

## 소비에트제도의 정착과정에 관한 연구

도회근  
법학과

### <요 약>

소비에트제도는 러시아 혁명과정에서 자연발생적으로 나타났던 제도였는데, 1936년 헌법의 채택을 계기로 소련의 중심적 국가기구로 정착되었다. 그 특징은 다수 인민이 입법과 행정과정에 직접 참여하는 이른바 직접민주제의 한 구현제도라는 점이었다.

선거제도, 유권자의 지시, 소환제도 등도 직접민주제의 요소들이었다. 스탈린이 주도한 1936년 헌법채택과정에서 이 요소들은 그대로 도입되었으며 선거제도는 오히려 그전보다 더욱 민주화되었다. 그러나 초기에는 없었던 헌법원리들이 첨가됨으로써 이 제도는 비민주적으로 운영되고 말았다. 민주적 중앙집권주의, 사회주의적 적법성, 공산당의 지도적 역할 등의 원리가 그것이다. 이 원리들은 민주성과 중앙집권성의 양 측면을 모두 갖고 있었는데 실제 운영에는 후자가 압도적으로 우세하였던 것이다.

소비에트제도는 이처럼 양면성을 가진 원리들의 지원을 받았고 중앙집권적으로 운영됨으로써 이후 독재의 기구로 변하고 말았던 것이다.

---

## A Study on the Establishment of the Soviet System in the USSR

Do, Hoe-Kun  
Dept. of Law

### <Abstract>

The soviet system emerged spontaneously in the course of the Russian Revolution, and became a key governmental organization of the USSR when the 1936 Constitution was adopted.

It is supposed to be the realization of the so-called direct democracy where the

majority of the people participated in the legislative and administrative process.

Other elements of direct democracy included electoral system, voters' mandate and recall system, which were introduced in the 1936 Constitution of which Stalin directed the adoption process. The electoral system became more democratic than before, but the soviet system was administered undemocratically because other new constitutional principles were added to the Constitution - democratic centralism, socialist legality and the leading role of the CPSU, for instance. These principles had both democratic and centralistic elements, but in reality the latter overwhelmed the former.

The soviet system thus became a tool of dictatorship when it was supplemented by these principles that had contradicting elements in themselves and was administered centralistically.

## I. 머리말

1917년에 탄생한 최초의 사회주의국가 소련은 1991년 12월, 지구상에서 사라졌다. 많은 사람들은 소련이 해체된 결과, 소련이라는 국가는 물론 소련이 과거 70여년간 유지하여 왔던 이념과 체제, 정치·경제·사회의 모든 제도가 한꺼번에 사라진 것으로 생각해 버리는 것 같다. 그러나 실제로는 70여년간이나 효력을 지속해 왔던 각종 법제도는 그 토대를 이루었던 경제적 하부구조가 변경되었음에도 불구하고 쉽게 그 기능을 정지하지 않고 있다.

우리는 그 중에서도 소비에트제도라고 하는 국가통치기구에 관심을 집중시키려고 한다. 이 제도는 소련의 통치기구 중 핵심적 중요성을 가지는 제도인데, 러시아 혁명 당시 자생적으로 발생하였던 기구를 혁명후 레닌이 국가의 공식제도로 채용함으로써 소련 통치기구의 핵심으로 등장하게 된 것이다. 이 제도는 혁명의 열기가 지속되는 동안 혁명정신에 의해서 그 기구의 기능을 유지해 왔으나, 스탈린에 의해서 사회주의가 완성되었다고 주장된 1930년대 중반부터는 고르바초프가 페레스트로이카의 기치를 내걸고 이 제도의 개혁을 추진한 1980년대 후반까지 50여년간 소련의 국가기구의 증추로서 확고한 제도적 지위를 차지하여 왔다. 지금도 중국과 북한은 이 소비에트제도를 국가의 중심적 기구로 삼고 있다.

인민주권의 원리를 구현하도록 하기 위하여 가장 민주적으로 조직되고 활동하도록 안출된 기구였던 소비에트제도가 실제로는 가장 독재적인 통치에 봉사하는 기구로 전락하였음은 널리 알려진 사실이다.

이 글은 소비에트제도가 소련의 통치기구로 정착하게 되는 1936년 헌법시기를 중심으로, 소비에트제도의 성격과 조직구조, 그리고 문제점과 한계를 살펴 본다. 혁명당시와 그 후 레닌이 채택하였던 소비에트제도가 상당히 유동적이었던데 비해서 1936년 헌법에 규정된 소비에트제도는 매우 안정된 제도였으며, 그 이후 소련의 소비에트제도를 대표하는 제도로 정착되었기 때문에, 이 시기의 소비에트제도를 살펴 보는 것

이 소비에트제도의 의의와 한계를 가장 정확하게 살펴 볼 수 있다고 생각되기 때문이다.

## II. 1936년 헌법의 채택과정

소련이 연방국가헌법을 채택한 1924년 이후 소련에서 일어난 사회적·경제적 변화는 스탈린으로 하여금 신헌법제정의 필요성을 고취시켰다. 신경제정책(NEP) 이후 산업의 사회화, 농업의 집단화 등이 이룩됨으로써 이제 소련은 마르크스가 '제1단계의 공산주의사회' 즉 '하부공산주의단계'라고 칭하는 단계에 도달하였으며, 이 단계에 적합한 헌법제정이 필요하다고 생각하였기 때문이다.

1935년 2월 1일, 당중앙위원회가 인민위원회 의장 몰로토프(V.M.Molotov)에게 제7차 연방소비에트대회에서 헌법개정을 제안하도록 지시함으로써 시작된 헌법개정작업은, 1935년 2월 6일, 제7차 소비에트대회에서 몰로토프의 제안을 만장일치로 승인하고 중앙집행위원회에게 헌법위원회의 선출을 지시하게 되고, 이튿날 중앙집행위원회는 스탈린을 의장으로 하는 31명의 헌법위원회를 임명함으로써 본격화되었다. 1936년 5월 17일, 헌법위원회는 헌법초안의 심의가 끝났음을 공표하고 6월 1일에 당중앙위원회 총회에 이를 제출하자 중앙위원회 총회는 이 초안을 대체로 승인하였다. 6월 12일, 중앙집행위원회 간부회는 헌법초안을 공개하면서 이례적인 조치를 취하였는데, 그것은 헌법초안을 '전국적 토의'에 회부한 것이었다.

1936년 11월 25일, 제8차 임시 연방소비에트대회가 개최되었다. 여기서 스탈린은 전국적 토의에 부쳐 수정을 거친 최종헌법초안을 제출하면서 다음과 같이 제안이유를 밝혔다.

