

## 2013년 독일 대연정 수립과정과 협약서 내용

- 기독교민주(CDU)/기독교사회(CSU) 연합과 사민당(SPD)의 대연정, 메르켈 3기 정부-

이 동 한

미래정치센터 연구위원

### 1. 독일 대연정 수립 과정과 협약서 분석 취지

- 박근혜-최순실의 국정농단으로 촉발된 2016년 11월 촛불혁명은 조기대선이라는 정치적 과정과 10년 만의 정권교체, 더불어 민주당 집권으로 일단락되었다. 그러나 촛불혁명은 정권교체를 넘어 '사회적 불평등과 기득권 타파'를 위한 긴 정치여정에 들어섰을 뿐이다.

- 헌법재판소의 탄핵으로 강제 종료된 박근혜 정부의 적폐를 청산하기 그 어느 때 보다 국민적 개혁 열기는 높고 문재인 정부의 초기 행보는 국민의 여망에 부응하고 있다. 문제는 현재 문재인 정부가 소수정권이라는 구조적 한계를 안고 있다는 사실이다. 그동안 한국정치의 경로는 언제나 집권의 허니문이 다하면, 폭발적인 정쟁이 그 자리를 차지했다.

- 이러한 정치적 쟁투의 국면을 넘어서기 위해 국민의 눈높이와 국회의 눈높이, 행정부의 눈높이가 조절되어 균형을 이루어야 한다. 무엇보다도 정치적 소통과 협력이 요구되는 시기이다.

- 19대 대선 기간부터 현재까지 한국정치에서 진행되고 있는 협치, 연정, 공동정부,

통합정부 등의 정치담론이 단순히 야당의 정치인의 입각 등 정치공학적 차원의 논의를 넘어 형식적, 실질적 민주주의를 확장하는 차원에서 이루어져야 한다.

- 독일의 대연정 협약서는 협치와 연정의 과정이 단순히 정당 대표들 간의 밀실 흥정이나 나눠먹기식 정치과정이 아니라, 국가적 문제를 공동해결하기 위해 공약수준의 협약안을 만들고, 필요에 따라 연정 합의를 위해 당원들의 동의를 구하는 과정이 반영되면서, 복잡한 정치적 이해관계 속에서 맺어질 결실이라고 볼 수 있다.

- 이 보고서는 절차적 민주주의와 책임성 있는 정치를 형식적으로나마 보여주고 있는 독일의 2013년 연립정부 구성과정과 협약서의 내용을 간략히 보여줌으로써 정당 혹은 정치활동가들이 참고할 수 있도록 하기 위해 작성되었다.

## 2. 연정 배경

- 2013년 9월 22일 총선 결과, 메르켈 총리가 이끄는 기독교민주(CDU)/기독교사회(CSU) 연합이 연방하원(Bundestag) 전체 630석 중 311석(41.5%)을 차지함으로써, 1990년 총선에서 콜(Helmut Kohl) 총리의 압승 이후 최고의 득표율과 의석수를 기록했다. 당시 총리 선거가 인물 선거였다면, 메르켈을 투표하겠다는 의견이 70% 가까이 도달한 여론조사도 있었다. 메르켈 총리의 인기요인으로는 경제호황, 유로존 위기의 성공적 관리, 독일의 유럽 내 위상 증가 등으로 거론되었다.

- 그러나 메르켈은 과반 의석 확보를 위해 여전히 연정이 필요한 상황이었고, 이전 연정 상대였던 자유민주당이 원내 진입에 실패하자, 사민당과 녹색당이 물망에 올랐다. 하지만 메르켈은 보다 안정적인 정국 운영을 위해 사민당과의 연정을 선호했다.

- 동독의 공산당에서 내려온 세 정당 중, 중도좌파인 사회민주당은 192석(25.7%), 좌파당 64석, 녹색당 63석을 차지함. 사민당이 좌파 대연정을 이룰 경우 이른바 적-적-녹의 “R2G”라고 불리는 전례 없는 좌파연립정부를 구성해 319석으로 과반을 확보할 기회도 있었다. 그러나 사민당의 녹색당과의 대화는 실패했고, 좌파당과의 연합은 전혀 가능성이 보이지 않았다. 사민당 당원들은 2005-09년 메르켈 총재와의 연정의 결과가 좋지 않았기 때문에 이번의 두 번째 대연정에 대한 반대가 심했다.

- 이때 가브리엘 사민당 대표는 승부수를 던진다. 연립정부 협약안을 만들고 이를 47만 당원의 투표에 부쳐 그 결과에 따라 대연정의 참여 여부를 결정하겠다는 것이었다. 이는 결국 신의 한수가 되었는데, 어떻게든 연정을 수립해야 하는 메르켈 총리는 이 투표의 가결을 위해서도 더 많은 좌파의 요구를 반영해야 하는 상황이 되었기 때

문이다.

- 이 협약에 대해 사민당 당원 중 블루칼라 계층이 거부 움직임이 보이자, 가브리엘은 타협의 여지가 없던 좌파당과의 연립정부를 통한 좌파대연합의 가능성을 내비치며 메르켈을 더욱 혼란스럽게 했다. 협약안에 사민당의 색깔이 많이 반영될수록 연정의 성사가능성은 높아지고, 그렇지 않을 경우 사민당 당원들의 동의를 구할 가능성이 낮아지는 상황이었다. 연정을 위한 논의 과정에서 누출된 주요 정책 타협안은 SPD의 좌파적 색깔을 지닌 것들이었고, 사민당 당원들은 이를 지지하는 양상이었다.

- 연정에 소속된 각 당의 당직자들이 모여서 1달 동안의 논의를 거쳐 연정의 구체적 사안들을 협약서에 담고 185페이지에 달하는 대연정 협약서가 만들어졌다. 2013년 11월 27일, 메르켈 총리와 사민당이 대연정 구성에 2개월 만에 합의, 12월 17일부터 메르켈 총리의 3기 임기가 시작되었다.

- 협의에 따라 사민당에 6명, 메르켈 총리의 기민당에 5명, 기사당에 3명의 장관직을 배분했다.

### 3. 주요 합의 내용

- 노래 가장 눈에 띄는 합의는 사민당이 절대 포기할 수 없었던 8.50 달러(11.50 달러)의 최저임금제 시행이었다. 사민당의 의견을 반영해 2015년부터 독일 전역에 법적 최저임금제가 시행되도록 했지만, 시간당 8.50유로 이하의 임금률을 시행하고 있는 현 업체들에게는 2017년까지 유예기간을 허용함으로써 타협이 이뤄진 것이다. 한편 최저임금제의 실시는 노동조합과 고용주가 각 산업별로 임금교섭을 하는 독일의 전통을 폐지하는 것이기도 했다. 또한 노동시장개혁의 일환으로 추진된 사민당 슈뢰더 총리의 Agenda 2010으로부터의 부분적인 후퇴가 포함되었다.

- 연금제도와 관련해서도 타협이 이루어졌다. 45년간 연금을 꾸준히 납부하면 그 이후 납부금 없이 만 63세부터(기존 65세) 수령하도록 하는 사민당 측의 노후연금 제도가 받아들여졌으며, 1992년 이후 출산한 어머니들을 위한 연금은 메르켈이 약속대로 2014년 1월 1일 부터 당장 시행하도록 했다. 또한, 2017년부터는 저임금자들을 위해 850유로의 연금을 보장하는 제도가 시행되도록 했다.

- 이종국적 및 동성 결혼에 관한 법률을 자유화하는 것이 포함되었다. 동성결혼 합법화는 메르켈 총리가 가장 저항했던 내용이었다. 또한 기업 측의 경고에도 불구하고,

기업 감사위원회 위원의 30% 이상을 여성에게 할당하는 내용도 담았다.

- 한편, 특히 중요한 개혁이 필요하다고 지적받아 온 에너지 정책 분야에서는 주목할 만한 협의점을 찾지 못했다.

#### 4. 연정협약서 구성

- 연정협약서는 크게 서문과 1~8장으로 구성된 본문으로 이루어져 있다. 서문은 1~7장의 본문 내용을 정리하여 소개하고 있다. 본문 1~5장은 국내 정책 공약을, 6~7장은 외교 및 대외관계에 관한 내용을 다루고 있다. 8장은 연립정부의 운영 방식을 다루고 있다.

- 본문에서 ‘1장 성장, 혁신 그리고 번영’은 독일 경제의 거시적 성장을 위한 교육, 인프라, 에너지, 금융에 관한 정책, 2장 완전 고용, 양호한 노동 및 사회 보장은 3장 재정 건전성, 4장 사회 통합, 5장 현대 국가, 국내 안전 및 시민권의 권리, 6장 강한 유럽은 유럽에서의 독일의 역할, 7장 세계에 대한 책임은 세계의 정치·경제·군사적 역할과 책임에 대해 서술하고 있다. 마지막으로 8장 연립정부의 운영 방식은 국회에서의 활동과 내각의 구성 등에 관한 연립정부의 운영 방식을 다루고 있다.

- 협약서 <미래 독일의 설계: 기독교민주당(CDU)/기독교사회당(CSU) 연합과 사회민주당(SPD)의 대연정>은 185페이지에 달하며, 참고한 버전은 독일어 원본을 콘라트 아데나워 재단(KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG)이 비공식적으로 번역한 영어 버전이다.

- 협약서의 내용 중 차례, 서문, 8장에 대한 번역문은 첨부자료 참고(번역 오류가 있으니 대략의 내용만 참고하시기 바랍니다).

#### 5. 연정협약서의 의의

- 연립정부에 참여하는 각 정당 공통의 공약집에 해당하는 협약서를 작성하고 이를 명시적으로 공개하였다는 것은 이후 국민과 소속 당원들이 지속적으로 연정의 행위를 감시하고 견제할 수 있는 기준을 제시하고 있다는 점에서 의의를 가진다고 볼 수 있다.

- 또한 사민당의 경우 연정 협약안에 대한 지지를 연정 참여에 대한 지지와 연동함으

로써 정당 당원들의 민주적 참여를 보장·실현하고 있어, 연정의 운영과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 오해를 줄이고, 당원들의 책임성 있는 참여의 길을 열어준다는 점에서도 의의가 있다.

- 연립정부의 구성과정과 협약안의 타협과정은 그 형식적 모습만으로도 우리나라 정치에 시사하는 바가 없지 않을 것이다. 단지 정당 대표·지도자의 개인적 리더십 혹은 판단에 의해 진행되는 연립정부 구성은 절차적 방법에서도, 향후 책임성 있는 의회정치와 정국 운영을 위해서도 바람직하지 않기 때문이다.

<첨부자료: 차례, 서문, 8장>

## 차례

서문 : 미래 독일의 설계

### 1. 성장, 혁신 그리고 번영

- 1.1 독일 경제 강화
- 1.2. 독일의 미래에 대한 투자 : 교육 및 연구
- 1.3. 독일의 미래에 대한 투자 : 인프라
- 1.4. 에너지 정책의 성공으로의 전환 선도
- 1.5. 금융 시장을 위한 규칙

### 2. 완전 고용, 양질의 일자리, 사회 보장

#### 2.1 고용 기회 확대

- 적극적 노동시장 정책

#### 2.2. 좋은 일자리

- 현대 노동법
- 직장의 산업 안전

#### 2.3. 사회 보장

- 노인들을 위한 사회 보장
- 자기 관리 및 보상(Self-administration and compensation)
- 사회보장법들의 공통점

#### 2.4. 건강과 돌봄

- 외래 환자 건강 규정
- 병원 규정
- 의약품, 보건 전문가 그리고 예방

- 재정 및 위험 구조 보정
- 돌봄

### 3. 재정 건전성

- 재정의 건전성 - 다음 세대로의 지속 가능성과 공정함
- 연방 정부, 주 및 지자체에서의 활동 능력

### 4. 사회 통합

#### 4.1. 통합력 강화 및 기회 균등 향상

- 인구 변화 설계
- 가족 강화
- 평등 보장
- 노화 과정에서의 자기 결정
- 성 정체성 존중
- 인구집중 및 국내이주 설계
- 장애의 유무
- 시민 참여 및 자발적인 서비스
- 교회와 종교 공동체
- 이주자, 추방자 및 소수 민족

#### 4.2. 시민과 국민으로서의 삶의 질

- 좋고 저렴한 생활
- 도시 및 지역 개발
- 환경
- 농촌 및 시골 지역
- 소비자 보호

#### 4.3. 문화, 미디어 및 스포츠

- 문화
- 미디어
- 디지털 미디어

## ■ 스포츠

### 4.4. 독일의 디지털 어젠다

- 유럽 제 1의 디지털 성장 국가
- 디지털 교육 및 연구 - 공정하고 혁신적인
- 디지털 라이프 및 작업 - 권리 및 기회 강화

## 5. 현대 국가, 국내 안전 및 시민권의 권리

### 5.1. 자유와 안전

### 5.2. 현대 국가, 살아있는 민주주의 그리고 시민 참여

## 6. 강한 유럽

## 7. 세계에 대한 책임

## 8. 연립정부의 운영 방식

PREAMBLE : 미래 독일의 설계

기독민주당(CDU)/기독교사회당(CSU) 연합과 사회민주당(SPD)이 체결한 연립정부는 우리의 번영과 통합의 기반을 강화하기 위해 노력합니다. 우리의 목표는 어린이, 여성과 남성, 청년과 노인, 동·서독의 모든 독일 시민이 행복한 삶(good life)을 영위하고 우리나라가 실질적인 발전을 지속할 수 있도록 하는 것입니다.

최근 몇 년 동안 독일 경제는 유럽의 다른 모든 국가들을 능가했습니다. 경제는 5년 연속으로 성장하고 있으며, 고용은 사상 최고 수준이며, 주정부 및 사회 보험 수입이 증가하여 국가 예산에 대한 부담이 현저히 줄어들고, 연방 정부의 새로운 차입은 거의 제로로 감소했습니다. 독일은 과거 목표를 세우고 추진한 개혁 정책 덕분에 좋은 모습을 보였습니다. 우리나라는 국제 금융 위기와 그에 따른 경제적 침체 및 유럽의 부채 위기에 신속히 대응할 수 있었습니다. 정치가들은 독일 시민들이 의도적으로 (intentionally) 사용할 수 있는 기구/framework)를 만들어 반응했습니다. 단체교섭 파트너는 책임감 있게 행동함으로써 일자리를 보호했습니다. 우리는 하나가 되어 경제위기를 극복하고 더 강한 나라를 만들 수 있었습니다. 이것들은 확신할 수 있는 근거입니다.



