

사회주의국가헌법상 입법부의 지위와 기능 —소련을 중심으로—

도 회 근

행정학과

(1988. 4. 30 접수)

<要 約>

소련 헌법은 권력통합 원리에 기초한 소비에트제도를 규정하고 있다. 소비에트제는 국가권력이 입법부인 소비에트에 집중되고, 기타 국가기관은 모두 소비에트에 종속되도록 되어 있다. 많은 학자들은 이 소비에트제가 헌법상으로만 국가최고권력기관이라고 되어 있을 뿐, 실제로는 공산당에 모든 권력이 집중되고 있다고 생각하여 왔다. 그러나 최근 연구와 자료에 의하면, 소비에트와 그 대의원의 지위의 강화, 상임위원회의 활동, 특히 소비에트와 대의원을 통한 통제기능이 강조되고 있음을 보게 된다.

여러가지 제도적, 실체적인 한계가 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 소비에트가 형식적인 합의형성의 '고무도장' 이상의 어떤 기능을 수행하고 있음은 사실이라고 생각되며, 이러한 관점에서 소비에트에 대한 우리의 새로운 관심이 요구되고 있다.

The Status and the Function of the Legislature in the Constitutions of the Socialist States

-in the case of the USSR-

Do, Hoe-Kun

Dept. of Public Administration

(Received April 30, 1988)

<Abstract>

The constitution of the USSR prescribes a soviet system based on the principle of concentration of powers. In soviet system, all the state powers are concentrated to the legislature, the soviets, and the other state bodies are subordinate to the soviets. Many scholars think that the soviets are the highest body of state authority only in the constitution, in reality all the powers are in the hand of the communist party.

But the recent documents and studies emphasize that the status of the soviets and its deputies has strengthened and the function of control through the soviets, the standing committees and its deputies are regarded as important.

Though there are various systematic and substantial restrictions, it seems true that the soviets carry out some functions more than a rubber stamp of formal formation of consensus, and from this point of view, we should have to give new attention to the soviet system.

I. 머릿 말

각 나라의 政府形態를 분류할 때, 헌법학에서는 大統領中心制, 議院內閣制, 議會政府制로 분류하는 것이 가장 전통적인 방법이었으며, 지금도 대체로 널리 받아들여지고 있는 방법이다.¹⁾ 이 중 대통령중심제와 의원내각제에 관한 것은 우리 헌정사를 통해서 이미 우리에게 잘 알려져 있으며, 지난 해의 개헌 논쟁을 통해서도 충분히 소개된 바 있다. 그러나 회의제 또는 회의정부제라는 정부형태는 우리에게 별로 익숙하지 않은 개념이라 할 수 있다. 여기에는 현재 스위스에서 채택하고 있는 방식과 소련을 비롯한 사회주의국가에서 채택하고 있는 방식이 있다. 우리나라의 경우에 있어서도, 5·16으로 집권한 군부정권이 제3공화국 성립 이전까지 약 2년여간 제정, 실시하였던 「國家再建非常措置法」은 형식적으로는 헌법이 아니었으나 실질적 의미에 있어서는 헌법에 해당하며,²⁾ 이 법이 규정한 정부형태는 바로 회의제라고 할 수 있는 것이었다.³⁾

회의제 정부형태의 가장 큰 특징으로는 立法府의 다른 국가기관에 대한 절대적 우위와 執行府의 입법부에 대한 전적인 종속을 들 수 있다.⁴⁾ 따라서 회의제 국가의 입법부의 분석은 그 나라의 정부형태의 특질을 가장 잘 알 수 있는 방법이 될 것이다.

그 중에서도 사회주의국가의 입법부는 이른바 소비에트라는 독특한 구조를 가지고 있는데, 이는 사회주의국가의 정부구조에 있어서 핵심적 요소를 형성하기 때문에 특히 소련과 같은 경우는 국가의 명칭에서도 소비에트공화국임을 표방하고 있는 것이다.

이 논문은 이러한 사회주의국가의 입법부, 특히 소련에 있어서 소비에트의 憲法上 地位와 機能을 살펴보고자 한다. 소련에서는 어떠한 이론과 원리를 바탕으로 소비에트를 구성하여 운영하고 있는가를 검토함으로써 이 제도의 제도적 의의와 그 한계를 밝혀보고자 하는 것이 이 논문의 목적이다.

II. 소비에트제도의 기원과 발전

1. 소비에트의 성립과 기원

러시아말로 協議會, 會議 등의 뜻을 가지고 있는 소비에트(COBYET)라는 말이 소련의 국가 형태를 가리키는 말로 바뀌게 된 것은 레닌의 통찰력의 소산이었다.

1) 權寧星, 憲法學原論(法文社, 1988), 611-2면 참조.

2) 崔大權, "立憲主義와 民主主義," 한국정치학회편, 現代韓國政治論(法文社, 1986), 358면의 각주 : 大法院도 이 법을 헌법과 같은 효력이 있는 기본법이라고 하였다(1963. 11. 7, 大法院 裁定 63초 8).

3) 金哲洙, 憲法學概論(博英社, 1988), 55면.

4) 權寧星, 앞의 책, 612면.

러시아의 1905년 혁명에 10월 총파업을 단행한 성페테르부르크의 노동자 대표들은 자발적으로 소비에트라는 조직체를 만들어냈다. 이 조직체는 처음에는 파업을 위한 조직이었으나 곧 집행력을 상실한 공식적 정부기관을 대체하는 기관으로 발전하였다. 그것은 총파업위원회이면서, 일반행정기구였고, 전국적 반란의 조직자이면서 동시에 노동자들 그리고 나아가 러시아인민들의 의회였으며, 하나의 대항적 정부였다.⁵⁾ 그러나 당시 러시아 국내의 볼셰비키당은 이 소비에트를 위험한 경쟁자로 인식하여 반대하고 있었다. 마침 외국(스톡홀름)에 체류중이던 레닌은 이에 대하여 국내 볼셰비키당에게 보낸 편지에서

“……동지가 노동자대표들의 소비에트나 또는 당이나 하고 문제를 제기하는 것은 잘못이다. 내가 보기에 해결은 노동자들의 소비에트 그리고 당의 양자이어야 한다.……정치적으로 우리는 소비에트를 임시 혁명정부의 짝으로 간주하여야 한다.……”⁶⁾

라고 하면서 소비에트에서 미래의 사회주의 국가의 원형을 예리하게 인식하였던 것이다.

그러나 1905년에 역사무대에 처음 등장하였던 소비에트는, 비신스키의 표현을 빌면, 1917년의 등장을 위한 예행연습(dress rehearsal)이었다.⁷⁾

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 혁명초기에 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 權力을 소비에트에게로”(All Power to the Soviets!)라는 구호 아래 결국 임시정부를 타도하고 권력을 장악하였다.⁸⁾ 그들은 혁명후 이를, 소비에트에 의해서 구현되는 새롭고 고차적인 유형의 국가, 프롤레타리아 혁명의 요구와 자본주의로부터 공산주의로의 이행기의 과제에 가장 밀접하게 상응하는 완전히 새로운 국가형태, 즉 프롤레타리아 독재국가의 기관으로 확립하였다.

그러나 소비에트의 원형(prototype)은 프랑스에 있었다. 프랑스 제2제정 말기인 1871년에 나타나서 단기간이긴 하지만 한때 정권을 잡기까지 하였던 파리공포(Paris Commune)이 그것이었다. 그것은 立法機關인 동시에 執行機關의 역할을 수행하였던 인민들의 자치조직이었다.⁹⁾ 이에 대한 평가는 다양하겠으나, 마르크스는 이를 ‘의회와는 달리 법을 제정하는 동시에 집행하는 活動機關으로서, 이야말로 드디어 발견된 노동자계급의 정치형태’라고 찬양하였는데,¹⁰⁾ 레닌도 이 말을 받아서 진정한 자유와 민주주의가 보장되는 노동자계급의 독재 아래에서의 국가권력기관으로서, ‘공포 代議員이 직접 활동하고 그 법령을 직접 집행하고, 그 실

5) B. D. Wolfe, *Three Who Made a Revolution*, rev. ed.(New York: Dell Publishing Co., 1964), pp. 318-9, 金學俊, 러시아革命史(文學과 知性社, 1979), 221면에서 다시 옮김.

6) B. D. Wolfe, *op. cit.*, pp. 317-8, 金學俊, 앞의 책, 220면에서 다시 옮김.

7) A. Y. Vyshinsky, *The Law of the Soviet State*(New York: Macmillan, 1954), p. 143.

8) 자세한 상황은 金學俊, 앞의 책, 397면 이하; 멀·페인소드 저, 金俊輝 역, 蘇聯統治史(育法社, 1981), 71-106면 참조.

9) 張明奉, 共產圈憲法에 관한 研究, 서울대학교 법학박사학위논문, 1985, 167-8면; A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 147 참조.

10) A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 72.

천에서 이룩된 결과를 점검하고, 그들의 선거민에게 즉시 보고¹¹⁾ 하는 그러한 기관으로서의 파리 꼬문을 높이 평가하면서 러시아의 소비에트가 그 역사적 후계임을 선언하였다. 스탈린도 나중에 새로운 형의 국가기관으로서 “소비에트 공화국은 이와 같이 오랫동안 찾아왔고 결국 발견해 낸, 그 틀 안에서 프롤레타리아트의 경제적 해방, 즉 사회주의의 완전한 승리를 성취해야만 하는 그러한 정치형태이다”라고 평가하였다.¹²⁾

2. 소비에트의 발전

러시아혁명 이후 정권을 장악한 볼셰비키는 1918년 1월 28일 제3차 전러시아소비에트대회에서, 공화국 최고기관은 전러시아소비에트대회이며, 그 폐회중에는 대회가 선출한 中央執行委員會가 최고 권력을 담당하도록 하는 등을 내용으로 하는 결의안을 채택함으로써 권력구조에 관한 헌법적 질서의 윤곽이 드러났다. 같은 해 7월 10일에 채택된 소련 최초의 헌법(RSFSR헌법)에 규정된 정부구조는 이미 나타났던 여러 제도를 법전화한 것에 지나지 않았다.

헌법은 중앙기관과 계층적인 지방소비에트체제도 규정하였는데, 이때 대의원은 도시와 농촌간에 差等選舉 및 公開的 段階的 選舉에 의하여 선출되었다.¹³⁾ 도농간의 선거기준의 불평등은 노동자계급이 많은 도시소비에트의 우위를 보장하기 위한 것이었고, 공개선거 및 단계선거는 혁명 직후의 내란과 외국의 무력간섭 때문에 전국적인 직접선거의 실시가 불가능하였기 때문이었다. 이 불평등한 선거기준과 공개 및 단계선거는 1924년 헌법에도 그대로 계승되었다(§ 9).

1924년 헌법은 연방의 최고권력기관으로 연방소비에트대회, 그 폐회중에는 그에 의하여 조직된 중앙집행위원회, 중앙집행위원회의 폐회중에는 그 幹部會라는 3단계의 기관체계를 규정하였다. 중앙집행위원회는 연방소비에트대회가 構成共和國 대표 중에서 구성공화국의 인구에 비례하여 선출하는 聯邦委員會 (§ 14)와, 구성공화국, 자치공화국, 자치주의 대표들로 구성되는 民族委員會 (§ 15)의 兩院으로 구성되었다.¹⁴⁾ 구성공화국 단계에는 구성공화국 소비에트대회와 중앙집행위원회가 설치되었다 (§ 64).

소련의 사회주의가 완성되었다는 전제 아래에서 채택된 1936년의 이른바 스탈린헌법에서는 최고국가권력기관으로 연방최고소비에트 (§ 30)와 그 폐회중 기능을 대행하는 연방최고소비에트 간부회 (§ 48)의 2단계 기관체계가 규정되었다. 연방최고소비에트는 연방 및 민족소비에트의 양원으로 구성되었다 (§ 33). 구성공화국과 자치공화국에도 각각 최고소비에트와 그 간부회를 두며 (§ 57, § 61, § 89, § 93), 그 하급단계에는 각 지방소비에트체계가 규정되었다 (§ 94). 소련 사회에 더 이상 敵對階級이 존재하지 않고 두개의 우호적인 계급인 노동자와 농민들로 구성되어 있다는 논리로서 불평등선거, 간접선거, 공개선거도 폐지되었다.

11) V. I. Lenin(Russian ed.), Vol. XX I, p. 402, A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 73에서 옮김.

12) I. Stalin, *Questions of Leninism(10th. Russian ed.)*, p. 33, A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 152에서 옮김.

13) 전러시아 소비에트대회는 2만5천명의 유권자당 1명의 대표를 내는 도시소비에트와 12만5천명의 주민당 1명의 대표를 내는 지방소비에트 대회의 대표들로 구성하게 되어 있었으며 (§ 25) 소비에트의 선거는 식립된 관습에 따라 실시하도록 되어 있었는데 (§ 66), 확립된 관습은 공개투표를 뜻하는 것이었다.

