

군부 권위주의 체제와 민주화: 미얀마의 민주화 과정과 민주주의 후퇴 현상을 중심으로

문기홍 시드니 대학교, 정부 및 국제관계학 박사

이 연구는 민간 정부로 권력 이양 이후 민주화 프로세스가 진행 중이던 미얀마의 정치·사회적 동학에 관한 연구다. 더불어 2021년 2월 땃마도(미얀마 군대)가 쿠데타를 일으켜 정권을 재획득할 수 있었던 동인과 그 근원적인 영향력의 원천에 대한 고찰이다. 이를 위해 첫째, 1962년 군부 정권 수립 이후 약 60여 년이 넘는 기간 동안 정권을 잡았던 군부 통치의 특징에 대해 이해한다. 둘째, 군부 주도의 민주화 과정을 어떻게 권위주의 주도의 민주화(authoritarian-led democratization) 개념으로 이해할 수 있는지, 즉 군부 정권의 민주화에 대해 분석하고자 한다. 셋째, 군부 통치의 특징과 군부 주도의 민주화에 대한 논의를 토대로 최근 군부 쿠데타를 바라본다. 필자는 미얀마의 민주화를 군부 정권이 주도한 민주화 과정이라고 가정하며, 후기 권위주의 체제하에 군부 정권은 정치 제도적(political institutions) 장치를 통해 영향력을 행사하고 있었기에 쿠데타가 성공할 수 있었다고 주장한다. 2008년도 헌법은 군부 주도 민주화의 바탕을 이루고 있는데, 군인들의 국회 의석 보장(25%), 땃마도 총사령관의 국군 통수권 보장 및 주요 3개 부처(국방부, 내무부, 국경부) 장관의 임명권 보장 등 군부는 직접 통치에서 물러난 이후에도 정치, 사회적 영향력을 행사할 수 있는 제도적 장치를 마련해 놓았다. 하지만, NLD 정부 출범 이후 헌법 개정 시도를 통해 땃마도의 영향력을 축소하고 헌법의 문민화를 시도했다. 2021년 쿠데타는 이러한 정치·사회적 동학 속에서 표면적으로는 2020년 총선 과정에서 부정 선거 의혹이 있었다는 이유로, 실질적으로는 땃마도의 정치적 영향력 약화에 대한 위기의식에서 발생한 것으로 해석된다. 역설적으로 군부 주도 민주화 과정의 기틀을 제공한 2008년도 헌법은 쿠데타를 정당화하는 수단으로 사용되었다. 필자는 현재 진행형인 쿠데타에 대한 함의점으로 새 정치 제도적 장치의 등장이 향후 쿠데타 정국에서 관건이 될 것이라 제안한다. 최근의 군사 쿠데타로 인해 군부 정권으로 회귀한 미얀마의 사례는 권위주의적 유산이 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 한, 향후의 민주화 과정 역시 과거 권위주의적 행태로부터 위협받을 수 있다는 점을 보여 주는 사례다.

주제어 미얀마, 민주화, 군부정권, 민주주의 후퇴, 쿠데타

I. 들어가며

지난 10년간 정치·사회적 굴곡이 많았던 나라를 꼽으라고 하면 미얀마¹를 꼽

1 이 연구에서는 국가 명칭을 일률적으로 “미얀마”로 칭하였다. “미얀마”라는 명칭은 1988년 과거의 군부 정권이 개명한 것이라 하여 군부 통치에 반대하는 세력들은 군부의 정당성을 부정하기 위

을 수 있을 것이다. 2010년도 총선에서 군부의 대리 정당이라고 할 수 있는 연방발전단결당(Union Solidarity and Development Party, USDP)이 대승을 거두면서 본격적으로 군부 독재 정권에서 준 민간 정부(Quasi-civilian government)로 정권 이양이 이루어졌고, 이후 2012년도 보궐선거에서는 아웅산 수지가 이끄는 민족민주동맹(National League for Democracy, 이하 NLD)이 44석 중 43석을 차지하며 처음으로 의회에 입성하였다. 특히 2015년도 총선거에서는 NLD가 대승을 거두며 1962년 군부 쿠데타 이후 약 60여 년 만에 처음으로 민간 정부가 탄생하였다. 민간 정부 출범 5년 후 치러진 2020년도 총선에서 NLD는 많은 사람의 예상을 깨고 다시 한 번 대승을 거두며 민주화 과정을 공고히 하는 듯했다. 이렇게 지난 10년간 민주화 과정에 있어서 전진과 후퇴를 거듭하던 미얀마는 2021년 2월 1일 또 다른 큰 변곡점을 맞이하게 되었다. 땃마도(미얀마 군부)는 2월 1일 새벽 대통령을 비롯해 국가 고문(National Counsellor)인 아웅산 수지, 그리고 지난 총선에서 선출된 국회의원, 시민사회 활동가들을 구금하며 군사 쿠데타를 일으켰다. 이날은 지난 총선에서 선출된 의원들로 구성된 새 국회 소집을 하는 날이었다. 군사 쿠데타의 명분은 겉으로 보이기에는 간단명료했다. 지난 선거 이후 줄곧 제기되어 왔던 부정 선거 의혹에 NLD 정부가 적극적으로 대응을 하지 않았다는 것이다. 땃마도는 NLD 정부와 연방선거위원회(Union Election Commission, UEC)가 많은 의혹들을 해소하지 못했으며, 이는 국가 단결성을 저해할 수 있다고 주장했다. 쿠데타 당일 땃마도는 2008년도 헌법 417조와 418조에 근거하여 향후 1년간 국가 비상사태(State of Emergency)를 선포하고 정권을 차지하였다. 정부 인사의 구금부터 국가 비상사태 선포, 군사 쿠데타의 정당화에 이르기까지 일련의 과정은 마치 잘 짜놓은 각본이 있었던 것처럼 진행되었다. 물론 쿠데타 발발 다음 날부터 공공 보건 인력과 공무원들을 중심으로 시민불복종운동(Civil Disobedience Movement, CDM)과 크고 작은 반 군부정권 시위가 잇따르고 있다. 하지만, 적어도 땃마도가 정권을 장악하고 국가행정평의회(State Administration Council, SAC) 설

해 “버마”라는 국가명을 사용했다. 하지만, 최근 들어 그러한 논의는 사그라졌고, 현재는 국제사회를 포함한 다양한 이익 집단들이 미얀마라고 칭하는 추세다. 다만, 이 연구에서 1988년 이전의 역사적 사실을 서술할 때는 “버마”라고 칭하였다.

치를 공표할 때까지는 유혈 사태는 벌어지지 않았다. 한창 민주화가 진행 중이던 미얀마에 어떻게 군사 쿠데타가 일어날 수 있었으며, 군부가 정권을 다시 장악할 수 있었던 근원적인 영향력은 어디서 기인하는 것일까? 이 연구에서 미얀마의 민주화는 군부 정권이 주도한 민주화 과정이라고 가정하며, 후기 권위주의 체제하에 군부 정권은 정치 제도적(political institutions) 장치를 통해 영향력을 행사하고 있으므로 쿠데타가 성공할 수 있었다고 제안한다. 본 연구는 이번 쿠데타의 직접적인 원인을 찾는 것에 목적을 두고 있지 않으나, 민주화 과정에 있는 신생 민주주의 국가에서 청산되지 못한 권위주의 유산이 어떻게 민주주의 후퇴(democratic backsliding)를 가져올 수 있는지에 주목한다.

따라서 이 연구는 첫째, 1962년 군부 정권 수립 이후 약 60여 년이 넘는 기간 동안 정권을 잡았던 군부 통치의 특징에 대해서 이해하고자 한다. 둘째, 군부 주도의 민주화 과정이 어떻게 권위주의 주도의 민주화(authoritarian-led democratization)의 개념으로 이해될 수 있는지, 즉 군부 정권의 민주화에 대해서 분석하고자 한다. 셋째, 군부 통치의 특징과 군부 주도의 민주화에 대한 논의를 토대로 최근 군부 쿠데타를 바라보고자 한다.

이 논문의 주요 분석 범위는 지난 군부 정권, 국가법질서회복위원회(State Law and Order Restoration Council, SLORC)가 주도한 “규율 민주주의(disciplined-democracy)” 개념의 이행과정부터 현재의 쿠데타 상황까지로 상정하고 있다. 하지만, 본 연구는 미얀마 군부 정권의 탄생과 그 정치·사회적 동학을 이해하기 위한 역사적 맥락을 제공한다. 본 논문의 II장에서는 정치 체제 이행의 근원을 이해하기 위해 권위주의 체제 및 군부 통치에 관한 선행 연구를 검토하였으며, 군부 권위주의 체제의 민주화 양상에 관한 선행 연구 역시 살펴보았다. 더불어, 선행 연구를 바탕으로 본 연구의 분석 틀을 제공하고자 한다. III장에서는 역사적 맥락 제공을 위해 미얀마 민주화 과정의 기원에 살펴보고, 이후 진행된 군부 정권 주도의 민주화 과정의 등장에 관해서 설명하고자 한다. IV장에서는 정치 제도적 측면, 특히 2008년도 헌법에 집중하여 미얀마의 민주화 과정이 남겨둔 권위주의적 유산에 대해서 분석하고자 한다. 이와 더불어 떠나는 군부 정권이 남긴 제도적 유산이 후기 권위주의 체제하에서 어떠한 정치적 동학을 만들어 냈는지 살펴본다. V장에서는 앞선 논의를 바탕으로 쿠데타를 통해 군부 권위주의로 회귀한 양상에

관해서 설명하고자 한다. 마지막으로 VI장에서는 연구 결과를 정리하며 현재의 군부 쿠데타 정국이 향후 미얀마 정치·사회 동화에 가지는 함의를 제시하고자 한다.

