콜롬비아의 평화협상과 평화정착 주요 과제

2013.11.8
추종연

1. 서론

콜롬비아 정부 및 콜롬비아 무장혁명군(FARC) 대표들은 지난 2012년 8월 26일 쿠바 수도 아바나(Havana)에서 평화협상 개시에 관한 6쪽 분량의 합의서에 서명하였다. 협상의제로 농업개발정책, 무장세력의 정치제도권 참여, 분쟁의 종식, 불법마약문제 및 내전희생자 처리로 설정하였다. 아바나에서 시작된 평화협상은 벌써 1년을 넘기고 있다. 현재 총 5개 의제 중 첫 번째 협상의제인 농업개발정책에서 금년 5월 큰 골격에서 합의를 이루었고, 두 번째 의제인 내전종식 후 무장세력의 정치제도권 참여문제에관해서는 5개월 협상 끝에 지난 11월 6일 합의가 이루어졌다. 그러나 아직 3개 의제가 남아있어 지금으로서는 협상의 성공여부를 예단할 수 없다.

현 산토스(Santos) 대통령 정부의 FARC와의 평화협상에 대해서 전 우리베(Uribe) 대통령(2002-2010)을 중심으로 한 콜롬비아 우익세력들은 협상 자체에 반대의견을 표명하고 있다. 이들은 FARC를 협상의 대상이 아니라 제거해야할 대상이라고 명확히 선을 긋고 있다. 우익세력들은 만약 자신들이 2014년 5월 대선에서 집권할 경우, 평화협상을 무기 연기하겠다는 입장을 표명한 바도 있다.

이러한 상황에서, 산토스 대통령은 만약 FARC와의 합의가 성사될 경우, 2014년 3월 국회의원선거 또는 5월 대통령 선거 날짜에 동 합의 내용을 국민투표(referendum)에 부치겠다고 천명하였다. 이를 두고 국내 일각에서는 평화협상을 국내정치에 이용한다는 비판이 일고 있다. FARC도 그러한 이니셔티브가 분쟁종식에 도움이 되지 않는다고 반대의사를 표명함으로써, 산토스 대통령 제의가 오히려 평화협상에 또 하나의 문제를 만드는 양상을 보이고 있다.

우리베 전 대통령의 8년 집권기간 동안, 게릴라진압 작전이 상당한 성

공을 거둔 바 있다. 따라서 FARC나 국민해방군(ELN) 모두 세력이 현저히 축소되어 더 이상 정부의 전복을 위협하지 못하는 단계에 이르렀다. 이에 따라 콜롬비아 일각에서는 이제는 내전종식을 넘어서 평화정착을 준비해야 하며 아울러 평화정착 비용에 대한 논의가 필요하다는 의견이 대두되고 있다.

그러나 평화정착을 위해서는 내전종식은 물론이고, 50년 내전으로 야기된 국론분열, 내전 피해자 보상, 무장 해제자 사회편입, 강제이주자 지원, 전범자 처리, 약탈 토지 반환, 진실규명 등 복잡한 문제들에대한 해결방안이 제시되어야 한다. 또 한편으로는 그러한 문제를 처리하는 데 소요되는 막대한 비용을 어떻게 염출해야하는 지에 대한 국민적 합의도 필요하다고 본다.

따라서 본고에서는 평화정착과 관련하여 어떠한 과제들이 있는 지를 구체적으로 밝히고 또 그에 관한 콜롬비아 내 논의 동향을 설명함으로써, 평화정착 문제에 대한 독자들의 폭넓은 이해를 제고하고자 하였다. 한편, 본고에서는 본문 내용에 가급적 정보의 원천을 직접 밝힘으로써 별도의 각주를 생략하였다.

2. 무장게릴라단체와의 반세기 내전

FARC, ELN 등 무장게릴라 세력들은 콜롬비아 사회와 정치에서 소외된 자들의 이익을 대변하기 위해 막시스트 정부 수립을 목표로 1960년대 초에 출현하였다. 그러나 1991년 베를린 장벽의 붕괴로 시작된 공산주의 정권의 몰락으로 이들은 이념적 기반을 상실했으며, 추후 이들이 마약거래, 납치, 테러 등 불법 활동을 하면서 국민들의 지지기반도 거의 상실하였다. 아울러 우리베 전 대통령 집권기간 동안 “플란 콜롬비아(Plan Colombia)”에 의거 미국의 지원 하에 정부군의 적극적인 공세로 이들의 무장투쟁 능력이 현저히 저하되었다. 이에 따라 무장세력들은 현재 사회기간시설 파괴, 납치, 폭탄테러, 지뢰 매설, 부비트랩 설치, 매복공격 등 전통적인 게릴라 전술에 의존하고 있으며, 이들은 정부의 전복을 위협할만한 능력을 이미 상실한 것으로 평가되고 있다.

