

# 민주화 이행기 스페인의 정치균열과 갈등구조의 변화\*

고주현 연세대학교

joohyun.go@yonsei.ac.kr

이 글은 스페인에서 민주화로의 체제전환기를 특징짓는 사회균열의 양상과 정당체계의 형성과정을 살펴보고 그 요인을 분석하는 데 목적이 있다. 1970년대 중반까지 억압적 권위주의 정권이 지배하고 있던 스페인에서 체제변혁기 동안 갈등적 이해구조는 합의를 통해 극복되었고 경쟁적 정당체계가 수립되었다. 민주화로의 체제전환에 대한 선결조건들로 주장되어지는 경제발전, 사회적 근대화의 요인들만 가지고 스페인의 합의를 통한 체제변혁과정과 안정적인 민주화 이행을 설명하는 데는 무리가 있다. 이 글은 복잡한 사회적 균열구조 하에 민주화 이후 모든 정치세력의 정치사회 진입이 허용되었음에도 불구하고 안정된 민주적 이행을 가능하게 했던 요인을 규명한다. 이를 위해 사회적 균열구조가 어떻게 정치균열화 했고 갈등의 쟁점은 무엇이며 합의과정은 어떠했는지에 관해 살펴보았다. 이를 통해 1)1960년대 이후 스페인 사회가 경험한 사회구조의 변화와 2)갈등의 조정자로서 정치엘리트의 인정의 정치 및 3)다른 사회균열들보다 우선시되었던 민주화 요인들로 인해 온건화된 정치엘리트의 전략적 행동이 안정적 정당체계 확립을 가능하게 했다고 주장한다.

주제어: 스페인 권위주의, 스페인 민주화, 체제변혁기, 정치균열, 인정의 정치  
논문 접수: 2018.05.08. / 심사 완료: 2018.06.03. / 게재 확정: 2018.06.04.

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016-S1A5-A2A03926153). 유익한 제언을 해주신 심사자들에게 깊은 감사를 드립니다.

## I. 서론

이 글은 스페인의 복잡한 사회적 균열구조들에도 불구하고 권위주의 정권이 종식된 이후 민주화로의 체제변혁기를 거치면서 쟁점이 된 갈등구조의 변화과정을 추적하고 결국 안정적 민주화를 확립할 수 있었던 원인을 분석하는 것을 목적으로 한다. 1970년대 중반까지 내란 후에 생긴 억압적 권위주의 정권이 지배하고 있던 스페인에서 신뢰받는 입헌정부 및 경쟁적 정당체계가 수립되었다. 민주화로의 체제변혁기에 스페인에서는 여러 정치행위자들의 갈등적 이해구조가 합의를 통해 극복되어 체제안정이 가능했다.<sup>1)</sup> 스페인의 민주화 이행 및 정당체계 형성에 관한 대부분의 기존 연구들은 합의정치를 이루어낸 리더십의 역할을 강조하거나 경제상황의 변화와 같은 구조적 요인들을 강조한다. 그러나 민주화로의 체제전환에 대한 일반적인 선결조건들로 주장되어지는 경제발전, 사회적 근대화 등의 요인들만 가지고 스페인의 체제변혁과정을 설명하는 데는 무리가 있다. 기능주의적 설명이 갖는 몰역사성으로 인해 이 같은 변수들과 안정적 체제전환 사이에 인과관계를 논리적으로 설명하는 데는 한계가 있기 때문이다. 이에 대한 대안으로 러스토우(Rustow)의 정치적 이행연구는 정권변동 과정의 여러 국면들이 다음 국면에 미치는 각 영향력을 강조했다. 나아가 다알(Robert Dahl)은 변혁을 가능하게 한 사회경제적 변수들과 정치적 변수들 간의 특정조합에 주목한다. 이 글은 점진적 합의과정의 중요성을 강조했던 이 두 가지 접근법에 기반 해 스페인에서 체제변혁의 기간 동안 상존했던 국면별 갈등구조들을 구체화함과 동시에 특히 인정과 적대의 정치 속에 합의를 통해 안정적 정당체계가 형성될 수 있었던 구조적 요인(사회경제적 변수)과 행위자적 요인(정치적 변수)을 면밀히 살펴보도록 하겠다.

구조적 요인과 행위자적 요인을 다루고 있는 선행연구들은 스페인의 민주화 이행과정에서 합의정치를 이루어낸 리더십의 역할을 강조하거나

1) 스페인의 민주화 과정은 폭력에 의한 헌정질서의 중단 없이 프랑코체제의 법질서에서 민주주의 체제의 법질서로 평화적이고 점진적으로 이행한 것이다. 즉, 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 이행이 과거와의 단절에 의한 급진적인 변화가 아니라 과거와의 연속선상에서 체제내의 ‘개방파’들에 의해 주도되어 점진적인 개혁을 통해 이루어졌다. 이는 합법적인 방법으로 진행된 위로부터의 개혁이라고 할 수 있다.

경제상황의 변화 측면에 집중하는 경향이 있어왔기에 이 연구는 두 요인의 균을 보다 유기적으로 결합하고자 하는 시도로써 다른 연구와의 차별성을 지닌다고 볼 수 있다. 즉 이 글을 통해 갈등유형과 정치균열의 변화를 구분 짓는 국면이라는 개념을 도입하여 민주화 이행의 과정을 세분하고 각 단계에 나타나는 갈등의 쟁점을 소개하고 이를 해결하는 방식으로서의 인정과 적대의 정치의 양상을 연결하고자 한다. 나아가 이 연구는 권위주의 체제 쇠퇴로 인한 갈등의 성격이 행위자들로 하여금 적대 혹은 인정의 정치의 가능성 모두를 열어놓았지만 스페인에서는 국면별 특정 상황 하에서 행위자들의 전략적 선택이 있었고 결과적으로 인정의 정치가 이루어졌다는 점에 주목한다. 즉, 구조적 요인은 행위자의 선택을 규정하고 행위자의 선택 역시 다음 국면을 형성한 측면 모두를 주시해야한다는 것이다.

이런 접근방법은 합의에 의한 민주화를 가능케 한 원인들을 제공한 각 과정, 즉 위기과정, 예비국면, 체제변혁-이행과정으로의 구분을 요구한다. 체제변혁기에 등장한 갈등구조가 해소되고 합의에 기초한 인정의 정치를 이루어낼 수 있었던 원인을 규명하기 위해서는 특정국면이 다음 국면을 규정짓게 된다는 것을 이해해야 한다. 우선 위기의 원인을 규명하고 체제변혁의 과정들이 어떤 국면들을 거쳐나가고 있는 지를 파악해야한다. 즉, 각 정치행위자들이 처한 구조적 환경 속에서 국면을 따라 변화하는 쟁점과 갈등구조, 또한 이를 해결하기 위해서는 선택이 불가피했던 타협과 결정의 과정들을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

2장에서는 민주화이행 및 체제안정을 둘러싼 이론적 쟁점과 기존연구들을 소개하고 3장에서는 스페인의 체제변혁기를 특징짓는 각 국면별 정치행위자 간 갈등의 쟁점과 합의과정 및 합의가 가능했던 조건을 분석하고 4장에 결론을 제시한다.

