

2024년 구(舊) 동독지역 주의회 선거 결과와 그에 따른 여파

독일 튀빙엔 대학교 법학 박사과정 김예동

I. 들어가는 말

2024년 9월 구 동독지역 세 개의 주(州)에서 주의회 선거가 실시되었다. 먼저 1일에는 작센(Sachsen)주와 튀링엔(Thüringen)주에서, 그리고 22일에는 브란덴부르크(Brandenburg)주에서 선거가 치러졌다. 선거 결과를 요약하면, 극우정당인 ‘독일 대안당’(Alternative für Deutschland; 이하 “AfD”)이 이전 2019년 선거에 비해 더 많은 지지를 얻어 더 많은 의석을 획득했으며, 신생 정당인 ‘자라 바겐크네히트 동맹’(Bündnis Sahra Wagenknecht; 이하 “BSW”)이 세 번째로 많은 의석을 차지하는 정당이 되었다.

이 글은 우선 이전 선거였던 2019년 주의회 선거 결과와 이번 선거 전까지 있었던 AfD와 BSW가 관련된 몇 가지 사안들을 간략히 살펴본다. 그 다음 2024년 9월에 주의회 선거가 치러지게 된 법적배경과 선거 결과를 정리한다. 마지막으로 이 선거 결과가 갖는 의미를 살펴본 후, 선거 이후 지금까지 진행된 사항과 아직 남아있는 문제들을 소개한다.

II. 2019년 주의회 선거 결과와 이후의 정치적·헌법적 사건들

1. 2019년 주의회 선거에서 AfD의 약진

2019년에 작센, 튀링엔 그리고 브란덴부르크에서 치러진 주의회 선거에서 AfD는 큰 성과를 이뤄냈다. 세 곳 모두에서 다수당에 조금 못 미치는 지지를 얻어 두 번째로 많은 의석을 획득한 정당이 된 것이다. 작센주에서 (비례

투표 기준) 27.5%의 지지를 받아 38개의 의석을, 튀링엔주에서 23.4% 지지로 22석을, 브란덴부르크주에서 23.5% 지지로 23석을 얻었다.¹⁾

AfD가 선거에서 좋은 결과를 얻긴 했지만, 여러 사안에 영향력을 행사할 수 있는 재적의원 3분의 1에 이르지 못해 저지소수(Sperrminorität)를 구성하지 못했을 뿐만 아니라, 다른 정당들이 AfD와의 협력을 거부했기 때문에 주 정부를 구성하는 데에도 참여하지 못했다.

2. AfD에 대한 헌법보호청의 견제

2019년 주의회 선거가 있기 전에도 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz)은 AfD의 활동을 주시하고 있었다. 연방헌법보호청은 2019년 1월 15일 연방차원의 전체 AfD를 ‘검토대상’(Prüffall)으로²⁾, AfD의 청년조직인 ‘독일을 위한 젊은 대안’(Junge Alternative für Deutschland; 이하 “JA”)과 AfD 튀링엔주 대표인 비요른 회케(Björn Höcke)가 이끄는 당내 계파인 플뤼겔(Der Flügel)을 ‘극단주의 의심대상’(Verdachtsfall für extremistische Bestrebungen)으로 분류함으로써 AfD의 위험성을 경고하였다.³⁾

선거 직후인 2020년 연방헌법보호청은 더욱 강한 어조로 AfD의 반헌법적인 활동을 지적했는데, 회케를 극우주의자(Rechtsextremist)로 분류하며 그가 이끄는 플뤼겔을 ‘확실한 극우활동’(erwiesen rechtsextremistische Bestrebung)으로 규정하였고,⁴⁾ 결국 AfD는 2020년 4월 30일에 플뤼겔을 공

1) 작센주에서는 기독교민주연합정당(Christlich Demokratische Union Deutschlands; 이하 “CDU”)이 총 119석 중 45석을, 튀링엔주에서는 좌파당(Die Linke)이 총 90석 중 29석을, 브란덴부르크주에서는 독일사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands; 이하 “SPD”)이 총 88석 중 25석을 획득하여 다수당이 되었다.

