

미얀마, ‘질서 있는 이행’ 모델: ‘체제 내 변화’에서 ‘체제 변화’로의 진화

박 은 흥*

I. 들어가는 말

미얀마가 급격한 변화를 겪고 있다. 1980년대와 1990년대 아시아, 라틴 아메리카, 중동, 아프리카 대부분의 국가에서 군사정부는 종언을 거두었으나, 버마 군부(tatmadaw)는 분열됨 없이 정권을 유지했다(Croissant 2013: 105). 그런데 변화는 2011년 군사평의회가 권력을 전직 장성인 테인 세인(Thein Sein)이 이끄는 유사 민간정부(pseudo-civilian government)에 양도하면서 시작되었다.

결국 2015년 11월 실시된 총선에서 아웅 산 수지(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 민족민주동맹(NLD, National League for Democracy)이 승리함으로써 미얀마에서는 반세기만에 명실상부한 민간정부가 출범하게 되었다. 물론 현행 헌법상 국방, 내무, 국경장관직은 군부가 임명하는 것으로 되어 있기 때문에 새로운 정부가 온전한 의미의 민간정부가 되기는 쉽지 않다. 하지만 군부의 미움을 사 15년을 가택연금 상태에 있었던 아웅 산 수지를 대신하여 그녀와 뜻을 같이 하는 정치인이 대통령과 부통령이 될 수 있는 길은 열렸다. 이로써 2011년 3월에 출범했던 테인 세인 유사 민간정부의 시대는 종언을 고하

* 성공회대 사회과학부 교수. ehpark@skhu.ac.kr

게 되었다.

2015년 총선 결과는 테인 세인의 개혁에 만족하지 못하는 미얀마 국민 대중들의 개혁에 대한 열망이 얼마나 큰 지를 잘 보여주었다. 그러나 이러한 실질적 변화, 즉 ‘강압에 의한 통치’(ruling-by-force)에서 ‘동의에 의한 통치’(ruling-by-consent)로의 변화가 시작되기까지 너무나 오랜 시간이 걸렸다.

미얀마 군사정부의 기원이 되는 네 윈(Ne Win) 군부세력 주도의 ‘버마식 사회주의’(Burmese way to socialism)¹⁾는 서방 열강들로부터 식민 지배를 경험한 아시아, 아프리카의 많은 신생국들이 취한 사회주의 혁명노선과 다를 바 없었다.²⁾ 아시아에서는 서구 열강, 일본 파시즘에 맞선 사회주의자들의 투쟁이 있었지만 권력을 장악하는데 성공한 대표적인 예는 버마를 비롯해 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 라오스 등이다. 물론 베트남, 캄보디아, 라오스는 공산주의를 천명하였지만 인도네시아의 수카르노와 버마(미얀마의 옛 국명)의 네 윈은 공산주의와 차별을 두기 위해 ‘인도네시아식 사회주의’, ‘버마식 사회주의’를 각각 내걸었다(박은홍 2014). 주목해야 할 것은 네 윈 군부세력의 사회주의 실험은 그들이 전복한 우 누(U Nu) 민간정부의 사회주의 실험의 연장선상에 있었다는 점이다. 단지 군부는 소수민족들의 분리주의 운동을 감당해내지 못한, 즉 국가통합능력 없

1) 당시 혁명평의회는 ‘혁명’에 대한 기본 개념은 버마에 걸 맞는 사회주의를 통해 국가와 사회를 재건하는 것으로서, 그것은 곧 단결, 안정, 평등의 실현이 그 목표였다(Tin 2001: 65). 군사혁명을 주도한 그들에게 자본주의는 식민주의, 착취, 탐욕을 상징했다(Wiant and Steinberg 1988: 299). 이른바 ‘버마식 사회주의’는 자립자족, 정의, 경제의 버마화(Burmanization)에 기초한 명령경제체제였다(Myra 1970: 534). 이 시기에 모든 반대세력, 그리고 종교단체를 제외한 모든 시민사회조직들이 초토화되고, 모든 사유재산이 국유화되었다(Susanne 2011: 26).

2) 네 윈(Ne Win)이 이끈 군부세력은 반제국주의, 반식민주의, 반서방 노선을 천명한 나트세르(Nasser)가 이끌던 이집트의 급진 민족주의 군부세력과 일맥상통하였다. 이것은 일종의 민족혁명이었다(박은홍 2011). 1968년과 1969년에 각각 쿠데타로 집권한 페루의 벨라스코(Velasco) 군부세력, 리비아의 가다피(Gaddafi) 군부세력도 네 윈 군부세력과 유사한 급진적 민족주의 성향의 군부세력이었다.

는 사회주의에 대한 불신에서 쿠데타를 감행한 것이다.³⁾

그러나 미얀마 군부(Tatmadaw)가 외부세계와의 단절을 통해 자립적인 발전을 시도하였던 '버마식 사회주의'는 완벽한 실패로 끝났다. 1960년대 초반만 하더라도 아시아의 선진국으로 불리던 미얀마의 국가경제는 10여년 사이에 바닥으로 추락했다. 1988년 8월과 9월에 있었던 대규모의 반(反) 군부 항쟁은 다당제 선거민주주의와 시장경제제도를 악으로 내몬 사회주의 발전모델에 대한 좌절과 분노에서 비롯된 것이었다.⁴⁾

사회주의 혁명모델의 대안으로 신군부가 꾀한 프로젝트는 인도네시아의 수하르토 체제를 모방하는 것이었다(Sai 2011a & 2011b). 그러나 이 프로젝트는 장벽에 부딪혔다. 왜냐하면 1988년 민주항쟁 유희진압, 1990년 총선 결과 무시, 반(反) 군부 인사 탄압 등 노골적으로 폭력을 행사한 군사정부 하의 미얀마에 대해 미국과 유럽연합(EU: European Union)의 경제제재가 본격화되었기 때문이다. 그나마 1997년에 들어와 출범한 아세안(ASEAN)의 출범 30주년을 기념해 "하나의 동남아시아"(One Southeast Asia)라는 구호를 내건 동남아 국가들이 서방의 반대에도 불구하고 미얀마를 회원국으로 받아들임으로써 미얀마는 동남아시아 국가들, 나아가 중국과의 경제교류를 확대할 수 있었으나 서방의 경제봉쇄에 따른 경제적 제약을 뛰어넘지는 못하였다. 이러한 이른바 변형된 고립주의(modified isolationism) 상황이 지속되고 있던 2003년 8월 군부는 '규율민주주

3) 우 누 정부는 사회주의 프로그램의 일환으로 복지국가 설계론에 해당하는 삐도다계 획(Pyidawtha)을 세웠다(장준영 2013: 62).

4) 동아시아에서 1980년대 후반은 비자유주의적 폭압적 국가권력에 대한 저항이 연이어 발생한 시기이다. 1986년 2월 마르코스(Marcos) 독재체제를 무너뜨린 필리핀에서의 '피플파워', 1987년 직선제 개헌을 이끌어낸 한국에서의 '6월 항쟁', 1989년 공산당 일당독재에 저항했던 '6.4 천안문사태' 등이 그것이다. 자유롭고 공정한 선거를 핵심으로 하는 자유민주주의를 확보하는데 우파독재체제하에 있던 필리핀과 한국은 성공했지만, 좌파독재체제 하에 있던 중국과 미얀마는 실패했다.

의로의 7단계 이행 로드맵(seven-step toward disciplined democracy)⁵⁾을 공표하였고, 이 로드맵의 최종 단계에 이르러 2011년 3월 테인 세인(Thein Sein) 정부가 출범하였다.

그렇지만 2015년 11월 총선에서 정치, 경제개혁을 통해 대외적으로는 서방과, 대내적으로는 민주화세력과 물꼬를 트려고 했던 테인 세인 군부개혁세력의 정당성 확보 프로젝트는 미얀마 국민들의 냉혹한 심판을 받았다. 군부가 기치로 내걸었던 이른바 ‘규율민주주의’(discipline-flourishing democracy)를 더 이상 감내하지 않겠다는 미얀마 국민의 의사가 분명하게 드러난 것이다. 그러나 미얀마는 현재 1인당 GDP가 1,200 달러에 불과한 최빈곤 국가⁶⁾일 뿐 아니라, 53년 전 군부의 정치개입 빌미가 되었고 정치적 평화를 위협하는 소수민족과의 분쟁이 종식되지 않고 있으며, 규율민주주의를 명시한 현행 헌법에 따라 군부와의 권력공유가 불가피하기 때문에 개혁의 폭과 속도를 마음대로 결정할 수 없다.

