INSS
전략보고
December 2021. No.151

www.inss.re.kr
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY

독일 총선의 의미와 신정부의 대외관계 전망

한승완 책임연구위원
hanphil@inss.re.kr

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 독일 총선 결과와 평가

Ⅲ. 연정 구성과 신정부의 대외관계 전망

Ⅳ. 시사점

국가안보전략연구원

국문 초록

16년 메르켈 시기를 마감하고 독일에서 새로운 시대를 알리는 총선이 치러졌다. 선거결과 비록 작은 차이지만 중도우파 여당이 패배하고 사민당이 승리하여, 녹색당 및 자민당과 연립정부를 구성하기 위한 협상이 마무리되었다. 새로운 독일 정부는 대외적으로는 그동안 수동적이고 자제하는 태도에서 벗어나 보다 적극적인 대외정책을 펼칠 것으로 예상된다. 사민당의 신임 총리는 메르켈보다 유럽통합에 보다 더 적극적인 태도를 보일 것으로 예상된다. 다만 엄격한 재정정책을 고수하는 자민당이 재무부를 담당하게 되어 EU의 재정통합에 대한 우려가 있지만 아직 신임 독일 정부는 조심스러운 입장을 보이고 있다. 대미관계에서 지금보다 더 긴밀한 미독관계가 예상되며, 차기 독일 정부는 대중 공동전선 구축에 그동안의 미온적 태도에서 변화를 시도할 것으로 전망된다. 동시에 독일의 대중관계는 전통적으로 총리가 중국 관계를 결정하지만 녹색당과 자민당의 강경한 태도로 인해 경색될 가능성이 있다. 이러한 상황에서 독일은 대만과 함께 한국에 대해 '가치파트너'로서 보다 긴밀한 협력을 요구할 것으로 예상된다.

핵심어: 독일 총선, EU대외정책, 미독관계, 독불관계, 중독관계

목차

I. 문제 제기

II. 독일 총선 결과와 평가

1. 독일 총선 결과

가. 총선 경과

나. 정당 지지율과 의석 배분

2. 총선 결과 평가와 의미

가. '정당체제 파편화' 심화와 '국민정당' 체제의 종언

나. 세대별 대조적 투표성향

다. 구동독 기반 정당의 쇠퇴와 지역 고착화

III. 연정 구성과 신정부의 대외관계 전망

1. 연정 협상의 경과

가. 연정 협상의 진행 절차

나. 사민당·녹색당·자민당 연립정부('신호등 연정') 협상

2. 대외관계 전망

가. 대외정책 관련 제도 정비: '연방안보위원회'의 확대 개편

나. 대EU·프랑스관계

다. 대미관계

라. 대중·대러관계

IV. 시사점

Ⅰ. 문제 제기

- 16년이라는 서구 국가의 지도자로서는 유례가 없는 장기간 집권했던 메르켈 시대 이후를 결정하는 독일 총선이 9월 26일 전세계의 관심 속에서 치러졌다. 아데나워 총리가 구서독의 '서방화'(Westernization)를 통해 대서양동맹의 안보체제 속에서 전후 독일의 발전을 이끌고 브란트 총리가 시작한 '동방정책'(Ostpolitik)을 통해 다져놓은 독일통일의 길을 콜 총리가 완수했다고 평가받는다. 이어 메르켈은 독일 통일 이후 사회경제 통합을 궤도에 올려놓고, EU 내부의 갈등문제를 조정하여 명실상부한 유럽의 지도자로 인정받았다. 나아가 메르켈은 트럼프 시기 미국이 자유주의 국제질서의 지도를 방기하고 '미국 우선주의의'의 일방주의로 전통적인 대서양동맹을 흔들어놓았던 상황에서 자유주의적 다자질서를 굳건히 고수하는 대변자 역할을 수행하였다.

- 독일과 유럽은 물론 서구 자유주의 국제질서의 안정적 리더십을 대변해왔던 메르켈이 자진해서 총리직을 물러나게 되었다. 그가 퇴임하는 국제정치적 환경은 안정적이기보다는 점차 불안정성이 높아가는 상황이다. 중국의 부상과 인도태평양 지역의 국제정치적 비중이 증가하면서 EU가 국제적인 행위자로서 점차 국제적 위상을 상실해가는 상황에서 포스트 메르켈 독일 리더십은 독일은 물론 유럽과 국제정치 전반의 관심 사항일 수 밖에 없다. 이번 총선 결과 출현할 새로운 독일 정부는 EU 역내 최대 국민경제의 정책방향에 일정한 변화를 시도할 것이다. 그리고 무엇보다 그것은 EU통합의 진행, EU의 대미관계 및 대중 대러관계에서 급격한 방향전환은 아니겠지만 중요한 변화를 가져올 수도 있기 때문이다.

- 선거 결과는 사민당(SPD)이 기민·기사연(CDU·CSU)을 겨우 1.6%의 차이로 따돌리며 승리하는 박빙의 승부를 보여줬다. 선거 직후 중도 좌우의 양대 정당이 저마다 연정 구성 협상에 나서겠다는 상황이 벌어졌다. 하지만 사민당이 주도하고 녹색당(Grüne)과 자민당(FDP)이 참여하는 연정 협상이 우선적으로 진행되었다. 이 두 소수정당은 연정 협상에서 지지율 비중에 비해 더 높은 역할을 한 결과 새로운 독일 정부의 대내외정책도 이 두 소수정당의 입장이 다수 반영될 것으로 예상된다.

- 중도 좌우 정당의 주요 대외정책이 기존 메르켈 대연정 정부의 노선과 큰 차이를 보여주지 않고 있어, 차기 독일 정부의 대외관계에서 큰 변화가 일어나리라 예상하기는 어렵다. 하지만 연정의 주니어 피트너가 될 두 소수 정당의 권위주의 국가에 대한 다소 강경한 입장은 어떤 식으로든 차기 독일 정부의 대중, 대러관계에 영향을 미칠 수 있다. 그리고 무엇보다 신정부 출범을 앞두고 독일 내의 싱크탱크에서도 독일 대외정책의 '현상황(status quo) 유지'는 안 된다는 의견이 지배적인 것으로 판단된다.

- 본 보고서는 독일 총선의 결과와 의미를 분석, 평가하여 독일과 유럽정치에 어떤 변화가 있는지를 서술한다. 이어서 각 정당의 선거공약집, 사전모색대화 결과 문서, 주요 싱크탱크의 차기 정부에 대한 대외정책 제안 보고서를 중심으로 향후 차기 독일 정부의 대외정책 방향을 분석, 전망하고 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 독일 총선 결과와 평가

1. 독일 총선 결과

가. 총선 경과

- 선거가 치러지는 해에 주요 정당의 지지율이 전례 없이 요동을 친 독일 총선이 9월 16일 치러졌다. 독일 총선은 전통적으로 중도 좌우 양대 정당만이 총리 후보를 내세웠던 반면, 이번에는 지지율을 계속 높여가던 녹색당도 여성 후보를 총리 후보로 내세워 집권을 시도하였다. 이로써 기존 메르켈 총리가 이끄는 대연정 하에서 현직 부총리이자 재무장관인 사민당의 올라프 숄츠(Olaf Scholz), 기민·기사연의 현직 노르트라인 베스트팔렌 주지사인 아르민 라셰트(Armin Laschet), 녹색당의 공동 대표인 안날레나 베어복(Annalena Baerbock)이 총리 후보로 나서 경쟁하였다.

