

스페인 민주화 과정 : 합의의 정치

송 기 도 (전북대, 정치학)

1. 머 리 글

1970년대 중반 남부유럽의 포르투갈, 스페인, 그리스가 장기간 지속되었던 권위주의 체제를 탈피하고 서구식 의회민주주의 체제로 탈바꿈하였다. 이후 세계 도처에서 권위주의 체제가 붕괴되고 민주주의 체제가 확립되는 '민주화의 도미노' 현상이 나타났다.¹⁾ 1980년대에 들어서면서 아르헨티나, 브라질, 우루과이, 칠레 등 남미국가들에서, 80년대 중반에는 아시아의 필리핀, 한국, 파키스탄, 대만 등에서, 그리고 80년대 말에는 폴란드, 헝가리, 루마니아, 체코 등 동구 사회주의 국가들에서 국가에 따라 정도의 차이는 있지만 과거 권위주의적인 체제를 탈피하고 자유민주주의 체제로의 변화가 일어나고 있다.

일반적으로 한 권위주의 정권의 붕괴는 또 다른 강력한 권위주의 정권의 대두, 민중에 의한 혁명적 상황의 전개 또는 민주화로의 이행 등 여러 가지 형태로 이어질 수 있다. 스페인의 경우 1975년 11월 20일 프랑코 총통의 사망으로 맞게된 전환기적 상황에서 총통에 의해 후계자로 지명된 후안 카를로스 Juan Carlos 국왕과 프랑코체제하에서 각료를 역임했던 아돌포 수아레스 Adolfo Suárez 수상 등 체제내 정치엘리트들은 민주화 과정의 주도권을 장악하고 40년간 유지되었던 프랑코체제를 해체하였다. 그 과정에서 커다란 유혈 충돌이나 폭력에 의한 대결이 없이 평화적으로 의회민주주의 체제로 탈바꿈하였으며 이같은 정치적 전환기를 겪은 스페인은 이상적인 민주화의 길을 밝은 대표적 국가로 간주되었다. 이러한 스페인의 민주화는 70년대 중반 같은 시기에 시작되었으나 혼란과 폭력 속에서 이루어진 포르투갈의 민주화 과정

1) 헌팅턴(Samuel P. Huntington)교수는 이같은 전세계적인 변화의 움직임을 나폴레옹전쟁 이후의 서구국가들에서 나타난 민주주의 제도의 확대, 그리고 제 2차세계대전 이후 세계각국에서의 자유 민주주의체제의 확대에 이은 세번째 시기라고 분석하고 있다. 보다 상세한 내용은 Samuel P.Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991)를 참조할 것.)

과 많은 비교가 되고 있으며, 80년대 초 아르헨티나, 브라질 등의 남미국가들이 민주화의 길을 택할 때 「모범사례」로 받아들였으며 80년대 후반 동구 국가들은 -특히 헝가리- 스페인의 민주화과정을 그대로 모방하고자 하였다.

구조주의자들은 급속한 경제, 사회발전이 정치구조와 깊은 피리를 남으며 이러한 간격으로 인하여 지배체제의 자체 붕괴가 발생한다고 설명하고 있다. 또한 마르크스주의적 분석에서도 사회의 생산관계가 변화하였음에도 불구하고 정치의 상부구조는 변하지 않음으로써 모순과 대립이 첨예화 되고 결국은 기존질서의 붕괴를 초래한다고 해석하고 있다. 다시 말해 사회 경제구조가 정치구조를 결정하고 그 변화를 필연적인 것으로 한다는 것이다. 이와같은 결정론적 분석은 60년대 스페인의 급격한 산업화와 경제발전을 볼 때 한편으로 타당성을 가지고 있다고 할 수 있다. 경제발전과 산업화는 새로운 사회세력을 만들어 내고 이 새로운 세력은 사회적 동원을 통하여 정치질서의 변화를 요구하게 되었다는 설명은 가능하다.

그러나 이러한 발전이 프랑코체제의 붕괴와 같은 스페인의 변화를 설명하지만, 반드시 민주화로의 이행을 설명하기에는 부족하다고 할 수 있다. 특히, 왜 비슷한 사회경제적인 구조를 가진 국가들이 서로 다른 정치체제로 발전되고 있는가를 정확히 설명해주지 못하고 있는 것이다. 립셋(Seymour Lipset) 등 근대화론자들은 경제발전과 정치발전의 상관관계를 주장하였지만²⁾ 경제와 민주화의 관계는 실질적으로 커다란 상관관계가 없다.³⁾ 특히 1980년대 중남미와 동구의 변화는 경제발전에 따른 결과가 아니라 오히려 경제적 침체와 퇴조 속에서 이루어 졌다. 실제로 80년대 중남미국가들에서 이루어진 민주화는 '잃어버린 10년'(lost decade)이라는 말로 표현되는 중남미의 경제적 위기속에서 이루어졌다.

권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 정치적 변화, 즉 민주화로의 전환은 정치제도, 계급구조, 경제성장 등 구조적 결정보다는 민주화과정에 관련된 정치행위자들의 선택적 행위를 강조하는 것이 보다 적실성이 있다고 할 수 있다.

여러가지 이유로 인하여 기존체제로는 더 이상 자신들의 필요나 사회의 필요를 충족시킬 수 없다고 판단한 체제 내부의 타협적이고 온건한 세력들이

2) Seymour Lipset, "Some Social Requisites of Democracy", *American Political Science Review*, 53(March 1959), pp.69-105.

3) 설리반(John D. Sullivan)은 1970년대와 1980년대를 통해 민주화를 모색한 대다수 국가들은 경제적 삶의 질을 높이려는 국민들의 요구가 강하게 표출된 것이라고 지적하고 있다. John D. Sullivan, "Democracy and Global Economic Growth", *The Washington Quarterly*, Vol.15, No.2 (Spring 1992), p.182.

-개방파(Aperturaistas)- 체제내 강경파들과의 투쟁에서 승리하기 위해 체제 외 온건세력과 연합을 모색하고 기존 체제를 수정하여 민주주의 체제로 변형시키는 경우, 즉 민주적 개혁이 주로 체제 내부의 엘리트에 의해 수행된 경우에 헌팅턴은 이를 '변형'(transformation)⁴⁾으로 규정하였다. 스페인, 브라질의 민주화는 변형의 대표적인 사례인 것이다. 이는 체제 외부의 엘리트가 민주화를 이끌어 가는 아래로부터의 민주화 과정인 '대체'(replacement)에 상반되는 개념이다.⁵⁾

그러나 실제로 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 이행은 「위로부터의 민주화」와 「아래로부터의 민주화」가 상호 보완적으로 작용한다고 할 수 있다. 즉, 체제내부의 분열로부터 나타나는 민주화를 향한 역동성과 시민 사회내에서의 권위주의 체제에 대한 대안으로서의 조직적 과정이 상호 작용하여 나타난 결과라고 할 수 있다. 중요한 것은 민주화과정에서 두개의 측면 중 어떤 면이 보다 더 근본적인 역할을 했느냐라고 할 수 있다.

스페인의 민주화과정은 폭력에 의한 헌정질서의 중단없이 프랑코체제의 법질서에서 민주주의 체제의 법질서로 평화적이고 점진적으로 이행한 것이었다. 즉, 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 이행이 과거와의 단절에 의한 급진적인 변화가 아니라 과거와의 연속선상에서 체제내의 '개방파'들에 의해 주도되어 점진적인 개혁을 통해 이루어졌다.⁶⁾ 이는 절차상에 커다란 문제 없이 합법적인 방법으로 진행된 위로부터의 개혁이라고 할 수 있다.

그러나 이는 아래로부터의 민주화 즉 민중의 프랑코체제 유지에 대한 거부 없이 이루어졌다는 것을 의미하는 것은 아니다. 프랑코체제 말기부터 시

4) Samuel P. Huntington, "How Countries Democratize", *Political Science Quarterly*, Vol.106, No.4, (Winter 1991-1992), p.583.

5) 린즈 Juan Linz는 이를 개혁(reforma)과 단절(ruptura)로, 웨어 Donald Share는 상호 작용(transaction)과 붕괴(breakdown/collapse)를 구분하였는데, 버튼 Michael Burton, 군터 Richard Gunther나 히글리 John Higley는 계승(elite settlement)과 합의(elite convergence)과정으로 구분하였다. Juan J. Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", in Juan J. Linz and Alfred Stepan(eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), p.35; Donald Share, "Transitions to Democracy and Transition Through Transaction", *Comparative Political Studies*, Vol.19, No.4, (January 1987), pp.525-533; John Higley and Richard Gunther(eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp.323-348.를 참조할 것.

6) José Felix Tezano, "La crisis del franquismo y la transición democrática en España", José Felix Tezano, Ramón Cotarelo, Andrés de Blas (eds.) *La transición democrática española* (Madrid: Editorial Sistema, 1989), pp.9-12.