그러나 모든 사람이 긍정적인 발전에 함께할 수 있었던 것은 아닙니다. 우리는 생활하기에 불충분한 불안정한 고용 조건과 소득 수준을 받아들일 수 없습니다. 우리는 근래에 해결되지 않을 소득 불평등뿐만 아니라, 수많은 가족과 노인이 기본적인 사회 보장 없이 살아갈 수 없는 상황도 받아들일 수 없습니다. 여성과 남성 간의 임금 격차뿐만 아니라 사회지도층 여성 수의 부족 또한 마찬가지입니다. 젊은이들에게 제공될 교육과 미래의 기회가 더 이상 그들의 사회적 배경에 의존해서는 안 됩니다. 에너지 가격의 상승이 개인 가정이나 회사에 과도한 부담을 주지 않도록 해야 합니다. 이 모든 것이 우리가 정치적인 노력을 계속하는 이유입니다.

앞으로도 우리는 진정한 발전을 이루고 단점을 극복하기 위해 노력할 것입니다. 4년 후에 우리나라는 오늘보다 나은 위치에 있어야 합니다. 이것은 중요한 과업입니다. 우리의 수출 지향 경제는 다양한 방식으로 국제 네트워크에 통합되어 있으며 우리는 다른 선진국뿐만 아니라 경제가 역동적이고 유망한 신흥 산업 국가들과도 경쟁하고 있습니다. 세계적인 불평등, 기후 변화 및 희소한 자원의 소비는 번영을 위한 새롭고 지속 가능한 모델을 요구합니다. 세계 경제는 주요 금융 위기의 결과로 인해 서서히 회복되고 있습니다. 이 모든 성공을 위해 열심히 노력할 필요가 있습니다. 유럽의 재정 위기는 아직 극복되지 않았으며 앞으로도 우리에게 노력을 요구할 것입니다.

동시에 우리는 인구 변화, 숙련된 인력의 부족, 및 삶의 지속적인 디지털화의 형태로 다가오는 새롭고 광범위한 도전에 직면해 있습니다. 전세계 100명 중 1명만 독일에 살고 있습니다. 우리의 인구는 유럽에서 가장 연령이 높으며, 이민자들의 비율이 커짐에 따라 우리 사회는 다양해지고 있습니다. 인터넷과 디지털 기술은 일상생활을 변화시키는 것뿐만이 아니라, 비즈니스와 업무 영역의 전면적인 변화로도 이어지고 있습니다. 증기기관의 발명, 산업화 및 컴퓨터 시대를 지나 이제 우리는 "사물인터넷"을 갖춘 제4차 산업 혁명의 한가운데에 있습니다. 우리는 우리 국민들에게 밝은 미래를 선사하기 위해 이들이 제공하는 기회를 활용하고자 합니다.

사회적 시장 경제는 자유주의적이고, 개방적이며, 견고히 통합된 사회의 중요한 구성 요소입니다. 그것은 우리 사회의 사회적 균형과 결속력을 강화하는 동시에 우리를 번영과 완전한 고용의 길로 안내할 검증된 나침반의 역할을 합니다. 우리는 사회적 시장 경제를 강화하는 한편, 유럽 내에서 그 원칙을 정립하고 조건을 형성함으로써 우리나라가 희망찬 미래를 위해 모든 공정한 기회를 제공할 것을 목표로 합니다. 이를 위해 다음을 추구합니다.

#### **신규 차입 중단 및 부채/GDP 비율 감소**

우리에게는 균형 잡힌 예산을 유지하는 탄탄한 재정이 필수적입니다. 우리는 앞으로도 지속적으로 새로운 차입을 중단하고 부채/GDP 비율을 줄이는 동시에 연방 정부, 연방 주 및 지방 자치 단체가 투자 잠재력을 확보하도록 노력할 것입니다. 오직 이 방법만이 우리의 자녀와 손자들에 대한 책임을 다하는 길이 될 것입니다. 우리는 조세 회피 근절, 효과적인 세금 집행, 일정수준의 부채 한도 유지가 안정된 세수 확보와 주 정부의 활동 강화를 위해 필수적이라는 사실에 동의합니다. 견고하고 공정한 예산 정책은 안정적인 통화, 성장, 안정된 일자리를 위한 전제 조건을 계속해서 만들 것입니다.

