

---

---

# 영미·유럽 정당제도 및 연합정부의 구성과 특수성에 관한 연구

---

---

2012. 10. 31.

한국 정당학회



# 제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『영미·유럽 정당제도 및 연합정부의  
구성과 특수성에 관한 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2012년. 6. 27. ~ 10. 31.

연구책임자 : 정 병 기 (영남대학교)

공동연구원 : 홍 태 영 (국방대학교)

보조연구원 : 김 찬 우 (영남대학교)

연구 주 관 : 문 은 영 (중앙선거관리위원회)

한국 정당학회



## 〈요약〉

장차 우리나라에서도 자주 등장할 것으로 예상되는 연합 정치 현상에 대한 연구와 여전히 중요한 화두로 남아 있는 바람직한 정당제도 구축을 위해 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아를 연구했다. 이 국가들은 권력구조와 선거제도가 특수성을 가진 대표적인 나라들로 그에 따라 정당 정치와 연합 정치도 특수한 양상을 띤다. 이 국가들을 사례로 ① 정당체제의 발전 배경, ② 정당법의 개괄과 특성, ③ 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성, ④ 권력구조(대통령중심제, 이원집정제, 의회중심제)에 따른 정당제도의 특성, ⑤ 선거제도(단순다수대표제, 절대다수대표제, 혼합제, 비례대표제)에 따른 정당제도의 특성, ⑥ 권력구조 및 선거제도에 따른 통치연합의 성격, ⑦ 권력구조 및 선거제도에 따른 선거연합의 성격을 분석했다.

미국은 우리나라와 가장 유사하게 대통령제와 단순다수대표제 국가이고, 영국은 단순다수대표제이면서 의회중심제(내각책임제, 의원내각제) 국가다. 프랑스는 준대통령제 혹은 이원집정제 권력구조를 가진 절대다수대표제 국가인 반면, 독일은 의회중심제 권력구조에 비례대표제를 가진 전형적 나라다. 이탈리아는 다소 복잡한 역사를 가지고 있는데, 권력구조는 의회중심제를 유지해왔지만 선거제도는 1993년 이전까지 전면 비례대표제였다가 1993~2005년 사이 기간에는 단순다수대표제를 근간으로 하는 혼합제도로 변경되었고, 2005년 이후 이후 안정적 다수 확보 조향으로 보완한 전면 비례대표제로 복귀했다.

대상 국가들의 분석 결과를 정리한 것은 아래 표와 같으며, 이 분석을 통해 얻은 시사점은 다음과 같다.

- ① 제왕적 대통령제의 폐단을 시정하기 위해 이원집정제적 운영이나 의회중심제를 도입 혹은 보완하기 위한 노력이 필요하다.
- ② 지역주의 완화를 위해 지역의 이해관계를 대변하고 논의하는 제2의회를 구성하는 양원제의 도입이 요구된다.
- ③ 당내 민주주의 확보와 공정한 정당 경쟁을 위해 정당의 민주적 운영과 투명한 활동을 보장하고 규제하는 상세한 법제도 정비가 필요하다.
- ④ 지역주의 완화와 득표율과 의석률의 비례성 확보를 위해 비례대표제의 전면 도입이나 상당한 확대를 통한 선거제도 개혁이 요구된다.
- ⑤ 국민들의 의사를 올바르게 반영하는 선거와 연합 정치를 위해 정당들과 후보들의 공약 실천과 연합의 조건이 이행되는 정치 관행이 자리 잡아야 한다.
- ⑥ 대통령에 대한 의회 감시의 강화와 의회에 대한 국민 감시의 강화를 통해 공약 실천과 연합 조건 이행을 가능케 하는 국민들의 정치문화와 제도 정비가 필요하다.
- ⑦ 선거 이후 정당들간 협상으로 정부를 구성하는 통치연합보다는 선거 이전에 정부 구성에 대해 국민들의 선택을 묻는 선거연합이 더 활성화되어야 한다.

〈표 1〉 정당체제 발전 배경과 정당법, 권력구조, 선거제도

국 가	정당체제 발전배경	정당법 특징	권력구조 성격	선거제도 성격
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방국가 건설</li> <li>남북 대결</li> <li>농·공업 갈등</li> <li>이념 갈등 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양대 정당에 유리한 규정</li> <li>연방주법에 근거한 정당활동 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령중심제</li> <li>삼권 분립</li> <li>연방제</li> <li>양원제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령 간선제</li> <li>의원 소선거구 단 순다수대표제</li> <li>제3당에 불리</li> <li>지역구 이해대변</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>자본주의 발전과정에서 토리와 휘그의 대립과 전환</li> <li>지역주의 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정당법 미비로 정당 자유의 광범한 보장</li> <li>선거법에 의한 정당 활동 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강력한 수상 중심 의회중심제</li> <li>단일제</li> <li>하원 중심 불균형 양원제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소선거구 단순다수 대표제</li> <li>제3당에 불리(지역주의 정당 예외)</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>넓은 이데올로기 스펙트럼</li> <li>제5공화국 이전 잦은 정권 교체에 따른 정국 불안정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정당법의 미비로 주로 선거법에 의한 정당 활동 규제</li> <li>선거법의 잦은 변화로 정당 규제 통일성 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이원집정제(제5공화국, 대통령 권한 강화)</li> <li>단일제</li> <li>하원 중심 불균형 양원제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령과 의원 소선거구 절대다수대표제(1986년 이후)</li> <li>2차 투표에서 선거 연합 촉진</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>히틀러 나치즘에 의한 대중 정치의 두려움</li> <li>바이마르 공화국의 다수당 난립에 따른 정국 불안정</li> <li>기존의 서독 지역주의에 더해 통일 후 새로운 지역주의 대두</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가기본법과 정당법에 의해 정당 활동에 관한 상세한 규제</li> <li>정당 조직구성도 법적 규제를 따름</li> <li>통일 후 첫 선거에서 구동독 지역에 일시적으로 다른 규정 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강력한 수상 중심 의회중심제(“수상 민주주의”)</li> <li>연방제(미국에 비해 연방주 권한 약함)</li> <li>하원 중심 불균형 양원제</li> <li>흡수통일로 서독 권력구조 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인물화된 가미 비례대표제</li> <li>초과의석에 따른 총의석수 변동</li> <li>주의회 선거는 기표방식, 명부개방 여부, 봉쇄조항 등에 차이가 있으나 연방의회 선거는 동일 방식을 따름</li> </ul>
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>파시즘 경험(남부에 잔존)</li> <li>강력한 지역주의(5개 자치주 존재)</li> <li>역사적 양대 하부 정치문화</li> <li>넓은 이데올로기 스펙트럼</li> <li>강력한 공산당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정당법의 상대적 미비로 자유로운 정당 활동(정당법 체계화 계속 추진 중)</li> <li>주로 선거법에 따른 정당 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회중심제</li> <li>단일제(5개 자치주 존재)</li> <li>대등한 상·하원의 균형 양원제</li> <li>잦은 정권 교체(그러나 기민당 주도 정권이 반세기 동안 유지)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비례대표제(1993년 이전)</li> <li>소선거구 단순다수 대표제 근간 혼합제(1993~2005년)</li> <li>안정적 다수 확보 규정 둔 비례대표제(2005년 이후)</li> </ul>

〈표 2〉 정당/정당체제, 통치연합, 선거연합

국가	정당/정당체제 특징	통치연합 성격	선거연합 성격
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양당제(민주당, 공화당)</li> <li>• 연방제에 따른 다양한 지역별 정당 조직</li> <li>• 정당 기율 취약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오랜 분점정부 경험</li> <li>• 통치연합은 존재하지 않으며, 의회 논의에서 정당간 연합 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당과 다양한 유권자 및 사회집단들 간 연합["대연합(grand coalition)"]</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양당제(보수당, 노동당)</li> <li>• 보수당(간부정당으로 출발, 원내중심 정당)</li> <li>• 노동당(대중정당으로 점차 탈계급화)</li> <li>• 지역주의 정당 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예외적으로 양차 대전 기간의 임시 연립정부 이래 2010년부터 현재까지 최초의 연립정부 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 차원의 선거연합 경험 없음.</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다당제</li> <li>• 드골주의 정당: 최고지도자에게 권력이 집중된 당 구조</li> <li>• 사회당: 다양한 정파들의 결합체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수차례 단기간 사회당 단독정부가 있었고 2007~2012년 대중운동연합의 단독정부를 제외하면 모두 연립정부 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다당제의 특징에 따라 통치연합보다 선거연합이 활발</li> <li>• 특히 대통령 결선투표를 앞둔 좌우 대결구도의 선거연합</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서독의 양당 중심제가 통일 후 통일 독일 전체와 구서독 지역에서 유지</li> <li>• 통일 후 구동독 지역의 새로운 지역주의 등장</li> <li>• 연방주별로 다소 차이가 있으나 통일 후 동·서독 지역 간에 특히 차이가 심함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기민연과 기사연의 항상적인 연합 유지</li> <li>• 1998년 이전까지 자민당의 캐스팅 보우트 행사로 기민/기사연 혹은 사민당과 연립정부 구성</li> <li>• 1998, 2002년 총선에서 통치연합과 선거연합이 일치</li> <li>• 선거 결과에 따른 대연정 경험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년 이전에는 간헐적으로 제1기표와 제2기표의 분리 투표 호소로 선거연합 형성</li> <li>• 2002년 이후 처음으로 양대 진영에서 선거연합 결성</li> <li>• 2005년 처음으로 민사당과 선거대안당이 단일명부 선거연합 결성</li> </ul>
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '제1공화국'의 극단적 다당제 혹은 불완전 양당제</li> <li>• '제2공화국'의 선거연합 양극체제에서 불완전 양당제 전환 가능</li> <li>• 지역주의 정당 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '제1공화국'에서 통치연합이 대부분</li> <li>• '제1공화국' 통치연합은 공산당을 배제한 가톨릭-보수 연합 정치</li> <li>• '제2공화국'에서 선거연합이 통치연합으로 연결(그러나 재건공산당과 북부동맹은 통치연합만으로 연립정부에 참여하기도 함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 선거법 영향</li> <li>• '제2공화국'에서 선거연합이 항상적으로 수립(중층적 선거연합)</li> <li>• 정당간 세력 안배에 의한 후보공천("다수대표제 안에 숨겨진 비례대표제")</li> <li>• 지역별로(해외선거구도 별개로) 다양한 선거연합 결성</li> </ul>

## 〈 목 차 〉

I. 서론	1
II. 대통령중심제 다수대표제 국가: 미국	5
1. 정당체제의 특징과 발전 배경	5
2. 정당법의 개괄과 특성	8
3. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성	10
4. 대통령제에 따른 정당제도의 특성	12
5. 단순다수대표제에 따른 정당제도의 특성	13
6. 대통령중심제 단순다수대표제 국가의 통치연합 정치	14
7. 대통령중심제 단순다수대표제 국가의 선거연합 정치	14
III. 의회중심제 다수대표제 국가: 영국	17
1. 정당체제의 특징과 발전 배경	17
2. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성	19
3. 의회중심제에 따른 정당제도의 특성	20
4. 단순다수대표제에 따른 정당제도의 특성	21
5. 의회중심제 단순다수대표제 국가의 연합 정치	22
IV. 준대통령제(이원집정제) 다수대표제 국가: 프랑스	27
1. 정당체제의 특징과 발전 배경	27
2. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성	29
3. 이원집정제에 따른 정당제도의 특성	30
4. 절대다수대표제에 따른 정당제도의 특성	32
5. 이원집정제 절대다수대표제 국가의 통치연합 정치	35
6. 이원집정제 절대다수대표제 국가의 선거연합 정치	37



<b>V. 의회중심제 비례대표제 국가: 독일</b> .....	41
1. 정당체제의 특징과 발전 배경 .....	41
2. 헌법과 정당법에 기반한 법적 특성 .....	42
3. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성 .....	43
4. 연방제 및 의회중심제에 따른 정당제도의 특성 .....	46
5. 비례대표제에 따른 정당제도의 특성 .....	50
6. 의회중심제 비례대표제 국가의 통치연합 정치 .....	53
7. 의회중심제 비례대표제 국가의 선거연합 정치 .....	57
<b>VI. 의회중심제 혼합선거제도 국가: 이탈리아</b> .....	59
1. 정당체제의 특징과 발전 배경 .....	59
2. 정당법의 미비와 정당 및 정당제도의 변화 .....	61
3. 의회중심제에 따른 정당제도의 특성 .....	61
4. 비례대표제 시기 정당제도의 특성(‘제1공화국’: 1948~1993) .....	63
5. 다수대표제 근간 시기 정당제도의 특성(‘제2공화국’: 1993년 이후) .....	66
6. 의회중심제 비례대표제 국가의 통치연합 정치(‘제1공화국’: 1948~1993) ..	69
7. 의회중심제 다수대표제 근간 혼합제도 국가의 선거연합 정치 (‘제2공화국’: 1993년 이후) .....	71
<b>VII. 결론: 비교와 시사점</b> .....	79
1. 요약과 비교 .....	79
2. 시사점 .....	85
<b>참고문헌</b> .....	88

## 〈표 목차〉

〈표 III-1〉 영국 역대 선거결과: 하원(득표율 %)	23
〈표 III-2〉 영국 역대 선거결과: 하원(의석수)	24
〈표 III-3〉 영국 역대 수상과 집권당	24
〈표 IV-1〉 프랑스 역대 선거결과: 제5공화국(1차 투표, %)	33
〈표 IV-2〉 프랑스 역대 선거결과: 제5공화국(의석수)	34
〈표 IV-3〉 프랑스 역대 총리와 집권당(제5공화국)	36
〈표 IV-4〉 2012년 프랑스 대통령선거 1차, 2차 투표 결과	38
〈표 V-1〉 독일 연방의회 선거 결과: 정당명부 제2기표 득표율(%)	52
〈표 V-2〉 독일 연방의회 선거 결과: 의석 분포	53
〈표 V-3〉 독일(서독) 역대 수상과 연립정부	54
〈표 VI-1〉 이탈리아 ‘제1공화국’ 선거 결과: 하원 비례대표(득표율 %)	64
〈표 VI-2〉 이탈리아 ‘제2공화국’ 선거연합 선거 결과: 하원 비례대표 득표율(%)과 의석수	68
〈표 VI-3〉 이탈리아 ‘제1공화국’ 역대 총리와 집권당	70
〈표 VI-4〉 이탈리아 ‘제2공화국’ 역대 총리와 집권당	71
〈표 VI-5〉 2008년 이탈리아 총선 결과	77
〈표 VII-1〉 국가별 주요 항목 비교(정당체제 발전 배경과 정당법, 권력구조, 선거제도)	80
〈표 VII-2〉 국가별 주요 항목 비교(정당/정당체제, 통치연합, 선거연합)	81

## 〈그림 목차〉

〈그림 II-1〉 미국 정당 조직	11
〈그림 VI-1〉 이탈리아 ‘제2공화국’ 선거연합의 변화	72

## I. 서론

지난 동시지방선거와 서울시장 선거 및 총선을 거치면서 우리나라에서도 연합 정치가 현실로 드러나고 있고 그에 대한 정계와 학계의 관심도 날로 커져가고 있다. 사실 후보 단일화부터 고려하면 선거연합을 통한 연합 정치의 역사는 더욱 길다. 뿐만 아니라 김대중 정권 시절 김종필 총리와의 공동정부는 연립정부에 준하는 통치연합을 이룬 경험이라고도 할 수 있다.

저명한 정당학자 듀베르제(Duverger 1978)에 따르면, 다수대표제는 양당제를 촉진하는 경향이 있고 비례대표제는 다당제를 촉진하는 경향이 있다. 또한 오랜 연합 정치 이론의 다수설에 따르면, 비비례대표제, 즉 다수대표제일수록 선거연합을 촉진하는 경향이 있다고 한다. 이를 우리나라에 적용해 볼 때, 지금까지 몇 번 시도되었던 대선 후보 단일화 역사를 제외하면 우리나라는 듀베르제 법칙뿐만 아니라 선거연합의 비비례성 법칙으로부터도 예외에 속했다. 이것은 다수의 대선 후보들이 각축하고, 18%에 해당하는 54석이 비례대표 의석일 뿐 나머지 82%인 246석(2012총선 이전 245석)은 단순다수대표제 의석이라는 조건에서 볼 때 대단히 특수한 경우에 속한다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역주의로 인해 다수당 체제가 형성되는 한편, 특정 정당의 압도적으로 높은 지지율로 인해 연합 정치가 거의 이루어지지 않았다.

그러나 서두에서 밝힌 바와 같이 이제 우리나라에서도 연합 정치가 현실이 되고 중요한 화두가 되었다. 비록 선거 이전에 이루어지는 연합 정치에 대해서는 골더(Golder 2005; 2006)가 선구적으로 연구를 시작하였지만, 선거 이후 통치연합으로 구성되는 연합 정치에 대해서는 수많은 연구들이 축적되어 있다. 비례대표제 선거제도와 의회중심제 권력구조를 가진 국가들에서는 대부분 단독정부가 예외일 정도로 연립정부가 일상화되어 있기 때문이다.

선거연합도 이제는 학계의 주목을 받고 있다. 선거 결과와 정부 구성에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 정부의 대의적 성격과 관련해 중요한 규범적 영향을 미치기 때문이다. 뿐만 아니라 이미 역사적으로도 1946~2002년간 주요 선진 23개국에서 약 240여 개가 결성되었을 정도로 잦은 현상의 하나가 되었다(Golder 2006, 3).

따라서 장차 우리나라에서도 자주 등장할 것으로 예상되는 연합 정치 현상을 미리 연구하고 대응하기 위해 선진 사례들을 고찰해 볼 필요가 있다. 이 보고서는 이러한 필요성에 부응해 정당제도 및 이와 긴밀히 연관된 연합 정치를 연구하였다. 주요 대상 국가는 권력구조(정부 형태)와 선거제도를 기준으로 각기 대표성을 갖는 나라들로 선별했다. 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아가 사례연구 대상이다.

미국은 우리나라와 가장 유사하게 대통령제와 단순다수대표제 국가이고, 영국은 단순다수 대표제이면서 의회중심제(내각책임제, 의원내각제) 국가다. 프랑스는 준대통령제 혹은 의원집정제 권력구조를 가진 절대다수대표제 국가인 반면, 독일은 의회중심제 권력구조에 비례대표제를 가진 전형적 나라다. 이탈리아는 다소 복잡한 역사를 가지고 있는데, 권력구조는 의회중심제를 유지해왔지만 선거제도는 1993년 이전까지 전면 비례대표제였다가 1993~2005년 사이 기간에는 단순다수대표제를 근간으로 하는 혼합제도로 변경되었고, 2005년 이후 이후 안정적 다수 확보 조향으로 보완해 전면 비례대표제로 복귀했다.

연합 정치는 선거제도와 밀접한 관계를 갖고, 선거제도와 연합 정치는 모두 정당제도로부터 영향을 받으며 또한 역으로 정당제도를 규정짓기도 하는 상호 영향 관계에 있다. 정당 정치의 발전이 아직 충분히 공고화되지 않았고 연합 정치가 태동기에 있다는 우리나라의 사정을 고려하여 위 사례들을 정당제도와 연합 정치를 중심으로 살펴볼 것이다.

이 국가들을 개별적으로 분석하되 이후 비교를 위해 항목별로 나누어 동일한 기준에 따라 고찰한다. 고찰 항목들은 선거제도와 권력구조, 정당과 정당체제, 각종 연합 정치로 나누되, 이들을 다시 엮어 ① 정당체제의 발전 배경, ② 정당법의 개괄과 특성, ③ 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성, ④ 권력구조(대통령중심제, 의원집정제, 의회중심제)에 따른 정당제도의 특성, ⑤ 선거제도(단순다수대표제, 절대다수대표제, 혼합제, 비례대표제)에 따른 정당제도의 특성, ⑥ 권력구조 및 선거제도에 따른 통치연합의 성격, ⑦ 권력구조 및 선거제도에 따른 선거연합의 성격으로 나누어 분석한다. 다만 정당법이 미비해 선거법에 의해 주로 규제되는 영국과 프랑스의 경우에는 정당법의 개괄과 특성을 정당제도의 특성과 선거제도를 설명하는 부분에서 함께 다룬다.

분석에 사용되는 주요 개념들을 정리하면 다음과 같다. 우선, 정당체제는 “정당을 구성요소로 하는 정치제도나 정치체계로, 정당 정치가 전개되는 시스템”(『21세기 정치학 대사전』 2002, 2074)이라는 규정에 따라 ‘정당체제’보다는 유기적 성격을 갖는 정당들간 역관계 구조를 의미하는 개념으로 사용한다. 그리고 정당체제는 의회진출 정당들 중에서 실질적 연립 상대로 고려되는 정당들을 유효정당으로 보고 이 정당들의 수에 따라 일당지배제, 양당제 혹은 양당 중심제, 삼당제, 다당제로 구분한다(정병기 2011a, 323 참조).

이때 양당제 대신 양당 중심제라는 개념을 사용할 때는 독일과 이탈리아의 경우에 주로 해당되는데, 그것은 실제 단일 정당이 정부를 구성하는 경우가 거의 없는 두 나라의 상황을 감안한 것이다. 사르토리(Sartori)가 언급한 이테올로지 거리는 정당체제 규정에 포함하지 않는다. 독일의 정당 정치사에서 볼 때 기민/기사연과 사민당의 대연정이 성립되었을 뿐만 아니라 자민당의 경우도 기민/기사연이나 사민당과 연립을 구성해 온 경험이 있으므로 가능한 모든 연합 형태들에 보편적으로 적용할 수 없기 때문이다. 또한 이탈리아의 경우도 사회당이 기민당과 연립정부를 구성했고, 공산당도 각외연립을 통해 기민당 소수정부와 연합한 적이

있기 때문이다.

일당지배제는 과반수를 차지한 정당이 존재하고 제2당의 득표율이 나머지 전체 득표율의 2/3 이상이 되지 않아 장기적으로 다른 한 정당이 주도하는 정권 교체가 불가능한 경우에 한정한다(정병기 2011a, 323). 여기서 2/3라는 기준은 정당연합이 형성되더라도 그 연합 내에서 가장 큰 정당의 득표율이 다른 모든 정당 득표율 합 의 두 배 이상을 의미하므로 이 정당이 연합을 독점적으로 주도할 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 양당제 혹은 양당 중심제는 과반수 득표율을 획득한 정당이 존재하거나 혹은 존재하지 않는 가운데 제2당을 포함한 기타 정당들이 연립정부를 구성할 수 있지만 제2당의 득표율이 이 연립 대안들 내에서 전체 득표율의 2/3이상인 경우를 뜻한다. 그리고 삼당제는 과반수 득표율을 획득한 정당이 존재하지 않는 가운데 제2당 이하 두 정당이 연합할 경우 제1당의 득표율을 초과하면서 연립정부 구성이 가능하고 이 연립정부 내에서 어느 한 정당 득표율이 다른 정당 득표율의 두 배 이하인 유형을 뜻한다. 마지막으로 다당제는 네 개 이상의 정당이 의회에 진출하고 과반수를 차지한 정당이 없는 가운데 위의 두 경우에 해당하지 않는 유형을 말한다.

총리 또는 수상이라는 개념에 대해서도 명확한 정의가 필요하다. 우리나라에서는 저널리즘 상 ‘총리’란 개념으로 통칭하고 있으나, 사실상 ‘총리(president of cabinet meeting)’와 ‘수상(prime minister, Kanzler)’의 개념은 구분되어야 한다. 총리는 여러 각료들 중의 한 각료로서 각료회의를 주재하는 의장일 뿐이므로 각료들 다수가 반대하는 사안을 강제할 권한을 갖지 못한다. 반면, 수상은 각료들 중의 1인자로서 각료들 다수가 반대하는 사안도 강제할 권한을 갖는다.

연합 정치와 관련한 다양한 용어들에 대해서도 아직 정의가 명확하지 못하다. 이 글에서 통치연합(government coalition)은 선거 이후 연립정부(coalition government)나 공동정부를 구성할 목표로 구성되는 연합을 의미하며, 선거연합(electoral coalition, pre-electoral coalition)은 선거의 승리 혹은 득표 제고를 목표로 선거 이전에 성립되는 연합을 말한다. 그리고 이 두 연합을 총칭하는 표현으로 연합 정치 개념을 사용한다.

복수의 정당이 권력을 분점 혹은 공유하는 정부 형태에 대한 논의도 정의가 필요하다. 우선 연립정부는 선거연합이든 통치연합이든 정당 연합에 의해 소속을 달리하는 정당 정치인들이 함께 각료로 입각한 정부를 말한다. 그중 대연정은 이데올로기적으로 대립하는 양대 정당이 연립정부를 구성하는 경우를 특칭한다. 그리고 소수연립정부는 의회 다수를 장악하지 못한 정당 연합이 내각을 구성한 경우를 말하는데, 이때 소수연립정부를 불신임하지 않는다는 조건으로 의회 내 지지를 하는 경우를 별도로 각외연합이라고 부른다. 이러한 연합 정치들은 모두 의회중심제 국가에서 나타나는 연합 정치에 해당한다.

---

1) 이는 기타 정당들의 영향력을 0.5라는 수치로 환산한 블론델(Blondel 1969)의 정당체제 개념을 염두에 둔 것이다.

반면, 우리나라의 경우처럼 대통령중심제에서 국무총리를 대통령 소속 정당과 다른 정당의 정치인으로 임명하는 경우를 공동정부라고 명명한다. 이때 국무총리 외에도 일부 각료가 포함될 수 있다. 그리고 역시 대통령중심제 국가에서 대통령 소속 정당과 의회 다수당이 다를 경우는 행정부 권력과 의회 권력이 분점된다는 의미에서 분점정부(divided government)라는 명칭을 사용한다. 분점정부는 대통령 소속 정당과 의회 다수당이 동일한 통합정부(혹은 단점정부 unified government)의 대응 개념이다.

마지막으로 프랑스처럼 이원집정제 국가에서는 대통령도 국민들로부터 직접 선출되기 때문에 의회 다수파로 구성되는 내각과 국가원수로서 외치를 담당하는 대통령이 정당 소속을 달리하는 경우가 발생한다. 이러한 경우에는 프랑스의 용례에 따라 동거정부(cohabitation)라는 개념을 사용한다.

## II. 대통령중심제 다수대표제 국가: 미국

### 1. 정당체제의 특징과 발전 배경

미국의 정당체제는 익히 알려져 있듯이 민주당과 공화당의 양당제다. 이러한 미국 정당체제의 역사적 전개를 이해하기 위한 방법은 그것을 일련의 “대연합(grand coalition)”으로 보는 것이다(최명·백창재 2000, 217). 각 정당은 다양한 파당과 사회세력들 혹은 유권자들의 연합의 지지를 일정 기간 동안 받는다. 그러나 기존 정당체제를 뒤흔드는 중대한 이슈가 발생하거나 시간이 지나 유권자들의 구성이 바뀌면 새로운 연합들로 정당체제가 바뀐다. 그럼에도 불구하고 미국 정당체제의 특징은 양당체제의 지속이다. 근본적인 사회변동이 발생하고 정치적, 경제적 위기가 있었음에도 불구하고 그리고 제3당이 출현하여 양당제의 틀에 균열을 시도하였음에도 불구하고 19세기 중반 이래 양대 정당 중심으로 하는 정당체제는 굳건히 유지되어 온 것이다. 이러한 양당체제가 발전해 온 것에는 제도적, 역사적, 문화적 요인들이 존재한다.

양당제도의 오랜 역사를 지니고 있는 미국의 정당사는 미국 국가건설 과정과 결합되어 있다. 현재의 민주당과 공화당의 기원이 1787년 건국 헌법이 만들어진 이후 연방의 성격을 둘러싼 논의 과정에 있다. 오늘날 민주당으로 이어지고 있는 흐름의 출발점은 건국의 아버지이자 3대 대통령을 역임했던 토마스 제퍼슨의 민주공화파다. 그리고 오늘날의 공화당이 완전한 후에라고 하기는 힘들지만, 해밀턴의 연방파의 원칙들이 현재의 공화당에 계승되고 있다. 당시 토마스 제퍼슨은 주(state)의 권리를 강조하면서 지나치게 강력한 중앙집권 정부의 출현에 회의적이었다. 제퍼슨은 대중과 개인의 자유를 강조하였다. 반면에 해밀턴은 부유한 상인과 상류계급의 주장을 옹호하면서 연방정부의 권한을 강화하고자 하였다. 전반적으로 제퍼슨의 민주공화파는 혁신과 진보의 정당으로서 대중, 농민의 이해를 대변하는 민주주의적 정당이었다면, 해밀턴의 연방파는 보수적인 정당으로서 은행가, 대지주들의 정당이었고, 농업보다는 제조업과 상업을 선호하였다(토마스 베일리 1994, 13-57).

건국 초기의 이러한 두 정당 간의 대립은 1820년대 실질적으로 해밀턴의 연방파가 소멸되면서 사라지는 듯했고 일시적으로 공화당이라는 이름으로 단일정당화되었다. 하지만 곧 다시 잭슨 대통령과 함께 민주공화당이 제퍼슨의 민주당을 계승하면서 성립되었고, 국민공화당은 해밀턴주의를 강조하면서 성립되었다.

1929년 대공황과 함께 등장한 루즈벨트의 뉴딜 정책은 미국 정치문화의 새로운 전환점이

되었다. 민주당과 공화당의 지향점이 뒤바뀌었다. 민주당이 그간 주장해 왔던 작은 중앙정부, 지방분권, 작은 관료정치, 각 주의 권리인정 등 제퍼슨의 이상은 잊혔으며, 미약한 공공의 채무, 균형 예산 등 제퍼슨의 목표는 사라졌다. 이러한 원리들은 이제 공화당에 의해 채택되었다. 다만 뉴딜의 민주당은 제퍼슨주의와 인도적 권리에 충신했다고 할 수 있다.

이제 민주당은 제퍼슨에게 등을 돌려 힘 있는 대통령의 영도 하에 강력한 연방정부를 정당화시키는 해밀턴 식 헌법 해석을 옹호하였다. 이러한 활력은 루즈벨트, 트루만, 케네디, 존슨 등에 의해 제공되었다. 또한 제퍼슨적 원칙에 반하여 민주당은 주 정부의 독립성을 희생시키면서까지 중앙집권과 관료주의적 통제와 함께 거대한 연방정부를 지원하기 위해 헌법의 광범위한 해석을 가하였다. 제퍼슨주의에 입각한 경제정책, 낮은 세금, 개인주의를 저버린 민주당은 ‘복지국가’를 지원하기 위해 거대한 정부를 주장하였다. 사회보장제를 포함한 다양한 사회봉사와 복지구호를 제공하였다. 민주당은 법인세와 누진 소득세와 같이 부유한 사람에게 중과세하는 정책을 더 지지하게 되었다. 제퍼슨과 잭슨의 후계자인 민주당은 여전히 일반 대중의 정당이었고, 경제적으로 하층계급, 비숙련노동자, 실업자, 사회보장제의 수혜자, 사회에서 소외되고 가지지 못한 자들의 정당이었다.

반면에 공화당은 자주 해밀턴주의자로 취급되었지만, 더 엄격하고 협의의 헌법 해석을 주장하는 제퍼슨적 경향을 띠게 되었다. 이들은 비교적 대통령의 지도력이 제한적으로 행사되는 것을 더 선호하였다. 상황의 변화 속에서 해밀턴적 원칙을 저버린 공화당은 작은 정부, 지방분권, 각 주에 최대한의 통제권을 부여하는 것을 더 선호하였다. 민주당에 의해 제퍼슨적 개인주의의 신봉자로 몰린 공화당은 더 낮은 세금과 균형 예산을 옹호하였다. 공화당은 개인주의를 강조하고 ‘사회주의적 간섭조치’에 냉소를 보냈으며, 동시에 가난한 사람들에 대한 사회복지사업의 감축을 주장하였다. 공화당은 해밀턴주의자와 같이 유복하고 부유하며 경제적으로 가진 자들인 부유층과 중류계층 사람들의 정당이었다.

한편 미국 정치사에서 제3당이 지속적으로 출현해 왔다. 그것은 양대 정당의 결함을 보완하면서 다양한 유권자들의 의견을 수렴하는 정당의 필요성 때문일 것이다. 역사적으로 존재해온 제3당의 성격을 살펴보면 다음과 같다. ① 지방의 이익을 대표(1948년의 주권당), ② 기성 정당이 수행할 수 없는 정치 개혁을 요구하면서 특히 농민·노동자의 이익을 대변(19세기 말의 인민당), ③ 이념 정당으로서 기성 질서의 근본적 변혁을 요구(사회당, 사회주의노동당, 공산당 등), ④ 단일한 쟁점을 추구하는 이슈 정당(채식주의자당, 금주당), ⑤ 특정 후보에 의해 설립된 로스 페로의 개혁당이나 1912년 선거에서의 진보당 등이 있었다(윤용희 2006, 132-133). 지난 200여 년 동안 150개에 가까운 정당이 연방의회에 대표를 배출했으며, 이루 헤아릴 수 없이 많은 지방정당(local party)들이 명멸해 갔다. 매스미디어가 제3당의 출현 가능성을 희박하게 하는 측면도 있다. 미디어는 당선 가능성이 불투명한 정당의 후보보다는 당선 가능성이 높은 정당과 후보자에 대해서 더 많은 관심을 가지고 기사화하기 때문에 선거에



서 민주당과 공화당에게 유리하게 작용하고 있다.

미국에서 이익집단의 발달은 제3당의 성장을 저해하는 요인이기도 하다. 이익집단을 통해 다양한 정치적, 경제적 요구들이 표출되고 그것을 통해 사회세력들의 이익이 대표되고 있기 때문에 제3당이 자랄 자양분이 부족하다고 할 수 있다.

미국의 정당이 양당제로 정착·발전할 수 있었던 것은 다양한 요인들이 작동한 결과다. 우선 미국 국민의 70~80%는 민주당이나 공화당에 대한 깊은 신뢰와 믿음을 갖고 투표하는 전통을 가지고 있다. 미국 국민들은 전통적으로 민주당과 공화당 지지 가족이 오랫동안 지속되고 있으며, 이러한 정당일체감(party identification)은 미국의 유권자들에게 강하게 나타나고 있다. 물론 최근 들어와서 정당일체감이 상당히 약화되어 가고 있으나 아직도 유권자들의 선택을 결정짓는 가장 중요한 요인 가운데 하나임은 분명하다.

민주, 공화 양당의 정당 결속력은 이데올로기나 출신 배경의 유사성에서 나오는 측면도 존재한다. 대체적으로 공화당 의원들은 시골이나 교외 출신인데 비해, 민주당 의원들은 도시 지역 출신으로 경제, 사회 문제에 대해 진보적 성향을 보이고 있다.

미국은 건국 초기부터 계급 간의 차별이 심한 계급사회가 아니라 자유와 평등 사회를 지향하면서, 계급, 계층 그리고 이념적 측면에서 동질성이 강한 사회였다. 미국의 양대 정당은 계급정당이 아니라 본질적으로 자본주의 체제 내 정당으로서의 동질성을 가지고 있다. 미국 국민은 민주주의와 자본주의를 신봉하는 가치관의 합의점을 가지고 있기 때문에 극단적인 정당 분열 양상은 나타나지 않는다. 미국 국민들의 경우 계급의식이 정치적 행위에 있어 주요한 변수로 작동하지 않으며, 때문에 그들의 개인적 이해관계에 좌우되어 투표하는 경향이 강하다.

미국의 양당제는 이원적인 계급사회를 전제로 하는 영국의 보수, 노동 양당체제의 대립상과는 근본적으로 성격을 달리한다. 미국의 양당제는 일원적 사회구조를 전제로 하여 그 위에 발생하는 다원적 이해관계를 조절하는 두 개의 공약수로서 등장한 것이다.

1950년대를 거치면서 뉴딜 정책의 주요 측면들이 미국의 정책으로 일상화되면서 공화당 역시 그것을 자연스럽게 받아들이는 상황이 되었다. 뉴딜 이슈는 더 이상 양당을 구별하는 중대한 기준이 될 수 없게 된 것이다. 민주당은 1960년대를 통해 민권운동과 베트남 전쟁을 겪으면서 남부와 보수파들의 지지를 지속적으로 잃었다. 특히 남부의 경우 1960년대 이후 산업화가 진전되면서 많은 수의 동북부 출신 백인들이 이주해 오으로써 점차 민주당 일당지배에서 벗어났다. 또한 1970, 80년대를 거치면서 남부 일대의 보수주의자들과 중소기업자들에게 공화당의 감세 정책과 반공정책 및 낙태금지 등 사회적 보수정책이 큰 호응을 받게 됨으로써 이제는 남부에서도 공화당이 우세한 상태로 정당체제의 재편이 일어났다. 이러한 상황 때문에 1968년 선거부터 1992년 선거까지 카터(J. E. Carter)가 집권했던 4년을 제외한 20년간 공화당이 행정부를 장악한 반면 레이건 재임 6년을 제외한 전 기간 동안 민주당이

양원을 장악한 분점정부의 상황이 발생하였던 것이다. 민주당 클린턴 행정부가 들어서면서는 1994년 선거에서 공화당이 양원을 장악하는 역전된 형태의 분점정부가 발생하였다. 요컨대 어느 한 정당이 압도적 우세를 확보하지 못하는 가운데 1930년대 이래의 정당체제와 정당지구조가 해체되어 가고 있다(최명·백창재, 2000).

## 2. 정당법의 개괄과 특성

미국은 한 선거에서 연방과 주, 지방의 선출직 등 한꺼번에 너무 많은 선거직 공직자를 뽑기 때문에 유권자들이 쉽게 혹은 경향적으로 양당 중심으로 투표하는 경향이 있다. 그리고 연방, 주 그리고 지방정부에서 공화, 민주 양당은 후보 등록에 제한을 받지 않으나 제3당의 후보자에게는 일정 수의 국민의 추천이라는 동의를 받도록 하는 제도를 통해 제3당의 진입을 막고 있다. 예컨대 캘리포니아 투표법에서는 새로운 정당이 자신의 정당의 대통령 입후보자 이름을 투표용지에 올리기 위해서는 투표 등록자 8만 9천 명 이상의 추천을 받도록 규정하고 있다(윤용희 2006, 128).

