

소비에트제도의 성립과 변천에 관한 헌법이론적 연구*

법학과
도희근

I. 머리말

각 나라의 政府形態를 분류할 때, 大統領中心制와 議院內閣制를 중심으로 하고 이에 議會政府制, 二元執政府制 등을 추가하는 방식이 우리나라에서 대체로 사용되고 있는데,¹⁾ 이는 뢰벤 슈타인(K. Loewenstein)의 分類論으로부터 영향을 받은 것이라고 생각된다.²⁾ 이중 大統領中心制, 議院內閣制 및 二元執政府制에 관하여는 우리 憲政史와 몇차례의 改憲論議를 통하여 이미 널리 알려져 있지만 議會政府制는 우리에게 별로 익숙치 않은 개념이며, 국내 교과서들도 이에 스위스型和 社會主義國家의 소비에트型이 있다는 정도로만 소개하고 있다.³⁾ 그러나 우리나라에서도 5.16으로 집권한 軍事政權이 第3共和國 憲法이 발효되기 전까지 2년여간 시행하였던 「國家再建最高會議法」(1961.6.6)은 형식적으로는 憲法이 아니었으나 실질적 의미에서는 憲法에 해당하며⁴⁾ 이 법이 규정하였던 政府形態는 바로 議會政府制였던 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 議會政府制 政府形態에 관하여는 일반적으로 연구가 매우 부족한 상태에 있을 뿐만 아니라, 소련의 소비에트형 政府形態에 관하여는 이데올로기 대립의 영향이었다고 생각되지만 非民主的 制度로 취급되어 소개 이상의 연구가 이루어지지 않고 있는 실정이었다.

1917년 10월 25일, 社會主義革命을 통하여 최초의 社會主義國家인 러시아社會主義소비에트共和國聯邦(RSFSR)이 나타났고, 1922년 12월 30일, 소비에트社會主義共和國聯邦(USSR)을 형성함으로써 이른바 소련이라는 국가가 지구상에 탄생되었다. 소련은 그후 超強大國으로 군림하면서 20세기에 가장 영향력 있는 국가 중의 하나로 70년간 존속하다가 1991년 12월 21일, 社會主義革命後 74년, 소련방 결성후 69년만에 그 막을 내렸다.

* 이 연구는 1991년도 교육부 지원 한국 학술진흥재단의 지방대학 육성과제 학술연구 조성비에 의하여 연구되었음.

- 1) 권영성, 헌법학원론 (법문사, 1992), 610-616면; 김철수, 헌법학개론 (박영사, 1992), 646-647, 797면; 한태연, 헌법학 (법문사, 1983), 287-288면; 허영, 헌법이론과 헌법(하) (박영사, 1988), 148-243면 등 참조.
- 2) Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, 3 Aufl. (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1975), SS. 67-124 (김기범 역, 현대헌법론 (교문사, 1976), 81-137면).
- 3) 앞의 주 1) 참조. 議會政府制에 관하여는, 한태연(앞의 책, 470-497면)교수가 비교적 자세히 설명하고 있다.
- 4) 최대권, “입헌주의와 민주주의,” 한국정치학회 편, 현대한국정치론(법문사, 1986), 358면의 각주. 大法院도 이 법을 憲法과 같은 효력이 있는 基本法이라고 하였다(1963.11.7, 대법원 세정 63초 8).

소련은 국가기관 중에서 立法機關을 法院이나 行政機關에 대하여 絶對的 優位를 점하도록 하는 議會政府制 政府形態를 가지고 있었고 그 立法機關이 바로 소비에트였다. 소비에트(совет)란 協議會, 會議 등의 뜻을 가지고 있는 러시아말인데 소련은 이를 국가 이름에 넣어 자신을 소비에트共和國이라고 부를만큼 국가의 核心的 要素로 삼고 있었다. 소련에서는 페레스트로이카 이전에도 몇 차례의 改革運動이 일어난 적이 있는데 그때마다 소비에트기구들의 權限과 機能을 擴大하는 조치가 취하여졌으며, 페레스트로이카에서는 소비에트제도의 改革이 그 중심과제 중 하나였다. 소비에트제도와 이론은 소련의 統治機構에서의 核心機構이자 核心理論이므로, 소련의 政府形態와 憲法制度를 이해하기 위하여는 소비에트제도를 먼저 이해하지 않으면 안된다.

소련이 해체되고 난 오늘날에 있어서도 소련의 소비에트제도를 살펴 보려고 하는 것은 다음과 같은 이유와 필요성이 있다고 생각되기 때문이다. 우선 소비에트제도에 관한 綜合的이고 體系的인 知識을 획득할 필요가 있다는 점이다.

둘째, 현실적으로 소련이 해체됨으로써 소비에트제도도 사라졌지만 그 제도의 理想과 精神은 여전히 남아 있고 影響을 미칠 것이라고 생각되기 때문이다. 소련을 계승한 獨立國家聯合(CIS)이나 러시아共和國의 議會制度는 여전히 소비에트제도에 그 뿌리를 두고 있다. 이는 또한 아직도 소비에트제도를 유지하고 있는 北韓과 中國의 改革과 變化에도 영향을 미칠 것이 분명하므로, 우리나라에 큰 영향을 미칠 수 있는 러시아와 中國 그리고 北韓의 制度的 變化를 이해하고 예측하기 위하여도 필요하다고 생각된다.

셋째, 소련의 소비에트제도는 社會主義的 民主主義 이론의 骨幹을 이루는 제도로서 이를 통하여 人民의 國家行政管理에의 參與라는 원리를 실현시켰는데, 이것은 오늘날의 民主主義理論에도 영향을 미쳐 이른바 參與民主主義 理論의 수립에 기여하였다. 소련이 해체되었다고 해서 소련의 民主主義, 특히 소비에트제도가 政治理論과 實踐에서 지금까지 현실적으로 기여하였던 부분까지도 부정되어서는 안된다는 것이 우리의 생각이다.

이 글은 소련에서 소비에트제도가 탄생되어 소련의 국가제도로서 정착·발전되다가 개혁된 후 소련이 해체되기까지의 경과를 살펴보고 소비에트제도의 제도적 가치와 한계가 무엇인가 하는 점을 헌법이론의 관점에서 밝혀보는 순서로 진행될 것이다.

II. 소비에트제도의 기원과 성립

1. 소비에트제도의 기원

소비에트(совет)라는 말이 소련의 국가형태를 가리키는 말로 바뀌게 된 것은 레닌의 통찰력의 소산이었다.

러시아의 1905년 1월 9일, 가봉신부의 행진으로부터 시작된 1905년 혁명기에 10월 총파업을 단행한 성페테르부르크의 노동자 대표들은 자발적으로 소비에트라는 조직체를 만들어냈다.

⁵⁾ 이 조직체는 처음에는 파업을 위한 조직이었으나 곧 집행력을 상실한 공식적 정부기관을 대

5) 1905년 2월말, 당시 가장 공업화되어 있던 우랄 지역의 알라파예프(Alapayev) 공장에서 조직된 소비에트가 그 선구였다. 공장의 노동자들은 경영자들과 협상을 위하여 대의원을 선출하고 파업을 단행하면서 자신들의 대회를 노동자대의원대회(Assembly of Workers' Deputies)라고 부르기로 결정하였는데 이것이 노동자·농민대의원소비에트의 최초의 싹이었다. 그러나 일반적으로 최초의 소비에트

체하는 기관으로 발전하였다. 이 당시 소비에트는 選舉節次나 代表의 比率이 정해져 있지 않았으므로 노동자들이 스스로 代表選出節次를 결정하였으며 構成員數는 유동적이었다. 대의원은 작업장에서, 즉 生産原理에 기초하여 선출되었다. 소비에트에서 대의원을 선출할 때 유권자들은, 대의원이 유권자들에게 報告義務를 지는 行動綱領으로서의 指示(mandate)를 모아서 대의원에게 전달하였다. 이때 이미 代議員召還의 관행도 유지되었다고 한다. 소비에트의 조직 구조도 일정치 않았는데, 대체로 일종의 행정부 역할을 하는 執行委員會에서 일상업무를 처리하였다. 이들은 처리사항에 대하여 사후에 소비에트의 승인을 얻어야 하였다.

소비에트의 활동의 대부분은 사회·경제적 문제에 관한 것이었다. 그러나 혁명이 최고조에 오르자 소비에트는 勞動階級의 利益을 대변하는 한편 혁명적 전복을 목표로 하는 政治的 鬭爭의 組織이 될 수밖에 없었다. 1905년에서 1907년의 혁명기간동안 소비에트는 罷業指導機構로부터 시작하여 프롤레타리아트의 武裝蜂起機關으로 성장하였고 革命當局으로까지 발전하여 정상적 행정이 마비된 도시에서는 감정적으로 地方政府의 구실까지 수행하기도 하였다.⁶⁾ 그러나 당시 러시아 국내의 볼셰비키당은 이 소비에트를 위협한 경쟁자로 인식하여 반대하고 있었다. 마침 외국(스톡홀름)에 체류중이던 레닌은 이에 대하여 국내 볼셰비키당에게 보낸 편지에서, "...정치적으로 우리는 소비에트를 임시 혁명정부의 싹으로 간주하여야 한다,...."⁷⁾ 라고 하면서 소비에트에서 미래의 사회주의국가의 원형을 예리하게 인식하였던 것이다.

그러나 1905년에 역사무대에 처음 등장하였던 소비에트는, 비신스키의 표현을 빌면, 1917년의 등장을 위한 예행연습(dress rehearsal)이었다.⁸⁾

1917년 2월, 수도 페트로그라드(1914년에 개칭)의 폭동으로부터 시작된 러시아혁명 과정에서 시위를 주동해 온 노동자와 병사들은 자연스럽게 노동자·병사 대표자 소비에트를 구성하고, 제국정부를 대체한 임시정부와 함께 혁명 초기에 2개의 지도체를 형성하게 되었다. 그러나 실제로는 소비에트가 임시정부보다 우월한 집행력을 보유하고 있었다. 레닌과 볼셰비키는 이 소비에트를 프롤레타리아트와 농민의 혁명적 민주적 독재의 국가기관으로 보고 적극 참여하면서 "모든 권력을 소비에트에게로"(All Power to the Soviets!)라는 구호 아래 결국 임시정부를 타도하고 권력을 장악하였다. 그들은 혁명후 이를, 소비에트에 의해서 구현되는 새롭고 고차적인 유형의 국가, 프롤레타리아 혁명의 요구와 資本主義로부터 共產主義로의 이행기의 과제에 가장 밀접하게 상응하는 완전히 새로운 국가형태, 즉 프롤레타리아 독재국가의 기관으로 확립하였다.

라고 불리우는 것이 나타난 것은 1905년 5월 중순, 모스크바의 섬유공단인 이바노-보즈네센스크(Ivano-Voznesensk)에서였다. 이는 파업위원회로 형성되어 공개적으로 시 전체를 망라하여 프롤레타리아트의 이익을 대변하는 최초의 기구로 성장하였으며 노동자 뿐 아니라 공장주나 정부에 의하여서도 노동자들의 대표기구로 공인받게 되었던 것이다. V.M.Chkhikvadze (ed.), *The Soviet Form of Popular Government* (Moscow: Progress Publishers, 1972), pp.16-17; 오스카 안바일러 지음, 박경옥 옮김, *노동자농민병사 소비에트* (지양사, 1986), 49-52면; Roy A. Medvedev, *Leninism & Western Socialism* (London: Verso Editions and NLB, 1981), p. 97.

