

민주화와 권위주의체제 유산의 청산문제: 브라질과 아르헨티나의 비교*

양 동 훈

〈경성대학교 정치외교학과〉

목 차

1. 서 론
 2. 권위주의체제 유산의 청산문제
 3. 브라질의 사르네이정부
 4. 아르헨티나의 알론신정부
 5. 요약 및 결론
- 참고문헌

I. 서 론

오랫동안 권위주의체제를 경험하고 민주화 과정에 있는 사회에서는 초기 민주정부가 권위주의체제 유산에 대하여 어떠한 태도를 갖고 있으며 어떠한 정책들을 추구하는가의 문제는 민주주의체제 공고화와 직접적으로 관련되어 있다. 근래 여러 국가들에서 '민주화정부'들이 유사한 청산문제들에 직면하여 유사한 또는 상이한 정책들을 추구하고 있다. 이러한 관련사례들의 증가는 이론적 논의와 체계적인 비교연구를 더욱 의미있게 한다. 허쯔(Herz, 1978)는 이미 오래 전에 민주화 과정에 있어서 비민주주의체제 —전체주의나 권위주의—의 정치적 잔재나 유산의 청산문제에 대하여 체계적 비교연구의 필요성을 주장하였다.

* 논문심사위원의 논평과 제언에 감사한다.

* 본 논문은 1993학년도 경성대학교 교비연구비에 의하여 연구되었음.

그는 비민주주의체제가 붕괴되고 민주정부와 민주주의체제가 수립되는 과정에 있어서 여러 국가들의 정치적 경험이 유사하다는 사실에 주목하면서 그것에 대한 비교연구가 희소하다고 지적하였다. 이러한 허쯔의 문제제기와 영향으로 허쯔를 비롯하여 열한명의 학자들(Herz et al., 1982)은 비민주주의체제 유산에 대한 후계 민주정부의 청산정책들의 특성들을 역사적으로 고찰하였다. 그들의 경험적 사례들은 독일, 이태리, 오스트리아, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 그리스, 일본 등이다.¹⁾ 한편 린즈(Linz, 1978: 40~49)도 초기 민주정부의 정책들이 민주주의체제의 안정과 공고화에 지대한 영향을 미친다고 주장하고 있다. 특히 “보복정책”이나 정치체제 상장의 변화는 새로이 수립되는 민주주의체제의 안정과 공고화에 도움이 되지 못한다고 한다. 린즈(Linz, 1978: 35)는 급진적인 “체제단절”(ruptura)보다는 점진적인 “체제개혁”(reforma)이 민주주의체제 안정과 공고화를 위하여 상대적으로 바람직하다고 결론짓고 있다.

근래에는 특히 스테판(Stepan)과 헌팅톤(Huntington)도 민주화 과정의 청산문제와 정책에 관련하여 주목할 만한 비교연구를 하였다.

헌팅톤(Huntington, 1991)의 연구는 남부와 동부유럽 그리고 제3세계의 권위주의 국가들을 포함하는 30여 개 다양한 국가들의 민주화 경험에 근거하고 있다. 반면에 스테판(Stepan, 1988: 68~127)은 남미의 브라질을 중심으로 아르헨티나, 우루과이, 칠레의 초기 민주화 과정을 민군관계를 중심으로 체계적으로 비교하였다. 이들과 함께 짜고르스키(Zagorski, 1992), 개레톤(Garretton M., 1994), 러브만(Loveman, 1994) 등도 권위주의 청산문제에 대하여 남미의 지역적 국가적 경험을 단편적으로 서술하고 있다.

이러한 기존연구들에도 불구하고 비민주주의체제 유산의 청산에 대한 체계적인 비교연구가 희소하다는 허쯔(Herz, 1978)의 문제제기가 지금까지도 유효하다. 오히려 근래 관련사례들의 증가에 비하면 상대적으로 더욱 희소하다할 수 있다. 뿐만 아니라 기존연구는 민주화 과정에서 초기 민주정부의 성격이 청산문제와 정책에 미치는 영향을 소홀히 다루고 있다. 관련학자들 대부분은 비민주주의체제의 성격과 붕괴과정 또는 민주정부의 수립과정과 관련하여 인권탄압과 민군관계를 논의하고 있다. 그러나 초기 민주정부의 성격 —지도력, 도덕성, 조직적 여론적 지지기반, 정책적 효능성과 효과성, 상황적 조건 등— 이 3

1) 허-쯔와 그의 동료학자들은 사회구조적 상이성 때문에 제3세계 국가들을 의도적으로 연구범위에서 제외하였다.

비민주주의체제 유산의 청산과 민주주의체제 공고화에 있어서 다른 조건들과 함께 중요하다.²⁾ 초기 민주정부(세력)가 체제이행 과정에서 강요되는 제약과 조건들을 극복하고 개혁적 지도력을 발휘할 때 민주화 과정의 지속적인 심화와 발전—민주주의체제 공고화—이 가능하다. 또한 헌팅톤을 포함하는 관련 학자들 대부분은 비민주주의체제 유산문제와 관련하여 초기 민주정부의 인권문제나(와) 민군관계를 주로 경험적, 서술적으로 논의하고 있다(Huntington, 1991: 208~279). 그러나 체계적인 비교분석을 위하여 특히 비민주주의체제 유산의 유형과 특성, 초기 민주정부의 청산정책과 과정 등에 대하여 개념적 논의가 우선되어야 한다. 그 개념적 논의에 근거하여 관련사례들을 체계적으로 비교함으로써 이론적 이해를 높일 수 있다.

본 논문에서 근래 민주화를 경험하고 있는 브라질과 아르헨티나의 초기 민주정부들이 시도하였던 청산정책을 비교 분석한다. 그들의 정치적 성격 또는 특성을 밝히고 그것들이 권위주의체제 유산—특히 형태적, 제도적 유산—의 청산정책과 과정에 어떻게 영향을 미쳤는가를 경험적으로 비교 분석한다. 이러한 분석을 통하여 초기 민주정부의 청산정책과 과정이 민주주의체제 공고화에 대하여 갖고 있는 함의를 모색하여 본다.³⁾

2) 린쯔(Linz, 1978: 16~23)는 민주주의체제 붕괴의 중요한 요소로서 “정통성”(legitimacy)과 함께 “효능성”(efficacy), “효과성”(effectiveness)의 개념에 대하여 논의하고 있다. 정치체제(정부)의 효능성은 기본적인 문제들에 대하여 시민들이 만족할 수 있는 해결책을 찾는 능력이다. 효과성은 그 해결책을 실질적으로 현실화할 수 있는 능력이다.

3) 브라질과 아르헨티나는 시기적으로는 다소 다르지만 공통적으로 고도의 근대화단계에서 탄압적인 군부 주도의 “관료적 권위주의체제”를 경험하였고, 그 이후에는 민주화 과정-민주정부 수립과 민주정부 교체, 민주주의 체제화—을 경험하고 있는 남미의 “신흥공업국가”들이다. 그들은 비교 분석에서 “가장 유사한 사례들” the most similar cases)이라고 할 수 있다. 본 논문 II.2.에서 주장하고 있듯이 권위주의체제의 정치적 유산은 다양하지만 본 논문에서는 형태적 유산과 제도적 유산에 대한 정책만을 논의한다. 그 유산들이 군부체제로부터의 민주화에 있어서 상대적으로 중요하기 때문이다. 민주화 과정의 초기 민주정부는 적어도 제1, 2기 민주정부를 포함하나 본 논문에서는 각 국가의 제1기 민주정부의 성격과 청산정책만을 비교 논의한다.

