

정당과 지방 민주주의

Political Party and Local Democracy

지 병 문
(전남대학교 정치외교학과 교수)

목 차

I. 문제제기
II. 지방 민주주의

III. 지방 민주주의를 강화하기 위한 정당의 역할

I. 문제제기

한국의 지방 민주주의는 1961년 5월 16일 박정희 장군의 군사혁명 이후로 중단되었다. 30년이 지난 1991년, 한국의 지방 민주주의는 다시 태어났다. 그러나 이 새로운 지방 민주주의는 완전하지 않았다. 약간의 제한이 아직 존재하였다. 예를 들어 지방의원이 선거에 의해 뽑혔지만 지방정부의 최고책임자는 아직도 중앙정부에 의해 지명되었다. 완전한 지방 민주주의는 형식적으로 1995년 지방 선거에 의해 시작되었다. 이 선거를 시작으로 하여 직접 지역유권자에 의해 선거로 당선된 지방정부의 최고책임자와 의원에 의해 구성된 정치적으로 합법적인 정부가 확고하여 설립되었고 이는 진정한 지방 민주주의의 시작을 알리는 것이었다. 지금까지 다섯 개의 지방 선거가 행하여졌고 무소속 선거의 폐지, 비례대표제 실행, 교육감과 교육위원선거, 중선거구제 도입 등과 같은 다양한 체계적인 변화가 시도되었다.

지역에서 선출된 지방정부의 최고책임자와 의원이 지역주민들을 위한 개발과 복지 정책을 추구하는

동안에, 정당들은 이 과정에서 중요한 역할을 한다. 정당의 다양한 기능 중에 하나는 “이익과 통합의 표출(the articulation of interests and integration)”이다. 정치는 다양하고 다채로운 개인의 이익으로부터 시작된다. 따라서 정당의 역할은 서로 다른 개인의 이익들을 통합시키고 이러한 이익을 정당조직을 통하여 명시화하여 정부정책에 반영되게 하는 것이다.

그러나 문제는 정당의 역할이 지방정치의 관점에서는 매우 제한적이라는 것이다. 정당은 후보자를 지명할 때에만 적극적으로 개입된다. 선거가 끝난 후에는 행정부와 지방의회에 대한 정당의 통제는 없어진다.

특히 지방정부의 최고책임자에 대한 정당의 통제는 거의 불가능하다. 왜냐하면 지방정부의 최고책임자와 정당 간의 의사소통구조가 거의 전부 단절되기 때문이다.

좀 더 효과적으로 시민의 의견을 정책수립과 지방 민주주의의 발전에 반영하기 위하여 정당에 약간의 역할을 요구하는 것은 당연하다. 본문에서 저자는 지방 민주주의의 발전에서 한 요인으로서의 정당의 역할에 초점을 맞추고자 한다. 본인의 주장을 설명하기 위하여, 먼저 지방정부의 최고책임자가 정책을 수립할 때 지방 민주주의가 무엇을 의미하며 정당의 역할이 무엇인지에 대해 논하고자 한다. 그리고 마지막으로 지방 민주주의를 발전시키기 위하여 이의 정치적 함의를 찾고자 한다.

II. 지방 민주주의

정치는 대략 집단의 결속력을 갖고 있는 규칙과 정책이라고 할 수 있지만 민주주의는 대략 규칙과 정책이 무엇을 의미하는지 규정해야 할 때에 의견의 차이를 조율하는 것이다. 만일 이 ‘정치적인’ 영역에 민주주의를 시행한다면, 민주주의가 개인의 선택과 자유를 극대화한다는 것을 인식하게 될 것이다. 민주주의는 언론의 자유, 집회의 자유, 선거권과 같은 많은 사람들의 권리를 포함하지만 이러한 권리들이 판단되는 기준은 집단의 이익이 개인의 사적인 선택과 행동에 우선하는 개인의 집단 결정과정이다. 민주주의는 인간이 공동의 규칙과 정치를 필요로 하는 서로 연결된 삶을 추구하는 사회적 동물이라는 사실을 전제한다. 이러한 방식으로 정치를 정의한다면, 민주주의는 정부에만 제한된 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 의견의 차이와 정책을 해결할 필요가 있는 곳과 공동 규칙과 정책을 설정할 필요가 있을 때에는 항상 정치가 있다.

집단 결정과정의 민주적인 특성은 공적인 통제의 수준에 의해 결정된다. 다른 말로 말하면 민주주의의 요점은 공공과 정치의 평등에 의해 통제되는 것이다. 이 원칙은 누구나 표현의 자유에 대한 동

등한 권리와 정책에 대한 투표권을 갖고 있는 소집단과 협회에서는 완벽하게 성취된다. 특히 전체 사회, 시간과 공간이 제한된 커다란 집단에서 집단 의사 결정은 대리나 대표자에 의해 행해진다. 전체 사회라는 관점에서 보면, 민주주의는 직접적인 공공의 참여가 아닌, 다른 사람들을 대표하는 의사 결정자들에 의해 실현된다. 어느 정부가 대표적이냐 아니냐에 대한 지표는 본 통제의 효율성이며 얼마나 공정하게 본 통제가 개개인 시민과 집단 사이에 분배되는가이다.

공공의 통제와 정치적 평등의 수준을 측정하는 데 사용되는 개념은 책임성, 민감성, 대표성이다. 지역정치에서의 책임성은 대표자들이 정책을 수립하고 정책을 이행하는 과정에서 취하는 행동에 대한 주민들에 대해 책임이 있음을 의미한다. 효율적으로 집행해야 하는 대표자의 책임에 관하여 민주적으로 통제하기 위하여 지방 선거의 참가자 수가 많아야 하고, 공공은 지방정부의 의원과 지방정부의 최고책임자가 무엇을 하는지에 관한 정확한 정보를 획득해야만 한다.

민감성은 정책 수립과정에 대한 공공의 필요와 요구를 반영한다. 지방 유권자에 의해 선출된 지방 정부는 지역보다 멀리 떨어진 중앙정부보다는 더 높은 수준의 민감성을 나타낸다. 사회적으로 확산된 민감성을 위해서는 그 구성원과 무관하게 집단을 대표하는 그들 자신의 대리자를 선출하기 위하여 모든 사회 집단을 위하여 기회를 확대할 필요가 있다. 책임성이 강할수록 민감성과 대표성이 높아지며 정치에 있어서 지역은 더욱 민주적이 된다. 게다가 지방 민주주의를 강화시키기 위하여 시민 봉사자를 위한 높은 수준의 책임성이 요구되고 유권자의 정치적 참여를 제도적으로 허용할 수 있는 구조가 있어야 한다.

지방 민주주의는 공공의 통제와 정치적 평등을 전제로 하며 지방정부가 책임성, 민감성, 대표성을 갖는 동안에 적극적인 참여자만을 위한 것이 아니라 소수의 이익을 위한 정책을 수립하고 이행함으로써 모든 시민의 참여를 유지한다.

선출된 대표자들에 의해 작동되는 간접 민주주의의 다양한 문제들은 행정의 역할이 산업화 과정과 더불어 증가할 때 노출되기 시작한다. 첫째, 지방 정부의 최고 책임자는 정책을 결정하는 데 있어서 더욱 넓은 공공의 의견을 반영하기 보다는 선거에서 자신들을 지지하는 특수 집단의 이익을 강화해 왔다. 둘째, 지방정부의 최고책임자는 지역의 유력한 지도층들과 결탁하였고 공공기업과 뇌물수수, 불법적인 거래 및 공직 지명을 위한 뇌물거래와 같은 불법적인 행위를 저질렀다. 셋째, 시민의 이익보다 그들 자신의 이익을 우선시하는 경향이 증가되었다.

궁극적으로 이러한 심각한 행동이 빈번하게 발생하는 것은 시민들에게 정부에 대한 회의적인 입장을 취하게 만들었다. 이의 또 다른 결과는 공공 의견이 정부 정책에 반영되지 않는다는 것이다. 정치적 통제는 이러한 문제들을 개선하고 정부의 책임성을 확보하기 위한 계획이다.

지방 정부를 정치적으로 통제하는 것이 어떻게 가능할까? 정당에 의한 책임정치에 대해 깊이 생각해 본다면, 정당에 의한 통제를 이러한 목표를 성취하기 위한 한 방법으로서 제안하는 것이 가능하게 여겨진다.

2011년 10월 26일에 서울시의 시장을 선출하기 위한 특별 선거가 실시되었다. 서울시 전 시장인 오세훈은 ‘무상급식’에 대한 주민투표를 제안했고 이 주민투표의 결과에 따라 퇴임을 하겠다고 했다. 그러나 선거하러 나온 유권자는 1/3 이하였고 투표함은 개봉될 수 없었으며 서울시 예산의 182억 원이 낭비되었다. 결과적으로 서울시장은 퇴임하였다. 문제는 비록 그가 그의 시장 직위를 주민투표의 결과에 걸었다고 할지라도 그의 정당이 주민투표 자체를 반대했고 그의 즉각적인 퇴임에 강력한 반대외사를 표명했다는 것이다.

그럼에도 불구하고 전 시장은 밀고 나갔고 약속을 실행하였다.

비록 그가 한나라당의 지명으로 선출되었다고 할지라도, 그는 종종 다수 시민의 의견을 무시하면서 일방적인 정책을 수행하였다. 이러한 예는 지방정부의 최고책임자에 대한 정당들의 통제기능에 대한 제한을 보여준다. 오세훈의 판단실수는 시민활동가였던 박원순이 서울의 새로운 시장으로 당선되는 것을 가능하게 만들었다. 더구나 서울시는 특별 선거에 의해 발생된 총 31억 원을 감당할 수밖에 없었다. 최종적인 결과로서 오세훈의 행동은 한나라당에 부정적으로 영향을 끼쳤다. 정당이 시장을 통제하는 것이 가능했거나 정당과 시장 간 효율적으로 의사소통이 되었다면, 이러한 종류의 불행한 사태는 막을 수 있었을 것이다. 서울시장 특별 선거의 실패는 한나라당로 하여금 내부 갈등 위기를 맞게 만들었다.

다음은 책임성, 민감성, 대표성의 관점에서 본 오세훈의 ‘무상급식 주민투표’에 대하여 분석한 것이다. 첫째, 책임성에 있어서 오세훈은 무상급식 프로젝트를 위한 시의회 예산 할당을 포퓰리즘으로 규정하고 이 프로젝트의 시행여부를 주민투표의 결과에 따르겠다고 발표하였다. 한나라당의 당지도층은 처음에는 “주민투표는 서울시 측의 일”이라고 표명하면서 그의 결정에 대해 반대하였지만 주민투표 캠페인이 진지하게 시작되자 그들과 협력하였다. 비록 시장과 한나라당이 적극적으로 시민들이 투표에 참여하도록 캠페인을 벌였지만 주민투표의 투표자 수는 1/3에 미치지 못하였다. 따라서 그들은 투표함을 개봉하지도 못한 채 주민투표를 종료할 수밖에 없었다. 저조한 투표율은 주민투표가 시민의 관심을 불러일으킬 수 없었다는 것을 보여준다.

오세훈은 한나라당에 의해 지명되었고 서울시 정부의 시장으로 선출되었다. 그러므로 중요한 정책 결정을 내리기 이전에 중앙당 측과 서울시 당 측과의 사전 협의가 필요했다. 그러나 시장은 당과 협의 없이 결정을 내렸고 한나라당이 그의 결정을 사후통고에 따라 지지해주도록 요청하였다. 시장의 무책

임한 정책결정은 그를 지명한 한나라당에 책임을 돌리게 하였고 결과적으로 많은 반발을 갖게 하였다. 더구나 주민투표를 제안하면서 그는 그 결과에 그의 시장직을 걸었다. 무상급식에 관한 그의 제안이 시민들에 의해 받아들여지지 않는다면 그는 시장을 사퇴하겠다고 선언하였다. 따라서 그는 무책임하게 물러나야 했다.

한나라당은 오시장의 결정에 아무런 탓도 할 수 없었다. 다른 말로 말하면 정당이 시장의 결정을 통제할 수 있는 시스템이 없었다. 주민투표에서의 패배와 새 시장을 선출하기 위한 특별선거는 시민 복지에 사용되어야 했던 500억 원을 낭비하는 결과를 초래하였다. 이는 시장의 잘못된 결정과 무책임의 전형적인 예이다.

‘무상급식 주민투표’를 시행하기로 한 결정은 정책수립과정에서 시민의 진정한 필요를 반영할 수 없는 ‘민감성’의 결과이다. 투표함의 개봉은 투표자가 단지 25.3%였기 때문에 허락되지 않았다. 이는 대다수의 시민이 ‘무상급식 주민투표’가 적합하지 않기 때문에 참여하지 않았다는 것을 인식하였다는 것을 알려준다. 이러한 예는 오 시장이 주민투표를 시행하기로 결정하였고 광범위하게 확산된 반대에도 불구하고 밀어붙였다는 데서, 주민투표에 반대를 하였던 시민에 대한 낮은 민감성을 나타낸다.

지방선거에서 선출된 지방정부의 최고책임자와 의원은 선거에 의해 정치적인 대표성을 획득하였고 선거는 민주적인 과정이었다. 2010년 지방선거에서 오세훈은 민주당 후보였던 한명숙을 제치고 서울 시장으로 당선되었다. 그는 강남지역의 강력한 지지를 받아 47.2%의 표를 획득하였다. 문제는 서울시 의회의 다수를 획득한 민주당이 ‘무상급식 프로젝트 조례’에 찬성하였지만 시장은 의회의 결정에 반대하였고 주민투표를 실시하기로 결정했던 것이다. 행정부의 수뇌인 서울시장과 입법부인 시의회 의원들이 시민을 대표할 권한을 부여받았지만 지방 의회는 ‘시민을 진정으로 대표하는 조직이고 법적 지위를 지닌다. 시의회의 결정은 시민의 의지로 간주될 수 있었다. 그러므로 서울시 의회의 결정은 주민들의 대표자들의 결정이기 때문에 시장은 서울시의 결정을 존중하는 의미에서 ‘무상급식 조례’를 받아들여야 했다. 서울시의 전 시장의 잘못된 결정은 시민들 간의 심각한 정치적 갈등과 서울시 예산 낭비로 이어졌다. 따라서 그것은 책임성, 민감성, 대표성의 관점에서 적절하지 못한 결정이었다. 한나라당은 그의 일방적인 정책결정의 여파를 해결해야 할 의무가 있고 이 사건은 책임 있는 정당 정치의 실현에 대한 질문을 야기했다. 시민들의 의견을 정말로 파악하지 못한 시장의 정책 실수를 어떻게 최소화할 수 있을까? 수많은 해결책을 제시할 수 있지만 본인은 정당의 역할에 초점을 맞추고자 한다.

Ⅲ. 지방 민주주의를 강화하기 위한 정당의 역할

지방정치의 민주주의는 정치적 평등에 기초한 지방주민들에 의한 집단 의사결정에 대한 통제 수준에 달려 있다. 그러므로 공공 통제와 정치적 평등의 제도화는 지방 민주주의의 요점이다. 첫째, 공공 통제를 실현할 수 있기 위하여 선출된 지방정부의 최고책임자에 의해 행해진 정책결정은 좀 더 넓은 공공에 의한 비판을 받아야 하고, 지방정부의 최고책임자는 그에 따른 입장을 받아들여야 한다. 다른 말로 말하면, 그들은 정책 결정 및 정책 시행에 있어서 공공의 의견에 주의를 기울여야 한다. 둘째, 정치적 평등 작업의 원칙을 만들기 위해서 지방정부의 최고책임자는 모든 시민에게 확실하게 동등한 기회를 만들어 주도록 노력해야 하며 시민의 권리의 평등의 통제하에 지역사회의 모든 의도를 반영하기 위한 공정한 과정을 확실하게 만들어야 한다. 이러한 두 가지 원칙을 효과적으로 반영할 시스템이 없다면, 그 시스템에 책임성, 민감성, 대표성이 있다고 추정할 수 없다.

지방 정치는 제한된 자원의 할당에 관한 정치적 결정을 의미한다. 서비스 분배 또는 할당되어야 할 자원에 관한 갈등의 관리와 해결은 정치적 이슈이다. 이러한 이슈는 제도적으로 정당에 의해 제안될 수 있었다. 지방정치에 있어서 민주주의의 부족, 즉 정치가와 지역주민들을 연결하는 다리로서 역할을 할 수 있는 사람 또는 제도의 부족이 있다면 문제가 발생한다. 정당은 정치적 후보자들이 그의 정당에 의해 지명된다는 의미에서 이러한 역할을 수행할 수 있다. 즉 책임지는 정치의 실현의 관점에서 정당은 이러한 역할을 수행할 수 있는 자격을 갖춘 실재이다. 민주주의는 정당을 기반으로 한다. 정당의 존재는 책임이 있는 정치를 개발하도록 돕는다. 더 나아가서 정당은 지역 이익의 전문가이기 때문에 지역문제에 좀 더 효과적으로 반응하고 해결할 수 있고 공공 의견의 반영자로서 그 능력에 있어서 유리한 조직을 갖고 있기 때문에 공공 의견에 기초한 정책을 수립하고 시행하는 데 좀 더 많은 이점을 갖고 있다.

