

EAI 컨퍼런스 “쿠데타 이후, 미얀마 민주주의의 미래”

The Military Coup and Future of Democracy in Myanmar

**제2세션. 미얀마 민주주의 전환의 문제점과
국제사회의 민주주의 지원방안**

**Session II. Challenges of Myanmar's Democratic
Transition and Possible Ways for the International
Community to Preserve Democracy**

**미얀마 민주주의 전환의
구조적 문제점**

제2세션. 미얀마 민주주의 전환의 문제점과 국제사회의 민주주의 지원방안

미얀마 민주주의 전환의 구조적 문제점

박은홍
성공회대학교 교수



미얀마가 다시 위기에 놓였다. 아웅산 수지(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 NLD 문민정부가 집권 2기에 진입하기 직전 민아웅홀라잉(Min Aung Hlaing) 군 총사령관이 이끄는 군부에 의해 붕괴된 것이다. 군 총사령관은 이 경위를 “헌법에 기반한 합법적인 권력 이양”이라고 말했다. 이로써 NLD-군부 간의 불안정한 동거, 즉 이중권력체제를 기반으로 한 ‘질서 있는 이행(orderly transition)’이 종언을 고했다. 군은 NLD가 압승을 거둔 2020년 11월 총선을 부정선거로 몰아가면서 그 결과를 무효화하였다. 이미 미얀마 군부 뜻마도는 승리를 자신했던 1990년 총선에서 예상하지 못했던 NLD의 압승을 인정하지 않고 폭압으로 대응했던 거부 쿠데타(veto coup)의 역사가 있다. 30년만에 거부 쿠데타가 재현된 것이다

‘질서 있는 이행’은 헌법적 보장 하에서 미얀마 군부 뜻마도가 부분적 퇴각을 결정했던 ‘협약에 의한 민주화(pacted democratization)’를 의미한다. 협약의 결정적 계기는 2011년 8월 19일, 당시 대통령이었던 떼인세인(Thein Sein)과 NLD 지도자 아웅산 수지의 네피도(미얀마의 수도) 회동이었다. 결과적으로 협약의 핵심은 NLD가 군부의 지속적 정치개입을 보장한 2008년 헌법을 수용하는 대신 군부는 자유롭고 공정한 선거에 따른 정치적 결과를 수용하는 것이었다.

미얀마의 2008년에 통과된 현행 헌법은 군정기(1988-2011)에 군이 중심이 되어 만든 것이다. 2008년 헌법은 1990년 총선 때와 같은 선거 참패로 군이 모든 것을 잃을 수 있는 가능성을 예방하기 위한 차원에서 2003년 ‘7단계 민주화 이행 로드맵’에 따라 제정된 것이다. 이를테면 현행 헌법에 따르면 행정부에서는 국군(국방부)과 경찰(내무부)과 국경치안유지(국경부)의 권한이 군총사령관 아래에 있으며, 입법부에서는 상하 양원 각 의석의 25%가 군인들에게 할당되어 있다. 여기에서 이번 NLD 정부 전복의 정당화에 악용된 “합법 쿠데타” 조항(11장 417조)에서는 대통령이 비상사태를 선언하면 권력을 군 총사령관에게 이양하도록 되어 있다. 이번 쿠데타에서 민아웅홀라잉 군부세력은 이 조항을 근거로 ‘합법적 조치’임을 주장했다. 하지만 대통령을 구급한 상태에서 군 출신 부통령이 비상사태를 선포했기 때문에 사실상 2008년 헌법도 위반한 셈이다. “합법”이라는 군부의 주장은 억지이다.

결국 민아웅홀라잉 군부강경파는 쿠데타를 통해 2020년 11월 총선 결과를 부정함으로써 2011년 수지-테인세인 협약을 뒤엎었다. 이는 그동안 밟아온 7단계 민주화 이행 로드맵의 성과를 일거에 파기한 것이기도 하다. 지난 총선에서 당선된 의원 298명이 쿠데타 직후 긴급하게 구성한 연방의회대표위원회(이하 CRPH)는 쿠데타 군부세력을 테러리스트 집단으로 규정하고 국제사회를 향해 이들을 인정하지 말 것을 요청하였다. 뒤이어 이번 쿠데타에 악용된 2008년 헌법에 대한 전면 부정을 선언했다.

미얀마는 사회주의체제를 경험했고 군부와 민주화세력 간에 ‘길고 끝없는 정치투쟁’(prolonged and inconclusive political struggle)을 거쳐 민주화 이행기에 들어섰다. 이때 이행(transition)의 첫 단계는 정치개방(political opening)으로 지칭되는 자유화의 문턱을 넘어서는

것으로부터 시작하여 절차적 정당성을 갖는 민주정부의 수립이라는 또다른 문턱을 넘는 것으로 종료된다. 자유화 단계에서는 정치범이 석방되고, 공론의 장이 허용되며, 검열이 완화되고 비중이 작은 공직자 선거와 시민사회의 부활이 허용된다. 물론 최고 권력자들을 뽑는 공정한 선거경쟁은 허용되지 않는다. 2012년 4월 1일 보궐선거는 자유화 단계의 정점을 찍은 것이라 볼 수 있다. 이 선거에서 아웅산 수지가 국회의원에 당선되고 NLD가 44석 중 대다수 의석을 차지하는 이변이 벌어졌다. 마침내 2015년 총선에서 NLD가 압도적 승리를 거두었다. 2015년 11월 총선은 규율민주주의에서 대의민주주의로 전진할 수 있는 중대선거(critical election)였다.

