

미얀마의 지연된 민주화와 아웅산 수지

양길현

미얀마 군부통치의 정치적 기반

미얀마의 군부통치는 1962년의 쿠데타로부터 시작한다. 네윈Ne Win이 주도하는 군부통치는 정치적으로는 공산주의의 위협과 미얀마 소수종족집단의 분리독립 요구를 봉쇄한다는 데에 그 명분을 두었다. 그리고 경제적으로는 '버마식 사회주의'의 기치하에 동서냉전의 소용돌이와는 거리를 둔 채 자립-중립-국가주도의 발전전략을 추구해 나갔다. 그러나 26년에 걸친 네윈의 장기독재는 경제실패로 인해 1988년 미얀마 민주항쟁을 거치면서 막을 내린다. 그러나 그 이후에도 2003년 지금까지 군부통치가 계속되고 있어서 미얀마는 지연된 민주화의 대표적 사례로 남아 있다.

1988년 미얀마 민주항쟁은 아래로부터의 자연발생적이면서 동시에 학생주도의 성격을 띤 대대적인 정권퇴진 요구라는 점에서 한국의 1960년 4·19를 연상케 하는 민주화운동이었다. 1988년의 미얀마 민주항쟁은 일차적으로는 버마식 사회주의가 경제적 실패를 거듭함에 따라 네윈 정부를 거부하는 미얀마 국민들의 변화 요구로부터 출발했다. 동시에 여기에는 한편으로는 1980년대 중반 구소련 및 동유럽 사회주의의 실패에 따른 대외개방의 시

대적 압력과 다른 한편으로는 필리핀, 한국 등 동아시아 지역 내 탈권위주의 화물결도 일정한 영향을 미쳤다.

1988년 미얀마 민주항쟁에 직면해서도 미얀마 군부는 군의 단합과 결속을 이끌어 낼 수 있었으며 이러한 군의 단합된 물리력을 토대로 하여 2003년 현재까지 군부통치를 지속시켜 나가고 있다. 1988년 이후 광범하게 잠재하여 있는 미얀마 국민들의 개방-민주주의 요구가 조금도 실현되지 못하고 있다는 의미에서 보면, 2003년 오늘날까지도 미얀마 군부통치는 여전히 과도기적 유동성을 노정하고 있다. 이렇게 미얀마의 군부통치가 과도기적이라는 한계에도 불구하고 1988년 이후 15년이 지난 지금까지도 장기간 지속될 수 있는 정치적 기반은 크게 3가지로 나눌 수 있다.

첫째, 미얀마의 군부는 '제도로서의 군부'의 강고한 결속을 보유하고 있다는 점이다. 저발전 사회에서 민주체제의 붕괴 내지는 군부통치로의 전환이 집권 엘리트 내부의 갈등에서 비롯되는 경험으로 1960년 한국의 장면 정부에서 보여주었던 민주당 신-구파 간의 대립이라든가 미얀마의 1962년 우누 정부 내부에서 나타났던 청렴파 AFPFL(반파시스트인자유연맹)과 안정파 AFPFL 간의 갈등을 떠올릴 수 있다. 그러나 1988년 네윈 정부의 몰락은 네윈 정부 내의 집권 엘리트 간에 갈등과 대립으로 야기된 것이 아니었다. 1988년 네윈의 사임 이후 미얀마의 정국을 이끌고 나갈 조직화된 정치적 대안이 존재하지 않고 있었던 상황에서 군부의 재등장은 어느 정도는 예측 가능한 것이었다. 왜냐하면 1962년 이후 26년에 걸친 네윈의 군부통치는 '정부로서의 군부'보다 더 강력하게 '제도로서의 군부'가 집단적 결속과 정치경제적 이해관계를 공고히 해 왔기 때문이었다.

1962년 네윈의 쿠데타 이후 미얀마는 국유화를 포함한 광범위한 국가의 경제개입과 대외관계에서의 고립과 폐쇄 그리고 군부에 의한 사회통제의 군사화를 극단적으로 보여 주었다. 1948년 이후의 북한을 연상케 하는 미얀마의 국유화-대외고립-군사화는 우누 정부 시대의 토지주라든가 자본가

계급의 정치적 역량을 철저히 말살하는 것으로 나타나게 된다. 26년에 걸친 BSPP(버마사회주의계획당)의 일당독재가 진행되는 동안 주요 당 및 국가기구에서 퇴직군인을 포함하여 군인이 차지하는 비율은 1974년 65%, 1983년 56%로 군을 중심으로 하여 군-당-정의 일체화가 이루어지고 있었다. 경제와 관련해서도 미얀마의 군부관료들은 국가권력을 매개로 하여 구소련의 당관료에 준하는 새로운 계급으로서 군부관료의 지배계급화를 진행시켜 나갔다. 쿠데타 이후 산업, 유통, 대외무역, 은행 등에 대한 대대적인 국유화 조치는 군부와 연결되지 않는 경제적 영역의 존재를 생각하지 못하게 만들었다. 이런 식으로 정치와 경제의 모든 영역에서 진행된 군-정-당의 일체화에서 중심 축은 군부이기 때문에 제도로서의 군부는 어떤 희생을 무릅쓰고라도 군부통치의 지속을 도모할 만큼 강고한 결속과 단합을 이루어 나갈 수 있게 된다.

1988년 미얀마 민주항쟁을 거치면서 제도로서의 군부는 몇 가지 대목에서 군의 전재함을 보여 주었다. 1988년 8~9월의 민주항쟁이 전국적이고 대대적인 시위와 총파업, 과도정부 수립 등 혁명적 상황으로 치달아 나가자 마침내 9월 18일 소몽 국방장관 겸 총사령관의 주도하에 SLORC(State Law & Order Restoration Council: 국가법질서회복위원회)이 다당제 총선 실시 등을 약속하면서 전권을 장악하여 나갔다. 1988년 이후 SLORC은 제도로서의 군부의 이익을 최대한 반영하면서 마치 집단지도체제에 유사한 3인의 군고위층¹을 중심으로 단합과 결속을 유지해 나갔고, 1997년에는 SLORC을 SPDC(State Peace and Development Council: 국가평화발전위원회)로 명칭을 바꾸면서 법-질서의 유지를 넘어서서 소수종족과의 화합과 경제성장을 강조하는 데로 나아가는 등 자율적인 위기대처능력을 보여주고 있다. 제도로서의 군은 군의 단

1 미얀마 군부통치의 고위층 3인으로는 SPDC 의장인 탄쉐(Than Shwe), 부의장인 마웅아예(Maung Aye), 그리고 제1서기이자 군정보국장인 킨뉘(Khin Nyunt)을 들 수 있다.

