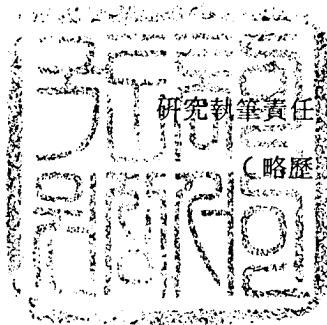


3835.6.
322.258

I. 이 책은 國土統一院의 統一對話政策 開發計劃에 依據한 特殊課題 研究報告書임.
II. 收錄된 內容은 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아니며 統一問題에 關聯된 研究에 資料로 提供되는 것임.

社會主義諸國의 經濟改革이 共產主義 理念 및 社會體制 變化에 미친 影響

1986. 12.



研究執筆責任 (略歷)

사회주의개방경제정책
" " 개혁
사회주의개방정책
농가집단지체개혁
농가리공산당

安 秉 永

연세대학교 정외과 졸업
서울대학교 행정대학원 졸업
(행정학석사 1963)
오스트리아 "빈" 대학 졸업
(정치학석사 1970)
연세대학교 정법대교수
(1976 ~ 현재)

國 土 統 一 院

目 次

I. 社會主義體制的 改革	3
1. 序	3
2. 發展目標와 유토피아 目標	4
3. 社會主義 經濟體制的 諸類型	8
II. 헝가리의 經濟改革과 經濟體制的 變化	15
1. 東歐의 經濟改革	15
2. 헝가리 經濟改革의 背景要因	22
3. 헝가리의 經濟改革과 經濟主體間的 權力轉移	26
4. 私經濟領域의 變化	41
5. 誘因體系的 變化	46
III. 헝가리 共產黨의 理念定向 變化	48
IV. 政治體系的 變化	52
1. 序	52
2. 60年代末, 70年代의 變化	52
3. 1980年代의 變化	58
4. 結 論	62
V. 헝가리 社會體制的 變化	64
1. 序	64
2. 階級分化現象	64

3. 集團利益의 表出	66
4. 國家－社會間의 意思疎通의 活性化	71
5. 開放的 知性文化의 擴散	73
VI. 結 論	76

I. 社會主義體制的 改革

1. 序

이 論文은 주로 헝가리를 예로 하여 經濟改革이 공산주의 理念 및 社會體制 변화에 어떤 영향을 미치는가를 점검하는데 목적이 있다. 헝가리를 준거로 한 이유는 그것이 ① 본질적으로 命令經濟를 유지하며 부분적으로 市場要素를 도입하는 小改革이 아니라 일종의 市場社會主義를 겨냥하는 본격적 경제개혁이라는 점, ② 그러나 脫레닌주의 모형에 입각해서 경제개혁뿐만 아니라 政治 및 社會體制 전체의 構造的 變化를 시도한 유고슬라비아의 예와 달리 일단은 經濟메카니즘의 개혁을 시도하였다는 점, ③ 또 그것이 현실적으로 經濟改革을 시도하는 많은 社會主義國家들, 특히 中共에게 하나의 모범적인 準據模型이 되고 있다는 점등에서 연유된다.

이 연구는 일단 體系論的 接近方法에 따랐다. 즉, 全體主義體制를 구성하는 諸下位體制들은 상호간의 유기적인 상호작용을 계속하며, 그 과정속에서 서로 영향력을 주고 받는다는 생각이다. 또 한 나라의 사회체제는 그 국제환경과 밀접하게 상호교호하며 역시 그 과정속에서 영향력이 투입·산출되리라는 상정이다. 여기서는 헝가리 경제개혁이 여타의 하위체계에 어떤 영향을 미쳤는가를 점검하기에 앞서, 왜 이 나라에서 경제개혁이 시도되었으며 또 그것이 장기적, 점진적 계속 과정으로 전개되었는가 또 그것이 얼마간 성공할 수 있었던 요인이 무엇인가 하는 문제를 함께 파헤쳐 보려 한다. 경제개혁은 사회적 진공에서 시작되는 것이 아니며, 또 그것은 그 고

유의 다이내믹스를 갖고 있으리라는 생각도 아울러 가정한다.

2. 發展目標와 유토피아 目標

마르크스이데올로기가 추구하는 최종적인 目標은 階級없는 社會이다. 다분히 유토피아적인 그 사회에서는 더이상 물질적 재화의 결핍이 없고, 肉體勞動과 精神勞動間의 직업적 분업의 필요도 없으며, 분배상의 문제가 야기될 소지도 없을 뿐더러 생산구조상에 社會的 階層制度 존재하지 않는다. 그 사회에서는 강제기구가 필요없고 治者와 被治者간의 차이조차 없어진다. 국가마저 없어진 사회를 관리하는 일은 이제 모든 사회구성원들이 교대로 수행한다.

물론 이러한 階級과 國家없는 社會에 대한 비전은 社會發展의 진로에 대한 과학적 분석에 의해 압출된 것이 아니라, 論證되지 않았거나 이미 오류가 밝혀진 일련의 理念的 假定들에서 비롯된 것이다. 그러나 마르크시스트들은 이 유토피아의 影像을 「歷史의 法則」에 의해 보장된 것으로 믿고, 또 실제로 모든 정치행동의 목표로 제시하고 있다. 그런 의미에서 마르크스는 世裕宗教로서 간주될 수 있다.

프로레타리아革命은 선진자본주의 사회에서만 可能하리라고 예견하였던 마르크스의 假定은 역사속에서 증명되지 못하고 오히려 경제적으로 낙후된 사회에서 공산주의가 보다 성공적이었다. 초기의 共產主義政權들은 경제발전으로 집약되는 體制의 近代化를 조속히 추진하기 위하여 이른바 「위로부터의 革命」(Revolution From Above)을 강력히 추진하며, 이를 위하여 全體主義的 動員政權을 수립한다.

그러나 공산주의의 궁극적 理念目標은 단순히 한나라의 經濟發展이 아니라 세계적 스케일의 계급없는 사회이다. 따라서 여기에 目標의 二元性이라는 문제가 대두된다. 目標을 階層化하는 경우 近代化目標은 당연히 유토피아 目標에 종속되며 따라서 下位目標에 해당된다. 또 論理的으로 계급없는 사회를 구축하기 위하여는 生産力의 增強이 필요하며 따라서 近代化目標의 추구는 유토피아의 달성을 위한 수단적 과정으로 이해될 수 있다. 그러나 현실적으로 두 目標은 상충하는 경우가 많으며, 이는 구체적인 政策過程에서 뿐만 아니라 體制의 正當化의 차원에서도 적지 않은 문제를 일으킨다.

우선 대부분의 共產政權은 두가지 목표중 어느 것도 소홀히 하기 어렵다. 우선 共產政權은 적대적인 세계속에서의 생존을 위하여 급속한 근대화를 매우 주요한 과제로 받아 들인다. 또한 국민들에게 새 체제가 그들의 복리증진에 실질적으로 기여할 수 있다는 것을 보여 주어야 할 필요성을 절실하게 느낀다. 그런가 하면 이들 政權들은 유토피아 목표의 추구를 통하여 黨員들에게 공산주의 리더쉽의 正當性을 확신시키며 政權의 내적 결속력을 확고히 하고, 아울러 국민들에게도 체제의 규범적 목표를 분명히 제시할 필요가 있다.

어떤 면에서 유토피아적 접근과 근대화 접근을 서로 補強하는 機能을 수행한다. 공산주의라는 세속종교에의 귀의를 통하여 내일을 위해 오늘을 희생하는 發展役軍을 만들 수 있는가 하면 근대화가 성공적으로 진행되는 경우 이데올로기의 과학적 진실에 대한 믿음은 보다 강화될 수 있다.

그러나 두가지 목표는 곧잘 相衡한다. 우선 두가지 접근이 요구하는 人間型이 다르다. 유토피아적 목표의 추구를 위하여는 모든 利己的 野心으로부터 해방된 헌신적 인간형, 즉 사회주의적 「새人間」을 필요로 한다. 반면 근대화 목표의 실현을 위하여는 오히려 물질적 이익에 민감한 「經濟人」의 모형이 요긴하다. 經濟人型이 급속한 經濟發展을 위하여 더 성공적인 개연성이 크나 대중을 그렇게 敎育하는 경우 훗날 공산주의적 理想型으로 그를 다시 바꾸기는 더 어려워진다.

산업화가 극적으로 전개되는 단계에서는 유능한 기술자와 관리자 및 자질있는 노동자들의 성장을 돕고 그들에게 誘因을 제공하기 위하여 不平等한 報酬體系의 도입이 불가피하다. 여기서 공산주의의 장기적 平等主義的 理想과 生産的 提高의 필요성간의 갈등이 빚어진다. 이 단계에서 새롭게 공장을 찾게된 미숙련 노동자대중의 소비수준은 낮은 수준에 묶어두고 勞動規律에 몸을 익히도록 엄하게 다룬다. 産業生産性이 높아지고 지방으로부터의 미숙련노동의 유입이 완화되면, 大衆強制的 필요성은 훨씬 줄어든다. 이 단계에 이르면 強制力의 사용에서 物質的 誘因의 제공으로 그 軸이 바뀐다. 이러한 변화가 共產主義 獨裁體制에서 진행되면 強制機構의 政治權力은 약화되고, 그 반면 「經濟人」의 역할은 보강되며 勞動大衆의 生活에서 共產主義 이데올로기의 중요성이 감소될 개연성이 크다. 그러므로 이 단계에서는 支配黨의 활동에 있어 經濟的課題와 理念的 課題의 상대적 비중을 중심으로 갈등이 빚어지게 된다.

近代化를 추구하는 공산주의체제의 갈등은 이러한 두가지 종류의 目標에서 비롯될 뿐아니라 이들 상이한 政策의 수행결과 야기되는

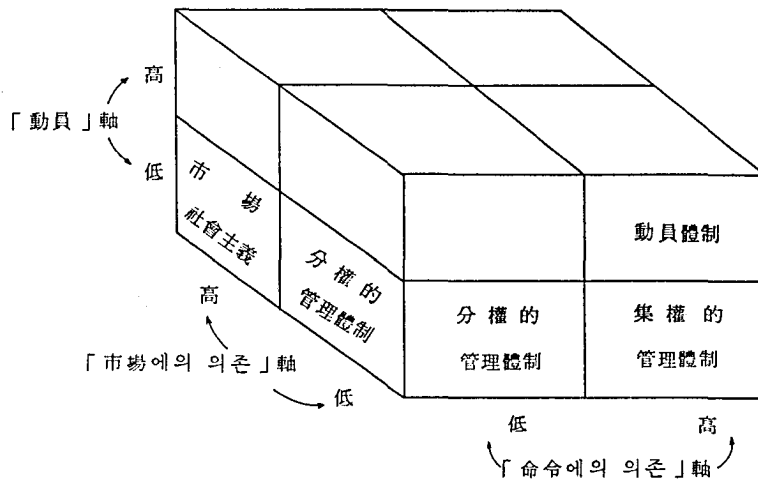
두가지 유형의 社會變化에 의해 빚어지기도 한다. 공산주의자들이 전통사회의 구조나 문화에 내재하는 근대화의 장애요소들을 파괴하고 새로운 生産規律과 物質主義的 成就志向的 價値를 주입하며 물질적 유인이 자리할 수 있는 틀을 마련하는데 성공하면 할 수록 그 이상의 經濟發展으로서의 도정은 점차 自然的, 自足的 傾向을 띠며 더 이상 치밀한 정치적 활동에 의존할 필요가 없게 된다. 그러나 개인의 物質的 利己心에 기초한 새로운 유형의 자연적 변화는 새로운 階級分化를 야기시키고 階級없는 社會라는 체제의 또 하나의 목표와 계속적인 갈등을 일으킨다. 따라서 공산주의자들은 經濟發展과 이에 따르는 自然的 社會變化를 理念的으로 수용하기 어려운 副產物을 제거하기 위하여 獨占的인 國家權力을 사용하여 이데올로기에 의하여 지도되는 中央操作的 社會變化를 시도할 수 있다.

이러한 發展目標와 유토피아 目標간의 또 自然的 社會變化傾向과 強要된 社會變化政策간의 지속적인 갈등에 있어서 힘의 균형은 시간에 따라 변한다. 나라에 따라서는 革命的 變革과 經濟的 進歩가 교대되는 경우도 있다. 그러나 장기적으로 볼 때 自然的, 自足的 變化를 추구하는 傾向이 강화되며 위로부터의 革命努力은 약화된다. 이러한 과정속에서 經濟體制는 集權的 中央計劃體制의 구각을 벗고 市場社會主義로의 전이를 가속화한다. 끝내 革命的 轉換은 그 動力 (Momentum)을 잃게 된다. 革命的 動態性的 상실은 全體主義的 政治制度의 정당성을 약화시켜 끝내 政治制度의 變化를 유도한다.

3. 社會主義 經濟體制的 諸類型

몬티아스(J.M.Montias)는 社會主義 經濟體制를 그 주요 特徵에 따라 네가지로 분류하고 있다. 즉 1) 動員(mobilization)體制, 2) 集權的 管理(centralized Administered)體制, 3) 分權的 管理(decentrcalized)體制 및 4) 市場社會主義(market-Socialist)體制가 그것이다. 아래의 다이어그램에서 보듯 垂直軸을 「動員」座標로, 水平軸을 「命令에의 의존」(reliance-on-markets)座標로, 또 深軸을 「市場에의 의존」(reliance-on-markets)座標로 잡을 때, 개개의 座標는 數值的 高低에 따라 등부분씩으로 나뉜다. 動員座標는 體制的 目標를 증진시키기 위하여 下級 黨幹部에 의하여 農民·勞動者들이 동원되는 정도를 표시하며, 「命令에의 의존」座標는 體制目標의 달성을 위하여 中央으로부터 階層的으로 전달되는 命令에의 의존정도를, 또 「市場에의 의존」座標는 生産財를 위한 市場의 상대적 중요성의 정도를 표시한다.

共產主義 經濟體制的 類型



「몬티아스」의 설명에 따르면, 위의 단순화된 모형에 있어서 集權的 管理體制와 分權的 管理體制는 단지 階層制的 명령에의 의존 정도에 따라 차이가 난다. 動員體制는 動員座標가 高位인데 반해 市場座標는 低位에 머무른다. 分權的 管理體制는 세가지 次元에 있어서 모두 낮은 數値를 나타낸다. 이 체제는 명세한 투입과 산출결정이 상위 관청이 아닌 기업이나 트러스트에 의해 마련된다는 의미에서 분권적이다. 중앙의 調整者는 階層的 通路를 통하여 총량적 목표(예: 粗產出)를 과하거나 기업이나 트러스트에 할당되는 일정 자원가치의 上限線을 정해 준다. (예: 投資資金) 社會主義經濟體제의 네가지 基本類型의 주요한 특징을 살펴보면 다음과 같다.

	動員體制	集權的 管理體制	分權的 管理體制	市場社會主義
組 織	階層的, 機能的 그리고 혹은 地域的	階層的, 機能的 혹은 地域的	階層的, 機能的	各 中心的 (poly centric) 혹은 地域的
低水準의 黨 幹部에 의한 農民, 勞動者 動員	高	低	低	低
階層的 通路에 의 의존도	高	高	低	低
誘 因	“道德的”	物質的	物質的	物質的

	動員體制	集權的管理體制	分權的管理體制	市場社會主義
生産財의 분배	우선순위에 따른 배급	계획에 따른 배급	-	市場 혹은 비공 식적 배급
生産財의 가격	中央에서 책정, 恣意的	중앙에서 책정 : 평균비용을 준거	부분적으로 分權 化 : “全費用” (full cost)을 준거	市場, 그러나 中央 및 地方 統制에 종속
消費材	배 급	중앙에서 정해진 대체적 市場清算 價格으로 판매	그중 얼마는 기 업에 의하여 정 해진 市場清算價 格으로 판매	市場清算價格 으로 판매
企劃의 유형 (기획과정에 의 기업의 참 여)	“아래로부터” 逆企劃 (counter Pla- nning)	“위로부터”	“아래로부터”	-
短期割當決定 의 調整	우선순위체제를 통해	中央의 年度別 分期別 計劃	중앙계획과 생 산자 및 조직간 의 비공식 접촉 을 통하여	市場과 생산자 및 조직간의 비공식접촉을 통하여
發展戰略	目的論的 (teleological)	遺傳學的 (genetic)	遺傳學的	遺傳學的
管理上의 裁 量權	中	小	中	大

	動員體制	集權的管理體制	分權的管理體制	市場社會主義
企業의 平靜	低	中	中	高
國家에 대한 企業의 財政 的 關係	豫算關係	國家와의 費用 會計體系 (Kho- zrashchet)	國家에 稅金支拂	國家에 稅金 支拂
農業, 小賣業 등에 있어서 私企業殘滓의 허용	小	中	中-高	中-高
巨視經濟的 政策	被動的	豫算-能動的 信用-被動的 巨視經濟的 安定	能動的, 특히 銀行體系를 통 하여	能動的, 특히 銀行體系를 통 하여
刷新에 대한 體制的 영향	外國 테크놀로지 의 擴散, 간혹 「유별난」아이 디어의 채택	外國테크놀로지 의 擴散에 의하 여 특정부문의 刷新	-	-
工場勞動者의 組織	勞動者 大隊와 競爭 드라이브	Stakhanovism	-	-
秋收, 建設등 의 경우 “自 願” 勞動者에 의 의존	빈번	희귀	無	無

한편, 1984年 10월 20일 中國共產黨 12期 3中全會에서 통과한 「經濟體制改革에 관한 決定」 직전에 제출된 中共 經濟政策의 막 후 설계자인 劉口光의 論文을 보면 社會主義 經濟體制類型은 다음과 같이 5가지로 나누고 있다.

