釜山外國語大學校 比較法硏究所
比較法學 第14輯(2003)

러시아 통치구조의 변천과 특색

류 시 조*

<목 차>

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 사회주의 헌법이론의 특성
  1. 사회주의 국가이론과 법이론
  2. 사회주의 헌법의 기본원칙
Ⅲ. 1988년 러시아 연방헌법개혁과 소연방의 해체
  1. 1988년 연방헌법개혁
  2. 소연방의 해체와 러시아공화국의 체제전환
Ⅳ. 1993년 러시아연방헌법의 통치구조와 그 특색
  1. 러시아연방헌법의 통치구조의 기본원리
  2. 러시아연방헌법의 통치구조의 특색
Ⅴ. 맺는말

Ⅰ. 머리말

소연방의 해체와 동구의 사회주의국가의 몰락은 현대 양대 법체제의 한 쪽 지주를 이루고 있던 사회주의법이론의 역사적 퇴장을 의미한다. 이러한 역사적 변혁은 각국의 현실에 따라 한편으로는 체제의 전환으로

* 부산외국어대학교 법학부 교수.

다른 한편으로는 체제의 수정의 형태로 나타나고 있다. 그 결과 러시아 중국 등의 정치사회체제를 종래의 사회주의와 자본주의라는 이분법적 체제도식화로서는 이해하기 어려울 뿐만 아니라 그 법체제의 정체성을 확정짓는 일 또한 매우 곤란한 지경에 빠졌다. 그 중에서도 사회주의정치체제의 종주국이면서 사회주의 법이론의 모국인 러시아 또한 연방소비에트체제 이후 법체제에서도 엄청난 질적인 변화를 경험하고 있다. 종전의 구 소비에트연방체제 아래에서 러시아는 독립국으로서가 아니라 지방국으로서 비록 고유의 헌법을 가지고 있었으나 이는 어디까지나 소연방의 체제에 종속적이었기 때문에 누구도 주목하지 않았을 뿐만 아니라, 동시에 너무 빈번한 개정으로 그 내용이 구체적으로 무었이 었는지에 대해서도 정확이 파악하기 어려운 실정이었다. 더욱이 당시의 사회주의 국가 헌법은 현실적인 규범력을 실질적으로 발휘하지 못하고 다만 정치적 현실을 투영하는 정도에 지나지 않았기 때문에 소연방헌법 이외에 지방국으로서 러시아헌법은 존재하지 않는 것과 같은 현실이었다.

소연방의 붕괴 이후 새로운 헌법체제로서 러시아연방공화국헌법체제라는 법적 공간은 제정러시아 이후 사회주의 이데올로기가 지배하던 법정치적 공간 위에 과도기적으로 또는 중첩적으로 새로운 법정치체제가 실현되는 과정에 있었기 때문에 현금의 러시아 헌법이론이나 헌법체제를 이해하기 위해서는 그 전제로 사회주의의 국가이론이나 헌법이론에 관한 기본적 이해를 전제로 하여서만 비로소 오늘날의 러시아연벙헌법에 관한 이해를 넓힐 수 있을 것으로 생각된다.

구소련 역시 기본적으로는 러시아 중심의 러시아 독주의 정치체제였고, 러시아의 정치체제는 다름아닌 바로 구 소연방의 정치체제로 볼 수 있을 정도로 러시아의 정치 경제적 비중은 절대적인 것이었으며, 지금의 러시아연방체제도 다른 어느 지방구성국 보다도 러시아의 정치 경제력에 절대적으로 의존하고 있다는 점은 부인 할 수 없다. 또 지금의 러시아연방의 법적 공간은 70여년간의 철옹성 같은 사회주의적 정치 사회

적 토양 위에 전혀 이질적인 서구 자유민주주적 헌법체제의 실험장으로서 그 실험도 10여년 정도 밖에 지나지 않았음을 생각할 때 러시아라는 법적 공간은 아직 사회주의적 법이론의 전통이나 요소가 일정부분 혼재하는 혼란한 상태임을 생각할 때 러시아연방 헌법적 특성을 게기하기에는 이른 감이 없지 않다. 그러나 러시아의 세계사적 위치나 영향력은 결코 과소평가할 수 없을 정도로 이 나라의 민주주의나 법치주의의 수준은 현대 정치사나 헌법사에서 매우 큰 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있고, 특히 한반도의 특수한 지정학적 위치에 있는 우리로서는 이의 변화가 앞으로 우리 헌법학에도 일정 부분 상당한 영향과 관심을 불러일으킬 것으로 쉽게 짐작할 수 있다. 즉, 러시아의 법치주의는 사회주의적 법치주의에서 서구 실질적 법치주주의에로 이행과정에 있는 과도기적인 단계로 순조로이 이행할 것인가 아니면 서구식의 법치주의와는 다른 독특한 형태로 이른바 '러시아식 법치주의'로의 이행(?)될 것인가는 더 많은 시간과 관찰을 필요로 한다. 러시아연방의 입헌주의의 실험의 성패는 현대 입헌주의의 질적 발전을 위하여도 매우 중요한 과제임은 물론 북한 중국을 포함하는 동북아의 정치사회적 환경에도 상당한 영향을 미치지 않을 수 없다. 이러한 점에서 러시아연방의 통치구조의 변천과 특색을 비교분석해 보는 작업은 매우 중요하다 할 것이다. 국가는 헌법체제를 근간으로 하는 정치적 집단이고, 국가는 이른바 공법의 총체적 표현의 다름아니라 할 수 있다. 따라서 그 헌법체제의 특성은 곧 그 국가의 정치적 성격을 결정한다고 볼 수 있다. 이른바 러시아연방은 구소연방의 다른 모습이고, 구 소연방의 정치적 법적 전통이나 이념은 오늘의 러시아연방에도 일정 부분 영향을 미치고 있음을 생각할 때, 이전의 사회주의적 국가이론이나 법이론이 러시아 헌법체제에 어떠한 영향을 미쳤는가를 이해하는 것 또한 매우 중요하다 할 수 있다. 본고는 이러한 점에 유념하여 러시아 연방 헌법의 통치구조의 변천과정과 그 특색을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 사회주의 헌법이론의 특성

1. 사회주의 국가이론과 법이론

사회주의 국가이론과 법이론은 마르크스-엥겔스의 국가이론을 기초로 하여 경제적 생산과 이를 기초하여 생성된 사회적 제관계가 국가와 법의 성립을 결정한다는 가설 위에서 출발한다. 국가와 법의 현상은 모두 인간사회의 본질적 요소가 아니라고 보고, 일정한 경제적 조건, 즉 부르조아사회 아래에서 생산수단을 소유한 소수자가 그렇지 못한 압도적인 다수자를 착취할 목적으로 하는 경우에만 성립하는 것으로 보는 이른바 부르조아국가론은 정치에 대한 경제 우위론에 기초한다[1]. 즉 국가는 노동자계급에 대한 착취를 영속화하는 강제적 기구로 기능하기 때문에 그들은 국가로부터 소외되었고, 착취계급은 국가와 법을 도구화하여 정치적 지배 계급으로서 사회적 지위를 획득 유지하며, 계급투쟁을 질서라는 틀 안에서 유지하기 위한 목적으로 성립된 권력이 바로 국가이다[2]. 따라서 부르조아의 정치적 권력은 경제적 힘의 소산이고, 국가권력은 이러한 부르조아의 권력에 지나지 않는다. 예컨대 계급적으로 분열된 사회는 생산의 외부적 조건을 유지하기 위하여 착취계급이 이용할 조직으로서 국가를 필요로 한다고 하여 국가의 본질을 계급적 착취로 이해하였다. 이렇게 국가를 착취를 유지하기 위한 강제기구라고 정의하고, 동시에 그의 착취를 폐지하기 위한 강제기구의 하나로서 프롤레타리아트의 독재국가를 상정하고 있다. 이 때 국가는 프롤레타리아 독재의 과도기적 사회조직의 하나이며, 그 정치형태는 압도적 다수인 프롤레타리아가 소수의 부르조아지에 대한 지배이기 때문에 프롤레타리아국가는 소수에 대한 다수의 지배라는 외관을 들어 민주주의 국가로

1) 한스켈젠. 장경학역, 공산주의법이론, 명지사, 1983, 14쪽 이하.
2) 쉴로모 아비네리, 이홍구옮김, 칼마르크스의 사회사상과 정치사상, 1983, 까치, 66쪽 참조.

정의한다[3]. 레닌은 마르크스국가론의 혁명적 경향에 중점을 두어 부르조아국가는 진화가 아니라 혁명, 즉 프롤레타리아독재에 의하여 대치될 수 있음에 중점을 둔다. 프롤레타리아트의 다수에 의한 지배는 부르조아사회에서의 단순한 양적 다수자지배가 아니라 계급적 역사 의식으로 무장한 질적인 다수인 프롤레타리아트에 의한 계급적 지배를 통해 부르조아계급을 힘으로 억압함으로써만 전체 인민을 위한 통치가 가능하다고 보아 프롤레타리아트의 독재에 의한 정치제도를 진정한 민주주의의 실현으로 본다. 따라서 국가의 강제권력은 부르조아에 대해서만 행사되는 것이며, 부르조아가 완전히 소탕되면 프롤레타리아트계급 만 남고, 그 때의 사회는 계급의 동질성으로 인하여 계급에 의한 지배착취가 존재하지 않고 계급적 강재기구인 국가도 소멸된다고 하여, 이른바 프롤레타리아의 독재는 국가이면서 동시에 국가가 아니라는「半國家(semi-state)」개념을 빌어 프로레타리아 독재국가는 그 성질 자체에 있어서 사멸하고 있는 것 이라고 규정하고 있다.

2. 사회주의 헌법의 기본원칙

러시아연방 헌법은 소연방의 법통을 계승하고 있고 있다. 비록 러시아연방 헌법체제가 소연방의 헌법체제와 이념적으로도 전혀 상이한 것이라고 하지만 한편으로는 러시아연방 헌법체제는 사실상 소연방의 법적 정치적 이념적 전통 위에 중첩되어 실현되고 있다는 점에서 일정 부분 종래의 소연방의 헌법체제에 영향을 받지 않을 수 없다 할 것이다.