작된 민중의 체제에 대한 저항은 프랑코 사후 엄청나게 증가하였다. 특히 공산당, 사회노동당 등 좌파정당들과 프랑코체제하에서 노동운동을 실질적으로 이끌어 왔던 노동자 위원회(Comisión Obrera)는 민주적 자유를 위해서 주도적인 투쟁을 벌여왔다. 이 투쟁은 1975년 프랑코의 사망에 이어 1975-76년 절정에 달했다. 1976년 11월의 '평화투쟁의 날'에는 이백만이상의 민중이 시위에 참여하였다. 이는 프랑코체제가 단순히 계속되는 것을 저지하기 위한 커다란 압력이었다.

정치지도자들은 과거 내란전 제 2공화국에서 보였던 극한적 대결이나 대립을 피하고 대화와 협상에 의해 개인이나 집단의 이익을 자제하고 민주제도의 정착을 그 어느 것보다도 우선함으로써 스페인은 평화적이고 점진적인 전환기를 거쳐 민주주의 체제를 성공적으로 정착시킬 수 있었다. 이같은 정치지도자들의 노력은 몽클로아 협정(Pacto de Moncloa), 상호연합대협정(AMIS), 직업에 관한 국가협정(ANE), 헌법의 제정 등에서 잘 표출되었다.

정치지도자들이 '전부 아니면 무'(all or nothing)보다는 차선의 방법(more or less)에 합의하도록 한 요인에는 제 2공화국과 시민전쟁의 역사적인 경험 이외에도 프랑코체제의 지속적인 변화, 선거를 통해 표출된 국민들의 요구, 서구 각국의 민주주의국가들과 이웃하고 있는 지정학적인 요인 등이 작용하였다.

이 논문은 75년`프랑코 사망 이후 82년 사회노동당의 집권까지의 정치전환기에서 민주화의 요인을 분석하고, 후안 카를로스 국왕, 아돌포 수아레스 수상 등 프랑코체제내 정치 지도자들과 펠리페 곤잘레스(Felipe González) 사회노동당 서기장, 산티아고 카릴로(Santiago Carrillo) 공산당 서기장 등 재야세력의 지도자들이 스페인에 민주주의를 정착시키기 위해 어떻게 합의를 도출해내고 전환기를 이끌어 갔는가를 고찰한 것이다.

2. 프랑코체제와 변화

1931년 4월 제 2공화국이 선포되고 이후 극단적인 좌우의 대립에 따라 정치불안과 경제적 침체가 계속되었다. 공산주의자, 사회주의자 및 좌익 공화주의자 등 스페인의 좌익세력들은 '인민전선'(Frente Popular)을 결성하여 1936년 2월 총선에서 승리하였다. 이에 반발하여 우익세력은 군부를 정점으로 하여 파시스트 팔랑헤당, 왕당파, 가톨릭교회를 연합하여 '인민전선' 정부에 대항하여 1936년 7월 18일 군사반란을 일으켰다. 즉 스페인은 이데올로기적으로 확연

히 다른 두개의 스페인으로 나누어져 육체적으로 한편이 완전한 승리를 거둘 때까지 처절한 싸움을 계속하였다. 군사반란에 참여한 장교들은 군부의 봉기가 단순히 합법정부에 대한 군사반란이 아니라, 모든 통치권을 상실한 정부에 대한 국가방위이며, 혁명의 혼돈 속에서 국가를 구원하기 위한 것이었다고 주장하였다.⁷⁾

이같은 스페인 내란은 유럽 최후의 종교전쟁이며, 또 방법론상으로는 계급전쟁이었다. 전쟁은 제 2공화국시절에 개혁주의로부터 위협받은 보수자의 자들의 이익과 1936년 2월 이후 나타난 프롤레타리아 사회혁명에 위협을 느낀 우익세력이 이를 저지하고 스페인에서 좌익세력을 제거하기 위해 수행된 것이었다. 내전에서 승리한 프랑코는 내란의 상처를 치유하기 위한 아무런 조치도 취하지 않았으며, 오히려 노동자에 대한 탄압을 더욱 강화하였다.⁸⁾ 좌파 정당과 노조의 지도자들은 추방되거나 투옥, 처형되었다. 그들을 추종하던 대다수의 노동자는 프랑코체제의 계속적인 탄압과 보복속에서 은밀하게 살아야 했다.

약 40년간에 걸친 프랑코 통치기간 동안 스페인에는 국민의 기본권이나 헌법이 존재하지 않았다. 프랑코는 필요할 때마다 행정령 또는 형식적인 입법 절차를 거쳐 만든 법률들을 통해 스페인을 통치하였다. 프랑코는 국가원수, 정부수상, 군 총사령관 그리고 유일한 합법 정당인 '국민운동'의 당수직을 겸함으로써 프랑코 개인에게 모든 권한을 집중시켜 절대권력을 행사하였다.

살바도르 지너(S. Giner)는 이같은 스페인의 프랑코체제를 뭇솔리니(Mussolini)의 파시스트와 같은 범주에 포함시키고 있다. 오히려 프랑코는 이념 및 태도에서 뭇솔리니보다 파시스트의 순수한 형태에 보다 더 가까울 수도 있다고 지적하였다.⁹⁾ 그러나 이는 1940년대까지의 프랑코체제를 정의할 경우에 적합하나, 프랑코 통치 전기간을 통해 본다면 오히려 후안 린즈(Juan J. Linz)가 정의한 '탄력성있는 권위주의 체제'가 더 적합하다고 할 수 있다.

프랑코체제는 우파의 정치연합 -군부, 팔랑헤, 가톨릭 교회 등-에 의해 형성된 계급지배의 한 형태로서 본질적으로 변화하는 권위주의 체제였다. 내전이 끝난 후의 프랑코체제와 70년대의 프랑코체제는 전혀 다른 정치체제였다.

7) Aviles Farre, "Los origenes de la guerra civil", Javier Tusell, Juan Avilés Farré, Alicia Alted Vigil, et al., *En torno a la guerra civil española* (Madrid: Fundación Universitaria San Pablo, 1987), pp.20-21.

8) Edward Malefakis, "Cuestiones pendientes y balance final", en Edward Malefakis (comp.), *La Guerra de España* (Madrid: El País, 1986), pp. 321-336.

9) Salvador Giner, "La economía política de la Europa meridional: poder, clases sociales y legitimación", *Sistema*, No.50-51(noviembre 1982), p.21.

물론 이같은 변화는 느린 속도로 진행 되었지만 변화하는 국제환경에 따라 프랑코체제도 서서히 변화하여 갔다. 40년간 카리스마적 지배를 한 프랑코 개인의 성격에도 기인하는 것이지만, 프랑코체제는 이데올로기나 원칙의 고수보다는 실용적인 측면을 강조하면서 조금씩 변화하였다. 이는 1975년 프랑코사망 이후 스페인이 민주주의체제로 손쉽게 변화되어질 수 있는 중요한 요인이 되었다고 할 수있다. 실제적으로 프랑코 사망이전에 스페인에는 제한적인 정치적 다원주의가 확립되어 있었다.

프랑코는 50년대말 그동안 유지해왔던 고립정책과 자립자족 경제정책을 버리고 자본주의 시장경제에 의한 경제발전을 추구하였다.¹⁰⁾ 로페스 로도(Laureano López Rodó) 등 '하느님의 일파'(Opus Dei)출신의 학자와 기술관료들에 의해 주도된 경제개발정책은 1960년대 스페인의 경제성장을 자본주의 세계에서는 일본을 제외하고 가장 높은 것으로 만들었으며, 이는 60년대 스페인의 '경제기적'을 만들어 냈다.¹¹⁾

그러나 급속한 경제성장과 다변화된 사회에 따른 문제들은 정치적으로 경직된 체제에 불만을 갖게 하였고 국민들은 보다 강력하게 그들의 욕구를 표출하였다. 노동자들의 파업이 늘어났으며, 1965년 마드리드 대학생들의 시위 등 반정부시위가 점차 늘어 갔다. 또한 젊은 성직자들이 주축이 된 자유주의 세력은 가톨릭교회가 프랑코와의 야합을 단절할 것을 요구하였다.