합을 저해하는 요소로서 부패의 척결에 단호한 대응을 함으로써 군의 건설성을 고수해 나가고 있다. 대표적으로 1997년 SPDC로의 기구재편을 통해 부패한 고위 군관료들을 대대적으로 면직시켰는가 하면, 2001년 11월 일부 장관개편에 이어 2002년 3월 쿠데타 혐의로 네윈 일가를 전격 구속하는 사건을 계기로 하여 상당수의 부패한 군고위 관료들을 정화시켜 나갔다. 이러한 조치들은 군 내부의 반목과 불만을 잠재우는 데 도움이 될 뿐만 아니라 군사정부의 정치경제적 독과점에 대한 국민들의 불만을 약화시키는 데도 기여할 것이었다.

제도로서의 군부는 군의 단합을 통해 각각의 국면 변화에 맞추어 적절한 대응과 조치를 통해 군의 정치경제적 이해를 대변할 수 있는 방식으로 정국의 방향을 주도해 나갔다. 1988년의 위기 국면에서 겪었던 시행착오의 경험과 그 이후 위기대처를 성공시킨 자신감 그리고 향후 정국 주도를 상실할 경우에 닥칠 미래에 대한 불안감은 더욱 더 군부의 결속을 강화시켜 주었다. 1988년 이후 15년간 지역사령관을 포함한 전·현직 군 장교들이 사실상의 내각 모두를 장악하면서 군-정 일치의 집단지도체제를 구축해 나감으로써 제도로서의 군은 정치경제적 기득권을 그대로 고수해 나갈 수 있게 된다.

둘째, 미얀마 군부통치는 자기 나름의 정당화 매커니즘과 전략을 보유하고 있다는 점이다. 우선 1998년 이후 미얀마의 민주화와 국민화합을 요구하는 아웅산 수지의 NLD(National League for Democracy: 민족민주동맹)나 학생, 소수종족집단 그리고 국내외의 여론에 대해 미얀마 군부통치의 방어논리는 크게 두 가지로 요약된다. 하나는, 1988년 이후에도 지속적으로 미얀마에 우선적으로 요구되는 것은 자유보다 빵이기 때문에 일정기간 동안은 군부에 의한 위로부터의 '규율민주주의'가 요청된다는 것이다. 미얀마 군사정부는 스스로를 일당사회주의체제로부터 다당제 규율민주주의로의 이행을 감독하는 임시정부라고 칭하고 있다. 1988년 이후 사실상의 정부로서 역할하고 있는 군사평의회 명칭을 법질서회복위원회라고 한 것은 법과 질서를 유지함으

로써 민생을 회복한 연후에 민주주의를 하겠다는 제도로서의 군부의 입장을 명확히 드러낸 것이었다. 다른 하나는, 미얀마 군부통치의 정당화는 미얀마와 같이 소수종족집단으로 구성되어 있는 다종족 사회에서 한꺼번에 자유와 자율성을 대폭 허용해 주게 되면 1990년대 유고슬라비아 등 동유럽 국가의 경험에서 보듯이 미얀마 연방이 해체될지도 모른다는 위기의식에 근거하고 있다. 실제로 많은 전문가들이 동의하고 있듯이, 미얀마의 정치에서 소수종족집단의 자율성 문제는 1948년 독립 이후 지금까지 미얀마의 정치안정과 연방의 통합과 관련하여 아킬레스건으로 작용해 오고 있으며, 그러한 한 다수종족인 미얀마족이 연방해체에 대해 갖는 우려는 일정한 설득력을 갖고 있다.

결국 군부통치가 주창하는 규율민주주의란 법-질서와 연방유지가 전제되는 조건에서 그리고 이를 위해서 요청되는 군부의 지도적 역할을 신헌법에 담은 연후에 그에 맞추어 선거를 하고 제도화된 정부를 수립한다는 것을 뜻한다. 이에 따라 미얀마 군사정부는 1993년부터 신헌법 제정을 위한 국민회의를 열어 나름대로의 정치일정을 추진해 나가고자 하였다. 그러나 예를 들면 마치 한국의 유신체제에서 유정회를 연상시키는 것으로서 국회의원 의석의 1/4을 군부에 할당하는 등 군부의 지도적 역할과 기득권 보장을 담은 군부의 신헌법 초안이 NLD와 대다수 소수종족집단의 반대에 부딪쳐 난항을 거듭하던 중, 1995년 NLD가 신헌법 제정 국민회의에서 군부의 전횡에 항의하며 퇴장하자 이를 빌미삼아 1996년부터는 국민회의를 사실상 중단하고 아무런 정치일정도 마련되지 않은 채 포고령에 의한 통치가 지금까지 지속되고 있다. 이렇게 군부 주도의 신헌법 제정에 대해 아웅산 수지 등 야당과 소수종족집단의 반대가 제기되자 미얀마 군사정부는 그렇다면 더이상 서두를 게 없다는 듯이 방관과 무시로 일관해 오고 있는 게 현재의 미얀마 정치 상황이다.

셋째, 미얀마는 특유의 국제정치적 제휴관계를 통해 외교적 압박을 상쇄

해 나가고 있다는 점이다. 미얀마의 정치변동은 미얀마 내부의 국가와 사회 관계라든가 계급적 역학관계 또는 경제적 실패와 같은 국내경제적 차원 못지 않게 미얀마의 대외적 관계의 특성으로부터도 일정한 추동력을 얻을 수 있다. 그러나 북한의 경우와 유사하게 미얀마의 대외관계에서 고립과 폐쇄의 특성은 곧 미얀마의 정치사회적 변동과 관련하여 밀접한 이해관계를 갖는 외부세력이 그만큼 적으며 또 외부세력이 미얀마의 국내정치에 영향을 미칠 수 있는 수단이 제한되어 있다는 것을 뜻한다.