2) 헌법보호청은 반헌법적인 활동을 세 가지 단계로 분류하고 있다. 첫 번째 단계는 ‘검토대상(Prüffall)’으로 이 단계로 분류된 인물이나 집단을 헌법보호청이 감시를 할 만한 충분한 근거가 있는지 여부를 살핀다. 두 번째 단계는 ‘의심대상(Verdachtsfall)’으로 헌법을 위협하는 구체적인 정황이 있다고 판단되는 경우이다. 세 번째 단계는 ‘확정적 극단주의 활동(gesichert extremistisch)’으로 더 이상 의심의 여지없이 특정 인물이나 집단이 극단주의 활동에 연루되었다고 판단되는 경우이다. 이에 대한 자세한 내용은 <https://www.tagesschau.de/inland/afd-verfassungsschutz-verdachtsfall-gerichtsurteil-100.html>를 참고.

3) <https://www.dw.com/de/bundesverfassungsschutz-erkl%C3%A4rt-afd-zum-pr%C3%BCffall/a-47086892>; <https://www.deutschlandfunk.de/afd-und-der-verfassungsschutz-unter-beobachtung-100.html>

4) <https://www.tagesspiegel.de/politik/sachsen-und-brandenburg-prufen-scharfere-beobachtung>

식적으로 해체하였다.⁵⁾

2021년 2월경부터 연방헌법보호청은 전체 AfD를 극우의심대상으로 분류하고 전국적인 정보 수집을 통해 감시하기로 결정했다.⁶⁾ AfD는 이에 반발하여 쾰른행정법원에 소를 제기했고, 2022년 3월 8일 쾰른행정법원은 연방헌법보호청이 AfD를 극우의심대상으로 분류하고 감시해도 된다는 결정을 내렸다.⁷⁾ AfD는 이 결정에 항소하였고, 2024년 5월 13일 노르트라인베스트팔렌 주 고등행정법원은 연방헌법보호청이 비례성의 원칙을 준수했다고 판단하며 AfD의 주장을 받아들이지 않음으로써 헌법보호청의 지속적인 감시활동을 가능하게 하였다.⁸⁾

3. NPD에 대한 정당해산 기각결정과 국가재정지원 배제결정

독일연방헌법재판소는 2017년 '독일민족민주당'(Nationaldemokratische Partei Deutschlands; 이하 "NPD")의 목표가 인간존엄에 반하고 자유민주적 기본질서를 폐쇄하려는 것이지만, 그러한 목표를 달성할 가능성이 없다는 이유로 NPD에 대한 정당해산심판청구를 기각하였다.⁹⁾ 동시에 독일연방헌법재판소는 헌법개정을 통해 정당해산보다는 약한 제재수단이 필요하다는 생각을 던지시 내비쳤고,¹⁰⁾ 연방하원은 2017년 6월 기본법 제21조 제3항에 국가재정지원 배제에 대한 규정을 새롭게 도입하였다.

결국 2024년 1월 23일 독일연방헌법재판소는 기본법 제21조 제3항에 근거해 NPD(현재는 이름을 변경하여 Die Heimat)에 대한 국가재정지원을 배제

-der-afd-landesverbände-6867094.html

5) <https://www.welt.de/politik/deutschland/article207670791/AfD-Fluegel-geht-offline-Verfassungsschutzchef-spricht-von-Scheinauflösung.html>

6) <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus-verdachtsfall-verfassungsschutz-beobachtet-afd-nun-bundesweit-a-136d80ce-4549-4a23-8174-19ad70f20643>

7) <https://openjur.de/u/2395579.html>; https://www.vg-koeln.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/Archiv/2022/06_08032022/index.php

8) https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/23_240513/index.php

9) BVerfGE 144, 20. 이 결정에 대한 자세한 내용은 정문식, 독일에서 정당해산제도와 방어적 민주주의의 변화, 유럽헌법연구 제29호, 2019, 103쪽 이하; 박선영, 위험정당해산사유로서의 '민주적 기본질서', 공법연구 제46집 제1호, 2017, 87쪽 이하; 김희정, 2017년 독일민족민주당 해산기각결정과 통합진보당 해산결정 법리 비교, 공법학연구 제20편 제4호, 179쪽 이하 참고.

