

카자흐스탄의 입법체계

김은환

(한국법제연구원 초청연구원)

[특집 Emerging Countries Ⅲ]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성하였습니다.

I. 머리말

II. 헌법이 인정한 법령의 종류

III. 법령의 위계체계

IV. 입법기관 및 입법절차

1. 의회
2. 대통령
3. 정부·총리·각 부처
4. 지방자치단체

V. 맺음말

I. 머리말

카자흐스탄은 강력한 대통령제를 채택하고 있는 공화국이다. 카자흐스탄 공화국 대통령은 국가원수이며 최고의 직무수행자로서 국가 대내외정책의 기본 방향을 결정하고, 외교관계에서 카자흐스탄을 대표한다. 또한 국민의 일체성과 국가의 권력, 인간과 시민의 권리와 자유를 보장하며, 모든 국가권력

기관의 조화로운 기능과 인민에 대한 권력기구들의 책임성을 제공한다.¹⁾

국가정권은 「헌법」과 법률에 근거하며 국가권력을 입법부, 행정부, 사법부로 나누어 상호간 견제·균형을 유지하고 있다. 입법부는 「헌법」상 국민의 대표기관인 의회로서 상원과 하원으로 구성되어 있으며, 행정부는 대통령과 정부 및 지방정부로 구성되어 있고, 사법부는 최고법원인 대법원과 지방법원으로 구성되어 있다.²⁾

카자흐스탄 법률체계는 성문법을 원칙으로 하며, 최고법인 「헌법」을 정점으로 하여 수많은 법령들이 유기적으로 통일된 체계를 형성하고 있다. 본 연구는 카자흐스탄의 입법체계를 제대로 이해하기 위하여 「헌법」이 인정한 법령의 종류 및 위계체계, 입법기관 및 입법절차에 대해 살펴보고자 한다.

II. 헌법이 인정한 법령의 종류

법령의 종류는 나라마다 차이가 있으며, 한국의 경우 법령은 「헌법」을 정점으로 하여 법률과 시행령 및 시행규칙의 체계를 가지고 있으며, 「헌법」이 인정한 법령의 종류에는 법률, 대통령 긴급명령과 긴급재정경제명령, 대통령령, 총리령과 부령, 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 조약·국제법규 및 자치에 관한 규정이 있다.

카자흐스탄 역시 한국과 마찬가지로 「헌법」을 정점으로 하여 수많은 법령들이 하나의 통일된 체계를 이루고 있다. 카자흐스탄 「헌법」이 인정한 법령의 종류에는 「헌법」과 법률, 대통령령, 기타 규범적인 법령,³⁾ 국제조약 및 공화국의 기타 의무, 헌법위원회와 최고법원의 규범성을 가진 결정이 있다.⁴⁾ 카자흐스탄의 대표적인 법률로는 「민법」, 「민사소송법」, 「형사집행법」과 「형사소송법」, 「환경법」, 「행정위반법」, 「회사법」, 「투자법」, 「경쟁법」 등이 있으며, 대통령령으로는 「국가경제의 경쟁력과 안정성 보장방안에 관한 대통령령」, 「경제개혁방안 대통령령」, 「금융위기 후 금융부문 발전전략 대통령령」 등이 있다.

1) 카자흐스탄 헌법, 제3부 대통령 지위 및 권한 제40조의 내용 참조(http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=DB26C3FF70789C84462572340019E60A&lang=en&L1=L1&L2=L1-).

2) 지방법원은 주법원 및 2개의 특별시 시법원이 있으며, 주법원의 하위 법원으로는 군법원이 있고, 시법원의 하위법원으로는 구법원이 있다.

3) 기타 규범적 법령에는 정부 및 각 부처의 명령 또는 시책, 지방자치단체의 조례와 규칙이 포함된다.

4) 카자흐스탄 헌법 제4조 제1항의 내용 참조.

