내일을 여는 국민의 국회

제1881호

이슈와 논점

발행일 2021년 10월 15일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

2021년 독일 총선 결과 분석

이정진*·심성은**

2021년 9월 26일 실시된 독일 총선 결과 사민당이 25.7%로 206석을 얻어 1위를 차지했다. 이번 총선은 16년간 집권한 기민/기사련의 메르켈 총리 후임자를 선출하는 선거로 관심으로 모았으며, 향후 연정 구성에 따라 새로운 총리가 결정될 것이다. 이번 총선에서는 유권자들의 지역별·교육수준별·연령별 지지에서도 변화가 나타났다. 향후 연정 구성에 따라 기후, 난민, 미·중 관계, 안보 정책 등에서 변화가 있을 것으로 전망된다.

1 서론

2021년 9월 26일 독일 총선이 실시되었다. 선거 결과 사민당이 집권 기민/기사련을 근소한 차이로 승리함에 따라 독일 정치에 변화가 있을 것으로 예상된다.

이번 총선은 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리의 16년 장기 집권이 종결되면서 독일정치의 리더십 변화가 이루어지는 선거라는 점에서 주목을 받았다. 또한 기민당 중심의 대연정이 종료되고 새로운 연정이 형성될 것으로 전망되고 있어 향후 독일의 국내 정책 뿐 아니라 난민과 외교안보 정책에서도 변화가 있을 것으로 예상된다. 이하에서는 독일 총선의 결과와 의의에 대해 살펴보고 향후 독일의 국내외 정책 변화를 전망하고자 한다.

2 총선 결과

(1) 정당별 득표율과 의석수

2021년 9월 27일 발표된 독일 연방하원선거 잠정 결과에 따르면, 사민당이 25.7%로 206석을 얻어 1위를 차지하면서 16년간 지속된 기민/기사련 장기집권 교체의 발판을 마련하였다. 기민련은 18.9%의 득표율로 2위를 차지하였지만 자매정당인 기사련의 득표율을 더할 경우 집권 기민/기사련은 총 득표율 24.1%로 사민당에 근소한 차로 패배하였다.

독일 하원의 총 의석은 기존 709석에서 735석으로 26석이 증가될 것으로 예상된다. 독일은 연동형 비례제를 채택하고 있으며, 비례성을 확대하기 위해 초과의석과 보정의석을 부여하고 있다. 이러한 선거제도로 인해 총의석이 선거결과에 따라 변하며 최근 점차 증가되는 경향을 보인다.[1)]

1) 지역구의석이 정당투표 결과에 따른 배분의석을 넘는 경우 해당 지역구의석을 초과의석(overhang mandate)으로 인정하기 때문에 총의석이 늘어나게 된다. 또한 초과의석으로 인해 득표율과 의석수가 불비례되는 것을 보정하기 위해 득표율보다 의석율이 낮은 정당에게 보정의석을 부여한다. 이러한 독일의 선거제도는 비례성을 높인다는 장점이 있지만 의석 수의 증가라는 문제점이 지적된다.

* 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관, 02-6788-4533, chaorum@assembly.go.kr
**정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관, 02-6788-4529, shimsungeun@assembly.go.kr

[표 1] 2021 독일 총선 결과

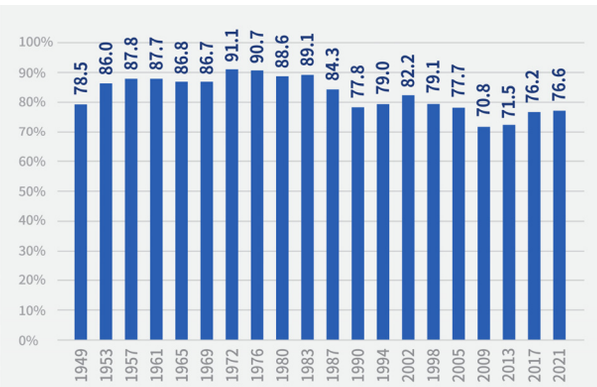
	사민당 (SPD)	기민/ 기사련 (CDU/SSU)	녹색당 (Greens)	자민당 (FDP)	대안당 (AfD)	좌파당 (Left)	남슐레스비히 선거인동맹 (SSW)	기타	계
정당 투표 득표율	25.7%	24.1%	14.8%	11.5%	10.3%	4.9%	0.1%	8.6%	100%
의석수	206	196	118	92	83	39	1		735
2017년 총선결과	153	246	67	80	94	69	0		709
의석수 증감	+53	-50	+51	+12	-11	-30	+1		+26

출처: 독일 연방선관위 홈페이지(최종 검색일: 2021.9.29.), 〈https://bundeswahlleiter.de/en/index.html〉.