1971년 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)을 제정하여 정치자금의 투명성 보장을 위한 제도적 장치를 마련해, 모든 정치자금은 이 법의 규제를 받는다. 이 법은 후술하는 것처럼 2002년에 다시 개정되고, 구체적 선거자금 제한 액수도 최근 2011/12년을 대상으로 변경되었다. 개인은 개별 후보에게 매 선거 당(예비선거와 본선거마다) 1,000달러, 정당에는 연간 2만 달러, 정치위원회에는 연간 5,000달러 모두 합하여 연간 2만 5천 달러를 초과할 수 없었다. 그러나 2011/12년을 대상으로 개정된 선거자금은 후보에게 2,500달러, 정당에게 3만 800달러로 변경되고 정치위원회에는 5,000달러로 유지되었으며, 최고 한도액은 2년 동안 후보에게 4만 6,200달러, 정치위원회에게 7만 800달러, 총 11만 7,000달러로 조정되었다.

이익단체 등 민간단체들로 결성된 정치자금단체인 복수정치활동위원회(PAC: Political Action Committee)는 적어도 50명 이상의 자발적 헌금자들로부터 모금을 하여 5명 이상의 연방선거 특정 후보자에게 5천 달러, 정당에는 1만 5천 달러, 기타 정치위원회에는 5천 달러까지 기부할 수 있으며 기부 총액은 제한이 없다. 이 규정은 2011/12년을 대상으로도 그대로 유지되어 변경되지 않았다. 기타 정치위원회의 경우도 특정 개별 후보에게는 1천 달러, 정당에는 2만 달러, 기타 정치위원회에는 5천 달러까지 기부할 수 있었으나, 위와 마찬가지로 개별 후보와 정당에게는 각각 2,500달러와 3만 800달러로 상향 조정되었고 기타 정치위원회 기부액과 기부 총액 제한이 없는 점은 그대로 유지되었다.

또한 2011/12년에는 정당 전국위원회가 후보에게 5,000달러, 기타 정치위원회에게 5,000

달러까지 지원할 수 있으며, 정당에 대한 지원은 제한이 없으나, 상원의원에 대한 지원은 4만 3,100달러를 초과할 수 없도록 규정되었다. 주 이하 정당위원회는 후보에게 5,000달러, 기타 정치위원회에게 5,000달러까지 지원할 수 있으며 기타 대상에 대해서는 제한이 없다. 후보를 대신해 선거자금의 기부 접수 및 지출의 이행에 대한 권한을 위임받은 승인된 정치위원회인 수권위원회(authorized campaign committee)도 후보와 정치위원회에게 각각 5,000달러씩 지원할 수 있으며 기타 대상에 대해서는 제한이 없다.

미국의 정치자금은 크게 하드 머니(hard money)와 소프트 머니(soft money)로 나뉜다. 하드 머니는 후보 개인에게 직접 기부되는 자금으로서 일종의 개인 현금으로 각종 제한이 따른다. 반면 소프트 머니는 일종의 정당 현금으로서 정당에 기부되는 자금으로 아무런 제한이 없다. 소프트 머니는 정당의 일반 경비와 투표 참여 운동 등의 용도로 사용할 수 있으며, 그 외 특정 후보를 지원하거나 낙선시키는 데 사용할 수도 있다. 최근 들어 정치자금은 소프트 머니가 주를 이룬다고 한다. 따라서 2002년 2월 14일 미국 하원은 소프트 머니를 제한하는 것을 골자로 하는 '선거자금법 개혁법안(Campaign Financing Reform Act, H. R. 2356)'을 통과시켰다. 그 핵심은 대기업과 거액 정치한금자들의 소프트 머니를 통한 거액 정치한금을 제한함으로써 이들의 잠재적인 정치적 영향력을 방지하기 위한 것이다. 이제 정당들은 매년 5억 달러에 해당하는 거액의 소프트 머니 현금자를 대신할 다수의 소액 현금자들로부터 정치자금을 동원해야 하게 되었다. 또한 이익집단들의 정치광고 제한으로 정치적 영향력이 약화될 수 있다. 반면 주, 지역의 당 조직은 기부자 1인당 연 1만 달러, 복수정치활동위원회로부터 5,000달러, 기타 정치활동위원회로부터 1만 달러의 정치자금을 받을 수 있고 기타 다른 제한 규정이 없어(2011/12년) 지역 정당 지도자들의 역할은 더욱 강화될 것으로 예상된다(함성득 2002, 320; Doh and Wang 2011, 172; Federal Election Commission 2011).

그러나 2008년 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)의 민주당 대선 후보 예선과 관련해 제기된 소송에서 2010년 1월 21일 미국 대법원이 기업과 노동조합도 수정 헌법 제1조에 정한 개인의 언론·종교·집회의 자유를 누릴 권한으로부터 예외가 아니라고 판결함으로써(*Citizens United v. Federal Election Commission*, No. 08-205) 일정한 변화가 예고된다. 이 판결은 선거 통신과 관련된 거부나 공개 요구를 합헌으로 판시함과 더불어 기업과 노동조합의 선거자금 지출을 금지할 수 없다는 취지의 판시를 함께 내린 것이다. 주의 관련법들과의 충돌 등 여러 이유로 이 판결의 실질적인 효과에 대해서는 전문가들의 의견이 다양하게 나타나지만, 중요한 변화가 생겨날 가능성은 적지 않다(Sullivan 2010).

연방선거운동법에 의하면 민주당과 공화당 대선후보는 자동적으로 공적 자금을 받을 수 있지만, 제3당은 유효투표의 5% 이상을 득표해야 공적 자금을 받을 수 있도록 되어 있다. 연방선거운동법은 대통령 선거운동을 위한 공공자금 지원, 전당대회를 위한 공공자금 지원 그리고 대통령 후보지명을 위한 입후보자들에 대한 대응자금 등을 포함하여 다양한 특혜를 두

거대 정당에게 베풀고 있다. 연방정부의 지원금은 250달러 이하의 기부금 총액과 일치하는 규모로 제공되며, 예비선거비용 총액의 2분의 1까지 지원된다(백창재 2003, 116).

### 3. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성

미국 정당의 조직적 특성은 지난 2백 년의 역사 속에서 형성된 것이다. 주요하게는 두 가지 요인이 미국적 정당의 모습을 규정했다고 볼 수 있다. 첫째는 연방제 및 지역주의적 성격이다. 다른 나라와 달리 미국 정당의 조직화에는 일찍부터 연방제라는 국가조직 원리가 강력한 영향을 미쳤고 각 주 혹은 지역별로 정당조직이 발달하였다. 따라서 미국 정당들은 중앙당을 정점으로 하는 전국적인 단일 조직이 형성되기보다는 각 주와 지역 중심 정당조직들의 연합체로서 중앙당이 존재하는 형태를 띠게 되었다. 유럽의 다른 나라들과 같이 동일한 이념이나 정책을 중심으로 중앙집권적인 정당조직으로 발전되지 않고 당내에 다양한 지역적, 이념적 세력들이 공존하는 분권적 조직이 형성된 것이다.

둘째로 정당에 대한 공적 규제가 강화되어 왔고, 당내 민주화가 지속적으로 이루어져 온 점이다. 정치적 목적으로 결합된 정당은 헌법상의 기구가 아니므로 법질서의 테두리 안에서 결사의 자유에 따라 정치활동을 할 수 있다는 것이 초기 생각이었다. 하지만 정당이 정치과정에서 중요한 역할을 하게 되고 특히 선거에서 후보자를 내세우는 역할을 독점함에 따라 정당의 활동을 규제해야 할 필요성이 제기되었다. 결과적으로 후보선출, 대의원 선출, 선거, 정치자금 모금 등 여러 가지 차원에서 정당 활동은 공적 규제를 받게 되었다.

이 중 가장 두드러진 결과는 정당의 공개화와 민주화다. 처음으로 원내 지도부에 독점되었던 당의 권력이 지역 조직들의 정당 보스로 분산되었다가 다시 평당원들과 심지어 일반 유권자들에 확산된 것이다. 하지만 정당 자체가 후보들에 대한 공천권을 지니지 못하고 따라서 선출된 후보 및 당선된 정치인들에 대한 정당의 통제가 사실상 불가능하게 되는 결과를 가져왔다.

미국의 양대 정당은 의원들의 다양한 요구에 귀를 기울이며 의회 내 정당의 규율은 영향력이 크지 않아 의원들이 정당의 정책 노선에 얽매이지 않을 수 있다. 따라서 논쟁의 여지가 있는 경우에 정당은 의원들이 법안에 찬성하든지 혹은 반대하든지 나름대로의 판단에 맡겨두며, 의원들이 소속 정당보다는 자신의 지역구 이익을 우선적으로 고려하도록 배려한다.

그러나 다른 한편으로는 정당의 조직이 약화되었다고는 하나 지도부가 의원 통솔을 위해 사용하는 수단으로는 위원회 배정, 원내 발언 허가, 원내대표 활용 등 여러 가지 방법이 있다. 외견상 민주당, 공화당 양당은 다른 서구 정당들과 마찬가지로 위계적 조직으로 이루어졌다(윤용희 2006, 170-201). 그 정점에는 공화당은 4년마다 개최되나 민주당의 경우 2년마

다 중간대회를 여는 전당대회(national convention)가 있다. 전당대회는 시, 카운티의 대표들로 구성되며 주요 기능은 정당의 당헌 개정과 정당의 목표 설정, 정강의 채택 그리고 후보를 지명하는 일이다. 하지만 실질적인 임무는 대통령 후보의 지명이며, 다른 것들에 대해서는 진지한 토론은 없고 미리 논의되어 정해진 목표와 정강을 채택한다. 그리고 전국위원회(national committee)의 인선이 이루어진다. 미국의 전당대회는 정당의 얼굴이며, 미국 민주 정치의 산 표본이다. 대통령 후보를 지명하는 전당대회 과정을 통해 국민을 하나로 묶고 동질성을 확보한다.

전국위원회(national committee)는 민주당과 공화당의 중앙당에 해당한다. 공식적으로는 상설기구지만, 선거를 위하여 만들어진 일시적인 기구이며 정책개발 기능을 수행하지 않는다. 전국위원회는 대통령 선거 관련 전략 수립, 정치자금 마련, 여론 조사와 홍보 전략 마련에 총력을 쏟기 때문에 의원들과의 관계는 약한 편이다. 전국위원회(national committee) 밑에는 주위원회, 시 및 카운티 위원회 등의 지역조직들로 구성된 피라미드의 형태를 지니고 있다.



자료: 미국정치연구회 2008, 314; 함성득 2004, 270 참조

〈그림 II-1〉 미국 정당 조직

하지만 미국 정당 조직은 상명하달의 기울기가 있기보다는 오히려 방대한 하부조직들이 모여 상부조직을 구성하고 이를 견제하며, 따라서 하부조직은 상부조직 및 다른 하부조직들로부터 상당한 자율성을 누리고 있다. 전국, 주 지방조직이 별도로 조직된 것으로 그들의 관계는 공식적인 결합관계가 아니라 비공식적인 합의와 상호이해에 기초하는 관계이다. 미국의 정당 조직은 아주 느슨하고 중앙집권화되어 있지 않으며, 당원은 정치에 관심을 갖고 투표에 참여

하며 때로는 입후보하기도 하고 선거 시에 선거활동을 하는 사람들의 자발적인 집합체이다. 이들은 공식적인 조직이나 이념이 약하고 공식적인 당원을 가지고 있지 않다.

전국위원회 다음으로 중요한 중앙당 조직은 하원선거위원회(congressional campaign committee)와 상원선거위원회(senatorial campaign committee)다. 상·하 양원 선거위원회는 의원들의 재선을 위해 조직된 중앙의 당조직이다. 당의 후보가 지명되면, 이 위원회들은 후보들에게 자금을 조달하고 유세 지원자를 파견하고 기타 선거 자료를 제공한다. 대통령 선거 해에는 전국위원회의 활동에 밀리지만, 중간선거의 해에는 상·하 양원 선거위원회가 전국적인 선거운동을 관장하게 된다.

미국 정당 조직의 근간은 주 단위 이하의 지방조직이다(함성득 2002, 270-271). 선거직 공무원의 대부분은 자기의 정치 생명을 지방 당 조직에 걸고 있다. 정당 활동에 관한 규제도 모두 주(州)법에 근거하고 있다. 주에는 시나 카운티의 대표로 구성되는 주 당위원회(state party committee)가 있다. 주 위원회는 전당대회 개최를 제외하고는 전국위원회의 간섭을 받지 않고 자유로이 활동할 수 있다.

정당 조직의 피라미드 구조에서 가장 기본이 되는 조직은 미국 전역에서 10만 개 이상의 선거구 단위별로 구성되는 선거구 위원회(precinct and ward committee)다. 이들 선거구별 위원회는 시 또는 카운티 위원회를 구성하는데, 지방단위 조직은 이들 시 또는 카운티 위원회가 주축을 이루고 있다.

#### 4. 대통령제에 따른 정당제도의 특성

미국 대통령 선거는 국민의 직선에 의한 것이 아니고 국민들은 선거인단을 선출하고 그 선거인단이 대통령을 선출하는 간선의 방식으로 이루어진다. 선거인단의 선거는 소선거구제의 특징이 그대로 나타난다. 각 주의 유권자들은 일등을 한 정당과 후보에게 선거인단을 모두 몰아주는 승자독식 방식을 채택하고 있다. 따라서 제1당과 제2당만이 살아남게 되는 것이며, 제3당의 대통령 후보가 당선될 가능성은 거의 없다.

대통령으로 당선되려면 50개 주의 대통령 선거인단 표 총 538표 중 과반수인 270표 이상을 얻어야 한다(윤용희 2006, 127). 각 주에 배정된 선거인단은 각 주의 선거인단을 선출하는 주민들의 투표수 중 1표라도 더 많이 득표한 정당의 후보에게 모두 돌아가게 되어 있다. 따라서 각 주에서 선거인단을 확보할 수 있는 정당 후보는 전국적으로 1등이나 2등의 정당만이 가능하기 때문에 양당만이 살아남을 수 있다.

1980년 선거 이후 12년간 공화당 대통령-민주당 의회의 분점구도는 최근 미국 정치체제의 가장 중대한 문제로 간주되고 있다. 더욱이 1994년 중간선거 이후에도 민주당 행정부-공

화당 의회라는 새로운 구도의 분점정부가 출현하여 문제가 복잡해졌다. 어떤 형태든 분점정부는 단일한 리더십의 행사를 막을 뿐만 아니라 양당 간의 대립이 전이·증폭되어 정부의 마비를 가져온다는 것이 분점정부 비판론자들의 주장이다. 1955년 이후 2000년 현재까지 45년간 한 정당이 행정부와 입법부 모두를 장악한 시기는 케네디-존슨 시기(1961~1968), 카터 시기(1977~1980) 및 클린턴 초임시기 전반부(1993~1994)의 14년뿐이고 나머지는 분점정부의 상황이 지속되었다.

더욱이 최근의 분점정부는 두 가지 중요한 특성을 가지고 있다. 첫째는 과거 분점정부들이 주로 중간선거에 의해 탄생했음에 비해 닉슨 시기 이후의 분점정부는 대통령 선거의 해에 나타났다. 즉 같은 날 벌어지는 대통령선거와 의회선거에서 유권자들이 대통령과 상원 및 하원 의원으로 각각 다른 정당의 후보들에 투표하는 ‘분리투표’를 하고 그 결과 양당이 두 선거에서 승리를 나누어 가지는 현상이 벌어져 온 것이다. 이 같은 현상은 유권자들에 대한 정당의 투표결정력이 상당히 약화되었기 때문이다. 둘째는 닉슨 이후 분점정부들은 공화당이 행정부를 장악하고 민주당이 하원 다수당을 유지하는 형태로 나타났다. 이는 1994년 중간선거에 의해 40년 만에 공화당이 하원을 장악하기까지 일관된 분점정부 형태였다. 요컨대 이 기간에 벌어진 대부분의 대통령 선거에는 공화당이 승리했고(카터 시기만 제외), 하원 선거는 모두 민주당이 승리했으며, 상원 선거도 대부분(1981~1986년 제외) 민주당이 승리했던 것이다.

4반세기 동안 공화당은 행정부의 입장과 역할에, 민주당은 의회 입장과 역할에 익숙해지고 충실해졌다. 그럼에도 불구하고 분점정부에서도 정부의 통치력이 유지될 수 있는 ‘미국적’ 조건이 있었으며, 그것은 바로 정당의 내적 취약성이다. 다른 민주주의 국가에 비해 미국 정당은 정치과정에서의 영향력이 상당히 제한되어 있다. 입법과정에 국한하여 보면, 정당기율이 약하기 때문에 미국에서 의원들의 결정에 보다 큰 영향을 미치는 것은 지역구 혹은 핵심적 지지집단으로부터의 압력이다. 따라서 유권자들로부터의 지지도가 높은 대통령의 경우 국민에 직접 호소하는 방법을 통해 상대당의 의원들에 압력을 가할 수 있고, 혹은 특수이익의 배분을 통해 상대당 의원 각자와 타협을 이룰 수 있다. 이 같은 방법이 가능한 것은 정당단합도가 낮고 정당기율이 약하며, 정당이 선거와 정부구성에 있어서 역할이 크지 않기 때문이다.

## 5. 단순다수대표제에 따른 정당제도의 특성

미국의 의회 선거제도는 한 선거구에서 한 명만 뽑고 한 표라도 더 많이 득표한 후보가 당선되는 소선거구 단순다수대표제를 채택하고 있다. 이러한 소선거구 단순다수대표제는 전국적으로 보면 제1당과 제2당에게 유리하게 작용하기 때문에 양당제 정착과 발전에 중요한

역할을 한다.

대통령 선거 역시 양당제도의 발달에 기여하고 있다. 미국 대통령 선거는 국민들이 선거인단을 선출하고 그 선거인단이 대통령을 선출하는 간선제 방식을 따른다. 선거인단의 선거는 소선거구제의 특징을 가지고 있다. 각 주의 유권자들은 1등을 한 정당과 후보에게 선거인단을 모두 몰아주는 승자독점방식을 채택하고 있다. 따라서 제1당과 제2당만이 살아남게 되는 것이며, 제3당의 후보가 살아남을 가능성은 거의 없다고 할 수 있다.

제3당의 원내 진입장벽이 높은 선거제도는 현재의 민주-공화 양당 체제 하에서는 개선될 가망성은 거의 없다고 할 수 있다. 그리고 그것이 양당제를 지속시키는 이유이다.

## 6. 대통령중심제 단순다수대표제 국가의 통치연합 정치

미국의 경우 대통령제 국가이므로 통치연합이 존재할 수 없고 상술한 바와 같이 오랜 분점정부의 경험만 가지고 있다. 물론 의회의 경우 민주당과 공화당이 상하 양원을 어떻게 장악하느냐의 문제가 존재하고 소수당과의 연합의 가능성이 존재하지만, 이 역시 양당제가 굳건하게 존재하는 미국에서는 의미가 없는 것이다. 의회 내 정책 결정 과정에서 정당 소속의 의원들은 사안에 따라 당의 의견과 무관하게 행동하는 경우가 존재한다. 즉 교차투표의 가능성이 많이 열려 있는 것이 미국 의회의 특징이기도 하다.

## 7. 대통령중심제 단순다수대표제 국가의 선거연합 정치

민주-공화 양당체제가 확고하게 확립된 미국의 정당 정치 체제에서 제3당의 출현과 그에 따른 선거연합의 가능성은 거의 존재하지 않는다. 다만 다양한 사회운동이나 계층, 인종, 종교, 소득의 구별에 따른 투표 추이가 다르기 때문에 선거 시기의 이슈와 양 정당의 선거 전략에 따라 다양한 방식의 선거연합이 발생할 수 있다.

예를 들어 1960년대 민권, 반전, 반문화운동에 대한 반발이 1968년 공화당의 닉슨의 당선으로 이어졌다. 1972년 선거에서 민주당 후보로 선출된 맥거번이 낙태 허용, 학교예배 반대, 마리화나 합법화 등의 문화적 쟁점에서 진보적 입장을 보이자 기존 민주당 지지자 중 가족적 가치, 도덕성, 사회질서 등을 중요시하는 문화적 보수 성향의 유권자들이 공화당 지지로 이동하였다(강권찬 2011, 55).

민주당은 오바마 당선을 계기로 그동안 상대적으로 소외되었던 집단인 여성, 청년, 유색인종(흑인, 라틴계)을 대표하면서 지지 기반을 강화하고 있다. 오바마의 승리에는 여성, 유색인



중, 청년층의 지지를 주요한 요인으로 평가할 수 있다. 특히 전체 유권자의 약 24%를 차지하는 흑인의 95%, 라틴계의 67%라는 압도적 지지를 받았다(강권찬 2011, 59). 그 외에도 18~29세 청년층의 66%, 연 소득 5만 달러 이하의 저소득층의 60%가 오바마를 지지하였다. 오바마의 등장은 새로운 다수유권자연합—여성, 흑인, 라틴계, 저소득층, 밀레니엄 세대—을 통해 미국 보수주의의 남부 백인에 호소하는 지지 전략을 무력화시킬 수 있는 정치사적 전환을 시사하고 있다.

다른 한편으로 보수층의 반발과 결집 역시 존재한다. 티파티 운동에서 보이듯이 반(反)오바마 백인 개신교도의 정치적 능동화, 전국민의료보험과 재정지출 등 막대한 재정적 소요 등의 누적 결과에 대한 중도층의 반발 등이 지속적으로 이루어지며 공화당의 굳건한 토대로 자리매김되고 있다.



### Ⅲ. 의회중심제 다수대표제 국가: 영국

#### 1. 정당체제의 특징과 발전 배경

영국의 정당제도는 19세기 말 20세기 초반까지 휘그-토리 즉 자유당과 보수당 체제였고 20세기 초반부터 노동당과 보수당 체제로 변화하여, 현재까지 양당제를 유지해 오고 있다. 하지만 1970년대 중반 이후 자유당 등 제3당에 대한 지지가 증가하면서 이제는 양당제적 특징이 약화된 것이 사실이다. 특히 지방선거에서 보수당, 노동당, 자유민주당의 3당 체제가 확립되었고, 스코틀랜드, 웨일즈 등에서는 민족주의 정당에 대한 지지가 꾸준히 이어지고 있다. 그리고 2010년 선거결과 보수당과 자유당의 연합 정권이 형성됨으로써 양당제가 흔들렸음이 분명하다.

영국에서 근대적 의미의 정당 정치가 등장한 것은 1830년대의 개혁법과 함께 비롯되지만 그 이전에도 맹아적인 형태의 정당 정치가 존재하였다. 예컨대, 1640년대 영국내전 과정에서 보수당과 영국 정당 정치의 기원을 찾을 수도 있다(강원택 2008, 23). 당시 청교도혁명 당시 처형된 국왕 찰스 1세를 지지했던 왕당파를 보수당의 기원으로 보는 것이다. 그리고 이후 왕정복고 시기 발생한 국왕과 의회 간의 갈등 과정, 즉 왕위 계승을 둘러싼 배척 논쟁 등을 통해 보수당인 토리와 자유주의 정당인 휘그가 성립되면서 양대 정당 정치가 형성되기 시작하였다.

휘그당은 1688년의 명예혁명을 주도하면서 영국이 의회주의의 길에 들어서는데 기여하였다. 그리고 1714년 하노버 왕조의 등장과 월폴의 지배를 거쳐 1770년까지 거의 60년에 가까운 오랜 기간 동안 휘그가 권력을 장악하였다. 반면 이후 하노버 왕조의 첫 토리 정부인 노스(Lord North) 수상에서 출발하여, 1783년 소 피트(W. Pitt, the Younger)가 23년간 권력을 장악하여 토리의 시대가 지속되었다. 18세기를 거치면서 토리와 휘그의 정치적 차이는 더욱 뚜렷해졌다. 국왕을 정점으로 하는 군주제와 종교적 질서를 기반으로 하는 국교회 성공회를 지지하는 토리에 대비되어, 휘그는 변화와 개혁을 선호하였다.

1832년 개혁법을 통해 선거구가 확대되었고, 투표권을 가진 인구수는 50만 명 이하에서 81만 3천 명으로 증가하였다. 개혁법 이후 토리는 보수당이라는 명칭으로 바뀌고 휘그는 자유당이라는 명칭으로 불리기 시작하였다. 개혁법이 가져온 중요한 변화는 정부의 교체를 이루는 것은 국왕의 의지가 아니라 총선에서 승리하는 것이라는 원리가 확립되었다. 본격적으로 정당 정치가 발전하기 시작하였고, 정당을 중심으로 한 권력 교체의 틀이 자리 잡기 시작

하였다. 곡물법 파동 이후 1846년부터 1866년까지는 거의 자유당 권력 시기였다. 이 시기 파머스톤과 글래드스톤이 자유당을 이끌었다. 이후 19세기 후반 보수당의 권력 장악을 이끌어 낸 것은 디즈레일리라는 정치가였다. 디즈레일리는 공장과 공장위생 관련 법안, 노조의 권리에 대한 제한적 인정, 주택과 지방정부 개편 등 사회개혁에 대한 목소리를 높이면서 사회개혁 정책에 대한 주도권을 장악하였다. 이제 도시 지역과 새로이 형성된 교외 지역에 거주하고 있는 중산층이 보수당을 지지하게 되었다. 1880년대 후반이 되면 보수당은 더 이상 토지소유계급이나 귀족의 이익만을 대표하는 정당이 아니라 기업과 자본까지 포함하는 폭넓은 이해관계를 대표하는 정당으로 변모하기 시작하였다.

1867년 개혁법은 숙련공에 한정되기는 하였지만, 노동자에 투표권이 부여되었다. 이 무렵 정당 정치가 조직화되고, 의회 내에서 정당의 결속력이 강화되기 시작하고, 의회 외부에서 정당들은 더 조직되어 갔다. 1900년 노동당이 창당되었고, 곧 영국 정치의 주요한 정치세력으로 등장하게 되었다. 그리고 솔즈베리는 이 시기 귀족 작위를 가진 상원의원으로서 영국 수상이 된 마지막 인물이었다. 1906년 실시한 총선에서 노동당은 30석을 얻으면서 의회에 진입하였다.

제1차 세계대전은 영국 사회를 크게 변모시켰다. 선거권의 대규모 확대, 사회주의 운동의 확산, 노동당의 부상 등이 뚜렷해졌다. 1922년 실시된 총선에서 노동당은 142석을 얻으면서 둘로 갈라진 자유당—국민자유당이 62석, 자유당이 54석—이 얻은 118석보다 많은 의석을 차지하였다. 그리고 1924년 총선 이후 비록 소수파 정부지만, 램지 맥도날드가 이끄는 노동당 정부가 출범하였다. 보수당 지지자들이 노동당 정부의 사회주의 정책이 국가적으로 큰 위해를 끼칠까봐 두려워했지만, 그러한 우려는 기우로 드러났다. 노동당 정부는 무리 없이 국정을 운영하였다. 다만 소수 내각의 한계를 극복하지 못하고 9개월 만에 무너졌다.

노동당의 성장은 보수당의 변화를 가져오게 만들었다. 1924년 승리로 등장한 볼드윈 수상은 ‘새로운 보수주의’를 주창하였다. 새로운 보수주의는 사회적 조화, 산업적 동반자 관계, 국민의 신뢰와 자신감 회복, 국가이익의 증시, 대결보다 합의를 중시하는 등의 가치를 담고 있었다. 1929년 총선 결과 자유당은 단지 59석만을 얻는 데 그치면서 사실상 정치적으로 몰락하였다. 노동당은 역사상 처음으로 제1당으로 부상하였다.

제2차 세계대전을 거치면서 전시 거국내각이 형성되고 그 과정에서 제시된 베버리지 보고서(Beveridge report)는 전후의 ‘합의정치(consensus politics)’로 이어지는 기반을 마련하였다. 1947년 보수당이 발표한 ‘산업헌장(the industrial Charter)’은 노동당 정부가 행한 초기 입법 내용을 받아들였고 산업에 대한 정부의 개입과 노사 간 상호협력을 지지했다. 보수당은 국가 의료보험의 설립과 철도, 석탄, 가스 산업 등의 국유화도 수용하였다. 또한 케인스주의적 경제관리 방식이 안정적인 고용과 건전한 노사관계를 보장할 것이라는 점을 인정하였으며, 국가의 역할 확대를 수용하면서 보수당은 복지국가를 해체시키지 않을 것이라는 점을 분명히

하였다.

1951년 선거에서 자유당은 겨우 6명의 당선자만을 낼 수 있었다. 노동당은 48.8%를 득표하였고, 보수당은 48.0%를 획득하였다. 하지만 의석수에서는 보수당이 321석, 노동당이 295석을 차지하였다. 노동당은 보수당보다 20만 표 이상 더 득표하면서 당 역사상 가장 높은 득표율을 기록하였지만, 권력은 보수당에 넘어갔다. 이러한 결과는 단순다수제 선거제도 때문이었다. 이제 완전한 양당제가 구현되었던 것이다. 이러한 선거결과라는 배경 속에서 보수당 정부의 버틀러 재무장관의 정책과 그 이전 노동당 정부 재무장관 휴 게이츠클의 정책 간 유사성을 낳았고, 이러한 정책 기조를 버츠클리즘(Butskellism)이라 불렀다.

1976년 노동당의 켈러헌 정부는 12월 파운드화의 가치하락을 막기 위해 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받았는데, IMF는 차관제공 조건으로 임금 억제와 재정지출 삭감을 요구했다. 여기에서 노동당이 처음으로 ‘신자유주의적’ 정책을 실시한 것이다. 실업자는 1974~79년의 집권 기간에 60만 명에서 160만 명으로 급증했는데, 정부의 공공서비스 지출과 실업급여는 오히려 감소했다. 더욱이 노동당 정부는 1975~78년에 노동조합과 사회협약(Social Contract)을 맺어 임금상승률을 물가상승률 이하로 묶어 두었다. 1979년 5월의 총선과 함께 보수당의 대처(Margaret Thatcher) 수상이 등장하였다. 대처(수상 재임: 1979~90년)와 메이저(John Major, 수상 재임: 1990~97년)의 보수당 정부는 세계에서 가장 철저한 ‘신자유주의’ 정책을 실시하여 긴축적인 재정금융정책, 규제 철폐와 시장주의의 광범한 도입, 사회보장제도의 축소, 공기업의 사유화(privatization) 등을 거의 완수했다.

1994년 노동당의 당수가 된 블레어(1953년생)는 노동당의 전통적인 사회민주주의적 기본 노선을 대폭 수정하여 ‘구노동당(Old Labour)’과는 전혀 다른 ‘신노동당(New Labour)’을 제창했다. 1995년 블레어는 노동당의 사회주의 이념을 상징하는 당헌 4조—생산과 분배와 교환의 수단들을 공동 소유하고, 기업 경영에서 산업 민주주의를 실현한다—를 폐기하였다. 블레어는 신노동당의 노선을 ‘유일한 제3의 길(The Third Way)’이라고 부르면서 대체로 보수당 정부의 신자유주의를 수용하였다(김수행 외 2006).

## 2. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성

영국의 보수당은 간부 중심의 정당으로 위계적, 비밀적인 특성을 많이 보유하고 있으며, 원내 중심정당으로서의 특성상, 당수의 권한이 강하고 의원들이 정당정책 결정에 많은 영향력을 행사한다. 보수당의 당수는 내각 구성원을 선발하고 부당수의 임명권 등 강력한 권한을 행사하며 당의 정치적 진로를 결정하고 전당대회(National Convention), 정책협의회(Policy Forum) 등 기구는 지원, 자문하는 역할을 담당해왔다. 1997년 총선 대패 이후 일반 당원의

참여와 의사 개진의 기회를 확대하는 방향으로 당헌 등 규정을 개정하였다.

이념적인 측면에서 영국 보수당은 수구적인 토리당에서 점차 자유주의적인 현재의 모습으로 변해왔듯이 이제는 수구적이라기보다는 점진적인 변화를 추구하는 정당으로 알려져 있다(강원택 2008). 대처 수상의 통치 아래 급진적 신자유주의 노선을 추구해 우선회라는 평가를 받기도 했지만, 최근에도 아일랜드 독립, 선거권 확대 등에서 유연한 입장을 취한다.

노동당의 경우 블레어의 등장과 함께 현대화된 정당으로 탈바꿈하였다. 블레어는 1당원1표제(OMOV)와 ‘균등한’ 선거인단—의회 노동당, 지역구 노동당, 노동조합이 각각 1/3의 구성 비율을 가지는 선거인단—에 의해 1994년 당수로 선출되었다. 블레어는 ‘구노동당’의 금과옥조였던 국유화, 혼합경제, 완전고용, 복지국가, 조합주의의 토대였던 당헌 제4조를 개정하고 ‘신노동당’의 출범을 알렸다(김수행 2006, 72-73).

1995년 특별전당대회에서 블레어는 전당대회의 성격, 전국집행위원회의 권한, 주요 정책 결정과정 등에 관해 당원 전체 투표에 부쳤다. 이리하여 전당대회는 주요 정책을 결정하는 기구가 아니라 미국식으로 언론 플레이를 하면서 국민들로부터 지지표를 모으는 대회로 변경되었고, 단체투표가 폐지되고 1당원1표제가 전면 도입되었다. 그에 따라 노동조합의 영향력은 크게 축소되고 당수의 권한이 확대되었으며 좌파와 활동가 세력은 몰락했다. 구노동당은 예산의 대부분을 노동조합의 정치헌금에 의존하고 있었으나 신노동당은 노동조합의 세력을 줄이기 위해 기업과 일반 당원으로부터 정치헌금을 많이 받고 있다.

노동당은 블레어의 개혁 이후 1997년부터 2010년까지 장기간 정권을 장악하고 유지해 왔다. 그러나 2006년 지방선거에서 패배한 이후 상황은 다시 급변하기 시작했다. 지방선거 패배를 계기로 개각을 단행했으나, 이 개각이 기대에 부응하지 못하자 블레어는 사임했다. 물론 이후에도 후임 브라운 수상의 주도로 새로운 시도가 이루어지기도 했다. 그러나 당의 개혁보다는 내각의 개혁에 초점을 두고 정권을 유지하는 데 집중함으로써, 2010년 대량 실표와 함께 자민당과의 연합에도 실패해 정권을 상실했다.

### 3. 의회중심제에 따른 정당제도의 특성

영국은 의회중심제(의원내각제)라는 권력구조에 따라 순환적으로 정권 교체를 하는 거대 양당에 의해 단독정부를 구성하고 정치적 안정성, 효율성, 책임성을 제고하는 정치 시스템을 갖추고 있다. 영국의 경우 사회 균열구조가 거대 양당에 의해 자연스럽게 대표되고 있으며, 각 정당은 강한 기율과 사회적 기반을 갖추고 있다. 이에 따라 ‘선출된 독재’로 지칭될 정도로 다수당 리더인 수상의 권한이 강한 권력집중형 다수제 민주주의 모델의 전형을 이루고 있다(강권찬 2011, 29). 수상은 기율이 강한 과반정당의 수장이자 단독정부의 수반으로서 제도

적으로는 견제를 받지 않는 강력한 권한을 행사할 수 있다. 곧, 수상은 각료의 임명 및 해임권, 내각의 의제결정권, 내각 주재권 등을 통해 대통령제에서의 대통령과 유사할 정도의 집중된 권력을 행사한다. 의회를 장악한 다수당의 당수라는 정치적 위상과 결합되어 수상의 지도력은 더욱 큰 상승효과를 갖는 것이다. 수상은 다수당을 장악하고 있기 때문에 의회의 불신임투표나 야당의 반대 표결로부터도 자유롭고 다른 정당과의 협의도 반드시 필요로 하지 않는다.

#### 4. 단순다수대표제에 따른 정당제도의 특성

영국은 단순다수대표제에 대한 고전적인 예로서 대표적인 나라다. 1832년 개혁을 시작으로 다양한 선거법 개정의 노력을 거치면서 선거권이 확대되고 선거구 역시 확정지어져 갔다. 그리고 1944년 4개 선거구 확정위원회—잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에 각각 1개씩—설치가 이루어졌다. 이 위원회는 원래 최소한 7년마다 각각의 관련 영역에서 각 선거구의 크기를 검토해야 하고 보고서를 제출해야 하며, 경우에 따라서는 변경안을 내놓아야 했다. 모든 선거구는 대략 같은 수의 유권자들을 대표해야 함을 원칙으로 하지만, 쿼터(유권자의 전국 평균치)의 25%까지의 가감은 용인되었다(디터 놀렌 1994, 128-129).

그러나 2012년 현재 선거구 관련 제도는 ‘의회선거제도 및 선거구법 2011 (Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, PVSCA 2011)’에 따라 경계위원회로 하여금 선거구 획정에 관한 조사를 5년마다 실시하고 보고서를 국무장관에게 제출하도록 의무를 부과했다(고영노 2012). 하원 선거구 수는 650개이며, 지역별로는 잉글랜드 533개, 스코틀랜드 59개, 웨일즈 40개, 북아일랜드 18개로 나뉘어 있다.

보수당과 노동당은 국민정당의 성격에도 불구하고 각기 고유한 사회구조적 토대 위에서 양 정당은 사회적 갈등을 반영하고 있다. 이러한 뚜렷한 사회적 조건들을 근거로 하여 양당제와 1구1인 단순다수대표제라는 기본모델이 형성되어 왔다. 제2차 대전 이후 1970년까지는 한 선거구마다 평균 3명 이하의 후보자가 입후보하였다. 그리고 보수당과 노동당의 득표 합계는 90% 정도였다.

