

## 스페인 까탈루냐 지방 연구 : 분권의 확대와 지역분쟁\*

송기도(전북대학교 정치외교학과)

최낙원(전북대학교 서어서문학과)

최윤국(농촌경제연구원)

### 글의 순서

#### I. 서론

##### Ⅰ. 스페인 민족주의와 까탈루냐 민족주의

##### Ⅱ. 스페인 민주화와 자치지침

##### Ⅲ. 지방자치 조율법(LOAPA)과 까탈루냐의

##### 정치적 양徘徊

##### Ⅴ. 까탈루냐 문제

##### VI. 까탈루냐의 현재와 미래

## I. 서론

40여 년 간 중앙집권의 절대 권력을 행사하던 프랑코 총통이 1975년 11월 20일 사망하자 과거 독재체제하에서 물리적으로 억압되어 온 사회의 온갖 부조리와 불협화음이 한꺼번에 터져 나왔다. 그리고 과거 체제의 유지와 새로운 변화 요구 사이에서 스페인은 정치적 혼란에 빠져들었다. 그 같은 상황에서 체제 내 정치엘리트들은 민주화과정의 주도권을 장악

\* 이 논문은 1996년도 교육부 학술연구조성비에 의해 연구되었음.

하고 프랑코 체제를 해체하였다. 이는 유혈충돌이나 폭력에 의한 대결이 아닌 다양한 정치세력간 합의와 대화를 통한 평화적인 것이었다. 40년 간 지속된 프랑코 독재체제로부터 의회민주주의체제로의 전환과정은 절차에 있어서 커다란 문제 없이 합법적인 방법으로 진행된 '위로부터의 개혁'으로 이같은 정치적 전환기를 겪은 스페인은 이후 이상적인 민주화의 길을 밟은 대표적 국가로 간주되었다.

스페인이 민주화과정에서 당면했던 여러 가지 문제 중에 가장 어렵고 위험스러웠던 일은 지방자치, 즉 권력의 분권화였다. 중앙에 집중되어 있는 권력을 각 지방에 어떻게 또 어느 정도 이양해 주는가는 스페인 민주화와 아주 긴밀히 연결되어 있었다. 지방자치 또는 지방정부에 관하여 과장된 면이 있긴 했지만, 언어와 문화가 다른 여러 민족이 존재하고 있고, 지난 40년 간 이같은 지방의 특성을 철저히 무시하여 온 프랑코 독재체제의 중앙집권주의에 대한 반작용<sup>1)</sup>으로 인해 민주주의를 공고히 하기 위해 서는 전반적인 분권이 필요하다는 인식이 널리 확산되어 있었다.

그러나 권력의 분권화를 스페인의 국가 분열로 생각한 군부를 포함한 극우세력들은 이를 쉽게 받아들이기 어려웠다. 자치의 실시는 결과적으로 지난 40년 간 프랑코에 의해 유지되어 왔던 중앙집권적 권력구조를 해체하는 것이었기 때문이다. 스페인의 민주화세력과 프랑코 체제 유지세력 간의 충돌은 81년 2월 군부 쿠데타로 절정에 달했으며, 이후 쿠데타 실패 후 비로소 스페인의 민주화가 정착되어 갔다.

민주화과정에서 까탈루냐는 바스코지방과 함께 지방분권의 확대와 공고화를 위해 선도적 역할을 하였다. 물론 고유의 언어와 문화를 가지고 있는 '역사적 지역'인 까탈루냐, 바스코지방 그리고 갈리시아는 다른 지방자치 단체와는 확연히 다르다. 같은 언어와 문화를 가지고 기능적인 차원

1) 프랑코는 통치기간 동안 철저하게 중앙집권체제를 유지하였다. 따라서 사람들에게 중앙집권제와 탄압을 한편으로 하고 지역 민족주의와 자유를 다른 한편으로 하는 양분법적 인식이 심어졌다고 할 수 있다.

에서 분권이 이루어지는 지방자치와 달리 다른 언어와 문화를 가지고 분권이 이루어지는 자치의 경우 이는 분리 독립으로까지도 진행될 수 있는 것이다. 이같은 점에서 스페인의 분권화는 처음부터 많은 우려를 유발하였고 아직도 이같은 의혹이 완전히 사라져 버린 것은 아니다.

그러나 같은 '역사적 지역'인 바스코지방이 분리 독립까지 주장하는 데 비해 까탈루냐는 '스페인 국가'라는 틀 속에서 '까탈루냐'의 정치적, 경제적 권리를 최대한 확보하려 노력한다. 쉽게 이야기해 명분보다는 실익을 추구하고 있는 것이다. 까탈루냐의 정치지도자들은 이같은 까탈루냐의 입장을 지속적으로 되풀이 강조하고 있다. 그리고 이같은 민족주의적 성향의 정책은 언어와 문화정책 그리고 경제정책에서 잘 나타나 있다.

80년 까탈루냐 자치정부 수립 이후 지금까지 뿌졸(Jordi Pujol)이 이끄는 민족주의 성향의 까탈루냐 '통합과 연합' (Convergencia i Unio)당이 지방정부를 지배해 왔다. 그리고 까탈루냐 자치정부는 보건, 교육, 경찰, 복지, 농업, 공업, 재정, 유럽에서의 무역 등에 관해 독자적인 정책을 수행하고 있다. 이제는 아무도 까탈루냐의 자치나 분권에 대해 의심하는 사람이 없다.

뿌졸은 스페인의 민주화과정에서 중앙정부와 대립과 협조를 통해 까탈루냐의 위상을 강화시켜 왔다. 뿌졸이 이끄는 '통합과 연합' 당은 원내 제4당으로서 영향력을 최대한 활용하여 중앙정치에서 까탈루냐의 이익을 반영시켜 왔다. 특히 93년 이후 총선에서 과반을 확보한 정당이 없자 스페인 정치에 있어서 까탈루냐의 중요성이 더욱 증대하였다.

민주화과정에서는 중도우파의 수아레스 정부와 부분적인 협조를 통해 까탈루냐 자치권을 확대시켜 나갔으며, 93년 총선거에서 곤잘레스 사회노동당이 과반수 획득에 실패하자 17석의 의석을 확보한 '통합과 연합'은 캐스팅 보트를 행사하여 좌파의 사회노동당정부를 탄생시켰다. 그리고 뿌졸은 사회노동당과의 동맹관계를 이용하여 부가가치에 대한 조세권을 확보하였다. 또 96년 3월 총선거에서 우파의 인민당(Partido Popular)이 승리하였으나 역시 과반을 넘지 못하자 16석을 확보한 '통합과 연합'은

인민당과 협약을 체결하였다. 아스나르를 수상으로 지지하는 대가로 개인소득세의 30%를 자치정부 재정권으로 확대하는 등 까탈루냐의 경제적 이익을 극대화하였다.

또한 지난 40년 간 프랑코 체제하에서 고유 언어인 까탈루냐어의 사용을 금지당하였던 까탈루냐는 무엇보다 정체성을 확립하기 위해 까탈루냐어의 회복이 무엇보다 중요함을 강조하고 언어를 되찾기 위한 많은 노력을 하였다. 이는 '까탈루냐어 정상화계획'으로 나타났고 1997년 12월 까탈루냐에서 스페인어와 까탈루냐어가 똑같은 비중을 가진 공용어로 의회의 승인을 거쳐 공식 천명되었다. 이같은 뿌줄의 정책은 까탈루냐 주민의 전폭적인 지지를 받고 있으며, 이는 뿌줄이 자치정부 수립 이후 지금까지 18년째 정권을 담당하고 있는 것으로 잘 나타나고 있다.

본 논문에서는 까탈루냐와 중앙정부와의 관계, 특히 '스페인 국가' 속에서 까탈루냐의 위상과 변화를 연구하였다. 까탈루냐는 17개 자치주 중 하나가 아니라 바스코지방과 더불어 '역사적 지역'인 특별한 주인 것이다. 따라서 스페인 민주화과정에서 분권화과정을 자세히 살펴보고 까탈루냐 자치정부의 정책, 특히 언어정책을 중심으로 고찰하였다.

## II. 스페인 민족주의와 까탈루냐 민족주의

### 1. 스페인 민족주의

근대민족국가 형성 이후 스페인에서 민족주의는 다른 유럽 국가들과 비교가 되지 않을 만큼 약하였으며, 일시적으로 프랑코 체제에서만 국가 민족주의<sup>2)</sup>가 강력하게 나타났을 뿐이었다. 스페인 민족주의는 18세기 초

2) 이 글에서 '국가민족주의'는 전체 국가를 하나의 단위로 하는 민족주의를 의미하는 것으로 nation-state(민족국가)가 그 바탕이 된다. 이에 반해 스페인의 까탈루냐

반 부르봉(Borbón) 왕가의 스페인 지배 이후 프랑스에서와 같은 지속적인 중앙정치의 강화 노력에도 불구하고 영국, 프랑스에서와 같은 강력한 중앙집권의 정치권력을 이루지 못하였다. 이는 중앙권력이 프랑스나 영국에 비해 약한 탓도 있었지만, 반대로 각 지방세력들이 중앙권력에 강력히 저항하였기 때문이다.

실제로 스페인에서 지역주의<sup>3)</sup>로 가장 문제가 되는 지역이 까탈루냐와 바스크지방인데 똑같은 지역이 프랑스에도 존재하고 있다. 그러나 이들 지역이 프랑스에서 크게 문제가 되고 있지 않았을 뿐 아니라 국민통합의 저해요소로 작동하고 있지도 않다.

큰은 민족주의를 설명하면서 일반 민중을 ‘공통의 정치적 형식으로 통합하는 과정’(Kohn, 1944)이라고 하였다. 다시 말해 민족주의는 ‘정치적 이데올로기’(Gellner, 1983)나 ‘정치적 원리’(Kedourie, 1960)로 작동하고 있는 것이다. 이는 민족을 정치적 단위로 한 민족국가의 근대적 건설과정에서 무시적으로 존재하는 이론이나 원리 혹은 이상으로 민족국가에 절대적 충성을 바치고 자기 민족의 지선의 가치를 믿는 민족성원간의 심리적인 상태라고 할 수 있다. 그런 의미에서 스페인의 경우 언어와 민족이 다른 까탈루냐나 바스크지방 그리고 갈리시아가 존재함으로써 스페인 전체로서의 민족주의의 발전을 제한하여 왔다고 할 수 있다. 또 이들 지역의 중앙정부에 대한 저항이 지속적으로 있어 왔고 또 금세기 초 이 지방이 짧은 시간이나마 자치정부를 구성하였던 경험은 오히려 이들 지역의 ‘지역적 민족주의’<sup>4)</sup>를 강화시키는 정치적 이데올로기화하였다.

이처럼 스페인에서 민족주의가 약하게 된 주요한 이유는 15세기 중엽

---

나 바스크지방, 영국의 스코틀랜드, 캐나다의 퀘벡과 같이 한 국가 내 각 지역에서 나타나는 민족주의는 ‘지역주의’ 또는 ‘지역민족주의’로 쓰고 있다.

- 3) 지역주의는 특정 국민국가 내에서 일부 지역이 고유의 특성을 강조하면서 정치적으로 문제가 되어 중앙정부 차원에까지 영향을 미치게 되는 정치 현상이다.
- 4) 이 글에서 ‘지역적 민족주의’, ‘하부 민족주의’는 민족국가 내 고유의 언어와 문화를 가진 특정 지역의 지역주의로 좁은 의미의 지역주의를 의미한다.

에 이룩된 스페인 왕국의 비교적 빠른 통일을 들 수 있다. 스페인은 반도 중앙에 위치한 까스띠야왕국과 바르셀로나를 중심으로 한 아라곤왕국 사이의 혼인을 통한 일차적 국가통합을 이루었으며, 이후 1492년 반도 남부 지역을 차지하고 있던 이슬람세력의 그라나다왕국을 반도에서 축출함으로써 스페인왕국을 형성하였다. 이로써 스페인은 민족을 기반으로 한 근대민족국가가 나타났던 19세기 훨씬 이전부터 통일국가로서 존재해 왔던 것이다. 그리고 국가 통일의 원동력으로서 정치가 아닌 종교의 강화, 16세기 이후 이베리아반도를 넘어 아메리카대륙으로 확대된 거대한 스페인 제국의 빠른 확장, 19세기 이후 스페인의 안전을 위협할 외부 세력의 부재와 1815년 이후 유럽의 정치에서 스페인의 제외와 무관심, 그리고 스페인의 문화적 전통 등을 들 수 있다. 19세기 무정부주의가 세계에서 가장 강했던 지역이 스페인이었다. 특히 까탈루냐나 안달루시아지방의 자유방임적 문화정서는 이러한 경향을 가지게 했으며, 이는 결국 중앙집권적 체계를 부정하게 하는 비정치적 요소로 작용하였다(Payne, 1987 : 160~161).

스페인은 스스로를 설명하면서 '다양성의 나라'라는 표현을 즐겨서 쓰고 있듯이, 스페인은 언어와 문화가 다른 여러 민족들이 지역적으로 분리되어 살고 있다. 그리고 자기 지역에 대한 지나친 애착심은 타 지역에 대한 배타주의적 성향을 보였으며, 18, 19세기에 걸쳐 강력한 중앙집권의 스페인 단일국가를 건설하려는 중앙정부의 시도에 제동을 걸어 왔다. 오히려 중앙정부의 통제에 반발하여 까탈루냐, 바스코지방의 지역적 민족주의만 더욱 강화되었다(Payne, 1987 : 159). 일상적으로 많이 사용하는 'patria chica' (조그만 조국)라는 스페인어의 표현은 '고향'을 의미하는 것이다. 즉 국가에 대한 충성심 이전에 태어난 고향과 출신지방 또는 지역이 스페인인들에게 많은 중요성을 갖고 있다. 역사적으로 볼 때 다른 유럽 민족보다도 스페인인은 자기 지역에 대한 보다 많은 애착심을 가지고 있다(Comellas, 1988 : 313).