- 녹색당은 5월까지의 여론조사에서 사민당보다 5% 포인트 이상 높은 지지를 받는 것은 물론 기민·기사연조차 앞서 녹색당 출신의 여성 총리가 나올 수도 있다는 전망도 있었다. 그러나 총리 후보인 베어복의 경력 과대 포장, 논문 표절 논란 등으로 녹색당의 지지율은 급격히 하락한다. 이에 반해 사민당의 숄츠 후보는 코로나19의 위기 속에서 자영업자에 대한 지원, 단기 실업자에 대한 급여 지원, EU 차원의 재건기금 설립 등에 대한 역할을 인정받아 지지율을 높여갔다. 다른 한편 기민연의 라셰트 후보는 당대표와 후보 선출과정에서도 당원들의 광범위한 지지를 받지 못해 리더십이 불안한 와중에 수해 지역 시찰 도중 웃는 실수를 범하는 등의 이유로 8월부터 30% 이하로 떨어진 지지율로부터 벗어나지 못했다.

- 이후 사민당이 숄츠 후보 개인의 안정적 리더십을 기반으로 착실하게 지지를 높여갔다. 반면 기민·기사연의 공동 총리 후보인 라셰트는 사민당이 집권하면 녹색당 및 좌파당과 연립 정부를 구성하게 될 것이고 그것은 독일 경제계와 안보에 치명적인 결과를 가져올 것이라는 이른바 색깔공세를 펼쳤다. 무엇보다 세금인상과 NATO 탈퇴 등과 같은 정책이 시도될 수 있기 때문이라는 것이다. 그러나 이러한 공세에도 8월말 20% 초반대까지 떨어진 지지율을 조금 회복하였을 뿐 전세를 뒤집지는 못했다. 녹색당도 20% 이하의 지지율로 떨어진 8월 이후 베어복 자신의 실수와 책임을 인정하는 태도에도 불구하고 다시 5월 이전의 지지율을 회복하지 못했다.

- 이번 총선은 선거를 앞둔 몇 개월 사이에 이렇게 지지율과 순위가 급격히 변동하는 모습을 보여주었다는 점이 특징적이다. 그리고 일반적으로 독일 선거가 정당의 정책과 노선 중심으로 진행되었던 반면 이번의 경우에는 총리 후보 개인에 대한 선호도가 선거 결과에 결정적인 역할을 하였다는 점도 주목된다.

나. 정당 지지율과 의석 배분

- 총선 결과에 따르면 사민당 25.7%, 기민 기사연 24.1%, 녹색당 14.8%, 자민당 11.5%, 대안당(AfD) 10.3%, 좌파당(Die Linke) 4.9%의 지지를 획득한 것으로 나타났다. 중도좌우 양대 정당인 사민당과 기민·기사연이 모두 30% 이하의 지지를 받고 3개 정당이 10%대의 지지를 받아 양대 정당과 소수 정당 사이의 지지율 격차가 크지 않게 되었다. 이로써 의석 배분에 있어서도 사민당만이 206석으로 200석을 넘고 기민 기사연 197석, 녹색당 118석, 자민당 92석, 대안당 83석, 좌파당 39석을 차지하게 되었다. 이는 결국 독일 연방정치에서 거대 정당의 비중이 감소하고 소수 정당의 비중이 증가하는 결과를 가져왔다.

• 2017년 총선과 비교하면 녹색당과 자민당이 각각 5.9%, 5.5% 포인트 지지율 상승을 가져온 반면, 기민·기사연은 8.8% 포인트 하락하였다. 그리고 자민당은 이전 총선과 지지율 변동이 거의 없는 반면 좌우 이념 스펙트럼의 양극단에 있는 좌파당과 대안당은 각각 4.3%, 2.3% 포인트 하락하였다.

[표 1] 지지율과 의석 배분

(단위: %)

	사민당	기민·기사연	녹색당	자민당	대안당	좌파당	기타
2021년	25.7	24.1	14.8	11.5	10.3	4.9	8.7
2017년	20.5	32.9	8.9	10.7	12.6	9.2	5.0
증감	+5.2	−8.8	+5.9	+0.8	−2.3	−4.3	
의석 배분*	206	197	118	92	83	39	SSW: 1**

* 단위: 명
** SSW: '남슐레스비히 유권자연합'(S dschleswigscher W hlerverband, SSW)은 슈레스비히-홀스타인 주의 덴마크, 프리스란트 소수 민족의 이해를 대변하는 정당으로 인정받아 1석을 획득하였다.

※ 출처: Der Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2021.

2. 총선 결과 평가와 의미

가. '정당체제의 파편화' 심화와 '국민정당' 체제의 종언

• 이번 독일 총선 결과의 가장 큰 특징은 서유럽 대부분의 국가에서 나타난 '정당체제의 파편화'가 독일에서도 뚜렷이 나타났다는 점이다. 서유럽에서는 2000년대 이후 주요 거대정당에 대한 지지율 하락, 군소 신생정당의 의회 진출 등으로 '정당체제의 파편화'가 심화되어왔다. 이러한 현상은 독일도 예외가 아니어서 이미 2017년 선거에서 극우성향의 대안당이 연방의회에 최초 진출함으로써 6당 체제가 되면서, 파편화 현상은 나타나고 있었다.[1)]

1) 서유럽 각국과 독일의 '정당체제의 파편화'에 대해서는 김면회, "독일 중도정당의 쇠퇴와 유권자 양극화에 관한 연구: 정당파편화, 사회경제 및 지역 요인을 중심으로",『유럽연구』제37권 2호 (2019 여름), 김면회, "유럽정치의 최근 동향과 정당체제의 변화",『유럽연구』제35권 3호 (2017 가을) 참조.

• 이러한 파편화 경향은 이번 총선에서 더욱 심화되는데, 그것은 무엇보다 양대 중도좌우 정당의 지지율이 모두 30% 이하로 하락했다는 데 있다. 이로써 독일정치의 안정성을 보장해왔던 '국민정당' 체제는 실제로 종언을 고하기 시작했다고 볼 수 있다.

