분권과 협치: 독일 연정의 가능성과 한계

- 독일 난민을 둘러싼 연방수상과 내무장관의 대립을 계기로 -

독일 자를란트 대학교 행정법 박사과정 한민지

들어가며

난민정책을 둘러싸고 독일의 기독민주당(Christlich Demokratische Union Deutschlands: CDU)과 기독사회당(Christlich-Soziale Union in Bayern: CSU)이 한바탕 큰 홍역을 치렀다. 그간 난민과 관련하여 포용적 정책노선을 추구하던 독일 수상이자 기민당의 대표인 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리와 연정 파트너인 기사당의 호르스트 제호퍼(Horst Seehofer) 내무장관의 견해차이가 좀처럼 좁혀지지 않았기 때문이다. 제호퍼 내무장관은 메르켈 총리의 난민 포용 정책을 강하게 비난하며 해당 정책노선의 변경을 요구하였다. 이와 같은 기민당과 기사당의 분쟁이 독일 내 큰 이슈가 된 것은 난민정책 그 자체보다는 양 정당의 연합전선이 해체될 것인가 하는 문제 때문이었다. 이는 단순히 기민/기사연합(이하 기민련)의 해체만을 뜻하는 것이 아니라 연정이라는 지지대를 바탕으로 총리직을 유지해오던 메르켈 내각의 붕괴 가능성을 시사한다는 점에서 그 의미가 더 컸다.

이하에서는 해당사안을 이해하기 위해 독일의 정부 구성의 특징과 정부 구성의 한 방안으로써의 연정제도를 소개하고, 연정붕괴 가능성의 시발점이 된 난민정책을 살펴보고자 한다.

1. 독일 정부의 구성과 운영의 3대 기본원칙

연방의 최고 의사결정기구인 연방정부(Bundesregierung)는 연방수상과 연방장관의 두 축으로 구성되어 있다.

독일「기본법」제65조[1]는 정부의 정책결정과 집행 시에 준수되어야 할 기본 3대 원칙으로 수상원칙(Kanzlerprinzip), 부처원칙(Ressortprinzip), 협의원칙(Kollegialprinzip)을 규정하고 있는데, 해당 원칙은 독일 정부 운영의 핵심 기조이다. 이 원칙을 바탕으로 연방정부는 분권과 협치를 통해 국정을 운영하게 된다.

이하에서는 해당 원칙을 중심으로 독일 정부의 구성 및 특징을 살펴보도록 한다.

(1) 수상원칙

연방수상은 「기본법」제65조 제1문의 수상원칙에 따라 정책지침을 설정하고 그에 대한 책임을 진다. 즉, 국정운영의 최고 책임자로서 연방수상은 기본 정책 방향을 설정하며, 이와 같은 점에 있어서 가장 막강한 권한을 가지고 국정 운영의 구심점 역할을 하게 된다. 이러한 연방수상의 권한은 수상원칙(Kanzlerprinzip) 또는 연방수상의 지침권한(Richtlinienkompetenz)이라고 표현된다. 연방수상은 이 권한을 바탕으로 자기책임 하에서 국정을 이끌어 나간다.

(2) 부처원칙

연방장관은「기본법」제65조 제2문의 부처원칙(Ressortprinzip)에 따라 자신의 관할 내의 사무를 주도적으로 처리하고 그에 대한 책임을 진다. 각 부처의 장관은 부처의 책임자로 자신의 소관업무에 대한 정책적 결정을 내릴 수 있으며, 다른 부처의 업무라고 할지라도 연방의 중요한 정책결정일 경우 이에 참여하여 의견을 표명할 수 있다.

---

1) 기본법 제65조: 연방수상은 정책지침을 정하고 그에 대한 책임을 진다. 각 연방장관은 이 지침 내에서 자기의 소관 사무를 자체적으로 처리하며 그에 대한 책임을 진다. 연방장관들 간의 견해다툼에 대해서는 연방정부가 결정한다. 연방수상은 연방정부가 의결하고 연방대통령이 승인한 사무규칙에 따라 그 사무를 처리한다.

이렇게 연방총리를 통해 정책방향이 설정된다고 하더라도, 실질적 정책 집행은 연방장관을 통해 이루어지기 때문에 각 부처의 정책결정에 대한 책임과 최종권한은 연방장관에게 있다. 연방수상이라고 할지라도 연방장관의 정책집행에 대해 직접 강제하거나 명령할 수 없다.

(3) 협의원칙

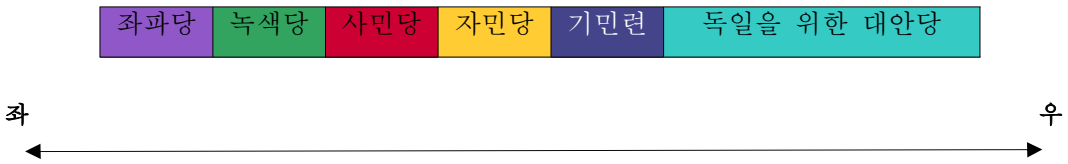
연방정부는 여러 정당이 연합하여 구성된 협의체로 각 정당에서 제시된 현안에 대한 의견들이 최종적으로 조율되고 합의되는 곳이다. 독일 정부의 운영 동력은 연방정부의 양대 축인 연방수상과 연방장관에서 독자적으로 나오는 것이 아니라, 협의체인 연방정부에서 나온다고 볼 수 있다. 즉, 업무에 관한한 분권의 원리를 택하고 있지만, 조화로운 국정운영을 위해 분쟁이 있는 사안에 대해서는 상호간의 합의를 거치도록 시스템이 구축되어 있는 것이다. 다시 말해 연방수상 및 연방장관은 자기 책임 하에서 정부운영을 위한 각자의 역할을 수행하지만, 「기본법」 제65조 제4문에 따라 견해다툼이 있는 사안에 대해서는 연방정부 내각에서 조정 및 합의를 도출하여야 한다. 이를 협의원칙 또는 내각원칙(Kabinettsprinzip)이라고 한다.

2. 연정의 역사를 바탕으로 한 독일의 정치

(1) 대연정의 시작

독일의 정치사를 한마디로 요약하자면‘연정의 역사’라고 할 수 있다. 흔히 연정은 정책성향을 기준으로 하여‘소연정(Kleine Koalition)’과‘대연정(Große Koalition: GroKo)’의 모습으로 나타난다. 소연정이 유사한 성향의 정당끼리의 연합전선을 뜻한다면, 대연정은 당파를 초월하여 상반된 이념을 갖고 있는 의회의 다수 정당간의 연합전선을 말한다.

[그림1] 독일 주요정당의 정치적 성향



출처: Ole Häntzschel für ZEIT ONLINE 재구성

이러한 연합전선의 탄생배경은 독일의 정부구성 및 그 특징에서 기인한다. 기본법」 제63조 제2항[2]에 따라 총리는 연방하원 재적의원 과반수의 찬성으로 선출되며, 이렇게 선출된 총리는 내각을 구성한다. 이는, 연방하원의 신임을 얻는 것이 정부출범의 첫걸음임을 말해준다. 그러나 비례대표제를 채택하고 있는 독일에서 한 정당이 과반수의석을 얻기란 쉬운 일이 아니기 때문에 다당(多黨)구도의 형성은 필연적 결과로 나타나며, 이러한 이유로 연정은 정부출범을 위한 필수적 요소가 된다.[3]

그간의 독일 정치사를 되짚어 보면, 독일의 정치형태는 원내 제1당과 정책성향이 비슷한 정당이 연합하는 소연정이 일반적이었다. 지금의 대연정이 나타나기까지 독일 정치사에는 1966년과 2005년 두 번의 큰 변곡점이 존재한다.

처음 대연정의 출범계기는 1996년이다. 당시의 경제 위기, 실업률의 상승 등의 사회·경제적 문제와 기존의 연정에서 비롯된 내부적 갈등이 원인이 되어 기민련과 자유민주당(Freie Demokratische Partei: FDP)[4]간의 소연정이 막을 내렸다. 이를 계기로 1996년, 중도(우)파인 기민련과 중도좌파인 사민당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD)간의 대연정이 독일 정치사에 처음으로 등장한다. 1996년 대연정의 출범 후 독일 내 경제 위기 등

2) 기본법 제63조 제2항 연방총리는 연방하원의 재적의원의 과반수의 득표로 선출되며, 연방대통령은 선출된 자를 임명한다.
3) 제3대 총선을 제외하고 독일에서 연정 없이 다수당이 원내에 진입한 경우는 없다.
4) 1948년 창당된 자유민주당은 우파성향을 띄는 정당이다. 민영화, 세금 인하 등 국가권력으로부터 자유로운 경제정책을 지지하며, 경제뿐만 아니라 그 외의 정책에 있어서도 자유주의적 입장을 유지해오고 있다. 1대 총선에서 11.9%의 지지율을 기록한 이후로 18대 총선에서는 4.8%의 지지율로 원내진입에 실패하는 등 내내 10%이내의 낮은 지지율을 기록하고 있는 정당이긴 하지만, 기민련, 사민당과의 연정을 통해 녹색정당이 등장하기 전까지는 제3정당으로써 상당한 정치적 영향력을 행사해왔다.

은 해결국면에 접어들었고 그렇게 대연정은 역사 속으로 사라지는 것처럼 보였다.

이후 2005년, 사민당의 텃밭이었던 노드라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주 선거에서 원내 제1당이던 사민당이 패배하는 이변이 벌어진다. 이 선거결과로 진보성향의 정당이 과반의석을 차지함으로써 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 총리의 국정운영에 빨간불이 켜진다. 정치적 위기에 봉착한 슈뢰더 총리는 조기총선이라는 카드를 꺼내들어 당면한 위기를 극복하려고 하였으나, 2005년 9월에 실시된 총선에서 불과 4석 차이로 사민당은 제1당의 지위를 메르켈이 이끄는 기민련에게 넘겨주게 된다.[5)]

그러나 어느 정당도 과반의석을 차지하지 못하면서 연정의 방식을 놓고 다양한 논의가 있었으나, 셋 이상의 정당구성을 통한 연정이 사실상 불가능하게 되자 결국 기민련과 사민당간의 제2차 대연정으로 정부구성이 마무리된다.

(2) 연립정부의 운영과 제도화

언급한 바와 같이 독일의 정치는 연정을 중심으로 운영되어 왔다. 독일 정치사에서 필연적으로 등장할 수밖에 없는 연정을 이끌어 내기 위한 정치적 조율 및 타협은 최종적 연정을 도출해 내기 위한 선행과정이다. 따라서 연정을 구성하기 위해서는 각 정당이 타진한 의사들이 연정상대방의 정당에 받아들여지거나 합의되어야 한다. 이렇게 논의된 내용들은 향후 추진될 정책과 권력의 분배에 기준점이 된다. 기준점이 될 내용들은 연정을 맺은 정당들 간의 '연정협약서(Koalitionsvertrag)'로 공식화 된다.[6)] 즉, 연정협약서는 제1정당과 연정을 맺은 파트너정당 양 당사자가 서명한 연립정부의 중·장기 업무계획에 대한 합의 문서로, 연립정부가 추진하게 될 계획과 해당 계획에 대

5) 총 614석 중 기민련: 226석, 사민당: 222석, 녹색당: 51석, 자민당: 61석, 좌파당: 51석(Der Bundeswahlleiter 2005년 선거결과 참조).