콜롬비아 정부기관에 안보관련 전략서비스를 제공해 온 ‘Decisive Point'사는 2013년 4월 공개한 한 보고서에서, 최근 6년간 정부군의 공세로 FARC가 2,300명의 게릴라들을 잃었으며 무장병력이 2007년 10,100명 수

준에서 2012년에는 7,800명 수준으로 격감되었다고 밝혔다. FARC 병력은 이와 같은 인적 손실로 고령의 지도부와 갓 충원된 나이 어린 전투원으로 구성되어 있으며, 이제는 아무리 충원을 하더라도 과거의 수준을 회복하는 것이 불가능 하다고 보고 있다. 반면에 콜롬비아에서 신흥범죄단체들(Bandas Criminales Emergentes, Bacrim)의 세력은 오히려 확대되고 있으며, 우라베뇨스 집단(Los Urabenos) 경우는 3개 활동지역에서 1,200명이 넘는 조직원을 보유하고 있기도 하다.

콜롬비아는 인구 4,600만의 내수시장에다가 우리나라 12배 크기인 114만 km2의 방대한 국토를 갖고 있다. 그리고 원유, 석탄, 금, 니켈, 구리, 콜탄 등 풍부하고 다양한 광물자원을 보유하고 있으며 생명다양성 세계2위 국가다. 또한 매년 꽃 12-15억불, 커피 26-30억불을 수출하는 등 농산자원도 풍부하다. 그러한 좋은 여건에도 불구하고 콜롬비아는 그간 다른 국가들에 비해 발전을 이루지 못했다. 여러 가지 이유가 있겠지만 50년간 지속된 내전에 인적 및 물적 자원을 쏟아 부었기 때문이다. 콜롬비아가 국가발전을 이루고 항구적 평화를 확보하기 위해서는 내전종식이 하루속히 이루어져야 하며 아울러 내전의 상처들이 치유되어야 한다.

3. FARC 와의 평화협상

가. 평화협상 실패의 역사

콜롬비아에서는 지난 28년 간 FARC와 3회의 평화협상이 있었으나 모두 실패하였다. 벨리사리오 베탕쿠르(Belisario Betancur) 대통령 집권기간(1982-86) 중인 1984년 3월 메타(Meta) 주 라 우리베(La Uribe)에서 콜롬비아 정부와 FARC간 “우리베 합의(Acuerdo de la Uribe)”가 이루어졌으며, 합의 주요내용은 휴전과 무장게릴라의 정치제도 편입이었다. 동 합의에 따라 무장세력은 노조 등과 협력하여 애국연맹(UP)이라는 정당을 결성, 국내정치에 참여하였으며, 1986년 의회 및 대통령 선거에서 3위를 기록하였다. 그러나 무장세력은 정치제도권에 편입되면서도 무장해제를 하지 않고 납치, 위협 등을 자행하였으며, 이에 따라 평화협정이 파기되었고 무장세력들은 다시 산속으로 들어가 무장투쟁을 재개하였다.

세사르 가비리아(Cesar Gaviria) 대통령 집권기간(1990-94) 중인 1991

년 6월 베네수엘라에서 콜롬비아 정부와 FARC, ELN 및 인민해방군(Ejercito Popular de Liberacion, EPL) 간에 평화협상이 개시되었다. 1992년 2월 베네수엘라에서 쿠데타가 발생하자 협상장소를 멕시코 틀락스칼라(Tlaxcala)로 옮겨 협상을 계속하였다. 당시 협상의제로 휴전, 제헌의회 구성, 우익민병대에 대한 조치, 인권, 천연자원, 경제민주와, 무장투쟁 종식을 위한 로드맵 등이 다루어졌다. 그러나 EPL이 앙헬리노 두란(Angelino Duran) 전 공공사업장관을 납치하여 구금하다 사망하는 사건이 발생함으로써 협상이 결렬되었다.

1998년 집권한 안드레스 파스트라나(Andres Pastrana) 대통령은 취임사에서 FARC와의 대화를 공언하였다. 1999년1월부터 산 비센테 데 카구안(San Vicente de Caguan)에서 평화협상이 시작되어 임기종료년도인 2002년 까지 협상중단과 재개를 반복하였으며, 결국 무장투쟁이 재개되어 협상이 실패로 돌아갔다. 파스트라나 대통령은 군부의 반대를 무릅쓰고 평화협상을 진전시키고자 비무장지역까지 설치하였으나, FARC는 이를 역이용하여 이 지역에 자체 법령을 선포하고 주민을 통제하는 등 게릴라지역화를 도모하였다. 협상의제로는 분쟁의 평화적 해결, 인권, 농업정책, 천연자원 보호, 경제사회 구조, 사법개혁, 정치개혁, 국가개혁, 국제인권법, 국제관계 등 12개가 다루어진 바 있다.

나. 산토스 정부의 평화협상

콜롬비아 산토스 대통령은 임기 1년을 남겨두고 2013년 7월20일 의회 개원연설에서 마지막 1년 임기 동안에 평화 문제를 최대의 역점과제로 삼겠다는 의지를 표명하였다. 그리고 자신이 2014년 5월에 실시될 대통령선거 재출마를 결심하고 또 재집권한다면 차기 임기동안에 50년 이상 이어져온 전쟁을 종식시키고 평화를 구축하겠다는 의지를 밝혔다.