소련은 1924년 이후 특히 신경제정책 이후 공업·농업 등 여러 분야에서 획기적 발전과 개편이 이룩된 끝에 경제의 전영역에서 사회주의적 체제가 완전히 승리하였다. 그 결과 사회의 계급적 구성도 변화하였는데, 모든 착취계급이 사라졌으며 새로운 노동자·농민·인텔리겐차계급으로 되었다. 또 민족간에도 상호불신감이 사라져 통일된 연방제도 안에서 여러 인민들의 진정한 형제적 협동이 달성되었다. 그러므로 이러한 변화된 사회관계에 적합한 헌법제정이 필요하다는 것이었다.<sup>1)</sup>

그는 또 새헌법초안은 다음과 같은 특징을 가지고 있다고 주장하였다. 첫째, 이미 달성되고 쟁취된 사회주의를 등록하고 입법적으로 정착시켰다는 점, 둘째, 사회주의적 기초에 의하여 사회주의적 소유제도와 노동의 권리 등이 보장된다는 점, 셋째, 적대적 계급들이 더 이상 없으며 사회는 서로 우호적인 두 계급, 즉 노동자와 농민으로 구성되어 있고, 주권은 이 노동계급이 장악하고 있으며, 사회에 대한 국가의 지도권(독재)이 사회의 선진계급인 노동계급의 수중에 있고, 헌법은 노동자대중의 뜻에 맞고 유리한 사회제도를 공고히 하기 위하여 필요하다는 점, 넷째, 모든 민족과 인종들이 그들의 과거와 현재의 상황에 관계없이 경제·사회·국가·문화적 생활의 모든 방면에서 동일한 권리를 향유하여야 한다는 점, 다섯째, 모든 시민은 평등한 권리를 갖는다는 점, 여섯째, 시민의 권리의 성문화 뿐 아니라 그의 보장과 실현수단에 관하여도 중점을 둔다는 점이 그것이다.<sup>2)</sup>

1) 이 스탈린, 소비에트사회주의공화국연맹 헌법초안에 대한 보고 (모스크바: 외국문서적 출판부, 1949), 7-20.

1936년 12월 5일, 소비에트대회는 만장일치로 헌법초안을 채택하였다. 이 헌법은 서두에 소련이 노동자·농민의 사회주의국가라는 점(§1), 소련의 정치적 기초인 근로인민대의원소비에트(§2), 근로인민주권주의(§3) 등을 선언한 뒤 나머지 부분에서 연방제, 통치기구, 권리와 의무 등을 규정하고 있다. 국가기관체제는 과거와 달리 소비에트제, 각료회의, 법원 및 검찰로 구분하여 대의제 민주주의와 권력분립적 색채를 강하게 띠고 있었다. 그러나 권력분립이나 서구식 대의제가 채택되지 않았음은 물론이다.

### Ⅲ. 1936년 헌법의 소비에트제도

#### (1) 조직과 권한

근로인민대의원소비에트(Soviets of Working People's Deputies)는 소련의 정치적 기초이며(§2), 소련의 모든 권력은 이 근로인민대의원소비에트에 대표된 도시 및 농촌의 근로인민에 속한다(§3). 이와 같이 소련의 주권은 근로인민에게 있고 근로인민은 소비에트에 의해서 대표되므로, 소비에트는 소련의 근로인민의 주권을 대표하는 기관이 된다. 이러한 근로인민대의원소비에트는 연방최고소비에트, 그 간부회, 연방구성공화국 최고소비에트 및 그 간부회, 자치공화국 최고소비에트 및 그 간부회, 지방근로인민대의원소비에트들로 구성된다. 1936년 헌법기간 동안 소련에는 연방최고소비에트, 15개 구성공화국 최고소비에트, 20개 자치공화국 최고소비에트, 6개 지역 소비에트, 114개 주 소비에트, 8개 자치주 소비에트, 10개 자치구 소비에트, 3,030개의 구 소비에트, 1,943개의 시 소비에트, 3,576개 읍 소비에트, 40,866개의 면 소비에트가 구성되어 있었다.<sup>3)</sup> 이 소비에트기구들은 연방·구성공화국·자치공화국·지방의 국가권력기관이다. 과거의 소비에트기구는 하급소비에트가 상급단계 소비에트로 대의원을 파견하는 방식을 취함으로써 위로부터 아래에 이르기까지 연속된 피라미드구조를 이루고 있었으나, 1936년 헌법부터는 모든 단계에서 직접선거로 대의원을 선출하도록 선거제도를 변경함으로써 소비에트구조가 각 행정단계마다 분리된 체계로 되었으며, 연방·구성공화국·자치공화국 단계의 국가중앙기구는 최고소비에트, 그 간부회, 그리고 행정·집행기관인 각료회의로 재편되었다.

#### ① 연방최고소비에트

연방최고소비에트(Верховный Совет СССР; Supreme Soviet of the USSR)는 소련의 최고국가권력기관이며(§30) 이는 연방원과 민족원의 양원으로 구성된다(§33). 연방원(Совета Союза; Soviet of the Union)은 인구 30만명당 대의원 1명씩을 기준으로 선거구에서 소련시민에 의하여 선출된다(§34). 민족원(Совета Национальностей; Soviet of Nationalities)은 각 구성공화국에서 25명씩, 각 자치공화국에서 11명씩, 각 자치주에서 5명씩, 각 자치구에서 1명씩 소련시민에 의하여 선출된다. 각각의 임기는 4년이

2) 위의 책, 20-28.

3) V.M.Chkhikvadze(ed.), *The Soviet Form of Popular Government* (Moscow: Progress Publishers, 1972), 195-199.

다(§36).

연방최고소비에트는 헌법에 의하여 연방최고소비에트에 대하여 책임을 지는 연방의 기관, 즉 연방최고소비에트 간부회, 연방 인민위원회, 연방 인민위원부<sup>4)</sup>의 관할에 속하는 사항을 제외하고, 소련의 관할에 속하는 모든 권리를 행사한다(§31). 연방의 관할사항은 첫째, 외교·국방·경제·재정·교육·연방구성 등 전연방적 중요사항에 관한 결정권, 둘째, 민사·형사·사법·가족·노동 등에 관한 입법권, 셋째, 전쟁과 강화문제 결정권과 사면권, 넷째, 연방헌법준수에 관한 감독권 등이다(§14). 이중 입법권은 연방최고소비에트의 독점적 관할권이다(§32). 그밖에 다른 국가기관 구성권으로 연방최고소비에트 간부회 선출권(§48)과 연방각료회의 구성권(§56)을 가진다.

양원은 평등한 권리와 법률안발의권을 가진다(§37, §38). 법률안은 양원이 각각 과반수로 채택하여야 가결된 것으로 보며(§39), 양원은 동시에 개최하고 폐회한다(§41). 양원은 각각 의장 1명과 부의장 2명씩을 선출한다(§42, §43). 의장은 각원의 의사를 지도하며 원내 진행을 책임진다(§44). 연방최고소비에트의 양원합동회의는 양원 의장이 교대로 주재한다(§45).

연방최고소비에트의 양원의 의견이 일치하지 않을 때에는, 그 사안은 평등원리에 따라 구성되는 조정위원회에 회부되며, 여기서도 합의에 이르지 못하거나 합의된 결정에 어느 한 원이 동의하지 않으면, 그 사안은 다시 양원에서 심의된다. 그래도 양원이 일치하지 않을 때에는 연방최고소비에트 간부회가 연방최고소비에트를 해산하고 새로운 선거를 실시한다(§47).

