

1949~1969 기민련(Christliche Demokratische Union)의 선거 캠페인 분석*

문수현

- | | |
|----------------------------------|------------------------------|
| I. 머리말 | IV. 대연정 시기인 69년 선거: “빼앗긴 승리” |
| II. 아테나워 집권기의 선거 | V. 맺음말 |
| III. 에어하르트 집권기 1965년 선거: “안전” 선거 | |

I. 머리말

에드가 볼프룸(Edgar Wolfrum)은 서독사에 대한 그의 개설서에서 “1950년대 초까지 독일의 정당 제도가 독일 사회의 안정에 가장 중요한 요소들 중 하나가 될 것을 예견하기란 극히 어려운 일이었다”고 쓰고 있다. 군소 정당들이 난립함으로써 극도의 정치적 혼란상을 보여주었던 바이마르 공화국 시기에 정당은 국민들이 가장 혐오하는 제도 중 하나였고, 이러한 배경으로 인해 1950년의 설문조사에서도 25%의 응답자들이 “1당 국가가 바람직하다”고 응답했다는 것이다.¹⁾ 이러한 평가는 여러 학자들에 의해 광범위하게 공유되고 있다. 그러나 1949년에 있었던 최초의 연방 의회 선거에 참여했던 10개 정당 중 기민련/기사련(Christlich-Soziale Union in Bayern. 이하 기사련),²⁾ 사민당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands), 그리고 자민

* 이 논문은 2008년 정부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구결과임 (NRF-2008-361-A00005).

¹⁾ Edgar Wolfrum, *Die geglückte Demokratie*, Stuttgart, Klett-Cotta, 2006, p. 60.

²⁾ 기민련의 자매정당인 기사련은 바이마르 시기에 존재했던 바이에른 인민당(Bayerische Volkspartei)의 후신으로 창당되었다. 기민련은 바이에른에 지역 조직을

당(Freie Demokratische Partei) 등 세 정당만 남아서 녹색당이 새롭게 등장하게 된 1980년대까지 이 구도가 유지될 정도로 집중화 및 안정화가 이루어질 수 있었다. 이에 대해 “경제 기적”과 더불어 “선거 기적”이라는 평가가 나오고 있는 것도 무리는 아닐 것이다.³⁾

‘선거 기적’으로 요약되는 이 현상의 근저에 기민련의 부상이 놓여있음에 분명하다. 기민련은 여러 군소 부르주아 정당들에게 재정 지원을 하고, 선거 연대를 하고, 이와 더불어 각 주 정부 등에 중요한 자리를 내어줌으로써 군소정당들을 흡수해 들였다. 1955년에 실향민연맹(Bundes der Heimatvertriebenen und Entrechteten) 출신 의원들이, 1960년에는 독일당(Deutsche Partei) 의원들이 기민련으로 들어오게 되었다. 실향민연맹(BHE) 출신 정치가들을 받아들여 줌으로써 기민련은 동 프로이센 지역 피난민들의 정당으로서 거듭나게 되었고, 니더 작센 지역에서 영향력이 높던 보수주의 정당인 독일당(Deutsche Partei)을 흡수함으로써 보수주의자들의 지지 또한 얻을 수 있게 되었다. 이처럼 여타 군소 정당들이 해산되거나 기민련에 의해 흡수된 결과, 1961년에 이르게 되면 기민련, 사민당, 자민련의 2 1/2 정당 체제가 생성되어 녹색당이 등장하게 된 87년까지 지속되었다.

1950년 창설된 기민련은 아테나워 수상이 14년간 장기 집권한 후 6년간의 혼란기를 거쳐 1969년에서야 처음으로 야당이 되었다. 이후 1982년에 다시 여당으로 복귀하여 1998년까지 헬무트 콜 수상과 더불어 16년 동안 집권 여당이다가, 앙겔라 메르켈 수상 집권과 더불어 2005년부터 2017년 현재까지 여당의 지위를 유지하고 있다. 서독 건국 후 68년 기간 중 49년 동안 집권당의 지위를 유지하고 있었던 셈이다. 단독으로 집권한 경우는 없고 자민당과 연정하는 편이 보통이었지만, 두 번에 걸쳐 사민당과 대연정에 참여하기도 했다.

선거 결과를 구체적으로 살펴볼 경우, 기민련의 영향력은 더욱 뚜렷하다.

창당하지 않고, 기사런 역시도 바이에른 지역 이외에 지역 조직을 갖지 않는 구조이다. 1946년 창당 이후부터 지금까지 바이에른 주 정부를 이끌고 있다. 특히 1966년 이후 약 40년간 절대 과반 정당으로 단독 집권하였으며, 그 전과 후에는 사민당, 자민당 등과 연정을 통해서 집권했다. 로는 2008년부터는 자민당과 연정을 구성하고 있다. 기민련과 비교할 때 사회정책의 측면에서는 보다 보수적이되, 경제적인 측면에서는 국가 개입에 대해 좀 더 적극적인 태도를 취하고 있다.

3) Edgar Wolfrum, *Ibid.*, p. 60.

1968 혁명으로 인한 변화의 직격탄을 맞았던 1972년 선거를 제외하고는, 1994년까지 기민련과 바이에른 주의 기민련이라 할 기사련은, 집권당이 되었는지 여부와 별도로, 언제나 가장 지지율이 높은 정당이었다. 역대 선거 중 기민련/기사련 지지율이 가장 낮았던 87년 선거의 지지율은 44.3%였고, 대단히 성공적이었던 경우로 꼽히는 83년 선거에서 48.8%를 기록하고 있었다. 냉전, 아테나위, 연금 개혁 등 다시는 반복될 수 없는 조건의 누적으로 인해 최초로 절대 과반을 넘었던 57년 선거에서 얻은 50.2%의 지지율이나 통일 직후의 과반 획득은 예외로 하는 편이 타당할 듯하다. 결국 지지율 변동 폭이 4% 내외를 오갈 뿐인 것이다.

기민련이 이처럼 높은 지지율을 안정적으로 보일 수 있었던 이유를 분석하는 방법은 여러 가지일 것이다. 한 정당의 성격 및 사회적 영향력이 가장 선명하게 드러나는 기제가 선거이니만큼, 이 글에서는 기민련이 채택한 선거 캠페인과 그 결과에 집중하여 기민련의 성격을 분석해보고자 한다. 역대 선거를 다 분석하는 것은 기술적으로 불가능하기 때문에, 아테나위 집권기에 있었던 49년, 53년, 57년, 61년 등 네 차례 선거, 그리고 에어하르트 집권기에 있었던 65년 선거를 분석하고, 마지막으로 사민당과의 대연정을 거쳐 기민련이 집권당으로서의 지위를 잃게 되는 69년 선거까지 아울러 살펴보고자 한다. 69년 선거는 기민련이 최초로 야당이 된 선거이니만큼, 독일 선거 역사에서 중요한 분기점이라 해도 과언이 아닐 것이다.

이 글에서는 이 각각의 선거들에서 기민련은 어떤 선거 전략을 채택했는지, 그리고 이와 같은 전략 변화가 나타나게 된 이유가 무엇이었는지를 살펴보게 될 것이다. 또한 해당 선거의 결과 및 그로 인한 정치적인 변화, 즉 연정 구성의 변화도 아울러 살펴보고자 한다. 마지막으로 결론에서는 1949년부터 1969년 사이 20년 기간 동안의 선거 전략들과 그 결과들 간의 전체적인 상관 관계를 논하게 될 것이다.

II. 아테나위 집권기의 선거

초대 수상이던 아테나위는 당대표직과 수상직을 오랜 기간 겸임하면서

당권과 정부 권력을 동시에 휘두르는 전범을 보여주었다. 아테나워 재단에서 출간한 기민련 백과사전의 인물항목은 아테나워로 시작된다. A로 시작되는 성을 가졌으니 당연한 일이기도 하지만, 이 백과사전 인물 항목을 그가 열었듯, 기민련 당사(黨史) 역시도 아테나워가 짠 구조를 통해 결정적으로 각인되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그가 집권하던 시기에 행해진 네 차례의 선거전은, 다른 모든 사안에서 그러했듯이, 기민련 당 조직이 아니라, 아테나워와 그의 측근들에 의해 주도되고 있다는 점에서 매우 동질적이었다.

