

# 스페인 카탈루냐 지역 분리 독립과 인정의 정치\*

고주현\*\*

〈목 차〉

I. 서론	V. 결론
II. 이론적 논의	참고문헌
III. 분리독립요구의 쟁점과 원인	Abstract
IV. 카탈루냐와 인정의 정치	

주제어: 스페인 지방분권, 카탈루냐 자치정부, 악셀 호네트, 분리 독립, 인정의 정치

## 국문요약

스페인 카탈루냐 자치정부는 2017년 중앙정부의 반대에도 불구하고 독립투표를 실시했고 결과는 43% 투표율에 81%가 찬성하는 것으로 나타났다. 이어 자치정부 독립을 선언함으로써 스페인 정부는 카탈루냐 의회를 해산하고 자치권을 박탈함과 동시에 직접 통치를 선언했다. 이 연구는 유럽 국가 중 상대적으로 지방분권화 정도가 높은 것으로 알려진 카탈루냐 지역이 일련의 위험을 감수하며 독립을 주장하는 원인을 규명하고자 한다. 특히 호네트의 인정의 정치 개념을 적용하여 독립 요구의 장·단기적 국내·국제적 요인들을 분석한다.

2010년 헌법재판소의 카탈루냐 자치법령개정안에 대한 일부 위법 판결이 독립요구 사태를 이끈 직접적 계기였다면, 카탈루냐 지역이 부여받은 자치권한에 대한 상대적 차별 인식이 인정의 정치를 위한 투쟁으로 이어진 것이라 본다.

\* 이 논문은 EU EACEA ERASMUS + Jean Monnet Programme의 지원을 받았으며, 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016-S1A5-A2A03926153).  
\* 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

## I. 서 론

스페인 카탈루냐 자치정부는 2017년 10월 중앙정부의 반대에도 불구하고 분리 독립에 관한 주민투표를 실시했고 결과는 43% 투표율에 92%가 찬성하는 것으로 나타났다. 이어 자치정부 독립을 선언함으로써 스페인 정부는 카탈루냐 의회를 해산하고 자치권을 박탈함과 동시에 헌법 155조를 발동, 직접통치를 선언했다. 라호이(Lajoy) 총리의 요구로 실시된 같은 해 12월 조기 총선에서 독립지지 정당들이 여전히 135석 중 70석을 차지해 분리독립 운동의 여파는 여전히 남아있다.

이 연구는 유럽 국가 중 상대적으로 지방분권화 정도가 높은 것으로 알려진 카탈루냐 지역이 일련의 위험을 감수하며 독립을 주장하는 원인을 규명하고자 한다. 스페인 정치 풍토에서 중앙과 주변, 중앙과 지역 간의 긴장 혹은 균열은 최근의 현상이 아니다. 스페인은 15-18세기에 거쳐 빠르게 국가 건설을 이루었지만 19-20세기 카탈루냐와 바스코 지역을 비롯한 강한 지역 정체성을 가진 지역들 간의 경쟁으로 인해 하나의 민족 건설에 어려움을 겪었다. 프랑코(Franco) 체제 하에 지역 민족주의는 중앙 권위주의에 대항하는 자유와 투쟁의 의미를 가졌고 이로 인해 민주화 과정에서 지역 자치는 민주주의와 깊게 연관되는 것으로 보였다. 1970년대 말 민주화 이후 스페인의 17개 자치 지역은 헌법재판소가 보장하는 폭넓은 자치 권한을 누리고 있다. 비록 1978년 스페인 헌법이 스페인의 주권은 스페인 국민에게 있다는 조항을 포함하지만 지역들과 민족들이 자신만의 정치적 자치를 누릴 것 또한 보장하고 있다. 지역의 자치권과 하나의 스페인이라는 충돌하는 개념이 헌법에 동시에 반영되어 있는 것이다. 카탈루냐의 민족주의는 지역이 일찍부터 경험했던 산업화로 인해 형성된 두터운 중산층과 농민을 포함한 모든 계층과 연관되었다. 이 지역은 산업혁명과 문화 르네상스를 동시에 맞이했다. 20세기 들어 카탈루냐의 경제성장은 스페인 전역으로부터 대규모 이주를 초래했다. 현재의 카탈루냐는 스페인의 여타 지역들이나 EU 평균 보다 더 부유하고 유럽의 다른 지역들과 비교해 폭넓은 자치를 향유하고 있다. 이는 카탈루냐 언어와 문화의 보존 또한 포함한다.

중앙에 대한 카탈루냐 지방의 요구와 저항은 역사적으로 지속되어왔지만 이는 자치권한 확대를 중심으로 전개되었다. 민주화 이후 카탈루냐 자치 의회를 주도하

는 통합과 연합당(CiU)의 기치 역시 실리적 지역민족주의를 내세운 자치권 확대였다. 하지만 최근 자치권을 넘어 분리독립을 적극적으로 요구하는 목소리가 높아졌다. 특히 2014년 11월 마스 주지사 주도의 카탈루냐 분리독립에 관한 비공식 주민투표 실시를 계기로 2015년 지역 의회선거에서는 분리독립지지 정당이 과반 의석을 획득했다. 이후 분리독립에 보다 적극적인 푸지데몬(Puidgdemont)이 자치 정부 수반으로 추대되고 중앙정부의 강력한 반대를 무릅쓰고 2017년 10월 독립 투표를 강행하는 등 중앙과 지역 간 갈등은 점차 거세지고 있다.

이 연구는 카탈루냐 분리독립 운동이 과거와는 달리 적극적 투쟁의 형태로 전환되어가는 원인을 규명하기 위해 악셀 호네트(Axel Honneth)의 인정의 정치 개념을 적용하여 독립 요구의 단·장기적 요인들과 국내의 요인들을 검토할 것이다.<sup>1)</sup>

## II. 이론적 논의

스페인의 지역민족주의와 카탈루냐 분리독립에 관한 기존연구들은 지역정체성 수호를 위한 정치엘리트의 역할과 재정적자 등 경제위기의 원인들을 주로 다루어 왔다.<sup>2)</sup> 하지만 재정적자의 문제가 국가로부터의 독립 요구로 바로 이어지는 것은 아니다. 세라노(Serrano)는 카탈루냐인들의 분리독립 요구가 자치정부의 요구에 대한 중앙정부의 대응이나 재정위기의 원인으로만 접근해서는 안된다고 주장한다. 오히려 국가(nación)에 대한 상징적 인정(symbolic recognition)의 문제에 주목해야한다고 강조한다. 나아가 출신이나 아이덴티티와 같은 사회 정치적 요소들, 독립을 통해 얻게 되는 합리적 계산과 경제적 효과들, 자치권 강화부터 분리독립까지 제도적 유형에 대한 상대적 선호의 요인들을 함께 고려해야 한다고 주장한다.<sup>3)</sup>

1) 카탈루냐 지역의 분리독립을 위한 과정에서 엘리트의 역할과 유권자 동원 방식 등의 보다 세밀한 정치화 과정 역시 중요하지만 이 연구에서는 분리독립 요구의 원인을 중심으로 살펴보고자 한다.

2) Ivan Serrano, "Secession in Catalonia: Beyond Identity?," *Ethnipolitics*, Vol. 12, No. 4 (2013) pp. 408-409; 김병곤, 우윤민, "내셔널 아이덴티티와 분리독립: 스페인-카탈루냐를 중심으로," 『유럽연구』, 제32권 4호 (2014), pp. 189-211.

3) Serrano(2013), pp. 408-409.

이 글 역시 카탈루냐의 분리독립 요구는 한 가지 요인으로만 설명할 수 없는 복잡한 요인들의 결합이라고 본다. 나아가 이는 스페인과 카탈루냐 간 역사적 관계 속에서 카탈루냐가 자신들의 정체성과 특수성을 인정받기 위해 전개하고 있는 중앙과의 갈등과 협력에 관한 다양한 표출 방식으로 이해한다.

이를 위해 이 글은 악셀 호네프의 인정투쟁(struggles for recognition)개념에 주목한다. 호네프는 상호주관성에 입각한 상호인정을 통해 우리가 형성되는 과정을 강조한다. 그는 자아와 타자 사이에 상호주관적 인식에 의한 인정과 불인정, 인정과 무시에서 비롯한 투쟁이 발생하는 것으로 본다. 인간은 기본적으로 인정받으려는 욕구를 가진 존재이다. 마키아벨리와 홉스가 자기보존과 생존을 위해 투쟁이 일어난다고 보았다면 호네프는 자신의 정체성의 인정이라는 도덕적 계기가 투쟁의 동인이 된다는 입장이다. 호네프는 3가지 사회적 관계를 통해 인정을 위한 투쟁이 촉발한다고 본다. 하나는 정서적 인정으로 가족관계 속에서, 권리인정은 인지적-형식적 인정관계를 통해, 끝으로 개인적 특수성을 가진 주체임을 국가관계 속에서 인정받는다.<sup>4)</sup>

“인정이 사랑, 권리 그리고 연대라는 세 형식을 통해 실현될 때에만 각 개인은 자신을 긍정하고 좋은 삶을 살 수 있다. 즉 사회적 관계에서 마주하는 서로는 정서적 존재로 동등한 권리를 가진 존재로 그리고 가치 있는 존재로 인정받아야만 한다. 그러나 이러한 인정이 좌절되고 무시를 경험하게 된다면 사회 구성원으로서의 개인은 자신의 정체성을 인정받기 위해 투쟁하게 되며 이 투쟁은 그 결과로 기존의 인정 질서를 새로운 인정 질서로 대체한다.”<sup>5)</sup>

호네프의 인정이론에 의하면 개인의 좋은 삶을 위한 조건이 훼손되었을 때 발생하는 무시의 경험과 투쟁의 실천으로 인정 질서가 변한다. 그에 따르면 인간은 타인의 인정을 지속적으로 경험할 때 자신에 대한 긍정적 의식을 형성할 수 있으며, 이러한 긍정적 자기의식 아래서 자기 자신을 적극적으로 실현할 수 있다.

하지만 인정받으려는 욕구가 충족되지 않을 때 인정투쟁이 발생하고 구조적, 제

4) Axel Honneth, *The Struggle for Recognition* (Cambridge: MIT Press, 1995), p. 129.

5) “자유를 보장하는 제도에 대한 실천적-정치적 관찰을 위한 사회 내적인 강제는 그들의 정체성의 상호 인정을 위한 주체들의 투쟁에서 발생”한다. 장성빈, 『악셀 호네프에서 인정과 순응의 문제: 이데올로기적 인정 개념을 중심으로』 (서울: 서울대학교 석사학위 논문, 2017), p. 7.

도적 권리 침해, 특정 생활방식이나 신념을 열등한 것으로 간주하는 차별 대우 등이 인정투쟁을 초래하게 되는 원인이라는 것이다. 이 입장에서 호네트는 투쟁을 통해 사회갈등을 극복하며 정신적으로 더욱 고양된 공동체를 형성할 수 있다고 주장한다. 갈등을 긍정하는 이론으로서 호네트가 이상적으로 그리는 사회는 상호 주관적 인정이 가능한 사회이다. 또 다른 주목해야하는 것은 그의 이론에서 목적은 타자의 인정이기 때문에 타자가 사멸하게 되면 자신을 인정해 줄 대상이 부재하게 되는 것이다. 따라서 타자의 인정을 받기 위해서는 개별적 자아가 더 이상 특수하거나 절대적이 아니며 타자와의 관계 속에서 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 일련의 과정 속에서 자아는 특수성을 유지하는 동시에 보편성 획득을 추구한다. 이와 같은 자기타자화의 과정을 통해 자아를 고취하고 타자의 자유를 또한 보장한다. 나아가 진정한 연대를 가능하게 하고 보편적 의식과 견고한 정체성이 형성될 수 있다. 인정투쟁은 물질적 영역을 넘어 인식이나 감정적 영역이 대립과 투쟁을 발생시키는 근본요인이 될 수 있다. 요약하면 (인간이) 자유를 보장받으려면 (어떤) 강제적인 수단이 필요하고, 이는 (누군가의) 투쟁에 의해 가능한데 그 투쟁의 동기는 바로 자신의 정체성을 인정받기 위함이다.