## ② 연방최고소비에트 간부회

연방최고소비에트는 양원합동회의에서 그 간부회(Президиум; Presidium)를 선출한다. 이 간부회는 자신의 모든 활동에 대하여 연방최고소비에트에 책임을 지는 기관인데(§48) 이는 집단적 국가원수로서의 지위를 가진다. 간부회는 의장, 11명의 부의장, 서기, 기타 24명의 구성원으로 구성된다(§48). 총인원은 처음에 37명이었으나 몇차례의 헌법개정으로 변경되었다가 1966년 이후에 다시 37명이 되었다.<sup>5)</sup>

간부회는 다음과 같은 권한을 갖는다(§49). 첫째, 훈장과 명예칭호의 제정 및 수여, 사면, 군계급·외교관등급 기타 특별칭호의 제정, 군사령관의 임면, 조약의 비준과 폐기, 외교관의 임명과 소환, 외국의 외교사절의 신임과 접수, 동원령 선포, 계엄 선포 등 관례적으로 국가원수가 행사하여온 권한. 둘째, 연방최고소비에트의 소집, 법령의 공포, 연방최고소비에트의 해산과 새 선거의 실시 등 연방최고소비에트의 활동과 관련된 권한. 셋째, 연방법률의 해석, 연방 및 구성공화국 각료회의의 명령과 규칙이 법률에 위배되었을 때 그의 취소 등 헌법보장과 감독에 관한 권한. 넷째, 국민투표 실시권. 다섯째, 연방최고소비에트 폐회중 연방각료의 임면과 전쟁상태 선포권.

## ③ 구성공화국·자치공화국 최고소비에트

구성공화국·자치공화국 최고소비에트는 구성공화국과 자치공화국 단계의 최고국

4) 1947.2.25의 헌법개정으로 인민위원회와 인민위원부는 각각 각료회의와 부(Ministries)로 명칭을 변경하였다.

5) 부의장의 수는 공화국의 수의 증가에 따라 1940.8.7의 헌법개정으로 16명으로 늘었다가, 1958.2.25의 헌법개정에 의하여 '15명-각 구성공화국으로부터 1명씩'으로 바뀌었다. 기타 구성원의 수는 1947.2.25에는 15명, 1966.8.3에는 20명으로 각각 개정되었다.

가권력기관이며(\$57,\$89) 유일한 입법기관이다(\$59,\$91). 이들은 단원제로 구성되며, 임기는 4년으로 공화국 인민에 의하여 직접 선출된다(\$58, \$90). 이는 연방최고소비에트를 구성공화국 단위에 적용한 기구이다.

#### ④ 지방소비에트

각급 지방단계의 근로인민대의원 소비에트는 그 지방의 국가권력기관이며(\$94), 모두 2년 임기로 직접선거로써 선출된다(\$95). 그 대표에 관한 규정은 구성공화국 헌법에 의하여 결정된다(\$96). 지방소비에트는 그 소속 행정기관의 활동을 지도하고, 국가질서의 보호, 법률의 준수 및 시민권의 보호를 보장하며, 지방의 경제·문화건설을 지도하고 지방예산을 확정한다(\$97). 또 연방 및 구성공화국 법률이 허용한 범위내에서 결정채택 및 규칙발포권을 가지며(\$98), 의장 1명, 부의장 약간명, 서기 및 기타 구성원으로 구성되는 그의 집행·행정기관으로서 집행위원회를 선출한다(\$99). 이들 집행기관은 그들 선출하여준 소비에트와 상급소비에트의 집행기관에 대하여 직접 책임을 지도록 하고 있다(\$101).

헌법상으로는 간단하게 규정되어 있지만 1936년 헌법기간중에 소비에트제도에서 나타난 두 가지 특징적인 변화는 상임위원회제도의 발전과 함께 지방소비에트의 강화일 것이다. 스탈린 사후 개최된 제20차 당대회(1956)에서 흐루시초프가 소비에트와 선거민과의 연계강화의 필요성을 역설하고 소비에트가 헌법의 모든 조항을 엄격히 준수할 것을 요구하면서 소비에트업무의 개선에 관한 조치가 시작되었다. 이에 따라 이듬해의 당중앙위원회는 ‘근로인민대의원 소비에트의 업무개선과 그 대중과의 연계강화에 관한’ 결정(1957.1.22)을 발표하여 과거 지방소비에트의 모든 면을 사실상 비판하였다. 이에 의하면 소비에트업무에 심각한 결함이 있으며, 대의원들은 헌법상 부여된 권리를 행사하지 못하였고, 회기는 사소한 사항의 논의에만 국한되었으며 집행위원회와 관리들은 소비에트에 보고도 하지 않았으며, 당은 행정사항에 부당하게 간섭하였다는 것이다. 당의 포고령은 소비에트의 회기가 쇼나 입법안에 대한 의례적인 승인이 아니라 실질적 토론이 될 것을 요구하고 당과 국가기관이 가능한 한 소비에트의 권한을 확대하는 실질적 수단을 강구하도록 지시하였다.<sup>6)</sup> 그리하여 지방정부기관의 권한확대, 예산기능의 강화, 집행위원회와 구별되는 소비에트의 독점적 권한의 명시, 대의원의 역할제고 등 다양한 조치들이 시도되었으나, 지방소비에트의 실제 권한은 늘 그 범규정상외의 권한에 미달하였다고 평가된다.<sup>7)</sup> 그러나 이 기간중 소비에트 대의원의 수를 크게 늘임으로써 국가적 사항에 대한 인민참여의 비율을 확대한 점은, 한계는 있지만 소련의 사회주의적 민주주의의 관점에서는 민주주의의 확대라고 볼 수 있을 것이다.

#### ⑤ 위원회

소비에트의 각종 위원회에 관한 규정이 처음 나타난 것은 1936년 헌법에서였다. 연방최고소비에트의 각원은 대의원의 자격을 심사하는 자격심사위원회(credentials

6) V.M.Chkhikvadze(ed.), 앞의 책, 51-52 참조. 이후에도 당중앙위원회는 1967.3. 8, 1972.11.16, 두 차례의 비슷한 포고령을 발하였는데, 이는 그 지시가 잘 실천되지 않았다는 것을 의미하는 것일 것이다. Aryeh L.Unger, *Constitutional Development in the USSR : A Guide to the Soviet Constitutions* (London: Methuen, 1981), 110-111 참조.

7) Aryeh L.Unger, 앞의 책, 111.

committee)를 선출한다(§50). 연방최고소비에트는 필요하다고 인정될 때, 조사 및 감사위원회(commissions of inquiry and audit)를 임명한다(§51).