물론 장기간에 걸친 미얀마 군부통치의 억압상황에 대한 국제적 관심으로서 미국과 EU, UN, ILO 등 주로 서방권과 국제기구의 당근과 채찍은 여전히 유효하게 작용하고 있다. 미국은 1997년 〈미얀마 제재안〉을 통과시킴으로써 그 이후 야당에 대한 미얀마 군부의 탄압이 증가하거나 또는 아웅산 수지에 대해 체포나 신체적 위해를 가할 경우 미얀마에 대한 미국의 신규투자 금지조치가 발효될 수 있도록 하고 있다. EU는 1990년 9월 미얀마의 민주적 권력이양을 촉구하면서 대미얀마 무역제재를 결의한 이래 2003년 지금까지 대미얀마 무역제재를 계속해 나가고 있다. 1988년 이래 미얀마에 대한 이러한 국제적 압력은 미얀마에서 자행되는 강제노동과 강제이주, 소수종족에 대한 가혹행위 등 인권문제를 거론하기도 하지만, 그 주된 관심은 많은 경우 아웅산 수지와 연계 내지는 지지라는 형태를 띠면서 정치적 민주화로 귀착되고 있다. 즉, 수지의 가택연금 해제라든가 정치범 석방 그리고 1990년 선거결과에 대한 존중과 수지-군부 간의 대화를 요구하는 것이 그것이다.

여기서 문제는 수지를 연결고리로 하여 압박을 가하고 있는 미국, EU 등 서방권의 압력이 생각보다 실효가 크지 않다는 것이다. 그 이유는 미얀마가 중국이라든가 말레이시아, 싱가포르 등 아세안 국가들로부터의 지원에 의존하여 가까스로 버텨 나갈 수 있기 때문이다. 대표적으로 아세안은 역내 국가들 간의 내정간섭 배제와 경제적 호혜에 치중하는 이른바 건설적 개입 정책을 기본으로 삼고 있기 때문에 미얀마의 인권이나 민주주의 문제를 압박하

는 경우가 드물다. 이렇기 때문에 1988년 민주항쟁시의 대량학살이라든가 1990년 총선 이후의 인권탄압, 소수종족 탄압 등에 대해 미국, EU 등이 문제를 제기하고 경제제재를 가한다고 해도 주변 동아시아 국가들의 건설적 개입이라는 이중정책으로 인해 미안마 군부통치는 심각한 손실을 입지 않고 버티어 나갈 수 있다는 것이다.

아웅산 수지의 민주화 리더십

1. 아웅산 수지 리더십의 특성: 강인성

많은 경우 리더십은 남다른 체력과 이를 바탕으로 한 강인한 정신력을 요구한다. 특히 민주화운동을 주도해 나가는 야당지도자의 경우는 연금상태에 놓일 수도 있고 장기간 투옥되어 건강을 관리하기가 어려울 때도 적지 않으며 혹은 대정부 투쟁의 한 수단으로서 장기간 단식을 해야 할 때도 있고 장거리 여행을 강행하면서 반정부 시위에 참여하고 연설을 해야 할 때가 자주 있다. 이렇게 민주화운동 지도자는 열악한 조건에서 열정적으로 반정부 투쟁을 전개해 나가기 위해서는 남다른 체력과 강인한 정신력이 요구된다고 하겠는데, 이에 관한 한 아웅산 수지는 일단 합격점을 받고 있는 것으로 볼 것이다.

아웅산 수지는 1989년 이후 오늘날까지 10여 년 이상 사실상 가택연금 상태에 놓여 있다. 1989년 7월 20일 내원에 대한 직접적인 비판과 아웅산 암살 42주년 기념식 행사 개최를 이유로 수지는 가택연금에 처해 있다가 1995년 7월 10일 일단 가택연금에서 풀려난다. 그러나 가택연금이 해제된 이후 수지와 군사정부 간의 어떤 정치적 대화나 협상의 움직임은 전혀 나타나지 않은 채, 수지의 여행자유와 정치활동은 계속 제약되는 것으로 나타난다. 그나마 가택연금 해제 이후 매주 토요일 수지의 자택 주위에서 가졌던 토요집회마저도 1996년 9월 이후로는 금지된다. 수지는 외국인은 물론이고 국내인들과 만나는 것을 제한받고 있으며, 전화가 고장나거나 도청되는 일이 다반사

고, 그녀의 차가 공격을 당하는 등 항상적인 위협과 핍박을 받고 있다.

1998년의 경우 7월과 8월 두 차례에 걸쳐 아웅산 수지가 양곤을 떠나려 하자 미얀마 군부는 이를 막았고, 이에 항의하여 수지는 차 안에서 각각 6일과 12일 동안 버티다가 강제 귀가 조치를 당한 적도 있다. 2000년 8월에도 수지는 NLD 회합에 참석하려고 외출하자 이를 봉쇄하는 경찰과 노상에서 대치를 벌였다. 물론 수지의 이러한 노상대치는 일면으로는 미얀마 정부의 탄압에 대한 야당정치인으로서의 정치적 항의라는 정치과정적 행위인 동시에 다른 면으로는 이를 통해 미얀마 정부의 탄압성을 외부세계에 적나라하게 드러내 보여주고자 하는 전략적 계산도 작용하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 어쨌든 지난 15년 동안 수지가 이렇게 미얀마 군사정부에 대항하여 투쟁을 벌이는 용기와 강인함은 전혀 변함이 없이 계속되고 있다.

아웅산 수지의 강인함이 특히 돋보이는 부분은 1990년 이후 10여 년간 한 톨의 양보없이 일관되게 반정부 입장을 견지해 오는 불굴의 정신력에 있다. 일부 정치 현실주의적 입장에서 보면 수지의 완고하기까지 한 반정부 자세는 때때로 답답하기도 하다. 그래서 미얀마의 현 정치상황에서 극적인 변화 가능성이 없어 보인다면 그리고 1990년의 선거도 10여 년이 지나는 가운데 그 실효성이 잊혀져 가는 냉엄한 현실²에서 위로부터의 군부에 의한 개방을 유도하기 위해 수지의 양보를 기대하는 현실적 타협안이 모색되기도 한다. 그러나 수지가 이러한 현실정치적 시각에서의 타협적 요구와 기대에도 불구하고 지난 15년간 꾸준하게 1990년 총선에서 승리한 정당으로서의 NLD의 정당한 권력인수권을 강조하고 요구해 나갈 수 있는 것도 수지의 남다른 고집과 정신적 강인함에서 가능한 것이라 하겠다.

