

아르헨티나의 민선정부와 군부

이 영 조
고려대, 정치학

“군부가 주권의 중재자 역할을 하는 한
이 나라에서 민주주의는 살 수 없다.”

— 라울 알폰신 —

I. 머리말

권위주의체제로부터 민주주의체제로 이행한 나라들의 경우 소위 ‘군부문제’(la cuestión militar)를 해결하지 않고서는 민주주의를 고착화할 수 없다는 점에는 거의 이론의 여지가 없다. 특히 군부의 정치개입의 오랜 전통을 지닌 라틴 아메리카의 경우 이와 같은 군부문제의 해결은 그 어느 곳에서보다도 절실하다. 본 논문은 아르헨티나의 알폰신 행정부시기를 사례로 해서 유리한 여건 속에서조차 신생민주주의가 군부문제를 해결하는 일이 얼마나 어려우며 따라서 군부통제라는 궁극의 목표를 달성하기 위해서는 고도의 정치적 기술과 전략전술적 고려가 필요하다는 점을 예시하고자 한다.

아르헨티나를 사례로 선택한 것은 아르헨티나의 민주이행의 방식이 군부에 대한 민간의 통제를 확립하는 데 매우 유리한 환경을 조성하고 있다고 여겨지기 때문이다. 권위주의체제 내부로부터의 ‘변혁’(transformation)보다는 권위주의체제의 붕괴와 민선정부에 의한 ‘대체’(replacement)로 이행이 이루어질 경우 민선정부가 훨씬 더 자유롭게 군부와와의 관계를 정립할 수 있다고 민주이행을 연구한 여러 분석가들은 의견을 모으고 있다.” ‘국가재조직’ 정부

(Proceso de Reorganización Nacional, 1976-83)의 시민에 대한 ‘더러운 전쟁’과 경제적 실패에 더하여 말비나스 전쟁의 파국으로 군부에 대한 신뢰가 사실상 증발한 만큼 알폰신정부의 입지는 강화되었다. 군부의 세력이 너무도 약화되어서 민간우위에 대한 도전이 사실상 사전봉쇄되어 있었다고 해도 과언은 아니다. 만약에 이러한 유리한 조건하에서조차 군부에 대한 통제가 어렵다고 한다면 다른 나라들에서는 더 말할 나위가 없다. 이 점에서 아르헨티나 사례는 엑스타인(Harry Eckstein)의 이른바 ‘가장 그럴 법한 사례’(the most likely case)를 구성한다.”

II. 군부문제와 민간통제: 개혁의 내용과 방법

재민주화체제가 해결해야 하는 군부문제는 적어도 분석적으로는 헌팅턴의 이른바 “고문자문제”(torturer problem)와 “집정관문제”(praetorian problem)로 나누어 볼 수 있다. 전자가 군정기간에 자행된 각종의 인권유린행위를 어떻게 처리하느냐는 것이라면 후자는 군의 정치개입으로부터 민선정부를 어떻게 보호하느냐의 문제다.³⁾ 군정하의 인권범죄자들을 처벌할 것인가 아니면 용서할 것인가의 문제가 주로 이행국면과 관련된 일파적인 문제라면 군부에 대한 민간우위를 확립하는 문제는 이행이후국면의 지속적인 문제라고 할 수 있다.

군부에 대한 민간의 통제 내지는 우위는 군부가 민선정부의 정치적 권위에

-
- 1) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991); Guillermo O'Donnell, "Challenges to Democratization in Brazil," *World Polity* 5 (Spring 1988): 281-300; Donald Share and Scott Mainwaring, "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain," in *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, ed. Wayne A. Selcher (Boulder and London: Westview Press, 1986).
 - 2) Harry Eckstein, "Case Study and Theory in Political Science," in *Handbook of Political Science*, ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, vol. 7: *Strategies of Inquiry* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), 특히 pp. 113-31 참조.
 - 3) Huntington, *The Third Wave*, chap. 5.

복종하는 상황을 가리킨다. 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 군부가 “국가 내에서 정당한 권위를 확보한 여하한 민간집단의 뜻이라도 수행할” 태세가 되었을 때 객관적 민간통제가 확립된다고 한다.⁴⁾ 스테판의 표현을 빌자면, 민간 권위에 대한 군부의 공개적인 도전(contestation)이 없는 상황이다. 그러나 군부의 도전을 줄이고 민간우위를 확립하기 위해서는 도전의 잠재적 소재일 뿐 아니라 도전의 기반이 되는 군부의 특권(prerogatives)을 축소시켜야 한다.⁵⁾

동서고금의 많은 군부개입이 예시하듯이 이같은 민간통제는 결코 쉽게 달성될 수 있는 것이 아니다. 모스카(Gaetano Mosca)의 표현을 빌면, 군부에 대한 민간통제는 “인류역사상 극히 운 좋은 예외”이다.⁶⁾ 문제의 핵심은 민간정부가 군부의 복종을 강제할 수 있는 수단을 대체로 결하고 있고 따라서 군부가 복종을 받아들여야 한다는 데 있다.⁷⁾ 이 점에서 민간우위는 궁극적으로 “강제”보다는 “동의”에 기초하고 있다고 할 수 있다.⁸⁾ 바로 여기에서 민간우위를 확립하려는 민선정부의 딜레마가 비롯한다. 민간통제를 실현하기 위해서는 인권에 대한 범죄를 처벌하고 군부로부터 권위주의 하에서 누리던 무수한 특권을 축소시켜야 하지만 이것이 군부의 집단적 이익(corporate interest)에 대한 위협으로 인지되지 않게 해야 하는 어려움이 있다.

군부가 이처럼 축소된 특권을 받아들인느냐의 여부는 궁극적으로는 정치와 사회에 관련된 군부의 역할에 대한 자기인식을 얼마나 수정하느냐에 달려 있다. 1960년대 이래 아르헨티나를 포함한 남미 전역에서 군부의 정치개입은 소위 ‘국가안보론’(National Security Doctrine)에 기초하고 있었다. 국가안보론의 대전제는 핵무기의 가공할 파괴력으로 해서 미·소의 직접적인 무력사용

4) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957), p. 84.

5) Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988), chaps. 6-7.

6) Claude Welch, *No Farewell to Arms? Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America* (Boulder: Westview Press, 1987), p. 2.

7) 바로 이런 이유에서 파이너(S. E. Finer)는 “신기한 것은 ‘군부가’ 왜 민간인 주인에게 반역하는가가 아니라 왜 그에 복종하는가이다”라고 쓰고 있다. *The Man on Horseback: Military Intervention into Politics* (Harmonsworth: Penguin, 1975), p. 5.

8) David Pion-Berlin, “Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina,” *Journal of Latin American Studies* 23, part 3 (October 1991): 546-47 참조.

