

독일 총선 분석 및 향후 전망

이현진 구미·유라시아본부 유럽팀 전문연구원 (hjeanlee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1226)

차 례

1. 2017년 제19대 독일 총선 결과
2. 정당별 특징 및 주요 정책 공약
3. 예상 연정 시나리오 및 전망

주요 내용

- ▶ 2017년 9월 24일 독일의 제19대 총선이 실시되어 6개 정당이 의회에 진출했으며, 기민당/기사당 연합이 가장 많은 의석수를 확보함.
 - 제19대 총선 결과의 특징은 기민/기사당의 승리 외에도 사민당의 부진, 극우정당의 도약, 자민당의 재기로 요약될 수 있음.
 - 총선 결과 기민/기사당(33%), 사민당(20.5%), 독일대안당(12.6%), 자민당(10.7%), 좌파당(9.2%), 녹색당(8.9%) 순으로 나타났으며, 총 709석의 의석이 비중에 따라 배분됨.
 - 기민/기사당이 총 246석의 의석수를 확보하여 총선에서는 승리했으나 연방하원의 과반석 확보에는 실패한바, 향후 연정 구성방향에 관심이 집중되고 있음.
- ▶ 메르켈 총리의 4선이 확실하나 정당별로 서로 다른 특징을 지니고 있고 정책 공약 또한 상이한 측면이 있어 연정 파트너 선정 및 연정 협상에 오랜 시간이 소요될 것으로 보임.
 - 중도우파 성향의 기민/기사당은 제19대 총선에서도 앙겔라 메르켈 현(現) 총리를 차기 총리 후보로 내세워 안정적인 성장세를 보이고 있는 독일경제를 강조하며 모멘텀을 이어가고자 함.
 - 중도좌파 성향의 사민당은 유럽의회 의장을 지낸 마르틴 슈츠를 총리 후보로 내세우고 사회정의 구현을 주장하며 기민/기사당과의 차별성을 강조함.
 - 자민당은 자유시장경제 지향, EU 통합을 지지하는 친기업적 성향의 우파정당이고, 녹색당은 환경보호에 중점을 두고 EU 통합을 지지, 급진적 민족주의를 반대하는 좌파성향의 정당으로 두 정당 모두 연방하원의 주니어 파트너로서 정권에 참여한 경험이 있음.
 - 반(反)EU, 반(反)북대서양조약기구(NATO) 성향의 좌파당이나 EU 회의론적이고 반(反)이슬람교 성향의 포퓰리즘 정당인 독일대안당과는 연정 구성이 어려울 것으로 보임.
- ▶ 기민/기사당-사민당의 대연정 시나리오와 기민/기사당-자민당-녹색당 연정 시나리오 중 후자의 연정 구성 가능성이 더 높다고 사료됨.
 - 기민/기사당과 사민당의 대연정이 구성 시, 지난 정권 때와 정책 차이는 크지 않을 것으로 보여 사민당의 추가적인 지지를 하락으로 이어질 가능성이 있는바, 사민당 측에서 대연정을 부담스러워 할 우려가 있음.
 - 기민/기사당-자민당-녹색당 연정이 성립 시, EU 정책에서 독일의 주도적인 역할이 계속되고 교육, 투자 등 다수의 정책에서 화합을 이룰 것으로 보이나, 난민 문제와 일부 환경정책에서 혼선이 나타날 수 있음.

1. 2017년 제19대 독일 총선 결과

■ 2017년 9월 24일에 독일의 제19대 총선이 실시되어 기독교민주당(기민당, CDU)/기독교사회당(기사당, CSU) 연합이 제1투표에서 37.2%, 제2투표에서 33.0%를 획득하여 가장 많은 의석수를 확보하였고, 사회민주당(사민당, SPD), 독일대안당(AfD), 자유민주당(자민당, FDP), 좌파당(Die Linke), 연합녹색당(녹색당, Die Grünen) 순으로 나타남.

- 독일 총선은 연방하원(Bundestag) 의원을 선출하는 선거로 통상적으로 4년마다 실시되는데, 299개 선거구의 기명후보에 대한 투표인 제1투표에서는 299명의 의원을 선출, 연방차원에서 각 정당에 대한 투표인 제2투표에서는 299+α명의 비례대표 의원을 선출함.
- 총 의석수는 제1투표에서 최다득표한 정당의 득표율에 의해 결정되는데, 제19대 총선에서는 총 709석으로 결정됨.
- 제2투표의 득표율이 5%를 넘지 못한 정당은 연방하원 진출에 제한을 받는데, 2013년 제18대 총선에서는 기민/기사당, 사민당, 좌파당, 녹색당의 4개 정당에만 비례대표 의원석이 할당됨.¹⁾
- 2017~21년 회기의 제19대 총선에서는 34개 정당²⁾이 출마하여 299개 선거구에서 경합을 벌였고, 투표율은 76.2%로 2013년대비 4.7%p 상승했으며, 선거 결과 6개 정당이 의회에 진출했음.
- 2017년 제19대 총선에서는 기민/기사당의 지지율(제2투표)이 33%, 사민당은 20.5%, 좌파당 9.2%, 녹색당 8.9%, 자민당 10.7%, 독일대안당이 12.6%를 획득함(표 1 참고).

표 1. 제18대 및 제19대 독일 총선 결과 비교

(단위: %)

	제18대		제19대	
	제1투표	제2투표	제1투표	제2투표
기민/기사당	45.3	41.5	37.2	33.0
사민당	29.4	25.7	24.6	20.5
좌파당	8.2	8.6	8.6	9.2
녹색당	7.3	8.4	8.0	8.9
자민당	2.4	4.8	7.0	10.7
독일대안당	1.9	4.7	11.5	12.6

주: 제19대 총선 제1투표에서의 기민당 지지율은 30.2%, 기사당 지지율은 7.0%로 제18대 총선대비 각각 7.0%p, 1.1%p 하락했고, 제2투표에서의 기민당 지지율은 26.8%, 기사당 지지율은 6.2%로 제18대 총선대비 각각 7.4%p, 1.2%p 하락함.

자료: Bundeswahlleiter.

표 2. 제18대 및 제19대 독일 연방하원 의석수 비교

(단위: 석)

	제18대	제19대	의석수 변화
기민/기사당 ¹⁾	311 ²⁾	246	-65
사민당	193	153	-40
좌파당	64	69	5
녹색당	63	67	4
자민당	-	80	80
독일대안당	-	94	94
합계	631	709	78

주: 1) 제19대 총선에서의 기민당 의석수는 200석, 기사당 의석수는 46석으로 제18대 총선대비 각각 55석과 10석이 감소함.

