

2013년 독일 총선 결과 및 전망

이현진 국제경제실 유럽팀 전문연구원 (hjeanlee@kiep.go.kr, Tel: 3460-1226)



차 례 ● ● ●

1. 2013년 제18대 총선 결과
2. 총선 승패요인 및 주요 정당의 정책안 분석
3. 독일 내 정치적 변화 전망

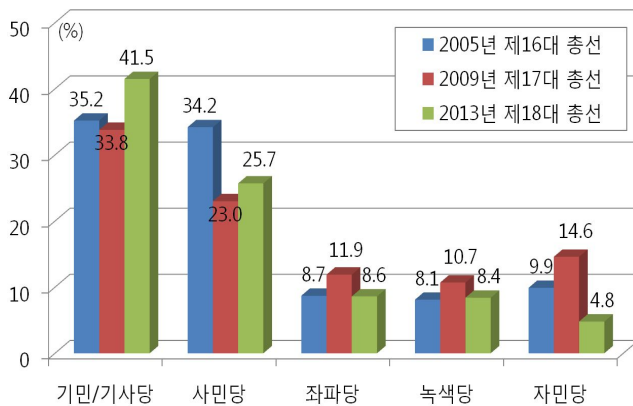
주요 내용 ● ● ●

- ▶ 2013년 9월 22일에 실시된 독일의 제18대 총선에서는 기민당(CDU)/기사당(CSU) 연합이 압승했으며, 사민당(SPD), 좌파당(Die Linke), 녹색당(Gruene) 4개 정당이 연방하원 진출에 성공함.
- 이번 총선에서는 기민/기사당 연합이 총 630개의 의석 중 311석을 확보했으며, 사민당이 192석, 좌파당이 64석, 녹색당이 63석을 확보한바, 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리가 3회째 총리직을 연임하는 것이 유력시되고 있음.
- 한편 현 우파연정의 파트너 정당인 자민당(FDP)은 5% 선을 넘기지 못해 연방의회 진출에 실패함.
- ▶ 기민/기사당의 승리요인은 보수정당에 대한 지지도 상승과 메르켈 총리의 대외정책에 대한 유권자들의 지지 및 효과적인 선거운동 전략에서 찾을 수 있으며, 사민당의 경우 기민/기사당 연합과의 정책적 차별성을 충분히 부각시키지 못하여 기민/기사당을 뛰어넘기 어려웠다고 판단됨.
- ▶ 이번이 없는 한 기민/기사당 중심의 연정이 구성되어 메르켈 총리가 계속 집권하되, 연방의회에 진출한 정당 중 정책적 유사성이 가장 높은 사민당과의 대연정 구성이 가장 유력할 것으로 보임.
- 그러나 사민당이 2005~09년 대연정 참여 후 정체성 혼란 및 지지도 급락을 경험한 적이 있어 페어 슈타인부뤼크(Peer Steinbrueck) 사민당 총리후보가 대연정에 참여하지 않겠다고 공식적으로 언급하기도 한바, 기민/기사당 중심의 연정 구성에 난항이 있을 것으로 예상됨.
- 만약 기민/기사당-사민당의 대연정 구성 실패 시 기민/기사당-녹색당 연정이 대안이 될 수 있음.
- ▶ 기민/기사당이 집권여당으로 있는 한 연속성이 계속되어 주요 의제들에 대한 정책적인 대변화는 없을 것으로 사료되나, 반유로화적인 정서 확대 등으로 인한 위험요소에 대해서는 계속 주시해야 할 필요가 있음.