이같은 노동분쟁의 증가는 정부의 경제정책 변화로 인한 노동탄압의 완화가 중요한 요인이었다. 그러나 새로운 노동계층의 대두, 급속한 물질적 향상에 대한 기대감에 대한 불만, 경제적 호황과 노동력의 수요 등도 노동운동이 재개되는데 중요한 요인들이었다. 1960년까지 내전이후 20년 동안의 사회적·인적구조의 변화는 놀라운 것이었다. 젊은 세대의 증가와 산업노동자의 증대 그리고 도시로의 인구집중이 빠른 속도로 이루어졌다. 그들은 새로운 노동계층으로 내전에 대한 기억도 회미하였으며 빈곤한 지방에서 산업지대와 도시

10) 냉전의 시작은 스페인을 국제적 고립에서 벗어나게 하였다. 1950년 유엔의 스페인에 대한 경제제재 해제, 1953년 유엔 가입, 그리고 1953년 미국과 군사, 경제조약 체결, 1953년 교황청과 '화친조약'(Concordato) 체결 등은 스페인을 국제적 고립에서 벗어나게 하였다. 프랑코체제의 국제고립 탈피는 국내에서의 체제의 변화를 가져왔다.

11) 경제의 자유화조치에 따라 스페인 경제는 급속한 성장을 이루었다. 값싼 노동력과 미국을 선두로한 외국기업의 대규모 투자 등을 바탕으로 세번에 걸친 발전계획을 시행하면서 스페인은 높은 경제성장을 달성하였다. 1963년-73년 10년간의 국민 총생산액(GNP)의 평균 성장율은 7.5%에 달했다. 이는 같은 기간 '유럽공동체'(EC)국가들의 평균성장율 4.7%보다 훨씬 높은 것이었으며, '구라파 자유시장'(EFTA)국가들의 평균성장율 2.7%의 세배 가까운 성장을 기록한 것이다.

로 최근에 이주해온 젊은 사람들이었다. 이들은 1960년대 노동운동이 활발히 진행될 수 있게 한 커다란 요인이 되었다.

이같은 국민들의 불만을 해소하고 체제의 안정성을 확보하기 위해서 마누엘 프라가(Manuel Fraga Iribarne), 아레일자(Areilza) 등 체제내 개방파들은 이제 스페인은 여타 구라파 국가들과 마찬가지로 민주주의 체제를 가질 시점에 도달하였다고 인식하고 조심스러운 개방화 정책을 추구하였다. 1965년 '언론법'(Ley de Prensa)에 의해 부분적인 언론의 자유가 실현되었다.¹²⁾

또한 솔리스 루이스(José Solís Ruiz)는 새로운 현실에 부합될 노동조합을 건설하려 하였다. 이들은 노동조합의 모든 직책을 선거를 통해 차지할 수 있도록 선거법을 수정하고, 기업의 노동조합운동(기업협의회, 노동조합 연락관)을 강화했으며, 각 노동조합내의 기업주와 노동자들에게 보다 큰 자치권을 부여하였다.¹³⁾

그러나 이같은 부분적인 자유화 정책은 프랑코 독재체제가 갖는 근본적인 한계를 넘을 수 없었다. '개방파'는 프랑코체제를 민주화시키지 않고 체제 반대세력들을 약화시킬 수 있는 효율적인 방법으로 민중에 대한 탄압 완화, 시민 자유의 부분적 회복, 검열의 완화, 시민사회 -교회, 노조, 기업연맹, 조합 등-의 활성화 등의 제한적인 자유화 조치들을 취해 나갔던 것이다.

파업이 불법으로 규정되어 있고 경찰에 의해 심하게 저지되었지만 1960년대를 거치면서 파업이 빈번하게 발생하였으며 프랑코체제 말기에는 스페인은 파업이 금지된 국가였음에도 실제에 있어서는 영국, 이탈리아 등 서구의 어느 국가와 마찬가지로 잦은 파업이 있었다.¹⁴⁾ 50, 60년대에 유지되어 왔던

12) 언론법의 통과로 체제를 조심스럽게 비판하는 잡지들이 나타났으며 <<대화를 위한 책(Cuadernos para el Diálogo)>>, <<서구잡지(Revista de Occidente)>> 등은 체제비판 지식인들의 중요 발표지가 되었다. José Luis Comellas, *Historia de España Contemporánea*(Madrid: RIALP, 1988), pp.527-530.

13) 1967년 1월 제정된 국가조직법은 '수직적 노동조합'(Sindicato Vertical)이라는 약칭을 삭제하고, 노동조합 연합회는 단합, 총화, 및 위계의 원칙에 따라 활동한다는 선언도 없었으며, 노동조합의 정의도 1938년의 '노동특별법'(Fuero de Trabajo)에 나타난 국가이익에 봉사하는 기구로 규정하지도 않았다. 노동조합은 기업인, 노동자 및 기술자의 조합으로 구성된 공익법인체로 규정하고, 그 목적도 그들의 이익 방어와 정치, 경제 및 사회생활에의 참여로 규정하였다. 즉 과거의 파시스트적인 법률들을 완화시켜 프랑코체제는 전체주의에서 권위주의적 성격으로 바뀌었다.

14) 1962년 봄 약 4만 5천명의 아스투리아의 광부들이 임금인상을 요구하며 거의 2개월간이나 파업을 단행하였다. 뒤이어 바스크 노동자 50,000명과 까탈루냐에서 70,000명의 노동자들이 유사한 동기로 파업을 단행하였다. 1963년 777건, 1964년 484건, 1967년부터 1969년까지 연평균 300건의 파업이 기록되었다. 그러나 경제적 이유보다도 정치적 이유에 의한 파업이 늘어나면서 1970년 1,547건에서 1974년에

‘프랑코의 평화’는 깨어졌다. 70년대 초의 스페인은 교회가 체제를 비난하는 가톨릭국가였고, 파업을 금지했지만 무수한 파업이 발생하는 국가였으며, 어떤 형태로든 민주적 합법성을 찾고 있던 반자유주의적 국가였으며 표면상 ‘국가통합사회주의’ 국가이면서 실제로는 자본주의 사회로 변화되고 있었다.

3. 전환기와 후안 카를로스 국왕

1968년 프랑코는 카를로스 왕자를 자신의 후계자로 지명하였으나, 이는 의형적인 것이었고 프랑코는 철저한 프랑코 추종자인 블랑코Carrero Blanco 제독을 1973년 초대수상에 임명하여 ‘프랑코없는 프랑코체제’를 유지할 실질적인 후계자로 삼았다. 그러나 블랑코수상이 1973년 12월 바스크 분리주의자(ETA)에 의해 암살 당함으로써 프랑코 사후의 체제 유지를 위한 계획은 난관에 처하게 되었다.

블랑코에 이어 취임한 체제내 온건파인 나바로Arias Navarro 수상은 스페인 국민이 정치, 경제, 사회활동에 보다 폭 넓게 참여할 수 있는 제도적 방법을 모색할 것을 약속하였다. 이같은 아리아스의 태도는 프랑코가 없는 프랑코 체제유지의 실질적인 어려움을 인식하고 변화를 위한 통로를 사전에 만든 것이라고 할 수 있는데 통제되고 신중한 변화, 즉 ‘통제된 민주주의’를 의미하는 것이었다. 이는 체제를 인정하길 거부하는 반대세력은 정치권에서 제외시키고, 새로운 정당의 설립보다는 오히려 ‘국민운동’을 계속 유지하고 ‘국민운동’내에서의 파벌을 인정하려 한 것이었다. 즉, 아리아스 수상의 개혁은 민주주의 없는 부분적이고 소극적인 자유화의 추진이었다.

미온적인 아리아스 수상의 자유화조치에 대항하여 민주화를 요구하는 민중의 시위는 75년 들어서 더욱 증가하였다. 4월에는 타란콘Tarrancón 추기경을 중심으로한 가톨릭 교회가 1937년 이후 처음으로 집회와 언론의 자유를 보장할 것을 요구하였다. 5월에는 군의 일부 소장장교들에 의해 ‘군사민주동맹’이 결성되었으며, 이들은 큰 영향력을 갖지는 못하였지만 군부를 프랑코와의 연결에서 결별시키고 군의 정치적 중립을 주장하였다. 또한 파리에서는 카릴료가 이끄는 스페인 공산당(PCE)이 주축이 되어 ‘민주평의회’를 결성하여 프랑코 사후의 정국에 대비하였다.

스페인의 민주화 바람은 프랑코 말기에 이미 시작되었으나 막강한 권력을

행사하던 프랑코가 1975년 11월 20일 사망함으로써 프랑코 체제의 붕괴와 민주화를 위한 개혁이 보다 더 박차를 가하게 되었다. 즉, 프랑코의 죽음이 민주화를 촉진시키고 가속화시킨 중요한 하나의 요인이 된 것이었다. 이는 당연한 결과로서 스페인을 과거에 묶어 놓았던 마지막 고리인 프랑코가 사라짐으로써 과거의 정치체제와 새로운 현실의 정치·경제·사회적인 필요성 사이에 새로운 조정이 이루어진 것이다.