이 제한받는 냉전상태 아래서 세계공산주의는 우회침투의 방법을 사용할 것이라는 것이다. 따라서 남미와 같은 제3세계에 있어서 국가 안보에 대한 최대의 위협은 외부로부터의 침략이 아니라 공산분자의 선동에 의한 내부의 폭동이나 무장봉기라는 것이다. 또한 경제적 저발전이 이같은 공산분자의 선동이 먹혀들 수 있는 좋은 환경을 제공하기 때문에 국가안보는 경제발전과 직접적으로 연결되어 있다는 것이다. 군이 전문화되면 될수록 정치개입이 줄어든다는 헌팅턴의 명제와는 달리, 이같은 상황과 논리에서는 군이 전문화되면 될수록, 즉 안보임무에 충실하려 들면 들수록 군이 자임하는 역할도 확대되고 따라서 군부개입의 가능성도 커지게 마련이었다.⁹⁾ 바로 이런 이유 때문에 특히 남미에서는 민주질서와 병립가능한 ‘덜 정치화된’ 직업주의(professionalism)의 규범을 새롭게 정립하고 국가안보에 대한 견해를 수정하는 것이 군부의 복종적인 행동에 필수적이다. 안보에 대한 태도의 근본적인 변화가 없이는 국가안위의 수호자를 자임하는 군부가 국가의 적을 찾아서 정치와 사회에 개입하게 될 것이다.

하지만 새로운 직업주의 규범의 확립은 헌팅턴의 말대로 “엄청난 노력, 많은 시간, 상당한 모험”을 필요로 한다.¹⁰⁾ 직업주의 규범이 뿌리를 내리기까지는 한편으로는 잠재적인 불만요인을 제거하면서 다른 한편으로는 군의 탈정치화를 추진하는 당근과 채찍의 양동작전이 필요하다. 이같은 군부개혁의 내용에는 군의 임무를 국내치안에서 대외방위로 재정향하고 조직을 개편을 통해 군의 방어능력을 손상함이 없이 규모를 축소하는 한편 직업주의에 마땅한 지위와 존경을 보장하는 것이 포함된다.¹¹⁾

하지만 성공적인 개혁은 내용만이 문제가 아니다. 같은 내용의 개혁이라도 어떤 방식으로 집행하는가에 따라 성공의 정도가 좌우된다. 개혁은 필연적으

9) 직업주의 명제는 Huntington, *The Soldier and the State* 참조. 국가안보론은 Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion," in *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, ed. Alfred Stepan (New Haven and London: Yale University Press, 1973); Maria Helena Moreira Alves, *State and Opposition in Military Brazil* (Austin: University of Texas Press, 1985), chap. 1; Carina Perelli, "From Counterrevolutionary Warfare to Political Awakening: The Uruguyan and Argentine Armed Forces in the 1970s," *Armed Forces & Society* 20, no. 1 (Fall 1993): 25-49.

10) Huntington, *The Third Wave*, p. 244.

11) Huntington, *The Third Wave*, pp. 242-53.

로 보수세력과 급진세력의 협공을 받는다. 기존의 질서에서 혜택을 누리는 보수세력에게 있어서 개혁은 지나치게 급진적으로 보인다. 반면에 급격한 변화를 원하는 급진세력에게는 개혁이 지나치게 미온적으로 보인다. 개혁가는 두 개의 전선에서 동시에 싸워야 하는 어려움이 있다.

개혁의 어려움은 개혁세력과 개혁반대세력 사이에 존재하는 근본적인 힘의 불균형에 의해 가중된다. 얼핏 생각하면 개혁으로 혜택을 보게 될 다수가 개혁을 지지할 것으로 여겨지지만 이들은 기껏해야 미온적인 지지자에 불과하다. 개혁은 그 혜택이 그에 기여를 하든 않든 누구에게나 돌아가는 집합재(collective good)의 성격을 띠기 때문에 모두가 개혁의 성공에 무임승차하려고 든다. 반면에 개혁반대세력은 숫자는 작지만 그만큼 집합행동의 문제(collective action problem)를 쉽게 극복할 수 있기 때문에 더 완강하게 일치된 반대를 펼 수가 있다.¹²⁾

바로 이러한 이유 때문에 모든 개혁에는 전략전술적 고려가 필요하다. 하바드대학교의 사무엘 헌팅턴교수는 점진적인 파비안 전략(Fabian strategy)과 전격전 전술(Blitzkrieg tactics)을 결합할 것을 제안한다. 목적을 달성하기 위해서 개혁가는 복잡하게 얽힌 이슈를 분리함으로써 반대세력을 고립시키고 시기가 무르익었을 때 각 이슈를 하나씩 가능한 한 빨리 처리함으로써 반대자들이 미처 세력을 규합할 시간적인 여유를 주지 않아야 한다는 것이다.¹³⁾

아래에서는 먼저 군정의 유산이 민군관계의 재정립에 얼마나 유리한 환경을 제공하고 있었는지 검토한다. 이어 각 개혁과제에 있어서 알폰신정부가 개혁의 목표를 얼마나 달성했는지 그리고 얼마나 적절한 전략전술을 구사했는지를 살핀다. 결론부터 이야기하면 알폰신정부는 유리한 여건에도 불구하고 결과적으로 헌팅턴의 충고와는 달리 전격전 전략과 파비안 전술을 결합함으로써 군의 통제라는 목표를 완전하게 달성할 수가 없었다. 그 결과 문민정부와 군부는 불안정한 균형 상태를 이루고 있으며, 비록 군부개입의 거듭된 실패로 인해 개입의 문턱(threshold)이 높아진 것은 사실이나, 군부개입의 가능성을 결코 배제할 수 없는 상황이다.

12) 집합행동과 무임승차의 문제에 대해서는 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge and London: Harvard University Press, 1965) 참조.

13) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London: Yale University Press, 1968), pp. 344-62.

III. 군정의 유산: 군부개혁의 여건

많은 분석가들이 지적하듯이 민선정부로 정치권위가 이양될 때의 상황이 민선정부와 군부의 초기 세력분포에 영향을 준다. 이전의 권위주의정권이 비교적 높은 실적을 보인 경우 군부는 스스로가 원하는 조건에 따라 정치일선에 용퇴할 수 있다. 이 경우 민선정부가 취할 수 있는 선택의 폭은 대폭 축소되기 마련이다. 아울러 권위주의정권의 실적에 비추어 민선정부는 상당히 높은 실적을 낼 것이 기대된다. 거꾸로 군정의 실적이 형편 없었을 경우 군부는 새 정부에게 스스로의 조건을 강요할 수가 없다. 이 경우 민선정부의 실적이 낮다 하더라도 적어도 한동안은 크게 문제가 되지 않으며 약간이라도 실적의 개선이 있으면 상당한 지지를 끌어낼 수 있다. 행동자유의 폭도 그만큼 크게 마련이다.¹⁴⁾

아르헨티나의 경우, 1983년 12월 알폰신대통령이 취임할 당시 ‘국가재조직’이라는 거창한 목표를 내걸었던 군사정권의 실패가 대부분 아르헨티나 사람들의 기억 속에 선명하게 남아 있었다. 군사정권은 경제를 파탄상태에 빠트린 것은 물론이고 제한된 게릴라소탕전을 무차별한 시민 도륙전으로 바꾸어 놓았으며 마침내는 스스로가 도발한 전쟁에서 영국에게 비참한 패배를 겪었다.¹⁵⁾ 군부는 자신감을 상실했을 뿐 아니라 내부의 갈등에 직면하게 되었다. 그 결과, 이행국면을 통제하려는 시도가 없지는 않았지만 건성에 지나지 않았다. 반면 군사독재에 대한 시민들의 광범하고 깊은 불신은 군사정권의 붕괴를 재촉하고 있었다. 1983년 말 군부가 마침내 민선정부에 정권을 넘겨준 시점에서 세력균형은 문민정부에 결정적으로 유리하게 기울어져 있었다.