1. 2013년 제18대 총선 결과

- 2013년 9월 22일에 실시된 독일의 제18대 총선에서는 예상대로 기민당(CDU)/기사당(CSU) 연합¹⁾이 압승을 거두었으며, 현 우파연정의 파트너 정당인 자민당(FDP)은 5% 선을 넘기지 못해 연방의회 진출에 실패함.
- 제18대 총선에서는 34개 정당이 출마하여 299개 선거구에서 경합을 벌인 결과(투표율이 71.5%), 기민/기사당 연합이 최대 득표인 41.5%를 획득했으며, 기민/기사당 연합 외에 사민당(SPD), 좌파당(Die Linke), 녹색당(Gruene)만이 의회에 진출할 수 있게 됨.
- 기민/기사당 연합은 선거 전 여론조사에서도 40% 내외의 높은 지지율을 보인 한편, 자민당의 지지율은 5% 내외로 나타나 의회진출 불투명성에 대한 우려가 있었음.
- 자민당은 이번 총선에서 4.8%를 득표하여 1949년의 첫 총선 실시 이후 처음으로 연방의회에 진출이 좌절되었으며, 총선 전 극단적인 성향으로 관심을 모았던 독일대안당(AfD)²⁾이나 해적당(Piraten)³⁾도 각각 4.7%, 2.2%를 득표하여 연방의회 진출에 실패함.

그림 1. 2005~13년 총선 결과 비교



자료: Der Bundeswahlleiter.

표 1. 정당별 확보 의석수 현황

(단위: 석)

	2013년 의석수		2009년 의석수		증감
기민당	255	311	194	239	+72
기사당	56		45		
사민당	192		146		+46
좌파당	64		76		-12
녹색당	63		68		-5
자민당	-		93		-93
계	630		622		

자료: Der Bundeswahlleiter.

- 이번 총선에서 기민/기사당 연합이 약진하여 311석을 확보했고, 사민당, 좌파당, 녹색당은 각각 192석, 64석, 63석을 확보한바, 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리가 3선에 성공할 것이 유력해짐.
- 기민/기사당 연합의 최대 의석 확보로 연정구성의 우선권이 있어 메르켈 총리가 3기 연속 집권할 가능성이 높아졌으나, 전체 연방하원 의석수(총 630석⁴⁾)의 과반을 넘지 못했으므로 다른 당과 연정을 구성해야 함.

1) 기민당(CDU)과 기사당(CSU)은 자매당으로, 기민당이 바이에른 주를 제외한 다른 독일 연방주에서 정치활동을 하는 반면, 기사당은 바이에른 주에서만 정치활동을 함.
 2) 2013년에 창당된 독일대안당(Alternative fuer Deutschland)은 반유럽적이지는 않으나 유로화 유지에 반대하며 보수적 성향을 지님.
 3) 해적당(Piratenpartei Deutschland)은 2006년에 창당된 정당으로, 디지털사회를 대변하는 자유주의적, 급진적 성향을 보임.

2. 총선 승패요인 및 주요 정당의 정책안 분석

가. 총선 승패요인 분석

■ 기민/기사당의 승리요인은 보수정당에 대한 지지도 상승과 메르켈 총리의 대외정책에 대한 유권자들의 지지 및 효과적인 선거운동 전략에서 찾을 수 있음.

- 중도우파이자 보수적 성향이 강한 기민/기사당 연합 전반에 대한 지지도가 상승했다고 볼 수 있음.
 - 기민당: 2009년 27.3% → 2013년 34.1%(6.8%포인트 ↑), 기사당: 2009년 6.5% → 2013년 7.4%(0.9%포인트 ↑)
- 현 메르켈 정부는 유럽 재정위기와 그리스 지원, 유로존 은행동맹 추진 등 EU 관련 정책과 관련하여 EU를 이끌어가는 동시에 독일의 입장을 적극적으로 반영시키는 데 성공적이었는바, 독일 유권자들의 메르켈 총리에 대한 신뢰가 총선에 반영되었다고 분석됨.
- 또한 지난 2009년 총선 때 자민당과의 연정을 공식적으로 언급했던 것과는 달리, 이번 총선에서는 특정 정당을 연정 우선협상 대상으로 언급하지 않은 전략이 기민/기사당의 지지도 하락을 방지해주었으며, 정책안 수립 시 기존의 사민당 정책이념을 일부 차용한 것도 선거 승리에 유리하게 작용했다고 판단됨.