14) 민족원은 1923. 6. 9-12 개최된 볼셰비키 노동자 농민당 중앙위원회에서 당의 민족문제의 해결에 관한 결정을 실현하기 위해 설치하였던 것을 헌법에 수용한 것이다.

스탈린헌법은 그 이전의 헌법들에 비해서 훨씬 폭넓고 체계화된 소비에트체제를 확립하였다. 그러나 소비에트제의 보다 실질적인 발전은 스탈린 사후에 전개되었다. 그것은 여러 방면에서 나타났는데, 예컨대, 소비에트 대의원의 지위확립, 상임위원회의 증가, 지방소비에트의 발전 등이 그런 것들이었다.

1936년 헌법 채택 당시 4개뿐이던 상임위원회는 1966년 이래 그 중요성이 강조되어 위원회의 수도 계속 증가하였다.¹⁵⁾ 「연방최고소비에트의 연방소비에트·민족소비에트의 상임위원회에 관한 법률」(1967. 10. 12)은 이러한 경향을 더욱 가속시켰다. 소비에트 대의원의 지위에 관하여도 「연방최고소비에트 代議員 召還節次法」(1959. 10. 30)과 「소비에트 대의원의 지위에 관한 법률」(1972. 9. 20)에 의하여 보다 상세하고 명확하게 규정되었다. 지방소비에트의 권한도 확대되는 경향을 띠었다. 이는 몇차례의 행정개혁을 통하여 이루어졌다. 그 결과 지방소비에트에게 지방의 경제·사회·문화건설에 있어서 지도적 지위가 인정되었다.¹⁶⁾

全人民國家를 선언한 1977년의 헌법개정은 소비에트제도에 약간의 변화를 가져오기는 하였지만 대체로 골격은 별로 달라진 것이 없다. 특징적인 것은, 연방최고소비에트의 관할권 확대와 입법권의 축소,¹⁷⁾ 상임위원회규정의 신설(§ 125), 소비에트 임기의 연장(최고소비에트는 4년에서 5년으로, 지방소비에트는 2년에서 2년 반으로; § 90), 연방최고소비에트 간부회의 권한 확대(§§ 121~123) 등을 통하여 소비에트국가의 정치적 기초로서의 소비에트의 지위를 강화하려고 했다는 점이다.

헌법개정에 따라 기존의 「소비에트 대의원의 지위에 관한 법률」, 「상임위원회에 관한 법률」, 「대의원소환절차법」 등도 개정되었으며(1979. 4. 19), 「연방최고소비에트 의사규칙」(1979. 7. 6)등이 새로 제정되어 현재 시행되고 있다.

이러한 발전과정을 통해서 소비에트의 명칭도, 혁명당시에는 ‘노동자·병사 소비에트’로 불리다가, 1936년 헌법하에서는 과거의 노동자와 농민의 구별이 사라졌고 노동자계급의 농민에 대한 국가적 지도가 강화되었다는 의미에서 ‘근로인민대의원 소비에트’라 불리었고, 발전된 사회주의(developed socialism) 단계의 1977년 헌법에서는 사회 내의 모든 계급 또는 계층이 서로 접근하여 사회적 동질성을 이룩하게 된 전인민의 국가로 되었다는 뜻에서 ‘인민대의원 소비에트’로 바뀌었다.

III. 소비에트의 憲法上 地位

1. 國家最高權力機關으로서의 지위

인민대의원 소비에트는 소비에트국가의 政治的 基礎를 이루며, 인민은 소비에트를 통해서

15) 보다 자세한 것은 B. Meissner, "Die Verfassungsentwicklung der Sowjetunion seit dem Tode Stalins," *JöR*, Bd. 22, 1973, S. 143f. ; 谷川良一, 『ソ連邦の憲法と立法, 行政, 司法』(東京:霞ヶ關, 1975), 109-111면 및 이 책을 발췌 번역한 國會圖書館海外資料局, 『蘇聯의 政治制度』(海外資料 第30輯, 1977), 14면 참조.

16) B. Meissner, a. a. O., S. 148ff; L. Schultz, "Die Stellung der örtlichen Sowjets," *Osteuropa Recht*, 24Jg., H. 1/2, April 1978, SS. 92-100 참조.

17) 법률은 연방 및 구성공화국 최고소비에트 또는 그의 의결에 의한 국민투표로써 채택되도록 함으로써(§ 108, § 137), 과거의 최고소비에트에 의한 독점적 입법권규정(1936년 헌법 § 32)에 비하여 입법권은 약화되었다고 해석할 수 있다.

소비에트 국가에 통일된다. 이를 소련헌법은 “소련의 모든 권력은 인민에게 있다. 인민은 소련의 정치적 기초를 이루는 인민대의원 소비에트를 통하여 국가권력을 행사한다”(§2)고 규정하고 있다. 또 소비에트는 국가권력기관의 단일체계를 형성한다(§89). 이 규정들은 소비에트가 인민의 가장 대중적인 조직이며, 그를 통하여 人民主權의 원칙이 실현된다는 것, 즉 인민은 국가권력을 소비에트를 통하여 배타적으로 행사한다는 것을 의미하고 있다.¹⁸⁾

국가기관체계에 있어서 이와 같이 소비에트가 국가권력 중 최고의 의미를 가지고 있는 主權을 표현하고 실현하는 기관이라는 점에서 소비에트는 국가최고권력기관으로서의 지위를 가진다. 그러나 이 최고권력기관으로서의 지위는 權力分立의 원리에 의하여 立法, 司法, 執行府가 동등한 국가최고권력기관으로서의 지위를 가지는 서구 자본주의 국가의 의회가 가지는 지위와는 다르다. 서구국가들처럼 대표기관과 국가메카니즘에서의 다른 기관과를 단절, 대치시키지 않고, 소비에트가 국가 메카니즘에 있어서 대표기관의 최고성을 강화하는 방향으로 창설, 발전된다는 것,¹⁹⁾ 즉 모든 국가권력의 창출모체인 인민으로부터 단일한 국가기관체계를 형성하는 소비에트만이 그 인민의 권력을 받아 행사함으로써 유일한 최고권력기관의 지위를 가진다는 것인데, 바로 이 점이 소비에트제 정부형태의 가장 큰 특징이 된다.

이로부터 다른 중요한 국가기관들이 소비에트에 의해서 구성되며(§91, §126, §153), 또 소비에트에 대하여 보고의무를 지게 된다(§130, §139). 또한 소비에트는 국가의 모든 기관들의 활동방향을 결정하고, 행정의 중요하고도 종합적인 문제를 해결하며, 행정기관의 활동을 체계적으로 통제한다.

여기서 지적해야만 할 점은 국가기관 및 소비에트사회의 정치체계를 구성하는 다른 사회단체나 노동집단들의 중요성을 무시해서는 안된다는 점이다.²⁰⁾ 이는 소비에트가 위와 같이 막강한 권한을 가진다는 것이 국가 및 지방의 모든 영역에서 어떠한 제한도 받지 않는다는 것을 뜻하는 것이 아니라는 것이다. 소비에트의 광범한 권한은 현대에 있어서 극히 실제적 의미를 가진 국가적 지도를 실행할 때, 그 통합적 기능을 강화하기 위한 전제조건이 된다. 경제적, 정치적, 이데올로기적 생활의 복합과 그에 책임이 있는 과제를 수행함에 있어서 모든 국가기관의 힘을 효과적이고 종합적으로 통합하는 방법도 극히 중요한 것이지만, 국가기관, 사회단체, 노동집단의 적극적 상호작용 또한 요구되기 때문이다.²¹⁾

2. 人民의 代表機關으로서의 지위

어떠한 정부형태를 취하든지 입법부가 국민들로부터 선출된 대표자들로 구성되는 한, 국민의 代表機關의 지위를 가진다는 것은 틀림없는 사실이다. 소련헌법도, 인민은 인민대의원 소비에트를 통해서 국가권력을 행사하고(§2) 전체 인민대의원 소비에트의 대의원선거는 비밀

18) トボルニン著, 畑中和夫監譯, ソビエト憲法論(京都: 法律文化社, 1980), 229—230면 참조.

19) 위의 책, 232면.

20) 오늘날 사회주의국가들에서는 헌법을 ‘국가와 사회의 기본법’으로 인식하고 있다. 따라서 헌법의 규율대상이 국가적 사항 외에 사회관계에도 광범위하게 확장되고 있다. 그들은 사회주의·공산주의의 건설과정에서 진행되는 국가와 사회의 점차적 접근은 그 경향을 한층 강하게 하는데, 그 경향을 구체화하고 있는 단적인 예로서 권력형성의 메카니즘, 권력발동 및 그 견제의 메카니즘에 사회단체가 등장한다는 점을 들고 있다. 소련헌법 §7, §8, §48 및 위의 책 28—9면, 新美治一, “社會主義國家の基本法としての社會主義型憲法の意義,” 社會主義法研究會 編, 現代社會主義憲法論(京都: 法律文化社, 1977), 51—54면 참조.

21) トボルニン, 앞의 책, 230—1면.

투표로써 보통·평등·직접선거로 행하며 (§ 95), 소비에트의 대의원은 인민대의원 소비에트에서 인민의 全權代表라고 (§ 103) 규정함으로써 인민대표기관으로서의 소비에트의 지위를 확인해 주고 있다.

그런데 서구 자본주의국가에 있어서는 대체로 의원이 '전국민'의 대표이지 반드시 선거구민의 지시나 훈령에 따라야 하는 존재로 보지 않는다는 점에 의하여 그 대표관계의 성질을 政治的 代表關係로 보려는 경향이 강하다.²²⁾

그러나 소련헌법에 있어서 인민과 소비에트의 대표관계의 성질은 서구국가들의 경우와 다르다. 소련헌법은 한편으로는 "대의원은 자기의 활동에 있어서 국가의 이익에 의하여 지도되어야 하며" (§ 103 3문 전단)라고 함으로써 마치 自由委任 내지 無羈束委任처럼 여겨지도록 규정하고 있기는 하지만, 계속하여 "선거민의 필요를 고려하고 자신의 선거민의 훈령을 실현하도록 노력하여야 한다" (§ 103 3문 후단)고 하여 強制委任 내지 羈束的 委任의 전형적인 표현을 구사하고 있다. 또 대의원은 자기의 활동과 소비에트의 활동에 대하여 선거민에게 보고할 의무를 지며, 선거민의 신뢰에 답하지 못하면 소환될 수 있다 (§ 107). 이 규정들은 그 자체가 양면성을 띠고 있는 듯이 보이지만²³⁾ 종합적으로 보면 강제위임의 효력을 확인하고 있다고 봄이 옳을 것이다.²⁴⁾ 따라서 소련헌법의 인민과 소비에트간의 대표관계의 성질은 法的 代表關係로 보아야 할 것이다.

3. 立法機關으로서의 地位

각급 소비에트는 그 관할 내에서 각각 입법기관으로서의 지위를 가진다. 연방최고소비에트는 헌법의 채택 및 개정권을 포함하여 법률제정권을 가지며 (§ 108), 구성공화국·자치공화국 최고소비에트는 각각의 헌법채택 및 개정권과 법률제정권을 (§ 137, § 143), 그리고 지방소비에트는 그 관할범위 내에서 결정채택권을 (§ 148) 가진다. 연방최고소비에트에 의해서 선출되는 그 간부회도 법적 효력을 가지는 간부회령과 결정을 제정할 수 있다 (§ 123).

오늘날 입법기관으로서의 의회의 지위는 여러가지 이유로 인해서 축소되어 온 것이 사실이며, 그 사정은 자본주의국가이건 사회주의국가이건 별로 차이가 없다. 소련에 있어서도 연방최고소비에트가 입법기관이라고 하는 것은 형식적 의미의 법률(zakon)만을 독점적으로 제정한다는(조문상으로는 국민투표에 의해서도 제정할 수 있지만) 뜻이다. 다른 국가기관들도 광범위한 실질적 법규범의 제정권을 가지고 있는데, 연방각료회의는 결정과 명령을 (§ 133), 연방대법원은 지도지침을(연방대법원에 관한 법률 § 3, § 18 ③), 구성공화국 각료회의는 결정과 명령을 (§ 140) 각각 발할 수 있는 권한을 가진다.

여기서 중요한 점은, 소비에트는 입법권 뿐만 아니라 자신이 제정한 법률의 집행권까지 보유한다는 점이다. 즉, 소비에트는 그 관할에 속하는 가장 중요한 문제를 회기내에 심의·결정하여야 한다 (§ 91). 그리고 연방최고소비에트의 경우 집행기관에 위임할 수 없는 특정한 관할이 명시되어 있다 (§ 108, 구성공화국·자치공화국 최고소비에트는 § 137, § 143). 이는 물론

22) 權寧星, 앞의 책, 659-6면 참조.

