

스페인에서의 군부의 脫정치화 과정

— 한국의 민군관계에 대한 함의 —

임 현 진 (서울대, 사회학)

김 병 국 (고려대, 정치학)

“Reforma sí pero... no a costa del desmantelamiento de la autoridad de la jerarquía militar.”

(작자 미상)

“Los militares no tenemos que ser apolíticos sino apartidistas... Sí [el Ejército debe ser el reflejo de la sociedad] ... El Ejército debe ser una verdadera simbiosis entre él mismo y la sociedad. Por eso ... no se trata de una Fuerzas Armadas ‘y’ Sociedad sino unas Fuerzas Armadas ‘en’ la Sociedad.”

(General Manuel Gutiérrez Mellado)

“다시는 본인과 같은 불행한 군인이 없기를 희망합니다.”

(국가재건 최고회의 의장 박정희)

“군인에게 정치는 아편이다. 범이 밀렵에 있을 때는 위엄을 지킬 수 있지만 도시로 나오면 몽둥이나 총포로 얻어 맞게 된다... 많은 사람들이 6공화국을 5공화국의 연장자로 생각하고 있다. 그러나 6공화국이 하나의 확실한 업적을 이루어 낸다면, 많은 과오는 용서 또는 이해될 수 있고, 지금까지 이루어낸 업적들은 더욱 빛이 날 것으로 기대하고 있다. 그 비결은 6공화국이 이 땅에 왜곡된 군부정치를 종식시키고 문민정치가 꽃피는 토양을 만들어 내는 데 있다.”

(예비역 장성 강창성)

I. 머 리 말

“한국에 다시 군부 쿠데타가 일어날 것인가?” 이른바 민주주의의 시대로 특징지어지는 20세기말임에도 불구하고 한치 앞도 예측하기 어려운 국내외적

대전환기에 직면하여 제아무리 선견지명을 갖는 사회과학도라 하더라도 그리 간단명료하게 대답할 수 있는 성질의 질문이 아니다. 왜냐하면 쿠데타의 재발 가능성이란 문제는 단순히 군정종식에 대한 당위적 요청 이전에 우리의 복잡다단한 현실정치의 구조적 맥락과 행위적 차원을 충분히 고려하지 않는 한 우문우답(愚問愚答)이 될 소지가 크기 때문이다.

바로 이점에서 스페인이 민주화 과정에서 군부의 탈정치화를 위해 강구한 제반 개혁적 조치가 한국에 시사하는 바가 크다 하겠다. 사실상 세계체제 안의 반(半)주변부 국가들 중에서 스페인 만큼 군부에 의한 '반(反)정치의 정치'(the politics of antipolitics)를 법적 제도적 장치에 의해 차단함으로써 문민통제의 원칙을 실현한 경우를 거의 찾아 보기 어렵다. 1981년의 좌절된 쿠데타를 전기로 하여 스페인은 자유주의적 민군관계의 모델을 정착시키는 데 성공함으로써 민주화의 행로를 어렵게 만드는 군부에 의한 정치 재개입의 여지를 상당한 정도로 거세해 버렸던 것이다.

주지하다시피 스페인은 1975년 당시 40년에 가까운 프랑코 1인 중심의 유사민간화된 군사정권을 청산한 이래 단절(ruptura)보다는 개혁(reforma)에 의해 민주주의로의 이행에 비교적 순조로운 길을 밟아온 사례로 손꼽히고 있다.¹⁾ 특히 우리에게 흥미로운 사실은 스페인의 경우 좌우정당에 의한 권력의 교체가 다양한 사회세력이 정치게임의 규칙을 준수함으로써 평화적으로 이루어져 왔다는 것이다.

물론 스페인은 프랑코 사후 친프랑코적 과도정부, 중도우파 정부, 그리고 사회주의 정부를 거치면서 형식 민주주의의 범위를 넘어서서 실질적 민주화에 과연 얼마만큼이나 성과를 거두었는가는 상당히 회의적이다. 오도넬(O'Donnell)과 슈미터(Schmitter)의 분류에 따른다면, 스페인은 분명 '제한된 민주주의'(democraduro)의 단계에 돌입한 것은 인정할 수 있다.²⁾ 그러나 사

1) 이에 대한 선구적 논의는, Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibrium* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), p.35. 이러한 '협약에 의한 개혁'을 자기변신(self-transformation)의 과정으로 파악하는 학자도 있다. G. Hermet, "Espagne: Changement de la Societe Modernization Autoritaire de la Democratie 'Choyee'", *Revue Francaise de Science Politique* 27, nos.4-5 (1977), pp.582-600 참조. 또한 그것을 '거래를 통한 이행'(transition through transaction)으로 이해하는 학자도 있다. D. Share, "The Transitions: Democratization and the Evolution of the Spanish Socialist Left", *West European Politics* (1985), pp.52-73 및 S. Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issue", *The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper*, No.130 (November 1989).

회노동당이 1982년부터 선거를 통한 지속적인 집권연장을 위해 일종의 '구조 조정의 당'으로 전략함으로써 밑으로부터의 정치참여와 평등주의에 따른 분배정의의 실현이라는 사회주의 본래의 가치를 저버리고 있는 현실을 결코 외면해서는 안될 것이다.³⁾ 이점에서 사회노동당의 현 정책은 '민주주의와 함께 하는 사회주의'(socialism with democracy)를 향하여 다원사회의 자율과 시장경제의 효율을 최대한으로 도모하는 기조 위에 서있다고 변론할 수도 있다. 신조합주의(neo-corporatism)로 요약되는 국가와 자본과 노동 사이의 삼각동맹이 스페인 사회주의의 현주소인 것이다. 사회노동당은 그것의 강령에서 마르크스주의의 이념을 공식적으로 삭제할 수밖에 없었듯이 계급정당으로서의 자본축적과 정당화 사이의 모순을 극복할 수 없는 고민을 안고 있는 실정이다.⁴⁾ 블록(F. Block)이 말하는 사업신용(business confidence)의 조성을 위해서 이데올로기를 유보할 수밖에 없는 것이 스페인이란 자본주의 국가에서 사회노동당이 지니는 실제적 위상인 셈이다.

한국은 개인 군사지도자에 의한 유사민간화된 군부통치를 지금까지 경험해 왔다는 점에서 과거 스페인과 외형상 크게 다를 바 없다. 하지만 스테판(Stepan)의 분류에 따른다면 권위주의 정권으로부터 재민주화 과정이 스페인이 '민간화된 정치적 리더십'에 의해 추진되어 왔다면 한국은 '정부로서의 군부'에 의해 지연되어 왔다는 차이점을 지닌다.⁵⁾ 바꾸어 얘기하자면, 통치자로서 군부의 퇴진이 스페인에서 가능했던 반면 한국이 그렇지 못했던 이유는 무엇보다도 군부집단으로부터 민간집단으로의 권력의 양도가 전자에 대비해

2) G. O'Donnell and P.C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule : Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), p.13.

3) P. McDonough, S. H. Barnes, and A. Lopez Pina, "The Growth of Democratic Legitimacy in Spain," *American Political Science Review*, vol.80 no.3 (1986), pp.735-759. 이와 관련하여 페트라스(Petras)는 남부 유럽 사회주의는 "사회변혁의 약속 대신 내핍, 실업, 권력의 낡은 중심의 재조정을 시도하고 있다. 그 결과는 유권자들의 분노, 냉소 및 탈정치화이다..... 결과적으로 사회주의자들은 황야 속으로 사라져 버릴 것이다"라고 자조적인 분노를 표명하고 있다. J. Petras, "The Rise and Decline of Southern European Socialism", *New Left Review*, No. 146 (1984), p.52.

4) 이에 대한 상세한 논의로는 서규환, "스페인 민주화 과정과 사회노동당," 『기산 이경구 교수 정년 기념논문집』, 대왕사 (1990), pp.210-236을 보라.

5) A. Stepan, "Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", G. O'Donnell, P. C. Schmitter, and L. Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp.73-76.

불 때 후자의 경우에는 이루어지지 못했다는 사실에 있다. 결국 한국의 군부는 비(非)군사화(disengagement)되어 있을 뿐이며 반면에 스페인의 군부는 중립화(neutralization)되어 있다는 결정적 상이점에 주목해야 한다.⁶⁾ 한국이 스페인의 민주화 과정에서 배울 수 있는 여러 가지 교훈중의 하나가 군부의 중립화를 가져온 자유주의적 민군관계의 정착이다. 따라서 이 글에서는 스페인에서의 군부의 탈정치화의 경로와 조건을 중점적으로 분석하면서 그것이 한국에 주는 이론적 실제적 함의를 시론적으로 고찰해 보기로 한다.

II. 스페인 민주화 과정의 재음미

1970년대 전후반에 걸쳐 이루어진 그리스, 포르투갈, 스페인 등 남부 유럽에서의 민주화가⁷⁾ 차후 라틴 아메리카, 아시아 및 동부 유럽 나라들에서의 권위주의 체제의 개방(abertura)과 감압(decompression)을 가져오는 효시가 되었음은 공지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 민주화 과정이 지니는 불확실하고 순탄하지 못한 속성으로 인하여 남부 유럽의 새롭게 부활된 민주주의를 제외하고는 거의 모두 그것을 정착시키는 데 우여곡절을 거듭하고 있는 것이 작금의 형편이다.

스페인은 과거 150년 동안에 걸쳐 무려 30여 차례라는 매 5년꼴로 군부의 반란(pronunciamientos)을 경험한 유럽에서는 정치 후진국의 오명을 갖는 국가이다. 더욱이 100여 만의 인명을 앗아간 비극적인 시민전쟁은 왕당파-공화파, 교회주의자-반교회주의자, 민주주의 세력-파시스트 세력, 사회주의 이념-자본주의 이념, 국가통합주의-지역분리주의 등의 복합적이고 중충적인 모순 구조를 결과한 국제적 성격을 갖는 내전이기도 하였다. 1930년대 스페인에서의 민주주의의 쇠락은 당시 이태리, 포르투갈 및 오스트리아 등의 경우와 궤를 같이하고 있으나, 계급적 종교적 지역적 갈등이 현저하게 작용했다는 점에서 특징적인 면모를 지닌다. 그러므로 1936년 총선거에 의해 출범한 인민전

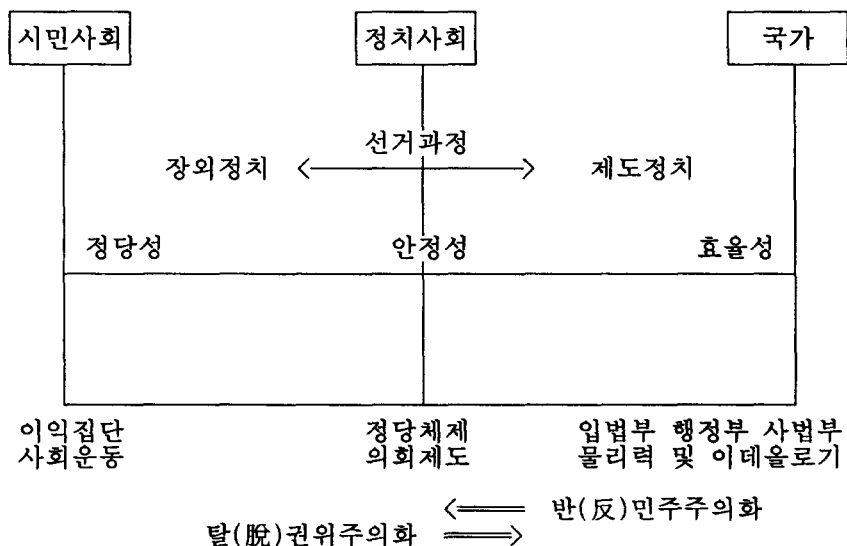
6) S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of Military in Politics* (Baltimore: Penguin Books, 1975), pp.256-260.

7) 엄격히 말해서 민주화가 과도적인 전(前)근대적 정치체제로부터의 최초의 민주주의적 전환을 의미한다면, 재민주화는 권위주의 체제로부터의 민주주의의 재창출을 지적한다. 이 점에서 남부 유럽의 사례는 재민주화로 정리되어야 하나, 논의의 편의상 이 글에서는 양자를 혼용하고 있다. 남부 유럽의 재민주화에 대한 최근의 비교시각에서의 종합적 논의로는 S. Mainwaring, 앞의 글을 참고하라.

선(Popular Front)정부에 대한 프랑코의 쿠데타는, 린즈(Linz)가 지적한대로, 그러한 격심한 정치군열의 상황에서 중재자로서의 군부의 개입을 차후 지배자로서의 역할로 전환시킨 결정적 배경이 되었다고 볼 수 있다.⁸⁾

필자들은 스페인을 위시한 후기-후발적 발전의 범주에 포함되는 자본주의 나라들의 민주화 과정을 보다 정확히 분석하기 위하여 <그림 1>과 같은 도해를 제시해 보고자 한다.⁹⁾ 이 도해에서는 국가와 시민사회 사이에 정치사회라는 새로운 중간층위가 설정되고 있다. 이 정치사회는 선거과정에 의해 장의 정치와 제도정치를 매개하는 바, 사회세력들 사이의 갈등과 국가기구를 점유하기 위한 경쟁이 동시에 일어나는 장소이다.

<그림 1> 민주화 과정 : 시민사회와 정치사회 및 국가



8) 이러한 대표적 견해로는 J. J. Linz, "From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain," J. J. Linz and A. Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), pp.142-215.

9) 이 도표의 구상은 A. Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), 제 1장 및 최장집, "민중 민주주의의 조건과 방향," 『사회비평』, 제 6호 (1991), pp.332-333에서 힘입은 바 크다.

따라서 권력의 정당성이 시민사회의 동의(consent)를 얻음이 없이 달성될 수 없을 뿐만 아니라 권력의 효율성은 국가의 힘(force)을 수반함이 없이도 모될 수도 없다는 점에서 정치사회는 체제의 안정성을 담보하는 매우 중요한 영역으로 기능한다.

후기-후발 발전의 맥락에 위치하는 제 3세계 나라들에 있어 군부에 의한 정치개입은 정복형의 브르주아(conquering bourgeoisie)와 같은 강력한 지배 계급이 부재한 가운데 상극적 발전(antagonistic development)의 모순과 군장교들의 신직업주의(new professionalism)의 결과로 파악할 수 있다. 중심부 자본주의 나라들에 있어서 브르주아 헤게모니의 확립은 시민사회의 반영 내지 그것의 조정자로서 국가라는 이중적 의미에서 등치관계에 놓여진다. 그러나 자본주의를 뒤늦게 추진한 나라일수록 국가는 지배계급이 우선적으로 조직되는 영역이며 동시에 존재하지 않거나 비록 존재하더라도 부실한 시민사회를 억압하는 주체이다.¹⁰⁾ 그러므로 자본주의적 산업화의 과정에서 제아무리 시민사회가 개방되고 다원화된다고 하더라도 '제도'나 혹은 '정부'로서 군부가 힘을 행사하고 있는 경우 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 이행은 다양한 계급 계층 집단의 응집된 이해를 표출할 수 있는 통로로서 정치사회를 활성화시키지 않고는 거의 불가능하다. 정치사회의 매개에 의한 국가 기구의 민주화나 사회세력의 구조화없이 남는 선택은 양자의 정면 충돌에 의한 혁명 내지 반동밖에 없다.

스페인의 유사민간화된 군사정권의 위기는 프랑코의 집권기간 중에서도 특히 1960년대 중반 이후 '자급자족으로부터 생존'(from self-sufficiency to survival)이라는 대외지향적 발전전략을 채택함으로써 심화되었다. 1970년대 초반 도시화율이 거의 50%에 육박하였으며, 제조업 분야의 팽창으로 인해 산업인구는 거의 40%로 증가하였다. 한편으로 국가에 의해 강압적으로 규제되었던 노사갈등이 현재화되었다면, 다른 한편으로 지배계급도 산업 자본가가 금융 자본가로부터 분리되는 분화현상이 나타났다. 이 와중에서 시민사회로부터의 도전과 함께 국가의 집권세력 내부도 분열됨으로써 체제전환의 국면에 직면하게 되었던 것이다.¹¹⁾

10) 이 논의에서 포함되어 있지는 않으나 국가가 시민사회를 통제하는 물리적·이데올로기적 기제 이외에도 시장을 거론할 수 있다. 이에 대한 상세한 고찰로는 이 영조, "비교정치경제학의 연구시각", 한국정치경제학회 발표논문(1991) 및 임 현백, "민주화 시대의 국가-시민사회 관계의 틀 모색 : 국가, 시장, 민주주의," 한국 정치학회 및 한국 사회학회 공동학술회의, 「한국의 정치변동과 시민사회」, 발표논문(1992), pp.4-19.

11) J. Maria Maravall and J. Santamaria, "Political Change in Spain and the

스페인은 더 이상 농촌사회가 아니었다. 상당한 수준의 산업화와 도시화를 달성함으로써 계급구조 전반에 일대 충격을 경험한 격변하는 사회였다. 특히 도시 중산층의 양적 팽창을 목격하였고 거대한 산업 자본가의 출현 역시 경험하게 되었다. 역설적이지만 프랑코 체제의 산물인 산업부문은 자신을 낳아 준 체제에 대한 저항의식을 지니고 있었다. 특히 '유럽공동시장과의 통합을 가로막는 장애물'로서 프랑코 체제를 간주하기 시작하면서 개혁을 선택하였다. 야권 뿐만 아니라 지배층 내에서조차 체제에 대한 비판이 일었던 것이었다. 뿐만 아니라 프랑코의 전통적 동맹세력이었던 카톨릭 교회 역시 수세에 몰린 독재자와 거리를 두기 시작하였고 바티칸 교황청도 인권과 정치문제를 놓고 자주 체제와 충돌하였다. 시간이 가면 갈수록 구체제는 정당성을 상실하였고 거리에서는 반체제 진영에 의한 정치동원과 가두투쟁이 지속하였다. 국가의 시민사회에 대한 통제의 그물은 서서히 느슨해졌고 시민사회는 혼란에 빠졌다.

스페인의 경우 민주주의로의 이행의 발단이 국가주도적이었음은 두말할 나위 없다. 중남미 지역의 제도화된 군사정권과 비교해 볼 때 개인 군사지도자가 중심으로 된 스페인의 유사민간화된 군사정권은¹²⁾ 민간정부의 외양을 띠으로써 프랑코의 자연사가 없었던들 자발적인 퇴진을 기대하기 어려웠다고 보아진다. 그러나 구체제는 분명한 대응방안을 설정하는 데 실패하였다. 오히려 구체제의 다양한 정치 분파 사이에서는 격변하는 정치상황에 대한 대처방안을 둘러싼 논쟁이 끊이지 않았다. 심지어 체제내의 다양한 분파가 각자의 소리를 낼 수 있을 만큼 정치적 공간은 넓어져야 한다고 기술관료가 역설하는 형국이었다. 뿐만 아니라 프랑코는 장기 일인독재체제를 건설하면서 권력승계의 제도적 장치와 절차를 구체화시키지는 않았다. 그리고 군부 역시 심각한 내부 분열의 문제를 안고 있었다. 현상유지 세력과 개혁 진영 사이의 대치선이 서서히 그어졌다. 이어 시대변화에 적당히 적응하여야 한다고 인식한 개혁 진영은 체제의 바깥에서마저 연대세력을 모색하기 시작하였다.

이러한 대전환기의 첫번째 수상은 아리아스(Carlos Arias Navarro)였다. 그는 구체제 말기에 제한적인 '체제 내의 자유화 정책'을 추진하였다. 생명을 다한 구체제를 살리려고 선거의 제한적 실시를 단행하였고 이익집단의 부분

Prospects for Democracy," G. O'Donnell, P. C. Schmitter, and L. Whitehead., eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp.73-80.

12) 이러한 군부통치의 두 가지 양식에 관한 상세한 분석으로는 김영명, 「제3세계의 군부통제: 브라질 한국 페루 이집트의 비교연구」, 한울(1985), pp.138-143 참조.

적 활성화를 추진한 것이었다. 아울러 독재의 근간을 흔들어 버릴 정당을 제한적 자유화 정책의 대상에서 배제시키는 것 역시 잊지 않았다. 그러나 자유화는 결코 제한적일 수 없었다. 아리아스가 구체제내의 개혁을 선언하자마자 체제는 정치변동의 과정에 대한 통제력을 즉각 상실하고 말았다. 독재자를 지지하던 구체제의 옛 동맹세력마저 개방의 당위성과 필연성을 역설하는 실정이었다. 그렇기에 무적의 국가처럼 보였던 구체제가 프랑코의 사망 이후 안으로부터 무너져 내릴 수 있었던 것이었다.