- 6) 소련의 교과서에 의하면 1905년 혁명 당시 모두 62개의 勞動者·兵士·農民소비에트가 발생하였다. 그중 47개에서는 볼셰비키가 주도 또는 영향력을 행사하였고, 10개는 멘셰비키가, 1개는 社會主義革命黨이 장악하고 있었다고 한다. 그중 모든 곳에서 武裝蜂起機關으로 발전한 것은 아니었다. 당시 백피부르조아 정당의 통제하에 있던 곳에서는 단호한 투쟁에 나서지 않았다고 한다. V.M. Chkhikvadze(ed.), op.cit., p.19.
- 7) 「우리의 과업과 노동자대의원소비에트」(1905.11), V.I.Lenin, *Collected Works*, Vol.10 (Moscow: Progress Publishers, 1970-1981, 이하 LCW), pp.19, 21.
- 8) Andrei Y. Vyshinsky, *The Law of the Soviet State* (New York: Macmillan, 1954), p.143.

1917년 혁명기의 소비에트의 구조도 1905년 혁명기의 그것과 마찬가지로 단순하였다. 다만 이번에는 노동자와 병사의 연합소비에트였다는 점이 다른 점이었다. 소비에트대의원들은 공장이나 작업장 또는 군부대에서 열린 勞動者와 兵士集會에서 擧手로 선출되었다. 소비에트의 회의가 있을 때마다 거의 언제나 새로운 대표를 선출하곤 하였다. 이렇게 선출된 소비에트는 제기된 모든 문제들을 논의·결정하는 권한과 이스폴콤(Исполком: Исполнительный комитет)이라고 불리는 執行委員會(executive committee)의 선출권을 가지고 있었다. 소비에트 구성원들은 總會 후에 자신의 공장이나 부대로 되돌아가서 자신의 일상적 업무에 복귀하였다. 執行委員會와 각 작업장은 소비에트를 소집할 수 있었다. 특정 작업장의 대표인 소비에트나 이스폴콤의 구성원은 언제든지 召還 또는 再選될 수 있었다.

1917년 3월에서 6월까지 전국적 소비에트 조직이 형성되는데, 지역적 기반이 약하였던 제1차 전러시아 農民代議員大會(1917.3.4-28)와 지역소비에트의 연합기구로서 강한 지역적 기반을 가지고 있었던 제1차 전러시아(노동자·병사)소비에트대회(1917.6.3-24)가 그것이었다. 농민대의원대회는 18세 이상의 농민이 間接選舉로 주민 15만명당 1명씩의 대의원을 선출하였다. 노병소비에트대회는 인구수에 따라 단계적으로 소비에트당 2-8명의 대의원을 선출하였다. 兵士代表는 軍隊의 會議에서 선출되었다.⁹⁾

전러시아소비에트大會는 전러시아 中央執行委員會(ВЦИК = Всероссийский центральный исполнительный комитет: All-Russian Central Executive Committee)를 선출하여 최고소비에트기구로 삼았다. 이는 소비에트활동을 조정·지도하고 그 폐회기간중 업무를 맡아 처리하는 기관이었다. 여러 정당들의 대표로 구성된 약 250명의 中央執行委員會는 제한적인 정치문제에 관하여 독자적인 결정권을 가졌으나 법적으로 명확한 것은 아니었다. 중앙집행위원회는 9명의 議長團을 선출하고 事務局과 여러 부서 및 위원회를 구성하여 거대한 행정기구가 되었다. 중앙집행위원회는 이미 구성된 전러시아 농민대의원대회 집행위원회와 聯合執行部를 구성하여 10월혁명기간까지 계속 이끌어 갔다. 지방소비에트들은 중앙과 느슨한 연계를 가지고 있었으므로 중앙의 모범을 따르기는 하였으나 결정과 행동에 있어서는 완전히 자율적이었다.¹⁰⁾

그러나 소비에트의 원형(prototype)은 프랑스에 있었다. 프랑스 제2제정 말기인 1871년에 나타나서 단기간이긴 하지만 한때 정권을 잡기까지 하였던 파리코뮌(Paris Commune)이 그것이었다. 그것은 立法機關인 동시에 執行機關의 역할을 수행하였던 인민들의 자치조직이었다.¹¹⁾ 이에 대한 평가는 다양하겠으나, 마르크스주의 진영에서의 평가는 대체로 일치한다. 그것은 수도(파리)의 自治體的 委員會(municipal council)가 아니라, 권력을 장악한 勞動階級の 최초의 경험이자 최초의 社會主義 政府였다는 것이다. 마르크스도 「프랑스내전」(1871.6)에서 이에 관한 상세한 분석을 가하면서 이를 ‘議會的 機構가 아니었고 行政機能과 立法機能을 동시에 수행하는 行動하는 團體(arbeitende Körperschaft)’,¹²⁾ ‘본질적으로 노동계급의 정부였으며, 착취계급에 대한 생산계급의 투쟁의 산물이자 勞動者의 經濟的 解放을 이룩할 수 있는, 드디어 발견된 政治形態’¹³⁾ 라고 찬양하였다.¹⁴⁾ 레닌은 「국가와 혁명」(1917.8-9)에서

9) 오스카 안바일러 지음, 앞의 책, 137-139면.

10) 위의 책, 140면.

11) 이에 대한 자세한 사항은 柴田三丁雄 저, 편집부 역, 파리코뮌(지양사, 1983) 참조.

12) Karl Marx & Friedrich Engels, *Werke* (Berlin: Dietz Verlag, 이하 MEW), Bd.17, S.339.

13) a. a. O., S.342 (강조는 마르크스의 것).

14) 마르크스와 엥겔스가 파리 코뮌에 대하여 언급하고 있는 것은 이밖에도 많이 있다. MEW, Bd.17, SS.339-342, Bd.22, SS.197-199; Bd.33, S.209 등 참조

이 말을 받아서 진정한 자유와 민주주의가 보장되는 노동자계급의 독재 아래에서의 국가권력 기관으로서, '꼬뮌 대의원이 직접 활동하고 그 법령을 직접 집행하고, 그 실천에서 이룩된 결과를 점검하고, 그들의 선거민에게 즉시 보고'¹⁵⁾ 하는 그러한 기관으로서의 파리 꼬뮌을 높이 평가하면서 러시아의 소비에트가 그 역사적 후계임을 선언하였다.¹⁶⁾

2. 소비에트제도의 성립

1) 소비에트제도의 성립과정

革命을 통해서 국가권력을 장악한 볼셰비키는 새로운 社會主義國家의 憲法制定作業을 추진하였다. 그러나 1917년 11월 25일, 헌법제정을 위한 制憲議會의 선거에서 볼셰비키는 단 23.9%만의 지지를 얻어 다수파의 지위를 상실하게 되자 아직도 자신들의 통제하에 있던 소비에트 中央執行委員會를 통해서 制憲議會를 해산시키고 말았다. 제3차 전러시아 勞動者·農民·兵士代表員 소비에트大會는 1918년 1월 28일, '러시아社會主義 소비에트共和國'의 수립을 선포하고 중앙집행위원회에게 憲法草案을 작성하도록 지시를 내렸다.

憲法委員會는 서둘러 草案을 작성하여 그해 7월 3일, 黨 中央委員會에 제출하였다. 이 초안은 레닌이 주재한 당중앙위원회 하부위원회의 수정을 거쳐 1918년 7월 10일, 제5차 전러시아 소비에트대회에의 만장일치의 승인에 의하여 러시아社會主義聯邦 소비에트共和國(RSFSR: Russian Socialist Federated Soviet Republic)의 헌법으로 채택되었고 이를 중앙집행위원회가 최종손질하여 7월 19일자로 공포·시행하였다.¹⁷⁾

이 헌법의 근본목표는 프롤레타리아독재와 강력한 中央集權의 政府를 수립하는 것이었으며 (§9), 이에 따라 最高中央國家權力機關에 立法權과 行政權의 集中, 지방소비에트의 중앙소비에트에의 종속 등의 원칙이 국가기관의 조직에 적용되었다. 勞動階級の 主權의 原則 (§10)이 선언되었으며, 국가구조에는 민족과 지역을 단위로 하는 聯邦原理가 적용되었다 (§11).

헌법은 크게 두 부분으로 나뉘어진다. 즉 基本權部分과, 새헌법의 一般原理와 統治構造部分이 그것이다. 헌법의 제1장이 된 基本權部分은 '勞動하며 搾取 당하는 人民의 權利宣言'으로서, 이는 레닌이 기초하여 제3차 전러시아소비에트대회에서 채택된 것인데 社會主義的 人權宣言으로 알려진 유명한 문서이다. 헌법위원회의 초안을 검토하던 당중앙위원회의 하부위원회의 결정에 의하여 이 선언이 헌법의 일부로 포함된 것이었다.

統治構造部分은 혁명과 내란과정에서 자연발생적으로 나타났던 소비에트제도를 공식화한 것이었다. 따라서 이 헌법의 소비에트제도는 혁명기의 제도와 큰 차이가 없었다. 最高國家權力機關은 전러시아소비에트대회이며 (§24) 이의 폐회중에는 中央執行委員會가 최고권력을 담당한다 (§30). 執行機關인 人民委員會(Council of People's Commissars)는 소브나르콤(собнарком)이라고 불리우는데 소비에트대회와 중앙집행위원회에 의하여 구성되며 이에 책임을 진다 (§47, 49). 전러시아소비에트대회는 도시와 농촌간의 差等人口比例에 의한 선거로 선

15) LCW, Vol.25, p.429.

16) 레닌은 파리 꼬뮌에 대한 그의 평가를 소비에트에 관하여도 그대로 반복하고 있다. 「볼셰비키는 국가권력을 유지할 수 있는가」(1917.9-10), LCW, Vol.26, pp.103-104 참조.

17) 이에 관한 자세한 내용과 경과는, 멀 페인소드 저, 김준업 역, 소련통치사(육법사, 1981), 402-408면; 오스카 안바일러 지음, 앞의 책, 229-247면; Aryeh L. Unger, *Constitutional Development in the USSR: A Guide to the Soviet Constitutions* (London: Methuen, 1981), pp.9-12 등 참조.

출되는 대의원으로 구성되며(§25), 하급단계의 지방소비에트는 차상급 행정단위의 소비에트에 대표를 파견하도록 하는 間接選舉方式을 채택하였다(§53). 地方政府機關에 관한 규정은 중앙기관에 비하여 한정적이며 독립성이 결여되어 있었는데, 이로써 이 헌법은 ‘聯邦’이라는 명칭과는 달리 실체는 中央集權的 單一國家的 形態를 띤 것이었다고 평가된다.

소비에트러시아(RSFSR)는 亦軍을 앞세워 인접한 여러나라들의 혁명과정에 개입, 지원함으로써 聯邦을 형성하게 된다. 1922년 12월 30일, 새 연방헌법의 기초가 될 聯邦條約의 草案이 소비에트대회에서 채택되어 시행되다가 1924년 1월 31일, 제2차 연방소비에트대회에서 사소한 수정을 거쳐 비준됨으로써 최초의 소련헌법이 되었다.

1924년 헌법은 최초의 소연방헌법으로서 그 내용은 일종의 聯邦形成條約의 문서였다. 이 헌법은 基本權規定이 없이 聯邦條約과 國家機關의 組織規範으로만 구성되어 있는데, 이는 여러 구성공화국의 조직적 결합이 기본권규정보다 더 중요하다고 판단된 결과였다.¹⁸⁾ 이 헌법의 통치구조는 기본적으로 1918년 헌법과 비슷하였다. 다만 최고국가권력기관인 연방소비에트대회에 의하여 선출되는 中央執行委員會가 聯邦院과 民族院의 兩院으로 구성되도록 한 점과, 하위 명령으로 존재하였던 중앙집행위원회 幹部會를 명문화한 점(§§29-36), 執行行政機關인 人民委員府를 3가지 유형으로 구분한 점(§§50-53, §67), 中央執行委員會 소속하에 最高法院과 檢察廳을 설치한 점(§§43-48), 연방국가로 됨에 따라 構成共和國에 관한 규정이 추가된 점(§§64-69) 등이 달라진 점이였다.

