

콜롬비아 국민전선(Frente Nacional)의 발생, 성장 그리고 한계: 1947-2009

김달관(단국대)*

- I. 서론
- II. 자유당과 보수당의 갈등(1947-1958)
 - II.1. 가이탄(Gaitán)의 암살과 보고타소(Bogotazo)
 - II.2. 정치폭력의 심화
- III. 국민전선의 등장과 위기(1958-1991)
 - III.1. 국민전선의 등장
 - III.2. 국민전선의 위기
- IV. 국민전선의 한계(1991-2009)
- V. 콜롬비아의 선택: 권위주의 또는 민주주의
- VI. 결론

I. 서론

19세기에 콜롬비아는 자유당(*Partido Liberal*)과 보수당(*Partido Conservador*)의 갈등으로 인해 7번의 내전을 겪으면서 수많은 인명과 재산피해를 보았고, 19세기 말에는 천일전쟁(*Guerra de Mil Días*)으로 파나마를 상실했다. 20세기에도 1947-1958년 동안의 ‘폭력시기’(*La Violencia*)에 수십만 명이 희생되었고, 이에 대한 반작용으로 자유당과 보수당 지

* Dal-Kwan Kim(Dankook University, mundokdk@hanmail.net), "The Origin, Development and Limit of the Frente Nacional in Colombia: 1947-2009". 본 논문에 유익한 논평을 해주신 심사위원님들께 감사드립니다.

도부의 정치협약에 의한 국민전선(Frente Nacional)이 1958년에 구축되었으며, 1991년까지 지속되었다.¹⁾ 1991년 신헌법에 기초한 2002년 정치개혁이 알바로 우리베(Álvaro Uribe 2002-2010) 대통령에 의해 추진되면서 콜롬비아는 변모하고 있다.

콜롬비아가 독립한 이후 얼마 지나지 않아, 보수당과 자유당 사이에 갈등이 발생하기 시작했다. 이러한 갈등의 19세기 최종판이 천일전쟁이었다. 천일전쟁에서 승리한 보수당이 이후 30년 동안 헤게모니를 갖게 되었다. 1930년까지 권력에서 배제된 자유당은 1929년 대공황, 바나나 노동자 사건, 경제상황 악화, 실업증가 등으로 인해 정권을 잡게 되면서 재정, 세금, 농업, 노동 분야 등에서 일련의 개혁(“Revolución en Marcha”)을 시도했다. 그러나 자유당의 개혁이 실패하면서 1946년에 권력을 상실했다. 자유당이 권력을 상실하면서 자유당 지도자인 가이탄(Jorge Eliécer Gaitán)이 1948년에 암살되자, 정부에 반대하는 시위인 보고타소(Bogotazo)가 발생하면서 정치폭력이 전국적으로 격화되었으며, 이후 폭력시기 동안에 수십만 명이 희생당했다. 정국이 혼란해지면서 피니야(Rojas Pinilla 1953-57) 군사정권이 들어서게 되었고 이후 피니야 독재정권에 대한 저항으로 군사위원회(Junta Militar)가 피니야 정권을 이어받았다. 이렇게 지속된 정국 불안 속에서 자유당과 보수당의 정치 엘리트에 의한 정치협약으로 국민전선이 출현할 수 있었다. 국민전선은 정치 엘리트에 의한 정치 독점체제로서 정치적 경쟁 보다는 관료의 동등배분 원칙에 따라 국민전선 내부에서는 협력을, 외부에 대해서는 배타적 특징을 보여주었다.

그러나 1990년에 가비리아(César Gaviria 1990-94)가 대통령에 당선되면서 1991년 신헌법을 통해 기존에 성립되었던 국민전선의 해체를 공식적으로 언급했다. 다른 한편, 1991년 사회주의 붕괴에 따른 탈냉전에도 불구하고 1960년대 국민전선에 반대하는 혁명적 사회주의 게릴라 조직들은 경제적 이익을 추구하는 이익집단으로 변모했다. 또한 1980년대 탄생한 우익민병대(Paramilitarismo)도 1990년대에 마약

1) 국민전선의 지속시기에 대한 논의는 주석 7번을 참조.

과 관련을 맺기 시작했다.²⁾ 이에 콜롬비아는 게릴라 세력이 남부지역을 통제하고, 정부는 중부지역과 주요 도시를 지배하며, 우익민병대는 북부지역을 통제하는 형국이 되었다. 이에 미국은 마약테러 소탕이라는 명목으로 2000년 콜롬비아에 적극적으로 개입하게 된다.

본 연구는 정치협약으로 성립된 국민전선을 통해 콜롬비아 민주주의를 이해하려는 시도이다. 콜롬비아에서 국민전선은 1991년에 해체되었고, 1991-2001년 사이의 이행을 거쳐 2002년 우리베 대통령의 정치개혁 시도로 인해 민주주의로 나아가고 있다. 국민전선을 이해하기 위해서는 무엇보다도 콜롬비아의 고유한 정치와 정치문화를 이해하는 것이 중요하다. 이러한 콜롬비아의 고유한 특징으로서 개인주의적 엘리트주의를 언급할 수 있고 콜롬비아에서 엘리트 중심의 정치는 지역주의, 분파주의, 양당제, 정치폭력 등으로 인해 더욱 강화되었다. 자유당과 보수당은 19세기 중반에 출현하여 현재에 이르지만, 이 정당들의 실제운영은 소수의 정당 엘리트와 전·현직 대통령들에 의한 것이었다. 예라스(Lleras), 산토스(Santos), 고메스(Gómez), 우리베(Uribe) 등은 콜롬비아의 대표적인 정치 엘리트 가문으로서 현재까지 콜롬비아 정치에 영향력을 행사하고 있다. 자유당이나 보수당의 구조는 전국적 수준에서는 ‘전국적 유력 정치인’(Jefes Naturales)에 의해, 지방 수준에서는 지방 정치 엘리트인 ‘가모날’(Gamonal)에 의해 운영되었고, 가모날은 ‘전국적 유력 정치인’에 충성을 유지함으로써 성장할 수 있었다. 이들 정당은 평소에는 큰 역할이 없지만 선거 시에는 가모날에 의해 적극적으로 조직됨으로써 득표를 안정적으로 확보할 수 있었다. 다른 한편, 국민전선의 출현은 정당 지도자들의 합의로 가능했고 국민전선의 해체도 가비리아 대통령의 적극적 시도로 가능했다. 또한 2002년 대선에서 우리베가 승리

2) 우익민병대의 기원은 다양한데, 무엇보다 지방의 지주가 게릴라 공격에 대해 자신을 보호하기 위해 조그만 규모의 사병을 조직하면서 시작되었다. 이후 마약세력도 조직의 보호를 위해 사병을 조직했으며, 1981년 범죄조직에 의해 ‘납치자에게 죽음을’(Muerte a los Secuestradores: MAS)이라는 폭력적인 사병조직도 창설되었다. 이후 우익민병대는 마약거래와 밀접한 관련이 있고 범죄조직과 별 차이가 없게 되었다(Rozema 2008). 우익민병대에 대한 자세한 것은 Cruz Rodríguez, Edwin(2007), “Los estudios sobre paramilitares en Colombia”를 참조.

했는데 이 선거의 특징은 ‘정치의 개인화’ 현상으로써, 이것은 정당보다 대통령후보 개인의 영향력이 보다 두드러졌다는 것이다(Zovatto 2008). 이러한 측면에서 국민전선은 소수의 정치 엘리트에 의해 실제적으로 운영되었기 때문에 본 연구는 국민전선의 구조적 측면보다는 정치행위자 측면을 보다 중시하려 한다.

선행연구로 콜롬비아의 국민전선을 후견주의(Clientelismo)³⁾ 체제로 분석한 것이 있고, 국민전선을 후견주의라는 관점에서 지방정치를 다룬 것이 있으며, 보다 최근 연구로는 국민전선을 동맹 체제라는 관점에서 다룬 것이 있다.⁴⁾ 그러나 국민전선과 이후 콜롬비아 정치의 변화를 민주화 과정이라는 관점에서 다룬 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 국민전선의 발생, 성장, 위기라는 측면에서 구체적인 역사로서 콜롬비아 정치를 장기적인 관점에서 조망하고 국민전선의 한계로 작용한 요인을 경제적 요인, 미약한 국가, 지형적 요인, 미국의 대외정책 측면에서 분석하려 한다. 따라서 본 연구는 왜 국민전선은 정치안정을 가져오지 못했으며 잘 기능하지 못한 것일까? 왜 국민전선은 1990년대에 보다 많은 혼란과 갈등을 유발시켰을까? 국민전선 동안에 그리고 국민전선 해체 이후에 왜 다양한 무장 세력이 존재하는가? 왜 국민전선은 콜롬비아 민주주의에 기여하지 못했

3) 후견주의란 현대의 정치엘리트와 일반시민 사이에 후원-지지관계를 칭한다. 정치엘리트가 선거권자인 해당 시민에게 호의나 편의를 제공하면, 선거권자인 시민은 그에 대한 대가로 정치 엘리트에게 투표를 해줌으로써 정치적 지지·충성을 제공했는데, 이것을 후견주의라 한다. 후견주의는 스페인 식민시대에 지주가 농민에게 경제적인 편의나 호의를 제공하면 이에 대한 대가로 농민은 지주에게 지지·충성·노동을 제공하는 경제적 측면의 후견주의였다. 그러나 스페인으로부터 독립한 라틴아메리카에서 지주들이 정치에 참여하게 되면서 경제적인 측면의 후견주의는 정치적 측면의 후견주의로 변모했다. 정치적 후견주의로 변모하면서 후견주의는 개인적인 관계에서 집단적인 관계로 확대되었다.