---

3) 마르크스는 공산당선언에서「프롤레타리아운동은 압도적 다수의 이익을 위한 압도적 다수의 자주적 운동이며, 노동자혁명의 첫 단계는 프롤레타리아를 지배계급으로 높여 민주주의를 쟁취하는 것」(칼 마르크스, 김태호옮김, 공산주의 선언, 1998, 박종철출판사, 20·35쪽 참조)이라고 함으로써 민주주의를 다수자의 소수자에 대한 지배의 의미로 사용하고 있으며, 1871년의 코뮨을 프롤레타리아트의 혁명적 조직의 민주적 모델로서 보고 있다.

이점에서 사회주의헌법의 기본원리를 하나의 비판적 잣대로 살펴볼 필요가 있다.

(1) 인민주권주의

사회주의의 권력적 기초는 역사적으로 프롤레타리아이며, 이 계급은 역사적으로 대다수를차지하고 생산과정에서 실질적인 기여와 역할을 담당하고 있으면서도 정치적으로는 소외되었다고 보고, 이 계급이 정치사회적으로 직접 정치과정에 참여하여 정치권력을 장악하는 것이 역사적 필연으로 보고, 이를 이념적으로 뒷받침하는 것이 인민주권이론이다. 국민주권론은 자유민주국가에 있어서는 부로조아계급으로 대변되는 시민계급의 정치이론임에 반하여 인민주권론은 여기서 소외된 프롤레타리아계급의 현실 참여를 위한 정치이론이라 할 수 있다. 역사적으로 주인이면서도 시민혁명의 과정이나 이후에서 소외된 것은 인민이 실제적으로 정치과정에 참여하지 못하였음이고, 이로 인하여 인민의 정치적 의사가 왜곡된 것으로 상정하여 인민으로 하여금 정치과정이나 정치적 결단에 직접적 참여를 보장할 뿐만 아니라 국가의사를 인민의사에 법적으로 羈束시킴으로써 인민의 계급적 이익을 보장하는 계급적 주권이론이 인민주권론이다. 따라서 인민을 현실적으로 정치과정에 참여할 의지가 있는 유권자들의 총체로 擬制하고, 이들이 정치과정이나 정치적 의사결정에 직접적으로 참여하는 직접적 민주주의를 기본적인 이론적 틀로 하고 있다. 따라서 프롤레타리아인 인민은 역사적으로 현실적 행동통일체이며, 단일체로서 그 전체의사는 하나이며, 그 의사와 정치적 행위는 분리될 수 없다는 전제 아래에서 의사기구와 집행기구를 통합함으로써 권력분립을 배격하고, 인민의 개별적 의사와 전체적 의사의 일치의 역사적 필연성을 강조함으로써 현실적으로 뿐만 아니라 역사적으로 인민은 주권자로서 지위를 유지하는 것으로 본다.

(2) 인민민주주의와 인민집중제

자유민주주의가 국민주권이론에 바탕을 둔 것이라면 인민민주주의는 인민주권론에 바탕을 둔 사회주의정치체제의 계급적 민주주의이론으로 수용되어 왔다. 인민민주주의는 민주주의이념을 실현해 나가는 정치과정에서 인민이 실질적 정치참여를 보장하기 위하여 정치과정에 있어서 최말단에서 최종단계인 중앙에 이르기까지 인민의 실질적 정치의사를 보장하는 정치적 메커니즘이며, 이는 인민의 정치적 의사를 중앙으로 중첩적으로 집중하는 인민중앙집중제에 의하여 실현된다. 이와 같은 메커니즘을 통해 인민의 의사를 현실적으로 확정할 수 있고, 이를 왜곡되지 않게 반영할 수 있다는 이론적 假說에 바탕을 두고 있다[4]. 그러나 현실적으로 인민의 의사가 왜곡되지 않게 인민의 의사를 지도 형성하고 반영하는 인민의 전위세력인 공산당의 정치적 기능이 매우 중요한 것으로 인식되고, 그 정치적 기능을 헌법상 보장하여 이를 매개로 인민주권론의 정치적 이념을 실현하는 정치제도가 인민의사의 중앙집중제이다. 따라서 인민민주주의 중앙집중제는 국가조직에 있어서 대표자는 인민에 의하여 직접 선출되고 또 인민에 대하여 직접적으로 법적 책임을 진다는 논리구조를 통해서 대표자는 인민의 법적 대표로서 인민의 의사로부터 정치적으로 뿐만 아니라 법적으로 기속됨으로써 중앙의 정치적 지도와 결단은 곧 인민의 의사와 사실적으로 일치한다는 논리에서 인민중앙집중제는 필연적 귀결로서 대표자의 정치적 자율성을 부정하여 권력통합주의를 수반한다. 그 결과 중앙의 결정과 인민의 전체의사와의 정치적 법적 합치를 의제한다. 이러한 의제적 논리구조로 인해 인민에 대한 중앙의 정치적 지도력은 인민의 의사와 동질적인 것으로 간주되어 중앙의 의사는 곧 절대성을 띠어 인민은 중앙의 결정을 수동적으로 수용하는 통치원리로 나타난다.

---

4) W. 레온하르트, 강재륜옮김, 소비에트이데올로기, 1984, 한울, 44쪽 이하 참조.; 그리스 하먼, 당과 계급, 존 몰리뉴(이진한옮김), 마르크스와 당, 1993, 책갈피, 185쪽 이하.

⑶ 공산당의 일당독재

사회주의 국가 및 법이론에서 공산당은 노동자인 인민계급의 전위로서 인민의 의사를 조직하고 지도하며 조율하여 인민민주주의 이념을 실현함에 있어서 가장 중요한 정치적 조직이다. 인민주주의를 통하여 인민의사를 중앙에 집중하기 위하여서는 인민의사를 동질적인 정치적 의사로 지도 조종할 수 있는 전위조직을 필요로 하는 데 그 전위조직이 공산당이다. 공산당의 정치적 의사는 아래로는 인민의 의사로 위로는 국가(소비에트)의 의사로 동질화하는 정치적 기능을 헌법적으로 오직 공산당에게만 보장함으로써 공산당의 권력독점은 비로소 가능하였다. 공산당 일당주의에 따른 국가의사의 독점은 헌법기관들을 공산당의 하위기관으로 전락시켜, 헌법상의 규범적 권력과 사실적 권력을 이원화시키는 결과를 초래하였다. 이와 같이 프롤레타리아독재는 공산당을 매개로 하여 비로소 가능하였다는 점에서 공산당은 국가와 동일시되어 모든 국가기관의 임무와 활동을 조정·지도하고, 공산당의 정책과 노선은 곧 국가의 정책과 노선으로 간주되었다. 사회주의 헌법이론에서 공산당은 헌법상의 국가조직으로서 모든 국가기관을 지도 조정하는 정치적 기능을 보장함으로써 인민집중제를 가능하게 한다[5]. 공산당의 이러한 기능은 레닌헌법 당시에는 정치적으로만 강조되었으나 1936년 스탈린헌법에서는 공산당의 후보지명권이 인정되고, 1977년 헌법에서 공산당은 정치제도·국가·사회단체의 중핵의 국가기관으로서 소비에트사회의 지도적이고 주도적인 권력체로 인정됨으로써 비로소 헌법상 국가권력독점을 가능하게 하는 공산당의 일당독제체제가 정착하게 되었다[6]. 이와 같은 공산당 일당독제체제는 1991년 공산당의 우월적 지위를 규정한 연방헌법을 개정함으로써 공산당 일당독재는 폐지되었다.

---

5) 루이 뒤프레, 홍윤기역, 마르크스주의의 철학적 기초, 1982, 미래사, 210쪽 참조.; W. 레오하르트, 39쪽 이하 참조.

6) 1936년 소연방헌법 제126조, 1977년 소연방헌법 제6조.

(4) 소비에트정부제와 국력독점주의

인민의 의사가 절대다수인 인민의 양적 질적 비례적으로 축소되어 소비에트라는 회의체에 집중됨으로써 소비에트는 자연스레 최고권력기관으로 등장하게 되고, 상향식 의사결정 메커니즘을 뜻하는 인민의사 중앙집중제는 중앙의 의사를 인민의 의사로 의제하는 인민주권론을 근거삼아 역으로 국가권력의 발동 메커니즘에 있어서는 하향식이 되어 기타 국가기관은 물론 인민 대중으로 하여금 중앙의 소비에트결정을 맹목적으로 집행하거나 추종케 하는 정치체제로 전락하였다. 이렇게 인민의 의사를 국가의 의사와 동질적인 것으로 의제함에 있어서는 현실적으로 이들 의사를 사실적으로 동질화시키는 매개체를 필요로 하였고, 그 매개체로 하여금 인민의 의사를 조종 통제하게 하였다. 그 매개체를 공산당이란 전위조직이었고, 이 전위조직을 중앙의 혁명엘리트가 장악함으로서 중앙공산당의의 의사는 곧 인민의 의사요 국가의 의사로 변질되어 형식적 외관은 민주주의적 중앙집중제에 따라 소비에트에 귀일되어 소비에트의 의사는 곧 정치적으로나 법적으로 뿐만 아니라 사실적으로도 인민의 의사와 모순 없는 것으로 간주된다. 따라서 최고 정점에 있는 중앙 최고소비에트는 모든 국가기관이나 인민에 대하여 법적 정치적 우월성을 가지게 된다. 소연방의 1918년과 1924년의 헌법을 통하여 소비에트는 국가최고권력기관으로서의 지위·인민대표기관으로서의 지위·입법 및 집행기관으로서의 지위·정치사회적 통합권력기관으로서 지위를 가지게 되어 소비에트체제는 권력통합적 권력기관화 되었다[7].

또한 이러한 소비에트체제는 연방제원리를 실질적으로 無力化하는 결과를 초래하였다. 1922년 소비에트연방 형성에 관한 조약과 1924년 소련헌법에 따르면 연방위원회를 통해 제한적 영역에서 집권화가 이루어져 식량·재무·노동·노농감독 이외의 영역에 있어서는 支邦의 자율성

---

7) 도회근, 소비에트제도에 관한 헌법학적 연구, 서울대학원 법학박사학위논문, 1992, 197쪽 이하.