2) 1918년 헌법과 1924년 헌법의 소비에트제도

러시아사회주의연방소비에트공화국(RSFSR)의 最高權力機關은 全러시아소비에트大會(All-Russian Congress of Soviets)이다(§24). 소비에트대회는 유권자 2만 5천명당 1명의 대의원을 선출하는 도시소비에트의 대표와, 주민 12만 5천명당 1명의 대의원을 선출하는 현소비에트대회의 대표들로 구성된다(§25).

소비에트대회는 立法權, 전국가적 중요사항에 관한 결정권, 다른 국가기관 구성권, 경제 및 재정에 관한 권한, 기타 관례적으로 국가원수에게 부여되어 온 권한 등을 가지고 있었다.

소비에트대회는 연 2회 이상, 중앙집행위원회가 소집하도록 되어 있었으나(§26) 실제로는 1918년 말부터 매년 1회씩만 소집되었다. 臨時大會는 중앙집행위원회의 발의 또는 공화국 전인구의 1/3 이상을 포함하는 지방소비에트들의 요구에 의하여 중앙집행위원회가 소집한다(§27).

소비에트대회의 폐회중 그 권한은 국가의 最高立法·執行·監督機關인 전러시아소비에트 中央執行委員會(All-Russian Central Executive Committee of Soviets)가 행사한다(§31). 중앙집행위원회는 200명 이하로 구성되며 전러시아소비에트대회에 의하여 선출된다(§28). 그러나 이 인원은 1920년에 300명, 1921년에는 386명으로 늘어났다.

1917년 10월혁명 당시에는 中央執行委員會에 幹部會(presidium)라는 조직이 없었으나 그 직후 중앙집행위원회가 회기의 자료준비와 위원회의 감독을 위하여 이를 창설하였다. 이는 1918년 헌법제정 당시에는 헌법에 규정되지 않은 7-8명의 비공식기구였으나 그 이후 공식화되고 인원도 1921년에는 15명으로 늘어나게 되었다. 간부회는 중앙집행위원회의 執行機關이

18) 트랜스카사스 공화국헌법(1925.4.14)도 같은 이유로 基本權을 규정하지 않았다고 한다. 그러나 우크라이나(1925.5.10), 러시아(1925.5.11), 투르크멘(1927.3.30), 벨로러시아(1927.4.11), 우즈베크(1931.2.20) 공화국헌법은 1918년 RSFSR 헌법의 기본권조항을 그대로 포함하고 있었으며, 따라서 기본권규정은 개별 구성공화국헌법이 적용되었다.

자 集團的 國家元首의 기능을 담당하였다.

소비에트에의 選舉權과 被選舉權은 종교, 민족, 거주기간, 성별 등에 관계없이 선거일 당시 18세에 달한 共和國 市民에게 부여되지만, 勞動者, 農民, 兵士에 한정되었다(\$64). 그러나 과거 搾取階級에 속하였거나 그러한 부류의 사람들에게는 선거권과 피선거권이 배제되어 있었다(\$65). 선거는 지방소비에트가 정한 날에 확정된 慣習에 따라서 실시한다(\$66).

有權者는 일반법령에 따라 언제든지 代議員을 召還하고 새 선거를 실시할 권리를 가진다(\$78)고 하여 召還制度도 명문화되었다.¹⁹⁾

1924년 헌법의 국가기관들은 1918년 헌법의 그것과 비슷한 피라미드 구조를 가지고 있었다. 다만 연방중앙집행위원회는 聯邦院(Union Council)과 民族院(Council of Nationalities)의 양원으로 구성된다(\$13). 兩院制 소비에트가 헌법에 나타난 것은 이때가 처음이었다.²⁰⁾

1918년 헌법과 1924년 헌법의 소비에트제도는 이 제도가 처음 制度化된 것이었으므로 소비에트제도의 原形에 가까운 것이었다. 그러나 이는 볼셰비키의 영향력 아래에서 성립되었다는 점에서 1905년과 1917년 革命期에 자연발생적으로 나타났던 소비에트제도와 상당히 다른 점을 보여 주었다.

공화국의 最高國家權力機關인 전러시아소비에트대회는 연 2회(나중에는 연 1회) 소집되는 수천명의 대규모 기구였으므로 그 권한내의 사항들을 실제로 행사하기는 불가능하였다. 전러시아(연방)소비에트대회는 점차 커져 2,500명까지 이르렀고 會期는 드물고 非定規적으로 개최되었다. 따라서 議會로서의 지위와 기능을 수행하는 기관은 中央執行委員會였다. 이 기관은 혁명 당시와 집권 초기에 비교적 활발한 활동을 하였으나 이 기관도 시간이 갈수록 구성원이 증가하고 회기의 소집도 드물어짐에 따라 20-30명의 專門政治家나 行政家들로 구성되는 中央執行委員會 幹部會에게 사실상 권한이 집중되어 버렸다.²¹⁾

그러나 초기의 소비에트제도에서 가장 큰 문제점은 볼셰비키黨 및 집행기관인 人民委員會(소브나르콤)와의 관계였다.

처음 성립 당시에서부터 볼셰비키의 집권 초기까지 대중들로부터 權力的 源泉으로 여겨졌던 소비에트는 강력한 지도력과 정권욕구를 가지고 있던 볼셰비키에 의하여 장악된 후 당이나 소비에트 중앙집행위원회, 인민위원회의 정책을 인준하고 선전하는 기구로 전락하고 말았다.²²⁾이 경향은 특히 스탈린이 정권을 잡은 후에 두드러졌다. 그러나 최초의 그것은 소비에트에 있었고 러시아 人民의 대다수와 비볼셰비키들이 선거된 代表機關인 소비에트를 權力的 源泉으로 여겼을 뿐만 아니라 레닌도 이론으로 이를 뒷받침하였으므로, 10월 혁명 직후에 제정된 헌법에는 소비에트가 國家最高權力機關으로 명시될 수밖에 없었던 것이다.

소비에트와 인민위원회와의 관계도 문제였다. 레닌이 人民委員會의 議長이 된 후(1917.10.26) 권력의 중심은 스페르들로프가 의장이었던 소비에트 中央執行委員會에서 人民委員會로 이전하였으며, 헌법채택 이후에도 그 경향은 시간이 갈수록 가속화되었다. 그 이유는 현실적으

19) 이에 관한 자세한 내용은 「소환권에 관한 포고령 초안」(1917.12.2), *LCW*, Vol.26, p.336: Robert Siekmann, "The Development and Practice on the Right of Recall in the Soviet Union Since 1917," *Review of Socialist Law*, Vol.3, No.4, 1978, pp.426-439 등 참조.

20) Aryeh L.Unger, *op.cit.*, pp.52-53 참조.

21) *Ibid.*, p.55 참조.

22) Peter Vanneman, *The Supreme Soviet. Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1977), pp.28-29 참조.

로 권위를 가지고 있던 레닌이 지도하였다는 점, 인민위원회의 구성원에 불세비키가 많이 포함되어 있었다는 점, 헌법상 기능구분이 위와 같이 불명확하였다는 점 이외에도 국가행정의 복잡·다양화의 경향과 그 필요성에 의한 인민위원회의 조직강화, 소비에트기구의 不安定性 등 때문이었다. 소비에트의 代議員의 任期는 규정된 바 없었으며, 지방소비에트 대의원의 임기는 3개월이었고(1918년 헌법 §57), 집회할 때마다 상급 소비에트 대의원을 소환하고 새로 선출할 수 있었으므로 소비에트의 구성과 지도부는 불안정할 수밖에 없었다.

소비에트기구는 국가권력기관으로서보다 地方自治行政機關으로 더 적합한 것이었다. 1918년과 1924년 헌법하에서도 지방단계에서는 규범상 인민과 대의원간의 近接性, 즉 인민의 소비에트에의 接近可能性이 높다는 점에서 소비에트제도의 의의가 어느정도 유지되었다고 보인다. 그러나 지방소비에트의 경우에도 이 기간이 黨爭과 內戰이라는 비상적 상황이었기 때문에 실제 운영은 파행성을 면치 못하였다.

선거제도도 문제였다. 과거 착취자계급에게는 원천적으로 선거권과 피선거권이 배제된 階級的 制限選舉였으며,²³⁾ 또한 不平等選舉였다. 연방소비에트대회 선거에서 도시대표는 유권자 2만 5천명당 1명씩, 농촌대표는 주민 12만 5천명당 1명씩의 비율로 선출하게 되어 있었다. 또 소비에트선거는 間接選舉였다. 하급소비에트에서 상급소비에트에 대의원을 파견하도록 되어 있는 多段階 間接選舉方式이 채택되었는데, 이는 直接民主制의인 代表原理에 위배되는 제도였다. 또한 秘密選舉가 보장되지 않았다. 헌법은 확립된 관습에 따르도록만 규정하고 있었는데(§66), 이에 따라 舉手에 의한 公開投票가 보편적이었다.

이와 같이 여러가지 民主的인 選舉原則에 반하는 선거제도는 당시 資本主義의 포위상황과 內戰이라는 특수한 상황에서 벌어진 것이라는 점에서 감안하여야 할 점이 있지만, 이러한 제도를 통하여 人民代表原理가 배제되고 불세비키당의 1黨支配가 확립되었다는데 문제가 있었다. 특히 불세비키의 영향력이 약하고 富農(kulak)들의 영향력이 강하였던 농촌지역 소비에트의 경우에 이러한 선거제도는 불세비키의 지배를 확립하는데 크게 기여하였다.

23) 그렇게 해도 사상최초로 절대다수의 사람들이 선거에 참여할 수 있었다고 불세비키들은 변명하였지만 (LCW, Vol.29, p.125; V.M.Chkhikvadze, *The State, Democracy and Legality in the USSR Lenin's Ideas Today* (Moscow: Progress Publishers, 1972), p.142; V.M.Chkhikvadze(ed.), *The Soviet State and Law*(Moscow: Progress Publishers, 1969), p.40. Andrei Y. Vyshinsky, *op.cit.*, pp 666-682 등 참조) 실제 투표율은 매우 낮았다.

투표참가율의 변화(1922-1934)

	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928-9	1930-1	1934-5
도시	36.5 (36.2)	38.5	40.5 (없음)	48.7	52.0	58.4 (59.1)	70.8	79.6	91.6
농촌	22.3 (35.8)	37.2	28.9 (없음)	36.9	47.3	48.4	61.8	70.4	83.3

* 자료출처: Andrei Y. Vyshinsky, *op.cit.*, p.670; Leonid Avalkin(ed.), *USSR: Reorganisation and Renewal* (Moscow: Progress Publishers, 1988), p.141.
(두 책의 수치가 다를 때 L.Avalkin의 것을 괄호 안에 표기하였음)

III. 소비에트제도의 정착과 발전

1. 소비에트제도의 정착·발전과정

1924년 이래 소련에서 일어난 社會的·經濟的 變化는 스탈린으로 하여금 신헌법제정의 필요성을 고취시켰다. 新經濟政策(NEP) 이후 産業의 社會化, 農業의 集團化 등이 이룩됨으로써 이제 소련은 마르크스가 ‘제1단계의 共產主義社會’ 즉 ‘下部共產主義段階’라고 칭하는 단계에 도달하였으며, 이 단계에 적합한 헌법제정이 필요하다고 생각하였기 때문이다.

1935년 2월 1일, 당중앙위원회회의 지시로 시작된 헌법개정작업은 1936년 12월 5일, 세 8차 임시 연방소비에트대회에서 만장일치로 헌법초안이 채택됨으로써 마무리되었다.²⁴⁾ ‘스탈린헌법’ 또는 ‘社會主義階級の 憲法’이라고 알려진 이 헌법은 이전의 헌법들에 비하여 형식과 내용에 있어서 더 충실하고 체계적인 것이었다. 國家機關體系가 더 명확하고 상세하게 규정되었고 1924년 헌법에서 빠져 있던 基本權條項이 부활되면서 계급차별적 요소가 배제되었으며, 民主的 選舉制度가 도입되었다.

