

정치적 리더십과 민주시민교육 :
독일수상 앙겔라 메르켈 사례연구

신 두 철 (Shin, Du-chel) *

(E-mail : dsin@korea.krt)

논문접수일 : 2011년 10월 10일

논문심사일 : 2011년 10월 12일

게재확정일 : 2011년 10월 21일

* 학위취득대학 : 독일 하이델베르크대학교
현직: 선거연수원 교수

정치적 리더십과 민주시민교육 : 독일수상 앙겔라 메르켈 사례연구

<국문요약>

본 논문은 독일 최초의 여성 수상 ‘앙겔라 메르켈(Angela Merkel)’의 정치리더십을 분석하고 이를 민주시민교육에 활용하는 것을 목적으로 연구되었다.

이를 위해서 그녀의 정치리더십의 배경과 요인은 무엇인지를 세부적으로 고찰하였으며, 그 결과 정치리더십의 민주시민교육에 적용가능성과 인물배경과 정치적 구조분석의 병행연구의 단초를 제시하였다.

인물중심적 관점에서 메르켈 수상이 ‘과학자’라는 점과 ‘시장친화적 태도’는 정치리더십에 긍정적으로 작용한 것으로 평가된다. 반면 ‘여성’인점과 ‘외적이미지’는 대체적으로 부정적으로 나타났으며, ‘동독출신’이라는 점과 ‘인권옹호 태도’는 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 가지고 있는 것으로 나타났다. 정치적 성장배경에서 그녀의 정치적 아버지라 할 수 있는 ‘헬무트 전 수상과의 관계’와 ‘장관업무 수행능력’은 긍정적으로 나타났다.

메르켈 수상의 정치리더십의 발현은 무엇보다 독일 정치구조가 가지고 있는 구조적 요인에서 찾을 수 있을 것이다. ‘수상의 막강한 헌법적 지위’, ‘의회내의 정당세력과의 관계’, ‘정당장악력’등은 메르켈 수상의 정치리더십을 발휘되는데 중요한 원천이라 할 수 있다.

연구결과를 민주시민교육의 정치리더십 적용이라는 관점에서 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 정치지도자의 성장배경은 지도자가 리더책을 결정하는데

큰 영향을 미치므로 인물중심적인 접근방법에 대한 경험적 분석과 이해를 학습자에게 체계적으로 전달하는데 관심을 가져야 할 것이다.

둘째, 정치 지도자가 된다는 것은 행운에 이루어지는 것이 아님으로 체계적인 교육과 경험에 축적이 요구되며 이를 위한 정치지도자 리더십 프로그램의 개발에 적극 반영하는 것이 중요하다.

셋째, 정치적 리더십은 다른 정치 세력과의 균형관계의 복잡한 상관관계에서 발휘되며 이는 민주시민교육의 리더십 프로그램의 구성 단계에서부터 권력관계, 정치집단, 정치과정에 대한 이해와 경험을 일찍 부터 쌓도록 하는 것이 필요하다.

[주제어] 민주시민교육, 정치, 리더십, 독일, 연정

I. 들어가며

독일 수상 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)은 2006년에 이어 2007년에도 미국의 주간지 포브스에 의해 세계에서 최고의 영향력 있는 여성으로 선정되었을 만큼 강력한정치적 영향력을 가진 여성정치인이다(한국경제 2007. 09. 07.).

2005년도 조기총선에서 기민당의 대표로서 기민·기사 연합의 승리를 이끌어내며 독일 역사상 최초이며 최연소의 여성 수상이자 사민당과의 대연정을 완성하였다. 메르켈 수상은 특유의 정치적 리더십을 발휘하며 ‘독일병’으로 일컫는 독일의 경제와 사회개혁을 원만하게 추진하였으며, 그 결과 2010년 선거에서 압승하며 두 번째의 수상 임기를 수행하고 있다. 또한 최근 유럽연합의 경제위기에서 보여준 범유럽적 리더십은 여성정치인의 리더십에 대한 연구 대상으로서 가

치를 가진다.

본 논문은 동독 출신의 평범한 물리학도가 ‘대연정’이라는 복잡한 정치구조 속에서도 장기간의 경기불황속의 독일 경제개혁이라는 어려운 난관을 무난하게 이끌어 낼 수 있는 배경과 요인은 무엇인지를 밝혀보고자 한다. 또한 메르켈 수상의 리더십을 분석함으로써 민주시민교육에 정치지도자의 리더십을 어떻게 접목 할 수 있는지 제시해 보고자 한다.

특히 메르켈 수상의 정치적 리더십이 어떤 개인적 성향과 특질에 의해 영향을 받았으며, 리더십은 과연 제도적 요인과 정치환경적 요인과는 어떠한 연관성이 있는지를 경험적으로 분석하고자 한다. 구체적으로는 다음의 여섯 가지 개별 요인을 리더십의 분석대상으로 삼았다. 연구시기는 2005년 사민당과의 대연정기간을 살펴보았다.

- (1) 개인적인 성향과 특질
- (2) 정치적 성장 배경
- (3) 독일 수상의 헌법적 권한
- (4) 의회내의 정당세력
- (5) 연정방식과 세력관계
- (6) 수상의 정당장악력

본 연구가 수행하지 못한 부분으로서 향후 메르켈 또는 정치지도자에 대한 리더십 연구는 ‘국내 정치·경제·사회적 요인’과 ‘국제 환경’이라는 요인이 추가적으로 고려되어 다양한 요인들의 상호관계 속에서 연구가 진행되는 것이 필요하다는 것을 밝혀둔다.

II. 정치리더십의 인물중심적 분석

1. 개인적인 성향과 특질

2005년 11월 기존 집권 사민당과 대연정을 구성하여 독일 역사상 최초의 여성 수상으로 메르켈이 선출되자 독일의 언론들은 ‘신데렐라

가 된 동독 촌뜨기'라는 표현을 써가며 독일 최초의 여성 수상에 대하여 기대 반 우려 반을 표시했을 정도로 메르켈은 기존의 수상과는 다른 성장배경과 정치적 배경을 가졌다.

메르켈 수상은 언어자질에 있어 교사나 통역사가 되기를 꿈꾸었다고 알려진 것과는 달리 정치적인 화술에 능하지는 못한 것으로 평가된다(Focus 2005). 일례로 대연정 발표 기자 회견장에서 자신이 수상이 될 것이라는 말조차 빼먹고 넘어갈 뻔 했다. 세계 3위의 경제대국의 수상으로 내정된 사람이 발표문을 낭독하는 4분 동안 비전도 목표에 언급도 없이 웃음 한번 짓지 않았을 정도이다(Focus 2005). 하지만 반대로 메르켈을 수상 자리로 끌어올린 원동력은 이와 같이 말 주변 없고 카리스마도 없는 우직함이라는 상반된 의견도 있다(Langguth 2005; Stock 2005).

메르켈의 의 이러한 우직함은 그녀의 출생과 성장 배경에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 1954년 7월 17일 서독 함부르크에서 출생한 메르켈은 서독 함부르크에서 태어나 출생 석 달 만에 동독으로 건너갔다. 아버지는 루터교의 목사였고 어머니는 영어교사였다. 동독 브란덴부르크주의 작은 마을 템플린으로 옮겨간 것은 아버지가 그곳 교구에 부임하게 됐기 때문이다.

메르켈은 학교에서 수학과 과학, 영어에 재능을 보였다. 학생시절 교사나 번역가가 되겠다는 꿈을 가졌으나 아버지 직업 때문에 포기해야 했다. 공산치하에서 목사의 딸이 교육과 사상을 다루는 직업을 갖기는 어려웠기 때문이다. 메르켈은 대신 라이프치히대학에 들어가 물리학을 전공했다. 메르켈은 1977년 학교 동료였던 울리히 메르켈과 결혼했다가 5년 뒤 이혼했다. 그 후 1998년 훔볼트대학 출신 화학과 교수인 요아힘 자우어와 재혼했다. 재혼 후에도 메르켈이라는 성은 바꾸지 않았다.

정치사찰과 인권침해가 거듭되는 동독 현실에 혐오감을 느끼며 자라난 메르켈의 독특한 성향은 추후 독재정권에 대한 분노와 자유시장에 대한 정치적 신념으로 굳어갔다. 메르켈이 동독에서 연구원으

로 있을 때 동독 비밀경찰이 작성한 그의 동태파악 자료에는 ‘공산주의에 비판적이고 폴란드 자유노조에 동조적인 인물’로 기록되어 있다. 또 사할린 상공 KAL기 격추사건 소식을 접하고는 러시아의 만행에 몹시 분개한 것으로 돼있다(Langguth 2005; Stock 2005).

이러한 메르켈의 인권 존중과 자유주의 시장에 대한 정치적 신념은 독일 수상으로서 중국과 러시아의 인권 침해를 정면으로 비판하며 “인권 정책과 경제적 이익은 동전의 양면과 같은 것이다. 이들은 결코 서로를 배제해서는 안 된다”며 두 나라의 인권 개선을 촉구하며 인권 외교를 펼치는 데서도 잘 나타난다(Baring 2006).

하지만 메르켈의 중국에 대한 인권 문제 제기로 독일과 중국 간의 관계가 악화되고, 이에 대해서 대연정의 파트너인 사민당의 슈타인마이어 외무장관이 메르켈의 인권외교에 비판적으로 발언은 당시 기민-사민 대연정 내부에서도 논란이 된바 있다.

종합해 보면 메르켈은 사회주의 사회에서 목사의 가족이 겪는 헨디캡 속에서 성장 하였으며 집과 집밖의 대립적인 두 세계 사이에서 자라났다고 할 수 있다. 이 점이 동독 출신임에도 불구하고 동독적인 기질과 사고를 별로 찾아볼 수 없는 메르켈의 개인적인 성향을 뒷받침해주는 단초가 된다(Langguth 2005; 박채복 2006, 3).

메르켈의 인권 옹호는 국내외의 반발에도 실리를 무시하고 중국과 러시아, 아프리카 독재 국가에 대한 인권 개선을 촉구하는 인권 외교로 나타난다. 한편으로 자유주의 시장에 대한 정치적 신념은 “독일병”을 치유하기 위한 시장친화적 경제개혁으로 표현된다(Baring 2006).

2. 정치적 성장배경

35세의 평범한 물리학자였던 메르켈은 베를린 장벽이 무너지던 1989년 11월 9일 당일, 동독의 한 사우나에 있었다고 한다. 그녀가 사우나에 들어간 지 몇 시간 뒤 수천 명의 인파가 서독으로 몰려가

는 충격적인 상황이 발생했으며 베를린 장벽이 무너진 것이다.

메르켈은 어머니가 있는 집으로 전화를 했다. “장벽이 무너지면 서베를린으로 가서 최고급 호텔인 캄핀스키 호텔의 굴을 사먹자”던 어머니 말이 생각났기 때문이다(Langguth 2005; Stock 2005).

베를린 장벽이 붕괴되는 것을 보고 맛있는 굴을 떠올렸을 만큼 메르켈의 정치와 역사에 대한 의식은 부족했다고 할 수 있다. 메르켈은 베를린 장벽이 무너진 후 며칠이 지나서야 장벽 붕괴의 거대한 역사적 의미를 깨닫고 자서전에 밝히고 있다.

통독은 메르켈이 정치에 눈을 뜨게 하는 계기가 되었으며, 이 시기 동독에서는 각종 민주화단체가 우후죽순처럼 생겨났고 정치활동 붐이 일던 때였다. 메르켈도 시대흐름에 동참, 장벽 붕괴 한 달 뒤 동독 민주화단체인 ‘민주변혁’에 가입했다. 후에 프랑크푸르트 알게마이너 차이통과 인터뷰에서 메르켈은 “그때 그 사람들이 일손이 좀 필요한 것 같아서 정치입문을 했다”고 말한바 있다(Langguth 2005; Stock 2005).

메르켈을 정계로 발탁한 사람은 동독의 마지막 총리 로타 드 메지에르(Lothar de Maizière)이다. 동독의 마지막 정권의 정부대변인을 맡은 메르켈은 통일 후에 헬무트 콜 수상에 의해 발탁되어 통일독일의 정치무대에서 급성장하게 된다. 헬무트 콜은 메르켈을 “나의 메드센(소녀)”라고 부르며 총애하였는데, 무엇보다 메르켈의 논리적이고 간결한 말솜씨, 냉철한 판단력, 용의주도함을 높이 평가하였다(Focus 2005).

헬무트 콜은 메르켈의 개인적인 정치적 자질과 능력을 높이 평가하였지만, 다른 한편으로 보면 당시의 통일독일의 정치적 현실도 메르켈의 빠른 정치적 성공에 밑바탕이 되었다고 할 수 있다.

당시 동서독의 내적 통합에 고심하던 헬무트 콜은 입장에서 인권 옹호자이며 시장자유주의적 정치적 신념을 가진 물리학 박사로서 동독 출신의 여성 메르켈은 통독의 상징적 책임자가 아닐 수 없었다.

헬무트 콜은 1991년 30대의 메르켈을 연방여성청소년부 장관에

발탁하였고 1994년에는 환경부 장관으로 임명하였다. 장관직의 수행에 대한 평가는 다소 상이하게 나타난다. 연방여성청소년부 장관으로서는 큰 성과를 거두지는 못한 것으로 평가되는데 비해서 환경부장관으로서 메르켈은 재임 중 과학자 출신이라는 경력과 전문지식을 기반으로 ‘교도의정서’ 합의에 큰 기여를 하는 등 탁월한 업무 수행 능력을 나타내었다(Langguth 2005; Stock 2005).

과학자로서의 독일 수상으로서 메르켈은 2007년도 8월에 개최된 ‘도쿄 경제심포지엄’에서 신흥경제국이 성장 속도를 유지하면서 온실가스 감축에 동참하도록 온실가스 측정에서 융통성을 가질 수 있도록 허용하는 절충안을 제시하는 외교력을 과시하기도 하였다(연합뉴스 2007. 08. 31.).

메르켈은 1998년 기민·기사 연합이 연방하원선거에서 패배한 이후 당 최초의 여성 사무총장으로 지명되었다. 정치적 기반이 약한 동독 출신의 여성이라는 한계를 극복하고 당 지도부의 핵심적인 자리에 오르게 된 데는 헬무트 콜과의 특별한 관계가 기반이 되었다. 하지만 1998년 콜의 불법 정치자금 사건이 터지자 메르켈은 콜에게 정계은퇴를 요구하며 정치적 승부수를 던진다. 결국 헬무트 콜과의 관계를 청산한 메르켈은 당 사무총장과 당수직을 장악하며 특유의 리더십으로 당을 위기에서 구해내며 당내 독자적인 정치 기반을 형성하게 된다. 특히 메르켈은 포스트 콜 시대의 정치적 비전에 부합하는 정치적 행보를 통해서 나름의 정치적 입지를 구축할 수 있었다(박채복 2006, 4; Stock 2005).

차기 수상을 꿈꾸던 메르켈의 용의주도함과 리더십은 당을 장악하는 과정에서도 잘 나타난다. 당내 지지 기반이 약한 메르켈은 당시 콜 수상의 불법 정치자금 사건으로 만신창이가 된 기민당을 정비할 시한부 대표로 선출되었지만 탁월한 리더십으로 당을 위기에서 구해내고 당 대표로 자신의 입지를 뿌리내리기 시작한다. 후에 콜 수상과의 정치적 화해를 적극적으로 시도하여 당내 콜의 정치적 기반을 자신의 기반으로 만드는데도 성공한다(Baring 2006).

특히 2000년 원내대표직을 겸하면서 권력에 대한 집념과 정치적 리더십을 발휘하며 당을 이끌어 갔다. 메르켈은 2002년 연방선거에서 기민당의 당수임에도 불구하고 자매당인 기사당(CSU)의 슈토이버(Stoiber)에게 수상 후보 자리를 내줘야 했다. 하지만 그녀는 이를 통해서 당내 지지기반을 더욱 확고히 할 수 있게 되었다. 당내외의 우려에도 불구하고 2004년 당대표로 선출된 메르켈은 2005년 5월 사민당의 오랜 텃밭이었던 노르트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)선거에서 승리하면서 조기 총선을 이끌어 내었고, 연이은 연방하원 선거에서 승리함으로써 1966년 이후 두 번째로 구성된 대연정의 수상으로 선출되었다.

메르켈의 정치적 입문과 발탁은 통일 독일에서 내적 통합의 정치적 책임자를 찾던 헬무트 콜에 의해 동독출신의 여성과학자라는 배경이 도움이 된 것은 분명하다. 하지만 정치적 경험이 적고 당내 지지기반이 약한 메르켈이 남성의 지배적 분위기가 강한 독일 정치권에서 보수정당의 여성대표로서 확고한 지지기반을 구축하고 수상으로서 당선될 수 있었던 것은, 메르켈 특유의 냉철한 판단력과 용의주도함, 그리고 권력에 대한 집념으로 당내의 위기상황에서 기회를 놓치지 않고 정치 지도자로서 명확한 비전을 제시하고 행동한 리더십의 결과라 할 수 있다. 특히 쉽게 대중의 호감을 살 수 있는 '이미지 자산' 없이 일군 것이기에 더욱 의미가 클 것이다.

또한 메르켈은 동독출신의 여성 정치인에 대한 동독인과 여성의 기대에도 불구하고 그들에 대한 특별한 정치적 고려나 뚜렷한 정책을 내놓은 적이 없다. 이로 인해 메르켈은 동독인과 여성 어느 쪽에도 인기가 없지만, 이것은 역설적으로 동독 출신이 지역감정을 팔지 않고도 수상이 될 수 있고 여성 표에 기대지 않고도 수상이 될 수 있다는 정치 지도자로서의 리더십을 보여준 좋은 사례일 것이다 (Stock 2005; Baring 2006).

III. 정치리더십의 구조중심적 분석

1. 독일 수상의 헌법적 권한

독일 수상은 강력한 헌법적 제도를 통하여 대통령과 의회에 대하여 압도적으로 우위에 있다. 이러한 강력한 지위는 강력한 리더십 요소와 결합되어 독일의 수상민주주의(Kanzlerdemokratie)를 발전시켰으며 독일 정치체계의 안정에 기여하게 되었다(Schmidt 2005, 69; Niclauß 2004). 결과적으로 헌법에 보장된 수상의 권한은 수상의 정치적 리더십을 영향을 미치며 강력한 리더십을 구현하는 안정된 요소로 인식되고 있다.

수상권력의 제도적 강화는 바이마르 공화국의 실패가 권력제도의 실패에 기인한다는 경험에서 각인되었다. 이러한 독일수상의 압도적이고 주도적인 권력은 기본법 63조, 64조, 65조, 67조 및 68조에 명시되어 있다. 이와 같은 제도적 장치들을 통하여 대통령은 전반적으로 권력을 상실하였으며 의회 역시 수상 권력에 대한 견제에 있어서 상당히 제한된 권력을 갖게 되었다.

이러한 관점에 볼 때 독일 수상의 헌법적 지위는 독일의 수상 리더십이 발휘되는 제도적 틀을 구성하며 메르켈의 강력한 정치적 리더십도 이에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

- 수상선출권: 독일기본법에 의하면 수상은 대통령에 의해 제안되어 의회(Bundestag)에서 단순다수결로 선출된다(제63조). 이를 통해 대통령에 대한 수상의 의존도는 극히 약화되고 수상의 선출을 통한 민주적 정당성의 확보를 위한 제도적 기제가 확보되었다. 대통령은 물론 수상후보를 제안한다는 헌법적 권력을 보유하고는 있으나 전반적인 권력의 축소에 상응하게 위와 같은 권력은 극히 소극적인 법적 해석에 근거하여 행사되고 있다. 지금까지 대통령이 제안한 후보가 의회의 수상선거에서 압도적 다수의 지지를 받으며 수상으로 선출되어 왔다는 점은 명확한 정당체계를 반영하기도 하지만 대통령 권력행사의 현실적 조율을 반영하기도 하는 것이다(Helms 2005, 61;

Schmidt 2005; Niclauß 2004).

- 각료임명권: 장관은 수상의 건의에 따라 대통령이 임명하고 해임한다(제64조). 독일 기본법은 장관에 대한 임명과 해임의 권력을 수상에게만 부여함으로써 수상권력을 강화하였다.

- 건설적 신임투표: 일기본법은“건설적불신임투표”(konstruktives Misstrauens votum)를 도입하여 의회가 동시에 절대적 다수로 후임을 의결할 때만 수상에 대한 불신임을 의결할 수 있도록 하였다(제67조). 이는 새로운 정부를 구성할 능력이 있는 건전한 야당, 즉 건설적 다수에 의해서만 수상교체가 가능하도록 함으로써 정국의 안정을 제도적으로 유도하고자 했던 고민의 산물이었다(김도협 2006, 7). 현재까지 두 번의 “건설적 불신임투표”가 있었으며 1972년 빌리 브란트에 대한 기민련/기사연의 불신임투표가 무산된 반면 1982년 기민련/기사연/자민당의 불신임투표를 통하여 헬무트 슈미트와 그 내각을 해임하고 헬무트 콜을 새로운 수상으로 선출하였다.

- 신임투표권: 제2공화국의 수상 권력은 신임투표를 통하여 보다 강화되었다(제68조). 수상은 의회에 자신에 대한 신임을 물을 수 있으며 이 때 의회가 단순다수로 내각에 대한 신임을 거부하고 동시에 다른 후임을 선출하지 않을 경우 21일 안에 의회를 해산시킬 수 있다. 단, 의회가 신임을 거부하고 후임을 선출할 경우 의회 해산권은 소멸한다. 지금까지 다섯 번 신임투표가 이루어졌다, 1982년 헬무트 슈미트와 2001년 게하르트 슈뢰더의 신임투표의 경우 의회의 지지와 행동을 유도하고자 했던 의미의 신임투표였다고 한다면 1972년 빌리 브란트, 1982년 헬무트 콜, 2005년 슈뢰더의 신임투표의 경우는 의회 해산을 목적으로 시도되었고 실제로 이들은 의회해산에 성공하였다.

- 정치노선 결정권: 수상은 정치적 노선을 결정하며 이에 대한 책임을 갖는다(제65조). 독일기본법은 통치의 세 가지 원칙으로서 수상원칙(Kanzlerprinzip),영역원칙(Ressortprinzip),집단원칙(Kollegialprinzip)을 규정하고 있다. 수상원칙은 수상이 전반적 노선을 결정한다는 원칙이며 영역원칙은 해당 분야 장관이 각 영역에서

자율적이고 독립적인 책임을 갖는다는 원칙을 의미한다. 마지막으로 집단원칙은 내각이 중요한 사안들을 공동으로 결정한다는 원칙을 말한다. 그러나 장관의 각 영역에서의 자율적이고 독립적인 책임은 수상이 제시하는 “정치적 노선의 틀 안에서”(제65조) 이루어진다. 또한 수상은 장관에 대한 임명권과 해임권을 통하여 절대적인 권력을 행사하며 이를 통하여 내각을 통일적이고 기능적으로 운영할 수 있다. 이러한 수상권력 강화를 근거로 다수 학자들은 독일의 세 가지 통치원칙 중 실질적으로는 수상원칙이 주도적으로 관철된다고 평가한다.

유진숙(2008)은 2차 세계대전 이후 강력한 수상 권력을 현실화한 독일 수상의 경우 세 가지 요소가 연관성이 깊은 것으로 분석한바 있다. 이 따르면 독일 수상의 리더십은 첫째, 의회내의 정당 간 세력관계 둘째, 연정의 방식과 세력관계 셋째, 개별 수상의 정당 내 권력장악정도의 따라서 달라진다는 것이다.

유진숙의 연구결과를 메르켈의 리더십 분석에 도입해 보면, 메르켈이 독일기본법에 각인되어 있는 압도적인 수상 권력을 현실화하여 강력한 정치 리더십을 발휘하기 위해서는 정당요소와의 제도적 결합과 운용을 전략적으로 제대로 활용해야 한다는 것이다. 위의 세 가지 관점에서 메르켈의 정치적 리더십을 분석해 보면 다음과 같다.

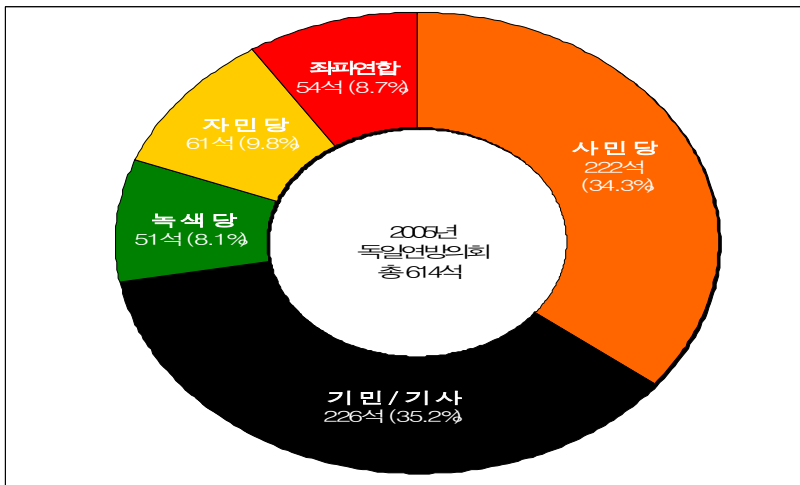
1) 의회내의 정당 간 세력관계

의회 내의 정당간 권력관계는 리더십 발휘에 영향을 주는 정치적 요소이다. 소수의 지지를 기반으로 하는 정부는 중요한 정책결정과정에서 있어서 항상적으로 정부에 참여하고 있지 않은 행위자의 지원에 의존해야만 한다는 구조적 취약성에 노출되어 있다. 반면 다수정부의 지지기반은 상황에 따라 상이하게 나타난다. 입법부에서 행정권력이 가장 성공적으로 이해를 관철하기 위한 일반적인 규칙은 의회다수의 규모가 클수록 정부가 안정적이라는 가설일 것이다. 그러나 이 일반적인 가설은 다양한 다른 변수들과의 결합을 통하여 수정되기도 하

는데 예를 들어 다수로부터 오는 압력이 예기치 않게 강력한 수준의 정당 차원의 반격을 자극하여 정부 결정을 무력화시키는 사례들이 서유럽 민주주의에서는 종종 나타나는 현상들이다(Schmidt 2005; 유진숙 2006, 4).

2005년 독일총선 결과 메르켈이 이끄는 기민련은 225석을 차지하여 원내 1당이 되었고 사민당 222석, 자민당 61석, 녹색당 51석, 그리고 좌파정당은 54석을 획득하였다. 결과적으로 독일에서는 1966년 이후 40년 만에 기민련 주도로 사민당과의 두 번째 대연정이 탄생하게 되었다.

〈그림 1〉 2005년도 독일연방하원 선거결과



자료: Bundestag(www.bundestag.de)

메르켈 내각은 대연정을 통한 연방하원내의 안정적 의석(614석중 448석)을 바탕으로 강력한 경제개혁을 추진하고 정책실행력을 높일 수 있다는 장점도 있다. 또한 메르켈의 경우처럼 당대표와 수상을 겸직함으로써 당내 의견을 정책에 반영시킬 수 있으며 당내 기반을 바탕으로 안정된 의회와 당내간의 관계를 유지할 수 있다는 장점이 있

다.

이러한 관점에서 볼 때 메르켈은 유리한 의회내 정당 세력 관계를 기반으로 하여 강력한 정치적 리더십을 발휘할 수 있는 위치에 있다고 보여진다. 시민당과의 대연정을 통한 안정된 의석 확보는 물론 전통적으로 우호적인 정당관계를 유지하고 있는 자민당(FDP)과의 관계는 메르켈의 안정되고 강력한 정치적 리더십의 배경이 된다.

2) 연정방식과 세력관계

독일 정치사는 연정의 역사로 평가될 만큼 2차 대전이후 2010년 까지 단 한 번의 예외도 없이 9번에 걸쳐 연정이 이루어졌다. 그러나 독일 정치사에서 연정은 대부분 ‘소연정’이었으며 예외적으로 1966년부터 1969년까지 시민당과 기민련의 대연정이 한 차례 있었다. 독일 정당체제로 봤을 때 ‘소연정’ 즉 일반적으로 원내 제1당과 정책성향이 유사한 군소정당이 정부를 구성하는 형태는 가장 보편적으로 나타나며 원내 1당과 2당이 정부를 구성하는 ‘대연정’은 매우 이례적인 사건에 해당된다(이경호 2005; 신두철 2007)

이와 같은 정당 간 권력관계의 산물로서 나타나는 상이한 정부형태, 즉 한 정당에 기반한 정부인가 연정인가, 그리고 대연정인가 등의 요소 역시 리더십 발휘에 영향을 미치는 요소로 볼 수 있다. 일반적으로 한 정당에 기반한 정부가 연정정부보다는 리더십을 강화시킨다는 가설이 설정된다. 또한 대연정 구조는 정책결정과정에서의 정당요소를 극히 약화시킴으로써 궁극적으로 정당 내 수상의 장악력을 약화시키고 수상권력을 약화시키는 주요 요소중의 하나로 볼 수 있다(이경호 2006; 유진숙 2008).

독일의 연정을 이해하기 위해서는 독일 정치구조에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 독일은 순수 의회민주주의 정치체제를 바탕으로 연방민주주의와 사회민주주의를 국가의 기본원칙으로 채택하고 있다. 독일의 의회민주주의는 ‘수상민주주의(Kanzler demokratie)’를 발전시

켰고 연방민주주의는 독일 정당민주주의를 토대를 마련하였다. 수상은 의회로부터 선출되며 정당과 정부, 의회가 강한 정치적 의존성과 책임감 그리고 정책의 일관성과 통일성을 유지하면서 정당과 수상 중심의 정치체제로 발전하게 되었다. 동시에 독일정당은 사회에 뿌리를 두고 '사회의 대립구조(cleavage structures)'속에서 성장·발전하였다. 이 뜻은 독일정당은 자본주의와 사회주의, 사회민주주의와 공산주의, 중앙집권주의와 연방주의 그리고 발전지향적인 세력과 친환경적인 정치 세력들 간의 오랜 동안의 대립과 갈등 속에서 정당의 이념과 정책이 비교적 뚜렷한 차이를 보이고 있다는 것이다. 여기에 덧붙여 바이마르 공화국 이후로 유지되어온 비례대표 선거제도는 독일의 정당체제가 다당체제로 발전하는 결정적인 요인으로 작용하였다.

결과적으로 독일의 정치체제는 정당들의 '연합(Koalition)'을 통해서만 수상을 선출할 수밖에 없고 또한 정부의 구체적인 내용과 방향도 연합정부를 구성한 정당간의 '연정협의(Koalitionsverhandlung)'를 통해서만 가능하다는 것을 말해준다.

독일 현대정치사에서 '소연정'은 독일 정치를 주도하는 좌익-진보 성향의 사민당 또는 우익-보수성향의 기민련의 양대 정당과 이들 거대정당의 이념적 한계를 보완하거나 큰 차이를 보이지 않으면서 정책수렴이 가능한 소정당들 사이에서 나타나는데, 예를 들면 조금 더 좌익-진보성향을 추구하는 녹색당과 사민당 그리고 경제보수주의의 우익-보수 성향을 대변하는 자민당과 기민련의 연정이 이에 해당한다.

이것은 '대연정'은 '소연정'에 비해서 연정에 참여하는 정당 간에 이념적 차이가 '소연정'의 정당간의 이념적 차이보다 크다는 것을 의미한다. 또한 대연정은 두 정당의 정책을 국가의 정책에 반영하고 실행하는데 상대적으로 어려울 수 있다는 것을 의미한다(이경호 2005; 신두철 2007).

2005년 독일 총선은 기민당과 사민당의 대연정이라는 정부형태를

가져왔으며 기민당의 메르켈이 수상이 되었고 재무부, 외무부, 노동 사회부 같은 비중 있는 부처는 시민당이 차지하게 되었다. 한 달여간의 정책협의를 통해서 만들어진 두 대연정 파트너간의 '대연정합의문'에는 대연정의 주체라 할 수 있는 기민련의 경제개혁에 정책이 적극적으로 반영되게 되었다.

노동정책에서는 실업 보험료에 대한 기업의 부담금을 기존 6.5%에서 4.5%로 인하하였고, 해고보호규정을 완화하여 신규 채용자에 한해서는 2년간 정식고용하지 않고도 채용이 가능하도록 하였다. 또한 2007년부터 부가세율을 인상하기로 합의하였는데 인상률은 기민련의 요구보다 1%포인트 높은 19%로 결정되었다. 이 합의는 부가가치세를 1%포인트 높이는 대신 법인세율의 인하폭을 줄이기 위한 절충안이었다. 사회보장 축소를 위하여 2006년도부터 연금의 인상을 동결하였고, 연금지급 개시연령도 기존의 65세에서 67세로 점차적으로 상향하기로 하였다.

대연정은 대미관계의 적극개선에 합의하였으며 터키의 EU 가입을 보장할 수 없다는 결론을 도출하였다. 이는 기민련의 외교정책이 적극적으로 반영된 것이지만 대연정의 외무장관으로 슈뢰더의 최측근인 프랑크 발터 슈타인마이어가 임명되었다.

이와 같이 많은 정책분야에서 양당의 선거공약들이 절충되어지면서 정책의 실행가능성은 높아졌지만 동시에 어느 쪽도 만족하지 못하는 결과를 낳게 되었다. 예를 들면 독일경제계는 기민련의 주요 공약사항이었던 법인세의 인화와 기업 친화적인 노동정책에 대해서는 적극 환영하였지만 2007년도부터 부가가치세를 3% 인상하기로 한 것에 대해서는 내수부진을 우려해 반대하였다. 노조와 시민·사회단체 역시 노동시장의 유연성과 사회보장 축소에 강력하게 반발하였다.

특히 양당이 타협점을 찾지 못하고 협상이 미루어진 과제들, 예를 들면 부유세 도입과 의료보험 개혁, 연방정부와 주정부 사이의 재정 배분 등은 국민들에게 비인기 정책인 연금 개혁과 세금 인상 그

리고 가장 당면한 과제인 경제 성장 및 재정 공고화 등은 메르켈 정부와 대연정이 풀어야 할 과제였다.

독일 대연정의 첫 번째 고비는 연정이 출범한 후 5개월 만인 2006년 5월에 연정파트너인 사민당이 부유세 신설을 요구하고 이에 대하여 메르켈 수상이 반대하면서 시작되었다. 메르켈 수상은 2007년 도부터 큰 폭의 정부 재정 확대가 필요하다는 데 공감하면서도 필요한 세원 조달은 '회복조짐을 보이고 있는 독일 경제에 악영향을 줄 수 있는 부유세'보다는 간접세를 통해 세원을 조달하는 방안을 마련할 것을 천명하였다.

사민당은 연정 구성 협상에서 부유세 신설을 협정안에 명시하고자 요구하였지만 기민련은 거부 의사를 밝히지 않은 채 '유보'를 고집해 결국 협정안에는 포함되지 않았다. 부유세 도입은 '사회정의'를 강조하며 대연정 초기부터 사민당의 핵심 정강이며 '경제성장'을 좇는 기민련의 경제정책과는 맞지 않아서 대연정의 지속가능성을 시험대에 올려놓는 계기가 되었다. 이 과정에서 기민련과 사민당은 마라톤협상 끝에 부유세를 부활하기로 결정하였는데 이 결정은 '타협정치'의 산물이라 할 수 있다. 물론 부유세의 신설에는 독일 경제가 회생 조짐을 보이는 시점에서 그 동안 저소득층에 집중됐던 고통의 일부를 부유층에 지우기 위한 것이다. 독일 경제는 2007년부터 2%의 성장률을 보이며 제조업을 중심으로 회복조짐을 나타나게 된다.

이밖에도 두 연정 파트너간의 첨예한 대립을 보여 온 의료보험 개혁안에 대하여 오랜 협상 끝에 2006년 10월에 타협안에 이르게 되었으며 의료보험 개혁안과 함께 '2차 세계대전 이후 제도화된 독일 연방제의 골격을 바꾸는 대사건'으로 평가되는 연방제 개혁안이 하원을 통과하게 된 것은 책임정치와 타협정치가 연정의 근간임을 보여주는 대목이다(이경호 2005; 신두철 2007).

그럼에도 불구하고 대연정은 심각한 파열음을 지속되었다. 2006년 말에 기사당의 에드문트 슈토이버(Edmund Stoiber) 당수가 터키의 EU가입 협상 자체를 중단할 것을 요구하면서 야기된 외교정책에서

의 파열음은 슈토이버 당수가 2007년 1월 정계 은퇴 의사를 밝히면서 봉합 되는 듯 보였다. 하지만 다시 사민당의 지도부가 기민당 소속 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble) 내무장관이 추진하는 안전법 개정안에 대하여 개인의 자유를 침해하는 독소조항이 들어 있다며 기민련의 독자정책 추진을 맹비난 하면서 연정은 다시 위기를 맞게된다.

또한 기민련 주도의 소득세 인하조치, 가정부의 보육원 50만 곳 증설안, 연방하원 처리를 목전에 둔 상속세와 영업세 개혁안, 최저임금제 등 줄줄이 주요 정책에 대해서 심각한 입장 차이를 보였다. 당시 벡(Beck) 사민당 당수는 “이 상태로 라면 연정을 종식할 수 있다”고 위협한바 있으며 2010년도 총선을 의식한 이 같은 불협화음은 총선이 가까워질수록 더욱 고조되었다.

이러한 과도기적 성격의 대연정에서 두 정당은 총선이 가까워질수록 각 당의 독자성을 유지하려고 노력하게 되며, 이로 인해서 정책의 노선차이는 더욱 분명해 질수 밖에 없게 된다. 설사 대연정의 정책합의를 바탕으로 정부안에서 연정파트너 간의 정책차이를 수렴해 간다하더라도 두 정당 간에 현존하는 이념적 차이와 경제개혁에 대한 근본적인 시각 차이를 좁히는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 기민련과 사민당 양당 모두 정당의 이념과 정책이 특정 유권자계층의 지지를 바탕으로 하고 있다고 볼 때 이러한 양당의 정책합의는 궁극적으로 당내의 반발을 유발시킬 소지를 항상 내재하고 있었기 때문이다.

이와 같이 대연정은 연방하원내의 안정적 의석을 바탕으로 강력한 경제개혁을 추진하고 정책실행력을 높일 수 있다는 장점이 있다. 하지만 기민련과 사민당의 ‘대연정합의문’에서 나타난 바와 같이 근본적인 정책이념적 차이로 인하여 어정쩡한 타협안이 마련되거나 또는 첨예하게 대립하는 사안에 대해서는 협정을 유보함으로써 그 어느 쪽도 만족하지 못하는 태생적 한계를 극복하기는 어렵다.

이와 같이 연정방식과 세력관계에서 볼 때 메르켈이 강력한 정치

적 리더십을 발휘하는데 한계로 들어나면, 이는 다음 총선이 가까워 올수록 메르켈의 리더십은 약화되는 결과를 낳게 된다.

3) 수상의 정당 장악력

의회 내 정당 간 역학관계 및 그와 연계 하에 연정구성의 문제와 더불어 중요한 변수는 수상의 정당 장악력이라는 요소이다. 이는 수상의 당대표 겸임 문제, 당 내 분파 간의 경쟁, 당 내 분파경쟁 속에서의 수상의 지위 등의 요소를 통하여 포착될 수 있다. 정당 내에서 강력한 지지기반을 확보하고 국가 차원에서의 수상권력의 행사에 있어서 이 정당기반을 유기적으로 결합시킬 수 있을 때 수상권력 역시 극대화된다고 보인다. 이는 “정당국가”라고 통칭될 정도로 정당이 강력한 정치적 기능을 수행하고 있는 독일정치체계의 제도적 특성에서 나타나는 제도결합의 문제이다(Schmidt 2005; Niclauß 2004; 유진숙 2008).

제2장의 정치적 성장 배경에서 본 바와 같이 메르켈은 헬무트 콜의 불법 정치자금 사건이 터지자 메르켈은 콜에게 정계은퇴를 요구하며 정치적 승부수를 던졌다. 당에서 콜을 몰아낸 메르켈은 당 사무총장과 당수직을 장악하며 당을 위기에서 구해내며 당내 독자적인 정치 기반을 형성하게 된다. 특히 메르켈은 포스트 콜 시대의 정치적 비전에 부합하는 정치행보를 통해서 나름의 정치적 입지를 구축할 수 있었다. 차기 수상을 꿈꾸던 메르켈의 ‘용의주도함’과 리더십은 당을 장악하는 과정에서도 잘 나타난다. 당내 지지 기반이 약한 메르켈은 당의 위기에서 탁월한 리더십을 발휘하며 당 대표로 지지 기반을 확고히 했으며 후에 콜 수상과의 정치적 화해를 적극적으로 시도하여 당내 콜의 정치적 기반을 자신의 기반으로 만드는데 성공한다.

제한된 자료로 인해 정확한 분석은 어렵지만 2000년 이후 당대표와 원내 대표를 겸직하며 꾸준히 당내 지지기반을 넓힌 점, 현재 당대표와 수상을 겸직함으로써 당내 막강한 권력을 행사하고 있다는

점으로 보아 메르켈의 기민당 장악력은 안정적으로 보인다. 다만 동독 출신으로 지역적 정치 기반 없이 중앙 정치에 바로 입문한 점은 다음 총선에서 패배할 경우 언제든지 지금까지 쌓아온 당내 기반이 와해될 소지가 존재한다 하겠다.

IV. 정치리더십의 민주시민교육 활용 및 과제

본 논문은 독일의 최초의 여성수상이며 동독출신의 메르켈 수상의 정치리더십을 인물주의적 분석과 구조주의적 분석을 통해서 살펴 보았다. 이를 통해 민주시민교육의 중요한 영역이라 할 수 있는 리더십 개발에 어떻게 적용할 수 있는지를 분석해보았다.

인물중심적 관점에서 앙겔라 메르켈 수상이 ‘과학자’라는 점과 ‘시장친화적 태도’ 그녀의 정치리더십에 긍정적으로 작용한 것으로 평가된다.

반면 ‘여성’인 점과 ‘외적이미지’는 대체적으로 부정적으로 나타났으며, ‘동독출신’이라는 점과 ‘인권옹호 태도’는 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 가지고 있는 것으로 나타났다.

정치적 성장배경에서 그녀의 정치적 아버지라 할 수 있는 ‘헬무트 쾨너우’ 수상의 관계와 ‘장관업무 수행능력’은 긍정적으로 나타났다.

메르켈 수상의 정치리더십의 발현은 무엇보다 독일 정치구조가 가지고 있는 구조적 요인에서 찾을 수 있을 것이다. ‘수상의 막강한 헌법적 지위’, ‘의회내의 정당세력과의 관계’, ‘정당장악력’ 등은 메르켈 수상의 리더십이 발휘되는데 중요한 원천이라 할 수 있다.

연구결과를 민주시민교육의 정치리더십 적용이라는 관점에서 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 정치지도자의 성장배경은 지도자가 리더십을 발휘하고 정책을 결정하는데 큰 영향을 미치므로 인물중심적인 접근방법에 대한 경험적 분석과 이해를 학습자에게 체계적으로 전달하는데 관심을 가

저야 할 것이다.

〈표 1〉 앙겔라 메르켈 수상의 정치적 리더십 분석

분석방법	요인	변수	positiv	negativ
인물중심 분석	개인적 성향과 특질	동독출신	○	○
		여성		○
		과학자	○	
		시장친화적	○	
		인권옹호	○	○
	정치적 성장배경	이미지		○
		헬무트 콜	○	
		장관업무 수행	○	△
구조중심 분석	수상의 헌법적 지위		○	
	의회내의 정당세력		○	
	연정방식과 세력관계			○
	정당 장악력	중앙당	○	
		지역기반		○

둘째, 정치 지도자가 된다는 것은 행운에 이루어지는 것이 아님으로 체계적인 교육과 경험에 축적이 요구되며 이를 위한 정치지도자 리더십 프로그램의 개발에 적극 반영하는 것이 중요하다.

셋째, 정치적 리더십은 다른 정치 세력과의 균형관계의 복잡한 상관관계에서 발휘되며 이는 민주시민교육의 리더십 프로그램의 구성 단계에서부터 권력관계, 정치집단, 정치과정에 대한 이해와 현장 경험을 일찍 부터 쌓도록 하는 것이 도움이 된다는 것을 예시해준다.

< 참고문헌 >

- 김도협, 2006, “독일기본법 제67조, 연방수상불신임에 관한 일 고찰”, 『세계헌법연구』 제12권 1호, pp. 1-16.
- 김백유, 1999, “독일의 수상선거 제도”, 『성균관법학』 제10권 1호.
- 박채복, 2006, “독일의 대연정과 내적통합을 향한 새로운 리더십의 도전”, 『유럽연구』 제22권 4호(겨울호), pp. 25-44.
- 신두철, 2007, “한국정당정책연구소와 독일정당재단의 역할과 특징”, 『유럽연구』 제25권 1호(봄호), pp. 157-179.
- _____, 2007, “2005년도 독일 대연정의 정책합의와 정치적 의미”, 『한독사회과학논총』 제17권 1호(여름호), pp. 241-259.
- _____, 2010, “독일과 한국 지방선거의 특징과 정치적 의미: 투표 참여와 정당지지를 중심으로”, 『유럽연구』 제28권1호(봄호), pp. 57-73.
- 신두철·김원 역, 2004, 『선거법과 정당제도』, 서울: 엠-애드.
- 유진숙, 2008, “독일의 수상리더십과 정당: 제도와 전략”, 『국제정치논총』 제48집 2호, pp. 217-237.
- 이경호, 2005, “독일 정치질서에서 대연정의 정치적 의미와 역할: ‘1966 대연정’과 ‘2005 대연정’을 중심으로”, 『한국정치학회 연례학술회의』 (12월 2일 발표문), pp. 21-45.
- 장준호, 2005, “독일외교정책의 연속성과 변화: 슈뢰더 정부와 조기 총선 이후 전망을 중심으로”, 『한국국제정치학회 연례학술회의』 (12월 9일 발표문), pp. 31-48.
- 정창화, 2003, “한국대통령비서실과 독일연방수상실의 조직 및 기능에 관한 비교분석: 교차국가연구를 통한 분석”, 『한국사회와 행정연구』 제14권 3호, pp. 99-121.
- 정홍모, “2005년 독일총선의 시작과 끝”, 『한국정치학회 연례학술회의』 (12월 2일), pp. 3-20.

- Baring, Arnulf and Schöllgen Gregor, 2006, *Kanzler, Krisen, Koalitionen. Von konrad Adenauer bis Angela Merkel*, München:Siedler.
- Buchstab, Günter(ed.), 2005, *Brücke in eine neue Zeit. 60 Jahre CDU*, Herder: Freiburg.
- Clemens, Clay, 1998, "Introduction: Assessing the Kohl legacy," *German Politics*, Nr. 1(April), pp. 1-16.
- Crenson, Matthew and Benjamin Ginsberg, 2007, *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced*, New York:W.W.Norton.
- Dyson, Kenneth, 2005, "Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission," *German Politics*, Vol. 14, pp. 48-62.
- Franzmand, Ali(ed.), 1997, *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*: London: Sage Publications Inc.
- Knopp, Guido, 1999, *Kanzler, Die Mächtige der Republik*, München: Bertelsmann Verlag.
- Helms, Ludger, 2005, *Regierungsorganisation und Politische Führung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Huether, Michael und Benjamin Scharnagel., 2005, "Von der Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 32-33(August), pp. 16-22.
- Jox, Markus and Josef Schmid, 2000, "Zurück zum Kanzlerverein Die CDU in den 90er Jahren," in. Werner Süß(ed.), *Deutschland in den 90er Jahren*, Wiesbaden: VS Verlag
- Kurt, Hübner, 2003, "Policy Failure: The Economic Record of the Red-Green Coalition in Germany, 1998-2002", in. W. Reutter, (ed.) *Germany on the Road to Normalcy: Policies of the*

Red-Green Federal Government (1998coalition 1998-2002).

- Langguth, Gerd, 2005, *Angela Merkel*, München: Deutscher Taschenbuchverlag.
- Niclauß, Karlheinz, 2004, *Kanzlerdemokratie*, Stuttgart: UTB
- Roberts, K. Geoffrey, 2000, *German Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Rudzio, Wolfgang, 1998, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske+Burdrich.
- Schafer, Mark, Yoing, D. Michael and Stephen G. Walker, 2002, "U. S. Presidents as Conflict Managers: The Operational Codes of George H. W. Bush and Bill Clinton", in. Valenty, O. Linda and Ofer Feldman, *Political Leadership for New Century. Personality and Behavior Among American Leaders*, Westport: Prager.
- Schmidt, Manfred G., 2005, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, München: C.H.Beck
- _____, 2000, *Demokratiethorien*, Opladen: Leske+Burdrich..
- Schoellgen, Gregor, 2005, "Deutsche Aussenpolitik in der Aera Schroeder", *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 32-33(August), pp. 3-8.
- Stock, Wolfgang, 2005, *Angela Merkel: Eine politische Biographie*, München: Olzog.
- Winter, David G., 2002, "Motivation and Political Leadership," in. Valenty, O. Linda and Ofer Feldman, *Political Leadership for the NewCcentury. Personality and Behavior among American Leaders*. PWestport: Prager.

Democratic Civic Education and Political Leadership: Case of the German Chancellor Angela Merkel

Shin, Du-chel
(Korean Civic Education Institute)

Abstract

[Chart] Analysis of the political leadership of Chancellor Angela Merkel

Analysis Method	Factor	Variables	Positives	Negatives
Person centered analysis	Personal tendencies and characteristics	East-German background	O	O
		Female Scientist	O	O
		Market-friendly	O	
		Human rights advocacy	O	O
		Image		O
	Political growth background	Helmut Kohl	O	
		Ministerial position	O	O
Structure centered analysis	Constitutional position of the Chancellor		O	
	Party power in parliament		O	
	Coalition formation and power relationships			O
	Partisan power	Central party	O	
Regional support			O	

The objective of this paper is to examine the background and factors that enabled an ordinary physicist from East Germany to successfully lead the difficult task of economic reforms during a long-term recession under the complicated political structure of the Grand Coalition.

In addition, by analyzing Merkel's leadership, the paper aims to consider how political leadership can be applied to democratic citizenship education.

The focus will be on an empirical analysis of how Merkel's political leadership is influenced by certain personal tendencies and characteristics, and exerted by various institutional factors and political elements. Specifically, the subjects of analysis are the five individual factors listed below, but future studies on Merkel's leadership should add "German political, economic, and social factors" and "international environment," and be conducted in view of the interrelationships between the various factors.

The chart below shows an analysis of Chancellor Angela Merkel's political leadership. The next are used in studies on the political leadership of Chancellor Merkel and for leadership education, which is an important part of the democratic citizenship education.

- Since the background of a political leader has a great influence in the way the leader exerts leadership and makes policy decisions, attention should be given to systematically teaching empirical analysis and understanding regarding a person's centered approach.

- Becoming a political leader is not attained merely through luck, but requires systemic training and accumulation of experiences. Thus, it is important to incorporate

this in developing political leadership programs.

- Political leadership is exerted through complex inter-relationships in a balance of different political powers, and this implies that it is useful to amass knowledge and on-scene experiences regarding power relationships, political groups, and political processes in the early stages of leadership programs in citizenship education.

Keywords : civic education, politic, leadership, Germany, coalition