

소련의 소비에트제의 개혁 —1988년 헌법개정을 중심으로—

도회근
법학과

〈요 약〉

브레즈네프 시대 이후 소련의 소비에트는 차츰 그 지위와 역할을 회복하였다. 고프바초프가 집권한 이후 페레스트로이카 정책은 소비에트제에 대하여도 큰 변화를 야기하였다. 그 정치개혁의 중심은 소비에트제의 개혁으로 나타났는데 1988년의 헌법개정은 바로 이를 반영한 것이었다.

비록 연방최고소비에트 의장에게 막강한 권한이 부여되기는 하였으나 소비에트 기구에 실질적인 권한과 중점이 주어짐으로써 국가권력의 최고기관이며 인민의 대표기관인 소비에트 기구의 지위가 크게 향상되었던 것이다. 이 지위는 1990년의 대통령제 헌법개정으로 다시 위축되지만, 짧은 기간동안 소련의 소비에트제는 소비에트 의회주의의 발전의 중요한 토대가 되었다고 할 수 있다.

Reform of the Soviet System of the USSR; the Constitutional Revision of 1988

Do, Hoe-Kun
Dept. of Law

〈Abstract〉

After Breznhev era, the Soviets of the USSR have recovered their status and role more and more. Since Gorbachev seized political power, his Perestroika policy made a great change in the Soviet system. The center of political reform of Perestroika was the reform of the Soviet system, which

brought about the Constitutional revision of 1988.

Although the Constitution gave strong powers to the Chairman of the Supreme Soviet of the USSR, it also gave the Soviet organs the substantive constitutional powers, and the status of the Soviet organs was risen largely as the highest bodies of state power and the representative bodies of the people.

The Constitutional revision of 1990, which introduced the presidential system, reduced vitality of the Soviet system more or less, but I think that the Soviet system of that time founded a important base of the development of the Soviet parliamentarism.

I. 머릿말

브레즈네프시대를 거치면서 소련의 소비에트는 그 수동적·종속적인 지위와 역할에서 차츰 벗어나 어느 정도 주권적 의회로의 성장가능성을 보여주었다. 그러나 소비에트는 헌법 조문상의 '최고' 권력기관의 지위를 회복하지는 못하였으며 공산당과 정부, 즉 각료회의의 사실상의 권력에 맞설 수 있는 정도가 아니라 다만 과거에 비해 상대적으로 그 지위가 올라갔음에 지나지 않는 것이었다.

이러한 상황은 1985년 3월, 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 소련공산당 서기장으로 취임한 이래 근본적으로 바뀌기 시작하였다. 페레스트로이카(perestroika)라고 명명된 그의 개혁정책은 소련 내부의 정치, 경제, 사회의 전문분야에 걸쳐 '혁명적'¹⁾인 변화를 불러 일으켰을 뿐 아니라 국제적으로도 20세기 후반에 일어난 그 어떤 사건과도 비교할 수 없을 정도로 막대한 충격과 변화를 야기시켰던 것이다.

고르바초프는 그의 저서 「페레스트로이카」에서 페레스트로이카의 필요성에 대해서 설명하면서, 과거 소련이 처했던 어려웠던 상황에 대처하기 위해서 취했던 특수한 역사적 조건에서의 사회주의체제를 일반화·교조화함으로써 인민들의 정치활동에의 참여를 제한하고 관료주의가 국가적·행정적·공적 업무에서 커다란 영향력을 행사하였으며, 경제의 비능률과 저하를 초래하는등 레닌의 개념에서 이탈함은 물론 사회주의의 본래 의미를 왜곡하여 왔음을 지적하였다.²⁾ 계속해서 그는 이를 바로잡고 본래의 사회주의체제로의 복귀와 「발전」을 위해서는 정치적·경제적·국제적 모든 분야에 있어서 새로운 사고와 체제의 혁명적 변화가 필요하며 이를 추진할 것을 선언하고 있다.³⁾

고르바초프는 페레스트로이카의 정치적 민주화 측면을 설명하면서 법치주의와 소비에트의 강화를 특히 지적하고 있다.⁴⁾ 그는 소비에트체제를 '근로인민의 직접적이고도 창조적인 참여의 산물'로서 '세계 정치사에서 하나의 독특한 현상'이라고 전제하고⁵⁾ '직접민주주의와 대의민주주의를 결합하는 독특하고 효과적인'⁶⁾방법인 소비에트가 경영의 명령-경제체제의 추진에 따라

1) 고르바초프 자신이 페레스트로이카를 혁명이라고 말하고 있다. 고르바초프 지음, 하용출 옮김, 페레스트로이카(사계철, 1988), 68-79면.

2) 위의 책, 62-68면.

3) 위의 책, 108면 이하.

4) 위의 책, 133-142면. 이는 1988년 헌법개정 취지연설에서 다시 강조된다.

5) 위의 책, 138면.

6) 위의 책, 140면.

뒷전으로 밀려났으며, 그때부터 사회주의적 민주주의의 발전은 감속되기 시작하였고 근로인민이 국가문제에 직접 참여할 헌법상의 권리로부터 소외되었음을 통박하면서⁷⁾ 이와 같은 소비에트의 역할의 축소는 정부와 행정관료의 기능과 활동이 당요원들의 그것에 의해 대체되는 현상을 낳았다고 말하고 있다.⁸⁾ 그리하여 정치권력의 구현체이며 사회주의적 민주주의의 기초로서 소비에트의 역할을 완전히 회복시키기 위해 선거제도와 각급 소비에트 업무의 재조직에 관한 제반 조치들을 취해 나갈 것을 밝히고 있다.⁹⁾

이리하여 페레스트로이카의 중심과제로 떠오른 소비에트제의 개편문제는 일련의 과정을 통해서 헌법의 개정에까지 이르게 된다. 우선 1986년 2월 25일부터 3월 6일까지 열린 제27차 소련공산당대회(Party Congress)에서 고르바초프는 소비에트 대의원선거에 필요한 수정을 가할 때가 되었음을 선언하면서 개혁의 신호탄을 올렸고, 이 대회에서 개정 채택된 당강령도 '선거제도의 완비'와 그 '민주적 원리들'의 발전에 관해서 언급하였다.¹⁰⁾ 이어 1987년 1월의 당중앙위원회 총회에서 고르바초프는 당면한 경제문제의 해결은 정치제도의 광범위한 민주화와 더불어 생각해야만 한다는 것을 밝혔으며, 선거에서의 복수후보제와 대선거구제를 제안하여 중앙위원회 총회의 승인을 얻어냈다.¹¹⁾ 그해 6월의 당중앙위원회 총회는 민주화조치들을 심의하기 위해 1988년 여름에 당협의회를 개최하기로 결의하였다. 그해 11월, 고르바초프는 볼셰비키혁명 70주년 기념 연설에서 민주화는 페레스트로이카의 핵심이며, 페레스트로이카와 사회주의 전체의 운명이 이에 달려 있다고 전제하고 사회주의적 민주주의의 더 한층의 발전은 주권적 의사결정기구로서의 소비에트에 집중될 것임을 역설하였다.¹²⁾

1988년 2월의 당중앙위원회 총회에서 고르바초프는 당과 국가기관의 기능 구분과 선거제도 개혁 및 소비에트의 위상을 높이는 것이 정치체계의 페레스트로이카임을 다시 밝혔다. 1988년 6월 28일부터 7월 1일까지 개최된 제19차 소련공산당협의회(Party Conference)¹³⁾에서, 고르바초프는 혁명 이후 소비에트 사회는 명령-행정적 구조로 발전했으며, 관료장치의 역할이 증대되어 행정장치에 의한 독재가 이루어지고, 근로인민들은 국가적 사회적 사항에의 진정한 참여에서 배제되고 공적 소유와 관리에서 소외되었음을 통렬히 공격하면서, 정치체계의 근본적 개혁을 역설하였다. 아울러 경쟁선거원리를 더 확장시킬 것을 제안하였다. 이에 따라 당협의회는 소비에트사회의 더 한층의 민주화와 정치체계 개혁을 위해 소비에트·행정기관·당의 개편 등 일련의 결정들을 채택하고 이를 위하여 헌법을 개정할 것을 결의하였다.

한편 고르바초프가 제안하고 1988년 5월 27일, 당중앙위원회 총회에서 채택되어 이 19차

7) 같은 곳.

8) 위의 책, 141면.

9) 위의 책, 141-2면.

10) 제27차 당대회에 관한 자세한 자료와 해설은 소련공산당 중앙위원회 지음, 프로그레스출판사편, 김정민 옮김, 페레스트로이카의 기본전략-소련공산당 제27차 당대회 토론자료집--(이성과 현실, 1990) 참조.

11) 이에 따라 1987년 6월에는 지방소비에트 선거에서 제한된 범위의 복수후보제 대선거구제를 실험적으로 실시하여 상당한 긍정적 평가를 받았다. 자세한 내용은 뒤에 서술함.

12) 고르바초프 지음, 러시아역사연구회 편역, 혁명은 계속되고 있다(백의, 1988), 230-289면.

13) 이는 당대회(Party Congress)에 필적하는 소규모의 당대회라고 할 수 있는데 1941년 2월 제18차 당협의회가 개최된 이후 46년만에 개최된 것이다. 이 회의에서는 1986년의 제27차 당대회 결정사항의 실천문제가 주로 논의되었다. 이 회의에 관한 자세한 자료와 논의는 국토통일원 조사연구실편, 소련의 대내외정책주요자료집(국토통일원, 1989), 3-181면; 프리마코프의 지음, 편집부 편역, 현대소련의 변혁이론(술밭, 1989), 249-287면; Michael Tatu, "The 19th Party Conference," *Problems of Communism*, Vol. 38, No. 3/4, May/Aug. 1988; Boris Meissner, "Gorbatschow am 'Rubikon' (I) (II)," *Osteuropa*, 38 Jg., Heft 11/12, Nov./ Dez. 1988, S. 981ff, S. 1061ff. 등 참조.

당협의회에 보고된 페레스트로이카의 목표와 과제에 관한 10대 테제 중에서도 소비에트의 역할과 권력의 회복을 위한 제반조치(제6테제)가 상세히 설명되어 있다.¹⁴⁾ 이 내용은 대체로 개정헌법에 수용되었다. 곧 이어 7월과 9월, 두 차례의 당중앙위원회 회의에서 헌법과 선거법 개정의 일정을 구체화하고, 이에 따라 1988년 12월 1일, 연방최고소비에트에서 헌법개정안이 인민대의원선거법 개정안과 함께 통과되었다.

