층에 대한 '동원력'을 겨루는 '존재감'의 룰이 승패 결정, 따라서 당권투쟁에 몰두하는 동이불화(同而不和)의 주변정당
- 결국 1부 리그 중심정당의 지지도가 떨어지더라도 2부 리그 주변정당의 지지도가 올라가지 않는 '지지도 디커플링(de-coupling)' 현상이 일어날 수 있음
- 2부 리그는 1부 리그의 결과에 따른 반사이익을 얻지 못함. 1부 리그에 승격하지 않고서는 수권정당이 될 수 없고, 2부 리그에서 우승하더라도 관중과 게임의 룰이 다르기 때문에 자동적으로 승격되지도 않음
- 이런 맥락에서 2017년 5.9 대선은 보수 대 진보의 진영간 '정권교체'를 넘어 여야 양당 체제가 중심·주변 정당체제로 전환, '체제교체'를 정초하는 중대선거(critical election)일 수 있음
- 체제교체가 대결의 정치, '대치'를 타협의 정치, '협치'로 자동 이행되는 것을 보장하지 않음. 중심정당이 압도적 지지를 받고 주변정당이 아무리 지지를 받지 못하더라도 관중이 다르기 때문에 중심정당은 오만해질 수도 있고, 주변정당은 극단적 항의정당이 될 가능성. 따라서 진영의 정치가 악화시켜온 최대 적폐, 대치는 오히려 격화
- 2부 리그 주변정당은 반사이익을 통한 진영의 복원이라는 고정관념에서 벗어나지 못함. 특히 지지도와 국회 의석수의 불일치 상황, 압도적 지지도의 민주당이 과반에 훨씬 못 미치는 118석을 갖고 있는 상황에서 집권 후반기 총선을 정권 심판 선거로 만들기 위해 115석의 거대 야당, 자유한국당은 처참한 지지도에 신경쓰지 않고 2부 리그에 안주, '발목잡기'를 통해 대한민국의 실패에 올인할 가능성

○ 자유한국당 홍준표 대표의 ‘존재감’의 정치

- “선거는 아군 결집이 가장 중요하다. 상대방 눈치를 보는 사람은 100% 떨어진다. 우리가 결집을 하면 세가 커지고 중도층의 사람들이 우리 쪽으로 오게 된다.”
- “내편이 안 되는 사람 눈치를 봐가면서 선거를 할 수는 없다. 이것은 좌파가 철저히 그렇게 하고 있다. 우리 우파는 상대방 눈치 보다가 시간을 다 보내고 그러다 선거를 망친다. 우리의 주장을 양보해서 하는 선거는 반드시 질 것이다.”(홍준표 대표 경남도당 신년인사회, 2018.1.12)
- “지난번에 탄핵대선에 탄생한 이 정권의 본질을 자세히 살펴보면 민노총·전교조·참여연대·주사파 4개 세력들이 연합한 좌파연대정권이다. 그 사람들이 주축이 되어서 대한민국 체제를 사회주의체제로 변혁을 시도하고 있다.”(홍준표 대표 6.13 지방선거 후보자 출정식, 2018.4.12)
- “비정상적인 남북정상회담 합의가 이루어진 이면에 북한 김정은과 우리 측 주사파들의 합의가 자리 잡고 있다는 생각을 하게 된다. 남과 북은 평화롭게 잘 지낼 수 있는데 미국을 비롯한 외세 때문에 한반도에 긴장이 온다는 남북 주사파의 시각을 그대로 드러내고 있는 것이다.”
- “깨어있는 국민이 자유대한민국을 지킨다. 남북이 합작으로 벌이고 있는 위장 평화쇼의 미몽에서 벗어나 저와 자유한국당에게 자유와 평화를 지킬 힘을 주실 것을 간곡히 당부드린다.”(홍준표 대표 기자회견, 2018.4.30)

○ 문재인 대통령의 ‘공감의 정치’

- “대통령은 좌우 진영논리에서 벗어나 국민 모두의 대통령이 되어야 한다. 그래야 성공한 대통령이 될 수 있다. 개혁적 보수와 합리적 진보가 손을 맞잡을 때, 완전히 새로운 대한민국이 실현될 것이다.”
- “새정부에서는 인재를 폭넓게 기용해 국민통합 드림팀을 만들겠다. 극단적 대립의 시대를 끝내고, 대화와 타협의 새로운 정치시대를 열겠다.”
- “나무는 서로 떨어져 서있지만, 가장 깊은 곳에서 뿌리가 얹혀 있다. 또 가장 높은 곳에서는 가지들이 손을 맞잡는다. 우뚝 선 나무들이 숲을 이루듯이 보수와 진보가 더불어 살아가는 통합의 공동체를 만들겠다.”(문재인 대통령 후보 방송연설, 2017.5.3)
- “애국은 보수와 진보로 나눌 수 없고 나뉘지지도 않는 그 자체로 온전한 대한민국. 국가를 위해 헌신한 한 분 한 분이 바로 대한민국이다. 애국하는 방법은 달랐지만 그 모두가 애국자였다. 빼앗긴 나라를 되찾는데 좌우가 없고 국가를 수호하는데 노소가 없었다. 모든 애국의 역사 한복판에는 국민이 있었을 뿐이며 새로운 대한민국은 여기서 출발해야 한다. 제도상 화해를 넘어 마음으로 화해해야 한다.”(문재인 대통령 현충일 추념사, 2017.6.6)
- “(남북정상회담, 북미정상회담은) 정권 차원이 아니라 대한민국이라는 국가 차원에서 결코 놓쳐서는 안 될 너무나 중요한 기회이다. 부디 여야, 보수와 진보, 이념과 진영을 초월해 성공적

인 회담이 되도록 국력을 하나로 모아주시길 국민께 간곡히 부탁 당부 드린다.”(수석·보좌관 회의 문재인 대통령 말씀, 2017.6.6)

○ ‘지지도 디커플링’

- 자유한국당이 좌우 진영의 정치를 통해 고정 지지층을 동원하는 축소지향형 존재감의 정치에 몰두하고 문재인 대통령이 진영을 초월하여 확장지향형 공감의 정치로 일관한다면 문재인 대통령을 나와 같은 사람으로 여겨 탄핵찬성 보수진영 이탈층은 결코 자유한국당으로 귀환하지 않을 것임
- 특히, 자유한국당이 박근혜 대통령의 국정농단에 대한 철저한 반성을 하지 않는다면 새누리당을 지지했지만 탄핵에 찬성해서 떠난 보수진영 이탈층의 신뢰를 다시 얻지 못할 것임
- 가령, 촛불혁명의 과정에서 새누리당 지지자의 28%만이 자유한국당 지지를 유지하고, 20.4%가 민주당을 지지하고, 33.5%가 무당파였음.(한국일보-한국리서치, 2017.2.24)
- 대선 이후 작년 11월, 새누리당 이탈자의 지지 복원의사를 묻는 여론조사에서 '다시 지지할 의향 없다'는 응답이 60.7%에 달했음.(KBS-칸타퍼블릭조사. 2017.11)

○ ‘타일 지지층’

○ ‘디스코 팡팡’

- “한국 정치 지형은 기울어진 운동장이 아니라 디스코 팡팡이다. 디스코 팡팡은 젊은 층에서 인기가 많은 놀이 기구다. 큰 원형의 회전판에 올라가서 회전판을 따라 둥그렇게 설치된 난간을 붙잡고 버텨야 하는데 쉽지가 않다. 매우 빠른 속도로 회전하는 동시에 위아래로 요동치기 때문이다.”
- “한국의 정치 지형은 이 놀이 기구를 닮았다. 한편으로 기울어져 있는 것이 아니라 한 번은 왼쪽으로 급격히 쏠렸다가 다음 번에는 오른쪽으로 급격히 쏠린다. 게다가 상하좌우 운동이 동시에 진행된다. 어느 순간 급정지하면 어느 쪽으로 얼마만큼 쏠려 있을지 누구도 예측할 수 없다. 오래 버티면 이기는 게임에서 어느 쪽 난간을 붙잡고 있는 것이 유리한지도 알 수가 없다. 한국 정치 지형이 딱 이 모습이다.”
- 한국 대선은 이념 성향으로는 중심 유권자, 표심이 바뀐다는 의미에서의 부동층에 의한 정권 심판이 특징. 한국 대선에서 선거 결과 반전은 지지층이 급증해서 생기는 반전이 아님. 지지했던 유권자들이 기권하거나 상대 진영에 몰표를 주면서 생기는 악성 반전
- 합리적 최소추정치 방식을 통해 추정된 부동층의 규모는 2002~2007년에는 651만 표, 2007~2012년에는 485만 표임. 대선을 한번 치를 때마다 표심 변화를 보이는 유권자들이

485만 또는 651만 명이었다는 뜻.(김장수. 《하드볼 게임》. 2015)

- 따라서 우리나라 민주주의의 기본 특성은 여론조사 및 선거 결과가 요동친다는 의미에서 소용돌이 민주주의, 쓸림 민주주의, 욕 민주주의, 심정 민주주의, 홍수 민주주의, 바람 민주주의. (강준만. 《현대정치의 겉과 속》. 2009)

〈표 3〉 18·19대 대선 비교

구 분	보수진영		진보진영	
	18대 대선	19대 대선	18대 대선	19대 대선
득표수	1,577만	1,006만	1,469만	1,544만
득표율	51.6%	30.8%	48%	47.3%
전체 투표자 수	3,046만	3,281만	3,046만	3,281만

자료 : 중앙선관위

- 2012~2017년 대선 사이에 보수진영에서 이탈하거나 심지어 진보진영에서 이탈한, 표심을 바꾼 부동층 총규모는 681만 표로 안철수 후보가 얻은 700만 표와 유사
- 홍준표, 유승민 후보를 포함한 보수진영 이탈 표 646만과 문재인, 심상정 후보를 포함한 진보진영 이탈 표 35만을 더한 값
- 여기서 주목할 사실은 촛불혁명의 정치 충격이 진보진영의 확장이 아니었다는 점. 보수진영의 붕괴와 동시에 진보진영 또한 근소하나마 축소. 문재인 후보의 맞상대가 안철수 후보였다는 점에서 진영의 붕괴, 지지층의 패치워크화가 2017년 대선의 특징
- 19대 대선에서 보수진영의 득표는 1,006만 표, 18대 대선에서 보수진영의 득표는 1,577만 표로 571만 표 격감. 여기에 19대 대선에서 증가한 투표자가 235만이고 새로 투표한 유권자가 기존 유권자와 동일한 비율(30.8%)로 보수진영에 투표했을 때, 보수진영이 더 얻을 수 있는 표는 75만 표, 결국 보수진영의 이탈 표는 571만 표와 75만 표를 더한 646만 표
- 19대 대선에서 진보진영의 득표는 1,544만 표, 18대 대선에서 진보진영의 득표는 1,469만 표로 75만 표가 많음. 그러나 19대 대선에서 증가한 투표자가 235만이고 이들이 기존 유권자와 동일한 비율(47.3%)로 진보진영에 투표했을 때, 진보진영이 더 얻을 수 있는 득표는 110만 표. 35만 표를 적게 얻었기 때문에 35만 표가 진보진영에서 이탈했던 것으로 추정

○ 유동적 대선

〈표 4〉 19대 대선 성향별 후보결정 시기

후보결정 시기	전 체	보 수	중 도	진 보
투표 당일	15.8%	14.1%	16.1%	14.5%
1~3일 전	13.3%	14.4%	15.5%	8.8%
1주 전	22.6%	24.8%	22.8%	19.2%

자료 : 방송3사 출구조사

- 후보결정 시기에 따라 19대 대선의 부동층 규모를 파악하면 전체적으로 29.1%. 투표당일에 지지후보를 결정한 유권자는 15.8%. 1~3일전에 후보를 결정한 유권자는 13.3%였음
- 일주일 전에 지지후보를 결정한 유권자를 부동층으로 간주하면 전체 부동층 규모는 51.7%에 달함. 일주일 전에 후보를 결정한 유권자는 22.6%였음
- 19대 대선결과는 자명했던 것이 아니라 최대 50%, 최소 30%에 달하는 부동층의 민심을 누가 얻는지에 따라 결정되었기 때문에 결과를 장담할 수 없었던 불확정 선거. '문제는 부동층'

- 촛불혁명과 이어진 한반도평화의 정치 충격은 보수 우위 기울어진 운동장의 토대였던 '콘크리트 지지층'을 파괴, 중심정당과 주변정당의 두 개의 운동장을 장식하는 '타일 지지층'으로 전환
- '콘크리트 지지층'이 보수와 진보의 진영대결 양당 체제를 전제, 같은 색깔의 고정 지지층을 중심으로 농도만 약간 다른 보수정당 지지층을 의미했다면 '타일 지지층'은 중심·주변 정당체제를 전제, 다채로운 색깔을 가진 부동층을 근간으로 부착력이 다른 중심정당 지지층, 나아가 비슷한 색깔이지만 부착력이 다른 주변 정당 지지층을 의미
- '콘크리트 지지층'은 진보진영에 대한 지지가 가변적인 2030 세대에 비해 보수 진영이 무엇을 하든 결국 지지하는 단단한 고정 지지층으로 5060 세대를 상정
- 가일층적 고령화 속에서 5060 세대 유권자수가 2030 세대보다 훨씬 더 많아 이제는 60대 이상이 2030 세대와 비슷해져서 선관위 통계에서도 60대 이상을 60대와 70대 이상으로 구분하는 상황. 더욱이 5060 세대의 투표율이 2030 세대보다 높음
- 보수진영의 세대 콘크리트 지지층에 지역 콘크리트 지지층이 결합, TK와 PK의 '우리가 남이가', 영남 콘크리트 지지층은 호남보다 유권자 수가 많기 때문에