## II. 이론적 논의: 민주화이행과 정치균열, 인정의 정치

1980년대 이후 민주화 이행에 관한 논의는 크게 두 가지로 구분된다. 먼저 구조적 접근법은 권위주의 체제의 사회, 경제, 문화적 요건을 포함

한 전제들이 그 국가의 민주화 가능성이나 성격, 과정 등을 결정하게 된다는 주장이다. 반면 행위자적 접근법은 민주화 과정에서 주요 정치 행위자들의 전략적이고 역동적인 상호작용에 의해 민주화가 이행되거나 후퇴하기도 한다고 주장한다. 구조적 접근법은 경제발전, 사회구조의 변화, 정치문화 및 종교 등의 요인을 강조하는 반면 행위자적 접근법에서는 정치행위자들의 상호작용 및 전략적 선택과 관련된 요인들로 정치엘리트, 군부와 자본가 집단 등을 강조한다.

특히 구조적 접근법은 민주화를 유인하는 가장 중요한 동력으로 경제발전을 강조한다. 립셋(Seymour Martin Lipset)의 경우 경제발전이 민주주의 확립에 중대한 영향을 미친다고 주장해왔다. 립셋에 의하면 한 국가의 사회경제적 발전의 정도가 높을수록 그 국가에서 민주주의가 성공적으로 확립되고 지속될 가능성이 증가한다고 주장한다. 그러한 사회경제적 발전의 정도를 측정할 수 있는 지표로 부, 산업화, 도시화, 교육 수준 등을 제시했다(Diamond 1989, 141- 163).

경제발전이 민주주의의 확립에 긍정적 영향을 준다는 립셋 류의 주장에 비판적이거나 상반된 주장도 있다(Neubauer 1967, 1002- 1009). 러스토우는 이러한 연구들을 기능이론으로 규정하고 이들 기능이론에 기반한 연구들은 민주화와 상관성이 있는 경제, 사회, 문화적인 조건들을 나열할 뿐이며 조건들 간의 인과관계나 민주화 과정에 대한 분석은 없다고 비판했다. 1990년대 이후의 논의를 종합해보면 민주주의는 한 국가의 경제적 수준과는 무관하게 생성될 수 있지만 그러한 민주주의가 지속될 수 있는 가능성은 경제발전의 수준이 낮은 국가에서보다는 높은 국가에서 더욱 증가한다는 것이 일반적인 견해로 받아들여지고 있다(Bunce 2000, 703-734). 즉 경제발전은 국가별 사례에 따라 민주주의나 민주화에 긍정적으로 작용하기도 하고 반대로 부정적으로 작용하기도 한다.

경제발전 요인 외에 민주화 이행을 가능하게 하는 다른 구조적 요인으로는 정치문화를 들 수 있다. 정치문화 개념은 2차 대전 이후 서구의 경험과는 다른 양상으로 진행되는 신생 독립국가들의 정치현상을 설명할 수 있는 변인으로 주목받았다. 하지만 정치문화 개념은 기존의 개념들로 설명할 수 없는 비서구적 현상들을 지나치게 포괄적으로 다루고자 하며 이에 따라 국가별 정치 문화적 특성이라는 일반화가 어려운 추상적 설명 도구로 비판받기도 했다. 이에 대해 알몬드와 버바(Gabriel

Almond & Sidney Verba)는 정치문화 요인은 안정적인 민주주의체제가 민주적인 가치와 신념을 기반으로 할 때에 민주화 이행에 대한 추가적인 설명력을 갖는다고 주장한다. 신생국가들에서 민주주의의 성공여부는 민주적 가치가 얼마나 성공적으로 전달되느냐 뿐만 아니라 개별 국가의 역사적 문화적 전통에 좌우된다고 할 수 있다. 하지만 한 국가의 정치문화가 민주적인 성향이 강한 경우 권위주의체제가 그 지배를 제도화하기는 매우 어렵다는 것이다(Diamond 1989, 141-163). 따라서 정치문화는 정치발전론적인 관점에서 제시한 신생독립국가들의 정치변동에 대한 예측이 빗나가게 된 원인을 설명하기 위해 자주 사용된다. 자유민주주의 체제가 비서구 지역에서 실패한 이유는 이들의 정치문화가 민주주의체제와는 맞지 않는 비민주주의적 성향을 띠고 있기 때문이라는 주장이 가능하다. 하지만 이러한 정치 문화론적 접근은 다른 변인들로 설명될 수 없는 정치현상들에 대해 구체적인 근거를 제시하지 못하고 단순히 정치문화적 원인 때문이라는 모호한 설명을 제시한다는 한계를 갖는다. 이상과 같이 구조적 접근법에서 강조하는 요인들은 경제발전과 정치문화이다(서경교 2000, 5-11).

행위자적 접근법에서 강조하고 있는 요인들은 먼저 민주화 과정에서 정치행위자들의 상호작용과 전략적 선택으로 특히 정치엘리트에 초점을 맞추고 있다. 분스(Valerie Bunce)는 “정치엘리트들이 민주화 과정에서 핵심적인 역할을 한다는 데에는 많은 학자들이 동의하고 있다”고 주장한다. 하지만 “그들의 역할은 민주화가 시작된 이후에야 체제의 유지와 훼손에 대해 제대로 평가되어질 수 있다”고 주장한다. “그들이 만든 제도는 민주화 과정의 성패를 좌우하며 정치·경제적 위기 상황에서 민주화로의 이행 여부를 결정”한다. 주목해야할 것은 민주화 이행이 이루어지고 나서야 엘리트의 역할에 대한 올바른 이해가 가능하다는 것이다. 즉, 엘리트의 역할과 관련된 일반화를 받아들일 때 엘리트의 핵심적인 역할에 대해 주의해야 한다. 민주화 과정에서 엘리트의 역할을 강조하다 보면 민주화의 전 과정이 엘리트에 의해 주도된 것으로 잘못 이해될 수 있다. 하지만 민주화 직전 엘리트 사이의 타협이나 협약은 시민사회, 노조 등 일반대중의 민주화에 대한 요구와 체제 이행기 동안 발생하는 광범위한 사회세력 간의 상호작용을 통해 촉발된다. 이는 많은 민주주의 이행 사례에서 확인되는 사실이다. 한편 민주화에 관한 단기적 설명으로 민주화 과정에서 엘리트들

의 더욱 직접적인 영향력을 조사하는 데 초점을 맞추는 경우가 있는 반면, 민주화 이행에서 인과관계의 복잡성을 중시하는 연구 경향도 있다. 이들은 연구 대상 시기를 민주화 이행의 훨씬 이전까지로 설정한다. 결국 엘리트들의 영향력에 대한 강조는 상대적으로 감소한다는 것이다. 나아가 민주화 이행의 질적인 측면을 고려한다면 “사회·경제 구조적 요인, 제도적 요인, 권위주의 체제의 문화적 유산 등을 포함한 보다 많은 설명요인들”이 여전히 중요한 변수가 될 것이고 나아가 “경제성과, 시민사회와 사회자본의 밀도, 여론의 양극화, 정당, 선거제도, 통치체제와 같은 제도적 요인”등이 민주화의 도입과 더불어 “어떻게 기존체제를 변화시켜나가는지를 결정”하는 중요한 요인이 될 것이다(Bunce 2000, 707-710).