6) 연정협약서는 기민련과 자민당간의 연립정부 구성을 위해 1961년 10월 20일에 처음 작성되었다. 연정협약서의 공표가 처음부터 공식적으로 이루어졌던 것은 아니다. 처음 연정협약서를 작성할 때만 하더라도 비공개관행이 유지되었다가 현재는 비공개관행이 깨지고 언론은 물론이고 연정 기간 동안 각 정당 및 정부홈페이지(www.bundesregierung.de)에 공개하는 것이 관례화 되어있다.

한 개요를 제시한다.

연정협약서는 그 자체로 (법적)기속력을 갖지는 않는다고 보는 것이 일반적이지만, 협약 당사자들 사이의 상호신뢰유지 및 유권자들과의 정치적 약속을 이행한다는 측면에서 연정협약서는 이행되고 준수되어야 한다.[7]

예컨대 19대 총선에서 기민련과 사민당간에 체결된 연정협약서에서도 서문을 비롯하여 연정협약서 전반에 걸쳐 연정협약 당사자인 정당들이 이러한 기본인식을 바탕으로 국가적 과제를 해결하기 위해 노력해야 함을 분명히 하고 있다.

3. 제19대 총선과 난민을 둘러싼 갈등

(1) 총선결과

2017년 9월 24일 제19대 독일 총선이 실시되었다. 금번 총선은 독일 정당체제의 대대적인 이변을 낳은 선거로 기록된다. 극우정치세력으로 평가되는 독일을 위한 대안당(Alternative für Deutschland: AfD)[8]이 제3당으로 연방하원에 진입하며 유력한 정치세력으로 떠올랐고, 5% 봉쇄조항(5%-Sperrklausel)[9]이라는 진입장벽에 걸려 제18대 총선에서 원내진입에 실패했던 자민당이 재진입에 성공한 반면, 전통적인 국민정당으로 일컬어져

7) 다수의 견해에 따르면 연정협약서의 법적 성질은 헌법상 계약이다. 연정협약서의 법적 성질을 행정법 또는 사법상 계약이라고 보는 소수의 견해 또한 존재한다. 아직 연정협약서의 법적 성질에 대한 명확한 판례는 존재하지 않는다. 그러나 연정협약서가 정부기관에 의해 정치적 목표의 이행을 목적으로 체결된 것임을 감안할 때 사계약과 동일시 할 수 없음은 분명하며, 연정협약서가 공법상 규범집행을 목적으로 하거나 행정행위의 발령을 위한 것이 아님을 생각해 볼 때 행정법상 계약이 아니라고 보는 것이 타당하다고 한다 (참조- https://www.bundestag.de/blob/529210/2b950af0bd9fb1b1ee4c10c459ba3a5b/kw40_aktueller_begriff_koalitionsverhandlungen-data.pdf 2018.9.26. 최종방문).

.

8) 대표적인 독일 내 반(反)난민·반(反)이슬람 정당이다. 2013년에 처음 등장한 당으로 당시 5% 봉쇄조항을 넘지 못해 원내 진입에 실패한 바 있다. 당시 독일을 위한 대안당은 반 유럽연합노선을 취하며, 그리스 등의 국가 구제 금융에 반대하는 정책을 내세웠다. 이후 메르켈 총리의 난민 포용 정책에 격렬히 반대하며 반 이슬람을 표방한 극우단체인 페기다(PEGIDA)와 손잡고 반 난민 캠페인을 벌여왔다. 같은 시기 이민자 범죄의 증가와 이슬람 극단주의자들의 테러가 동시다발적으로 일어나며 보수층을 중심으로 지지세가 급등하였다.

9) 비례대표 선거방식에 따라 정당이 원내에 진입하기 위해서는 봉쇄조항 두 가지 중 최소 한 가지를 충족해야 한다. 연방선거법(BWahlG) 제6조 제3항에 따른 5% 봉쇄조항과 기본의석조항(Grundmandatsklausel)이 그것이다. 따라서 독일 정당의 의석배분은 5% 봉쇄조항에 따라 득표율이 5% 이상이거나 기본의석조항에 따라 지역구 3석 이상 득표한 정당에 한해 이루어진다.

왔던 기민련과 사민당이 최악의 지지율 하락을 기록했기 때문이다.

선거결과에 따라 기민련, 사민당, 자민당, 녹색당, 좌파당의 5당 체제를 유지해오던 연방하원의 구조는 독일을 위한 대안당의 합세로 인해 6당 체제로 변경되었다.

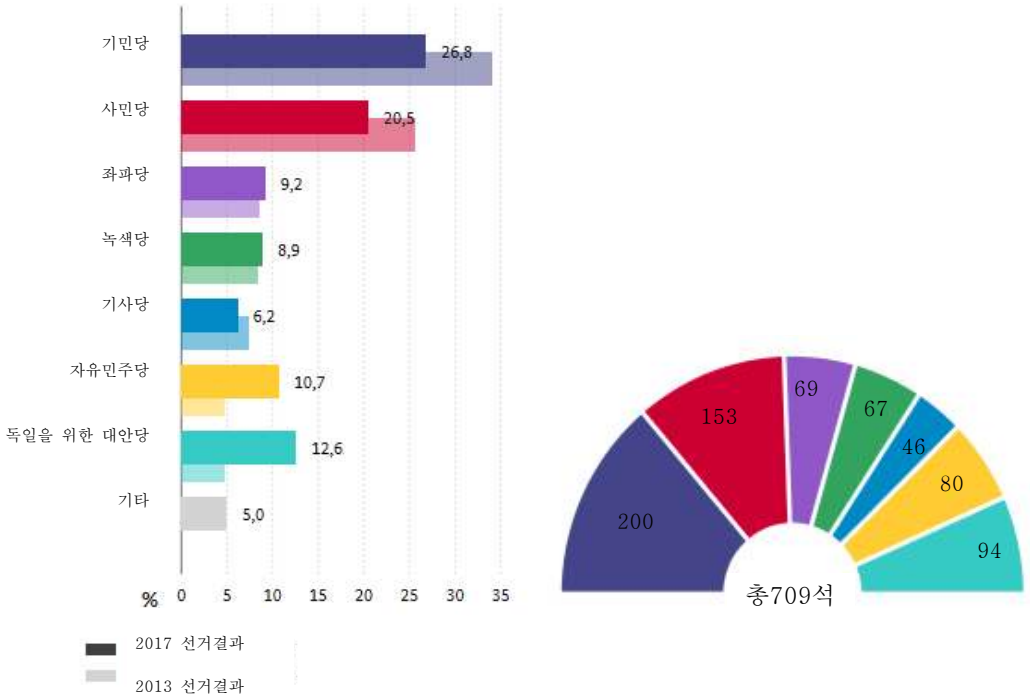
[표1] 2013년 대비 2017년 의석수 변화

정당	2017년 의석수	2013년 대비 변동
기민당	200	−55
사민당	153	−40
좌파당	69	5
녹색당	67	4
기사당	46	−10
자유민주당	80	80
독일을 위한 대안당	94	94

출처: Der Bundeswahlleiter, Wiesbaden 2017 재구성

이와 같은 선거결과는 독일 정당체제의 유동성이 심화될 수 있음을 시사하는데, 기민련보다 더 우파적 성향을 띄는 독일을 위한 대안당이 등장하고 사민당보다 더 좌파적 성향을 띄는 좌파당이 득세하여 독일 정당체제의 이념적 분포가 더욱 양극화되었기 때문이다.