2) 제18대 총선으로 기민/기사당에 할당된 총 의석수는 311석이었으나 2015년 9월 포츠담 지역구의 Reiche 전(前) 의원의 사임으로 310석으로 감소, 2017년 1월 헤센주 비례대표 Steinbach의원의 기민당 탈당 및 무소속 전환으로 기민/기사당의 총 의석수가 현재 309석으로 감소함.

자료: Bundeswahlleiter, Bundestag.

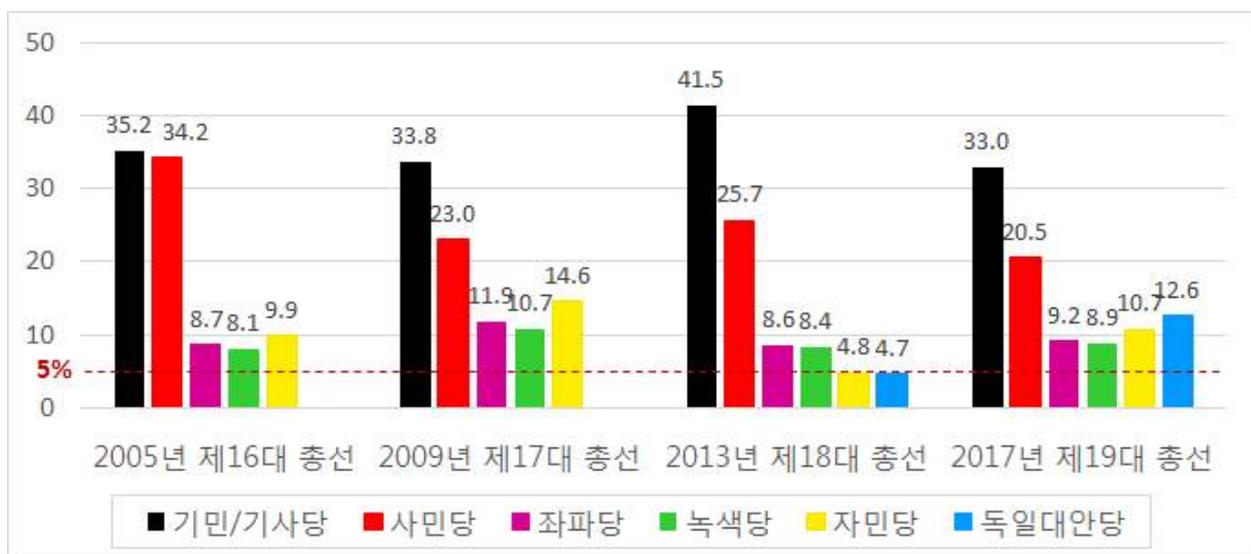
- 1) 지지율 5% 하한선을 두는 것은 의회 내 과도한 정치적 난립을 방지하고 안정적인 다수 정부의 구성을 위한 목적임. 제2투표 5% 이상의 지지율을 확보하지 못한 정당에는 비례대표 의석이 할당되지 않음. 다만 제1투표에서 3명 이상의 당선자를 배출할 경우는 예외로 두고 있음.
- 2) 총선에 출마한 34개의 정당 중 모든 16개 연방주에서 출마한 정당에는 사민당(SPD), 좌파당(DIE LINKE), 녹색당(GRÜNE), 자민당(FDP), 독일대안당(AfD), 자유선거당(FREIE WÄHLER), 정당당(Die PARTEI), 맑스-레닌당(MLPD), 그리고 기초임금연합(BGE)이 있으며, 기민당(CDU)과 기사당(CSU)은 자매정당으로서 기민당이 바이에른을 제외한 모든 연방주, 기사당이 바이에른주에 출마함(Bundeswahlleiter 참고).

- 이로써 기민/기사당이 확보한 의석수가 각각 200석, 46석으로 총 246석을 확보했으나 연방하원의 과반석 확보에는 실패한바, 연정 구성방향에 초점이 맞추어지고 있음(표 2 참고).

■ 제19대 총선 결과의 특징은 기민/기사당의 승리 외에도 사민당의 부진, 극우정당의 도약, 자민당의 재기로 요약될 수 있음.

- 기민/기사당의 승리로 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리의 재집권이 확실시 됨.³⁾
- 비록 총선 전에도 메르켈 총리의 재집권 가능성이 가장 높게 나타나기는 했으나 2013년대비 기민당과 기사당에 대한 전반적인 지지도가 눈에 띄게 하락함.
 - 2013년 지지율: 기민당 34.1%, 기사당 7.4% → 2017년 지지율: 기민당 26.8%, 기사당 6.2%
- 마르틴 슈츠(Martin Schulz) 전(前) 유럽의회 의장을 총리후보로 내세워 큰 기대를 모았던 사민당은 평이한 정책공약들로 기민/기사당과의 차별화에 성공하지 못하면서 대중적 지지를 얻는 데 실패함.
 - Infratest dimap의 여론조사에 따르면, 2017년 2월 말 사민당의 지지율이 새로운 총리후보에 대한 기대감으로 32%까지 상승하여 기민/기사당의 31%보다도 높게 나타났으나 이후 점진적으로 하락함.
 - 총선 결과 사민당의 지지율은 창당 이래 가장 낮은 수준으로, 2013년의 25.7%보다 5.2%p 하락한 20.5%를 기록함.
- 최근 유럽 내 포퓰리즘의 확산과 함께 신생정당인 독일대안당의 인기가 상승하여, 2013년 4.7% → 2017년 12.6%의 지지율을 얻는 괄목할 만한 성장을 함.⁴⁾
- 자민당은 지난 제18대 총선에서 뇌물 스캔들과 당 정체성 상실, 당내 유럽회의주의 대두 등으로 2013년 제2투표 지지율이 4.8%로 마감하며 정당 의회진출이 불가했으나, 이번 총선에서 10.7%를 획득하며 기존의 지지율을 회복함으로써 재기에 성공함.

그림 1. 2005~17년 주요 정당의 총선 결과 비교(제2투표)



자료: Bundeswahlleiter.

3) 연방총리의 선출은 연정 구성을 마친 후에 연방하원의원에서 이루어짐.

4) 조동희(2017), 「EU회원국 내 정치적 포퓰리즘 확산 현황 및 정책 시사점」.

