

체제 전환과 정치발전의 사이에서:

미얀마의 결손민주주의와 정치발전의 과제*

장 준 영**

국문초록

이 글의 목적은 미얀마 민간정부의 정치발전 양상을 결손민주주의 개념에서 분석하고, 정치발전을 지체 또는 정체시킨 주체들과 주체들 간의 상관관계를 규명하는 것이다. 나아가 이 글에서는 현재와 같은 정치구도와 행태를 돌파하여 긍정적인 정치발전을 위해 요구되는 과제를 제시하고자 한다. 2016년 민간정부가 출범했으나 권력 행사와 의사결정구조에 있어서 정부의 행동 양식은 군부 권위주의의 행태를 탈피하지 못함으로써 긍정적인 정치발전의 성과를 달성하지 못했다. 정부 차원에서 특정 인물 1인이 모든 권력을 장악하고 각 권력기관에 대한 수평적 책임을 지지 않으므로 위임민주주의와 후견민주주의가 강화된다. 국방과 치안에서 지분을 장악한 군부는 버마족 중심의 배타적 민주주의와 군부가 제정한 비민주적 헌법을 수호하며 비자유적 민주주의를 추구한다. 결손민주주의가 나타나는 근본적인 원인은 장기간 군부통치로 인해 민주적 제도를 운영할 집단의 부재, 민간에 의한 군부통제라는 민간우위의 원칙을 지킬 수 없는 권력구도의 한계로 요약된다. 따라서 미얀마 정치발전의 과제는 군부의 병영 복귀와 권위주의적 질서에 길들여진 민간정부의 권력구도와

* 이 논문은 한국동남아학회 학술대회(2017.8.25)에서 발표됐고, 토론자 박사명 교수와 배기현 교수의 고견에 따라 수정 및 보완되었다. 이 연구를 위해 2017년 여름 현지조사를 수행할 수 있게 재정 지원을 해 준 한국동남아학회와 논문의 질적 발전을 위해 조언을 아끼지 않은 심사위원들께 감사드린다.

** 한국외대 인도연구소 HK연구교수

정치행태를 민주적으로 전환하는 것이다.

주제어: 결손민주주의, 착근민주주의, 국민민주주의연합(NLD), 군부, 아웅산 수찌, 미얀마

I. 문제 제기

이 글의 목적은 민주총선을 통해 정권 교체를 달성한 미얀마가 공고화의 수준에는 미치지 못하더라도 안정적인 정치발전의 절차를 밟지 못하는 이유를 결손민주주의(defective democracy)의 개념으로 분석하는 것이다. 나아가 현재와 같은 정치구도와 행태를 돌파하여 긍정적인 정치발전을 위해 요구되는 과제를 제시하고자 한다. EIU(Economist Intelligence Unit 2018: 8)에 따르면 미얀마의 민주화 지수는 2011년 1.77에서 2016년 4.20으로 최고점을 찍은 후 2017년 3.83으로 하락했다. 또한 2016년 총점(aggregate score) 제도를 도입한 Freedom House도 같은 해 미얀마의 자유화 지수를 28점, 2017년 32점, 2018년 31점으로 발표했다(Freedom House 각 연도).

군부통치가 종식되고 민간정부가 출범했음에도 불구하고 왜 미얀마의 민주주의는 더 호전되지 않는가? Freedom House는 로힝자족(Rohingya)을 대상으로 한 ‘인종청소’로 인해 정치체제가 혼합체제(hybrid)화 되었다고 본다(Freedom House 2018: 5). 그러나 이 분석은 민주적 제도를 침식시킨 일회적 성격의 사건이자 군사정부 당시에 행해진 국가 폭력과 위기관리 실패가 민간정부에도 계승되는 역사적 단면의 연속일 뿐이다. 로힝자족 문제는 민간정부의 정치발전을 설명할 결정적 국면(critical conjuncture)은 아니며, 오히려 로힝

자족 문제에 대한 시각을 한 단계 고차원화하면 민간정부 하 권력구도와 그 문제점이 드러난다.

첫째, 현재 정치구도는 민간정부와 군부가 정치권력을 분점하는 군부후견체제(military guardianship), 군부의 조건부 종속(subordination) 또는 군부 지도(tutelage)체제로 정의할 수 있다. 이는 군부정권이 스스로 정치적 퇴진을 결정했지만, 병영으로의 완전한 복귀가 아닌 향후 정부에서 정치적 영향력을 행사하려고 고안한 제도적 장치에서 확인할 수 있다(Croissant and Kamerling 2013: 110; Huang 2012: 2). 군부는 그들의 귀책을 면책하는 의도에서 정치 개입을 포기하지 않지만, 국방과 치안의 주체로서 정치적 지분을 향유하고자 한다.

둘째, 군부를 제어할 능력이 부족하고 내부적으로 민주 제도를 수립하고 시행할 역량이 부족한 허약한 민간정부의 존재이다. 경험적으로 장기간 군부독재를 경험한 신생민주주의국가에서 민간정부가 비용을 치르지 않고 단기간에 군부를 통제하고 우위에 서는 것은 불가능하다. 군부가 집권하는 동안 군부는 사회구조를 인위적으로 약화시킴에 따라 사회 기능 또한 마비되거나 왜곡된다. 그 결과 민주제도와 질서가 와해되어 반(反)민주적 정치 행태가 팽배함은 물론 궁극적으로 민간우위의 원칙이 지켜지지 않는다. 사회구성원은 갈등과 분열에 휩싸여서 시민사회의 성장은 불가능하며, 부정부패는 만연하고 경제발전 또한 성과를 거두지 못한다. 이러한 열악한 정치·사회적 조건은 건전하고 성숙한 정치발전을 위한 토대를 구축하는데 도움이 되지 않는다. 결국 권위주의체제 이후의 민간정부 또한 구체제의 행태를 탈피하지 못하거나, 일정 시간과 비용의 투입이 있는 후에 자유민주주의체제로 나아갈 수 있다.

지적인 것과 같이 미얀마는 구체제로서 군부와 신체제로서 민간정부라는 두 개의 권위체가 공존하는데, 제도적인 측면에서 민간정

부가 군부의 행태와 유사하다. 그만큼 군부통치의 기간이 길었고, 이로 인해 국내적으로 도입된 민주제도를 시행하기에는 시간적, 물리적 비용을 필요로 한다. 문제는 이러한 행태가 더 편협한 군부권위주의체제로 퇴행하지도 않고, 민주주의의 발전으로 나아가지 않는 정체의 상황에서 고착화되려는 조짐을 띠고 있는 것이다. 즉 현재 정치체제가 민주주의로의 이행과 공고화를 위한 과정 중 발생하는 과도기 또는 일시적 지체가 아니라 일종의 혼합체제로서 구조적인 착근을 향해 나아가고 있다.

이러한 미얀마의 정치현상을 고려하여 이 글에서는 제 3세계의 민주화 이후 제도적 민주주의와 별도로 정권의 내적 속성이 권위주의적 요소를 가진 민주주의 변종을 광범위하게 다룬 결손민주주의의 개념으로 미얀마의 정치발전을 설명하고자 한다. 이를 위해 2장에서는 착근민주주의와 결손민주주의의 개념을 고찰하여 이 개념들이 가지는 의미와 각 민주주의의 구성 요소들 간 인과관계가 규명되지 않은 점을 비판할 것이다. 3장에서는 위임민주주의와 후견민주주의를 여당의 관점에서 분석하고, 4장에서는 배타적 민주주의와 비자유적 민주주의를 양산한 군부의 역할을 분석한다. 마지막 5장에서는 미얀마에서 결손민주주의의 양상과 질적 측면을 종합적으로 평가하고 향후 정치발전의 방향을 전망한다.

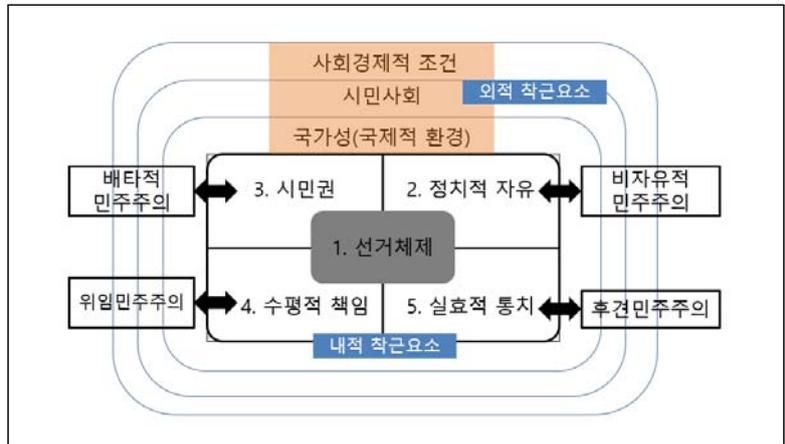
II. 이론적 논의: 착근민주주의와 결손민주주의

1. 착근 요소와 결손민주주의

1980년대 이후 탄생한 신생민주주의 국가들은 약 10년 후부터 자유민주주의로의 단선적인 발전이라는 낙관론을 무너뜨렸다. 비민주

체제도 아니면서 민주체제도 아닌 중간 범주의 변종체제가 등장한 것이다. Carothers(2002)는 비민주체제의 붕괴가 곧 민주화로 이어진다는 이행론의 이분법적 시각을 정면으로 비판하고 제도적 민주화를 달성한 국가들이 구체제의 유산으로부터 자유롭지 못해 정치적으로 “회색지대”(gray zone)에 갇혀있다고 평가하면서 이행론의 무용론을 주장했다. Schedler(2002)도 선거권위주의가 제도적 민주주의를 달성한 것처럼 보이게 하는 조작(manipulation)을 통해 정치발전의 진전이 없는 “안개지대”(foggy zone)를 제시했다. 이외에 학자별로 다양한 분류와 접근법으로 민주화의 “제 3의 물결”이 결코 긍정적이지 않으면서 또한 공고화된 민주주의 사이의 그 어떤 지점에서 위치하는 “형용사”가 있는 민주주의라는 새로운 개념을 형성했다 (Collier and Levitsky 1997).

