

## 社會主義 國家의 支配官僚體制 ——Nomenclatura의 실상을 중심으로\*\*——

安 海 均\*

.....〈목 차〉.....	
I. 문체의 제기	구성과 특권
II. 개념분석 및 이론적 접근 모형	IV. 체제개혁과 노멘클라투라 V. 결 론
III. 구 소련의 노멘클라투라의	

### 〈요 약〉

한때 양극체제 하에서 초강대국이었던 Soviet체제가 붕괴되고 오늘날 CIS구성국가들 특히 Russia공화국의 경제·사회 및 정치적 비극과 혼란상을 생각할 때 그 원인을 분석하지 않을 수 없다. 그 원인에는 여러가지 변수들이 있겠지만 제일 먼저 지적되는 것은 전체주의 및 조법률적인 권위적 독재체제 즉 일당통치체제에 기인한다고 본다. 당과 정부가 기능적으로 분권화되지 못하고 당의 관료체제와 소비에트의 모든 국가행정체제가 기능적으로 혼합조립된 이론과 Nomenclatura의 지배체제가 그 원인이었다고 본다. 본 고찰에서는 서구적 관료체제의 개념으로서 분석·설명될 수 없는 독특한 지배통치원리에 의한 지배관료체제에 대한 개념을 분석하는 것이 근본 목적이다. 먼저 Nomenclatura에 대한 이론적 접근과 그 속성을 기술한 후 Nomenclatura의 구성과 정치·경제·사회적인 특권을 살펴보고 그러한 관료체제의 구조와 형성경로를 체계있게 정리·기술한 다음 체제개혁과 Nomenclatura의 저항을 살펴보고 다음 러시아에 있어서 개혁의 한계도 살펴보기로 한다. 그리고 결론적으로 소비에트의 국가관료체제로서 Nomenclatura를 정치적, 행정적 시각에서 평가한 다음 중국과 북한의 국가관료체제의 현재와 미래를 조망할 수 있는 이론적 시사점을 도출해 보았다.

### I. 問題의 提起

行政學의 研究對象은 시간적으로는 물론 공간적으로도 다양하고 광범하므로 그 올바른 연구를 위해서는 開放的 시작이 필요하다. 특히 교통통신의 발달로

\* 서울대학교 행정대학원 교수

\*\* 본 논문을 위해서 자료분석과 토론으로 협조해 준 서울대 행정대학원 박사과정 吳均 석사에게 사의를 표한다.

國家間 距離感이 날로 좁혀지고 있는 오늘의 현실에서 상호 이해와 협력의 필요가 날로 강화되고 있으므로 外國의 行政組織과 行政行態를 이해하고 비교고찰하는 것은 대단히 중요한 의미를 지닐 수 있다. 이러한 觀點에서 權威主義體制의 전형이었던 舊蘇聯邦 社會主義體制가 1991년 8월 강경 保守 쿠데타의 실패 이후로 급속한 속도로 몰락하고 지금의 러시아가 엘친의 急進改革勢力과 의회를 중심으로 保守反動勢力의 權力闘爭 속에서 새로운 질서의 모색을 위한 전통 속에 처해있는 이때에 노엔클라투라로 대표되는 구소련의 支配官僚的特性을 중심으로 社會主義 官僚體制의 特性을 이해함은 단순히 그들의 虛와 實을 파악하는데 그치지 않고 사회주의체제의 變化展望과 改革의 限界點 분석 및 더 나아가 공신체제와 민주체제의 상호비교를 통해 보다 나은 체제발전모형 탐색의 기초가 될 수 있다고 믿는다.

그리고, 行政學의 視角에서 볼 때 본 연구의 문제로서 특히 제기되는 것은 서구적 개념으로서의 官僚制의 틀을 가지고서 Soviet체제를 분석하고 평가하는 것은 한계가 있다는 점이다.

관료제란, 市民社會와 法治國家를 전제로 함으로써 그 개념이 성립될 수 있고 合理性과 適法性 그리고 專門性 및 能率性의 원리에 의해서만 분석・설명될 수 있기 때문이다.

Soviet에서는 Stalin이래 전체성과 초법성이 지배해 왔고, 국가관료에게는 상급자 (above standing official)에 대한 忠誠心만이 강요되고, 전문성・개인적 능력・경력 등에 관해서는 각급 학교와 국가기관에서 어떤 교육도 실시되지 않았으며 또한 평가기준도 되지 못했고 행정실무경험은 오직 당의 말단조직 (Komsomol)에서 경험을 통해 터득될 뿐이었다.<sup>1)</sup>

## II. 概念分析 및 理論的 換近模型

### 1. 概念的 接近

舊蘇聯의 노엔클라투라를 중심한 관료체제에 대한 개념적 접근은 기존의 관료기적 개념 접근으로는 뚜렷한 限界가 있다. 그것은 기존의 관념이 서구에서의 역사적 발전과정에서 배태되고 발전되어온 개념으로서 社會主義의 特殊性을 포괄하기에는 不適合한 면이 많이 있기 때문이다.