FARC 측도 현재 평화협상에 응하고 있으나 이들이 평화협상에서 추구하는 목적은 콜롬비아 정부와는 다른 것으로 보인다. 2013년 콜롬비아 세르히오 아르볼레다(Sergio Arboleda) 대학교에서 발간한 계간잡지 '안보와 민주주의(Seguridad y Democracia)(4-6월)'는 FARC 세력이 산토스 정부와 평화협상에 임하는 이유나 전략을 다음과 같이 분석한 바 있다.

첫째, 콜롬비아 내에서 자신들의 정치적 정당성과 사회적 대표성이 미미한 상황임을 잘 알고 있는 FARC 세력은 정부와의 대화나 평화협상을 통해 정당성과 대표성을 회복하고자 한다는 것이다. 두 번째로 평화협상에 임함으로써, 그동안 FARC가 정치적으로나 군사적으로 상실했던 영역들을 회복할 수 있는 기회를 확보한다는 것이다. 셋째로, 평화협상의 장(場)을 자신들의 정치선전에 십분 활용하여 위상이 과거보다 약화된 FARC의 존재를 대외적으로 알린다는 것이다. 넷째로, 평화협상에 임함으로써 법적으로 분쟁당사자의 지위(estatus de beligerancia)를 확보하여 정부군과의 전쟁을 정당화한다는 것이다. 다섯째로, 콜롬비아 정부가 원활한 평화정착을 위해 「평화기본법(Marco Juridico para la Paz)」을 제정하여 무장단체 요원의 범죄 처벌을 완화하려는 것과 관련, 인권단체들의 비판을 의식하여 FARC측은 평화협상참여를 통해 자신들의 범죄에 대해 완전한 처벌제외(impunidad total)를 노리고 있다는 것이다. 또 하나는, 최근 10여년 간 정부군의 공세로 FARC 세력이 급속히 쇠퇴의 길을 걷고 있는 상황에서 FARC로서는 평화협상이 군사적 회복을 위한 시간을 벌어줄 것으로 기대하고 있다는 것이다.

결론적으로 FARC가 평화협상에 임하는 데는, 이를 통해 그동안 잃었던 것을 회복하고 최대한의 이익을 확보하려는 고도의 계산된 전략이 숨어있다는 것이다.

콜롬비아 정부와 FARC간 평화협상은 1년을 넘기고 있다. 당초 산토스 대통령은 협상시한을 수년이 아니라 수개월로 언급한 바 있다. 반면에 FARC 측은 시간에 조급하지 않다는 입장을 보이고 있다. 그 점에 있어서 협상에 어려움이 있으며 지금은 협상시한 관련 콜롬비아 정부가 어느 정도 FARC에 끌려가는 양상을 보이고 있다. 그리고 5개 협상의제 중 농업 및 농지개혁 그리고 FARC의 정치제도권 참여에 관한 개괄적인 합의가 성사되어 콜롬비아 국민들에게 평화협상에 대한 기대감을 주긴 하였으나 아직 난제가 남아있는 상태다.

산토스 대통령으로서는 현재 정부군이 FARC에 비해 현저한 군사적 우위를 점하고 있고 또 FARC측이 협상의지를 갖고 있는 한, 평화협상을 계속하는데 손해 볼 것이 없다는 입장이다. 산토스 대통령은 무장게릴라들과의 휴전 없이 이들을 무력으로 진압해 가면서, 동시에 협상을 진행하여 게릴라들과의 대화와 관계없이 여하간 분쟁을 종식시키겠다는 생각을 갖고 있다.

또 한편으로는 내전 피해사실에 대한 인정이나 보상이 없이는 공고한 평화를 구축하기가 어렵다는 판단 하에 「폭력희생자 보호 및 토지반환 법(Ley de Victimas y Restitucion de Tierras)」 이행을 강력히 추진 중이다.

다. 우익세력의 평화협상 반대 입장

콜롬비아 우리베 전 대통령을 중심으로 한 우파세력은 현 산토스 정부의 게릴라들과의 평화협상을 강력히 반대해 왔다. 최근 우리베 전 대통령 세력이 산토스 대통령 세력과 결별하여 예비선거를 통해 독자적인 대통령 후보를 선출하였고, 쿠바 평화협상도 당초 기대와는 달리 진전이 더딤에 따라 지금 콜롬비아에서는 평화협상을 두고 국론분열의 양상이 보이고 있다. 우파세력들은 산토스 대통령 정부가 게릴라 세력을 교전단체로 인정하여 같이 테이블에 앉아 평화협상을 한다는 자체를 용납하지 못한다는 입장이다. 아울러 동족을 학살하고 지금도 테러행동을 자행하는 이들의 과거범죄에 대해 처벌제외는 절대 있을 수 없다는 강경입장을 보이고 있다. 특히, 알레한드로 오르도네스(Alejandro Ordonez) 공직감찰원장(Procurador General)은 처벌제외에 공공연히 반대함으로써 산토스 정부의 입장과 시각 차이를 보이고 있다.