1962년 미얀마 군부가 쿠데타로 집권하기 전 복지국가를 지향했던 우 누 민간정부의 실패가 보여준 교훈이 국가통합 없는 복지국가는 불가능하다는 것을 보여주었다면, 네 윈 혁명정부의 실패가 보여준 교훈은 경제발전 없는 혁명은 불가능함을 보여주었다. 이것이 바로 강압적인 국가통합을 취한 전체주의적 혁명국가로부터 강압의 강도를 완화한 권위주의적 발전국가로의 ‘질서 있는 이행’(orderly transition)이 시작된 배경이다.

이 글은 1988년 민주항쟁을 배경으로 신군부가 등장한 시기부터

5) ‘로드맵’의 1단계 1996년 이래 중단된 국민회의(NC) 재소집을 시작으로 해서, 3단계 국민회의가 헌법 초안 작성, 4단계 헌법 승인을 위한 국민투표, 5단계 총선 실시, 6단계 의회 구성, 7단계 현대적 민주국가 건설로 최종에 이르게 된다.

6) 미얀마의 1인당 GDP는 아세안(ASEAN) 회원국들 중 최하위이나 공적부채는 아시아에서 최고수준이다. 국민 4명 중 1명이 빈곤층이고 2012/13년의 경우 전체 예산 중 2퍼센트 미만이 교육과 보건 분야에 투입된 반면, 군비지출은 약 20%가량이었다 (Mulqueeny 2013).

2011년 테인 세인 유사 민간정부가 들어선 시기까지를 전체주의적 혁명국가가 권위주의적 발전국가로 이행하는 '체제 내 변화'(change within regime)의 시기로, 그 이후부터 NLD 신정부가 들어서기 이전까지를 권위주의적 발전국가로 정치적, 경제적으로 급격한 자유화를 추진하는 '체제 변화'(change of regime)의 시기로 보고자 한다.⁷⁾ 이때 두 가지 이행에서의 '변화'는 다당제 선거민주주의와 시장경제제도로의 '이중적 이행'(dual transition)을 의미한다(Tin 2007: 340).

지난 2011년 테인 세인(Thein Sein) 정부 출범 이후 미얀마의 급격한 정치적, 경제적 자유화의 원인을 두고 크게 두 가지 관점이 있었다. 하나는 내인론으로 자유화가 군부 주도의 7단계 민주화 이행 로드맵에 따라 치밀하게 계획되었고 실행되었다는 것이다. 다른 하나는 외인론으로 미얀마의 변화가 미국 등 서방 진영의 오랜 제재(sanction)의 효과라는 주장이다. 전자의 주장에서는 아웅 산 수지 등이 이끄는 민주화세력의 역할이, 후자에서는 아세안 등 아시아 주변국들의 설득(coaxing)과 포용(engagement)의 효과가 각각 빠져 있다.

이 논문은 미얀마의 변화를 '질서 있는 이행' 과정으로 보고 이 이행이 거시역사적 맥락에서 보자면 어느 일방의 주도로 이루어진 것이 아니라 1988년 신군부 등장 이후 이행의 과정을 둘러싸고 국내외 행위자들이 이룬 의도하지 않은 협력적 경쟁의 효과임을 보여주고자 한다.⁸⁾

7) 네 윈 혁명정부 치하의 미얀마는 근대성과 전통성이 혼합된 전체주의로 규정할 수 있다(Myat 1992).

8) 이 논문은 미얀마가 북한의 개혁모델이 될 수 있음을 주장하는 논의에 대해 사회구성, 역사적, 지리적 요인 등으로 북한이 미얀마 개혁모델을 따를 수 없다는 역사구조 결정론을 취한 김과 비어드(Kim and Byrd 2014)의 주장에 대한 반론의 의미를 지닌다.

II. 분석을 위한 이론적 논의

경제발전과 민주주의의 긍정적 연관성을 주장하는 근대화 상관이론학파(modernization-correlation school)가 우선적으로 내세우는 정치적 유효성론(political efficacy thesis)은 경제발전이 시민들에게 더 나은 정치적 소통과 교육을 가능케 하고 지리적, 사회적으로 이동이 잦은 생활방식을 형성하게 하여, 이른바 ‘근대화된’(modernized) 시민들에게 정치적, 사회적 문제에 참여하고자 하는 욕구를 분출시킨다는 것이다. 두 번째인 다원론(pluralist thesis)은 경제적 발전이 서로 경쟁하는 다양한 사회경제적 집단이 확대되도록 만든 결과 사회적 집단 사이에서 일어나는 갈등을 공정하고 자유로운 방식으로 풀어내하고자 하는 새로운 정치 체제, 즉 민주주의를 필요로 하게 한다는 것이다(Anek 1997: 3) 급격하고 성공적인 경제개혁과 연관이 있는 정치개방과 경제개방의 상호작용은 민주화에 기여하며(Tin 1997: 196), 정치적 자유화와 개방은 시장경제를 포용한 결과라는 것이다(Roberts 2010: 221). 이렇듯 근대화 상관이론학파는 민주화 이행의 행위주체보다는 민주화를 가능하게 하는 구조, 즉 이행지대(transition zone)에 주목한다. 민주화에 미치는 경제적 요인이 결정적이지는 않더라도 중요한 요인인 것이다(Huntington 1991: 59). 이를테면 급격한 경제성장이 민주주의를 위한 경제기반을 빠르게 만들어내는 반면 완만한 경제성장은 그 기반을 완만하게 만들어낸다는 것이다(Huntington 1991: 69).

반면 민주화의 동태적 과정에 주목하는 연구자들에게 이행(transition)은 하나의 정치체제가 다른 정치체제로 대체되는 과정이다. 이행기에는 정치적 게임이 정착되어 있지 않기 때문에 불확정성(uncertainty)과 비결정성(indeterminacy)을 특징으로 한다. 이행기 동안에 효과적인 규칙과 절차들이 존재하더라도, 이것들이 권위주의

통치자들의 수중에 있는 경향을 보인다. 이들 통치자들은 안정된 민주주의 하에서라면 헌법과 다양한 기관들에 의해 보장되었을 권리와 제도들을 좌지우지 할 수 있는 재량권을 보유하고 있다. 이행은 권위주의 통치자들이 개인과 집단에게 더 많은 권리를 보장해주면서 시작된다(O'Donnell and Schmitter 1986: 3-6). 이때의 이행은 자유화(liberalization) 단계와 민주화(democratization) 단계로 구분된다. 전자가 권위주의체제 내에서의 단지 억압적 요인을 완화하고 개인 및 집단의 권리를 확대하는 온건한 목표를 설정하는 반면, 후자는 시민적, 정치적 권리의 확대 그 이상을 포괄한다. 이를테면 대중적인 정치체제로의 이동을 의미하는 민주화는 정기적인 자유선거의 실시를 포함하고, 그 결과에 따라 누구를 통치자로 할 것인지를 결정한다(Shin 1994: 142). 특히 자유화와는 달리 민주화는 분석적 측면에서 여러 특징으로 구성되어 있지만, 경험적 측면에서 볼 때는 여러 단계가 중복되어 있는 복잡한 역사적 과정이다. 인과적인 논리의 측면에서 보자면, 민주화는 옛 권위주의체제의 쇠퇴, 붕괴와 신생민주주의체제의 출현으로 시작하여, 민주주의체제의 공고화를 거쳐 그 성숙 단계에 이른다. 그러나 실제로, 민주화는 첫 단계에서부터 마지막 단계에 이르기까지 순차적으로 진행되는 데 종종 실패한다. 몇몇 민주주의체제는 출현하자마자 유산되거나 쇠퇴하며 공고화(consolidation)에 시간이 걸린다. 이러한 이유로 해서 민주화는 단선적 과정 혹은 합리적 과정(rational process)으로 고려되지 않는다(Shin 1994: 143).

민주화에는 네 단계가 있다. 1) 권위주의 통치의 쇠퇴, 2) 이행, 3) 공고화, 그리고 4) 민주적 정치질서의 성숙. 특히 주목을 받아온 두 번째 이행 단계는 정치적 불확실성, 특히 반전(reversal)의 위험을 안고 있는 시기로 간주된다. 이행과정은 우연성으로부터 출발해 점차 그 모습을 드러내는 경로를 거쳐, 결국은 의도하지 않았던 결과로

귀결될 가능성이 높다. 이행 단계는 일반적으로 혼합정체(hybrid regime)로 간주된다. 갈등(conflict)에 의해서건 합의(agreement)에 의해서건 기존 체제(regime)의 제도(institutions)가 신생체제의 제도와 공존하며, 민주주의세력과 권위주의세력이 권력을 공유한다(Shin 1994: 143).