4) 국민전선을 후견주의로 규정하고 이에 대해 다룬 Martz, John D.(1997), *The Politics of Clientelismo: Democracy and the State in Colombia*, New Jersey: Transaction Publishers, New Brunswick가 있고, 국민전선을 후견주의라는 관점에서 지방정치를 다룬 것으로는 Francisco Leal B. and Davila L. Andres(1991), *Clientelismo: El Sistema Político y Sus Expresión Regional*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales가 있으며, 국민전선을 동맹이라는 관점에서 다룬 것으로 Jonathan Hartly(2008), *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University Press가 있다.

을까? 등의 질문에 대한 답을 찾아가는 과정이라 할 수 있다. 이에 구체적으로 제2장에서 1947-1958년 기간 동안 국민전선의 성립배경을 살펴보고, 제3장에서 국민전선의 등장 원인과 위기를 살펴본다. 제4장에서는 국민전선 한계의 원인을 대내외적 요인으로 분석하고, 제5장에서는 국민전선의 해체 이후에 콜롬비아의 민주화를 논의하며, 마지막으로 제6장에서는 콜롬비아의 국민전선과 민주주의에서 시사점을 논의하고자 한다.

II. 자유당과 보수당의 갈등(1947-1958)

II.1. 가이탄(Gaitán)의 암살과 보고타소(Bogotazo)

1920년대 콜롬비아는 경제의 봄 시기였다. 파나마 지역에 대한 미국의 보상금과 많은 외국자본이 콜롬비아에 유입되었고, 이에 따라 콜롬비아의 정부는 철도, 도로, 통신, 공공기관 등 사회간접자본에 투자할 수 있었다. 외국자본과 파나마 보상금 유입으로 인해, 한편으로 콜롬비아 시장의 고립성은 사회간접자본 투자로 인해 어느 정도 극복되면서 시장이 전국적 수준에서 하나로 연결되었고, 다른 한편으로 외국기업을 중심으로 노조가 형성되면서 노동자와 농민을 중심으로 사회운동이 나타나기도 했다. 그러나 1929년 대공황으로 인해 경제적 어려움이 증가했다. 무역거래가 거의 전무한 상태에서 실업이 증가했고 산타 마르타(Santa Marta) 지역에서 1929년 바나나 노동자 사건과 학생시위에서 사망자가 발생하면서 집권당인 보수당 정부의 분열로 인해 자유당은 1930년부터 1946년까지 16년간 집권할 수 있었다. 자유당의 알폰소 로페스(Alfonso López P. 1934-38) 대통령은 1936년의 헌법 개정으로 ‘혁명전진’(Revolución en Marcha)이라는 개혁을 시도하면서 44년(1886-1930) 동안의 보수당 집권의 기초가 된 1886년 헌법을 폐지했다. 콜롬비아는 1910-1930년 동안 매년 높은 커피수출 증대로 인해 내수산업이 증가하면서 자본주의 발전을 이룩했

으며, 이에 따라 노동자의 인식도 변화하면서 시위도 발생하곤 했다. 이에 1930년대부터 콜롬비아 사회에 사회적·정치적 갈등이 발생하기 시작하면서 1940-1950년대 ‘폭력시기’가 출현하게 되었다.

1930년대의 새로운 정치는 자유당의 알폰소 로페스 정부에게 주어졌고, 이들은 당시 지주보다는 자본가의 이해를 대변했다. 알폰소 로페스 정부는 대토지 세력을 약화시키려했지만 자본가의 헤게모니를 공고화 하지는 못했다. 그럼에도 자유당 정부의 1936년 개혁은 보다 향상된 농업생산성을 성취했고, 조세개혁으로 정치적 측면에서 어느 정도 효율성과 안정도 유지할 수 있었다. 그러나 종국적으로 자유당 개혁의 결과는 1886년에 보수당이 추진했던 상황과 비슷했기 때문에 자유당은 1946년에 권력을 상실하게 되었지만 막 출현하는 노동자의 지지를 받을 수 있었다. 다른 한편, 이 시기에 콜롬비아에서 중요한 변화는 경제를 세계시장에 편입시켰다는 것이다. 세계시장에서 커피 가격 상승은 국내에서 상업 자본을 출현시켰고 1929년 대공황으로 인해 1930년에 국제교역을 중시하는 자유당 정부가 출현할 수 있었다. 이러한 상황에서 콜롬비아는 새로운 경제제도와 정치제도에 대한 경쟁으로 인해 사회의 갈등이 발생하기 시작했다. 그러나 당시 자유당과 보수당은 사회적 갈등을 조정·해결하지 못했고 다른 한편으로, 새로운 정당출현의 실패에서 볼 수 있는 것처럼 보수당과 자유당의 영향력도 낮은 상태에 있었다(Meyer 1989, 241-42).

이러한 정치사회 환경 하에서 1946년에 대통령 선거가 실시되었는데, 자유당의 가이탄은 출마했지만 3위로 낙선했다. 그것은 당시 자유당이 분열되어 있었고 가이탄의 포퓰리즘적 성격으로 인해 자유당의 일부도 가이탄을 두려워했기 때문이다. 이러한 사정으로 인해 결국 국 보수당 후보인 오스피나(Mariano Ospina Pérez 1946-50)가 대통령에 당선될 수 있었다. 오스피나 정부는 내각의 50%를 자유당에게 제공함으로써 임기 내 자유당의 협력을 이끌어낼 수 있었다. 가이탄도 오스피나 내각에 속했으나 정부에 염증을 느끼고 사퇴했다. 대선 이후에 오스피나 정부가 취임했음에도 정국이 안정되지 않자 오스피나는 1948년 1월 북산탄데르(Norte de Santander) 주에 계엄을 선포했고

가이탄은 이에 항의해 10만 시민과 함께 1948년 2월에 보고타에서 시위를 하게 된다. 가이탄의 포폴리즘은 국민들을 성공적으로 결집시켰으나, 이러한 상황은 정치지도자들에게 두려움을 주었다. 결국 동년 4월 9일에 가이탄은 암살되었고, 이에 보고타를 중심으로 격렬한 시위(Bogotazo)가 발생하면서 다른 지역으로 확대되었다. 그러나 새로운 정당을 형성하지 못한 가이탄 운동은 그를 추종했던 이들에 대한 탄압만 가속화시켰을 뿐이었다. 보고타 시위에 따른 정치폭력은 1966년까지 20년간 계속되었고, 이 시기에 약 30만 명이 사망했으며, 경제적 피해는 계산할 수 없을 정도였다(Martz 1997, 57).

II.2. 정치폭력의 심화

콜롬비아에서 1947년 보수당 중심의 정치는 당시 자본주의와 병행 발전할 수 없는 상황을 보여주었는데, 이러한 부조화 현상을 잘 보여주는 것이 ‘정치폭력’이라고 할 수 있다. 콜롬비아에서 정치폭력은 1947-1958년 기간에 잘 나타났는데, 특히 피니야 장군과 군사위원회에 의한 군사독재 시기와 관련이 있다. 이러한 전반적 위기와 함께 1958년에 국민전선이 등장하게 되었다(Meyer 1989, 237). 보수당 정권이 들어서던 1947년부터 다양한 지역에서 자유당과 보수당 사이의 갈등은 정치폭력으로 나타났다. 일반적으로 정치폭력의 시작을 1948년에 가이탄의 암살로 보고 있으나, 가이탄의 암살은 자유당과 보수당 사이에 발생한 20세기 갈등의 정점으로 이해될 수 있다. 자유당과 보수당의 갈등은 1948년 이전에도 전국적인 수준에서 정치폭력의 형태로 표출되고 있었다. 예를 들면, 지방에서 농민은 정치폭력으로 토지나 재산을 상실했다. 이것은 주로 지주가 암살·위협·방화 등을 통해 강제로 농민에게 토지를 팔도록 상황을 유도했기 때문이다. 재산과 집을 화재로 인해 피해를 본 농민은 다른 도시로 이주하거나, 아니면 같은 정당 지지자들이 모여 사는 곳으로 이사하거나, 또는 무장게릴라가 되었다. 이처럼 1940년대의 콜롬비아에서 정치폭력은 사회구조와 지방의 권력관계를 재편시켰다(Antonio 1991, 291).