우리베 전 대통령이 내년 대통령선거를 앞두고 창설한 우리베 중도민주당(Uribe Centro Democratico)의 대통령 후보로 최근 선출 된 오스카르 이반 술루아가(Oscar Ivan Zuluaga) 전 재무장관은 2013년 10월 엘 띠엠뽀(El Tiempo) 지와 인터뷰에서, 합법적으로 선출된 정부가, 테러와 마약거래를 통해서 재정을 충당하는 조직과 대등한 자격으로 대화할 수 없으며, 게릴라는 약화시키고 무너뜨려야 할 대상이라고 밝힌 바 있다.

4. 평화정착 주요 과제

가. 무장해제자 사회 재편입

(1) 무장해제 현황

콜롬비아 국민재통합청(Agencia Colombiana para la Reintegracion, ACR) 자료에 의하면, 2003년부터 2012년까지 총 54,839명의 게릴라들이

무장해제에 응하였으며, 우익민병대(AUC 등) 소속 35,314명, FARC 소속 15,852명 그리고 ELN 측에서 3,159명이 무장을 해제하였다. 무장해제는 2005년과 2006년에 최고점에 달했으며 이 두 해에 33,000명이 무장을 해제하였으며, 우익민병대 경우는 정부와의 평화협상을 통하여 31,000명 이상이 단체로 무장을 해제하였다.

(2) 무장해제자 사회 재편입

2013년 10월 우리 대사관을 방문한 알레한드로 에데르(Alejandro Eder) 국민재통합청장은, 앞으로 FARC과의 평화협상이 성공하게 되면 최대 3만명의 무장해제자들이 발생할 것으로 보며 이는 현재 추산되는 FARC 무장게릴라 숫자(약 8,000명)보다 많은 데, 무장게릴라 1명 당 통상 2-3명의 지원인력이 있기 때문이라고 언급한 바 있다. 그리고 통상 무장해제자들이 사회에 완전히 재통합하는 데 7년의 기간이 소요되며, 무장해제자 1인당 매년 3,000불의 정부예산이 집행된다고 한다. 정부의 직접집행 예산 이외에 교육, 보건 등 분야 간접비용이 1인당 추가로 3,000불 정도가 소요된다고 한다.

무장해제자들의 사회편입 지원활동은 2003년 이래 콜롬비아 내무부, 법무부, 대통령실 등에서 관장해오다 2011년 11월 부터 국민재통합청이 이를 종합적으로 관장해오고 있다. 무장해제자 사회 재편입의 역사가 10년이 되었지만 앞으로 10년 정도 더 소요될 것으로 예상하고 있다.

콜롬비아에서는 민간기업들이 무장해제자들의 사회 재편입에 많은 기여를 하고 있다. 대형 수퍼마켓 체인인 EXITO와 프랑스계 서비스업체인 Sodexo가 지원에 가장 적극적이나 기여내역 공개를 꺼리고 있다. 무장해제자들을 직접 고용하지는 않으나 Microsoft, Eternit, Bolivar 그룹, Carvajal 재단, Elextrolux, Coca Cola Femsa, La Fundacion Sicial, Caja Social, Coltabaco 등 1천개가 넘는 기업과 단체들이 무장해제자들이 생산한 물품을 구입하거나 이들의 창업자금을 지원하는 등 방법으로 이들의 사회 재편입을 지원하고 있다. 현재 약 18,000 명의 무장해제자들이 어떠한 방법으로든 기업 및 단체들의 지원을 받고 있는 것으로 알려졌다.

무장해제자들의 사회 재편입 과정이 순조롭게 진행되는 것만은 아니다.

2012년 9월 현재 무장해제자 54,839명 중 30,736명이 사회 재편입 과정에 참가하고 있고, 10,212명은 이 과정에서 일탈하였는데, 이들 중 상당수가 신흥범죄단체(Bacrim) 등 불법단체에 편입된 것으로 추정되고 있다. 그리고 무장해제자들 중에서 불법행위로 처벌을 받은 자들도 1천명을 상회한다. 어느 콜롬비아 기업은 FARC의 테러행위가 발생되자 무장해제자 고용을 취소하기도 하였다.