1) Anatoly V. Torkunov, *Bureaucracy and Policy in the Socialist States*, International Conference, The Korean Association for Public Administration, 1992. Oct. 15, pp. 4-5.

官僚制의 보편적인 논의에도 불구하고 기존의 관료제적 인식은 관료체제를 이해하고 설명하며 나아가 그 變化 樣相을 예측하는데는 뚜렷한 경계가 있는 바 그것은 구소련관료체제의 특수성에 기인하며 그 특수성은 다시 당의 우월성과 혼합성 및 노멘클라투라의 특권성으로 표현되어진다.<sup>2)</sup>

노멘클라투라의構成과 特權性을 살펴보기전에 먼저 노멘클라투라의 의미를 살펴보기로 하자. 소련에서 노멘클라투라는 무엇이고 어떻게 구성되어 있으며 구성원원수 및 자체인원에 대한 구성비 등이 어떠한가를 파악하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 舊蘇聯의 公式的인 統計로는 3개의 社會階層만이 공표되어 있으며 노멘클라투라에 대해서는 그 구성원의 리스트를 감추고 있을 뿐 아니라 그存在조차 隱蔽하려 하기 때문이다.<sup>3)</sup> 蘇聯體制에서는 이러한 노멘클라투라가 당의 行政통제에 대한 중요한 장치로서 기능하는데, 예컨대 政府와 經濟부문에 있어서 주요부서의 간부들은 이에 상응하는 黨部의 次上級 黨裝置의 同意 없이는 임명될 수 없다. 이 용어는 두가지 의미를 지니고 있는데, 핵심적이고 중요한 點位黨職이라는 의미와 이들이 행사하는 機能이라는 것이 바로 이것이다. 이는 기배계급, 착취계급이라는 의미로도 사용된다. 노멘클라투라제도는 黨, 政府, 軍隊, 勞組, 言論機關, 農業, 科學, 教育, 藝術 등 蘇聯의 모든 分野에 걸쳐서 헤사되므로 소련사회에서 모든 國民은 직접적이든 간접적이든간에 이것의 영향을 받는다고 볼 수 있다. 결국 실제에 있어 노멘클라투라는 지배계급으로서 직속적으로 指導에 임하고 特別한 地位에 있는 인텔리겐차의 集團이며 사회주의하의 사회적 조직안에서의 特別階級이라는 觀點에서 이해할 수 있다. 즉 여기서 노멘클라투라는 舊蘇聯社會에서 特權을 향유하고 있는 官僚的支配階級으로 當定하고자 한다.<sup>4)</sup>

이러한 노멘클라투라의 특성은 다음과 같이 표현되기도 한다.

2) L G. Churward는 말하기를, 소련에서 工業化와 產業化가 진행됨에 따라 더욱 많은 技術官僚와 經濟官僚가 필요하게 되고 이는 평연적으로 黨과 國家가 우려하고 있는 過剩官僚制現象으로 나아가게 되므로 특별한 경계를 필요로 하고 있는 것인데, 보편적 관료제적 접근모형은 共產體制의 변화와 발전요인을 等閑視하고 있다는 점에서 경계가 있다고 하였다.

여기서 黨官僚制의 國家官僚제에 대한 優越性과 混合性이란 말은 구소련의 당시 배체제에서의 광범한 統制와 兼職으로 말미암아 서구적 시각에서의 관료체제와는 본질적으로 다른 지배체제의 일부를 이루고 있다는 것이다.

3) 원래 이 개념은 소련의 行政用語로서 기존 당위원회 또는 정부 및 기타 기관의 출원을 위한 중요한 職位範圍와 種類를 나타내는 리스트를 말하며 任命權으로 번역될 수 있는 라틴어이다.

4) 辛承權, “蘇聯階級構造에 있어서의 政治엘리트의 特權”, *Sino-Soviet Affairs*, Vol. 10 No. 2, 1986, p.58.