진보진영은 필패할 수밖에 없다는 숙명론

- 콘트리트 지지층의 정치적 효과는 우월한 위치의 보수진영 입장에서는 일방독주를 정당화하고 열등한 위치의 진보진영은 혁신을 가로막는 자기변명으로 작용
- 촛불혁명은 콘크리트 지지층을 해체, 19대 대선에서 문재인 후보는 50대에서 1위를 했을 뿐만 아니라 PK에서도 1위. 그러나 이를 진보진영 우위의 기울어진 운동장으로 전도, 진보적 콘크리트 지지층이 형성된 것으로 단정할 수는 없음
- 19대 대선에서 진보진영은 18대 대선 대비 표를 더 얻은 것이 아니라 투표자의 증가를 감안하면 오히려 잃었고 대부분이 보수진영 이탈표인 부동층 681만 표를 안철수 후보가 거의 흡수
- 대선 이후 안철수 지지층이 문재인 대통령과 민주당을 지지함으로써 압도적 지지도 유지. 현재 문재인 대통령과 민주당의 지지기반은 보수진영의 고정 지지층으로 알려진 5060 세대, PK, 보수 성향 유권자로 확장. 진보정당을 넘어 중심 정당으로 부상
- 19대 대선의 정치 지형은 51 대 49의 보수 우위 기울어진 운동장이 탄핵에 찬성하지만 누구를 지지할지 결정하지 못한 ‘촛불 부동층’으로 가득 찬 80의 1부 리그 운동장과 탄핵에 반대하지만 자유한국당의 승리 가능성에 절망하여 침묵하는 ‘태극기 부동층’으로 가득 찬 20의 2부 리그 운동장으로 전환
- 1부 리그 중심정당은 정치색도 다채롭고 부착력도 다른 ‘촛불 부동층’의 압도적 지지를 받는 ‘타일 지지층’ 정당이고, 2부 리그 주변정당은 정치색은 대체로 같지만 부착력이 다른 ‘태극기 부동층’의 압도적 지지를 받는 ‘타일 지지층’ 정당
- 4.27 판문점 선언 이후 1부 리그의 ‘촛불 부동층’은 남북정상회담 결과를 긍정 평가하지만 ‘어느 정도 성과 있었다’로 답변하며 그 강도는 강하지 않고 2부 리그의 ‘태극기 부동층’은 부정 평가하거나 응답을 거부하고 있음
- 중심정당의 압도적 지지도는 민주당이 자기실력을 충분히 발휘, 시간이 축적되면서 공고화된 지지층이 아니라 촛불혁명의 외부 충격이 결정적 역할을 하여 보수진영 이탈층이 합류, 폭발했기 때문에 나타났다는 의미에서 더욱 더 ‘타일 지지층’

- 2016년 4.13 총선까지 10여년간 민주당은 거의 모든 선거에서 승리하지 못했고 촛불혁명 직전까지 지지도에서 새누리당에 뒤처졌고 박근혜 대통령 지지도가 30%가까이 유지되었고 문재인 후보조차 10% 중반 지지도로 반기문에게 밀렸던 상황을 상기할 필요
- 현재 중심정당의 '타일 지지층'은 적어도 4개의 완전히 다른 타일로 이루어져 있음. 첫 번째 타일은 전통적으로 민주당을 지지해왔던 25% 정도의 원민주당 지지층이고, 두 번째 타일은 대선이후 민주당으로 원대 복귀한 5% 정도의 호남 출신, 국민의당 이탈 신민주당 지지층이고, 세 번째 타일은 15% 정도의 새누리당을 지지했지만 탄핵에 찬성한 50대와 PK 출신, 보수진영 이탈 신민주당 지지층이고, 네 번째 타일은 여전히 민주당을 지지하고 있지 않지만 안정감을 중시하여 대통령을 지지하는 20% 이상의 대통령 지지층임

4. 중심정당의 길

○ 패치워크 정당

- '패치워크(patchwork) 정당'은 타일을 형질 조각들(patches)에 비유하면 서로 다른 형질 조각들의 속성을 놓치지 않고 모아 단단히 이어 붙여 새롭고 완전한 것을 만드는 창조적 패치워크처럼
 - 적절한 자기비판적 개방성을 전제로 고유한 당의 전통에 새로운 가치의 조각을 짜집기하여 당의 정체성을 새로운 형태로 확대재생산, 보다 복합적이고 보다 세련되고 보다 고차적인 정체성을 창조함으로써 당심과 민심을 끊임없이 조화시켜 중심정당을 공고화하는 정당의 혁신 모델
- ※ 패치워크는 형질 조각들을 모아 꿰매고 이어 붙여 만든 완제품의 보자기와 이를 더 크게 이어 붙여 만든 텐트 등의 어떤 형태로든 확대재생산이 가능한 섬유제품을 의미
- 선거 승패를 좌우하는 우리나라 유권자는 한 곳에 정주하는 농경민이 아니라 오아시스를 찾아 유랑하는 유목민. 우리나라 선거의 유권자 지형은 표심이 바뀐다는 의미에서 부동층이 681만 명에 달할 정도로 바람이 휘몰아치는 사막
 - 패치워크 정당은 고정된 진영이 아니라 민주당의 오아시스에 갈 곳 모르는 유목민의 안식처를 만드는 '빅 텐트'. 수준 높고, 유능하고, 강하고, 함께 하고, 똑똑한

중심정당의 길

- 패치워크 정당은 ‘수준 높은(better)’ 중심정당의 길. ‘중심’은 좌우 일직선상의 ‘중간’이 아니라 좌우 양극을 밑면으로 하는 삼각형 구도에서 꼭짓점 위치. 따라서 중심정당은 좌우정책과 ‘다르고’ 새로운 시대적 관점에서 좌우정책보다 ‘더 수준 높은’ 정책대안을 창안
- 구조적 원인을 탓하면서 근본적 문제제기만 하는 서생적 좌파와 행위자의 책임만 물으면서 구조적 문제는 등한시하는 상인적 우파를 넘어 구조적 기회와 행위자의 책임을 동시에 강조하는 서생적 문제의식과 상인적 감각을 겸비한 중심정당
- 패치워크 정당은 ‘유능한(competent)’ 중심정당의 길. 패치워크는 따뜻하지만 무능하다는 ‘엄마’ 이미지의 진보와 엄하지만 유능하다는 ‘아버지’ 이미지의 보수를 넘어 따뜻하면서 동시에 유능한 진보, 문제제기를 넘어 문제해결. 말이 아니라 성과로 말하는 중심정당
- 생활인의 절박한 삶의 문제, 민생을 실질적으로 개선하는 일상적 스몰딜과 함께 대한민국의 미래를 위해 인기가 없지만 반드시 필요한 구조개혁을 추진하기 위해 사회적 대타협이 요구되는 빅딜을 통해 대한민국 존망의 문제를 해결
- 패치워크 정당은 ‘강한(strong)’ 중심정당의 길. 압도적 지지를 받으면서 외부에 유의미한 경쟁상대가 없는 상황에서 단순한 여당 역할을 넘어 안정감 있는 여당과 존재감 있는 야당 역할을 동시에 수행, 확장적 대세를 형성함으로써 이겨놓고 싸우는 강한 정당
- 야당이 주변정당화, 극단적 항의정당으로 기능하는 상황에서 진영논리에 사로잡힌 ‘최대 압박(maximum pressure)’의 야당 습성에서 벗어나 건설적 야당의 역할까지 담당하는 ‘최대 신중(maximum prudence)’의 당연한 여당, 성과 있는 개혁을 주도함으로써 국민의 신뢰를 공고화, 선거가 아니라 대한민국을 걱정하는 중심정당
- 패치워크 정당은 ‘함께하는(common)’ 중심정당의 길. 보통사람의 지극히 평범한 잘살려는 ‘열망’을 ‘욕망’으로 경멸하는 관념적 진보노선에서 벗어나 ‘중산층의 꿈’을 중심으로 중산층과 서민의 ‘공동열망의 정치(politics of common aspiration)’를 실천

- 서로를 무임승차의 '루저'와 승자독식의 '탐욕'으로 비방하는 제로섬의 정치를 넘어 약자를 특별히 보호하면서 서민을 중산층으로, 중산층을 부자로, 부자를 세계적 갑부로 계층상승하는 전반적 상향이동 전략(general upward-mobility strategy)을 생활인의 '소확행'(작지만 확실한 행복)으로 실현하는 '더불어 희망의 정당'
- 패치워크 정당은 '똑똑한(smart)' 중심정당의 길. 좌우의 이분법적 기성품이 아니라 자신만의 정치적 스마트폰 앱을 능동적으로 조합하는 '스마트 유권자' 즉, 일관된 좌우 이념의 추종자가 아니라 능동적 다수의 '이념적 혼재' 유권자의 상식을 대변
- 스마트 유권자에 적응하는 맞춤형 어젠다를 기안하기 위해 패치워크 정당은 양자택일의 정치를 거부. 보수와 진보의 고정관념을 넘어 민생제일, 국익우선의 민심 중심정당. 2030과 5060의 세대대결 노선을 넘어 노장청 화합과 세대상생의 정당, 지역분열과 지역소멸의 흑백논리를 넘어 균형발전과 지방분권의 정당을 추구

○ '스마트 유권자' = '패치워크 유권자'

- 스마트 유권자는 투표선택에서 어느 정치세력을 일방적으로 추종하지 않고(Swing), 정치적 극단주의에 거부감(Middle)과 상충성(Ambivalent)이라는 이념적 유연성을 가지고, 경제상황의 악화나 정치적 견제와 균형에 민감하게 반응(Responsive). 따라서 기존 정치권의 입장에서 정치적 동원이 쉽지 않은 까다로운(Tricky) 유권자
- 스마트 유권자는 진영을 넘어 보수와 진보를 패치워크, 진보를 싫어하는 진보, '3D 진보'. "현재 한국 사회의 이념 지형을 그려보면 평면에서 좌우 양쪽 끝에서 서로 싸우고 있는 것 같아요. 그러면 앞으로 못 나갑니다. 저는 평면(2D)이 아니라 입체(3D)로 바뀌어야 한다고 생각해요. 좌우뿐만이 아니라 앞으로, 또 위로도 진보해야 하는거 아닌가요? 저는 '3D 진보'가 나왔으면 좋겠어요."(〈평면에 갇힌 진보, 3D로 진화 좀 하라〉. 《프레시안》. 2012.1.1. 박성민, 《정치의 몰락》. 2012.)
- 스마트 유권자는 보수, 중도, 진보성향의 일면적 유권자가 아니라 이슈별 선호경향이 다른 다면적 유권자로서 '패치워크 유권자'
- 원민주당 지지층은 대체로 적폐청산 이슈에 민감한 개혁 지지층이고 신민주당 지지층은 대체로 국민통합 이슈에 공감하면서 개혁과 안정을 동시에 원하는 패치워크 유권자, 더불어 민주당 지지층을 제외한 대통령 지지층은 대체로 보수성향이지만 안정감 중시, 대통령을 지지하고 있는 패치워크 유권자

- 대선 직후, 문재인 후보 지지자들에게 적폐청산 대 국민통합을 물었을 때, 비등하게 찬성한 것은 문재인 지지자의 패치워크를 반영. 적폐청산에 57.9%, 국민통합에 42.1%가 지지
- 또한 문재인 후보 지지자들의 주관적 이념성향을 보면 진보성향에서 74.8%로 압도적으로 지지하고 중도성향에서도 52.3%로 다른 후보를 압도하고 보수성향에서도 27.5%를 차지, 안철수 후보(21.0%)를 앞설 뿐만 아니라 홍준표 후보(39.9%)와 경쟁 가능.(강원택, 〈제19대 대통령선거에서의 보수 정치: 몰락 혹은 분화?〉 강원택 편, 《변화하는 한국유권자 6》. 2017)
- 더욱이 문재인 후보의 전체 유권자 대비 득표율이 31.6%(투표자 대비 득표율 41.08%)에 불과하기 때문에 현재 민주당 지지율 45% 이상, 대통령 지지율 65% 이상인 상황에서 패치워크 유권자가 훨씬 더 많은 부분을 차지하고 있을 것이라는 추정 가능

- 대한민국 중심정당으로서 민주당은 “3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념”의 헌법정신을 구현한 백범, 신익희, 김대중, 노무현, 문재인으로 이어진 ‘대한민국 정통정당’
- 민주주의 정당으로서 민주당은 ‘이념’을 넘어 ‘통치’를 뜻하는 ‘민주정’의 정당으로 패치워크, 말이 아니라 성과로 말하는 유능한 정당임을 입증. 압도적 지지도의 힘에만 의존하는 체제교체를 넘어 촛불혁명 이후 시대변화에 대응하고 한반도 평화의 시대적 과제를 해결, 대한민국의 ‘판’을 바꾸는 체제교체 주도 정당을 목표
- ‘야당다운 야당’의 정쟁을 지양하고 ‘정치다운 정치’를 복원함으로써 ‘민주정’을 실현, 민주 대 반민주의 선악논쟁으로 국민의 정치불신만 심화시켜왔던 대결의 정치, ‘대치’를 지양하고 국민의 삶의 문제를 의제화, 민의를 최대한 반영하고 문제를 해결하는 타협의 정치, ‘협치’의 관행을 정착, 제도화

○ ‘민주주의’와 ‘민주정’

- 민주주의는 democracy의 잘못된 번역으로 특정 유형의 통치체계를 가리키는 개념. 민주주의란 democratism으로 표기될 수 있는 이념이라기보다는 Democracy, 즉 ‘민주정’이라는 사실
- 귀족정(aristocracy), 과두정(oligarchy), 왕정(monarchy)처럼 democracy는 이념으로서 민주주의가 아니라 통치체계로서 ‘민주정’. 따라서 정통성의 기반인 다수 국민의 문제를 해결하는 통치능력을 증명해야.(최장집 등, 《양손잡이 민주주의》. 2017)

○ 네트워크 정당

- 네트워크 정당은 참여자의 수가 아니라 연결의 수가 중요한 네트워크처럼 지지자의 유동적인 수를 넘어 지지자의 유연한 연결을 통해 조건과 처지에 따라 지지하면 누구나 참여할 기회가 보장되고
- 단선적 파이프라인이 아니라 복합적인 연결망을 가진 네트워크처럼 일방적인 공급자 위주의 파이프라인이 아니라 소비자 맞춤형의 복합적 형식이고
- 생산자와 소비자의 역할이 고정적인 것이 아니라 정치 생산자와 정치 소비자를 끌어들이고 상호작용을 촉진하고 매칭시키며, 나아가 프로슈머(producer+consumer = prosumer)의 능동적 역할을 장려하는 연결고리, 다중 사용자 피드백 고리(multi-user feedback loop)로서 기능하고
- 네트워크의 가치를 극대화하기 위해 커뮤니티의 생태계로서 플랫폼이 필요한 것처럼 정치 생산자와 소비자가 자신의 타고난 끼를 마음껏 발휘하고 고유한 꿈을 실현하는 무궁무진한 커뮤니티가 있는 놀이터로서 기능하며 끊임없이 확장하는 열린 정치 플랫폼이고

○ 플랫폼과 네트워크 효과

- 플랫폼은 원래 평평한 모양의 기반시설을 의미, 1500년대 전쟁에 대포가 사용되면서 적군의 대형에 따라 대포를 자유자재로 배치할 수 있는 새로운 형태의 요새를 의미했다가 철도 네트워크의 승강장이자 사람들이 모이고 만나는 연결고리로서 철도역으로 전이되었고
- 시 낭송 경연대회를 열면서 평평한 나무로 무대를 만들어 참가자들이 낭송을 했기 때문에 '자기 생각을 선보일 수 있는 무대'라는 뜻으로도 사용
- 네트워크 시대에 플랫폼은 생산자와 소비자가 고정된 일면적 시장이 아니라 생산자와 소비자의 매개체로서 양면적 시장 기능을 하는 연결고리를 의미
- 네트워크 효과는 공급자와 소비자를 고정해서 소비자의 수에 비례한다는 '사노프의 법칙(Sarnoff's Law)', 연결점을 중시해서 연결점의 2배수로 가치가 급증한다는 '멧칼프의 법칙(Metcalfe's Law)', 커뮤니티의 잠재적 가능성을 중시하여 2의 연결점 배수로 훨씬 더 많이 급증한다는 '리드의 법칙(Reed's Law)'이 있는데, 결국 커뮤니티의 생태계로서 플랫폼이 네트워크 효과를 가장 높게 현실화