(2) 투표율

2021년 총선 투표율은 76.6%를 기록하였다. 총선 투표율은 2009년 최저점인 70.8%를 기록한 이후 지속적으로 상승 추세를 보이고 있다. 이는 유권자들의 독일 정치에 대한 관심이 회복되고 있다는 증거로 해석될 수 있다.

[그림 1] 2021 독일 총선 투표율 추이



출처: Statista(최종 검색일: 2021.9.29.), 〈https://www.statista.com/statistics/753732/ german-elections-voter-turnout/〉; Bundeswahlleiter(최종 검색일: 2021.9.29.), 〈https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/2d1aaf94-71d7-4426-ab34-94b3dfaa88d4/btw21_arbtab1.pdf〉.

(3) 새로운 연정의 구성과 리더십 변화

독일은 2005년 이후 기민련의 앙겔라 메르켈이 16년간 최장수 총리로 집권하였으며, 이번 총선은 메르켈 이후 독일을 이끌어갈 새로운 총리를 선출하는 선거로 관심을 모았다. 총선 이전에는 사민당, 기민련, 녹색당 대표가 각축을 벌였으나 선거 결과 1위를 차지한 사민당의 숄츠(Olaf Scholz)와 2위를 차지한 기민련의 라셰트(Armin Laschet)가 주요 총리 후보로 거론된다.

독일의 총리는 의회 다수당의 대표가 맡게 되며, 의회 과반의석을 차지한 정당이 없는 경우 연정을 주도한 정당의 대표가 총리로 선출된다. 이번 총선에서 거대 양당인 사민당과 기민/기사련이 박빙의 선거 결과를 보인 만큼, 이들 정당을 중심으로 한 연정협상은 치열하게 전개될 것으로 전망된다. 다양한 연정 조합이 예상되는 가운데 사민당은 녹색당, 자민당과 연정협상을 추진하고 있다. 사민당과 녹색당은 재산세 도입과 소득세 인상, 최저임금 인상을 추진하려고 하지만, 자민당은 반대 입장을 보이고 있어 의견조율이 필요하다.

[표 2] 예상 가능 연정

연정유형	구성	의석수
신호등연정	사민·녹색·자민	416
자메이카연정	기민/기사련·녹색·자민	406
대연정	사민·기민/기사련	402
진보대연정	사민·녹색·좌파	363
적녹연정	사민·녹색	324
케냐연정	사민·기민/기사련·녹색	520

이번 선거 결과, 거대 양당을 중심으로 중소정당이 포진한 현재의 '분절화된 다당제' 구도에서 연정파트너간 이견을 조율하고 절충점을 찾는 연정협상 과정은 순탄치 않을 것으로 전망된다. 연정협상이 장기화될 경우 총리 선출도 지연될 가능성이 있다.

3 선거 결과 분석

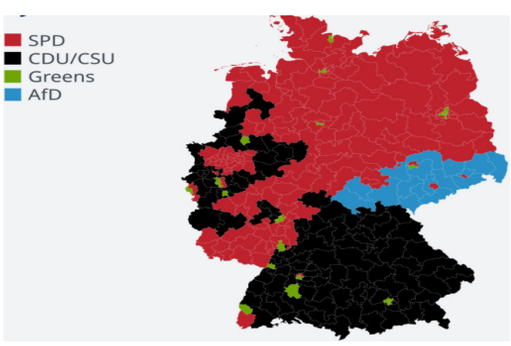
(1) 정당 지지율의 급변

이번 총선 캠페인 기간에는 기민당과 사민당, 녹색당 지지율 변동폭이 유난히 컸다. 2021년 2월부터 기민당 지지율은 하락하고, 녹색당 지지율이 상승했으며, 8월 말 이후에는 사민당 지지율이 급등하여 1위로 올라섰다.[2] 이러한 지지율 변화는 메르켈을 대체할만한 후보가 부재한 상황에서 유권자들이 기민련에서 다른 정당으로 지지 정당을 바꾸면서 생긴 결과라고 할 수 있다.