1988년 12월 1일의 헌법개정은 1918년 헌법제정 이래 그 동안의 8차례에 걸친 소폭부분개정은 포함시키지 않더라도 1918, 1924, 1936, 1977년 헌법에 이어 11년만에 대폭 개정된 5번째의 소련헌법에 해당한다. 그 골자는 입법부의 권한 강화와 사회주의적 법치국가의 창설이었다. 이는 종래 헌법상 근거가 모호했던 공산당의 권력우위로부터 사회주의 국가이론의 핵심기관인 인민주권의 구현체로서의 소비에트어로의 권력의 중심이동이라는 의미를 가지고 있으며, 법원의 독립성 강화와 함께 권력구조에 민주적 요소를 강화한 것이라고 평가될 수 있다.

반면 이 기간중 개혁파와 보수파의 갈등은 점점 첨예화되었고 고르바초프는 그의 페레스트로이카정책을 계속 강화시켜 나가기 위하여 더욱 강한 권한을 필요로 하게 되었다. 마침내 1990년 3월 13-14일 연방최고소비에트에서는 며칠간의 토론 끝에 대통령제를 신설하는 헌법개정안을 채택하였다. 동시에 소련공산당의 지도적 역할 규정 (§6)을 삭제하고 다당제로의 헌법적 기초를 확립하였으며 (§7), 경제질서에서는 다양한 소유형태를 보장하고 경제적 창의성을 적극화할 수 있도록 사회주의적 소유형태를 개정하였다 (§10-13).

1990년의 헌법개정은 대통령 1인에 대한 지나친 권력집중을 허락하고 소비에트기구의 권력의 약화를 초래함으로써 민주적 요소를 크게 감소시키고 권위주의적 통치형태로의 출구를 열어 놓았다고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 소련사회의 개혁을 위한 헌법개정은 마무리된 것이 아니었다. 가속이 붙은 제도개혁의 마차는 끝없는 불협화음을 노정하면서 과거부터 쌓여왔던 모든 문제점들과 한꺼번에 마주치게 되었다. 민족문제, 부진한 경제개혁, 보수파와 급진개혁파간의 갈등 등은 또 다른 헌법적 결단을 요구하는 문제들로서 최근 이 문제들에 관한 헌법개정안들이 계속 논의되고 있음은 주지하는 바와 같다.

이 글은 소비에트체도의 개혁문제에 그 초점을 맞추고 있으므로 기타의 다른 문제들은 일단 이 글의 범위에서 제외하기로 한다. 따라서 이 글은 1988년의 헌법개정을 통한 소련의 소비에트제의 변화를 살펴 보는데 한정한다.

II. 1988년의 헌법개정

1988년 12월 1일의 헌법개정은 고르바초프가 집권 이래 추진해 온 바의 정치개혁을 헌법적으로 정립하였다는 의미를 갖는다. 소련의 중요한 정책결정과정이 항상 그러하듯이 이 헌법개정도 그 필요성과 방향은 공산당쪽에서 먼저 제기되었다. 이미 살펴본 것처럼 당중앙위원회의 일련의 결정과 제19차 당협의회에서 헌법개정문제가 결정되자, 같은 해 10월 21일, 연방최고 소비에트 간부회령으로 헌법 및 인민대의원 선거법의 개정안이 관례대로 전인민적 토론에 회부되었다. 개정헌법안은 새 연방기관에로의 중앙집권의 강화, 즉 본질적으로 연방권력이 강화된 것으로서, 비러시아계 공화국들의 강한 반발에 부딪혔는데,¹⁵⁾ 이는 1989년 12월 20일의

14) 10대 테제에 관해서는 고르바초프 지음, 혁명은 계속되고 있다, 308-335면 참조.

15) 이에 대해서는 특히 발트3국의 강력한 비판이 제기되었다. 민족문제로부터 발생한 소연방구조 문제는 그 이후에도 계속 문제가 되고 있다. Boris Meissner, "Gorbatschows Umbau des Sowjetsystems (I)," *Osteuropa*, 39 Jahrgang, Heft 7, Juli 1989, S. 607f.

지방소비에트의 지위와 권한의 강화를 중심으로 하는 헌법개정을 통해서 어느 정도 완화된다. 연방최고소비에트 제12차 특별회의(1988. 11. 29-12. 1)에서 고르바초프는 약 한달간의 토론 과정에서 30만건 이상의 의견이 개진되었다고 보고하였는데¹⁶⁾ 이 과정에서 헌법개정안 55개 조 중 26개조, 선거법안 62개조 중 32개조가 변경, 제안되었다. 연방최고소비에트에서도 활발한 토론이 전개되었다.¹⁷⁾ 토론종결 후 양원은 각각 개정헌법안에 대한 투표를 실시하여, 연방소비에트에서 찬 690표, 반 2표, 기권 1표, 민족소비에트에서 찬 686표, 반 3표, 기권 27표로 각각 통과시켰다.¹⁸⁾ 선거법안은 양원에서 만장일치로 통과되었다.

이 헌법개정은 소비에트제의 강화와 사회주의적 법치국가의 창설의 두가지를 주요 내용으로 한다. 이는 물론 제19차 당협의회에 보고된 10대 테제의 내용들과도 일치된다. 고르바초프는 사회주의국가의 통치구조의 기본원리에 근거하여 소비에트의 역할과 권력의 회복(제6테제)을 정치체제개혁의 중요한 과제로 삼고, 이를 위해 복수입후보제를 핵심으로 하는 선거법의 개정과 소비에트제의 일대 개편을 헌법개정에 반영하였는데, 그것은 국가최고권력기관으로서의 인민대의원대회와 의회에 해당하는 연방최고소비에트의 상설기관화, 국가원수로서 연방최고소비에트 의장직의 현실화, 지방소비에트의 강화 등으로 나타났다.

사회주의적 법치국가의 창설¹⁹⁾(제8테제)에 관하여 고르바초프는 소련법체제가 가지고 있는 제한과 규제 위주의 보수성 때문에 법적 문건들이 사회발전의 제동기로 변하였음을 시인하고,

16) 고르바초프, "소비에트전권과 사회주의 법률국가 창설으로 (연방최고소비에트 제11기 제12차 임시회의 개막연설)," 레닌기치, 1988. 12. 1.; 이를 재수록한 국토통일원 조사연구실 편, 앞의 책, 215면. 당중앙위원회에 보고된 제안수는 25만건이라고 한다. B. Meissner, a. a. O., S. 608f.

17) a. a. O., S. 612f. 문제가 된 많은 부분 중에 특히 구성공화국의 지위문제가 비러시아계 공화국 대 의원들에 의해 제기되었다. 고르바초프는 이에 대해서 '확고한 연방은 강한 중앙이며 강한 공화국'이라는 구호는 전체 인민의 이익에 부합된다고 전제하고 소연방에서는 전체인민들의 관심사로 되는 문제들이 존중과 상호이해의 기초 위에서 형제적으로 해결되어야 한다고 강조하였다. 고르바초프, "폐막연설," 레닌기치, 1988. 12. 3; 국토통일원 조사연구실 편, 앞의 책, 274면.

18) 헌법개정시 최고소비에트에서 만장일치로 의결하지 않았던 때는 이번이 처음이었다.

19) 사회주의적 법치국가에 관해서는 민주주의법학연구회, "소련사회주의법현실의 전개와 페레스트로이카," 학술단체협의회, 사회주의 개혁과 한반도(한울, 1990), 239-303면; 쿠드리야체프, 블라디미르 및 루카세바, 엘레나 슝, 김중서 옮김, "사회주의적 법치국가," 민주주의법학연구회 편, 민주법학 4(푸른산, 1990), 224-244면; 신우철, "중화인민공화국 공민의 기본적 권리와그 보장제도에 관한 연구," (서울대학교 대학원 법학석사학위논문, 1990), 27-30면; 森下敏男, "社會主義的法治國家論の檢討(上)(下)," 神戸法學雜誌 제38권 제3, 4호, 1989; Lothar Lotze, "Die Idee des Sozialismus und der Rechtsstaatlichkeit," *Neue Justiz*, 44 Jahrgang, Heft 5, 1990, S. 195ff.; Richard Thornburgh, "The Soviet Union and the Rule of Law," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2, Spring 1990, pp. 13-27; Yuri Feofanov, "Concerning the Rule of Law," *New Times*, Vol. 43, October 23-29, 1990, p. 19; V. Kudryavtsev, "The Law-Governed State : Growing Pains," in V. Mezhenkov and E. Shelley (eds.), *One Way Ticket to Democracy* (Moscow: Progress Publishers, 1989), pp. 255-8; V. Kudryavtsev and Y. Lukasheva, "A Socialist Law-Governed State" in V. Medvedev et al., *The Case for Perestroika* (Moscow: Progress Publishers, 1989), pp. 91-104; Roman Livshits, "The Socialist Law-Based State: Law and Legal Acts," *Social Sciences* (USSR Academy of Sciences), Vol. XXI, No. 2, 1990, pp. 157-67; Karl A. Mollnau, "Selbstverständnis der Rechtswissenschaft und sozialistischer Rechtsstaat," *Neue Justiz*, 44 Jahrgang, Heft 1, 1990, S. 2ff.; ders., "Sozialistischer Rechtsstaat (Versuch einer Charakterisierung)," *Neue Justiz*, 43 Jahrgang, Heft 10, 1989, S. 393ff.; Hans Pogodda, "Rechtsstaat contra Etatismus," *Staat und Recht*, 39 Jahrgang, Heft 5, 1990, S. 633ff.; Ingo Wagner, "Der sozialistische Rechtsstaat in der revolutionären Erneuerung des Sozialismus," *Neue Justiz*, 44 Jahrgang, Heft 2, 1990, S. 57ff.; Wolfgang Weichert, "Sozialistische Verfassung-Grundrechte-Rechtsstaatlichkeit," *Neue Justiz*, 43 Jahrgang, Heft 11, 1989, S. 438ff. 등 참조.

따라서 법전 개혁과 법원제도의 개혁의 필요성을 제기하고 있다.²⁰⁾ 연방헌법감독위원회의 창설과 법관의 독립성과 신분보장을 강화하기 위한 법관의 선출방법의 개정 및 임기연장 등은 이를 위한 조치였다.²¹⁾

헌법개정에 따라 새로 창설된 인민대의원대회의 최고성을 더욱 명확히 하고 지방소비에트의 권한을 더욱 확대하기 위한 일련의 소폭적인 헌법개정이 1989년 12월 20일에, 헌법감독위원회의 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.

