오스트리아 정부불신임과 의회해산

비엔나 국립대학 법학과 박사과정
이승희

세바스티안 쿠르츠 전 오스트리아 연방수상 (사진 출처: https://www.berliner-zeitung.de/politik/oesterreichs-kanzler-sebastian-kurz-muss-sich-am-montag-misstrauensvotum-stellen-32604434)

2019년 5월 27일, 오스트리아에서 불신임투표(Misstrauensvotum)가 가결되었다. 이는 1945년 오스트리아 제2공화국이 탄생한 이래 처음으로 불신임투표 제도가 실질적 효력을 발휘한 사건이다.

오스트리아 연방헌법(Bundes-Verfassungsgesetz)은 연방대통령에게 연방수상(Bundeskanzler)과 연방수상의 제청에 의하여 나머지 연방정부 구성원을 임명 및 해임할 수 있는 권한을 부여한다.[1] 즉 연방대통령은 헌법상으로 제

1) 오스트리아 연방헌법 제70조
(1) 연방대통령은 연방수상 및 그의 제청에 따라 연방정부 구성원을 임명한다. 연방수상과 연방정부 전체를 해임하기 위하여서는 제청이 필요하지 않으나, 연방정부의 개별 구성원의 해임에는 연방수상의 제청이 필요하다.

청에 의존하지 않고 직접 연방수상을 임명하고 해임할 수 있는 권한이 있다는 뜻이다. 하지만 이제까지 연방대통령은 예외 없이 국민의회(Nationalrat)의 신임에 의존하여 연방정부를 구성해 왔는데 이는 오스트리아 헌법이 국민의회에게는 연방정부(Bundesregierung) 또는 개별 연방정부 구성원에 대하여 불신임제청권(Misstrauensantrag)을 부여하고 있기 때문이다.[2] 그 결과 관례적으로 연방대통령은 총선에서 가장 득표율이 높은 정당의 대표에게 정부 구성을 맡기고, 정당의 대표는 직접 수상을 맡아왔다.

1. 오스트리아 국민당-자유당 연립정부의 출현 및 붕괴

지난 2017년 10월 15일 오스트리아 총선 결과 중도우파인 국민당 (Österreichische Volkspartei, ÖVP)이 31.5%의 득표율로 국민의회 의석수를 가장 많이 보유하게 되었다. 국민당과 함께 역사적으로 오스트리아를 대표하는 중도좌파인 사민당(Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ)은 26.9% 득표율로 2위를 달성했고, 극우파인 자유당(Die Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ)은 26%의 득표율로 2013년 총선 때보다 5.5%나 높은 득표율을 기록하여 큰 성과를 냈다. 당시 알렉산더 반데어벨렌(Alexander Van der Bellen) 연방대통령은 국민당의 대표로 출마한 31살의 세바스티안 쿠르츠(Sebastian Kurz)에게 연정정부의 구성을 맡기게 되었다. 국민당은 약 2개월의 협상 끝에 자유당을 파트너 정당으로 선택하였고 2017년 12월 18일 세바스티안 쿠르츠와 자유당의 대표인 하인츠 크리스티안 슈트라헤(Heinz-Christian Strache)가 각각 연방수상 및 부수상으로 임명되었으며 국민당과 자유당 소속 구성원으로 이루어진 국민당-자유당 연립정부가 출범하였다.

그러나 2019년 5월 18일 국민당-자유당 연립정부는 약 18개월 이라는 짧은 임기 끝에 붕괴하였다. 자유당 소속 하인츠 크리스티안 슈트라헤 부수상이 2017년 총선 전 스페인 이비자 섬에서 한 여성 러시아 투자가에게 정부 사업

2) 오스트리아 연방헌법 제74조
(1) 국민의회가 연방정부 또는 그 구성원에 대하여 불신임을 결정하면 연방정부 또는 해당 정부 장관은 해임된다.

권을 대가로 선거 비용 후원을 요구하는 내용이 담긴 영상이 폭로되면서 부수상직 및 장관직에서 사임한 것이 계기가 되었다. 이로 인해 연방수상 세바스티안 쿠르츠는 더 이상 연립정부가 유지될 수 없다는 견해를 밝혔고 그 결과 2019년 9월 조기 총선의 가능성이 제기되었다. 그러던 중 스캔들 당시 자유당의 사무총장으로 있었던 내무부 장관 헤르베르트 키클(Herbert Kickl)이 스캔들 사건에 연루되었다는 의혹이 제기되어 내무부 장관 직에서 해임되었다. 이에 동의하지 않은 자유당 소속의 모든 장관들은 결국 자진 퇴임하였고 그 결과 국민당의 단독 정부만 남게 되었다.

하지만 스캔들로 인하여 국민당-자유당 연립정부가 붕괴되자 소수 야당인 Jetzt당은 수상의 능력에 대한 책임을 거론하며 곧바로 당시 세바스티안 쿠르츠 연방수상에 대한 불신임투표를 제청 하였다. 뒤이어 사민당이 수상을 포함한 연방정부 전체에 대한 불신임투표를 다시 한 번 제청하였다. 이는 1945년 오스트리아 제2공화국 시작 이래 186번째로 제기된 불신임제청권이었다.

2. 불신임투표 제도

오스트리아 헌법 제74조 제1항에 따르면 국민의회가 연방정부 또는 정부구성원에 대한 불신임을 투표로써 결정하면 연방정부 또는 해당 연방장관은 해임되어야 한다. 불신임투표는 국민의회의 의원 재적 과반수의 참석과 찬성이 필요하며 특별한 이유를 제시할 필요는 없다. 이 규정에서는 현재 독일이 채택하고 있는 건설적 불신임제도(konstruktives Misstrauensvotum)와는 달리 불신임투표 시에 다음 연방수상을 지정해야 하는 요건을 두고 있지 않다. 오히려 과거 독일의 바이마르 헌법에서의 이른바 파괴적 불신임제도(destruktives Misstrauensvotum)와 유사하다.[3)]

2019년 5월 27일, 총 183명의 의원으로 구성된 국민의회에서 연방수상과

3) 독일은 건설적 불신임제도를 채택하고 있으며, 기본법 제67조에 따라 연방의회는 의원 재적 과반수의 찬성으로 후임자를 선출하고 연방대통령에게 연방수상의 해임을 요구함으로써 연방수상에 대한 불신임을 표명할 수 있다. 연방대통령은 이 요구에 따라야 하며 선출된 후임자를 임명해야 한다.

연방정부에 대한 불신임투표가 사민당, 자유당, Jetzt당 소속인 110명의 의원의 찬성으로 가결되었다. 이번 사건에 관심이 집중되는 이유는 지난 70년간 여당에 대한 야당의 정치적 시위로만 사용되었던 불신임제청이 처음으로 통과되었기 때문이다. 과거 연정이 깨지고 조기총선이 실시 된 적은 여러 번 있었지만 (신임을 잃은 구성원은 불신임제청이 있기에 앞서 사임하기도 하였다) 조기총선을 앞두고 연방수상 및 전체 연방정부가 불신임으로 해임되는 일은 이번 일이 처음이다.

의회의 불신임으로 전체 연방정부가 해임됨에 따라 연방대통령은 새로운 구성원들로 과도정부를 꾸려 대행체제를 유지해야 하는 상황이 되었다. 오스트리아 연방헌법은 과도정부를 꾸리는 경우 수상대행의 임명에 대하여 따로 규정하고 있지 않으며, 원칙적으로 수상의 임명을 규정하고 있는 헌법 제70조 제1항이 똑같이 적용된다. 즉 수상의 임명권은 연방대통령의 재량이지만 오스트리아에서는 총선 이후 다수당 대표가 수상을 맡아오는 관례로 인하여 연방대통령은 다수당의 의견을 존중한 형식적인 임명만을 해왔다. 반면에 이번의 과도정부의 구성에서는 연방대통령이 불신임투표가 가결된 지 일주일 만인 2019년 6월 3일에 헌법재판소장을 맡고 있던 브리기테 비어라인(Brigitte Bierlein)을 수상으로 선택하여 임명함으로써 연방헌법 제70조에 따른 연방수상임명권한을 적극적으로 사용하였고 연방대통령의 역할이 재조명되었다. 수상과의 합의 끝에 나머지 12명의 구성원들도 정치인이 아닌 전문가들로 정부를 구성하였으며, 이렇게 만들어진 과도정부는 2019년 9월 29일에 있을 총선까지 오스트리아 연방정부를 이끌어 갈 것이다.

3. 국민의회의 자발적 해산

오스트리아 연방헌법은 제29조에서 국민의회의 해산에 관해 두 가지 경로를 규정하고 있다.[4] 첫 번째로 연방대통령의 의회해산이다. 다만 이 헌법상

4) 오스트리아 연방헌법 제29조
(1) 연방대통령은 국민의회를 해산할 수 있으나 동일한 사유로 반복해서 해산할 수 없다.
(2) 연방의회는 임기가 끝나기 전에 법률에 따라 스스로 해산할 수 있다.
(3) 제2항에 따른 해산의 경우, 의원의 임기는 새로 선출된 의회가 소집되는 날까지 유지된다.

의 권한은 단 한 번도 시행 된 적이 없다. 두 번째로 국민의회의 자발적 의회해산이다. 국민의회는 임기가 끝나기 전에 과반수 찬성으로 자발적 해산을 할 수가 있다. 이 때 의원의 임기는 새로 선출된 의회가 소집되는 날까지 유지된다. 국민의회의 해산은 여러 차례 이루어졌다.

2019년 5월 27일 불신임투표를 위하여 소집된 회의에서는 현재 국민의회의 임기를 조기 종료 시키는 안건이 제기 되었고 6월 12일 국민의회에서는 헌법 제29조 제2항에 따라 임기를 조기 종료시키며 자발적 해산을 결정하였다. 그리고 새로운 의회를 구성하기 위하여 2019년 9월 29일에 조기 총선을 시행하기로 최종 결정을 내렸다.

현재 국민당은 다시 세바스티안 쿠르츠를 대표로 앞세워 선거 활동을 하고 있다. 8월 첫째 주에 이뤄진 여론조사 및 다수 언론에 따르면 의회의 불신임투표에도 불구하고 국민당이 36%로 국민들로부터 여전히 가장 많은 지지를 얻고 있는 것으로 드러났다.[5] 이번 사건의 문제가 된 자유당의 지지율은 20%로 의외로 크게 떨어지지 않았으며 사민당은 22%의 부진한 지지율을 보였다. 국민을 대변하고 있는 국민의회의 불신임결정에도 불구하고 국민당의 승리가 예상되는 가운데 9월의 조기 총선 및 정부 구성에 귀추가 주목된다.

5) https://www.merkur.de/politik/umfrage-zur-oesterreich-wahl-so-stehen-chancen-fuer-sebastian-kurz-zr-12902218.html