한편, 지방 정치에 있어서 정당의 참여에 대한 두 가지 상반된 의견이 있다.

첫째, 지방 정부의 비정치화를 주장하는 사람들이 있다. 그들은 지방 정부의 비당파적인 성격과 지역사회에 공공 서비스를 좀 더 효과적으로 전달하는 데 있어서 지방정부의 역할을 강조한다. 그러므로 그들은 지방 정치를 갈등을 유발하기보다는 문제들을 해결하는 장소로 본다. 둘째, 지방 정부의 정치화를 주장하는 사람들이 있다. 그들은 지방정부의 당파적인 성격을 강조하고 비록 지방정부가 그들한 단위로 결합시키는, 지역사회의 다양한 특혜와 이익을 수집한 후에야 정책을 결정하고 시행할지라도, 정책의 중심에는 항상 정당이 있다고 말한다. 이러한 의미에서 지방 정치는 균형을 이루는 다양한 행동의 장소이다.

지방 정치에서는 정당의 활동을 선거기간과 비선거기간으로 나눌 수 있다. 지방선거기간 중에 정당은 후보자를 모집하고 지명하는 데 있어서 비판적인 역할을 한다. 정당은 그들의 후보자가 당선되는 것을 돕기 위하여 온 전력을 동원하여 선거 운동을 실천한다. 즉 정당의 지명권을 획득한 후보자는 유권자의 표를 얻기 위하여 그의 정당의 이름을 이용하는 전략을 사용한다. 그러나 비선거기간에는 정당의 역할이 매우 제한되어 있다. 다른 말로 하면, 비록 정당이 그들의 후보가 그 위치를 얻도록 도와주었다 할지라도 당은 예산과 지방시민서비스의 할당에 관한 정책결정에 영향을 줄 권한이 없다. 그들은 지방 정부의 정책 수립과정에 개입할 수 있는 어떤 공적인 제도적인 도구를 갖고 있지 않고, 그 과정에 영향을 끼치는 데 요구되는 인적 자원을 갖고 있지 않다. 정당의 일꾼들은 항상 정당원들의 관한 자료를 모으고 만든다. 즉 그들은 그 후보자가 당선되게 하기 위한 선거 운동에 깊숙이 개입된다. 이러한 구조가 구성된 이유는 지방 정당이 아이디어를 구상하고 공공정책을 수립하는 것보다 선거 운동에 사람들을 동원하는 데 더욱 더 집중하기 때문이다.

자세하게 이야기하자면 지방 정책 결정에 대한 정당의 영향의 제한이 있다. 정당은 주로 선거를 위해 필요하다. 대통령 선거, 일반 선거, 지방 선거에서 정당조직은 완전히 가동되지만 그런 선거가 끝난 후에는 단지 정당 멤버들을 관리하면서 작동된다. 이러한 구조는 정당으로 하여금 지방 정책을 개발하는 데 있어서 투쟁하게 만들고 그들에게 정책을 개발하기 위한 역량은 부족하다. 따라서 지방 정당은 정책 지향적이지 아니다. 지방 정당의 주변적인 활동은 지방 민주주의 발전에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

또 다른 이유는 ‘행정부의 탈정치화’이다. 지방정부의 최고책임자는 선거 운동 중에는 정당에 의존하곤 하였지만 행정에 관하여서는 ‘경력시민서비스체계’와 지방정부에 관하여 정당의 개입을 금지하게 한 행정부의 탈정치화 덕분에 정당의 개입으로부터 자유롭다. 확실히, 지방 정치가들과 그 정당을 연결해주는 지방정부당 자문위원회가 있기는 하지만 견고하게 제도화되어 있지 않다. 이러한 구조는 지방정치가들이 비판적인 정책 결정에 있어서 정당의 개입을 배제하면서 그들이 원하는 것은 무엇이든 할 수 있게 만든다.

서울시 전 시장인 오세훈의 예에서 볼 수 있는 바와 같이, 특별 선거기간 중에 한나라당이 치명적인 타격을 받았으며 시장자리를 빼앗겼다. 오세훈의 정책 결정에 대한 비판은 한나라당에 등을 돌렸으며 한나라당에 심하게 상처를 입혔다. 마지막으로 정당의 통제가 정말로 매우 약하다는 것을 알 수 있다.

어떻게 정당이 지방정부정책에 영향을 미칠 수 있는가? 첫째, 지방정부 결정과 관련하여 지방정당의 역할을 확대해야 한다. 정당이 비선거기간 중에 지방정당의 인적 자원을 확대함으로써 정책수립 과정에 참여하는 시스템을 구축할 수 있다. 지방 행정에 있어서 지방 정당은 주민들이 원하고 필요로 하

는 이슈에 대한 공공 의견에 관한 자료를 수집하는 것을 시작할 수 있고 확실히 지방정부의 최고책임자의 결정에 시민들의 관심을 반영하기 위해 이를 그들에게 전달할 수 있다. 둘째, ‘지방정부당 자문위원회’를 설립할 수 있다. 이는 정당이 일반적으로 지방 정책 수립 과정에 참여하고 조언할 수 있는 보완적인 시스템이다. 자문위원회는 많은 지방 정부에 의해 시도되었다. 그러나 이는 비공식적이고 어떠한 결속력도 가지고 있지 않다. 정당이 정부와 공공의 다리로서 참여하기 위해서는 이를 정규 기관으로 만들 필요가 있다.

정당운영과 한국의 민주주의: 공천제도를 중심으로

Political Party Management and Democracy in Korea

김 성 수

(한국의국어대학교 행정학과 교수)

목 차

I. 서론: 집행부 중심행정-동아시아적 특성

III. 맺음말: 한국 대통령제와 독일 내각제

II. 한국 정당정치 현황과 공천제도

제가 정당 안에 있는 사람으로서 그 내용을 들여다보면 국민을 위한 정치보다는 권력을 위한 정치가 더 강합니다. 국민을 위해서 어떤 일을 한다기보다도 자기자리를 지키고 더 나은 자리를 향해서 권력의 눈치를 보는 측면이 더 강한 거죠. 그런 자아비판을 할 수밖에 없습니다. (중략) 거기의 뿌리가 어디 있느냐, 공천제도에 뿌리가 있는 겁니다. 공천이라는 게 국민들로부터 오는 게 아니라 특정한, 특정세력이 가지고 있는 거거든요. (현역 여당 국회의원, “정당정치, 왜 위기인가?”, 2011.11.12일 KBS 심야토론)

I. 서론: 집행부 중심행정 - 동아시아적 특성

한국과 독일의 정당운영과 민주주의를 논의하는 이번 국제세미나의 발제문을 쓰면서 먼저 드는 생각은 한국뿐만 아니라 일본, 중국 등 동아시아 국가들은 서구와는 다른 정치체제 발전과정을 경험했기 때문에 이것을 어떻게 설명해야 하는지에 관한 물음이다. 필자는 이를 ‘집행부 중심 행정(executive-centered administration)’으로 표현하고 있다. 전통적으로 유교주의 관료제 국가에서는 입법부와 행

정부의 구분이 없고 군왕(군주, monarchy)과 관료(civil servant)를 중심으로 하는 행정이 국가권력을 행사하였다. 이러한 전통은 현대사회에도 영향을 미쳐서 오늘날에도 일반국민들은 사회적 문제의 해결주체를 통상적으로 행정부나 담당부처의 공무원으로 생각하지 의회나 정당과 같은 입법부 혹은 정치영역을 주된 행위자로 인식하지 않는다. 또한 우수한 젊은이들은 국가고시를 통해 공무원이 되고자 하지 정당 활동을 통해서 국회의원이 되고자 하는 경우는 거의 없다. 그리고 이런 관행은 여전히 행정 및 정치 영역의 인재양성과 충원에 많은 영향을 미치고 있다.

이에 비해서 우리가 독일을 정당국가(Parteienstaat)라고 부르는 경우에 이는 단순히 정치영역뿐만 아니라 전체 사회부분의 구성방식과도 관련되는 원칙이라고 할 수 있다. 협의의 정치인만이 정당소속을 갖는 것이 아니라 공무원, 교수, 기업가 등 우리와는 달리 정당가입을 하고 정당 활동을 하는 직업군이 매우 광범위하고, 아울러 정당이 사회 각 분야의 인물충원에 미치는 영향력이 넓고 깊다. 정치와 행정의 관계, 정당인과 공무원의 관계에 있어서 한국과 독일은 상반되는 발전궤적을 그려 왔다.

이처럼 우리나라는 집행부(the executive branch)¹⁾ 중심으로 행정이 이루어지기 때문에 주요한 정책결정이 의회가 아니라 정부에서 주로 이루어져 왔다. 지금은 많이 달라졌지만 지난 산업화과정에서는 발전국가의 전략에서 형성된 집행부 지배의 집권적 국정관리시스템에서 입법부의 역할은 취약하였고 입법부는 통법부로 인식되기도 하였다. 서구에서는 국가(state)라는 말을 자주 쓰지만 우리의 경우에는 정부(government)라는 표현을 더욱 많이 사용하는 것도 집행부 중심의 전통을 반영하는 현상이라고 볼 수 있다. 그런데 국가를 집행부(the executive branch) 중심의 정부로 인식하는 경우에 문제는 입법부 혹은 의회의 중요성이 간과될 위험성이 있다는 것이다. 반면에 서구의 민주주의의 발전과정을 보면 민주주의는 의회권력²⁾으로부터 출발하기 때문에 집행부 중심의 사고와 전통은 잠재적으로 민주주의적 가치지향과 대립되거나 충돌할 개연성이 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 한국 민주주의의 핵심적인 과제는 행정부와 대통령 중심의 권력구조를 개선하는 것이라고 할 수 있다. 예를 들면 미국식 순수 대통령제에서는 삼권분립 및 견제와 균형의 원칙에 의하여 의회권력이 대통령 및 집행부를 통제하고 있다. 이에 비교하여 우리의 경우 여전히 대통령으로의 권력집중이 문제가 된다. 단지 독재정권 시절에는 대통령이 권력을 장악하려는 것이 문제였다면 민주화 이후에는 대통령과 행정부의 권력을 분권화할 경우 이를 효율적으로 행사할 기관, 즉 의회가 발

1) 여기서 집행부는 입법부(the legislative branch)에 대응하는 개념으로 대통령, 정무직 피임명자, 정부관료제가 포함된다. 이러한 맥락에서 행정부와도 같은 의미라고 할 수 있다.

2) 이는 내각제 국가에서는 정부가 의회에 종속되기 때문에 당연한 현상이고, 대통령제에서도 초기 미국의 경우 의회가 대통령에 비하여 월등한 지위에 있었고 대통령의 권력이 비대해지기 시작한 것은 20세기 초 루즈벨트 대통령 시기 이후 이른바 행정국가화 현상이 진행되면서부터이다. 그러나 지금도 여전히 미국정치의 중심은 백악관이 아니라 의회(Capitol)이다.

전하지 못하여 여전히 행정부에 정책결정권이 집중되어 있는 형국이다. 이렇게 보면 대통령 권력의 분권화, 의회기능의 확대, 정당정치 발전은 모두 연관되어 있는 동일한 현상들임을 알 수 있다.

달리 표현하면 대통령과 행정에 집중된 권력을 분산시키고 사회 각 부문의 정책참여를 유도하기 위해서는 입법부의 정책기능이 활성화되어야 한다. 특히 오늘 세미나의 비교대상인 독일은 영국이나 일본식 내각제와 비교할 때 다당제(이 점은 한국과도 같다)이고 동시에 수상의 권력이 상대적으로 작은 분권적인 특성을 가지고 있다. 무엇보다도 독일의 정책과정은 정당과 의회가 주도하는 입법부 중심적인 특성을 갖기 때문에 우리의 핵심과제인 대통령 중심의 권력구조를 개선하는 데 있어서 좋은 시사점을 준다고 하겠다.

II. 한국 정당정치의 현황과 공천제도

1. 정당정치의 현황과 공천제도

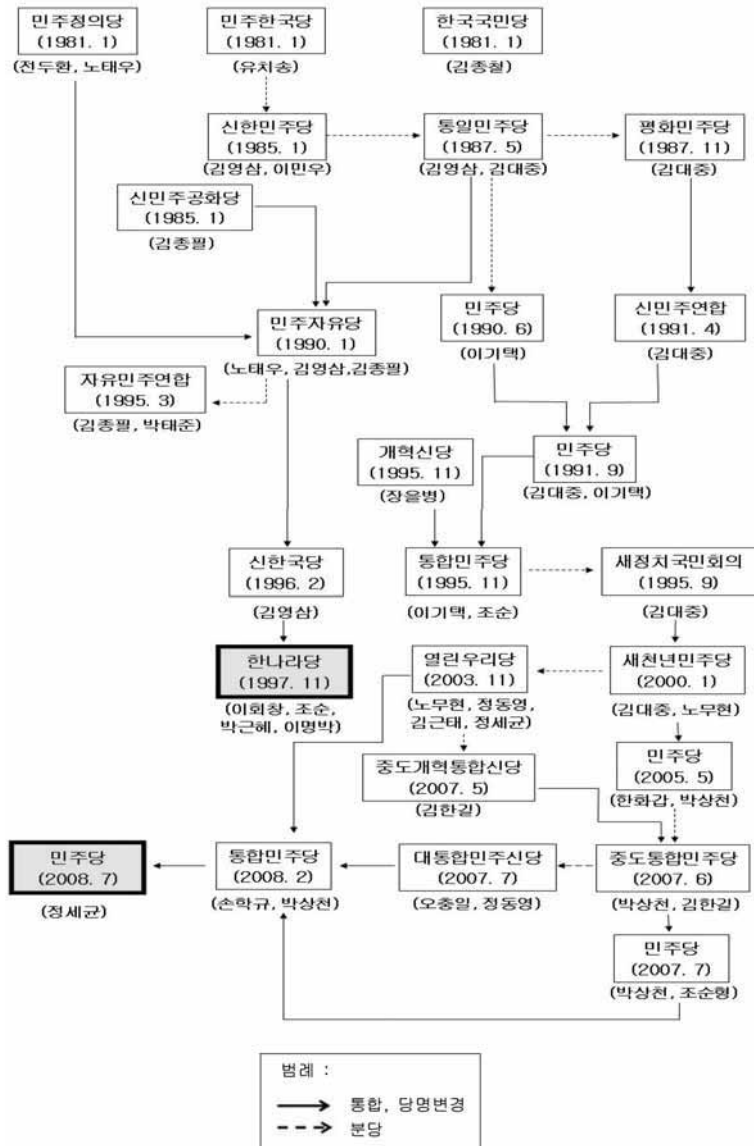
한국에 정당이 창당되어 활동하게 된지 60년이 지났다. 그동안 한국사회에는 수많은 정당이 창당되고 해산되었다. 제헌국회부터 제18대 총선에 참가한 정당은 270개이고, 이 중에서 102개의 정당이 당선자를 배출했다. 2008년 8월을 기준으로 중앙선거관리위원회에 등록된 정당은 16개이며, 창당결성신고를 한 정당은 10개이다.

〈표 1〉 역대 총선 참가정당 현황

국회의원선거	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	계
참가정당 수	48	40	14	14	14	12	11	6	3	3	12	9	14	6	11	11	25	17	270
당선자 배출 정당 수	16	11	5	3	6	5	3	4	3	3	8	6	5	4	4	5	5	6	102

(자료: 홍득표(2008), 한국 주요정당의 연속과 변화, p.4)

〈그림 1〉 한국 주요 정당의 변천사 (1981-2008)



(자료: 홍득표(2008), 한국 주요 정당의 연속과 변화, p.41)

한국의 정당은 창당 이후 수많은 정치변동에 적응하면서 유지되어 왔는데, 분당과 통합 등을 통해 변화하고 그 과정에서 많은 기존의 정당들이 해산되었다. 한국의 정당사를 특징짓는 이합집산 혹은 정당의 연속과 변화에는 크게 3가지 특징이 작용한다. 첫째, 한국의 정당은 정치변동의 영향을 크게 받

았다. 특히 우리나라는 민주화 과정에서 많은 갈등이 존재하였다. 1961.5.16 군사쿠데타, 1980.10.26 사태로 기존의 정당은 모두 해산되었고, 새로운 공화국이 출범하면서 정당들이 새롭게 창당되었다. 둘째, 정치지도자의 야심이 정당의 연속과 변화에 영향을 주었다. 정치지도자들은 당권을 장악하고 대권을 획득하기 위해서 정당을 이끌어 나가는 경우가 많았다. 정치지도자들은 정당을 창당하고 해산하는 과정을 주도하였고 이를 통해 정치적 영향력을 확대하려고 하였다. 셋째, 강력한 지도력의 부재가 정당의 연속과 변화에 영향을 미쳤다. 정당 내에 당을 강력히 끌어나갈 카리스마 있는 지도자가 없거나, 당내 세력분포나 리더십 등에 있어서 우열을 가리기 어려운 경우에는 정당의 연속되지 못하고 정당이 분당되는 경우를 겪어 왔다.

한국정당정치의 문제점 진단은 의회제도, 정당제도, 선거제도 등 여러 측면에서 할 수 있으며 또 이런 요인들은 서로 밀접한 관련을 갖고 있다. 일반적으로 한국 정당정치의 문제점으로 예시되는 것을 보면 공천과정에서 중앙당 및 정치적 보스의 과도한 영향력(유럽식), 지구당을 통한 당원여론 수렴보다는 의원의 지역구 관리기능(미국식) 및 이로 인한 고비용 구조 발생, 중앙당은 공천이나 인물관리에 치중하고 정책논의는 행정부에 밀리는 정책능력 부재, 정당정치가 국민의 생활과 관련된 정책문제보다는 권력 구조적 정치이슈에 치중, 정당원의 대부분은 종이당원이며 또 당원이 정당 활동에 참여하여 정치적 경력을 개발할 수 있는 기회 부족 등을 지적할 수 있다. 그리고 이러한 문제점들은 정당법, 선거법, 정치자금법, 정당연구소, 공천심사제도 등 여러 가지 법률과 제도운영에 작용하게 된다. 본 발제문은 이러한 문제들을 모두 다루기 어렵기 때문에 공천제도를 중심으로 정당제도의 발전과제를 논의하도록 한다. 도덕성과 지적능력을 겸비한 우수한 인재를 충원하는 것은 정당과 정치발전의 출발점이기 때문이다.

2. 한국 공천제도의 현황

정당후보 공천방식은 미국식 대통령제와 유럽식 내각제 국가에 차이가 있다. 미국의 경우 각 주마다 차이는 있지만, 누구나 참여하는 개방경선(오픈 프라이머리), 소속 당원으로 신청하여야 참여하는 폐쇄경선(클로즈 프라이머리), 당원이나 대의원 자격을 가져야 참여하는 대의원 대회(코커스)가 있는데 대부분 정당후보는 오픈 프라이머리에 의하여 선출된다. 이러한 개방경선은 정당의 보스의 영향으로부터 벗어나기 위한 대안으로 1930년 이후 발전되어온 제도이다. 미국식 대통령에서 국회의원들이 자율권을 행사할 수 있는 원천은 국회의원에 대한 정당후보 공천을 정당지도자가 아니라 지역주민 및 당원들이 가지고 있기 때문이다. 아울러 국회의원들이 자율성을 가지고 있기 때문에 대통령은 의회를 상대로 현안을 설명하고 설득하는 정치과정을 거치지 않을 수 없다. 이에 비하여 유럽식 내각제 국가에

서는 지구당 대회에서 당원들이 선출하는 것이 일반적이다. 미국식, 유럽식을 망라하여 공통적인 것은 지역구 국회의원 후보의 선출은 주민, 당원들에 의해 상향식으로 결정된다는 것이다. 이것이 아래로부터의 상향식 풀뿌리 민주주의의 요체이다.

우리의 경우 기존에는 이러한 여건이 성숙되지 않은 상태에서 정치적 보스나 중앙당이 공천과정을 주도하여 왔다. 그리고 정치에 실망한 국민들의 세대교체 열망을 반영하기 위해 무조건적으로 다선의 원을 배제하고 소위 ‘물갈이’가 능사인 것처럼 인식되는 공천이 이루어지기도 하였다. 이러한 이유로 인해 매 국회에서 초선의원의 당선비율이 매우 높게 나타나고 있다. 기존의 보여주는 부분이다. 그러면서도 우리는 4년의 임기동안 국회의원의 직무를 학습할 의원을 선출하고 이들의 성과에 실망하면서 다시 새로운 후보를 선출하는 악순환을 반복하고 있는 형편이다.

〈표 2〉 역대 총선 선수별 당선자

(단위: 명, 괄호 %)

구분	초선	재선	3선	4선 이상	의원정수
18대	134(44.8)	89(29.8)	45(15.1)	31(10.4)	299(100)
17대	187(62.5)	51(17.1)	42(14.0)	17(5.9)	299(100)
16대	111(40.7)	81(29.7)	35(12.8)	46(16.9)	273(100)
15대	137(45.8)	67(22.4)	48(16.1)	47(15.7)	299(100)
14대	119(39.8)	84(28.1)	46(15.4)	50(16.7)	299(100)
13대	169(56.5)	58(19.4)	41(13.7)	31(10.4)	299(100)
12대	101(36.6)	111(40.2)	34(12.3)	30(10.9)	276(100)

현재 우리 정당들은 기존 공천제도의 문제점을 인식하면서 다양한 방식의 공천제도 실험을 하고 있다. 2004년의 제17대 국회의원선거에서는 국민참여경선이 시행되었고, 2008년 4년 제18대 선거에서는 외부인사들로 구성된 정당공천심사위원회가 후보들을 심사하는 방식을 채택하였다. 긍정적으로 보면 정치적 보스나 중앙당이 아니라 당원과 국민들에게 개방된 민주적인 상향식 절차를 도입하고자 하는 교육지책이라고 할 수 있다. 그러나 비판적으로 보면 지금까지 어느 정당도 당원과 주민에 의한 상향식 공천이 실질적으로 이루어졌다고 평가하기는 어려운 상태에서 아직 우리의 정당이 독자적인 정치기구로 스스로 자립할 단계로 성장하지 못한 증거이기도 하다.

한국 정당들의 공직후보자에 대한 기존 공천제도의 특징과 문제점은 국회의원의 연령이나 직업분포에도 잘 나타나 있다. 〈표 3〉에 나타난 연령 측면에서는 전체적으로 50대 이상의 비중이 높음을 알 수 있다. 17대와 18대의 경우에는 40대의 비중이 상대적으로 높아지고 있는데 17대의 국민참여경선제도 도입,

18대의 공천심사위원회에 외부인사 영입과 같이 공천제도를 개혁하면서 기존 정당 지도부의 영향력을 제한하려는 노력과도 관련이 있다. 그러나 다음의 <표 5>에 표시된 것처럼 독일의 경우와 비교할 때 20대의 국회의원이 없고, 30대의 비중이 낮은 것을 알 수 있다. 이는 현행 공천제도가 세대별, 직능별로 균형 있게 정치엘리트를 충원하는 데 충분한 기능을 하지 못하고 있음을 방증하는 현상이라고 하겠다.

<표 3> 국회의원(지역구)의 연령분포

(단위: 명)

구분	15대 (1996.04.11)	16대 (2000.04.13)	17대 (2004.04.15)	18대 (2008.04.09)
30세 이상 35세 미만	2	1	1	4
35세 이상 40세 미만	5	12	22	
40세 이상 45세 미만	24	21	35	76
45세 이상 50세 미만	30	39	49	
50세 이상 55세 미만	63	35	55	119
55세 이상 60세 미만	79	52	42	
60세 이상	50	67	39	46
합계	253	227	243	245

자료: 중앙선거관리위원회 역대선거정보 홈페이지에서 분류

<표 4> 국회의원(지역구)의 직업분포

(단위: 명)

구분	15대 (1996.04.11)	16대 (2000.04.13)	17대 (2004.04.15)	18대 (2008.04.09)
현역의원	112	118	88	129
정치인	86	71	81	61
변호사	21	19	28	23
교육자	5	3	18	9
의사·약사	8	1	2	0
기타*	21	15	26	23
합계	253	227	243	245

주* : 사회운동가, 회사원, 자영업자, 기업인 등 5개 범주이외의 모든 직업군을 지칭

자료 : 중앙선거관리위원회 역대선거정보 홈페이지에서 분류

위의 <표 4>에 나타난 역대 국회의원의 직업분포에서는 현역 국회의원, 정치인(지구당 위원장 등),

변호사의 비중이 압도적으로 높고 교육자(대학교수)의 비중이 뒤를 잇고 있다. 이상의 통계는 중앙선거관리위원회의 공식통계에 토대한 것인데 현역의원의 경우 전력(前歷)이 나타나지 않기 때문에 제18대 지역구 국회의원 245명을 대상으로 직접 조사하였다. 그 결과 공무원(대통령비서실, 정무직공무원, 판·검사, 민선구청장)의 비중이 매우 높았고, 이어서 변호사, 언론인, 대학교수, 정당인, 기업인의 순서로 나타났다. 판·검사와 변호사의 법조인, 대통령실 및 정무직공무원, 언론인과 대학교수 등은 모두 직간접적으로 최고 권력자 혹은 권력그룹과 용이하게 접촉하고 관계를 유지할 수 있는 직업군임을 알 수 있다.

3. 독일의 공천제도와 시사점

독일은 철저하게 당원중심으로 후보 공천이 이루어지는데 여기에는 중앙당보다 16개 주의 지구당이 영향을 미친다. 공천은 지역구 의원후보와 비례대표 후보의 선출방식에 차이가 있지만 모두 당원 및 지역구 중심으로 운영되고 있어서 중앙당이나 정치적 보스의 영향력이 작용할 여지는 없다.

지역구 후보인 경우에는 지방선거구의 대의원대회에서 지구당 대의원들의 비밀투표로 결정되고 지명된다. 후보자를 선출하는 대의원대회의 대의원은 해당 지구당의 당원총회나 당원대회에서 선출한다. 이처럼 선거구 당원총회에서 선출된 대의원이 비밀투표로 선출한 지역구 후보자 결정은 의원후보 결정의 최종절차이다. 즉, 주의 정당조직이나 연방의 중앙당은 지구당 후보자 결정과정에 개입할 제도적인 장치가 없다. 다만 주정당의 의장단은 선거구 당원총회 또는 대의원회의의 후보 결정에 대하여 이의를 제기할 수 있고 이 경우 재투표를 실시하여 그 결과를 마지막으로 결정한다.

정당명부식 비례대표제 후보는 주 단위의 정당 대의원대회에서 작성한다. 따라서 역시 연방의 중앙당의 개입은 차단되어 있다. 결국 독일의 국회의원 후보자 선출에는 지역선거구의 당원총회와 당대의원회의가 결정적인 권한을 갖는다. 이러한 공천제도의 특성으로 인하여 정치적 야심이 있는 인물들은 젊어서부터 정당에 가입하고 지역구 정당에서부터 정치적 경력을 쌓아 가게 된다. 정치적 의지와 개인적 능력이 집안이나 재력과 같은 요인보다 더욱 중요한 변수로 작용하게 된다. 또한 비례대표제 선거제도에 의하여 당선가능성에 대한 사전적인 예측이 상대적으로 가능하기 때문에 지역구 정당 활동을 적극적으로 하는 경우 국회의원에 당선될 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈표 5〉 국회의원의 연령분포(2009년 17대 의회 총선결과)

연방하원	CDU/CSU	SPD	FDP	DIE LINKE	GR NE	총 계
1932-1935	1	-	-	-	-	1
1936-1940	1	3	2	2	1	9
1941-1945	14	5	7	2	1	29
1946-1950	34	35	14	8	4	95
1951-1955	41	31	11	12	19	114
1956-1960	39	20	11	17	9	96
1961-1965	48	21	14	15	7	105
1966-1970	24	18	7	5	11	65
1971-1975	26	10	16	10	6	68
1976-1980	10	3	8	4	6	31
1981-1985	1	-	2	1	4	8
1986	-	-	1	-	-	1
총계	239	146	93	76	68	622

자료: Holzapfel(2010), *Deutscher Bundestag-17. Wahlperiode*, p.295

앞의 〈표 5〉에 나타난 국회의원의 연령분포를 보면 2009년을 기준으로 1951~55년생의 50대 후반의 비율이 가장 높고 다음으로 1961~65년생의 40대 후반의 비중이 높음을 알 수 있다. 〈표 5〉가 의원의 재선여부나 당선 선수를 나타내고 있지는 않지만 40대부터 유력한 정치인이 되기 위해서는 그 이전부터 국회의원 활동을 시작하여야 함을 감안하면 젊은 인물을 쉽게 정치인으로 총원할 수 있는 장치가 지역구 중심 공천제도라고 할 수 있다. 또 아직 젊은 20대 의원도 9명이나 되고 있는데 이것 역시 아래로부터의 상향식 공천제도가 있기 때문에 가능한 현상이다.

다음의 〈표 6〉을 보면 독일 국회의원들의 직업적 배경으로는 공무원이 가장 많다. 여기에는 정부부처 관료만이 아니라 판사, 군인, 경찰, 교사 등 공무원의 신분을 유지한 자를 모두 포함한다. 그러나 기본적으로 행정과 관료적 배경을 갖는 인물들이 정당과 의회에 진출하여 정치업무를 수행한다. 이러한 의미에서 독일은 행정국가이고 관료국가라고 볼 수 있다. 이는 19세기 입헌군주제 이후 이어져 온 독일 정치체제의 특성을 보여주는 것이기도 하다. 실제 독일 공무원들은 실업 혹은 직업보장, 연금제도 등에 있어서 민간기업의 근로자에 비하여 많은 혜택을 누리고 있다. 이에 대하여 정치가 일반국민을 위해 봉사하기보다는 관료, 정치인의 순환사슬을 통하여 스스로의 계층적 이해관계를 유지(Selbst-bedienung)하고 있다는 비판이 있다.

〈표 6〉 국회의원의 직업분포

구 분	CDU/CSU				SPD			
	11대	12대	13대	14대	11대	12대	13대	14대
	1987-90	1990-94	1994-98	1998-2002	1987-90	1990-94	1994-98	1998-2002
	%	%	%	%	%	%	%	%
국무위원	17.5	15.7	-	-	7.3	1.3	-	-
공 무 원	25.6	23.5	34.0	42.5	43.0	39.7	41.3	39.9
공공분야	0.9	6.3	5.4	4.0	2.6	6.7	11.5	8.3
종 교 인	0.0	0.9	0.7	0.4	0.0	2.1	1.2	0.7
정치기관	7.7	9.0	9.5	14.3	22.3	20.1	17.9	20.8
민간경제	9.8	11.6	15.3	7.5	5.2	11.3	13.9	11.9
자 영 인	18.0	15.1	16.0	12.7	3.1	2.5	1.6	1.7
자유직업	18.8	14.1	13.2	15.5	8.8	9.7	7.2	12.9
주 부	1.3	2.2	2.4	1.2	1.6	2.5	1.2	1.7
노 동 자	0.4	0.6	0.3	2.0	3.6	2.5	1.6	1.7
기 타	0.0	0.9	3.1	0.0	2.6	1.7	2.8	0.7
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

구 분	FDP				GR NE				PDS		
	11대	12대	13대	14대	11대	12대	13대	14대	12대	13대	14대
	1987-90	1990-94	1994-98	1998-02	1987-90	1990-94	1994-98	1998-02	1990-94	1994-98	1998-02
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
국무위원	22.9	17.7	-	-	0.0	0.0	-	-	0.0	-	-
공 무 원	14.6	20.3	36.2	38.6	38.7	37.5	34.7	29.2	29.8	20.0	30.6
공공분야	0.0	6.3	2.1	2.3	4.5	12.5	12.2	8.3	11.8	6.7	2.8
종 교 인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	0.0	0.0	0.0	3.3	0.0
정치기관	14.6	7.6	4.2	22.7	9.1	12.5	20.4	33.3	23.6	30.0	47.2
민간경제	6.2	10.2	10.6	4.6	11.4	12.5	2.0	4.2	0.0	10.0	2.8
자 영 인	14.6	15.2	21.3	15.9	4.5	0.0	2.0	0.0	5.9	3.3	0.0
자유직업	18.8	20.2	21.3	15.9	6.8	12.5	12.2	16.7	11.8	16.7	8.3
주 부	4.2	1.3	2.1	0.0	6.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
노 동 자	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0	2.1	0.0	6.7	2.8
기 타	4.2	1.3	2.1	0.0	15.9	0.0	16.3	6.3	17.6	3.3	5.6
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Hesse/ Ellwein(2004), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*

Ⅲ. 맺음말: 한국 대통령제와 독일 내각제

한국의 정당제도와 권력구조는 대통령제와 내각제적 요소가 혼재하여 있다. 미국식 대통령제에서는 중앙당이 없고 선거는 후보자 중심으로 치러지며 국회의원 중심의 원내정치가 이루어지고 국회의원이 장관이 될 수 없다. 반면에 유럽식 내각제에서는 의회권력과 행정부 권력의 통일성을 전제로 하기 때문에 두 권력은 동일한 인물에 의하여 장악되고, 중앙당이 의회의 정책과정에 큰 영향력을 행사하며 정당중심으로 선거를 치르게 된다. 아울러 국회의원들이 내각을 구성하면서 장관에 임명된다. 이에 비하여 한국은 중앙당의 권한이 강하여 공천권을 행사하고 국회에서는 정책이슈의 내용보다 정당 간의 대결이 빈번하고 국회의원이 장관을 하기도 한다. 결과적으로 우리나라의 권력구조는 대통령제를 채택하고 있으면서도 의회 및 정당구조는 유럽식 내각제적 특성을 가지고 있어서 대통령, 여당총재, 정치적 보스로서의 권력집중이 심화되는 문제가 발생하고 있다.

우리나라 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회는 2009년 8월 말에 권력구조 개편방향과 관련하여 이원정부제와 4년 중임 정·부통령제 등 복수안을 담은 개헌안을 제안했다. 두 제도가 갖는 차이는 상당하지만 모두 제왕적 대통령제의 폐해를 줄여 보자는 취지에서는 공통점이 있다고 평가된다. 4년 중임 정·부통령제의 경우, 현행 대통령제의 내각제적 요소를 배제하고 국회의 권한을 강화하기 위해 정부의 법률안 제출권을 삭제하고, 국회의 예산편성을 보장하는 등 국회의 권한을 강화하는 내용을 담고 있다. 그런데 재미있는 것은 이원정부제는 사실상 독일식 내각제의 형태를 취하면서, 대통령은 내손으로 뽑고 싶다는 열망이 강한 국민 정서를 고려한 용어선택이라는 점이다. 이원정부제는 대통령 권한을 축소하고 국무총리의 권한을 대폭 강화하여 행정부는 사실상 수상 주도의 책임내각제로 한다는 것인데, 대통령의 선출방식에서 독일은 연방의회에서 대통령을 뽑는데 우리는 직선으로 뽑는다는 차이가 있다. 필자가 보기에는 둘 중에서 어떤 제도를 선택해도 정당역할과 의회권한의 강화는 필수적인 요소이다. 결론적으로 이원정부제뿐만 아니라 대통령제에서도 독일식 정당구조와 권력구조는 여전히 우리에게 많은 시사점을 준다고 하겠다. 한국과 독일은 대통령제와 내각제라는 권력구조상의 표면적인 차이에도 불구하고 실제 정당구조나 정부운영에 있어서 공통적인 요소가 많기 때문이다.³⁾

3) 이러한 공통점은 다른 내각제 국가인 영국이나 일본과는 다른 독일 정당체제의 특성에서 기인하기도 하고 한국 대통령제에 혼재하고 있는 내각제적 특성에서 발생하기도 한다. 예를 들면 독일은 같은 내각제 국가인 영국이나 일본과는 달리 양당제가 아닌 다당제의 정당구조를 가진다는 점에서 우리와 공통적이다. 현재 우리는 영남, 호남, 충청을 기반으로 하는 3개 정당체제가 정립하여 있어서 이미 다당제화 되어 있다. 다당제에서는 다수결적인 대립보다 정단간의 합의가 중요하기 때문에 독일의 합의제 민주주의는 우리에게 좋은 시사점을 줄 수 있다. 또한 우리의 대통령제에는 법안제정이나 예산심사의 과정에서 의회에 대한 행정부 영향이 크고 국회의원 선거과정이나 의원들의 원내투표행위에 정당의 영향력이 큰 내각제적 특성이 있다.

끝으로 독일 공천제도가 주는 시사점은 비명망가적 인재를 충원할 수 있어서 젊은 인재가 정치에 관심을 가지고 사회를 위해서 봉사할 기회를 제공하는 메커니즘으로 작용한다는 것이다. 국회의원이 되고 싶은 경우 통상 지구당 활동을 통해서 정치인으로서의 경력을 출발하는데 지구당에서 상향식 공천을 하기 때문에 지구당 활동을 열심히 하는 경우 당원들의 지지를 통해 공천 기회를 가질 수 있다. 또한 선거제도는 정당명부식 비례대표제가 기본이 되고 있어서 당선여부에 대해서 상대적으로 안정적인 예측이 가능하다. 그리고 정치자금은 공영제에 기초하여 선거, 정당운영, 정당재단활동에 대한 국가의 지원이 이루어지기 때문에 선거출마에 따른 경제적 부담에서 자유로울 수 있다. 본 발제문에서는 공천제도만을 주로 다루었지만 선거제도, 정치자금제도 역시 정당정치 발전을 위해서 같이 고려하여야 할 것이다. 향후 한국의 정당정치는 미국식의 엘리트주의적인 정당과 독일식 대중정당의 두 가지 대안 사이에서 우리 실정에 적합한 방향을 선택해야 할 것이다.

독일의 정당법

Political Party Law in Germany

발터 클리츠

(프리드리히 나우만 재단 한국사무소 대표)

목 차

I. 정당 내의 민주주의는 간접 민주주의의 중요한 요소이다

II. 정당법은 민주주의 원칙을 수립한다

III. 정당법과 정치적 프로그램의 의미

대부분의 민주국가 헌법에는 “모든 정부권력은 국민으로부터 나온다.”고 명시되어 있다. 한국 또한 지난 서울에서의 촛불시위에서 언급된 것처럼 입법부와 행정부, 사법부를 그러한 헌법적 원칙하에 묶어 놓고 있다. 한국 헌법은 명시적으로 정당 민주주의이며, 국민주권의 원칙을 수용하고 있다. 이러한 것을 독일연방공화국의 첫 번째 대통령인 테오도르 헤우스 박사는 “살아있는 민주주의”로 표현하고 있다.

정부권력이 국민으로부터 나온다면 이는 국민과 정부조직에 의해 실행이 되어져야 하며 시대를 새롭게 할 수 있어야 한다. 그러나 이는 민주국가의 민주적 정당이 적절히 구성되어 민주주의 원칙에 의해 작동될 때만이 가능하다. 이것은 그들이 다음의 특수한 최소 요구사항을 이행하여야 함을 의미한다.

- 정당의 후보와 공직자는 자유, 평등, 비밀 선거를 통해 선출되어야 한다.
- 정당의 내외부 구성원들은 자유롭게 자신의 의견을 표현할 수 있어야 한다.
- 정당은 정치적 의사 결정 및 의견 형성 과정이 상향식으로 운영되어야 하는, 민주주의 원칙에 따라 구조화되어야 한다.

- 정당 내 소수파는 특별한 보호를 받아야 한다.
- 정당원이 정당에 피해를 입힌다면 정당의 독립적인 재판부는 정당으로부터의 그의 배제를 결정하여야 한다.

I. 정당 내의 민주주의는 간접 민주주의의 중요한 요소이다

정치적 의사 결정권자와 대의 민주주의 내의 사람들 사이에 소외가 없도록, 특별한 역할이 정당에 부여된다. 각 차이에 다리를 놓는 것이 그들의 역할이다. 그러나 그것은 정당을 시민들에게 개방하고, 정당 내에서 민주적으로 그들을 조직함으로써만이 일어날 수 있다. 이렇듯 정당 내부 조직은 간접 민주주의의 중요한 요소이다. 그것은 정치적 정책 결정의 투명성을 제공하며 정치적 의사 결정에 참여할 시민들에게 기회를 제공한다. 정당이 내부의 민주적 구조를 가질 때만이 선거 이후 공직자들에게 통치권을 위임할 수 있는 민주적 정당성을 가질 수 있다. 정당 내의 민주적 의사 구축 과정과 열린 토론은 정당이 유권자와 당원들로 하여금 책임감 있는 행동이나 실패를 만나게 할 수 있는 필수 조건이다.

II. 정당법은 민주주의 원칙을 수립한다

민주적으로 조직된 정당은 대부분의 나라들이 정당법에 의해 표준화된 일련의 조건들을 이행하여야 한다. 민주적 조직이외에 정당의 임무는 정당법에 의해 기술된다. 그들은 다음을 통하여 정치적 의사 결정 과정에 지속적으로 참여한다.

- 여론에 영향을 끼침
- 정치 교육을 고무하고 심화시킴
- 정치적 위임을 수행하기 위해 시민의 교육과 자격 획득을 도우며 공공생활에 있어서 시민의 적극적인 참여를 촉진하고 활성화시킴

정당은 그러한 방식으로 시민과 국가 사이의 끊임없는 대화를 제공한다. 특정 민주적 안정성을 보장하기 위해 입법자는 정당의 작업들이 장기적으로 투자되어야 한다는 사실에 큰 중요성을 설정하여야

한다. 단순히 단일한 정치적 목적만을 추구하고 영구적으로 정치에 참여하려고 하지 않는 행동단체나 이익집단들은 정당으로서 인정될 수 없다. 정당은 또한 선거들 사이의 올바른 정치적 방식에 대한 끊임없는 토론에 책임을 져야 한다.

Ⅲ. 정당법과 정치적 프로그램의 의미

정당법률과 정당 프로그램이 있어야 한다는 것은 유럽 정당의 정당법에서는 일반적으로 이해되고 규정되는 것이다. 정당의 구조, 과정 및 조정은 법률에 의해 확립된다. 정당원에 의해 종합되고 의회에 선포된 정치적 프로그램은 유권자에 대한 논의를 제공하고 그들의 투표 결정을 위한 근거를 제공한다. 그 법령은 다음을 확립한다.

- 정당의 조직, 즉 그 배치에 있어서 민주적 헌정국가의 실질적 통치권자인 시민들이 스스로 정치적으로 개입할 수 있도록 보장되어야 한다. 민주적 절차는 아래로부터 위로 성장되어야 한다.(상향식)
- 정당의 기관
- 후보자의 지명에 대한 절차

이렇듯 법령은 정당의 도구 그 이상의 목적을 제공하고 있다.

정당의 민주적 이해에 따르면, 정당은 정치적 목적을 가지며 유권자들에게 특정 문제에 대한 해결책을 제공해야 한다. 단순히 정치권력을 획득하는 것만으로는 충분치 않다. 정당은 그들이 추구하는 정치적 목표와 투표에 대한 자유 경쟁에서 자신을 제시한다. 정당은 정책 결정의 교육을 독점하지 않는다. 그들은 단지 참여자들일 뿐이며, 정책과정이 도출되어지는 과정의 일부를 구성할 뿐이다. 노동 조합, 고용주 단체, 미디어와 각 시민이 과정에 참여할 수 있다.

그 정도로 유럽과 한국의 정당들 사이에는 상당한 차이가 실제로 있다. 정당의 활동은 시민의 참여와 그들의 매일의 통제에 의해 유럽에서 보다 강하게 형성된다. 반면에 한국의 정당법은 정당이 다원 사회에서 성취해야 할 과제에 대해선 덜 관심을 가지지만, 이들 업무는 기능적으로 완성되어야 한다. 그렇기 때문에 정당으로 인식될 수 있는 것이다. 한국 헌법에 있어서 적어도 두 개의 조항은 정치와 시민들 사이에 상호작용이 얼마나 중요한지를 지적하고 있다. 정당법 1항은 정당들이 민주적으로 구성되어 국가

적 의도의 교육에 참여하여야 함을 규정하고 있다. 두 번째 언급은 정당의 조직에 관한 29조이다. 그것은 자신들의 “내부적 민주 질서”를 보존하기 위한 당원의 합의를 반영하는 대의기관을 가져야 함을 의미한다. 외부로 작용하고 시민을 포함하는 정당의 실제 임무는 더 적은 역할을 수행한다.

특히 이 시점에서 중요한 예제가 언급되어야 한다. 한국 정당 중 하나는 입법자의 의도가 거의 뒤집어지고 당원이 정치적 확립에 반하여 그들의 방식을 만드는 것이 거의 불가능하게 만드는 내부의 민주 질서의 요구사항을 해석하고 있다. 그것은 당원으로서의 같은 민주적 권리를 가지고 있지 않음을 의미한다. 이 정당의 조항에 따르면 9,000명 이상의 공직자가 12,000명의 구성원으로부터 자동적으로 위임받고 있다. 이것은 정치적으로 참여하기를 바라는 시민들에게 영향을 끼치지 못하도록 하여야 한다. 따라서 한국의 정당들은 “단한 상점의 정신”을 포기하고 적극적으로 시민과 대화를 추구하며, 그들이 정치적으로 참여하도록 고무시켜야 할 것이다. 이것은 항의와 불만이 더 이상 거리와 인터넷에서 전달되지 않도록 하는 데에 중요한 기여를 하게 될 것이다.

한 가지 더 중요한 차이점은 독일의 정당은 입법 회기의 시작 이후 32개월 이전에는 공직 후보로 출마하지 못하도록 한다는 점이다. 정당 대의원 선거는 입법 회기 시작 이후 29개월 이전에 행해져서는 안된다. 그들은 선거 이전 66일 이내에 선거 감독관에게 자신들의 후보자를 제출하여야 한다. 이것은 후보자에게 사람들과의 선거운동 및 정치문제 토론을 위한 충분한 시간을 제공한다.

독일과 한국의 각각의 헌법 조항을 살펴봄으로써 우리는 아주 큰 유사성을 알 수 있다. 독일헌법(기본법 21조)에 따르면 정당은 국민의 정치적 의지의 형성에 참여할 수 있다. 그들은 자유롭게 설립될 수 있다. 그들의 내부 조직은 민주주의 원칙에 부합되는 것이어야 한다. 그들은 공개적으로 자신의 자산과 기금의 이용 및 출처에 대한 설명을 해야 한다. 지지자의 목적이나 행위에 의해 자유 민주적 기본 질서를 훼손 또는 폐지하거나 독일 연방 공화국의 존재를 위태롭게 하는 정당은 위헌이다. 연방헌법재판소가 위헌의 문제를 규정한다. 한국의 헌법은 8조에서 정당의 설립은 자유와 복수 정당체제가 보장되어야 함을 체계화하고 있다. 정당들은 목표 조직과 활동에 민주적이어야 하며, 정치적 의지의 형성에 참여하는 사람들에게 필요한 조직을 배치하여야 한다. 정당은 국가의 보호를 향유하며 법률에 의해 규정된 조건하에서 국가의 운영 자금을 제공받을 수 있다. 정당 활동의 목적이 근본적인 민주주의 질서에 반하는 경우, 정부는 해산을 위해 헌법재판소에 대해 소송을 제기할 수 있으며, 정당은 헌법재판소의 결정에 따라 해산한다.

각 국가의 법률에 있어서의 정당의 정의를 본다면 차이는 극명하다. 독일에서의 정당의 정의는 다음과 같이 정의된다.

1. 시민의 연합
2. 영구히 또는 오래도록 영향을 끼칠 수 있는 사람들
3. 그들은 연방 또는 지역 수준에서 정치적 의견의 형성에 참여하고 연방 의회 또는 지역 의회에서 국민의 대표에 참여
4. 그들은 자신들의 상황과 참여자의 조건, 특히 자신들 조직의 규모와 힘, 등록된 구성원의 수와 대중 이미지에 대한 일반적 특성 하의 자신들의 목표에 충분한 보장을 제공하여야 한다.

한국 정당법에 의하면 “정당”이라는 용어는 책임 정치를 주장하거나 정책을 홍보하고 대중 후보자를 추천하거나 지원하여 국가 이익 안에 있는 사람들의 정치적 의지의 형성에 참여할 것을 목표로 하는 국가의 자발적인 조직을 의미한다.

독일 헌법 21조	한국 헌법 8조
정당은 국민의 정치적 의지 형성에 참여한다.	정치적 의지의 형성에 참여하는 사람들에게 필요한 조직적 배치를 하여야 한다.
자유롭게 설립될 수 있다.	정당의 설립은 자유로워야 하며, 복수정당제도가 보장되어야 한다.
내부조직은 민주주의 원칙을 준수한다.	목표 조직과 활동이 민주적이어야 한다.
공개적으로 자산과 기금의 사용 및 출처에 대해 설명하여야 한다.	
지자의 목적이나 행위에 의해 자유 민주적 기본 질서를 훼손 또는 폐지하거나 독일 연방 공화국의 존재를 위태롭게 하는 정당은 위헌이다. 연방헌법재판소가 위헌의 문제를 규정한다.	정당 활동의 목적이 근본적인 민주주의 질서에 반하는 경우, 정부는 해산을 위해 헌법 재판소에 대해 소송을 제기 수 있으며, 정당은 헌법 재판소의 결정에 따라 해산한다.
	정당은 국가의 보호를 향유한다.
	법률에 의해 규정된 조건하에서 국가의 운영 자금을 제공받을 수 있다.
독일의 정당법 정의	한국의 정당법 정의
정당은 시민의 연합	정당은 국가의 자발적 조직
영구히 또는 오래도록 영향을 끼칠 수 있는 사람들	
연방 또는 지역 수준에서 정치적 의견의 형성에 참여하고 연방 의회 또는 지역 의회에서 국민의 대표에 참여	책임 정치를 주장하거나 정책을 홍보하고 대중 후보자를 추천하거나 지원하여 국가 이익 안에 있는 사람들의 정치적 의지의 형성에 참여할 것을 목표
자신들의 상황과 참여자의 조건, 특히 자신들 조직의 규모와 힘, 등록된 구성원의 수와 대중 이미지에 대한 일반적 특성하의 자신들의 목표에 충분한 보장을 제공하여야 함	

연방 또는 주 단위의 선거에서 6년 동안 참여하지 않는 조직은 정당으로서의 지위를 잃는다.

독일에서의 정당 역할의 개념은 상향식 접근 그 이상이라고 결론 내릴 수 있다. 독일에서 정당이란 기업 및 기타 단체를 형성하는 모든 독일인에게 자유를 주는 기본법 9조의 견지에서 보면 자발적으로 형성된 연합이다. 헌법 21조에서 지적된 대로 민주사회에서의 중요한 역할에도 불구하고 정당은 시민 조직이라 불리우는 독일의 개인법률에 기초하고 있다. 그들은 어떠한 법적 능력도 없다. 기업적 특성에 있어서 정당은 기업체는 아니며 다만 내부 조직이 기업법이 아닌 시민법의 기본 조항을 따르는 시민 연합체이다. 이 점에 있어서 독일 헌법의 21조(정당)는 9조(결사의 자유)보다 특별하다. 시민 재판권은 내부 조직에 적용된다.

- 등록 이후 정당으로서의 작용
- 정당 연합의 정관
- 정당 이사회에 대한 규정
- 대리인 지명
- 당원 회의에 대한 규정
- 당원비
- 승인과 결정에 대한 규정

이 가운데 회계, 책임, 관리 규칙 및 독일 정당의 해산 통지는 기업법을 따른다. 이러한 의미에서 정당은 민간단체와 기업 사이의 혼성물이다.

“정당 관리와 민주주의”의 비교 연구: 한국과 독일

Comparative Study on “Political Party Management and Democracy”: Germany and Korea

하이케 헤르만스

(경상대학교 정치외교학과 교수)

목 차

- | | |
|-------------------|---------------|
| I. 민주주의에서의 정당의 역할 | IV. 당 내부 구조 |
| II. 대중정당 모델 | V. 정당제도와 정당조직 |
| III. 엘리트 정당 모델 | VI. 결론 |

정당과 민주주의는 서로 밀접하게 연관되어 있어, 몇몇 학자들이 “정당은 민주주의를 창조하고 현대 민주주의는 정당의 견지에서 매우 안전하다”고 할 정도이다(Schattschneider, 1942:1). 그러나 지난 수십 년에 걸쳐 정당의 이미지는 시민의 이익을 대표하는 대중적인 조직으로부터 자신들의 이익을 추구하는 냉담하고 거리가 먼 집단으로 변화해 왔다. 정치가 점점 전문화됨에 따라 시민과 정치가의 거리는 멀어졌다. 많은 민주주의에서 유권자의 변덕이 심해지는 반면에, 당원은 줄어들고 있다. 정당은 산업적인 가치관으로부터 탈산업적인 가치관으로의 전환에 의해 영향을 받았는데, 이는 시민들에 의한 즉각적이고 쟁점에 기반을 둔 활동의 증가 추세에 의해 동반되는 것이다. 독일과 한국의 비교연구에서 보여주듯이, 이는 이미 확립된 민주주의는 물론 새로 민주화되는 국가에도 영향을 미친다. 다른 역사적 발달의 궤도로 인하여 상기 두 개의 국가에서 정당은 이러한 문제들을 극복하기 위하여 다른 전략을 취하였다. 독일의 정당이 공정하게 제도화되어 있는 반면에, 한국의 정당은 당내 민주주의가 부족하고 안정적이지 않다. 더욱이 2004년 지구당이 폐지됨으로 인해 한국의 정치가들의 당원에 기초한 정당의 기반이 약화되었다. 따라서 정당은 한국에 민주주의가 발전하는 데 있어서 장애물로서 인식

되어왔다(Park 2006; Steinberg and Shin 2006). 본문에서는 먼저 정당의 기능에 대한 이론적인 가설을 간략하게 살펴보고 독일과 한국의 정당 발전을 비교하고자 한다. 그 다음에 정당 및 정당 관리에 있어서 다른 접근 방식을 상세하게 분석할 것이다.

I. 민주주의에서의 정당의 역할

민주주의에서 정당의 중요성에 대해서는 반박의 여지가 없다(Schattschneider 1942). 정당은 정치 참여, 정치충원, 이익집약의 통로 및 의사소통 수단 등과 같은 많은 기능을 수행한다. 정당은 시민들에게 정치체제에 민주적으로 참여할 기회를 제공한다(Huntington 1968). 게다가 궁극적으로 정부에 당원들의 자리를 마련하고 권력을 유지할 것을 목표로, 정치적 활동세력들을 인정하고 통합시킨다. 정당은 국가와 시민간의 중재자로서 활동하면서 국가 활동세력과 사회의 조직으로서 이중 역할을 한다(Satori 1976). 정당은 시민의 이익을 결집시키고 명목화하며 국민들의 정치적 의지를 형성하는 데 참여한다. 경쟁력이 있고 안정적인 정당 시스템은 방침에 따른 대표와 지배적인 의견의 범위를 명백히 함으로써 민주적인 정치에 중요한 구조를 제공한다(Mainwaring and Zoco 2007).

키르히하이머(Kirchheimer 1968)는 정당을 '전달 벨트'로 묘사했다. 즉, 정당은 시민을 정부의 공직자와 연결시킨다. 중앙당 사무소는 그들의 정당 네트워크를 정부의 정책을 전달하는 데 사용할 수 있고 그들의 정책에 대한 반응과 해석을 전함으로써 여론에 영향을 끼칠 수 있다. 정당의 구성원들은 사회에서 센서 역할을 하고 시민의견 및 불만에 대한 피드백을 제공한다. 지역정당사무소는 시민의 이익과 생각을 선택하고 종합하며 이를 내부적인 회의와 결정 과정에 병합시켜서, 순서대로 정당간의 경쟁을 위한 틀을 제공하는 정당정책을 준비하는 것으로 이어진다(Epstein 1967; Satori 1976). 즉, 정당은 그런 의사소통의 채널을 통하여 선거기간 외에 책임질 수 있도록 정치가들을 붙들어 주는 필수적인 기구이다.

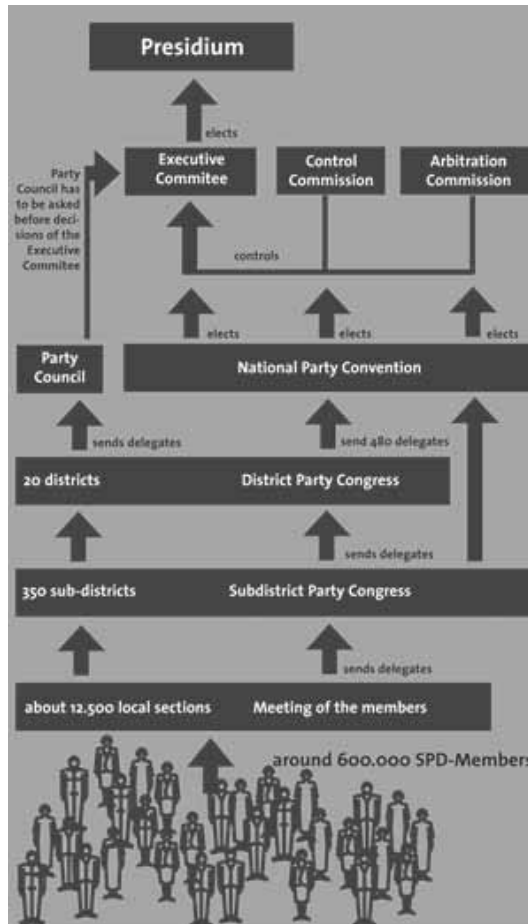
이러한 역할을 수행하기 위하여, 정당은 다수의 단계로 된 안정적이고 조직적인 구조를 개발할 필요가 있다. 이 구조에는 안정적이고 형식화된 내부 조직의 패턴, 리더십 승계, 대중 구성원의 형태에서 조직적인 노력이 포함된다(Panbianco 1988). 정당 발전을 위한 또 하나의 다른 중요한 요소는 초기 지도자는 물론 재정 후원자들로부터의 조직적 독립이다(Levitzky 1998). 제도화된 정당은 그 초기 지도자와 그들의 개인적인 카리스마를 넘어서 사회와 그 자체 뚜렷한 문화 또는 가치 체계에 뿌리를 강력하게 내린다. 지사를 통하여 정당은 지역 사무소의 형태로 유권자들 사이에 현존하는 존재로 인식되며 지지자들의 견실한 핵심이 될 수 있다. 조직적으로 발달되지 못한 정당은 정치과정에서 단지 조언

의 역할을 하게 되는 반면에 개인적인 정치가들의 역할이 증가한다. 즉, 이러한 경향은 성숙한 민주주의에서 분명한데, 이는 가치관의 변화와 기술의 발달 때문이다. 정치가들은 정당 구조와 조직이 없어도 대중 매체를 통해 유권자들에게 접근할 수 있고 이는 정치의 개인화 증가와 정당 조직의 변화로 이어진다. 그럼에도 불구하고 대중의 당소속감과 당파심은 정당시스템 제도화를 위한 지표로서 인정되어 왔다(Dalton and Weldon 2007).

II. 대중정당 모델

정당의 조직 및 관리구조의 분석을 통해 민주주의에 관한 일반적인 논의에 대하여 알 수 있다. 학자들은 지난 세기에 걸쳐 많은 다양한 정당 타입을 발견하였다. 뒤베르제(Duverger, 1954)에 의하면, 한 학파는 20세기에 널리 퍼져 있는 유럽식 통합 대중 정당의 용어로 정당에 대해 연구한다. 대중정당 모델은 당비를 내는 많은 당원과 조직 계층을 지닌 당을 의미한다. 이 조직 구조는 정당 고용인으로서 상근으로 일하면서 전문화되는 다수의 헌신적인 임원들을 필요로 한다. 대중정당은 종종 (특별 계층의) 유권자의 일부에게 호소하는 특별한 이념에 기반을 두기도 한다. 계층에 기반을 둔 정당에는 이상적으로 (비록 전 국가를 대표하는 것은 아니지만) 그들이 대표하는 집단 출신의 대표자가 있다. 사회 및 가치에 기반을 두는 정당은 정당구성원과 지도자가 생각과 가치관을 공유하기 때문에 그들의 지지자들과 더욱 강력한 관계를 발전시키는 경향이 있다. 이러한 유대감은 강력한 결속력뿐 아니라 전체 정당 시스템 발전을 나타내는 지표이고 정당시스템의 힘과 안정성을 나타낸다. 대중 정당은 커다란 구성원 기반뿐 아니라 지방, 지역 및 국가 차원의 그 멤버들 및 대표자들과 협상하기 위하여 관료주의적인 기구와 정당내의 계층도 발전시킨다. 이는 쌍방향적인 의사소통을 가능하게 하기 위하여 모든 수준의 사무소를 포함한다. <그림 1>은 대중 멤버에 기반을 둔 정당의 장기간 노력을 기울인 제도의 본보기로서 독일 사회민주당의 조직 구조를 제시한다.

〈그림 1〉 독일 사회민주당의 조직도



출처: SPD.de(영어 웹사이트: 다른 독일 정당들의 구조도 유사하다.)¹⁾

또한 대중 정당은 종종 여성과 청소년과 같은 집단에 특별히 호소하는 보조 장치를 형성하여 사회의 다양한 유권자들에게 접근하고 호소한다. 따라서 대중 정당은 (무역연맹과 종교 조직과 같은) 별개이지만 연관된 사회생활 영역에서 활동하는 동맹 또는 보조 기구들과 밀접한 유대관계(조직적인 연결)를 유지한다. 이는 사회와 강한 결속력을 발달시키는 것을 도와준다.

1) 이 조직도는 이 정당의 선호를 나타내기 위함이지 디자인 때문에 채택되었다.

III. 엘리트 정당 모델

모든 정당이 대중 정당 모델의 특징을 따르는 것은 아니다. 상이한 정당 모델을 구별하는 조직과 프로그램상의 근거를 이용하면, 수많은 다양한 모델들이 확인된다.²⁾ 대중 정당의 쇠퇴로 인해 경쟁적인 엘리트 민주주의의 신모델 등장이 쉽게 인식되었다. 뒤베르제(Duverger, 1954)는 조직구조를 연구하였고 현대 대중 정당과 몇몇 정치적 유명인물의 비공식적인 집단에 기반을 둔 ‘옛’ 간부정당 이를 구별하였다. 그 현대 형태로 이 집단은, 지도자의 인격, 지리적 영역 또는 특정한 기능에 기반을 두고 지역의 엘리트나 유명인물이 동료들을 끌어들이는 엘리트 정당으로 표현될 수 있다. 이 정당 조직은 “비교적 지속적인 충성의 패턴이 봉사와 의무의 교환과 연결되는 봉건제도와 유사한 인적 관계의 계층적인 사슬에 기반을 두고”(Gunther and Diamond 2003: 176) 국가 권력을 획득하기 위하여 선거운동에 집중한다. 분명한 당 프로그램이나 이념이 없는 정당은 종종 선거에만 초점을 맞추기 때문에 선거정당으로서 분류된다. 간략하게 말하면, 프로그램 정당은 프로그램을 실행하기 위하여 선거에 이기고자 하지만 선거정당은 선거에 이기기 위한 프로그램을 제안한다(간접인용: Downs, 1957: 137). 프로그램 정당은 집단을 위한 이익을 추구하지만 표와 직위를 구하는 정당은 개인의 이익을 희생하는 것을 목표로 한다. 간단하게 말하면, 원칙의 정당 대 후원의 정당이라고 할 수 있다(Neumann 1956: 400).

선거정당의 증가하는 영향력은 경쟁적인 정당 시스템과 당내 민주주의에 해를 끼친다. 즉, 그것은 핵심 유권자들에 대한 호소력을 약화시켜서 정당의 소속과 동질성에 영향을 준다. 프로그램의 기초가 약한 정당은 분명한 정책 선택을 제안하는 데 실패한다. 유권자들이 때때로 정당에 소속하지 않기 때문에 선거의 불안과 불안정성의 결과가 초래된다. 정당귀속의식이 민주주의에 대한 지원과 헌신과 직접 연관된다고 알려져 있기 때문에, 선거정당은 민주주의와 민주주의 발전에 부정적이다(Shin und Tusalem 2008).

IV. 당 내부 구조

엘리트 및 선거정당을 좀 더 잘 이해하기 위하여, 그 내부구조를 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이것은 정당모델에 관한 담론에서 중심 주제로 주로 공직에서의 정당과 중앙당 조직에 초점을 맞춘다. 정당들이 점점 의석을 획득하고 권력을 유지하는 것에 집중하기 때문에, 그들의 관심은 특별한 이익과

2) 다양한 정당 유형에 관한 총론은 본문의 범위를 넘어선다. 여기서 저자는 대중정당과 엘리트 및 선거정당으로 소개되는 다른 모델에 간략하게 초점을 맞추고자 한다.

이념을 대표하는 것으로부터 선거전에서 이기는 것으로 바뀌었다. 선거정당은 수많은 형태로 나타나지만 선거에 집중하고 약한 조직 구조를 갖고 있다는 점은 공통적이다. 이러한 정당들은 선거를 위해서만 존재하기 때문에 그때에 갑자기 활발해진다. 유권자들 가운데서 멤버십 기반을 만들어내고 유지하는 것은 중요하지 않고 표를 많이 얻고 선거의 승리에 집중한다.

대중정당이 선거정당과 좀 더 유사하게 되기 위하여 활동을 바꾸어서 포괄정당으로 변했다(Kirchheimer 1966). 가능한 한 많은 유권자들에게 호소하기 위한 노력으로 정당 프로그램은 약해지고 점점 일반화되고 있는 반면에 유명 인물들은 점점 많은 스트레스를 받는다. 후보자들은 무엇보다도 당내 공식 지위나 당내 봉사기간보다는 유권자들에 대한 개인적인 매력을 기준으로 지명된다. 극단적인 경우에는 정당 지도자의 인격이 그 정당의 주요 장점이 될 수 있다(예: Berlusconi's *Forza Italia* [1993-2008]). 조직적으로는 공직의 정당이-일반적으로 전문가들-정당의 행정측면과 바닥의 주변까지 지배한다. 유권자들 가운데 멤버십의 기반을 만들고 유지하는 것이 중요하지 않고 단호하게 최대한의 득표와 선거승리에 집중한다. 정책수립에 있어서 멤버의 협의와 같은 내부 민주주의의 다른 특징들은 무시된다. 정당은 시민을 활성화시키기보다는 그들을 대표하기 때문에 유권자들과의 최소한의 연결고리만 있어도 생존할 수 있다. 점점 많은 수의 시민들이 지난 수십 년 동안 정당을 저버렸기 때문에 정당의 종말에 대하여 논의하게 되었다(예: Dalton and Wattenberg 2002).

현대 기술은 이런 사태를 촉진시킨다. 텔레비전 토론과 광고의 시대에서 후보자와 지원자를 조사하는 유권자는 점점 드물어지고 있다. 대중매체와 이메일과 같은 새로운 통신기술의 이용을 포함한 현대 선거운동 기술은 직접 유권자와 접촉할 수 있게 해주어 정당의 기능이 없어진다. 정당은 이러한 선거운동을 하기 위하여 전문가들에게 의존한다(Gunther and Diamond 2003). 정당 채널을 통한 커뮤니케이션보다는 여론조사가 공공의 선호와 정책 선택을 조사하는 데 사용된다. 당원이 주로 무료로 봉사하는 반면에 전문가들은 보수를 받는다. 이는 점점 정당 재정에 변화를 가져오게 한다. 당원 충원을 위한 동기 중 하나는 (소액의) 당비라는 형식으로 기금을 모을 필요가 있기 때문이다. 정당구조가 점점 정교해지고 전문화되었기 때문에, 국가가 정당을 재정적으로 지원하기 시작하였고 국가의 재정지원은 종종 선거승리에 달려 있기도 하다. 심지어는 선거에서 이기는 것이 정당의 생존을 위해 필수적이 되었는데, 이는 당비를 내는 당원의 안정적인 기초를 유지하는 것보다 좀 더 믿을 만한 수입의 원천이기 때문이다.

V. 정당제도와 정당조직

정당의 역할 측면에서 볼 때 한국과 독일 사이에는 몇 가지 요소에서 뚜렷한 차이가 나타난다. 그 차이를 정확히 파악하는 것은 양국의 정당 운영을 비교하는 데 있어 매우 유용하다. 정당의 조직구조와 기능 분화는 정당제도가 얼마나 확고하게 다져져 있느냐에 따라 영향을 받는다. 독일의 정당제도는 정당의 상향식 운영에 그 초점을 두고 20세기 내내 발전을 거듭해 왔다. 당내 민주주의와 정당 내부의 조직구조에 관한 사항까지도 헌법과 정당법에 명기되어 있을 정도이다. 1949년 연방공화국이 출범할 당시에도 독일은 창당의 기틀을 처음부터 새로이 만들 필요가 없었다. 기존 네트워크와 정당 조직의 틀이 유지되고 있었기 때문에 그 바탕 위에서 비교적 수월하게 창당 작업이 이루어질 수 있었다. 이렇게 진화를 거듭하던 독일의 정당제도는 1970년대 무렵 좌우 양 진영에서 극단적인 정치 세력들이 배제되면서 안정 단계에 접어들었다. 1980년대에는 포스트모던의 가치를 내세운 녹색당이 출현하면서 이념적 스펙트럼이 넓어졌고 다른 한편으로는 옛 동독의 사회당과는 성격을 달리하면서도 좌익 성향을 질게 띠는 정당까지 등장했다(좌파(Linke)는 현재 16개 주 전역에서 활발한 활동을 하고 있다). 그러나 이들 두 정당의 조직구조는 기성 정당과 크게 다르지 않았다. 이는 법적인 이유 때문도 아니고 정당 운영자금을 마련하기 위한 이유 때문도 아니다. 근래의 독일 정당들은 갈수록 선거만을 의식할 뿐 대중정당의 이상을 실현시키기 위한 활동은 전혀 하지 않고 있다. 아울러 내부적으로는 관료화되어 가는 반면 대중으로부터는 영향력을 잃어가고 있고 당원 수도 줄어들고 있다.

이러한 상황 전개는 산업사회에서 후기 산업사회로 이행하는 데 따른 사회적 가치의 변화와 맞닿아 있다. 이에 따라 지난 몇 십 년 동안 정치 참여 형태도 많이 바뀌었다. 사회운동과 같은 방식이나 혹은 특정 목적을 위해 일시적으로 모였다 흩어지는 방식(ad-hoc) 등이 보편화되었고 또 오랜 기간 동안 정치 집단들이 담당했던 활동들을 이 같은 새로운 방식들이 대체해 나가고 있는 것이다. 이처럼 대중과 정당 간의 연계고리는 계속 약화되고 있다. 이런 상황 속에서 그나마 옛 서독에 기반을 두고 있던 정당들은 여러 계층이나 여러 직업군에서 지지자들을 모으고 있고 호응도 높은 사회화 과정을 개설하여 그를 통해 당원을 모으는 효과를 올리고 있다. 정당이 사회에 깊이 뿌리를 내리지 못하고 있는 현상은 구 동독 관할하에 있었던 5개 주에서 보다 뚜렷하게 나타난다. 통일 직후인 1990년대에 구 동독은 민주사회로 진입해 나가기 위한 중요한 국면에 있었다. 이 당시 새로운 정당들이 만들어졌어야 함에도 불구하고 대중은 정당 참여를 외면했다. 구 서독에 기반을 둔 기성 정당들은 기초선거에 참여하기 위해 물량공세를 펴는 데 반해 현지에 기반을 둔 집단들은 기성 정당과의 경쟁에서 뒤로 밀리거나 조직화 과정이 대단히 더뎠다. 구 동독 지역의 많은 주민들은 서독에 기반을 둔 정당들을 이른바 ‘점령자’

로 인식하고 거기에 참여하는 것을 무척 꺼렸지만 그렇다고 그 대안으로 내세울 만한 것도 마땅히 찾을 수 없는 상황이었다(Koch 1991). 이처럼 정당의 사회적 기반이 아주 약하기 때문에 구 동독 지역에서는 정당에 대한 관심도나 정치적 효능감이 상대적으로 낮다(이 점은 한국의 상황과도 매우 유사하다). 동부 지역의 낮은 투표율(2009년 평균 투표율은 약 10퍼센트)은 정치적 무관심과 대의정치에 대한 불신을 나타내는 또 다른 지표인 것이다.

독일 정당들이 꽤 높은 수준의 제도화를 달성한 데 비해 한국의 정당들은 그렇지 못했다. 한국 정당의 기원은 19세기 말엽까지 거슬러 올라가지만 식민통치(1910~1945)와 권위주의 정권으로 인해 민주적 정당으로의 발전은 대단히 지연되었다. 권위적인 통치가 오래 지속되는 동안(1961~1988) 여당의 위상은 대통령을 위한 지원 단체에 불과했다. 따라서 대중을 기반으로 한 정당 조직이라고는 하지만 그 역할은 단지 지지자들을 동원하는 데 그쳤을 뿐 대중과의 유기적 연계나 대중과의 소통 통로로서의 역할은 하지 못했다. 야당 역시 응집력 있는 조직체가 되지 못하고 단지 개인들이 모여 이루어진 느슨한 형태의 집합체 수준을 벗어나지 못했다. 게다가 북한의 위협 때문에 이념적 스펙트럼도 극히 제한되었다. 그러다가 1987년 한국의 헌법이 민주적으로 개정되면서부터 정당의 발전을 이룰 수 있는 토대가 마련되었다. 역사를 돌이켜 볼 때 민주주의체제에서 정당 발전에 영향을 준 것은 계층이나 종교, 도농격차와 같은 요소들이었다. 하지만 20세기 말엽의 한국 정치 상황에는 이 같은 요소들이 적용되지 않는다(Lipset and Rokkan 1967). 대체로 정당은 실용적 목적이나 이념성에 기반을 두고 만들어진다. 그러나 한국의 정당들은 주요 정치 지도자를 중심으로, 또 그 지도자의 연고지를 중심으로 만들어졌다. 정당 활동은 아직까지도 중앙당과 지구당 운영에 초점이 맞춰져 있지만 일반 대중 지지자들은 저명인사들 주변으로 모여든다. 정당의 신생, 소멸과 이합집산도 활발하다. 1987년 이래로 20개가 넘는 정당이 생겨났다. 이 정당들의 평균 수명은 35개월에 불과하다. 선거 한 번 치르면 정당이 없어져 버리는 상황에서 유권자는 어느 한 정당을 오랫동안 지지할 수 있는 기회조차 갖지 못한다. 선거용 창당의 사례가 많아지면 정당의 정체성에 대한 대중의 인지도는 그만큼 낮아지는 것이다(Mainwaring and Zoco 2007; Sheng 2008).

민주화 이후, 한국의 정치 지도자들은 대부분 국가 권력에 관심을 집중한 나머지 당과 그 관련 조직들의 내실화에는 관심이 적었다. 한국에서 정치인들이 자신의 직무를 위해 현지의 하위 정당 조직들을 활용하는 사례는 거의 찾아볼 수 없다. 정당은 전국적인 지지 기반을 갖고 있는 것으로 이해하는 경우가 대부분이기 때문에 정당 하면 우선 여당을 떠올리게 된다. 실제로 한국에서 정당 관련 조직체들을 지배하는 것은 여당(좀 더 정확히 말하자면 권력의 정점인 대통령)이며 야당과 지구당의 힘은 상대적으로 대단히 미약하다. 거기에서 기초단체에 대한 정당 공천 금지 규정이 야당과 지구당의 기반을 더

욱 약화시켰다. 한국의 정당들은 민심을 대변해야 한다는 점은 뒤로 미룬 채 선거 승리에 모든 초점을 두고 그 논리에 따라 움직인다. 지역주의와 결합된 상황에서 각 정당들은 지지 기반을 지역적으로 넓히지도 못하고 자신들의 연고지역에만 치중한다. 이런 것들이 시민과 정치인과의 관계 개선을 방해하고 있다. 그래서 정치인과 유권자들의 간격은 여전히 크게 벌어져 있다. 정당과 정치인에 대한 신뢰도 조사에서 항상 낮은 수치가 나오는 것을 봐도 알 수 있다(e.g. Park and Lee 2007). 2000년 초에 진보적 성향의 민주노동당이 유럽의 예를 본떠 노동조합 활동과 연계시킨 새로운 형태의 정당을 설립하기 위해 노력했다. 하지만 그 노력은 내부 갈등으로 인해 중단되고 결국 당은 분열을 맞게 되었으며 그 결과 갈라진 두 당은 소수 정당의 역할에 머물러 있다.

독일의 정당은 대중정당의 원형에 좀 더 근접해 있다. 반면 한국의 정당은 선거용 정당으로 치부될 수도 있다. 그런데 흥미로운 것은 한국의 헌법과 정당법에 나와 있는 정당 관련 조항들이 독일식 모델을 따랐다는 점이다. 독일처럼 정당의 역할과 조직의 구조에 대한 사항 등이 법에 자세히 규정되어 있고 창당 요건에 필요한 당원의 수까지 적시되어 있다. 그래서 정당법 개정 초기에는 한국의 정당이 대중정당으로 발전해 나갈 수 있을 것으로 전망했다. 하지만 그런 전망과는 달리 1990년대와 2000년대를 통틀어 정당 발전은 줄곧 순조롭지 못했다. 앞서서도 언급했지만 한국에서 지구당의 역할은 대단히 적다. 한 명의 정치인을 위한 기반 노릇을 하는 것이 주된 역할이고 지역 주민들과의 소통 기능은 그리 크지 않다. 지구당 폐지론이 맨 처음 정식으로 제기된 것은 1997년이였다. 아시아 금융위기의 시련 속에서 비용 절감을 그 명분으로 내세웠다. 그러다가 2004년 정당법 개정 때 지구당 조항이 삭제됨과 동시에 정당의 지방선거 참여가 허용되었다. 이로써 기초단체에 대한 정당의 역할을 찾을 수 있는 길이 열렸다.

지구당 논쟁은 효율성 논란에서 비롯되었다. 경제성을 내세우는 주장은 정당이 지니고 있는 민주적 의미를 간과하는 측면이 있다. 그러나 이 주장 속에는 몇몇 색다른 시각들이 들어 있다. 몇 가지 주요 요소를 통해 민주주의를 파악해 왔던 기존의 관점과는 다른 것들이다. 정당법 개혁론자들은 온라인상에서 지구당을 만들 수 있을 것으로 내다봤는데 이는 의심할 여지없이 노사모의 성공을 염두에 둔 발상이었다. 2002년 대선 당시 당의 지원 없이 선거운동을 해야 했던 노무현 후보는 그의 온라인 팬클럽 노사모가 중요한 역할을 해줌으로써 선거에서 승리를 거둘 수 있었다. 하지만 지구당은 대부분의 경우 명칭을 바꾸고 형태를 달리 하는 방식으로 존속되었다. 예를 들어 당선된 의원의 연락사무소라는 이름을 쓴다든가 혹은 겸직하고 있는 다른 사업체에서 지구당 업무를 병행한다든가(정치인이 운영하고 있는 유치원의 직원이 유치원 일을 하면서 틈틈이 정치 일정을 관리하는 경우처럼) 하는 식이다. 지구당 폐지가 누구한테나 환영받고 있는 것은 아니다. 연구에 따르면 당원들은 물론 당 간부들도 지구당 폐

지를 아쉬워하는 것으로 나타났다(Kim 2008; Lee 2005; Jung 2005). 대다수 당원들(90%), 특히 당원 생활을 오래 한 사람들은 지구당의 부활을 선호했다.

대중과의 연계는 정당의 역할 중 하나인데 지구당의 부재는 정당이 이 역할을 수행하는 데 영향을 미친다. 지구당 폐지에 따른 개별 접촉 기회의 부족은 웹사이트나 이메일, 트위터와 같은 최신 정보기술을 통해 어느 정도 메울 수 있다. 그런데 한국과 독일 양국의 정치인들 대다수는 이런 응용프로그램들을 쉽게 이용할 줄 아는 세대가 아니다. 유권자들은 정치권 밖에서 그들을 대변할 수 있는 사람을 찾아내 기성 정치에 대응했다. 2011년 10월 서울시장 선거에서 보안프로그램 업체 설립자인 안철수가 가장 강력한 경쟁자 중 하나로 부상한 것이 바로 그 예이다. 안철수가 출마를 하지는 않았지만 그는 이 선거의 승자인 박원순의 승리를 지원했다. 박원순은 대부분 트위터와 같은 온라인 방식을 통해 안철수의 지원을 이끌어 냈다. 베를린 주 선거에서도, 정당이라기보다는 자유로운 정보사회를 지지하는 사람들의 모임이라 할 만큼 느슨한 구조를 가진 해적당(Pirate Party)이 무려 8.9퍼센트의 득표율을 기록했다. 이 같은 성공으로 앞으로는 정당과 정치인들의 온라인 참여가 더욱 많아질 가능성이 크다. 그러나 이것이 시간을 요하는 일이란 점을 감안한다면 이런 기능을 맡아 실행하기 위해서라도 정당 구조가 유지되고 발전되어야 할 것이다.

민주주의 체제에서 정당은 신진세력을 공급하는 기능도 갖고 있다. 독일 정치인 중에는 비교적 일찍 정당에 들어가 맨 밑에서부터 승진을 거듭하여 공천을 받게 된 경우가 많다(“Ochsentour”; e.g. Wessels 1997). 당료가 되면 당으로부터 능력을 검증 받을 수 있게 되고 그 능력에 따라 진급이 이루어질 수 있기 때문이다. 그런데 한국에서는 이 과정이 거꾸로 적용되는 경우가 종종 있다. 정치 신예가 출마를 결심하고 나면 그때서야 자신을 지원해 줄 정당을 찾는 것이다. 당원이나 당료로서 얼마나 오랫동안 당을 위해 헌신했느냐보다는 후원금을 훨씬 더 중요하게 여기기 때문에 가능한 일이다. 반면 대통령이나 광역자치단체장과 같은 보다 비중 있는 자리에는 인물 지지도를 기준으로 후보가 선정된다. 최근 공천 절차의 변화와 함께 이 같은 방식을 채택하는 경우가 늘어나고 있다. 투명성을 보여주기 위해 각 정당들은 비당원들을 공천 과정에 참여시키기도 한다. 이로써 특정 정당 지지자가 주요 공직에 출마하기 위해 당의 공천을 받고자 해당 정당에 공식적으로 입당함으로써 누릴 수 있었던 혜택은 줄어들었다. 그러나 기초단체 선거에서는 여전히 밀실 거래에 의해 후보가 결정되기도 하고 혹은 중앙당에 의해 비민주적인 방식으로 결정되기도 한다(Cho 2005; So 1997; Kang 2008). 공천과 선거구를 두고 당 지도부와 지방의 지원 단체가 불법적인 ‘장사’ 행위를 하기도 한다. 후원금을 내면 비례대표 후보자 명단에 이름을 올리는 것도 가능해진다. 새 인물을 발탁할 때도 당원들을 그 대상으로 삼기보다는 지역 유지들에게 먼저 접근하는 정당들이 많다. 정당들은 이미 오래전부터 이런 방식의 활동을

해왔다. 그래서 정당 밖에 있는 굳건한 사조직 망에 의지하기도 하고 지역 유지 및 지방 관료조직과의 연줄을 구축하기도 한다.

VI. 결 론

독일 민주주의에서 정당이 가장 중요한 역할을 하고 있다는 것은 많은 사람들이 인정하고 있는 사실이다. 그러나 지금은 정당에 대한 관심이 점점 줄어들고 있고 유권자와 정치인들 간의 거리 또한 점점 멀어지고 있다. 시민들도 이 점을 느끼고 있다. 그럼에도 불구하고 정당 중심의 대의민주주의에 대한 현실적인 대안을 전혀 찾아내지 못하고 있는 실정이다. 특정 사안을 둘러싸고 갖가지 사회운동이 일어날 수는 있지만 그것이 선거 조직으로까지 전환된 사례는 극히 드물다. 또 그런 사례가 있다 해도 모두 일회성에 그치고 말았다. 이제는 정보의 흐름이나 접촉 방식이 일반 유권자로부터 당 지도부로 직접 연결될 수 있는 방향으로 계속 바뀌고 있다. 한편에서는 정치의 전문화가 이루어지면서 중앙당에 더 많은 힘이 주어지기도 하지만 다른 한편으로는 통신 기술의 진보에 힘입어 유권자와 당의 직접 접촉이 가능해졌다. 이제 진정한 과제는 어떻게 하면 대중과 정치인들이 서로에게 다시 관심을 가질 수 있게 만드느냐는 것이다.

한국의 민주주의 발전을 방해하는 요소들은 대단히 많다. 권위주의 통치의 유산으로 인해 지난 20여 년 동안 정당들은 민주주의의 중심 역할을 수행하지 못했다. 정당은 행위면에서나 태도면에서나 사회에 완전히 뿌리를 내리지 못하고 있다. 재정 측면에서도 당원들의 당비보다는 기업의 후원과 정부 보조금에 거의 의존하고 있다. 당은 사유화되어 있고 당내 민주주의의 실현도 요원하다. 후기 산업사회의 변화된 가치와 태도에 대응해 나갈 태세도 갖추지 못했다. 민주주의 발전 방식에 대한 만족도 조사 결과에 이런 상황이 반영되어 나타난다. 2001년에 실시한 조사에서 3분의 1 정도만 만족하는 것으로 나타났다. 독일에서는 1999년에 실시된 유사한 조사에서 70퍼센트 이상의 수치를 기록했다. 2000년 총선에서 많은 구시대 정치인들이 이른바 386세대라는 젊은 정치인들로 교체되었다. 이들은 당시 30대의 나이로 80년대 민주화 투쟁 시기에 대학 생활을 했던 60년대 출생자들이다. 이 같은 세대 교체는 한국 정치에 커다란 변화를 가져오리라는 희망을 갖게 했다(e.g. Lee 2002). 그러나 이들 신진 정치인들은 곧 구태 정치에 물들어버리고 말았다. 한국인들은 여전히 정치인들의 행태가 진정으로 변화되기를 바라고 있고 민주적인 대중정당이 출연하기를 기다리고 있다. 그리고 그 무엇보다도 성숙한 민주주의를 소망하고 있다.

〈참고문헌〉

- 강원택. (2008). 한국정당의 당원연구: 이념적 정체성과 당내민주주의. 『한국정치학회보』, 제42집 2호.
- 김용호. (2008). 당원협의회(지역위원회)실태 조사와 제도개선 방안. 『중앙선거관리위원회 용역과제 보고서』.
- 서병길. (1997). 지구당 운영실태에 관한 연구. 국민대학교 학위논문.
- 이현출. (2005). 정당개혁과 지구당 폐지. 『한국정당학회보』, 제4권 1호.
- 정진민. (2005). 지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심의 정당운영의 범위. 『의정연구』, 제11권 1호.
- 조용진. (2005). 지구당 당직자의 정치 행위에 관한 사례연구: 광주지역 한나라당 'A' 지구당을 중심으로. 전남대학교 대학원 학위논문.
- Dalton, Russell J., and Martin P. Wattenberg. (eds.) (2002). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrialised Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J, and Steven Weldon. (2007). Partisanship and Party System Institutionalisation. *Party Politics*. Vol. 13, No. 2: 179-196.
- Downs, Anthony. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*. Vol. 65, No. 2: 135-150.
- Duverger, Maurice. (1954). *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Epstein, Leon D. (1967). *Political Parties in Western Democracies*. New York/Washington/London: Praeger.
- Gunther, Richard and Larry Diamond. (2003). Species of Political Parties: A New Typology. *Party Politics*. Vol. 9, No. 2: 167-199.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Katz, Richard S., and Mair, Peter. (1994). The Evolution of Party Organisations in Europe: Three Faces of Party Organisation. in William Crotty (ed.). *Political Parties in a Changing Age*, special issue of *The American Review of Politics*. Vol.14: 593-617.
- Kirchheimer, Otto. (1966). The Transformation of Western European Party Systems. in Joel La Palombra and M. Weiner (eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press: 177-200.
- Koch, Thomas. (1990). Deutsch-deutsche Einigung als Kulturproblem. *Deutschland Archiv*. Vol.24, No. 1: 16-24.
- Lee, Nam Young. (2002). Generational Voting Patterns in Korea. *Korea Focus*. Vol. 10.
- Levitsky, Steven. (1998). Institutionalisation and Peronism: the Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept. *Party Politics*. Vol.4, No. 1: 77-92.
- Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. in Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan (eds.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press: 1-64.

- Mainwaring, Scott P. and Edurne Zoco. (2007). Political Sequences and the Stabilisation of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies. *Party Politics*. Vol.13, No.2: 155-178.
- Mair, Peter. (1994). Party Organisations: From Civil Society to the State. in Richard S. Katz and Peter Mair (eds.). *How Parties Organise*. London: Sage: 1-22.
- Neumann, Sigmund. (1956). Towards a Comparative Study of Political Parties. in Sigmund Neumann (ed.). *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*. Chicago: Chicago University Press: 395-421.
- Panbianco, Angelo. (1988). *Political Parties: Organisation and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Park, Chan Wook and Hyeon-Woo Lee. (2007). Erosion of Public Confidence in the Korean National Assembly. *Development and Society*. Vol.36, No.2: 265-296.
- Park, Kie-Duck. (2006). Political Parties and Democratic Consolidation in Korea. in H. -H. Michael Hsiao (ed.). *Asian New Democracies: The Philippines, South Korea and Taiwan Compared*. Taipei: Taiwan Democracy Foundation: 127-156.
- Satori, Giovanni. (1976). *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, Edgar E. (1942). *Party Government*. New York: Reinhart.
- Sheng, Emile C. J. (2008). The Development of Partisanship. in Russell J. Dalton, Doh Chull Shin and Yun-Han Chu (eds.). *Party Politics in East Asia: Citizens, Elections, and Democratic Development*. Boulder, CO: Lynne Rienner: 49-68.
- Shin, Doh Chull and Rollin F. Tusalem. (2008). Partisanship and Democratisation. in Russell J. Dalton, Doh Chull Shin and Yun-Han Chu (eds.). *Party Politics in East Asia: Citizens, Elections, and Democratic Development*. Boulder, CO: Lynne Rienner: 145-164.
- Steinberg, David I. and Myung Shin. (2006). Tensions in South Korean Political Parties in Transition: From Entourage to Ideology? *Asian Survey*. Vol.46, No.4: 517-537.
- Wessels, Bernhard. (1997). Germany. in Pippa Norris (ed.). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

독일 정당재단의 정치교육

Political Education of Political Foundations in Germany

임종현

(한양대학교 정부혁신연구소 연구교수)

목차

I. 독일의 정치교육과 정치교육 주체
II. 독일 정당재단 설립 배경 및 활동

III. 독일 정당재단의 시사점

독일은 전 세계적으로 유례를 찾을 수 없는 독일만의 특별한 정치교육제도를 확립하였다. 독일의 정치교육은 학교를 포함한 국가기구와 공공사회단체 등에서 실시하고 있으며, 이 정치교육의 대상은 학생을 비롯한 전 국민, 독일에 거주하고 있는 외국인들까지 매우 광범위하다. 학교 밖에서 실시하는 정치교육은 정부의 각 부처와 그 부속기관들, 의회와 정당, 정당관련재단, 지방자치단체, 교회와 다양한 사회단체들에 의해 실시되고 있으며, 각 교육주체마다 자율성과 독자성을 유지하면서 나름대로의 다양한 정보와 입장을 일반시민들에게 전달하는 것이다.

이 글에서는 독일의 안정적인 민주주의의 발전과 성숙한 시민의식의 근간이 되는 독일의 정치교육의 의미와 다양한 정치교육의 주체들에 대해 간단히 살펴보고 이 특히 정치교육의 한 주체인 독일의 정당재단에 대해 비교적 자세히 고찰해 보려고 한다. 그리고 독일의 정당재단이 한국의 정당정책연구소에 시사하는 바가 무엇인지를 살펴보고자 한다.

I. 독일의 정치교육과 정치교육 주체

제2차 세계대전 이후 분단되었던 독일은 1990년 이를 극복하고 통일을 이뤄 아직 분단의 고통을 안고 살아가고 있는 우리에게 많은 귀감을 주고 있다. 특히 평화적 통일이라는 민족적 과제를 안고 있는 우리로서는 독일의 발전과정을 면밀하게 분석하고 그들의 경험을 창조적으로 재해석해야만 하는 작업이 필수적이라 아니할 수 없다.

이와 같이 독일이 유럽통합의 주도적인 역할을 하고 있다는 것과 전 세계적으로 모범국가가 되고 있는 사실은 그들의 민주적이고 선진적인 정치제도와 막강한 경제력도 그 한 요인일 수 있으나 다른 한편으로는 그들의 성숙한 시민의식과 함께, 과거 그들이 저지른 범죄에 대해 철저히 반성하는 태도에서도 찾을 수 있을 것이다(Wolfgang Sander, 2004, pp.3-13).

독일의 정치교육은 매우 독특한 형태를 갖고 있다. 정치교육은 학교를 포함한 국가기구와 공공사회단체 등에서 실시하고 있으며, 이 정치교육의 대상은 학생을 비롯한 전 국민, 독일에 거주하고 부처하고 그 부속기관들, 의회와 정당, 정당관련재단, 지방자치단체, 교회와 다양한 사회단체들에 의해 실시되고 있으며, 각 교육주체마다 자율성과 독자성을 유지하면서 나름대로의 다양한 정보와 입장을 일반시민들에게 전달하는 것이다. 이들 독일인들은 학교라는 제도권 교육에서 접해 보지 못했던 이와 같은 새롭고도 다양한 정보를 통해서 자칫 일방적인 정보전달을 통해 범하기 쉬운 편견이나 그릇된 지식에서 비롯된 현실인식을 극복하고 자유민주주의에 입각한 성숙된 시민의식을 향유할 수 있었던 것이다.

독일에서는 일반 국민들을 위하여 여러 성인교육기관이 존재하였다. 성인대학(Volkshochschule), 정당 재단, 사설 단체 등 여러 기관에서 성인교육을 실시하였다. 더불어 정치교육을 위해서 독일 정부는 별도의 기관을 설치하였다. 대표적인 기관이 연방 내무성 산하 “연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)”, 주 정부 산하 “주 정치교육원(Landeszentrale für politische Bildung)”, 연방 내독성 산하 “전독연구소(Gesamtdeutsches Institut)” 등의 정부기관이다. 이와 더불어 정당 산하의 정당재단과 사설 정치교육기관에서 정치교육을 수행하였다. 위의 재단들은 공동 사업과 상호 정보 교환 등을 통해 협력하며 정치교육을 수행하였다. 독일 연방 정부는 이러한 정치교육기관들의 행사와 연수를 재정적으로 지원하였다(Georg Weissenro, pp.85-92)

독일의 사회정치교육 프로그램은 간행물 발간, 연수, 교육매체개발, 각종 대회 개최, 전시회, 교육서비스 등 다양하였다. 정기간행물과 일반서적을 포함하여 다양한 간행물을 발간하고 보급하여 정치문제에 대한 관심을 제고하고, 올바른 정치관을 갖추는 데 기여하였다. 그리고 모든 국민들을 대상으로 하는 연수 프로그램을 개발하여 정치문제에 대해 집중적으로 공부할 수 있는 기회를 제공하였다. 특별히 공

무원, 학교교원, 언론인, 정치교육 전문요원은 주요 목표 그룹으로 설정되어 연수프로그램이 개발되었다. 이외에도 국민들의 관심을 끌 수 있는 다양한 방법을 활용하여 정치교육 사업을 추진하였다.

독일 정부의 적극적인 지원 아래 추진된 정치교육은 큰 효과를 거두었다. 무엇보다 가장 큰 소득은 제2차 세계대전 이후 독일 사회에 민주주의가 뿌리를 굳건하게 내린 점이다. 정치교육을 통하여 일반 국민들에게 민주주의 이념을 가르치고 민주적인 사고방식을 함양하도록 할 수 있었다. 독일의 정치교육의 효과는 특별히 통일을 전후하여 큰 힘을 발휘하였다. 1989년 베를린 장벽이 붕괴되고 통일의 기회를 맞았을 때, 독일 국민 대다수는 통일을 찬성하였다. 당시 동독일의 정치적이고 경제적인 격차를 고려한다면, 독일 국민들에게는 통일을 통해 고통분담과 더불어 경제적인 손실이 뒤따른다는 점은 당연한 귀결이었지만, 독일 국민들은 통일과 고통분담을 선택하였다.

II. 독일 정당재단 설립 배경 및 활동

독일 정당재단은 과거 나치독재의 결과와 나아가 첫 민주공화국이었던 바이마르 공화국(1919~1933)의 실수를 되풀이하지 않기 위해서 만들어졌다고 할 수 있다. 바이마르 공화국은 민주공화국으로 시작했으나 민주시민, 정치가를 양성하지 못한 이유로 그 어떤 정치 사안에 대해서도 과반수를 얻는 데 실패하였으며, 따라서 독일은 이러한 실수를 반복하지 않기 위해서 제2차 세계대전 종전 후 여러 정당재단이 설립되었다. 그 후로 소련의 위협과 독일분단을 맞으면서 정당재단의 중요성은 더욱 증가하게 되었다.

독일 정당재단은 공통적으로 독일헌법 정신에 그 바탕을 두고 있으며 자유 민주주의와 정치적 다원주의를 표방하고 있다(Grabow, 2007: 41). 이러한 관점에서 정당재단의 재정조달 및 활동영역 역시 동일하다고 할 수 있다. 특히 재정조달에 있어 이들은 국가 지원을 유지 혹은 제고한다는 공동 관심사를 가지고 있기 때문에 정당재단 사이에 논의 및 의견조율이 반드시 필요하다. 이들 재단의 차이점이 라면 정치 주제에 있어 관심사와 관점이 각기 다르다는 점, 정치신념 및 전통이 다르다는 것인데 특히 인사문제나 재단의 입장, 구성적 특성, 나아가 선거에 의해 결정되는 국민지지율, 정치적 입지 등에서 차이점이 더욱 두드러지게 나타난다.

독일 정당재단은 성격상 정당의 일부나 산하 기구는 아니지만 각 인접정당의 인정을 받아야 한다. 이 점에서 인접정당의 존재는 정당재단 존립의 실질적 조건이다(김영태, 2005; 전용주, 2007: 122). 하지만 위에서 설명한 정당재단의 법적 근거와 공익단체에 대한 규정에 근거해 볼 때 정당재단은 인접 정당으로부터 제도적으로 완벽한 독립적 구조를 갖출 의무가 있다.

정당재단들은 그들의 예산보고서를 국회에 제출할 의무를 갖지 않으며, 그들은 이 재정을 사업비로 사용할 수 있다. 이들 재단들은 자유민주주의의 기본원칙을 준수하여야 하며, 대신 자유롭게 조직할 수 있다. 이 재단들은 국고로 지원 받은 돈을 그들 관련 정당에 지원해서도 안되고 또 역으로 당으로부터도 지원받을 수 없도록 되어 있다. 그러나 정당의 이념을 선전하고 이들 정당과 합동으로 정치교육을 실시할 수 있다. 다만 선거와 같은 민감한 시기에 특정정당을 선전하거나 특정 후보를 지원할 수는 없다. 이들이 이만 한 국고지원을 받을 수 있는 것은 이 재단들이 수행하는 정치교육이 그만큼 중요하기 때문이며, 이는 독일 국가의 이해와도 일치되기 때문이다.

정당재단(Politische Stiftung)은 싱크탱크로서 중요한 역할을 담당해 왔다. 정당재단은 독일정부의 위탁을 받아 개발도상국에서 과거 나치 독일의 이미지를 불식시키고 국제사회의 중요한 파트너로서 그리고 정당민주주의의 바람직한 정치모델로 자리 잡는 데 기여했다고 평가받고 있다(김영태, 2005; 로타크래프트, 2007).

독일의 정당재단과 미국식의 개념인 ‘씽크탱크’가 동일한 형태는 아니다. 전자의 활동범위가 더 넓고, 제도적 지위도 독특한 편이다. 그럼에도 독일의 정당재단은 독일적 맥락에서 미국의 씽크탱크들에 가까운 역할을 수행하는 곳이며, 씽크탱크로서의 기능은 독일 정당재단들의 활동에 있어서 핵심 요소 가운데 하나이다. 독일의 정당재단들은 내부적으로 특정한 연구기관(institute)을 설립하여 씽크탱크로서의 기능을 보다 더 특화시켜 수행토록 하거나, 아니면 전체적인 활동 부서 가운데 한 곳 혹은 몇 곳을 씽크탱크적인 성격을 상대적으로 강하게 지니도록 설계하여 운영한다. 그러한 단위들에서는 특정 주제와 관련하여 준확률적이고 정책개발지향적인 보고서와 페이퍼들을 생산해 내고, 재단 내에서 해당주제와 관련한 실천을 행하는 부서들에게 도움을 줌과 동시에 외부적으로도 관련분야의 전문분석 자료로 연구적, 실천적 측면에서 적지 않은 기여를 한다.

정당재단 정치교육사업은 대도시에 교육 시설 및 오피니언리더(교사, 공공단체의 대표자)들이 의회민주주의를 논의하고 사회적 시장경제, 유럽통합 등의 기초에 대한 시대의 문제에 대해 서로 의견을 나누는 중앙 아카데미를 운영하고 있으며, 장학금수여 선발기준은 우수한 학업성적이나 학문적으로 뛰어난 박사논문프로젝트 자체로는 충분하지 않고 사회참여정도가 더 높은 비중을 차지한다.

독일 정당재단 중에서 프리드리히 에버트 재단의 역사가 가장 오래되었으며, 프리드리히 에버트 재단은 1925년에 설립되었지만 1933년 나치에 의해 활동이 금지되었다가 1945년에 활동을 재개하였다. 1930년대 나치의 탄압을 받아 활동이 금지되었다가 2차대전 후 1946년에 다시 부활하여 오늘에까지 ‘공익지향성을 갖는 민간문화기구’로 자신을 자리매김하면서, 왕성한 활동을 벌여 오고 있다. 오늘날 FES는 사회민주주의의 기본가치를 강화하기 위한 정치교육, 그러한 가치를 추구하는 젊은 학자들에 대한

학술지원, 그러한 가치를 향한 기반을 닦기 위한 다양한 형태의 정치적 대화의 장 마련, 세계정의를 목표로 하는 협력의 발전 추구, 그러한 가치의 기반을 연구하고 그것을 공유하기 위한 연구 및 정치적 조언 추진, 세계 민주주의의 발전을 위한 국제협력의 교량 마련 등의 수단을 통하여 사회민주주의의 발전에 기여하기 위해 경주한다고 하는 목표를 표방하고 있다. 독일의 여느 재단들과 마찬가지로 법률상으로 공익재단(e.V.)의 성격을 지닌다. FES가 진력하고 있는 사회정치적인 주제영역은 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 사회정의와 사회적 응집력이다. 여기에는 가족, 어린이, 인구변화, 사회보장, 사회국가개혁 등 독일의 사회경제체제 전반에 사회적 평등과 정의의 가치를 구현하는 제도의 구축과 관련된 내용들이다. 둘째는 혁신과 참여이다. 셋째는 민주적 문화의 창달이다. 이는 시민들의 사회참여와 사회민주주의의 기초가치를 되새기며 실현하려는 것이다. 넷째는 사회 연대적 방식에 기초한 세계화의 구축이다. 특히 마지막 주제야말로 현재 FES가 가장 역점을 두고 있는 주제로, FES가 관심을 기울이는 세계화의 주제는 그것이 인간적 세계화, 사회친화적 세계화가 되도록 하는 것에 있다.

1958년에 나우만 재단이 설립되었다. 프리드리히 나우만 재단은 독일의 비영리 정책 연구기관이자 시민교육 기관이다. 나우만 재단은 1958년 설립이후 개인의 자유와 의무, 시장 경제, 정부의 권한 축소 및 인권의 증진을 도모해 오고 있다. 재단은 세미나, 학회, 출판 및 국내외 시사, 정치 분석을 통해 고전적 자유주의 사상을 전파하며, 이를 통해 자유 민주 사회에 이바지할 수 있는 개인의 능력을 함양시키고자 한다.

나우만 재단은 전 세계적으로 활동하고 있으며, 해외 50여 개국에 사무소를 두고 있다. 삶의 질을 향상시키기 위해 헌신해온 재단은 국제사회에서도 큰 영향력을 행사하고 있으며, 각국의 협력 단체들이 해당 국가의 지역적, 문화적 배경을 고려하여 사안별 해결책을 제시할 수 있도록 지원하고 있다. 재단의 “국제 정치 대화 프로그램”은 전 세계적으로 진취적인 미래 정치 엘리트를 육성하는 데 크게 일조하고 있다.

재단은 세계화, 정치 및 경제적 저발전국 지원 및 시장경제를 교육하고 있으며, 능동적 시민사회와 지방정책(정치적 분권화)을 추진하며, 인권, 법치주의, 헌법개혁 등을 강조하고 있다. 사회갈등방지와 평화보장, 자유주의적 정보사회를 정치교육의 주제로 삼고 있다.

콘라드 아데나워 재단은 이사회 의장 1인, 사무총장 1인으로 구성된 임원진 이외에도 8개의 분과와 동수의 분과위원장이 이를 담당하고 있으며, 무엇보다 정치교육을 재단의 핵심활동으로 규정하고 있다.

- 정치교육

- 정치 및 정책 상담(20인의 연구진으로 이루어진 싱크탱크)

- 국제협력
- 역사자료 보관 및 정리
- 장학 및 문화사업. 신진 언론인 육성을 위한 특별 장학사업도 포함
- 언론 및 커뮤니케이션(인터넷)
- 베를린 아카데미
- 인사, 재정, 행정

아테나워 재단의 활동에서 보는 바와 같이 독일 정치재단은 대도시에 교육시설을 이용하여 정치교육 아카데미를 운영하고 있다. 교사, 학생, 대학생, 기업가, 정치인 그리고 공공단체의 대표자들과 같은 사회적 여론 형성층이 참여하여 의회 민주주의, 자유주의적 시장경제, 유럽 통합과 같은 사회적 이슈에 대해서 의견을 나누는 장으로 활용된다.

또한 장학 및 문화 사업에서 학업 장려 및 우수 학생 및 연구자 지원은 학업 성취도가 뛰어난 학생들을 선발하여 지원하는 사업이며, 주 대상은 박사과정생이다. 장학금 수혜자가 되기 위해서는 성적뿐만 아니라 사회 참여와 봉사 정도가 높아야 한다. 물론 인접정당에의 가입 여부는 큰 비중을 차지하지는 않으며, 정치 교육적 의미에서 정치적 이념을 확산하는 연구지원도 하고 있다.

일반적인 목적을 지닌 사회과학적 연구 및 자문은 정치재단이 정치적으로 중립적인 입장을 취하면서도 밀접한 관계의 인접 정당의 여론형성에 기여함을 목적으로 한다(신두철, 2011).

한스 자이텔 재단은 1967년 기사당이 설립하여, 재단 산하 교육소와 “정치와 시사적 사건을 위한 아카데미”에서 정치교육을 담당한다. 정치교육의 목적을 시민들에게 정치·사회적 과정에 대한 정보를 제공함으로써 시민들이 정치적 판단 및 행위를 함에 있어서 합리성을 제고하는 데 두고 있다. 정치교육은 재단 산하 교육소에서 세미나 형태로 행해진다. 프리드리히 나우만 재단은 1958년 설립되었고 “호이스 아카데미”에서 정치교육을 담당하고, 다양한 정치적 토의를 통해 정치적 판단력과 비판력을 제고시킨다. 다양한 정치·경제·사회 각 분야의 주제를 가지고 다양한 세미나 프로그램, 연수계획 등을 제공하고 있다.

〈표 1〉 정치교육을 위한 정당 재단

관련정당 재단명	설립년도	소속정당
프리드리히 에버트재단 (Friedrich Ebert Stiftung)	1925년 (1949년 재설립)	사회민주당(SPD)
프리드리히 나우만 재단 (Friedrich Naumann Stiftung)	1958년	자유민주당(FDP)
콘라드 아데나워 재단 (Konrad Adenauer Stiftung)	1964년	기독교민주당(CDU)
한스자이델 재단 (Hanns Seidel Stiftung)	1967년	기독교사회당(CSU)
하인리히 뵐 재단 (Heinrich Boell Stiftung)	1997년	녹색당(Gruene)

출처: 정창화, 2004

III. 독일 정당재단의 시사점

우리 정당정책연구소는 단지 정당의 ‘Think Tank’의 역할에 머무를 것이 아니라, 독일 정치재단처럼 당원뿐만 아니라 일반인을 대상으로 정치교육을 할 수 있도록 해야 한다. 베른하르트 포겔(Prof. Bernhard Vogel) 전 콘라드 아데나워 재단 이사장의 말처럼 “정치재단은 가능한 한 많은 국민으로 하여금 정치, 사회적 사안에 직접적으로 동참할 수 있도록 독려하고 이들에게 관련 지식과 판단능력을 전달하는 것을 목표로 해야 한다. 이렇듯 정치재단의 생성 동기는 정치교육을 통해 민주주의를 건설하고 공고히 하며 보호하려는 것이다.”(이한규, 2011)

이를 위해서 첫째, 정치권 및 사회 전반의 정치교육에 대한 인식전환이 요구된다. 즉, 민주주의와 정당정치가 한 단계 발전하기 위해서는 사회 구성원에 대한 시민 의식을 높이고 자신의 정치적 이념 성향을 발전시킬 수 있는 정치 교육이 뒤따라와야 한다. 왜냐하면 민주주의는 한 번 교육으로 이루어지는 것이 아니기 때문이다.

이를 위해서는 정당법과 정치자금법의 개정을 통해 정책연구소가 일반인을 대상으로 정치교육을 할 수 있도록 허용하고, 정치교육을 위한 국가의 재정적 지원체계가 마련되어야 한다. 구체적으로 정책연구소에 배분되는 국고 보조금의 30% 이외에도 정당 후원금이나 기부금을 목적 구속적(지정형태)으로 일부 허용하여 정치교육의 재원으로 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 정책연구소 간의 네트워크를 형성·강화하여 정기적으로 사회 주요 정책 사안에 대한 토론의

장을 마련하는 것이 요구된다. 또한 정치적 이념을 공유하는 다른 나라의 정당연구소와 정당재단 등과의 네트워크를 강화하고 국제 협력을 강화하는 것도 필요할 것이다. 정책연구소의 국제교류 강화와 네트워크 형성은 대한민국의 국가이미지를 강화시키는 역할도 맡게 될 것이다. 이러한 관점에서 국제교류재단의 일부 재원을 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 정책연구소는 정책개발에 있어 현상적 이슈에 대한 단기적인 차원이 아닌 중장기적인 차원에서 당의 미래와 비전을 제시하는 연구를 지속적으로 수행해야 할 것이다. 동시에 정책개발이 일시적 정치 환경이나 여론에 의해서 휘둘리기보다는 정당의 이념을 바탕으로 독립적으로 이루어져야 할 것이며, 이를 통해서 각 정당의 정책은 연속성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것이다. 한국의 정당정책연구소는 정당에 속한 정책연구소로서 당의 이념과 정책을 실현하고, 정당 활동과 선거운동을 지원하는 본연의 역할에 충실한 것이 바람직하다. 정책아이디어의 제공을 통한 정책의제화 기능을 수행하고 정책 혁신에 필요한 정보와 지식을 정당과 사회 전반에 제공해야 한다(신두철, 2011).

〈참고문헌〉

- 김영태. (2005). 독일의 '정당친화적' 정치재단과 정치발전. 『정당정책연구소의 비전과 발전전략』. 중앙선거관리위원회, pp. 109-121.
- 김형준·김도중. (2009). 『2008년도 정당정책연구소 연간활동 실적 분석』. 중앙선거관리위원회.
- 라미경. (2008). 정책연구소의 정책기능 활성화 방안. 중앙선거관리위원회 주최 정당정책연구소 운영 활성화를 위한 토론회 발표논문.
- 로타 크래프트. (2007). 정당기관: 민주시민으로서의 교육. 『한국과 독일 정당연구소와 민주주의』. 콘라드 아데나워 재단 주최 세미나 발표논문.
- 서현진, 강현택. (2010). 『2009년도 정책연구소 연간활동실적 분석집』, 중앙선거관리위원회.
- 신두철. (2007). 한국정당정책연구소와 독일정당재단의 역할과 특징. 『유럽연구』, 제25권 1호 (2007년 봄).
- 신두철. (2004). 정책선거의 시각에서 본 4·15 총선." 『한독사회과학논총』, 제14권 제1호 (2004 여름), pp. 177-194.
- 신두철. (2008). 한국의 정당정책연구소의 역할과 평가." 『독일과 한국의 정당민주주의와 정당연구소』. 서울: 엠-에드.
- 신두철. (2007). 한국정당정책연구소와 독일정당재단의 역할과 특징. 『유럽연구』, 제25권 1호.
- 신두철. (2011). 지구화시대의 정당정책연구소 모델과 전략: 독일 콘라드 아데나워 정치재단과의 비교관점에서. 『한독사회과학논총』, 제21권 제3호 (2011년 가을).

- 이한규. (2011). 독일 정당재단의 정치교육: 콘라트 아데나워 재단을 중심으로. 한국민주시민교육학회-독일 콘라트 아데나워재단 주최 『디지털시대 한국과 독일의 정당과 정당연구소: 조직, 당내경선, 정치교육』 발표논문.
- 장동진. (2005). 한국민주정치와 정치교육: 적극적 시민육성을 위한 자유주의적 논의. 『사회과학논총』, 제36집.
- 전득주 외. (1994). 『정치교육의 이해』. 서울: 학문사.
- 전용주. (2007). 한국 정당정치 발전과 정책연구소의 역할에 관한 연구. 『지방의회연구』, pp. 116-130.
- 정광호. (2005). 미국 정책연구소의 역할 분석. 『정당정책연구소의 비전과 발전전략』. 중앙선거관리위원회.
- 정창화. (2004). 독일의 민주시민교육. 심익섭 외 (편). 『한국민주시민교육론』. 서울: 엠-에드.
- 중앙선거관리위원회. (2009). 『2008년도 정당 정책연구소의 연간활동실적 분석』.
- 카르스텐 그라보프. (2006). 독일의 정당민주주의와 정당재단의 역할. 『정당민주주의와 정당재단의 역할 세미나』. No.1 (2006년 12월), pp. 3-21.
- 허영식, 신두철 공편. (2007). 『정치교육 핸드북』, 서울: 으뜸.
- Kraft, Lothar. (2008). Parteieninstitute: Erziehung zur Demokratie. *Parteiendemokratie und die Rolle der politischen Stiftungen in Korea und Deutschland*.
- Wolfgang Sander. (200). Geschichte, theoretische Konzeptionen und aktuelle Herausforderungen der politische Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. 『21세기 초반의 한국과 독일-정치교육에 대한 도전』. 숭실대학교 개교 107주년 기념 정치교육을 위한 제1차 한·독 국제학술회의.
- Werner Kampeter. (2006). Lernen fuer Soziale Demokratie Politische Bildung in der Friedrich-Ebert-Stiftung. 『세계화, 민주주의와 정치교육』. 제3회 한·독 정치교육을 위한 국제회의, 177-190.
- Georg Weissenö, Klaus-Peter Hufer, Hans-Werner Kuhn, Peter Massing, Dagmar Richter (Hrsg.). (2007). *Woerterbuch: Politische Bildung*. 2rd Ed. Schwalbach: Wochenschau Verlag.
- 중앙일보 2010.10.05.

인터넷 자료

“프리드리히 나우만 재단” <http://fnfkorea.org/ko/pages/fnf-1>(2111년 12월 5일 검색)