[그림2] 2017 독일 총선결과



출처: Der Bundeswahlleiter, Wiesbaden 2017 재구성

이러한 선거결과는 '메르켈 4기 내각'의 출범 또한 쉽지 않게 만들었다. 메르켈 총리가 이끄는 기민련이 전체 과반수에 못 미치는 246석을 얻으며 정부출범을 위해 불가피하게 연정을 다각도로 모색해야 하는 상황이 펼쳐졌기 때문이다. 처음 메르켈 총리는 녹색당과 자유민주당에 연정합의를 요청하였지만 이념 노선의 격차를 좁히지 못해 연정은 실패로 돌아갔다. 정부출범 가능성이 점점 미궁 속으로 빠졌으나, 사민당과의 두 달 간의 협상 끝에 총선 이후 5개월이 흐른 지난 2월 극적으로 연정을 출범시키는 데 성공한다. 이로써 기민련과 사민당간의 대연정이 성사되고 독일을 위한 대안당이 제1야당으로 급부상 했다.

이러한 연정출범 과정은 메르켈 내각의 정부운영이 순탄치 않을 것임을 예고함과 동시에 총선결과에 대한 메르켈 총리에 대한 책임론에 불을 붙였다.

(2) 난민과 둘러싼 기민/기사당의 갈등

1945년에 창당된 기민당은 바이에른 주에서만 활동하는 기사당과 함께 자매정당을 구성하여 약 70년간 독일 정당체제에서 중추적 역할을 담당해왔다. 이렇게 형성된 기민련은 사민당과 함께 양대 집권세력으로서의 균형추의 기능을 해왔다. 즉, 기민당과 기사당은 독립된 당으로서가 아닌 기민련 또는 우니온(Union)이라는 명칭 하에서 둘이지만 하나인 정당으로 여겨져 왔다. 이렇게 끈끈함을 자랑하던 자매정당에 분열음이 나기 시작한 것은 메르켈 총리의 난민정책 때문이었다.

현 총리인 메르켈은 유럽 내 주변 국가들의 정권교체, 브렉시트(Brexit), 그리스 경제위기 등 굵직한 사건들에도 불구하고 연임에 계속 성공하며 건재함을 증명해왔다. 그러나 독일 내 우파세력의 목소리가 높아지면서'난민의 어머니'라고 불릴 만큼 난민 보호 정책을 수호해 왔던 메르켈 총리의 정책이 힘을 잃으면서 메르켈 총리의 위기론이 계속되고 있다. 게다가 이와 관련한 연립정부 내 갈등도 최고조에 이르렀는데, 난민과 관련해 비교적 관용적 노선을 취하는 사민당 및 기민당 대(對) 기사당의 대립각이 메르켈 총리의 위기론에 불을 지피는 형국이 되었다.

본래 대연정을 구성하면서 사민당과 기민련은 제네바 난민협약과 유엔의 아동권리협약 및 유럽연합의 인권협약 등의 준수를 바탕으로 난민에 대한 법적 인도적 의무를 성실히 수행하되, 2015년에 발생한 최악의 난민사태의 재발을 위해 수용 가능한 범위 내에서 독일과 유럽 내의 이주에 노력할 것을 연정협약서에 명시하였다.[10)]

그러나 기사당의 호르스트 제호퍼 내무장관은 메르켈 총리의 관대한 난민정책을 강력하게 비난하면서 지난 6월 11일 유럽연합 국가에 망명을 신청한 난민들을 독일에 입국시킬 수 없다는 내용을 골자로 한 난민의 입국절차 강화정책에 동의하라며 총리를 압박함과 동시에 연정의 해체까지 들먹이며 메

10) Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 103.

르켈총리의 정치적 입지를 불안하게 만들었다. 메르켈 총리는 제호퍼 장관의 정책에 동의할 수 없다는 뜻을 분명히 하며 기민련 내 갈등의 골은 더욱 깊어졌다.