III. 소비에트의 헌법상 지위

1988년 헌법상의 소비에트제도는 구조상 연방 및 공화국차원에서 인민대의원대회를 새로 창설하여 권력기관체계를 2원화하고 있다는 점이 다를 뿐, 그 헌법상 지위는 1977년 헌법상의 그것과 본질적으로 다를 바가 없다.

1. 최고국가권력기관

인민대의원소비에트는 연방 인민대의원대회와 최고소비에트, 구성공화국과 자치공화국의 인민대의원대회와 최고소비에트, 기타 지방소비에트로 구성되는 '국가권력'의 단일한 대표기관의 체계를 형성하며 (§89), 연방인민대의원대회는 소연방의, 구성공화국·자치공화국의 인민대의원대회는 구성공화국·자치공화국의 최고국가권력기관이고 (§108, §137, §143), 각 지방의 인민대의원소비에트는 그 지방의 국가권력기관이다 (§145).²²⁾

한편, 소연방의 모든 권력은 인민에게 속하며, 인민은 인민대의원소비에트를 통해서 국가권력을 행사한다 (§2). 따라서 인민대의원소비에트는 단일한 최고의 국가권력기관으로서의 지위를 가진다.

이에 따라 소비에트기구는 자기 관할에 속하는 영토나 중요정책에 대한 기본적인 결정권을 가지며, 다른 중요한 국가기관들을 선출하거나 승인하며, 다른 모든 국가기관들은 소비에트기구의 통제 아래 있게 되고 이 기구에 책임을 지게 된다 (§2, §108 등).

2. 인민대표기관

인민대의원소비에트는 국가권력의 단일한 '대표기관체계'를 형성한다 (§89). 인민대의원소비에트의 대의원은 선거구와 사회단체에 의해서 선출되며 (§95), 인민대의원소비에트에서 인민의 전권대표이다 (§103). 또 모든 국가권력의 보유자인 인민은 인민대의원소비에트를 통해서 권력을 행사한다 (§2). 이와 같이 인민은 국가권력의 보유자, 즉 주권자인데, 인민은 인민의 전권대표인 인민대의원으로 구성되는 인민대의원소비에트를 통해서만 자신이 가지고 있는 국가권력을 행사하도록 되어 있고 인민대의원소비에트는 국가권력의 단일한 대표기관체계이므로 소

20) 고르바초프, "제19차 전연방당회의 기초연설," 국토통일원 조사연구실편, 앞의 책, 80-84면.

21) 이에 대하여는 법무부편, 소련법연구(Ⅲ)-사회주의법의 특성·법제개혁·사법제도-(법무부 법무실, 1991), 115-131, 147-230면 참조.

22) 구성공화국, 자치공화국 및 지방소비에트 부분은 뒤에 개정되었다. 후술참조.

비에트기구는 인민의 대표기관으로서의 지위를 가진다. 이때 인민과 소비에트간의 대표관계의 성질은 과거와 마찬가지로 법적 대표관계라고 할 수 있다.²³⁾

3. 입법기관

연방인민대의원대회는 연방헌법 채택 및 개정권 (§108 3문 1호), 연방법률과 명령제정권을 (§108 4문) 가지며 연방최고소비에트는 법률 및 명령제정권을 (§113 2문), 연방최고소비에트 간부회는 명령제정권을 (§119 2문), 연방최고소비에트 의장은 규칙제정권을 (§121 2문) 가지고 있고, 구성공화국과 자치공화국의 인민대의원대회와 최고소비에트 및 지방소비에트도 관할법위내에서 헌법·법률·명령제정권을 가지고 있다 (§137, §143, §148).

따라서 인민대의원소비에트는 입법기관으로서의 지위를 가진다. 그러나 연방각료회의는 명령과 결정을 (§133), 연방대법원은 지도지침을(연방대법원에 관한 법률 §3, §18), 구성공화국 각료회의는 명령과 결정을 (§140) 제정할 수 있는 권한을 각각 가지고 있으므로, 소비에트가 유일한 입법기관이라고 볼 수 없음은 과거와 다름이 없다.²⁴⁾

4. 통제기관

인민대의원소비에트는 직접 또는 그가 설치한 기관을 통해서 국가적 경제적 사회적 문화적 건설의 모든 부분을 지도하며, 결정을 채택하고, 그 집행을 보장하며, 결정의 실행을 감독하므로 (§93), 소비에트기구는 국가적 사회적 활동의 통제기관으로서의 지위를 갖는다. 이 통제기능은 스탈린 사후 꾸준히 증가되어 오고 있으며 이번 헌법개정논의에서도 공화국 및 지방소비에트의 통제기능 강화에 대해서 많은 논의가 나온 바 있다.²⁵⁾

IV. 소비에트의 조직과 권한

1. 연방인민대의원대회

개정헌법에 의하면 중앙국가기관은 1918년, 1924년 헌법상의 전러시아 소비에트대회와 전러시아 소비에트중앙집행위원회의 2원적 입법기관체제와 비슷하게 연방인민대의원대회와 연방최고소비에트로 나뉘어졌다. 입법권과 중앙국가기관 구성권도 양기관에 분배되어 있다.

신설된 연방인민대의원대회(the Congress of the People's Deputies of the USSR)는 소련의 최고국가권력기관으로서 (§108), 2,250명의 대의원으로 구성된다. 이들은 지역대표, 민족대표, 사회단체대표의 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 인민대의원선거법이 정하는 바의 전연방적 사회단체들에서 각각 선출된다 (§109). 지역선거구는 인구 약 25만명당 1명씩의 대의원을 선출한다.

23) 도회근, "사회주의국가헌법상 입법부의 지위와 기능-소련을 중심으로-", 울산대학교 연구논문집(인문·사회과학편) 제19권 제2호, 1988, 84-5면 참조.

24) 위의 글, 85 6면.

25) 후술 참조.

이중에서 사회단체대표제가 많은 논란을 불러 일으켰는데, 단체별 할당은 개정헌법초안에 명시되어 있었으나 최종안에는 법률에 위임하고 삭제되었다. 이에 따라 「연방인민대의원선거법」(1988. 12. 1)에 의하면 공산당, 노동조합, 협동조합단체들이 각 100명씩, 콤소몰, 여성단체, 참전노병 및 노력노련가단체들, 학술단체·과학 및 기사협회·발명가 및 합리화고안자협회, 창작인협회들이 각 75명씩, 기타 법령에 따라 설립된 전연방적 기관을 가지고 있는 사회단체들이 75명을 선출하도록 하고 있다. 사회단체의 대표는 중앙선거위원회가 소집하는 관계단체의 지도적 선거기관회이나 그 대표자들의 합동회의에서 정하는데 의견이 일치되지 않을 때는 중앙선거위원회가 정하도록 되어 있다(법 §18).²⁶⁾

연방인민대의원대회는 소연방의 관할에 속하는 모든 문제를 심의·결정할 권한을 가진다(§108 2문). 이러한 대회의 권한은 다음과 같은 4가지 범주로 구분할 수 있다.

첫째, 입법에 관한 권한으로, 연방헌법 채택 및 개정권(§108 3문 1호), 연방법률 및 법령 제정권(§108 4문)이 그것이다. 연방법률제정권은 연방최고소비에트도 가지고 있으므로 양기관의 권한경합문제가 발생하였는데, 결국 중요한 연방법률 제정권은 연방인민대의원대회가, 나머지는 연방최고소비에트가 각각 보유하되 인민대의원대회는 최고소비에트에 대한 입법통제권을 갖는 것으로 결정되었다.

둘째, 전연방적 중요사항에 관한 결정권으로, 연방관할의 민족국가 구조문제에 관한 결정의 채택(§108 3문 2호),²⁷⁾ 연방국경의 확정, 구성공화국간의 경계변경의 승인(동 3호), 연방의 국내외정책의 기본노선의 확정(동 4호), 연방의 장기 국가계획 및 가장 중요한 경제·사회발전의 전연방적 프로그램의 승인(동 5호) 및 전인민투표(referendum) 실시에 관한 결정의 채택(동 13호) 등이 있다.

셋째, 다른 국가기관 구성권으로, 연방최고소비에트 및 그 의장, 제1부위원장의 선출(동 6, 7, 8호), 연방각료회의 의장, 연방인민통제위원회 의장, 연방대법원장, 연방검찰총장, 연방국가중재위원장의 승인(동 9, 10호), 연방헌법감독위원회의 선출(동 11호) 등이 있다.

넷째, 연방최고소비에트에 대한 통제권으로, 인민대의원대회는 연방최고소비에트가 채택한 법규의 폐지권(동 12호)을 갖는다.²⁸⁾

26) 이에 따라 사회단체별로 할당된 대의원수는 다음과 같다.

· 공산당(100), 콤소몰(75), 중앙노동조합 협회(100), 소련여성위원회(75), 전연방 참전노병 및 노력노련가 협회(75).

- 협동조합단체들(100); 소련 콜호즈연맹(58), 소비자단체연맹(40), 전연방어업콜호즈단체(2), - 학술단체 등(75); 소련과학아카데미 및 29개 학술단체(30), 소련농학아카데미(5), 소련의학아카데미(10), 소련교육학아카데미(5), 소련예술아카데미(5), 공학단체연맹(10), 전연방 발명가·합리화고안자협회(5), -창작인협회(75); 건축가연맹(10), 영화인연맹(10), 작곡가연맹(10), 언론인연맹(10), 예술가연맹(10), 작가연맹(10), 디자이너연맹(5), 연극인연맹(10). -기타(75); 육해공군 협동을 위한 지원자협회(15), 전연방 지식(Znanie)협회(10), 직심자 및 붉은 반달협회(10), 외국과의 우호를 위한 단체연맹(Rodina 등)(5), 평화보장을 위한 소비에트위원회(5), 소비에트 평화기금(7), 소비에트 문화기금(5), 소비에트 아동기금(5), 소비에트 구호 및 보건기금(5), 사회체육단체(3), 전연방 자성을 위한 지원협회(1), 장서가, 영화애호인, 우표수집가, 음악애호가 등 전연방 아마튜어협회(4). Jeffrey W. Hahn, "Boss Gorbachev confronts His New Congress," *Orbis*, Vol. 34, No. 2, Spring 1990, p. 167; Georg Brunner Carmen Schmidt, "Die sowjetische Verfassungsreform von Dezember 1988," *Osteuropa Recht*, 35 Jahrgang, Heft 2, Juni 1989, S. 80 참조.