2 1990년 선거에서 선출된 485명의 당선자 가운데 사망 27명, 사임 91명, 자격박탈 99명, 해외도피 72명으로 인해 1999년 5월 현재 196명-이 가운데 NLD 당원은 136명입-만이 실효성이 있는 당선자로 남아 있다.

2. 아웅산 수지의 리더십 기반

아웅산 수지와 같이 민주화 리더십은 무엇보다도 도덕성과 정당성을 기반으로 하며, 리더에 대한 추종자들의 자발적 추종을 전제로 한다. 미얀마 국민들의 전폭적이고 자발적인 추종이라는 측면에서 아웅산 수지는 다음과 같은 몇 번의 계기를 통해 확고한 지지기반을 구축하고 있다.

첫째, 아웅산 수지의 리더십은 1988년 예상치 않았던 아래로부터의 민주화운동이 극적으로 분출하는 가운데 부너지간으로 이어지는 근친승계적 계기를 통해서 주어진다.³ 1988년 민주화운동이 자연발생적으로 진행되어 나가는 와중에서 미얀마 독립영웅인 부친 아웅산의 후광은 수지의 등장을 손쉽게 만들었다. 물론 아버지의 후광을 받으면서 수지가 민주화운동의 기수로서 급부상해 나갈 수 있었던 것은 1988년 당시 반정부 지도자로서 재등장한 세 사람 모두 미얀마 국민들의 민주화 기대에 못 미치는 제약을 띠고 있었기 때문이었다. 즉, 우누U Nu 전총리는 나이가 81세의 고령이었고 아웅지 Aung Gyi와 틴우Tin Oo는 군 출신으로서 한때 네윈 정권에서 제2인자였거나 국방장관을 역임했던 경력을 지니고 있었기 때문에 수지의 정치적 신선함이 크게 돋보일 수 있었다.

둘째, 정치지도자로서 아웅산 수지의 우월성은 1990년 5월 총선에서 승리를 거두면서 획득한 질차적 정당성에 기반을 두고 있다. 5월 총선에서 수지가 이끄는 NLD가 총 485석 가운데 392석이라는 예상외의 압승을 거둠으로써 정상적인 상황이라면 수지가 대통령이 되든가 수상이 되어야 할 것이었다. 5월 총선을 거치면서 명실상부하게 군부통치에 대한 정치적 대안으로 등장한 수지의 정치적 위상과 비중이 어떠한가는 역설적으로 수지에 대한

3 정치적 리더십이 부분적으로 근친상속적 계기를 통해 등장하는 경우에는 아웅산 수지 말고도 인도네시아의 메가와티(수카르노 대통령의 딸), 필리핀의 코라손 아키노(상원의원 아키노의 처), 한국의 박근혜(박정희 대통령의 딸) 등을 들 수 있다.

미얀마 군부의 국민반응을 통해 잘 나타나고 있다. 즉, 미얀마 군부가 마련하고 있는 신헌법 초안에 미래의 대통령 자격을 20년 이상 계속하여 미얀마에 살고 있는 사람으로 제한하려고 한다든가 또는 외국인과 결혼한 사람은 출마할 자격이 없도록 하는 규정 등을 넣으려고 하는 이유는 어떻게 해서든 수지의 정치적 입성을 원천 봉쇄하고자 하는 군사정부의 의도를 그대로 반영하고 있는 것이다. 이처럼 5월 총선을 통해 절차적 정당성과 함께 정치적 대안으로서의 자격을 동시에 확보하게 된 수지의 정치적 비중이 크다는 것은 그만큼 미얀마 군사정부가 수지를 배제한 채 일방적으로 자신들만의 의도에 맞게 정치일정을 꾸려 나가는 것이 쉽지 않다는 것을 뜻하며 동시에 이는 신헌법 제정 등 일련의 정치일정의 추진과 제도화가 지지부진을 면치 못하는 이유가 되고 있다.

셋째, 미얀마의 경우처럼 정상적인 정치사회의 작동이 허용되고 있지 않은 상황에서 야당 정치지도자로서 아웅산 수지의 선명성은 1988년 이후 분출된 미얀마 국민들의 요구와 희망을 반영하고 있다는 상징성으로부터 나온다. 수지가 1989년 이후 사실상 줄곧 가택연금 상태에 놓여 있다는 것은 곧 미얀마 국민들의 정치적 억압상황을 상징하는 것으로 동일시되고 있다. 또한 수지가 줄곧 가택연금 상태에 있다는 데에 대한 미얀마 국민들의 동정심은 15여 년이 지나는 동안에도 변함없이 계속되면서 민주화 운동의 기수로 서의 수지에 대한 지지를 뒷받침해 주고 있다.

넷째, 정치적 대안으로서의 아웅산 수지의 위상은 1988년 이후 15년에 걸친 미얀마 군부통치의 실패와 그로 인한 미얀마 국민들의 거부감으로부터 주어지는 측면이 크다. 지난 1990년대 10년간을 돌아볼 때 미얀마 군부통치는 1990년대 전반기에는 경제자유화와 농산물 생산 증대로 인해 1992년 9.3%, 93년 6.0%, 94년 7.5%, 95년 9.8%의 경제성장을 이룩함으로써 권위주의의 기능적 효용성을 주장할 수 있었다.⁴ 그러나 1998년 아시아 경제위기 이후에는 농산물 수출과 외국인투자 그리고 관광수입 모두에서 타격을

입기 시작하여 2000년대에는 50~70%에 달하는 인플레이션으로 인해 1달러당 1,000차트나 되는 물가상승의 경제적 어려움에 처해 있다. 더욱이 미얀마의 인권이라든가 민주주의 문제와 관련하여 미국, EU, 국제기구 등으로부터 제기되는 경제제재가 풀리지 않고 있어 미얀마의 경제적 어려움은 해결의 기미를 보이지 않고 있다. 이에 따라 미얀마 군부 내에서도 향후 미얀마가 장기적으로 지속가능한 경제성장을 이루어 나가는 데 있어 군부통치로는 한계가 있는 게 아닌가라는 의문이 제기되고 있다. 이렇듯 2000년대 수지의 민주화 리더십은 군부통치의 실패와 미래 가능성의 부재라는 회고적 평가를 통해 수지에 대한 미래전망적 기대를 갖게 되면서 더욱 광범한 지지기반을 확보하고 있다고 보겠다.