오늘날 인정투쟁 개념을 수용 발전시키려는 시도들이 발견된다. 그 중 호네트의 인정의 영역을 지역공동체 형성을 위한 규범적 기초로 보는 손기영(2015)의 접근도 있다. 그는 국가 간 대립의 근본 원인을 국가정체성에 대한 상호간 인정의 결핍에서 찾으면서 인정투쟁의 성공적 극복이 지역공동체 형성으로 이어질 수 있다 주장한다.<sup>6)</sup>

한편으로 이 글이 보고자 하는 카탈루냐 지역의 자치권한 확대 혹은 분리독립 요구의 경우 지역은 개인이 아니고 일정부분 독립적인 집합체이며, 지역 간의 관계는 순수한 도덕적인 관계나 개인적 권리의 관계라 할 수 없으므로 개인 간의 사회적이며 윤리적인 과정을 설명하기 위해 사용한 인정이라는 개념을 적용하는 데 무리가 있다는 비판도 가능하다. 하지만 지역들의 집합인 국가도 인정투쟁의 결과로 형성된 것이고 서로 협력하고 반목하는 다양한 이익집단이 상존하는 것이다.

카탈루냐 지역의 분리독립 요구에 있어서 호네트의 이론이 시사하는 바는 다음

6) 손기영, “인정투쟁의 관점에서 본 동북아 국제관계와 규범공동체 형성,” 『국제정치논총』, 제 55권 4호 (2015), p. 41.

과 같다. 첫째, 지역은 개별적 총체이지만 지역으로 형성된 이상 타 지역과의 관계 속에서 지역의 정체성이 결정되어 진다. 이 과정에서 지역과의 인정투쟁이 시작되는데 지역의 존재 가치를 타지역 또는 중앙으로부터 인정받을 수 있을 때 지역의 이상이 실현 가능하다. 둘째, 지역에 내재하는 특수성으로 인해 타지역 혹은 중앙정부와 마찰과 투쟁이 발생할 수 있다. 셋째, 지역 간의 인정투쟁은 자기 타자화의 과정을 거쳐 궁극적으로 공동체 형성을 지향하게 된다. 나아가 지역은 국가의 틀 안에서 상호인정을 통한 자존의 확대를 추구하게 된다. 타자의 사멸은 자아의 사멸과 같고 비대칭적인 주종관계에서는 진정한 인정이 불가능하기 때문이다. 넷째, 이를 위해 지역은 일반화된 타자의 범위와 고착화된 집단 의지에서 일탈하는 과정이 필요하다. 일탈은 공동체 속에서 공동의 가치를 발견하는 과정이다. 이를 통해 국가라는 공동체의 구성원으로 지역은 최대한의 자유, 권리, 자율을 보장받을 수 있다.

### III. 분리독립 요구의 쟁점과 원인

#### 1. 단기적 내부요인:

##### 1) 2010년 헌법재판소의 카탈루냐 자치법 위헌판결

2000년대 중반까지도 카탈루냐 지역에는 세 개의 사회집단이 거의 동등한 비율로 존재했다. 카탈루냐를 그들만의 언어, 문화, 부로 인해 독립국가로 인식하는 집단과 결속력이 약하고 이동성도 적은 스페인 타지역으로부터의 이주민 집단, 그리고 카탈루냐와 스페인 타지역 간의 혼혈로 두 개의 언어를 모두 구사하는 집단이다. 이렇게 혼합된 사회 구조로 인해 카탈루냐 의회는 전통적으로 중도 정당(CiU 또는 PSOE-PCE)들이 과반 의석을 차지해왔다. 따라서 2010년 이전까지 20% 이상의 카탈루냐인들이 독립을 지지하는 현상은 흔치 않았다. 하지만 2010년 카탈루냐의 정치 상황은 급진적 분리독립 요구의 결집으로 전환된다.

이 글이 카탈루냐 시민들로 하여금 적극적 분리독립 요구를 펼치게 한 단기적 국내요인이자 직접적 원인으로 보는 사건은 2010년 헌법재판소가 2006년 승인된

카탈루냐 자치 법안에 대해 내린 위헌판결이다. 카탈루냐 자치법 개정안이 카탈루냐 주의회, 스페인 의회의 승인과 주민투표까지 거쳐 통과되었음에도 불구하고 국민당(PP) 정부의 주도로 헌법재판소에 회부되었다는 점과 이후 심의과정을 통해 2010년 결국 일부 항목에 대해 위헌판결이 내려짐으로 인해 카탈루냐인들은 자신들의 정체성을 인정받지 못했다는 인식과 분노를 공유했다. 절차에 따라 시행된 자치법 개정안이 불과 10여일 뒤에 위헌법률심판에 회부되고 헌법재판소가 4년을 숙고한 끝에 내린 결론이 상당한 부분의 삭제와 수정을 요구했다는 것은 카탈루냐 민족주의를 재부흥시키는 촉매로 작용했다. <표 1>은 카탈루냐 자치법 개정안에 대해 2010년 헌법재판소가 위헌 판결을 내린 내용이다. 이는 크게 언어를 포함한 민족 정체성과 재정부분으로 나뉜다.

<표 1> 2010년 헌법재판소 판결 내용

정체성, 언어	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 스페인 헌법에 의하면 스페인에는 단 하나의 유일한 스페인 국민(nation)만이 존재한다. 카탈루냐에 대해 국가(nation)라고 칭할 수 있는 (합법적인) 경우는 오직 그것이 법률적 의미가 결여된 경우로 해석될 때에만 가능하다. 즉, 이념적, 역사적, 문화적 맥락에서만 사용되도록 엄격히 제한된다. 판결은 불가분의 단일한 스페인을 강조한다.</li> <li>- 2006년 개정안에 사용된 ‘민족적 상징(national symbol)’이라는 표현은 민족의 상징(symbol of nationality)으로 해석된다. 이 경우 스페인 국가의 상징과 상충되지 않아야 한다.</li> <li>- 카탈루냐 공공행정에서 카탈루냐어에 우선적인 지위를 부여하는 것은 위헌이다. 카탈루냐어는 카탈루냐 교육체계에서 우선적인 언어의 지위를 갖는다. 하지만 의무교육과정 종료 후 카스티야어 뿐만 아니라 카탈루냐어도 함께 사용할 권리와 의무를 갖는다.</li> <li>- 카탈루냐에서 카탈루냐어에 대한 의무는 스페인 헌법에 포함된 카스티야어에 대한 의무와 동일한 정도의 의미/중요성/법적 지위를 갖지 않는다.</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개정안은 스페인 재정에 대한 카탈루냐의 기여 정도와 중앙정부로부터의 지원 간의 고질적인 불균형과 카탈루냐의 경제적 재정적자를 제거하고자 한다. 이를 위해 카탈루냐의 기여 수준을 다른 자치주들과 유사하게 맞출 것을 요구하지만 이는 위헌이다.</li> <li>- 카탈루냐 정부는 지역 수준에서 고유의 세금을 부과할 수 있다는 개정안의 내용은 위헌이다.</li> <li>- 2006년 개정안은 국가의 카탈루냐에 대한 투자규모를 카탈루냐 GDP 수준에 맞추어 줄 것을 요구한다. 스페인 헌법재판소는 이를 받아들여, 만약 그리고 오직 이것이 카탈루냐의 ‘경제적 특권’을 포함하지 않을 경우에만 인정한다.</li> </ul>

출처: Monserrat Guibernau, “Secessionism in Catalonia: After Democracy,” *Ethnopolitics*, Vol. 12, No. 4 (2013), p. 382.

2010년 판결에서는 민족과 언어에 대한 내용이 주로 지적되었다. 특히 2006년 자치법 개정안이 카탈루냐를 국가(nación)로 정의한 것에 대해 판결은 헌법에서 명시한 국가는 스페인이라는 하나의 국가단위에만 적용된다는 것을 재확인했다. 즉 국가라는 표현이 스페인 민족과 스페인 국민 형성의 의미를 갖기에 카탈루냐 자치법 개정안에서의 국가라는 표현은 스페인 국가나 국민과는 별개의 카탈루냐만의 국가나 국민을 따로 상정하고 있는 것으로 해석한 것이다. 나아가 2006년 카탈루냐 자치법 개정안 6조는 카탈루냐어의 지위 강화를 피력했다. 카탈루냐어는 지역 고유의 언어로 공공행정 기관과 언론에서 (다른 언어보다) 우위에 있어야 한다는 것과(6조 1항), 카탈루냐어와 카스티야어를 차별 없이 국가의 공용어로 사용할 수 있어야한다(6조 2항)는 입장을 피력하는 동시에 카스티야어 뿐만 아니라 카탈루냐어도 EU의 공식언어로서의 자격을 부여받아야함(6조 3항)을 주장한다. 헌법재판소는 이에 대해 위헌이라 판결하였고 카탈루냐어의 부차적 지위를 확인했다.<sup>7)</sup>

즉, 카탈루냐의 정체성과 자부심을 재확인하고자 개정안에 포함시켰던 언어와 민족, 국가에 대한 조항들이 위헌으로 판결되자 이를 적극적으로 인정받기 위한 수단으로 분리독립의 요구를 적극적으로 실행하게 된 것이다.<sup>8)</sup>

## 2. 장기적 내부요인

### 1) ‘콘센소’ 헌법에 따른 제도적 긴장

카탈루냐 분리독립을 설명하는 장기적 내부요인으로 신헌법이 내포하는 제도적 긴장을 들 수 있다. 이는 1978년 신헌법을 수립하는 과정에서 프랑코 독재체제의 중앙집권주의에 대한 반작용으로 민주주의 공고화를 위해서는 전반적인 분권이 필요하다는 인식이 확산되었다는 점에 기인한다. 당시 군주제의 제도화와 함께 분권화의 문제는 민주화의 성패를 좌우하는 중요한 요인이었다. 민주화가 진행되면서

7) 카탈루냐 분리독립을 내셔널 아이덴티티의 차원에서 분석한 글로는 김병곤, 우윤민(2014)을 참조하라.

8) Anastazia Marinzel, "Catalonia: The quest for independence from Spain." *Senior Honors Project*, Paper 39 (2014), pp. 5-6.

모든 정치세력들은 카탈루냐 문제에 대해 입장을 표명했다. 사회노동당과 공산당은 지방자치에 대한 권리와 지지를 표명했다. 카탈루냐와 바스코 지역을 역사적인 지역으로 분류하여 두 지역에 대해 자치를 우선 실시할 것을 주장하며 극우 민족주의 연맹을 제외한 모든 민주세력이 사실상 지방자치에 동의했다. 문제는 어떤 방식으로 스페인의 통일성을 유지하면서 각 지방의 자율성을 보장해 줄 것인가에 관한 것이었다. 당시 분권화의 문제가 얼마나 중요했는지는 헌법의 1/5이 지방자치에 관한 내용이었던 것으로 확인된다. 특히 민족과 지역에 관한 내용이 핵심쟁점이었다. 헌법 제2조에는 “민족들과 지역들의 자치권을 인정하고 보장한다”고 규정하며 나아가 헌법 제138조에 “각 자치공동체 규정들 간의 차이는 경제적 사회적 특권을 의미하지 않는다”고 명시했다. 헌법에 ‘민족’과 ‘지역’을 구분함으로써 스페인에 ‘역사적 민족’들의 존재를 인정한 것이다. 신헌법은 또한 스페인을 ‘자치국가’라고 정의했다. 자치 국가는 단일국가와 연방국가의 중간형태라고 할 수 있다. 헌법 제147조 1항은 자치공동체가 자치규범을 갖는 동시에 각 자치체는 스페인과의 관계에 종속되어 있다고 규정한다. 각 지방자치체의 권한은 헌법이 정한 범위 안에서 각 자치단체의 결정에 따라 차이가 있다. 자치는 행정적인 분권에서부터 정치적 자치에 이르기까지 다양한 내용을 포함한 민족과 지역의 권리를 의미했다. 한편 신헌법 2조는 중앙정부와 지방정부 간 수많은 갈등을 유발했다. 헌법 2조는 모든 스페인인의 분리될 수 없는 공동의 조국으로 영속적 단일성을 강조했다. 동시에 같은 조항에서 스페인을 구성하는 지역들과 민족들의 자치권과 연대를 인정하고 보장했다. 즉 ‘다민족 스페인’을 인정한 것이다.<sup>9)</sup> 이는 같은 문장에 상호 모순되는 조항이 포함된 것을 의미했다. 즉 스페인을 하나의 국가단위로 인정함과 동시에 스페인의 여러 민족과 지역을 함께 인정한다고 표방함으로써 스페인 헌법의 중앙정부와 지방정부에 대한 모호한 입장을 야기했다. 민주화 과정에서 여러 세력 간의 타협에 의해 만들어진 헌법의 개방성이 국가의 영토 조직에 대한 권한의 소유를 둘러싸고 중앙과 자치정부 간의 갈등을 배태하게 했다고도 볼 수 있다. 다원성과 통일성을 동시에 추구하려다보니 중앙정부와 지방정부 간의 수많은 대립을 초래했다. 헌법 조항의 애매성에도 문제가 있지만 ‘자치’에 대한 개념의 이해에

9) 고주현, “민주화 이행기 스페인의 정치균열과 갈등구조의 변화,” 『비교민주주의연구』, 제14집 1호 (2018), pp. 20-22.