II. 권위주의체제 유산의 청산문제

1. 민주화와 권위주의체제 유산

민주화는 정치체제의 변화과정이다. 정치체제 변화는 기존의 통치행위와 관계가 근거하고 있는 기본적인 원칙의 실질적인 변화이다. 통치원칙의 변화에 따라서 정치체제의 기본적인 영역들, 즉 국가, 정치사회, 시민사회들 사이의 주요 관계와 그 각 영역의 내적인 구성요소들—역할, 집단, 제도 등—사이의 관계가 전반적으로 변화하게 된다(Stepan, 1988: 3~12). 뿐만 아니라 기존 통치원칙의 변화는 정치공동체의 영역들과 그 단위나 요소들의 관계들을 규정짓고 있는 규범과 규칙의 변화까지도 수반한다. 다시 말하면 정치체제 변화는 정치체제에서 통치행위와 관련된 모든 영역들과 그들을 구성하는 행위자, 역할, 조직, 제도들 사이의 수직적, 수평적 관계와 그 관계를 규정짓는 규범과 규칙의 질적인 변화를 의미한다.

권위주의체제로부터 민주주의체제로 이행하는 경우에는 통치행위의 궁극적인 원칙이 정치적 억압에서 정치적 자유와 시민권의 보장으로 변화한다. 이것은 구체적으로 통치행위의 영역들과 그 단위나 요소들의 관계가 앞으로는 정치권력 독점이나 헤게모니, 정치적 배제나 동원화, 정책적 任意性 등에 의하지 않는다는 것이다. 그 대신에 정치적 자유경쟁, 자율적 정치참여, 정책적 책임성과 예측성 등에 근거하는 새로운 통치관계가 설정되고 실행된다는 것이다. 즉 정치적 자유와 시민권의 규범과 원칙에 기초한 통치행위와 관계의 실천적 再構造化라고 할 수 있다. 이러한 민주적 再構造化 또는 민주적 體制化는 초기 민주정부를 비롯한 민주세력들이 정치체제의 영역과 그 단위나 요소들의 비민주적 관계들을 폐기하거나 개정하는 것을 전제로 한다. 기존 통치행위와 관계의 주요 규범, 규칙, 관습 등이 계속적으로 유지되는 상황에서는 새로이 공식적으로 선언되고 수립된 통치관계가 효율적이고 실질적으로 작용하기 어렵다. 새로운 인물, 역할, 조직, 제도 등이 소개되거나 실행된다고 하여도 그들의 근본적인 행위와 관계가 실질적으로 변화되고 실행되지 않는다면 정치체제의 질적인 변화가 이루어지지 않는다. 그러므로 민주화 과정에서 초기 민주정부들은 새로운 통치관계를 설정하려고 할 때 우선 권위주의

체제에서 지배적이었던 통치행위와 관계를 평가하고 처리 또는 청산하는 문제에 직면하게 된다.

2. 권위주의체제 유산의 유형과 그 중요성

권위주의체제 유산은 유형적으로 (1)형태적, (2)정책적, (3)제도적, (4)관행적, (5)이념적, (6)구조적 유산 등으로 구분지을 수 있다.⁴⁾

(1) 형태적 유산은 권위주의체제에서 통치집단이 권력의 획득과 유지를 위하여 저지렀던 비합법적 또는 범죄적, 비윤리적인 행위와 역할 그리고 그것들의 희생자들에 관련된 문제이다. 구체적으로 쿠데타, 권력남용 또는 오용, 정치탄압, 부패, 정책실패 등에 관여한 개인 또는 집단과 그들의 피해자들, 권위주의체제 지도자들과 참여자들에 대한 문제이다. 초기 민주정부(세력)는 정부와 체제를 차별화하고 정통화하기 위하여 우선적으로 그들의 비합법적 또는 비윤리적 행위와 역할에 대하여 절차적으로 책임소재를 가려서 처리한다. 이 유산처리 결정은 후계 초기 민주정부가 권위주의체제의 통치행위와 관계를 어떻게 인식하고 있는가에 따라서 내용적으로 달라진다(Herz, 1978: 561; 1982: 7). 그것을 불법적 또는 범죄적으로 판단할 경우에는 민주정부는 권위주의체제의 모든 행위와 관계를 완전히 부정하고 법적 제제와 회복을 시도할 것이다. 반대로 권위주의체제를 합법적으로 인정할 경우에는 부분적으로 월권적이거나 과도한 행위에만 관련하여 법적, 정치적, 윤리적 책임을 물을 것이다. 그러나 어느 경우에도 권위주의체제에 대한 초기 민주정부의 평가나 판단이 구체적으로 실현되려면 초기 민주정부의 개혁지향적 의지, 능력, 정책이 선행되어야 한다.

(2) 제도적 유산은 권위주의체제가 근거하고 있었던 비민주적 법과 제도 그리고 통치조직이나 기구들의 비민주적 역할과 관계에 관한 문제이다. 이 체제유산은 권위주의체제 헌법을 비롯하여 정당법, 선거법, 정부조직법, 보안법 등 그것의 통치행위와 관계를 정당화 또는 합법화하기 만들어진 법제도

4) 관련학자들 중에서 특히 개러톤(Garretton M., 1994: 222~223)만이 권위주의체제 유산의 유형을 다소 세분화하여 개념적으로 범주화하였다. 그는 권위주의체제 유산, 소위 "권위주의적 고립지역"(authoritarian enclaves)은 인권문제, 제도적 유산, 군부지지 행위자, 권위주의적 정향 등으로 구분될 수 있다고 한다.

뿐만 아니라 그러한 법제도를 실행하였던 관련조직들과 그들의 공식적인 관계도 포함한다. 예를 들면 권위주의체제에서 공식적으로 허용되고 실행되었던 정부와 정당의 역할과 관계, 대통령(행정부)과 의회나 사법부의 역할과 관계, 정당들의 상호관계, 정당들의 내부조직과 운영, 중앙정부와 지방정부의 역할과 관계, 그리고 군부의 지도자와 안보조직의 정치적 역할을 포함하는 민군관계 등이 이 제도적 유산의 범주에 속한다.

(3) 정책적 유산은 권위주의체제에서 그것의 지배적인 통치행위와 관계를 유지하고 강화하려는 특정한 동기에서 통치집단이 의도적으로 추구하였던 정책들이다. 이 정책들은 국내정책들 뿐만 아니라 대외정책도 포함할 수 있다. 예를 들면 특정 지역이나 사회집단들에 대한 정부나 체제정당의 특혜정책, 정부의 경제통제 또는 개입 정책, 노동규제 또는 억압 정책, 체제정통화를 위한 경제성장 정책, 특정 국가나 지역과의 협력 또는 적대관계를 강조하는 외교정책 등이다. 이러한 정책들은 체제특성적이고 체제유지적이기 때문에 정치체제 변화와 함께 후계 민주정부들이 재평가하여 수정 보완하거나 전환해야 하는 정책들이다.

(4) 관행적 유산은 권위주의체제에서 법제도나 정책 등에 의하여 공식화되지 않았지만 그것의 실질적인 통치행위와 관계에 직접적으로 관련되고 반복적으로 실현되었던 —경우에 따라서는 불법적이기도 한— 체제 특성적인 정치행위이다. 예를 들면 정치지도자를 포함하는 통치집단들이 우상화나 특권화를 통하여 다른 사회집단이나 계층들에 대하여 우월적인 특권의식 또는 권위의식을 갖고서 실행하는 통치행위나 관계, 정부나 체제정당이 경제적 개입이나 통제를 통하여 비공개적으로 사적 권력과 체제유지를 위하여 정치적 비용이나 자원을 조달하고 배분하는 행위, 정부나 체제정당의 관료들이 관련 이익집단들에게 유리한 정책결정이나 정책절차를 이유로 뇌물을 수수하는 행위, 정치인들이나 정당원들이 유권자들을 매수 동원하는 행위, 체제지지 기반을 유지, 확보하려는 목적에서 정치집단들이 지역적 계층적 또는 인종적 편견을 부추기는 행위 등이다.

(5) 이념적 유산은 권위주의체제에서 통치집단이 그것의 통치행위와 관계를 규정하고 정당화하기 위하여 의도적으로 조작하고 이용하는 이념적, 규범적, 정향적 개념체계이다. 이는 구체적으로 체제이데올로기, 체제노선, 체제문화와 그것들에 근거한 통치규범, 태도, 정향 등을 포괄한다. 권위주의체제

정부나 정당이 지배하고 통제하는 선전기구, 교육기관, 대중매체 등이 그것들을 조작하고 교육하고 선전한다. 그러므로 이념적 유산은 그러한 기구나 매체의 체제유지적 역할과 관계를 새롭게 정립하는 문제와도 관련이 있다.

(6) 구조적 유산은 권위주의체제의 통치집단이 오로지 권력획득과 유지를 목적으로 추구한 통치행위와 관계가 결과적으로 새롭게 야기하거나 또는 심화 또는 악화시킨 사회구조적 문제들이다. 이들은 구체적으로 경제적 빈곤과 불평등, 사회적 —지역, 인종, 이데올로기적— 갈등, 인플레이, 외채 등을 포함한다. 이러한 문제들은 정치체제 변화와 관계없이 사회에 상존할 수도 있는 문제들이다. 그러나 이 문제들은 체제특성적 통치행위와 관계에 따라서 악화 또는 완화될 수도 있다. 이 문제들도 체제유산이라고 할 수 있다. 또한 과거에는 존재하지 않았던 사회구조적 문제가 권위주의체제를 경험한 후에 초래되었을 경우에도 명백하게 그 문제도 체제유산의 일부라고 할 수 있다.⁵⁾

민주주의 체제화 공고화와 관련하여 이와 같은 유산유형들의 정책적 중요성은 권위주의체제의 유형과 특성에 따라서 상대적으로 다르다. 특히 군부체제의 붕괴 후에 이루어지는 민주화 과정에서는 초기 민주정부가 무엇보다도 제도적 유산문제, 특히 군부의 역할과 민군관계를 재정립하는 것이 중요하다. 군부체제에서 군부의 정치화와 특권화가 심화되면서 직업주의와 위계질서가 와해되고 군부의 조직적 제도적 존립이 위태롭게 되기 때문에 그것의 본래적인 역할 —국가방위와 안보— 을 효율적으로 수행하기가 어렵게 된다. 이 경우에는 특히 민주주의 체제화와 공고화는 초기 민주정부가 군부의 탈정치화, 민주적 직업주의 강화, 군부특권 축소, 전문화, 현대화 등을 어느 정도 추진하는가에 달려있다. 이와 함께 민주정부가 형태적 유산문제, 즉 군부체제 지도자들의 불법적, 특권적 권력남용과 부패, 정책적 실패 등에 대하여 책임소재를 밝히고 처리할 수 있을 때 민주주의체제 공고화의 가능성이 보다 높아진다. 그리고 다른 유형들의 체제유산 —정책적, 이념적, 관행적, 구조적— 과 관련하여 초기 민주정부가 직면하게 되는 정책적 중요성은 과거 군부체제의 통치기간, 특성, 정책 등에 따라서 다소 다르게 나타날 수 있다.

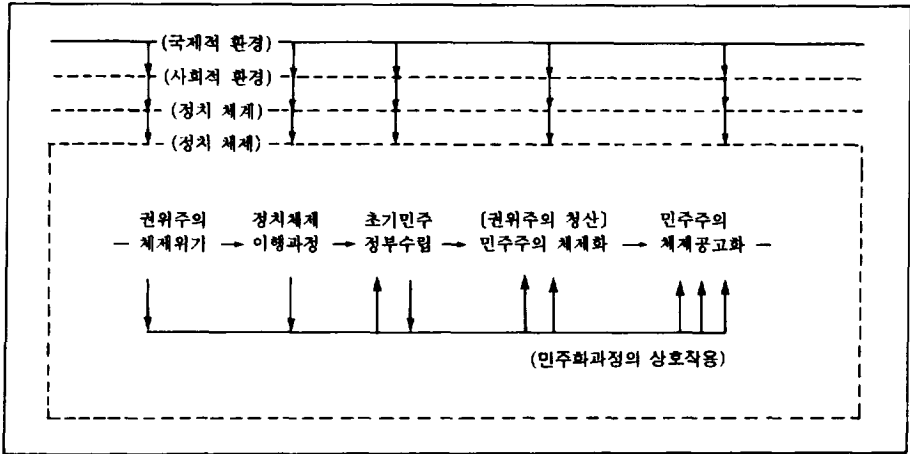
5) 헌팅톤(Huntington, 1991: 209~210)은 “환경적” 또는 구조적 문제들은 정치체제와 관계없이 사회에 계속적으로 존재한다고 보고 있다. 그러나 그러한 문제들도 정치체제의 성격에 따라서 악화되거나 또는 개선될 수도 있다. 그러므로 경우와 문제에 따라서는 그것들을 체제유산의 일부라고 할 수 있다.

3. 민주정부의 성격과 청산정책

민주화 과정에서 권위주의체제 유산의 유형들의 정책적 중요성은 곧 그것들의 처리 또는 청산을 의미하지는 않는다. 아래의 <그림 1>과 같이 권위주의체제 유산의 청산정책은 여러 요소들에 의하여 다층적 다면적으로 영향을 받을 수 있기 때문이다. 첫째 청산과정을 포함하는 민주화 과정 자체는 주변적 환경이나 조건들에 의하여 영향을 받는다. “세계화”, “지역화”, “민주화” 등 국제사회의 변화와 이에 대응적으로 또는 동시에 이루어지는 국내적 변화—사회 경제적 조건의 변화—가 민주화 과정의 환경을 이루고 영향을 준다. 또한 국제적 국내적 환경의 영향에 노출되어 있는 정치체제의 구조와 성격도 권위주의의 청산을 포함하는 민주화 과정에 영향을 미친다(Easton, 1979). 둘째 민주화 과정의 단계들과 계기들도 서로 영향을 준다(양동훈, 1994). 특히 권위주의체제 유산의 청산문제에 대하여 (1)권위주의체제의 유형과 성격, (2)정치체제 이행과정의 특성, (3)초기 민주정부의 성격이 개별적으로 또는 조합적으로 직접적인 영향을 끼친다.

관련학자들은 일반적으로 (1)와 (2)의 조건들을 강조 논의하고 있는 반면에 (3)의 조건을 소홀하게 다루고 있다. 그러나 (3)의 조건이 청산정책과 과정 뿐만 아니라 민주주의 체제화와 공고화에 있어서 다른 조건들만큼 중요하다고 할 수 있다. 첫째 (1)과 (2)의 조건들이 계속하여 역동적인 민주화 과정을 결정적으로 규정한다고는 할 수 없다. 그것들이 규정하는 정치적 조건과 상황은 다양한 정치집단이나 세력들의 이해관계와 전략적 태도 변화 때문에 계속하여 유동적일 뿐만 아니라 초기 민주정부의 정치적 성격에 따라서 어느 정도 변화될 수도 있다. 초기 민주정부의 성격은 지도력과 도덕성, 조직적 제도적 지지기반, 정책적 효능성과 효과성, 시민의 지지도 등에 의하여 조합적으로 규정된다. 이러한 성격에 따라서 초기 민주정부는 권위주의체제의 유형적 특성과 체제이행 과정이 초래하는 제약들을 어느 정도 완화 또는 극복하고자 민주화 과정을 심화 발전시킬 수도 있을 것이다.

〈그림 1〉 권위주의체제 유산의 청산정책에 미치는 영향



→ 영향력의 방향

특히 민주화 과정에서 초기 민주정부 수립은 가장 중요한 계기이다. 이는 주요 정치집단과 세력들이 합의한 민주협약의 공식적이고 실질적인 실현이자 동시에 앞으로 권위주의 유산의 청산과 민주주의 체제화, 공고화를 주도적으로 담당할 '민주화 정부'의 수립이기 때문이다. 또한 초기 민주정부의 역할이 중요한 것은 일반적으로 민주화 과정에서 초기 민주정부 수립의 전후시기에 권위주의 청산문제를 포함하는 민주개혁에 대하여 다수 시민들의 관심, 요구, 기대가 상대적으로 크기 때문이다. 초기 민주정부가 민주개혁을 위하여 그러한 시민들의 적극적인 관심과 지지를 효율적으로 동원하여 '권위주의적 보수세력'들을 견제할 수 있을 때 민주주의 체제화와 공고화가 이루어질 가능성이 높아진다.

III. 브라질의 사르네이정부

앞장의 개념적 논의에 기초하여 가장 유사한 관련 사례들인 브라질과 아르헨티나 초기 민주정부들의 성격과 청산정책을 비교 분석한다. 이 장에서는 브라질의 경우를 논의하고 다음 장에서는 아르헨티나의 경우를 논의한다.

브라질 군부체제(1964~1985)는 본질적으로 억압적이고 폐쇄적인 권위주의 체제였다. 민주화는 군부체제의 집권 개혁세력이 정통성 위기와 군부조직 와해 위기를 극복하기 위하여 주도적으로 정치자유화를 시도한 결과였다. 정치자유화는 시민사회의 “부활”을 초래하였고 군부체제가 “체제 양보와 사회 정복의 변증법적 과정”을 통하여 붕괴되고 민간주도 정부가 20년만에 간접선거에 의하여 수립되었다(O'Donnell et al., 1986: 48~56; Stepan, 1988: 45~46). 이 변화는 과거 통치집단이었던 군부의 막강한 영향력의 조건에서 진행되었기 때문에 민주개혁—권위주의체제 유산의 청산과 민주주의 체제화—을 위한 민주세력들의 정치적 입지가 협소하였다. 결과적으로 민주화 과정 초기에 ‘보수적 민주주의체제’가 수립되었다. 이러한 체제이행은 “變換”이다 (양동훈, 1994: 471~472).

1. 사르네이정부의 성격⁶⁾

브라질의 제1대 민주정부(1985년 4월~1990년 3월)의 대통령은 사르네이(José Sarney Costa)이었다. 사르네이는 1985년 4월 20년만에 첫 번째 민간출신 대통령으로 취임하였다. 그는 원래 1985년 대통령 선거에서 자유전선당(PFL, Partido da Frente Liberal)과 브라질민주운동당(PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro)이 결성한 “민주동맹”의 부통령 후보였다. 군부체제의 여당 사회민주당(PDS, Partido Social Democrático)의 분파세력인 자유전선당은 주요 야당인 브라질민주운동당의 네베스(Tancredo Neves de Alameida)를 지지하는 대가로 부통령 후보에 사르네이를 추천하였다. 대통령 당선자였던 네베스가 취임 직전에 갑자기 사망하자 사르네이는 브라질 헌법에 의하여 대통령직에 취임

6) 브라질에 대한 경험적 논의에 있어서 다음 자료들을 참조하였음: Latin American Newsletters, *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 7 January 1988(RB-88-01) - 1 December 1990(RB-90-10).; Yang Dong Hoon, “The Military and the Politics of Democratization in South America: A Comparative Study,” Ph.D. dissertation(the University of Texas at Austin, 1989). ; Peter Calvert, (ed.) *Political and Economic Encyclopedia of South America and the Caribbean*(Essex, UK.: Longman Group UK Limited, 1991).; John Coggins and D. S. Lewis, (eds.) *Political Parties of the Americas and the Caribbean*(Essex, UK.: Longman Group UK Limited, 1992).

하였다.⁷⁾ 온건 민주세력의 지도자, 네베스의 급서는 역사적인 체제이행을 기대하고 있던 다수 브라질 시민들에게 충격적인 사건이었다.

네베스를 대신하여 대통령에 취임한 부통령 당선자 사르네이는 보수적인 군부체제 지지자였다. 군부통치의 첫 번째 대통령 브라꾸(Castello Branco)장군의 지지를 배경으로 마랑아우(Maranhão)州 지사를 역임하기도 하였다. 그 후 연방상원에 진출하여 군부체제 대통령들과 긴밀한 유대관계를 유지하였다. 군부체제의 마지막 대통령 피게이레두(Joao Batista de Oliveira Figueiredo)장군은 그를 군부체제의 여당 국가개혁동맹(ARENA, Aliança Renovadora Nacional)의 의장에 지명하기도 하였다. 그후 그는 국가개혁동맹의 후계정당인 사회민주당의 의장을 역임하기도 하였다. 사르네이는 사회민주당이 말루프(Paulo Maluf)를 대통령후보로 지명하자 소속의원들과 분당하여 자유전선당을 조직하였고 브라질민주운동당과 민주동맹을 결성하고 부통령 후보가 되었다. 사르네이와 자유전선당은 네베스와 브라질민주운동당과 연합하여 대통령선거에서 군부가 지지하는 사회민주당의 말루프를 결정적으로 패배시켰다. 그러나 그들은 원천적으로 군부체제 지지세력들이었기 때문에 브라질 정치의 민간화와 민주화를 주도하기에는 상대적으로 취약한 입장에 있었다.

대통령 사르네이의 지도력을 더욱 약화시킨 것은 부분적으로 대통령 임기가 처음부터 확정되지 못하고 임기 후반 신민주헌법 논의과정에서 결정되었기 때문이다. 브라질 의회는 초기에 사르네이의 임기 4년을 지지하였다. 그러나 사르네이는 임기 4년 대신에 장래 민주정부의 대통령들과 동등하게 5년을 원하였다. 그는 대통령의 지위를 이용하고 군부의 지원에 의존하여 제헌의회 의원들을 회유하고 위협하였다. 브라질민주운동당의 일부 의원들은 사르네이가 5년 임기에 대하여 과도하게 집착하고 고객주의적 수단과 방법을 이용하는 것을 용납하지 않았다. 그들 45명 상하의원들은 브라질사회민주당(PSDB, Partido da Social Democracia Brasileira)을 새로이 조직하였다. 신당에는 특히

7) 급사한 네베스는 군부를 비롯한 보수와 개혁 정치세력들 다수로부터 신뢰를 받았으며 민주정부 수립을 위한 협상과정에서 지도력을 발휘하였던 노련한 정치인이었다. 그는 군부체제에서 야당 브라질민주운동(MDB, Movimento Democrático Brasileiro)의 상원과 하원의원을 역임하였고, 1981년에는 군부체제 반대세력들의 결집을 호소하여 브라질민주운동당을 조직하는데 중심적인 지도력을 발휘하였다. 그는 1982년 선거에서 미나스제라이스(Minas Gerais)주 지사로 당선되기도 하였다. 그는 대통령 당선 연설에서 민족적 화해를 통하여 “완전한 민주주의”, 경제성장, 국민복지를 실현하기 위하여 新공화국을 건설하자고 호소하였다.

브라질민주운동당의 의회지도자들, 꼬바스(Mário Covas)와 까르도수(Fernando Henrique Cardoso) 등이 참여하였다. 그들은 부패척결, 사회정의, 경제발전, 토지개혁, 환경보호, 의회제 등을 지지하였다. 이는 집권연합세력의 분열로서 사르네이 통치기반의 치명적인 약화를 의미하는 사건이었다. 대통령 사르네이는 민주동맹과 브라질민주운동당이 분열되고 그것의 지지를 기대할 수 없게 되자 점차적으로 자유전선당, 군부체제의 국가개혁동맹, 군부 등 보수세력들의 인물들을 내각 등 정부고위직에 임명하였다. 그리고 그는 다른 정치세력들과 타협 또는 협상을 통하여 정부정책을 시행하기보다는 대통령비상입법권(MP, Medidas Provisórias)을 통하여 독단적으로 처리하였다(Power, 1994: 5~8). 이는 그의 정치적인 고립을 촉진시켰다.