III. 법령의 위계체계

앞에서 살펴보았듯이 카자흐스탄은 전형적인 성문법주의를 채택하고 있으며 「헌법」에서 법률을 비롯한 각종 법령의 종류를 규정하고 이를 근거로 입법부, 대통령, 정부 및 각 부처, 지방자치단체에서 관련 입법을 담당하고 있다. 따라서 이러한 법령들은 사회질서를 유지하기 위하여 「헌법」을 정점으로 법령상호간의 위계체계를 형성하고 있다.

그러나 각 법령은 제정 시기가 다르고, 제정이유, 기본이념, 적용범위와 대상이 다를 뿐더러, 법령의 제정기관 및 집행기관을 달리하고 있기 때문에 법령 상호간에 상충될 소지가 있다.⁵⁾ 따라서 이들 법령을 일정한 기준에 따라 구분하고 공통된 특징을 가진 법령들을 모아서 분류하여 이론적으로 일관성 있는 체계의 정립이 필요하다.⁶⁾

카자흐스탄의 법령체계에서 가장 최상위에 위치하고 있는 것이 「헌법」이다. 즉 최고의 법규범은 「헌법」이며, 「헌법」 외의 모든 법령은 「헌법」의 하위에 있다. 카자흐스탄 「헌법」은 「헌법」의 최고규범성을 명문으로 규정하고 있을 뿐만 아니라⁷⁾ 위헌위원회를 통한 위헌법률심판제도와 법제도적 장치를 두어 간접적으로 「헌법」의 최고규범성을 보장하고 있다.

법률은 「헌법」 다음의 지위를 가지며, 기타 법령의 상위에 있다. 따라서 법률은 「헌법」에 위반되는 내용을 가질 수 없으며, 「헌법」에 위반되는 경우 그 효력을 상실하게 된다. 법률은 사회, 국가생활과 관련한 국민의 권리와 의무, 국가예산, 안보, 과세, 국가기관과 지방자치단체의 조직 및 활동, 환경 등 제반 분야에 대해 규정하고 있다.

대통령령은 헌법법률⁸⁾의 효력을 갖는 대통령령, 법률의 효력을 갖는 대통령령, 일반적인 대통령령으로 나뉜다.⁹⁾ 따라서 대통령령의 지위가 법률보다 높을 수도 있고, 법률과 같은 지위를 가질 수도 있으며, 법률보다 낮은 지위를 가질 수도 있다. 이는 대통령령의 지위가 법률보다 높을 수 없다는 전형적인 대륙법

5) 조경찬, 법제과정 실무, 법제처 행정법제국장, 2004년, 158쪽 이하 참조(<http://www.lawpeople.co.kr/list.htm?keyword=%B9%FD%C1%A6%C3%B3>).

6) 이현정, 체육행정학 총론, 대경북스, 2009년, 405쪽 이하 참조.

7) 헌법 제4조 2의 내용 참조.

8) 헌법법률은 헌법 부속법령에 해당한다.

9) 박광동·김한철, 카자흐스탄의 정부조직과 법체계, 한국법제연구원 법제교류연구, 2009년 17호, 26쪽 이하 참조.

계의 법제도와 비교해 볼 때 독특한 제도적 특성이라고 할 수 있다.

정부령·총리령·부령은 「헌법」, 법률, 대통령령에서 위임된 사항과 그 집행
을 위하여 만들어진 법령으로, 정부령·총리령·부령의 지위는 일반적인 대통령
령 다음이 된다.¹⁰⁾

조례와 규칙은 해당 지방자치단체에서만 효력을 발생한다. 지방자치단체의
입법기관과 기관장은 법률의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사항에 관하여 각
각 조례와 규칙을 제정한다. 따라서 위임법령의 하위 법령에 해당한다.¹¹⁾

「헌법」에 의하여 비준·공포된 국제협약 및 조약은 국내법과 같은 효력을 가
지므로 국내법체계에 수용된다. 「헌법」 제4조 3의 내용에 따르면, 국제조약은
법률에 우선하여 적용된다. 그러나 국제조약의 시행을 위하여 별도의 법률을
제정해야 하는 경우는 제외된다.¹²⁾