사무엘 헌팅톤(Samuel Huntington)은 제3의 민주화 물결⁹⁾의 유형을 다음 세 가지로 분류하고 있다. 첫 번째는 위로부터의 민주화(transformation)이다. 이는 권력층의 엘리트들이 민주주의를 성취하는 과정을 주도할 때 일어난다. 다음은 밑으로부터의 민주화(replacement)이다. 이는 반정부집단이 민주주의를 성취하는 과정에서 주도권을 장악하고 권위주의체제를 붕괴시키거나 전복시켰을 때 일어난다. 마지막으로 타협을 통한 민주화(transplacement)이다. 이는 민주화가 주로 정부와 반정부집단간의 타협을 통해 이루어질 때 일어난다(Huntington 1991: 124). 이러한 유형과 관련하여 헌팅톤은 모든 역사적 사례는 둘 이상의 이행과정의 요소들을 결합하고 있다고 주장한다.

특히 중요한 점은 위의 유형의 모두가 정도의 차이가 있을 뿐 정부와 반정부 집단 간의 타협을 내포한다는 그의 주장이다. 협상(negotiations)과 타협(compromise)이 민주화 과정의 핵심이기 때문이다. 그러기 위해서 정부와 민주화세력내의 지도자들은 민주주의의

9) 이어 헌팅톤은 세계적 수준의 민주화 물결의 흐름을 다음과 같은 단계로 설정하고 있다. 1) 최초로 장기간 전개된 민주주의의 물결(1828-1926) 2) 이러한 민주화의 물결에 역행한 물결(1922-1942), 3) 짧은 기간 동안 전개된 제2의 민주화 물결(1943-1962), 4) 제2의 민주화에 역행한 반전의 물결(1958-1975). 민주주의 대신 권위주의가 자리를 차지하게 되는 시기로서 가장 극적인 예가 라틴아메리카이다. 아시아에서는 파키스탄, 한국, 인도네시아, 인도, 터키 등이 이에 해당한다. 5) 제3의 민주화 물결(1974-). 제3의 민주화 물결의 시발점은 1974년 15년 동안 장기독재를 했던 포르투갈에서의 민주주의의 소생이다. 이를 계기로 하여 유럽, 아시아, 라틴아메리카 등지에 있던 약 30개 국가들이 민주주의로 돌아서게 될 정도로 이전과는 달리 민주화가 전 세계적인 현상을 보인다(Huntington 1991: 6-26).

장기적인 필요조건을 충족시키기 위해서도 단기적 이익에 급급한 자신의 추종자들을 설복시킬 수 있어야 한다. 즉, 민주화의 핵심세력은 권위주의 정부 내의 개혁파와 민주화세력내의 온건파가 되는 것이며, 이들은 각각 권위주의 정부 내의 보수 기득권세력과 민주화세력내의 폭력적 혁명주의자들과 맞서야 한다. 헌팅톤은 타협, 선거, 비폭력야말로 '제3의 민주화 물결'의 증후라고 진단한다. 이때 선거는 민주화의 목표 일 뿐만 아니라 민주화를 가져오는 매개물(vehicle)이다. 또한 선거는 민주화 과정에서 정치적 온건화(political moderation)를 조장하는 경향이 있다. “독재 반대, 혁명 반대”(No dictators, no revolutionaries)야말로 제3의 민주화물결상에 있는 유권자들의 좌우명이다(Huntington 1991: 190-191). 요컨대 헌팅톤은 온건한 과정(moderate course)으로서의 민주화의 맥락에서 협상, 타협, 합의를 핵심으로 한 민주화의 성공 가능성이 가장 높음을 주장한다. 이러한 헌팅톤의 논의는 '질서 있는 이행'에 대한 옹호이다.

그는 이외에도 민주화의 완성을 의미하는 민주적 공고화(democratic consolidation)에 미치는 요인으로서 다음을 들고 있다. 첫 번째, 민주주의에 대한 역사적 경험이다. 민주주의를 오랫동안 그리고 최근에 경험하였을 경우 공고화 가능성은 그렇지 않은 경우보다 높다는 것이다. 두 번째, 경제발전의 수준이다. 산업화, 근대경제, 복합적 사회, 고등교육을 받은 대중 등의 요인이 민주주의의 생성에 보다 유리한 환경을 만든다는 것이다. 즉, 비산업사회에 비해 산업사회에서의 공고화 가능성이 높다는 것이다. 세 번째 국제환경을 비롯한 외부행위자의 역할이다. 민주정부를 가진 주변국가, 강력한 민주국가들의 영향력 이 모두가 공고화의 유인요인이라는 것이다. 네 번째, 민주화의 시점이다. 주로 국내적 요인으로 말미암아, 제3의 민주화 물결 초기에 민주화를 경험한 국가들일수록 공고화 가능성이 높

다는 것이다. 다섯 번째, 신생민주주의가 직면하고 있는 문제들을 해결하려는 정치엘리트와 대중의 노력 여하이다(Huntington 1991: 270-276).¹⁰⁾

이때 산업화라는 민주화의 이행지대를 만들어낸 발전국가(developmental state)는 쿠데타를 통해 성립한 집정관체제(praetorian polity)라는 점에서 약탈국가(predatory state)와 동일하지만 능력분위제에 기초한 관료제, 특히 경제 기술 관료집단을 축으로 해서 우월한 경제관리 능력을 갖추게 된다는 점에서 약탈국가와 대비된다(Evans 1995). 미얀마에서의 혁명국가의 약탈국가화는 시장기제와 민간기업의 기능을 전적으로 제거한 부적절한 경제정책, 나쁜 지배구조(bad governance)와 연관이 있었다. 반면 발전국가는 민간부문에 적극적으로 개입, 격려, 협력하고 외국 투자자들과의 거래를 중재한다. 발전국가는 발전적 비전을 가지고 개발과정에서 이해당사자들(stakeholders)이 제도화된 경로를 통해 발전의 과정에 참여하는 것을 허락한다. 계획 합리주의 모델(plan-rational model)로서의 발전국가는 레닌 방식의 계획 이데올로기 모델(plan-ideological model)과 시장 합리주의 모델(market-rational model) 양자를 능가하는 경쟁력을 갖추고 있다(Johnson 1982: 6-34; 박은홍 2008: 19-22). 자력갱생모델과 발전은 실현 불가능한 결합이며, 문호개방은 발전을 위한 불가피한 조치이다(Huntington 1991: 66). 더구나 공산주의체제의 유산은 근대적 법치국가가 아니라 당과 당의 지도자들이 법치를 무시한 반(反)근대적 국가이다(Rose 2009: 19). 공산주의 계획 이데올로기 모델은 경제발전 뿐만 아니라 정치발전에도 역행하였던 것이다.

발전국가의 정치적 측면을 고려하자면 동아시아의 발전국가들은 시민사회의 독립성을 허용하지 않는 비민주적체제와 짝을 이루었지

10) 1992년 민주화를 이루었으나 2006년, 2014년 두 번에 걸친 쿠데타로 현재 군정상태에 있는 타이는 공고화 실패의 대표적인 예이다.

만 유일주의(monism)를 특징으로 하는 전체주의(totalitarianism)가 아닌 제한적 다원주의(limited pluralism)를 특징으로 하는 권위주의(authoritarianism)와 짝을 이루면서 업적 정당성(performance legitimacy)을 확보했다. 아래 <표 1>에서 포스트-발전국가로서의 시장국가는 시민사회의 독립성이 커지는 민주화와 맞물려 탄생한다. 이는 발전국가를 부정하는 지구화(globalization)의 효과로서 정치, 심지어 문화까지도 상업화한다(Dittmer 2002: 36). 시장국가에서 복지국가로의 이행은 시장에 대한 규율능력을 회복할 때 가능하다. 발전국가가 시장을 권위주의적 방식으로 규율했다면 복지국가는 시장을 민주적 방식으로 규율한다. 이른바 제 2의 발전국가의 등장을 의미한다.

