

이슈브리프 291호
(2021. 9.29)

독일 총선 결과와 향후 대외정책 전망

제291호

한승완 외교전략연구소



국문초록

독일과 EU는 물론 전세계적으로 주목을 끌었던 독일 총선은 중도 좌파 정당인 사민당이 1.6%의 박빙의 차이로 중도 우파 정당인 기민·기사연에 대해 승리하는 결과로 끝났다. 양대 국민정당이 더 이상 좌우 대연정을 하지 않겠다고 공언하고 있어 어떤 형태든 다른 2개의 주니어 파트너와 함께 정부를 구성하는 연정 협상을 벌일 수 밖에 없는 상황이 되었다. 이념과 노선을 달리하는 3당간 연정 협상은 앞으로 상당 기간 진행될 것으로 예상되어, 최소한 연말까지는 임기를 종료한 메르켈 총리가 직무를 대행할 것으로 예상된다.

차기 정부의 대외관계를 보면, 프랑스로서는 사민당 중심의 연정에 대한 기대가 크다고 할 수 있다. 사민당 총리 후보인 솔츠가 마크롱의 과감한 EU 개혁 드라이브에 더욱 손발을 맞춰 줄 가능성이 높기 때문이고, 내년 대선을 앞둔 마크롱 대통령으로서는 이러한 지원이 절실하기 때문이다. 미국으로서는 대외정책에서 차기 독일 정부의 연속성을 예상하는 가운데 어떤 연정이 성립하든 녹색당의 대중 강경 노선이 독일 대외정책에 대변되기를 기대하고 있다. 녹색당은 독일이 러시아는 물론 중국의 인권탄압과 비민주주의적 행태에 대해 비판과 견제를 강화해야 한다고 주장해왔기 때문이다.

반면 중국은 중국과의 경제 협력에 심혈을 기울여왔던 메르켈 총리가 퇴임하는 것이 아쉬울 수 밖에 없다. 차기 정부의 총리가 독일 경제에서 중국 요인의 중요성을 고려하여 녹색당을 통제함으로써 가능한 한 메르켈의 '협력과 견제의 양면전략'을 추구하도록 외교적 노력을 기울일 것으로 예상된다. 우리로서는 차기 독일 정부의 대중정책의 강성화에 대비할 필요가 있다.

핵심어 : 독일 총선, 독일의 대외정책, 독불관계, 미독관계, 중독관계

독일 총선 결과와 향후 대외정책 전망

한승환 (외교전략연구소)

독일 총선 결과와 의미

민주주의 서구 국가에서는 유례가 없는 16년이라는 장기간 동안 집권하며 독일과 유럽은 물론 세계적으로 자유주의 질서의 안정적 리더십을 대변해왔던 메르켈 시대가 가고 후임을 결정하는 독일 총선이 9월 26일 치러졌다. EU 최대 경제대국이며 브렉시트로 영국이 탈퇴한 상황에서 프랑스와 함께 사실상 EU를 이끌어왔던 독일의 포스트 메르켈 리더십을 결정할 이번 총선은 전세계의 주목을 끌었다.

선거가 열리는 당해에 주요 정당의 지지율이 요동을 친 것도 전례 없는 일이다. 선거일 3개월 전인 7월까지만 해도 기민·기사연(CDU·CSU)의 안정적인 승리가 예상되었으나, 이후 사민당(SPD)의 급격한 지지율 상승과 함께 전세는 역전되었다. 선거일 까지 기민·기사연의 숨가쁜 추격전이 벌어졌지만 상황을 다시 뒤집지는 못했다. 선거 결과를 보면 사민당 25.7%, 기민·기사연 24.1%, 녹색당(Die Grüne) 14.8%, 자민당(FDP) 11.5%, 대안당(AfD) 10.3%, 좌파당(Die Linke) 4.9%의 지지를 획득했다.