3. 아웅산 수지와 국내 정치세력 간의 관계

미얀마 시민사회 내에 농민이나 노동자 또는 기업가나 전문가집단이 미얀마 민주화를 추동해 낼 수 있는 정치세력으로 성장해 있지 않다는 것은 그만큼 미얀마의 민주화 가능성을 제약하고 있다. 1962년 네윈의 쿠데타 이후 40년간 군부관료가 국가경제를 좌지우지하는 국가자본주의 체제하에서 미얀마의 사기업과 전문가 영역의 성장은 봉쇄되었고 대다수 농민과 노동자들은 강고한 정부통제하에 묶여 있었기 때문에, 1988년 미얀마 민주항쟁시에도 그 일차적인 추동력은 학생과 승려집단으로부터 왔고 그에 동반하여 일반 시민들과 전문가집단의 동조가 이루어졌다. 따라서 향후 아웅산 수지가 미얀마 민주화를 추동해 나갈 때 있어 시민사회로부터의 지원은 마찬가지로 학생과 승려집단 그리고 미얀마 특유의 반정부적 입장을 견지하고 있는 소수 종족집단으로부터 주어질 것으로 예측된다.

4 그러나 1992년 이래 6~9%의 성장에도 불구하고 1997년 현재 미얀마의 1인당 국민소득은 1980년에 못 미치고 있다.

우선 학생집단은 그 조직구성의 특성상 한시적이고 물질적 동원재원이 빈약하다는 점에서 민주화운동을 추동해 가는 데 일정한 한계가 있지만, 동시에 학생은 기득권에 얽매이지 않는 희생정신을 갖고 정열적으로 민주화운동을 전개할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 특히 학생의 민주화운동은 졸업 후에도 민주화운동을 지원하는 세력을 사회에 배출한다는 데에 그 기여도가 높다. 그렇기 때문에 시민사회가 저발전되어 있는 미얀마의 경우 학생집단은 1988년 민주화항쟁의 주역을 담당했다는 역사적 기록과 그때의 경험을 생생하게 전달해 오고 있다는 점에서 2000년대 오늘날에도 가장 활력있는 민주화운동 추동세력으로 자리잡고 있다.

학생집단의 이러한 잠재적 폭발력을 우려하여 미얀마 정부는 1990년대 내내 대학의 문을 닫는 것으로 학생집단의 반정부 운동을 차단해 왔다. 장기간에 걸친 학교폐쇄 조치로 인해 반정부 학생들 간에 연계와 조직화된 시위가 불가능하자 학생들은 ‘비밀과 신속성’을 특징으로 하는 ‘치고 달아나기’식의 시위를 통해 반정부 입장을 견지해 나가고 있다. 2000년대 들어서는 대부분 대학이 문을 열고 있기 때문에 향후 학생집단의 활동에 관심이 쏠리고 있지만, 대학에 대한 군부의 통제가 워낙 완강하여 1988년과 같은 학생들의 대대적인 시위는 어려울 것으로 관측되고 있다. 더욱이 학생들이 아웅산 수지를 지지한다고 하더라도 이들 학생집단과 수지 간의 제휴가 군부의 알레르기적 반응과 탄압을 강화하는 데로 나아갈 것이라는 점에서 수지에게는 오히려 해가 될 것이기 때문에 학생집단과 수지 관계는 상호 목시적인 이해와 지지에 머무르리라 예상된다.

미얀마 승려집단의 경우는 한편으로는 그동안 전체적으로는 군부와 승려집단 간의 후원-의존 관계를 통해 안정된 동반자관계를 맺어 왔기 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 미얀마 불교의 교리가 숙명적인 측면에서의 현실수용에 치우쳐 있기 때문에 민주주의를 요구하는 정치적 운동을 주도적으로 벌일 가능성은 크지 않다. 소장 승려집단(All-Burma Young Monks' Union)

인 경우 1998년 11월 23일 만달레이에서 약 300명의 승려가 구속승려의 석방과 군부통치 철폐를 촉구하는 시위를 벌이는 등 간헐적이거나 반정부 움직임이 없는 것은 아니다. 그러나 예를 들면 2000년 1월 1,000명의 스님을 대표하여 만달레이의 한 원로스님(Sayadaw Ashin Kondara Biwuntha)이 아웅산 수지와 군부 모두에게 '과거를 잊고 경제재건에 협력을 하도록' 촉구하는 서한을 발송한 데에서 보듯이, 많은 경우는 군부와 수지 간의 대화촉구 수준에 머무는 정치적 움직임을 보이고 있다. 다만 미얀마의 시민사회 내에서 불교의 영향력이 크기 때문에 이들 승려집단이 군부와 수지에게 화해와 대화를 촉구하는 움직임을 보일 경우 이를 거부하기가 쉽지 않은 사회적 압력으로 작용하게 된다.

소수종족집단의 경우는 미얀마 군부통치의 제거보다는 자신들 소수종족 집단의 자율성과 경제적 이해관계의 확보를 더 중요시 하고 있고, 그래서 군부통치의 제거라는 민주화 요구는 이러한 목적에 부합되는 한에서 요구되는 이차적인 과제라는 데 한계가 있다. 이렇게 민주화 요구가 소수종족집단의 자율성 확보에 얼마나 도움되는가라는 실용적인 계산으로 접근하고 있기 때문에 소수종족집단들이 아웅산 수지의 민주화 요구에 대해 언술상의 지지를 표하고는 있지만, 이들 간에 직접적인 연계가 이루어지지 않고 있다. 그러나 민주주의의 한 요소가 소수자 권리의 존중에 두고 있는 것인 한, 소수종족집단의 민주화 요구와 수지의 민주화 요구 간에 지속적이고도 호혜적인 연계가능 영역은 그만큼 넓다고 볼 것이다.