한편, 헌법위원회와 최고법원의 규범성을 가진 결정은 법령의 효력순위에 포
함되어 있지 않으나 헌법위반 내용을 담고 있어서는 아니 된다.¹³⁾

이와 같은 법령의 위계관념에 따르면 법령 위계체계는 「헌법」, 헌법법률·헌
법법률의 효력을 갖는 대통령령, 법률·법률의 효력을 갖는 대통령령, 일반적인
대통령령, 정부령, 총리령 및 부령,¹⁴⁾ 조례, 규칙의 순이 된다. 따라서 법령 간
의 내용이 상충·저촉되는 경우에는 “상위법 우선의 원칙”과 “신법 우선의 원
칙”에 의하여 적용된다.

IV. 입법기관 및 입법절차

입법기관은 법률제정을 담당하는 국가기관으로 행정부, 사법부와 함께 국가
의 주요 기능을 담당한다. 원칙적으로 입법기관은 의회를 이르는 말이다. 카자
흐스탄 「헌법」 제49조는 “의회는 입법기능을 수행하는 카자흐스탄의 최고 대
표기관이다”고 하여 의회의 입법권을 규정하고 있다. 그 외에도 대통령, 정부,

10) 헌법 제69조 2의 내용 참조.

11) 조례와 규칙이 강행성 규범인 경우 법무부에 등록하도록 규정하고 있으며, 등록은 조례와 규칙의 효력발
생 요건이 된다(지방운영법 제37조 제7항).

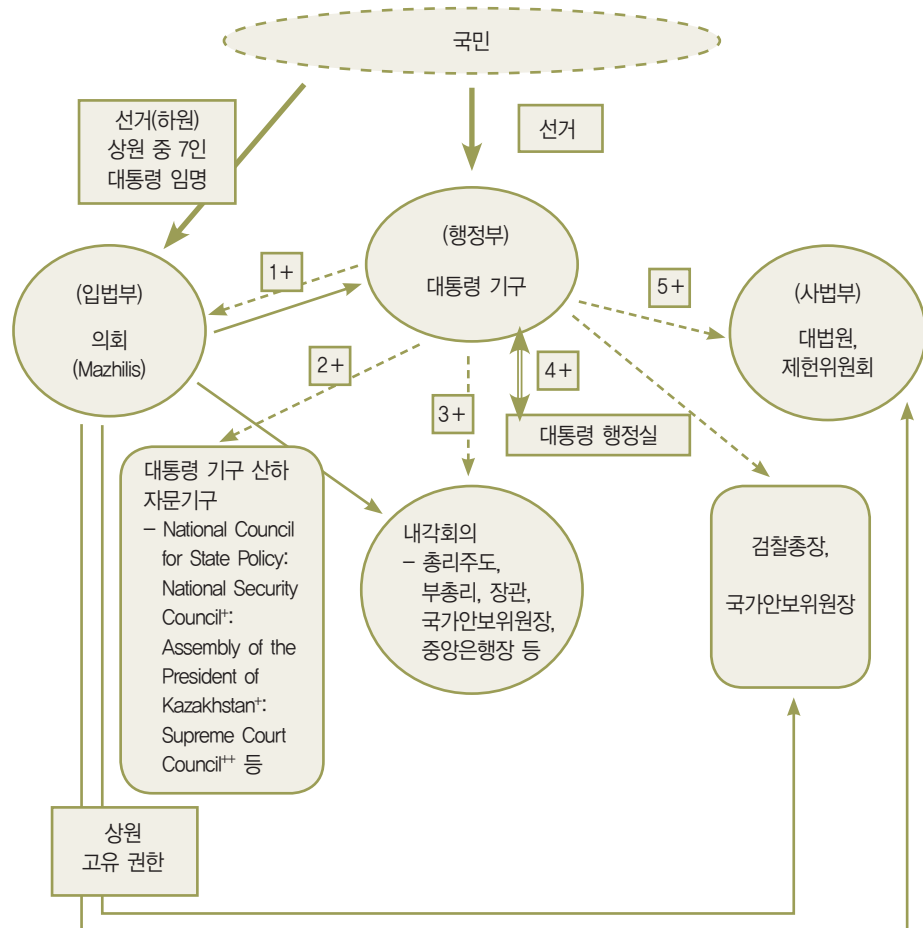
12) 헌법 제4조 3의 내용 참조.

