



## 2013년 독일총선 분석: 보수의 혁신

이진복(정책연구실 연구위원, 정치학 박사)

2013년 9.22 독일총선에서 기민련·기사련이 압승함으로써 메르켈 수상은 세 번째 연임을 하게 되었다. 이번 총선에서 기민련·기사련을 제외한 모든 정당이 참패함으로써 독일 정계의 지각변동이 일어났다. 메르켈의 중도화 전략과 인물선거 전략은 중도정당이었던 자민당 지지자를 대거 흡수하고 중도층인 기권자 집단을 압도적으로 동원함으로써 사민당을 질식시켰다. 또한 녹색당, 사민당, 좌파당의 지지자까지 끌어들이 수 있었다. 반면, 사민당은 리더십과 전략의 부재 속에서 좌경화함으로써 2009년 대참패 이후 또 다시 두 번째 대참패를 당했다.

메르켈의 중도화 전략은 오늘날 승리하고 있는 전세계 보수정당의 벤치마킹 모델이 되었다. 중도보수정당은 유능/무능과 실용/극단의 구도에 입각해 진보정당을 무능하고 극단적인 정당으로 낙인찍고, 스스로를 유능하고 실용적인 온건정당으로 면모를 일신함으로써 중도를 장악, 선거에서 승리하고 있다. 이제 보수정당은 립서비스일지라도 '80년대의 냉혹한 신우파 전략을 폐기하고 유능하면서 동시에 따뜻한 '진보적 보수주의'로 혁신하고 있다.

### I. 2013년 9.22 독일총선 결과와 평가

#### □ 총선 결과

##### ○ 독일 정계의 지각변동

- 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 수상이 이끄는 집권 기독교민주연합(이하 기민련)·기독교사회연합(이하 기사련)을 제외한 다른 정당들은 사실상 선거 참패
- 기민련·기사련은 독일 통일 직후 실시되었던 1990년 총선에서 콜(Helmut Kohl) 수상의 압승 이후 최고의 득표율과 의석수 기록
- 메르켈은 2005년 사회민주당(이하 사민당)과의 대연정을 통해 수상이 된 이후, 2017년까지 집

권할 것으로 예상되는 바, 이는 메르켈을 독일 정치사에서 ‘라인강의 기적’을 이끈 아데나워 (Konrad Adenauer) 수상, 독일 통일을 이끈 콜 수상의 반열로 격상시킴. 또한 11년을 집권한 영국 대처총리를 넘어서는 여성 총리가 됨

(표 1) 2013년 9.22 독일총선 결과

	기민련·기사련	사민당	좌파당	녹색당	자민당
2009년 선거결과	239석 33.8%	146석 23.0%	76석 11.9%	68석 10.7%	93석 14.6%
2013년 선거 의석수	311석	192석	64석	63석	0석
의석변화	+ 72석	+ 46석	-12석	-5석	-93석
득표율	41.5%	25.7%	8.6%	8.4%	4.8%
득표율 변화	+ 7.8%	+ 2.7%	-3.3%	-2.3%	-9.8%

Wikipedia. German federal election, 2013

- 기민련·기사련은 72석을 더 획득, 총630석 중 과반에서 단지 5석이 모자란 311석을 얻었으며 득표율도 41.5%p로 40%대를 돌파
- 299석의 지역구 의석만 보면 기민련·기사련은 17석을 더 얻어 무려 235석을 획득했고, 사민당은 5석을 상실한 59석만을 얻었음. 좌파당은 12석을 잃어 4석, 녹색당은 1석만을 얻었음
- 사민당은 비례대표로 의석수를 더 얻었지만 2차대전 이후 최악의 참패를 당한 지난 2009년 총선에 이어 두 번째 참패를 기록
- 좌파당과 녹색당은 한자리 수 지지율로 추락하고, 연정파트너이자 친기업정당 자유민주당(이하 자민당)은 창당 이후 처음으로 연방의회 입성 실패

독일 언론의 총선 평가<sup>1)</sup>

○ 최대발간 대중지 <빌트 Bild>

- “독일 국민의 다수가 신뢰한 한 여성의 획기적 승리이다. 조세, 정의, 유로화 이슈는 결정적 이슈가 아니었다. 선거를 결정짓는 문제는 다음과 같다. 국민이 조용하고 사려깊고 강력하게 통치하는지에 대해 누구를 신뢰하는가 였다.”