소비에트는 연방최고소비에트(§30)와 그 폐회중 기능을 대행하는 연방최고소비에트 간부회(§48)의 2단계 기관체제로 변경되었으며, 연방최고소비에트는 聯邦院 및 民族院의 兩院으로 구성되었다(§33). 구성공화국과 자치공화국에도 각각 최고소비에트와 그 간부회를 두며(§57, §61, §89, §93), 그 하급단계에는 각 지방소비에트체제가 규정되었다(§94). 소련사회에 더 이상 적대계급이 존재하지 않고 두 개의 우호적인 계급인 노동자와 농민들로 구성되어 있다는 논리로써 制限·不平等·間接·公開選舉가 폐지되고 普通·平等·直接·秘密選舉로 바뀌었다(§134-142). 집행기관은 關係會議로서(§64) 과거와 같이 3가지 형의 部(ministry)를 통하여 행정권을 행사한다(§§77-78, §§87-88). 처음으로 독립된 司法府와(§102) 檢察이 설치되었다(§§103-107). 특기할 점은 처음으로 共產黨에 관한 규정이 등장하였다는 점이다(§126, 141).

소련사회에서 社會主義가 확립되었다는 진제 아래 채택된 1936년 헌법이 시행되고 20여년이 흐르자 그동안의 소련사회의 변화, 특히 스탈린 사후(1953)의 급격한 변화는 또다시 새로운 헌법의 제정을 요구하였다. 이리하여 1950년대 말부터 시작된 신헌법제정의 움직임은 1962년 4월 25일, 연방최고소비에트에 흐루시초프(N.Khrushchev)가 헌법개정의 제안을 제출함으로써 본격화되었다. 그러나 이 작업은 2년 후 흐루시초프의 실각으로 지연되었다가, 1977년 4월, 11년만에 헌법위원회가 재소집되고, 동년 6월 4일, 신헌법초안이 공포되어 전국적 도의에 회부되기에 이르렀다.

브레즈네프(L.I. Brezhnev)는 1977년 5월 24일, 黨 中央委員會 總會에서의 보고를 통하여, “소련에는 이제 발전되고 성숙한 社會主義社會가 건설되었으며, 거대하고 근본적인 변화들이 社會생활의 모든 면에 영향을 끼치게 되었다”고 선언하고, “프롤레타리아獨裁國家는 主 人民의 國家로 전환되었으며, 소련의 세계적 지위와 세계의 모든 사회경제적 구조는 현저하게 변화하였다. 소련에 대한 資本主義의 포위는 끝났고, 社會主義는 세계적인 체제로 되었으며, 강력한 社會主義共同體가 나타났다”²⁵⁾라고 새헌법제정의 이유를 밝혔다.

24) 이 헌법개정에 대한 자세한 경과는, 빌 페인소드, 앞의 책, 424-427면; Aryeh L. Unger, *op. cit.*, pp. 79-83 참조.

25) L.I. Brezhnev, “On the Draft Constitution of the USSR,” in F. J. M. Feldbrugge (ed.), *The Constitutions of the USSR and the Union Republics: Analysis, Texts, Reports* (Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979), pp. 185-187.

약 4개월의 전국적 토의를 거쳐 1977년 10월 7일, 제9기 연방최고소비에트 제7차 임시총회에서 채택된 것이 이 ‘브레즈네프헌법’이라고 알려진 것이었다.²⁶⁾ 1977년 헌법의 주요한 내용변화는 첫째, 共產黨의 地位의 格上(§6), 둘째, 시민의 국가와 사회영역에의 참여 확대를 통한 社會主義的 民主主義의 확대(§§7-8, §48), 셋째, 市民의 自由와 權利의 擴大·強化(§49, §58), 넷째, 平和共存과 社會主義的 國際主義原則 등 대외정책에 관한 조항의 신설(§§28-30) 등을 들 수 있다.

소비에트제도에도 약간의 변화를 가져오기는 하였지만 골격은 별로 달라지지 않았다. 특징적인 것은, 연방최고소비에트의 管轄權 擴大와 立法權의 縮小, 常任委員會規定的 新設(§125), 소비에트 任期의 延長(최고소비에트는 4년에서 5년으로, 지방소비에트는 2년에서 2년 반으로:§90), 연방최고소비에트 幹部會의 權限 擴大(§§121-123) 등을 통하여 소비에트국가의 政治的 基礎로서의 소비에트의 地位를 강화하려고 하였다는 점이다.

소비에트의 명칭도, 혁명당시에는 ‘勞動者·農民·兵士 소비에트’로 불리다가, 1936년 헌법에서는 과거의 노동자와 농민의 구별이 사라졌고 노동자계급의 농민에 대한 국가적 지도가 강화되었다는 의미에서 ‘勤勞人民代議員 소비에트’라고 불리었고, 발전된 社會主義 단계의 1977년 헌법에서는 사회의 모든 계급 또는 계층이 서로 접근하여 社會的 同質性을 이룩하게 된 全人民의 國家로 되었다는 뜻에서 ‘人民代議員 소비에트’로 바뀌었다.

1936년과 1977년 헌법의 소비에트제도는 1988년 헌법개정에 이르기까지 가장 오랫동안 지속되었으며 사실상 소련의 소비에트제도를 대표하였다. 1918년과 1924년 헌법시기 동안의 소비에트제도는 다소 유동적이었으며, 제도적으로도 정착되지 못하였던 모습을 보여주었으나, 1936년 헌법에 의하여 창설된 소비에트제도는 이전에 비하여 훨씬 폭넓고 체계화되어 확고한 지위를 차지하며 정착되었다.

2. 1936년과 1977년 헌법의 소비에트제도

1) 조직과 권한

연방의 소비에트구조는 연방최고소비에트와 그 간부회의 2원적 구조로 되었다. 聯邦最高 소비에트(Верховный Совет СССР; Supreme Soviet of the USSR)는 소련의 最高國家權力 機關이며 이는 聯邦院과 民族院의 兩院으로 구성된다. 연방최고소비에트는 과거 중앙집행위원회와 같이 양원구조로 되어 있다. 헌법에는 兩院平等의 원칙이 적용되고 있으나(1936년 헌법 §§37-39, §47) 대의원에 관하여는 완전평등이 이루어지지 않았다. 民族院에 관하여는 행정단

26) 이 헌법제정의 배경 및 경과는, 멀 웨인소드, 앞의 책, 435-436면; 권영철, “브레즈네프헌법의 규범과 현실,” 법학논문집 제7집(중앙대학교 법학연구소), 1982, 59-73면; Boris Meissner, “Die neue Bundesverfassung der UdSSR,” *JöR*, Bd.27, 1978, SS.322-340; Boris Meissner, “Die Vorgeschichte und die besonderen Wesenszüge der neuen Bundesverfassung der UdSSR,” *Osteuropa Recht*, 24 Jahrgang, Heft 1/2, April 1978, SS.3-21; Robert Sharlet, *The New Soviet Constitution of 1977: Analysis and Text* (Brunswick, Ohio: King’s Court Communications, Inc., 1978), pp.45-54; Aryeh L. Unger, *op cit.*, pp. 173-180; Yurij Lurye, “The New Constitution of the USSR. From Draft to Law. An Analysis of the Changes Adopted,” in Donald D. Barry, George Ginsburgs and Peter B. Maggs(eds.), *Soviet Law After Stalin*, Vol.2 (Alphen aan den Rijn, Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1978), pp.35-66 등 참조.

위별 대의원수가 규정되어 있고 聯邦院은 선거구 인구기준만 규정되어 있을 뿐 전체 대의원에 관하여는 명시되어 있지 않았으므로 대의원의 수는 인구증가에 따라 1,100여명에서 1,500여명에 이르기까지 계속 늘어났다. 兩院은 1977년 헌법에서 드디어 數的으로 同數가 되었다. 즉 양원은 같은 수의 代議員으로 구성된다(\$110 1문).²⁷⁾

연방최고소비에트는 兩院合同會議에서 연방최고소비에트 幹部會를 선출한다. 이 간부회는 자신의 모든 활동에 대하여 연방최고소비에트에 報告義務를 지며, 연방최고소비에트의 폐회중에 헌법이 규정한 연방최고권력기관의 기능을 수행하는 연방최고소비에트의 常設機關이다.

연방최고소비에트 간부회는 최고국가권력기관의 일부이며 그에 대하여 보고의무를 지는 기관이지만 또 한편으로는 集團的 國家元首이자 동시에 代用議會(Ersatzparlament)²⁸⁾로 간주되었다. 즉 執行機關과 立法機關으로서의 2중적 지위를 뚜렷이 드러내었다. 브레즈네프는 간부회를 '최고소비에트의 모든 活動의 組織者이며 5만개 이상의 지방소비에트로부터 자극을 받아들이는 정부의 神經中樞'라고 표현한 바 있다.²⁹⁾

1924년 헌법시까지 소비에트는 간접선거로 구성되었으나, 1936년 헌법부터 모든 단계의 소비에트를 주민들이 直接選舉로 선출하게 됨에 따라 소비에트의 單線의 系列化는 무너졌다. 그러나 중앙의 연방최고소비에트 幹部會는 여전히 間接選舉로 구성되었다. 소련에서는 이와 같이 '代表의 代表', 즉 인민의 대표에 의하여 대표기관이 다시 선출되는 방식에 관하여 人民代表性과 民主性이 훼손된다고 전혀 생각하지 않고 있었다. 그 결과 그들이 의도하였던 것인지 여부는 확인할 수 없지만 상급 또는 다음 단계의 대표기관으로 갈수록 그 안에서 소련 사회의 지도적 집단, 즉 공산당원의 비율은 높아져 가는 일종의 割增的 代表方式이 나타나게 되었다.

1936년 헌법에서는 연방최고소비에트와 그 간부회간의 管轄權에 있어서 구별이 모호하였다. 연방최고소비에트는 연방관할(\$14)의 모든 사항에 관한 권한행사권을 가지고 있었고(\$31), 간부회는 연방관할사항과 거의 비슷한 내용이 그 권한으로 규정되어 있었기 때문이었다(\$49).³⁰⁾

1977년 헌법에서는 연방최고소비에트와 그 간부회의 권한을 전에 비하여 훨씬 분명하게 구분하여 놓았다. 그럼에도 불구하고 國家最高權力機關인 聯邦最高소비에트보다 이에 의하여 선출되고 이에 보고의무를 지는 常設機關인 幹部會가 더 확고한 지위를 가지는 것처럼 보인다는 점이 문제였다. 예컨대 간부회는 연방최고소비에트의 승인을 받기 위하여 간부회령을 제출할 의무를 면제받았으며, 연방헌법준수감독권 및 연방법률해석권 등을 비롯한 광범한 권한을 부여받았다. 이는 중심이 잘못 놓여진 것이었다.³¹⁾

27) 聯邦院은 주민수가 같은 선거구에서 선거되며, 民族院은 각 구성공화국으로부터 32명씩, 각 자치공화국으로부터 11명씩, 각 자치주로부터 5명씩, 각 자치구로부터 1명씩의 비율로 선거된다(\$110 2,3 문). 이렇게 되면 민족원은 750명이 되므로 연방원도 선거구수를 750개로 조정하여 연방최고소비에트는 모두 1,500명의 대의원으로 구성된다.

28) Boris Meissner, "Die höchsten Organe der Staatsgewalt und der Staatsverwaltung," *Osteuropa Recht*, 24 Jahrgang, Heft 1/2, April 1978, S. 105.

29) M.P. Georgadze, "Soviets of People's Deputies," in P.N. Fedoseyev(ed.), *The Fundamental Law of the USSR* (Moscow: Progress Publishers, 1980), p. 129에서 옮김.