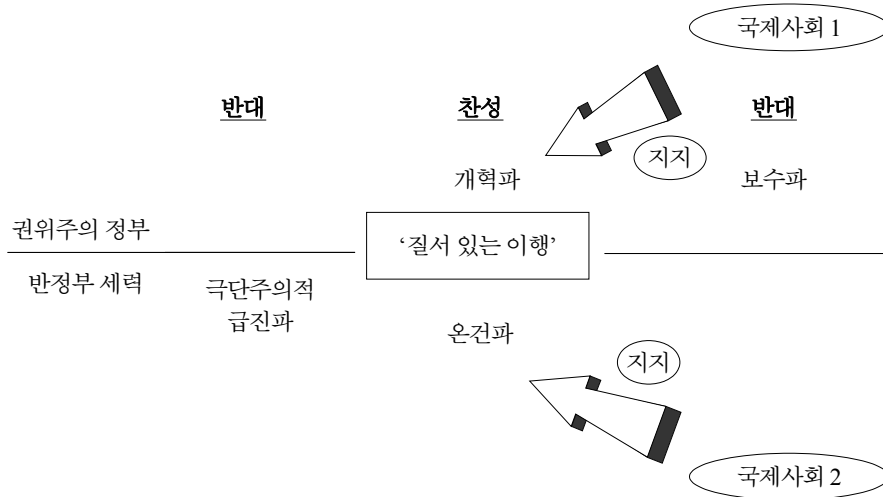
<표 1> 국가의 경제 관리능력과 시민사회의 독립성의 관계

		국가의 경제관리 능력	
		약함	강함
국가로부터의 시민사회의 독립성	약함	약탈국가 (혁명국가)	발전국가 I
	강함	시장국가	발전국가II (복지국가)

앞으로 이 논문은 아래 <표 2>가 보여주듯이 미얀마에서 '질서 있는 이행'을 완성해가는 과정에서 국내 행위자들, 즉 군부 내 개혁파와 민주화세력 내 온건파, 그리고 외부 행위자들, 즉 개혁파를 지지하는 국제사회와 온건파를 지지하는 국제사회가 각기 어떠한 역

할과 상호작용을 했는지를 검토하겠다. 이때의 ‘질서 있는 이행’은 전체주의적 약탈국가에서 권위주의적 발전국가로의 이행을 준비하는 체제 내 변화, 그리고 권위주의적 발전국가의 자유화와 민주주의로의 이행이라는 체제 변화로 구성된다.¹¹⁾

<표 2> ‘질서 있는 이행’과 국내외 행위자들의 협력적 경쟁



주: 이행을 둘러싼 국내 행위자들은 민주화 이행 반대 그룹과 찬성 그룹으로 나뉨.
출처: 헌팅턴(Huntington 1991: 122)의 도표를 변형.

11) 이 논문에서는 1988년 민주항쟁 이후 2011년 신정부 출범 전까지 전체주의적 약탈 국가에서 권위주의적 발전국가로의 변화가 시도되었지만 동일하게 군사평의회체제 하에 있었다는 점에서 ‘체제 내 변화’로 규정한다.

Ⅲ. 체제 내 변화: 권위주의적 발전국가로의 이행 준비

1. 국내적 요인

1948년의 독립 이후 미얀마는 의회 민주주의를 채택하였으나 실질적으로는 중앙집권화 된 정부가 지배하였다. 행정 권력이 국가 관료체제 내 소수의 집단에게 집중되어 있었기 때문에 관료들은 국민들을 대표하지 못했고 업무 면에서도 자율성을 보장받는 것도 아니었다. 그러기에 하위관료들은 비상사태 시에 무능함을 드러냈다. 1958년 초에 집권당 반파시스트인민자유연맹(AFPFL: Anti-Fascist People's Freedom League)이 분열하자 군부는 일촉즉발의 내전을 우려해 우 누 수상으로 하여금 정부 통제권을 과도 정부에 넘기도록 압박했다. 결국 네 윈 장군에 의한 군사 통치가 18개월가량 행해졌으며 그 결과 내전이 일단락되고 경제가 회복되었다.

그러나 이 정치적 공백 기간에 군부의 경제적, 정치적 영향력이 강화되었으며, 그 결과 군부개입의 길이 활짝 열렸다(Callahan 2003: 191; Steinberg 2010: 55-56). 1960년 선거와 함께 군이 병영으로 복귀하고 우 누가 수상으로 재 선출되었으나 재개된 우 누 통치 기간 몇 년 동안 군 지도자들은 연방 해체를 크게 우려했다(Steinberg 2010: 60). 이러한 배경 하에서 1962년 네 윈은 국가의 붕괴를 막는다는 명분을 내걸고 쿠데타를 일으켰고 사회주의를 기치로 한 혁명 평의회를 설치하고 군부지배체제를 확립했다(Steinberg 2010: 62; Wiant and Steinberg 1990: 298). 이어 1974년 버마사회주의계획당(BSPP: Burma Socialist Programme Party)이 창당되었다. 총재이자 대통령인 네 윈은 계속해서 국가 원수로 남았지만 형식적으로는 군의 간접 통치 시대가 시작되었다(Steinberg 2010: 74). BSPP는 군의 정치 개입의 수단이 되었고, 관료기구는 민간인과 군 인사들로 채워

졌다. 테크노크라트들은 군부로부터 신뢰를 받지 못했기 때문에 단순한 BSPP의 추종자들이 되어야 했고 어떠한 권한도 권력도 주어지지 않았다. 결국 전문가적 경륜 없이 운용된 버마식 사회주의와 26년간 군부체제하에서의 부실 경제운영으로 인해 국영기업부문의 비효율이 전면에 드러나고 내부지향적인 수입대체공업화(ISI)가 파국에 이르자 1987년 BSPP 정부 스스로 유엔(UN, United Nations)에 최빈국 지위 등록 신청을 하였다.

이러한 상황 속에서 빈곤이 만연해지자 마침내 1988년 8월 8일에 8888 민주항쟁으로 불리는 정치적 반란이 일어났다(Fujita, Mieno and Okamoto 2009: 1). 흥미로운 것은 네 윈이 권좌에서 물러나면서 그의 내각에 다시 다당제 의회주의로 돌아가도록 지시했다는 것이다(Clapp 2015: 5). 그의 군 후임자는 그 지시를 받아들여, 1990년 새로운 헌법 없이, 또한 군부에 대한 대중들 분노의 폭과 깊이를 예상하지 못하고 선거를 실시했다. 군부의 후원을 받는 국민통합당(NUP, National Unity Party)의 선거 참패는 그 결과였다.

그러자 신군부는 총선 결과를 무시하고 군사평의회 of 명칭을 국가법질서회복위원회(SLORC, State Law and Order Restoration Council)에서 국가평화발전위원회(SPDC, State Peace and Development Council)로 바꾸고 입법, 행정, 사법부 통제에 나섰다. 관료기구는 관료, 장교들의 통제를 받는 고강도의 위계구조였고 상명하복식의 군대식 국가구조였다. 이때부터 군사정부는 자신들의 역할은 다당제 선거민주주의(multi-party electoral democracy)와 시장 중심경제로의 이행을 관리하는 것임을 확인했고 국가건설 과정에서 업적 정당성을 인정받기 위해서 경제발전을 이루어야 한다는 것을 의식했다(Sai 2011b: 79).

그러나 고위 공직에 군장교가 임명되는 방식처럼 능력과 연공서열에 따른 승진이 봉쇄된 상황 속에서 민간관료들은 결과적으로 자

신들의 전문성을 활용해 새로운 정책을 고안하거나 발전 계획에 참여할 수 없었다. 실직에 대한 우려 때문에 혁신을 필요로 하는 프로젝트를 기피했다. 정책결정과정에서 경제 전문가들이 포함되었다는 자료도 없다. 강도 높은 중앙집권적인 관료체제가 창의적인 경제정책 연결망을 무력화시켰던 것이다. 자연히 관료들의 능력은 저하되었고 이들의 무능함은 취약한 국가능력으로 이어졌다(Sai 2011b: 79). 군부가 체제변화를 준비하기 시작했지만 관료제의 능력 제고와 관련하여는 네 윈 군사정부 하에서와 별반 차이가 없었던 것이다.