23) 新美治一, "ソ連邦七七年憲法," 法律時報, 1979年 2月号, 45-46면.

24) K. Westen, "Das Rätssystem in der neuen sowjetischen Verfassung," *Osteuropa*, 28Jg., H. I. Jan. 1978, S. 44. ; B. Meissner, "Die neue Bundesverfassung der UdSSR," *JÖR*, Bd. 27, 1978, S. 408.

소비에트의 기본적 성격을 나타내 주는 것이기도 하지만, 그렇다고 하여 소비에트 자체가 독립된 집행기관의 지위를 가진다고 볼 것은 아니라고 해야 할 것이다. 고유한 국가의 행정·집행기관은 소비에트에 의해서 조직 또는 선출되는 연방·구성공화국·자치공화국의 각료회의와 지방소비에트의 집행위원회이기 때문이다.

4. 국가적·사회적 활동의 統制機關으로서의 지위

소비에트는 직접 또는 그가 설치한 기관을 통하여 국가적·경제적·사회적·문화적 개발의 모든 부문을 지도하며, 결정을 채택하고 그 집행을 보장하며 그 수행을 점검한다(§ 93).

오늘날 서구국가에 있어서도 의회의 기능은 입법기능에서부터 國政統制機能으로 그 중점이 옮겨지고 있음이 보편적인 경향이듯이, 소련에서도 스탈린 사후 소비에트의 통제기능이 꾸준히 강화되는 경향에 있고 또 많은 이들의 주목을 받고 있다.²⁵⁾ 소련의 일부 소장 학자들도 이 통제기능을 ‘일하는’(arbeitend) 단체로서의 소비에트 개념의 구성요소로까지 인정하고 있다고 한다.²⁶⁾

이 통제기관으로서의 소비에트의 지위는 한편으로는 개별 대의원 또는 상임위원회의 지위 강화를 통해서, 또 한편으로는 지방소비에트가 그 영역내에 위치하는 상급기관 관할의 기업, 설비, 단체들에 대하여 통제권을 행사하도록 함으로써(§ 147) 더욱 고양되었다. 통제의 대상 역시 국가적 부문에 국한되지 아니하고 경제·사회·문화 등의 부문에 이르기까지 광범위하게 미친다. 한편, 소련에서 소비에트에 의한 통제권의 행사는 주로 모든 국가기관, 사회단체, 공무원, 시민 등이 그들에게 부여된 과업을 효과적으로 수행하도록 하는데 주목적이 있는 것이 사실이지만, 최근에는 이에 더하여 헌법상의 社會主義的 適法性的 원리(§ 4)에 따라 위의 기관, 단체 등의 활동이 연방헌법, 법률, 기타 소비에트의 법령들에 엄격히 일치되도록 보장하는 적법성 통제에도 많은 관심이 집중되고 있음을 주목할 만하다.²⁷⁾

IV. 소비에트의 組織과 運營

1. 소비에트의 組織과 權限

인민대의원 소비에트, 즉 연방최고소비에트, 구성공화국 최고소비에트, 자치공화국 최고소비에트, 地域(krai) 및 州(obl原因) 인민대의원 소비에트, 自治州 및 自治區 인민대의원 소비에트, 區·市·市內的 區·邑·面 인민대의원 소비에트는 국가권력기관의 단일체계를 형성한다(§ 89). 이와 같이 소비에트는 최하급단계로부터 최상급단계에 이르기까지 단일한 체계를

25) M. E. Mote, "Soviets, A Mechanism of Control," *Review of Socialist Law*, Vol. 9, No. 4, 1983, pp. 347-361 참조.

26) G. V. Barabašev, K. F. Šeremet, *Konstitucija SSSR i teoretičeskie problemy razvitija sovetov*(Die Verfassung der USSR und theoretische Probleme der Entwicklung der Sowjets), *SGiP*, 1985, Nr. 5, S. 33(35), H.-Chr. Reichel, "Zur Entwicklung der obersten Staatsorgane der UdSSR unter der Unionverfassung von 1977," *ROW*, 29Jg., H. 5., 1985, S. 268에서 다시 옮김.

27) O. E. Kutafin, "Die Sowjets und Gesetzlichkeit," *Neue Justiz*, 39Jg., H. 12, 1985, S. 498f.; M. P. Georgadze, "Soviets of People's Deputies," in P. N. Fedoseyev(ed.), *The Fundamental Law of the USSR*(Moscow: Progress, 1980), p. 119.

형성한다. 현재 소련에는 연방최고소비에트, 15개 구성공화국 최고소비에트, 20개 자치공화국 최고소비에트, 6개 지역소비에트, 121개 주소비에트, 8개 자치주소비에트, 10개 자치구소비에트, 3000여개의 구소비에트, 2000여개의 시소비에트, 약 600개 시내의 구소비에트, 약 3,700개 읍소비에트, 약 41,100개의 면소비에트가 구성되어 있다. 이 전체 소비에트체제는 크게 최고소비에트와 지방소비에트로 구분된다. 최고소비에트(verkhovnyi soviet : supreme soviet)는 임기 5년으로 연방최고소비에트와 구성공화국 및 자치공화국의 최고소비에트가 있으며, 그밖의 지방소비에트의 임기는 2년 반이다(§ 90).

최고소비에트에는 幹部會(prezidium)라는 독특한 기관이 있으며, 각급 소비에트는 또한 그 소속하에 常任委員會를 구성하여 활동한다.

(1) 聯邦最高소비에트

연방최고소비에트는 소련의 최고국가권력기관이다(§ 108). 연방최고소비에트는 동등한 권리를 가지는 聯邦소비에트(Soveta Soiuz : Soviet of Union)와 民族소비에트(Soveta Natsionalnosti : Soviet of Nationalities)의 양원으로 구성된다(§ 109). 소련헌법상 최고대표기관에 양원이 구성된 것은 1924년 헌법이 처음이었다. 인구비례로 선출되는 연방소비에트 외에 민족단위에서 선출되는 대표로 구성되는 민족소비에트가 나타나게 된 것은 소련의 민족정책의 결과였다.

양원은 현재 각각 750명씩 같은 수의 대의원으로 구성된다. 연방소비에트는 주민수가 같은 선거구에서 선거되며,²⁸⁾ 민족소비에트는 각 구성공화국으로부터 32명씩, 각 자치공화국으로부터 11명씩, 각 자치주로부터 5명씩, 각 자치구로부터 1명씩의 비율로 선거된다(§ 110). 각 원은 議長 1인과 부의장 4인씩을 선출한다. 각 원 의장은 각 원의 회의를 지도하며 원내 질서를 유지한다.

헌법은, 연방최고소비에트가 헌법에 의하여 연방의 관할에 속하는 모든 문제를 결정할 권한을 가지고 있다(§ 108 2문)고 함으로써 연방최고소비에트의 권한을 포괄적, 적극적으로 규정하고 있다. 이러한 연방최고소비에트의 권한은 4가지 범주로 구분할 수 있다.

첫째, 立法에 관한 권한으로서, 연방헌법의 채택 및 개정권(§ 108 3문), 연방법률제정 또는 이를 위한 국민투표회부결정권(§ 108 4문)이다.²⁹⁾ 이는 입법기관으로서의 지위에서 나오는 당연한 결과이지만, 연방최고소비에트의 법률제정권은 형식적 의미의 법률(zakony)만을 의미하며, 그것도 대체로 '근본원칙'(osnovy)³⁰⁾이라는 형식의 법률과 기타 중요한 전연방적 입법에 그친다.

둘째, 기타 전연방적 중요사항에 관한 결정권으로서, 새 구성공화국의 연방에의 가입 허가, 새 자치공화국 및 자치주 형성의 승인, 경제·사회개발을 위한 국가계획, 연방예산 및 그 집행보고에 대한 승인 등의 권한이다(§ 108 3문).

셋째, 연방최고소비에트에 보고의무를 지는 다른 연방기관 구성권으로서(§ 108 3문), 양원

28) 1936년 헌법에는 인구 30만명 중 1명이라고 명시되어 있었으나(§ 34) 현행 헌법에서는 삭제되었다.

29) 1936년 헌법은 연방최고소비에트가 유일한 입법기관이라고 규정하였으나(§ 32), 현행 헌법은 국민투표에 의한 입법을 추가하였다. 그러나 국민투표에 의한 입법에는 아직 없다.

30) 예컨대, 「법원조직입법의 근본원칙」, 「민법의 근본원칙」, 「형법의 근본원칙」 등 해당 분야에 관한 기본적인 사항들만을 규정하며 그 구체화 및 각 구성공화국의 특수사정에 따른 변형은 각기 연방의 다른 법률 또는 구성공화국의 법률로 제정하도록 하는 범형식을 가리킨다.

합동회의를 통하여 연방최고소비에트 간부회 (§ 119), 연방각료회의 (§ 129), 연방대법원 (§ 153), 연방검찰총장 (§ 165), 인민통제기관 (§ 92) 등을 선출 또는 임명한다.

네제, 국가적·사회적 활동에 관한 감독·통제권으로서, 이는 연방최고소비에트가 직접 또는 그가 구성한 기관을 통해서 행하여진다 (§ 93).

이 중 감독·통제권을 제외한 나머지 3가지 범주의 권한은 연방최고소비에트의 독점적 권한이다.

(2) 聯邦最高소비에트 幹部會

연방최고소비에트는 양원합동회의에서 연방최고소비에트 간부회를 선출한다. 이 간부회 (prezidium)는 자신의 모든 활동에 대하여 연방최고소비에트에 보고의무를 지며, 연방최고소비에트의 폐회중에 헌법이 규정한 연방최고권력기관의 기능을 수행하는 연방최고소비에트의 常設機關이다 (§ 119).

연방최고소비에트 간부회는 대의원 중에서 의장, 제1부의장, 부의장 15명(각 구성공화국으로부터 1명씩), 서기, 기타 구성원 21명으로 구성된다 (§ 120). 현재는 39명으로 구성되어 있다.

한편, 헌법적 근거는 없으나 1940년대까지는 간부회내에 소규모 조직이 있었다고 알려져 있다. 그 조직은 1920년대까지는 小幹部會 (Little Presidium), 그 이후에는 書記局 (Secretariat)이라고 불리웠다. 그런데 최근 의장, 제1부의장, 서기로 구성된 幹部會指導部 (rukovodstvo prezidiuma)라고 불리는 집단이 가끔 나타나고 있는데 그 권한에 관한 것은 기록된 자료가 없다.³¹⁾

연방최고소비에트 간부회는 최고국가권력기관의 일부이며 그에 대하여 보고의무를 지는 기관이지만 또 한편으로는 集團의 國家元首³²⁾이자 동시에 代用議會 (Ersatzparlament)³³⁾로 간주되고 있다. 즉 집행기관과 입법기관으로서의 2중적 지위를 뚜렷이 드러내고 있다. 브레즈네프는 간부회를 '최고소비에트의 모든 활동의 조직자이며 50,000개 이상의 지방소비에트로부터 자극을 받아들이는 정부의 신경중추'라고 표현한 바 있다.³⁴⁾ 이러한 기관이 필요한 것은 연방최고소비에트가 폐회중에 최고의 국가적 지도에 관한 불의의 문제의 해결과 최고소비에트의 기능을 중단없이 수행하는 것을 보장하기 위한 것이라고 한다.³⁵⁾

간부회는 소비에트 다민족국가의 민족간의 원칙과, 소련인민들의 우정과 단결의 원칙에 합치되도록 구성되며, 간부회의 집단적 성격은 민족간의 평등을 반영한다고 한다.³⁶⁾ 각 구성공화국으로부터 1명씩 선발되는 간부회의 부의장은 명문규정은 없지만 각 구성공화국 최고소비에트 간부회 의장으로 구성되는 것이 관례화되어 있다.

31) G. P. van den Berg, "Presidium of the Supreme Soviet," in F. J. M. Feldbrugge, et al.(eds.), *Encyclopedia of Soviet Law*, 2nd rev. ed.(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), p. 606.

32) 흔히 간부회 의장이 국가원수로 알려지고 있는데, 소련에 있어서는 집단지도원칙에 의해서 간부회 전체가 집단적 국가원수의 지위를 가진다.

33) B. Meissner, "Die höchsten Organe der Staatsgewalt und der Staatsverwaltung," *Osteuropa Recht*, 24Jg., H. 1/2, April 1978, S. 105.

34) M. P. Georgadze, art. cit., p. 129에서 옮김.

35) トボルニン, 앞의 책, 252면.

36) A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 331.