- 네트워크의 가치가 기하급수적으로 증가하는 선순환의 네트워크 효과만이 아니라 순식간에 사라지는 악순환의 네트워크 효과가 존재하는 것처럼 압도적 지지

- 도에 자만하지 않고 절제하면서 끊임없이 업그레이드하는 정당의 혁신 모델
- 중심정당은 ‘즉시 피드백 네트워크(instantaneous feedback network)’ 정당. 큰 것이 작은 것을 이기는 것이 아니라 빠른 것이 느린 것을 이기는 네트워크 시대에 문제는 진영의 논리에 속박된 ‘물량’이 아니라 ‘속도’. 이슈를 선점하는 정당이 중심정당
 - 중심정당은 ‘바이럴 네트워크(viral network)’ 정당. 시끄러운 소음으로 들리는 공급자 중심의 일방적인 스피커가 아니라 자발적인 프로슈머의 신뢰에 근거한 조용하지만 폭발적인 전파가 중요한 네트워크 시대에 문제는 ‘차별화’가 아니라 ‘신뢰’. 생활인의 최우선 관심사에 적중하는 정당이 중심정당
 - 중심정당은 ‘플랫폼 네트워크(platform network)’ 정당. 의미만을 강요하는 재미없는 플랫폼은 커뮤니티 없는 죽은 플랫폼이고 재미만을 추구하는 의미없는 커뮤니티는 공허한 플랫폼. 재미있는 커뮤니티로 가득 찬 의미있는 플랫폼을 가진 정당이 중심정당
 - 네트워크 정당은 자신의 고유한 재미 코드가 있는 각양각색의 커뮤니티들로 시너지를 창조하는 의미있는 플랫폼 정당이자 정부 네트워크와 시민사회 네트워크와 항구적으로 연결된 정당 네트워크
 - 무엇보다 ‘성공하는 정부’가 성공하는 정당이라는 사실을 유념하는 네트워크 정당. 따라서 중심정당은 선명성에 집착하는 전선의 정치를 거부하고 실사구시를 통해 정치를 정상화함으로써 성과를 내는 자연스런 여당
 - 다른 식으로 비유하면 ‘나라다운 나라’를 위해 ‘든든한 대통령’을 북극성으로 삼아 수많은 스타들이 반짝이면서 스토리가 회자되는 별자리를 만들고 조화를 이루는 아름다운 ‘은하수 정당(galaxy party)’
 - 네트워크 정당은 지지층 동원의 ‘진보 전략’과 부동층 설득의 ‘중도 전략’간의 무익한 논쟁을 지양. 지지층 동원은 선거승리의 필요조건이고 부동층 설득은 선거승리의 충분조건
 - 정부와 중심정당과 국회의원을 비롯한 당원은 자신의 역할을 하면서 네트워크 구성. 정부는 실질적인 성과로서 온 국민의 공감을 받는 ‘나라다운 나라’의 정부, 중심정당은 지지층 동원과 부동층 설득을 병행하는 공감과 존재감의 네트워크

정당, 당원은 존재감을 드러내며 지지층을 동원하는 커뮤니티를 구성

- 네트워크 정당의 생태계를 구성하는 커뮤니티가 고유의 지지층을 동원하는 교집합의 51% 전략을 구사한다면 이를 포괄하는 네트워크는 부동층까지 설득하는 합집합의 100% 전략을 추진
- 분노의 네거티브에 집중하는 갈등지향의 경성 정치(hard politics)와 희망의 포지티브에 초점을 맞춘 공동체지향의 연성 정치(soft politics)를 조화시키는 '스마트 정치(smart politics)'를 통해 이기는 정치만이 아니라 함께하는 정치 수행. 문제제기와 문제해결을 동시에 하는 건설적 야당과 유능한 여당이 네트워크로 연결된 중심정당 추구

○ 영국 신노동당의 중심정당 3원칙

- 1997년 블레어의 신노동당 압승이후 단 한번도 완전하게 연속집권하지 못했던 노동당은 13년간 3번의 총선에서 연속 승리
- 민심을 추종하느니 차라리 원칙을 지켜 선거에서 지겠다는 구좌파의 습성, '영광스런 패배의 신화(the myth of glorious defeat)'를 폐기하고, 노동당을 '항의의 정당(the party of protest)'에서 '자연스런 집권당(the natural party of power)'으로 혁신하는 중심정당 3원칙 선언
- 첫째, 중심정당은 연속집권의 정당, 연속집권을 위해서는 노동당의 고질병, '환상과 환멸의 악순환'을 끊고 국민 공감에 근거한 '혁신적 장기주의(radical long-termism)' 강조. 노동당은 존재감을 드러내기 위해 실현가능성 없는 환상적 공약을 남발, 국민의 기대수준을 높이고 결국 환멸을 유발, 신뢰를 상실함으로써 연속집권을 하지 못하고 있다고 진단. 자연스런 집권당이 되기 위해서는 '환상 없는 승리'가 필요
- 둘째, 중심정당은 안정적인 다수파 정당. 신노동당은 질투의 정치를 신봉하는 시끄러운 소수, 활동가의 중산층 적대 정당이 아니라 조용한 다수, 생활인의 중산층의 꿈을 대변하는 '성취와 열망의 정당(party of achievement and aspiration)' 서민이 중산층이 되고 중산층이 부자가 되는 '사회이동의 정당'을 자임. 중산층과 서민의 새로운 진보연합 형성
- 셋째, 중심정당은 문제를 해결하는 아이디어 정당. 보수당을 주변화시키고 노동당이 이슈 주도정당이 되기 위해서는 신우파와 구좌파의 적대적 공생, 양자택일의 뻘한 고정관념을 단호하게 거부하고 새로운 정치구도를 설정, 새로운 아이디어와 검증된 해법을 결합, 문제를 해결하는 '영구 수정주의(permanent revisionism)' 주창
- 신우파의 성장, 자유방임과 구좌파의 분배, 시장반대 구도를 넘어 시장의 힘을 공익을 위해

활용하는 역동적인 지식기반경제를 신노동당의 제1정책목표로 설정

- 시민사회를 부정하면서 개인의 일방적 책임을 강조하는 신우파와 공동체를 정부로 대체하면서 무조건적인 권리를 주장하는 구좌파의 독단을 넘어 신노동당은 권리와 책임을 동시에 중시하는 강력한 시민사회를 정책목표로 설정
- 신우파의 정부해체와 구좌파의 정부확대의 고루한 이데올로기를 넘어 신노동당은 파트너십과 분권에 근거한 현대적 정부, 성과로 측정되는 혁신적 정부를 주장

○ 미국 신민주당의 중심정당 ‘십계명’

- 1992년 클린턴 신민주당의 승리이후 민주당은 득표로 보면 6번의 대선에서 5번 승리, 공화당의 신우파 시대를 종식
- 이념을 버리느니 차라리 지겠다는 구좌파의 ‘자랑스런 리버럴의 신화(the myth of proud liberal)’를 폐기하고 루스벨트의 진보주의 시대에 이은 새로운 진보주의 시대를 현실화하기 위한 중심정당 ‘십계명’ 정식화
- 첫째, 근본을 중시해야. 통치에 대한 신뢰를 얻기 위해서 말이 아니라 결과로 말해야 하고, 정치적 중심을 장악해 공화당을 주변화시켜야

※ 신민주당은 민주당의 몰락과 함께 팩스 아메리카나의 붕괴가 선언된 1990년대 초, 민주당의 부활과 함께 미국의 부활을 이끔. 클린턴 대통령 재임기간, 미국인은 역사상 가장 긴 경제성장을 향유. 2천2백5십만 개의 일자리가 창출되었고, 실업은 30년만에 가장 낮았음. 인플레이션은 통제될 수 있는 상태에 있었고, 흑자예산이 되면서 국가부채를 갚을 수 있었음. 소득과 임금은 계속 올랐고 아동빈곤은 하락했고, 복지 수혜자의 60%가 더 이상 복지에 의존하지 않게 되었음. 레이건과 부시보다 100배나 더 많은 사람들을 빈곤에서 탈출시켰음

- 둘째, 신경제를 포용해야. 경제적 공포와 비관주의를 부채질해서는 안 되고, 지식경제의 도래와 함께 민주당은 모두를 승자의 모임(winners' circle)에 포용할 수 있는, 신뢰할 수 있고 낙관적인 전략을 가져야. 민주당은 성장과 기회의 정당(party of growth and opportunity)이 되어야만 승리
- 셋째, 계급투쟁을 공동 열망의 정치(politics of common aspiration)로 대체해야. 지식경제에서는 승자가 계속 번영하고 패자가 재기할 수 있는 전반적 계층 상승전략이 필요
- 넷째, 협소한 이해관계가 아니라 공동의 가치에 대해 말해야. 이익집단들에 영합하여 민주당을 낭비적인 정부와 동일시하도록 하는 것이 아니라 노력하는 사람이 성공한다는 중산층과 서민의 상식에 근거한 정치를 해야



- 다섯째, 매개단체 없이 직접 유권자들에게 말해야. 오늘날 점차 교육받은 유권자들은 다양한 정보에 근거해서 독자적인 정치적 판단을 함. 민주당은 정부 지원의 수혜자가 아니라 책임있는 시민으로서 유권자들에게 직접 호소해야 함. 이질적 이해관계에 대한 협소한 호소는 정치적 연합을 단결시키는 것이 아니라 분열시킴
- 여섯째, 정체성 집단 정치(identity group politics)를 국민 정체성 정치(national identity politics)로 대체해야. 광범한 연합을 구축하기 위하여 민주당은 인종, 민속성, 성에 근거한 분리주의적 주장이 아니라 공동의 국민적 정체성을 우선해야
- 일곱째, 도시 사조직(urban machines)을 대도시 연합(metro-wide coalitions)으로 대체해야. 새로운 진보연합을 구축하기 위해 민주당 성향의 도시지역과 공화당 성향의 교외지역 유권자들의 이해관계가 동일하다는 것을 인식하고 상향식 역량강화 의제(bottom-up empowerment agenda)를 통해 도시와 교외지역 유권자 모두의 대도시연합을 형성해야
- 여덟째, 하향식 관료제를 역량개발 정부(enabling government)로 대체해야. 너무나 오랫동안 진보주의자는 '공공'과 '정부'를 동의어로 가정해왔음. 좌우논쟁은 시민사회의 제3섹터를 간과하면서 정부와 시장 간의 그릇된 선택을 전제해왔음. 그러나 시민사회 또한 공공 영역임
- 아홉째, 정부 프로그램이 아니라 어린이를 보호해야. 미래에 대한 가장 기본적인 투자가 어린이라는 것은 도덕적 의무. 그러나 어린이 보호를 이유로 불필요한 정부 프로그램까지 존치시켜서는 안 됨. 또한 자녀를 가진 가족과 없는 가족의 이해관계를 연결시키는 연합 테마를 발전시켜야
- 열 번째, 당쟁을 문제해결로 대체해야. 당쟁은 합리적인 타협을 막고 정치를 마비시킴. 선거결과를 결정하는 무당파와 온건파는 반복적인 당쟁보다 실용적인 문제해결을 지지함. 정당의 이데올로기가 아니라 국민이 정의하는 실질적 문제를 해결함으로써만 민주당은 성공할 수 있고 국가적 과제도 해결할 수 있음

II. ‘중심정당’은 어떻게 형성되는가?

독일 기독교민주연합(CDU)의 사례를 중심으로

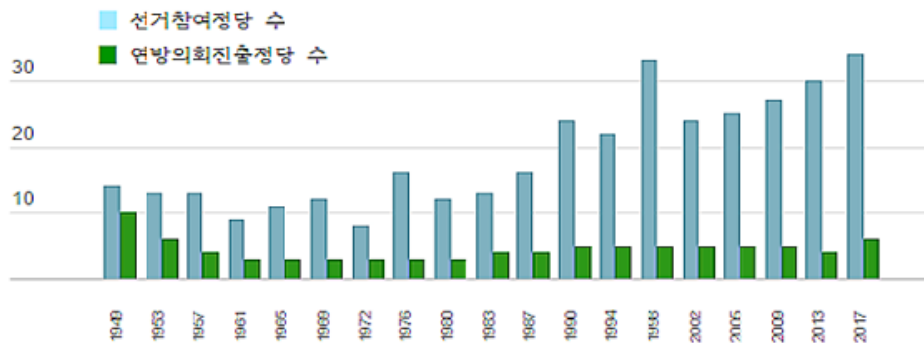
박 혁 (민주연구원 연구위원, 정치학 박사)

1. 독일 정당체제의 특징

○ 중심·주변 다당체제

- 독일 정당체제는 비례대표제 하에서 형성된 다당제로서 양당체제가 아니라 독일 기독교민주연합(기민련: Christlich Demokratische Union Deutschlands)과 사민당 양당을 중심으로 자민당과 녹색당 등 소수정당이 일정 역할을 하는 중심·주변 다당체제
- 1949년의 첫 연방의회(Bundestag) 선거결과 총 10개의 정당이 의석을 차지, 그 중 어떤 정당도 31% 이상의 득표율을 넘지 못할 만큼 전후 독일의 정당체제는 ‘분극적 다당제’ 양상의 불안정한 상태였음
- 1949년 연방의회선거 이래 사회경제적 안정에 따른 사회 균열과 갈등 감소, 정당 간 통합, 비례제 강화, 5% 봉쇄조항 등 선거제도 개혁으로 선거참여정당수에 상관없이 의회진출 정당 3~5개의 안정적 다당제

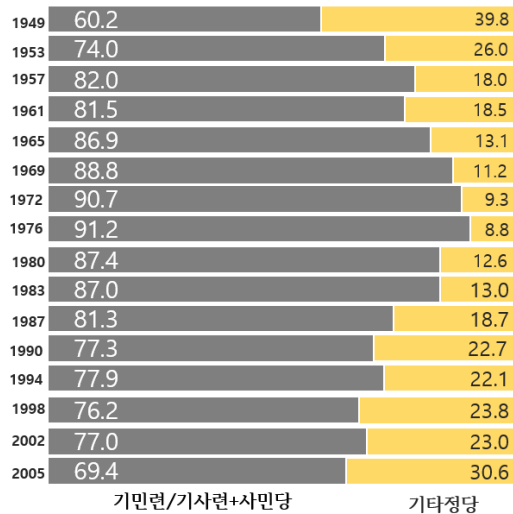
〈그림 1〉 연방하원선거에 참여한 당의 수/연방하원에 진출한 당의 수 (1949년부터 2017년)