서도 중앙정부와 지방자치정부와의 차이가 커서 양자 간의 갈등 사례가 빈번히 발생했다.<sup>10)</sup> 이는 결과적으로 카탈루냐가 스페인 헌법을 근거로 자신들의 권한 확장을 보장받을 수 있다는 해석의 여지를 주었다. 하지만 중앙정부의 해석은 이와 달랐고 하나와 여럿, 그 중에서도 카탈루냐만의 특수성을 인정받기 위한 노력은 끊임없는 갈등을 초래했다.

## 2) 아이덴티티 (언어·문화적 요인)

장기적 내부요인으로 무엇보다 중요한 것은 언어, 문화를 포함한 아이덴티티의 형성과 관련된다. 스페인은 카스티야 왕국과 바르셀로나를 중심으로 한 아라곤 왕국 사이의 혼인을 통해 국가통일을 이루었다. 1492년 스페인 남부 지역을 차지하던 이슬람세력을 축출하며 스페인 왕국을 형성했기에 다른 서구 국가들보다 앞서 국가통일을 이루었다. 하지만 국가통일 이후에도 스페인에는 언어와 문화가 다른 여러 민족들이 지역적으로 분리되어 살고 있었다. 그러다 보니 자기 지역에 대한 애착심이 타지역에 대한 배타주의로 나타나기도 했다. 18, 19세기를 거쳐 중앙정부의 통제에 반발해 카탈루냐의 지역적 민족주의는 더욱 강화되었다.<sup>11)</sup> 카탈루냐 민족주의의 가장 큰 배경은 고유언어를 가지고 있다는 것이다. 라틴 파생어인 카탈루냐어는 10세기 이래로 이 지역에서 사용되어 온 언어로 문학, 종교, 역사, 법, 경제 등 모든 영역에서 사용되었다. 1714년 왕위계승전쟁과 시민전쟁에서의 패배와 같은 역사적 경험들은 이 지역이 지속적으로 중앙정부에 대항하는 저항지역이라 인식하게 했고 지역민들의 결속을 오히려 강화시켜주었다. 이 시기 카탈루냐어 사용이 공식적으로 금지되었지만 일상생활에서 지속되었다. 카스티야에 통합된 이후 카탈루냐의 역사는 카스티야에 대한 투쟁과 패배로 점철되었고 이로 인해 카스

10) 1981-88년 사이 중앙정부는 카탈루냐 자치정부를 대상으로 100차례 이상 헌법재판소에 행정소송을 냈다. 반면 같은 기간 카탈루냐 자치정부는 중앙정부를 상대로 139차례 소송을 제기했다(Albert Balcells, *Catalan Nationalism* (London: Macmillan, 1996), pp. 191-192. 각 지방정부의 법률 간에 균형을 이루고 중앙과 지방의 이해를 조정하기 위해 제정된 지방자치 조율법(LOAPA: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico)이 1981년 국회를 통과했음에도 지역정당들에 의해 헌법재판소에 회부되고 위헌 판결 받은 사례가 그 예이다.

11) 스페인에서는 국가에 대한 충성심 이전에 태어난 고향과 출신지역에 대해 더 많은 애착을 갖는다. José Luis Comellas, *Historia de España contemporánea*, (Madrid: Ediciones Rialp, S.A, 1988), p. 313.

티아에 대한 공통의 피해의식이 카탈루냐의 정신에 내재되게 되었다.<sup>12)</sup>

19세기 카탈루냐의 정체성 회복을 위한 문화부흥운동이 있었고 이 시기 각 지역에서 민족주의 개념이 큰 반향을 일으켰다. 한편 카탈루냐 민족주의는 산업화와 경제성장으로 카탈루냐로 외부 이민의 유입을 촉진시키는 계기가 되었지만 카탈루냐 언어나 민족 정체성의 통일성 측면에서는 부정적인 요인으로 작용하기도 했다. 이후 프랑코 독재시기(1939-1975) 동안 카탈루냐어는 공적인 사용이 완전히 금지되는 등 철저한 탄압을 겪었다. 하지만 이와 같은 역사적 부침에도 불구하고 카탈루냐어는 약 800년 동안 지역의 정체성 공고화에 기여하는 고유의 언어로 사용되었다. 프랑코 사망과 민주화시기를 거치면서 카스티야어 이외 지역어와 지역 자치권에 대한 긍정적 시각이 대두되었고 1978년 헌법 3조는 스페인 사회와 언어의 복수성을 존중한다고 명시하면서 카탈루냐를 비롯한 갈리시아, 바스크, 나바라, 발렌시아, 발레아레스 제도의 6개 지역어는 각 지역에서 카스티야어와 함께 공용어로 사용할 권리가 있다는 것을 밝혔다. 카탈루냐는 1983년 ‘카탈루냐 언어상용화법(Ley de Normalización de Cataluña)’, 1998년 ‘언어정책법’을 통해 지역어의 지역 공용어로서의 위상을 명시하고 헌법에서와 마찬가지로 모든 주민이 지역어를 알고 사용할 권리가 있음을 밝혔다. 나아가 카탈루냐어 상용화를 위한 조직 체계를 마련하고 언어 전수와 주민의식화를 위해 교육과 대중매체를 이용해 다양한 카탈루냐어 사용 장려 프로그램을 운영해 왔다. 계속되는 이주민들의 유입에도 이러한 상황을 유지할 수 있었던 데는 주정부의 지속적인 홍보와 지원이 바탕이 되었다고 이해할 수 있다. 카탈루냐 주정부는 카탈루냐어의 완전한 사회적 사용을 위해 공공기관의 업무에 카탈루냐어 사용을 독려하고 있다. 즉, 민족적 정체성을 표출하기 위한 수단으로 카탈루냐어의 보존을 넘어 적극적 사용을 지원해온 결과이다. 나아가 카탈루냐인들이 타지역인들과 접촉할 시 카스티야어를 사용해야하는 것에 대해 부당하다는 주장도 펼쳐나갔다. 따라서 다른 지역에서도 공동공용어를 습득해야한다는 주장이 카탈루냐 일각에서 지속적으로 제기되었다.

언어는 그 민족과 동일시된다. 헌법을 통해 스페인 사회와 언어의 복수성을 존

12) 언어는 민족 정체성 형성에 크게 기여한다. 카탈루냐로서의 인식과 정체성 차원에서 언어의 의미는 매우 크다. Michael. Keating, *Nations against the state: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, (NY:Palgrave, 1996), pp. 145-146.

중한다고 명시한 것은 스페인을 구성하는 지역들의 자치권과 그들의 결속을 인정하는 것이라 이해할 수 있다. 하지만 한편으로 1978년 스페인 헌법 제3조는 스페인의 공용어가 카스티야어임을 분명히 했다. 그 외의 언어들이 자치주에서 카스티야어와 공동으로 사용되어질 수 있고 또 보호되어야 하지만 중요한 것은 지역어는 여전히 부차적인 언어임을 의미한다. 즉, 자치법을 통해 카탈루냐어를 카스티야어와 동등한 지위를 갖는 언어로 대우받으려고 했지만 이 시도가 무산된 것이다. 따라서 카탈루냐인들이 자신들의 언어를 중심으로 사용하기 위해서는 분리독립 이외의 대안이 없다고 판단하게 되었다. 다시 말해 정체성의 핵심인 언어를 부정당하자 그들에게는 인정받기 위한 새로운 투쟁 수단이 필요했던 것이다.

〈표 2〉 카스티야어와 카탈루냐어에 관한 스페인 헌법과 자치법안의 주요 차이

스페인 헌법 제3조	카탈루냐 자치법안 제4.5.6조
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 카스티야어는 스페인의 국가적 공용어이다. 전 스페인 국민은 그것을 알아야하는 의무와 사용할 권리를 지닌다.</li> <li>- 스페인의 기타 언어들 또한 법규에 근거하여 각 자치주의 공용어가 된다.</li> <li>- 스페인의 다양한 언어 양상의 풍요로움은 특별한 존중과 보호의 대상이 되는 문화유산이다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 카탈루냐의 고유어는 카탈루냐어이다.</li> <li>- 카탈루냐어는 전 스페인의 공용어인 카스티야와 마찬가지로 카탈루냐의 공용어이다.</li> <li>- 주정부는 이 두 언어의 공적이고 일상적인 사용을 보장하고, 습득을 담보하기 위해 필요한 조치들을 강구할 것이며, 카탈루냐 주민의 권리와 의무라는 측면에서 완벽한 평등에 이를 수 있도록 하는 상황들을 창출할 것이다.</li> </ul>

출처: [http://llengua.gencat.cat/ca/serveis/legislacio\\_i\\_drets\\_linguistics/la\\_llengua\\_catalana\\_al\\_nou\\_estatut/](http://llengua.gencat.cat/ca/serveis/legislacio_i_drets_linguistics/la_llengua_catalana_al_nou_estatut/) (검색일: 2018. 6. 5).

한편, 고유어를 민족정신의 발로라고 볼 때, 카탈루냐인이 자신들의 언어를 수호하고 미래를 보장하기 위해 노력하는 것은 이해가 된다. 하지만 다른 한편 국가라는 단일 조직의 권위를 초월하는 자치권 강화와 공용어의 지위를 요구하는 것은 다른 지역의 입장에서 거부감을 불러 일으킬 수 있다. 즉 타지역으로부터 공감대와 인정을 받기 어려운 측면이 있다.

하지만 주목해야할 것은 카탈루냐 민족주의의 특성은 스페인 국가의 틀 속에서 최대의 자치권한을 확보하려는 것이었고 결코 분리주의가 아니었다. 민주화 이래 카탈루냐 민족주의의 목표는 카탈루냐의 정체성을 가질 수 있는 자립정부의 수립

이었다.<sup>13)</sup> 나아가 스페인 중앙정치에 개입하고 유럽과 유럽연합이라는 전체 속에서 카탈루냐의 이익을 찾고자 했다. 또한 두터운 중산층을 기반으로 경제적으로 강하고 경쟁력있는 카탈루냐를 만들고자 했다. 다시 말해 실익을 중시하는 온건하고 중도적인 정치적 이해가 최우선이었다.

### 3) 재정분권 강화

재정문제로 인한 독립요구는 오래전부터 있어왔기에 새로운 이슈가 아니라는 해석도 있다. 2003년 스페인 경제가 호황일 때도 재정자립요구는 있었고<sup>14)</sup> 따라서 2008년 재정위기가 독립요구를 수반한다는 주장은 설득력이 부족하다는 것이다.