○ 보수지 <디 벨트 Die Welt>

- “메르켈은 자신의 정당이 없이도 승리했다. 독일인은 메르켈을 매우 좋아한다. 메르켈은 매우 겸손하고 직을 수행하면서 자기과시를 하지 않고 국민을 짜증나게 하지 않고 가르치려 하지 않기 때문이다. ‘메르켈은 일이 되게 한다.’ 국민들의 생각이다.”

○ 진보지 <슈피겔 Der Spiegel>

- “총선승리는 ‘메르켈리즘의 시대(Era of Merkelism)’를 확증한다. 메르켈은 권력의 정점에 있다. 메르켈의 역사적인 선거 승리는 독일인이 메르켈의 현실적이고 겸손한 가정주부 스타일의 통치방식에 얼마나 깊이 감사하고 있는지를 반영한다.”

1) David Crossland and Friederike Heine. 2013. "World from Berlin: Triumph Confirms 'Era of Merkelism'. *Der Spiegel*. 9. 23.

## □ 총선 평가

### ○ 중도정당의 승리

- 이번 총선에서 기민련·기사련은 명실상부한 중도정당이 되어 승리했음

(표2) 지지층 이동 분석

단위: 천명

2013년 총선	기민련·기사련	사민당	좌파당	녹색당	자민당	독일의 대안
2009년 총선						
기민련·기사련		-210	-120	-420	-2,110	290
사민당	210		-370	-550	-530	180
좌파당	120	370		40	-90	340
녹색당	420	550	-40		-170	40
자민당	2,110	530	90	170		340
독일의 대안	-290	-180	-340	-90	-430	
기권자	1,130	360	-320	-40	-460	210
이동 결과	+ 3,490	+ 1,270	-1,410	-940	-4,230	+ 2,060

자료: Infratest climap for ARD Election Analysis

- 중도정당이었지만 이번 총선에서 우경화한 자민당 지지자 211만 명을 대거 흡수함과 동시에 진보정당, 즉 사민당, 좌파당, 녹색당을 지지했던 75만 명의 지지까지 얻음. 특히, 과거에는 상상할 수 없었던 녹색당 지지자 42만 명의 지지를 얻은 것이 인상적임
- 더욱이, 2009년 총선에서 기권했던 유권자 집단에서 압도적인 1백1십3만 명의 지지를 동원했음
- 반면, 사민당은 2009년 총선 기권자층의 지지를 충분히 끌어들이지 못했기 때문에 패배. 또한 집권하기 위해서는 기민련·기사련 지지자의 표를 얻어 와야 했지만 오히려 기민련·기사련에 2십1만 명의 지지자를 빼앗김
- 독일 각 정당의 좌/우 위치 설정에 대한 조사<sup>2)</sup>에서 사민당은 슈뢰더(Gerhard Schröder)가 좌경화 노선을 청산하고 ‘신중도’로 승리했던 1998년 총선에서 중도에 위치 이동했지만 이후 계속 좌경화하여 연패하고 있음
- 사민당이 최악의 참패를 당한 2009년 총선에서는 처음으로 녹색당보다 더 좌경화된 정당이 된 후, 이번 총선에서는 좌경화를 더욱 심화시켜 -23.6의 좌파정당이 되었음
- 기민련·기사련은 메르켈이 총리가 된 2005년 총선부터 지속적으로 중도화함으로써 연승하고 있음. 이번 총선에서는 +2.6의 중도정당이 되었음

2) 베를린사회조사센터(Berlin Social Research Center)는 총선 메니페스토에 대한 분석을 통해 독일 정당의 좌/우 위치 설정을 조사했음. 이 조사에 의하면 중도는 0, 극우는 -40, 극좌는 +40으로 수치화함. Friederike Heine. 2013. "Political Parties Shifting to the Left". *Der Spiegel*. 9. 17.