1. 1949년 선거: “사회적 시장 경제” vs. “민주적 사회주의”

1949년 8월 14일에 열린 최초의 서독 연방 의회 선거는 역사적으로 볼 때 “이정표가 되는 선거(Richtungswahl)”였지만, 전후의 혼란으로 인해 4주 남짓 선거 준비 기간이 있었을 뿐이었다. 텔레비전을 보유한 가정이 극히 없었던 이 시기 선거 운동은 주로 책자와 신문 기사, 플래카드와 집회를 중심으로 이루어지고 있었다.⁴⁾ 19세기로 거슬러 올라가는 역사를 가진 사민당(SPD)은 2차 대전 이전의 조직을 기반으로 충분히 조직을 정비한 상태에서 선거 운동에 참여할 수 있었으나, 기민련의 경우 14개 지역 조직이 연합한 상태였을 뿐 전국 정당이 조직되지도 않은 상태였다. 이에 따라 이 시기 일부 관찰자들이 사민당의 선거 승리를 점치고 있었다고 해도 무리한 일이라 보기는 어렵다.

이 최초의 연방 의회 선거에서 중요한 쟁점이 되었던 것은 경제 정책, 즉 사회적 시장 경제였다. 1949년 7월 21일 공식적인 선거 캠페인을 시작했을 때, 아테나워는 먼저 경제 분야에서의 업적을 강조했다. 기민련은 기사련 및 자민당과 더불어 주도하던 경제청(Wirtschaftsrat)의 활동을 통해 사회적 시장 경제의 작동 방식을 실제로 보여줄 수 있었고, 49년부터 발효된 사회보험법(Sozialversicherungsgesetz)을 통해서 연금 인상을 가능케 하는 등 실제적인 성과들을 보여주고 있던 형국이었다.

4) 사민당이 라디오를 선거운동에 활용했던 것은 예외적인 일이었다. 독일에서 텔레비전이 선거에서 중요한 영향을 미치기 시작한 선거는 1957년 선거부터이다. Christina Holz-Bache, “Wahlkämpfe in Deutschland”, Andreas Dörner et.al., Wahl-Kämpfe, Berlin, Suhrkamp, 2002, p. 216.

이러한 성공을 기반으로 기민련은 사민당과의 입장차가 선명했던 경제 정책을 선거 캠페인의 전면에 내세웠다. 이에 맞서 사민당은 “수출입을 통제하고 원료와 자본을 마련하는데 있어 계획하고 통제하고 조정하자”는 등 사회주의적인 경제를 선거 모토로 내걸었다.

이처럼 사민당 역시도 기민련과 마찬가지로 경제 정책을 전면에 내걸게 됨으로써, 기민련의 경제 정책을 비판하는데 치중한 선거 정책을 폈을 뿐 자신들이 추구하는 경제 정책을 분명하게 드러내지 못하고 있었다는 점에서 패착에 빠졌다는 지적도 있다.⁵⁾ 사민당 자체는 전후의 “통제 경제(Zwangswirtschaft)”가 민주주의에 위배되기 때문에 반대한다는 입장을 표방하고 있었음에도 불구하고, 에어하르트의 “사회적 시장 경제”에 대한 사민당의 대항 개념이던 “민주적 사회주의”는 화폐 개혁 이전 국민으로부터 지탄을 받고 있던 통제경제 정책과 별로 차이점이 없어 보였던 것이다.

무엇보다 물가가 떨어지고 실업률이 미미했으며, 신규 고용이 증가하는 등 기민련이 주도하던 경제 정책의 성공이 분명해지고 있는 가운데, 당시 상당수의 유권자들은 사민당이 주장하던 계획 경제에 대해 비판적인 태도를 보이고 시작했다.

경제 정책에 대한 집중과 더불어 49년 선거 캠페인에서 보이는 두드러진 특징은 후보자 개인에 대한 집중도가 매우 낮았다는 점이다. 49년 이후의 선거 관련 보도들에서 수상 후보자들에 대한 개인적인 보도의 비율이 60%에 육박하고 있었던 반면, 1949년 선거만 예외적으로 아데나워와 그 경쟁자이던 쿠르트 슈마허(Kurt Schumacher)에 대한 보도 비율이 13%에 그치고 있었다.⁶⁾

물론 나치 독재가 끝난 직후 다시금 지도자 개인에게 집중하는 선거 운동을 생각하기는 어려운 상황이었을 것이다. 혹은 후보보다는 쟁점에 집중하는 바이마르 선거 캠페인에서 벗어나지 못하고 있었던 탓으로 분석되기도 한다. 또한 선거 운동 기간이 너무 짧았기 때문에 후보자들에게 적합한

5) Anette Koch-Wegener, *Der Bundestagswahlkampf 1949 von CDU und SPD im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 102.

6) Jürgen Wilke et.al, *Kanzerkandidaten in der Wahlkampfberichterstattung*, Köln, Böhlau, 2000, p. 81.

이미지를 만들어낼 수 없었다는 점도 그 이유로 꼽히고 있다. 실제로, 심지어 아테나워 역시도 출신지인 라인란트 지역을 넘어서서는 인지도가 낮았다. 오히려 사회적 시장 경제를 체현하고 있었으며 기업계의 지지를 받고 있던 에어하르트가 기민련의 선거 운동과정에서 전국적으로는 보다 중요한 인물이었다.

1949년 8월 14일 선거 결과 기민련과 기사련이 31%를 얻어 어렵사리 제1당이 되었지만, 사민당이 29.2%를 얻었고, 10개에 달하는 군소 정당들이 난립하고 있었다. 이로써 연정이 불가피한 상황이었지만, 어떤 방식으로 연정을 구성해야 할 지에 대한 당내 합의가 존재하지는 않았다.

당시 절대 과반을 차지한 당이 없었기 때문에, 두 가지 연정 가능성이 접착되고 있었다. 먼저 기민련/기사련과 자유민주당 및 독일당(Deutsche Partei)이 함께 하는 연정 가능성이 있었다. 그러나 이 정당들을 합한 의석수가 전체 402석 중 208석으로 간신히 과반을 넘긴데다가 개개 의원들이 투표를 할 때 당론을 준수하리라는 보장이 없는 상황이었다. 다음으로 사민당과의 대연정이 논의되고 있었다. 야콥 카이저(Jakob Kaiser) 등 기민련의 많은 정치가들과 언론인들이 대연정에 대해 지지하고 있었던 것은 2차 대전으로 인한 각종의 사회 문제를 해결하고 신속한 재건에 나서는데 있어 대연정이 유리하리라는 생각 때문이었다. 실제로 쉘레스비히-홀슈타인, 함부르크, 바덴과 바이에른 등의 주정부 차원에서는 대연정이 실시되고 있기도 했다.

그러나 아테나워는 사민당을 포함하는 사회주의 세력과의 연대에 전적으로 반대하고 있었다. 그는 당시 바이에른 지역에 위치한 자매당으로서 전후부터 1949년 현재까지 변함없는 연정 파트너인 기사련과의 연대를 구축하고, 경제청(Wirtschaftsrat)에서 그가 만들어낸 구도대로 사민당을 배제한 채 보수적 자유주의 정당으로서 11.9%의 지지를 얻었던 자민당(FDP) 및 독일당(DP)과 연정을 만들어냈다. 당시 에어하르트가 사민당과 연정이 이루어질 경우 재무부장관으로 참여하지 않겠다고 선언하고, 기사련의 슈트

7) 독일당은 북독일 신교 세력들이 보수적인 신교 정당을 표방하며 만든 정당이었다. 그러나 DNVP가 되기보다는 하노버 지역 정당에 좀더 가까웠다. 이 하노버 지역 정당은 가톨릭 중앙당과 긴밀한 연대가 있었고, 이로써 DP가 기민련에 통합될 수 있을 것이다.

라우스 역시 기사련이 사민당과의 연정에 참여할 수 없다고 선언함으로써 아테나위의 연정 구상을 지원했다. 그 결과 연정 구상을 스스로 주도한 아테나위는 1949년 9월 15일에 있었던 선거에서 어렵사리 수상으로 선출될 수 있었다.⁸⁾

<표 1> 1949년 선거 결과(선거 참여율 78.5%)⁹⁾

정당	지지율	의원수
CDU/CSU	31%	139
SPD	29.2%	131
FDP	11.9%	52
NPD	2%	-

2. 기민련의 상승과 1953년 선거: “독일은 아테나위를 선택한다”

아테나위는 유럽방어공동체에 참여하기 위해 독일의 재무장에 대한 법을 연방 선거 이전에 가결시켰지만, 이를 실현시키기 위해서는 병역법을 제정해야 했고, 이를 위해서는 의회 2/3의 지지가 필요한 상황이었다. 당시 아테나위는 1950년에 창당되어 1953년에 27명의 의원을 연방 의회에 보낸 실향민연맹(Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten)의 지지를 얻어 병역법을 가결시키고자 했다. 이처럼 연정을 확대함으로써 내각에 지분 확보가 어려워질 것에 대해 기민련 내부, 자민당, 기사련 등의 반발이 거세지자, 아테나위는 선거를 앞당겨서 자신에 대한 지지를 확인시키는 계기로 삼았다.