미얀마의 소수종족 문제가 민주주의라든가 국민화합 문제와 중첩되어 있다는 것은 버마족 중심의 중앙정치 내에 이들 소수종족집단의 의사를 반영하고 그들의 이익을 고려에 넣는 시스템의 확보가 중요한 쟁점이라는 것을 뜻한다. 이 점에서 아웅산 수지는 2002년 소수종족집단들이 수지와 미얀마 군사정부 간의 대화 진전에 대해 그들 나름의 우려와 불신을 표하고 있는 이유에 주목할 필요가 있다. 즉, 2001~2002년에 걸쳐 진행되고 있는 수지와 미

얀마군사정부 간의 대화에 소수종족집단의 대표가 배제되고 있는 데 대해 유감을 표시하면서, 급기야 이들 소수종족집단들은 2001년 9월 아웅산 수지-군부-소수종족집단 간의 3자회담을 요구하는 NSCC(National Solidarity and Cooperation Committee: 민족화해협력위원회)를 구성하라고 촉구한 바 있고, 이어 이러한 소수종족집단의 자위적인 목소리는 2002년 7월 8개 소수종족집단 정당들이 모여 UNA(United Nationalities Association: 연합민족협회)를 구성하는 것으로 나타나고 있다. 이렇게 아웅산 수지는 민주화운동을 전개해 나가는 과정에서 어떻게 소수종족집단의 참여와 자율성을 확보해 주면서 버마족 중심에 치우쳐 있는 미얀마 군부와의 대화를 이끌어 나가야 할 것인가라는 이중의 어려운 과제를 떠맡고 있다.

전체적으로 볼 때 지난 1990년대 기간 동안 미얀마 시민사회의 3대 정치세력인 학생, 승려집단, 소수종족집단 간에 미얀마의 민주화운동을 중심으로 한 어떤 접촉이나 제휴관계는 없는 것으로 나타나고 있다. 이는 가장 큰 이유가 미얀마 군부통치의 탄압과 통제 때문이지만, 그 외에도 이들 집단들 모두가 각기 독자적인 자신들의 영역과 이해관계를 보유하고 있을 뿐만 아니라 미얀마 군부통치에 대한 관계에서 상이한 입장과 전략을 취하고 있다는 점도 그 이유가 된다. 그렇기 때문에 가까운 시기에 아웅산 수지가 미얀마 민주화운동을 전개해 나갈 때 이들 3개 집단을 아우르는 어떤 무지개연합이나 전국적인 연계망을 확보할 가능성은 적어 보인다. 그러나 이들 정치세력들 각각이 자기들 방식으로 제기하는 반정부 비판과 민주화 요구가 어떤 우연적 계기와 맥락에서 하나로 모아질 때, 민주화운동의 기수이자 정치적 대안으로서의 야당 정치지도자인 수지의 통합적 역할이 기대되고 요청되리라 본다.

이웅산 수지의 과제와 전망

1. 의사소통을 통한 상호작용의 확대

민주화와 관련하여 이웅산 수지에게 요구되는 것은 의사소통이다. 두말할 필요도 없이 정상적인 정치하에서라면 지도자와 대중 간의 정치적 관계에서 소통적 행위는 대체로 여론매체에 의해 매개되는 대중의 여론과 지도자의 정견 간의 소통행위로 나타난다. 그러나 미안마처럼 야당지도자의 정치적 활동이 여의치 않고 또 언론을 정부가 통제하고 있는 상황에서 수지는 미안마 국민들과의 관계만이 아니라 군사정부와의 관계에서도 의사소통을 확대하고 상호작용의 영역을 확대해 나가야 한다. 당연히 수지의 의사소통 능력은 기회만 있으면 미안마의 현재 상황과 세계의 변화 흐름을 설명하고 자신의 입장을 조리있게 전달하는 것은 물론이고 미안마 민주화운동에 대한 미안마 국민들로부터 자발적인 동조와 지지를 이끌어 내는 데 중요하게 작용한다.

미안마 군부통치의 개발독재에 대한 대안으로서 이웅산 수지의 민주주의 강조는 진정한 의미의 발전이란 단순한 경제성장 이상의 것이라는 논리로부터 나온다. 미안마 연방의 통합을 유지하고 나아가 물질적 풍요를 이룩하기 위해서는 무엇보다도 정치적인 신뢰가 전제되어야 한다는 점에서, 민주주의 → 신뢰회복 → 지속가능한 성장이라는 담론을 일반 국민들과는 물론이고 군사정부와도 함께 논의하는 장을 어떻게든—일정한 범위 내에서 정치적 양보를 하더라도 다시 선거 공간을 마련함으로써—마련해야 한다는 것이다. 이와 동시에 미안마의 험악한 제로섬게임적 정치사회 지형 내에서 수지에게는 어떻게 해서든 정치적 개방에 대한 군부의 우려를 씻어줄 수 있도록 의사소통 능력을 발휘해야 할 것이 요청된다. 1990년대 경험에서 보듯이 팽팽한 대치와 선명성 경쟁은 정치의 개방에 전혀 도움이 되지 않는다. 더욱이 다른 제3세계의 민주화 경험을 볼 때 정치적 개방이 군부의 기득권 축소 내지는 상실을 가져올 것이고 많은 경우 과거의 인권탄압에 대한 조사가 진행될 것

이라고 보는 미얀마 군부의 우려가 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 그렇기 때문에 수지는 미얀마 제도권정치 내에 군부의 이익을 순조롭게 보장해 줄 수 있는 사람은 국민들로부터 전폭적인 지지를 받고 있는 아웅산 수지 자신 밖에 없음을 확실하게 해야 한다. 여기서 이러한 과제 수행의 첫걸음은 바로 수지의 일정한 양보를 매개로 한 수지와 제도로서의 군부 간의 만남을 통해 상호이해와 신뢰를 갖추는 데서 출발한다고 볼 것인데, 이 때문에 미얀마 정국의 해빙 가능성에 대한 관심의 많은 부분은 수지와 군부 간의 대화 여부와 그 대화의 내용으로 모아지고 있다.

이렇게도 1988년 이후 지금까지 아웅산 수지와 군부통치 간의 관계는 기본적으로 상호불신과 대치로 점철되어 있다. 이러한 상호불신의 한 축은 수지의 정치적 폭발력에 대한 군부통치의 자신감 결여와 포위의식으로부터 나오는 것이지만, 다른 한 축은 1990년 5월 선거 결과가 10여 년이 지나는 동안 전혀 고려되지 않고 무시되고 있는 데 대한 수지의 대군부 불신에서 비롯되고 있다. 1994년 이후 수지와 미얀마 군사정부 간에 간헐적인 대화가 있었지만, 그때마다 서로 간의 입장이 조정되기는커녕 이러한 대화를 정치적으로 활용하는 데 그치는 미얀마 정부의 이중책략적 입장 때문에 수지는 미얀마 군부에 대해 더욱 강경 입장을 취하는 것으로 끝나고 말았다.