한편 사르네이정부는 군부체제가 물려준 심각한 사회 경제적 문제들 —절대빈곤, 소득불균형, 외채, 초인플레이, 정부예산적자 등— 에 직면하고 있었다. 우선적으로 그러한 문제들을 어느 정도 개선하거나 해결함이 없이는 정부는 민주개혁 —민주주의의 체제화— 을 위한 지지기반을 확보할 수가 없었다. 그러나 그 문제들의 개선이나 해결은 20년만에 집권한 민간정부에게는 용이한 과업이 아니었다. 사르네이 대통령은 집권초기에 다음과 같이 토로하기도 하였다: “원하지도 준비하지도 않고서 지구상에서 국내외적으로 가장 빛이 많은 채무책임자가 되었다”(Skidmore, 1988: 261). 그의 정부는 특히 경제안정화를 위하여 수차례 주요 긴급정책들을 입안 실시하였다. 이 정책들은 처음에는 고질적인 인플레이를 다소 진정시키고 노동자들의 임금인상과 기업인들의 가격인상 요구를 일시적으로 무마시켰다. 그러나 그 정책들은 결과적으로 근본적인 해결책이 되지 못하였고 단기적인 미봉책으로 드러났다. 1988년말에 인플레이는 연간 1,000%에 이르렀고 노동자 임금투쟁 파업은 전국에서 빈발하였다.⁸⁾ 이러한 상황에서 사르네이는 인플레이정책을 위한 정치협약을 주요 정치세력들에게 제안하기도 하였으나 실패하였다.

8) 사르네이대통령의 주요 경제정책으로 Plano Cruzado(1986년 2월)과 Novo Cruzado (1987년 6월) 등이 있었으며 인플레이와 임금요구와 관련하여 1988년말에 발생한 파업은 983건에 달하였고 참여 노동자들은 3,500,000명 정도나 되었다.

2. 사르네이정부의 청산정책

(1) 형태적 유산: 사르네이정부는 군부체제가 선포한 사면법(1979)을 인정하였으며 군부체제의 인권탄압과 관련하여 매우 소극적이고 타협적인 태도와 정책을 유지하였다. 정부는 초기에 예외적으로 과거 반체제인사의 고문에 참여한 장교의 계급을 박탈하기도 하였고 고문자들을 지역경찰 책임자로 임명한 연방경찰청장을 해임하기도 하였다. 또한 125명 증발자를 조사하기 위하여 공식적으로 인권보호위원회를 만들기도 하였다. 그러나 정부가 인권탄압 관련자들에 대하여 주도적으로 문제를 제기하고 정치적이거나 법적으로 처리하지 못하였다. 이는 무엇보다도 군부의 적극적인 저항과 반대 때문이었다. 고문자들에 대한 정부의 조사행위를 군부는 특권과 영향력을 이용하여 의도적으로 방해하고 저지하였다. 또한 군부는 군부체제의 인권탄압을 국가안보를 위한 “애국적인 행위”로 기회있을 때마다 정당화하고 관련자들을 옹호하였다.⁹⁾ 특히 “브라질: 영원히”는 1985년 민간정부가 수립된 직후에 카톨릭교회가 공개한 인권보고서, “브라질: 그만”(Brasil: Nunca Mais)에 대한 군부의 공식적이고 체계적인 반응이었다. 이 인권보고서에서 서웅 빠울루(São Paulo) 카톨릭신도 지도자들은 군부체제 군사법정의 공식적인 기록에 근거하여 1964년과 1979년 사이에 군부체제에서 저질러졌던 인권탄압과 고문실태를 기록하였다(Dassin, 1986). 그것과는 별도로 그들은 정보부(SNI, Serviço Nacional de Informações)장이었던 메데이로스(Octavio Aguiar de Medeiros)장군을 포함하는 444명 고문자들의 명단을 공개하기도 하였다.

이러한 상황이 군장교들을 자극하고 있다고 정보부장 멘데스(Ivan Mendes)와 각료급 군참모장 등이 사르네이 대통령에게 보고하였다. 사르네이는 보좌관들에게 인권문제를 신중하게 다루도록 명령하고 의회 지도자들에게도 군부체제 사면법(1979)을 인정하고 인권문제를 다루지 않도록 충고하였다. 브라질 의회는 그의 충고에 유의하였다. 군부체제의 또 다른 희생자들, 군부체제에서 정치적 이유로 군부로부터 축출된 약 2,600명 장교들에 대한 문제도 군부의 반대로 처리되지 못하였다. 의회가 그들을 위한 계급과 급여보상법을 1985년

9) 군장교들은 “공개나 침묵이나”(Rompendo o Silêncio)와 “브라질: 영원히”(Brasil: Sempre) 등을 출간하여 그들의 과거 행위를 정당화하기도 하였다.

10월에 의결하였으나 정부는 군부의 강력한 반대에 직면하자 그 법안을 철회하고 말았다. 1987년에도 제헌의회가 유사한 법안을 제안하였으나 역시 군부의 강력한 반대로 통과시키지 못하였다. 군부는 그 법이 의회를 통과한다고 하여도 무시할 것이라고 공공연히 선언하기도 하였다. 그러한 군부에 대하여 사르네이정부는 묵종의 정책으로 일관하였다.

(2) 제도적 유산: 군부체제의 형태적 유산처리에 소극적이었던 사르네이정부에서 새로이 구성된 제헌의회는 거의 일년 반 동안의 열띤 토론과 협상을 통하여 군부체제의 제도적 유산인 군부체제 헌법(1969)을 대신하여 1988년 9월 246조의 신민주헌법을 압도적으로 통과, 공포하였다. 이 헌법은 정부의 권한을 제한하는 한편 궁극적으로 시민들의 기본적 인권과 정치적 권리와 자유를 보장하고 노동파업권을 무제한 인정하는 등의 민주헌법이었다. 이것은 정치적 이해관계를 달리하는 다양한 집단들의 구체적인 타협의 산물이었다. 제헌의회에서 각 헌법조항 논의과정에서 이해집단들은 활발한 로비활동을 통하여 자신들의 입장을 관철하려고 적극적으로 개입하였다. 그들 중에서 특히 군부의 활동과 영향력은 민주헌법의 기본적인 규범과 원칙을 무시할 정도까지 위협적이었다.

군부체제 헌법에 의하면 군부는 국가를 방위하고 헌법 권력기구들을 보호하며 국내의 법과 질서를 유지하는 역할을 담당한다. 그러나 제헌의회 헌법기초위원회는 처음에는 군부의 대내적 역할을 초안에서 제외시켰다. 이는 군부가 국내문제에 개입할 경우 군부 자체의 명예를 손상할 뿐만 아니라 정부의 권위를 침해할 가능성이 높기 때문이었다. 이에 대하여 군부는 적극적으로 반대하고 위협하였다. 사르네이 대통령도 그러한 군부의 입장을 지지하였다. 제헌의회에 군부가 제출한 “헌법주제, 부록”(Temas Constitucionais, Subsídios)에서 군부는 군역할 축소, 국방부 신설, 국가안보원칙 타기, 군복무 지원제 채택 등을 강력하게 반대하였다. 결과적으로 군부의 입장이 거의 대부분 헌법에 관철되었다.

그리고 신헌법에 따라서 군부체제 억압통치를 위하여 조직되었던 국가안보위원회는 해체되었고 그 대신에 국가국방위원회가 신설되었다. 그러나 사르네이 대통령은 국가안보위원회 조직과 인원을 그대로 국가국방위원회에 귀속시켰기 때문에 실질적인 변화는 없었다. 또한 군부는 제헌의회에서 논의되고 있던 다른 문제들에 대하여도 관심을 갖고 영향력을 행사하였다. 특히 군부

는 사르네이 대통령의 5년 임기 보장과 대통령제 유지를 지지하였다. 이는 제헌의원 다수 의견과 상반되는 것이었다. 그러나 제헌의회는 최종적으로 사르네이의 임기 5년 보장과 대통령제 유지를 의결하였다. 이 결과는 정부와 군부의 압력, 회유, 위협이 주효하였기 때문이었다.

이와 같이 사르네이정부에서 군부는 직접적인 통치권 행사를 제외하고는 군부체제에서와 거의 동일한 군부의 영향력과 특권을 계속하여 유지하고 있었다. 이는 부분적으로 정부의 소극적인 태도와 정책 때문이었다. 사르네이정부에 삼군의 지도자들이 계속하여 각각 각료로서 참여하였고 그 외 국가정보부장, 군무장관들도 현역 장성출신이었다. 그들의 재임기간은 민간출신 각료들보다 상대적으로 길었으며 그들은 빈번히 사르네이 대통령에게 직접 의견을 개진하기도 하고 비군사적 정책결정에도 직접 관여하였다. 군부가 정부정책의 명목으로 농업개혁 정책을 입안 실행하기도 하였고 농업개혁기구의 책임자에 육군장교를 관련부서 민간출신 장관과 의논하지도 않고 임명하였다. 또한 석유노동자들의 26% 임금인상 요구에 대하여 군부와 정보부는 15%을 제시하고 받아들일도록 강요하였고 정부소속 제철노동자들의 파업에 직접적으로 개입하기도 하였다. 이러한 개입적인 군부의 요구로 사르네이 대통령은 현역장교들이 정부를 비판할 수 있는 권리를 인정하였을 뿐만 아니라 퇴역장교들도 정치에 대하여 공개적으로 논의할 수 있도록 허용하였다. 이는 군부의 간접적인 정치개입을 의미하는 것이었다.

사르네이정부에 대한 군부의 지속적인 영향력은 급여문제에서도 나타났다. 1987년 10월 군부는 21.5% 급여인상을 요구하였을 때 정부는 초인플레이 압력과 정부재정 긴축을 이유로 9%을 제안하였으나 군부각료들의 적극적인 개입과 위협으로 19.5% 인상을 동의하였다. 또한 소규모 군사반란(1987)이 일어난 후에는 군부 전체에 대하여 일괄적으로 100% 급여인상을 단행하기도 하였다. 이와 같이 군부는 사르네이정부에서 계속하여 정치적 군사적 특권과 영향력을 유지하였을 뿐만 아니라 과거 군부 쿠데타와 체제를 국가안보를 이유로 공개적으로 정당화하였다. 군부 내에서는 1964년 쿠데타를 기념하는 행사를 갖고 인권유린 혐의의 예비역 장교에게 훈장을 수여하기도 하였다. 이러한 군부의 역할과 행위는 결론적으로 사르네이정부가 민주적 민군관계—민간의 군통솔권과 민주적 직업주의—의 정립에 실패하였다는 명백한 증거였다. 사르네이정부는 신민주헌법 제정 노력에도 불구하고 군부체제의 제도적 유산

처리에 궁극적으로 실패하였다고 할 수 있다. 이는 제2대 민주정부가 민주주의 체제화와 공고화를 위하여 극복해야 할 정치적 걸림들로 계속하여 남았다.

IV. 아르헨티나의 알혼신정부

아르헨티나 민주화는 지속적으로 불안정한 군부체제(1976~1983)가 급격하게 붕괴되면서 시작되었다. 군부체제는 정치부재, 정책실패, 인권탄압 등 때문에 정통성 위기에 직면하게 되었다. 군부는 정통성 위기를 극복하기 위하여 대외전쟁을 도발하였고 전쟁패배는 급격한 체제붕괴를 초래하였다. 군부는 전쟁에서 조건없이 패하였듯이 정치에서도 조건없이 패배하였다. 조건없는 군부퇴진과 미약한 군부체제 지지세력은 초기 민주정부와 세력들에게 민주개혁을 위한 유리한 입지와 기회를 허용하였다. 초기 민주정부는 주도적으로 권위주의체제의 형태적 유산을 법적 절차를 통하여 처리하고 민주주의 체제화를 이루려고 노력하였다. 결과적으로 초기 민주화 과정에서 '경쟁적 민주주의체제'가 수립되었다. 이러한 체제이행을 “對替”이다(양동훈, 1994: 468~472).

1. 알혼신정부의 성격¹⁰⁾

아르헨티나의 제1대 민주정부(1983년 12월~1989년 6월)의 대통령은 알혼신(Raúl Alfonsín)이었다. 알혼신은 1983년 12월 군부체제 재수립 후 약 7년 만에 민주선거를 통하여 대통령직에 취임하였다. 그는 대통령 취임사에서 민주혁명에 대한 단호한 결의를 천명하였다. 권위주의적 사고와 관행을 비판하

10) 아르헨티나에 대한 경험적 논의에 있어서 다음 자료들을 참조하였음: Latin American Newsletters, *Latin American Regional Reports: Southern Cone Report*, 4 February 1988(RS-88-01)-24 November 1989(RS-89-09).; Yang Dong Hoon, "The Military and the Politics of Democratization: A Comparative Study," Ph.D. dissertation(The University of Texas at Austin, 1989); Peter Calvert, (ed.) *Political and Economic Encyclopedia of South America and the Caribbean*(Essex, UK.: Longman Group UK Limited, 1991).; John Coggins and D. S. Lewis, (eds.) *Political Parties of the Americas and the Caribbean*(Essex, UK.: Longman Group UK Limited, 1992).

면서 과거의 잘못들을 바로잡고 “완전한 민주주의”를 회복할 것을 약속하였다. 그의 궁극적인 목표는 “모든 아르헨티나 국민들을 위한 생명, 정의, 자유”를 보장하고 민주주의를 실현하는 것이었다. 민주주의 실현은 “사회의 역동성, 효과적 참여, 민중동원”을 통하여 이루어질 것이었다. 알혼신은 급진시민연맹(UCR, Unión Cívica Radical)의 “혁신과 변화”계파 지도자로서 중도좌파 정치인이었다. 1966년과 1976년의 군부쿠데타들을 강력하게 반대하였다. 또한 그는 정치탄압과 인권유린, 말비나스(Malvinas)전쟁 도발과 관련하여 군부체제를 공개적으로 비판하였던 소수 정치지도자들 중의 한 사람이었다. 군부체제 말기에는 반군부 정당연합체(Multipartidaria)의 유력한 지도자였다. 알혼신은 1983년 대통령 선거에서 “민주주의와 반민주주의”의 구호를 통하여 민주화가 시대적 과업임을 선언하였고 자신이 민주화과업을 담당할 정통적인 민주주의자임을 강조하였다.

그러한 알혼신은 대통령 선거에서 총 600명 선거인단 중에서 317표를 획득하여 259표를 확보한 정의당(PJ, Partido Justicialista)후보 루데르(Italo Luder)를 패배시키고 제1대 민주정부의 대통령에 당선되었다. 일반유권자 투표로는 알혼신은 51.8% 지지를 받은 반면에 루데르는 40.2% 얻었다. 알혼신의 정당, 급진시민연맹도 의회선거에서 상당한 지지를 얻었다. 254석의 하원에서 129석을 획득하여 다수당이 되었다. 그러나 46석의 상원에서는 18석만을 얻어서 소수당에 머물렀다. 반면에 정의당은 하원과 상원에서 각각 111석과 21석을 차지하여 민주정부에서 제1 야당이 되었다(Hopkins, 1985: 271~272). 이러한 선거결과는 도시 중간계층, 여성, 젊은 세대, 노동자 유권자들 다수가 알혼신과 급진시민연맹을 지지하였기 때문이었다. 특히 알혼신은 온화한 인상, 역동적인 연설, 정력적인 선거운동 등 때문에 유권자들로부터 많은 지지를 받았다. 이러한 대중적 지지는 대통령 취임후에도 그의 단호한 지도력 행사와 과감한 권위주의체제 유산 처리정책 때문에 오랫동안 지속되었다. 전통적으로 소수당인 급진시민연맹이 특히 1983년 선거에서 역사적 승리를 하였던 이유는 (1)루데르에 비교하여 알혼신의 역동적인 지도력, (2)빠른 사후에 빠른주의자들의 분열, (3)과거 빠른정부의 실정, (4)빠른주의자들과 군부의 비밀협상 소문 등 때문이라고 할 수 있다.