2. 정당별 특징 및 주요 정책 공약⁵⁾

가. 기민/기사당(CDU/CSU)

■ [특징] 중도우파 성향의 기민/기사당은 2005년 이후 세 차례 연속 집권여당의 자리를 유지하고 있으며, 제19대 총선에서도 앙겔라 메르켈 현(現) 총리를 차기 총리 후보로 내세움.⁶⁾

- 기민/기사당은 제19대 총선에서 ‘우리가 잘, 그리고 즐겁게 살 수 있는 하나의 독일을 위하여(Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben)’라는 표어를 사용하여 현재까지 바람직한 방향으로 진행되었고 이를 이어갈 것을 주장함.
- 메르켈 총리는 2005년부터 세 차례에 걸쳐 집권에 성공했으나 포용적 난민정책으로 인해 2015년부터 자매당인 기사당의 호르스트 제호퍼(Horst Seehofer) 대표와 갈등을 빚기도 했으며, 이후 재화합하여 2017년 2월에 기민/기사당 총리 후보로 다시 선출됨.

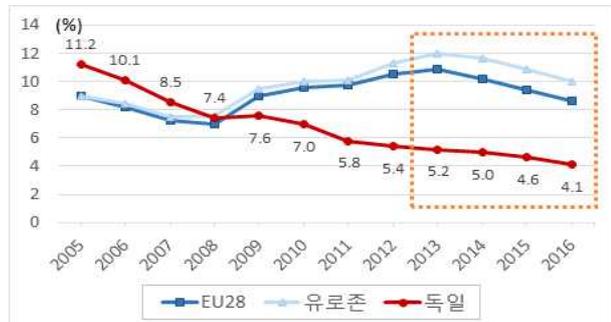
■ [노동시장] 기민/기사당은 안정적인 성장세를 보이고 있는 최근 독일경제의 모멘텀을 이어가자는 취지의 노동시장 정책공약을 발표함.

- 2008년 글로벌 금융위기로 2009년에 마이너스 성장을 했던 독일경제가 이후 [그림 2]와 같이 빠르게 회복되며 2013~16년의 메르켈 정부 3기에서는 2%에 조금 못 미치는 안정적인 성장세를 이어왔고, 실업률은 메르켈 정권 내내 하락하는 양상을 보임.

그림 2. EU 28, 유로존 및 독일의 경제성장률



그림 3. EU 28, 유로존 및 독일의 실업률



주: Eurostat은 본 통계에서의 유로존을 2005년 11개국, 2006년 12개국, 2007년 13개국, 2008년부터 15개국, 2010년부터 16개국, 2013년 17개국, 2014년 18개국, 2015년부터 19개국으로 설정함.

자료: Eurostat.

- 기민/기사당은 상기 추세를 강조하면서 기존 산업부문의 일자리를 보전하고 디지털화 및 바이오테크놀로지 부문에 새로운 일자리를 확충하고, 2025년까지 완전고용을 달성하고자 함.

5) 각 정당에서 공식적으로 발표한 2017~21년 정책공약집 참고.

6) 기민/기사당은 2005~09년 시민당과 대연정, 2009~13년은 자민당과의 우파연정, 2013~17년은 다시 시민당과의 대연정을 이끌었음.

- 교육 및 훈련의 강화로 여성 취업 및 25~35세 청년의 관련 자격증 취득에 기여하며, 같은 맥락에서 이원화교육 제도를 공고히 하고자 함.
- 장기실업자들의 직무능력을 강화하고 일자리를 제안, 노동시장 재편입을 추진함.
- 2019년까지 '자영업 마스터플랜(Masterplan Selbstständigkeit)'을 도입하여 자가고용이 용이하도록 하며, 스타트업 기업에 세금 경감혜택을 제공함.
- 「숙련노동자 이민법(Fachkräfte-Zuwanderungsgesetz)」을 도입하여 독일 노동시장에서 역외이민자 유입을 선별적으로 조절하고자 함.

■ [조세·재정] 감세정책을 통해 중산층의 조세 부담을 경감하고자 하며, 정부의 부채 비중이 확대되지 않도록 하여 재정건전성을 유지하고자 함.

- 2020년까지 연대세(Soli: Solidaritätszuschlag)를 단계적으로 폐지하여 약 40억 유로 규모의 세금 경감을 추진하고자 함.⁷⁾
- 약 150억 유로의 소득세를 감면하여 자녀가 있는 중산층 가족, 영세상인, 중소기업 등의 세금 경감에 기여하고자 함.
- 숙련노동자, 영세상인 및 중산층에서 최고세율을 부담하지 않도록 최고세율 적용 소득구간을 연간소득 6만 유로 이상으로 상향조정하고자 함.
- 중장기적으로 정부의 모든 부채를 상환하고자 하며, 차기 의회에서 이를 다룰 예정임.
- 자녀 1인당 가족수당을 월 25유로씩 상향조정하고, 최초 주택마련 자금으로 자녀 1인당 연간 최고 1,200유로를 10년까지 수혜할 수 있도록 추진하고자 함.

■ [EU·외교] 기민/기사당은 EU 통합을 강력하게 지지하고 있고 유로존의 안정을 중시하는바, 프랑스 등 EU 내의 공조를 강화하고자 함.

- 유로존의 안정과 발전을 위해서는 프랑스와의 공조를 중시하고 있으며, 유럽통화기금(EMF: European Monetary Fund)의 설립 등을 제안함.
- 어느 회원국이든지 EU를 떠나면 그 회원국으로서의 혜택도 사라진다는 것을 분명히 보여줘야 한다는 입장이나, 한편으로는 브렉시트 이후 영국과 긴밀한 양자 관계를 유지하고자 함.
- 터키와의 관계는 돈독히 하고자 하나, 터키의 EU 가입은 분명하게 반대하고 있음.
- 독일로 유입되는 난민의 수가 2016년부터 급감한 데는 EU-터키 난민협정에 따른 터키의 역할이 절대적이었다고 볼 수 있음.
- 터키 헌법개정 국민투표와 관련하여 2017년 3월에 예정되어 있던 터키 정의개발당(AKP)의 베를린 선거유세가 거절당한 후 에르도안(Erdoğan) 현(現) 터키대통령이 독일을 나치에 비유하면서부터 독일-터키 양국 관계의 골이 깊어짐.

7) 연대세(Solidaritätszuschlag)는 소득세의 일종으로 Soli라고도 불리며, 이름과는 달리 국가재정 확충을 위해 징수함(<https://www.vlh.de/wissen-service/steuer-abc/was-ist-der-solidaritaetszuschlag.html> 참고).

- 비유럽권 국가 중 미국이 가장 중요한 국가이고, 러시아가 민스크 협정을 이행하는 한 러시아와의 대화를 지속할 것이며, 아프리카에 대해서는 인도적 지원을 확대하고자 함.⁸⁾
- ODA 비중이 GDP 대비 0.7%에 이를 때까지 군 지출비용과 개발원조 기금을 동일하게 증가시킬 예정임.