27) 초안에는 "연방의 구성, 구성공화국 안에 새 자치공화국과 자치주 형성의 승인문제에 관한 결정의 채택"으로 되어 있었다.

28) 초안에는 "연방헌법에 일치되지 않는 구성공화국, 자치공화국의 최고국가권력기관의 법규에 대한 폐지권"이 있었으나 최종안에는 삭제되었다.

이중 연방법률 및 명령제정권을 제외한 나머지 모두는 연방인민대의원대회의 독점적 관할이다.

2. 연방최고소비에트

연방최고소비에트(the Supreme Soviet of the USSR)는 국가권력의 상설 입법·지시·통제기관이다(§111 1문). 따라서 이는 실제로 의회의 기능을 담당하는 기관이다. 연방최고소비에트는 과거와 마찬가지로 동등한 권리를 가지는 같은 수의 양원, 즉 연방소비에트와 민족소비에트로 구성된다(동 3문).

연방최고소비에트 대의원은 연방인민대의원 중에서 연방인민대의원대회가 비밀투표로 선출한다(동 2문). 연방소비에트는 지역선거구 및 사회단체에서 선출된 대의원 중에서 구성공화국이나 주의 유권자규모를 고려해서 선출하며, 민족소비에트는 민족지역선거구 및 사회단체에서 선출된 대의원 중에서 선출한다(동 4문). 대의원수는 민족소비에트만 규정되어 있는데, 구성공화국은 11명, 자치공화국은 4명, 자치주는 2명, 자치구는 1명씩의 대의원을 선출한다(동 4문 후단).²⁹⁾ 이렇게 되면 총 271명이 되고 양원은 같은 수이므로 연방최고소비에트의 대의원은 542명이 된다. 대의원은 매년 1/5을 새로 선출하도록 함으로써(동 5문) 전문직업정치가의 성장가능성을 제한하였다.

각원은 1명의 의장과 부의장 2명씩을 선출한다. 각원 의장은 각원의 회의를 주재하며 원내 질서에 대해서 책임을 진다(동 6문).

연방최고소비에트는 다음과 같은 권한을 가진다.

첫째, 입법 및 이에 준하는 권한으로, 연방 법률과 명령의 제정(§113 2문), 연방영역내에서 입법적 규율의 통일성 확보 및 연방과 구성공화국 입법기초의 제정(§113 1문 6호), 공화국과 지방의 국가권력 및 행정기관의 조직과 활동의 일반원칙 제정 및 사회단체의 법적 지위의 원칙 결정(동 9호), 군계급·외교관 등급 기타 특별한 직급의 제정(동 15호), 연방 훈장과 메달 및 명예칭호의 제정(동 16호) 등이 있다.

둘째, 다른 국가기관의 구성에 관한 권한으로, 연방각료회의 의장의 지명, 연방각료회의의 구성 또는 변경의 승인, 연방의 행정각부 및 국가위원회의 설치 또는 폐지(동 2호), 국방위원회의 설치 및 그 구성의 승인, 연방군 최고사령관의 임면(동 3호), 연방인민통제위원회와 연방대법원의 선출, 연방검찰총장과 연방국가중재원장의 지명, 연방검찰청과 국가중재원의 승인(동 4호) 등이 있다.

셋째, 경제·사회·재정에 관한 집행 또는 통제권한으로, 연방의 관할범위내에서 재산관계, 국가경제의 관리 및 사회·문화건설의 조직, 예산 및 재정체계, 임금 및 가격의 결정, 조세, 환경보호 및 자연자원의 이용, 시민의 헌법상 자유와 권리 및 의무의 실현방법 등과 기타 관계들에 대한 입법적 규율의 실행(동 7호),³⁰⁾ 인민대의원대회의 승인을 위한 장기 국가계획과 연방 경제·사회발전의 전연방적 프로그램안의 제출, 국가 경제·사회개발계획 및 연방예산의 승인, 계획과 예산집행과정의 통제, 그 실행보고의 승인, 계획과 예산의 수정(동 10호), 외국에 대한 차관과 경제적 및 기타 원조제공과 외국으로부터의 차관 및 채권도입협정에 대한 통제(동 12호) 등이 있다.

넷째, 기타 헌법보장 및 통제권한으로, 연방법률의 해석(동 8호), 최고소비에트가 설치·지

29) 초안에는 구성공화국 대표가 7명이었다.

30) 초안에 대하여 구성공화국의 강력한 저항에 부딪히자 “연방의 관할 범위내에서”라는 문구를 추가하였다. Georg Brunner und Carmen Schmidt, a.a. O., S. 93f. 참조.

명 또는 선출한 기관 및 공무원으로부터의 정기적 보고 청취(동 5호), 국제조약의 비준 및 폐지(동 11호), 연방최고소비에트 간부회령, 연방최고소비에트 의장의 결정, 연방사회회의의 명령과 결정에 대한 폐지(동 18호), 연방 헌법과 법률에 위배되는 구성공화국 각료회의의 명령과 결정에 대한 취소(동 19호)의 권한이 있다.

다섯째, 전통적으로 국가원수에게 부여되어온 권한으로, 국가방위 및 안보분야의 기본적 조치의 결정, 일반적 부분적 동원령 선포 및 전쟁상태 선포(동 13호), 연방군대의 사용결정 채택(동 14호), 전연방적 사면령 공포(동 17호) 등이 있다.

여섯째, 기타 권한으로, 연방인민대의원 선거실시의 결정 및 이를 위한 중앙선거위원회 구성의 승인권(동 1호)과 연방인민대의원대회외의 독립적 관할 이외의 연방관할문제에 대한 결정권(동 20호)을 가진다.

연방최고소비에트는 이와 같이 과거에 비해 상당히 확장된 권한을 가지게 되었는데, 그중 일부는 1977년 헌법상 연방최고소비에트 간부회가 가지고 있던 권한이고 일부는 새로 추가된 권한이다. 연방과 구성공화국의 입법기초 제정권(동 6호), 재산관계 등에 관한 입법적 규율(동 7호), 국가권력 및 행정기관의 조직과 사회단체의 법적 지위의 원칙 결정권(동 9호) 등 입법적 권한의 확대 강화는 연방최고소비에트의 지위를 크게 높인 것인데, 특히 사회단체의 법적 지위의 원칙결정규정은 공산당도 최고소비에트의 입법권에 예속된다는 것으로 해석되어야 할 것이므로 상당한 의미를 갖는다고 할 수 있다.³¹⁾

한편 연방최고소비에트의 각원은 연방최고소비에트의 관할에 속하는 어떤 문제라도 심의할 권한이 있다(§116 1문). 연방소비에트는 국가적 중요성을 가진 사회·경제발전과 국가건설문제, 시민의 자유와 의무, 대외정책, 국방·안보문제에 관한 우선적 심의권이(동 2문), 민족소비에트는 민족평등문제, 소비에트 다민족국가의 일반적 이익 및 필요와 결합된 민족 및 인종적 집단의 이익의 보장문제와 민족간 관계를 규율하는 연방입법의 개선문제에 관한 우선적 심의권이 있다(동 3문).

각원은 또한 자신의 관할문제에 관한 명령제정권이 있으며(동 4문), 필요한 경우 한 원의 결정은 다른 원에 보내질 수 있고, 이 때 다른 원이 그 결정에 동의하면 연방최고소비에트의 명령으로서의 효력을 가지게 된다(동 5문). 각원은 연방인민대의원대회와 연방최고소비에트에서 법률안 발의권을 가지고 있다(§114).

연방최고소비에트는 연방인민대의원대회의 임기가 만료된 경우 새 연방최고소비에트가 구성될 때까지 그 권한을 보유한다(§112 4문).

3. 연방최고소비에트 간부회

연방최고소비에트 간부회(the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR)는 연방인민대의원대회와 연방최고소비에트의 업무의 조직을 보장하며 연방최고소비에트에 책임을 지는 기관으로서, 연방헌법과 법률의 범위내에서 기타 권한을 행사한다(§118 1문). 이 기관은 과거 집단적 국가원수의 지위를 가지고 있었으나 연방최고소비에트 의장직이 신설되면서 그 지위를 상실하였다. 또 많은 권한을 연방최고소비에트에 넘겨 주었음에도 불구하고 여전히 국가원수가 행사하는 권한들을 상당히 보유하고 있는데, 이는 국가원수로서의 연방최고소비에트 의장직을 신설하면서 간부회는 일종의 국가평의회의 지위를 갖도록 고려한 것이라고 볼 수

31) a. a. O., S. 87f. 참조.

있을 것이다.³²⁾

간부회는 전과는 달리 선출되지 않고 직위에 따라 구성되는데, 연방최고소비에트 의장 및 제1부위원장, 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.

간부회는 연방최고소비에트 의장이 그 수반이 된다(동 3문).

간부회는 다음과 같은 권한을 가진다.

첫째, 입법에 관한 권한으로, 명령과 규칙 제정권(\$119 2문)과 연방인민대의원대회와 연방최고소비에트에 대한 법률안 발의권(\$114)이 있다.

둘째, 의회의 기능수행에 필요한 권한으로, 연방최고소비에트의 회의소집(\$119 1문 1호), 인민대의원대회와 최고소비에트의 회의의 준비(동 2호), 양원 상임위원회와 최고소비에트 위원회의 활동의 조정(동 3호), 인민대의원의 권력행사지원 및 정보제공(동 4호), 전인민투표(referendum)와 연방법률안 및 중요한 국가생활문제에 관한 전국적 토론의 실시 준비(동 6호), 연방인민대의원대회, 최고소비에트, 그 양원, 그 간부회 및 그 의장이 제정한 연방법률 및 기타 법령의 공포(동 15호) 등이 있다.

셋째, 전통적으로 국가원수에게 부여되어온 권한으로, 최고 군계급·외교관 등급 및 기타 특별직급의 부여(동 7호), 연방 훈장 및 메달수여와 명예칭호의 부여(동 8호), 사면(동 10호), 외교사절의 파견 및 소환(동 11호)과 신임 및 접수(동 12호), 연방의 보호 및 그 시민의 안전을 위하여 전국 또는 특정지역에 대한 계엄령 및 비상사태 선포(동 14호)³³⁾ 등이 있다.