하지만 재정분권의 수준에 대한 카탈루냐의 접근의 변화를 살펴보면 다른 해석도 가능하다. 카탈루냐는 전통적으로 산업이 발달한 지역으로 19세기 직물산업을 통해 산업화를 이루며 스페인 경제활동의 중심지로 성장했다. 카탈루냐는 스페인의 주요 생산과 서비스, 관광의 중심지로 경제위기 이후에도 스페인 경제의 중추 역할을 담당해왔다. 하지만 그 역할에 비해 중앙정부로부터의 보상은 늘 부족했고 이는 카탈루냐가 재정부문에서도 중앙으로부터 또 여타지역과 비교해 차별을 받는 것으로 인식되어졌다.

스페인의 지방재정제도는 지방분권의 확대와 함께 변화되어 왔다. 스페인의 분권화는 경제적 요소보다는 정치적·역사적 요소에 의해 주로 촉진되었다. 스페인의 지방분권과 이를 물질적으로 뒷받침하는 재정분권은 헌법에 기초한다. 스페인 헌법 제156조는 자치공동체의 재정 자율성 원리를 규정하고 있다.<sup>15)</sup> 1997년, 2002년과 2009년 세 차례의 지방분권 개혁을 통해 스페인 중앙정부의 정치적 책임과 기능이 점차 자치공동체로 이전되었다. 이 과정에서 카탈루냐와 바스크 민족주의 정부가 중앙정부와의 협상을 통해 자치정부의 정치적 분권화에 있어 주도적인 역할을 담당했다. 1996년까지 자치공동체는 정부의 보조금이나 일반정부 수입

13) 송기도, 최낙원, 최윤국, “스페인 카탈루냐 지방 연구: 분권의 확대와 지역분쟁,” 『라틴아메리카 연구』, 제11권 1호 (1998), pp. 133-179.

14) Serrano (2013), p. 408.

15) 헌법 제157조 1항에서는 자치공동체의 재원으로 국가로부터 양도된 국세와 지역 자체의 조세를 포함한다. 자치공동체의 재원조달은 ‘자치공동체 재원조달에 대한 1980년의 조직법 8/1980(Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA)’에 기초한다.

의 16% 정도의 자체 수입을 얻을 수 있는 조세공유협정에 의존했다. 자치공동체의 조세권한은 세율 조정의 자유 없이 징수와 관리에 한정되어 있었다. 그러다 1997년 지방분권의 확대로 자치공동체가 국가 소득세 수입의 30%를 얻을 수 있는 조세공동책임원리가 도입되었다. 자치공동체는 국가가 정한 범위 내에서 세율과 과세표준을 조정할 수 있는 재정자율성도 획득했다.

하지만 자치공동체로의 분권화는 분권화의 성격과 속도에 있어 비대칭적이고 점진적으로 이루어졌고 자치공동체를 두 종류로 구분하여 차별적으로 진행됐다. 중앙정부는 자치공동체를 바스크와 나바라의 특별체제와 나머지 15개 일반체제로 구분하여 두 개의 지역 재정시스템을 만들었다. 특별체제 자치공동체는 그들 자신의 조세를 부과하고 중앙정부의 공공서비스에 대한 보조금을 중앙정부에 이전해 준다. 결국 이들 두 지역은 역사적으로 그들이 보유해 온 징세에 대한 상당한 자율권을 거의 손상 받지 않고 그대로 유지하고 있다. 카탈루냐 지역이 이 두 지역과 비교해 징세 자율권에 제한을 받는 것은 지역의 특수성을 인정받지 못한 지역에 대한 상대적 차별이라 인식되어졌다. 더구나 카탈루냐 지역이 중앙정부에 납부하는 금액에 비해 돌려받는 금액이 늘 부족했던 점은 분리독립이라는 투쟁을 통해 서라도 그 규칙을 전환시키고 싶은 동기로 작용했다.

한편 헌법에 따른 지역 구분에 근거하여 권한이양을 신속하고 광범위하게 받는 자치공동체와 완만하고 협소한 범위의 권한 이양을 받는 자치공동체가 차별화되었다. 전자의 지역에 카탈루냐가 포함되었고 그 외 특별체제로 인정받는 바스크와 나바라를 포함, 갈리시아, 안달루시아, 발렌시아, 발레아레스제도 등을 포함했다. 이 지역들은 즉각적으로 광범위한 자치권한을 부여받았다. 이 외 지역들은 행정적 또는 통계적 목적을 위해 계획적이고 인위적으로 만들어진 지역으로 역사적, 언어적 혹은 문화적 기초는 가지고 있지 않았다.

2002년 2차 분권화 개혁을 통해 자치공동체들은 과세표준의 범위와 지역의 세율 설정에 대한 재량적 권한 모두를 확대했다. 2002년 이전까지 중앙정부와 자치공동체간의 5년 주기 협상은 조세재정정책위원회(Consejo de Política Fiscal y Financiera)에서의 다년간 협정으로 대체되었다.<sup>16)</sup> 2002년 재원조달 개혁에 따라

16) 조세정책위원회는 중앙과 지역정부의 대표들로 구성된다. 위원회는 자치공동체의 조세재정 정책에 대한 중앙과 자치공동체의 협의 기구적 성격을 가지지만 중앙정부에 의해 통제된

일반체제를 포함한 모든 자치공동체에 적용되는 보편적 재정체제가 만들어졌다. 나아가 연대의 원리에 근거해 자치공동체는 자율적으로 자신의 책임을 실행하기 위한 충분한 재원을 보장받고 영토간 보충기금(Fondo de Compensación Interterritorial)을 통해 지속적인 연대를 보장하도록 했다. 2002년 개혁이 카탈루냐 지역에 주는 의미는 카탈루냐를 포함한 일반체제 자치공동체의 지출 자율성과 자치 수준이 동일해졌다는 것이다.<sup>17)</sup> 이는 카탈루냐 지역의 입장에서 오히려 역으로 차별을 받는 것으로 인식되어졌다.

2009년의 재원조달협정으로 중앙정부가 GDP의 1% 예산을 사용하여 인구고령화 등을 반영한 지역 배분방식을 바스크와 나바라를 제외한 모든 자치공동체에 적용했다. 현행시스템은 2009년의 협정에 근거한다. 또한 2009년의 재원조달규제법에 의해 자치공동체는 양도된 국세와 관련하여 행사할 수 있는 법적 권한을 정립하고 있다. 하지만 헌법 133조와 LOFCA 6조 및 17조는 자체 조세를 설립하기 위한 자치공동체간의 경쟁 예방 규정을 포함한다. 헌법 133조에 의하면 기본적인 증세는 국가의 배타적 권한이며 자치공동체와 지방단체들은 헌법과 법률의 범위 내에서 조세를 부과할 수 있다. 2009년의 재원조달협정에 의해 기본공공서비스보장기금, 총충족기금, 자치수립기금 등의 새로운 기금들이 도입되었고 그 중 경쟁력기금(Fondo de Competitividad)의 경우 가장 빈곤한 지역과 특별히 인구가 적은 지역에 배분되도록 했다.<sup>18)</sup> 이로 인해 다시 한번 카탈루냐 지역이 다른 빈곤한 지역을 위해 재정부담을 져야하는 것으로 인식되었다.

스페인은 완전한 연방으로 보기 어렵다. 따라서 재정자율성 제약에 대한 근본적

다. 김은경, 『스페인의 지방세 제도』 (서울: 한국지방세연구원, 2013), pp. 37-44.

17) 1978년 헌법을 통해 지방 자치권한은 차등적으로 주어졌다. 하지만 일련의 자치권한 개혁에 따라 2003년 이후 특별체제를 제외한 모든 자치공동체가 동등한 재원조달 권한을 갖게 되었다. 김은경 (2013), pp. 45-48.

18) 한편 지역 조세수입의 규모 역시 지방자치 확대와 함께 증가되었다. 전체 조세수입에서 차지하는 중앙정부와 자치공동체 간의 조세비율은 중앙 67.4%, 지역 23.1%, 지방자치단체 9.5% 등이다. 자치공동체 재정수입의 특징은 대부분 국가의 재원에 의존한다는 것이다. 한편 자치공동체에 대한 국가의 지원은 양도된 국세수입 이외에도 일반 보조금과 지정 보조금 등을 포함한다. 중앙정부의 일반 보조금의 경우 지역 및 지방정부는 국가 일반수입의 일정한 몫을 받는 것으로 GDP 추이에 연동되어 국세수입 비중에 따라 달라진다. 자치공동체에 대한 중앙정부의 지정보조금으로 가장 높은 비중을 차지하는 것은 일반공공서비스이고 경제사업과 교육 보조금이 다음으로 중요한 비중을 차지한다. 김은경 (2013), pp. 49-55.

인 불만이 늘 내재해 있다. 스페인은 지방분권의 실질적 확대로 국가의 많은 재원들이 지방정부로 이양되었다. 자치공동체는 국가가 자치공동체에 전체 또는 부분적으로 양도한 조세수입이 가장 중요한 재원이며 미미하지만 자치공동체별로 자체 조세 및 국세에 대한 부가세 등을 부과할 수 있다. 조세수입 면에서 국세의 양도에 많은 부분 의존하지만 자치공동체는 제도적으로는 자신의 조세를 결정하고 세율을 정하거나 특별 징수 등을 할 수 있는 권한을 갖는다.

자치공동체 재정수입의 특징은 대부분 국가의 재원에 의존한다는 것이다. 일반체제의 경우 자체 조세 및 국세에 대한 부가세 비중은 전체 조세의 약 1%에 불과하다.

카탈루냐 입장에서는 역사적 자치지역이긴 하지만 일반체제로 분류되어 다른 지역과 결국 동등한 대우를 받게 되었다. 이는 중앙정부의 입장에서는 전 국가적 차원에서 지역 형평성을 고려한 것이지만 카탈루냐인들에게는 비대칭적, 비형평적인 처우라는 인식의 기초를 제공했다.<sup>19)</sup>

〈표 3〉 카탈루냐 지역 부채 (2011-2017)

연도	부채(백만 US 달러)
2017	-1,404
2016	-2,185
2015	-6,471
2014	-6,952
2013	-5,504
2012	-5,701
2011	-14,670

출처: <https://countryeconomy.com/deficit/spain-autonomous-communities/catalonia> (검색일: 2018. 6. 8).

카탈루냐 독립지지자들은 이와 같은 상황에서 부채는 증가하고 자신들의 세금이

19) <http://www.catalannews.com/business/item/catalonia-s-net-contribution-to-spanish-redistributive-fiscal-system-up-to-5-of-its-gdp> (검색일: 2018. 6. 8).

빈곤한 지역에 투입된다고 주장한다. <표 3>은 2011년부터 2017년까지의 통화흐름, 즉 중앙정부가 카탈루냐에 지출한 금액에서 카탈루냐가 중앙정부의 총 세입에 기여한 금액을 뺀 수치로 카탈루냐에 대한 중앙정부의 활동이 미친 경제적 영향을 측정한 것이다. 카탈루냐가 중앙정부에 대해 기여하는 금액보다 중앙정부가 카탈루냐에 대해 지출한 금액이 적어 카탈루냐 입장에서는 7년 연속 적자가 지속되었다. 하지만 이는 금액 면에서나 GDP 대비 비율 면에서 감소하고 있다. 2011년 카탈루냐 GDP 대비 부채율은 -4.1%에서 2017년 -0.6%까지 감소했다<그림 1>.

<그림 1> 카탈루냐 부채율 추이 (% GDP)



출처: [http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2017/pdf/PRE\\_ENG.pdf](http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2017/pdf/PRE_ENG.pdf). p.16.  
(검색일: 2018. 6. 8).

카탈루냐 정부 보고서에 따르면 2006 카탈루냐 자치법안이 위헌판결을 받은 2010년을 전후로 카탈루냐의 중앙정부에 대한 기여도는 계산 방식에 따라 전국 총액의 18.83%에서 19.35% 사이로 나타났다<표 4>.<sup>20)</sup> 반면 중앙정부의 지출은 전체의 13.55%에서 15.33%를 차지했다.