(3) 용서와 화해

FARC와의 평화협상 정부 측 수석대표인 움베르또 데 라 까예(Umberto de la Calle) 전 부통령은 2013년 8월 한 일간지 기고문에서, 사회 재편입 과정을 시작하기에 앞서 무장해제자들이 우선 자신들의 범죄를 인정하는 고백의 절차가 필요하며, 그리고 다른 한편으로는 내전으로 인한 폭력희생자들에 대한 보상제공이 필요하다는 의견을 제시하였다. 아울러 무장해제자들의 사회 재편입에는 진실(verdad), 정의(justicia) 및 보상(reparacion)의 원칙이 적용되어야하며 이들의 사회 재편입에는 민간기업들의 역할이 중요하다고 밝혔다

알레한드로 에데르 국민재통합청장은 무장해제자 또는 전 게릴라 요원들의 사회 재편입이 어려운 과제이긴 하나, 이들의 사회 재편입이 성공하지 못하면 평화는 요원한 꿈일 뿐이라고 적시하였다. 게릴라 단체들의 시각에서는 무장해제자들은 '배반자'이며, 콜롬비아 일반국민들도 이들을 범죄 연루자로 낙인을 찍기 때문에 신뢰와 화합의 여지를 찾기가 쉽지 않다는 것이다.

평화는 전쟁의 종료, 범죄단체의 무장해제 또는 정부와 게릴라단체들 간의 합의만으로 이루어지는 것은 아니다. 단지 이는 평화과정의 시작일 뿐이다. 진정한 평화구축을 위해서는 폭력희생자, 가해자 및 무장해제자, 사회, 정부 등 콜롬비아 사회 전체 구성원들의 수년간의 용서와 화해의 과정이 필요하다.

나. 정의구현 문제

(1) 진실규명

2013년 7월 콜롬비아 역사기억단체(Grupo de Memoria Historica, GMH)는 콜롬비아 내전으로 인하여 1958년부터 2012년 간 54년 동안 적어도 22만 명이 사망하였으며, 그 중 80%가 민간인이라고 밝혔다. 역사기억단체의 내전 사망자 조사는 2005년「정의와 평화의 법(Ley de Justicia y Paz)」 제정을 계기로 시작하였으며, 동 법은 우리베 전 대통령 집권 시절 우익민병대 등 무장단체 요원들의 무장해제를 위하여 제정되었으며, 무장해제자들에게 일정부분 처벌제외를 허용한 바 있다.

내전기간 중 사망피해는 주로 좌익무장게릴라, 우익민병대, 마약단체 및 폭력단체에 의해 청부살인, 대량살상, 폭탄테러, 지뢰, 납치 등 방법으로 발생되었다. 그러한 인명피해의 38.4%는 우익민병대가, 27.7%는 미확인된 무장단체, 16.8%는 게릴라 세력 그리고 10.1%는 정부군이 자행한 것으로 밝혀졌으며, 2002년에 가장 많은 14,000명이 사망하였다.

아울러 폭력희생자 등록처(Registro Unico de Victimas)는 1985년부터 2012년 간 25,077명이 강제 실종되었으며 또한 570만 명의 강제이주자가 발생하였다고 밝혔다.

한편, 역사기억센터(El Centro de Memoria Historica)는 5년반의 조사과정을 거쳐 1970년부터 2010년까지 40년 기간 동안 콜롬비아에서 발생된 납치현황을 2013년 6월 발표하였다. 이는 콜롬비아 역사상 처음으로 이루어진 작업으로 역사기억센터는 130만 건의 자료를 분석하여 총 39,058명이 납치되었다고 밝혔다. 그 중 3,144 건 만이 재판에 회부됨으로써 92%의 납치범죄가 처벌되지 않은 결과(impunidad)를 낳았다. 납치범죄의 79%는 특정인을 대상으로 이루어졌고 82%는 경제적 목적으로 자행되었으며, 1,172명 피해자가 외국인으로 밝혀졌다. 그리고 40%가 4개 지역(안티오키아, 바예데 까우까, 세사르 및 보고타)에서 발생되었으며 2002년에는 3천 건 가까이 발생하여 납치가 최고조에 달했다.

(2) 무장해제자 범죄 처리

페데리코 렝히포(Federico Renjifo) 전 내무장관(현 주프랑스대사)은, 앞으로 무장해제자들이 자행한 범죄에 대하여 현행법을 적용하기는 어렵다고 보며, 따라서 이 문제를 다루기 위해 2012년 「평화기본법」이 제정되었음

을 밝혔다. 아울러 약 3만명의 무장해제자들과 관련된 범죄 건수가 무려 35만 건이 접수되었다고 하면서, 「평화기본법」이 동 범죄의 처리에 대해 직접 규정하고 있지는 않으나 "전환적 정의(justicia transicional)" 개념을 포함시켰다고 언급하였다. 즉, 콜롬비아의 국민화합과 평화를 위하여 무장해제자들이 범한 과거의 범죄에 대하여 기존의 법규를 적용치 않고 융통성 있는 접근을 하겠다는 것이다. 따라서 콜롬비아 정부는 이「평화기본법」을 근거로 앞으로 과거의 무장해제자들뿐만 아니라 미래의 무장해제자들의 범죄를 다루는 특별법을 제정할 것으로 보인다.