■ 사민당은 지난 2009년의 제17대 총선 당시 패인으로 제기되었던 정체성 회복에는 성과를 거두었으나, 기민/기사당 연합과의 정책적 차별성을 충분히 부각시키지 못하여 기민/기사당을 뛰어넘기 어려웠다고 판단됨.

- 사민당은 기민/기사당의 맞수로서 2009년 총선 이후 중도좌파적인 성향을 회복하여 수차례 지방선거에서 승리하면서 독일 16개 연방주 중 9개 주의 주총리(Ministerpräsident)직을 맡고 있으나,⁵⁾ 이번 총선에서는 충분한 역량을 발휘하지 못한 것으로 보임.
- 전통적으로 사회적인 이슈에 강점을 지니고 있는 사민당은 2013년 선거에서도 교육의 기회 확대, 사회적 약자의 사회참여 독려 등의 공약을 제시했으나, 기민/기사당과 유사한 공약이 다수 있는바 충분히 차별성을 부각시키지 못해 기민/기사당에 패했다고 판단됨.

■ 자민당의 패배는 반유로화 감정이 대두되고 있는 상황에서 2009년의 승리 요인으로 작용했던 유권자들의 기대가 우파연정 시 충분히 실현되지 않았기 때문으로 볼 수 있음.

4) 독일 선거에서는 혼합형 비례대표제를 채택하고 있어 각 정당의 득표율에 비례하여 초과의원수가 발생하기도 함. 제18대 총선에서는 기민당 13석, 사민당 9석, 좌파당 4석, 녹색당 2석으로 총 28석의 초과의원수가 발생함(2009년에는 기민당 21석, 기사당 3석, 총 24석 발생). 자세한 내용은 KIEP 지역경제포커스 2009년 10월 1일자, 「독일 총선의 평가 및 향후 정책방향 전망」 참고.

5) 베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 함부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 쉬레스비히-홀슈타인.

- 신생 정당인 독일대안당이 급부상할 수 있었던 요인은 유로화 반대에 동조하는 유권자들이 증가했기 때문으로, 이는 유로화에 적극 찬성하고 있는 자민당에게는 불리한 상황이라고 볼 수 있음.
- 2009년 총선에서 자민당이 승리할 수 있었던 배경에는 친기업적·친시장적인 자민당의 세금감면, 세율인하 등에 대한 유권자들의 기대가 바탕이 되었으나, 우파연정이 집권하는 동안 시장친화적인 정책이 충분히 이루어지지 않은바 자민당에 대한 실망이 지지도 하락에 가장 크게 작용했다고 판단됨.

나. 주요 정당의 정책안 분석

표 2. 기민/기사당 연합과 사민당의 주요 정책안 내용 비교

	기민/기사당 (CDU/CSU)	사민당 (SPD)
재정 및 과세정책	- 재정지출보다는 세금감면 형태의 혜택 제공 - 가계부채 감소 노력 - 세금인상 저지(재산세, 상속세 반대) - 물가유동적인 세제를 도입하여 중저소득계층의 실질 소득 향상에 기여	- 은행규제 강화 - 부유세 과세(상속세 포함) - 친환경적인 전력생산에 대해 세금 경감 - 금융거래세 도입 - 고소득층의 건강보험료 지불액 인상
노동시장 및 경제 일반	- "모두를 위한" 안정적인 일자리 제공 정책 추진 - 최저임금 수준 상향조정 - 산업 및 중소기업 중시정책 - 기술연구 투자 확대 - 인프라 투자 확대: 향후 4년간 50억 유로를 고속도로 건설정비에 투자	- 최저임금 수준을 시간당 8.50유로로 상향조정 - 기업 내 40% 이상의 임원을 여성으로 구성 - 간호간병인력 처우개선 - 중개인을 통한 주택임대료 지불로 주택임대가격의 안정화 추구
교육, 가족 및 복지정책	- 교육 및 가계복지 투자 강화 - 보육원이 필요한 곳에 지자체의 부담으로 추가 공급 - 아동수당 증대 - 저소득층 연금수령액 850유로로 상향조정 - 스포츠 등 근란편의시설 확충	- 국민건강보험제도 도입 - 아동위탁시설 무료운영 - 저소득층의 아동수당 증대 - 장애수당 등 장애인지원 강화 - 연금 강화, 동서독의 연금액 동일화 - 30년 이상 사회보험 불입 시 최저보장 연금수령액을 850유로로 상향조정 - 45년 이상 근무 시 연금 전액수령 가능하도록 조정
대(對)유럽 정책	- 유로본드 반대 - Transfer union 반대 - 금융거래세 찬성	- 유로화 유지 및 유럽의 지속 추구 - 금융거래세 찬성
기타	- 2018년까지 전국적으로 초고속 인터넷 보급 확대 - 공공장소 및 우범지역에 비디오카메라 설치로 시민 안전 확보 - 에너지 절약 및 효율성 증대	- 의료진 공급 확대 - 18세 이상 투표권 부여를 16세 이상으로 하향조정