연방최고소비에트 간부회는 두 종류의 권한을 가지고 있다. 간부회의 고유한 권한과 연방최고소비에트로부터 위임받은 권한이 그것이다.

헌법은 고유한 권한으로 18가지를 열거하고 있는데 (§ 121), 첫째, 전통적으로 국가원수가 행사해 온 권한으로, 국제조약의 비준과 폐기, 영전의 수여, 사면, 외교관의 임명과 소환, 외국의 외교사절의 신임·접수, 계엄령의 선포 및 전쟁상태의 선포 등, 둘째, 소비에트 기관의 활동 및 그 통제와 관련된 권한으로, 연방최고소비에트의 선거일지정, 연방최고소비에트 회의의 소집, 양원상임위원회 활동의 조정, 연방 및 구성공화국 각료회의의 위법적 명령과 결정의 취소 등, 셋째, 기타 집행기관으로서의 성격에서 나오는 권한으로, 군 및 외교관 등 급의 설치와 수여, 시민권의 승인과 포기 등에 관한 문제의 해결, 연방국방회의의 설치 및 연방군 고급지휘관의 임면, 동원령선포 등, 넷째, 헌법보장에 관한 권한으로, 연방헌법준수의 감독과 구성공화국의 헌법과 법률의 연방헌법과 법률에 적합할 것의 보장, 연방법률의 해석 등이다.

또한 중요한 간부회의의 고유권한으로 간부회령(ukazy)의 공포권과 결정(postanovleniya)의 채택권 (§ 123) 및 연방최고소비에트에의 법률안 발의권 (§ 113)이 있다.

연방최고소비에트의 폐회중 그로부터 위임받은 권한으로는, 연방법률의 개정, 구성공화국 간의 경제변경의 승인, 연방의 部 및 국가위원회의의 구성과 폐지, 연방각료회의의 구성원의 임면 등이 있다. 이 권한의 행사는 연방최고소비에트의 다음 회기에서 승인을 받아야 한다 (§ 122).

연방최고소비에트의 임기가 만료될 경우 그 간부회는 새 간부회가 구성될 때까지 그 권한을 보유한다 (§ 124).

(3) 構成共和國·自治共和國 최고소비에트

구성공화국과 자치공화국에 있어서 최고국가권력기관은 구성공화국·자치공화국 최고소비에트이다. 이들은 연방최고소비에트와는 달리 單院制의 기관이다. 대의원의 수는 구성공화국의 규모에 따라 285명(에스토니아)에서부터 975명(RSFSR)에 이르기까지 다양하다.

구성공화국 최고소비에트는 구성공화국 관할에 속하는 모든 문제를 해결할 권한을 가진다. 구성공화국 헌법의 채택과 개정, 국가경제사회개발계획과 예산 및 그 수행에 관한 보고의 승인, 그에 보고의무를 지는 기관의 조직 등은 그 독점적 권한이다. 구성공화국의 법률의 채택 및 그를 위한 인민투표회부 결정도 또한 구성공화국 최고소비에트의 권한이다 (§ 137). 구성공화국 최고소비에트는 또 그 상설기관인 간부회를 선출하고 (§ 138), 구성공화국 각료회의를 조직한다 (§ 139).

자치공화국 최고소비에트는 자치공화국 헌법의 채택과 개정, 국가경제사회개발계획과 예산의 승인, 그에 보고 의무를 지는 기관의 조직 등의 권한과 자치공화국의 법률제정권을 가진다 (§ 143).³⁷⁾ 자치공화국 최고소비에트는 그 상설기관인 간부회를 선출하고 각료회의를 조직한다 (§ 144).

구성공화국과 자치공화국은 각각의 최고소비에트를 통해서 연방최고소비에트에의 법률안 발의권을 가진다 (§ 113).

37) 자치공화국의 경우에는 국민투표로서 법률을 제정할 수 있는 규정이 없다.

(4) 地方소비에트

지방행정단위에 있어서 국가권력기관으로 지방인민대의원 소비에트가 설치되어 있다. 각 단계에 걸쳐 2백3십여만명의 대의원을 내는 약 5만1천여개의³⁸⁾ 지방소비에트는 지방적 국가권력기관이자 地方自治機關이라는 2중적 지위를 가진다.³⁹⁾ 최하급단계는 읍(posjolok)·면(selskij) 소비에트로서 각각 약 3,700 및 41,100여개에 달하며, 대의원은 소비에트당 보통 30여명씩으로 구성되어 전체 약 1백60만명에 이른다. 이보다 상급단계로는 區(raion)·市(gorod) 소비에트, 큰 구성공화국에만 있는 州(obl原因) 소비에트, RSFSR에만 있는 地域(krai) 소비에트가 있다. 주급 이상의 소비에트는 소비에트당 200명 이상의 대의원으로 구성된다.

지방소비에트는 그 대의원 가운데에서 집행·처분기관인 執行委員會를 선출한다(§ 149). 지역과 주급의 소비에트는 의장, 1인 이상의 부의장, 서기로 구성되는 간부회를 선출하기도 한다.

지방소비에트는 全國的 利益과 소비에트 지역내에 거주하는 市民의 利益에 입각하여 지방적 의의를 가진 모든 문제를 해결하고 상급 국가기관의 결정을 수행하며, 하급 소비에트의 활동을 지도하고, 공화국 또는 전연방적 의의를 가진 문제의 심의에 참여하며 이에 관한 의안제출권을 갖는다(§ 146). 지방소비에트는 또 그 권한범위내에서 종합적인 경제·사회개발을 도모하며, 자신의 영역내에 위치하는 상급기관 관할의 기업, 시설, 단체의 法遵守에 관한 통제를 행하고, 토지이용, 자연보호, 건설, 고용, 소비재생산, 사회·문화·공동체적 및 기타 주민 서비스분야에 관한 이들의 활동을 조정·감독한다(§ 147). 지방소비에트는 상급법령의 범위내에서 자신의 영역내에 위치하는 모든 기업, 시설, 단체, 공무원, 시민에게 구속력이 있는 결정(reshenija)의 채택권을 가진다(§ 148). 따라서 지방소비에트는 상급기관관할 기업·시설·단체의 장의 명령이나 지시가 위에 열거한 분야에 관한 법령에 일치하지 않을 때에는 그 명령·지시를 중지시킬 수 있으며, 이 경우에는 당해 상급기관에 그 사실을 통보하도록 되어 있다.

또 지방소비에트에게 경제·사회개발에 있어서 ‘종합적인’ 발전을 도모하도록 한 것은 단일 행정단위내에서 부문별·영역별 계획이 단일하게 연결되도록 함으로써 지방이 상급의 각 행정기관의 편파적 부문계획에 의해서 희생되지 않도록 한 것이라고 이해된다.⁴⁰⁾ 소련의 한 학자는 지방소비에트의 이와 같은 조정·감독권을 하급단위가 상급단위에 대하여 영향을 미칠 수 있는 중요한 조치라고 평가하고 있다.⁴¹⁾

(5) 위원회

소비에트의 활동을 보다 원활히 하기 위한 조직으로서 각급 소비에트에는 각종 위원회가 설치된다. 여기에는 常任委員會와 臨時委員會가 있다. 소련에서 소비에트의 위원회가 처음으로 나타난 것은 1936년 헌법에서이지만(§ 50, § 51), 그것의 중요성이 부각된 것은 스탈린 사후 일련의 行政改革過程 속에서 소비에트 議會主義의 강화과정과 더불어였다. 현행헌법은 연

38) 1980. 1. 1 현재 51,230개의 지방소비에트에서 2,288,885명의 대의원이 선출되었다.

39) F. Gorré, "Local Authorities," in F. J. M. Feldbrugge, et al.(eds.), *op. cit.*, p. 484 : 토폴닌, 앞의 책, 242면.

40) L. Schultz, a. a. O., S. 100.

41) J. M. Kozlov, *Koordinacija v upravljenii narodnym chozjajstvom*(Moskau, 1976), S. 91-93. L. Schultz, a. a. O., S. 99에서 옮김.

방최고소비에트 양원에 각각 그 관할사항의 사전검토와 준비, 연방법률과 기타 연방최고소비에트 및 그 간부회 결정의 집행 촉진, 국가기관·단체의 활동에 대한 통제를 위하여 대의원 가운데에서 상임위원회를 선출한다고 규정하고 있다(§ 125).

상임위원회(postoiannye komissii)는 소비에트의 補助機關으로서, 어떤 사항에 관한 결정권은 없으며, 국가행정기관이 이에 중속되지도 않지만 실제로는 대단히 큰 지위를 누리고 있으므로⁴²⁾ 서구학자들도 그 중요성에 주목하고 있다.⁴³⁾

헌법은 필요시 설치할 수 있는 임시위원회로서 調査·監査委員會를 직접 규정하고 있는 외에 상임위원회를 구체적으로 규정하고 있지는 않으며, 이에 관한 자세한 사항은 「연방최고소비에트의 연방소비에트·민족소비에트의 상임위원회에 관한 법률」(1967. 10. 12 제정, 1979. 4. 19 개정)이 규정하고 있다. 현재 각원에는 각각 17개 상임위원회가 설치되어 있으며,⁴⁴⁾ 위원회당 35명씩의 대의원이 소속되어 있다.⁴⁵⁾

위 법률에 의하면 (§ 2) 상임위원회에 부여된 기본적 임무는 다음과 같다.

- ① 연방최고소비에트 각원 또는 간부회에서의 심의를 위한 의안의 기초
- ② 연방최고소비에트 및 그 간부회의 심의를 위하여 제출된 사항에 관한 결론의 준비
- ③ 연방법률 기타 연방최고소비에트 및 그 간부회의 결정수행 활동에 있어서 국가기관·단체 및 연방최고소비에트 대의원에 대한 지원
- ④ 연방헌법과 법률 기타 연방최고소비에트 및 그 간부회의 결정의 준수를 보장하기 위하여 연방의 각 부, 국가위원회, 관서, 기타 전연방적 단체, 구성공화국 및 지방의 국가기관·단체의 활동의 감독

위원회는 자신의 활동을 수행함에 있어서, 모든 국가적 사회적 기관과 단체 및 공무원에게 관계자료의 제출을 요구할 수 있고, 관계전문가의 의견을 들을 권한이 있다. 위원회는 위의 기관·단체들의 활동에 관하여 권고를 발할 수 있으며, 각 기관·단체는 위원회의 권고를 반드시 심의하고 그 결과 또는 조치사항을 정해진 시일내에 위원회에 통보하여야 한다.

위원회는 자신의 업무를 수행함에 있어서 때로는 하부위원회를 구성하기도 하며 외부의 전문가를 참여시킬 수도 있다. 연방최고소비에트 또는 간부회에 제출할 의안의 초안이 준비되면 위원회는 이에 관한 조언을 듣거나 반응을 보기 위하여 이를 학술연구소나 전문가에게 회부하기도 하고 전문가를 초빙하여 특별회의를 개최하기도 한다.

필요에 따라 구성하도록 되어 있는 지방소비에트의 상임위원회도 중요한 기능을 수행하고

42) トポルニン 앞의 책, 237면.

43) W. E. Butler, *Soviet Law*(London: Butterworths, 1983), p. 147; M. E. Mote, art. cit., pp. 355-359.

44) 연방최고소비에트 제1기 회기(1938. 1. 12-19)때는 양원에 각각 법사위원회(10인), 예산위원회(13인), 외무위원회(연방소비에트 13인, 민족소비에트 10인), 자격심사위원회(11인)의 4개 위원회만 있었다. 이 수는 1966년에 10개, 1968년 11개, 1970년 13개, 신헌법 채택 이후 제10기 회기(1979. 4월 이후)부터 16개, 최근 17개로 꾸준히 증가되고 있다. 현재의 상임위원회는 다음과 같다. 계획예산, 외무, 자격심사, 법사, 공업, 동력관리, 운송·교통, 건설·건축재공업, 농공복합, 과학기술, 소비재·서비스, 주택·지방서비스, 보건·사회보장, 교육문화, 여성노동·생활조건·모자보건문제, 청년문제, 환경보호·자연자원이용.

45) 계획예산위원회는 각각 45명으로 구성되어 있다.

있는데,⁴⁶⁾ 이러한 지방의 단계에서는 소비에트가 행정·작업단위에 직접 관심을 가질 수 있으므로 그들과의 직접적인 접촉을 통한 임무수행과 통제가 중요시되고 있다고 한다.⁴⁷⁾

위원회 외에 법적 기초가 없이 이와 비슷한 기능을 수행하는 중요한 조직으로서 '대의원 그룹'(deputatskie gruppy)이 있다. 이는 소속 소비에트에 상관없이 일정지역에 거주하는 모든 소비에트 대의원으로 구성되는 조직으로서, 해당 지역의 모든 활동을 관장하지만, 그 권한은 제안이나 모니터 정도로 한정된다고 한다.⁴⁸⁾ 3~5인으로 구성되는 하급단계의 대의원그룹으로부터 30명 이상의 대도시 대의원그룹에 이르기까지 그 규모는 다양하다.