이같은 점에서 1936~39년 3년 간에 걸친 내전을 통해 정권을 장악한

프랑코 체제 초기의 통치는 스페인 민족주의가 확연히 나타났던 시기였다. 내전을 통해 제2공화국을 쓰러뜨리고 정권을 장악한 프랑코는 과거 위대한 스페인제국의 영광을 재현할 것을 강조하였다. 그리고 '하나의 스페인'을 확립하기 위하여 강력한 중앙집권적 통일국가를 위한 민족주의적 태도를 보였으며 이에 동조하지 않거나 반대하는 세력은 철저히 탄압하고 추방하여 프랑코 체제기간 동안 '하나의 위대한 스페인' 만이 지속되었다.

프랑코 군대의 바르셀로나 점령으로 끝난 시민전쟁 직후 수천 명이 처형되었으며 수십만 명이 외국으로 망명하여야 했다. 행정조직은 정화되었고, 모든 지방공무원들은 까스띠야지방에서 온 인원으로 대체되었다. 학교 교사들은 중앙에서 파견되었고, 까딸루나어나巴斯꼬어, 갈리시아어로 된 신문과 서적은 모두 사라졌으며, 지역문화와 관계된 연구소와 학술 기관은 폐쇄되고 지역주의적 기념물은 완전히 철거되었다. 그리고 프랑코 통치기간 동안 이들 언어는 일절 사용하지 못하게 하였으며 공개석상에서 이들 언어를 사용할 경우는 처벌을 받았다.

또 지방의 대도시 중앙에 있는 광장은 '스페인광장'으로 명칭이 바뀌었고<sup>5)</sup>, 구 시가지의 중심도로는 스페인 팔랑헤당을 창설하고 프랑코가 정권을 장악하는 데 가장 커다란 기여를 한 '호세 안토니오' (Jose Antonio)라는 이름으로 바꾸었다. 그리고 신시가지의 중심가는 '총통' (Generalismo)이라는 이름이 붙여졌다. 정치, 경제, 행정, 교육, 문화 등 모든 영역에서 지방은 중앙의 권력에 철저하게 종속되었다.

## 2. 까딸루나 민족주의의 배경과 원인

민족주의는 영토, 혈통, 언어, 관습과 전통, 종교 등의 요소에 의해 자연스럽게 구성되지만 그러나 민족주의는 자연적인 현상이 아니고 영원한

5) 바르셀로나 중앙에 위치한 '까딸루나광장'은 '스페인광장'으로 이름이 바뀌었다.

또는 자연적인 법칙의 산물도 아니다. 민족주의는 어느 특정한 단계에서 지적·사회적 요인의 성장산물인 것이다. 따라서 민족주의의 가장 중요한 것은 국민적 의식의 각성, 즉 새롭게 각성된 자각과 의지라고 할 수 있다.

프랑스혁명 이후 스페인 민족주의가 약하였지만 까딸루냐의 경우를 제외하고는 19세기 말까지 스페인에서 지역주의가 심각한 정치적 긴장을 유발하지는 않았다. 다시 말해 지역적 민족주의가 '정치적 이데올로기'나 '정치적 원리'로 작동하지 않았던 것이다. 그러나 20세기 들어서면서 나타난 까딸루냐와 바스코 민족주의 그리고 후일 갈리시아 민족주의의 출현은 스페인 정치지형을 바꾸어 놓았다. 1914년 4월 6일 까딸루냐 대공동체(Mancomunidad)의 창설과 1932년 제2공화국 시절(1931~36) '까딸루냐 자치정부(Generalitat)'의 허용 그리고 36년 10월 바스코지방에 지방자치의 허용은 스페인의 국가조직을 근본적으로 재조직하게 하였다. 물론 이같은 자치정부는 프랑코 독재체제에 의해 40여 년 동안 전면 부인되었고 탄압받았다. 그러나 1977년 수아레스 정부는 지난 40년 간 조셉 따라델라가 이끌던 까딸루냐 망명자치정부를 인정하고 까딸루냐에 제2차 '까딸루냐 자치정부'를 구성하게 하였다. 이같은 지역주의의 등장은 여러 복잡다단한 원인들이 있다. 그러나 결론부터 말하면 지역 고유의 정체성 강화에 따른 기나긴 역사과정의 산물이라고 할 수 있다.

까딸루냐의 민족주의의 배경은 첫째, 고유 언어를 가지고 있다는 것이다. 라틴 파생어의 하나인 까딸루냐어는 10~11세기부터 이 지역에서 사용되어 온 언어로 문학, 종교, 역사, 법, 경제 등 모든 영역에 걸쳐서 사용되었다. 까딸루냐어의 사용자는 거의 천만 명에 이르고 있다.<sup>6)</sup>

1714년 왕위계승전쟁에서의 패배로 까딸루냐어의 사용이 공식적으로 금지되었지만 일상생활에서는 지속되어 왔다. 콘의 지적대로 민족주의는

6) 까딸루냐어는 까딸루냐뿐만 아니라 방언으로 발렌시아, 발레아레스에서 쓰이고, 피레네 산맥의 안도라의 국어로 그리고 프랑스의 동부 피레네지역, 이탈리아의 사르데냐섬의 알제로지역에서 쓰이고 있다.

일반 민중을 공통의 정치적 형식으로 통합하는 과정인데 이 과정에서 수 백 년 간에 걸친 공통의 언어가 중요한 역할을 한 것이다.

둘째, 독립국가의 역사와 그 기억이 존재하고 있다. 이는 까탈루냐인들이 지금까지도 마드리드 중심의 스페인 중앙정부에 대항하는 공통의 원인이 되고 있다. 까스띠야 중심의 절대왕정이건 급진적인 공화정부이건 계약적이고 분배적인 까탈루냐의 전통에서는 참기 어려운 체제인 것이다. 까탈루냐에서는 바스코지방과 같은 과격한 분리독립의 요구는 없지만, 최대한의 자치허용을 주장하고 있다.

현 까탈루냐 자치정부를 상징하는 문양과 깃발이자 까탈루냐의 상징인 황금색 바탕에 4개의 붉고 굵은 줄이 쳐 있는 문양과 깃발은 그 기원을 11세기까지로 거슬러 올라가 마르셀로나 백작이자 이 지역의 실질적 군주였던 베렝게 4세(Ramón Berenguer)의 문양이었다(Pages I Rejsek, 1996 : 13~14). 이것이 까탈루냐 지방자치법에 의해 1979년 공식적으로 까탈루냐 깃발과 문양으로 선언된 것이다.

까탈루냐 방패는 이후 1714년까지 아라곤의 왕과 바르셀로나 백작의 방패로 사용되었다. 아라곤왕국은 까탈루냐, 아라곤, 발렌시아, 발레아레스제도를 포함한 지역이었으며, 이는 후일 시실리아, 세르데냐, 프로벤사까지 확대된 지중해를 장악한 강력한 국가였다.

현 '까탈루냐 자치정부' (Generalidad de Cataluña)라는 명칭도 7백 년 전인 14세기부터 까탈루냐-아라곤 연합왕국의 의회에 의해 까탈루냐 정부의 이름으로 존속되어 왔다.

최근의 역사인 1931년 4월 선거에서 민족주의 정당인 '까탈루냐 공화국' (ERC)이 압도적인 승리를 하였으며, 마시아(Francesc Macia)는 스페인 연방의 까탈루냐 공화국을 선언하였다. 곧바로 스페인 중앙정부는 마시아를 대통령으로 하는 까탈루냐 자치정부를 승인하였으나 39년 프랑코에 의해 강제 해산되었다. 그러나 프랑스에 망명정부를 구성, 계속 그 명맥이 유지되었다.

셋째, 1714년 스페인 왕위계승전쟁에서의 패배와 까를리스따전쟁에서의 패배, 시민전쟁에서의 패배 등 쓰라린 역사적 경험들은 이 지역이 지속적으로 중앙정부에 대항하는 저항지역으로 인식하게 되었으며 까딸루냐 주민들의 결속을 강화시켜 주었다.

1980년 개원한 까딸루냐 의회가 첫번째 제정한 법에는 9월 11일을 까딸루냐의 민족축제일로 선언한 것이었다. 까딸루냐 의회는 “까딸루냐 민족은 9월 11일을 까딸루냐의 축제일로 정했다. 축제일은 자유를 얹어버렸던 1714년 9월 11일의 아픈 기억을 의미하며 동시에 압력에 저항하고 우리의 권리를 되찾는 행위로 민족의 완전한 회복의 희망을 의미한다”고 선포하였던 것이다(Pages I Rejsek, 1996 : 16). 왕위계승전쟁에서 펠리페 5세가 이끄는 까스띠야군의 바르셀로나 공격에 18개월 동안 결사적으로 항전하며 투쟁하였으나 결국은 도시의 완전한 파괴와 몰살을 피하기 위해 항복했고 그 항복했던 9월 11일이 까딸루냐의 최대의 민족축제일이 된 것이다. 까스띠야와 합쳐진 이후 까딸루냐의 지난 역사는 까스띠야에 대한 투쟁과 패배로 점철되어 있다. 당연히 까스띠야에 대한 공통의 피해의식을 갖게 하였으며 이는 까딸루냐의 자존심, 까딸루냐 정신으로 발전되었다.

마지막으로 19세기 중반 이후 산업화과정에서 바스코지방과 함께 스페인의 다른 지역보다 먼저 산업화되었다. 이는 도시와 농촌, 평야와 산간지방의 지리적 경계를 무너뜨리면서 다른 지역보다도 먼저 까딸루냐의 정체성을 확립하는 데 기여하였다(Keating, 1996 : 145~146). 바르셀로나를 중심으로 하는 까딸루냐는 이탈리아의 밀란을 중심으로 하는 롬바르디와 함께 지중해지역에서 산업혁명을 선도하는 지역이었다. 그리고 까딸루냐의 부르주아들은 군부와 지주에 의해 지배되고 있는 스페인의 전근대적 정치체제에 대해 불만을 가지게 되었다. 정치적으로는 변방인 까딸루냐의 경제력이 확대되면서 오히려 경제적 변방이 되어 버린 마드리드 중앙정부와 갈등이 조성되었다. 까딸루냐의 경제력은 지금도 스페인에서 다

른 지역의 추종을 불허한다.<sup>7)</sup>이는 어떤 의미에서는 정치적 권리를 제한 당한 까탈루냐인들이 경제에 그들의 관심을 집중하였기 때문이라고도 할 수 있다.

### 3. 까탈루냐 민족주의의 특성

얼마 전까지만 해도 지역주의는 무정부적인 것으로, 또 궁극적으로는 국가의 안정을 위협하는 것으로 이해되었다. 특히 국경지역에서의 자치는 국가안보에 많은 문제를 유발할 수 있다는 것이 일반적인 생각이었다. 그래서 국가의 통일과 결속을 강화하기 위해서는 중앙집권이 당연하게 받아들여졌던 것이다. 분권과 지방자치는 국가분열로 간주되었다. 제2차 세계대전의 승전국들이 독일에게 연방주의를 강제한 것은 어떤 의미에서 는 '약한 독일'을 만들고 자국의 안전을 기하기 위한 것이었다.

그러나 이웃국가간 전쟁의 위협이 사라지고 국제 시장에서의 생존이 더욱 중요해지면서 지역에 대한 이때까지의 의미는 사라지고 오히려 국제 사회에서 더 잘 적응할 수 있도록 국가 결정을 다양화할 필요성이 제기되고 있다. 획일화된 중앙집권적 체제가 전쟁을 수행하는 데 보다 적합한 체제였다면, 시장을 차지하는 데 있어서는 오히려 다양한 채널을 가진 지방분권적 체제가 더 적합하다.

이제 미국을 제외한 유럽의 국가들은 외부로부터의 침략을 완벽하게 지켜 주기에는, 즉 현대적 국제전을 수행하기에는 규모가 작기 때문에 실질적으로 한계를 가지고 있다. 그리고 특정 지역 주민의 이익을 정확히 대

7) 스페인 내에서 까탈루냐의 위상은 매우 중요하다. 1997년 현재 까탈루냐는 스페인 국토의 6%를 차지하지만, 전체 인구의 16%가 살고 있고, 20%의 GNP(이중 전체 공업생산의 25% 차지)를 생산하며, 그리고 30%의 수출을 담당하고 있으며, 전체 외국인 투자의 33%를 차지하고 있다. 이같이 까탈루냐는 스페인 경제의 엔진으로서 중요한 역할을 하고 있다.

변하기에 국가의 규모가 너무나 커서 또 다른 한계를 가지고 있는 것이다.

그런 의미에서 90년대 들어 '지역의 부활'이라고 할 만큼 지역주의가 중요성을 더해 가고 있다. 뿌줄은 1980년 이후 지금까지 까딸루냐 자치정부 대통령으로서 스페인 내에서 분권화와 민주화를 위해 선두에 서서 활동하고 있으며, 92년부터는 '유럽지역회의' 의장으로 활동하면서 지역주의의 유럽화를 위해 노력하고 있다.

까딸루냐 민족주의의 특성은 크게 5가지로 설명될 수 있다. 첫째, 온건성(moderacion)이다. 까딸루냐 민족주의는 스페인 국가의 틀 속에서 존재하며, 결코 분리주의가 아니라는 것이다. 까딸루냐 민족주의의 목적은 까딸루냐의 정체성을 가질 수 있는 자립정부의 수립이다(Pujol, 1998).

둘째, 스페인 중앙정치에 개입하는 것이다. 이는 까딸루냐의 운명이 스페인의 정치로부터 분리되어서는 존재할 수 없기 때문이다. 민주화, 산업화되지 못한 후진 스페인에서 까딸루냐의 운명은 지난 세기의 경험에서처럼 안전할 수 없었다. 따라서 까딸루냐는 스페인을 민주화, 근대화시키는 과정에 깊숙이 개입하는 것이다.