넷째, 연방최고소비에트의 폐회중 그로부터 위임된 권한으로, 일반적 부분적 동원령 선포권과 전쟁상태 선포권이 있다(동 13호).

다섯째, 그밖에 연방헌법준수의 통제권과 구성공화국의 헌법과 법률이 연방헌법과 법률에 일치할 것을 보장할 권한을 가지며(동 5조),³⁴⁾ 국적취득의 승인, 국적의 포기 및 박탈의 결정과 망명허용의 권한을 가진다(동 9호).

4. 연방최고소비에트 의장

연방최고소비에트 의장(Chairman)은 소련의 최고위직 공무원이며 국내외적으로 소련을 대표한다(\$120 1문). 즉 소련의 국가원수로서의 지위를 가진다. 이 직위는 1988년 헌법개정 의 핵심중의 하나인데, 과거의 이 직위가 매우 형식적이었음에 비추어 개정된 의장의 직위는 실질적이며 대단히 강력한 것이다. 고르바초프는 제 19차 당협의회에서 정치체제 개혁을 역설하는 가운데 모든 단계의 소비에트 의장직의 신설을 제안하면서 그 직과 당시기장직의 인적 결

32) Boris Meissner, "Die Veränderungen der zentralen Partei- und Staatsorgane in der UdSSR und der Wandel des Regierungssystems von Lenin bis Gorbac'ev," *Recht in Ost und West*, 32 Jahrgang, Heft 6, November 1988, S. 334.

33) 초안토론시 구성공화국들로부터 많은 반론이 제기되었는데, 특정지역에 대한 긴급권 발동시에는 해당 공화국 최고소비에트 간부회와 반드시 해당문제를 심의하도록 하는 규정을 삽입하는 것으로 최종 통과되었다(동 14호 후단).

34) 초안에는 없었다가 추가된 조항이다. 초안과 최종의결 사이에 실시된 구성공화국의 헌법개정에 대하여 헌법감독위원회의 통제에만 의지하지 않으려한 것이 명백하다고 평가되고 있다. Georg Brunner und Carmen Schmidt, a. a. O., S. 90.

함을 추천하였다. 그는 당시 미래의 국가최고위직과 관련하여 당과 정부수반과의 인적 결합, 당과 국가원수와의 인적 결합, 당과 국가지위의 분리의 3가지 가능한 형태를 제시한 바 있다.

35) 두번째 형태가 채택된 것임은 물론이다.

연방최고소비에트 의장은 연방인민대의원 중에서 연방인민대의원대회에 의해 비밀투표로 5년 임기로 선출되며 1차 중임이 가능하다. 연방인민대의원대회는 그에 대한 소환권도 보유한다(§120 2문).³⁶⁾

연방최고소비에트 의장은 다음의 권한을 가진다.

연방인민대의원대회와 연방최고소비에트에서 심의될 문제들에 대한 준비를 지도하며, 그들과 연방최고소비에트 간부회가 채택한 법령에 서명하고(§121 1문 1호), 양기관에 대하여 국가정세, 대내외 정책문제, 소련 방위력과 안전보장문제에 관한 중요사항을 보고하며(동 2호), 연방인민대의원대회에 최고소비에트 부의장 후보와 헌법감독위원회 위원들을 추천하고(동 3호), 연방최고소비에트에 연방 각료회의 의장·인민통제위원회 의장·대법원장·검찰총장·국가중재원장 후보를 추천하고, 연방인민대의원대회에 그 승인을 요청하며(동 4호), 연방국방회의를 주재하고(동 5호), 협상을 하고 조약에 서명한다(동 6호). 또 독자적인 결정(rasporiazienie) 발표권(§121 2문)과, 연방인민대의원대회와 최고소비에트에 대한 법률안 발의권을 가진다(§114).

의장이 권위되거나 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 연방최고소비에트 제1부의장과 다른 부의장들이 그 직무를 대행한다(§121 3문).

5. 위원회

연방최고소비에트에는 그 보조기관으로서 상임위원회와 연방최고소비에트 위원회가 있다.

연방최고소비에트 양원은 연방최고소비에트 구성원과 기타 연방인민대의원 중에서 상임위원회를 선출한다. 상임위원회는 법률안을 작성하고, 연방최고소비에트의 관할문제에 대해서 사전 심의 및 준비를 하며, 연방법률과 기타 연방인민대의원대회와 연방최고소비에트가 채택한 결정들의 실행을 촉진하고, 국가기관과 단체들의 활동을 감독한다(§122 1문).

상임위원회와 같은 목적을 위해 양원은 동등한 기초 아래 연방최고소비에트 위원회를 구성할 수 있다(동 2문). 필요한 경우에는 연방최고소비에트와 그 각원은 조사, 감사 및 기타 위원회를 구성할 수 있으므로(동 3문), 헌법상 두 기관의 지위를 구별하기는 사실상 어렵다.³⁷⁾

양원에는 각각 16개씩의 위원회가 구성되었다.

이 위원회들의 구성원은 매년 1/5씩 교체되도록 함으로써(동 4문) 연방최고소비에트처럼 교체원리를 도입하였다.³⁸⁾

위원회제도의 발전은 소비에트제도에 활력소가 되고 있다고 평가되고 있다.³⁹⁾

35) 고르바초프, "기조연설," 국토통일원 조사연구실편, 앞의 책, 66-7면.

36) 초안 토론과정에서 직접 인민투표로 선출하자는 안이 제안된 바 있다. *Pravda*, Nov. 16, 17, 1988; *Izvestiia*, Nov. 15, 19, 20, 23, 1988, Georg Brunner und Carmen Schmidt, a. a. O., S. 90에서 옮김.

37) Georg Brunner und Carmen Schmidt, a. a. O., S. 88.

38) 이에 대해서도 역시 초안토론과정에서 비판이 있었다. 즉, 그러한 교체는 법률안의 완성같은 매우 전문적 활동에 종사해야 하는 '직업의회'나 위원회에는 적합하지 않으며, 또 그 교체가능성은 마치 다모클레스의 칼처럼 각 대의원의 머리 위에서 흔들리고 있으며, 그의 일의 독자성을 침해할 것이라는 것이다. *Izvestiia*, Nov. 10, 11, 1988, Edith Paetzold, "Die Diskussion zum Entwurf der neuen sowjetischen Verfassung," *Recht in Ost und West*, 33 Jahrgang, Heft 1, Januar 1989, S. 39에서 옮김.

39) 자세한 사항은 도회근, 앞의 글, 90-2면 참조.

6. 구성공화국, 자치공화국 및 지방소비에트

구성공화국과 자치공화국에 있어서도 연방과 같이 2원화된 소비에트체계를 창설하였다. 즉, 최고국가권력기관은 인민대의원대회이고 (§137 1문, §143), 상설 입법·지시·통제기관은 해당 인민대의원대회에 책임을 지는 구성공화국·자치공화국의 최고소비에트이다 (§138 1문, §144). 최고소비에트 의장, 간부회 및 상임위원회의 존재도 기본적으로 연방차원과 같다. 그러나 구성공화국 최고소비에트의 각료회의 구성권 (§139)을 제외하고 인민대의원대회와 최고소비에트, 그 의장, 그 간부회의 권한은 구성공화국 헌법에 위임하였다 (§137 2문, §138 3문).

각급 지방 인민대의원소비에트는 해당 지방의 국가권력기관이다 (§145). 그러므로 해당지역의 가장 중요한 문제들은 해당 소비에트의 회기에서 해결되거나 그에 의해서 인민투표에 회부된다 (§91 1문). 지방소비에트의 권한에 관하여는 본질적으로 1977년 헌법과 달라진 것이 없고 (§§146 148),⁴⁰⁾ 다만 지방소비에트의 업무는 지역·주·자치주·구·시·시의 구의 인민대의원소비에트는 소비에트 의장이 수반이 되는 그 간부회가, 시(구에 소속된)·읍·면의 소비에트는 소비에트 의장이 각각 조직하도록 하였다 (§149). 즉 상급 지방소비에트에는 간부회와 의장을, 하급 지방소비에트에는 의장을 설치하도록 하는 규정을 신설한 것이다 (§91 2문). 이는 고르바초프가 제19차 당협의회에서, 과거 당 제1서기들이 보통 지방인민대의원소비에트 집행위원회 위원으로 있음으로써 집행기관의 특권이 강화되었던 점을 개선하고, 소비에트의 위신을 높이며 집행위원회와 그 의장의 활동에 대한 통제를 강화하고 관리활동의 중심을 소비에트로 이동하여 당과 소비에트기관의 기능을 더 정확히 구별하는 한편, 당서기들이 노동자들의 더 효과적인 통제 아래 있도록 하기 위하여 소비에트 의장직위에 당 제1서기를 보하도록 추천했던 것이 구체화된 것이다.⁴¹⁾

한편 1989년 12월 20일의 소폭 헌법개정을 통하여 선거절차를 다양화하고 구성공화국의 소비에트기구에 관한 지나치게 엄격한 규정을 완화함으로써 구성공화국의 주권을 강화하는 조치가 취해졌다.⁴²⁾ 이에 따라 구성공화국·자치공화국의 최고국가권력기관은 최고소비에트이고, 인민대의원대회를 설치하도록 규정되어 있는 때에는 인민대의원대회가 최고국가권력기관이 되며 (§137, §143), 최고국가권력기관의 권한·구조·활동방법은 공화국의 헌법과 법률에 위임하고 자세한 내용은 삭제하였다 (§138, §139, §144).

지방소비에트에 관해서도 각급 행정단위 소비에트는 공화국의 법률에 따라 구성하도록 하는 문구를 추가하여 (§145) 공화국의 권한을 강화하였다.

V. 소비에트의 대의원

1. 대의원의 지위

대의원은 인민대의원소비에트에서 인민의 전권대표이다. 대의원은 소비에트 업무에 참여하여 국가적·경제적·사회문화적 건설문제를 해결하고, 소비에트 결정의 수행을 조직하며, 국

40) 위의 글, 90면 참조.

41) 국토통일원 조사연구실 편, 앞의 책, 60-1면 참조.