군부에 대한 시민들의 적대감은 깊고 광범했으며 군과 사회특정세력 간의 여하한 음모도 불가능했다. 1985년 8월에 실시된 한 여론조사는 이전과 비교할 때 군부에 대한 아르헨티나 여론에 상당한 변화가 일어났음을 보여주고 있었다. 이전에는 대부분의 아르헨티나 사람들이 군부를 비교적 높게 평가해 왔

14) Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 10; 그리고 주(1)의 문헌들 참조.

15) 국가재조직의 실패에 대해서는 William C. Smith, *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1989), pp. 224-66.

는 데 반하여 이제 군부는 12개 주요 집단 가운데 사회적 신망도에 있어서 꼴찌를 차지했다. 특기할 것은 전통적으로 군부의 지지세력이었던 아르헨티나의 상류계급까지도 군부에 대해 강한 불신을 드러냈다는 점이다.¹⁶⁾ 실제로 이행의 시점에서 아르헨티나정치의 최대의 균열구조는 군정 대 반군정, 민주 대 반민주였다. 1983년 선거결과 자체가 이를 반영하고 있었다. 시민급진연합(UCR: Unión Cívica Radical)의 알폰신이 52%의 지지로 40%를 얻은 페론당의 루더(Italo Luder)를 누르고 당선될 수 있었던 것은 전통적인 페론당 지지자들 가운데 상당수가 알폰신 지지로 돌아섰기 때문이었다. 이같은 페론당의 이반에 기여한 것이 1983년 4월에 폭로된 페론주의 노조와 군부 사이의 비밀거래(el pacto militar-sindical)였다.¹⁷⁾ 뿐만 아니라 우파의 정당들도 군부에 대한 민간의 통제, 장교들의 민주적 사회화와 정병의 감축을 요구하고 있었다.¹⁸⁾

이처럼 반군정의 국민적 합의가 전통적인 계급과 부문간의 균열을 매끔으로써 정치세력들이 半체제수용적인 반대세력(semiloyal opposition)에서 체제수용적인 반대세력(loyal opposition)으로 바뀐 것은 이전의 거의 모든 민선정부들이 지고 있었던 분열의 무거운 짐으로부터 알폰신정부가 벗어났음을 의미했다. 군정의 붕괴, 사회적 저항의 감소, 야당의 민주적 행태가 어우러져서 군부문제를 처리하는 알폰신정부의 입지를 엄청나게 강화시켜 주었다.

IV. 최고지도부의 숙정과 지휘계통의 정비

군사정부의 붕괴 이후 민주체제가 군부를 복종시키는 데 얼마나 성공하느냐는 대체로 유리한 입지를 어떻게 활용하느냐에 달려 있다. 알폰신은 군부권위의 실추로 얻은 정치적 자원을 활용하여 군부를 정치적으로 약화시키고 과거의 잘못을 벌하고 군부를 민주질서에 복속시키려고 시도했다. 이를 위하여 정부는 일련의 예산, 조직, 사법, 입법 조치를 이용하여 군부의 규모와 힘 그리고 특권을 축소시키려 했다.

16) *Latin American Weekly Report*, 16 August 1985, p. 10.

17) David Rock, *Argentina 1516-1987: From Spanish Colonization to Alfonsín* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987), pp. 388-89.

18) Walter Little, "Civil-Military Relations in Contemporary Argentina, *Government and Opposition* 19 (Spring 1984): 207-24.

이같은 개혁목표는 급진당의 군부에 대한 자유주의적 철학을 반영하는 것이었다. 장교는 일차적으로 시민이고 이차적으로 국가 공무원이며 결코 특권 집단의 일원이 아니라는 것이다. 알폰신의 말을 빌리면, “근대민주사회에서 군대는 외부로부터의 위협에 직면한 국가의 가치와 그 법적 정치적 조직을 방어하기위해 무기를 든 시민에 불과하다.”는 것이었다. 과거 군인들이 자신들이 특별한 지위를 누린다고 생각했는지 모르지만 급진당정부 하에서는 새로운 민주적 정치 현실에 순응하는 동시에 새로운 경제질서가 부과하는 긴축의 부담을 분담할 시민의 의무로부터 더 이상 면제되지 않을 것이라는 것이다.

알폰신은 먼저 신속하게 또 용이하게 실행될 수 있는 두 가지 조치를 취함으로써 이후의 군부개혁조치들의 기초를 마련했다. 첫째, 대통령은 국가재편 과정과 지나치게 밀접하게 연결되어 있던 50여명의 장군을 축출하고 대신에 이전의 독재에 비교적 덜 몰들었거나 민선정부에 충성을 다짐하는 다른 사람들을 승진시키는 한편 장군의 숫자를 60명에서 25명으로 줄였다. 국방부는 이를 제도의 개편이라고 거창하게 불렀지만 사실 초중급 장교들은 전혀 영향을 받지 않았기 때문에 군부에 준 영향은 적었다. 이같은 인사조치는 오히려 이들의 환영을 받을 일이었다.

알폰신행정부는 또한 각료급이었던 각군의 사령관을 참모총장으로 격하시켜 민간인이 이끄는 국방부의 통제를 받게 했다. 아울러 각군의 참모총장은 공동작전을 수행할 때는 합동참모본부(Estado Mayor Conjunto)의 지휘를 받게 했다. 이같은 지휘체통의 개편은 말비나스전쟁에서 각군의 공조체제가 전혀 이루어지지 않는 문제점이 드러났었기 때문에 군부로서도 별다른 저항 없이 받아들였다. 이러한 조직상의 개혁은 형식적으로나마 각군이 누리던 결정 작성상의 독자성을 축소시키고 대통령으로부터 국방부장관을 통하여 각군참모총장으로 이어지는 계선적인 지휘계통을 수립했다.

V. 예산삭감: 고통의 강요

군부개혁 가운데 가장 두드러진 것은 국방예산부문이었다. 알폰신의 목표는 군대의 규모를 평화시의 저개발민주국가에 걸맞는 수준으로 축소한다는 것이었다. 일반지출은 물론이고 월급과 물자 등 사실상 모든 분야에서 예산삭감이 단행되었다. <표-1>에서 보듯이 1983년에서 1986년 사이에 국방비지출

은 33%나 줄어들었다. 작전(42%)과 장비(50%)의 지출이 가장 많이 삭감되었지만 급료도 알폰신이 취임한 1983년 12월부터 1984년 10월까지 채 1년도 안 되는 사이에 25%나 줄어들었다.¹⁹⁾

<표-1> 아르헨티나의 군비지출, 1980-1988 (%)

년도	국방비/세출	세출/GDP	국방비/GDP
1980	11.87	24.70	3.53
1981	11.44	21.92	1.83
1982	11.02	20.32	2.03
1983	8.72	21.83	1.90
1984	8.81	16.76	1.48
1985	5.23	23.69	1.24
1986	5.95	21.52	1.28
1987	6.92	20.52	1.42
1988	8.58	15.30	1.31

출처: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1987, 1990.