은 보장되었으나 1936년 소련헌법에 의하여 중앙집권적 원리는 한층 강화되고, 1977년 소련헌법은 국가최고기관으로서 비상설기관인 연방최고회의를 신설하여 연방의 관할에 관계되는 모든 문제를 결정할 권한을 가진다고 규정하여 연방의 권한을 포괄적이고, 적극적으로 규정하였다[8]. 연방최고회의는 연방최고회의 간부회를 선거하고, 연방최고회의는 각료회의를 조직하며, 각료회의가 연방최고회의 내지 연방최고회의가 폐회 중인 때에는 그 간부회에 책임을 지도록 했다. 또 연방최고회의는 최고재판소를 선거하고 검찰총장도 임명하도록 하였다. 따라서 연방최고회에서 선출하는 연방최고회의간부회가 연방최고권력기관으로 기능하는 한편 집단적 국가원수이자 동시에 대용의회로 간주되었다. 즉 간부회는 집행기관인 동시에 입법기관으로서의 지위를 가지고 있었다. 이와 같이 구소련은 헌법상의 모든 권력을 최고회의에 통합하여 권력분립주의를 부인하고 강력한 권력집중주의에 의거한 會議制政府를 채택하고 있다.

Ⅲ. 1988년 러시아 연방헌법개혁과 소연방의 해체

러시아연방 신헌법은 종전의 사회주의 헌법이론을 폐기하고 자유민주적 입헌주의에 입각한 서구식의 헌법제도를 채택하였다는 점에서 헌법사적으로 획기적인 사건이라 하지 않을 수 없다. 이러한 점에서 러시아연방의 신헌법을 이해함에 있어서는 소련의 해체과정과 신헌법을 제정하는 일련의 과정들을 이해하고 헌법사적 측면 이외의 러시아의 정치사회적 현상을 고려하지 아니하고는 러시아의 정치체제의 규범적 특성

8) 연방최고회의는 「연방헌법의 채택과 개정, 공화국의 연방가입, 자치공화국 및 자치주의 승인, 연방의 경제 사회발전에 관한 국가계획, 연방예산 및 집행보고의 승인, 최고회의에 보고서제출의무를 가진 기관형성」(제108조)에 관한 권한과 연방법률안 결정권을 가진다.

을 제대로 이해할 수 없으며, 또한 규범적 의미내용의 적확한 이해를 위하여서도 매우 중요하다[9].

1. 1988년 연방헌법개혁

고르바초프는 지금까지의 사회주의의 국가 및 헌법이론이 의제에 근거함으로써 사회주의체제는 교조화하고 왜곡되었으며, 소련법체계가 가지고 있는 규제위주의 보수성이 사회발전의 역기능으로 작용하였음을 지적하고, 인민주권의 구현은 계급투쟁을 통해서가 아니라 인간의 모습을 한 사회주의사회를 통해서만이 실현 가능하다고 하면서 발전된 사회주의 사회를 구현하기 위하여서는「법의 개혁」으로서 사회주의적 법치주의를 실현하여야 한다고 하였다[10]. 고르바초프의 헌법개혁의 주요내용은 민주주의적 의회구성, 독립된 사법부구성, 헌법감독위헌회 설치, 대통령제도입으로 대표된다.

먼저 민주적 의회구성으로 당의 내부운영에 투표제를 도입하여 일반당원의 역할을 강화하고, 1988년 6월 19차 공산당전체회의에서 법치주의를 새로운 정치질서의 중심개념으로 보고, 자유선거에 의한 '인민대의원대회'를 신설하고, 연방최고회의를 상설기관화 함으로써 입법기능은 연방인민대의원대회와 연방최고회의의 관할 밑에 두고, 지금까지 연방최고회의간부회에 속한 권한 대부분을 연방최고회의 의장에 귀속시켜 실질적인 국가원수로서 지위를 현실화하였으며, 이로써 간부회는 최고회의의 회기준비, 위원회활동의 조정 등 최고회의 사무국의 지위로 전락하여 국가최고권력기관으로서 지위를 상실하였다[11]. 그리고 1990년 3

9) 김승대, 러시아헌법론-자유민주주의에로의 체제전환에 관한 헌법적 연구-, 법문사, 1998, 30쪽 이하 참조.
10) 도회근, 소련개혁과 헌법개정, 공법연구, 제18집(1990), 139쪽 이하 참조.
11) 인민대의원대회는 2.250명으로 구성되었으며, 542인의 의원들로 정책결정기구인 최고소비에트를 두고 있다. 이는 1918년 헌법에서 그 예가 있으나 1936년 헌법에서 폐지되었다가 1988년 부활된 것이다. 이 대회는 18개월의 존속

월 대령제를 채택하는 헌법개정을 함으로써 연방최고회의 의장은 국가원수로서의 권한 대부분을 대통령에게 넘겨주고 형식적인 지위로 전락하였으며, 동년 12월 헌법 재개정을 통하여 사법부와 의회의 독립에 대응한 집행부의 권력강화를 위하여 인민의 직접선거에 의한 대통령제를 도입하여 대통령의 권한을 대폭 확대 강화하였다[12]. 1991년 헌법은 공산당의 우월적 지위를 폐지하고 권력분립주의를 채택하는 등 사실상 사회주의를 폐기하였다[13].

그리고 사법부구성은 법원과 법관의 독립성, 재판의 객관성을 보장하기 위한 원칙조항을 두고(제155조), 1989년 11월 법관지위법을 제정하여 법관의 선거제를 폐지하여 연방이나 공화국 자치주의 법관은 지역소비에트에서, 구 시의 인민법원·지방 주 시법원의 법관은 상급소비에트에서, 상급법원의 인민참심원은 당해 소비에트에서 선출하도록 하였으며, 법관의 임기를 10년으로, 인민참심원의 임기를 5년으로 연장하여 지역구의 압력으로부터 독립성을 보장하고, 신분보장을 강화함으로써 사법부의 권위를 향상하였다. 그러나 모든 법관과 인민참심원은 선출기관에 대한 보고의무와 소환책임을 지움으로써(제152조) 여전히 인민주권주의의 원칙을 고수하였다. 또한 헌법 제125조 개정과 조직법률을 제정하여 임기10년 25인으로 구성되는 헌법감독위원회를 설치하여 의회나 최고소비에트에 대하여 위헌인 법률이나 처분의 시정을 명하도록 하였으나 강제력이 없었으며, 기본권침해법률에 대한 위헌결정은 당해 법률의 효력을 무효화하여 인민의 기본권신장을 도모하였다.

기간 중 출판 및 기타 매스미디어에 관한 법률, 양심과 종교조직에 관한 법률, 공공결사에 관한 법률 등 69개의 개혁적 법안을 처리하였다.

12) 1990. 2월 대통령직무법을 제정하여, 초대 대통령에 한하여 인민대의원대회의 간접선거에 의하여 선출하도록 하였다.

13) 인민대의원대회는 1991년 9월 '개인의 권리와 자유의 선언'이라는 권리장전을 발표하였는 데 이 선언은 지극히 추상적이고 구속력은 없었으나 이후 인민의 권리의식을 고양하고, 인민들로 하여금 헌법적 관심을 환기시키는 계기가 되었다.

2. 소연방의 해체와 러시아공화국의 체제전환

1) 독립국가연합의 창설과 소연방의 해체

소연방은 헌법 규범상으로는 연방국가이지만 분권화된 민주국가 모델이 아니라 공산당의 지도하의 강력한 중앙집권체제에 입각한 사실상 단일국가체제였다[14]. 고르바초프의 개혁정치 영향으로 인하여 연방 구성공화국은 명목상으로 유지되어 온 소연방헌법의 규범적 내용에 대하여 소연방헌법의 조약적 구조와 기능을 강조하면서 연방탈퇴를 주장함에 따라 연방의 재편을 위한 논의가 시작되었다. 1990년 6월 제1회 러시아공화국 인민대의원대회에서 국가주권선언을 채택하고, 소연방의 재편의 문제는 제3회 러시아 인민대의원대회에서 소연방의 신연방조약체결을 지지하고 1991.4월에 그 초안이 완성되었다[15]. 1991년 12월 러시아공화국이 중심이 되어 독립국가연합을 위한 창설조약을 체결하고, 다른 공화국이 여기에 참여하였다. 독립국가연합조약은 소연방 이후의 지역

---

14) 소연방의 경우에는 1922년 소베트연방 형성에 관한 조약과 1924년 소연방헌법에 따라, 형식적이나마 중앙과 구성공화국간의 권한배분을 통한 국가권력의 비중앙집권화가 시도되었다. 1924년 소연방 헌법 제68조의 규정에 따라 각 연방구성공화국의 식량인민위원회·재무인민위원회·노동인민위원회·노농감독인민위원회 만은 그 활동에 즈음하여 각각 같은 이름을 가진 연방수준의 인민위원부의 지령을 수행하여야만 되는 것으로 되었다. 그 밖의 연방구성공화국 인민위원회는 중앙에 종속되지 않았으나 1936년 헌법은 중앙집권적 원리를 한층 강화하여 연방인민위원회 및 그 밖의 관청의 수는 22개로 되었다. 1960년대부터 70년대를 거치면서 철저한 중앙집권화가 계속되어 연방적, 공화국적 부처의 수는 84개에 달하고 있었다. 1977년 헌법은 국민경제 및 사회. 문화분야의 사실상 모든 부문의 관리를 연방이 독점하는 방침을 채택하였다. 중앙집권화된 당의 관료적 지도체제를 고려할 때, 소연방체제 아래에서는 어떠한 수직적 권력분립도 존재할 수 없었다[강원식, 러시아 연방체제의 구조와 문제점, 중소연구. 제23권 제4호(1999/2000), 한양대학 아태지역연구센타. 181-182쪽].