<그림 1> 착근민주주의의 개념



※출처: Merkel(2004), p.37에서 수정함.

그렇다면 “회색지대”와 “안개지대”를 형성하는 요소들은 무엇이

고, 그것들은 어떻게 작동하는가? 메르켈(Wolfgang Merkel 2004)에 따르면, 민주주의가 안정화되고 실질적으로 작동하기 위해서는 선거 체제를 바탕으로 하는 네 가지 조건을 필요로 한다. 그에 따르면 정치체제의 하위 요소는 선거체제, 정치적 자유, 시민권, 수평적 책임성, 실효적 통치 등이다(<그림 1> 참조).

1과 2는 전통적으로 민주주의의 핵심 조건과 정의에 해당하고, 3과 4는 자유주의적 법치국가 이념의 핵심과 관련된다. 5는 1과 2를 통해 선출된 입법자들의 실질적 권력행사 여부를 의미한다(신진욱 2016: 89). 메르켈은 1이 2에서 5까지 내적 착근요소와 함께 추가로 외적 착근요소)와 결합하여 안정적으로 작동될 때 효율적인 민주주의가 완성될 수 있다고 본다. 그는 이를 착근민주주의(embedded democracy)로 정의한다. 한편, 내적 착근요소 가운데 2-4까지 각각 요소들이 다양한 ‘형용사들’에 의해 그 기능이 침해되거나 제대로 작동하지 않게 될 경우 흔히 우리가 정의하는 민주주의의 변종으로 변질되는데, 메르켈은 이러한 체제를 결손민주주의라고 정의한다.

각 착근요소들과 대립을 이루는 결손민주주의의 각 분야는 다음과 같다. 비자유적 민주주의(illiberal democracy)는 절차와 형식에 있어서 민주주의의 조건을 충족하지만 헌법에 명시된 시민적 자유가 보장되지 않고 국가 기구의 견제와 균형의 원리 또한 지켜지지 않으며, 결정적으로 민주적 책임성이 결여된 체제이다(Zakaria 1997). 배타적 민주주의는 정치적 기본권이 제한된 경우로서 경쟁적 권위주의(competitive authoritarianism)로 명명되기도 한다. 경쟁적 권위주의는 민주제도가 정치적 권위를 행사하고 획득하는 주요 수단으로 보이지만 실제로 현재 정부가 이 원칙을 위반함으로써 민주주의를

1) 각 요소로서 사회경제적 조건은 립셋(S.M. Lipset)의 주장대로 민주주의와 친화력이 높은 사회경제적 발전, 불평등의 해소 등을 의미하고, 강한 시민사회가 민주주의를 유지시키고 강화한다는 고전적 담론도 수용한다. 세계와 지역적 통합인 국가성은 민주주의를 강화하는 요인이다(Merkel 2004: 44-48).

위한 최소한의 조건을 충족시키지 못하는 체제를 의미한다(Levitsky and Way 2002: 52).

위임민주주의(delegative democracy)는 권력분립에 근거한 수평적 책임의 결핍으로 나타난다. 그것은 경쟁적이고 공정한 선거에 의해 대표자가 선출되는 수직적 책임성은 완성하지만, 권력을 위임받은 정부가 집권 후 유권자와 의회에 책임을 지지 않는 일방적이고 폐쇄적 행태를 유지한다(O'Donnell 1994: 56). 국가가 심각한 정치경제적 위기에 처해 있고, 개혁이 성공하지 못하여 현존 정치체계가 허약할 때, 대의제 정부의 경험이 일천하여 권위주의적 행태의 역사가 오래된 국가에서 위임민주주의가 출현할 가능성이 크다. 정부의 무능과 무한한 권력(omnipotence)의 결합이 위임민주주의를 가능케 한다.

마지막으로 후견민주주의(domain democracy)는 군부, 대기업, 지주, 다국적기업 등 현 정부에 거부권을 가진 집단이 선출된 대표자의 실질적인 권력을 방해하는 체제이다(Merkel 2004: 49). 이 구조에서 체계(system)는 정치제도보다 정치적 당사자들에 의해 구조화되고, 정치체제(regime)는 후진적으로 제도화된 정치영역에 의해 통제되는데, 법이나 제도보다 사적관계에 의한 소수 권력엘리트들이 의사결정을 하는 경우가 대다수이다. 이러한 정치행태는 상대적으로 사회경제적 수준이 낮은 국가에서 나타난다(Jackson and Rosberg 1982: 11-24). 중남미지역에서 나타나는 정실주의, 족벌주의, 위계적인 특수 교환관계의 형성 등이 후견주의의 전형이다(O'Donnell 1996).

정치권력, 사회경제, 문화적 착근성에 따른 결손민주주의는 정치적 전환기에 나타나는 일시적 현상이 아니라 비민주체제가 복원되거나 현재와 같은 상황이 지속된다는 특징이 있다(Merkel 2004: 49). 따라서 결손민주주의는 자유민주주의의 공고화로 나아가는 길을 제시해 주기도 하지만 권위주의체제로 회귀하는 이정표가 될 수도 있

다(Pugle 2005: 11).

2. 결손민주주의 내 착근 요소간 관계

메르켈은 세계의 정치체제를 그가 제시한 기준대로 분석함에 있어서 비자유적 민주주의와 위임민주주의가 가장 유행하는 정치체제로 결론 내린다(Merkel 2004: 49-50). 나아가 그는 결손민주주의가 나타나는 주요 요인으로서 근대화로 향하는 경로와 수준, 경제적 위기, 사회자본의 존재 유무, 시민사회의 역량, 국민국가의 완성 여부, 민주화 이전 권위주의체제의 특성, 정치적 이행의 형태, 정치제도, 국제 및 지역적 맥락 등을 제시한다(Merkel 2004: 52-54). 또한 그는 선거민주주의, 경쟁적 민주주의, 헌법주의에 바탕을 둔 민주주의가 자유민주주의의 이상에 가장 가까운 체제라고 본다. 더군다나 민주화의 “제 3의 물결” 이후 나타나는 “역류”에 대한 연구가 주류를 이루는 상황에서 변형된 민주주의를 포괄한 그의 연구는 의의가 있다. 뿐만 아니라 특정 국가의 정치체제를 결손민주주의로 분석하면 어느 분야에서 어느 정도의 결핍에 직면해 있는지를 검증할 수 있다. 따라서 결손 분야의 처방에 대한 시간과 비용적인 손실을 막을 수 있다.

그러나 그의 초기 주장처럼 선거에 대한 과도한 신뢰는 비판되어야 할 것이다. 정기적이고 포괄적인 선거가 실시되지만, 선거법 자체가 비민주적이어서 선거의 결과를 예상할 수 있다면 선거민주주의의 기본 원칙은 위배된다. 후속 연구에서 그는 소수집단, 계급, 여성의 선거 배제나 선거에 불참한 유권자의 증기를 착근 민주주의의 한 위기로 보았다(Merkel 2014: 14).

더욱 중요하게 고려되어야 할 점은 메르켈은 각 내적 착근 요소들 간의 상관관계에 침묵한다. 예를 들면 정치적 자유와 제한된 시민권

간 긴장과 갈등이 발생하는 이유와 배경, 정치지도자가 실효적 통치를 하지만 특정 집단이 등장하여 정치지도자를 적극 견제하거나 특정 지역에 대한 정치적 독점을 실시하는 현상을 설명하기에는 역부족이다. 나아가 네 변수가 제대로 착근되지 않을 때 나타나는 결손민주주의간 개연성, 결손민주주의의 주체, 각 결손민주주의에서 교차적으로 등장하는 부분적 공통점 등을 알 수 없다. 예컨대, 결손민주주의를 발생시키는 주체는 그 사회에서 축적된 정치문화가 될 수도 있고, 민주주의에 반하는 구체제의 제도가 민주화 이후에도 유효할 수도 있으며, 특정 집단이 민주주의로의 발전에 적극적으로 저항할 수도 있다. 각 착근 요소들을 배타적으로 보기보다 연계 또는 상관관계를 규명하는데 집중할 필요가 있다.

한편, 외적 착근요소로서 국제 및 지역적 연계, 사회경제적 조건은 자유제도주의적 시각에 따른 것으로 보이는데, 이는 착근민주주의를 설명하는 필수조건이라기보다 충분조건으로 보는 것이 타당하다. 또는 내적 착근요소를 정치적 측면으로 국한하지 않고 그 영역을 정치경제로 확장하면 국제 및 지역적 연계라는 국가성만이 외생변수로 남고, 시민사회는 시민권과 정치적 자유로, 사회경제적 조건은 내적 착근요소로 편입될 수 있다. 실제로 정치적 민주주의체제를 선택한 국가들 가운데 시장경제체제를 배척한 사례는 없다.