II. 선행 연구 및 연구 분석 틀

1. 선행 연구

1) 권위주의 체제(authoritarian regimes)와 군부 통치(military rule)

이번 절에서는 민주적 정치 체제 이행의 출발점이 되는 권위주의 체제에 대해서 살펴보고자 한다. 비민주적(non-democratic) 체제에서 민주적(democratic) 체제로 이행(transition)하는 경우, 그 체제 이행을 위한 출발점이 비민주적 체제 혹은 권위주의 체제에 있으므로, 출발이 되는 지점을 이해해야 한다(O'Donnell and Schmitter, 1986: 6). 권위주의 체제 혹은 권위주의(authoritarianism)라고 불리는 정치 체제는 비민주적(non-democratic) 통치 체제 혹은 방식을 대표한다. 린즈의 체제 분류 논의에 따르면 가장 극단적인 독재의 행태를 전체주의(totalitarianism)로 정의를 하고 있다(Linz, 2000). 전체주의는 이데올로기(ideology)에 기반해 대중을 동원하는 형식을 일컬으며, 권위주의(authoritarianism)는 이 두 가지 요소가 부재하나 국민에게서 선출된 대표에 의해 정부가 운영되기보다는 소수의 권력을 가진 집단 혹은 사람이 국가를 운영하는 체제를 말한다.

권위주의 체제의 양식을 분류할 때 여러 가지 방식이 있겠지만, 가장 많이 적용되는 분류 양식은 게디스(B. Geddes)에 의해 논의된 양식이다. 게디스는 크게 권위주의 체제를 일당(single party), 개인주의적(personalist), 군부(military) 권위주의 세 가지로 분류하였고, 각각의 통치행태가 섞여서 존재하는 결합(amalgam) 형태의 체제도 존재한다고 논의하였다(Geddes, 1999). 넓은 의미로 군부 통치²는 “정

² 이 연구에서는 미얀마의 군부 통치(군부 권위주의)를 칭할 때 군사 정권, 군부 정권, 혹은 군부를 혼용해서 사용하고 있다.

치에 전문화되어 있기보다는 무력(armed forces)에 전문화된 사람들이 통치하는 거버넌스 형태”로 정의되고 있다(Geddes et al., 2014: 148). 군부 통치에 관한 초기 연구에서는 대체로 군사 정권의 세부적 형태를 고려하지 않았다. 하지만 군부 통치의 형태가 다양해짐에 따라 권력이 특정 개인 혹은 집단에 집중되어 있는지, 의사 결정 과정은 어떻게 이루어지는지에 따라 군부 통치를 세분화하고 있다. 최근의 논의를 반영해 군부 통치를 두 가지 형태로 세분화하자면 “집단 군사 정권(collegial military regime)” 그리고 “개인주의적 군사 정권(personalist military regime)”으로 나눌 수 있다(Kim and Kroeger, 2018: 4). 이러한 논의는 각각의 통치형태가 보여 주는 체제의 안정성과 생존의 문제 그리고 체제 전환의 방향성이 민주주의 혹은 또 다른 권위주의 정권 탄생으로 이어지는지에 관한 연구로 이어졌다.

2) 군부 권위주의 체제의 민주화

권위주의 체제의 민주화 양상은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 시작은, 권위주의 정권이 경제적 실패, 대중에 의한 민주화 운동, 외부 세력의 개입 등 내외부적 압력에 의해 동력을 상실하고 무너지는 경우, 권위주의 붕괴(authoritarian breakdown)의 과정을 거쳐 민주화가 된다고 보고 있다. 두 번째 관점은, 권위주의 정권이 정치·사회적 영향력을 행사할 수 있을 때 출구전략(Exit strategy)으로서 점진적 민주화의 과정을 선택할 수 있다(Riedl et al., 2020). 물론 두 번째 민주화 양상 역시 민주화에 대한 내외부적 압력에 대응해 후기 권위주의 체제에서 살아남기 위한 방식으로 나타나는 것이다.

권위주의 체제의 민주적 이행에 있어 전자의 경우가 더 흔하게 논의되어 왔다(O'Donnell and Schmitter, 1996; Geddes, 1999; Kim et al., 2018; Debs, 2016). 그중 군사 정권은 다른 체제 형태와 비교해서 오랫동안 살아남지 못하는 것으로 알려져 왔다. 따라서 군부 권위주의는 정권이 붕괴되었을 때 다른 권위주의 정권에 비해 더 민주주의로 체제가 전환되는 양상을 띠고 있다고 연구되었다(Kim et al., 2018; Debs, 2016). 전통적으로 학자들은 군부 정권의 붕괴를 내부적 요인에서 찾고 있다. 오도넬과 슈미터에 따르면, 권위주의 정권이 체제 이행을 시작하게 된다면 “간접적이든 직접적이든 권위주의 정권 내에서 시작된 분열”이 그 원인이

라고 주장을 했다(O'Donnell and Schmitter, 1986: 19). 이러한 논의에 근거를 두어 게디스는 군사 정권 역시 대체로 내부 엘리트들의 갈등으로부터 분열되어 체제가 행이 시작되며, 군사 정권은 항상 “분열의 씨앗(the seed of their own disintegration)”을 가지고 있다(Geddes, 1999: 122). 게디스의 연구에 따르면, 위의 세 가지 권위주의 형태 중 일당 권위주의는 평균 35.5년, 개인주의적 권위주의는 18.8년, 군부 권위주의는 7.3년을 살아남는다고 주장을 하였다(Geddes, 1999: 133). 또한 그녀는 위의 세 형태에 다른 권위주의 형태의 요소가 결합이 되면 대체로 순수한 한 가지 형태의 권위주의 체제보다 오래 살아남는다고 제시하였다.

2. 연구의 분석 틀

이 연구의 분석 틀은 권위주의 주도 민주화의 제도적 측면의 관점에 기반하여 미얀마 민주화의 기원과 최근 쿠데타를 성공적으로 이끌 수 있었던 군부의 근원적인 영향력에 관해서 설명하고자 한다. 이 연구의 분석 틀은 크게 두 가지 관점에 기반해 고안되었다. 첫째, 미얀마의 체제 이행 사례는 권위주의 체제 붕괴(authoritarian regime breakdown)에 의한 민주화라기보다는 권위주의 주도의 민주화(authoritarian-led democratization)라는 점이다. 둘째, 군부 주도의 민주화를 설명함에 있어 본 연구는 정치 제도적 측면이 만들어 내는 동학에 주목하고자 한다. 미얀마 민주화의 사례는 주로 군부 정권의 붕괴를 초래하는 내부 분열, 경제적 실패, 대규모 민주화 운동 등과 같은 직접적인 요인에 의해 설명되기 어렵다. 따라서 군부 정권이 제시한 민주주의 개념이 어떻게 정치 제도적으로 드러났는지에 주목할 필요가 있다. 비교적 최근에 진행된 미얀마 정치 상황에 관한 연구도 2020년도 총선거와 그 결과를 둘러싼 여당과 군부의 정치 지형 변화 여부에 주목하거나(장준영, 2021), 헌법 개정, 평화협상, 경제발전 등 보다 거시적 제도의 관점에서 정치·사회적 동학을 이해하고자 했다(홍문숙, 2021).

본 연구자는 미얀마의 민주화 과정은 전반적으로 떠나는 군부 정권이 주도하였으며, 이 과정을 통해 남겨 놓은 정치 제도적 유산은 후기 권위주의 체제하에서 땀마도가 지속적인 영향력을 행사할 수 있는 환경을 제공하고 있다고 본다. 군부 정권이 설계해 놓은 정치 제도적 틀 위에서 민주화가 진행되었기 때문에

쿠데타라는 체제 전복 행위를 자신들의 제도적 해석을 통해 보다 손쉽게 정당화할 수 있었다.

선행 연구 장에서 논의된 바와 같이 권위주의 정권의 체제 이행은 크게 두 가지 양상으로 나타나게 되는데, 미얀마의 민주화 과정을 분석하기 위해서는 권위주의 주도의 민주화 관점에서 바라볼 필요가 있다. 권위주의 주도 민주화(Authoritarian-led democratization)는, 권위주의 지도자가 민주화로의 이행을 출구전략으로 선택하는 것인데, 후기 권위주의 체제에서 비교적 위험 요소가 적고 안정적인 지위를 보장을 받을 가능성이 있다는 판단하에 이루어진다(Riedl et al., 2020: 316-319).