이로써 통상적으로 30%대의 지지를 받으며 독일 정치의 중도 우파와 중도 좌파를 대변해왔던 양대 정당이 이제 모두 더 이상 ‘국민정당’이라는 이름값을 하지 못하게 되었다. 사민당이 20%대가 아니라 10%대로 떨어진 것은 어제오늘의 일이 아니었지만, 이제 기민·기사연조차 20%대로 떨어지게 되었다. 결국 유럽 정치에서 정치안정을 보장하는 것으로 여겨졌던 ‘국민정당’이 이제 마지막으로 독일에서도 사라지게 되었다. 사민당이 총리 후보 솔츠에 대한 개인적인 지지 덕분에 1.6% 차이의 박빙으로 승리하기는 했지만, 향후 독일에서도 ‘국민정당’의 시대가 돌아오리라 기대하기는 어려운 것으로 보인다.

‘국민정당’ 체제가 사라졌다는 것은 이제 단독 혹은 2개 정당이 연합하여 정부를 구성하는 시대가 끝났다는 것을 의미한다. 중도 우파 정당이나 중도 좌파 정당이 직접 양자 대연정을 구성하는 경우를 제외하면 일반적인 연정 형태는 좌우 각각의 ‘국민

정당'이 자민당이나 녹색당을 주니어 파트너로 연정을 구성하는 것이었다. 그러나 이제 대연정을 제외하고는 어떤 방식으로든 3개 정당이 연정을 구성해야 의석 과반 이상을 차지하게 되었다.

양대 좌우 '국민정당'이 더 이상 대연정을 하지 않는다고 공언한 이상, 가능한 정부 구성은 사민당 + 녹색당 + 자민당의 연정이거나 기민·기사연 + 녹색당 + 자민당의 연정이다. 결국 좌우 국민정당에서 총리가 나오겠지만, 누가 총리가 되느냐는 역설적 이기도 주니어 파트너인 녹색당과 자민당의 선택에 달리게 되었다. 박빙의 차이로 승패가 갈린 이번 총선 결과를 두고 현재 사민당이나 기민·기사연이나 서로 정부를 구성하겠다고 나서고 있다. 이런 상황에서 두 주니어 파트너가 본격적인 연정 협상에 앞서 양자간 탐색대화를 나누겠다는 입장이다.

현재 주요 정당은 크리스마스 이전에 연정 협상을 종결하고 차기 정부를 출범하겠다는 계획이지만, 이러한 일정표는 낙관적 전망이라는 평가가 많다. 2017년 총선에서도 연정 협상은 수개월을 끌었던 경험이 있다. 이념과 노선에서 접점을 찾기 쉽지 않은 3개 정당이 협상을 벌이는 이번에는 최악의 경우 올해를 넘겨 협상이 진행되는 상황도 배제할 수 없다. 다만 코로나19와 그로 인한 경제, 사회적 후유증이 심각한 상황이 신속한 연정 협상을 강제할 것이라고 예상된다. 협상이 길어 질 경우 앞으로 상당 기간 공식적으로 임기를 종료한 메르켈 총리가 직무대행으로 역할을 할 것으로 전망된다. 따라서 10월 G20 정상회의, 11월 글래스고 기후회의 등과 같은 국제정치 일정에 메르켈이 참석할 것으로 예상된다.

차기 독일 정부의 대외정책 전망과 시사점

대외적 측면에서 볼 때 이번 독일 총선은 우선 EU의 미래에 중요한 결과를 가져올 전망이다. 메르켈 총리의 후임자는 유럽 통합과 유럽의 전략적 비중을 강화시킬 것인가 아니면 점진적이고 지속적으로 진행된 유럽의 쇠퇴를 방조할 것인가의 선택의 기로에 있다고 할 수 있다. 그동안 메르켈 총리는 마크롱 프랑스 대통령의 EU개혁에 대한 과감한 전략적 제안들에 대해 미온적 태도를 보이거나 답을 회피해왔다. 또한 메르켈에게는 미국, 중국, 러시아에 대한 유럽의 장기 대외전략의 비전이 부재했다고 할 수 있다. 메르켈은 마크롱의 강력한 유럽 통합에 대해 거리두기를 하면서 유럽의 적극적인 대외전략 수립에 대해 전후 전통적인 독일외교의 '자제'의 태도를 견지해왔다고 할 수 있다.