그럼에도 불구하고 군부는 개방경제(open door economy)로의 이행을 점진적으로 추진했고 농업기반경제(agro-based economy)의 발전에 초점을 맞추면서 국내외 기업가들의 투자를 장려했다(Tin 2007: 365). 1990년과 2000년 사이에 어느 정도의 경제성장을 경험하였으나 국제기구의 통계에 따르면 이 성장은 지속되지 못하였다(Sai 2011: 80). 1988년 이후 미얀마 경제는 매우 느린 공업화, 특히 수출제조업 부문의 성장지체로 특징 지워진다(Fujita, Mieno and Okamoto 2009: 3). 왜냐하면 정치적 요인들이 경제 분야에 영향을 미쳤기 때문이다(Tin 2007: 397). 신군부의 경제 안정화 목표가 미국 등 서방의 전면적 제재로 장벽에 부딪혔던 것이다.¹²⁾

1993년 군부는 군부의 지배를 제도적으로 지속시키기 위해 신헌법 제정을 책임질 국민회의(NC, National Convention)를 구성하였다. 형식적 명분은 국가를 통합하고 사회로부터의 지지를 얻어내자는 취지였다. 이들은 국민회의(NC)가 종족집단, 정당, 농민, 노동자 등 다양한 집단으로 구성되어있으므로 유일한 정책토론의 통로라고 주장하였다. 국민회의(NC)가 소집된 초반에는 NLD를 비롯한 여러 소

12) 서방의 본격적인 제재는 1990년 5월 총선에서 군부의 지지를 받던 국민통합당(NUP)이 아웅 산 수지가 이끈 NLD에 대패했는데도 군부가 신헌법이 만들어지기 이전에는 권력을 이양할 수 없다는 이유로 들어 선거결과를 무시한 데에서 비롯되었다.

수민족대표자들이 참여하였으나 그 속내가 군부의 정치적 개입을 합법화하려는 것임을 알자 대부분 탈퇴하였고 결국 중단되었다가 다시 네 번에 걸쳐 소집되어 헌법 초안 작성에 들어갔다. 반면 NLD는 국민회의(NC)가 민선의원들이 헌법제정에 민주적으로 참여하는 것은 물론 국가화합, 진정한 다당제 민주주의, 민주헌법 제정 등의 실현을 차단하고 있다고 비난하였다(Sai 2011b: 86).

결국 2008년 5월 초 미얀마 역사상 최악의 사이클론 나르기스가 입힌 극심한 자연재해 속에서 시행된 신헌법에 대한 승인 여부를 묻는 국민투표 결과 미얀마 군부는 헌법적 권한을 가진 정치 행위자가 되었다.¹³⁾ 군부는 새로운 헌법 하에서 구체적으로 정치적 정당성을 제도화해야 하는 과제를 안게 되었다. 우선 군부는 정치개입을 제도화하기 위해서 2010년 6월 통합단결발전당(USDP: Union Solidarity Development Party)이라는 정당을 만들었다. USDP는 군부가 조직한 단체인 통합단결발전협의회(USDA: Union Solidarity Development Association)에서 바뀐 것으로 초반에는 기능적 역할을 수행하다가 후반에는 정치적 정당으로 부상하였다는 점에서 수하르토 정권의 골카르(Golkar: Partai Golongan Karya)와 비슷했다.¹⁴⁾

2010년 3월에 정당등록법이 공포되었다. 이 법에 의하면 혐의를 받고 있거나 항소 절차에 연루되어 있는 경우 정당 당원이 될 수

13) 2008년 5월 초 사이클론 나르기스가 이라와디(Irrawaddy) 강 지역을 휩쓸며 10만에서 20만 가량의 사망자를 발생시켰고, 100여만 명이 파괴된 지역을 떠나야 했다. 군사정부의 수뇌부는 새로운 수도인 네피도(Naypyitaw) 병커에 있으면서 나라가 엄청나게 파괴된 현실을 모른 채 했고, 피해자들에 대한 지원도 국제원조 유치도 하지 않았다. 보급 지원체제를 개선하기 위해 아세안과 유엔이 미얀마 정부와 협력했는데도 불구하고 피해를 막진 못했다. 일부 군 고위층 간부들조차 정부의 부적절한 대응에 경악했다(Clapp 2014: 5).

14) USDA는 골카르(Golkar)와는 달리 정당이 아닌 대중운동단체로 출발했다. 이들은 대중 집회를 통해 신식민주의자들이 미얀마를 비방·탈조하고 있다고 비난하면서 미얀마만큼 자유, 평등을 누리는 나라가 어디 있냐고 군사정부를 옹호하는 대중선동을 행했다(Sundhaussen 1995: 777).

없었다. 이 법에 의해 가택연금중인 아웅산 수치는 당원이 될 수 없
음은 물론이고 만약 NLD가 정당으로 등록할 경우 그녀를 배제해야
했다. 결국 NLD는 정당으로 등록하지 않기로 결정했다. 2010년 선
거에서는 37개 정당이 등록하였다.

2010년에 규율민주주의로의 정치적 이행을 위한 7단계 중 5단계
에 해당하는 총선이 실시되었다. 군부는 공공연하게 선거조작을 행
했고 예상대로 군부가 후원하는 USDP의 압승으로 끝났다. 이 선거
는 1990년 5월 선거에서 민주주의를 지향하는 정파들의 연합체인
NLD가 압도적으로 과반수 의석을 차지했을 때 비로서 군부 지도자
들은 그들이 엄청나게 대중들의 정서를 잘못 읽고 있음을 깨닫고 민
주화 이행을 즉시 중단시킨 과거에서 얻은 교훈을 의식해 치밀하게
치러진 셈이었다. 군사평의회인 SPDC는 20년간 공들여 새로운 헌법
안을 만들었고, 이를 통해 군부가 정치과정을 통제할 수 있는 다당제
선거제도를 만들었으며, 이를 두고 규율민주주의¹⁵⁾라고 자화자찬했
다.

이러한 체제 내 변화의 시기는 민주화세력과의 타협과 협상이 배
제된 '위로부터의 개방'(opening from above)을 특징으로 한다. 즉,
군사정부에 의해 제한적 경제개방, 즉 약탈국가에서 발전국가로의
점진적 이행과 제한적 정치개방, 즉 전체주의에서 권위주의로의 점
진적 이행이 진행된 시기였다.

2. 대외적 요인

EU는 아웅 산 수지가 이끄는 NLD가 대승을 거둔 1990년 5월 총
선 결과가 무효화되고 NLD 지도자들이 탄압을 받는 미얀마 상황에

15) 이 용어는 1998년 탄 쉘(Than Shwe)의 연설에서 처음 사용되었는데 수하르토
(Suharto) 치하의 신질서체제를 모방한 것이다(장준영 2007: 186).

대한 아세안의 의견을 요구하는 등 동남아국가들을 우회적으로 압박하였다. 또 1997년에 아세안이 미얀마를 회원국으로 받아들이는 것에 대해서도 강력하게 반대했다. 미국도 미얀마를 북한과 함께 폭정의 전초기지로 호명할 정도로 버마에 대해 고강도의 적대적 입장을 취했다. 미 정부는 군사정부 통치하의 미얀마를 인정하지 않은 차원에서 1988년 8월 8일에 일어난 민주화 시위 유혈진압 이후 군사정부가 새로 바꾼 미얀마라는 국호를 무시했다. 미얀마 군사정부가 2005년 11월에 양곤에서 북방으로 300여킬로미터 떨어진 외진 지역으로 수도 이전을 단행한 것도 미국의 침공에 따른 ‘제2의 이라크’가 되지 않을까 하는 공포감에서 비롯된 것이라는 추측이 나돌았다. 2006년 초 군 최고 실세인 탄 쉘 장군은 미국이 국제사회를 향해 미얀마에 대해 가일층 압력을 행사할 것을 요구하자 이를 두고 신식 민주주의자들의 미얀마 지배를 노리는 책략이라고 비난하였다 (Susanne 2011: 42). 하지만 신군부는 중국과 인도와의 관계 개선을 통해 외교 및 경제 활로를 찾았다. 특히 1997년 아세안이 서방 반대에도 불구하고 미얀마를 회원국으로 받아들인 것 역시 미얀마의 소중한 활로가 되었다. 이른바 네 윈이 주도했던 ‘버마식 사회주의’ 시기의 고립주의와 차별화된 변형된 고립주의(modified isolationism) (Dudley 2003: 4)의 성과였다.

특히 아세안 방식(ASEAN way)은 미얀마가 지역현안에 적극 참여하고 지역동반자로서의 역량을 발휘하도록, 그리고 국제사회의 일원이 되었을 때 얻게 되는 이점을 자각하도록 유도하였다(Roberts 2010: 207). 또 미얀마 군부가 1990년 5월의 선거혁명과 같은 사태를 예방하기 위해 마련한 규율민주주의로의 민주화 이행 로드맵을 암묵적으로 지지해 주었다. 아세안 방식은 경제교류, 자본투자로 구체화하였다는 점에서 쌍방 간 이익의 균형에도 부합했다. 미얀마 군 수뇌부에서 보자면 교류와 투자는 권위주의적 발전국가로 나아가기

위해 긴요한 요소였다. 특히 아세안 내에서도 미얀마와 1천 마일이 넘게 국경을 접하고 있는 타이의 역할이 적지 않았다.