스페인의 민주화 과정에서 리더십의 역할을 강조한 대표적인 국내 연구로는 송기도의 의회정치 확립의 성과를 정치행위자의 공헌으로 분석하는 연구 등이 있다(송기도 1992, 327-352). 리더십에 비중을 둔 이와 같은 연구들은 특히 민주화를 주도적으로 이끈 후안 까를로스(Juan Carlos) 국왕과 수아레스(Adolfo Suárez) 수상의 개혁조치들이 이전 체제와의 단절이 아닌 개혁을 통한 민주화를 이끌어 낸 핵심 요인이라 주장한다. 반면 설리반(John Sullivan)과 같은 구조주의론자들은 경제발전과 산업화를 통해 새로운 사회세력을 출현시키며 이들의 민주화에 대한 강한 요구가 1980년대 민주화를 모색한 대다수의 국가에서 발견되며 스페인도 그 중 하나라는 주장을 펼친다(Sullivan 1992, 182). 즉, 급속한 경제, 사회발전이 지배체제의 붕괴를 초래하고 사회경제구조가 정치구조를 결정한다는 입장을 취하고 있다. 하지만 구조주의적 분석들은 유사한 사회경제 구조를 가진 국가들에서 어떻게 다른 정치체제로의 전환이 있었는가에 대한 원인을 제시하는 데 한계가 있다는 비판을 받는다. 따라서 이 글이 주장하고자 하는 것은 정치엘리트 또는 사회경제구조 중 한 요인이 합의에 기반한 민주화 과정을 설명해내기에는 한계가 있으며 두 가지 요인은 서로 유기적으로 연계되어있다는 것이다. 다시 말해 스페인의 민주화 이행은 정치제도, 계급구조, 경제성장 및 지역 간 갈등 구조 등 복합적 균열이 상존했던 구조적 요인들과 함께 주어진 상황에서 전략적 선택을 해야 했던 행위자들의 결정을 유기적으로 함께 고려해야한다는 것이다.

따라서 그동안 스페인의 체제변혁에 관한 기존 연구들이 민주화에 있어 정치엘리트의 역할 측면만을 강조했던 점에 주목하여 이 연구에서는

리스트우의 정치이행에 관한 국면별 접근에 기반 해 립셋과 록칸(Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan)의 정치균열이론으로 스페인의 민주화 이행기 정치균열과 갈등구조의 변화양상을 추적한다(Lipset and Rokkan 1967, 1-64).

정치균열은 대립하고 갈등하는 이해관계와 견해로서 집단화 내지 조직화된 것을 가리킨다. 립셋과 록칸에 의하면 서유럽 정치균열 구조의 형성에 있어 국민혁명과 산업혁명의 두 가지 사건을 통해 각국에서 중심부 대 주변부, 국가 대 교회, 농촌 대 도시, 자본가 대 노동자 등의 균열이 상이한 정당체계를 발전시켰다고 한다. 균열 가운데 정당 간 대립을 만들어 내는 균열과 그렇지 못한 균열이 있지만 핵심은 정치균열이 그것을 반영한 정당정치를 만들어 낸다는 것이다. 이들의 이론 틀은 정당정치의 동태적 분석에 광범위하게 활용되어왔다.

스페인에는 복잡한 사회적 균열요소가 있다. 산업화에 따른 계급균열의 정치적 영향은 스페인 내전 이전까지 소급된다. 여기에 교회주의와 반교회주의 간의 대립, 그리고 카탈로니아, 바스크, 갈리시아 지역에 깊숙이 뿌리내리고 있는 분열주의 움직임에 의한 지역균열의 사회정치적 영향 역시 심각하다(Sánchez and Dinas 2012. 365-374). 하지만 무엇보다 20세기 초의 치열한 내전과 40년에 가까운 권위주의 체제를 종식시키기 위한 광범위한 사회세력들의 합의와 인정의 정치가 체제변혁기 정치균열들을 주도해왔다.

나아가 스페인에서 기존체제를 통해 민주화를 수월히 이루어낸 것은 정치행위자들의 합의와 서로에 대한 인정이 가장 큰 원인이었음을 밝히기 위해 악셀 호네트(Axel Honneth)의 인정의 정치 개념을 또한 살펴본다. 호네트는 헤겔(Friedrich Hegel)의 통찰을 계승하여 타자의 인정을 통해서만 자아가 주체를 획득할 수 있다고 주장한다. 그는 생존을 위한 투쟁이 아닌 정체성에 관한 인정 투쟁을 통해 상호 주관적으로 획득된 인정을 쟁취한다고 주장한다. 나아가 투쟁을 통해 사회갈등을 극복하며 더욱 고양된 공동체를 형성할 수 있다고 주장한다. 따라서 상호 주관적 인정이 가능한 사회가 호네트가 바라보는 이상적 사회이다. 스페인의 민주화 이행이 기존 체제의 틀 속에서 정통성을 보존하는 동시에 자신들의 정체성을 인정받고자 하는 투쟁의 과정에서 이루어 낸 합의의 정치적 결과라는 사실을 고려할 때 호네트의 인정의 정치 개념은 설득력을 갖는다.

### III. 체제변혁기 정치균열과 갈등구조의 형성과 변천

#### 1. 예비 국면별 갈등의 유형 및 갈등구조의 변화: 위기 과정과 원인

다원적 민주주의 정권이 가능했던 것은 우선 독재적 권위주의 정권이 위기에 처했기 때문이다. 그 위기는 정권이 변화하는 상황에 신속히 대처할 수 없어서 내적응집력이 현저히 쇠약했을 때 나타난다. 위기 국면에 정권은 저항세력과의 헤게모니 투쟁을 거치며 그 상황에 반응한다. 즉, 체제 변혁, 전환, 혹은 이행은 기존 정권의 위기로 시작되고 새로운 정권이 수립되기 전 과도정부가 존재하는 시기에 발생하는 모순적이고 갈등적인 정치적, 제도적 불확실성을 극복하는 과정이다. 안정적 체제전환의 완성은 선출의회가 기초한 헌법이 승인되었을 때 가능하다. ‘새로운 정치질서의 근본을 이루는 제도가 조직되고 새로운 게임의 규칙에 따라 상호작용하기 시작하면 공고화과정이 시작된다’는 헌팅턴(Samuel Huntington)의 주장에 따라 좁게 보면 스페인 체제 변혁의 완성은 프랑코의 사망(1975년) 이후 자유로운 선거를 통해 새로운 의회가 구성되고 정치개혁 법률안이 통과된 1977년이라 할 수도 있다. 즉 제도적 측면의 민주화가 이루어진 시점이다. 하지만 넓게는 프랑코 정권의 위기가 시작된 1960년대 중반으로부터 블랑코(Luis Carrero Blanco)가 암살됨으로서 위기가 절정에 이른 1973년을 거쳐 1977년 신헌법이 승인된 후 1979년 신정부가 수립될 때까지로 볼 수도 있다.