민주주의의 회복을 위한 과도정부의 전향적이고 가시적인 노력은 친프랑코적인 아리아스 내각이 물러난 이후 중도적인 온건 노선 아래 좌우공존을 모색하려한 수아레스(Adolfo Suárez) 수상에 의해 구체화되었다. 수아레스 수상은 정치범에 대한 사면을 실시했고, 새로운 정부를 구성하기 위한 총선을 공표하였다. 이 상황에서 수아레스 정부는 카톨릭 교회, 자본가, 군부 등에 대한 신분 보장과 동시에 공산당(PCE)을 포함하는 모든 정당의 합법화, 비례대표제의 도입, 프랑코 체제 아래 조직된 관변조직(the Movimiento, the Sindicatos Verticales)의 해체를 약속하였다. 그 결과로서 좌우세력은 민주주의의 규범과 절차를 준수하는 일련의 군사적 정치적 경제적 협약(pacts)을 통해 다양한 사회세력의 이해결집을 정당체제로 수용함으로써 유사민간화된 군사정권의 탈권위주의화에 거보를 내딛을 수 있었다. 물론 이러한 최초의 민주화 과정에서 프랑코 계열의 병커파로부터의 테러와 극좌파로부터의 데모로 인한 어려움이 전혀 없었던 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 스페인 국민은 1976년 12월 15일 시행된 국민투표에서 78%의 참여를 통해 94.2%라는 압도적인 다수로 민주화를 위한 총체적 개혁안을 지지하였다.¹³⁾

반세기 전만 해도 타협을 거부한 채 정적의 완전 제거 및 배제를 겨냥하면서 내전에 나섰던 시민사회가 질적으로 변한 것이었다. 이제 시민사회 내에는 내전이라는 역사적 비극을 거울 삼아 정쟁을 자제하고 민주적 정치체제의 구축에 적극 나설 중산 및 노동계층이 조직력을 키우고 있었다. 게다가 유럽과의 통합을 통해 지속적인 축적과 성장의 궤도에 오르기를 갈망하는 자본가가 독재를 시대착오적인 체제로 간주하기 시작한지 오래였다. 그리고 경제사회 질서를 뒤흔든 산업혁명 탓에 더 한층 심화되고 악화된 계급갈등과 지역격차 등의 중층적 정치균열의 구조는 억압만으로는 대응하기 힘든 난공불락의 대치선이었다. 오히려 억압과 배제는 갈등의 분출구를 차단하면서 정치사회적 긴장과 경제적 모순을 악화시켜 나갈 뿐이었다. 즉 산업화는 독재라는 이전의

13) Maravall and Santamaria, 앞의 논문 (1986), pp.81-89.

지배 및 '문제해결' 방식으로는 감당할 수 없는 복잡하고 중층적인 갈등의 시대를 연 것이었다.

일반적으로 민주화의 과정을 자유화-민간화-사회화의 세 가지 국면으로 구분할 때,¹⁴⁾ 스페인은 마지막 세번째 단계의 문턱에 있는 것으로 사료된다. 즉 프랑코 사후 스페인의 정치체제는 언론 출판 결사의 자유와 같은 시민권의 보장과 아울러 소외되고 억압받던 사회세력을 보다 다원적이고 개방적인 정치과정에 참여시키는 경쟁적 정당체제를 구성하는 데 성공하였다. 특히 1977년의 중도민주연합(UCD)을 중심으로 하는 수아레스 중도 정부의 수립과 1982년, 1986년, 1990년 사회노동당(PSOE)에 의한 곤살레스 좌파정부의 연속적인 집권은 다원화된 경쟁적 정당정치의 틀 안에서 대의민주주의가 확고히 뿌리를 내렸음을 실증해 주고 있다. 이는 국가와 시민사회 사이를 여과시키는 정치사회가 개장됨으로써 다양한 사회세력으로부터의 조직화된 압력이 국가 기구의 물리적 이데올로기적인 억압적 기능을 완화시키고 있음을 말해 준다.

이미 지적인 바와 같이 스페인의 민주화 과정을 '협약에 의한 개혁'의 전형적 사례로 평가된다. 이것은 당시 스페인이 심각한 계급적 종교적 지역적 정치균열에도 불구하고 좌우 세력의 경쟁적 엘리트들이 권위주의 체제의 쇠신을 위한 바탕으로서 민주주의의 규범과 절차의 중요성에 합의하였다는 사실에 의해 예증될 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 '엘리트들 간의 대타협'(elite settlement)에 대해 도전집단이 전혀 없었던 것은 아니다. 사실상 프랑코 일인독재체제의 기반이 되었던 스페인 군부는 1977년의 공산당의 합법화에 대해 부정적 입장을 견지했으며, 1981년에는 카를로스 국왕의 단호한 의지의 표명이 없었던들 수습하기 어려웠던 쿠데타 사건이 있었으며, 그리고 1982년 총선거가 실시되기 이전에 반란 기도가 발각되기도 하였다. 군부가 쉘보르스키(A. Przeworski)가 말하는 권위주의 체제에 대한 민주적 대안에 동조하기 까지에는 상당한 시간이 소요되었는 바,¹⁶⁾ 군부의 탈정치화가 본격적으로 문

14) O'Donnell and Schmitter, 앞의 책 (1986), pp.6-14. 필자들은 개념의 중복을 피하기 위하여 두번째 민주화 국면을 민간화(civilianization)로 대체한다.

15) 이러한 논지의 해석으로는 J. M. Colomer, "Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way", *American Political Science Review*, vol. 85 no.4 (1991), pp.1283-1302가 있다. 그러나 사회노동당 정부가 민주주의의 안정성을 신장하기 위하여 자본가의 생산과 노동자의 소비를 조화시키도록끔 유도해 왔다는 점에서 엘리트 간의 최초의 타협이 종국적으로는 계급타협을 결과했다고 풀이할 수도 있다. K. Neuhouser, "Democratic Stability in Venezuela: Elite Consensus or Class Compromise", *American Sociological Review*, vol.57 (1992), pp.117-135 참조.

16) A. Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy",

민통제로 확립하기 시작된 것은 1981년 이후라고 하겠다.

군부의 탈정치화를 제도적으로 보장하는 중립화는 통상 민간화 단계에서 이루어진다. 만약 이 단계에서 군부에 대한 문민통제가 확립되지 않으면, 군부의 정치로부터의 퇴진은 일시적이거나 잠정적일 수밖에 없다. 군부는 정치경제 사회 그 어느 위기가 도래한다고 생각하면 언제든지 재개입할 소지를 갖는다. 바로 이 점에서 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 구조적 이행 과정에서 민간화 국면이 갖는 의의가 있다. 민주주의 정착의 성패는 군부의 탈정치화를 민간화 단계에서 필요조건으로 하고 있기 때문이다.

스페인의 민주화 과정은 군부에 대한 민간 집단의 민주적 통제전략이 효과적으로 기능함으로써 보다 순조롭고 안정적으로 도모되어 왔다고 이해할 수 있다. 문민통제의 원칙은 군부로 하여금 선거에 의해 수립된 민간정부의 정책 결정을 존중하고 국방을 중심으로 하는 군사분야에서의 전문성만을 강조하는 자유주의적 민군관계를 조성하는 데 중요한 기여를 하게 되었다고 판단된다.

III. 프랑코 체제 이후 군부와 정치

가. 민군관계의 양상: 갈등과 타협

프랑코의 사망은 스페인 현대사에서 실험과 변혁의 시대를 열었다. 그러나 독재자의 사망 직후 가장 먼저 들려온 소식은 희망찬 내일을 약속하기보다는 우려와 좌절의 골을 더 한층 악화하는 우울한 것 뿐이었다. 우선 좌익에 의한 테러가 확산되었고 우익 진영은 이에 맞서 조직정비와 정치적 보복에 나섰다. 그리고 해가 바뀌면서 정국은 더 한층 혼란의 악순환에 빠졌다. 정치범의 사면을 요구하는 대중 집회가 곳곳에서 열렸고 공장지대는 잇따라 파업과 쟁의에 시달렸다. 청년 학생층과 노조 심지어는 자본가와 언론 그리고 교회마저 현상 타파의 대열에 속속 참여하는 상황 앞에서 구체제는 흔들리기 시작하였다. 특히 '적'이 명확할 때에나 실력 행사에 망설이지 않고 나서는 군부는 이 시기에 타격을 상실한 채 사분오열하는 실정이었다. 프랑코의 사망 이후 벌어지는 시민사회 전체의 동요는 이렇다할 대안이 없는 전혀 경험해 보지 못한 정치 상황이었기 때문이었다.

사실 70년대 중반은 모든 정치세력에게 전략을 다시 구성하여야 할 격변과 실험의 시기였다. 예컨대 공산당은 '민주적 단절'(ruptura democrática)의 당 위성을 외치면서 노선을 다소 완화하고 지지 기반의 확대에 나섰다. 반면에 사회노동당은 '협약 하의 단절'(ruptura pactada)이라는 구호 아래 다원적 민주사회의 건설을 겨냥하였다.¹⁷⁾ 사회당의 이러한 노선 완화는 기독교 민주진영의 분열을 초래하였다. 노동운동 세력과 연대할 의사가 있는 루이스 히메네스(Ruiz Giménez)가 '좌파 민주'(Izquierda Democrática) 진영에 참여한 것이었다.

그러나 이러한 힘의 일시적 공백상황 하에서 전열을 가다듬고 새로운 노선을 실험하는 이질적인 반체제 진영에 맞선 정권의 대응은 치밀하지 않았다. 아니 시대변화를 잇은 듯한 어수룩하기 까지한 탄압이 구체제가 취한 정치적 대응의 전부이다시피 하였다. 제한적 자유화가 난관에 부딪히자 아리아스는 '민주 연합'(Coordinación Democrática)을 결성한 야당 지도자의 검거에 나섰다. 무너져 내리는 구체제를 보존하기 위한 마지막 몸부림이었다. 그러나 국민에 의한 하원의원의 직접적인 선출을 가능케 하는 '정치결사법'(Ley de Asociación Política)이 압도적인 표차(338 : 91 : 24)로 구체제의 의회를 통과하자 개혁은 불가항력적인 역사적 대세로 받아들여질 수밖에 없었다. 한달 후에 국왕은 아리아스를 경질하였고 수상에 수아레스를 임명하였다. 군부와 체제 사이의 관계를 재조정하면서 다원적 민주사회를 건설하려는 험난한 정치적 실험의 역사가 시작되는 순간이었다. 그리고 거대한 군부가 개혁파와 병커파로 나뉜 채 반목과 투쟁의 대열에 서게 되는 시점이었다.