15) 이 신연방조약초안은 러시아연방을 민족원리와 지역원리에 입각하여 연방구성주체를 민족공화국에 한정하지 않고, 지방·주·모스코바시·레닌그라드시도 포함하였다. 그리고 러시아연방은 소련을 계승, 독립국가연합의 중심적 역할을 담당하게 되었다.

간의 새로운 관계정립을 위한 느슨한 국가연합체의 성립을 내용으로 하여 기존의 연방의 중앙조직과 제도를 철저히 무시하였다[16]. 이로 인해 연방의회인 인민대표자대회는 정족수 미달로 폐회되고, 고르바초프는 1991.12월 대통령직을 사임함으로써 소연방의 해체에 관한 아무런 법적 조치도 없이 자연스럽게 소멸되었다[17]. 이는 소연방정부의 압력에 대항하기 위하여 구성공화국의 주권화·민족화를 통한 자립화의 요청에 러시아공화국이 참여함으로써 비로소 가능한 것이었다[18].

2) 러시아공화국의 체제전환

러시아공화국 내에서는 연방체제의 변화와 함께 민선에 의한 대통령제의 도입을 위한 헌법제정이 필요하게 되었고, 제1회 러시아공화국 인민대의원대회에서 신헌법제정을 위한 헌법위원회가 설치되고 러시아의 민선 대통령제는 1991년 3월 국민투표로 인민의 지지를 확보한 다음 헌법개정에 의하여 도입되었다. 1990년 11월에 마련된 제1차 헌법초안은 지방의 불만으로 부결되어 연방조약체제 방식이 다시 추진되었으나 헌

16) 1991. 12. 백러시아 민스크에서 옐친 러시아대통령과 우크라이나, 백러시아 대통령이 체결한 14개조로 된 민스크조약으로 이는 기존의 소연방의 헌법체제를 침해하는 것을 내용으로 한다. 조약 전문에서 연합은 「국제법의 주체로서....민주적 법치국가의 건설, 국가주권의 상호승인, 인민존중의 원칙, 불가양의 자치권, 국내문제의 평등 및 불간섭원칙, 무력사용의 포기, 경제력 기타의 압박수단의 포기, 국제법상의 일반적 효력을 가지는 원칙과 규범...유엔헌장 및 일반적으로 승인된 인권에 관한 국제규범등을 엄수」할 의무를 정하고 있다.

17) 고르바초프의 헌법개혁은 경제개혁에 저항하는 보수파 공산주의자와 관료의 권력을 박탈하고 무력화하기 위한 위로부터의 정치개혁의 수단으로 제기되었고, 헌법개혁의 내용으로서 법치주의는 고르바초프의 개혁정책의 핵심이다. 이는 그의 권력기반으로서 서구의 법의 지배의 개념과는 구별되는 형식적 법치주의에 접근하는 사회주의적 법치주의로 규정되었다. 그러나 이후 1991년 8월 보수쿠테타 실패 이후 고르바초프는 공산당서기장직을 사임하고, 옐친은 공산당을 해체하고 소연방은 독립국가연합 창설조약으로 인하여 해체되었다.

18) 강원식, 183쪽.

법위원회는 러시아연방이 소연방의 경우와 같이 해체위기에 빠질 것을 우려하여 헌법규정으로 연방문제를 해결할 것 촉구하면서 1991년10월에 제2차 헌법초안을 마련하였으나 제5회 인민대의원대회에서 의회로부터 제2차 헌법초안이 공화국의 주권을 무시하고 지방을 지역원리에 의거하여 연방구성주체를 인위적으로 설정한다는 이유에서 비판을 받으면서 다시 연방조약체결을 추진하여야 한다는 의견이 제시되었다. 그 후 1992년 3월 러시아연방 및 연방구성주체들 간의 권한과 책임에 관한 3개의 독립된 조약을 체결하고 인민대의원대회의 승인을 받아 동년 5월 헌법개정작업이 진행되었다.

그러나 옐친 대통령은 1993년 9월 대통령령을 발포하고, 헌법제정논의의 중단, 대통령 직접통치의 도입, 최고소비에트의 활동정지를 선언하여 의회와 정치적으로 대립하는 과정에서 옐친 대통령은 군의 지지를 바탕으로 1993년 10월 무력으로 의회의 항복을 받아낸 후, 대통령 주도의 신헌법 채택구도를 확정지었다. 이에 따라 11월 헌법협의회는 대통령권한의 강화를 내용으로 하는 신헌법 최종안을 공표하고, 동 헌법안은 1993년 12월 국가두마 선거와 동시에 행해진 국민투표에서 유효투표수의 55.2%의 지지를 얻어 채택되었다. 그러나 신헌법에서는 1992년 인민대의원대회가 연방조약을 승인하면서 헌법에 첨부되어야 한다고 하는 연방조약이 포함되지는 않았으며, 다만 신헌법은 제3장에서 연방제도를 규정하여 연방권한·연방구성주체의 공동권한에 관해서 개괄적으로 열거하는데 그쳤으나[19], 연방구성주체의 지위를 평등화한 보다 중앙집권적인 헌법을 제정하기에 이르렀다.

19) 강원식, 188쪽.

Ⅳ. 1993년 러시아연방헌법의 통치구조와 그 특색

1. 러시아연방헌법의 통치구조의 기본원리

1) 공화제원리

러시아연방은 「공화제의 통치형태를 가지는 민주적 연방제 법치국가」임을 선언하고 있다(제1조 1항). 러시아는 이전의 소연방 이래 공화제를 표방하여 왔는 데, 이는 사회주의 이념적 전통에서 유래하는 것이기도 하다. 러시아연방은 역사적으로 그 명칭에서 뿐만 아니라 정치 사회적 비중에 비추어 보아도 러시아 그 자체라하여도 과언이 아닐 정도로 러시아의 영향력은 절대적이었으며, 이러한 현실은 「러시아연방과 러시아라는 명칭은 동일한 의미를 가진다」(제1조2항)라고 함으로써 현행 헌법에도 그대로 녹아 있다. 현행헌법은 서구식 대통령제를 도입하고 있을 뿐만 아니라, 보다 진보된 권력분립제와 대의제·법치주의를 채택하고 있으며, 자유 비밀선거에 의한 국민투표제를 도입하여 국가권력의 정당성의 기초로 삼아 사회주의적 인민주권주의적 제도를 폐기하고 서구의 자유민주주의에 의거한 국민주권주의를 도입하고 있다는 점에서 현행헌법의 공화제원리는 사회주의의 이념적 영향에 따르기 보다는 자유주의적 법치주의 구현을 위한 것이라고 볼 수 있다. 기본적으로는 권력간의 억제와 균형의 기본적 모델을 채택하고 있다는 점과 사회주의 체제의 중앙집권적인 획일적 연방제에서 집권화를 보다 완화하고 있고, 주민투표·선거 기타 직접적 의사표시 방법이나 민선단체와 기타 자치단체를 통하여 지방적 문제를 독립적으로 해결하도록 하고 있다는 점에서 공화제원리는 보다 실질화 되었다고 볼 수 있다.

2) 연방제의 원리

소연방체제에서 러시아공화국내 자치공화국은 제도적으로 자율적인 공화국이 아니라 실질적인 권력이 공산당에 있었던 소련공산당 직속의

하부기구에 지나지 않았으며, 재정적으로도 러시아공화국내 支邦(주·변강)은 러시아공화국의 밑에서 있었으나, 자치공화국은 소련예산에 직접 편입되어 있어 소연방체제 아래에서 러시아공화국과 자치공화국은 직접적인 제도적 종속관계에 있지 않았다[20]. 러시아연방은 연방조약의 근본원칙을 헌법에 명시한 조약형태의 연방국가이다(제1조). 주권의 주체와 권력의 유일한 원천을 연방의 제민족으로 규정하고(제3조 1항), 각공화국과 支邦(변강·주·연방특별시·자치주·자치관구)의 법적 지위는 러시아 연방헌법과 각 공화국 헌법 혹은 支邦에 의해 채택된 헌장에 의해 규정된다(제66조 1항). 연방구성주체의 지위는 연방헌법적 법률에 따라 연방과 연방 구성주체간의 협의에 의하여 변경될 수 있으며(제66조 5항), 支邦 간의 관계는 연방법률 및 조약에 의하여 조정될 수 있도록 하고 있음에 따라 국가권력도 연방과 支邦과의 조약에 의거 조정할 수 있도록 하는 관할조약주의에 입각하고 있다. 이러한 러시아연방의 구조는 국가의 통일·국가권력체제의 통일·연방권력기관과 연방구성주체의 권력기관 사이의 관할사항 및 권한의 배분, 러시아연방에 있어서의 제 민족의 평등과 자결에 기초하며, 연방의 모든 구성주체는 연방권력기관과의 관계에서 상호 동등하다(제5조 3·4항)고 하여 연방구성원리로서 평등주의와 자결주의에 입각하고 있다. 그러나 연방조약, 연방과 지방간의 조약, 연방헌법, 自治共和國 헌법과의 통일성이 결여되어 있는 것이 현실이다. 소연방 해체 이후 공화국과 지방의 독립성과 민족 및 문화의 다양성을 존중하고자 하는 정신을 반영하고 하고 있다는 점에서 캐나다 연방제를 모델로 지향한 것으로 볼 수 있으나[21], 실제적으로는 자치공화국에 대한 '주권'조항이 삭제되고, 국가적 일체성을 강조함으로 인하여 어떤 支邦의 특수성도 인정하지 않는 결과가 되어 주권을 주장했던

20) 강원식, 181쪽.

21) Todd A. Frommeyer, Power-Sharing Trearies in Russia's Federal System, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Journal, March 1999, p.41.

연방의 구성주체 중 특히 자치공화국과 권한문제는 러시아 연방체제의 혼란 원인이 되고 있다[22].

