

콜롬비아 평화협정 국민투표 부결이 주는 교훈

최명호 교수
부산외국어대학교 중남미지역원

■ 주요 내용

- 이번 국민투표 부결로 52년간 지속되던 내전을 종식시킬 기회가 날아간 것으로 보여 의아한 상황으로 볼 수 있음.
- 내전 종식은 산토스 대통령의 대선 공약 중 대표적인 것이었음. 특히 여당이 국회 과반수를 장악하지 못하였기 때문에 그는 국민 통합의 과정이 필요했음.
- 산토스 대통령은 피아의 구분이 확실하고 상대방을 제거해야 얻을 수 있는 평화가 아니라 더 큰 하나가 되는 평화를 원한다면 국민을 설득하는데 충분한 시간을 들여야 함.

KIEP **대한경제정책연구원**
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.

1 이슈 현황

- ☒ 이번 국민투표 부결로 52년간 지속된 내전을 종식할 기회가 날아간 것으로 보여 의아한 상황으로 볼 수 있음. 산토스 대통령은 2016년 노벨 평화상 수상자가 됨. 노벨 평화상 수상 여부를 떠나 국민투표가 가결되었다면 그는 라틴아메리카 역사에 확실히 자신의 이름을 새겼을 것임.
- 산토스 대통령은 콜롬비아 대표 일간지 ‘엘 띠티empo’를 소유한 미디어 재벌에 가까운 집안 출신이며 미국 하버드대와 케네디 스쿨을 졸업한 전형적인 엘리트임.
 - 그는 우리에 대통령 시절 2006년 국방부 장관으로 임명되어 현재 평화협정의 대상인 콜롬비아 무장혁명군(이하 FARC) 진압의 주역을 맡았음.
 - 이 진압작전에서 공적을 부풀리기 위해 FARC가 아닌 민간인을 학살했다는 설이 있었고 2009년에 UN이 이 사건을 조사하기도 했음.
 - 이후 그는 대선에 뛰어들어 당선되었고 2014년 재선에 성공함.
 - 산토스 대통령은 콜롬비아의 대표적인 엘리트이며 마르케스 이후 두 번째 노벨 평화상 수상자임.
 - 이번 콜롬비아 평화협정은 라틴아메리카에서 냉전의 종식이라고 할 수 있음.
 - 특히 이념에 기인한 무장투쟁의 종식이라는 점에서 역사적 의의가 적지 않음.
 - 2016년 10월 4일 실시된 국민투표는 사실 투표율부터 문제가 많았음. 투표율은 37%였으며, 그중 50.21%가 반대했고, 49.78%가 찬성함. 다시 말해 전 국민의 약 18%가 평화협정에 찬성한 것임.
 - 1,300만 명이 투표를 했고 600만 표 차이로 평화협정이 부결됨.
 - 63%의 국민들이 이 협정에 관심이 없었다기보다는 간접적으로 반대를 표명한 것이라 볼 수도 있음.
 - 다시 말하면 앞으로도 현재와 같은 평화협정으로는 국민투표를 통과하기 어려울 것이며 평화협정이 역설적으로 콜롬비아 미래의 위협요소·불안요소가 될 것이란 것을 의미함.
 - 2014년 있었던 1차 대통령 선거는 투표율이 40% 정도로, 이번 국민투표보다 3% 정도 높았으며, 2차 대선 투표는 47% 정도였음. 이 중 산토스 대통령은 50.91%를 득표함.
 - 총 유권자로 환원하면 약 24%의 지지를 받은 것임.
 - 2014년 대선 결선투표에서 산토스 대통령을 지지했던 유권자 중 약 6%가 투표를 하지 않았음.
 - 기상 악재로 인하여 지방 일부 지역에서 투표가 불가능했었다는 점을 고려해도 총 유권자, 약 3천만 명 중 6%, 약 180만 명이라는 숫자는 무시할 만한 숫자는 아님.

2 원인 분석

☐ 내전 종식은 산토스 대통령의 대선 공약 중 대표적인 것이었음. 특히 여당이 국회 과반수를 장악하지 못하였기 때문에 그는 국민 통합의 과정이 필요했음. 그러므로 그는 FARC와의 협정에 집착할 수밖에 없었을 것임.