사실 스페인 군부는 프랑코가 사망하기 훨씬 이전부터 개혁진영과 수구세력으로 분열되어 있었다. 최대의 정치적 쟁점은 물론 신체제의 성격과 군부의 위상이었다. 예컨대 아리아스 내각 하에서 육군 참모총장직을 맡았던 디에스알레그리아(Diez-Alegría)는 1965년 당시 국방대학원(Centro de Estudios Superiores de la Defensa)의 원장으로서 군사개혁의 필요성을 천명한 이래 병커파의 타겟이었다. 따라서 그가 군부를 통제할 국방부의 신설을 구상하자마자 병커파의 반격에 부딪힌 것은 절대 우연이 아니었다. 병커파는 디에스알레그리아가 포르투갈의 크라보 혁명(Cravo Revolution)을 이끈 제2의 스피놀라(Spinola) 장군과 같은 것으로 인식한 것이었다.¹⁸⁾ 병커파의 반발 속에

17) Carmem Elejabeitia, et alii., *Lucha Política por el Poder* (Madrid: Elias Querejeta Ediciones, 1976), pp.84, 181.

18) Paul Preston, *The Triumph of Democracy in Spain* (London: Methuen, 1987), p.62.

국방법은 철회되었고 참모총장은 경질되었다.

그렇다고 스페인 군부 내에 아무런 구심점도 존재하지 않았다는 것은 아니다. 오히려 문민통제를 놓고 심각하게 분열되어 있음에도 불구하고 병커파와 개혁파는 몇 가지 문제에 관해 이해가 일치하고 있었다. 이를테면 병커파와 개혁파는 다같이 군부 내의 세대간 갈등을 부추길 뿐만 아니라 전문성을 침식하는 낮은 보수체계에 불만을 품고 있었다. 그리고 사기를 진작시키기 위해서는 인사정제 현상을 치유하고 국방예산을 늘려야 한다는 데에도 공감대를 형성하고 있었다. 군사장비의 현대화에는 병커파와 개혁파 사이에 이론이 없었다. 군인이라면 모두가 군부를 실추시킨 사하라 전쟁의 재현이 가장 두려웠다. 병커파이건 개혁파이건 간에 군부의 현대화를 바라기는 마찬가지였다.¹⁹⁾

그렇다면 구체제는 개혁진영에게 기회와 도전을 다같이 안겨준 것임에 틀림없다. 즉 독재자의 전위 부대로서 각종 특권을 누린 정치군인을 국가사회 전역에 심어놓음으로써 개혁진영에 도전할 수구세력의 거부권 아니면 영향력을 강화시켰을 뿐만 아니라 낮은 보수와 낙후한 장비에 대한 군부 내의 불만을 증폭시킴으로써 개혁에 동조할 세력 역시 군부 내에 만들어 놓았다. 따라서 개혁의 성공 여부는 두가지의 문제 해결에 달려 있었다. 하나는 정치군인의 반격을 막아줄 전략 및 제도의 창출이었고, 다른 하나는 민주적 민간정권이 구체제보다 군부의 조직 이익을 더 잘 대변하고 증진시킨다는 이미지의 형성이었다. 그러나 그것은 어려운 일이었다. 문민통제의 장치를 신설하고 개선할 때마다 군부 내의 여론을 양극화하여 개혁을 지체시키려는 수구세력의 도전이 거세게 일었기 때문이었다.

이를테면 수상직에 오르자 수아레스는 서둘러 군부의 제도적 이익을 보호할 것을 약속하였다. 그리고 구티에레스 메야도(Manuel Gutiérrez Mellado) 참모총장은 정부와 군지휘부 사이에 체결된 협약을 알리는 공지사항(공지사항1/76)을 공포하였다. 거기서 군부는 정치개혁에는 동의하지만 군인의 '정치적 자유'는 거부한다는 자세를 취하였고 아리아스 내각에 의해 숙청당하였던 이른바 '민주 군사동맹'(Unión Militar Democrática) 소속 장교의 원대복귀를 반대하였다. 뿐만 아니라 구체제 하에서 과대성장한 군 인력의 축소나 지휘부의 세대 교체에 나서기를 망설였다. 군부의 눈에는 느슨해진 군기를 다시 조이고 위계질서를 보존하는 것이 전환기의 우선적인 과제였기 때문이었다. 그리고 전문성을 살리려면 군부와 사회와의 격리성을 보존하고 조직적 결속력을 강화하여야 하기 때문이었다.²⁰⁾

19) David Gilmour, *The Transformation of Spain* (London: Quartet Books, 1985), pp.231-233.

군부의 기본적인 조직 이익을 존중한다고 약속하면서 민주화에 대한 우려를 달랜 수아레스 내각은 이어 문민통제의 구축에 나섰다. 최대의 무기는 인사권이였다. 1976년에는 벙커파인 키테로(Federico Quintero) 대령을 경찰청장의 자리에서 축출하였고 연공제 대신 전문성과 '개인적 신뢰도'를 인사정책의 기준으로 삼을 것이라고 말하였다. 정치적 변화와 개혁을 반대하는 벙커파는 구체제에서 잔뼈가 굵은 장성 출신이 다수였기 때문이었다.²¹⁾ 이러한 인사정책의 개혁을 통해 이바네스 프레이레(Antonio Ibáñez Freire)가 벙커파인 캄파노 로페스(Angel Campano López) 보안군(Civil Guard) 대장을 교체하였고 '무장경찰'(Policía Armada) 검열 총감과 보안(General Security) 대장 역시 온건 개혁파로 대체되었다.

더군다나 수아레스 내각은 문민통제의 제도적 고리를 조이는 정치적 전략을 설계하는 것 역시 잊지 않았다. 우선 군부내의 명령체계를 일원화하여 통제의 그물을 조였고 정보기관을 통합하여 군부에 대한 수상의 감시능력을 강화시켰다. 이어 경찰과 군부를 분리시켜 군부의 정치개입 기회를 축소하였다. 아울러 재임 기간 동안 군인의 월급을 21% 인상하였고 국방예산을 45억 페세타 증액하였다. 군부의 정치적 '철수'를 단행하면서 수구세력의 확산을 방지할 각종 경제적 회유정책에 나서는 양면작전을 펼친 것이었다.

그러나 벙커파의 반격 역시 만만치 않았다. 국방부를 신설하자 벙커파 장성이 모여 국왕에 탄원서를 작성하였다. 수아레스와 구티에레스 메야도를 경질하지 않으면 국왕이 반대하더라도 쿠데타를 단행하여야 될지도 모른다고 위협하였다.²²⁾ 그리고 공산당을 합법화하자 몇몇 장성이 잇따라 사퇴서를 제출하면서 점증하는 군부 내의 불만을 직접 표출하였다. 심지어 참모총장은 공식석상에서 벙커파 장군에 의해 '배신자, 돼지, 간첩'으로 낙인찍히는 수모마저 이겨내야 하는 실정이었다. 뿐만 아니라 수아레스 내각은 '우주 작전'(Galaxy Operation)이라는 암호명 아래 계획된 쿠데타의 음모세력마저 민간 재판에 회부할 능력이 없었다.²³⁾ 군법회의에 선 그들은 중벌을 면하기까지 하였다.

1978년 1월에 구티에레스 메야도는 치명타를 맞았다. 바스크(Basque) 분리

20) Jorge Zaveruda, "How Civilian Control over the Military Was Established in Spain", April 1989, Draft Paper, pp.9-10.

21) Gilmour, 앞의 책, p.235.

22) Jose Luis Morales y Juan Celada, *La Alternativa Militar* (Madrid: Editorial Revolución, 1981), p.111.

23) Morales y Celada, 앞의 책, p.45; Gilmour, 앞의 책, p.237.

주의자에 의해 에르난데스(Herrera Hernandez) 사령관과 힐(Ortín Gil) 마드리드 군정관이 암살당한 것이었다. 장래행렬은 곧 수아레스 정부와 구티에레스 메야도 국방장관에 대한 성난 데모대로 변하였다. 바스크 테러리즘이 제도로서의 정치화된 군부를 결속시키고 정권에 대한 병커파의 정치적 도전을 지원한 것이었다. 이에 따라 민간인인 로드리게스 사아군(Augustín Rodríguez Sahagún)이 국방장관에 임명되었고 군부는 잃어버렸던 권위와 권한의 일부를 국방부로부터 다시 찾았다.

그러나 이러한 악조건 하에서도 신임 국방장관 사아군은 주저앉지 않았다. 오히려 전임 국방장관의 정책 노선 — 즉 연공제의 무시와 명령체제의 일원화 그리고 경찰과 군의 분리를 더 한층 강력하고 일관되게 추진하였다.²⁴⁾ 병커파의 야심을 부추길 후퇴관 있을 수 없었다. 서열을 무시한 채 몬테로(José Gabeiras Montero)를 중장으로 승진시키면서 육군 참모총장에 임명하였다. 이어 키타나 라카시(Guillermo Quintana Lacaci) 장군에게 마드리드 지역의 방위 책임을 맡기면서 개혁진영의 세를 강화하는 데 노력하였다. 그러나 정치적 혼란은 끊이지 않았다. 1979년 5월에는 육군본부의 인사참모 부장인 고메스 오르티젤라(Luis Gómez Hortiguera) 중장과 몇몇 현역 대령이 바스크 분리주의자에 의해 암살당하였다. 그리고 군법회의에 회부되었던 병커파 장교의 석방과 경벌 조치가 잇따랐다. 그리고 4개월 후에는 다시 바스크 분리주의자의 테러로 곤잘레스 바예스(González Valles) 중장 등이 암살당하였다.

최악의 상황은 그러나 2년 후에 벌어졌다. 다양한 정치군인이 체제 전복에 경쟁적으로 나선 것이었다. 몇몇 대령은 ‘대령의 쿠데타’(Golpe de los Coroneles)라는 암호명 아래 1981년 5월 2일을 ‘거사’의 날로 잡았고 통합참모본부(Junta de Jefes del Estado Mayor) 소속 장성 중 일부는 아르마다 코민(Alfonso Armada Comyn) 장군을 중심으로 한 ‘부드러운 쿠데타’(blando coup)’를 생각하고 세를 규합하기 시작하였다. 이들의 이른바 ‘드골 작전’(Operation De Gaulle)은 3월 21일을 디-데일로 설정하고 있었다. 이를 알아차린 델 보쉬(Milàns del Bosch) 장군은 암호명 ‘데 아후마다 백작’ 아래 제3의 거사 일정을 계획하였다. ‘부드러운 쿠데타’에 맞서 ‘딱딱한 쿠데타’(duro coup)를 계획한 것이었다.²⁵⁾

그러나 자신의 정치적 생명이 다한 사실을 인식한 수아레스는 역사적 반전의 기회를 주지 않았다. 정치군인이 ‘거사’에 나서기 이전에 수상직을 사임함

24) Preston, 앞의 책, pp.162-163; Morales y Celada, 앞의 책, pp.52-53.