<표 4>를 보면 계산 방식에 따라 카탈루냐 정부의 중앙정부에 대한 기여금액과 보상금액 간 차이를 보인다. 우선 통화 흐름만을 놓고 보았을 때 이로 인한 부채 비율은 GDP 대비 0.4~5.7% 사이로 나타났다. 반면 통화 이외 서비스, 인프라에 대한 중앙정부의 지출로 인한 카탈루냐에의 편익 측면을 고려했을 때 부채 비율

20) 재정수지는 보통 통화 흐름과 비용/편익 흐름을 기초로 계산된다. 비용/편익 분석은 공공서비스 등 비금전적 기여와 혜택을 모두 반영한다는 측면에서 더 정확한 결과를 보여 준다.

(-2.1~3.2)은 더욱 낮아진다. 주목할 것은 카탈루냐 시민들은 스페인 여타 지역 주민들과 동등한 대우를 받는다는 것이다. 국세 납부 비율과 보상 비율이 일반체제 자치지역의 경우 동일하기 때문이다.

〈표 4〉 중앙정부에 대한 카탈루냐의 재정수지, 2008-2011

	통화 흐름				비용-편익 흐름			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
기여 (백만 euro)	51,778	46,195	51,164	47,725	50,783	45,184	50,093	46,859
기여 (국가전체 %)	19.34	19.25	19.35	19.22	18.97	18.83	18.95	18.87
보상 (백만 euro)	40,203	45,403	45,329	39,903	44,440	49,199	49,319	42,827
보상 (국가전체 %)	13.55	14.14	14.18	13.97	14.97	15.33	15.43	14.99
부채 (백만 euro)	11,575	792	5,835	7,822	6,343	-4,015	694	4,032
부채 (GDP %)	5.7	0.4	3.0	3.5	3.2	-2.1	3.6	2.0

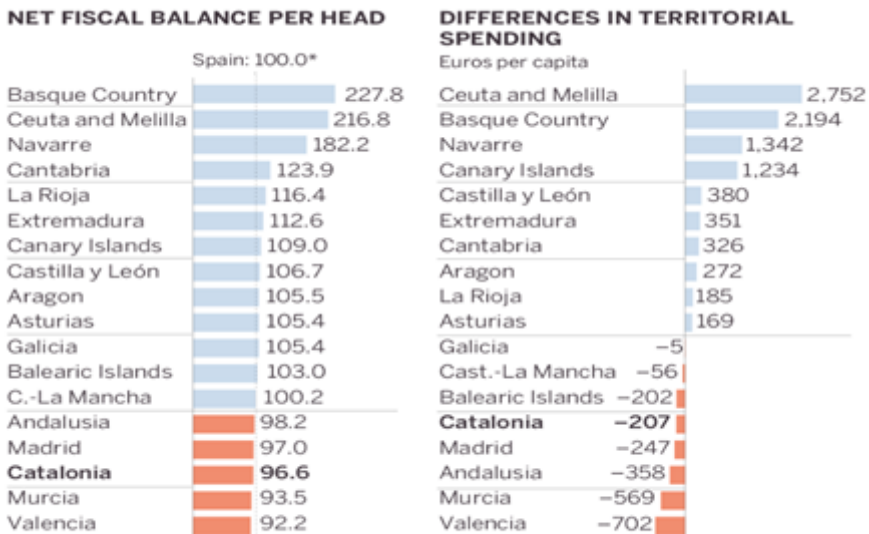
출처: DEC (2014, 2013, 2012).

[https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE\\_POLITICAL\\_ECONOMICS\\_OF\\_CATALAN\\_INDEPENDENCE.pdf](https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE_POLITICAL_ECONOMICS_OF_CATALAN_INDEPENDENCE.pdf). p. 103. (검색일: 2018. 6. 5).

한편 카탈루냐 고위관료와 독립과 경제학자들은 가장 높은 수치에 기반해 카탈루냐가 중앙정부로부터 강탈당한다는 것을 합리화해왔다. 특히 ‘스페인이 카탈루냐를 강탈한다(Spain rob us)’라는 표어 사용으로 중앙정부에 대한 적개심과 독립 욕구를 부추긴다. 카탈루냐 자치정부는 카탈루냐 GDP의 8%에 해당하는 약 1억6천만 유로를 매년 중앙정부에 빼앗기고 있고 이는 공공서비스와 카탈루냐 기반시설을 개선하고 연금 인상과 세금 인하를 위해 사용되어야 한다고 주장한다. 즉 카탈루냐인들을 위해 선순환되어야하는 돈을 중앙정부에 뺏기고 다른 지역에 나누어 주고 있다는 것이다.

〈그림 2〉에서 왼쪽 표는 지역 별 1인당 평균 지출 금액을 나타낸다. 스페인 평균을 100으로 보았을 때 마드리드(97)에 이어 카탈루냐가 96.6, 무르시아 93.5, 발렌시아는 92.2를 기록했다. 한편, 데 라 푸엔테 (De la Fuente)에 따르면 카탈루냐인들은 1인당 평균 207 유로를 손해 봤다. 마드리드는 247, 안달루시아는 358, 발렌시아는 1인당 702유로만큼 중앙정부로부터 받는 혜택보다 지출금액이 컸다.

〈그림 2〉 스페인 지역별 재정균형 비교



\* Common regime excluding the Basque Country, Navarre, Ceuta and Melilla.

출처: Ángel de la Fuente, 스페인 재무행정부; El país

[https://elpais.com/elpais/2017/09/26/inenglish/1506410252\\_592782.html](https://elpais.com/elpais/2017/09/26/inenglish/1506410252_592782.html) (검색일: 2018. 5. 25).

카탈루냐의 훈케라스(Oriol Junqueras) 부수반은 “카탈루냐인들의 기여금에는 지역별 GDP가 반영되어야 한다는 것과 중앙정부로부터 되돌려 받는 금액에는 지역별 인구수가 반영되어야 한다”는 것을 지적하며 카탈루냐 분리독립 요구의 근거로 삼았다. 국가통계연구소(National Statistics Institute)에 따르면 카탈루냐 GDP

는 국가 전체의 18.77%를 차지하며 인구는 15.98%다. 하지만 카탈루냐 독립주의자들이 주장하는 지역의 24% 기여수준과 9%의 중앙정부로부터의 보상은 어떤 계산법으로도 찾아볼 수 없는 수치이다. 카탈루냐 분리주의자들은 중앙정부와의 재정적자 규모가 160억 유로에 이른다고 주장하지만<sup>21)</sup> 카탈루냐 적자 비율은 스페인 다른 지역과 비교해 최악의 상황은 아니다. 오히려 마드리드와 비슷한 수준이다. 실제로 지역별로 보았을 때도 GDP와 재정균형은 반비례 현상을 보인다. 하지만 바스크와 나바라 지역의 경우 특별 계약(concierto económico)을 통해 자체 조세권한을 갖고, 추후 공공서비스에 대해 중앙정부에 상환하는 방식을 취하기 때문에 예외적이며 이는 카탈루냐 지역이 두 지역과 비교해 부당한 대우를 받는다는 인식을 가능하게 한다.

〈표 5〉 2009년 기준 EU 15 1인당 GDP 비교

	(EUR)	% EU 15 평균
카탈루냐	28,200	109
스웨덴	28,270	109
벨기에	27,786	107
독일	27,127	105
핀란드	26,934	104
영국	26,223	101
프랑스	25,429	98
이태리	24,364	94
스페인*	23,541	91

출처: Bosh and Espasa, 2012

[https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE\\_POLITICAL\\_ECONOMICS\\_OF\\_CATALAN\\_INDEPENDENCE.pdf](https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE_POLITICAL_ECONOMICS_OF_CATALAN_INDEPENDENCE.pdf) p. 35. (검색일: 2018. 6. 5).

\* 카탈루냐를 제외한 스페인 전체

21) [https://elpais.com/elpais/2017/09/26/inenglish/1506410252\\_592782.html](https://elpais.com/elpais/2017/09/26/inenglish/1506410252_592782.html) (검색일: 2018. 6. 8).

〈그림 3〉 2016 스페인 지역별 GDP 현황



출처: Thomson Reuters, FT <https://www.ft.com/content/62118282-a35a-11e7-b797-b61809486fe2> (검색일: 2018: 6. 8).

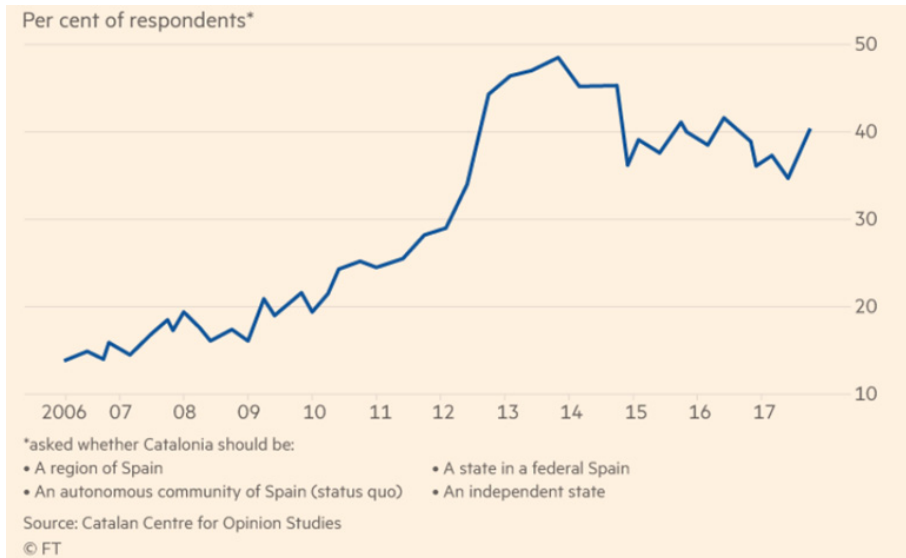
### 3. 단기적 외부 요인:

#### 1) EU 주도의 긴축정책과 스코틀랜드 분리투표

EU 주도의 긴축과 중앙정부의 금융 관리 증가는 카탈루냐 지역의 예산 저항과 포퓰리즘을 도모하게 했다. 특히 2008년 이후 카탈루냐를 포함한 스페인 전 지역이 경제·사회·정치적 위기를 겪었다. 높은 실업률과 경제성장 둔화로 중도정당에 대한 전통적 지지기반인 중산층이 붕괴했다. 이는 스페인 정치체제의 정통성에 타격을 주었다. 문제는 악화된 경제상황 하에서 국민당의 향소로 2010년 카탈루냐 자치법 개정안에 대한 위헌 판결이 있는 후 2011년 총선에서 국민당이 다시 최다 득표를 통해 사회노동당을 앞서 정부를 구성했다는 점이다. 이는 카탈루냐로 하여금 보수정권에 맞서 중앙과 대치되는 독립주의로 결집하는 계기로 작용했다. 민족주의 성향의 정치지도자들은 민족주의 시민사회를 효율적으로 동원할 수 있었

고 이는 2012년 급진적 독립운동의 시작을 가능하게 했다. 이로 인해 2013년 독립에 대한 지지는 49%까지 증가했고 이후 감소했다.

〈그림 3〉 카탈루냐 독립에 관한 지지도 추이



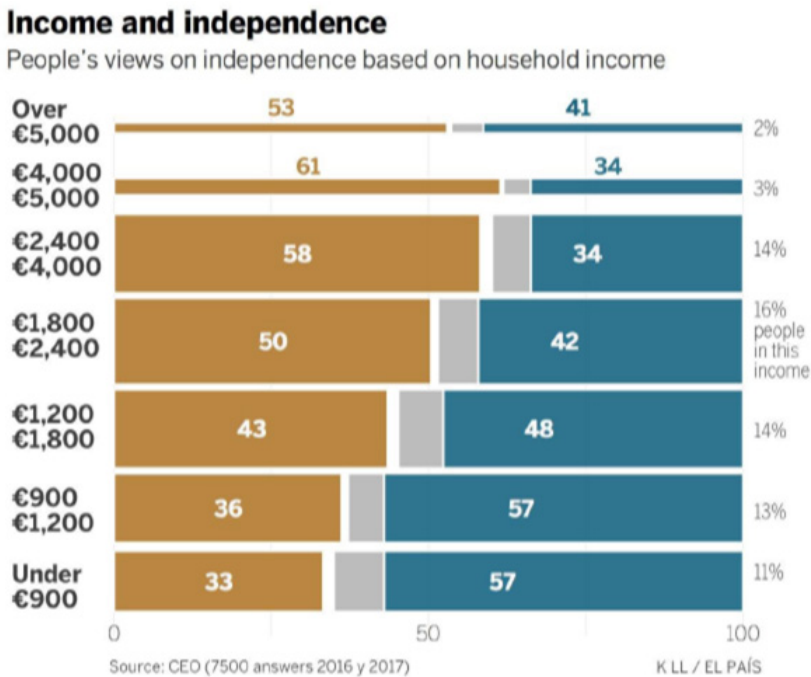
출처: CCOS, FT <https://ig.ft.com/catalonia-poll-tracker/> (검색일: 2018. 6. 8).