위와 같은 비판과 문제점에 의거 이 글에서는 미얀마에서 결손민주주의의 양상뿐만 아니라 그것을 야기한 주체에 집중하고자 한다. 제시한 네 분야의 결손민주주의가 미얀마에서는 어떻게 나타나는지를 검토하는 것을 넘어서 결손민주주의를 추동한 집단, 제도 등을 도출하고 그것들 간의 상관관계를 규명할 것이다.

Ⅲ. 국민민주주의연합(NLD)과 결손민주주의: 수평적 통치와 실효적 통치의 실패

1. 제한적 수준의 위임민주주의

미얀마 민간정부가 출범한 지 3년이 되지 않은 시점에서 위임민주주의가 출현했다고 평가하기에는 시기상조이지만, 그 징후는 다양하게 포착된다. 위임민주주의의 전형은 국민의 지지로 민주주의체제를 수립했으나 선거는 형식적 행위로 전락하고 정권 유형은 1인 독재체제로 퇴보하는 형태이다. 미얀마 위임민주주의의 특징은 군부가 정부의 통제의 대상에서 배제되는 대신 그 외 모든 권력은 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi)에게 집중되는 것이다.

위임민주주의로 향하는 대표적인 사례는 아웅산수찌가 내린 ‘합구령’이다. 그는 2015년 총선 유세부터 당 소속 국회의원이거나 내각이 공개 장소에서 자신의 의견을 피력하는 연설이나 언론 인터뷰를 제한해 왔다. 한 현지 분석가에 따르면 아웅산수찌는 역량과 능력을 갖춘 참모들이 존재하지 않기 때문에 부득이하게 모든 권력과 권한을 장악했다고 지적한다(Ei Ei Toe Lwin 2018/01/04; Khin Maung Win 인터뷰 2017/08/12). 국민민주주의연합(NLD: National League for Democracy) 중진 국회의원이 지역구 농민과 면담하지 못하도록 하는 내부 방침에 반발하여 탈당한 사례(Salai Thant Zin 2017/07/ 24), 언론에 당의 정책과 노선을 비판했다는 이유로 2인의 현직의원 당직을 박탈한 사례(San Htoo Aung 2018/09/02) 등이 여기에 속한다. “그녀의 목적은 여전히 민주주의이지만, 행위는 권위적.”(Fuller 2015/08/08)이라는 평가도 정치적 관용이 없는 아웅산수찌의 태도를 고발한다.

정치평론가 시두아웅민(Sithu Aung Myint 인터뷰 2017/08/12)은 아웅산수찌의 행위가 권위주의적인 이유를 다음과 같이 설명한다.

첫째, 민주주의가 발전한 국가에서 장기간 생활했기 때문에 미얀마의 상황을 제대로 이해하지 못한다. 나의 의도는 그를 외국인으로 보는 반대자의 의견이 아니라 그가 거주했던 영국, 일본, 미국 등은 그가 특별하게 관찰할 것 없이 민주주의가 성숙된 국가이다. 그래서 그에게 민주주의는 매우 당연한 정치체제이지만, 그것을 실현하는 방식과 전략이 결여되었다.

둘째, 이와 관련하여 그가 양공에 체류한 지난 약 30년간은 국내 상황을 배우고 익힐 시간이었으나 가택연금으로 인해 실제로 동지들과 민주화 전략을 수립하고 시행할 기회가 없었다. NLD 창당 당시 그가 ‘삼촌’, ‘아저씨’라고 부르는 선친(先親)의 후배 군인들은 네원에 의해 축출된 인물로서 근본적으로 민주주의의 추구가 아니라 사회주의체제의 해체를 목적으로 모였다. 그래서 일부 군인들은 공산주의자들과 연대하기도 했고, 대학생들은 인기 없는 사회주의 사상을 다시 그들의 운동이념으로 채택했다. 그는 혼자서 민주주의를 쟁취하기 위해 투쟁했으나 기간은 짧았고, 현실에 대한 낮은 이해, 민주주의보다 윗사람에 대한 절대적인 충성을 추구하는 당원들의 일면을 보고 그들에 대한 신뢰를 거두었다. 그는 전략적 사고와 인내가 부족하다.

아웅산수찌에게 나타나는 권위주의적 통치 행태는 군부에게는 적용되지 않는데, 표밍페잉(Phyo Min Thein) 양공주 주지사와 관련된 일화에서도 간접적으로 드러난다. 표밍페잉 주지사는 2017년 7월 9일 시민사회와 양심수 워크숍에서 “민주주의 시대에는 민간-군부관계는 존재하지 않으므로 군부는 민간의 하위에 위치해야 한다. 또한 군총사령관은 국가 의전서열상 국장(director general)급²⁾에 불과하지만 민간-군부관계에서 군총사령관을 국가 지도자급으로 격상시킨다면 민주주의가 아니다.”고 언급했다(7 Days News Journal 2017/07/17).

2) 2016년 틴조(Htin Kyaw) 전 대통령은 국가 의전서열 38명을 발표했는데, 군총사령관은 연방법원장 다음인 8위에 해당한다(Ei Ei Toe Lwin 2017/07/17). 페잉세인(Thein Sein) 정부에서도 군총사령관은 연방법원장 다음인 서열 7위로서(The Aung Min Latt 2015), 민간정부에서 국가고문직이 신설된 점을 감안하면 두 정부에서 군총사령관의 서열은 동일하다.

서열 19위에 불과한 연방주지사가 군총사령관의 권한을 직접 재단했다는 사실은 그가 아웅산수찌의 권력 우산 속에 있는 최고위 인사라는 사실을 부정할 수 없다. 다시 말해 그는 아웅산수찌의 입장을 대변하면서도 군부를 직접 통제하지 못하는 현 정부의 소극적 행태를 전시했다. 만약 군부가 표명페이 주지사의 사견(私見)을 수용했다면 민간-군부 관계는 재설정되었을 것이다. 이를 두고 군부는 장기적으로 민간과 군부의 건설적 관계를 흠집 내는 일이라며 대통령실을 통해 불만을 접수했지만 정부는 적극적 대응을 자제했다. 대신 표명페이 주지사는 개인적으로 군부에게 사과를 했고 군부는 이를 수용했으며, NLD는 그에게 경고를 주는 수준에서 상황을 일단락 시켰다.

로힝자족 문제 해결, 정전협정 등 민간정부와 군부의 협력이 요구되는 현안에 대해서는 현안의 본질보다 두 집단 간 권력 갈등이 얼마나 첨예하게 대립하는가, 군부는 쿠데타를 일으킬 것인가라는 언론 기사가 보도되는 사실도 양자 간 관계를 간접적으로 보여준다. 사실 NLD가 2015년 선거에서 승리했을 때만 하더라도 아웅산수찌는 군부의 과오에 대한 책임 대신 협력의 대상으로 인식했으나 군부의 정치적 영향력이 유효하고 이들에 대한 통제가 불가항력적이라고 인식하여 이들에 대한 방임을 선택하는 듯하다.

아웅산수찌는 대중연설에서 과거사 문제와 관련하여 ‘보복’ 또는 ‘복수’의 의미인 ‘렛싸치’(let sa che) 대신 ‘잊어버리다.’ 또는 ‘기억에서 지우다.’라는 의미인 ‘띤봉치’(thin boun che)라는 용어로 정부의 입장을 정리한다. 그러나 한 지역 언론은 “그(아웅산수찌)와 그녀의 정부는 군부와 대결하기를 원치 않는다... 그들이 민주주의를 위해 투쟁하는 동안 그들은 두렵지 않았다. 그러나 이제 그들은 권력을 잃는 것을 두려워한다.”라고 썼다(Lazar 2017/08/16). 1990년 총선 사례에서도 보았듯이 군부를 자극하거나 과거사 청산을 빌미로 군부의 내적 위기감을 조성하는 행위는 군부쿠데타와 같은 정치적 쇠

퇴로 귀결될 수 있다. 그렇기 때문에 아웅산수찌는 군부와 불안정한 동거를 하면서 한편으로 군부를 제외한 개인이나 집단에 대한 절대 권력을 전시하고 행사한다.

2. 군부통치의 유산으로서 후견민주주의

후견민주주의는 헌법상 드러난 문제점을 제도적으로 해결하는 전략적 획책, 군사문화의 유산이라는 역사적 측면에서 두드러진다.

현행 헌법에 따르면 대통령은 국가수반이자 군권을 제외하고 모든 권력을 장악한다. 그러나 헌법 59조에 따라 NLD 당수인 아웅산수찌가 대통령 선거에 출마하지 못하자 정부는 2016년 4월, 국가고문(State Counsellor)직을 신설하고 그를 이 자리에 앉혔다. 그럼으로써 아웅산수찌가 초헌법적 인물로 정치권력을 독점할 구도를 완성했다(Lall 2016: 50; Lin Htet Aung 2017: 28). 국가고문(State Counsellor)은 헌법에 없는 총리에 준하는 역할이지만 실질적으로는 대통령을 비롯한 행정부, 입법부와 사법부 등 주요 국가기관과의 관계와 상호 책임성의 규정이 없는 국가 최고 지도자이다.