각군의 참모총장들은 대체로 민정의 권위를 존경했고 따라서 대통령의 예산안에 공개적으로 도전할 의사는 없었다. “나라의 형편에 맞춰” 삭감된 예산으로 어떻게 꾸려가보겠다는 코레스포(Ernesto Crespo) 공군 참모총장의 말이 군부 최고층의 입장을 대변하는 것이었다.²⁰⁾ 하지만 군부가 알폰신의 예산삭감을 무조건으로 전폭적으로 수용한 것은 아니었다. 군의 방위태세가 심각하게 약화될 것이라는 우려하면서도 어쩔수 없이 예산삭감을 기정사실로서 받아들이고 있었다.

실제로 예산삭감은 군의 기본적인 작전능력을 급속히 저하시켰다. 조종사들은 훈련비행은 고사하고 경제비행조차도 제대로 수행할 수 없게 되었다. 장비는 노후화된 채 방치되었다. 군대월급으로는 도저히 생계를 유지할 수 없게 된 군인들은 부업을 갖거나 아니면 숫제 군을 떠나게 되었다. 삼군 모두에서

19) Gerardo R. Gargiulo, "Gasto militar y política de defensa," *Desarrollo Económico* 28 (April-June 1988): 96.

20) *Foreign Broadcast Information Service-Latin America* (FBIS-LAT), 16 April 1985, p. B2. Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation," pp. 554-55에서 재인용.

사병, 하사관, 장교의 엑소더스가 계속되었다. 그 결과, 군대의 규모가 1983년의 153,000명에서 1986년에는 78,000명으로 급격하게 줄어들었다.

군대규모의 감소는 그 자체로는 민간우위를 확립하는 데 보탬이 될 수 있지만 문제는 이것이 예산삭감의 결과였다는 데 있었다. 군인들의 반발을 줄이기 위해서는 병력의 감축으로 절감된 돈을 장비나 처우의 개선을 병행시켜야 하지만²¹⁾ 예산의 삭감은 이를 불가능하게 하고 있었다. 인력부족사태로 종전에 사병들이 담당하던 '천한' 보조임무를 맡게된 하사관들의 불만이 고조되고 있었다. 사회적 물질적 지위의 하락에 직면한 장교들 또한 불만이 누적되고 있었다. 이들은 성명을 통해 국방부를 '군축부'라고 비꼬면서 예산삭감이 "비교적 짧은 기간 내에 군의 임상적 사망"을 가져올 것이라고 주장하고 있었다.²²⁾ 이것은 극도로 위축된 상황에도 불구하고 군이 머지 않아 도전을 시도할 것임을 예고하는 것이었다고도 할 수 있다.

이같은 위협에도 불구하고 알폰신정부의 입장은 단호했다. 한편에서는 당시의 긴축적인 경제정책은 알폰신으로 하여금 군의 불만을 달랠 수 있는 선택의 여지를 제한하고 있었다. 경제장관 수루이예(Juan Sourrouille)는 중앙정부의 지출을 억제하는 데 있어서 군부까지 포함해서 어떠한 집단에도 양보가 있어서는 안된다는 입장을 고수하고 있었다. 사실 긴축정책은 1985년 발표된 비정통적 안정화조치인 아우스탈계획(Plan Austral)의 한 부분이었다. 노동과 자본 사이의 영합적 갈등을 해소하는 동시에 초인플레이션을 잡기 위한 아우스탈계획은 통화개혁, 세금인상, 임금 및 물가의 동결을 주요 내용으로 하고 있었다.²³⁾

아우스탈계획의 초기 성공에 힘입어 급진당이 1985년 말의 의회선거에서 압승한 것도 알폰신정부의 입장을 더욱 강경하게 만드는 데 일조했다. 아우스탈계획의 성공 덕분에 경제적 목표를 손상하지 않으면서 국방예산 가운데 작전유지와 같은 일부 항목에 대해 예산증액을 할 수도 있었겠지만, 아우스탈계획의 성공과 선거에서의 승리로 힘의 균형이 확실하게 자기편에 기울어 있다고 확신한 알폰신정부는 일방적으로 군을 밀어붙였다.

21) Huntington, *The Third Wave*, pp. 249-51.

22) FBIS-LAT, 31 December 1984, p. B4; FBIS-LAT, 16 April 1985, p. B2. Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation," p. 558에서 재인용.

23) 아우스탈계획을 포함한 알폰신정부의 경제정책에 대해서는 William C. Smith, "Democracy, Distributive Conflicts and Macroeconomic Policymaking in Argentina (1983-1989)," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 32, no. 2 (Summer 1990): 1-42 참조.

VI. 구조개혁: 자유주의의 실패

영국군의 군비상의 우위에 비추어 말비나스전쟁의 패배는 결과적으로 당연한 것이긴 했지만 다른 한편에서 육해공 3군 사이의 조정이 전혀 이루어지지 않았던 것도 그에 일조했다. 각군은 마치 다른 군이 존재하지 않는 것처럼 행동했다. 따라서 아르헨티나 군의 근대화를 위해서는 군사작전의 통일과 조정이 필수적인 선결조건이었다. 아울러 구조개혁을 통해 중복된 기구들을 통폐합하는 것이 국방예산의 삭감에 비추어 군의 작전능력을 유지할 수 있는 유일한 길이라는 점은 군부와 국방부도 인정하고 있었다.

하지만 구조개혁에는 여러가지 복잡한 문제들이 개재되어 있었다. 첫째, 군과 민간정부 사이에 정책목표와 우선순위에 있어서 상당한 차이가 있었다. 궁극적으로는 군의 합리화와 예산절감이 병립하는 것은 사실이지만 군부의 경우 1차적인 관심사인 방어능력의 유지를 위해서는 적어도 구조개혁이 이루어질 때까지는 어느 정도 예산의 유지가 필요하며 만약 구조개혁의 속도가 늦을 경우에는 예산목표가 조정될 수 있어야 한다는 입장이었다. 반면 사실상의 위협이 없다고 생각하는 민간정부는 군의 작전능력 유지보다는 내부의 적을 겨냥하기 마련인 군의 물리적인 힘을 서둘러 축소시키는 것이 중요하다는 입장이었다.

따라서 민간정부에게 있어서는 구조개혁이 아니라 예산삭감이 선행되어야 할 과제였다. 일단 경제적인 제약을 군에 가하면 필요한 개혁은 자동적으로 이루어질 것이라고 생각하고 있었다. 가용금융자원이 감소하게 되면 비용절감에 대한 관심이 증가할 것이고 따라서 조직개편의 필요도 투명해질 것이라는 추리였다. 경제적인 결핍에 직면하게 되면 군부는 생존을 위해서라도 각군간의 자원의 공동활용과 협조가 필요하다고 깨닫게 되리라는 것이었다.

하지만 냉혹한 경제적 현실이 자동적으로 구조개혁문제를 해결해 주리라는 기대는 비현실적인 것이었다. 구조개혁에는 조직과정(organizational process)과 관료정치(bureaucratic politics)에서 비롯한 복잡성이 개재되기 마련이기 때문이다.²⁴⁾ 군 전체의 차원에서는 아무리 비효율적이고 낭비적일지 몰라도 개인이나 구성부서의 차원에서는 구성원의 이익에 잘 부합되었던 해묵은 관

24) 조직과정과 관료정치에 대해서는 Graham Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), chaps. 3 and 5 참조.

행이나 제도, 기구를 포기하도록 강요하는 구조개혁을 자발적으로 취할 가능성은 극히 희박할 수밖에 없었다. 희소한 자원을 둘러싼 개인간, 부서간 (기갑 대 보병), 각군간 (육군 대 해군)의 경쟁은 군사적 기능의 통일과 합리화 추구를 어렵게 만들었다. 무기체계, 정보기구, 연구소 등은 전체의 이익을 위해 국방부에 넘겨 통폐합되도록 내버려 두기에는 너무나도 소중한 자산이었다. 예산의 삭감에도 불구하고 3군은 새로운 유형의 관계를 채택하려고 들지 않았다. 알폰신정부는 이것을 충분히 이해치 못했거나 아니면 하도 골치아픈 문제니까 회피하고 대신에 예산삭감을 통한 간접적인 구조조정을 꾀했는지도 모른다. 어쨌든 군조직개편전망이 갈수록 불투명해지는 상황에서 정부는 작전능력의 쇠퇴를 피하기 위해서는 예산목표를 재조정해야 했겠지만 위에서 지적한 대로 이것은 정부의 우선관심사가 아니었다. 알폰신정부는 계속해서 국방비지출을 삭감했으며 <표-1>에서 보듯이 1986년 말이 되면 국방비지출은 국내총생산(GDP)의 1.28%까지 떨어졌다. 작전능력의 감소는 알폰신에게는 아무런 문제가 아니었을지 몰라도 군부로서는 엄청난 불만을 갖게 마련이었다. 이러한 불만은 광범하게 확산되었다.

VII. 증발한 군의 임무

아르헨티나군의 구조개혁이 실패한 것은 민선정부가 군조직개편에 방향성을 제공할 방위개념을 개발하는 데 소홀했기 때문이기도 하다. 군부의 주장은 군의 임무에 관한 군사교의의 개발에 앞서 조직개편을 시도함으로써 민선정부가 본말을 전도시켰다는 것이다. 개혁이 장기적으로 달성할 목표가 무엇인지 알지 못하고서는 군이 그같은 변화에 매진할 수도 없다는 것이었다. 무엇보다도 먼저, 아르헨티나군부가 오래도록 자임했던 대계릴라임무는 민간정치인들에게 더 이상 용납될 수 없는 것이라면 새로운 전략적 임무가 제시되어야 한다. 둘째로, 군부는 작전의 수행을 인도할 전략적 계획이 필요하다. 그런 다음에야 부과된 목표들을 달성하기 위해 조직적 변수들을 그에 맞출 수가 있다. 첫 두 단계에 대한 합의 없이 세번째 단계에서 시작하는 것은 의미가 없다는 것이었다.

군부의 이같은 주장은 상당히 설득력이 있는 것으로 보인다. 아래에서 보듯이 1984년에 제안되어 1987년에 거의 원안 그대로 통과된 아르헨티나의 새 방

위법은 이념의 적에 대해 국경없는 전쟁을 허용했던 과거의 방위법과는 달리 군의 임무가 '외침'으로부터 주권, 국토, 국민을 보호하는 것이라고 규정하고 있다. 하지만 알폰신정부는 그러한 외침 위협의 존재 자체를 부정함으로써 사실상 군의 존재이유를 솟제 부정하고 있었다. 예컨대, 1984년 정부로부터 새로운 전략계획을 수립하는 책임을 넘겨 받은 합참의 정책전략국은 전략계획을 초안하여 제출했지만 알폰신은 간단하게 이를 퇴짜놓았다고 한다. 대통령의 이유는 아르헨티나가 이웃나라는 물론 지역 내의 다른 나라들과도 우호적인 관계에 있기 때문에 고려할 만한 "가상의 갈등"이 존재하지 않는다는 것이었다.²⁵⁾

군의 임무와 역할에 대한 혼란은 새 방위법에서도 계속된다. 새 방위법의 주된 목적은 1996년에 온가니아(Juan C. Onganía)의 군사정부가 제정한 구 방위법을 대체하는 것이었다. '국가안보론'(National Security Doctrine)을 제도화한 온가니아의 방위법은 군사정부에게 국가이익을 규정할 수 있는 권한은 물론이고 국가이익의 보호를 위해 모든 국가정책에 대해 공식적인 안보심사를 할 수 있는 권한을 부여하고 있었다. 따라서 국가의 수호자를 자임한 군부는 단순한 국토방위를 넘어서서 정치적 영역에까지 권력을 행사할 수 있었다. 이 법은 또한 외부의 위협은 물론 내부의 위협에 대해서도 '전쟁'을 수행할 수 있는 법적 근거를 제공하고 있었다.

새 방위법은 국가안보론의 공식적인 해체를 겨냥하고 있었다. 새 방위법은 몇가지 두드러진 특징을 지니고 있었다.²⁶⁾ 첫째, 국내치안문제에 대한 군부의 여하한 형태의 개입도 금지시켰다. 국내치안은 방위의 문제가 아니며 따라서 군의 관할에서 벗어나고 있다고 선언했다.

둘째, 법의 어디에도 '국가안보'를 언급하지 않고 있었다. 이것은 국가안보라는 개념을 사용하는 것만으로도 과거와 같이 군이 광범한 비군사적 기능을 맡게 허용할 우려가 있다는 생각에서였다. 국가안보라는 용어 자체를 삭제하지 않는 한 역사적으로 이 용어와 연결된 여러 문제들을 치유할 수 없다는 것이었다. 이 두 가지 사실은 새 방위법이 공포의 국가안보론을 영원히 잠재우려는 목적에서 만들어졌음을 시사한다.

셋째, 새 방위법은 국방위원회(Consejo de Defensa Nacional)에 군부의 대표는 한 사람도 참가하지 못하게 막았다. 군부는 국방부장관의 특별한 요청이 없는 한 국방과 관련된 문제에 대해 대통령에 자문할 수가 없게 되었다. 국방

25) Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation," p. 557.

26) Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation," pp. 566-67.

위원회에서 군부를 배제한 것은 국방정책의 우선순위를 민간정치인들이 결정할 수 있게 하려는 의도였음은 쉽게 알 수 있다. 이것은 얼핏 보면 군부에 대한 민간의 통제를 제도화한 것으로 보이지만 사실은 군으로 하여금 고유의 기능을 완전히 박탈한 것으로 군의 전문화가 아니라 고립만을 의미하는 것이었다. 군부의 대표를 국방위원회에 포함시키지 않음으로써 정부는 국방관련 문제에 있어서 민-군간의 상호작용을 조율할 수 있는 공식적인 통로가 존재하지 않게 되었다.

새 방위법에 대한 군부의 반응은 당연히 부정적이었다. 직위고하를 물론하고 장교들은 '자살적인 평화주의'에 기초한 새 방위법이 국가를 완전히 취약하게 만들었다고 믿었다. 그들은 이 법이 여하한 선제공격능력도 허용하지 않고 있는 데 이는 거의 언제나 군사적 패배로 가는 전주곡이라고 주장했다. 나아가 군부는 발생소재와 관계없이 여하한 종류의 침략이나 국가안보를 위협하는 상황에 대응할 권리가 있다고 주장했다.

국내치안에 대한 군의 개입을 엄격하게 금지한 새 방위법은 곧 시험대에 올랐다. 1989년 1월 23일 거국애국운동(Movimiento Todos por la Patria)를 사칭하는 급진좌익집단이 라 타블라다의 제3기계화보병여단을 점령했다. 로켓포 등으로 중무한 이들은 군경과 36시간을 대치한 끝에 진압되었다. 이들 가운데 여럿이 사라진 것으로 여겨졌던 민중혁명군(Ejército Revolucionario del Pueblo)의 소속원으로 밝혀짐으로써 1970년대의 '적'이 되살아나 아르헨티나 영토 '내'에서 활동하고 있다는 군부의 주장을 뒷받침한 셈이 되었다. 라 트라블라다 사건의 결과로 방위전쟁은 군의 국내치안 담당 여부에서 담당 정도로 바뀌게 되었다. 결국 1989년 3월 알폰신 대통령은 경찰이나 보안병력으로 퇴치할 수 없는 '전북적인 테러 행동'에 대해서 군의 사용을 허용하는 국내치안명령을 발령하게 되었다. 이것은 신방위법의 후퇴를 의미했다.

VIII. 오랜 인권재판의 후유증

군정기간 동안 '실종자'가 확인된 것만도 거의 9,000명에 달한 만큼²⁷⁾ 문민정

27) CONADEP, *Nunca Más* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984). 영역판은 *Nunca Más: The Report of the Argentina National Commission on the Disappeared* (New York: Farrar Strauss Giroux, 1986).

부의 최우선과제 가운데 하나는 역시 고문자문제의 처리였다. 군정 하에서의 인권유린 행위에 대한 처벌은 일차적으로 피해자나 가족에게는 억울함을 풀어주고 사회적으로는 정의를 회복하는 의미를 지닌다. 뿐만 아니라 군에 대한 민간 통제 내지는 탈군사회와 관련해서 보면 고문자에 대한 처벌 여부는 군부가 얼마만큼 특권을 누리느냐를 가늠하는 시금석이기도 하다. 하지만 인권범죄자 처벌 노력은 결국에는 단 10명의 유죄판결에 그친 반면 세차레의 쿠데타기도를 불러 일으키면서 정의구현에도 민주주의에도 별 보탬이 되지 못했다.

선거운동의 과정에서 알폰신은 군정의 폐악을 맹렬히 비난했지만 군정의 '더러운 전쟁'에 대해 뉴렘베르크 전범재판식의 특별법정을 세우지 않을 것이라고 밝히고 있었다. 불법적인 유괴를 명령한 자와 고문 등의 가혹행위를 저지른 자 그리고 단순히 명령을 따른 자를 구별하여 첫 두 범주에 속한 자만을 기존의 법절차에 따라 기소하겠다고 밝혔다.²⁸⁾

1983년 12월 취임 직후 알폰신은 실종자문제를 조사할 민간위원회(CONADEP: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas)를 임명하는 한편 군정말기에 취해졌던 사면법을 철폐하고 군과 경찰 내의 인권범죄자들을 처벌할 수 있는 법적 장치를 마련했다. 하지만 군사법정으로 하여금 재판도록 함으로써 기소 움직임에 불만을 품은 군부로 하여금 처벌노력을 좌초시킬 수 있는 수단을 제공하는 우를 범했다.

1984년 초 군정지도자 9명에 대한 재판을 시작한 군최고회의는 8개월 뒤인 9월 군정지도자들의 행동에서 아무런 잘못도 찾지 못했다고 판정했다. 실종자조사위원회의 보고서 『더 이상 이런 일이 있어서는 안된다』(*Nunca Más*)로 비등한 시민들의 비난 속에 이 건은 연방항소심으로 이관되어 거의 1년을 끈 끝에 1985년 12월 5명은 유죄, 4명은 무죄 판결을 받았다. 1986년에는 군고위장성 7명이 추가로 재판에 회부되어 이 가운데 5명이 유죄판결을 받았다.²⁹⁾

이어서 1986년 6월 알폰신정부는 마침내 하급장교 300명을 인권유린혐의로 기소하려고 시도했다.³⁰⁾ 당연히 새로운 사법적 공세는 군부내의 많은 사람들로 하여금 기소당할 군인의 수에 끝이 없다고 믿게 만들었으므로 군의 저항을 불러일으켰다. '정당한 복종'(obediencia debida)를 내건 정부는 이같은 사법조치가 어디까지나 범법자 개인에 대한 응징임을 강조했지만 많은 군부인사가 제대로

28) Rock, *Argentina*, p. 389.

29) Huntington, *The Third Wave*, p. 223.

30) Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation," p. 561.

서의 군에 대한 무차별적 공격으로 받아들였다.

정부의 오판은 두 가지였다.³¹⁾ 첫째는 군의 집단적 이념적 단결력을 과소평가했다는 점이다. 사실 군부의 입장에서는 ‘더러운 전쟁’은 어디까지나 국가전복적인 테러리즘을 뿌리뽑고 질서를 회복하려는 ‘정당한 전쟁’이었다. 국가에 대한 최고의 의무를 성공적으로 수행한 데 대해서 인정은 받지 못해도 비난을 받을 일은 아니라는 것이 군부의 입장이었다.

또 하나의 실수는 인권재판을 무한히 천연시켰다는 점이다. 만약 1985년 12월에 인권재판을 끝냈더라면 국가재조직의 지도자들은 처벌되었지만 제도로서의 군은 보호받았다는 인상을 줄 수 있었을 것이다. 사실 많은 장교들은 군정지도자에 대해 부끄럽게 생각하고 있었다. 예컨대, 1984년 많은 장교들이 “모두가 죄가 있는 것처럼 보이지 않게 하기 위해서 일부는 처벌받아야 한다”고 선언하기도 했다. 하지만 지지부진한 재판과정은 군으로 하여금 그만큼 더 오래 사회와 언론으로부터 각종 수모에 시달리게 만드는 효과가 있었다. 그 결과 인권유린과는 전혀 관계없던 장교들까지도 정부에 보다 적대적인 태도를 취하게 되었고 군부내 강경파의 입지가 그 만큼 강화되었다.

사실 재판만이라면 문제는 적을 수도 있었다. 하지만 예산삭감, 조직적 쇠퇴, 오랜 법적인 그리고 공적인 수모가 중첩되어 있었다. 이처럼 누적적이고 상호보강적인 탈군사화조치에 제도로서의 군은 위협을 느끼지 않을 수 없었다.

군부의 완강한 저항에 직면한 알폰신대통령은 1986년 12월 마침내 인권범죄에 대한 기소에 60일간의 시한을 두는 기소최종중지법(ley de punto final)을 제안 통과시켰다. 하지만 시한 내에 기소를 하려는 인권단체들의 노력으로 인권제소는 오히려 급증했다.³²⁾

1987년 4월 군의 불만은 마침내 공개적인 도전으로 폭발했다. 알도 리코(Aldo Rico)중령 등이 에레뉴(Ríos Erenú)참모총장의 사임을 요구하면서 캄포데 마요연대에서 반란을 일으켰고 이들의 주장에 동조한 이웃 군부대들은 반란부대에 대한 진압을 거부했다. 반란은 알폰신이 직접 반란부대를 방문함으로써 끝이 났지만 알폰신이 무력으로 반란을 진압할 수 없음을 아는 반도들은 반란중지의 대가로 에레뉴의 사임은 물론이고 인권재판의 즉각적인 중지를 요구했다. 일주일 뒤 알폰신은 중령이하의 장교들에 대한 전면 사면법안을 제출, 의회

31) Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation," pp. 562-63.

32) Hutington, *The Third Wave*, p. 223; Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation," p. 563.

의 강한 반대를 무릅쓰고 통과시켰다. 알폰신은 이 법안을 오래전부터 계획하고 있었다고 강변했지만 군부의 위협에 굴복했다는 인상을 지울 수는 없었다. 알폰신의 허점을 본 하급장교들은 더욱 도전적이 되어 1988년 1월과 12월 두차례 더 반란을 일으켰다.

1989년 대통령에 취임한 사울 메넬은 사면론자를 국방장관에, 군부강경파를 참모총장에 임명함으로써 적어도 인권재판에 있어서는 탈군사화를 완전히 중단한다. 또한 1989년 10월 60명의 게릴라를 사면하면서 모든 군경피의자를 사면했다. 이어 1990년 말에는 군정지도자 5명과 미국으로부터 신병인도되어 38건의 살인혐의로 재판을 기다리던 장군 1명을 몬테네로 게릴라 지도자 1명과 함께 사면한다.³³⁾

결국 제대로 해결된 문제는 하나도 없었다. 사실 고문자 문제는 일과적 문제이기 때문에 민간통제와는 별개로 처리할 수도 있었지만 이 두개를 분리하는 데 실패함으로써 둘 다 제대로 처리되지 못하게 되었다. 또한 재판을 무한히 천연한 것도 문제해결에 나쁜 영향을 주었다.

IX. 맺는말: 요원한 직업주의의 길

압도적으로 유리한 정치적 상황을 이용하여 알폰신은 예산 삭감·조직정비·지휘계통의 정비·군정지도자의 처벌등 군부의 도전능력을 약화시키기 위한 일련의 조치들을 취했다. 이같은 조치들은 집안을 청소하는 데는 유용했지만 민간통제의 서막에 불과했고 탈정치화된 직업주의의 확립은 아직도 요원하다고 보인다. 아르헨티나의 민-군관계는 예컨대 이웃한 브라질보다는 안정되었지만 전체적으로 보아 군에 민간통제라기보다는 불안한 균형상태를 이루고 있다고 판단된다.³⁴⁾

헌팅턴은 『군과 국가』의 앞머리에서 다음과 같이 쓰고 있다. “어떤 사회의

33) Huntington, *The Third Wave*, p. 224.

34) 이것은 아르헨티나군부의 자율성을 다른 나라들과 비교한 다음 연구들에서도 확인된다. David Pion-Berlin, "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America," *Comparative Politics* 25, no. 1 (October 1992): 83-102; Jorge Zaverucha, "The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions," *Journal of Latin American Studies* 25, part 2 (May 1993): 283-99.

군사제도나 두 세력에 의해 형성된다. 하나는 사회의 안전에 대한 위협에서 비롯한 기능적 명제이고 다른 하나는 사회 내의 지배적인 사회세력, 이념, 제도에서 비롯한 사회적 명제이다……. 이 두 세력의 상호작용이 민군관계 문제의 핵심이다.”³⁵⁾ 재민주화체제와 같이 이 둘 사이에 명백한 괴리가 존재할 경우 이를 해소하는 방법에는 박멸(extirpation), 변화(transmutation), 수용(tolerance)의 세가지 길이 있다. 박멸이란 자유주의적 사회의 주변에서 군부가 보수적 제도로 존재하게 군부의 정치적 힘과 기능적 중요성을 축소시키는 것을 의미한다. 변화는 군부의 가치과 세계관을 보수에서 자유로 변화시키고 그렇게 함으로써 군부를 사회와 합치시키고 군부의 기능이 통상적으로 민간의 기능까지도 포함하게 확장하는 것이다. 수용이란 기존의 사회적 가치가 전통적 자유주의에서 보수적인 방향으로 이동하는 것을 가리킨다.³⁶⁾ 이렇게 볼 때 아르헨티나 민선정부는 전체적으로 보아 군부에 대한 박멸의 정책을 폈다고 평가할 수 있다. 박멸은 당연히 군부의 강한 반발을 불러일으킬 수밖에 없었다.

이처럼 군부개혁이 기대에 미치지 못한 데는 개혁의 내용도 문제지만 개혁의 방법도 문제였다. 민간통제에 대한 복종을 유도하기보다는 강제했고 그 과정에서 오히려 군부가 되살아나는 역설적인 결과가 빚어졌다. 특히 알폰신정부는 개혁의 전략전술에 있어서 전격전 전략과 파비안 전술을 결합하는 우를 범했다. 사실 일과적일 수도 있었던 “고문자문제”의 처리를 천연시킴으로써 다른 개혁의 이슈들과 결부되게 만들었다. 또한 군의 작전능력을 위협하는 예산삭감, 조직정비, 하급장교에 대한 인권재판, 군입무의 제한 등의 거의 동시적인 추구는 상쇄적인 보상이 없는 엄혹한 조치만을 증첩시킴으로써 오히려 군부의 도전과 저항을 불러일으켰다.

왜 알폰신이 파비안전략과 전격전전술의 결합이 아니라 전격전전략과 파비안 전술을 결합한 비정통적인 개혁방법에 의존했는지 그 이유는 알만하다. 알폰신은 정치적 자본이 고갈될 것을 우려했다. 시간이 경과하면 나중에는 기회가 없을 것으로 판단했다. 따라서 모든 것을 짧은 기간 안에 해결하려고 시도했다. 그러나 군부를 압도하려는 시도는 군부의 사기를 떨어뜨리고 군정기간동안의 역할에 상관없이 정부에 대한 보편적인 반감과 도전을 촉발했다. 다양한 개혁목

35) Huntington, *The Soldier and the State*, p. 2.

36) Huntington, “The Soldier and the State in the 1970s,” in *Civil-Military Relations*, ed. Andrew J. Goodpaster and Samuel P. Huntington (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977), p. 7.

표의 동시적인 추구는 각기 다른 이유에서 개혁에 반대하는 사람들로 하여금 개혁에 동시에 반대하게 만들었다. 이슈의 결합으로 개혁반대세력의 뜻하지 않은 결집을 가져온 것이다. 뿐만 아니라 인권재판의 예에서 보듯이 신속하게 처리해야 할 문제를 천연함으로써 반대세력이 결집될 시간적 여유를 허용한 것도 문제였다. 그 결과 군부를 약화시킨다는 목표는 엄청난 손상을 입고 말았다. 뿐만 아니라 군이 전념할 수 있는 고유한 임무영역을 부과하는 데도 실패함으로써 직업주의도 달성되지 않고 있다.

<표-2>의 도식을 빌어서 말하자면, 아르헨티나의 민-군관계는 국가재조직 정부 하에서의 동일시(identificaton)에서 민선정부 하에서는 고립(isolation)으로 옮겨간 것이 아닌가 여겨진다. 이러한 고립 속에서 아르헨티나 군부는 이웃한 브라질군부와 비슷하게 '국가안보론'에 대신해서 군의 사회적 역할을 확대시킬 '사회안보론'을 새로운 이념적 정향으로 개발하고 있는 듯이 보인다.³⁷⁾

<표-2> 민-군관계의 여러 조합

상호작용의 수준**	합치의 정도*	
	낮음	높음
낮음	고립	자족
높음	직업주의	통일시

*인사, 기능, 구조 및 기타 주요 특징 면에서의 유사성의 정도.

**군의 기구와 군인사가 민간기구와 인사와 접촉점을 지니는 정도.

출처: Samule P. Huntington, "The Soldier and the State in the 1970s," in *Civil-Military Relations*, ed. Andrew J. Goodpaster and Samuel P. Huntington (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977), p. 23.

어쨌든 아르헨티나의 경험은 유리한 여건 속에서조차 신생민주주의가 군부문제를 해결하는 일이 얼마나 어려우며 따라서 군부통제라는 궁극의 목표를 달성하기 위해서는 고도의 정치적 기술과 전략전술적 고려가 필요하다는 점을 잘 보여준다.

37) 이영조, "남미의 탈군사화," 『계간 비판』 2호 (1993년 겨울호): 155-56 참조.

Civil-Military Relations in Redemocratized Argentina

Young-Jo, Lee

In a post-authoritarian society democracy cannot be consolidated without resolving *la cuestión militar*. Particularly in Latin America with a long-standing tradition of military intervention in politics, the question is more pressing than anywhere else. Focusing on the Alfonsín administration of Argentina, this paper aims to illustrate how difficult it is and how much political skill is necessary even under favorable conditions to achieve the ultimate goal of civilian supremacy over the military.

The military question that a new democracy regime has to deal with consists mainly of two problems: the torturer and the praetorian problems. The first concerns whether the human rights violations under the military regime should be punished or forgiven. It is by nature a once-and-for-all problem that is most salient during the transition phase. The second concerns how to keep the military out of politics and how to establish civilian control over the military. This is a persistent problem of the post-transition phase.

Civilian control represents a situation in which the military submits to the political authority of the civilians. Thus, there must be no open contestation by the military against the civilian authority. But to achieve this, the prerogatives of the military, which are both the resource and the potential source of the contestation must be curtailed.

However, civilian control is hard to establish. The core of the problem is that the civilians generally lack the physical means to compel the military submission. In this respect, civilian supremacy is based ultimately on "consent" rather than "coercion." Here lies the dilemma of the civilian government that tries to establish civilian control. The democratic leaders

must divest the military of numerous privileges it enjoyed under the authoritarian rule while at the same time they attempt to reduce the perceived threat to corporate interests.

The military's willingness to adjust to a reduced role hinges ultimately on the revamped self-perception of its role. The discovery of less politicized norms of professionalism compatible with the democratic order and the modification of antiquated views of national security are prerequisites for subordinate behavior.

However, replacement of the highly political outlook by nonpolitical professional ethic requires "immense effort, much time, and some risk." For the professional norms to take root, the government needs to play carrot and stick: it must get rid of potential sources of discontent on the one hand and pursue demilitarization on the other. The necessary reforms include reorienting the military mission from internal security to external security, reducing the size of the military without compromising the defense capability, and guaranteeing status and respect due to professionalism.

However, the success of reforms rests not only on the content of reforms. The same reform measures may or may not succeed depending on the way they are implemented. A reform is necessarily attacked by the standpatters and the radicals. To the standpatters, the reform may look too radical. For the radicals, the reform looks footdragging. Thus, a reformer must fight on the two fronts. This is the hardest part of reform-mongering. To overcome these difficulties, Professor Samuel Huntington recommends a combination of the "Fabian strategy" and the "Blitzkrieg tactics". To achieve the goal the reformer must disaggregate the complex issues and thus isolate the opponents from each other and, when the time is ripe, deal with a single issue as quickly as possible not to allow time for them to assemble their forces.

In Argentina where democratic transition took the form of "replacement," not "transformation," the civilian government was in a

strong position to reshape the civil-military relations. The 'dirty war,' economic failure and the military disaster of the National Reorganization Process government evaporated the credibility of the military and thus strengthened the hands of Alfonsín government. The military was so debilitated that its challenge to the civilian authority was virtually precluded.

These favorable conditions permitted Alfonsín to take a series of measures to diminish the military contestation. He cut the military budget, streamlined the chain of command, and put the military leaders to trial. These measures were useful for house-cleaning but proved far from establishing civilian supremacy. Overall the civilian government and the military are in a state of unstable balance.

It was not only because of the content of the reform measures but due more to the way they were executed that the military reforms did not achieve the desired goals. Alfonsín government tried to compel the military submission but the result was the paradoxical resuscitation of military defiance. Particularly, Alfonsín government committed the blunder of combining the Blitzkrieg strategy and the Fabian tactics, not the way round. By letting the human rights trials drag on, it entangled the "torturer" problem with other reform issues and allowed time for the opponents to gather forces. In addition, by heaping up the budget cuts that threatened the operational capability of the military, denial of a proper mission for the military, prosecution of the junior officers without countervailing rewards, it triggered off a widespread resentment among the military personnel. The overlapped issues made virtually all military officers oppose the reform measures for one reason or another, be they involved in the misconduct of the military government or not.

It is not difficult to guess why Alfonsín combined the Fabian strategy and the Blitzkrieg tactics. He feared that his political capital would exhaust soon and that there would be no more chance. Thus, he tried to solve all the problems at once. However, the attempt to overwhelm the

military dropped the military morale and caused widespread resentment and defiance among the officers.

To wrap up, the Argentine experience shows that even under favorable conditions it is extremely difficult to establish civilian supremacy over the military, which requires a high degree of political skill and a proper mix of strategy and tactics.