1938년 1월, 신헌법에 따라 처음 소집된 연방최고소비에트는 그 첫회기에서 양원에 각각 4개의 상임위원회(постоянные комиссии; standing committee)를 구성하였다.<sup>8)</sup> 당시는 위원회에 관한 법규가 없었기 때문에 그 활동절차와 과제에 관하여는 최고소비에트가 결정하였다. 1957년, 민족원에 경제위원회를 설치할 때까지 상임위원회의 수는 각원에 4개씩 뿐이었다.<sup>9)</sup> 그러나 상임위원회의 중요성이 부각되어 그 수와 활동이 증가하게 된 것은 스탈린 사후 '소비에트 민주주의'의 회복·강화과정에서였다. 이 중에서 특히 소비에트제도의 활성화화를 위한 다양한 조치가 취하여졌는데, 가장 두드러진 것이 상임위원회의 활성화였다.<sup>10)</sup>

위원회 외에 법적 기초가 없이 이와 비슷한 기능을 수행하는 주요한 조직으로서 '대의원그룹'(депутатский группы; deputy groups)이 있었다. 이는 소속 소비에트에 상관없이 선거구가 인접하여 있는 일정지역에 거주하는 모든 소비에트 대의원으로 구성되는 조직으로서, 해당지역의 모든 활동을 관장하는 주요조직형태이다. 그 주요기능은 유권자의 지시(mandates)의 수행, 소비에트의 결정과 위임사항의 수행, 회기의 준비, 의안에 포함될 항목의 추천, 민원이나 제안의 심사, 소비에트 소속의 기업·단체들의 업무감독 등이었다. 이들 권한들은 그러나 제안이나 모니터 정도에 한정되었다고 평가된다.<sup>11)</sup>

또 연방 및 구성공화국 최고소비에트에는 원로회의(Совет Старейшин; Council of Elders)라는 조직이 있는데, 이는 각원이 새로 원을 구성할 때 구성된다. 연방최고소비에트의 연방원 원로회의는 각 지방에서 선출된 대의원그룹의 대표들로 구성된다. 이들은 성별, 직업별, 출신별로 안배된다. 원로회의는 각원 단독 또는 양원 합동으로 의사일정과 의사규칙 등 회기의 조직과 운영에 관한 문제와 의안의 사전심의, 최고소비에트와 각원에 의하여 선출되는 기관들의 구성에 관하여 회기 개최전에 먼저 논의한다. 즉 수많은 대의원들의 의견을 사전에 직절히 고려·조정하는 것이다.<sup>12)</sup>

## (2) 소비에트 대의원의 선거제도와 소환제도

### ① 선거제도

1936년 헌법의 선거제도는 과거 헌법의 선거제도에 비하여 가장 두드러진 변화를

8) 자격심사위원회(양원에 각 11명씩), 입법제안위원회(각 10명씩), 예산위원회(각 13명씩), 외무위원회(연방원 11명, 민족원 10명)가 그것이다.

9) 경제위원회는 흐루시초프가 제20차 당대회에서 구성공화국 경제의 불균형발전문제, 특히 예산의 불균형적 배분문제 등을 연구검토하기 위하여 설치할 것을 요구함에 따라 설치되었다. 이는 총 31명으로 구성되었는데, 처음에는 구성공화국의 불만토로의 장이었으나 차츰 순수한 민족문제에 관한 분제의 토론장이 되었다가 1967년에 폐지되었다. 이에 관한 자세한 내용은 Leonard Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union*, new rev. ed. (New York: Vintage Books, 1978), 133-138; Peter Vanneman, *The Supreme Soviet: Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1977), 126-130 참조.

10) 이에 관하여 자세한 사항은 도회근, 소비에트제도에 관한 헌법학적 연구, 서울대학교 대학원 법학 박사학위논문, 1992, 83-86 참조.

11) Max E. Mote, "Soviets, A Mechanism of Control," *Review of Socialist Law*, Vol.9, No.4, 1983, 359-360.

12) V.M.Chkhikvadze(cd.), 앞의 책, 110 참조.

보여주었다. 헌법은 모든 단계의 소비에트 대의원선거에 있어서 보통·평등·직접·비밀선거원칙을 선언하였다(§§134-140).

정신이상자와 법원의 선고에 의하여 선거권을 박탈당한 자를 제외한 18세 이상의 모든 소련시민은 선거권과 피선거권을 갖는다(§135). 그러나 연방최고소비에트 대의원의 피선거권은 23세, 구성공화국·자치공화국 최고소비에트 대의원의 피선거권은 21세 이상이어야 한다. 출신성분에 의한 선거권제한도 없어졌다.

평등선거(§§136-138)와 직접선거(§139)는 실질적으로 보장되었다. 헌법상 비밀선거가 처음으로 보장되었으나(§140) 이는 단일후보에 대한 찬반투표 형식으로 선거가 실시됨에 따라 사실상 지켜지지 않았다.

선거는 선거인명부 작성, 선거구 획정, 선거위원회 구성, 후보지명, 투표, 계표 및 결과보고의 순으로 진행된다.<sup>13)</sup>

대의원에 입후보하기 위해서는 지명을 받아야 한다. 이러한 후보지명은 선거구에서 행하며, 근로인민의 사회단체, 즉 공산당조직·노동조합·협동조합·청년단체·문화단체들이 후보지명권을 갖는다(헌법 §141). 지명권은 「선거규칙」에 의하여 이 단체들의 중앙기구와 지방기구, 기업·단체·군대의 노동자총회, 농민총회들에게도 확대되었다(§58). 그러므로 개인이 스스로 입후보할 수는 없다. 지명된 후보의 자질과 경력 등은 언론에 공개되어 토론된다. 이렇게 하여 최종적으로 후보들이 지명되면 후보자들은 투표용지에 등재된다(동 §§59-70).

투표는 일요일에 오전 6시부터 오후 10시까지 실시되는데 그 날짜는 연방최고소비에트 간부회가 지정한다(동 §72, §74). 유권자는 투표용지에 기재된 후보들의 이름 중에서 자신이 찬성하는 후보자의 이름만 남기고 나머지 후보의 이름을 지워서 투표한다(동 §79).

선거구 유권자의 과반수가 투표에 참가하면 선거는 성립되며, 유효투표의 과반수를 득표한 후보자를 당선자로 한다. 만약 유권자의 과반수가 투표에 참가하지 않았거나 과반수 득표자가 없을 때에는 2주내에 재선거 또는 상위 득표자 2명에 대한 재투표를 실시하며, 대의원이 궐위되었을 때에는 2개월내에 보궐선거를 실시한다(동 §§85-110).