그럼으로써 그는 ‘대리통치’ 또는 “대통령 위의 존재”이자 군부를 제외한 집단에 대한 수평적 책임을 스스로 면책시켰다.³⁾ 나아가 국가고문의 역할을 보좌하는 차원에서 국가고문부를 신설하고, 정부부처 일부의 차관직을 폐지하는 대신 해당 업무를 국가고문부로 이관함으로써 국가고문실과 국가고문부가 국정의 중심지가 되게 했다. 국민도 “아웅산수찌가 이끄는 우 틴조 정부”(Daw Aung San Su Kyi ga U Hsaun dhaw U Htin Kyaw Asoya)라고 정의하면서 아웅산수찌가 실질적 지도자가 되는데 거부감을 표출하지 않았다.

3) 이와 관련한 구체적 사례는 장준영(2017: 341-342)을 참조하라.

한편, NLD의 작동과 권력구도와 같은 내적 역동성도 과두제의 철칙(鐵則)을 벗어나지 않는다. 여당 또한 아웅산수찌가 모든 권력을 장악하고 있는데, 이는 상하관계가 명확한 후견주의와 이를 한 단계 강화한 상명하복의 군사문화와 결합한 미얀마 현대정치의 유산인 것이다. 고유의 정치문화와 결합한 군사문화의 유산은 미얀마에서 더욱 편협한 정치행태를 완성한 것으로 이해된다.⁴⁾

NLD는 공식적으로 중앙집행위원회(CEC: Central Executive Commission)를 통해 의사결정을 하지만, 수뇌부는 아웅산수찌를 비롯한 1989년 창당 당시 네윈(Ne Win)으로부터 축출당한 군부 모임인 애국원로장교회(Patriotic Old Comrades League) 출신으로 구성된다.⁵⁾ 이들은 1988년 민주화운동 당시 군부의 유혈진압에 큰 자극을 받았다(Kyaw Phyو Tha 2017/08/15). 그들에게 있어서 민주화보다 네윈정권의 퇴진이 더 중요한 정치적 과제였고, 이합집산체로서 NLD 내부는 퇴역 장교, 대학생을 중심으로 한 청년당원층으로 이원화되었다.

공산당원들이 NLD에 가입했다는 이유로 탈당한 아웅지(Aung Gyi) 사건을 제외하고 외부로 표출된 당내 갈등은 목격되지 않았다. 그러나 매사에 신중한 원로장교들에 대한 청년당원의 불만은 폭증

4) 2015년 *Asian Barometer Survey*(ABS)에 따르면 미얀마 국민들은 상호 충돌을 피하는 것을 선호하고(53%), 그 방법으로 반(反)다원주의를 선호(95%)하는 것으로 나타났다. 또한 정치엘리트에게 정치권력을 위임하게 되는 상황에서 지도자가 도덕적이면 그들에게 복종해야 한다는 정치적 위계질서가 높았다(70%)(Welsh and Huang 2016: 23-24). 그런데, 민주주의를 지지하는 응답자는 높았으나(90%), 정작 민주주의에 대한 이해도는 5%에 불과했다(Welsh and Huang 2016: 28, 30). 또 다른 조사에도 민주주의는 자유를 의미한다고 응답했지만(53%), 권리와 책임에 대한 이해도가 낮다(The Asia Foundation et. al 2014: 60, 64).

5) 애국원로장교회는 1988년 민주화운동 당시 결성되었고, NLD와 자매결연당으로 발전했다. 1990년 총선에 참가하여 께잉주에서 1석을 획득했으나 1992년 정부에 의해 강제 해산됐다. 이 단체 출신의 대표적인 NLD 원로들로는 초대 의장 우 아웅쉐(U Aung Shwe), 우 르윙(U Lwin), 우 쩌마웅(U Kyi Maung), 우 띠우(U Tin Oo), 우 아웅지(U Aung Gyi) 등이다. 이들 가운데 와병으로 건강이 위독하다고 알려진 우 띠우를 제외하고 모두 사망했다.

했고, 아웅산수찌는 원로장교보다 청년당원과의 교감을 우선시했다. 원로장교들은 아웅산수찌의 비폭력주의에 대한 끊임없는 재고를 요청했으나 받아들여지지 않았다.⁶⁾ 아웅산수찌와 청년당원 사이에 낀 원로장교들은 아웅산수찌가 가택연금 중일 때 당을 지킨 유일 집단이었다. 그러나 아웅산수찌와 원로장교 간 갈등은 일상적이었고, 아웅산수찌의 독단을 제지할 인물은 없었다(Kyaw Yin Hlaing 2007: 367-368). 아웅산수찌의 정치행위를 적극적으로 비판하고 대립각을 세우는데 주저하지 않은 유일한 인물은 윈틴(Win Tin)이었다.⁷⁾ 이에 반해 아웅산수찌는 선친(先親)과 그의 동료들이 군인이었기 때문에 군대문화가 자연스러운 배경에서 성장한 정치인으로서 그와 식견이 다를 수밖에 없다(Macaraig 2014/04/21).

아웅산수찌는 군부의 울타리 안에서 정치에 입문하고 성장한터라 군부 문화⁸⁾에 길들여졌다. NLD 내부 사정에 정통한 다수의 분석가들은 군부 배경이 없는 윈틴만이 아웅산수찌를 비판하고 당내 민주주의 도입과 정착을 추진한 유일한 인물이며, 2014년 그의 사망 이후 당에서 그를 견제할 세력은 아무도 없다고 평가했다(다수의 익명 분석가 인터뷰 2017/08/07-09). 특히 1991년 청년당원의 대규모 탈당

6) 아웅산수찌의 비폭력에 대한 비난은 일부 장외 학생세력에 의해서도 제기됐다. 예를 들어 모떼중(Moe Thee Zun)은 아웅산수찌에게 급진적이고 폭력적인 방식을 통해 민주화를 달성해 줄 것을 요구하는 공개서한을 보낸 적이 있다. 이에 대해 아웅산수찌 지지자들은 “모떼중: 줄이 없는 연”이라는 소책자를 발행하여 그를 권력만 피하는 자로 비난했다(Kyaw Yin Hlaing 2007: 363-364).

7) 네윈정권부터 정부에 비판적인 언론인으로 활동한 그는 NLD를 공동으로 창당했고, 1989년 투옥 뒤 2008년 정부의 대사면으로 출소했다. 투옥되기 전부터 아웅산수찌가 군부에 대해 보이는 유화적인 태도를 비판하며 과거사 청산을 통해 군부통치기간 국민이 입은 피해를 보상받아야 한다고 주장했다. 그는 언론인이라는 직업으로 인해 여러 국가에서 근무했고, 이를 통해 정치적 경험을 축적했다.

8) 역대 군부 수장 또는 수뇌부가 반복적으로 언급해왔던 것처럼 미얀마 군부인 뜻마도(Tatmadaw)의 계보는 집안의 부모(miba)-자식(thathami) 관계이자, 내부적으로 스승(saya)-제자(dapyei) 관계이다. 아웅산(Aung San)으로부터 시작된 군부의 역사는 네 윈-쏘마웅(Saw Maung)-판쉐(Thanshwe)-민아웅홀라잉(Min Aung Hlaing)으로 이어지는 스승-제자관계를 형성하고 있다.

사태 이후 당의 기능은 마비되었고, 원로장교들이 사망함에 따라 당 내 권력 공백은 불가피해졌다. NLD는 2012년 보궐선거 이후 청년당원 모집에 나서고 있으나 외연 확장은 성공적이지 못하다.⁹⁾

민간정부 출범 이후 NLD는 양공의 중앙당과 네째도의 임시 사무소 등 이원체제로 운영 중이다. 전자는 윈테인(Win Htein) 당 대변인이, 후자는 전 대변인인 냥윈(U Nyan Win)이 총괄한다. 통상 주중에는 냥윈이 당 업무를 총괄하고 주말에 네째도에서 아웅산수찌, 윈민(Win Myint) 대통령 등 주요 당직자와 비공식 정례 회담을 개최한다. 일부는 두 전현직 대변인 사이에 파벌갈등이 발생하고 있다고 평가하지만(Ko Sai 인터뷰 2017/02/06), 신군부정권 당시 탄쇄의 위상처럼 NLD내 아웅산수찌가 존재하는 한 파벌갈등은 발생하지 않을 것이다(Sithu Aung Myint 인터뷰 2017/08/12).

민주적 가치와 제도의 기반이 허약한 미얀마에서 경쟁하는 두 집단으로서 NLD와 군부는 그들의 전통인 스승-제자관계, 즉 후견-수혜관계에 따른 정치질서의 위계화를 유지하고, 그로 인해 민주적 절차는 배제의 대상이 된다. 아웅산수찌 또한 민주주의의 토양이 부족한 집단에서 민주주의의 절차와 방식을 도입하여 당내 혼란을 가중시키기보다 최소한의 자원을 동원할 필요가 있다. 이런 의미에서 당 내에서 그를 비호한 원로장교는 훌륭한 보호막이었고, 민주주의에 대한 이해도가 떨어지는 대중에게 이미 그는 민주주의의 상징이 되었다. 법치를 주장하는 아웅산수찌의 이면은 후견주의로서 미얀마 정치문화의 특징이라고 평가할 수 있다. 그렇지만, 최소한 권위주의를 선호하지 않으면서 다원주의를 반대하는 국민의 선호는 상호 충

9) 2012년 보궐선거를 앞두고 당원들은 아웅산수찌의 비민주적 행태, 후견주의, 자유로운 발언권 제한 등에 대한 불만을 토로했고, 보궐선거에 당선된 당원들이 자신의 측근을 주요 당직자에 임명함으로써 당내 화합을 저해했다고 평가했다. 이로 인해 서남부 빠떼잉(Patheingyi)지역 당원 500명이 집단 탈당했다. 2017년 현재 당원은 약 40만 명으로 추산되는데, 100만 명을 모집 계획은 불가능해 보인다.