### **경쟁력 강화 및 투자 증대**

현대적이고 역동적인 동력을 핵심에 둔 중소기업들이 세계적으로 경쟁력 있는 경제를 만들 것이며, 독일의 새로운 가능성은 이로부터 파생될 것이라 생각합니다. 우리 나라는 투자와 구매력으로부터 비롯되는 경제적 발전만큼이나 이들의 수출 강화를 필요로 합니다. 우리는 우수한 인력으로부터 고품질의 제품과 서비스를 개발하고 제공하는 것 외에도 혁신적인 잠재력과 경제 경쟁력을 강화하기 위한 안정된 기본 조건을 만들고 싶습니다. 우리는 임금 이외의 비용을 40 % 이하로 유지하는 데 성공했습니다.

### **금융시장을 위한 방안 - 납세자 및 저축가 보호**

우리의 원칙은 다음과 같습니다 : "금융감독 없이는, 금융 시장도, 금융 상품도, 금융 시장 참가자도 있을 수 없습니다". 주요 위험에 빠진 경우 당사자는 반드시 그에 대한 책임을 져야 하며, 이것이 사회적 시장 경제에서 행해지는 게임의 규칙입니다. 따라서, 우리는 은행의 소유자와 채권자가 기초배상책임(primary liability)을 지는 보고 싶습니다. 저축은행, 상호저축은행, 그리고 민간은행을 포함하는 독일의 금융기관들은 금융 위기 동안 안정성에 기여했습니다. 우리는 그것을 보다 더 지지하려고 합니다. 유럽의 금융거래세 도입은 위기대처 비용뿐만 아니라 미래의 성장과 고용과 관련한 금융 부문의 기여도를 높이고 있습니다.

### **최저임금 도입, 서비스 또는 근로 계약 및 임시직의 악용 금지**

우리는 다음을 추구합니다 : 모두에게 안전하고 충분한 보수를 제공하는 좋은 일자리. 이를 위해 우리는 우리 민족이 가진 풍부한 창의력과 열정을 의존합니다. 우리는 잘 훈련되고 높은 성과를 내는 인력뿐만 아니라 위험을 감수할 준비가 되어있는 책임있는 기업가에 신뢰를 보냅니다. 적합한 경제 및 노동 시장 정책을 통해 우리는 건설적인 투자 환경에 필요한 기본 조건을 만들고 공정한 임금을 받는 안정되고 보람된 일자리, 고용주와 노동조합 간의 강력한 사회적 파트너십을 만들고 싶습니다. 우리는 법

정 최저임금을 정하고 구속력 있는 일반적인 단체협약을 성취함으로써 공정한 임금이 지급되도록 할 것입니다. 자율 단체교섭(free collective bargaining), 동일임금 구조(uniform wage structure), 그리고 공동결정(co-determination)은 우리에게 중요한 쟁점입니다. 우리는 서비스 또는 근로 계약 및 임시직의 악용을 금지합니다.

### **교육을 통한 기회 평등의 강화**

교육, 과학 및 연구는 연립정부의 주요 관심사입니다. 이들은 교육의 참여, 통합 및 평등을 달성하고 미래 세대의 번영을 유지하기 위한 기반을 형성합니다. 그렇기 때문에 우리는 연방 정부와 연방 주의 협력을 통한 교육 재정의 확대를 원합니다. 아동 보육 센터와 종일학교의 양적·질적 확대는 어린이의 교육적 성공을 향상시킵니다. 우리는 연구에 대한 투자를 위해 국내총생산(GDP)의 3%를 책정할 것입니다. 우리는 독일과 유럽에서 새로운 번영을 창출하기 위한 연구 노력의 성과를 기대합니다. 이를 위해 우리는 위험에 책임감 있게 대처할 뿐 아니라 새로운 아이디어와 혁신을 긍정적으로 바라보는 기술 친화적인 국가로 남고 싶습니다.

### **더 많은 투자를 통해 인프라의 지리적 이점을 강화합니다.**

높은 효율의 운송 인프라는 우리 경제의 경쟁력을 위한 기반을 형성합니다. 이러한 이유로 우리는 현대적이고 안전하고 효율적인 수송 인프라를 만들기 위해 추가 비용을 지출하며 노력을 기울이고 있습니다. 이를 통해 우리는 도로, 철도 및 수로를 유지하면서 필요에 따라 이들의 확장을 원합니다. 이 목표는 현재 독일 이외의 지역에 등록된 차량에 비해 더 많은 통행료를 부담하는 독일 등록된 차량이 더이상 과도한 부담을 부과하지 않도록, 독일 이외의 지역에 등록된 자동차 소유자가 고속도로 네트워크에 대한 추가 비용을 공유하도록 하는 유럽 법에 따라 트럭 및 자동차 통행료를 개발함으로써 달성할 수 있을 것입니다.

