

분권형 개헌논의와 오스트리아 정부형태

Diskussionen über Verfassungsänderung für das Semipräsidentielle Regierungssystem in Korea und das Österreichische Regierungssystem

최 희 수*
Choi, Hee-Su

목 차

- | | |
|-----------------------|-------------------|
| I. 들어가며 | III. 오스트리아의 정부형태 |
| -분권형 개헌논의와 그 정당성의 문제- | IV. 평가 -결론에 갈음하여- |
| II. 분권형 대통령제로서의 이원정부제 | |

필자는 이 논문에서 최근 활발히 논의되고 있는 ‘분권형 개헌’을 위한 참조모델로서 자주 거론되는 ‘오스트리아의 정부형태’에 대해 분권형 개헌논의와 관련되는 범위 내에서 살펴보았다. 오스트리아의 정부형태에 대해서는 그간 이원정부제를 취하고 있는 것으로 한편 이해되고 있으면서도 다른 한편으로는 ‘연방대통령의 역할포기론’에 기초하여 의원내각제로 운영되고 있는 것이 현실이라 알려져 있어 정부형태의 구체적인 내용과 실재를 살펴 볼 필요성이 있었다. 이를 위해 필자는 오스트리아의 연방집행기관인 연방대통령과 연방정부, 연방입법기관인 국민의회와 연방참사원의 각 구성과 권한, 활동방식 및 각 권력 상호 간의 견제·균형의 실재를 고찰하였다. 특히 기존의 오스트리아 정부형태에 대한 논의가 헌법규정에 대한 소개를 소홀히 하고 있어, 논의의 기초가 된 헌법조문의 내용을 각주에서 소개하였다.

결론적으로 필자는 오스트리아 헌법이 외형상 분권형 대통령제 내지 이원정부제를 취하는 것으로 평가되고 있지만 연방대통령의 권한행사가 많은 부분에서 제약이 따르도록 설계되어 있고, 이것이 연방대통령의 소극적 권한행사 내지 역할포기 한 원인이

투고일 : 2017. 4. 29. / 심사의뢰일 : 2017. 5. 23. / 게재확정일 : 2017. 6. 1.

* 강원대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Professor, Dr., an der Kangwon Nationalen Universität School of Law

되고 있음을 확인할 수 있었다. 그런 점에서 우리의 분권형 개헌논의를 위해 오스트리아 모델을 그대로 참조하는 데에는 한계가 있음도 확인하였다.

[주제어] 분권형 개헌논의, 오스트리아 정부형태, 역할포기, 연방대통령, 연방정부, 국민의회, 연방참사원

I. 들어가며 -분권형 개헌논의와 그 정당성의 문제-

1) 현행의 대통령제는 대한민국이 수립된 후 제2공화국을 제외하고 -구체적으로 유신 헌법과 같은 독재의 기형도 있었지만, 대체적으로 대통령제로서의 동일성이- 일관되게 유지되어 온 정부형태라는 점에서, 헌법개정의 정당성의 측면에서 과연 현행 대통령제를 분권형 대통령제로 혁신(?)해야 할 필연적 당위가 존재하는 것인가 라는 의문이 먼저 제기된다. 대통령제 하에서도 대한민국은 고도의 경제성장을 이룩했고, 세계 10위권의 수출대국으로 성장했으며, 특히 한반도를 에워싼 강대국의 틈바구니에서 또 핵개발을 포기하지 않으려는 북한과의 대치상황까지 고려한다면, 일응 강력한 통치력을 발휘할 수 있는 대통령제 내지 대통령중심제를 지금 현재 포기하는 것이 과연 타당한가 라는 물음은 최근의 분권형 개헌론에 대한 근본적 문제제기일 것이다. 분권형 개헌논의가 구체적으로 전개되고 또 실현되기 위해서는 이 문제에 대한 설득력 있는 답변이 필요하다.

2) 사실 현행의 대통령제 하에서도 대통령이 민주주의와 법치주의 등 헌법의 규범적 기본가치를 존중하고 또 국정운영과정에서 헌법과 법률이 정한 절차를 준수한다면, 현행 헌법이 설계하고 있는 대통령제가 이른바 ‘제왕적 대통령제’라는 오명을 피해 갈 소지도 다분히 있다. 예컨대 헌법 제86조 제2항은 국무총리에게 행정각부에 대한 통할권을 부여하고 있으므로 국무총리의 행정각부 통할권은 헌법의 규범적 명령이다. 대통령이 높은 규범(헌법) 준수 의식으로 무장하고 이러한 헌법적 요청을 존중한다면 ‘제왕’이 되는 것을 피할 수 있을 것이다. 헌법 제82조에 따라 대통령이 문서로써 행하는 국법상 행위에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서권이 인정된다. 이러한 부서제가 국무총리와 관계 국무위원의 실질적 책임을 담보하는 방향으로 순기능을 발휘한다면, 굳이 현행의 대통령제에 ‘제왕적 대통령제’라는 낙인을 찍지 않을 수도 있을 것이다. 국회는 국무총리나 국무위원에 대한 개별적 해임건의권(헌법 제63조)을 가지므로, 국회가 해임건의권을

행사하였을 때 대통령이 국민의사의 대변자로서 국회의 의사를 국민의 의사로 순순히 받아들인다면 해임건의권만으로도 국회의 대정부견제 기능은 훌륭히 발휘될 수 있을 것이다. 그렇다면 굳이 분권형 개헌을 단행해야 한다는 주장의 설득력도 약화될 것이다.

3) 하지만 헌법이 요구하는 이상과 같은 규범적 당위가 헌법의 현실과 자주 괴리를 보여 왔음도 부정할 수 없을 것이다. 국민에 의해 직선으로 선출되는 대통령은 그 임기 5년 동안 탄핵이라는 비상수단에 의해 파면되는 경우(헌법 제65조, 제111조, 제113조) 외에는 아무런 책임도 지지 않는다. 재직 중에는 형사상 소추의 대상도 되지 않는다(헌법 제84조). 책임으로부터 자유로운 대통령은 언제든 국무총리를 해임할 수 있으며,¹⁾ ‘언제든 해임될 수 있는 가능성’ 때문에, 또 ‘대통령의 명을 받아’ 행정각부를 통할하도록 한 헌법상 명문의 제약(헌법 제86조 제2항) 때문에 국무총리가 ‘책임 있는 국정통할’을 하거나 책임총리로서의 역할을 할 엄두를 내는 것을 이미 불가능하다. 소위 ‘책임총리제’는 대통령의 자발적 양보나 묵인 없이는 불가능하다.²⁾ 헌법의 명문(‘대통령의 명을 받아’)에 따를 경우 책임총리제는 위헌이라는 반대주장도 불가능하지 않다. 국회의 내각 불신임권에 대한 대안(?)이라는 해임건의권도 ‘건의’의 속성상 기속력을 갖지 못하므로 기껏해야 대통령의 ‘선의’에 기대거나 여론을 통한 ‘압력’이란 우회수단에 의존할 수밖에 없다.

4) 요컨대, 현행 헌법의 규범적 함의 내지 당위가 충실히 구현되어 현행 대통령제가 제왕적 대통령제로 운용되지 않기 위해서 궁극에는 대통령의 높은 헌법준수의식에 기댈 수밖에 없고, 우리의 가까운 헌법사가 말해주듯 그것이 쉽지 않은 것임은 쉽게 확인할 수 있다. 그리고 그러한 결과에 대한 책임은 앞서 몇몇 지점을 통해서도 알 수 있었듯이 현행 헌법규범에 의해 초래되는 측면, 즉 ‘규범의 방조책임’에도 일단이 원인이 있음을 완전히 부정할 수 없다. 특히 의회의 의석분포가 여대야소인 경우에는 현행 헌법상 대통령은 마음먹기에 따라 얼마든지 ‘제왕’으로 군림하는 것이 가능하다. 분권형 개헌논의가 필요한 이유이다.

1) 물론 대통령이 후임 총리를 임명하려면 국회의 동의를 받아야 한다(헌법 제86조 제1항)는 점에서 동의과정에 의회의 영향력이 작용할 수 있다.

2) 전광석, 한국헌법론 제12판, 집현재, 2017, 739쪽.

II. 분권형 대통령제로서의 이원정부제

1) 분권형 대통령제는, 현행 헌법이 채택하고 있는 대통령중심제가 여대야소의 의회구조와 결합하여 대통령이 마음만 먹으면 그 권력행사에 별반 제약을 받지 않는 이른바 ‘제왕적 대통령제’로 운용되어 왔고, 그로 인해 정권 말기에 대통령 자신이나 친인척 등 측근의 국정농단이나 비리가 불거져 국가적 위기상황이 초래되는 ‘경험칙’(經驗則)에 비추어, 헌법개정을 통해 대통령의 권한을 축소적으로 재조정하여 종래 대통령에게 부여되었던 집행부 수반으로서의 권한 상당 부분을 총리(수상)에게 실질적으로 귀속시킴으로써 집행권의 양두(兩頭)체제를 구축하는 이원적 권력구조를 설계하자는 주장을 골격으로 한다.³⁾

2) 분권형 개헌논의는 이상과 같이 ‘대통령과 총리’ 간에 집행권력이 분산(배분)된 대통령제의 도입가능성을 전제로 논의를 진행하는데, 비록 구체적이고, 세부적 내용에는 차이가 있을 수 있지만, 기본적으로는 과거 바이마르공화국이나 현재의 프랑스, 포르투갈,⁴⁾ 핀란드, 오스트리아 등 유럽국가들이 취하고 있는 ‘이원정부제’⁵⁾가 참조할 만한 사례들이다.

3) 이하에서는 전술한 유럽국가들 중 특히 오스트리아의 정부형태를 분권형 개헌논의와 관련되는 범위 내에서 고찰하고자 한다.

3) 분권형 대통령제로서 이원정부제를 도입하자는 주장의 근거들을 요약하고 있는 것으로는, 정만희, “대한적 정부형태로서의 이원정부제-이원정부제 개헌론에 대한 관견-”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015, 12쪽 이하 참조.

4) 헌법연구 자문위원회(국회의장 자문기구), 결과보고서, 2009.8. 에 따르면, 포르투갈은 임기 5년의 대통령직선제, 부통령 없는 수상제, 대통령의 의회해산권, 의회의 내각불신임권을 특징으로 하는 이원정부제를 취하고 있다.

5) 이원정부제는 통상 다음과 같이 설명된다<<http://100.daum.net/encyclopedia/view/b18a0160a> 참조>: “행정부의 권한을 대통령과 내각수반이 나누어 행사하는 정치제도. 대통령 중심제와 내각책임제의 절충형태이다. 통상적으로 대통령은 국민의 직접선거로 선출되어 평상시에는 외교·국방에 관한 실질적 권한을 행사하며, 내란·전쟁 등의 비상시에는 국가긴급권에 의거하여 행정전권을 위임받는다. 또한 의회의 다수당 당수가 총리로 선출되어 일반행정에 관한 권한을 갖는다. 의회가 내각에 대해 불신임권을 가지며 내각은 국회해산권을 갖지만, 대통령은 의회에 대해서는 책임을 지지 않는다. 1920년대 독일 바이마르 공화국 헌법과 오늘날의 프랑스가 그 사례이다.”

4) 한편, 통치기관의 측면에서 정부형태(Regierungssystem)라는 개념을 사용할 경우는 국가공동체의 의사형성에 결정적 영향력을 행사하는 정치적 기관들 간의 질서구조 혹은 정서(整序, *Zuordnung*)의 양태라 할 수 있을 것이다.⁶⁾ 이러한 개념성은 특정 국가의 서술에만 한정되는 것이 아니라 각국의 국가 체제를 불문하고 일반적으로 사용될 수 있을 것인데, 오늘날의 3권 분립체제 하에서는 특히 입법권과 집행권의 편제구조, 각 권력에 속한 기관들이 행사하는 권한의 구체적 내용, 또 권력 상호간의 협력과 통제의 메카니즘이 그 본질적 징표를 구성한다. 따라서 분권형 개헌논의를 위해서는 집행권의 핵심인 대통령과 총리(수상)간의 권력편제 뿐만 아니라 이들 기관과 입법기관의 관계도 고찰의 범주에 포함되어야 한다. 오스트리아 정부형태를 고찰함에 있어 검토되어야 할 정치적 권력 내지 기관으로서의 연방집행기관인 연방대통령과 (연방수상이 이끄는) 연방정부, 연방입법기관인 국민의회와 연방참사원 등을 들 수 있다.⁷⁾

III. 오스트리아의 정부형태

1. 개관

오스트리아 공화국은 민주주의, 공화주의, 연방국가, 법치국가, 권력분립 및 자유주의 원리에 기초한⁸⁾ 유럽연합 회원국이다. 정치제도의 중요한 법적 기초를 이루는 것은 연방헌법이며, 유럽연합 회원국으로서 리스본조약에 구속된다.

오스트리아 연방헌법은 이원정부제를 채택하고 있다. 오스트리아 정부는 연방행정의 최고기관인 연방대통령과 연방정부로 구성된다. 연방정부는 연방수상, 부수상 그 밖의 연방장관으로 구성된다. 국가원수로서 연방대통령은 연방수상을 포함하여 연방정부를 구성할 권한을 가지며, 연방대통령에 의해 임명되는 연방수상은 연방정부의 의장으로서 연방대통령에게 위임되어 있지 않은 한에서 집행권을 책임지는 최고행정기관이다. 한편

6) 이에 대한 자세한 내용은 Herbert Schambeck, *Das Österreichische Regierungssystem Ein Vergleich*, Schöningh Paderborn, 1995, S. 7 ff.

7) 주(州) 차원에서는 주정부와 주의회가 있다. 오스트리아에는 9개의 주가 있다.

8) Franz Sturm, "Grundzüge des österreichischen Verfassung und Verwaltungsrechts-Skriptum für die Dienstprüfung der Gemeindemitarbeiterinnen", *Stand 2014*, S. 9 ff.

의회제도는 양원제를 취하여, 하원에 해당하는 국민의회(Nationalrat)와 상원에 해당하는 연방참사원(Bundesrat)이 연방입법권을 행사한다. 오스트리아의 대의민주주의는 비례대표제 원리에 충실하고 있으며, 그 결과 정부를 구성하는 과정에서 대부분 연정의 형태를 취할 수밖에 없는 것이 현실이다. 대부분의 민주국가에서처럼 정당이 정치생활의 중심적 역할을 담당한다.

이하에서는 위의 각 권력기관의 구성과 권한, 권력 상호간의 견제와 균형의 체계를 살펴본다.

2. 오스트리아 헌법사

1) 1918년 제1차 세계대전 패배로 오스트리아는 독일과 마찬가지로 군주제가 종언을 고하고 공화제가 성립되었다. 국가구조적으로 종전까지의 ‘권력분산형 단일국가’(dezentralisierter Einheitsstaat) 체제를 유지하고 있었는데, 이때로부터 연방국가체제로 전환하였다.

2) 오스트리아 현대사에서 의미 있는 헌법은 1920년의 연방헌법이라 할 수 있다. 1918 - 1919년 간에는 임시국민회의(Provisorische Nationalversammlung), 헌법제정국민회의(Konstituierende Nationalversammlung)에 의해 구성된 국가정부(Staatsregierung)가 임시적으로 국정을 담당하였고, 1920년 헌법이 발효된 1920년 11월 10일자로 제1기 연방정부가 출범하게 된다. 1918년부터 1934년까지를 제1공화국으로 분류하는데, 야당을 축출하고 독재를 행했던 돌푸스 연방정부가 조국수호전선(Vaterländische Front, VF) 외에 모든 정당을 금지하는 ‘오스트리아 연방국가헌법’을 발효시킴으로써 공화제가 붕괴되었던 때가 1934년이었기 때문이다. 이후 1938년 오스트리아는 독일제국에 합병되었다. 제2차 세계대전이 막을 내리고 오스트리아도 1945년 독립하는데, 이때부터 지금까지를 제2공화국으로 분류한다.⁹⁾

9) 오스트리아 정부의 변천사를 살펴보면 다음과 같다:

1. 제1공화국(1918-1934년)과 연방국가(1934-1938년)
 - (1) 렌너(Renner) 제1기 국가정부(Staatsregierung) - 임시국민회의(Provisorische Nationalversammlung)에 의해 구성됨. 1918.10.30.에서 1919.3.3.까지 재임.
 - (2) 렌너(Renner) 제2기 국가정부 - 1919.2.16. 선출된 헌법제정국민회의(Konstituierende Nationalversammlung)에 의해 1919.3.4. 구성.
 - (3) 연방정부 - 헌법제정국민회의는 1920.7.7. 마이르(Mayr) 1기 정부를 구성하였고, 이 정부는 새로 제정된

3. 집행기관

3.1 연방대통령

3.1.1 대통령제의 연혁

오스트리아가 연방대통령제를 최초로 규정한 것은 제1공화국 하에서 제정된 1920년 연방헌법에서부터이다. 그 이전, 즉 1918년-1919년 간의 임시정부 체제하에서 임시국민의회 의장이 국가원수로서의 직무를 행사하였다.¹⁰⁾ 1920년 헌법은 연방대통령의 선출방식으로 간선제를 채택하였는데, 국민의회(Nationalrat)와 연방참사원(Bundesrat)의 합동회의에 해당하는 연방회의(Bundesversammlung)가 연방대통령을 선출하였다. 간선제 대통령이었던 만큼 1920년 헌법 하의 대통령의 권한은 매우 약한 것이었다.¹¹⁾ 1920년 헌법은 전체적으로 볼 때 의원내각제 헌법에 해당한다.

1929년에 헌법개정이 단행되는데, 이는 당시 대통령제의 도입을 강력히 주장하였던 세력의 영향을 받은 결과였다고 한다. 대통령제를 도입하지는 주장을 받아들이는 대신

연방헌법의 효력발생일인 1920.11.10.자로 제1기 연방정부로 전환됨.

- ① 연방정부는 연방헌법의 효력발생일인 1920.11.10.부터 오스트리아가 독일제국에 합병된 1938.3.13.까지 존속함
- ② 돌푸스(Dollfuß) 연방정부는 1933.3.5.부터 의회 없이 통치하였고, 2월 투쟁과 관련하여 1934.2.12. 야당을 축출하였으며, 1934.5.1.에는 독재적인 ‘오스트리아 연방국가헌법’을 발표시킴. 조국수호전선(Vaterländische Front, VF) 외에 모든 정당을 금지시킴으로써 일당독제가 행해짐. 따라서 그 이후(1938년까지)의 연방정부는 모두 형식적으로 VF정부에 해당함.
(이 시기, 즉 1934년부터 나치에 합병되는 1938년까지를 Ständestaat 즉 신분제국가라 칭하는데, 신분제 국가는 정당이나 민주적으로 선출된 의회 없이 ‘직업집단에 따라 국가를 조직’하고자 함이 특징이다. 모든 국가권력은 의회와 정당을 대신하는 ‘직업적 신분에 따라 조직된 위원회(Kammer)’로부터 나오는 것으로 본다)

2. 제2공화국(1945년 이후 현재까지)

- (1) 1945년의 렌너 임시국가정부는 의회의 통제 없이 1945.4.27.(오스트리아 독립선언일)부터 동년 12.20.까지 재임하면서 1945.11.25. 시행된 국민의회(Nationalrat) 선거를 치러냈다. 렌너 정부는 제2차 대전 종료 후 제정된 연방헌법의 완전한 효력발생일인 1945.12.20. 제1기 피글(Figl) 연방정부로 교체되었다.
- (2) 현재의 연방정부는 사민당(SPÖ) 출신의 연방수상 크리스티안 케른이 하인즈 피셔 대통령에 의해 임명되어 2016.5.17.부터 재임하고 있다.

이상은 <[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.3.19.를 참조하였다.

10) Adolf Merkl, *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich*, Forgotten Books, 2016, S.113 ff. 구체적으로 보면, 1919.3.까지는 임시국민회의의 3인 의장단(의장, 2인의 부의장)이 공동으로, 그 후에는 의장이 단독으로 국가원수의 지위를 겸하였다. <[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespr%C3%A4sident_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespr%C3%A4sident_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.7, 참조.

11) Karl Ucakar/Stefan Gschiegl, *Das politische System Österreichs und die EU*, 2. Aufl., Facultas, 2010, S. 125 f.

대통령의 지위와 권한을 크게 강화하는 쪽으로 정치적 타협이 이루어졌는데, 결과적으로 1929년 헌법은 전체적으로 이원정부제로의 권력구조 개편을 단행한 헌법이었다. 연방대통령은 국민의 직선으로 선출하였고, 또 연방대통령에게 연방수상에 대한 임면권을 부여하였을 뿐만 아니라 연방수상의 제청에 따라 연방각료를 임명하도록 하였다. 더 나아가 연방대통령에게 국민의회를 해산할 권한도 부여되었다. 다만, 이와 같은 강력한 대통령의 권한을 견제할 장치로 대통령의 각종 권한행사를 제청과 부서에 구속되도록 하였다.

제2차 세계대전이 끝난 후 1945년 제2공화국이 출범하면서, 1929년 헌법이 다시 효력을 갖게 되었는데, 그때 이후 지금까지 연방대통령의 권한은 1929년 헌법을 기초로 하고 있으며, 따라서 잠재적으로는 연방대통령은 여전히 강력한 권한과 지위를 갖는 존재로 설정되어 있다. 그런데 주목할 점은 1929년 헌법에 의한 연방대통령의 강력한 권한은 연방대통령이 직선제에 의해 선출되어 국민으로부터 직접 민주적 정당성을 부여받는 사실에 기초하는 것인데, 실제로는 1929년 헌법 하에서도, 또한 1945년 제2공화국 출범 초기까지도 국민직선제가 아니라 연방회의에 의해 간선제로 선출되었고, 1951년에 와서야 최초로 국민직선에 의해 연방대통령이 선출¹²⁾되었다는 점이다.¹³⁾¹⁴⁾

3.1.2 선거와 임기, 탄핵 등

연방대통령은 연방국민의 보통, 평등, 직접, 비밀, 자유투표를 통해 선출되며, 결선투표제가 시행되고 있다. 연방대통령의 임기는 6년이고 1회에 한해 연임이 허용된다. 연방대통령은 대의기관에 소속될 수 없고 겸직이 허용되지 않으며, 국민투표¹⁵⁾에 의해 임기

12) 바이마르의 사례에 비추어 직선제로 선출된 대통령이 ‘선출된 군주’로 독재를 행할 우려 때문에 사회민주당이 연방헌법 집행법을 통해 대통령 직선제를 연기하였다고 한다. 이에 대해서는 장영철, “오스트리아 연방헌법 체계 내에서 연방대통령의 지위와 권한”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015, 101쪽 참조.

13) 1945년 임시국가정부에 의해 의결된 제2차 헌법계수법(Zweites Verfassungs-Überleitungsgesetz)에 따라 칼 렌너(Karl Renner)가 1945.12.20. ‘연방회의’에서 연방대통령으로 선출되었다.

14) 역사적으로 볼 때 독일과 오스트리아는 국가원수로서의 지위를 갖는 연방대통령의 선출방식에 있어서 상반된 노선을 밟아 왔는데, 바이마르공화국 하의 독일은 국민직선제로 대통령을 선출한 반면 오스트리아는 그 기간 동안 연방회의를 통해 대통령을 간선의 방식으로 선출하였고, 반대로 오늘날 독일은 연방회의를 통한 간선의 방식으로 대통령을 선출하는 반면 오스트리아는 국민 직선으로 연방대통령을 선출하고 있다. 이 점에 대해서는, Herbert Schambeck, *op.cit.*, S. 26 참조.

15) 오스트리아의 국민투표에는 ‘의무적’ 국민투표와 ‘임의적’ 국민투표가 있다. 의무적 국민투표로서는, 임기만료 전 연방대통령을 해임하기 위해(제60조 제6항), 연방헌법의 전면개정을 위해(제44조 제3항) 실시하는 국민투표를 들 수 있다. 전자의 경우, 그 실시 여부는 연방회의에 의해 결정되는데, 그 이전 단계에서 국민의회가 국민투표 부의 여부 결정을 연방회의에 회부하기로 의결하고, 그에 따라 연방수상이 연방회의를 소집하는

만료 전 해임될 수 있고,¹⁶⁾ 연방회의의 탄핵소추의결에 따른 헌법재판소의 결정으로도 파면될 수 있다.¹⁷⁾ 국민투표에 의한 해임은 정치적 책임을 의미하는 반면, 탄핵에 의한 파면은 법적 책임을 의미한다.

절차가 선행된다.

임의적 국민투표는, ① 국민의회가 의결한 연방헌법 부분개정(즉, 헌법률에 의한 개정)에 대해 국민의회 혹은 연방참사원 재적의원 1/3 이상이 국민투표를 요구하는 경우(제44조 제3항)와, ② 일반 법률안이라 할지라도 국민의회가 국민투표에 부의하기로 의결(이 경우는 법률안 의결정족수와 동일한 의결정족수가 적용된다)하거나 국민의회 재적의원 과반수가 국민투표를 요구하는 경우(제43조)에 실시된다.

국민투표의 실시는 원칙적으로 연방대통령의 소관사항이지만, 연방대통령 해임을 위한 국민투표는 국민의회 의장단이 합의체로서 실시책임을 부담한다. 국민투표는 가부를 묻는 형식으로 진행되며, 투표자 과반의 찬성으로 결정되고, 그 결과는 구속력을 가진다(제43조 내지 제48조, 제60조). 임의적 국민투표로서는 1978년 ‘핵에너지의 평화적 이용에 관한 연방법률’이 50.47%의 반대로 부결된 경우를 들 수 있고, 의무적 국민투표로서 1994년 ‘유럽연합 가입을 위한 헌법개정안’이 66.6%의 찬성으로 가결된 경우를 볼 수 있다.

한편, 오스트리아의 경우 국민투표와 구별되는 국민여론조사(Volksbefragung)가 있다. 국민여론조사는 국민의 회가 실시하며, 중대한 문제에 해당하거나 오스트리아 전체에 의미가 있는 문제를 대상으로 가부를 묻거나 두 가지 대안 중 하나를 선택하는 방식으로 실시한다. 선거 혹은 법원이나 행정기관에 의해 결정되어야 할 문제는 국민여론조사의 대상이 될 수 없다. 국민투표의 경우와 달리 국민의회를 구속하는 법적 효력이 없고 권고적 효력만 가진다. 국민의회가 국민여론조사를 실시할 것인지 여부를 결정하는 데에는 일반 연방법률의 경우와 동일한 의결정족수가 적용된다(제49b조). 2013년 병역의무의 폐지를 묻는 국민여론조사가 실시 되었으나 52.4%의 국민이 투표에 참여하여 그 중 59.7%가 병역의무 유지에 찬성한 바 있다.

<https://de.wikipedia.org/wiki/Volksbefragung_zur_Wehrpflicht_in_%C3%96sterreich_2013>, 검색일: 2017.4.11, 참조.

16) 오스트리아 연방헌법 제60조 (1) 연방대통령은 연방국민에 의해 선출하되, 국민의회 의원 선거권 있는 유권자의 평등, 직접, 개인, 자유 및 비밀선거에 의해 선거한다; 후보자가 1인인 경우에는 표결의 형식으로 선거를 시행한다. 제26조 제5항 내지 제8항의 규정을 준용한다.

(2) 유효투표 총수의 1/2 이상을 획득한 자를 연방대통령 당선인으로 한다. 제1차 투표에서 당선자가 없을 경우 제2차 투표를 실시한다. 제2차 투표에서는 제1차 투표에서 다수표를 획득한 상위 2인의 후보 중 1인의 후보에 대해서만 투표할 수 있다.

(3) 연방대통령으로 선출되기 위해서는 국민의회 의원 피선거권이 있고, 선거일 현재 만35세에 이르러야 한다.

(4) 연방대통령 선거의 결과는 연방수상이 관보를 통해 공포하여야 한다.

(5) 연방대통령의 임기는 6년으로 한다. 1회에 한해 연임할 수 있다.

(6) 연방대통령은 그 임기 만료 전에 국민투표에 의해 해임될 수 있다. 국민투표는 연방회의의 요구가 있을 때에 실시한다. 국민의회가 국민투표 실시의 신청을 의결한 경우, 연방수상은 이를 심의하기 위한 연방회의를 소집하여야 한다. 국민의회에 의한 위의 의결에는 재적의원 1/2 이상의 출석과 투표자 2/3 이상의 찬성이 있어야 한다. 국민의회가 위의 의결에 이른 경우, 연방대통령의 장래의 직무행사는 정지된다. 국민투표를 통한 해임이 부결되는 경우, 연방대통령은 새로 선출된 것으로 보며, 국민의회는 해산(제29조 제1항)된다. 이 경우에도 연방대통령의 전체 임기는 12년을 초과할 수 없다.

오스트리아 연방헌법 제61조 (1) 연방대통령은 재임기간 중 일반적 대외기관에 소속할 수 없으며, 다른 직업을 가질 수 없고, 국민의회 의원 피선거권자의 자격을 유지하여야 한다.

17) 오스트리아 연방헌법 제142조 제1항, 제2항 a호, 제4항 참조.

3.1.3 권한

앞서 본 바와 같이 오스트리아의 경우 1929년 이원정부제 헌법에 의해 강화된 지위와 권한이 현재까지 유지되고 있다. 연방대통령은 연방수상을 포함한 연방정부에 대한 임면권,¹⁸⁾ 국민의회¹⁹⁾와 주의회²⁰⁾ 해산권, 긴급명령권,²¹⁾ 연방공무원 임면권,²²⁾ 연방군통

-
- 18) 오스트리아 연방헌법 제70조 (1) 연방대통령은 연방수상과 그 제청으로 연방정부의 다른 구성원을 임명한다. 연방수상 또는 전체 연방정부를 해임하는 데에는 그 어떤 제청도 요구되지 않는다; 연방정부 개별 구성원을 해임하는 데에는 연방수상의 제청이 필요하다. 연방수상 또는 전체 연방정부를 임명하는 데에는 새로 임명되는 연방수상의 부서가 필요하다; 해임을 위해서는 그 어떤 부서도 요구되지 않는다.
- (2) 국민의회 의원 피선거권이 있는 사람이 연방수상, 부수상 혹은 연방장관으로 임명될 수 있다; 연방정부의 구성원은 국민의회 의원의 직을 겸할 수 없다.
- 19) 오스트리아 연방헌법 제29조 (1) 연방대통령은 국민의회를 해산할 수 있다. 다만, 연방대통령은 같은 사유를 근거로 1회에 한해서만 국민의회를 해산할 수 있다. 그 경우, 연방정부는 해산 후 늦어도 100일까지는 새로 구성된 국민의회가 개회할 수 있도록 새로운 선거일을 지정하여야 한다.
- (2) 국민의회는 그 입법기가 종료하기 전에 일반 법률의 형식으로 해산을 의결할 수 있다.
- (3) 제2항에 따른 해산 이후에도 또 국민의회의 예정된 재임기간이 종료된 이후에도 새로 구성된 국민의회가 집회하는 날까지 (종전-역주) 입법기가 연장된다.
- 20) 오스트리아 연방헌법 제100조 (1) 모든 주의회는 연방정부의 신청에 기해 연방참사원의 동의를 얻어 연방대통령에 의해 해산될 수 있다. 이러한 해산은 동일한 사유를 이유로 1회에 한해 행해질 수 있다. 연방참사원의 동의는 재적의원 과반수의 출석과 투표자 2/3 이상의 찬성으로 의결되어야 한다. 해산대상이 된 주의회가 속한 주의 대표는 표결에 참여할 수 없다.
- (2) 해산이 행해지는 경우, 주헌법의 규정에 따라 3주 내에 새로운 선거가 공고되어야 한다; 새로 구성된 주의회는 선거가 있는 후 4주 내에 소집되어야 한다.
- 21) 오스트리아 연방헌법 제18조 (1) 모든 국가행정은 법률에 근거해서만 행사될 수 있다.
- (2) 모든 행정기관은 그 직무범위 내에서 법률에 근거하여 명령(Verordnung)을 발할 수 있다.
- (3) 헌법상 국민의회의 의결을 요하는 조치로서, 국민(Allgemeinheit)에 대해 명백하고도 회복불가능한 손해가 초래되는 결과를 방지하기 위한 조치를 즉시 취할 필요가 있음에도 불구하고 국민의회의 집회가 불가능하거나 적시에 소집될 수 없거나 혹은 상위의 권력에 의해 그 활동이 방해받고 있는 때에는, 연방대통령은 연방정부의 제청에 기해, 연방대통령과 연방정부의 책임으로, 잠정적 법률개정 명령(Verordnung)을 통해 필요한 당해 조치를 취할 수 있다. 연방정부는 국민의회 중앙위원회(Hauptausschuss) 아래 설치된 상임소위원회(ständiger Unterausschuss)(제55조 제3항)와 협의하여 제청권을 행사한다. 위 명령에는 연방정부의 부서를 필요로 한다.
- (4) 제3항에 따른 명령은 연방정부에 의해 지체 없이 국민의회에 제출되어야 하며, 현재 국민의회가 개회하고 있지 않은 경우에는 연방대통령이 국민의회를 소집하며, 개회하고 있는 경우에는 국민의회 의장이 명령안 제출 후 8일 중 하루를 지정하여 국민의회를 소집한다. 국민의회는 명령안 제출 후 4주 내에 명령을 대체하는 같은 내용의 연방법률을 의결하거나, 의결을 통해 연방정부에게 당해 명령을 즉시 폐기할 것을 요구할 수 있다. 후자의 경우 연방정부는 국민의회의 요구에 즉시 따라야 한다. 국민의회 의장은 국민의회의 의결이 적시에 이루어질 수 있도록, 늦어도 4주의 기간 중 최종일 전일까지 명령안 제출에 대해 표결을 실시하여야 한다. 자세한 것은 국민의회의사규칙에 관한 연방법률로 정한다. 명령이 위의 규정들에 따라 연방정부에 의해 폐기된 경우에는, 폐기의 효력이 발생한 날로부터 명령에 의해 폐지되었던 종전 법률규정이 다시 효력을 회복한다.
- (5) 제3항에 따른 명령은 연방헌법의 규정을 개정할 수 없으며, 연방에 지속적으로 부담을 주거나, 주 혹은

수권,²³⁾ 헌법재판소장 임명권²⁴⁾과 헌법재판소 결정의 집행권 등을 가진다. 이들 권한 중 몇 가지 중요한 것을 좀 더 구체적으로 살펴본다.

① 연방대통령은 연방수상에 대한 임명권을 가지며, 연방수상의 제청에 따라 연방정부의 다른 구성원(연방장관)을 임명한다. 연방수상을 임명함에 있어 법적으로 그 어떤 제청권에도 구속되지 않는다. 하지만 국민의회는 언제든지 불신임투표를 통해 연방정부의 개별 구성원 혹은 전체 연방정부에 대한 신임을 철회할 수 있으므로, 사실상 연방대통령은 국민의회 내 다수파의 의사에 반해서는 안정적인 연방정부의 운용을 기대하기 어렵다. 그런 까닭에 국민의회를 주도하는 정당(들)이 연방정부 구성의 주도권을 쥐게 된다.²⁵⁾ 또한 연방대통령은 전체 연방정부를 해임하거나 혹은 연방수상만을 해임하는 데 아무런 제약을 받지 않는다. 단지, 연방장관을 개별적으로 해임하는 경우에만 연방수상의 제청을 필요로 한다. 지금까지 연방대통령이 전체 연방정부를 그 의사에 반해 해임한 경우는 없다.²⁶⁾

② 연방대통령은 연방정부의 제청으로 국민의회를 해산할 수 있다. 동일 사유로 1회에 한해 해산할 수 있다. 연방대통령에 의한 국민의회 해산은 입법기의 즉시 종료를 의미하므로,²⁷⁾ 새로 구성될 국민의회가 집회할 때까지 연방대통령은 필요한 경우 연방정부의 제청으로 긴급명령을 발령할 수 있다(제18조 참조). 반면 입법기 만료 전 자진해산이나

지방자치단체에 재정적 부담을 지우거나, 국민에게 재정적 의무를 부과하거나, 연방재산에 대한 처분이나, 제10조 제1항 z호에 열거한 사무에 대한 처분이나 결사의 권리 혹은 입차인보호의 영역에 대한 처분을 내용으로 하는 것이어서는 아니 된다.

- 22) 예컨대 오스트리아 연방헌법 제65조 제2항 참조.
- 23) 오스트리아 연방헌법 제80조 (1) 연방대통령은 연방군(Bundesheer)에 대한 통수권(Oberbefehl)을 행사한다.
 - (2) 방위법률에 따라 연방대통령이 군대에 대한 지휘권을 갖지 않는 경우에는, 연방정부에 의해 부여된 수권의 범위 내에서 소관 연방장관이 지휘권을 가진다.
 - (3) 연방군에 대한 명령권(Befehlsgewalt)은 소관 연방장관(제76조 제1항)이 행사한다.
- 24) 오스트리아 연방헌법 제147조 제2항. 연방정부의 제청에 기해 연방대통령이 임명한다.
- 25) 역사적으로도, 연방대통령이 국민의회가 제시한 정부구성안을 거부한 경우는 단 3번에 불과했다고 한다. 칼 렌너(Karl Renner, 1945-1950) 대통령이 부패혐의를 받고 있는 장관에 대해 재임명을 거부한 경우, 토마스 클레스틸(Thomas Klestil, 1992-2004) 대통령이 형사소추가 진행 중인 장관후보와 선거운동 과정에서 외국에 적대적인 극우적 발언으로 물의를 빚은 장관후보에 대한 임명을 거부한 경우가 그러했다. 이에 대해서는, <[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespräsident_\(Österreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespräsident_(Österreich))>, 검색일: 2017.4.12, 참조.
- 26) 아래 연방대통령의 ‘역할포기’에 관한 설명 부분 참조.
- 27) 물론 국민회의 중앙위원회(Hauptausschuss) 산하의 상설소위원회(ständige Unterausschuss)는 이 경우에도 긴급 위원회로서 존속한다. <[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespräsident_\(Österreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespräsident_(Österreich))>, 검색일: 2017.4.12, 참조.

입법기 만료에 따른 해산의 경우에는, 새로 구성된 국민의회가 집회할 때까지 해산된 국민의회 입법기가 연장된다. 또한 연방대통령은 연방정부의 제청과 연방참사원의 동의를 얻어 주의회를 해산할 수 있다. 국민의회와 마찬가지로 동일사유로 1회에 한해 해산할 수 있다. 연방참사원의 동의는 재적의원 과반수의 출석과 투표자 2/3 이상의 찬성이 필요하며, 해산대상이 된 주의회의 대표는 표결에 참여할 수 없다.

③ 연방대통령은 국민의회 집회가 불가능하거나 적시에 집회할 수 없는 경우로서 국민에게 명백하고 회복하기 어려운 손해가 발생하는 것을 방지하기 위하여, 연방정부의 제청으로 법률개정의 효력을 갖는 긴급명령을 발령할 수 있다. 긴급명령을 통해 헌법이나 일정한 범위의 중요 규정을 개정하는 것은 허용되지 않는다. 국민의회가 다시 집회하는 경우, 국민의회는 긴급명령을 법률로써 승인하거나 승인을 거부하게 되는데, 후자의 경우 긴급명령에 의해 개정되었던 구법이 다시 효력을 갖게 된다. 긴급명령이 발령된 경우는 아직 없다.

④ 연방대통령은 일정한 경우(정규 법원의 소관에 속하지 아니하는 경우) 헌법재판소 결정의 집행기관이기도 하다.²⁸⁾ 정규 법원이 담당하는 몇몇 경우를 제외하면 헌법재판소 결정에 대한 집행권은 포괄적으로 연방대통령에게 있다. 집행은 주나 연방 자체를 대상으로 하는 것일 수도 있고, 주나 연방의 기관을 대상으로 하는 것일 수도 있다. 연방대통령은 헌법재판소 결정의 집행을 위해 연방군이나 경찰은 물론 주 또는 연방의 모든 기관에 대해 직접 지시를 행할 수 있다.

그밖에도 연방대통령은 대외적으로 국가를 대표하고, 조약을 체결하며, 외교사절의 신임과 접수, 파견의 권한을 가진다(제65조 제1항). 연방대통령은 합헌적으로 성립된 법률안에 대한 서명권을 가진다(제47조 제1항).²⁹⁾³⁰⁾ 법률안을 공포할 권한은 연방수상

28) 오스트리아 연방헌법 제146조 (1) 제126a조, 제127c조 z호 및 제137조에 따른 헌법재판소의 결정에 대한 집행은 정규 법원이 행한다.

(2) 그 밖의 헌법재판소 결정의 집행은 연방대통령이 담당한다. 결정의 집행은 연방대통령이 재량으로 집행권을 위임한 연방군 또는 연방이나 주의 기관이 연방대통령의 지시를 받아 행한다. 헌법재판소는 연방대통령에게 결정의 집행을 신청한다. 집행이 연방 혹은 연방기관을 대상으로 하는 경우, 연방대통령의 위 지시는 제67조에 따른 부서를 필요로 하지 아니 한다.

29) 오스트리아 연방헌법 제47조 (1) 연방대통령은 합헌적으로 성립된 연방법률에 서명한다.

(2) 서명의 제청은 연방수상이 한다.

(3) 서명에는 연방수상의 부서가 있어야 한다.

30) 연방대통령에게 의결된 법률안의 내용을 심사할 권한이 인정되는지 여부 및 그 범위에 대해서는 견해가 일치되어 있지 않지만, 지배적 견해는 중대하고 명백한 위헌성이 존재할 경우 서명을 거부할 수 있다고

에게 있다(제49조 제1항). 또한 연방대통령은 연방군 장교, 법관을 포함한 연방공무원 임명권을 가진다(제65조 제2항). 다만 이 권한은 고위 공무원이 아닌 한 대체로 제66조 제1항에 따라 관계 연방장관에게 위임하는 것이 보통이다.³¹⁾

이상에서 살펴 본 연방대통령의 권한들은 오스트리아 연방대통령의 직무권한이 국가 권력행사의 전반에 걸쳐 있다는 점을 보여준다. 독일의 경우와 비교해 몇 가지 언급하여야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 연방대통령의 직무대행에 관한 것인데, 연방제 국가의 특성상 독일의 경우 연방대통령의 직무대행자는 연방참사원 의장³²⁾이 되는데 반해, 오스트리아의 경우에는 연방주의보다 민주주의원리에 입각해 있다는 점이다. 오스트리아 연방헌법 제64조³³⁾에 의하면, 연방대통령이 사고로 인해 직무를 수행할 수 없는 경우 일차적으로 연방수상이 직무대행자가 되지만, 사고기간이 20일을 초과하는 장기이거나 해임국민투표 절차의 개시로 권한행사가 정지된 경우에는 국민의회 의장단이 합의체기관으로 연방대통령의 권한을 대행하도록 되어 있다.³⁴⁾

둘째, 연방대통령은 연방정부의 임면에 자유롭지만, 그에 상응하여 국민의회는 불신임권³⁵⁾을 가지므로, 연방대통령은 국민의회의 불신임의결이 있을 경우 연방정부나 그

본다.

- 31) 오스트리아 연방헌법 제66조 (1) 연방대통령은 그 권한에 속하는 일정범위의 공무원 임명권을 연방정부의 관계 장관장관에게 위임할 수 있으며, 임명권을 위임 받은 관계장관은 일정 범위의 연방공무원에 대한 임명권을 소속된 하위기관에 재위임할 수 있다.
- 32) 독일 기본법 제57조(권한대행) 연방대통령의 유고시 또는 임기 만료 전 궐위된 경우에는 연방참사원 의장이 권한을 행사한다.
- 33) 오스트리아 연방헌법 제64조 (1) 연방대통령이 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 그의 모든 권한은 연방수상에게 이관된다. 유럽연합의 다른 구성국에 체류하는 경우에는 사고로 보지 아니한다. 사고로 인하여 20일을 초과하여 직무를 수행할 수 없거나, 제60조 제6항에 따라 권한행사가 정지된 경우(국민의회에 의해 해임을 위한 국민투표절차가 개시되어 국민투표 시까지 대통령의 장래의 권한행사가 정지된 경우를 의미함 - 역주)에는, 국민의회 의장이 제2의장 및 제3의장(후 2자는 실질적으로 2인의 부의장을 의미함 - 역주)이 합의체기관(Kollegium)으로 연방대통령의 직무를 대행한다. 연방대통령이 궐위된 경우에도 같다.
- (2) 제1항에 따라 연방대통령의 직무를 수행하는 국민의회 의장단 합의체는 다수결로 결정한다.(이하 생략)
- 34) Herbert Schambeck, *op.cit.*, S. 26 참조.
- 35) 오스트리아 연방헌법 제74조 (1) 국민의회(Nationalrat)가 연방정부 또는 그 개별구성원에 대해 명시적 의결로써 신임을 거부한 경우, 연방정부 또는 해당 연방장관은 그 직위로부터 해임된다.
- (2) 국민의회가 신임을 거부하는 의결을 하기 위해서는 국민의회 재적의원 1/2 이상의 출석이 필요하다. 국민의회의 의사규칙에 관한 연방법률이 정한 수의 재적의원에 의한 요구가 있는 경우에는, 2일 후 업무일로 표결을 연기한다. 표결을 다시 연기하기 위해서는 국민의회의 의결이 있어야 한다.
- (3) 제70조 제1항에 정한 연방대통령의 권한에도 불구하고, 연방정부 또는 그 개별구성원은 법률로 정한 경우 또는 그 의사에 따라 연방대통령에 의해 그 직위로부터 해임될 수 있다.

개별구성원을 해임하여야 할 의무를 진다. 이러한 규정은 바이마르공화국헌법 제53조에 규정되었던 것과 같은 내용으로서 오스트리아 연방헌법에서는 현재까지도 그대로 유지되고 있다. 반면에 현행 독일 기본법 제67조³⁶⁾가 채택하고 있는 이른바 건설적 불신임제는 오스트리아의 경우에는 존재하지 않는다.³⁷⁾

3.2 연방정부

3.2.1 개관

오스트리아 연방정부는 그 전체로서 합의체기관(Kollegialorgan)을 구성하며, 그 의사결정은 의결(Beschluss)로써 한다. 연방수상, 부수상 및 연방장관이 연방정부의 구성원이 된다.³⁸⁾

3.2.2 연방정부의 구성과 해임

1920년 헌법은 국민의회의 선출을 통해 연방정부를 구성하는 방식을 취했지만, 1929년 헌법 이래로 현재까지 연방정부를 구성할 권한은 연방대통령에게 있다.³⁹⁾ 연방대통령이 연방정부 구성원이자 의장인 연방수상을 임명하는 데에는 어떤 법적 제약도 없다.⁴⁰⁾ 반면, 그 밖의 연방정부 구성원에 해당하는 연방장관을 임명할 때에는 연방수상의 제청을 필요로 한다.⁴¹⁾ 이 경우 연방대통령은 연방수상의 제청에 따른 임명을 거부할

36) 독일 기본법 제67조(불신임투표) (1) 연방의회(Bundestag)는 재적의원의 과반수로 후임자를 선출하고 연방대통령에 대해 연방수상을 해임할 것을 요청하는 방식으로써만 연방수상을 불신임할 수 있다. 연방대통령은 이 요청에 응해야 하며, 선출된 자를 임명하여야 한다.

37) Herbert Schambeck, *op.cit.*, S. 27.

38) 그에 반해 국가참사관(Staatssekretäre)은 연방정구의 구성원은 아니지만, 연방정부의 구성원을 정치적으로 보좌하고, 연방정부 구성시에 함께 임명되는 기관으로서 집행최고기관의 하나이다. 국가참사관은 각료회의에 심의관(beratende Organe)의 자격으로 참여하며 그가 소속된 정부구성원(연방수상이나 연방장관)의 지시에 구속된다.

39) 오스트리아 헌법 제70조

40) 독일의 경우에는, 연방대통령의 제청으로 토론 없이 연방의회(Bundestag, 오스트리아의 국민의회에 해당)에서 선출되며, 재적의원 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 연방대통령이 제청한 자가 선출되지 않을 경우, 연방의회는 14일 이내에 재적의원 과반수로 연방수상을 선출하며, 이 경우 연방대통령은 7일 내에 그를 연방수상으로 임명하여야 한다. 재적의원 과반수로 연방수상을 임명하는 것이 실패할 경우, 연방의회는 지체 없이 새로운 투표를 통해 최다득표자를 연방수상으로 선출하여야 한다. 이 경우 연방대통령은 7일 내에 그를 연방수상으로 임명하거나 연방의회를 해산할 수 있다(독일 기본법 제63조 참조).

41) 독일의 경우에도 연방장관은 연방수상의 제청으로 연방대통령이 임명한다(독일 기본법 제64조 제1항).

수 있다.

한편, 연방수상의 임기에는 제한이 없다. 즉, 연방대통령이 연방수상이나 그 제청에 따라 연방장관을 임명하는 행위는 원칙적으로 국민의회 선거나 연방대통령의 임기와는 법적으로 아무런 관련이 없다. 하지만 사실상으로는 국민의회 선거와 연계되는 것이 일반적이라고 한다.⁴²⁾

연방정부는 그 임명에 따른 선서가 행해지는 것과 동시에 직무를 수행할 수 있는 권한을 가진다. 국민의회에 의한 인준이나 동의는 필요하지 않다. 그렇지만 연방대통령은 국민의회의 불신임이 있을 경우, 연방정부나 개별 연방장관을 해임하여야 할 의무를 부담(제74조 제1항)하기 때문에,⁴³⁾ 의회의 다수관계가 정부 구성에 결정적인 의미를 가진다. 국민의회 선거가 있을 경우 정당들은 통상 자기 당의 당수를 장래의 연방수상으로 내세우고 선거전에 돌입하는 것이 일반적이며, 현실적으로 볼 때 이러한 측면도 연방대통령을 제약하는 요인으로 간주된다.

오스트리아는 일찍이 1918년부터 군주제 하에서 시행되었던 다수대표제를 폐지하고 비례대표제(Proportionalwahlsystem)를 도입하였다. 비례대표제는 대의기능이라는 점에서는 매우 효과적이지만, 통합기능이라는 측면에서는 부정적으로 작용하는 경우가 많은데, 오스트리아의 경우에도 마찬가지였다. 제2공화국의 역대 국민의회 선거를 살펴보면, 1945년과 1966년에 국민당(ÖVP), 1971년과 1975년 및 1979년에 사민당(SPÖ)⁴⁴⁾의 과반 의석을 차지한 바 있을 뿐이며, 그 밖의 경우에는 단독정부를 구성할 수 있는 과반의석을 차지한 경우를 볼 수 없다. 그로 인해 대부분의 정부구성이 연립정부를 벗어날 수 없으며, 이러한 상황은 지금도 마찬가지이다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾ 그로 인해 연방대통령이 연방정부를 구성함에

42) 즉 통상적인 경우라면, 국민의회 선거가 있는 후 종전의 연방정부가 퇴진을 결의하고 그 의사를 연방대통령에게 표명하면, 연방대통령이 신 정부가 구성될 때까지 업무를 계속 맡아줄 것을 요청함으로써, 사실상 기존 정부는 신 정부의 선서가 있을 때까지 업무를 수행하게 되는 형식을 취한다고 한다. 물론 종전 연방정부의 퇴진이 법적으로 강제되는 것은 아닌데, 그 경우 연방대통령으로서 종전 연방정부를 스스로 해임하거나 새로 구성된 국민의회의 불신임결에 따라야 하는 부담을 안게 된다. 이 점에 대해서는 <[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.8, 참조.

43) 연방수상만을 불신임하는 제도는 존재하지 않는다. 아마도 이 경우에는 연방정부 전체에 대한 불신임하는 것으로 보인다.

44) 오스트리아의 주요 정당으로서 사민당(Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ), 국민당(Österreichische Volkspartei, ÖVP), 자유당(Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ), 녹색당(Die Grünen) 등이 있다. 각 정당의 연혁과 성향에 대해서는 오스트리아 연방홍보국이 발행한 자료(Bundespressdienst(Hrsg.), “Das politische System in Österreich”, 2000)를 참조할 것.

45) Herbert Schambeck, *op.cit.*, S. 28.

46) 2000년 이후에 이루어진 연정 상황을 살펴본다면, 시간 순으로 국민당-자유당(2000년), 국민당-자유당/미래연

있어 정당 간의 의회 내 역학관계를 무시할 수 없는 것이 현실이다.

한편, 국민의회에 의한 불신임의결에 따라야 할 법적 의무를 부담하는 것 외에도, 연방대통령은 국가원수로서 연방수상이나 전체 연방정부를 언제든지 해임할 수 있다. 물론 연방대통령이 연방수상이나 전체 연방정부를 해임하는 것은, 자신이 의도하고 있는 대안에 대해 국민의회가 승인해 줄 것으로(즉 연방정부에 대한 불신임을 단행하지 않을 것으로) 확신하는 경우에 가능할 것이다. 연방정부의 구성원인 개별 연방장관을 해임하는 경우에는 그 임명 때와 마찬가지로 연방수상의 제청에 구속되는데(제70조 제1항), 연방장관이 스스로 사퇴하는 경우에도 형식적으로 이러한 절차를 밟는다고 한다.

연방정부는 정치적 이유에서 합목적이라고 생각하는 경우 언제든지 퇴진을 결의할 수 있다. 이 경우 연방대통령은 새로운 연방정부를 구성한다. 연방수상은 연방정부와는 별개로 단독으로 언제든지 연방대통령에게 자신의 사임을 요청할 수 있다.

3.2.3 최고행정기관 및 의결기관으로서의 연방정부

오스트리아 연방행정의 최고기관은 물론 연방대통령이지만, 연방대통령에게 부여된 권한을 제외하고는 연방수상과 연방부수상 및 그 밖의 연방장관들로 구성된 연방정부가 최고의 연방행정기관이다.⁴⁷⁾ 연방정부는 합의체기관으로 그 의사결정은 의결(Beschluß)로 하며, 의결을 위해서는 연방정부 구성원 1/2 이상의 출석이 필요하다. 법적으로 특별한 규정을 두고 있지는 않지만, 실무상 의결은 만장일치가 필요한 것으로 해석되고 있으며,⁴⁸⁾ 행정재판소나 헌법재판소의 판례 역시 같은 입장이다.⁴⁹⁾ 실제로 1945년 칼 렌너(Karl Renner) 수상은 이러한 관습법적 규칙에 따라 1945년 연방정부의 의결에 참여하기를 거부했던 2명의 공산당 각료를 정부로부터 퇴출시킨 바 있는데, 이들 각료는 그에

합(2003년), 시민당-국민당(2007, 2008, 2013, 2016)의 조합으로 연정이 이루어져 왔다.

<[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.13, 참조.

47) 오스트리아 연방헌법 제69조 (1) 연방의 최고행정업무는, 그것이 연방대통령에게 위임되어 있는 것이 아닌 한, 연방수상과 부수상 기타 연방장관이 담당한다. 이들은 그 전체로써 연방정부를 구성하며, 연방수상이 그 의장이 된다.

(2) 부수상은 연방수상의 전체 업무영역에서 연방수상을 대리한다. 연방수상과 부수상이 동시에 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우, 연방정부의 다른 구성원이 직무연한이 오래된 순서로, 직무연한이 동일할 경우 연장자 순으로, 연방수상의 직무를 대행한다.

(3) 연방정부의 의결은 그 구성원 1/2 이상이 출석을 요건으로 한다.

48) Bernd-Christian Funk, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, 10. Aufl., Leykam, Graz, 2000, S. 257.

49) Erkenntnis des VfGH vom 24. Mai 1963 (VwSlg 6035 A/1963; 또한 Erkenntnis des VfGH vom 25. Juni 1951 (VfSlg 2149)

대해 어떤 이의도 제기하지 않았다고 한다.

3.2.4 연방정부 구성원의 법적 지위

연방수상은 연방정부의 수반으로서 연방각료회의의 의장이지만, 그 법적 지위는 단지 ‘구성원 가운데 일인’(primus inter pares)에 그치며, 정부수반의 자격으로 각료에 대해 지시를 하거나 정책지침을 하달할 수 있는 권한은 인정되지 않는다.⁵⁰⁾ 그럼에도 불구하고 연방수상은 연방대통령에게 연방정부 구성원의 임명과 해임에 대한 제청권을 행사하기 때문에, 사실상 강력한 권한을 행사할 가능성이 남아 있다 할 것이다. 연방수상이 갖는 이러한 지위가 정치적 측면에서 어느 정도로 실효성 있게 발휘될 것인가는 단독정부를 구성할 수 있느냐 아니면 연정의 결과 파트너정당을 배려해야 할 것인가에 따라 달라질 것이다.

연방정부의 개별 구성원인 연방수상이나 부수상 및 연방장관은 연방대통령이나 (전체로서의) 연방정부와는 법적으로 구별되는 최고 연방행정기관에 해당한다. 또 연방정부의 개별 구성원들은 연방정부의 의사결정인 ‘의결’에 구속되지만, 그 밖의 경우에는 지시로부터 자유로우며, 누구로부터의 어떤 지시에도 구속되지 않는다.

4. 입법기관

4.1 개관

오스트리아는 양원제를 채택하고 있다. 국민대표로 구성되는 국민의회(Nationalrat)와 주의회에 의해 파견되어 주의 이익을 대변하는 연방참사원(Bundesrat)이 오스트리아 의회를 구성하고 있다. 양원은 서로 독립적인 기관이다. 법안은 일차적으로 국민의회에 의해 심의·의결되며, 연방참사원은 국민의회에 의해 의결된 법안을 사후적으로 승인 또는 거부하는 역할을 수행한다. 특별한 경우에는 양원 합동으로 연방회의(Bundesversammlung)를 개최한다.

50) 독일의 경우 연방수상은 정책지침을 결정할 권한(Richtlinienkompetenz)을 가지며, 개별 연방장관은 이러한 정책지침의 범위 내에서 자신의 소관사무를 독립적이며 자기 책임 하에 수행(독일 기본법 제65조)하도록 되어 있다. 오스트리아의 경우에는 독일과 같은 연방수상의 정책지침 결정권한이 없다.

4.2 국민의회

국민의회는 연방입법을 담당하는 기관이다. 의원 정수는 183명이며, 의원의 임기는 5년(2008년 선거부터임, 그 이전에는 4년)이다. 오스트리아는 일찍부터 비례대표제에 의해 국민의회 의원을 선출⁵¹⁾하고 있는데, 현행 국민의회선거법(Nationalratswahlordnung, NRWO)은 전체 연방영역을 9개 주⁵²⁾의 주선거구(Landeswahlkreis)로 나누고, 최근 실시된 인구조사의 결과에 따라 각 주에 일정 수의 의원을 배정하고 있다. 현재 인구가 가장 적은 주(부르겐란트주)에 7석, 가장 많은 주(니더오스트라이히 주)에는 36석의 의석이 배정되어 있다. 주선거구는 다시 2-5개의 지역선거구(Regionalwahlkreis)로 나누어지며, 완전 비례대표제에 의해 의원을 선출한다. 이른바 4% 저지조항을 적용하고 있다.⁵³⁾

국민의회의 정기회의는 연방대통령에 의해 매년 소집되며, 비정기회의인 임시회의의

51) 선거권은 선거일 현재 만16세에 달한 자에게 인정되며, 피선거권은 만18세부터 인정된다(오스트리아 연방헌법 제26조 제1항, 제4항 참조).

52) 오스트리아의 인구는 약 8백70만명이며, 1921년 이후로 9개의 주(부르겐란트(Burgenland), 케른텐(Kärnten), 니더오스트라이히(Niederösterreich), 오버오스트라이히(Oberösterreich), 잘쯔부르크(Salzburg), 슈타이어마르크(Steiermark), 티롤(Tirol), 포탈베르크(Voralberg), 빈(Wien))로 구성되어 있다.

53) 비례대표제의 구체적 내용을 살펴보면, 먼저 특정 정당이 특정 지역선거구(Regionalwahlkreis)에서 획득한 유효투표총수를 상위 주선거구의 기준득표수(Wahlzahl, 9개 주선거구별로 집계된 유효투표총수를 해당 주에 배정된 의원 정수로 나눈 수. 예컨대 20명의 의석이 배정된 주선거구에서 집계된 유효투표총수가 200만이면, 기준득표수는 $(200만 \div 20 =) 10만$ 이 된다)로 나눈 다음, 소수점 이하를 버린 수가 해당 지역선거구에서 그 정당이 획득한 기본의석수로 산출된다(1차 의석배정). 이럴 경우 각 정당이 전체 지역선거구에서 확보한 기본의석수의 총합은 당해 주선거구에 배정된 의석수에 미달하는 것이 일반적인 것이다. 나머지의 잔여의석을 배정하기 위해, 당해 정당이 주선거구에서 획득한 유효투표총수를 전술한 기준득표수로 나눈 다음 소수점 이하를 버린 수에서 당해 정당이 각 지역선거구별로 배정 받은 기본의석수의 총합을 제하고 남는 수를 당해 정당에 추가로 배정한다(2차 의석배정). 이는 당해 정당이 주선거구 차원에서 추가로 배정 받는 의석으로 잔여의석 또는 잔여투표의석(Restmandate od. Reststimmenmandate)이라 부른다. 하지만 2차 의석배정을 통해서도 반드시 모든 의석이 배정될 것을 기대하기는 어렵다. 그리하여 다시 3차 의석배정이 이루어지는데, 이 경우에는 특정 정당이 전체 연방영역에서 획득한 유효투표총수를 기준으로 동트식 절차(D'Hondt-Verfahren)에 따라 당해 정당에게 배정될 전체의석을 상정한 후, 만약 특정 정당의 전체의석이 위의 1, 2차 배정절차에 따라 획득한 기본의석과 잔여의석의 합을 상회하는 경우, 당해 정당은 그 차이만큼 추가로 잔여의석을 배정받는다. 반면, 특정 정당이 3차 의석배정 절차에 따라 귀속되어야 할 의석수를 초과한 의석을 (1, 2차 배정절차에 따라) 이미 배정받은 경우라면, 그에 따라 차감되어야 할 잔여의석은 다른 정당에게 배정된다(3차 의석배정). 한편, 2차 및 3차 의석배정 절차는, 1차 의석배정절차에서 1석 이상의 기본의석을 배정받았거나 연방영역 전체에서 획득한 유효투표의 4% 이상을 획득한 정당만을 대상으로 진행된다(이른바 4% 저지조항)[국민의회 선거법 제100조 제1항과 제107조 제2항 참조].

이상의 내용은 <[https://de.wikipedia.org/wiki/Vier-Prozent-H%C3%BCrde_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Vier-Prozent-H%C3%BCrde_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.10, 참조.

소집과 폐회도 연방대통령에 의해 행해진다(제28조).⁵⁴⁾ 임시회의의 소집과 폐회는 국민의회 자신의 의결에 따라 이루어질 수 있으므로, 이 경우 연방대통령에게 정치적 재량은 인정되지 않으며, 헌법조문과 국민회의의 결정에 기속된다(제28조 제2항, 제3항 참조).

연방대통령은 국민의회를 해산할 수 있지만(제29조 제1항), 실제로 국민의회가 해산된 경우는 1930년 단 한 차례에 불과했다.⁵⁵⁾ 또 연방정부는 연방대통령에 의해 구성되는 것이지만, 연방정부나 연방각료는 국민회의의 불신임투표의 대상(제74조)이 되므로, 연방정부가 국민의회와 대립하는 것은 현실적으로 어렵다. 그로 인해 연방대통령의 연방정부나 연방수상, 연방각료에 대한 통제권도 약화될 수밖에 없다. 이런 이유로 연방대통령과 다른 국가기관과의 관계에 대해서는 소위 역할포기(Rollenverzicht)라는 말이 회자되고 있다(이 점에 대해서는 아래에서 항목을 달리해 살펴본다).

오스트리아 국민의회는 연방입법을 주도하는 기관이다. 연방참사원이 병존하지만 그 역할은 아래에서 보는 바와 같이 크지 않다. 오스트리아 연방헌법 제41조⁵⁶⁾에 따르면,

-
- 54) 오스트리아 연방헌법 제28조 (1) 연방대통령은 매년 정기회의를 위해 국민의회를 소집하며, 정기회의는 9월 15일 이전에 개최할 수 없고 차년도 7월 15일 이후까지 개최할 수 없다.
- (2) 연방대통령은 임시회의를 위해서도 국민의회를 소집할 수 있다. 연방정부 또는 국민의회 재적의원 1/3 이상 또는 연방참사원의 요구가 있을 경우, 연방대통령은 임시회의를 위한 국민의회를 소집하여야 하며, 그에 따라 국민의회는 그 소집요구가 연방대통령에게 도달한 때로부터 늦어도 2주 내에 개최한다. 연방대통령의 소집에는 부서를 필요로 하지 않는다. 국민의회 의원들에 의한 요구 또는 연방참사원의 요구에 따른 임시회의의 소집에는 연방정부의 제청을 필요로 하지 않는다.
- (3) 연방대통령은 국민회의의 의결에 따라(auf Grund Beschlusses des Nationalrates) 국민회의의 회기종료를 선언한다.
- (4) 동일 입법기 내에서 국민회의의 새로운 회기가 시작되는 경우, 직전 회기의 종료 당시 상태에서 의사가 속행된다. 국민의회는 회기의 종료시에 각 위원회에 의사의 속행을 위임할 수 있다. 새로운 입법기가 시작되는 경우에 이전 입법기의 국민의회에 의해 처리되지 않은 국민청원(Volksbegehren)과 국민의회에 접수되었던 시민발안(Bürgerinitiativen)은 새로 구성된 국민회의의 심의안건으로 간주한다. 국민의회 의사규칙에 관한 연방법률을 통해서도 국민회의의 계속 심의안건을 정할 수 있다.
- (5) (생략)
- (6) 국민의회에 의해 선출된 의장단이 사고로 직무를 수행할 수 없거나 궐위된 경우를 대비하여, 국민회의의 의사규칙에 관한 법률로 국민회의의 소집에 관한 특별규정을 둘 수 있다.
- 55) 당시 국민의회를 해산했던 대통령은 Wilhelm Miklas 였다.
- 56) 오스트리아 연방헌법 제41조 (1) 법률안(Gesetzesvorschläge)은 국민의회 의원, 연방참사원 혹은 연방참사원 의원 1/3, 또는 연방정부가 국민의회에 제출한다.
- (2) 연방선거관리국(Bundeswahlbehörde)은 유권자 10만명 이상 또는 3개 주의 유권자 1/6 이상에 의해 제기된 청구(Volksbegehren)를 국민회의의 심의에 회부한다. 국민청원을 위한 유권자는 유권자등록기간 마지막 날을 기준으로 국민의회 의원 선거권이 있고 연방영역에 속한 지방자치단체에 주소를 두어야 한다. 국민청원은 연방법률에 의해 규율되어야 할 사안을 대상으로 하고, 법률안제출의 형식으로 하여야 한다.
- (3) 국민청원의 절차에 관한 자세한 내용은 연방법률로 정한다.

법률안은 국민의회의 의원안, 연방참사원 자체안 혹은 연방참사원 의원 1/3 이상에 의한 안, 연방정부안 및 국민청원(Volksbegehren)의 형태로 발의될 수 있지만, 오늘날의 일반적 경향처럼 정부안이 압도적으로 많다.

국민의회의 의결정족수는 -우리나라와 비교할 때- 매우 완화되어 있는데, 국민의회 재적의원 1/3 이상의 출석과 투표자 과반수(단순다수)의 찬성으로 의결한다(제31조).⁵⁷⁾ 법률안을 의결하는 경우는 물론, 국민의회의 자발적 해산이나 연방정부 및 개별 연방각료에 대한 불신임안을 의결하는 경우에도 마찬가지이다. 다만, 연방참사원의 법률안거부권 행사에 대하여 국민의회가 원안을 재의결하는 경우나 연방헌법률 및 헌법적 규정을 의결하는 경우 등에서는 의결정족수가 가중된다.⁵⁸⁾

한편, 국민의회는 일정한 경우 연방사법이나 행정에 관여하며, 행정통제권을 가진다. 예컨대 연방대통령이 임명하는 헌법재판소 재판관 3인 및 예비재판관 2인에 대한 제청권,⁵⁹⁾ 회계심사원(Rechnungshof)의 심사원장 선출권(제122조 제4항)⁶⁰⁾ 등을 가지며, 국정조사권(제53조), 연방정부에 대한 서면, 구두, 긴급질문권(제52조), 연방정부의 구성원에 대한 탄핵소추의결권(제142조, 제76조)⁶¹⁾을 행사한다.

4.3 연방참사원

연방참사원은 연방의 입법권 행사에 있어 주의 이익을 대변하는 기관이며, 각 주의회가 파견하는 의원으로 구성된다. 주에 배정되는 연방참사원 의원의 수는 주의 인구수에 따라 다르며, 연방대통령이 인구조사를 통해 확정한다(제34조 참조).⁶²⁾⁶³⁾ 가장 인구수가

57) 오스트리아 연방헌법 제31조 국민의회가 의안을 의결하기 위해서는, 이 헌법에서 달리 규정하고 있거나 국민의회 의사규칙에 관한 연방법률에서 개별 사안별로 달리 규정하고 있지 않은 한, 재적의원 1/3 이상의 출석과 투표자 다수의 찬성을 필요로 한다.

58) 전자의 경우에는 재적의원 1/2 이상의 출석과 단순다수결(제42조 제4항), 후자의 경우에는 재적의원 1/2 이상의 출석과 투표자 2/3 이상의 찬성(제44조 제1항)을 요한다.

59) 오스트리아 헌법재판소는 재판소장, 부소장, 12인의 재판관, 6인의 예비재판관으로 구성되는데, 재판소장과 부소장, 6인의 재판관과 3인의 예비재판관은 연방정부의 제청으로, 3인의 재판관과 2인의 예비재판관은 국민 의회의 제청으로, 3인의 재판관과 1인의 예비재판관은 연방참사원의 제청으로 연방대통령이 임명한다(오스트리아 연방헌법 제147조 제2항).

60) 회계심사원은 -우리와 달리- 국민의회 직속기관이다(오스트리아 연방헌법 제122조 참조).

61) 연방대통령에 대한 탄핵소추 의결권은 연방회의가 가진다(오스트리아 연방헌법 제142조).

62) 오스트리아 연방헌법 제34조 (1) 연방참사원에서 각 주는 이하의 규정에 따라 각 주의 인구에 비례하여 대표한다.

(2) 가장 인구수가 많은 주는 12인의 의원을, 나머지 주는 전자에 따라 산출된 기준인구수를 기초로 인구비례

많은 주에는 12석, 나머지 주에는 인구비례에 따라 의석이 배정되며, 아무리 규모가 작은 주라 할지라도 최소 3석의 의원이 배정될 것을 강제하고 있다. 개별 의원은 주의회가 비례선거원칙에 따라 선출하는데,⁶⁴⁾ 일당 독점을 막기 위해 2위 정당에게 최소 1석을 배정하도록 하고 있다. 반드시 주의회 의원이 아니라도 연방참사원 의원으로 선출·파견될 수 있다.

한편 오스트리아 연방참사원 의원은 독일 연방참사원의 경우와 달리 파견 주의회 내지 주정부의 지시에 구속되지 않는다는 점에서 자유위임의 원리를 따르고 있다.⁶⁵⁾

오스트리아 연방참사원이 실제 정치과정, 특히 법률의 제·개정 과정에서 미치는 영향력은 크지 않은 것으로 평가되고 있다.⁶⁶⁾ 왜냐하면 국민의회와의 관계에서 볼 때 연방참사원은 대부분의 경우 잠정적 또는 연기적 거부권을 행사할 수 있는 권한만을 가지고 있기 때문이다. 즉, 국민의회는 연방참사원에 의한 이의제기권(Einspruch) 행사에 대해 단순다수결로 기존 법률안을 재의결함으로써 연방참사원의 이의제기를 무력화시킬 수 있다(제42조 제4항).⁶⁷⁾ 또한 국민의회 의사규칙의 개정이나 국민의회의 해산, 연방

에 따라 의원을 파견한다. 후자의 경우 기준인구수 대비 과반을 넘는 나머지 수에 대해서는 파견요건이 충족된 것으로 본다. 각 주에는 최소한 3인의 의원에 의한 대표가 보장된다. 연방참사원의 모든 의원에 대해서는 대리의원을 임명한다.

- (3) 전자의 규정에 따라 각 주에 의해 파견되어야 할 연방참사원 의원의 수는 연방대통령이 인구조사의 결과에 따라 확정한다.

오스트리아 연방헌법 제35조 (1) 연방참사원 의원과 그 대리의원은 주의회가 그 입법기를 임기로 비례선거의 원칙에 따라 선출하며, 다만, 주의회에서 2번째로 많은 의석을 가진 정당에게 혹은 복수의 정당이 동수의 의석을 가진 경우에는 최근의 주의회선거에서 2번째로 많은 득표를 한 정당에게 적어도 1석의 의원이 배정되어야 한다. 복수의 정당이 동일한 요청을 하는 경우에는 추첨으로 정한다.

- (2) 연방참사원 의원은 그를 파견한 주의회 의원이어야 할 필요가 없다. 다만, 당해 주의회 의원 피선거권을 갖춘 자라야 한다.

- (3) 주의회의 입법기가 종료한 경우이거나 주의회가 해산한 경우, 당해 주의회에 의해 파견된 연방참사원 의원은 새로 구성된 주의회가 연방참사원 파견을 위한 선거를 행할 때까지는 그 직무를 그대로 수행한다.

- (4) 제34조와 제35조에서 정한 규정들은 연방참사원에서 -그 의결을 위해 일반적으로 요구되는 정족수에도 불구하고- 최소 4개 주의 대표가 다수로써 개정을 요구한 경우에 한해 개정될 수 있다.

63) 2013.8.12. 기준으로 재적 연방참사원 의원의 수는 61명이다.

64) 독일의 경우에는 주정부가 ‘주정부의 구성원’을 연방참사원 의원으로 파견한다는 점에서 오스트리아와는 연방참사원 구성방법이 다르다(독일 기본법 제51조 참조).

65) 독일 기본법 제51조 제3항 따라 연방참사원에서의 주의 투표는 통일적으로 행사되어야 하고, 또 연방참사원 의원의 경우 명령적 위임(imperatives Mandat)의 원리가 적용되어 의원은 자신을 파견한 주정부의 지시에 기속되는 것으로 해석되고 있다(기본법 제77조 제2항 제3문의 반대해석). 이에 대해서는, Michael Kloepfer, *Verfassungsrecht*, Bd.1, C.H.Beck, 2011, §16 (Bundesrat), Rn. 65 이하 참조.

66) <[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesrat_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesrat_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.8, 참조.

67) 오스트리아 연방헌법 제42조 (1) 국민의회 의장은 국민의회에 의해 의결된 모든 법률안을 지체 없이 연방참사

제정에 관련된 입법에 대해서는 연방참사원의 참여권이 처음부터 배제된다.⁶⁸⁾

따라서 연방참사원의 실질적 입법참여권한이 인정되는 경우로서는, ① 주의 권한을 제한하는 헌법률이나 헌법적 규정을 제정하는 경우,⁶⁹⁾ ② 연방참사원 자신의 권리와 관련된 법률의 경우, ③ 주의 독립적 권한영역에 속한 사무에 대해 규율하는 조약체결의 경우⁷⁰⁾ 등에 그친다. 그밖에 연방참사원의 구성방법을 규율하는 연방헌법 제34조와 제35조를 개정하기 위한 ‘헌법률’이나 ‘헌법적 규정’의 경우에는 최소 4개 주 대표인 연방참사원 의원 다수의 찬성이 있을 때에만 가능하다.⁷¹⁾

4.4 연방회의

연방회의(Bundesversammlung)는 국민의회 의원과 연방참사원 의원으로 구성된다. 양원합동회의에 해당하지만 연방회의가 행사하는 권한의 실질은 집행작용이다. 오스트리

원에 송부한다.

- (2) 의결된 법률안은, 헌법률에 달리 규정하고 있지 않은 한, 연방참사원이 당해 의결에 대해 이유서를 첨부하여 이의제기를 하지 않는 경우에만, 서명·공포될 수 있다.
 - (3) 전항의 이의제기는, 연방참사원 의장이 의결된 법률안이 연방참사원에 접수된 때로부터 8주 내에 문서로 국민의회에 전달하는 방식으로 한다; 이 이의제기는 연방수상에게도 통지되어야 한다.
 - (4) 국민의회가 재적의원 1/2 이상의 출석으로 원래의 법률안을 재의결하면, 재의결된 법률안은 서명·공포되어야 한다. 연방참사원이 이의제기를 하지 않기로 의결하거나 제3항에 정한 기간 내에 이유서를 첨부한 이의제기가 행해지지 않는 경우에는, 의결된 법률안을 서명·공포한다.
 - (5) 국민의회에서 의결된 법률안이, 국민의회 의사규칙, 국민의회 해산, 연방재정기본법과 연방재정법률의 제정 내지 기타 연방재정집행의 구체적 내용을 정하는 연방법률, 연방재정기본법, 연방재정법률, 제51a조 제4항에 따른 임시조치 혹은 연방재산의 처분, 연방채무의 인수나 전환, 연방재정책임의 부담이나 전환 혹은 연방회계결산의 승인에 관한 것인 경우에는, 연방참사원의 참여권이 인정되지 아니한다.
- 68) 오스트리아 연방헌법 제42조 제5항 참조.
- 69) 오스트리아 연방헌법 제44조에 따르면 오스트리아의 경우 ‘형식적 연방헌법’ 외에 헌법과 동일한 효력을 갖는 ‘헌법률’과 일반적 법률에 포함된 실질적 헌법에 해당하는 ‘헌법적 규정’의 형식이 허용되고 있다. 오스트리아 연방헌법 제44조 (1) 국민의회가 헌법률(Verfassungsgesetze) 또는 일반법률에 포함된 헌법적 규정(Verfassungsbestimmungen)을 의결하기 위해서는 재적의원 1/2 이상의 출석과 투표자 2/3 이상의 찬성이 있어야 한다; 이들 규정들은 그 명칭(‘헌법률’, ‘헌법적 규정’)이 명시적으로 표시되어야 한다.
- (2) 헌법률과 일반법률에 포함된 헌법적 규정이 주의 입법 및 집행 권한을 제한하는 것일 때에는 연방참사원 재적의원 1/2 이상의 출석과 투표자 2/3 이상의 찬성에 의한 동의를 있어야 한다.
- (3) 연방헌법에 대한 전면개정 경우에는, 또한 부분개정의 경우에도 국민의회 또는 연방참사원 재적의원 1/3 이상의 요구가 있는 경우에는, 제42조에 정한 절차가 종료된 후 연방대통령의 서명이 있기 전에, 전체 연방국민이 참여하는 국민투표에 부친다.
- 70) 오스트리아 연방헌법 제50조 제4항 참조.
- 71) 오스트리아 헌법 제35조 제4항 참조.

아 연방헌법 제38조에 따르면 연방회의는 연방대통령의 취임선서와 선전포고를 위해 소집되는 것으로 규정되어 있지만, 헌법의 개별 규정들을 통해 다른 권한들도 부여받고 있다. 예컨대 연방대통령 해임을 위한 국민투표 부의권(제60조 제6항), 연방대통령에 대한 형사소추 동의권(제63조 제1항),⁷²⁾ 연방헌법위반을 이유로 한 연방대통령 탄핵소추의결권(제142조, 제68조 제2항) 등이 그것이다.⁷³⁾

연방회의의 소집권자는 원칙적으로 연방대통령이지만, 연방대통령에 대한 해임이나 탄핵과 같이 연방대통령 자신이 관련되는 경우, 혹은 궐위에 따른 신임대통령의 취임선서가 있는 경우 등에는 예외적으로 연방수상 혹은 국민회의 의장단이 소집권자가 되기도 한다(제39조 참조).⁷⁴⁾

역사적으로 연방의회가 행사했었던 가장 중요한 권한은 연방대통령을 선출하는 권한이었다. 1920년 헌법 하에서는 연방회의가 연방대통령을 선출하는 헌법상 기관이었다. 1929년 헌법개정으로 연방대통령의 선출방식이 간선제에서 국민직선제로 전환되었지만, 해당 규정의 적용이 정지됨으로써 여전히 연방회의가 대통령을 선출하는 상황이 지속되었다. 이러한 상황은 1945년 독립선언에 이어 헌법계수법이 시행된 이후에도 지속되었으며, 1951년에야 헌법규정에 따른 국민직선제 대통령이 선출되었음은 전술한 바와 같다.

5. 이른바 연방대통령의 역할포기(Rollenverzicht)에 대하여⁷⁵⁾

5.1 개념

오스트리아 헌정실무에서 회자되는 ‘역할포기’라는 개념은 오스트리아 연방대통령이

72) 오스트리아 연방헌법 제63조 (1) 연방대통령에 대한 관계기관의 형사소추는 연방회의가 동의하는 경우에 허용된다.

(2) 대통령에 대한 형사소추는 관계기관이 국민의회에 신청하여야 하며, 국민의회는 연방회의에 회부할 것인지 여부에 대해 결정한다. 국민의회가 심사회부를 결정하는 경우, 연방수상은 즉시 연방회의를 소집한다.

73) 아직까지 연방대통령이 임기 만료 전 국민투표를 통해 해임되거나 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면된 경우는 없다.

74) 오스트리아 연방헌법 제39조 (1) 연방회의는 -제60조 제6항, 제63조 제2항, 제64조 제4항 및 제68조 제2항의 경우를 제외하고는 연방대통령에 의해 소집된다. 국민의회 의장과 연방참사원 의장은 국민의회 의장부터 시작해 번갈아 연방회의 의장의 직무를 수행한다.

(2)-(3) (생략).

75) 이하의 내용은 <<https://de.wikipedia.org/wiki/Rollenverzicht>>, 검색일: 2017.3.18.를 참조하였다.

정치적 문제에 관여하지 않으며, 그래서 오스트리아 연방헌법이 연방대통령에게 부여한 직무상 권한이나 수단을 가급적 행사하지 않으려 하는 정치적 현실을 지칭하는 개념이다. 오스트리아 연방대통령의 역할포기 관행은 오랜 역사적 전통을 지닌다.⁷⁶⁾

5.2 제1공화국의 경우

1920년 제정된 최초의 연방헌법에 따르면 연방대통령의 권한은 정치적으로 매우 약한 것으로 설정되어 있었다. 헌법제정을 주도했던 사회민주당이 의회를 최고의 국가기관으로 설정했기 때문이다. 연방대통령은 연방정부를 구성할 권한이나 국민의회를 해산할 권한을 갖지 못했으며, 연방군에 대한 최고명령권자도 아니었다.

1929년의 헌법개정을 통해 연방대통령의 권한이 대폭 확대되었는데, 그에 따라 의회의 권한은 약화되었다. 개정 헌법은 보수적인 기독교사회당 진영에 의해 주도되었는데, 이들은 의회지배에 대해 매우 회의적이어서, 독일(바이마르공화국)의 대통령과 같은 강력한 정치적 지도자를 가져야 한다는 입장이었다. 헌법개정을 위해 필요한 2/3의 다수를 확보하기 위해 기독교사회당 진영은 그에 반대하는 사회민주당과 타협해야 했다. 사회민주당은 독점적 의회민주주의를 추종했지만, 국가원수인 연방대통령의 권한행사를 다른 국가기관의 제청과 긴밀히 연계시키는 것을 조건으로 연방대통령의 권한을 강화시키는 제안에 설득되었다.

그 결과로 개정된 1929년 헌법에 따라 연방대통령은 연방정부의 구성권과 해임권을 갖게 되었다. 하지만 연방정부는 국민의회에 대해 여전히 책임을 져야 했으며, 불신임투표를 통해 해임될 수 있었다. 연방대통령은 국민의회를 해산할 권한을 갖게 되었지만, 국민의회 해산은 연방정부의 제청이 있어야만 가능했고 또 같은 이유로 2번 해산할 수도 없었다. 연방대통령은 연방군에 대한 형식적 통수권을 행사했으나 군에 대한 개별적 지휘권(Verfügungsgewalt)은 갖지 못했다. 연방대통령은 최고법관과 연방공무원에 대한 임명권을 가졌지만, 이 경우에도 다른 기관의 제청권에 구속되었다. 특히 개정헌법 제67조 제1항을 통해 연방대통령의 모든 법적 행위(Rechtsakte)는 헌법에서 달리 규정하지 아니하는 한 연방정부의 제청에 따라 행사되어야 한다는 일반조항이 추가되었다.⁷⁷⁾

76) 역할포기 관행의 보다 구체적인 사례들에 대한 국내문헌으로는, 박용수/최인숙, “이원집정제의 권력모델 분석 연구: 프랑스, 오스트리아 사례를 중심으로”, 사회과학논집 제46집 제2호, 연세대학교 사회과학연구소, 2015, 14쪽 이하 참조.

77) 오스트리아 연방헌법 제67조 (1) 연방대통령의 모든 행위는, 헌법이 달리 규정하고 있지 않은 한, 연방정부

전술한 다양한 제약상황 속에서, 제1공화국의 마지막 연방대통령이었던 빌헬름 미클라스(Wilhelm Miklas)는 국가의 존망이 걸린 위기상황에서 ‘역할포기’에 충실하였다. 백만명이 넘는 시민의 요구에도 불구하고 그는 1933년 신분제국가를 성립시키기 위해 연방헌법을 파괴하려고 했던 돌푸스(Dollfuß) 연방수상을 해임하는 것을 거부하였을 뿐만 아니라, 1938년 나찌에 강제합병 될 때까지 자행된 각종의 헌법파괴행위를 묵인하였다.

5.3 제2공화국의 경우

앞서 본 바와 같이, 1929년 헌법개정을 통해 연방대통령의 지위는 이론적으로는 현저하게 격상되었지만, 실제로 연방대통령의 권한은 광범위하게 제한되고 있었다. 대부분의 경우, 연방대통령이 국민의회 선거의 결과가 반영된 연방정부의 제청 없이는 단독으로 권한을 행사하는 것이 쉽지 않았다. 이러한 정치현실은 고착되었고 아무런 변화도 없었다.

1945년 제2공화국이 공식적으로 출범한 이후에도 상황은 별로 나아진 것 같지 않다. 연방대통령은 대부분의 경우 “초당적 조정자”(überparteilicher Schlichter)로서의 역할에 그친다. 연방대통령은 경로나 주의를 주는 데 그칠 뿐 정치적 주도권을 스스로 행사하는 경우는 거의 없다. 현재까지도 연방대통령이 헌법상 주어진 권한을 행사하는 경우는 보기 어렵다.

1929년 이후에 연방대통령은 연방정부의 제청으로 국민의회를 해산한 경우가 한 번 있었는데, 1년 동안 2차례에 걸쳐 연방정부가 불신임되었던 1930년이 그런 경우였다. 제2공화국에 와서는 그런 적이 없다. 또 연방대통령이 연방정부를 그 의사에 반해 해임하거나 혹은 주의회를 해산하거나, 헌법상 보장된 긴급명령권을 행사한 경우는 아직 한 번도 없다.

그 밖에 경우에, 연방대통령이 헌법상 권한을 행사하는 경우는 극히 예외적으로 볼 수 있다. 예컨대 1953년에는 코르너(Körner) 대통령이 대연정 대신 소연정을 성립시키기 위한 국민당(ÖVP)의 시도를 좌절시킨바 있는데, 그는 소연정에 입각한 연방정부의 구성을 공개적으로 거부하였다. 최근에는 하인즈 피셔(Heinz Fischer, 2004-2016) 대통령이

또는 그로부터 권한을 부여받은 연방장관의 제청을 필요로 한다. 이 경우 연방정부 또는 관계 연방장관이 다른 기관의 제청에 어느 정도 기속되는 것인가는 법률로 정한다.

(2) 연방대통령의 모든 행위가 효력을 발생하기 위해서는, 헌법이 달리 규정하고 있지 않은 한, 연방수상 혹은 관계 연방장관의 부서가 있어야 한다.

실체법적인 이유에서(소급적 형벌규정임을 이유로) 한 차례 법률안에 대한 서명을 거부한 바 있다.

5.4 개선의 시도

권력강화를 시도했던 대표적인 인물로 토마스 클레스틸(Thomas Klestil, 1992-2004) 대통령을 들 수 있다. 그는 1992년 “권력은 통제를 필요로 한다.”는 슬로건을 내걸고 연방대통령의 직무를 합스부르크 왕가의 거주지였던 비인의 호프부르크(Hofburg)로 옮기며 연방대통령의 역할을 강화시키고자 하였다. 하지만 그의 시도는 연방정부 구성원 대부분의 반대에 직면하였다. 그 결과 그는 국가원수로서 유럽연합 가입조약에 서명하지도 못했을 뿐만 아니라 국가 및 정부수반이 참여하는 유럽의회의 각종 회의에 오스트리아 대표로 참여하지도 못했다.⁷⁸⁾

클레스틸 대통령은 헌법재판소 재판관 임명권을 행사하는 과정에서 국민의회 추천 몫인 3인의 재판관후보를 제1추천명부에 따라 임명해 오던 오랜 관행을 거부하고 제3추천명부에 따라 임명한 바 있다. 그러자 국민의회가 헌법을 개정하였는데, 연방대통령에게 단일명부를 제출하도록 하는 것이었다.

그후 국민당(ÖVP)과 클레스틸 대통령에 강하게 반대했던 자유당(FPÖ)이 연정을 선언하였음에도 정부 내의 사정으로 인해 국민의회의 다수를 형성하는 데 실패하여 클레스틸 대통령을 제지하지 못한 경우가 2번 있었다. 클레스틸 대통령은 연정에도 불구하고 형사 수사를 받았던 2명의 자유당 소속 장관후보자의 임명을 거부한 바 있고, 자유당이 더 많은 지지를 받았음에도 불구하고 국민당 소속 볼프강 슐리셀(Wolfgang Schlüssel, 2000-2007)을 연방수상으로 임명하였다.

클레스틸 이후 재임한 하인쯔 피셔(Heinz Fischer, 2004-2016) 대통령은 자신의 권한을 거의 행사하지 않았다. 물론 전술한 바처럼 법률안에 대한 서명거부권을 행사한 적은 있으나, 그는 자신의 대표권과 임명권을 관례에 따라 광범위하게 다른 기관에 위임하였다. 정부에 대한 영향력의 행사는 대부분 배후에서 성사되었고, 연방대통령이 없으면

78) 당시 토마스 클레스틸 대통령과 프란츠 브라니츠키(Franz Vranitzky) 연방수상 간에 유럽연합이사회(유럽연합 정상회의, Europäischen Rat)에서 ‘누가 오스트리아를 대표할 것인가’를 두고 견해가 대립되었는데, 결국 연방수상의 주장이 관철되었다. 연방대통령은 자신의 권리(대표권)를 연방수상에게 위임한 것으로 생각했다고 한다. <[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespräsident_\(Österreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespräsident_(Österreich))>, 검색일: 2017.4.13, 참조.

성립될 수 없는 결정의 경우, 연방대통령이 서명할 것인지 여부 및 어떤 내용의 결정을 할 것인지를 사전에 미리 알 수 있었음이 일반적이라고 한다.

IV. 평가 -결론에 같음하여-

이상에서 오스트리아 정부형태의 고찰에 필요한 범위 내에서 오스트리아 주요 권력기관들이 행사하는 권한의 구체적 내용과 그 행사방법, 이들 권력기관 상호 간의 견제·균형의 메카니즘에 대해 살펴보았다. 오스트리아 헌법은 외형상 분권형 대통령제 내지 이원정부제를 취하는 것으로 평가되고 있지만,⁷⁹⁾ 이미 살펴 본 바와 같이 대통령의 권한 행사는 많은 부분에서 제약이 따른다. 그로 인해 초래되는 소극적 권한행사의 현실은 통상 대통령의 자발적 ‘역할포기’로 설명되지만, 실제로는 헌법상 대통령의 권한행사를 가로막는 다수의 장치들이 체계적으로 구축되어 있는 것에도 원인이 있다고 생각된다.

국민직선으로 선출된 연방대통령은 예외적인 경우⁸⁰⁾ 외에는 국민의회에 대해 책임을 지지 않으며, 또 법적으로 국민의회와 무관하게 수상을 임명하고 정부를 구성할 수 있다. 나아가 연방대통령은 국민의회를 해산할 수 있으며, 법률대위적 긴급명령을 발할 수도 있다. 하지만 이러한 권한들의 행사는 연방수상이나 연방정부의 제청이나 부서를 전제로 하는 것이다. 결국 대통령이 실질적으로 권한을 행사할 수 있는지 여부는 연방수상이나 연방정부에 대해 어느 정도의 정치적 영향력을 발휘할 수 있는지에 달려 있다. 하지만 연방대통령이 정치적 영향력을 발휘하기란 쉽지 않다. 국민의회는 언제든지 ‘완화된 정족수’, 즉 재적의원 1/3 이상의 출석과 단순과반수로 연방정부나 연방각료에 대한 불신임을 의결할 수 있다. 더욱이 완전 비례대표제로 인해 연정이 일상화되어 있는 상황에서 연방수상이나 연방장관은 국민의회 다수파의 의사를 존중하지 않을 수 없다. 이것은 결국 연방대통령의 입장에서도 국민의회 다수파의 의사에 종속되는 결과를 초래한다.

오스트리아의 이상과 같은 특수성은 학자들에 의해서도 지적되고 있다. M. Welan은 연방대통령의 입장에서 볼 때, 예외적인 경우를 제외하면 오스트리아 연방헌법 제67조 제1항에 따라 연방대통령의 모든 권한은 연방정부와 연방장관의 제청에 의존할 수밖에

79) 오스트리아 정부형태에 대한 비교적 최근의 고찰로는, 김종갑/이정진, “오스트리아 모델로 본 분권형 대통령제의 도입방안”, 이슈와 논점 1270호, 국회입법조사처, 2017.3.7, 참조.

80) 해임을 위한 국민투표나 탄핵에 의한 파면.

없고, 그로 인해 연방대통령은 자신에 의해 구성된 정부는 물론 의회에도 동시에 의존할 수밖에 없는 이중의 제약상황에 놓이게 된다는 점을 지적하고 있다.⁸¹⁾

또한 K. Ringhofer는 다음과 같이 설명하고 있다.

“연방대통령과 연방정부는 서로 분리되어 있을 뿐만 아니라 -서로 다른 방식으로- 국민의회에 의존하고 있다. 이러한 결과는 국민의회가 명시적 의결으로써 연방정부에 대한 신임을 거부할 경우 연방대통령에게 연방정부를 해임하도록 의무를 부과하고 있는 연방 헌법 제74조에 따른 것이다. 결과적으로 연방정부는 직무수행을 위해 연방대통령의 신임 뿐만 아니라 국민의회의 신임까지도 필요로 한다. 연방정부는 연방대통령에 대해 정치적 책임을 져야 할 뿐만 아니라 국민의회에 대해서도 정치적 책임을 진다.

이와 달리, 연방대통령은 국민의회의 신임에 의존하는 것은 아니지만 -국민에 의해 직선으로 선출된 존재로서 국민의 대표가 아니라 국민에 대해 정치적 책임을 질뿐이지만 (연방헌법 제60조)-, 연방정부의 정치적 구상이 국민의회 다수의 동의를 받지 못할 경우 연방대통령으로서 연방정부의 지위를 유지시켜 줄 수 없게 된다는 점에서 국민의회에 종속하게 된다.”⁸²⁾

이상과 같은 측면을 고려할 때 오스트리아의 정부형태가 실질적으로는 의원내각제로 운영되고 있다는 세간의 평가⁸³⁾를 잘못된 것이라 보기 어렵다.

분권형 개헌논의를 위해 오스트리아 모델을 참조하는 데에는 이와 같은 오스트리아의 특수성이 고려되어야 할 것이다. 외형적으로 이원정부제를 취하면서도 사실상 의원내각제로 운영될 수밖에 없는 구조, 특히 연방정부가 연방대통령과 국민의회에 이중으로 책임을 지는 것으로 설계되어 있지만 사실상으로 연방대통령의 권한이 유명무실해 질 가능성이 상존하게 되는 것과 같은 결과는 실질에 있어 분권형 개헌이라 할 수 없을 것이다. 거의 모든 권한행사를 제청과 부서에 의존하도록 하는 부분도 신중히 검토되어야 할 부분이다.

생각건대, 분권형 개헌은 일정한 영역에서 대통령의 실질적 권한행사가 가능하도록 함으로써 대통령과 수상(총리) 간에 건강한 긴장관계가 형성될 수 있는 방향으로 설계되는 것이 바람직하다. 어떠한 권한을 어디까지 대통령에게 부여할 것인지는 더 논의가

81) Manfred Welan, “Regierungssystem”, *Diskussionspapier Nr. 28-R-94*, WPR, 1994, S. 3

82) Kurt Ringhofer, *Die österreichische Bundesverfassung*, Wien, 1977, S. 227

83) 김선화, “분권형 대통령제(이원정부제) 국가의 갈등사례”, 이슈와 논점 1271호, 국회입법조사처, 2017.3.7, 참조.

필요하겠지만, 대통령에게 국가원수로서의 일정한 권한(가령 의회해산권, 내각구성권, 법률안거부권, 긴급명령권 등)이 부여되어야 할 것이며, 또 총리에게도 행정부수반으로서 집행에 대한 권한이 실질적으로 부여되어야 할 것이다. 한편 의회에 내각불신임권을 인정함으로써 총리에 의해 운영되는 내각에 대한 정치적 책임을 물을 수 있는 장치도 마련되어야 할 것이다. 이러한 기본구조를 전제로, 세부적으로 각 권한의 구체적 내용과 행사의 기준 및 절차가 섬세하게 설계되어야 할 것이다. 요컨대, 집행권의 이원화는 그로 인한 효율성의 저감이라는 단점을 극복하고 견제와 균형의 시스템에 따라 각 권력의 입장에서 국민에게 유익한 통치를 경쟁적으로 실현하도록 하는 체계를 갖추어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 전광석, 한국헌법론 제12판, 집현재, 2017.
- Adolf Merkl, *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich*, Forgotten Books, 2016.
- Bernd-Christian Funk, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, 10. Aufl., Leykam, Graz, 2000.
- Herbert Schambeck, *Das Österreichische Regierungssystem Ein Verfassungsvergleich*, Schöningh Paderborn, 1995.
- Karl Ucakar/Stefan Gschiegl, *Das politische System Österreichs und die EU*, 2. Aufl., Facultas, 2010.
- Kurt Ringhofer, *Die österreichische Bundesverfassung*, Wien, 1977.
- Michael Kloepfer, *Verfassungsrecht*, Bd.1, C.H.Beck, 2011.

2. 학술지

- 박용수/최인숙, “이원집정제의 권력모델 분석 연구: 프랑스, 오스트리아 사례를 중심으로”, 사회과학논집 제46집 제2호, 연세대학교 사회과학연구소, 2015, 1-23쪽.
- 장영철, “오스트리아 연방헌법체계 내에서 연방대통령의 지위와 권한”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015, 99-132쪽.
- 정만희, “대안적 정부형태로서의 이원정부제-이원정부제 개헌론에 대한 관건-”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015, 1-48쪽.

3. 보고서 및 자료집

- 김선화, “분권형 대통령제(이원정부제) 국가의 갈등사례”, 이슈와 논점 1271호, 국회입법조사처, 2017.3.7.
- 김종갑/이정진, “오스트리아 모델로 본 분권형 대통령제의 도입방안”, 이슈와 논점 1270호, 국회입법조사처, 2017.3.7.

헌법연구 자문위원회(국회의장 자문기구), 결과보고서, 2009.8.

Bundespressdienst(Hrsg.), “Das politische System in Österreich”, 2000.

4. 기타자료

Franz Sturm, “Grundzüge des österreichischen Verfassung und Verwaltungsrechts-Skriptum für die Dienstprüfung der Gemeindemitarbeiterinnen”, Stand 2014.

Manfried Welan, “Regierungssystem”, Diskussionspapier Nr. 28-R-94, WPR, 1994.

5. 웹자료

<<http://100.daum.net/encyclopedia/view/b18a0160a>>.

<[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.3.19.

<[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespr%C3%A4sident_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundespr%C3%A4sident_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.7,8,10,12,13.

<https://de.wikipedia.org/wiki/Volksbefragung_zur_Wehrpflicht_in_%C3%96sterreich_2013>, 검색일: 2017.4.8,11,12,13.

<<https://de.wikipedia.org/wiki/Rollenverzicht>>, 검색일: 2017.3.18.

<[https://de.wikipedia.org/wiki/Vier-Prozent-H%C3%BCrde_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Vier-Prozent-H%C3%BCrde_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.10.

<[https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesrat_\(%C3%96sterreich\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesrat_(%C3%96sterreich))>, 검색일: 2017.4.8.

[Zusammenfassung]

Diskussionen über Verfassungsänderung für das Semipräsidentielle Regierungssystem in Korea und das Österreichische Regierungssystem

Choi, Hee-Su*

In der vorliegenden Schrift habe Ich das semipräsidentielle Regierungssystem Österreichs in Hinblick auf die ‘Checks and Balances’ zwischen Bundespräsident, Bundesregierung einschließlich Bundeskanzler, Nationalrat und Bundesrat des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes untersucht. Die Zweck des meinen Beginnens dieser Untersuchung ist es, dass der Verfasser die Hilfe bringenden Andeutungspunkten für die Diskussionen über Verfassungsänderung für das semipräsidentielles Regierungssystem in Korea finden will. In Konklusion hat Ich aber dahin gelangen: Um sowohl den präsidialen als auch den parlamentarischen Möglichkeiten, welche die Bundesverfassung bieten kann, gerecht zu werden, zeitweise bezeichnet Mann Österreiches Regierungssystem teilweise auch als “parlamentarische Semipräsidentialrepublik”. Oftmals wird dieser Umstand, welcher oft aus Abhängigkeit des österreichischen Bundespräsidenten vom Nationalrat und auch seinem Rollenversicht folgt, jedoch auf einen reinen Parlamentarismus reduziert. Folglich kann das österreichische Regierungssystem also nur bedingt zur Diskussionen in Korea beitragen.

[Key Words] semipräsidentielles Regierungssystem des Österreichs, Bundespräsident, Bundesregierung, Abhängigkeit des österreichischen Bundespräsidenten vom Nationalrat, Rollenversicht

* Professor, Dr., an der Kangwon Nationalen Universität School of Law