미얀마의 체제 변화에 대해서는 다양한 의견이 존재하나, 학자들은 전반적으로 군부 권위주의에서 벗어나 다른 형태의 정치 체제로 이행하고 있다는 의견에 동의하고 있었다. 다이아몬드는 현재 미얀마의 정치 변화가 민주주의 귀결이 될지는 명확히 알 수 없으나, 분명한 것은 강력한 군부 권위주의 체제에서 벗어나고 있다고 바라보았다(Diamond, 2012: 138). 2011년 준 민간 정부 설립 초기에는 탈권위주의 현상에 대한 회의적인 시각이 좀 더 우세했다. 맥도날드의 경우 2010년도 총선을 비추어 볼 때 미얀마는 선거 권위주의 국가라고 정의했으며(Macdonald, 2012), 파렐리는 2015년도 총선을 앞두고 선거 권위주의 체제가 강화될 수 있음에 우려를 표했다(Farrelly, 2015). 박은홍은 미얀마 정치 변화를 두 단계로 구분하였는데, 1948년도 독립 시기부터 군부 권위주의 시기를 거쳐 2010년 총선에 이르기까지의 시기를 “체제 내 변화,” 그 이후의 시기를 “체제 변화”로 정의하였다(박은홍, 2016: 195-211).

그렇다면 미얀마의 민주화의 근원은 어떻게 설명할 수 있을까? 미얀마 체제 이행을 분석하는 데 있어 군부 권위주의라는 특징에 집중해 뜻마도 내부의 온건파와 강경파의 갈등에서 기인한다는 분석, 군 총사령관의 권력 유지를 위한 출구전략이라는 분석 등 행위자의 전략적 판단에 따른 체제 이행이라는 게임 이론적(game theoretic) 관점이 주를 이루고 있다(Callahan, 2012; Kyaw, 2012). 켈러한에 따르면 미얀마의 체제 이행 과정은 뜻마도의 고위급 지도 세력에 의해 통제됐음을 지적하며, 2011년도 총선 이후 준 민간 정부 내의 개혁파와 탄쇄 장군(Senior General Than Shwe)의 퇴진 이후 뜻마도 간의 분열 양상이 명확해졌다고 주장하

고 있다(Callahan, 2012: 122-123). 결국 그녀는 권력의 실세에서 물러난 탄쇄 장군이 후기 권위주의 정국에서 민주화 과정을 통제할 수 있는 동력을 잃게 되었다고 보고 있다. 쯔인훤라잉의 분석 역시 정치 개혁은 탄쇄 장군과 같은 뜻마도 내수뇌부의 결정에 의한 것이라고 보고 있다. 특히, 그는 국내외 민주화 세력의 압력에 주안점을 두었다. 2003년도에 발생한 디페이인 사태(Depayin Crisis) 이후 미국 정부의 대미얀마 제재 강화, 2007년도에 승려들을 위주로 일어난 샤프론 혁명(Saffron Revolution) 등은 장기적 관점에서 군부가 계속해서 통치할 수 없다는 신호를 주었다고 분석하고 있다(Kyaw, 2012: 203-204).

전술한 바와 같이 미얀마 민주화에 관한 선행 연구는 민주화 과정에 있어 군부 및 수뇌부의 중추적 역할에 주목하고 있다. 하지만, 최근 권위주의 정치 체제의 동학을 살펴봄에 있어 정치 제도에 집중하여 분석하는 경향이 있다. 따라서 본 연구는 즉, 정치 제도(political institutions)가 권위주의 정권의 유지 혹은 체제 붕괴에서 민주화로 이어지는 양상에 어떻게 기여하는지에 관한 것이다(Schedler, 2006; Pepinsky, 2013).

이 연구는 군부의 제도적 힘(institutional strength)의 측면, 즉 정치 제도(political institutions)라는 조건이 떠나는 군부 권위주의(outgoing military authoritarianism)에 보호 장치를 제공하게 되면서 권력 이양의 과정이 시작되었다는 가정하에 연구를 전개한다. 특히, 1993년도부터 시작해 2008년에 마무리된 2008년도 헌법은 군부 정권이 강조해 온 “규율 민주주의”의 근간을 제공하고 있다. 이러한 조건은 권위주의 주도의 민주화(authoritarian-led democratization)가 가능하게 하는 필요조건을 제공하고 있다. 즉, 미얀마의 민주화는 군부 권위주의가 내부 분열 때문에 스스로 무너진다는 지배적인 체제 이행 논의에 반하는 사례로 볼 수 있는데, 물러나게 되는 군부 권위주의 정권의 제도적 힘이 강할 때 시작된 민주화는 민주적 제도가 작동하면서도 권위주의적 행태가 여전히 깊숙이 존재할 수밖에 없는 후기 권위주의 정치 체제를 구성하게 된 것이다.

III. 미얀마 민주화의 기원과 군부 정권 주도 민주화의 등장

이 장에서는 현대 미얀마 민주화의 근원을 설명하고자 한다. 본 연구자는 현대 민주화 과정의 기원을 1988년도 민주화 항쟁에서부터 시작했다고 보고 있다. 88항쟁으로 대표되는 본격적 민주화 항쟁의 물결은 군부 권위주의에서 민주주의 정권 수립으로 이어지지는 못했다. 하지만, 당시 민주화 운동은 미얀마의 정치 체제 변화를 논함에 있어 몇 가지 분기점이 되는 결과를 가져왔다. 첫째, 1962년부터 정권을 차지한 기존의 군부 정권이 주창해 왔던 버마식 사회주의는 실패했으며, 이에 근거한 1974년도 사회주의 헌법은 폐기되었다. 둘째, 일당 사회주의 체제가 폐지됨에 따라 이후 정치적 논쟁은 다당제 선거를 치르는데 주목했다. 셋째, 이전에는 존재하지 않았던 민주화 정치세력이 등장했으며, 현재까지도 군부 정권과 유일한 정치적 경쟁자 관계에 있다.

1. 미얀마 민주화의 기원

미얀마는 1948년 독립을 맞이하며 의회 민주주의 방식을 채택했다. 1958년부터 1960년 2년간 네윈(Ne Win) 장군의 과도 정부(Caretaker government)기간을 제외하면 10여 년간 민주 정치 체제를 가지고 있었다. 하지만 네윈은 1962년 3월 2일 군사 쿠데타를 일으키고 군인들로 구성된 혁명 의회(Revolutionary Council, RC)를 설립하여 정권을 장악하게 된다. 1962년 네윈이 RC를 설립하면서 외부 세력으로부터의 자주, 독립을 강조하며 버마식 사회주의(Burmese Way of Socialism)를 천명하였다.

네윈의 RC는 1974년 버마사회주의연방(The Socialist Republic of the Union of Burma)을 위한 헌법을 공포하며, 퇴역 군인의 신분으로 대통령의 자리에 오르게 된다. 1962년 쿠데타 당시 폐기된 1947년도 헌법 이후 12년 만에 버마식 사회주의 국가를 위한 헌법을 제정하고, 버마사회주의계획당(Burma Socialist Programme Party, BSPP)을 내세워 의회를 다시 소집했으며, 사회주의 계획 경제를 실행함으로써 군부 정치의 정당성을 보다 강화하려고 했다(Silverstein, 1977). 하지만 버마식 사회주의의 성과는 그다지 좋지 못했다. 1970년대 조금씩 회복하던 경제성

장률은 1980년대 들어 추락하기 시작했고, 80년대 중반에 들어서는 마이너스 성장률을 기록하게 된다.

BSPP의 정치·경제적 실정으로 인해 미얀마 내부에서는 군부 정권에 대한 불신과 불만이 쌓여 갔고, 1988년 3월 랑군공업대학(Rangoon Institute of Technology) 근처의 한 찻집에서 촉발된 사건이 반정부 시위로 확대가 된 것이다.³ 3월에 시작된 반군부 정부 시위의 규모가 커지자, 네윈과 버마사회주의계획당은 7월의 회와 당원대회를 비상 소집해 그 대응책을 논의하였다. 당시 네윈은 시민들의 요구를 어느 정도 수용하는 듯했다. 다당제 선거를 위해서 일당 통치만을 허용하는 1974년도 헌법을 개정하자는 안을 제시했고, 실정에 대한 책임을 지기 위해 대통령직 및 당 수장직에서 사퇴하였다(MacDougall, 1988). 하지만 정권 내부의 의견은 정치적 개혁에 신경 쓰기보다는 경제 문제를 해결하면 나아질 것이라는 기대하에 각종 경제 개혁안들만을 상정하였다(Maung, 1999).

SLORC으로 명명한 군부 정권은 처음에는 다당제 선거를 통해 승리하는 정당을 인정하고 권력을 넘겨주겠다고 약속하였다. 하지만 1990년도 총선거 이후 군부 정권의 입장은 새로운 헌법이 제정되기 전까지는 권력을 이양할 수 없으며, 새 헌법은 당시 선거를 통해 선출된 의원들로 구성된 국회가 아닌 별도의 헌법제정 의회(constitutional assembly)를 통해 제정될 것이라고 견해를 바꾸었다(MacDougall, 1990).

1990년도 총선거 이후 새롭게 선출된 의회를 소집하고 헌법을 제정하는 방식을 거부한 군부는 1992년에 들어서야 헌법제정 의회 소집을 위한 준비를 시작했다. 국민 회의(National Convention)라고 칭해진 미얀마의 헌법제정 의회는 1992년 4월 당시 합법적으로 등록된 7개의 정당의 대표들을 초청하여 협조 회의(Coordination Meeting)를 개최하게 된다. 이 회의에서 향후 개최될 국민 회의에

³ 말다툼의 당사자 중 한 명이 아버지가 정부 관리라는 이유로 면죄부를 받게 되자 랑군공대 학생들이 시위를 벌였고, 지역 주민들까지 합세해 시위의 규모는 더욱 커지게 되었다. 이 시위를 진압하는 와중에 투입된 경찰 병력에 의해서 학생 한 명이 사망하게 되었고, 차별적 대우와 당시 군부 정권의 실정에 분노하던 시민들이 합쳐 군부 정권에 저항하는 움직임이 시작된 것이다. 8월에 벌어진 대규모 시위는 그 시작부터 민주주의와 군부 정권의 퇴진을 외친 것은 아니라고 볼 수 있다. 자세한 내용은 마이클 아웅 쉐인과 마이프리 아웅 쉐인의 “A History of Myanmar since Ancient Times”의 12장 Reconstruction and Nation Building 1962-2011을 참고하라.

표 1 1993~1996년 국민회의 참가 대표단 구분

대표단 구분	대표단 수
정당	49
의원 대표(1990년도 총선)	107
민족 대표(National Races)	215
농민 대표(Peasants)	93
노동자 대표(Workers)	48
지식인 및 전문가(Intellectuals and technocrats)	41
공무원(State service personnel)	92
기타(Other invitees)	57
총합	702

출처: Taylor(2009)와 Htut(2019)에 근거해 저자 직접 작성.

참석할 대표자 구성, 개략적인 개최 일정 등을 논의하였다(Ministry of Information, 1992). 다음 해인 1993년 1월, 새 헌법에 대한 필요성이 제기된 지 약 3년여 만에 SLORC는 국민 회의를 개최하였다. 총 8개로 구분된 그룹에서 702명의 대표단이 초청되었다. 하지만 정당에서 선출된 참가인 49명, 1990년도 총선에서 선출된 의원들 대표 107명을 제외한 나머지 546명은 SLORC가 국민 회의를 위해 설치한 관리 기구인 국민회의 소집기구(Convening Commission for the National Convention)에서 임의로 선택했다는 비판이 일었다(The UNGA, 1995). 당시 참가단 중 국민을 대표한다고 여겨지는 선출된 국회의원 대표 숫자가 총 대표단의 15%밖에 되지 않았다. 더욱이, NLD의 경우 1990년도 총선에서 392명의 국회의원을 배출하였으나, 정작 국민 회의에 초청된 의원 수는 단지 90명밖에 지나지 않았다(Taylor, 2009: 49).

국민회의는 개최와 폐회를 반복하며 1996년도까지 진행되었다. 개최된 해인 1993년 4월 국민회의는 총 15개의 장으로 구성된 전반적인 헌법의 구성에 대해 합의하였고, 9월 헌법제정을 위한 104개의 원칙(104 Fundamental Principles)에 합의하였다(*The Working People's Daily* 93/04/04: 1-10). 이후 각 장의 세부 내용들을 논의하기 시작했는데, 흥미로운 점은 2008년 헌법에서 보장되는 군부의 권한 중 입법부에 관한 특혜는 1차 국민 회의 기간 동안 논의되었다는 점이다. 1994년 9월

2일 국민회의의 회의록에 따르면, 상원(Amyotha Hluttaw)과 하원(Pyithu Hluttaw)으로 구성된 연방 의회(Pyidaungsu Hluttaw)는 각기 군부 대표단을 가지는 것으로 하고 있다. 상원의 경우 각 주 및 지역을 대표하는 국회의원의 수만큼 군부 대표를 상원에 배치하고, 하원의 경우 총 선출된 330명의 1/3인 110명을 하원에 배치하는 것을 골자로 하고 있다(Macdougall, 1994).

하지만, 상설 기구가 아닌 탓에 개회와 폐회를 반복하였고, 한번 개회되면 전체 회의(plenary session)를 거쳐 대표단별 분과 회의(committee meeting)를 하고, 다시 전체 회의를 하는 방식으로 진행되어 많은 시간이 소요되었다. 헌법의 전반적인 틀에 대해 합의에만 8개월이라는 시간이 소요될 정도로 논의는 다소 더디게 진행되었다. 그리고 1995년 11월 NLD는 국민회의의 절차 및 내용에 대해 비판 성명을 내었고, 이를 이유로 SLORC는 NLD의 국민회의 참석을 금지하게 된다(Macdougall, 1995. 11월 22일 열린 기자 회견에서 아웅산 수지는 국민회의가 국민의 뜻에 따라 헌법을 제정하겠다고 천명한 SLORC의 계획과 전혀 다르게 진행되고 있다고 주장하였다(The observations of the NLD on the NC, 1995). 우선 선거에 의해 선출된 의원 대표의 비율이 전체 대표의 약 15% 정도밖에 되지 않으며, 국민회의의 전반적인 진행 및 논의는 대표단들과 적절한 의견 수렴과정을 거치지 않은 채 일방적으로 결정되고 있다고 했다. 또한 모든 제안서, 의견서들은 소집기구의 검열을 거쳐야 하기에 자유롭게 토론을 진행할 수 없다고 지적하였다. 이에 국민회의 소집기구는 NLD의 “부정적 태도”는 국민회의 의사 진행에 방해가 된다고 비판하며, 더 이상 의회 참석을 허가하지 않는다고 못을 박았다(Macdougall, 1995).

2. 군부 정권 주도 민주화와 규율 민주주의의 등장

이후 헌법제정에 대한 문제는 한동안 논의되지 않았고, 미얀마는 정치적 교착 상태에 빠지게 되었다. SLORC에서 국가평화발전평의회(State Peace and Development Council, SPDC)로 이름을 바꾼 군부 정권은 2004년에 국민회의를 다시 소집하였다. 1996년도 이후 중단된 헌법제정 논의는 약 8년 만에 다시 시작되는데, 그 논리적 근거에는 “Discipline-flourishing 민주주의를 향한 로드맵”이 있었다. 2003년 8월 당시 총리이자 장군인 쁘뉘(Khin Nyunt)은 이 로드맵을 발표하며,

표 2 Discipline-flourishing 민주주의를 향한 로드맵

단계	내용
1단계	1996년 이후 중단된 국민회의 재소집
2단계	국민회의 재소집 후 “진정하고 규율된 민주 제도(genuine and disciplined democratic system)” 건설을 위한 헌법제정 논의
3단계	국민회의에서 논의된 원칙들을 바탕으로 헌법 작성
4단계	국민 투표를 통한 헌법 공포
5단계	새 헌법에 따라 국회의원을 뽑기 위한 민주적이고 공평한 선거 시행
6단계	새 헌법에 따른 의회 소집
7단계	의회에서 근대적이고 발전된 민주 국가를 위한 새 지도자 선출

출처: *The New Light of Myanmar* 13/07/26.

총 7단계에 걸쳐서 규율 민주주의를 정착시키고 권력을 이양하겠다고 발표했다 (*The New Light of Myanmar* 03/08/31: 1-2).

표 2에 나와 있듯이, 7단계 로드맵의 최종 목표는 민주적 시스템을 구축하기 위한 것이었다. 그 내용을 살펴보게 되면, 첫 단계는 약 8년간 중단되어 있던 국민회의를 재소집하는 것으로 시작한다. 2~3단계는 새로운 헌법제정을 위한 절차이며, 그 중심적 역할을 하는 것이 국민회의라고 발표하였다. 헌법제정의 기본적 원칙과 틀은 국민회의에서 논의되고 결정된 “헌법제정 원칙”을 바탕으로 진행되며, 이는 국민 투표에 부쳐져 최종 공포가 되게 된다. 이후 새 헌법에 따라 연방 의회를 소집하고, 의회 선거인단(electoral college)을 통해 대통령을 선출하는 절차를 거치게 된다. 마지막으로 헌법에 근거해 설립된 새 정부에 군부는 권한을 이양하게 된다. 즉, “규율 민주주의”라고 정의되는 민주적 제도는 군부 정권이 제시하는 이러한 단계를 거쳐야만 이를 수 있게 되며, 뜻밖에도 새 헌법 제정 및 민주적 제도에 이르기까지 국가의 최고 수호자(guardian)로서 주요한 역할을 하게 되는 것이다.

군부 정권은 로드맵을 통해 첫 국민회의를 소집할 때보다 표면적으로는 구체적인 단계별 계획을 제시하였지만, 여전히 로드맵 실현을 위해 필요한 기간을 제시하진 않았다. 더욱이 가장 큰 민주화 세력이자 1990년도 총선에서 승리한 여당인 NLD가 국민회의의 참석을 거부함으로써 반쪽짜리 국민회의로 전락하게

표 3 1993~1996 국민회의와 2004~2007 국민회의 참가 대표단 비교

대표단 구분	1993~1996	2004~2007	증감
정당	49	29	-20
의원 대표(1990년도 총선)	107	13	-94
민족 대표(National Races)	215	633	+418
농민 대표(Peasants)	93	93	=
노동자 대표(Workers)	48	48	=
지식인 및 전문가(Intellectuals and technocrats)	41	56	+15
공무원(State service personnel)	92	109	+17
기타(Other invitees)	57	105	+48
총합	702	1,086	+384

출처: Taylor(2009)와 Htut(2019)에 근거해 저자 직접 작성.