그에 근거하여 하나의 정당이 의회의 다수를 차지하여 왔다. 의회 내 소수의 상황에서도 단독정부가 구성된다. 전반적으로 보수당과 노동당의 의석점유율은 그들의 득표율보다 높았으며, 이를 통해 양대 정당은 소수 정당인 제3당을 희생시키고 단순다수대표제의 불균형 효과로부터 이득을 보았던 것이다. 특히 자유당은 지방 혹은 지역 차원의 아성이 없이 단지 전국적으로만 출현한 정당이었기 때문에 현행 선거제도로부터 불이익을 받아야 했다.

1983년부터는 영국의 모든 선거구(북아일랜드의 선거구를 제외하고)에서 자유당과 사민당

의 연합당—1988년부터 사회민주자유당으로 합당—이 보수당 및 노동당과 경쟁하고 있다. 1992년 선거에서는 당선자의 수가 23명에 그쳤지만, 서서히 지지율을 회복하고 있다. 2001년 선거에서는 52석으로 1935년 이후 최고의 성적을 내기도 했다. 이러한 성장에도 불구하고 자유당의 집권가능성은 현재로서는 거의 없다고 할 수 있다. 다만 지방정치에서 자유민주당은 보수당, 노동당과 함께 확고한 3당 구도를 형성하고 있다.

스코틀랜드 민족당은 1974년부터 모든 스코틀랜드 선거구에 참여하고 있으며, 웨일즈 민족주의 정당인 플레드 썸루(Plaid Cymru)도 1970년부터 웨일즈의 전 선거구에서 후보자를 내고 있다. 스코틀랜드 민족당의 경우 1945년 보궐선거에서 첫 당선자를 냈지만, 본격적으로 지지를 받기 시작한 것은 1974년 10월 선거부터이며, 현재 스코틀랜드 지역에서 제3당의 지위를 차지하고 있다. 웨일즈 민족주의 정당의 경우 훨씬 전인 1925년에 창당되었다. 이들은 웨일즈의 독립을 추구하지만 현실적으로 분리 독립보다는 언어와 문화의 독자성 확립을 강조한다. 1966년 보궐선거에서 첫 당선자를 배출하였으며, 1974년 10월 선거부터 지속적으로 의원을 당선시키고 있지만, 그 수는 그리 많지 않다. 1974년부터 매 선거당 보수당과 노동당의 평균 득표는 합하여 75% 정도를 유지하고 있다. 하지만 양대 정당의 의석을 합계는 약 93%에 이른다.

제3당인 자민당은 단순다수대표제의 승자독식 체제에서 커다란 의미를 갖지 못했다. 제2차 대전 이후 2010년 선거에서 대안투표제 도입을 조건으로 처음 연립정부에 참가한 이후 영국 정당체제에 일정한 변화를 가져올 것으로 기대되기도 했다. 그러나 2012년 5월 실시된 국민투표에서 대안투표제가 부결됨에 따라 자민당의 역할은 다시 불투명해졌다. 또한 의회선거제도 및 선거구법 2011(Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, PVSCA 2011)에 따른 선거구 재획정안도 가부를 예측할 수 없는 상황이 도래해 당분간 기존의 정당 운영에 큰 변화가 도래할 것으로 보이지는 않는다.

## 5. 의회중심제 단순다수대표제 국가의 연합 정치

영국의 노동당과 보수당은 양당제를 굳건하게 유지하고 있으면서 거의 항상 총선에서 승리한 제1당이 단독정부를 수립하여 왔다. 그것은 앞서 보았듯이 양대 정당이 과대 대표되는 경향이 존재하면서 제3당은 과소 대표되어 득표율과 의석률 간의 불일치가 크기 때문이다.



〈표 Ⅲ-1〉 영국 역대 선거결과: 하원(득표율 %)

연도	보수당	노동당	자민당/연맹	웨일즈, 아일랜드, 스코틀랜드 민족당	기타	투표참여율
1945	39.8	48.3	9.1	0.2	2.5	72.7
1950	43.5	46.1	9.1	0.1	1.2	84.0
1951	48.0	48.8	2.5	0.1	0.6	82.6
1955	49.7	46.4	2.7	0.2	0.9	76.7
1959	49.4	43.8	5.9	0.4	0.6	78.7
1964	43.4	44.1	11.2	0.5	0.8	77.1
1966	41.9	47.9	8.5	0.7	0.9	75.8
1970	46.4	43.0	7.5	1.3	1.8	72.0
1974	37.8	37.1	19.3	2.6	3.2	78.7
1974	35.8	39.2	18.3	3.6	3.2	72.8
1979	43.9	37.0	13.8	2.0	3.7	76.0
1983	42.4	27.6	25.4	1.5	3.1	72.7
1987	42.3	30.8	22.6	1.7	2.6	75.3
1992	41.9	34.4	17.8	2.3	3.5	77.7
1997	30.7	43.2	16.8	2.5	6.8	71.6
2001	31.7	40.7	18.3	2.5	6.8	59.4
2005	32.4	35.2	22.0	3.2	7.2	61.3
2010	36.1	29.0	23.0	4.3	7.6	65.1

\* 자민당: 1988년 자유당과 사회민주당(1981년 노동당에서 분리)의 합당

\* 지역주의 정당은 2001년까지 웨일즈와 스코틀랜드 정당만 계산

자료: Parties and Elections in Europe. <http://www.parties-and-elections.eu>.

예를 들어 1983년 제2당인 노동당의 득표율은 27.7%이고, 자유당의 득표율은 25.4%이다 (〈표 Ⅲ-1〉 참조). 하지만 노동당은 32.2%의 의석을 확보하였고, 자유당은 3.5%의 의석을 차지했을 뿐이다(〈표 Ⅲ-2〉 참조). 단지 2.2%의 득표율 차이에도 불구하고 의석점유율에서는 28.7%의 차이를 보였던 것이다. 그와 함께, 아래의 표에서 알 수 있듯이 과반에 못 미치는 득표율에도 불구하고 제1당은 의회 과반의석을 차지하여 왔다.

하지만 2010년 총선 결과는 보수당 306석, 노동당 258석, 자민당 57석, 기타 28석으로 제1당인 보수당이 과반에서 약 20석이 모자라는 상황이 발생하였다. 이에 따라 국왕의 중재 노력으로 보수당과 자민당이 연합 정권을 맺게 되면서 1940년 전시 내각 이래 최초의 연립정부가 수립되었다.

〈표 Ⅲ-2〉 영국 역대 선거결과: 하원 (의석수)

연도	보수당	노동당	자민당/연맹	웨일즈, 아일랜드, 스코틀랜드 민족당	기타	합계
1945	213	393	12	-	22	640
1950	299	315	9	-	2	625
1951	321	295	6	-	3	625
1955	345	277	6	-	2	630
1959	365	258	6	-	1	630
1964	304	317	9	-	-	630
1966	253	363	12	-	2	630
1970	330	288	6	1	5	630
1974	297	301	14	9	14	635
1974	277	319	13	14	12	635
1979	339	269	11	4	12	635
1983	397	209	23	4	17	650
1987	375	229	22	6	18	650
1992	336	271	20	7	17	651
1997	165	419	46	10	19	659
2001	166	413	52	9	19	659
2005	197	356	62	9	21	645
2010	307	258	57	10	18	650

\* 자민당: 1988년 자유당과 사회민주당(1981년 노동당에서 분리)의 합당

\* 지역주의 정당은 2001년까지 웨일즈와 스코틀랜드 정당만 계산

자료: Parties and Elections in Europe. <http://www.parties-and-elections.eu>.

〈표 Ⅲ-3〉 영국 역대 수상과 집권당

연도	수상	집권당
1895~1902	Saisbury	보수당
1902~1905	Balfour	보수당
1905~1908	Campbell-Bannerman	자유당
1908~1916	Asquith	자유당
1916~1922	Lloyd George	연합정부
1922~1923	Bonar Law	보수당
1923~1924	Baldwin	보수당
1924~1937	MacDonald	노동당
1937~1940	Chamberlain	보수당
1940~1945	Churchill	연합정부
1945~1955	Attlee	노동당
1955~1957	Eden	보수당
1957~1963	Macmillan	보수당

1963~1964	Home	보수당
1964~1970	Wilson	노동당
1970~1974	Heath	보수당
1974~1976	Wilson	노동당
1976~1979	Callaghan	노동당
1979~1990	Thatcher	보수당
1990~1997	Major	보수당
1997~2001	Blair	노동당
2001~2005	Blair	노동당
2005~2007	Blair	노동당
2007~2010	Brown	노동당
2010~현재	Cameron	보수당, 자민당

자료: Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu>.

당시 보수당과 노동당 사이에서 캐스팅 보트를 쥐 자민당이 요구한 연립정부 형성의 대가는 대안투표제로서 선호투표제를 도입해 선거제도를 개혁하는 것이었다.<sup>2)</sup> 이 경우 선거제도의 변화를 통해 제3당의 성장을 가능하게 함으로써 오랫동안 유지되어 온 양당제가 다당제로의 변화 가능성 그리고 그에 따른 연립정부의 형성 가능성을 연 것으로 평가되기도 한다.

보수당과 자유민주당이 연립정부 구성을 위해 작성한 의정서에는 다음과 같은 내용이 담겨 있다: “두 정당은 선거개혁에 대한 ‘국민투표 법안’을 상정할 것이다. 이 법안에는 국민투표 결과가 긍정적인 경우 ‘선호투표제(alternative vote)’를 도입한다는 내용과 기존의 선거구들은 좀 더 동등한 규모로 개편하고 그 수도 감축한다는 내용이 포함된다. 양당의 원내총무는 상원과 하원의 소속의원들이 국민투표 동안 각 정당이 실제로 취할 태도로부터 어떤 영향도 받지 않은 상태에서 선호투표제에 대한 단순 과반 국민투표를 지지하도록 독려한다”(김상수 2010, 229-230에서 재인용).

이와 함께 보수당과 자민당의 연립정부가 출범하였다. 그리고 2011년 5월 지방선거와 함께 선호투표제 도입에 대한 국민투표가 실시되었다. 하지만 결과는 67.9% 반대, 32.6% 찬성으로 선호투표제 도입이 무산되었고, 동시에 실시된 지방선거에서 자유민주당은 대패하였다. 실제 보수당은 선호투표제의 찬성이 연정의 조건이었음에도 불구하고 공개적으로 반대 입장을 표명하였고, 노동당 역시 반대 입장을 나타냈다. 이러한 과정에서 자유민주당은 여론을 주도하지 못하였고, 연정에 참여하면서 자유민주당의 정치적 입장 자체에 대한 비판에 시달리기도 하였다. 결국은 자유민주당은 연정에 참여했던 목적인 선거제도 개혁은 이루어내지 못하면서 정치적으로 자신의 입지가 더 좁아지는 결과를 낳았다.

2) 선호투표제는 선거명부에서 순위를 기표하는 방식으로 1순위가 과반을 획득하지 못할 경우 마지막 순위의 2순위 표를 과반이 될 때까지 배분하는 방식이다.



## IV. 준대통령제(의원집정제) 다수대표제 국가: 프랑스

### 1. 정당체제의 특징과 발전 배경

프랑스의 정당체제는 좌에서 우까지 다양한 정당이 존재하는 다당제의 형태를 띠고 있다. 하지만 전체적인 틀에서는 좌-우 대립구도가 명확하다고 볼 수 있다. 우파 정당으로는 제3공화국 이래 공화주의 우파 경향의 정당으로서 드골주의 정당으로 전환되어 지금까지 이르는 정당—그 명칭은 자주 바뀌어 왔으며, 공화국연합 혹은 공화당이라고 불리어 오다가 최근은 ‘대중운동연합’이라는 이름을 가지고 있다—과 우파 소수당인 자유민주당이 있다. 좌파정당으로는 사회당이 가장 큰 세력을 가지고 있으며, 그외 공산당과 녹색당이 있다. 이러한 좌우 대립구도 양측에 극우 정당인 민족전선(FN)과 극좌 정당인 트로츠키주의 정당들이 있다. 하지만 이러한 극우, 극좌 정당은 일반적으로 정권 형성에는 참여하지 않아 왔다. 즉 우파 정권이 성립될 경우 극우 정당인 민족전선을 제외한 우파 정당들의 연합 정권이 형성되고, 좌파 정권이 성립될 경우도 사회당, 공산당, 녹색당의 참여만 이루어지며 극좌 정당은 정권 형성에 참여하지 않는다.

1875년에 확립되어 1940년까지 지속된 프랑스 제3공화국은 여러 가지 측면에서 프랑스 현대 정치의 틀을 마련하였다. 제3공화국은 1789년 프랑스 혁명이 제기한 민주주의와 자유주의의 문제들을 이념적으로 그리고 정치제도의 틀 속에서 안정적으로 해결하였다. 왕정복고가 현실적으로 불가능하다는 점이 인식되었고, 프랑스에 적합한 정치체제로서 공화국이 인정되었다. 그리고 이후 제3공화국의 발전 속에서 다양한 공화주의적 원칙들이 확립되었다. 예를 들어 정교 분리의 원칙, 무상·의무·세속화의 원칙에 근거한 교육제도, 국민의 일반의지의 실현체로서 하원의 상원에 대한 절대적 우위 등이 그것이다. 그리고 제3공화국은 서서히 좌우 정당 정치의 틀을 갖추어나가기 시작하였다. 제3공화국은 프랑스 근대정치의 안정적 실현이었고, 지금까지도 그 원칙들은 수용되고 있다. 이러한 사실들에 의해 제2차 대전이 끝난 후 제4공화국은 제3공화국의 틀을 크게 변화시키지 않은 상태로 정치제도를 수립하였다.

하지만 제3, 4공화국 모두 안정적인 정치체제를 유지하였다고 할 수 없었다. 의원내각제가 갖는 정치적 불안정, 즉 잦은 내각의 교체가 발생하였고, 특히나 정치사회적으로 큰 문제가 발생했을 때 나타난 정치적 불안정 속에서 제4공화국은 문제해결 능력을 상실한 것으로 보였다. 1950년대 알제리 사태가 발생하고 제4공화국은 그에 대한 문제해결 능력의 부재를 드러냈다. 이러한 위기상황을 극복하기 위해 드골에게 전권이 부여되면서 제5공화국이 탄생하

였다. 제5공화국의 기본적인 특성은 모든 정치의 중심에 있었던 의회를 정치체제의 주변적 위치로 밀어내고 이른바 선출된 제왕인 대통령을 중심으로 정치적 안정을 추구하겠다는 것이었다(장훈 2004, 144). 프랑스 근대 정치사에서 의회의 위상은 분명 특별하다고 할 수 있다. 1789년 프랑스 혁명 이래 루소주의적 전통은 일반의지를 표현하는 의회의 절대적인 우위를 원칙으로 삼았고, 행정부는 그러한 의지를 집행하는 기관에 불과한 것으로 간주하였다. 제3, 4공화국이 그러한 원칙을 실현하는 정부형태를 갖추고자 하였지만, 그 반대급부는 정치적 불안정이었다. 즉 잦은 내각 교체가 가져오는 정치적 불안정이 문제였다. 제4공화국의 경우 1946~1958년 12년 동안 22차례나 내각이 성립되고 교체되었다. 그리고 국가적 위기 시기에 적절하게 대처하지 못한 비효율성을 보였다.

1958년 대통령제를 도입하고 1962년 직선에 의한 대통령 선거로 전환함으로써 프랑스 정치체제는 큰 변화를 겪었다. 이러한 변화가 당시의 정치적 불안정을 해결하기 위한 방안으로 이해할 수 있지만 프랑스의 정치전통과는 맞지 않은 것이 사실이었다. 역사적으로 행정부의 권력이 강했던 경우 그 귀결점은 제정이었다. 제1공화국의 끝은 나폴레옹 1세의 제정이었고, 그의 조카는 제2공화국 막바지에 쿠데타를 통해 제2제정을 열었다. 1848년 제2공화국 당시 남성 보통선거권이 선언되고 새로운 헌법을 준비하는 과정에서 제한위원이었던 토크빌은 직선에 의한 대통령과 의회가 구성되는 것은 대립하는 두 개의 정통성이 대립하여 결국은 파국에 이를 것이라고 예언하였고, 그것은 현실로 나타났다. 1851년 루이 나폴레옹이 쿠데타를 통해 그 대립을 종결지었고, 제2제정으로의 길에 들어선 것이다. 토크빌은 대통령과 의회라는 두 개의 정통성이 존재하는 미국의 경우 연방제라는 장치 즉 발달된 지방분권화가 그 제어장치가 될 수 있지만, 중앙집권화된 프랑스의 경우 그 충돌이 불가피할 것으로 보았다(Lamberti 1984). 이러한 경험들은 프랑스로 하여금 강력한 행정부에 대한 거부감을 갖게 하였고, 제3공화국에서는 의회에 대한 행정부의 절대적 종속을 원칙으로 하였다.

의회의 절대적 우위가 가져온 정치적 불안정과 함께 제4공화국이 오래 지속되지 못하고 정치적 무능력 속에서 무너졌던 또 다른 요인 중의 하나는 지나치게 과거의 명사들(notables)에 의존하면서 전후 급속한 경제부흥기 속에서 부상한 새로운 엘리트들을 현실정치 속에 흡수하지 못하였다는 점이다(Julliard 1968). 그와 함께 1930년대 경제 위기 때부터 서서히 제기되기 시작한 다양한 사회적 이해관계들 간의 갈등, 구체적인 시민들의 필요에 대한 대응 등 구체적인 민주주의가 요구되었다(Burdeau 1966). 변화하는 상황들에 대해 제4공화국은 기존의 정치적 관행만을 지속하고 있었던 것이고, 그것은 체제의 불안정을 반복하게 하였다.

이러한 상황에서 커다란 정치적 임무를 맡은 드골은 우선 프랑스 국민들의 의사가 정당에 의해서 왜곡되어 왔다고 인식하고, ‘국가를 진정으로 사랑하고 정파적인 이익에 얽매이지 않는 지도자가 국민과 호흡을 같이하면서 국정을 주도해 나가야 한다.’고 믿었다(조홍식 1998, 275; Rémond 1982). 따라서 국민의 의지의 표현을 의회와 대통령이라는 두 가지 통로로

이원화하였던 것이다. 사실 제3, 4공화국과 비교할 때, 대통령의 헌법상의 권한은 특별히 강화된 것은 없다. 대통령의 총리임명권과 정부각료 및 고위 공무원 임명권은 기존에도 이미 존재하고 있었던 것을 유지하는 방식이다. 근본적인 차이점은 대통령의 선출방식에서 기존에 의회에서 선출하는 방식에서 국민들이 선출한 선거인단을 통한 간선 그리고 곧 이은 헌법개정(1962)을 통해 대통령직선제에 의한 대통령의 선출이라는 점이다. 하지만 대통령 선출방식의 변화는 자연스럽게 대통령의 실질적인 권한을 강화하였다. 대통령은 이제 국민으로부터 직접적으로 정통성을 부여받게 되었다. 이렇게 프랑스 제5공화국은 이원집정제라는 권력구조를 가지고서 탄생한 것이다.<sup>3)</sup>

## 2. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성

강력한 대통령제 하에서 프랑스의 우파 정당은 드골, 포피두, 시락, 사르코지 등으로 이어지는 대통령(후보)을 중심으로 당을 결집시킨다. 실제 당 명칭에서도 고유한 의미의 정당을 의미하는 parti(=party)를 사용하기보다는 연합 혹은 집합체의 의미를 지닌 rassemblement(=rally)이라는 용어를 사용하고 있다. 즉 지도자를 중심으로 결집한 집단임을 드러내는 것이다. 그것은 특히 제5공화국에서 대통령제를 채택하면서 더욱 두드러졌다. 1인을 중심으로 한 정당구조의 성립은 드골 자신이 강력한 카리스마와 이를 이용한 미디어 정치에 탁월함을 발휘했기 때문에 가능한 것이었다. 드골은 신문이나 잡지를 통하기보다는 텔레비전을 통해 여론과 직접적인 접촉을 시도하면서 알제리 문제 등 국정의 주요 사안을 직접 설명하였다. 따라서 우파 정당은 당총재에게 집중된 형태를 띠고 있다. 시락이나 사르코지는 도지부의 위원장을 자신이 직접 임명하고 의원 후보에 대한 공천에서 전권을 행사하였다. 물론 프랑스의 우파 정당이 제3공화국 이래 전통적으로 지방 명사들에 기반한 정당이기 때문에 지방명사들의 요구에 근거한 공천과 선거운동이 이루어지는 것은 사실이다. 따라서 ‘낙하산식 공천’이라고 불리는 것은 파리를 중심으로 하는 몇 개의 지역—결코 10개를 넘지 않는다—에 한정되고 있는 것이 사실이다(Passeron 1984).

대중운동연합(UMP)의 전신인 공화국연합(RPR)의 당구조의 경우 프랑스 정치학자들은 레닌주의적 민주집중제의 원리가 작동하였다고 평가한다(Guiol et Neveu, 1984, 105). 당 조직은 각 지구당 위원회, 도당 위원회, 전국평의회 그리고 정치국이 존재한다. 그리고 전당대회

3) 이원집정제(dual executive system)는 강원택 교수에 따르면 이원정부제로 번역된다. 이 권력구조는 준대통령제(semi-presidential system - Duverger, Sartori), 쌍두정부(two-headed executive - Finer), 총리형 대통령제(premier-presidential system) 등 다양하게 불린다. 한국에서는 ‘이원집정(부)제’로 흔히 불리지만, executive를 집행부라고 부르는 것이 일상적이지 않기 때문에 ‘이원정부제’라고 부르는 것이 낫다고 강원택 교수는 말하고 있다(강원택 2006, 168).

를 통해 당의 총재를 선출한다. 당의 공식체계는 중앙의 통제를 강화하고 있다. 예를 들어 정치국은 선출되어 구성되지만, 당집행위원회는 총재와 사무총장에 의해 임명된다. 사무총장은 총재가 임명한다.

드골,蓬피두 이후 등장한 시락에 대해 당내의 어떠한 반대도 존재하지 않았으며, 그는 30여 년 동안 만장일치에 가깝게 총재로 재선되어 왔다. 당의 주요 당직자들에 대한 임명뿐만 아니라 1980년대 이후 두 차례의 동거정부 시기에 총리와 내각에 대한 임명에 있어서도 시락의 영향력은 절대적이었다(Morel 1996, 44).

좌파의 중심 정당인 프랑스 사회당의 경우 서유럽의 시민당과 달리 노조와의 관계가 미약한 것이 특징이다. 프랑스 공산당이 '노동총동맹(CGT)'이라는 노동조합 조직과 밀접한 관계를 맺고 있다면, 사회당은 교원노조 정도와 일정한 관련을 맺을 뿐, 전통적 노동자계급보다는 화이트 칼라 층을 중심으로 하는 정당이다.

사회당은 1971년 에피네 전당대회와 함께 몇 개의 사회주의 계열의 정당들을 통합하면서 통합사회당으로 재창당하였다. 이후 사회당은 제도권 정당으로서의 면모를 갖추기 시작하였다. 즉 혁명정당으로서의 정체성보다는 개인의 자유, 의회주의, 인권 등을 중시하면서 권력 장악을 뚜렷한 목표로 제시하였다. 사회당 조직의 특성에서는 에피네 전당대회 이후 옛 조직의 영향 때문에 정파 조직이 발달하고 정파에 근거한 정당 활동이 활발하다는 점이다(Bergounioux et Grunberg 1992). 크게 4개 정도의 정파—맑스주의 연구집단(CERES—Centre d'études, de recherches et d'éducation socialistes)을 형성하는 좌파 집단, 제3공화국 이후 급진공화파 계열의 우파 집단, 2개 정도의 중도파가 그것이다—가 있으며, 이들 정파들 간의 관계를 통해 당의 정책이 결정되고 당 운영이 이루어진다. 이들 정파 조직들은 권력의 집중을 막고 당내 민주주의의 기제를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

### 3. 이원집정제에 따른 정당제도의 특성

제5공화국 헌법의 특성은 대통령이라는 행정부 권력의 강화와 의회 권력의 약화다. 제5공화국 헌법에 따라 의회 합리화라는 이름으로 의회의 권한이 약화된 것이다. 우선 의회의 고유권한이라고 할 수 있는 입법기능과 관련하여 의회가 법률로써 규정할 수 있는 분야를 한정시켰다. 즉 헌법 제34조는 의회가 입법할 수 있는 사항을 다음과 같은 분야에 한정하였다: 시민의 권리, 국방을 위한 시민의 의무와 부담, 국적, 신분, 혼인, 상속, 형벌, 법원의 신설과 재판관의 신분, 과세, 통화 발행, 선거제도, 공공법인의 창설, 공무원의 대우, 국유화, 세입과 세출 등이다. 그 외 모든 분야에서 정부의 법제권, 즉 대통령과 행정부의 규칙 및 명령사항으로 규정함으로써 입법에 있어서도 행정부의 권한이 주된 원칙이 되고 의회의 권한은 부차



적인 것이 되도록 한 것이다. 특히 헌법은 정부가 의회의 투표 없이도 법안을 채택할 수 있는 길을 열어놓았다. 헌법 제49조 3항에 따르면, 정부는 특정 법안을 의회에 상정하고 48시간 이내에 내각불신임안이 통과되지 않으면, 법안이 채택된 것으로 간주할 수 있다. 또 의회의 내각불신임권은 재적의원 과반수 이상이 찬성해야 통과되기 때문에 의원들이 무책임하게 법안에 반대하는 것이 제약되고 있다.

또한 의회의 전문적 활동을 보장하기 위해 존재하였던 상임위원회의 수를 대폭 축소하였다. 헌법은 상임위원회 수를 6개로 제한하였는데(제43조 2항), 그것은 제4공화국 헌법에서 상임위원회 수를 제한하지 않았기 때문에 양원은 행정부의 부처 수대로 상임위를 구성하였으며, 이것이 지나친 행정 통제를 초래하였다고 판단했기 때문이다. 그 외에도 의회의 회기를 제한한다거나 의사일정 등에 대해서도 행정부의 통제권한이 주어짐으로써 전통적인 약한 행정부와 강한 의회라는 도식이 역전된 것이다.

반면에 대통령은 “국가독립 및 영토보존의 수호자”이며, “헌법의 엄정성”과 “국가의 영속성”을 보장하는 책임을 지게 되었다(헌법 제5조). 이러한 역할은 상징적인 것이 아니라 제16조에서 비상대권, 제12조에서 의회해산권, 제11조에서 특정한 정치적 문제에 대해 의회에 회부하지 않고 직접 국민투표에 부칠 수 있는 권한을 부여받음으로써 실질적인 의미를 가지도록 하였다. 그리고 해외파병의 권한, 헌법위원회에 위헌법률 심사를 요청할 수 있는 권한 등은 대통령의 고유한 권한으로 인정되었다. 사실상 훨씬 더 중요한 대통령 권한은 총리를 임명하고 내각을 구성하며 국무회의를 주재하는 권한이다.

하지만 여기에 내각제의 요소를 가미하여 대통령제와 다른 의미를 갖게 한 것이 이원집정제 헌법의 특성이다. 외교, 안보문제에 대해서는 대통령에게 권한이 주어지 있지만, 국가의 정책결정과 집행은 총리를 중심으로 한 내각이 총괄하는 것으로 명시하고 있다(헌법 제20, 21조). 또한 대통령의 권한 행사는 원칙적으로 총리의 부서(副署)를 수반해야 한다. 즉 부서를 통해 권한 책임의 소재가 명확히 규정된다. 대통령의 모든 통치 권한은 총리의 부서를 수반하고, 총리의 부서가 없는 경우 해당 사안에 책임 있는 장관이 부서하도록 하고 있다. 총리는 부서를 통하여 책임을 지기 때문에 역설적으로 설명하면 대통령의 권한은 부서에 의해 상대적으로 위축된다고 설명할 수 있다. 하지만 이러한 내각제의 요소에 의해 대통령의 권한이 제한받기는 하지만, 실제적인 운용에 있어서는 반드시 그렇다고 볼 수 없다.

이러한 의미에서 이원집정제의 특징은 프랑스의 정치문화와 역사적 특수성 등을 고려한 정치적 관행에 의해 운용되어 온 측면이 있다. 그리고 그것에 의해 대통령의 권력과 내각 혹은 의회의 권력이 충돌하여 극단으로 치닫지 않고 운용되어 왔다. 즉 대통령은 총리와 각료들을 자기의 뜻에 따라 임명하고 국무회의도 주재한다. 내각의 구성원들에 대한 인사권이 대통령에 있는 상황에서 대통령의 권한이 제한받기는 쉽지 않다. 특히 대통령이 자신의 소속 정당에서 확고한 위치를 차지하고 있는 정당의 지도자인 경우 더욱 그러하다. 대통령은 총리를

지명하고 내각의 구성에 개입한다는 점에서 내각은 대통령의 내각과 다름없으며 대통령은 총리에 비해 명백히 우월한 지위에 있다. 하지만 대통령은 총리를 임명할 수 있지만, 그를 해임할 수는 없다. 즉 내각제와 같이 하원만이 정부를 불신임할 수 있으며, 총리의 해임 역시 “그가 사직서를 제출할 때”라는 단서조항을 가지고 있다(헌법 제8조). 하지만 제5공화국이 지속되는 현재까지 대통령은 자신의 뜻에 따라 총리를 임명하였고, 또한 총리로 하여금 자진 사퇴하도록 하였다. 그것은 헌법의 문제가 아니라 실질적인 운용의 문제였다.

제5공화국 들어서 프랑스의 정당 정치가 과거 제3, 4공화국에 비해 안정되었지만, 그것은 권력구조의 변화에 따른 정당 정치의 위상 약화에 따른 결과라고 할 수 있다. 즉 대통령이 정치질서의 중핵으로 등장한 것이 주요한 요인으로 볼 수 있다. 하지만 정당 정치 내부의 요인도 작용하였다.

첫째, 정당 간의 부자연스런 선거연합이 정당 스스로의 발목을 잡는 결과를 가져왔다. 대통령 선거 중심의 경쟁에서 정당은 빈번하게 선거연합을 선택하게 됐는데, 이 때 이념적으로 이질적인 정당과도 연합을 형성함으로써 정당에 대한 시민의 신뢰가 실추되는 계기로 작용했다. 예컨대 사회당의 전신인 SFIO는 1958년 드골이 정계에 복귀해 제5공화국 헌법 작성을 주도할 때, 자신들이 오랫동안 반대했던 드골의 복귀를 찬성한 바 있다. 마찬가지로 1968년, 69년의 심각한 정치적 위기 국면에서 공산당은 드골정권에게 지지를 보내기도 했다.

둘째, 정치적 이데올로기의 형성과 전파 그리고 교육자로서 정당 위상의 쇠퇴를 지적할 수 있다. 제5공화국 들어서도 프랑스 정치사회는 환경주의와 같은 새로운 정치적 요구의 등장, 기존의 분배 중심적인 이념 대결의 희석과 같은 다양한 이념적 변동을 경험하게 됐는데, 이러한 변동의 수용과 새로운 이념의 형성에서 정당의 역할은 점차 주변화되어 왔다. 대신 정당이 제공하던 세계관의 제공, 정치적 행동과 판단 근거의 제시와 같은 역할은 점차로 이익 집단, 시민단체, 시민운동과 같은 다양한 형태의 자발적 결사체들이 잠식하게 됐다.

#### 4. 절대다수대표제에 따른 정당제도의 특성

1848년 남성 보통선거권의 성립 이후 제3공화국에서 두 차례 정도의 비례대표제가 도입되긴 하였지만, 1958년 제5공화국의 성립과 함께 절대다수대표제가 도입되었다. 이러한 선거방식은 뚜렷한 다수를 형성하고 공산당의 대표 형성을 감소시킬 수 있다는 이유에서 선택되었다. 제5공화국 성립과 함께 드골은 소선거구 절대다수대표제를 도입하였다. 제2차 투표에는 제1차 투표에서 5%의 유효투표를 얻은 후보자만이 참가할 수 있었다. 제2차 투표에 대한 이러한 제한은 1966년 10%로 높아졌고, 이후 다시 12.5%로 변경되었으며, 2차 투표는 결선투표로서 최다득표자가 당선된다(대통령 선거에서는 상위 두 명에 대해서만 2차 투표가 실시되

는 결선투표임). 여기에서 백분율은 선거구의 유권자수에 대한 것이다.

이렇게 되면서 제2차 투표가 사실상의 투표였다. 제2차 투표에서는 정당들 간의 담합이나 연합 그리고 정당투표자들의 규율이 매우 중요하였다. 60년대 이후 지속적으로 제2차 투표에서 단지 두 명의 후보자만이 경쟁을 벌이는 결정 상황이 강화되었으며, 이것은 프랑스 정당체제의 변동을 의미하는 것이었다. 이는 특히 좌파 정당들의 의회진출 기회를 향상시켰다. 예를 들어 1958년 공산당은 18.9%의 득표로 단지 2.1%의 의석만을 차지하였는데, 1973년 선거에서는 21.2%의 득표로 14.9%의 의석을 획득하였던 것이다(〈표 IV-1〉과 〈표 IV-1〉참조).

〈표 IV-1〉 프랑스 역대 선거결과: 제5공화국(1차 투표, %)

연도	공산당	사회당	중도정당	드골정당	민족전선	생태정당	기타	투표참여율
1958	18.9	15.7	10.8	20.6	-	-	34.0	77.2
1962	21.9	12.7	19.3	36.0	-	-	10.1	68.9
1967	22.5	19.3	17.3	38.5	-	-	2.4	81.1
1968	20.0	16.6	12.4	46.4	-	-	4.6	80.0
1973	21.3	17.7	16.7	37.0	-	-	7.3	81.2
1978	20.6	22.6	23.9	23.0	0.8	2.1	7.0	82.8
1981	16.2	37.5	21.7	21.2	0.2	1.1	2.1	70.5
1986	9.8	31.2	15.5	27.0	9.9	1.2	5.4	78.3
1988	11.3	37.0	18.5	19.2	9.8	0.4	3.8	65.7
1993	9.2	17.6	19.1	20.4	12.4	7.6	13.7	68.9
1997	9.9	23.5	14.7	16.8	14.9	6.3	13.9	67.9
2002	4.8	24.1	4.9	33.3*	11.3	4.5	17.1	64.4
2007	4.3	24.7	7.6	39.5**	4.3	3.3	16.3	60.2
2012	-	29.4	4.0	27.1	13.6	5.5	20.4	57.2

공산당: PCF

사회당: 1958/1961 SFIO, 1967/68 FGDS, 1973 PS

중도정당: 1958/62 MRP, 1967 Centre démocrate, 1968 PDM, 1973 CDP와 Mouvement réformateur, 1978 이후 UDF, 2007 MD(Mouvement démocrate), 2012 MoDem(Le Centre pour la France)와 NC(Nouveau Centre)

드골정당(드골주의 정당): 1958 UNR, 1962 UNR-UDT, 1967 UD Ve, 1968 UDR, 1978 RPR; 1978년까지 Republican 포함

생태정당: Les Verts (1993, 2012 Génération Ecologie와 Les Verts)

\*2002년 총선: 드골주의 정당(RPR)은 자유민주연합(DL: Démocratie Libérale)과 함께 '대선다수연합(UMP: Union pour la majorité présidentielle)'으로 연립(577석 중 377석 확보)

\*\*2007년 총선: 대선다수연합(UMP)이 대중운동연합(UMP: Union pour un Mouvement Populaire)으로 전환

자료: Parties and Elections in Europe. <http://www.parties-and-elections.eu>.

그럼에도 불구하고 제2차 투표에서 한 후보자로 통일함에 있어 드골파와 우파 그리고 중도 우파 정당들의 경우보다는 좌파 정당들의 경우가 훨씬 더 어려움을 겪었다. 따라서 우파 다수에게 유리하게 작용해왔던 절대다수대표제에 반대하여 좌파 정당들은 비례대표제의 도입

을 주장하였다.

하지만 1981년 선거에서 사회당은 의회 선거에서 37.5%의 득표를 통해 54.9%의 의석을 획득하였고, 선거 개혁의 문제를 제기하지 않았다. 하지만 1986년 선거에서 패배를 예상한 사회당이 비례대표제의 도입을 의결하였다. 사회당, 공산당의 좌파연합이 정권을 획득하였지만, 두 정당이 분열하면서 사회당은 중도파 유권자층에 호소하고자 하였다. 이 시점에 좌파는 서서히 사회당으로 동질화되어 가는 경향이 있었던 반면에, 우파의 경우 민족전선(FN)이라는 극우파 세력이 서서히 힘을 얻기 시작함으로써 균열이 발생하고 있었다.

〈표 IV-2〉 프랑스 역대 선거결과: 제5공화국(의석수)

연도	공산당	사회당	중도정당	드골정당	민족전선	생태정당	기타	합계
1958	10	44	57	199	-	-	165	475
1962	41	66	55	233	-	-	87	482
1967	73	116	41	245	-	-	12	487
1968	34	57	33	360	-	-	3	487
1973	73	101	30	217	-	-	69	490
1978	86	104	121	150	-	-	27	488
1981	44	279	53	88	-	-	27	491
1986	34	199	127	150	34	-	31	575
1988	27	260	129	126	1	-	32	575
1993	24	53	207	242	-	-	51	577
1997	35	255	112	139	1	7	28	577
2002	21	140	27	358	-	3	28	577
2007	15	186	3	313	-	4	56	577
2012	7	280	14	194	2	17	63	577

공산당: PCF

사회당: 1958/1961 SFIO, 1967/68 FGDS, 1973 PS

중도정당: 1958/62 MRP, 1967 Centre démocrate, 1968 PDM, 1973 CDP와 Mouvement réformateur, 1978 이후 UDF, 2007 MD(Mouvement démocrate), 2012 MoDem(Le Centre pour la France)와 NC(Nouveau Centre)

드골정당(드골주의 정당): 1958 UNR, 1962 UNR-UDT, 1967 UD Ve, 1968 UDR, 1978 RPR; 1978년까지 Republican 포함

생태정당: Les Verts (1993, 2012 Génération Ecologie와 Les Verts)

\*1958년 총선: CNIP(National Centre of Independents and Peasants) 133석

\*2002년 총선: 드골주의 정당(RPR)은 자유민주연합(DL: Démocratie Libérale)과 함께 '대선다수연합(UMP: Union pour la majorité présidentielle)'으로 연립(577석 중 377석 확보)

\*\*2007년 총선: 대선다수연합(UMP)이 대중운동연합(UMP: Union pour un Mouvement Populaire)으로 전환

자료: Parties and Elections in Europe. <http://www.parties-and-elections.eu>.