1990년대의 경험에서 볼 때 미얀마 군사정부가 자발적으로 자유화 조치를 취해 나갈 가능성은 크지 않다. 그러나 미얀마 군부가 계속 평의회와 포고령을 통해 통치를 해 나가는 비정상을 어떻게든 벗어나고자 하는 내부로부터의 의도와 미국, EU 등 외부로부터의 압력이라든가 당근이 접합하게 되는 국면에서 일정한 한계 내에서이기는 하지만 자유화 조치를 취해 나갈 수는 있다. 따라서 정권이양이라는 미얀마 군부통치의 구조적 변화를 동반하지 않은 한도 내에서이겠지만, 군부 내에서도 예를 들면 킨농을 중심으로 하는 개방적 집단⁵은 미얀마 군사정부에 대한 국내적-국제적 지지기반을 확대해 나가기 위한 모종의 개방 조치는 필요한 것으로 간주하고 있다. 그래서

많은 국외자들은 이들 군부 내 개방적 집단의 우세에 의해 예를 들면 미디어에 대한 검열의 완화라든가 NLD 등 야당의 정치활동에 대한 부분적인 용인, 정치범의 석방, 인신보호명장 청구와 같은 개인의 법적 보호장치의 부여 등을 통해 미얀마 군부통치가 다소나마 해빙될 가능성을 찾아다녔다.

그러나 저발전과 고립-폐쇄의 미얀마에서 시민사회 주도의 민주화 전망은 어둡다. 경제실패와 정당성 결여로 인해 혹 아래로부터의 폭발적인 시위가 군부통치를 흔들 수 있겠지만, 이 경우 주민학살이라든가 내전의 소용돌이 비용을 생각하면 제한적이기는 하지만 온건한 형태의 엘리트 간 타협을 통해서 민주화가 진행되는 것이 더 바람직할 수도 있다. 바로 이런 이유 때문에 2003년의 시점에서도 미얀마의 정치개방과 국민화합을 위한 아웅산 수지와 군부와의 만남은 국내·외로부터 미얀마 정국의 향방을 가능하는 쟁점으로 자리잡고 있다. 그래서 2000년 말에 재개되고 있는 수지와 군부 간의 대화에 대해서도 이를 통해 미얀마 정국의 해빙 가능성을 기대하고 있고, 이러한 기대의 한 축은 수지의 의사소통 능력과 협상능력인 것으로 설정되고 있다.

여기서 아웅산 수지의 정치적 협상력이란, 헌팅톤의 강조처럼, “필요하면 자유롭고 공정한 선거에 관한 것만은 제외하고 모든 현안들에서 양보”하는 데서 출발한다는 것이다. 민주화가 중국에는 정치엘리트 간 협상을 통해서 이루어지는 것이 순조로운 안정을 가능케 하는 길이라고 본다면, 일차적으로는 야당으로서의 NLD와 제도로서의 군부 사이의 공존과 권력공유를 어떻게 이룰 것인가가 초점이 되어야 할 것이다. 예를 들면 국회의원 1/4을 군부에게 할당해야 한다든가 군부의 인사 및 재정에 관해서는 국회의 심의

5 상대적으로 비교할 때 킨롱의 개방적 집단은 예를 들면 아웅산 수지와와의 관계에서 마웅아예(Maung Aye)로 대표되는 미얀마 군부 내 보수적 집단과 달리 온건한 입장을 취하는 것으로 구분되지만, 이들 모두 미얀마 군부의 기득권 고수라는 점에서는 단합과 일치로 보여 왔다.

를 받지 않도록 한다는 등의 군부의 기득권을 인정하면서도 신헌법 제정에 호응하여 헌법에 의거한 선거의 진행과 이 선거를 통한 정부구성을 어떻게든 마련하는 것이 더 현실적인 민주화 일정이 될 수도 있다. 수지가 대통령ی 되고 NLD가 여당이 되고 하는 정치권력 접근보다는 정당활동의 인정과 언론의 활성화, 선거 개시와 공식적 정부의 등장을 통해서 수지와 NLD가 미얀마의 인권과 민주주의 그리고 경제발전에 기여할 수 있는 길을 찾는 이른바 사회권력적 접근이 요청된다는 것이다.

2. 2000년대 아웅산 수지와 군부 간의 동향

2000년 11월과 2001년 초에 걸쳐 미얀마 군사정부의 실세인 킨농 장군과 아웅산 수지 간에 상호신뢰 회복을 위한 만남과 대화가 재개되었다. 이번의 2000년대 대화는 아무런 성과가 없이 끝났던 과거의 대화와는 달리 말레이시아의 마하티르와 유엔의 직·간접적인 권고와 압력이 작용하고 있다는 점에서 그 성과가 긍정적으로 나타났다. 특히 말레이시아의 마하티르 Mahathir bin Mohamad 수상은 1997년 미얀마의 ASEAN 가입을 적극 지지하는 등 1990년대 동안 미얀마에 대해 우호적인 '건설적 개입'과 함께 소위 '아시아적 가치'에 기반한 미얀마 나름의 통치방식을 지지해 왔는데, 마하티르가 말레이시아 출신의 유엔 미얀마 특사인 라잘리 이스마일 Razali Ismail에 대해 동조를 하고 있기 때문에 미얀마 군부는 과거에 비해 이번의 대화에 보다 긍정적으로 임했다.