자료: <http://www.bps.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/42047/parteisystem-seit-1945>
(검색일:2018년3월27일)

- 독일의 정당체제는 연동형 비례대표선거제도의 효과로 다당체제가 형성되어 있지만 1953년 선거 이후 1990년대까지 기민련과 사민당 두 정당이 합계 득표율 70%에서 90%의 양당구도를 형성하고 자민당, 녹색당 등 주변정당들이 의석을 확보해 연정에 참여하는 체제. 통상 제1당이 정부구성의 주도권을 갖고 연립정부의 파트너 결정하는 형태의 중심·주변 다당체제

〈그림 2〉 독일정당체제



작성: 필자

○ 기민련 주도 중심·주변 다당체제

- 그러나 기민련과 사민당 양당구조는 힘의 불균형이 존재하는 비대칭적 구조. 기민련은 연속 집권해 온 ‘우월적 여당’의 위치에 있고, 사민당은 간헐적 집권을 한 ‘우월적 야당’을 유지해 왔다는 점에서 실질적으로는 ‘기민련 주도 중심·주변 다당체제’로 규정가능
- 기민련의 총선 득표율은 통상 절대과반을 넘지 않지만 지금까지의 득표율, 집권 가능성, 국정운영과 통치능력, 국민의 신뢰, 지지세력, 정치사회적 주도성 등에서 ‘당연한 여당’, ‘독일중심정당’으로 인식
- 1949년 이래로 총 19번의 연방선거에서 1972년과 1998년 단 2번을 제외하고 모든 선거에서 최고득표율을 기록해 원내 제1당 차지. 1957년 선거에서는 단독과반 획득. 21번의 내각구성에서 15번 제1당으로 내각구성, 전후 독일정부구성 69년 동안 49년을 집권함. 집권을 못했을 때도 가장 높은 지지율 정당

〈표 1〉 독일연방의회 선거 결과(1949년-2017년)¹⁾

년도	기민/ 기사련	사민당	자민당	기타		투표율
1949	31.0	29.2	11.9	27.8		78.5
1953	45.2	28.8	9.5	16.5		86.0
1957	50.2	31.8	7.7	8.0		87.8
1961	45.3	36.2	12.8	5.7		87.7
1965	47.6	39.3	9.5	3.6		86.8
1969	46.1	42.7	5.8	5.5		86.7
1972	44.9	45.8	8.4	0.9		91.1
1976	48.6	42.6	7.9	0.9		90.7
1980	44.5	42.9	10.6	녹색당	기타	88.6
				1.5	0.5	
1983	48.8	38.2	7.0	5.6	0.5	89.1
1987	44.3	37.0	9.1	8.3	1.4	84.3

1) 독일정당명 - 기민당(CDU: 독일기독교민주연합 Christlich Demokratische Union Deutschlands), 사민당 (SPD: 독일사회민주당 Sozialdemokratische Partei Deutschlands) 민사당(PDS: 독일민주사회당 Partei des Demokratischen Sozialismus), 자민당(FDP: 자유민주당Freie Demokratische Partei), 녹색당(동맹 90/녹색당 Bündnis 90/Die Grünen), 좌파당(Die Linke), 해적당(Die Piraten).

년도	기민/ 기사련	사민당	자민당	기타					투표율
1990	43.8	33.5	11.0	3.8	민사당	기타			77.8
					2.4	4.2			
1994	41.4	36.4	6.9	7.3	4.4	3.6			79.0
1998	35.1	40.9	6.2	6.7	5.1	5.9			82.2
2002	38.5	38.5	7.4	8.6	좌파당	기타			79.1
					4.0	3.0			
2005	35.2	34.2	9.8	8.1	8.7	3.9			77.7
2009	33.8	23.0	14.6	10.7	11.9	6.0			70.8
2013	41.5	25.7	4.8	8.4	8.6	대안당	해적당	기타	71.5
						4.7	2.2	4.0	
2017	32.9	20.5	10.7	8.9	9.2	12.6		5.0	76.2

작성: 필자

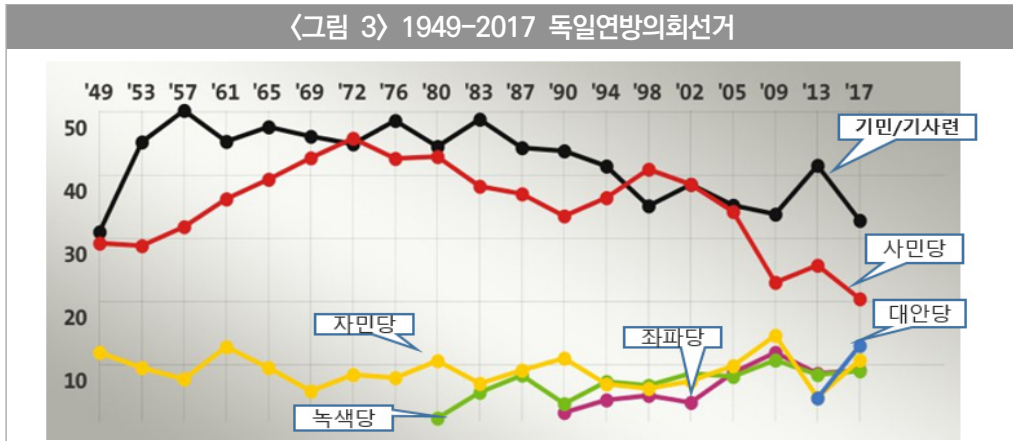
자료: <https://wahl.tagesschau.de>

〈표 2〉 역대 집권당과 연정파트너

총리(집권당)	연정파트너
아데나워(기민/기사련) 14년 (1949~1963)	자민당(1/2/3/4차 내각)
에르하르트(기민/기사련) 3년 (1963~1966)	자민당(1/2차 내각)
키싱어(기민/기사련) 3년 (1966~1969)	사민당
브란트(사민당) 5년 (1969~1974)	자민당(1/2차 내각)
슈미트(사민당) 8년 (1974~1982)	자민당(1/2차 내각)
콜(기민/기사련) 16년 (1982~1998)	자민당(1/2/3/4차 내각)
슈뢰더(사민당) 7년 (1998~2005)	녹색당(1/2차 내각)
메르켈(기민/기사련) 13년 중 (2005~현재)	사민당(1차내각)
	자민당(2차내각)
	사민당(3차내각)
	사민당(4차내각)

작성: 필자

- 기민련의 중심정당화는 최근 선거에서 뚜렷이 나타나고 있는 사민당의 주변정당화로 더욱 두드러짐. 2017년 총선결과와 그 이후 여론조사결과를 보면 기민련을 중심정당으로 하고 중간 크기의 주변정당들(사민당, 대안당, 좌파당, 녹색당, 자민당)이 여럿 경쟁하는 ‘기민련 주도 중심·주변 다당체제’가 고착되어가는 양상



자료: <https://wahl.tagesschau.de>

○ 사민당의 주변정당화

- 1990년대 이후 지속적으로 하락하던 득표율이 급기야 2009년 총선부터는 20%대로 추락. 지난 2017년 총선에서는 사상 최저 득표율(20.5%)기록하는 등 최저 득표율을 갱신하며 ‘전후 최대 위기’를 맞고 있어 다렌도르프가 예언한 ‘사민주의 시대의 종말’이 현실화하는 양상
- 총선 이후 각종 여론 조사에서 사민당은 지속적으로 10%대 지지율로 주변정당화. 독일의 유력 신문인 빌트지가 2018년 2월에 ‘만약 지금 선거를 한다면 어느당을 찍을 것인가’를 묻는 여론조사에서 사민당은 역대 최저수준인 15.5%의 지지율에 그쳐 16.0%의 지지를 얻은 극우정당, 대안당에도 뒤짐

〈표 3〉 정당지지율

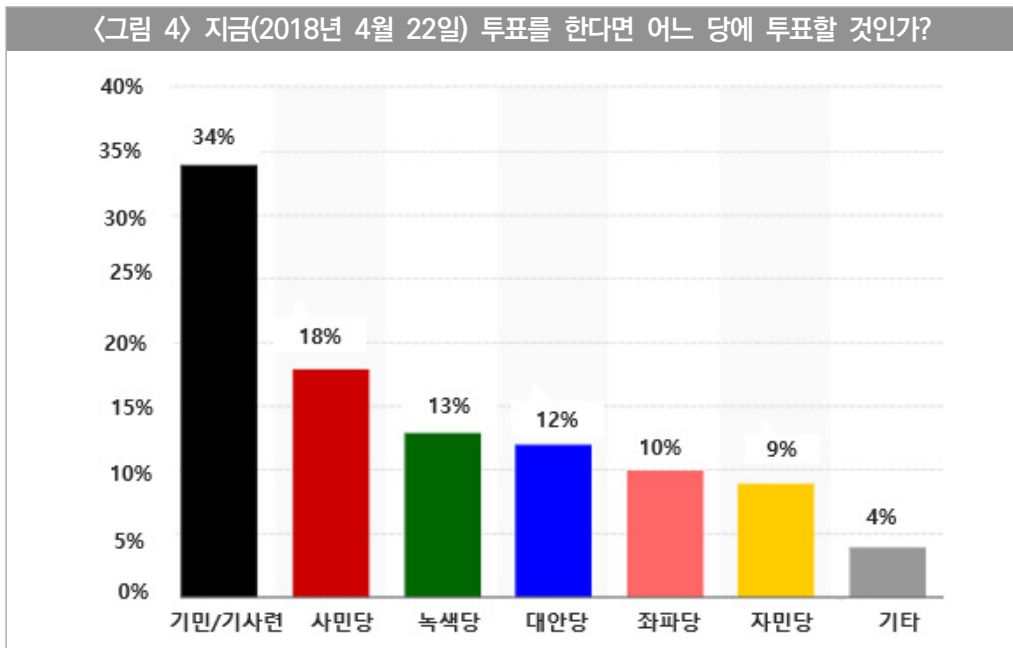
2018.2.28.

당	기민련	사민당	대안당	녹색당	좌파당	자민당	기타
지지율(%)	33	15.5	16	12	11	9	4

작성: 필자

자료: www.Bild.de

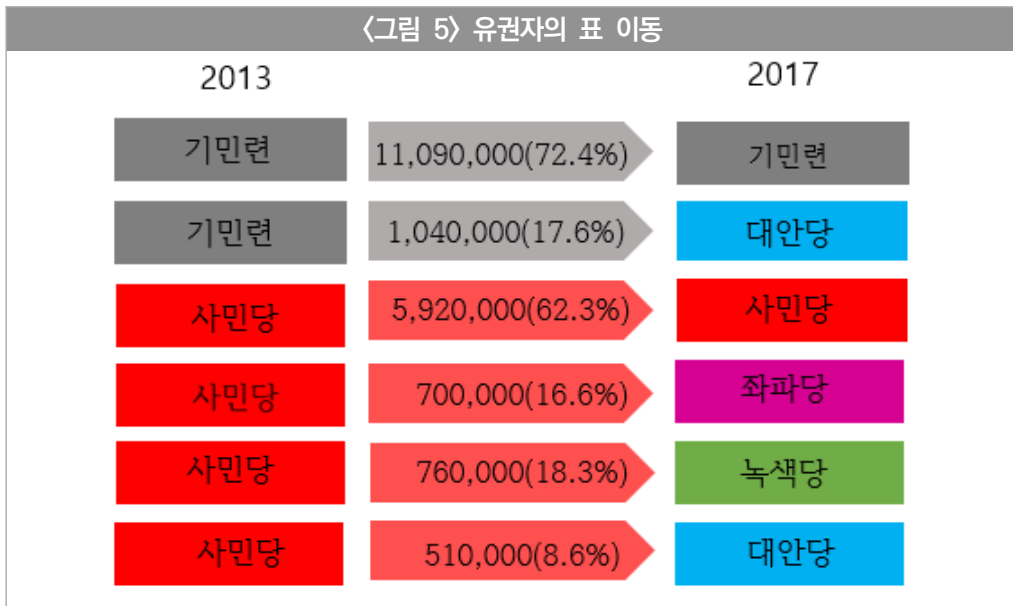
- 독일의 정치여론전문조사기관이 가장 최근에 조사(4월 22일)한 결과에서도 기민련 34%, 사민당 18%, 대안당 12%, 좌파당 10%, 자민당 9%, 녹색당 13%를 기록해 사민당은 10%대의 지지율로 대안당, 좌파당, 녹색당, 자민당과 경합을 해야 하는 상황



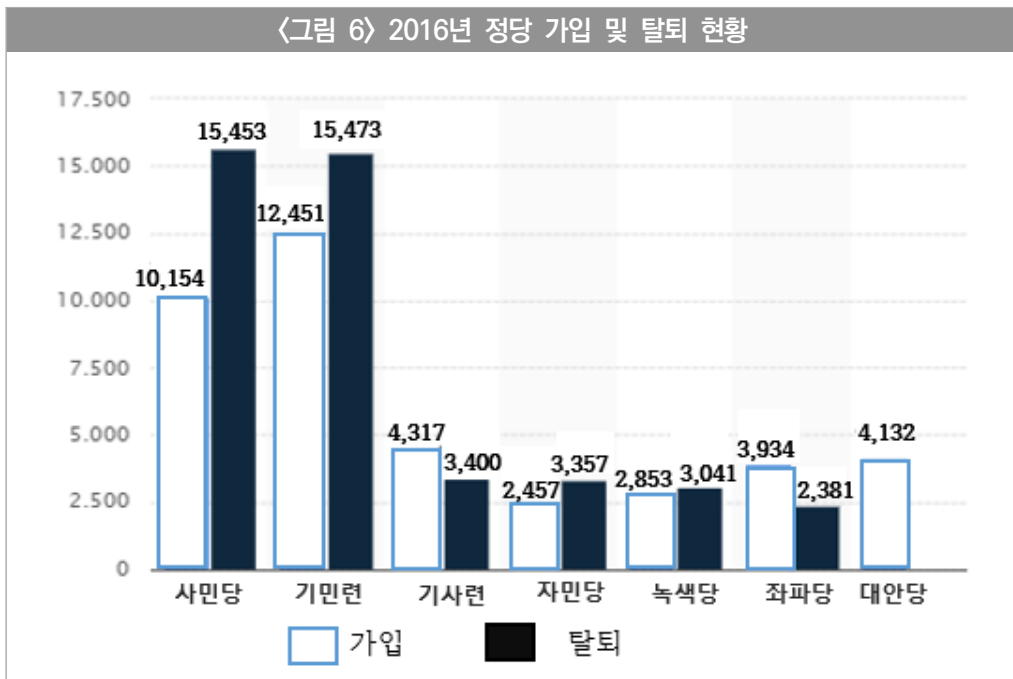
작성: 필자

자료: <https://de.statista.com>

- 사민당은 연정파트너로서가 아니고는 간헐적 집권마저 불가능한 상황. 이는 국민들이 사민당을 '사실상 야당', '연정 하위 파트너' 정도로 인식하고 있음을 반증. 정당체제도 사민당의 주변화에 기여. 2017년 선거의 유권자 이동상황을 보면 2013년에 사민당을 찍은 유권자 중 62.3%만 사민당에 표를 줬고, 나머지 사민당 지지자들은 좌파당, 녹색당으로 대거 이주, 그 후 여론조사에서 그 집나간 표들은 돌아오지 않고 있음. 기민련의 경우, 2013년 기민련 투표자들의 72.4%가 2017년 총선에서 다시 기민련을 선택해 당에 대한 충성도가 상대적으로 높게 나타남. 2016년 한 해 동안 당원들의 가입과 탈퇴현황을 보면 사민당의 당원 탈퇴비율이 가장 높게 나타남