선거는 정치적 갈등을 평화적으로 완화시키고 정치적 타협을 가능하게 하는 제도이다. 다시 말해 선거야말로 '전쟁의 정치'를 넘어 '탈무장 민주주의'(disarmed democracy)를 구축할 수 있는 필수불가결한 조건이다. 선거가 자유롭고 공정하게 치러졌다면 선거의 패자는 그 결과에 승복하고 그 다음 선거에서의 승리를 다짐한다.

사무엘 헌팅톤(S. Huntington)은 선거민주주의의 정착을 포함한 민주화 이행 과정에서 지도자들이 시대정신(zeitgeist)로서의 민주주의를 내면화하고 신념화하는 것의 중요성을 지적했다. 그렇지만 미얀마 군부 뜻마도는 '규율민주주의'(discipline-flourishing democracy), 즉 "(군부에 의한)규율없이 민주주의 없다"("No discipline, no democracy")는 군부 주도의 국가주의 논리를 포기하지 않았다. 그것은 규율민주주의를 합법화한 2008년 헌법에 대한 강한 수호의지를 의미한다. 2003년에 공표된 7단계 민주화 이행 로드맵은 군부에 의해 관리되는 규율민주주의로 나아가는 단계를 명시했다.

그러나 2015년과 2020년 총선에서의 NLD의 압승과 친군부 정당 USDP의 참패는 군부가 관리하는 규율민주주의의 벽을 허물고 군에 대한 문민우위의 원리가 작동하는 대의민주주의 수립에 대한 기대를 갖게 하였다. 그러나 뜻마도는 이번 쿠데타로 통해 민주주의의 확장이라는 시대정신(zeitgeist)을 전면 거부해버렸다.

헌팅톤은 1970년-80년대에 걸쳐 있었던 이른바 제 3의 민주화 물결의 일반적 요인들(general causes)을 언급하면서, 어떤 특정국가에서의 민주화는 몇 가지의 일반적 요인과 그 나라 고유의 요인들이 결합된 결과라고 보았다. 이때 주목해야 하는 것은 일반적 요인은 민주화에 유리한 조건을 창출할 뿐이지 민주화를 필연적으로 만드는 것은 아니라는 점이다. 다시 말해 민주주의는 요인(causes)이 아닌 정치지도자, 대중 등과 같은 '요인을 만드는 행위자들'(causers)에 의해 만들어진다는 것이다. 특히 군부권위주의 세력 내 지도자들이 시대정신(zeitgeist)으로서의 민주주의를 수용하는 것이 민주화의 필수조건이다.

미얀마에서의 2/1 군부 쿠데타는 군복입은 군인들이 의회와 내무부, 국방부, 국경부와 같은 합법적 폭력기구를 장악하는 준탈무장민주주의(semi-disarmed democracy)를 고수하려는 군부수뇌와 2008년 헌법 개정을 통해 탈무장민주주의(disarmed democracy), 즉 문민우위의 대의민주주의로의 변화를 피하려 하였던 NLD 문민정부세력간의 갈등의 결과였다. 즉, 민주화 이행 전략의 관점에서 2/1 군부쿠데타는 2015년 이래 수지 국가고문과 NLD 문민정부가 분할정복(devide and conquer) 전략을 통해 민주주의를 시대정신으로 받아들이는, 그래서 병영으로의 복귀를 피하는 군부 개혁파를 만들어내는데 실패한 결과이다. 군부내에 이탈자(defector)집단을 만들어내는 전략은 쿠데타를 실패로 돌려야 하는 현재와 같은 위기 상황에서도 유효하다. ■

■ **저자:** 박은홍_ 현 성공회대학교 정치학과 및 아시아비정부기구학과(MAINS) 교수. 대표저서로 <동아시아의 전환: 발전국가를 넘어> 등이 있고 <States of Democracy>, <State Violence and Human Rights in Asia>에 공동필진으로 참여했다. 미얀마(버마) 관련 논문으로 “미얀마, ‘질서있는 이행’ 모델: ‘체제내 변화’에서 ‘체제 변화’로의 진화”, “미얀마2018: ‘로힝자 위기’와 민주주의 공고화의 갈림길”, “민족혁명과 시민혁명: 타이와 미얀마”, “탈식민체제로서의 ‘우리식 사회주의’의 식민성: 수카르노와 네윈 시기의 혁명노선을 중심으로”, “한국민주주의와 인권외교: 버마군사정부에 대한 외교적 제재의 타당성” 등이 있다. 태국 국립 탐마삿대학교 정치학부에서 수학한 바 있다. 태국 왕립 쫄라롱껀대학교 정치경제연구소 방문연구원을 지냈다. 대통령직속 정책기획위원회 자문위원으로 참여하고 있다.

■ **담당 및 편집:** 전주현 EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) jhjun@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI 는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI 가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI 와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909 호 (을지로 4 가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr