

독일의 정당민주주의와 정당재단의 역할

카르스텐 그라보프 박사 (Dr. Karsten Grabow)

1. 정당민주주의
2. 독일에서 정당 시스템의 발전
3. 정당재단의 역할과 임무

1. 정당민주주의

정당은 최소한 네 가지 이유에서 민주주의 사회에서 중요한 위치를 차지하고 있다; 첫째로 정당은 시민들이 자신들의 사회적 정치적 환경을 만들어 가는데 능동적으로 자신의 영향력을 발휘할 수 있는 참여와 이해표현의 통로이기 때문이다. 그 전제는 의사표현의 자유, 집회의 자유와 같은 기본적인 정치적 권리가 헌법적으로 보장되어 있고 실현할 수 있다는 것이다.

두 번째로 정당은 가치를 전달하는 역할을 한다. 정당은 이 점에서 정치적 사회화의 장이다. 정당은 유권자들을 자신에게로 결속시키며, 이렇게 해서 „유권자시장“을 창출한다.

세 번째로 정당은 선거공약의 토대 위에서 유권자들의 지지를 얻기 위해 경쟁한다. 정당은 정치적 대안을 제시한다. 그리고 그들의 해결 제안이 법률화 될 경우, 이 대안들은 선거 결과 및 (예를 들어 정부 시스템 종류와 같은) 여타의 요인들과 관련 정도에 따라서 적어도 일정 정도는 전체사회적으로 구속력을 얻게 된다.

마지막으로 정당은 대부분의 경우 정치적 후보자들을 내세우는데, 그들이 선출될 경우 입법, 행정 그리고 공공영역에서 중심적 위치를 차지하게 된다. 비록 최소한 서구민주주의 사회에서는 정당의 이러한 역할이 점점 사라지고 있다고 정치학에서 강조하고 있지만, 정당은 여전히 시민사회와 국가 기관 사이의 중요한 가교역할을 하고 있다.

„정당민주주의“라는 개념은 정치학에서 두 가지로 사용된다. 가치중립적으로 이 개념은, 정당이 위에서 언급한 민주주의적 정치체제 내에서 사회전체적 차원의 해결책 찾기에 핵심적 역할을 한다는 점을 가리킨다. 대의제 민주주의에서 정당은 거의 이론의 여지 없이 사회적인 이해관계의 결집과 대변, 그리고 정치적인 지도자들의

배출을 독점한다. 독일에서는 정당이 심지어 헌법에도 언급되는데, 그것은 정당이 여타 서유럽에서는 그 유례를 찾아볼 수 없는 거의 헌법적 기관이라는 것이다. 헌법 제 21 조에 따르면 정당은 정치적 의사형성에 있어 (달리 말해 사회전체적 결정과정)에 동등하게 참여한다. 하지만 헌법 제 21 조는 동시에 정당에 대해 정당 내 민주주의를 의무화하고 있는데, 그것은 전당대회를 통한 정당간부와 후보의 선출, 보편적인 민주주의적 결정과정 등을 지칭하는 것이다.

독일에서만 그런 것은 아니지만, 그 사이 정당민주주의라는 개념은 정치학에서 압도적으로 부정적인 의미에서 사용되고 있다. 비판의 논점은 주로 세 가지 방향으로 이루어지고 있다.

첫째로 정당의 정치지도자 층원의 독점 (closed shops)이 비판되고 있다. 주된 비판의 논점은 정치지도자의 층원에 있어 정당이 일종의 카르텔을 형성하여, 외부의 전문가들, 다시 말해 비당원이 그들의 전문지식을 정당활동에 활용할 수 없게 만든다는 것이다. 그 결과로서 정치적 결정이 현재까지 쌓여 있는 지식의 수준에 따라서가 아니라, 권력유지라는 기준에 맞추어 이루어진다고 비판자들은 주장한다.

두 번째로 비판자들은 정당, 보다 정확히 말해서 정치지도자들이 국가를 „먹이감“으로 만든다고 강조한다. 직업정치인들, 즉 국회의원, 장관, 정무차관 같은 정치적 고위관료들이 정당치 못하게도 성과와는 상관없이 너무 높은 월급을 받고, 재임기간이 비교적 짧아도 (장관)연금과 같은 특권을 향유한다는 것이다. 이에 반해 일반시민들은 훨씬 적은 수입과 연금을 위해 훨씬 장기간 직업생활을 하고 사회보험분담금을 내야 하는 것이다.

세 번째로, 정당활동에 대한 이들의 비판의 종착점은, 정당들이 위에서 언급한 이유들로 인해 시민들의 소위 „정치무관심“ 또는 „정당무관심“, 투표기권에 기여하고 있다는 것이다. 실제로 경험적 지표들을 보면, 예를 들어 독일에서 정당당원수의 변화나 투표참여율 등의 지표들이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다.

정당의 활동과 정치인들에 대한 이러한 비판은 개별사안에 있어서는 정당할지도 모른다. 하지만 그러한 비판은 1949 년 이래 중단 없이 연방의회에 대표되어 왔던 4 개의 정당 (기독교민주연합 (CDU), 기독교사회연합 (CSU), 사회민주당 (SPD),

자유민주당 (FDP)), 그 중에서도 특히 이른바 국민정당인 기민련과 사민당이 수 십년에 걸쳐 이루어 온 다음의 사항들을 간과하고 있다:

1. (1970년대 중반의) 전성기에 양 정당은 유권자들의 90% 이상을 자신들에게 결집시켰었다. 투표참가율도 매우 높았다. (1980년대 말까지 80% 이상).
2. 양 정당은 정당체제의 응집화(Konzentration), 정치적 안정, 연립정부의 상대적으로 높은 안정성에 기여했다. 특별히 기민당은 1949년에서 1961년까지 상당한 통합의 성과를 보여주었다. 기민당은 수 많은 소수정당, 예를 들어 실향민연합 (Bund der Heimatvertriebenen), 가톨릭 중앙당의 일부, 자유주의적-보수주의적 독일당 (liberal-konservative Deutsche Partei) 등을 통합하여 서독에서의 정당체제의 응집화와 정치관계의 안정성에 기여한 바 있다.
3. 집권당들은 -연립정부의 상당한 안정성 속에서- 최소한 독일통일이 이루어진 1990년까지 모든 사회세력들 (정당, 노동조합, 기업가)의 만족과 합의 하에 대체로 독일의 사회경제적 문제들을 해결하는데 성공하였다.

독일은 오랫동안 (부분적으로는 지금까지도) 여러 분야에서 모범적인 국가로 통해왔다: 일반적으로 높은 생활수준, 높은 수준의 사회정책적 성취 (안전하고 비교적 높은 연금, 광범위한 의료체계, 실업보험), 낮은 밀도의 노동투쟁 (높은 노동조합 조직률, 평화로운 노동쟁의 해결) 등의 몇 가지 핵심단어만 거론하더라도 „독일적 모델“이라고 부를 만한 토대가 마련되었다. 프랑스나 영국 같은 여러 서구의 산업국가들도 독일의 정치적 안정과 사회적-경제적 능력과 사회적 갈등의 해결방식 (합의민주주의)을 부럽게 바라 보고 있는 상황이다.

이러한 상황은 지난 15년 동안 변화를 겪었다. 나는 이 자리에서 독일이 이른 많은 성취의 악화에 기여한 모든 요소들을 일일이 거론할 시간은 없다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 중요한 요소들은 거론하고자 한다.

여러분들께서는 „지난 15년간“이라는 시간표현에서 이미 독일통일이 독일에 커다란 도전이 되었음을 보셨을 것이다. 연방과 서독의 각 주, 그리고 사회보험기금으로부터 구동독의 사회기반시설의 발전과 공무원들의 임금, 조기연금혜택을 위한 조치들, 1990년부터 계속되는 구동독 지역의 대량실업을 막기 위한 조치 등을 위해 지불된 독일통일의 전체비용은 1990년부터 2005년에 이르기까지 1 조 3000 억 유로에

달한다. 이 금액은 주로 네 가지 경로를 통해 조달되었다. 첫째는 세금인상 (소득세에 부과된 통일 연대세 **Solidaritätszuschlag**), 두 번째는 법적 사회보험의 세 분야 모두에서 보험료의 인상을 통해서인데, 이것은 노동이라는 요소를 훨씬 비싸게 만들었고 노동비용-실업이라는 악순환을 유발하고, 이 악순환은 현재에도 계속 오르는 임금비용과 실업률의 상승으로 이어지고 있다. 세 번째는 국채의 발행, 네 번째는 예산 절감 조치 (예를 들어 국방비나 학술지원의 삭감) 이다.

구동독의 1989/90 년의 상황으로 인해 당시 동서독 간의 신속한 국가간 통일 외에는 다른 대안이 존재하지 않았음에도 불구하고, 그리고 신속한 통일에 대한 국민들의 - 특히 구동독 지역에서- 지지가 매우 높았음에도 불구하고, 그리고 구동독 지역에서 상당한 정도로 재건이 이루어졌음에도 불구하고, 독일통일에 대한 열광은 그 사이 분명하게 줄어들었다. 이것은 부분적으로는 비이성적이라고 부를 수 있겠는데, 왜냐하면 여기에 여러 개인적인 느낌들이 개입되기 때문이다. 통일 이후 15 년에 대한 결산을 하자면, 사회기반시설의 발전이라는 플러스 요인과 동독지역에서 지속되는 높은 실업률이라는 마이너스 요인 등의 경험적으로 검증 가능한 사실들을 보건 데, 그 결과는 이중적이라 할 수 있다.

독일의 사회경제적 상황을 악화시킨 두 번째 요소는 단체협약과 법을 통해 규정된 노동비용이 너무 높다는 점이다. 특히 산업분야와 서비스 분야가 그러하다. 유럽연합 15 개국, 즉 서유럽 대부분의 산업국가들의 평균치보다 높은 총노동비용 때문에 독일의 중요 산업분야 (건설, 조선, 기계산업)의 경쟁력이 부분적으로는 심각하게 저하되었다. 지멘스나 폴크스바겐 같은 기업들은 노동비용이 적게 드는 나라로 생산기지를 이전하였다. 그 결과는 서독지역에서도 실업률이 높아지는 것이다. 전체적으로 독일의 실업률은 유럽연합 15 개국 평균인 7.5% 보다 높은 10%에 달한다. 실업률은 특별히 구동독 지역에서 평균 18% 로 매우 높는데, 이곳의 전체 생산섹터는 1990 년 이후 거의 붕괴되고 말았다. 서독지역으로부터의 보조금 (Transfer) 은 예나 지금이나 여전히 국가에서 지원하는 고용사업 (소위 일자리 창출사업 **Arbeitsbeschaffungsmassnahmen**)과 조기퇴직프로그램을 통한 노동력의 „퇴출 **Stilllegung**“, 사회부조 (**Sozialhilfe**)의 상당한 부분을 담당해 왔고 여전히 담당하고 있다.

마지막으로 독일의 인구발전 또한 공공재정을 압박하고 있다. 노년층의 숫자는 증가하는 반면 취업자의 숫자는 정체하고 있고, 법정 사회보험의 보험료 납입자의 숫자는 심지어 지속적으로 감소하고 있다. 그 결과는 소수의 젊은 층이 점점 더 많은 노인층을 부양해야 하며, 근로자와 기업가의 보험료 부담은 증가하고 나중 세대의 연금수혜와 법정 의료보험의 혜택은 감소하는 것이다.

이러한 발전양상은 정치 지도층에 각별히 어려운 과제를 안겨 주고 있다. 사민당의 슈뢰더 정부는 독일 사회보험체제를 개혁하는데 실패하였다. 2005년부터 기민당 주도의 연립정부는 사회보험개혁을 가장 중요한 프로그램으로 설정하였다. 그 첫 번째 시도는 2007년 1월부터 부가가치세를 3% 인상하여 19%로 하기로 한 정부의 결정이었다. 여기에서 나오는 추가세금수입은 사회보험의 인하와 총노동비용의 인하에 사용되어야 하며 이를 통해 실업이 감소되어야 한다. 이것은 대담하면서도 동시에 위험한 방법이다. 대담하다 함은, 세금인상이 인기 있는 정책이 아니며, 정부가 고용을 늘리고자 하는 희망을 가지고서 그 동안 오랫동안 미루어져 왔던 고노동비용 개혁이라는 어려운 길을 감행했기 때문이다. 위험하다 함은, 그러한 세금인상의 여파가 경기에 어떤 영향을 미칠지 분명하게 예상하기 쉽지 않으며, 정부가 조기에 실패할 수도 있다는 위험을 감수했다는 것이다.

여하간에 이러한 결정은, 어려운 개혁이 독일에서 시작되었으며 그것이 의회를 통해 이루어질 수 있다는 것을 보여주는 한 사례이다. 비판자들이 때마다 강조하듯이 독일은 개혁능력이 없는 국가가 아니다. 물론 정치적 구조조건은 상대적으로 개혁을 느리게 하는 부분이 있다. 그 하나는 모든 결정에 있어 연방상원의 동의가 의무사항이라는 것과, 다른 하나는 독일이 늘 연립정부에 의해 통치된다는 사실이다. 연방상원에 대한 연방 각 주들의 영향력과, 연립정부 파트너 정당과 이익단체들의 - 특히 사회정책과 의료정책 분야에서의 - 자기 몫에 대한 주장 등이 독일에서 정치적인 개혁과정이나 적응과정을 상당히 어렵게 만들고 있다.

위에서 언급한 최근 개혁의 성공가능성에 대한 불확실성의 요인들 때문에, 그리고 통상 더디게 진행되는 개혁속도 때문에 정치 지도층, 또는 짧게 말해 정당의 지도능력과 문제해결능력에 대한 유권자들의 신뢰는 지난 몇 년간 지속적으로 낮아졌다. 시민들로부터의 이러한 신뢰상실의 눈에 보이는 결과는 투표참여율의 저하,

정당 당원숫자의 감소, 그리고 현재는 구동독 지역에 한정되어 있기는 하지만 극우파 정당의 의회 진출 (브란덴부르크, 작센, 메클렌부르크-포어폼머른) 등이다.

2. 독일 정당체제의 발전

정당체제의 발전을 구조화하는 데는 여러 가지의 가능성이 있다. 그 한가지는 (의회와 정부의) 임기 **Ligislaturperiode** 에 따라 접근하는 것이다. 물론 이 방식은 매우 짧은 호흡의 연대기가 되는데, 그 이유는 독일연방 공화국의 수립 이래 지금까지 **16** 번의 연방의회선거-임기가 있었기 때문이다. 또 다른 가능성은 정당체제의 발전을 정부구성에 따라 순서 짓는 것인데 (슬라이드 1), 이것도 정당체제 내의, 그리고 개별 정당 내의 변화과정에 대해 그리 많은 것을 말해 주지는 않는다. 여기서 내가 시도하고자 하는 방식은 정치학 내에서 가장 많이 사용되는 방식으로, 정당체제 내의 구조적 변혁 시점에 기초하여 살펴보는 것이다. 그에 따르면 제 2 차 세계대전 이후 독일에서의 정당체제의 발전은 **4** 단계로 나뉘어 진다. (슬라이드 2)

1) 형성단계: **1946** 년과 **1953** 년 사이 승전국 (미국, 소련, 영국, 프랑스)에 의해 정당들이 재허가 된 시기. 이 단계에서 첫 번째 연방의회 선거가 이루어졌고 독일연방공화국이 수립되었다. (**1949** 년에 또한 독일분단도 이루어짐).

2) **1953** 년에서 **1983** 년에 이르는 장기간의 응집단계. 이 단계에서 연방의회에 진출한 정당의 숫자가 지속적으로 감소했으며, **1983** 년에 녹색당이 의회에 진출하고 소위 „2 와 ½ 정당체제“가 무너짐.

3) „서독“ 에서의 이행단계: **1983** 년에서 **1990** 년에 이르는 시기로, 기민련/기사련과 사민당의 양대 경쟁자가 자민당의 행태에 따라 정부를 구성하던 이전의 시기가 지나고, 기민련/기사련과 자민당의 시민적-기독교적-자유주의적 블록과 사민당과 녹색당의 사회적-생태적 블록으로 나뉘어진 시기.

4) **1990** 년에서 현재에 이르는 시기로 독일통일에 의해 영향을 받은 이행단계. 이 단계의 가장 두드러진 특징은 동독지역에서 포스트 공산주의 정당이 대두한 것이다. 구동독의 국가정당이었던 **SED** (사회주의 통일당) 이 **1990** 년에 **PDS** (민사당)으로

이름을 바꾸고 구동독 지역에서 20%의 득표율을 기록했다. 연방차원에서는 그리 강한 모습을 보이지 않다가 (예를 들어 2002 년에 4% 득표에 단지 두 석의 직선에 의한 의석 만 얻음), 사민당에서 떨어져 나온 좌파 (WASG) 들과 통합한 후 독일 전역에서 9%의 득표율을 올리고 연방의회 교섭단체를 구성하기에 이르렀다. (이것은 정당재단에도 영향을 미침, 이후 3 절 참조).

1)형성기에 대한 보론: 승전국들에 의해 정당이 다시 허가된 이후 정당들은 부분적으로는 전쟁 이전의 전통에 다시 결합하였다. 그 중에서도 공산당 (KPD)과 사민당 (SPD) 그리고 라인란트에 그 중심이 있었던 카톨릭 중앙당 (Katholische Zentrumspartei)은 바이마르 공화국 (1919-1933) 시기의 여러 정당들처럼 기존의 전통과 정강을 계승하였다. 하지만 쾰른 시 시장이자 가톨릭 중앙당의 정치인이었던 콘라드 아데나워는 모든 민주적 세력들에게 열려 있는, 초교파적인 결집운동체의 결성을 주창하였다. 이러한 초교파적 통합운동의 성격은 이미 1946 년에 주 차원에서, 그리고 1950 년에는 연방차원에서 결성된 당의 이름에 그 표현이 드러난다: (정당이 아니라) 기독교 민주연합

콘라드 아데나워 지도 하의 기민련 (CDU)은 초교파적인 통합의 기치와, 갓 탄생한 공화국의 서방지향정책, 유럽, 특히 프랑스와의 화해정책, 그리고 자유주의적-사회적 시장경제의 기치를 내걸고 1949 년 첫 연방의회 선거에서 다수당이 되고 아데나워는 초대 수상이 되었다.

사민당은 연방의회에서 제 2 당이 되었는데, 여전히 마르크스주의적 혁명목표에 경도된 강령을 유지하고 있었다 -최소한 겉으로는-. 사민당은 여전히 순수한 노동자 정당이었는데, 기민련 (CDU)과 바이에른의 자매정당인 기사련 (CSU)은 그들의 다양한 강령적, 교파적 통합안과 성공적인 국정수행 덕분에 사민당으로부터 많은 노동자를 빼앗아 올 수 있었다.

1953 년의 제 2 대 연방의회선거는 형성단계에 마침표를 찍는 선거였다. 1953 년 선거에서는 지난번 선거에서의 10 개 정당이 아닌 단지 6 개의 정당 만이 연방의회에 진출했고, 기민련/기사련은 콘라드 아데나워를 수반으로 여타 소규모 연정 파트너 정당과 함께 계속 정권을 유지하였다.

2) 1953-1983 년 사이 응집단계에 대한 보론: 두 개의 거대정당 (기민련/기사련, 사민당)과 하나의 소정당 (자민당, FDP) 으로의 정당체제의 응집은 몇 가지 원인을 가지고 있다. 첫째는 기민련과 기사련이 제 1 대 연방의회에 대표되었던 여러 소규모 지역정당과 분리정당들을 통합하였기 때문이다. 두 번째는 제 1 대 연방의회의 경험과 바이마르 공화국의 경험으로부터 1953 년에 5% 규정이 도입되었기 때문이다 (전국적으로 5% 이상의 득표율을 기록한 정당만이 의회에 진출할 수 있다는 규정). 세 번째는 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)가 극우정당인 SRP 를 금지시키고, 후에 (1956 년) 공산당 (KPD)도 금지시켰기 때문이다.

이후 연방의회에 진출한 정당의 숫자는 1953 년에 6 개, 1957 년에 4 개, 그리고 1961 년에 3 개로 줄어들었다. 이 상태는 1983 년까지 계속되었다. 한편에는 기민련/기사련, 다른 한편에는 사민당이라는 양대 거대 „국민정당(Volkspartei)“이 존재하면서 그 사이에 있는 소수 정당 (자민당, FDP)이 연립정부의 구성을 규정하였다. (1961-65: 기민련/기사련/자민당, 1966-69: 대연정, 1969-1982: 사민당/자민당, 1983: 기민련/기사련/자민당).

이러한 응집단계에서 양대 정당 내에서는 두 가지 중요한 변화가 일어났다. 사민당은 마르크스주의적 강령과 순수 노동자 정당이라는 이미지, 그리고 기민련 정부의 서방통합정책과 연방방위군 재무장 정책에 대한 반대를 가지고는 다수당이 될 수 없다는 인식을 하기에 이르렀다. 당시 „차세대정치인“이었던 빌리 브란트 (Willi Brandt)와 헤르베르트 베너 (Herbert Wehner)의 사민당 지도부는 1959 년 강령의 수정을 결정하였다. 고데스베르크 당강령 (Godesberger Parteiprogramm) 은 이전의 노동자 정당이었던 사민당을 전체 국민들에게 호소할 수 있는 정당으로 변화시켰다. 사민당은 사회적 시장경제와 그 토대가 되는 원칙들 (사유재산과 기업가의 자유), 시민계층 (또는 중산계층 Bürgertum), 기독교 교회, 연방방위군을 포용하였다. 실제로 사민당은 이러한 새로운 이미지를 가지고 중산층 유권자들을 파고 들었다. 사민당은 1961 년부터 이른바 30% 마지노선을 깨고 기민련과의 격차를 지속적으로 줄여나갔다. 1972 년에는 처음으로 기민련을 추월하고 절정기에 도달했다: 빌리 브란트가 수상이 되고 연방의회의 제 1 당이 되었으며, 약 100 만명의 당원을 확보하였다.

기민련 내에서는 이러한 (사민당의) 발전을 우려의 눈길로 바라보았다. 기민련의 자기이해는, 특히 주 지사들과 콘라드 아데나워의 자기이해는 그때까지 당원정당의 그것이 아니었다. 다수의 당원과 엄격한 당조직은 노동자 정당의 몫으로 이해되었다. 상대적으로 소수의 당원숫자와, 당강령과 지역 당조직의 상대적으로 미미한 중요성으로 인해 기민련은 1960년대 말까지 „수상선출연합 (Kanzlerwahlverein)“, 또는 정치학적인 표현을 빌리자면 „지역유지들의 정당 (Honoratiorenpartei)“으로 간주되었다.

1969년, 자민당이 사민당과 연립정부를 구성하기로 결정하여 기민련/기사련이 연방차원에서 처음으로 권력을 내놓게 되자, 그리고 이러한 상황이 1972년에 다시 반복되고 사민당이 연방의회에서 제 1당이 되고 나자, 기민련 지도부는 조직의 일대변화를 시도하기로 결정하게 된다. 차후 수상이 된 헬무트 콜 (Helmut Kohl)의 지도 하에 기민련은 기간 당원의 확충, 지역 당 조직의 확충, 당에 소속된 각종 연합회 (청소년, 여성, 노인, 기업가, 노동자) 조직의 확충 등에 투자하면서, 사회적 출신이 다른 다수의 당원과 모든 부문을 아우르는 당 조직을 갖춘 소위 국민정당으로 발전하게 된다. 10년이라는 기간 내에 당원숫자는 세 배가 되었다. 1980년대 초 당원숫자는 70만을 넘어섰고 선거결과는 좋아지면서 1982년 재집권하게 되었다.

3) „서독“에서의 이행기에 대한 보론: 1983년의 연방의회 선거는 정당 시스템의 발전에서 또 하나의 전환점을 의미한다. 22년간의 이른바 2와 2분의 1 정당 시스템 시스템에 제 4의 (혹은 또 하나의 „절반“) 정당이 연방의회에 진출한 것이다. 녹색당은 이어진 1987년의 선거에서도 연방의회에 잔류하여 하루살이가 아님을 보여주었다.

사실 녹색당은 „독일 복지 발전의 산물“이다. 사회 전체가 높은 수준의 물질적 복지와 사회적 보장을 이룬 후에 1970년대 말 경에 점점 더 이른바 다음과 같은 포스트 물질주의적 테마가 의제로 등장하게 된다. 지속되는 경제 성장 혹은 경제학적 발전 논리에 대한 비판, 환경 보호, 직업과 가사에서의 여성의 완전한 해방, 군축 요구 혹은 자유롭고 개인적인 삶에 대한 요구. 녹색당의 뿌리는 따라서 70년대 말 80년대 초의 반원자력운동, 평화운동, 환경운동 그리고 여성운동에 닿아 있다.

전략적으로 녹색당은 무엇 보다 사회민주당에 문젯거리가 되었는데, 녹색당은 과거 사회민주당의 지지자와 높은 교육을 받은 층- 특히 학자들-에게 매력적이었기

때문이다. 두 정당이 우선 주 차원에서 (1985 년의 헤센주) 그리고 나서 연방 차원에서 (1988) 연정에 이르기까지 우선 연방 사회민주당 지도부의 교체와 또한 녹색당이 그들 본래의 핵심 요구 사항을 접는 과정이 따라야 했다.

그러나 80 년대에는 두 개의 블록이 대립하고 있었는데, 한편의 블록에는 연합 (기민련/기사련)과 자민당 그리고 다른 편 블록에는 사민당과 녹색당이 있었다. 기민련이 주도한 정부는 정치적인 일상 업무에 함몰되어 있었다. 따라서 사회보장 시스템은 압박을 받게 되었고, 개혁의 필요성이 증대되었다. 헬무트 콜 수상하의 기민련 정부의 매력은 특히 법적 연금보험과 의료보험 부문에서의 지체되는 개혁으로 인해 계속 하락하였다. 그래서 기민련이 1991 년에 예정된 연방의회 선거에서는 패배할 것이라는 추측이 주를 이루었다. 하지만 역사는 다른 진로를 선택했고 기민련과 특히 헬무트 콜 수상은 독일 통일과 그 이후에 개가라고는 할 수 없지만, 과거의 힘을 회복했다.

녹색당, 특히 사민당과는 달리 기민련과 콜 수상은 윤곽을 드러낸 독일 통일의 역사적으로 유일한 기회를 간파하고 있었다. 콜은 외교적인 노련함을 동원하여 연합국들을 설득했으며 특히 당시 소련의 당서기장이었던 고르바초프에게 독일 통일의 전망을 확신시켰다. 독일 통일은 그 속도와 절차에 있어 상당 부분 콜 수상의 공적이라고 할 수 있다.

4) 1990 년에서 현재에 이르는 시기로 독일통일에 의해 영향을 받은 이행단계 에 대한

보론: 통일된 독일에서의 정당 시스템의 발전의 현 단계는 다음의 세가지 특징을 갖는다:

a) 과거 동독의 국가 정당인 포스트공산주의 정당 민사당(PDS)의 진출. 이로서 정당 시스템은 5 개 정당 시스템 혹은 „2-1-1-1 정당 시스템“으로 변모하였다.

b) 거대 (서독) 정당, 특히 기민련과 사민당의 동원 능력의 저하. 두 개 정당은 1990 년대 초반부터 당원 수가 급감했으며, 점점 더 선거 득표율에서 40%이상을 획득하는데 어려움을 겪고 있다. (4 번, 5 번 슬라이드 참조 = 동서독 정당원의 편차)

그리고 세 번째로

c) 과거보다 빨라진 정권 교체. 첫 기민당과 자민당 정부가 17년 (1949-1966)을 지속했고, 사민당과 자민당의 연정이 13년간 (1969-1982) 계속 되었고, 재차 집권한 기민당과 자민당 정부가 16년간(1982-1998) 통치한 반면, 초유의 적녹 연정은 단지 7년 간 (1998-2005) 유지되었으며 게다가 (형식상으로는 연방수상의 의도된 신임안 패배로 야기된) 정권의 무능력으로 조기에 막을 내렸다.

특히 뒤의 두 가지 특징에서는 독일의 정당 뿐만 아니라 서구 산업국가의 정당들이 겪고 있는 다음과 같은 문제들이 반영되고 있다: 과거에 보여주었던 유권자들의 „한 정당, 즉 자기 정당“에 대한 결속력의 저하, 이전의 고정 지지층의 와해 혹은 사회 구조적으로 야기된 약화, 사회적 이동의 급증과 부분적으로 이와 결부된 유권자들의 지지 정당의 교체 태도. „확실한 것은 아무 것도 없다“라고 말할 수 있으며 이러한 조건하에서는 전문 여론 기관과 선거 조사기관도 확실한 선거 결과를 예측할 수 없는 어려움이 있다는 것이 목격된다. 무엇보다 기존의 민주 정당들이 이전에 한 만큼 유권자들과 당원들을 당에 결속시키기가 더욱 어려워졌다. 그 결과 이 두 개의 „국민 정당“의 당원 수가 지난 15-20년 동안 눈에 띄게 감소했을 뿐 아니라 (슬라이드 4 참조 = 정당의 당원 수 발전) 투표율의 저하에도 불구하고 사민당과 연합(기민련/기사련)의 총 득표율이 전체 유권자의 70%에 겨우 육박하고 있다. 각 당의 전성기에는 앞에서 언급했듯이 득표율이 90%에 달했었다.

독일연방공화국 정당민주주의의 현재 상황은 -여러분들도 잘 아다시피-실용적인 정권 배합(Regierungskonstellation)에 의해 각인되어 있다. 좀 더 불편하게 말하자면 „선거 패자들의 연정“이라고 말할 수 있겠는데, 이는 두 개의 거대 정당, 정확히 말해 기독교 민주주의 정당들(기민련과 기사련)과 사민당은 2005년 조기 실시된 연방의회 선거에서 모두 총득표수가 감소했기 때문이다. 앙겔라 메르켈을 중심으로 한 실용주의자들은 기독교 연합과 사민당의 대연정을 통해 독일 연방의회에서의 압도적인 다수를 기반으로 거대 개혁프로그램을 성공적으로 그리고 초당적인 합의를 통해 실현할 수 있다고 본 반면, 반대자들은 1966년에서 69년까지의 대연정 시기를 주목하면서 당시 연정에서 있었던 양당의 상호 봉쇄 위험을 지적하고 있다. 대연정의 첫 해는 이런 두 가지 점을 모두 담고 있다: 대담한 개혁안 (이른바 고용확대를 위한 노동 비용 감소, 이를 위해 사회 보험료의 인하를 위한 부과 가치세의 인상) 과 현재의

의료개혁에서 보여준 상호 봉쇄 혹은 „썩은 타협(faule Kompromisse)“이 그 두 가지 예다.