실제로 국제사회의 재정적 지원을 매개로 하여 7차례나 진행된 라잘리 특사의 접촉과 대화는 2002년 5월 6일 수지가 다시 연금에서 해제되도록 하는데 결정적인 압박요인으로 작용하면서 미얀마의 정치적 타협 가능성을 높이기도 했다. 가택연금 해제 이후 수지와 군사정부 고위층 간에 의미있는 대화나 접촉이 조금도 진전을 보이지는 않았지만, 1980년대 말 이후 그 어느 때 보다는 많은 활동의 자유를 십분 활용하면서 아웅산 수지는 2002년 5월부터

2003년 5월까지 총 8차례에 걸쳐 만달레이, 모니와, 아라킨주, 친주, 카친주 등 지방을 순방하면서 당조직의 활성화와 지지기반 확충에 나섰다. 그러나 수지의 연금해제에 이어 무언가 개혁-개방의 조처를 기대하는 국민들의 바람이 수지의 지방 순방에 발맞추어 NLD에 대한 지지 열기로 연결되어 나가자 이에 당혹한 군사정부는 2003년 5월 30일 NLD 당의장인 탄체와 부의장인 톤우, 당대변인인 우르윈을 포함하여 수지까지 다시 감금하고 만다. 수지와 NLD 당원들의 집회에 대한 USDA⁶의 무장공격으로 수십 명이 다치고 당원들이 구금·구속되는 등 강경한 탄압이 재개되고 있다. 아직까지는 어떤 형태의 대대적인 반정부 시위는 없지만, 아웅산 수지와 NLD를 지지하는 국민들의 분위기는 언젠는 기회만 주어지면 터질 것 같은 용암처럼 꿈틀거리고 있다는 인식이 군사정부를 누르고 있다.

이렇게 군사정부가 아웅산 수지에 대해 1989년 7월 가택연금, 1995년 7월 연금해제, 2000년 9월 가택연금, 2002년 5월 연금해제, 2003년 5월 구금을 되풀이하면서 NLD 당원들에 대한 박해와 석방을 반복하는 이유는 양면적이다. 한편으로는 어떻게든 수지에 대한 유화조치를 통해 국내·외의 비판에 대응하면서 어떻게든 군부통치의 제도화를 도모하려는 제도로서의 군부의 정치적 의도가 작용하고 있는가 하면, 다른 한편으로는 수지에 대한 지지 열기가 확대됨으로 해서 반정부 움직임이 고조되는 것을 그대로 바라만 볼 수가 없는 군사정부의 불안감이 여전히 상존하고 있다는 것이 그것이다. 2003년 5월 군사정부가 수지를 구금하면서 그 이유를 수지의 차량에 대한 공격으로부터 수지의 신변을 보호하기 위한 것이라고 주장하는 데서 보듯이, 수지의 신변에 문제가 생겨 이로 인해 국민들로부터의 반정부 분노가 분출하는 것도 군사정부에게는 있어서 안 되는 일이다. 이렇게 미안마 군사정부

6 USDA(Union Solidarity Development Association: 연방단결발전연합)는 1993년에 창설되어 2003년 현재 미얀마 인구의 4명 중 1명을 회원으로 확보하고 있는 관변단체로서 NLD에 대한 감시와 제재와 친정부 지지시위 등을 담당하고 있다.

에게 있어 수지는 마냥 구금을 할 수도 없고 그렇다고 자유롭게 정치활동을 하도록 허용할 수도 없는 뜨거운 감자이다. 아웅산 수지의 민주화 추동력과 관련한 외부적 지원과 압력⁷이야말로 미얀마의 민주화 가능성을 담보해 주는 중요한 요인이다. 21세기 세계경제가 WTO를 통해 단일의 세계자본주의체제로 재편되어 그로부터 연유하는 상호의존의 압박에서 그 어떤 나라도 자유로울 수 없다고 하는 세계체제론적 시각에서 보면, 미얀마에 대한 서방권의 경제제재와 국제여론의 압박은 상당한 압력요인으로 작용할 수 있다. 특히 2003년 5월 수지 등 NLD에 대한 인권탄압과 관련하여 2003년 6월 캄보디아에서 열린 ARF(ASEAN Regional Forum) 회의에서 아세안 국가들이 수지의 조기 석방과 NLD-군부 간의 대화 및 화해를 요구했다는 것은 특기할 만한 일이다. 아세안 국가들의 이러한 변신⁷이 향후 미얀마에 대한 미국, EU 등과의 압박과 연계되면서 진전될 경우 미얀마 군사정부는 수지와와의 대화를 통한 인권문제의 개선이라든가 민주화 일정의 추진에 어떻게든 보다 순응적인 자세를 취하지 않을 수 없을 것으로 전망되기도 한다.

이렇게 볼 때 미얀마 군사정부의 지속적인 탄압 속에서도 아웅산 수지가 지속적으로 민주화운동을 고수해 나갈 수 있는 추동력의 중요한 한 축은 바로 이와 같은 국제적 지원으로부터 나오고 있다고 보아도 무방하다. 실제로 미얀마 군사정부가 수지와와의 관계를 설정함에 있어서 강-온의 반복을 취하게 되는 배경을 보면 미얀마에 대한 미국, EU, 일본 등의 경제제재 내지는 외교적 압박과 맥을 같이하고 있는 경우가 많다. 이는 역으로 만약 미얀마의 군사정부에 대한 국제적 압박 내지는 경제제재가 약화된다면 그만큼 수지의 대정부 협상력도 줄어들게 된다는 것을 뜻한다. 결국 미얀마의 인권과 민주

7 미얀마에 대한 아세안 국가들의 변신은 미국의 압력에 부응하는 측면도 있지만 동시에 필리핀, 태국, 인도네시아 등 권위주의로부터 민주주의로 이행한 국가들을 포함하여 말레이시아, 싱가포르 등 여전히 준권위주의적인 국가들마저도 미얀마의 거친 인권탄압으로 인해 아세안의 대외적 위상이 훼손되는 것을 원하지 않기 때문이기도 하다.

화가 국제적 관심과 연대 그리고 압박으로부터 힘을 받을 수 있도록 하는 매개이자 연결고리로서 수지의 상징성과 위상은 1988년 이후 조금도 변함없이 지속되고 있다고 볼 것이며, 그래서 수지는 여전히 미안마 정국의 '태풍의 눈'으로 자리잡고 있다. ■

양길현 yangh@cheju.ac.kr | 제주대학교 윤리교육과 교수. 경남대학교 극동문제연구소 교수 역임. 주요 논문으로 「이응산수지의 민주화리더십」, 「신남북 시대의 평화공영과 연합-낮은 단계의 연방제」, 「몽골 민주화의 추동요인과 진전과정」, 「한국의 1987년 민주화이행과 위로부터의 책략」 등이 있다.