• '국민정당'은 '정강에서 특정 기준에 따라 정의된 계급 혹은 사회집단이나 특정 이해관계를 갖는 인물이 아니라 폭넓은 유권자층을 겨냥하여 모든 주민계층으로부터 당원, 지지자, 유권자를 획득하려는 정당 유형'이라 할 수 있다. 기민·기사연이 기독교의 특정 종파에 구속되지 않는 시민운동으로부터 출발하여 이러한 조건을 갖추었다면, 사민당은 1959년 고데스베르그 강령을 통해 계급정당 노선을 폐기하고 계층을 초월한 좌파 정당으로 변신하면서 이러한 조건을 갖추었다고 할 수 있다. '국민정당'의 다른 하나의 요건은 전체 유권자의 최소 지지율이 30%라는 점이다. 좌우에서 양대 국민정당이 30% 이상의 지지를 받으며 독일 정치의 예측가능성과 안정성이 확보되었다고 평가된다.[2)]

• 그러나 이러한 '국민정당' 체제의 순수한 형태는 1960년대와 1970년대에 한정되어 나타나고 이미 2000년대에 들어와 '정당체제의 파편화'가 시작되고 사민당의 지지율이 30% 이하로 떨어지며 그 유효성은 점차 사라지게 되었다. 이번 총선으로 기민·기사연조차 지지율이 30% 이하로 떨어지면서 사실상 '국민정당' 체제가 실질적으로 종언을 고하게 되었다고 할 수 있다.

• 이제 3당 연립정부의 연정이 일상화되고 그만큼 정부 구성에 어려움이 발생할 수 있다. 그렇다고 독일 정치의 안정성이 근본적으로 흔들리고 있다는 평가는 이른 것으로 보인다. 양대 중도좌우 정당이 축소되었지만 대신에 좌우의 극단에 있는 정당은 표을 잃어 전체적으로 독일 정치지형에서 안정적 중도가 확보되었기 때문이다.

2) '국민정당'에 대해서는 Deutscher Bundestag, "Volksparteien-Begriffsbestimmung und interne Entscheidungsabläufe", Wissenschaftliche Dienste, WD1-3000-003/14, (2016), Arbeitsgruppe 'Zukunft der Volksparteien', *Volk- und Grossparteien in der Deutschland und Europa*, (Berlin: Konrad Adenauer Stiftung), (2012) 참조.

나. 세대별 대조적 투표성향

• 이번 총선은 청년층과 노년층의 투표성향이 극명하게 갈린 결과를 보여주고 있다. 노년층은 중도 좌우 양대 정당을 지지한 반면, 청년층은 이념과 노선이 상반되지만 소수 정당인 녹색당과 자민당을 압도적으로 지지한 것으로 나타났다.

• 60세 이상의 유권자는 사민당 35%, 기민·기사연 34%, 녹색당 9%, 자민당과 대안당 각각 8%, 좌파당 4%의 지지율을 보였다. 이에 반해 18~29세의 청년 유권자는 녹색당 22%, 자민당 19%, 기민·기사연 17%, 사민당 11%, 좌파당과 대안당 각각 8%의 지지를 보이고 있다. 노년층이 전통적인 중도 좌우의 '국민정당'에 대해 30% 이상의 지지를 보였던 반면 청년층에서 '국민정당'은 세 번째나 네 번째의 지지만을 받고 있다. 대신에 녹색당과 자민당이 가장 많은 지지를 받고 있다.[3)]

• 이러한 세대별 차이는 독일 선거지형의 중요한 변화로 받아들여지고 있다. 한편으로 '국민정당' 체제의 쇠퇴가 노년층보다는 청년층에서 유권자 성향의 변화에 기인한다는 것을 보여준다. 특히 이번 총선에서 중도 지지층의 상당 부분을 사민당에 빼앗긴 기민·기사연은 노년층 정당이라는 이미지를 불식시키는 것이 당면의 과제로 등장했다. 다른 한편 녹색당과 자민당이 생태친화적 정당과 기업자유주의 지향의 정당이라는 점에서 서로 이념과 노선의 접점을 찾기 어려움에도 불구하고 청년세대에게는 미래의 변화를 담보할 정당으로 여겨졌다는 것이 주목된다.

다. 구동독 기반 정당의 쇠퇴와 지역 고착화

• 2015년 유럽의 난민위기와 메르켈 총리의 매규모 난민수용 이후 독일 전역에서 일어난 반(反)이민·반(反)난민 정서를 배경으로 급격히 부상한 극우 성향의 '독일을 위한 대안당'(Alternative für Deutschland)은 2017년 선거에서 처음 연방 의회에 진출했을 뿐만 아니라 양대 '국민정당'에 이어 세 번째 다수의 지지를 받은 제3당으로 입성하였다. 대안당은 최대 야당으로 대연정의 정부에 대해 그동안 이민정책은 물론 이민·난민정책, 코로나 대응 등 국내정책에서 뿐만 아니라 EU통합, 대러 정책 등 대외정책에서도 반대 노선을 일관되게 걸어왔다.

3) Grüne und FDP: Eine Chance für die Jungen, (https://www.zdf.de/nachrichten/briefing/bundestagswahl-fdp-gruene-jung-alt-zdfheute-update-100.html)

- 그러나 대안당은 이민·난민문제가 주요 선거 의제로 등장하지 않은 올해 총선에서 2.3% 포인트 지지율이 감소하여 제5당의 지위로 떨어졌다. 다만 구동독의 작센-안할트 주와 튜링엔 주의 많은 지역에서 약 25%의 지지로 가장 높은 득표율을 보이고 있다. 마찬가지로 구동독 지역인 브란덴부르크 주와 멕클렌부르크-포프롬머른 주에서는 두 번째로 많은 지지를 받았다. 이로써 대안당은 전국적 지지기반을 갖지 못한 구동독 지역의 불만세력을 대변하는 '지역 정당화'되는 결과를 맞았다고 평가된다.

- 다른 한편 구동독 공산당의 후신인 좌파당은 독일의 연동형 비례대표제에서 의석 배분을 받기 위한 최소한의 득표율인 5%에 못 미치는 4.3%의 지지를 받았지만, 지역구 직선으로 최소 3명이 선출되면 지지율에 따라 의석을 배분받는 예외조항에 따라 간신히 의회에 진출하게 되었다. 좌파당은 2017년의 총선 결과와 비교할 때 소수 정당 중에 대안당보다 높은 지지율 감소(4.3%)를 보였다.

- 한때 좌파당은 2017년 총선 수준의 지지를 받을 경우 사민당 및 녹색당과 함께 이른바 '좌파연합'(적-녹-적 연정) 정부를 구성하여 처음으로 연방 차원에서 정부에 참여하는 기회를 가질 수도 있다는 기대를 가졌다. 그러나 점차 패색이 짙어가는 기민·기사연의 '좌파연합'에 대한 색깔공세도 있었지만, 좌파당 자체적으로 내분과 갈등으로 주요 지지층을 녹색당과 사민당에 빼앗겨 겨우 의회에 진출하는 수준에 머물렀다.[4] 결과적으로 좌파당의 부진으로 인해 '좌파연합'은 산술적으로 과반 의석을 확보하지 못해 가능한 정부 구성의 옵션이 되지 못하게 되었다. 이로써 좌파당은 구동독 지역에서 여전히 강한 지지를 받고 있으나, 그만큼 구동독의 '지역당'의 이미지를 벗어나지 못하게 되었다.