- 산토스 대통령은 현재 콜롬비아 보수 세력의 대표라 할 수 있는 우리베 전 대통령 내각에서 국방부 장관을 역임하기도 했듯이 다분히 보수적이라 할 수 있음. 정확히는 그의 성향은 중도 우파 격임.
 - 지난 대선 당시 결선투표에서 경쟁한 술루아가 후보는 수구적 보수, 강경 우파라 할 수 있음.
 - 유세과정에서 술루아가 후보가 계속 앞서고 있었고 불리한 상황에서 산토스 당시 후보는 중도 좌파 세력과 연대했으며 결국 승리할 수 있었음.
- 하지만 앞에서 언급된 것처럼 압도적인 승리는 아니었기 때문에 강력하게 국정을 운영하기 위해서는 여론을 통한 국민 통합 혹은 그에 준하는 과정이 필요한 상황이었음.
 - 현재 하원 166석 중 국가연합사회당(Partido Social de Unidad Nacional)과 중도좌파라고 할 수 있는 콜롬비아 자유당(Partido Liberal Colombiano)의 의석이 각각 37석, 39석으로 총 76석임.
 - 상원 102석 중 위의 두 당이 차지하고 있는 의석은 각각 21석, 17석으로, 총 38석임.
 - 국회의 과반을 장악하지 못한 상황에서 법안을 상정해서 통과시키는 것도 쉬운 일이 아님. 물론 정권과 연대할 수 있는 정당은 극우성향을 제외하면 거의 대부분이고 넓게 연대관계로 볼 수 있는 정당의 상하원 의원의 수는 모두 과반을 넘으나 국민투표가 부결된 상황을 고려하면 국회가 움직이는 것도 쉬운 일은 아닌 상황이었음.
 - 2014년 대선 이후 내전을 종식시켜야 한다는 것은 국민적 합의사항 혹은 국민적 해결 과제였음.
 - 내전을 종식시켜야 한다는 것에는 좌나 우나 이견의 여지가 없을 것임.
- 국민투표에서 ‘반대’ 운동을 했던 콜롬비아의 보수세력(Centro Democrático, 중도민주당, 우리베 전 대통령이 중심인물)은 ‘진짜’ 평화라는 표현을 사용하며 반군에 양보를 해서 경우 뺏는 평화 협정이 아니라 반군의 완전한 무장해제와 책임자의 처벌 등을 주장하고 있음.
- 한편 산토스 정부가 반군의 지도자인 티모첸코와 반군 세력의 국회입성을 약속하는 등 반군의 정치활동 또한 보장하는 것을 포함하고 있는데 이것은 반군 입장에서는 반드시 필요한 부분임.
 - 대외적으로 콜롬비아무장혁명군은 미국 제국주의에 저항하며 사회 최하계급을 위한 혁명을 내세우고 있으므로 실제 그들의 경제적 배경이 마약 재배 등이라고 해도 중앙 정치의 진출은 이들에게는 아주 중요한 명분이 될 것임.
 - 또한 중앙 정계 진출 보장은 혁명군의 안정적인 콜롬비아 사회로서의 적응 프로그램 또한 평화

협정에 반대하는 혁명군 세력을 설득하기 위한 주요한 수단이 될 것임.

- 그러나 콜롬비아 일반 국민들에게 이런 ‘배려’를 쉽게 받아들일 수 없었을 것임.
 - 콜롬비아 정부 보고서 등에 의하면 960년대부터 정부 치안군 및 우익 민병대와 좌익 반군 사이에 벌어진 내전으로 22만 명이 희생되고 500만 명의 난민이 발생했음.
 - 우익 민병대는 10년 전인, 2006년 전임 대통령인 우리베 정권 당시 무장해제 되었는데 이것은 남부 일부지역이 공권력이 통하지 않은, 무법천지였다는 것을 반증하는 것임.
 - 콜롬비아의 인구는 5,000만이 조금 안되며 성인 유권자는 약 3,000만 명 정도임. 국민의 17%가 내전의 직접적인 피해자이며 직간접적인 피해자 혹은 피해자의 친지들에는 상당수의 성인 유권자 포함되어 있을 것임.
 - 직간접적인 피해자들이 가해자를 배려하는 것처럼 보이는 평화협정을 지지하는 것은 쉬운 일이 아닐 것임.
 - 예를 들어 우리나라의 빨치산들이 현재까지 활동해왔고 지리산을 중심으로 여전히 내전 상황이었다고 한다면 빨치산 세력과의 평화협정을 우리 사회가 받아들이기 쉽지 않을 것임.
- 우파 민병대의 활동 또한 좌파 무장단체와 그렇게 다르지 않음.
 - 이들은 2004년 우리베 대통령 집권 당시에 해체되었으나 그 전까지 상당한 세력을 형성하고 있음.
 - 해체된 우파 민병대의 하부조직은 콜롬비아 지역 공동체의 일원으로 자리 잡은 것이 아니라 일부는 FARC에 흡수되기도 하고 마약 카르텔에 흡수되기도 했음. 그들은 용병과 같았기에 어찌 보면 당연한 일임.
- 결국 불안한 내전 상황이 50년을 넘게 유지되었고 가장 큰 피해자들은 남동부 지역 거주민이었음. 또한 역설적으로 이들이야말로 절박하게 평화협정을 기다리던 이들이기도 함.

