

콜롬비아 정부-FARC 간 평화협상 타결로 인한 사회·경제적 변화 전망

차경미 교수
부산외국어대학교 중남미지역원



지난 6월 23일, 콜롬비아 정부와 FARC 간 정전 협상이 체결되어 사실상 내전이 종식되었다. 콜롬비아의 내전은 지난 60년 간 지속되었으며, 이로 인해 600만 명이 실종되고 수천 명이 사망한 것으로 파악된다. 위와 관련하여, 부산외국어대학교 중남미지역원의 차경미 교수에게 콜롬비아 정부-FARC 간 평화협상 타결로 인한 사회·경제적 변화 전망에 대한 인터뷰를 진행했다.



KIEP **대외경제정책연구원**
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
TEL 044-414-1076 E-MAIL emerics@kiep.go.kr
http://www.emerics.org/ http://www.kiep.go.kr/

EMERiCs의 사전 동의 없이, 상업 상 또는 다른 목적으로 본 동향세미나의 내용을 전재하거나 제 3자에게 배포하는 것을 금합니다.
본 이슈분석에 대한 저작권 책임은 연구진 본인에게 있으며 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.

Q1.

콜롬비아 정부-FARC 간 평화협상의 배경과 내용에 대해 설명해달라.

이번 평화협상 배경은 지난 60여년간 콜롬비아 현대사를 되짚어 보는 과정이라고 볼 수 있다. 1960년대 결성된 FARC(콜롬비아 무장혁명군)는 1970년대 중반부터 무력분쟁으로 정부를 위협하기 시작하였으며, 1980년대 다른 좌파 게릴라와 함께 활발한 활동을 전개하였다. 이후 콜롬비아의 무력분쟁은 정부군 좌익 게릴라, 그리고 게릴라 소탕을 목적으로 정부에 의해 결성된 우익무장조직 AUC(콜롬비아연합자위군)의 상호대립 관계 속에 더욱 격화되었다. 이러한 상황 아래 마약조직이 좌·우익 무장단체와 서로 얽혀 소모적인 갈등을 일삼았으며, 그 결과 콜롬비아의 사회와 경제적 위기는 심화되었다.

1982년 취임과 동시에 베탄쿠르(Belisrio Betancur) 대통령은 게릴라에 대한 사면조치를 통해 무력분쟁 종식을 위해 노력하였다. 그 결과 일시적으로나마 콜롬비아 사회는 안정이 유지되었다. 1990년대 접어들어 콜롬비아 정부는 양대 게릴라조직인 FARC 그리고 ELN(민족해방군)과 평화협상을 적극적으로 추진하였다. 1998년 등장한 파스트라나(Andrés Pastrana) 보수정권은 협상과 진압이라는 이중전략을 통해 게릴라와 대화를 시도하는 한편, 미국의 지원 아래 적극적인 마약 및 좌익 게릴라 소탕작전을 전개하였다. 특히 정부는 FARC의 통제 하에 있던 남부 마약 재배지의 5개 자치구를 긴장 완화지역으로 조성하고, 공권력 철수를 통해 3년간의 협상을 추진했다. 그러나 정부의 노력은 별다른 성과를 가져오지 못했다.

2002년 게릴라와의 평화협상 불가를 선언하고 마약퇴치 및 불법무장조직에 대한 강경책을 선택한 우리베(Álvaro Uribe) 정권이 등장하였다. 미국의 군사적 지원 아래 정부가 추진한 다양한 개혁조치 및 적극적인 행보는 가시적 성과를 거두었으며, 그 결과 우리베 대통령은 콜롬비아 역사상 정권 재창출이라는 새로운 역사를 창조했다. 그러나 FARC는 유엔 중재안을 거부한 채 정권교체를 주장하며 무력분쟁을 일삼았다. 게릴라 조직은 정부의 공격을 피해 국경지대로 이동하여 콜롬비아의 내전이 인접 국가로 확대되는 결과를 초래했다.

또한 2006년 정부에 의해 무장해제 된 우익 AUC와 민병대는 과거 거점지역을 중심으로 신형 불법무장단체를 조직하여 마약밀 거래를 주도함으로써 무력분쟁은 더욱 확산되었다.

이러한 상황아래 2011년 집권한 산토스 대통령은 장기 내전종식을 목표로 2012년 10월 FARC와의 협상개시를 공식 선언하였다. 교황의 중재로 정부와 FARC의 첫 대면이 성사된 이후, 협상은 일부 쟁점 사안에 대해 양측의 입장이 첨예하게 대립하여 난항을 거듭했다. 결국 예상보다 3개월 연장된 2016년 6월 23일 쌍방이 포괄적인 정전 합의에 서명함으로써 평화협상은 타결되었다.