3) 민주제의 원리

러시아는 일찍이 사회주의이념에 따라 인민민주주의를 지향한 결과 민주주의는 정치적 이념을 합리화하는 데 그쳐 실질적 민주주의의 실현과는 거리가 멀었었다. 그러나 현행 러시아연방 헌법에서는 사회주의 이념에 기초한 인민민주주의를 폐기하고 자유·직접·평등·비밀선거제의 채택과 국민투표제를 연방권력의 직접적 표현으로 보아 국가권력의 발동의 정당성의 기초를 삼고 있다는 점에서 러시아연방의 기본적인 정치질서는 민주적 기본질서라는 용어는 사용하지 않고 있지만 국민주권주의에 기초한 서구의 자유민주주의체제를 승인하고 있다고 볼 수 있다. 나아가 일당독재를 폐기하고[23], 자유와 평등의 보장을 내용으로 하는 기본권존중주의를 선언하며[24], 민주적 법치국가의 통치질서(제10조, 제11조 1항)를 도입하여 권력간의 억제와 균형의 기본적 모델을 채택하고 있다는 점과 자주적이고 독립적인 자치제도(제12조)를 보장하고 있다는 점에서 러시아연방의 정치질서는 자유민주주의적 기본질서로의 성격을 비교적으로 명확히 하고 있다고 할 수 있다[25].

연방헌법상의 국가권력은 입법·집행·사법으로 분립·독립하여 행사되고[26], 각각의 통치권은 연방대통령·연방의회(연방소베트·국가두마)·연

22) 권세은, 러시아연방주의의 구조와 특징, 고황정치학회, 1997.7, 하계학술발표문.; 유현용, 1993년 러시아연방헌법에 관한 일고찰:背景・內容・特徵을 中心으로, 북악논총19권(2002), 국민대학대학원, 107-127쪽.; 안현수, 러시아연방헌법, 종소연구, 17권 14호(1993), 한양대아태지역연구소, 259-282쪽.; 박영도, 러시아연방헌법:해설과 전문, 한국법제원,1993.; 유용구, 러시아연방헌법, 세종연구소, 1994. 등 참조.

23) 연방헌법 제13조 3항.

24) 연방헌법 제2조, 제6조 2항, 제7조1항, 제8조 1·2항. 등

25) 김승대, 83쪽 참조.

26) 연방헌법 제10조.

방정부·연방사법부가 행사한다[27]. 인민은 직접 또는 국가권력기관과 지방자치기관을 통하여 그 권력을 행사하며, 상시적으로는 연방대통령·연방의회·연방정부·사법부 및 지방의 대의기관을 통하여 그 권력을 행사함을 원칙으로 하여 대표자민주주의를 표방하고 있다. 또한 탄핵소추제와 공무원책임 및 고위공직 해임제도 등을 통해 책임정치의 기본적인 원리를 구현할 수 있는 제도를 구비하고 있다[28].

4) 법치주의의 원리

일찍이 소련의 법치주의는 기본권보장을 위해서라기 보다는 사회통제와 경제계획의 도구와 수단을 위한 규제적 기능을 강조하는 형식적 법률주의를 내용으로 하였으며, 고르바초프의 헌법개혁 이후는 사회주의적 법치주의가 제창되었으나 이는 어디까지나 개인 기본권보장 등을 위한 민주주의이념 그 자체의 보장을 위한 것이 아니라 체제경쟁의 돌파구로서 사회주의 경제발전의 한계를 극복하고자 하는 정치적 수단으로 도입되었다는 점에서 법적·정치적 한계를 지니고 있었다. 그러나 신헌법상의 연방의 법형식으로서 연방헌법·연방헌법적 법률·연방법률·대통령 명령과 포고·연방정부 규칙과 명령으로 체계화하는 동시에 헌법의 최고성을 선언하여 법적 통일성을 확보하여 법적 생활의 예측성과 안정을 제고하여 법치주의 기반을 강하하였으며[29], 헌법적 법률과 연방법률·연방대통령의 명령과 포고뿐만 아니라 그 밖의 법적 조치 또한 헌법과 법률에 저촉되어서는 아니 된다고 규정하고 헌법재판을 도입함으로써 법률에 대한 헌법 우위원칙과 법률에 의한 행정의 원칙을 명확히 하고 있다[30].

국가권력기관간의 관할사항 및 권한의 한계는 헌법 및 관할사항과 권

27) 연방헌법 제11조1항.
28) 연방헌법 제93조 1·2항, 제41조 3항, 제83조, 제102조, 제103조, 제129조,
29) 연방헌법 제4조 2항.
30) 연방헌법 제15조 1항, 제90조 3항.

한의 제한에 관해서는 연방조약과 기타 조약에 의거하도록 하는 권한법정주의를 채택하고 있다[31]. 그 외에 국가기관·자치단체·공무원·시민과 그 단체에게 연방헌법과 법률의 준수를 의무지우고 있다[32]. 그리고 법률의 공포주의와 효력발생의 기본원칙·공무원책임제·기본권의 일반적 법률유보 및 비상사태의 발동요건의 절차와 한계를 둠으로써 기본권 침해를 최소화하고 하고 있다[33]. 또한 법원의 결정에 의하지 않는 한 신체의 불가침이나 법원관할 법정주의, 법관에 의한 재판 및 배심재판 등을 규정하고 있는 등 종전의 사회주의적 법치주의의 한계를 뛰어넘는 실질적 법치주의의 실현을 위한 제도적 틀을 갖추게 되었다.

2. 러시아연방헌법의 통치구조의 특색

1) 러시아연방대통령의 권한과 특색

(1) 지위와 권한

연방대통령은 국민의 대표자로서 연방시민에 의하여 직접·비밀·평등선거에 의하여 4년의 임기로 선출되고 대통령부를 구성한다[34]. 임기동안 연방시민의 대표자로서 연방시민의 이익을 대표하고, 연방대통령은 재직 중 불체포 특권을 가지며[35], 탄핵소추에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며[36], 연방의 통일성을 확보하기 위하여 의회의 신임에 관계없이 임기동안 집행부를 안정적이고 강력하게 이끌 수 있는 대통령제 정부형태를 채택하고 있다.

연방대통령은 국가원수로서 국내 및 국제관계에 있어서 러시아연방을 대표한다[37]. 대통령의 전권대표, 외교대표를 임명하고 외교사절을 신

31) 연방헌법 제11조3항.
32) 연방헌법 제15조2항.
33) 연방헌법 제15조 3항, 제42조 3항, 제55조 3항, 제56조.
34) 연방헌법 제83조.
35) 연방헌법 제91조.
36) 연방헌법 제93조 2·3항.

임 접수하며, 연방의 대외정책을 지도하고, 국제조약을 교섭하고 서명하나[38] 조약의 비준권은 하원인 두마에 있다. 그리고 헌법수호자로서 국가원수의 지위에서 취임에 즈음하여 선서의무를 지며[39], 연방헌법·인간과 시민의 권리와 자유의 보증인으로서 책무를 진다[40]. 따라서 연방대통령은 시민의 안전보장과 헌법체제의 수호를 위하여 권리와 자유에 대해 일정한 제한을 가할 수 있는 비상사태를 선포하고, 연방이 침략을 당하거나 직접적인 침략위험이 발생되는 경우에 연방군의 최고사령관으로서 계엄을 선포하며, 안전보장회의 구성·주재하며, 군사독트린을 승인하고 대외정책결정권 등을 가진다[41]. 그러나 선전포고나 강화권은 연방의 존립과 시민의 자유와 권리에 중대한 영향을 미치는 결과 국가두마가 가지도록 하였다. 또한 국정의 조정·통제권자로서 국가권력기관간의 기능의 조정과 상호작용을 보장한다[42]. 따라서 연방대통령은 연방국가권력기관과 연방 구성주체의 권력기관간 또는 연방 구성주체의 국가권력기관들간의 협의조정 및 분쟁심리회부권, 행정권의 일시중지권을 가지며, 연방의회에 대해서는 국가두마 해산권과 국가두마의 선거결정권, 국민투표결정을 가지고, 입법에 관해서는 법률안을 제출권과 연방법률 서명·공포권 및 거부권을 가진다. 사법에 관해서는 훈장 등 영예수여 및 특별사면권과 연방헌법재판소·연방대법원·연방중재법원의 재판관 후보자 제청권을 가진다[43].

연방대통령은 집행부 수반으로서 연방정부 조직권자로서 총리임명권, 정부사직거부권과 정부해산권을 가지며, 연방중앙은행의 총재직 및 연방검찰총장 후보자 임명제청권, 회감사원 부원장, 회계감사원 구성원 반

37) 연방헌법 제90조 4항.
38) 연방헌법 제83조, 제86조.
39) 연방헌법 제82조 1항.
40) 연방헌법 제81조 2항.
41) 연방헌법 제83조, 제87조 2항, 제88조.
42) 연방헌법 제8조 2항.
43) 연방헌법 제83조.

수의 임명권을 가진다. 집행사항에 관하여서는 기본적인 대내정책사항에 대한 결정권, 취임 직전 연방정부의 권한중지권과 대통령령 포고권을 가진다. 또한 대통령은 연방국무회의 의장으로서 회의주재권을 가진다. 그리고 연방대통령은 행정의 최고 지휘권자 및 감독권자로서 연방정부 해산권 및 연방헌법·연방법률·대통령에 위반된 정부의 명령과 규칙에 대한 취소권을 가진다[44].

(2) 영도자적 대통령제

연방 대통령은 대통령제에서 보는 바와 같이 국가원수로서 국가대표권, 헌법수호자, 국권의 통합조정자, 헌법기관구성권자로서 지위와 행정부 수반으로서의 지위가 인정된다. 그러나 대통과 의회와의 관계를 보면 권력분립제를 채택하고 있음에도 불구하고 의회의 대통령에 대한 법적 정치적 통제는 거의 불가능할 정도로 초월적인 지위를 가지고 있다고 할 수 있다[45]. 예컨대, 대통령에 탄핵소추는 그 사유를 반역죄 또는 다른 중범죄에 엄격히 한정하여, 일반적인 헌법과 법률 위반사항의 경우에는 탄핵소추를 불가능하게 하였으며, 또한 절차는 국가두마의 발의와 연방대법원의 범죄사실확인과 연방헌법재판소의 적법성심사를 거쳐 양원의 재적 3분의 2이상의 의결이란 전과정을 3월 이내에 마치지 않으면 부결된 것으로 보는 등 탄핵철차를 대단히 복잡하고 까다롭게 하여 소추와 의결이 사실상 불가능하도록 함에 따라 연방대통령은 법적책임으로부터 보다 자유롭게 되었다[46]. 그리고 의회의 집행부에 대한 통제는 형식적이거나 유용한 수단이 존재하지 않는다. 즉 하원인 국가두마는 연방정부의 불신임권을 가지나 대통령은 불신임표결에 구속되지 아니한다는 점에서 의회의 집행부 견제 감시기능은 지극히 제한적이고, 나아가 국가두마는 연방대통령에 대하여 연방총리 임명동의권을 가지

44) 연방헌법 제83조 3호, 제115조 3항.
45) 김승대, 165-166쪽 참조.
46) 연방헌법 제93조.