스페인에서 민주주의로의 체제변혁은 구정권과의 급격한 단절이 아닌 합의에 의한 것으로 특징지어진다. 1975년 프랑코의 사망으로 맞게 된 전환기적 상황에서 후계자로 지명된 카를로스 국왕과 프랑코 체제 하에서 각료를 역임했던 수아레스 수상 등 체제 내의 정치 엘리트들이 민주화로의 체제변혁과정에서 주도권을 장악했고 40여년간 유지했던 권위주의 독재를 해체했다. 합의에 의한 개혁(reforma pactada)은 특히 프랑코 정권 당시의 정치체계가 갖는 합법성을 형식적인 관점에서 존중하고 갈등의 상황을 역시 연속적인 법적 테두리 내에서 전개되고 협상을 이루어낸다는 점에 초점을 맞추고 있다. 하지만 체제변환이 인정과 합의에



의해 이루어졌던지 혹은 적대적 단절에 의해 이루어졌던지, 체제전환을 이끌어낸 위기의 원인을 규명하는 것이 우선되어야 한다. 스페인에서는 1950년대 말, 내란 직후에 채택된 경제모델이 한계를 드러냈다. 정권이 기반하고 있던 토대가 흔들리자 기존의 자급자족 경제 전략은 새로운 발전모델로 대체되어야 했다. 무차별적인 보호주의를 포기하고 자유화조치를 실시함으로써 스페인 경제는 경쟁에 개방되었다. 이로 인해 1960년에서 70년 사이 스페인 산업부문은 연평균 15%의 경제성장을 이루었고 국민총생산과 실질임금 역시 급격히 상승했다. 급속한 경제성장으로 정권은 사회 내 광범한 부문들로부터 쉽게 합의를 도출해낼 수 있었다. 하지만 급격한 산업화로 인해 스페인 사회의 직업별, 지역별 분포는 의도치 않은 큰 변화를 겪게 된다. 농업인구의 상당부분이 산업과 서비스부문으로 이동함으로써 농촌의 노동력이 대규모로 도시로 이동하게 된다. 이로 인해 농업과 지방우위의 사회가 산업과 도시 우위의 사회로 전환되었으며 견고한 산업노동자와 중산계급이 공고하게 형성되었다. 나아가 단체협약이 다소간 합법화되는 등 노사관계의 자유화가 일정 수준 가능해졌다. 이러한 노사관계의 자유화현상으로 사회적 동원과 지역적, 개인적 차원에서 나타나는 사회적 생산의 불균등배분과 경제적 기대치의 상승 등과 더불어 광범위한 단체협약과 노사갈등의 폭발적 증가가 나타났다. 이와 같은 경제부문에서의 변화들은 정치부문에서의 변화로 확대되었다. 일부 노동계급집단과 카탈로니아와 바스크 등 역사적으로 독립적이었던 일부 지역들은 정권에 도전하기 시작했다.

이러한 변화과정으로 인해 스페인 지배계급 구조는 심각한 타격을 입게 된다. 독재체제 하의 스페인은 은행과 거대기업간의 공생관계가 심각했고 금융자본에 의한 산업 통제도 상당했다. 정부는 1939년 이후 국가경제재건에 있어 금융귀족의 가장 친밀한 협력자였다. 하지만 경제자유화 조치 이후 금융귀족 등 스페인 상층 계급이 분화해갔고 중간계급이 힘을 얻게 되는 계기가 되었다. 아울러 1960년대 중반부터 연립 내의 헤게모니가 쟁점으로 부각되었다. 이러한 내적 갈등은 프랑코가 노쇠하게 됨에 따라 새로운 국면을 맞게 되어 각 분파는 다양한 시각과 상충하는 이익을 가지고 승계문제에 접근하게 되었다. 노동계 계급은 더욱 조직화되고 민주적 반대세력도 자체조직화를 시작하면서 연립의 해체현상 역시 첨예화했다. 따라서 지속적인 성장에도 불구하고 1965년에서 1975년

까지의 기간 동안 정권의 억압능력은 점차적으로 쇠퇴해갔고 정권에 대한 사회적 지지도 역시 협소해졌으며 지배연합의 내적 화합과 일체감의 해체 역시 가속화되었다.

기존 정권이 맞이한 위기의 원인과 쇠퇴과정은 갈등의 형성 차원에서 3가지 국면으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫 번째는 1965년부터 1968년까지이다. 이 시기 노동계급조직은 질적으로 급격히 성장했다. 또한 이 시기 정권분파들 간에 벌어진 지속적이면서 공개적인 갈등들은 국가의 경제적 역할과 정권의 제도화에 관한 대립되는 견해를 보여주었고 특히 1966년 12월 국민투표에 의해 승인된 국가기본법이 제기한 문제들에 관해 정치적으로 표면화되었다. 쟁점은 팔랑헤(Falange) 운동의 미래와 승계문제에 관한 것으로 특히 오푸스테이(Opus Dei)의 기술 관료들과 팔랑헤의 관료들은 이 문제에 관해 심각하게 대립했다. 오푸스테이는 팔랑헤가 주도하는 권위주의 정권의 해체와 군주제의 즉각적 부활, 카를로스로의 권력 이양을 요구했다.<sup>2)</sup> 반면 팔랑헤는 오푸스테이의 요구사항들은 프랑코 사망 시까지 유보되어야함을 강력히 주장했다. 결과적으로 팔랑헤는 운동의 역할을 강화시킨다는 그들의 목표를 달성했고 기술 관료들은 프랑코의 계승자로 카를로스를 지명할 것을 관철시킬 수 있었다. 당시 정권 내부에서 진행되었던 정치적 자유화와 노동조합법의 제정 등은 차질을 빚었고 내각 내 적대분파들의 입지는 약해졌다. 1969년 오푸스테이파의 각료들이 다수 포함됐던 내각은 금융스캔들의 발발로 해체되었다.

두 번째 국면은 1969년부터 1973년까지이다. 이 시기는 블랑코 제독의 주도 하에 오푸스테이파가 행정부를 장악하고 노동계급의 성장을 억제하면서 민주적 반대세력을 저지할 목적으로 강경한 억압정책을 취했던 시기이다. 이 기간 동안 격화된 억압조치로 노동계급운동을 봉쇄할 수는 있었지만 극단적 바스크 독립운동(ETA)을 포함한 저항세력들의 점증하는 테러활동을 통제하는 데는 한계가 있었다. 오히려 폭압적인 경찰 등

2) 팔랑헤는 파시즘 유일정당으로 강경노선을 대표하였고 군부는 보수적이지만 관료제적 성격을 동시에 갖고 있었다. 오푸스테이 기술 관료들은 후안 카를로스 지배 하의 권위주의적 왕정을 지향했고 카톨릭 세력은 민주화지지 세력과 체제지지 세력으로 양분되어 있었다. 프랑코 체제의 정치 집단 내의 혼란과 불확실성이 체제 내 세력들의 분열을 초래했다 (Santamaría 1982, 382-385).

의 조치로 인해 학생과 교수, 언론들의 분개와 저항은 확대되었다. 당시 정권이 오푸스데이파에 의한 단일색채 정권이었기에 내적유대감은 강했다. 하지만 그로 인해 1960년대 말경 독재체제의 응집성 회복을 위해 시도되었던 자유주의적 입법안은 무효화되고 정권에 대한 사회적 지지도는 협소해졌다. 정권의 내부 갈등은 내각에만 머물지 않고 팔랑헤 운동과 정부는 노골적으로 대립하게 된다. 세대 간의 차이와 전술상의 차이가 모든 수준, 모든 제도상의 기구에서 표면화되게 된다. 1960년대 중반 이래 정권과 거리를 두었던 카톨릭 교회는 정치적으로 정권을 정당화해 왔던 종래 입장을 철회했다. 정권의 경직성과 억압적 태도가 비효율적이라는 불만과 증거들이 증가하면서 경제엘리트와 고위관료들 사이에 갈등이 심화되었다. 가장 큰 이유는 정권 붕괴와 같은 심각한 정치적 위기를 맞게 될 경우, 이는 그들의 정치생명과 사회경제적 과국을 동시에 의미하기 때문이다. 이로 인해 그들은 체계의 생존능력에 대한 의문을 제기하고 법적 계속성에 토대를 둔 민주개혁안을 제한하게 된다. 정권에 대한 이들의 지지철회는 정권의 사회적 기반이 심각하게 무너지고 있다는 것을 보여준다. 이와 같은 위기가 절정에 다다른 1973년 ETA에 의한 블랑코 암살은 기존 정권의 지속가능성을 말살해버리는 촉매가 된다. 그의 계승자였던 아리아스 나바로는 정치결사법 제정을 서두르며 프랑코 정권의 사회적 기반을 재구축하려고 노력했지만 실패하기에 이른다. 그의 자유화전략으로 인해 프랑코의 추종세력들은 오히려 반대 입장을 보였고 민주적 반대세력들 역시 만족하지 못했다. 나아가 좌파세력들은 자유의 신장을 틈타 정치세력으로 부상하는 계기를 마련했다. 1973년 경 좌파는 비밀노동조직들의 힘을 재건하는 계기를 맞이했다. 사회주의적 노동조합인 노동자총연합(UGT)은 망명 중인 집단들로부터 국내집단들로 지도권이 이양되면서 상당한 힘을 구축했다. 또한 1972년부터 재기 국면을 맞이한 사회당(PSOE)도 회복세를 맞았다.