흥미로운 것은 미얀마 군부가 아세안에서 중요한 비중을 차지하고 있는 인도네시아를 롤모델(role model)로 삼았다는 점이다. 즉, 미얀마 신군부가 1988년 이후 정치, 경제 등 모두 사안에 관여하는 국가 주도형 발전을 도입하려 한 것은 인도네시아 수하르토(Suharto) 군사정부 하에서의 이중기능(dwifungsi)과 비슷했다.¹⁶⁾ 실제로 미얀마의 SLORC 서열 1위였던 킨 룬(Khin Nyunt) 장군이 이끄는 대규모 대표단이 1993년 12월에 인도네시아를 방문했는데, 이 방문은 수하르토 신질서체제 하에서의 이중기능을 학습하기 위한 일환이었다(Sundhaussen 1995: 768-69). 특히 이 방문은 새로운 헌법 초안 작성을 목표로 하는 국민회의(NC)가 가동되고 있던 시점에서 이루어졌다(Sai 2011b: 70).

마침내 1995년 6월 군 최고 실세 탄 쉐가 인도네시아를 방문했고, 그 답례로 수하르토가 1997년 1월에 미얀마를 방문했다. 또한 미얀마 군사정부에 의해 인도네시아 헌법이 버마어로 번역되었고 연구되었다는 소문이 돌았다(*The New Era Journal* 2010). 미얀마로 파견된 UN 특사 이브라힘 감바리(Ibrahim Gambari)는 2008년 3월 미얀마 군사정부의 실세를 만나고 나서 미얀마가 “군사 정권에서 민간 정부, 나아가 민주주의로 이행한 인도네시아에 가까운 모델을 찾고 있다”고 말했다(Sai 2011b: 86). 그렇지만 발전 지향적 엘리트들과 경제 전문가들을 갖추지 않은 상태에서 세워진 미얀마의 발전계획은 여전히 비합리적이었고, 빈곤의 일상화가 그 결과였다. 결국 인도

16) 인도네시아군부(ABRI)의 이중기능(dwifungsi)은 인도네시아라는 대가족의 일원인 군이 대가족의 복지를 책임져야 하는 차원에서 국방 뿐만 아니라 개발의 문제, 그 중에서도 정치, 경제, 문화 등의 문제에도 관여해야 한다는 논리이다(Jenkins 1984: 62-63). 수하르토 군사정부가 전통적인 자바 지배자의 일부로 간주될 수 있다면, 개발이든 정부의 내적 힘과 미덕의 산물로 간주되어야 한다(Cheong 1990: 95).

네시아식 발전국가를 모방하려던 상황에서 생존경제의 위기를 느낀 대중들이 2007년 대규모 시위를 벌였다. 그러자 아세안이 기존의 불간섭주의를 근간으로 했던 아세안 방식에서 다소 일탈하여 미얀마 군사정부의 무력진압을 비난하고 민주인사들의 석방을 요구하였다. 이것이 바로 타이 측에서 제안하였던 아세안 방식의 수정판으로서 내정불간섭주의를 넘어선 ‘유연한 관여’(flexible engagement)의 구체적인 예였다(박은홍 2008: 279-280). 이러한 유연한 관여, 즉 아세안의 설득과 포용에 기반을 둔 견제가 미얀마 군사정부에게 부담이 되었음은 틀림없다. 물론 이러한 아세안 방식의 일정한 변화는 서방의 압력에 따른 것이기도 하다.

반면 과거 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 지역의 식민 권력이었던 EU가 취한 강경노선이 미얀마 내부에 어떠한 정치변화도 이끌어 내지 못하자 지속되는 원조 및 교역 중단 조치가 군부 고위급 장성들이 아닌 국민들에게만 피해를 주고 있다는 자성의 목소리가 나오기 시작했다. 특히 이러한 의구심은 EU의 강경대응을 선도하고 있는 영국의 고강도 도덕적 언사를 두고 제기되었다(Taylor 2007: 89). 미국이 행한 제재를 두고도 미얀마의 정치, 경제 위기를 해결하는데 어떠한 역할도 하지 못하였다는 반론이 제기되었다(Sachs 2004). 이른바 도덕적 제재(moral sanctions)가 부도덕한 결과(immoral impacts)를 낳았다는 비판이다.

IV. 체제 변화: 권위주의적 발전국가의 자유화와 민주화

1. 대내적 요인

2011년 3월 7단계 민주화 이행 로드맵의 최종단계이자 군의 정치

적 지도를 명문화한 2008년 헌법의 보호 하에서 테인 세인 유사 민간정부가 출범했다. 헌법이 보장한 규율민주주의의 맥락에서 의회 의석의 4분의 1을 제복 입은` 군인들이 점했고, 모든 요직은 총선 전날 제복을 벗고 공직에 나선 SPDC 출신 군 고위급 인사들에 게 돌아갔다. 그럼에도 불구하고 테인 세인 대통령이 취임식에서 지난 50여 년 동안 상상할 수 없었던 수준의 정치, 경제 개혁을 착수하겠다는 의사를 밝혔을 때만 해도 놀라움 반, 불신 반이었다(Clapp 2015: 2).

테인 세인이 이행 국면으로의 급격한 변화를 추진하게 된 데에는 다음 몇 가지 요인이 있었다. 우선 2008년 헌법 조항은 정치과정의 필수적인 부분을 군대가 관리할 수 있도록 했기 때문에, 군 지도자들에게 경제를 개방하고 정치 공간을 확장시킬 수 있는 자신감을 주었다. 신정부내 개혁파 지도자들은 점차적으로 민간인들에 대한 규제를 완화하더라도 국내안보와 안정성을 유지할 수 있다고 믿었다. 두 번째 요인은 신정부에서 요직을 차지한 개성 있는 인물군과 과거와의 단절을 뚜렷하게 보여주는 명시적인 정책결정을 들 수 있다. 개혁파들은 과거 군사정부가 일관되게 악마화하였던 NLD의 지도자인 아웅 산 수지와 무장한 소수 민족 반대세력과의 접촉에 착수하는 등 점차 전면적인 개혁을 확대하면서 이러한 조처에 대한 탄 쉘와 같은 기존 고위급 장성들의 반응을 예의주시하였다(Clapp 2015: 2). 결국 개혁이 우려와는 달리 보수파들의 방해를 그다지 받지 않은 데에는 기존 군사정부가 이루지 못한 경제발전을 이루기 위해서는 변형된 고립을 종료해야 하고, 이를 위해서는 정치적, 경제적 자유화를 통해 미국 등 서방 국가들로부터의 호의적인 반응을 이끌어내야 한다는 공감대가 있었기 때문이다.

대표적인 예로 2011년 3월 31일 대통령 취임 연설에서 테인 세인은 기존 군사평의회체제 하에서 금지되었던 모든 주제들, 이를테면

빈곤 축소, 여론에 대한 책임, 정치적 활동의 활성화, 망명인사들의 귀국 요청 등에 대해 언급했다. 테인 세인 대통령은 세 명의 민간인 전문가들을 경제, 정치, 법률 사안을 다루는 고위급 자문위원으로 위촉했고, 그들의 조언을 실행하기 시작했다. 그는 주요한 개혁프로그램을 이행하기 위해 두 명의 장관에게 힘을 실어 주었는데, 한 명은 경제구조 개혁을 담당했고, 다른 한 명은 소수민족 무장조직과의 평화 교섭을 담당했다. 특히 테인 세인은 새로운 양상의 갈등이 신정부의 안정성을 위협하고 있다고 간주하면서 모든 휴전그룹과의 평화 협상을 시작했고 자신이 신임하는 자문 위원이자 전직 장성인 아웅 민(Aung Min)에게 그 책임을 맡겼다. 아웅 민은 휴전그룹과의 직접적인 협상에 나섰다. 가장 의미 있는 것은 독립 이후 처음으로 무장단체중 하나인 까렌족과의 휴전협상을 성취했다는 점이다. 얼마 후 테인 세인은 아웅 민이 관리하던 모든 논의들을 확고히 하면서 구 정부의 협상전술과의 차별화를 확실하게 보여주었다.¹⁷⁾

2011년 8월 테인 세인은 NLD 지도자인 아웅 산 수지를 그의 집에 초대해 서로의 의견을 진지하게 나누었다. 한 달 뒤 테인 세인은 논란이 많던 중국 댐 건설 계획을 두고 여론이 나쁘다는 이유를 들어 즉각적인 보류를 선언했다. 댐의 위치는 두 강의 합류지점이자 이라와디 강의 상류지역이고, 나라의 동맥과 같은 영역이었다. 10월에 접어들어 테인 세인은 의회, 선거관리위원회 지도자들과 합의하여 선거법을 개정해 NLD가 보궐선거에서 45개 의석을 두고 경쟁할 수 있게 했다. 아웅 산 수지를 새로운 체제로 끌어들이며 그녀가 민주화를 위한 노력에 적극적으로 참여할 수 있게 장려한 것이다(Clapp 2015: 7).