■ [안보] 강한 국력을 바탕으로 시민을 안전하게 보호하기 위해 경찰 및 군병력을 증가시키고, 최신 군장비 보급 및 기금지원을 확대하고자 함.

- 안보 강화를 위해 연방 및 주 경찰병력을 1만 5,000명 증가시키고, 2024년까지 연방군 내 1만 8,000개 직위를 확대할 예정임.
- 난민의 대량 유입 등으로 발생하는 사회혼란을 방지하려는 목적임을 강조함.
- 2014년 북대서양조약기구(NATO)의 요구에 부응하여 방위비용 지출 비중을 GDP 대비 2%가 되도록 점진적으로 늘려가고자 함.

■ [난민] 난민 수용을 찬성하며 난민 지위를 획득한 경우 독일사회에 동화될 수 있도록 지원하고자 하나, 독일에 유입되는 난민의 수가 더 이상 확대되지 않도록 하고 불법이민을 근절시키는 차원에서 아·중동 현지에서의 난민 심사를 계획 중임.

- 2015년 독일로 유입된 난민의 수가 급증하자 메르켈 총리는 2015년 8월 “우리는 할 수 있다(Wir schaffen das)”라며 난민 포용을 호소함.
- 독일에서 난민 신청서를 제출한 EU 역외에서 유입된 이민자 수는 2014년 20만 2,645명에서 2015년 47만 6,510명으로 확대됨.
- 기사당에서 난민 상한제를 주장하기도 했으나 받아들여지지 않음.
- EU-터키 난민 협정을 모범적으로 보아 알제리, 모로코, 튀니지 등 아·중동 국가들과도 이와 유사한 협정을 체결하고자 함.
- 난민 자격을 획득하지 못한 독일 체류 불법 유입민에 대해서는 적극적으로 송환하고자 함.

■ [기타] 자유무역협정의 확대, 가족수당 증액, R&D 지출비중 확대, 디지털통신 보급 확대 등도 정책공약에 포함됨.

- [무역정책] 국제 및 다자간 협력이 지속되어야 한다고 보는바, 캐나다와의 포괄적경제무역협정(CETA)을 지지하고 있으며 EU와 미국 간의 자유무역협정(FTA)도 지속적으로 추진하고자 함.
- [과학기술] 2025년까지의 연구개발(R&D) 지출 비중을 GDP 대비 3.5%로 증가시키고, 연구 활동에 대해 20억 유로 규모의 세금을 감면하고자 함.
- [디지털통신] 2018년까지 독일 내 광역네트워크의 공급을 확대시키고, 2020년까지 5G 모바일기술 보급 네트워크 확대를 위한 기초를 마련하여 2025년까지 보급하고자 함.

8) 민스크 협정(Minsk Agreement)은 러시아의 크림반도 병합 이후 2014년과 2015년에 우크라이나와 러시아 사이에 맺어진 정전 협정임.

나. 사민당(SPD)

■ [특징] 중도좌파 성향의 사민당은 제18대 하원에서 기민/기사당과 주니어 파트너로 대연정을 하면서 지지도가 점차 하락했으나, 유럽의회 의장을 지낸 마르틴 숄츠를 총리 후보로 내세우면서 변화를 시도함.

- 사민당은 기민/기사당과 함께 독일 의회의 양대 축을 이루는 정당으로, 2005년 제16대 총선까지만 해도 30%를 상회하는 지지를 받았으나 이후 20%대로 하락했고, 2017년 제19대 총선에서는 간신히 20%를 넘김.
- 사민당은 2005년과 2013년 선거에서 승리한 기민/기사당과 두 차례 대연정을 구성하여 집권했으나 두 차례 모두 주니어 파트너로 참여함.
- 사민당은 2012~17년 두 차례에 걸쳐 유럽의회 의장직을 수행한 마르틴 숄츠를 영입하여 2017년 1월에 총리후보로 내세웠고, '정의가 더욱 필요한 시점(Zeit für mehr Gerechtigkeit)'이라는 표어로 사회정의의 구현을 주장하며 기민/기사당과의 차별성을 강조함.

■ [노동시장] 완전고용을 목표로 하고 있어 실업을 방지하기보다는 재정지원을 통해서라도 고용을 확대하고자 하며, 지속가능한 사회적 노동시장으로 만들기 위해 노동자의 권리를 강화하고 실업상태에서도 삶의 안정성을 제고하는 정책을 제안함.

- 이원화 교육으로 양성한 전문가가 독일의 발전에 기여하는바, 직업교육을 현대화하고자 함.
- 「선택노동시간법(Wahlarbeitszeitgesetz)」을 도입하여 기술혁신, 디지털화 등에 따라 노동의 형태가 바뀌어 가더라도 기본적인 노동조건은 준수될 수 있도록 하고자 함.
- 기존의 전일근무자가 자발적으로 파트타임 근무를 하다가 전일근무로 복귀하고자 할 때는 언제든지 복귀할 수 있도록 하여 특히 여성의 일·가정 양립에 기여하고자 함.
- 업무상 한꺼번에 많은 노동시간을 투입해야 하는 경우와 적게 투입해도 되는 경우를 조절해서 사용할 수 있도록 장기계좌(Langzeitkonten)를 활성화하고자 함.
- 실업자의 조속한 재취업을 위해 훈련 기회를 제공하는 동시에 실업보험을 통해 삶의 안정성을 제공하고자 함.
- 실업수당 수령 조건을 '실업 전 2년 동안 12개월 이상 취업 상태'에서 '실업 전 3년 동안 10개월 이상 취업 상태'로 완화하고자 함.
- 직업교육 훈련 참여 정도에 따라 실업수당을 지급하는 실업수당 Q(Arbeitslosengeld Q)를 도입할 예정임.
- 연방차원의 프로그램인 '사회참여(Soziale Teilhabe)'를 정기 프로그램화 하여 노동시장에서 현실적인 기회가 없는 장기실업자에게 새로운 기회를 제공하고자 함.

■ [조세·재정] 소득세를 조정으로 중산층에 혜택이 돌아가도록 하고 중하위 소득층의 경제적 부담을 완화시키는 정책을 제안함.

- 최고세율을 42%에서 45%로 상향조정하고 최고세율 적용 과세소득구간을 기존의 연간 6만 유로 이상에서 개인소득 7만 6,200유로 이상 및 부부합산소득 15만 2,400유로 이상으로 조정하고자 함.

- 이로 인해 20억 유로의 소득세 절감효과가 나타날 것으로 보고 있음.
- 2020년까지 개인 연소득 5만 2,000유로 혹은 부부합산 10만 4,000유로 이하인 중하위 소득층의 연대세를 폐지하고자 함(각주 7 참고).
- 일하는 가정의 자녀양육수당을 월 300유로로 상향조정하고, 신규 자녀수당을 도입하여 부모 각각 1인당 150유로씩 세액공제를 하며, 유치원, 어린이집을 포함한 보육시설 이용료를 점진적으로 낮추고자 함.