첫째, 상급자에 대한 절대복종과 미래를 예측할 수 없는 신분불안에 항상 떨고 있으며, 둘째, 당료우선주의 즉 각급 당조직에서 인정받는 것이 유일한 출세의 길이고, 세째, 행정실무는 자기경험만을 통해 터득하며, 행정실무에 관한 교육기관은 원칙적으로 존재하지 않아서 서구적인 관료제의 개념 및 원리에 무관하다.<sup>5)</sup>

## 2. 舊蘇聯의 支配官僚體制에 대한 理論的 接近

1917년 10월 革命이후 수립된 구 소련체제에 대한 서방세계의 긴장은 학자들의 학문적 호기심과 어울려 광범위한 연구가 이루어졌다. 초기의 공산체제의 연구에 있어서 全體主義模型<sup>6)</sup>은 전제적 독재자인 Stalin의 사망 후 후르시초프의 유화정책과 더불어 급속히 설득력이 약화되어 왔으며 1950년대 후반부터는 엘리트葛藤模型, 利益集團模型과 傾向分析接近方法 그리고 全體主義-多元主義 결모형이 중요한 研究方法으로 부각되었다. 그 이유는 물론 학자들의 인식에 있어 소련이 더 이상 스탈린과 같은 1인의 독재자가 철권과 독단으로 지배할 수 있는 單一性格의 體制가 아니고 政治的 中上階層이 국가의 모든 意思決定에 影響力を 미칠 수 있는 機會를 갖게 되었다고 판단하기 시작했기 때문이다.<sup>7)</sup>

본 연구에서의 노멘클라투라의 構成과 特權을 통한 舊蘇聯 支配官僚體制理解는 엘리트적 接近이라고 할 수 있겠다.

## III. 舊蘇聯의 노멘클라투라의 構成과 特權

### 1. 舊蘇聯 官僚體制의 性格과 노멘클라투라

社會主義國家, 특히 舊蘇聯의 官僚體制의 性格은 Maria Hirschowicz가 지적하는 바에 의하면, 모든 사회활동을 조정하는 하나의 決定體制, 中央執權化된 體制, 모든 형태의 반대를 統制하는 하나의 調整體制, 獨裁體制, 劃一性을 助長하는 標準化體制로서, ① 정치와 행정의 融合性, ② 黨장치와 國家장치의 重複性, ③同一人物의 黨職과 國家要職의 兼職性 등高度로 簡易化·單一化된 諸特性과 함께 이른바 黨·國家官僚制의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

5) Anatoly V. Torkunov, *loc. cit.*

6) Carl J. Friedrich and Z. Brzenski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (New York: Frederick A. Prager, 1961), p. 5.

7) 李啓熙, 「蘇聯體制의 變化와 研究方法의 摸索」, 『現代蘇聯의 解剖』(서울: 한진사, 1981), pp. 51-54.

8) 李常民, 『蘇聯官僚政治論』(서울: 法文社, 1986), p. 63.

이러한 官僚體制性格 속에서 노멘클라투라는 權力의 상충부를 차지하고 資源의 統制, 配分을 통하여 소련사회를 통치해온 지배집단엘리트로 이해될 수 있다. 그러나 競争이 배제된 計劃과 統制의 문질적 非效率性과 絶對權力의 絶對腐敗의 命題속에서 이들의 소련지배는 不平等속에서 平等을 주장하는 공허함과 함께 소련사회의 급속한 몰락을 자초했다. 국민을 窮乏과 不自由속에서 통제하고 자신들의 특권을 확보하고 향유하기에 철저했던 이들은 자유화, 민주화 개혁속의 人間답게 살고, 더 잘살고 싶어하는 人間本性이 발현되는 歷史時點에서 결국 기력과 진보의 결림돌로 전락, 억압적 官僚統制의 극단적 폐해의 歷史的教訓을 우리에게 보여주고 있다.

## 2. 노멘클라투라의 構造와 形成經路

### (1) 노멘클라투라의 構造

노멘클라투라의 분석은 여러측면에서 할 수 있겠지만 여기서는 구조적 측면의 3가지 유형으로 나누어 살펴보기로 한다.<sup>9)</sup>

#### 1) 黨中央委員會의 노멘클라투라

黨中央委員會를 통하여 발휘되는 노멘클라투라를 보면 중앙위 구성원인 政治局員, 書記局員 및 中央委員會에서 근무하는 아파라치기를 비롯하여 閣僚會議議員, 軍幹部, KGB, 言論機關, Komsomol, 勞動組合 등으로 그 범위는 무척 광범위하다. 黨中央委員會에서 발휘되는 노멘클라투라는 3가지 경로가 있는데, 첫째, 黨中央委全體會議를 통한 것으로 이는 政治局과 書記局의 추천에 의한 임명이고, 둘째는 黨中央委 書記들에 의한, 그리고 나머지는 당중앙위에서 근무하는 아파라치기에 의한 임명이 있다.<sup>10)</sup> 노멘클라투라자체에도 일정한 계층이 있는데 중앙위원회에서의 노멘클라투라는 최상충부를 이루게 된다.<sup>11)</sup>

#### 2) 幫成共和國의 노멘클라투라

이는 연방공화국의 그것과 같은 맥락에서 이해될 수 있는데 따라서 이들은 構成共和國의 중요한 직책은 물론 次下級黨組織의 모든 行政관료와 당관료에 대한 任命權을 갖고 일정한 직책과 권한을 일정한 信任關係를 통해 부여받게 된다.