42) 이 헌법개정 과정과 토의내용에 대하여는 *The Current Digest of the Soviet Press(CDSP)*, Vol. VLII, No.3, Feb. 21, 1990, pp. 11-5/ No.4, Feb. 28, 1990, pp. 15-21/ No.5, Mar. 7, 1990, pp. 11-5/ No. 6, Mar. 14, 1990, pp. 18-20, 32 참조.

가기관·기업·시설·단체의 업무를 감독한다(§103 1, 2문). 대의원은 자신의 활동에 있어서 일반적 국가이익에 의해 지도되며, 자신을 선출해준 선거민의 요구와 사회단체의 명시된 이익을 고려해야 하고, 선거민과 사회단체의 훈령을 수행하도록 힘써야 한다(동 3문).

모든 대의원의 임기는 5년이다(§90 1문).⁴³⁾

2. 대의원의 선거

1988년 헌법개정의 핵심 중 하나가 바로 인민대의원의 선거에 관한 규정들이다. 모든 대의원은 비밀투표에 의한 보통·평등·직접선거로써 단수와 복수선거구에서 선출된다.⁴⁴⁾ 연방·구성공화국·자치공화국의 법률의 규정에 따라 사회단체의 대표를 보장하기 위하여 연방·구성공화국·자치공화국의 대의원의 1/3은 사회단체로부터 선출된다. 사회단체의 대의원선거는 그 전연방 또는 구성공화국기관의 대회 등(congress, conference, plenum)에서 실시한다(§95). 사회단체 대표문제는 초안토론 당시부터 많은 논란이 있었다. 이에 따라 1989년 12월 20일의 개정헌법은 구성공화국·자치공화국의 인민대의원의 일부는 공화국 헌법이 규정하는 때에 사회단체로부터 선출될 수 있도록 규정하고(§95 2문), 사회단체 선거에 관한 규정들은 삭제하였다(§96-98 등).⁴⁵⁾

만 18세 이상의 소련 시민은 선거권을, 21세 이상의 시민은 피선거권을 갖는다(§96 1, 2 문). 법원이 무능력자로 인정한 정신질환자, 자유박탈장소 구급자, 법원의 결정으로 강제치료를 받고 있는 자는 투표권이 없다(동 5문).⁴⁶⁾ 시민의 선거권에 대한 어떠한 직간접적 제한도 금지되며 법에 의해 처벌될 수 있다(동 6문).⁴⁷⁾ 대의원은 동시에 3개 이상의 소비에트 대의원이 될 수 없다(동 3문). 연방·구성공화국·자치공화국 각료회의 및 지방소비에트 집행위원회의 의장들을 제외하고는 이들 기관 구성원들과 지방소비에트 집행위원회의 부서장들, 판사, 국가종재자들은 그들을 임명하거나 선출하는 소비에트의 대의원이 될 수 없다(동 4문).

대의원의 선거는 입후보자 추천, 입후보자 등록, 선거유세, 투표의 순으로 진행된다. 선거구에서의 대의원 등록을 위해서 선거전 회의(pre-election meeting)가 개최될 수 있다(§100 4문).⁴⁸⁾

대의원은 스스로 입후보할 수 없고 추천을 받아야 한다. 후보자 추천권을 가진 기관은 과거에 비해 늘어났는데, 선거구에서는 노동집단, 사회단체, 중급 및 고급 전문교육기관집단,⁴⁹⁾ 거주지별 선거구 및 군단위부대의 유권자회의가 가지고 있고, 사회단체 선거에서는 그 전연방이나 공화국 기관이 가진다(동 1문).⁵⁰⁾ 거주지별 선거구 유권자회의는 유권자 500인 이상이

43) 1977년 헌법상 지방소비에트 대의원의 임기는 2년 반이었다.

44) 단 연방인민대회회의 대의원 선거는 한 지역선거구에서 1명의 대의원만을 선출하도록 규정하고 있다(연방인민대회의원선거법 §1, §15).

45) *CDSF*, Vol. XLII, No. 3, Feb. 21, 1990, p. 11/No.4, Feb. 28, 1990, pp. 15-6, p. 18/No. 5, Mar. 7, 1990, p. 11 등 참조.

46) 1989년 헌법개정시 논란이 있었는데, '선거절차법이 규정한 방식에 따라 구급된 자'도 선거권 없는 자로 추가되었다. *CDSF*, Vol. XLII, No. 4, Feb. 28, 1990, pp. 15, 16, 18 참조.

47) 이는 1989년 헌법개정시 추가된 것이다. *CDSF*, Vol. XLII, No. 5, Mar. 7, 1990, p. 11 참조.

48) 논란이 많았던 선거전 회의는 1989년 헌법개정시 그 이름만 남기고 구체적인 조항은 삭제하였다. *CDSF*, Vol. XLII, No. 3, Feb. 21, 1990, p. 11 참조.

49) 이는 청년들에게 선거참여기회를 넓히기 위해 1989년 헌법개정에서 추가된 것이다. 이들은 선거위원회와 선거유세에도 참여가 보장되었다(§101 2, 3문). *ibid*, p. 12 참조.

50) 사회단체의 대의원추천권은 1989년 헌법개정에서 법률로 위임되었다. 후보자추천권을 더 넓히자는 제안은 부결되었다. *CDSF*, Vol. XLII, No. 4, Feb. 28, 1990, p. 17 참조.

참가하여야 성립된다(인민대의원선거법 §37). 후보자수는 제한이 없다(헌법 §100 2분). 사회의에서 추천된 후보자는 선거구 및 사회단체 선거위원회에 등록된다(법 §40). 투표용지에는 '입의의' 후보가 포함되어야 한다(헌법 §100 3분).⁵¹⁾

후보자는 등록된 후 선거전 회의와 기타 회의, 매스컴에의 출연 등에서 동등한 권리를 보장받으며(법 §44) 선거유세활동을 행한다. 후보자를 위한 선거운동원은 10명까지 허용되며(법 §46), 시민과 노동집단, 사회단체들은 각종 집회나 언론매체를 통하여 후보자의 정치적·직업적·개인적 자질과 능력에 대해 자유롭게 토론하고 찬반 의사표현을 할 권리를 가진다(헌법 §101, 법 §47). 선거의 준비와 실시에 따르는 비용은 국가가 부담한다(헌법 §100 5문).⁵²⁾

선거구에서의 투표는 오전 7시부터 오후 8시까지 진행되며, 사회단체에서의 투표는 단체의 대회나 총회에서 그 참가자들에 의해 실시된다(법 §51). 투표장에는 유권자가 비밀투표를 할 수 있는 시설을 반드시 지나가도록 투표함을 설치해야 한다(법 §52). 유권자는 선거인명부에 기초하여 신분증을 제시하고 투표용지를 받아서, 투표용지에 기재된 후보자의 이름들 중 자신이 지지하지 않는 후보의 이름을 그어서 투표함에 넣는다(법 §53).

투표 총수의 과반수를 획득한 후보자는 당선자로 인정되며, 만약 유권자의 과반수가 투표하지 않으면 그 선거는 실시되지 않은 것으로 본다(법 §55, §56).

선거구에서 3인 이상이 입후보하여 아무도 당선되지 않은 때에는 구선거위원회가 최고득표자 2인에 대한 재투표를 결정하여 2주내에 실시한다. 사회단체에서의 재투표는 같은 수의 득표로 인하여 당선자를 결정할 수 없을 때 그 날이나 이튿날에 실시한다. 재투표시에는 최고득표자를 당선자로 한다(법 §60). 선거구에서 2명 이하가 입후보하여 아무도 당선되지 않거나, 선거의 불성립이나 무효, 또는 재투표로도 당선자를 결정할 수 없을 때, 그리고 사회단체에서의 선거에서 당선자수가 배정된 대의원수에 미달하거나 선거무효로 인정된 때에는 중앙선거위원회가 2개월내에 재선거를 실시하도록 하며 이 때에는 일반규정을 적용한다(법 §61). 대의원이 소환 기타 이유로 임기전에 퇴임한 때에는 3개월내에 보궐선거를 실시하되 잔여임기가 1년 미만일 때에는 선거를 실시하지 않는다(법 §62).

유권자와 사회단체는 자신들의 대의원에겐 훈령(mandate)을 주며, 해당 소비에트는 이를 경제·사회발전계획의 작성과 예산편성, 기타 문제에 관한 결정을 준비할 때 고려하고, 그 수행을 조직하며 그 실행에 관하여 시민에게 알려준다(헌법 §102).

3. 대의원의 권리와 의무

소비에트의 대의원은 해당 인민대의원대회와 최고소비에트 및 지방소비에트에서의 심의와 결정의 채택 등 제반활동에 참가하여 발언하고 투표하고 각종 의안 및 법률안을 제출할 수 있으며, 소비에트의 의장, 간부회, 위원회 등 각종 기관을 구성함에 있어서 선거권과 피선거권을 갖는다. 대의원은 각 소비에트에서의 질문에 답변할 의무가 있는 국가기관과 공무원에 대하여 질문권을 가지며, 그의 활동범위내의 문제에 관하여 모든 국가적 사회적 기관·기업·

51) 이는 이른바 복수후보제의 문제인데, 제 19차 당협회의의 10개 테제중 제6테제이기도 하였다. 개정헌법 초안에는 투표용지에 '원칙적으로 대의원정수보다 많은 후보자'를 포함하도록 되어 있었으나 최종안에는 위와 같이 후퇴하였다. 또 1989년 헌법개정시에도 이 문제가 제기되었으나 그럴 경우에는 선거 직전에 후보가 사임하면 선거실시가 불가능하다는 배려에서 역시 그대로 두기로 결정되었다. ibid 참조.

52) 1989년 개정헌법에서는 국가가 설치한 단일기금과 기업, 사회단체 및 시민의 출현으로 비용을 부담토록 하였다.

시설·단체에 대한 발언권과 그가 제기한 문제에 대한 이 단체들의 심의에의 참여권이 있다. 해당 단체의 장은 지체없이 대의원을 받아들이고 지정된 기일내에 그 제안을 심의하여야 한다(헌법 §105). 연방인민대의원의 경우 연방최고소비에트 의장, 연방각료회의, 연방인민대의원대회와 연방최고소비에트가 형성하거나 선출하는 기타 기관의 장에게 대하여 질문권을 가지며, 질문을 받은 기관이나 공무원은 연방인민대의원대회 또는 연방최고소비에트 회기에서 구두 또는 서면으로 3일내에 답변하여야 한다(§124 1문).