10) 가령 BVerfGE 144, 20, Rn.527과 Rn.625.

하는 결정을 내렸다.¹¹⁾

4. BSW의 창당

2023년 12월, 전 좌파당 원내대표였던 자라 바겐크네히트(Sahra Wagenknecht)는 새로운 정당을 창당하겠다는 뜻을 밝히며 자신과 뜻을 같이하는 좌파당 소속 연방의회 의원 9명과 함께 좌파당을 탈당하였다.¹²⁾ 그 결과 좌파당은 지난 18년 동안 누리고 있었던 독일연방의회에서의 교섭단체 지위를 상실하게 되었다.

새로운 정당은 ‘자라 바겐크네히트 동맹’(BSW)이라는 이름으로 2024년 1월 8일에 창당되었고, 1월 27일에 유럽의회선거를 위한 공약을 확정하였다.¹³⁾ 그 공약을 볼 때, BSW는 좌파 보수주의(Linkskonservatismus) 전략을 추구하고 있는 것으로 보인다. 경제 및 사회정책 측면에서는 이전 소속 정당인 좌파당과 유사하지만 사회 및 문화정책적으로는 보수적인 입장을 대변하고 있기 때문이다. 대외적으로는 현재 형태의 유럽연합을 비판하며 국가가 더 많은 결정권한을 가질 것을 요구하고 있다. 뿐만 아니라 우크라이나에 대한 무기지원 중단과 러시아산 석유 및 가스의 수입 재개를 주장한다.

5. 2024년 유럽의회선거에서의 AfD와 BSW의 선전

2024년 유럽의회선거에서 AfD는 15.9%의 지지를 받아 총의석 96석 중 15석을, BSW는 6.2%의 지지를 받아 6석을 획득했다. 동서독 전체로 보면 각각 두 번째, 여섯 번째로 많은 지지를 얻었으며,¹⁴⁾ 동독만 놓고 본다면 첫 번째, 세 번째로 많은 지지를 획득했다.¹⁵⁾

11) BVerfG Urteil vom 23.1.2024 - 2 BvB 1/19 (NJW 2024, 645).

12) <https://www.deutschlandfunk.de/sahra-wagenknecht-eigene-partei-linke-100.html>

13) <https://www.deutschlandfunk.de/wagenknecht-partei-buendnis-gruendung-100.html>

14) <https://www.bundeswahlleiterin.de/europawahlen/2024/ergebnisse/bund-99.html>

15) <https://www.wahlen-in-deutschland.de/beBundOst.htm>

III. 2024년 작센, 튀링엔 그리고 브란덴부르크 주의회 선거

1. 작센 주의회 선거

작센주 헌법에 따라 주의회 의원은 총 120명이며¹⁶⁾, 의원의 임기는 5년이다¹⁷⁾. 작센주 정부가 합의로 2024년 9월 1일을 선거일로 정하고, 이를 주의회가 확인함으로써 이날 선거가 치러졌다.

2019년 선거 때 제1당이었던 CDU는 지지율이 조금 하락했지만, 그래도 가장 많은 의석인 41석을 확보함으로써 여전히 제1당을 유지할 수 있었고, AfD는 CDU에 1.3% 뒤진 40석을 얻어 아쉽게 제2당에 머무르게 되었다. 유럽의회선거에 이어 두 번째로 선거에 참여한 BSW는 11.8%의 지지를 얻어 15석을 획득함으로써 SPD(10석)와 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)(7석)을 이기고 제3당이 되는 기염을 토했다.