돌하며, 이는 미얀마에서 일정 기간 후견민주주의가 유효할 것이라는 징후로 설명된다.

3. 소결

사실상 아웅산수찌가 모든 권력을 독점하고 의사결정에서 정치적 관용이 허락되지 않는 정치환경은 위임민주주의와 후견민주주의의 경계를 허문다. 민주적 선거로 선출된 정부의 역사와 경험이 일천하기 때문에 대의제가 제대로 작동하지 않는 것을 그 이유로 보아야 할 것이다. 대신 군부통치에서 비롯된 후견-수혜 관계의 전통이 대의제를 대체함으로써 미얀마는 수평적 책임이 결여되는 위임민주주의로 나아가고 있다.

게다가 군부와 권력을 분점하는 정치구도를 안정적으로 유지하는 차원에서 군부에 대해 방임적인 자세를 취함으로써 위임민주주의의 행태는 제한적이라고 할 수 있다. 또한 군부가 제정한 헌법의 부당함을 돌파하기 위해 국가고문직 신설과 같이 추가의 행정적 부담을 지는 것은 여당 스스로가 후견민주주의에 기반을 두어 헌법에 보장된 정치적 대표자의 실효적 통치를 방해한다.

IV. 군부와 결손민주주의: 시민권과 정치적 자유의 제한

1. 버마족 중심의 배타적 민주주의

1962년 군부가 집권하면서 군부는 소수종족과 외국인이 각종 이권을 차지하는 정치와 경제적 지형을 무효화하고 왕조시기처럼 불

교도 버마족이 미얀마의 중심이 되는 사회로 재구조화를 시도했다. 연방운동(federal movement)이 무르익었을 때 네윈이 쿠데타를 감행한 배경과 쿠데타 이후 자력갱생을 추구한다는 명분으로 추진된 사회주의계획경제는 폐쇄적 민족주의라는 맥락에서 이해될 수 있다. 이는 불교와 버마족이 핵심이 되는 ‘버마족화’ (Burmanization) 또는 ‘미얀마화’(Myanmarfication)라는 일원주의를 구현하려는 군부의 목표와 일맥상통했고, 민간정부가 출범한 현재까지 군부에게는 유효하다. 민간정부에 들어 군부는 국방과 치안이라는 그들의 고유 영역을 부각시켜 로힝자족 문제와 정전협정에 있어서 그들의 배타적인 자율성, 즉 “예약된 영역”을 향유한다.

로힝자족 문제에 있어서 군부의 입장은 매우 단호하며, 역대 군부 정권의 로힝자족에 대한 입장을 계승한다. 로힝자족은 그들 스스로 명명한 명칭에 불과하며 실제로 이들은 시민권 부여 기준인 1824년 이후 방글라데시에서 월경(越境)한 불법이주민인 벵갈리(Bengali)라는 것이 군부의 변함없는 입장이다.¹⁰⁾ 2016년 10월, 로힝자결속기구(RSO: Rohingya Solidarity Organization)¹¹⁾의 등장과 국경 초소 습격

10) 군부의 전통적인 입장은 민간정부에서도 동일한데, NLD 띠우(Tin Oo 인터뷰 2014/2/14)고문도 군부와 같은 의견이었다. 전 UN미얀마 대표부 뎃틴자툰(Daw Thet Thinzar Tun) 대표도 국제사회가 로힝자족을 “여카잉주 무슬림 공동체”로 사용해 줄 것으로 요청했다(Reuters 2016/06/20). 아웅산수찌도 로힝자족은 “감정적 용어”로 정의했고(Cockett 2016/06/09), 2016년 유엔총회를 비롯하여 여카잉주 문제와 관련된 행사에서 로힝자족이라는 용어를 사용하지 않고 있다.

그러나 역사적으로 보면 여카잉족과 벵골인은 공통적으로 니그로이드(Negroid)의 후손으로, 일부는 북부 여카잉으로 이주하여 8세기경 이 지역에 내도한 아랍 상인과 결혼하여 무슬림이 되었고, 또 다른 일부는 남부로 이주하여 상좌 불교도가 되었다(Ardeth Maung Thawngmung 2014, 328). 이후 로힝자족은 15-18세기까지 여카잉지역을 실효적으로 지배한 것으로 알려지지만 오늘날 로힝자족 거주 지역은 인도, 아랍 무슬림이 공존한 지역으로 로힝자족이 반드시 여카잉 무슬림을 의미하는 것은 아니다. 로힝자족과 여카잉 내 무슬림의 구별, 로힝자족의 기원 등은 여전히 논쟁의 대상이다(Ibrahim 2018).

11) 후에 이 기구는 여카잉로힝자구원군(ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army)으로 알려졌다.

사건은 로힝자족에 대한 군사작전의 명분을 제공했고, 정부도 군부에 동조하여 이들을 중동 테러리스트들과 연계된 테러단체로 선언했다(Htet Naing Zaw 2017/08/17).

로힝자족에 대한 정부와 군부의 공동 대응은 국내외적으로 상반된 시각이 공존하는 결과를 가져왔다. 첫째, 2016년부터 2년 간 행한 로힝자족 민간인 학살에 대한 책임을 물어 미국과 유럽연합은 여카잉주 지역사령관을 포함하여 일부 군 수뇌부에 대한 표적 제재를 실시 중이다. 그러나 폭력의 가해자로서 군부보다 군사작전을 방관하거나 군부를 저지하지 못한 아웅산수찌에게 더 많은 비난이 집중된다. 국가고문이자 여당 대표로서 국내 여론을 고려해야 하는 세속정치인이라는 입장¹²⁾, 정부가 단독으로 군부를 통제하지 못하기 때문에 지속되는 현상¹³⁾, 일반 국민처럼 개인적으로 무슬림에 대한 혐오를 가지거나 로힝자족 문제 해결에 관심이 없을 것이라는 관측 등을 그 배경으로 지적할 수 있다. 결론적으로 군부는 아웅산수찌라는 보호막 아래 그들의 일원주의를 실행에 옮기고 있어 군 내부적으로 동질감을 형성하고 단결을 도모한다.

12) 이와 관련한 대표적인 사례는 Wade(2012/08/30)을 보라.

13) 예를 들어 폐잉세인 정부는 2014년 여카잉주 문제 해결을 위해 “여카잉주 행동계획”을 발표했으나, 이미 2005년 “지역명령 2005/1호”를 통해 로힝자족의 출산을 제한해 오고 있다. 이 법령은 민간정부에서도 유효하며, 폐기나 수정이 불가능하다(Sithu Aung Myint 인터뷰 2017/08/12). 전자의 원문은 다음의 사이트를 참조하라. <https://www.docdroid.net/jxsp/action-plan-eng-07072014.pdf>.

후자는 마웅도(Maungdaw)와 부디다웅(Budhidaun) 등 로힝자족의 집중 거주 지역 내 결혼 예정인 로힝자족은 2명 이상의 자녀를 출산할 수 없고, 결혼 신고 전에는 여성이 임신테스트를 받아야 한다는 내용이 주를 이룬다(Fortify Rights 2014: 24-27) 또는 <http://www.fortifyrights.org/downloads/Policies_of_Persecution_Feb_25_Fortify_Rights.pdf>

또한, 2018년 5월 말 아웅산수찌는 로힝자족 인권유린을 조사하기 위해 조직된 국가진상조사위원회(National Commission of Inquiry) 내에 외국인 3명을 포함하기로 결정하자 연방의회 소속 현역 군부는 “누가 국가를 통치하는가?”라며 반발했다. 연방단결발전당(USDP)과 여카잉민족당(ANP: Arakan National Party)은 외국인을 포함하는 것은 주권을 포기하는 것과 같다고 하며 군부의 입장을 옹호했다(Htet Naing Zaw 2018/06/12).

둘째, 비록 소수이고 비정기적이지만 버마족과 승려가 중심이 되어 군부를 지지하는 집회를 개최함에 따라 군부는 지금까지 부정적이었던 국내적 위상을 불식시키고, 나아가 정치권에서 장기적으로 생존할 수 있는 공간을 마련할 수 있다. 2018년 11월 보궐선거에서 NLD가 사실상 패배함에 따라 소수종족을 중심으로 여당에 대한 이반이 발생하고 있다. 반드시 그렇게 된다고 확언할 수 없지만, 현 정부의 실패는 군부가 조직한 연방단결발전당(USDP: Union Solidarity and Development Party)의 반사이익으로 전환될 수 있다. 그렇게 될 경우 군부는 잠재적인 미래권력의 동반자가 될 수 있다.

한편, 떼잉쎄인 정부부터 추진되어온 정전협정에서도 군부의 우월한 지위는 확인된다. 로힝자족 문제의 경우 군부의 군사작전에 대한 비난을 군부가 아닌 아웅산수찌를 비롯한 현 정부가 직접 받지만, 정전협상에서 군부는 정부, 소수종족 대표와 함께 공식적인 협상 당사자이다. 그렇기 때문에 협상자리에서 군부는 국민통합의 실체와 연방주의에 대한 솔직한 입장을 피력해 왔다. 군부정권은 소수종족의 무장해제와 동원해제가 우선시되어야 하고 정부가 설계한 정치 대화에 참여해야 한다고 주장해 왔다. 또한 모든 정치집단은 내부적으로 문제가 있기 때문에 현재 14개 주를 8개 주로 재편하려는 진보적인 소수종족 지도자들의 의견도 반대하는 입장이었다(Kyaw Yin Hlaing 2014: 12).