(2) 유권자 성향의 변화

이번 총선 결과는 각 정당 지지자들의 지역별·사회적 성향이 변화하고 있음을 보여주었다. 우선 지역별로 보면 구동독의 우파 성향이 약화되었다. 2017년 총선 당시 구동독은 기민당 지지자들이 다수였으나 2021년에는 사민당이 우세했다. 기민/기사련은 기사련이 활동하는 독일 동남쪽의 바이에른주와 기민련이 강세인 남서쪽 및 서쪽 일부 지역에서만 승리를 거두는 데 그쳤다. 대안당은 의석수가 감소했지만 동부 지역 기반은 계속 유지할 수 있었다.

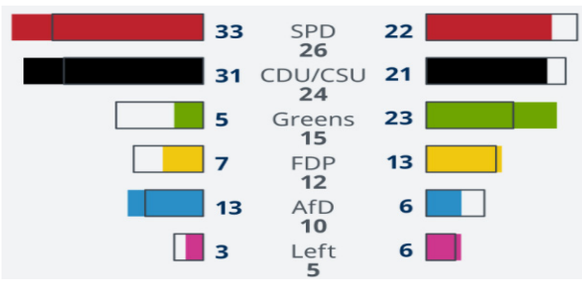
[그림 2] 2021년 총선의 2차 투표 결과[3]



출처: Christoph Hasselbach, "Germany's election results: Facts and figures", *DW*, 2021.9.28.

이번 총선에서는 정당 지지자들의 사회적 성향에도 변화가 있었다.[4] [그림 3]은 2차 투표(정당 명부 투표) 시 각 정당 지지자들의 교육수준을 보여준다. 사민당과 기민/기사련은 고졸 이하의 유권자가 많았던 반면, 녹색당은 전문대졸 이상의 비율이 높았다. 이는 고등교육을 받은 유권자들이 기후 및 환경 이슈에 대해 민감한 반면, 고졸 이하의 유권자들은 기존 정당과 대안당을 더 지지했음을 보여준다.

[그림 3] 정당별 유권자 교육수준

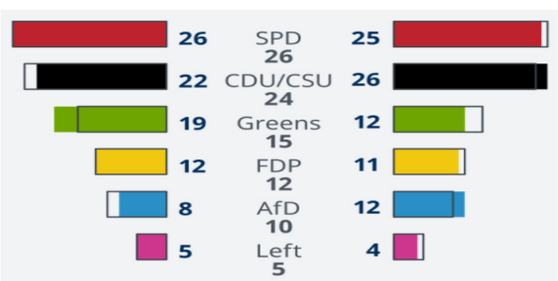


설명: 왼쪽은 각 정당 득표율 중 고졸 이하 유권자 비중, 오른쪽은 전문대졸 이상 유권자 비중임. 각 정당의 박스는 전체 선거 결과 중 각 정당의 득표율 비중.

출처: Christoph Hasselbach, "Germany's election results: Facts and figures", *DW*, 2021.9.28.

세계대전 이후 기민/기사련은 농촌 등 시골 지역을 지지 기반으로 했으며 사민당과 자민당은 도시 유권자들로부터 많은 지지를 받아왔다. 하지만 이번 선거에서는 주요 정당의 지역별 유권자의 비중 차이가 감소했다. 기민/기사련은 여전히 농촌지역 유권자 비중이 다소 높았지만, 이전 선거에 비해서는 농촌지역 비중이 감소했다.

[그림 4] 정당별 도농 유권자 비중



설명: 왼쪽은 각 정당 득표율 중 도시지역 유권자 비중, 오른쪽은 농촌지역 유권자 비중임.

출처: Christoph Hasselbach, "Germany's election results: Facts and figures", *DW*, 2021.9.28.

2) 출처: Politico, Polls of Polls. Germany(최종 검색일: 2021.10.6.), 〈https://www.politico.eu/europe-poll-of- polls/germany/〉.

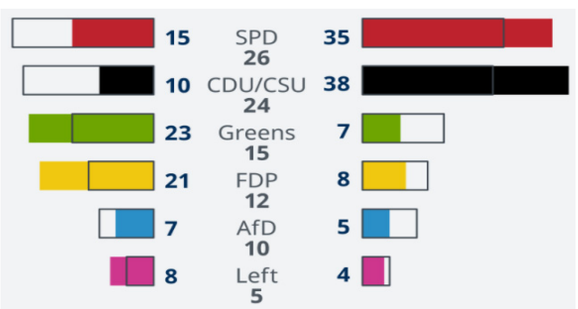
3) 독일 선거 제도는 1인 2투표제로 지역구 의원 선출을 위한 제1투표, 정당명부 투표를 통한 제2투표로 구분됨.