제호퍼 장관의 이러한 행동은 이번 총선에서 새롭게 떠오른 독일을 위한 대안당의 지지세 때문인 것으로 보인다. 독일을 위한 대안당은 반 난민정서를 바탕으로 결집된 보수층의지지 덕분에 제3당으로써의 지위를 꿰찼다. 이러한 지지세는 기사당의 텃밭인 바이에른(Bayern) 주에서 두드러지는데, 이러한 추세라면 기사당의 지역구를 독일을 위한 대안당에게 넘겨줄 수 있는 상황이 벌어질 수도 있게 된다. 이는, 바이에른 주에서만 활동하는 기사당의 생존에 직격탄을 날릴 수도 있는 문제로 제호퍼 내무장관은 기사당의 텃밭인 바이에른 주에서 독일을 위한 대안당으로 인해 흔들린 입지를 안정화시키기 위해 메르켈과 대립각을 세운 것으로 보인다.

(3) 난민정책과 관련한 독일정부 운영원칙 간의 충돌

제호퍼 장관이 메르켈 총리와 난민정책을 두고 대립각을 세우며 총리직을 위태롭게 할 수 있었던 이유와 제호퍼 장관의 발언이 영향력을 발휘할 수 있었던 이유는 첫 번째 상기에서 언급한 연정에서, 두 번째 「기본법」이 보장하는 장관의 권한에서 찾아볼 수 있다.

난민정책을 두고 메르켈 총리와 제호퍼 장관의 분열이 발생했을 당시, 제호퍼 장관은'총리의 기본방침결정권한은 부처원칙에 따라 이행되는 본인소관 업무에 직접적으로 영향을 미칠 수 없다'고 언급하면서 본인이 주도하는 정책을 강하게 밀어붙이고자 하였다.[11] 이와 같은 제호퍼 장관의 발언은 「기본법」 제65조의 총리의 기본방침결정권한이 본인에게 주어진 부처원칙에 우선하지 않음을 표현한 것인데 이는 매우 이례적인 것이다. 그간 총리의 기본방침결정권한은 정책설정의 준거로 여겨졌으며 제호퍼 장관의 발언에서와 같이 이에 대해 직접적으로 반기를 든 경우는 찾아보기 힘들기 때문이다.

11)관련내용은 https://www.stern.de/politik/deutschland/richtlinienkompetenz-was-merkels-warnschuss-fuer-seehofer-bedeutet-8131776.html 참조 (2018.9.26. 최종방문).

원칙적으로 모든 장관들은 「기본법」 제65조 제1문에 따라 총리가 정한 기본방침에 구속된다. 다만, 장관은 동조 제2문이 정하는 바와 같이 자신의 소관영역에서 처리되어야 하는 업무는 자기책임 하에 자주적으로 결정할 수 있다. 그러나 총리와 장관사이에 견해 다툼이 발생할 경우 동조 제3문은 해당 사안을 연방정부에서 결정하도록 하고 있다. 종합해보면 기본권 제정권자는 총리와 장관 사이의 상하관계를 명확히 규정하지 않음으로써 둘 사이의 긴장관계 발생 시에 연방정부에서 해결하도록 장치를 마련해 놓은 것이다.

이와 관련하여 독일 내에서는 「기본법」 제65조에 따라 총리와 장관에게 주어진 권한 중 어느 것이 우선하느냐에 대한 견해 다툼이 지속적으로 발생하고 있다. 정치 실무적으로 살펴보면 총리와 장관에게 주어진 권한의 상하관계는 뚜렷하게 나타나지 않는다. 난민정책에서 보는 바와 같이 총리와 장관 각각에게 개별 권한이 주어져 있다고 하더라도 다툼이 있는 정책의 실행 여부는 연방정부의 손에서 판단되기 때문이다. 독일 정치의 가장 큰 특성인 분권과 협치의 정신을 살펴볼 수 있는 대목이다.