30) 소련에서도 이에 관한 학자들간의 논란이 있었는데, 管轄이 같다는 설(V.M. Chkhikvadze, A.V. Mitskevich)과 간부회는 연방최고소비에트가 침범할 수 없는 管轄를 갖는다는 설(I.T. Bepaly), 그리고 管轄은 같되 權限이 다르다는 설(I.N. Kuznetsov)이 그것이다. 그러나 대부분의 학자들(G. V. Barabashev, K.E. Sheremet, B.P. Kravtsov 등)은 간부회를 최고소비에트의 단순한 執行委員會로 여기고 있었다.

31) Boris Meissner, a.a.O., S.101.

비록 간부회가 연방최고소비에트에 대하여 자신의 활동을 보고할 의무를 지고 있다고 하지만, 그 지위가 인민들로부터 직접 유래하지 않은 간부회에 국가권력의 가장 큰 부분이 집중되어 버리는 것은 헌법이 목표로 하는 소비에트개념의 강화와는 명백한 모순관계에 빠지는 것이다.³²⁾

연방최고소비에트의 兩院構造는 聯邦構造와 함께 소련에서 民族間의 平等을 확보하기 위한 중요한 제도이다. 각 민족들의 자치를 위하여 연방구조를 채택하였지만, 소련의 聯邦制度가 그 이념과는 달리 民主的 中央集權主義 원리에 의하여 사실상 中央集權의 으로 운영되었으며, 전연방에 대한 획일적·통일적 법적용을 뜻하는 社會主義的 適法性 원리에 의하여 민족의 특수성은 상실되었다는 점만 지적하기로 한다.³³⁾

1936년 헌법 채택 당시 4개 뿐이던 常任委員會는 1966년 이래 그 중요성이 강조되어 위원회의 수도 계속 증가하였는데, 이는 소비에트의 발전에 있어서 획기적인 제도라고 평가된다. 최고소비에트의 會期의 短期性을 보완하여 주는 것이 바로 이 常任委員會의 활동이라는 점에서도 이는 行動하는 議會概念에서 가장 중요한 요소 중의 하나인 것이다. 따라서 이 제도는 소비에트 議會主義로의 發展可能性을 보여준 긍정적 사례가 된다.

2) 소비에트 代議員

소비에트 代議員은 국가권력기관인 소비에트에서 人民의 意思와 利益을 반영하는 것을 사명으로 하는 人民의 全權代表이다. 대의원은 소비에트에서 국가적·경제적·사회적·문화적 건설에 관한 사항을 처리하고, 소비에트의 결정의 수행을 조직하며, 국가기관·기업·시설·단체의 활동을 통제한다(1977년 헌법 §103 1.2문). 대의원은 자신의 활동에 있어서 國家의 利益과 選舉民의 必要와 指示를 동시에 고려하지 않으면 안되고(§103 3문, §102), 자신의 활동 상황을 選舉民에게 報告하며, 選舉民의 信賴에 答하지 못할 때에는 召還될 수 있으므로(§107), 소비에트 대의원은 強制委任(羈束的 委任) 관계에 있는 선거민의 法的 代表로서의 지위를 가진다. 이는 마르크스가 파리아 꼬뮌에 관하여 논술한 이래 줄곧 지켜온 내용이었다.

대의원은 階級的으로 프롤레타리아 階級을 대표하도록 하였던 것은 이미 1918년 헌법에서부터 지켜져 온 것이지만, 社會主義가 완성되어 敵對階級이 사라졌다는 1936년 헌법시기부터는

32) Klaus Westen, "Das Rätssystem in der neuen sowjetischen Verfassung," *Osteuropa*, 28 Jahrgang, Heft 1, Januar 1978, S 46.

33) 민족적 중앙집권주의와 사회주의적 적법성 원리는 각각 소련 헌법의 기본원리에 해당되는 중요한 원리이다. 전자에 관하여는 방해란 편역, 민주집중제 - 레닌, 스탈린, 페레스트로이카(녹두, 1991); 표트르 로디오노프 저, 편집부 역, 민주집중제란 무엇인가(백산서당, 1989); L. 오니코프 외, "민주주의와 집중제의 변증법," 사회주의 대개혁의 논리 (풀빛, 1990), 264-268면, Ronald Tiersky, *Ordinary Stalinism, Democratic Centralism and Question of Communist Political Development*(Boston: Allen and Unwin, 1985); Michael Waller, *Democratic Centralism: An Historical Commentary* (Manchester: Manchester University Press, 1981). LCW, Vol.27, pp. 207-208, p.384/ Vol.28, p.36, p.350, p.400, p.405/ Vol.30, pp.245-246, p.465 등 참조. 후자에 관하여는 민주주의법학연구회, "소련사회주의법현실의 전개와 페레스트로이카," 학술단체협의회, 사회주의개혁과 한반도(한울, 1990), 239-303면, 특히 241-251면, 藤田勇, "革命的適法性概念の成立過程をめぐって," *社會科學*(東京大學 社會科學研究所) 第31卷 第2號, 1979, 74-129면; Friedrich-Christian Schroeder, "Wandlungen und Konstanten der 'sozialistischen Gesetzlichkeit'," *Recht in Ost und West*, 33 Jahrgang, Heft 6, 1989, SS.358-362 등 참조.

연방최고소비에트가 소비에트사회의 사회적 구조를 반영하도록 하기 위하여 대의원의 社會的出身을 주로 職業別 構成에 맞추어 오고 있다. 여기서도 勞動階級이 우위를 점하도록 하고 있음은 물론이다. 대의원의 출신별 사회적 구성에서 특징적인 점은 女性, 非黨員, 젊은 계층, 高級教育 履修者의 비율이 꾸준히 증가되고 있다는 점일 것이다. 그러나 黨이나 政府集團出身의 대의원 중에 女性의 비율은 아주 낮는데 이 점이 소련에서 女性의 영향력을 실제로 반영하는 것일 것이다. 黨員 비율은 항상 70% 이상을 차지함으로써 가장 과대하게 반영되어 있다. 그러나 이와 같은 소비에트 대의원의 사회적 구성은 대외적으로 소비에트제도의 民主性과 代表性을 과시하기 위하여 소비에트 지도부가 선거과정에서 주도면밀하게 연출한 결과 이상은 아닐 것이다.

한편 소련의 대의원은 반드시 專門政治家는 아니라는 점에 특징이 있다. 즉 대의원은 자신의 본래의 職業이나 義務를 중단함이 없이 자신의 권한을 행사하여야 한다(§104 1문). 대의원으로서의 활동은 그의 본래의 직업을 충실히 행한다는 전제 위에서 이루어지도록 되어 있다. 단 대의원이 본래 직장에서 소비에트 활동을 함에 있어서 不利益이 생기지 않도록 하기 위하여, 대의원은 소비에트의 회기중 또는 법률이 정한 대의원의 권한행사중에 직장에서부터 平均賃金を 지급받으면서 雇傭 또는 義務를 면제받는다(§104 2문).

결국 소련에는 두 종류의 대의원이 존재하는 셈이다. 그 하나는 高級 政治指導者, 당이나 정부기관의 중요관료, 최고수준의 지식인, 과학자 등 비교적 專門의 政治엘리트집단으로서, 이들은 대체로 이른바 노멘클라투라에 등재된 소련의 지도급 인사들이며, 또 하나는 勤勞階級の 엘리트, 자신의 직업분야에서 뛰어난 사람들로서, 아마튜어집단이다.³⁴⁾ 헌법에서의 보장은 주로 아마튜어집단을 위한 것이었다고 할 수 있다.

3) 選舉制度和 召選制度

모든 소비에트 대의원은 秘密投票에 의한 普通·平等·直接選舉로써 선출된다. 만18세 이상의 소련시민은 選舉權과 被選舉權을 가진다.³⁵⁾

소비에트의 代議員 立候補者를 추천할 권리는 공산당, 노동조합 및 콤포트의 각 기관, 협동조합 및 기타 사회단체, 노동집단, 각 군단위부대의 군인회의 등이 가지고 있다. 따라서 개인이 스스로 입후보할 수는 없다. 법적으로 후보자수를 제한하는 규정은 없으나 소련에서는 관례적으로 1인의 후보자만이 추천되어 왔다는 점에서 문제가 있었다.

선거는 閉門에 실시된다. 선거당일 유권자는 증명서를 제시하고 투표용지를 받아서 투표용지에 인쇄된 후보자의 이름 중에서 자신이 원하는 후보자 이름만 남기고 나머지 이름은 지워서 투표함에 넣는다. 그러나 입후보자는 1명 뿐이므로 후보자를 찬성할 때에는 투표용지를 그대로 투표함에 넣으면 되고, 반대할 때에는 기표소에 들어가 투표용지에 인쇄된 후보자의 이름을 시워서 투표함에 넣는다. 따라서 칸막이가 된 기표소에 들어가는 행위는 반대의사를 표시하는 행위로 간주된다는 점에서 비밀선거원칙은 항상 지켜지지 않았다. 경쟁이 있다면 후보지명단계에서일 뿐인데, 여기서도 指名權은 共產黨이나 그의 영향 아래 있는 단체들이 가지

34) Donald D. Barry and Carol Barner Barry, *Contemporary Soviet Politics: An Introduction*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1982), p. 91. Max E. Mote, "Soviets, A Mechanism of Control," *Review of Socialist Law*, Vol. 9, No. 4, 1983, p. 353.

35) 다만 연방최고소비에트 대의원의 피선거권은 만 21세 이상이어야 한다(1977년 헌법 §96)

고 있고 개인에게는 지명권이 없다. 결국 지명단계에서 당조직이 후보에 대하여 주의깊게 통제를 행사할 수 있다는 점이 소련 선거과정에서 지적되는 큰 문제점이었다.

選舉民들은 자신의 대의원에게 指示(mandate)를 준다(1977년 헌법 §102 1문). 선거운동 과정에서 선거민들은 후보자가 대의원으로서의 활동을 통해서 실천하여야 할 사항들을 작성하여 후보자에게 제시한다. 해당 소비에트는 이 指示를 검토하여 경제·사회개발계획의 작성과 예산편성시 고려하고, 指示의 수행을 조직하고 이를 시민들에게 통보하여야 한다(§102 2문).

代議員은 選舉民들의 信賴에 답하지 못할 때 召還될 수 있다(§107). 이는 대의원의 선거민에 대한 責任과 報告義務制의 논리적 귀결이며, 人民主權의 原理와 選舉民의 法的 代表로서의 대의원의 지위로부터 나오는 제도이다.

그러나 소환의 경우에도 사실은 별로 의미가 없었는데, 연방최고소비에트의 경우 17년 동안 단 12명만 소환되었을 뿐이고, 지방소비에트에서 최고소환율을 기록하였던 1972년의 경우에도 지방소비에트 대의원 총수 2,161,862명 중에서 718명이 소환되었으므로 그 비율은 0.0003%에 불과하였다.³⁶⁾

4) 소비에트의 運營

소비에트는 활동함에 있어서 국가권력의 소비에트를 통한 행사, 決定과 執行의 結合性, 集團主義, 公開主義 등의 원칙에 따르도록 하고 있다. 과거부터도 인정되어 온 바 있으며 여전히 소비에트 국가기관의 조직과 활동에 있어서 기본이 되는 國家行政에 人民의 參與, 民主的 中央集權主義, 社會主義的 適法性, 共產黨의 指導的 役割이라는 원리와 원칙들이 소비에트제도에 적용됨은 물론이다.³⁷⁾

會期는 소비에트의 업무를 위한 基本的 組織이며 指導的 形態라고 불리운다. 회기는 또한 소비에트의 활동의 유일한 형태로서, 이를 통하여 결정하고 선거민의 의사와 이익을 표현하고 이 의사에 국가의사의 특성을 부여함으로써 권력의 대표기관으로서의 다른 특성들을 가장 완전하게 표출한다고 이해되고 있다.³⁸⁾ 연방최고소비에트의 경우, 동일한 소비에트의 활동기간을 의미하는 議會期(立法期)에 대하여 일련번호를 붙이는데, 1937년의 선거로 구성된 연방최고 소비에트를 제1기로 하며, 1984년 3월 4일 실시된 선거로 구성된 연방최고소비에트는 제11기로 이것이 마지막 연방최고소비에트이다.