주목할 것은 테인 세인 대통령 임기 첫 해 동안 얕은 수준이지만

17) 그러나 소수민족과 무장조직과의 휴전 협상은 이미 1988년 8월 민주항쟁 직후부터 군사정부에 의해 추진되었다(Roberts 2010: 65).

지난 군사정부의 적들에 대한 포용과 개혁의 속도를 매우 느리게 진행하는 것을 선호하는 보수진영과 개혁진영에 치열한 투쟁이 있었다는 점이다. 보수진영은 겉으로 은퇴한 탄 쉐와의 구연(舊緣)을 이용하여 의도적으로 테인 세인의 결정과 정책을 무력화시키려는 시도를 했다. 이를테면 확고한 입지를 갖고 있던 몇몇 장관들과 여당인 USDP 내 고위 간부들이 개혁의 속도를 늦추려는 시도를 지지하였다. 또 휴전그룹으로 불리는 소수민족무장병력과의 평화정착 방식을 둘러싼 이견 때문에도 보수와 개혁 양 진영 간에 갈등이 있었다(Clapp 2015: 7).

둘이켜 보건데 이 과정은 정권 내부에 보수파와 온건파의 심각한 분열을 만들었음이 틀림없다. 보수파는 부패한 경제의 최고 수혜자이자 보수적 인물인 탄 쉐를 중심으로 모였다. 내부핵심층의 일부인 온건파는 속청을 면하기 위해 그들의 자유민주적 성향을 감추어왔다. 그러나 이들은 일단 이행이 진행되기 시작되자 정치적, 경제적으로 광범위한 개혁을 촉구하는 재개 인사들과 적극 협력한 것으로 보인다. 특히 온건파가 참여한 것으로 얘기되는 미얀마 에그레스(Egress)¹⁸⁾는 의견상 젊은 세대에게 기술교육과 정치교육을 제공하는 민간교육기관으로 보이나 주요 정치, 경제 개혁의 윤곽을 보여준 테인 세인 대통령의 취임 연설문 작성을 도왔다는 얘기가 있다(Clapp 2015: 5).

신정부 출범 2년째 되던 해 초반, 최고위직에 있으면서 휘방꾼이던 보수적 인물들이 사임하자 대통령은 이를 계기로 내각을 재조직

18) 에그레스(Egress)는 더 보이스(The Voice)를 펴낸 언론인 네이 윈 마웅(Nay Win Maung) 박사가 이끌었고 틴 마웅 마웅 탄(Tin Maung Maung Than) 박사, 조 인 흘라잉(Kyaw Yin Hlaing) 박사 등이 참여한 제3세력으로서 이들은 2008년 헌법이 새로운 정치공간을 열어 줄 수 있다고 판단하였다. 테인 세인 정부, 쉐 만 하원의장과 긴밀한 관계를 갖고 있으며 민족민주세력(NDF)당을 지원한 것으로 알려져 있다(Sai Khaing Myo Tun 교수와의 전자메일 인터뷰, 2016년 2월 8일). 하지만 이들은 민주화운동의 주역인 88세대를 급진주의자들이라고 비난했다(88세대 지도부의 일원인 Jimmy와의 인터뷰, 2016년 2월 21일).

했다. 요컨대 보수적인 장관들을 그다지 중요하지 않은 자리로 밀어냈고 개혁을 이끌 수 있는 기술 관료들을 차관직에 임명했다. 그가 가장 신임하는 두 명의 장관과 다른 네 명의 공직자들을 대통령실로 배치시키고 이들에게 특임장관(superministers) 직함을 주면서 다른 장관들보다 더 큰 권한을 부여하였다(Clapp 2015: 7). 2013년 9월에는 88세대 대표로서 시민사회조직인 ‘오픈 소사이어티’(Open Society)를 이끌고 있는 민 꼬 나잉(Min Ko Naing), 꼬 꼬 지(Ko Ko Gyi) 등과 만나 민족화해, 정치문화 혁신, 국민들의 생활수준 개선, 토지분쟁, 정치범 문제, 휴전 및 평화협상 등 폭 넓은 주제를 갖고 대화를 나누었다(*New Light of Myanmar* 2013/9/15).

또 다른 개혁과 진영의 대표적인 인물은 하원의장 쉘 만(Shwe Mann)이다. 그는 지난 군사정부 시절에 군사령관이자 서열 3위의 고위 공직에 있었기 때문에 유력한 대통령 후보자로 기대되기도 하였는데 의회로 밀려나자 의회를 개혁과 민주화에 적극적 지지세력으로 만들겠다는 의지를 담은 행동을 보였다. 그는 2012년 6월 아웅산 수지와 그녀가 이끄는 NLD의 의회 입성을 환영했고, 특별히 NLD가 관장하는 ‘법치평화위원회’(Rule of Law and Tranquility Committee)를 설치하였다. 그는 정당과 관계없이 의회의 모든 구성원들이 법을 제정하는 일에 적극적으로 참여하도록 독려했고, 의회가 행정부를 감시할 수 있는 의제 설정을 적극적으로 추진했다. 또한 그는 원래 헌법에는 4개의 상임위원회를 규정하고 있는데, 여기에 더하여 21개의 상임위원회를 신설했고, 이는 주로 의회가 다양한 지배구조를 감독하는 권한을 확장하기 위한 것이었다. 2012년 초 그는 연례 예산안에 대한 의회의 첫 심의를 이끌었고 군 예산안에 대한 날카로운 질문을 던졌다. 또 부패문제로 검찰의 조사를 받고 있던 농업부의 관개사업에 대한 재정지원을 중단하기도 하였다. 이외에도 쉘 만이 이끄는 의원 일행들은 처음 2년 동안 다른 나라의

의회를 방문하면서, 그들 나라 의회의 운영방식, 독립적인 구조를 견학하였다(Clapp 2015: 7-8).

과거 의회는 이전 정권의 요원들, 그들의 측근들, 그리고 기존 공무원들로 채워진 여당의 요새와 같았다. 쉘 만이 개혁과 민주주의를 지지하게 되었을 때 그들 중 대다수는 본능적으로 그들 자신에 대한 개혁은 피할 수 있으리라 생각했다. 쉘 만은 의회와 USDP 최고 책임자로서의 권위를 이용하여 강경 보수주의자들이 개혁에 참여하지 않으려는 행위를 차단했다. 또 다른 정당들과 협력하여 여당 내 강경 보수 세력과 현직 군인 의원들을 주변화 시키고 여당 내 개혁진영에 힘을 실어주었다(Clapp 2015: 9). 그러나 2015년 총선에서 퇴역 군부 출신 입후보자를 공천에서 탈락시키고 군부의 정치적 역할을 축소하는 헌법 개정안에 찬성하는 등 매우 파격적인 행보를 보이자 당 대표직에서 물러나야 했다(장준영 2016: 391).