셋째, 유럽 지향성이다. 까딸루냐 민족주의는 스페인 국가 내에서뿐만 아니라 유럽연합의 틀 속에서도 존재하고 있다. 까딸루냐의 이익은 스페인이라는 틀 속에서도 추구하지만 유럽이라는 전체 속에서도 역시 마찬가지이다. 동시에 까딸루냐는 스페인의 유럽을 향한 창구, 또 유럽의 스페인을 향한 창구로서의 역할을 강조하고 있다. 현재 까딸루냐는 스페인 내 하나의 언어이듯이 유럽 연합의 공용어이기도 하다.

넷째, 중도정치(centrismo)이다. 까딸루냐는 두터운 중산층이 형성되어 있고 까딸루냐 민족주의는 이들의 가치와 정치성을 반영하고 있다. 경제 활성화를 추구하여 경제적으로 강하고 경쟁력 있는 그러나 사회적으로 연대되어 있는 까딸루냐 건설을 추구한다고 할 수 있다.

다섯째, 까딸루냐 민족주의는 통합을 지향하고 있다. 프랑코 지배하에서 안달루시아, 엑스뜨레마두라 등 스페인 전역에서 많은 수의 노동자들

이 까딸루냐에 일자리를 찾아왔고 이들은 까딸루냐 사회에 자연스럽게 동화되었다. 까딸루냐 민족주의는 까딸루냐 내에 어떠한 차별도 없는 개방된 민족주의이다. 까딸루냐에서 자주 인용되는 “우리는 육백만이다”라는 표현은 출신지에 관계없이 까딸루냐에 살고 있는 모든 주민을 말하는 것이다.

### III. 스페인 민주화와 지방자치

#### 1. 전환기 지방자치에 대한 열망

스페인은 폭력에 의한 대결이 없이 합의와 대화를 통해 평화적으로 의회민주주의체제로 탈바꿈하였다. 이같은 정치적 전환기를 겪은 스페인은 이상적인 민주화의 길을 밟은 대표적 국가로 간주되었다. 다시 말해 스페인의 민주화과정은 권위주의체제로부터 민주주의체제로의 이행이 과거와의 단절에 의한 급진적인 변화가 아니라 과거와의 연속선상에서 후안 카를로스 국왕이나 수아레스 수상 등 체제 내의 ‘개방파’들에 의해 주도되어 점진적이고 지속적인 개혁을 통해 이루어졌다(Tezano, 1989 : 9~12). 이는 절차상에 커다란 문제 없이 합법적인 방법으로 진행된 위로부터의 개혁이라고 할 수 있다.

프랑코 체제 말기와 전환기 초에 스페인에는 자치에 대한 열망이 대단하였다. 이같은 ‘자치 열기’는 빠른 시일 안에 각 지방은 고유의 정부를 갖게 될 것이라고 믿었다. 한편으로는 지방자치 또는 지방정부에 관하여 과장된 면이 있긴 하지만, 언어와 문화가 다른 여러 민족이 존재하고 있고, 지난 40년 간 이같은 지방의 특성을 철저히 무시하여 온 프랑코 독재 체제의 중앙집권주의에 대한 반작용<sup>8)</sup>으로 인해 민주주의를 공고히 하기

8) 프랑코는 통치기간 동안 철저하게 중앙집권체제를 유지하였다. 따라서 사람들에

위해서는 전반적인 분권이 필요하다는 인식이 널리 확산되어 있었다 (Payne, 1987 : 163).

지난 수세기 동안 쓰여왔던 '스페인' (España)이라는 명칭이 '스페인 국가' (Estado español)라고 불렸다. 또한 안달루시아에 있는 '스페인 공산당'은 안달루시아가 독립된 국가인 것처럼 '안달루시아 공산당'이라고 불리웠다. 따라서 마드리드를 중심으로 하는 '지점주의' (sucursalismo)<sup>9)</sup>를 비난하는 분위기가 만연하였다.

스페인에선 분권 또는 자치를 얘기할 때 무엇보다 먼저 까탈루냐나 바스코지방을 떠올리게 된다. 이 두 지역은 그만큼 역사적으로 많이 인식되어 있었다. 따라서 민주화가 진행되면서 모든 정치세력들은 '까탈루냐 문제'에 대해 입장을 표명했다. 민주 좌익정당들은 분권화 또는 자치에 대하여 일찍부터 명확하고 분명한 태도를 보였다. 사회노동당은 1974년과 1976년 전당대회에서, 공산당은 1975년 9월 공산당 계획과 선언에서 지방자치에 대한 권리와 지지를 확실하게 하였으며, 까탈루냐, 바스코지방 같은 '역사적인 지역'에 자치를 우선적으로 실시할 것을 주장하였다(Blas Guererro, 1989 : 588~591). 1977년에 이르러 프라가(Manuel Fraga)의 '인민동맹' (AP)과 극우 민족주의연맹을 제외한 모든 정당들은 스페인의 지방자치와 폭넓은 분권에 대하여 전반적으로 합의를 하고 있었다. 모든 민주세력들이 지방자치의 실시에 대해 실질적으로 동의한 것이었다.

77년 총선거 직전 '민주중도연합' (UCD)당을 창설하여 선거에 임한 수아레스는 바르셀로나에서 과거 권리를 회복시키고 정부권력의 분권에 의한 합리적인 해결을 모색하고 있음을 시사함으로써 지방자치 실시에 대해 긍정적인 태도를 보였다(Hooper, 앞의 책 : 302).

---

게 중앙집권제와 탄압을 한편으로 하고 지역 민족주의와 자유를 다른 한편으로 하는 양분법적 인식이 심어졌다고 할 수 있다.

9) '지점주의'는 수도인 마드리드에 본점이 있고 각 지방에 지점이 있어 모든 일이 중앙에 있는 본점에 예속되는 것을 비유한 것이다.

77년 6월의 총선거에서 수아레스의 민주중도연합이 승리하고 정부를 구성하였다. 그리고 지방자치에 대해 반대했던 인민동맹과 극우보수파의 득표는 8%에도 미치지 못했다. 결과적으로 90% 이상의 스페인 국민이 분권화를 지지한 것이라고 할 수 있다. 그리고 까탈루나에서 선거결과는 인민동맹이 3.5%에 그쳐 95% 이상의 주민이 주민자치를 원하고 있음을 보여 주었다.

## 2. 신헌법과 분권의 확대

### (1) 수아레스와 까탈루나 임시자치정부

프랑코 사후 나바로(Arias Navarro) 수상이 약속한 지방자치 실시를 포함한 개혁정책들이 제대로 실행되지 않자, 76년 들어서면서부터 전국, 특히 바르셀로나에서 민주화를 요구하는 3개월 간의 지속적인 대규모 시위가 발생하였다.

이같이 까탈루나와 바스크지방에서 자치에 대한 요구가 심해지자 76년 7월 국왕에 의해 전격적으로 수상에 취임한 수아레스는 가능한 지역부터 자치를 잠정적으로 실시한다는 신속한 조치를 취하였다. 시민전쟁 이후 처음으로 'Avui' ('오늘'이라는 까탈루나어)라는 까탈루나어 신문발행을 허가하였으며, '라디오 4' 방송과 까탈루나 어학원을 허가하였다. 그리고 바르셀로나 시장을 교체하였다(Balcells, 1996 : 169).

동시에 수아레스 정부는 비밀리에 따라델라(Josep Tarradellas)<sup>10)</sup>와 접촉

10) 1939년 프랑코 집권 이후 프랑스에서 구성된 망명 까탈루나 자치정부의 활동은 차츰 유명무실해지다 해체되었지만, 과거와의 유일하고 상징적인 연결고리로서 까탈루나 주지사직은 계속 유지되어 왔다. 그리고 1954년부터는 정열적이고 카리스마적인 따라델라가 이 직을 수행해 왔다. 그는 1975년 프랑코 사망 후에도 '자치정부'가 재건되기 전에는 고향에 돌아오는 것을 거부하고 프랑스에 망명 중이었다.

하고 1977년 6월 말 전격적으로 따라델랴를 귀국시켜 까딸루냐의 ‘임시 자치정부’를 말도록 하였다.

이는 당시 새로운 지방정부를 구상하고 있던 까딸루냐의 젊은 민족주의자들에게는 커다란 충격이었다. 그러나 다른 대안이 없었다. 이미 따라델랴는 프랑코 독재하에서 까딸루냐의 ‘민족으로서의 생존’ 그 자체로 간주되었으며, 당연히 그는 까딸루냐 주민들의 열렬한 환영 속에 영웅으로 개선하였다.

귀국을 거부하고 40여 년을 프랑코 독재에 반대해 투쟁하던 노정객의 첫마디는 “Ja soc aquí!”(나는 이루어 냈다!)라는 까딸루나어였다. 그 후 이 표현은 스페인의 민주주의로의 전환기에 까딸루나에서 유행했던 말이 되었다. 임시 자치정부는 실제적인 권력을 행사하지는 못했지만, 정부가 까딸루나주의를 공식적으로 인정한 것이라는 상징적 의미가 있다.

따라델랴를 통해서 수아레스 정부는 과거와의 단절을 외치는 까딸루나 민족주의자들의 과격한 요구를 어느 정도 누그러뜨리고, 까딸루나 사회주의나 공산주의자들과의 직접협상 대신에 따라델랴를 통한 간접협상을 할 수 있었다.

## (2) 지방자치의 제도화

77년 6월 선거에 승리한 수아레스는 곧바로 새로운 민주주의체제의 토대가 될 신헌법 제정에 착수하였다. 헌법 기초안과 국회에서의 토론은 모든 정치세력간의 합의에 바탕을 두었으며 정부여당인 민주중도연합과 제1야당인 사회노동당이 중심이 되어 공산당, 우익의 인민동맹, 까딸루나 지역당, 바스코당 등 소수정당들과 의견을 조정하며 헌법안을 기초하여 나갔다. 7명의 헌법기초위원은 정부여당인 ‘중도연합’에서 3명, 사회노동당, 공산당, 우파의 인민동맹, 그리고 까딸루나 지역당에서 각 1명씩을 추천하여 구성하였다(Herrero y Miñón, 1988 : 65).

새 헌법의 제정은 1년여에 걸친 느리고 힘든 작업이었으나, 정치세력간

의 다각적이고 빈번한 협상을 통해 ‘모두에게 만족스럽지도 않지만 모두를 실망시키지도 않는 헌법’의 기초안을 마련하였다. 즉 모든 정치세력들은 각 당간의 이념적, 정책적인 최대한의 공통분모를 찾아 합의에 도달하였다. 이렇게 제정된 헌법은 길고 복잡하며 세부적이고 반복적이다. 그러나 어느 한 정당의 일방적인 강요나 단일 이념의 표현이 없이 모두의 합의에 의해 만들어졌다. 그리고 헌법안은 하원에서 압도적인 찬성으로 통과되었으며(찬성 325표, 반대 6표, 기권 14표), 12월의 국민투표에서 88%의 찬성으로 확정되었다.

헌법제정에 있어 제일 많은 논쟁이 되었던 것은 군주제와 지방자치의 문제로 약 1년 여에 걸친 헌법안의 제정과정에서 각 정치세력들간에 첨예하게 논의되었다. 이는 과거의 역사적인 분열적 투쟁들을 종식지으면서 스페인을 현대적 국가로 탈바꿈 시킬 필요성에 관한 것이었다. 즉 어떤 방법으로 스페인의 통일성을 유지하면서 각 지방의 자율성을 보장하여 줄 것인가에 관한 문제였다. 결과적으로 군주제의 제도하와 함께 자치, 분권의 문제는 스페인의 민주화의 성패를 가름할 수 있는 것이었다.

권력의 ‘분권’은 그 말 자체로서 헌법에 나타난 새로운 변화였다. 신헌법은 이와 같은 새로운 변화를 수용하기 위해서 ‘자치국가’, ‘민족’, ‘지역’ 등의 개념들을 정의하고, 지방정부의 구성과 방법, 지방정부의 권한, 중앙정부와의 관계 등을 상세하고 자세하게 규정하였다.

지방자치에 관한 조항은 헌법 제8장에 규정되어 있는데 그 양이 헌법 전체의 1/5을 차지하는 많은 분량이다. 지방자치에 관한 규정에서 첫번째 중요问题是 ‘민족’ (nacionalidad)과 ‘지역’ (region)에 관한 규정이었다 (Roca Junyent, 1982 : 112~117). 헌법 제2조는 “…헌법은 ‘민족들’과 ‘지역들’의 자치권을 인정하고 보장한다.”라고 규정하고 있으며, 또한 헌법 제138조에 “자치공동체의 규정들간의 차이는 경제적 사회적 특권을 의미하지 않는다”고 명시하여 ‘민족’과 ‘지역’ 간의 질적인 면에서의 차이를 두지 않았다. ‘민족’과 ‘지역’은 이탈리아의 지방자치제의 ‘특별 지역’과 ‘보통

지역' <sup>11)</sup>의 차이처럼 자치의 정도에 의해 차이가 있을 뿐이다(Badia, 1987 : 183~184).

헌법에 '민족'과 '지역'을 구분함으로써 스페인에 '역사적 민족'들의 존재를 인정한 것이었다.<sup>12)</sup> 이들은 수십 년 전부터 스페인의 틀 속에서 자치정부의 권리를 요구하여 오고 있었다. 이들 역사적인 민족은 역사, 문화, 언어 그리고 다른 여러 특성들로 스페인과 구별되지만 다른 한편으로는 스페인을 다양하게 만드는 여러 공동체를 구성하고 있었다. '역사적인 민족'이라는 개념은 프랑코 사후 처음 나타났으나 이후 일반적인 표현이 되었다.