1940년대의 정치폭력은 또한, 1930년대보다 더 실망감이 깊고 보다 더 개인적인 양상을 나타냈다. 1940년대의 폭력이 보다 많은 실망감이 존재하는 이유는 첫째, 이미 커피경작에 적당한 토지는 누군가가 차지하고 있거나 이미 커피나무를 심어놓아서 이들이 사용할 수 있는 커피경작에 필요한 토지가 거의 없었기 때문이다. 둘째, 상속에 의한 가족농장의 배분으로 인해 커피경작토지에 대한 경쟁이 증가했기 때문이다. 셋째, 1940년대 말 소생산자와 커피노동자는 더 이상 그들의 필요를 충족시킬 수 없을 정도로 이익이 축소되었기 때문이다. 다른 한편, 1940년대의 정치폭력이 보다 더 개인적인 측면이 있는 것은 1930년대 초에는 진보정당이 고립된 지역에 조직가를 보내고 전국적인 수준에서 활동을 조율했으며 대안적인 정보와 다양한 전망을 제공했으나, 1940년대에는 진보정당의 이러한 지원이 부재했기 때문이다. 왜냐하면 진보정당은 1940년대 지방에서 지지 세력이 부재했고 중부산맥의 커피생산지역 밖에서 영향력이 보다 더 높았기 때문에 1947년부터 중부산맥의 커피생산지역은 폭력이 주로 발생하는 지역으로 변모했다. 이러한 정치폭력과 함께 2차 대전 이후에 인플레이션으로 인해, 소생산자나 커피노동자의 삶은 전반적으로 하락했다. 그럼에도 이 시기에 국제석유가격의 상승으로 인해 세계커피수요가 증가하면서 지주는 정치폭력으로 보다 넓은 토지에 커피를 생산할 수 있었고, 이에 따라 지주는 상업자본가로 전환할 수 있었다 (Bergquist 1988, 424).

1947-1958년 폭력시기에 약 20만 명이 정치폭력으로 희생당했는데, 이 시기에 콜롬비아에서 정치폭력이 가장 많이 발생했기 때문에 대표적인 시기라 할 수 있다. 게다가 정치폭력은 정상적인 것으로까지 여겨질 정도였다. 이 폭력시기에 보수당 정부가 여당으로서 통치했는데, 정치적 헤게모니와 공공질서 유지를 위해 보수당 정부는 갈수록 분파적이고 폭력적으로 되어 갔다. 이에 자유당은 '보고타소'로 저항했다. 이렇게 자유당의 지속적인 저항은 정치적 갈등양상으로 확산되면서 보수당에 저항하는 무장 세력과 게릴라 조직의 출현을 가속화시켰다.

이처럼 콜롬비아에서 정치폭력은 복합적인 사회현상으로서 콜롬비아에서 정치의 배타성, 당파성, 지역성, 후견주의의 역동성에 따른 현상이면서 커피생산지역에서 주로 발생한 현상이었다(Bergquist 1988, 421). 즉 콜롬비아의 정치폭력은 ①커피생산지역에서 주로 발생했고 ②지방수준에서 정치권력에 대한 경쟁과 직접적 관련이 있으며 ③자유당이 강세인 지방에서 1947년부터 보다 더 많이 발생했다. 이 시기에 콜롬비아의 정치폭력을 경제적 관점에서 보면, 대토지에 기초한 자본제적 발전양식을 관철시키지 못한 지주가 자본가로 전환하는 과정에서 발생했고 다른 한편, 이 과정으로 인해 강제적으로 농민을 도시로 이주시킨 부수적인 효과를 발생시켰다. 따라서 이 시기의 정치폭력은 자본의 집적·집중을 위한 지주의 의식적 행위의 결과라 할 수 있다. 이러한 의식적 행위의 결과로서 콜롬비아에서 정치폭력은 농민분해, 토지가격하락, 자본 확대, 토지집중, 산업예비 균형성 등으로 자본이 지방으로 확대될 수 있는 기회를 제공했다(Jaramillo 1992, 73).⁵⁾ 정치적 관점에서 정치폭력은 19세기 후반의 내전처럼 콜롬비아 국민이 자유당이나 보수당을 선택하는데 필요한 정치이념을 제공했다. 이러한 의미에서 이 시기의 정치폭력은 콜롬비아에서 개인과 국가 수준에서 정체성을 보다 견고히 하는 사회갈등의 최종판이었다.

결론적으로 1947-1958년 동안에 자유당과 보수당의 갈등은 콜롬비아의 오랜 정치적 전통인 양당제, 분파주의, 지역주의, 후견주의로 인해 민주주의 관점에서 정상적인 정치대표와 정치경쟁이 부재했기 때문이다. 무엇보다도 자유당이 1930년에 집권하게 되면서 보수당 정권 동안에 형성된 기득권을 재편하기 시작했다. 자유당에 의한 인위적인 기득권 재편과정은 1946년까지 16년 동안 진행되었다. 이러한 사회의 변화는 양당제, 분파주의, 지역주의, 후견주의에 따라 경

5) 1947-1958년 폭력시기의 정치폭력에 대한 해석은 다양하다. 자유당과 보수당 사이에 새로운 내전의 시작으로 보는 견해, 가이탄 추종세력에 대한 보수당의 공격으로 보는 견해, 다양한 지방의 갈등으로 인한 국가의 붕괴로 보는 견해, 성공하지 못한 사회혁명으로 보는 견해, 농민과 그들의 동맹세력에 대한 지주와 기업인의 공격으로 보는 견해 등이 있다.

제·정치·사회 전 분야에서 실시되었고 지역적으로도 전국수준에서 주·시 단위까지 실행되었다. 그러나 1947년에 보수당이 재집권하면서 보수당 지지 세력의 권리를 회복시키고 확대하는 과정에서 자유당 지지 세력의 대응은 전면적일 수밖에 없었다. 이 시기에 콜롬비아에서 정치대표와 정치경쟁을 중심으로 하는 민주주의가 정상적으로 작동하지 않으면서 극심한 사회혼란이 발생할 수밖에 없었다. 이러한 이유는 19세기 중반부터 취약한 민주주의로 인해 자유당과 보수당의 오랜 폭력적 갈등의 역사 때문이었다. 반면에 이러한 전면적인 양당의 갈등은 국민전선이 등장할 수 있는 주요한 요인으로 작용했다.

III. 국민전선의 등장과 위기(1958-1991)

III.1. 국민전선의 등장

자유당과 보수당의 정치폭력으로 정당체제가 잘 기능하지 못함으로써, 1953년 피니야 군사정부와 1957년 군사위원회를 거쳐 1958년에 국민전선으로 전환이 시도되었고, 이러한 결과로서 국민전선은 정당 간 갈등을 피하는 완충장치로서 정치 엘리트의 동맹체제였다.⁶⁾ 국민전선의 등장은 경제적 측면에서 1946-1955년 동안 커피가격이 상승했으나 1955년부터 커피가격이 하락함에 따라 정부예산과 재정지출이 축소되어 경제 불균형이 심화되면서 피니야 군사독재가 1957년 군사위원회로 대체되는 과정과 관련이 있다. 국제정치 측면에서 국민전선의 등장은 세계 냉전체제에 따른 미국 케네디 정부의 ‘진보

6) 콜롬비아에서 정치 엘리트 동맹의 메카니즘은 위기가 크게 닦혔을 때, 정치에서 지속적으로 나타난 현상이었다. 과두제 정치체제 구축 이후부터 1886년에 El Movimiento de Regeneración, 1904년에 El Movimiento de Concordia Nacional, 1910년에 El Movimiento Republicano, 1930년에 El Movimiento de Concentración Nacional, 1946년에 El Movimiento de Unión Nacional, 1953년에 El Movimiento Informal del Golpe Militar 등이 출현했었다.

를 위한 동맹'(Alianza para el Progreso)과 1959년의 쿠바혁명과 관련이 있는데, 이는 콜롬비아에서 자유당과 보수당의 양당독점을 보장하여 사회주의 세력 확대를 차단하면서 국민의 불만에 대응하기 위한 것이라 할 수 있다(Cinep 1992, 225).

1953년 피니아의 군사정부는 전통적인 보수당·자유당과 함께 국가를 운영했다. 즉 보수당으로부터는 고위관료를, 자유당에서는 일반국민의 지지를 활용할 수 있었다. 동시에 예전의 보수당 세력에 자유당 출신도 참여하게 되면서 양당의 통합이 서서히 진행되었다. 그럼에도 경제외부 사정의 변화와 경제성장 하락 등으로 인해 상황이 악화되기 시작했다. 이것은 군사독재정권에 대항하는 새로운 헤게모니 출현의 계기가 되었고, 1957년에 독재정권을 대신한 군사위원회는 국민전선의 출현을 용이하게 만든 중간단계라 할 수 있다.