되었다(CEC NLD, 2004). 헌법제정 과정에 있어서 군부가 주도적인 역할을 했다는 것은 당시 국민회의에 참석했던 대표단의 비율을 보면 명확하게 알 수 있다. 아래의 두 차례 국민회의 대표단 구성의 비교표를 살펴보게 되면, 군부 정권, 즉, 국민회의 소집기구에서 재량껏 선발할 수 있는 민족 대표의 숫자가 대폭 늘어난 것을 알 수 있다. 그 외에도 지식인이나 전문가, 공무원, 기타 대표단의 숫자 역시 늘어났다. 이에 반해 정당 대표자의 숫자는 NLD의 불참으로 감소하였고, 그에 따라 1990년 총선을 통해 선출된 의원 대표 숫자 역시 대폭 줄어들게 되었다. 대표단의 숫자를 늘려 대표성을 높였다는 군부 정권의 주장은 일면 타당하나, 그 세부적인 대표단의 구성을 보면 자의적으로 선택할 수 있는 대표단의 숫자만 크게 증가하였으므로, 헌법제정 원칙에 관한 각종 논의에 더 큰 목소리를 낼 수 있게 되었다.

결론적으로, 두 번째 국민회의는 군부가 목적인 헌법제정에 관한 원칙을 확립하고 헌법을 작성하는 단계로 이어졌으며, 국민 투표를 통해 2008년 5월 29일에 헌법을 공포하였다(*The New Light of Myanmar* 08/06/01: 1). 이후 2010년 11월 7일 총선거를 시행하였고, 당시 군부의 대리 정당이라고 할 수 있는 USDP가 대승을 거두면서 새로운 의회를 구성하였다. 새롭게 소집된 의회에서 군인 출신의 테인 세인을 대통령으로 선출하며 직접 군부 통치의 시대는 막을 내리고, 2011

년 3월 31일 공식적으로 준 민간 정부(quasi-civilian government)로 권력을 이양하였다(*The New Light of Myanmar* 11/03/31: 1).

IV. 군부 주도 민주화의 유산과 정치 동학

이 장에서는 2008년도 헌법에 근거해 진행된 군부 주도 민주화가 남긴 정치 제도적 유산과 그 정치 동학에 대해서 논하고자 한다. III장에서 논의된 헌법 개정 과정에서 보았듯이 2008년도 헌법은 떠나는 군부 정권의 영향력 아래에서 제정되고 공포된 것이다. 그러한 이유로 인해 헌법은 군부 정권의 이해를 제도적으로 가장 잘 반영한 장치이며, 거꾸로 제도적 장치를 통해서 규율 민주주의로 이행하는 데 어떠한 이해와 이익을 우선시켰을지 유추해 볼 수 있다.

첫째, 가장 눈에 띄는 것은 군부를 대표하는 의원들이 연방 의회를 포함한 상원, 하원, 지방 의회에서 25%의 의석을 차지하고 있다는 점이다. 태국의 2017년도 헌법에서는 상원의원 제적된 인원인 250명 모두를 군부 대표로 정해야 한다고 규정하고 있는데(McCargo, 2018), 그에 비하면 25%라는 수치는 절대적 측면에서 큰 숫자는 아닐 수 있다. 하지만 헌법 개정안을 놓고 의회 내에서 표결을 진행할 경우, 모든 헌법 개정안이 75% 이상의 찬성표를 득표하여야 하므로 군부 대표 의원들만으로 효과적으로 거부권을 행사할 수 있게 된다. 물론 군부 대표 의원들은 선거 절차에 의해서 선출되는 것이 아니라 군 총사령관(Commander-in-Chief)에 의해 선택되므로, 민간 권력이 개입할 수 있는 여지가 없다.

둘째, 2008년도 헌법은 국군 통수권자를 대통령이 아닌 뜻마도의 총사령관으로 규정하고 있다. 이는 어떠한 경우에도 군 통솔권을 민간인에게 넘기지 않겠다는 것으로 안보와 군 예산에 관련된 어떠한 정무도 민간 지도자가 개입할 수 없다. 더욱이 총사령관은 3개 부처의 장관을 직접 내정할 수 있는데, 이들 3개의 부처 역시 군사, 안보와 밀접한 연관이 있는 국방부, 내무부, 국경부다.

셋째, 국가비상사태를 선포함에 있어서 군부의 권한을 더 강조하였다. 국가 위기 상황에서 대통령은 반드시 국가안보회의와 상의를 거쳐 국가비상사태를 선포하게 되어 있으며, 국가안보회의의 구성원 중 절반 이상을 군 총사령관이

표 4 2008년도 헌법에서 규정하는 군부의 특권

권한	조항	내용
입법권	14조	모든 수준의 의회(연방 의회, 상원, 하원, 지역 의회) 내에 총사령관(Commander-in-Chief)이 지명한 군부 대표가 있어야 한다.
	109(b)	(하원) 군부 대표가 최대 110명까지 존재할 수 있다.
	141(b)	(상원) 군부 대표가 최대 56명까지 존재할 수 있다.
	161(d)	(지역 의회) 군부 대표가 1/3 지명되어야 한다.
행정권	20(c)	총사령관이 군 통수권을 가진다.
	210	국가안보회의(National Defence and Security Council, NDSC)를 구성하는 11명의 구성원 중 최소 6명을 총사령관이 지명한다.
	232	국방부(Defence Services), 내무부(Home Affairs), 국경부(Border Affairs)의 장관은 총사령관이 임명한다.
국가 비상사태	412 (a)-(b)	대통령은 국가안보회의와 논의하여 국가비상사태 선포를 결정하며, 안보회의가 소집 불가능한 경우 최소한 총사령관, 부총사령관, 국방부 장관, 내무부 장관과 논의한 후 결정을 한다.

출처: The Constitutional Tribunal of the Union, <https://www.constitutionaltribunal.gov.mm/en/content/2008-constitution-0>(검색일: 2021. 1. 5.).⁴

임명할 수 있는 점을 고려하면 행정부의 수반보다 군 통수권자의 영향력이 더 크다고 볼 수 있다.

이외에도 군부의 권한을 보장하고 민주화를 더디게 한다고 지적받는 헌법 조항들이 있다. 59조에 따르면 대통령과 부통령 후보 입후보 자격 중 하나로 “외국인 배우자와 자녀가 있는 사람은 입후보할 수 없다.”라고 규정되어 있는데, 민주화 세력을 대표하는 아웅산 수지를 대통령으로 만들 수 없다는 이해가 반영된 것으로 보인다. 또한, 헌법 개정의 절차를 다소 복잡하게 하기 위해 전술한 바와 같이 75%의 제적된 의원 찬성표를 얻어야 하며, 대부분의 개정안이 국민 투표를 반드시 거치게 되어 있다.

⁴ 한글 번역은 본 연구자가 직접하였음.

3. 헌법 개정 시도

전술한 바와 같이 2008년도 헌법은 제정 과정과 포함된 내용에 있어 민주화 이후 군부의 침범할 수 없는 특권을 제공한다는 논란이 이어져 왔다. 특히 헌법 제정을 하는 과정 중에 민주 세력을 대표하는 NLD가 헌법제정을 위한 국민회의(National Convention)에서 배제되고, 대다수 회의 참석자를 군부가 선택하는 등 절차적·내용적 적법성(legitimacy)에 대한 의구심이 있었다. 그럼에도 불구하고 헌법에 명시된 제도적 절차는 헌법 개정을 쉽지 않게 만들었으며 이는 군부 정권이 지난 20여 년 간 주장해 온 헌법에 기반한 민주적 정치 제도 설립, 헌법의 수호자라는 이해관계를 명확하게 보여 주고 있다.

헌법 개정을 위한 시도는 두 차례가 있었는데, 첫 헌법 개정 논의는 테인 세인 정부하에서 2013년에 시작하여 약 2년에 걸쳐 진행되었고, 두 번째 헌법 개정 논의는 아웅산 수치 정부하에서 비교적 최근인 2019년도부터 2020년까지 “헌법 개정을 위한 의회 합동 위원회(Joint Parliamentary Committee on Constitutional Amendment, JPCCA)”의 활동이었다. 결과론적으로 두 차례의 헌법 개정 시도는 의회 표결과정에서 부결되어 더 진척을 보이지 못했다.

헌법 개정에 관한 조항은 2008년도 헌법 10장 436조에 그 절차가 규정되어 있다. 전체 헌법을 통틀어 크게 두 가지 카테고리로 구분해 놓았다. 모든 헌법 조항 개정은 재적 의원 수의 75% 이상의 찬성 득표해야 하며, 카테고리에 따라 개정안을 국민 투표(national referendum)에 부쳐야 하는 조건도 있다. 카테고리 (a)의 경우 국가의 바탕 및 국민의 권리를 규정하는 조항들, 국가 권력 구조 및 주요 세 기관, 즉 입법부, 사법부, 행정부에 관련된 조항들, 비상사태와 헌법 개정에 관련된 조항 등이 포함된다. 이 카테고리에 속하는 조항들을 개정할 때 전술한 바와 같이 75% 이상의 찬성 득표와 국민 투표의 절차를 거쳐야 한다. 카테고리 (b)에는 (a) 속한 조항들을 제외한 조항들이 포함되며, 국민 투표를 제외한 모든 절차는 (a)에 속한 조항들의 개정 절차와 같다.

헌법 개정에 관한 요구는 민주화를 염원하는 정치 개혁 세력에서 주장해 왔으나, 의회 내에서의 본격적인 논의는 2013년도 2월 테인 세인 대통령과 USDP에 의해 시작되었다. 2013년 7월 25일 “미얀마 민주 공화국 헌법 검토를 위한

공동 위원회(Joint Committee for Review of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, 이하 공동 위원회)가 꾸려지게 되었다. 공동 위원회는 총 109명의 국회의원으로 구성되었는데, 52명의 USDP 소속 의원들, 25명의 군부 대표, 7명의 NLD 소속 의원들, 그리고 민족 정당을 포함한 18개의 정당을 대표하는 25명의 의원으로 이루어졌다(*The New Light of Myanmar* 12/07/26: 9). 이후 공동 위원회는 사회 각계각층으로부터 헌법 개정안에 대한 의견을 수렴하기 시작했는데, 2014년도 1월 7일 발간된 보고서에 따르면 총 4만 4,000여 건에 달하는 헌법 개정에 관한 제안을 받았고 1월 31일 이를 의회에 제출하였다. 보고서에 따르면 헌법 제1장 미얀마 연방에 관한 기본 원칙(Basic principles of the Union)과 제7장 헌법 개정(Amendment of the Constitution)에 대해 각각 약 2만 7,000여 건과 5,800여 건의 제안을 받았다고 서술하고 있다. 이후 공동 위원회는 2014년 2월 3일 설립된 “헌법 개정을 위한 시행 위원회(Implementation committee)”에 권한을 넘겨주었다(*The New Light of Myanmar* 14/02/04: 6).

이후 헌법 개정에 대한 연방 국회 내에서의 논의는 다소 지지부진한 양상을 보였는데, 2014년도 11월에 이르러서야 정기 국회 기간 동안 헌법 개정에 대한 구체적 논의를 시작하였다. 약 열흘 정도 계속된 토론에서 헌법 59조에 명시되어 있는 대통령과 부통령의 자격에 관한 조항들과 436조의 헌법 개정에 관한 조항들이 주요 쟁점으로 떠올랐다. 특히 헌법 59조는 외국인과 결혼하거나 외국인 자녀를 둔 미얀마 사람은 국회의 선거인단에 의해 결정되는 대통령 후보에 입후보할 수 없게 규정을 하고 있어 아웅산 수지를 겨냥한 조항이라는 비판이 있었다. 하지만, 군부 대표단을 비롯하여 여당인 USDP의 의원들은 외국인 신분을 가진 가족 구성원이 있는 사람은 국가를 지도해서는 안 된다고 하였고, 특히, 팻마도의 틴소 준장(Brigadier-General Tin Soe)은 그런 지도자는 결국 미얀마를 그 “외국 국적의 노예 상태(servitude of that foreign country)”로 만들 것이라고 강력하게 반대하였다(*The Global New Light of Myanmar* 15/06/25: 1). NLD 소속 국회의원들은 59조 조항들이 개정되어야 한다고 주장하였다. 또한 헌법 개정에 관한 투표가 75% 이상의 찬성을 요구하고 있으므로 25%를 구성하는 군부 대표단이 어떠한 헌법 개정안이든 거부권을 행사할 수 있기 때문에 436조 또한 개정되어야 한다고 주장을 하였다(*The Global New Light of Myanmar* 15/06/25: 1).

표 5 2015년도 헌법 개정안 투표 결과

	개정 항목	총 재적 국회의원	투표 참여 국회의원	찬성		반대		개정 여부
				득표	%	득표	%	
1	59(d)	633	583	556	95.37	27	4.63	가능
2	59(f)	633	583	371	55.06	212	44.94	불가
3	60(c)	633	583	386	66.21	197	33.79	불가
4	418(b)	633	583	386	66.21	197	33.79	불가
5	436(a)	633	583	388	66.55	195	33.45	불가
6	436(b)	633	583	388	66.55	195	33.45	불가

출처: *The Global New Light of Myanmar* 15/06/29.

최종적으로 표결에 부쳐진 개정안은 6개다. 그중 첫 번째 개정안인 59(d), 대통령과 부통령의 자질에 관한 조항만이 통과되었다. 59(d)는 “대통령과 부통령들은 정치, 행정, 경제, 군대와 같은 국무를 잘 숙지하고 있어야 한다.”라는 조항인데, 개정안은 “군대(military)”라는 용어를 “안보(defence)”라는 용어로 바꾸는 것이었다(*The Global New Light of Myanmar* 15/06/29: 1). 의회의 표결은 통과했으나, 59항의 경우 행정부의 수장에 관한 조항으로 국민 투표에 부쳐야 하는 조건이 있다. 그러나 다가올 2015년 총선 준비를 이유로 해당 조항에 대한 개정안은 국민 투표에 부쳐지지 못하였다.

두 번째 헌법 개정에 관한 논의는 비교적 최근인 2019년도부터 2020년도까지 NLD 정부하에서 이뤄졌다. 2019년 2월 19일 설치된 JPCCA는 총 45명의 의원으로 이루어졌는데, 여당이 NLD에서 18명, 군부 대표 8명으로 다수를 이루었고, 나머지 정당들은 의석 수에 비례해서 2명 혹은 1명이 JPCCA에 포함되었다(*The Global New Light of Myanmar* 19/2/20). NLD 소속 의원들이 위원회의 다수를 이루다 보니 NLD가 헌법 개정에 대한 논의를 주도하게 되었다. 집권 여당으로서 가장 강조했던 부분은 헌법의 “문명화(civilization)”이다(International IDEA, 2020). NLD는 현행 군부 대표가 연방 의회, 상원, 하원, 지방 의회의 25%를 차지하는 조항들을 수정하길 제안했다. 109(b), 141(b), 161(d) 조항들인데, 개정안에서는 25%를, 차기 정권에서는 15%, 차차기 정권에서는 10%, 또 그 이후 정권에서는 5%로 점진적으로 줄이는 방안을 제시했다. 그에 반해 군부 대표와 군부 대리 정

당 USDP는 권력의 중앙 집중화 방지를 위해 권력의 지방 분산을 주장하였다. 예를 들어, 대통령의 무작위적인 지방 정부 개입을 최소화하기 위해 지방 및 주 정부와 관련된 사항을 결정할 시, 해당 지방 및 주 정부 장관의 허가를 받는 방안을 제시했다(International IDEA, 2020).

가장 첨예하게 부각되었던 개정 이슈 중 하나는 제1장의 “기본 원칙”에 관련된 부분이었다. 6조(d) 항을 보게 되면 미얀마 연방의 목표는 “진정한, 규율된, 다당제 민주 제도의 번창(fourishing of a genuine, disciplined multi-party democratic system)”인데, 여당의 제안은 “규율(disciplined)”을 삭제하자는 것이고, 반대 측은 민주주의로 향하는 길에 필요한 조건은 “규율”이라며 입장을 내세웠다(*The Global New Light of Myanmar* 20/02/27).

이렇게 2020년 2월 25일부터 3월 5일까지 의회 내 토론을 거친 후 결정된 총 137개의 개정안에 대해 표결이 이루어졌다. 이 중 카테고리 (a)에 속하는 개정안은 단 두 개 32항(a)과 (b)만이 표결에서 각각 584표와 586표를 얻어 통과되었고, 카테고리 (b)에 속하는 개정안은 262항(a)만이 591표를 얻어 통과되었다(*The Global New Light of Myanmar* 20/03/06). 32항에 대한 개정안은 단어를 교체하는 안이었는데, (a)에 쓰인 “disabled”를 “disabled military officers”로, (b)에 쓰인 “aged”를 “elder”로 교체하자는 내용이었다. 하지만 2020년도에 마무리된 헌법 개정에 대한 논의 역시 다가올 총선 준비 및 국민 투표를 시행해야 하는 행정적인 부담 때문에 완전하게 마무리되지 못하였다(Aung, 2020b).

V. 군부 권위주의로의 회귀

1. 2021년 군사 쿠데타의 경과 및 시민사회의 대응

이번 장에서는 민주화 과정 중이던 미얀마가 다시 어떻게 군사 쿠데타를 겪으며 다시 군부 권위주의 정권으로 회귀했는지 경과와 그 함의에 대해 살펴보고자 한다. 팻마도의 군사 쿠데타는 2021년 2월 1일 새벽에 일어났다. 당일은 2020년도 총선에서 선출된 국회의원들이 처음 국회에서 만나는 날로 정치인 대

다수가 네피도에 모여 있었다. 새벽 일찍 시작된 쿠데타는 속전속결로 진행되었다. 당일 쿠데타 세력은 마와디 텔레비전(Myawaddy Television)을 통해 향후 1년간 국가 비상사태를 선포했다. 선언문의 내용을 요약하자면 다음과 같다.

2020년 11월 8일 실시된 다당제 총선에서 사용된 선거인명부는 상당한 불일치를 보이며, 연방선거위원회는 이에 대한 적절한 조치를 취하지 못했다. [중략] 선거인명부 문제에 대해 제대로 대응하지 못하고, 필요한 조치를 취하지 않았으며, 상하원 의회 소집 연기를 거부한 것은 2008년도 헌법 제417조에 따르지 않는 것으로 이는 미얀마 연방의 주권을 장악하고 나아가 국민의 단결을 저해할 수 있다. [중략] 위의 문제를 해결하기 위해 미얀마 삼권은 2008년도 헌법 제418조 (a)항에 따라 군사령관에 넘겨진다. 2008년도 헌법 제 417조에 의해 향후 1년간 전국적 국가 비상사태를 선포한다(Aljazeera 21/02/01).

뜻마도가 쿠데타로 과거 군사 정권 시절로 역사의 시계를 되돌려 놓자 미얀마 시민들은 저항운동을 시작했다. 공공병원과 클리닉 등에서 일하는 의사와 간호사 그리고 국가 공무원들이 주축이 되어 CDM을 전개하기 시작하면서 본격적인 저항운동이 펼쳐졌다(Irrawaddy 21/02/02; The Myanmar Times 21/02/02). 특히, Z세대라고 불리는 젊은 층에서 페이스북, 트위터와 같은 소셜미디어를 적극적으로 활용하며 거리 시위를 조직하고, 미얀마의 실상을 바깥세상으로 알리고 있다. 이에 대응하는 군부 쿠데타 세력은 폭력으로 저항운동을 무마하고 있으며, 미얀마정치범지원협회(Assistance Association for Political Prisoners, AAPP)에 따르면 5월 29일 현재 837명의 시민이 목숨을 잃었으며, 4,370명이 체포되거나 구금되어 있다고 한다.

미얀마의 혼란스러운 정치 상황은 장기전에 접어들었다. 쿠데타 직후인 2월 5일 수립된 연방의회대표위원회(Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw, CRPH)는 시민들에 의해 선출된 국회의원으로 구성되어 합법적으로 국민을 대표한다고 천명하였다. CRPH는 4월 16일 국민통합정부(National Unity Government, NUG)를 출범하였다(CRPH Statement 21/04/16). NUG는 윈민(Win Myint)을 대통령으로 추대하고, 아웅산 수치를 국가 고문으로 추대하는 등 쿠데타로 전복되기 이전의 NLD 행정부의 인사를 대부분 이어받았다.

2. 쿠데타 정국의 정치·사회적 함의

민주 진영과 시민사회의 군부 쿠데타 세력에 대한 대응으로 과도 정부를 구성하고 그들의 정통성을 부정하는 과정은 1988년 민주항쟁 및 군부 쿠데타 이후의 과정과 흡사하다. SLORC이 1990년도 총선 결과를 받아들이지 않고 헌법 제정 위원회 구성을 주장하자, NLD는 1990년 7월 28일 간디 홀 성명을 발표하며 과도 헌법 초안을 제안했었다(NLD, 1990). SLORC는 신헌법 제정 이후 선거를 통해 새 정부에 정권을 넘길 것을 주장했고, 민주 진영인 NLD는 1990년 총선에서 선출된 국회가 그 헌법제정 임무를 수행해야 한다고 맞섰다.

이번 쿠데타의 경과 상황을 보았을 때 쿠데타 세력은 부정 선거 의혹 제기 및 재선거 실시를 주장하고, 민주 진영과 시민사회는 근본적으로 2008년도 헌법을 폐기하고 연방헌법을 구성해야 한다고 주장하고 있다.

위의 주장을 자세히 살펴보면, 쿠데타 발발 바로 다음 날인 2월 2일, 땃마도 총사령관 민아웅홀라잉(Min Aung Hlaing)은 군 총사령관 명령 9/2021을 통해 총 11명으로 구성된 국가행정평의회를 설립했고, 부정 선거에 대한 본격적인 조사를 위해 SAC의 명령 7/2021에 따라 UEC의 의장과 의원 6명을 새롭게 임명하였다(*The Global New Light of Myanmar* 21/02/03). UEC는 2월 5일 성명서를 통해 2020년 총선 부정 선거 의혹을 새롭게 조사하겠다고 밝히며, 그 선거를 통해 선출된 국회의원들의 당선효력을 무효화시켰다(*The Global New Light of Myanmar* 21/02/06). 이후 2월 11일 선거에서 집계된 득표수와 노동, 이주 및 인구부처(Ministry of Labour, Immigration, and Population)의 자료가 일치하지 않음을 공표했다. 집계된 득표 수는 3,827만 1,447명인데 반해, 부처의 자료에 따르면 유효 선거인단의 수가 3,221만 1,188명밖에 되지 않는다는 것으로 약 600만 명의 차이를 보인다고 주장했다(*The Global New Light of Myanmar* 21/02/12). UEC는 2월 16일 성명서를 통해 타운십별로 재검표 결과를 처음으로 발표하기 시작해 최근 5월 29일까지 계속해서 지역별 재검표 결과를 발표하고 있다.

NUG는 5월 20일 신 헌법 제정을 관장할 위원회를 구성하며 NUG 부통령 두와 라시 라(Duwa Lashi La)를 위원회 의장으로, 총리 만 윈 카잉 탄(Mahn Win Khaing Than)을 부의장으로 임명했다(*Frontier Myanmar* 21/05/21). 다만 이번에 주목할 만

한 부분은 소수 민족의 목소리가 더 많이 반영되고 있다는 점이다. 이번에 NUG를 수립하면서 CRPH는 연방민주주의헌장(Federal Democracy Charter)을 발표하는데, 그 이름에서 알 수 있듯이 2008년도 헌법을 폐지하고, 연방헌법을 제정하여 연방민주국가를 설립하는 것을 골자로 하고 있다. 또 NUG의 15명의 장관 중 6명이 카렌(Karen), 까친(Kachin), 친(Chin)족 정치인으로 구성되어 있으며, 12명의 차관 중 절반인 6명의 배경 역시 카렌, 까친을 포함해 몬(Mon), 까얀(Kayan), 카레니(Karenni), 그리고 따양(Taang)족이다.

민주 진영의 일부 활동가들 및 소수 민족 단체는 탁상공론을 통해 시간을 끌지 말고 본격적인 내전 및 강력한 대응을 주장하고 있다. 하지만, 이 장에서 경과와 함의를 살펴본 바와 같이 향후 쿠데타 정국이 끝난 후 미얀마 정치, 사회적 동화의 근간을 제공할 정치적 제도를 둘러싼 공방은 한동안 지속될 가능성이 크다.

VI. 결론

이 연구는 현대 미얀마의 민주화 과정이 군부 정권에 의해 주도되었음에 주목하고 그들이 민주화를 위해 설계한 제도적인 측면에 집중해서 미얀마의 민주화 과정을 이해하고자 했다. 특히, 민주화로의 이행에 근간이 되는 2008년도 헌법의 제정 과정에 대해서 살펴보았다. 특히 2008년도 헌법의 제정 과정을 연구함으로써 어떻게 군부가 민주화로의 이행시기에도 정치, 사회적 영향력을 유지할 수 있는 근간을 마련했는지 보았다.

이러한 관점에서 미얀마의 사례는 민주화 이전 존재한 권위주의 체제가 민주화 과정에서 어떠한 동력을 제공하느냐에 따라 후기 권위주의 체제하의 정치·사회적 동화는 다르게 나타날 수 있음을 보여 주고 있다. 최근의 군사 쿠데타로 군부 정권으로 회귀한 미얀마의 사례는 권위주의적 유산이 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 한 향후의 민주화 과정은 과거 권위주의적 행태로부터 위협을 받을 수 있다는 점을 보여 준다. 특히, 민주화 과정 혹은 민주주의가 공고히 자리를 잡지 않은 신생 민주주의 국가에서는 민주주의 후퇴 현상이 나타나곤 한다. 이러한

맥락으로 볼 때, 지난 2021년 2월부터 지속되고 있는 군사 쿠데타 정국은 민주화 과정이 진행 중이던 미얀마에 나타난 일종의 민주주의 후퇴 현상이라고 볼 수 있다.

이 연구에서 논의한 바와 같이 지난 NLD 정권에서 추진된 헌법 개정안을 살펴보면, 향후 군부 세력의 정치 참여 여부가 더욱 불투명해지는 것은 자명한 사실이기에 제도적 보호 장치를 잃을 수 있다는 위기의식이 더해진 것으로 보인다. 하지만 지난 두 차례의 총선에서 보여 준 시민들의 민주화 세력에 대한 강력한 지지, 군부 대리 정당에 대한 낮은 인기 등 지난 5년간 미얀마가 더디게 진전시켜 온 민주화의 과정 모두를 부정하기에는 큰 위험이 따른다는 계산이 군 내부에 있었으리라 생각된다. 국가 비상사태를 1년이라는 기간으로 둔 것이 그 방증이기도 하다. 과거 미얀마 군부 정권이 명확한 정치 제도적 영향력을 보장받기 전까지 정권을 손에서 놓지 않았듯이 현재의 쿠데타 정국은 최소한 그들이 공표한 1년 혹은 그 기간을 넘어 어떠한 제도적 장치를 고안할 때까지 지속될 것이다.