주목할 점은 AfD가 전체 의석 중 3분의 1에 달하는 의석인 저지소수(Sperrminorität)를 아슬아슬하게 확보하지 못했다는 것이다. 그렇지만 어떤 결정이 재적의원 3분의 2이상의 찬성이 필요한 사안이라면, AfD 혼자 힘으로 막기는 힘들지만 AfD를 제외한 다른 정당들에서 이탈표가 하나도 나오지 않아야만 그 결정이 통과될 수 있다. 또한 SPD와 녹색당이 획득한 의석수가 생각보다 적었기에, 과반수 의석인 60석을 확보해 안정된 정부를 구성하기 위해서는 BSW를 반드시 협력 파트너로 염두에 두어야 하게 되었다.

2. 튀링엔 주의회 선거

튀링엔주 헌법은 선출된 의원의 임기를 5년으로 규정하고 있다.¹⁸⁾ 튀링엔

16) 작센주 헌법 제41조 제1항. <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3975-Verfassung#vww3>

17) 작센주 헌법 제44조 제1항.

주 헌법 제50조 제2항에 따르면 주의회 전체 의원의 3분의 1이 요청하고 전체 의원의 3분의 2 이상이 찬성하여 의회해산 결정을 내린 경우 조기 선거가 가능하다. 튀링엔 주의회는 2019년 주의회 선거에서 총 90명의 의원을 선출했는데, 다수당인 좌파당(29석)이 연정파트너로 SPD(8석)와 녹색당(5석)을 선택함에 따라 과반수 의석을 확보하지 못했다. 2020년 2월의 정부위기를 겪은 후,¹⁹⁾ 위 세 정당은 CDU와 합의하여 2021년 4월 25일에 조기 선거를 치루기로 하였으나, 코로나 팬데믹으로 인해 선거가 2021년 9월 26일로 연기되었다. 2021년 7월, 새로운 선거를 치루더라도 세 정당이 과반수를 확보할 수 없다는 것이 명백해지자 조기 선거를 치루지 않고 2024년 가을에 선거를 실시하기로 변경하였고, 그 결과 2024년 9월 1일에 주의회 선거를 치르게 되었다.²⁰⁾

2019년 선거에서 제1당이었던 좌파당은 지난 선거의 절반도 안 되는 13.1%의 지지를 얻어 제4당(12석)으로 밀려났다. AfD는 32.8%의 지지로 전체 88석 중 32석을 확보함으로써 처음으로 다수당이 되었다. 뒤를 이어 CDU가 23석, BSW가 15석을 획득했다.²¹⁾

튀링엔주에서 AfD는 저지소수를 확보하여 중요한 결정을 독자적으로 막을 수 있는 힘을 갖게 되었다. 뿐만 아니라 CDU가 BSW, SPD(6석)와 함께 연정으로 정부를 구성한다고 하더라도 과반수인 45석에서 한 석이 모자라기 때문에 매 표결시마다 최소한 야당의 한 표가 필요하게 되었다.

3. 브란덴부르크 주의회 선거

브란덴부르크 주의회 의원은 임기가 5년이며,²²⁾ 주의회의 합의에 따라

18) 튀링엔주 헌법 제50조. <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-VerfTHV3Art50>

19) 2020년 튀링엔주 정부위기에 대한 더 자세한 내용은, <https://www.tagesschau.de/inland/thueringen-237.html>

20) <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/keine-neuwahlen-in-thueringen-alles-zurueck-auf-anfang-17441571.html>

21) https://wahlen.thueringen.de/datenbank/wahl1/wahl.asp?wahlart=LW&wJahr=2024&zeigeErg=LAND&auswertung=4&wknr=&gemnr=&terrKrs=&gemteil=000&buchstabe=&Langname=&wahlvorschlag=&sort=&druck=&XLS=&anzahlH=-1&Nicht_existierende=&x_vollbildDatenteil=&optik=&aktual=&ShowLand=&ShowWK=&ShowPart=

2024년 9월 23일에 선거가 치러졌다.

지난 선거와 동일하게 제1당은 SPD(32석)가, 제2당은 AfD(30석)가 차지했다. 신생정당인 BSW가 13.5%의 지지를 얻어 전체 88석 중 14석을 확보하였고, CDU는 12.1%의 지지로 12석을 획득하였다. 녹색당과 좌파당은 5%봉쇄 조항을 넘지 못해 의석을 얻지 못했다.