평화협상 논의는 콜롬비아 정부가 이전부터 추진했던 레스트레포 (Juan Camilo Restrepo) 농업장관법 그리고 무력분쟁 희생자 법을 골자로 하고 있다. 주요 내용을 살펴보면 농촌개발 및 토지개혁, FARC의 정치참여 보장, 분쟁종식, 마약생산 및 밀매퇴치, 내전 희생자 보상으로 구성되어 있다.

FARC는 평화협정 체결일로부터 평화지대 역할을 담당할 23개 농촌 지역과 민간인 출입이 전면 통제될 8개 캠프로 이동하여 최대 180일까지 점진적으로 무장을 해제하게 될 것이다.

Q2.

콜롬비아 정부와 FARC를 비롯한 반군 간 갈등으로 인한 콜롬비아의 사회·경제적 손실은 어느 정도였는가?

역사적으로 콜롬비아는 1940년부터 1990년까지 다른 국가와는 달리 국내외 악재에도 불구하고 ‘파산도 없고 경제 기적도 없는’ 견고한 거시경제운영 국가로 인식되었다. 그러나 무력분쟁이 격화된 1990년대 이후 콜롬비아는 살인과 납치 그리고 국내 실형민 3백만 명 이상을 양산하는 라틴아메리카 최대 위험 국가로 평가되었다.

지난 60여 년간 지속된 무력분쟁으로 경제발전의 근간을 이루는 국가 하부구조도 파괴되었다. 특히 지방 중소도시 및 농촌 지역은 통신, 에너지, 도로, 항만 및 공항이 제대로 기능을 발휘하지 못했다. 생산비와 운송비 상승으로 투자는 위축되었고 국내시장은 마비되었다.

군사비 증가로 기회비용 역시 축소되어 생산 활동도 위축되었다. 공식 통계에 따르면 1991~2001년 사이 국가 방위비와 안보비용은 134%가 증가했다. 군사비용은 국민총생산의 2.8%에 달했다. 또한 생산투자 자본의 해외 유출도 증가였다. 그리고 국경 지역에서 무력 분쟁이 증가하면서 인접국가와의 긴장관계가 형성되었고, 경제적으로 번성했던 쿠쿠타(Cucutá)와 같은 접경도시는 주민들이 이탈하면서 불법무장조직의 거점지로 변모하였다.

한편, 농촌 지역의 황폐화 및 초·중등교육의 붕괴로 빈곤과 사회적 불평등은 더욱 심화 되었다. 실업증가와 고용기회 박탈은 가족의 해체 및 도시의 빈곤화를 가속화 하였다. 우수한 인력의 해외 도피는 막대한 인적자원의 손실을 초래했으며, 인간 안보 사각지대에 놓인 국내 실향민 증가는 다양한 사회문제를 배출하였다.

Q3.

FARC는 어떤 방식으로 활동 자금과 인력을 충당하였으며, 이것이 콜롬비아 사회·경제에 미친 영향은 무엇인가?

콜롬비아 남부와 동부지역의 불법작물재배지를 중심으로 활동하는 FARC는 군사금과 대외 협상력을 높이기 위해 주요 도로와 공공건물 파괴 및 정부요인과 민간인에 대한 납치를 통해 막대한 금액의 몸값을 요구하였다.

또한 마약 단체와 연계하여 자금을 지원받아 조직을 유지하였다. FARC와 마약 카르텔들은 남부지역을 중심으로 정부의 통치를 벗어나 세력을 확장하였다. FARC의 주요 거점지역은 국가의 행정력이 제대로 발휘되지 못하는 아마존, 푸투마요(Putumayo) 그리고 태평양 밀림 지역으로서, 이러한 지리적 특성은 FARC가 지역과 주민에 대한 통제권을 장악할 수 있는 기반이 되었다.

현재 FARC는 불법작물재배지에서 생산되고 유통되는 모든 작물에 대해 20%의 세금을 징수하고 있다. 보호비 명목으로 거둬들인 세금은 전투 장비 구입용으로 활용되고 있다. 그리고 현지의 농민이나 정부군보다 훨씬 많은 액수의 조직원 월급으로 사용되고 있다.

FARC의 조직원 충원방식은 국·내외적으로 많은 비난에 휩싸여 있다. 조직원 평균 모집 나이는 13세로서, 절반 이상이 15~18세 사이의 아동과 청소년으로 구성되어 있다. 정부의 공격으로 마약 거래의 주요 루트였던 아마존 지역이 폐쇄된 이후 태평양 지역으로 이동한 FARC는 지역민을 예비군으로 활용하였다. 태평양 지역은 콜롬비아 사회에서 배제와 소외의 대상인 흑인과 원주민으로 구성된 지역으로, 가정폭력, 기회박탈, 어려운 경제적 상황 아래 청소년과 여성 그리고 지역민은 FARC의 징집대상이 되었다.