① 軍事的 共產主義 供給制 模型 : 상품·화폐관계와 市場메카니즘을 전적으로 배제한 국가에 의한 實物配給制 模型. 주로 戰爭과 같은 非常狀況에서 채택됨. (예 : 10월 혁명직후의 소련)

② 전통적 中央集權的 計劃經濟 模型 : 상품·화폐관계가 오직 集團所有經濟와 國家所有經濟사이에 그리고 개인과 국가사이에만 존재하는 고도로 中央集中的形態의 計劃經濟模型. 이러한 경제체제에서 市場活動은 오직 國家의 指令性計劃 (mandatory planning) 하에서만 허용되고 화폐와 상품은 實物產品의 分配를 위한 보조적 수단에 불과함 (예 : 스탈린시대의 소련경제 모델)

③ 改良式 中央計劃的 經濟模型 : 國家에 의하여 채택된 經濟目標를 달성하기 위하여 下部企業들에게 다소 裁量權을 부여하고, 價格, 利潤, 賃金, 與信等 경제지렛대 기능을 부분적으로 도입하고 있지만 기본적으로 指令性計劃과 行政手段을 중시하는 模型 (예 : 소련을 포함한 대부분의 東歐國家들이 현재 채택하고 있음)

④ 計劃調節과 市場機能이 유기적으로 결합된 計劃經濟模型 企業의 自主權과 市場機能을 대폭 확대하여 국가가 계획한 經濟目標를 달성하도록 유도하는 模型. 따라서 指令性計劃의 요소는 극히 한정된 분야에만 적용되고 주로 기업이 경제지렛대를 통하여 하달된 生産目標를 달성함. (예 : 헝가리 모델)

⑤ 社會主義 市場經濟模型 : 國家所有制를 集團所有制로 바꾸고 노

動者에 의한 自治的 集團經營이 중심이 되는 模型. 국가가 계획을 작성하나 指令的으로 기업에 간섭하지 않으며 심지어 부분적으로 私的 經濟의 요소까지 허용함.(예 : 유고슬라비아模型)

이 報告書는 1978年 이전의 中共經濟體制는 첫째와 둘째 模型, 중간 模型이 있다고 지적하면서 체제의 병폐를 제거하고 체제개혁을 추진하는데 있어서 네제 모델이 적합하다고 덧붙였다. 그러나 中共은 아직 이 模型을 적용하는데 여러가지 조건이 미비하여 이를 改革目標로 삼되 세번째 模型을 과도기적으로 채택하는 것이 필요하다고 지적하고 있다.

한편 그로스만 (Gregory Grossman)은 東歐의 經濟改革을 大改革 (major reform : 명령경제구조를 대폭적으로 해체하여 이를 市場構造로 바꾸는 改革)과 小改革 (minor reform : 본질적으로 命令經濟를 유지하며 부분적으로 市場要素를 도입하는 改革)으로 구분하고 大改革의 경우로, 유고슬라비아, 체코슬라바키아 (1967) 및 헝가리 (1968)의 經濟改革을 들고 있다. 체코슬로바키아는 1967년 유고슬라비아를 본따서 市場要素의 도입외에 勞動者評議會를 설치하려고 하였지만 1968年 소련의 침공으로 좌절되었다.

이른바 「市場社會主義」 (market socialism : Markt-Sozialismus) 經濟體制와 「社會主義 市場經濟」 (socialist market economy : Sozialistische Markt Wirtschaft) 體制라는 概念들은 사용하는 학자들에 따라 얼마간 다른 뉘앙스를 갖게 된다. 그러나 대체로 유고슬라비아의 경우 위의 개념을 사용하는데 주저하지 않으나, 헝가리의 경우 특히 社會主義 市場經濟體制라는 개념사용에서 유보적인 경우가 많다. 양자는 市場要素를 상당한 정도로 도입한다는 점에서

는 유사하나 유고슬라비아가 勞働者 自主管理制度를 도입하고 대규모의 政治的 體制改革을 동시에 실시한 반면, 헝가리는 經濟改革을 실시하면서도 政治性을 의도적으로 배제하고, 自主管理制度를 도입하지 않은 점에서 근본적인 차이가 있다. 학자에 따라서는 「市場社會主義」만으로는 유고슬라비아 특유의 生産手段의 社會的 所有, 市場・參與的 企劃, 企業의 勞働者自主管理등을 포괄적으로 나타낼 수 없고, 이를 위해서는 「自主管理 經濟體制」가 더 적절하다고 주장하기도 한다. 여하튼 經濟體制가 指令性 計劃의 틀에서 벗어나 企業의 自主權과 市場要素를 크게 확대할 때 그것은 經濟行政體制的 변화를 유도함은 물론 共產主義理念 및 社會體制에도 적지 않은 충격을 줄 것은 自明하다.

II. 헝가리의 經濟改革과 經濟體制의 變化

위의 論議를 위하여 우선, 東歐의 經濟改革 일반에 대해 살펴 본 후, 헝가리 經濟改革의 背景條件을 分析한다. 이어 헝가리 經濟改革에 따른 經濟體制의 變化를 分析하기 위하여 1) 經濟體制內의 個別決定主體間의 權力轉移 2) 私經濟領域의 變化 및 3) 誘因體系의 變化를 檢討하였다.

1. 東歐의 經濟改革

스탈린에 의해 概念化되어 第2次 世界大戰以後 東歐에 轉移된 中央集權的 經濟體制는 단순한 全體主義 政治體制의 經濟的 투영만은 아니다. 오히려 그것은 發展戰略概念으로 이해될 수 있다. 즉 急速한 經濟發展을 위하여 資源動員能力이 뛰어난 中央集權的 經濟 모델이 당시로는 보다 適合한 것으로 받아들여 졌던 것이다.

이 모델에 따르는 경우, 生産要素에 대한 處分權을 中央에서 장악함으로써 部門別, 地域別 經濟發展에 直接的 影響을 加할 수 있고 아울러 共產黨이 설정한 目標에 따라 發展過程을 調整할 수 있다는 有利點이 있다. 또한 中央集權的 計劃모델의 도입을 통하여 蘇聯 및 東歐諸國이 거의 宿命적으로 안고 있는 主要한 몇 가지 問題點들, 즉 資本不足, 失業, 低質의 勞動力등의 難題가 풀릴 수 있다는 점도 함께 考慮가 되었던 것이다. 따라서 社會主義的 發展戰略은 이른바 外延的 工業化의 概念에 따라 形成된 것이다. 그 몇 가지 特徵을 整理하면 다음과 같다.

- ① 勞動集約的 工業의 發展과 勞動을 통한 資本의 代替
- ② 補償投資의 소홀과 新投資 및 擴張投資를 위한 減價償却費의 部分的 使用
- ③ 資源의 外延的 利用：強制過程을 통한 資本形成과 自然資源 및 原料, 燃料등의 材料集約的 利用
- ④ 全體經濟的 目標와 關心의 優先性

비록 낮은 經濟發展段階에서 出發하기는 하였으나, 大部分의 東歐 諸國(특히 불가리아 및 루마니아)이 1970年代에 이르기까지 比較的 높은 經濟成長率을 보여 주었던 것이 이 發展戰略에 대한 믿음을 높였다. 이들 나라에서 經濟構造는 急速히 變化했다. 전형적인 農業國家였던 몇몇 나라들도 점차 全體生産에 있어 工業生産의 몫을 높여 農業-工業國家로 變模했다. 비록 消費材의 不足現象이 그 대로 남아 있었으나 工業生産의 成長은 括目할만했다.

그러나 이 工業化戰略은 적지 않은 逆機能을 수반했다. 특히 얼마간 높은 經濟發展水準에 도달한 經濟體制일 수록 그 被害는 커서 既存의 發展戰略이 오히려 經濟成長에 障礙가 되기 시작했다. 무엇보다 그동안 重工業優先主義만을 고집하며 技術水準을 높이는데 큰힘을 경주하지 않았기 때문에 經濟構造가 歪曲되었다. 그런가하면 外延的 工業化의 過程속에서 補償 및 近代化 投資를 소홀히 했기 때문에 生産能力의 老朽化가 두드러졌다. 生産財의 수명을 늘이는데 급급하면서 勞動生産力이 떨어지는데 별다른 措置를 하지 못했다. 다시 말해서 生産의 量的 側面만을 우선시하며 그 質的 側面을 소홀히 했던 것이다.

工業一邊倒政策은 또한 農業의 落後를 가져왔다. 이는 民生問題에

어려움을 던져 주었다. 서비스分野 역시 크게 뒤졌다. 交通 및 住宅分野도 뒤떨어졌다. 社會間接資本分野의 落後는 急速한 經濟發展에 障礙로 登場했다. 이러한 條件下에서 國際競爭力이 있는 生産品을 내놓을 수 없으므로 世界市場으로 부터의 高립은 점차 더 심화되었다.

무엇보다 問題가 된 것은 明細化를 꾀하는 中央集權的 計劃이었다. 可能限한 短期로, 또 가장 낮은 水準, 예컨대 個個의 作業場에 이르기까지 明細한 計劃을 시도했다. 能率的 計劃의 概念은 具體的 命令과 強制와 동일시된 것이다. 이는 計劃別 生産에 있어서 企業의 伸縮성을 最小化시켰고, 경제주체의 創意性을 마비시켰다. 그런가 하면, 비대화된 計劃機構와 그 官僚制는 國民經濟에 대한 심각한 費用負擔이 되었다. 더우기 日常化된 計劃失敗는 經濟體制에 대한 信賴마저 크게 毀損시켰다.

대체로 60年代 後半以來 東歐의 社會主義國家들은 점차 內延的 工業化戰略을 摸索하기 시작했고 이에 따라 資本集約的 經濟成長으로의 轉移가 시작되었다. 그간 이룩한 經濟發展의 成果가 이제 體制의 伸縮성을 높이도록 強요하기에 이르른 것이다.

社會主義國家中 최초로 蘇聯이 1957年 經濟管理改革을 단행하여, 中央의 産業聯關部省들의 대부분을 해체하고 전국에 다수의 經濟地域을 설정하여 개개의 지역마다 經濟評議會 (Sownarchosy) 를 창설했다. 經濟管理의 地域的 分權化를 시도한 것이다. 그러나 이 改革은 실효를 거두지 못했다. 왜냐하면 개개의 經濟地域마다 아우타르키 (Autarchie) 傾向이 두드러져서 단일적인 소비에트經濟가 단편화되고 위기에 직면하게 된 것이다. 몇몇 社會主義國家들이 蘇聯의

改革을 뒤쫓았으나, 역시 그 결과가 신통치 못했다. 企業에게 얼마간의 自律性을 인정하였으나, 실제에 있어 企業長에 대한 上位官廳의 後見은 계속되었다.

이러한 經濟的 難局의 주요 원인의 하나는 社會主義國家의 經濟政策을 뒷받침해 줄 수 있는 經濟理論의 결여에 있었다. 그 때문에 1950年代末, 60年代에 1960年을 前後하여 蘇聯內에서는 實際에 近接한 經濟理論과 보다 正確한 經濟學方法論의 必要性이 두루 論議되었다. 이즈음인 1958年 폴란드인 랑게(Oskar Lange)가 「經濟 사이버네틱 入門」을 發刊하여 주목을 끌었다. 그러나 計量經濟學을 西方的, 부르조아의 思潮로 인식했던 보수적 경제학자들의 거센 反발에 부딪혔다. 1962年 리베르만(J. Liberman)이 「푸라우다」紙에 글을 실어, 中央에서 提示하는 指標의 數를 줄여 企業의 自律性을 높일 것을 주장하였다. 그러나 그는 中央의 指道的 역할 자체에 異議를 제기하지 않고 全體國家的, 全體經濟的 利益이 企業利益에 앞선다는 점에 아울러 강조하는 조심스러움을 보였다. 그는 또한 既存體制의 完成을 위하여 物質的 誘因의 必要性和 利益 및 利潤 등의 指標의 重要性을 힘주어 변호했다. 리베르만 改革案의 端緒를 처음으로 도입한 나라는 蘇聯아닌 東獨이었다. 東獨은 東歐블럭 중 經濟적으로 가장 發展한 나라였고 그때문에 經濟操縱의 스탈린主義的 模型의 부작용이 가장 컸던 나라였다. 東獨은 또한 蘇聯을 비롯한 東歐諸國을 위해 實驗室 구실을 했다. 이어 蘇聯이 1965年에 체코슬로바키아가 1966~68年에, 루마니아가 1967年에, 그리고 폴란드와 헝가리가 1968年에 經濟改革을 단행했다. 그러나 이들 일련의 經濟改革의 內容은 한결같지가 않았다. 예컨대 東獨의 改

革은 分權化에 역점을 두었는데 비해 헝가리의 경우, 보다 長期的 眺望위에서 「社會主義的 市場經濟」를 지향했다. 改革概念들은 초기에는 부분적으로나마 의도하는대로 실현되었으나, 몇년뒤에는 대부분 취소되거나 有名無實하게 되었다. 그나마 여러가지 난관에도 불구하고 體制改革을 繼續하고 있는 나라는 헝가리이다.

이러한 經濟改革을 둘러싼 진통속에서 소비에트型 社會主義諸國의 單一的 經濟體制는 점차 다양하게 分化되기 시작했다. 예컨대 오늘날 헝가리에 있어 中央計劃은 일종의 테두리計劃 (Rahmenplanung)에 불과하며, 中央은 經濟를 의도하는 方向으로 조정하기 위하여 1련의 操縱手段을 確保하고 있을 뿐이다. 반면 蘇聯의 中央計劃制度는 아직도 그 根幹은 흔들리지 않고 있다. 그러나 모든 改革은 裁量權의 轉移와 計劃過程의 單純化를 통하여 產業生產過程의 效率性을 높이고 國民經濟의 伸縮性을 높여 보자는 것이었다. 그러한 점에서 리베르만의 사유와 일치하는 점이 컸다.

체코슬로바키아는 市場要素外에 勞働者評議會등 유고슬라비아型의 經濟改革 및 政治改革까지도 시도함으로써 1968年 第2의 유고슬라비아化를 방지하려는 蘇聯의 侵攻으로 좌절된 반면, 헝가리는 이른바 「新經濟메카니즘」의 이름아래 市場要素만을 강화하고 政治性을 의도적으로 배제한 經濟改革을 실시함으로써 蘇聯의 制裁를 받지 않은 것은 東歐諸國 經濟改革의 한계를 보여주는 것이다.

모든 東歐 社會主義諸國에 있어서 經濟改革은 1회적 조치로 이루어진 것이 아니라, 오히려 계속적 과정으로 진행되고 있으며 그 과정은 반드시 單線的인 것이 아님에 유의할 必要가 있다. 많은 나라에서 分權化의 조치이후 集權化의 바람이 불었고, 市場經濟的의

素의 도입에 뒤이어 이를 상쇄하고 中央機構를 창설하기도 했다. 대체로 새로운 要素가 添加되면서 본래의 모습은 크게 변했다. 그러는 가운데, 계속 原初的 改革概念을 꾸준히 심화시켜온 나라는 헝가리였다. 크게 볼 때, 東歐諸國의 경우 經濟改革의 속도와 정도는 ①그 나라의 실제적 經濟狀況과 ②政治的 自律性的 水準에 依存한다. 대체로 東歐諸國의 經濟改革은 經濟危機狀況에서 배태되었다. 대부분의 東歐諸國은 1963 - 65 年間に 심각한 經濟危機를 맞았고 이를 克服하기 위한 수단으로 60 年代 中·後半에 經濟改革을 시도했다. 東歐諸國은 당시의 經濟改革으로 얼마간 經濟狀況을 改善하고 70 年代에 진입했다. 그러나 1970 年代에 들어 東歐諸國의 經濟狀況은 다시 惡化되어 國民總生産 및 國民所得의 成長率이 크게 떨어졌고, 특히 1976 - 80 年間の 5 個年 經濟開發計劃期間 중에는 심각한 위기에 처하게 되었다. 이에 대한 對應으로써 1980 年과 1981 年에 東歐諸國에서는 두번째의 經濟改革의 물결이 찾아왔다. 80 年代初의 改革은 대체로 制度的 領域의 改善에 焦點을 두었다는데 特徵이 있었다.

東歐 經濟改革의 전개는 또한 個別國家의 世界經濟와의 連繫의 정도에 크게 依存한다. 실제로 東歐諸國의 對外貿易強度 (Außenhandelsintensität : 國民所得에 대비한 輸出의 정도)는 나라마다 크게 상이하여, 헝가리의 경우 48%로써 가장 높다. 특히 주요한 것은 西方貿易의 몫으로 헝가리의 경우 47.2%에 이른다. 非社會主義 國家와의 交易이 활발할수록 經濟메카니즘의 伸縮性과 生産品의 質에 關心이 높다.

經濟改革에 있어 政治的 決定要因의 重要性도 간과할 수 없다.

東歐諸國의 경우, 經濟改革이 成功的으로 遂行되기 위하여는 宗主國인 蘇聯의 묵시적 혹은 명시적 허락이 必要하다. 改革이 社會主義的 計劃經濟로부터 지나치게 이탈하는 경우, 全體社會主義 體制에 대한 危脅을 구실로 蘇聯이 직접개입할 危險이 크며, 따라서 改革을 위한 행동반경은 그만큼 좁아진다. 개별국가들은 나름대로의 狀況適應을 통하여 협소한 행동반경을 최대한으로 利用하려고 努力한다. 대체로 改革을 推進하는 나라들은 여타의 國內政策과 對外政策의 形成에 있어 蘇聯側의 기대에 최대한으로 부응하므로써 相殺的 效果를 꾀한다.

東歐 經濟改革의 理念的 定向은 일찌기 레닌에 의하여 定立된 民主的 集權主義原則 (Prinzip der demokratischen Zentralismus)에 根據하고 있다. 이를 풀이하면, 中央集權的 體制의 틀안에서 責任委讓의 形式으로 일정수준의 分權的 要素가 지켜지며, 經濟主體는 그에게 부여된 權限의 한계내에서 獨立的 行動을 전개할 수 있다는 것이다. 이 權限은 東歐에 經濟改革의 열풍이 불어 오기까지는 매우 협소하였으나, 특히 80年代初의 經濟改革以後 繼續 擴大되는 趨勢에 있다.

여기서 분명히 해야 할 것은 東歐의 經濟改革에서 부각되는 「더 많은 市場」(“mehr markt”)에의 요구나 利潤志向性을 西方의 市場經濟體制로의 轉換이나 資本主義的 利潤의 概念으로 곧장 받아들여서는 안된다는 것이다. 예컨대 社會主義經濟體制下에서 利潤은 그것이 분배된다해도 生産力의 私的 所有의 창출을 위해 쓰여질 수 없기 때문이다. 따라서 東歐에서의 經濟改革을 資本主義의 復歸를 위한 발걸음으로 받아 들인다는 것은 속단이 아닐수 없다.

2. 헝가리 經濟改革의 背景要因

1956年 헝가리의 自由化運動이 蘇聯의 無理개입으로 무산된 후 黨書記長 카다르(Kádár)는 黨의 肅清과 再組織化에 나선데 이어 그는 黨의 이미지刷新을 위하여 黨名을 「헝가리 社會主義勞動黨」(USAP)로 바꾸고, 이른바 同盟政策(Alianz politik)으로 불리워지는 새로운 政策路線을 펼치기 시작한다. 「우리에게 적대하지 않는 자는 모두 우리편」이라는 基本立場에 따라, 카다르는 모든 헝가리인들을 政權의 積極的 지지자로 만드는데 큰 관심이 없음을 표명하고 反政權的 立場만 아니면 그것으로 足하다고 말했다. 아울러 그는 非共產主義者들에게 物質的, 非物質的 不利益을 마련하지 않았다. 그의 이러한 和解政策에 대하여 1962年頃 이미 黨內에서는 強경한 반대노선이 구축되었으나 그는 기존 立場을 의연하게 밀고나갔다.

1962年 카다르는 司法權의 政治化를 최소한으로 줄여, 黨이나 國家目的上 불가피한 경우를 제외하고는 그 獨立을 認定하는 立場을 取했다. 따라서 公共然하게 政治的 異見을 표명하지 않는한 政治的 訴追를 汲내지 않아도 되게 되었다. 같은 해에 열린 제8차 黨大會에서 黨內 權力集中을 緩和하는 움직임이 나타났다. 즉 黨中央統制委員會를 黨中央委員會로부터 獨立시킨 것이다. 이후 中央統制委員會의 委員은 黨大會에서 直接 選出되었고, 中央委員會와의 合同會議의 경우 兩集團에게 똑같이 表決權이 주어졌다. 中央統制委員會의 權限은 1966年 中央監査委員會의 機能을 인수하면서 더욱 강화되었다. 中央統制委員會의 獨者性을 보장하기 위한 이러한 제반조치는

黨의 지도자나 일정 權力集團이 이 機構를 惡用하는 것을 防止하기 위한 제도적 노력을 의미한다. 제 9차 黨大會에서는 黨規約이 변경되어 地方黨組織의 自主性を 確保하기 위한 새로운 方法이 강구되었다. 이에 따라 1968年을 고비로 地方黨指導者들은 地方黨員의 비밀투표에 의하여 선출되기에 이른다.

그런가하면, 高等教育機會를 얻는데 종전까지 必要로 했던 이른바 프로레타리아證明이 必要없게 되었다. 이후 대부분의 公職들, 특히 經濟管理分野의 경우 黨性 보다 能力 내지 實績基準에 따라 충원되는 관례가 成立되게 되었다.

이와같이 1960年代 후반에 이르러, 헝가리의 政治엘리트들은 實用主義的, 脫集權主義的 政治行態를 보이면서, 이에 相應하는 政治 및 社會制度의 改革을 점진적으로 수행해 나갔다. 그러한 점에서 아직 教條的 理念에 집착하고 集權的 階層秩序를 강조하는 東歐諸國의 政治慣行과는 큰 차이를 보여주고 있다. 바로 이러한 政治的 氣風은 1968年의 體制改革的인 新經濟메카니즘(NEM)을 낳게 한 주요한 動因인 것이다.

한편 1968年의 政治的 決斷을 낳게 한 주요한 매듭의 하나는 카다르라는 政治指導者 요인에서 찾아질 수 있을듯 하다. 그는 1956年의 自由化運動以後 政權은 장악하였으나, 國民으로부터 배신자라는 낙인이 찍혔다. 따라서 카다르政權은 56~60年代를 거치는 동안 만성적인 正當性의 危機를 안고 있었다. 따라서 카다르는 자신의 汚辱을 씻고 새롭게 政治的 權位를 定立하기 위하여 결정적인 돌파구를 마련해야 할 必要性을 절감했다. 그는 이를 實用主義路線을 통한 體制의 近代化에서 찾고자 한 것이다. 新經濟메카니즘의 도입을

통하여 주민들의 경제적 생활욕구를 충족시키고 경제적인 안정을 도모함으로써 새로운 차원에서 자신의 政治的 正當性의 제고를 꾀한 것이다.

그의 이러한 시도는 既存의 動員體制를 近代化體制로 전환하기 위한 노력으로서 이미 體制의 큰 變化를 예고하고 있었다. 우선 그의 經濟改革프로그램은 스탈린주의적 經濟메카니즘에 대한 적잖은 도전을 내포하고 있었으므로, 이는 國內外로부터의 만만찮은 저항을 불러 일으킬 수 있는 內容이었다.

그러나 이러한 改革프로그램이 蘇聯으로부터 용인될 수 있었던 원인은, 무엇보다 카다르가 蘇聯에게 그들과의 同盟關係에 충실할 것과 黨의 指導的 統制등 社會主義의 基本秩序를 꾸준히 지킬 것을 약속했다는 점을 들 수 있다. 蘇聯 또한 카다르의 政治的 權位의 창출과 주민의 경제적 불만의 불식을 위하여는 지나친 體制變革을 수반하지 않는 經濟改革프로그램이 절실하다는 사실을 받아들인 것이다.

그런가하면 카다르의 近代化改革 프로그램에 대한 黨內의 反應은 대체로 세가지로 크게 나뉘었다. 우선 黨組織의 低水準에서 움직이는 保守主義者들과 低所得勞動者들은 실제로 어떠한 改革도 願하지 않았다. 이들은 平等主義 (equalitarianism)의 구호아래 既存의 動員體制를 고수하고자 했다.

두번째로 黨內엘리트, 國家官僚, 社會大衆組織의 指導者중에는 近代化體制로의 이행에는 반대하지 않았으나, 變化에 수반되는 肅清, 이데올로기와 社會統制方法의 變化가 주는 충격등에 대한 우려때문에 선뜻 동의하지 못하는 분위기였다.

세 번째로, 黨指導層 및 매니저層중 많은 수와 인텔리겐차들은 近代化된 政治文化로의 移行이 빠를수록 좋다는 急進的 思考를 표방했다.

카다르는 위와같은 다양한 政治的 견해를 조정하고, 이해관계를 통합하여야 하는 실로 어려운 狀況에서 近代化의 결단을 내린 것이다.

그러나 헝가리 經濟改革의 近因은 역시 既存 經濟體制의 限界에서 찾아야 할 것이다. 다른 東歐諸國과 마찬가지로 헝가리도 1960年代 중반에 이르러, 經濟體制의 非能率, 技術發展의 不振, 效果性 및 收益性의 低下, 勞動規律의 解弛등으로 經濟危機에 처해 있었으며, 이로 부터의 脫出을 위하여 급기야 新經濟메카니즘의 도입을 꾀했다는 것이다.

이밖에도 헝가리는 오스트로·헝가리 帝國時代以來 西歐世界와 密接한 關係를 맺어 왔으며, 共產化以後에도 西歐와 地理적으로 近接하여 그 影響을 적지않게 받아왔을 뿐만아니라 西方世界와의 交易도 매우 활발하였다. 이러한 對外的 要因도 이나라가 「社會主義的 市場經濟體制」로 經濟體制의 轉換을 시도하는데 作用을 했을 것으로 미루어 짐작된다.

이상을 살펴볼 때, 1968年의 헝가리 經濟改革의 背景條件은 다음과 같이 整理될 수 있다.

- ① 指導者要因 (體制近代化를 통한 正當性提高)
- ② 政治的 改革 霧圍氣
- ③ 經濟的 危機
- ④ 對外的 要因 (蘇聯의 容認과 西歐와의 密接한 接觸)

3. 헝가리의 經濟改革과 經濟主體間的 權力轉移

3.1. 論議의 焦點

헝가리의 經濟體制는 計劃과 市場間的 「제 3의 길」을 추구한다는 이유로 東西로부터 깊은 관심을 불러 일으켰고, 政治的 立場에 따라 우려와 기대를 자아내곤 했다. 여기서는 論議의 焦點을 經濟改革에서 비롯되는 經濟體制內的 個別 決定主體間的 權力轉移와 그것이 함축하는 政治的 意味를 캐어 보는데 맞췄다. 다시말해 國家의 經濟行政機構間的 權力轉移와 이들 機構와 企業間的 權力轉移, 그리고 企業內에서 또 生産者와 消費者間에 나타나는 權力轉移를 分析對象으로 삼았다. 社會主義國家內的 多様な 經濟主體間的 相互作用의 場속에서 당연히 黨과 勞組도 매우 주요한 역할을 수행하나 이 論文에서 이들은 便宜上 각각 政治體制와 社會體制的 變化에서 별도로 다뤘다.

1968 年代의 新經濟메카니즘의 도입으로 그 첫 段階가 열린 헝가리 經濟改革은 대체로 세개의 段階를 거치며 進行된다. 두번째 改革은 1980 年初에, 또 세번째 改革은 1980 年代 中盤에 實施되었다. 크게 보아 세번째 段階는 두번째 改革의 深化過程이다.

그 過程中, 헝가리 經濟의 一般的 狀況은 어떠하였는가를 살펴보면 1968 年부터 1972 年까지는 改革이 執行되고 호의적인 世界經濟的 條件이 마련된 시기였다. 粗國內生産(BIP)은 對外經濟的 不均衡을 야기시키지 않으면서 年平均 5.8%씩 成長하였다. 그러나 이에 이어진 1973-1978 年間에는 1968 年の 改革概念에 어긋나는 經濟政策(再集權化政策)이 펼쳐졌고 對外的 條件도 크게 惡化되었다. 交易

條件의 惡化(-18.2%)와 聯關하여 높은 對外貿易赤字를 낳았다.

1979年以來 匈牙리의 經濟政策의 기초를 보면, 經濟成長速度를 늦추고 國內에서 使用되는 財貨와 用役의 量을 줄임으로써 對外經濟的 均衡을 되찾았다. 이에 1980年代에 들어 오면서 다시 1968年의 改革精神을 새롭게 실천하기 시작하였다. 價格, 外換, 租稅 및 賃金規制 體系등이 현재 通用되는 유용한 經濟메카니즘의 骨格이다.

3.2. 1968年의 經濟改革과 그 餘波

1968年에 도입된 匈牙리의 新經濟메카니즘은 蘇聯의 勢力權 內에서 최초로 經濟的 權力을 企業과 家計의 水準으로 위임하고 制限的이나마 市場經濟的 原理를 받아 들였다는 점에서 획기적인 措置였다. 그 特徵的인 變模와 問題點을 살펴보면 다음과 같다.

1) 生産手段의 國家所有의 틀안에서 企業들은 自律的으로 무엇을 얼마만큼 生産할 것인가, 또 國內外市場에서 어떤 物品을 얼마나 사고 팔것인가를 決定한다.

그러나 이 權限은 여러가지 점에서 매우 制限的이었다. 즉 企業을 創設한 國家機關이 繼續 企業監視權能을 有保하고 있고, 또한 地域的, 部門的, 機能的 國家 指導機構들이 그들의 權限內에서 企業活動에 관여하고 예외적으로 직접 命令도 내릴 수 있는 여지가 있었다.

2) 國家機關에 의해 마련된 國民經濟計劃案은 有關 經濟指導機構만을 구속할뿐 직접 企業에게 구체적 부담을 안겨주지 않는다. 그러나 企業은 投資的 計劃案을 樹立함에 있어서 가능한한 國民經濟計劃案의 實現에 寄與할 義務를 지닌다.

3) 企業과 家計는 原則的으로 그들의 活動을 市場에 準據하여 調整한다. 그러나 이른바 「混合價格體系」에 따라, 一部價格은 需要, 供給에 따라 自由롭게 形成되지만, 一部價格은 國家的 統制와 規制에 따라 定해진다.

4) 利潤은 企業의 意思決定에 主要한 役割을 하며 財政, 貨幣 및 信用政策등 多樣的 經濟政策的 手段投入의 基礎를 마련한다.

대체로 보아 新經濟메카니즘의 도입이후에도 國家와 그로부터 課題가 否與된 機關들은 經濟目標의 形成은 勿論, 그에 相應하게 企業業務活動에 개입할 수 있는 權限을 有保했다. 그러나 分명한 것은 國家는 이제 傳統的인 直接的 計劃命令의 概念 대신에 可能限한 間接的 방도를 통하여 國家目標를 達成하는 길을 擇하게 되었다는 것이다. 따라서 市場과 價格의 調整機能과 利潤이라는 誘因을 중시하게 된 것이다.

그러나 實제에 있어서 그들이 겨냥하던 制限的 企業自律性은 부분적으로 實現되는데 그쳤다. 그렇게 된 가장 큰 原因은 1970年代를 휩쓸은 世界經濟沈滯가 匈牙利經濟에도 매우 不利한 條件을 提供하여 長기적 改革보다 近시안적인 安定目標를 우선하지 않을 수 없었던 당시의 情狀과 연관된다. 두번째 原因은 改革概念의 不完全性과 非一貫性에서 비롯된다. 여기서는 두번째 原因을 보다 자세히 살펴 보고자 한다.

무엇보다 1968年의 改革은 經濟의 計劃 및 操縱體系에 限定되었고, 制度體系와 그와 聯關된 相互作用 및 權力構造는 손을 대지 않았다. 그 결과 權力轉移와 聯關되는 모든 改革措置에 저항하여 組織障壁이 形成되기 시작한 것이다. 특히 經濟改革에 따라 影響力의

減少가 우려되는 部門別 部省의 行政機構와 트리스트組織 및 大規模 企業의 階層的 中間段階의 저항이 매우 컸다.

그런가 하면, 生産手段의 國家的 保有權의 概念 및 그 境界가 명료하게 規定되어 있지 않았기 때문에, 企業과 國家的 行政機關 모두가 權限의 不安을 느꼈다. 原則적으로 企業은 業務遂行과 市場選擇에 있어 活動의 自由가 보장된다. 그러나 이 自律性은 多數의 國家的, 社會政策的 機能 擔當機構들(企業의 創設機關, 機能別, 部門別 部省과 官廳, 地域的 操縱機關, 銀行, 政黨 및 勞組)의 이른바 「多通路的 操縱」에 의해 크게 제약되었다. 이들의 개입이 커짐에 따라 企業은 刷新을 꺼리고 危險負擔을 避하며 消極的 適應과 不作爲로 集約되는 行動樣式을 演出했다.

이에 따라, 政治指導層의 改革意志에도 불구하고 1970年代를 거치는 동안 經濟에 대한 國家介入과 지시는 계속 주요한 비중을 차지했다. 그때문에 國家-企業間的 關係에 있어서도 垂直的·階層的으로 構造化된 相互作用 形態가 지배적이었으며, 그결과 經濟的 權限의 再集權化와 產業의 集中現象이 다시 고개를 들었다.

3.3. 1980年代初의 經濟改革

1970年代가 저물어가면서 헝가리의 政治指導層은 新經濟 메카니즘이 겨냥했던 制限的 企業自律성과 市場의 原則的 許容이라는 條件 아래서 改革概念이 實現되기 어렵다는 것을 認識하고, 黨은 經濟政策的 軌道の 수정을 가하기 시작한다.

여기서 特徵的인 것은 經濟의 制度體系와 이와 聯關된 權力關係에 손을 댄다는 것이다. 이러한 努力에 따라 1971-1978年間的 再

集權化와 集中化時期에 進行된 部門別 部省의 權力伸張에 새롭게 제동이 가해진 것이다. 특히 1980/81年間に 시도된 措置가 매우 인상적이다. 이를 集約하면,

- 國家的 經濟指導體系內的 再組織化
- 產業의 非集中化 措置
- 國家的 經濟指導機關間的, 또 이들 機關과 企業間的 機能의 再分配

로 整理된다. 이를 詳述하면 다음과 같다.

1) 國家的 經濟管理體系의 制度的 變化

70年代를 거치는 동안 國家的 經濟管理 내지 指導體系內에서 部門別 部省의 權力이 지나치게 伸張되었으므로 이를 제어하기 위한 權力轉移가 시도되었다. 우선 1980年代初, 보다 높은 水準에서 「集權的 操縱과 企業의 自律性的 辯證法的 統合을 보장하기 위하여」 內閣委員會 水準의 「經濟委員會」가 設置되었다. 이는 새롭게 中央에 調整·決定 및 統制機關을 設置함으로써 政府가 신속, 直接的으로, 또 신축성있게 經濟에 介入하고 무엇보다 그동안 異常肥大해진 個別 部門 및 地域의 組織화된 特殊利益을 國民經濟의 全體利益에 증속시키고자 취해진 措置였다. 이에 따라 이미 部門別 部省의 決定權限에 制約이 加해진 셈이다.

그러나 보다 決定的인 것은 1981年 1月1日, 세계의 部門別 部省, 즉 重工業省, 經工業省 및 冶金/機械工業省을 합쳐 產業省을 創設한 것이다. 이러한 行政機構의 減少와 더불어 權限의 제한이 따랐다. 또한 產業省의 公務員의 數를 650名으로 定함으로써, 既存의 省의 公務員을 모두 合한 數의 約 半으로 줄였다.

部門別 部省의 權限을 大幅 줄이는 대신, 1981-1984 年에 이르러 다수의 機能別 部省과 官廳, 즉 財務省, 貿易省 및 資財 및 價格 擔當廳의 權限을 繼續 擴大하는 措置를 取했다. 이에 따라 非階層的 經濟指導形態가 두드러졌고 相對的으로 企業의 行動領域이 改革 概念에 걸맞게 擴大되었다.