■ [EU·외교] 시민당은 EU의 결속과 연대 강화를 강조하고 있어 포퓰리즘 및 반(反)EU 정당을 환영하지 않음을 밝힘.

- EU의 발전을 위해서는 유럽 차원에서 경제적 성과와 사회적 발전, 민주주의 달성 정도를 함께 다루어야 한다고 주장함.
- EU 경제정책의 조율 및 효과적인 통합을 위해 유로존 경제부문의 정부 설립을 주장함.
- 유럽의회의 권한 강화를 주장하고 있고, 유럽헌법 제정을 목표로 중기적으로 리스본조약을 수정하고자 함.
- EU는 모든 회원국이 동등하게 이끌어가는 것이지만, EU의 결속 및 통합을 위해서는 특히 독일과 프랑스의 공조가 중요하다고 강조함.
- 외교안보 측면에서 영국과 계속적으로 긴밀한 관계를 유지해야 하고, EU를 탈퇴하려는 영국의 의견은 존중하나 탈퇴협상에서 'Europe à la carte'는 받아들일 수 없음을 분명히 함.⁹⁾
- 민주주의와 법치주의라는 측면에서 현재 터키의 EU 가입은 어렵다고 보지만, 터키의 중요성은 인식하고 있는 바 대화는 계속 이어갈 것임.
- 러시아의 크림반도 합병은 국제법의 위반이자 유럽의 평화안보를 저해하는 행위로 보아 러시아 경제제재에 찬성하지만, 민스크 협정의 충실한 이행 시 경제제재의 점진적 완화를 고려할 수 있음.

■ [안보] 공공치안 유지는 연방군이 아닌 경찰의 소관으로 보아 경찰병력은 확충하는 한편 군비는 축소해야 한다고 주장하고 있으며, EU 국경 방어의 필요성에 동조함.

- 연방경찰 병력 1만 5,000명을 확충할 계획이나 독일의 군비 지출 확대는 반대함.
- 오히려 군비 축소 이니셔티브를 도입하고자 하며 EU 및 NATO 역외 국가들로의 무기 수출을 금지시키고자 함.
- 유럽 민간 평화유지군을 창설하고자 하며, EU에서 추진 중인 유럽방위군의 설립에 찬성함.

■ [난민] EU의 난민정책을 지지하고 있으나, 독일에 유입되는 난민의 수는 조절해야 한다고 보고 있음.

- EU에서 결정된 난민정책은 EU 회원국 모두 준수해야 함을 강조하고 있음에도 독일 내 난민수용을 위해 EU로부터 재정지원이 필요하다고 주장함.
- 한편 UN난민청(UNHCR)에는 적절한 장비와 지속적인 기금이 필요하다고 언급함.
- 불법 유입민을 방지하고 유입이민의 수를 조절하기 위해 역외에서 난민의 사전등록제를 시행하고자 하며, 난

9) Europe à la carte는 EU 정책 중 원하는 정책만 골라서 따르는 것을 말함(http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/europe_a_la_carte.html 참고).

민으로 인정받은 경우에는 독일 사회에 통합될 수 있도록 지원할 예정이다.

- 난민이 독일 사회에 융화될 수 있도록 언어, 교육, 훈련, 고용 제안 등을 제공하고 난민 수용을 거부하는 주에는 행정적 불이익을 주고자 함.
- 경제적 사유의 이민인 경우에는 전문적 자질의 유무, 일자리 제의 여부, 사회통합 가능성 등 독일 노동시장의 필요에 따라 결정하고자 함.

■ [기타] 최소 투표연령, R&D 비중 확대, 공공의료보험의 확대 등도 정책공약에 포함됨.

- [선거] 현행의 만 18세 투표권 부여에서 만 16세로 확대하고자 함.
- [과학기술] R&D 비중을 2025년까지 GDP의 3.5%로 확대하고 대학 및 연구기관 간 협력도 강화시키고자 함.
- [사회정책] 공공의료보험 성격의 시민보험(Bürgerversicherung)을 강화하여 동일한 치료에 동일한 치료비가 책정되도록 바꾸어갈 것이며, 고용주와 고용인이 동일한 비중의 보험료를 납입하도록 추진할 예정이다.

다. 기타 정당

■ [자민당] 자유시장경제를 지향하며 EU 통합을 지지하는 자민당은 친기업적 성향의 우파정당으로, 2013년 총선 참패 이후 크리스티안 린드너(Christian Lindner)가 이끌고 있음.

- 자민당은 연방의회에서 제2여당으로서의 역할을 가장 많이 수행해온 정당이었으나, 2013년 제18대 총선에서 창당 이후 처음으로 의회진출에 실패했음.
- 제19대 총선에서는 ‘우리 새롭게 생각합시다(Denken wir neu)’라는 표어로 신선한 정치를 강조하고 있음.
 - 임시직의 주당 노동가능 시간을 48시간으로 상향조정하고, 일요일 및 공휴일의 상점 영업 허가를 주장함.
 - 부유세 부과 및 상속세 강화를 반대하며, 스타트업 기업의 면세와 2019년까지 연대세의 폐지를 주장함.
 - 유럽 경제가 안정적이어야 EU 내 결속도 강화될 수 있다고 보고 있으며, 유로존의 저금리정책에 반대함.
 - 터키의 EU 가입에 반대하며, 러시아의 크림반도 합병에도 비판적인 입장임.
 - 테러 방지를 위해 국제적인 협력 및 정보공유가 이루어져야 한다고 보지만 영상을 통한 포괄적 감시는 반대하며, 유럽국경수비대 및 유럽 군대의 창설은 지지하고 있음.
 - 난민 수용은 찬성하며, 난민과 이민자가 동등한 입장에서 취업경쟁을 하도록 해야 한다고 주장함.
 - 이 외에도 만16세부터 투표권 부여, 디지털화 시대에 맞춘 교육 변화, 유럽 디지털단일시장의 활성화를 위한 규제 장벽 제거, 사이버안보 등을 주장함.

■ [녹색당] 환경보호, 기후변화 대응에 중점을 두는 좌파성향의 정당으로, 급진적 민족주의를 반대하는 한편 EU 통합을 지지하며, 현재 켄 외즈데미르(Cem Özdemir)와 지모네 페터(Simone Peter)가 공동대표로 있음.

- 녹색당 정책공약의 많은 부분이 환경보호와 인권 및 기본권 보장에 초점이 맞추어져 있음.
- 동일노동 동일임금 지급을 법제화하여 남녀차별을 없애고, 스타트업 기업 R&D 지출의 15%에 세금공제 혜택 등을 지원하고자 함.