나 국가두마가 총리지명을 3회 거부하는 경우·정부불신임을 재의결하는 경우·총리가 제출한 정부신임안을 거부하는 경우 선거후 1년 이내나 탄핵소추시를 제외하고는 대통령은 두마를 해산할 수 있도록 하여 의회의 총리동의권과 정부불신임권을 극도로 제약하는 결과가 되어 의회의 대통령에 대한 정치적 책임의 추급이 매우 어렵도록 하였다[47]. 또한 대통령은 이송된 법률안에 대하여 보류거부할 수 있으며, 의회는 대통령의 거부권행사에 대하여 재의결권을 가지지만 재의결은 양원 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 필요로 하여 재의결의 요건이 비교적 엄격하다는 점에서 대통령의 거부권행사가 사실상 종국적인 결정이 될 가능성이 커 의회의 법률제정에 관한 권한 매우 약화되어 있다[48]. 그리고 연방정부에 대한 정부해산권과 사직거부권 등의 행사에 관한 최소한의 구체적 사유가 없다는 점은 대통령 책임제의 성격을 분명히 하고 있으나 다른 한편으론 대통령의 정부에 대한 통제가 법치주의적 원칙이 무시되었다는 비판을 받을 수 있다[49]. 그리고 연방대통령은 계엄선포권과 기본권 제한이 가능한 비상사태선포권을 가질 뿐만 아니라 평상적인 통치수단으로 대통령령을 발포하는데 그 범위와 내용에 관하여 아무런 제약이 없다는 점에서 委任立法的 限界가 철저히 무시되고 오직 의회의 대체입법이나 위헌심사에 의한 통제만이 가능하게 되었다. 이점에서 연방 대통령령은 행정입법으로서 지켜야할 법치행정의 기본원칙에 반할 뿐만 아니라 자의적 지배가 우려가 있는 등 행정입법에 관한 포괄적 권한을 가지게 되어 의회의 실질적 입법권을 침해하고 있다[50]. 또한 연방정부에 대한 연방대통령의 행정부조직권자로서 가지는 임면권 이외에 정부해산권은 그 요건·절차에 아무런 제한이 없고, 나아가 기본적인 대내정책사항에 대한 결정권을 가지며, 연방정부의 명령과 규칙에 대한 취소

47) 연방헌법 제84조, 제109조, 제111조, 제117조.
48) 연방헌법 제107조 3항.
49) 연방헌법 제83조, 제117조 1항.
50) 연방헌법 제90조, 제93조; 김승대, 156쪽 참조.

권을 가지는 등 연방정부를 철저히 예속화하고 있다.

이상과 같이 연방대통령은 연방의회에 대해서 뿐만 아니라 연방정부에 대해서도 절대적 우위의 지위에 있다는 점에서 견제와 균형이라는 권력분립의 정신에 볼 때 삼권과 대등한 지위를 가지는 것이 아니라 삼권위에 군림하며 그 권한행사가 대통령의 人格的 判斷에 맡겨져 있다는 점과 의회나 정부에 대하여 초월적 권한을 가지고 법적 정치적 책임으로부터 자유롭고, 국정을 영도할 수 있는 강력한 대통령이란 점에서 실질적으로 프랑스 대통령의 권한 보다 크다고 할 수 있고, 이러한 권한은 라틴아메리카 제국의 권위주의적 대통령제와 오히려 유사하다고 할 수 있다[51]. 이러한 점에서 러시아연방 대통령제는 후진국형의 일종의 권위주의적 통치체제의 특징을 가지는 일종의 領導者的 大統領制라고 할 수 있다. 특히 독재적 전통이 없는 프랑스와 달리 오랫동안 독재적 전통을 가진 러시아에서 대통령의 입법에 관한 권위주의적 혹은 가부장적 권한은 권력분립의 정신을 심각하게 침해하고 있다. 다만 이러한 대통령제를 러시아의 역사적 전통이나 정치현실과 결부해서 필요악으로 보는 시각 또한 러시아의 입헌주의의 한계를 노정하고 있는 것이라 할 수 있다.

2) 러시아연방정부의 권한과 특색

(1) 지위와 권한

연방정부는 총리·부총리·연방장관으로 구성되고, 연방 행정권을 행사한다[52]. 총리는 국가두마의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 연방총리는 임명된 후 1주 이내 연방집행기관 구성에 관한 제안을 연방대통령에 제출한다[53]. 연방헌법에서 연방총리는 연방대통령의 권한대행자로서의 지

51) Ch. M. McPherson, Russia's 1993 Constitution: Rule of Law for Russia or merely a Return to Autocracy?, Hastings Constitutional Law Quarterly, Fall 1999, p.164.
52) 연방정부 제110조.

위·집행부의 2인자로서의 지위·대통령 다음의 상급행정기관으로서 지위 가진다. 연방정부는 사직할 수 있으며, 연방총리는 연방정부의 신임여부에 관해 국가두마의 의결을 요구할 수 있다[54]. 연방총리는 연방집행기관 구성에 대한 제안을 연방대통령에게 제출하고, 연방총리는 연방부총리 및 연방장관 후보를 대통령에게 제청하며, 연방헌법·연방법률·연방대통령의 명령에 따라 정부의 기본 활동방향을 결정하고 그 업무를 조직화한다[55]. 이에 따라 연방정부는 예산을 편성·집행하고, 재정·신용·금융·문화·과학 등의 정책을 수행하며, 연방재산을 관리하고, 국가보위·국가안전·대외정책을 실현하며, 시민의 자유 및 권리의 보장·재산과 사회질서 보호 및 범죄퇴치에 관한 정책을 실시하고, 기타 연방헌법·연방법률·대통령령에 의하여 정부에 부여된 권한을 연방헌법적 법률로 정한 절차에 따라 행사한다[56]. 따라서 연방정부는 연방헌법·연방법률·연방대통령의 규범적 명령에 기초하여, 또한 그 집행을 위하여 각종 규칙과 명령을 발포하며, 그 집행을 보장하나[57], 연방정부의 규칙과 명령이 연방헌법·연방법률·연방대통령령에 위배되는 경우, 대통령에 의하여 취소될 수 있다[58].

(2) 순수한 행정기관

연방정부는 대통령의 정부해산권과 국가두마의 불신임권을 통하여 대통령 및 의회에 대하여 정치적 책임지며, 대통령과 의회는 대통령령·연방법률 등의 입법적 조치에 의하여 정부의 행정권행사에 대한 법적 통제를 할 수 있다. 그리고 연방대통령이 행정에 관한 개괄적인 기본적 정책결정권을 가짐에 따라 연방정부에 대한 정책적 지휘권을 가진다.

---

53) 연방헌법 제11조 1항, 제112조 1항.
54) 연방헌법 제117조 1항·4항.
55) 연방헌법 제113조.
56) 연방헌법 제112조.
57) 연방헌법 제115조 1항.
58) 연방헌법 제115조 3항.

그러나 대통령부를 설치하도록 하여 연방정부와 독립 조직하도록 하고, 구체적 행정사항에 관한 대통령의 지시·명령에 관한 규정을 두지 않음에 따라 행정에 관한 연방정부의 행정에 관한 자율성은 보다 강화되었다고 할 수 있다. 그리고 연방정부의 행정권행사는 연방헌법·연방법률·연방대통령의 규범적 명령에 기초하여 발포된 규칙과 명령에 의하도록 함에 따라 대통령의 포괄적인 포고권을 가지는 것과는 달리 법치행정의 원칙을 구현하고 있다. 특히 연방정부의 구성원들에 대한 탄핵소추를 인정하지 아니하고, 대통령제에서 보는 전통적인 국정감사권이 인정되지 아니하며, 또한 연방총리는 국가두마에 대한 공세적 정부신임여부를 요구할 수 있게 함으로써 의회의 연방정부에 대한 정치적 법적 책임추급이 그만큼 약화되는 대신에 연방정부는 의회로부터 정치적 독립성을 보다 강화하였다. 동시에 연방정부는 대통령과 함께 법률안 발의권을 가지며, 특히 조세의 제정.폐지.면세, 국채발행, 국가부채의 변경에 관한 법률안과 그 밖의 연방예산으로 지출 예정되는 법률안은 연방정부의 결정에 의해서만 제출할 수 있도록 함으로써 이들 사항에 관해서는 연방의회로부터 만이 아니라 연방대통령으로 부터도 독립성과 자율성을 헌법상으로 보장받고 있다는 점 등에서 연방정부는 철저히 대통령에게 예속된 순수한 행정기관으로 성격을 가진다.

3) 러시아연방의회의 권한과 특색

(1) 지위와 권한

연방의회는 러시아연방의 국민대표기관으로서 러시아연방의 대의 및 입법기관이다. 연방의회는 상원인 연방소비에트와 하원인 국가두마 양원으로 구성된는 상설활동기관이다[59]. 상원인 연방소비에트는 연방 구성주체의 대의기관과 집행기관의 대표 각 1인씩 2인으로 구성되며[60],

59) 연방헌법 제99조.
60) 연방헌법 제95조 2항.