이에 따라 1953년 선거는 “계획 경제냐 시장경제냐”라는 모토로 경제 정책을 중심으로 이루어진 49년 선거에서와는 달리 국제 정세가 중요한 내용으로 등장하였다. 53년 선거가 이루어지기 8주 전, 40만에 달하는 동독

⁸⁾ 연방 의회 수상 선거에서 그는 1표 차이로 과반 득표에 성공했는데, 이후 그가 즐겨 강조하듯이 이 한 표는 그 자신의 표였다. 기민련, 기사련 내부에서도 5명의 의원이 그를 지지하지 않았을 정도였다. 수상으로 선출된 지 1년 후인 1950년 10월 아테나위는 기민련의 대표로 선출되었고, 1966년 90세 고령이 될 때까지 당대표 자리를 유지하였다.

⁹⁾ Winfried Becker et.al.(eds), *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*, Paderborn, Schöningh, 2002, p. 723.

시민들이 소비재 부족으로 인한 데모를 벌였을 때, 소련 군대가 이 데모를 진압했던 것은 냉전 체제가 가지는 위협성을 선명하게 보여주는 사건으로 인식되었다. 53년 9월 선거 사흘 전 미 국무부 장관 덜레스(Dulles)가 “아테나워 정부의 패배는 독일 통일 전망을 위태롭게 할 것”이라고 논평했던 것도 기민련 선거 승리에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

당시 기민련은 연방 의회 선거가 사회적 시장경제 및 기독교와 공산주의 사이의 양 갈래 길에서 독일의 미래를 결정할 선거라고 선언하고 나섰다. 주된 경쟁 상대인 사민당은 동독 공산당과 가까우며, 따라서 독일 민주주의의 위협 세력인 것으로 설정하였다. “사회주의로의 모든 길은 모스크바로 통한다”는 문구를 통해서, 이러한 메시지를 선명하게 전달할 수 있도록 했다.

국제 정세가 중요한 이슈가 되었던 점과 더불어 1953년 선거의 두 번째 특징은 독일 선거 캠페인의 미국화가 발견된다는 점일 것이다. 여론 조작과 탈정치화 등이 정치의 미국화를 특징짓는 키워드로 간주되었기 때문에, 선거 캠페인의 미국화란 독일에서 긍정적으로 해석되지는 않고 있다. 선거 캠페인에 대한 유럽과 미국의 차이점을 분석하고 있는 토마스 메르겔(Thomas Mergel)에 따르면 양자는 여러 가지 점에서 현격한 차이를 보이고 있었다. 미국과 달리 유럽의 선거 문화는 근본적으로 텔레비전의 영향력이 현저히 작고, 미디어의 공공성이 크기 때문에 미국처럼 오락거리 중심이기보다는 하나의 정치 교육의 장으로서 기능했으며, 오랜 정당정치 전통으로 인해 인물보다는 정당 중심의 선거를 펼친다는 것이다. 또한 국가가 선거자금을 지원하는 관계로 선거 캠페인에 동원되는 자금을 대해서는 엄격한 통제가 이루어지고 있었기 때문에 미국에 비해 자본 투입이 적고, 그리하여 보다 덜 상업적인 선거를 할 수 밖에 없다는 것이다.¹⁰⁾ 그는 특히 독일 선거 캠페인의 특징으로 잘 조직되고 서로 대립적인 정당에 의해 주도된다는 점, 나치의 경험으로 인해 정치의 “마케팅화”에 대한 우려와 불신이 크다는 점 등을 꼽고 있다. 독일의 선거 캠페인은 대중을 설득하고 유인하고자 하는 “광고”가 아니라, “정보” 제공에 주안점을 두고 있

¹⁰⁾ Thomas Mergel, “Wahlkampf und Medien in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg”, Ute Daniel et.al., *Massenmedien in Europa des 20. Jahrhunderts*, Köln, Böhlau, 2010, pp. 382-412.

다는 것이다. 따라서 이미지보다 텍스트에 집중하며, 집회 시에도 긴 연설이 선호된다는 것이다. 1969년 이후 수상 후보들끼리의 대결이 이루어질 때조차도 두 후보들 간의 결투로 다루어지기보다는 정당 지도자의 주도하에 집단 토론이 이루어지는 경향을 보였다는 점 역시도 메르켈이 독일 선거전의 특징으로 지적한 내용이다.

그럼에도 불구하고 미국에서 활용되던 각종의 선거 캠페인 방식들이 독일에 유입되고 있었던 점도 부인할 수 없는 사실이다. 미국 대통령 선거와 마찬가지로 후보자 개인에게 집중하는 경향이 나타나기 시작했던 최초의 선거는 1953년 선거였다. 당시 기민련 측은 잡지와 텔레비전 등 여러 매체에 아테나워 수상의 개인적인 면모를 비춤으로써 친근감을 불러일으키고자 했다. 아테나워는 평소에도 미디어를 잘 활용하여 카리스마 있는 정치가로 자신을 홍보하곤 했다. 이러한 맥락에서 그는 “미디어의 영웅”, “연출의 달인”, 혹은 “의사소통의 천재” 등으로 지칭되기도 했다.¹¹⁾ 그는 독일 최초로 “홈 스토리(Home story)”를 만들어서 언론에 제시한 정치가였으며, 엄선된 언론인들만 동행하게 함으로써 해외 순방을 홍보에 철저히 활용한 정치가이기도 했다.

예컨대 선거 직전에 있었던 아테나워의 미국 방문의 경우 외정에 강한 아테나워의 정치적 역량을 보여주는데 집중되어 있었다. 이 미국 방문에서 유럽방어공동체(Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft) 협약을 체결함으로써 독일이 주권을 회복하고 미군정이 미국 대사관으로 대체될 것이 결정되는 등 가시적인 성과가 나타났음은 부인할 수 없는 사실이었다. 그러나 그 성과가 여론에 충분히 영향을 미치는 방향으로 제시되었던 것도 분명했다. 미국 방문에서 돌아온 다음날 열린 제 4차 기민련 전당 대회에서 엄청난 환호를 받으며 미국 방문의 성과를 설명하도록 함으로써, 정치적 효과가 극대화되도록 했던 일화는 유명하다.

그리하여 기민련이 선거에 이용한 세 개의 포스터 중 사민당을 비판하

¹¹⁾ Lars Rosumek, *Die Kanzler und die Medien*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, 2007, p. 67. 대표적인 아테나워의 홍보 정책 중 하나는 그가 10~15명의 언론인들과 비공식적으로 가졌던 “차 모임”이었다. 이 모임에서 그는 자신의 정책을 설명하고, 언론인들에게 그의 정책에 대한 이해를 구하고자 노력했다. 그는 이 모임에 야당을 지지하는 언론인들을 초대하는 것도 주저하지 않았다.

는 포스터를 제외한 두 개가 아테나위에 개인에 집중되어 있었다. “독일은 아테나위를 선택한다”, “아테나위가 자유로운 세계로의 길과 결부된다”는 것이 그 내용이었다. 사민당 측에서는 선거를 개인들 간의 결투로 몰아가는 것에 대해 반대하고 있었다. 당시 사민당은 거의 알려져 있지 않던 에리히 올렌하우어(Erich Ollenhauer)를 수상후보로 내세운 탓에 기민련의 선거 캠페인에 효과적으로 맞서기 어려운 상황이었다. 결국 “아테나위 선거”로 불렸던 1953년 선거를 거치면서 독일 선거 운동에서 수상 후보 개인에 집중하는 ‘개인화(Personalisierung)’의 경향이 두드러지게 된 것은 분명했다. 수상민주주의라는 단어가 인구에 회자되기 시작했던 것도 1953년 선거를 거치면서부터였다.

1953년 기민련 선거 캠페인에서 드러나는 세 번째 특징은 여론조사를 선거에 도입했다는 점이었다. 1950년대 초부터 독일 최초의 여론조사 회사인 알렌스마흐 여론조사 연구소(Das Institut für Demoskopie Allensbach)가 정기적으로 여러 정치적인 이슈들에 대한 설문 조사를 하였고, 그 결과를 정기적으로 수상청, 기민련 중앙위원회(Bundesvorstand), 내각 등에 제출하였다. 이 조사 결과를 토대로 선거 캠페인을 조직했음은 물론이다. 예컨대 1953년 여론조사 결과 국민들의 가장 큰 관심이 물가 인상임이 드러났을 때 아테나위는 선거 직전에 담배, 커피, 차에 대한 세금을 인하하였다.