- 전통적으로 친기업정당이면서 동시에 리버럴 정당으로 중도정당이었던 자민당은 이번 총선에서 처음으로 기민련·기사련보다 우경화(+14)함으로써 지지층을 대거 잠식당해 최초로 연방의회 진출에 실패함
- 기민련·기사련의 총선 압승은 중도를 장악함으로써 중도정당 자민당의 지지표를 대거 흡수함고 동시에 중도층 무당파 유권자가 주류인 기권자를 압도적으로 동원했기 때문

## II. 선거 전략

### □ 기민련·기사련의 선거 전략

#### ○ ‘신중도’ 모방<sup>3)</sup>

- 메르켈은 명시적으로 슈뢰더의 ‘신중도’ 모방. ‘신중도’ 노선은 정치의 양극화를 극단화하는 ‘존재감의 정치’를 청산하고 수권능력을 키우는 국민통합의 ‘공감의 정치’ 추구. 이를 통해 온건무당층 유권자의 신뢰를 회복함과 동시에 고정지지층이 이탈하지 못하도록 하는 부동층과 고정지지층의 연합 전략 추구
- 사민당과 녹색당의 가장 인기 있는 정책을 수사적으로 채택, 실질적으로 다를지라도 유사하게 들리도록 하면서 유능한 메르켈이 실천할 것을 약속함으로써 어젠더와 관련하여 이슈를 만들지 않고, 경쟁당의 정치적 무기를 무력화시킴
- 가령, 사회민주당의 최저임금, 임대료 통제, 가족지원 공약을 증세 없이 실천할 것을 약속함으로써 고정지지층을 화나게 하지 않으면서 온건무당층에 어필. 특히, 원전 폐쇄와 징병제 폐지를 약속함으로써 국민들을 놀라게 함. 이런 맥락에서 상당수의 사민당, 녹색당 지지자가 메르켈을 지지한 것은 우연이 아님
- 메르켈의 선거전략을 ‘비대칭적 탈동원화(asymmetric demobilisation)’로 규정하는 것은 잘못임. 쟁점 없는 선거로 만들어 전반적으로 투표율을 떨어뜨리지만 그 효과는 비대칭적인, 즉 실제 투표참여가 낮은 사민당에게 타격이 더 큰 전술을 구사한다는 해석은 이번 총선에서 투표율이 지난 선거 대비 0.7%가 높은 71.5%로 높아졌다는 점에서 전제가 잘못되었음
- 메르켈은 경쟁당 지지기반을 탈동원화시키는 전략이 아니라 수권능력에 초점을 맞춰 온건무당층에 어필함으로써 상대당을 소수 고정지지층으로 축소시켜 질식사키는(suffocate) 신중도 전략을 추구

3) Charles Hawley. 2013. "Mutti Knows Best: Merkel Delivers What Germans Want". *Der Spiegel*. 9. 21.

Henning Meyer. 2013. "Why a Coalition with Angela Merkel shouldn't Worry Germany's Left". *The Guardian*. 9. 3.

○ 메르켈의 신중도 전략<sup>4)</sup>

- 메르켈은 2000년 당수가 된 직후부터 ‘중도의 위대한 국민정당(a great people's party of the middle)’을 자임하면서 뻔뻔하게도 슈뢰더의 신중도를 그대로 카피한 ‘새로운 신중도(the new new middle)’를 선언
- 사민당에게 최악의 참패를 당하게 한 2009년 총선에서 메르켈은 ‘대립을 피하는 비이데올로기적 중도주의자’로 자처하는 초당파적 전략을 채택. 메르켈은 총선승리연설에서 놀랍게도 보수정당 기민련이 ‘노동자의 편’이고 ‘중도정당’임을 주장. “우리는 노동자의 편이다. 우리는 우리 사회의 중도를 진정으로 대변하는 유일한 정당이다.”