2) 產業에 있어서 非集中化 措置

이미 1960 年代初에 効率的인 計劃遂行과 階層的 統制의 名分 아래 產業의 集中化가 進行되어, 1960-1965 年間 國家企業의 數가 1,386 個에서 840 개로 크게 줄었다. 이로써 世界에 유례없는 高度의 集中化率을 示顯했다. 新經濟메카니즘이 도입된 후에도 集中化率은 별로 줄어들지 못했다. 오히려 1970 年代에 企業들이 企業併合 내지 統합을 시도하였으니, 그 이유인즉 우선 部品調達이 圓滑하지 못하기 때문에 企業組織內에서 勞動集約的인 部品生産을 피하는 것이 유리했고, 국가의 보조금등 惠澤을 받는데는 企業의 크기와 國民經濟上의 重要性이 크게 作用했기 때문이다. 이에 따라 1980 年에 이르기까지 大部分의 항가리 企業들이 트리스트나 企業聯合體 (Vereinigungen), 혹은 上位中樞 (Zentralen) 등으로 統합되었다. 1978 年의 544 개의 國家企業中 234 개가 18 개의 트리스트로 統합되었고, 142 개가 12 개의 聯合體나 上位中樞로 묶어졌다. 특히 階層別 頂上에의 과도한 權力集中과 過剩 行政費用때문에 트리스트에 대한 신랄한 비판이 따랐다.

1980 年에 도입된 트리스트解體프로그램의 目標은 集中化의 弊害가 큰 經濟分野에서 企業에게 自律的 經營權을 되돌려 줌으로써 市場條件에 準據하여 經濟活動을 하도록 誘導하고, 既存의 트리스트에대

한 「보호」 내지 「혜택」을 철회하므로써 모든 企業이 市場에서의 實績競爭에 힘을 쓰도록 일깨우려는데 있었다. 1980 - 1985 年間 既存의 24 개의 ทรั스트중 15 개가 解體되었다. 解體된 ทรั스트中 樞의 抵抗이 대단하였으나 脫集中化의 추세는 계속되었다. 많은 企業들이 中小企業化되었고 특히 日常用品工業과 機械工業 部門에서의 大企業 解體의 흐름은 두드러졌다. 企業水準에서 制度的 多樣性を 높이고 小企業 組織形態에 대한 政策的 배려를 강화하므로써 1984 年 中盤에 이르러 이미 헝가리에는 23,000 개의 새로운 組織形態의 小企業이 誕生되었다. 調査에 따르면 이들 再組織化, 脫集中화된 企業의 效率性은 매우 높다. 그러나 아직도 變化하는 市場條件에 適應하는 企業의 組織的 流動性은 低位에 머무르고 있으며, 脫集中化에 대한 企業과 部省의 抵抗은 完全히 수그러지지 않고 있다.

그런 가운데도, 國家와 企業間的 相互作用의 場에서 다수의 小規模의 組織形態가 包容됨으로써 國家의 經濟操縱은 하나의 새로운 차원에 진입했다. 法的, 經濟的 自律性을 갖춘 小規模의 生産單位들은 日常的 企業活動에서 더이상 國家의 直接的 指示와 介入을 받지 않는 體制를 스스로 구축하기 시작한 것이다. 이에 따라 財政 및 貨幣政策手段에 대한 間接的 影響力이 더 중요해졌고, 國家는 市場秩序 및 市場監視에 관한 새로운 規制的 課題를 안았다.

3) 國家와 企業間的 相互作用의 場의 變化

非階層的 經濟操縱의 틀속에서 國家와 企業間的 相互作用의 場의 變化가 있었으니, 그 주요한 것으로 貨幣와 信用關係의 重要性 增加, 市場監視의 役割增大 및 企業의 權限擴大 등으로 集約될 수 있다. 詳言하면 다음과 같다.

80年代初以來 金融制度 및 信用關係의 近代化가 段階的으로 進
척됐다. 특히 信用貸出에 있어 銀行間의 競爭을 創出하기 위하여 80
年代에 들어 20餘個의 小規模 金融機關이 創設되어, 企業의 刷新,
技術開發 및 輸出振興投資등을 위해 資本을 貸出하기 시작했다. 國
家の 信用獨占이 緩和되기 시작하면서 1980년에는 최초로 外國資
本參與下에 「中歐國際銀行」이 設立되기도 했다.

이처럼 초보적인 資本市場이 形成되면서 資本移動性이 높아지고 企
業의 財政的 行動自律性이 增大되었고 經濟에 있어 銀行의 役割이
크게 強化되었다. 이에 따라 間接的으로 作用하는 貨幣 및 信用政策
을 통하여 지금보다 더 効率的으로 經濟循環過程에 介入할 수 있
다는 전제가 마련되었다.

다음, 國家에 의한 市場監視가 두드러졌다. 1980年 內閣委員會 決
議에 따라, 資財 및 價格擔當廳에게 國內市場의 움직임, 특히 需要,
供給, 價格 및 이들에 대해 短期的으로 影響을 미치는 要素들에 대
한 繼續的, 組織的 觀察·評價 및 影響力 구사의 責任을 맡겼다.
市場監視의 目標은, 國內 生産 및 販賣市場에 있어서 企業間의 競
爭條件의 創出과 保障이었으며, 價格의 統制와 規制가 企業活動의 가
장 주요한 조정수단이었다. 其他 企業의 自律性, 責任 및 危險對備
등도 市場監視의 주요한 關心事였다.

이에 따라 1968年 當時의 改革概念과 달리, 市場 및 市場形成을
分權的으로 調整된 經濟過程의 自然性에 그대로 맡겨버리지 않겠다
는 결의가 뚜렷해졌다. 그 결과 資財 및 價格擔當廳의 權限은 크
게 增大되었다. 1980年代 以後, 國內市場價格, 특히 原資財와 에너지
源의 價格을 世界市場價格에 適應시키는 努力이 繼續되고 있다. 이

러한 제반 規制措置는 自然히 높은 費用을 要求했고, 部門別 部省의 影響力을 弱화시키는 대신 資財 및 價格擔當廳의 政治的 影響力을 크게 增大시켰다.

그러나 1980年代 以後 상존하는 階層的 經濟指導體系의 틀속에서 多樣한 經濟社會的 諸利益이 考慮되게 되었고 集團的 意思決定要素들이 도입되어, 점차 더 많은 機能과 權限이 企業水準에 위임되게 되었다. 그 주요한 변모를 살펴보면 다음과 같다.

1981年 11月 國家企業關係法の 改定에 따라 企業組織의 再構造化에 관한 企業의 自律權이 크게 伸張되었다. 특히 國家企業의 創設機關의 範圍가 크게 넓어졌다. 既存의 部省과 地方評議會 外에 銀行과 企業도 國家企業을 創設하고 그에 대해 經營上의 監視權能을 行使할 수 있게 되었다. 이에 따라 子會社 내지 小企業의 創出이 크게 늘어났다. 이는 또한 國家와 企業間의 주요한 權力轉移를 意味한다.

企業長 選定過程의 變化도 특기할 만하다. 1981년까지만 해도 産業省이 그 傘下企業의 주요 자리의 任免에 일일이 干涉하였으나, 1983년에 이르러 企業長充員의 약 70%가 公採에 依存하게 되었다.

그런가하면 이미 1968年 新經濟메카니즘의 도입이래 國家指導機關의 委任에 의해 企業活動에 대한 觀察 및 評價機能을 遂行해 온 監視委員會의 構成 및 機能에 變化가 왔다. 우선 構成에 있어 과거에 과반수를 차지하던 産業省關係者들의 數를 半以下로 줄이고, 대신 機能別 指導機關, 銀行, 學術 및 專門機關 및 勞組들의 代表들의 參與率을 크게 높였다. 1983年以後 監視委員會는 그 權限이 增

大되어 「包括的, 複合的 監視統制權」을 保有하게 되었으나, 企業管理의 自律性を 制限하는 決定權은 委任되지 않았다. 1983年以後 企業의 長期的 戰略問題에 대한 決定權을 갖고 管理評議會가 활성화되고 있으나 아직 그 構成 및 權限에 있어 明確한 法的規律이나 關係가 定立되지 않고 있다.

1980年代의 前半期에 있어 經濟와 聯關된 權力構造의 轉位狀況을 摘要하면 다음과 같다. 우선 國家的 經濟管理體系內部에서 權力이 部門別 操縱機關으로부터 機能別 操縱機關으로 옮겨졌고, 또한 國家 經濟管理機關과 企業間의 關係에서 후자에게 유리하게 權力轉位가 進行되었다는 점이다. 이와 더불어, 企業의 經營活動에 대한 國家的 介入의 法的 規律體系가 수정되고 그에 相應하게 企業의 행동반경도 확대되었다. 그러나 아직도 國家機關은 狀況이 要求하는 境遇 前이나 다름없이 指示등의 形態로 企業에 直接 作用할 수 있는 充分한 法的 手段을 가지고 있다. 經濟的 權力의 企業에의 委任 또한, 말하자면 國家的 處分權의 「信託的 委任」에 불과하다고 말할 수 있다. 따라서 法的 規定을 幅넓게 解釋할 수 있는 例外狀況이 닥치면 언젠가는 다시 회수될 수 있는 그러한 權限인 것이다.

3.4. 1980年代 中盤의 經濟改革

1984年 4月 17日, 黨中央委는 「經濟메카니즘의 持續的 發展을 위한 課題에 대한 決議」를 採擇하고, 이어 5月 10日에는 內閣委員會가 「改革措置의 遂行을 위한 指針과 作業프로그램을 위한 決議」를 通過시킴으로서 國家와 企業間의 關係의 再構成을 위한 努力에 더욱 박차를 가했다. 이들 결의가 執行되면서 이미 80年代 前半의

改革意志가 보다 具體化되어 部門別 部省의 權能은 더욱 弱化되고 반면 全體經濟的 政府操縱機關과 非階層的 性格이 강한 機能別 管理機關의 權限은 強化되었다. 아울러 企業의 經營政策에 대한 國家의 直接介入 可能性은 크게 減少되는 추세를 보인다. 80年代 後半의 改革模型의 근간은 國家의 命令權 制限, 國家的 財產權의 새로운 分配, 貨幣的 經濟調整의 強化등으로 集約된다. 두드러진 特徵만을 整理하면 다음과 같다.

1985年初以後 國家企業에 대한 操縱의 內容과 組織體系가 바뀌었다. 무엇보다 既存의 創設機關의 經營監視 權能에 대신해서 이제 法的監視 權能만 認定되어 經營內的인 規律과 作業方式의 合法性 與否만을 規律한다. 새로운 規定에 따르면, 直接 命令은 國家企業調整의 例外手段이 된다. 즉 여타의 手段을 통하여는 의도하는 社會的 내지 全體經濟的 目標를 達成할 수 없거나, 혹은 效率的으로 達成할 수 없는 境遇에 한하여 直接 命令에 依存할 수 있을 뿐이다.

뿐만아니라, 企業에 대한 經濟操縱과 國家的 財政權을 組織的으로 分離하여 企業의 自律性を 높이기 위하여, 1985年 1月 1日, 多數의 國家的 財產權을 企業에 委任하는 措置를 取하였다. 이에따라 企業의 解體나 統合, 혹은 그 部分單位의 獨立에 관한 決定權은 企業에게 맡기워졌다. 1985-1986年間, 戰略的 經濟政策의 形成이나 企業內的 組織構造의 수정등의 權限도 企業의 指導階層에게 委任되었다. 이와 聯關하여 言及되어야 할 것은, 이미 1984年 4月 黨中央委의 決議에 따라 500名 以上の 從業員을 가진 企業에 企業評議會(Unternehmers räte)가 創設되었다는 사실이다. 이 評議會에는 企業의 經營管理層 代表들과 一般勞動者代表들이 同數로 參與하여 企

業長을 選出하고, 그의 經營活動에 대하여 諮問과 統制 監督을 擔當하는 것이다. 그러나 이러한 제반조치들은 그 자체로서 財産變化를 의미하는 것은 아니고, 國家의 財産權을 「信託의 形式」으로 企業의 管理機關에 委任하는 것이다. 따라서 社會的 財産(gesellschaftliches Eigentum)으로의 轉移나 유고슬라비아식의 自律經營管理와는 本質적으로 다른 것이다. 그러나 이러한 權限委任에 따라 企業의 自律性이 크게 提高되었다는 사실은 부인할 수 없다.

다음 貨幣的 經濟操縱의 強化를 살펴보면 다음과 같다. 우선 國立銀行은 1985年부터 시행되는 새로운 關係法에 의해, 國民經濟計劃의 樹立, 經濟政策의 形成 및 內閣委員會에 의하여 確定된 「信用政策的 指針」의 시행에 관하여 적지 않은 參與權을 얻었다.

80年代에 진입한 이후 貨幣 및 金融政策의 組織 및 手段등이 급속히 近代化되었고, 貨幣價値의 安定性維持에 있어 國立銀行의 責任이 크게 증시된 것이다. 또한 金融機關의 活動範圍가 넓어지면서 銀行間의 競爭은 점차 가열화되는 추세를 보이며, 企業들은 資金調達에 있어 보다 유리한 협상지위를 보장받게 되었다. 앞으로 80년대 후반 헝가리經濟體制의 주요한 발전국면은 사회주의질서를 지키면서 보다 効率的인 資本配分을 可能케 하는 資本市場의 組織化와 規律化일 것으로 展望된다. 最近의 改革會社法에 따르면, 國家資本이 私的小企業에도 參與할 수 있게된다. 여지껏 사적 소기업들은 自己資本創出可能性과 會社法의 제약때문에 發展에 한계가 있었으나 이제 經濟적으로 意味있는 크기까지 成長할 수 있는 가능성이 열린 것이다.

또한 1985年부터 시행되는 企業에 대한 새로운 所得規制의 基本

目標은 企業으로 하여는 보다 能率 및 需要定向의 成果를 높일수 있는 誘因을 마련하자는 것이다. 여기서 企業의 行動自由의 幅이 所得을 創出하고 稅金을 負擔하는 企業自體의 能力에 크게 依存하도록 制限조건을 형성했다. 이러한 조치들을 토대로 앞으로의 국가와 企業間의 關係를 조성할 때, 國家는 앞으로도 증진보다 더 企業의 利得 및 所得使用可能性의 規制와 연관하여 間接的形態의 影響력을 구사할 것으로 보인다. 또한 이를 통하여 企業의 財政的 決定 및 行動能力과 그 經濟的 權力은 提高될 것으로 展望된다.

헝가리에서는 최근 價格體系의 變化도 뒤따랐다. 위에서 이미 言及했듯이 1980 年이래 國內生産價格을 世界市場價格에 따르게 하는 價格體系를 실시해 왔다. 그러나 이러한 人爲性이 강하고 상당한 規制를 수반하는 이른바 世界市場價格體系는 그 高유의 機能, 즉 國內競爭의 부족을 메워주는 과제를 불충분하게 수행했을 뿐 아니라 企業에 있어서 經濟政策的으로 바람직하지 못한 行態反應들, 예컨대 國內市場價格을 높이기 위해 世界市場輸出을 줄이는 등의 結果를 빚 었다. 이에 최근 헝가리 政策當局은 높은 國內競爭을 보여주는 企業은 價格設定에 있어 行政的 規制를 받지 않도록 政策을 바꾸고 있다. 1985 年 初에 이미 50 餘 企業이 그 國內價格을 市場需要에 맞춰 자유롭게 形成할 수 있었다.

3.5. 整理 및 結語

헝가리의 經濟改革은 一回的인 것이 아니고 거의 20 年에 걸친 繼續的 過程이다. 그러나 크게 보아 세段階를 거치니, 그 첫段階가 1968 年의 新經濟메카니즘의 도입이고, 두번째段階가 1980 年初의 一

連의 改革이고, 세번째 段階가 1980年代 中盤의 改革措置이다. 이 중 第3段階의 經濟改革措置는 第2段階의 後續措置 내지 그 深化措置의 性格이 크다. 이러한 계속적인 經濟改革이 可能했다는 것은 「카다르」라는 政治的 퍼스낼리티의 改革意志와 더불어 헝가리 經濟의 機能的 必要性에서 연유되는 바 크다. 여기서는 國家의 經濟行政機構간의 權力轉移와 이들 機構와 企業간의 權力轉移, 그리고 企業內에서의 權力構造의 變化를 中心으로 살펴 보았다.

1) 1968年の 新經濟메카니즘은 制限的 企業自律性과 市場의 原則的 許用이라는 두가지 軸을 中心으로 한 經濟改革 概念이었다. 그러나 70年代의 世界經濟의 否定的 影響과 改革概念 自體의 不安全性과 非一貫性으로 말미암아 改革初期(1968-1972)의 좋은 成果에도 不拘하고 70年代를 거치면서 當初에 기대했던 結果를 가져 오지 못했다. 무엇보다 國家-企業간의 관계에 있어서 既存의 垂直的·階層的으로 構造化된 相互作用形態가 繼續되었으며, 그 結果 經濟的權限의 再集權화와 產業의 再集中化現象이 다시 고개를 들었다.

80年代의 改革은 무엇보다 國家-企業간의 相互作用이 非階層的, 間接的 經路를 통하여 이루어 지도록 調整하는데 力點을 두었다. 企業에 대한 階層的 統制의 據點이었던 部門別 部省의 影響力を 弱화시키고, 經濟行政의 指導階層的 수를 축소한 것, 經濟에 있어서 貨幣·信用·價格 및 市場의 역할을 강화한 것이나 產業의 非集中化 措置등이 그것이다. 그러나 아직도 市場社會主義의 실효성을 확보하기 위한 集權的 統制手段을 계속 강구함으로써 「分權화와 集權化의 合奏」에 가까운 모습을 보여주고 있다. 즉, 國家的 次元의 調整·決定·統制機構로 「經濟委員會」가 創設된 것이나 市場監視를 위

해 資財·價格擔當廳이 設立된 것, 또 非階層的 性格이 強하다고는 하나 財務省등 機能的 部省이나 國立銀行의 權限이 繼續 擴大된 것은 이들 제도의 주요한 存在理由가 당초의 經濟改革概念의 실효성을 確保하기 위한 것이기는 하나, 이들의 存在 自體가 企業自律性에 負擔이 되는 것도 부정하기 어렵다.

80년대 중반의 改革概念은 80년대 초의 그것의 연속으로 볼 수 있으나, 企業裁量權이 계속 擴大되고 있으며 무엇보다 企業評議會가 設置되어 企業內의 權力構造의 變化가 두드러지기 시작했다는 면에서 많은 관심을 모으고 있다.

2) 20년에 가까운 헝가리의 經濟改革과정에서 企業의 自律性은 점진적으로 伸張되고 최근 企業內의 民主化도 進行되고 있으나, 그간의 과정을 보면 既存 階層的 經濟行政機構의 組織的 抵抗이 대단했음을 알 수 있다. 이와 관련하여 이른바 「權力變形」(Mach-tmetamor phose)의 命題가 계속 많은이의 관심을 끈다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1968년 이후 部門別 部省의 影響力은 계속 줄어들었으나 70년대에는 機能別 部省, 특히 財務省이, 그리고 80년대에는 資財 및 價格擔當廳이 그 影響力을 크게 伸張했다. 資財 및 價格擔當廳은 競爭的으로 組織化된 市場의 造成을 위한 前提條件을 創出하고 市場의 均衡을 깨치는 要因을 줄이며, 緊張이 있으면 介入하는 意務를 遂行한다. 물론 여기서 이 機關의 市場監視 介入은 間接的 經路를 밟는다. 예컨대, 商品不足의 경우 廳은 이 問題의 解決을 위해 이른바 「介入資金」(inter rentions fonds)을 풀어 輸入을 刺戟하고 中央의 殘高를 줄여 市場에 影響을 加하는 것이다. 또한 이 擔

當廳은 市場過程에 대한 短期的 影響力만을 구사할 뿐, 戰略的 決定은 전이나 다름없이 政府의 計劃委員會 및 經濟委員會의 所關事이다. 그러나 資財 및 價格擔當廳의 權限伸張과 聯關하여 그것이 「超部省」(superministerium)의 登장이 아니냐는 論難이 끈이지 않는다. 이는 바로 「權力變形」(machtmetermorphose)의 命題로서 헝가리의 경우 20년가까운 經濟價格에도 불구하고 아직 經濟發展目標가 추구하는 「아래로부터의」 自然的, 自足的 進化的 段階에 進入하고 있지 못하다는 것이다. 아직도 이러한 段階의 進入은 黨·國家官僚體制로 표상되는 政治權力構造의 더 큰 變化가 찾아오기 이전에는 不可能한 일인지 모른다. 그러나 이나라의 經濟行政體系는 큰 흐름으로 보아 계속 分權化의 길을 걷고 있음에는 틀림이 없다.

4. 私經濟領域의 變化

1968년 新經濟메카니즘의 도입이후 헝가리의 私經濟領域은 자못 활기를 띠우고 서서히 擴大되기 시작하였다. 그러나 1970년대 중반에 들면서 經濟改革 概念이 一貫성을 잃고 產業의 集中化現象이 深化되자 私經濟領域은 오히려 위축되는 현상을 보였다. 그러나 1980년대 초에 제 2차 經濟改革措置가 具體化되면서 다시 私經濟領域은 활성화되기 시작하고 있다. 특히 私的 經濟活動을 위한 새로운 組織形態가 發展되면서 私經濟領域은 크게 擴大할 계기를 잡았다. 그러나 아직도 獨立的인 私的 經濟活動보다 社會主義的 部門과 連繫된 經濟活動에 더 關心을 쏟고 있는 형편이다. 여기서는 農業部門과 商工業部門으로 나누어 전통적 사적 경제조직 및 새로운 경제조직의 크기와 내용을 살펴 보고자 한다.

經濟領域의 擴大는 國家公權力의 후퇴라는 면에서 매우 중요한 의의를 지닌다.

4.1. 農業部門

헝가리 農業의 組織構造는 크게 보아 國家企業과 生産組合의 二元的 構成을 하고 있다. 그 중 國家企業은 농업가용면적의 15.2% 농업고용인구의 15.3%, 농업설비재산의 23.5%와 農業粗生産의 20.2%의 비중을 차지한다. 이에 반하여 組合領域은 농업가용 면적의 78%, 농업고용인구의 75.9%, 농업설비재산의 69.1%, 그리고 粗生産의 70.1%를 차지한다.

그런데 生産組合內에서 生産의 일부는 이른바, 앞마당經濟 (Hofwirtschaften)를 통해 이루어진다. 이는 조합구성원이 사적으로 소유하는 집주위의 소규모부지에서 경작으로 사사로이 행해진다. 조합은 이들에게 생산에 필요한 투입물을 판매하고 소비되지 않은 생산물의 일부를 구입한다. 1981년 통계에 의하면 658,000개의 앞마당經濟가 存在하며 이는 生産組合의 粗生産價格의 약 16%를 담당한다. 이밖에 농업가용면적의 6.9%는 순수한 私經營에 의해 경작된다. 그러나 이들의 규모는 대체로 0.5헥타르 이하이며 국가농업이나 산업체에서 종사하는 사람들에 의하여 副業으로 행해진다. 農業部門의 粗生産 중 비중이 9.8%로써 이른바 앞마당經濟의 비중(10.8%)보다 조금 적다.

4.2. 小工業 및 小賣業部門

農業部門外의 合法的인 私的 經濟活動의 既存形態는 私的 小工業 (Kleingewerbe)과 역시 私的으로 행해지는 小賣業 (Einzelhan-

dels betriche)이다. 主業으로 經營하는 小工業은 1970 年에 72,000 개였던것이 1975 年에 57,000 개로 줄어 들었다. 그러나 최근에 다시 늘어 1982 年에 73,000 개가 되었다. 그런가하면 營業許可는 갖고있으나 다른 領域에서 主業으로 일하는자의 수는 19,000 명으로, 또 1982 년에는 35,000 명으로 늘어났다. 숫자만으로는 이것이 主業으로 私的 小工業에 종사하던 사람들이 다른 영역으로 옮겨 간것을 뜻하는지, 아니면 주업으로 他領域에서 일하는 자들에게 營業許可를 새롭게 發給한 것인지 분명치 않다. 小工業分野에서 피 고용된 자의 숫자는 1970 年 16,000 명에서 1975 年에 14,000 명으로 줄어 들었으나 1982 年에 이르러는 18,000 명으로 다시 增加했다. 1982 年 현재 總 9,200 명이 私的 小工業分野에서 主業으로 일하고 있다. 이는 全體雇傭人口의 1.8 %이다. 이들 중 47 %가 製造業部門에 종사하며 36 %가 建設業, 10 %가 運輸業, 8 %가 서비스業에 종사한다. 1982 年 統計에 따르면, 이는 全體 經濟의 粗生産價格의 약 1.8 %에 해당한다.

한편 旅館業을 包含한 私的 小賣業經營者의 숫자는 1970 年 및 1975 年の 10,000 명에서 1980 年에 16,000 명으로 증가했다. 旅館業을 뺀 순수한 小賣商從事者는 1970 年の 9,000 명에서 1982 年 13,000 명으로 증가했다. 전체 소매업경영 중 私的 營業을 하는 자는 1982 年에 22 %에 이르고 있다. 雇傭人의 숫자 및 平均 賣出 高等에 관하여는 아무런 통계가 나와있지 않으나 대부분의 私的 小賣業은 소규모일 것이 분명하다. 따라서 전체 소매업의 전체거래량 중 이들의 비중은 아직 1.1 %에 불과하다.

小賣에 從事하는 私的 經濟活動의 또다른 形態는 私的 個人과 國

家企業 내지 組合과의 契約에 기초를 두고 있다. 다시 말해 國家企業이나 組合의 所有인 小賣商의 經營을 個人에게 맡기는 경우가 그것이다. 이러한 契約經營의 예는 1981 년과 1982 년 사이에 2,000 에서 6,000 으로 급증했다. 小賣商 전체에서 이들 契約經營이 차지하는 비중은 8 %에 달한다. 1982 년에는 國家企業 및 組合所有의 241 개의 小賣商經營이 賃貸契約에 의하여 私人에게 맡기워졌다.

多數인이 私的 經濟活動을 위해 결합되는 組織形態가 이른바 民法上的 會社이다. 1983 년 末 現在 188 개의 이러한 傳統的 組織形態의 會社가 存在했다. 이들 會社의 대부분은 小賣商이나 旅館業에 從事했다. 그러나 1982 년을 고비로 租稅規定이 새로운 組織形態에 유리하게 바뀌면서 점차 이들 民法上的 會社의 比重은 점차 떨어졌다.

1982 년말을 기준으로 하여 私的 所有의 小賣商에 從事하는 사람을 平均 1.5 명으로 잡고 小賣商의 契約 및 賃貸經營의 경우 약 4 人으로 잡을 때, 全體雇傭人口 중, 私的 經營의 小賣業에 從事하는 사람의 비중은 0.9 %가 된다. 그렇다면, 農業部門을 빼고 小工業과 小賣業分野의 傳統的인 私的 經濟活動에 從事하는 사람의 비중은 전체고용인구의 2.7 %에 달한다.

4.3. 새로운 組織形態

1982 년 이후 새로운 組織形態의 출현으로 사적 경제활동은 새로운 局面으로 접어든다. 그 대표적인 것이 이른바 經濟的 勞動共同體 (wirtschaftliche arbeits gemeinschaft)이며, 기타 一括會計單位 (pamschal verrechnungs einheiten), 工業 및 서비스分野에 중

사하는 組合의 專門家集團, 農業分野의 國家企業에 從事하는 專門家集團, 契約會計單位 (Vertragsverrechnungs einheiten) 및 賃貸單位 (Pachteinheiten) 등이 모두 私的 經濟活動 組織들이다. 이 중 完全히 獨自的인 經濟單位는 經濟的 勞動共同體뿐이고 다른 組織形態들은 契約에 의해서 또는 自己資本의 結어로 인하여 社會主義的 部門의 企業에 묶여 있다. 經濟的 共同體는 商業以外的 生産 및 서비스分野의 經濟活動을 目的으로 2명에서 최고 30명까지의 組織構成員이 모여 形成된다. 小工業經營者도 勞動共同體에 所屬할 수 있으며, 이때 資本으로 그의 營業體를 共同體內에 歸屬시킨다. 經濟的 共同體의 設立은 許可制이다.

1984년 초 통계에 따르면, 170,000명이 이 새로운 私經濟形態內에서 從事하고 있다. 이는 전체 고용인구의 3.4%이다. 이렇게 볼 때, 私的 經濟活動의 傳統的 組織形態와 새로운 組織形態에서 從事하는 인구의 총수는 농업부문을 除外하고 全體雇傭人口의 약 6.1%가 된다.

이중 특히 獨自的인 私的 經濟活動組織인 經濟的 勞動共同體는 社會主義的 部門의 高度의 組織的 集中度를 緩和시키는데 기여하리라고 본다. 匈牙利 經濟에 있어서 私的 領域의 強化를 위하여는 이들 部門에서 증사하는 私人들이 보다 쉽게 財貨 및 金融市場에 接近할 수 있고, 또 國民들이 私的 領域에 대한 國家政策의 一貫性에 대한 信賴가 있어야 한다. 1982년 이후 私的 經濟領域이 계속 확대되고 있으나, 아직도 이 部門에 대한 國家政策이 安定되지 않아, 私的 經濟活動에 關心이 큰 國民들이 아직도 순수한 私的 經營보다 오히려 社會主義部門의 企業과 連繫되어 있는 組織形態에서

從事하기를 선호하는 경향이 두드러진다. 이렇게 볼 때, 私經濟領域은 계속 확대되나, 아직 이 흐름을 強力하게 뒷받침할 수 있는 政策的, 社會心理的 바탕은 形成되지 못했다고 볼 수 있다. 따라서 私經濟領域의 擴大에는 일정한 한계가 있음을 感知할 수 있다. 私經濟領域의 擴大는 國家와 社會와의 關係에서 후자의 영역이 확대되는 것이므로 政治 및 社會體制에 미치는 影響力이 至大하다 하겠다.

5. 誘因體系의 變化

新經濟메카니즘이 도입된 이후 企業의 自律性이 伸張되면서 勞動者들의 動機誘發을 위해 物質的 誘因의 重要性이 점차 강조되었다. 무엇보다 개별적 기업은 企業利潤의 크기에 따라 일정 한계내에서 종업원들의 賃金を 自律적으로 定할 수 있게 되었다. 技術革新을 위한 追加費用의 支出로 생긴 損失은 政府가 財政支援을 통해 支援하게 되었다. 또한 生産費를 1.2%까지 節減한 工場에 대해서는 그 工場의 勞動者들에게 12~13日分の 賃金を 賞與金으로 支給하고, 거기에서 0.1%를 더 節減시킬 때마다 하루분 賃金에 該當하는 賞與金を 支給할 수 있는 權限이 企業에 부여되었다. 새로운 賞與金의 割當額은 전년도 賞與金의 70%에 限定되었다. 만일 순이익이 計劃대로 達成된다면 그 割當額의 比率은 100%까지 引上될 수 있으며, 過達成될 경우 130%까지 引上될 수 있다.

80년대 이후의 誘因體系의 變化에 관하여는 구체적인 經驗的 資料가 없어 引用하기 어려우나, 物質的 誘因의 비중이 여타의 規範

的, 強制的 誘因에 비해 계속 增加되고 있음은 분명하다. 이러한 흐름은 從業員의 報酬體系에 影響을 주어 그들의 所得構造 및 크게는 階層構造에 큰 影響을 미치게 된다.

Ⅲ. 헝가리 共産黨의 理念定向의 變化

新經濟메카니즘이 도입된 1968년 이후 黨의 理念定向에 있어서도 적잖은 변화가 찾아왔다. 무엇보다 黨은 다양한 사회집단의 요구에 대해 신축성과 대응성을 높였다. 1975년 제 11차 黨大會에서 카다르는 「黨의 政策은 협소한 黨이데올로기뿐만 아니라 勞動階級 및 전체 勤勞人民의 利益을 대변한다」라고 천명했다. 아울러 그는 사회내에 相衝하는 諸利益의 존재를 인정하면서, 「거기에는 전체 사회의 이익이외에 다양한 집단이익과 개인이익이 있다. 黨은 이들 諸利益을 인정하고 原初的 社會利益의 한계내에서 이들 이익의 실현을 고려한다」라고 분명히 밝혔다. 또한 이들 다양한 相衝하는 諸利益들이 헝가리라는 사회주의사회내에서 통합될 것을 기대함으로써 「敵對的 對非敵對的」 勢力內的 鬭爭으로 집약되는 古典的 二元論의 教條性을 극복하려고 노력했다. 같은 맥락에서 주요 黨指導者들은, 「현재의 사회·정치적 조건하에서, 다양한 集團利益이 공개적으로 표명되고 서로 갈등을 일으킬 때만이 黨은 …… 그에게 부과된 利益綜合機能을 실현할 수 있을 것이다」라고 밝히며, 한 걸음 더 나아가 「우리 사회의 理念的 綜合性的 實現을 논의할 수 없다. 다양한 과학적 영역에서 또 기본적 여러 문제에 있어서 영향력있는 非마르크시스트적 立場이 있다. 또한 공적 토론에 있어 마르크스-레닌주의의 사회개념이나 辯證法的 方法과는 거리가 먼 立場들이 나타나고 있다」라고 슬회한다. 제 12차 당대회의 指針은 勞組는 물론 非마르크시스트, 宗教人 및 小數民族등의 諸利益을 공식적으로 인정했다.

그러나 黨리더십에 대한 마르크스-레닌주의적 敎義은 아직도 불가침의 것으로 인정되며 계속 「黨路線의 基本的 無謬性」을 前景에 내세운다. 여기서 고전적 마르크스 레닌주의의 權威主義的 側面이 그대로 투영된다. 그러나 黨의 指導層들은 실제에 있어서經濟的 優先順位의 실현에 크게 역점을 두며 공허한 유토피아보다 오늘을 주시하는 實用主義的 입장을 표방하고 있으므로 黨의 目標設定이나 政策定向도 이 軸을 중심으로 맴돌게 된다.

1970년대의 世界經濟의 상황은 헝가리로 하여금 그들의 貿易과 生産體系를 더욱 實用主義的으로, 또 西方定向的으로 바꾸도록 강요했다. 이에 따라 西方의 기술적 노우 하우의 이전 문제가 주요한 관심사로 등장한다.

「우리의 歷史的 課題는 低發展의 불식이다. 이 과정에서 先進資本國家의 生産力은 하나의 모델로 작용한다. 과업수행에 있어서 가장 주요한 방법의 하나는 고도로 발전된 기술을 이전하는 것이다」.

1970년대초이래 제한적이거나 私的 企業의 등장이 가능하게 된 것도 이러한 흐름의 결과였다. 이처럼 階級鬭爭보다 生産力을 주시하게 됨에 따라 經營·行政分野의 企劃 및 管理專門家들의 주요성이 강조되어 상대적으로 黨性보다 專門性의 비중이 높아지는 추세를 보였다.

헝가리 정치지도자들은 항상 소련에 대한 충성심을 분명히 했으나 그 가운데에서 헝가리民族主義와 共產主義, 國際主義간의 조화를 꾀하고자 많은 노력을 하였다.

「우리에게 있어 레닌에 의하여 창설된 소련 共產黨의 理論的, 實際的 經驗은 특별한 의미를 갖는다. 이들 경험을 수용한다는 것이 기계적 모방이나 자율성의 상실을 의미하지는 않는다. 우리당은 마

르크스·레닌주의의 보편 타당한 교훈을 우리나라의 역사적, 정치적, 경제적 내지 기타의 조건에 따라 創造的 適應을 꾀한다. 따라서 헝가리 社會主義勞動黨은 愛國的, 國際的 政黨이라는 二重性格을 지닌다」

1972년 4월의 헝가리 人民共和國 憲法改正에 투영된 주된 理論的 變化는 프로레타리아 主義로부터 社會主義의 보다 높은 段階로의 轉換, 同盟政策의 國家教義에의 綜合(2條, 3項), 그리고 市民參與의 강조였다. 이에 대하여 한 헝가리 法學者의 해설은 다음과 같다.