자료: 각 정당별 총선 대비 정책 설명자료 참조 일부 내용 발췌

■ 기민/기사당은 가족 및 복지정책의 강화를 강조하고 있으며, 유럽 및 유로화의 안정이 수출주도형 경제성장 국가 형태를 지닌 독일의 경쟁력 확보에 중요하다고 보고 있음.

- 제18대 총선을 위한 기민/기사당의 정책안은 최저임금수준 설정 등 기존의 사민당 정책이념에서 다수 차용한 것으로 분석되고 있음.
- 이번 선거에서 기민/기사당은 사회복지를 가장 강조했으며, 2014년에는 균형재정을 달성할 예정이기 때문에 복지에 소요되는 비용이 증세 없이도 기존 세입규모로 충당 가능하여 재정적 부담이 늘어나지 않는다고 강

조하며⁶⁾ 가족관련 수당 확대, 복지 설비 강화, 연금개혁 등 중산층을 겨냥한 정책안들을 제시함.

- 기민/기사당의 정책안에서는 유럽과 유로화의 안정이 궁극적으로 독일의 발전에 중요하다고 언급하고 있으나, 실제 유세활동 시에는 특별히 강조하여 언급하지 않음.

■ 사민당 정책안은 중산층 강화 및 소득과 부의 재분배를 강조하고 있는바, 고소득층에 대한 증세를 통한 교육 및 인프라 투자 달성을 강조하고 있음.

- 사민당 정책안에 따르면 1인 소득 10만 유로 혹은 부부 합산소득 20만 유로의 고소득층 과세율을 기존의 45%에서 49%로 상향조정하여 이를 사회복지에 위한 재원으로 사용할 계획이었음.
- 기민/기사당에 차별적인 정책이라 판단하여 고소득자 증세를 강조한 것은 오히려 역효과를 가져온바, 여론조사 결과 사민당의 지지율 하락으로 이어짐.

3. 독일 내 정치적 변화 전망

■ 이번이 없는 한 기민/기사당 중심의 연정이 구성되어 메르켈 총리의 집권이 계속될 것으로 예상되며, 연방의회에 진출한 정당 중 정책적 유사성이 가장 높은 사민당과의 대연정 구성이 가장 유력할 것으로 보임.