- 다른 한편 구동독 지역의 투표 양상이 구서독 지역과 차이를 보이며, 구동독 주민의 지역적 불만에 기반한 정당이 건재하다는 사실은 독일 통일이 30년을 넘는 현재까지도 아직 구동서독 지역간 사회심리적 차이가 크다는 것을 반증하고 있다. 경제적 격차는 상당 부분 해소되었지만 사회심리적 차이와 갈등은 여전히 현재 진행형이라 할 수 있다.

4) tageschau, Bundestagswahl 2021, Analysen Wählerwanderung (https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2021-09-26-BT-DE/)

Ⅲ. 연정 구성과 신정부의 대외관계 전망

1. 연정 협상의 경과[5)]

가. 연정 협상의 진행 절차

- 선거 직후 제1당인 사민당과 제2당인 기민·기사연이 공히 녹색당 및 자민당과 정부 구성을 위한 연정을 제안하였다. 독일 헌법상 선거 결과 최대 득표한 제1당에게만 정부 구성 권한이 주어지지 않고 제2당이라도 연정 협상을 통해 의석 과반수를 확보하면 정부를 구성할 수 있다. 실제로 1969년, 1976년, 1980년, 1998년, 2002년 제2당이 총리를 배출하였다. 따라서 이번의 경우에도 제2당인 기민 기사연은 연정 협상에 나서겠다는 의지를 표명하였다.

- 연정 협상은 우선 연정 의사가 있는 정당 사이에 '사전모색대화'(Sondierungsgespräch)를 갖고 접점의 여지를 확인한 후 본격적인 연정 협상(Koalitionsverhandlung)에 들어가게 된다. 연정 협상은 연정 참여 정당의 선거공약 중에 각 당이 핵심적 과제로 삼는 것을 중심으로 조정, 타협하고 각 부처를 정당별로 배분하는 것을 주요 내용으로 한다. 일반적으로 신정부의 아젠다, 공동 정책 수행 목표, 정당별 부처 할당 등을 내용으로 하는 연정협약문이 완성되면, 각 정당의 각급 기구를 통해 승인받는 절차를 거친다.

- 관례와는 달리 소수 정당인 녹색당과 자민당이 먼저 '사전모색대화'를 가졌고 연이어 양대 정당과의 대화를 하였다. 그 결과 양 소수정당은 사민당과 연정협상을 벌이기로 결정하여 협상이 추진되었다.

5) 본 보고서의 심사완료 이후인 11월 24일 3당은 연정에 합의하고 178쪽에 달하는 연정협상문을 발표하였다. ("Mehr Fortschritt wagen. Bündniss für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit") 본래 보고서는 가능한 연정 형태들에 대해 분석하고 전망하는 부분을 포함하고 있었으나, 이 부분은 삭제하였다.

나. 사민당 녹색당 자민당 연립정부('신호등 연정') 협상

- '사민당'이 중심이 되어 '녹색당'과 '자민당'을 주니어 파트너로 하는 연립정부는 당을 상징하는 색깔에 따라 적-녹-황의 '신호등' 연정이라 칭해진다. 사민당은 이번 총선에서 지난 총선 대비 지지율을 높인 3개 정당이 정부를 구성하는 것이 정당하다는 입장이다. 실제 총선 이후 실시된 대부분의 여론조사에서 독일 국민 다수는 특정 정당지지 여부를 떠나 '신호등 연정'을 가장 선호하는 것으로 나타나고 있다. 3당은 11월 말까지 연정협상을 종료하고 12월 초순까지 총리 선출과 내각 임명을 완료하겠다는 계획으로 협상을 추진해왔다.

- 중도 좌파인 사민당과 생태주의 정당인 녹색당은 조세, 재정, 기후변화 등과 관련된 정책에서 접점이 많다. 실제로 사민당과 녹색당 지도부는 물론 평당원도 신호등 연정을 선호하고 있다. 다만 자민당의 경우 친(親)기업, 신자유주의 성향으로 조세, 재정, 기후변화 대책 등에서 중도 우파 정당인 기민·기사연과 친연성이 높아 다른 당과 충돌하는 정책을 제시하고 있다.

- 다른 한편 녹색당과 자민당은 메르켈 정부 하에서 주요 정책과제로 삼기는 했으나 실질적으로 추진되지 못한 디지털화를 중점 아젠다로 공히 제시하고 있어 여기서 양당은 접점이 크다고 할 수 있다. 또한 이번 총선의 유권자 이동에 대한 분석에 따르면 양당이 청년세대의 지지를 주로 받고 있다는 점도 양당이 미래지향적인 변화를 함께 추진할 수 있는 여건을 제공하고 있다.

- 11월 24일 발표된 3당의 연정협상 결과를 볼 때, 아직 구체적인 부처 장관이 결정되고 정책 윤곽이 제시되길 기다려야겠지만, 연정에 참여하는 각 정당의 주요 의제가 일단 적절히 조합된 것으로 판단된다. 사민당의 '사회적 정의', 녹색당의 '지속가능성', 자민당의 '자유'라는 가치를 연정협상문의 부제로 제시하고 있다는 사실이 이를 우선적으로 보여주고 있다. 다만 증세를 반대하면서 친기업 노선을 추구하는 자민당이 재무부를 담당하는 것으로 결정되면서 사민당과 녹색당이 자민당에 과도한 양보를 한 것이라는 평가가 있다. 하지만 사민당은 총리와 함께 전통적인 노동·사회정책 부처를 맡고 녹색당은 기후변화대책 부서를 대폭 보강한 경제부와 외교부를 담당하기로 합의함으로써 상대적인 균형을 취했다고 볼 수 있다. 다만 신임 정부의 정책 전반을 기후변화대책과 연관하여 조정하려는 녹색당과 이로 인한 과중한 재정부담과 기업부담을 기피하는 자민당 사이에 갈등의 소지는 여전히 잔존한다고 볼 수 있다.

2. 대외관계 전망

가. 대외정책관련 제도 정비: '연방안보위원회'의 확대 개편

- 이번 독일 총선은 조세·재정 등 경제정책, 기후변화 및 환경 대책, 디지털화 등 국내정책을 주요 의제로 치러졌으며, 외교안보관련 대외정책이 중심 이슈로 등장하지 않았다.[6] 2017년 총선의 경우 2015년 대규모 난민유입으로 발생한 난민위기의 영향 하에서 이민·난민문제라는 국내정책과 대외정책을 포괄하는 의제가 선거 이슈의 하나였다. 그러나 2차 세계대전 후 유대인 학살, 주변국과 소련 침공에 대한 반성과 책임을 국가적 의무로 여기는 독일에서는 공세적 외교정책을 자제하는 '자제의 문화'가 일반적이다. 따라서 외교안보 문제가 총선의 주요 이슈로 등장하는 경우는 예외적이라 할 수 있다.