헌법에는 명시되어 있지 않았으나 선거과정에서 유권자들은 대의원에게 소비에트에서 하여야 할 행동을 명하는 지시(наказ; mandate)를 준다. 사회주의 아래에서 유권자의 지시는 직접민주제의 주요제도로서, 이는 대의원과 집행기구가 선거민에게 종속됨을 나타내준다. 이는 단순한 요구나 희망사항이 아니라 인민의 의지의 표현으로서, 선거전 회의(pre-election meeting)에서 신중히 논의되고 그 회의에서 특별한 결정으로 승인된 특정 지역 또는 선거구의 유권자 전부 또는 다수의 의견을 반영하는 것이라고 한다.<sup>14)</sup> 지시의 내용은 선거캠페인시, 유권자와 후보자가 만날 때, 대의원이 선거구민들에게 보고할 때 제시되며, 선거구민들이 토론으로 채택하여 소비에트 집행위원회에 서면으로 제출하면 집행위원회가 단일안으로 작성하여 해당 소비에트에 회부하고, 여기서 채택되면 지시로서 성립된다. 그 내용은 주택건설, 위락시설, 계획, 운송·의료, 소비자서비스, 사회주의적 법과 질서, 시민권 보호 등 중요한 관심사항 전반

13) 이 절차는 「연방최고소비에트 선거규칙」(1950.1.9, 연방최고소비에트 간부회령으로 제정, 1961.12.27, 1966.3.19 개정)에 자세히 규정되어 있다.

14) 1967년의 RSFSR 지방소비에트 선거에서 40만건의 지시가 제시되어 1969년까지 대부분 실천되었다고 한다. V.M.Chkhikvadze, 앞의 책, 86-87, 229-230.



에 걸친다. 소비에트 집행위원회는 정기적으로 유권자들에게 지시의 수행에 관하여 보고하고 소비에트 회기에 그 자료를 제출한다.

## ② 소환제도

모든 대의원은 자신과 소비에트의 업무에 관하여 유권자들에게 보고할 의무가 있으며, 법률이 정한 절차에 따라 유권자의 다수결로 임기전에 소환될 수 있다(§142).

1936년 헌법에서 선거제도가 모든 단계에서 직선제로 바뀔에 따라 소환제도도 지방적 문제에서 전연방적 문제로 바뀌게 되었다. 그러나 1936년 헌법 채택 직전에 높은 대의원의 소환율을 기록한 이후 대테러, 2차 대전, 전후의 복구기간을 거치는 동안 소환에 관하여는 과거의 법이 오래동안 적용되었으며, 소환사례도 많지 않았다.

새 헌법에 따라 연방 차원의 새로운 법률이 제정된 것은 1959년이였다. 제20차 당 대회(1956)에서 소환절차법의 제정을 결정한 이후 연방최고소비에트는 1936년 헌법에 의한 「연방최고소비에트 대의원 소환절차법」(1959.10.30)을 처음 제정하였다. 이 법률에 의하면, 연방최고소비에트 대의원은 유권자의 신뢰에 답하지 못하거나 그의 높은 지위에 어울리지 않는 행위를 한 때에는 선거구 유권자의 다수결에 의하여 소환될 수 있다(§1). 소환발의권은 근로인민의 대중적 단체들, 즉 공산당조직, 노동조합, 협동조합, 청년단체, 문화단체, 공장이나 사무실의 노동자 및 피고용자 총회, 집단농장이나 농촌의 농민총회, 군부대의 군인총회에 있다(§2).<sup>15)</sup> 소환발의에 관한 결정은 연방최고소비에트 간부회에 제출되어야 하며, 간부회는 그 자료를 검토하고 이것이 법률이 정한 바에 일치하면 소환투표일자를 지정한다(§4).<sup>16)</sup> 소환의 발의에 관한 결정은 해당 선거구 유권자회의에서 거수로 결정한다(§5). 최종적인 소환의 결정은 해당 선거구 유권자의 다수결에 의한다(§11).

## (3) 소비에트의 운영

### ① 소비에트의 활동원칙

소비에트제도가 출현하여 헌법적으로 제도화된 이후 소비에트가 실제 활동함에 있어서 적용되는 일정한 원리가 있음이 여러곳에서 설명되고 있다 소련 학자들은, 인민의 국가행정에의 참여, 민족평등, 민주적 중앙집권주의, 사회주의적 적법성, 그리고 공산당의 지도적 역할 등을 소비에트가 활동할 때 기초하여야 할 주요 원리로 들고 있다.<sup>17)</sup>

국가행정에 있어서 근로인민의 광범한 참여는 근로인민의 국가로서 소비에트국가

15) 소환발의권을 가진 단체는 선거에서 후보지명권을 가지고 있는 단체나 회의와 정확히 일치한다 (헌법 §141, 「선거규칙」 §58 참조).

16) Robert Sickmann, "The Development and Practice on the Right of Recall in the Soviet Union Since 1917," *Review of Socialist Law*, Vol.3, No.4, 1978, 443.

17) V.M.Chkhikvadze(ed.), 앞의 책, 73-93; V.M.Chkhikvadze(ed.), *The Soviet State and Law* (Moscow: Progress Publishers, 1969), 160-168; Georgi Wassilewitsch Barabaschew & Konstantin Filippowitsch Scheremet, *Die Volksvertretungen in der Sowjetunion* (Berlin: Staatsverlag der DDR, 1978), 33-62; L.Grigoryan & Y.Dolgoplov, *Fundamentals of Soviet State Law* (Moscow: Progress Publishers, 1971), 239-246; Evgeny Chekharin, *The Soviet Political System Under Developed Socialism* (Moscow: Progress Publishers, 1977), 120- 218; A.Kh.Makhnenko, *The State Law of the Socialist Countries* (Moscow: Progress Publishers, 1976), 247-267 등 참조.

의 본질이며, 사회주의적 민주주의의 가장 중요한 원리라고 강조되고 있다.

헌법은 모든 민족에 대한 평등권을 보장하고 있다(§123). 민족의 평등권은 특히 소련의 연방국가구조와 연방최고소비에트의 양원구조에 의하여 확보된다. 모든 민족은 평등한 선거권을 보유하며, 구성공화국·자치공화국·자치주·민족지구 등 자신의 국가기구와 조직을 갖도록 하여 차별없이 국가행정에 참여토록 하고 있다.

민주적 중앙집권주의(democratic centralism)는 사회주의 국가기관체계의 조직과 활동의 원리이다. 이는 원래 공산당의 조직과 활동의 원리로서 형성된 것이었는데, 헌법이나 법률에 규정된 바가 없음에도 불구하고 소련의 대부분의 학자들은 이를 국가기관의 조직과 활동의 원리라고 설명하고 있다.<sup>18)</sup> 헌법에는 언급이 없지만 국가기관의 조직, 기능과 그 상호관계를 규정한 헌법의 부분들을 분석하면 이 원리가 모든 국가기관체계의 근본적 헌법원리로 확립되었음을 알 수 있다는 것이다. 이 원리는 민주성과 중앙집권성을 결합시킨 것으로서, 근본적이고 중요한 사항의 해결에 있어서의 통일성과 지방의 특성에 관한 완전한 고려 및 지방의 창의성과 독립성을 보장하는 원리이다.<sup>19)</sup> 모든 단계의 소비에트의 직접선거제, 집행·행정기관은 소비에트에 의하여 구성되고 그에 대하여 보고 및 책임을 진다는 점, 대의원의 유권자에 대한 보고 및 책임제, 유권자의 소환권 등은 민주적 요소로 분류되며, 국가기구의 엄격한 준수, 상급기관의 하급기관에 대한 지도와 통제 등은 중앙집권적 요소로 분류된다.