특히 선거 1년 전부터 시작된 선거 준비 작업에서 기민련은 여론조사 기관인 엠니드(Emnid)의 여론조사 결과에 기초하여 선거 전략을 짰다. 내세울 만한 정치적 거물을 확보하지 못한 사민당과는 달리 아테나위를 전면에 내세워서 국민적인 신뢰를 확보하는 것, 실현하기 어려운 목표를 제시하기 보다는 현재까지의 정치를 미래에도 지속하겠다고 선언하는 것, 사민당을 적대시하고 연정 파트너인 자민당의 경우 무시함으로써 군소 정당으로 만들어버리는 것, 기독교에 대한 언급을 삼감으로써 비기독교 유권자들의 지지를 얻는 것 등이 큰 틀이었다.¹²⁾

이처럼 기민련이 여론조사기관을 활용하고, 선거의 전문화를 꾀하는데 집중했던 것은 기민련이 다양한 유권자들을 아우르는 대중 정당을 목표로 하고 있었기 때문이었다.¹³⁾ 사민당에 비해 당원수가 현저히 적었던 기민련

12) Yvonne Kuhn, Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag, 2012, p. 75.

으로서는 유권자 층을 넓히는데 집중할 수밖에 없는 상황이기도 했다. 아울러 선거 자금이 풍부했던 반면 당 조직은 취약한 상태였기 때문에, 선거 전략을 외부 기관에 의지했던 것으로 해석할 수도 있을 것이다.

이와는 달리 사민당은 1960년대까지도 전통적인 지지자 층의 지지를 극대화시키고 당 소속 매체에 집중하는 등 기민련과는 그 차이를 분명히 했다. 사민당에서는 여론조사 기관을 활용하는 것을 꺼리고 있었으며, 전통적인 방식의 포스터, 집회 등을 선호하고 있었다. 당시 사민당에서는 방송보다 신문과 잡지가 중요하다는 입장이었고, 그 결과 사민당이 너무나 많은 텍스트 브로쉬어를 만들어낸다는 비판을 받기도 했다.¹⁴⁾ 이에 대해 선거를 책임진 프리츠 하이네(Fritz Heine)는 시민들이 그렇지 않아도 읽기를 꺼리는 가운데, 텍스트로 된 선거 운동마저 포기한다면 “생각 없는 선거전”에 빠져들게 될 것이라고 맞서기도 했다. 53년 선거에서 사민당이 4종의 선거 신문을 발간하고 있었던 것은 이러한 논리의 연장선에 있는 일이었다.¹⁵⁾

1953년 선거는 독일의 정당 체제를 안정시킨 선거로 평가되고 있다. 1949년 선거에서는 10여개에 달하던 정당들이 난립했지만, 1953년 선거의 경우 기민련, 기사련과 사민당이 맞서고, 자민당이 균형추가 되는 정당 체제가 갖추어지게 되었던 것이다.¹⁶⁾ 53년 선거 후 기민련/기사련과 자민당(FDP), 독일당(DP)의 연정 구도는 지속되었다.

13) Lars Rosumek에 따르면, 기민련이 표방했던 협소한 지지층을 넘어서는 통합 정당의 모습은 독일 정치에서는 새로운 것이었다. 미국 정당연구자 Russel J. Dalton은 기민련이 중부유럽에서 가장 큰 대중정당이라고 주장하기도 했다. Lars Rosumek, *Ibid.*, p. 58.

14) 이 시기에도 선거 캠페인은 인쇄물을 통해서 이루어졌다. 플래카드, 신문, 브로쉬어 등이 널리 활용되었다. 1952년 12월부터 정기적인 텔레비전 방송이 시작되었으나 아직 선거 캠페인에 두루 활용되지는 못했다.

15) Mathias Friedel, “Die Bundestagswahl 1953”, Nikolaus Jackob, *Wahlkämpfe in Deutschland: Fallstudien zur Wahlkampfkommunikation 1912-2005*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 121.

16) 이 선거에서는 1933년 이전부터 존재해온 사회구조적 갈등 요소가 고스란히 드러나고 있었고, 두 번째 선거인 53년 선거부터 그러한 경향이 극복된다는 점에서 독일 선거 분석으로 유명한 Falter는 바이마르에서 본으로의 이행을 보여주는 선거라고 평가하고 있기도 하다. Christina Holz-Bache, “Wahlkämpfe in Deutschland”, Andreas Dörner et.al., *Wahl-Kämpfe*, Berlin, Suhrkamp, 2002, p. 216.

<표 2> 1953년 9월 연방의회 선거결과(선거 참여율 86%)¹⁷⁾

정당	정당지지율	의원수
CDU/CSU	45.2%	243
SPD	28.2%	151
FDP	9.5%	48

3. 아데나워와 1957년 선거: “실험은 노(NO)“-아데나워

아데나워가 “우리 정치 전체에서 가장 본질적인 것은 다음 선거에서 좋은 성적을 내도록 하는데 있다”고 언명한 것은 그의 정치를 이해하는데 핵심적인 내용이었다. 인기 없는 법안들은 집권 초기에 제정하여 집권 말기에는 잊혀질 수 있도록 했던 반면, 인기를 끌 수 있는 정책들은 선거 직전에 공표되었다. 연금개혁안이 1957년 선거를 앞두고 제정된 것은 그런 이유에서였다.

연금개혁안의 인기와 더불어,¹⁸⁾ 1957년 선거 승리는 효과적인 선거 캠페인 덕택이기도 했던 것으로 평가되고 있다. 이 선거에서 기민련이 선거 자금으로 지출한 금액은 3천5백만 마르크로서 사민당의 8백만 마르크와 비교되지 않을 정도의 금액이었다.¹⁹⁾

앞서 언급되었다시피 일찌감치 이미 1950년부터 선거에 통계적인 요소를 도입했던 아데나워는 1957년 선거에서도 여론조사 결과를 토대로 선거 전략을 짰다. 알렌스바흐(Allensbach) 기업을 통해서 여론조사를 하였고, 당시 국민들에게 공포와 안전에 대한 갈망이 지배적이었다는 것을 파악한 후 이를 선거에 도입하였다. 원래 1957년 선거의 슬러건은 “통일”이었지만, 이 여론조사 결과를 토대로 “실험은 노-콘라드 아데나워”를 선거 슬러건으로 내걸었다. 이는 아데나워의 고령이 단점이기보다 장점일 수 있도록 하는

¹⁷⁾ Winfried Becker et.al.(eds), *Ibid.*, p. 723.

¹⁸⁾ 원래 사회보장 정책에 대한 포괄적인 개혁을 제안하고, 기민련의 연금 개혁안을 지지했던 사민당은 1957년 선거에서 이 연금 개혁안으로 인한 반사 효과를 기대했으나, 여론은 연금 개혁안의 공을 기민련에 돌리고 있다는 것이 뚜렷이 드러났다.

¹⁹⁾ 1961년 선거에서 기민련이 3000~3500만, 사민당이 2800~3000만 마르크를 지출한 것은 이 1957년 선거의 여파이기도 할 듯하다. Michael Koss, *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, p. 121.

슬러건이기도 했다. 당시 아테나위는 82세 고령이었다.

이 선거는 공산주의에 대한 국민의 불안감을 최대로 동원한 선거이기도 했다. 이러한 선택은 50년대 국민들이 심리적으로 안정을 회구하고 있기도 했거니와 1년 전에 있었던 헝가리 봉기를 소비에트가 폭력적으로 진압한 현실도 맞물려있는 선택이었다. 단순한 메시지를 효과적으로 전달하는데 일가견이 있는 아테나위는 “서독이 기독교 국가로 남을 것인지 공산주의화 될 것인지를 이 선거가 결정하게 될 것”이라는 메시지를 던지는데 주력했다. 모든 형태의 사회주의가 안보에 위협적인 것으로 보이게 함으로써 사민당을 고립시키는 것은 1990년대까지 지속된 기민련의 항구적인 선거 전략이었다. 그리하여 안보 이슈가 이처럼 중요한 비중을 차지하는 유럽 국가는 없었다는 평가도 놀랍지는 않다.²⁰⁾

또한 후보자 개인에 집중하는 경향도 53년 선거보다 더욱 뚜렷했다. 국민 절반 정도가 아테나위를 군주처럼 존경한다는 당시의 여론조사 결과와 반영된 선거 캠페인이었다.²¹⁾ 이 시기에는 뚜렷한 선거 프로그램도 없이 아테나위를 선거의 구심점으로 삼을 정도였다.²²⁾ “실험은 노(Keine Experiment)”, “앞으로도 그렇게”라는 선거 구호들에서 아테나위 수상은 안정을 상징하는 인물로 부각되고 있었다. 그러나 이 시기 선거캠페인이 아테나위에만 집중되고 있지는 않았다. 그가 여전히 높은 인기를 누리고 있기는 했으나, 하강 국면에 있었던 것도 사실이었다. 따라서 에어하르트가 아테나위와 같은 크기로 플래카드에 인쇄되는가하면, 다른 장관들을 포스터에 포함시켜 아테나위가 유능한 팀의 지원을 받는 지도자라는 사실을 강조하기도 했다.