산토스 대통령도 2013년 9월 유엔총회 연설에서, 1994년 창설된 루안다 재판소가 80만 건의 살인에 대해서 고작 40건만을 해결하였으며, 유고전범재판소도 20년간 100여건만을 해결했을 뿐이라고 지적하면서, 콜롬비아는 무력분쟁 종식, 조사와 처벌의무 이행, 희생자에 대한 권리보장 등 복합적인 문제를 동시에 해결하기 위해 진실, 정의, 보상 및 재발방지의 원칙하에 “전환적 정의” 전략을 추구할 것임을 밝혔다.

(3) 처벌제외(Impunidad) 문제

「평화기본법」제정을 통한 전쟁범죄자들에 대한 관용적 접근에 대하여 국제형사재판소(ICC)를 중심으로 처벌제외에 대한 우려가 제기되고 있다. 콜롬비아 국내에서도 우파세력을 중심으로 전쟁범죄자들에 대한 관용은 있을 수 없다는 강경입장이 나오고 있고, 정부 내에서조차 “전환적 정의”의 정도 또는 수준을 두고 갑론을박이 이어지고 있다.

이와 같은 국내외의 우려를 인식하여 산토스 대통령은 2013년 유엔연설에서 정부의 입장을 밝혔다. 반세기의 내전과정에서 자행된 모든 범죄를 조사하여 관련자에 대해 사법적 결정을 내린 후에 이를 이행하지 못하는 것보다는 희생자의 권리를 최대한 만족시키는 방향의 현실적인 전략이 바람직하다는 입장이다. 그리고 조직적으로 자행된 반인도 범죄(lesa humanidad) 및 전쟁범죄에 대한 처벌제외 관용은 없을 것임을 밝히면서, 평화를 위해 정의를 희생하자는 것이 아니며, 어떻게 정의를 통해 평화를 구축하는가 하는 것이 중요하다는 점을 언급하였다. 렝히포 전 내무장관도 평화기본법이 헌법에 위배되는 것이 아니며, 반인도 범죄자들에 대한 관용은 절대 없을 것임을 천명하였다.

처벌제외 문제는 2005년 「정의와 평화의 법」 제정 당시에도 제기되었다. 당시 유엔 등 국제기구들은 무장해제자들이 행한 중대범죄에 대해서 콜롬비아 정부가 5-8년의 형을 부과한 것은 지나치게 관대한 조치라는 비판이 있다.

다. 강제이주자 처리

(1) 강제이주자 현황

콜롬비아 중앙정부 사회번영국(Departamento de Prosperidad Social) 통계자료에 의하면, 1997년부터 2011년 12월까지 콜롬비아 국내에서 3,888,309명의 강제이주자가 발생하였다. 그 중 2011년에는 143,116명의 강제이주자가 기록된 것으로 밝혔다. 한편, NGO들은 1980년대 중반부터 발생한 콜롬비아 난민수가 5백만을 상회하는 것으로 추산하고 있다.

콜롬비아에서의 강제이주자 발생은 주로 불법무장단체 또는 제3자의 토지강제약탈로 인해 발생하였다. 불법무장단체들은 토지약탈을 위해 위협, 인권위반, 토지문서 훼손, 강제매매 등 방법을 동원하였으며, 강제이주자들의 3.7%는 게릴라들의 강제징용을 피해 부득이 토지와 고향을 버리고 이주한 것으로 알려졌다.

(2) 사회문제 발생 및 해결노력

내전으로 인해 발생된 4-5백만의 강제이주자들은 대도시로 밀려들어와 도시외곽에서 슬럼을 형성하였다. 이들은 사회적 소외와 빈곤으로 인해 극빈생활을 영위하고 있다. 한편, 이들은 마약거래 등 범죄의 온상이 되고 있으며 여타 사회문제를 양산하고 있다. 특히, 보고타는 강제이주자들이 가장 많이 밀려들어온 지역으로, 보고타 남부지역 빈민가는 우범지대를 형성하여 보고타 시민들조차도 이 지역 접근을 꺼린다.

한편, 이들이 떠난 농촌지역도 노동력 부족으로 마을이 공동화되었고 이에 따라 농촌이 피폐되는 문제도 야기되었다. 이와 같은 강제이주 문제들로 인해 빈부격차, 국민들 간의 화합문제 등도 제기되었다. 이러한 문제를 해결

하기 위해 콜롬비아 정부는 2011년 6월 정부와 의회의 공동노력으로「폭력희생자 보호 및 토지 반환법」을 제정하여 이를 시행해오고 있다.

한편, 유엔난민최고대표사무소(UNHCR) 및 UNDP 공동보고서는, 강제이주자들의 귀환문제가 구체적인 방법으로 그리고 조심스럽게 다루어져야 하며 특히, 강제이주자들과 협의의 과정을 거칠 것을 권고하고 있다. 왜냐하면 약 170만 명으로 추산되는 도시거주 강제이주자들은 대부분 젊은 연령대로 이들은 더 이상 농민이 아니며 더 이상 귀향을 희망하지 않고 있기 때문이다. 아울러 강제이주자들의 성공적 귀환을 위해서는 많은 투자와 개발계획의 선행이 우선되어야 하기 때문이다.