- 안정적인 연금을 보장하는 등 사회보장제도가 원활하게 작동하도록 할 예정이며, 공정무역을 지지함.
- EU의 통합을 강화해야 하나 독일의 대EU정책이 경제성장이나 방위가 아닌 디지털화나 실업 등에 초점을 맞추도록 방향을 수정해야 한다고 주장하며, 러시아나 터키에 대해서는 비판적인 입장을 취함.
- 군비 지출을 확대하는 대신 GDP의 0.7%를 테러방지를 위한 유럽 및 국제적 차원의 협력체계 강화에 사용하고자 함.
- 난민이 발생하지 않도록 원인을 해결하고, 합법적인 탈출경로 마련, 조속하고 공정한 난민 처리절차 진행 및 난민의 사회통합을 지원하고자 함.
- 2030년까지 전력의 100%를 신재생에너지로 조달하는 것을 목표로 하고 2020년까지의 기후보호 목표치를 맞추기 위해 화력발전소 20개 소를 즉시 폐쇄하고자 하며, 2030년 이후에는 탄소배출이 없는 차량만 허용하고자 함.

■ [좌파당] 베르트 리싱어(Bernd Riexinger)와 카차 킵핑(Katja Kipping)이 이끄는 좌파당은 극좌 경향을 보이기도 하는 좌파 정당으로, 사회민주주의를 주장하며 포퓰리즘적인 성격을 띠고 있으나 스스로를 평화를 추구하는 정당으로 보고 있음.

- 직접적으로 EU를 반대하지는 않았으나 EU의 재편성 주장과 친러주의적인 언행으로 인해 EU 통합에 찬성 및 러시아의 크림반도 합병을 비판하는 대부분의 주요 정당들로부터 공분을 샀음.
- 정책공약에는 복지국가, 부의 재분배를 통한 사회정의 실현 등의 내용이 주를 이루고 있음.
 - 실업수당 수혜기간을 연장하고, 1인당 최소 수령금액을 월 1,050유로로 상향조정하고자 함.
 - 연금의 소득대체율을 53%로 상향조정하고, 중하위 소득층의 소득공제액을 상향조정하고 소득세율을 낮추며, 법인세의 상향조정을 주장함.
 - EU의 재출범, 러시아 경제제재의 해제, 북대서양조약기구(NATO)의 해제 후 러시아 중심으로 재편성, 터키와의 난민협정 종식, 그리스의 부채 탕감 등을 주장함.
 - 연방 및 주 경찰의 국제 경찰과의 공조를 반대하며, 군비지출 축소 및 독일연방군의 해외파병 중단을 요구함.
 - 난민 지원에 찬성하며 합법적인 탈출경로를 마련할 것을 주장했고, 난민지위를 받지 못한 불법 유입민의 본국 송환에 반대함.
 - 공공교통의 무료화, 공공지원주택 25만 채의 추가 건설, 자녀양육수당 인상 및 추가적인 기초자녀보장금 지급 등의 주장도 포함됨.

■ [독일대안당] 프라우케 페트리(Frauke Petry)와 요르그 모이텐(Jörg Meuthen)이 이끌고 있는 독일대안당은 2013년에 창당된 극우성향의 포퓰리즘 정당으로, EU회의론적 성격이 강하고 반(反)이슬람교를 주장함.

- 2013년 제18대 총선에서는 의회진출에 실패했으나, 현재는 13개 연방주의 주의회에 진출할 정도로 지지율이 상승함.
- 정책공약에서 이민과 난민의 선별적 허용, 반(反)이슬람교, 직접민주주의 등을 주장하고 있음.
 - 사내 파견직 혹은 하도급의 비중을 15% 상한선을 두고자 함.
 - 부유세, 상속세에 반대하며 부가가치세(VAT)를 7%p 낮추고자 함.
 - 유로존을 탈퇴하여 독일 마르크화로 회귀하고자 하고, TTIP나 CETA와 같은 양자간 무역협정을 반대, 러시아 경제제재를 해제하고 긴밀한 협력관계를 구축하고자 함.

- 이슬람 테러를 큰 위협으로 보나 EU군의 창설이나 독일군의 해외파병은 반대하며, 대신 징병제를 기반으로 하는 자주적인 독일 안보전략을 주장함.
- 불법 유입민의 입국을 막고자 즉각적인 국경 폐쇄 및 독일 국경수비대 설치를 주장하고 있고, 독일이 필요로 할 경우에만 난민을 수용하고자 하는바, 난민은 EU 역외에서의 은신처를 우선 모색할 것을 요구하고 있으며, 독일에서 출생한 이민자의 자녀에게는 독일시민권을 부여할 수 없다는 입장임.
- 이외에도 직접국민투표를 통한 연방대통령의 선출을 주장함.

3. 예상 연정 시나리오 및 전망

■ 제19대 총선 결과 6개 정당이 의회에 진출했고 3~6순위 정당간의 지지도 격차가 크지 않아 연정 협상에 난항을 겪을 것으로 사료됨.

- 당선된 하원의원들은 독일 기본법 39조에 따라 총선 후 30일 이내 첫 회동을 하여 연정 협상을 시작함.
- 최다득표 정당이 과반의 지지를 얻기 위해 연정을 구성하는 과정에서 보통 비슷한 정치적 성향의 정당과의 연정을 선호하지만, 구성이 불가능한 경우에는 대연정과 같은 대안을 모색함.
- 우파연정(기민/기사-자민당) 혹은 좌파연정(사민당-녹색당)이 형성된 경우에는 보통 30일 남짓의 연정 협상 기간이 소요되었으나, 2005년이나 2013년과 같이 대연정이 형성된 경우에는 협상이 장기화되기도 함(표 3 참고).

표 3. 제12~18대 연방하원의 연정 구성 소요기간

구분	제12대 (1990년)	제13대 (1994년)	제14대 (1998년)	제15대 (2002년)	제16대 (2005년)	제17대 (2009년)	제18대 (2013년)
선거일	1990.12.2	1994.10.16	1998.9.27	2002.9.22	2005.9.18	2009.9.27	2013.9.22
연정 구성 소요기간 (선거일~내각출범일)	47일	32일	30일	30일	65일	31일	86일
연정 구성	기민/기사당 자민당	기민/기사당 자민당	사민당 녹색당	사민당 녹색당	기민/기사당 사민당	기민/기사당 자민당	기민/기사당 사민당

자료: Bundestag.