25) Morales y Celada, 앞의 책, pp.121-122, 131-133.

으로써 군부개입의 명분을 축소한 것이었다. 이어 국왕은 보수체제 진영을 분열시키기 위해서 아르마다 코민을 중책에 임명하여 회유하였다. 그리고 기존의 쿠데타 음모에 가담하지 않고 있던 테헤로 몰리나(Antonio Tejero Molina) 대령이 1981년 2월 23일 200여명의 민방위 대원을 이끌고 의회를 점령하자 국왕은 즉각 군부에게 동요하지 말 것을 명령하였다. 아무런 사전 준비없이 단행된 쿠데타는 병력을 동원하는 데 실패하였고 정부는 이를 계기로 기선을 잡았다. 쿠데타에 동조하다가 국왕의 명령을 받고 원대 복귀한 델 보쉬는 추출되었다.²⁶⁾

게다가 신독재의 출현 가능성은 정치권 뿐만 아니라 시민사회를 결속시켰다. 우익인 민중연합(Alianza Popular)조차 2.23 쿠데타에 대한 반대를 천명하였고 진보 및 혁신 정당들과 연대하는 실정이었다. 그리고 도시에서는 대대적인 시위가 잇따라 벌어졌다. 위기에 처한 개혁진영을 지원하기 위해서였다.²⁷⁾ 뿐만 아니라 상황의 긴박함을 인식한 칼보 소텔로(Leopoldo Calvo Sotelo) 신임 수상과 올리아르트(Alberto Oliart) 신임 국방장관은 갈릴걸에서 정책결정을 연기하지도 않았고 군부의 요구에 굴복하지도 않았다. 오히려 문민통제를 강화하는 데 주력하였다. 물론 민주주의 정치체제는 군부의 이익과 가치를 손상시키지 않는다는 사실 역시 잊지 않고 선전하면서였다. 특히 정부는 반체제 운동에 가담하였던 정치군인을 즉각 징벌한 반면에 체제와 군부 사이에서 방황하는 장교는 적으로 간주하지 않았다. 군부에 대한 보복에 나선다는 이미지를 떨쳐버리고 반체제 진영의 세력확장을 방지하기 위해서였다.

최악의 정치상황 하에서 취한 회유와 제재의 양면작전은 대단한 효력을 발휘하였다. 1981년 12월에 99명의 장교와 하사관이 재판정에 선 2.23 쿠데타 세력을 지지하기 위해서 '100인의 선언'(Manifiesto de los Cien)에 사인하고 서명작업에 나서자 칼보 소텔로 수상은 즉각 반격에 나섰다. 이에 따라 서명작업은 즉각 중단되었고 군법회의는 2.23 쿠데타 세력에게 최대의 징벌을 내렸다. 역사상 처음으로 민간정부를 전복시키려한 정치군인을 군부가 스스로 엄하게 다스리는 순간이었다. 이어 군인은 민주주의 체제를 두려워할 필요가 없다는 사실을 보여주기 위해서 북대서양 조약 기구에의 가입을 추진하였고 군의 현대화 사업에 다시 적극 나섰다.

따라서 1982년 10월 총선에서 집권하게 된 곤살레스(Felipe González) 사회노동당 정부는 이전의 어느 내각보다 유리한 위치에서 민군관계를 재조정

26) Gilmour, 앞의 책, pp.242-245.

27) Zaveruda, 앞의 논문, p.34.

할 수 있었다. 스페인 군부의 지장으로 존경받던 아르마다 코민 장군과 용장으로 추대되던 델 보쉬 장군마저 ‘군사혁명’에 실패한 마당에 거사에 선뜻 나설 병커파는 그리 많지 않았던 것이었다. 곤살레스는 시간을 잃지 않았다. 바르셀로나 시장이었던 사회주의자 세라(Narcis Serra)를 국방장관에 임명하였고 이전의 중도 우파 내각이 추진하였던 온건한 정책노선을 지속시켰다. 즉 군부에 대한 문민통제의 고리를 강화하면서도 그것이 군부의 제도적 이익을 증진시킨다는 사실을 역설한 것이었다. 이를테면 사회노동당의 지휘 아래 의회는 1994년까지 국방예산을 계속 증액시키는 법률(법 6/1984)을 통과시켰다. 그리고는 열린 정치적 공간에서 명령체계의 일원화와 경찰의 독립 및 정보기관에 대한 수상의 감독권 강화를 겨냥한 다양한 조치를 잇따라 취하였다. 10년 전에 시작한 회유 및 제재의 양면작전을 다시 밟으면서 문민통제를 완성시켜 나간 것이었다.

나. 군부에 대한 민주적 통제 전략

그렇다고 스페인에서 문민통제의 구축 과정은 분명한 목적과 잘 짜여진 일정에 따라 이루어진 군부의 재사회화 과정은 아니었다. 이 나라에서는 오히려 제도의 신설이 규범의 변화를 선행하였다. 즉 군부는 피할 수 없는 새로운 제도적 상황에 내던져지면서 거기에 자신을 적응시켜 나가는 방법을 어쩔 수 없이 익힌 것이었다. 뿐만 아니라 스페인의 군부는 민주주의 체제를 신뢰하지도 않았다. 보다 정확하게 이야기한다면 불신하는 다원적인 경쟁적 정치체제에 내던져져지면서 ‘문민통제는 군부의 조직 이익을 위협하지 않는다’는 사실을 배운 것이다. 물론 그러한 제도개혁을 통한 군의 재사회화는 많은 시간을 필요로 하였다. 그리고 개혁을 역전시킬 수 있는 수많은 ‘고비’를 넘겨야 가능한 위협으로 가득찬 아슬아슬한 학습의 과정이었다.

그렇다고 개혁진영의 승리를 지원하는 것이 부족하였다는 것은 절대 아니다. 오히려 스페인에는 병커파조차 위협할 수 없는 국왕이 정치개혁의 후원자로서 반체제 운동에 대한 방패막이의 역할을 하고 있었다. 그리고 산업화의 충격 속에서 대량생산된 노동 및 중산계층은 독재의 시대가 건히기를 기대하고 있었다. 게다가 각 정당은 결속력을 상실하지 않고 군부의 정치개입을 반대하였다. 개혁을 지향하는 국왕과 시민사회 그리고 보다 성숙된 모습의 정당 정치인이 병커파와 개혁파로 나뉜 채 사분오열하는 스페인 군부를 정치적 위기에서마다 견제한 세력임은 말할 필요조차 없다. 즉 문민통제는 스페인 군부의 내부 분열과 민간 정치세력의 결속력이 맞물려 만들어 낸 작품이었다. 국

왕과 시민사회 그리고 정당 정치인은 민주화를 망설이거나 거부하는 군부를 견제하면서 시간을 벌었다. 그리고는 군부로 하여금 민주주의 체제를 직접 체험케 하면서 군의 정치문화를 서서히 변화시키고 개혁에 대한 신뢰를 키워갔다.

그렇다면 국왕과 시민사회 그리고 대중정당이 확대하고 연장시킨 개혁의 시공간 속에서 군부의 정치문화를 변화시킨 제도적 장치와 회유 및 제재의 양면작전은 무엇인가. 우선 각 내각은 군인의 경제적 삶을 향상시키고 현대화 계획을 밀어붙임으로써 구체제에 대한 민주정권의 비교우위를 다졌다. 이어 명령체제를 일원화하고 정보망을 강화함으로써 수상의 통치권을 보강하였을 뿐만 아니라 경찰을 독립시켜 군부의 정치개입 가능성을 줄였다. 물론 공식적으로 내세운 개혁의 명분은 민주주의 체제의 구축보다는 군부의 전문성 강화였다. 즉 군부의 조직 이익을 증대한다면서 정치로부터의 군부의 '철수'를 적극 추진한 것이었다. 이때 단행된 개혁 조치를 보면 다음과 같다.

정치군인의 선거참여

수아레스 수상은 현역 군인이 겸임할 수 있는 직책의 범위를 제한하였다(법령 10/1977). 그리고는 조기 퇴역한 장성도 연금 등의 모든 경제적 혜택과 권리를 그대로 누릴 수 있도록 함으로써 장성의 조기 퇴역을 장려하였다. 이는 인사정체를 치유하여 군부 내의 불만을 해소하는 데 일조를 하였다. 아울러 조기 전역한 장성이 총선에서 낙선하더라도 안정된 경제적 삶을 살 수 있도록 보장함으로써 적지 않은 수의 정치군인의 총선 참여를 부추겼다. 이에 따라 군부의 전문성을 향상시켰을 뿐만 아니라 개혁에 반대할 만한 정치군인의 자진 조기 퇴역도 유도하였다.²⁸⁾

명령체제의 구축

1977년 2월 8일에 수아레스는 3군의 내부 명령체제를 개혁하였다. 군부 내의 지휘계통을 명확히 하여 전문성을 다지기 위한 조치로 참모총장을 각 군의 최고 권력자로 올려놓은 것이었다. 그리고 통합참모본부를 신설하여 3군을 하나의 통제망 안에 위치시켰다(왕령 11/1977). 이어 7월에는 국방부를 신설하였고(법 83/1978) 초대 국방장관에 구티에레스 메야도를 임명하였다.

로드리게스 사아군 역시 장관에 임명되자마자 명령체제를 강화하는 것을 잊지 않았다. 개혁진영이 수세에 몰린 상황에서 그는 망설이지 않고 국방정책

28) Zaveruda, 앞의 논문, p.12.

과 군사조직을 규제할 기본적인 법적 틀을 만들어 내었다(국가조직법 6/1980). 이를테면 의회는 정부와 군부를 통제할 권한을 지니게 되었고 국왕은 군부의 최고 사령관 자리를 차지하게 되었다. 뿐만 아니라 통합참모본부는 국방부의 관할 하에 놓이게 되었고 보안군의 성격이 보다 구체화되었다. 이에 의하면 전시상황에서 보안군은 오직 국방부의 통제를 받는다. 반면에 이외의 상황에서는 국방장관과 내무장관의 지휘 아래 각각 군사적 역할과 공공질서 유지의 기능을 담당하기로 되었다.