- 이런 상황에서 사민당을 제외하고 기민·기사연, 녹색당, 자민당이 적극적으로 제안하거나 기본적으로 동의하는 외교안보관련 제도 개선안이 있는데, 그것이 기존의 '연방안보위원회'(Bundessicherheitsrat)를 확대 개편하는 방안이다. '연방안보위원회'는 연방 내각 산하에 있으며 총리가 주재하고 외교부, 재무부, 내무부, 법무부, 국방부, 경제부, 경제개발협력부 장관 등이 참여하는 회의체로서 안보 및 국방 정책을 조정하고 무기수출 승인을 담당하는 기능을 하고 있다.

- 그러나 이 기구는 미중경쟁의 격화, EU 국방 안보의 자율성 제고의 필요성, 러시아의 안보위협 고조, 기후변화와 사이버안보 등 신안보 위협의 증가 등 변화하는 안보환경에서 독일의 '국가안보전략'을 마련하고 이를 통합적으로 추진하기에는 조직, 인원, 기능 등에서 한계가 있다는 비판이 그동안 계속 제기되어왔다. 독일에는 사실상 거시적인 '국가안보전략'을 수립하고 추진하는 것을 대외정책의 '자제의 문화' 차원에서 억제해왔다고 할 수 있다. 독일에서는 '대외무역정책'이 사실상 '대외정책' 전반을 대신하고 있다는 비판이 제기되었다. 이제 미중 전략경쟁의 심화와 함께 변화되는 안보환경에서 보다 적극적인 대외전략과 정책이 요구되고 있다. 특히 미국의 급속한 단독 결정으로 황급히 진행된 아프가니스탄 철수 경험은 독일에서 안보관련 콘트롤타워의 필요성을 다시금 일깨웠다고 할 수 있다.

---

6) 독일 총선에 대한 국내 분석으로는 이현진, "2021년 독일 총선 분석과 전망", KIEP 세계경제 포커스, (서울: 대외경제정책연구원 2021.9.28.), 전혜원, "2021년 독일 총선과 포스트-메르켈 독일", IFANS FOCUS IF 2021-16K, (서울: 국립외교원 외교안보연구소 Sep. 30. 2021). 이정진 심성은, "2121년 독일 총선 결과 분석", 국회입법조사처, (2121.10.15.), 참조.

• 선거 과정에서 기민당의 국방장관에 이어 라셰트 총리 후보가 '연방안보위원회'를 '국가안보위원회'(Nationaler Sicherheitsrat)로 확대 개편하자는 제안을 한 바 있다. 이를 통해 외교안보는 물론 경제, 무역, 개발협력, 국내안보 등을 총괄하여 국가안보전략을 수립하고 각 부처의 역할을 조정한다는 것이다.[7] 자민당도 이러한 확대 개편안을 의회에 제출하고 있으며, 녹색당은 이러한 제안에 열려있는 입장이다. 다만 사민당은 아직 유보적인 태도를 보여 왔다.[8]

• 하지만 독일의 주요 외교안보 싱크탱크는 '연방안보위원회'의 확대 개편,[9] 혹은 연방 의회에 '국가안보위원회'의 설치를[10] 차기 정부의 주요 정책과제로 제안하고 있다. 총선과정에서 보다 적극적인 외교안보 관련 정책을 내세웠던 녹색당과 자민당이 강력히 주장하여 그것의 실현 가능성이 높아졌다. 10월 15일 발표된 '신호등 연정'의 '사전모색대화 결과' 문서는 이러한 제도 개선의 방향을 제시하고 있다. 여기서 3당은 차기 정부의 외교안보정책에서 '부처를 넘어서 혼연일체가 되어 공동의 전략'을 마련하여 '국가안보전략'을 제시하겠다고 밝히고 있다.[11] 독일이 연방정부 차원에서 '국가안보전략'을 마련하여 발표하겠다는 것은 처음 있는 일이다.[12]

나. 대EU·프랑스관계

• 유럽연합 회원국들에게 독일 메르켈 총리의 퇴진은 16년 간 한 국가를 대변해왔던 수장이 단지 퇴진하는 것 이상의 의미를 지닌다. 그녀의 집권 기간은 독일에게 경제적 안정과 국제적 위상 강화를 가져왔다는 국내정치적 평가에 그치지 않는다. 메르켈은 여전히 회원국 간 이해관계의 상충과 갈등으로 어려움을 겪고 있는 유럽연합이 공동체를 유지해온 하나의 지주와 같은 역할을 해왔다. 이는 공식적으로 그녀가 마지막으로 참가한 EU 정상회의에서 다른 유럽의 지도자들이 내놓은 평가에서도 확인된다.

---

7) *Frankfurter Allegemeine Zeitung*, 2021.5.20.
8) 사민당의 유보적인 입장에 대해서는 Markus Kaim, "Auf dem Holzweg", Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), (2021.10.1.) 참조.
9) Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik d. V., Smarte Souveränität. 10 *Aktionspläne für die neue Bundesregierung*, DGAP Bericht Nr. 16, (Berlin: DGAP), (September 2021), pp. 22 참조.
10) Günther Maihold/ Stefan Mair/ Melanie Müller/ Judith Vorrath/ Christian Wagner, *Deutsche Außenpolitik im Wandel*, (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik), (September 2021), p. 67 참조.
11) "Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP", (2021). p. 12.
12) 11월 24일 발표된 연정합의문에는 '연방안보위원회'의 확대, 개편에 대한 언급은 없다. 다만 정부 출범 첫해인 2022년까지 '포괄적인 국가안보전략'을 제시한다는 계획을 발표하고 있어, 부처를 총괄한 외교안보전략 마련을 위한 조직구성은 예상할 수 있다.

• 샤를 미셸(Charles Michel) EU 정상회의 상임의장은 고별회의 석상에서 "메르켈이 없는 유럽현합정상회의는 바티칸이 없는 로마요, 에펠탑이 없는 파리다"라고 언급함으로써 메르켈이 EU통합에 갖는 의미를 한마디로 규정하고 있다. 사비어 베텔(Xavier Bettel) 룩셈부르크 총리는 메르켈을 '타협제조기'(Kompromissmaschiene)라고 칭하고 있는데, 이는 메르켈이 원대한 EU의 비전을 제시하며 이끌지는 않았지만 회원국 사이에서 타협점을 찾고 중재하는 데 탁월한 능력을 발휘한 점을 정확히 지적한 것이라 할 수 있다.[13)]

• 이번 독일 총선은 EU의 미래에 중요한 결과를 가져올 선거였다. 차기 독일 총리는 유럽 통합과 유럽의 전략적 비중을 강화시킬 것인가 아니면 그동안 점진적으로 끊임없이 지속되었던 유럽의 쇠퇴를 방조할 것인가라는 독일 대EU전략의 선택의 기로에 있다고 할 수 있다. 메르켈 총리는 그동안 유럽통합에 대해 미온적인 태도를 견지해왔다. 하지만 중국의 급격한 부상과 트럼프 시기 미국의 동맹 비(非)중시 경험 속에서 메르켈 시기 후반기는 뮌헨 안보회의에서 '유럽의 운명은 이제 스스로 개척해야 한다'는 발언으로 축약되는 '뮌헨 콘센서스'로 전환된다. 그것의 대외정책상 주 내용은 독일의 국제적 개입이 좀 더 일찍 왔어야 하고 실질적으로 추진되었어야 한다는 것이다.