연방최고소비에트가 처음 소집되면 그 첫 회기는 대체로 다음과 같이 진행되었다. 제11기 연방최고소비에트의 첫 회기의 예를 살펴보면, 각원이 독자적으로 元老會議 代表의 動議로 개회, 最高齡者 중 1명이 開會宣言, 各院 議長·副議長 選出, 議題와 活動日程의 확정, 資格審査委員會의 選出, 常任委員會의 選出의 순으로 의사를 진행한 후 휴회하였다가 兩院合同會議

36) Robert Siekman, art. cit., p.447.

37) Topornin은 국가기구의 조직과 기능의 헌법적 원리로서 ①국가기관체계에서 소비에트의 最高 ②民主的 中央集權主義 ③社會主義的 適法性 ④公開主義 ⑤輿論에 대한 反應性을 들고 있다(Boris Topornin, *The New Constitution of the USSR*, rev.ed. (Moscow: Progress Publishers, 1987), pp.176-184). 치르킨, 유딘 및 지드코프는 ①人民의 參與 ②民主的 中央集權主義 ③社會主義的 計劃 ④社會主義的 適法性 ⑤社會主義的 國際主義 ⑥黨의 指導 등을 국가기구의 조직과 활동원리로 들고 있다(V.치르킨, Yu.유딘, O.지드코프 지음, 송주명 옮김, 맑스주의 국가와 법 이론 (새날, 1990), 192-194면).

38) N.G.Starovoitov, "Soviet Sessions: Theory, Practice and Problems," *Soviet Law and Government*, Vol. XXV, No. 1, Summer 1986, pp. 75-76.

로 다시 개최하여 幹部會 選出, 聯邦 閣僚會議 구성, 幹部會令의 認准, 기타 안전처리, 人民 統制委員會 구성, 聯邦大法院 선출, 聯邦檢察總長 임명의 순으로 진행한 후 폐회하였다.³⁹⁾

소련에서는 회기를 소집할 때, 그 시간과 장소를 신문, 방송 등에 공고하는 것이 관례이며, 지방소비에트의 경우에는 눈에 잘 띄는 곳에 공고한다. 때로는 안전에 대한 비판이나 제안을 미리 執行委員會나 代議員에게 제출하여 줄 것을 요청하기도 하고 상정할 안전의 준비에 있어서 設問調査를 실시하는 경우도 있다. 이렇게 하여 일단 회의가 개최되면 보통 주된 報告 이전에 의안과 관련된 다큐멘타리 필름의 상영이 관례화되어 있다. 이 모든 것은 회기활동을 보다 능률적이게 하고 대의원의 비판적 분위기를 자극하기 위한 것이라고 한다.⁴⁰⁾

회기는 스탈린 집권시기까지 戰爭 등으로 인하여 헌법상의 규정대로 소집되지 않았으나 스탈린 사후 회기개념이 확립되어 거의 규칙적으로 회기가 개최되었다. 그러나 소비에트의 會期는 극히 形式的이었다. 정부구성과 지명, 간부회의 선출, 예산심의, 주요 입법안의 토의와 간부회령의 추인이 거의 만장일치로 짧은 회기동안에 진행되었던 것이다. 이와 같은 짧은 회기와 내용 없는 즉석토론, 간부회령의 형식적 추인, 보고의 일방적 청취 등에 대하여 소련내에서도 비판이 제기되어, 1950년대 중반부터 예산과 계획안 처리절차의 개선 등 소비에트 회기에 약간의 변화가 도입되기도 하였다. 1966년부터 常任委員會가 활성화된 것도 눈에 띄는 변화였다.

이러한 발전에도 불구하고 페레스트로이카 직전인 1980년대 초에도 똑같은 비판이 소련내에서 다시 제기된 바 있다. 會期運營의 현단계는 당과 헌법과 발전된 사회주의 단계의 社會主義的 民主主義의 조건과 가능성의 요구에 미치지 못한다는 것이었다.⁴¹⁾ 서방측에서 소련의 소비에트를 단순한 간부회령의 승인 또는 예산이나 국가계획의 承認機構로 밖에 보지 않았던 것도 위와 같은 문제점이 있었기 때문이다.

IV. 소비에트제도의 改革

1. 소비에트제도의 개혁과정

브레즈네프시대를 거치면서 소련의 소비에트는 그 受動的·從屬的인 地位와 役割에서 차츰 벗어나 어느 정도 主權的 議會로의 成長可能性을 보여주었다. 그러나 소비에트는 헌법 조문상의 '最高' 權力機關의 地位를 회복하지는 못하였으며 共產黨과 政府, 즉 閣僚會議의 사실상의 권력에 맞설 수 있는 정도가 아니라 다만 과거에 비하여 상대적으로 그 지위가 올라갔음에 지나지 않는 것이었다.

이러한 상황은 1985년 3월, 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 소련공산당 서기장으로 취임한 이래 근본적으로 바뀌기 시작하였다. 페레스트로이카(Перестройка; perestroika)라고 명명된 그의 改革政策은 소련 내부의 정치·경제·사회의 전분야에 걸쳐 '革命的'인 변화를 불러 일으켰을 뿐 아니라 국제적으로도 20세기 후반에 일어난 그 어떤 사건과도 비교할 수 없을 정도로 막대한 충격과 변화를 야기시켰던 것이다.

고르바초프는 페레스트로이카의 政治的 民主化 측면을 설명하면서 法治主義와 소비에트의

39) *Izvestiia*, Apr. 12, 1984, *CDSF*, Vol. XXXVI, No. 15, May 9, 1984, pp. 7-8. 대체로 다른 때에도 이와 같은 순서에 따라 진행되었다.

40) N. G. Starovoitov, art. cit., p. 79.

41) *Ibid.*

강화를 특히 지적하고 있다.⁴²⁾ 그는 소비에트제를 ‘勤勞人民의 直接的이고도 創造的인 參與의 産物’로서 ‘世界 政治史에서 하나의 독특한 현상’이라고 전제하고 ‘直接民主主義와 代議民主主義를 결합하는 독특하고 효과적인’ 방법인 소비에트가 經營의 命命-經濟體制의 추진에 따라 뒷전으로 밀려났으며, 그때부터 社會主義的 民主主義의 발전은 감속되기 시작하였고 근로인민이 국가문제에 직접 참여할 헌법상의 권리로부터 소외되었음을 통박하면서 이와 같은 소비에트의 역할의 축소는 政府와 行政官僚의 기능과 활동이 黨要員들의 그것에 의하여 대체되는 현상을 낳았다고 말하고 있다. 그리하여 政治權力의 具體體이며 社會主義的 民主主義의 기초로서 소비에트의 역할을 완전히 회복시키기 위하여 選舉制度和 各급 소비에트 업무의 재조직에 관한 제반 조치들을 취하여 나갈 것을 밝히고 있다.⁴³⁾

1988년 12월 1일, 연방최고소비에트에서 憲法改正案이 人民代議員選舉法 改正案과 함께 통과되었다.

이 헌법개정은 고르바초프가 집권 이래 추진하여 온 바의 政治改革을 헌법적으로 정립하였다는 의미를 갖는다. 개정헌법안은 새 연방기관에로의 中央集權의 強化, 즉 본질적으로 聯邦權力이 강화된 것으로서, 비러시아계 공화국들의 강한 반발에 부딪혔는데, 이는 1989년 12월 20일의 地方소비에트의 地位와 權限의 強化를 중심으로 하는 헌법개정을 통해서 어느 정도 완화된다고 한다.⁴⁴⁾

고르바초프는 이 헌법개정에서 사회주의국가의 통치구조의 기본원리에 근거하여 소비에트의 역할과 권력의 회복을 政治體系改革의 중요한 과제로 삼고, 이를 위하여 複數立候補制를 핵심으로 하는 선거법의 개정과 소비에트제의 일대 개편을 헌법개정에 반영하였는데, 그것은 國家最高權力機關으로서의 人民代議員大會의 창설, 議會에 해당하는 聯邦最高소비에트의 常設機關化, 國家元首로서 연방최고소비에트 議長職의 현실화, 지방소비에트의 강화 등으로 나타났다.

헌법개정에 따라 새로 창설된 人民代議員大會의 최고성을 더욱 명확히 하고 지방소비에트의 권한을 더욱 확대하기 위한 일련의 소폭적인 헌법개정이 1989년 12월 20일에, 憲法監督委員會의 규정을 구체화한 헌법개정이 12월 23일에 각각 채택됨으로써, 소비에트기구는 이 기간 동안 활발한 토론, 많은 법률과 결정의 채택 등 소련 헌정사상 가장 화려한 황금기를 구가하게 되었다.

반면 이 기간중 개혁파와 보수파의 갈등은 심점 첨예화되었고 고르바초프는 그의 페레스트로이카정책을 계속 강화시켜 나가기 위하여 더욱 강한 권한을 필요로 하게 되었다. 불과 1년 여만에 소련은 다시 헌법개정문제를 제기하였다. 이 헌법개정안은 3부분으로 되어 있는데, 소련 大統領에 관한 장(제 15-1장)의 신설, 소련 共產黨의 指導的 役割 條項의 廢止, 경제제도에 있어 社會主義的 所有制度의 개정이 그것이다. 여기에서 핵심은 물론 大統領制의 도입이다. 1990년 3월 14일, 人民代議員大會는 이 소련의 6번째 헌법개정안을 일부 대의원의 완강한 반론이 있었지만 압도적 다수의 찬성으로 채택하였다.

1990년의 헌법개정은 大統領 1인에 대한 지나친 權力集中을 허락하고 이에 따라 소비에트기구의 권력의 약화를 초래함으로써 民主的 要素를 크게 감소시키고 權威主義的 統治形態로의 출구를 열어 놓은 것이었다.

42) 고르바초프 지음, 하용출 옮김, 페레스트로이카(사계절, 1988), 133-142면. 이는 1988년 헌법개정 취지연설에서 다시 강조된다.

43) 위의 책, 138-142면.

44) 이에 관한 자세한 경과는 Boris Meissner, "Gorbatschows Umbau des Sowjetsystems (I)," *Osteuropa*, 39 Jahrgang, Heft 7, Juli 1989, SS.607- 613 참조.

그러나 소련사회의 개혁을 위한 헌법개정은 마무리된 것이 아니었다. 신설된 大統領에게 執行府의 首班으로서의 확고한 지위와 권한을 부여하기 위하여 聯邦閣僚會議을 大統領에게 직접 부속시킨 聯邦內閣(Cabinet of Ministers)으로 개편하는 헌법개정이 제4차 인민대의원대회(1990.12.26)에서 장시간의 토론끝에 가결되었다.⁴⁵⁾ 이후에도 가속이 붙은 체도개혁의 마차는 끝없는 불협화음을 노정하면서 과거부터 쌓여왔던 모든 문제점들과 한꺼번에 마주치게 되었고, 보수파의 쿠데타를 계기로 70여년간 유지되었던 소련은 끝내 해체되고 말았다.

2. 1988년 헌법과 1990년 헌법의 소비에트제도

1) 組織과 權限

1988년 헌법에 의하면 중앙국가기관은 1918년, 1924년 헌법상의 주러시아소비에트大會와 주러시아소비에트 中央執行委員會의 체계와 비슷하게 聯邦人民代議員大會와 聯邦最高소비에트로 나뉘어졌다. 立法權과 中央國家機關 構成權도 양기관에 분배되어 있다.