독일과 전 지구적인 전망에서의 부분적으로 거대한 정치적, 사회적 그리고 경제적 문제들은 정부와 그 구성원, 정치 정당과 또한 우리와 같은 정당재단에게 심대한 도전적인 과제를 의미한다. 결론부에서 나는 우리가 어떻게 이 도전에 대처할지를 논하도록 하겠다.

3. 정당 재단의 역할과 과제

3.1 일반적인 전망

(1999년 이후) 독일에서는 일반적으로 연방의회에 대표된 정당들과 밀접한 거리를 유지하는 다음의 여섯 개의 조직이 정당재단으로 간주된다: 프리드리히 에버트 재단, 콘라드 아데나워 재단, 한스 자이델 재단, 하인리히 뵐 재단, 그리고 민사당에 밀접한 „로자 룩셈부르크 연방재단-사회 분석과 정치 교육“ (슬라이드 6). 정당재단의 형성 및 그 공적인 재원을 위한 기초는 독일 연방의회에서 각 재단과 밀접한 거리를 유지하고 있는 정당들의 존재이다. 정당과 밀접한 재단은 그 정당이 삼 회 연속 의석의 5%이상을 차지하면서 의회 진출에 성공한 경우, 공적 지원을 요청할 권리가 있다.

이런 규정은 하지만 특히 민사당에 밀접한, 1990년에 창립된 로자 룩셈부르트 재단의 경우에 해당한다고 하겠다.¹ 다른 다섯 정당재단은 이 보다 역사가 오래되었으며 해당 정당과 마찬가지로 1949년 이래 창립되었으며, 녹색당의 경우 (의회 진출 실패를 포함해) 1983년부터 이미 독일 연방의회에서 진출하고 있다.

이 여섯 재단 중에서 프리드리히 에버트 재단의 역사가 가장 오래되었다. 이 재단은 이미 초대 독일연방 대통령의 서거 해인 1925년에 창립되었다. 1933년 나치에 의해 활동이 금지된 후, 이 재단은 1945년에 다시 업무를 시작했다. 콘라드 아데나워

¹. 여기서 문제는 이 재단이 공적인 재정지원을 요구할 수 있는냐는 점이다. 왜냐하면 민사당이 1990년과 1994년의 선거에서 직선에 의해 선출된 의원 규정 (Direktmandaten-Regelung)을 통해 의회에 진출했으며, 따라서 원내교섭단체의 지위가 아니라 „그룹의 지위“만을 갖고 있었으며, 2명이 직선으로 의회에 진출한 2002년의 경우도 마찬가지다.

재단은 초대 독일연방 수상이 일정 부분 타의에 의해 수상에서 물러난 다음 해인 1964년에야 그 이름을 빌어 건립되었지만, 그 기원은 훨씬 오래 되었다. 아데나워 재단은 선구는 1955년에 건립된 „기독교 민주 교육 사업회“이다. 1958년에 나우만 재단, 1967년에 한스 자이델 재단, 1996년 하인리히 뵐 재단 그리고 이미 언급한 로자 룩셈부르크 재단이 그 뒤를 이었다.

나우만 재단을 제외하고 나머지 재단의 법적 형태는 공익 협회의 성격이다. 각기 해당 정당에 밀접한 정당재단이지만, 이 재단들은 모두 조직상 그리고 재정상 독립의 의무를 지닌다. 정당재단은 자신과 밀접한 관계의 당을 위해 직접적으로 정치적 활동을 해서는 안 된다. 즉 이는 직접 선거운동 지원이나 선거운동 자금지원과 같은 활동을 해서는 안 된다는 것을 의미한다. 각 재단의 교육사업 역시 모든 시민들에게 개방되어야 하며 그것 들의 학문 출판과 시설, 예를 들어 도서관, 아카데미, 교육관 등은 기본적으로 모든 관심 있는 자들에게 접근이 가능해야 한다.

독일의 정당재단은 거의 전적으로 공공 자금을 의해 운영된다. 지원액의 수준은 독일 연방의회가 결정한다. 따라서 재단의 재정은 의회, 연방감사원 그리고 각 재단이 해당 인사운영 자금과 프로젝트 운영 자금을 조달 받는 각 부처의 공적인 통제를 받는다.

모든 정당재단의 총 예산은 현재 3억 5천만 유로에 달한다. 그 중 가장 큰 두 개의 재단인 에버트 재단과 아데나워 재단이 각각 1억 유로를 받으며, 나머지 예산은 소수 재단에 분배된다. 법적 규정 (지원 원칙)의 틀 내에서 각 재단은 기금의 사용에 있어 상당부분 자유롭다. 각 재단은 그 재원의 가장 큰 부분을 외국에서의 활동에 쓰고 있다. 정당재단의 인원 구성을 보면 에버트 재단과 아데나워 재단의 경우 약 600명의 임직원이 근무하며, 소수 재단의 경우 임직원 수는 150명에서 250명 사이이다.

3.2 정당재단의 과제와 업무 방식

정당 재단의 주요 과제는 독일과 외국에서의, 특히 외국의 경우 민주주의로 이행하고 있는 국가에서의 교육 사업이다. 일반적인 과제 설정 및 목표 설정에 있어 다섯 개의 민주적 정당재단 사이에는 합의가 이루어져 있다. 하지만 민사당에 밀접한 로자

특셈부르크 재단의 경우도 자금 운영에 대한 법적 규정과 파트너 국가들에서의 법의 구속을 받는다.

정당재단의 사업은 **4 개의 중점 (7 번 슬라이드)**으로 나뉘져 있다. 1. 독일에서의 정치 교육사업, 2. 학업 장려 및 우수 학생 장려, 특히 후자는 국내외의 질적으로 우수한 신진 연구자들에게 박사과정 장학금을 수여하는 제도이다. 3. 해당 정당에 대한 직접적이며 전적인 활동이 아니라 (이는 법적으로 금지되어 있다), 일반적인 목적을 지닌 사회과학적 연구활동 및 자문 활동. 4. 국제 업무

1) 독일에서의 정치적 교육사업에 대한 보론

정당재단은 대도시에 교육시설 및 (아테나워 재단의 경우 현재 18 곳) 예를 들어 교사, 학생, 대학생, 기업가 정치가 그리고 공공단체의 대표자들과 같은 사회적 여론 증폭자들이 모여 의회 민주주의, 사회적 시장경제, 유럽 통합 등의 기초에 대한 시대의 문제에 대해 서로 의견을 나누는 중앙 아카데미를 운영하고 있다. 재단들은 예를 들면 전적으로 해당 정당의 강령에 속하지 않는 상이한 테마들에 대한 정보제공 행사를 벌이며 발표회를 주선한다. 이 교육 사업의 목적은 독일연방 공화국의 민주적 가치들을 현 사회에 착근 시키며 민주적 역량과 시민참여를 강화하는 것이다².

2) 학업장려 및 우수 학생 장려에 대한 보론

이 사업은 뛰어난 학업 성취 이외에도 일례로 지역사회나, 자선 단체 혹은 사회 단체 등에서 평균이상의 자발적인 사회 참여를 보여주는 우수한 학생들과 박사과정 학생을 대상으로 한다. 장학금 수여 시 우수한 학업 성적이나 학문적으로 뛰어난 박사논문 프로젝트, 그 자체로는 충분하지 못하며, 대개 사회 참여 정도가 더 높은 비중을 차지한다. 재단과 밀접한 정당의 가입 여부도 부수적인 역할 만을 할 뿐이다. 내가 아테나워 재단의 박사과정 장학금 평가 위원회에서 활동하고 있기에 개인적인

² 독일 통일을 위해서 아테나워 재단은 구동독의 신생 주에 두 개의 중앙 교육기관을 설립했다. 40 년 간의 공산 독재와 그 전의 12 년 간의 나치 독재의 흔적이 이 지역에서는 여전하다. 때문에 아테나워 재단은 바로 이 새로운 연방 주에서는 예를 들어 민주적 운영 규칙과 원칙의 인정등과 같은 민주적 기본 가치의 전달 및 민주적 역량과 민주적 승인에 중점을 두고 있다. ,

경험으로도 이 점은 분명히 말할 수 있다. 재정적인 장려 이외에도 재단은 또한 위에서 언급한 정치적 교육사업의 의미에서 이념적인 장려 사업도 벌이고 있다.

3) 사회과학적 연구와 자문에 대한 보론

이는 보편성을 지향하며 제대로 된 학문적 실천의 규칙을 따른다. 이 말은 연구 사업은 정치적으로 중립적인 입장을 취하면서도 밀접한 관계의 정당의 여론형성에 기여한다는 뜻이다. 여기에 추가되는 것이 큰 재단의 경우에는 특히 역사학자들의 커다란 관심을 끄는 자료실 운영사업이다. 에버트 재단의 „사회 민주주의 아카이브“는 유럽 노동운동사에 대한 방대한 도서를 소장하고 있으며, 아데나워 재단의 „기독교 민주주의 정치 아카이브“는 독일과 유럽의 기독교 민주주의와 역사에 대한 중요한 도서관을 운영하고 있는데, 이는 다시 정치 교육 사업의 자료로 쓰인다.

4) 국제 사업에 대한 보론

독일정당재단의 국제 사업은 연방 경제협력부 (BMZ)의 재정 지원으로 이루어진다. 아데나워 재단의 경우 에버트 재단과 마찬가지로 약 6 천만 유로가 국제 발전 협력 사업에 투여되는데, 이는 예산 가운데 가장 큰 부분을 차지한다. 국제 사업은 연방 정부와 정당재단간에 합의된 개발도상국 발전을 위한 정책적 협업을 위한 기본 원칙에 따른다. 이 원칙에는 독일의 개발도상국 발전정책의 틀 내에서 재단의 과제가 분명하게 규정되어 있다: 독일 정당재단의 국제 사업은 기본적인, 양도할 수 없는 인권, 민주주의의 장려 그리고 법치국가의 장려에 기여한다. 이것은 단지 재단이 법적으로 위임 받은 사항일 뿐 아니라 국제 사업에 있어서 모든 재단을 포괄하는 합의이자 실천이다.

정당 재단의 프로젝트는 대개 파트너 기관과의 협업을 통해 이루어진다. 각 파트너 국가에서 파트너 기관을 선정 기준은 재단마다 각기 상이한데, 이 이유는 재단에 밀접한 정당의 정치적 기본 가치에서 연유한다. 따라서 에버트 재단의 경우 노동당이나 노동조합과의 공동작업에 보다 더 중점을 둔다면, 아데나워 재단은 기독교 민주주의의 목표나 기본가치에 근접해 있는 정당이나 다른 민주적 그리고 민주주의를

촉진하는 행위자들과의 협업을 강조한다. 독일 정당재단의 국제사업은 하지만 정당간의 협업에만 제한을 두는 것은 아니다. 여기서는 마지막으로 아데나워 재단의 예를 들어 이를 간단히 설명하겠다.

3.3 아데나워 재단의 국제 사업

현재 아데나워 재단은 60 개 국가에 사무소를 운영하고 있으며 이 사무소를 통해 100 개가 넘는 나라에서 민주주의의 촉진하는 행위자 및 민주주의 촉진 프로젝트를 지원 실행되고 있다. 재단 국제사업의 4 가지 중점 분야는 다음과 같다.

- 1) 정당촉진과 의회 자문
- 2) 국제적인 법치국가 프로그램
- 3) 라틴 아메리카, 사하라 사막 이남지역, 동아시아 그리고 동남 아시아에서 각각의 지역적 강조점에 따른 국제 미디어 프로그램
- 4) 특히 이슬람 국가들에서 문화간의 (intercultural) 가치에 대한 대화 프로그램

이 프로그램들은 일차적으로 파트너 국가에서 민주주의를 촉진하는 세력들을 지원하여 법치적 민주주의와 사회적 시장경제의 발전 및 나아가 그 안정화에 기여하는데 있다.

이것이 물론 늘 쉬운 일은 아니다. 종종 파트너 국가들은 내전, 극심한 경제적 저개발 그리고 시민사회의 부재에 시달리고 있다. 민주주의를 촉진하는 행위자들은 경우에 따라서는 정치적 집권자들에 의해 탄압 받으며, 의사표현과 언론의 자유 역시 마찬가지다. 게다가 많은 국가들에서는 기본적인 법치 규범을 실행에 옮길 때, 예를 들면 효과적인 권력분배, 정치적으로 독립된 사법 기관 혹은 국민들의 (특히 여성이나 소수 인종의) 정치적 사회적 참정권과 같은 기본적인 법치 규범을 실행에 옮길 때 심각한 결함을 드러낸다.

아데나워 재단의 미디어 프로그램은 파트너 국가에서 민주적 행위자들에게 포럼을 마련하여 이를 통해 이들이 자신들의 입장을 확산시키도록 하고자 한다. 더 나아가 공동으로 주최한 컨퍼런스, 전문가 좌담 그리고 세미나를 통해 저널리스트들이 독일의 해당 전문 동료와 대화를 나눠 언론 사업에 대한 기본 정보를 얻도록 한다.

이는 법치국가 프로그램에도 해당한다. 이 프로그램이 일차적으로 추구하는 것은 정치적 엘리트, 공공 행정기관 종사자 그리고 국민들 사이에 권력분배, 독립적인 사법기관 그리고 민주적 절차를 통해 형성된 법률의 지배가 뿌리내리게 하는 것이다. 아데나워 재단의 해외 종사자들은 현지에서 파트너와 함께 정기적으로 민주적 헌정국가의 기초에 대한 공개 정보 행사를 벌이며 독일 고등 법원의 법률가들과 현지 법률가들의 모임을 주선한다. 특히 아데나워 재단은 헌법 관할권 (Verfassungsgerichtsbarkeit) 부분에서 독자적인 노하우를 가지고 있다. 이것은 단지 아데나워 재단의 종사자들이 이 부분에서 다년 간의 경험이나 독일 헌법 국가의 이미 증명된 성취능력과 갈등 능력과 관련 있는 것은 아니다. 이는 특히 공법, 국가법 그리고 행정법 분야의 법률가들과 아데나워 재단 혹은 기민련간에 상대적으로 밀접한 관계가 있기 때문인데 이것을 우리는 „가치보수적, 법정치적 기본 상수“라고 말할 수 있겠다. (학업 장려 지원 학생들, 특히 박사과정학생 장려 지원 학생들 가운데 법률가들과 법학 전공 학생들이 많다는 것도 이를 잘 보여준다.)

정당지원 부문에서는 아데나워 재단은 두 가지 방식으로 접근한다. 한편으로 민주적인 다정당 시스템의 구축을 지원하는 것이 우리의 의도이다. 사회적인 이해관계와 문제점의 적절한 대변과 시민들의 공동체에 대한 참여는 오직 다양한 정당들과 자유로운 선거 그리고 민주적인 정당간의 경쟁을 통해서만 가능하다는 것이 우리의 확신이다. 다른 한편으로 우리는 아무 정당이나 지원하지는 않는다. 아데나워 재단은 기독교 민주주의의 기본가치에 대한 확고한 신념을 가진 정치 재단이다. 우리의 기본가치, 즉 법치주의적 민주주의, 자유, 연대, 정의에 대한 신념을 우리는 파트너들에게서도 발견하기를 원하며, 그런 단초가 보이면 지원하기를 원하는 것이다. 이러한 기본가치에 대한 신념이 없는 정당이나 정치세력들은 아데나워 재단의 파트너로 고려되지 않는다.

아데나워 재단은 우리의 기본가치에 근접한 민주적 정당들에 대한 지원을 전세계적으로 펼치고 있다. 하지만 독일법과 상대국의 법률은 정당에 대한 직접적인 영향, 즉 재정적 지원이라든가 선거운동 등의 형식으로 영향을 행사하는 것을 금하고 있다. 그리하여 아데나워 재단의 정당지원은 기본적으로 파트너 기관의 대표자들에게 정책개발, 강령작성, 민주적 정당의 확장 등과 관련하여 공동행사를 통해 조언을 주고,

법치국가 프로그램과 미디어 프로그램에서와 마찬가지로 독일과 파트너 국가 정치인들의 교류를 가능케 하는 방식으로 이루어진다. 그것을 넘어서서 아데나워 재단은 유럽국민당연합 (EVP) 이나 미국의 기독교민주주의 정당조직 (ODCA) 과 같은 이미 존재하는 정당연합체와 그에 관심을 가진 정당 사이의 중재자 역할을 하며, 이 정당들을 내용적으로 그리고 조직적으로 정당연합체에 접근시키는 일을 하고 있다.

라틴아메리카와 남유럽 (스페인, 포르투갈, 그리스) 그리고 동유럽 국가들에서 이러한 협력사업은 각각의 정당연합체의 외양을 키웠을 뿐만 아니라, 법치주의적 민주주의의 공고화에도 기여하였다. 라틴 아메리카에서의 최근의 좌파민중주의의 득세는 당연히 우리를 기쁘게 하지 않는다. 하지만 권력교체에서 법치주의적, 민주주의적 원칙이 손상되지 않는 한, 우리는 이러한 발전을 일종의 „결과를 존중하는 패배“로 평가하며, 우리의 파트너 정당들이 설득력 있는 정책을 가지고 다시 다수파가 될 수 있도록 위에 언급한 프로그램들을 가지고 그들을 지원할 것이다.

하지만 아데나워 재단에 가장 큰 도전이 되는 것은 아프리카와 심각한 민주주의의 결손이 있는 아시아 국가들이다. „두꺼운 널빤지“를 끈기 있게 뚫어 결국 법치국가적 민주주의를 확립시킬 수 있을지는 결코 확실치 않다.

아데나워 재단의 외국에서의 정치적 교육사업에 있어 그 자체로서의 „민주주의 수출“은 중요한 것이 아니다. 우리의 관심사는 그 보다는 우리의 파트너 국가의 사람들에게 자신의 삶을 자유와 정치적 사회적 평등과 법적 안정성 속에서 스스로 정할 수 있는 기회를 주는 것이다. 이것 때문에 파트너국가들에서의 지속적이고 힘든 정치교육사업의 시도가 가치가 있는 것이다.

약칭 설명

기민련 CDU – Christlich Demokratische Partei Deutschlands (독일 기독교 민주주의 연합,)

기사연 CSU – Christlich Soziale Union (기독교 사회 연합,)

사민당 SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (독일 사회민주주의당)

자민당 FDP – Freie Demokratische Partei (자유민주당)

민사당 PDS – Partei des Demokratischen Sozialismus (민주사회주의당,)

WASG – Wahlalternative für Arbeit und Soziale Gerechtigkeit (노동과 사회적 정의를
위한 선거대안)