「社會主義的 民主主義(Socialist Democratism)의 확대는 명백하다…… 社會主義的 國家權力的 堅實성과 社會主義國家의 法的 秩序의 安定성이 크게 강조된 반면, 거대한 社會的 目標의 실현과정에서 市民들이 권력을 나누어 가지며 적극적으로 참여할 수 있는 가능성이 크게 열렸다.」

헝가리를 「보다 높은 段階의 社會主義」國家로 표현하므로써 公산주의적 유토피아의 影象과 연계를 마련하고 있으나, 그 理想鄉에서 실현되어야 할 國家의 消滅에 대해서는 직접적 언급을 회피한다.

다만 1968년의 新經濟메카니즘의 도입 이후 술한 우여곡절을 겪으면서, 국가가 경제영역으로부터 조금씩 후퇴하면서 括目할만한 脫官僚制化 効果(de-bureaucratizing effects)를 거두고 있다는 점을 지적할 수 있을 뿐이다.

이상을 정리하면 다음과 같다. 헝가리 共產黨은 공식적으로 마르크스·레닌主義의 기본적 이념체계를 내세우면서 階級없는 社會로의 轉移를 포기하지 않고, 또 黨의 理念的 指導性을 계속 강조하고 있으나, 실제에 있어 社會內的 多元的 諸利益을 인정하고 近代化 目標와

實用主義路線을 추구하며, 民族主義와 共產主義 및 國際主義와의 조화를 꾀하는 등 매우 신축적인 대응을 하고 있다. 무엇보다 소련에 대한 충성심을 언제나 앞세우기 때문에 그 두드러진 이데올로기의 儀式化 傾向에도 불구하고 소비에트 리더십에 의하여 裁制를 받지 않는다.

黨理念路線의 非教條性은 政治·經濟·社會文化의 모든 영역 속에서 표출된다.

IV. 政治體系的 變化

1. 序

헝가리의 經濟改革은 이 나라의 政治體系에도 심대한 영향을 미쳤다. 이미 新經濟메카니즘의 도입시기 이전인 1960년대초 부터 서서히 일기 시작한 政治改革의 분위기는 1968년에 經濟改革 이후 크게 고조되어 政治體系 전반에 쉬임없는 변화의 충격을 선사했다. 대체로 1960년대末·70年代의 政治體系的 변화는 이른바 制限的 民主化의 추세로서 體制的 本質的 民主化와는 거리가 먼 것이었으나 80年代 이후, 특히 密度높은 民主化의 양상을 보여 주고 있다. 이는 80年代에 들어와 이 나라에 經濟改革이 보다 본격적인 改革概念을 발전시켰던 예와 軌를 같이 하는 것이다.

논의의 편의상 政治體系的 변화를 1) 憲法體系와 政治過程의 변화와 2) 黨의 構造와 機能의 변화로 나누어 살펴 보았다. 또한 80년대의 변화는 그 특징적인 단면만을 부각시켰다.

흔히 共產主義에 있어서 黨과 勞組등은 원초적 社會要因으로 함께 다루는 경우가 많으나 여기서는 前者는 政治體系에서, 後者는 社會體系에서 주로 다뤘다. 그러나 양자간의 일정한 機能的 連繫性을 감안하여 양쪽에서 얼마간 언급이 중첩된다.

2. 60年代末 70年代의 變化

2.1. 憲法體系와 政治過程의 變化

1968년의 헝가리 經濟體制的 변화는 생산단위에게 경영에 있어서

의 자율성을 신장시켜 주었을 뿐 아니라, 전체적 정치風土의 전환을 위해 주요한 의미를 갖는다. 기존의 행정명령을 점차 경제적 매카니즘으로 대체하면서, 改革주체성격들은 성공적인 경제활동의 수행을 위해 法的, 政治的 安定的 重要성을 강조했다. 여기서 비롯된 法的, 憲法的 改革은 또한 강력한 諸利益의 지원을 받았다. 경제개혁이 실효성을 거두기 위하여는 制度化가 요구되었던 때문이다. 憲法의 改正은 또한 國家 및 社會등에 대한 시민들의 태도를 새롭게 형성하는데 도움이 되었다.

1972년의 헝가리 改正憲法은 무엇보다 그의 社會的 出身이나 政治的 定向과 무관하게 모든 헝가리人들을 市民의 지위에 올려 놓았고, 이를 통해 1956년 自由化 運動 이후 이 나라를 휩쓸었던 긴장을 완화하는데 기여했다. 憲法은 또한 議會의 지위를 높였으니, 의회에게 정부프로그램의 토론과 채택기능을 부여한 것이다. 이에 따라 국내의 영향력있는 利益集團들이 점차 의회에서의 利益代表問題에 큰 관심을 쏟게 되었다.

그러나 1970년대의 헝가리의 制限的 民主化 과정은 모순 투성이었다. 이미 위에서 살펴 보았듯이, 中央統制는 완전히 포기되지 않았고, 企業自律性의 증가 등 分權化를 위한 모든 움직임을 다른 분야, 예컨대 國家企劃委員會나 財務省등의 再集權化에 의하여 상쇄되었다. 더우기 헝가리경제의 행정구조가 集權化 傾向을 촉진시켰다. 자금을 얻어 내기 위한 기업간의 경쟁은 獨占形成을 유도하였고, 행정은 적은 수의 고객과 협상하는 것이 편리하므로 그것을 방조했다. 따라서 意思決定은 그 문제에 의해 영향을 받는 수준보다 두서너 階層 위에서 이루어지곤 하였다. 헝가리의 體制改革의 주요 성

과로 불리우는 이른바 企業民主主義도 紙面 위에서만 요란하게 논 의되었고 소외된 勞動者는 政治的 效能感을 느끼지 못했다.

그러나 1970 년대에 選舉法 改正은 政治過程의 民主化를 위하여 매우 주요한 里程碑라고 말할 수 있다. 원래 헝가리 역사에는 議會 主義의 전통이 깊게 스며 있고, 따라서 議會의 活性化와 選舉過程의 자유화를 희구하는 國民들의 기대와 요구가 줄곧 표출되어 왔다. 이렇게 볼 때 실로 공산국가로서는 유례가 없는 헝가리의 選舉法改 正은 이 나라의 政治文化의 遺産과 깊게 연관된다 하겠다. 그 내 용과 결과를 보면 다음과 같다.

1966 년 헝가리에는 「絕對多數·1人選舉區」의 선거제도가 도입되 었다. 이후 1970 년의 선거법의 부분개정에 의해 한 선거구에서 다 수의 후보자를 내세울 수 있게 되었다. 일대 改革으로 기록될 수 있는 사건이었다. 이어 1971 년 總選에서 352 개의 選舉區 중 49 개 선거구에서 複數候補者가 입후보했다. 그러나 이후 1975년에는 35 개, 1980년에는 단지 15 개 선거구에서만 複數候補者가 출마했다. 그러나 패배한 후보자들도 간혹 30~40%의 得標率을 보이는 성과를 올렸다.

그렇다면, 黨과 정부의 노력에도 불구하고 사회주의 질서내에서 시도된 制限的 多元主義의 흐름이 순조롭게 진척되지 못하는 이유는 무엇인가. 그 가장 분명한 이유인 즉, 複數候補者登錄을 통하여 실질적으로 정치과정에 영향력을 구사할 수 있는 찬스가 별로 없다는 판단 때문이다. 다시 말해 政治的 效能感의 결여에서 비롯된 것으로 풀이된다. 그러나 70년대의 이러한 실패의 경험은 80년대의 새로운 選舉法改正의 기틀을 마련했고, 제한적이거나 이 나라 政治過

程의 活性化에 기여했다.

아울러 1968년 新經濟매카니즘의 도입을 계기로, 1970년에 진입하면서 地方의 政治 및 行政水準에서 비교적 의미있는 民主化의 잠재력이 선보였다. 무엇보다 1971년 關係法이 통과된 이후 地方 및 地域水準의 評議會의 권한이 크게 신장되었다. 이들 評議會는 더이상 國家權力構造의 일부로 간주되지 않았다. 이제 評議會는 人民代表, 自治 및 行政을 위한 기구로서 새롭게 각광을 받게 된 것이다. 1973년 이래 中央議會와 별도로 地方議會의 선거를 실시함으로써 地方的 利害關係가 全國的인 爭點이나 問題와는 성격을 달리 하는 것임을 밝혔다. 評議會 代表體制가 제도적 성격을 구축함에 따라, 地方政府의 執行機關은 評議會에게 보다 큰 정치적 책임을 지게 되었다. 이는 제한적이거나 代議政治過程의 도입으로 설명될 수 있는 것이다. 이렇게 볼 때, 1968년의 經濟改革은 제한적이거나 이 나라 정치의 큰 틀을 制度化, 民主化시키는데 기여했다 하겠다.

2.2 黨의 構造와 機能의 變化

헝가리 社會主義勞動黨의 가장 중요한 政策決定의 核은 政治局과 秘書局이다. 형식적으로 분리된 政治局과 秘書局은 실제로 양자간의 人的 重疊과 카다르의 기본정책 및 그의 퍼서넬리티를 중심으로 깊게 結緣되어 하나의 묶음으로 움직이고 있다.

政治局-秘書局은 이미 70년대 이후 政策決定에 있어 實用主義의 接近을 위주로 하고 있음을 볼 수 있다. 또한 政治局-秘書局의 구성원 간에는 비교적 평준한 權限委任과 分權化를 대내적 作業원칙으로 하고 있다. 아직도 政治局-秘書局이 가장 막강한 정책결정

機關임에는 틀림이 없으나, 1968년 이래 黨 中央委員會의 정치적 영향력이 크게 신장되었고, 이후 黨의 주요한 權限을 國家行政, 勞組, 農業生産組合, 企業 및 地方機構 등에게 크게 위양했다. 따라서 能力있는 經濟專門家, 技術者, 管理專門家들은 黨이나 政治的 리더십에 직속되기 보다는 다양한 政府 내지 非政府 機關이나 下位 黨組織에 널리 분포되어 있다. 權限委任과 人材의 擴散政策은 카다르의 기본적인 組織, 人事政策이다.

헝가리의 경우 다른 東歐諸國에 비해 黨과 政府의 지도적 지위를 함께 차지하고 있는 頂上級 黨指導者의 수가 가장 적다. 이는 사회의 다양한 분야간의 機能的 分業化를 증시하는 카다르의 體制構成 原則에서 비롯된다.

또한 정치지도자의 經歷과 그들이 추구하는 政策路線을 중심으로 볼 때, 최근으로 올수록 더욱 實用主義的이고 開放的인 人間型이 부각된다. 따라서 헝가리가 당면하고 있는 현안문제의 해결에 있어서도 合理的, 人間的, 實用的 方案을 강구하며, 여러 분야에서 정치적, 행정적 能力을 발휘한다. 黨中央委員會의 구성을 보면, 그 중 가장 많은 수가 經濟行政의 배경을 가진 國家幹部出身이다. 이른바 「Expert」型的 테크노크라트인 것이다.

최정상급 정책결정기구인 政治局-秘書局 내에서도 정치적 합의가 자동적으로 이루어지는 것이 아니라 주요 爭點마다 多數決을 얻기 위한 정치적 타협과 절충이 항상 전제가 되는 것으로 알려지고 있다. 政治局-秘書局에는 항상 野의 소리가 存在하되, 이는 理念的 反對의 입장이 아니라, 爭點定向的(issue - orientated) 異論이기 때문에 構造的 성격을 띠지 않는다. 따라서 헝가리의 核心的 政策決

定構造는 單極的 支配體制라기 보다 오히려 그 안에서 엘리트간의 官僚政治 (intra - elite, bureaucratic politics)가 이루어지고 있는 제한적 성격의 制度的 多元主義 (institutional pluralism)의 성격을 굳히고 있는 것으로 보여진다.

그러나 이 나라의 政治過程에 있어 黨指導者 카다르의 비중은 여전히 중요하며 정치의 큰 방향을 주도했다. 1974년 그는 黨內的 급진적인 經濟自由化路線에 제동을 걸고, 경제 및 문화정책의 지속적 자유화를 추구하는 진보파를 黨의 頂上機構로 부터 몰아냈다. 그런가 하면 1976년과 1978년에는 軍·警出身의 당내 보수파를 축출했다. 카다르의 정치적 스타일은 黨內에 비교적 자유로운 爭論의 가능성을 열어 놓되, 스스로 操舵의 자리는 지키며 急進·保守 어느쪽에도 흔들림이 없이 改革의 水位와 緩·急을 조정하고 있다 하겠다. 따라서 헝가리의 經濟改革이 거의 20년 가까이 지속되고 있는 주요한 원인의 하나는 바로 카다르라는 人物을 중심으로 한 이 나라 政治의 강력한 人格化現象에서 찾아질 수 있는 것이다.

다음 헝가리 社會主義勞動黨의 社會的 構成을 살펴보자. 黨員 중 肉體勞動者의 비율이 계속 떨어져, 1971년 이후에는 이들의 비중을 높이기 위한 정치적 캠페인까지 벌였으나 그 성과는 거의 없었다. 黨內的 화이트 칼라의 過代表는 그들의 출세지향적 속성과 더불어 黨도 이들을 기능적으로 유용하게 活用할 수 있기 때문이다. 參考로 1970년과 1975년의 黨의 社會的 構成을 살펴보면 다음과 같다. 아래 도표의 괄호안의 %는 전체인구에 對比한 해당집단의 비중이다.

헝가리 社會主義勞動黨의 社會的 構成 (1970 年 · 1975 年)

集 團	10次 黨 大會 (1970. 11) (%)	11次 黨 大會 (1975. 3) (%)
産業 勞 動 者 (농업노동자 포함)	282,674 (42.7)	343,070 (45.5)
知 識 人 (사무원 포함)	252,222 (38.1)	347,594 (46.1)
其 他 (군인, 학생, 연금수혜자)	127,104 (19.2)	63,336 (8.4)
총 계	666,000 (100.0)	754,000 (100.0)

자료 : R.F. Staar, Die Kommunistischen Regiern Systeme in Osteuropa (Stuttgart : Seewald Verlag, 1980) S.275.

3 . 1980 年代의 變化

대체로 보아 1960 년대말, 70 년대에서 보여 준 이 나라의 政治體 系의 變化는 1980 年에 들어와서도 계속되고 있다. 특히 1980 年代 中반 에 들면서, 몇가지 두드러진 변화는 中央과 地方의 議會(中央議會와 地方 評議會)의 權限과 機能이 크게 增大되고 選舉法 改正을 통한 選舉過程의 民主化가 계속되고 있다는 점, 그리고 黨의 輿論收斂機能이 강화되었다는 점을 들 수 있다. 그러나 이러한 변화도 社會主義 政治秩序의 基本적 틀 과 黨의 指導的 役割의 한계내에서 진행됨은 물론이다.

3.1. 憲法體系와 政治過程의 變化

1980 년대 中반 이후 議會와 地方評議會 등 國民에 의하여 選출 된 기관의 權限이 크게 增大되었다. 특히 經濟的 決定에 폭 넓은

사회적 이익이 크게 고려되어야 할 것이 강조되면서 이들의 역할은 더욱 크게 된 것이다. 1984년 9월 9일, 黨中央委가 마련한 제안에 따르면, 1) 議會의 立法活動은 차후로 國家機關 및 國民의 權利와 義務에 본질적으로 혹은 크게 영향을 미치는 經濟操縱 및 統制 등 諸問題에 까지 확대되어야 한다. 또한 議會는 앞으로 全體社會的 觀點에서 意義가 있는 政府計劃과 조치에 관한 모든 試案에 대해 諮問하고 이를 위해 指針을 마련한다. 2) 經濟操縱에 있어 地方議會 및 執行構造는 地方利益의 表明, 調整 및 그 施行에 있어 그 역할이 강화되어야 한다. 議會, 評議會 등 民選機構의 權限 強化는 이미 1960년대 후반 이후 계속 진행된 選舉過程의 民主化와 軌를 같이 하는 것이다. 이밖에 약 4萬名の 國民統制役(Volkskontrolleuren)으로 構成되는 國民統制委員會의 비중도 크게 높아졌다.

다음 80년대에 있었던 政治變化의 「태풍의 눈」인 選舉過程의 변화를 살펴 보자.

1983년 장기에 걸친 준비를 거쳐 選舉過程의 民主化를 위해 폭넓은 대중적 토론의 마당이 열렸다. 무려 1,300회의 大衆集會를 통해 25,000개의 다양한 案이 쏟아져 나왔다. 이를 바탕으로 최종적 案이 마련되었고 그것이 1983년 12월 22일 議會를 통과했다. 그 주요내용을 간추리면 다음과 같다.

1) 複數候補者登錄의 강제규정

모든 선거구에서 둘 혹은 그 이상의 후보자가 추천되어야 한다.

有效 票의 過半을 획득한 候補者가 議員으로 選出된다.

그러나 이러한 정치적 관계 역시 사회주의 질서를 토대로 하여야 함을 분명히 밝히고 있다. 후보자들은 「愛國主義人民戰線」의 프

로그래의 승낙을 서면으로 밝혀야 한다.

2) 候補者 指名

최소한 2명의 후보자를 추천하는 후보자지명집회에는 선거구의 주민과 그 地域에 자리잡은 작업장의 勤勞者代表들이 參與한다. 候補者指名集會에 참여한 有權者의 $\frac{1}{3}$ 의 지지를 얻은 자는 후보자로 등록될 수 있다. 후보자지명대회는 「愛國主義人民戰線」의 委員會가 조직한다. 指名提案은 「愛國主義人民戰線」, 사회조직, 작업장의 勤勞者代表, 선거권 있는 市民에 의하여 행해진다.

3) 패배한 후보자의 의원직 승계

최소한 $\frac{1}{4}$ 을 득표하고 패배한 자는 당선자의 有故時 자동적으로 그 의원직을 승계한다.

選舉法 改正과 더불어 곧이어 憲法委員會法이 통과되었다. 憲法委員會는 法規의 合憲性 여부를 판정하고 違憲的 規定은 정지시킨다. 따라서 選舉法改定은 憲法體系의 民主化의 一環이라 할 수 있다.

물론 헝가리의 정치과정은 名實共한 多黨制度를 바탕으로 하는 서방세계의 議會主義와는 큰 차이가 난다. 또 헝가리의 정치엘리트들은 西方型 議會主義를 겨냥하지도 않는다. 이들은 다만 社會主義秩序의 틀 안에서 民主化를 모색하고, 이로써 國內政治를 對內·對外的인 經濟改革路線과 같은 軌위에 올려 놓고자 하는 것이다.

3.2. 黨의 機能變化

1970년대까지 「經濟에 있어서의 黨의 指導的 役割」은 國家的 經濟行政組織 및 개별기업의 經濟活動에 대한 직접적 개입권으로 해석되었다. 그러나 이러한 영향력 구사의 형태는 항상 制度化되고 法

的으로 뒷받침되었던 것은 아니다. 黨은 공식적으로 단지 經濟정책의 指針과 주요한 戰略的 決定(예: 經濟의 指導層 任命, 發展計劃의 承認)만을 내리게 되어 있다. 그러나 어떤 기업도 黨意思에 반하는 어떤 결정도 하지 못했다. 기업의 黨書記의 영향력이 總企業長의 그것에 최소한 뒤지지 않았다.

그러나 80년대의 改革討論에서 黨의 役割에 관한 열띤 논의가 있었다. 여기서 다양한 경제결정에 있어서 黨機構의 機能과 權限의 明細化와 그 限界劃定이 시도되었다. 우선 1980년대 초에 새로 도입된 企業長 등 경제의 지도적 지위에 대한 公採에 있어서 黨과 勞組의 權限이 명세하게 규정되었다. 이러한 黨의 機能과 權限의 制度化는 대체로 이미 存在했던 黨의 영향력을 「合法化」시키는 조치였으나 政治 및 行政過程에 안정성을 부여하는데 큰 도움이 되었다.

아울러 黨의 課題領域을 새롭게 정의하는 작업도 아울러 진행했다. 그 要旨인 즉, 經濟過程에의 조직적 개입을 금하고 그 관여를 政治的 指導와 全體社會的 目標設定에 한정한다는 입장이었다. 黨은 또한 개별집단의 분화된 諸利益을 黨에 의해 설정된 社會全體 利益에 종속시키는 대신, 이들 諸利益을 공적 토론을 통하여 전체 經濟利益으로 전환시키는 기능을 수행할 것이 합의되었다. 이러한 제반 改革方向은 經濟로부터의 黨의 後退를 뜻 한다기 보다, 그 영향력 구사의 制度化와 과제영역의 明細化의 시도라고 보는 것이 타당할 것으로 보인다.

또한 黨은 그 권한의 再定義에도 불구하고 그 고유의 「教育機能」을 포기하지 않았다. 이 機能 遂行過程에서 앞으로 黨의 企業內 기 초조직의 중요성이 더 부각될 것으로 보인다. 앞으로 지역 및 企

業의 黨組織은 中央黨으로 부터 보다 큰 自律性을 확보하고, 公開的이고 透視的인 輿論形成過程을 주도하며 非黨員들에게도 意思表明의 기회를 제공할 것이 논의되고 있다. 黨의 「開放」을 통하여 사회 내의 다양한 계층과 집단간의 相衡하는 諸利益을 보다 効率的으로 통합하려는 의지인 것이다.

4. 結 語

그러면 이러한 政治改革이 의도하는 바는 무엇인가. 헝가리 政治指導層의 생각은 經濟領域에서의 改革은 政治領域의 改革으로 이어져야 한다는 입장이다. 經濟의 長期的 活性化와 自由化는 政治生活의 活性化와 自由化, 그리고 戒嚴 制度의 憲法的 土臺 構築에 의해 그 뿌리가 내릴 것으로 본 것이다. 60년대말, 70년대에 걸친 政治改革과 80년대의 改革의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 80년대의 경우, 두드러진 것만을 강조했다.

대체로 보아 60년대말, 70년대 초의 政治變化는 制限的 民主化 내지 制限的 多元主義化의 추세로 그 기반이 불안하였으나 80년대의 경우, 전자의 改革概念이 보다 심화되어 政治改革이 점차 안정적 궤도로 진입하는 느낌이다.

兩期에 걸친 헝가리 政治變化의 기본적 방향은 대체로 制度化, 分權化, 多元化로 집약될 수 있을 듯 하다.

헝가리 政治體系의 큰 변화에도 불구하고 이 나라 政治에 있어 변하지 않은 부분에 대한 관심을 소홀히 할 수 없다. 그것은 社會主義的 基本秩序, 黨의 指導的 役割 등이며 政治의 人格化現象도 그

政治體系의 變化

	60년대말 · 70년대	80년 대
憲法體系 및 政治 過程의 變化	市民權 擴大 議會機能 強化 選舉過程 改革 地方政治의 活性化	대폭 強化 대폭 改革 地方評議會 機能 대폭 강화
黨의 構造와 機能 變化	權限委任 · 分權化 테크노크라트 抬頭 實用主義 爭點定向的 政策接近 黨의 社會的 構成變化 (화이트 칼라의 過代表) 制限的 多元主義	黨의 開放化 輿論 收斂 大幅強化

예로 볼 수 있다. 이러한 요소들은 헝가리 政治의 制度化, 分權化, 多元化的의 한계를 규정하지 않을 수 없다.

V. 헝가리 社會體系의 變化

1. 序

헝가리 社會體系의 變化를 알아 보기 위하여 여기서는 네가지 變數에 초점을 맞췄다. 즉, 1) 階級分化現象, 2) 集團利益의 表出, 3) 國家-社會간의 意思疏通, 4) 知性文化의 屬性 등이 그것이다. 이를 나누어 살펴 보면 다음과 같다.

2. 階級分化現象 : 上向移動性的 감소

마르크스·레닌주의의 공식적 설명에 따르면, 社會主義 國家는 階級 國家 (Klassenstaat) 이다. 勞動階級은 지배계급으로서 공산당을 통해 支配權을 행사한다. 이 사회의 두번째 계급은 組合農民(集團農民) 이다. 노동자와 농민은 서로 結緣된 聯合階級으로, 社會主義를 더욱 발전시켜 공산주의 단계로 옮겨 놓는 동일한 목표를 함께 추구한다. 따라서 양자는 非敵對的 關係에 있다.

그러나 오늘날 黨의 공식적 입장도 점차 사회주의 사회내의 階級 내지 階層의 分化現象을 인정하고 있다. 이미 크게 성장한 事務員 集團과 비록 그 수는 적지만 중요성이 두드러지는 政治的, 經濟的, 學問的 機能엘리트 등이 그것이다.

東歐諸國은 공산화 직후에 착수한 革命的 社會再組織化와 이와 관련된 수 많은 戰略的 조치들로 인해 격렬하고도 廣範圍한 構造的 變動을 경험했다. 헝가리의 경우, 공산화 이후 라코시 (Rakosi) 執權時부터 1960년대 초까지의 이른바 全體主義的 動員時期 동안 현

저한 社會階層的 移動이 있었다. 이 기간 중 肉體勞動과 非肉體勞動의 階層間的 移動과 이에 따른 세대간의 직업상의 불연속성이 매우 두드러졌다. 그러나 이미 1960년대 후반에 접어들면서, 육체노동과 비육체노동의 계층은 階層內的 充員 경향성이 높은, 이른바 同一階層的 再生産 경향성이 명백하게 드러난다. 특히 비육체노동階層的 再生産的 경향이 더욱 뚜렷하다.

여기서 심각한 문제로 대두되는 것이 勞動者階級的 階層的 上昇機會가 점차 줄어들어 든다는 것이다. 黨과 國家는 언필칠 노동자의 천국임을 강조하고 있으나 이들의 물질적 보상과 사회적 지위는 계속 저하되고 모든 조건에서 上層 機能엘리트로의 上向移動可能性은 점차 줄어들고 있다는 점이다. 이렇게 된 이유는 자명하다. 즉, 黨과 정부는 集權化 初期에 수요가 컸던 지도적 엘리트직위를 이미 충분히 채웠고 이후의 소수의 보충충원은 그 수가 한정된 대학 및 黨 아카데미출신 중에서 선택하게 되는데 노동자 출신의 경우 실질적 教育機會의 향유에 있어서 정치적, 경제적 내지 기술적 上層엘리트가정 출신과 경쟁이 되지 못하기 때문이다.

産業勞動者와 專門職從事者들간의 물질적 보상의 차이 또한 심각하다. 헝가리의 경우, 공산화초기 이래 다른 동구제국에 비해 경제, 기술엘리트와 육체노동자간의 보수격차가 컸고 그 차이는 좀처럼 줄어들지 않는다. 특히 新經濟메카니즘이 도입되고 物質的 誘因이 강조됨에 따라 最高所得水準과 最下所得水準간의 격차는 오히려 계속 늘어나는 추세이다. 더우기 헝가리 노동자들은 解雇에 대해서는 국가로부터 보조를 받으나 企業破産에 대해서는 공식적인 국가보호규정이 없으므로 그 신분적 불안마저 가중된다. 그러나 勞組의 영향력

이 강화되어 점차 所得平準化를 위한 壓力活動이 가열화되고, 무엇보다 동구제국에 비해 상대적으로 노동자들의 생활수준이 높은 편에 속하기 때문에 그런대로 이들의 불만이 두드러지게 표출되지 않고 있다.

新經濟매카니즘의 도입이래 經濟·技術 엘리트의 相對的, 社會的 地位는 더욱 높아졌다. 매니저는 中央官僚制의 후견으로 부터 얼마간 해방되어 자율적으로 움직이고 있으며 實績主義와 物質的 誘因의 강조도 이들에게 유리하게 작용하고 있다.

經濟改革 이후, 이 나라의 生産은 다른 東歐諸國에 비해 보다 소비자 욕구에 따라 조정되며, 소비자들도 계속적인 물가상승에 익숙해졌다. 다른 동구 여러나라와 달리, 헝가리의 경우 화폐를 가지면 누구나 거의 모든 물건을 구입할 수 있으므로 화폐소득과 이에 따른 구매력의 증가가 주는 의미도 보다 현실적이다. 이 나라의 정치엘리트들은 實績과 資格要件에 따른 보상을 펴 놓고 강조하고 있고, 정치, 경제, 행정 및 기술분야의 지도적 기능엘리트의 소득이 中樞階級으로 불리우는 노동자와 농민의 그것과 격차가 계속 벌어지고 있다는 사실은 政治的 神話와 現實간의 괴리를 명백히 보여주는 것이다. 社會階層構造의 再定着化와 實績主義의 提高傾向은 平等理念을 앞세우는 사회주의적 가치의 정당화를 어렵게 하고 있다.

3. 集團利益의 表出 : 社會主義의 多元主義

1968년 헝가리 經濟改革과 관련하여 기업노동자들의 利益認知問題가 새롭게 대두되었다. 이제 기업간부들은 과거보다 자유롭게 市場

定向的으로 기업을 관리할 수 있게 되었으나, 이 자율성이 노동자들에게 불리하게 행사될 수 있다는 우려가 생겼다. 특히 改革의 공명연한 목표의 하나가, 부문간의 임금격차를 넘어 勞動資源을 수요에 따라 조정할 수 있게 하자는 것이었으므로 이러한 자유로운 勞動市場의 창출과정 속에서 노동자 이익이 훼손될 개연성이 충분히 있었다. 黨과 國家는 이제 微觀經濟的인 섬세한 操縱을 원칙적으로 포기하면서, 대신 勞動組合이 앞으로 종업원 이익을 자주적으로 지각해야 될 것을 분명히 천명했다.

新經濟메카니즘의 경제체재내에서 勞組는 자신에게 부여된 과제를 바르게 수용했다. 그들은 部門賃金契約을 勞動部와 협상하였고, 개별기업 내에서도 기업노조는 임금 및 투자몫의 배분에 대하여 기업측과 부가적 협정을 마련할 수 있게 되었다. 기업내 협상은 부문별로 중앙에서 획정한 最少-最大의 진폭 내에서 움직여졌다. 스트라이크는 허용되지 않았으나, 기업노조는 기업관리층의 특정결정을 승인하고 어떤 사항에 대하여는 비호를 할 수 있게 되었다.

한마디로 카다르政權은 1960년대말 이후 勞動利益을 위시한 集團利益의 妥當性을 공인하고, 利益集團의 活動에 대하여 적지 않은 制度的 保障을 하였다. 레닌주의적 傳導帶理論은 이제 再解析이 불가피하게 되고 만 것이다.

1971년에 열린 제 22차 헝가리 勞組大會에서 勞組事務總長이자 黨政治局委員인 가스파르(Sandar Gaspar)는 勞組의 二重機能에 언급하여 「勞動者利益의 保護·代辯과 勞動階級에게 黨政策을 傳達·解析하는 것」이라고 집약하여 설명하였다. 다시 말해서 利益集團活動과 傳導帶機能을 함께 수행하겠다는 의지의 표현인 것이다. 또한 後者

의 기능에 대한 인식에 있어서도 과거의 경우 黨의 명령을 단순히 전달하는데 그쳤으나 이제 그 과정 자체가 크게 달라졌다. 즉, 黨의 政策이나 새로운 情報의 전달에 앞서 이를 노동자의 法的, 政治的 權利 내지 就業, 教育, 福祉 등의 입장에서 새로이 해석하고, 그 여과된 내용을 노동자에게 옮기는 것이다.

특히 1970년부터 1974년에 이르는 동안 勞組는 점차 壓力集團으로서의 기능을 스스로 인지하기에 이른다. 1970년대초 勞組가 賃金과 利益을 직접 연결시키는 정부의 기본적 임금정책에 대해 조직적 반대를 시작하자, 정부는 끝끝내 政策修正에 동의하고 國家雇傭勞動者의 경우 이익에 관계없이 定期的 賃金引上을 하도록 조치했다. 新經濟 메카니즘의 도입 이후 사회내에 집단영향력이 강화되면서 勞組의 미디어利用率도 점차 높아졌다. 1971년 2월 10일 헝가리의 勞組機關紙(Népszava)는 노조에 대해 불리한 발언을 한 輕工業省次官(L. Földes)에 대해 신랄한 공박을 하고 노조의 요구가 무엇인지를 공개적으로 밝히기를 서슴치 않았다. 勞組의 적극적인 集團利益 表明에 대해 정치지도자들은 때때로 그들의 불만을 토로하기도 한다. 이미 1970년 제 10차 全黨大會에서 黨政治局委員인 후크(Jenő Fock)는, 「헝가리노동자들이 아직도 內的 指向的」(inner - oriented) 단계를 벗어나지 못하고 있다고 비난하며, 보다 전체사회 이익에 눈을 돌려야 한다고 주장한 바 있다.

1978년에 개정된 勞動法典은 기업내의 의사결정과정에서의 노동자들의 참여권을 명시적으로 인정하였다. 오늘날까지도 크게 진전되지는 못하였으나 이른바 企業民主主義를 위한 주요한 조치로 평가되었다. 勞組의 勞動者利益代表權을 공인한 1972년 憲法은, 또한 內閣議會에

게 주요한 의사결정에 앞서 이해관계가 있는 사회조직과 협력할 것을 의무화 하였다.

헝가리의 農業生産者組合 역시 동구제국 중에서 가장 활발하게 利益表明活動을 전개하는 농민조합이다. 카다르는 新經濟메카니즘이 發効되기 직전에 「農業生産者組合法」을 제정했다. 이 法은 組合利益을 보호하기 위한 法的, 財政的 기초를 마련한 것으로 東歐諸國의 關係法 중 가장 선진적인 것이었다. 그 주요한 내용을 소개하면 다음과 같다.

우선 국가기관은 國家農業組合委員會 (NCAC) 나 혹은 그 地方組織과 사전협의 없이 조합에 연관되는 주요 사항에 대해 法令을 제정할 수 없다. 또한 組合의 조직, 活動, 業務 등에 「本質적인」 영향을 가하는 규제를 하기에 앞서 政府關係部署는 위의 國家農業組合委員會나 그 地方組織으로 부터, 필히 書面承諾書를 사전에 받아야 한다. 뿐만 아니라 조합의 利益保護部署가 국가기관에 질의, 요청, 불만을 제기하는 경우, 후자는 일정기간 내에 회답을 해야 할 법적 의무를 진다. 만약 관계부처가 위원회의 요청을 거부하는 경우 위원회의 요청에 따라 해당 사건은 內閣會議까지 상정되어야 한다. 이 상과 같은 규정에 따라 위의 國家農業組合委員會는 점차 농업과 연관되는 法令의 起草過程에 깊숙히 관여하기 시작한다. 1968년 이래, 委員會는 農機具修繕, 貯水 등 제반문제에 관하여 관계부처와 명세한 협정을 마련하는가 하면, 특정 농업부문에 관한 國家獨占에 대항하여 組織적인 투쟁을 벌이기도 한다. 1970년대에 위의 위원회는 豚肉의 자유판매를 성취하기 위하여, 농업관계자 이외에 議會議員과 言論機關, 有關 審議擔當者들을 회유하고 黨의 理論紙 (Tasadalani Szemle)를

이용하는 등 다양한 壓力活動을 벌려 끝내 성공을 거둔다. 위의 위원회는 또한 다양한 정치적 壓力을 동원하여 組合과 都販賣 센터를 합병하는데 성공한다. 뿐만 아니라 農業組合은 스스로 信用組合을 설치할 수 있는 권한을 획득하였다. 헝가리 농업분야에서 國家에 의한 마케팅과 信用獨占은 農業組合의 壓力活動에 의하여 그 終章을 고했다.