하원인 국가두마는 소선구제와 비례대표제에 의하여 각각 2분의1씩 선출된 임기 4년의 450인의 의원으로 구성된다[61]. 양원은 각각 상임위원회와 특별위원회나 소위원회를 두고 독립 의결하나 연방 대통령의 교서, 러시아연방 헌법재판소의 교서, 외국지도자의 연설을 청취하기 위하여 합동으로 집회할 수 있으며, 회의는 공개한다[62]. 연방소비에트 의원과 국가두마 의원은 임기동안 불체포 특권을 가지며, 현행범이 아닌 한, 체포·구금·수색을 당하지 아니한다. 의원의 불체포특권의 박탈에 관한 안건은 연방검찰총장의 제청으로 연방의회의 해당 원에서 결정하는 한다[63]. 하원인 국가두마는 예산심의 집행감독권을 가지며, 일반사면에 관한 포고권을 가진다. 연방법률안은 국가두마 재적의원 과반수의 찬성으로 성립되고, 5일 이내에 연방소비에트에 이송된 법률안은 연방소비에트의원 재적 과반수로 찬성하거나, 14일 동안 연방소비에트가 이를 심의하지 아니하는 경우, 통과된 것으로 본다. 연방법률안이 연방소비에트에서 부결된 경우, 양원은 조정위원회를 구성할 수 있으며, 이 경우 연방법률은 국가두마에 재의를 위하여 회부된다. 연방소비에트의 의결에 대해 국가두마가 동의하지 않는 경우, 국가두마 재적의원 3분의2의 찬성으로 재의결하면 채택된 것으로 본다[64]. 의결된 법률안은 5일 이내에 연방대통령은 이송되어 14일 이내에 서명·공포하지 않고 이를 거부하는 경우, 국가두마·연방소비에트는 연방헌법에 규정된 절차에 따라 그 법률에 대한 재심의를 행한다. 연방법률이 연방소비에트 의원과 국가두마 의원 재적 3분의 2 이상의 찬성으로 의결되는 경우, 연방대통령은 7일 이내에 이에 서명·공포하여야 한다[65]. 연방법률과 달리 연방헌법이 정한 사항에 관한 연방헌법적 법률의 제정은 연방소비에트 재적의원 4분

61) 연방헌법 제95조.
62) 연방헌법 제100조.
63) 연방헌법 제98조.
64) 연방헌법 제105조.
65) 연방헌법 제107조.

의 3 이상과 국가두마 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결·확정되고, 의결된 연방헌법적 법률은 14일 이내에 러시아연방 대통령이 서명하고 이를 공포하여야 한다[66].

연방의회는 또한 권력통재기관으로서 지위를 가진다. 국가두마는 연방정부에 대한 불신임을 표결할 수 있다. 연방정부 불신임에 대한 결정은 국가두마 재적의원 과반수로 채택된다. 연방정부의 불신임표결에 대하여 연방대통령이 동의하지 아니하는 경우는 3개월 이내에 국가두마의 불신임은 재의결하면 대통령은 연방정부의 총사직을 공표하거나 국가두마를 해산할 수 있다. 또한 연방정부 총리는 연방정부의 신임 여부에 관한 문제를 국가두마에 제기할 수 있으며, 국가두마가 신임을 거부하는 경우 대통령은 7일 이내에 연방정부의 총사직이나 국가두마의 해산 및 새로운 선거의 실시여부에 관한 결정을 하여야 한다. 연방정부의 총사직 또는 그의 권한의 행사가 정지되는 경우, 연방정부는 연방대통령의 위임에 의하여 새 연방정부가 구성될 때까지 활동을 계속한다[67]. 연방소비에트와 국가두마는 연방대통령의 계엄 및 비상사태에 대하여 통보권을 징수하고[68], 연방소비에트는 연방대통령의 제청을 받아 연방헌법재판소, 연방대법원, 연방최고중재법원의 재판관을 임명한다[69]. 국가두마는 사면포고권을 가진다.

(2) 무력한 의회

신헌법에서는 연방의회를 상설기관화함으로써 국민의 의사를 상시적으로 국정에 반영할 수 있으며, 집행부에 대하여 상시적인 감시기능을 가진다. 그 결과 會期制가 부인되고, 대통령과 의회간의 정치적 책임의 소재 또한 모호해 지고 있다. 의회의 常設機關化는 국민주권주의에 바탕을 둔 대의제민주주의 체제를 채택하고 책임정치의 원리를 구현하고

66) 연방헌법 제108조.
67) 연방헌법 제117조.
68) 연방헌법 제87조 3항 제88조.
69) 연방헌법 제128조.

있는 서구의 민주적 정치체제에서는 찾아보기 매우 어려우며, 이는 아직 러시아헌법체제가 사회주의 헌법이론인 인민민주주의 이념의 잔재와 전통을 전적 폐기하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 연방대통령은 두마해산권과 국가긴급권, 거부권 등에 대한 의회의 대응수단과 통제절차는 매우 제한적이거나 엄격하게 규정되어 있으며, 동시에 연방의회의 관할은 헌법상의 열거규정에 그쳐 대통령과의 관계에 있어서 실질적 권력분립정신에 따른 집행부의 견제권은 매우 제한적일 수밖에 없다. 이와 같이 연방대통령의 권한은 의회에 비하여 월등한 권한을 가지며, 그 권한은 인격화되었다는 점에서 연방대통령의 권력에 대한 효과적인 통제수단이 결여되어 있는 결과 「강력한 대통령, 약한 의회」라는 권력적 패러다임은 사회주의정치체제의 오랜 독재적 전통과 더불어 고착화 될 우려가 있다고 볼 수 있다[70]. 이러한 우려는 헌법규범 곳곳에서 찾아볼 수 있다. 예컨대, 연방헌법 제8조의 대통령의 국가권력기관간의 기능·조정권은 대통령의 우월적 지위를 보장하는 것이기도 하지만 동시에 사법권의 전통적 기능을 침해할 우려가 있으며, 법률안 발의권은 대통령, 연방소비에트, 연방소비에트 의원, 국가두마 의원, 연방정부, 연방구성주체의 입법기관 및 연방헌법재판소, 연방대법원, 연방최고중재법원도 그의

70) 연방의회의 관할 사항을 보면, 연방소베트는 러시아연방 구성주체간의 경계변경의 승인; 계엄선포에 대한 러시아연방 대통령의 포고의 승인; 비상사태 선포에 대한 러시아연방 대통령 포고의 승인; 러시아연방 영토 밖에서 러시아연방 군사력 사용 여부에 관한 문제의 결정; 러시아연방 대통령 선거의 시행; 러시아연방 대통령의 탄핵; 러시아연방 헌법재판소, 러시아연방 대법원, 러시아연방 최고중재법원 재판관의 임명; 러시아연방 검찰총장의 임명 해임; 회계감사원 부원장, 회계감사원 구성원 반수의 임명 해임 그리고 러시아연방 헌법의 관할 사항과 관련한 법령을 채택(제102조 1·2항이고, 국가두마는 러시아연방 정부 총리 임명에 대한 동의; 러시아연방 정부의 신임문제의 결정; 러시아연방 중앙은행 총재의 임명 해임; 회계감사원 원장, 회계감사원 구성원 반수의 임명 해임; 연방헌법에 따라 활동하는 인권담당 권한대표의 임명 해임; 일반사면의 포고; 러시아연방 대통령의 탄핵을 위한 기소 제기 그리고 연방헌법에 의하여 관할사항으로 된 문제에 관하여 결정을 채택한다(제103조1·2항).

소관사항에 관한 법률안 발의권을 가짐으로써 의회의 전속적 입법기관으로서 지위 또한 매우 약화되었다. 특히 조세의 제정·폐지·면세·국채발행·국가부채의 변경에 관한 법률안과 그 밖의 연방예산으로 지출 예정되는 법률안에 대해서는 연방정부 사전의 결정을 거치지 아니하고는 발의권조차 가질 수 없다는 점과 대통령의 거부권행사에 대한 통제가 매우 곤란하다는 점 등은 의회를 通法府로 전락시켰다고 할 수 있다[71]. 그리고 대통령령은 위임입법성을 가지지 않으므로 의회의 입법적 통제를 받지 않으며, 의회의 정부 불신임의결에 대해선 두마 해산권으로 위협하며, 대통령의 탄핵소추사유를 엄격히 제한하여 대통령에 대한 정치적 책임이나 기타 법적 책임을 추궁하기 어렵게 되었으며, 또한 연방정부의 공격적 신임요구에 노출되어 있다[72].

이와 같이 의회의 대통령에 대한 지위나 권한이 매우 열위에 있는 것은 신헌법상 통치구조가가 비록 자유민주주의 정치질서에 바탕을 둔 대통령제라고는 하나 이제까지 러시아 정치체제가 전통적인 사회주의 정치체제인 소비에트제체제였으나 사실상 공산당일당 독재에 의한 매우 권위주의적 지도자(서기장) 중심의 무기력한 의회정치체제였음을 비추어 볼 때 약체화한 의회의 지위는 일면 상통하는 측면을 지니고 있다고 할 수 있다.

4) 러시아연방 사법부의 권한과 특색

(1) 지위와 권한

러시아 연방사법권은 연방헌법재판소와 연방대법원과 연방최고중재

---

71) 연방헌법 제104조 1항·3항.

72) 「러시아연방 정부 총리는 러시아연방 정부의 신임 여부에 관한 문제를 국가두마에 제기할 수 있다. 국가두마가 신임을 거부하는 경우 대통령은 7 일이내에 러시아연방 정부의 총사직이나 국가두마의 해산 및 새로운 선거의 지정에 관한 결정」(제117조3항)을 하도록 함으로써 연방정부의 신임여부에 관한 의회의 지위가 守勢的으로 전락하여 연방정부는 자신에 대한 신임요구를 통해 오히려 공세적 권한으로 전환시킬수 있는 여지를 마련하였다.