모든 국가기구, 관리, 시민에 의한 소비에트법률의 정확하고도 엄격한 준수와 이행을 뜻하는 사회주의적 적법성(socialist legality)의 원리도 소비에트의 활동원리이다.<sup>20)</sup> 이 원리 역시 헌법에는 규정되어 있지 않았다. 소비에트법은 인민의 의지를 표현하므로 통일된 사회주의적 적법성은 국가기구의 업무의 기초이며, 지방적 차별성에도 불구하고 전소련에서 법의 통일적 이해와 적용, 즉 단일한 적법성을 확립하는 것이 중요하다고 한다.

1936년 헌법은 “사회주의체계의 강화·발전을 위한 투쟁에서 근로인민의 전위이며, 근로인민의 모든 사회적·국가적 단체의 지도적 핵심인 소련공산당”이라고 규정함으로써(§126) 처음으로 공산당을 헌법에 수용하였다. 그리하여 공산당의 지도의 원칙은 소비에트를 비롯한 모든 국가기관의 활동의 원칙으로 정립되었는데, 이는 행정적이 아닌 정치적 지도, 즉 일반적 정치적 노선을 제시하고 목표를 지시함을 의미한다. 당은 소비에트활동의 여러 측면을 논의하며 결함을 밝히고 그 시정방법을 모색하며, 새로운 상황에서 소비에트의 과제를 결정하는 등 소비에트활동의 강화·개선을 위한 조치를 취한다. 이와 같은 당의 지도는 소비에트내의 당원들로 구성되는 당그룹(party group)을 통하여 이루어진다.

이밖에 집단지도제<sup>21)</sup>와 사회주의적 계획<sup>22)</sup>이 소비에트의 활동원칙의 하나로 들러지기도 한다.

18) V.M.Chkhikvadze(ed.), *The Soviet State and Law*, 161-162; A. Kh.Makhnenko, 앞의 책, 257-260; Evgeny Chekharin, 앞의 책, 120-134; L.Grigoryan & Y.Dolgoplov, 앞의 책, 241-244 등 참조.

19) 이에 관하여는 대단히 많은 자료들이 있다. 이 원리에 관한 간략한 소개와 참고문헌은 도회근, 앞의 글, 92-94 참조.

20) 이는 소련식의 법치주의 원리라고 할 수 있다. 이 원리에 관한 자세한 사항과 자료에 관하여는 위의 글, 94-95 참조.

21) I.Grigoryan & Y.Dolgoplov, 앞의 책, 244.

22) V.M.Chkhikvadze(ed.), *The Soviet State and Law*, 167-168.

## ② 소비에트의 회기와 의사절차

회기(сессия; session)는 소비에트활동의 주요형태 중의 하나이다. 정기회와 임시회를 포함하여 의회가 개회로부터 폐회에 이르기까지의 활동기간을 의미하는 회기는, 소비에트의 권리·의무의 완전한 실현에 있어서 그 중요성이 일찌기 레닌과 당에 의해서 강조된 바 있다. 레닌은 전러시아 중앙집행위원회는 더 활기있게 기능하고 더 긴 기간동안 더 정규적으로 회합할 필요가 있음을 지적한 바 있다.<sup>23)</sup>

헌법에 의하면 연방최고소비에트의 회기는 그 간부회가 연 2회 소집한다. 임시회기는 간부회의 발의 또는 구성공화국의 요구에 의하여 간부회가 소집한다(§46). 그러나 구성공화국이 소집한 예는 없다. 회기는 전쟁중을 제외하고 대체로 연 2회가 지켜졌으며 보통 1주일로 단기간에 그쳤다. 연방최고소비에트의 양원은 동시에 개회하고 폐회한다(§41).

연방최고소비에트의 회기의 진행에 관한 의사절차는 연방최고소비에트의 최초의 두 임기동안에 관행으로 성립되었으며 나중에 대부분 법제화되었다.<sup>24)</sup>

새로 소집된 최초의 연방최고소비에트의 각원은 그 원의 원로회의의 대표자에 의하여 개회되며, 그는 개회연설을 한 후 각원 의장과 부의장의 선출을 주재한다. 최초의 회기는 이처럼 양원 의장단 선출을 비롯하여 자격심사위원회의 선출, 최고소비에트의 선거결과보고 청취, 대의원 자격심사결과보고의 청취, 상임위원회 구성, 간부회 선출, 각료회의 구성 등을 주임무로 한다.<sup>25)</sup>

## IV. 소비에트제도의 문제점과 한계

### (1) 조직과 권한

소비에트제도는 중앙 수준은 연방최고소비에트와 그 간부회라는 2원적 구조로 바뀌었고 모든 단계의 소비에트를 주민들이 직접선거로 선출하게 되었다. 그러나 중앙의 연방최고소비에트 간부회는 1936년 헌법채택 당시 이 부분에 대한 약간의 논란이 있었지만 여전히 간접선거로 구성되었다. 소련에서는 이와 같이 '대표의 대표', 즉 인민의 대표에 의하여 대표기관이 다시 선출되는 방식에 관하여 인민대표성과 민주성이 훼손된다고 전혀 생각하지 않고 있었다. 그 결과 상급 또는 다음 단계의 대표기관으로 갈수록 그 안에서 소련 사회의 지도적 집단, 즉 공산당원의 비율은 높아져 가는 일종의 할증적 대표방식이 나타나게 되었다.

그러나 문제는 이와 같은 대표기관의 구성방법에 있다기보다 대표기관의 권한의 배분에 있다고 생각된다. 1936년 헌법에는 특히 연방최고소비에트와 그 간부회간의 관할권에 있어서 구별이 모호하였다. 연방최고소비에트는 연방관할(§14)의 모든 사항에 관한 권한행사권을 가지고 있었고(§31), 간부회는 연방관할사항과 거의 비슷한 내

23) 「러시아공산당(볼셰비키)중앙위원회 정치보고」(1922.3.27), *LCW*, Vol.33, 308.

24) 이는 1938.1.12와 1946.3.12에 의사절차규칙으로 제정되었다. Andrei Y.Vyshinsky, *The Law of the Soviet State* (New York: Macmillan, 1954), 347-348; Julian Towster, *Political Power in the U.S.S.R.:1917-1947*, (New York: Oxford University Press, 1948), 255.

25) 이에 관한 자세한 내용은 Julian Towster, 앞의 책, 253-56; Andrei Y.Vyshinsky, 앞의 책, 347-348; V.M.Chkhikvadze(ed.), *The Soviet Form of Popular Government*, 108-113 등 참조.

용이 그 권한으로 규정되어 있었기 때문이었다(§49). 그래서 소련에서도 이에 관한 학자들간의 논란이 있었는데, 대부분의 학자들(G.V. Barabashev, K.E.Sheremet, B.P.Kravtsov 등)은 간부회를 최고소비에트의 단순한 집행위원회로 여기고 있었다.<sup>26)</sup>

연방최고소비에트의 양원구조는 연방구조와 함께 소련에서 민족간의 평등을 확보하기 위한 중요한 제도이다. 각 민족들의 자치를 위하여 연방구조를 채택하였지만, 소련의 연방제도가 그 이념과는 달리 민주적 중앙집권주의 원리에 의하여 사실상 중앙집권적으로 운영되었으며, 전연방에 대한 획일적·통일적 법적용을 뜻하는 사회주의적 적법성 원리에 의하여 민족의 특수성이 상실되었다는 점만 지적하기로 한다.