1980 년대에 진입한 이후, 국가와 주요 利益集團간의 관계는 보다 制度化된 느낌을 준다. 아울러 1970 년대에 양자간에 존재하던 일마간의 긴장은 대체로 극복되는 인상이다. 勞組를 중심으로 볼 때 그 勞動利益表明 機能은 보다 활발하게 진행되고 있으나, 國家와 勞組간의 관계는 渴藤이나 矛盾의 관계로 보다 오히려 補完 내지 分業의 관계로 인식되는 경향이 두드러진다. 노조는 비단 노동자 뿐만 아니라 소비자 내지 주민의 욕구표출기능에서 그들의 전체사회적 과제를 발견하는 한편, 이 욕구의 평가와 실현은 국가에게 부과된 과제로 이해되는 것이다. 국가는 이제 노조에 대해 별다른 통제를 가하지 않고, 오히려 소비자의 이익의 대표로서 노조가 국가에 대하여 지속적인 영향을 가하는 형국이다. 무엇보다 두드러지는 것은 1년에 두번씩 勞組代表와 閣僚들간의 공식적 회합이 있다는 것이다. 여기서 헝가리의 경제발전과 경제계획의 작성 및 수행과정에서 대두되는 諸問題들에 대한 意見이 교환된다. 이처럼 노조는 政府의 經濟政策에 대하여 그 나름의 영향력을 행사한다. 헝가리 노조는 인적, 물적으로 잘 갖춰진 行政機構를 가지고 있으며 정보처리 및 결정준비능력을 구비했다. 이에 따라 政黨의 政治的 權威에 대비되는 勞組의 專門的 權威가 구축되었다.

그러나 앞으로 소득과 생활수준의 발전에 따라 노조와 정부간의 새

로운 갈등이 생길 수 있는 소지가 엿보인다. 內閣會議에 제출하는 소득 및 사회정책에 관한 對策作成에 있어서 노조는 점차 소비자이익의 적극적 방위에 힘을 쓴다. 이렇게 볼 때, 노조는 앞으로 소비자의 이익표명기능을 중심으로 그 역할이 더욱 강화될 것으로 보인다. 이미 企業內 勞組組織은 기업내의 인사정책, 제반 사회정책적 및 경제적 결정에 있어 청취권, 의사표명권 및 비호권을 가지고 있어 그 대외적 영향력 행사에 더 관심을 쏟고 있는 느낌이다. 勞組는 그 소비자이익대표기관으로서의 역할을 비단 국민소득의 分配過程 뿐만 아니라 그 生成過程에까지 확대하려는 노력도 보이고 있다. 그러나 勞組의 이러한 代表獨占 욕구는 商工會議所와 여타의 消費者保護組織들의 대두에 따라 상쇄되고 있다.

항가리 勞組는 그동안 권한의 기초조직에의 위양, 간부선출에 있어서 구성원의 참가권 제고 등을 통해 勞動組織의 分權化와 民主化에 있어서도 크게 성장했다. 그러나 勞組의 이러한 역할증대와 민주화에도 불구하고 이를 黨과 國家機構에 대한 平衡錘 정도로 생각하기에는 아직 이르다. 노조는 아직도 모든 기능수행에 있어서 黨과 國家機關이 제시하는 사회주의적 목표 및 가치관을 틀 안에서 조심스럽게 활동하여야 하며, 그런 의미에서 이들 권력기관의 「同伴者」일 뿐이다.

4. 國家—社會間의 意思疏通의 活性化

대체로 사회주의 국가에 있어서 黨(내지 國家機構)과 社會間의 공식적인 意思疏通網은 그 통로가 제한되었을 뿐만 아니라 一方通

行的이고 유통되는 정보마저 왜곡되는 예가 많다. 따라서 공식적 의 사소통체계와 비공식적 의사소통체계간에는 항상 커다란 틈이 벌어지는게 상례이다. 헝가리의 경우 1970년대 이후 非公式的 意思疏通 體系가 크게 활성화되고 특히 미디어를 통한 여론의 壓力과 사회적 집단영향력이 정치사회적 의사소통 과정에서 크게 강화되었다. 그런가 하면 黨도 사회와의 의사소통통로를 넓히기 위하여 보다 적극적으로 움직이기 시작했다.

대체로 헝가리의 平均的 市民들은 非政治化되어 있어 黨이나 國家의 公式的 階層制를 통하여 그들의 이익이나 요구를 관철하려고 하지 않는다. 그들은 오히려 개인적인 연고나 신문의 독자 투고란을 이용하거나 아니면 보다 적극적으로 매스미디어의 동원을 꾀한다.

1970년대 이후 非公式的 通路를 통하여 시민 내지 사회집단의 壓力이 공식적인 의사결정내용을 번복한 예가 늘어나고 있다. 그 몇가지 예를 살펴보면 다음과 같다.

1976년, 정부가 유치원 및 초·중등학교 학생들의 분류에 관한 새로운 법령을 발표하자 학부모와 교사들이 이에 대해 거센 반발을 했다. 이들이 주요 週刊紙(문학주간지 *Elet és irodalom*과, 정치주간지 '168 Hours')를 동원하여 반대여론을 조성하자 끝내 정부는 위의 법령을 거둬 들였다. 보다 유명한 예는 「부루진」공장의 창설이었다. 아직도 「진」을 서방의 부르조아적 퇴폐성의 상징으로 인식하고 있는 黨局은 당초 공장許可를 내 줄 생각을 하지 않았으나, 끝내 소비자 요구에 밀려 전통적 정치가치를 犧牲시켰다.

黨은 그 동안 非公式的 意思疏通을 공식적 통로로 통합시키려는 노력을 부단히 해왔다. 勞組와 農業生產組合, 그리고 青年組織 등에

게 議案提出權을 보장하고 또 그들 이익과 관련한 정책 및 法案심의에 있어 諮問의 기회를 마련한 것도 이러한 노력의 일환이었다.

1972년 憲法은 이례적으로, 「國家는 社會적으로 유용한 小商品生産者의 경제 활동을 인정한다. 그러나 財産 및 私的 創意性은 공동체의 이익을 침해해서는 안된다」라고 규정했다. 私的 經濟活動에 대한 이러한 公認은 社會領域의 확대에 크게 기여했다. 1977년에 이르러 私的 經營형태의 商店數는 11,000 個에 이르렀고, 이들은 주로 점증하는 중산계급의 소비욕구를 충족시키는데 기여한다.

공식적 의사소통 체계의 미비점을 보완하기 위하여, 최근 黨은 地方組織과 그 社會的 環境, 그리고 意思決定中樞간의 직접적 의사소통 라인을 개통하는데 관심을 모으고 있다. 직접 黨中樞에 보고의무를 지닌 地方黨組織의 액티비스트들은 기업 등 몇몇 주요한 조직단위의 살아 있는 輿論을 수집하는데 주력하게 된다. 의사소통 통로 개방에 새로운 代案은, 行政部省이 法令의 준비과정에서 미리 基層組織構成員과 非公式的인 對話를 갖는 것이다. 기타 輿論收斂을 위한 社會調査도 시도되는 등, 믿을만한 政治情報의 수집을 위하여 당과 정부가 적극적 활동을 벌이고 있다.

5. 開放的 知性文化의 擴散

항가리는 역사적으로 西方文化와의 오랜 접촉으로 인하여 다른 東歐諸國에 비하여 비교적 자유롭고, 개방적인 사회적 분위기를 갖추어 온 나라이다. 따라서 이 나라 지식인들은 마르크시즘 연구나 예술비평에 있어 독특하고 개성적인 경지를 開拓하였고, 이러한 이 나라 특

유의 批判的 知性文化가 1956년의 헝가리 自由化運動의 원동력이 된 것도 사실이다.

라코시 治下에서 國家와 宗教의 관계가 최악의 국면에 이르러 끝내는 이 나라 카톨릭의 首長인 「민젠티」(Josef Mindsenty) 추기경이 「순교자」가 되기도 하였으나, 1964년 9월 15일 바티칸과 부다페스트 政權間의 合意 이후 양자는 共存關係를 유지하고 있다.

굳이 新經濟메카니즘의 도입 이후라고 시기를 정해 말하기는 어려우나 1970년대 이후 이 나라의 知性文化는 공산주의 체제로는 유례없이 자유롭고 개방적인 분위기에서 그 뿌리를 확산시키고 있다. 경험적인 자료로서 뒷받침하기에는 어려우나, 누구나 「부다페스트」와 그곳의 知識人이 소비에트 영향권 하의 사회주의국가 중 가장 자유롭다는 것은 두루 인정되고 있다. 그러나 이곳 지식인들은 1950년의 강한 충격때문에, 직접적인 體制批判的 言行은 가급적 피하면서 국내적 혹은 대외적으로 자유롭게 知性文化를 확산시키고 있다. 東歐經濟專門家인 서독 뮌헨大學校의 「굼펠」(Gumpel) 교수의 말을 빌리면, 「東歐學者中 體制를 의식하지 않고 모든 知的 對話를 나눌 수 있는 유일한 지식인집단은 헝가리學者들」이라는 것이다.

1986년 10월 부다페스트 교향악단이 東歐교향악단으로는 최초로 한국을 방문하여 순회공연을 한 것도 이 나라의 開放的 知性文化의 하나의 단면을 보여 주고 있다. 이 나라에 이른바 社會主義的 多元主義가 비교적 빨리 뿌리를 내리고 있는 것도 이러한 開放的 知性文化에 힘입은 바 크다.

6. 結 語

헝가리의 경우, 유토피아 目標은 不平等構造를 강조하고 있으나 共產主義 支配秩序가 정착되고 産業化가 진척됨에 따라 階級分化現象이 두드러지고 下層階級の 上向移動性이 감소되므로써 理念目標와 연관하여 만만찮은 문제를 제기하고 있다. 그러나 勞動組合 등 集團利益의 표출현상이 두드러져 이른바 社會主義的 多元主義가 대두되고, 國家-社會간의 意思疏通이 活性化되고 開放的 知性文化가 확산되는 등 開放的 多元社會의 여러가지 특색이 정착되고 있음을 볼 수 있다.

VI. 結 論

1) 헝가리의 經濟改革은 현재 진행되고 있는 과정이며 따라서, 앞으로의 변화가능성은 계속 열려 있다. 그러므로 경제체제와 다른 하위체제간의 상호작용도 현단계로서 바르게 평가하기가 쉽지 않다.

우선 헝가리 經濟改革은 아직도 이 나라에 적지 않은 긴장의 場을 마련하고 있음을 밝히 인식할 필요가 있다. 예컨대 改革經濟體制의 기대치 않았던 부차적 영향들, 즉 ① 임금 및 프리미엄의 상승으로 상쇄되기 어려운 생활유지비의 상승, ② 다양한 고용집단간의 임금격차, ③ 개인적 자유의 증대에서 나타나는 地下經濟 (Schattenwirtschaft) 영역의 확대, ④ 改革概念에서 추구하는 노동력 이동성의 제고와 완전고용이라는 전통적 목표간의 상충 등이 그것이다. 그러나 이러한 긴장과 갈등요인 중 가장 심각한 것은 改革主義가 추구하는 成果 및 實績에 의한 報償과 공산주의 理念이 강조하는 所得平等 요구간의 긴장이다. 다시 말해 발전목표와 유토피아 목표간의 상충이다. 이 외에도 改革主義가 전제하는 需要에 따른 價格形成과 당과 노조가 강조하는 價格安定目標간의 상충도 자못 심각하다. 뿐만 아니라 政策過程에 다양한 집단이익이 보다 자유롭게 표출됨에 따라 利益相衡의 위험이 증가하고 그것이 政治體制의 안정마저 해치는 것이 아니냐는 논란을 낳는다. 이처럼 改革過程에서 빚어지는 다양한 긴장과 갈등은 改革概念의 보다 본질적 실현을 위협할 뿐 아니라, 헝가리형 改革 아이디어를 다른 사회주의 國家로 옮겨 볼 수 있는 가능성을 줄인다.

그러나 현재로는 헝가리 經濟改革은 계속 진행될 것이며, 이에 따라

이나라의 經濟體制와 다른 하위체제간의 상호작용도 계속되리라 본다. 匈牙利 經濟改革過程을 크게 概觀할 때, 經濟와 政治領域간의 상호의존 관계가 무엇보다 극명하게 드러난다. 이를 다른 말로 표현하면 이만큼 匈牙利 경제개혁이 성공한 것은 政治와 經濟의 성공적인 상호 관계의 결과라고 할 수 있다. 黨은 20年 가까이 무서운 집념을 가지고 改革過程을 지원했고 그 성공을 위하여 유리한 國際狀況의 조성부터 개혁정책에 대한 이론적 정당화에 이르기까지 많은 노력을 경주했다. 여기서 黨으로 표상되는 리더십은 실제로 카다르라는 정치적 퍼스낼리티로 바꾸어 말할 수도 있다. 匈牙利 개혁과정에서 카다르의 역할은 절대적이었으며 따라서 정치적 리더십 요인의 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다 하겠다.

黨은 우선 경제개혁에 관하여 독자적인 비전을 발전시키기 시작하였다. 이는 만성적인 경제위기의 극복을 위한 현실적 필요성에서 비롯된 것인 동시에 어느 나라도 完結的 社會經濟秩序를 구축하고 있지 못하다는 상황과도 연관된다. 따라서 개개 국가들은 가능한 한 効率的인 경제운영의 방법을 암중모색하고 있었고 그 와중에서 匈牙利는 보수주의와 결별한 것이다. 무엇보다 黨內外에서 여러가지 가능성이 비교적 자유롭게 토론되었고 異見에 대한 관용의 폭도 넓었다. 이처럼 黨의 개혁의지와 「민주주의」가 제고됨에 따라 변화하는 상황에 대한 체제의 적응능력이 증대되고 정책산출의 결과에 대한 環流가 순조롭게 진행되었다. 다시 말해 黨의 개방성이 경제개혁을 점진적, 장기적 과정으로 제도화시켰다고 할 수 있다.

여기서 黨이 비교적 적은 위험부담을 안고 경제개혁을 추진할 수 있었던 숨은 요인을 점검해 볼 필요가 있다. ① 우선 최근의 급

속한 分散化過程에도 불구하고 아직도 헝가리경제는 고도의 集中率 (50개 미만의 기업이 산업생산의 과반을 책임지고 수출의 60% 담당)을 시현하고 있고, ② 이들 대부분이 부다페스트 근방에 집중되어 다른 나라에 비해 지역의 경제·행정적 자율성이 결여되었으며, ③ 이러한 조직적, 공간적 집중과 나라가 적기 때문에 黨, 國家 및 經濟指導層間의 일정한 개인적 연계가 가능하다. 그 때문에 능률적인 의사소통, 조정 및 행동통제가 용이했다.

이러한 크기와 集中度에 의해 두드러지는 고도의 社會的 連繫性과 言語, 文化 및 社會的 가치관의 동질성이 경제개혁 수행에 필요전제인 國家의 內的 安定性を 보장했으며, 이들 요인이 이 나라의 장기 경제개혁을 가능케 한 두드러지지 않는 잠재구조인 것이다. 또 이러한 內的 安定性은 정치적, 사회적 관용으로 이어져 예컨대 지하경제에 대하여도 비교적 신경질적인 반응을 보이지 않는다. 또 여기서 비롯되는 私的 福祉增進의 가능성 때문에 국민들이 개혁 조치에 의해 나타난 다양한 生活水準政策(가격 상승, 사회적 서비스의 경감)을 별다른 저항없이 받아 들였다.

또한 이 나라의 情報體制도 개혁과정에서 순기능적인 기여를 크게 하였다. 즉 이 나라의 경우 정보유입은 東歐의 다른 나라와 달리 거의 제약을 받지 않는다. 따라서 국민들은 단기적인 역기능에도 불구하고 경제개혁이 장기적으로 국민생활에 도움이 될 수 있다는 확신을 서방경제에 비추어 할 수 있었다.

위에서 본 바와 같이 경제개혁의 성공은 경제체제와 그것과 상호 작용을 하는 다른 하위체제 특히 정치체제와의 密接한 상호작용의 결과이며, 따라서 사회체제의 거시적 메카니즘의 도움 없이는 그것이

성공할 수 없다. 헝가리의 경우 서방세계와 近接해 있다는 조건이 경제개혁의 성공을 도왔으나, 나라에 따라서는 오히려 그것이 체제의 패쇄화를 강요하고 따라서 개혁가능성을 줄이는 경우도 많다는 것을 함께 기억할 필요가 있다.

2) 헝가리 경제개혁이 이 나라의 다른 하위체계에 미친 영향을 한마디로 쉽게 집약하기는 대단히 어렵다. 그러나 크게 정리하면, ① 分權化 ② 社會的 多元主義의 提高 및 ③ 政治 및 社會過程의 制度 化와 開放化 등으로 집약할 수 있다. 이러한 과정은 물론 아직까지 한계가 있으며 정치적 관용과 통제의 틀속에서 움직인다. 또 기존 조직의 저항도 대단하다. 경제행정체제의 改革過程에서 보여지는 이른바 「權力變形」 현상이 바로 그것이다. 우리가 유의할 것은 이러한 제반 변화가 다시 지속적인 經濟改革을 可能케 하는 잠재구조를 형성한다는 것이다. 헝가리 經濟改革過程의 동태성은 여기서 발견된다.

그러나 위의 변화에 못지 않게 우리의 관심을 자극하는 것은 「理念의 儀式化」(ritualization of ideology) 현상이다. 아직도 마르크스·레닌주의의 공식적 이데올로기는 공공연히 표방되고 있으나 그것이 전체 사회과정 속에 실질적 영향력을 가지고 침투하는 힘이 점차 약화되고 있다는 사실이다. 유토피아 목표는 발전목표에 밀리고, 이에 따라 실적주의가 평등주의를 밀어 내는 것이 그것이다. 그러나 아직까지 「계급없는 사회」는 이 나라의 엄연한 공식적 규범적 목표로 남아 있다. 비록 그 영향력이 쇠잔하다고는 하나 이러한 규범적 목표는 현존 사회주의체제의 개혁과 변화에 일정한 한계를 제공하고 또 그 과정을 지체시키고 있음은 부정하기 어렵다. 어쨌든 이데올로기의 儀式化는 사회주의 경제개혁이 물고 오는 不可避한 요인인 것이다.