미테랑 대통령과 사회당이 비례대표제를 도입함으로써 의도했던 정치적 계산이 현실로 나타났다. 사회당은 31.4%의 득표로 35.5%의 의석을 획득함으로써 손실을 막았다. 선거에서 정당 및 후보자들의 확산에도 불구하고 궁극에는 5개의 정당만이 의회에 진출할 수 있었다.

우파인 RPR과 UDF 그리고 사회당은 모두 72%의 득표로 84%의 의석을 차지하였고, 이것은 극우파인 민족전선과 공산당에 비해 과도한 비율의 이득을 보았다. 우려하였던 정당 난립, 즉 제4공화국과 같은 정치적 혼란은 나타나지 않았던 것이다.

하지만 1986년에 내각을 장악한 시락의 우파 정권은 비례대표제를 폐기하고 전통적인 절대다수대표제를 재도입하였다. 1988년 총선에서는 절대다수 선거제의 일반적인 효과를 가져왔다. 정당체제에서 양극단에 위치하고 있던 군소정당들이 큰 손실을 보았다. 공산당은 11.3%의 득표로 4.7%의 의석을 그리고 극우의 민족전선은 9.8%의 득표로 0.2%의 의석을 얻는 데 그쳤다. 반면에 사회당은 37%의 득표로 48%의 의석을 얻음으로써 제1당이 되었다. 물론 의회절대다수를 얻지는 못함으로써 공산당과의 연립정부를 구성할 수밖에 없었다.

## 5. 이원집정제 절대다수대표제 국가의 통치연합 정치

대통령제는 정당체제를 양당제로 만드는 경향이 있다. 특히 프랑스는 대통령 선거에서도 결선투표제를 채택하고 있기 때문에 결국은 좌우 대립구도로 귀결되고 정당체제 역시 그러한 틀을 갖게 되었다. 그리고 정당은 대통령 후보를 지명하고 지지하고 당선되도록 돕는 중요한 정치기구가 되었다. 또한 역으로 의회선거는 대통령 선거 구도의 영향을 강하게 받는 구도가 형성되었다. 하지만 프랑스가 양당제로 쉽게 귀결되지 않는 것은 오랜 내각제의 전통과 정당들 간의 정책적, 이념적 차이가 뚜렷하기 때문이다. 전반적으로 결선투표제가 반체제 정당이나 과격한 주장을 하는 정당에 불리하고 체제 순응적이거나 중도적인 정당에 유리한 것이 사실이다. 1981년 미테랑이 대통령이 된 이후 사회당은 급격히 성장한 반면, 공산당은 거의 몰락의 길을 걸었다. 따라서 좌파는 사회당을 중심으로 결집하는 양상이고, 우파는 드골주의적 공화파를 중심으로 결집되고 있다. 이렇듯 사회당이나 공화파 정당은 단일정당으로 의회 내 다수파를 형성하지는 못한다. 이럴 경우 좌우 주요 정당들은 자신들을 중심으로 연립정부를 구성하여 왔다.

이렇게 형성된 연립정부는 상대적으로 안정적이다. 헌법 제49조와 제50조에 의해 의회의 내각불신임권이 명문화돼 있지만, 제5공화국에서 아직 이 권한이 발동된 적은 없다. 내각제 특징 중의 하나가 의회에 의한 잦은 내각불신임권 발동이다. 따라서 나라에 따라 이러한 정치적 불안정을 막기 위한 방안들을 두고 있는 것이 사실이다(강원택 2006). 영국의 경우 단순다수대표제이기 때문에 득표는 과반을 넘지 못한다 하더라도 의회 다수당이 형성되므로 불신임의 경우는 거의 불가능하다. 독일의 경우 바이마르 공화국 시기 잦은 내각 교체의 경험과 그에 따른 민주주의의 파국을 경험했기 때문에 ‘건설적 불신임제’를 두고 있다. 즉 신임투표를 하기 위해서는 불신임투표가 통과될 경우를 대비하여 후임 수상을 미리 선정하여 제

출하도록 규정하고 있다. 이 제도는 후임 수상의 선출이라는 ‘적극적 일치’가 쉽지 않은 의회의 각 정당들이 단지 정부의 퇴진만을 목적으로 때때로 우연히 이루어지는 ‘소극적 일치’에 의해 대안없이 내각을 실각시킴으로써 정치적 안정을 해쳤던 ‘파괴적 불신임투표제’에 대한 반성에서 창안된 것이다. 프랑스의 경우 의회의 다수는 연립을 통해 구성되는 것이 현실이다. 하지만 대통령제의 특성처럼 양당제 경향성이 있다고도 볼 수 있다. 따라서 연립정부가 불안정하게 형성되는 경우는 드물며 안정적 형태를 유지하고 있다.

〈표 IV-3〉 프랑스 역대 총리와 집권당 (제5공화국)

연도	총리	집권당
1959~1962	Debré(신공화국연맹)	신공화국연맹, 국민공화운동, 급진당, 사회당, 독립당
1962~	Pompidou(신공화국연맹)	신공화국연맹, 국민공화운동, 급진당, 사회당, 독립당
1962~1968	Pompidou(신공화국연맹)	신공화국연맹, 5공화국수호연맹, 공화국독립당
1968~1969	Couve de Murville (5공화국수호연맹)	신공화국연맹, 5공화국수호연맹, 공화국독립당
1969~1972	Chaban-Delmas (5공화국수호연맹)	5공화국수호연맹, 중도정당(PDM), 공화국독립당
1972~1973	Mesmer(5공화국수호연맹)	5공화국수호연맹, 중도정당(PDM), 공화국독립당
1973~1974	Mesmer(5공화국수호연맹)	5공화국수호연맹, 중도정당(CDP), 공화국독립당
1974~1976	Chirac(5공화국수호연맹)	5공화국수호연맹, 공화국독립당
1976~1981	Barre(5공화국수호연맹)	5공화국수호연맹, 공화국연합, 중도정당(UDF), 중도민사당, 급진당, 공화국독립당
1981~	Mauroy(사회당)	사회당
1981~1984	Mauroy(사회당)	사회당, 공산당
1984~1986	Fabius(사회당)	사회당
1986~1988	Chirac(공화국연합)	공화국연합, 중도당: 동거정부(대통령 F. Mitterrand)
1988~1991	Rocard(사회당)	사회당
1991~1992	Cresson(사회당)	사회당
1992~1993	Bérégovoy(사회당)	사회당
1993~1995	Balladur(공화국연합)	공화국연합, 프랑스민주연합: 동거정부(대통령 Mitterrand)
1995~1997	Juppé(공화국연합)	공화국연합, 프랑스민주연합
1997~2002	Jospin(사회당)	사회당, 공산당, 녹색당 등: 동거정부(대통령 J. Chirac)
2002~2006	Raffarin(자민당)	대통령다수당연합(UMP: 공화국연합, 자유민주연합)
2006~2007	Villepin(대선다수연합)	대통령다수당연합(UMP: 공화국연합, 자유민주연합)
2007~2012	Fillon(대중운동연합)	대중운동연합
2012~현재	Ayrault(사회당)	사회당, 녹색유럽생태당, 급진좌파당

자료: Parties and Elections in Europe. <http://www.parties-and-elections.eu>.

1961년 총선에서 우파는 안정적인 의석—드골파 233석/48.3%, 온건보수파 35석/7.3%—을 차지하여 퐁피두를 중심으로 한 조각에 성공하였다. 또한 그후에도 1962년부터 1981년까지 우파는 대통령을 장악하면서 1962년 총선에서 55.6%—드골파 48.3%, 온건보수파 7.3%—를 얻고, 1978년 총선에서 56.5%—드골파 31.4%, 온건보수파 25.1%—를 얻어 연합 정권을 지속적으로 유지하였다(〈표 IV-1〉, 〈표 IV-2〉, 〈표 IV-3〉 참조).

1981년부터 1995년까지 사회당 미테랑 대통령 하에서 사회당과 공산당 그리고 녹색당의 연합 정권(1981~1985, 1987~1993)이 사회당을 중심으로 지속되었다. 이 경우 미테랑 대통령 각 임기 마지막 2년은 두 차례 모두 우파 연합 정권에 권력을 넘겨주었다. 따라서 좌파 대통령에 우파 내각이라는 동거정부가 형성된 것이다. 그리고 1997년의 경우 시락 대통령 통치 시기 의회 총선에서 좌파가 55.2%를 획득하여 승리하면서 조스팽 내각이 출범하였다. 이때 사회당은 43.3%, 공산당은 6.2%, 중도좌파 5.7%를 획득하였다. 하지만 2002년에 5월 총선에서 우파연합정당인 대선다수연합이 단독으로 61.5%을 획득함으로써 우파 대통령에 우파 내각이 들어섰다.

## 6. 이원집정제 절대다수대표제 국가의 선거연합 정치

기본적으로 프랑스 선거에서 전개되는 연합 정치는 사회당과 공산당으로 구성된 좌파 연합, 그리고 드골주의정당(RPR 이후 UMP)과 중도 혹은 온건우파(UDF)의 연합으로 구성된 좌우파의 대결로 굳어져 왔다. 이러한 좌우 양극화를 통한 안정화가 이루어지는 과정에서 대통령 선거의 역할이 결정적이었다(장훈 2004, 156). 대통령이 정치질서의 중심을 차지하게 되면서 연합 정치는 궁극적으로 대통령 선거에 종속되는 양상을 띠게 되었다. 대통령 선거에서 전국적인 경쟁력을 가진 후보자를 낼 수 있는 정당만이 의미 있는 정당으로 살아남을 수 있게 되었으며, 또한 대통령 선거 경쟁의 특성이 정당체제 전반의 경쟁 구조를 결정짓게 되었다. 또한 대통령 선거의 양자 대결구도가 정당 경쟁의 양상을 양극화하는 데 결정적으로 작용하였다. 1차 투표에서 과반수 투표자가 없을 경우 상위 2인의 후보자만이 2주 후에 열리는 결선투표에 참가하도록 규정한 대통령 선거 제도의 성격이 정당의 행태를 결정하게 된 것이다. 대통령 선거의 1차 투표에는 대개 5~6명의 후보자가 참여하게 되는데, 1965년 선거 이래 단 한 차례도 1차 투표에서 과반수를 얻은 후보가 나오지 않았다. 따라서 결선투표가 항상 치러졌고, 결선투표에 진출하는 2인의 후보는 2002년 선거를 제외하고 항상 좌우 대결 양상을 띠고 있다.<sup>4)</sup> 이는 결국 모든 정당이 좌파와 우파의 결선투표 진출후보를 중심으로

4) 2002년 대선의 경우, 1차 투표에서 우파인 시라크 후보와 극우파인 르펜이 1, 2위를 차지하고 사회당 조스팽 후보는 3위를 차지하는 예상 밖의 결과가 나왔다. 조스팽 후보의 패인은 좌파의 분열과 당시 유럽 통합이

결속하는 결과를 가져왔고, 궁극적으로 정치경쟁의 양분화를 불러왔다. 좌파 연합에는 사회당을 중심으로 공산당, 녹색당 등이 결집하고, 우파 연합에는 드골주의 정당인 대중운동연합(UMP)을 중심으로 자유당(PL) 혹은 민주당(UDF) 등이 결집한다. 물론 극우파 정당인 민족전선(FN)과 극좌파 정당의 경우 독자적인 세력으로 좌파나 우파의 선거연합에 포섭되지 않는 경향을 지속해 왔다.

〈표 IV-4〉 2012년 프랑스 대통령선거 1차, 2차 투표 결과

후보(정당및 선거연합)	득표	득표율(%)	비고	득표	득표율(%)	비고
프랑수아 올랑드(F. Hollande), 사회당(PS)	10,273,582	28.63	결선진출	18,004,656	51.63	당선
니콜라 사르코지(N. Sarkozy), 현 대통령, 대중운동연합(UMP)	9,753,844	27.18	결선진출	16,865,340	48.37	
마린 르 펜(M. Le Pen), 민족전선(FN)	6,421,773	17.90				
장 퓌앵 멜랑송(J.-L. Mélenchon), 좌파전선(PG)	3,985,349	11.11				
프랑수아 바이루(F. Bayrou), 민주운동(MoDem)	3,275,349	9.13				
에바 졸리(E. Joly), 녹색당	828,451	2.31				
니콜라 뒤퐁애냥(N. Dupont -Aignan), 공화국세우기	644,086	1.79				
필립 푸투(P. Poutou), 반자본주의신당	411,178	1.15				
나탈리 아르토(N. Arthaud), 노동자투쟁(LO)	202,562	0.56				
자크 슈미나드(J. Cheminade), 연대와 진보	89,572	0.25				

2012년 대통령 선거의 경우 1차 투표에서 10명이 입후보하였다. 각각의 후보들이 얻은 득표 결과는 〈표 IV-4〉와 같다. 지난 선거들과 비교해 특이한 점 중의 하나는 공산당이 처음으로 자당 출신 후보를 출마시키지 않았으며, 멜랑송이 좌파 전선의 단일후보로 등장하였다는 점이다. 선거 초반에는 지지율이 10% 미만이었지만, 지속적으로 상승하여 10%를 넘기는 성과를 기록하였다. 하지만 극우파인 르펜의 득표율에도 미치지 못하였다. 마린 르펜의 경우 아버지 장-마리 르펜의 득표율을 갱신하는 성과를 얻으면서 정치적 입지를 강화하였다. 이리

가속되는 가운데서 극우파의 득세, 특히 9·11 테러 이후 극우파의 세 확장 등이었다.



한 마린 르펜의 성과는 대통령 선거에 이어서 벌어진 총선에서 캐스팅 보트 역할을 하였다. 민족전선은 각 선거구에서 3위를 기록한 경우 후보를 사퇴시키지 않기로 결정함으로써 우파 유권자들의 표를 분산시키는 결과를 가져왔고, 그 결과 사회당의 압승을 낳았다. 비록 사회당 단독으로 과반에 이르지 못했지만, 좌파 연합의 압승을 가져왔다. 이에 따라 올랑드 대통령이 출범시킨 새로운 내각에는 녹색당 출신의 세실 뒤플로가 국토부 장관으로, 급진 좌파당(PRG)의 토비라가 법무장관으로 입각하였다.<sup>5)</sup>

---

5) 2012년 총선에서 총 577석 중 사회당은 280석, 녹색당(Europe Ecologie Les Verts)은 17석, 급진좌파당(Parti Radical de Gauche)은 12석을 획득하였고, 이들 정당이 사회당과의 연합 정권에 참여하였다. 그 외 좌파 정당들은 6석, 좌파당(Parti de Gauche)은 1석을 획득하였다.



## V. 의회중심제 비례대표제 국가: 독일

### 1. 정당체제의 특징과 발전 배경

독일 정당의 기원은 프로이센 제국에까지 거슬러 올라가지만, 현 정당체제의 기원은 바이마르 공화국이다. 의회민주주의 체제에서 자유롭게 국민들의 의사와 사회균열을 대변하는 정당들의 경쟁 구조가 형성된 것은 바이마르 공화국 시기였기 때문이다.

그러나 봉쇄조항이 없는 순수 비례대표제를 가진 바이마르 공화국은 군소정당들의 난립뿐 아니라 대통령과 의회의 이원적 구조에 따른 정국의 혼란으로 점철되었다. 이데올로기와 사회적 기반을 극단적으로 달리하는 여러 정당들이 의회에 진입하여 안정된 정부 구성을 어렵게 했으며, 정부에 대한 통제 기능이 지나치게 활성화되어 정부의 기능이 순탄치 못했다. 물론 이러한 상황은 국민에 의해 직접 선출되고 연방의회 해산권, 법률안의 국민투표 회부권, 국가긴급권, 군통수권, 수상 임명권 등 광범위한 권한을 가진 대통령에 의해 조정될 수 있었다. 그러나 바이마르 공화국의 경우는 연방대통령의 권한이 오히려 의회와의 대립을 초래하는 역기능을 노정하였다.

그에 따라 산적한 정치적·경제적 정책들이 집행되지 못하고 사회적 혼란으로 연결되자, 국민들의 지지는 더욱 강력한 정부를 원하는 방향으로 전환하였다. 그 결과는 히틀러와 나치즘 체제의 등장이었다. 그러나 나치즘 정권은 특유의 전체주의적이고 인종주의적인 속성을 드러냄으로써 또 다른 극단의 부정적 경험을 독일 국민들에게 안겨주었다. 전권을 장악한 히틀러가 국회를 해산하고 정부가 인정하는 소수의 사회집단을 통해 국민들을 동원하고 통제하는 국가코포라티즘 체제를 수립한 것이다.

프로이센 제국이 몰락한 이후 처음 등장한 바이마르 공화국이 국민들의 대표체와 그 정치적 이익의 집약 및 표출 집단인 정당을 중심으로 한 정치체제였다면, 나치즘 정권은 정치적 이익대표를 정부가 독점하고 그 사회적 동원과 통제를 위해 국가가 인정하는 특정 사회집단을 이용하는 최고지도자 중심체제였다고 할 수 있다.

이러한 양 극단의 경험은 독일연방공화국(서독)의 의회 정치 체제를 구성하는 핵심적인 배경으로 작용하였다. 우선 바이마르 공화국의 약체 정부를 극복하기 위해 5%라는 의회진출 봉쇄조항을 두고 연방 수상에 대한 불신임을 제한하였으며, 대통령을 의전상의 역할에 한정시키고 의회가 내각을 구성할 수 있도록 하였다. 또한 나치즘 체제가 국민들의 지지를 업고 탄생하였으나 의회와 정당을 해산하는 전체주의 체제로 치달았던 경험으로 인해 제2차 대전

이후 독일 정치는 국민들의 직접민주주의를 제한하고 의회와 정당 중심의 엘리트 정치를 구축하게 되었다.

제2차 대전 종전 후 분단된 독일은 정당체제에서도 상이한 제도를 갖게 되었다. 민주공화국이 재수립된 서독에서는 통일 이전까지 기민/기사연(CDU/CSU)과 사민당(SPD)을 중심으로 자민당(FDP)과 녹색당(Die Grüne)이 연정파트너로 고려되는 온건 다당제(1949) 혹은 양당 중심제(1953~1987)였으며, 이러한 구도는 통일 이후 구서독 지역에 그대로 이어졌다(정병기 2011a). 반면, 현실사회주의 체제로 수립된 동독은 통일사회당(SED)이 국가정당으로서 독재체제를 구축하여 다른 블록정당들이 대중 동원기제로 기능하는 비경쟁적 정당체제를 가졌다. 그러나 흡수통일에 따라 이 동독 정당체제는 서독식 경쟁정당체제로 전환했다. 그 과정에서 통일사회당(SED)은 해산되어 민사당(PDS)으로 재창당되고 다른 블록정당들은 대부분 서독의 정당에 흡수됨으로써 구서독 정당들과 민사당이 각축하는 구도가 형성되었다.

통일 독일의 정당체제는 2000년대 초반까지 기민/기사연과 사민당을 중심으로 자민당과 녹색당이 제3당을 두고 각축하는 구서독 정당체제와 유사하게 나타났다. 이것은 구동독 지역에서 민사당 지지가 높아 새로운 지역주의로 부상했음에도 불구하고 구동독 지역의 주민 수가 통일 독일 전체 주민 수의 약 1/5에 불과했기 때문이다. 1990년에 사민당과 기민/기사연의 득표율이 저조해 다당제를 보였다가 1994년 이후 양대 정당의 득표율이 급격하게 증가하면서 2002년까지 양당 중심제로 전환했다. 그러나 2005년부터 민사당뿐만 아니라 자민당과 동맹90/녹색당이 점차 지지율을 제고한 반면 기민/기사연과 사민당의 실표가 거듭되면서 정당의 파편화가 심해짐에 따라 다시 다당제로 전환했고 심지어 2009년에는 극단적 다당제로 전환할 가능성까지 비치고 있다.

## 2. 헌법과 정당법에 기반한 법적 특성

독일 정당법(PartG: Gesetz über die politischen Parteien)은 독일 정당에 관해 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 사실 독일 정당에 관해서는 이미 헌법에 해당하는 국가 기본법 제21조가 헌법적 존재로 설정하고 정당 재정 등에 관한 규정을 두고 있지만 정당법은 별도로 더욱 상세한 규정을 포괄하고 있다.

1994년 1월 31일 공포되고 2011년 8월 23일 최종 수정된 정당법은 조직, 공직 후보 선정, 국고 지원, 회계와 재정 등 정당의 창설과 구성에 대해 상세하게 규정했다. 이 법은 우선 제1장 1조에서 정당을 자유민주주의 기본질서의 필수적인 헌법적 존재로 규정해 독일을 정당민주주의 국가라는 점을 확인했다.

이 조항은 국가기본법 제21조가 규정한 정당의 특권(Parteiprivileg)<sup>6)</sup>과 밀접히 관련된다.

현대 국가로서 독일이 규정하는 정당의 과제와 주요 역할은 무엇보다 헌법에서 보장했는데, 이것은 바이마르 헌법에서 기원했다.

정당에 대한 정의는 정당법 제2조에 의거해 “연방이나 주(州)의 차원에서 정치 의사 형성에 지속적 혹은 장기적으로 영향을 미치고 연방의회나 주의회에서 국민을 대변하는 시민들의 결사체”로 규정되었다. 이때 시민은 당연히 자연인을 의미한다. 그리고 6년 이상 연방의회 선거와 주의회 선거에 참여하지 않을 경우에는 정당의 자격이 소멸된다. 또한 당원이나 당지도부 성원의 다수가 외국인으로 구성된 정치 단체와, 당의 소재지와 사무처가 국법의 효력이 미치지 않는 곳에 있는 정치 단체도 정당으로 인정되지 않는다. 그밖에 특별법을 위반하지 않는 범위 안에서 정당은 민법의 적용도 받으므로 그에 따른 법적 권리와 의무도 갖는다.

### 3. 정당들의 구조와 운영의 개괄과 특성

정당은 규약과 강령 및 당지도부 명부를 명기해 연방선거관리위원회에 등록해야 하며, 이 등록 서류는 모든 사람들에게 무료로 열람될 수 있다. 당 소재지 주소도 인터넷으로 열람될 수 있도록 공개된다.

모든 정당들은 당의 기본강령을 작성해 공개하는데, 기본강령에는 무엇보다 당이 추구하는 가치와 이데올로기가 진술된다. 그리고 각 선거에 앞서 정당들은 진행 중인 회기와 다가올 회기를 대상으로 선거강령이나 정부강령을 공표한다. 이 강령들은 주로 연방의회와 주의회 및 지자체<sup>7)</sup> 등 각급 선거에 앞서 작성되며, 때로는 기본강령을 보완하기 위해 특정 주제 영역에 대해 작성되기도 한다.

정당의 과제는 정당법 제1조에 의해 공공 생활의 모든 영역에서 국민들의 정치 의사 형성에 참여하는 것이며, 구체적으로 다음과 같은 여덟 개 항목으로 규정된다: “① 여론 형성에 영향을 미치고, ② 정치 교육을 촉진하고 심화시키며, ③ 시민들의 적극적 정치생활 참여를 촉진하고, ④ 공적 책임의 수임능력을 갖춘 시민들을 육성하며, ⑤ 연방, 주, 지자체 선거에 참여하고, ⑥ 의회와 정부의 정치 발전에 영향을 미치며, ⑦ 당의 정치적 목적을 국가 의사 형성 과정에 구현하고, ⑧ 국민과 국가기구의 항상적이고 활기찬 연결을 위해 노력한다.”

독일은 연방 국가이므로 대부분의 정당은 연방주별로 지구당을 조직한다. 그리고 연방주당

---

6) 기본법 제21조: “정당들은 국민들의 정치 의사 형성에 참여한다. 창당은 자유이며, 당내 질서는 민주 원칙을 따라야 한다. 정당들은 활동 수단들의 연원과 사용뿐 아니라 당 재산에 대해서도 공개적으로 보고해야 한다. 당의 목적이나 당원의 행동이 자유와 민주의 기본질서를 침해 혹은 파괴하거나 독일연방공화국의 존재를 위협하게 하는 정당들은 위헌이다. 그 위헌 여부에 대해서는 연방헌법재판소가 결정한다.”

7) 독일은 연방국가이므로 연방뿐 아니라 각 연방주도 주권을 보유하고 있어, 지방자치는 연방주에 적용되는 개념이 아니라 연방주 산하 각급 통치단체에 적용되는 개념이다.

외에 그 아래 차원에서도 권역별 지구당을 둘 수 있으며, 이 권역은 각 당의 규약에 따른다. 이 권역은 국민 개개인이 당의 의사 형성에 적절히 참여할 수 있도록 충분히 광범위해야 한다. 다만 자치도시로서 연방주를 구성하는 경우에는 권역별 지구당을 두지 않을 수 있다. 그리고 연방주 지구당 조직을 갖추지 않을 수도 있는데, 이런 경우 연방주 바로 다음 차원의 권역별 지구당이 연방주 지구당의 자격을 갖는다.

당원총회와 중앙지도부는 법에 의해 규정된, 중앙당과 권역별 지구당의 필수 기구다. 그러나 광역 조직의 경우 당규에 의해 최대한 2년마다 당원총회나 하부 단위 대의원대회를 통해 선출되는 대의원대회가 당원총회를 대신할 수 있다. 권역별 지구당을 갖지 않은 연방주 지구당의 경우도 당원이 250명을 초과할 때 대의원대회가 당원총회를 대신할 수 있다. 또한 당원이 250명을 초과하는 권역 지구당은 대의원대회를 둘 수 있다.

당대회(Parteitag: 상위 권역별 지구당의 당원총회 혹은 대의원대회)나 당총회(Hauptversammlung: 하위 권역별 지구당의 당원총회 혹은 대의원대회)는 당해 권역의 최고기구이며, 그중 당대회는 최소한 2년마다 개최되어야 한다. 당지도부 구성원과 다른 권역별 지구당 기구들의 구성원은 규약에 따라 대의원대회에 소속될 수 있는데, 그 비율은 투표권을 가진 총회 구성원 총수의 1/5을 넘지 못한다.

당지도부는 최소한 2년마다 선출되고 최소한 세 명 이상으로 구성되어야 하며, 규약에 따라 지도부 내에 총재단을 둘 수 있다. 당지도부와 권역별 지구당 기구들의 구성원은 당의 각종 위원회와 그에 준하는 기구들의 위원이 될 수 있는데, 이 경우에는 선출직 위원의 1/3을 넘지 못한다.

개별 정당들의 발전을 구체적으로 보면, 먼저 세계에서 사회민주주의적 노동자계급정당이 가장 먼저 출현했다는 점에서 독일은 중요한 특징을 갖는다. 이 정당은 또한 수차례 당명 개정을 거치기는 했지만, 독일 내에서도 가장 오래된 정당일 뿐 아니라 세계에서 가장 오래된 사민주의 정당으로 존속하고 있다. 사민당(사회민주당 SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)이 그 정당인데, 1963년 라이프치히(Leipzig)에서 라살(Ferdinand Lassalle)이 창당한 전독일노동자연맹(ADAV: Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein)이 최초의 조직이었다. 그후 전독일노동자연맹은 1869년 아이제나흐(Eisenach)에서 마르크스와 엥겔스의 제자인 베벨(August Bebel)과 리프크네흐트(Wilhelm Liebknecht)에 의해 창당된 사민주의노동자당(SDAP: Sozialdemokratische Arbeiterpartei)과 1875년에 합당해 독일사회주의노동자당(SAP: Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands)으로 재탄생했다. 그리고 1891년 에어푸르트(Erfurt) 전당대회를 거치면서 독일 사민주의 정당은 현재의 이름인 사민당(SPD: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands)으로 개명하여 오늘에 이른다(정병기 2004).

이 과정에서 사민주의노동자당을 계승한 마르크스주의자들이 1918년에 분당한 후 이듬해 공산당(KPD: Kommunistische Partei Deutschlands)을 창당해 바이마르 공화국에서 일정한

역할을 수행했다. 그러나 1956년 해산되고 1968년에 유사한 명칭의 공산당(DKP: Deutsche Kommunistische Partei)으로 재창당되었지만, 이후에는 사실상 정치사회적으로 의미 있는 역할을 수행하지 못하고 있다.

한편 사민당은 1959년 고데스베르크(Godesberg) 강령을 통해 계급정당 노선을 포기하고 ‘친근로자적 국민정당(Arbeitnehmerfreundliche Volkspartei)’<sup>8)</sup> 노선을 채택했다. 그리고 1989년 베를린 강령과 1999년 블레어-슈뢰더 성명을 통해 ‘제3의 길’을 완성함으로써 더 이상 ‘친로자적 국민정당’도 아니며 국가 경제의 국제경쟁력을 강조하는 ‘민족적 경쟁정당’이자 시장 원리를 신봉하는 ‘현대적 경제정당’의 성격을 띠게 되었다(정병기 2004).

사민당과 자우을 겨루는 양대 정당의 하나인 기민연(기독교민주연합 CDU: Christlich Demokratische Union Deutschlands)은 제2차 세계대전 종전 후인 1945년에 바이마르 공화국 시절의 여러 종교적 중도정당들을 계승해 창당되었다. 그러나 제2차 대전 이후에는 종교정당이 아니라 포괄정당(catch-all party)으로서 중도를 포괄하는 보수연합정당으로 발전했으며, 바이에른(Bayern) 주의 가톨릭 세력을 대표하는 지역 정당인 기사연(CSU)과 항상 연합해 대개 기민/기사연(CDU/CSU)의 명칭으로 불린다.

기사연(기독교사회연합 CSU: Christlich-Soziale Union in Bayern)은 1950년대까지 활동했던 바이에른당(BP: Bayerische Partei)을 대체해 바이에른 주를 장악한 이후 줄곧 이 지역을 대변하는 정당으로 남아 있다. 항시 기민연과 공조하여 정권을 장악하면 재정부 등 주요 부서를 맡아왔다. 기민연은 바이에른을 제외한 전 지역에 당조직을 두고 후보를 내는 반면, 기사연은 바이에른 주에만 당조직을 두고 후보를 내는 방식으로 두 정당은 항상 연합 정치를 구사한다.

양대 정당 외에 연방 정치에서 가장 커다란 역할을 수행해온 제3당은 자민당(자유민주당 FDP: Freie Demokratische Partei)이다. 1948년에 창당된 자민당은 1961년 독일에서 가장 먼저 창당된 진보당(Deutsche Fortschrittspartei)의 계보를 잇는 자유주의 정당이다. 자민당은 대연정과 적녹연정(사민당+동맹90/녹색당) 기간을 제외한 모든 기간에 연립정부에 참가해 중요한 캐스팅 보우트 역할을 수행하기도 했다.

---

8) 일반적으로 ‘국민정당(Volkspartei)’은 특정 계급의 이해관계를 대변하는 계급정당의 대당 개념으로서, ① 당원과 지지자의 사회구조적 성격이 사회 전체의 계층구조와 상당할 정도로 일치하고, ② 수평적·수직적 당조직구조에서 사회의 이해관계 다원성이 실질적으로 보장되고 이해관계의 균형과 갈등의 해소가 민주적으로 규정되고 운영되며, ③ 당의 정책은 국민 일반의 공동선을 실현하는 것을 목적으로 하는 정당을 일컫는다. 그러나 이러한 개념은 정당들이 각계 각층의 지지 획득을 위해 주장하는 내용일 뿐, 현실적으로는 ① 계급 화해와 국민 통합에 기여하기도 하지만, ② 당내부적으로 당원구조를 은폐하고 당외부적으로 사회적 지지자 구조를 은폐하는 기능을 한다고 비판된다(Mintzel 1984, 24 참조). ‘국민정당’ 개념은 강령적·조직적 측면에서 탈계급적인 정당을 지칭하는 개념에 한정하여 사용한다. 따라서 당조직이 대중에게 개방되어 가입서를 제출하고 일정한 당비를 내는 당원들을 중심으로 운영되는 정당을 지칭하는 ‘대중정당(massparty)’(간부정당의 대당 개념으로서 당원정당의 의미)은 국민정당과는 구분의 차원을 달리하는 개념이다(Duverger 1978 참조). 그리고 ‘근로자’라는 개념은 계급성이 탈각된 의미에서 독일에서 사용하는 ‘Arbeitnehmer(일자리수요자)’에 해당하는 개념이다.

현재 존재하는 의회 진출 정당으로서 전통적 의미의 급진좌파 정당은 좌파당(Die Linke)이 유일하다. 좌파당은 2007년에 선거대안당('노동과 사회정의를 위한 선거정당' WASG: Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit)과 민사당(민주사회당 PDS: Partei des Demokratischen Sozialismus)이 합당해 창당된 정당인데, 선거대안당은 2005년 적녹연정의 정책에 반대하여 사민당에서 탈당한 정당 정치인들이 노동조합 활동가 등과 함께 창당한 정당이며, 민사당은 구동독 통일사회당(사회주의통일당 SED: Sozialistische Einheitspartei Deutschlands)의 후신이다.

독일에서는 신좌파 세력도 일찍이 의회에 진출했다. 1979년 서독의 환경단체, 반전평화운동단체, 인권단체, 여성단체 등이 연합하여 결성한 녹색당(Grüne)이 1983년 총선에서 의회에 진출했다. 그리고 녹색당은 통일 후 구동독 지역의 신좌파 정당인 동맹90(Bündnis '90)과 통합해 현재의 녹색당(동맹90/녹색당 B90/Grüne)으로 전환했다. 녹색당은 1998~2005년 기간에 사민당과 함께 처음으로 연립정부에 참가했다.

그밖에 연방주 및 지방 차원에서 활동하는 정당으로는 민족당(NPD)과 공화당(REP) 및 국민연(DVU)과 같은 주 차원의 극우민족주의 정당들이 있고, 지방 차원에서는 서독 바이에른(Bayern) 주의 가정당(Familie)이 있다(임홍배 외 2011). 그밖에 역시 구서독 지역의 군소정당으로서 독일중도당(Zentrum)도 통일 이전부터 활동해왔다. 통일 이후 등장한 신생 군소정당들로는 구서독 지역의 공세당(Offensive)과 대안당(STATT Partei)이 대표적이며, 구동독 지역에서는 사회연(DSU)과 유권자연합(FW)이 대표적이다.

#### 4. 연방제 및 의회중심제에 따른 정당제도의 특성

서독은 연방제 국가였고, 동독은 단일제 국가였다. 그러나 흡수통일에 따라 통일 독일은 서독 연방제가 확대됨으로써 동독은 통일 이전의 연방주들로 분할되어 서독에 편입되었다. 이 연방제는 이른바 '협력적 연방주의'로 알려져 있는데, 연방과 연방주들 및 연방주들 간의 협력에 기초하고 있다는 의미다. 곧, 연방정부와 각 주정부는 정책 연계와 협력을 통해 분할된 권한을 수행하며, 주 정부는 대부분의 연방 법률을 집행하고 정책의 세부사항에 관해 연방정부와 지속적으로 협상한다(Hrbek 1991; 임홍배 외 2011, 제1장 참조).

연방 차원에서 연방주들의 이해를 대변하는 기구는 연방상원에 해당하는 연방평의회(Bundesrat)다. 연방평의회는 선출직 의원이 아니라 각 주의 주지사 및 각료로 구성되며,<sup>9)</sup> 연

9) 각 주 및 자치시(주로 인정되는 도시) 정부가 그 크기에 따라 수를 달리하여 파견하는 대표들로 구성된다. 연방평의회 의원 총수는 통일 전 3명 내지 5명이었던 각 주 및 자치시 대표수가 통일 후 3명 내지 6명으로 조정되어 69명으로 늘어났다. 주들의 구체적 대표 구성은 다음과 같다(Andersen und Woyke 2003, 60):

- 6명: 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 바이에른(Bayern), 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-



방주와 관련된 사안에 대해 영향력을 행사한다. 연방평의회는 영향력 행사는 대개 거부권의 형태로 이루어지며, 단일한 형태로만 의사를 표현할 수 있다.

이러한 연방제에 따라 독일 정당제도는 주 차원에서만 활동하는 정당을 허용하고 실제 그러한 정당들이 적지 않다. 주로 극우민족주의 정당들을 비롯한 근소정당들이 여기에 해당한다. 또한 바이에른 주의 기사연(CSU)처럼 특정 주에서만 활동하면서도 연방의회에서 전국적으로 주목할 만한 세력을 가진 정당도 존재한다. 이러한 특징은 연방주마다 특정 정당을 지지하는 현상이 강한 투표 행태와도 관련된다. 예를 들어 브레멘(Bremen) 주과 자르란트(Saarland) 주 같은 경우 전통적으로 사민당에 대한 지지도가 높다.

연방 차원에서 정당들의 주요 활동 무대는 연방하원인 연방의회(Bundestag)다. 그리고 정당 활동은 연방의회와 정부의 관계와 밀접히 관련되며, 따라서 그것은 다시 의회중심제(내각책임제, 의원내각제) 정부 형태와도 관련된다. 곧, 독일의 당정관계는 바이마르 공화국과 나치즘의 역사적 경험 외에 이념정당 정치와 이를 기반으로 한 의회중심제라는 조건에 의해 형성되었다.