마지막 국면이라 할 수 있는 1974년부터 1975년까지의 기간 동안 공산당이 주도하고 노동자위원회(CCOO)를 포함하는 민주평의회와 인민사회당(PSP) 및 일부 소정당들이 설립되었다.<sup>3)</sup> 1975년에는 사회주의자, 사

3) 프랑코 통치 말기 노동자위원회와 민주평의회는 사조직체들이 파리에 설립되기도 했고 스페인 내 각 지역에 특파원을 두기도 하는 등 활발한 활동을 전개해나갔다. 프랑코 시기 노동운동에 대해서는(Maravall 1979, 299-317) 참조.

회민주주의자, 기독교민주주의자, 바스크민족주의당, 기타 군소정당들이 연합한 민주집중강령이라는 연합조직이 설립되는 등 신뢰할만한 민주적 대안세력들이 출현했다. 1975년 11월 프랑코가 사망했을 때 정권을 지탱 하던 기존 정치세력들은 이미 와해된 상태였다. 교회도 정권지지를 철회한 상태였다. 정권 내 정치파벌들은 자신의 정치적 생존이 우선이었으며 다양한 견해를 보이며 분열되어 있었다. 새롭게 출현한 산업 부르조아들은 유럽공동체 가입을 요구하며 이를 방해하는 독재체제의 종식을 강력히 주장했다. 기존 정권의 제도와 가치들은 더 이상 권위와 신뢰를 갖지 못했다. 그들은 테러리즘을 효과적으로 막지 못했고 경제적 도전에 제대로 대응하지도 못했다. 그럼에도 억압적 관행을 지속했고 독재자의 측근들은 금융 스캔들에 연루되었다. 반면, 이와 같이 기존 정권의 광범위한 문제점에도 불구하고 야당 세력 역시 분열되어있었고 강고한 사회적, 재정적, 조직적 기반이 미흡했다. 오히려 잔존하던 지배연합분파들은 억압 기구를 보유하고 있었으며 그에 따라 적어도 관료기구와 프랑코에 충성하는 군부에 의존할 수 있었다. 이와 같이 스페인에서 민주화로의 체제 전환은 민주세력과 반민주세력간의 불균형적이고 불안정한 대립 상태에서 시작되었다(오도넬 외 1988, 130-138).

## 2. 과도 · 이행국면에서 갈등의 유형 및 갈등 구조의 변화

### (1) 합의에 의한 인정의 정치와 지도자의 역할

프랑코의 사망 이후 가장 중요한 쟁점으로 부각되었던 카를로스의 왕위 계승 문제가 오푸스테이파의 주장으로 관철되었다.<sup>4)</sup> 하지만 카리스마 없는 계승자가 군주제에 대한 낮은 지지의 상황에서 정통성을 회복하기 위해서는 부패한 정권의 운명과 차별되는 민중적 정당화의 과정이 필요했다. 1975년 12월에서 1976년 7월까지의 기간은 새로운 계승자가

4) 프랑코 사후 스페인의 민주화 과정에 있어서 카를로스 국왕의 역할은 지대했다. 후안 카를로스는 프랑코 사후 1975년 11월 20일 후계기구에 의해 국왕으로 선언되었고 이후 국민화합을 통한 개혁과 민주화를 위해 나아가겠다는 의사를 명확히 밝혔다. 하지만 그는 프랑코라는 독재자에 의해 후계자로 임명되었기에 그의 민주화 의지는 프랑코 사후 초기 국민들로부터 인정받지 못하였다. 이를 극복하기 위한 국왕의 확고한 민주주의로의 개혁의지가 최고 군통수권자로서 군부의 위계와 기강유지를 가능하게 했다.

민주적 정당화를 이루어내기 위한 과도국면으로 볼 수 있다. 1976년 7월 수아레스(Adolfo Suárez) 내각이 수립되기 이전까지 아리아스 나바로(Arias Navarro) 수상은 구정권을 다원적 민주체제로 전환시키는 것을 용인하지 않았다. 좌파 정당을 고립시키려는 선택적 억압정책을 취했고 야당세력을 분산시키려는 의도로 제한된 민주주의 유형을 도입하려 했다. 그의 시도는 실패했고 야당은 프랑코 사후 몇 달 동안 주도권을 장악해 나갔다. 노동운동은 급격히 성장했고 노동자들의 동원과 파업이 성행했다. 민주평의회와 민주집중강령(Plataforma de Convergencia Democrática)은 민주연합이라는 단일조직으로 통합했다(Sánchez 2010, 39-69). 정부는 커져버린 민주세력 반정권, 민주세력들의 저항을 악순환적 억압과 폭력으로 진압하려 했다. 카를로스 국왕이 정부에 대해 불신임을 표명한 후 아리아스 나바로는 사임했으며 그 해 아돌포 수아레스를 수상으로 하는 새로운 정부가 구성되었다. 수아레스의 당면과제는 아리아스 내각이 초래한 공지를 벗어나는 것이었다. 그는 우선 인민주권의 원칙과 민주적 정치체제 수립을 수행하겠다는 정부의지를 밝혔다. 나아가 수아레스가 인정의 정치를 실현하기 위해 취한 가장 핵심적인 정치적 결정은 구정권 관련 인사들에 대한 정치적 사면을 단행하고 1977년 이후 총선거 실시를 내용으로 하는 헌법개정계획을 국민투표에 회부할 것을 약속한 것이었다. 그의 이러한 계획은 정부의 목표와 그 수행과정을 아우르는 내용을 국민들의 의사에 따라 결정함으로써 정통성을 확보하는 동시에 기존의 제도와 권력이 규정한 요구와 조건을 존중한다는 합법성을 담보할 수 있었다. 나아가 정부는 정권 내의 주요 부문들이 갖는 연속성에 대한 열망을 만족시키기 위해 주도권의 회복과 동시에 단절을 선호하는 급진세력과 계속성을 선호하는 세력들 간의 조정자적 역할을 맡았다. 수아레스의 선언에서 주목해야하는 것은 그가 야당세력과도 협상하겠다는 의지를 보여주었다는 것이다. 그는 정부의 절충과 회유전략을 위해 우익과의 비공식적 협상을 시작했다. 교회의 경우 1975년 말 민주체제수립에 대한 지지를 표명한 바 있다. 금융귀족계층에 대해서는 개혁조치가 자본주의 체제의 토대를 위태롭게 하지 않을 것이라는 확약을 통해 안심시켰다. 나아가 군부의 위계체제와 관료기구들에 대한 유지, 기존의 법적 질서와 개혁을 실천하는 과정에서 그들에 대한 존중, 하지만 이 과정에서 스페인 공산당은 제외할 것을 약속했다. 정부는 이와 더불어 프랑코