또한 연방최고소비에트의 원활한 운영을 위하여 양원에는 '元老會議'(sovet stareishin)가 있다. 이는 각 구성공화국·자치공화국·자치주·지역·주·대도시 출신의 대의원의 대표로 구성되며, 대의원 총수의 약 10%에 달한다. 원로회의는 각원 단독 또한 양원합동으로 의사일정과 의사규칙 등 회기의 조직과 운영에 관한 문제와 의안의 사전심의를 회기개회전에 먼저 논의한다. 원로회의는 각원 위원회와 긴밀한 관계를 유지하며 활동한다.

2. 소비에트 代議員

(1) 대의원의 지위

소비에트 대의원은 국가권력기관인 소비에트에서 인민의 의사와 이익을 반영하는 것을 사명으로 하는 인민의 전권대표이다. 대의원은 소비에트에서 국가적·경제적·사회적·문화적 건설에 관한 사항을 처리하고, 소비에트의 결정의 수행을 조직하며, 국가기관, 기업, 시설, 단체의 활동을 통제한다(§ 103 1, 2문). 대의원은 자신의 활동에 있어서 국가의 이익과 선거민의 필요와 훈련을 동시에 고려하지 않으면 안되고(§ 103 3문, § 102), 자신의 활동상을 선거민에 보고하며, 선거민의 신뢰에 답하지 못할 때는 소환될 수 있으므로(§ 107) 대의원의 헌법상 지위는 이미 살펴본 바와 같이⁴⁹⁾ 强制委任(羈束的 委任) 關係에 있는 선거민의 법적 대표로서의 지위를 가진다. 대의원의 지위에 관하여는 「소비에트 대의원의 지위에 관한 법률」(1972. 9. 20 제정, 1979. 4. 19 개정)이 상세히 규정하고 있다.

한편 소련의 대의원은 반드시 전문정치가는 아니라는 점에 특징이 있다. 즉, 대의원은 자신은 본래의 직업이나 의무를 중단함이 없이 자신의 권한을 행사하여야 한다(§ 104 1문). 대의원으로서의 활동은 그의 본래 직업을 충실히 행한다는 전제 위에서 이루어지도록 되어 있다. 단 대의원이 본래 직장에서 소비에트 활동을 함에 있어서 불이익이 생기지 않도록 하기 위하여, 대의원은 소비에트의 회기중 또는 법률이 정한 대의원의 권한행사중에 직장에서부터 평균임금을 지급받으면서 고용 또는 의무를 면제 받는다(§ 104 2문).

결국 소련에는 두 종류의 대의원이 존재하는 셈이다. 그 하나는 고급 정치지도자, 당이나

46) 1981년 현재 지방소비에트 상임위원회의 수는 약333,000개, 이에 참여하는 대의원수는 1,8백만명, 기타 전문가의 수는 2,6백만명에 달한다고 한다. M. E. Mote, art. cit., p. 357; M. P. Georgadze, art. cit., p. 122.

47) M. E. Mote, art. cit., p. 357-359. 이중에서도 특히 사회주의적 적법성위원회와 공동질서 보호위원회가 특히 강조되고 있다고 한다. B. Meissner, "Die Verfassungsentwicklung der Sowjetunion seit dem Tode Stalins," S. 150.

48) M. E. Mote, art. cit., p. 359-360.

49) 앞의 III장 2절 참조.

정부기관의 중요관료, 최고수준의 지식인, 과학자 등 비교적 전문적 정치엘리트집단으로서, 이들은 대체로 이른바 노멘클라투라에 등재된 소련의 지도급 인사들이며, 또 하나는 근로계급의 엘리트, 자신의 직업분야에서 뛰어난 사람들로서, 아마튜어집단이다.⁵⁰⁾ 헌법에서의 보장은 주로 아마튜어집단을 위한 것이라고 할 수 있다.

대의원의 임기는 연방·구성공화국·자치공화국 최고소비에트 대의원은 5년, 기타 지방소비에트 대의원은 2년 반이다(\$ 90). 이는 1936년 헌법의 4년, 2년에서 각각 연장된 것인데, 그것은 대의원이 자신의 임무를 수행함에 있어서는 상당한 경험과 지식을 요구하며, 이는 대의원의 임기가 지속되는 동안 습득되는 것이기 때문이라고 한다.^{51,52)}

(2) 대의원의 선거

모든 소비에트 대의원은 비밀투표에 의한 보통·평등·직접선거로써 선출된다(\$ 95). 만 18세 이상의 소련시민은 선거권과 피선거권을 가진다. 다만 연방최고소비에트 대의원의 피선거권은 만21세 이상이어야 한다(\$ 96).⁵³⁾

소비에트의 대의원 입후보자를 추천할 권리는 소련공산당, 노동조합 및 콤소몰의 각 기관, 협동조합 및 기타 사회단체, 노동집단, 각 군단위부대의 군인회의 등이 가지고 있다(\$ 100 1문). 따라서 개인이 스스로 입후보할 수는 없다. 법적으로 후보자수를 제한하는 규정은 없으나 소련에서는 관례적으로 1인의 후보자만이 추천되어 왔다. 후보자가 추천되면 수많은 사람들이 집회나 신문, 방송 등을 통하여 후보자의 정치적 개인적 자질과 능력에 대한 토론을 벌이고, 후보자를 위한 선거운동을 한다. 선거실시에 따르는 비용은 국가가 부담한다(\$ 100 3문).

대의원의 선거는 보통 非勞動日에 실시된다. 선거는 선거구별로 실시되며, 선거업무는 사회단체, 근로집단, 군부대의 군인회의의 대표들로 구성되는 선거위원회가 관장한다(\$ 101 1, 3문). 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 지워서 투표함에 넣는다. 따라서 칸막이가 된 기표소에 들어가는 행위는 반대의사를 표시하는 행위로 간주된다.

50) D. D. Barry and C. Barner-Barry, *Contemporary Soviet Politics*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1982), p. 91; M. E. Mote, art. cit., p. 353.

51) M. P. Georgadze, art. cit., p. 123.

52) 현행 헌법 채택과정중 진행된 전국적 토론과정에서 몇몇 학자와 많은 시민들은 그 짧은 기간동안 대의원은 단지 그 기관에 적용할 수 있을 뿐이라고 지방소비에트 대의원의 임기도 4-5년으로 연장할 것을 주장하였다. 이에 대하여 브레즈네프를 위원장으로 하는 헌법위원회는 "(임기연장은) 소비에트 대의원이 됨으로써 국가행정에 있어서 훈련받는 근로인민의 수를 심각하게 제한할 것이다. 대의원이 2년 반 동안 선출되어 잘 활동하면 무엇이 그가 다시 선출되는 것을 막을 것인가? 그리하여 과반수의 대의원이 다시 선출된다면 소비에트 활동에서의 지속성이 유지되는데 도움을 줄 것이다"라고 하면서 그 제안을 거부하였다. L. I. Brezhnev, "On the Draft Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics and the Results of the Nationwide Discussion," in F. J. M. Feldbrugge(ed.), *The Constitutions of the USSR and the Union Republics*(Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979), p. 209; L. Schultz, art. cit., p. 97.

53) 1936년 헌법에는 연방최고소비에트 대의원이 23세, 구성공화국·자치공화국 최고소비에트 대의원이 21세로 규정되어 있었다.

소비에트 대의원은 일반적으로 동시에 3개 이상의 소비에트의 대의원으로 선출될 수 없다 (§ 101 2문). 한 사람이 1개 소비에트의 대의원이 되는 것이 보통이지만 2개 소비에트에 동시에 소속될 수도 있는 것은, 구성공화국 최고소비에트 간부회 의장이 연방최고소비에트 간부회 부의장으로 되는 관례가 있기 때문이다.⁵⁴⁾

선거민들은 자신의 대의원에게 訓습을 준다 (§ 102 1문). 선거운동 과정에서 선거민들은 후보자가 대의원으로서의 활동을 통해서 실천해야 할 사항들을 작성하여 후보자에게 제시한다.⁵⁵⁾ 해당 소비에트는 이 훈령을 검토하여 경제·사회개발계획의 작성과 예산편성시 고려하고, 훈령의 수행을 조직하고 이를 시민들에게 통보하여야 한다 (§ 102 2문).

만약 대의원이 임기만료전에 소환되거나 권한을 계속 행사할 수 없을 때에는 해당 소비에트의 결정으로 보궐선거를 실시할 수 있다.

(3) 대의원의 권리와 의무

소비에트의 대의원은 그 활동에 있어서 다음과 같은 권리를 가진다. 대의원은 소비에트의 심의와 결정의 채택 등 제반활동에 참가하여 발언하고 투표하고 각종 의안 및 법률안을 제출할 수 있다. 대의원은 또 소비에트의 간부회, 위원회, 집행위원회 등 각종 기관을 구성함에 있어서 선거권 및 피선거권을 갖는다(소비에트 대의원의 지위에 관한 법률 §§ 11~13). 대의원은 소비에트의 회기중 답변의무가 있는 국가 기관과 공무원에 대한 질문권을 가지며, 그의 활동에서 제기된 사항에 관하여 국가·공공기관, 기업, 시설, 단체를 이용하고 그가 제기한 문제의 심의에 참여할 권리를 가진다(헌법 § 105, 법률 § 14, § 23, § 25). 대의원은 시민의 권리와 법적 이익에 대한 침해나 기타 범위반상태에 대한 중지를 요구할 수 있다(법률 § 25). 대의원은 또한 하급소비에트에 투표권없이 참여할 수 있고, 그의 거주지의 인사위원회, 노동집단, 시민회의 등에 참여할 수도 있다(법률 § 22).

이 중에서 질문권(zaprosy)이 매우 중시되고 있는데, 질문을 받은 국가·공공기관, 기업, 시설, 단체 및 공무원은 지정된 기일내에 그 내용을 심의하고 그에 대한 답변을 하도록 되어 있다(법률 § 14).⁵⁶⁾ 연방최고소비에트의 대의원이 연방각료회의, 장관, 기타 연방최고소비에트가 구성한 기구의 장에게 한 질문에 대하여는 그 회기중 3일 이내에 구두 또는 서면으로 답변하여야 한다(헌법 § 117).

대의원은 자신과 소비에트의 활동에 관하여 선거민과 자신을 추천해 준 노동집단 및 사회단체에게 보고할 의무를 진다(헌법 § 107).⁵⁷⁾ 대의원은 항상 선거민과 자신을 추천해 준 집단, 사회단체, 자신의 선거구에 위치하는 기업, 시설, 단체 및 국가·공공기관들과의 관계를 유지하여야 하며, 선거민의 훈령을 받아 검토하여 그 수행을 위한 계획을 작성하고, 그것을 사회·경제개발 계획 작성과 예산편성시 고려하며, 그 수행을 위하여 주민을 조직하는 데에

54) 앞의 IV장 1절 (2) 참조.

55) 현행헌법 채택 직전의(1975~1977) 선거과정에서 약 80만건 가량의 훈령이 제시되어 그중 70만건이 수행되었다고 한다. トボルニン, 앞의 책, 224면; M. P. Georgadze, art. cit., p. 122; *Pravda*, 1977. 10. 15.

56) 1981년에 지방소비에트에서만 82,603건, 1984년에는 107,849건의 질문이 보고되었다고 한다.

M. E. Mote, art. cit., p. 352; N. G. Starovoitov, "Soviet Sessions; Thoery, Practice and Problems," *Soviet Law and Government*, Vol. XXV, No. 1, Summer 1986, p. 79.

57) 연방·구성공화국·자치공화국 최고소비에트 대의원은 연 1회 이상, 기타 지방소비에트 대의원은 연 2회 이상 정기적으로 보고하여야 한다(법률 § 20).

참여하여야 한다(법률 §§ 6~7, § 19).

대의원은 그의 권리와 의무를 방해받지 않고 효과적으로 행사할 수 있도록 하는 조건을 보장받는다(헌법 § 106). 이미 설명한 본래의 직장유지권(§ 104) 이외에도 대의원은 권한행사중의 비용보상(법률 § 30),⁵⁸⁾ 대중 교통수단의 무료이용(법률 § 31), 소비에트의 사전동의 없이 직장으로부터 해고 등 불이익처분의 금지(법률 § 32), 소비에트의 허가 없이 체포 또는 기소당하지 않는 등(법률 §§ 33~34)의 특권과 보장을 받는다.