1936년에 처음 설치되고 1966년 이후 크게 활성화된 상임위원회제도는 소비에트의 발전에 있어서 획기적인 제도라고 평가된다. 최고소비에트의 회기의 단기성을 보완하여 주는 것이 바로 이 상임위원회의 활동이라는 점에서도 이는 행동하는 의회개념에서 가장 중요한 요소 중의 하나인 것이다. 따라서 이 제도는 소비에트 의회주의로의 발전가능성을 보여준 긍정적 사례가 된다.

## (2) 소비에트 대의원의 대표성

1936년 헌법에는 대의원의 지위에 관한 특별한 규정을 두고 있지 않았으나, 소비에트 대의원은 인민대의원 소비에트에서 인민의 전권대표로 이해된다.<sup>27)</sup> 소련에서 대의원과 그 유권자와의 관계는 서방 자유민주주의국가와는 달리 강제위임관계에 있는 법적 대표관계로 보고 있다. 이는 마르크스가 파리 꼬문에 관하여 논술한 이래 줄곧 지켜져온 내용이었다.

또 대의원은 자신과 소비에트의 활동에 대하여 선거구민에게 보고할 의무를 지며, 그들의 신뢰에 답하지 못하면 소환될 수 있다.

계급적으로 프롤레타리아 계급을 대표하도록 하였던 것은 이미 1918년 헌법에서부터 지켜져 온 것이지만, 사회주의가 완성되어 적대계급이 사라졌다는 1936년 헌법시 기부터는 연방최고소비에트가 소비에트사회의 사회적 구조를 반영하도록 하기 위하여 대의원의 사회적 출신을 주로 직업별 구성에 맞추어 오고 있다. 여기서도 노동계급이 우위를 점하도록 하고 있음은 물론이다. 대의원의 출신별 사회적 구성에서 특징적인 점은 여성, 비당원, 젊은 계층, 고급교육 이수자의 비율이 꾸준히 증가되고 있다는 점일 것이다. 그러나 당이나 정부집단출신의 대의원 중에 여성의 비율은 아주 낮은데 이점이 소련에서 여성의 영향력을 실제로 반영하는 것일 것이다. 당원 비율은 항상 70% 이상을 차지함으로써 가장 과대하게 반영되어 있다.

그러나 이와 같은 소비에트 대의원의 사회적 구성은 대외적으로 소비에트체도의 민주성과 대표성을 과시하기 위하여 소비에트 지도부가 선거과정에서 주도면밀하게

26) Peter Vanneman, 앞의 책, 44-47; Aryeh L. Unger, 앞의 책, 101 참조.

27) 1977년 헌법은 소비에트 대의원은 인민의 전권대표라고 규정하고 있고(§103 1문) "대의원은 자신의 활동에 있어서 국가의 이익에 의하여 지도되어야 하며"(§103 3문 전단)라고 함으로써 마치 자유위임 내지 무기속위임처럼 여겨지도록 규정하고 있기는 하지만, 계속하여 "유권자의 필요를 고려하고 자신의 유권자의 지시를 실현하도록 노력하여야 한다"(동 후단)고 하여 강제위임 내지 기속적 위임의 전형적 표현을 구사하고 있다. 新美治, "ソ連邦七七年憲法 --社會主義的民主主義の制度的構造の側面について--," 法律時報 第51卷 第2號, 1979.2, 45-46면; Aryeh L.Unger, 앞의 책, 206-207; Klaus Westen, 앞의 글, 44; Boris Meissner, "Die neue Bundesverfassung der UdSSR," *JöR*, Bd.27, 1978, 408 등 참조.

연출한 결과 이상은 아닐 것이다.

### (3) 선거제도와 소환제도

1936년 헌법의 선거제도는 그 이전에 비하여 아주 민주적으로 개정되었다. 1924년 헌법시기까지 준수되었던 제한·차등·간접·공개선거는 보통·평등·직접·비밀선거로 변경되었으며, 이에 따라 선거에 참여하는 인민의 범위도 대폭 확대되었다. 이 시기부터 소련에서는 선거제도를 소비에트 민주주의의 핵심적 제도로서 큰 중요성을 부여하기 시작하였다.

선거구의 구성에 있어서도 생산원리에 기초하였던 과거와는 달리, 1936년 헌법은 연방최고소비에트의 연방원의 경우 인구 30만명당 1명의 대의원을 선출하도록 지역 선거구를 구성하게 함으로써 지역원리를 따르고 있다. 과거 헌법에서 생산원리에 의한 선거구를 채택하였던 것은 비노동자들을 선거에 참여하지 못하도록 하고 노동계급의 지도적 역할을 보장하기 위한 것이었는데, 착취계급이 사라졌고 사회주의가 건설되었으며 보통선거제가 도입된 상황에서는 생산원리에 따라 선거를 실시할 필요가 없기 때문이라는 것이었다.<sup>28)</sup> 그러나 선거과정에서 대의원 입후보자를 지명할 수 있는 권한은 근로인민의 사회단체만이 가지고 있었기 때문에(1936년 헌법 §141), 사실상 노동계급의 주도권은 유지될 수 있었다.

소련의 소비에트에 대한 비판 중 빠트릴 수 없는 것은 1인 입후보에 의한 선거제도일 것이다. 다른 동구권국가들은 복수입후보에 의한 선거를 실시하고 있었던 반면, 소련은 1인후보를 고수하여 왔다.

원래 1936년 헌법개정 당시에는 복수경쟁선거를 예상하고 있었으며, 선거절차법들도 이를 전제로 규정되어 있었다.<sup>29)</sup> 그러나 관행으로 1인 후보에 대한 선거를 실시하였다. 투표시 반대하는 후보에 대하여는 그 이름을 지워서 투표하도록 되어 있었으므로 기표소에 들어가는 행위는 후보에 대한 반대를 뜻하는 것이었고, 이로써 비밀선거 원칙은 항상 지켜지지 않았다. 경쟁이 있다면 후보지명단계에서일 뿐인데, 여기서도 지명권은 공산당이나 그의 영향 아래 있는 단체들이 가지고 있고 개인에게는 지명권이 없다. 결국 지명단계에서 당조직이 후보에 대하여 주의깊게 통제를 행사할 수 있다는 점이 소련 선거과정에서 지적되는 큰 문제점이었다.