를 추종하는 정치적 계급의 생존을 보장한다는 점을 설득하기 위해 인맥의 계속성을 보장했다. 또한 무엇보다도 자신이 지향하는 궁극적 목적에 관한 불확실성을 제거하고자 노력했다. 이를 위해 보수주의 세력이 선거에서 승리할 가능성을 높일 수 있는 선거체계에 관한 개정안을 용인하기도 했다. 이와 같은 선거체계 개정안은 1976년 12월 15일 국민투표를 통해 인준을 얻었고 78%의 투표율로 94%의 찬성표를 얻음으로써 민주주의로의 전환에 대한 이데올로기를 뛰어넘는 전 국민적 지지를 얻게 되었다. 반면 야당의 투표불참을 호소하는 운동이 실패함으로 인해 그들의 상징적 정통성은 오히려 심각한 손상을 입었다. 이러한 상황에서 수아레스는 좌파 세력과의 협상을 시작했다. 야당세력은 일명 9인위원회라는 집단으로 자유주의적 군주제주의자들과 마오이스트, 바스크와 카탈로니아 분리주의 민족주의자들을 포함했다. 수아레스는 그들의 기본적인 요구들 중 일부를 신속히 수용했다. 예컨대 정치적 사면을 확대하고 비례대표제 선거법을 도입하며 스페인공산당을 포함한 정당들의 합법화와 함께 프랑코가 창설한 정당과 국가 조합주의적 이익단체의 해체 등이 그 요구사항들이었다.<sup>5)</sup> 우파와 좌파의 요구들을 포용적으로 수용하며 정부가 적극적으로 조정자의 역할을 맡음으로 인해 각 진영들은 자신들의 주장을 일부 철회하거나 양보하기도 했다. 예를 들어 좌파세력들은 과거 권위주의 정권 하에서 탄압에 가담했던 인물에 대한 처벌과 탄핵을 요구하려던 것을 철회해야했다. 나아가 좀 더 진보적인 경제정책을 제시하지 않았고 공화제를 지지하던 기존 입장 역시 철회했다. 지역주의 정당들도 선거 실시 후까지 영토이전문제는 거론하지 않기로 했다. 이와 같이 야당세력이 많은 양보를 했던 것과 관련해서는 9인위원회의 이질성이 가장 큰 이유로 지목된다. 이로 인해 압력체로서의 기능을 온전히 수행하는 데 어려움이 있었다는 주장이다(오도넬 외 1988, 141). 당시 노동계급 운동 역시 극단적 폭력과 긴장 속에 이루어졌지만 사회 내 다른 부문의 동원화는 없었으며 따라서 정부로 하여금 좌파의 요구에 굴복하게 할 만큼 충분하지는 않았다. 따라서 야당 세력들은 정권 교체를 위한 선거 승리를 위해 유권자들의 표심을 적극적으로 획득할 수 있는 온건한 방향으로의 정치적 양보가 불가피했던 것이다. 수아레스는 강

5) 예를 들어 1977년 500석의 의회의석 중 약 80명 정도의 하원 및 상원의원이 재등장했다(오도넬 외 1988, 139-140).

경노선을 견지해 온 집단들의 저항을 완화시키고 민주적 야당세력들로 하여금 자신들의 한계와 합법적 개혁주의의 내용과 절차를 인정하도록 유도하는 데 성공적이었다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 국면별 체제변혁기 갈등유형의 변화

국면	시기	지도자	갈등유형/ 정치균열	인정의 정치
예비 국면	1960. } 1975. 11.	프란시스코 프랑코	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제자유화, 경제성장</li> <li>- 급격한 산업화</li> <li>- 노동시장 조직화</li> <li>- 지배계급 분화</li> <li>- 중간계급 부상</li> <li>- 프랑코 계승문제</li> <li>- 정권 지지도 감소</li> <li>- 정권의 억압능력 쇠퇴</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">계급 기반 이념 갈등 대두</p>	적대
과도 국면	1975. 12. } 1976. 6.	아리아스 나바로	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선택적 억압정책</li> <li>- 노동운동 급격성장</li> <li>- 민주세력의 저항</li> <li>- 정부의 폭력 진압</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">계급 기반 이념 갈등, 지역독립세력 정치화</p>	적대
이행 국면	1976. 7. } 1979.	아돌포 수아레스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌우파와 협상</li> <li>- 포용적 수용</li> <li>- 금융 귀족, 군부 위계 기존체제 유지 확인</li> <li>- 정치적 사면 단행</li> <li>- 총선거 실시</li> <li>- 진영 간 상호 양보</li> </ul> <p style="text-align: center;">↑</p> <p style="text-align: center;">민주화 요인에 의한 합의 정치</p>	인정

## (2) 사회적 협의를 통한 인정의 정치

체제 전환기 갈등구조의 변화 양상은 1977년 6월 15일의 총선거를 통해 재확인할 수 있다. 선거를 통해 나타난 현상들은 크게 세 가지로 요약된다. 우선 1930년대 정치적으로 활성화되어있던 균열의 수가 대폭 줄어든 것을 확인할 수 있다. 교권주의와 반교권주의간의 종교균열이나 왕당파와 공화파간의 제도적 균열은 나타나지 않았다. 유일하게 전개된 두 가지 차원의 갈등은 이데올로기에 따른 계급적 좌우파간의 갈등과 분리독립을 주장하는 지방과 주변, 민족주의와 중앙집권주의간의 갈등이었다. 또 다른 현상은 유권자들의 성향이 온건해지고 민주적 변동을 지향하고 있다는 것을 확인할 수 있었다는 점이다. 나아가 좌우파에 대한 유권자들의 지지가 균형을 이루고 있었다는 점이다(정병기 2017, 182-185). 이는 좌파나 우파 모두 중도적인 정당들이 선거에서 승리한 것으로 확인할 수 있는데 좌파의 경우 사회당(PSOE 29.4%+PSP 4.5%)이 34%의 득표율을 획득했고 우파는 34.8%(UCD)를 획득했다. 수아레스는 UCD의 중도적인 전략적 지위를 이용해 좌파 혹은 우파로부터 교대로 지원을 받을 수 있는 UCD를 기반으로 한 준다수당 정부를 구성하기로 결정했다. 특히 새롭게 수립된 정부가 당면한 문제들을 협의적 기술을 활용해 해결해나가고자 했다. 1977년의 선거결과는 이러한 협의의 정치가 가능한 정치적 지형을 만들어냈고 이를 통해 세 가지 쟁점사항들을 합의에 기반 해 이루어냈다(오도넬 외 1988, 144).

그 중 하나는 경제위기에 효율적으로 대처하는 것이었다. 프랑코 정권 말기 경제위기가 고조되자 이를 극복하기 위해 모든 정파와 노동조합세력들이 긴축과 개혁정책에 합의하지 않을 수 없는 정치적 상황이 조성되었다. 1977년 9월 정부와 정당들, 노동조합들 간에 체결된 몽끌로아 협정은 경제위기를 타개하기 위한 피할 수 없는 선택이었던 것이다. 그 내용으로 임금동결과 공공지출 축소, 신용대부 제한, 정부에 대한 재정압박 증가 권한 부여 등이 있었으며 한편 정부 역시 진보적인 세계개혁의 단행과 사회보장체계의 효율화, 재정체계 개편 및 정치개혁조치를 실시할 것을 약속했다.