(4) 대의원에 대한召回

대의원은 선거민들의 신뢰에 답하지 못할 때 소환될 수 있다(§ 107). 이는 대의원의 선거민에 대한 책임과 보고의무제의 논리적 귀결이며, 人民主權의 원리와 선거민의 법적 대표로서의 대의원의 지위로부터 나오는 제도이다. 대의원에 대한 소환제도는 소련 최초의 1918년 헌법에서부터 계속 유지되어 왔다.⁵⁹⁾ 이에 관하여 레닌은 “어떠한 선거되는 기관이나 대표의 회의이든지 선거민들이 선출한 사람을 다시 소환할 수 있는 권리를 보유하고 실제 적용시키는 조건 아래에서만 진정 민주적으로 그 인민의 의사를 실제로 대표한다고 생각된다”⁶⁰⁾ 라고 주장하였는데 이 권리는 혁명 초기 주로 볼셰비키와 반대되는 사회주의 혁명당이나 면세비키를 소환하는데 사용되었다고 한다.⁶¹⁾ 소환제도는 이후 「연방최고소비에트 대의원 소환절차법」(1959. 10. 30 제정, 1979. 4. 19 개정)의 제정으로 정비되어 오늘에 이르고 있다.⁶²⁾

이 법률에 의하면, 연방최고소비에트 대의원이 선거민의 신뢰에 답하지 못하거나 그의 높은 직함에 어울리지 않는 행위를 한 경우에 소환되는데(§ 1), 소환을 제기할 수 있는 권리는 대의원입후보를 추천할 수 있는 단체들에게 있으며(§ 2), 소환문제를 제기할 때에는 그 이유를 당해 대의원에게 통보하여야 하고(§ 3), 그 사실을 연방최고소비에트 간부회에 제출하면, 간부회가 그 사실을 검토한 후 소환투표일자를 지정한다(§ 4). 소환여부투표의 적법성 감독과 그 결과의 결정을 위해서 소환제기권을 가지고 있는 단체들의 대표들로 구성되는 8~12명의 선거구위원회가 조직되며(§ 7), 소환여부의 결정은 해당 선거구의 선거민집회에서 거수투표로 행하고(§ 5), 해당 선거구 선거민의 과반수 찬성으로 소환된다(§ 10). 이때 해당 대의원은 자신의 사정을 해명할 권리를 가지며(§ 3), 공공단체, 노동집단, 시민은 소환에 대한 찬반의 의견개진의 권리를 가진다(§ 6).

3. 소비에트의 운영

(1) 소비에트의 활동원칙

소비에트는 국가·경제·사회·문화건설의 모든 부문을 지도하고 결정하며, 그 집행을 보장하고, 그 실행을 감독한다(§ 93). 소비에트는 집단적이며 자유롭고 건설적인 토론과 결정, 소비에트와 인민에 대한 집행·행정기관 및 그밖의 기관의 체계적 보고, 그 활동에 있어서 시민들의 광범한 참여에 기초하여 공개적으로 활동한다(§ 94).

58) 연방최고소비에트 대의원은 그의 공적 지출에 대하여 월 200루블까지, RSFSR 최고소비에트 대의원은 120루블까지 보상받을 수 있다.

59) 이를 최초로 규정한 법은 1917. 12. 4의 전러시아 중앙집행위원회의 「소환권에 관한 포고령」이었다.

60) V. I. Lenin(Russian ed.), Vol. XX II, p. 92, A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 719.

61) A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 719.

이와 같이 소비에트의 활동에 기준이 되는 원칙으로서 결정과 집행의 결합성, 集團主義, 公開主義를 들 수 있다. 소비에트 권력구조의 조직과 활동에 있어서 기본이 되는 인민주권주의, 민주적 중앙집권주의, 사회주의적 적법성, 공산당의 지도적 지위라는 원리와 원칙들이 소비에트제도에도 적용됨은 물론이다.⁶³⁾

(2) 소비에트의 會期

회기(sessija : session)는 소비에트의 업무를 위한 기본적 조직이며 지도적 형태라고 불린다.⁶⁴⁾ 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.⁶⁵⁾

소련 헌법은, 소비에트의 관할에 속하는 가장 중요한 문제는 그 회기내에서 심의·결정한다고 규정하고 있다(§ 91). 이는 회기의 중요성에 대한 헌법적 보장이라고 할 수 있다. 소비에트의 권리와 의무의 완전한 실현을 위한 회기의 1차적 중요성은 일찌기 레닌에 의해서 강조된 바 있는데, 이후 공산당의 강령, 당대회와 중앙위원회 등의 의결로써도 계속 반복 강조되고 있다.⁶⁶⁾

회기라 함은 의회의 개회로부터 폐회에 이르기까지의 활동기간, 즉 定期會와 臨時會를 의미하는 것이 보통인데, 소련 헌법은 “회기는 각원 단독회의, 양원합동회의 및 이의 폐회중에 개최되는 양원 상임위원회 또는 최고소비에트의 위원회로 구성된다”(§ 112 3문)고 규정함으로써 정기회와 임시회의 제한성을 보완하고 있다. 이러한 회기의 개념은 하급소비에트에도 적용된다(RSFSR 헌법 § 107 등 참조).

한편 연방최고소비에트의 경우, 동일한 소비에트의 활동기간을 의미하는 議會期(立法期)에 대하여 일련번호를 붙이는데, 1937년의 선거로 구성된 연방최고소비에트를 제1기로 하며, 1984년 3월 4일 실시된 선거로 구성된 현재의 연방최고소비에트는 제11기가 된다.

(3) 소비에트의 議事節次

회기의 소집은 각급 소비에트에 따라 다르다. 정기회의 경우, 연방최고소비에트와 구성공화국·자치공화국 최고소비에트는 1년에 2회, 기타 지방소비에트는 1년에 4회 이상 소집된다(연방헌법 § 112, RSFSR 헌법 § 107, § 141 1문).⁶⁷⁾

임시회의의 경우에는, 연방최고소비에트는 그 간부회의 발의나 양원 중 한 원의 대의원 1/3

62) 1921년까지는 소비에트가 3개월마다 재선거되었으므로 소환제도가 실제 별로 적용되지 않았으며, NEP기 이후에는 널리 적용되었다고 한다. 1931년의 선거 직후 6개월 간에는 RSFSR에서만 24,000명이 소환되었다고 한다. 그러나 1961년, 「소환절차법」의 발효 이후에는 그 수가 많이 줄어들어 1961년부터 1970년 대말까지 약 6,800명이 소환되었다고 보고되고 있다. A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 720; M. P. Georgadze, *art. cit.*, p. 122; 토폴닌, 앞의 책, 227면 참조.

63) 토폴닌, 앞의 책, 243~4면 및 이 책의 일부를 발췌 번역 게재한 崔鍾起, 現代蘇聯政治論(法文社, 1987), 198면 참조.

64) N. G. Starovoitov, *art. cit.*, p. 75.

65) *Ibid.*, p. 76.

66) *Ibid.*, pp. 76-77 참조.

67) 단 RSFSR, 아제르바이잔, 카자흐, 몰다비아공화국의 읍·면 소비에트는 1년에 6회 이상 소집된다(RSFSR헌법 § 141 2문).

이상의 요구 또는 어느 한 구성공화국의 청구에 의하여 연방최고소비에트 간부회가 소집하며 (§ 112 2문), 구성공화국·자치공화국 최고소비에트는 그 간부회 또는 대의원 1/3 이상의 발의에 의하여 그 간부회가 소집하고(RSFSR 헌법 § 107), 지방소비에트는 그 집행위원회가 소집한다(RSFSR 헌법 § 141). 연방최고소비에트의 회의는 각원 단독으로 또는 양원합동회의로 개최하고 폐회한다 (§ 112 4문). 양원합동회의의 의장은 각원 의장이 번갈아 맡는다 (§ 111).

소비에트의 회기의 진행에 관한 의사절차는 연방최고소비에트의 최초의 두임기 동안에 관행으로 성립되었으며 나중에 대부분 법제화되었다. 예컨대 원이 새로 구성될 때에는 각원元老會議의 위원이 개최하고 개최연설 후 원구성을 지휘한다.⁶⁸⁾

연방최고소비에트에서의 立法案發議權은 각원, 간부회, 연방각료회의, 국가권력의 최고기관에 의하여 대표되는 구성공화국, 연방최고소비에트의 위원회, 각원의 상임위원회, 연방최고소비에트 대의원, 연방대법원, 연방검찰총장, 그리고 전연방적 기구로 대표되는 공공단체 등에게 대단히 폭넓게 부여되어 있다 (§ 113). 법률과 기타 법령의 채택절차는 약간의 차이가 있는데 이 차이는 그 결정의 중요도에 의한 것이다.⁶⁹⁾ 연방법률은 연방최고소비에트의 각원에서 다수결로써 채택하며, 연방최고소비에트의 결정이나 기타 법령은 연방최고소비에트 대의원 전체의 다수결로써 채택한다. 법안과 기타 국가의 가장 중요한 사항은 연방최고소비에트 또는 그 간부회가 스스로의 결정으로 또는 구성공화국의 제안에 의하여 전국적 토론에 회부할 수도 있다 (§ 114).⁷⁰⁾

만약 양원의 의견이 일치하지 않을 때에는 양원의 평등에 기초하여 구성된 調整委員會에 회부하고 그후 다시 양원합동회의에서 심의하며, 그래도 합의에 이르지 못하면 그 문제는 연방최고소비에트의 다음 회기에 넘겨지거나 국민투표에 회부된다 (§ 115). 연방의 법률, 결정, 기타 법령은 연방최고소비에트 간부회 의장과 서기가 서명한 후 각 구성공화국의 언어로 공포된다 (§ 116).

V. 소비에트의 제도적 의의와 문제점

1. 소비에트의 지위

헌법규정상 소련의 소비에트는 최하급에서부터 최상급에 이르기까지 단일한 국가권력기관 체계를 형성하며, 중요한 국가기관을 구성하는(집행·행정기관, 인민통제위원회, 인민법원을 제외한 상급법원, 연방검찰총장) 국가최고권력기관이다. 또한 모든 단계의 소비에트는 직접 인민에 의하여 선출되는 인민의 대표기관이며, 입법기관이며, 국가기관의 활동 뿐 아니라 기타

68) A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 347. 현행 제11기 연방최고소비에트의 첫 회기의 예를 살펴보면, 각원이 독자적으로 원로회의의 대표의 동의로 개최, 최고령자 중 1명이 개최선언, 각원 의장·부의장 선출, 의제와 활동일정의 확정, 자격심사위원회의 선출, 상임위원회의 선출의 순으로 의사를 진행한 후 휴회하였다가 양원합동회의로 다시 개최하여 간부회 선출, 연방각료회의의 구성, 간부회령의 인준, 기타안건처리, 인민통제위원회 구성, 연방대법원 선출, 연방검찰총장 임명의 순으로 진행한 후 폐회하였다. *Izvestia*, April 12, 1984, *The Current Digest of the Soviet Press(CDSP)*, Vol. XX XVI, No. 15, May 9, 1984, pp. 7-8.

69) トボルニン, 앞의 책, 251면; 崔鍾起, 앞의 책, 205면.

70) 중요 입법안의 전국적 토론 회부는 사실상 확립된 전통이라고 한다. M. P. Georgadze, *art. cit.*, pp. 133-4.

경제적 사회적 단체의 제반활동에까지 통제권을 행사하는 통제기관이다.

일찌기 마르크스가 파리 꼬뮌에서 발견하였던 요소는 인민이 국가의사형성에 직접 참여하고 스스로 집행하는 그러한 민주주의개념에 의한 진보적 지배질서에서 이루어지는 제도개념이었으며, 이는 그의 역사발전법칙에 의하면, 부르조아 자본주의의 초기단계에서부터 프롤레타리아트에 의한 사회주의적 민주주의의 후기형태에 이르기전까지의 단계에서 나타나야 할 정부형태였다. 이를 레닌은 아직 자본주의로의 성숙이 이루어지지 않았던 러시아에 적용시켰던 것이다. 레닌은 혁명후 이룩된 소비에트제도 속에서 治者と 被治者의 自同性和 대표성원리간의 상위를 극복할 수 있다고 믿었다.⁷¹⁾ 이러한 소비에트의 이상과 개념은 몇차례의 제도적 개정을 통하여 현행헌법과 같은 단일한 국가권력기관체제라는 형태로 발전하였다.