법원에 의하여 행사되고, 재판은 오직 자격있는 법관에 의해서 헌법적 민사소송적 행정적 형사소송적 절차를 통하여 행사된다. 연방사법제도는 연방헌법과 연방헌법적 법률로 정하며, 특별법원의 설치는 허용되지 아니한다[73]. 연방헌법재판소 연방대법원 연방최고중재법원의 재판관은 연방대통령의 제청으로 연방소비에트에서 임명하고, 기타 연방법원의 법관은 연방대통령이 연방법률에 규정된 절차에 따라 임명한다. 연방헌법재판소, 연방대법원, 연방최고중재법원 및 기타 연방법원의 권한과 조직· 활동절차는 연방헌법적 법률로 규정하도록 하고 있다[74]. 법관은 연방헌법 및 연방법률에 따라 독립하여 심판하며, 심리는 당사자주의와 당사자평등주의 및 공개주의에 입각하며, 형사사건의 배심제와 예외적 궐석재판은 연방법률의 규정에 따르도록 하고 있다[75]. 법관의 신분은 종신제 자격제로 불가침이며, 연방법률이 정한 절차에 의하지 아니하고는 형사책임을 지지 아니 하고, 권한은 연방법률에 규정된 절차와 사유에 의해서만 중지 또는 일시 정지될 수 있으며, 파면되지 아니한다[76].

연방대법원은 민사·형사·행정 및 기타 사건과 산하 일반 사법법원에 대한 최고 사법기관이며, 연방최고중재법원은 중재법원의 심리대상인 경제분쟁과 중재법원의 심리대상인 기타 사건을 심판하는 최고 사법기관으로서 각각서 연방법률에 따라 소송형식으로 그 법원의 활동에 대한 사법적 감독을 실시하며, 재판실무 문제 등에 대한 지침을 제시한다[77]. 연방헌법재판소는 19인의 재판관으로 구성되고, 연방법률, 연방대통령·연방소비에트·국가두마·연방정부의 규범적 조치, 연방의 관할문제, 연방과 支邦의 공동관할에 속하는 문제와 관련한 공화국헌법 및 연방구성주체의 헌장과 법률, 그 밖의 규범적 조치, 연방구성주체간의 조약 및

73) 연방헌법 제118조.
74) 연방헌법 제128조.
75) 연방헌법 제120조·제123조.
76) 연방헌법 제121조·제122조.
77) 연방헌법 제126조·제127조.

발효전의 연방의 국제조약의 연방헌법과의 적합성 여부 판단하고, 연방국가권력기관간, 연방국가권력기관과 연방구성주체 권력기관간, 연방구성주체의 최고국가기관간의 권한에 관한 쟁의를 심판하며, 대통령에 대한 탄핵소추가 적법 절차를 준수하였는지 여부를 심사한다. 또한 시민의 권리와 자유의 침해에 대한 헌법소원 및 법원의 제청에 의한 합헌성 판단, 질의에 대한 연방헌법해석권을 가진다. 위헌으로 판단된 법령이나 그 일부 조항은 효력을 상실하며, 연방헌법에 위배되는 국제조약은 집행 또는 적용되지 아니한다[78]. 연방헌법재판소, 연방대법원, 연방최고중재법원도 그의 소관사항에 관한 법률안 발의권을 가진다[79].

(2) 독립적 사법부

신헌법에서는 법관의 임기를 정하고 있지 않을 뿐더러, 법관에 관한 연방헌법적 법률인 법관지위법에서도 그 임기를 정하지 않음에 따라 법관의 임기제를 종신제로 전환하였다[80]. 동시에 재판실무나 법원활동 및 법관의 이익을 대변할 수 있는 각급 법원의 법관들로 구성되는 자율적 단체의 설립을 보장하고 있을 뿐만 아니라, 실질적 생활보장을 위한 규정을 두고 있음에 따라 법관의 신분보장과 생활보장을 강화하고 있다[81].

연방대법원과 연방최고중재법원은 각각 최고 일반사법기관 및 경제분쟁 등 중재법원의 심리대상인인 기타 사건을 심판하는 최고 사법기관으로서 재판실무 등에 관한 지침을 제시하지만 하급법원에 대한 사법적 감독은 소송형식을 통해서만 가능하도록 하여 하급법원의 독립성을 보장하였다[82]. 또한 법관의 자격제 및 종신제, 신분보장을 함으로써 법관의 독립성을 보장함으로써 재판권을 강화하였다. 또한 공개재판보장 및

78) 연방헌법 제125조.
79) 연방헌법 제104조 1항.
80) 연방법관지위법 제11조.
81) 연방법관지위법 제17조, 제19조, 제20조.; 김승대, 15쪽 이하.
82) 연방헌법 제126조, 제127조.

궐석재판의 원칙적 불인정, 특별법원설치의 불인정, 배심제채택 등을 통하여 기본권보장기관으로서 지위를 명확히 하였다. 특히 연방헌법재판소, 연방대법원, 연방최고중재법원도 그의 소관사항에 관하여 법률안 발의권을 가지도록 하고, 법원의 재정은 연방 예산으로서만 부담하게 하였을 뿐만 아니라 명시적으로 「연방법률에 따른 완전하고 독립적인 재판의 수행을 보장」한다고 규정하는 등 법원의 법적 인적 물적 재정적으로 독립성과 자율성을 제도적으로 강력히 보장하고 있다[83].

V. 맺는말

러시아연방 헌법은 자유민주주의적 체제를 수용하여 시장경제체제와 기본권보장, 권력분립, 민주적 대의제도, 서구적 법치주의, 사법권독립의 강화, 헌법재판 도입, 연방구성주체의 자율성을 강화하는 등 헌법 전반에 대하여 민주성을 제고하였다. 연방헌법의 통치구조를 보면 대통령은 의회에 대하여 거의 절대적 우위의 지위에 있게 되고, 연방정부에 대해서는 영도적 지위를 가지게 되었으며, 사법부는 정치기관인 대통령이나 의회로부터 독립성이 보다 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 대통령과 연방의회간의 권력구조는 기형적으로 대통령 쪽으로 권력이 비대하게 강화되어 억제와 균형이라는 권력분립의 정신을 찾아 볼 수 없게 되었으며, 비록 헌법법원에 의한 권력간의 쟁의를 조정할 수 있는 길을 마련하고 있으나 전통적인 대통제에서 인정되는 의회의 대통령과 집행부에 대한 권력통제수단이 매우 약화되는 반면에 연방대통령의 권한은 의회나 집행부에 대하여 절대적 우위에 있게 되었다. 즉 연방대통령의 명령과 포고권, 의회와 정부에 대한 해산권 등 그 권한의 범위·한계나 권한행사의 절차가 그렇게 정치하지 못하고, 언론이나 시민단체 등의 국

83) 연방헌법 제104조, 제124조.

가권력에 대한 통제가 제도적으로 활성화되지 않은 상황에서 대통령의 권한은 자의적으로 행사될 우려가 매우 크다는 점에서 대통령의 권력은 필연적으로 인격화된다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 러시아연방 헌법상의 권력구조의 패러다임은 비록 사법부의 독립성을 강화하였으나 「대통령의 초월적 지위·정부의 대통령예속의 순수한 행정기관성·무력한 의회」를 특색으로 한다는 점에서 영도자적 대통령제라할 수 있다.

특히 러시아연방의 영도자적 대통령제로 인한 권력분립의 불균형과 종래의 사회주의적 법률주의적 전통은 여전히 입헌주의 실현에 중대한 도전이라 하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 러시아 연방헌법은 통치구조에 있어서 후진국형의 권위주의적 영도자적 대통령제 이긴 하지만 권력분립 시스템을 채택하였고, 사법부의 독립성을 제고하였으며, 헌법재판의 활성화하는 등의 서구식의 입헌주의헌법을 도입하여 체제전환의 격변기에 있어서 나름대로 정치사회적 통합기능을 수행함으로써 그 시대적 소명을 비교적 충실히 수행하고 있다고 할 수 있다. 이상과 같은 러시아 연방의 통치구조의 변혁의 의미와 성과는 세계사적 관점에 러시아연방이 차지하는 정치적 비중 만큼이나 매우 지대하다는 점에서 러시아의 입헌주의의 실현과 정착은 국제정치에 있어서 뿐만 아니라 현대 민주주의의 세계 보편적 실현을 위해서도 매우 중요하다는 점에서 앞으로 러시아식 입헌주의의 전개과정과 그 성과는 체제전환을 필요로 하는 중국 등의 일부 국가의 좋은 사례가 될 것이며, 헌법학에 있어서 결코 무시할 수 없는 중요한 사건으로 기록될 것이다.

논문주제검색키워드 : 러시아 연방정부 Russian Federal Government, 러시아 연방사법부 Russian Federal Judiciary, 러시아 연방의회 Russian Federal Assembly, 러시아 연방대통령 Russian Federal President, 러시아 연방헌법 Russian Constitution, 영도자적 대통령제 Patristical Presidentalism

〈Abstract〉

Change and Characteristic of Ruling System on the 1993 Russian Federal Constitution

Ryu Sijo

This paper aims to study changes and characteristics of Ruling System on the 1993 Russian Federal Constitution. Russian Constitution have received free-market system, guarantee of the fundamental right, power separation, democratic representative institution, rule of law, judiciary independence, autonomy of the subjects of the federation etc. So we can conclude that the federal constitution is free-democracy system and new constitution generally enhanced democracity. Despite of judiciary independence, the federal presidency is almost absolute to the federal assembly and federal government. For examples, the President of the Russian Federation shall appoint Chairman of the Government, decide on resignation of the Government, dissolve the House of Representatives [State Duma], introduces martial law, imposes a state of emergency and issues decrees and executive orders. And the President may use dispute-settlement procedures to settle differences between organs of state power of the Russian Federation and organs of state power of the subjects of the Russian Federation, and also between organs of state power of the subjects of the Russian Federation. If no decision is agreed upon, he may turn the dispute over for review by the respective court of law.

The President has the right to suspend acts by organs of executive power of the subjects of the Russian Federation if such acts contravene the Constitution and federal laws, the international obligations of the Russian Federation, or violate human and civil rights and liberties, pending the resolution of the issue in appropriate court.

And the ruling power between organs of state power of the Russian Federation is very unbalance, and the ruling power between president and assembly is almost shifted to the federal president. Therefore, the spirit of control and balance on the power separation was threatened. Though constitutional court more or less relax the trouble between federal power subjects. Finally, we can conclude the characteristic of the Russia Federal Constitution is authoritarian patristical presidentalism.