Q4.

평화협상 이후 FARC의 무장해제가 이루어진다면, FARC가 장악했던 지역에 어떠한 변화가 예상되는가?

불법작물을 통한 수입에 의존해온 FARC는 평화협정 체결 후에도 불법작물과 무기거래로 인한 수입을 포기하기란 쉽지 않을 것이다. 카케타(Caqueta)와 메타(Meta) 등 콜롬비아 남부 마약 생산지에서는 FARC의 정치와 경제적 특권은 그대로 유지될 것으로 예상된다. 만약 FARC 통제 지역에서 불법작물생산이 중단된다면 페루, 브라질, 에콰도르, 베네수엘라 등 인근 국가로 생산지가 이동할 가능성이 매우 높다. 조직명을 개칭하고 거점을 이동하여 조직 활동은 국제화될 가능성도 있다.

FARC 최고 위원회 역시 마약밀매가 조직운영의 가장 중요한 원천이 되고 있다는 사실을 알고 있다. FARC는 ELN 같은 다른 게릴라 동맹세력과 함께 마약 재배에 대한 통제권을 장악하고 있다. 그러나 거래는 중앙이 아닌 일선 지휘관에 의해 통제되고 있으므로, 만약 FARC 지도부에서 마약밀매를 통제한다면 일부 하부조직들의 불법 조직화는 피하기 어려울 것으로 예상된다. 이러한 과정 속에 FARC 거점지역을 중심으로 무력분쟁은 동반될 것이다. 신흥 불법무장조직은 마약밀거래 지역 통제 및 거점지 확장 과정에서 동맹이나 협상을 활용하기도 하지만 목적달성 수단으로 폭력에 더욱 의지할 것이다. 또한 정치참여를 통해 지역에서 FARC의 특권을 강화할 것이다.

Q5.

무장해제 후 FARC 대원들의 행방은 어떻게 될 것인가?

실제로 2006년 우리베 정권의 AUC에 대한 사면조치와 사회복귀지원으로 우익 불법무장조직의 무기반납은 성공적으로 마무리되었다. 그러나 해체된 AUC와 민병대는 과거 거점지역을 중심으로 신흥 불법무장조직을 결성하여 마약밀거래를 주도하였다. 2008~2012년 말 신흥 불법무장조직들이 활동하기 시작했으며, 이들은 경쟁조직과 지배권을 둘러싼 격렬한 전쟁을 통해 세력을 확장하였다. 신흥조직의 핵심이자 최고 지휘부는 군사적으로 훈련되고 능력 있는 전직 게릴라 출신들로 구성되었다.

최근 FARC와 멕시코 마약 카르텔의 긴밀한 동맹 활동이 표면화되고 있다. 멕시코 카르텔은 미국시장에 대한 공급권을 장악하고 있으며 현재 콜롬비아 카르텔보다 더 강력한 조직력을 발휘하고 있다.

FARC의 무장해체로 남부 마약 재배지가 폐쇄된다면 조직원들은 신흥 불법무장조직을 형성하여 미국시장 일변도에서 벗어나 유럽 및 브라질과 아르헨티나 등 인접 국가를 대상으로 새로운 시장 확보에 관심을 기울일 것으로 전망된다.

FARC가 해체된다면 전직 불법무장조직 출신의 조직원으로 구성된 신흥세력이 다른 지역에서 등장할 가능성은 매우 높다. 신흥 불법무장조직 지도부의 게릴라 활동경험은 지역공동체와의 유대관계 형성과 ELN 및 다른 불법무장조직 세력과 협상에 유리하게 작용할 것이다. 따라서 신흥조직은 범죄경력과 군사훈련 및 지역공동체의 지지확보능력을 바탕으로 세력을 확대해 나아갈 것으로 예상된다.

Q6.

FARC와의 평화협상 타결이 콜롬비아 사회·경제 전반에 어떠한 영향을 끼칠 것으로 보는가?

평화협상 타결은 콜롬비아 사회경제 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 석유와 광업 부문에 치중되어 있던 외국인 직접투자는 다양한 부문에서 증가할 것이다. 콜롬비아 정부의 국내 산업기반 강화 및 인프라 구축에 대한 노력은 외국인 투자와 연계된 설비투자의 증가를 동반할 것이다. 이와 함께 제조 및 생산업, 건설업, 정보통신 분야에 대한 외국인 투자도 확대될 것이다.