- 사민당은 현재 기민/기사당의 가장 유력한 연정파트너로서, 2005~09년 메르켈 총리 집권초기에 대연정을 구성해본 경험이 있음.
- 정책적 측면만으로 살펴보면 친환경 에너지비용, 전반적인 세제 감면, 임대료 조정, 최저연금수준 등 다수의 국내정책 주요사안에 대해 유사한 입장을 보이고 있어 연정구성 시 상대적으로는 가장 무난하게 연정을 구성할 수 있을 것으로 파악됨.
- 기민/기사당-녹색당 연정, 기민/기사당-좌파당 연정이나 중도좌파 정당들(사민당, 녹색당, 좌파당)간의 연합연정은 연방정부 차원에서 구성된 역사가 없으며, 각 정당간의 국내정책에 대한 견해 차이가 크기 때문에 기민/기사당-사민당의 대연정보다 연정 구성 가능성이 상대적으로 낮다고 보는 견해가 일반적임.
 - 좌파당은 의회진출 정당 중 가장 좌성향인 정당으로 이념이나 정책적 측면에서도 기민/기사당과 크게 차이가 나는데, 기민/기사당과의 연정구성 가능성이 가장 낮다고 볼 수 있음.
 - 중도좌파 정당 연합연정 구성 시 유로본드에 대해 굳이 반대하지는 않는 입장을 취한다는 측면에서 유사한 점이 있으나, 노동시장, 에너지 등 국내정책에서 입장 차가 크게 나타나고 있음.

■ 페어 슈타인부릭(Peer Steinbrueck) 사민당 총리후보가 대연정에 참여하지 않겠다고 공식적으로 언급한

6) 뉴욕타임스(2013. 6. 24 기사)에 따르면, 기민/기사당은 2012년 6,000억 유로의 세입 규모에서 2017년에는 9,200억 유로의 세입 규모로 확대될 것으로 기대하고 있다고 보도함.

적도 있는바, 기민/기사당 중심의 연정 구성에 난항이 있을 것으로 예상됨.

- 시민당은 대연정 참여 이후 2009년 총선에서 지지도 급락을 경험한 적이 있어 이러한 사태가 반복되는 것을 우려하여 오히려 대연정 참여를 망설일 것이라고 보는 시각도 있음.
- 기민/기사당-시민당이 일부 정책에서 유사성을 보인다 하더라도 시민당의 정체성을 잃지 않기 위해 부유세 과세 등에 대한 입장을 타협하지 않는 한 세부적인 측면에서 기민/기사당과의 충돌이 불가피할 것으로 보임.
- 기민/기사당과 녹색당은 연방의회 차원에서 연정을 구성해본 경험이 없으나, 주의회 차원에서는 수차례 연정 구성이 이루어지기도 한바, 기민/기사당과 시민당의 연정 실패 시의 대안으로 떠오를 수 있음.
 - 기민/기사당과 녹색당은 대외정책에 대한 입장은 유사한 편이나, 신재생에너지에 대한 입장 등 국내정책에서 입장 차가 크게 나타나고 있음.
 - 그러나 녹색당이 주장한 독일 내 모든 원자력발전소 폐지와 관련하여 크게 대립하던 기민/기사당이 여론에 못이겨 이를 수용하면서 양 정당간의 입장 차가 다소 좁혀졌다고 볼 수 있음.

■ 연정 상의 변화가 있더라도 메르켈 총리가 재임하고 기민/기사당이 집권여당으로 있는 한 연속성이 계속되어 주요 의제들에 대한 정책적인 대변화는 없을 것으로 사료되나, 반유로화적인 정서 확대 등으로 인한 위험요소에 대해서는 계속 주지할 필요가 있음.

- 다른 외부적인 영향이 있지 않는 한 기민/기사당이 주축이 되어 어떤 정당과 연정을 구성하더라도 경제정책이나 대(對)유럽정책, 노동정책 등에 있어 근본적인 변화는 크지 않을 것으로 예상됨.
- 그러나 향후 메르켈 3기 정부가 출범하여 유로존 강화를 위한 정책채택 등과 같은 상황의 직면 시 반유로화적인 정서확대와 같은 여론이나 외부적인 환경변화로 인해 정책적 유턴을 해야 하는 상황이 발생할 수 있는 바,⁷⁾ 변화를 야기할 수 있는 요소에 대한 면밀한 관찰이 요구됨. KIEP

7) 원자력발전소의 유지를 주장하던 기민/기사당이 일본 원전사태 발발 이후 독일 내 여론을 의식하여 독일 내 모든 원전을 폐쇄하기로 결정한 것이 정책적 유턴의 대표적인 예라고 볼 수 있음.