투고일: 2021년 2월 15일 | 심사일: 2021년 6월 21일 | 게재확정일: 2021년 7월 30일

참고문헌

- 박은홍. 2016. “미얀마, ‘질서 있는 이행’ 모델: ‘체제 내 변화’에서 ‘체제 변화’로의 진화.” 『동남아시아연구』 26권 1호, 183-223.
- 장준영. 2021. “2020년 미얀마 총선 분석과 정치지형의 변화: 여당의 승리와 군부의 견제.” 『동남아시아연구』 31권 1호, 201-240.
- 홍문숙. 2021. “미얀마 2020: NLD 총선 승리의 시사점과 평화-민주주의-발전의 위기.” 『동남아시아연구』 31권 1호, 113-153.
- Aljazeera*. 2021. 2. 1. “Full Text of Myanmar Army Statement on State of Emergency.” <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/1/full-text-of-myanmar-army-statement-on-state-of-emergency>(검색일: 2021. 2. 2.).
- Aung San Yamin*. 2020. 5. 31. “Myanmar Palirament Indefinitely Postpones

- Referendum on Charter Amendments.” <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-parliament-indefinitely-postpones-referendum-on-charter-amendments.html>(검색일: 2021. 1. 10.).
- Callahan, Mary P. 2012. “The Generals Loosen Their Grip.” *Journal of Democracy* 23(4), 120-131.
- CEC NLD. 2004. “Statement.” news release, May 14, 2004, <https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/docs/NLDsmt.14-May-2004.htm>(검색일: 2021. 1. 10.).
- Debs, Alexandre. 2016. “Living by the Sword and Dying by the Sword? Leadership Transition in and out of Dictatorships.” *International Studies Quarterly* 60(1), 73-84.
- Diamond, Larry. 2012. “The Need for a Political Pact.” *Journal of Democracy* 23(4), 138-149.
- Farrelly, Nicholas. 2015. “Beyond Electoral Authoritarianism in Transitional Myanmar.” *European Journal of East Asian Studies* 14(1), 15-31.
- Frontier Myanmar. 2021. 5. 21. “NUG Constitution Commission.” <https://www.facebook.com/login/?next=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2FNUGmyanmar%2Fposts%2F119492633604710>(검색일: 2021. 5. 22.).
- Geddes, Barbara. 1999. “What Do We Know About Democratization after Twenty Years?” *Annual Review of Political Science* 2, 115-144.
- Geddes, Barbara, Erica Frantz, and Joseph G. Wright. 2014. “Military Rule.” *Annual Review of Political Science* 17, 147-162.
- Hlaing, Kyaw Yin. 2012. “Understanding Recent Political Changes in Myanmar.” *Contemporary Southeast Asia* 34(2), 197-216.
- Htut, Ye. 2019. *Myanmar's Political Transition and Lost Opportunities (2010-2016)*. Singapore: ISEAS Publishing.
- International IDEA. 2020. “Myanmar 2008 Constitution Amendment Proposals and Voting Results of Union Parliament (for 436(a)).” International IDEA, July 28, http://constitutionnet.org/sites/default/files/2020-03/Myanmar%202008%20Constitution%20Amendment%20Proposals%20and%20Voting%20Results%20of%20Union%20Parliament_436%20A_Eng.pdf(검색일: 2020. 7. 31.).
- Irrawaddy*. 2021. 2. 2. “Myanmar Medics Prepare Civil Disobedience Against

- Military Rule.” <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-medics-prepare-civil-disobedience-military-rule.html>(검색일: 2021. 5. 20.).
- Kim, Nam Kyu and Alex M. Kroeger. 2018. “Regime and Leader Instability under Two Forms of Military Rule.” *Comparative Political Studies* 51(1), 3-37.
- Kyaw, Yin Hlaing. 2012. “Understanding Recent Political Changes in Myanmar.” *Contemporary Southeast Asia* 34, 197-216.
- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Macdonald, Adam P. 2013. “From Military Rule to Electoral Authoritarianism: The Reconfiguration of Power in Myanmar and Its Future.” *Asian Affairs* 40(1), 20-36.
- MacDougall, Hugh C. 1987. “Ne Win’s Speech.” In Burma Press Summary 88-07.
- _____. 1990. “Press Conference at the 93rd State LORC.” In Burma Press Summary 90-06.
- _____. 1993. “Papers from Independent Hluttaw Representatives and Papers from Representatives-Elect.” In Burma Press Summary 93-04.
- _____. 1994. “Clarification by U Waung Toe.” In Burma Press Summary 94-01.
- _____. 1995. “Press Release on NLD Withdrawal.” In Burma Press Summary 95-11.
- Maung, Maung. 1999. *Myanmar: The 1988 Uprising in Burma*. New Haven, Yale Southeast Asia Studies.
- Mccargo, Duncan. 2018. “Thailand in 2017: Politics on Hold.” *Asian Survey* 58(1), 181-187.
- Ministry of Information. 1992. Co-Ordination Meeting for Convening of National Convention: Ministry of Information,
- O’Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Johns Hopkins University Press.
- Pepinsky, Thomas B. 2013. “The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism.” *British Journal of Political Science* 44, 631-653.
- Riedl, Rachel Beatty, Dan Slater, Joseph Wong, and Daniel Ziblatt. 2020. “Authoritarian-Led Democratization.” *Annual Review of Political Science* 23, 315-332.

- Schedler, Andreas. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publisher.
- Silverstein, Josef. 1977. *Military Rule and the Politics of Stagnation*. Cornell University Press.
- Taylor, Robert. 2009. *The State in Myanmar*. Burst Publishing. *Aljazeera* 2021. 2. 1. "Full Text of Myanmar Army Statement on State of Emergency." <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/1/full-text-of-myanmar-army-statement-on-state-of-emergency>(검색일: 2021. 5. 20.).
- The Constitutional Tribunal of the Union, <https://www.constitutionaltribunal.gov.mm/en/content/2008-constitution-0>(검색일: 2021. 1. 5.).
- The Global New Light of Myanmar*. 2015. 6. 25. "MPs Set to Vote on Constitutional Amendment Bill."
- _____. 2015. 6. 29. "Pyidaungsu Hluttaw Votes down 5 of 6 Changes to Constitution."
- _____. 2019. 2. 21. "Joint Committee to Amend Constitution 2008 Holds First Meeting."
- _____. 2020. 2. 27. "Pyidaungsu Hluttaw Continues Debate on Constitution Amendment Bill."
- _____. 2020. 3. 12. "Pyidaungsu Hluttaw Continues Voting on Proposals for Constitutional Amendment."
- _____. 2020. 3. 20. "Pyidaungsu Hluttaw Concludes Voting on Proposed Amendments to Constitution."
- _____. 2021. 2. 3. "Appointment and Assignment of Chairman of UEC and Members."
- _____. 2021. 2. 6. "Announcement of Union Election Commission."
- _____. 2021. 2. 12. "Tatmadaw Found 10,482,116 Fraud Votes."
- The Myanmar Times*. 2021. 2. 2. "Nay, Pyi Taw, Mandalay Healthcare Staff to Join 'Civil Disobedience Campaign.'" <https://www.mmtimes.com/news/nay-pyi-taw-mandalay-healthcare-staff-join-civil-disobedience-campaign.html>(검색일: 2021. 5. 20.).
- The New Light of Myanmar*. 2003. 8. 31. "General Khin Nyunt Clarified Future Policies and Programmes of the State."

- _____. 2008. 5. 30. “Myanmar Retifies and Promulgates Constitution.”
- _____. 2011. 3. 31. “President U Thein Sein Delivers Inaugural Address.”
- _____. 2012. 7. 26. “President U Thein Sein meets Group of Friend of Democracy Parties.”
- _____. 2013. 7. 26. “The Formation of Joint Committee for Review of the Constitution.”
- _____. 2014. 2. 4. “Basic Principles Laid Down for Implementing Work for Amending Cconstitution.”
- The Observation of the National League for Democracy on the National Convention. 1995. 11. 22. <https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/docs/NLD-prconf.1995-11-22.htm>(검색일: 2019. 9. 9.).
- The UNGA(United Nations General Assembly). 1995. “Situation of Human Rights in Myanmar.” March 9, 1995. https://www.burmacampaign.org.uk/images/uploads/49th_UN_General_Assembly_-_1994.pdf(검색일: 2019. 9. 9.).
- Working People's Daily*. 1993. 4. 4. “National Convention Plenary Session Holds Proposal Paper.”

Abstract

The Dynamics of Authoritarian-led Democratization and Democratic Backsliding: Institutional Strength of Military Rule in Myanmar

Kihong Mun The University of Sydney

The research explores the contemporary democratization and current democratic backsliding in Myanmar. Since the establishment of the National League for Democracy (NLD) and the government led by Aung San Suu Kyi in 2015, the democratization process has swung back and forth. The paper explains the institutional strength of the outgoing military regime in order to understand the fluctuation of political development and the recent military coup in Myanmar. The research assumes that democratization in Myanmar has been led by a military regime, and suggests that the coup was successful because the military regime exerted influence using the political institutions under the post-authoritarian state. The 2008 Constitution forms the basis for military-led democratization, and guarantees the presence of soldiers in the legislature and the exercise of administrative authority. The supreme commander-in-chief of the armed forces is not the President. Furthermore, three major Ministers, Ministry of Defense, Ministry of Internal Affairs, and Ministry of Border, are appointed by the commander-in-chief of the *Tatmadaw*. The Constitution serves as the reference for the recent military coup. On the day of the coup, the *Tatmadaw* declared a state of emergency and took power based on Article 417 and Article 418 of the Constitution. The strength of the military regime has presented ambiguity in the direction of the political regime transition.

By studying the Constitution-making from 1993 to 2008, the paper suggests that the military regime in Myanmar was democratized when it was safe during the post-authoritarian state. Based on the 2008 constitution, the general elections resulted in a relatively successful transition to a civilian government. However, as the Constitution also specifies, the *Tatmadaw* possesses significant prerogatives over civilian rule, and poses continuous threats to consolidate a democratized process.

Keywords | Myanmar, military rule, democratization, constitution, coup, the *Tatmadaw*