지역자치의 제도화 역시 협의의 정치를 통해서만 해결될 가능성이 보였다. 내전을 야기 시킨 주요 원인이기도 했던 지역문제는 스페인에서 고질적인 정치적 쟁점이었다.<sup>6)</sup> 제2공화국 하에서 카탈로니아(Catalonia)



와 바스크 지역(Basque)이 1932년과 1936년 각각 자치법을 부여받게 되었지만 프랑코 정권 하에서 이는 철폐되고 만다. 심지어 지역 언어의 사용마저 금지되자 이 지역들에서는 중앙정부에 대한 원한이 점차 깊어지고 민족적 동질감은 보다 고착되게 된다. 1960년대 이후에 이 같은 원한은 ETA의 테러활동을 직,간접적으로 지원하는 형태로 심화되었고 카탈로니아와 바스크 지역의 반정부 세력들이 연합을 형성하도록 했다. 1977년에 와서 통치 권력의 이양에 대한 이들의 요구 역시 점차 거세어 졌다.

지역문제는 정부에 심각한 부담으로 작용했는데 특히 지역자치를 인정할 경우 이에 반발하는 군부세력의 저항을 막아야만 했다. 따라서 이를 해결하기 위한 정책적 방안에 대해 대다수 정당들의 보편적 합의가 수반되어야 했다. 선거 후 대규모의 정치적 사면이 단행되었는데 이 때 바스크 민족주의 정치범들이 그 대상으로 확대되었다. 양 지역의 민족주의자들은 1930년대 제정된 지역자치법의 부활을 요구했지만 이는 헌법을 통한 지역자치규정이 이루어지기 전까지는 불가능했다. 이 문제에 대해 일반적 합의를 얻어내기 위해서는 카탈로니아와 바스크 지역 이외의 다른 지역들에게도 동일한 원칙들이 적용되어야 했다. 따라서 연방적이고 지역적인 형태를 혼합한 해결방식을 통해 다른 지역들로부터의 의심을 해소할 수 있었고 민족주의자와 좌파와 우파정당들이 타협을 통한 공동의 해결책을 모색해나갈 수 있었다. 민족주의자들은 두 역사적 지역에 대한 특별법의 제정을 요구했고 우파정당들은 모든 지역에 대한 동등한 수준의 자치를 인정함으로써 두 지역에 허용된 정치적 자율성의 축소를 요구했다. 반면 좌파정당들은 정치권력의 분산을 통해 행정부 쇄신과 권위주의 요소의 청산을 꾀하고자 했다. 지역자치에 대한 이와 같은 상이한 접근은 오히려 서로 다른 이해관계를 보이는 각 세력들이 상대방의 요구를 어느 정도 제약하기 위한 수단으로써 합의를 위한 공통의 토대를 만들어낸 것으로도 볼 수 있다.

마지막으로 헌법의 제정에 관한 협의의 필요성을 들 수 있다. 헌법의 내용을 규정하는 것과 관련해서는 각 세력 간 이해관계와 갈등구조가 보다 첨예하게 나타났다. 우파정당들은 군주제의 제도화와 엄격한 헌법 개정절차의 구축을 요구했다. 그럼으로 인해 그 제도가 여타의 변화위협

6) 스페인의 분리독립주의 지역들, 특히 바스크와 카탈로니아의 역사적 문제들에 관해서는 Linz(1973), 32-112 참조.

에도 보호받을 수 있도록 하고자 했다. 나아가 시장경제체제의 보장과 의회에 대한 내각의 우위를 주장했다. 반면 좌파정당들은 제한된 권력을 가진 의회군주제를 지지했고 헌법개정절차의 엄격성은 진보적인 개정내용을 포함할 수 있어야한다는 점을 강조했다. 하지만 그들은 시장경제원리를 채택하게 되는데 이는 국가권력이 경제적 주도권을 장악하고 경제에 대한 국가개입을 허용한다는 조건 하에 이루어졌다. 행정부 강화 역시 헌법에 비례대표제를 삽입한다는 조건과 교환되었다. 이와 같이 헌법의 내용에 관해 각 진영은 합의에 기반 해 타협을 이루었지만 기존권력 집단의 중요성 역시 무시할 수 없었다. 특히 카톨릭 교회와 군부의 특별한 지위를 인정해야만 했다. 헌법은 카톨릭 교회가 교육기관을 설립하고 국가의 지원을 받을 수 있음을 명시했다. 또한 군부의 경우 스페인의 주권, 독립, 영토적 통합을 보장하는 최고의 상징적 책임을 부여받았다. 헌법은 타협과 동의를 바탕으로 기초되어 의회에서 거의 만장일치로 통과되었으며 국민투표를 통해 87.8%의 찬성으로 인준을 받았다. 1979년 초에는 의회와 지방자치단체의 선거가 실시되고 새로운 정권이 마침내 수립되었다(조동은 2016, 111-162). 새로운 정권은 조직과 구성, 운영이 새로운 게임규칙에 기반 해 이루어졌다.

#### IV. 결론

이 연구는 스페인 민주주의 이행 과정을 갈등구조의 양상을 중심으로 분석하였다. 합의에 의한 민주주의를 가증하게 한 위기와정, 예비국면, 과도-이행과정으로 구분하여 살펴보았다.

민주주의로의 이행과 같은 체제변혁기는 새로운 선거법이 도입되고 의회가 구성되며 헌법이 제정되는 등 새로운 게임의 규칙에 기반 하여 정부가 조직되고 운영되어 질 때까지를 의미한다. 따라서 스페인에서는 1960년대 경제위기가 시작되어 1973년 그 위기가 절정에 달했을 때를 지나 1977년 총선거를 실시하고 1979년 신정부가 수립될 때까지를 체제변혁-이행기로 볼 수 있다.

체제변혁기에 등장한 갈등구조가 해소되고 합의에 기초한 인정의 정

치를 이루어낼 수 있었던 원인을 규명하기 위해서는 특정국면이 다음 국면을 규정짓게 된다는 것을 이해해야 한다. 우선 위기의 원인을 규명하고 체제변혁의 과정들이 어떤 국면들을 거쳐나가고 있는지를 파악해야 한다. 즉, 각 정치행위자들이 처한 구조적 환경 속에서 국면을 따라 변화하는 쟁점과 갈등구조, 또한 이를 해결하기 위해서는 선택이 불가피했던 타협과 결정의 과정들을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