신설된 聯邦人民代議員大會(Congress of the People's Deputies of the USSR)는 소련의 最高國家權力機關으로서 (§108), 2,250명의 대의원으로 구성된다. 이들은 地域代表, 民族代表, 社會團體代表의 3종류의 대의원으로 나뉘어진다. 즉 750명은 동일한 규모의 선거민으로 구성된 지역 선거구에서, 750명은 민족지역 선거구에서(구성공화국은 32명씩, 자치공화국은 11명씩, 자치주는 5명씩, 자치구는 1명씩의 대의원을 선출), 나머지 750명은 人民代議員選舉法이 정하는 바의 全聯邦의 社會團體들에서 각각 선출된다 (§109).

이 社會團體代表制가 큰 논쟁거리가 되었다. 전통적으로 소련에서는 人民代表의 社會的 構成을 중시하여 왔는데 이번에 처음으로 社會團體의 요소를 이에 도입하였던 것이다. 헌법개정안의 토론과정에서부터 이는 많은 반대에 부딪혔다. 첫째, 대의원을 선출할 수 있는 단체는 全聯邦的 組織을 가지고 있어야만 하므로 발트연안국의 人民戰線이나 최근 태동된 모스크바 등 대도시 중심의 大衆運動團體들은 처음부터 참여가 배제되고 있었다. 둘째, 사회단체에서 선거권을 가지는 사람은 다른 사람보다 더 많은 대의원선출권을 가지므로 平等選舉原則에 위배된다. 셋째, 사회단체대표의 선출권은 해당 단체의 全聯邦的 機構의 總會 등에만 있으므로 直接選舉의 원칙에 위배된다. 넷째, 共產黨과 그 영향 아래 있는 단체에게 너무 많은 대의원수를 배정하여 共產黨에 特權을 인정하는 결과가 된다는 등의 이유 때문이었다.⁴⁶⁾

聯邦最高소비에트(Supreme Soviet of the USSR)는 國家權力的 常設 立法·指示·統制 機關이다 (§111 1문). 따라서 이는 실제로 議會의 기능을 담당하는 기관이다. 聯邦最高소비에트는 과거와 마찬가지로 동등한 권리를 가지는 같은 수의 兩院, 즉 聯邦院과 民族院으로 구성된다(동 3문).

聯邦最高소비에트 代議員은 연방인민대의원 중에서 聯邦人民代議員大會가 秘密投票로 선출한다(동 2문). 代議員數는 民族院만 규정되어 있는데, 구성공화국은 11명, 자치공화국은 4명, 자치주는 2명, 자치구는 1명씩의 대의원을 선출한다(동 4문 후단). 이렇게 되면 民族院은

45) CDSF, Vol. XLIII, No.6, March 13, 1991, pp.19-21, 28 참조.

46) Max E. Mote, "Electing the USSR Congress of People's Deputies," *Problems of Communism*, Vol. XXXVIII, November-December 1989, p.53; Jeffrey W. Hahn, "Boss Gorbachev Confronts His New Congress," *Orbis*, Vol.34, No.2, Spring 1990, p.167 참조.

271명이 되고 양원은 같은 수이므로 聯邦最高소비에트의 대의원은 모두 542명이 된다.

聯邦最高소비에트 幹部會는 聯邦人民代議員大會와 聯邦最高소비에트의 업무의 조직을 보장하며 연방최고소비에트에 책임을 지는 기관으로서, 연방헌법과 법률의 범위내에서 기타 권한을 행사한다(§118 1문). 이 기관은 과거에 集團的 國家元首의 지위를 가지고 있었으나 聯邦最高소비에트 議長職이 신설되면서 그 지위를 상실하였다. 또 많은 권한을 聯邦最高소비에트에 넘겨 주었음에도 불구하고 여전히 國家元首가 행사하는 권한들을 상당히 보유하고 있었는데, 이는 國家元首로서의 연방최고소비에트 의장직을 신설하면서 幹部會는 일종의 國家評議會의 지위를 갖도록 고려한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

幹部會는 전과는 달리 선출되지 않고 직위에 따라 구성되는데, 聯邦最高소비에트 의장 및 제1부의장, 구성공화국 최고소비에트 의장들로 구성되는 15명의 부의장, 양원의 의장, 인민통제위원회 의장, 양원 상임위원회 및 연방최고소비에트 위원회 의장들이 그들이다(§118 2문). 양원의 위원회는 각 16개씩이므로 간부회 구성원은 1977년 헌법 당시 39명에서 52명으로 늘어났다. 그러나 1990년 헌법에서 幹部會는 드디어 人民代議員大會와 最高소비에트의 회의를 준비하는 단순한 事務局의 지위로 떨어졌다.

聯邦最高소비에트 議長은 소련의 最高位職 公務員이며 국내외적으로 소련을 대표한다(§120 1문). 즉 소련의 國家元首로서의 地位를 가진다. 이 직위는 1988년 헌법개정의 핵심중의 하나인데, 과거의 이 직위가 매우 형식적이었음에 비추어 개정된 의장의 직위는 실권을 부여받은 새 소비에트체계의 명실상부한 頂點에 위치하며, 중요한 국내외 정책에 대한 보고권을 통해서 國家最高權力機關에 자신의 영향력을 행사할 수 있고, 중요한 국가기관은 그를 통해서만 취임할 수 있을 뿐만 아니라, 여전히 상당한 권한을 보유하고 있는 聯邦最高소비에트 幹部會를 지휘한다는 점에서, 대단히 강력한 권력의 보유자였다. 고르바초프는 제 19차 黨協議會에서 政治體系 改革을 역설하는 가운데 모든 단계의 소비에트 議長職의 신설을 제안하면서 그職과 黨書記長職의 人的 結合을 추천하였다. 그는 당시 미래의 國家最高位職과 관련하여 黨과 政府首班과의 人的 結合, 黨과 國家元首와의 인적 결합, 黨과 國家地位의 分離의 3가지 가능한 형태를 제시한 바 있다.⁴⁷⁾ 두번째 형태가 채택된 것임은 물론이다.

1990년 헌법의 소비에트제도는 기본적으로 1988년 헌법의 그것과 비슷하다. 그러나 大統領制度가 도입됨에 따라 그 지위가 상대적으로 떨어졌다는 점이 가장 두드러진 차이점이며, 조직과 권한에서 그에 상응하는 변경이 가하여졌다. 1988년 헌법의 聯邦最高소비에트 議長은 소비에트기구의 정점에 위치하고 있었던 반면, 1990년 3월 헌법에 의하면 大統領은 立法府인 소비에트에 소속되지 아니하고 독립된 지위를 가지면서 간접적으로 執行·行政府인 聯邦閣僚會議을 지도하였다. 최고소비에트 幹部會도 연방대의원대회와 연방최고소비에트의 회기의 준비를 위한 기관으로 바뀌었다는 점도 눈에 띄는 변화이다. 그런데 1990년 12월의 헌법개정은 閣僚會議을 개편하여 大統領에 직속되는 內閣制로 변경함에 따라, 大統領은 行政府의 首班의 지위까지 겸하게 되었으며 그 권한은 더욱 강화되었다.

1990년 헌법의 大統領은 인민들로부터 普通·平等·直接·秘密選舉에 의하여 선출된다(§127-1).

소비에트기구는 國家最高權力機關으로서의 지위를 가지는데 페레스트로이카로 인하여 도입

47) Boris Meissner, "Die Veränderungen der zentralen Partei- und Staatsorgane in der UdSSR und der Wandel des Regierungssystems von Lenin bis Gorbac'ev," S.334.

48) 고르바초프, "기조연설," 국토통일원 조사연구실편, 소련의 대내외정책주요자료집 (국토통일원, 1989), 66-67면.

된 1988년의 개정헌법에서는 바로 이 지위가 역대 소련헌법 중에서 가장 충실하게 지켜지고 있다. 과거에는 形式的인 地位를 가질 뿐이었던 소비에트기구는 광범한 권한을 부여받고 이를 실행하기 위한 會期의 延長과 活性化를 통해서 형식적인 뿐만 아니라 實質的으로도 最高의 國家權力機關으로서의 地位를 상당히 회복하였다. 격렬한 討論과 反對投票도 1936년 헌법시기 이래 처음 있는 일이었다. 여기에 연방최고소비에트 議長의 지위를 실질적 권한을 가진 國家元首로서의 지위로 개편하고 이 자리를 黨書記長인 고르바초프가 장악함으로써 이는 더욱 강화되었다. 다만 연방최고소비에트 議長에게 권력이 집중됨으로써 소비에트의 조직과 활동의 원리로 중요시되어 왔던 集團指導原理은 상당히 침식당하였다. 소비에트기구의 가치격상의 결과 民[的]의 요소가 크게 신장되었으나 權威主義的 요소가 이를 압도하였다는 지적은 이를 일컫는 것이다.⁴⁹⁾

1990년의 大統領制 헌법개정은 1인 指導制를 극대화한 것이었다. 權力分立의 원리가 아직 정착되지 않은 상황에서 改革推進의 현실적 필요성에 의하여 단행된 大統領制 개헌은, 大統領의 權力에 대한 牽制裝置의 비효율과 더불어 人民代表機關에 권력을 집중시켰던 소비에트원리를 이탈한 것이었다. 주도면밀하게 계획된 것으로 보이는 1988년의 헌법개정에 비하여, 1990년의 두 차례의 헌법개정은 상황에 이끌려간 헌법개정이었다고 생각한다. 그러나 이 헌법개정에서 共產黨의 指導의 役割을 폐지하고 다른 政黨이나 사회단체들과 같은 지위로 위치시킨 것은 매우 획기적인 변화였다.⁵⁰⁾

2) 選舉制度

1988년 헌법개정의 핵심 중 하나가 바로 人民代議員의 選舉에 관한 규정들이다. 모든 대의원은 秘密投票에 의한 普通·平等·直接選舉로써 單數와 複數選舉區에서 선출된다. 연방·구공화국·자치공화국의 법률의 규정에 따라 社會團體의 대표를 보장하기 위하여 연방·구공화국·자치공화국의 대의원의 1/3은 社會團體로부터 선출된다.

고르바초프는 집권 이후 일련의 改革過程 중에서 選舉制度의 개혁을 그 핵심적인 요소로서 추진하였다.⁵¹⁾ 원래 소련의 選舉關係法 규정들은 複數候補를 전제한 것들이었다. 그러나 1920년 이후 관행으로 單一候補에 대하여 선거를 실시하여 왔던 것이다. 소련학자들이 대체로 합의하고 있었던 바는 소비에트 사회에는 서로 다른 敵對的 階級을 대변하는 競爭的인 社會勢力과 政黨이 존재하지 않으며, 근본적인 이익들이 일치하고 그것이 유일한 共產黨에 의해서 표현되는 그러한 사회에서는 競爭的 候補의 필요가 없다는 것이었다. 그럼에도 불구하고 소련에서는 1960년대 초기부터 競爭選舉에 관한 논의가 적지 않게 이루어져 왔다.⁵²⁾

49) 이 헌법개정에 관한 자세한 경과와 보고는 *CDSF*, Vol. XLIII, No. 2, February 13, 1991, pp. 13-15/ No. 3, February 20, 1991, pp. 21-24, 32/ No. 6, March 13, 1991, pp. 19-21, 28; Anatoly Lukyanov, "Report on Constitutional Amendments," *Reprints from the Soviet Press*, Vol. 52, Nos. 5-6, March 15-31, 1991, pp. 46-56 등 참조.

50) 그래서 이를 '人民主義的 權威主義' (populistische Autoritarismus)라고까지 부르는 학자들도 있다. Georg Brunner and Carmen Schmidt, "Die sowjetische Verfassungsreform von Dezember 1988," *Osteuropa Recht*, 35 Jahrgang, Heft 2, Juni 1989, S. 94.

51) Stephen White, "Democratisation in the USSR," *Soviet Studies*, Vol. 42, No. 1, January 1990, pp. 4-6 참조.

52) Ronald J. Hill, *Soviet Politics, Political Science and Reform* (Oxford: Martin Robertson/ New York: M. E. Sharpe, Inc., 1980), pp. 28-29 참조.

고르바초프의 選舉制度 改善에 관한 발언은 학자들간의 논의를 다시 야기시켰다.⁵³⁾ 많은 학자들이 競爭選舉制를 지지하였는데, 논의 끝에 지방소비에트에서 大選舉區에 의한 複數立候補制의 실험이 결정되었고, 궁극적으로 헌법상 聯邦人民代議員 選舉에서 複數競爭選舉制의 원칙적인 승인을 보게 되었다.

1989년 3월에 실시된 새 인민대의원대회 대의원 선거는 아마도 10월 혁명 이후 가장 자유롭게 진행된 선거였음은 틀림없다 할지라도, 複數競爭選舉制 이외에 입후보자와 유권자의 자유로운 의사를 최대한 보장할 수 있는 選舉節次와 制度가 확립되지 못하였기 때문에 추천, 등록, 투표 등 지나치게 복잡한 절차를 통하여 유권자의 의사가 왜곡될 수 있다는 점이 문제점이었다.

그럼에도 불구하고 주목하여야만 할 점은 人民代議員大會와 最高소비에트가 그 운영과 회의의 진행에 있어서도 스탈린 이후 처음으로 人民代表機構로서의 그 적극적 능동적 역할을 수행하기 시작하였다는 점이다.

V. 맺는말

소련의 소비에트制度는 1905년과 1917년의 革命期에 자연발생적으로 나타났던 소비에트制度를 혁명후에 레닌이 주도하여 國家機構로 제도화한 것이었다. 레닌은 마르크스가 파리 Ծ뵐을 보면서 'Ծ뵐은 본질적으로 勞動階級の 政府였으며, 搾取階級에 대한 生産階級の 鬪爭의 産物이자 勞動者의 經濟的 解放을 이룩할 수 있는 드디어 발견된 政治形態'⁵⁴⁾ 라고 평가하였던 말을 받아서, '프롤레타리아革命에 의하여 부르조아 국가기구를 타도하려는 시도이며, 타도된 국가기구를 대치할 수 있고, 또 대치하여야만 하는 드디어 발견된 政治形態'⁵⁵⁾ 인 이 프롤레타리아獨裁의 政治形態를 소비에트制度에 적용시켰던 것이다.

그러나 소련에서 制度化된 소비에트제도는 1905년과 1917년의 혁명 기간에 실제로 발생하였던 소비에트제도를 계승한 것이라고 하지만, 사실은 중요한 점에서 差異를 보이고 있다. 첫째는 革命期의 소비에트제도는 人民의 自治機構로서의 성격이 강하였는데, 制度化된 소비에트는 그 성격이 현저하게 中央集權의이라는 점이다. 둘째는 革命期의 소비에트에서는 1黨에 의한 지배가 없었다는 점이다. 결국 소련헌법에 실현된 소비에트제도는 革命期에 발생하였던 소비에트제도를 制度化한 것이 아니라 레닌에 의하여 再解釋된 소비에트제도를 制度化한 것이었기 때문이다. 人民代表性이라는 원리는 革命期의 소비에트제도에서 더 잘 나타나고 있었다.

1918년과 1924년 헌법시기는 소비에트制度가 처음으로 헌법에 규정된 시기로서, 이 시기는 국가의 成立과 內亂의 과정을 거치면서 러시아를 聯邦國家로 확대시키는 시기였다. 內亂과 反革命에 대항하여 불세비키가 확고한 지도력을 확보하기 위하여, 이때의 소비에트제도는 단순한 구조와 절차를 채택하고 있었다. 1918년 RSFSR 헌법에서 制度化된 소비에트制度는 소련 전역사기간 동안 두 차례의 큰 변화를 겪게 된다.

소련에서 社會主義가 정치적·경제적으로 안정을 찾게 되자, 스탈린은 1936년의 헌법개정으로 소비에트制度를 대폭 변경시키게 된다. 외형적으로 立憲主義的인 형태를 취하면서 서구적

53) Jeffrey W. Hahn, "An Experiment in Competition: The 1987 Elections to the Local Soviet," *Slavic Review*, Vol. 47, No. 3, Fall 1988, pp. 436-437 참조.

54) *MEW*, Bd. 17, S. 342.

55) *LCW*, Vol. 25, p. 437.

개념의 議會制度에 상당히 접근하는 소비에트制度를 만든 것이다. 聯邦最高소비에트와 그 幹部會를 주축으로 하는 이 制度는 이후 페레스트로이카정책에 의하여 개혁될 때까지 50년 이상이나 유지되었다. 이 體制가 대내외적으로 소련의 소비에트制度를 대표하였고 서방의 비난의 표적이 되었던 것도 이 때의 소비에트제도였다. 黨의 '고무도장' 또는 '장갑'이라는 비난 속에서도 소비에트제도는 나름대로 발전의 모습을 보여준 것은 常任委員會制度의 발전과 地方소비에트의 強化 등을 통해서였다.

고르바초프가 주도한 페레스트로이카는 소비에트制度를 革命的으로 변화시켰다. 複數立候補制의 競爭選舉制와 討論과 票對決이 벌어지는 會期進行의 획기적 변모를 통하여 외형 뿐만 아니라 내용면에서도 民主的인 議會制度로 발전할 가능성을 보여주었던 것이다. 1990년의 헌법 개정은 드디어 그동안 모든 문제의 근원이었던 共產黨의 지위까지 끌어내림으로써 소비에트制度改革은 절정을 맞이하였으나, 그 1년 9개월 후 소련은 막을 내리고 말았다.

이러한 변화과정 속에서도 階級主權의 원칙, 人民의 代表機關이며 人民主權의 행사기관인 소비에트에도 權力集中, 代議制의 형태 속에서 直接民主制 원칙의 관철 등의 본질적 요소들은 그대로 유지되었다. 代議員 召還制度, 代議員의 報告義務制, 有權者의 指示制度는 소련의 人民代表原理에서 直接民主主義, 즉 인민의 대의원에 대한 民主的 統制를 확보하는 제도였으며, 人民代表機關에 立法과 執行機能을 결합시켜 인민으로부터 선출된 인민의 대표가 직접 자신들이 내린 결정에 대한 집행까지 담당하도록 한 것은 '雜談으로 일관하는' 부르조아 議會主義를 극복하고 소비에트를 行動하는 議會로 전환시키려 한 것이었다. 소비에트 代議員이 專門政治家가 아니라 보통의 勞動者와 農民으로부터 나오도록 한 장치도 代表機關이 사회의 압도적 다수를 구성하는 人民들의 意思를 대표하는 기구가 되어야 한다고 믿었기 때문이었다.

소비에트制度의 人民代表原理은 이처럼 人民(demos)의 支配(kratia)라는 문자대로의 民主主義的 原理를 철저히 실현시키는 원리로 간주되었다.

이러한 소비에트의 理想은 그러나 실제로는 실현되기 어려웠다. 그 가장 큰 이유는 共產黨의 指導的 役割이라는 또 다른 소비에트 敎義에 의한 것이었다. 소련헌법은 共產黨을 '全人民의 前衛'(1977년 헌법 前文)이며 '소련 사회의 指導的·嚮導的 勢力이자 그 정치체제와 국가적·사회적 조직의 中核'(1977, 1988년 헌법 §6)이라고 규정함으로써 소비에트에 부여되어 있는 正統性을 2원화시켰던 것이다. 黨과 소비에트간의 관계는, 이론상 '黨은 國家機關을 代置하지 않고 指導할 뿐'⁵⁶⁾이라고 하여 지극히 온당하게 설정되었지만, 헌법현실은 결국 最高國家權力機關으로서의 소비에트기구가 소련사회의 指導的·嚮導的 勢力인 黨에 종속되는 관계를 보여주었다. 소비에트의 피라미드와 黨의 피라미드를 人的으로 중복시킴으로써 소비에트를 黨에 종속시켜 버렸으며, 이른바 노멘클라투라를 통하여 모든 人事에 영향을 행사하였던 것이다.

人民代表原理와 人民에 의한 統制를 실현시키기 위한 제도와 절차들도 소비에트의 조직과 활동원리로 강조된 民主的 中央集權主義와 社會主義的 適法性 原理에 의해서 결국 무력화되었다. 民主的 中央集權主義에서는 그 民主的 요소보다 中央集權的 요소가 항상 우선하였으며, 社會主義的 適法性 원리는 소비에트활동에 대한 法治的 統制보다 소비에트法의 統一的 適用을 강조한 것이었기 때문이었다.

이미 리바이어던이 되어버린 官僚組織의 硬直性, 아마투어적인 代議員構成, 상급단계로 올라갈수록 희석되는 人民參與原則, 會期運營의 形式性 등도 소비에트制度의 한계를 보여준 것이었다.

56) 1919. 3. 29, 제8차 러시아공산당(불세비키) 대회의 '組織的 問題에 관한' 결정.

1988년 헌법에서 보여준 소비에트制度的의 改革은 여러가지 문제점도 있었지만 동시에 소련식의 民主的 議會主義로 발전할 수 있는 可能性도 보여주었다. 이미 소비에트制度的의 본질적 요소로 정착되었던 소비에트의 最高機關性, 直接民主制의 여러 제도 등과 함께 複數競爭選舉制의 도입, 소비에트의 지위와 권한의 대폭 강화, 聯邦人民代議員大會와 最高소비에트에서의 격렬한 討論과 反對投票, 소비에트 會期の 획기적 活性化 등이 그것이었다. 共產黨의 指導的 役割을 삭제하고 다른 政黨들과 나란히 위치시킨 1990년의 헌법개정은 그야말로 획기적인 발전이었다. 이미 과거부터 진행되어 왔던 常任委員會의 수의 증가 및 活性化, 代議員의 地位와 權限 및 地方소비에트의 統制權의 強化 등도 소비에트制度的의 긍정적 요소들이었다. 특히 1966년 이래 常任委員會制度的의 활성화와 그 통제기능의 강화는 주목되어야 한다고 생각된다. 그러나 大統領制의 도입으로 그 의의의 일부가 상실되었다가 쿠데타 이후 소련의 해체로 이 實驗은 결과 없이 未完成으로 끝나고 말았다.

한편 소비에트制度가 民主的 議會制度로 발전할 가능성을 가로막는 요인들도 여전히 존재하였던 것이 사실이다. 그 첫째는 소비에트制度 자체의 성격에 관한 문제로서, 直接民主制를 본질적 요소로 하는 소비에트제도는 시기적으로는 革命期에, 규모로는 地方的 규모에, 사회적으로는 구성원이 同質的인 곳에 적합한 제도이며, 소련과 같이 共產主義 이데올로기를 따르며 人口와 領土規模가 크고 복잡한 多民族國家에는 적합하지 않다는 점이다.

둘째는 소련의 政治文化的 요소와 관련되는 점으로, 帝政러시아 이래 소련 역사상 議會主義의 경험이 미흡하였다는 점과, 議會主義의 전제조건인 立憲主義와 法治主義의 전통과 경험 또한 전혀 없었다는 점이 그것이다. 그래서 討論과 妥協, 多數決原理의 성숙한 적용 등 議會主義의 본질적 요소들이 제대로 기능하지 못하였던 것이다. 소련의 崩壞原因도 여러 각도에서 설명할 수 있겠지만, 憲法學的 측면에서는 이와 같은 立憲主義, 法治主義, 議會主義의 不在를 그 원인으로 설명할 수 있다고 생각한다.

그럼에도 불구하고 소련의 소비에트制度는 直接民主制의 理想과 制度的의 일면을 보여 주었다. 이는 또 오늘날 代議制가 국민과 그 대표와의 관계를 단절시키고, 選舉는 政黨에 대한 國民投票로 그 의미를 바꾸도록 함으로써 수많은 풀뿌리 국민들을 정치적으로 소외시키는 상황에서, 광범한 대중들을 政治過程에 參與시킴으로써 民主主義의 회복을 도모하고자 하는 이른바 參與民主主義 이론의 형성에 영향을 주었다.