브란덴부르크 주에서도 AfD는 저지소수를 확보하였다. 또한 SPD는 BSW와 손을 잡으면 CDU 없이도 정부를 구성할 수 있게 되었다.

IV. 2024년 주의회 선거 이후의 문제점들

1. AfD 관련 문제들

AfD가 세 개의 주 모두에서 좋은 결과를 냈음에도 불구하고, AfD를 배제한 채 정부구성 논의가 이뤄지고 있다.²³⁾ 그렇다고 해서 AfD가 이런 성과가 결코 작은 것은 아니다. 최근 AfD가 다수당이 된 튀링엔주에서는 달라진 AfD의 위상을 확인할 수 있는 사건이 있었다. 원래 튀링엔주 의회에서는 가장 세력이 강한 교섭단체가 주의회 의장 후보를 제안할 수 있는 권리를 가지고 있었다. 최고령자로 첫 번째 회의의 임시의장을 맡게 된 AfD 소속의 위르겐 트로이틀러(Jürgen Treutler)는 모든 정당이 후보를 제안할 수 있도록 하자 CDU와 BSW의 요청을 거부했을 뿐 아니라, 다른 의원들의 발언권을 박탈하고 회의의 의사정족수조차 확인하려 하지 않았다. 이에 CDU는 BSW, 좌파당, SPD와 함께 튀링엔주 헌법재판소에 가처분 신청(Eilantrag)을 하였고, 튀링엔주 헌법재판소는 이를 받아들였다.²⁴⁾ 튀링엔주 헌법재판소는

22) 브란덴부르크주 헌법 제62조 제1항. <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792#62>

23) 다른 정당들이 AfD와 협력하지 않는 이유에는 주헌법보호청이 AfD 각 지부의 위헌성에 대하여 지속적으로 경고하고 있기 때문이다. 작센주 AfD에 대해서는, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/vg-dresden-afd-sachsen-einstufung-gesichert-rechtsextrem>; 튀링엔주 AfD에 대해서는, <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/verfassungsschutz-afd-beobachtung-100.html>; 브란덴부르크주 AfD 산하단체에 대해서는, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afd-brandenburg-rechtsextremistisch-100.html>.

임시의장 트로이틀러에게 세부적인 회의 절차를 명령하여 그가 본회의 의사정족수를 확인한 후, 9월 중순에 제출된 기존 의사일정에 대한 투표를 실시하게 하였다. 결국 튀링엔 주의회는 의장을 선출하기 전 의사규칙(Geschäftsordnung)을 변경하는데 성공하였고, 변경된 의사규칙에 따라 CDU 소속의 타데우스 쾨니히(Thadäus König)가 튀링엔 주의회 의장으로 선출되었다.²⁵⁾

앞서 언급한 저지소수를 획득하거나 이에 준하는 지위를 확보했다는 것 또한 큰 의미를 가진다.²⁶⁾ 작센주와 튀링엔주에서는 주헌법을 개정하거나 주헌법재판소의 구성과 주의회의 해산을 위해서는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 필요하다. 튀링엔주는 주의회 선거 전 어렵게나마 헌법을 개정했지만, 작센주는 2024년 봄 헌법개정을 추진하다가 실패했었기에, AfD의 선전에 더 큰 영향을 받게 될 것이다. 그리고 AfD의 입맛에 맞지 않는 신임 헌법재판관은 선출되기 힘들어질 것이다. 또한 튀링엔주에서는 몇몇 위원회의 구성에 가중다수결이 필요한데, 그 중에는 헌법보호청을 감시하고 통제하는 의회 내 기관인 의회정보통제위원회(Parlamentarische Kontrollkommission)도 포함된다. 이전 주의회에서 좌파당과 AfD의 후보자들은 다수결을 확보하지 못해 위원으로 임명되지 못했었는데, 앞으로는 다른 정당의 후보자들이 임명되는데 있어 AfD와 좌파당의 눈치를 볼 수밖에 없는 상황이 되었다.²⁷⁾

