

독일 정권유형의 정부조직개편과 장관임명에 대한 영향

박 대 식*

충남대학교 행정학부

본 논문은 독일의 정권형성의 특징을 규명하고, 나아가 정권유형이 정부조직개편과 장관임명에 미치는 영향을 분석하는 데에 연구목적을 두었다. 제도선택이론, 연립정권형성이론, 선행 연구를 참조하였고, 혼합변량분석방법을 사용하였다. 분석결과 다음과 같은 사실을 발견하였다. 첫째, 독일의 정권형성은 안정적이며, 1949년 이후에 기민연합 또는 시민당이 주도하는 정권이 대연립 또는 소연립의 형태로 지속되어 오고 있다. 둘째, 독일의 정권유형은 정부조직개편에 영향을 미치지 않는다. 즉 기민연합 주도정권은 산업·경제부처를, 시민당 주도정권은 교육·사회부처를 상대방 정권에 비해 보다 많이 채택하지 않는다. 대신 국토분단이라는 상황이 정부조직개편에 영향을 미친다. 즉 통일전 정권은 외교·행정부처와 산업·경제부처를, 통일후 정권은 교육·사회부처를 상대방 정권에 비해 보다 많이 채택하는 것으로 나타났다. 셋째, 독일의 정권유형은 장관임명에 영향을 미친다. 즉 기민연합 주도정권은 기민연합 추천자를, 시민당 주도정권은 시민당 추천자를 상대방 정권에 비해 보다 많이 장관직에 임명한다. 결과적으로 독일은 정권형성이 안정적이며, 나아가 정권유형이 정부조직개편에는 영향을 미치지 못하지만, 장관임명에는 영향을 미치고 있음을 알게 되었다. 정권유형이 정부조직개편에 영향을 미치지 못하는 이유는 독일 특유의 국토분단이라는 제약요인에 있다고 추정해 보았다. 즉 독일 정부가 국토분단 후에는 국제관계개선과 경제제건을 위해서 외교·행정부처와 산업·경제부처 설립에, 반면 국토통합 후에는 사회안정을 위해서 사회부처 설립에 보다 많은 노력을 기울여왔기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 점에서 독일은 오스트리아와 차이를 보인다. 오스트리아는 대부분 다른 국가들과 같이 정권유형이 정부조직개편과 장관임명에 동시에 영향을 미치고 있기 때문이다. 현재 개별국가의 차원에서, 집권정당의 정부조직개편 및 장관임명에 대한 영향력 연구가 부족한 상황에서, 향후 여타 개별국가에 대해 상기된 연구의 필요성을 제안하였다.

주요어: 독일, 공동정권형성, 정부조직개편, 장관임명

* 단독저자 : 박대식, 충남대학교 행정학부 교수, 대전광역시 유성구 대학로 99, Email : dspark@cnu.ac.kr

■ 최초투고일 : 2019년 8월 30일 ■ 심사마감일 : 2020년 1월 7일 ■ 게재확정일 : 2020년 1월 12일

1. 서론

대통령 또는 총리가 취임하면 정부조직개편과 장관임명이 이루어진다. 국정운영을 위해 새로운 정부조직과 장관이 요구되기 때문이다. 그런데 대통령 또는 총리후보자가 정부조직개편과 장관임명 결정에 영향력을 행사하는 것은 매우 중요한 일이다. 왜냐하면 효율적 국정운영을 위해서 그들이 원하는 정부조직개편과 장관임명은 필수적이기 때문이다.

따라서 최고 국정운영자의 정부조직개편과 장관임명에 대한 영향력에 관한 연구는 큰 의미를 지닌다. 그런데 정부조직개편 결정 과정에 관한 연구는 매우 부족하였다. 특히 의원내각제의 경우에는 정부조직개편 논의가 비공개적으로 진행되어 관련정보 수집이 어렵기 때문이다.¹⁾ 반면 장관임명 결정에 관한 연구는 많이 이루어져 왔다. 일부 연구는 다수의 국가를 동시에 포괄적으로 다루고 있다(Gamson, 1961; Browne & Franklin, 1973; Warwick & Druckman, 2001). 반면 일부 연구는 개별 국가를 다루고 있지만, 정당간 의석 배분에 설명의 초점을 두어 다소 서술적 차원에 그치고 있다(Müller & Strom, 2006).

따라서 개별 국가를 대상으로 최고 국정운영자의 정부조직개편과 장관임명에 대한 영향력에 관한 보다 분석적인 연구가 필요한 실정이다. 이에 부응하여 혹자는 오스트리아를 대상으로 연구를 수행한 바 있다(박대식, 2016). 이 연구는 총리소속 정당이 차순위 경쟁정당에 비해 결정에 대해 보다 많은 영향력을 지니고 있음을 나타내고 있다. 이를 실증적으로 입증하기 위해, 오스트리아 국민당 주도정권 또는 사민당 주도정권이 자기

정당의 선호를 상대방 정당의 선호에 비해 보다 많이 결정에 반영하고 있음을 확인하고 있다. 결과적으로 정권유형이 정부조직개편과 장관임명에 영향력을 행사하고 있음을 알 수 있다.

독일은 의원내각제를 채택하고 있는 국가이다. 그리고 독일은 다당제 하에서도 정권형성을 안정적으로 이루어왔다. 대부분 소연립 정권을 채택하였으나, 경우에 따라 대연립 정권도 활용해 오고 있다. 독일은 전쟁패배와 국토분단이라는 어려운 상황 속에서도 정권형성의 안정성을 유지하고 있어서 연구의 가치가 있다고 여겨진다.²⁾

따라서 본고는 독일을 대상으로 정권유형이 정부조직개편과 장관임명 결정과정 및 결과에 미치는 영향을 고찰하게 되었다. 구체적으로 정권형성을 주도하는 특정정당 주도정권과, 더불어 여타정당 주도정권 간의 결정과정 및 결과에 대한 영향의 차이를 규명하는 데에 초점을 두었다. 정부조직개편과 장관임명은 국정운영의 필수적인 도구가기 때문에 이들이 누구에 의해 어떻게 어느 정도 결정되는지에 관한 이해는 매우 중요하다.

우선 조직개편이론과 연립정권형성이론을 소개하고 선행연구를 참고하여 본 연구를 위한 분석틀을 도출하였다. 그리고 독일을 대상으로 정권유형별로 집권정당, 정부조직개편 및 장관임명 결정과정, 그리고 최종결과 간의 관계를 분석하였다. 나아가 분석결과를 바탕으로 오스트리아와 비교하여 차이점을 발견해 보았다.

2. 이론적 배경, 분석틀 및 분석방법

의원내각제 국가에서 통치유형으로 연립정권이

1) 대통령제하에서는 정부조직개편이 공개적인 의회인준을 거치기 때문에 관련정보 수집이 용이하다.

2) 선진국으로서 프랑스와 이탈리아도 연립정권을 경험하고 있지만, 정권형성이 안정적이지 않다. 반면 독일은 안정적 정권형성의 사례를 제시함으로써 계량적분석이 가능하기 때문에 본 연구의 대상으로 채택하였다.

단독정권에 비해 보편적인 현상이다³⁾ 연립정권 형성과정에서 정부조직개편과 장관임명도 포함해서 이루어진다. 일반적으로 총리후보자의 주도하에 또한 집권 참여정당들 간의 협상을 통해 두 가지 사안이 결정되는 것으로 알려져 있다(Müller & Strom, 2006). 그런데 기존연구는 연립정권형성을 위한 정당간 협상과정에 비중을 두고 있어, 개별국가 차원에서 정부조직개편과 장관임명을 분석적으로 다루고 있지 않다.

따라서 본 연구는 정부조직개편과 장관임명을 분석하기 위해 제도선택이론과 연립정권형성이론을 활용하게 되었다. 제도선택이론은 대통령제와 의원내각제의 정부조직개편과 장관임명 결정과정을 비교하고 있다. 이 이론에 따르면 의원내각제 결정과정은 전적으로 총리(또는 정당)에 의해서 주도된다. 그리고 이 이론은 단독정권에 치중하여 연립정권을 경시하고 있다.

반면 연립정권형성이론은 연립정권의 형성과정을 다루고 있다. 이 이론은 연립정권 형성을 위한 정당의 행동동기와 협상과정을 분석하고 있다. 동시에 정당 간 장관직 배분 방식에 대해서도 합의를 지낸다. 반면 정부조직개편에는 관심을 두고 있지 않다. 따라서 본 연구를 위해 제도선택이론과 연립정권형성이론을 모두 원용하게 되었다.

1) 기존이론

정부조직개편에 대한 정치과정적 접근은 조직

의 구성과 운영을 이해당사자들의 참여와 영향 하에서 고찰하고 있다.⁴⁾ 예로서 Warwick(1975), Seidman & Gilmour(1986), Knott & Miller(1987), Moe(1989, 1990a, 1990b), Wood & Waterman(1994) 등을 들 수 있다.

이 중에서 특히 Moe는 제도선택 이론에 입각하여 미국의 정부조직의 변천사례를 분석하였다(Moe, 1989). 그의 이론에 따르면 정부조직은 사조직과는 달리 구성원들의 상호이익을 실현하기 위해서가 아니라, 조직의 공적 권위(public authority)를 행사하기 위해서 만들어진다. 결과적으로 영합적 상황 하에서 조직개편에 관한 결정이 이루어진다(Moe, 1990a, 1990b).

Moe의 제도선택이론은 정부조직개편을 비중있게 분석대상으로 다루고 있지만 동시에 기관장임명 등 정부조직의 다양한 측면을 분석대상에 포함하고 있다. Moe의 이론에 따르면 미국은 대통령제 하에서 정부조직개편 및 장관임명 결정권을 대통령과 의회가 분점하고 있다. 따라서 참여자들이 대립과 갈등 속에서 타협을 통해 절충안을 도출해 낸다.

반면 영국은 정부조직 개편과정의 특징에서 미국과 차이를 나타낸다(Moe & Caldwell, 1994). 영국은 의원내각제 국가로서 결정권한을 총리가 전담하고 있기 때문이다. 따라서 총리와 집권정당이 공조하고 이에 대해 반대정당이 협조와 순응하면서 원안이 관철된다.

상기된 제도선택이론은 대통령제와 의원내각제

3) 유럽을 대표하는 16개 국가가 1945년부터 1999년까지 경험한 정권유형을 고찰해 보면, 영국과 스페인에서는 단독정권만이 모든 기간을 통치하였고, 12개 국가에서는 단독정권과 연립정권이 동시에 통치하였고, 네덜란드와 룩셈부르크에서는 연립정권만이 통치해왔다(Müller & Strom, 2006, p. 2).

4) 정부조직개편에 관해 정치과정적 접근 이외에 환경적 접근이 있다. 환경적 접근은 조직환경과 관련하여 조직의 구조와 운영상의 변화를 논의하고 있다. 예로서 상황이론(Burns & Stalker, 1961; Lawrence & Lorsch, 1967), 조직군생태학이론(Hannan & Freeman, 1976), 자원의존이론(Pfeffer & Salancik, 1978)을 들 수 있다. 환경적 접근은 기술적 환경 속에서 능률성을 극대화하기 위해 조직이 변화하거나 선택되는 과정을 다루고 있다.

결과과정을 비교하고 있다. 그런데 이 이론은 의원내각제의 경우에 단독정권에만 초점을 두어 연립정권을 구체적으로 다루지 않아 약점을 지닌다.⁵⁾ 따라서 연립정권형성이론이 제도선택이론의 이러한 약점을 보완할 수 있다.

연립정권형성이론은 두 가지로 크게 구성된다. 공직주도(office-driven)이론과 정책주도(policy-driven)이론이 구성요인이다. 공직주도이론의 예로서 Riker(1962)가 제시한 최소승자연합(minimal winning coalition)이론이 있다. 이 이론에 따르면 연립정부 구성을 위한 협상과정에서 정당 간에 최소한의 참여자와 최대한의 보상이라는 조건이 충족되는 경우에 정당 간 연합이 이루어진다. 따라서 정당들은 가장 많은 장관직의 배분을 가능하게 해주는 최소승자연합에 관심이 있으므로 최소승자연합은 주로 의회 내 전체의석 절반을 약간 넘는 선에서 형성되는 것이 일반적이다.

반면 정책주도이론은 정치연합의 요인으로 정당의 정책이나 이념을 보다 강조하고 있다. 이념대결이 강한 유럽의 상황에서 공직배분의 극대화보다는 정책추진을 중요시한다고 여겨지기 때문이다. 이를 위해 Axelrod(1970)는 최소연결승자연합(minimal connected winning coalition)이론을 제시하고 있다. 이 이론에 의하면 정당은 이념적 배경이 유사한 정당끼리 연합을 선호함으로써 정책추구적 성격을 지닌다. 따라서 이념이 유사한 정당 간에 연합이 이루어지므로, 앞서 제시된 최소승자연합 보다 큰 규모의 연합이 나타날

수도 있다.⁶⁾

공직주도이론과 정책주도이론은 장관직 임명과 관련성이 있다. 이 두 가지 이론에 따르면 연립정권 참여정당은 보상으로 장관직의 배분을 받게 된다. 후속 연구를 통해 장관직 배분이 의석수에 비례한다는 비례성의 원칙이 확인되었다.⁷⁾ 정부조직개편이 장관임명과 더불어 진행된다는 사실을 감안하면 정부조직개편과 장관임명이 비례성의 원칙을 모두 반영하여 이루어진다고 볼 수 있다.

2) 선행연구

Müller-Rommel(1997)은 독일 행정권력 구조의 역사적 변화추세를 고찰하였다. 19세기 초에 프러시아 국왕이 직접 장관을 임명하여 내각을 구성하였고, 장관은 국왕의 정책결정을 보좌하였다. 1867년 제국 총리직이 신설되어, 총리가 제국의 정책에 대한 책임을 담당하였다. 장관은 총리에게 종속되었고, 내각은 더 이상 존치하지 않았다. 1919년 바이마르 공화국에서는 장관의 정책집행 자율권이 다소 확보되었고, 총리의 정책결정 및 장관임면 권한은 유지되었다. 반면 헌법에 따라 대통령이 총리에 대한 임면권을 보유하였다.

제2차 세계대전 이후 독일연방공화국 헌법은 바이마르 공화국의 특성을 대부분 답습하였다. 반면 행정부를 대통령의 권력에서 분리시키고, 행정부와 의회 간의 관계를 강화시켰다. 즉 의회는 소위 긍정적 불신임결의를 통해서 다수결원칙에 의

5) 의원내각제는 세 가지 유형으로 구분된다. 다당제 유형, 양당제 유형, 일당제 유형으로 구분된다. 다당제 유형으로 네덜란드와 독일, 양당제 유형으로 영국과 캐나다를, 일당제 유형으로 일본과 과거 스웨덴을 들 수 있다(Weaver & Rockman, 1993, pp. 18-23).

6) 상이한 이념의 정당 간에는 중간정당이 있어 이들을 연결하는 경우에는 연합이 가능하다.

7) Gamson(1961)은 장관직 배정 규모가 정당의 의석수에 비례하게 된다고 연역적으로 입증하였다. 나아가 Browne & Franklin(1973)은 이러한 비례원칙을 실증적으로 검증하였다. 즉 63개국, 114개 연립정권이 1945년부터 1969년까지 임명한 324개 장관직 사례에 대해 산포도분석과 상관관계분석을 통하여 비례원칙을 확인하였다. 뒤이어 다수의 연구들이 장관임명에 관한 다양한 기준을 규명하였다(Warwick & Druckman, 201).

해 총리를 해임할 수 있게 하였다. 결과적으로 행정권은 총리, 내각, 장관이 분담하게 하였다.

총리후보자는 연립내각형성을 주도한다. 과거에 여섯 가지 유형의 연립내각이 있었다. 다당연립내각(1949-1957), 주도연립내각(1957-1961), 삼당연립내각(1961-1966), 대연립내각(1966-1969), 양당연립내각(1969-1982), 삼당연립내각(1982-1995)을 들 수 있다.

Saalfeld(2006)는 독일 연립정권의 안정성에 대한 공식적 영향요인에 관해 설명하였다. 독일 연립정권은 1949년부터 1972년까지는 불안정하였으나, 1972년부터 1998년까지는 상대적으로 안정적이었다. 예를 들어 완전한 임기를 채운 연립정권은 전반기에는 13번 중에 1번인 데에 반해 후반기에는 10번 중에 5번 나타났기 때문이다.⁸⁾ 독일 연립정권의 안정성에 기여하는 공식적인 요인으로서 대통령의 약화된 정권형성 권한, 총리의 제한된 의회해산 권한, 의회의 제한된 총리불신임 권한, 총리의 강화된 정부조직개편 권한, 총리의 강화된 정책주도 권한 등을 들 수 있다.

Debus와 Bräuninger(2009)는 독일 정당 내 계파구조와 연립정권형성과정에서의 장관임명간의 연관성을 분석하였다. 분석의 대상은 1987년부터 2005년까지 연립정권에 참여한 6개 정당의 경제정책 및 사회정책 사례로 하였다. 분석결과 각 정당의 계파는 협상과정에서 전략적으로 자기계파에게 장관직 임명하려는 의지가 작동하고 있음이 입증되었다.

Fihser와 Kaiser(2009)는 독일 장관임명에 대한 비공식적 제약요인을 논의하였다. 헌법상 총리의 장관임명에 대한 공식적 제약요인은 없지만, 현실적으로 비공식적 제약요인이 존재한다. 첫째,

총리 후보자는 연립정권형성과정에서 연정참여정당의 지도자와 장관직 배분에 관해 협의를 통해 결정해야한다. 둘째, 총리 후보자는 장관 후보자가 주정부의 정책집행 및 정당과의 협조 업무를 담당하게 된다는 점을 고려해서 선정해야한다.

홍재우(2013)는 독일의회 선거제도의 변화추이를 설명하였다. 1871년 독일제국 성립 이후에 의회선거제도는 절대다수제가 채택되었고, 제1차 세계대전 이후 바이마르 공화국에서 비례대표제로 변모하였고, 제2차 세계대전 이후 1956년 혼합형 비례대표제에 이르렀다. 이러한 선거제도의 변화는 패전에 의해 기존 정치세력 관계가 완전히 몰락했던 상황에서 가능했고, 또한 사민당의 비례대표제에 대한 집착과 보수 세력의 다수제에 대한 편애라는 경로의존성이 반영된 결과라고 판단하였다.

김면희(2010, 2014)는 독일 정당체제의 변화추세를 분석하였다. 1960년대 초부터 1980년대 초까지 독일 연방의회는 기민/기사련과 사민당이 주축이 되고 자민당이 참여하는 집중화된 정당체제가 주도하였다. 1980년대와 1990년대에 녹색당과 좌파당이 정당체제에 편입됨으로써 기존의 2.5당 체제는 5당 체제로 전환되기 시작하였다. 2009년 선거결과 양대 정당 의석비율은 감소하고 군소정당 의석비율을 증가하였으나, 2013년 선거결과 양대 정당 의석 비율은 증가하고 군소정당 의석비율을 감소하여, 기존의 변화추세가 반전되었다.

김주희, 김성수(2015)는 신생정당의 등장과 정당체제의 변화를 탐색하였다. 2009년과 2013년 주 및 연방의회 선거결과를 살펴 본 결과 녹색당의 지지율이 급상승하고 해적당의 주 의회 진입했음을 발견하였다. 이러한 변화는 연방정부에 대한

8) 여기에서 완전한 임기를 채운 연립정권이라는 단어는 선거 직후에 연립정권이 구성되고 차기 선거에 의해 연립정권이 종료된 경우를 의미한다. 반대로 선거 직후에 연립정권이 구성되지 못하거나, 차기 선거 전에 연립정권이 해산된 경우에는 완전한 임기를 채우지 못한 연립정권이라고 볼 수 있다.

정권평가라고 판단하였고, 나아가 전통적인 좌-우 균열이 약화되고 권위-탈권위 균열의 중요성이 증대되어 나타나게 된 현상으로 해석하였다.

3) 분석틀

독일을 위한 연구가설을 <표 1>에서 설정하였다. 독일의 경우 집권정당에 대해 반대정당이 협조하고 순응하는 가운데에 결정과정이 진행될 것이다. 연립정권 하에서 총리(또는 총리후보자)와 주도집권정당의 주도하에 반대정당이 협조하고 순응하면서 결정과정이 진행되며 결정이 이루어질 것이다. 반면 주도집권정당과 공동집권정당 간에는 타협과 절충이 선행될 것이다. 왜냐하면 총리는 국정운영을 위해 내각회의에서 복수정당의 지지를 확보해야하기 때문이다⁹⁾ 연구가설을 제시하면 다음과 같다.

- H1. 정권유형은 정부조직개편에 영향을 미칠 것이다.
- H1-1. 기민연합 주도정권은 산업·경제부처

를 사민당 주도정권에 비해 보다 많이 채택할 것이다.

- H1-2. 사민당 주도정권은 교육·사회부처를 기민연합 주도정권에 비해 보다 많이 채택할 것이다.

정부조직개편에 대해 주도집권정당이 반대정당과 비교해서 보다 많은 영향을 미칠 것이다. 그런데 기민연합은 산업·경제부처를, 반면 사민당은 교육·사회부처를 상대방 정당에 비해 보다 선호한다.¹⁰⁾ 따라서 기민연합 주도정권은 산업·경제부처를, 반면 사민당 주도정권은 교육·사회부처를 상대방 정권에 비해 보다 많이 채택할 것이다.

- H2. 정권유형은 장관임명에 영향을 미칠 것이다.
- H2-1. 기민연합 주도정권은 기민연합 추천자를 사민당 주도정권에 비해 보다 많이 장관직에 임명할 것이다.
- H2-2. 사민당 주도정권은 사민당 추천자를 기민연합 주도정권에 비해 보다 많이 장관직에 임명할 것이다.

<표 1> 분석틀

주요 참여자	참여자간 관계 (여야)	결정과정의 상황	최종결과 (조직개편, 장관임명)	가설
총리 집권정당 반대정당	협조 및 순응	주도집권정당 주도/ 공동집권정당 협력	최종안 (공동집권정당과의 타협과 절충)	H1 H2

9) 정권변동은 정부조직개편과 장관임명을 동반한다. 그런데 현실적으로 이 두 가지 업무는 정당정치 영역이다. 전통적으로 정부조직개편과 장관임명은 총리 후보자의 주도하에 정당 지도자들이 논의하고 결정해 왔다.

10) 정부조직개편 결정시 결정자의 선호요인으로 정당의 이념을 들 수 있다. 예를 들자면 진보정당은 사회복지부를 선호하고, 반면 기독교정당은 농업부를 선호한다는 연구결과가 있다(Budge & Keman, 1990). 또는 보수정당은 산업·경제부처를 선호하며 진보정당은 교육·사회부처를 선호한다는 연구결과도 있다(Wilensky et al., 1985; Castles, 1998).

장관임명에 대해 주도집권정당이 반대정당과 비교해서 보다 많은 영향을 미칠 것이다. 그런데 기민연합은 기민연합 추천자를, 반면 사민당은 사민당 추천자를 상대방 정당에 비해 보다 선호한다. 따라서 기민연합 주도정권은 기민연합 추천자를, 반면 사민당 주도정권은 사민당 추천자를 상대방 정권에 비해 보다 많이 임명할 것이다.

4) 분석방법

본 연구에서 기민연합 주도정권 또는 사민당 주도정권이 자기 정당의 선호를 상대방 정당의 선호에 비해 보다 많이 정부조직개편과 장관임명 결정에 반영하고 있음을 실증적으로 입증하고자 한다. 이를 위해 혼합분산분석(mixed ANOVA) 방법을 사용하였다. 혼합분산분석이란 일원 분산분석과 반복측정분산분석을 합쳐놓은 분산분석이라고 할 수 있다. 이로 인해 이 방법에는 최소 1개의 대상간 요인(between-subjects factors)과 대상내 요인(within-subjects factors)이 포함되어 있다. 대상간 요인은 한 대상으로 하여금 반복해서 측정되지 않는 요인으로, 이러한 요인의 하위 수준에는 각각 다른 대상들의 자료가 수집되게 된다. 한편 대상내 요인은 반복측정과 같은 말로, 이러한 요인의 하위 수준 모두에서 한 대상의 자료가 수집되게 된다(민윤기, 김보성, 2011, pp. 73-86).

본 연구에서는, 우선 정권 유형과 정부부처 종류를 독립변수로 설정하였다. 이러한 경우에 정권 유형은 대상간 요인에 해당되고, 정부부처 종류는 대상내 요인에 해당된다. 구체적으로 정권 유형은 기민연합 주도정권과 사민당 주도정권이, 정부부처 종류는 외교·행정부처, 산업·경제부처, 교육·사회부처가 포함된다. 분석을 위해 24번의 연립정권별로 세가지 종류의 부처가 차지하는 각 열(Row)에서의 백분 비율을 산출하여 기본자료로 사용한다.¹¹⁾ 분석에서는 기민연합 주도정권이 사민당 주도정권에 비해 산업·경제부처를 보다 많이 채택했는지 고찰한다. 동시에 사민당 주도정권이 기민연합 주도정권에 비해 교육·사회부처를 보다 많이 채택했는지 고찰한다. 결과적으로 가설이 채택 또는 기각되었는지 논의한다.

나아가 정권 유형과 장관후보자 추천정당 종류를 독립변수로 설정하였다. 이러한 경우에 정권 유형은 대상간 요인에 해당되고, 장관후보자 추천정당 종류는 대상내 요인에 해당된다. 구체적으로 정권 유형은 기민연합 주도정권과 사민당 주도정권이, 장관후보자 추천정당 종류는 기민연합추천, 사민당추천, 기타추천이 포함된다. 분석을 위해 24번의 연립정권별로 세가지 종류의 장관후보자 추천정당이 차지하는 각 열(Row)에서의 백분 비율을 산출하여 기본자료로 사용한다.¹²⁾ 분석에서는 기민연합 주도정권이 사민당 주도정권에 비해 기민연합추천자를 보다 많이 채택했는지 고찰한

11) 세로로 즉 행(Column)에 따라 24개 정권을 나열하고, 열(Row)에 따라 세가지 종류의 부처 숫자를 나열한다. 예를들어 아테나워1차 내각의 경우에 외교·행정부처 7개, 산업·경제부처 7개, 교육·사회부처 2개, 합계 16개를 기록한다. 이들의 백분비율을 열(Row)에 따라 계산하면 외교·행정부처 43.75%, 산업·경제부처 43.75%, 교육·사회부처 12.50%가 된다. 결과적으로 백분비율 43.75, 43.75, 12.50을 통계분석 기본자료로 사용하게 된다.

12) 세로로 즉 행(Column)에 따라 24개 정권을 나열하고, 열(Row)에 따라 세가지 종류의 장관후보자추천정당을 나열한다. 예를들어 아테나워1차 내각의 경우에 기민연합추천 9명, 사민당추천 0명, 기타추천 7명(자민당 4명+독일당2명+무소속1명)이 된다 이들의 백분비율을 열(Row)에 따라 계산하면 기민연합추천 56.25%, 사민당추천 0%, 기타추천 43.75%가 된다. 결과적으로 백분비율 56.25, 0, 43.75를 통계분석 기본자료로 사용하게 된다.

다. 동시에 사민당 주도정권이 기민연합 주도정권에 비해 사민당 추천자를 보다 많이 채택했는지 고찰한다. 결과적으로 가설이 채택 또는 기각되었는지 논의한다.

3. 독일의 정부제도, 연방의회선거, 정권변동과 정책과정

1) 정부제도

독일의 정부제도의 구성은 1949년에 제정된 헌법에 해당하는 ‘독일연방공화국의 기본법’에 근거한다. 독일연방공화국의 기본법은, 1919년 바이마르공화국 헌법이 1933년 나치정당의 권력부상을 저지하는 데에 실패함에 따라, 바이마르공화국 헌법의 취약점을 보완하는 방향으로 만들어졌다. 독일연방공화국의 기본법은 1990년 독일통합 이후에는 서독지역 이외에 동독지역에도 적용하게 되었다(장태주, 2001).

연방대통령은 임기가 5년이며, 국민직접선거가 아닌 연방총회에서 선출된다. 연방총회는 연방대통령선거를 위해 연방의회 의원 전원과 그와 동수인 각 주의 대표자들로 구성된다. 연방대통령은 대외적으로 국가를 대표하며, 연방의회와 연방평의회에서 제정한 법률을 승인하는 권한, 연방의회를 소집하거나 해산하는 권한, 이외에 연방총리 후보를 추천하거나 임명할 수 있는 권한을 지닌다(정재각, 2001).

독일 입법부는 하원인 연방의회(Bundestag)와 상원인 연방평의회(Bundesrat)로 구성된다. 입법부는 연방의 예산편성과 입법기능을 수행하며, 연방정부를 통제한다. 아울러 연방의회는 연방정부

전체에 대해 혹은 개별 장관에 대해 불신임안을 제의할 수 있다. 연방의회 의원들은 국민이 직접 선출하나, 지역에서 선출하는 지역구의원과 정당명부식 비례대표 방식에 의해 선출하는 동수 비례대표의원으로 구성된다. 연방평의회는 법률제정 및 행정집행 과정에서 주정부의 의견과 입장을 전달하는 역할을 수행한다. 연방평의회 의원들은 각 주정부에서 주지사를 포함한 고위관료 또는 그들에 의해서 임명된 인사들로 구성된다(심익섭, 2009).

연방총리(Bundeskanzler)는 국정운영의 최고 책임자이다. 연방총리는 연방대통령의 추천에 의하여 연방의회 과반수 득표자가 선출되며, 여기에서 연방대통령이 공식적으로 임명한다. 그런데 연방대통령은 연방의회 다수당이 내세운 연방총리 후보자를 추천하는 것이 일반적이다. 따라서 연방대통령의 연방총리 추천권 및 임명권은 실질적 권한이라기 보다는 형식적 권한이라고 할 수 있다. 뒤이어 연방대통령은 연방총리의 제청에 의하여 연방장관들에 대한 임명권을 행사한다. 이 경우 역시 연방대통령의 형식적 권한으로서 실질적으로는 연방총리가 권한을 행사한다(김성수, 2010).

2) 연방의회선거

독일의 내각은 연방의회의원 선거결과에 따라 구성된다. 즉 의원내각제의 관행에 따라 연방의회 의석 과반수를 점유한 정당이 내각 구성의 권한을 갖는다. 역사적으로 연방의회 정당별 의석수와 점유율은 다양하게 변화해 왔다. 1949년 공화국 출범 이후 19차례의 선거가 있었다. 대부분 기민연합 또는 사민당이 양대 정당으로 등장하였다¹³⁾ 양대 정당 이외에 여타 정당들이 나타난다.

구체적으로 보면 <표 2>에서와 같이 자민당이

13) 기민연합은 기민당과 기사당으로 구성된다. 기사당은 독일 남부지역에서만 활동하여 기민당과 충돌을 피하고 있다.

<표 2> 연방의회의원 선거와 정당별 의석점유율의 변화

의회 (대)	선거일	기민 연합 ⁽¹⁾	사민당	자민당	녹색당 ⁽²⁾	민사당/ 좌파당 ⁽³⁾	독일당	기타	계 (석)
1	1949.08.14	139	131	52	-	-	17	63 ⁽⁴⁾	402
2	1953.09.06	249	162	53	-	-	15	30 ⁽⁵⁾	509
3	1957.09.15	277	181	43	-	-	17	1 ⁽⁶⁾	519
4	1961.09.17	251	203	67	-	-	-	-	521
5	1965.09.19	251	217	50	-	-	-	-	518
6	1969.09.28	250	237	31	-	-	-	-	518
7	1972.11.19	234	242	42	-	-	-	-	518
8	1976.10.03	254	224	40	-	-	-	-	518
9	1980.10.05	237	228	54	-	-	-	-	519
10	1983.03.06	255	202	35	28	-	-	-	520
11	1987.01.25	234	193	48	44	-	-	-	519
12	1990.12.02	319	239	79	8	17	-	-	662
13	1994.10.16	294	252	47	49	30	-	-	672
14	1998.09.27	245	298	43	47	36	-	-	669
15	2002.09.22	248	251	47	55	2	-	-	603
16	2005.09.18	226	222	61	51	54	-	-	614
17	2009.09.27	239	146	93	68	76	-	-	622
18	2013.09.22	311	193	-	63	64	-	-	631
19	2017.09.24	246	153	80	67	69	92 ⁽⁸⁾	2 ⁽⁷⁾	709

참고: (1) 기민연합은 기민당과 기사당으로 구성된다.

(2) 녹색당과 '90연맹이 분리되어 존재하다 1994년부터 통합되었다.

(3) 2009년 이전에는 민사당이, 이후에는 좌파당이 존재하고 있다.

(4) 공산당(KDP) 15석, 독일중앙당(DZP) 10석, 경제재건연맹(WAV) 12석, 바이에른당(BP) 17석, 국민우파(NR) 5석을 포함한다.

(5) 독일중앙당(DZP) 3석, 실향민-추방민동맹당(GB/BHE) 27석을 의미한다.

(6) 자유국민당(FVP) 1석을 의미한다.

(7) 파란당(DB) 2석을 의미한다.

(8) 독일대안당(AfD) 92석을 의미한다.

출처: https://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Bundestag#Geschichte (1949-2017) 발췌 및 정리(인터넷 최종검색일 2019년 8월 15일).

1949년 이후부터 현재까지 존속하고 있다. 녹색당은 1983년에 등장하여 의석수가 증가하고 있다. 뒤이어 민사당/좌파당은 1990년에 출현하여 역시 의석수가 점증하는 추세에 있다. 독일당은 1940년대와 1950년대에 소수 의석을 차지하였고, 중단되었다가 최근 2017년 들어 다수 의석을 점유하였다.

참고로 독일 정당을 이념적으로 좌파정당에서 우

파정당으로 나열하면 다음과 같다. 공산당(KDP), 민사당(PDS), 녹색당(GR), '90연맹(B'90), 사민당(SDP), 자민당(SDP), 기민연합(CDU/CSU), 독일중앙당(ZDP), 실향민-추방민동맹당(GB/BHE), 자유국민당(FVP), 독일당(DP), 경제재건연맹(WAV), 바이에른당(BP), 국민우파(NR)로 나열해 볼 수 있다(Saalfeld, 2006, p. 41).¹⁴⁾

3) 정권변동과 정책과정

상기된 정당별 의석점유율의 변화가 정권유형의 변화를 가져왔다. 시기적으로 기민연합주도 연립정권(1949-1969), 사민당주도 연립정권(1969-1982), 기민연합주도 연립정권(1982-1998), 사민당주도 연립정권(1998-2005), 기민연합주도 연립정권(2005-2019)이 나타났다.¹⁴⁾

구체적으로, <표 3>에 따르면 기민연합주도 연립정권(1949-1966)은 다당제 소연립정권(1949-1957), 삼당제 소연립정권(1957-1966), 양당제 대연립정권(1966-1969)으로 구분된다. 다당제 소연립정권(1949-1957)에서는 기민연합의 주도하에 자민당 및 여타 정당들이 참여하였다. 삼당제 소연립정권(1957-1966)에서는 기민연합과 독일당 또는 자민당이 연합하였다. 뒤이어 양당제 대연립정권(1966-1969)에서는 기민연합의 주도하에 이념적으로 대립적인 사민당이 협조하여 정권이 형성되었다.

사민당주도 연립정권(1969-1982)에서는 사민당 주도하에 자민당이 참여하여 소연립정권을 구성하였다. 이념적 차이가 있는 정당 간에 연합이 만들어졌음을 알 수 있다. 뒤이어 기민연합주도 연립정권(1982-1988)에서는 기민연합 주도하에 자민당이 참여하여 소연립정권이 이루어졌다.

기민연합주도 연립정권(1982-1998)에서는 기민연합 주도하에 자민당이 참여하여 소연립정권이 구성되었다. 뒤이어 사민당주도 연립정권(1998-2005)에서는 사민당과 녹색당 간에 소연립정권이 만들어졌다. 사민당의 협력 대상이 지난번 자민당에서 이념적으로 유사한 녹색당으로 교체되었음을 알 수 있다.

기민연합주도 연립정권(2005-2019)에서는 기민연합이 첫 번째 단계에서 사민당과 대연립정권을 구성하였다. 두 번째 단계에서는 자민당과의 소연립정권으로 변화하였다. 세 번째 이후 단계에서는 사민당과의 대연립정권으로 회귀하여 현재까지 지속되고 있다.

14) 주요정당의 이념적 특성을 소개하면 다음과 같다. 기민연합(CDU/CSU)은 기민당(CDU)와 기사당(CSU)으로 구성된다. 기민당(CDU)은 1945년 창당되어, 바이에른 주에 지역적 기반을 두고 있는 자매정당 기사당(CSU)과 함께 독일 정당체제 최대의 중도우파 정당으로 기능하고 있다. 기민연합은 기독교사회주의, 보수주의, 사회주의의 세 가지 이념적 지향성을 통합하고 있으며 이는 기독교적 세계관을 매개로 하는 자본주의와 사회주의의 결합으로 표현되기도 한다. 기사당(CSU)은 바이에른 주에서만 활동하는 정당으로 기민당보다 보수적 성향이 더 강하다. 사민당(SDP)은 독일 정당 중 가장 오랜 역사를 가지고 있다. 1890년 기존의 독일 사회주의노동당을 독일사회주의민주당으로 개명하면서 출범하였고, 1959년 사회주의 혁명노선을 폐기하고 계급정당이 아닌 국민정당임을 표방하였다. 이념적 성격이 기민당 보다는 상대적으로 강하며, 노동자 계층의 강력한 지지를 받고 있는 정당이다. 자민당(SDP)은 독일민주당(DDP)과 독일인민당(DV)을 전신으로, 1948년 창당된 자유주의 정당이다. 자민당은 독일정당 중 가장 명확하게, 민영화, 규제완화, 세금인하 등 자유주의 경제정책을 표방해 왔으며, 동성애나 기본권 문제에서도 자유주의 입장을 견지해 왔다. 녹색당(GR/B'90)은 환경, 여성, 반핵, 평화 등 다양한 신사회운동 세력을 기반으로 1980년 창당되었다. 녹색당은 '반정당 정당'을 기치로 내거는 등 기성정치에 대한 혐오감을 자극하며 젊은 세대의 광범한 지지를 확보하였다. 좌파당(DL)은 2007년 창당되었는데, 구 동독의 지배정당인 사회주의통일당을 전신으로 하는 민사당(PDS), 그리고 사민당에서 분당한 좌파세력 '노동과 사회정의를 위한 선거대안(WASG)' 등 두 정당에 기원을 두고 있다. 독일대안당(AfD)은 2013년 창당되었는데 기민연합 우파세력이 만든 우파정당이다. 독일대안당 이전에 기존의 극우정당들이 의회 진입을 시도한 바 있었으며, 독일대안당은 명시적으로는 네오파시즘을 표방하고 있지 않지만, 유럽통합 비판, 반이민 정서, 반이슬람 정서, 독일의 대외정책 개혁 등에서 독일의 다른 극우정당과 이념적 유사성을 보여주고 있다(유진숙, 2018).

15) 정권유형을 대연립정권 또는 소연립정권의 차원으로 구분할 수도 있다. 하지만 본 연구의 목적에 따라 정권유형을 우파정당 주도정권 또는 좌파정당 주도정권으로 구분하여 논의하였다.

〈표 3〉 정권유형의 변화

내각명	내각개시일	내각재임 기간	선거일	연립정권 유형 ⁽¹⁾	연정의석 ⁽²⁾
아데나워 1차내각	1949.09.20	4년30일	1949.08.14	기민연합, 자민당, 독일당 (소연립)	208/402
아데나워 2차내각	1953.09.20	4년9일	1953.09.06	기민연합, 자민당, 독일당, 실향민-추방민동맹당 (소연립)	344/509
아데나워 3차내각	1957.10.29	4년16일	1957.09.15	기민연합, 독일당 (소연립)	294/519
아데나워 4차내각	1961.11.14	1년29일	1961.09.17	기민연합, 자민당 (소연립)	318/521
아데나워 5차내각	1962.12.14	301일	-	기민연합, 자민당 (소연립)	318/521
에어하르트 1차내각	1963.10.17	2년9일	-	기민연합, 자민당 (소연립)	318/521
에어하르트 2차내각	1965.10.26	1년35일	1965.09.19	기민연합, 자민당 (소연립)	301/518
키싱어 내각	1966.12.01	2년324일	-	기민연합, 사민당 (대연립)	468/518
브란트 1차내각	1969.10.22	3년54일	1969.09.28	사민당, 자민당 (소연립)	268/518
브란트 2차내각	1972.12.15	1년152일	1972.11.19	사민당, 자민당 (소연립)	284/518
슈미트 1차내각	1974.05.16	2년212일	-	사민당, 자민당 (소연립)	284/518
슈미트 2차내각	1976.12.16	3년324일	1976.10.03	사민당, 자민당 (소연립)	264/518
슈미트 3차내각	1980.11.06	1년329일	1980.10.05	사민당, 자민당 (소연립)	282/519
콜 1차내각	1982.10.04	176일	-	기민연합, 자민당 (소연립)	291/519
콜 2차내각	1983.03.30	3년346일	1983.03.06	기민연합, 자민당 (소연립)	290/520
콜 3차내각	1987.03.12	3년312일	1987.01.25	기민연합, 자민당 (소연립)	282/519
콜 4차내각	1991.01.18	3년303일	1990.12.02	기민연합, 자민당 (소연립)	398/662
콜 5차내각	1994.11.17	3년343일	1994.10.16	기민연합, 자민당 (소연립)	341/672
슈뢰더 1차내각	1998.10.27	3년360일	1998.09.27	사민당, 녹색당 (소연립)	345/669
슈뢰더 2차내각	2002.10.22	2년361일	2002.09.22	사민당, 녹색당 (소연립)	306/603
메르켈 1차내각	2005.11.22	4년6일	2005.09.18	기민연합, 사민당 (대연립)	448/614
메르켈 2차내각	2009.11.28	4년50일	2009.09.27	기민연합, 자민당 (소연립)	332/622
메르켈 3차내각	2013.12.17	3년311일	2013.09.22	기민연합, 사민당 (대연립)	504/631
메르켈 4차내각	2018.03.14	-	2017.09.24	기민연합, 사민당 (대연립)	399/709

참고: (1) 총리소속 정당은 블록체로 표시하였다. 연립정권 참여정당과 유형을 제시하였다.

(2) 연정의석은 연정참여정당의 의석수를 의미한다.

출처: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_deutschen_Bundesregierungen 발췌 및 정리(인터넷 최종검색일 2019년 8월 15일).

이상 독일의 정권유형 변화실태를 연립정권형성이론의 차원에서 평가해 보자면, 공직주도이론 보다는 정책주도이론이 보다 타당한 것으로 여겨진다. 대부분 정당연합이 이념 또는 정책이 유사한 정당 간에 이루어졌기 때문이다. 1982년 이전 14번의 연립정권에 대해서는 평가가 곤란하다. 기민연합과 사민당이 자민당 이외에 선택할 만한 적정한 정당이 존재하지 않아서, 자민당을 연립정

권 상대로 선택했기 때문이다. 반면 1983년 이후에는 자민당 이외에 민사당/좌파당이 등장하였다. 1983년 콜 2차내각 이후 전체 10번의 연립정권 중에서, 5번 있었던 기민연합이 주도하는 자민당과의 소연합과 더불어, 2번 있었던 사민당이 주도하는 녹색당과의 소연합은 이념 또는 정책이 유사한 정당 간의 연합의 예로서 정당정책주도이론의 타당성을 보여준다고 여겨진다. 3번 있었던 기

민연합과 사민당 간의 대연합은 상기된 2가지 이론으로 설명하기 곤란하다고 판단된다.

정권변동은 정부조직개편과 장관임명을 동반한다. 그런데 현실적으로 이 두 가지 업무는 정당정치 영역이다. 전통적으로 정부조직개편과 장관임명은 총리 후보자의 주도하에 정당 지도자들이 논의하고 결정해왔다.

독일 대통령은 헌법 제63조와 제64조에 따라 총리와 총리의 추천에 의한 내각 구성원을 임명한다. 그런데 헌법에는 정부구성과 내각구성에 관련된 세부적인 규정이 없다. 따라서 정부구성은 정당정치에 따라 이루어진다.¹⁶⁾¹⁷⁾

우선 대통령은 총리후보자에게 정부구성을 요청한다. 이때에 총리후보자는 연립정권의 경우에 정당 간 협상을 통해 정부구성을 시도한다. 정부구성을 위한 정당 간 협상과정은 다섯 단계로 구분해 볼 수 있다. ① 선거결과가 공표된다. ② 총리후보자와 정당지도자들이 협상과정을 결정하고, 정당은 정책보고서를 준비한다. ③ 정당의 협상팀들이 차기정부정책에 관해 타협안을 도출하기 위해 노력한다. ④ 연립정권 참여정당들은 장관직 배분과 장관직 후보자 임명에 관해 정당 간에 협

상을 통해 결정한다. 이 협상과정은 대부분 정당 지도자들 간에 비공개적으로 이루어진다. ⑤ 최종 합의안이 정당의 협상팀의 승인을 받고, 나아가 정당 집행부의 비준을 받는다(Dexheimer, 1973). 여기에서 정부구성 협상과정 네 번째 단계에서 정부조직개편과 장관직 배분에 관한 결정이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

4. 독일의 정부조직개편 사례분석

1) 정부조직개편의 시기별 구분

<표 4>에서와 같이 1949년부터 현재까지 독일에서는 24차례 정권교체와 더불어 내각교체가 있었다. 우선 내각교체를 위해 전면적 조직개편이 단행되었다. 조직개편의 명분은 새로운 내각의 국정운영을 위한 추진체계의 확보에 있었다. 결과적으로 기존의 부가 승계, 신설, 폐지되었고 결과적으로 연방총리실을 포함하여 당시 16개부로 출발하여, 많은 변화를 거듭하였고, 현재에는 16개부에 이르게 되었다. 이 표에서는 부처의 조직개편

16) 정부구성은 공식적으로 총리의 영역이며, 실제적으로는 공동집권정당과 주도집권정당의 제약을 받으며 이루어진다. 정부구성에 관하여, 대통령은 재량권이 거의 없다. 기본법은 정부구성에 관해 아무 규정도 제시하지 않고 있기 때문에, 연립정부구성은 정당간 자유로운 협상과정의 산물로 나타난다. 대통령의 업무는 의식적인 절차에 그친다. 단지 만약 총리후보자에 대한 임명투표 첫 번째 모임에서 절대 과반수를 얻지 못하거나 또는 첫 번째 모임에서 실패한 후 14일 이내에 후속 모임에서 절대 과반수를 얻지 못하게 되면, 대통령은 총리후보자를 다수결 투표 원칙에 근거하여 임명하거나 또는 연방의회를 해산하고 총선을 실시해야 한다. 이러한 경우가 발생하여 상기된 방식으로 처리된 적은 한 번도 없었다. 상기된 절대 과반수 획득원칙 또는 14일 이내 종료 원칙을 제외하면 연립정부구성과 관련된 헌법상 규정은 전무하다(Fisher & Kaiser, 2009, p. 22).

17) 장관임명과 관련하여, 독일 대통령은 헌법 제64조 1항에 따라 총리와 총리의 추천에 의해 내각 구성원을 임명한다. 그런데 대통령이 총리의 추천을 거부할 수 있는 법적인 근거는 있다. 즉 기본법 66조에는 “총리와 장관은 다른 유급직, 상거래, 또는 전문직에 종사할 수 없다”라고 규정되어 있고, 또한 연방장관법 4조에는 “연방정부 구성원은 주정부 구성원이 동시에 되면 안된다”라고 규정되어 있다. 따라서 대통령은 총리의 장관 추천이 상기된 법률에 위배되었다고 판단했을 경우에는 거부권을 행사할 수 있다. 거부권행사는 헌법 20조 3항, 즉 “행정부는 법률과 공정에 따라야 한다”라는 규정에 근거한다. 하지만 여태까지 대통령이 총리의 장관 추천을 상기 사유로 거부한 적이 없다(Fisher & Kaiser, 2009, p. 21).

<표 4> 정부조직개편: 시기별 I

내각명	내각 개시	연립정권	부처	조직개편내용				비고
				승계 (증감)	신설	폐지	결과	
아데나워 1차	1949	소연립(기자독)	16				16	
아데나워 2차	1953	소연립(기자독실)	19	2	3		19	
아데나워 3차	1957	소연립(기-독)	19	5			19	
아데나워 4차	1961	소연립(기-자)	21	2	2		21	
아데나워 5차	1962	소연립(기-자)	21		1	1	21	
에어하르트 1차	1963	소연립(기-자)	21				21	
에어하르트 2차	1965	소연립(기-자)	21	1	1	1	21	
키싱어	1966	대연립(기-사)	21		1	1	21	
브란트 1차	1969	소연립(사-자)	16	4(-2)		3	16	
브란트 2차	1972	소연립(사-자)	17	4(+1)			17	
슈미트 1차	1974	소연립(사-자)	17	2			17	
슈미트 2차	1976	소연립(사-자)	17				17	
슈미트 3차	1980	소연립(사-자)	18	2(+1)			18	
콜 1차	1982	소연립(기-자)	18				18	
콜 2차	1983	소연립(기-자)	19		1		19	
콜 3차	1987	소연립(기-자)	19				19	
콜 4차	1991	소연립(기-자)	20	3(+2)		1	20	
콜 5차	1994	소연립(기-자)	18	2(-2)			18	
슈뢰더 1차	1998	소연립(사-녹)	16	4(-1)		1	16	
슈뢰더 2차	2002	소연립(사-녹)	15	1		1	15	
메르켈 1차	2005	대연립(기-사)	16	2	1		16	
메르켈 2차	2009	소연립(기-자)	16				16	
메르켈 3차	2013	대연립(기-사)	16	2			16	
메르켈 4차	2018	대연립(기-사)	16	6			16	

참고: 조직개편내용 중 승계의 숫자는 기존정권에서 승계하는 부처의 숫자를 의미하며, 증감의 숫자는 차기정권에서 승계받아 최종적으로 만들어진 부처의 숫자가 증가했는지 또는 감소했는지를 의미한다.

출처: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_deutschen_Bundesregierungen 발췌 및 정리(인터넷 최종검색일 2019년 8월 15일).

의 내용은 개괄적으로 제시되고 있으나 부처의 명칭은 세부적으로 나타나있지 않다. 따라서 보다 자세하게 정부부처개편을 시기별로 살펴보고자 한다.

독일의 정부조직개편 과정은 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 전후 국가발전 과정을 고려해서 1단계는 전후 재건 및 안정기, 2단계는 경제위기 대처기, 3단계는 세계화 속의 발전기로 구분된다. 1

단계는 제2차 세계대전 이후 전쟁의 피해를 극복하고 국가의 발전을 준비하는 단계로, 2단계는 두 차례의 석유파동에 대응하여 경제성장을 관리해 나가는 단계로, 3단계는 환경, 금융, 인권, 테러 등 세계 문제 속에서 발전전략을 추진하는 단계를 의미한다. 자세한 설명은 <표 5>에서 제시되고 있다. 전체 24개 사례 중에서 지면제약으로 인해 주요사례 9개만을 제시하였다.

<표 5> 정부조직개편: 시기별 II

내각명	개시	부처	부처명
아테나위 1차	1949	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제부, 농림·보건부, 노동부, 교통부, 통신부, 주택·건설부, 실향민 담당부, 전독부 ⁽¹⁾ , 연방상원의회 담당부, 마셜플랜 담당부
아테나위 2차	1953	19	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제부, 농림·보건부, 노동부, 국방부, 교통부, 우편통신부 , 주택·건설부, 실향민 담당부, 전독부, 연방상원의회 담당부, 원자력부 , 가족부, 경제협력부 : 승계2, 신설3
아테나위 4차	1961	21	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제부, 농림·보건부, 노동·사회질서부, 국방부, 교통부, 우편통신부 , 주택·도시건설·공간정비부 , 실향민·난민·전몰자 담당부, 전독부, 연방상원의회·주 담당부, 원자력부 , 가족·청소년부, 재무부(Schatz) ⁽²⁾ , 경제협력부, 국민건강부: 승계2, 신설2
브란트 2차	1972	17	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제부, 농림·보건부, 노동·사회질서부, 국방부, 가족·청소년·건강부, 교통부 , 공간정비·건설·도시개발부 , 전독부, 연구·기술·우편통신부 , 교육·학문부 , 경제협력부: 승계4(+1)
슈미트 3차	1980	18	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제부, 농림·보건부, 노동·사회질서부, 국방부, 가족·청소년·건강부, 교통부 , 우편통신부 , 공간정비·건설·도시개발부, 전독부, 연구·기술부, 교육·학문부 , 경제협력부: 승계2(+1)
콜 4차	1991	20	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제부, 농림·보건부, 전독부, 노동·사회질서부, 국방부, 노인·가족부 , 여성·청소년부 , 건강부 , 교통부, 환경보호·에너지안전부, 우편통신부 , 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술부, 교육·학문부 , 경제협력부: 승계3(+2), 폐지1
슈뢰더 2차	2002	15	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제·기술부, 소비자보호·농림·보건부 , 노동·사회질서부, 국방부, 노인·가족·여성·청소년부, 건강부, 교통·건설·주택부, 환경보호·에너지안전부, 교육·연구부 , 경제협력·개발부: 승계1, 폐지1
메르켈 3차	2013	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제·기술부, 노동·사회부, 농업·보건부 , 국방부, 가족·노인·여성·청소년부, 건강부, 교통·전자인프라부 , 환경보호·에너지안전부, 교육·연구부 , 경제협력·개발부: 승계2
메르켈 4차	2018	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무·건설·지역행정부 , 법무·소비자보호부 , 재무부, 경제·에너지부 , 노동·사회부, 식품·농업부 , 국방부, 가족·노인·여성·청소년부, 보건부 , 교통·전자인프라부 , 환경보호·원자력안전부 , 교육·연구부 , 경제협력·개발부: 승계6

참고: 승계부처는 블록체로, 신설부처는 밑줄로, 폐지부처는 삭제선으로 표시하였다. 승계란 분할, 통합, 개명을 모두 포함한다. 분할 또는 통합 시에 부처수가 증가 또는 감소하게 된다. 분할 시에 증가의 크기는 승계 숫자 옆 괄호 안에 플러스 숫자로, 통합 시에 감소의 크기는 승계 숫자 옆 괄호 안에 마이너스 숫자로 표시하였다. (1) 동독(DDR)을 정식 국가승인하지 않는 할슈타트 원칙에 따라 설치된 대 동독 전담부처이다. (2) 마셜플랜에 이어 유럽재건계획(European Recovery Programme) 업무 등을 담당하였다.

이 표에서와 같이 1949년 독일 정부는 16개 부처로 출범하였다. 출범초기에는 기본적인 부처를 구비하였으나 일부 주요부처가 누락되었다. 후에 국방부, 원자력부, 가족부가 1953년에 추가하여 설치되었다. 부처는 1961년에 승계와 신설을 거쳐 21개로 분화되었다.

1970년대에 들어 독일 정부의 부처에는 큰 변화가 없었다. 이미 당시 상황에 필요한 정부부처를 구비했다고 판단했던 것으로 추정된다. 단지

기존의 부처가 승계를 통해 개선되었던 바, 교통부, 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술·우편통신부, 교육·학문부 등을 예로 들 수 있다. 1980년대에는 교통부, 우편통신부가 승계 과정을 통해 개선되었다.

상기된 1940년대부터 1980년대 사이에 독일 특유의 정부부처가 설립되었다. 전독부, 연방상원위원회 담당부, 마셜플랜 담당부, 재무부(Schatz)를 의미한다. 전독부는 동독관리 업무를, 연방상원위

원회 담당부는 연방상원과 주정부 간의 연락 업무, 마샬플랜 담당부와 재무부(Schatz)는 유럽 재건계획 업무를 담당하였다. 이 네 가지 부처는 1990년 독일 통합 이후에 모두 폐지되었다.

1990년대에 들어 독일 정부는 세계화의 흐름 속에서 유럽관계, 인권, 환경, 복지 관련부처를 강화하였다. 주로 기존의 부처를 승계하여 개선하였다. 예로서 노인·가족부, 여성·청소년부, 건강부를 들 수 있다. 2000년대에는 소비자보호·농림보건부를, 2013년에는 농업·보건부, 교통·전자인프라부를, 2018년에는 내무·건설·지역행정부, 법무·소비자보호부, 경제·에너지부, 식품·농업부, 보건부, 환경보호·원자력안전부를 승계에 의해 개정하였다.

2) 정부조직개편의 기능별 구분

정부부처의 기능은 외교·행정, 산업·경제, 교육·사회 등 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 외교·행정 기능 부처는 정부출범 당시 7개로 시작하여 현재에 6개에 이른다. 산업·경제 기능 부처는 당시 7개로 시작하여 지금은 유사기능과 융합되어 5개로 축소되었다. 교육·사회 기능 부처는 당시 2개로 출발하여 현재 5개로 확대되었다. 다수의 부서가 융합적 형태를 지니고 있음을 고려해 볼 때에 교육·사회 기능은 강화되었으나, 상대적으로 외교·행정 기능과 산업·경제 기능은 약화되었음을 알 수 있다. 보다 세부적인 내용은 <표 6>에서와 같다.

<표 6> 정부조직개편: 기능별 I

내각명	내각개시	연립정권	부처수	부처기능			비고
				(A)	(B)	(C)	
아데나워 1차	1949	소연립(기자독)	16	7	7	2	
아데나워 2차	1953	소연립(기자독실)	19	8	8	3	
아데나워 3차	1957	소연립(기-독)	19	8	8	3	
아데나워 4차	1961	소연립(기-자)	21	8	9	4	
아데나워 5차	1962	소연립(기-자)	21	8	8	5	
에어하르트 1차	1963	소연립(기-자)	21	8	8	5	
에어하르트 2차	1965	소연립(기-자)	21	9	7	5	
키싱어	1966	대연립(기-사)	21	8	8	5	
브란트 1차	1969	소연립(사-자)	16	7	6	3	
브란트 2차	1972	소연립(사-자)	17	7	7	3	
슈미트 1차	1974	소연립(사-자)	17	7	7	3	
슈미트 2차	1976	소연립(사-자)	17	7	7	3	
슈미트 3차	1980	소연립(사-자)	18	7	8	3	
콜 1차	1982	소연립(기-자)	18	7	8	3	
콜 2차	1983	소연립(기-자)	19	7	8	4	
콜 3차	1987	소연립(기-자)	19	7	8	4	
콜 4차	1991	소연립(기-자)	20	6	9	5	
콜 5차	1994	소연립(기-자)	18	6	8	4	
슈뢰더 1차	1998	소연립(사-녹)	16	6	5	5	
슈뢰더 2차	2002	소연립(사-녹)	15	6	4	5	
메르켈 1차	2005	대연립(기-사)	16	6	4	6	
메르켈 2차	2009	소연립(기-자)	16	6	4	6	
메르켈 3차	2013	대연립(기-사)	16	6	5	5	
메르켈 4차	2018	대연립(기-사)	16	6	5	5	

참고: (A) 외교·행정, (B) 산업·경제, (C) 교육·사회

정부부처의 세 가지 기능에 속한 부처의 명칭을 소개하면 <표 7>에서와 같다. 구체적으로 어느 부처가 어느 기능에 속하는지 이해할 수 있다. 지

면 관계상 전체 24개 사례 중에서 주요사례 9개만 제시하였다.

<표 7> 정부조직개편: 기능별 II

내각명	개시	부처	외교·행정	산업·경제	교육·사회
아테나위 1차	1949	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 전독부, 연방상원의회 담당부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 통신부, 주택·건설부, 마셜플랜 담당부	노동부, 실향민 담당부
아테나위 2차	1953	19	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부, 연방상원의회 담당부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 우편통신부, 주택·건설부, 원자력부, 경제협력부	노동부, 실향민 담당부, 가족부
아테나위 4차	1961	21	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부, 연방상원의회·주 담당부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 우편통신부, 주택·도시건설·공간정비부, 원자력부, 재무부(Schatz), 경제협력부	노동·사회질서부, 실향민·난민·전몰자 담당부, 가족·청소년부, 국민건강부
브란트 2차	1972	17	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술·우편통신부, 경제협력부	노동·사회질서부, 가족·청소년·건강부, 교육·학문부
슈미트 3차	1980	18	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 우편통신부, 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술부, 경제협력부	노동·사회질서부, 가족·청소년·건강부, 교육·학문부
콜 4차	1991	20	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 환경보호·에너지안전부, 우편통신부, 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술부, 경제협력부	노동·사회질서부, 노인·가족부, 여성·청소년부, 건강부, 교육·학문부
슈뢰더 2차	2002	15	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부	재무부, 경제·기술부, 교통·건설·주택부, 경제협력·개발부	소비자보호·농림·보건부, 노인·가족·여성·청소년부, 건강부, 환경보호·에너지안전부, 교육·연구부
메르켈 3차	2013	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부	재무부, 경제·기술부, 농업·보건부, 교통·전자인프라부, 경제협력·개발부	노동·사회부, 가족·노인·여성·청소년부, 건강부, 환경보호·에너지안전부, 교육·연구부
메르켈 4차	2018	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무·건설·지역행정부, 법무·소비자보호부, 국방부	재무부, 경제·에너지부, 식품·농업부, 교통·전자인프라부, 경제협력·개발부	노동·사회부, 가족·노인·여성·청소년부, 보건부, 환경보호·원자력안전부, 교육·연구부

3) 정부조직개편의 정권시기별 구분

우선 정부부처개편을 정권유형별로 고찰하였다. 즉 기민연합은 산업·경제부처를, 사민당은 교육·사회부처를 보다 많이 채택할지 분석하였다. 먼저 채택비율을 비교분석하고, 뒤이어 혼합변량 분석을 실시해 본 결과, 양대 정당간의 두 가지 부처 채택 비율은 차이가 없는 것으로 입증되었다. 따라서 주도정당에 해당하는 기민연합 또는 사민당이 선호하는 부처의 채택이 보다 많이 이루어지지 않았다고 판단하였다. 결과적으로 이 과정에서 정당이 선호하는 정부부처의 채택을 제약하는 요인이 작동하고 있는 것으로 추정하였다. 그리고 이 요인은 독일 특유의 국토분단과 국토통합일 수 있다고 가정해 보았다.

상기된 가정을 입증하기 위해 정부부처개편을 정권시기별로 고찰하였다. 즉 정권시기별로 정권에 따라 부처기능별 부처 채택 규모에 차이가 있는지 분석하였다. 독일의 경우 통일전 정권과 통일후 정권에 따라 선호하는 부처가 존재한다고 가정하였다. 즉 통일전 정권은 외교·행정부처와 산업·경제부처를, 통일후 정권은 교육·사회부처를 선호할 것이다. 통일전 정권과 통일후 정권은 국토분단으로 인해 국제관계개선과 경제재건을, 반면 국토통합으로 인해 사회통합과 안정을, 상대방 정권에 비해 보다 중요시 할 것이기 때문이다. 따라서 이를 기준으로 삼아 정권시기별로

정권이 선호하는 부처를 개편 시에 보다 많이 채택하였는지 살펴보았다. 구체적으로 각 정권시기에 해당하는 기능별 부처 숫자 열(Row)에서 차지하는 비율을 구한 다음, 정권시기별로 비율을 비교하였다.

그 결과 <표 8>에서와 같이 대연립정권의 경우에 통일전 정권은 통일후 정권에 비해 외교·행정부처(38.1>37.5)와 산업·경제부처(38.1>29.2)를 보다 많이 채택하고 교육·사회부처(23.8<33.3)를 보다 적게 채택하는 것으로 나타났다. 또한 소연립정권의 경우에도 통일전 정권은 통일후 정권에 비해 외교·행정부처(40.0>35.3)와 산업·경제부처(41.0>35.3)를 보다 많이 채택하고 교육·사회부처(19.0<29.4)를 보다 적게 채택하는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 바탕으로 정부부처개편은 각 정당의 부처에 대한 선호가 반영되지 않고 대신 국토분단 또는 국토통합이라는 독일 특유의 환경적 요인이 작용하여 이루어졌다고 판단해 보았다.

상기된 결과를 통계학적으로 입증하기 위해 추가적인 분석을 실시하였다. 정부조직개편시 정권시기에 따라 부처기능별 부처채택 비율의 차이를 검증하기 위해 수행되었다. 이를 위해 조사된 채택비율의 기술통계치는 <표 9>와 같다. 채택비율은 채택된 부처의 숫자를 기능별 부처 숫자 열(Row)에서 차지하는 백분비를 구하여 사용하였다.

<표 8> 정부조직개편: 정권시기별

	정권시기	외교·행정	산업·경제	교육·사회	계(개, %)
연립정권 (대연립)	통일전(N=1)	8(38.1)	8(38.1)	5(23.8)	21(100.0)
	통일후(N=3)	18(37.5)	14(29.2)	16(33.3)	48(100.0)
연립정권 (소연립)	통일전(N=15)	112(40.0)	114(41.0)	53(19.0)	279(100.0)
	통일후(N=5)	30(35.3)	30(35.3)	25(29.4)	85(100.0)
계		168	166	99	433

<표 9> 부처기능과 정권시기에 따른 부처채택 비율의 기술통계치

부처기능	정권시기	N(사례수)	M(평균값)	SD(표준편차)
외교/행정	통일전	16	40.12	2.39
	통일후	8	36.35	3.14
산업/경제	통일전	16	40.78	3.00
	통일후	8	32.48	8.01
교육/사회	통일전	16	19.09	3.46
	통일후	8	31.16	5.38

독일의 정권시기와 부처기능에 따른 부처채택 비율의 차이를 검증하기 위해 부처기능을 집단내 요인(3)으로 하고 정권시기를 집단간 요인(2)으로 하는 혼합변량분석을 실시하였다(<표 10> 참조). 그 결과, 부처기능의 주효과가 유의미한 것으로 나타났다. 세부적으로 정권시기와는 상관없이 외교/행정과 산업/경제가 교육/사회에 비해 조직 채택비율이 높은 것으로 나타났다. 반면 부처기능과 상관없이 통일전 정권과 통일후 정권 간에 부처채택비율이 차이를 나타낼 것이라는 사실은 입증되지 않았다.

또한 부처기능과 정권시기의 상호작용효과가

유의미한 것으로 나타났다(<그림 1> 참조). 이는 정권시기에 따라 각 부처기능에 대한 부처채택비율이 다르다는 것을 의미한다. 세부적으로 외교/행정 분야와 산업/경제 분야의 경우에는 통일후 정권에 비해 통일전 정권에서 부처채택의 비율이 높은 것으로 나타났다($t(22)=3.27, p<.01$ // $t(22)=2.83, p<.05$). 반면 교육/사회 분야의 경우에는 통일전 정권에 비해 통일후 정권에서 부처채택비율이 높은 것으로 나타났다($t(22)=-5.77, p<.001$). 이는 앞서 <표 8>에서 입증된 정권시기에 따라 정권이 선호하는 부처기능에 대한 부처채택비율이 높게 나타난다는 사실을 재확인시켜주는 결과이다.

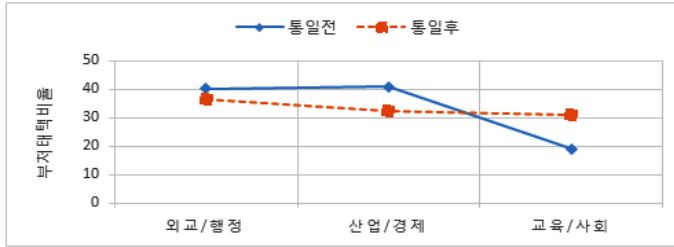
<표 10> 부처기능과 정권시기에 따른 부처채택비율의 차이검증(혼합변량분석)¹⁸⁾

Source	SS	df	MS	F	post-hoc ^A
부처기능	2181.76	2	1570.71	42.71***	1, 2 > 3
부처기능 × 정권시기	1220.30	2	878.53	23.89***	
오차(부처기능)	1123.90	44	36.78		
정권시기	.00	1	.00	.00	
오차(정권시기)	.00	22	.00		

*** $p<.001$,

^ALSD, 1: 외교/행정, 2: 산업/경제, 3: 교육/사회

18) 영문자 기호해석은 다음과 같다. Source: 자료출처, SS: 집합의 제곱합 혹은 변산, df: 자유도, MS: 변량분석에서 평균 제곱 (SS를 df로 나눈 값), F: F통계치 또는 동일한 모집단 변량의 두 독립 추정치의 비, post-hoc: 다중비교 혹은 사후비교(post hoc comparisons), LSD: 다중비교 기법으로서 Fisher의 LSD를 의미한다.



<그림 1> 정권시기에 따른 부처기능별 부처채택비율

4) 정부조직개편의 특성

이상의 내용으로부터 정부조직개편의 특성을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 정부조직 개편은 자주 발생한다. 69년 동안 24번 개편이 있었으므로 평균 2.9년에 전면적 조직개편이 1번 발생하는 셈이다. 둘째, 정권형성 주도정당의 이념적 선호가 정부조직개편에 영향을 미치지 않는다. 따라서 정권교체와 상관없이 정부조직개편의 원칙과 일관성이 유지된다. 셋째, 정부조직개편은 국토분단과 통합이라는 상황적 변화를 반영하여 이루어진다. 즉 통일 전에는 외교·행정 부처와 산업·경제 부처가 통일 후와 비교하여 보다 많이 채택되고, 반면 교육·사회 부처가 보다 적게 채택된다.¹⁹⁾

5. 독일의 장관임명 사례분석

1) 장관임명의 시기별 구분

장관임명을 시기별로 살펴보았다. <표 11>에서와 같이 정부부처수가 16개로부터 시작하여 증가

하였다가 다시 감소하여 현재 16개에 이르고 있다. 이에 따라 장관의 숫자도 동일하게 증가하였다가 감소하였다.

2) 장관임명의 기능별 구분

장관임명의 결과를 기능별로 구분해 보았다. 대연립정권에서는 기민연합이 산업·경제 부처의 장관직을, 그리고 시민당이 교육·사회 부처의 장관직을 대부분 점유하였다. 2013년과 2018년의 정권이 이에 해당한다. 참고로 대연립정권은 모두 기민연합이 주도하였다. 기민연합주도 소연립정권에서는 기민연합이 세 종류 부처의 장관직을 대부분 점유하고, 나머지 일부 장관직을 기타 정당에게 분배하였다. 1949년, 1953년, 1961년, 1991년의 정권이 이에 해당한다. 시민당주도 소연립정권에서는 시민당이 세 종류 부처의 장관직을 대부분 점유하고 나머지 일부 장관직을 기타 정당에 분배하였다. 1972년, 1980년, 2002년의 정권이 이에 해당한다. 이러한 관행은 지속되고 있다. 구체적인 내용은 <표 12>에서와 같다. 전체 24개 사례 중에서 전면계약으로 인해 주요사례 9개만을 제시하였다.

19) 독일 통일은 1990년에 이루어져 현재까지 29년이라는 오랜 시간이 경과하여 정부조직개편에 영향을 주지 않는다는 주장이 있을 수 있다. 하지만 통일 이전 분단된 기간도 41년으로서 오랜 기간이라고 할 수 있으며, 이 기간에 분단과 관련성이 높은 부처에 해당하는 전독부, 연방상원위원회 담당부, 마샬플랜 담당부, 재무부(Schatz) 등 많은 부처가 설립되었다가, 통일 후에 모두 폐지되었다. 결국 오랜 기간 많은 부처가 존속하다가 통일 후에 폐지되었다는 사실에 근거해서 국토 통합과 분단이라는 환경 요인이 정부조직개편에 영향을 주었다고 판단해 볼 수 있다.

<표 11> 장관임명: 시기별

내각명	내각개시	연립정권	부처수	정당별 추천장관수(명)
아테나워 1차	1949	소연립(기자독)	16	기민연합 9, 자민당 4, 독일당 2, 무소속 1
아테나워 2차	1953	소연립(기자독실)	19	기민연합 11, 자민당 4, 독일당 2, 실향민-추방민 동맹 1, 무소속 1
아테나워 3차	1957	소연립(기-독)	19	기민연합 15, 독일당 2, 무소속 2
아테나워 4차	1961	소연립(기-자)	21	기민연합 14, 자민당 5, 무소속 2
아테나워 5차	1962	소연립(기-자)	21	기민연합 14, 자민당 5, 무소속 2
에어하르트 1차	1963	소연립(기-자)	21	기민연합 15, 자민당 6
에어하르트 2차	1965	소연립(기-자)	21	기민연합 17, 자민당 4
키싱어	1966	대연립(기-사)	21	기민연합 11, 사민당 10
브란트 1차	1969	소연립(사-자)	16	사민당 11, 자민당 4, 무소속 1
브란트 2차	1972	소연립(사-자)	17	사민당 12, 자민당 5
슈미트 1차	1974	소연립(사-자)	17	사민당 12, 자민당 5
슈미트 2차	1976	소연립(사-자)	17	사민당 12, 자민당 5
슈미트 3차	1980	소연립(사-자)	18	사민당 13, 자민당 5
콜 1차	1982	소연립(기-자)	18	기민연합 13, 자민당 5
콜 2차	1983	소연립(기-자)	19	기민연합 15, 자민당 4
콜 3차	1987	소연립(기-자)	19	기민연합 15, 자민당 4
콜 4차	1991	소연립(기-자)	20	기민연합 14, 자민당 6
콜 5차	1994	소연립(기-자)	18	기민연합 14, 자민당 4
슈뢰더 1차	1998	소연립(사-녹)	16	사민당 11, 녹색연합 4, 무소속 1
슈뢰더 2차	2002	소연립(사-녹)	15	사민당 11, 녹색연합 4
메르켈 1차	2005	대연립(기-사)	16	기민연합 7, 사민당 9
메르켈 2차	2009	소연립(기-자)	16	기민연합 10, 자민당 6
메르켈 3차	2013	대연립(기-사)	16	기민연합 9, 사민당 7
메르켈 4차	2018	대연립(기-사)	16	기민연합 10, 사민당 6

출처: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_deutschen_Bundesregierungen 발췌 및 정리(인터넷 최종검색일 2019년 8월 15일).

<표 12> 장관임명: 기능별

내각명	개시	부처	외교·행정	산업·경제	교육·사회
아테나워 1차	1949	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 전독부, 연방상원의회 담당부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 통신부, 주택·건설부, 마셜플랜 담당부	노동부, 실향민 담당부
아테나워 2차	1953	19	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부, 연방상원의회 담당부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 우편통신부, 주택·건설부, 원자력부, 경제협력부	노동부, 실향민 담당부, 가족부
아테나워 4차	1961	21	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부, 연방상원의회·주 담당부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 우편통신부, 주택·도시건설·공간정보부, 원자력부, 재무부(Schatz), 경제협력부	노동·사회질서부, 실향민·난민·전몰자 담당부, 가족·청소년부, 국민건강부

내각명	개시	부처	외교·행정	산업·경제	교육·사회
브란트 2차	1972	17	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술·우편통신부, 경제협력부	노동·사회질서부, 가족·청소년·건강부, 교육·학문부
슈미트 3차	1980	18	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 전독부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 우편통신부, 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술부, 경제협력부	노동·사회질서부, 가족·청소년·건강부, 교육·학문부
콜 4차	1991	20	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부	재무부, 경제부, 농림·보건부, 교통부, 환경보호·에너지안전부, 우편통신부, 공간정비·건설·도시개발부, 연구·기술부, 경제협력부	노동·사회질서부, 노인·가족부, 여성·청소년부, 건강부, 교육·학문부
슈뢰더 2차	2002	15	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부	재무부, 경제·기술부, 교통·건설·주택부, 경제협력·개발부	소비자보호·농림·보건부, 노인·가족·여성·청소년부, 건강부, 환경보호·에너지안전부, 교육·연구부
메르켈 3차	2013	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부	재무부, 경제·기술부, 농업·보건부, 교통·전자인프라부, 경제협력·개발부	노동·사회부, 가족·노인·여성·청소년부, 건강부, 환경보호·에너지안전부, 교육·연구부
메르켈 4차	2018	16	연방총리실, 부총리실, 외무부, 내무·건설·지역행정부, 법무·소비자보호부, 국방부	재무부, 경제·에너지부, 식품·농업부, 교통·전자인프라부, 경제협력·개발부	노동·사회부, 가족·노인·여성·청소년부, 보건부, 환경보호·원자력안전부, 교육·연구부

참고: 기민연합소속 장관의 부처는 블록체로, 사민당소속 장관의 부처는 밑줄로 표시하였다. / 밑줄이 없는 부처는 자민당, 독일당, 실향민-추방민동맹, 무소속 장관의 부처를 의미한다.

3) 장관임명의 정권유형별 구분

장관임명을 정권유형별로 고찰하였다. 즉 정권유형별로 주도정당에 따라 추천정당별 장관임명 규모에 차이가 있는지 분석하였다. 독일의 경우 정당별로 선호하는 장관임명자가 존재한다고 가정하였다. 즉 기민연합은 기민연합이 추천한 후보자를, 사민당은 사민당이 추천한 후보자를 선호할 것이다. 각 정당이 자신이 추천한 후보자를 중요시할 것이기 때문이다. 따라서 이를 기준으로 삼아 정권유형별로 자기 정당이 선호하는 후보자를 임명시 보다 많이 선택하였는지 살펴보았다. 구체

적으로 각 정권유형에 해당하는 추천정당별 숫자열(Row)에서 차지하는 비율을 구한 다음, 정권유형별로 비율을 비교하였다.

그 결과 <표 13>에서와 같이 대연립정권의 경우에 기민연합이 주도한 적은 네 번 있었지만 사민당이 주도한 적은 없어서 주도정당 간 비교가 가능하지 않다. 반면 소연립정권은 기민연합이 13번, 사민당이 7번 주도하였다. 소연립정권의 경우에는 기민연합이 사민당에 비해 기민연합추천 후보자(71.0>0)를 보다 많이 임명하고, 사민당추천 후보자(0<70.7)를 보다 적게 임명하는 것으로 나타났다.²⁰⁾

20) 정권유형별로 정당별 추천인의 숫자를 합산한 다음 이 숫자가 정당별 추천인 열(Row)의 합에서 차지하는 비율을 구한 다음, 정권유형별로 비율을 비교하였다.

<표 13> 장관임명: 정권유형별

	주도정당	기민연합추천	사민당추천	기타추천	계(명, %)
연립정권 (대연립)	기민연합(N=4)	37(53.6)	32(46.4)	0	69(100.0)
	사민당(N=0)	-	-	-	-
연립정권 (소연립)	기민연합(N=13)	176(71.0)	-	72(29.0)	248(100.0)
	사민당(N=7)	0	82(70.7)	34(29.3)	116(100.0)
계		213	114	106	433

상기된 결과를 통계학적으로 입증하기 위해 추가적인 분석을 실시하였다. 장관임명시 주도정당에 따라 추천정당별 장관임명 비율의 차이를 검증하기 위해 수행되었다. 이를 위해 조사된 장관임명 비율의 기술 통계치는 <표 14>와 같다. 장관임명 비율은 임명된 장관의 숫자를 추천정당별 숫자 열(Row)에서 차지하는 백분비를 구하여 사용하였다.

독일의 주도정당과 추천정당에 따른 장관임명 비율의 차이를 검증하기 위해 추천정당을 집단내 요인(3)으로 하고 주도정당을 집단간 요인(2)으로 하는 혼합변량 분석을 실시하였다(<표 15> 참조). 그 결과, 추천정당의 주효과가 유의한 것으로 나타났다. 세부적으로 주도정당과는 상관없이 기민연합추천과 사민당추천이 기타추천의 경우에

<표 14> 추천정당과 주도정당에 따른 장관임명 비율의 기술통계치

추천정당	주도정당	N(사례수)	M(평균값)	SD(표준편차)
기민연합	기민연합	17	66.71	10.90
	사민당	7	0.00	0.00
사민당	기민연합	17	10.88	20.51
	사민당	7	70.68	1.67
기타	기민연합	17	22.39	14.70
	사민당	7	29.31	1.67

<표 15> 추천정당과 주도정당에 따른 부처채택비율의 차이검증(혼합변량분석²¹⁾)

Source	SS	df	MS	F	post-hoc ^A
추천정당	2211.47	2	1657.73	4.01*	1, 2 > 3
추천정당 × 주도정당	40033.77	2	30009.58	72.59***	
오차(추천정당)	12132.17	44	413.38		
주도정당	.00	1	.00		
오차(주도정당)	.00	22	.00		

*** $p < .001$, * $p < .05$

^ALSD, 1: 기민연합, 2: 사민당, 3: 기타

21) 영문자 기호해석은 다음과 같다. Source: 자료출처, SS: 집합의 제곱합 혹은 변산, df: 자유도, MS: 변량분석에서 평균 제곱(SS를 df로 나눈 값), F: F통계치 또는 동일한 모집단 변량의 두 독립 추정치의 비, post-hoc: 다중비교 혹은 사후비교(post hoc comparisons), LSD: 다중비교 기법으로서 Fisher의 LSD를 의미한다.

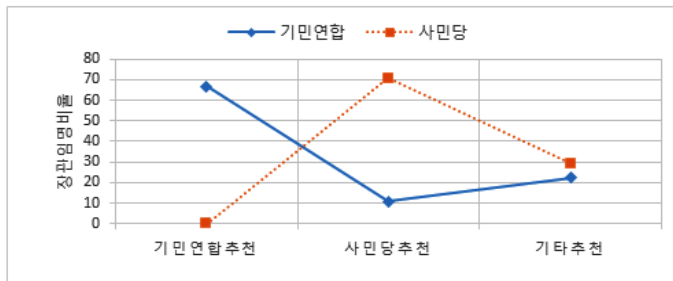
비해 장관임명 비율이 높은 것으로 나타났다. 반면 추천정당과 상관없이 기민연합주도의 정권과 사민당주도의 정권 간에 장관임명 비율이 차이를 나타낼 것이라는 사실은 입증되지 않았다.

또한 추천정당과 주도정당의 상호작용효과가 유의미한 것으로 나타났다(<그림 2> 참조). 이는 주도정당에 따라 각 추천정당에 대한 장관임명의 비율이 다르다는 것을 의미한다. 세부적으로 기민연합추천에 대해서는 사민당 주도의 정권에 비해 기민연합 주도의 정권에서 장관임명의 비율이 높은 것으로 나타났으며($t(22)=25.22, p<.001$), 사민당추천에 대해서는 기민연합 주도의 정권에 비해 사민당 주도의 정권에서 장관임명의 비율이 높은 것으로 나타났다($t(22)=-11.92, p<.001$). 이는 앞서 <표 14>에서 입증된 주도정당에 따라 자신이 선호하는 추천정당에 대한 장관임명의 비율이

높게 나타난다는 사실을 재확인시켜주는 결과이다.

4) 장관임명의 특성

이상의 내용으로부터 장관임명의 특성을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 특정정당 주도정권은 자신이 추천하는 후보자를 여타정당 주도정권에 비해 보다 많이 임명한다.²²⁾ 둘째, 소연립정권에서 주도정당의 임명의 우위는 대연립정권에 비해 크다. 정당별 장관임명 비율이 의석 비율간에 비례성의 원칙이 작동하는 것으로 추정된다. 셋째, 정당별로 특정기능의 부처의 장관직을 점유하였다. 대연립정권의 경우에 기민연합은 산업·경제 부처의 장관직을, 그리고 사민당은 교육·사회 부처의 장관직을 대부분 점유한다. 정당별 이념적 선호가 반영된 결과이다.



<그림 2> 주도정당에 따른 추천정당별 장관임명 비율

22) 특정정당 주도정권이 자신이 추천한 후보자를 여타정당 후보자에 비해 보다 많이 임명하는 것은 당연한 사실이다. 그런데 이러한 사실은 여러 국가를 동시에 다루는 포괄적 연구를 통해서 다루어졌다. 정당간 장관직 배분의 의회외적수 비례원칙은 이러한 연구의 산물이다. 반면 상기된 사실이 개별국가를 대상으로 다루어진 경우는 매우 희소하다. 개별국가 연구의 장점은 해당국가의 특성을 발견할 수 있다는 데에 있다. 예를들어 오스트리아처럼 대연정을 많이 경험한 국가는 집권주도정당과 차순위 경쟁정당이 자신정당 추천자를 임명하는 비율의 격차가 적다. 반면 독일처럼 소연정을 많이 경험한 국가는 집권주도정당과 차순위 경쟁정당이 자신정당 추천자를 임명하는 비율의 격차가 크다. <표 14>와 <그림 2>에서처럼 기민연합 주도정권은 기민연합 추천자를 66.71%, 사민당 추천자를 10.88% 장관에 임명하였고, 사민당 주도정권은 사민당 추천자를 70.68%, 기민연합 추천자를 0% 임명하였다. 정당별 장관임명비율의 격차가, 기민연합 주도정권의 경우 55.83%(=66.71-10.88)이고, 사민당 주도정권의 경우 70.68%(=70.68-0)로 매우 큼을 알 수 있다. 대연정을 많이 경험하지 않은 결과라고 판단된다. 반면 오스트리아와 같이 대연정을 많이 경험한 경우에는 정권별 장관임명비율의 격차가 상대적으로 매우 작게 나타나고 있다. 즉 장관임명비율의 격차가 30% 내외를 보인다.

6. 요약 및 논의

이상 분석결과를 요약하고 앞서 제시된 분석들과 연관시켜 논의해 보았다. <표 16>에서와 같이, 정부조직개편과 장관임명에 관한 결정은 주도집권정당이 주도하고 공동집권정당이 협력하면서, 이에 대해 반대정당이 협조·순응하면서 이루어졌다. 주도집권정당은 결정과정에 대해 영향력을 행사하고 있다고 여겨진다.

그런데 H1 정부조직개편에 관련된 가설은 기각되었고, H2 장관임명에 관련된 가설을 채택되었다. 정부조직개편에 관련된 가설이 기각된 이유는 독일 특유의 국토분단 상황에 있다고 추정해 보았다. 즉 국토분단의 상황에서 보수정권 또는 진보정권이 자신이 선호하는 부처의 설립을 제약받게 되었고, 대신 국토분단의 상황에서 국가발전에 필요한 부처를 선택함으로써, 정권 이념 간 정부 부처 유형의 차이가 상쇄되었다고 판단하였다.

이러한 점에서 독일과 오스트리아는 차이를 보인다. 오스트리아에서는 국민당과 사민당이 대연정 또는 소연정의 형태로 집권해 왔다. 연구결과 국민당 주도정권과 사민당 주도정권은 정부조직개편과 장관임명에서 차이를 나타낸다. 즉 국민당 주도정권은 산업·경제부처를, 사민당 주도정권은 교육·사회부처를 상대방 정권에 비해 보다 많이 채택한다. 또한 국민당 주도정권은 국민당 추천자를 사민당 주도정권에 비해 보다 많이 장관직에 임명한다(박대식, 2016). 결과적으로 독일

과 오스트리아가 정권유형의 정부조직개편에 대한 영향에서 차이를 나타내는 것은 국토분단과 국토통합이라는 경험의 여부에서 기인한다고 추정해 보았다.

7. 결론

본고에서 독일을 대상으로 정권유형이 정부조직개편과 장관임명 결정과정과 결과에 미치는 영향을 고찰하였다. 독일은 의원내각제를 활용하고 있는 국가이다. 우선 제도선택이론과 연립정권형성이론을 적합하게 수정하여 본 연구를 위한 분석틀로 삼았다. 분석틀에 따라 사례를 분석하였다.

분석결과 다음과 같은 사실을 발견하였다. 첫째, 독일의 정부조직개편과 장관임명은 총리와 집권정당에 대해 반대정당이 순응함으로써 총리 후보자의 주도하에 결정이 이루어진다. 연립정권에서는 집권정당들 간의 타협과 절충이 선행된다. 둘째, 독일의 정권유형은 정부조직개편에 영향을 미치지 않는다. 셋째, 정권유형은 장관임명에 영향을 미친다. 정권유형이 정부조직개편에 영향을 미치지 못하는 이유는 국토분단이라는 제약요인에 있다고 추정해 보았다. 이러한 점에서 오스트리아는 정권유형이 정부조직개편과 장관임명과정에 영향을 미치고 있어, 독일과 차이를 나타낸다. 나아가 독일은 정권교체와 거의 상관없이 정부조직개편이 추진되고 있어, 대폭적인 환경변화의 경험

<표 16> 정부조직개편과 장관임명 결정과정의 특징(독일)

정권유형	주요참여자	참여자간 관계(여야)	결정과정의 상황	최종결과 (조직개편, 장관임명)	가설검증결과
연립정권	총리, 집권정당들, 반대정당	협조 및 순응	주도집권정당 주도/ 공동집권정당 협력	최종안 (공동집권정당들간의 타협과 절충)	H1 기각 H2 채택

이 없는 일반적인 국가는 독일 차이를 나타낼 것으로 여겨진다.

현재 개별국가의 차원에서, 집권정당의 정부조직개편 및 장관임명에 대한 영향력 연구가 부족한

상황에서, 향후 여타 개별국가에 대해 상기된 연구의 필요성을 제안하였다. 이러한 연구의 결과는 오스트리아 유형 또는 독일 유형 중 어느 유형이 보다 설명력이 있을지 보여줄 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

- 김면희 (2010). 통일 독일의 정치지형 변화 연구: 정당체제를 중심으로. <한독사회과학논총>, 20(2), 55-60.
- 김면희 (2014). 독일 연방하원 선거분석과 대연정: 18대 총선을 중심으로. <한독사회과학논총>, 24(1), 87-116.
- 김성수 (2010). <독일의 정당 및 권력구조 특성분석>. 미래한국재단.
- 김주희 · 김성수(2015). 신생정당과 정당체제의 변화: 독일 해적당과 녹색당. <한독사회과학논총>, 26(3), 59-81.
- 민윤기 · 김보성 (2011). <과학적 자료분석의 기초>. 충남대학교 출판문화원.
- 박대식 (2016). 오스트리아의 정부조직개편과 장관임명에 대한 분석. <사회과학연구>. 충남대학교 사회과학연구소 143-172.
- 심익섭 (2009). 독일의 국가체제. 심익섭 · M 치맥 공편. <독일연방공화국 60년>. 도서출판 오름, 69-131.
- 유진숙 (2018). 독일 정당과 정당체제. <FES Information Series>. 프리드리히에버트재단 한국사무소.
- 장태주 (2001). 독일연방공화국의 수립과 발전. 박응격 외. <독일연방정부론>. 백산자료원, 13-42.
- 정재각 (2001). 연방대통령의 지위와 역할. <독일연방정부론>. 백산자료원, 111-134.
- 홍재우 (2013). 독일 선거제도의 연대기: 제도적 진화의 정치. <유라시아연구>, 10(4), 87-113.
- Axelrod, R. (1970). *Conflict of interest*. Chicago: Markham.
- Browne, E. C., & Franklin, M. N. (1973). Aspects of coalition payoffs in european parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 67(2), 453-469
- Budge, I., & Keman, H. (1990). *Parties and democracy: Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press.
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Castles, F. G. (1998). *Comparative public policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Debus, M., & Bräuningner, T. (2009). Intra-party factions and coalition bargaining in Germany. In D. Giannetti & K. Benoit (Eds.), *Intra-party politics and coalition governments*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 121-145.
- Dexheimer, W. F. (1973). *Koalitionsverhandlungen in bonn, 1961, 1965, 1969: Zur willensbildung in parteien und fraktionen*. Bonn: Eichholz-Verlag.
- Fisher, J., & Kaiser, A. (2009). Hiring and firing ministers under informal constraints. In K. Dowding & P. Dumont (Eds.), *The selection of ministers in Europe: Hiring and firing*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Gourp, 21-40.

- Gamson, W. A. (1961). The theory of coalition formation. *American Sociological Review*, 26(3), 373-382.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1976). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 85, 929-964.
- Knott, J. H., & Miller, G. J. (1987). *Reforming bureaucracy*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moe, T. M. (1989). The politics of bureaucratic structure. In J. E. Chubb & P. E. Peterson (Eds.), *Can the government govern?* Washington D.C.: The Brookings Institution, 267-329.
- Moe, T. M. (1990a). The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. O. Williamson (Eds.), *Organization theory: From chester barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press, 116-153.
- Moe, T. M. (1990b). Political institutions: The neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 213-253.
- Moe, T. M., & Caldwell, M. (1994). The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 150/1, 171-195.
- Müller, W. C., & Strom, K. (2006). Coalition governance in western europe: An introduction. In W. C. Müller & K. Strom (Eds.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, 1-31.
- Müller, W. C., & Strom, K. (Eds.) (2006). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press.
- Müller-Rommel, F. (1997). Federal Republic of Germany: A System of Chancellor Government. In J. Blondel & F. Müller-Rommel (Eds.), *Cabinets in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, Inc., 171-191.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Riker, W. H. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Saalfeld, T. (2006). Stable parties, chancellor democracy, and the art of informal settlement. In W. C. Müller & K. Strom (Eds.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, 32-85.
- Seidman, H., & Gilmour, R. (1986). *Politics, position, and power*. New York: Oxford University Press.
- Warwick, D. P. (1975). *A theory of public bureaucracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Warwick, P. V., & Druckamn, J. N. (2001). Portfolio salience and the proportionality of payoffs in coalition governments. *British Journal of Political Science*, 31, 627-649.

Weaver, R. K., & Rockman, B. A. (Eds.) (1993). *Do institutions matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Wilensky, H. L., Luebbert, G. M., Hahn, S. R., & Jamieson, A. M. (1985). *Comparative social policy*. University of California Press.

Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1994). *Bureaucratic dynamics*. Boulder: Westwood.

The Impact of Regime Pattern of Germany on Governmental Reorganization and Minister Appointment

Dae Shik Park

Chungnam National University

This paper examines the traits of regime formation and analyzes the impact of the regime pattern on governmental reorganization and minister appointment in Germany. This study uses the method of mixed ANOVA(analysis of variance) to analyze the impact of the regime pattern on governmental reorganization and minister appointment. The following three facts were discovered. Firstly, the regimes formed in Germany are stable. Since 1949, the regime led by the Christian Democratic Union (CDU) and the regime led by the Social Democratic Party (SDP) have taken power in the form of a grand or small coalition. Secondly, the regime pattern does not impact the organization of government. That is, the CDU-led regime does not favor the ministries of industry and economy, while the SPD-led regime does not exhibit preferential treatment for the ministries of education and social welfare. Concerning national division, the pre-unification regime stresses the ministries of diplomacy and administration as well as industry and economy, while the post-unification regime more closely supports the ministries of education and social welfare. Thirdly, the regime pattern impacts ministerial appointments. That is, the CDU-led regime appoints more candidates recommended by the CDU, while the SPD-led regime appoints more candidates recommended by the SPD than the other party-led regime. From these facts, it can be inferred that the regime pattern impacts not on governmental reorganization but on ministerial appointments. The regime pattern does not have an impact on governmental reorganization could be due to the national division of Germany. That is, the national division could constrain each regime from taking their preferred organization of government. After national division, the national division could constrain each regime to take the ministries of diplomacy and administration as well as industry and economy, for international relations and economic growth. Also, after national unification, the national division could constrain each regime to take the ministries of education and social welfare for social integration and stability. In this sense, Germany differs from Austria. In Austria, as well as many other nations, the regime pattern impacts both governmental reorganization and ministerial appointments. There are insufficient studies regarding the impact of the dominant party on governmental reorganization and ministerial appointments of other countries. Therefore, there is a need to conduct the above-mentioned study on other countries.

Keywords: Germany, Coalition Government Formation, Governmental Reorganization, Minister Appointment