### **산업 입지를 보호하는 에너지 정책의 전환 촉진**

에너지 정책의 변화는 현재와 미래 세대의 삶의 질뿐만 아니라 우리 나라의 경제적 성공을 위해서도 해결해야 하는 가장 큰 도전 중 하나입니다. 환경과 기후를 보호하고 일자리와 가치 창출 모두를 수입 및 수입제한장벽으로부터 자주적으로 분리시킬 수 있습니다. 우리는 이것을 성공 사례로 만들고 독일이 세계에서 가장 현대적인 에너지 국가로 발전하기를 원합니다. 전환 과정에서 우리는 경제적 경쟁력을 보호 할뿐만 아니라 가격 적정성, 공급 안정성 및 환경적합성 간의 균형을 맞추기를 원합니다. 이를 위해 우리는 비용 증가를 효과적으로 제한하고 송전망 확장을 가속화하며 재생 가능 에너지를 위한 확장 경로를 명확히 제시하기 위한 목적으로 재생에너지법을 신속히

개혁 할 것입니다. 국제적 기준을 선도하는 현대 산업 국가에게 효율성 증대는 중요한 요소입니다.

### **포괄적인 광대역 가용성 및 WLAN 확장**

인터넷과 디지털 기술은 오늘날 세계에서 필수적이며 우리나라의 성장 동력입니다. 우리 시민 모두가 초고속 인터넷 기술의 효과를 전국적으로 2018년까지 사용할 수 있도록 하는 것이 우리의 목표입니다. 우리는 네트워크 중립성을 보호합니다. 또한, 우리는 도시에서 무료 WLAN을 사용할 수 있는 환경을 만들고 싶습니다. 우리는 독일의 유럽의 선도적인 디지털 국가로 만듦으로써 혁신, 진보 및 새로운 고용 기회로 활용하고자 합니다.

### **노년기의 빈곤 방지 - 평생의 공로에 대한 존중**

우리나라 사람들이 의지할 수 있는 사회보장제도를 반드시 제공해야 합니다. 그들은 직장이든 가족이든 이들의 성취한 다양한 업적을 당연히 인정해야 한다는 점에서 결코 이견이 있을 수 없습니다. 이 제도는 복지혜택을 주고, 불우한 사람들이 사회 생활에 참여하고, 빈곤에 빠지지 않도록 보호막을 제공하고, 사회의 응집력을 표현할 수 있도록 합니다. 연금 개혁의 결실을 받는 노인이 점점 더 많은 사회 참여를 하게 된다는 성공 사례를 우리는 계속해서 만들어 내기를 원합니다. 우리는 평생의 공로와 오랜 기간 동안 납부한 금액이 연금제도에 반영되기를 원합니다. 결과적으로, 우리는 평생공로에 대한 연금(solidarische Lebensleistungsrente)을 도입할 것입니다. 일하는데 걸린 시간과 관련하여, 우리는 오랜 동안 일해 온 사람들이 완전한 연금으로 2년 더 일찍 퇴직 할 수 있도록 할 것입니다. 우리는 1992년 이전에 태어난 자녀를 둔 엄마와 아빠들이 자녀를 양육에 힘쓰도록 더 많은 인센티브를 제공할 것입니다. 우리의 건강관리 및 연금 제도는 도움을 받는 장소와 시기에 상관없이 모든 고객이 높은 수준의 적절한 조항을 평등한 대우를 받도록 보장해야 할 필요가 있습니다. 이를 위해 돌봄이 필요한 분과 그 가족의 요구에 부응하기 위해 간호사 요양 보험의 확대를 추진합니다.

### **강력한 지방 자치 단체 - 연방 정부와 주정부 간의 미래 지향적 금융 관계**

우리는 한 국가로서의 독일이 도시와 지방에서 미래의 희망찬 전망을 가지고 전국적으로 살기 좋은 조건을 제공할 수 있도록 조치를 취할 것입니다. 연방참여법(Federal Participation Act)을 통해 우리는 장애인에 대한 차별 철폐를 위해 이전보다 시 당국에게 더 많은 재정 지원을 해줄 것을 목표로 합니다. 국가는 지방 자치 단체와 함께 다양한 작업을 충족하기 위해 합리적인 재원이 필요합니다. 우리의 목표는 독일의

모든 지역에서 연방 정부와 주 정부, 도시 및 지역 사회의 수준에서 실천할 수 있는 능력을 갖추는 것입니다. 우리는 연방 정부와 연방 정부 간의 재정적 관계를 재조정하는위원회를 설립하고자합니다.