○ 인물 선거<sup>5)</sup>

- 9.22 총선을 앞두고 사민당은 독일연방 16개 주 중, 10개 주에서 집권하고 있었지만, 연방의회 선거의 여론조사를 보면 내내 20% 중반의 낮은 지지를 받았음. 반면, 기민련·기사련은 지속적으로 40% 전후의 높은 지지를 얻어왔음
- 이는 사민당 수상후보 슈타인브뤽(Peer Steinbrück)을 거의 2배 이상으로 앞서는 메르켈 본인의 높은 개인적 지지도 때문임. 메르켈의 높은 인기 원인은 유럽의 경제위기 와중에 상대적으로 독일의 경제적 상황이 양호한 것을 배경으로 ‘국익의 수호자’이자 ‘유럽 위기의 관리자’라는 이미지로 압축될 수 있음
- 기민련·기사련은 정책이 아니라 메르켈이라는 인기 있는 인물에 초점을 맞춘 인물선거 전략(personalisation strategy)을 일관되게 추구
- 선거 포스터는 메르켈이 다소곳이 손을 배 위에 모으면서 취하는 자세, 이른바 ‘메르켈의 다이아몬드’를 배경으로 ‘메르켈, 독일의 수상’을 슬로건으로 사용. 또한 국민통합적인 ‘함께 성공하자’, 능력을 강조한 ‘우리는 신뢰에 투표한다’를 병행 사용
- ‘메르켈 다이아몬드’, 즉 메르켈의 ‘손’을 강조함으로써 박학다식하고 활달하지만 말실수가 많고 쟁쟁한 사민당 슈타인브뤽에 맞서 말이 아니라 일을 하는 ‘소리 없이 강한’ 메르켈의 이미지 강조
- 메르켈이 말주변이 없는 것은 정직한 이미지로, 큰 소리 치지 않는 것은 신중한 이미지로, 조용하게 일하는 믿을 수 있는 ‘엄마(Mutti)’ 이미지 부각
- 이런 압도적인 인기를 배경으로 메르켈은 선거운동 내내 사민당 수상후보 슈타인브뤽에 대한 개인적인 공격을 하지 않았을 뿐 아니라 그 이름조차 거의 거명하지 않았음. 재원조달계획까지 상세하게 제시된 사민당의 공약과 반대로 기민련·기사련의 공약은 일관되지 않았고 재원조달방안도 없었지만 메르켈의 ‘신뢰’가 공약에 대한 믿음을 대체함

4) David Hudson. 2000. "The New New Middle". *Der Spiegel*. 4. 5.

Ian Traynor. 2009. "Merkel Persuades Germans". *The Guardian*. 9. 27.

5) Kate Connolly. 2013. "'Merkel Diamond' Takes Centre Stage in German Election Campaign". *The Guardian*. 9. 3.

Michael Miebach. 2012. "The Teflon Chancellor only Gets Stronger". *The Policy Network*. 12. 19.

Jack Tunmore. 2013. "Campaigning German-Style". *The Progress*. 9. 21.

○ 메르켈리즘: 메르켈의 통치 스타일<sup>6)</sup>

- 언제나 실용적이고 꼼꼼하라. “몇 센티미터일지라도 문제를 해결하는 것이 나의 임무이다.”
- 리스크를 회피하라. “나는 리스크를 계산할 시간이 늘 필요하다.”
- 의도적으로 이슈를 흐려라. 반대자와의 갈등을 완화하라. 반대자의 가장 인기있는 정책을 훔쳐서 중도를 장악하라.
- 국민이 원하는 것을 하라.
- 계획을 갖지만 이를 드러내지 마라.
- 자신의 당에 대해 냉혹하라. 정치적 후원자였던 헬무트 콜이 선거자금 스캔들에 휩싸였을 때, 사퇴 및 당의 전면적인 혁신을 요구함
- 국가의 엄마가 되라.