반면 사민당의 총리 후보인 솔츠는 독일 재무장관으로서 코로나19 확산을 기회로 메르켈 총리를 설득하여 유럽의 경제, 재정통합을 밀어붙인바 있다. 그는 마크롱과 밀접한 관계를 맺어오고 있다. 물론 마크롱이 기민·기사연의 라셰트 후보와도 긴밀한 관계를 갖고 있지만 솔츠의 총선 승리는 마크롱에게 자신의 내년 재선에 빛을 던져 주는 것으로 간주될 것이다. 마크롱과 메르켈의 유럽 쌍두마차가 마찰은 없었지만 속도가 잘 맞지 않았다면 마크롱과 솔츠의 쌍두마차 체제에서는 양국 관계가 호전되리라는 기대가 높기 때문이다.

미국으로서는 기민·기사연 중심의 3당 연정이든 사민당 중심의 3당 연정이든 대외 정책에서 메르켈 정부와의 연속성을 예상하고 있다. 다만 어느 연정이든 녹색당의 베어복 녹색당 공동 대표가 원하는 바대로 외무장관을 맡게 될 경우, 미국 바이든 행정부는 대중·대리정책에서 중요한 원군을 기대할 수 있을 것이다. 베어복은 바이든 행정부의 우려에도 불구하고 메르켈이 강행했던 새로운 러시아 가스관 공사(nord stream 2)에 대해 비판적일 뿐만 아니라, 중국과 러시아의 인권탄압과 비민주주의적 행태에 대해 독일이 더 적극적으로 비판과 견제를 가해야 한다는 입장이기 때문이다. 대서양동맹의 유럽 국가들이 보다 단합하여 미국의 대중견제 노선에 동참하기를 원하는 바이든 행정부로서는 연정 협상의 결과 설사 베어복이 외교를 담당하지 않게 되더라도 녹색당의 대중·대리 강경 노선이 반영된 차기 독일 정부의 대외정책에 대한 기대가 높을 수 밖에 없을 것이다.

이에 반해 중국과 러시아에게 차기 독일 정부에서 베어복 외무장관의 등장은 부담스러운 입장이라 할 수 있다. 특히 16년의 집권 기간 동안 12차례나 중국을 방문하며 양국 경제협력을 강화해온 메르켈 총리는 중국으로서는 서구 지도자 가운데 ‘실용적이고 균형 잡힌’ 지도자로서, 긴장도 있었지만 대부분의 경우 중요한 협력 파트너였다. 어떠한 연정체제에서든 녹색당의 대중 강경 노선을 피할 수 없다면, 중국과 러시아가 바라는 최상의 단기적 시나리오는 독일 신정부의 연정 협상이 난항을 겪어 가능한 지연되는 것이다. 독일 리더십의 공백은 EU 핵심국 내부에서 리더십의 불안정이라는 위험 요소도 있지만 서유럽 대륙에서 바이든 대외정책의 지원군 합류가 그만큼 늦어진다는 것을 의미하기 때문이다. 또한 장기적으로는 ‘독일에 대한 중국 경제의 중요성을 잘 인지하고 있는’ 중도 우파나 중도 좌파 정당의 총리가 기존 메르켈 정부가 추진해왔던 ‘협력과 견제의 양면전략’의 연속성을 보장해주기를 기대하고 이를 위한 외교적 노력을 기울일 것으로 예상된다.

메르켈 총리가 그동안 유럽에서 미국의 중국 견제가 미중간 ‘신냉전’으로 악화되는 것을 계속 우려하면서 ‘협력과 견제의 양면전략’ 혹은 ‘무역을 통한 변화’ 노선을 추구해왔던 것이 우리의 전략적 고민에 대해 시사하는 바가 많았다. 차기 독일 정부가 이를 전면적으로 수정하지는 않겠지만, 우리로서는 향후 독일 대중정책의 강성화를 대비한 고민이 필요하다고 할 수 있다. 다른 한편 차기 정부를 구성할 정당 모두가 핵심적 과제로 제시하고 있는 대내정책 중에서 특히 기후변화 대응과 관련된 기술, 디지털화 등에서 협력을 확대, 심화할 수 있는 기회가 마련될 것으로 기대된다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.