우선 이념정당 정치는 1980년대 초반까지 사민당(SPD)과 기민/기사연(CDU/CSU)이 중심이 되고 자민당(FDP)이 캐스팅 보우트를 행사하는 방식으로 현상하였다. 이러한 이념정당 정치는 프로이센 당시부터 노동자들의 오랜 정치운동의 소산이라 할 수 있다. 1980년대 이후 녹색당(B90/Grüne)이 의회에 진출하고 동·서독 통일 이후에는 구동독공산당의 후신인 민사당(PDS)도 의회에 진입한 이후 이념 스펙트럼이 달라지긴 했어도 이념정당 중심의 정치가 사라지지는 않았다. 독일 의회중심제의 발달은 바로 이러한 이념정당에 기반하고 있다.

그러나 다른 한편으로 이념정당의 존재라는 정치사회적 조건은 상술한 역사적 경험과 중첩되어 엘리트 정치와 강력한 수상이라는 독일정치의 특수성으로 구체화되었다. 독일의 헌법도 물론 주권재민의 원리를 명시적으로 언급하고 있다. 그러나 나치즘의 군중동원 정치에 대한 부정적 경험으로 인해 연방정치 차원에서는 4년마다 한 번 치러지는 의회 선거 이외에 국민들의 정치 참여 기회는 봉쇄되었다. 독일의 실질적인 주권적 행위들은 의회에서 나온다고 할 수 있다.

독일은 행정부인 연방정부가 연방하원의 해산을 요구할 수 있으나 근본적으로 연방하원의 신임을 전제로 존립하는 전형적인 의회중심제 유형의 국가다. 일반적 의회중심제 국가에서와 마찬가지로 연방정부(연방 수상과 각료)는 조절기능과 집행기능을 수행한다. 즉 정부는 법률을 집행하는 기능과 함께 입법안을 제안하는 역할을 수행한다. 그러나 수상은 ‘정책방향

---

Westfalen), 니더작센(Niedersachsen),

- 5명: 헤센(Hessen),
- 4명: 베를린(Berlin), 브란덴부르크(Brandenburg), 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz), 작센(Sachsen), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein), 튀링엔(Thüringen),
- 3명: 브레멘(Bremen), 함부르크(Hamburg), 메클렌부르크-포어포머른(Mecklenburg-Vorpommern), 자르란트(Saarland).

설정하고 이에 대해 책임을 진다.’는 ‘방향설정권’을 보유하여 강력한 권한을 행사한다. 연방 수상의 방향설정권은 연방정부 각료들에 대한 임명제안권과 해임제안권 및 연방정부의 조직 구성에 관한 권한에 의해 구체적으로 뒷받침된다.

또한 내각에 대한 불신임이 지속적으로 제기되고 불신임 결의 이후에도 정부를 구성할 수 없었던 바이마르 공화국의 경험에 따라 연방정부의 안정성을 꾀하고자 도입한 건설적 불신임 투표(konstruktives Mißtrauensvotum) 제도도 수상의 강력한 권한을 제도적으로 보장한다. 곧 연방수상을 불신임하기 위해서는 연방하원에서 다수결로 후임 수상을 먼저 선출해야 한다.<sup>10)</sup>

독일에서 건설적 불신임의 사례는 역사상 두 번 있었다. 첫 번째로, 1972년 연방정부가 의회에서 다수파를 형성하지 못하자 기민/기사연이 바젤(Rainer Barzel)을 신임 수상으로 선출하고 브란트(Willy Brandt) 수상을 불신임하는 건설적 불신임안을 발의했으나 부결되었다. 두 번째로 1982년에 자민당이 연정에서 탈퇴하고 기민연과 연합하면서 헬무트 콜(Helmut Kohl)을 후임 수상으로 선출하고 슈미트(Helmut Schmidt) 수상에 대해 제기한 불신임안이 통과되었다.

다른 한편 수상은 의회 다수를 장악하지 못했을 때 조기선거를 위해 자신의 신임동의안을 제출할 수 있는데, 이 경우도 역사상 두 번 있었다. 1982년 콜 수상의 신임동의안 제출과 2005년 슈뢰더(Gerhard Schröder) 수상의 신임동의안이 그것이다. 두 번 모두 신임동의안이 부결되어 조기선거가 실시되었다.

이와 같이 연립정부에 기초한 독일의 연방수상은 양당제에 기초한 영국의 수상만큼 막강한 권한을 갖지는 않지만, 이탈리아와 같은 일반적 의회중심제 국가들에 비해서는 분명 수상이 막강한 권한을 행사하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 수상 중심의 정치 현상은 일반적으로 ‘수상 민주주의(Kanzlerdemokratie)’라는 압축적인 용어로 표현되고 있다. ‘수상 민주주의’는 원래 강력한 정치권력을 행사한 아데나워(Konrad Adenauer) 당시의 정치 현상을 표현하는 용어였으나, 이후 콜 수상에 와서 또 한 번 강력한 수상 통치 경험을 거치면서 독일연방공화국의 일반적 인 권력구조를 표현하는 개념으로 이해되고 있다.

독일의 당정 관계는 이념정당들이 명부식 비례대표제를 통해 의원을 배출하고 다수당이 내각을 구성함에 따라 정당이 행정부를 장악하는 수직적 통제 모델의 전형이다. 여당의 지도부가 내각을 장악하고 여당의 지도자가 내각의 수반인 수상이 되는 것이 전통이다. 선거에 임하기 전에 각 정당들은 당내 경선을 통해 당수를 선출하고 이 당수가 곧 수상 후보가 되는 것이 상례였던 것이다. 정당 엘리트가 행정 엘리트로 직접 전환되는 체제라고 할 수 있다.

10) 그밖에 개별적인 연방각료에 대해서는 의회가 불신임권한을 행사할 수 없다.

11) 독일의 연방수상은 일반적인 의회중심제 국가에서 나타나는 “동등한 사람들 가운데 1인자(a first among equals)”도 아니며, 영국의 경우처럼 “동등하지 않은 사람들 위에 있는 1인자(a first above unequals)”도 아닌 “동등하지 않은 사람들 가운데 1인자(a first among unequals)”다(Sartori 1994).

때문에 수상이 정책의 방향설정권을 보유하고 있다 하더라도 정당의 정책노선이 내각의 정책과 갈등을 일으키는 경우는 거의 없었다. 따라서 수상 중심의 정치를 제도적으로 보장하고 있음에도 정당이 내각을 통제하는 것이 가능했다. 흑황연정(기민/기사연+자민당) 시절에 수상은 항상 기민연의 당수였으며, 적황연정(사민당+자민당) 시절에 수상은 언제나 사민당의 당수였다. 당권과 행정권이 분리된 적은 적녹연정(사민당+동맹90/녹색당) 1기가 유일하다.

또한 수상의 방향설정권을 제한하는 ‘내각합의원칙’과 ‘부처관할원칙’이 행정부에 대한 정당의 통제를 제도적으로 뒷받침해 준다. 여기에서 ‘내각합의원칙’은 의사결정과정에서 연방정부의 각료들 사이에 갈등이 나타나는 경우 연방수상이 결정권을 갖는 것이 아니라 연방정부의 합의에 따라야 한다는 원칙을 말한다. 그리고 ‘부처관할원칙’은 연방수상의 정책 방향설정에 입각하여 장관은 수상으로부터 완전히 독립적으로 부처의 업무를 관장하고 이에 대해 책임을 진다는 것을 의미한다.

조각권이 근본적으로 수상에게 속하지만, 조각은 언제나 당중앙지도부의 통제를 받으며, 의원내각제 국가로서 각료들은 전통적으로 정당 정치인들로 충원된다. 따라서 정당 정치인인 각료들이 수상을 일정하게나마 견제할 수 있다는 것은 정당의 통제를 보장하는 것이라 할 수 있다.

독일의 수직적 통제 모델은 수상의 강력한 권한을 보장함으로써 행정부의 효율성을 보장하는 구심성을 갖춘 모델이라 할 수 있다. 다수당이 행정부를 장악하는 의원내각제도 행정부의 정책 집행을 안정적으로 보장한다. 또한 정당 정치가 발전함으로써 정당이 행정부의 결정에 관여하고 긴밀하게 협력할 수 있으며, 내각합의원칙과 부처관할원칙을 통해 정당이 수상의 권력을 일정하게 제한할 수 있는 제도적 장치도 마련되어 있다.

그러나 당지도부와 내각지도부가 달라 당권과 행정권의 분리현상이 발생했을 때는 심각한 당정간 갈등이 발생할 수 있다. 당권을 장악한 라퐁텐(Oskar Lafontaine) 사민당 당수가 대중적 지명도가 높은 슈뢰더를 수상 후보로 내세워 집권했던 적녹연정 1기가 대표적인 사례다. ‘제3의 길’에 입각해 전통적인 사민당 정책을 탈피하고자 하는 슈뢰더 수상과 입장을 달리했던 라퐁텐은 결국 정계를 은퇴하고 만 것이다.

독일연방공화국의 정치는 과거 역사적 경험을 토대로 정당과 의회를 중심으로 하는 엘리트 정치를 밟아 왔다. 그러나 수상 민주주의로 상징되는 상대적으로 강력한 수상제도는 정치적 상황의 변화에 따라 수상 중심 정치로 굳혀지고 있다. 아데나워 수상 이후 수상의 권한이 상대적으로 약화되기도 했으나, 상술한 바와 같이 새로운 경제위기와 통일 등 정치경제적 현안들이 심각해진 콜 정부에 와서 수상의 권한이 다시금 강력해졌다.

게다가 슈뢰더 수상 시절에 이 현상은 더욱 극명하게 드러났다. 사회경제정책을 둘러싸고 불거진 라퐁텐 당수와의 갈등이 라퐁텐의 은퇴와 슈뢰더의 당권 장악으로 귀결된 것이다. 제도적으로 보장된 수상의 막강한 권한이 당의 통제 현상을 극복한 것이라 할 수 있다.

미디어 매개 인물정당(media-mediated personality-party)의 현상도 수상 민주주의의 강화에 증대한 영향을 미쳤다. 현대 사회에 와서 정당은 이념성이 약화되고 선거전문조직으로 변화해 왔거니와 미디어가 가장 중요한 선거전 수단으로 등장하면서 미디어 매개에 성공적인 인물이 최고 공직 후보와 당권을 장악하는 현상이 생겨난 것이다.

## 5. 비례대표제에 따른 정당제도의 특성

독일 연방의회는 이른바 ‘인물화된 비례대표제(personalisierte Verhältniswahl)’로 불리는, 지역구 직접출마로 보완한 정당명부 비례대표제로 구성되며, 주의회 선거도 이를 기준으로 약간씩 수정했을 뿐이다(Andersen und Woyke 2003, 693-698; 임홍배 외 2011, 제1장 참조). 투표는 2기표이며, 제1기표는 직접출마자에게 그리고 제2기표는 정당명부에 대해 행사한다.

투표 결과는 제2기표를 중심으로 전국 단위로 집계한 후 봉쇄조항(연방 전체 유효투표의 5% 혹은 직접출마 1위 후보자 3명 이상)을 획득한 정당들에게 의석 총수를 배정한 후 이를 주 단위로 다시 배정해 주 단위 명부에 따라 의석을 확정한다. 그러나 단순다수대표제로 운영되는 직접출마 선거구의 제1기표에서 각각 1위를 한 후보들을 명부 순위와 무관하게 영순위로 간주해 우선 당선으로 확정된 후 잔여석이 있을 때 명부 순위에 따라 의석을 채워 나간다.

그러나 직접출마 당선자가 제2기표에 따른 의석률을 초과했을 때에도 직접 출마 1위 후보들을 의석률과 무관하게 당선으로 확정한다. 이 의원들을 ‘잔출(殘出)의원(Überhangmandat, 초과의회에 따른 의원)’이라 하며, 그 수는 통일 전에 대개 10명 내지 15명 정도였으나 통일 후에는 20명이 넘을 때가 종종 있다.

의석 배분 방식은 1985년 이후 기존의 동트(d’Hont) 방식이 포기되고 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer) 방식으로 바뀌었다. 헤어-니마이어 방식은 최대잔여방식(largest remainder formula)으로서, 전체 득표율에 따라 일괄 계산(총의석수  $\times$   $\frac{\text{각정당총득표수}}{\text{총유효투표수}}$ )하여 의석을 배분한 후, 배분되지 않은 의석들을 계산되지 않은 잔여득표수가 가장 큰 정당들에게 배분한다.

그러나 이 의석 배분 방식은 2008년 7월 정당 득표와 의석 점유가 왜곡되어 나타나는, 이른바 부정적 득표비중(negative weight of votes)을 초래하는 연방선거법 일부 조항이 독일기본법(Grundgesetz) 제38장 제1조 제1항에서 명시하고 있는 평등선거 원칙과 직접선거 원칙을 침해한다고 연방헌법재판소가 결정함에 따라 폐지되어 선거법 개정이 불가피해졌다.<sup>12)</sup> 그

12) 독일연방헌법재판소 판결문(2008.07.03). <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs200807>

후 2011년 12월 정부(기민/기사연과 자민당)가 제출한 개정안이 연방하원을 통과하여 새로운 의석 배분 방식이 도입되었다. 개정된 선거제도는 연방 차원의 상위 배분과 주 차원의 하위 배분이라는 단계별 구분에 따른 기존 의석 배분 방식 대신, 각 주별로 독립적으로 의석을 배분하는 방식을 도입했다.

그러나 2012년 7월 연방헌법재판소는 개정된 선거법이 평등의 원칙과 정당의 기회균등 측면에서 기본법에 위배된다는 결정을 다시 내렸다. 다만 비례대표제의 근본적인 특성을 유지할 수 있는 범위(15석) 내에서만 초과의를 인정하기로 했다.<sup>13)</sup> 따라서 향후 초과의를 더 구체적으로 어느 수준까지 인정하도록 선거법을 개정할지는 더 두고 봐야 하는 상황이다.

선거구는 제1기표의 경우 연방 전체를 전체 의석의 절반에 해당하는 선거구로 나뉘며, 제2기표는 주 단위로 구성된다. 초과의석으로 인해 연방의회 총의석수는 항상 유동적이지만, 선거를 앞두고 선거구 확정과 의석 배분의 기준을 위한 총의석수는 미리 확정되어 있다. 그 총의석수는 1949년 421석에서 조금씩 늘어나 1965년 이후 518석이었으며, 1990년 통일 직후 656석으로 대폭 증가했다가 1996년에 현재와 같은 598석으로 줄어들었다.

헌법재판소의 판결처럼 득표율과 의석점유율의 일정한 왜곡에도 불구하고 독일 선거제도는 비례대표제에 근거하는 만큼, 다른 유럽 국가들에 비해 상대적으로 매우 높은 비례성을 보여왔다. 그에 따라 연방의회 선거의 득표율 결과는 초과의석과 봉쇄조항에 따른 의석을 제외하면 의석점유율과 거의 일치하며, 정부 구성에도 거의 그대로 반영되었다(〈표 V-1〉, 〈표 V-2〉, 〈표 V-3〉 참조).

이를 정당체제와 관련지어 보면, 우선 1980년대 이전까지 서독은 1980년대 이전까지 기민/기사연(CDU/CSU)과 사민당(SPD)을 중심으로 하고 자민당(FDP)이 캐스팅 보우트를 행사하는 삼당제를 보였다. 이어 1983년 녹색당이 연방의회에 진출하면서 자민당과 녹색당도 제3당을 두고 각축하는 온건 다당제로 전환되었다.

통일 독일에서는 구동독 지역의 주민 수가 전체 주민 수의 약 1/5에 불과해<sup>14)</sup> 민사당의 점진적 성장에도 불구하고<sup>15)</sup> 정당체제는 2000년대 초반까지 기민/기사연과 사민당을 중심으로 자민당과 녹색당 및 민사당이 제3당을 두고 각축하는 1980년대 이후 구서독 정당체제와 유사하다(정병기 2011a, 324). 1990년에 사민당과 기민/기사연의 득표율이 저조해 네 개 이

03\_2bvc000107.html(검색일: 2012.09.03).

13) 독일연방헌법재판소 판결문(2012.07.25.). [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725\\_2bvf000311.html?Suchbegriff=%DCberhangmandate](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html?Suchbegriff=%DCberhangmandate)(검색일: 2012.10.30.).

14) 1990년 10월 3일 통일 당시 서독 인구는 약 63,726,000명이었고 동독 인구는 약 16,028,000명이었다(Statistisches Bundesamt 2008, 34-35).

15) 통일 이후 구동독 지역은 통일 직후 구서독과 유사하게 기민연과 사민당이 주도하는 양당 중심제를 형성했다가 점차 민사당/좌파당이 성장하면서 삼당제를 거쳐 4개 이상의 정당들이 각축하는 다당제로 전환했다. 특히 2005년의 삼당제는 민사당과 기민연이 동일한 득표율을 획득하고 사민당이 근소한 비율로 우세를 보여 세 정당이 일정한 균형을 이룬 형태였다. 반면 2009년 다당제에서는 사민당이 제3당으로 전락하고 좌파당이 더욱 성장해 기민연과 좌파당이 양대 정당을 이뤘다. 정병기 2011a 참조.

상의 정당들이 각축하는 다당제를 보였다가 1994년 이후 양대 정당의 득표율이 급격하게 증가하면서 2002년까지 양당 중심제 혹은 온건 다당제로 전환했다. 그러나 2005년부터 민사당 뿐만 아니라 자민당과 동맹90/녹색당이 점차 득표율을 제고한 반면 기민/기사연과 사민당의 실패가 거듭되면서 정당의 파편화가 심해짐에 따라 다시 다당제로 전환했고 심지어 2009년에는 극단적 다당제로 전환할 가능성까지 비치고 있다.

〈표 V-1〉 독일 연방의회 선거 결과: 정당명부 제2기표 득표율(%)

연도	기민/ 기사연	사민당	자민당	동맹90/ 녹색당 <sup>1)</sup>	공산당 <sup>2)</sup>	민사당/ 좌파당 <sup>3)</sup>	기타 <sup>4)</sup>	투표 참여율
1949	31.0	29.2	11.9	-	5.7	-	22.2	78.5
1953	45.2	28.8	9.5	-	2.2	-	14.4	86.0
1957	50.2	31.8	7.7	-	-	-	10.4	87.8
1961	45.3	36.2	12.8	-	1.9	-	3.8	87.7
1965	47.6	39.3	9.5	-	1.3	-	2.3	86.8
1969	46.1	42.7	5.8	-	0.6	-	4.8	86.7
1972	44.9	45.8	8.4	-	0.3	-	0.7	91.1
1976	48.6	42.6	7.9	-	0.3	-	0.5	90.7
1980	44.5	42.9	10.6	1.5	0.2	-	0.3	88.6
1983	48.8	38.2	7.0	5.6	0.2	-	0.3	89.1
1987	44.3	37.0	9.1	8.3	-	-	1.4	84.3
1990	43.8	33.5	11.0	5.1	-	2.4	4.2	77.8
1994	41.5	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	-	4.3	2.8	79.1
2005	35.2	34.2	9.8	8.1	-	8.7	4.0	77.7
2009	33.8	23.0	14.6	10.9	-	11.9	5.8	70.8

\* 1990년까지 서베를린 제외

1) 1990~94년 구동독 지역의 동맹90(Bündnis 90)과 선거연합, 1998년 이후 합당

2) 1949~1953년 독일공산당(KPD: Kommunistische Partei Deutschlands), 1961~1965년 독일평화연합(DFU: Deutsche Friedensunion), 1969년 민주진보행동(ADF: Aktion Demokratischer Fortschritt), 1972~1983년 독일공산당(DKP: Deutsche Kommunistische Partei)

3) 2005년 선거대안당(WASG)과 민사당의 선거연합체인 좌파연합(PDS/Linke); 2009년 좌파당(Die Linke)

4) 1949년 바이에른당(BP: Bayernpartei) 4.2%; 1949, 1953, 1957, 1961년 독일당(DP: Deutsche Partei) 4.0%, 3.3%, 3.4%; 1953년과 1957년 전독일블록/실향민연맹(GB/BHE: Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) 5.9%, 4.6%.

자료: 독일연방선거위원회 자료 종합

〈표 V-2〉 독일 연방의회 선거 결과: 의석 분포

연도	기민/ 기사연	사민당	자민당	동맹90/ 녹색당 <sup>1)</sup>	독일당 <sup>2)</sup>	민사당/ 좌파당 <sup>3)</sup>	기타 <sup>4)</sup>	합계
1949	144	140	57	-	17	-	63	421
1953	249	162	53	-	15	-	30	509
1957	277	181	44	-	17	-	-	519
1961	251	203	67	-	-	-	-	521
1965	251	217	50	-	-	-	-	518
1969	250	237	31	-	-	-	-	518
1972	234	242	42	-	-	-	-	518
1976	254	224	40	-	-	-	-	518
1980	237	228	54	-	-	-	-	519
1983	255	202	35	28	-	-	-	520
1987	234	193	48	44	-	-	-	519
1990	319	239	79	8	-	17	-	662
1994	294	252	47	49	-	30	-	672
1998	245	298	43	47	-	36	-	669
2002	248	251	47	55	-	2	-	603
2005	226	222	61	51	-	54	-	614
2009	239	146	93	68	-	76	-	622

\* 1990년까지 서베를린 제외

1) 1990~94년 구동독 지역의 동맹90(Bündnis 90)과 선거연합, 1998년 이후 합당

2) 1949~1953년 독일공산당(KPD: Kommunistische Partei Deutschlands), 1961~1965년 독일평화연합(DFU: Deutsche Friedensunion), 1969년 민주진보행동(ADF: Aktion Demokratischer Fortschritt), 1972~1983년 독일공산당(DKP: Deutsche Kommunistische Partei)

3) 2005년 선거대안당(WASG)과 민사당의 선거연합체인 좌파연합(PDS/Linke); 2009년 좌파당(Die Linke)

4) 1949년 독일당 17석, 공산당 15석, 1953년 실향민연맹 27석

자료: 독일연방선거관위 자료 종합

## 6. 의회중심제 비례대표제 국가의 통치연합 정치

의회중심제와 비례대표제를 근간으로 오랫동안 삼당제 혹은 온건 다당제를 유지해온 독일은 양대 정당이 중심이 되지만 어느 정당도 절대다수를 장악하지 못하는 상황에서 항상적인 연립정부를 구성해왔다. 또한 1990년대 중반 녹색당이 유의미한 연립 상대로 성장하기 전에는 1961년까지 기간과 2005~09년 대연정 기간을 제외하면 자민당이 제3당으로서 유일한 연립 상대인 상황에서 자민당은 캐스팅 보우트를 쥐고 40년 가까이 연립정부에 참여해왔다(〈표 V-2〉, 〈표 V-3〉 참조). 자민당이 정부 구성에서 제외된 기간은 1966~69년과 2005~09년 대연정(기민/기사연+사민당) 시기 및 1998~2005년 적녹연정(사민당+동맹90/녹색당)

시기뿐이었다.

〈표 V-3〉 독일(서독) 역대 수상과 연립정부

연 도	수 상	집권당
1949~1953	Adenauer (기민연)	기민/기사연, 자민당, 독일당(DP)
1953~1957	Adenauer (기민연)	기민/기사연, 자민당, 독일당, 실향민연맹(BHE)
1957~1961	Adenauer (기민연)	기민/기사연, 독일당
1961~1963	Adenauer (기민연)	기민/기사연, 자민당
1963~1966	Erhard (기민연)	기민/기사연, 자민당
1966~1969	Kiesinger (기민연)	기민/기사연, 사민당 (대연정)
1969~1972	Brandt (사민당)	사민당, 자민당
1972~1974	Brandt (사민당)	사민당, 자민당
1974~1976	Schmidt (사민당)	사민당, 자민당
1976~1980	Schmidt (사민당)	사민당, 자민당
1980~1982	Schmidt (사민당)	사민당, 자민당
1982~1983	Kohl (기민연)	기민/기사연, 자민당
1983~1987	Kohl (기민연)	기민/기사연, 자민당
1987~1990	Kohl (기민연)	기민/기사연, 자민당
1990~1994	Kohl (기민연)	기민/기사연, 자민당
1994~1998	Kohl (기민연)	기민/기사연, 자민당
1998~2002	Schröder (사민당)	사민당, 동맹90/녹색당
2002~2005	Schröder (사민당)	사민당, 동맹90/녹색당
2005~2009	Merkel (기민연)	기민/기사연, 사민당 (대연정)
2009~현재	Merkel (기민연)	기민/기사연, 자민당

자료: Parties and Elections in Europe. <http://www.parties-and-elections.eu>.

독일 연합 정치의 특징은 비례대표제 국가의 일반적 특징인 통치연합의 형태를 띠었다. 선거연합은 1998년 이후 처음으로 형성되었으며, 그 이전에는 항상 모든 정당들이 독자적인 명부로 선거를 치를 뿐만 아니라 선거 이전에는 다른 당과의 연립정부 구성을 선언하지 않았다. 다만 기민연과 기사연만이 거의 지역적 정당연합의 형태로 사실상 동일한 정당처럼 행동해 왔을 뿐이다.

양대 정당을 기준으로 볼 때 독일의 통치연합은 15년 내외의 주기로 기민/기사연 주도 연정과 사민당 주도 연정으로 바뀌었으며, 결정적인 교착기에는 양대 정당의 대연정으로 나타났다(강권찬 2011, 72-79 참조). 우선, 1949~57년 동안의 다수당 연정은 비록 사민당이 배제되었지만 전후 복구라는 공동의 과제를 두고 범정당 합의가 이루어져 경제산업 정책(라인강의 기적)과 사회복지 정책(사회적 시장경제)의 획기적인 발전을 이루었다. 그리고 이러한 정치는 1957~61년 독일당(DP: 북독일 거점의 지역주의 정당)과 기민/기사연의 연정 및 1961~1966년의 흑황연정(기민/기사연+자민당) 기간에도 다소 약화되었지만 지속적으로 이루어졌다.



1966~69년간 최초의 대연정은 자민당이 실패한 데 따른 것이 아니라, 조세 인상을 둘러싼 정책 대립으로 1966년 자민당이 연정에서 탈퇴함으로써 흑황연정이 붕괴한 데 따른 것이었다. 당시 사민당은 대연정에 부정적이었으나 차기 집권 전략 차원에서 대연정 제안을 수용했다. 기민/기사연과 사민당은 오랜 기간의 협상을 통해 연정의 기간을 차기 총선(3년)까지로 한정하고 대연정 공동강령을 작성해 사민당 당수 브란트가 부수상 겸 외무부장관으로 입각하는 등 각료를 배분했다. 이 대연정을 통해 사민당은 동서독 갈등위기를 극복하는 데 크게 기여해 집권 능력을 인정받아 차기 집권에 실제로 성공하는 계기를 마련했다.

1969~82년은 대연정에 이어 사민당이 주도하는 적황연정(사민당+자민당)이 이루어진 시기다. 1969년 총선 결과 총 518석 중에서 기민/기사연과 사민당이 각각 250석과 237석을 차지한 상황에서 자민당은 31석을 얻어 캐스팅 보우트를 쥐었다. 당시 자민당은 점차 개혁 정파가 당권을 장악해 1971년 프라이부르크(Freiburg) 강령 개정을 통해 사회적 자유주의와 자유의 사회적 구속력을 강조하는 방향으로 노선을 전환한 것이 중요한 계기로 작용해 사민당과의 연정을 수용했다(강권찬 2011, 75).

적황연정 기간 중 브란트가 이끈 1969~74년 연정은 자민당 의원들이 탈당하여 기민/기사연으로 이적하는 파동을 겪기도 했으나, 동방정책을 실시해 이후 독일 통일의 기초를 놓은 것으로 평가된다. 슈미트가 이끈 1974~82년은 브란트의 동방정책을 이어 자민당의 겐서(Hans Dietrich Genscher) 외무부장관을 중심으로 독일 외교정책의 국제화를 추진한 것으로 알려졌다.

슈미트 수상의 불신임을 통해 출범해 장기간 이어진 1982~1998년 흑황연정은 1970년대 세계 경제위기로 적황연정 내에서 사민당과 자민당의 정책 대립이 심화된 것을 계기로 성립되었다. 후임 수상으로 취임한 콜은 사회경제 정책에서는 독일식 신자유주의를 추진했지만, 적황연정의 겐서 외무장관(자민당)을 유임시키고 대동독 정책기조를 유지했다.

독일식 신자유주의 정치는 사회경제적으로 노동시장 유연화와 민영화, 탈규제를 추진했지만, 정치경제적으로는 사회적 시장경제를 경제질서의 근간으로 하는 조건에서 경제적 자유와 사회적 정의 간의 조화 문제인 규범정치적(Ordnungspolitisch) 문제와 맞물려 완만한 방식으로 이루어졌다(정병기 2002a). 이때 사회적 시장경제를 포기하지 않는 규범정치적 모델은 국가의 경제활동을 자유방임적 경제질서로 인해 야기되는 사회적 불평등을 보정하는 장치로 이해된다. 그리고 무엇보다 이 흑황연정의 가장 큰 업적은 자민당이 연정에 참가해 적황연정의 외교 노선을 이어감으로써 독일 통일을 완성시켰다는 점이다.

그럼에도 불구하고 독일식 신자유주의 정치는 경제 회복에 실패했고 통일 후 사회경제적 통합의 지연에 따라 흑황연정의 인기도 소진되었다. 1998~2005년의 적녹연정 등장은 이러한 분위기를 반영했다. 통일 후 구동독 지역의 동맹90과 통합해 재탄생한 동맹90/녹색당은 사상 처음으로 유의미한 연립 상대로 등장해 실제 정부에 참여하게 되었다. 사민당도 ‘제3의 길’로

노선을 전환해 득표율 제고에 성공했다.

적녹연정은 혁신, 사회 정의, 지속 가능 발전을 3대 목표로 제시하고 일자리 확대를 통한 실업 축소, 국가 재정적자 해소, 교육·보건 등 공공서비스 확대, 지속 가능 발전, 유럽 통합 심화 등을 실천 사항으로 삼아 ‘Agenda 2010’을 정책프로그램으로 제시하고 개혁을 추진했다. 그러나 연방주들의 이해관계와 결부될 때 연방평의회 의 거부권 행사로 인해 종종 장애에 부딪혔으며, 좌파 진영 내에서도 ‘하르츠 법안(Hartz) IV’<sup>16)</sup>에 따른 실업급여의 감축과 정년 연장 등 노동조합의 반발을 산 정책을 통해 노동조합과 노동자들의 불만을 샀고, 이것은 이후 사민당의 분당으로까지 이어졌다. 결국 슈뢰더 수상은 ‘아젠다 2010’의 적극적 추진을 위해 신임동의안 제출을 통해 조기 총선이라는 과감한 승부수를 던졌다. 그러나 2005년 조기 총선에서 적녹연정은 기민/기사연의 226석보다 네 석이 모자라는 222석을 얻어 패배했다.

그러나 자민당과 동맹90/녹색당도 각각 61석과 51석을 얻은 데 불과해, 기민/기사연과 자민당의 연합 의석(287석)으로도 총의석 614석의 과반수에 턱없이 모자라 적녹연정이나 흑황연정이 모두 불가능하게 되었다. 그에 따라 기민/기사연과 사민당은 다시 대연정을 구성할 수밖에 없었고, 그 결과 성립된 것이 2005~09년의 대연정이다.

대연정은 조기 총선의 원인이 된 연방평의회를 개혁하는 데 합의해 1949년 기본법(헌법) 제정 이후 최대 규모의 헌법 개정을 포함하는 연방제 개혁안을 통과시켜, 헌법 개정을 통해 연방과 주의 권한을 명확히 하고, 상원의 동의를 필요한 법률을 감소시켜 입법의 간소화와 효율화를 도모했다(임흥배 2011 참조). 또한 대연정의 메르켈(Angela Merkel: CDU) 수상은 적녹연정의 ‘Agenda 2010’을 계승해 사회보장, 조세 및 노동시장 유연화 등 시장개혁정책을 더 강화해 추진함으로써 전후 독일 역사상 최대의 구조조정을 단행했다.

대연정이 추진한 이러한 사회경제정책은 사민당에게 다시금 부메랑 효과를 일으켰다. 2009년 선거에서는 사민당에서 탈퇴한 선거대안당과 민사당이 합당한 좌파당이 불만계층을 흡수함으로써 사민당은 2005년 선거에 비해 11.2%p가 적은 23.0%를 얻어 역사상 가장 낮은 득표율을 보인 것이다. 그러나 이것은 기민/기사연에게도 마찬가지로 작용해 1949년을 제외하고는 역시 가장 낮은 득표율인 33.8%(2005년에 비해 1.4%p 하락)를 얻었다. 반면 자민당과 동맹90/녹색당 및 좌파당은 모두 약진해 상당한 득표율 제고를 보였다. 특히 자민당은 가장 많은 득표율 신장을 보여 2005년에 4.8%p가 많은 14.6%로 93석을 얻음으로써 기민/기사연(239석)과 연합해 연립정부를 구성하게 되었다(총의석 622석). 이로써 2009년부터 현재까지 이어지는 흑황연정이 출범했다.

최근 흑황연정은 공무원 감축, 은행세 및 항공세 신설, 에너지산업에 대한 세금감면 폐지,

---

16) 생활보조금과 실업급여를 통합하기 위해 실업급여 II를 도입하여 실업급여를 서독 지역 월 345유로, 동독 지역 월 331유로로 감축했으며, 부족분은 이른바 1유로 직업(시간급 1유로짜리 비정규직)을 통해 보정하도록 했다. 또한 연금 수령 연령도 61세에서 65세로 연장했다. 정병기 2005.

양육보조금 및 실업수당 축소 등을 통해 예산을 절감한다는 제2차 대전 이후 최대 규모의 긴축안을 발표하였고, 이에 반발하는 대규모 시위가 발생하는 등 혼란을 겪고 있다(강권찬, 2011, 80). 그에 따라 사민당의 상위계층 증세 등에 대한 동의가 확대되면서 사민당에 대한 여론이 호전되는 반면, 연정에 참여한 자민당의 인기가 급락하는 가운데, 흑황연정은 주의회 선거에서 실패를 거듭하면서 연방평의회에서 과반수를 상실하는 등 위기를 맞고 있다.

## 7. 의회중심제 비례대표제 국가의 선거연합 정치

독일에서 선거 이전에 통치연합(연립정부 구성)을 약속하고 양대 진영이 선거에 임하는 경우는 2002년에 처음 생겨났다. 다시 말해 양대 진영이 동시에 선거연합을 이루어 총선을 치르는 관행이 처음 시작되었다는 것이다. 사민당과 동맹90/녹색당은 적녹연정을 지속하고자 했고, 자민당은 기민/기사연과 연립을 구성하겠다고 선언했다. 이후 이러한 경향은 지속되었는데, 2005~09년 대연정은 그러한 약속에도 불구하고 동맹90/녹색당과 자민당이 연립 상대가 될 수 있는 의식을 차지하지 못했기 때문이었다.

그러나 선거연합은 단일 명부를 구성하는 방식이 아니라 각 정당이 독자적 명부로 선거에 임하되, 선거 승리 후에 연립정부 구성을 약속하면서 제1기표와 제2기표를 전략적으로 투표해 달라는 호소로 나타났다. 직접출마자를 거의 내세우지 않는 동맹90/녹색당은 제1기표를 사민당에게 주고 제2기표를 자신에게 찍을 것을 호소했고, 자민당 역시 특정 선거구에서는 제1기표를 기민/기사연에게 양보하고 제2기표에 집중하는 방식으로 나타났다.

그 외에 명부 통합이나 직접출마 후보의 공동 공천이라는 형태로 나타난 선거연합은 2005년 총선에서 이루어진 민사당과 선거대안당의 선거연합이 유일했다. 2002년 선거에서 크게 실패(1994년 이후 가장 낮은 4.3%)한 민사당은 적녹연정 정책을 비판하며 사민당을 탈당해 창당된 선거대안당과 공조를 시작했다(정병기 2010 참조). 그에 따라 2005년 선거를 앞두고 선거대안당과 민사당은 연방의회 선거에서 상호 경쟁 후보를 내지 않고 선거대안당 후보는 민사당 명부로 출마하며 민사당은 당명 개정을 검토한다는 조건으로 공조협약을 체결했다. 그 결과 2005년 총선에서 두 정당은 단일 명부를 작성해 선거에 임했다.

물론 선거 공조를 두고 민사당과 선거대안당에서 논쟁이 없지는 않았다. 찬성하는 입장은 구동독 지역에서 선거대안당의 지지율이 낮기 때문에 협력을 통해 연방의회에서 신자유주의 정책에 맞설 수 있다거나 당의 협상력을 제고할 수 있다는 논지를 폈다. 이와 달리 반대하는 입장은 민사당이 오히려 신자유주의 반대의 성격이 충분하지 않다고 주장하거나, 구동독의 후신인 정당과 함께 함으로써 정치인으로서의 개인적 경력이 복잡해지는 것을 원치 않았다(Neugebauer und Stöss 2008, 158-159). 그러나 민사당과 달리 선거 공조에 대한 표결을

2005년에 별도로 실시한 선거대안당에서도 단일 명부로 출마하는 데 81.8%가 찬성하고 ‘민주적 좌파’ 선거연합 결성에 85.3%가 찬성함으로써 논쟁은 마무리되었다(Neugebauer und Stöss 2008, 159). 그에 대해 민사당은 ‘좌파당.민사당(Linkspartei.PDS)’으로 당명을 개정함으로써 화답했고 곧 두 당은 선거공조를 실행했다(Heunemann 2008, 56).

물론 이러한 선거연합은 독일 선거법에서 보장된다. 복수 정당의 공동 명부나 선거강령이 다른 동일 명부는 법적으로 금지되지만 한 정당의 후보가 다른 정당의 명부로 출마하는 것과 주별로 명칭이 다른 명부를 사용하는 것은 허용된다(Heunemann 2008, 34-35). 그에 따라 민사당과 선거대안당은 동일한 선거강령을 가지되 주별로 다른 성향을 가진 유권자들을 고려해 명칭이 조금씩 다른 동일 명부를 사용했다. 구체적으로 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주에서는 ‘국민정당(Die Volkspartei)’을 사용하고, 바이에른 주에서는 ‘국민정당.민사당(Volkspartei.PDS)’을 사용했으며, 브레멘(Bremen) 및 함부르크(Hamburg)와 구동독 주에서는 ‘좌파당.민사당(Linkspartei.PDS)’을 사용하고, 그 밖의 구서독 지역에서는 ‘좌파당(Linkspartei)’을 사용했다(Heunemann 2008, 71).

이 선거연합은 2005년 총선에서 큰 효과를 거두었다. 곧, 민사당/선거대안당 연합은 구서독 지역에서 3.8%p 상승한 4.9%를 얻고 구동독 지역에서 8.4%p 높은 25.3%를 득표했으며 연방 전체에서는 4.4%p 상승한 8.7%를 얻어 획기적 성공을 거두었다. 이로써 두 당은 친근로자적 국민정당화 노선을 통해 통일 독일의 좌파정당으로 성장할 수 있는 토대를 마련했고, 2007년 실제로 두 당은 통합하여 좌파당(Die Linke)으로 재창당 되었다.

## VI. 의회중심제 혼합선거제도 국가: 이탈리아

### 1. 정당체제의 특징과 발전 배경

이탈리아의 국가통일과 민족국가 수립은 시기적으로 매우 늦게 이루어졌다(정병기 2002b 참조). 여러 왕국들과 도시국가들이 난립하고 프랑스 등 외세의 지배가 지역적으로 유지되고 있었을 뿐 아니라 이탈리아 반도의 사회경제적 분열이 심했기 때문이다. 19세기 이탈리아 통일운동기(Risorgimento)<sup>17)</sup>에 북부 지역에서는 중간층 기업가들이 성장한 반면, 남부 지역에서는 대토지소유(Latifondo)에 기반한 봉건적 사회질서가 유지되었다. 또한 로마를 중심으로 반도의 중앙에 위치한 교황권 영역도 권력 공간적 의미뿐만 아니라 하나의 정신적 지주로서 이탈리아 반도의 분열을 유지시키는 주요 요인으로 작용하였다.

통일운동기 피에몬테 왕국의 재상인 카부르(Cavour)를 정점으로 중앙집권주의자와 군주주의자들이 중심이 된 역사적 우익과 마찌니(Mazzini)를 포함한 급진주의자와 민주주의자들에 의해 초기에는 영국과 같은 양당 제도가 구축될 수 있는 가능성도 있었다. 그러나 이탈리아의 재상들은 의회 다수당을 형성하기 위해 정당간 경쟁이 아니라 계파 후견자들을 중심으로 의원 개인들 간에 이루어지는 타협정책(trasformismo)을 선호했다(Grassi 1997와 Silverman 1974 참조).

이러한 타협정치적 후견주의로 인해 통일 이탈리아의 정당체제는 왜곡되었고, 왜곡된 정당 체제는 북부의 산업 발달과 더불어 두 가지의 새로운 반체제적 정치세력을 부상케 하였다. 밀라노와 제노바 등 대도시의 산업 프롤레타리아트와 1880년대 포(Po) 계곡의 농업노동자들이 중심이 되어 일어난 사회주의 운동이 그 하나고, 남부의 대지주와 보수적 농민들 및 북부의 산업자본가들을 기반으로 등장한 극우민족주의 세력이 다른 하나다. 전자는 1892년 노동자당(PLI: Partito dei Lavoratori Italiani)을 조직하고 이듬해 사회당(PSI: Partito Socialista Italiano)으로 개명한 후 1913년에 이르러 명실상부한 정치세력으로 부상하였다(Brütting 1997, 634-635).

특히 20세기 초반 정당체제의 파행에 따른 사회주의 운동의 급성장은 1921년 당내 노선 논쟁도 촉발하여, 최대강령주의적 사회주의 혁명노선(Socialista massimalista)을 주장하는 그

---

17) Risorgimento의 시작 연도에 대해서는 프랑스 혁명의 발발이 민주주의 이념을 통해 전 유럽을 변화시킨 1789년으로 보기도 하고, 나폴레옹 전쟁 종식 후 비인 회의가 개최된 1815년으로 보기도 한다. 그러나 그 종결 시기를 교황이 지배하던 로마가 통합된 1871년으로 보는 데에는 이견이 없다. Brütting 1997, 703-704.

람시(Antonio Gramsci) 등에 의해 공산당(PCI: Partito Comunista d'Italia)이 분리 창당되기에 이르렀다. 이탈리아 공산당은 이후 반파시스트 투쟁을 주도하면서 제2차 세계대전 이후 정국에서 제1당을 다투는 정치세력으로 성장하였다.

사회주의의 정치세력화는 다른 한편 가톨릭 정치세력의 성장과 분열도 촉진하였는데, 그중 진보적인 세력은 국민당(PPI: Partito Pololare Italiano)으로 결집해 반파시스트 전선에 가담한 반면 교황청의 교권주의자들은 파시스트 정권과 타협하였다. 1918년부터 1922년에 이르는 기간 동안 사회주의 세력과 국민당 세력 및 파시스트들 간의 갈등은 더욱 첨예해졌고 동부 아프리카 식민지 확보를 위한 제국주의 전쟁에 의해 극우민족주의 세력은 더욱 강화되어 갔다. 이 극우민족주의 세력은 파시즘 체제 몰락 이후에도 남부에 튼튼한 기반을 가지고 사회운동당(MSI: Movimento Sociale Italiano)으로 이어졌다.

이와 같이 현대 이탈리아 정치에 영향을 미친 역사적 궤적은 남북의 지역 차이와 타협 정치적 후견주의 전통 및 파시즘의 경험과 유산 그리고 가톨릭 보수주의와 사회주의 운동 간의 하부정치문화(subculture politiche)적 갈등으로 요약될 수 있다(정병기 2002b 참조). 남북의 지역 차이는 지역주의로 정치화하였고, 타협 정치적 후견주의는 뿌리 깊은 야합과 부정부패로 이어졌고, 파시즘의 유산은 남부 지역을 중심으로 세력을 확대했다. 양대 하부정치문화는 또한 반세기 이탈리아의 정치를 정권 교체가 불가능한 불완전한 민주주의로 만든 원인으로 작용하였다. 그러나 이 제반 요소들은 1990년대에 일대 지각 변동을 통해 새로운 개혁 정치의 대상이 되었다.

이탈리아 정당체제의 급격한 변동은 75%의 단순다수대표제를 도입한 1993년 선거법 개정을 계기로 가시화되었는데, 헌법의 주요 부분이 개정되지 않았음에도 이 선거법 개정 이후를 '제2공화국'<sup>18)</sup>이라 부르는 것은 이러한 변화를 반영한다. 이 제도 아래에서 이탈리아 정당체제는 분극성과 다당제 성격이 점차 사라지고 여러 정당들이 연합하는 모습을 보이기 시작했다. 그러나 이러한 상황에서도 정당간 통합은 이루어지지 않았고 정치적 혼란은 약화되지만 해소되지는 않아 제2차 선거법 개정 논쟁으로 이어졌다. 그 결과 2005년에 후보 선출의 민주화를 일정하게 확보하는 선에서 전면 비례대표제로 회귀하는 동시에 선거연합의 법적 인정과 다수파의 안정적 집권을 보장하는 제도로 재차 변경하였다. 이 새로운 선거법이 등장한 후 치른 두 번째 총선인 2009년 선거를 전후해 양대 선거연합은 각자 거대 단일정당으로 통합해, 이탈리아 정당체제는 새로운 정당체제로 전환해가고 있다.

---

18) 쿠플레(Köpple 2007, 49)는 새로운 선거법에 따른 정권 교체를 기준으로 1996년 중도-좌파 연정 출범 이후를 '제2공화국'으로 명명하고 1991~1996년을 과도기로 구분하며, 프룬칠로(Fruncillo 2010, 18)는 두 번째 선거제도 변경 후 정권 교체가 이루어진 2008년 이후를 '제3공화국'으로 부르기도 한다. 그러나 이 글에서는 정당체제 재편에 초점을 두어 1993년 선거법 개정에 의해 첫 선거가 치러진 1994년 이후를 '제2공화국'으로 보며, 2005년 선거제도 변화 이후도 정당체제의 재편이 일어나지 않았으므로 역시 '제2공화국'에 포함시킨다.

## 2. 정당법의 미비와 정당 및 정당제도의 변화

이탈리아 정당제도는 헌법 제49조(“모든 시민들은 국가 정치적 의사결정에 민주적 방식으로 참여하기 위해 정당에 자유롭게 결합하는 권리를 갖는다.”)에 근거한다. 그러나 선거법에 비해 정당법은 제대로 갖추어지지 않아 실제 정당제도는 구체적인 정치적 과정에 따라 운영된다. 그밖에 정치자금이나 공직후보 선출 등은 별도의 법률들로 정해져 있다.

상술한 바와 같이 오랜 이데올로기적 분열과 지역 갈등으로 인해 이탈리아 정치제도는 가톨릭-보수주의와 사회-공산주의라는 양대 하부정치문화 및 지역주의 정당들에 의해 특징지어지는 한편, 후견주의적 운영에 의해 결정되었다. 이러한 구습들이 제2공화국에 와서 개혁되면서 새로운 정당제도들이 형성되어가고 있다. 1970/80년대에 이어 2007년 이후 다시 본격적으로 제기된 정당법 재개정 법안들이 이러한 노력의 대표적 사례들이다.

제도적 미비는 정당의 이합집산 및 반복되는 창당과 해산을 쉽게 만들어 잦은 정당체제 변동만큼 개별 정당들의 변화에도 영향을 미쳤다. 그리고 이러한 변화들은 정당법 미비로 인해 선거법에 의해 직접적으로 영향을 받았다. 1993년 선거법 개정을 전후한 정당 정치의 지각 변동은 그 대표적 예다. 따라서 개별 정당들의 변화와 전개는 ‘제1공화국’과 ‘제2공화국’의 역동적인 변화 과정을 서술하면서 함께 소개하기로 한다.

## 3. 의회중심제에 따른 정당제도의 특성

이탈리아의 권력구조는 영국, 독일과 마찬가지로 의회중심제이며 의회 체계는 상·하원 양원제다. 그러나 내각의 영수는 수상이 아니라 총리로서 다른 두 국가들에 비해 가장 약한 권한을 갖는다. 상·하원도 의원 총수와 피선거권 조건에서 차이가 날 뿐 정치 및 입법 과정에서 동일한 권한을 갖는 순수 양원제로 운영된다(이하 권력구조에 관해서는 정병기 2002b 참조).

하원(Camera)은 630명으로 구성되고, 상원(Senato)은 선출의원 315명과 약간 명의 종신 의원으로 구성된다. 종신 의원은 전직 대통령(본인의 동의 필요)과, 사회, 학문, 예술 및 문학 부문의 최고 권위자로서 대통령에 의해 지명된 5명 안팎의 명사로 이루어진다(헌법 제59조). 양원은 정치적 기능에서 대통령에게 정부 구성과 연립 형성에 필요한 근거를 제시하고 정부를 신임 또는 불신임하며 청문, 감사, 발안 등을 통해 정부의 활동을 통제한다. 입법 기능에서 양원은 법안을 제출하고 심의·결정한다. 상원과 하원은 예외적인 경우를 제외하면, 정치 및 입법 기능의 수행에서 상호 독립적으로 활동하며 선출 의원들의 임기는 동일하게 5년이다. 예외적인 경우의 대표적 예는 헌법의 개정인데, 이 때 양원은 합동위원회(bicamerale)를

구성하여 함께 논의에 임한다.

이탈리아의 정부는 총리(Presidente del Consiglio dei Ministri)와 장관으로 구성되며 이들은 함께 각료회의(Consiglio dei Ministri)를 구성한다. 총리를 비롯한 모든 장관들은 대통령에 의해 임명되며, 장관의 임명은 총리의 추천을 필요로 한다. 총리는 헌법 제95조에 따라 각료회의 의장으로서 정부정책의 총체적 노선을 결정하고 그에 따른 책임을 진다. 그러나 총리는 장관들의 권한과 의무에 근거하고 이를 조정하는 범위 내에서 정치와 행정의 통일적인 지도를 행사할 수 있다.

대통령은 의회중심제 국가의 원수로서 의전상의 역할을 수행하는 것이 원칙이지만, 이탈리아 정치의 특수성으로 인해 예외적으로 정치에 관여하기도 한다. 그것은 대통령이 의회와 정부 간 정치 행위에서 ‘조정자(Ordner)’의 역할을 수행하는 것에서 비롯된다. 곧, 이탈리아 대통령의 ‘조정자’ 역할은 내각책임제 국가에서의 의전상의 역할을 초월하는 것이다. 이러한 조정자로서의 역할은 특히 정치 위기 시에 효력을 발휘하는데, 이탈리아 정치의 지각 변동기였던 1990년대 초반 내각 구성과 과도정부의 정치에 영향력을 미쳤던 스칼파로(Oscar Luigi Scalfaro) 대통령의 경우가 대표적인 예다(Fabbrini 1998).

정치제도와 관련해 타협 정치와 맞물린 후견주의 정치도 중요하다. 의회 정치세력과 행정부 간, 여당과 야당 간 비정상적인 의회 내 관계는 이탈리아 정치체제를 특징짓는 상호 결합된 후견주의적 현상(clientelismo)을 설명한다. 총리와 여당은 정부의 정책을 통과시키기 위해 야당들과 의회 내 정당 경쟁의 차원에서 논의하는 것이 아니라 특정 계파의 후견자나 개별 의원과의 타협을 이용해왔다.

타협 정치는 의회의 총리 선출 과정에서도 나타난다. 다수당 내 최대 계파의 후견자가 총리로 선출되는 것이 상례였으나, 때로는 다른 계파의 후견자나 제3당의 당수가 선출되는 경우도 있었다. 1980년대 초반 공화당의 스파돌리니(Giovanni Spadolini)와 사회당의 크락시(Benedetto Craxi) 그리고 1990년대 초반 사회당의 아마토(Giuliano Amato)가 변동기 이전에 제3당의 당수로서 총리가 된 예들이다(정병기 2002b).

이탈리아 정당 정치체제를 보다 총체적으로 표현하는 것은 ‘정당지배체제(partitocrazia)’라는 개념이다. 정당지배체제는 국민들의 이해에 반해 자신들의 권력을 생산하고 확대하고자 하는, 정당들의 통제되지 않고 규제되지 않은 초권력적·초국가적 정당권력체제(Pasquino 1995, 341)다. 이탈리아의 정당지배체제는 서구의 어떤 의회민주주의 국가들에서보다 더 광범위한 정치적 영역에서 더 막대한 영향력을 띠고 현상하였다. 이러한 현상을 두고 이탈리아 정치사회의 모순을 “직업정치인들로 구성된 정치계급(the political class)”에 의한 “과잉정치화 사회(hyper-politicized society)”라고 표현하기도 한다(Sidoti 1993). 정당 지도자들이 정당이나 파벌 또는 국가 제도를 통해 이른바 ‘정부 속의 정부(sottogoverno)’를 형성해 정부와 사회 전반을 실질적으로 지배해 왔다는 것이다.



#### 4. 비례대표제 시기 정당제도의 특성 ('제1공화국': 1948~1993)

'제1공화국'은 순수 비례대표제였고, '제2공화국 1기'(1993~2005)는 단순다수대표제를 근간으로 하는 혼합제도였으며, '제2공화국 2기'(2005년 이후)는 안정적 다수 확보 장치를 둔 비례대표제다. 다시 말해 비례대표제는 '제1공화국'과 '제2공화국 2기'에 실시되었고, 다수대표제는 '제2공화국 1기'에만 실시되었다. 따라서 '제2공화국 2기'는 다수대표제 근간의 혼합제도 시기로 '제1공화국'과 함께 설명되는 것이 선거제도 구분상으로는 옳다. 그러나 '제2공화국 2기'는 '제1공화국'보다는 '제2공화국 1기'의 연속선 상에 있어 아직 새로운 정당제도나 정당체제의 완전한 재편으로 이어지지 못했기 때문에 혼합제도를 설명하는 절에서 '제2공화국'으로 묶어 함께 설명한다.<sup>19)</sup> 이것은 권력구조 및 선거제도와 연합 정치를 설명하는 다음 절에서도 마찬가지다.

1960년대 초반까지의 이탈리아 정당체제를 두고 사르토리(Sartori 1966)는 '극화된 다원주의(polarized pluralism)'라는 개념을 통해 극단적 다당제라고 규정했고, 갈리(Galli 1967)는 보다 완화된 의미에서 '불완전 양당제(bipartitismo imperfetto)'라고 정의했다. 기민당이 주도하기는 하지만 절대다수를 획득하지 못하는 상황에서 공산당의 위협이 상존하고 제3의 정당들이 주요 연립 상대로 등장했다는 점에서 극단적 다당제 논리는 설득력을 갖는다. 또한 기민당의 약화와 공산당의 성장 외에도 양대 정당의 득표율 합이 60~80%를 차지한다는 점에서 볼 때 양당제 전환이 가능한 불완전 양당제라는 논리도 일리가 있다.

상반되는 듯한 이 두 주장은 상대적으로 이탈리아 1960년대 정치의 다당제적 성격을 잘 보여주면서도 양당제적 성격을 놓치지 않는다는 의미로 종합할 수 있다. 1970년대를 함께 분석한 파르네티(Farneti, 1983)의 '구심적 다원주의(pluralismo centripetto)' 언급도 이와 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 1970년대 초·중반에는 기민당이 일정한 지지율을 유지하는 가운데 공산당이 약진하며 제3의 정당들이 모두 약화되는 상황을 노정했기 때문이다(〈표 VI-1〉 참조). 곧 1970년대의 구심성은 양당제로 진행되는 양상을 보이면서도, 이 양당제는 제3의 정당들이 연립 상대로서 유효할 뿐만 아니라 정권 교체를 허용하지 않는다는 점에서 '불완전'했다.

이러한 불완전 양당제는 냉전이라는 국제 환경과 강력한 가톨릭이라는 국내 환경이 복합적으로 작용하는 가운데 이탈리아식 비례대표제라는 제도적 요인과 '배제와 공존의 게임'이라는 행위자적 요인이 결합된 결과였다. 우선 냉전과 강력한 가톨릭이라는 국내·외적 환경에서 이탈리아 정치문화는 가톨릭-보수주의와 사회-공산주의라는 양대 하부정치문화로 양분되어 나타났다. 실제 1970년대 중반까지 가톨릭-보수주의와 사회-공산주의라는 양대 하부정치

19) 선거제도와 정당제도에 대해서는 정병기 2011b를 주로 참조.

문화를 대표하는 정당들의 총 득표율은 지속적으로 80%를 넘었다(가톨릭-보수주의 정당: 기민당, 공화당, 자유당; 사회-공산주의 정당: 공산당, 사회당, 사민당. 정병기 2002b). 이러한 양대 하부정치문화는 양당제를 잉태할 수 있는 정치문화적 조건이었다.

〈표 VI-1〉 이탈리아 ‘제1공화국’ 선거 결과: 하원 비례대표(득표율 %)

연도	기민당	공산당	사회당	사민당	재건 공산당	공화당	자유당	네오파 시스트	녹색 연합	북부 동맹	기타	투표 참여율
1948	48.5	31.0		7.1	-	2.5	3.8	2.0	-	-	5.1	92.2
1953	40.1	22.6	12.8	4.5	-	1.6	3.0	5.8	-	-	9.6	93.8
1958	42.4	22.7	14.2	4.5	-	1.4	3.5	4.8	-	-	6.5	93.8
1963	38.3	25.3	13.8	6.1	-	1.4	7.0	5.1	-	-	3.0	92.9
1968	39.1	26.9	14.5		-	2.0	5.8	4.5	-	-	7.2	92.8
1972	38.7	27.1	9.6	5.1	-	2.9	3.9	8.7	-	-	4.0	93.2
1976	38.7	34.4	9.6	3.4	-	3.1	1.3	6.1	-	-	3.4	93.4
1979	38.3	30.4	9.8	3.8	-	3.0	1.9	5.3	-	-	7.5	90.6
1983	32.9	29.9	11.4	4.1	-	5.1	2.9	6.8	-	-	6.9	89.0
1987	34.3	26.6	14.3	2.9	-	3.7	2.1	5.9	2.5	0.5	7.2	88.7
1992	29.7	16.1 <sup>1)</sup>	13.6	2.7	5.6 <sup>2)</sup>	4.4	2.8	5.4	2.8	8.7	8.2	87.2

1) 좌파민주당

2) 1991년 공산당의 당명 개정을 계기로 분당하여 창당

자료: 정병기 2011b, 223.

그러나 이탈리아식 비례대표제라는 제도적 요인은 양대 하부정치문화를 대표하는 정당들 외의 군소정당들조차 미세한 이념적 차이로도 의회진출이 가능하게 만들었으므로 다당제 지형을 촉진했다. ‘제1공화국’ 선거제도는 다기표 방식에 따라 한 정당과 그 정당명부에서 3~4명의 후보를 선택하는 선호투표(voto di preferenza, 혹은 선위투표라고도 함)를 규정한 비례대표제였다(Pasquino 1995, 135-136). 게다가 봉쇄조항은 한 선거구에서 6만 내지 6만 5천 표를 득표하거나 전국에서 30만 표를 득표하면 충족되는 것으로 규정되어 선거구 크기와 관련해 사실상 의미가 없었다.<sup>20)</sup> 때문에 실제 의회에는 대개 약 15개 이상의 정당들이 진출할 수 있었다.

다당제와 강력한 공산당의 존재라는 조건 속에서도 기민당 주도의 정권은 반세기를 지속했고 이것은 정권 교체 불가능성이라는 개념으로 종종 설명된다. 그리고 이것은 공산당을 배제하려는 가톨릭-보수주의 정당들의 연합 정치의 산물이었다. 다시 말해 서구에서 가장 강력한 공산당이 존재해 공산주의 정권의 수립 가능성이 크다는 사실이 역설적으로 이탈리아 가톨릭

20) 더 세분된 하원의 경우도 선거구가 30개 미만이었으며, 총 유권자 수는 1946년 첫 선거에서도 2,500만 명에 육박했다.

-보수주의 정당들로 하여금 공산당의 정권 장악을 막기 위해 유연한 연합 정치를 구사하게 했던 것이다. 그 연합 정치의 대상은 가톨릭-보수주의 진영만의 힘으로 역부족일 상황에서는 사회당과 사민당도 포함되었는데, 사회당과 사민당은 같은 이데올로기 스펙트럼 내에서 강력한 공산당을 견제하고 자신의 세력을 강화할 필요성에 의해 연합 정치에 호응했다. 1960년대 사회당과 사민당이 기민당 주도 연정에 포함된 것이 그 대표적 사례다.

그러나 다른 한편 1990년대 중반 이탈리아 정치의 지각 변동 이전까지 영원한 야당으로 존재했던 공산당도 주요 정치적 사안에 대해서는 기민당과 협조하는 등 이탈리아 정치체제의 유지에 기여했다. ‘가톨릭-공산주의 화해공화국(Katho-kommunistische Republik)’이나 ‘합일정권(Konkordanzregime)’ 및 ‘차단된 민주주의(democrazia bloccata)’라는 언급들은 공산당의 이러한 성격을 지적인 표현들이다(Braun 1994, 25-26, 51).

양대 하부정치문화와 가톨릭-공산주의 화해공화국의 특징들이 해체되기 시작한 것은 1970년대 후반부터였다. 양대 정당의 지지율이 다시 감소하면서 사회당이 부상함과 동시에 군소 정당들이 새로 생겨나거나 일부 약진하는 경향이 나타났기 때문이다. 이 과정은 극단적 다당제로 다시 전환하는 것이 아니라 ‘제1공화국’의 불완전 양당제가 새로운 재편의 방향을 가늠할 수 없는 상황으로 해체되어 가는 것으로 보는 것이 타당하다.

‘제1공화국’ 정당체제의 해체는 1970년대 후반부터 양대 정당의 지지율이 하락하는 것으로 나타나기 시작했다.<sup>21)</sup> 1987년 수개월에 그친 기민당 단독 정부가 성립되기도 했지만, 대개는 3개 이상 5개 정당까지 참여하는 연립정부가 수립되었다(〈표 VI-1〉과 〈표 VI-3〉 참조). ‘제1공화국’ 정당체제 해체로 이어지는 이러한 변화는 냉전 종식에 따른 양대 하부정치문화의 해소와 이탈리아 국민들의 정당/정치혐오증 및 선거제도 변화에 크게 기인했다.

세속화는 상공업이 발달한 북부와 농업지역인 남부에서 각기 달리 나타났는데, 특히 북부에서 급속히 진행되어 기민당의 남부화를 촉진하는 요인으로 작용했다. 카르토치(Cartocci 1994, 174)가 제시한 바에 따르면, 1970년대 가톨릭 주간지 ‘파밀랴 크리스티아나(Famiglia Cristiana)’를 구독하는 국민은 남부 지역에서 큰 변화가 없었던 반면, 북부 지역에서는 지역별로 인구 1,000명당 1.5부 내지 5부가 감소했다. 이 추세는 1980년대에 더욱 강화되어 기민당의 텃밭으로 알려져 가톨릭을 상징하는 이른바 백색지대(Veneto, Trento, Como, Sondrio, Bergamo, Brescia und Lucca)에서조차 ‘파밀랴 크리스티아나’ 구독률이 11.9%나 줄고 세속 혼례를 치르는 사람이 6.5% 증가하였다.

세속화의 과정에 더하여 1980년대 말에는 현실사회주의의 몰락이 끼친 영향도 컸다. 곧 현실사회주의의 몰락으로 공산주의의 위협이 사라짐으로써, 공산당을 배제한 보수연합 정치의 이념적 기반의 하나인 반공 이데올로기가 지속될 이유가 사라진 것이다. 물론 현실사회주

21) 정진민(1998, 362)은 1980년대에 해체가 시작되었다고 보지만, 양대 정당 지지율이 명확히 하락하기 시작한 기점은 총선만을 본다면 1976년을 정점으로 해 1979년 총선부터였다.

의의 몰락은 공산당에도 영향을 미쳤다. 이탈리아공산당이 1991년 당명에서 ‘공산주의’를 삭제하고 ‘좌파민주당(PDS: ‘좌파들의 민주 정당’ Partito Democratico della Sinistra)’으로 개명한 것이 그 대표적인 영향이었다. 그리고 이에 반대하는 정통 공산주의자들은 재건공산당(PRC: ‘공산주의 재건당’ Partito della Rifondazione Comunista)으로 분당해 나갔다. 그와 동시에 공산주의 정당에 대한 지지율도 낮아져 가톨릭-보수주의 하부정치문화와 사회-공산주의 하부정치문화라는 양대 하부정치문화가 함께 약화되었다.

## 5. 다수대표제 근간 시기 정당제도의 특성 (제2공화국: 1993년 이후)

‘제2공화국’에서는 정풍 운동과 동구권 몰락이라는 국내·외적 환경 변화가 완성되어 효과가 사라지고 선거제도의 변화만이 유일한 환경적 혹은 제도적 요인으로 작용하였다(Bardi 2006; Bardi 2007, 711). 1993년에 개정되어 정당체제 변화에 핵심적으로 작용한 새로운 선거법의 내용은 무엇보다 단순다수대표제를 근간으로 하는 제도였다. 단순다수대표제 도입의 목적은 안정된 다수 형성을 통해 정부 통치력을 강화하고, 정치인들의 대표성을 제고하며, 당내 계파 보스에 대해 의원들의 독립성을 확보하는 것이었다(Weber 1994; Katz 1994 162-3).

그러나 새로운 선거제도도 정당들간 갈등과 타협의 소산으로 탄생했다는 비판을 받기도 했다. 상·하원에서 모두 다수대표제 도입은 75%에 머물고 25%는 비례대표제를 유지하는 혼합제도로 확정되었기 때문이다. 게다가 이러한 타협의 결과로 의석 배분방식은 매우 복잡한 과정을 거쳐야 했다.

우선, 의석 배분에 필요한 최소 규정이 상원과 하원에 다르게 적용된다. 하원(정원 630명) 비례 의석의 배분은 정당명부에 대한 전국 유효투표의 4% 이상 획득한 정당에 한하며, 상원과 달리 기존의 최대잔여방식을 유지하되 더욱 복잡한 과정(scorporo)을 거친다. 곧, 직접 출마 당선자를 낸 정당명부의 경우, 명부 득표 총수에서 직접출마 후보의 당선에 ‘필요한’ 득표수(2위 후보의 득표수에 1을 더한 수)를 감산하며, 이 감산하는 수는 당해 선거구 전체 유효투표의 최소한 25%에 달해야 한다. 다만 당선 후보의 득표율이 당해 선거구 전체 유효투표의 25%에 이르지 못할 경우에는 이 후보의 득표수 전체를 감산한다. 그리고 이 감산된 잔여 득표수는 당선자가 속한 정당명부들이 당해 선거구에서 획득한 득표의 비율에 맞추어 이 명부들에게 분배된다. 반면 상원(선출의원 정원 315명) 비례 의석은 정당이나 선거연합별로 직접 출마자들의 총득표수에서 다수대표로 당선된 후보들의 득표수를 감산한 표들을 각 주(regione) 별로 환산한 후, 주별로 기존의 동트(d’Hont) 방식을 적용한다(정병기 2000 참조).

그럼에도 불구하고 75%의 의원을 1구1인 단순다수대표제를 통해 국민들이 직접 선출하고

국고 지원의 대상이 정당에서 후보자로 바뀌었다는 점에서 새로운 선거제도의 효과는 이후 이탈리아 정치의 ‘지각 변동’이라는 말이 회자될 정도로 매우 폭발적이었다. 더욱이 봉쇄조항을 강화하여 전국 유효득표의 4%로 설정해 군소정당들의 입지를 좁힌 것도 정당 지형에 중요한 변화를 가져왔다. 그 결과는 비례대표제를 겨냥해 기존의 다양한 정당들이 존속하는 한편 다수대표제의 구축에 따라 거대 선거연합을 형성하는 것이었다.

거대 선거연합은 새로운 양대 정당을 중심으로 군소 정당들이 결합하는 방식으로 이루어졌다. 그에 따라 정당 경쟁은 양대 선거연합을 주축으로 심화되었다. <표 VI-2>에 나타난 것처럼 1994년과 2001년 총선에서 양대 선거연합 지지율의 합은 80.7%에서 94.6%로 올라갔다. 특이한 점은 이전과 달리 양대 선거연합 지지율 상승과 함께 선거연합의 주축인 양대 정당의 지지율 합계도 41.4%에서 48.1%로 동반 상승했다는 것이다. 직접 출마자에 대한 투표로 인해 유권자들의 양대 정당에 대한 신뢰가 일정하게 높아졌다고 해석할 수 있다. 그러나 양대 정당의 지지율은 아직 50%에도 미치지 못해 1990년대 중후반과 2000년대 초반의 ‘제2 공화국’ 정당체제는 양당제로의 전환 가능성보다는 선거연합에 의한 양극체제를 형성해 간 것으로 판단된다.

한편 같은 기간의 투표참여율을 보면, 86.1%에서 81.4%로 낮아져 단순다수제를 근간으로 하는 제도 하에서 사표 발생 등으로 인해 정당/정치혐오증은 줄어든 것이 아니라 오히려 악화되었다고 할 수 있다. 또한 2001~2006년의 자유연맹 내각을 제외하면 이 기간 동안 한 선거연합에 의한 단일 정부는 구성되지 못했다. 1993년 선거법 개정 후 처음 출범한 1994년 베를루스코니(Silvio Berlusconi) 1차 내각도 전진이탈리아(FI)가 북부와 남부에서 각기 별개의 명칭으로 구성된 선거연합의 결합이었으며, 그나마 네오파시스트인 민족연맹과의 갈등으로 북부동맹이 연정을 탈퇴함으로써 8개월 만에 붕괴되었다. 임시 과도정부를 거쳐 베를루스코니 정부를 교체한 1996~1998년의 월계수연맹 정부도 선거연합에 속하지 않은 재건공산당(PRC)의 의회 지지를 통한 각외연합의 형태로 구성되었으며, 곧 재건공산당의 지지 철회로 역시 임기를 채우지 못하고 붕괴되었다. 더욱 큰 문제는 다수대표제에서 나타나는 득표율과 의석 배분간의 불일치<sup>22)</sup>라는 제도적 한계 외에도, 선거연합 내에서 여러 정당 또는 계파간 역관계에 따라 후보를 공천하는 행위자적 요인에 따른, “다수대표제 안에 숨겨진 비례대표제”(Weber 1997, 102) 현상이었다.

---

22) 1994년 북부동맹이 비례대표에서 8.4%만을 획득하였음에도 다수대표에서 북부지역을 석권함으로써 약 19%의 의석점유율을 보인 것이 대표적 예다(Helms 1997, 91).

〈표 VI-2〉 이탈리아 ‘제2공화국’ 선거연합 선거 결과: 하원 비례대표 득표율(%)과 의석수

선거 연합	정당/연합	1994		1996		2001		2006		2008	
		득표율	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수
(중도-) 좌파 연합	(좌파)민주당	20.4	115	21.1	170	16.6	137	31.3 <sup>1)</sup>	218	33.2	217
	국민당/마르케리타	-	-	6.8	69	14.5	86				
	디니 명부	-	-	4.3	26	-	-	-	-	-	-
	재건공산당	6.1	39	-	-	-	-	5.8	41	-	-
	가치이탈리아	-	-	-	-	-	-	2.3	16	4.4	29
	사회당	2.1	14	-	-	-	-	-	-	-	-
	신공산당	-	-	-	-	1.7	8	2.3	16	-	-
	해바라기/녹색연합	2.7	11	2.5	14	2.2	17	2.1	16	-	-
	주먹 속 장미	-	-	-	-	-	-	2.6	18	-	-
	민주연맹	1.2	18	-	-	-	-	-	-	-	-
	사회기독당	- <sup>2)</sup>	8 <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
	유럽민주연합	-	-	-	-	-	-	1.4 <sup>3)</sup>	14 <sup>3)</sup>	-	-
	남티롤국민당	-	-	-	-	-	-	0.5 <sup>4)</sup>	4 <sup>4)</sup>	-	-
	네트워크	1.9	8	- <sup>5)</sup>	5 <sup>5)</sup>	-	-	-	-	-	-
	라디나자치연합	-	-	- <sup>6)</sup>	1 <sup>6)</sup>	-	-	-	-	-	-
기타	-	-	0.2	-	-	-	1.5	-	-	-	
합계	34.4	213	34.9	285	35.0	248	49.8	343	37.6	246	
(중도-) 우파 연합	전진이탈리아	21.0	134	20.6	123	29.5	193	23.7	134	37.4 <sup>7)</sup>	275
	민족연맹	13.0	109	15.7	93	12.0	99	12.3	72		
	북부동맹	8.4	117	-	-	3.9	30	4.6	23	8.3	60
	기독민주 정당 <sup>8)</sup>	-	-	5.8	30	3.2	41	6.8	39	-	-
	판넬라 명부	3.5	6	-	-	-	-	-	-	-	-
	남부자치운동	-	-	-	-	-	-	-	5 <sup>9)</sup>	1.1	8
	(기민당-)신사회당	-	-	-	-	1.0	3	0.7 <sup>10)</sup>	6 <sup>10)</sup>	-	-
	기타	0.5	-	1.9	-	-	-	1.6	-	-	-
합계	46.4	366	44.0	246	49.6	366	49.7	279	46.8	343	
중도 연합	국민당	11.1	33	-	-	-	-	-	-	5.6 <sup>11)</sup>	35
	세니 연합	4.7	13	-	-	-	-	-	-		
	합계	15.8	46	-	-	-	-	-	-	5.6	35
북부동맹	-	-	10.1	59	-	-	-	-	-	-	-
재건공산당	-	-	8.5	35	5.0	11	-	-	-	-	-
기타 <sup>12)</sup>	3.4	5	2.5	5	10.4	5	0.5	8	10.0	6	
합계	100.0	630	100.0	630	100.0	630	100.0	630	100.0	630	
투표 참여율		79.0		82.2		79.1		77.7		70.8	

\* 득표율은 봉쇄조항을 넘거나 의석을 차지한 정당들만 집계. 일부 정당들이 중복 기재된 것은 선거연합에 가입했을 때와 가입하지 않았을 때를 구분해 집계했기 때문이며, 득표율과 의석점유율에 차이가 나는 것은 의석수 계산에 차지 지역과 재외국민 선거를 포함했기 때문임.

- 1) 월계수 단일 명부
- 2) 비례대표에 독자 명부로 출마하지 않음.
- 3) 봉쇄조항을 넘지 못했으나 월계수 명부로 출마한 후보들이 당선
- 4) 자치 지역인 남티롤에서 당선
- 5) 시칠리아 지역정당으로서 다수대표에만 출마
- 6) 트렌토(Trento) 지역정당으로 다수대표에만 출마
- 7) 자유국민 단일 명부
- 8) 1996년 기독민주센터/기독민주연합 명부(Lista CCD-CDU), 2001년 백합(CCD-CDU 명부의 단일 명칭), 2006년 중도 기독민주연합(UDC)
- 9) 북부동맹과 공동명부로 출마해 중도-우파 연합에 결합
- 10) 자치기민당(DCA)과 연합한 공동명부(DC-PCI)는 봉쇄조항을 넘지 못했지만 전진이탈리아 명부로 출마한 후보들이 당선
- 11) 중도연합 단일 명부
- 12) 무소속 혹은 선거연합에 소속되지 않은 소수 언어 지역 정당들과 의석을 차지하지 않은 모든 정당을 포함

자료: 정병기 2012, 19-20의 표에 투표 참여율 추가.