□ 사민당의 패인

○ 리더십 부재<sup>7)</sup>

- 사민당 트로이카 지도부는 시너지 효과가 아니라 리더십 부재 야기. 사민당은 수상후보 슈타인브뤽, 당대표인 가브리엘(Sigmar Gabriel), 원내대표인 슈타인마이어(Frank-Walter Steinmeier)간의 불화로 정보를 모으고 결정을 내리는 전략본부가 없었음
- 슈타인브뤽과 슈타인마이어는 당내 온건파를 대표하고, 가브리엘은 강령에서는 유연했지만 강경파를 대변. 가브리엘 대표는 정치적 본능에 입각한 수사적 능력을 가졌지만 신뢰감을 주지 못해 국민의 지지도가 매우 낮았음. 슈타인마이어 원내대표는 사려깊지만 머뭇거리는 정치인이라는 평판. 더욱이 사민당이 대참패를 당한 2009년 총선 당시, 수상후보였다는 오명
- 슈타인브뤽은 수상후보로 선출된 직후부터 ‘문제있는 슈타인브뤽(problem Peer)’이라는 별명을 가질 정도로 각종 추문에 시달림. 메르켈과 대비하여 낮은 지지도 때문에 제대로 리더십을 발휘하지 못함

○ 전략 부재<sup>8)</sup>

- 사민당은 메르켈의 신중도, 인물선거 전략에 맞서 ‘더 많은 이슈, 더 적은 슈타인브뤽’과 사민당 지지자를 동원하기 위해 일일이 가정을 방문하는 오바마식 조직선거로 캠페인 진행
- 슈타인브뤽은 2005년 메르켈 수상의 대연정에서 재무부장관으로써 유능한 경제관리자라는 평판과 중도주의적 정치인으로서 자신의 명성을 활용하는 것이 아니라 당의 좌경화에 굴복, 우왕좌왕함으로써 일관성 상실, 중도층의 신뢰를 잃음

6) Jon Henley. 2013. "Want to be a Successful World Leader? Do it the Angela Merkel Way". *The Guardian*. 9. 23.

7) Michael Miebach. 2013. "The German Election Race: Close Finish or an Easy Run-in". *The Policy Network*. 8. 21.

Michael Miebach. 2013. "The Meltdown of the Troika". *The Policy Network*. 6. 24.

8) Michael Miebach. 2013. "More Issues, Less Steinbrück?" *The Policy Network*. 2. 13.

David Crossland. 2013. "Steinbrück's Failings: The Flawed Campaign of Merkel's Rival". *Der Spiegel*. 9. 18.

- 중도주의적 수상후보와 좌경화된 당간의 불일치는 유권자에게 혼란스런 신호를 보냄. 메르켈과 격차를 만회하기 위해 할 수 있는 유일한 선택은 ‘존재감의 정치’였음. 생활인의 고통과 꿈을 대변하는 것이 아니라 고정지지층을 흥분시키는, 가령 미국 정보기관의 사찰 이슈에 집중하거나, 어쨌든 뉴스 일면에 장식되기를 원하는 ‘전략 없는 전술’의 이슈파이팅은 결국 신뢰성 문제를 야기, 시민당의 수권능력을 떨어뜨림

### Ⅲ. 보수의 혁신

#### □ ‘진보적 보수주의’ 9)

##### ○ 보수정당의 중도화

- 메르켈의 중도화 전략은 오늘날 미국과 프랑스를 제외한 모든 서방국가에서 승리하고 있는 중도보수정당의 벤치마킹 모델
- 승리하고 있는 보수정당은 유능/무능과 실용/극단의 구도에 입각해 진보정당을 무능하고 극단적인 정당으로 낙인찍고, 스스로를 유능하고 실용적인 온건정당으로 면모를 일신함으로써 중도를 장악, 선거에서 승리하고 있음
- 이제 승리하고 있는 보수정당은 1980년대의 냉혹한 신우파정당이 아니라 '50년대의 기독교 민주주의와 일국민 보수주의(One Nation Conservatism)의 온건 보수주의 전통을 부분적으로 복원함으로써 ‘유능하면서 동시에 따뜻한’ 중도보수정당으로 혁신, ‘온정적 보수주의’를 계승하는 형용모순적인 ‘진보’와 ‘보수’를 결합한 ‘진보적 보수주의’를 자임

##### ○ ‘진보적 보수주의’의 전략 기조

- 경제 이슈에서 우위 확립. 신뢰받는 경제 관리자가 되지 않고서는 집권 전망 없음. 진보정당을 경제위기의 후과를 관리할 수 없는 무능한 정당으로 낙인찍으면서 경제를 아는 유능한 정당, 수권정당의 이미지 정립
- 중도를 재정의. 보수주의의 핵심인 공공부문에 대한 회의주의를 공동체와 공공재의 가치에 대한 공약과 결합. 신자유주의의 극단성을 국민의 상식으로 중화시킴
- 현대사회에서 ‘전통적 가치’를 혁신. 청년세대, 고학력 유권자를 소외시키지 않고 소속감, 도