1957년 선거에서 기민련과 기사련은 연금개혁안에 대한 환호를 배경으로 50.2%라는 절대 과반을 확보하게 되었다. 독일 정당사에서 유일무이한 상황이었다. 단독으로도 집권이 가능했으나 기민련은 독일당(DP)과 연정하는 편을 택했다. 그동안 연정에 참여해온 자민당과 연정을 지속하지 않게 된 것은 유럽 통합을 지향하는 기민련에게 민족주의를 표방하는 자민당의

20) Geoffrey Pridham, *Christian Democracy in Western Germany*, London, Routledge, p. 340.

21) Geoffrey Pridham, *Ibid.*, p. 340.

22) Lars Rosumek, *Ibid.*, p. 69.

외교노선이 부담스러워진 점, 사회정책에 대한 자민당의 반감이 기민련 노조 세력의 반발을 사고 있었던 점, 그리고 자유주의적인 자민당의 교육 정책에 대해 기민련의 가톨릭 세력들이 반감을 가지게 된 점 등에 기인한 것이었다.

<표 3> 1957년 9월 연방의회 선거결과(선거 참여율 87.8%)²³⁾

정당	정당지지율	의원수
CDU/CSU	50.2%	270
SPD	31.8%	169
FDP	7.7%	41

4. 1961년 선거: 아데나워와 “팀” vs. “브란트와 함께 앞으로”

1961년 선거 캠페인은 전문화된 선거기법을 동원하던 여타의 선거와는 다른 예외적인 선거였다. 베를린 장벽이 이 선거가 있기 한 달 전에 세워졌던 것이다. 따라서 이미 준비된 여러 홍보물들은 무용지물이 되는 상황이었다. 베를린 시장이던 빌리 브란트보다도 아데나워가 이처럼 변화된 상황에 적응하는데 어려움을 겪고 있었다. 베를린 장벽이 세워지기 전 49%에 달하던 기민련의 정당 지지율이 35%로 급감하기도 했다.²⁴⁾

이 시기 사민당은 85세로 노쇠한 아데나워와 달리 47세이던 빌리 브란트의 인기를 활용하여, 사민당 역사상 처음으로 개인에 집중하는 선거전을 펼쳤다. “브란트와 함께 앞으로(Voran mit Willy Brandt)”가 이 시기 사민당의 선거 슬러건이었다. 이 시기에는 사민당도 홍보 전문가들의 도움을 받아 전문적인 홍보 방식을 활용하였다. 사민당의 선거 담당자들은 1959년에 있었던 영국 선거와 60년에 있었던 미국 대통령 선거를 면밀히 분석하였고,²⁵⁾ 그 결과로 텔레비전에 집중하였으며, 쟁점에 집중하기보다 후보자

23) Winfried Becker et.al.(eds), *Ibid.*, p. 723.

24) Hans-Peter Schwarz, “Die CDU/CSU -Fraktion in der Ära Adenauer, 1949~1963”, Hans-Peter Schwarz(ed.), *Die Fraktion als Machtfaktor*, München, Pantheon Verlag, 2009, p. 43.

25) 최초로 텔레비전이 중요한 역할을 담당한 1960년 선거에서 TV 토론에서 승리한 케네디가 승리를 거둘 수 있었다.

개인에 집중하는 선거 운동을 펼쳤다. 실제로 브란트가 아테나워에게 TV 토론을 제안했다가 거절당하기도 했다.

1961년 당시 기민련의 선거 캠페인은 전통적으로 기민련의 구심점이 되었던 반사회주의였다. 소비에트가 기민련의 패배를 바란다는 식의 반공 정서를 활용하도록 한다는 것이 선거 전략이었다. 반면 슬리건으로 “아테나워, 에어하르트 그리고 팀”을 내세운 데서 보듯이, 아테나워에 집중해온 기존의 경향에서 현저히 후퇴한 선거전을 펼쳤다.

이 선거전은 기민련으로서는 특히 힘겨운 선거였다. 1960년대 초반부터 아테나워나 에어하르트의 인기를 능가하는 브란트의 인기가 중요한 이유였다. 베를린 위기조차도 아테나워의 기민련이 아니라 당시 47세이던 서베를린 시장 브란트의 인기를 높여줄 뿐이었다. 이에 따라 그가 혼외자였다거나 나치 시기에 노르웨이로 망명했던 그가 노르웨이 군복을 입고 독일로 귀국 했다는 사실들을 지적하는 등 아테나워가 직접 나서 브란트에 대한 인신공격을 감행하기도 했다.

이 선거가 어려웠던 또 하나의 이유는 교회와 사민당의 관계가 개선되고 있었다는 사실이었다. 기민련 측에서는 사민당이 전략적으로 교회에 접근하고 있다는 등의 비난을 퍼부으며 교황과 사민당이 가까워지는 것을 막고자 했다.

1961년 선거에서 기민련은 5%의 득표 감소를 기록하며 절대 과반을 잃고 45.3%의 지지를 얻어 가까스로 여당의 자리를 지킬 수 있었다. 반대로 고데스베르거 강령(Godesberger Programm)을 통해 맑스주의적인 색채를 탈각한 사민당은 젊은 유권자들을 흡수하여 5% 가까운 득표율 증가를 통해 36.3%의 지지를 기록했다. 1919년 제국 의회 선거한 참여한 이후 가장 좋은 성적이었다. 기민련 지지율 감소로 인한 최대 수혜자는 자민당으로서, 1957년 선거보다 5%이상 득표한 12.8%의 득표율을 기록했다.

아테나워에 대한 지지가 뒤흔들리는 상황에서도 이 시기 정권 교체기 이루어지지 못한 것은 당시 분단 상황 탓인 것으로 분석되고 있었다. 냉전과 베를린 장벽 건설 등의 외정적 불안 요소에 더해 정권 교체를 통해서 내정적 혼란이 더해지는 것을 피하고자 하는 심리가 지배적이었다는 것이다. 이에 더해 57년에 사민당이 노동자 정당에서 대중 정당으로 선회하기는 하였으나, 기존 기민련 유권자들을 끌어올 정도로 분명한 변화가 나타

나고 있지 않았던 점도 지적되고 있다.²⁶⁾

이러한 상황 하에서 정부 구성은 대단한 난제였다. 61년 선거 당시 자민당이 “아데나워 없는 연정”을 선거 모토로 내걸고 에어하르트에 대한 지지를 표명했기 때문이었다. 아데나워는 한편으로 임기 끝까지 수상직에 머무르지 않으리라고 말함으로써 지지를 얻었고, 다른 한편으로는 당시까지 불가능한 것으로 여겨졌던 사민당과의 연정 카드를 만지작거리며 자민당을 압박한 끝에 51일 만에 결국 항복을 받아냈다. 대연정 가능성에 위축된 자민당이 항복할 수밖에 없는 분위기를 조성하였던 것이다. 아데나워가 그동안 일관되게 고수해왔던 반 사민당 투쟁을 생각할 때, 놀랍기 그지없는 일이었다. 그러나 결국 사민당의 원내 교섭단체역시도 아데나워 주도 하의 대연정을 받아들일 수 없다고 결의하였다.

이처럼 어렵사리 자민당과의 연정 체결에 성공하였으나 아데나워 역시도 비싼 대가를 치러야 했다. 자민당의 반대로 하인리히 폰 브렌타노(Heinrich von Brentano) 외무 장관 대신 게하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)를 임명해야 했는데, 이는 미국과의 연대를 강화하는 외교 정책을 펼 것을 자민당이 주장했기 때문이었다. 이 시기 20명의 장관들 중 기민련이 11명, 기사련이 4명, 그리고 자민당이 5명의 장관을 선출할 수 있게 되었다. 또한 아데나워는 자신의 퇴임시기를 명시해야 했다. 이에 따라 그는 1962년 크리스마스에 즈음하여 1963년 가을까지는 퇴진하겠다고 선언하였다.

<표 4> 1961년 9월 연방의회 선거결과(선거 참여율 87.7%)²⁷⁾

정당	정당지지율	의원수
CDU/CSU	45.4%	242
SPD	36.2%	190
FDP	12.8%	67

²⁶⁾ Ulrich Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München, Beck, 2017, p. 757.

²⁷⁾ Winfried Becker et.al.(ed), *Ibid.*, p. 724.