## **응집력 확보 및 시민 권리 강화**

사람들이 서로를 위해 장기간의 책임을 질 때마다, 우리는 그들을 지원하기를 원합니다. 우리 사회는 끈끈한 가족이 필요합니다. 이에 따라 우리는 결혼생활과 가족이 강화되기를 원합니다. 우리는 다양성을 특징으로 하는 사회에서 모든 시민들에게 동등한 권리를 부여하고자합니다. 우리는 예를 들어 여성에 대한 쿼터제와 아르바이트의 정규직화 권리를 도입함으로써 여성의 평등을 증진하기위한 새로운 노력을 기울일 것입니다. 동성 파트너십은 존중과 인정으로 대우 받아야합니다. 이민자는 국민이 되어야합니다. 독일에서 태어나고 자란 사람은 누구나 독일 여권의 보유와 상관없이 국가 의무의 대상이 되어야 합니다. 우리는 민주주의를 위한 시민 사회의 참여를 장려합니다. 우리는 기독교 교회, 종교 공동체 및 종교 단체와의 대화에 참여하고 있습니다. 그들은 사회 생활을 풍요롭게 하고 우리 사회의 응집력에 기여하는 가치를 전달합니다. 우리에게는 시민의 권리와 참여 기회가 중요한 관심사입니다. 이 디지털 시대에 우리는 또한 데이터 보안 및 데이터 보호를 시행할 것입니다.

## **범죄와 싸우고 보안을 보장합니다**

우리는 모든 사람들에게 자유와 안전을 보장해 주는 국가가 되기를 원합니다. 삶의 질은 사람들이 안전하게 생활하고 범죄로부터 보호받는 정도를 포함합니다. 우리는 어린이와 여성을 인신 매매와 강제 매춘으로부터 보호하기를 원합니다. 철도역과 같은 범죄 현장에서 감시 카메라를 사용해야합니다. 범죄로부터의 보호가 개선되어야 합니다. 경찰관 및 기타 응급 서비스 요원에게는 폭력적인 공격으로부터 더 큰 보호 장치가 필요합니다. 우리는 극단주의자들의 행동, 인종 차별주의 및 반민주 성향에 단호하게 반대합니다.

## **강력하고 안정적인 유럽 독일의 미래**

특히 유럽에서 가장 큰 경제 국가인 독일은 우리 대륙에 대한 특별한 책임을 져야합니다. 우리는 유럽의 미래가 밝을 경우에만 독일도 성공할 수 있다는 사실을 알고 있습니다. 우리의 목표는 지속적인 성장을 누릴 수 있는 유럽을 위한 안정성을 창출하기 위해 유럽이 위기로부터 벗어나도록 단호히 협력할 것입니다. 강력하고 안정적인 통화로서의 유로는 이러한 목표의 핵심적 전제 조건입니다. 이 목적을 위한 우리의 원칙은 연대와 개별적 책임이 함께해야한다는 것입니다. 이 접근법은 부채의 공동화(communitisation of debt)와는 양립 할 수 없습니다. 오히려 우리는 구조 개혁과

모든 회원국의 성장을 위한 새로운 원동력을 통해 더 큰 경쟁력을 요구합니다. 우리에게 있어 원활한 유럽은 국내 시장의 시장자유만큼이나 중요합니다. 우리는 단호한 조치를 통해 유럽의 높은 청년 실업에 대처할 것입니다. 우리는 파트너와 협력하여 모든 젊은이들에게 기회와 가능성을 제공할 것입니다.

### **세계 평화와 인권에 대한 책임**

독일은 국제적으로도 책임을 인식하고 있습니다. 우리는 평화와 자유를 지키고 인권을 지키고 국가와 지역의 발전을 지원하며 환경을 보호하는 등 국제 사회의 과제를 해결할 것입니다. 적어도 새로운 군축 이니셔티브와 군비 수출에 대한 억제 정책을 통해 안정성을 증진하는 것을 목표로 합니다. 유럽의 파트너들과 함께 우리는 전세계 질서를 유지하고 위기와 분쟁 해결에 기여할 것입니다. 그렇게하는 것이 우리가 우리나라의 가치와 이익에 부합하는 것입니다.

### **미래 독일의 설계**

우리나라의 시민과 함께, 우리는 희망찬 미래를 향해 독일을 이끌고 싶습니다. 우리의 실천과 그 성과 외에도 정치적 성공의 척도는 독일 국민과 유럽 시민들이 누리는 삶의 질입니다. 우리가 지향할 연방 정부의 임무는 적절한 코스를 설정하고 우리나라가 효과적으로 발전할 수 있는 기본 조건을 만들고, 개인이 자신의 삶을 자유롭고 안전하게 설계할 수 있도록 하는 것입니다. 이 연립정부 협약서를 통해 우리는 어떤 원칙들이 우리를 인도하고, 우리의 목표가 무엇이며, 어떻게 2017 년까지 달성하고자하는지 설명했습니다.

## 8. 연립정부의 운영 방식

### 파트너들 간의 협력

이 연정협약서는 18대 입법기(Legislaturperiode)<sup>1)</sup> 동안 적용됩니다. 연정 파트너들은 정부가 실천을 통해 이 협약을 이행할 것을 약속합니다. 파트너는 연정의 정책 전체에 대해 공동의 책임을 지게 됩니다.