스페인의 민주화 과정에 있어, 특히 전환기의 초기에 있어 가장 큰 역할을 했던 정치지도자는 까를로스 국왕이었다. 1975년 11월 20일 프랑코의 '예정된 죽음'에 따라 조직된 후계 기구는 후안 까를로스를 스페인의 국왕으로 선언하였다. 3일 후의 대관식 선서에서 국왕은 통치의 주요 방침을 천명하였는데, 국민화합과 국민주권에 의한 민주화의 추진을 강력히 시사하고 개혁과 민주화에 대한 의사를 명백히 하였다.¹⁵⁾

그러나 이같은 국왕의 민주화에 대한 의지는 일반 국민들에게 잘 받아들여지지 않았을 뿐아니라, 전반적으로 국민들은 프랑코총통의 후계자인 국왕을 불신하고 있었다. 이는 국왕의 가계인 보르본(Borbón)왕가에 대한 역사적 경험¹⁶⁾과 까를로스가 독재자에 의해 왕위에 오른 인물¹⁷⁾이었기 때문이었다. 이같은 국왕에 대한 불신은 까릴료 공산당 서기장의 표현에서도 잘 나타나고 있다. 까릴료 서기장은 프랑코 생전에 후안 까를로스를 가르켜, "후일 역사에 '명이 가장 짧은 왕 후안 까를로스'로 기록될 것이다"라고 하였다. 그러나 까릴료는 후일 자기의 예언이 잘못되었음을 인정하고, "만일 후안 까를로스가 왕이 아니었으면 공화국의 위대한 대통령이 되었을 것이다"¹⁸⁾라고 지적하고 민주화로의 전환과정에서 국왕의 민주화에 대한 태도와 역할을 높이 평가하

15) Juan Carlos는 프랑코 생전에도 Felipe Gonzalez 등 재야의 정치인들을 포함하여 젊은 정치지도자들과 비밀리에 접촉을 유지하고 있었다. John Hooper, *Los españoles de hoy*, Trad. Aníbal Leal (Madrid: Javier Vergara Editor, 1987), p.70.

16) 스페인 국민들은 역사적인 경험에 의해 Borbón왕가에 대해 깊은 불신을 갖고 있었다. 18세기 초 스페인 「왕위계승전쟁」에 의해 스페인의 왕위에 오른 Borbón왕가는 극히 소수의 예를 제외하고는 무능력하고 무책임한 왕들이었다. 특히 나폴레옹의 스페인 침입시 스페인 신민들의 사력을 다한 투쟁에도 불구하고 왕실은 오히려 비협조적이었다. 이는 당연히 스페인 국민들이 불관서의 왕가에서 나온 Borbón왕가에 대해 부정적인 시각 -스페인에 이익이 되지 못할 뿐아니라, 해가 된다-을 갖게 하였다.

17) 까를로스 국왕은 프랑코의 심복인 까레로 블랑코제독과 '하느님 일파' 출신 3관료들의 공작 -셋별 작전(Operación Lucero)-에 의해 1968년 왕위 계승자로 선정되었고, 독재정권에 의해 국민들에게 선전되었다. 또한 까를로스 왕자는 75년 프랑코의 사망시까지 외면적으로 충실한 프랑코주의자였다.

18) John Hooper, 앞의 책, p. 70.

였다.

국왕은 스페인의 정치에 있어 실제적인 참여는 적을지라도 커다란 영향력을 행사하여 왔다고 할 수 있다. 특히 삼군 총사령관으로서 국왕은 군과의 관계에 있어 상당한 영향력을 행사할 수 있었다. 군부가 동요되지 않고 위계질서와 기강유지에 성공할 수 있었던 것은 국가원수와 삼군 총사령관의 지위에 있는 국왕이 프랑코주의를 종식시키려는 명백한 결심을 가지고 있다는 사실을 군이 인식하였으며, 그같은 상황에서 군은 프랑코없는 프랑코체제를 유지하는 것이 현실적으로 불가능하며 이같은 변화는 피할 수 없는 것으로 인식하고 군이 제 일선에 나서는 것을 포기하였다고 할 수 있다.¹⁹⁾

특히 1981년 2월 보쉬 Miláns de Bosch 장군에 의해 주도된 군사 쿠데타를 저지하는데 있어 국왕의 역할은 결정적이었다. 쿠데타 진압에 있어 나타난 국왕의 태도와 역할, 즉 이제 피어나기 시작하는 스페인의 민주주의를 고수하기 위한 결연한 의지와 역할은 모든 정치지도자들에게 더이상 스페인에서 군주의 존재에 이의를 제기하지 않게 하였으며, 동시에 군부의 불확실한 태도로 인하여 조금은 불안해 보였던 스페인의 민주화를 공고히 한 계기가 되었다.

프랑코 사후 국왕에 의해 수상에 유입된 아리아스는 국왕의 개혁의지에 따라 프랑코체제하에서 대표적인 개혁주의자로 간주된 프라가를 내무장관에, 아레일자를 외무장관에 기용하여 1차내각때보다 진보적인 색채를 띠었다. 그러나 아리아스수상은 체제수호 세력의 압력에 의해 보통선거의 실시, 공산당과 분리주의자들을 제외한 모든 정당의 합법화, 언론, 집회, 시위의 규제완화 등 약속했던 조치들을 추진하지 못하였으며, 이에 반하여 민중의 정치 참여 열기는 더욱 고조되었다. 76년 3월과 5월에는 북부지방에서 시위대와 경찰이 충돌하여 5명이 사망하고 수많은 부상자가 발생하였다. 반체제인사들은 사회노동당과 공산당을 중심으로 하여 '민주조정'을 창설하고 집권세력에 대항하는 중심세력이 되었다.

프랑코체제 지속에 대한 반대와 민주화에 대한 민중의 요구는 더욱 증대되어 갔으며 노동자의 파업과 이로 인한 경제적 위기 등으로 이미 시기를 상실해버린 아리아스 정부의 소극적이고 미온적인 자유화 조치들로서는 더이상 정국의 혼란을 해결해 나갈 수 없게 되었다.

19) Luis García San Miguel, *Teoría de la transición: Un Análisis del Modelo Español 1973-1978* (Madrid: Editora Nacional, 1981), pp.91-93.

4. 아돌포 수아레스 수상의 개혁과 민주화

이같은 위기 상황에서 아리아스 수상은 정국 혼란의 책임을 지고 76년 6월 사임하였다. 국왕은 그의 후임으로 별로 알려지지 않았던 수아레스 국민운동 장관을 임명하였다.²⁰⁾ 수상에 임명된 수아레스는 과거 프랑코체제와의 완전한 단절을 요구하는 재야세력의 압력속에서 「단절적 개혁」 또는 「개혁적 단절」²¹⁾에 의한 정책을 펼쳐 나갔다.

수아레스의 개혁조치에 의해 많은 사람들이 불가능할 것이라고 생각했던 일이 이루어졌다. 프랑코체제가 그 체제가 만들어 놓은 법에 의해 서서히 해체되어졌던 것이다. 다시 말해 프랑코 체제와의 단절에 의해서가 아니라, 프랑코체제에 의해서 새로운 민주주의 체제가 만들어진 것이다.²²⁾

수아레스정부는 전환기의 위기를 수습하기 위해 개혁의 속도를 보다 가속화시키고 반체제세력을 제도권으로 수용하기 위한 노력을 하였다. 전환기에 서는 개혁의 속도는 중요성을 갖게 된다. 무엇을 개혁하느냐도 중요하지만 그에 못지 않게 국민이 납득하고 받아들일 수 있는 적절한 시기를 선택하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 수아레스 정부는 개혁조치에 대해 적절한 시기를 상실하고 반대세력의 압력에 의해서 마지못해 소극적 태도를 보였던 아리아스 정부와는 달리 반대세력의 요구를 앞질러서 개혁을 실천함으로써 신정부의 개혁의지를 나타내었고 민주화로 향한 정국의 주도권을 장악하였다. 이같은 수아레스 정부의 ‘개혁 속도’와 ‘개혁의 폭’은 많은 국민과 반대세력까지

20) Juan Carlos 국왕은 T. Fernandez-Miranda 국회의장의 추천에 의해 「국민운동」 장관이었던 Adolfo Suárez를 수상에 임명하였다. 이는 예상 밖의 일로써 모든 사람을 경악케 한 결정이었다. Adolfo Suárez의 수상 임명에 대해 주요 일간지인 El País紙는 “실수다, 정말 큰 실수다!”라고 보도하였다. Juan Ferrando Badia, *Del autoritarismo a la democracia* (Madrid: Ediciones Rialp, s.a., 1987), p.114.

21) 「단절적 개혁」은 프랑코 체제의 기본법들에 의해서 전체주의로부터 민주주의 체제로 이행하기 위한 「정치개혁법」을 만들어 내고 이를 통하여 완전한 민주주의 체제를 구축하는 것이었다. 즉, 과거의 법에 의하여 과거와 전혀 다른 새로운 체제를 유지할 법을 만들어 과거와의 자연스러운 단절을 만든 것이다. Jorge de Esteban, “Historia constitucional”, José Vericat, José A. Gallego, Miguel Angel Aguilar, et al., *España hoy* (Madrid: Secretaría de Estado para la Información, 1982), p.106.

22) 국왕은 국민투표 소집권한이 있었고, 국민투표 안건인 「정치개혁법」은 프랑코체제의 국회에 의해 통과되었다. 국왕과 수아레스 수상은 프랑코체제하의 의원들을 설득과 회유하여 안전이 통과되도록 노력하였다. 물론 의원들은 민주화의 추진을 거부하면 그 정치적 귀결이 어떻게 될지 알 수 없었기 때문에 그같은 현실에 직면하자 감히 반대하지 못했던 것이라고 할 수 있다.

도 놀라게 하기에 충분한 것이었다. 즉 신속하고 폭넓은 수아레스의 개혁조치들은 반대세력의 요구를 앞질러 시행되었기 때문에 재야의 영향력은 상대적으로 축소되어갔다.

76년 7월 수상 취임연설에서 수아레스는 스페인 국민들에게 주권을 돌려 줄 것과 자유총선거 실시를 약속하고 정치범의 사면과 정치활동을 제한했던 형법개정안을 가결시켰다. 8월에는 곤잘레스 사회노동당 서기장과 비밀회담을 갖고 스페인을 프랑코체제로부터 민주주의 체제로 이행시키는 방법에 대하여 의견을 교환하였으며 9월에는 프랑코체제 하에서 유일하게 인정되었던 노동조합을 해체하고 사회당 계열의 '노동 총연맹'(UGT)과 공산당 계열의 '노동위원회'(CC.OO.)를 합법화 하였다. 11월에는 프랑코체제하에서 헌법의 역할을 했던 '기본법'을 대체하기 위해 '정치개혁법'을 제정하고 이를 국민투표에 회부하였다. 이로써 1936년 이후 40년 만에 자유 선거를 실시할 수 있게 되었다.

동시에 수아레스수상은 모든 반체제 세력을 법률의 틀안으로 즉, 제도권으로 들어오게 하였다. 실제로 이의 스페인의 민주화의 성패를 가름할 수 있는 어려운 작업이었다. 반대세력의 대표격인 공산당이나 사회당은 지난 프랑코 통치기간 동안 수 없는 탄압과 억압속에서 비밀조직으로 존속해 왔으며 이들 반체제세력은 당연히 프랑코체제에 대한 깊은 불신과 반감을 갖고 있었던 것이다.

수아레스는 사회주의자, 자유주의자 등 체제 반대세력과 대화와 협상을 통하여 개혁, 사면, 과거의 청산과 화합의 문제들에 관하여 커다란 윤곽을 설정하여 갔다. 이같은 수아레스의 개혁조치들에 대해 아직까지 합법성을 인정받지 못하였던 사회노동당과 공산당 중심의 반체제세력들은 수아레스의 '위로부터의 개혁'에 많은 의심을 품었으며 「정치개혁법」이 비민주적인 정부에 의해서 만들어졌기 때문에 정통성이 없다고 주장하고 투표에 기권할 것을 국민들에게 호소하였다. 그러나 76년 12월 15일 국민투표 결과는 78%의 투표와 94.2%의 찬성으로 나타났으며 이는 스페인 국민 대다수가 수아레스 정부가 수행하는 점진적이고 단계적인 개혁에 의한 민주화를 지지하는 것으로 해석되었다. 투표에 있어서 수아레스정부는 중립을 지켰으며 과거 프랑코 시대처럼 선전으로 국민을 세뇌하지도 않았다. 물론 엄격한 의미의 중립은 아니었지만 투표 결과를 모두가 충분히 인정할 수 있었다. 결과적으로 반체제세력은 민주화의 주도권을 수아레스정부에게 빼앗긴 것이 되었으며, 수아레스정부는 국민의 전폭적인 지지를 바탕으로 민주화를 위한 개혁을 강력히 추진해 나갈 수 있었다.

민주화는 그 과정에서 구체제의 옹호자(수혜자)들과 이들 실질적인(de facto) 권력을 가진 집단의 반대를 극복하여야 한다. 적어도 이들 집단의 묵시적인 동의를 구하여야 하는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 스페인이 민주화 과정에서 제일 먼저 부딪친 걸림들은 공산당의 합법화 문제였다. 다시 말해, 군은 지난 시민전쟁에서 공산주의자들과 사활을 건 투쟁에서 승리를 쟁취하였고 그 후 40년간 권력을 유지시킬 수 있었던 정당성 중의 하나가 바로 반공이었다.

수아레스의 공산당 합법화에 대한 군부의 노골적인 반대 의사 표명 등으로 정부는 내부 분열의 위기에 직면하였으나 ‘정치적 동물’이라는 별명을 가진 수아레스는 현재 추진하고 있는 개혁이 결코 구질서와의 단절을 뜻하는 것이 아니며, 궁극적으로 군부에 해를 끼치지 않을 뿐아니라 오히려 이익이 될 것이라는 점을 강조하고 개혁조치들을 군부가 받아들일도록 설득하였다.²³⁾ 수아레스는 1977년 4월 9일 부활절에 공산당의 합법화를 발표하고 프랑코 시대의 유일 정당이었던 ‘국민운동’을 해체하였다.²⁴⁾ 이로써 공산당을 포함한 모든 정치세력 이체도권에 들어오게 되었으며, 그 속에서 게임의 원칙에 따라 정권 경쟁을 하게 되었다.

공산당의 합법화가 발표되던 날 공산당은 프랑코체제 유지 또는 극우 세력들을 자극하지 않기 위해 이를 축하하기 위한 대규모 집회나 축하연 또는 시가행진 등의 대규모 행사를 자제하였을 뿐아니라, 오히려 국민화합을 강조하고 국왕과 국기를 인정하는 태도를 보였다. 즉, 까필료가 이끄는 공산당은 스페인의 현실을 정확히 파악하고 새로이 탄생되는 민주주의를 공고히 하기 위해서 온건하고 화합적인 태도를 보였다. 이로서 금세기 스페인 역사에서 처음으로 분열되고 대립되는 스페인이 아니라 화합되고 통합될 수 있는 스페인이 탄생할 수 있는 기초가 만들어졌다.²⁵⁾

23) 정부의 공산당 합법화에 반발하여 해군장관 뼈따 다 비에가Gabriel Pita da Viega 장군이 사임하였다. 또한 군합동참모본부는 공산당 합법화에 삼군의 반대의사를 명확히 표명하고 그럼에도 군은 보다 큰 국가 이익을 위하여 결정된 사항을 받아들인다고 발표하였다. Luis García San Miguel, *Teoría de la transición: Un análisis del Modelo Español 1973-1978* (Madrid: Editora Nacional, 1981), pp.91-93.

24) Josep Melia, "Así se desmontó el franquismo", Antonio Tovar, Javier Tusell, et al., *Franco: Diez años después* (Madrid: Historia 16, 1985), p.26.

25) 공산당이 합법화된지 한 달 후인 1977년 5월 14일 프랑코에 의해 강제 추방 당하였던 후안 데 보르본(Juan de Borbón; 카를로스국왕의 아버지)은 자르주엘라(Zarzuela)왕궁에서 왕위 계승권에 대한 포기 선언과 민주주의에 대한 신념을 발표하였다. 이로서 왕위를 둘러싸고 벌어질 수도 있는 투쟁들이 사전에 방지되고

스페인은 과거 1936-39년 3년간에 걸쳐 이념적으로 양분되어 동족간에 처절한 투쟁을 벌였다. 이는 제 2공화국이 출범한 1931년부터 심화되기 시작한 좌익과 우익, 왕당파와 공화파간의 갈등과 대립이 폭발한 것이라고 할 수 있으며, 그 결과로 약 1백만에 달하는 희생자와 36년간 프랑코의 일인 장기독재에 의해 스페인에서 자유민주주의, 공화주의, 공산주의가 추방되거나 침묵을 강요 당하였다. 따라서 지난 시민전쟁의 역사적 경험에서 스페인인들은 커다란 교훈을 얻었으며, 이는 민주화로의 전환기에서 중요한 영향을 끼쳤다.²⁶⁾ 이는 친프랑코파였던 또는 반프랑코파였던 과거와 같은 이전투구나 불관용이 아니라 서로 평화적으로 공존하며 상대방을 존재를 인정하고 정해진 규칙에 따라 행동하였다는 점이다. 즉, 모두를 파멸시키는 zero-sum game은 피하여야 할 것이다.