13) 법규법 제4조 6의 내용 참조.

14) 총리령과 부령은 같은 지위에 있는 것으로 일반적으로 이해되고 있다.

각 부처, 지방자치단체, 헌법위원회 및 최고법원의 입법권을 인정하고 있다. 입법기관간의 복잡한 관계를 보다 쉽게 이해하기 위하여 권력구조에 대해 살펴본다.¹⁵⁾

[그림-1] 카자흐스탄의 권력구조



출처: 이재영·고재남 외 2명, 앞의 문헌, 82쪽 이하 참조.

아래에서는 「헌법」에서 규정하고 있는 법령 제정을 담당하는 기관의 구성과 기능, 입법권 및 입법절차 또는 입법과정에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

15) 카자흐스탄의 권력구조에 관한 자세한 내용은 이재영·고재남 외 2명, 앞의 문헌, 제3장 카자흐스탄 대외 정책결정과정의 내용 참조할 것.

1. 의회

의회의 구성 및 권한은 그 나라의 역사적, 사회적 조건 및 국가구조에 따라 다르다. 카자흐스탄의 경우는 다음과 같다.

1) 구성 및 임기

의회는 입법기능을 담당하는 카자흐스탄의 최고대표기관이다. 의회는 상원과 하원(Mazhilis) 양원제로 되어 있고,¹⁶⁾ 상원은 카자흐스탄 각 주와 공화국 직할시, 수도¹⁷⁾에서 각각 2명씩 선출되며, 그 외 7명은 대통령이 직접 임명하는바 상원의석은 총 39석이고, 임기는 6년이다.¹⁸⁾ 하원은 보통·평등·직접 선거에 의해 비밀투표의 방법으로 선출되며, 하원의석은 총 77석으로 67석은 지역구에서, 10석은 정당명부식 비례대표로 선출된다. 하원의원의 임기는 5년이다.

2) 자격요건

상원의원은 선거일 현재 30세 이상의 국민으로 5년 이상 카자흐스탄의 국적을 보유하여야 하며, 고등교육을 받은 직장경력 5년 이상, 해당 주·직할시·수도에서 3년 이상 거주하여야 한다. 하원의원은 선거일 현재 25세 이상의 국민이면 된다.¹⁹⁾

의회의원은 상원과 하원의 의원을 동시에 겸할 수 없으며, 현직 의회의원의 겸직을 「헌법」에서 제한하고 있다. 의회의원은 타 행정기관의 대표, 유상으로 서비스를 제공하는 활동,²⁰⁾ 경영활동, 상공업과 관련한 기관단체 또는 감사회 등 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다. 이를 위반하는 자에 대해 의원의 자격을 정지시킨다.²¹⁾

3) 권한

의회는 1) 헌법 개정·보완, 법률안의 제정·개정, 국제조약의 비준·폐지 등 입

16) 카자흐스탄 헌법 제50조 내용 참조.

17) 공화국 직할시와 수도를 특별시라고도 하는데, 이에는 아스타나, 알마티가 있다.

18) 상원은 3년마다 상원의원의 1/2을 재선출하며 임기종료 두 달 전에 선출한다(헌법 제51조 2의 내용 참조).

19) 헌법 제50조 4, 제51조 4의 내용 참조.

20) 단 대학교수, 과학연구 또는 기타 창조성을 갖는 활동은 겸직 가능하다.

21) 헌법 제52조 3의 내용 참조.

법에 관한 권한, 2) 예산안 심의·승인·변경, 조세 및 세율 결정 등 재정에 관한 권한, 3) 총리와 국가은행 총재 임명 동의, 정부 프로그램에 대한 총리보고 승인·거부 등 재정에 관한 권한, 전쟁과 평화문제결정, 행정구역에 관한 절차 결정, 사면 등 일반국정에 관한 권한을 갖는다.