스페인에서 1960년대 경제적 자유화로 인한 급격한 경제발전은 초기 사회구성원들의 수동적 동의를 쉽게 이끌어낼 수 있었지만 이와 동시에 산업과 지역에 따른 노동력의 재분포로 인해 인구사회구조의 변화를 초래했고 사회경제적 갈등의 확대를 가져왔다. 노사관계의 자유화가 정치적 영역으로 확대되고 분리독립 지역들의 정치세력화가 가능해지며 국가 경제를 떠받들던 금융귀족의 부패로 인해 기존 엘리트 계층이 분화하고 중산계층이 성장했다. 연립 내 헤게모니가 쟁점으로 부상하면서 과거 카톨릭 주도 세력과 팔랑헤 집단 간의 주도권 다툼이 이제 카톨릭 평신도인 오푸스테이로의 세력 확대와 내각 참여로 변화되어 갔다. 정부에 대한 교회의 지지는 철회되었고 노동운동과 파업이 성행하는 등 기존 정권의 쇠퇴를 가속하는 요인들이 증가하는 상황에서 증폭된 갈등구조를 해소할 리더십의 부재가 반정부적 파행들로 이어졌다. 이와 같은 상황에서 리더십 승계의 문제는 상이한 이해관계를 보이는 정치행위자들의 타협 혹은 적대의 정치 중 어떤 상황이라도 초래할 수 있는 환경을 마련했다고도 볼 수 있다. 그러나 스페인의 체제변혁과정은 합의에 의한 개혁의 형태를 띠며 인정의 정치를 이루어냈다. 이에 대한 설명요인으로 먼저 갈등해소를 위해 카를로스 국왕과 수아레스 수상의 조정자로서의 역할을 강조해야 한다. 프랑코 체제 하에서 왕위계승을 이루었지만 군주제에 대한 전 국민적 지지가 없는 상황에서 부패한 정권을 유지하는 것은 정통성 회복에 도움이 되지 않았다. 수아레스는 민족주의적인 지역주의 정당들을 포함하여 우파와 좌파 진영으로부터의 다양한 요구들을 수렴하였다. 특히 기존 정권의 제도적 유지를 보장하며 새로운 정권의 수립이 그들에게 부정적인 영향을 미치지 않으리라는 것을 명백히 했다. 프랑코 정권 하에서 권위적 억압을 가했던 정치범들을 사면하고 카톨릭 교회와 군부의 지위도 보장했다. 체제 변혁기에 협의를 통한 해결이 필요했던 쟁점 사항들은 크게 세 가지다. 경제위기에 대한 대처와 지방자

치의 제도화, 헌법제정의 세 가지 사항들에 대해 상이한 이해와 요구들이 제기되었다. 하지만 심각한 경제위기를 타파하고 기존 정권을 추종했던 인물들이 정치적으로 생존하기 위해서는 어느 정도의 타협이 불가피했다. 한편 상이한 이해를 갖는 정치행위자들이 특정 정치적 선택을 했던 것은 타협이 불가피했던 구조적 원인에 기반 한다. 특히 기존체제 하의 리더십과 새로운 질서를 추구하는 정치세력들이 공통으로 극복해야 할 정통성의 문제를 원만히 해결하기 위한 대안으로 각자의 이해와 이익에 대한 양보와 타협이 가능했다. 더구나 야당 세력 역시 하나의 대안 세력으로 규합하기에는 구성의 이질성이 여전히 컸다. 결국 민주 야당 세력들은 새로운 정권의 탄생을 반드시 이루어 내기 위해, 민족주의적 지역정당들은 자신들의 자치권을 일정부분 수호해내기 위해, 우파 세력들 역시 자유주의 시장경제체제를 유지하고 체제안정을 도모하기 위한 각각의 의도들을 가지고 협의를 이루어내게 된다. 이와 같은 결정들은 국민투표와 선거라는 제도를 통해 대다수 국민들의 지지를 얻으며 정통성을 확보하고 신정부의 수립을 기존 정권과의 단절이 아닌 합법적 개혁의 형태로 이끌어낼 수 있었던 것이다. 요약하면 급격한 경제발전으로 인한 중산계층의 성장, 카톨릭 세력의 분열, 노동운동의 증가 등 기존 정권의 몰락을 예고했던 구조적 상황에서 원만한 정권교체를 통한 정통성 확보가 시급했던 정치엘리트들의 역할과 기존세력과 진보세력 간의 타협 없이는 민주화이행이라는 공통의 이해를 이끌어내지 못할 것이라는 우려가 작용했다는 측면을 이 글은 강조한다.

## 참고문헌

- 서경교. 2000. “민주화이행의 이론과 실제: 필리핀의 사례.” 『국제지역연구』 4권4호, 3-33.
- 송기도. 1992. “스페인 민주화 과정: 합의의 정치.” 『이베로아메리카연구』 3권, 1-23.
- 송기도. 1992. “의회정치 확립과 스페인 민주화-정치지도자들의 역할을 중심으로.” 『한국정치학회보』 26집3호, 327-352.
- 오도넬, 기예르모 편. 엄홍철 역. 1988. 『남부유럽과 민주화』. 서울: 한울아카데미.
- 정병기. 2017. “민주화 이후 스페인 정당체제변화: 파편화 양당제의 형성과 해체 및 다당제 재편의 전망.” 『유럽연구』 35권2호, 179-202.
- 조동은. 2016. “스페인 1978년 헌법의 성립과정에 관한 연구.” 『유럽헌법연구』 20호, 111-162.
- 호네트, 악셀. 문성훈, 이현재 역. 2011. 『인정투쟁』. 서울: 사월의 책.
- Almond and Verba. 1963. *The Civic Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bunce, V. 2000. "Comparative Democratization: Big and Bounded Generalization." *Comparative Political Studies* 33: 703-734.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven, MA: Yale University Press.
- Diamond, L. 1989. "Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization." *Washington Quarterly* 12(1): 141-163.
- Diamond, Linz and Lipset eds. 1995. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder and London: Lynne Rienner Publication.
- Huntington, S. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, MA: Yale University Press.
- Linz, J. 1973. "Early State-building and Late Peripheral Nationalisms against the State: The Case of Spain," in Eisenstadt and Rokkan, eds. *Building Nations and States*, 32-112. Beverly Hills: Sage.
- Lipset, S. M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53(1) March: 75-85.
- Lipset and Rokkan. 1967. "Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction." in Lipset and Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, 1-64. New York: The Free Press.
- Maravall, J. 1979. "Political Cleavages in Spain and the 1979 General Election." *Government and Opposition* 14(3): 299-317.

- Neubauer, D. 1967. "Some Conditions of Democracy." *American Political Science Review* 61(4): 1002-1009.
- Rustow, D. 1970. "Transitions to Democracy." *Comparative Politics* 2(3): 337-363.
- Sánchez, A. 2010. "La Opinión Pública Española: del Franquismo a la Democracia." *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 9(1): 39-69.
- Sánchez and Dinas. 2012. "Introduction: Voters and Parties in the Spanish Political Space," *South European Society and Politics* 17(3): 365-374.
- Santamaría, J. 1982. "Transición Controlada y Dificultades de Consolidación: el Ejemplo Español." in Santamaría, J. ed. *Transición a la Democracia en el Sur de Europa e América Latina*, 371-417. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sullivan, J. 1992. "Democracy and Global Economic Growth." *The Washington Quarterly* 15(2) Spring: 173-186.

**Abstract**

Comparative Democratic Studies Vol. 14, No. 1

June 2018

## **The Changing Political Cleavage and Conflict Structure in Spanish Democratic Transition**

**Joo Hyun Go**

Yonsei University

This paper aims to examine social cleavages that defined Spain's transition period into democracy, the formation process of the party system and the factors that enabled it. Through the transition period, Spain, which was ruled by an authoritarian regime until the mid-1970s, was able to see consensus between its political actors, leading to the creation of a competitive party system. Factors such as economic development and social modernization, are not enough to fully explain the Spanish transition through negotiation and the subsequent creation of a stable party system. Therefore, this paper attempted to analyze why despite Spain's complex social cleavages and easy entry into political stages, there were no fragmentations in the party system and how that connects to the creation of a stable party system. This paper argues that 1) change in Spain's social organization after the 1960s, 2) the politics of recognition by political elites as conflict conciliator and 3) democratization factors being prioritized over other social cleavages leading to moderate competition between political elites, were the factors that contributed to an establishment of a stable democracy and party system in Spain.

**Keywords** | Spanish Authoritarianism, Democratization, Democratic Transition, Political Cleavage, Politics of Recognition