라. 내전 피해자 보상

2011년 말 발간된 콜롬비아 국가경제사회정책위원회(Conpes) 자료에 따르면, 콜롬비아 검찰 및 국가보상위원회에 등록된 내전 피해자가 40만명이며, 이들과 3백만명의 강제이주자들에 대한 정부의 보상 예산이 2012년부터 향후 10년간 54조페소(약 250억불)가 소요될 것으로 추산하였다.

한편, 콜롬비아 정부는 2011년「폭력희생자 보호 및 토지 반환법」시행령에 의거 폭력희생자들에 대해, 강제이주자 경우는 개인 당 9백만 페소, 사망자나 납치희생자 및 강제실종자들에게는 21백만 페소를 지불할 예정이다. 과거에도「정의와 평화의 법」제정에 따라 희생자 보상 기금이 설립되었으나 재원조달 실패로 기금운영이 유명무실해진 바 있다.

콜롬비아에서 소유 토지를 강제로 약탈당했거나(despojo) 또는 소유 토지로부터 강제로 이주당한(abandono forzado) 가족이 35만 가구가 되며 해당 토지 규모는 약 2백만 헥타르나 되는 것으로 추산된다. 콜롬비아 법원은 2012년 1월1일 발효된「폭력희생자 보호 및 토지 반환법」에 의거, 요건이 충족될 경우 피해자들에게 토지 소유증을 발급하거나 소유권을 선언하는 절차를 취하게 된다. 만약 토지반환이 물리적으로 불가능할 경우에는 유사한 여건을 가진 대체 토지 또는 금전을 지급하도록 할 예정이다. 단, 토지반환 대상은 1991년 이후에 발생된 무장분쟁으로 인하여 약탈당했거나 또는 강제이주를 겪었던 토지에 한정이 된다.

산토스 대통령은 2013년 7월 의회 개원연설에서 그간 내전의 피해를 입은 57,000가구에 대해 20만 헥타르의 토지를 반환하였으며, 「폭력희생자 보호 및 토지 반환법」 이행을 위해 설립된 국가토지반환청(Unidad Nacional de Restitucion de Tierras)이 큰 역할을 하였다고 언급하였다.

마. 평화정착 비용

2012년 9월 콜롬비아 그랑 콜롬비아 공과대학교 '분쟁 및 도시 연구소(Observatorio Conflicto y Ciudad)'는 콜롬비아 정부가 최근 10년 간 내전 비용으로 207조 페소(약 1,100억불)를 지출한 것으로 밝혔다. 동 내전 비용은 크게 국방비 142조 페소, 희생자 지원비 54조 페소, 테러로 인한 비용 11조 페소로 구성되었다. 그리고 동 비용에는 국방비, 희생자 보상비, 강제 이주자 지원비, 내전희생 어린이 지원비, 게릴라들의 공격으로 파괴된 사회 기간시설 복구비 등이 포함되었다.

콜롬비아는 현재 435,000명의 군 및 경찰 병력을 보유하고 있다. 그 중 경찰은 160,000명으로 이들은 국방부 산하에 편입되어 거의 군 병력에 준하는 무장을 하고 있고 군 계급을 그대로 사용한다. 게릴라들의 사회기간시설에 대한 테러가 빈발함에 따라 군 병력의 1/3이 송유관, 전력망 등 주요 인프라 시설 보호에 투입되고 있다.

2012년 콜롬비아의 국방 및 경찰 예산규모는 17조 6천억 페소(약 93억불)로 국방분야에 11조 페소(약 58억불), 경찰분야에 6조6천억 페소(약 35억불)가 할당되었다. 2013년 국방 및 경찰분야 예산은 26조 1천억 페소(약 137억불)로 이 분야는 매년 정부예산의 12% 내외를 점유한다. 콜롬비아 Raddar 연구소가 발표한 바에 따르면, 분쟁 후 평화정착을 위해서는 FARC의 무장해제 및 해체, 희생자 보상, 무장요원의 사회 재편입, 토지반환, 군대의 유지 등에 따른 비용이 소요되며, 앞으로 20년간 매년 정부예산의 18-20%가 소요될 것으로 전망하였다.

콜롬비아 정부와 FARC 간 농업개혁 관련 부분적인 합의가 성사되어 평화협상에 대한 기대가 높아진 면이 있으나, 그 합의를 이행하는 데 필요한 재원조달 문제에 관해서는 국내언론에서 별로 언급되지 않고 있다. 무장게릴라의 무장 해제나 사회 재편입자 및 토지부족 농민들에 대한 토지 배분은

가능하다 할지라도 그들이 분배받은 농지에서 생업활동이 가능하기 위해서는 학교, 병원, 도로 등 인프라와 더불어 종자 및 비료 지원, 융자, 기술지원 등이 필요할 것이다. 이를 위해서는 막대한 지금이 소요될 것인데 이에 대한 정부의 대책은 아직 준비되지 않은 것으로 보인다.

바. 국제사회의 지원

콜롬비아 국민의 1인당 국민소득은 현재 약 8,000불로 유엔기준으로 중고소득국 카테고리에 편입되어 있다. 그리고 콜롬비아는 선진국 클럽이라고 할 수 있는 OECD로부터 2013년 5월 가입초청장을 받았다. 따라서 콜롬비아는 조만간 선진국들의 ODA 지원 대상국에서 졸업하는 과정을 걷게 될 것으로 보인다. 그러한 추세가 대세임에도 불구하고 유럽 국가들을 중심으로 콜롬비아에 대해 계속 지원을 하는 양상을 보이고 있다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 콜롬비아가 내전을 극복하여 평화정착과정으로 넘어가는 단계라 국제사회의 지원이 필요한 상태며 또 콜롬비아가 평화정착의 성공모델이 될 가능성이 크기 때문이라는 것이다.

이에 따라 선진국들의 대 콜롬비아 지원은 상당부분 평화정착 지원에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 내전피해자 및 강제이주자 문제 해결을 위한 법제도 구축, 피해자 인권보호, 피폐한 농촌재건, 농가소득 향상 등에 관심으로 보이고 있으며, 한국정부도 UNDP 및 콜롬비아 농업부와 공동으로 3개 주에서 카카오 재배 등을 통한 농가소득 증대사업을 벌이고 있다.

특히, UNHCR은 2001년부터 콜롬비아에서 강제이주자 지원사업을 시행해오고 있으며 콜롬비아 정부와 긴밀한 협력 하에 강제이주자, 난민, 토지반환, 피해자 보상 등과 관련한 법적 제도 구축에 많은 노력을 기울이고 있다. UNHCR은 현재 보고타에 콜롬비아 사무소를 두고 있고 각 지역별로 13개의 지역사무소를 운영 중이다.

5. 결론

콜롬비아는 인구기준 중남미 3대시장이고 많은 자원도 보유하고 있으나 내전으로 인하여 그간 국가발전을 이루지 못했다. 그러나 지금은 좌익무장세력의 영향력이 약화되어 치안사정이 호전됨에 따라, 외국인 투자가 대거 유

입되고 있으며 매년 4-5%대의 경제성장을 구가하는 등 콜롬비아는 현재 발전의 전기를 맞고 있다. 그러나 위에서 살펴본바와 같이 콜롬비아가 직면한 도전이 만만치 않으며, 앞으로 콜롬비아의 미래는 어떻게 내전을 종식시키고 어떻게 슬기롭게 국민화합을 이루며 어떻게 국민의 에너지를 동원하여 평화정착을 성공적으로 이루어 내느냐에 달려 있다.

산토스 정부와 FARC간 평화협상은 FARC 세력이 현저히 약화된 상태에서 추진된다는 게 과거의 평화협상과 다르다고 본다. 그러한 점에서 협상의 성공가능성도 과거보다는 높다고 본다. 그러나 현 콜롬비아 정부가 이념이 다른 FARC의 요구사항을 수용하기가 어렵고, 또 지금과 같은 평화협상에 반대하는 국내 우파세력을 설득하여 국민화합을 이루어 내기도 쉽지 않기 때문에 평화협상결과를 예측하기가 어렵다. 그러나 FARC가 국민들의 지지기반을 거의 상실했고 또 정부군의 공세로 FARC의 전쟁수행 역량도 계속 상실해 가고 있는 만큼, 내전 종식은 평화협상 타결을 통해서든 또는 무력진압을 통해서든 이제는 시간문제로 보인다.

그러나 내전이 종식되더라도 지난 50년여 년 간 내전이 야기한 폭력희생자 및 강제이주자 처리문제, 진실규명 문제, 용서를 통한 민족화합 문제 등을 해결하기 위해서는 많은 시간과 많은 비용이 수반될 것으로 보인다. 콜롬비아 정부와 국민들도 이 문제들의 해결이 없이는 평화정착이 어렵다는 사실을 잘 인식하고 있다.

한편, 콜롬비아에서의 평화정착이 성공을 거두기 위해서는 위에서 제기된 문제들의 해결은 물론이고, 나아가 30%를 상회하는 빈곤율 감축, 교육의 질 향상 및 교육기회 확대, 불평등 사회구조 개선, 낙후된 사회 인프라 개선 등 복합적인 조치들이 병행되어야 한다고 본다.

아울러 콜롬비아가 국제사회에서 성공적인 평화정착 모델이 되기 위해서는 국제사회로부터의 경험전수와 지원이 꼭 필요하고 본다. 특히 한국으로서는 6.25전쟁 때 우리를 도와준 콜롬비아 국민들에게 보은한다는 의미에서라도 콜롬비아 평화정착 지원에 적극 동참할 필요가 있다고 본다. 그리고 6.25 전쟁 후 좌우익 간 이념적 대립을 슬기롭게 극복하고 성공적인 국가발전을 이룬 우리 국민들의 경험은 콜롬비아의 평화정착 과정에 유용하게 활용될 수 있을 것으로 본다. 끝.