다른 하나는 2012년 스코틀랜드 국민당(SNP)이 실시한 스코틀랜드 독립투표로 카탈루냐로 하여금 합법적인 방식으로 독립의 가능성이 있다는 희망을 갖게 했다. 하지만 주목해야하는 점은 스코틀랜드의 2014년 독립투표는 런던의 승인을 받았지만 카탈루냐의 경우 스페인 의회의 강한 반대에도 불구하고 일방적인 투표를 시행했다는 차이가 있다. 즉, 카탈루냐는 스페인 헌법과 EU법<sup>22)</sup> 모두를 위반한 결과를 초래했다. 영국은 다민족 국가의 요소를 유지해왔지만 스페인 헌법은 주권이 분리할 수 없는 단일의 스페인 국민에게 있다고 규정한다. 따라서 스페인 헌법에 기초해 카탈루냐가 독립한 스페인은 존재할 수 없다. 이는 스페인을 구성하는 지역들의 집합으로서의 단일한 스페인의 정통성을 해치는 결과를 초래할 것이다.

22) 리스본 조약 4조2항. The Union shall respect their essential state functions, including ensuring the territorial integrity of the state...'

한편 스코틀랜드의 경우 상대적으로 부유한 지역은 독립을 반대하고 빈곤한 지역일수록 독립을 지지한다. 이와 반대로 카탈루냐의 경우 고소득 지역일수록 분리 독립을 지지하는 비율이 높다. 이는 마드리드를 포함한 스페인의 타지역으로 하여금 카탈루냐가 연대를 거부하는 부정적 이미지를 갖게 한다.

〈그림 4〉 소득에 따른 카탈루냐 분리 지지율



출처: El País [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/catalonia-dossier-elcano-october-2017](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/catalonia-dossier-elcano-october-2017) (검색일: 2018. 6. 5).

#### 4. 장기적 외부 요인

##### 1) EU 통합의 심화

국제화와 EU 통합의 심화는 카탈루냐의 분리독립을 촉진할 수 있다. 자유무역

과 초국가적 거버넌스의 증가로 국가들이 규모의 경제를 누리기 위해 더 이상 국가라는 경계 안에 머무를 필요가 없다는 인식을 갖게 했다. 따라서 독립의 위험성은 EU와 같은 초국가적인 지역에서 낮아질 수 있고 이는 다시 말해 EU의 존재 자체가 지역의 독립을 촉진할 수 있다는 것으로 이해된다. ‘유럽 내에서의 독립’은 스코틀랜드 SNP의 표어였고 ‘카탈루냐, 유럽의 새 국가’는 독립 운동의 시작을 알렸던 2012년 바르셀로나 대시위의 표어였다. 하지만 카탈루냐와 스코틀랜드가 가능성이 희박한 분리독립을 이룬다고 해도 회원국 확대에 관한 EU의 엄격한 규정으로 인해 실제 EU 회원국이 될 가능성은 낮다. 또한 현재 어떤 EU 지도자도 회원국의 분리독립에 대해 긍정적이지 않다. 전 EU 집행위원장이었던 마누엘 바로주는 ‘새로운 독립 국가는 독립 자체로 EU에게 제3의 국가가 되고, 회원국과의 협정은 더 이상 그 영토에 해당되지 않는다’라고 표명한 바 있다.<sup>23)</sup>

이와 같이 카탈루냐 분리독립 요구에 있어 외부적 요인들은 내부적 요인과는 달리 인정의 정치를 유인하는 간접적 요인들로 볼 수 있다.

〈표 6〉 카탈루냐 분리독립 요구의 원인들

	내부	외부
단기	- 헌법재판소의 카탈루냐 자치법 위헌판결	- 스코틀랜드 독립 투표 - 유로존 사태에 따른 EU 주도 긴축정책
장기	- 언어·문화적 차이 - 재정분권 강화	- EU 통합의 심화

#### IV. 카탈루냐와 인정의 정치

스페인의 민주화 과정에서 카탈루냐는 마드리드 정부에 민족적 정체성을 지닌 하나의 민족국가(nación)로 대우해 줄 것을 요구하고 이에 걸맞은 자치권을 행사할 것을 스스로 선포했다. 나아가 카탈루냐만의 역사, 문화, 언어적 정체성을 강력

23) Letter to the UK House of Lords from EC President J.M. Durão Barroso, (2012).

히 표방했다. 이는 한편으로 획일적 중앙집권 통제에 가장 많은 피해를 본 곳이 카탈루냐 지역이었기 때문이며, 국가형성의 뿌리인 언어와 문화, 민족성의 차이를 갖는 카탈루냐가 카스티야 중심의 중앙권력으로부터 일방적, 획일적, 권위주의적 통치체제로부터 희생자가 되었다는 피해의식이 카탈루냐인들에게 깊이 내재되어 있었기 때문이다. 그로 인해 프랑코 사후 권위주의 시대가 종식되고 민주화의 과정에서 각 지역의 민족주의가 부상하던 시기에 카탈루냐인들은 가장 먼저 자신들의 정체성 회복을 주장하고 나선 것이다.

하지만 타인의 입장 혹은 타 지역의 입장에서 카탈루냐 지역의 정체성 회복 과정을 보는 시각은 부정적이다. 그 이면에는 카탈루냐의 주장이 오히려 자신들의 특혜를 확대하려는 것으로 나아가 궁극적으로 스페인의 통합을 깨고 분리독립을 추구하는 것으로 인식되어지기도 했다. 여타지역들은 자신들과 동등한 자치권한 요구들은 인정할 수 있지만 이를 넘어서는 분리 독립에 대해서는 부정적인 입장을 보이고 있다.

2000년대 중반까지만 해도 카탈루냐의 정치지도자들은 이에 대해 카탈루냐가 중앙정부와의 단절을 피하는 것이 아닌<sup>24)</sup> 이전부터 존재해 온 자신들의 본질적 모습을 회복하려는 것이라고 주장해왔다. 즉 카탈루냐가 고유의 성격을 가진 민족으로 자리매김하고 언어와 문화를 재정립하는 것이고 이는 스페인 내에서 카탈루냐만의 위상을 반영시킨다는 것이다. 또한 이러한 움직임은 역사 속에 지속되어왔다는 것이다. 따라서 스페인과의 분리나 주권 독립이 카탈루냐 민족주의의 최종 목표는 아니었다. 하지만 스페인 내에서 자신의 독자성을 내세워 카탈루냐 민족의 주체성을 확립하려는 궁극의 목표를 가졌다.

카탈루냐는 특히 스페인 통일의 견인차 역할을 해왔던 카스티야와의 경쟁적 관계 하에 늘 상대적 열세를 보여 왔다. 특히 카탈루냐는 여러 면에서 카스티야에 상대적 박탈감과 피해의식을 느끼게 되었다. 16, 18세기를 거쳐 카스티야에 기반을 둔 중앙집권적 권력체계가 현재까지 이어져왔고 하나의 독립국가로 고유의 문화유산과 역사를 지녔던 카탈루냐는 아라곤, 나바라와 더불어 주권과 고유성을 잃

24) 뿌줄은 카탈루냐의 역사적 정체성을 유럽화, 지중해 지향성, 카스티야와의 역사 공유 및 문명이 넘나드는 관문으로 공생의 개방과 혼합적 체제 표방이라 하였다. Pujol Jordi, *Cataluña España*, (Madrid: Espasa, 1996), pp. 43-44.

어버리고 스페인의 한 지방으로 전락했다. 카탈루냐인들에게 이는 카스티야 주도의 ‘하나의 스페인’이라는 중앙집권정책으로 인한 것이었다. 카탈루냐는 자신의 고유한 역사와 문화, 정체성을 잃게 된 것이 카스티야 때문이라 여겼고 이에 저항할 뿐만 아니라 스페인 내의 자신의 입지와 위상을 정립하기 위한 노력을 경주한다.

즉 카탈루냐는 카스티야와의 관계 정립을 한 축으로 그리고 스페인 내의 자신들의 정체성 구축을 다른 축으로 인정투쟁을 벌여온 것으로 이해할 수 있다. 카탈루냐는 카스티야와의 끊임없는 차별을 시도했다. 나아가 스페인을 인정하면서도 스페인을 대표하는 카스티야의 우위는 인정할 수 없었고 부인의 대상이었다.

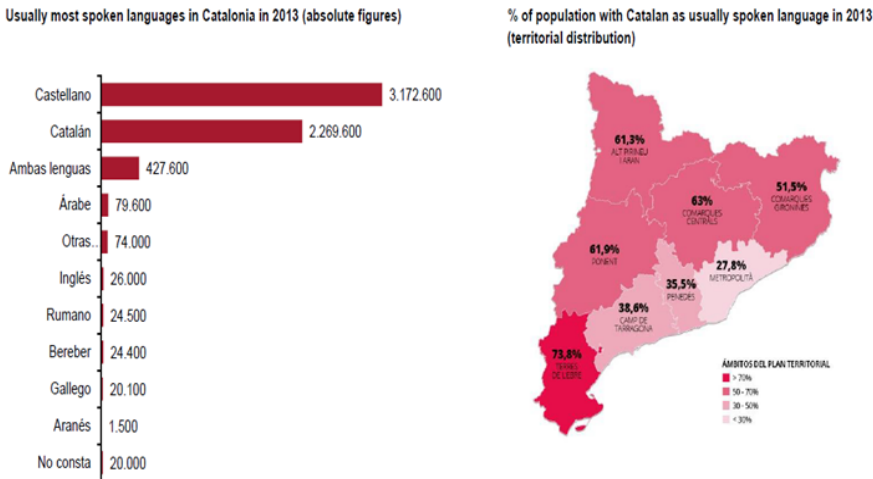
카탈루냐가 스페인의 하나의 지방이 아닌 고유의 역사와 문화를 갖는 하나의 국가로 대접받기 위해 다른 지방들과 차별화하는 것이 무엇보다 중요했다. 그 중에서 민족 정체성 구성의 핵심요소인 언어를 보존하고 발전시키기 위한 계획들이 실행되었다.

카탈루냐인들의 정체성을 견고히 하고자하는 것은 한편으로 스페인이라는 통합적 실체를 파괴하거나 분리하고자 하는 데서 나온 것이 아니다. 오히려 다민족, 다언어, 다문화 국가로서 스페인의 서로의 실체와 다름을 인정할 때 진정한 스페인의 모습이 드러난다고 여긴다. 획일적 방법으로 각 민족의 개성을 인정하지 않을 때 민족 간의 갈등이 커지고 스페인의 입지 역시 축소된다는 주장이다. 상호인정을 통해 지역은 국가 안에서 자유로운 자존감을 고취하고 이를 통해 국가 이익은 확대될 수 있다.