9) 자세한 것은 다음을 참조하기 마라. 신승원, “소련계급구조의 있어서의 정치엘리트의 특권 : 노멘클라투라를 중심으로”, 『중소연구』통권30호(1986), pp.53-67.

10) 이러한 임명에는 직책의 부여 외에 일정한 特權的地位의 부여라는 二重的氣味가 있게 된다.

11) John Lowenthal, *The Soviet Politburo* (New York: St. Martins Press, 1978), p. 53.

### 3) 地域黨部의 노멘클라투라

지역 당부에서 발휘되는 노멘클라투라는黨의 最一線機關을 관장하는 인사권으로서 次上級黨部보다 더욱 중요한데 이들은 初級黨組織의 任命權을 행사하므로 그 법위가 가장 넓고 당원의 활동에 대한 直接的 統制機關으로서 역할을 수행하므로 그 중요성이 높게 평가된다.<sup>12)</sup>

위와 같은 내용에서 알 수 있듯이 소련사회의 모든 직위는 초급당조직에서부터 최고의 당직에 이르기까지 노멘클라투라제도에 의하여 운영되며, 이는 바로黨이 行政 및 기타 國家機關의 統制를 확보하기 위한 가장 效率的인 手段이 되는 동시에 자신들의 特權을 排他的으로 확보하기 위해 필수적인 것으로 평가될 있는 것이다.<sup>13)</sup>

#### (2) 노멘클라투라의 形成經路

특권화된 정치적 계급이 구소련을 통치해 왔으며 소련정치는 실질적으로 노멘클라투라의 통치를 의미하였다. 이러한 支配階級의 確立過程은 대략 3단계에 걸쳐 진행되었는데 제 1 단계는 직업혁명가 조직의 창조단계이고 제 2 단계는 1917년 10월 이 조직에 의한 권력탈취와 더불어 시작되며 이때 통치하는 두 계급이 성립되는데 상층은 직업혁명가로 구성된 레닌의 친위대이고 그 아래층은 스탈린의 노멘클라투라이다. 제 3 단계는 노멘클라투라에 의한 레닌친위대의 속초 단계인데 스탈린의 이 노멘클라투라는 그후 확고한 支配官僚體制로서 자리잡고 重要職責을 獨占하고 갖가지 특혜를 누리며 국민위에 군림하게 되었다.

다음으로 노멘클라투라의 形成經路를 유형별로 보면 다음과 같다.<sup>14)</sup>

첫째, 제 1 유형은 콤소몰활동—이데올로기 관련학교 졸업—지방당 정치조직 이데올로기 선전 활동—지방당 제 1 서기—중앙위원회 정치관련 부서 활동—이데올로기 관련서기—정치국으로의 승진경로인데 이 경로는 소위 순수 黨官僚로 진출하는 것인바 주로 政治業務를 담당하게 된다.

둘째로 제 2 유형은 농업 또는 공업기술학교 졸업—지방당 또는 정부의 경제관련 업무 담당—지방당 제 1 서기—중앙위원회 경제관련 부서 활동—경제 관련서기—정치국으로의 진출로서 이 경로를 통하여 되는 자들은 技術專門家이면서 동시에 黨政治專門家로 성장할 수 있어 다양한 분야에서 경험을 쌓게 되면 발

12.) 당조직에 관한 자세한 설명은 다음을 참조. D. Hammer, USSR: *The Politics of Oligarchy*(New York: Praeger Publishers, 1947), pp. 165-222.

13.) Jerry Hough and Merly Fainsod, *How the Soviet Union is Governed*(Cambridge: Harvard University Press, 1979), p. 365.

14.) 물론 이 유형들은 서로 일격히 구분되는 것은 아니며, 하나의 유형에 있어서도 모든 과정을 거치는 것은 아니다.

언권<sup>15)</sup>을 강하게 된다.<sup>15)</sup>

세기로 제 3 유형은 공업학교—공장기사—공장감독—각료회의 의장—정치국으로의 경로로써 대체로 각료회의 의장이나 경제담당 순수 서기에 해당하는 경로인데 웰친 등이 이에 속한다고 볼 수 있고 이들은 소위 테크노크라트로서 經濟體制改革의 주도세력으로 평가할 수 있다. 그러나 선전이나 조직과 같은 정치 업무의 경험이 적고 이데올로기에 약하여 권력투쟁에서 밀려날 가능성이 크게 된다.<sup>16)</sup>

네기로 제 4 유형은 사회과학부(자연과학부)—과학 아카데미—각료회의—정치국으로의 진출로서 주로 閣僚會議에서 활동한 자들로 앞의 유형과 거의 마찬가지로 권력은 그다지 크지 못하고 최고 엘리트의 조정을 받을 가능성이 크다.