9) Patrick Diamond. 2013 "The New 'Progressive' Conservatism is a Threat to the Centre-left" *The New Statesman*. 9. 8. 영국 보수당 총리 카메론은 ‘진보적 보수주의’를 다음과 같이 규정한다. “진보적 보수주의의 ‘진보’는 우리가 싸우고 있는 목적을 대변한다. 좋은 사회와 좋은 삶에 대한 우리의 비전이다. 보수적 수단이 이 공유된 진보적 목적을 달성하는 최선의 수단이라고 믿는다. 이것이 진보적 보수주의의 ‘보수’가 정부에서 이 정치철학을 실천하는데 매우 중요하고 적합한 이유이다. 진보적 목적은 보수적 수단을 통해 실현된다.” 카메론은 제3의 길을 받아들이면서 더 효율적으로 집행할 것을 공약했다. 사회민주주의와 공유하는 보편적 목적, 즉 공정사회, 기회사회, 녹색사회, 안전사회를 보수당이 추구해야 하는 ‘진보적 비전’으로 설정하고, 책임과 권력의 분권, 가족과 사회의 강화, 신경제의 구축, 재정건전성을 ‘보수적 수단’으로 규정한다. David Cameron. "Making Progressive Conservatism a Reality" (2009. 1. 22). [http://www.demos.co.uk/files/File/David\\_Cameron\\_Making\\_progressive\\_conservatism\\_a\\_reality.pdf](http://www.demos.co.uk/files/File/David_Cameron_Making_progressive_conservatism_a_reality.pdf)

덕, 가족의 가치를 옹호. 특히, 여성의 역할과 관련된 문화적 갈등을 적극적으로 회피

- 국제무대에서 실용주의적 자세를 취함. 유럽연합과 국제기구 내에서 선택적인 국제 협력을 추구

## □ 우리나라 보수의 혁신

### ○ 박근혜의 ‘중도화’ 전략

- 박근혜의 ‘중도화’ 전략은 세계 보수정당의 중도화 흐름과 일치
- 박근혜는 높은 투표율 속에서 과반수 득표로 대통령에 당선되고 60%에 달하는 지지율을 얻고 있는 상황. 새누리당 또한 40%에 달하는 지지를 얻고 있다는 점에서 중도층의 지지 없이는 불가능

### ○ 박근혜의 ‘중도화’ 코드

#### ① ‘신뢰’

- 능수능란한 언론플레이와 권모술수로 국면전환에 능한 세력이 오히려 ‘신뢰’를 독점
- 극심한 정치불신 속에서 행정수도 이전, 대운하 등 논란 많은 메가 공약을 제시하지 않고, 경제민주화, 맞춤형 복지, 창조경제 등 경쟁후보의 핵심 공약을 모방하여 이슈를 없애고, ‘신뢰’를 핵심으로 하는 인물 선거로 승부
- 박근혜의 통치스타일은 여론돌파형 리더십이 아니라 치밀한 여론조사에 근거한 여론관리형 리더십에 기초

#### ② ‘민생’

- 민생을 파탄 낸 세력, 민생을 외면한 세력이 오히려 ‘민생’을 선점
- 지난 대선에서는 ‘민생 vs 이념 구도’로 정권교체를 원했지만 박근혜를 지지했던 중도층, ‘박근혜 정권교체 지지자’를 획득
- 중도층의 지지를 유지하기 위해 ‘민생 vs 정쟁 구도’의 초연한 국가원수 이미지 부각

### ○ 박근혜식 ‘중도화’ 전략의 한계

- 메르켈식 통합의 정치가 아니라 박근혜식 ‘대결정치’는 ‘정치양극화’를 심화시키고, 문제해결을 어렵게 할 것임. 실질적인 민생 개선이 없으면 ‘신뢰’라는 환상은 환멸로 전도될 수 있음

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