두번째 문제는 스페인의 국가형태의 문제였다. 단일국과 연방국 사이에서 신헌법은 스페인을 '자치국가'(Estado de las autonomías)라고 정의하였다. 지방자치에 있어서 신헌법의 가장 특이한 점은 국가를 구성하고 있는 자치체를 직접 명시한 것이 아니라 스페인을 구성하고 있는 다양한 지역을 인정하고 있다는 점이다. 따라서 이들은 자치공동체를 구성하고 자치를 시행하며, 이같은 일은 중앙정부의 결정에 의하지 않고 해당 지역에 의해 결정된다는 것이다(Muñoz Machado, 1982 : 175~181).

각 지방자치체의 권한은 헌법이 정한 내용 중에서 각 자치단체가 결정하기에 따라 다르다. '자치'는 행정적인 분권에서부터 완전한 정치적 자

11) '민족'과 '지역'은 질적인 면에서의 차이는 없다. 이는 1947년 이탈리아 헌법에서 규정한 지방자치체의 '특별 지역'과 '보통 지역'의 구분과 동일한 것이다. '특별 지역'은 Sicilia, Valle de Asota, Cerdanya, Friuli-Venecia Julia, Trento-Alto Adige 등 5개 지방이었으며, 기타 14개 지방은 '보통 지역'으로 구분되었다. 스페인에서는 고유한 언어와 문화를 가지고 있어 전통적으로 보다 자율을 누려 왔던 지방인 까탈루냐, 바스코지방, 칼리시아는 '민족'으로 구분되고 안달루시아를 포함한 14개 기타 지방은 '지역'으로 구분되었다.

12) 기본적으로 *nacionalidad*(국민성, 국민, 민족)은 '실체'를 나타내기보다는 '조건'을 나타내는 표현이다. 그러나 신헌법에서는 실제 국가가 아니면서 국가적인 조건을 가지려는 바스코지방과 까탈루냐지방 등의 요구를 반영시키기 위해 사용되었다.

치에 이르기까지 다양한 내용을 포함한 민족과 지역의 권리를 의미하였다. 따라서 어떤 형태로든 중앙집권제의 대폭적인 개혁이 요구되었다. 즉 헌법에서 스페인을 '자치국가'로 규정한다는 것은 엄청난 변화였으며, 이는 말뿐인 자치가 아니었고 그 내용과 실행에 있어서도 커다란 변화를 수반하였다.

'자치국가'는 단일국가와 연방국가의 중간형태라고 할 수 있다. 또는 연방적-지역적 국가유형이라고 할 수 있다. 다양한 법적, 정치적 결정 중심체에 의해 통합되어 있는 내부 구조라고 할 수 있다. 헌법 제147조 1항에 규정되어 있듯이 "자치규범은 자치공동체의 기본규율인데 각 자치체는 스페인과의 관계에 종속되어 있다."

이렇듯 새로운 개념의 자치국가를 알자가(Alzaga, 1978 : 824)는 '유사연방제국가' (Quasi-federal state)라고 설명하였으며, 마차도(Machado, 1979 : 17)는 '준연방제국가' (semi-federal)로 설명하였다. 또 까넬(Canel, 1994 : 45)은 단일국가와 연방국가 사이의 제3의 길인 '자치공동체체제' (Autonomous Communities Regime)라고 하였다.

이같이 1978년 헌법에 의해 스페인의 자치제가 제도화되었고 88%의 찬성이라는 국민들의 압도적 지지에 의해 신헌법이 통과되었다. 이후 스페인은 17개의 자치지역으로 구성된 '스페인 국가'가 되었다.

그러나 후일 헌법 제2조 조항은 중앙정부와 지방정부 간 수많은 갈등을 유발하였다. 헌법 2조는 '모든 스페인인의 분리될 수 없는 공동의 조국'으로서 영속적 단일성을 강조하였으며, 동시에 같은 조항에서 스페인을 구성하는 '지역'들과 '민족'들의 자치권을 인정하고 보장하여 주었다. 즉 '다민족의 스페인'을 인정하였다. 이는 같은 문장에 상호모순되는 조항이 포함된 것이다. 다원성과 통일성을 동시에 추구한 것이다. 물론 이는 당시의 상황에서 어쩔 수 없는 선택이었는지는 몰라도 이후 중앙정부와 지방정부 간의 많은 대립을 가져오게 했으며, 결국 78년 이후 지금까지 매년 10개 이상의 국가조직법을 새롭게 제정해 보완하였다. 그러나 대부

분의 경우 국가는 지방정부에 양보할 수밖에 없었다.

### (3) 지방자치선거

1979년 3월 총선<sup>13)</sup>에서 다시 승리한 수아레스는 지방자치에 관한 일정에 따라 바스코와 까딸루냐에 정치, 행정에 관한 사항은 물론 교육에 관한 사항, 자체 경제계획 수립, 자치경찰 등의 권한을 이양하였다. 1979년 10월의 주민투표에서 바스코 자치법(Estatuto de Guernica)과 까딸루냐 자치법(Estatuto de Sau)이 통과되고 2개월 후부터 합법적 자치가 시작되었다. 그 후 갈리시아지방은 경찰권은 포함하지 않았지만 1980년 12월 지방정부를 구성하였다.

곤잘레스의 실용적이고 온건한 사회주의는 12개 지방의 지방자치선거에서 승리를 하여 사회주의 지방정부를 구성하였다. 그러나 '역사적 지역들'인 까딸루냐, 바스코지방, 갈리시아에서는 보수주의 성향의 지역정당이 선거에서 승리하여 정부를 구성하였다.

1980년 3월 최초의 까딸루냐 지방자치선거는 이 지역 정치세력의 변화를 가져왔다. <표 1>에서 보듯이 중도우익의 '통합과 연합' (Convergencia i Unio)이 27.6%의 득표로 135석의 의석 중 43석을 차지하여 제1당이 되었으며, 사회노동당과 연합한 까딸루냐 사회당(PSC-PSOE)은 33석 그리고 스페인 공산당과 연합한 까딸루냐 공산당(PSUC-PCE)이 25석을 차지했다.

<표 1> 까딸루냐 지방의회선거 결과 : 정당별 득표율과 의석 수(1980~1995)

선거일	정당	CiU		PSC-POSE		IC-ElVerds*		PP**		ERC	
		득표율 (%)	의석수	득표율 (%)	의석수	득표율 (%)	의석수	득표율 (%)	의석수	득표율 (%)	의석수
1980. 3. 20	27.6	43	22.3	33	18.6	25	10.5	18	8.8	14	
1984. 4. 28	46.1	72	30.6	41	5.5	6	7.7	11	4.3	5	

13) 1979년의 선거결과는 지난 77년 선거결과와 비슷하였다. 민주중도연합은 168석

1988. 5. 29	<b>46.0</b>	<b>69</b>	29.3	42	7.8	9	5.4	6	4.2	6
1992. 3. 15	<b>46.2</b>	<b>70</b>	27.5	40	6.5	7	5.9	7	7.9	11
1995. 11. 19	<b>41</b>	<b>60</b>	24.8	34	9.7	11	13.1	17	9.5	13

자료 : Anuario El País

지역당 : CiU(Convergencia i Unio : 통합과 연합)

ERC (Esquerra Republicana de Catalunya : 까탈루냐 공화국)

전국당 : PSC-PSOE(사회당),

IC-IU(Initiativa per Catalunya : 까탈루냐 주도)

PP(인민당),

\* 80년, 84년 선거는 까탈루냐 공산당(PSUC-PCE).

92년은 공산당은 당명을 '까탈루냐 주도' (Iniciativa per Catalunya)로 바꿈.

\*\* 80년 선거는 중도연합(CC-UCD), 84년 선거에서는 인민동맹(AP-PDP-UL),

88년에는 CDS.

선거기간중 '통합과 연합'은 '민주중도연합'과 사회당을 마드리드로부터 지시를 받는 정당으로 자치학대와 분권에 비협조적이라고 비난함으로써 민족주의 성향의 표를 확보하였다. 다시 말해 '통합과 연합'은 보다 민족적인 성향을 보임으로써 제1당의 지위를 확보할 수 있었다.

그러나 의회에서 과반수 의석을 획득하지 못한 뿐만의 '통합과 연합'은 자치정부운영에 많은 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 그러나 <표 2>에서 볼 수 있듯이 79년 총선에서 다시 승리하였지만 역시 과반수 의석 확보에는 실패한 수아레스의 중도연합(UCD)도 어려움은 마찬가지였다. 다시 말해 수아레스 정부는 국회에서 뿐만의 지지가 절대적으로 필요했다.

따라서 같은 보수 이념의 정당인 '중도연합'과 '통합과 연합'은 협조체제를 구축하였다. 양당은 각각의 의회에서 지지와 기권을 통해 상호 협조했으며, 이를 통해 뿐만은 자치정부를 효율적으로 운영해 갈 수 있었다 (Balcells, 1996 : 178).

을 획득하였으며, 사회노동당은 121석을 획득하였다. 이는 수아레스 수상의 개혁정책을 지지하고, 동시에 양대 정당에 의한 정치적 안정을 희구하는 스페인 국민의 바람이 표출된 것이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 총선에 따른 정당별 국회의석 수(1977~1996)

	PP	POSE	IU	CiU	PNV	UCD	기타
1977. 6. 15	16	118	20	—	8	166	22
1979. 3. 1	9	121	23	8	7	168	11
1982. 10. 28	106	202	4	12	8	12	4
1986. 6. 22	105	184	7	18	6		25
1989. 10. 29	106	175	17	18	5		25
1993. 6. 6	141	159	18	17	5		14
1996. 3. 3	156	141	21	16	5		11

자료 : Anuario El País

전국당 : PP 인민당 PSOE 사회노동당 IU 좌익연합(공산당) UCD 중도민주연합

지역당 : CiU 까탈루냐 '통합과 연합' PNV 바스코 민족당

77년 총선거 이후 지금까지 까탈루냐에서의 정치적 특색을 보면 첫째 '통합과 연합'과 '사회당' 중심의 양당제 정치구조가 형성되었다. 두 당의 득표율은 82년 총선거(67.4%) 이후 평균 70%를 차지하고 있다. 이는 전국적 차원에서는 좌파의 사회노동당과 우파의 민중당 양당체제가 80년 이후 지속되고 있는 것과 마찬가지이다. 다만 우파의 민중당을 '통합과 연합'이 대신하고 있는 것이다.

둘째, 헤게모니를 가진 정당이 없다. 총선거에서는 사회당이 조금 앞서고 있으나 지방의회선거에서는 '통합과 연합'이 훨씬 앞서고 있다. 또한 까탈루냐의 중심도시인 바르셀로나는 사회당이 장악하고 있다. 결과적으로 80년 지방자치 실시 이후 지금까지 바르셀로나는 사회당이 지배하고 있으며, 까탈루냐 주정부는 '통합과 연합'이 지배하고 있다. 전국정당과 지역정당의 균형이 이루어져 왔다고 할 수 있다.

#### IV. 지방자치 조율법(LOAPA)과 까딸루나의 정치적 영향력

수아레스 정부의 개혁에 대해 군부와 우익은 불만스러웠다. 지방자치가 새롭게 시작되면서 중앙정부와 지방정부 간 권한배분과 영역문제로 많은 갈등을 노출<sup>14)</sup>시키게 되고, 특히 巴斯꼬지방과 까딸루나에 대한 극우파의 불만은 점차 가중되었다. 79년 사실상 지방자치정부가 구성되었으나 巴斯꼬지방 분리주의자들(ETA)은 스페인으로부터 완전한 독립을 요구하며 공공연하게 테러활동을 하였다. 1980년 한 해 동안 군과 경찰 120여 명이 테러에 희생되었다. 그럼에도 정부는巴斯꼬 분리주의자들에 대해 미온적인 태도를 보였으며, 또한 여론은 프랑코시대의 대표적인 탄압기관인 민병대에 불리하게 돌아갔다.

80년 후반기에 정부여당 내에서 수아레스의 영향력이 약화되면서 정국이 혼미해지자 우익집단은 스페인의 민주화에 대한 회의론을 제기하였다. 81년 2월 23일 수아레스 수상의 갑작스런 사임에 따라 정국이 공백이 생긴 틈을 이용해 쿠데타가 발생하였다. 스페인이 사분오열을 되는 것을 막고 하나의 강력하고 통일된 스페인을 건설한다는 구실로 군사 쿠데타가 발생하였으나, 까를로스 국왕의 강력하고 신속한 조치에 의해 쿠데타는 실패하였다.

쿠데타는 실패로 끝났지만 이후 스페인의 민주화는 그 속도가 늦추어졌다. 특히 스페인 분열에 대한 군부의 두려움이 쿠데타의 중요 요인이었던 만큼 분권화가 어느 정도 제한받게 된 것이다. 결과적으로 '감시받는 민주주의'가 된 것이다.

巴斯꼬지방과 까딸루나에서는 쿠데타에 대한 두려움과 자치정부의 수

14) 헌법 2조는 '모든 스페인인의 분리될 수 없는 공동의 조국으로서 영속적 단일성'을 강조하고, 동시에 '스페인을 구성하는 지역들과 민족들의 자치권을 인정하고 보장'하여 주었다. 이는 이후 중앙정부와 지방정부 간의 대립의 중요한 요인이 되었다.

립에 따라 어느 정도 현실을 수용하는 태도를 보이며 분리주의가 진정되어 갔다. 1984년 한 여론조사에 의하면 바스코지방이 스페인으로부터의 완전 독립하여야 한다고 생각하는 사람이 25%에서 12%로 감소하였다 (Payne, 1987 : 163). 이는 어떤 의미에서는 최선을 추구하다 결과적으로 최악의 상황이 올 수도 있다는 우려에서 나타난 것이다. 아무도 과거와 같은 내전이나 또 40년에 걸친 독재를 원치 않았기 때문이다.

쿠데타 이후 신임 수상에 선출된 소멜로를 중심으로 보다 보수적인 정부가 등장하였다. 또 민주중도연합과 사회노동당은 지방자치를 조속히 정착시키기 위해 엔페리아(Eduardo Garcia de Enterría) 교수를 위원장으로 하는 지방자치 전문위원회를 구성하였다. 그리고 위원회는 헌법 143조에 의거 1983년 2월 1일까지 지방정부를 구성하도록 강제했다. 이에 따라 전국이 17개 자치공동체로 나누어졌다(Hooper, 1987 : 309).