다섯째 제 5 유형은 군사 아카데미 및 군수 산업기술학교 및 군사정치학교—군, 수산업, 국정치업무—국방부—정치국진출로서 軍事關聯業務에 종사하는 자들의 승진 경로로서 숫자는 많지 않지만 權限은 크다고 할 수 있다.

여섯째 제 6 유형은 기술 및 정치학부—공장, 지방당 질서 담당—내무부 혹은 국가보위위원회 활동—정치관련부서 중앙위서기—정치국으로의 進出이 있다.<sup>17)</sup>

### 3. 노멘클라투라의 特權

노멘클라투라는 소련의 支配階級이자 동시에 特權階級으로서 일단 한 번 리스트에 오르면 본인을 비롯하여 가족들까지도 경제적, 사회적, 정치적 諸特權을 누리며 충원의 배타성과 고립, 모순성으로 인하여 비노멘클라투라에서 노멘클라투라로 상승하는 것은 어렵게 되어있다.

#### (1) 經濟的 特權

공식 봉급측면에서 1921년 공포된 소련 법령에는 책임있는 관리의 임금규모를 각 기관과 조직의 평균임금의 100~150%로 규정하고 있으며, 1925년 법령에서는 106개 직업조직의 책임있는 관리를 7개 집단으로 나누어 임금규모를 규정하였는데, 그들의 임금수준은 당시의 평균 노동자임금의 3배를 넘었다. 그러나 20년대 중반 이후로 모든 관리적 임금의 규모에 대한 정보획득은 거의 불가능하게 되었다.<sup>18)</sup>

15) 이 유형의 예로서 브레즈네프, 고르마초프, 그리신 등을 들 수 있다.

16) 제 2 유형과 제 3 유형의 경로상차이는 專門職이라는 점은 거의 비슷하나 전자는 주로 당에서 활동하고 후자는 주로 閣僚會議에서 일했다는 데 차이가 있다.

17) 이 유형에는 대체로 앤드로포프, 세마크나체가 속하며 제 1 유형과 마찬가지로 당시 강화에, 앞장서는 자들로 볼 수 있다.

18) 그러나 M. Mattheews는 자료의 부족에도 불구하고 1971~1973년간의 노멘클라투

한편 세금면에서 200루블이상의 소득에 대해서도 누진세를 적용하지 않고 있으며 상속세는 단지 10%이고 반면 대부분의 생필품은 높은 간접세율을 가지고 있어 저소득자에게 더욱 불리하다고 할 수 있고 또한 일종의 수당인 호노라리아(Honoraria)가 있는데 소련에서는 직책, 학위, 저작출판, 예술공연 외국어지식 등으로 여려급으로 나누어 각각 호노라리아를 지급하였다.<sup>19)</sup>

그리고 크레믈료프카<sup>20)</sup>가 있는데 노멘클라투라는 직책의 고하와 가족의 규모에 따라 매월 일정량의 구입권을 지금 받았는데 이는 유통가치의 3배정도에 해당하며 이때 구매할 수 있는 물품이란 특정한 장소, 예컨대 모스크바 GUM백화점 100번 매장에서만 구입할 수 있는 특별히 생산된 최고급품이다.<sup>21)</sup>

## (2) 社會的 特權

먼저 주택면에서 대부분의 소련국민이 고통을 당하고 있는 것과 대조적으로 그들은 3~5개의 방이 있는 아파트외에 밀장 한채를 가질 수 있었으며 노멘클라투라 전용의 요양소를 무료로 할당받고 그 자체는 최상급의 공산소년단 캠프로 갈 수 있으며 휴가지의 모든시설을 자유로이 이용할 수 있었다. 또한 노멘클라투라만이 외국여행을 용이하게 할 수 있었으며 전용병원과 고등교육기관과 학특전이 부여되고 외제 자동차를 포함하여 자동차를 손쉽게 소유할 수 있었고 전용의 묘지와 해전쟁으로부터 보호받을 수 있는 특권을 가지고 있어 해전진의 경우에는 특별대피소에 대피할 수 있었다.<sup>22)</sup>

# IV. 體制改革과 노멘클라투라

## 1. 舊蘇聯改革의 性格과 不可避性

體制改革의 本質에 대해서는 두 가지 相反된 시각이 존재하였다. 즉, 사회주의의 수정적 이탈 내지 자본주의로의 회귀과정으로서 社會主義 破綻의 徵兆로 보는 시각이 있는가 하면, 마르크스·레닌주의적 원칙 내지 사회주의 본래의 이념에의 회귀과정으로서 발달된 社會主義 段階에 適合한 體制構築으로 보는

과의 임금규모를 낭간부 290~900루블, 각 공화국각료 430루블의 수준등으로 주장하고 있다.