제호퍼 장관의 발언과 관련해서는 총리의 기본방침결정권한이 직접적으로 장관의 업무에 영향을 미칠 수 없다고 할지라도 장관은 총리의 권한에 따라 정해진 정책노선에 일치할 수 있도록 정책을 실행해야 하며 헌법에 명시되어 있는 총리의 권한을 대외적으로 위협하는 발언을 한다는 것은 문제의 소지가 있다.

나가며

난민정책으로 인해 연정 붕괴위험으로까지 치달았던 메르켈 총리와 제호퍼 장관의 내홍은 메르켈 총리의 난민 포용책의 후퇴로 일단락되는 것처럼 보였다. 그러나 제호퍼 장관은 '난민의 어머니(Mutter Teresa der Flüchtlinge)'라는 메르켈 총리를 칭하는 호칭을 비꼬아 '이주문제는 모든 문제의 어머니(Mutter aller Probleme ist die Migration)'라고 비난하는 등 계속해서 대립각을 세우고 있다.[12)]

더욱이 대연정 지지율이 50% 이하로 떨어짐과 동시에 지난 9월 21일 실시 된 여론조사결과에 따르면 독일을 위한 대안당이 처음으로 사민당의 지지율을 넘어섰다.[13] 이로써 메르켈 총리의 리더십은 대연정 지지율 하락, 자매정당의 연정붕괴 공격 등으로 맥을 출 수 없는 상황에 이르렀다.

엎친 데 덮친 격으로 메르켈 총리가 최근 극우파 폭력시위에 대한 옹호발언으로 여론의 뭇매를 맞았던 연방헌법수호청(Bundesamt für Verfassungsschutz; BfV)[14] 청장인 한스 게오르크 마센(Hans-Goerg Maßen)을 해임하려다 기사당의 눈치를 보고 해임철회입장을 밝히자 연정유지를 위해 문제 인사를 안고 간다는 비판의 목소리 또한 커졌다. 메르켈 총리로서는 대연정의 붕괴위험을 막기 위해 하루하루 살얼음판을 걷고 있는 셈이다.

이러한 상황에서 지난 14일(독일시간) 치러진 바이에른주 선거가 메르켈 정권 위기에 직격탄을 날렸다. 바이에른주 선거에서 기사당이 2013년 선거 대비 10% 이상 떨어진 37.2% 득표에 그치며 과반 의석확보에 실패하는 대이변이 일어난 것이다.[15] 기사당의 텃밭에서 나타난 이와 같은 선거결과는 독일 정치사에 커다란 지각변동을 예고하고 있다.

이번 선거 결과로 제호퍼 장관의 퇴진요구가 거세지고 있으며 메르켈 총리의 대연정 틀은 붕괴직전에 놓이게 되었다. 이로써 제호퍼 장관이 직을 유지

12) 관련내용은 https://www.derwesten.de/politik/horst-seehofer-nennt-migration-mutter-aller-probleme-id215264993.html 참조(2018.9.26 최종방문).

13) 관련내용은 https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-1381.html 참조(2018.9.26. 최종방문).

14) 연방헌법수호청은 연방 내무부의 산하기관으로 연방정보부(Bundesnachrichtendienst: BND), 군사정보부(Militärischer Abschirmdienst: MAD)와 함께 독일의 3대 정보기관이다. 주 업무는 정보수집 및 분석 등을 통해 독일의 자유 민주주의 질서에 대한 위협을 감시하는 것이다. 쾰른(Köln)에 본부를 두고 있다.

15) 선거결과(총205석)/2018.10.15.일 02:10분 집계기준:

정당	득표율(%)	의석수	정당	득표율(%)	의석수
기사당	37.2	85	독일을 위한 대안당	10.2	22
녹색당	17.5	38	사민당	9.7	22
자유유권자당 (Freie Wähler Bayern)	11.6	27	기타	13.7	11 (자유민주당)

할 수 있을지, 메르켈 총리가 산적한 악재를 극복하고 내각 4기를 무사히 마무리할 수 있을지 그 귀추가 주목된다.