수아레스 수상은 1936년 선거 이후 40년만에 실시되는 1977년 7월 자유총선거에 대비하여 선거 직전에 좌우의 중도파들을 결합하여 민주중도연합(UCD)을 창설하였다. 총선거에서 수아레스 수상이 이끈 민주중도연합은 전체 의석 350석 중에서 과반수에 9석이 미달하는 166석을 차지하였고 곤잘레스가 이끄는 사회노동당(PSOE)은 118석을 차지하였다. 까릴료의 공산당(PCE)은 20석을 차지하는데 그쳤으며 프라가가 지도한 우파의 인민동맹(AP)은 16석을 획득하였다. 기타 바스코, 까탈루냐의 지역 정당들이 25석을 차지하였다. 프랑코체제 하에서 가장 강력했던 반체제세력인 공산당이 소수당으로 전락하였으며 트로츠키이즘이나 모택동주의등을 표방한 좌익 과격정당들은 한명의 당선자도 내지 못하였다. 총선거에 드러난 국민의 명백한 의사는 극좌와 극우를 배제한 온건한 중도지향이었으며, 「불완전한 양당제」의회를 구성하게 했다.

일단락 되었으며, 과거 스페인 내란의 원인들이 없어지고 대화와 타협을 할 수 있는 여지가 확보되었다. John Hooper, 앞의 책, pp.65-72.

- 26) 지난 시민전쟁에서의 역사적 경험은 극단으로의 분열보다는 타협에 의한 합의점을 찾도록 하였다. 사회노동당이 전환기에서 온건한 입장을 취한 중요한 이유중의 하나는 사회당이 주도적 역할을 했던 제 2공화국(1931-36)의 비참했던 경험이었다. 곤잘레스와 함께 사회노동당을 이끌어 갔던 솔라나(Javier Solana)는 1982년 1월 한 인터뷰에서 “우리당의 정치 프로그램보다도 먼저 스페인의 민주주의가 도래하였다.... 왜냐하면 스페인의 우파는 권위주의 체제이건 민주주의 체제이건 그 생명을 잘 유지시켜 나갈 수 있다. 반면 좌파는 오직 민주적 틀 속에서만 생명을 이어나갈 수 있는 것이다. 우리는 철권아래 많은 시간을 수 없는 고통 속에서 지내야 하였다.”라고 설명하였다. Donald Share, “Dilemmas of Social Democracy in the 1980s: The Spanish Workers Party in Comparative Perspective”, *Comparative Political Studies*, Vol.21, No.3, (October, 1988), p.420.

5. 합의정치와 사회협약

수아레스는 77년 6월 총선에서의 승리를 바탕으로 사회노동당, 공산당 등 반대세력과의 대화와 협상을 통하여 점진적이고 지속적인 개혁정책을 수행해 갔다. 이는 정치적인 측면에서는 신헌법의 제정, 그리고 경제적인 측면에서는 몽끌로아 협정의 '사회협약' 체결로 나타났다.

선거에 승리한 수아레스는 민주주의 체제의 토대가 될 신헌법의 제정에 착수하였다. 헌법기초안과 국회에서의 토론은 모든 정치세력의 합의에 바탕을 두었으며 민주중도연합과 사회노동당이 중심이 되어 공산당, 인민동맹, 바스크당 등 소수정당들과 의견을 조정하며 헌법안을 기초하여 나갔다. 새헌법의 제정은 1년여에 걸친 느리고 힘든 작업이었으나 다각적이고 빈번한 협상을 통해 '모두에게 만족스럽지도 않지만 모두를 실망시키지도 않는 헌법'의 기초안을 마련하였다. 즉 모든 정치세력들은 각당간의 이념적, 정책적인 최대한의 공통분모를 찾아 합의에 도달하였다.

헌법제정에 있어 사회노동당과 공산당은 '군주제'의 수용여부를 놓고 당내에서 의견의 분열을 보였다. 현실적 상황에 따라 입헌군주제를 지지할 것인가 또는 원칙에 따라 공화제를 고집할 것인가 선택을 해야했다. 결과는 사회노동당의 곤잘레스나 공산당의 까릴료 모두 실용주의 노선을 선택하고 전통적인 공화주의를 포기하였다. 까릴료는 군주제의 제도화를 토의하기에 앞서 다음과 같이 말하였다.

변혁의 초기에 우리 공산당원들은 과거의 독재체제의 후계자인 국가 원수에 대해 경계심을 품었으며 적의까지도 표명했었다. 그러나 변혁의 과정에서 국왕은 국민의 민주주의에 대한 바람을 반영, 민주주의적인 의회군주제라는 개념의 형성에 성공하였다. 현실적으로 국왕은 스페인의 어려운 정치적 균형에 대해 결정적인 역할을 다해 왔다..... 만약 국왕이 존재하지 않았다면 국가와 시민사회는 분열해 국가는 비극적인 결과에 직면하고 말았을 것이다. 이러한 이유로 공산당은 민주주의와 시민의 평화를 위해 헌법 제 1조 '스페인의 정부형태는 의회군주제이다'를 지지한다.²⁷⁾

78년 12월 27일 신헌법의 헌법 재가식이 끝난 후 까릴료는 기자회견에서 "오늘은 역사적인 날입니다. 이 의식은 앞으로도 일치단결해 무수한 곤란과

27) 野野山眞輝帆, 『스페인의 봄 : 프랑코 死後의 民主化 鬭爭』 朴聖得 譯 (서울: 조선일보사, 1986), 140쪽.

시련을 이겨 나가려는 스페인 국민의 의지를 반영하는 것입니다.”라고 하였다.²⁸⁾ 1979년 봄의 조사에 따르면 사회노동당 당원중 군주제를 지지하는 사람은 33%에 지나지 않았고 공산당의 경우에는 14%에 불과하였다. 따라서 곤잘레스나 까틸료는 당원의 의사에 반하여 군주제의 제도화를 인정한 것이다. 이는 당의 이익보다는 국가의 화합이라는 측면이 강조되고 민주화를 안정속에서 정착시키고자 하는 정치지도자의 노력을 표출한 것이라고 할 수 있다.

또한 경제위기로 인하여 민주주의가 위협해지는 것을 막고 산업평화를 정착시키기 위해 1977년 10월 수아레스는 사회노동당, 공산당, 민중연합(Alianza Popular)과 협상을 통해 임금인상을 제한하는 ‘몽클로아 협정’(Pacto de Moncloa)을 체결하였다. 이로써 과거의 스페인과는 전혀 다른 모습으로 좌우파가 협력하여 처음으로 합의에 의한 사회협약이 이루어졌다.

이 협정은 정당들간에 이루어진 정치적인 결정이었다. ‘노동자 위원회’는 내부적으로 소수의 강렬한 반대에도 불구하고 공산당의 정책을 지지하고 협정을 지지하였다. 또한 ‘노동자 총연맹’은 협정에 대한 보장을 하지 않았지만 현실적으로 받아들인다는 태도를 보였다. 반면 ‘노동자 조합연합’(USO), ‘국가 노동연맹’(CNT), ‘노동자 단일연합’(CSUT), ‘단일노조’(SU) 등의 노조는 협정에 반대하였다.

법적 측면에서 보면 이는 ‘의회적’협정이 아니라 ‘초의회적’협정이었으나, 의회가 추후 이를 제도화시킴으로써 정당화시켰다. 대다수 극단세력들은 노동자들의 일차적이고 시급한 경제적인 이익을 중시한 반면, 보다 온건한 좌파그룹들은 새롭게 탄생된 민주주의의 생존을 위해 경제적인 문제들을 양보하였다.

78년 초에 치루어진 전국적인 노조선거 결과 ‘노동자 위원회’가 34.57%를 획득하여 스페인 최대노조가 되었으며, ‘노동자 총연맹’가 21.7%를 차지하였다. 그외 USO는 3.77%, CSUT 2.92% 그리고 독자후보가 12.36%를 차지하였다. 즉 스페인의 노동운동은 온건한 입장을 견지했던 ‘노동자 위원회’와 ‘노동자 총연맹’에 의해 주도되었다.

수아레스정부는 1979년 3월 총선거에서 다시 승리하였다. 총선거의 결과는 1977년의 경우와 같이 민주중도연합이 168석, 사회노동당이 121석을 차지함으로써 온건한 양대 정당에 의한 정치적 안정을 회구하는 스페인 국민의 뜻이 다시 한번 표출되었다. 또한 이는 수아레스 수상이 추구해 온 점진적이고 단계적인 민주화의 실현을 국민이 지속적으로 지지한 것이라고도 볼 수

28) 위의 책, 150-54쪽.

있다.