알혼신정부는 초기에 과거 인권탄압 관련자 처벌, 군사예산 축소, 실질급여 인하 등을 단행하였다. 그러한 민주정부로부터 철저히 소외된 군장교들이

빈번하게 군사반란을 주도하였다. 이는 민주정부와 민주화 과정의 안정을 위협하였다. 이 상황에서 알혼신정부의 경제안정화 정책도 별다른 효과를 가져 오지 못하였다. 1986년까지 다소 진정되었던 인플레이션은 1987년 다시 상승하기 시작하였다. 외채는 계속하여 증가하고 국민생산량은 별다른 변화를 보이지 않았다. 1989년에는 경제위기가 심화되었고 결과적으로 사회적 긴장도 고조되어 약탈 등 사회적 소요사태가 빈발하였다. 알혼신 대통령은 이 위기를 해결하기 위하여 정치협약과 권력분담을 야당인 정의당에 제안하기도 하였다. 그는 끝내 임기 6개월 전 6월 30일에 사임할 것을 일방적으로 공표하였다. 이러한 알혼신정부의 실책 때문에 급진시민연맹은 이미 1987년 의회선거에서 패배하였고 1989년 대통령 선거에서는 다시 정의당에게 패배하게 되었다.

2. 알혼신정부의 청산정책

(1) 형태적 유산: 알혼신 대통령은 취임사에서 군부체제의 인권탄압문제를 법적으로 처리하고 증발자문제를 밝히겠다고 선언하였다. 알혼신(Alfonsín, 1994: 15~19)은 관련 책임자들의 처벌자체보다도 누구도 法 위에 군림할 수 없다는 사실을 민족양심에 각인하려고 하였다. 그는 우선적으로 군부가 그러한 문제들을 스스로 처리할 수 있는 기회를 주었다. 그는 군부에게 최고사법 위원회를 구성하여 군부체제 지도자들을 인권탄압과 관련하여 조사하고 재판 하도록 요구하였다. 알혼신정부는 증발자문제를 조사하기 위하여 국가증발자 위원회(CONADEP, Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas)를 조직하였다. 이 위원회는 인권보고서("Nunca Más")를 작성하여 공개하였다. 이 보고서에 의하여 8,961 증발자들과 함께 정치범들에게 가혹행위를 하였던 1,300 군장교와 경찰들의 신분이 밝혀졌다. 이러한 공식적이고 공개적인 증거에도 불구하고 군최고사법위원회는 결론적으로 과거 군부체제 지도자들의 행위는 국가안보를 위하여 정당하였다고 주장하였다. 이를 인정하지 않았던 알혼신정부는 연방법원에게 군부체제 지도자들의 인권탄압에 대한 책임문제를 조사하도록 하였다. 연방법원은 공개재판을 통하여 9명의 군부체제 지도자들을 과거 인권탄압행위에 대한 책임으로 기소하고 처벌하였다. 1985년 12월 연방법원은 5명의 군부체제 지도자들에게 종신형에서부터 4.5년까지 실형을 선고하였다. 대법원은 1987년 1월 최종적으로 연방법원의 결정을 다소 수

정하여 확정하였다.

한편 인권유린혐의를 받고 있는 일반장교들에 대한 군사재판은 신속하게 진행되지 못하였고 군부 내에서 불만, 반대, 저항만을 초래하였다. 이에 알혼신 정부는 인권유린에 대한 조사와 재판을 신속하게 진행하도록 군사법원에 지시하는 한편 2가지 조치를 단행하였다. 첫째는 “起訴終結”(Punto Final)法으로 60일 이내에 공식적으로 제소되지 않을 경우 관련 장교들은 기소되지 않으며 연방상고법원이 군사법원으로부터 인권관련 사건들을 인계하여 재판하는 것이었다. 둘째는 “복종의무”(Obediencia Debida) 免訴法으로 상부명령 또는 지시에 따른 준장 이하 장교들에 대하여 인권유린 혐의를 조사하지 않는다는 것이었다. 이는 당초에 중령 이하 장교들에만 해당되었지만 군부의 반대로 알혼신 정부는 준장 이하로 양보하였다. 이 법에 근거하여 인권유린 혐의로 기소된 장교 수는 234명에서 50명으로 대폭 줄었다. 이러한 인권관련법들은 일부 장교들이 주도한 군사반란에 대한 알혼신의 타협책이었다. 주로 경제안정화정책의 미흡한 성과 때문에 점차 지지기반을 잃어가는 알혼신정부에게 장교들의 군사행동은 커다란 정치적 부담이었다. 특히 리코(Aldo Rico)중령의 두차례 군사반란(1987과 1988)과 세이넬딘(Mohamed Ali Seineldín)대령의 군사반란(1988)은 알혼신정부의 안정을 위협하였다(Zargoski, 1992: 100~112).

(2) 제도적 유산: 알혼신정부는 주도적으로 군부의 탈정치화와 민간통제를 목적으로 여러 가지 정책들을 과감하게 시행하였다. 알혼신정부는 군부체제의 사면법—소위 “민족평화법”—을 폐기시켰다. 이 법은 군부가 퇴진 직전에 군부체제의 인권탄압을 정당화하고 인권유린 관련자들을 보호하기 위하여 일방적으로 선포한 것이었다. 또한 알혼신은 내각의 국방부에 민간출신 각료를 임명하였다. 국방장관은 군지도자들이 참여하는 합동참모기구를 통솔하는 한편 방위전략, 방위생산, 군예산 부문들을 각각 관장하는 민간출신 차관들의 보좌를 받도록 하였다. 또한 국방부가 군부의 산업체 투자, 군수산업, 군주택협동조합 등을 관장하도록 하였다. 그리고 알혼신정부는 1988년 4월 페론주의자들과 협의하여 국가보안법을 새로이 제정하였다. 그 법에 의하면 군부는 국내안보문제에 개입할 수 없으며 대통령은 국가방위위원회의 지원을 받아서 총사령관으로서 군부를 지휘 통솔한다. 한편 알혼신 대통령은 취임하자마자 중하위급 장군들을 고위직에 임명함으로써 49명의 고위급장성들을 현역에서 퇴역시켰고 장군들의 정원도 60명에서 25명으로 축소하였다. 또한 부에노스아이레스

(Buenos Aires) 수도권에 주둔하고 있던 제1 군단을 일부는 해산시키고 일부는 내륙지방으로 이전시켰다. 뿐만 아니라 알론신정부는 군예산 절감을 이유로 약 50,000명의 의무징집 병사들을 제대시켰고 군예산을 대폭 삭감하였다. 군부체제에서 국내 총생산의 8%이었던 군예산이 1983년 5.89%, 1984년 3.71%로 감소되었고 그후에도 군부의 강력한 반대에도 불구하고 계속하여 줄었다.

이러한 민주정부의 군사정책을 반대 또는 비판하는 군부의 고위지도자들을 알론신 대통령은 사임시키거나 퇴역시켰다. 특히 군부 우파세력을 우려한 알론신은 정치적 발언을 하는 군인들을 엄하게 처벌하라고 군지도자들에게 지시하기도 하였다. 한편 군부지도자들의 불만과 직접적인 도전, 경제정책의 실효에 직면한 알론신정부는 군사반란을 주도하였던 장교들에 대하여 다소 타협적인 태도를 보였다. 특별법들을 통하여 인권유린 관련장교 다수에 대한 기소를 중지하도록 하였고 세이넬딘 대령이 1988년 주도한 군사반란 직후에는 군 급여 20% 인상과 함께 동시에 95달러 보너스를 지급하기도 하였다. 또한 다수 중견장교들이 반대하는 육군참모장 까리디(José Dante Caridi)장군을 해임하기도 하였다. 이와 같은 알론신정부의 '채찍과 당근'의 군사정책은 결과적으로 군직업주의에 근거하는 민간통제 —“민주적 직업주의”—를 실현시키지는 못하였다(Stepan, 1988: 139; Hunter, 1994: 4~7). 이는 특히 경제정책의 실패와 지지기반의 상실 때문에 민주정부가 개혁적 지도력을 실질적으로 발휘할 수 없었기 때문이다.