대의원은 그밖에도 범위반, 시민이나 단체의 권리나 이익의 침해에 대한 조사권, 형식주의와 관료주의적 표현에 대한 조사권, 이를 위한 필요한 정보취득 요구권, 기관과 공무원에 대한 위반제거 요구권, 투표권 없이 하급 소비에트 회의에의 참여권, 선거구와 노동집단에서 협동작업을 위한 대의원집단 구성권 등 과거부터 인정되던 권리들을 그대로 보유하지만, 업무장소·사무실설비·교통수단의 공급을 받을 권리, 바서와 공적 지원을 받을 권리, 법적 문제에 관한 정보와 지원을 받을 권리, 직업권의 보호 등 대의원의 특권은 본질적으로 확대되었다.⁵³⁾

대의원은 원칙적으로 자신의 직업상의 활동을 유지하면서 그의 권력을 행사하며, 소비에트 회기도중과 혼령의 시행을 위해 그의 본래의 직장에서의 의무에서 면제되는데, 이때 그 활동과 관련된 비용은 국가나 지방예산에서 지불된다(§104, §124 2문).⁵⁴⁾ 이와 같이 대의원을 전문직업정치가가 아니라 본래의 직장에서 근로자의 지위를 보유하도록 하는 원리는 논란이 있었지만 여전히 유지되고 있다.

대의원은 자신의 업무와 인민대의원대회나 최고소비에트 또는 지방소비에트의 업무에 관해서 자신을 입후보자로 추천해준 선거민과 집단 및 사회단체와 자신을 선출해준 사회단체에게 보고할 의무가 있다(§107 1문).

4. 대의원에 대한 소환

대의원은 선거민이나 사회단체의 신뢰를 잃을 때 그를 선출해준 선거민이나 사회단체의 다수의 결심으로 소환될 수 있다(§107 2문). 이 소환제도는 소비에트와 인민과의 대표관계의 성질에서 나오는 논리적 귀결이라고 할 수 있는데, 사실 1989년 헌법개정과 함께 제안된 「대의원소환절차법」의 개정안 토론에서 적지 않은 논란이 있었다. 오랜 토론 끝에 결국 헌법상의 원칙을 구체화하는 선에서 개정되었다.⁵⁵⁾

53) *CDSF*, Vol. XLII, No. 3, Feb. 21, 1990, p. 13-4/No. 6, Mar. 14, 1990, p. 18 참조.

54) 1977년 헌법에는 '자신의 직장에서의 평균임금을 유지하면서' 라는 문구가 있었고, 이번 초안에도 있었으나 최종안에는 삭제되었다.

55) 선거구 유권자, 노동집단, 사회단체에 의한 직접 소환제기권을 인정하자는 안에서부터, 외국에는 없는 제도이므로 없애자는 안까지 폭넓게 제기되었으나, 소수에 의한 소환제기는 대의원을 불확정한 지위에 놓으며, 이 제도를 없애는 것은 유권자에 대한 책임을 부정한다는 이유등에서 채택되지 않았다. *CDSF*, Vol. XLII, No. 3, Feb. 21, 1990, p. 14/No. 5, Mar. 7, 1990, pp. 12 3/ No.6, Mar. 14, 1990, pp. 18-9 참조.

VI. 소비에트의 운영

1. 소비에트의 활동원칙

인민대의원소비에트는 직접 또는 그가 창설한 기관을 통하여 국가·경제·사회문화건설의 모든 분야를 지도하며, 결정을 채택하고, 그 결정의 집행을 보장하며, 그 실행을 감독한다 (§93). 소비에트는 문제에 관하여 집단적이며 자유롭고 건설적인 토론과 결정, 집행·행정기관들 및 소비에트가 창설한 다른 기관들의 소비에트와 인민에 대한 정규적 보고, 그들의 업무에 대한 시민의 광범한 참여 등에 기초하여 공개적으로 활동한다 (§94 1문).

이처럼 소비에트는 결정과 집행의 결합성, 집단주의, 공개주의의 원칙에 따라 활동한다.⁵⁶⁾

2. 소비에트의 회기와 의사절차

전연방적·공화국적 및 지방적 의의를 가진 가장 중요한 문제들은 인민대의원대회·최고소비에트 및 지방인민대의원소비에트의 회기에서 해결하거나 그들에 의해 인민투표에 회부된다 (§91 1문).

소비에트의 업무를 위한 기본적 조직이며 지도적 형태인 회기(sessiia)⁵⁷⁾는 과거 소비에트 세도 연구자들로부터 비판의 표적이 되어 왔는데 그것은 매우 드물게 소집되고 짧게 끝났기 때문이었다. 소비에트의 회기를 크게 연장시키고 이에 대하여 많은 권한을 부여한 이번 헌법 개정 이후 각급 소비에트의 회기는 크게 활성화되었다.

연방인민대의원대회의 경우 첫 회기는 선거후 2개월내에 소집된다 (§110 1문). 소집권은 연방최고소비에트에 있다(동 3문).⁵⁸⁾ 연방인민대의원대회의 경우 정기회는 1년에 1회, 임시회는 연방최고소비에트 양원 중의 한 원, 그 간부회, 그 의장 또는 1/5 이상의 연방인민대의원의 제의에 의한 연방최고소비에트의 발의로, 또는 구성공화국 최고국가권력기관에 의하여 대표되는 구성공화국의 발의로 개최된다 (§110 4문).

연방인민대의원대회가 헌법개정을 할 때에는 전체 대의원의 2/3 이상의 찬성을 필요로 하며 (§174), 기타 법령은 전체 대의원의 과반수 찬성으로 채택한다 (§108 4문).

아마도 회기가 가장 활성화된 것은 연방최고소비에트일 것이다. 연방최고소비에트의 정기회는 봄과 가을에 각각 3-4개월 동안 개최된다. 임시회는 연방최고소비에트 간부회의 발의 또는 연방최고소비에트 의장, 구성공화국 최고국가권력기관에 의하여 대표되는 구성공화국, 또는 연방최고소비에트 양원 중 한 원의 대의원 1/3 이상의 제의에 의해 소집된다. 소집권은 연방최고소비에트 간부회에 있다 (§112 1, 2문). 연방최고소비에트의 회기는 양원의 단독 및 합동회의, 이의 폐회중 개최되는 양원 상임위원회와 연방최고소비에트 위원회의 회의로 구성되며, 회기는 각원 단독으로 또는 양원합동회의로 개최하고 폐회한다(동 3문).

연방인민대의원대회와 연방최고소비에트에서의 법률안 발의권은 연방인민대의원, 연방최고

56) 도회근, 앞의 글, 96면 참조.

57) N.G.Starovoitov, "Soviet Sessions: Theory, Practice and Problems," *Soviet Law and Government*, Vol. XXV, No. 1, Summer 1986, pp. 75-7 참조.

58) 최초의 연방인민대의원대회는 당시 연방최고소비에트 간부회가 소집했으며(1988, 12, 1의 연방헌법(기본법) 개정 및 보정에 관한 연방법률의 효력발생절차에 관한 최고소비에트의 결정 §1), 이후 회기는 새로 선출된 연방최고소비에트가 소집한다.

인민대의원들로부터 점검·확인받을 수 있을 것이며,⁶⁷⁾ 그는 진정한 인민대의원의 법적 지위를 갖게 되고, 결국 당과 정부의 권력을 인민에게 책임을 지고 인민의 통제를 받는 단일의 대표기관으로 통합되게 할 것이라고 한다.⁶⁸⁾ 그러나 아직도 소비에트에 대한 당의 영향력은 지속되고 있는데, 소비에트 의장 또는 그 간부회 의장을 겸직하는 당 제1서기를 통해서와, 소비에트내의 당원집단을 통해서이다.⁶⁹⁾ 점검은 소비에트의 권위를 높이기보다 당의 합법적 영향력 행사를 보장할 가능성이 더 크다고 보인다. 또 당이론가들은 당원을 통한 당의 지도력 행사를 강조하고 있다. 예컨대 당이 세운 정책을 소비에트에서 실천해야 하는 것은 당원의 의무라는 것이다. '모든 권력은 소비에트로!' 라는 구호가 당의 정치적 영향력 박탈과 그 지도적 역할의 포기가능성으로 이해되는 것은 잘못이라고 하며, 당은 페레스트로이카의 주도자이며 그 조직과 동원세력임을 강조한다.⁷⁰⁾

반면, 당이 아직도 소비에트에 대하여 영향력을 행사하고 있음을 부정적으로 보는 시각이 공공연히 드러나고 있고,⁷¹⁾ 여론도 이를 긍정적으로 보고 있지만은 않다는 보고가 나왔음을 주목할 필요가 있다.⁷²⁾

당과 소비에트간의 권력과 기능분리문제는 아직은 대단히 어려운 문제이며, 이점에서 소비에트의 최고권력기관성은 한계가 있다고 할 수 있다.

최고국가권력기관으로서의 지위와 함께 인민대표기관으로서의 지위가 중요시되고 있다. 소비에트는 국가권력의 단일한 대표기관체계를 형성하며 (§89) 그 대의원은 인민의 전권대표인데 (§103), 이와 같은 인민대표기관성은 정치적·이념적인 그것에 그치지 않고 유권자들의 대의원에 대한 훈령의 제시 (§102 1문)와 임기전 소환제 (§107 2문)를 통하여 법적·구체적인 개념에까지 이른다.

소련에서는 보통 인민대표제의 본질을 다음과 같이 3가지 요소로 보고 있다. 첫째, 대표기관은 자유·평등·보통·직접·비밀선거와 사회내의 모든 사회적 이익을 대표하는 후보의 지

67) 고르바초프, "개막연설," 국토통일원 조사연구실편, 앞의 책, 10-1면.

68) 소비에트 의장은 비밀투표로 선출되므로, 만약 비당원이 선출되는 경우에는 당이 대중적 지지를 상실한 명백한 증거가 되므로 당의 대중에 대한 책임성을 엄격히 고려해야 할 것이라는 것이다. 고르바초프, "개막연설," 앞의 책, 10-11면; Ernest Ametistov, art. cit., p. 115-6.

69) Jeffrey W. Hahn, art. cit., p. 42.