Ⅲ. 에어하르트 집권기 1965년 선거: “안전” 선거

실제로 아데나워는 회기 중반인 1963년 수상직에서 물러났고, 그 뒤를 이어 에어하르트가 1963년 수상으로 선출되었다. 아데나워가 에어하르트를 후계자로 인정하지 않았다는 것은 널리 알려진 사실이었다. 그가 수상직을 수행할 정도의 결단력이 없다는 점과 영미권에 친화적인 이 재무부 장관이 프랑스와의 우호 관계를 유지하기 보다는 미국과의 협조 관계를 구축하게 되리라는 것이 중요한 논거였다. 아데나워가 임기 중 퇴임한 가운데 연방 의회 선거를 치르지 않은 채 수상이 된 에어하르트에게 있어서, 1965년 연방 의회 선거는 그의 권력이 유지될 수 있을지를 결정하는 중요한 시험대가 되었다. 그에 대한 당내 지지가 유권자들에게서 그가 가지는 호소력 탓이었기 때문에 더욱 그럴 수밖에 없었다.

1965년 선거 캠페인을 두고 기민련의 공식 당사를 저술한 한스-오토 클라인만(Hans-Otto Kleinmann)은 기민련 역사상 최고의 선거전으로 꼽고 있다.²⁸⁾ 1965년 독일의 여러 정당들은 사민당이 1500만 마르크, 기민련이 1250만 마르크, 기사련이 4백만 마르크로 선거 비용을 제한하고, “사실에 근거하고 공평한 방식으로” 선거전을 치르며, 선거를 위한 모든 조치는 선거일로부터 8주 전으로만 제한하기로 합의하기에 이르렀다. 이 선거 협약에 대해서 당시 유권자의 74%가 지지 의사를 표명하였다.²⁹⁾ 물론 실제로는 이 선거협약이 지켜지지 않았고, 연방 정부 산하 기구이던 국정홍보처(Bundespresseamt)가 에어하르트 수상을 위해 직접 선거 운동에 참여하는 등 정부의 선거 중립도 지켜지지 않았다. 그럼에도 불구하고 이러한 합의가 이루어진 사실 자체는 의미 있는 진전이라고 볼 수 있을 것이다.

아울러 이 선거전에서는 선거 홍보 전문가, 앙케이트 등 여러 전문적인 요소가 양당 모두에 의해 받아들여짐으로써, 정치의 미디어화 및 선거 캠페인의 미국화 경향도 가속화되었던 것으로 평가되고 있다. 그 결과 흥미롭게도 양당의 선거 슬러건은 거의 차이가 없었다. “확실히 안전하다(Sicher ist sicher)-사민당”, “우리의 안전(Unsere Sicherheit)-기민련”이 각각

²⁸⁾ Hans-Otto Kleinmann, *Geschichte der CDU*, Stuttgart, DVA, 1993, p. 248.

²⁹⁾ Yvonne Kuhn, *Ibid.*, pp. 76-77.

양당의 슬러전이었다. 결국 두 당의 차이는 양당 후보에서 나타나고 있을 뿐이었다.

기민련은 당시 기민련 당 지지도를 훨씬 능가하는 높은 인기를 얻고 있던 수상 에어하르트 개인에 집중하는 전략을 추구했다. 또한 설문 조사를 통해 국민 대다수가 정당에 대해 염증을 느끼고, 기민련과 사민당의 결정적인 차이를 인지하지 못하고 있으며, 정당 간 대결 구도로는 별반 성공을 거두기 어렵다고 판명되자, 사민당을 무시하는 전략을 채택했다. 에어하르트를 강조하기 위해 “에어하르트나 브란트냐”라는 슬러전을 건 것을 제외하고 사민당은 기민련의 선거 수사학에서 거의 전적으로 배제되었다. 당시의 대표적인 슬러전은 “중요한 것은 독일과 당신이다-기민련”으로서, 어떤 구체적인 정치적 내용보다 민족 감정에 호소하려는 의도로 만들어졌다. 당시 에어하르트는 특별기차를 타고 독일 전역 300여 곳을 지지 방문하면서, 국민들에게 잘 다가가는 능숙한 연설가로서의 면모를 잘 드러내주었다.

아울러 특정한 사회 집단들의 이해관계를 반영하는 여러 관련 프로그램들을 내걸었고, 다양한 관련 회의를 개최하였다. 중간계급과 피난민 위원회, 보건 정책 위원회, 직업여성 위원회, 농민 위원회, 도시 계획 위원회 등 다양한 전문 위원회 회의들을 개최하였던 것이다. 이는 당시 경제가 활황을 누리고 있던 상황에서 가능한 일이었다.

이 선거에서 기민련은 47.6%를 얻어 1957년 아데나워의 승리 이후 두 번째로 좋은 결과를 얻으며, “명백한 승리”를 거두었다. 자민당은 9.6%의 지지를 얻었던 반면, 선거 전에 있었던 여론조사 결과 47%의 지지를 얻기도 했던 사민당은 이 시기에 39.3%의 지지를 얻었다. 이는 수상후보이던 브란트가 선거 사흘 후 더 이상 후보로 나서지 않겠다고 선언할 정도로 기대에 못 미치는 성적이었다. 당시 기민련이 이처럼 선거에서 승리할 수 있었던 것은 경제 상황이 극도로 좋았던 덕분이기도 했다. 1964년과 65년에 각각 6.6%와 5.2%의 성장률을 기록했으며, 실업률은 0.7%에 불과했다.³⁰⁾

그러나 이 선거에서 기민련의 한계가 명백하게 드러나기도 했다. 무엇보다 눈에 띄는 현상은 농촌 지역에서 57%를 얻었던 반면, 대도시 지역의 경우 39%를 얻어 전체 평균보다 훨씬 낮은 득표율을 기록한 사실이었다.

³⁰⁾ Ulrich Herbert, *Ibid.*, p. 779.

그리하여 “프랑크푸르트 알게마이네 차이퉁(Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ)”지는 기민련이 “너무 낡고, 너무 협소하고, 너무 가톨릭적이며, 너무 농촌적”임이 이 선거에서 드러났다고 논평한 바 있었다.³¹⁾ 게다가 기민련은 지나치게 남성 당원 비율이 높은 남성 위주의 정당이기도 했다. 이 시기 기민련은 “할아버지당”으로서의 이미지를 벗어던지지 못하고 있었다. 기민련의 지지자와 당원들 간의 괴리가 점점 더 커져가고 있었다. 반면, 사민당이 고데스베르크 강령을 통해 새로운 개혁 정당이 됨으로써 기민련과 사민당의 지지율 격차는 점차 감소하게 되었다.³²⁾

<표 5> 1965년 9월 연방의회 선거결과(선거참여율 86.8%)³³⁾

정당	지지율	의원수
CDU/CSU	47.6%	245
SPD	39.3%	202
FDP	9.5%	49

IV. 대연정 시기인 69년 선거: “빼앗긴 승리”

1966년 에어하르트가 세금 인상 문제로 자민당과 대립한 끝에 수상 직에서 사퇴하게 되었다. 그 결과로 기민련은 쿠르트 게오르크 키징어(Kurt Georg Kiesinger)를 수상으로 선출하고 사민당과 대연정에 착수하게 되었다. 이 대연정에 대한 평가는 엇갈리고 있는 상황이나, 69년 연방 의회 선거가 열릴 당시 대연정을 지속하는 것에 대해서 기민련과 사민당 모두 반대하고 있었다는 사실은 분명했다.

대연정이 종식되는 과정에는 여러 가지 정치적 사건으로 점철되고 있었다. 연방의회 의장이던 오이겐 거스텐마이어(Eugen Gerstenmaier)가 자신이 나치 시기 교원으로 활약하지 못했던 것에 대한 보상금을 수령하기에 용이

³¹⁾ Hans-Otto Kleinmann, *Ibid.*, p. 258.

³²⁾ 1961년 9.2%에서 1966년 경에는 3.4%로 감소하게 되었다.

³³⁾ Winfried Becker et.al.(ed), *Ibid.*, p. 724.

하도록 나치 배상금 관련 입법 과정에 스스로 영향을 미쳤다는 비판을 받게 되는데 더해 부동산 소유 문제가 다시 불거지자, 결국 연방의회 대통령 자리에서 물러나게 되었다. 연방의회 대통령 자리가 공석이 되자 기민련은 연방의회 대통령 후보로 카이-우베 폰 하셀(Kai-Uwe von Hassel)을 내세웠으나, 사민당이 그를 지지하지 않음으로써 기민련과의 불화를 분명히 했다.