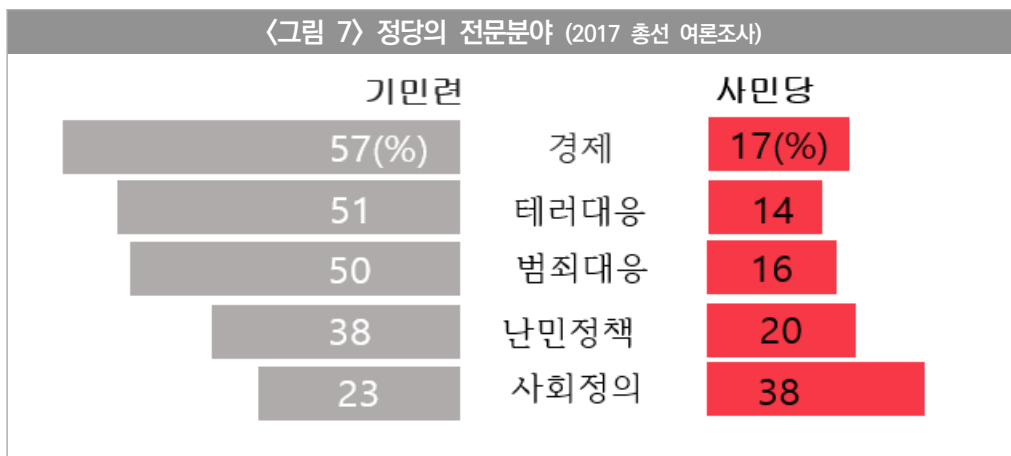
작성: 필자

자료: <https://wahl.tagesschau.de>자료: <https://de.statista.com>

2. 기민련의 중심정당화 성공요인

○ 통치능력에 대한 국민적 신뢰

- 기민련은 집권기 동안 새로운 사회문제를 진단하고 민심을 파악해 적절한 정책을 수립하고 효과적 집행을 하는 데 뛰어난 역량과 성과를 보여 유능한 독일중심 정당으로 각인
- 집권기간 경제, 안보, 외교, 사회통합 등 국민 삶의 안정과 안전 분야에서 유능함과 눈에 띄는 성과로 국민의 높은 신뢰 획득. 여론조사를 보면 국민들은 언제나 기민련을 경제와 안보문제를 가장 잘 다룰 수 있는 정당으로 인식. 이는 곧 국민들이 기민련은 '국정운영과 통치에 적합한 당'이라는 분명한 이미지를 갖고 있다는 증거. 국내외적 상황이 어려울 때 국민들은 언제라도 기민련의 안정적 통치와 국정운영능력에 기댈 가능성이 높음



작성: 필자

자료: <https://wahl.tagesschau.de>

○ 전후 국가재건, 경제발전, 정치안정 성과의 주역

- 한 정당이 연속집권하기 위한 필수조건은 경제발전, 정책능력, 민주정치와 통합적 리더십을 통한 정치안정. 전후 오랫동안 독일정부를 이끌었던 기민련은 성과와 업적, 통치경험, 리더십에서 검증된 정당이며 경제발전과 민주정치발전을 이룬 국가재건정당

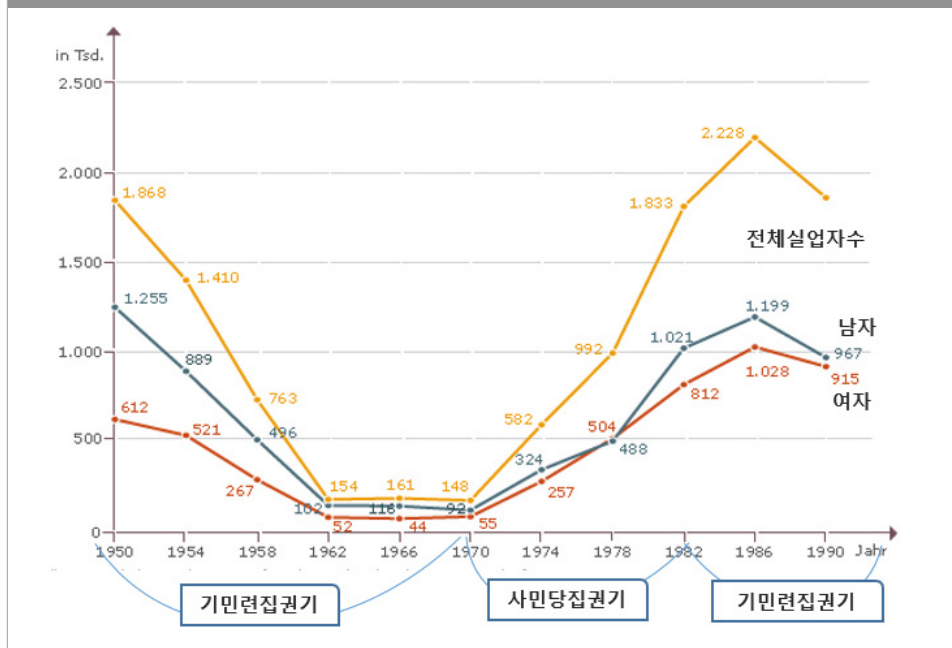
○ 패전의 나라에서 기적의 나라로(아데나워 집권기)

- 국민총생산은 1938년의 42% 수준으로 감소
- 상업용 건물의 20%, 총가옥의 20% 전파 30% 손상
- 수송망의 40%와 생산시설의 50%가 파괴
- 주요곡창지대인 동부지역 영토의 25% 상실
- 총인구의 60%가 영양실조에 시달리는 등 심각한 빈곤문제²⁾



- 1951년에서 1965년까지 연평균 실질성장률 7.0%
- 1950년 8.1%의 실업률은 1960년대에는 사실상 완전고용상태 지속
- 1950년부터 1965년까지 명목임금은 3배, 실질임금은 2배 이상 증가

〈그림 8〉 독일의 실업자 수



○ 병자의 나라에서 마법의 나라로(메르켈 집권기)

- 쉬뢰더 집권기(1998년-2005년) 장기경기침체로 독일은 '유럽의 병자'
- 경제성장률은 유로존 평균 2.1%에도 못미치는 평균 1.2%
- 10%가 넘는 고실업률, 재정악화, 빠른 고령화 등의 구조적 문제 심화



- 2006년에서 2012년 간 독일의 경제성장률 유로존 평균 1.6%를 훨씬 웃도는 2.7%로 대폭 증가
- 실업률은 2005년 11.3%에서 2012년 5.9%로 '고용기적' 달성
- 국가경쟁력은 2000년 11위에서 2006년에는 26위까지 추락, 2011년 10위로 2000년 이후 최고 수준으로 재상승
- 1998년부터 연방의회 선거가 치러진 해마다 국민들이 체감하는 경제상황을 묻는 여론조사에서 국민들은 사민당의 쉬뢰더 집권기에 경제상황이 좋다고 느낀 비율이 12%였던 반면 기민련 메르켈의 이 집권이후 경제상황이 좋다고 느끼는 국민은 70%를 웃돌다가 지난 해 선거에서는 85%에 달하는 국민들이 독일경제상황이 좋다고 평가

〈그림 9〉 독일 경제상황이 좋다 (1998~2017 총선 여론조사)



2) F. W. Henning, Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1978. Paderborn, p. 186

- 기민련은 ‘사회적 시장경제(Die soziale³⁾ Marktwirtschaft)’ 정책을 내세워 전후 독일 사회경제질서를 재편, 지속적인 경제발전과 정치안정, 독일식 복지 국가를 구축, ‘독일모델’을 만들어 낸 독일중심정당
- 전후 혼란상황에서 사회적 시장경제정책을 내세워 담대하고 명확한 경제성장의 비전을 제시. 전후 국가 재건과 ‘라인강의 기적’이라 부르는 경제기적(Wirtschaftswunder)을 일으키고 마침내 통일독일의 경제질서로 안착시킴(동서독 제1국가조약참조)

○ 기민련과 사회적 시장경제(Die soziale Marktwirtschaft)

- 사회적 시장경제는 1930년대에 발커 오이켄, 프란츠 뵘, 한스 그로스만-되르트 등 독일의 경제학자들이 확립한 질서자유주의(Ordoliberalismus)가 사상적 기초. 자유방임 자본주의와 중앙집권적인 계획경제를 모두 반대하고 자본주의의 불평등과 사회주의의 경직성과 비효율성을 극복하려는 새로운 경제모델로서 ‘제3의 길’⁴⁾
- 사회적 시장경제는 경제적 자유와 사회적 정의 실현을 통한 “모두를 위한 풍요”를 정책적 목표로 함. 민간경제활동의 주체에게 가능한 한 최대의 자유경쟁을 보장하지만, 사회적 형평과 시장질서의 확립을 위해 필요한 만큼의 정부시장개입을 허용하는 것이 근본원리.
- 1949년 뒤셀도르프 강령에서 사회적 시장경제를 최초로 제시하고 당의 정책 노선으로 확정함으로써 공식적인 정치경제적 개념으로 통용. 1949년에 처음 실시된 독일 총선에서 사회적 시장경제를 선거 전면에 내세운 기민련은 선거에 승리했으며 이후 수많은 경제정책으로 구현해 국가를 재건하고 50-60년대 라인강의 기적은 물론 통일독일의 정치 경제적 발전의 견인차 역할을 하고 있음
- 2차 대전 후 중앙계획경제 시스템이 완전히 실패한 것으로 드러났음에도 불구하고 많은 국민들은 전후 복구과정 등에서 국가의 주도적 계획경제가 합리적이고 효과적이라고 생각. 자유시장정책으로는 전쟁의 결과로 남은 폐허와 궁핍, 생존의 위협을 극복할 수 없다는 인식이 광범위하게 퍼져 있었음.⁵⁾ 그런 상황에서 개인의 경쟁과 책임 등 자유시장질서를 근간으로 하는 경제체제 아래서도 사회적 문제를 해결할 수 있다고 설득하기 위해서는 담대한 용기와 확신이 필요. 사회적 시장경제의 성공은 그 이론과 정책 자체가 지닌 매력뿐만 아니라 자신들의 구상으로 국민을 설득하고 구상을 발전시키고 관철한 기민련의 의지와 정치적 역량이 있었기에 가능.⁶⁾

3) ‘사회적’으로 번역되는 독일어는 sozial과 gesellschaftlich 두 가지가 있음. 사회적 시장경제에서 sozial을 사용하는데 gesellschaftlich는 개인과 구별되는 군집적 삶으로서의 사회라는 가치중립적 의미인 반면 sozial은 사회공익적, 사회정의에 합당한, 사회보장적이라는 가치적 의미임

4) K. I. Horn: Die Soziale Marktwirtschaft, Frankfurt 2010, 123쪽

○ 사회적 시장경제를 천명한 강령과 조약

- 기민련의 뒤셀도르프 강령(1949)

“사회적 시장경제는 산업경제의 사회적으로 구속력 있는 체제로서 자유롭고 유능한 인간의 성과가 경제적 이익과 모두를 위한 사회적 정의를 낳는 질서를 형성한다. 이러한 질서는 사회적 시장경제 안에서 순수한 성과경쟁과 독립적인 독점규제를 통해 표현되는 결합과 자유를 통해 형성된다.”

- 동서독 제1국가조약(1990)

“사회적 균형과 사회보장 및 환경에 대한 책임의 확립과 동시에 경제사회의 발전을 추구하기 위한 기초로서 사회적 시장경제를 도입하고, 이로써 동독 주민의 생활조건과 고용조건을 지속적으로 개선하고 ... 조만간 통일독일을 완성한다.”

- 기민련 기본강령(2007)

“세계화는 인간에 의해 진행되는, 우리가 영향을 미치고 구성할 수 있는 발전이다. 우리의 정책이 경제적으로 이성적이고 사회적으로 옳다는 점에 주목한다면 세계화는 사회국가의 종말이나 사회적 시장경제의 종말이 아니라 오히려 그것을 세계적으로 수용하는 시작일 수 있다. 새로운 경제정책은 사회적 시장경제의 전형을 세계적으로 안착시켜야 한다(…)

기업의 역동성과 자영업, 수공업, 중산층, 상공인, 잘 훈련된 전문가의 전통은 독일경제의 토대와 중추를 형성한다. 자유와 경쟁은 우리 경제의 원동력이다. 그래서 경제활동과 지원에서 국가가 스스로를 절제하는 것이 중요하다. 국가는 오히려 독일의 지속적인 발전을 위해 경제와 인간의 혁신능력, 추진력, 작동할 수 있는 사회기간설비에 전력을 다해야 한다.

모두를 위한 노동은 사회정의의 핵심이다. 대량실업은 방관할 수 없고 용인될 수 없다. 독일에서 실업은 주되게는 구조적으로 발생한다. 그래서 우리는 교육투자 외에도 장기실업자, 미숙력자, 고령자를 위한 더 나은 기회와 함께 노동시장의 광범위한 구조조정을 필요로 한다(…)

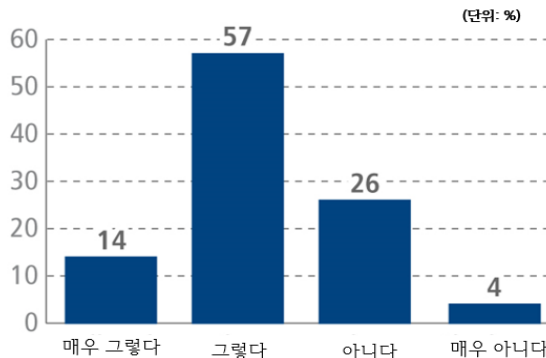
사회적 파트너십, 임금협상의 자율성, 공동결정은 우리의 경제질서와 사회질서의 토대다. 우리는 공동결정을 사용자의 이익대변형식으로서 계속 발전시켜나갈 것이다. 임금협상파트너는 변화된 노동환경에 맞는 유연한 대안을 발견하기 시작했다(…)

우리는 노동자의 더 많은 성취와 자본형성, 노동시간의 안정성을 지지한다. 우리의 목표는 법정노동을 하는 저임금자들에게 최저생계비를 올리는 것이다. 인간이 노동을 하면 노동하지 않을 때보다 더 많이 가져야 한다는 원칙이 적용되어야 한다.