70) "The Party and the Soviets," *Pravda*, August 8, 1989, *Reprints from the Soviet Press*, Vol. 49, No. 7, October 15, 1989, pp. 14 5., 기자는 오늘날 당과 소비에트간의 2중 권력현상이 발생하는 이유를 첫째, 소비에트는 아직 모든 권력을 넘겨받을 준비가 되어 있지 않으며, 둘째, 해당 법규정이 없어서 훈령된 사람은 특정 장소에 쓸모가 없고, 셋째, 모든 당위원회가 권력을 포기할 준비가 되어 있지 않기 때문이라고 설명하고 있다. 그러나 소련의 한 지도적 학자는, 당원인 대의원은 당강령과 일반적 당노선에 의하여 지도받지만, 특별한 사안에 관해서는 자신의 시민적 재량, 유권자의 지시, 대의원의 양심에 기초해서 활동해야 하며, 이점에서 대의원은 헌법상 독립이며 법에만 종속되는 법관의 지위와 비슷하다고 함으로써, 소비에트의 당으로부터의 상대적 독립성을 주장하였다. B. Kurashvili, "Toward Sovereignty of the Soviets," *Soviet Law and Government*, Vol. 28, No. 1, Summer 1989, p. 48.

71) "The People's Congress-or the Party's?" *Soviet Analyst*, Vol. 18, No. 11, 31 May 1989, pp. 1-3.

72) 1989년 6월, 첫 연방인민대의원대회의 폐회후에 소련에서 실시한 여론조사에서는 당과 정부가 연방인민대의원대회에 상당한 영향을 미쳤다고 생각하는 응답자가 63%였고, 이들 중 인민대의원대회의 결정을 부정적으로 보는 울(46%)이 긍정적으로 보는 울(36%)보다 높게 나타났는데, 이는 소련대중의 의식의 일면을 엿볼 수 있는 좋은 자료라고 생각된다. T. Zaslavskaja and Ia. Kapeliush, "Public Opinion about the Results of the Congress," *Soviet Law and Government*, Vol. 29, No. 3, Winter 1990-91, p. 13.

명에 기초하여 구성되고 작동되어야 한다. 둘째, 다른 방식으로 구성된 기관들은 독자적인 정치적 결정권을 보유하지 않고 대표기관이 채택한 결정의 틀내에서 그 결정에 따라서만 활동한다. 셋째, 유권자는 대표기관의 결정에 효과적으로 영향을 미칠 수 있어야 하고 그 구성원이 유권자의 의지를 무시할 때에는 해임될 수 있어야 한다.⁷³⁾ 이는 소비에트의 의회개념을 대체로 잘 표현하고 있다고 볼 수 있는데, 소련에서는 그 첫번째 요소와 관련하여 특히 많은 주의를 기울여 왔다.

1988년의 개정헌법은 연방인민대의원대회에서 지역대표와 민족대표 이외에 1/3에 해당하는 750명의 사회단체대표제를 신설함으로써 큰 논쟁거리가 되었다. 전통적으로 소련에서는 인민대표의 사회적 구성을 중시해 왔는데 이번에 처음으로 사회단체의 요소를 이에 도입하였던 것이다. 헌법개정안의 토론회과정에서부터 이는 많은 반대에 부딪혔다. 이 제도는 사회단체대표를 선거하는 유권자는 보통사람보다 더 많은 투표권을 행사하므로 평등선거원칙에 위배되며, 대의원의 1/3이 일반유권자의 통제권 밖에 있게 되고, 전국적 단체들의 상임 관료들이 대의원선출에 영향력을 발휘할 우려가 있으며, 이들은 해당 단체의 이익을 대변할 것이므로 인민대표성이 없다는 등의 반론이 그것들이다.⁷⁴⁾

사회단체별 의석수 배정문제, 예컨대 1900만명의 당원을 가진 공산당과 1억3천만명의 회원을 가진 노동조합이 같은 의석수를 가지는 근거는 무엇인지, 또 콤포트의 경우 유권자의 대부분이 일반 선거연령에 미달하는데 그 중앙위원회 대의원들은 왜 선거권을 갖는지 하는 문제들도 제기되었다.⁷⁵⁾

반면 이를 지지하는 의견도 적지 않았는데, 이 제도는 새 최고소비에트의 사회적 기초를 넓힐 것이며, 소비에트제도 전체를 더 민주적이게 할 것이고, 사회단체의 구성원이 투표권을 더 갖는 것은 사회활동에 적극적인 사람이 더 많이 투표하는 것이므로 타당하다는 등의 이유에서였다.⁷⁶⁾

이에 대하여 고르바초프는 헌법개정을 위한 연방최고소비에트 개막연설에서, 국가권력기관의 특성이 노동자들과의 직접적·항시적 연계에 있음을 전제하고, 사회단체의 대표제는 지역별·민족별 대표제와 함께 인민정권의 또하나의 경로를 열어줌으로써 의견의 사회주의적 다원론이 활동할 수 있도록 하며, 사회주의 정치체제의 고리들로서의 사회단체가 그들 사업에서의 소극성을 극복하여, 소비에트와 사회단체에 새로운 역량을 끌어들이 것을 기대할 수 있을 것이라고 하며 이 제도를 변호하였다.⁷⁷⁾

소비에트제의 인민대표성을 제대로 확보하려면 소비에트에서 진정한 사회주의적 다원주의가 보장되도록 대의원이 모든 사회집단과 이익을 비례적으로 대표할 수 있도록 하는 상황의 창조

73) Ernest Ametistov, art. cit., pp. 108-9.

74) *Izvestiia*, Nov. 2, 1988, p. 2; *Izvestiia*, Nov. 5, 1988, p. 3; *Izvestiia*, Nov. 17, 1988; *Pravda*, Oct. 26, 1988, p. 3; *Pravda*, Nov. 11, 1988, p. 1; *Sovetskaya Rossiya*, Nov. 26, 1988, p. 3; *Sovetskaya kul'tura*, Oct. 29, 1988, p. 2; *Moskovskoe novosti*, Oct. 30, 1988 등. Stephen White, art. cit., p. 11-12 및 Edith Paetzold, a. a. O., S. 39에서 옮김.

75) *Sovetskaya Rossiya*, Nov. 3, 1988, p. 1; *Pravda*, Oct. 30, 1988, p. 3 등. Stephen White, art. cit., p. 12에서 옮김.

76) 사회단체는 후보자지명권만 갖고 선거는 선거구에서 실시하다가, 단일한 전연방 선거구를 구성하자는 제안도 함께 제시되었다. *Izvestiia*, Nov. 5, 1988, p. 3; *Izvestiia*, Nov. 17, 1988, p. 3; *Izvestiia*, Nov. 23, 1988, p. 2; *Pravda*, Nov. 14, 1988, p. 2; *Sovetskaya Rossiya*, Nov. 13, 1988, p. 2 등. Stephen White, art. cit., pp. 11-12 에서 옮김.

77) 고르바초프, "소비에트전권과 사회주의 법률국가 창설에로," 국토통일원 조사연구실 편, 앞의 책, 235-36면.

가 중요하다는 지적⁷⁸⁾은 아주 적절한 것이라고 생각된다. 사회단체대표제는 이러한 요구를 충족시키고 일종의 직능대표제의 기능을 수행할 것으로 기대되지만, 다음과 같은 점에서 문제가 있음 또한 사실이다. 첫째, 대의원을 선출할 수 있는 단체는 전연방적 조직을 가지고 있어야만 하므로 발트연안국의 인민전선이나 최근 대동된 모스크바 등 대도시 중심의 대중운동단체들은 처음부터 참여가 배제되고 있다.⁷⁹⁾ 둘째, 사회단체에서 선거권을 가지는 사람은 다른 사람보다 더 많은 대의원선출권을 가지므로 평등선거원칙에 위배된다. 셋째, 사회단체대표의 선출권은 해당 단체의 전연방적 기구의 총회 등에만 있으므로 직접선거의 원칙에 위배된다. 넷째, 공산당과 그 영향 아래 있는 단체에게 너무 많은 대의원수를 배정하여 공산당에게 특권을 인정하는 결과가 된다.⁸⁰⁾

사회단체 대표제가 인민대표기관으로서의 소비에트제에 앞으로 얼마나 기여할지는 더 지켜볼 수밖에 없다.

입법기관으로서의 지위는 본질적으로 과거 헌법과 같으며, 통제기관으로서의 지위는 특히 경제관리부분에 있어서 지방소비에트의 권한강화를 통해서 신장되었다.

VIII. 맺음말

지금까지 1988년 12월 1일의 헌법개정을 중심으로 소련의 소비에트제의 변화를 살펴 보았다. 그 헌법상 지위를 중심으로 개정헌법의 내용을 평가하여 보았지만 그밖에도 대의원의 선거제도와 기능, 권한, 소비에트의 조직상의 변화 등도 자세히 살펴보고 평가했어야 하였음은 물론이다. 그러나 이 부분의 논의는 다음의 기회로 부득이 미룰 수 밖에 없었다.

물론 1990년의 대통령제 개헌으로 소비에트는 다시 그 지위를 상당히 상실하지만, 소련 헌정사상 가장 짧은 기간동안 실시된 1988년 헌법의 소비에트제는 연방최고소비에트 의장에게 막강한 권력을 집중시키기는 하였으나 소비에트기구에게 실질적인 권한과 중심이 주어졌으며 그 역할 또한 대단히 인상적이었다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

이는 또한 소련의 의회주의가 발전할 수 있는 중요한 토대가 되었다는 점이 중요하다. 물론 민주적 전통이 축적되어 있지 않음을 염려하는 많은 전문가들이 있기는 하지만 그것은 다른 대부분의 국가들에게도 여전히 해당되는 문제들이다.⁸¹⁾

78) Ernest Ametistov, art. cit., p. 117.

79) Edith Paetzold, a. a. O., S. 39; Georg Brunner und Carmen Schmidt, a. a. O., S. 80f. 참조.

80) 공산당과 그 지배하에 있는 콤포몰, 중앙노조협회, 소련여성위원회, 전연방 참전노병 및 노력노련가협회의 대의원수가 425명이며, 나머지 단체들도 사실상 당의 강한 영향 아래 있다고 볼 수 있다. Max E. Mote, "Electing the USSR Congress of People's Deputies," *Problems of Communism*, vol. XXXVIII, November-December 1989, p. 53 참조.

81) 1991년 8월에 일어난 소련의 쿠데타는 소련 의회의 지위와 기능을 근본적으로 바꾸어 놓았다. 이후 변화는 물론 다시 구체적으로 살펴 보아야 할 것이지만 이 연구는 일단 1990년 이전까지의 변화만을 살펴보는 것으로 한다.