3

전망과 시사점

 이번 콜롬비아 국민투표 결과는 평화협정은 필요하지만 현재 정부와 혁명군이 합의한 평화협정은 받아들이기 어렵다는 모순적인 상황에 빠지게 된 것으로 보아야 할 것임.

- 이번 평화협정에 국민이 반대한 이유는 평화협정에 반대한 세력이 주장하는 책임자 처벌이나 완전한 무장해제, 다시 말하면 콜롬비아 정부의 공권력의 관리 하에서 혁명군의 무장해제 등이 실제로 이루어져야 한다면 평화협정의 전제조건으로 보기는 어려움.

- 게다가 산토스 정부는 교황의 중재와 라울 카스트로의 적극적인 중재, 쿠바에서 계속된 협정, 베네수엘라의 간접적 참여 등 소위 라틴아메리카 좌파 국가들의 적극적 도움이 평화협정을 서두를 수 밖에 없었음.
 - 좌파 국가들의 적극적 도움은 혁명군이 평화협정에 적극적으로 참여케 했던 동력이기도 했을 것임.
 - 다시 말하면 콜롬비아의 평화협정은 라틴아메리카 좌파/반미 세력의 작품이라고 할 수 있음.
 - 이것은 우파들의 기준으로 보면 좌파들이 작당해서 우리나라 근현대사에서 예를 들면 빨치산의 지도자였던 이 현상의 대한민국 국회진출 및 빨치산의 정치활동을 보장하는 협정을 통과시키려 하는 것임.
- 이런 문제는 FARC 내부에도 마찬가지임.
 - FARC를 비롯한 무장혁명세력들은 쿠바혁명과 비슷한 시대적 배경으로 성장했으므로 그들에게 사상적 명분, 즉 무장혁명은 쉽게 포기할 수 없는 것이었음.
 - 그러므로 평화협정에서 그들이 자신들의 명분을 포기할 만한 부분이 없다면 FARC의 지도부가 아무리 협정에 조인한다고 해도 모든 FARC 멤버들이 그 협정을 받아들일 수 있다고 단언하기 어려울 것임.

☐ 더 중요한 것은 인식의 문제임. FARC는 50년 이상 불법적 폭력 집단이었고, FARC의 입장에서 현재 콜롬비아 정부는 혁명으로 무너뜨려야 하는 괴뢰정부였음.

- 어제의 적이 오늘의 동지가 되는 것이 현재 세계 경제의 기본이라고 해도 이 경우는 다름.
 - 그 이유는 이 사건의 패러다임은 ‘냉전’이기 때문임.
 - 라틴아메리카의 냉전의 상징을 여러 가지로 볼 수 있으나 그중의 하나가 쿠바였으나 미국과의 국교재개로 인해 어느 정도 일단락이 되었고 또 하나가 바로 콜롬비아의 내전 상황이었음.
 - 다른 방식으로 말하면 노벨위원회가 산토스 대통령의 평화협정을 가치를 인정하고 노벨 평화상을 수여한 이유도 여기에 있다고 볼 수 있음.
- 하지만 50년을 넘게 이어진 인식적 문제, 적 혹은 제거해야 할 대상이었던 존재들이 서로 하나의 공화국의 일원으로 모이는 것은 마치 변증법의 구조와 비슷하며 결국 쉽지 않은 문제이며 시간이 필요하다는 것은 부정하기 어려운 사실임.
 - 평화협정은 대통령과 FARC의 리더와의 협정으로 해결될 문제가 아닌 것임.
 - 물론 분열되어 있던 콜롬비아가 하나가 된다는 것, 반군을 하나의 콜롬비아의 일원으로 간주하게 된다는 것은 더 큰 콜롬비아, 그 전과는 다른 콜롬비아로 성장할 것이란 의미임.
 - 이것은 경제적인 면으로 계산해도 상당하겠지만 실질적인 가치는 계산 불가능할 것임.

- 또한 협정에 관련하여 “해박야 안 될 것이다, 아무런 효력이 없을 것이다, 하부조직은 불복종할 것이고 새로운 조직을 결성할 것이다” 등의 의견이 대두되고 있는 것이 사실임.
 - 하지만 이것은 전형적인 우파 프로파간다임.¹⁾
 - 이는 앨버트 O.허시만의 『보수는 어떻게 지배하는가』에 실린 방법론과 정확하게 일치하는 우파 프로파간다임.
 - 평화협정에 반대하고 불복정하는 세력은 정규군에 의해 제압당해야 하며 당할 것임.

또한, 평화협정 과정에서 소외된 이들은 바로 콜롬비아 국민임.