선거에서 패한 '사회노동당'은 당내 온건파와 좌파사이에서 당의 노선에 관한 투쟁으로 위기를 맞았다. 1979년 5월 제 28차 사회노동당 전당대회에서 곤잘레스 서기장은 당과 막시스트이념과의 관계 단절을 공식적으로 제안하였으나 부결되었으며, 이에 서기장직 사임을 발표하였다. 그러나 9월 특별 전당대회에서 곤잘레스는 카리스마적 통솔력에 의해 당내 좌파들을 밀어내고 다시 복귀함으로써 온건파들이 주도권을 확실하게 장악하였다. 결과적으로 온건파들의 당 지도부 장악으로 당과 '노동자 총연맹'은 보다 유화적인 온건노선을 취하게 되었다.

'노동자 총연맹'은 79년 7월 스페인의 대표적 경영자 단체인 '스페인 기업인 연합회'(CEO: Confederación Española de Organizaciones Empresariales)와 노동관계에 관한 협약을 체결하였다. '노동자 총연맹'과 '스페인 기업인 연합회'는 1980년 임금인상을 위한 기본적 틀을 '상호연합 대협정'(AMI: Acuerdo Marco Interconfederal)으로 체결하였다. '노동자 위원회'도 부분적인 협상에는 참여했지만 '기업인 연합회'의 보다 많은 양보를 요구하며 협정에 서명하지 않았다. 1980년의 파업이 큰 폭으로 감소하였으며, 참여 노동자수는 전년도에 비해 반으로 줄었다. 또한 노동손실일도 1/3로 줄어 들었다. 결과적으로 몽팔로아 협약을 대체한 '사회협약'이 정부와 사회노동당의 보장속에서 이루어짐으로서 산업평화가 이루어졌다고 할 수 있다.

노조의 제 2차선거는 1980년 가을 시작되었다. 선거결과는 '노동자 위원회'가 30.87%로 승리하였지만 지난 선거보다 약 4%의 지지율이 하락하였으며, 반면 '노동자 총연맹'은 29.28%로 약 8%의 지지율 상승을 보였다. 따라서 '노동자 위원회'와의 격차가 실질적으로 없어졌다. 이는 사회주의자들이 '상호연합 대협정'의 협상을 추진하였던 온건한 정책 결과로 나타난 것이라고 할 수 있다. 또한 '노동자 단일연합', '단일노조' 등 급진 성향의 모택동노선의 노조들이 실질적으로 사라져버렸다.

결과적으로 노동자들은 온건한 좌파를 계속적으로 지지하고 있는 것으로 분석될 수 있다. 이는 현대 스페인의 변환과정에서 노동운동이 새로운 체제의 안정에, 즉 민주주의의 정착에 지역주의, 테러리즘, 군부 등 다른 요인들과 함께 중요한 요인으로 작용하였다고 할 수 있다. 실제로 사회적 코포라티즘적 국가협조과정을 주도한 것은 의회, 즉 정치권이었다.

정부는 1981년 '상호연합 대협정'에 이어 '직업에 관한 국가협정'(ANE: Acuerdo Nacional sobre el Empleo)을 추진하였다. 이는 내용에 있어서 임금인상의 제한, 정부의 직업창출 정책 등 과거와 커다란 차이는 없었다. 그러나

진정한 의미는 민주화가 시작된 후 처음으로 정부와 정당간에 이루어진 협상이 아니라, '경영자연합회'와 두 노조가 동시에 참여하였다는 점이다. 이 협상은 한편으로는 어려운 경제를 극복하기 위한 노력이기도 하지만, 다른 한편으로는 경영자와 노조 양조직이 확립되어 가고 있다는 것을 의미하였다. 이는 네오코포라티즘적 협정이라고 할 수 있는데, 이같은 협정의 중요한 동기가 된 것은 1981년 2월의 군사 쿠데타였다.

노동자 위원회는 이를 정국안정을 위한 훌륭한 계획이라고 극찬하였으나, 실체는 극도로 비난했던 '상호연합 대협정'과 큰 차이가 없었다. 결과적으로 노조는 그들의 경제적 요구를 제한하는 정치적 결정을 하였다. 이는 민주주의를 보호하기 위해 단기간의 희생을 의미하였다. 전체적인 국가의 정치적 안정을 위해 그들의 경제적 요구를 제한하였다. 스페인의 갓 태어난 민주주의가 81년 2월의 쿠데타에 의해 정치적 위협에 당면했을 때 사회의 모든 세력들은 민주주의의 정착을 위해 '사회협약'에 자발적으로 참여하였다.

6. 맺 는 글

스페인 민주화 과정에서 위로부터의 개혁은 강제에 의한 것이 아니라 정치세력들간의 타협과 합의에 의한 것이었으며, 모든 국민이 납득할 수 있는 공정한 선거를 통한 인민의 동의에 의한 것이었다. 이는 스페인의 정치적 기적이라고 평가되며 프랑코 사후 과거 시민전쟁과 같은 비극이나 프랑코와 같은 강력한 독재자의 출현을 예상했던 많은 사람들을 놀라게 하기에 충분한 것이었다.

이같은 스페인의 민주화가 성공적으로 이루어 질 수 있었던 요인은 첫째, 프랑코체제가 변화하여 왔다는 것이다. 내전이 끝난 후의 프랑코체제와 70년대의 프랑코체제는 전혀 다른 정치체제였다. 물론 이같은 변화는 느린 속도로 진행 되었지만 변화하는 국제환경에 따라 프랑코체제도 서서히 변화하여 갔다. 실제로 프랑코 사망이전에 스페인에는 제한적인 정치적 다원주의가 확립되어 있었다.

둘째, 프랑코 사망은 민주화를 촉진시키고 가속화시킨 중요한 하나의 요인이었다. 이는 스페인을 과거에 묶어 놓았던 마지막 고리인 프랑코가 사라짐으로써 과거의 정치체제와 새로운 현실의 정치·경제·사회적인 필요성 사이에 새로운 조정이 이루어진 것이다.

셋째, 지난 시민전쟁의 역사적 경험이다. 이는 친프랑코파였던 또는 반프

랑코파였던 과거와 같은 이전투구나 불관용이 아니라 서로 평화적으로 공존하며 상대방을 존재를 인정하고 정해진 규칙에 따라 행동하게 하였다.

넷째, 사회에 두텁게 형성된 중산층은 선거를 통해 극좌나 극우 양극의 지나친 발호를 저지하였으며, 이같은 국민의 의사를 두번의 선거를 통하여 파악한 정치 지도자들은 타협과 협력의 장을 서로 파괴하지 않으려 노력하였다.

개혁은 확실한 의미를 갖고 실행되었다기 보다는 막연하게 진행되어 갔다고 할 수 있다. 처음의 개혁은 프랑코체제의 본질은 손대지 않고 주변적인 제도의 변화에 머물렀으나, 점차 시간이 흐르면서 프랑코 독재체제에서 민주주의로의 본질적인 변화의 방향으로 흘러갔다.

프랑코 사후 스페인을 민주화의 길로 이끌어 간 주요한 정치 지도자들은 카를로스 국왕, 수아레스 수상 등 프랑코체제내에서 그 정치적 배경을 갖고 성장했던 인물들이었다. 물론 까틸료 공산당 서기장이나 곤잘레스 사회당 서기장 등 프랑코독재에 대항하여 투쟁했던 정치 지도자들도 비폭력적이고 평화적이며 원활한 정치발전을 위해 많은 노력을 기울였지만, 스페인의 민주화 과정에서 실제적인 주도권을 갖고 이를 추진해 나간 사람은 국왕을 중심으로 한 프랑코체제 말기에 각료를 역임했던 테크노크라타 출신들이었다. 이들은 재야 정치세력을 인정하고 시의적절한 개혁조치들을 취함으로써 급격하고 폭력적인, 즉 혁명적인 사태를 예방하였다고 할 수 있다. 이로써 스페인은 한 체제에서 다른 체제로 서서히 이행해 갔다. 스페인의 위로부터의 개혁은 이들 정치지도자들의 역할에 의해서 커다란 혼란과 폭력이 없이 성공적으로 진행되었다고 할 수 있다.

프랑코체제와의 조속하고 완전한 단절을 주장했던 반대세력은 수아레스의 개혁이 점차 진행되어 감에 따라, 프랑코의 사망과 함께 프랑코체제가 붕괴될 것이라는 희망이 없어지면서 또한 선거를 통해 나타난 국민들의 여망이 점진적인 개혁을 바람에 따라, 단기간에 정권을 획득할 수 없음을 인식하고 완전한 승리를 포기하였다고 할 수 있다. 정치권력의 전부를 차지하든가 아니면 아무런 정치권력도 갖지 않는다는 양자 택일의 선택을 계속 주장하는 것은 무척 위험스러운 것이다. 이는 정부로부터 어떠한 협상도 받아들이지 않고 정부가 붕괴될 때까지 모든 형태의 압력을 가한다는 것을 의미하는 것이다. 더구나 수아레스수상의 주도에 의해 추진된 개혁이 대다수 국민에 의해 받아들여지고 있는 상황에서 '전부 또는 무'라는 주장은 위험을 수반한 힘든 일인 것이었다. 따라서 반대세력은 정부와 대화하고 협상하여 모든 정치 세력이 수궁하고 받아 들일 수 있는 '게임의 원칙'에 동의하였다고 할 수 있다. 모든 정치세력이 제도화되고 그 테두리 안에서 정권경쟁을 한 것이

다. 즉 합의의 정치를 하게 된 것이었다. 이는 몽골로아 협정, 신헌법의 합의 제정, 상호연합대협정, 직업에 관한 국가협정을 통해 잘 표출되었다. 특히 스페인의 갓 태어난 민주주의가 81년 2월의 쿠데타에 의해 정치적 위협에 당면했을 때 사회의 모든 세력들은 민주주의의 정착을 위해 '사회협약'에 자발적으로 참여하였다.

1982년 10월 28일의 총선에서 스페인 사회노동당은 득표율 48%로 350석 중 202석을 차지하고 정권을 장악하였다. 40년간 독재를 해온 프랑코가 죽은지 7년만에 스페인은 우익독재에서 사회주의로 바뀌었다. 1986년 선거와 1990년 선거에서도 사회노동당은 승리해 이제 누구도 스페인의 민주화에 대해서는 의심을 갖지 않게 되었다. 결론적으로 '정치적 기적'이라고 평가되는 스페인의 민주화는 프랑코 사후의 과도기에서 정치지도자들이 자신이나 각당의 이익보다는 국가와 국민의 이익을 위해 노력하고 합의 정신과 비폭력적 타협정신으로 전환기의 위기를 극복하며 서구식 의회민주주의를 정착시킴으로써 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- Carr, Raymond y Juan Pablo Fusi. 「스페인 현대사: 프랑코 독재체제의 구축과 민주화과정」, 姜錫永역. 서울: 대한 교과서 주식회사, 1991.
- Comellas, José Luis. *Historia de España Contemporánea*. Madrid: RIALP, 1988.
- De Esteban, Jorge. "Historia constitucional", José Vericat, José A. Gallego, Miguel Angel Aguilar, et al., *España hoy*. Madrid: Secretaría de Estado para la Información, 1982.
- Farre, Aviles. "Los orígenes de la guerra civil", Javier Tusell, Juan Avilés Farré, Alicia Alted Vigil, et al., *En torno a la guerra civil española*. Madrid: Fundación Universitaria San Pablo, 1987.
- Ferrando Badia, Juan. *Del autoritarismo a la democracia*. Madrid: Ediciones Rialp, 1987.
- Fishaman, Robert M. "The Labor Movement in Spain: From Authoritarianism to Democracy", *Comparative Politics*, Vol.14, No. 3 (April 1982)
- García San Miguel, Luis. *Teoría de la transición: Un análisis del Modelo Español 1973-1978*. Madrid: Editora Nacional, 1981.

- Giner, Salvador. "La economía política de la Europa meridional: poder, clases sociales y legitimación", *Sistema*, No.50-51(noviembre 1982)
- Higley, John and Gunther, Richard (eds.). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- Hooper, John. *Los españoles de hoy*, Trad. Aníbal Leal. Madrid: Javier Vergara Editor, 1987.
- Huntington, Samuel P. "How Countries Democratize", *Political Science Quarterly*, Vol.106, No.4, (Winter 1991-1992)
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Linz, Juan J. "Crisis, Breakdown, and Reequilibration," in Juan J. Linz and Alfred Stepan(eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- Malefakis, Edward. "Cuestiones pendientes y balance final", en Edward Malefakis(comp.), *La Guerra de España*. Madrid: El País, 1986.
- Maravall, José María. *Dictadura y disenso político*. Madrid: Alfaguara, 1978.
- Melía, Josep. "Así se desmontó el franquismo", Antonio Tovar, Javier Tusell, et al., *Franco: Diez años después*. Madrid: Historia 16, 1985.
- Share, Donald. "Transitions to Democracy and Transition Through Transaction", *Comparative Political Studies*, Vol.19, No.4(January 1987)
- Sullivan, John D. "Democracy and Global Economic Growth," *The Washington Quarterly*, Vol. 15, No.2 (Spring 1992)
- Tezano, José Felix. "La crisis del franquismo y la transición democrática en España", José Felix Tezano, Ramón Cotarelo, Andrés de Blas (eds.) *La transición democrática española*. Madrid: Editorial Sistema, 1989.
- Tusell, Javier, Alicia Altet, Abdón Mateos. *La oposición al régimen de Franco*. Madrid: UNED, 1990.
- 野野山眞輝帆. 「스페인의 봄 : 프랑코 死後의 民主化 鬭爭」, 朴聖得 譯. 서울: 조선일보사, 1986.

El rol de los líderes políticos en la transición española

Song, Gui-Do

Al conocer la noticia de la muerte del Generalismo Franco, muchas personas extranjeras pensaban y predicaban que se estallaría una guerra trágica como en 1936 y vendría otro dictador como Franco. Sin embargo, el proceso de transición hacia la democracia fue un gran éxito y considerado como un milagro.

La democratización española ha sido una transición gradual y pacífica sin interrupción institucional. Mejor dicho, fue un cambio en que el régimen franquista se ha ido transformado en el democrático y disuelto por la institución franquista misma.

Este cambio pacífico y gradual ha sido posible fundamentalmente por una parte por el 'consenso' del pueblo, que se ha mostrado bien a través de las elecciones de 1977 y 1979, por otra parte, por el consenso de los líderes políticos, que se ha manifestado bien por el Pacto de Moncloa en 1977, la nueva Constitución en 1978, AMIs en 1979,1980 y ANE en 1981.

Quiere decir que lo que el pueblo español deseaba era una transición pacífica y gradual sin violencia.

Los factores o fundamentos de esta democratización han sido en primer lugar, el sistema franquista que era un sistema cambiante. Es decir que el franquismo en los años cuarenta era totalmente diferente al de los años setenta. A principios de los años setenta, ya había pluralismo político en España. Mejor dicho, la democratización o el tránsito político hacia el sistema democrático se había iniciado ya a principios de los años setenta.

En segundo lugar, la desaparición de Franco en el 20 de noviembre de 1975 aceleró el proceso hacia el cambio. Franco era el último enganche (enlace) que hacía a España estar en el pasado. Por otra parte el nuevo rey Juan Carlos se presentó como el motor de cambio a diferencia de lo esperado por los franquistas. Y ese mismo día fue cuando empezó la construcción de un nuevo España.

En tercer lugar, la experiencia histórica, sobre todo, de la Segunda

República y de la guerra civil. Esto ha hecho a ambas partes -el gobierno y la oposición- a negociar, acordar y tolerar con la otra parte para evitar una guerra fatal y trágica.

En cuarto lugar, el consenso del pueblo que se ha manifestado bien por las elecciones. El pueblo no deseaba una política radical y conflictiva sino moderada y cooperativa. Los resultados de las elecciones fueron claro y evidente. El consenso del pueblo fue el cambio con continuidad o la continuidad con cambio.

Los élites políticos que tomaron la iniciativa en el proceso de la transición fueron principalmente las <personas> del régimen anterior tales como Juan Carlos, Adolfo Suárez, etc. Aunque los dirigentes de la oposición como Felipe Gonzalez, Santiago Carrillo participaron activamente en el transcurso de democratización y procuraron coseguir una transición a su favor con la ruptura con el régimen franquista, los que tomaron las iniciativas en el proceso de transición fueron los tecnócratas del régimen franquista. Estos aperturistas o reformistas previnieron una situación revoltosa o conflictiva hicieron las reformas adecuadas a tiempo y reconocieron a las fuerzas de la oposición. Y el régimen autoritario se ha convertido gradualmente y pacíficamente en un régimen democrático.

Adolfo Suárez, quien fue nombrado como presidente del Gobierno por el rey Juan Carlos, adoptó la política de <reforma por ruptura> o <ruptura por reforma> bajo la presión de la oposición que exigió la ruptura total con el régimen franquista. Para esa política del <cambio con continuidad> o la <continuidad con cambio> Suárez tomó las medidas necesarias, mejor dicho, la aceleración y ampliación de la reforma, neutralización o por lo menos, la minimización del descontento de los franquistas, y la institucionalización del nuevo sistema.

La democratización de España considerado como el milagro político ha sido posible por el consenso de los líderes políticos en que lo más primordial en el período transitorio era establecer y proteger la democracia que acababa de nacer. Así los políticos españoles procuraron establecer un <contrato social> para una democracia que pueda beneficiar a todos a largo plazo conteniendo un interés a corto plazo. El resultado fue el Pacto de Mocloa, AMIs, ANE y la Constitución y un sistema democrático.