군부정권의 시각은 지속성을 유지한다. 2016년 8월 시작된 제 2차 21세기 뽕롱회담에서 군부는 향후 3-5년 이내 무장해제, 동원해제, 재통합과 치안분야 개혁 등을 완성할 수 있으며, 이에 따라 소수종족의 무조건적인 무장해제를 요구한다(GNLM 2016/09/04). 민아웅홀라이 군총사령관은 정부와 소수종족이 지향하는 연방제를 언급하지 않는 대신 협상의 정신에 어긋나는 소수종족 중심의 대화 가능성에 대해 경고했다(Lun Min Mang 2016/08/31). 이에 반해 소수종족은

헌법에 연방제(federalism)의 법제화와 이를 바탕으로 한 평등과 자치의 확립 등 8대 사항을 요구한다.¹⁴⁾

시두아웅민(Sithu Aung Myint 인터뷰 2017/08/12)에 따르면, 폐인 쉐인 정부 당시 군부와 USDP는 정전협정과 관련하여 동일한 입장이었다. 이 의견을 존중하여 소수종족의 연방주의와 USDP가 추구하는 연방주의와 중국 국경지역의 무장반군에 대해 윈나마웅르윈(Wunna Maung Lwin) 전 외교부장관(현 USDP 중앙위원회 위원 인터뷰 2017/08/10)은 다음과 같이 언급했다.

독립이후 미얀마 현대사를 보면 분리주의와 게릴라 활동으로 정부가 제대로 기능한 적이 없다. 네윈 군부정권 당시 군사작전은 우리가 행할 수 있는 최선의 방책이었고, 주변국가의 위협으로부터 국가를 수호하기 위해서는 국내 치안 유지가 가장 중요한 과제였다. 그래서 우리 당 정강은 국민의 3대 대의로 정한 것인데, 이는 만세 군부정권 시절 제정된 국가이념과 동일하다. 그러나 우리 당은 역사적 교훈에 따라 국가와 주권의 수호가 무엇보다 중요하다고 인식하기 때문에 군부정권과 별개로 우리의 정강을 선택했다. 군부가 군사작전을 하는 이유는 헌법에 명시되어 있듯이 국가와 국민에 위해가 되는 집단에 대한 방어적 차원이다. 그리고 2008년 헌법에는 연방제(federalism) 정신이 포함되어 있다. 무장집단들은 그들의 영토와 재정적인 권한을 희망하지만 이는 장기적으로 봤을 때 연방이 분열되는 근원이 될 것이고, 연방제가 불가능하다는 것을 의미한다. 우리 당이 추구하는 연방제는 먼저 무장집단이 무장해제를 하고 정부를 비롯한 군부와 신뢰에 바탕을 둔 협상을 통해 항구적인 평화체제를 구축하는 것이

14) 2018년 7월 11일부터 6일 간 제 3차 “21세기 뽕룽회담”이 개최되었고, 여기에서 총 14개(정치 4, 경제 1, 사회7, 토지 및 환경 2)의 기본 원칙을 채택했다. 그러나 군부는 11개 원칙 가운데 10개는 위헌이 된다는 군부의 주장으로 인해 향후 기본 원칙은 재검토될 가능성이 높아졌다. 예를 들어 정치분야 기본 원칙 가운데 성평등 항목에서 “민주주의와 연방(federal)체제의 수립”에서 군부는 현재 국가구조인 연방제(union)를 고수하는 입장이므로 정부와 소수종족이 추진하는 자치연방제(federal union)라는 문구는 채택할 수 없어 보인다.

다. 그것이 바로 연방제이다.

사실 우리나라와 중국은 형제(*paukphaw*) 관계로서 불필요한 갈등과 대립을 희망하지 않는다. 그런데 꼬깡족(Kokang)이나 와족(Wa) 등 무장반군은 국경을 넘나들면서 지역사회의 치안을 어지럽히고 있다. 이들이 중국 지역의 치안에 심각한 위기를 초래하면 양국 간 외교문제가 발생할 수 있으므로 우리는 이들이 무장활동을 하지 못하도록 종용한다. 그러나 대화로 설득하는 것은 이미 영역 밖의 일이다.

여기서 지적할 점은 군부가 추구해 온 버마족 중심의 일원주의는 지속성을 유지하고 있다. 국민의 3대 대의(연방 분열 방지, 국가 결속, 주권 영속)를 바탕으로 한 군부의 이념은 소수종족의 정체성과 문화를 버마족 중심으로 통합하여 국가를 재편하는 것이다. 정권의 주체는 아니지만 그들이 특권(*prerogative*)을 행사할 수 있는 치안분야는 군부가 주창하는 버마족화와 궤를 같이 한다. 민간정부의 로힝자족 문제 해결과 “21세기 뽕룽회담”이 소기의 성과를 거두지 못하는 것은 군부의 정치적 의도를 대리 수행하는 것으로 결국 군부는 민간정부의 보호막 아래에서 집단적 반사이익을 추구하고 있다.

2. 헌법에 의한 비자유적 민주주의

2008년 제정된 헌법은 그 자체로 민주주의와 친화적이지 않다. 군부의 정치 참여, 군 총사령관의 막강한 권한, 과거 군사정부의 귀책사유 소멸과 같은 불필요한 조항의 존치, 정치 참여의 보편주의와 포괄성, 평등권을 위반한 조항 등 군부정권 당시 작성된 헌법은 군부가 향후 정치질서에서도 일정 지분을 차지하기 위한 성문화된 유산이 되었다.¹⁵⁾

15) 유시민간정부 출범 이후 출판의 자유가 보장되자 헌법 개정 또는 재작성을 요구하

2013년 7월 정기국회에서 109명으로 구성된 헌법연구위원회가 발족한 뒤 헌법 개정은 착수되었다. 시민사회와 당시 일부 여당원의 지원으로 헌법 개정의 가능성은 높아졌지만, 민간정부는 현행 헌법의 토대 위에 출범했다. 2015년 총선이전 아웅산수찌는 정부 출범 이후 가능한 한 이른 시일 안에 헌법 개정을 완성하겠다고 했고, 때 잉세인 전 대통령과 군부는 각 직능 대표단, 소수종족 대표단과 협의 후 개정 여부를 결정할 것이라는 상반된 입장으로 대립했다. 그러나 민간정부 출범 이후 아웅산수찌는 후자 의견으로 태도를 바꿈으로써 헌법 개정에 대한 초기의 의지를 스스로 꺾거나 중장기적 과제로 전환해 버렸다(Sithu Aung Myint 인터뷰 2017/08/12).¹⁶⁾

윈나마웅르윈 전장관은 기본적으로 개헌에는 동의하지만 정전협정이 완료되고 군부를 포함한 각 집단의 의견을 청취한 뒤 개정에 착수하는 것을 원칙으로 한다(인터뷰 2017/08/10). 국민통합당(NUP: National Unity Party) 뜻이(Tun Yi 인터뷰 2017/08/08) 합동사무총장도 헌법이 시행된 지 10년 가까이 되었고 의회에서 개헌에 대한 논의조차 되지 않았으며, 특히 헌법 개정을 시도할 경우 군부의 거센 저항을 예상한다. 그는 2016년 1월 정기국회 당시 NLD 소속 의원을 중심으로 헌법 제 59조(f)의 일시적 효력 정지를 추진했을 때, 또한 초헌법적 기구로서 국가고문직을 신설했을 때 군부 출신 국회의원이 다수의 횡포라고 반발했던 사례를 지적했다.

군부의 헌법 수호 의지는 매년 국군의 날(3.27) 군총사령관의 연설

는 출판물이 붓물 터지듯이 출판되었다. 그 가운데 한 소수정당은 헌법 내용을 폐기, 수정, 재고, 추가, 미실행 등 5개 영역으로 나누어 각 조항을 비판했다. 군부의 정치 참여는 민주주의의 원칙에 위반되기 때문에 해당 조항은 대부분 폐기, 수정은 각 신분별 지위와 역할, 행정제도는 재고의 대상, 1947년 헌법과의 비교를 통한 일부 조항의 추가 필요, 각 신분별 지위와 역할도 실행되지 않는 조항으로 보고 있다(Democratic Party For a New Society 2013).

16) 시두아웅민은 이를 아웅산수찌의 큰 실책이라고 지적한다. 그는 여당이 된 후 야당을 비롯하여 특히 군부와 같은 이익집단으로부터 적극적인 견제를 받고, 국정수행과 이에 대한 책임의 강도가 높기 때문에 개헌에 집중할 수 없다고 본다.

이나 정전협상 개회식과 같은 국정 행사의 주요 장면에서 확인된다. 국방대학(National Defence College) 소속의 아웅민우(Aung Myint Oo) 대령은 “군부가 정치에서 물러나는 것은 불가능하며... 만약 정부가 군부를 정치에서 제거하고자 한다면 정부 스스로 해결해야만 한다.”고 했고, 한 정치 분석가는 “2008년 헌법의 본질에 따르면 군부가 미안마 정치의 운명을 결정할 것이다. 군부가 관대함을 보여줄 때 미안마는 평화를 찾을 수 있을 것이다.”라고 했다(Htet Naing Zaw 2017/08/14). 또한 언론사와의 대담에서 한 정치 분석가는 “군부는 그들의 위상을 높이려고 노력 중이다. 그러나 내전은 지속되고, 민간 정치인에 대한 군부의 뿌리 깊은 불신은 여전하다.”고 본다(The Irrawaddy 2017/07/25).

군부의 이중적인 태도는 그들이 정치를 떠날 수 없는 집단으로 스스로를 재무장하는 계기가 된다. 지난 50년간 정치의 주역으로서 군림한 군부였지만 어떠한 정치경제적 성과를 달성하지 못했다. 그러나 민간정부에 대한 조건부 종속(subordination)을 유지하며 그들에게 할당된 지분을 적극적으로 행사한다. 헌법 개정을 위해 의회 정족수 75% 이상의 동의를 구해야 하는 조항은 군부의 정치개입을 지속시킬 수 있는 최적의 보호막이고, 그런 이유로 헌법은 향후 군부의 정치적 역할을 결정할 수 있는 유일한 도구이다. 정전협정이 완료되거나 로힝자족 문제가 해결된다고 하더라도 민간정치인에 대한 불신이 해소되지 않는 이상 군부는 병영으로 복귀하는 것을 주저할 것이다. 그러나 최소한 정치권에 남을 명분은 사라진다.

3. 소결

군부는 그들이 설정한 버마족과 불교도 중심의 일원주의를 추구하는 차원에서 다원주의로의 확장을 피할 의도가 없어 보인다. 이는

로힝지족에 대한 태도와 정전협정에서 소수종족이 요구하는 연방주의(federalism)에 대한 반대 입장에서 명확하다. 군부는 연방주의에 대한 찬성이 연방(Union)의 분열로 이어질 것이라는 애초의 문제의식을 계승하면서 정권이 교체된 현재에도 그들의 직업정신을 전시하고 동시에 그들의 존립 근거를 마련한다.

배타적 민주주의는 군부가 정치적 지분을 포기하지 않는 이상 유지될 가능성이 높다. 비자유적 민주주의는 헌법적으로 보장된 자유가 실행에 있어서 보장되지 않는 특징이 있으나 미얀마의 헌법은 그 자체로 비민주주의적이기 때문에 사실상 미얀마에서 비자유적 민주주의의 결손 수준이 가장 높다고 할 수 있다.

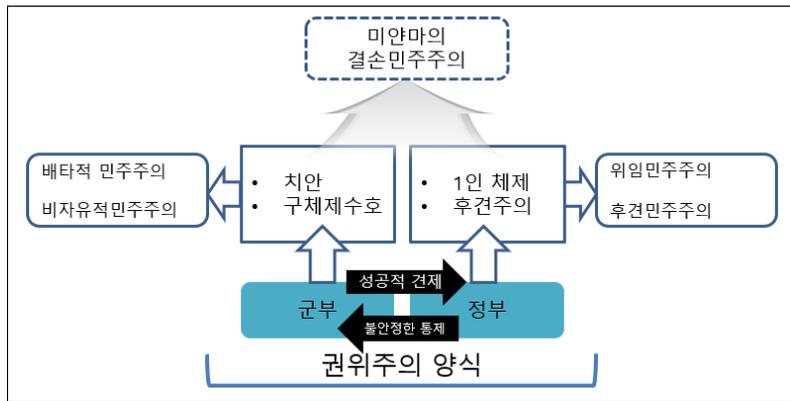
V. 맺음말

미얀마에서 결손민주주의를 가져온 주체를 보면 군부와 정부이고, 각각 배타적 민주주의, 비자유적 민주주의, 위임민주주의, 후견민주주의의 주체이다. 군부는 정부를 성공적으로 견제했지만, 정부는 군부를 완전히 통제하지 못하는 정치구도 속에서 군부가 배타적으로 장악한 영역에 대한 접근조차 불가능하다. 군부에 대한 방임과 별도로 정부는 헌법을 무시한 아웅산수찌 중심의 권위주의를 탄생시킴에 따라 1인 체제나 후견주의를 탄생시켜 제도화했다.

정부와 군부의 정치행태와 권력 행사방식이 권위주의 양식에 기초하고, 권력을 분점하는 기형적인 구조가 지속되므로 각 결손요소들의 주체를 경계 짓는 것은 무용해 보일 수도 있다. 예를 들어 아웅산수찌에게 집중된 권력구도는 위임민주주의와 후견민주주의를 동시에 발생시킨다. 또한 군부가 주도하여 제정한 헌법은 정치적 자유를 완전히 보장하지 않으며 군부정권 당시부터 추구한 시민권의 제

한은 민간정부에서도 지속성을 유지하며 다원주의와 대치를 이룬다. 그러므로 미얀마에서 선거체제를 제외하고 민주주의와 착근되는 네 요소가 모두 제 기능을 발휘하지 못하면서 긍정적 정치발전의 단계로 진입하지 못하는 것이다. 결국, 미얀마에서도 군부 통치의 종식이 라는 체제의 전환이 성공했을지는 몰라도 “회색지대”나 “안개지대”에 갇힌 정치적 정체가 고착화되고 있다.

<그림 2> 미얀마 결손민주주의의 주체간 관계



※ 출처: 필자 작성.

미얀마의 결손민주주의를 착근민주주의로 전환하기 위해서는 두 가지 선행조건이 필요하다. 첫째, 권위주의 양식의 해체이다. 후견-수혜 관계로 구체화되는 미얀마의 정치문화는 반세기에 걸친 군부 통치로 인해 더욱 폐쇄적인 행태로 변질되었다. 권위주의의 지속은 민주주의를 학습하고 공유할 수 없는 환경으로 고착됨에 따라 민간 정부 또한 후진적인 정치문화의 실행이라는 악순환의 굴레를 탈피할 수 없다. 고령인 아웅산수찌와 NLD 내외에서 대안 인물이 등장해야 함은 당연한 이치이지만, 권위주의 질서를 탈피한 인물과 집단

의 등장이 더욱 절실해 보인다.

둘째, 군부의 완전한 병영 복귀와 민간우위 원칙의 확립이다. 현재 상황에서 군부는 정치권에서 철수하고 스스로 병영 복귀를 선언하지 않는 이상 민간에 의한 군부 통제는 불가능하다. 이를 돌파하기 위해서는 헌법 개정이나 군부가 정치에 개입할 여지를 완전히 소멸시키는 조건이 마련되어야 할 것이다. 전자는 군부의 동의를 필요로 하므로 역시 군 수뇌부의 결단 없이는 불가능해 보인다. 로힝자족 문제가 해결되고 정전협정이 완성되어 항구적 평화체제가 구축된다면 군부는 더 이상 정치에 개입할 명분을 잃게 된다. 이 경우 군부는 국방을 담당하는 군 본연의 임무로 복귀할 수밖에 없다.

위의 두 조건은 상호 연계되지만 순차적으로 개선되어야 할 대상이 아니다. 또한 우선순위를 두기보다 상황에 맞게 해결하는 것이 현명하다. 군부의 정치개입을 최소화하거나 배제할 헌법 개정의 가능성이 제기될 경우 이를 시행해야 하며, 정전 협정을 완성시키기 위해서 정부는 군부를 설득하거나 소수종족 무장단체와 연대를 통해 군부의 역할을 최소화시키는 전략을 필요로 한다. 민간정부의 영역에서는 군부를 병영으로 복귀시킬 수 있는 방안을 시간적 전략에 따라 수립하고, 내부적으로 민주주의 제도와 질서를 정착시키는 방안을 모색해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

한글 및 영어문헌

- 신진욱. 2016. “헌법국가에 착근된 민주주의: 독일 기본법의 형성과 체계를 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 26(3): 82-113.
- 장준영. 2017. 『하프와 공작새: 미얀마 현대정치 70년사』. 서울: 놀민.
- Ardeth Maung Thawngmung. 2014. “Contending Approaches to Communal Violence in Rakhine State.” Gravers, Mikael and Flemming Ytzen. eds. *Burma/ Myanmar: Where Now?* Copenhagen: NIAS Press.
- Carothers, Thomas. 2002. “The End of the Transition Paradigm.” *Journal of Democracy*. 13(1): 5-21.
- Collier, David and Steven Levitsky. 1996. “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research.” Kellogg Institute Working Paper #230. 1-43.
- Croissant, Aurel and Jil Kamerling. 2013. “Why Do Military Regime Institutionalize?: Constitution - making and Elections as Political Survival Strategy in Myanmar.” *Asian Journal of Political Science*. 21(2): 105-125.
- Democratic Party For a New Society. 2013. *Hpwe-Si-Pon-A-Che-Gan-U-Ba-De-A-Hni-Tha-Ya-Pyaun-Lei-Ye* [헌법에서 교체될 조항들]. Yangon: Eagle.
- Diamond, Larry. 2002. “Thinking of Hybrid Regime.” *Journal of Democracy*. 13(2): 21-35.
- EIU(Economist Intelligence Unit). 2018. *Democracy Index 2017: Free Speech under Attack*. London, New York and Hong Kong:

- Economist Intelligence Unit. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf (검색일: 2018.05.20.).
- Freedom House. 2018. Freedom in the World 2018. Washington D.C.: Freedom House. <https://freedomhouse.org/> (검색일: 2018.05.13).
- Huang, Roger Lee. 2012. Re-thinking Myanmar's Political Regime: Military Rule in Myanmar and Implications for Current Reforms. Working Paper Series No.136, Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong(December).
- Ibrahim, Azeem. 2018. The Rohingyas: Inside Myanmar's Genocide. London: C. Hurst & Co. Ltd.
- Jackson, Robert H and Carl G. Rosberg. 1982. Personal Rule in Black Africa. Berkeley: University of Berkeley Press.
- Kyaw Yin Hlaing. 2007. "Aung San Suu Kyi of Myanmar: A Review of the Lady's Biographies." Contemporary Southeast Asia. 29(2): 359-376.
- _____. 2014. "Introduction to the Perspectives and Politics of the National Reconciliation Process in Myanmar." Kyaw Yin Hlaing, ed. Prisms on the Golden Pagoda: Perspectives on National Reconciliation in Myanmar. Singapore: NUS Press. 1-16.
- Lall, Marie. 2016. Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule. London: Hurst & Company.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." Journal of Democracy. 13(2): 51-65.
- Lin Htet Aung. 2017. The Peace Process and Civil-Military Relations

- During the NLD Administration's First Year. Trends in Southeast Asia 2017, No.3, Singapore: ISEAS.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy*. 7(2): 14-33.
- Merkel, Wolfgang. 2004. "Embedded and Defective Democracies." *Democratization*. 11(5): 33-58.
- _____. 2014. "Is There a Crisis of Democracy." *Democratic Theory*. 1(2): 11-25.
- O'Donell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*. 5(1): 55-69.
- _____. 1996. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy*. 7(2): 34-51.
- Pugle, Hans-Jürgen. 2005. "Democratic Consolidation and 'Defective Democracies'." *Universidad Autonoma de Madrid Working Paper No.47*: 1-20.
- Schedler, Andreas. 2002. "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy*. 13(2): 36-50.
- The Asia Foundation, Australian Government and Australian Aid. 2014. *Myanmar 2014: Civic Knowledge and Values in a Changing Society*. San Francisco: The Asia Foundation.
- MOI(Ministry of Information). 2008. *Constitution of the Republic of the Union of Myanmar*. Nay Pyi Taw: Ministry of Information
- Welsh Bridget and Kai-Ping Huang. 2016. *Myanmar's Political Aspirations & Perceptions 2015 Asian Barometer Survey Report*. Taiwan: Center for East Asia Democratic Studies, National Taiwan University.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign*

Affairs. 76(6): 22-43.

인터넷 자료

7Days News Journal(Burmese). “U Phyo Min Thein Tatmadaw ko Taungban”[U Phyo Thein Apologize to the Armed Forces.](2017/7/17).

Cockett, Richard. “Aung San Suu Kyi is in Power: So Why is She Ignoring Her Country's Most Vulnerable People?” *Foreign Policy*. (2016/06/09). <https://foreignpolicy.com/2016/06/09/aung-san-suu-kyi-is-in-power-so-why-is-she-ignoring-her-countrys-most-vulnerable-people-burma-rohingya/> (검색일: 2017.08.17)

Ei Ei Toe Lwin. “Yangon Chief Minister Apologises to Military Chief: Tatmadaw.” *Myanmar Times*(2017/7/17). <https://www.mmtimes.com/national-news/yangon/26823-yangon-chief-minister-apologises-to-military-chief-tatmadaw.html> (검색일: 2017.07.17)

_____. “NLD government to face tougher challenges in 2018.” *The Myanmar Times*. (2018/1/4). <https://www.mmtimes.com/news/nld-government-face-tougher-challenges-2018.html> (검색일: 2018.01.10).

Fortify Rights. 2014. Ending Abusive State Policies against Rohingya Muslims in Myanmar. Fortify Rights. http://www.fortifyrights.org/downloads/Policies_of_Persecution_Feb_25_Fortify_Rights.pdf (검색일: 2015.01.14).

Fuller, Thomas. “Myanmar Democracy Icon Finds Herself Assailed as

Authoritarian.” The New York Times(2015/08/28).
<https://www.nytimes.com/2015/08/29/world/asia/myanmar-democracy-icon-finds-herself-assailed-as-authoritarian.html> (검색일: 2016.08.20).

GNLM(Global New Light of Myanmar). 2016/9/4

Htet Naing Zaw. “‘Who is Ruling the Country?’: Military Representative.” The Irrawaddy(2018/06/12). <https://www.irrawaddy.com/news/burma/ruling-country-military-representative.html> (검색일:2017.08.20).

____. “Yangon Chief Minister's Comments 'Cause Misunderstanding'.” The Irrawaddy(2017/07/13). <https://www.irrawaddy.com/news/burma/yangon-chief-ministers-comments-cause-misunderstanding.html> (검색일:2017.08.20).

____. “Impossible to Remove Tatmadaw from Politics: Army Colonel.” The Irrawaddy(2017/08/14). <https://www.irrawaddy.com/news/burma/impossible-remove-tatmadaw-politics-army-colonel.html> (검색일: 2017.08.20).

____. “Govt, Military Discuss ‘Terrorist’ Label for Rakhine State Militants.” The Irrawaddy(2017/08/17). <https://www.irrawaddy.com/news/burma/govt-military-discuss-terrorist-label-rakhine-state-militants.html> (검색일: 2017.08.20).

Kyaw Phyo Tha. “The Khaki Guardians of the NLD.” The Irrawaddy(2017/08/15). <https://www.irrawaddy.com/opinion/commentary/khaki-guardians-nld.html> (검색일: 2017.08.20).

Lazar, Alex. “Aung San Suu Kyi's Free Press Dilemma.” Reuters(2017/08/16). <https://www.reuters.com/article/us-lazar-myanmar-commentary/commentary-aung-san-suu-kyis-free-p>

ress-dilemma-idUSKCN1AV1PG (검색일: 2017.08.20).

Lun Min Mang. "Commander-in-Chief Warns against "Ethnocentric" Dialogue at Panglong." Myanmar Times(2016/08/31). <https://www.mmtimes.com/national-news/22179-union-peace-conference-2016.html> (검색일: 2017.07.20).

Macaraig, Ayee. "Q and A: Myanmar's Win Tin on Suu Kyi and the Military." Rappler(2014/04/21). <https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/55989-q-and-a-win-tin-myanmar-suu-kyi> (검색일: 2017.07.20).

Rakhine State Action Plan. 2014. <https://www.docdroid.net/jxsp/action-plan-eng-07072014.pdf> (검색일: 2017.04.24.)

Reuters. "Myanmar's Suu Kyi Reiterates Stance on Not Using Term 'Rohingya'." (2016/06/20). <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rights/myanmars-suu-kyi-reiterates-stance-on-not-using-term-rohingya-official-idUSKCN0Z61AC> (검색일: 2017.07.24)

Salai Thant Zin. "The NLD Can't Restrict Me Now." The Irrawaddy(2017/07/24). <https://www.irrawaddy.com/in-person/the-nld-cant-restrict-me-now.html> (검색일: 2018. 08. 13).

San Htoo Aung. "NLD Dismisses Two MPs from Positions." Eleven Myanmar(2018/09/02).

The Irrawaddy. "Smooth Civil-Military Relations Should be the Goal."(2017/07/24). <https://www.irrawaddy.com/in-person/smooth-civil-military-relations-goal.html> (검색일: 2017.10. 20.).

Thet Aung Min Latt. 2015. "Myanmar Government Protocol List."

<https://www.linkedin.com/pulse/myanmar-government-protocol-list-thet-aung-min-latt> (검색일: 2015.02.12).

Wade, Francis. "Aung San Suu Kyi's Shaky Moral High Ground." Aljazeera(2012/08/30). <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/08/20128288459877109.html> (검색일: 2018.10.12.).

면접

Khin Maung Win(정치분석가) 인터뷰 2017.08.12.

Ko Sai(교수) 인터뷰 2017.02.06.

Sithu Aung Myint(독립언론인 및 정치분석가) 인터뷰 2017.08.12.

Tin Oo(전 NLD 부의장, 현 NLD고문) 인터뷰 2014.02.14.

Tun Yi(NUP 합동사무총장) 인터뷰 2017.08.08.

Wunna Maung Lwin(전 외교부장관, 현 USDP 중앙위원회 위원) 인터뷰 2017.08.10.

(2018.10.30. 투고, 2018.11.06. 심사, 2018.11.19. 게재확정)

<Abstract>

**Between Regime Change and Political
Development:
Myanmar's Defective Democracy and the Task for the
Political Development**

JANG Junyoung
(Hankuk University of Foreign Studies)

The major object of this study is to analyze the political development of Myanmar's civilian government on the concept of defective democracy, and to investigate the main actors who delayed or stymied political development and their interrelation. In doing so, this study suggests the tasks required for political development overcoming the current political structure and behavior. The civilian government, which was launched in 2016, failed to achieve positive political development by following the behavior of military authoritarianism in terms of exercise of power and decision making structure. On the perspective of the government, delegative democracy and domain democracy have been strengthening since one person has taken over all political power and hesitate to take horizontal accountability for each power organizations. The military, which is responsible for national defence and security seeks illiberal democracy and exclusive democracy, keeping on an undemocratic constitution by the military and Burman ethnocentrism. The reasons why

defective democracy has been occurred are that the lack of a group to run a democratic institutions and the limitation of power structure that fails to adhere to the principle of civilian control to the military due to long-term military rule. Therefore, there is a need for military's come back to barracks and transform the power structure to democratic of the civilian government which is tamed an authoritarian order for the political development in Myanmar. In order to achieve this, this study concludes that setting up a empowered democratic government is required.

Key Words: defective democracy, embedded democracy, National League for Democracy(NLD), Tatmadaw, Aung San Suu Kyi, Myanmar