「헌법」 제61조 3의 규정에 의하면 의회는 다음과 같은 사회관계의 중요한 사항에 대한 법률을 발포할 권한을 갖는다. 1) 자연인과 법인의 법률주체 및 지위, 의무와 책임, 국민의 권리와 자유, 2) 소유제 및 기타 재산권, 3) 국가기관, 지방자치단체, 공무와 병역담당 조직과 활동에 관한 원칙, 4) 세율 및 조세규정, 5) 공화국 예산, 6) 법원설립과 소송절차, 7) 교육, 위생, 사회복지, 8) 기업 및 기타 자산의 사유화, 9) 환경보호, 10) 공화국 행정구역, 11) 국방과 안보 그리고 법령이 정한 기타 사항 등이 해당한다.

아래에서는 의회의 입법에 관한 권한을 중심으로 그 입법권의 내용과 입법절차에 대해 살펴보려고 한다.²²⁾

① 대통령의 건의에 의한 헌법의 개정·보완(상원)

의회는 직접적으로 헌법 개정을 제안할 수 없으며, 대통령만이 헌법 개정 및 보완 제안을 의회에 제출할 수 있다. 의회는 대통령의 제안에 따라 의결하여 개정·보완한다. 그러나 「헌법」은 이에 관한 절차적 규정을 두고 있지 않다.

② 헌법법률의 개정·보완(상원)

의회는 헌법법률의 규정에 따라 헌법법률을 개정·보완할 수 있다. 이는 제안, 의회 심의, 공포의 순으로 이루어진다.

③ 대통령이 이의를 제기한 법률 또는 법률조항에 대한 심의·결정(상원)

대통령은 법률 또는 법률조항에 이의가 있을 때에는 의회에 이의를 제안함으로써 그 재의를 요구할 수 있다. 재의의 요구가 있을 때에는 30일 이내에 심의하여 결정하여야 한다. 따라서 전술한 기간이 지나면 대통령의 제안이 승인된 것으로 된다. 상하원의원 각각 총수의 2/3 이상이 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 대통령은 7일 이내에 서명해야 한다. 그러나 대통령의 재의 요구가 통과되는 경우 그 법률안은 법률로 확정된다.

④ 대통령 제안으로 상하원의원 각각 총수의 2/3 이상 찬성시 대통령에게 1년 이내의 입법권 위임(상원)

22) 입법권의 범위와 절차에 관한 내용은 헌법 제53조, 제54조의 내용 참조.

이는 대통령 제안, 의회 심의, 투표, 결정의 순으로 이루어진다. 대통령의 입법권에 관한 내용은 해당 부분에서 구체적으로 논의하도록 한다.

⑤ 법률안 통과(하원)

대통령, 정부는 법률안을 제출할 수 있다. 의회는 법률안에 대해 국가기관, 과학연구기관의 의견청취절차를 거쳐 공화국 최고회의에서 심의하고 투표하여 통과여부를 결정한다. 의회에서 통과된 법률안은 관련 정부기관에서 공포하며, 언론 매체 통신사에서도 공포한다. 이는 한국의 법률안의 제정·개정 절차와 거의 유사하다.²³⁾

의회에서의 법률안 의결은 다음과 같은 절차를 거치게 된다. 의회에 제출된 법률은 우선 하원에서 다수결의 방식으로 의결하되 하원에서 통과된 법률안은 상원에 제출하여 의결한다. 상원은 60일 내에 의결하여야 하며, 의결하여 통과된 법률안은 법률로서 확정된다. 이에 대해 대통령은 10일 내에 서명한다. 상원에서 통과되지 못한 법률안은 하원에 환부된다.²⁴⁾

⑥ 국제조약 체결·비준 동의(하원)

국제조약이란 국가와 국제기구가 필요에 의해 상호 합의하여 지키기로 약속한 국제적 합의를 말한다. 카자흐스탄은 독립 이래 사회, 문화, 평화, 경제 등 다양한 분야에서 조약을 체결하여 왔다. 최근에는 중앙아시아 지역 협력을 위한 지역협정을 체결함으로써 상호 협력을 강화해 나가고 있다. 국제조약의 체결절차는 관계부처 합의, 법무부 심사, 대통령 재가, 조약서명, 하원비준 동의의 순으로 이루어진다.