1958년에 국민전선의 등장은 20세기의 콜롬비아에서 가장 중요한 정치변동이었다. 국민전선으로의 전환은 자본주의 국가형성과 관련이 있을 뿐만 아니라, 19세기 중반에 형성된 양당제도 변모시켰다. 국민전선은 콜롬비아의 정치를 재조직했는데, 그것은 자유당과 보수당 엘리트의 갈등으로 1947-1958년 동안 수십만 명이 사망하는 등 새로운 탈출구가 필요했기 때문이었다. 이에 자유당의 지도자인 예라스(Alberto Lleras Camargo)가 스페인에 망명 가 있는 보수당 지도자인 고메스(Laureano Gómez)를 만나 국민전선을 제안했다. 그가 제안한 국민전선은 1958년부터 교대로 정권을 교체하는 것으로, 국민전선을 위한 3가지 원칙을 제시했는데 그것은 첫째, 16년 동안 보수당과 자유당이 번갈아 가며 4년 임기의 대통령을 교체하는 것이었다(Alternación). 둘째, 두 정당 사이에 선거직과 임명직을 동등하게 배분하는 것이었다(Paridad). 셋째, 1974년에 국민전선을 해체하는 것이었다(Martz 1997, 36).

이에 자유당과 보수당 사이에 국민전선 결성의 목적은 정당간의 폭력적 갈등을 종결시키기 위한 정치개혁이었고, 동시에 경제발전을 저해하는 구조적 한계에 대처하기 위한 것이었다. 즉 국민전선의 주요한 목적은 경제성장과 정치안정이었다(Caballero 1987, 93). 이에 따

라, 국민전선의 첫 번째 임무는 권력에서 군인을 퇴출시키고 민간 정치인을 권력에 복귀시키는 것이었다. 국민전선은 자유주의와 질서를 상징하는 보수주의를 대변했지만, 역사적으로 자유당과 보수당은 서로 보완적인 성격도 존재했기 때문에 정당동맹으로 나아갈 수 있었다.

이처럼 국민전선은 지배계급의 정치적 통합과정이었다. 중요한 자본가 세력도 내수시장 성장에 따라 이러한 과정에 기여했는데, 이것은 전국적인 수준에서 정치통합을 용이하게 만든 요인이었다. 국민전선이 출현하면서 후견주의가 더욱 중요해졌는데, 이러한 이유는 사회에서 발생하는 갈등을 해소할 수 있는 국가의 미약한 기능, 국가행정에서 양당독점의 지속, 국가의 통합정치를 위한 양당의 시급성 속에서 발생했기 때문이었다(Leal 1991, 353). 그럼에도 국민전선에 부정적 측면이 존재했는데, 첫째, 국가 안에서 다양한 이해가 지속적으로 공존했고, 둘째 국가 약체성의 지속과 정책부재는 이익에서 제외된 자들의 저항을 유발시켰다. 셋째, 정치와 후견주의를 동일시하는 정당으로 하여금 사회문제를 등한시하게 만들었고, 넷째 분파주의적 후견주의는 정당들의 이해를 파편화시켰다. 마지막으로, 정당지지 부족에서 파생되는 정부의 약체성은 국가의 위기를 점증시켰다(Leal 1991, 355).

결론적으로 국민전선의 등장은 민주주의 관점에서 정상적으로 기능하지 못하는 정치대표와 정치경쟁을 부분적으로나마 회복시키기 위한 자연스런 결과였다. 콜롬비아에서 민주주의가 정상적으로 작동하지 않음으로써 1947-1958년 동안에 수십 만 명이 희생되었기 때문에, 자유당과 보수당의 정치협약에 따른 국민전선은 100년 이상 동안 지속된 폭력적인 양당의 갈등을 종식시키기 위한 새로운 정치개혁이었다. 이에 국민전선은 지난 1세기 동안 양당의 갈등을 종식시키면서 콜롬비아의 민주주의를 위한 정치협력의 시작이었고 헌법적 권한에 따른 강제적 동맹의 시작이었다. 그럼에도 국민전선의 결성은 정치적 측면에서 지도부의 잠재적 갈등으로 인한 통합비용이라는 문제를 야기하기도 했다.

III.2. 국민전선의 위기

국민전선의 성립 이후에 자유당과 보수당 사이에 공직배분 원리인 50:50이 잘 지켜졌지만 1974년에 이르면 공직배분 비율에 변화가 초래됨으로써 형식적인 국민전선은 잘 작동되지 않았다.⁷⁾ 그러나 새로운 헌법 개정을 통해 국민전선의 명맥이 유지될 수 있었고 다른 한편, 계엄령(1978-1991)을 통해 국민의 불만과 저항운동을 억제할 수 있었다. 그러나 경제적 측면에서 1980년에 이르면 국제 커피가격이 급락하고, 1982년에 멕시코와 베네수엘라의 경제위기로 인접국에 대한 수출이 급감하면서 콜롬비아 경제가 하락했으며, 이에 따라 국민전선의 위기가 증대되었다. 즉 1980-1985년 동안 콜롬비아 경제는 높은 실업(평균 14%)과 외채(1986년 134억불)로 어려움을 겪게 되면서 국민전선에 대한 지지가 하락했다(Anotnio 1991, 271). 이러한 상황에서 정치공동체 내에서 야당의 출현뿐만 아니라, 게릴라 세력과 우익 민병대도 출현하게 되었다. 콜롬비아에서 우익민병대는 다양한 사회 계층에 기원하는 광범위한 사병조직으로서, 게릴라 공격을 방어하기 위한 농민에서부터 지방 우익 게릴라까지 다양하다. 이러한 우익민병대 발전의 주요한 계기는 정부의 사병조직의 통제와 단일화를 위한 시도와 관련이 있는데, 이러한 정부의 시도로 1997년에 ‘콜롬비아 자율방어협회’(Autodefensas Unidas de Colombia: AUC)가 출현하게 되었다.

국민전선이 장기화되면서 새로운 성인 세대가 국민전선에 속하지 않게 되었고, 이에 헌법에 기초한 정치 독점방식에 문제가 발생하기 시작했다. 정치공동체 내에서 국민전선에 비판적인 ‘자유혁명운동’(El Movimiento Revolucionario Liberal: MRL), ‘전국민중연합’(Alianza Nacional Popular: ANAPO) 등의 정치세력이 출현했다. 자유

7) ‘국민전선은 언제까지 존재했나?’에 대한 논의는 다양하다. 그 중에서 대표적인 시기는 1974년, 1978년, 1982년, 1986년, 1991년 등이 있다. 그러나 본 논문에서는 국민전선 해체의 시기를 1991년으로 이해하고자 한다. 그러한 이유는 국민전선이 헌법에 의해 성립되었고, 1991년 신헌법에 의해 국민전선의 해체를 선언했기 때문이다.

혁명운동은 국민전선에 반대하는 자유당 내의 진보세력으로 로페스 미첼센(Alfonso López Michelsen)을 중심으로 활동했다. 전국민중연합은 1970년 대통령 선거에서 상당한 성과를 이룩하였으나, 1974년 이후로 영향력을 급속히 상실했다. 따라서 국민전선의 정치대표성 부재에 따라 자유혁명운동과 전국민중연합이 출현했지만 결과적으로 이들은 실패했다고 할 수 있다(Leal 1989, 165-67). 국민전선의 정치대표성 부재로 자유혁명운동과 전국민중연합뿐만 아니라, 이보다 영향력은 적었지만 ‘농민학생노동자운동’(El Movimiento Obrero Estudiantil Campesino: MOEC), ‘독립노동자혁명운동’(El Movimiento Obrero Independiente Revolucionario: MOIR), ‘청년공산당’(Juventud Comunista: JUCO), ‘혁명사회당’(Partido Revolucionario Socialista: PRS) 등이 출현했었다(Leal 1989, 170).

국민전선이 과두제로서 국민의 희망을 제대로 반영하지 못하면서 1960년대에 게릴라가 출현하였고 1980년대에 정국이 어려워지면서 이들의 활동이 더욱 확대되었다. 1980년대에 주요한 게릴라 세력은 ‘콜롬비아 무장혁명군’(Fuerza Armada Revolucionaria de Colombia: FARC), ‘4월19일 운동’(M-19), ‘민족해방군’(Ejército de Liberación Nacional: ELN), ‘민중해방군’(Ejército Popular de Liberación: EPL) 등이 있고 중소규모의 게릴라 세력은 ‘노동자방위운동’(El Movimiento de Autodefensa Obrera: MAO), ‘노동자 혁명당’(Partido Revolucionario de los Trabajadores: PRT), ‘자유로운 조국’(Patria Libre: PL), ‘킨틴라메’(Quintín Lamé) 등이 있다(Instituto de Economía 2008). 이처럼 국민전선에 대한 국민의 불만은 1985년에 ‘4월19일 운동’(M-19) 게릴라에 의한 사법부 건물 점거의 구실을 제공했고, 게릴라의 진압을 위해 정부가 탱크로 사법부 건물을 공격하면서 수많은 4월19일 운동 소속 게릴라들과 사법부 직원이 희생되었다. 1989년에는 현직 대통령이면서 자유당의 대통령후보 자격에 있었던 바르코(Barco) 대통령이 암살되는 등 1990년 대선에서 주요한 3명의 대선후보가 암살되었다.