- 민주주의 국가에서 국민은 주권자임. 물론 주권자라는 개념 자체가 추상적인 부분이 있음.
 - 그 이유는 국민이 모두 주권자이나 ‘주권’이라는 권리를 국민이 1/n로 소유하고 있다고 보기는 어렵기 때문임.
 - 그럼에도 불구하고 주권자들의 의견은 정부가 다른 어떤 것보다 귀 기울여야 함.
 - 우리네 정권부터 이어진 내전 종식은 10년이 넘는 기간 동안 지속적으로 이루어진 것임. 내전 종식에 대한 국민적 합의가 당연한 것처럼 50년간 계속된 내전의 상처 또한 당연하다고 할 수 있음.
 - 그렇다면 평화협정만큼이나 중요한 것은 50년 내전의 상처를 어떻게 치유할 것이냐 사회적 치유와 화해일 것임.
 - 민주주의라는 관점으로 보면 사회적 치유와 화해 그리고 피해자들의 위령(慰靈)이 핵심적 과제일 것임.
- 이 부분에 대한 산토스 정부의 노력은 사실 찾아보기 쉽지 않음.
 - 게다가 반군의 지도자들이 현실정치 참여를 담보 받고 반군 게릴라들의 사회적응 프로그램이 소개된다는 것은 피해자가 가해자로 가해자가 피해자로 인식될 가능성이 있는 것임.
 - 이것은 사회 분열의 큰 요인이 될 것임.
- 다시 강조하면 국민투표의 결과만이 아니라 찬반 투표임에도 불구하고 대선 결선투표보다 떨어지는 투표율 자체는 주권자들의 직간접적인 의사 표현인 것임.
 - 산토스 정부가 할 수 있는 일은 평화협정의 전면 재검토와 국회로 모든 권한을 넘기는 것임.
 - 그리고 내전의 상처를 사회적으로 치유하는 일에 집중해야 함.
 - 또한 위령제와 같은 행사가 지역사회를 중심으로 일어나게 된다면 평화협정은 지금의 예상과는 다르게 쉽게 풀릴 가능성도 적지 않음.

1) 콜롬비아의 경우 2002년 게릴라 단체인 4월 19일 반란운동(Movimiento 19 de abril, 이하 M-19)이 무장해제하고 대중정당으로 전환하고 성장한 경험이 있다. 미래를 단언하기 어렵지만 FARC 또한 충분히 가능한 일이다.

- 37%의 투표율에 찬반이 팽팽한 상황이라면 산토스 정권은 여론을 돌리기 위한 더 적극적으로 노력을 기울였어야 함.
 - 여론을 돌리기 위한 노력을 지금이라도 적극적으로 시작해야 함.
 - 내전종식은 콜롬비아가 해결해야 하는 시대적 과제이다.
 - 이 과제를 어떻게 해결할 것이냐에 따라 콜롬비아가 한 단계 더 성장할 수 있는 기회가 될 것임.
 - 산토스 대통령의 노벨 평화상 수상이 긍정적인 역할, 부정적이 역할 모두를 다 할 수 있음.
- 국민투표가 부결되었으니 서로 합의한 협정을 법제화하여 국회를 통해 통과시킬 수도 있음.
 - 현재 콜롬비아 국회의 구조를 보면 상원이건 하원이건 협정을 지지하는 세력이 과반수가 될 가능성은 상당히 높음.
 - 하지만 국민투표에서 부결된 사안에 대해 국회가 법제화한다는 것은 상당히 무리한 정치적 행위이며 상당한 저항이 있을 것임.
 - 국민투표에 반하는 정치적 행위는 의회 쿠데타로 간주될 가능성이 높기 때문임.
 - 노벨 평화상 수상 때문에 산토스 정부는 평화협정을 서두르게 되면 사회적 분열을 맞이하게 될 것임.
 - 만일 평화협정에 대한 공명심의 마지막에 노벨 평화상이 있었다면 더 이상 이를 것이 없게 된 것임.
- 게다가 국민투표 부결로 인해 산토스 정권이 선택할 수 있는 경우의 수는 별로 없음.
 - 국회에 의한 평화협정의 법제화는 언제라도 할 수 있는 것임.
 - 하지만 산토스 정부는 평화, 피아의 구분이 확실하고 상대방을 제거해야 얻을 수 있는 평화가 아니라 더 큰 하나가 되는 평화를 위한 것이라면 국민을 설득하는데 충분한 시간을 들여야 함.
 - 여론이 돌아선다면, 동시에 FARC만이 아닌 다른 게릴라 집단들, 예를 들어 ELN(Ejército de Liberación Nacional, 콜롬비아 민족해방군 이하 ELN) 등과의 포괄적 평화협정이 조인된다면 평화협정의 법제화는 그리 어려운 일이 아닐 것이기 때문임. **EMERiCs**