■ 기민/기사당의 최다 득표로 메르켈 총리의 4선이 확실하나, 어떤 형태의 연정을 구성하든 중도좌파 혹은 좌파 성향의 정당이 연정에 포함될 수밖에 없는 구조이며, 이 중 사민당과의 대연정 혹은 자민당, 녹색당과의 3당 연정 구성 가능성이 높음.¹⁰⁾

- 기민/기사당과 사민당은 연방차원에서 세 차례 대연정을 구성한 경험이 있으며, 현재 총선 결과로서 유일하게 두 개 정당만으로 연정을 구성할 수 있는 시나리오임.
- 1966~69년의 키싱어(Kiesinger) 총리 정부, 2005~09년과 2013~17년의 메르켈 정부 1기와 3기에서 기민/기사

10) 기민/기사당, 자민당, 녹색당을 상징하는 색상이 검은색, 노란색, 녹색으로 자메이카 국기 색상을 연상시켜 자메이카 연정이라고도 함.

당과 사민당의 대연정이 구성된 바 있음.

- 기민/기사당과 사민당의 조합 외에는 3개 이상의 정당이 연정을 구성해야 과반의 의석수가 되는바, 연정 협상 시 사민당의 요구사항이 많이 수용될 여지가 있음.
- 1953년 이후 연방차원에서 3개 정당이 연정을 구성한 적은 없었음.
- 좌파당 및 독일대안당과 연정을 구성하는 것에 대해서는 기민/기사당과 사민당 모두 부담스러워하고 있음.
 - 사민당 원내대표 토마스 오퍼만(Thomas Oppermann)은 좌파당의 반(反)EU, 반(反)북대서양조약기구(NATO) 성향으로 좌파당과의 연정구성을 반대한다고 밝힌 바 있으며 녹색당의 외즈데미르 대표 또한 좌파당과의 연정 구성을 고려하고 있지 않다고 언급함.¹¹⁾¹²⁾
 - 독일대안당은 공공연하게 메르켈 총리를 비판, 비난하고 있을 뿐만 아니라 EU 탈퇴를 주장하고 있고 난민 및 이슬람교에 대해 적대적인바, 기민/기사당과 사민당의 어느 당과도 연정구성이 불가하다고 사료됨.
- 기민/기사당이 세 개 정당과 연정을 구성할 경우, 자민당과 녹색당이 가장 유력함.
 - 자민당은 우파연정을 통해 기민/기사당과 수차례 연정을 구성한 경험이 있음.
 - 기민/기사당이 연방차원에서 녹색당과 연정을 구성한 사례는 없으나, 현재 헤센 주, 바덴-뷔르템베르그 주, 작센-안할트 주, 슈레스비히-홀슈타인 주 주의회에서 기민당과 함께 연정에 참여하고 있음.
 - 현재 슈레스비히-홀슈타인 주 주의회에서만 기민/기사당, 자민당, 녹색당이 연정을 구성하고 있는데, 연방 차원에서 기민/기사당, 자민당, 녹색당의 연정 사례가 없어 구성될 경우 최초의 시도가 될 것임.
- 사민당 중심의 연정을 구성하려면 독일대안당을 포함하여 다른 4개 정당이 모두 포함된 연정을 구성하게 되므로 비현실적인 대안임.
- 최다 득표정당으로서 기민/기사당 당대표인 메르켈 총리가 재집권하게 되겠지만, 전통적으로 다른 성향의 정당과 연정 협상을 하게 되는 경우 오랜 시간이 소요되었으므로 언제 메르켈 정부 4기 내각이 출범할지, 누구와 손을 잡을지는 지켜봐야 함.

■ 기민/기사당과 사민당의 대연정 구성 시, 정책 측면에서는 지난 대연정 시기와 큰 변화가 없을 것으로 보임. 다만, 사민당의 추가적인 지지를 하락으로 이어질 가능성이 있어 사민당 측에서 대연정을 더 부담스러워할 우려가 있음.

- 기민/기사당과 사민당의 대연정이 성립될 경우, 메르켈 정권 3기에서 실시되었던 정책들이 EU 통합, 난민, 안보 등 주요 현안을 반영하여 심화될 뿐, 기존에서 크게 벗어나지는 않을 것으로 예상됨.
 - 유럽통합이라는 측면에서는 의견을 같이하는바, 특히 재정적 통합을 강화하는 방향으로 진행될 것으로 보이며, 프랑스를 비롯하여 미국 등 기존 우방국과의 공조에 차질이 없을 것으로 보임.
 - 영국과 긴밀한 관계를 유지하고자 하나, 브렉시트 협상에 있어서는 영국에 강경한 태도를 취할 것으로 예상됨.
 - 민스크 협정의 이행 시 러시아에 대한 경제제재를 단계적으로 완화시키고자 함.
 - 터키의 에르도안 대통령이 독일-터키 관계 악화의 책임이 독일에 있음을 강조하면서 터키계 독일 유권자들에게 기민당, 사민당, 녹색당이 아닌 다른 정당에 투표할 것을 요청한바, 메르켈 정권 하에서의 대치 상황이 계속될 수 있음.¹³⁾

11) Zeit online, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/oppermann-spd-linke-rot-rot-gruen>.

12) Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/die-gruenen-oezdemir-stellt-bedingungen-fuer-koalition/19698698.html>.

13) Focus, http://www.focus.de/politik/ausland/unterstuetzen-sie-sie-nicht-erdogan-nennt-deutsche-parteien-feinde-der-tuerkei_id_7488013.html.

- 난민에 대한 언어교육 등 독일 사회에의 정착 지원을 확대시킬 것으로 보이나, 난민 지위를 획득하지 못한 불법 이민자의 즉각적인 본국 송환, 불법 유입민의 출발지에서의 이동 차단 등 불법 유입민에 대한 대처가 강화될 것으로 예상된다.
- 자녀 양육 관련 수당의 증가, 보육 서비스의 확충 등 가족복지가 확대될 것으로 보임.
- 연방군에 대한 기민/기사당과 사민당의 입장은 다르나, 양측 모두 시민 보호를 위해 경찰병력의 증가에는 의견을 같이하고 있음.
- 과학기술의 중요성이 강조되고 있어 연구개발(R&D) 투자를 확대하고 디지털 교육을 강화하는 방향의 정책이 확충될 것임.
- 기민/기사당 주도의 대연정 직후에 치러진 총선에서 두 차례 모두 사민당의 지지율 하락으로 이어졌고, 주니어 파트너가 주도적인 정책을 펼치는 데에는 제한이 있는바, 사민당의 입장에서 재차 대연정에 참여하기가 부담스러울 수 있음.
- 2009년 총선에서의 지지율은 23.0%로 2005년대비 11.2%p 하락, 2017년 총선에서의 지지율은 20.5%로 2013년대비 5.2%p 하락함.
- 사민당이 주니어 파트너였기 때문에 총리직을 비롯하여 연방재정부장관 등의 주요 직책은 기민/기사당의 몫이었고, 제18대 총선 후 연정 협상 시 사민당이 주장한 부유세 도입이 받아들여지지 않은 등 주니어 파트너로서 정책을 주도하는데 한계가 있음.