4) Christoph Hasselbach, "Germany's election results: Facts and figures", DW, 2021.9.28.

반면 사민당과 자민당은 도농간 지지율 차이가 거의 없었으며, 녹색당은 상대적으로 도시지역에서 지지율이 높았다.

연령별 정당 선호도 차이도 컸다. 기민/기사련과 사민당은 70세 이상의 고령층 비중이 각각 38%, 35%, 25세 이하는 10%, 15%에 불과해 고령층 정당임이 재확인되었다. 반면 녹색당과 자민당, 좌파당은 25세 이하 유권자들의 지지를 받았다.

[그림 5] 정당별 25세 이하와 70세 이상 유권자 비중



설명: 왼쪽은 각 정당 득표율 중 25세 이하 유권자 비중, 오른쪽은 70세 이상 유권자 비중임.
출처: Christoph Hasselbach, "Germany's election results: Facts and figures", *DW*, 2021.9.28.

4 향후 정책 전망

향후 기후, 난민, 미국·중국과의 관계, 안보 정책 등에도 변화가 있을 것으로 전망된다. 연정 결과에 따라 정책 방향이 달라질 수 있으므로 본고에서는 예상가능한 연정별 정책 방향을 살펴보고자 한다.[5)]

첫째, 신호등 연정이 구성될 경우 세 정당의 공약은 여러 면에서 차이가 있지만 의석수가 많고 상대적으로 공약이 유사한 사민당과 녹색당 위주로 정책이 재편될 수 있다. 경제면에서는 사민당과 녹색당 공약에 따라 고소득자 최고세율이 현 45%에서 3%p 더 인상될 수 있다. 탄소배출제로 시한은 사민당이 주장하는 2045년이나 녹색당의 2030년 사이에서 정해질 확률이 크다. 난민 정책은 보다 유화적인 정책이 실행될 것으로 보인다. 대외정책에서는 세 정당 모두 미국과의 동맹에 긍정적이며, 중국에 대해서는 체제 라이벌인 동시에 경쟁적 파트너도 될 수 있다는 현실주의적 입장을 취하고 있다. 또 독일 연방군의 현대화와 NATO 내 역할 강화, EU 공동군 창설 등이 논의될 가능성이 있다.

둘째, 사민당·녹색당·좌파당 등 진보 정당로만 구성된 진보대연정이 구성된다면 메르켈 정부 때보다 급진적인 정책이 실행될 수 있다. 고소득자 최고세율이 상승하고 탄소배출제로 실현 시한은 녹색당과 좌파당의 2030년과 사민당의 2045년 사이로 정해질 것으로 보이며, 난민정책은 친난민 성향이 강해질 수 있다. 대외정책 면에서는 미국과 중국과의 관계는 신호등 연정과 유사할 것으로 보인다. 안보 정책기조는 신호등 연정과 비슷하지만 좌파당이 연방군의 해외 파병과 EU 공동군대에 반대하고 있어 병력 강화 등이 어려울 수 있다.

셋째, 사민당 주도의 대연정이 수립될 경우 메르켈 정권의 정책과 연속성이 높아질 수 있다. 단 일부 분야에서는 사민당이 지지하는 정책 방향이 우선시되는 등 사민당 위주의 정책으로 방향이 선회할 수 있다. 우선 기민/기사련이 공약한 기업세 감축 등 친기업적 정책에 제동이 걸릴 수 있다. 또 사민당은 전통적으로 개방적인 난민과 이민정책을 옹호해왔기 때문에 난민 정책이 보다 적극적으로 바뀔 수 있다. 탄소배출제로 시한은 사민당과 기민/기사련 모두 2045년으로 잡고 있기 때문에 기후 정책에서는 큰 이견이 없을 것으로 평가된다. 대외관계에서는 메르켈 정부 시기에 비해 미국, 중국, 러시아에 대한 입장이 비슷하게 유지될 것으로 보이며, 독일 연방군 강화와 EU 공동군 창설도 논의될 수 있을 것으로 전망된다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

5) Ulrike Franke, "Foreign and Defence Policy in the German Election", European Council on Foreign Relations, 2021.9.16.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-6788-4510
발간등록번호 31-9735006-000619-14
ISSN 2005-744X
국회입법조사처