동시에 소련에서는 서구자본주의국가와 같은 권력분립의 원리를 배격하였다. 레닌은 권력분립이 인민들에게 자의적인 권력행사가 불가능하다는 환상을 가지게 할 뿐, 실질적으로는 집행권의 우월에 대하여 의회의 통제나 법률의 우위 등이 유명무실해진다고 하며, 견제와 균형도 부르조아 지배계급 내부에서의 그것일 뿐이라고 한다. 이에 반하여 소비에트질서는 노동자의 권력일체성의 원리, 즉 오직 하나의 노동자의 권력이라고 하는 유일한 입법의사에 의하여 관철되어 있다고 주장하였다.⁷²⁾

이리하여 입법부인 소비에트가 국가권력기관 중 최고의 지위를 가지며 집행부와 사법부는 입법부로부터 선출 또는 구성되는 제도가 성립되었다. 이는 몽테스키외의 권력분립원리가 아니라 루소의 입법부 절대우위개념에 더 가까운 제도로서, 인민에 직접 그 권력의 기반을 두는 단일한 권력기관체제를 채택한 것이다. 그러한 한, 소비에트가 인민의 대표기관으로서 국가최고권력기관이며, 입법기관이자 통제기관이 되는 것은 당연한 것이었다.

그러나 이러한 지위는 헌법현실과 상당한 거리를 보이고 있다. 대표기관으로서의 지위는 직접민주제적 요소를 가지는 선거민의 훈령과 소환권을 통해서 더 확고히 달성될 수 있는 것이지만,⁷³⁾ 훈령의 경우 짧은 회기동안에 얼마나 수행할 수 있을 것인가의 문제가 있으며, 소환권도 연방최고소비에트의 경우에는 그 보기가 드물다는 점 등에서 각각 본래의 의미를 상실하고 있다고 보인다. 국가최고권력기관으로 소비에트의 지위도, 오늘날의 대부분의 국가가 집행권의 우위의 경향을 보이고 있는 형편이며 소련 역시 예외가 아니라는 점에서 조문상의 그것에 그칠 뿐이다. 입법기관으로서의 지위도 이미 살펴본 바와 같이 극히 부분적인 입법기능을 수행할 뿐이다. 따라서 소비에트가 의미를 가진다고 하면 그것은 최근 활발히 논의되고 있는 통제기능이 될 것이다.⁷⁴⁾ 이는 실제로 소비에트의 회기를 통하기보다는 그 대의원이나

71) 레닌은 직접민주주의의 이상과 간접민주주의의 장점을 결합한 다음과 같은 전체를 소비에트제도를 통해서 실현시키고자 하였다. ① 권력통합의 조직원리에 근거하고, 인민이 입법 및 집행에 직접 참여할 수 있도록 하는 의회제도 ② 직접위임에 근거한 소비에트대의원의 소환가능성과 집행기관의 집단적 구조 ③ 의회제도의 각 단계에 있어서 인민의 보다 높은 자치행정과 선출된 국가기관에 대한 인민의 직접적 통제권 행사 ④ 민주적 중앙집권주의에 근거하여 근로인민과 전체사회를 대표하는 당과 국가적 사회적 단체간의 협동작업.
B. Meissner, "Die Verfassungsentwicklung der Sowjetunion seit dem Tode Stalins", S. 140.

72) A.Y. Vyshinsky, *op. cit.*, pp. 312-3.

73) トボルニン, 앞의 책, 224면; L. Schultz, a.a.O., SS. 97-8

74) H. -Chr. Reichel, a.a.O., S. 268.

상임위원회 등을 통해서 수행되는 경우가 더 중요한데,⁷⁵⁾ 앞으로 통제의 의미가 축소되지 않고 얼마나 온전히 유지될 것인가의 문제가 남아 있다.⁷⁶⁾

2. 소비에트의 조직구조와 권한

권력의 기반이 직접 인민들로부터 연원하며, 인민에 의해서 그 활동이 지시되고 통제되는 그러한 대표기관이 국가의 모든 단계에서 가장 중요한 문제들을 결정하고, 부분적으로는 직접 집행까지 담당하는 제도가 본원적인 直接民主制에 접근한다는 점을 부인할 수는 없다. 적어도 소비에트제도가 이러한 본원적인 직접민주주의의 이상을 추구하고 있음 또한 사실이다. 현행 소련헌법이 과거 헌법에 비하여 이러한 방향, 즉 소비에트의 본질, 지위, 권한을 보다 강화하는 쪽으로 개정되었음이 이를 보여주고 있다. 연방최고소비에트 간부회의 권한의 확대, 지방소비에트의 권한확대, 입법안제안기관의 확대, 위원회에 관한 규정의 명시 등이 그 보기이다.

그런데 문제가 되는 점은 국가최고권력기관인 연방최고소비에트보다 이에 의하여 선출되고 이에 보고의무를 지는 상설기관인 간부회가 더 확고한 지위를 가지는 것처럼 보인다는 점이다. 예컨대 간부회는 연방최고소비에트의 승인을 받기 위하여 간부회령을 제출할 의무를 면제받았으며, 연방헌법준수감독권 및 연방법률해석권 등을 비롯한 광범한 권한을 부여받았다. 이는 중점이 잘못 놓여진 것이다.⁷⁷⁾ 간부회의 독립성강화, '대표의 대표'의 원리는 소비에트 의회형성에 있어서 직접성을 상당히 상실하도록 하였다. 비록 간부회가 연방최고소비에트에 대하여 자신의 활동을 보고할 의무를 지고 있다고 하지만, 그 지위가 인민들로부터 직접 유래하지 않은 간부회에 국가권력의 가장 큰 부분이 집중되어 버리는 것은⁷⁸⁾ 헌법이 목표로 하는 의회개념의 강화와는 명백한 모순관계에 빠지는 것이다.⁷⁹⁾ 또 한편 간부회의 실제활동에 있어서도 문제는 계속된다. 간부회는 월 1 회 개최된다고 하는데 이 또한 의심스럽다고 보인다. 39명의 구성원 중 모스크바에서 멀리 떨어져 있는 14명의 구성공화국대표들이 그렇게 자주 모이기는 어려울 것이라는 점이다. 결국 의장과 서기를 중심으로 하는 극소수가 간부회의 이름으로 활동한다고 추측되는데,⁸⁰⁾ 그렇다면 이는 민주주의의 이상과는 전혀 거리가 먼 것이다.

연방최고소비에트의 양원구조에 관하여도 의문을 제기할 수 있을 것이다. 몇몇 예외를 제외하고 대부분의 경우 양원은 합동으로 회의를 진행하고 있으며, 민족소비에트의 존재의의도

75) 최근 보고에 의하면 상임위원회에서 토론되는 문제 중 50% 이상이 통제를 취급하고 있다고 한다. Iu. Silverstov, "Kontrol plius organizatorskaia rabota," *Sovety narodnykh deputatov*(5, 1983), p. 38, M.E. Mote, art. cit., p. 359에서 옮김.

76) H.-Chr. Reichel, a.a.O., S. 270.

77) B. Meissner, "Die höchsten Organe," S. 101.

78) 그래서 1936년 헌법개정당시 간부회의 직선안이 제기되었다. 그러나 Stalin은 "역사의 경험을 그것(간선제)이 이 최고기관의 가장 민주적 구조임을 보여주었다"고 하며, "소련에는 최고소비에트와 같은 형태로 전주민으로부터 선거되고 이를 최고소비에트에 대항시킬 수 있는 단독의 대통령은 존재하지 않는다. 소련의 대통령은 합의제적이며, 이는 최고소비에트에 의하여 선거되고 이에 종속되며, 그 의장 역시 포함된다"라고 이 안을 반대하였다. A.Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 303; S.E. Finer, *Comparative Government* (New York: Pelican Books, 1970), p. 408.

79) K. Westen, a.a.O., S. 46.

80) D.D. Barry, et al., *op. cit.*, pp. 98-9.

회의적이기 때문이다. 그리하여 현행 1977년 헌법 초안에 대한 전국적 토론과정에서 민족소비에트 폐지론이 제기된 바 있었다. 모든 계급과 사회계층들간의 접근, 모든 민족과 주민들의 법적 실제적 평등 및 이들의 우호적인 협력에 기초하여 인민의 새로운 역사적 공동체인 소비에트인민이 형성된 발전된 사회주의단계의 전인민의 국가에서는 민족소비에트의 존재가 불필요하다는 이유에서였다. 이에 대하여 브레즈네프는 소비에트인민의 사회적 정치적 통일은 아직 민족구분이 사라졌음을 의미하는 것이 아니라고 거부하였다.⁸¹⁾

결국 소련의 소비에트제도가 가지는 근원적 의회개념은 지방소비에트와 상임위원회의 활성화를 통하여 부분적으로 충족될 수 밖에 없다고 보인다.

3. 소비에트 대의원의 지위와 기능

소비에트 대의원은 몇가지 점에서 특이한 요소를 가진다. 그중에서도 가장 특징적인 것은, 소비에트 대의원은 원칙적으로 專門政治家가 아니라는 점이다. 대의원은 자신의 본래의 직업을 가지면서 소비에트의 회의에 참석한다. 대의원은 사회주의적 생산, 과학 등과 관련을 맺고 있다. 그는 대의원으로서 그의 모든 건설적 경험을 사회주의의 더 큰 강화와 발전을 보장할 법의 창조에 투입하기 위하여 노력한다.⁸²⁾ 즉, 근로인민들의 생생한 체험을 직접 국정에 반영하도록 하자는 이념을 제도화한 것으로서 소비에트제도는 일반대중과 거리를 두고 있는 전문정치가에 의한 정치보다 적어도 이념상 한층 발전된 제도적 의미를 가지고 있다고 인정하여야 할 것이다.

그러나 그러한 이상은 지방소비에트 차원에서는 의미가 있을 수 있으나 상급단계로 올라갈수록 그 의미가 줄어들 것이라는 점은 지적되어야 한다. 연방최고소비에트의 경우 대의원의 교체비율은 50~65%에 달한다.⁸³⁾ 1/2에서 2/3 가량의 대의원이 항상 초선대의원이라는 것인데, 이는 중대하고도 복잡한 국가문제의 처리에 있어서 새로운 시각을 가진 사람들의 의사를 반영할 수 있다는 장점도 있겠지만, 그보다는 그들의 발언권의 비중이 상대적으로 약화된다는 것을 의미한다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉, 소비에트를 움직이는 사람은 많은 근로자대표들이 아니라 재선되는 소수의 전문정치가집단일 수 밖에 없다는 것이다.

결국 소련의 대의원의 직은 여러 경제·사회·문화·건설 등의 분야에서 뛰어난 사람들에 대한 보상이며,⁸⁴⁾ 연방최고소비에트는 아직은 중세의 의회와 같은 하나의 명예사회(honorary society)⁸⁵⁾에 지나지 않는다는 평가가 설득력을 가진다.

소련의 소비에트에 대한 비판 중 빠트릴 수 없는 것은 1인입후보에 의한 선거제도일 것이다. 다른 동구권국가들은 복수입후보에 의한 선거를 실시하고 있는 반면, 소련은 1인후보를 고수하여 왔다. 이에 대하여 소련의 학자들은, 소비에트사회는 계급적 적대가 존재하지 않기 때문이라거나,⁸⁶⁾ 여러명의 후보가 추천되지만 사전시민회의에서 한 후보에 대하여 합의를 보

81) L.I. Brezhnev, art. cit., pp. 208-9.

82) A.Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 353.

83) D.D. Barry, et al., *op. cit.*, p. 90. 현행 제11기 연방최고소비에트의 경우 초선대의원의 비율은 연방소비에트가 55.2%, 민족소비에트가 62.6%였다.

84) F. Gorlé, "Deputies," in F.J.M. Feldbrugge, et al.(eds.), *op. cit.*, p. 251.

85) H. Berman, *Justice in the USSR*(New York: Random House, 1963), p. 374.

86) トボルニン, 앞의 책, 220면.

기 때문이라는⁸⁷⁾ 등의 이유를 들어 변호하고 있다. 그러나 이미 오래전 소련내에서도 유력한 학자에 의해서 복수입후보가 주장된 바 있으며,⁸⁸⁾ 최근 고르바초프에 의한 개혁의 일환으로 일부 黨職者에 대한 복수후보선거제가 천명된 바 있는 것을 보면 그러한 변명이 설 땅은 거의 없다고 보인다.

대의원에 대한 소환도 선거민에 의한 것이라기보다는 당의 명령에 의한 것이라는 지적이 많다.⁸⁹⁾

이러한 여러가지 의의와 문제점 속에서도 소비에트제도라는 틀 속에서 대의원은 계속 교체되고 있다. 그 중 연방최고소비에트의 경우, 여성, 非黨員, 젊은 계층 대의원의 비율이 꾸준히 높아지고 있다는 것은 흥미있는 점이라 하겠다.⁹⁰⁾

4. 소비에트의 운영

소비에트 활동의 가장 중요한 형태는 회기이며, 이 회기 중 가장 중요한 형태는 정기회이다. 헌법은 소비에트의 관할에 속하는 가장 중요한 문제를 회기내에서 결정하도록 하고 있다 (§ 91).