1981년에 국방장관의 자리에 오른 칼보 소텔로는 명령체계를 더 한층 명확하게 하였다. 특히 비상사태를 선포할 수 있는 상황과 조건을 구체화하고 규제함으로써 군부에 의한 권력의 남용 기회를 줄이는 데 전력하였다. 그리고 최악의 국가위기에 조직될 군사당국도 정부와 의회에 의해 결성된 다른 것 역시 명시하였다(국가조직법 4/1981).

그러나 최대의 개혁은 사회노동당 내각 하에서 이루어졌다. 세라 국방장관은 통합참모본부의 권한을 축소하였다. 집단 정책결정체는 군사정책을 결정하는 데에 효율적이지 않다는 군부 자체 내의 건의 때문만은 아니었다. 오히려 세라는 누가 명령을 내리고 누가 군부를 통제하는지를 명확하게 하는 데 더 큰 비중을 두고 있었다. 기존의 지휘 체제 하에서는 통합참모본부와 국방부의 역할 사이에 상당한 중복이 있다고 인식한 것이었다. 이를 수정하기 위해서 세라는 전면적 개혁을 추진하였다. 예컨대 수상은 자신의 책임 하에 국방 정책을 결정하고 군부를 통제하게 되었다(국가조직법 1/1984). 그리고 통합참모본부는 균형권을 상실하면서 수상과 국방장관의 단순 자문기관으로 역할이 축소 조정되었다. 게다가 통합참모본부의 장은 총장(president)에서 의장(chief)으로 직책이 하향 조정되었다. 무엇보다 그의 역할을 군사 정책의 계획 및 집행과 관련한 국방장관의 수석 보좌관으로 제한하기 위해서 였다. 뿐만 아니라 의회는 국방예산과 법률을 승인하고 정부 및 군부의 정책을 통제하는 권한을 확보하였고 전쟁선포 및 국제군사조약에 대한 승인권까지 지니게 되었다.

수상과 국방장관의 권한을 강화한 세라는 이어 통합참모본부 구성원의 전역 나이를 4년 더 연장시켰다(왕령법 12/1984). 이는 개혁세력이 이미 임명한 통합참모본부 소속 장성들의 임기를 연장시키기 위한 조치였다. 물론 대외적으로 내건 명분은 군부의 효율성과 전문성이었지만 최대의 관심사는 정치개혁을 지원한 개혁파 장성의 임기 연장이었다.²⁹⁾

29) Zaveruda, 앞의 논문, pp.25-26.

경찰과 군부의 분리

수아레스 내각은 경찰의 독립에도 적극 나섰다. 이 기회는 민주적인 체제 내에서 군부가 차지할 위치 및 역할을 구체화시키는 개헌 논의를 제공해 주었다. 당시의 개혁세력은 군부에게 헌법상의 특별한 지위와 역할을 부여하는 것에 대해 반대하고 있었다. 반면에 우익진영은 경찰과 군부의 차이를 무시한 채 단순한 '공공질서의 수호자'(Fuerzas de Orden Público) 명칭 아래 군사조직의 '특별한' 역할을 헌법에 명시할 것을 역설하였다. 이는 군부와 경찰을 분리시키려는 개혁 진영에 대한 견제 조치였다.

수아레스 내각이 최종 선택한 헌법은 양자의 절충이었다. 우선 군사조직의 구체적인 역할이 헌법에 명시되었다. 그러나 다양한 군사조직의 형태를 나열하고 구분함으로써 군부와 경찰의 차이가 명확하게 되었다. '공공질서의 수호자' 대신 '안전의 수호자와 담당자'(Fuerzas y Cuerpos de Seguridad)의 명칭을 달아 군부에 의한 정치개입의 명분과 그 기회를 축소하려고 노력하였다.

개헌 이후에도 경찰과 군부의 제도적 분리를 겨냥한 조치가 잇따랐다. 이를테면 경찰이 군인 아닌 경찰로서의 자화상을 다질 수 있게 하기 위해서 수아레스는 경찰의 간부를 민간인 출신에서 충원하였다. 이어 세라는 경찰대학을 신설하여 경찰 간부를 육성하도록 조치시켰고 경찰 노조도 합법화시켰다. 아울러 '상급 경찰기관'(Cuerpos Superior de la Policía)을 '국가경찰'(National Police)과 통합시킴으로써 후자의 민간인 출신 비율을 높였다.³⁰⁾

뿐만 아니라 신체제는 민방위대의 역할에 공항, 국경, 도로, 감옥 및 공공빌딩의 수비를 포함시킴으로써 민방위대의 기능을 '민간화'하고 이전의 '비밀경찰' 이미지를 떨쳐버릴 수 있게 하였다. 물론 경찰의 독립과 민방위대의 민간화는 각 국가기관의 전문성을 향상하고 군부와의 역할 중복을 줄이는 조치로서 선전되었고 정당화되었다.

정보망의 구축

1977년 11월 수아레스 수상은 열한개에 이르는 기존의 정보기관을 통합하여 '중앙 국방정보본부'(Centro Superior de Información de la Defensa; CESID)를 신설하였다(왕령 2723). 정보의 원활한 환류과정을 촉진하여 군부의 능력을 강화시킬 뿐만 아니라 군부에 대한 감시망을 조여 문민통제의 기틀을 다지기 위해서였다. 이어 1982년 9월에는 칼보 소텔로 내각에 의해 세시드에 대한 수상의 통제권이 강화되었고(각령 15/1982), 2년 후에는 곤살레스 내각에 의해

30) Zaveruda, 앞의 논문, pp.15-16, 27-28.

정보본부에 대한 의회의 감시 권한이 제도화되었다(왕령 135/1984).

군법회의의 전문화

수아레스 내각은 군부 내의 체제전복 세력에 대항하기 위하여 강력한 정벌 체제를 구축하는 데 노력을 아끼지 않았다. 이를테면 개헌 과정에서는 쿠데타 음모 세력을 민간법원에서 다룰 수 있도록 하는 헌법 제 117조가 신설되었다. 이러한 노력은 사회노동당 정부 하에서도 지속되었다. 1985년에는 민간법원과 군법회의에 회부될 범죄들이 구분되었고(국가조직법 12-13/1985), 1987년에는 각 부대의 사령관이 관장하던 군법회의가 전문 군사법원의 책임으로 이전되었다(국가조직법 4/1987). 아울러 고등 군법회의(Supreme Tribunal)내에 8인 '군사규약'(Sala de lo Militar)이 설치되었다. 군사규약의 8인 중 네 명은 법조 경력을 지닌 민간인이었고 나머지는 국방장관의 승인 아래 왕령에 의해 임명된 군 법무관이었다. 그들은 최고 항소의 기능을 수행하는 기관이었고 중앙 군법회의 및 지방 군법회의의 결정을 거부할 수 있는 권한을 지녔다.³¹⁾

IV. 한국의 변화하는 민군관계의 과제

대체로 탈군부화의 과정은 과거 군사정권의 성격과 유산에 따라 상이하게 이루어진다. 제도화된 군사정권에 비해 유사민간화된 군사정권은 보다 많은 규모의 민간 기술관료 엘리트를 독재체제 안에 포함시킴으로써 외양적으로 민간정부의 모습을 나타내기 때문에 군부의 탈정치화를 어렵게 만드는 경향이 있다. 또한 유사민간화된 군사정권이라도 그것이 퇴진 이전에 행했던 억압 수준이 낮을수록 보다 덜 갈등적인 민군관계의 맥락에서 군부는 민주화를 향한 보다 넓은 운신의 폭을 지닌다.

스페인의 경우 비록 군부가 각료회의와 의회 및 황실회의(Council of the Realm)에 참여하였지만 그것이 제도로서의 정치개입을 의미하는 것은 결코 아니었다. 유사민간화된 군사정권으로서 약간 제도적 면모가 가미된 것이 스페인 군부통치의 기본적 성격이라고 하겠다.³²⁾ 카를로스 국왕을 권위의 상징적 정점으로 하여 프랑코 후 국가의 수반, 당수 및 군 사령관의 지위에서 거의 대부분 민간인으로 구성된 행정부 입법부 사법부를 장악하였다. 더욱이 스페

31) Zaveruda, 앞의 논문, pp.28-29.

32) 필자들의 해석과 유사한 견해로 F. Aguerre, 앞의 논문, p.13.

인 군부는 내전기간과 그 직후 과도한 폭력을 사용한 불행한 경험을 지녔지만, 그것이 시간의 흐름 속에서 희석되었다고 말할 수 있다. 이러한 이유로 해서 스페인에서 민주화는 프랑코 일인 독재체제 아래서 수상을 지낸 바 있는 수아레스를 중심으로 하는 민간주도에 의해 이루어진 과정에서 군부의 중립화로 귀결되는 유사민간화된 군사정권의 점진적 퇴진이 민군관계의 첨예한 갈등에도 불구하고 가능했다고 생각된다. 물론 이 과정에서 프랑코의 후계자로 지목된³³⁾ 카를로스 국왕이 육해공 3군의 총수로서 민주주의의 회복에 대한 강렬한 신념 아래 군부의 정치 불간여를 천명하였다는 사실도 지적되어야 할 것이다.

군사정권은 그것이 어떠한 형태를 갖건 자기 정당화의 이념을 지닌다고 하더라도 국민적 합의의 결여로 인해 영구적일 수 없다. 그럼에도 불구하고 유사민간화된 군사정권은 민간정부의 외양으로 인해 상당히 장기간 존속하는 경향을 고려해 볼 때 스페인의 사례는 다소 예외적이다. 실제로 이집트의 정부는 차치하더라도, 한국은 5.16 군사 쿠데타 이후 현재까지 30여년 동안 박정희, 전두환 및 노태우로 이어지는 개인적 군사 지배자에 의한 유사민간화된 군사정권이 유지되어 오고 있는 실정이다.

우리가 제 6공화국을 선거에 의해 구성된 정부이지만 그것을 군부통치의 연장선 위에서 보는 이유는 명확하다. 노태우 정권의 외양은 탈군부화되어 있지만 그 권력기반으로서 군부는 단순히 비군사화 되어 있기 때문이다. 특히 우리와 같은 분단상황 아래에서 군부는 자원과 명분을 지니고 있으므로 체제 내 외적 위기가 발생하는 한 정치 재개입의 개연성이 상존한다고 보아야 한다.³⁴⁾ 그러므로 문민통제의 원칙이 지켜지기 위해서는 자유주의적 민군관계의 재정립을 위한 노력이 민간은 물론 군부에서도 이루어져야 할 필요가 있다.