V. 요약 및 결론

민주화는 권위주의체제로부터 민주주의체제 —정치체의 통치행위와 관계가 정치적 자유와 시민권의 규범과 원칙에 근거한 정치체제—로의 체제변화 과정이다. 이 과정에서 다양한 정치 사회집단과 세력들 사이에 체제선택을 중심으로 갈등과 통합이 일어난다. 민주화 과정은 권위주의체제 붕괴, 민주협약, 민주선거, 초기 민주정부 수립, 권위주의유산 청산, 민주주의 체제화, 민주주의체제 공고화 등의 정치적 階機와 段階로 이루어진다. 이 과정에서 초기 민주정부 수립이 가장 결정적인 계기가 된다. 그것은 민주협약의 실질적 실현이

고 체제유산 청산과 민주주의 체제화를 담당할 주도 집단의 선택이다. 권위주의체제 유산은 초기 민주정부가 정부와 정치체제의 차별화와 정통화를 위하여 청산하여야 하는 권위주의체제의 통치행위와 직접적으로 관련된 문제들이다. 체제유산은 형태적, 정책적, 제도적, 관행적, 이념적, 구조적 유산 등 개념적 유형들로 구분될 수 있다. 군부권위주의체제 붕괴후의 민주화 과정에서는 특히 형태적 유산—인권문제—과 제도적 유산—민군관계—의 처리가 중요하고 어려운 과제이다. 이러한 체제유산 청산에 초기 민주정부의 성격이 권위주의체제의 유형과 성격, 체제이행 과정의 특성과 함께 조합적으로 영향을 미친다. 민주정부의 성격은 정치적 지도력과 도덕성, 조직적 여론적 지지기반, 정책적 효능성과 효과성, 정책적 환경 등에 의하여 부분적으로 규정된다.

브라질에서 초기 민주정부들은 군부권위주의체제 유산 처리에 있어서 소극적 또는 수동적이었다. 군부체제의 유산 처리가 브라질에서 전반적으로 미흡한 이유는 무엇보다도 과거의 정치적 군사적 특권을 그대로 유지하고 있는 군부와 그 지지세력들에 대하여 민주정부(세력)가 상대적으로 미약하였기 때문이다. 민주정부의 상대적 취약성은 부분적으로 민주정부들의 지도력문제에서 기인한다. 반군부체제 지도자, 대통령 당선자 네베스의 급서는 누구도 예기치 못한 역사적 우연이었다. 네베스를 대신한 사르네이는 군부체제 참여자로서 군부체제 유산의 일부였다. 또한 사르네이는 그의 정책적 의지와 노력에도 불구하고 주요 사회세력들의 이해관계를 조정, 통합하는 데 실패하였기 때문에 경제사회적 위기를 개선하거나 극복하지 못하였다. 한편 아르헨티나에서 초기 민주정부들은 군부권위주의 체제의 형태적, 제도적 유산 처리에 있어서 상대적으로 적극적 또는 능동적이었다. 특히 알혼신정부는 군부체제의 유산 처리에 있어서도 처음에는 공격적이었다. 그러나 정책적 실패나(와) 부패혐의로 점차 지지기반을 잃으면서 또한 군부의 무장반란을 경험한 후에는 민주정부들은 군부체제 유산에 대하여 상대적으로 타협적인 태도를 보였다. 그러나 브라질과 달리 아르헨티나에서 군부체제 유산의 청산이 어느 정도 가능하였던 이유는 부분적으로 알혼신의 지도력과 조직적 여론적 지지기반 때문이라고 할 수 있다. 브라질과 비교하여 아르헨티나의 주요 정당들—정의당과 급진시민연맹—이 상대적으로 제도화되어 있기 때문에 민주정부의 집권당과 지도자들은 조직적인 최소한의 지지기반을 갖고 있었다고 할 수 있다.

결론적으로 민주화 과정에서 군부권위주의체제 유산의 청산문제는 군부를

포함하는 군부체제 지지세력 —‘권위주의적 보수세력’— 에 대하여 민주정부(세력)가 어떻게 대처하느냐에 달려 있다. 특히 민주정부의 지도력과 도덕성, 조직적, 여론적 지지기반, 정책적 효능성과 효과성, 구조적 환경 등이 군부체제 유산의 청산정책과 과정에 직접적인 영향을 미친다. 일반적으로 초기 민주정부들은 수립 직후에 그러한 조건들과 관련하여 유리한 입장에 있다. 민주정부와 지도자에 대한 시민들의 기대와 지지가 상대적으로 높고 정치적 경쟁집단과 세력들도 초기에는 정부에 대한 비판을 자제하거나 경우에 따라서는 협조적이다. 이러한 유리한 입장을 지속적으로 유지하기 위하여 초기 민주정부의 지도적 유연성과 도덕성 그리고 정책적 효능성과 효과성이 중요하다. 지도적 유연성과 도덕성은 민주정부가 근시안적인 政權執着이나 安住를 극복하고 민족과 민주주의 차원의 시각과 문제의식을 가졌을 때 가능하다. 또한 정책적 효능성과 효과성은 민주정부가 주요 집단과 세력들의 다양한 이해관계를 조정하여 최소한의 합의를 도출할 수 있을 때 가능하다. 이 경우에 민주정부는 권위주의적 보수세력들의 저항을 견제 또는 극복하고 군부체제 유산 처리를 능동적으로 추구할 수 있다. 결과적으로 민주주의 체제화와 공고화도 실질적으로 이루어질 수 있다. 권위주의체제 유산의 청산은 민주주의 체제화와 공고화를 위한 필요조건이다.

참 고 문 헌

- 양동훈, 「제3세계의 민주화 과정: 개념화의 문제」, 『한국정치학회보』 28(1), 1994.
- Alfonsín, Raúl. "Confronting the Past: II. "Never Again" in Argentina" *Journal of Democracy*, 4(1)(January), 1994.
- Calvert, Peter, (ed.) *Political and Economic Encyclopedia of South America and the Caribbean*. Essex, UK.: Longman Group, 1991.
- Coggins, John and Lewis, D. S., (eds.) *Political Parties of the Americas and the Caribbean*. Essex, UK.: Longman Group, 1992.
- Dassin, Joan, (ed.) *Toture in Brazil: A Report by the Archdiocese of*

- Sao Paulo*. (Trans.) Jaime Wright. New York: Vintage Books, 1986.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: The University of Chicago Press, 1979.
- Garreton M., Manuel Antonio. "Human Rights in Processes of Democratization," *Journal of Latin American Studies*, 26(1)(February), 1994.
- Herz, John H. "On Reestablishing Democracy after the Downfall of Authoritarian or Dictatorial Regimes", *Comparative Politics*, 10 (4)(July), 1978.
- (ed.) *From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*. Westport: Greenwood Press, 1982.
- Hopkins, Jack W., (ed.) *Latin America and Caribbean Contemporary Record, vol. III, 1983~1984*. New York: Holmes & Meier, 1985.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: The University of Oklahoma Press, 1991.
- Latin American Newsletters. *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 7 January 1988(RB-88-01)-1 December 1990(RB-90-10).
Latin American Regional Reports: Southern Cone Report, 4 February 1988(RS-88-01)-24 November 1989 (RS-89-09).
Latin American Weekly Report, 13 December 1985 (WR-85-49).
- Linz, Juan J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, & Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo, and Valenzuela, J. Samuel, (eds.) *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.
- O'Donnell, Guillermo A. and Schmitter, Philippe C. *Transitions from*

Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

Power, Timothy J. "The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil". Paper presented at the XVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, March 9-13, 1-21, 1994.

Skidmore, Thomas E. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964~85*, New York: Oxford University Press, 1988.

Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

Yang Dong Hoon. "The Military and the Politics of Democratization in South America: A Comparative Study." Ph.D. Dissertation, the University of Texas at Austin, 1989.

Zagorski, Paul W. *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1992.