스페인은 카스티야어와 지역어를 함께 사용하는 이중언어구조를 특징으로 한다. 카탈루냐의 경우에도 1979년 지방자치법이 통과된 이후 카탈루냐어를 말하고 이해하는 사람들의 비율이 점차 증가했고 카탈루냐어 출판물과 방송 채널 및 시청률 증가도 확인할 수 있다. 당시까지 공공부문에서 카탈루냐어 사용은 많은 제약을 받아왔다. 1983년 카탈루냐어 정상화계획은 두 언어 사용의 간극을 없애고 동등하게 사용할 가능성을 확보해주는 것이었다. 이를 통해 카탈루냐인들의 사회적 결집을 가능하게 하고 그동안 부차적 위치에 있던 카탈루냐어를 카스티야어와 동등한 권리를 갖는 언어로 인정받게 하기 위함이었다. 카탈루냐어 도서와 신문의 발행, 카탈루냐어 문화 예술 활동 장려, 행정 부문에서 카탈루냐어 사용 강화 등은 이중언어구조를 확고히 할 수 있는 구체적 방안들이었다. 결국 거의 모든 공공 부

문에서 카탈루냐어를 카스티야어와 같은 비율로 사용할 수 있도록 권장했다. 그동안 중앙정부의 파괴의지로 훼손된 카탈루냐어를 복구하고자 했던 것이다.<sup>25)</sup>

<그림 5> 카탈루냐 지역 언어별 사용 인구수 및 지역별 카탈란어 사용 비율(2013)



Source: Institut d'Estadística de Catalunya 2013, 'Usos lingüístics. Lengua inicial, de identificació y habitual'.

출처: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/catalonia-dossier-elcano-october-2017](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/catalonia-dossier-elcano-october-2017) (검색일: 2018. 6. 5).

<그림 5>는 2013년 기준으로 카탈루냐 지역에서 3백만이 넘는 인구가 카스티야어를 사용하고 있고 카탈루냐어는 226만명이 사용하고 있다는 것을 보여준다(IEC 2013). 카탈루냐어 사용 인구의 증가는 자치정부의 언어정책에도 기인하지만 카탈루냐 지역에서 이중언어구조가 확고히 자리잡았다는 것을 보여준다. 이 지역에서 프랑코 사후 진정한 민주주의 실현은 언어정책을 통해 실현되어 왔다고 할 수 있다. 이는 정치적 자치권과 함께 카탈루냐의 지방분권화를 특징짓는 요인이 되었다.

카탈루냐는 스페인과 새로운 관계정립을 위해 스페인 민주화 과정에서 자치정부 권한 확대를 위해 적극 노력했다. 뿌줄의 자치정부는 사회노동당 및 국민당과 협

25) 송기도 외 (1998), pp. 158-172.

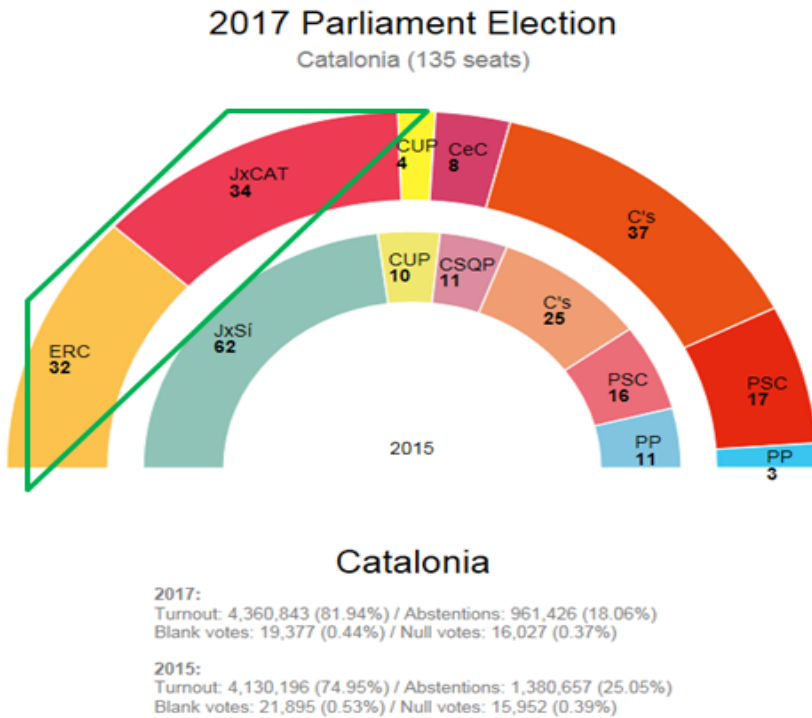
력해 카탈루냐의 자치와 이익을 최대한 보장받고자 했다. 카탈루냐의 자치권한 확대를 위한 노력은 바스크 지역과는 달리 그간 온건한 방법으로 이루어져왔다. 그렇기에 최근 카탈루냐 분리독립을 위한 선거 및 그 후속 조치 과정에서 목격되는 급진적 선택들은 카탈루냐가 왜 그런 선택을 하게했는지의 의문을 갖게한다.

한편 민주화과정에서 카탈루냐는 지방분권의 확대와 공고화를 위해 선도적 역할을 담당했다. 특히 카탈루냐의 경우 다른 언어와 문화를 가지고 분권을 이루어갔기 때문에 이는 같은 언어와 문화를 가지고 기능적 차원의 분권을 해나가는 타지역과는 본질적으로 차이가 있었다. 이들은 분리독립까지도 주장할 수 있고, 여기에서 그 시초부터 스페인의 분권화는 많은 우려를 유발할 소지가 있었다. 하지만 카탈루냐의 요구가 처음부터 분리독립이었던 것은 아니다. 카탈루냐는 오히려 스페인 국가라는 틀 속에서 그들의 정치·경제적 권리를 확보하기 위해 노력해왔다. 카탈루냐의 정치지도자들은 민주화과정에서 중앙정부와 대립과 협조를 통해 실익을 우선으로 지역의 위상을 강화시켜 왔다. 카탈루냐 자치정부가 1980년 수립된 이후 13년 동안 자치정부를 이끌어 온 민족주의 성향의 통합과 연합당은 뿌줄(Pujol)의 주도로 이념보다 경제적 실익을 우선으로 카탈루냐의 정체성 회복을 정책목표로 삼았다. 통합과 연합당은 중앙정치에서 4당의 위치였지만 좌우파 정부와의 정책적 협력을 통해 지역의 실익을 챙겨나가는 방식으로 자치권한을 확대했다.<sup>26)</sup> 지역 정체성 강화를 위한 카탈루냐 정부의 노력과 정책 시도는 당시 스페인 의회의 필요와 맞물려 받아들여졌고 따라서 2000년대 중반까지도 카탈루냐는 중도적 민족주의 성향의 자치권한 확대를 목표로 중앙정부의 인정을 획득할 수 있었다.

민주화 이후 20년 가까이 카탈루냐 주의회는 중도보수인 통합과 연합이 과반을 차지해왔다. 반면 2017년 선거 결과는 분리독립주의 3개 정당이 135석 중 70석을 차지하며 과반을 달성했다. 이를 볼 때, 여전히 카탈루냐 지역의 분리독립 또는 자치권한 확대를 위한 급진적 시도의 여지가 있으며, 그럼에도 불구하고 그 방식에 대한 차이 역시 여전히 남아있다.

26) 93년 총선에서 곤잘레스 사회노동당이 과반 획득에 실패하자 17석의 의석 확보한 통합과 연합이 캐스팅보트 행사. 좌파 사회노동당 정부로부터 부가가치에 대한 조세권 확보. 나아가 96년 총선에서 우파 국민당이 과반에 모자란 승리 후 16석 확보한 통합과 연합은 국민당과 협약 체결. 우파 정부로부터 개인소득세의 30%를 자치정부 재정권으로 확대하는 등 지역 경제이익을 모색했다. 송기도 외 (1998), pp. 147-157.

〈그림 6〉 2017 카탈루냐 의회 선거결과



출처: <http://resultats.parlament2017.cat>. (검색일: 2018. 6. 5).

카탈루냐는 역사적 지역으로 스페인의 다른 여타 지역들과 스스로를 다르다고 인식해왔다. 18세기 왕위계승전쟁과 20세기 내전과 권위주의 독재를 거치며 철저히 탄압받은 자신들의 언어와 문화를 민주화 과정 중에 회복하려하였고 이후 중앙정부와의 협력을 통해 지역에 유리한 경제적 혜택을 탈환하고자 했다. 민주화 달성을 위해 여러 이해 세력들이 합의를 이루어야했기에 1978년 스페인의 헌법은 중앙과 지역, 좌와 우, 군주국과 공화국 모두의 요구를 적절히 섞고 또 양보한 타협의 결과물이 되었다. 이 과정에서 스페인의 지역분권화는 결국 모든 지역에 유사한 정도의 자치권을 부여했다. 스스로 타지역과의 구별을 기대했던 카탈루냐인들에게 타지역과 유사한 수준의 자치권 부여는 역으로 그들에게 차별로 인식되었다. 그들은 자신들의 정체성을 보다 끊임없이 피력하고 스스로 구축하고 싶었고

다른 지역과 구별되길 원했다. 하지만 다른 여타 지역의 입장에서 볼 때 카탈루냐의 요구는 지나친 것으로 받아들여졌다. 중앙정부의 입장에서 카탈루냐는 헌법에 배치되는 이기적인 요구를 하고 있는 것이다.

카탈루냐가 스스로 바라보는 자신과 타지역이 부여하고자 하는 카탈루냐의 모습에는 차이가 있었던 것이다. 카탈루냐의 정체성 인정을 위한 요구는 역사적으로 지속되어 왔지만 2006년 카탈루냐 자치법 제정과 2010년 현재의 일부 위헌 판결을 통해 자신들의 주장이 불법적인 것으로 인식되고 자신들의 언어와 문화를 역사적으로 경쟁하던 카스티야와 여전히 차별되는 것으로 대우 받았을 때 카탈루냐의 투쟁은 보다 적극적 형태를 띄게 되었다. 카탈루냐의 자치권한 확대에 관한 요구는 인정받기 위한 투쟁의 역사였다. 투쟁의 정도가 온건하기도 했고 때로는 보다 격렬한 형태로 나타났다. 민주화 이후 카탈루냐 자치정부를 20년간 이끌었던 푸졸의 주장대로 카탈루냐는 스페인으로부터 분리독립을 원했던 것은 아니다. 다만 타지역과 다른 자신들의 정체성을 인정받고 싶었고, 자치권한을 보다 더 부여받고 싶었던 것이다. 이 과정에서 카탈루냐 정체성의 정수라고 할 수 있는 언어와 문화를 카탈루냐의 것과 동일하게 대우받고 싶어 했다. 재정 부분의 차별과 피해에 대한 해소도 원했다. 2015년과 2017년 카탈루냐 의회 선거 결과에서 보여지는 분리독립 정당 지지율을 통해 카탈루냐의 민심을 확인할 수 있다. 하지만 독립정당 지지율이 그대로 푸지데몬의 독립운동 지지로 이어지는 것은 아니다. 모두가 무조건적인 분리독립 선언을 지지하는 것이 아니고 중앙정부와의 협의 하에 합법적 방식에 의한 분리독립 또는 자치권한 확대의 표심이 더 많다는 설문 결과<그림 7>가 이를 방증한다.<sup>27)</sup>

한편, 분리독립에 따른 경제효과를 분석한 여러 논문들<표 7>이 일관되게 지적 하듯이 규모의 차이는 있지만 카탈루냐 지역의 GDP 하락은 불가피해 보인다. 따라서 카탈루냐의 실익 측면을 고려했을 때 실제 분리독립의 가능성은 낮다고 볼 수 있다.

27) 2017년 12월 치러진 카탈루냐 의회선거결과 독립파 정당들이 다시 과반을 차지했다. 푸지데몬 전 자치정부수반이 해외망명으로 수반직을 맡지 못하게 되자 정부구성엔 난관이 있었지만 2018년 5월 신임 수반으로 추대된 오라 역시 독립파로 이들의 요구는 지속될 것이다. 하지만 현재 여론은 정치적 대화를 통한 사태해결에 모이고 있다. *El País*, May 5, 2018.