사회국가는 독일에서 위대한 성과들을 낳았다. 그것은 포기될 수 없다. 사회보장 시스템은 많

은 부분에서 CDU에 의해 구축되었다. 시스템의 지속발전에서 CDU는 자기책임, 세대정의, 결과정의의 원리를 지향한다.”

〈그림 10〉 독일에 사회적 시장경제가 작동한다고 보는가?



자료: Infas-Umfrag, 2011
http://www.bertelsmann-stiftung.de

○ 통일, 외교, 사회통합정책에서 보여 준 ‘안정적 전략 리더십’

- 패전 후 몰아닥친 냉전, 분단의 현실 아래서 국민적 에너지를 결집하고 국론을 통일해 엄중한 세계정세에 성공적 대처. 서방의 신뢰획득을 통해 서방 3개국의 점령조례를 해체시키고 독일의 외교적인 주권과 국제적 위상을 회복하는 것을 가장 우선적 과제로 설정

○ 연합국의 점령 조례에 규정된 독일의 외교권상황

점령 조례(Besatzungsstatut, 1949년 4월10일)

II. 점령국의 승인과 허가를 받아야 할 사안들

- c) 독일에 의해 혹은 독일의 이름으로 체결되는 국제협약 등을 포함한 외교사안들 (Auswärtige Angelegenheiten einschließlich der von Deutschland oder in seinem Namen getroffenen internationalen Abkommen)⁷⁾

5) 한넬로레 하멜 편, 안병직/김호균 역, 사회적 시장경제·사회주의계획경제, 아카넷, 2001, 52쪽.

6) 오토 솔레히트, 안두순 외역, 사회적 시장경제, 비봉출판사, 1993, 38쪽.

7) 이 점령조례에 따라 서독의 외교적 주권은 1955년 NATO에 가입할 때까지 완전하게 회복되지 않음. 55년까지 외교부는 독자적인 정부부처로 활동할 수 없었고 따라서 별도의 외교장관 없이 수상인 아데나워가 외교부장 겸임. 55년에야 첫 외교장관이 취임.

- 그 과제를 이루기 위해 서방화(서방으로의 통합)의 현실주의정책을 단호하게 추진, 조기에 외교적 주권과 국제적 위상 회복. 서방통합의 현실주의적 입장에서 통일을 '장기적 목표'로 두고 동독과 소련에 대한 철저한 힘의 정치(Politik der Stärke) 전략으로 통일의 초석을 놓음

○ 아데나워의 서방화와 힘의 정치

- “서방의 동맹체제안에서 독일연방공화국의 위치를 확고하게 구축할 때 우리의 통일정책은 그들의 지원을 얻을 수 있다. 동맹국들의 신뢰를 통해서 우리는 서방측 연합국들에게 독일문제 해결에 대한 책임, 즉 우리와 함께 평화와 자유를 바탕으로 하는 독일의 통일에 대한 책임을 환기시킬 수 있다.”
- “평화는 무지함과 우유부단함으로는 구해질 수 없으며 명확하고 단호한 정치를 통해서만 가능하다. 우리는 우리의 정책을 추진해 가는 과정에서 소련과 동독의 그 어떤 전략에도 혼란이 발생하지 않도록 해야 한다.”(Konrad Adenauer, Erinnerungen, Bd.2, 1953-1955, Stuttgart 1966, 55쪽).

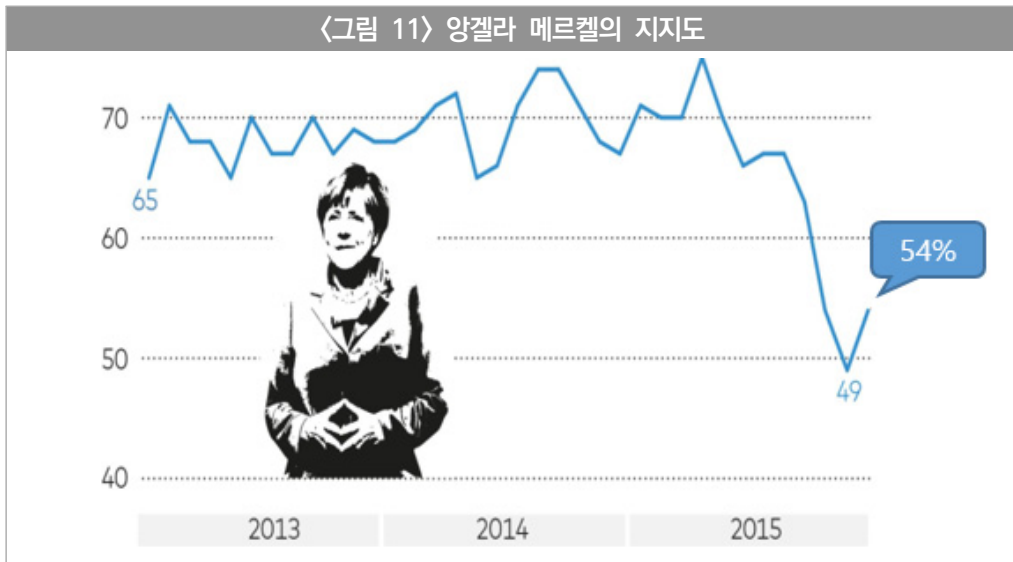
- 콜이 이끌던 기민련은 국내적으로는 경제적 안정, 국외적으로는 냉전의 완화라는 변화된 조건에서 동구와의 관계개선을 추구하는 등 실용적이고 유연한 자세를 취해 통일과정의 주도권을 잡음. “접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”를 추구하는 빌리 브란트의 동방정책(Ostpolitik)을 수용, 신동방정책을 펴 동독에 대한 과감한 지원과 포용으로 동독의 대서독 개방 촉진. 그 결과 기민련은 1949년 집권해 국가재건에 성공한 이래 1990년 독일통일이라는 대업을 완수

○ 독일과 유럽의 분단 극복을 위한 10대 방안(콜 연방하원연설, 1989)

- 1) 인도적 분야와 의료 분야의 즉각 지원
- 2) 경제, 과학, 기술, 문화, 환경에서 동독과 협력
- 3) 헌법개정과 선거법 개정을 조건으로 경제 원조와 협력 확대
- 4) 조약 공동체 고려를 위해 공동 위원회 구성
- 5) 동서독간 국가연합으로 나아가기 위해 동독에 민주정부 구성
- 6) 동서독 관계 발전은 전 유럽의 통합과정에 부합하게 함
- 7) 유럽 경제 공동체는 전 유럽 발전의 핵심으로 동독도 포함
- 8) 유럽 안보협력회의는 전 유럽 핵심조직으로 이를 더 발전시킴
- 9) 유럽-독일 분단의 극복을 위해 폭넓은 군비축소와 군비통제

10) 이런 광범위한 정책을 통해 유럽에 평화를 달성하고, 이를 토대로 독일 민족은 자유로운 자결권을 행사하여 통일을 이룩함. 독일 통일은 연방 정부의 변함없는 정치적 목표임

- 메르켈은 임기 중 유로존 재정위기, 러시아의 우크라이나 침공, 난민 문제 등 끊임없는 위기들을 협력과 통합, 대화와 설득의 리더십을 발휘해 극복함으로써 높은 지지도로 당의 지지도를 전인하면서 4선에 성공, 독일 최장수총리 가능성이 높음



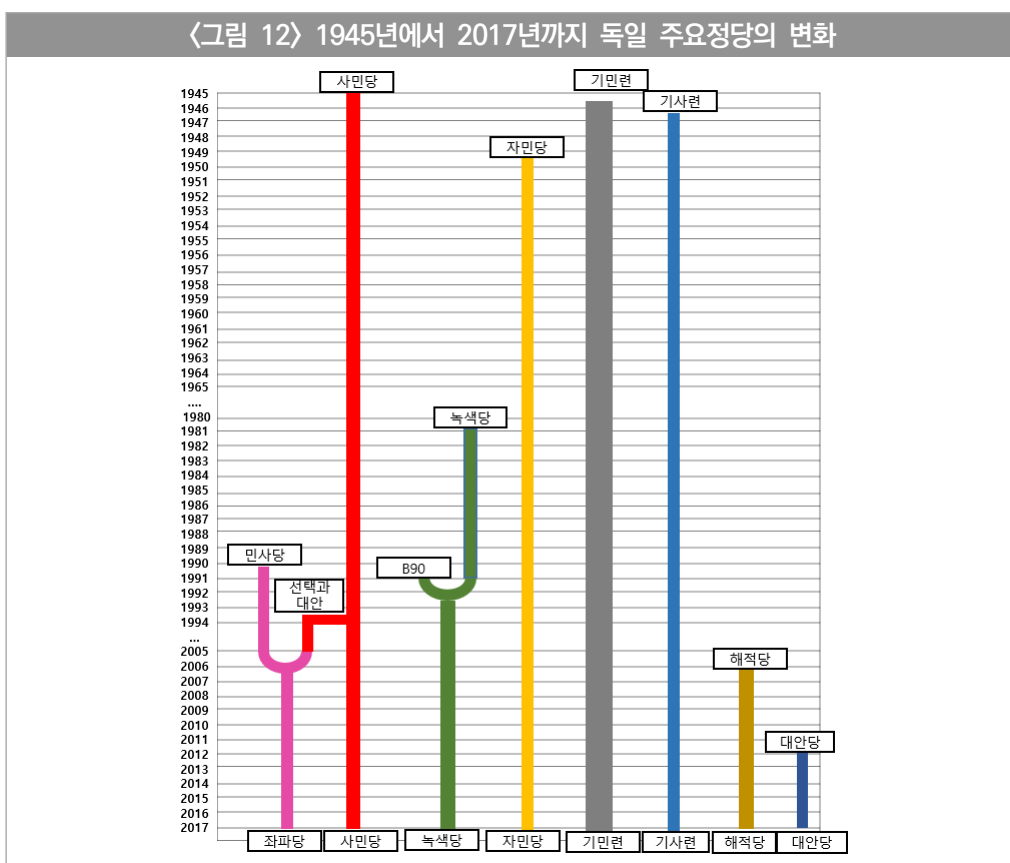
자료: www.dieWelt.de

○ 고도의 포용적 연합정치능력

- 기민련은 창당이후 줄곧 “독일공산당과 사민당의 강령에서 고향을 찾지 못하고” “과거의 노선과 사고방식을 던져버릴 준비가 되어 있는” 모든 세력의 결집을 호소, 포용과 연합은 당의 근본운영원리
- 기민련은 당명처럼 다양한 정치세력이 연합해 만들어진 연합정당(Union). 가톨릭 세력에 뿌리를 두고 있지만 유럽의 다른 기독교정당들과는 달리 가톨릭과 개신교 세력을 통합. 특히 바이에른주에 기반을 두고 있는 기사련과는 자매정당으로 연방차원에서 공동보조를 취하고, 원내에서는 연합해 단일한 교섭단체 구성. 1950년 창당한 이래 지금까지 기사련과의 자매정당관계를 유지해 지지기반을 확대해 연속집권의 중요한 토대가 됨.

- 이념과 노선을 달리하는 정당, 경쟁정당과도 연정, 연합을 하면서 증대된 통합 정치능력으로 인해 기민련은 독일의 정당사에서 거대정당 중 창당이후 지금까지 분당하지 않은 유일한 말뚝정당, 다양한 군소정당들을 받아들여 통합한 '포용적 통합정당(Sammlungspartei)'
- 그에 반해 사민당은 1917년 독일독립사회민주당의 분당을 경험, 전후에도 당대표와 수상후보, 내각에서 재무장관까지 했던 라퐁텐이 노선싸움 끝에 지지자들과 대거 탈당해 지금의 좌파당 창당

〈그림 12〉 1945년에서 2017년까지 독일 주요정당의 변화



작성: 필자

- 기민련의 정당지도자들은 당내통합을 제1의 원칙으로 삼아 급격한 정책변화나 노선 변경은 회피하고 쟁점에 관한 당내 민주적 논의 과정으로 결속력 강화해 경쟁 정당들에 비해 내부 분열이 적음

○ 1978년 기민련의 첫 기본강령(루드비히스하펜 프로그램) 제정과정

- 기민련은 자유주의, 보수주의, 기독교사회주의 등 상반된 세력들로 구성되었기 때문에, 이념적 차원의 논쟁을 피하고 당의 통일성을 유지하기 위해 선거 유권자를 상대로 한 선거 강령 이외에 단일한 당의 기본강령(Grundsatzprogramm)을 만드는데 적극적이지 않았음.
- 쿨을 중심으로 한 당의 개혁세력은 사회정책과 국내정책에서 근대화를 꾀하고, 젊은 여성과 지식인 그룹 등 전통적으로 기민련을 지지하지 않던 세력들과 당원을 염두에 둔 당 기본강령 마련에 나섬
- 후에 연방대통령을 지낸 리하르트 폰 바이체커를 위원장으로 한 강령위원회 구성, 광범위한 공론화 과정을 거침. 1977년 9월에는 사흘간 200명의 학자, 사회단체대표, 정치인 등이 참여해 포럼 진행. 이후 베를린에서 열린 기본강령위원회에는 500여 명의 학자들이 참여. 1978년 최초의 기민련 기본강령은 18시간에 걸친 격론 끝에 152개에 달하는 기본 강령이 만장일치로 통과
- 특히 자본과 노동이라는 갈등 구도에서 생성되는 전통적인 사회문제를 넘어서, 노조 등으로 조직되지 못한 사람들이 겪는 새로운 사회문제를 언급하고, 기민련이 이 조직되지 못한 사람들을 대변할 것임을 명시해 “보다 부드러운 사회(sanftere Gesellschaft)로의 길을 향한 위대한 강령”으로 평가

3. 기민련의 3대 집권전략

○ 국민중심정당 전략

- 알렌 강령(Ahlener Programm. 1947)

“사회적이고 경제적인 신질서의 내용과 목적은 (...) 오직 우리 국민의 복지다. 공동체적 질서를 통해 독일 국민은 인간의 권리와 존엄에 상응하고 우리국민의 정신적이고 물질적인 형성에 기여하며, 내외적인 평화를 보장하는 경제체제와 사회체제를 유지할 수 있다.”

- 칼스루에 전당대회 강령(1951)

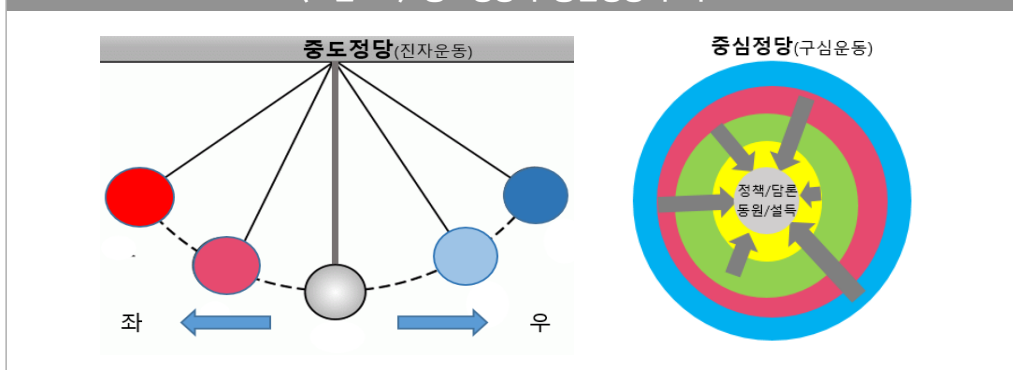
“국민정당은 모든 계층의 정당이며 개인의 이익만이 아니라 공동이익을 추구하는 정당이다.”

- 기민련 기본강령(2007)

“기민련은 중도 국민정당(Die Volkspartei der Mitte)이다. 중도 국민정당인 기민련 안에는 1945년에 기민련을 탄생시켰던 다양한 정치적 경향과 흐름, 즉 기독교-사회적, 자유주의적, 가치보수적인 흐름들이 생동하고 있다.”

- 기민련은 보수단일 지지층으로 이뤄진 보수정당이 아니라 다양하고 이질적인 지지층을 갖고 있는 국민중심정당. 국민중심정당은 민심과 민생에 적응한 정책으로 국민의 중심을 점령, 좌우대결주의를 극복하고 국민전체를 아우르는 국가적 이데올로기 창출. 사회적 현실, 시대적 상황, 국민의 요구에 맞는 국가비전을 제시. 국민을 통합하고 국민 모두를 풍요롭게 하려는 정책과 담론을 통해 국민 행복 구현
- 중심정당은 다양성과 융통성을 상실한 계급원칙이나 정태적 균형만을 추구하는 중간의원리가 아니라 민심과 민생에 반응, 상황에 맞는 조화로운과 적절함을 구해 국민의 마음을 파고드는 '중심의 원리', 다양한 것들을 자신 안에 품는 '포용의 원리'를 핵심으로 함
- 일반적 중도정당은 좌우로의 진자운동 과정에서 지지자와 일반유권자 사이에서 우왕좌왕하며 정체성 논쟁 등에 휩싸여 또 다른 형태의 이념정치에 빠지기 일쑤. 그와 달리 중심정당은 국민생활 속의 다양한 이슈들을 정책화해 지지자들을 동원하고 적극적인 담론으로 일반유권자들을 설득하는 전략

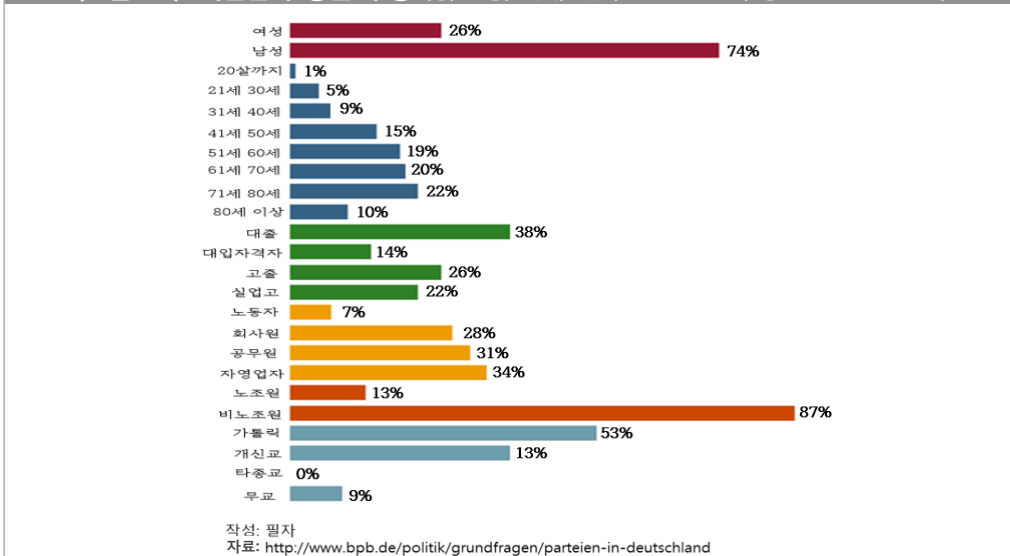
〈그림 13〉 중도정당과 중심정당의 비교



작성: 필자

- 1870년에 창당한 중앙당(Zentrumspartei)⁸⁾의 전통을 이어받아 천주교-개신교 유권자들 통합, 종교적 정체성을 넘어 기업인, 중소기업인, 농업인, 노동자 등 다양한 사회적 계층, 다양한 세대, 다양한 가치관과 이념을 가진 집단 간 화해와 연대를 위한 정책을 적극적으로 개발, 포용적 국민중심정당지향
- 당원구성과 지지자층의 분포를 분석해 보면 기민련의 국민정당 면모가 여실히 드러남. 당원구성에서는 남성, 40세 이상, 고학력, 화이트칼라, 가톨릭, 비노조원이 우세하지만 유권자 지지층에서는 성별, 연령, 직업, 종교 등에서 고른 지지를 받고 있음. 2017년 총선 정당별 유권자현황을 보면 기민련은 다른 모든 정당들에 비해 상대적으로 모든 성별, 연령별, 직업별 유권자들에게 더 많은 지지를 더 고르게 받음
- 1949년 선거 이래 고작 25만 명 정도의 당원을 지닌 신생정당 기민련이 1949년에 이미 85만 명에 육박한 당원을 확보하고 있던 오랜 역사의 사민당을 이기고 1957년에는 과반 이상까지 득표를 할 수 있었던 결정적 이유는 다양성과 포괄성을 토대로 “생활 속 한 가운데로” 들어가 국민의 중심을 장악하려는 ‘민생중심정당’을 표방했기 때문⁹⁾

〈그림 14〉 기민련의 당원 구성 (성, 연령, 학력, 직업, 노조가입여부, 종교 : 2009년 현재)



- 8) 중앙당은 가톨릭세력이 중심이 되었지만 노동자, 귀족, 수공업자, 관료, 사무원, 성직자, 공장주, 농민 등 모든 계급의 지지자들로 구성되어 어떤 단일한 당 강령을 중심으로 뭉친 이념정당이 아니었음. 전후 보수세력들은 민주정치의 재건을 위해 중앙당의 전통을 잇고 나치즘에 반대하는 전국적 기독교 정당 건설에 나섬. 점차 개신교들도 참여해 각 지역에 만들어진 조직들이 1950년 연합해 만든 당이 기민련임. 독특한 전통을 지니고 있던 바이에른 주만이 기사련(기독교사회연합)을 독립적으로 조직해 연방차원에서 기민련과 자매정당으로서 공동보조를 취함.
- 9) 기민련 내에는 기민련의 사민당화를 비판하는 목소리도 있지만 실제 기민련을 지지하는 유권자들의 지형을 분석한 결과를 보면 사민주의적인 정책들에 개방적인 것으로 나타남. 결국 기민련의 정책은 민심에 반응한 대응(<https://www.zeit.de>, 2017.8.7.)

〈그림 15〉 2017년 연방선거 정당별 유권자 현황 (성, 연령, 직업)

C: 기민련 S: 사민당 L: 좌파당 G: 녹색당 F: 자유당 A: 대안당 - 기타

남 성	C29	S21	L9	G8	F12	A16	5
여 성	C37	S20	L9	G11	F9	A9	6
18 - 29	C25	S19	L11	G11	F13	A11	11
30 - 44	C30	S16	L9	G10	F11	A15	8
45 - 59	C 31	S20	L9	G11	F10	A14	4
60세 이상	C 41	S24	L9	G5	F10	A9	2
노동자	C30	S23	L10	G5	F9	A16	6
회사원	C33	S21	L9	G10	F11	A11	5
공무원	C36	S21	L6	G12	F12	A9	4
자영업자	C34	S12	L9	G12	F18	A12	4
농업종사자	C61	S5	L4	G5	F14	A8	5

작성: 필자

자료: <http://www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalysen>

- 민심에 귀 기울이기 위해 기민련은 독일에서 최초로 선거에 여론조사를 도입, 1953년 여론조사 결과 국민들의 가장 큰 관심은 물가 인상임을 확인하고 선거 직전에 담배, 커피, 차에 대한 세금을 인하. 1957년 선거에서는 국민들이 공포와 안전에 대한 갈망이 지배적이라는 사실과 나토탈퇴에 찬성하는 사민당의 주장에 안보불안을 느끼고 있다는 사실을 파악한 후 원래의 슬로건으로 하려던 ‘통일’을 포기하고 “실험은 노 - 콘라드 아데나워(Keine Experimente - Konard Adenauer)”로 정해 아데나워의 경륜과 경험을 바탕으로 한 안정적 국정운영을 내세워 과반이 넘는 득표를 획득

- 기민련 당대표 아데나워의 선거연설(1949.7.21.)

“먼저 저는 주거문제를 말하고 싶습니다. 제 생각으로 현재 독일에서 우리가 해결해야 할 가장 중요한 과제는 주택건설입니다. 많은 독일 국민들이 열악한 주거상황에서 살고 있는 한 독일 국민들이 도덕적으로, 정치적으로, 경제적으로 건강해지는 것은 불가능합니다. 새로운 정부와 의회는 지금까지와는 다른 방식으로 주택건설에 전력을 다해야 한다는 것이 저의 의견입니다.”

- 전후 국가적 해체와 냉전체제의 불안 아래서 정상적이고 안정적인 상태로 회귀하고자 하는 국민들의 열망에 부응, ‘국민 중산층화 전략’을 수립, 당의 핵심 노선으로 설정. 중산층을 국가중심세력화하고 중산층을 꿈꾸는 서민을 중산층화하려는 노선을 “모두를 풍요롭게”(에르하르트)라는 메시지로 압축해 국민 모두가 풍요롭고 안정된 삶을 누리는 것을 최우선으로 하는 ‘중산층중심정당’을 표방. 실제로 기민련의 4번째 집권을 열어준 2017년 총선 여론조사에서 어느 정당을 지지하든 평균 85%의 국민들이 자신의 경제적 상황이 좋다고 답변함

- 아데나워의 기민련 전당대회 발언(1951.10.19.)

“우리는 지금까지 국가에서 중산층이 지니는 중요성에도 불구하고 중산층을 위해 그 중요성에 상응하는 많은 것들을 하지 않았다. 우리는 우리의 우선적인 주요관심을 산업생산에 두어야 했다. 왜냐하면 많은 실업자들이 다시 일을 하는 것이 매우 중요했기 때문이다. 이제는 소상공인, 주택소유자, 공무원, 지식인, 학생, 농업인 등 중산층에게 지대한 관심을 가져야 한다. (...) 중산층은 경제적으로, 국가정치적으로 매우 중요하기 때문에 우리는 그들을 지속적으로 지지하고 지원해야 한다. 중산층은 특히 자립적인 존재들이다. 종속의 위험에도 불구하고 자립적 존재로 살아가는 사람들이 자신의 목표를 이룰 수 있는 토대를 마련하는 것은 국가전체를 위해 매우 가치 있는 일이다. 그 사람들이야말로 말로 군중화에 대한 방어기제이며 개성을 지킴으로써 진보를 낳는다.”

자료: <http://www.kas.de/de/thema/64/geschichte-der-cdu.html>

〈그림 16〉 자신의 경제적 상황은 어떤가 (2017 총선여론조사)



○ 주도정당 전략

- 주도정당(Leitpartei)이란 사회정치적인 변화와 문제 앞에서 적절한 정책과 어젠더로 상황의 변화와 문제의 해결을 주도해 사회의 전반적인 이념과 의식을 주도하며 사회적 중심을 이루는 정당. 주도정당의 여부는 논의주도력(Diskursfähigkeit)과 통치능력(Regierungsfähigkeit)에 달려 있음. 사회현실과 민심에 대한 반응, 문제해결 능력, 지지자 동원과 유권자 설득 가능한 정책과 담론, 리더십 등이 핵심요소
- 기민련은 전후 사회경제적 해체상황, 분단상황, 국민분열, 경제적 침체 등의 시대상황을 직시, 시대상황과 사회현실에 맞는 정치, 사회, 경제 질서 재편과 변화를 주도할 적절한 정책과 비전을 제시하고 실현할 능력과 실천력을 보여줌

- 기민련 기본강령(2007)

우리는 시대적 전환기에 살고 있다. 그 변화들이 우리 조국에 요구하고 있다. 위험들, 우리의 환경, 세계화의 결과들, 과학의 요청, 높은 실업, 자유의 위협, 이주 등은 그러한 도전들의 가장 중요한 사례들이다. 그 도전들은 동시에 우리에게 21세기 책임 있고 미래지향적인 정치를 위한 기회이기도 하다. 우리가 새로운 도전들에 잘 대처하기 위해서는 그 변화 앞에서 멈춰서는 안된다. 우리 사회의 중심에 있는 위대한 국민정당으로서 CDU는 우리나라가 추구하는 것을 지켜야 하고 우리나라를 성가시게 하는 것을 변화시켜야 한다.

그러한 도전들에 대한 우리의 대답은 기회사회다. 기회사회는 우리나라의 안전과 자유를 가능하게 한다. 많은 것들이 변하고 있는 시대에 우리는 자유를 위한 용기가 필요하다. 그 용기 없이는 주어진 기회를 이용할 수 없다. 동시에 인간들은 안전한 삶에 대한 믿음을 필요로 한다. 그 두 가지를 위해 정치는 올바른 형식적 틀을 갖춰야 한다. 기회사회에서 자유롭고 안전한 삶의 목적을 위해 우리는 이 정강 안에 우리 정책의 원칙들을 표현한다.

- 주도정당의 핵심 능력은 '어젠다 선점 능력'. 현실에 적응한 정책과 어젠다를 제시, 상대의 브랜드가 된 정책을 마지못해 따라가는 '뒷북정당'이 아니라 좋은 정책이라면 상대의 것을 흡치거나 수용, 선점해 이슈의 주도권 확보. '사회적 시장경제정책'을 독일의 사회경제적 질서로 만든 것은 주도정당으로서 기민련의 면모를 잘 보여줌
- 주도정당으로서 기민련이 다른 정당들과 가장 다른 점은 이념과 노선에 상관없이 여기저기에서 아이디어를 빌려오는 유연성과 탄력성. 주도정당은 자신의 원칙과

신념만을 고집하다 민심의 바람에 나자빠지는 독단, 독선적인 참나무정당이 아니라 민심에 반응하는 유연하고 성찰적인 ‘이솜의 갈대정당’

○ 다른 당의 정책을 선용한 사례

- 자석이론을 힘의 정치로

분단상황에서 동독, 소련과 연합국에 어떤 태도를 취할 것인가의 문제에서 사민당의 당수였던 슈마허(Kurt Schumacher)는 1947년에 ‘서방의 원조에 힘입어 서독이 경제적으로 발전하면 동독이 끌려 올 수밖에 없는 자석효과를 발휘하게 될 것’이라는 ‘자석이론(Magnet-Theorie)’¹⁰⁾을 제기함. 기민련은 슈마허의 자석이론을 수용해 좀 더 단호한 “힘의 정치(Politik der Stärke)”를 주장하며 “서방화를 통한 독일통일(Die Wiedervereinigung durch die Westintegration)”을 독일정책의 원칙으로 삼음. 그러나 자석이론을 제기했던 사민당은 오히려 독일정책에 불분명한 입장을 취하다 1959년 고데스베르크 강령에서야 서방통합정책을 공식적으로 승인함. 오늘날 사람들은 자석이론을 기민련의 것으로 알고 있음.