소련에서는 회의를 소집할 때, 그 시간과 장소를 신문, 방송 등에 공고하는 것이 관례이며, 지방소비에트의 경우에는 눈에 잘 띄는 곳에 공고한다. 때로는 안전에 대한 비판이나 제안을 미리 집행위원회나 대의원에게 제출해 줄 것을 요청하기도 하고 상정할 안전의 준비에 있어서 설문조사를 실시하는 경우도 있다. 이렇게 하여 일단 회의가 개최되면 보통 주된 보고 이전에 의안과 관련된 다큐멘터리필름의 상영이 관례화되어 있다. 이 모든 것은 회기활동을 보다 능률적이게 하고 대의원의 비판적 분위기를 자극하기 위한 것이라고 한다.⁹¹⁾ 그러나 회기운영의 현단계는 당과 헌법과 발전된 사회주의단계의 사회주의적 민주주의의 조건과 가능성의 요구에 미치지 못한다고 한다.⁹²⁾ 그 이유로는 여러가지를 들고 있는데, 그 첫째가 회기의 短期性이다. 연방최고소비에트의 경우 연 2회, 각 2~3일씩, 구성공화국·자치공화국 최고소비에트의 경우 연 2회, 각 1~2일씩, 지방소비에트의 경우 연 4~6회인데 지역(krai)·주(oblast) 소비에트의 경우조차 1회에 4~5시간에 그친다. 준비에 소요되는 많은

87) V. Chirkin, *Constitutional Law and Political Institutions*(Moscow : Progress, 1985), p. 283.

88) A.I. Lepeshkin, "Voprosy razvitija nauki sovetskogo gosudarstvennogo prava." (Fragen der Entwicklung der sowjetischen Staatsrechtswissenschaft) *SGiP*, 1965, Nr. 2, S. 12, B. Meissner, "Die höchsten Organe," S. 103에서 옮김.

89) B. Meissner, a.a.O., S. 105; F. Gorlé, art. cit., p. 251.

90) 역대 연방최고소비에트의 구성을 살펴보면 다음과 같다. (단위 : %)

기 별	노동자	농민	여성	비당원	30세 이하
제 1 기 (1937)	40.7	28.9	16.5	23.9	24.8
제 8 기 (1970)	31.7	18.6	30.5	27.8	18.5
제 9 기 (1974)	32.8	17.9	31.3	27.8	18.4
제 10 기 (1979)	34.8	16.3	32.5	28.3	—
제 11 기 (1984)	35.1	16.1	32.8	28.6	22.1

자료출처 : A. Y. Vyshinsky, *op. cit.*, p. 723 ; W. E. Butler, *op. cit.*, p. 149 ; 소련의 정치제도, 15-6면 ; *CDSP*, May 9, 1984, p. 14.

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

92) *Ibid.*

시간을 감안하더라도 이 짧은 시간으로 당의 결정이나 헌법의 요구를 완전히 수행하지는 못하며, 소비에트의 잠재력이 완전히 발휘되도록 하지도 못한다는 것이다.⁹³⁾ 또 다른 문제점으로 허세, 형식주의, 물량주의를 극복하지 못한 채 보수적인 부분들이 과거의 습관을 단절하지 못하고 개혁을 두려워하고 있음이 지적되고 있다.⁹⁴⁾ 또 의안이 선정, 발언자의 배분, 보고서와 결정의 초안의 준비 등의 과정에서 상임위원회나 대의원의 참여가 최근 활성화되기는 하였으나 아직 결정적이지는 않다는 점도 지적된다.⁹⁵⁾

이러한 문제점에 대하여 여러가지 개선책이 논의되고 있다. 한 소련학자는 최고소비에트에서는 일반적 국가적 사회적 중요성을 가진 포괄적인 목표프로그램만을 검토할 것, 감독활동을 강화할 것, 회의시 주된 의안의 보고 후 상임위원회가 그에 대한 충분한 검토를 할 수 있도록 휴회시간을 가질 것, 회기를 연장할 것, 상임위원회와 대의원의 권위와 역할을 제고시킬 것, 회기의 광범한 공개와 관보의 발행,⁹⁶⁾ 그리고 대의원의 질의권의 효과적인 활용을⁹⁷⁾ 들고 있고, 또 다른 학자는 회기가 단기간 소집된다는 전제 아래, 회기에서 심의결정할 의제의 엄격한 선택, 각계각층을 대표하는 대의원의 참여 및 사회단체·근로집단의 참여를 통한 회기의 면밀한 준비, 채택된 결정의 수행에 대한 체계적 실제적 통제를 들고, 단기간의 회기를 보완하기 위해 위원회활동의 강화를 제시하고 있다.⁹⁸⁾

서방측에서 소련의 소비에트를 단순한 간부회령의 승인 또는 예산이나 국가계획의 승인기구로 밖에 보지 않았던 것도 위와 같은 문제점이 있었기 때문이다. 그러한 소련이나 서방측에서 동시에 주목하고 있는 것은 이미 살펴본 바와 같이 상임위원회활동의 강화이다.⁹⁹⁾

5. 共産黨과의 관계

소련의 정치제도를 살펴볼 때 가장 문제가 되는 것은 바로 공산당의 존재이다. 당은 오랫동안 정치권력의 실체를 형성하여 왔지만 공식적인 법제도의 무대에는 거의 등장하지 않았다가, 1936년 헌법에서 처음 그 모습을 드러내어 오늘에 이른다. 헌법은 소련공산당을 '소비에트사회의 指導的 嚮導的 勢力'이며 '그 정치체계와 국가적 사회적 조직의 中核'이라고 표현하고 있다(§6). 이 헌법규정이 뜻하는 바가 무엇인지 상세히 밝히기는 쉽지 않지만 헌법규범상 국가최고권력기관인 소비에트가 헌법현실상 국가최고지도세력인 공산당에게 종속되는 관계에 있음을 보여주는 것임은 분명하다.

연방최고소비에트 간부회의 書記가 한 논문에서, 소비에트에 대한 당의 지도를 다음과 같이 열거하고 있음은 우리의 주목을 끈다. 즉, 발전전략의 수립, 주요한 장기과제와 이를 달

93) Ibid., p. 81. 반면, 1920년대에는 연방 및 구성공화국 중앙집행위원회의 회기가 연 3~4회, 각 2주씩 개최되었으며, 지방소비에트는 초기에는 매주, 그 후에는 월 1~2회 개최되었다고 한다. 1936년 헌법채택 직후에는 연방최고소비에트가 보통 6~7일, 구성공화국 최고소비에트는 3~4일, 지방소비에트는 월 1회 개최되었다고 한다.

94) Ibid.

95) Ibid.

96) Ibid., pp. 85-90.

97) Ibid., p. 83; L. Schultz, a.a.O., S. 100.

98) トボルニン, 앞의 책, 236면.

99) 위의 책, 238면; H.-Chr. Reichel, a.a.O., S. 268; H. Berman. *op. cit.*, p. 375; L. Schultz, a.a.O., S. 98. 단, 상임위원회에서도 대의원보다는 다른 전문기관에서 파견된 전문가들이 실제 일을 하며, 상임위원회의 정책결정에의 기여도는 그리 높지 않다고 보는 학자도 있다. D.D.Barry, et al., *op. cit.*, pp. 96-7.

성하기 위한 방법의 결정, 국가와 당기구의 활동에 있어서 주요 노선의 조화 확보, 사회주의 체제에 의하여 제공되는 이익을 가능한 한 완전히 사용하기 위하여 당과 국가장치간의 기능의 획정 등이 그것이다.¹⁰⁰⁾ 그는 계속하여 소비에트의 입법활동도 공산당의 정책 및 그 중앙위원회의 결정의 수행과 밀접히 연결되어 있다고 말하고 있다.¹⁰¹⁾ 국가최고권력기관의 위에 공산당이 있음을 스스로 인정하고 있는 것이다. 지금까지 당의 결정이 연방최고소비에트에 의하여 법제화된다는 관례가 유지되고 있음은 소비에트가 결국 당정책의 수행기구 중의 하나임을 부정할 수 없게 한다.¹⁰²⁾

VI. 맺는말 : 소비에트의 기능과 한계

소련의 소비에트제도는 존재하는 시점부터 인민대중의 정치적 조직의 새로운 형태로서의 싹을 보여주었다. 오늘날 소비에트는 소련의 정치적 기초를 이루며 社會主義的 民主主義의 핵심이라고 일컬어진다.¹⁰³⁾ 사회주의적 민주주의는 인민의 대표기구가 국가와 지방생활의 모든 중요한 사항을 처리하고 모든 국가기구의 활동을 통제하며, 사회와 국가의 행정에 참여하는 인민의 수가 꾸준히 증가할 것을 요구하는 것이 그 본질이라고 한다.¹⁰⁴⁾ 헌법이 요구하는 사회주의적 민주주의의 확대는 따라서 무엇보다도 소비에트를 통하여 이루어져야 한다는 것이다.¹⁰⁵⁾

이러한 점에서 소비에트제도의 의의는 대단히 크다고 할 수 있다. 인민의 대의원에 대한 명령적 위임을 의미하는 선거민의 훈령 (§ 102), 사회단체·근로집단의 정치참여의 제도적 보장을 의미하는 입법안제안기관의 확대 (§ 113), 대의원선거과정에서 사회단체의 권리보장 (§ 100), 대의원의 권한강화 (§ 105, § 117), 지방소비에트의 권한강화 (§§ 146-148) 등은 소비에트의 제도적 의의를 보장하는 규정들이다.

그러나 우리는 지금까지 위의 규정들의 의의가 상당히 상실되고 있음을 살펴보았다. 그것은 헌법규범의 불완전성과 정치현실에 그 원인이 있다고 생각된다. 소비에트의 조직과 구조가 아래로부터 위로의 民主性을 반영하는 것이라면, 그 활동에 있어서는 반대의 방향성, 즉 중앙집권적 명령성을 강조하는 이른바 民主的 中央集權主義의 원리 (§ 3)가 헌법규범의 불완전성의 한 보기가 될 것이다. 당우위원칙이라든가, 이미 리바이어던이 되어버린 관료조직의 경직성, 아마투어적인 대의원구성, 상급단계로 올라갈수록 희석되는 인민참여원칙, 회기운영의 비효율성 등은 정치현실적인 한계라고 할 수 있다.

이러한 의의와 한계 속에서도 소비에트는 소련의 정치과정에서 나름의 기능을 수행하고 있는데, 그것은 正當化 기능, 일종의 代議機能, 어떤 시점에서 지도부가 추진하는 정책이나 캠페인에 대한 지지를 동원하는 기능, 감독·통제기능 등이 그것이다.¹⁰⁶⁾ 이러한 기능과 관련

100) M.P. Georgadze, art. cit., p. 117.

101) Ibid., p. 125.

102) D.D. Barry, et al., *op. cit.*, p. 87.

103) O.E. Kutafin, a.a.O., S. 498.

104) M.P. Georgadze, art. cit., p. 115.

105) Ibid., p. 114.

106) M.E. Mote, art. cit., p. 350 참조.

하여 인민들이 국가정책결정과정에서 얼마나 참여할 수 있는가의 문제가 대두되고 있다.¹⁰⁷⁾ 이 측면이 소련의 사회주의적 민주주의의 본질과 한계와 밀접히 관련됨은 물론이다.

소비에트체도가 가지고 있는 여러 문제점들이 지적되었지만 그럼에도 불구하고 상임위원회 활동의 꾸준한 증가, 대의원의 지위와 권한의 제고, 지방소비에트의 통제권의 강화 등은 소비에트체도의 긍정적 방향성을 나타내주는 풍향계임을 부인할 수 없다. 소비에트 대의원의 연설회수, 의안의 수, 상임위원회의 회의횟수, 채택된 총법령, 소비에트가 제안한 예산변경 등으로 미루어 보건대 연방최고소비에트도 '고무도장'이상의 어떤 것으로 발전하여 온 것은 사실인 것 같다.¹⁰⁸⁾

결론적으로 소비에트와 관련하여 예상되는 문제점은 다음과 같다. 소비에트가 근원적인 의회개념에 충실하면서 얼마나 현실성을 확보할 수 있는가 하는 것이 그것인데, 그것은 구체적으로, 근로자로서의 지위를 보유하면서 정치가로서 등장하는 대의원의 專門性을 어떻게 확보할 수 있는가, 규모가 작은 지방차원에서나 가능할 것 같은 사회주의적 민주주의 원리를 규모가 크고 복잡한 중앙차원에서는 어떻게 구현할 수 있는가, 회기가 실제로 국정운영의 중심이 되기 위한 방안은 무엇인가, 그리고 무엇보다도 당과 소비에트간의 균형점을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제로 요약될 수 있을 것이다.

107) 이에 대한 적극적 또는 소극적 평가에 관해서는 Ibid., pp. 350-1 참조

108) W.E. Butler, *op. cit.*, p. 149.