2. 대통령

1) 지위

카자흐스탄 「헌법」과 「대통령법」에 의하면 대통령은 국가원수로서 국내외 정책에 대한 최종 결정권을 보유하며 국내외에서 카자흐스탄을 대표한다. 대통령은 국민과 국가정권의 통일성, 헌법의 안정성을 보장하며, 인간과 국민의 권리와 자유를 보장한다. 대통령의 존엄과 명예를 침범해서는 아니 된다.²⁵⁾

23) 한국의 법률안의 제정·개정 절차는 제안, 국회 심의·의결, 정부 이송, 공포의 순으로 이루어진다.

24) 헌법 제61조 4의 내용 참조.

25) 헌법 제40조, 대통령법 제1조의 내용 참조.

2) 자격요건

대통령은 선거일 현재 40세 이상의 국민으로 카자흐스탄어를 자유롭게 구사하고, 카자흐스탄에서 15년 이상 거주하여야 한다. 대통령은 직접투표에 의해 선출되며, 총투표수의 과반수를 획득한 후보자가 대통령으로 된다. 그러나 1차 투표에서 해당자가 없는 경우에는 최다 득표자 2인을 대상으로 2차 투표에서 단순 최다득표자가 당선된다.²⁶⁾

2007년 개정헌법은 대통령의 임기를 7년에서 5년으로, 2회 연임 가능에서 3회 연임 가능으로 수정하였다. 그러나 이러한 제한은 초대 대통령에게는 적용되지 않는다.²⁷⁾

3) 권한

카자흐스탄 「헌법」, 「대통령법」에서 대통령의 권한에 대해 규정하고 있다. 권한의 내용에 따라서 행정에 관한 권한, 입법에 관한 권한, 사법에 관한 권한, 대통령의 특권으로 분류할 수 있다.

그밖에 대통령 권한행사의 대상에 따라서 분류할 수 있다. 「대통령법」은 제2장(대통령의 권한)에서 대통령의 권한에 대한 규정을 두고 있는데 이에 따르면, 대외정치에 관한 권한(제7조), 국방과 안보에 관한 권한(제8조), 의회에 관한 권한(제9조), 정부에 관한 권한(제10조), 헌법위원회에 관한 권한(제11조), 법원과 관사에 관한 권한(제12조), 검찰기관에 관한 권한(제13조), 중앙선거위원회에 관한 권한(제14조), 국가은행에 관한 권한(제15조), 행정장관에 관한 권한(제17조), 국민결의에 관한 권한(제18조), 기타 권한(제19조) 등이 있다.

아래에서는 「헌법」에 근거하여 대통령의 입법권과 입법절차에 대해 살펴보고자 한다.

① 헌법개정 제의, 법률제정

대통령은 헌법개정안에 관한 제의를 요구할 수 있으며, 「헌법」 제53조 4의 규정에 따라 입법권을 갖는다. 「헌법」 제53조 4에서는 “대통령이 발의하고 양원에서 각각 2/3 이상이 찬성할 경우 대통령은 직접 법률제정권을

26) 헌법 제41조의 내용 참조.

27) 1991년에 당선된 나자르바예프 대통령은 2007년 5월 헌법개정을 통해 초대 대통령에 한해 연임 제한규정을 철폐함으로써 대통령의 종신통치를 법적으로 허용하였다. 2010년 6월에는 나자르바예프 대통령과 가족에 대해 퇴임 후 면책특권을 부여하는 국가지도자법을 제정하고, 2011년 1월 14일 카자흐스탄 의회는 초대 대통령에 한해 2012년, 2017년 대선을 치르지 않고 2020년까지 임기를 연장하는 국민투표 실시안을 만장일치로 가결하였다(외교통상부, 국가정보, 카자흐스탄 개관, 약사, 정치, 경제, <http://www.mofat.go.kr>).

행사할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 「헌법」은 대통령의 입법 사항과 절차에 관한 규정을 두고 있지 않다.

② 대통령령 발포

앞에서 언급한 바와 같이 대통령령은 헌법법률의 효력을 갖는 대통령령, 법률의 효력을 갖는 대통령령, 일반적인 대통령령으로 헌법법률의 효력을 갖는 대통령령은 상원과 하원 각각 총수의 2/3 이상의 찬성으로 채택되며, 법률의 효력을 갖는 대통령령은 의회의원 과반수의 찬성으로 채택된다.²⁸⁾

「헌법」 제45조의 규정에 의하면 대통령은 「헌법」과 법률의 시행에 필요한 규정을 내용으로 하는 명령과 결정을 발포한다. 이는 카자흐스탄 전역에서 효력을 발생한다. 대통령령은 주로 「헌법」과 법률에서 위임한 사항, 의회·정부 및 기타 국가기관의 권한에 포함되지 않는 사항, 공화국의 경제, 사회, 정치 발전에 관한 전략적 문제의 해결 등에 대해 명령 또는 결정을 제정한다. 대통령령은 서명, 공포 후 10일 후 카자흐스탄 전역에서 효력을 발생한다.²⁹⁾

③ 법률안 거부권

대통령중심제를 채택하고 있는 카자흐스탄은 「헌법」에서 대통령에게 법률안 거부권을 부여하고 있다.³⁰⁾ 대통령은 법률 또는 법률조항에 이의가 있을 때에는 의회에 이의를 제안함으로써 그 재의를 요구할 수 있다. 재의의 요구가 있을 때에는 30일 이내에 심의하여 결정하여야 한다.³¹⁾

원래 미국과 같은 순수한 대통령중심제 국가에서는 대통령의 법률안 거부권을 통하여 의회의 입법을 견제하는 기능을 하여 왔다. 카자흐스탄의 경우 강력한 대통령제를 채택하고 있으며,³²⁾ 대통령은 입법, 사법, 행정 모든 분야에서 압도적 권한을 갖고 있기 때문에 오히려 대통령 권한을 강화하기 위한 수단으로 사용될 수 있다.³³⁾

28) 박광동·김한철, 앞의 문헌, 31쪽 이하 참조.

29) 대통령에 관한 헌법법률 제22조, 제25조의 내용 참조(박광동·김한철, 앞의 문헌, 31쪽 이하 재인용).

30) 대통령은 상원이 제출한 법률안 또는 법률조항에 대해 이의가 있을 때에는 15일(영업일) 이내에 의회로 환부하고 재의 또는 검토를 요구할 수 있다(헌법 제44조 2의 내용 참조).

31) 대통령의 법률안 거부권과 관련하여 앞부분 ‘의회의 입법권’에 관한 내용 참조할 것.

32) 카자흐스탄은 독립 후 정권교체가 부재한 가운데 권위주의적 장기집권체제가 구축되어 왔다. 그리고 이러한 권위주의적 장기집권체제는 법적, 제도적 그리고 사회·문화적 요인 등 복잡한 요인들에 의해 형성, 발전된 정치체제이다(이재영·고재남 외 2명, 카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구, 대외경제정책연구원 전략지역심층연구, 2009년 3월호, 7쪽 이하 참조).

33) 김인성, 중앙아시아 권위주의 체제의 특성 분석, 러시아어문학연구논집, 제25집, 2007년, 334쪽 이하 참조.