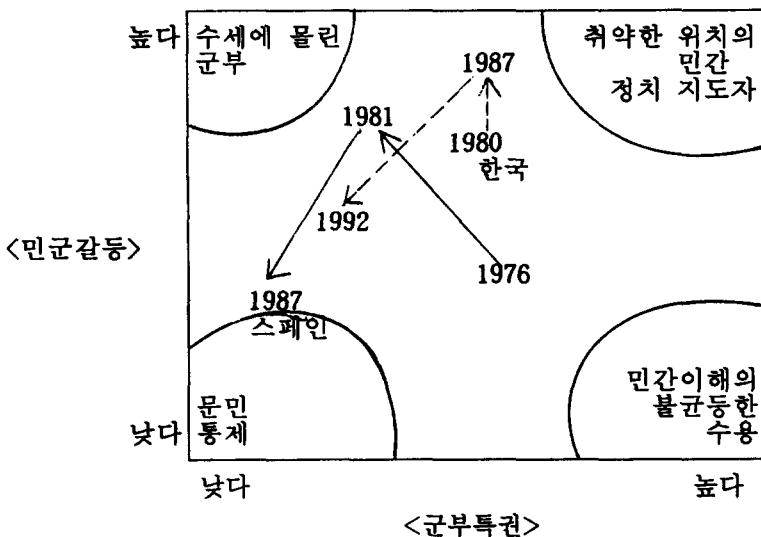
<그림 2>에서 볼 수 있듯이, 스페인에서의 문민통제로의 복귀는 1981년을 전기로 급격히 이루어졌던 반면 한국에서 군부특권은 1980년 이래 축소되어 왔지만 민군관계는 여전히 갈등관계에 있는 것을 알 수 있다. 한국에서 군의 역할은 헌법에 의해 그 활동이 국가의 안전보장과 국토방위의 임무수행으로 제한되어 있다. 하지만 5.16 이후 지금까지 개인적 군사지배자로서 대통령이 군 통수권자이며 행정부 입법부 및 국영기업체와 같은 정부 조직에 고급 장

33) 프랑코는 1969년 의회로 하여금 카를로스를 객왕으로 선출케 하였다. 그리고 1973년 자신의 사망 이후 카를로스가 국가의 수반과 3군 총사령관이 되도록 조치를 취한 바 있다.

34) 이러한 논지로서 A. Rouquie, "Demilitarization and the Institutionalization of Military-dominated Politics in Latin America," O'Donnell, Schmitter, and Whitehead, eds., 앞의 책, *Comparative Politics* (1986), pp.133-134.

교출신이 광범하게 진출해 있다는 점에서 군부가 상당한 특권을 누리고 있다고 보아도 무방하다.³⁵⁾ 특히 군 출신 인사들이 국가안전기획부, 대통령 비서실 및 경호실 등 권력기관의 요직에 핵심적으로 포진함으로써 정책결정과정에서 군부가 중요한 영향력을 행사하고 있다. 그리고 근래에 이르기까지 군부는 그것의 정책형성에 있어 국회로부터 거의 견제를 받지 않았다는 점에서 민군관계의 균형이 군부 우위에 있다고 평가된다.³⁶⁾

<그림 2> 민군관계의 위상변화 : 스페인과 한국



출처: A. Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p.122.

주) 한국은 필자들이 추가하였음.

35) 김광웅 교수의 분석에 따르면 6대부터 12대까지 국회 상임위원장 중 군 출신이 41.8%를 차지함으로써 군 출신 국회의원 평균 15.8%를 훨씬 능가하고 있다. 행정부에는 시기적으로 제3공화국 42.4%, 제4공화국 31.7%, 제5공화국 24.5%, 그리고 제6공화국 19.6%가 장관으로 진출하고 있다. 현재 23개 국영기업체에는 이사장의 43.5%, 사장의 26%, 그리고 감사의 48%가 군 장성 출신이다. 한겨레 신문, 1992년 5월 13일자.

36) 이점에서 최근(5월 12일) 전국 경제인 연합회가 “1993년도 재정운영방향에 관한 의견”을 통해 군 병력과 예산의 삭감을 정부에 대해 주장한 것은 매우 주목할 만한 현상이다.

한국의 종속적 발전의 과정에서 나타난 상극적 경향으로 인해 계급적 지역적 세대적 갈등이 현재화되고 있음은 주지의 사실이다. 특히 분단상황 아래에서 조악한 북한 공산주의로부터의 위협으로 인해 군 장교들이 국가안보의 대외적 측면 뿐만 아니라 대내적 측면에 관심을 갖는 신직업주의를 지니게 된 것은 당연한 논리적 귀결이다.³⁷⁾

한국에서 신직업주의의 성장이 군부의 정치화를 강화시켜왔다고 볼 수 있으나, 대체로 보아 제 6공화국의 출범을 계기로 그것에 대한 인식의 변화가 나타나고 있다고 지적할 수 있다. 일찌기 헨더슨(G. Henerson)은 한국의 군부는 민간인들에 의한 부패된 정치를 경멸하고 구국의 사명감 속에서 자기 본위의 애국주의적 전통을 지녀왔다고 갈파한 바 있다.³⁸⁾ 더욱이 한국전쟁 이후 미국의 세계전략의 일환으로 과잉발전된 군부는 기획 행정 관리 능력에서 민간부문을 적어도 1970년대 초반까지는 압도해 왔었다고 평가된다.

한국군의 요람으로서 장교집단의 핵심을 이루고 있는 육군사관학교 출신 장교들의 입에서 우리는 작금 변화하고 있는 민군관계의 한 면을 극명하게 파악할 수 있다. 1980년 당시 육군사관학교 교수인 김충남 박사는 "... 한국 인구의 절반이 불과 30km 정도 북쪽에 있는 70만의 북괴군으로부터 끊임없는 위협을 받고 있는 특수 상황에서 군에 대한 민간통제만을 강조하고 있을 수는 없다"³⁹⁾고 주장하면서 군의 신직업주의적 역할을 강조한 바 있다. 이와 대조적으로 최근 국방부 장관을 지낸 이종구 예비역 대장은 "민은 군이 추구하는 국가안보 역할을 존중하고 군은 본연의 역할에 충실해야 한다"⁴⁰⁾는 구직업주의적 역할을 피력한 바 있다. 우리의 경우 바람직한 민군관계의 모델로서 노드링거(Nordlinger)가 말하는 자유주의적 유형이 제시될 수 있다.⁴¹⁾ 이

37) 제3세계의 지평에서 볼 때 폭력 관리자로서 군부의 전문성은 외부의 적에 대한 안보를 중시하는 구직업주의로부터 내부의 적에 대한 안정을 강조하는 신직업주의로의 전환을 가져왔다. S. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957) 및 A. Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", A. Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp.47-68 참조.

38) G. Henderson, *Korea: The Politics of the Vortex* (Cambridge: Harvard University Press, 1968), pp.354-360.

39) 육사 연구 발전위원회, "한국의 바람직한 민군관계 세미나 토론회", 민주회보, 제2호(1980년 7월), p.11.

40) 고려대학교 정책과학대학원, <민군간 관계론>, 특강, 동아일보, 1992년 5월 19일자.

리한 기본적 인식 위에서 현 육군사관학교 백종천 박사와 이민룡 박사는 한국의 경우 첨예한 안보상황 아래에서 총력전의 필요성과 아울러 군의 존재를 필요악으로 보는 자유주의 사상의 기본 전제로 인해 자유주의적 민군관계는 그 적용에 있어 한계가 있음을 지적하고 있다.⁴²⁾

필자들의 소견으로는 중국, 일본 및 러시아 등 3강으로 둘러싸인 한국의 지정학적 환경을 고려해 볼 때 사회주의권의 붕괴와는 무관하게 통일 국가이후에도 우리의 경우 군의 존재는 필요불가결하다. 공자 말씀대로 문사(文事)뿐만 아니라 무비(武備)도 중요하다는 것이 우리 역사의 산 교훈이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 과거 전쟁의 경험에서 볼 때 병영국가보다는 민군양립 국가가 보다 더 국민통합적인 동원능력을 지니고 있다는 점에서 후자의 현실 적합성을 총력전의 논리로 부정하는 것은 단견에 가깝다고 필자들은 본다.

사실상 우리의 경우 자유주의적 민군관계의 모델이 단순한 이상형의 불과하지 않다는 사실을 최근 일어나는 군 내외의 변화에서 발견할 수 있다. 우선한 현역 육군소장(당시)이 군의 새 위상정립을 위해 “군대 스스로가 대대적인 의식개혁운동을 전개하지 않으면 안되며, 그 기준은 바로 군 본래의 상, 즉 군의 본분에 두어야 한다는 점이다”⁴³⁾라고 주장한 것에 주목할 필요가 있다. 또한 얼마전 제14대 총선에서 군부재자 투표 부정이 사회문제화되자 육군본부의 일반 참모(소장)와 특별 참모(준장)들이 “군과 정치의 고리를 근본적으로 끊어달라”⁴⁴⁾는 요구는 군 간부들이 더이상 군이 현실정치에 이용되는 것을 원치 않는다는 솔직한 의지의 표명이라고 파악할 수 있다.

이와 아울러 비록 지체된 시민사회의 발달이지만 근래에 이르러 국민의식이 전반적으로 장기간에 걸친 군부통치에 대해 거부감을 가지고 있다는 사실도 중요한 변화의 일부이다. 물론 국가가 지니는 막강한 물리력 이데올로기를 감안할 때 시민사회는 여전히 취약하지만 다양한 이익집단이 신장하여 문민통제의 분위기를 확산시켜 주고 있다고 보아진다. 이점에서 군이 모체사회를 관리할 수 있는 단계를 넘을 정도로 한국의 자본가 계급, 중산층, 노동자 계급이 성장했다고 파악할 수 있다.⁴⁵⁾

41) E. A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (New Jersey: Prentice-Hall, 1977), pp.10-19. 이동희는 그것을 ‘민군양립체제’로 명명하고 있다. 『한국군사제도론』, (서울: 일조각, 1982), pp.84-85.

42) 백종천 이민룡, “한국의 민군관계의 실재와 발전방향”, 『제5회 화랑대 심포지움 논문집』, 육군사관학교, 1989년 11월 3일, p.190.

43) 안병호, “새 위상정립에 대한 인식의 출발”, 『육군』, 90-2호(1990), p.84.

44) 동아일보, 1992년 4월 3일자.