그에 따라 선거법 개정 논쟁이 다시 불거져 지속적으로 이어졌고, 그 결과 몇 가지 장치를 보완한 전면 비례대표제가 재도입되었다. 곧, 2005년 재개정된 현행 선거제도는 4% 봉쇄조항을 유지하고 제1당이나 제1선거연합에게 추가의석을 배분함으로써 안정적 다수를 확보하게 하는 비례대표제다. 새 선거제도의 가장 큰 첫 번째 특징은 제1당이나 제1선거연합에게 하원에서 전국 단위로 총의석의 54%를 배정하고 상원에서 주별로 총의석의 55%를 확보하도록 한다는 것이다. 그리고 두 번째 특징은 선거연합을 의석배분이나 선거에서 정당과 동일하게 간주한다는 것이다. 때문에 새로운 비례대표제 하에서 분극적 다당제 현상은 발생하지 않았으며, 다수대표제에서 형성된 선거연합이 오히려 강화되는 현상이 생겨났다. 그것은 오랜 기간 선거연합으로 협력해온 정당들이 상호 수렴해가는 한편 선거경쟁의 구심화 및 추가의석 할당제의 효과 때문이라고 할 수 있다(Bardi 2007, 712-713).

## 6. 의회중심제 비례대표제 국가의 통치연합 정치 ('제1공화국': 1948~1993)

권력구조 및 선거제도와 연합 정치도 앞 장의 '선거제도와 정당제도'와 마찬가지로 '제2공화국 2기'를 '제2공화국'으로 묶어 함께 설명한다.<sup>23)</sup>

'제1공화국' 선거제도는 상술한 바와 같이 다기표 방식에 따라 하나의 정당과 그 정당 명부 후보들 중 3~4명을 선택하는 선호투표를 가진 정당명부식 비례대표제였으며, 봉쇄조항은 한 선거구에서 6만 내지 6만 5천 표 이상 혹은 전국 30만 표 이상으로 사실상 의미가 없었다(Pasquino 1995, 135-136). 이 선거제도에서 '제1공화국' 46년 간 47번의 정부들 중 단독 정부는 8년 9개월 15회에 그쳤으며 나머지 기간에는 대부분 세 개 이상의 정당을 포함한 연립정부가 구성되었다(Brütting 1997, 27-29, <표 VI-3> 참조). 그러나 거의 무의미한 봉쇄조항을 가진 순수 비례대표제에서 선거연합은 구성되지 않았으며, 선거 이후 의회 정당들 간 통치연합 협상을 통해 총리가 선출되고 또 이를 통해 연립정부가 구성될 뿐이었다.

<표 VI-3>에서 보듯이 '제1공화국'은 기민당 단독 정부가 여러 번 있었지만 모두 아주 짧은 기간에 한정되었다. 그리고 나머지 기간은 모두 연립정부가 구성되었는데, 이 연립정부들도 모두 기민당을 주축으로 하는 통치연합이었다. 앞에서 설명했듯이 이탈리아 '제1공화국'은 강력한 공산당을 배제한 가톨릭-보수 연합 정치가 뚜렷이 작동했던 시기였기 때문이다. 이러한 가톨릭-보수 연합 정치는 때로 다른 정당들의 입지가 커져 기민당이 제1당이면서도 명백히 주도하지 못하는 상황에서도 작동했다. 그러한 경우가 공화당이나 사회당 출신이 총리를 차지하는 경우였다.

23) 권력구조 및 선거제도와 연합 정치에 대해서는 정병기 2011b와 정병기 2012를 주로 참조.

〈표 VI-3〉 이탈리아 '제1공화국' 역대 총리와 집권당

연 도	총 리	연립정부
1948~1950	de Gasperi(기민당)	기민당, 사민당, 공화당, 자유당
1950~1951	de Gasperi(기민당)	기민당, 사민당, 공화당
1951~1953	de Gasperi(기민당)	기민당, 공화당
1953~	de Gasperi(기민당)	기민당
1953~1954	Pella(기민당)	기민당
1954~	Fanfani(기민당)	기민당
1954~1955	Scelba(기민당)	기민당, 사민당, 자유당
1955~1957	Segni(기민당)	기민당, 사민당, 자유당
1957~1958	Zoli(기민당)	기민당
1958~1959	Fanfani(기민당)	기민당, 사민당
1959~1960	Segni(기민당)	기민당
1960~	Tambroni(기민당)	기민당
1960~1962	Fanfani(기민당)	기민당
1962~1963	Fanfani(기민당)	기민당, 사민당, 공화당
1963~	Leone(기민당)	기민당
1963~1963	Moro(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당
1963~1964	Moro(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당
1964~1968	Moro(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당
1968~	Leone(기민당)	기민당
1968~1969	Rumor(기민당)	기민당, 통합사회당, 공화당
1969~1970	Rumor(기민당)	기민당
1970~	Rumor(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당
1970~1972	Colombo(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당
1972~	Andreotti(기민당)	기민당
1972~1973	Andreotti(기민당)	기민당, 사민당, 자유당
1973~1974	Rumor(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당
1974~	Rumor(기민당)	기민당, 사회당, 사민당
1974~1976	Moro(기민당)	기민당, 공화당
1976~1977	Moro(기민당)	기민당
1977~1978	Andreotti(기민당)	기민당
1978~1979	Andreotti(기민당)	기민당
1979~	Andreotti(기민당)	기민당, 사민당, 공화당
1979~1980	Cossiga(기민당)	기민당, 사민당, 자유당
1980~	Cossiga(기민당)	기민당, 사회당, 공화당
1980~1981	Forlani(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당
1981~1982	Spadolini(공화당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당, 자유당
1982~	Spadolini(공화당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당, 자유당
1982~1983	Fanfani(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 자유당
1983~1986	Craxi(사회당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당, 자유당
1986~1987	Craxi(사회당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당, 자유당
1987~	Fanfani(기민당)	기민당 (무소속 포함)
1987~1988	Goria(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당, 자유당
1988~1989	de Mita(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당, 자유당
1989~1991	Andreotti(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 공화당, 자유당
1991~1992	Andreotti(기민당)	기민당, 사회당, 사민당, 자유당
1992~1993	Amato(사회당)	기민당, 사회당, 사민당, 자유당 (전문가과도정부)
1993~1994	Ciampi(무소속)	기민당, 사회당, 사민당, 자유당 (전문가과도정부)

자료: Brütting 1997, 27-29.



한편, 1993년을 전후한 연립정부는 가톨릭-보수 연합 정치의 산물은 아니었다. 이 연립정부들은 이후 이탈리아 정치에 엄청난 파장을 일으킬 선거제도 개정을 둘러싼 정치적 격변기에서 정당들간의 이해관계를 조정하고 선거제도 개정을 완수할 전문가 과도 정부였다. 그러므로 그 내각은 정당 소속 정치인들보다 선거나 경제 및 법률 관련 전문가들이 다수를 차지했다.

## 7. 의회중심제 다수대표제 근간 혼합제도 국가의 선거연합 정치 (‘제2공화국’: 1993년 이후)

이탈리아에서 선거연합을 등장시킨 가장 중요한 요인은 1993년에 도입된 새로운 선거제도였다. 새 선거제도는 상·하원 모두 25%의 의석에 대해 비례대표제를 유지하되 4%라는 봉쇄조항을 도입하고 나머지 75% 의석에 대해서는 1구1인 단순다수대표제로 변경했기 때문이다. 한편, 하원과 상원의 비례대표 배분 방식을 달리했다는 점도 다른 측면에서 영향을 미쳤다.

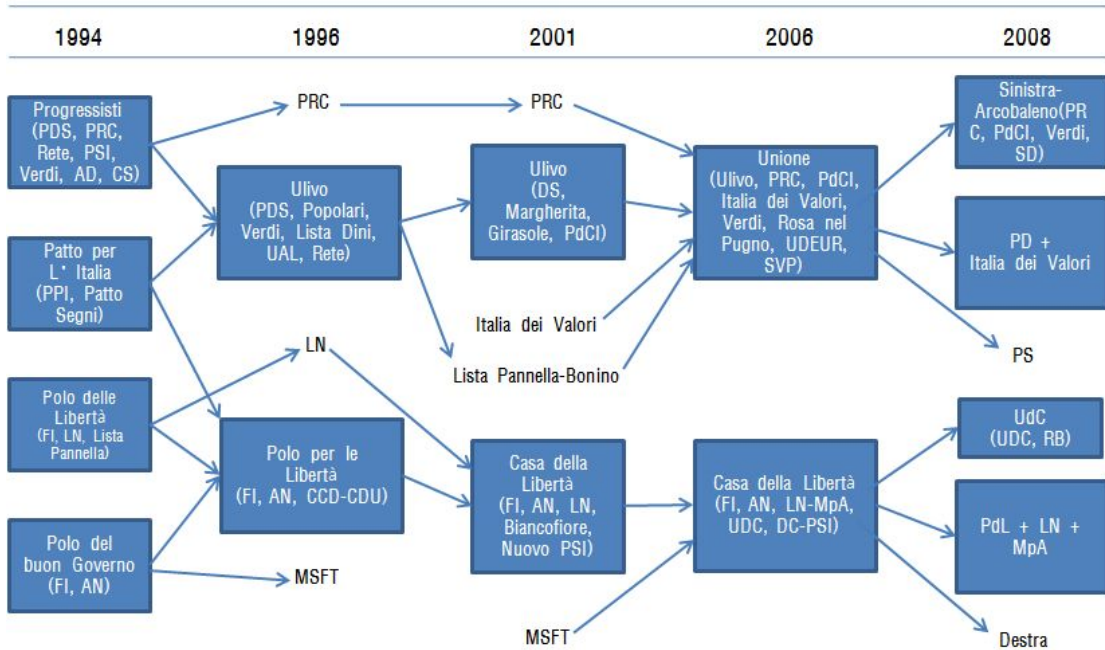
그에 따라 비례대표제를 겨냥해 기존의 다양한 정당들이 존속하는 한편 다수대표제의 구속력에 따라 선거 이전에 단일 총리 후보를 내세우는 선거연합이 형성되었고, 그 양상은 상원과 하원에서 달리 나타났다. 이후 2005년 선거법 재개정 때까지 이르는 ‘제2공화국 1기’는 네 개의 주요 선거연합들이 형성되었다가 점차 양대 선거연합으로 수렴해감으로써 불완전 양당제가 ‘연합 양극체제(bipolarismo coalizionale)’로 전환해간 시기였다(Di Virgilio 2007, 198).

〈표 VI-4〉 이탈리아 ‘제2공화국’ 역대 총리와 집권당

연도	총리	연립정부
1994~	Berlusconi(전진이탈리아)	전진이탈리아, 북부동맹, 민족연맹, 중도연합, 기독교민주센터
1995~1996	Dini(무소속)	무소속 각료 중심의 전문가 과도정부
1996~1998	Prodi(월계수연맹)	월계수연맹(재건공산당 각외연립)
1998~1999	D'Alema(좌파민주당)	월계수연맹, 공산당, 공화국민주연맹
1999~2000	D'Alema(좌파민주당)	월계수연맹, 공산당, 공화국민주연맹
2000~2001	Amato(무소속)	월계수연맹, 공산당, 공화국민주연맹
2001~2006	Berlusconi(전진이탈리아)	자유연맹(‘자유의 집’)
2006~2008	Prodi(월계수연맹)	월계수연맹, 재건공산당
2008~현재	Berlusconi(자유국민)	중도-우파 선거연합(자유국민당, 북부동맹, 남부자치연합운동)

자료: 정병기 2011b, 230.

‘제2공화국’ 통치연합은 기본적으로 선거연합에 근거했다. 그러나 재건공산당처럼 각외연합이나 선거연합 외부에서 공조 체계를 형성하는 경우도 있어 연합정부 구성은 선거연합을 확대한 통치연합을 통해 나타나는 경우도 없지 않았다. <표 VI-4>를 <그림 VI-1>과 비교해 보면, 선거연합의 중첩 형성이나 선거연합을 더욱 확대한 연합정부 구성을 알 수 있다.



〈그림 VI-1〉 이탈리아 ‘제2공화국’ 선거연합의 변화

\* 양대 선거연합과 Patto per L'Italia는 의회에 진출한 정당들만 표기했으며 하원 선거를 기준으로 함.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• AD: 민주연맹</li> <li>• AN: 민족연맹</li> <li>• Biancofiore: 백화(CCD+CDU)</li> <li>• Casa della Libertà: 자유의 집</li> <li>• CCD: 기독교민주센터</li> <li>• CDU: 기독교민주연합</li> <li>• CS: 사회기독교당</li> <li>• DC-PSI: 자치기독민주당(DCA)와 신 사회당의 선거연합</li> <li>• Destra: 우파당</li> <li>• DS: 좌파민주당</li> <li>• FI: 전진이탈리아</li> <li>• Girasole: 해바라기연맹</li> <li>• Italia dei Valori: 가치이탈리아</li> <li>• Lista Dini: 디니 명부</li> <li>• Lista Pannella: 판넬라 명부</li> <li>• LN: 북부동맹</li> <li>• Margherita: 마르케리타</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MpA: 남부자치운동</li> <li>• MSFT: 사회운동삼색햇불당</li> <li>• Nuovo PSI: 신사회당</li> <li>• Patto per L'Italia: 이탈리아연합</li> <li>• Patto Segni: 세니연합</li> <li>• PD: 민주당</li> <li>• PdCI: 신공산당</li> <li>• PdL: 자유국민 선거연합, 자유국민당</li> <li>• PDS: 좌파민주당</li> <li>• Polo del buon Governo: 좋은 정부의 극</li> <li>• Polo delle Libertà: 자유의 극</li> <li>• Polo per le Libertà: 자유를 위한 극</li> <li>• Popolari: 국민당 등 중도-우파 정당들 (PRI, PPI, Lista Prodi, UD, SVP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPI: 국민당</li> <li>• PRC: 재건공산당</li> <li>• Progressisti: 진보연맹</li> <li>• PSI: 사회당</li> <li>• RB: 백장미당</li> <li>• Rete: 네트워크</li> <li>• Rosa nel Pugno: 주먹 속 장미</li> <li>• SD: 민주좌파</li> <li>• Sinistra-Arcobaleno: 좌파무지개</li> <li>• SVP: 남티롤국민당</li> <li>• UAL: 라디나자치연합</li> <li>• Udc: 중도연합</li> <li>• UDC: 중도기독민주연합</li> <li>• UDEUR: 유럽민주연합</li> <li>• Ulivo: 월계수</li> <li>• Unione: 연합</li> <li>• Verdi: 녹색연합</li> </ul>
---	---	--

자료: 정병기 2012, 78.

〈그림 VI-1〉에서 보듯이 1994년 선거를 앞두고 이탈리아 역사상 처음으로 총리 후보를 미리 내세운 네 개의 선거연합이 형성되었고, 1996년부터 10년간 양대 선거연합으로 재편되었다. 단순다수대표제 도입 직후인 1994년 총선에서 구성된 선거연합은 넓은 이데올로기 스펙트럼을 반영해 중도와 양극으로 나뉘었다.

우선 1993년 선거법 개정 후 처음 치러진 1994년 총선에서 공식적으로 네 개의 선거연합이 구성되었다. 우선 좌파 진영에서는 구 이탈리아공산당(PCI)에 속했던 두 정당인 좌파민주당(PDS)과 재건공산당(PRC)을 주축으로 하고 구 기민당(DC) 좌파였던 두 정당인 민주연맹(AD)과 기독교사회당(CS), 그리고 사회당(PSI)과 신좌파 계열인 네트워크당(Rete) 및 녹색당(Verdi) 등이 좌파민주당의 오케토(Achille Occhetto)를 총리 후보로 하는 좌파 선거연합인 진보연맹(Progressisti)을 결성했다.

이에 대응해 우파 진영에서는 두 개의 선거연합이 구성되었다. 먼저, 우파 혹은 중도 우파 정당<sup>24</sup>으로 분류되는 신생 정당인 전진이탈리아(FI)가 당수인 베를루스코니(Silvio Berlusconi)를 총리 후보로 하여 북부 지역에서 북부지역주의 정당인 북부동맹(LN)과 구 기민당에 속했던 중도 혹은 우파 정당들인 기독교민주센터(CCD), 중도기독교민주연합(UDC), 민주사회연합(FDS), 판넬라 명부(Lista Pannella) 그리고 중도 정당인 사민당(PSDI) 등과 ‘자유의 극(Polo della Libertà)’ 연합을 수립했다. 또한 전진이탈리아는 파시즘 세력이 상대적으로 강한 남부 지역에서 네오파시스트 선거연합인 민족연맹(AN) 등과 ‘좋은 정부의 극(Polo del buon Governo)’이라는 상급 선거연합을 결성했다.

한편 1994년은 아직 양대 선거연합으로 전환해가기 전이어서 중도 진영도 별도의 선거연합을 결성했다. 구 기민당 내 중도 및 좌파였던 국민당(PPI)과 세니연합(PS: Patto Segni)이 당지도자 세니(Mariotto Segni)를 총리 후보로 내세워 공화당(PRI) 등 몇몇 군소 정당들과 함께 중도 진영의 독자적 선거연합인 ‘이탈리아 연합(Patto per L'Italia)’을 결성한 것이다. 이로써 1994년 총선은 공식적으로 네 개의 선거연합이 결성되었으나, 실질적으로는 전진이탈리아의 두 선거연합이 하나의 연합체로 작동함으로써 세 개의 선거연합이 각축하는 형국이었다. 곧, 좌파와 우파 및 중도파 진영이 상호 경쟁하는 구도였다.

그러나 1994년 이후 선거법 재개정 이전까지의 총선 경쟁은 점차 양대 연합으로 수렴되었다. 사실 〈표 VI-1〉의 1994년 선거 결과를 보면 이러한 경향은 이미 예고되었다고 할 수 있다. 중도 연합인 ‘이탈리아 연합’이 하원의 경우 비례대표에서 15.8%를 얻어 42석을 차지했지만 다수대표에서는 4석을 차지하는 데 그쳤기 때문이다. 마찬가지로 상원의 경우에도 16.7%의 득표율로 비례대표는 28석을 얻었지만 다수대표는 3명을 당선시키는 데 불과했다.

24) 복잡한 이탈리아 정당 구도를 설명하기 위해 불입표(-) 사용을 다음과 같이 규정한다: ‘중도-우파’처럼 불입표를 사용한 경우는 중도파와 우파의 결합을 뜻하고 ‘중도 우파’처럼 불입표를 사용하지 않은 경우는 중도 진영 내의 상대적 우파를 뜻한다.

다수대표제의 도입으로 인해 제3세력인 중도 연합의 입지가 크게 줄어든 결과다.

그에 따라 다음 총선인 1996년 선거에서부터는 중도 진영의 선거연합이 와해되고 그 구성 정당들은 좌우 선거연합에 가입하게 되었고, 이로 인해 좌파, 우파, 중도파로 나뉘었던 선거 연합들은 중도-좌파 연합과 중도-우파 연합이라는 양대 선거연합으로 재편되었다. 곧, 중도-좌파 진영에서는 월계수(Ulivo)라는 명칭의 선거연합을 결성하고, 중도-우파 진영에서는 ‘자유를 위한 극(Polo per le Libertà)’이라는 선거연합을 결성했으며, 군소 정당들은 이 양대 선거연합에 통합되어갔다.

이후 정당체제에서 유효한 영향력을 가진 군소 정당들이 양대 선거연합 외에 새로운 선거연합을 구성하지 않고 탈퇴와 가입을 반복하고 정당들이 생성, 소멸 혹은 이합집산을 거듭함으로써 연합 정치의 성격은 빈번히 바뀌었다. 중도-좌파 진영에서는 1996년 선거를 앞두고 1994년 중도 연합을 구성했던 국민당과 공화당 같은 중도-우파 정당들과, 기타 중도 정당들인 민주연합(UD)과 디니 명부(Lista Dini),<sup>25)</sup> 그리고 선거운동단체인 프로디 명부(Lista Prodi)<sup>26)</sup>와 남티롤 지역주의 정당인 남티롤국민당(SVP)이 좌파 정당들과 함께 월계수에 가입했다. 다만 1994년 선거 때 진보연맹에서 주도 정당인 좌파민주당 외에 유일하게 비례대표 의석을 차지했던 재건공산당은 중도 정당들의 결합에 동의하지 않고 독자적으로 선거에 임했다.

나머지 중도 진영 정당들은 중도-우파 연합에 가입했으며, 남부와 북부로 나뉘었던 (중도-)우파 선거연합은 역시 전진이탈리아의 주도 아래 하나의 선거연합으로 통합되었다. 1995년 국민당에서 분당한 기독교민주연합(CDU)은 ‘자유를 위한 극’에 가입했고, 이 선거연합에는 네오파시스트 선거연합(AN) 내 온건파들이 동일한 명칭으로 창당한 민족연맹(AN, 1995)도 포함되었다. 물론 중도-좌파 연합처럼 중도-우파 연합도 중도-우파 진영 전체를 포괄하지는 못했다. 베를루스코니 제1차 연정에서 탈퇴한 북부동맹은 중도-좌파 진영의 재건공산당과 유사하게 독자적으로 선거에 임했으며, 민족연맹 창당 과정에서 탈당한 강경파 네오파시스트들도 사회운동삼색햇불당(MSFT)을 창당해 역시 독자적으로 선거에 임했다.

선거 결과는 중도 진영을 대거 통합한 중도-좌파 연합의 승리로 귀결되었다. 월계수가 하원에서 285석을 차지하고 상원에서 157석을 차지한 반면, ‘자유를 위한 극’은 하원에서 246석과 상원에서 116석을 차지하는 데 그쳤다(〈표 VI-2〉 참조). 중도 진영을 더 많이 포괄한 중도-좌파 진영의 연합 정치가 가져온 승리라고 할 수 있다.

---

25) 정확한 명칭은 ‘디니 명부 - 이탈리아 쇄신당(Lista Dini - Rinnovamento Italiano)’으로, 1995~1996년 과도정부 총리를 지낸 Lamberto Dini가 1996년 창당한 이탈리아쇄신당(RI: Rinnovamento Italiano)이 구 사회당 해산 후 새로 창당된 사회당(SI: Socialisti Italiani, 1995)과 세니 연합 및 신생 정치운동단체 이탈리아 민주운동(MID: Movimento Italiano Democratico, 1995)과 함께 결성한 선거연합이다.

26) 1996년 중도-우파 연합(월계수)의 총리 후보가 된 Romano Prodi를 지지하는 정치운동단체인 ‘월계수 운동(Movimento per l’Ulivo)’을 말한다.

이와 달리 2001년 선거에서는 중도-우파 진영이 승리했다. 비록 정권은 교체되었지만, 승리의 요인은 여전히 연합 정치의 상대적 성공 여부였다. 중도-좌파 진영에서는 일부 중도 세력들이 월계수를 탈퇴해 판넬라-보니노 명부(Lista Pannella-Bonino)로 독자적으로 선거에 출마했을 뿐 아니라, 밀라노 정풍운동인 ‘깨끗한 손(Mani pulite)’을 주도했던 디 피에트로(Antonio Di Pietro)가 창당한 이탈리아가치당(Italia dei Valori)과 재건공산당도 월계수 연합에 결합하지 않았다. 반면, 중도-우파 연정은 북부동맹이 다시 결합해 ‘자유의 집(Casa della Libertà)’으로 재탄생함으로써 연합의 범위를 넓혔다.

단수다수대표제를 근간으로 한 ‘제2공화국 1기’는 이와 같이 다수대표제 도입에 따른 선거 연합의 형성이 가장 중요한 요소로 작용한 시기였다. 그러나 선거연합에 의한 양극체제가 의도한 바도 아니었거니와 이것이 정계에서 문제로 제기되지도 않았다. 물론 좌파민주당과 월계수 등 중도-좌파 진영에서는 좌파민주당의 이데올로기적 온건화에 따라 거대 정당 수립의 논의가 지속되기는 했지만 이것이 정당 정치의 큰 흐름으로 작용할 정도는 아니었다.

문제는 득표율과 의석률의 불일치라는 다수대표제의 왜곡 효과였다. 상술한 바와 같이 북부동맹 같은 지역주의 정당의 경우 그 왜곡 효과가 매우 심각하게 나타나 남부와 북부의 갈등이 더 심화되기도 했다. 또한 선거연합 내에서 다수대표 후보 공천을 정당 혹은 정치단체들의 대표자 회의에서 각 구성원들의 세력 비중에 따라 안배하는 관행도 문제로 지적되었다. 선거연합 내 후보 공천과정은 비례대표제와 다수대표제에서 달리 나타났는데, 후자의 경우가 문제였다. 비례대표 후보는 각 정당들이 독자적 명부를 작성해 출마하므로 조율이 필요 없었던 반면, 다수대표 후보의 경우는 갈등과 협상을 통해 연합 내 정당들의 후보 배분 비율이 정해졌다.

실제 후보를 공천하는 과정은 선거연합 내 정당들의 안배에 따라 좌우되었다. 공천 협상에 참여하는 대표자들은 선거연합마다 조금씩 달랐으나 그 결과는 거의 유사했다(정병기 2012, 82). 좌파 혹은 중도-좌파 연합은 각 정당의 중앙당과 지구당이 참여해 협상한 것과 달리, 우파 혹은 중도-우파 연합은 지구당이 참여하지 않은 채 중앙당이 모든 것을 결정했다. 그러나 후보 선정 기준은 인지도와 사회단체 지지 등 종합적 당선 가능성을 기준으로 한다는 점에서 동일했다. 각 정당별 및 연합 차원에서 당선 확실 지역구, 낙선 확실 지역구, 경합 지역구로 구분했다. 당선 확실 지역구에는 대개 정당 지도자들을 후보로 내세우고, 낙선 확실 지역구에는 도전적 정치인이나 신참 정치인들을 출마시켰다. 가장 복잡한 지역이 경합 지역구인데, 이 지역에는 개인적 명망이 높은 후보를 내세웠다.

이와 같이 다수대표제를 근간으로 하는 혼합 선거제도의 폐해는 2005년 선거법 재개정으로 귀결되었다. 새로운 선거제도는 추가의석할당제와 봉쇄조항 수정을 통해 안정적 다수를 확보하는 장치로 보완한 전면 비례대표제다(Ministero dell'Interno 2006; Floridia 2008, 325 참조). 추가의석할당제는 제1당이나 제1선거연합에게 하원에서 전국 단위로 총의석의

54%를 배정하고, 상원에서는 주별로 총의석의 55%를 확보토록 했다. 그리고 봉쇄조항은 우선 하원에서 단독 정당에게는 4%를 적용하고 선거연합 소속 정당에게는 10% 이상 획득한 선거연합에 속할 경우 2%를 적용했다. 그리고 이와 달리 상원에서는 단독 정당에게 8%를 적용하고 20% 이상 득표한 선거연합에 속한 정당에게 3%를 적용했다. 이 새로운 선거제도는 전면 비례대표제에 따른 거대 정당 성립의 조건을 제공하는 한편, 위 두 규정에 의해 선거연합을 지속시킬 뿐만 아니라 오히려 선거연합에 더 유리한 결과가 생겨났다.

그에 따라 선거법 재개정 직후 실시된 2006년 선거에서 중도-좌파 연합은 기존 월계수 선거연합을 유지하면서 재건공산당뿐만 아니라 가치이탈리아와 판넬라-보니노 명부(Lista Pannella-Bonino) 같은 중도 정당들까지 모두 견인해 거대 선거연합인 ‘연합(L’Unione)’을 중층적으로 결성했다. 마찬가지로 중도-우파 연합도 전통 네오파시스트 정당인 사회운동삼색 햇불당까지 포함해 조직을 확대했다. 게다가 북부동맹은 ‘자유집’ 선거연합 산하에 남부 지역주의 정당인 남부자치운동(MpA, 2005년 창당)과 소규모 선거연합을 구성하기도 했다.

새로운 선거제도에서 각 정당들은 비록 과거의 양대 선거연합 체제를 벗어나 새로운 정치를 시도했지만, 그 시도는 여전히 선거연합을 구성하는 범주를 벗어나지는 못했다. 결국 이 선거 결과도 연합 정치에 의해 결정되었으며, 그 성과는 중도-좌파에게 돌아갔다(〈표 VI-2〉 참조). 제도 전환 직후여서 정당체제가 변화할 시간적 여유가 충분하지 않았다는 점으로 인해 새 선거제도의 효과들 중 선거연합 지속 효과가 더 크게 작용한 결과임과 동시에 선거연합에 유리한 규정으로 인해 그 촉진 효과가 더 크게 작용한 결과였다.

반면 2008년 선거의 경우는 달랐다(〈표 VI-5〉 참조). 무엇보다 좌파민주당이 2007년에 중도 정당인 민주자유-마르게리타(DL: Democrazia è Libertà - La Margherita)와 통합해 더 중도화한 거대 정당인 민주당(PD)으로 재탄생함으로써 거대 정당의 형성을 예고했기 때문이다. 민주자유-마르게리타는 2006~2008년 월계수 연합 정부를 이끌었던 프로디(Romano Prodi)가 실각 후 창당한 월계수민주당(Democratici: Democratici per l’Ulivo)과 이탈리아쇄신당, 국민당, 유럽민주연합(UDEUR)이 2001년 총선에 대비해 마르게리타(Margherita) 선거연합을 결성한 후, 이 선거연합이 2002년에 단일 조직으로 통합해 창당한 정당이었다.<sup>27)</sup> 이 통합은 중도 정당들을 광범위하게 아우르는 새로운 정당과 좌파민주당이 단일정당화함으로써 거대정당체제 혹은 양당제의 서곡을 알리는 신호탄이었다고 할 수 있다.

27) 다만 마르게리타에서 유럽민주연합은 단일정당 창당에 참여하지 않았고 2010년 이후 남부국민당(PpS: Popolari per il Sud)으로 개명해 독자적으로 활동하고 있다. 정병기 2011b, 234.

〈표 VI-5〉 2008년 이탈리아 총선 결과

하원					
선거연합	정당	득표율 <sup>1)</sup>	의석수	득표율 합계 <sup>1)</sup>	의석수 합계
민주당+가치이탈리아	민주당	33.2	217	37.6	246
	가치이탈리아	4.4	29		
자유국민+북부동맹+ 남부자치운동	자유국민	37.4	276	46.8	343
	북부동맹	8.3	60		
	남부자치운동 <sup>2)</sup>	1.1	8		
중도연합	-	5.6	36	5.6	35
좌파무지개	-	3.1	-	3.1	-
기타		6.9	4	6.9	6
합계		100.0	630	100.0	630
상원					
선거연합	정당	득표율 <sup>3)</sup>	의석수	득표율 합계 <sup>3)</sup>	의석수 합계
민주당+가치이탈리아	민주당	33.7	118	38.0	134
	가치이탈리아	4.3	14		
	남티롤국민당 <sup>4)</sup>	-	2		
자유국민+북부동맹+ 남부자치운동	자유국민	38.2	146	47.4	174
	북부동맹	8.1	26		
	남부자치운동 <sup>2)</sup>	1.1	2		
중도연합	-	5.7	3	5.7	3
좌파무지개	-	3.2	-	3.2	-
기타		5.7	4	5.7	4
합계		100.0	315	100.0	315

1) Vale d'Aosta 제외

2) 남부 지역주의 정당으로 북부동맹과 공동 명부로 출마

3) Vale d'Aosta와 Trentino-Alto Adige 제외

4) 남티롤 지역주의 정당. 남티롤은 자치 지역이므로 선거제도를 별도로 적용

자료: 이탈리아 내무부, <http://elezionistorico.interno.it>

중도-우파 진영에서도 유사한 현상이 생겨났다. 2008년 선거를 앞두고 전진이탈리아와 민족연맹이 자유국민(PdL)이라는 선거연합을 새로 구성했고 선거 후 2009년에는 우파 군소 정당들인 자치기독민주당(DCA), 신사회당(Nuovo PSI), 자유개혁당(RI), 사회행동당(AS)과 통합해 이 선거연합을 단일 거대정당인 자유국민당(PdL)으로 전환한 것이다(정병기 2011, 234). 이로써 비록 2008년 선거에서는 바로 양대 정당의 경쟁구도가 형성되지는 않았지만, 이 선거 직후에는 양대 정당 구도가 자리잡아갈 가능성이 매우 커졌다고 할 수 있다.

그러나 여전히 선거연합에 유리한 규정으로 인해 양대 정당구도가 배태되었다고 하더라도

선거연합 정치가 사라지지는 않았다. 이러한 경향은 특히 좌파와 중도 진영의 변화에서 두드러지게 나타났다. 좌파 진영에서는 재건공산당과 신공산당(PdCI)<sup>28</sup>, 녹색연합(Verdi) 및 신생 정치운동단체인 민주좌파(SD: 2007~2010)가 좌파무지개(Sinistra-Arcobaleno) 선거연합을 결성했다. 중도 진영에서도 신생 정당인 중도기독민주연합(UDC)과 백장미당(RB)이 독자적 선거연합인 중도연합(UdC)을 결성했다.<sup>29</sup> 우파당(Destra)과 사회당(PS)을 제외하면, 새로운 선거법에서도 군소 정당들의 선거연합 결성 효과는 여전히 크게 작용했다고 할 수 있다.

게다가 민주당과 마찬가지로 자유국민연합도 2008년 선거를 전후해 거대 정당으로 전환했지만 연합 정치를 포기한 것은 아니었다. 민주당이 가치이탈리아와 선거연합을 결성했듯이, 자유국민연합은 북부동맹, 남부자치운동, 공화당 등과 선거연합 위의 상급 선거연합을 결성했다. 다만 양대 진영의 경우는 과거와 달리 단일한 명칭을 가진 선거연합을 구성해 공동 명부를 제출하지 않고, 각자 고유 명부로 선거에 임하되 총리 후보를 단일화해 선거 이후의 공동 통치에 합의하는 방식을 취했다.

〈표 VI-5〉에서 보듯이 2008년 선거에서는 다양한 선거연합이 각축하고 새로운 거대 정당이 출현했지만 그 결과는 여전히 연합 정치에 의해 좌우되었다. 거대 정당으로 전환했지만 좌파와 중도 좌파를 아우르지 못한 중도-좌파 연합은 하원 246석과 상원 134석을 얻는 데 그친 반면, 상급 선거연합을 구성해 연합 정치를 더 폭넓게 구사한 중도-우파 연합은 하원 344석과 상원 174석을 얻어 정권을 장악했다. 1994년 선거에서처럼 중도-우파는 네오파시스트뿐만 아니라 북부 지역주의 정당인 북부동맹과 남부 지역주의 정당인 남부자치운동까지 포괄하는 연합을 결성했기 때문이다. 한편 중도연합은 상·하원에서 모두 5% 후반대의 득표율과 그에 비례하는 의석을 차지했으며, 좌파무지개는 봉쇄조항을 넘지 못했다. 새로운 선거제도 아래에서도 양대 선거연합의 영향력이 여전히 크게 작용하는 가운데 군소 정당들에 의한 선거연합이 성장할 기회가 충분하지 않다고 할 수 있다.

28) 신공산당(PdCI)은 2008년 재건공산당의 월계수 연정 지지 철회를 계기로 연정에 잔존하고자 했던 스탈린주의자들이 분리해 창당한 정당이다. PdCI는 ‘공산당’으로 번역하는 것이 정확하지만, 구 공산당과 구별하기 위해 ‘신’을 접두어로 추가했다.

29) 2002년에 기독교민주센터(CCD)와 기독교민주연합(CDU)이 유럽민주당(Democrazia Europea: 2001~2002)과 합당하여 중도기독민주연합(UDC: Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro)을 창당했고, 2008년에 다시 중도기독민주연합에서 백장미당(RB)이 분리 창당되었다. 중도기독민주연합 및 백장미당과 달리 유럽민주당의 일부는 정부의 남부정책에 반대해 새 정당을 창당하고 2004년 11월에 마르케리타에 합류했다. 정병기 2011b, 232.



## VII. 결론 : 비교와 시사점

### 1. 요약과 비교

미국은 건국 이래 양당제 중심의 정치가 발전해 온 나라다(이하 <표 VII-1>과 <표 VII-2> 참조). 그 기원은 연방 국가 건설을 둘러싸고 혁신과 진보를 주장하는 민주공화파와 은행가 및 대지주들의 정당으로서 보수적인 연방파의 대립이었다(토마스 베일리 1994, 13-57) 이후 연방파는 공화당으로 전환하고 민주공화파는 민주당으로 전환했다. 그러나 20세기 초 대공황과 뉴딜 정책 이후 민주당과 공화당의 지향점은 뒤바뀌었다. 민주당은 대통령의 영도 하에 강력한 연방정부를 주장하고 경제적으로는 하층계급, 비숙련노동자, 실업자, 사회보장제의 수혜자, 사회에서 소외되고 가지지 못한 자들의 정당이 되었다. 반면 공화당은 작은 정부, 지방분권, 각 주에 최대한의 통제권을 부여하는 것을 더 선호하며, 유복하고 부유하며 경제적으로 가진 자들인 부유층과 중류계층 사람들의 정당으로 변했다.

또한 연방 국가 건설을 둘러싸고 불거진 갈등은 남북 대결과 농·공업 갈등 등으로 현상하면서 양당제 형성에 영향을 미쳤다. 물론 미국에도 많은 수의 제3당이 출현하기도 하였지만, 제도권에 진입하는 데는 성공하지 못하였다. 이러한 미국정치의 특성은 양대 정당에 유리한 법과 제도 외에도 봉건제를 거치지 않은 미국의 '예외주의' 때문이라고 할 수 있다(세이 무어 마틴 립셋 2006). 현재 민주-공화 양당 체제는 2차 대전 이후 더욱 굳건하게 자리잡고 있다.

그러나 미국에서는 양당 간의 이데올로기적 격차가 큰 편은 아니다. 미국의 정당체제에서 진보정당이 존재하지 않으며, 미국의 노동조합은 민주당 내에서 이익집단 활동을 하는 것으로 노동자의 이익을 대표하고 있다. 또한 미국의 의회에서 의원들의 행태를 보면, 정당 기울기가 강하지 않기 때문에 자신의 지역구민들의 이해관계에 더 민감하게 반응하는 교차투표가 자주 발생한다. 의원들의 자율성이 확보되어 있으며, 그것은 의원들의 행위가 정당을 중심으로 이루어지기보다는 유권자와의 관계를 중시하여 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

〈표 VII-1〉 국가별 주요 항목 비교 (정당체제 발전 배경과 정당법, 권력구조, 선거제도)

국가	정당체제 발전배경	정당법 특징	권력구조 성격	선거제도 성격
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방국가 건설</li> <li>남북 대결</li> <li>농·공업 갈등</li> <li>이념 갈등 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양대 정당에 유리한 규정</li> <li>연방주법에 근거한 정당활동 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령중심제</li> <li>삼권 분립</li> <li>연방제</li> <li>양원제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령 간선제</li> <li>의원 소선거구 단순다수대표제</li> <li>제3당에 불리</li> <li>지역구 이해대변</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>자본주의 발전과정에서 토리와 휘그의 대립과 전환</li> <li>지역주의 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정당법 미비로 정당 자유의 광범한 보장</li> <li>선거법에 의한 정당 활동 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회중심제(강력한 수상 중심 정치)</li> <li>단일제</li> <li>양원제(하원 중심의 불균형 양원제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소선거구 단순다수대표제</li> <li>제3당에 불리(지역주의 정당 예외)</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>넓은 이데올로기 스펙트럼</li> <li>제5공화국 이전 잦은 정권 교체에 따른 정국 불안정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정당법의 미비로 주로 선거법에 의한 정당 활동 규제.</li> <li>선거법의 잦은 변화로 정당 규제의 통일성 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이원집정제(제5공화국, 대통령 권한 강화)</li> <li>단일제</li> <li>양원제(하원 중심의 불균형 양원제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령과 의원 소선거구 절대다수대표제(1986년 이후)</li> <li>2차 투표에서 선거연합 촉진</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>나치즘에 의한 대중 정치의 두려움</li> <li>바이마르 공화국의 다수당 난립에 따른 정국 불안정</li> <li>기존의 서독 지역주의에 더해 통일 후 새로운 지역주의 대두</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가기본법과 정당법에 의해 정당 활동에 관한 상세한 규제</li> <li>정당 조직구성도 법적 규제를 따름</li> <li>통일 후 첫 선거에서 구동독 지역에 일시적으로 다른 규정 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회중심제(강력한 수상 권한: “수상 민주주의”)</li> <li>연방제(미국에 비해 연방주 권한 약함)</li> <li>양원제(하원 중심의 불균형 양원제)</li> <li>흡수통일로 서독 권력구조 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인물화된 비례대표제</li> <li>초과의석에 따른 총의석수 변동</li> <li>주의회 선거는 기표방식, 명부개방 여부, 봉쇄조항 등에 차이가 있으나 연방의회 선거는 동일 방식을 따름</li> </ul>
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>파시즘 경험(남부에 잔존)</li> <li>강력한 지역주의(5개 자치주 존재)</li> <li>역사적 양대 하부 정치문화</li> <li>넓은 이데올로기 스펙트럼</li> <li>강력한 공산당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정당법의 상대적 미비로 자유로운 정당 활동(정당법 체계화 계속 추진 중)</li> <li>주로 선거법에 따른 정당 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회중심제</li> <li>단일제(5개 자치주 존재)</li> <li>양원제(대등한 상·하원의 균형 양원제)</li> <li>잦은 정권 교체(그러나 기민당 주도의 정권이 반세기 동안 유지)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비례대표제(1993년 이전)</li> <li>소선거구 단순다수대표제 근간 혼합제(1993~2005년)</li> <li>안정적 다수 확보 규정 둔 비례대표제(2005년 이후)</li> </ul>

〈표 VII-2〉 국가별 주요 항목 비교 (정당/정당체제, 통치연합, 선거연합)

국가	정당/정당체제 특징	통치연합 성격	선거연합 성격
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양당제(민주당, 공화당)</li> <li>• 연방제에 따른 다양한 지역별 정당 조직</li> <li>• 정당 기율 취약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오랜 분점정부 경험</li> <li>• 통치연합은 존재하지 않으며, 의회 논의에서 정당간 연합 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당과 다양한 유권자 및 사회집단들 간 연합[“대연합(grand coalition)”]</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양당제(보수당, 노동당)</li> <li>• 보수당(간부정당으로 출발, 원내중심 정당)</li> <li>• 노동당(대중정당으로 점차 탈계급화)</li> <li>• 지역주의 정당 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예외적으로 양차 대전 기간의 임시 연합정부 이래 2010년부터 현재까지 최초의 연립정부 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 차원의 선거연합 경험 없음.</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다당제</li> <li>• 드골주의 정당: 최고지도자에게 권력이 집중된 당 구조</li> <li>• 사회당: 다양한 정파들의 결합체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수차례 단기간 사회당 단독정부가 있었고 2007~2012년 대중운동연합의 단독정부를 제외하면 모두 연립정부 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다당제의 특징에 따라 통치연합보다 선거연합이 활발</li> <li>• 특히 대통령 결선투표를 앞둔 좌우 대결구도의 선거연합 활발</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서독의 양당 중심제가 통일 후 통일 독일 전체와 구서독 지역에서 유지</li> <li>• 통일 후 구동독 지역의 새로운 지역주의 등장</li> <li>• 연방주별로 다소 차이가 있으나 통일 후 동·서독 지역 간에 특히 차이가 심함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기민연과 기사연의 항상적인 연합 유지</li> <li>• 1998년 이전까지 자민당의 캐스팅 보우트 행사로 기민/기사연 혹은 사민당과 연립정부 구성</li> <li>• 1998, 2002년 총선에서 통치연합과 선거연합이 일치</li> <li>• 선거 결과에 따른 대연정 경험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년 이전에는 간헐적으로 제1기표와 제2기표의 분리 투표 호소로 선거연합 형성</li> <li>• 2002년 이후 처음으로 양대 진영에서 선거연합 결성</li> <li>• 2005년 처음으로 민사당과 선거대안당이 단일명부 선거연합 결성</li> </ul>
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘제1공화국’의 극단적 다당제 혹은 불완전 양당제</li> <li>• ‘제2공화국’의 선거연합 양극체제에서 불완전 양당제 전환 가능</li> <li>• 지역주의 정당 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘제1공화국’에서 통치연합이 대부분</li> <li>• ‘제1공화국’ 통치연합은 공산당을 배제한 가톨릭-보수 연합 정치</li> <li>• “제2공화국”에서 선거연합이 통치연합으로 연결(그러나 재건공산당과 북부동맹은 통치연합만으로 연립정부에 참여하기도 함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 선거법 영향</li> <li>• ‘제2공화국’에서 선거연합이 항상적으로 수립(중층적 선거연합)</li> <li>• 정당간 세력 안배에 의한 후보공천(“다수대표제 안에 숨겨진 비례대표제”)</li> <li>• 지역별로(해외선거구도 별개로) 다양한 선거연합 결성</li> </ul>

연방제인 미국의 권력구조는 대통령중심제로서 총선도 단순다수대표제를 따른다. 상원과 하원으로 주의 권한이 강해 상원의 권한이 상대적으로 강력한 연방제를 구성하고 있다. 그러나 양원 모두 1구1인 단순다수대표제의 의거해 연립정부는 구성되지 않으며, 행정부를 장악한 정당과 의회다수파 정당이 분리되는 분점정부를 오래 경험하였다. 그리고 굳건한 양당제로 인해 정당간 연합 정치는 이루어지지 않으며, 이른바 ‘대연합’이라고 불리는 연합 정치로서, 양대 정당은 다양한 유권자 집단과 사회단체들과 광범위한 선거연합을 통해 선거를 치른다. ‘대연합’은 조직적 연합체를 구성하는 것이 아니라 정책에 따른 각 집단들 간의 유연한 공조를 의미한다.

영국은 대륙 유럽에서 보면, 영미 문화라는 개념으로 통칭되듯이 미국의 정치문화와 유사한 점이 적지 않다. 그러나 ‘대륙 유럽’에는 속하지 않지만 지정학적으로는 ‘유럽 대륙’에 속하는 만큼 유럽적 특징도 지니고 있다. 단순다수대표제 선거제도를 가지고 있지만 의회중심제를 채택하고 있다는 점이 그 혼합적 성격의 대표적인 예로서 유럽에서는 대단히 드문 경우다.

영국은 또한 미국과 유사한 양당제가 형성되었는데, 물론 미국보다는 상대적으로 온건한 양당제다. 불문법 국가인 만큼 영국은 정당법이 엄격하지 않아 정당의 자율성이 많이 보장되지만, 단순다수대표제의 왜곡 효과가 크게 작용해 제3당인 자민당의 의석이 아주 적지만 지지율은 그렇게 적지 않은 편이다. 토리와 휘그로 시작된 보수당과 자민당의 대립은 산업화 이후 보수당과 노동당의 대립으로 전환해 자민당은 제3당의 위치를 차지했다.

영국은 과거 영연방을 유지하고 있기는 하지만, 국내적으로는 단일제 국가로서 강력한 수상 중심의 의회중심제 국가다. 과거 귀족의회를 계승한 상원이 약해 하원이 대부분의 의회 역할을 수행하는 전형적인 불균형 양원제로서, 하원을 장악한 다수당이 내각을 구성한다. 미국처럼 1구1인 단순다수대표제를 채택해 지역주의 정당을 제외하고는 전국적인 제3당은 대단히 불리하다. 그러나 최근 선거에서 자민당이 보수당과 연립정부를 구성한 만큼 제3당의 영향이 점차 커져가고 있다는 전망도 나온다.

이념적으로 엄격히 분리되는 양대 정당은 조직면에서도 차이가 상당하다. 보수당은 간부정당으로 출발해 원내정당 중심으로 작동하는 반면, 노동당은 대중정당으로 출발해 점차 탈계급화하고 있다. 그러나 유럽 전체 정당 정치의 변화에서는 노동당도 예외가 아니어서 원내정당이 점차 강조되고 있다.

현 보수당-자민당 연립정부는 양차 대전 기간의 임시 연립정부를 제외하면 역사상 최초의 연립정부다. 자민당의 연립정부 참가는 단순다수대표제의 왜곡 효과를 시정하는 선거제도 개혁을 조건으로 이루어졌다. 그러나 2011년 국민투표에서 자민당이 제기한 선호투표제가 무산됨으로써 선거제도 개혁은 적어도 당분간은 불가능하게 되었고 그에 따라 정당제도도 현재 상태를 지속할 가능성이 많아졌다. 다만 양대 정당 지지율의 하락이 변화의 계기가 될 수는 있다.

단순다수대표제임에도 불구하고 뚜렷한 양당제의 구도 아래에서 선거연합도 거의 이루어지지 않았다. 영국은 듀베르제 법칙은 적용되지만, 비비례성 법칙은 적용되지 않는 대표적인 국가라고 할 수 있다. 그것은 굳건한 양당제에 따른 유효 정당 수가 가장 큰 요인이라고 해석된다.

프랑스는 이원집정제와 절대다수대표제라는 면에서 특수성을 가진 나라다. 영국처럼 단일제 국가형태에 하원이 막강한 불균형 양원제를 가지고 있다. 역시 주로 선거법에 의해 정당 활동이 규제되며, 영국보다는 덜하지만 다수대표제에 의해 제3당에게는 다소 불리한 제도가 운영되고 있다. 수차례에 걸친 단기간의 사회당 단독정부가 구성되었고 2007~12년 동안 대중운동연합의 단독정부가 구성되었지만 대체적으로 통치연합 혹은 선거연합에 의한 연립정부가 형성되었다.

절대다수대표제지만, 프랑스 대혁명의 전통과 다양한 이념의 발전으로 프랑스 정당체제는 정당들간 이데올로기적 스펙트럼이 다양하고 그 차이 역시 상당히 넓은 편이어서 다당제가 자리잡았다. 트로츠키 계열의 극좌 정당에서부터 극우파인 르펜(Le Pen)의 민족전선(FN)에 이르기까지 정당의 분포가 다양하다. 주로 권력을 장악하는 정당은 중도 우파 정당인 드골주의 정당—RPR 혹은 UMP 등—이거나 중도좌파 정당인 사회당이다. 물론 드골주의 정당이나 사회당이 독자적으로 권력을 장악하는 경우는 없다. 자연스럽게 드골주의 정당은 우파 정당인 자유민주당과 우파 연합 정권을 형성하고, 사회당은 공산당 및 녹색당과 좌파 연합 정권을 형성하여 왔다. 이 경우 내각에 일정한 지분을 할애하고 정책에 있어서 일정한 양보와 타협을 통해 연합 정권을 유지한다. 그리고 극우 정당과 극좌 정당은 지금까지 연합 정권에 참여하는 경우는 없었다.

프랑스의 경우 정당의 스펙트럼이 다양하게 형성되고 있고, 총선이나 대통령 선거에서 결선투표제를 도입하고 있기 때문에 정당들의 이데올로기적, 정책적 정체성은 분명한 편이다. 우선 권력의 형성이 항상 연합 정권의 형식을 띠게 되기 때문에 굳이 당의 외연 확장을 위한 정체성의 변화를 추구하지 않는 경향이 있다. 마찬가지로 1차 투표에서 자신의 정체성을 분명히 하는 경향이 강하다. 그것은 자당의 충성 당원을 확보할 수 있기 때문이다. 오히려 그러한 정체성을 무리하게 변화시키려다가 실패한 경우가 있다. 대표적인 예가 프랑스 공산당인데, 1970년대 후반까지 25%가 넘는 지지 세력을 가졌던 공산당은 사회당과 극좌 정당 사이에서 자신의 정체성을 찾지 못하면서 최근에는 5% 미만의 군소 정당으로 전락하고 말았다. 반면 사회당은 뚜렷한 중도 좌파의 정체성을 확립하면서 1970년대 이후 지속적으로 성장하였고, 1980년대에는 권력을 장악할 수 있었다.

프랑스는 1980년대 이후 총리가 소속된 의회 다수당과 대통령 소속 정당이 다른 동거정부를 세 차례 경험한 바 있다. 그에 따라 헌법 개정을 통해 대통령의 임기와 국회의원의 임기를 동일하게 5년으로 일치시킴으로써 동거정부가 출현할 가능성을 상당 부분 제거했다고 할

수 있다. 그에 따라 대통령의 권한이 훨씬 막강해졌다고 볼 수 있지만, 최근 헌법 개정을 통해 의회의 권한 역시 확대하였다.

그럼에도 불구하고 강력한 대통령 리더십이 가능한 것은 사실이다. 일반적으로 대통령 선거가 끝난 뒤 2개월 정도 후에 의회 총선이 있으므로 대통령의 정당이 다수파가 될 가능성이 크다. 대통령의 정당을 중심으로 선거연합 및 통치연합이 발생하는 것이다.

독일은 나치즘에 의한 대중 정치에 대한 두려움과 바이마르 공화국의 정국 불안정이라는 역사적 경험에 의해 의회에 권력이 집중되면서도 수상이 영국에 버금갈 정도로 강력한 “수상 민주주의” 정치가 제도화되었다. 연방제 국가라는 측면에서 바이에른 주같이 역사적으로 강력한 지역주의가 존재함과 동시에 통일 이후 구동독 지역의 민사당을 중심으로 한 새로운 지역주의가 부상하여 통일 독일 정당제도가 변화하였다. 인물화된 요소를 가미했지만 비례대표제에 따른 전형적인 의회중심제 국가로서 불균형 양원제 아래 하원의 다수당이 주로 연립정부를 구성한다.

다른 나라들에 비해 국가기본법을 비롯해 정당법과 선거법 등이 정당 활동을 제도적으로 강력하게 규제하고 있는 것이 특징이다. 이 규제들은 주로 당내 민주주의와 투명성 확보를 의무화하는 내용이다. 통일 후 구동독 지역의 상대적 불리를 감안해 봉쇄조항을 달리 적용하는 등 일시적 조치도 법적 규제의 한 부분이었다.

상대적으로 높은 봉쇄조항(연방 전체 5%, 직접 출마 후보 1위 3명)으로 제3당에게 다소 불리한 비례대표제로 인해 사민당과 기민/기사연이 주축이 되는 삼당제에서 통일 후 온건 다당제로의 변화 조짐이 나타나고 있다. 통일 이전과 직후에는 주로 선거 이후 통치연합 협상을 통해 연립정부가 출범했으며, 직접출마자에 대한 제1기표와 정당명부에 대한 제2기표를 분리해서 행사하도록 호소하는 방식으로서, 연합체 형태가 아닌 선거유세상 느슨한 선거연합을 간헐적으로 구성했다. 반면 2002년부터는 양대 진영이 모두 선거연합을 통해 총선에 임하고 선거연합이 통치연합으로 연결되는 현상이 생겨났다. 또한 2005년 좌파당으로 통합되는 선거대안당과 민사당의 단일 명부 선거연합은 제2차 대전 이후 독일 역사상 최초의 선거연합 시도로 평가된다.

이탈리아는 단일제 국가형태에 의회중심제 권력구조를 가지고 있으며, 프랑스처럼 선거제도가 여러 번 바뀌었으며 이데올로기 스펙트럼도 매우 넓다. 특히 비례대표제를 오래 실시해와 이데올로기 스펙트럼이 가장 넓고 극단적 다당제까지 경험했다. 역사적으로는 독일처럼 파시즘을 겪었지만, 대중 정치에 대한 불신은 상대적으로 적어, 정당 정치에 대한 법적 규제가 미약하다. 5개 자치주 등 소수 종족이 자치를 누리는 단일제 국가이면서 서유럽에서 공산당이 가장 강력하다. 그러나 가톨릭-보수주의와 사회-공산주의라는 양대 하부정치문화가 이탈리아 자본주의를 유지해오면서도 강력한 공산당의 집권을 막기 위해 가톨릭-보수주의 연합 정치가 제2차 대전 이후 반세기를 지배해왔다.

양원제와 의회중심제라는 점에서는 많은 유럽 국가들과 유사하지만 상·하원의 권한이 대등한 균형 양원제라는 점에서 독특하다. 따라서 내각은 상·하원에서 동시에 절대다수를 장악해야 출범할 수 있다. 대개 의회 진출 정당이 15개 안팎이어서 정국이 불안정하지만 대개 잦은 선거보다는 선거 이후 통치연합을 통해 연립정부가 구성되었다. 1993년 단순다수대표제를 근간으로 하는 선거제도로 바뀌기 전의 ‘제1공화국’에서는 이와 같이 통치연합을 통해 연립정부가 구성되었으며, 단독정부 경험은 매우 예외적이었다.

반면 1993년 이후 ‘제2공화국’은 단순다수표제 도입에 따라 항상 선거연합이 형성되어 총선이 치러졌으며, 선거연합은 연합체들이 다시 상급 연합체를 구성하는 중층적 연합 정치로 나타났으며, 비록 약화되기는 했지만 역사적 하부정치문화에 따라 점차 양대 선거연합에 의한 ‘선거연합 양극체제’로 전환해 갔다. 그러나 이 연합 정치도 과거 순수 비례대표제 시기에 형성되었던 다당제가 지속됨으로써 후보 공천이 연합내 정당들 간 세력 안배에 따라 결정되는 “다수대표제 안에 숨겨진 비례대표제”로 현상했다.

그에 따라 선거법은 재차 개정이 논의되어 2005년에 안정적 다수 확보를 위한 장치로 보완한 전면 비례대표제로 복귀했다. 특히 새로운 선거법은 정당뿐만 아니라 선거연합도 정당과 같은 정치행위자로 규정함으로써 선거연합 정치를 지속시켰고, 이로 인해 이탈리아는 전면 비례대표제에서 선거연합이 활발하게 작동하는, 비비례성 원칙 예외의 전형적인 사례가 되었다. 그러나 다른 한편으로는 안정적 다수 확보 장치로 말미암아 민주당과 자유국민당이라는 양대 정당이 형성됨으로써 양당 중심체적이면서도 연합 정치가 활성화되는 특이한 상황이 연출되었다. 2005년 선거법 개정 이후 이탈리아 정당 정치는 아직 시험대에 올라 있는 상황이어서 향후 추이를 더 눈여겨 볼 필요가 있다.

## 2. 시사점

우리나라는 단원제를 채택한 단일제 국가이자 대통령중심제다. 그리고 정당간 자유경쟁이 보장되지 않았던 개발 독재 시절 이후 민주화된 질서에서는 비록 계승형 카르텔 정당체제라는 비판을 받고는 있지만, 다당제의 자유로운 경쟁이 보장된 정치적 민주 정당제도를 갖추어 왔다. 그러나 제왕적 대통령제의 폐단과 지역주의 이해관계에 매몰된 선거와 의회 정치 및 단순다수대표제의 왜곡 등의 폐단은 아직 제대로 해소되지 못하고 있다.

그러나 비례대표제를 일부 도입해 단순다수대표제의 왜곡 효과를 시정하려는 노력을 시도했으며, 전면 혹은 확대 비례대표제에 대한 논의도 시작되었다. 또한 이러한 제도적 조건에서 후보 단일화와 정책 연합 혹은 연합 공천 등 다양한 연합 정치를 통해 정당들간 소모적 경쟁도 극복하려고 노력하고 있다.

이러한 우리나라의 제도적·정치문화적 조건을 고려해, 권력구조와 선거제도에 따른 특수성을 가진 대표적 국가들의 사례로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

- ① 우선 제왕적 대통령제의 폐단을 시정하기 위해 의회중심제를 도입 혹은 보완하기 위한 노력이 필요하다. 프랑스의 경우는 비록 대통령의 권한을 확대함으로써 문제를 해결하려고 했지만, 우리나라는 오히려 지나치게 강력한 대통령제로 인해 집권 후 무소불위의 권력으로 공약을 지키지 않거나 정당들간 협상 조건을 무시하는 경우가 생겨나고 있다. 합의에 의한 정치가 이루어지려면 그 합의가 보장되는 제도적 조건이 마련되어야 한다. 프랑스는 비록 다른 경로로 이원집정제를 도입했지만, 우리나라도 국무총리 제도를 통해 이원집정제의 효과를 기대할 수도 있는 상황이므로 프랑스의 사례를 참작해볼 만하다. 그러나 다른 한편으로는 정당 정치가 발전할수록 의회중심제가 도입된 서유럽의 역사를 보면 의회중심제로 전환하는 방법도 고려해 볼 만하다.
- ② 연방주의 국가나 지역주의가 강한 국가에서는 양원제를 운영하는 것이 대부분이다. 우리나라 지역주의가 무력 저항이나 지역 이해관계 대변을 정당의 목표로 하는 정당이 존재하지 않는다는 점에서 상대적으로 매우 심각하다고는 할 수 없다. 그러나 국민들의 의식과 정치문화적으로는 충분히 문제로 인식되고 있는 만큼 이를 정치적으로 정당화(legitimation)하는 제도가 필요하다. 미국이나 독일 같은 연방 국가뿐 아니라 프랑스 같은 단일제 국가에서도 도입한 지역 이해관계 대변 의회인 상원 혹은 제2의회를 도입해 지역의 이해관계를 대등한 입장에서 논의하는 의회를 구성하는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 이는 정당들간 지역주의 동원에 의한 왜곡이라는 잘못된 관행을 시정하는 데 유용할 것이다.
- ③ 정당 활동에 대한 상세한 법제도 정비가 필요하다. 다른 네 나라에 비해 독일의 경우가 대표적으로 잘 된 사례다. 다른 나라들의 경우에도 선거법은 잘 정비되어 있으나, 독일의 경우에는 국가기본법뿐만 아니라 정당법에 의해서도 정당의 당내 민주주의와 투명성 등 정당의 민주성과 정당성 확보를 위한 법적 규제가 이루어지고 있다. 정당의 자유로운 활동이 보장되는 것도 중요하지만, 적어도 민주적 운영과 투명한 활동에 대해서는 국민의 의사를 올바르게 반영한 법제도적 규제가 필요하다. 아직 정당 정치가 충분히 발전하지 못한 우리나라의 경우에는 특히 그 필요성이 강하게 제기된다.
- ④ 비례대표제의 전면 도입이나 적어도 상당한 확대를 통한 선거제도 개혁이 요구된다. 영국과 미국을 제외한 대부분의 선진국들은 비례대표제를 채택하고 있다. 영국과 미국의 경우에도 이미 다수대표제(특히 1구1인 단순다수대표제)의 왜곡 효과에 대해 비판의 소리가 커지고 있다. 프랑스는 그나마 절대다수대표제를 채택해 그 왜곡 효과를 보정하고 있다. 우리나라에서도 이미 비례대표제 확대나 전면 도입에 대한 논의가 확산되고 있기는 하다. 지역주의가 완벽히 사라진다면 산술적으로 1구1인 단순



다수대표제는 제1당의 독식을 결과해 자연스럽게 사라질 수밖에 없다. 하지만 먼저 비례대표제를 도입함으로써 득표율과 의석률의 비례성을 높이고, 이를 통해 특정 지역뿐만 아니라 전국적인 차원에서도 다양한 의사를 의회에 반영할 수 있어 국민들의 의사를 국정에 더 잘 반영하게 돼 지역주의 해소와 소수자 보호를 기대할 수 있다. 이것은 국민들의 정치적 의사가 더 공정하게 반영되는 정당제도의 확립에도 기여할 것이다.

- ⑤ 정당들과 후보들의 공약 실천과 연합의 조건이 이행되는 정치관행이 자리 잡아야 한다. 이제 연합 정치는 우리나라에서도 대세가 되어 가고 있다. 연합 정치의 활성화는 그 자체로 정당화(legitimation)를 논할 수 없고, 제도와의 관계에서도 반드시 적용되는 철칙이 없다. 연합 정치는 정당들간 정치적 이권 다툼의 수단이 되기도 하는 한편, 영국에서처럼 단순다수대표제에서도 거의 일어나지 않는가 하면 최근 독일이나 이탈리아에서처럼 비례대표제에서도 이루어지기 때문이다. 그러나 연합 정치가 국민들의 정치적 의사를 올바르게 반영하는 시너지 효과를 거두거나 올바른 합의 정치로 발전하려면, 후보와 정당들의 공약이 실천되어야 하며, 연합 협상의 조건이 제대로 이행되어야 한다. 이것은 정치 자체의 신뢰성 회복이나 보장과도 직결되는 것은 물론이다.
- ⑥ 공약 실천과 연합 조건 이행을 감시하는 국민들의 정치문화와 제도 정비가 필요하다. 공약의 실천과 연합 조건 이행을 정당이나 후보들의 관행에만 의지할 수는 없다. 무엇보다 국민들의 감시나 이를 위한 제도적 정비가 요구된다. 시민사회단체들의 감시도 중요하며, 차기 선거에서 이에 대한 유권자들의 엄격한 심판이 이루어져야 한다. 제도적으로는 대통령에 대한 의회의 감시가 제대로 이루어져야 하며, 의회에 대해서는 시민사회단체들의 감시제도와 국민소환 등 직접민주주의의 보완이 필요하다. 의회중심제 정부형태가 더욱 유용하지만, 제왕적 대통령제로 비판받는 우리나라의 경우에는 대통령중심제를 유지할지라도 의회의 감시가 더 강화되어야 한다.
- ⑦ 통치연합보다는 선거연합이 더 활성화되어야 한다. 국민들의 의사가 더 제대로 반영되려면, 선거 이후 정당들간 협상을 통해 정부를 구성하는 통치연합보다는 선거 이전에 구성된 연합을 국민들이 선택하고 이것이 정부 구성에 반영되는 선거연합이 더 바람직하기 때문이다. 그러나 선거연합조차도 공직 배분 같은 정치적 사익의 추구를 위해 정당 정치인들의 정치적 타협의 수단이 될 수 있다. 따라서 최근 독일의 민사당과 선거대안당의 선거연합에서 본 것처럼, 선거연합에 대한 판단과 결정에 당원들의 의사가 반영되는 당내 논쟁 구조와 의사결정제도가 완비되어야 한다.

## 참고문헌

- 강권찬. 2011. 『정당 정치와 연합정부: 이론 및 해외사례를 중심으로』. 한국미래발전연구원 보고서.
- 강원택. 2008. 『보수정치는 어떻게 살아남았나? 영국보수당의 역사』. 서울: EAI.
- 고세훈. 1999. 『영국 노동당사』. 서울: 나남출판.
- 고영노. 2012. “선거구 획정 절차 (영국),” 중앙선거관리위원회 지정과제 보고서.
- 김상수. 2010. “2010년 총선 이후 영국에서의 비례대표제 논의,” 『영국연구』 23호.
- 김수행 · 정병기 · 홍태영. 2006. 『제3의길과 신자유주의』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 독일연방헌법재판소 판결문(2008.07.03). [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703\\_2bvc000107.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html)(검색일: 2012.09.03.).
- 독일연방헌법재판소 판결문(2012.07.25.). [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725\\_2bvf000311.html?Suchbegriff=%DCberhangmandate](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html?Suchbegriff=%DCberhangmandate)(검색일: 2012.10.30).
- 디터 놀렌. 1994. 『선거제도와 정당체제』. 박병석 역. 서울: 다다.
- 미국정치연구회 편. 2008. 『미국정부와 정치』. 서울: 명인문화사.
- 박찬욱 · 이현우 외. 2004. 『미국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 오름.
- 백창재. 2003. “미국 정치자금제도의 특성과 교훈.” 『한국정치자금제도. 문제와 개선방안』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 세이무어 마틴 립셋. 2006. 『미국 예외주의』. 문지영 외 역. 서울: 후마니타스.
- 윤용희. 2006. 『현대 미국정당 정치론』. 서울: 청림.
- 임홍배 · 송태수 · 정병기. 2011. 『기초 자료로 본 독일 통일 20년』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 장훈. 2004. “프랑스의 정치제도와 정치과정.” 유럽정치연구회 편. 『유럽정치』. 서울: 백산서당.
- 정병기. 2000. “이탈리아의 새로운 선거제도와 정치개혁.” 『국회보』 12월 20일.
- 정병기. 2002a. “독일에서의 민영화 논쟁.” 『주간신문 위클리솔』 22호(3월 18일).
- 정병기. 2002b. “이탈리아.” 강명세 · 고상두 · 김정기 · 방청록 · 석철진 · 이규영 · 이수영 · 이호근 · 정병기 · 한규선 · 한종수 · 홍기준. 『현대 유럽 정치』, 제2장. 서울: 동성사.
- 정병기. 2004. “의회진출 초기 독일사민당의 이념과 정책 변화.” 『진보평론』 21호, 57-78.
- 정병기. 2005. “2005년 독일 총선: 독일 유권자들의 정책적 투표 동기와 사회인구학적 성격 및 지지 경향 변화.” 『현장에서 미래를』 112호, 46-65.
- 정병기. 2010. “독일 민사당(PDS)/좌파당(Die Linke)의 친근로자적 국민정당화와 지역주의 딜레마.” 『한국정당학회보』 9권 1호, 67-93.

- 정병기. 2011a. “통일 독일 구동독 지역 정당체제: 연방주별 특수성이 반영된 새로운 다양성.” 『한국정치학회보』 45집 4호, 319-344.
- 정병기. 2011b. “이탈리아 정당체제의 변화: ‘제2공화국’ 경쟁적 양당제로의 재편.” 『지중해 지역연구』 13권 1호, 213-246.
- 정병기. 2012. “이탈리아 ‘제2공화국’ 선거연합 정치의 주요 요인과 특징.” 『한국정치학회보』 46집 4호, 73-99.
- 정진민. 1998. “이탈리아 정당 정치의 변화: 정당체제의 재편성.” 『유럽연구』 27호, 351-370.
- 최명 · 백창재. 2000. 『현대 미국정치의 이해』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 토마스 베일리. 1994. 『미국정당 정치사』. 정성화 · 손영호 역. 서울: 학지사.
- 『21세기 정치학 대사전』, 2002, 정치학대사전편찬위원회 편, 서울: 아카데미서치.
- 함성득. 2002. 『미국정부론』. 서울: 나남출판.
- Andersen, Uwe und Wichard Woyke, Hg. 2003. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bardi, Luciano. 2006. “Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema partitico italiano.” Luciano Bardi, a cura di, *Partiti e sistemi di partito. Il ‘cartel party’ e oltre*, 265-286. Bologna: Il Mulino.
- Bardi, Luciano. 2007. “Electoral Change and its Impact on the Party System in Italy.” *West European Politics* 30, No.4, 711-732.
- Bergounioux, A. et Grunberg, G. 1992. *Le long remords du pouvoir*. Paris: puf.
- Blondel, Jean. 1969. *An Introduction to Comparative Government*. New York: Praeger Publishers.
- Braun, Michael. 1994. *Italiens politische Zukunft*. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Brütting, Richard, Hg. 1997. *Italien-Lexikon*. Berlin: ESV.
- Citizens United v. Federal Election Commission, Appeal from the United States District Court for the District of Columbia, No. 08-205. Argued March 24, 2009—Reargued September 9, 2009—Decided January 21, 2010.
- Costituzione della Repubblica Italiana. Aggiornata alla L. cost. 30 maggio 2003, n.1.
- Doh, Soogwan and Jiamin Wang. 2011. “A Social Network Analysis of Electoral Campaign Finance in the United States,” 『정보와 사회』 제21호, 167-193.
- Duverger, Maurice. 1978. *Political Parties*. London: Methuen & Co., Ltd.
- Fabbrini, Sergio. 1998. “Due anni di governo Prodi. Un primo bilancio istituzionale.” *Il Mulino* 47, 657-672.
- Farneti, Paolo. 1983. *Il sistema dei partiti in Italia 1946~1979*. Bologna: Il Mulino.

- Federal Election Commission. 2011. "Contributions. Published in February 2004 (updated February 2011)." <http://www.fec.gov/pages/brochures/contrib.shtml>(검색일: 2012. 10.26).
- Florida, Antonio. 2008. "Gulliver Unbound, Possible Electoral Reforms and the 2008 Italian Election: Towards an End to 'Fragmented Bipolarity'?" *Modern Italy* 13, No. 3, 317-332.
- Fruncillo, Domenico. 2010. *Politica senza reti: L'Italia al voto nel 2006 e nel 2008*. Roma: CRS.
- Galli, Giorgio. 1967. *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, 2. ed. Bologna: Il Mulino.
- Golder, Sona N. 2005. "Pre-electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypothesis." *Electoral Studies* 24, No. 4, 643-663.
- Golder, Sona N. 2006. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press.
- Grassi, Mauro. 1997. "Der Niedergang des Parteiensystems und seine Auswirkungen auf die italienische Gesellschaft." Richard Brütting and Günter Trautmann, eds., *Dialog und Divergenz: Intekulturelle Studien zu Selbst- und Fremdbildern in Europa*, 91-100. Frankfurt a. M. and Berlin et al.: Peter Lang.
- Guiol, P. et Neveu, E. 1984. "Sociologie des adhérents gaullistes." *Pouvoirs*, No. 28.
- Helms, Ludger. 1997. "Pluralismus und Regierbarkeit: Eine Bestandsaufnahme der italienischen Parteiendemokratie aus Anlaß der Parlamentswahlen 1996." *Zeitschrift für Politik* 44, 86-100.
- Heunemann, Falk. 2008. *Die Erfindung der Linkspartei: Die Kooperation der PDS und der WASG zur Bundestagswahl 2005*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Hrbek, Rudolf. 1991. "Föderalismus und Parlamentarismus in der Ordnung des Grundgesetzes." Bundestag, Bundesrat, *Landesparlamente: Parlamentarismus und Föderalismus im Unterricht und in der politischen Bildung*, mit Beiträgen von A. Böhringer J. Bücker et al., 17-56. Rheinbreitbach: NDV.
- Katz, Richard S. 1994. "Le nuove leggi per l'elezione del Parlamento." Carol Mershon and Gianfranco Pasquino, a cura di. *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, edizione 94, 161-186. Bologna: Il Mulino.
- Köpple, Stefan. 2007. *Das politische System Italiens: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ministero dell'Interno. 2006. *Le leggi elettorali, Pubblicazione 1*. Roma: Ministero dell'Interno.

- Mintzel, Alf. 1984. *Die Volkspartei: Typus und Wirklichkeit. Ein Lehrbuch*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Morel, L. 1996. "France: Party Government at last?." J. Blondel & M. Cotta, eds. *Party and Government*. London: Macmillan.
- Neugebauer, Gero und Richard Stöss. 2008. "Die Partei Die Linke. Nach der Gründung in des Kaisers neuen Kleidern? Eine politische Bedarfsgemeinschaft als neue Partei im deutschen Parteiensystem." Oskar Niedermayer, Hg. *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*, 151–199. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Parteiengesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748).
- Parties and Elections in Europe. <http://www.parties-and-elections.eu>.
- Pasquino, Gianfranco. 1995. "La partitocrazia." Gianfranco Pasquino, a cura di. *La politica italiana: Dizionario critico 1945~95*, 341–353. Roma-Bari: Laterza.
- Passeron, A. 1984. "Le parti d'un homme." *Pouvoirs*. 28.
- Sartori, Giovanni. 1966. "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism." Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, 137–176. Princeton: Princeton Uni. Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Sidoti, Francesco. 1993. "The Italian Political Class." *Government and Opposition* 28, 339–352.
- Silverman, Sydel F. 1974. "Patroni tradizionali come mediatori fra comunità e nazione: il caso dell'Italia centrale(1860~1945)." Luigi Graziano, a cura di. *Clientelismo e mutamento politico*, 289–312. Milano: Franco Angeli.
- Statistisches Bundesamt. 2008. *Statistisches Jahrbuch 2008 für Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Sullivan, Kristin. 2010. "Summary of Citizens United v. Federal Election Commission." <http://www.cga.ct.gov/2010/rpt/2010-R-0124>(검색일: 2012.10.30).
- Weber, Peter. 1994. "Wege aus der Krise: Wahlreform und Referenden in Italien." *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34, 20–27.
- Weber, Peter. 1997. "Die neue Ära der italienischen Mehrheitsdemokratie: Fragliche Stabilität bei fortdauernder Parteizersplitterung." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28, 85–116.