최근 재론되고 있는 AfD에 대한 정당해산심판청구는 또 다른 문제를 발생시킬 수 있다.²⁸⁾ 정당해산 결정이 내려지는 경우, AfD의 빈자리를 메우는 과정에서 큰 혼란이 발생할 수 있다. 또한 계속되는 헌법보호청의 견제에도 불구하고 AfD가 높은 지지를 획득한 것을 생각해 보면, 연방헌법재판소가 정

24) ThürVerfGH, Beschluss vom 27.09.2024 - VerfGH 36/24

25) 이에 대한 자세한 내용은, Redaktion beck-aktuell, Nach Eilbeschluss: Thüringer Landtag ändert Geschäftsordnung und wählt CDU-Präsidenten, becklink 2032069를 참고.

26) 세 개의 주에서 저지소수가 가지는 의미와 이에 대한 해결방안에 대해서는, Brandau, Anna-Mira/Talg, Juliana: Sperrminorität kommt vor dem Fall: Wie der Rechtsstaat in Thüringen, Sachsen und Brandenburg blockiert werden könnte, VerfBlog, 2024/8/30, <https://verfassungsblog.de/sperrminoritaet-kommt-vor-dem-fall/>를 참고.

27) <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-landtag-sperrminoritaet-100.html>

28) <https://www.tagesschau.de/inland/verbotsverfahren-parteien-afd-100.html>; <https://www.deutschtlandfunk.de/afd-verbot-102.html>; <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/afd-verbot-bundestag-verbotsverfahren-100.html>

당해산결정을 내린다고 하더라도 시민들의 지지는 더욱 높아지는 괴리가 발생할 수도 있다.

2. BSW 관련 문제들

AfD가 많은 의석을 가져가면서, 기존 정당들이 의석을 많이 상실함에 따라 위 세 개의 주에서 정부를 구성하는데 BSW의 역할이 매우 중요해졌다. 문제는 BSW와 연정 파트너인 CDU나 SPD 사이에 존재하는 정책 차이를 어떻게 메울 수 있는지이다.²⁹⁾

물론 BSW가 이번 선거에서 이뤄낸 결과는 무척 성공적이지만, BSW에게는 내년 2025년에 실시되는 연방의회선거가 훨씬 더 중요하다.³⁰⁾ 따라서 연정논의 과정에서 우크라이나에 대한 무기 지원과 독일 내 중거리 미사일 배치에 대하여 언급하는 등 “연방 정책에 대해 주 차원에서 압력을 가하려는 시도”를 하고 있다.³¹⁾ 가령 BSW의 당대표인 자라 바겐그네히트는 작센주와 튀링엔주에서 CDU와 함께 연정을 논의할 때, 주CDU가 연방 당대표인 프리드리히 메르츠(Friedrich Merz)와 거리를 둘 것을 공개적으로 요구하기도 하였다.³²⁾ 브란덴부르크 주에서 BSW는 SPD와 이민 및 사회 정책에서 유사한 부분이 있어 협상이 비교적 수월할 것으로 보이나, 여전히 헌법수호청의 역할에 대해서나 우크라이나에 대한 무기 지원과 관련해서 서로 견해가 다르기에 협상이 잘 이루어질지 결과를 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

29) <https://www.vorwaerts.de/inland/regierungsbildung-so-ist-der-stand-brandenburg-sachsen-und-thueringen>; <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/cdu-bsw-spd-sondierungen-migration-bildung-100.html>

30) <https://www.deutschlandfunk.de/wagenknecht-bsw-ostdeutschland-koalitionsverhandlungen-100.html>

31) <https://www.tagesschau.de/inland/regional/brandenburg/rbb-sondierungsgespraechе-zwischen-spd-und-bsw-viele-gemeinsamkeiten-und-eine-sollbruchstelle-100.html>

32) <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/wagenknecht-merz-bsw-cdu-spd-koalition-102.html>