• 이제 독일 신정부는 독일의 보다 적극적인 외교안보 정책 수립과 추진을 유럽 차원에서 요청하는 '베를린 콘센서스'를 마주하고 있다. 그것은 독일이 유럽의 가치에 대한 보다 원칙적인 입장을 새로운 지정학적 환경에서 유럽 가치를 옹호하는 데 필요한 전략 및 자원과 결합시킨다는 것이다.[14)]

• EU 차원에서 그것의 중요한 의제는 안보 측면에서 유럽군의 창설을 통한 '전략적 자율성'의 제고와 경제 측면에서 유럽재정 통합의 강화이다. 그동안 유럽 공동방위군의 창설은 NATO와의 역할 분담, 각 회원국의 주권 문제, 재원 마련 문제 등으로 지지부진한 상태를 면하지 못하고 있었다. '신호등 연정'에 참여하는 모든 정당이 '유럽군'의 창설을 정책과제로 제시하고 있어 차기 독일 정부는 이에 보다 적극적으로 나설 것으로 전망된다.[15)]

13) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, (2121.10.23.) 참조.
14) Piotr Buras/Jana Puglierin, "Beyond Merkelism: What Europeans expect of post-election Germany", European Council on Foreign Relations, (September 2021). 참조.
15) 연정합의문에는 '유럽군'에 대한 직접적 언급은 없다.

• 유럽 재정 통합의 강화는 그동안 독일 정부와 경제계가 금기시해왔던 EU 통합정책이다. 메르켈 정부 시기 독일은 2010년 유로존 재정위기 시 회원국이 부채를 나눠지는 재정통합에 강력히 반대한 바 있다. 그리고 마크롱의 강력한 EU 개혁안에 대해 메르켈이 그동안 미온적 태도를 보인 핵심적인 부분도 재정통합에 있었다고 할 수 있다.

• 그러나 여기에 중요한 변화가 있었는데, 2020년 7월 21일 EU 정상회의는 7,500억 유로 규모에 달하는 코로나19 피해 회복을 위한 재건기금에 합의한다. 중요한 것은 이 기금이 대출과 함께 보조금 형식으로 지급되며, 27개 회원국이 공동 보증하는 EU 채권으로 재원을 마련한다는 데 합의했다는 점이다. 이는 코로나19에 대한 대책에만 한정된 일시적 조치이기는 하지만 EU가 재정통합으로 가는 중요한 일보 전진이었다는 평가가 일반적이다.

• 사민당 총리 후보이자 현 재무장관인 숄츠는 마크롱이 제안한 재건기금안을 메르켈 총리를 설득하여 받아들이게 한 장본인이라며 이를 자신의 정치적 자산으로 삼고 있다. 이런 점에서 프랑스의 마크롱으로서는 개인적으로 밀접한 관계를 맺고 있을 뿐만 아니라 유럽통합에서 일정한 진전을 가져온 '사민당' 총리의 차기 독일 정부에 대해 기대를 가질 수 있을 것이다.[16] 프랑스는 2022년부터 유럽정상회의 순회 의장국으로서 EU의 '전략적 자율성' 제고 정책을 적극적으로 추진한다는 계획이며, 여기에 독일의 지지와 지원이 절실한 형편이다. 2022년 4월 대선을 앞두고 있는 마크롱 대통령으로서는 재선 가도에 독일 정부의 지원은 더더욱 절실하다고 할 수 있다.

• 그러나 프랑스와 남유럽 EU 회원국들이 차기 독일 정부에 대해 우려를 불식하지 못하는 사정도 있다. 자민당의 린드너 대표는 그동안 채무를 회원국이 공동 부담하는 재정통합에 대해 강력히 반대해왔다.[17] 결국 연정협상의 결과 린드너가 재무부를 담당하게 되어 남유럽 회원국의 우려가 있지만, 그는 협상결과 발표 후 언론과의 인터뷰에서 독일 연방정부의 입장은 3개 정당의 합의 하에 결정되며, 합의된 결과에 따라 유럽재정 정책을 전개할 것이라는 조심스러운 입장을 제시하고 있다. 실제 연정합의문에서 EU의 '경제·통화통합, 재정정책'을 서술하는 부분에서 독일 신정부는 '경제·재정통합을 강화, 심화'시키고자 하지만 이를 '채무능력을 유지하고

16) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, (2021.9.7.).

17) 린드만이 대변하고 있는 금욕적 재정정책이 유럽연합에 미칠 파장에 대한 우려는 국제적으로 제기되고 있다. Joseph E. Stiglitz/Adam Tooze, "It Would Be a Mistake to Grant Him His Wish", Zeit Online, (2021.10.27.), (https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-10/christian-lindner-finance-minister-traffic-light-coalition-koalition-critics-englisch/komplettansicht, 검색일: 2021.10.31.).

지속가능하고 기후에 친화적인 투자를 위한 경우에 한정'하고 있어, 다소 모호한 입장을 제시하고 있다.[18] 적어도 독일 신정부는 기존의 재건기금과 같이 한정적인 목적과 특정한 시한을 갖는 재정통합정책에는 이전 정부보다 더 열려있는 태도를 취할 것으로 예상된다고 할 수 있다.

다. 대미관계

• 차기 독일 정부의 대미정책은 메르켈의 대서양동맹 중시 정책을 계승할 것으로 예상된다. '신호등 연정'에 참여하는 정당 모두 강력한 대미관계를 독일 외교안보 정책의 근간으로 삼고 있다. 각 당의 공약집을 비교, 분석한 연구에 따르면 표현의 차이는 있지만 독일 대외정책에서 공고한 대미관계의 중요성은 공유된 인식이라 할 수 있다.

[표 2] 연정 참여 정당의 대미관계 규정

	'사민당'	'기민 기사연'	'녹색당'	'자민당'
대미관계 규정	대미관계의 새로운 시작이 필요, 공동의 민주적 가치를 바탕으로 유럽과 미국의 파트너십을 지속	미국은 우리의 가장 중요한 국제정치적 파트너	대서양 파트너십은 독일 외교 정책의 중심 기둥, 유럽 방식 프레임에서 다자주의적으로 명확한 공통 가치와 민주적 목표를 지향하도록 갱신되어야	대서양 동맹을 확신하고 미독 친선관계에 헌신

* 출처: Ulrike Franke, "Foreign and defence policy in the German election", European Council on Foreign Relations, (16 September 2021).

• 총선 과정에서 중국과 러시아의 반인권적 행위에 대해 비판하면서 미국과의 연대를 강조해온 녹색당의 베어복 공동 대표가 차기 정부의 외교부 장관으로 결정되면서 대미관계는 더욱 긴밀해질 것으로 전망된다. 이미 녹색당의 선거공약집이 이를 명시적으로 언급하고 있다. 독일은 '글로벌 인권 보호, 국제 법규범의 발전, 글로벌 군비 통제 및 군축, 규칙 기반 세계 질서,

18) "Mehr Fortschritt wagen. Bündniss für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit", pp. 132.