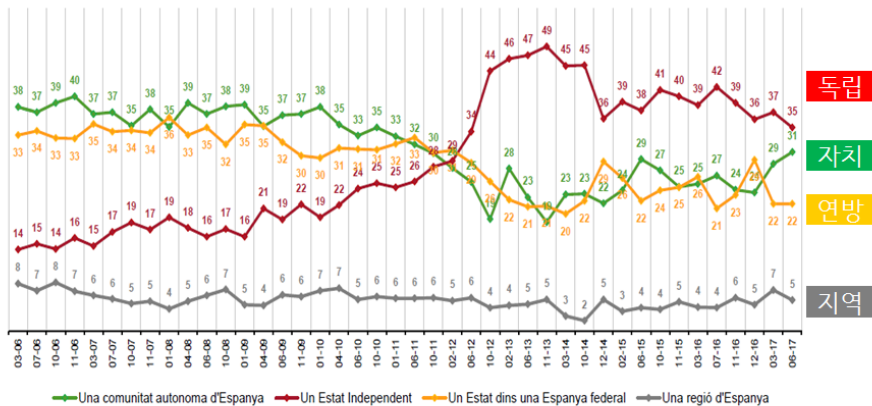
〈표 7〉 독립으로 인한 경제효과

	GDP 하락
Antàs and Ventura (2012)	$\leq -2\%$
Buesa (2012)	-23.4%
Comerford, Myers, Rodríguez (2012)	-9%
Ghemawat, P. (2011)	-7%
Guinjoan, M. and Cuadras, W (2011)	-4%
Clemente Polo (2013) (2014)	-20%
Rodríguez Mora (2013)	-10%

출처: Instituto de Estudios Economicos, "The Political Economy of Catalan Independence," [https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE\\_POLITICAL\\_ECONOMICS\\_OF\\_CATALAN\\_INDEPENDENCE.pdf](https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE_POLITICAL_ECONOMICS_OF_CATALAN_INDEPENDENCE.pdf). p. 37. (검색일: 2018. 6. 5).

〈그림 7〉 카탈루냐 자치 권한 확대 유형별 지지도 추이

QUESTION IN THE POLL: "Catalonia should...?": be an independent state (red), maintain the status quo (green), acquire a new status and greater powers within a federal Spain (yellow) or be a region (grey)



Source: Catalan Government Centre for Opinion Studies (CEO).

출처: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/catalonia-dossier-elcano-october-2017](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/catalonia-dossier-elcano-october-2017) (검색일: 2018. 6. 5).

## V. 결 론

카탈루냐의 독립요구는 인정의 정치와 연관된다.

2017년 분리독립 투표 이후 전개된 일련의 사태에 이어 중앙정부와 카탈루냐간 갈등은 지속되고 있다. 양측의 행동 근거는 모두 헌법에 기반 한다. 민주화 이행의 불가피성으로 타협에 의한 헌법이 만들어진 탓이기도 하다. 카탈루냐 지역 문제를 다룬 그동안의 연구들은 정체성 또는 재정위기를 단편적으로 지적해왔다. 하지만 실제 카탈루냐가 향유해온 자유권한은 마드리드를 포함한 다른 지역과 같다. 그럼에도 불구하고 카탈루냐가 분리독립까지 요구하게 된 배경에는 보다 복합적인 원인들이 작용했다고 볼 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 장기적 내부요인이 근본적 원인으로 보인다. 실제로 언어, 문화 정체성과 재정분권을 확보하기 위한 시도들이 역사 속에서 지속적으로 관찰된다. 지방분권과 통일국가에 관한 헌법 조항은 제도적 모호함으로 분리독립 세력화에 빌미를 제공했다. 헌법재판소의 자치법 위헌판결은 직접적 촉매로 작용했다. 위헌 판결의 대상이 언어와 정체성, 나아가 재정분권에 관한 사안들이었으므로 카탈루냐인들을 더욱 자극했다.

이와 비교해 스코틀랜드 독립투표나 EU의 존재는 분리독립 가능성에 희망을 제공한 간접 요인으로 작용한 것으로 보인다. 실제 카탈루냐와 스코틀랜드의 상황이 다르고 EU 법과 정치지도자들의 입장 역시 카탈루냐 독립에 회의적이다.

카탈루냐는 18세기 중앙권력의 탄압에도 불구하고 19세기 문화부흥운동을 통해 정체성 회복을 모색했고 20세기 내전과 독재에서 탈피하여 지역의 권한 확대와 그들만의 정체성 확립을 단계적으로 이루어나갔다. 다만 그 방법과 중앙정부의 대응방식에 따라 이들의 행동은 온건/협력적이거나 급진/갈등적으로 다르게 나타났다.

민주화 이후 2000년대 중반까지도 카탈루냐의 자치 권한 확대 노력은 중앙정치와의 상호 필요에 의해 충족되어왔다. 하지만 2002년 조세개혁을 계기로 카탈루냐의 재정권한은 스페인 여타 지역과 동일해졌다. 오히려 카탈루냐의 경제우위국가 통일과 연대의 목표 아래 더 큰 부담으로 돌아왔다. 카탈루냐는 카스티야어

를 사용하는 다른 지역과 달랐고 그들은 그 다름을 언어 규범과 재정권한 확대로 인정받고 싶었다. 하지만 2006년 자치법 개정안에 대한 2010년 헌법재판소의 위헌 판결은 카탈루냐 분리독립을 지지하는 정치지도자들과 시민사회를 분노시켰다. 이들은 결집했고 투표와 시위를 통해 투쟁했다. 현재 스페인 헌법 하에서 더 이상의 권한 확대가 어렵다는 것, 나아가 자신들의 요구가 인정받지 못할 것을 깨닫고 보다 급진적인 분리독립으로의 투쟁노선을 택한 것이다. 그들은 인정받고 싶었지만 그들의 주장은 중앙과 타지역으로부터 보편적인 이해로 받아들여지지 못했다. 즉, 이는 카탈루냐인들이 자신들의 정체성의 정수인 카탈루냐의 언어와 문화에 대한 인정, 그리고 재정부문의 자치권한 확대를 위한 과정의 일환으로 이해해야 한다. 아이러니하게도 스페인 헌법 2조에 근거하여 ‘하나의’ 스페인을 위협하는 카탈루냐의 독립은 마드리드의 입장에선 엄연히 불법이었다. 나아가 재정권한 확대에 대해서도 연대의식을 깨는 이기적 지역주의라는 인식이 타지역민들 사이에 팽배했다.

최근 스페인 중앙정치도 순탄치 않다. 카탈루냐 사태에 강경 대응해온 라호이 총리가 국민당의 부패 스캔들로 사퇴하고 사회당의 산체스 당수가 신임 총리로 추대됐다. 그가 외무장관으로 발탁한 조셉 보렐(Josep Borrell)은 강경한 카탈루냐 반독립과 인사로 향후 카탈루냐와의 원만한 협상에 장애가 될 전망이다. 스페인의 정치 안정을 위해서는 갈등의 원인인 중앙-지역 간 지역-지역 간 상호 인정의 결핍과 인정투쟁의 성공적 극복이 필요하다.

## 참고문헌

- 고주현, “민주화 이행기 스페인의 정치균열과 갈등구조의 변화,” 『비교민주주의연구』, 제14집 1호 (2018).
- 김병곤, 우윤민, “내셔널 아이덴티티와 분리독립: 스페인-카탈루냐를 중심으로,” 『유럽연구』, 제32권 4호 (2014).
- 김은경, 『스페인의 지방세 제도』 (서울: 한국지방세연구원, 2013).
- 손기영, “인정투쟁의 관점에서 본 동북아 국제관계와 규범공동체 형성,” 『국제정치논총』, 제55권 4호 (2015).
- 송기도, 최낙원, 최윤국, “스페인 카탈루냐 지방 연구: 분권의 확대와 지역분쟁,” 『라틴아메리카 연구』, 제11권 1호 (1998).
- 장성빈, 『악셀 호네트에서 인정과 순응의 문제: 이데올로기적 인정 개념을 중심으로』 (서울: 서울대학교 석사학위 논문, 2017).
- 조혜진, “카탈루냐의 언어통합정책과 사회언어학적 측면의 변화,” 『유럽연구』, 제27권 제2호 (2009).
- Balcells, Albert, *Catalan Nationalism*, (London: Macmillan, 1996).
- Honneth, Axel, *The Struggle for Recognition*, (Cambridge: MIT Press, 1995).
- Ivan, Serrano, “Secession in Catalonia: Beyond identity?,” *Ethnopolitics*, Vol. 12, No. 4 (2013).
- Keating, Michael, *Nations against the state: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, (NY: Palgrave, 1996).
- Barroso, Durão, *Letter to the UK House of Lords from EC President*, (2012).
- Marinzel, Anastazia, “Catalonia: The quest for independence from Spain,” *Senior Honors Project*. Paper 39 (2014).
- Montserrat, Guibernau, “Secessionism in Catalonia: After Democracy,” *Ethnopolitics*, Vol. 12, No. 4 (2013).
- Pujol, Jordi, *Cataluña España*, (Madrid: Espasa, 1996).
- Generalitat de Catalunya, “La llengua catalana a l'Estatut d'autonomia de Catalunya,” [http://llengua.gencat.cat/ca/serveis/legislacio\\_i\\_drets\\_linguistics/la\\_llengua\\_catalana\\_al\\_nou\\_estatut/](http://llengua.gencat.cat/ca/serveis/legislacio_i_drets_linguistics/la_llengua_catalana_al_nou_estatut/) (검색일: 2018. 6. 5).
- Country Economy, “Catalonia - Government budget deficit,” <https://countryeconomy.com/deficit/spain-autonomous-communities/catalonia> (검색일: 2018. 6. 8).

- Catalan News, “Catalonia’s net contribution to Spanish redistributive fiscal system up to 5% of its GDP,” <http://www.catalannews.com/business/item/catalonia-s-net-contribution-to-spanish-redistributive-fiscal-system-up-to-5-of-its-gdp> (검색일: 2018. 6. 8).
- Generalitat de Catalunya, “Budget 2017,” [http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2017/pdf/PRE\\_ENG.pdf](http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2017/pdf/PRE_ENG.pdf). (검색일: 2018. 6. 8).
- Instituto de Estudios Economicos, “The Political Economy of Catalan Independence,” [https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE\\_POLITICAL\\_ECONOMICS\\_OF\\_CATALAN\\_INDEPENDENCE.pdf](https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/THE_POLITICAL_ECONOMICS_OF_CATALAN_INDEPENDENCE.pdf). p. 103. (검색일: 2018. 6. 5).
- El País, “No, Catalonia is not being robbed,” [https://elpais.com/elpais/2017/09/26/inenglish/1506410252\\_592782.html](https://elpais.com/elpais/2017/09/26/inenglish/1506410252_592782.html) (검색일: 2018. 5. 25).
- Financial Times, “Catalan election polls 2017,” <https://ig.ft.com/catalonia-poll-tracker/> (검색일: 2018. 6. 8).
- Elcano, “Catalonia’s independence bid: how did we get here? What is the European dimension? What next?,” [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/catalonia-do-ssier-elcano-october-2017](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/catalonia-do-ssier-elcano-october-2017) (검색일: 2018. 6. 5).
- Result of Catalunya Parliament, <http://resultats.parliament2017.cat>. (검색일: 2018. 6. 5).

## Abstract

### Catalonia's Independence Movement and Politics of Recognition

Joo-Hyun Go\*

A Spanish autonomous region, Catalonia voted in a disputed independence referendum on the 1st of October 2018 that was ruled illegal by the Spanish Constitutional Court and met with police violence. The result was 81% voted for independence, but turnout was 43%. Following the declaration of the independence of the autonomous government, the Spanish government dissolved the Catalan parliament and deprived the autonomy of Catalonia and declared direct rule over the region. This study attempts to identify the causes of the claim of independence in the Catalan region, which is known to have a relatively high level of decentralization among European countries, taking a series of risks. In particular, applying Axel Honneth's 'politics of recognition', it analyzes the long and short term domestic and international factors for the independence.

If the decision of the Constitutional Court on the amendment of the Catalan Autonomy Law in 2010 was a direct trigger of the independent demands, the perception of relative discrimination against the autonomous entitlements granted to the Catalan region led to a struggle for the politics of recognition.

**Key-words** : Spanish regional autonomy, Catalonia autonomous region, Axel Honneth, Independence movement, Politics of Recognition

논문접수일: 2018년 7월 18일
논문심사일: 2018년 7월 31일
논문게재확정일: 2018년 8월 6일

---

\* Research Professor, Institute of East and West Studies, Yonsei University.