연정 파트너인 CDU, CSU 및 SPD는 의회와 정부의 업무를 지속적으로 조정하여, 절차적, 실체적, 그리고 인사적 문제에 대한 합의에 이르게 됩니다. 연정 파트너들은 연정위원회에서 연정 회의를 위해 정기적으로 만날 것입니다. 또한 연정의 어느 한 파트너의 요청이 있어도 연정위원회는 만남을 가질 것입니다. 연정 당사자들 간 합의가 근본적으로 중요하다는 사실을 고려하여, 갈등이 있을 경우 합의를 도출할 것입니다.

연정 파트너들은 만장일치로 연정위원회의 임명을 결정할 것입니다.

### 참여 정당들의 협력

연정 참여 정당들(coalition factions)은 하원(Bundestag)과 하원의 모든 위원회(all Bundestag bodies)에서 이견 없이 만장일치로 의견을 제시할 것입니다. 이는 합의된 정책과 관련이 없는 경우에도 적용됩니다. 다수당이 바뀐다면(Shifting majorities) 적용되지 않습니다.

의회의 절차와 활동에 관한 연정 참여 정당들 사이 의견은 만장일치로 정해질 것입니다. 의회 차원의 동의, 입법안 발의 및 질의는 공동으로 또는 예외적인 경우 상호 합의를 거쳐 제출됩니다. 연정 정당들은 이에 대해 의견 일치를 이룰 것입니다.

### 야당의 권리(Opposition rights)

건강한 민주주의가 실현되려면 의회 내에 반대의견이 필요로 합니다. CDU, CSU 및 SPD는 하원(Bundestag)의 소수 당의 권리를 보호합니다. 연립 정부가 발안권을 행사할 때, 하원은 의회의 야당 세력이 소수자의 권리를 행사할 수 있도록 하고, 연설 시간 배정 시에 야당 위원들에게 정당한 배려가 있어야 할 것입니다.

---

1) 입법기(立法期)라 함은 국회가 동일의원들로 구성되는 시기로부터 임기가 만료되거나 국회가 해산되기까지의 시기를 말한다(권영성, 헌법학원론, 법문사<2008>, 881쪽).  
총선거에 의하여 구성된 뒤 의원의 임기만료까지의 기간, 즉 동일의원회에 의하여 형성되어 있는 기간을 의회기(議會期) 또는 입법기라고 한다(김철수, 헌법학개론, 박영사<2007>, 1280쪽)

## 연방 정부의 운영

근본적으로 중요한 이슈에 대해서 연정을 구성하는 어느 정당도 내각에서 배제되어서는 안 됩니다. 연정 정당들은 소속 의원 수의 상대적 크기에 따라 내각의 각료회의, 자문단 및 위원회에 자기 정당의 대리인 보냅니다. 임명은 일반적으로 합의로 정해집니다. 기본적으로 모든 연정 파트너들은 연방정부가 허용하는 최대한의 인원을 보낸다는 전제 하에 참여 인원을 정합니다.

## 유럽 정책 조정

유럽 차원에서 독일의 이익을 최대한으로 대변하기 위해, 연방정부는 합의된 대리인을 유럽연합(EU) 소속 국가 및 기관에 보낼 것입니다. 이를 위해 연정 참여 정당은, 과거 실적을 통해 필요 인력의 규모와 역할을 파악하면서, 연방 정부 내에서 이를 긴밀히 협의하고 조정할 것입니다. 이러한 조정 책임은 연방 재무 장관과 부총장과의 긴밀한 협력 하에 부서별 조정 책임의 범위 내에서 연방 장관들에 의해 행사 될 것입니다.

유럽 각국의 선거(European elections) 기간 중에 연정 동반자들은 특정 유럽 정당 그룹 회원으로서의 자격에 따라 서로 겨루는 선거 운동을 벌일 것이며, 또한 다가오는 지방 선거 및 연방 선거에서도 서로 경쟁할 것입니다.

## 포트폴리오 분포(Distribution of portfolios)

참여 정당들이 합의로 결정하면 포트폴리오 분포가 발표됩니다.

특정 정부부처(particular offices)에 관리를 임명할 수 있는 권리는 각 책임 정당에 귀속됩니다. 정무차관(parliamentary secretaries of state)과 국무장관(ministers of state)의 수는 참여 정당의 힘의 조화(balance of power)에 따라 결정됩니다. 연방 정부 위원들(Federal Government commissioners)도 동일한 방식으로 결정될 것입니다.

국무장관(ministers of state)과 마찬가지로 사무차관 및 정무차관(permanent and parliamentary secretaries of state)을 지명할 권리는 연방의 특정 내각(federal ministry)이 갖고 있습니다.