책임 있는 무역 정책 강화를 위해 미국과 공동 보조'를 취할 것이며, 여기에는 '권위주의 국가에 대처하는 방법에 대한 상호 협의'도 포함된다는 것이다.[19]

- 연정합의문에는 이러한 녹색당의 입장이 적극적으로 반영되고 있다. 합의문은 신정부가 "우리의 민주적 가치를 공유하는 나라들과 밀접히 연계하여" 다자주의 협력을 추진하겠다는 목표를 제시하고 있다. 그리고 여기서 중요한 것은 "권위주의적으로 통치되는 국가와의 체제경쟁과 민주주의적 파트너 국가들과의 전략적 연대"가 중요하다고 강조한다. 이어서 "대서양동맹이 중심 기둥이며 NATO가 우리 안보의 필수불가결한 부분"이라고 명시하고 있다.[20] 이로써 차기 독일 정부는 중국과 러시아와 같은 권위주의 국가에 대한 대응에서 미국이 원하는 유럽 측의 적극 동참 요구에 메르켈 정부보다 더 부응하고 공동보조를 취할 가능성이 높다고 할 수 있다.

라. 대중·러관계

- 연정 협상에 참여하는 모든 정당이 중국에 대한 EU 차원의 일반적 규정, 즉 협력자, 경쟁자, '체제 라이벌'이라는 규정을 따르며 중국에 대한 복합적 관계를 추구하고자 한다. 그러나 이제까지 메르켈 정부가 추진해왔던 '무역을 통한 변화'(Wandel durch Handel)라는 구호 아래 협력과 견제의 균형을 유지하는 방식에는 일정한 변화가 예상된다. 최근 중국의 일대일로 전략과 유럽 일부 지역에 대한 공세적 투자와 외교에 대해 독일에서 경계의 목소리가 높아지고 있었다. 여기에 신장 위그르족에 대한 인권탄압과 홍콩 국가 보안법 시행 등에 대한 EU의 제재에 대해 중국이 가중 제재가 더해지자 유럽과 독일의 중국에 대한 태도는 점차 강경해지고 있다.[21]

19) BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, *Bundestagswahlprogramm 2021*, (Berlin: BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN), (2021), p. 227 참조.

20) "Mehr Fortschritt wagen. Bündniss für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit", 위의 글, p. 143. 또한 합의문이 제시하고 있는 독일의 핵공유를 위한 전폭기 교체, 공격무기를 장착한 드론의 도입 등 그동안 사민당이 반대해왔던 입장의 변화도 미국 및 NATO와의 협력을 강화할 것으로 예상된다. 반면 중단거리 핵군축의 추진, '핵무기금지조약'(TPNW)에 옵서버 국가 자격으로 참여 추진 등과 같은 신정부의 계획은 향후 대서양동맹의 갈등 요인이 될 수 있다.

21) 독일의 대중정책의 변화 추이에 대해서는 Ying Huang, "Werte oder Interessen? Maximen deutscher und europäischer Chinapolitik", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7-8, (2021) 참조.

- 특히 녹색당은 중국에 대한 인권외교를 강화할 뿐만 아니라 경제정책에서도 대중 압박을 강화해야 한다는 입장이다. 가령 베어복 공동 대표는 중국 시장에서 정부 보조금을 받았거나 환경 기준이 없는 기업에 대해 부가세를 부과하고, 핵심기술 분야는 유럽에서 생산되도록 하여 중국에 대해 보다 주권의식을 갖고 강경하게 대응할 것을 요구하고 있다. 녹색당은 경제, 무역, 인권, 민주주의 등의 주제를 포괄하는 새로운 대중정책 수립을 제안하고 있다.[22]

- 이러한 차기 독일정부의 대중정책의 강성화 경향은 외교안보전략 싱크탱크의 새로운 정부에 대한 정책 제안에서도 확인할 수 있다. 최근 EU와 프랑스, 네덜란드, 독일 등이 인도태평양 전략을 발표하고 이 지역에 대한 군사활동을 확대해가고 있다. 독일도 향후 이 지역에 대한 관여를 확대한다는 계획인데, 이는 불가피하게 중국의 대응 행위를 가져올 것이고 그에 따라 독일의 경제이익에 불이익을 초래할 수 있는데, 이러한 희생은 일정 정도 감수해야 한다는 것이다.[23]

- 실제로 발표된 연정합의문을 보면 독일 신정부의 대중강경 자세는 분명하게 드러나고 있다. 합의문은 독일이 무엇보다 '인권과 국제법'에 기초하여 중국과 관계를 형성하겠다는 것을 분명하게 밝히고 있다. 그리고 대중관계에서 미국과 '긴밀한 조율'을 시도할 것이며 유사입장국들과의 협력을 통해 중국에 대한 '전략적 의존도'를 줄여가겠다는 입장을 제시하고 있다. 나아가 중국이 그동안 핵심적 이익, 혹은 내정의 문제로 금기시해왔던 신장의 인권, 홍콩의 '일국양제'의 유지, '민주적 대만의 국제기구 참여' 등을 공개적으로 언급하고 있다.[24] 이에 대해 중국 외교부 대변인은 즉각 중국 내부의 문제에 관여하지 말라면서 독일의 이전 정부가 하나의 중국정책을 준수해왔음을 강조하고 있다. 중국은 사민당 숄츠 총리가 전통적인 대중 우호 자세를 유지할 것으로 기대하고 있지만,[25] 연정합의문은 앞으로 독일 신정부의 대중관계가 강경해질 것임을 예고하고 있다.

22) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, (2021.8.15.), (2021.9.28.) 참조.
23) Günther Maihold/ Stefan Mair/ Melanie Müller/ Judith Vorrath/ Christian Wagner, 앞의 글, p. 129 참조.
24) "Mehr Fortschritt wagen. Bündniss für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit", 위의 글, pp. 156.
25) "China-Germany relations won't seriously derail despite small bumps", *Global Times*, (2021.11.26.) (https://www.globaltimes.cn/page/202111/1239975.shtml, 검색일: 2021.11.29.)

- 러시아에 대한 태도에 있어서도 사민당은 기존 메르켈의 입장을 계승하고 있는 반면, 녹색당과 자민당은 보다 강경한 입장을 제시하고 있다. 양당은 러시아의 크림반도 병합이후 내려진 대러 제재를 유지하며 군사적 긴장이 고조될 경우 제재를 강화해야 한다는 입장이다. 특히 베어복은 현재 완공된 러시아 가스관(Nord Stream 2)에 대해서도 사용 허가를 내주지 말아야 한다고 주장한다. '신호등 연정'의 사민당이 공약집에서 이에 관해 명확히 언급하고 있지 않지만, 전통적으로 사민당의 우호적인 대러관계를 고려할 때 가스관이 폐기되는 경우는 예상하기 어렵다. 발표된 연정합의문은 러시아 가스관에 대해 밝히고 있는 바가 없다. 현재 법적 미비의 문제로 승인을 지연시키다가 러시아에 대해 추가적인 의무 조건을 요구하고 이를 충족시키는 한에서 가동을 허락하는 방안이 예상된다.