이렇게 시간이 경과하면서 국민전선의 정당성은 하락했고 이에 정당성 획득을 위한 선거의 역할이 중요해졌다. 그래서 후견주의는 어

면 정치활동에서도 중요했고 모든 공직에 입문하는데 중요한 요소로 작용했다. 이후 점점 국민전선은 ‘후견주의의 정치’(La Política del Clientelismo)로 변모했다. 이에 정부는 갈수록 예산확보가 중요해졌고 확보된 예산으로 후견주의에 따라 선거에 승리할 수 있는 기초를 마련할 수 있었다. 이에 국민전선의 정책은 점점 더 제한이 클 수밖에 없는 구조로 되어가고 있었다.

국민전선이 일종의 협력체제이기 때문에 정당경쟁은 점점 축소되었다. 권력의 양당독점과 그에 따른 결과는 전국적인 수준에서 중요한 문제에 대한 합의가 중시되었지만 지방수준과 연계는 약화되었다. 또한 국민전선은 경쟁을 효과적으로 제한하면서도 참여는 축소시키는 양당제를 구축했다. 지방의 엘리트는 정당보다 국가와 정당 대표에 보다 의존하게 되었고, 이러한 과정에서 정당의 중요성은 약화되었다. 관료제도 정당보다 정당지도자에 대한 충성이 강조되었다(Martz 1997, 310-11). 이처럼 국민전선 하에서 대통령은 양당에서 교대로 교체되고 관료도 동등하게 배분됨으로써 각 당의 전통적인 ‘부분의 합리성’(Racionalidad Sectaria)은 점점 붕괴되었다. 정치대표와 정치중재에서 정당의 중요한 기능인 사회문제 조정기능이 상실됨에 따라 정치의 활력은 상실했으나, 공직에 대한 양당의 엄격한 통제와 공식적인 이익배분에 의해 어느 정도 보완되었다(Meyer 1989, 252). 1968년 헌법개혁에 따라 국민전선의 10년 연장을 합의했으나 실질적으로는 양당제가 관리하던 이권과 관련하여 1990년까지 지속되었다.

결론적으로 국민전선의 위기는 민주주의 관점에서 자유당과 보수당 이외의 정당이 정치에 참여할 수 없게 만드는 양당의 배타성 때문이었다. 즉 정당대표성이 부재함에 따라 정치에서 배제된 세력은 불법적인 폭력에 의존하게 되었다. 이것은 콜롬비아에서 다양한 사회세력이 출현하면서 정부가 중산층, 농민, 노동자 등의 요구에 대응하지 못하자, 이들은 정치적 다원화가 아닌 급진화의 경향을 보여주었다(황승훈 1998, 18 재인용). 국민전선의 위기로 인해 양당제는 영향력과 지지기반을 상실했다. 양당제 기능의 축소로 인해 정당간의 권력관계는 점차적으로 정책에 대한 경쟁보다는 정책에 대한 협상

(중재)으로 무게중심이 이동했고, 정치행태는 양당제에서 ‘분파적 양당제’(Bipartidismo Sectario)로 변모했다. 이에 따라 국민전선의 이념적 측면이 약화되면서 양당제의 사회통제 기능이 약화되었고, 국민전선의 기능도 한계에 이르게 되었다.

IV. 국민전선의 한계(1991-2009)

1980년대 후반에 다양한 형태의 무장 세력이 적극적으로 활동하면서 국민전선은 한계에 이르게 되었다. 즉 정치대표와 정치경쟁이 제한적인 상태에서 효과적인 정치적 산출을 이끌어내지 못함으로써, 배제된 사회세력들은 비합법적인 폭력수단에 의존하게 되었다. 이에 국민전선의 내재적인 모순과 폭력심화로 인해 민주주의에 대한 요구가 증대하게 되었다. 이러한 상황에서 1990년에 가비리아가 대통령에 당선되면서 1991년에 신헌법을 제정했고 이후에 국민전선의 해체를 공식적으로 선언했다. 1991년 신헌법의 중요한 취지 중의 하나는 전통적인 정치계급을 정치에서 은퇴시키는 것이었고, 이러한 목적을 위해 폐쇄적이고 배제적인 콜롬비아의 정당체제에 새로운 경쟁자들이 진입할 수 있도록 정치를 개방하는 것이었다. 이에 국민전선은 1991년에 공식적으로 해체가 선언되었지만 2000년대 초까지도 정치불안은 계속되었다. 이러한 상황에서 2002년 우리베 대통령의 등장은 변화의 시발점이었다. 본 장은 국민전선의 한계를 내부적 요인으로 경제적 요인, 국가의 미약성, 지형적 요인을 중심으로, 외부적 요인으로는 미국의 대외정책 관점에서 살펴보고자 한다.

① 경제적 요인

경제위기와 실업증가에 따라 게릴라, 마약세력, 우익민병대 등 무장 세력이 마약과 납치 등 불법경제와 관련을 맺기 시작하면서 경제적 요인은 국민전선의 한계로 작용했다. 일례로 1970년대 후반에 게릴라 조직에 새로운 요소가 유입되었는데, 그것은 ‘코카’(Coca)였다

(Zuleta 1991, 125-127). 이때부터 게릴라 조직은 마약과 관련을 맺기 시작했으며, 1991년 탈냉전 이후에는 ‘마약게릴라’로 변모했다. 1980년대에 출현한 우익민병대도 1990년대에 마약세력과 관련을 맺기 시작했다. 게다가 대부분의 인권침해와 수천 명의 농민암살 등은 우익민병대에 의한 것으로서 이러한 것도 국민전선의 한계로 작용했다.

1990년대에 게릴라, 마약세력, 우익민병대의 불법적 경제행위가 증가하면서 특히 전통적으로 국민으로부터 지지를 많이 받았던 ‘콜롬비아 무장혁명군’에 대한 인식이 변모했다. 그것의 핵심은 게릴라와 다른 무장단체와 차이점은 동기가 정당하다는 것인데, 그것이 축소되었기 때문이다. 이에 게릴라에 대한 공격적 대응을 주장하는 정치엘리트의 입장이 강화되었다. 이러한 상황에서 ‘콜롬비아 무장혁명군’에 대한 전면전을 선언한 우리베가 2002년 대선에서 승리할 수 있었다.

국민전선의 한계요인으로서 일반국민도 마약과 관련을 맺으면서 콜롬비아를 불안정에 빠트릴 수 있는 지경에 이르렀다. 기존의 아마존 셀바 지역에서 화전 농업을 하던 농민은 자급자족 정도의 농사를 지었는데, 그것은 지리적 고립으로 인해 농산물을 팔 수 있는 여건에 있지 않았기 때문이었다. 그러나 이러한 상황에서 마약조직에 의해 마리화나, 코카가 도입되면서 이 지역 농민들은 마약경작과 관련된 여건을 제공받았고 경제적으로 혜택을 입었다. 이러한 상황에서 경제적 어려움을 겪는 빈농뿐 아니라 실업자, 상인, 빈민 등 다양한 사회계층이 마리화나와 코카 경작에 참여하게 되었고, 게릴라 조직은 마약 경작지역에서 이들로부터 세금을 받으면서 보호해 주었다. 이에 게릴라들은 막대한 수입원이 생기게 되면서 대량의 무기를 수입할 수 있었다. 다른 한편, 보수를 받는 조직원이 게릴라에 유입되면서 내부적으로 이념이 없는 비정치적 조직원이 게릴라 조직 내부에 존재하게 되었다. 또한, 1990년대 게릴라 조직의 재정이 마약, 인질, 갈취 등 불법적인 경제활동에 의해 조성되었기 때문에 게릴라에 대한 여론이 나빠지는 등 정치적 비용도 증가했다(Zuleta 1991, 142-157).

그러나 국민전선의 한계를 경제적 요인에서 찾는 시각에 약점이 존재한다(Gray 2008, 67-68). 첫째, 게릴라와 마약세력을 같은 선상에서 보는 것은 정확하지 않다는 점이다. 왜냐하면 게릴라와 마약세력은 기능적으로 다르기 때문인데, 특정한 상황에서 마약세력과 게릴라의 도구적 목표는 일치할 수 있겠지만 그들의 주요한 목표는 서로 다를 수 있기 때문이다. 둘째, 게릴라와 마약 연계성에 집중하게 되면 게릴라와 토지 연계성을 무시할 수 있다는 점이다. 왜냐하면 1960-1990년대까지 ‘콜롬비아 무장혁명군’은 대지주와 소농 사이의 토지갈등을 중재·해결했을 뿐만 아니라, 그들의 지지자에게 토지, 생계수단, 향상된 노동조건 등을 제공하기 위한 정치적 활동도 수행했기 때문이다. 셋째, 게릴라와 마약 연계성을 중시할 때 문제점은 우익민병대, 군대 일부 등 다른 무장 세력도 마약과 관련이 있으며 이들도 시민에게 폭력을 사용했다는 점이다. 그럼에도 불구하고 결론적으로 게릴라, 마약세력, 우익민병대의 불법적 경제행위의 증가는 국민전선을 한계에 이르게 한 요인이었음을 부인할 수 없다.

② 국가의 미약성

국가의 능력(State Capacity)은 한 국가가 정당성을 보유하면서 통치하고, 사회에 개입하여 경제적 재원을 만들어 낼 수 있으며, 사회의 갈등을 통제함을 의미한다. 그러나 이러한 관점에서 콜롬비아는 역사적으로 적절한 국가능력을 한 번도 가져본 적이 없다고 할 수 있다. 그것은 콜롬비아가 독립 이후 19세기에 중요한 9번의 내전으로 수많은 인명과 재산피해를 보았고, 20세기에도 폭력시기에 30만 명이 희생되었으며, 1980년대부터 현재까지 수많은 정치폭력과 폭력범죄로 내전상태에 있다는 점에서 그러하다. 이러한 국가 미약성의 요인은 광범위한 영토와 분리된 지형적 요인, 19세기 중반까지 실질적으로 내수시장을 형성하지 못할 정도의 외부 지향적이고 소규모인 경제의 특징, 강력한 지역주의와 양당제에 따른 불완전한 국가정체성 때문이었다. 콜롬비아의 국가능력은 1980년대에 이르면 무장 세력과 마약세력에 의해 지속적으로 하락하면서 1980년대 말에 ‘부분

적 붕괴'로 이어졌다(Bejarano 2002, 20). 이러한 관점에서 베하라노(Ana María Bejarano)는 콜롬비아 국가가 단순히 미약한 것이 아니라 쇠퇴했다고 주장하면서, 콜롬비아에서 국가의 미약성은 지속적인 현상이었다는 것이다(18-19). 그러한 이유는 첫째, 국가의 미약성과 국가의 쇠퇴를 구별해야 하는데, 국가의 미약성은 최근의 변화 설명으로 충분치 않다는 것이다. 국민전선 초기에 국가기능은 상대적으로 강화되었으나 1980년대 이래로 국가능력은 '부분적 붕괴'에 이르는 연속적인 기능의 약화와 침식과정을 겪었기 때문이다. 둘째, '부분적'이라는 것에 보다 방점을 찍어야 하는데, 부분적 붕괴란 몇몇의 주요한 국가기능이 그들의 기본적인 기능을 수행할 수 없을 정도에 이르렀기 때문이다. 셋째, 국가붕괴 과정으로서 '부분적'이라는 것은 몇몇 영토지역 내에서 통제할 수 없는 상황을 설명한다. 넷째, 1998년 평화협상 결과로 정부는 5개 지역에 대한 '콜롬비아 무장혁명군'의 통제를 허용했기 때문이다.

이렇게 콜롬비아에서 국가는 여러 지역에서 폭력독점을 성취하지 못했고, 기본적인 사회간접자본과 국가서비스를 제공하지 못했으며, 국민의 생명과 재산을 보호하지도 못했다. 국가가 적절한 역할을 수행하지 못하자 게릴라, 범죄조직, 우익민병대 등 다양한 형태의 무장세력이 출현하게 되었다. 이처럼 콜롬비아에서 미약한 국가의 능력은 무장 세력의 출현뿐만 아니라 대량의 탈세와 자본유출에 따른 재정위기도 극복해야 할 상황에 이르렀다. 결론적으로 콜롬비아에서 국가의 미약성은 일정한 성과에도 불구하고 전반적으로 국민전선의 한계로 작용했다.

③ 지형적 요인

콜롬비아는 지형적으로 안데스 산맥이 남북으로 뻗어나가면서 세 개의 지역으로 분리되어 있다. 이렇게 분리된 각각의 지역에는 경제적 가치가 높은 자원이 상당히 존재했기 때문에 중앙집권적인 국가 건설·형성에 방해를 받았다. 이에 콜롬비아는 역사적으로 라틴아메리카의 다른 나라와 비교할 때, 지역의 통합성 보다는 고립성이 보

다 높았고 지역 색이 강했으며 각각의 지역은 상당한 자율성을 보유했다. 현재까지 다양한 지역에 산재하는 자연자원은 무장 세력에게 정치적 경쟁을 유발시켰고 경제적으로 많은 기회도 제공했다. 그러나 이러한 지형적 특징은 먼 지역까지 국가서비스를 확대하고 국민을 통합시키기 위한 많은 비용을 필요로 했다.

콜롬비아에서 석유, 가스, 석탄, 목재, 비옥한 토지, 금, 은, 에메랄드 등과 같은 자연자원이 풍부하고 다른 한편, 새로운 기술개발, 자본투자, 증가하는 수요 등으로 자원개발이 가능해졌다. 그러나 이러한 자원개발지역은 대부분 합법적인 정부기구의 영향력이 미치지 못함으로써 여러 무장조직이 출현하게 되었다. 이에 따라, 이들 무장조직 사이에 자신들의 이익을 위한 경쟁이 심화되었다(Gray 2008, 78-79). 일례로 1995년 게릴라와 우익민병대 간의 토지와 자원 통제권을 위한 대립과정에서 9만 명의 농민이 이주했고, 1996년에는 18만 명이 이주했으며, 2000-2005년 동안에도 코카 생산지역에서 강제이주자는 28만 명에 이른다(Dion 2008, 406). 이러한 이주의 주요한 요인은 무장 갈등에 의한 것이었다(Instituto de Economía 2008). 이렇게 자원에 대한 게릴라와 우익민병대의 활동과 대립은 국민전선의 한계로 작용했고 장기적인 관점에서 콜롬비아의 민주주의를 손상시켰다.

④ 미국의 대외정책

1950년대 라틴아메리카 국가 중에서 유일하게 콜롬비아가 한국전에 참여하면서 미국을 지원했다. 이에 상응하여 미국은 콜롬비아에 훈련과 무기를 지원하면서 양국은 밀접한 협력관계를 유지하고 있었고, 이러한 상황에서 국민전선은 미국의 지지를 받을 수 있었다. 1960년대에도 사회주의 게릴라 소탕과 ‘진보를 위한 동맹’을 위해 미국은 콜롬비아에 군사적·경제적 지원을 했다. 1999년 이후에 콜롬비아의 게릴라 세력이 상당히 성장하면서 콜롬비아 정부군을 능가할 수 있을 정도에 이르자 클린턴 행정부는 ‘콜롬비아 계획’에 따라 40억 달러를 지원했다(Dion 2008, 403). 이에 전 세계의 미국지원 국

가 중에서 콜롬비아는 상위에 이른다. 이처럼 콜롬비아 국가의 기능이 미약하고 콜롬비아와 미국과 관련성이 높았기 때문에 미국은 콜롬비아에 여러 방식으로 영향력을 행사했다. 특히 최근 미국의 마약 공급 축소정책으로 콜롬비아 국가의 자율성이 침해되었고 그것은 마약퇴치를 위한 대안전략 구상을 불가능하게 했다. 또한 마약퇴치를 위해 증가하는 군사화는 콜롬비아 재원증가의 부가적 압력으로 작용했고, 이에 다른 분야에 대한 국가의 재정지원은 축소될 수밖에 없었다. 이처럼 미국의 콜롬비아에 대한 영향력 확대는 국민전선의 한계로 작용했다.

V. 콜롬비아의 선택: 권위주의 또는 민주주의

콜롬비아의 20세기 정치에서 특징은 보수당과 자유당이 오랜 기간 동안 헤게모니를 유지해 왔다는 것과, 의미 있고 지속적인 영향력을 보유한 제3의 개혁정당이 부재했다는 것이다. 이러한 인식하에서 1991년 신헌법은 새로운 정당이 기존의 정당체제에 진입할 수 있도록 진입장벽을 낮추는 것이었다. 이에 1991년 이후 선거결과를 보면 양당제에서 다당제로 변모했음을 알 수 있다. 이것은 1991년을 기점으로 기존의 엘리트 세력과 변화를 추구하는 새로운 정치세력 간의 실질적인 정치대표와 정치경쟁이 증가했음을 의미한다. 이러한 변화는 <표 1>에서 잘 보여주고 있다. 그러나 이러한 경향은 다양성을 의미하지만 기존의 전통정당이 사라진 것은 아니었고 새로운 정치세력이 기존의 전통정당으로 수렴되는 경향도 보여주고 있다(Hoyos 2005, 50).

<표 1> 상원과 하원의 유효 정당 수의 변화(1970-2002)

연도	상원	하원
1970	2.94	2.98
1974	2.17	2.28
1978	2.01	2.06
1982	1.97	1.98
1986	2.46	2.45
1990	2.22	2.18
1991	2.91	3.01
1994	2.82	2.71
1998	3.77	3.17
2002	7.84	5.75

자료: Bernal 2006, 114

유효 정당 수(Número Efectivo de Partidos: NEP)	
강력한 일당제	1<NEP<1.6
미약한 일당제	1.6<NEP<2.0
양당제	2.0<NEP<2.7
다당제	2.7<NEP

자료: Hoyos 2005, 51

전문가들은 콜롬비아의 민주주의를 다두제적(Near Polyarchy), 과두제적, 연합적(Consociational), 포위된(Besieged), 제한된 등과 같은 형용사가 있는 민주주의로 규정하고 있다(McCarthy 2005).⁸⁾ 그러나 콜롬비아에서 정치협약을 통한 국민전선으로 엘리트 사이의 갈등은 종결되었으나, 평화로운 사회질서 유지에는 실패했다. 이러한 의미에서 콜롬비아 사회는 인접국들과 비교하면 평화로운 사회를 성공적으로

8) 콜롬비아는 라틴아메리카와 다르게 오랜 동안 정기적이고 보편적인 선거로 정치엘리트들을 선출하면서 형식적이고 절차적인 민주주의 모습을 보여주었다. 이러한 콜롬비아의 형식적인 민주주의를 여러 연구자들은 독특한 형용사를 붙인 민주주의로 규정하면서 콜롬비아 민주주의의 제한성을 지적하고 있다.

이론 적이 없고, 특히 1990년대에는 정치폭력이 상당히 증가했다. 따라서 1990년대의 콜롬비아는 정치참여와 경쟁을 확대했다는 측면에서 민주화 되었으나, 기본적인 시민권과 자유에 대한 존중이라는 측면에서 민주화가 악화되는 두 가지 측면을 동시에 보여주었다. <표 2>는 콜롬비아에서 명목상으로 정치참여와 경쟁이 증가했음을 보여주고 있고, 다른 한편 <표 3>은 기본적인 시민권과 자유가 침해되고 있음을 나타내는 정치폭력이 증가했음을 잘 보여준다.

<표 2> 선거참여 정당수와 상, 하원 선거 후보자수(1990-1998)

연도	정당 수	상원 후보자 수	하원 후보자 수
1990	8	213	351
1991	22	143	486
1994	54	251	628
1998	80	319	692

자료: Bejarano 2002, 16 재인용

<표 3> 콜롬비아 정치폭력에 의한 총 사망자 수(1970-1997)

연도	총 사망자 수	연도	총 사망자 수	연도	총 사망자 수	연도	총 사망자 수
1970	4.445	1977	6.989	1984	10.694	1991	28.872
1971	4.885	1978	7.073	1985	12.899	1992	29.601
1972	5.073	1979	8.000	1986	15.672	1993	27.634
1973	5.200	1980	9.122	1987	17.419	1994	26.644
1974	5.566	1981	10.713	1988	21.100	1995	25.657
1975	5.788	1982	10.580	1989	23.312	1996	26.665
1976	6.349	1983	9.721	1990	25.320	1997	27.085

자료: Bejarano 2002, 26 재인용

2002년의 대선 캠페인 기간에 우리베는 게릴라와 우익민병대 폭력에 엄정하게 대처할 필요성을 주장했고, 부패와 소모적인 정치논쟁을 비난하면서 ‘민주주의 안보’(Seguridad Democrática)를 주요한 정책

으로 삼았다. 우리베의 민주주의 안보가 주요한 정책으로 등장한 배경은 1991년 헌법 이후에도 게릴라와 우익민병대의 폭력이 난무하는 사태에서 국가안보와 치안확보가 보다 중시되었기 때문이었다. 이렇게 정국불안이 지속되는 가운데 우리베의 민주주의 안보는 국민들에게 호응을 받을 수 있었다.⁹⁾ 실제로 2002년 대선에서 유권자들은 정당보다는 대통령후보자에 대한 인식과 민주주의 안보라는 정책 이슈가 중요한 판단기준으로 작용했음이 밝혀졌다(Hoskin 2005, 73). 2003년이 시작되면서 우리베 정부의 공공치안 정책의 효과가 나타나면서 모든 지역에서 우리베에 대한 인기가 상승했다(Leal 2006, 6). 이에 2003년 정치개혁을 통해 의원선거와 대통령 선거제도를 개혁했고, 특히 대통령의 연임을 허용했다. 우리베 대통령은 정치안정과 경제호조로 2006년 대선에서 다시 승리함으로써 콜롬비아 역사상 처음으로 대선에서 연임기록을 세운 첫 번째 대통령으로 기록되었고, 현재 우리베는 3선을 위해 준비 중인 것으로 알려져 있다.

콜롬비아는 국민전선의 해체 이후 1991-2001년의 이행기를 거쳐 2002년부터 민주주의의 새로운 장(章)을 쓰고 있다. 그러나 콜롬비아의 민주주의에 대한 2개의 시각이 존재한다. 그것은 2002년 정치개혁 이후에 우리베 정부가 권위주의 정권이라는 시각과 민주주의의 시작으로 보는 시각이다. 우리베 정부의 2002년 정치개혁을 민주주의 시작으로 보는 시각의 핵심적인 요인은 첫째, 2002년 상원과 하원의 선거결과가 양당제 전통에서 벗어나 상원의 유효 정당 수는 7.84이고 하원의 유효 정당 수는 5.75로써 확실한 다당제임을 보여주었다는 것이다. 둘째, 최근의 경제적 안정도 정치개혁의 부분적 결과라는 것이다. 셋째, 우리베 정부가 국민 대다수의 지지를 받고 있다(특히 대통령 연임 이전 시기에)는 것이다. 반면 우리베 정부가 권위

9) 1992년에 필자가 콜롬비아에 있었을 때, 보고타 구시가지 중심가인 대통령궁 근처에서 엄청난 자동차폭탄(Cochebomba)의 폭발을 경험했다. 정국혼란이 가중되면서 1993년에는 부유층 지역이면서 변화가인 북부 신시가지 시내 한복판 도로에서 자동차폭탄이 폭발했고 그것의 피해를 볼 수 있는 기회도 가질 수 있었다. 일반적으로 게릴라 세력의 자동차폭탄은 지방도시에서 발생하지만 보고타의 주요 관공서와 심지어 보고타 북부 부유층 지역의 가장 변화한 지역에까지 발생하면서 정국불안이 극도에 이르렀고 실제로 생명의 위협을 느끼는 정도였다.

주의 정권이라는 시각은 첫째, 우리베의 신대통령주의(Neopresidencialismo)는 양당제에 의한 독재로부터 벗어나 우리베 개인에 의한 독재로 변모했는데, 이것의 의미는 전형적인 자유주의가 아니라 대통령 개인의 이해를 반영한다는 것이다. 이에 따라 2002년 정치개혁에서 대통령 연임은 우리베 대통령의 권위주의 체제를 강화하기 위한 조건이었다는 것이다. 둘째, 우리베 정부는 미국과 FTA를 중시하고 국가안보를 중시하는 보수적인 과두제의 특징을 보인다는 것이다. 셋째, 현재 다당제적 특징을 보이는 정당구조와 관련하여 그것은 진정한 의미의 정당이라기보다는 다양한 정당 이미지를 갖는 ‘선거소기업’(Microempresas Electorales)에 가깝다는 것이다(Rodríguez 2006).

사실 콜롬비아의 정당은 자유당과 보수당이라는 전통정당에 따른 양당제와 엘리트주의를 특징으로 한다. 콜롬비아에서 정당은 항상 정치 엘리트에 의해 운영되었고, 정당들은 대규모 대중에 의한 공식적인 조직보다는 소수의 인물로 구성된 명망가를 선호했다(Biblioteca Luis A.A., 2008). 또한 정당의 엘리트는 정치에서만 아니라 사회의 지도적인 자리도 대부분 차지하고 있다. 전통적인 보수당과 자유당은 특정한 가문에서 태어났거나, 정당의 지도부를 이루고 있는 특권적인 유력가문에 기초한 연합체(Confederaciones) 성격을 갖고 있기 때문에 대중정당으로 규정할 수 없다. 이러한 콜롬비아 정당의 역사적인 특징으로 인해 대중정당으로서 의미는 축소될 수밖에 없다. 결론적으로 2002년 우리베 정치개혁의 성격을 이해하기 위해서는 역사가 더 진행된 후어나 가능할 것으로 보인다.

VI. 결론

콜롬비아는 자유당과 보수당의 갈등으로 19세기에 7번의 내전으로 막대한 피해를 입었고 1903년에는 파나마를 상실하기까지에 이르렀다. 20세기에 와서는 폭력시기에 막대한 인명과 재산상의 손실을 입었다. 국민전선 하에서도 게릴라가 출현했고 1991년 탈냉전 이후에

도 게릴라 세력은 마약게릴라 세력으로 영향력을 확대하면서 콜롬비아 정부가 이러한 문제를 해결하지 못하자 콜롬비아 계획을 구실로 2000년에 미국이 개입하는 등 전형적인 미약한 국가의 모습을 보여주었다. 경제적 측면에서도 콜롬비아에서 국가의 개입능력은 1950년 이전에는 커피수출의 중요성으로 인해 환율정책만 관리하면 되었기 때문에 미약했다. 1950년 이후에도 경제에 대한 국가의 개입능력은 '발전의 국제화'로 인해 공공부문 투자 감소, 외채·외국자본 중요성 증가, 정당의 위기로 미약했다(Antonio 1985, 236-248).

이렇게 자유당과 보수당의 갈등으로 인한 미약한 국가로서 개입능력으로 인해 콜롬비아는 20세기 현대 정치에서 3번의 위기를 겪게 되었는데, 첫 번째 시기는 20세기 초 천일전쟁이고, 두 번째 시기는 20세기 중반 '폭력시기'(La Violencia)이며, 세 번째 위기는 1990년대 이후 '폭력들의 시기'(Las Violencias)이다. 첫 번째와 두 번째 위기는 특별한 정치변화 없이도 어느 정도 완화시킬 수 있었으나, 정부의 노력부족으로 인해 1990년대 세 번째 위기는 극복하지 못했다. 즉 보다 근본적인 변화의 시기가 다가오고 있었던 것이다. 1991년부터 새로운 정치세력의 급격한 부상은 '해체된 국가'(Estado Desintegrado)의 상황을 잘 보여주었다(Cinep 1992, 31-32).

1940년대 자유주의 포퓰리즘에 대한 배척은 가이탄의 암살, 폭력시기, 국민전선으로 표현되었다. 이 과정에서 지배엘리트는 정치와 지배방식의 전환에 실패했다. 이때부터 정치적 합의에 대한 부정과 탈정치화는 일상적인 것이 되었고, 동시에 정부의 억압적 국가기구는 중요해졌다. 정치는 쉽게 폭력에 의지하는 부패한 활동이라는 뉘앙스를 얻게 되었고 이것이 관행적으로 되어가면서 가능한 정치적 대안으로서 폭력적 경향도 증가했다. 기존의 콜롬비아 무장혁명군, 민족해방군, 민중해방군 게릴라 조직 외에 4월19일 운동, 킨탄라메, 노동자혁명당 등과 우익민병대의 출현으로 무장 갈등이 확대되었다. 이렇게 증가하는 탈정치화는 사회갈등의 확대로써 무장 갈등과 관련이 있다. 이러한 탈정치화와 과잉정치화는 콜롬비아 정치 전체를 끝없는 나락으로 내몰았다. 이러한 상황에서 2002년 우리베의 민주주

의 안보는 국민의 큰 호응을 얻으면서 대선에서 승리했고, 2003년에 본격적인 정치개혁을 시도했으며, 그러한 성과는 2006년 대선 연임 승리로 나타났다. 콜롬비아의 민주주의는 2002년부터 실질적 변화를 가져왔지만, 그럼에도 일부에서는 콜롬비아의 민주주의에 대한 우려의 시각도 존재하는 것은 사실이다. 이러한 우려의 핵심으로 1991년 헌법 이후에 소수정당의 난립은 정치공동체의 컨센서스가 부족함을 나타내었고, 게릴라와 우익민병대의 존재는 콜롬비아의 사회·경제적 갈등의 깊이를 잘 보여주고 있기 때문이다. 이에 콜롬비아 민주주의는 무엇보다도 민주적 법치를 위한 노력이 시급하다고 할 것이다.

Abstract

En el siglo XIX Colombia había sido experimentado unas pérdidas considerables de las riquezas y personas por las 7 guerras civiles que habían sucedido a través de los conflictos entre el Partido Conservador y el Partido Liberal, y aun más, como si fuera poco, en el fin de siglo XIX Colombia había sido perdido Panamá por la Guerra de Mil Días (1899-1902). Además, en el siglo XX unas cien mil personas habían sacrificadas en el período de la Violencia (1947-1958). Como la reacción de esta situación, el Frente Nacional había sido construido en el año 1958 por el pacto político entre el Partido Conservador y el Partido Liberal, y este Frente Nacional ha continuado hasta el año 1991. En el presente la democracia colombiana está desarrollándose por la reforma política del 2002, en la que el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) ha realizado según la nueva Constitución de 1991.

Este artículo es un intento para entender la democracia colombiana a través del Frente Nacional. El Frente Nacional se ha desintegrada en el 1991, pasando el periodo de la transición política (1991-2002), y en

2002 Colombia está avanzando hacia la democracia por la reforma política del presidente Álvaro Uribe. Por ello, este artículo es principalmente un intento de entender lo que ¿Cómo ha influido el Frente Nacional en la democracia colombiana? Más concreto, en el capítulo 2 va a tratar unos fundamentos de la emergencia del Frente Nacional en el periodo de 1947-1958. En el capítulo 3, va a analizar las formaciones y las crisis del Frente Nacional. En el capítulo 4, va a analizar los factores internos y externos de las límites en el Frente Nacional. En el capítulo 5, va a discutir la democratización colombiana después de que había sido desenlazado el Frente Nacional. Por el último, va a discutir las implicaciones entre el Frente Nacional y la democracia colombiana.

Key Words: Colombia, Frente Nacional, Democracy, Political Development, Political Party / 콜롬비아, 국민전선, 민주주의, 정치발전, 정당

논문투고일자: 2009. 01. 14

심사완료일자: 2009. 04. 27

게재확정일자: 2009. 05. 08

참고문헌

- 황승훈(1998), 『콜롬비아의 민주적 전환과정에 관한 연구』, 한국외국어대 석사학위논문.
- Antonio Ocampo, José(1991), *Historia económica de Colombia*, Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Bejarano, Ana María and Eduardo Pizarro Leongómez(2002), “From ‘Restricted’ to ‘Besieged’: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia,” Center of International Studies, Princeton University, Working Paper, No. 296, April.
- Bergquist, Charles(1988), *Los Trabajadores en la historia latinoamericana: Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*, Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Bernal Olarte, Angélica(2006), “Qué es ganar y qué perder en política?: Los retos en la participación electoral,” *Análisis Político*, enero-abril, No. 56, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, pp. 72-92.
- Biblioteca Luis Angel Arango del Banco de la República, “Partidos Políticos,” www.lablaa.org (2008.12.25 검색).
- Caballero Argaez, Carlos(1987), *50 años de economía: De la crisis del treinta a la del ochenta*, Bogotá: Editorial Presencia LTDA.
- Centro de Investigación y Educación Popular(CIENP)(1992), *Colombia: Análisis al futuro*, Bogotá: Ediciones Antropos LTDA.
- Cruz Rodríguez, Edwin(2007), “Los Estudios sobre el Paramilitarismo en Colombia,” *Análisis Político*, mayo-agosto, No. 60, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, pp. 117-134.
- Dion, Michelle L. and Catherine Russler(2008), “Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in

- Colombia during Plan Colombia,” *Journal of Latin American Studies*, No. 40, pp. 399-421.
- Harthy, Jonathan(2008), *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University Press.
- Hoskin, Gary et al.(2005), “Modelos de decisión electorales y perfiles de votantes en Colombia: Elecciones presidenciales 2002,” *Análisis Político*, septiembre-diciembre, No. 55, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, pp. 60-74.
- Hoyos Gómez, Diana(2005), “Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000: Una mirada local y regional,” *Análisis Político*, septiembre-diciembre, No. 55, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, pp. 45-59.
- Gary, Vanessa Joan(2008), “The New Research on Civil Wars: Does It Help Us Understand the Colombian Conflict?,” *Latin American Politics and Society*, Iss. 50, Vol. 3, University of Maimi, pp. 63-91.
- Instituto de Economía(2008), *Historia Política, Sistema Político*, Pontificia Universidad Católica de Chile, <http://www.solidaritat.edu/observatori/esp/colombia> (2008.04.09 검색).
- Jaramillo Uribe, Jaime(1992), *Manuel de historia de Colombia*, Tomo 3, Tercer Mundo Editores.
- Leal B., Francisco(1989), *Estado y política en Colombia*, Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Leal B., Francisco(2006), “La política de seguridad democrática 2002-2005,” *Análisis Político*, mayo-agosto, No. 57, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, pp. 3-30.
- Leal B., Francisco and Davila L. Anfres(1991), *Clientelismo: El sistema*

- político y su expresión regional*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Martz, John D.(1997), *The Politics of Clientelismo: Democracy and the State in Colombia*, New Jersey: Transaction publishers, New Brunswick.
- McCarthy, Michael M.(2005), "Problematizing Views of Colombian Democracy," www.politicsandgovernment.ilstu.edu/do (2009.01.01 검색).
- Meyer, Lorenzo and Jose Luis Reyna(1989), *Los sistemas políticos en America Latina*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Pizarro Leongómez, Eduardo(2008), "Comienza el frente nacional diciembre 1 de 1957," www.colombianlink.com (2008.12.25 검색).
- Rodríguez Rincon, Yolanda(2006), "La reelección presidencial inmediata y el movimiento de la democracia en Colombia," *Análisis Político*, septiembre-octubre, No. 58, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, pp. 69-91.
- Rozema, Ralph(2008), "Urban DDR processes: Paramilitares and Criminal Networks in Medellín, Colombia," *Journal of Latin American Studies*, No. 40, pp. 423-452.
- Santana R. Pedro(1989), *Los Movimientos Sociales en Colombia*, Bogotá: Foro Nacional Por Colombia.
- Zovatto, Daniel(2008), "Uribe: Mano firme, corazón grande," <http://observatorioelectoral.org/informes/analisis/?conuntry=colombia&file=020605> (2008.12.25 검색).
- Zuleta, Estanislao(1991), *Colombia: Violencia, Democracia y Derechos Humanos*, Bogotá: Altamir Ediciones Ltda.