표 4. 연정 시나리오별 주요 정책 전망 및 연정 시 고려해야 할 이슈

	기민/기사당-사민당 (대연정)	기민/기사당-자민당-녹색당 (자메이카 연정)
EU·외교정책 전망	- EU 재정통합 주도 등 독일의 강력한 리더십 유지 - 브렉시트 협상에서는 강력 대응, 그러나 영국과 긴밀한 관계 유지 - 러시아 경제제재 점진적 완화 가능성 - 터키와의 관계 호전 가능성 불투명	- 독일의 EU 정책 주도 지속 - EU 재정 통합에는 미온적 대응 가능성 - 기존 브렉시트 협상 방향 옹호 - 러시아 경제제재 지속 가능성 예측 불가 - 터키와의 관계 호전 가능성 불투명
난민정책 전망	- 난민 포용정책의 지속 - 불법 이민 근절 노력 강화	- 난민정책 관련 혼선 예상
기타 정책 전망	- 가족복지 확대 - 국가 안보 강화 - R&D 투자 확대, 디지털 교육 강화	- R&D 투자 및 스타트업 기업 지원 확대 - 여성 차별 감소, 시민권리 보호 강화 - 디지털 교육 및 행정 보급 확대
연정 시 고려해야 할 이슈	- 사민당의 지지율 하락 부담 - 정책적 주도 가능성	- 연방정부 내 요직 배분 관련 갈등 가능성 - 급진적 환경정책의 수용 여부

자료: 저자 작성.

■ 기민/기사당-자민당-녹색당의 연정 구성 가능성이 가장 높다고 판단되며, 구성 시 EU 정책에서 독일의 주도적인 역할이 계속되고 교육, 투자 등 다수의 정책에서 화합을 이룰 것으로 보이나, 난민 문제와 일부 환경정책에서 혼선이 있을 것으로 보임.

- 기민/기사당-자민당-녹색당 연정이 성립될 경우, EU 정책에 계속해서 깊이 관여할 것으로 보이고 과학기술 분야의 투자나 여성권리 신장, 시민권리 보호, 디지털화에 대한 대응 등에서도 조화로운 정책이 나타날 것으로

예상되나, 난민정책이나 러시아 경제제재 등 의견 차가 크게 나타나는 부분에서는 혼선이 있을 수 있음.

- EU 회원국들의 재정건전성 강화 요구, EU의 양자간 혹은 다자간 자유무역협정(FTA) 추진 등 독일이 적극적으로 EU를 이끌어 갈 것이라 생각되나, 재정 통합이라는 측면에서 자민당의 미온적 대응이 반영되어 EU 정책에도 영향을 미칠 것으로 보임.
 - 브렉시트와 관련하여 영국에 특혜가 주어지지 않는 안 된다는 입장을 공유하고 있음.
 - 기민/기사당과 자민당은 민스크 협정의 이행 시 러시아에 대한 경제제재를 단계적으로 완화시키고자 하나, 녹색당이 강력히 반대하고 있어 향후 러시아 제재의 지속여부에 대한 예측이 어려움.
 - 터키계 독일인인 녹색당의 외즈데미르 대표의 발언을 비롯하여 터키의 현(現) 에르도안 정권에 대한 공개적인 비판의 목소리가 높아지고 있어 터키와의 조속한 관계 개선이 쉽지 않을 것으로 보임.¹⁴⁾
 - 녹색당은 난민들의 합법적 탈출경로 마련 등 난민 지원을 강화하려 하나, 2018년 가을에 상원의원 선거를 앞두고 있는 기사당에서 난민상한제를 다시 언급할 가능성이 있고, 자민당도 EU 역외에서의 난민지원 활동에 대해서는 찬성하지 않는바, 난민정책에 대한 견해차가 좁혀져야 함.¹⁵⁾
 - 연구개발(R&D) 투자가 확대될 것으로 보이며, 금융지원 등 스타트업 기업 및 중소기업의 비즈니스 환경이 개선되는 방향의 정책이 도입될 것으로 보임.
 - 기업 내 여성 임원의 수 확대 등 여성에 대한 차별을 감소시키고 시민의 자유와 권리를 보장 및 강화하는 방향의 정책이 도입될 것으로 사료됨.
 - 기민/기사당의 디지털정책 관련 부처 설립 공약을 비롯하여 자민당과 녹색당 모두 디지털 교육을 강조했던바, 디지털 교육이 강화되고 전자 행정의 보급이 확대될 것으로 전망됨.
- 실질적으로 4개 정당의 연정이기 때문에 각 정당에서 내세우는 주요 이슈에 대한 이견을 조율해야 함.
- 자민당에서 연방재정부장관직을 원한다고 밝혔으나, 이를 수용할 경우 2009년부터 장관직을 수행해 온 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble) 현(現) 장관의 교체를 의미하며, 교체 시 프랑스 등 다른 EU 회원국과의 관계에도 영향을 줄 수 있음.¹⁶⁾
 - 녹색당의 환경정책 공약 중 화력발전소의 즉각적 폐쇄나 탄소배출 차량의 퇴출 등은 기민/기사당과 자민당 모두가 쉽게 받아들이기 어려운 사안임.
- 기민/기사당-자민당-녹색당 연정이 이루어질 가능성이 기민/기사당-사민당의 대연정보다 높다고 판단되나, 자민당과 녹색당이 기민/기사당으로부터 각자 원하는 바를 최대한 이끌어내고자 할 것이기 때문에 연정 구성이 가능하기 위해서는 상호간 많은 양보와 타협이 요구될 것임.
- 기민/기사당과 사민당 모두 지난 대연정의 성과에 대해 회의적인 반응을 보였음.
 - 제18대 연방하원의 연정 구성 당시 기민/기사당이 녹색당과 가장 먼저 연정 협상을 시도했으나 결렬된바 있어, 기민/기사당이 이를 반면교사 삼아 자민당, 녹색당과의 신선한 연정 구성의 가능성을 높이기 위해 노력할 것으로 보임. KIEP

14) Zeit, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-07/recep-tayyip-erdogan-cem-oezdemir-nationalisten-tuerkei>.

15) Oxford Analytica, <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB224666/German-election-results-point-to-three-party-coalition>.

16) Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlkampf-fdp-will-in-moeglicher-regierung-finanzminister-stellen-a-1168433.html>.