- 경제민주주의를 사회적 시장경제로

나프탈리(Naphtali)나 베른슈타인(Bernstein) 같은 사민당내 수정주의자들이 내세웠던 ‘경제민주주의(Wirtschaftsdemokratie)’ 혹은 ‘경제민주화(Demokratisierung der Wirtschaft)’를 질서 자유주의이론과 결합시켜 “사회적 시장경제”를 당의 기본강령으로 제시함. 사회적 시장경제가 독일의 주도적 질서로 정착되었고 경제민주화는 사회적 시장경제의 일부분 혹은 주요도로 자리 잡게 됨. 사민당은 1959년에 접어들어서야 고데스베르크 강령에서 마르크스주의를 포기하고 CDU의 사회적 시장경제를 수용함. 사회적 시장경제의 실현을 두고 두 거대정당들은 경쟁을 하게 되는 상황이 됨. 슈뢰더의 ‘새로운 중도(Neue Mitte)’는 ‘사회적 시장경제’정책의 재구성을 통해 ‘새로운 중심’이 되고자 한 것

- 사회현실에 적응한 것이라면 상대의 정책이라도 그대로 유지 발전시켜 정책의 독점권이나 주도권을 상대에게 허용하지 않으면서 기존지지 세력의 유지와 새로운 지지 기반을 확보하는 일석이조의 효과 창출

10) 쿠르트 슈마허 사민당 대표의 자석이론: “우리는 동독지역보다 우세한 서독의 사회-경제적 현실을 만들어야 한다. 경제정책의 집중화의 토대 위에서 이루어진 서독지역의 번영은 서독을 경제적 자석으로 만들 수 있다. 현실정치적으로 독일의 관점에서 보자면 독일통일을 위해서는 동독에 끌어당기는 힘을 강하게 실행할 수 있는 그러한 서독의 경제적 자장 외에는 어떤 다른 길도 불가능하다. ... 그 길은 분명히 어렵고 아마도 장도(長道)가 될 것이다.”(1947년 5월 31일 연설)

http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1979_4_6_abelshauser.pdf

- 광범위한 국민적 지지를 받고 있던 슈미트와 겐서의 외교정책을 폐기한 사민당과는 달리 오히려 기민련이 동방정책을 수용하고 강화시킴으로써 1983년, 1987년 선거에서 동방정책은 쟁점이 되지 못함. 사민당은 통일논의에서 주도권을 상실하고 무력화(클레이 클레멘스, 권영세 역, 서독 기민/기사당의 동방정책, 나남, 2010. 412쪽)
- 메르켈은 슈뢰더의 사회개혁프로그램 '어젠더 2010'을 지속해 좌파들의 저항을 줄이면서 독일경제를 회생시킴. 반면 사민당은 사회정의를 내세우며 자신들의 '어젠더 2010' 수정. 그 이외에도 2011년 일본원전사고 이후 원자력발전소 폐기를 전격적으로 결정해 28%까지 치솟았던 녹색당의 지지율을 총선에서 8%대로 묶어 둠

- 콜의 국정연설(1984)

“동서독 기본조약과 후속협정을 비롯하여 지금까지 동서독 간에 체결된 모든 협정을 준수할 것이며, 양독 간의 교류협력을 더욱 긴밀히 해나갈 것이다.”

- 메르켈의 연설(2015)

“이 시점에서 ‘어젠더 2010’이 언급되어야 합니다. (...) 슈뢰더 총리는 ‘어젠더 2010’으로 우리나라에 지대한 공헌을 했습니다. 오늘날 독일이 잘 돌아가고 있는 것은 의심의 여지없이 어젠더 2010의 개혁이 그 출발점이었습니다. 슈뢰더와 저는 많은 점에서, 특히 외교정책에서 근본적으로 다른 의견입니다. 그러나 그것이 개혁가인 게르하르트 슈뢰더의 업적에 대한 저의 존경심을 조금도 바꾸지는 못합니다.”

- 여당일 때는 사회문제에 대한 적절한 해법을 제시, 성공적으로 추진해 능력 있는 성과정당으로 인정받고 야당일 때는 감시자, 견제자로서의 야당마인드가 아니라 대안과 정책을 만들어내고 그것을 구현하기 위해 함께 노력하는 집권마인드를 갖춘 현실책임정당. 상대당을 ‘항의정당’, ‘반대정당’, ‘통치역량이 없는 당’으로 주변정당화

〈그림 17〉 기민련 선거홍보물 (1953년)

Die Politik der SPD

Nein . . . zum Petersberger Abkommen

Nein . . . zum Schuman-Plan

Nein . . . zum Europa-Rat

Nein . . . zur sozialen Marktwirtschaft

Nein . . . zur Verteidigung der Freiheit durch die NATO

Immer Nein . . . Nein . . . Nein . . .

Also **Nein** zur **SPD**

DESHALB

Ja zur **CDU**

SPD의 정책

아니요 --- 페터스부르크 협약에 대해

아니요 --- 슈만플랜에 대해

아니요 --- 유럽위원회에 대해

아니요 --- 사회적 시장경제에 대해

아니요 --- 나토를 통한 자유의 방어에 대해

항상 아니요...아니요...아니요

이제 **SPD** 에는 아니요

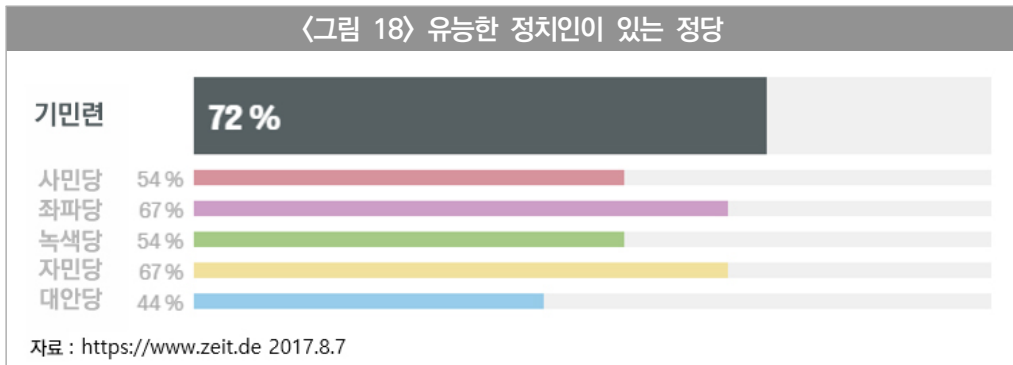
그래서 **CDU**에 는 메

- ‘적절한 시기’에 ‘적절한 사람’을 내세워 주도적 리더십을 발휘하는 정당. ‘역사 속을 지나가는 신의 옷자락을 잡아 챌 수 있는’ 지도자, 시대와 사회적 과업을 해결할 능력과 의지로 국민을 설득하고 지지자를 움직이게 할 수 있는 주도적 인물들을 배출하는 정당(아데나워 - 국가 재건기에 맞는 경륜과 힘의 리더십/콜 - 새로운 정당건설과 통일의 시대에 맞는 개혁가/메르켈 - 유럽통합과 사회통합을 위한 소통과 공감의 리더십)

- 메르켈의 2016년 신년사

“내년에는 우리의 단결이 특히 중요합니다. 예컨대 자신의 방식과는 다르게 걱정과 기회를 중시하더라도 타인의 의견을 경청하는 것은 중요합니다. 세대 간에, 사회적으로, 새로 인입된 시민과 이미 살고 있는 간에 서로 분열하지 않는 것이 중요합니다. 냉담과 증오를 가지고 독일 사람이라는 것 하나만을 자랑하며 타인을 배척하는 이들을 따르지 않는 것이 중요합니다. 미래에도 자부심 있고 자유로우며 상호인간적인 개방 국가가 되는 것이 중요합니다. 사회적 시장경제의 힘이 계속 발전할 수 있기 위해서는 경제, 노동자와 기업가 모두가 성공의 기쁨과 최선을 다할 때 할 수 있는 기쁨을 지닌 나라가 되는 것이 중요합니다.” (자료: <https://www.bundesregierung.de>)

- 당 소속 개별 정치인들의 정치적 역량과 문제해결 능력에 대해 국민들의 신뢰가 다른 정당에 비해 가장 높은 정당. 개별 정치인들의 역량에 대한 신뢰가 정당의 지지도로 귀결



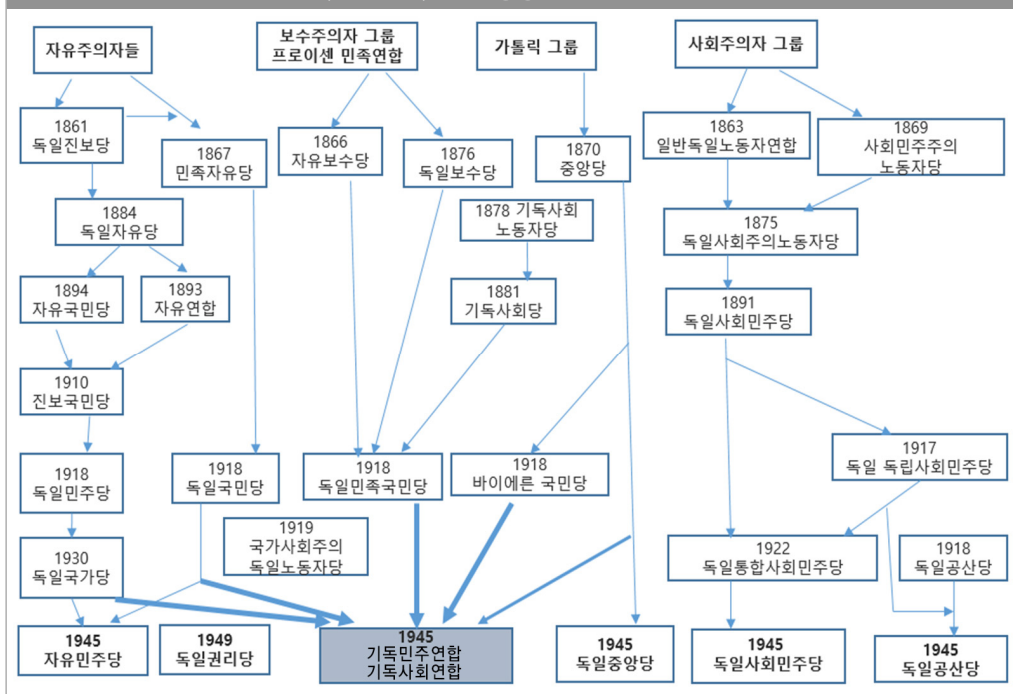
○ 지붕정당 전략

- 아데나워의 연설(1946.3.24)

“우리를 연합(Union)으로 부르는 이유는 우리가 어떤 신앙을 가졌던 상관없이 연합적 토대 위에서 정치적 행위를 함께 하려고 모였기 때문이다.”(자료: <http://www.kas.de>)

- 지붕정당(Dachpartei)은 다양성, 개방성, 포용성의 원리 아래서 자신의 정체성을 지속적으로 재구성해 민심을 향해 중심세력을 확대재생산해가는 유연하고 융통성 있는 정당
- 기민련은 서로 다른 지역적·계급적·종교적 배경을 지닌 다양한 정치세력들이 그들의 정체성을 유지한 채 하나의 공동지붕 아래 모여 이루어진 화이부동(和而不同)의 연합정당(Union). 연합정당임에도 창당해 지금까지 분당 없이 이어져 오고 있을 만큼 튼튼한 기둥(중심) 위에 세워진 든든한 지붕을 가진 정당. 연합이라는 불안정의 요소를 다양성의 장점을 극대화하는 방향으로 나아가 집권의 안정적 토대로 만듦

〈그림 19〉 독일정당의 역사적 계보



작성: 필자

- 다양한 계층, 지역, 종교적 신념을 가진 개인과 집단이 한 지붕 아래 모이게 된 배경에는 여러 군소 정당들에게 재정지원, 선거연대, 각 주 정부의 주요 직책을 내어주는 등 군소정당들까지 통합하려는 적극적인 노력과 함께 5% 봉쇄 조항이 있는 상황에서 비를 피해 지붕이 필요한 군소정당들이 들어올 수 있는 너른 지붕을 가진 포용적 통합정당을 건지했기 때문

○ 군소정당의 통합

- 1955년에는 실항민연맹(Bundes der Heimatvertriebenen und Entrechteten) 출신 의원들을 흡수해 동 프로이센 지역 피난민들(약 1,300만명)의 정당으로 거듭나는 계기 마련
- 1960년에는 니더 작센 지역에서 영향력 높던 보수주의 정당, 독일당(Deutsche Partei)을 흡수해 지지 영역을 넓힘

- 지붕정당으로서 기민련은 상이한 정치 세력들을 아울러 사회의 이데올로기적인 갈등을 완화시키는 데 큰 기여. 기민련은 연립정부 파트너를 정책과 이념의 유사성이 아니라 당면의 중심문제와 국민이 선택한 결과에 따라 유동적이고 실용적으로 결정. 극단적 이념을 표방하지 않는 이상 모두를 연정파트너로 상정해 '이념의 정치'가 아닌 '통합의 정치' 주도
- 동서독의 통일도 지붕정당인 기민련의 '막대한 통합능력'이 있었기에 가능. 독일의 저명한 정치학자이며 사민당원이었다 탈당한 빌헬름 헨니스(Wilhelm Hennis)는 막대한 통합능력을 갖춘 점에서 기민련이야말로 "독일 정당사에서 최고의 발명품"이라고 극찬
- 정당의 통치능력은 인적, 물적 자원의 동원능력에 비례. 지붕정당은 이념의 불모가 되지 않고 한 지붕 아래 다양한 정치적 역량을 광범위하게 축적해 인적, 물적 자원의 동원능력을 높여 통치능력을 극대화하는 정당

2013년 총선을 앞두고 자민당은 기민련에게 총선 이후 이념이 가장 유사한 자신들과 연정지속의 지를 밝혀 달라고 요구했지만 메르켈과 기민련은 자민당과만의 연정을 고집하지 않으며 사민당 및 녹색당과도 얼마든지 연정을 할 수 있다는 입장을 표명(자료: Frankfurter allgemeine Zeitung, 2012. 12.3. <http://www.faz.net>)



‘대한민국 중심정당’의 길