사회적 안정은 내수경기 신장과 사회전반의 구매력 상승을 통한 사회여건 개선에도 영향을 미칠 것이다. 정부의 공공부문에 대한 투자증가는 고용 확대를 초래하여 경제성장의 발판이 될 것으로 예상된다. 그러나 정부의 공공 인프라 부문으로의 투자가 지속적으로 확대되어 재정수지 악화는 피하기 어려울 것이다.

Q7.

콜롬비아 정부는 평화협상 이후의 상황을 대비해 어떠한 정책을 마련하고 있는가?

정부는 평화협상 이후 안보, 정의 그리고 민주주의라는 3대 목표를 중심으로 2018년까지 국가발전계획(PND)을 추진할 방침이다. 이러한 목표는 무력분쟁 희생자 권리회복, 시민안전 그리고 빈곤 감소를 위한 제도적 장치마련과 함께 구체화되고 있다.

우선 콜롬비아 정부는 2018년 차기 정권의 평화협정 무효화 가능성을 방지하기 위해 관련 국내법 제정논의를 지속하고 있다. 또한 2012년부터 효력이 발생한 무력분쟁 희생자에 대한 통합적 보상 및 토지 반환법을 통해 실향민의 안정적인 귀환 및 정착을 지원하고 있다.

빈곤감소를 위해 정부는 농민들에게 대체작물을 재배할 수 있는 기술과 금전적 지원을 마련하고, 도로 확충 및 판매 전략 등에 대한 정책도 고려하고 있다. 콜롬비아의 마약 경제는 석유보다 더 많은 경제적 이윤을 안겨주었다. 마약범죄 집단과 공생관계를 유지하고 있는 게릴라들은 농민에게 불법 작물 재배를 장려하여 경제적 이윤을 누려왔다. 현재 불법 작물 재배 지역의 농민들은 코카 재배 이외에 그 어떠한 대안이 없는 실정이다.

사회 재통합을 위해 정부는 불법무장조직의 거점지 및 청소년 징집대상 지역을 중심으로 대대적인 캠페인을 통해 무장조직의 사회복귀를 적극 지원하며, 개인 안전과 치안 향상에 노력을 기울일 것이다. 건강, 교육, 가족 재회와 같은 일상복귀 프로그램 및 사회 하부구조 재건을 통해 기초생존권 보장을 위한 투자를 확대할 방침이다.

이와 같은 투자기금을 조성하기 위해 콜롬비아 정부는 국제사회의 지원을 요청하고 있으며, 국제기구 및 많은 국가가 이에 동참하고 있다. 그러나 국제적 지원금만으로는 투자예산 충당이 어렵기 때문에 일각에서는 세계개편에 대한 필요성을 제기하고 있다.

Q8.

콜롬비아 정부는 평화협상 이후의 상황을 대비해 어떠한 정책을 마련하고 있는가?

콜롬비아 전 대통령 가비리아(César Gaviria)와 야당의원 세페다(Iván Cepeda)는 마스크를 통해 게릴라의 완전 무장해제는 콜롬비아 역사상 단 한 번도 성사된 적 없는 전대미문의 사건이라고 언급하며 FARC의 무기반납이 결코 무력분쟁의 종결을 의미하지 않다는 입장을 표명했다.

평화가 정착하기까지 정부의 과제는 산재하다. FARC와의 협상타결은 아직 잠정적 평화에 불과하다. 쌍방 정전 합의에 따라 FARC의 무장해제가 그 무엇보다도 우선적으로 이행되어야 한다. 한편, 콜롬비아 정부는 세력 확대 가능성이 있는 ELN와 평화협상을 신속히 처리해야 한다. ELN는 산업시설 국유화, 토지몰수, 농촌개혁을 통한 인민정부 수립을 목적으로 하는 과격단체로 알려져 있다. 정부는 3월부터 ELN과의 협상을 시도했으나 대화가 진행되는 과정에서도 ELN에 의한 언론인 납치 및 테러는 지속되었다.

이번 평화협상으로 ELN은 FARC에서 이탈한 새로운 인력을 충원하여 세력을 확대할 개연성이 매우 높다. ELN은 FARC의 공백기에 다른 게릴라 세력과의 동맹도 모색할 수 있으며, 이를 통해 대화보다는 무력으로 자신의 입지를 강화할 가능성이 농후하다.

분명 FARC 조직 내에는 정부와의 평화협정에 반대하는 세력이 존재하며, 이들은 ELN에 합류하거나 신흥 무장단체를 조직하여 재무장할 가능성이 매우 높은 상황이다. 또한 무기반납 과정에서 평화협정에 반대하는 일부 FARC 조직원과 정부군 사이 무력충돌 발생 가능성도 배제할 수는 없다.