연방대통령 선출 과정도 한편의 드라마를 연출하고 있었다. 사민당과 자민당은 기민련의 반대를 무릅쓰고, 사민당의 구슈타브 하이네만(Gustav Heinemann)을 연방 대통령으로 선출하였다. 새로 선출된 자민당 당수 발터 쉘(Walter Scheel) 주도 하에 사민당과 자민당의 공조가 이루어지고 있었던 것이다.³⁴⁾ 아데나워 정부에서 초대 내무부 장관을 지내다가 아데나워의 재무장 계획에 반대하기 위해 1950년 사임하고 사민당에 입당한 바 있는 하이네만은 기민련 측에서 받아들이기 어려운 인물일 수밖에 없었다. 자민당 내에서도 사민당 후보를 지지하는 것에 반대하는 세력들이 있었으나 쉘은 그 경우 당대표에서 퇴진하겠다고 배수진을 쳐서 자민당 의원의 단합을 끌어낼 수 있었다. 하이네만 대통령은 언론 인터뷰에서 그가 대통령이 됨으로써 “살짝 정권 교체(Stück Machtwechsel)”가 일어났다고 선언하기도 하였다.

이는 자민당 자체의 성격이 변화하게 된 탓도 있었다. 독일에서 가장 큰 주이던 노르트라인 베스트팔렌(Nordrhein Westfalen) 주에서 기민련과 자민당이 아니라 자민당과 사민당이 1966년부터 연정을 구성하였는가 하면, 2년 후인 1968년 자민당의 연례 당 대회에서 자민당과 사민당의 연정을 강력히 지지했던 발터 쉘(Walter Scheel)이 자민당의 우익 민족주의 세력을 대변하던 에리히 멘데(Erich Mende)를 누르고 당대표로 선출되었다. 자민당 내에서 민족자유주의(Nationalliberal) 전통을 주장하던 세력과 사회자유주의적인(Sozialliberal) 경향을 지향하는 세력들 간의 오랜 내홍을 겪은 후였다.³⁵⁾

34) 이처럼 자민당과 사민당의 연합에도 불구하고 8시간에 걸친 3회의 표결 끝에 하이네만은 어렵사리 대통령으로 선출될 수 있었다.

35) 발터 쉘이 1968년 자민당의 대표로 선출되었던 데서 보듯이 자민당은 중도 좌파 정당으로 변모하게 되었고 그 결과 사민당과 한층 가까워졌다. 이러한 변화의 결과로 자민당은 전통적인 지지 기반이던 농민과 옛 중간 계급 등에서 지지를 상실한

이처럼 연정 파트너이던 자민당이 면모를 일신하는 상황에서, 기민련으로서의 1969년 선거의 승리가 절실했다. 기민련은 사민당의 독일 정책과 동방 정책을 비난하는 가운데, 자신들이야말로 독일 국민들의 이해관계를 대변하고 있다고 자처하였다. 당시 기민련이 가진 가장 강력한 무기는 키싱어 수상 자신이었다. 대연정 하에서 키싱어는 강력한 국민적 지지를 얻고 있었다. 연방이 해체되기 직전인 1969년 9월에도 52%의 설문 응답자가 그를 수상으로 선호하고 있었다.³⁶⁾ 반면 사민당의 브란트는 21%의 지지를 얻고 있을 뿐이었다. 기민련과 기사련이 선거 캠페인을 키싱어에게 맞추어 “키싱어와 함께 70년대로”, “문제는 수상에 달렸다(Auf den Kanzler kommt es an)”를 슬러건으로 삼았던 것은 이러한 맥락에서였다. 반면 브란트의 낮아진 인기를 반영하듯 사민당은 팀을 선거 홍보에서 중심으로 삼고 있었다.

기민련, 기사련은 이 선거에서 46.1%의 지지를 얻었고, 이는 1965년 선거보다 1.5% 하락한 것이었다. 자민당의 쉘은 선거 당일 밤에 있었던 체데에프(ZDF) 방송과의 인터뷰에서 “나는 이번 선거의 패배자”라고 인정했고,³⁷⁾ 같은 날 기민련 측에서는 승리를 자축하고 있었다. 키싱어 수상 역시도 남독일 신문(Süddeutsche Zeitung) 소속으로 당대의 대표적인 언론인이던 한스 울리히 켐프스키(Hans Ulrich Kempfski)와 대담에서 “우리가 이겼다”고 선언했다고 한다.³⁸⁾ 당시 사민당은 42.7%를 얻었을 뿐이었기 때문에 선거에서 승리했다고 보기는 어려웠고, 자민당 역시도 9.5% 지지에서 5.8%로 지지율이 급감한 상태였다.

그러나 독일 선거에서 흔히 그러하듯이, 산술적인 지지율 변화로 정권 교체 여부를 가늠할 수는 없는 일이었다. 결국 사민당은 자민당과의 연정을 통해 6석 차이로 전후 최초의 집권에 성공할 수 있었다. 기민련이 이 선거에 대해 흔쾌히 승복하지 않았음은 물론이다. “거대한 배반”, “유권자

반면, 새로운 중간 계급과 전문가 계층의 지지를 얻게 되었다. 1965년 자민당을 지지했던 유권자 중 25%만이 1969년 자민당에 투표했을 정도로 당의 면모가 현격히 달라졌다. Dietrich Orlow, *A History of Modern Germany*, p. 275.

³⁶⁾ Karlheinz Niclauss, *Kanzlerdemokratie*, Stuttgart, UTB, 2004, p. 123.

³⁷⁾ Arnulf Baring, *Machtwechsel*, Stuttgart, DVA, 1982, p. 152.

³⁸⁾ Hans Ulrich Kempfski, *Um die Macht*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 145.

에 대한 폭동”, “빼앗긴 승리” 등의 어구는 기민련 지도자들이 이 선거를 평가하는데 활용한 문구들이었다. 이처럼 선거의 결과가 불분명했던 탓에, 이후 기민련 다수는 1969년의 권력 상실이 “사고(Betriebsunfall)”일 뿐이라는 입장을 버리지 못하고 있었다. 이후 기민련은 오랫동안 방향을 제대로 정립하지 못한 채, 여당도 야당도 아닌 상태로 표류하게 되었다.

<표 6> 1969년 9월 연방의회 선거결과(선거참여율 86.7%)³⁹⁾

정당	지지율	의원수
CDU/CSU	46.4%	242
SPD	42.7%	224
FDP	5.8%	30

V. 맺음말

선거 제도가 정착되는 과정은 민주주의가 자리잡혀가는 과정이라 해도 과언이 아닐 것이다. 전후 독일은 정당과 정치에 대한 깊은 불신과 반감에도 불구하고 정당정치, 의회정치를 성공적으로 지켜냈다. 이 과정에서 눈에 띄는 현상은 대단히 안정적인 여당지지율이었다. 1949년 최초의 선거를 제외하고는 모두 여당으로서 선거전에 참여했던 여섯 차례의 선거에서 기민련 지지율에는 큰 변화가 나타나지 않고 있었다. 이와 더불어 선거 전략의 측면에서도 뚜렷한 변화를 발견하기 어렵다. 1949년 선거를 필두로 69년까지 있었던 여섯 차례의 선거전에서는 몇 가지 뚜렷하고 일관된 특징들이 큰 변화 없이 지속되고 있었음을 볼 수 있다.

먼저 최초의 선거라는 예외적인 상황에서 열린 1949년 선거를 제외하고는 53년 선거부터 69년 선거에 이르기까지 모두 후보자 개인에 집중하는 경향을 보이고 있다는 사실이었다. 아테나워 집권 말기 아테나워 개인에 대한 지지도가 하락하게 된 1961년 선거에서 그 경향이 다소 완화되기는 하였으나 이는 예외적인 현상으로서, 인기 있는 수상 후보자에 집중함으로

³⁹⁾ Winfried Becker et.al.(eds), *Ibid.*, p. 724.

써 정당에 대한 설득력을 높이고자 하는 일관된 경향성을 발견할 수 있었다. 이처럼 후보자 개인에 집중하는 현상은 전통적으로 정책에 집중하는 경향을 보이던 사민당에까지 영향을 미쳐서, 1961년부터는 사민당조차도 빌리 브란트 수상을 전면에 내세우는 선거전을 펴기도 하였다. 이처럼 후보자 개인에 집중하는 경향은 독일의 선거전이 미국 선거전의 영향을 받고 있음을 보여주는 대표적인 사례이기도 했다.

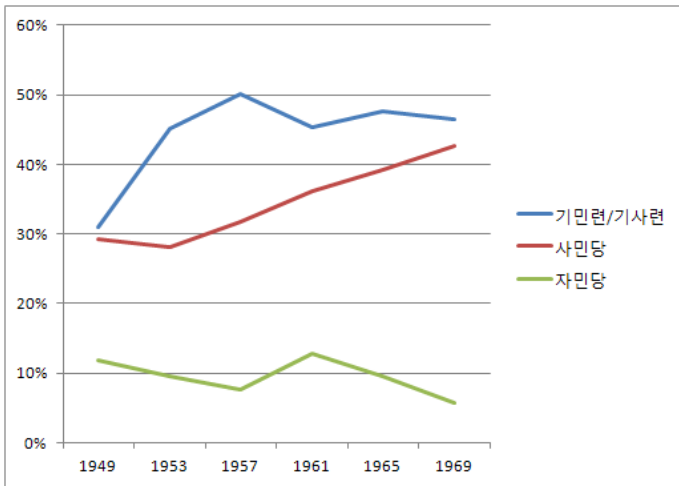
두 번째로 여론조사 기관의 영향력이 점증하고 있음을 볼 수 있었다. 기실 기민련은 이미 1953년부터 여론조사 기관과 광고회사를 선거전에 동원하였고, 1961년부터는 복수의 광고 회사를 경쟁시킴으로써 선거전의 전문성을 높이기도 했다. 정당으로서 국민에게 전달하고 싶은 메시지를 선택하는데 있어 정당 내부의 논의를 거치기보다는 여론조사에서 나타나고 있는 국민 정서를 심분 활용하고 있었음을 볼 수 있다. 53년 선거에서 국민들의 가장 큰 관심사가 물가인상일 때 선거 직전에 세금 인하를 단행했는가하면, 여론조사 결과를 토대로 원래 준비한 선거 슬러건이던 “통일” 대신 “실험은 노”를 슬러건으로 내세운 57년 선거는 그 대표적인 예였다.

이는 논리적으로 정당이 채택할 수 있는 ‘하나의’ 가능성일 뿐 유일한 방안이라고 보기는 어렵다. 아테나위가 당권과 정권을 모두 쥐고 있는 상황으로 말미암아 당 조직이 극히 취약했던 가운데 선거 전략을 외부에 맡긴 결과로서 설명될 수도 있다. 당 조직이 강고했던 사민당이 65년에야 비로소 여론조사 기관을 선거 캠페인에 동원하게 되었던 것은 기민련이 걸어간 길이 외길이 아니었음을 잘 보여주는 사례라 할 것이다.

마지막으로 두드러진 것은 공산주의에 대한 위협이 대부분의 선거전에서 상수로 활용되고 있었다는 점이다. 모든 종류의 사회주의를 위협시키고, 사민당을 친 공산주의 세력으로 낙인찍고 적대시하는 방식은 기민련 선거전에서 지속적으로 발견되는 현상이었다. 그 결과 독일은 안보 이슈가 가장 중요한 비중을 차지하는 유럽 국가였다는 평가를 받았다. 냉전 체제 하 분단국으로서 안보 이슈가 다른 유럽 국가들보다 중요했음은 부인할 수 없는 사실이나, 문제는 실제로 존재하는 위협에 상응하는 정도로 반공주의를 동원하고 있었는가일 것이다. 기민련 선거전에서 나타나고 있는 반공주의는 동독의 존재로 말미암은 실제적 위협보다는 사민당을 적대시하고 고립시키는데 방점이 있었던 만큼, 선거전에서 효율적인 도구였을망정 합당한 도구

였다고 말하기는 어려울 것이다.

선거 캠페인의 효율성이 선거 승리에 어느 정도로 작용하는지에 대해서는 판단하기 어렵다. 그러나 기민련이 1965년까지 집권에 성공했을망정, 역대의 선거들을 두고 기민련의 성공 스토리만으로 해석하기는 어렵다는 점은 분명하다. 본문에서 언급된 기민련과 사민당, 자민당의 지지율 변동 추이를 토대로 아래와 같은 그래프를 만들 수 있었다. 사민당이 지속적으로 위력적으로 지지율을 높여가고 있었던 반면, 기민련의 경우 1957년을 정점으로 하여 지속적인 하락을 경험하고 있었음을 볼 수 있다.



1949년부터 1969년까지 기민련이 행한 선거 전략의 측면에서 이러한 결과에 대한 원인을 찾는다면, 1949년부터 1969년에 이르기까지 뚜렷한 변화를 전혀 보이지 않고 있던 선거 전략에서도 그 원인을 찾을 수 있다는 것이 이 글의 결론이다. 수상 후보 개인에 집중하는 전략의 경우 아데나워, 에어하르트, 키싱어 모두 전후부터 지속적으로 정치활동을 한 인물로서 시대적인 변화를 전혀 반영하지 못하고 있었다. 또한 정치적인 상황이 지속적으로 변화하고 있었음에도 불구하고 반공주의는 공고한 상수로 자리하고 있었다. 공산주의에 대한 국민의 불안감을 동원하는 방식의 선거전은 국제

관계가 변화하고 사민당이 주장하는 동방정책에 대한 국민적 지지가 높아 가는 상황 등을 전혀 반영하지 못하고 있었다. 무엇보다 정당의 정책적인 논의를 중심으로 선거 정책을 적극적으로 만들어내기보다 광고회사나 여론조사 기관을 통해 여론의 동향을 추수하는 방식을 선택함으로써, 정치적 의제를 발굴해내는 정당 본연의 기능을 하지 않고 있었던 상황이기도 했다. 그리고 이러한 상황으로부터의 돌파구는 기민련이 선거에 패배하여 처음으로 야당으로 전락하게 되었을 때에야 비로소 나타났다.

(한양대학교 사학과 / munshyun@hanyang.ac.kr)

주제어: 기민련, 선거 캠페인, 아테나워, 에어하르트, 대연정

참고문헌

1. 연구서

- Baring, Arnulf, *Machtwechsel*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt DVA, 1982.
- Becker, Winfried et.al.(eds), *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*, Paderborn, Schöningh, 2002.
- Daniel, Ute et.al., *Massenmedien in Europa des 20. Jahrhunderts*, Köln, Böhlau, 2010.
- Dörner, Andreas et.al. *Wahl-Kämpfe*, Berlin, Suhrkamp, 2002.
- Herbert, Ulrich, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München, Beck, 2017.
- Jackob, Nikolaus, *Wahlkämpfe in Deutschland: Fallstudien zur Wahlkampfkommunikatin*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Kempski, Hans Ulrich, *Um die Macht*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Kleinmann, Hans-Otto, *Geschichte der CDU*, Stuttgart, DVA, 1993.
- Koch-Wegener, Anette, *Der Bundestagswahlkampf 1949 von CDU und SPD im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Koss, Michael, *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Kuhn, Yvonne, *Professionalisierung deutscher Wahlkämpfe*, Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag, 2012.
- Niclauss, Karlheinz, *Kanzlerdemokratie*, Stuttgart, UTB, 2004.
- Orlow, Dietrich, *A History of Modern Germany*, London, Routledge; Auflage, 2016.
- Pridham, Geoffrey, *Christian Democracy in Western Germany*, London, Routledge, 2014.

Rosumek, Lars, *Die Kanzler und die Medien*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, 2007.

Schwarz, Hans-Peter(ed), *Die Fraktion als Machtfaktor*, München, Pantheon Verlag, 2009.

Wilke, Jürgen et.al, *Kanzerkandidaten in der Wahlkampfberichterstattung*, Köln, Böhlau, 2000.

Wolfrum, Edgar, *Die geglückte Demokratie*, Stuttgart, Klett-Cotta, 2006.

논문투고: 2017.05.17. 심사완료: 2017.06.30. 게재확정: 2017.07.17.

<Abstract>

The Changes in the Election Campaign of the CDU, 1949~1969

Mun, Soo-Hyun

This article analyzed the election campaign of the CDU(Christliche Demokratische Union), the conservative ruling party in Germany in the years between 1949 and 1969. We can find the consistencies in these election campaigns: the focus on the election campaign was the chancellor candidates; the influence of institutes of public opinion increased; the threat of the communism was a constant factor in the election campaign. Although it is virtually impossible to prove whether and to what extent the election results might be ascribed to the efficiency of the election campaign itself, it was also undeniable that CDU increasingly experience the fall in its approval rating since the election of 1957 in contrast to SPD, the opposition party which increased its approval rate consistently.

The inflexibility of the election campaign might have been counted as a reason for that decline in the approval rating. First, the strategy to focus on the chancellor candidates was problematic in the sense that the candidates continued to maintain their status and power within the CDU without power shift. The unchanged melody of the threat of the communism did not reflect the changes in the international politics. Finally, the dependence on the external institutes of the public opinion rather than on the party itself weakened the basic functions of the party, that is to develop policies and devise new agenda. The breakthrough from this stalemate emerged only when CDU lost its political power and became an opposition party for the first time after its establishment.

Key Words: Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Election Campaign, CDU, Germany, Great Coalition