또한 각 지방정부의 법률간에 균형을 이루고, 중앙과 지방의 이해를 조정하기 위해 '지방자치 조율법' (LOAPA : Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico)을 제정하였다. 이는 '중앙의 법률이 지방의 법률보다 우월해야 한다'는 것을 명확히 하기 위한 것이었다. 다시 말해 이는 기본적으로 중앙정부의 권한을 확대하고 다른 한편으로는 자치단체의 독점적이고 배타적인 권한을 제한하는 법이다. 당연히 까딸루나나 바스코지방의 자치와 분권은 위협을 받을 수밖에 없었다.

'지방자치 조율법'은 1981년 7월 집권여당과 제1야당인 사회노동당의 협약에 따라 국회를 통과하였다. 그러나 공산당과 '통합과 연합' 등 지역 정당들은 헌법재판소에 이의 부당성을 상정하였다. 2년 간에 걸친 논란 끝에 1983년 8월 헌법재판소는 중앙의 법률이 지방법률보다 우월하다라는 것을 포함하여 '지방자치 조율법'의 1/3 이상이 헌법에 배치된다고 판정하였다. 이는 결과적으로 '지방자치 조율법'을 법률로서 인정하지 않은 것으로 지방자치정부의 승리라고 할 수 있다.

헌법문구의 애매성에도 문제가 있지만 '자치'에 대한 개념의 이해에

있어 중앙정부와 지방자치정부와의 차이가 많이 나타나고 있다. 1981~88 사이 중앙정부는 까탈루냐 자치정부를 100차례에 걸쳐 헌법재판소에 행정소송을 냈으며, 반면 같은 기간 까탈루냐 자치정부는 139건의 사례에 걸쳐 중앙정부를 소송하였다(Balcells, 1996 : 191~192). 그러나 이는 1986년 을 지나면서 점차 줄어들고 있다.

그러나 <표 2>에서 볼 수 있듯이 1993년 선거에서 사회노동당이 과반수 획득에 실패하고 '통합과 연합'이 원내 4당으로서 캐스팅 보트를 행사할 수 있게 되면서 문제는 정치적 해결을 찾게 되었다. 뿌줄은 곤잘레스의 수상인준을 지지해 주는 대가로 부가가치세에 대한 까탈루냐 자치정부의 조세권을 확보했다. 또 뿌줄은 사회노동당과 공조체제를 수립하여 개인소득세의 15%를 지방정부 재정으로 하는 등 까탈루냐의 이익을 확대했다.

이같은 뿌줄의 중앙정부와의 공조전략은 아스나르가 이끄는 '민중당' (PP)과 다시 지속되었다.<sup>15)</sup> <표 2>에서 보듯 1996년 3월 3일 선거에서 민중당은 156석을 획득하여 원내 제1당이 되었으나 과반의석인 175석에는 훨씬 못 미쳤다. 정부를 구성하기 위해서는 같은 우파인 '통합과 연합'의 지지가 절대 필요하였다. 선거 다음날 시내 일간지들은 "아스나르는 선거에 이겼으나 정부를 구성하기 위해서는 뿌줄이 필요하다"라고 이같은 상황을 머리 기사로 보도하였다(*El Mundo*, 1996. 3. 4).

3월 5일 정부를 구성하기 위해 아스나르가 무조건 협상을 제안하자 뿌줄은 "우리가 필요하다고 생각할 때 협상에 임하겠다"라고 답하였다(*El País*, 1996. 3. 11). 이후 아스나르는 뿌줄과 2개월 간에 걸친 어렵고 기나긴 협상을 거쳐 5월 5일 수상에 취임할 수 있게 되었다.

그 대가로 아스나르는 까탈루냐에 개인소득세의 30%를 지방재정 권한으로 넘겨 주었으며, 교통 관련 보안군을 까탈루냐 자치정부 소속으로 하

15) 사실 지난 3년 간 사회노동당과 공조체제를 유지해 온 '통합과 연합'이 갑작스럽게 제1야당이었던 '민중당'과 공조체제를 유지하는 것은 관심의 대상이었다. 그러나 경제적 이익을 중시하는 뿌줄은 아무런 문제도 되지 않았다.

였다. 또 까딸루냐 언어정책을 위해 100억pts를 지원하였다. 그리고 민중당 소속의 까딸루냐 지도자인 비달 꾸아드라스를 축출하여야 했다. 아스나르는 ‘민중당’과 ‘통합과 연합’의 협약이 스페인을 위해서 ‘역사적이고 탁월한 이정표’라고 하였다(*El País*, 1996. 4. 29).

이같은 뿌줄의 요구 특히 재정과 관련된 요구는 중앙정부 권한약화를 가져오는 것이었다. 이는 제1야당인 사회노동당의 반발을 불러일으켰는데, ‘만일 민중당이 까딸루느냐나 바스크 민족정당과 관계를 정리한다면, 의회에서 민중당을 지지할 것이다’라고 공표하기에 이르렀다(*El País*, 1996. 11. 13). 사실 전국정당인 사회노동당이나 좌익연합의 입장에서 볼 때 ‘통합과 연합’은 16석의 의석을 획득했지만 득표율로 계산할 때는 전국의 4.6%에 지나지 않는다. 이는 21석을 획득한 좌익연합과 의석 수에서는 비슷하지만 득표율에서는 10.58%의 반에도 미치지 못하는 것이다. 그럼에도 국내 정치에서 지방자치세력을 대변하는 뿌줄의 영향력이 지나치게 확대되고 있는 것이다. 그런 의미에서 국내 정치가 왜곡되고 있다고 느끼는 것이다.

이같은 까딸루냐의 민족주의와 정치적 영향력 확대는 당연히 중앙정부의 우려를 유발시켰다. 1997년 여름 뿌줄은 통합당의 연설회에서 스페인 정치에서 까딸루냐의 기여를 강조하고 “까딸루냐는 또 하나의 자치단체가 아니다. 이를 인정하지 않으면 긴장이 있을 뿐이다.” 그리고 이것이 바로 ‘스페인을 진정으로 위협하는 것’이라고 강조했다(*El País*, 1997. 6. 30).

## V. 까딸루냐 문제

### 1. 까딸루냐의 정체성

앞서 설명했듯이 스페인의 민주화과정에서 이른바 ‘역사적 지역’ 들은

마드리드 정부에 민족적 정체성을 지닌 하나의 나라로 대우해 줄 것을 요구하고, 이에 걸맞은 자치권을 행사할 것을 천명하였다.

이러한 역사적 추세에 가장 민감하게 반응하고, 가장 강력하게 역사, 문화, 언어적 정체성을 표방하고 이를 주장한 곳이 바로 까탈루냐이다. 이것은 역으로 획일적 중앙집권 통제에 가장 많은 피해를 본 곳이 이 지역이라는 의미도 된다. 국가형성의 뿌리, 그리고 언어, 문화와 민족성도 다른 까탈루냐가 까스띠야 중심 중앙권력의 일방적, 획일적, 권위주의적 통치 체제에 거의 5세기 동안 희생자가 되었다는 ‘피해의식’이 까탈루냐 사람들의 의식 속에 깊이 배어 있었다. 그러므로 프랑코 죽음 이후 권위주의 시대가 종식되고 민주화 분위기 속에서, 그리고 각 지역의 민족주의가 고개를 쳐들고 있는 시점에서, 까탈루냐 사람들이 가장 먼저 강조하고 주장하는 것이 그들의 정체성 회복임은 너무나도 당연한 것이었다.

그러나 까탈루냐 여타의 지역에서, 특히 까스띠야지역에서 이들의 정체성 회복 움직임을 보는 시각은 일부 부정적이다. 이를 까탈루냐가 스페인으로부터 독립하고자 하는 분리운동으로 보고 있는 것이다. 이러한 우려에 대해 대다수의 까탈루냐 사람들은 까탈루냐에 대한 이해 부족으로 돌리고 있다. 그리고 이것이 중앙정부와의 단절을 꾀하는 것이 아니라 이전부터 존재해 온 현실을 재확인하는 것이라고 말한다(Pujol, 1991 : 36). 즉 까탈루냐 민족주의 운동이 지향하는 바는 까탈루냐의 본질적 모습의 회복, 즉 고유의 성격을 가진 하나의 나라, 하나의 민족으로서 자리매김을 하고, 언어와 문화를 재정립하는 것이라고 주장하고 스페인 속에서 올바른 까탈루냐의 위상을 반영시킨다는 것이다(Pujol, 1996 : 224). 그리고 이러한 민족주의적 움직임은 역사적으로 계속 이어져 왔고 어느 누구도 막을 수 없는 엄연한 사실이라는 것이다.

그럼에도 불구하고, 많은 사람들의 우려의 눈길에는 상당한 이유가 있다. 우선 민족주의가 갖는 한계와 폐해에 대한 불안이다. 민족주의는 공동체의식에서 출발한다. 역사의 공유, 동일한 언어와 생활양태, 여기에서 파

생되는 공통된 문화는 자연스럽게 하나의 공동체, 즉 국가를 형성하고 이의 기초 위에 민족의식이 생성되는 것이다. 다시 말하자면, 민족주의는 인위적 감정이 아니라, 자연스럽게 만들어진 본원적 의식이다. 따라서 국가를 ‘주관적 의식의 산물’로 정의 내리고 있다.

민족주의의 근간을 이루는 민족적 정체성을 이 ‘주관적 의식’에서만 찾을 때, 민족주의는 자칫 잘못하면 ‘낭만적’ 성격을 띠게 되며 이 ‘낭만성’은 편협한 민족우월의식으로 발전할 소지를 갖게 된다. 이 낭만적 민족주의는 정치, 사회, 군사, 경제적 결속에서 나오는 것이 아니라 다분히 공동체의 감정적 형제애에서 비롯된다. 이러한 낭만적 민족주의는 경우에 따라서 히틀러의 나치 정권의 예에서 볼 수 있듯이 엄청난 결과를 초래하기도 한다. 따라서 바람직한 민족주의를 정립하기 위해 민족의 구심점을 “종족이나, 언어, 종교, 산이나 강에 얹매이지 말고 민족의 진정한 비전과 소명과 독립된 주권의식 속에서 찾아야 한다”(Elorriaga, 1983 : 141).

까탈루냐의 경우도 예외는 아니다. 20세기 스페인의 대표적 사상가인 마리아스(Julián Marias)는 까탈루냐 민족주의 운동에 대해 다음과 같이 말하고 있다. “까탈루냐 사람들이 자기 지역과 자기 언어에 갖는 사랑은 정말 아름다운 것이다. 그러나 나를 전율케 하는 것은 일단의 까탈루냐 사람들이 갖고 있는 ‘스페인적인 것’에 대한 외면이다… 엘에스꼬리알, 뜰레도, 산띠아고, 꼬르도바, 빌바오, 벨라스케스 고야, 마누엘 데 파야, 세르반떼스, 산 환 데 라 끄루스, 로뻬 데 베가, 우나무노, 마챠도 등, 이 모든 것들이 그들에게 아무런 의미가 없는 것처럼 행동한다”(Marias, 1994 : 182).

비록 일부지만 스페인이 지닌 아름다운 것들, 자랑할 만한 것들이 그들에게 아무런 의미를 지니지 못한다는 것은 까탈루냐 사람들이 민족주의 이름으로 벌이고 있는 정체성 찾기 운동이 분리주의 운동으로 보일 소지가 충분히 있는 것이다. 까탈루냐 사람들이 은연중 보이고 있는 폐쇄적 성향에 대해 뿐만 아니라 “까탈루냐에 지워진 가장 무거운 짐은 까탈루냐 사람들이 지나치게 까탈루냐적인 것에만 매달리고 있다는 점이다”라고 지적하였다

(Pujol, 1981 : 21).

까탈루냐가 중세의 영광을 잃어버리고 17세기 말 왕위계승전쟁에서 패배한 후, 최근까지 지속되어 온 '까탈루냐 문제'는 이제 그 누구도 부인 할 수 없는 스페인의 역사적 실체가 되어 버렸다. 어떤 의미에서는 이미 해결이 불가능한 문제로 인식되기까지 하였다. 20세기 초 스페인이 낳은 세계의 석학인 오르떼가 이 가세트(Ortega y Gasset)조차도 이 문제는 스페인 전체 국민이 함께 져야 할 영원한 숙제라고 말하고 있다.

뿌줄은 까탈루냐의 역사적 정체성을 네 가지로 요약하여 정리하고 있다. 첫째, 까탈루냐의 기원은 프랑스의 사를마뉴왕조에 있기 때문에 유럽화를 지향한다. 둘째, 찬란한 중세의 영광을 자랑하는 까탈루냐는 지중해를 향해 그 문이 열려 있다. 셋째, 단순하지는 않지만 까탈루냐는 역시 까스띠아와 역사를 공유하고 있다. 마지막으로 예로부터 이 지역이 문명이 넘나드는 관문이 되어 왔기 때문에 공생의 개방과 혼합적 체제를 표방한다(Pujol, 1996 : 43~44)

까스띠아와 역사를 공유한다는 뿌줄의 천명은 스페인과의 분리나 주권 독립이 까탈루냐 민족주의의 최종 목표가 아님을 분명히 해 준다. 그러나 스페인 안에서 자신의 위치와 역할을 분명히 하고, 독자성을 내세워, 한 나라로 인정을 받고자 하는 까탈루냐 사람들의 바람은 변하지 않을 것이며 이 점에 관한 한 절대 양보가 없다. 까탈루냐 사람들이 무엇보다도 역점을 두고 있는 것이 정체성 확립이다. 까탈루냐 민족의 고유한 개성을 찾아 정체성을 확립하는 것이야말로 이들을 지탱해 주는 가장 큰 기둥이기 때문이다. 까탈루냐의 자치 능력의 토대는 바로 민족의 주체성 확립이요, 이 주체성은 까탈루냐 사람들의 민족으로서의 공동체의식이다. 까탈루냐 문제는 한마디로 정체성 확립의 문제라고 볼 수 있다.