45) 박상섭, “한국의 민군관계와 민주화”, 김호진 외, 『한국의 민주화 과제와 전망』,

그러나 문민통제의 원칙을 확립하기 위해서는 민간집단도 군부의 자율성, 전문성 및 명예를 존중해 주는 것이 중요하다.⁴⁶⁾ 우리의 경우 군인 출신의 지도자가 자신의 권력기반으로서 군부를 편용함으로써 군의 정치적 중립이 훼손되어왔음을 부정하기 어렵다. 이것은 과거 5.16이나 12.12가 쿠데타 핵심세력의 권력동기에 의해 유발되었다는 사실과 결코 무관치 않다. 이에 민간집단이 그 권위를 군에게 일방적으로 강요하기에 앞서 군의 명예를 인정해 주는 작업도 필요하다고 보겠다. 즉, 과거 정치군인의 오도된 행동으로 인해 군부 전체를 매도해서는 안될 것이다.

스페인의 경험은 민간집단이 군부를 사회로부터 고립시키기보다 법적 제도적 개혁을 통해 신체제의 동반자로 포용하면서 그것의 전문성을 넘는 행위에 대해서는 단호하게 응징하였다는 특징을 지닌다. 민주주의라는 가치의 중요성에 대한 직업군인의 인식변화는 오히려 그러한 법적 제도적 개혁을 전제로 이루어져 왔다는 사실 또한 유의할 필요가 있다.

한국의 장교집단은 지난날 스페인 만큼 극도로 정치화되어 있다고 볼 수는 없다. 우리의 경우 군부의 중립화를 위해서는 군 내부의 인사 조직 면의 개혁도 중요한 과제이다.⁴⁷⁾ 이 점에서 합동군제를 향한 '국군 조직법'의 개정이 국방부 장관의 대폭적인 권한강화로 이어지지 못한 것은 문민통제의 원칙에 다소 위배되고 있다. 그러나 '군인복무 규율'의 개정을 통해 군인의 정치개입을 금기조항으로 명문화시킨 것도 일종 진전이라 할 수 있다. 이와 아울러 영관급 장교들의 전문 직업주의화를 위해 계급별 연령 근속계급정년 연령을 순차적으로 연장시키도록 한 '군 인사법'의 개정도 언급되어야 할 것이다.⁴⁸⁾

V. 글을 맺으면서

스페인 민주화 과정의 가장 큰 특징은 군사정권으로부터 민간정권으로의 이행이 협약에 의한 개혁에 의해 혁명적이라기보다 진화적으로 이루어졌다는

경남대학교 극동문제연구소 (1989), p.192 및 김호진, "군과 한국정치발전", 한국 국방연구원, <민군관계 발전방향> 학술토론회 발표 논문, p.14.

46) Nordlinger, 앞의 책, pp.12-13.

47) 이점에 관해서는 H. J. Barkely, "Why Military Regimes Fail: The Perils of Transition", *Journal of Armed Forces and Society*, 16 no.2 (1990), pp.169-192 참조.

48) 이에 대한 상세한 논의는 홍두승, "민군관계의 변화와 전망," 「사상」, 제2권 제3호 (1990), pp.129-135.

사실에 있다. 그럼에도 불구하고 프랑코 1인 독재체제 이후의 스페인은 작금 다음과 같은 두가지 서로 연관된 딜레마에 직면하고 있다. 첫째로, 시민사회가 과거와는 달리 보다 다양한 구성분자로 이질화되고 있으나, 그것의 이해관계를 수용할 이익집단의 저발전으로 인해 정치사회의 활성화가 더 이상 진전되지 못하고 있다는 점이다. 따라서 국가가 시민사회로부터 지니는 정통성은 아직도 취약한 가운데 참여의 기반이 이루어지고 있는 실정이다.⁴⁹⁾ 둘째로, 민주주의로의 이행이 경제체제의 구조적 개편없이 이루어짐으로써 사회노동당의 정책지향이 표면적으로는 사회민주주의라고 할 수 있을지 모르나 실제로는 신자유주의적이라는 점이다. 사회노동당의 케인즈적 국가개입 정책은 선거에 의해 안정된 민주주의의 동맹세력을 확보하는 데 주안점을 둠으로써 민주화의 최종 국면인 사회화의 단계로 제고되지 못하고 있는 것이다.⁵⁰⁾

이와 연관하여 린즈와 스테판은 스페인의 경우 새로운 민주주의의 정착이 반드시 경제체제의 개편을 수반할 필요가 없다고 주장한 바 있다.⁵¹⁾ 탈권위주의화를 위한 선결 조건이 다양한 사회세력이 경쟁과 공존의 장에 참여하는 데 있다면, 경제적 사회적 민주주의를 향한 체제전환은 차후의 과제가 될 수밖에 없다는 지적이다. 오도넬과 슈미터가 민주주의로의 이행을 다층 장기놀이(multi-layered chess game)의 공간에서 벌어지는 장기 할부판매계획(installment plan)이라고 비유한 이유도 그와 결코 무관치 않다.

스페인에서 군부의 탈정치화가 갖는 중요한 의의는 그것의 정치 재개입 소지가 법적 제도적으로 제거됨으로써 궁극적으로 중립화되었다는 사실이다. 문민통제의 원칙은 군의 전문성을 외부의 국가안보에 연관된 폭력관리를 하

49) P. McDonough, S. H. Barnes, and A. L. Pina, "Authority and Association: Spanish Democracy in Comparative Perspectives," *Journal of Politics*, vol.46, pp.652-688. 이러한 의미에서 스페인 민주주의의 안정성은 앞으로 분화된 시민사회를 선거과정에서 어떻게 통합시키느냐에 달려 있다. McDonough, Barnes, and Pina, 앞의 논문, p.755.

50) Przeworski, 앞의 논문(1986), p.63. 사회노동당이 사회주의의 포기라기보다 절제를 통하여 민주주의의 제도화에 관심을 보다 기울이게 된 배경으로는 제2공화국(1931-1936)의 비극적 종말과 아울러 공산당(PCE)과의 대결에서 기인하고 있다. 서규환, 앞의 논문(1990), p.232.

51) 그들은 "바람직한 대안 체제에 대한 정치적 인지가 경제적 사회적 문제 그 자체보다도 민주적 정권의 생존에 더 큰 영향력을 지닌다"고 말하고 있다. J. Linz and A. Stepan, "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons", R. A. Pastor, ed., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (New York: Holmes & Meier, 1989), p.46.

는 것에 한정시켜 줌으로써 자유주의적 민군관계의 공고화에 박차를 가하는 결정적 계기가 되었다는 말이다. 상당수의 남아메리카 나라들의 경우 군부가 여전히 민선정부의 배후에서 직간접의 영향력을 행사하고 있는 현실을 감안해 볼 때, 스페인에서 군부의 중립화는 민주주의를 최소한 절차적 수준에서나마 정착시키는 데 커다란 기여를 하였다고 사료된다. 스페인에서 군부는 더 이상 사회철서의 유지라는 명분 아래 시민사회의 위기관리자를 자처할 과욕을 지니고 있지 않다고 해도 지나친 해석이 아니다. 구체제의 청산과 신체제의 형성이 군부의 중립화에 의해 성공적으로 이루어진 사례로서 스페인에 주목할 필요가 있는 것이다.

그러나 한국의 민주화 경험은 국가와 시민사회 사이의 관계가 여전히 비대칭적이며, 정치사회의 영역은 열리고 있지만 여전히 집권세력의 승리를 보장하게끔 조작되어 있다. 이른바 스테판이 말하는 시민사회 내의 다양한 친구(新舊)사회운동 사이의 '수평적 연계'(horizontal connections)가 선거과정을 통해 국가권력의 변화에 직결될 만큼 계급 집단 부문 간에 상호침투되어 있지 못하다고 여겨진다.⁵²⁾ 국가의 중추적 권력기반으로서 군부는 여전히 중요한 기능집단으로 역할하고 있다.

스페인의 경험은 극도로 정치화된 군부의 중립화가 참여한 민군관계의 갈등을 거쳐 이루어졌다는 사실을 우리에게 가르쳐 주고 있다. 특히 이 과정에서 민간집단이 군부에 대해 자율성을 인정하면서 직업적 전문성을 확보하도록끔 법적 제도적 조치를 통해 보여준 보상과 제재의 기제가 주목된다고 하겠다.

52) 필자들은 최근 시민사회론의 급격한 등장을 과거의 과도한 경제주의적 맑스주의적 설명에 대한 자유주의적 관점의 반격이라고 본다. 그러므로 한국사회의 변동을 해명함에 있어 시민사회론이 계급론의 한계를 보완할 수 있다는 장점은 인정되지만, 그것에의 일방적인 의존은 또한 경계되어야 한다고 생각된다. 이에 관해서는 한국정치학회 및 한국사회학회 공동학술회의에서 발표된 다음의 논문을 참고하라. 김성국, "한국 자본주의 발전과 시민사회의 성격: 1960년 이후를 중심으로", pp.1-32, 양승태, "공공성과 상업성의 사이에서: 무존재적 존재의 자유주의적 시민사회 내열의 비판적 극복을 위한 예비적 연구", pp.1-19 및 한배호, "정치변동과 국가-시민사회의 긴장관계", pp.1-16.

Democratic Consolidation and the Depoliticization of the military in Spain: Implications of the case of the South Korea

Lim, Hyun-Chin and Kim, Byun-Kook

Spain is one of the few countries that have successfully consolidated democracy. The task of consolidation has, however, formidable, for Spain has lacked a political tradition of toleration as well as an institutional mechanism of consensus building. The Spain history abounded with coups and civil wars: Franco had also left a repressive regime whose taming was vital for assuring a smooth transition toward civilian politics. In response, the heterogeneous democratic forces signed a Moncloa Pact of 1977 and opted for a consensual drawing of Spain's new constitution. They relied on the force of example and economic encouragement to consolidate the pluralist form of political organization, and defended their internal unity against centrifugal forces by emphasizing pacts and compromises.

The taming of Spain's military occurred within such a broad political strategy of consensus building. The new regime was careful not to alienate the moderates within the military and presided over a concerted effort to win the loyalty of the army as an institution. Salaries were raised: equipments were modernized: and Spain's participation in Europe-wide military exercises were promoted. The new regime also pushed for a merger of the military hierarchies and branches: it drew a sharper distinction between the civilian and military spheres of life as well. Defended as measures to enhance the professionalism of the military, the reforms had an objective of consolidating the civilian control over the military. The democratic consolidation in Spain was, in short, based on a political strategy that consciously tried to reduce the fears which the military harboured against the democratic regime by making the political reforms to serve the institutional interests of the military as a whole.