소련의 초기에는 투표율이 낮았으나 1937년부터 갑자기 높아진 투표참여율도 소련 외부의 관찰자들에게는 경이로운 것으로 여겨졌지만, 이 역시 선거캠페인과정과 선거 참여 독려, 투표율 조작 등에 의한 것으로 추측되었다.<sup>30)</sup>

1959년의 「대의원 소환절차법」의 서문은 “10월 대혁명의 결과 소비에트국가에서 확립된 사회주의적 민주주의의 기본원리들 중의 하나인 소환권은 근로인민의 주권의 표현이며 대의원의 그 유권자에 대한 실질적 책임성의 보장이다”라고 선언하고 있다.

28) Andrei Y. Vyshinsky, 앞의 책, 697-698.

29) 「연방최고소비에트 선거규칙」의 ‘모든’ 지명된 후보자는 투표용지에 등재하도록 한 규정(§65), 원치 않는 후보 이름을 지워서 투표하도록 한 규정(§79), 후보자 중 ‘아무도’ 과반수를 득표하지 못한 때의 처리규정(§105)과, 「연방최고소비에트 선거법」(1978.7.6)의 투표용지에 후보자 이름을 알파벳 순으로 기재하도록 한 규정(§44), 원치 않는 후보 이름을 지우고 투표하도록 한 규정(§53), ‘아무’ 입후보자도 선출되지 않았을 때의 처리규정(§59) 들은 복수 후보를 전제로 한 규정들이다.

30) Peter Vanneman, 앞의 책, 78 참조.

레닌도 이를 민주적이며 인민의 의사를 실제로 대표할 수 있도록 하는 제도라고 인정하였듯이,<sup>31)</sup> 소환제도는 인민의 주권을 표현하는 직접민주제의 중요한 제도로 평가된다. 1931-34년 사이에 가장 높게 기록되었던 소환율은 그 이후 크게 떨어졌으며 최고소비에트단계에서의 소환은 더욱 드물게 나타났다. 지방소비에트단계에서 소환된 수는 많지만 비율적으로 볼 때 의미는 거의 없다고 볼 수 있다.

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. 소환은 임기의 중반 정도에 가장 많이 발생하였다고 한다.<sup>32)</sup>

#### (4) 소비에트의 운영

소비에트 활동의 가장 중요한 형태는 회기이며, 이 회기 중 가장 중요한 형태는 정기회이다. 스탈린 집권시기까지는 전쟁 등으로 인하여 헌법상의 규정대로 회기가 소집되지 않았으나 스탈린 사후 회기개념이 확립되어 거의 규칙적으로 회기가 개최되었다.

그러나 소비에트의 회기는 극히 형식적이었다. 정부구성과 지명, 간부회의 선출, 예산심의, 주요 입법안의 토의와 간부회령의 주인이 거의 만장일치로 짧은 회기동안에 진행되었던 것이다.

회기는 사전에 계획된 절차에 따라 형식적으로 진행되었다. 이와 같은 짧은 회기와 내용 없는 즉석토론, 간부회령의 형식적 주인, 보고의 일방적 청취 등에 대하여 소련내에서도 비판이 제기되어, 1950년대 중반부터 예산과 계획안 처리절차의 개선 등 소비에트 회기에 약간의 변화가 도입되기도 하였다.<sup>33)</sup> 1966년부터 상임위원회가 활성화된 것은 눈에 띄는 변화였다.

이러한 발전에도 불구하고 페레스트로이카 직전인 1980년대 초에도 똑같은 비판이 소련내에서 다시 제기된 바 있다. 회기운영의 현단계는 당과 헌법과 발전된 사회주의 단계의 사회주의적 민주주의의 조건과 가능성의 요구에 미치지 못한다는 것이었다.<sup>34)</sup>

서방측에서 소련의 소비에트를 단순한 간부회령의 승인 또는 예산이나 국가계획의 승인기구로 밖에 보지 않았던 것도 위와 같은 문제점이 있었기 때문이다. 그러나 소련이나 서방측에서 동시에 주목하고 있었던 것은 이미 살펴본 바와 같이 상임위원회 활동의 강화였다.

## V. 맺는말

소련의 소비에트제도는 1936년 헌법의 채택을 전후하여 소련의 중심적 국가기구로 정착되었다. 그 이후 고르바초프에 의하여 개혁이 이루어질 때까지 50여년간이나 그

31) 「소환권에 관한 포고령 초안」(1917.12.2), *LCW*, Vol.26, 336.

32) Robert Siekmann, 앞의 글, 447.

33) Peter Vanneman, 앞의 책, 95-99 참조.

34) N.G.Starovoitov, "Soviet Sessions : Theory, Practice and Problems," *Soviet Law and Government*, Vol.XXV, No.1, Summer 1986, 79.

골격을 유지하였다. 1977년에 브레즈네프에 의하여 상당한 헌법개정이 이루어졌지만 소비에트제도는 거의 대동소이한 형태를 유지하였던 것이다.

원래 소비에트제도는 인민주권의 구현형태로서, 특히 프롤레타리아트의 주권을 국가권력과정에 반영할 수 있도록 세심한 주의를 기울였던 제도였다. 그것은 러시아혁명과정에서 자생적으로 발생했던 기구였다는 점에서도 그 특성이 잘 나타나고 있었던 것이다.

예컨대 소비에트제도의 선구적 형태였던 혁명기의 제도에 의하면, 다수의 인민들이 직접 소비에트 기구를 통하여 그 입법과 행정과정에 참여하였으며, 부득이 대표를 통한 수밖에 없을 때에는 유권자의 지시나 소환제도 등, 이른바 강제적 위임방식의 대표제도를 채택함으로써 그 민주성을 확보하려고 하였던 것이다.

그러나 1936년 헌법에서 채택된 소비에트제도에서는 그러한 원리적인 요소는 그대로 유지되었으나, 또다른 원리들이 원래의 민주적인 요소들에 첨가됨으로써 결과적으로 원래의 민주적 요소들을 가리고 말았다는 것이 우리의 분석이다. 즉, 원래의 소비에트제도에는 없었던 민주적 중앙집권주의, 사회주의적 적법성, 공산당의 지도적 역할 등의 원리들이 추가되고 이 원리들이 실제로 본래 민주적인 원리들보다 더 높은 지위를 차지함으로써 앞에서 살펴보았듯이 소수의 당원집단에게 중앙집권적인 권력 장악과 행사를 보장하고 말았던 것이다.

소련의 소비에트제도는 대통령책임제나 의원내각제와 같이, 어떤 면에서는 그보다 더 민주적인 통치형태를 보장하는 제도라고 생각된다. 그러나 그 운영에 있어서 그 민주성을 충분히 살릴 수 있는 조직과 활동원리에 의해서 뒷받침되지 않으면 이 정부형태는 독재적 정부형태로 변경될 가능성이 매우 높은 제도라는 점을 지적해야만 할 것이다. 일찌기 뢰벤슈타인이 이 정부형태는 경험상 전제주의적 정부형태로 변천하는 것이 생물학적 법칙이라고까지 우려했던 것은 이 점을 지적한 것이었다.<sup>35)</sup>

35) Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, 3.Aufl. (Tübingen: J.C.B. Mohr, 1975), 79 (김기범역, 현대헌법론 (교문사: 1976), 93쪽).