## 2. 까딸루냐와 까스띠야의 대립과 반목

까스띠야와 까딸루냐와의 관계를 떠나서는 까딸루냐 문제를 생각할 수 없다. 그만큼 까스띠야가 까딸루냐 문제에 차지하는 비중이 크다는 뜻이다. 까스띠야는 아랍 사람들을 축출하기 위해 벌였던 '국토회복전쟁'에서 가장 중심적 역할을 한 왕국으로서 스페인 통일의 견인차 역할을 하였다. 그리고 이 기간 까딸루냐는 까스띠야에 군사적인 면에서 또 인구나 영토 면적에서 상대적 열세를 보였다. 이러한 이유로 나중 까스띠야가 아베리아반도의 주인공이 되었을 때, 까딸루냐는 여러 면에서 스페인으로 대표되는 까스띠야에 상대적인 박탈감과 피해 의식을 느끼게 되었다.

까스띠야가 주도하는 스페인은 16세기부터 대제국으로 발돋움하고, 이어 끄를로스 1세, 펠리페 2세의 강력한 중앙집권적인 정책과 세계적 비전의 결과로 유럽에서 가장 많은 식민지를 소유한 '해가 지지 않은 나라'로 발전하였다. 그리고 이어 등장한 18세기의 부르봉왕가 역시 까스띠야에 기반을 둔 중앙집권적 권력체계를 그대로 이어 나가 오늘에 이르고 있다.

그 과정에 하나의 독립국가로서 자랑할 만한 문화유산과 역사를 지녔던 까딸루냐는 아라곤, 나바라와 더불어 주권과 고유성을 잃어버리고 스페인의 한 지방으로 전락해 버리고 말았다. 이러한 결과는 앞서 말한 것처럼 까스띠야 주도의 '하나의 스페인'이라는 중앙집권정책으로 말미암은 것이었다. 따라서 까딸루냐는 자신의 고유한 역사와 문화, 정체성을 잃게 된 것이 까스띠야 때문으로 생각하고, 이에 저항, 자신의 입지와 스페인 내에서의 위상을 정립하려고 부단히 노력하게 된다. 그러므로 까딸루냐 문제는 결국 까스띠야와의 관계에서 파생된 것이라 할 수 있다.

까딸루냐는 끊임없이 까스띠야와 차별을 시도하였다. 스페인을 인정하면서도 스페인이 곧 까스띠야라는 등식을 거부한다. 그래서 까스띠야를 우위에 놓은, '까스띠야 중심의 스페인관(觀)' 을 본능적으로 부인하고 있는 것이다.

까스띠야와의 관계에서 까딸루냐가 가장 극심한 타격을 받은 전쟁은 바로 왕위계승전쟁(1700~1713)이었다. 부르봉왕가의 펠리페 5세를 거부하고 독일, 영국, 네덜란드와 더불어 오스트리아의 까를로스를 지지한 까딸루냐는, 펠리페 5세가 전쟁에서 승리하자 직, 간접적인 보복을 당하였다. 펠리페 5세는 '반까딸루냐주의'를 표방하면서 까딸루냐에 파견되어 있는 중앙 관리들에게 비밀리에 교지를 내려 재판은 물론, 임무를 수행하는 가운데 까딸루나어보다 까스띠야어를 사용할 것을 명령하였다.

또한 대표적 계몽전제군주로 불리는 까를로스 3세는 교지를 통해 스페인의 모든 초등학교와 중등학교에서 까스띠야어만을 사용할 것을 선포했다. 그리고 대학에서도 공식 일정에는 까스띠야어를 쓸 것을 명령했다. 그리고 교회를 통한 출판물 검열이 실시되었다. 까딸루냐 거의 전 영역에 '까스띠야화'가 폭넓게 진행되었다. 18세기 말에 이르러 정치적 상황이 까스띠야에 유리하게 돌아갔기 때문에 까딸루냐 사람들도 이를 어느 정도 받아들였다. 그러나 이 '까스띠야화'는 표면적 현상에 불과했다. 군대와 정치, 경제적 힘으로 이를 추진해 나갔지만 근본을 바꾸지는 못했다. 결과적으로 18세기 '반까딸루냐정책'은 커다란 실효를 거두지 못하였다.

그러나 19세기에 들어와 분위기는 일변했다. 1789년 프랑스혁명과 뒤를 이은 나폴레옹전쟁, 그리고 나폴레옹에 저항한 독립전쟁은 스페인 민족주의를 싹트게 하는 토양이 되었다. 그리고 이러한 분위기에 힘입어 까딸루냐 민족주의도 기지개를 켜게 된다. 이 기간 까딸루냐는 스페인 여타의 지역에서 볼 수 없는 여러 중요한 사건을 경험한다. 가장 두드러진 현상은 산업화와 이에 따른 경제 성장이었다. 정치, 문화 면에서도 회복이 이루어졌고 광범위한 시민사회가 구축이 되었다. 특히 문화면의 활동은 꽂목할 만하다. '까딸루냐 르네상스'로 일컫는 이 문화회복운동은 이미 구축해 놓은 정치, 경제 기반에다 중산층의 시민의식이 맺어진 것으로 1830년경부터 시작, 지중해의 발레아레스제도와 발렌시아 등으로 퍼져 나갔다. 낭만주의와 결합하여 태동된 이 문화 운동의 가장 큰 특징은 까딸

루나어의 회복이었다. 18세기의 강력한 '까스띠야화' 정책으로 숨을 죽여 야만 했던, 그래서 제한된 가운데 일상어로 만족해야 했던 까딸루나어가 문학활동의 전면에 나타났다.

1859년 전통적인 '까딸루나어 詩文대회' (Juegos florales)가 거의 3세기 만에 부활되었다. 까딸루나어 문학활동은 보다 안정적이고 정기적인 기회를 갖게 되면서 대중적 힘을 끌어들였다. 다시 말해 '시문대회'를 통해 까딸루나어는 일상어가 아니라 문학어로서 위상을 굳혔고 까딸루나 문학이 대중 속으로 파고 들어가는 데 성공했다.

그러나 20세기 까딸루나는 분리주의자들의 편에서 패배를 거듭하는 불운의 시기였다. 그것의 정점이 스페인 내란이었다. 공화파정부를 지지했던 까딸루나는 프랑코 군대에 바르셀로나를 함락 당하는 경험을 맛보아야 했고 이후 프랑코의 무차별적 보복을 당해야만 했다. 까딸루나와 까스띠야는 점점 멀어져만 갔고 까스띠야는 프랑코 독재정권을 상징하는 대명사로 불려졌다.

20세기 초 스페인의 유명한 사실주의 소설가이자 대표적 지식인인 갈도스(Pérez Galdós)는 까딸루나어를 이미 죽어 버린, 마치 선사시대 언어로 치부하고 이를 부활시키고자 하는 까딸루나 사람들을 이해하지 못하는 태도를 보여 주었다. 이러한 까스띠야인<sup>16)</sup>들의 태도에 대해 까딸루나 출신 정치가인 뽀림(Prim)은 국회에서 다음과 같이 말하고 있다. "도대체 까딸루나인들이 스페인 사람들인지 아닌지 한 번 말씀해 주시기를 바랍니다. 그리고 우리의 소작인인지 그렇지 않으면 우리의 노예인지 그것도 말씀해 주십시오. 그들이 누구인지 먼저 알아야 합니다. 그들도 스페인 안에 있는 사람들입니다. 이제 그들에게서 빼앗은 권리를 그들에게 돌려주어야 합니다. 이 권리는 그들의 것입니다. 그들은 이것을 사용할 권리가 있

16) 여기서 까스띠야인들의 정의는 출신에 관계없이 까스띠야의 주도적 역할을 인정하고 이의 이념과 방향에 자신을 동일시하는 사람을 말한다. 물론 이들은 까스띠야를 사용하고 까스띠야 문화를 흡수한 자이다.

습니다. 왜냐하면 그들의 피의 대가로 생취한 것이기 때문입니다. 다른 스페인 사람들과 똑같이 대우해 주십시오. 만일 여러분들이 계속해서 그들을 스페인 사람으로 받아들이지 않는다면 세금을 거두지 마십시오. 그렇다면 그들 역시 여러분들에게 아무것도 요구하지 않을 것입니다”(Pujol, 1996 : 234).

많은 까스띠야 사람들은 까딸루냐 사람들이 까스띠야가 주도하는 스페인을 의도적으로 외면하고 있다고 말한다. 그리고 스스로 분리를 자초하면서 까딸루냐어를 ‘자신만의’ 언어로, 그리고 까스띠야어를 오직 까스띠야지방의 언어로 국한시키고 있다는 것이다. 이러한 생각은 스페인을 언어로 나눌 소지를 마련한다. 이 점에 대해 ‘까스띠야인’인 마리아스(Julián Marías)는 다음과 같이 말한다. “스페인이 까딸루냐를 자신의 것이 아닌 뭔가 다르고 낯선, 소외된, 부차적인, 그래서 없애 버릴 수도 있는 그 어떤 것으로 여기고 있다면 이보다 더 큰 실수는 없다. 스페인은 까딸루냐를 결코 포기할 수 없는 자기의 것으로 생각하고 있다. 우리가 스페인어로 ‘우리(nosotros)’라고 이야기할 때 까딸루냐가 분명 포함되어 있다”(Pujol, 1996 : 125~126).

까딸루냐 사람들이 스페인을 포기할 때에도, 이것은 스스로 스페인의 통합을 깨뜨리는 것이며 이는 홀로 망명인이 되겠다고 선포하는 것과 마찬가지다. 까딸루냐가 고통을 느끼면 스페인 온 전체가 고통을 함께 느끼고, 까딸루냐 사람들이 까딸루냐어만을 고집하고 까스띠야어를 외면할 때, 이는 고립을 자초하는 일이 된다. 왜냐하면 까딸루냐어가 아무리 풍부한 뜻과 아름다운 어휘를 자랑하고 있다 하더라도 사용인구가 수백만에 불과하고, 국경 너머에서는 아무런 힘이 없는 제한된 언어이기 때문이다. 비록 까딸루냐 사람들이 요람에서부터 사용해 왔고 다양한 표현력과 뛰어난 문학적 감수성을 가지고 있는 언어라고 하지만, 이러한 한계 때문에 잘못하면 까딸루냐의 ‘티베트화’를 감수해야 될 것이다. 그러므로 세계적인 언어로 인정받고 있는 까스띠야어와 함께할 때, 까딸루냐어는 더욱 완

전하고 보장된, 현실적인 세계 언어가 될 수 있다고 강조하고 있다(Pujol, 1996 : 65~66).

### 3. 까딸루냐 자치정부의 언어정상화정책

1980년 선거를 통해 구성된 까딸루냐 의회는 '통합과 연합'이 주도하는 민족주의 성향의 의회였다. 그리고 의회는 '까딸루냐 민주연합'의 당수인 뿐줄을 자치정부의 수반으로 선출하였고 뿐줄은 강력한 민족주의 노선의 정책을 폈다. 우선 까딸루냐가 존재하기 위해서는 무엇보다도 까딸루냐의 정체성 확립이 중요하다고 생각하고 이를 위한 여러 정책을 입안, 시행하였다. '까딸루냐 차별정책'으로 불리는 이 계획은 그 동안 강압적인 프랑코의 중앙집권화정책으로 훼손된 까딸루냐 민족적 특성과 긍지를 회복시키는 것이 주된 목적이었다. '까딸루냐지방'의 호칭을 거부하고, 고유의 역사와 문화를 소유하고 있는 당당한 국가로서 대접받기 위해서, 이 '차별화' 작업이 무엇보다 급했던 것이다. 그중에서도 프랑코 통치기간 가장 많은 박해를 받았던<sup>17)</sup> 그들의 민족어인 까딸루나어를 살리는 것이 가장 급선무였다. 언어야말로 민족의 정체성 구성의 핵심요소였기 때문이다. 뿐줄 자신도 까딸루나어의 중요성을 강조하면서, 까딸루냐의 미래가 이 언어를 어떻게 보존하고 발전시키느냐에 달려 있다고 역설하고 있다.

까딸루냐 사람들이 까딸루나어에 대해 가지고 있는 애정은 가장 박해가 심한 때에도 까딸루나어가 일상생활에서 완전히 자취를 감춘 적은 없

17) 40년의 프랑코 통치 시기는 까딸루나어에 심각한 타격을 주었던 기간이었다. 이 시기에 교육 수요가 폭발적으로 증가하였고 매스컴이 큰 폭으로 발달하였으며 까스띠아어를 사용하는 엄청난 이민의 유입으로 까딸루냐가 많은 변화를 겪었다. 이렇게 중요한 시기에 강력한 프랑코의 중앙집권정책(그중의 하나가 까스띠아어 사용이었음은 말할 것도 없다)의 실시는 어느 시기보다도 까딸루나어 발달에 커다란 걸림돌이 되었다.

을 정도로 깊은 것이었다. 까딸루나어를 박해했던 사람들조차 이 언어의 강한 사회적 결집력과 표현 매개체로서의 기능을 인정하고 있다. 그러므로 까딸루나 민족주의자들은 그들의 구심점을 이 언어에서 찾는 것을 주저치 않았다. 까딸루나 민족공동체의 근본 동력으로 까딸루나어를 어떻게 계발하여 본래의 위치에 올려 놓느냐가 이들의 최대 과제였다. “자유를 잃어버린다 해도 언어를 보존하고 있으면 마치 감옥의 열쇠를 가지고 있는 것과 같다”고 알퐁스 도데가 그의 작품 ‘마지막 수업’에서 이야기했듯이, 그리고 빠스(Octavio Paz)가 “언어를 잃어버리면 그 민족의 비전도, 세계도 사라진다”(Pujol, 1996 : 181)고 같았듯이, 언어는 한 민족의 공동체적 존재의 주된 요소이며 그 민족을 규정하는 도구가 되고, 동시에 그 민족의 의식과 정신세계의 발전과 창조에 가장 큰 수단이 된다. 그러므로 까딸루나 민족의 문화적 유산이자 서로를 연결시키는 신경과도 같은 이 언어를 연구 보존하고 널리 퍼뜨리는 것이 뿌줄정부의 기본 정책이 되었다.

앞서 언급했듯이, 까딸루나의 문제는 정체성의 문제였다. 현재와 미래가 이 정체성을 어떻게 확립하느냐에 달려 있었던 것이다. 그리고 이 정체성을 구성하는 기본 요소가 언어라면 이 언어정책은 까딸루나 사람들의 정체성을 견고히 하는 방향으로 집중될 수밖에 없다. 근본적으로 까딸루나 사람들은 스페인을 다언어, 다문화, 다민족국가로 보고 있다. 그리고 이러한 관점은 그들이 실제로 보고, 느끼는 실체이며 조금도 어떠한 선입견이나 편견이 작용해서 만들어진 것은 아니라고 주장한다. 또한 이러한 생각이 스페인이라는 통합적 실체를 파괴하는 것도 아니고, 분리하고자 하는 데서 나온 것도 아니라는 것을 강조한다. 문제는 이 실체를 올바로 파악해서 이 실체를 인정하고 서로의 다름을 이해할 때, 다민족국가로서 스페인의 가장 완전한 모습이 드러난다는 것이다. 이 실체를 알지 못하고 획일적이고 단선적 생각으로 말미암아 각 민족의 개성을 인정하지 않을 때, 비극이 짜트며 이 민족간의 갈등은 오히려 스페인의 입지를 더욱 축소시

키고 제한시킬 뿐이라는 것이다.

사실 까딸루냐어는 까스띠야어(스페인어)와 마찬가지로 같은 라틴어의 파생어지만 그 기원을 달리한다. 스페인어가 이베리아반도의 라틴어에 기원을 두고 있는 반면, 까딸루냐어는 프랑스 남부 옥시타니아의 언어인 옥(Oc)과 프랑스어에 뿌리를 두고 있는 라틴어에 기원을 두고 있다. 그러므로 까딸루냐어는 스페인어보다는 옥과 프랑스어에 더욱 가깝다고 볼 수 있다. 그리고 역사적으로 볼 때에도 아랍의 침입은 까딸루냐나 남부 프랑스에 그리 큰 영향을 미치지 못했다. 스페인 여타 지역이 아랍의 침입으로 인해 엄청난 타격을 받고 국토회복전쟁에 온 힘을 쏟고 있었을 때, 옛 까딸루냐지역은 비교적 짧은 기간 아랍의 지배에 있었다. 9세기 초 무렵, 이 지역은 이미 아랍의 지배를 벗어나 샤를마뉴왕조에 속해 있었다.<sup>18)</sup> 따라서 까딸루냐어는 스페인보다는 프랑스의 직·간접적인 영향을 받아 왔다. '까딸루냐'란 말이 처음 쓰여 있는 문서가 발견된 것은 11세기 말에서 12세기 초 사이였으며, 이 지역에 살고 있는 사람들을 이 말이 지칭하고 있었다.

까딸루냐어와 같은 지역어와 까스띠야어를 함께 사용하는 이른바 '이 중언어구조'는 스페인의 큰 특징을 이룬다. 스페인 국민의 약 40.5%가 이 구조에 속해 있다. 다시 말해 까스띠야어를 제1언어로, 그 외의 지역어를 제2언어로 사용하는 사람들의 비율이 이와 같다는 것이다. 그중 24.3%가 해당 지역어를 말하고 있고, 32.4%가 그 언어를 알아들을 수 있다. 까딸루냐의 경우, 1979년 지방자치법이 통과된 이후, 지방분권화의 상징적 지표가 바로 이 까딸루냐어를 말하고 이해하는 사람들의 증가율로 나타난다. 1975년 60%의 까딸루냐어 사용인구가 1986년에는 64%에 달했고 이 기간 약 350,000명의 사용인구가 증가했다. 그리고 말을 하지는 못하지만 알아듣는 인구는 전 주민의 90%에 달한다. 더 구체적으로 말해, 1986년

18) 그러나 Tarragona와 Tortosa, Lérida는 12세기가 될 때까지 회복이 되지 않았고, Valencia와 Mallorca는 그보다 훨씬 뒤에 탈환이 되었다.

현재, 까탈루냐, 발렌시아, 발레아레스 제도를 합쳐서 약 8,623,272명이 까탈루냐어를 알아들을 수 있고, 5,972,588명이 말을 하고 있으며, 4,707,161명이 읽을 수가, 2,201,209명이 쓸 수가 있다. 바꾸어 말하면, 까탈루냐어 사용지역의 약 88.2%가 까탈루냐어를 이해하고, 61.6%가 말을, 48.5%가 글을 읽고, 22.7%가 쓰고 있다(Generalitat de Catalunya, 1992 : 16).

까탈루냐어 출판물 현황을 보면, 1952년 연간 200여 종에 불과했던 도서 출판물이 1966년에는 400여종, 그리고 1975년에는 611종에 달했다. 그러나 1985년에는 출판물이 급격히 증가하여 3,471종에 이르렀고 1990년에는 4,447 종에 달해 스페인 전 도서 출판물의 약 9%를 차지하였다. 이 수치는 1975년의 7배가 넘는 수치이다. 또 하나 까탈루냐어 사용인구 증가의 상징적 지표가 되는 것이 바로 까탈루냐어 전문 채널인 TV3의 시청률인데 1985년도에 60%에 불과한 까스띠야 사용 인구의 시청률이 1990년에는 거의 90%에 육박하고 있다. 전체적으로 보면 1990년 까탈루냐의 7개 TV 방송국 중에서 TV3의 시청률이 38.8%를 차지하고 있고, 역시 까탈루냐어 전문 채널인 Canal33의 4.7%와 합치면 까탈루냐 총 시청률의 43.5%를 점유하고 있다.

이렇게 팔목할 만한 까탈루냐어의 인구 증가는 까탈루냐 주정부의 언어정책에도 기인하지만 까탈루냐지역에서 '이중언어구조'가 이미 부인 할 수 없는 엄연한 현실이라는 것을 증명해 주고 있다. 이 지역에서 프랑코 죽음 이후 향유한 진정한 민주주의의 실현은 주로 언어에 집중해 왔다고 생각할 수도 있다. 그리고 이것은 정치적 자치권과 맞물려 까탈루냐의 지방분권화를 특징 짓는 중요한 변수가 되었다. 이제 까탈루냐지역에서 어느 한 언어만의 사용을 강요하는 일은 현실적으로 불가능한 일이다. 풍부한 표현력이 넘치는 까탈루냐어와 세계적 언어권을 가지고 있는 까스띠야어가 함께 사용되는 '이중언어구조'는 까탈루냐 사람들의 수치가 아니라 오히려 자랑거리이며 중요한 문화적, 정신적 유산이 된다. 이를 통해, 다양한 목소리와 의견이 표출되고 문화가 교류되면서 까탈루냐는 공생(共

生)의 풍부함을 누릴 수 있게 된 것이다.

뾰족 정부가 역점을 두고 시행하고 있는 언어 정책의 구체적 시행 원칙은 바로 이 ‘이중언어구조’를 완성시키는 것이었다. ‘까탈루냐어의 정상화 계획’<sup>19)</sup>은 1983년 7월 까탈루냐 주의회에서 통과되고 스페인 의회의 승인을 받았다. 이 법은 까탈루냐 지방자치법 총칙 제3조에 근거한 것으로, 까탈루냐의 고유 언어는 까탈루냐어라는 것과 까탈루냐의 공용어는 까탈루냐어와 역시 스페인의 공용어인 까스띠야어라는 것, 그리고 까탈루냐 주정부는 이 두 언어의 정상적 사용을 보장할 것이며 이 두 언어를 익히고 배우는 데 필요한 모든 조치를 취할 것, 나아가서 두 언어가 동등하게 사용될 모든 환경을 조성해 나갈 것을 천명하고 있다(Generalitat de Catalunya, 1994 : 11). 여기에서 보듯이 이 조항은 까탈루냐의 공용어가 까탈루냐어, 까스띠야어라는 것을 분명히 밝히고 있으며, 무엇보다도 이 두 언어가 ‘동등하게’ 사용될 것을 요구하고 있음을 볼 수 있다. 이 말을 역으로 생각하면 그 동안 이 지역에서 까스띠야어와 까탈루냐어가 불균형적으로 사용되어 왔다는 뜻도 된다. 까탈루냐에서 까스띠야어 익힘과 사용은 의무였지만 까탈루냐어는 권리였다. 특히 공공 부문에서 까탈루냐어의 사용은 많은 제약을 받고 있었다. 그러므로 1983년 시행된 ‘까탈루냐어 정상화계획’은 문자 그대로 까탈루냐어의 사용을 정상화시키는 것이 그 목적이었다. 두 언어 사이에 존재하는 장벽을 없애고 동등하게 사용할 가능성을 확보해 주는 것이 바로 이 법을 제정하게 된 취지였다.<sup>20)</sup> 결

- 19) 공공 부문, 교육, 언론과 문화산업, 경제, 보건 · 사회기관, 문화와 지역, 사회 언어 영역 등 7개 영역으로 나누어져, 그 지향 방향과 목적이 명시되어 있는 이 계획은, 까탈루냐어가 명실공히 까탈루냐의 고유 언어로 모든 영역에 폭넓게 사용되도록 권장하고, 모든 까탈루냐 주민들이 까탈루냐어를 사용하여 공공활동, 직업, 문화, 사회 활동을 원활히 수행할 수 있도록 공권력이 보장하고 보호해 주는 것을 골자로 하고 있다.
- 20) 1980년 까탈루냐 민족주의자들이 정권을 수임 받은 후, 까탈루냐어 회복정책을 일관되게 시행해 오는 가운데 까스띠야어를 사용하는 측의 반발이 없었던 것은

국 이 법은 뿌줄이 평소 주장해 온 까딸루냐 사람들의 단결과 사회적 결집을 기하고자, 그 동안 주변적, 부차적 위치에 머물렀던 까딸루냐어와 까스띠야어와의 불균형을 교정하고 방지하기 위한 것이었다(Pujol, 1995 : 22).

이를 위해 이 법은 까딸루냐주 안에서 발행되는 까딸루냐어 신문을 점차적으로 확대시키고, 까딸루냐어 도서 출판물을 증대시키며, 까딸루냐어를 교육과정에 포함시키고, 까딸루냐주 안에서 이루어지는 모든 예술적, 지적 활동을 까딸루냐어로 할 것을 권장하며, 나아가서는 영화 더빙이나 연극 공연에서도 까딸루냐어를 사용할 것을 권유하고 이를 지원하며, 오락물의 생산품이나 도서, 컴퓨터 자판 등에도 이 언어를 사용할 것을 목표로 하고 있다.

행정에 있어서도 까딸루냐어의 사용이 강화되었다. 민원인이 까딸루냐어로 문의하면, 공무원은 의무적으로 까딸루냐어로 대답하여야 하고, 까스띠야어로 문의할 때 역시 까스띠야어로 답변해야 한다. 행정에 철저한 '이중언어구조'를 요구하고 있는 것이다. 결국, 거의 모든 공공 분야에 까딸루냐어를 까스띠야어와 같은 비율로 제한 없이 사용할 것을 권장하고 있다. 뿌줄의 표현대로 그 동안 스페인 중앙정부의 '파괴 의지'로 심각하게 훼손된 까딸루냐어가 도움을 요청하는 것은 당연한 일이며 이에 부응하여 법이 이를 보장해 주고 있다는 것이다(Pujol, 1995 : 22).

이러한 뿌줄의 주장은 현법재판소의 판결로 그 정당성이 인정되었다.

---

아니었다. '언어사용의 동등성' 이란 이름으로 까딸루냐지역에 살고 있는 약 2,300명의 지식인들과 공무원들이 서명한 성명서가 발표된 적도 있었다. 이 발표문에 따르면 현재 스페인어(까스띠야어)는 이 지역에서 심각한 위협을 받고 있으며 까딸루냐어 공용어정책은 까스띠야어를 사용하는 사람들에게 심각한 불이익을 주고 있다는 것이다. 이 선언서는 곧 대규모 항의시위를 불러일으켰다. '까딸루냐어, 문화, 민족수호동맹(La Crida a la solidaritat en Defensa de la Llengua, la Cultura i la Nació)'이 주도하에 약 1,300단체가 참가한 이 시위는 1981년 6월 24일 바르셀로나 축구경기장 집회시 그 절정을 이루었다. 이 집회로 말미암아 까스띠야어를 사용하는 사람들의 반발은 지하로 스며 들어갔으며 까딸루냐어 회복운동은 계속 그 강도를 더하다 결국 이 법을 제정하기에 이른 것이다.

초등학교에서 까딸루나어의 의무적 교육에 헌법재판소는 다음과 같은 판결을 내렸다. “1983년 7월 까딸루나 주의회가 통과시킨 언어정상화계획 법은 까딸루나 자치주의 통합과 사회적 결속을 추구하고 있다는 점에서 합헌적이다”(Pujol, 1996 : 181~182). 이 헌법재판소의 결정은 까딸루나어 정상화계획이 갖는 두 가지 중요한 의미를 우리에게 시사해 준다. 하나는 이 계획이 까딸루나 주의 사회적 결속과 통합에 기여하고 있다는 것이고, 또 하나는 이중언어구조의 불균형을 바로잡고 이의 주된 역할을 까딸루나어에 준다는 점이다.

까딸루나어 정상화계획을 입안할 때, 우려가 없었던 것은 아니다. 무리한 까딸루나어 사용 요구로 인한 까딸루나 주민들 사이의 갈등이나 분규, 까딸루나어로 표기된 영화나 출판물이 가져올 수요자들의 감소와 이로 인한 상업적 어려움, 까딸루나어로 방송하는 프로그램의 청취율이나 시청률 감소 등등. 그러나 큰 문제는 발생하지 않았다. 문자 그대로 ‘우려’에 불과했던 것이다. 이것의 한 예로 까딸루나 텔레비전 방송국인 ‘안테나 3’가 1995년 3월 21일, 어린이 프로그램 중의 하나인 ‘Simpson 3’을 까스띠야어에서 까딸루나어로 바꾸어 방영했을 때, 예상과는 달리 시청률은 전혀 감소하지 않았다. 오히려 늘어난 것으로 확인이 되었다. 이처럼 까딸루나어는 까딸루나 전 지역에서 자리매김을 해 나가고 있는 것이다. 까딸루나어를 방문하는 외국인들이 가장 먼저 접하게 되는 것은 과거보다 훨씬 늘어난 안내 표시나 상호에 쓰여져 있는 까딸루나어 모습이다. 외국인들은 이것을 보면서, 프랑코 죽음 이후 민주화과정에서 변화하고 있는 까딸루나어 모습을 본다. 그러나 이것이 까딸루나 주정부의 계획적인 언어정책이라고 생각하는 사람은 별로 없다. 1983년 발효된, ‘언어정상화계획’에 이미 이러한 내용이 들어 있었던 것이다.<sup>21)</sup>

21) 이 계획의 제4영역은 까딸루나지역에서 이루어지는 모든 경제활동에 까딸루나어를 사용할 것을 명시해 주고 있다. 특히 경제활동에 사용되는 문서와 점포의 상호에 까딸루나어의 사용을 권장하고 있다.

1997년 12월 10개월 간의 기나긴 논쟁 끝에 이때까지 뿐만 아니라 정부가 추진해 오던 언어정책을 총결산하는 '스페인어와 까탈루냐어 사용규정'이 집권여당인 민중당의 반대에도 불구하고 까탈루냐 의회를 통과하였다. 이로써 까탈루냐에 근무하는 모든 공무원들은 스페인어와 까탈루냐어의 2개 언어 사용이 의무화되었으며, 라디오와 T.V.에 최소한의 까탈루냐어 사용이 부과되었다. 그리고 모든 광고와 홍보물은 2개 언어로 표시하여야 한다는 것이다(*El Mundo*, 1997. 12. 30). 결론적으로 까탈루냐에서는 스페인어와 까탈루냐어가 똑같이 비중으로 쓰이게 되었다. 그러나 이는 한편에서는 중앙정부의 반발과 또 다른 편에서는 분리독립주의자들의 반발을 불러일으키기도 하였다.

## VI. 까탈루냐의 현재와 미래

프랑코가 죽은 후 7년 만에 스페인은 사회노동당이 집권을 하였으며, 세계에서 가장 중앙집권화된 국가 중 하나였던 스페인은 고유의 기(旗)와 주도(州都)를 가지고 있는 17개 '자치제 국가'로 바뀌었다. 각 자치제에는 대통령, 장관, 의원, 관료들이 있으며, 연방국가가 아니면서도 연방국가와 비슷한 권한을 가지고 있는 국가형태를 가지고 있다.

그러나 1978년의 헌법은 고유의 언어와 문화를 가지고 있는 까탈루냐, 바스크지방, 칼리시아를 단순한 자치 '지역'이 아니라 '민족'으로 정의하고 보다 많은 자치권을 이양하였다. 다시 말해 까탈루냐는 또 다른 하나의 자치단체가 아니라 언어와 문화가 다른 '민족'이 자치를 하는 특별한 자치단체라는 것이다.

따라서 뿐만 아니라 까탈루냐의 정치지도자들은 까탈루냐의 차별성과 모든 민족적 특성이, 다른 스페인에 의해 당연하게 받아들여져야 함을 지속적으로 강조하여 왔다. 그리고 이같은 민족주의적 활동이 결코 스페

인으로부터의 분리를 의미하는 것이 아니라는 것도 강조하였다. 이는 까딸루냐가 스페인이라는 국가의 틀 속에서 존재하지만 동시에 스페인과 다른 차별화된 까딸루냐라는 것을 의미한다. 다시 말해 이때까지 강요당해 온 '까스띠야화된 까딸루냐'를 거부하고 '독자적인 까딸루냐'를 만들어 가겠다는 것이다.

이를 위해 까딸루냐는 스페인과 새로운 관계정립이 필요했다. 까딸루냐는 스페인의 민주화과정에서 자치정부의 권한을 확대하기 위해서 가장 적극적으로 활동했다. 이는 역사적 경험에서 나타났듯이 민주화되지 못한 스페인 속에서 까딸루냐 역시 자유롭지 못하기 때문이었다. 따라서 뿐 줄이 이끄는 자치정부는 수아레스의 '민주중도연합'과 협력해 스페인의 민주화가 폭넓고 빠르게 진행되도록 했다. 1993년에는 사회노동당에 협조하며 그 대가로 개인소득세의 15%를 자치정부의 조세권으로 이양받았다. 또 1996년 인민당과 공조체제를 유지하면서 개인소득세 비율을 30%로 올리는 등 까딸루냐의 자치와 이익이 최대한 보장되도록 노력했다.

새로운 관계정립은 어떤 의미에서 까딸루냐의 정체성을 확립하고 자존심을 되찾는 일이었다. 이는 까딸루냐 언어정상화정책으로 나타났으며 1997년 12월 '스페인어와 까딸루냐어 사용규정'이 자치의회를 통과함으로써 결론이 났다. 이제 언어라는 측면에서 보면 까딸루냐가 추진해 오던 목적이 달성되었다고 할 수 있다. 까딸루냐어는 도로의 교통표지판에 스페인어와 함께 쓰이고 까딸루냐어의 라디오, T.V.방송국, 4개의 까딸루냐어 신문이 발행되고 있다. 바르셀로나 자치대학에서는 강의의 2/3를 까딸루냐어로 하고 있다. 그리고 까딸루냐어가 1992년 바르셀로나 올림픽의 공식 언어로 또 유럽연합의 공용어로 인정되었다. 또 전통 문화에 대한 관심이 증대돼 까딸루냐축제에는 항시 castellers(인간 피라미드 쌓기)가 나타나고 있다.

현재 스페인의 정치체제는 입헌군주국으로 '자치제국가'이다. 그러나 실제로는 연방정부의 주권과 외교권을 인정하는 여러 주들의 연합체인

연방제국가와 비슷하게 기능하고 있다. 까딸루냐는 여기서 한 걸음 더 나아가 독립된 주권을 소유하는 여러 '지역'과 '민족'들의 합의를 기반으로 '일반권력'을 도출해 내는 '범연방제(España confederal) 스페인'을 추구하고 있다. 이는 스페인처럼 다민족, 다언어국가에 보다 적합하다고 할 수 있다.

또한 최근에는 유럽에서 '지역주의'가 국가의 안정과 발전에 더 유리한 제도로 인식되고 있고, 지난 500여 년 간 지속되어 왔던 민족국가 개념이 약화되고 있다. 까딸루냐에는 바스코지방에서와 같이 독립을 주장하는 정당은 없다. 그리고 테러행위도 주민의 지지를 받지 못하고 있다. 그러나 최근에는 분리주장을 그렇게 부정적으로만 보지 않고 죄악시하지 않고 있다. 이는 점차 지역주의가 강화되어가는 유럽의 환경 속에서 '독립'에 대한 새로운 이해라고 할 수 있다. 평화적 방법으로 분리독립을 주장하는 것은 부분적으로 수긍하는 모습이다.

뿌줄이 이끄는 '통합과 연합'은 자치정부 수립 이후 지금까지 18년째 주민들의 절대적 지지 속에서 집권하고 있다. 이는 뿐만 아니라 까딸루냐 주민의 이해를 잘 대변하고 있기 때문일 것이다. 그러나 최근의 선거에서 지지율이 5% 이상 하락했다. 반면 까딸루냐의 평화적인 분리독립을 주장하는 가장 민족주의적 정당인 '까딸루냐 공화국 에스케라'(ERC)가 아직까지는 10% 미만의 지지에 그치고 있지만 점차 지지율을 높여 가고 있다.

1997년 말 '스페인어와 까딸루냐어 사용규정'이 까딸루냐 의회를 통과하였다. 이제 까딸루냐어가 스페인어와 똑같이 비중으로 쓰이게 되었다. 그러나 이는 아스나르가 이끄는 중앙정부의 반발과 까딸루냐 공화국 등 분리독립주의자들의 반발을 불러일으켰다.

까딸루냐의 미래는 '까딸루냐화된 까딸루냐'를 추구하는 뿐만 아니라 '스페인의 까딸루냐'를 원하는 중앙정부와 '독립 까딸루냐'를 원하는 분리세력 사이에서 어떻게 까딸루냐의 이해를 조정하느냐에 달려 있다 할 수 있다.

## 참고문헌

- Alzaga, Oscar, *La constitución española de 1978*, Madrid : Editorial Foro, 1978.
- Smith, B. C., *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*, London : George Allen & Unwin, 1985.
- Badia, Juan Fernando, *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid : Ediciones Rialp, 1987.
- Balcells, Albert, *Catalan Nationalism*, traducido por Jacqueline Hall, London : Macmillan, 1996.
- Blas Guerrero, Andres, "El problema nacional-regional español en la transición," José Felix Tezano, Ramón Cotarelo, Andres de Blas Guerrero (eds.), *La transición democrática española*, Madrid : Editorial Sistema, 1989.
- Calsamiglia, Xavier et al, *La financiación de las comunidades autónomas : Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Generalitat de Catalunya, 1991.
- Canel, María José, "Local Government in the Spanish Autonomic State," *Local Government Studies* 20(1), 1994.
- Castells, A., *Hacienda Autonómica*, (ed.), Ariel, 1988.
- Cervantes, Miguel de, *Don Quijote de la Mancha I*, Madrid : Cátedra, 1983.
- Comellas, José Luis, *Historia de España contemporánea*, Madrid : Ediciones Rialp, S. A, 1988.
- El Mundo*.
- El País Anuario 1983~1997*.
- Elorriaga, Gabriel, *La Batalla de las Autonomías*, Madrid : Editorial Azara, 1983.

- Generalitat de Catalunya, *Relaciones de las culturas castellana y catalana*, Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1983.
- , *La personalidad diferenciada de Catalunya*, Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1991.
- , *La lengua catalana en la actualidad*. Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1992.
- , *Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Generalitat de Catalunya, 1993.
- , *La lengua de enseñanzanen la legislación de Cataluña*. Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1994.
- , *A General Survey of the Economy of Catalonia in the Nineties*. Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1996a.
- , *State Office for Local Administration*, Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1996b.
- , *Budgets of the Generalitat de Catalunya*. Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1997a.
- , *The public sector of the Generalitat de Catalunya*, Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1997b.
- Herrero, Miguel y Rodriguez de Miñón, "La elaboraci n de la Constitución," *Cuenta y Razón* No. 41(Dec.), 1988.
- Heywood, Paul, *The Government and Politics of Spain*, London : macmillan, 1995.
- Hooper, John, *Los españoles de hoy*, trad. al español Aníbal Leal, Madrid : Javier Vergara, 1987.
- Keating, Michael, *Naciones contra el estado : El nacimiento de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona : Ariel Ciencia Política, 1996.
- La Vanguardia*.

- Leprêtre, Marc, *La lengua catalana en la actualidad*, Generalitat de Catalunya, 1992.
- Mariñas, Julián, *Consideración de Cataluña*, Barcelona, Acervo, 1994.
- Masnou, Ramón, *El problema catalán*, Madrid : Encuentro Ediciones, 1986.
- Melía, Josep, "Así se desmontó el franquismo," Antonio Tovar, Javier Tusell, et al, *Franco : Diez años después*. Madrid : Historia 16, 1985.
- Muñoz Machado, Santiago, "Las Comunidades Autónomas," *España hoy*, Madrid : Secretaría de Estado para la Información, 1982.
- Nadal i Farreras y Wolff, Philippe. *Historia de Cataluña*, Barcelona : Oikos-tau, 1992.
- Pages I Rejsek, Josep, *La Autonomía política de Cataluña : Orígenes, competencias y organización de la Generalidad*, Barcelona : Departament de la Presidencia, Generalitat de Catalunya, 1996.
- Payne, G. Stanley, *Historia de España : la España contemporánea*, Madrid : Editorial Playor, 1987.
- Pujol, Jordi, *Catalanes en España*, Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1981.
- , *La personalidad diferenciada de Catalunya*, Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1991.
- , *Qué representa la lengua en Cataluña*, Barcelona : Generalitat de Catalunya, 1995.
- , *Cataluna España*. Madrid : Espasa, 1996.
- , *Conferencia Jordi Pujol sota el títol*, <http://www.convergencia.org>, 1998.
- Roca Junyent, Miguel. "La constitución de 1978," Jose Vericat, Jose A. Gallego et al, *España hoy*, Madrid : Secretaría de Estado para la información, 1982.

Roldan, J. M, *Historia de España*, Madrid, Edi-6, 1986.

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

Vives, J. Vicens, *Los catalanes en el siglo XIX*, Madrid : Alianza, 1986.

송기도, “의회정치의 확립과 스페인 민주화 : 정치지도자들의 역할을 중심으로”, 『한국정치학회보』 26(1), 1991.

———, “스페인 자본주의 발전과 정치적 민주주의 : 코프라티즘적 시각에서”, 『21세기 한국의 정치와 경제 : 남미, 일본, 유럽과의 비교 연구』, 서울대 한국정치연구소, 대한상공회의소, 한국경제연구센터, 1993.

최윤국, “EC와 스페인 경제”, 『이베로아메리카 연구』, 서울대 스페인 중남미연구소, 1992.