④ 기타

대통령은 법률안 심의 우선순위를 결정할 수 있으며, 법률안 긴급심의회 의를 소집할 수 있는 등 강력한 입법권한을 갖는다. 대통령은 의회에서 헌법규정절차에 따라 법률로 제정하지 아니한 사항에 대해 법적 효력을 갖는 대통령령을 발포할 수 있다.³⁴⁾

3. 정부·총리·각 부처

1) 지위 및 구성

「헌법」과 「정부법」에서 정부에 관한 규정을 두고 있다. 이에 따르면 공화국 정부는 국가의 집행권을 행사하며, 집행기관체계를 영도하고 집행기관의 업무를 지도한다. 대통령은 「헌법」이 규정한 절차에 따라 공화국 정부를 설립한다.³⁵⁾

공화국 정부는 대통령, 총리, 부총리, 정부관공실주임, 행정 각 부의 장,³⁶⁾ 국가위원회 주석으로 구성된다.³⁷⁾

2) 권한

공화국 정부는 국가의 사회경제정책, 국방, 안보와 사회보장질서에 관한 기본적인 방향을 결정하고 이를 시행하며, 국회에 예산안을 제출하고 예산을 집행한다. 또한 국가의 재산을 관리하고, 대외정책을 확립하며, 입법권을 행사한다.³⁸⁾

정부는 의회결정에 대한 시행규칙 결정권을 가지며, 하원에 법률안 제출의 권한, 각 부처 및 기타 중앙·지방집행기관의 법령을 폐지하거나 일정기간 효력을 중단할 수 있다.³⁹⁾ 정부 법령(명령과 결정)은 카자흐스탄 전역에서 효력을 발생한다. 또한 법령체계상 「헌법」, 법률, 대통령령의 하위에 있기 때문에 정부법령의 내용이 「헌법」, 법률, 대통령령에 위배되서는 아니된다.

34) 헌법 제61조 2의 내용 참조.

35) 헌법 제64조 2, 4와 정부법 제1조의 내용 참조.

36) 행정부에는 농업부, 문화·정보부, 국방부, 경제예산계획부, 교육과학부, 비상상황부, 에너지광물자원부, 환경보호부, 재정부, 외무부, 보건부, 산업통신부, 내무부, 법무부, 노동·사회보호부, 관광·체육부, 교통·통신부 등 17개 부처가 있다.

37) 정부법 제35조의 내용 참조.

38) 공화국 권한에 대한 제한: 공화국정부 구성원은 대표기관의 대표로 겸임할 수 없으며, 교원, 과학연구 또는 기타 창조성 활동을 제외한 유상 서비스를 제공하는 활동, 경영활동, 상업과 관련한 기관단체 또는 감사회 등 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다(정부법 제8조의 내용 참조).

39) 헌법 제66조의 내용 참조.

총리와 각 부처도 법률이 정한 권한 내에서 법령을 제정할 수 있다.

4. 지방자치단체

카자흐스탄의 지방의회는 조례를 제정할 수 있고, 지방자치단체의 장은 규칙을 제정할 수 있다. 조례와 규칙과 같은 자치단체입법은 해당 지역에서만 효력이 발생한다.⁴⁰⁾

V. 맺음말

카자흐스탄의 법령체계는 획일적이며 수직적 구도를 갖고 있다. 최고의 법규범은 「헌법」이며 「헌법」 외의 모든 법령은 「헌법」의 하위에 있다. 「헌법」에서는 카자흐스탄공화국의 최고대표기관으로서 의회는 유일한 입법기관은 아니지만 최고의 입법기관으로서 법률을 의결하며, 대통령, 정부, 총리, 각 부처, 지방자치단체, 헌법위원회, 최고법원인 대법원은 「헌법」과 법률의 범위 내에서 입법권을 행사하도록 하고 있다.

그러나 「헌법」에서 규정하고 있는 대통령의 입법권한이 매우 다양하여 어떠한 사항이 대통령의 입법권한에 포함되는지를 단정적으로 이해하기 어렵다. 또한 「헌법」에서는 지방자치단체의 입법권한에 속하는 사항에 대해 구체적으로 규정하고 있지 않다.

또한 강력한 대통령 중심제를 채택한 카자흐스탄의 경우 권위주의적 장기집권체제하에 대통령과 정부의 우월한 지위와 의회의 상대적인 지위 저하로 전통적인 의회의 입법권이 형식화되고, 지방자치단체의 입법권이 축소되는 경향을 보이고 있다.

40) 박광동·김한철, 앞의 문헌, 33쪽 이하 참조.