1) 예컨대 소련방 최고회의 대의원은 그 직위에 대해 매월 100루블, 공화국 최고회의 대의원은 매월 50루블, 박사학위소지자는 100루블을 지급받게 되어있었다고 한다.

2) 이는 노멘클라투라의 생활편의를 위해 제공되는 물품구입권이다.

2.) 이외에도 농부등의 형태로 노멘클라투라들은 자신의 직위를 이용하여 치부를 하였는바 아제르바이잔공화국의 보건장관자리는 12만루블, 무역장관등의 설속있는 자리에는 25만~30만 루블에 거래되었다고 한다.

2.) Matthews, *Privilege in the Soviet Union*, p. 36.

시각이 있었다.<sup>23)</sup>

페스트로이카의 열풍이 불어오면서, 특히開放化 추세에 따라 국민여론은體制危機의 주범으로 官僚制를 지목했고, 이에 대한批判은 날이 갈수록 신랄해졌다. 대체로 이들의論調는 적어도 1천8백만명에 달하는世界最大의 官僚制가 그抑壓的 性格과 非能率 때문에 사회내의 모든 창의성을 질식시켰다는 것이다. 이들의 관료제에 대한 공격은 실제로黨에 대한 공격이었으며, 命令的官僚體制와黨의 權力獨占 그리고 사회주의 이념은 유기적·인과적連繫가 있다는 상황인식에 근거한 것 이었다.

따라서 이러한 관점에서 볼때 지금까지의 구소련개혁의 성격은 정신적 이념보다 경제적 현실을 중시하고 脱官僚化를 지향하는民主化로의 노력이라고 생각되어진다. 이러한 논거로서 구소련관료제의 성격을 고찰해보면舊蘇聯의官僚制는 훤히政治官僚制로 불리워지는데 이는蘇聯이라는全體體制의構造的·機能的特徵을 잘 나타내는 개념으로서政治官僚制는 이體制를 이끌어가는 지배계층의 이익을 우선적으로 고려, 반영하며 가치정향에 있어서도目標合理的이 아니라 다분히手段合理的이다. 따라서文化的目標나국부와 능률의 창조 및 총대를 추구하기보다는,支配階層의 합리화와特權을 보장한다. 여기서 배태되는 가장 큰 문제는 비대한官僚制의無能과腐敗인바 그 자체가 이미 특권화된 관료제는 사회주의 계획경제 및 당지배 이념에 따라 횡적으로 전국적 규모로 종적으로 최고정책결정에서부터 한 가정의 소비재 구입문제에 까지 그 무능과 부패를 확산시켰다.<sup>24)</sup> 바로 이러한 부패와 무능의 확산과 심화에 개혁의 불가리성이 제기되었다고 보는 것이다.

## 1. 改革의 限界와 노멘클라투라

위에서 살펴본대로 노멘클라투라의 지배체제로서의 소련관료체제는 그 몰락과 개혁을 통한 재창조가 불가피함에도 불구하고 현재의 상황에서 살펴볼 수 있듯이 그 개혁에는 아래에서와 같이 많은 한계가 있는바 그 핵심은 노멘클라투라의 기득권수호 저항이라고 보여진다.<sup>25)</sup>

23) 裴孫根, 「민주주의적 사회주의를 위하여」, 『신동아』(동아일보사, 1990. 4), p. 225.

24) 이러한 현실에 대해 고르바초프는 1988년 제19차 全聯邦特別黨大會에서 「만약 우리가官僚的命令體系를 분쇄하지 못한다면 우리는 절박한經濟問題을 해결하지 못할것」이라고 선포한 바 있다.

25) 개혁문제와 관련하여 개혁파와 보수파의 기본적 내도에 대한 참조, S.F. Cohen, "The Friends and Foes of Chang: Reformism and Conservatism in the Soviet Union" in E.P.H. Hoffmann and R.F. Laird (ed.), *The Soviet Polity in the*

### (1) 개혁 내용과 방식의 내부적 모순

고르바초프와 옐친은 기회있을 때마다 구소련 국민들에게 개혁과 개방판이 새로운 가능성을 실현시킬 수 있고 국민생활의 질을 개선할 수 있다고 설득해 왔지만 일반시민들에게 가져다 준 것은 政治・經濟의 극심한 混亂 속에서 ‘먹을 것, 입을 것을 구하기가 어렵다’는 不滿 고조와 함께 페레스트로이카 자체에 대한 懷疑感 뿐이었다.