Ⅳ. 시사점

- 16년 간 독일과 유럽에서 안정적인 리더십을 발휘해왔던 메르켈의 퇴진 이후 새로 출범한 '신호등 연정'은 대내정책에서는 강력한 기후변화 대책과 디지털화 정책 추진 등으로 상당한 변화를 가져올 것으로 예상된다. 대외적으로는 G20 정상회의에 메르켈 총리가 후임 총리 예정인 숄츠를 대동하고 각종 회의에 참석하는 모습을 보여줌으로써 독일 외교정책의 연속성을 과시하고 있다. 그러나 EU 및 유럽 주변국, 미국, 중국 등에 대한 정책에서 일정한 변화는 불가피할 것으로 예상된다.

- 숄츠가 메르켈보다 유럽통합에 보다 더 적극적인 태도를 보이는 한에서 EU 지도부와 프랑스 등은 환영하는 분위기라 할 수 있다. 다만 엄격한 재정정책을 고수하는 자민당이 재무부를 담당하게 되어 EU의 재정통합의 지연에 대한 프랑스와 남유럽 회원국들의 우려가 있다. 하지만 연정합의 이후 신임 재무장관으로 예정되어 있는 린드너 자민당 대표의 조심스러운 언급이나 특정한 목적의 재정통합을 열어놓고 있는 연정합의문은 독일 신정부의 유럽통합을 위한 행보가 메르켈 정부보다 적극적일 수 있다는 기대도 낳고 있다.

- 독일 신정부는 전통적인 대서양동맹을 더욱 강화, 심화시키면서 보다 긴밀한 미독관계를 추진할 것으로 예상된다. 특히 미국과 독일 사이에 대중 공동전선 구축에서 그동안 미온적 태도를 보여 왔던 메르켈 정부와 달리 차기 독일 정부가 미국과 긴밀한 조율 하에 대중관계를 형성하겠다고 밝히고 있는 점이 주목된다. 이러한 독일 외교정책의 변화는 독일과 중국 간의 관계는 물론 EU와 중국 간의 관계에도 영향을 미칠 가능성이 있다.

- 우리로서는 차기 독일 정부의 국내정책의 중점이 기후변화 대책과 디지털화에 주어져 있는 만큼 관련 분야에서 우리와 협력할 접점이 많다고 할 수 있다. 대외정책에서는 독일이 그동안 포용적인 인도태평양 전략에서 전환하여 공세적인 정책전환을 시도할 경우 중국과의 마찰이 예상되며, 그만큼 독일의 한국과의 협력에 대한 요구는 증가할 것으로 예상된다. 이미 연정 합의문은 호주, 일본, 뉴질랜드와 함께 한국을 '가치파트너'로 거론하며 긴밀한 관계를 구축하겠다고 밝히고 있다.[26] 한국은 대만과 함께 EU 및 독일의 인도태평양 전략에서 그 비중이 급속히 높아져가고 있는 대상이라는 점을 고려하여 대유럽, 대독일 정책을 정비할 필요가 있다.

26) "Mehr Fortschritt wagen. Bündniss für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit", 위의 글, p. 157.

참고문헌

김면회, “독일 중도정당의 쇠퇴와 유권자 양극화에 관한 연구: 정당파편화, 사회경제 및 지역 요인을 중심으로”, 『유럽연구』 제37권 2호 (2019 여름).

김면회, “유럽정치의 최근 동향과 정당체제의 변화”, 『유럽연구』 제35권 3호 (2017 가을).

이정진·심성은, “2121년 독일 총선 결과 분석”, 국회입법조사처, (2121.10.15.).

이현진, “2021년 독일 총선 분석과 전망”, KIEP 세계경제 포커스, (서울: 대외경제정책연구원 2021. 9.28.).

전혜원, “2021년 독일 총선과 포스트-메르켈 독일”, IFANS FOCUS IF 2021-16K, (서울: 국립외교원 외교안보연구소 Sep. 30. 2021).

Arbeitsgruppe ‘Zukunft der Volksparteien’, *Volk- und Grossparteien in der Deutschland und Europa*, (Berlin: Konrad Adenauer Stiftung), (2012).

BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, *Bundestagswahlprogramm 2021*, (Berlin: BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN), (2021).

Deutscher Bundestag, “Volksparteien – Begriffsbestimmung und interne Entscheidungsabläufe”, Wissenschaftliche Dienste, WD1-3000-003/14, (2016).

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik d. V., *Smarte Souveränität. 10 Aktionspläne für die neue Bundesregierung*, DGAP Bericht Nr. 16, (Berlin: DGAP), (September 2021).

“Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP”, (2021).

Piotr Buras/Jana Puglierin, “Beyond Merkelism: What Europeans expect of post-election Germany”, European Council on Foreign Relations, (14 September 2021).

Ulrike Franke, “Foreign and defence policy in the German election”, European Council on Foreign Relations, (16 September 2021).

Ying Huang, “Werte oder Interessen? Maximen deutscher und europäischer Chinapolitik”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7-8, (2021).

Markus Kaim, “Auf dem Holzweg”, Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), (2021.10.1.).

Günther Maihold / Stefan Mair / Melanie Müller / Judith Vorrath / Christian Wagner, *Deutsche Außenpolitik im Wandel*, (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik), (September 2021).

"Mehr Fortschritt wagen. Bündniss für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit". (2021.11.24.)

Joseph E. Stiglitz/Adam Tooze, "It Would Be a Mistake to Grant Him His Wish", Zeit Online, (2021.10.27.), (https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-10/christian-lindner-finance-minister-traffic-light-coalition-koalition-critics-englisch/komplettansicht, 검색일: 2021.10.31.).

Piotr Buras/Jana Puglierin, "Beyond Merkelism: What Europeans expect of post-election Germany", European Council on Foreign Relations, (September 2021).

Abstract

German Election and Foreign Policies of the New German Government

Han, Seung Wan
(Institute for National Security Strategy)

A general election was held in Germany to mark a new era after the end of 16 years of Merkel period. Although it is a small difference in the election results, negotiations are underway between the Social Democratic Party, the Green Party and the FDP. The new German government is expected to move away from passive and restrained attitudes externally and implement more active foreign policies. The new Prime Minister of the Social Democratic Party is expected to be more active in European integration than Merkel. However, if the FDP, which adheres to strict fiscal policy, takes charge of the Ministry of Finance, the way to fiscal integration of the EU may be far away. Closer US-German relations are expected, and the next German government is likely to try to change from its lukewarm attitude toward building a joint front to China. At the same time, in relations with China, traditionally, the prime minister decides relations with China, but there is a possibility that it will be strained by the hard-line attitude of the Green Party and the FDP.

Keywords: German Election, EU Foreign Policy, US-Germany Relation, Germany-France Relation, China-Germany Relation

INSS 전략보고

December 2021. No.151

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr