

독일 연방대통령과 연방수상의 헌법적 지위와 권한*

탁 영 남**

I. 서론

일찍이 뢰벤슈타인(Karl Loewenstein)은 통치구조를 권력통제의 문제로 살피면서, 권력통제여부 및 정치권력행사의 민주성에 따라 정부형태를 전체주의적 정부형태와 입헌주의적 정부형태로 분류하였다.¹⁾ 그리고 현대적 통치구조의 형태는 국가의 법적 기본질서로서 국가권력의 실현형태 또는 분배형태에 따라서 권력분산형과 권력통합형으로 대별된다. 대통령제·의원내각제·의회정부제·집정부제 등 입헌주의적 정부형태는 전자에 해당하며, 인민회의제·개인독재제 등 전체주의적 정부제도와 절대군주제·신대통령제 등 권위주의적 정부제도와 같은 전체주의적 정부형태는 후자에 해당한다.²⁾

한 국가의 통치구조와 관련하여 정부형태(Regierungsform)라 함은 입법·행정·사법 등으로 대변되는 국가권력의 조직적·구조적 실현형태를 말한다.³⁾ 특히 권력분립의 원칙을 채택하고 있는 대의민주주의(repräsentative Demokratie)하에서 통치구조의 실현형태와 그 방식에 따라 정부형태가 현저한 차이를 나타낸다.⁴⁾ 이는 국가의 의사결정 절차와 실행방법, 정책의 결정과 집행에서 책임질 수 있는 국가기관의 구성과 그에 대한 견제와 통제, 정치적 의사형성과정에서 주권자인 국민의 지위 및 참여의 정도 등이 정부형태와 직접적으로 관련되는 문제라 할 수 있다.⁵⁾

아래에서 검토하고자 하는 독일의 정부형태는 입법부와 집행부의 관계가 중심이 되는데, 독일은 의회가 입법부 및 집행부로서 기능하는 의원내각제 정부형태를 취하고

* 투고일자 : 2016. . 심사일자 : 2016. . 게재확정일자 : 2016. .

** 독일 빌레펠트대학교 법학박사과정

1) Loewenstein, Verfassungslehre, 4. Aufl., Tübingen 2000, S. 27 ff.

2) 권영성, 헌법학원론, 개정판, 법문사, 2010, 766쪽.

3) Schmidt, Staatsorganisationsrecht, Rn. 57 f.; 이준일, 헌법학강의, 제5판, 홍문사, 2013, 813쪽.

4) Schmidt, Staatsorganisationsrecht, Rn. 61.

5) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2004, 843쪽.

있다.⁶⁾ 이러한 정부형태는 의회가 입법부의 역할만을 수행하는 우리와는 다른 정부형태를 가진 나라이다. 독일은 1919년 바이마르헌법의 이원정부제라는 민주적 입헌정부를 가졌지만, 극단적인 정당의 대립으로 의회다수당이 형성되지 않아 수상의 재임기간이 짧았으며 수상의 권한행사에 대한 의회동의가 불가능한 경우, 대통령이 권한을 행사하는 일이 많아졌다.⁷⁾ 이러한 혼란을 틈타 나치가 정권을 찬탈하여 독재정치를 하였으며 ‘피와 대지’(Blut und Boden)라는 구호 아래 대독일정책을 수행하여 제2차 세계대전을 일으켰다.⁸⁾ 이를 경험한 서독인들은 연방수상의 지위를 강화하였으며, 대통령은 의례적인 권한과 형식적인 조각권(組閣權)만 가지고 연방수상이 실질적으로 내각을 구성하였다.⁹⁾ 연방수상은 제반 정책의 대강과 방향을 결정하며, 의회는 건설적 불신임 투표에 의해서만 불신임 결의를 할 수 있도록 하였다.¹⁰⁾ 이후 1990년 동독과 서독의 통일을 기점으로, 연방의회총선에서 기민당(CDU, Christlich Demokratische Union)을 중심으로 한 독일 연방 정부가 수립되었다.¹¹⁾

이러한 사전배경으로 바탕으로 하여 아래에서는 독일의 국가기관 중 연방대통령과 수상의 헌법적 지위와 권한에 대해서 고찰하고자 한다. II에서는 독일 연방대통령의 선출방법, 헌법상 지위와 권한에 대해 살펴보고, III에서는 독일의 수상에 대한 선출방법, 헌법상 지위와 권한, 건설적 불신임(기본법 제67조, 제68조)과 의회와의 관계에 대해 살펴보기로 한다.

II. 독일 연방대통령의 지위와 권한

독일 연방대통령은 독일 기본법을 문헌대로 읽을 때, 대외적으로는 국가를 대표하고 정부와 관련하여서는 연방수상과 연방장관 및 연방공무원과 장교를 임명하고 해임하며, 입법과 관련하여서는 입법비상사태를 선언할 수 있으며 의회에서 가결된 법률에 대하여 최종적인 진정성립을 인증함과 아울러 사법과 관련하여서는 연방법관을 임명하고 사면권을 행사하는 삼권(三權)을 망라한 권한을 행사하는 기관이다.¹²⁾ 그러나

6) Schmidt, Staatsorganisationsrecht, Rn. 57.

7) Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Alten Reich bis Weimar (1495 - 1934), Berlin/Heidelberg 2008, Rn. 2392 ff.

8) 김철수, 독일통일의 정치와 헌법, 박영사, 2004, 366쪽.

9) Nettesheim, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 61 Rn. 8 f.

10) 미하엘 클뢰퍼, 신옥주 역, “정부의 안정과 기본법하의 연방대통령”, 공법연구 제38집 제1호, 한국공법학회, 2009.10, 79쪽 이하.

11) 김철수, 앞의 책, 369쪽.

12) 김경제, “독일 연방대통령의 헌법상의 지위와 권한(上)”, 사법행정 제43권 제1호, 한국사법행정학회, 2002.1, 25쪽.

현실에서 연방대통령은 연방수상의 정책결정권과 연방수상과 연방장관의 부서(副署)에 가려져 거의 그 존재감을 느낄 수 없다. 이러한 상황에서 독일 법학계에서는 연방대통령에게 보다 독립적인 권한을 인정하려는 노력이 있어 왔고,¹³⁾ 특히 연방대통령의 법률의 최종적 인증권과 관련하여 법률에 대한 형식적 심사권뿐만 아니라 실질적 심사권까지 인정하고자 하는 견해가 제기되기도 하였다.¹⁴⁾ 아래에서는 독일 연방대통령이 행사하는 권한을 중심으로 독일의 통치권력을 개관하고자 한다.

1. 선출방법

독일 연방대통령은 대통령선거인단(Bundesversammlung)의 투표를 통하여 간접적으로 선출한다(기본법 제54조 제1항 제1문¹⁵⁾). 대통령의 선출방식과 관련하여 대통령이 집행에 관하여 실질적인 책임을 지지 않는 의원내각제에서는 대통령을 국민이 직접 선출할 당위성은 없고, 또 독일 기본법 제정 당시 대통령에게 가졌던 주된 관심사는 바이마르공화국 헌법 당시 직접선거를 통하여 선출된 대통령이 지녔던 강한 지위를 어떤 식으로든 인정하지 않고자 하는 것이었다.¹⁶⁾ 이러한 노력은 대통령의 권한 축소를 통해서 뿐만 아니라 국민에 의한 직접선거를 피하는 방법으로 나타났다.¹⁷⁾

연방대통령 선거인단은 연방의회 의원 전원과 그와 같은 수의 각 주의회에서 선출한 구성원들로 구성된다(기본법 제54조 제3항¹⁸⁾). 연방대통령 선거인단은 독립적인 연방헌법기관으로서¹⁹⁾ 오로지 대통령의 선출만을 목적으로 소집되며 대통령의 선출로 그 수명이 다하는 일회적·비상설적 기관이다.²⁰⁾

연방대통령 선거인단은 연방의회 의장이 소집한다. 늦어도 연방대통령의 임기만료 30일 전에 소집되며, 임기만료 이전에 대통령의 임기가 종료한 경우에는 종료 시로부터 늦어도 30일 이내에 소집된다(기본법 제54조 제4항²¹⁾). 연방대통령 선거인단의

13) Nettesheim, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 61 Rn. 10 f.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., München 1999, S. 274.

14) 연방대통령의 법률심사권에 관해서는 Nierhaus, Entscheidung, Präsidialakt und Gegenzeichnung, München, 1973 S. 99 ff. 참조.

15) 기본법 제54조 ① 연방대통령은 연방회의에서 토론 없이 선출된다. 연방회의 의원의 선거권을 갖는 만40세 이상의 모든 독일 국민은 피선거권을 가진다.

16) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. 8. 1948, S. 41 f.

17) Nettesheim, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 61 Rn. 9.

18) 기본법 제54조 ③ 연방회의는 연방의회 의원과 비례선거의 원칙에 따라 각 주의회가 선출한 동수의 구성원으로 구성된다.

19) Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 179; Kunig, Der Bundespräsident, Jura, 1997, S. 217(218).

20) Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 184; Kunig, Der Bundespräsident, Jura, 1997, S. 217(218).

21) 기본법 제54조 ④ 연방회의는 늦어도 연방대통령의 임기만료 30일 전에, 임기 전에 종료한

구성원은 연방의회의 의장에게 후보자를 추천할 수 있으며, 제2차 혹은 제3차 선거에서 각각 새로운 후보를 추천할 수 있다. 그러나 현실적으로는 주로 정당이나 정파에 의해 후보자가 추천된다. 또 그 때문에 토론이 선거의 결과에 영향을 끼치지 않을 것이라는 인식 하에²²⁾ 연방대통령 선거인단은 토론 없이 연방대통령을 선출하는 것이다. 제1차 투표와 제2차 투표에서 과반수 이상의 표를 얻은 후보자가 없는 경우에는 제3차 투표에서 최다득표를 한 자가 선출된다(기본법 제54조 제6항²³⁾). 대통령의 임기는 5년이며 1회에 한하여 연임할 수 있다(기본법 제54조 제2항²⁴⁾).

2. 연방대통령의 기본법상 지위

1) 최고의 연방기관으로서의 지위

독일 기본법상 연방대통령은 국가원수(Staatsoberhaupt)로서²⁵⁾ 최고의 연방기관(Oberstes Bundesorgan) 중의 하나이다.²⁶⁾ 최고의 연방기관 중의 한 기관이라는 의미에서 연방대통령은 연방의회(Bundestag), 연방참의회(Bundesrat), 연방의회와 연방참의회의의 합동위원회, 연방정부, 연방헌법재판소와 동렬(同列)에 선다. 아울러 연방대통령의 헌법적 지위와 그 권한은 본질적으로 헌법 그 자체에서 유래한다는 의미에서 연방대통령은 또한 헌법기관이다. 연방대통령은 그 권한을 행사함에 있어 기본법 제1조 제3항²⁷⁾과 제20조 제3항²⁸⁾에 따라 헌법에 기속된다.

2) 국가원수로서의 지위

연방대통령은 국가원수로서의 지위를 갖는다.²⁹⁾ 독일 기본법상으로 연방대통령의 국가원수로서의 기능은 대외적인 측면뿐만 아니라 대내적인 측면에서 그 근거를 찾을 수 있다. 기본법 제59조 제1항³⁰⁾에 따르면 연방대통령은 국제법적으로 독일 연방을

경우에는 종료 시로부터 늦어도 30일 내에 집회한다. 연방회의는 연방의회 의장에 의하여 소집된다.

22) Kunig, Der Bundespräsident, S. 218.

23) 기본법 제54조 ⑥ 연방회의 구성원의 재적과반수의 투표를 얻은 자가 선출된다. 제2차 투표에서도 이 과반수의 표를 얻은 후보자가 없을 때에는 제3차 투표에서 최다득표를 얻은 자가 선출된다.

24) 기본법 제54조 ② 연방대통령의 임기는 5년이다. 연임은 1회에 한한다.

25) Jarass/Pieroth, GG, Art. 54 Rn. 1.

26) 김경제, 앞의 논문(주11), 29쪽.

27) 기본법 제1조 ③ 이하의 기본권은 직접 효력을 갖는 법으로서 입법권, 행정권, 사법권을 구속한다.

28) 기본법 제20조 ③ 입법은 헌법질서에 구속되고, 행정권과 사법권은 법률과 권리에 구속된다.

29) Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, S. 200; Nettesheim, in: Ise nsee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 61 Rn. 12; Jarass/Pieroth, GG, Art. 54 Rn. 1.

대표한다고 규정하고 있는 바, 이는 국제법적 조약에 관한 Wiener Übereinkommen 제7조의 의미에서 연방대통령이 직권으로 국제조약을 체결할 권능을 가진 국가원수라는 것을 의미한다. 그 밖에도 연방대통령은 국제법 관계에서 국가원수로서의 치외법권이 인정된다.

국내법적으로도 연방대통령은 법률의 제정과정에서 법률의 진정성립을 최종적으로 담보·공포하며(기본법 제82조 제1항³¹⁾), 정부구성원, 연방공무원과 연방법관, 장교와 하사관을 임명하고 파면하며(기본법 제63조 제2항 제2문, 제4항 제2문 제3문, 기본법 제64조 제1문, 기본법 제60조 제1항), 연방을 위하여 사면권을 행사한다(기본법 제60조 제2항).

의원내각제 정부형태에서 국가원수로서의 책무는 다른 국가기관의 행위에 대한 단순한 형식적인 집행과 대표를 칭하는 것이라는 점을 고려한다면, 연방대통령에게 국가원수로서의 지위를 인정하는데 무리는 없을 것이다.

3) 국민통합의 상징적 주체로서의 지위

국가원수의 지위에서 연방대통령은 국민통합적 기능을 수행한다.³²⁾ 연방대통령은 유일하게 개인으로 구성된 국가기관으로서 국가를 인격화하고 이를 통하여 국가와 대통령의 일체성을 이끌어내기에 적합한 기관이다. 이러한 통합적 효과를 제고하기 위하여 선출과정에서부터 전체 국민과의 연계성을 강화시키기기 위한 노력이 기울여졌다. 이를 위하여 선거인단의 구성을 연방의회의 구성원과 함께 동수의 각 주에서 선출된 자들로 구성하도록 하고 있고, 또한 기본법상으로 연방대통령은 정부나 입법기관에 직을 겸할 수 없을 뿐만 아니라 재임 중 영리적 활동을 할 수 없으며(기본법 제55조³³⁾), 취임에 앞서 전체 국민에 봉사한다는 내용의 선서를 해야 한다(기본법 제56조³⁴⁾).

30) 기본법 제59조 ① 연방대통령은 국제법상 연방을 대표한다. 연방대통령은 연방의 이름으로 외국과 조약을 체결한다. 연방대통령은 외교사절을 신임하고 접수한다.

31) 기본법 제82조 ① 기본법의 규정에 따라 성립된 법률은 부서 후에 연방대통령이 서명하고 연방법률공보에 공포한다. 연방법규명령은 그것을 제정하는 관청에 의하여 서명되며 법률에 별도의 규정이 없는 한 연방법률공보에 공포한다.

32) Nettessheim, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 61 Rn. 18; Jarass/Pieroth, GG, Art. 54 Rn. 1.

33) 기본법 제55조 ① 연방대통령은 연방정부나 주정부 및 의회에 직을 겸할 수 없다. ② 연방대통령은 그 밖의 어떠한 유급공직, 영업 및 직업에 종사할 수 없으며, 영리를 목적으로 하는 기업의 이사회나 감사회에 직을 겸할 수 없다.

34) 기본법 제56조: 연방대통령은 취임에 있어 연방의회와 연방참사원의 구성원 앞에서 다음과 같이 선서한다. “나는 독일 국민의 복지를 위하여 전력을 다할 것이며, 국민의 이익을 증진시키며, 국민의 장애를 제거하며, 기본법과 법률을 보전하고 수호하며, 나의 의무를 양심껏 이행하고 모든 사람에게 대하여 정의를 행할 것을 선서합니다. 신의 가호를 빕니다.” 선서는 종교적 서약 없이도

나아가서 이러한 통합적 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 기본법은 연방대통령에게 독립적인 권한, 즉 연방수상이나 장관의 부서 없이도 행사할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 기본법 제81조³⁵⁾에 따라 연방수상이 어느 특정한 법률안과 관련하여 의회에 신임의 여부를 회부하였으나 재적의원 과반수의 동의를 얻지 못한 경우, 또는 긴급을 요하는 법률로 명시된 법률안이 의회에서 부결되었을 때, 연방대통령은 연방정부의 신청이 있는 경우 입법비상사태를 선언할 수 있는 바, 이 기능 역시도 국민의 통합을 이끌어내기 위하여 연방대통령에게 부여된 권한이라 할 것이다. 그리고 이상에서 열거한 권한을 행사함에 있어서 연방대통령에게는 제한적이지만 정치적인 결정을 할 수 있는 여지가 인정된다.³⁶⁾

4) 최고의 공증기관으로서의 지위

의회를 통과한 법률은 최종적인 인증(Ausfertigung)과 공포를 통하여 유효하게 된다. 이때 인증이라 함은 법률에 대한 최종적 정본의 창출을 의미하는 것으로 담당 국가기관, 기본법상으로 연방대통령의 서명을 통하여 이루어진다(기본법 제82조). 연방대통령의 역할이 형식적인 것에 그친다 하더라도 오로지 이와 같은 방식을 통해서만 국가행위가 형식적으로 유효하게 된다.³⁷⁾ 이러한 의미에서 연방대통령의 최고의 공증기관으로서의 지위를 가진다.

3. 연방대통령의 권한

1) 연방의회와 입법에 관한 권한

행하여질 수 있다.

35) 기본법 제81조 ① 제68조의 경우에 연방의회가 해산되지 않으면, 연방대통령은 연방정부가 어떤 법률안을 긴급한 것이라고 표시하였음에도 불구하고 연방의회가 그 법률안을 부결하였을 때 연방정부의 제의로 연방참사원의 동의를 얻어 법률안에 관한 입법비상사태를 선포할 수 있다. 연방수상이 어떤 법률안을 제68조의 제의와 결부시켰음에도 불구하고 그 법률안이 부결된 때에도 마찬가지이다. ② 입법비상사태의 선포 후 연방의회가 동 법률안을 재차 부결하거나 동 법률안을 연방정부가 수락할 수 없는 법률로 통과시킬 때에는 동 법률은 연방참사원이 동의하는 한 성립하는 것으로 본다. 이 법률안이 재의에 붙여진 후 4주 이내에 연방의회에 의해 의결되지 않은 때에도 또한 같다. ③ 연방수상의 임기 중 연방의회가 부결한 그 밖의 모든 법률안은 제1항 및 제2항에 따라 입법비상사태의 최초의 선포 후 6개월의 기간 내에는 의결될 수 있다. 동 기간의 경과 후에는 동일한 연방수상의 임기 중 재차 입법긴급사태를 선포하는 것이 허용되지 아니한다. ④ 기본법은 제2항에 따라 성립되는 법률에 의해서 개정될 수도 없고, 전부 또는 일부가 실효되거나 정지될 수도 없다.

36) 김경제, 앞의 논문(주11), 31쪽.

37) 김경제, 앞의 논문(주11), 31쪽.

연방대통령은 의회의 소집을 요구할 수 있다. 기본법 제39조 제3항 제3문³⁸⁾에 따르면 연방의회의 의장은 의원 1/3이상의 요구, 연방대통령 혹은 연방수상의 요구가 있으면 의회를 소집하도록 규정하고 있다. 이때 연방대통령의 연방의회 소집요구에 관한 권한의 행사와 관련하여 기본법은 아무런 조건이 명시되어 있지 않다.

또한 연방대통령은 연방의회해산권을 가진다. 기본법 제63조 제4항 제3문³⁹⁾에 따라 연방수상후보로 제청된 자가 연방의회 재적의원 과반수의 투표를 얻지 못한 경우 연방대통령은 수상으로 제청된 자의 신임과 관련하여, 그를 수상으로 임명할 것인지 아니면 의회를 해산할 것인지에 대한 결정권을 가지며, 기본법 제68조 제1항 제1문⁴⁰⁾에 따라 의회를 해산 시킬 수 있다. 전자의 경우 연방대통령이 어떤 판단을 하던 간에 그 판단은 행정법상 재량의 원칙이 적용되는 행정처분이 아니고 안정된 다수의 형성이 불가능한 상황에서 내려지는 정치적 결정이며,⁴¹⁾ 후자의 경우 연방의회를 해산하거나 또는 의회해산을 거부할 것인가의 결정권은 연방대통령에게 인정되는 정치적 결정권으로써⁴²⁾ 기본법 제68조의 전제조건이 충족되었을 때만 허용되는 의무가 부가되어 있는 재량행위이므로 기본법 제68조의 전제조건들이 충족되지 않았을 때에는 의회를 해산해서는 안 된다.⁴³⁾ 기본법 제68조에 따른 의회해산명령의 경우 의회는 사전에 재적의원 과반수의 동의로써 새로운 수상을 선출함으로써 자신을 방어할 수 있다.⁴⁴⁾

연방대통령은 입법비상사태 선포권도 가지는데, 이는 헌법장애상태⁴⁵⁾가 발생하여 연방정부의 신청에 따라 연방참의회의 동의⁴⁶⁾에 의하여 연방대통령은 “긴급”으로 표

38) 기본법 제39조 ③ 제3문: 또한 의장은 의원의 3분의 1, 연방대통령 또는 연방수상이 요구할 때에는 연방의회를 소집하여야 한다.

39) 기본법 제63조 ④ 제3문: 선출된 자가 과반수를 획득하지 못한 때에는 연방대통령은 7일 이내에 그를 수상으로 임명하거나 연방의회를 해산하여야 한다.

40) 기본법 제68조 ① 제1문: 신임을 요구하는 연방수상에 대한 동의가 연방의회 재적의원의 과반수의 찬성을 얻지 못할 때에는 연방대통령은 연방수상의 제청으로 21일 이내에 연방의회를 해산할 수 있다.

41) 김경제, “독일 연방대통령의 헌법상의 지위와 권한(中)”, 사법행정 제43권 제2호, 한국사법행정학회, 2002.2, 29쪽.

42) BVerfGE 62, 1(19 ff.).

43) 김경제, 앞의 논문(주40), 33쪽.

44) 김경제, 앞의 논문(주40), 35쪽.

45) 헌법장애상태라 함은 국가의 존립 혹은 공공의 안녕과 질서에 대하여 헌법이 규정하고 있는 통상의 수단으로서는 제거할 수 없는, 헌법 외부적 생활영역에서 가해지는 모든 중대한 위력이 있는 경우를 말한다. 그리고 그 예로 Hesse는 전쟁과 내란, 국제정치 및 국제경제의 긴밀성 속에서 초래될 수 있는 예외상황 특히 중대한 급부배려의 위기 등을 제시하고 있다: 김경제, 앞의 논문(주40), 35쪽.

46) 이 동의는 정부가 의회에 긴급으로 혹은 신임과 연계시킨 법률안에 대하여 의회가 부결시킨 안전에 국한되어야 한다: 김경제, “독일 연방대통령의 헌법상의 지위와 권한(下)”, 사법행정 제43권 제3호, 한국사법행정학회, 2002.3, 12쪽.

기된 법률안에 대하여 그리고 수상의 신임이 연계되어 있던 법률안에 대하여 입법비상사태를 선포할 수 있다. 연방대통령의 입법비상사태는 하나의 법률안건에 국한하여 선포되지만 당해 법률안건 전체를 대상으로 하여야 한다. 아울러 입법비상사태의 선포는 부서를 규정하고 있는 기본법 제58조47)에 특별한 예외로 규정되지 않았으므로 그 유효성을 위해서는 연방수상 혹은 관계 장관의 부서를 요하며, 입법비상사태의 선포는 관보를 통하여 공포된다.

마지막으로 법률에 대한 인증권48)을 들 수 있다. 연방의회에 제출된 법률안은 연방의회에서 의결되고 최종적으로 인증과 공포를 거쳐서 유효하게 된다. 이미 성립한 법률에 대해 연방대통령에게 어느 정도의 독자적인 심사권을 부여할 것인가, 즉 성립된 법률의 시행을 막을 수 있는 권한을 부여할 것인가의 문제는 여전히 논쟁의 대상이 되고 있다.49)

2) 집행에 관한 권한

연방대통령은 연방수상과 연방장관의 임면권을 가지며, 연방공무원과 장교 및 하사관의 임면권을 가진다. 또한 국제법상으로 독일을 대표하며, 연방의 이름으로 조약을 체결하고 외교사절을 신임·접수한다. 그러나 연방수상에 의해 외교정책에 대한 기본방침이 결정되므로(기본법 제65조 제1문50)), 연방대통령은 실질적으로 독자적인 외교정책결정권이 없이, 이미 성립된 국가의사를 단지 통지하는 “통지기관”에 불과하다. 그 외에, 연방대통령은 긴급방위사태51)에 대한 확인의 공포 및 국제법상 선언권을 가진다.

3) 사법에 관한 권한

연방대통령은 연방법관, 헌법재판소 재판관을 임명할 권한을 가지며, 사면권을 가진다.

47) 기본법 제58조: 연방대통령의 명령과 처분이 유효하려면 연방수상이나 소관 연방장관의 부서가 필요하다. 이것은 연방수상의 임면, 제62조에 의한 연방의회의 해산 및 제63조 제3항에 의한 요청에는 적용되지 아니한다.

48) 여기서 인증이라 함은 법률의 원문 창조를 말하는 것으로 인증은 연방대통령이 법률의 원문 안에 서명함으로써 이루어진다.

49) 김경제, 앞의 논문(주45), 15쪽.

50) 기본법 제65조 제1문: 연방수상은 정책지침을 정하고, 이에 대한 책임을 진다.

51) 긴급방위사태란 연방영역이 무력으로 공격을 받거나 이러한 공격에 직접적으로 노출되어 있는 경우를 말한다. 공격은 연방영역에 향해져야 하며, 연방영역은 국제법상 독일의 영토로 확인된 영역을 말한다. 따라서 통치권력에 대한 공격은 이에 해당되지 않는다.

4) 연방대통령의 특권

연방대통령은 연방의회의 의원과 같은 불체포특권(Immunität) (기본법 제60조 제4항⁵²⁾)을 가진다. 이때 연방의회 의원과 동일한 원리가 적용되므로 연방의회의 동의로 대통령에 대한 불체포특권을 박탈할 수 있다.⁵³⁾ 체포에 동의할 것인가의 여부에 대해서는 연방의회가 재량으로 결정하며 불체포특권이 직무에 관련하여 인정되는 것이지 직무집행자에 맞추어 인정되는 것이 아니기 때문에 대통령 개인의 이해관계에 의하여 불체포특권의 박탈여부가 영향을 받지 않는다.⁵⁴⁾

4. 연방대통령의 권한행사방법

연방대통령은 명령(Anordnung)과 처분(Verfügung)의 형식으로 자신의 권한을 행사한다(기본법 제58조⁵⁵⁾). 독일 기본법에 따르면 연방대통령은 자신의 권한을 유효하게 행사하기 위해서는 연방수상이나 소관 연방장관이 이에 부서하는 것이 필요하다. 부서라 함은 특히 의원내각제 국가에서의 대통령이 헌법에 의하여 부여된 권한을 행사하기 위하여, 특히 그 권한행사가 유효하기 위한 전제조건으로, 사전에 수상이나 그 사무를 주관하는 행정각부장관이 이에 동의하였음을 표현하는 것을 말한다.⁵⁶⁾ 부서는 기본법 제58조의 규정에 따라 연방수상 혹은 관계 장관이 행한다. 따라서 부서는 선택적으로 연방수상이나 아니면 관계 장관이 행하므로 연방수상과 관계 장관의 중첩적인 부서는 요구되지 않는다. 부서를 할 것인가에 대한 결정은 부서권자의 정치적 재량에 속한다. 부서가 행해짐으로써 당해 대통령의 기본법상의 행위는 법적으로 유효하게 된다.

기본법 제57조⁵⁷⁾는 연방대통령의 유고 또는 임기만료 전에 쾰위 시에 연방참의회의 의장(Präsident des Bundesrates)이 연방대통령의 권한을 대행하도록 규정하고 있다. 사고로 직무에서 제외된 대통령과 권한대행자 사이에는 어떤 법률관계도 존재하지 아니한다. 따라서 권한대행자는 대행하여야 하는 모든 권한을 독자적으로 결정하

52) 기본법 제60조 ④ 제46조 제2항부터 제4항까지는 연방대통령에 준용된다. 이때 기본법 제46조 제2항부터 제4항까지는 불체포특권에 대해 규정하고 있다.

53) Jarass/Pieroth, GG, Art. 60 Rn. 6.

54) 김경제, 앞의 논문(주45), 23쪽.

54) 기본법 제58조 제1문: 연방대통령의 명령과 처분이 유효하려면 연방수상이나 소관 연방장관의 부서가 필요하다.

56) 김경제, 앞의 논문(주45), 23쪽.

57) 기본법 제57조: 연방대통령의 유고시 또는 임기만료 전에 쾰위된 경우에는 그 권한은 연방참의회의 의장이 행사한다.

여야 한다. 권한대행자의 대행권은 대통령에게서 나오는 것이 아니라 오히려 기본법 제57조에서 직접 나오기 때문이다.⁵⁸⁾

또한 연방대통령은 연방공무원과 연방법관 그리고 장교와 하사관의 임면권과 사면권을 다른 기관에 위임할 수 있다(기본법 제60조 제3항⁵⁹⁾). 이 권한의 위원은 법규명령의 형식으로 이루어지며 언제든지 철회할 수 있다.

III. 독일 연방수상의 지위와 권한

독일 기본법은 그 특성을 나타내기 위해 흔히 ‘수상제민주주의’(Kanzlerdemokratie)라는 표현을 사용한다.⁶⁰⁾ 이하에서는 연방수상의 선출방법과 기본법상의 지위·권한과, 의회와의 관계에 대해 살펴보기로 한다.

1. 선출방법

연방수상의 선출에 대한 것은 기본법 제63조에 규정되어 있다. 이에 대해 개별적으로 살펴서 연방수상의 선출은 3단계로 나눌 수 있다.⁶¹⁾

1) 제1단계(기본법 제63조 제1항, 제2항)

연방의회는 우선 기본법 제63조 제1항, 제2항의 규정에 따라서 연방대통령이 수상 후보로 지명한 자를 국회에서 토론 없이 선출한다. 이때에는 연방의회 내에서의 절대적 다수(absolute Mehrheit)를 획득한 자를 수상당선자(소위 Kanzlermehrheit)로 한다. 이 경우, 연방대통령이 수상후보를 지명하는데, 일반적으로 연방의회의 선거 결과에 따른다. 즉, 연방의회의원 선거에서 승리한 정당(원내 과반수이상 득표한 단독정당 혹은 연립정당)의 당수를 수상후보로 지명한다. 일반적으로 기본법 제63조 제1항 및 제2항의 규정에 의한 수상 선거를 수상 선출에 있어서의 제1단계 규정이라고 칭한다.⁶²⁾

58) 김경제, 앞의 논문(주45), 27쪽.

59) 기본법 제60조 ③ 연방대통령은 이 권한을 다른 관청에 이양할 수 있다.

60) 계획열 역, 통일독일헌법원론, 박영사, 2001, 385쪽.

61) 김백유, “독일의 수상선거제도”, 성균관법학 제10호, 성균관대학교 비교법연구소, 1999, 349쪽.

62) Jarass/Pieroth, GG, Art. 63 Rn. 1 f.; 김백유, 앞의 논문, 350쪽.

2) 제2단계(기본법 제63조 제3항)

기본법 제63조 제1항, 제2항의 규정에 의한 수상 선출이 실패로 돌아간 경우(대통령이 지명한 수상후보가 의회재적의원 과반수이상의 찬성을 얻지 못한 경우)에는 의회는 기본법 제63조 제3항의 규정에 의하여 14일 이내에 연방의회재적의원 과반수이상의 찬성으로 수상을 선출한다. 이를 일반적으로 수상 선출의 제2단계라고 칭한다.⁶³⁾

3) 제3단계

수상선거가 이 기간 내에 이루어지지 못한 경우에는, 즉시 새로운 선거절차가 개시된다. 이 경우, 상대적 다수를 획득한 자가 수상으로 선출된다. 이 때, 선출된 자가 의회에서 의회재적의원 과반수를 획득한 경우에는 대통령은 그를 1주일 이내에 수상으로 임명해야 한다(기본법 제63조 제2문). 만약 상대적 다수에 의하여 선출된 수상인 경우, 대통령은 1주일 이내에 그를 수상으로 임명하든지, 연방의회를 해산할 수 있다(기본법 제63조 제3문).

제3단계 선거에서 볼 수 있는 바와 같이, 제2단계 선거에서 필요한 절대다수 혹은 과반수이상을 획득하지 못하였을 경우에는 기본법 제63조 제4항의 규정에 의하여 상대적 다수(relative Mehrheit)를 획득한 자가 수상으로 당선된다. 특히 3단계 선거의 특징은 수상으로 선출된 자가 연방의회내에서 절대적 다수를 획득하였을 경우, 대통령은 반드시 수상으로 임명하여야 하며(기속행위), 상대적 다수를 획득한 경우에는, 대통령을 그를 수상으로 임명하거나, 혹은 의회를 해산할 수 있는 재량권을 가지고 있다. 대통령이 의회해산을 할 수 있도록 재량권을 부여하고 있는 이유는 득표의 가부동수(Stimmengleichheit) 혹은 선거에 대한 불복(Nichtanahme der Wahl)으로 인한 반복되는 선거과정을 피하고⁶⁴⁾, 또한 소수정부(Minderheitsregierung)의 출현을 방지함으로써, 정부위기의 상황이 도래함을 가능한 한 피하고자 하기 때문이다.⁶⁵⁾

2. 연방수상의 기본법상 지위·권한⁶⁶⁾

무엇보다 연방수상의 두드러진 헌법상의 지위로 조각권을 들 수 있다. 즉, 연방장

63) Jarass/Pieroth, GG, Art. 63 Rn. 2; 김백유, 앞의 논문, 350쪽.

64) Jarass/Pieroth, GG, Art. 63 Rn. 5.

65) 김백유, 앞의 논문, 351쪽.

66) 계획열 역, 앞의 책, 385쪽.

관은 연방수상에 제청에 의해 연방대통령이 임명한다(기본법 제64조 제1항). 나아가 연방수상은 장관의 수 및 장관들의 직무영역의 확정과 한계에 대하여 결정한다(연방정부직무규칙 제9조 참조). 이때 연방의회는 연방장관에 대한 연방수상의 제청권과 연방대통령의 임명권에 대해서 직접적 영향력을 갖지 않는다. 물론 이것은 경우에 따라 연방의회의 정치적 고려의 완전한 배제를 뜻하는 것은 아니다.

둘째, 연방수상의 두드러진 헌법상 지위의 핵심은 정책의 지침(Richtlinie der Politik)을 결정하고, 그에 대한 책임을 진다는 점이다(기본법 제65조⁶⁷⁾ 제1문). 이 정책의 지침은 정부조직의 원칙적 문제도 포함할 수 있다.⁶⁸⁾ 정책의 지침은 연립정부 성립 시에 합의된 법률적 및 정치적 합의와 관계없이, 연방수상이 독자적으로 결정할 수 있다.⁶⁹⁾ 이 때, 정책의 지침은 특별한 형식은 없으나, 개별적 지시의 형태를 취해서는 안 되며, 정책의 지침의 결정권한에 의하여 개개의 소관 사무에 '개입(Durchgriff)'할 수는 없다.⁷⁰⁾ 연방내각(Bundesregierung)은 기본법 제62조에 따라 연방수상과 연방장관들(Bundesministern)로 구성되는데, 연방장관은 연방수상이 정하는 정책의 지침에 따라 독자적인 판단과 책임 하에 각 부의 소관업무를 집행하고, 연방수상은 연방내각의 제1인자인 동시에 집행업무를 총괄자 및 조정자로서 연방정부의 사무(Geschäfte der Bundesregierung)를 수행한다(기본법 제65조). 또한, 연방수상과 연방각료들은 의원직을 겸할 수 있어 연방의회에 자유로이 출석·발언할 수 있다(기본법 제43조⁷¹⁾). 그 외에 국방과 관련하여, 國軍統帥權은 평상시에는 국방부장관에게 속하지만(기본법 제65a조⁷²⁾), 국방 방위사태의 선포와 동시에 연방수상에게로 국군통수권은 넘어간다(기본법 제115b조⁷³⁾).

3. 연방수상과 의회와의 관계

독일 기본법은 의회의 연방수상에 대한 불신임권투표(Misstrauensvotum)(기본법

67) 기본법 제65조: 연방수상은 정책지침을 정하고 이에 대한 책임을 진다. 각 연방장관은 이 지침 내에서 그 소관사무를 자주적으로 그리고 자기책임 하에서 처리한다. 연방장관 간의 의견대립에 관하여는 연방정부가 결정한다. 연방수상은 연방정부가 의결하고 연방대통령의 재가를 얻은 직무규칙에 따라 사무를 처리한다.

68) Jarass/Pieroth, GG, Art. 63 Rn. 4.

69) Jarass/Pieroth, GG, Art. 63 Rn. 3.

70) Jarass/Pieroth, GG, Art. 63 Rn. 3.

71) 기본법 제43조 ① 연방의회와 그 위원회는 연방정부의 어느 구성원의 출석이라도 요구할 수 있다. ② 연방참사원과 연방정부의 구성원 및 그 수임자는 연방의회와 그 위원회의 모든 회의에 출석할 수 있다. 그들의 의견은 언제라도 청취되어야 한다.

72) 기본법 제65a조: 국방장관은 군대에 대한 명령권과 지휘권을 가진다.

73) 기본법 제115b조: 방위사태의 공포와 더불어 군에 대한 명령권 및 지휘권은 연방수상에게 이관된다.

제67조), 연방수상의 신임투표요청권(Vertrauensfrage)(기본법 제68조), 의회해산권(Bundestagsauflösung)(기본법 제68조) 등을 규정하고 있다. 독일 기본법은 각료 개개인에 대한 개별적 불신임제도 및 내각총사퇴와 같은 연대적 불신임제도를 채택하지 않고, 또한 연방수상 개인에 대한 불신임결의와 관련하여서도 먼저, 연방의회 의원 재적과반수의 지지를 받는 새 연방수상을 선출하고, 그 후 연방대통령에게 구(舊)연방수상의 해임과 신(新)연방수상의 임명을 기본법이 정한 절차와 방법에 따라서만 행할 수 있도록 했다는 점에서 고전적 의원내각제와 다른 내각불신임제도를 채택하고 있다고 할 수 있다.⁷⁴⁾ 아래에서는 기본법 제67조, 제68조에 따른 내각불신임제도에 대해 살펴보기로 한다.

1) 기본법 제67조75)에 의한 건설적 불신임 제도76)

현직 연방수상에 대한 불신임의 발의는 연방의회 의원 재적의원 과반수 이상의 표를 얻은 새로운 연방수상으로 선출하고, 현 연방수상을 해임할 것을 제안함으로써 이루어진다. 그리고 이 경우 불신임의 대상은 현직의 연방수상에 국한된다.⁷⁷⁾ 기본법 제67조 제2항에 따라 불신임안의 발의와 새 연방수상의 선거는 48시간 이내에 이루어지도록 규정하고 있는바, 이와 같은 특수한 기간 규정을 둔 주된 이유로는 크게 다음 두 가지의 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 즉, 특정의 기간규정을 둠으로써 결과적으로 불신임결의에 있어서의 정치적 상황에 따른 연방의원의 감정적인 결정위험성을 사전에 예방 내지는 경감함으로써 궁극적으로는 원내교섭단체 및 연방의회 의원간에 보다 더 신중한 협상의 여지를 부여하기 위한 것으로 볼 수 있을 것이다.⁷⁸⁾ 만약 특정의 기간을 명시적으로 규정하지 않을 경우에는, 현직 연방수상의 지지세력들에 의한 표결지체 등과 같은 의사방해행위가 상당한 기간 동안 지속될 가능성이 있어, 정치적 상황의 혼란을 더욱 가중시켜 여·야당 모두에게 심각한 정치적 부담을 가

74) 허영, 앞의 책, 902쪽.

75) 기본법 제67조 ① 연방의회는 그 재적의원의 과반수로 후임자를 선출하고 연방대통령에게 연방수상의 해임을 요청하는 방법으로서만 연방수상에 대한 불신임을 표명할 수 있다. 연방대통령은 이 요청에 따라야 하고 선출된 자를 임명해야 한다. ② 이 동의와 선거 간에는 48시간의 간격이 있어야 한다.

76) 김백유, “정부위기와 Bonn기본법의투표제”, 성균관법학 제5호, 성균관대학교 비교법연구소, 1994, 70쪽; 이하의 ‘건설적 불신임(Konstruktives Mißtrauensvotum)’이란 현행의 수상불신임제도가 과거 바이마르공화국에 있어서의 부정적 내지 소극적 일치에 기한 이른바 파괴적 불신임(Destruktives Mißtrauensvotum)에 대한 폐해를 최소화하기 위한 긍정적 내지 건설적 전제조건을 결합시킴으로서 연방수상의 지위강화와 이에 따른 연방정부의 안정화에 중요한 기여를 한다고 하여 일컫는 것으로서 오늘날 일반화 된 통칭이다. 따라서 이하 본 고찰에서는 연방의회의 연방수상에 대한 불신임을 ‘건설적 불신임’으로 칭하기로 한다.

77) 김도협, “독일기본법 제67조, 연방수상불신임에 관한 일 고찰”, 세계헌법연구 제12권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2006.6, 3쪽.

78) 김백유, “수상제민주주의”, 한성대논문집 제19집, 1995, 266쪽.

저오게 될 것이기 때문이다.

연방수상은 자신에 대한 불신임안이 제출되기 전에 연방대통령에게 자신의 퇴임을 요구할 수 있다. 이것은 정치적 상황에 따라서 자신에 대한 불신임안이 제출된 이후에, 그의 불신임안이 결의될 가능성이 매우 높을 때에 현직수상이 스스로 자신의 퇴임을 요구할 가능성이 크다 할 것이다.⁷⁹⁾ 차기 연방수상에 대한 연방의회 의원들의 선거는 비밀투표의 방식에 의하여야 하고, 불신임안에 명기된 차기 연방수상후보는 연방의회 재적의원의 과반수, 즉 절대적 다수표를 획득하여야 하며, 과반수 표의 획득에 실패했을 경우에는 현직수상에 대한 불신임안은 자동으로 부결된 것으로 간주된다. 따라서 더 이상의 차기 연방수상에 대한 선거는 실시되지 않는다고 보아야 할 것이다.

차기 연방수상후보자가 그의 당선에 필요한 연방의회 재적의원의 과반수에 해당하는 표를 획득한 경우에는 연방의회는 연방대통령에게 현직수상에 대한 해임을 요청할 수 있으며, 이에 따라 연방대통령은 현직 연방수상을 해임하여야 할 사실상의 법적인무를 지게 된다. 연방대통령은 기본법 제67조에 의하여 새로이 선출된 차기 연방수상에 대한 임명권한과 관련하여 논의⁸⁰⁾는 있지만, 지속적이고 안정적인 연방 정부의 계속성의 추구라는 측면 등을 고려해 볼 때, 연방대통령의 연방수상에 대한 임명권한은 즉시 행사되는 것이 합리적인 것이다.⁸¹⁾

2) 기본법 제68조⁸²⁾에 의한 연방수상의 신임투표요청권

2005년 6월 27일에 독일의 슈뢰더(Gerhard Schröder) 연방수상은 자신의 개혁정책에 대한 저항과 실업률의 증가 등으로 인한 지지율의 하락으로 직면한 심각한 정치적 상황을 만회하기 위해서, 최후의 수단으로 기본법 제68조에 근거한 신임투표 동의를 제기하였다. 같은 해 7월 1일의 연방의회 투표에서 찬성 151표, 반대 296표, 기권 148표, 불참 및 무효 5표의 결과로 재적의원의 과반수인 301표의 찬성에 실패하여 연방수상에 대한 신임이 부결되었다. 따라서 이를 이유로 연방수상은 쾰러(Horst Köhler) 당시 연방대통령에게 연방의회해산을 요청하였으며, 이에 연방대통령은 2005년 7월 21일 연방의회해산을 명하고, 9월 18일 조기총선을 치를 것을 발표하였다.

79) 김도협, 앞의 논문, 6쪽.

80) 기본법 제63조 제4항 제2문의 규정을 유추적용하여 1주일의 기간이 타당하다는 입장과 현직 연방수상의 해임과 신임 연방수상에 대한 임명에 있어 실제 정치현실에 있어서는 특단의 문제가 없을 것이라는 주장이 있다.

81) 김도협, 앞의 논문, 9쪽.

82) 기본법 제68조 ① 신임을 요구하는 연방수상의 동의를 연방의회 재적의원의 과반수의 찬성을 얻지 못하면 연방대통령은 연방수상의 제청으로 21일 내에 연방의회를 해산시킬 수 있다. 연방의회가 그 재적의원의 과반수로써 다른 연방수상을 선출하면 해산권은 즉시 소멸된다. ② 이 동의와 투표간에는 48시간의 간격이 있어야 한다.

그리고 이 조기총선의 결과, 과반수획득에 실패한 사민당(SPD, Sozialdemokratische Partei Deutschlands)/녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)연정은 실각하고, 후에 기민당(CDU, Christlich Demokratische Union)/기사당(CSU, Christlich Soziale Union)/사민당의 새로운 대연립정권이 출범하였다. 즉, 위와 같은 독일정국에서 알 수 있듯이, 독일 기본법상의 수상의 신임투표요청권은 비록 종국적인 정치적 결과는 차지하고서, 안정적인 국정운영에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.⁸³⁾

연방수상은 자신에 대한 신임투표요청권을 스스로 행사한다. 따라서 신임투표요청에 대한 판단과 결정에 관한 권한을 독자적으로 행사할 수 있다. 연방수상에 의한 신임투표요청권의 행사를 위한 발의와 연방의회에서의 투표는 연방의회에 의한 불신임과 마찬가지로 48시간 내에 이루어져야 한다. 이는 연방의회가 연방수상의 신임투표요청권에 대한 판단을 함에 있어서 필요한 최소한의 기간을 기본법이 규정하고 있는 것으로서, 현행 독일 기본법은 이외에 최적의 기간에 대해서는 특별한 규정을 하고 있지 않다.

연방수상의 발의에 의한 신임투표요청권이 행사되었을 경우에 그 결과에 따라 나타나는 법적 효과는 각기 다르다. 의회로부터 재적의원 과반수의 신임을 받을 경우에는, 향후 정국의 안정적인 정국운영과 그 주도권을 장악하게 되는 동기를 맞이하게 된다 할 것이다. 그러나 의회로부터 과반수의 신임을 받지 못할 경우에는 연방수상의 자의적 판단에 따라 자진퇴임을 하거나, 기본법 제67조에 근거한 연방의회의 발의에 의한 건설적불신임투표 따라 새로운 차기 연방수상을 선출하는 방법과 기본법 제68조에 따라 현재의 연방의회를 해산한 다음 기본법 제63조에 규정된 절차에 따라 새로운 차기 연방수상을 선출하는 방법과 또는 기본법 제68조에 근거하여 연방수상이 연방대통령에게 연방의회해산을 요청함으로써 새로운 정국 해법을 모색할 수도 있다.⁸⁴⁾ 그 외에 기본법 제81조는 소수의 지지기반을 가진 연방수상과 내각이 주요한 정책 집행에 필요한 법률을 제정할 기회를 주기 위하여 이른바 비상입법제도(Gesetzgebungsnotstand)를 규정하고 있다.⁸⁵⁾

IV. 결론에 갈음하여

정부형태를 구분하는 기준으로 의회와 정부와의 관계를 중심으로 정부형태를 분류

83) 김도협, “독일기본법 제68조 ‘수상의 신임투표요청권’에 관한 소고”, 공법연구 제34집 제1호, 한국공법학회, 2005.11, 257쪽.

84) 미하엘 클뢰퍼, 신옥주 역, 앞의 논문, 81쪽 이하.

85) 김도협, 앞의 논문, 261쪽 이하.

할 경우 독일은 의원내각제 정부형태를 가지고 있다. 독일 기본법 제정자들이 연방대통령에게 주로 염두하고 있었던 것은 과거 바이마르공화국의 대통령과 같은 강력한 권한을 지닌 대통령이 아니라, 의원내각제 정부형태에서 대통령에게 필요한 최소한의 중립적이고 상징적인 대통령이었다.

그리하여 독일 Bonn기본법은 연방수상에 보다 더 강력한 권한을 부여하고, 현직 연방수상에 대한 불신임을 행할 경우에 일반적인 의미에서의 불신임과는 달리 건설적 불신임이라는 요건을 결합시킴으로서 연방수상의 지위강화와 그에 따른 연방정부의 안정화에 중요한 기여를 하고 있다. 또한 결과적으로 이러한 독일 기본법의 규정은 제도적으로 연방수상과 연방의회 간의 타협과 조정을 통한 권력의 균형을 보장하고 있다고 할 수 있다. 나아가 정국안정과 관련하여 기본법 제68조에서 제도적으로 연방수상의 연방의회에 대한 신임투표요청권을 규정하고 있다.

독일이 이러한 제도를 도입하게 된 주요한 계기는 과거 바이마르공화국 시 내각이 수시로 교체됨에 따른 정치적 대혼란을 경험한 것이다. 또한 분단되어 있었던 독일의 정세와 이후 통일을 실현한 역사적 경험도 중요한 영향을 끼쳤음은 가히 주지의 사실로 볼 수 있다.

작금의 우리의 정치상황 역시 이에 못지않을 만큼 대혼란에 휩싸이고 있다. 국민들이 촛불로써 새로운 정부를 세우고자 하는 희망이 곧 새로운 정부형태를 요구하는 것으로 직결되는 것이 아님은 분명하나, 새로운 정부형태로 그 희망을 담을 수 있다면 이 또한 고려의 여지가 될 수 있다. 즉, 정부와 의회 간의 합리적인 토론과 타협을 통한 대의민주주의의 실현방안으로서, 독일의 정부형태와 그에 따른 제도 연구는 우리나라의 대의민주주의의 발전적 측면에서 연구가치가 있다 할 것이다.

참 고 문 헌

- 계희열 역, 통일독일헌법원론, 박영사, 2001.
- 권영성, 헌법학원론, 개정판, 법문사, 2010.
- 김철수, 독일통일의 정치와 헌법, 박영사, 2004.
- 이준일, 헌법학강의, 제5판, 홍문사, 2013.
- 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2004.
- 김경제, “독일 연방대통령의 헌법상의 지위와 권한(上)”, 사법행정 제43권 제1호, 한국사법행정학회, 2002.1.
- _____, “독일 연방대통령의 헌법상의 지위와 권한(中)”, 사법행정 제43권 제2호, 한국사법행정학회, 2002.2.
- _____, “독일 연방대통령의 헌법상의 지위와 권한(下)”, 사법행정 제43권 제3호, 한국사법행정학회, 2002.3.
- 김도협, “독일기본법 제68조 ‘수상의 신임투표요청권’에 관한 소고”, 공법연구 제34집 제1호, 한국공법학회, 2005.11.
- _____, “독일기본법 제67조, 연방수상불신임에 관한 일 고찰”, 세계헌법연구 제12권 제1호, 국제헌법학회, 한국학회, 2006.6.
- 김백유, “정부위기와 Bonn기본법의투표제”, 성균관법학 제5호, 성균관대학교 비교법연구소, 1994.
- _____, “수상제민주주의”, 한성대논문집 제19집, 1995.
- _____, “독일의 수상선거제도”, 성균관법학 제10호, 성균관대학교 비교법연구소, 1999.
- 미하엘 클리퍼, 신옥주 역, “정부의 안정과 기본법하의 연방대통령”, 공법연구 제38집 제1호, 한국공법학회, 2009.10.
- Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. 8. 1948, München 1848.
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., München 1999.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3.

- Aufl., Heidelberg 2005 (zit. Bearbeiter, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI).
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 14. Aufl., München 2016 (zit. Jarass/Pieroth, GG).
- Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, 4. Aufl., Tübingen 2000.
- Kotulla, Michael, Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Alten Reich bis Weimar (1495 – 1934), Berlin/Heidelberg 2008.
- Kunig, Philip, Der Bundespräsident, Jura 1997, S. 217 ff.
- Nierhaus, Michael, Entscheidung, Präsidialakt und Gegenzeichnung, München 1973.
- Schmidt, Rolf, Staatsorganisationsrecht: sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts und des Rechts der Europäischen Union, 15. Aufl, Grasberg bei Bremen 2015.
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980 (zit. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II).