더욱이 고르바초프와 옐친의 개혁정책추진에서 ‘위로부터의 혁명’은 그 당위성에도 불구하고 구소련의 특수한 정치・사회구조상 대단한 무리가 따를 수 밖에 없는 것이며 정치개혁을 통한 경제개혁이라는 ‘개혁방식’이 경제개혁을 실시하기도 전에 정치개혁단계에서 심각한 저항이 야기될 수 밖에 없는 모순에 직면하였기 때문이다.<sup>26)</sup>

### 2) 社會的 不條理

구소련사회는 汚職, 不正腐敗, 非能率, 官僚主義로 침체되었다고 진단되어지는 바 특권계급인 노멘클라투라(nomenclatura)가 지배하고 있는 정치・사회제도 자체가 결함을 지니고 있어 제도적으로 사회적 모순을 해결할 수 없거나 어렵게 되어 있다. 노멘클라투라는 기득권을 행사하여 부정부패를 자행하고 일반국민들은 노멘클라투라의 기득권을 나누어 받기 위해, 보다 나은 생활을 위해 부정부패를 하고 있다. 소련사회의 부조리는 사회 최상층에서부터 최하층에 이르기까지 사슬처럼 복잡하게 얹혀 있는 것이다.

### (3) 與論의 분열과 소극적 태도

#### 1 労動階級의 利害關係와 參與態度

개혁이 성공할 경우 노동자 계급은 그들이 필요로 하는 상품과 서비스면에서 충족을 획득하게 될 것이며 규정된 노동활동이 외의 자유로운 추가노동과 그에 따른 보수증대도 기대할 수 있게 될 것이다. 그러나 개혁은 모든 노동계급에게 동일하지 않은 각기 다른 전망을 약속할 가능성이 높으며 창조적이고 정치적으로 기극적인 노동자가 결집돼 있는 上級의 선진적 노동자층의 경우에限하여 많은 이익을 안겨줄 수도 있다.<sup>27)</sup>

*Merdern Era*(New York: Aldine Publishing Company, 1984), pp. 86-92. 전반적인 개혁문제는 R. Pipes, “Can the Soviet Union Reform,” *Foreign Affairs*(1984), pp. 49-51.

26) Timothy J. Colton, *The Dilemma of Reform in the Soviet Union*(New York: Council on Foreign Relations Inc., 1984).

27) 왜냐하면 지금까지 命令的, 計劃的 管理體制下에서는 주로 지시에 의해 일할 수 밖에 없었기 때문에 자신들의 창조능력을 충분히 발휘할 수 없었던바 改革에 따라 能力發揮機會와 誘引이 증대되기 때문이다.

## 2) 科學, 技術知識人과 經營指導集團의 態度

과학, 기술지식인의 협조자는 소련사회에서 이들이 담당하는 역할에 상응하지 않고 있다. 하지만, 높은 자격의 가장 창조적인 전문가들은 개혁을 전부는 아니지만 대다수는 賛成한다. 이들 專門家의 아이디어가 實踐面에 도입될 가능성도 높아지고, 收入이 올라간다는 측면이 있기 때문이다.

영지도집단에게 개혁은 경제면, 조직면, 과학기술면 그리고 사회면에서 자기 能力を發揮할 수 있는 可能性을 협조하擴大시켜준다. 그러나 지금까지 습관처럼 된 지도방법을 근본적으로 바꾸어야 하며, 위에서 내려오는 지령을 그대로 수행하면 방법에서 자주적으로 사업방식을 이행하지 않으면 안된다.<sup>28)</sup>

### (.) 노멘클라투라의抵抗

개혁정책을 본격 추진하는 과정에서 초기의 고르바초프는 집권 이후 권력구조론에서 세대교체 등 강력한 인사쇄신과 자신의 대통령 취임 등 다양한 정치제도 개혁을 통해 고르바초프적 지도체제를 확립함으로써 그의 페레스트로이카 정책을 추진할 수 있었다.

그러나 그러한 정치적 개혁이 제대로 추진되지 못하고 경제도 장기간 회복되지 못하므로써 보수세력이 목소리를 높이는 계기가 마련되고 이 때 고르바초프는 新保守勢力의 大勢에 편승, 그 때까지 중용해온 급진세력을 요직에서 축출하고 보수성향의 인사들을 대거 등용시키는 등 보수로의 회귀를 도모, 보수세력과 타협하는 조치를 취하였다. 결국 고르바초프는 급진개혁세력과 보수강경세력의 틈바구니에서 어느 한쪽에도 치우칠 수 없는 현실적 딜레마에 빠지게 되고 그후 쿠테타의 발생과 그 극복과정을 거쳐 집권한 엘친 대통령은 보수세력 억압과 급진적 개혁추진을 위해 강력한 대통령제를 확립하려 하였다. 그러나 기존의 기득권상실의 위기에 직면한 보수 세력은 최고회의를 통해 대반격을 시도하고 있다.<sup>29)</sup>

## V. 結論

舊聯의 노멘클라투라는 과거 그들의 權威主義體制를 유지해 나가는 데 있어 簡職과 國家官僚制의 兼職裝置와, 이를바 民主的 執權主義를 통해 조직의 말단에서 정상에 이르기까지 엄격한 관료제적 階層構造를 이루면서 배타적 特

28) 그의 個人勞動에 從事하는 零細協同組合員과 個人們은 개혁의 同調者들이라고 볼 수 있는데 그 이유는 改革에 의해 자신의 수입을 증대시킬뿐만 아니라, 그 경영수완을 완전히 발휘할 수 있게 되기 때문이다.

29) 한소문제연구소, 『소련연구 통권』 제14호(1991.7), pp. 20-21.

權勢力を 이루는데 성공하였다.

일단 노멘클라투라의 일원이 되면 소련사회의 선택반은 特權階級으로서 여러 가지 권리들 향유하는데 이들은 또한 전민족과 모든 계층을 대표한다는 그들의 주권과는 달리 Russia人과 화이트칼라 계층위주로 구성되어 있으며 권리의 가장 핵심적인 기관인 黨中央委員會와 중앙위원회의 위임을 받은 政治局과 書記局<sup>1</sup>를 정점으로 기대한 지배체제를 이루고 있었다.

그리한 구조적 상황에서 구소련의 改革은 당시 소련사회에 만연해 있는 기존의 生產關係의 비효율성과 노멘클라투라의 관료체제를 혁파하는 것으로서, 바울 여기에 페레스트로이카와 글라스노스트의 革命性이 드러나는 것이다. 그러나 이러한 改革政治의 전개는 그 과정에서 노멘클라투라의 저항등 많은 限界點<sup>2</sup>·지니고 있었고 이에 따라 현재의 러시아는 保守 對革新의 거대한 권력투쟁의 소용들이에 처하게 되었다.

즉 체적으로 볼때 舊蘇聯의 개혁정치는 고르바초프 個人的 실각, 엘친정권의 위기라는 점에 비추어 보았을 때는 단순한 엘리트순환 또는 보다 개혁적인 지도자<sup>3</sup>의 등장, 태크노크레트집단의 상승등으로 분석해 볼수도 있겠지만 그들의 개혁 노력이 구소련(러시아)사회의 官僚體制的 痘弊를 심각히 고려한 것이있다는 점은 관료적 통치의 한계라는 측면에서 많은 시사점을 발견할 수 있다. 以上的 論議를 통해 내릴수 있는 結論은 자유화 민주화의 묘목을 심고 물을 주어 키워왔다는 점에서 노바스트로이카(Novastroika; 새로운 건축)의 성격을 띠고 있는 改革의 成敗에 지금의 러시아의 미래가 결정될 것이고 그 뇌관은 노멘클라투라의 結集된 抵抗의 분쇄에 있다고 할 수 있을 것이다.

결국, 본 고찰을 통해서 도출될 수 있는 이론적 시사점은, 서구적 개념으로 서의 官僚制와 그 原理의 순기능적 측면이 Soviet체제에서 현실적으로 그 기능을 다할 수 있었더라면 Soviet체제의 비극과 CIS구성국가들의 빈곤 및 혼란상이 상당부분 예방될 수 있었을 것이나, 서구적 시민사회 정신과 제도 즉, 법치주의·개인주의의 경험도 없었고, 그러한 제도적인 실천도 없었던 숙명적인 여건을 조성할 때, 그러한豫防의 기대는 하나의 환상에 지나지 않는다는 점이다.

특히 변화 방향과 속도에 있어 결론이 유보되어 있는 오늘날 中國의 현재와 미래를 생각할 때 Soviet의 관료체제를 사회주의 관료체제의 變化라는 측면에서 他山之石으로 삼아야 할 것이고, 특히 날로 경직화되어가는 北韓의 官僚體制의 미래<sup>4</sup> 가져올 부작용의 예측이 가능해지며 또한 平和的·民族福利的 統一의 여망<sup>5</sup> 추면에서 염려되는 바가 크나고 보지 않을 수 없다는 점이다.