국가 지도부의 또 다른 중요한 인물은 군총사령관 민 아웅 흘라잉 (Min Aung Hlaing) 장군이다. 그를 포함한 군 수뇌부는 테인 세인 대통령의 개혁 프로그램을 추종했으며 의회와 대통령이 부여하는 군의 권한에 대한 제약을 전부는 아니더라도 대부분 수용하였다. 그렇지만 그는 군이 정치영역에 개입할 수 있는 비상대권을 부여한 헌법을 존중해야 한다는 입장이다. 군총사령관의 명령을 따르는 군은 헌법 조항에 대한 어떠한 수정도 받아들일 수 없다는 의사를 내비친 바 있다. 예컨대 군의 정치적 역할을 제한하기 위한 헌법적 개정이 의회에서 논의되었지만 군인 의원들은 이에 대해 거부 반응을 보였다. 현재 헌법이 개정되기 위해서는 의원의 75% 이상의 찬성이 필요한데, 군을 대표하는 의원들이 의회의 25%의 의석을 확보하고 있기 때문에 군총사령관이 헌법 개정 여부에 대한 최종 결정권한을 가지고 있는 셈이다. 최근 현역 군인 의원들은 그들의 군과 관련하여 약간의 헌법 수정을 제안한 바 있다. 그 내용은 중요한 행정 정책결정

기구인 국방안보회의(National Defense and Security Council)에 현행 헌법이 허용하는 것보다 용이하게 의회를 해산하고 계엄령을 선포할 수 있는 권력을 부여하는 것이었다. 이 제안은 분명히 적극적 역할을 하고 있는 의회와 이행의 속도에 대한 군의 불만을 드러내기 위해 기획된 것이었다(Clapp 2015: 8). 즉, 군은 체제 내 이행이 체제 이행으로 나아가고 있는 현실을 받아들이면서도 그 속도는 극히 제한하고자 하는 것이다.¹⁹⁾

민주화 세력을 대표하는 아웅 산 수지는 의원이 되자마자 미얀마 민주주의의 아이콘으로서의 그의 지위 덕분에 새로운 체제의 지도부로 승격되었다. 정부 여당 내 개혁파 지도자들이 개혁 과정에서 현행 헌법을 강력하게 반대하는 그녀임에도 불구하고 국내외로부터 신뢰를 얻기 위해 그녀가 필요했기 때문에 신정부 지도부에 협력해 줄 것을 요청하였던 것이다. 의회에서 그녀는 쉘 만 의장이 신설한 법치평화위원회에 소속되었고 테인 세인 대통령과의 특별한 관계를 유지하면서도 행정부와 대통령을 견제하는데 있어 쉘 만 의장과 협력하였다. 그녀는 쉘 만 의장, 테인 세인 대통령과 협의한 내용을 토대로 종족 간 분쟁에 대한 공동성명을 발표한 적도 있다. 또한 그녀는 의회 내 현역군인 의원, 예비역 의원들과도 우호적이려고 노력했다(Clapp 2015: 9).

요컨대 체제 이행 시기에서는 민주진영을 대표하는 아웅 산 수지와 개혁개방을 주도한 테인 세인 유사 민간정부 간의 협약(pacts)이 이루어지고 이를 입법부를 대표하는 군 출신 쉘 만 의장과 군부를 대표하는 민 아웅 흘라잉 군총사령관이 지지해줌에 따라 체제 내 이행으로부터의 전환이 가능할 수 있었다. 그러나 아웅산 수지의 대통

19) NLD가 2015년 11월 총선에서 압승한 이후 아웅산 수지의 대통령 후보 출마를 불가능하게 하는 헌법 59조의 개정을 두고 군총사령관 민 아웅 흘라잉과의 협상을 시도했으나 실패로 끝난 것도 이행 속도를 통제하고자 하는 미얀마 군의 입장을 극명하게 반영하고 있다.

령 후보 출마를 차단하고 군의 '규율' 특권을 보장하는 2008년 헌법 개정을 둘러싼 이른바 헌법 개정의 정치(politics of constitution amending)는 계속될 것이다.

2. 대외적 요인

2011년 8월 테인 세인 대통령과 민주진영을 대표하는 아웅 산 수지 양자의 회동 이후 그 해 10월부터 시작된 테인 세인 정부의 정치범 석방, 언론 자유화 등 일련의 정치개방 조치, 특히 2012년 4월 보궐선거가 비교적 자유롭고 공정하게 치루어지면서 아웅 산 수지를 비롯한 NLD 후보자들이 국회에 들어가게 되자 EU는 제재를 공식적으로 철회했다. 그리고 테인 세인 정부는 이에 대한 화답으로 정치범 56명을 추가 석방하였다. 미 정부도 EU처럼 공식적인 제재 해제를 선언하지 않았지만 미얀마와의 관계를 빠르게 진척시켰다. 2012년 미 대통령으로는 처음 미얀마를 방문한 버락 오바마(Barack Obama)는 버마 대신 미얀마라는 호칭을 사용함으로써 테인 세인 정부에 대한 신뢰를 보여주었다.

반면 아세안은 건설적 관여(constructive engagement) 차원에서 미얀마 군사정부를 아세안으로 끌어들이 수도 양곤의 군통치자를 고립시키려는 서방의 방식과 달리 조용한 외교, 물밑 외교를 통해 군 수뇌부로 하여금 민주주의세력들이 숨 쉴 수 있는 공간을 허용하도록 유도했다. 개혁개방이 시작된 직후인 2012년 테인 세인 대통령과 타이의 잉락 수상은 미얀마의 첫 경제지대인 다웨이 항구(Dawei Deep Seaport)와 특별경제지대(Special Economic Zone)를 설립하는데 합의했다(Pavin 2011: 96-107). 물론 타이 이외에도 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등이 미얀마와 긴밀한 경제교류를 진전시켰다.

물론 아세안에게 경제성장, 정치 거버넌스, 인권 존중, 부패와 투명성, 마약 거래 등 거의 모든 국제 지표에서 최하를 기록하고 있는 미얀마는 부담이었다. 2003년 디페이인(Depayin) 사건으로 불리우는 아웅 산 수지와 그녀의 지지세력에 대한 군사정부의 노골적인 테러 공격이 있는 이후 서방은 물론이고 아세안 회원국들이 공개적으로 목소리를 내기 시작했으며, 여기에 중국도 합류했다. 타이는 아세안 회원국들에게 미얀마의 민주화 이행에 관한 구상을 제안했다. 이에 대해 미얀마 군사정부 내 개혁파로 분류될 수 있는 킨 높은 유연한 관여(flexible engagement)를 제안한 타이 주도의 아세안 압박을 차단하는 차원에서 신헌법 제정과 다당제 도입에 기반한 민간정부 출범을 목표로 하는 7단계 민주화 이행 계획(seven-step plan)을 재빠르게 만들어냈다(Clapp 2015: 4). 하지만 당시 말레이시아 수상 마하티르는 궁극적으로는 미얀마를 아세안에서 추방해야 할지도 모른다고 경고하였다(Haacke 2005: 209).

결국 2006년에 아세안은 미얀마 군사정부에게 순번제로 오는 아세안 의장직 포기를 권유했다. 미국과 다른 서방 국가들의 아세안지역포럼(ARF) 탈퇴와 아세안의 부정적 이미지가 확산되는 것을 두려워했기 때문이다(Brandon 2014). 당시 노벨 평화상 수상자인 아웅 산 수지는 가택연금 상태였고 수천 명의 정치범들이 투옥되어 있었다. 또한 미국과 EU에 의한 정치적, 경제적 제제가 단호하게 실행되고 있었다. 하지만 2011년 3월부터 추진된 정치, 경제 개혁이 예상을 훨씬 뛰어넘는 수준으로 진행되기 시작하면서 2014년 1월 1일 미얀마는 명실상부한 아세안 의장국이 되었다.

요컨대 아세안은 미얀마 정부가 의장직을 이행할 수 있을 만큼 정치적 정당성을 얻도록 도왔고, 나아가 이 나라가 국제사회에 책임 있는 일원으로 비춰질 수 있는 기회를 제공했다. 미얀마는 의장국으로서의 소임을 다하기 시작하면서 수많은 도전에 직면했다. 수십 년

에 걸친 고립, 교육체계의 붕괴, 연구 작업에 대한 정부의 통제 등을 감안할 때 미얀마는 심각한 인재부족난을 겪고 있었다. 인프라도 엄청나게 취약했다. 국내인구의 26%만이 전기를 사용할 수 있으며 단지 2퍼센트만이 인터넷에 접속할 수 있다. 절전은 미얀마의 일상생활이다. 이러한 불리한 상황 속에서 아세안 의장국으로서의 미얀마는 동아시아 정상회의를 포함해 1,100번의 회의를 개최해야 했다 (Brandon 2014).²⁰⁾

반면 미얀마의 개혁 시도가 오바마 행정부가 아시아, 그것도 중동보다 동남아시아에 더 큰 관심을 두는 중심(pivot), 재균형(rebalancing) 정책을 발표한 그 무렵에 모습을 드러냈다는 점도 주목할 만하다. 결과적으로 미국의 재균형 정책과 맞물려 미얀마의 개혁에 속도가 붙으면서 불과 몇 년 전만 해도 상상할 수 없었던 정도로 미국-미얀마 양국 관계가 개선되었다(Brandon 2014).

미얀마는 2014년에 들어서면서 수십 년 동안 경험할 수 없었던 정도의 국제적, 지역적, 국내적 정당성과 포용을 경험했다. 그리고 미얀마는 아세안 의장국의 역할을 제대로 해냈다. 그리고 테인 세인 정부의 국제적 위상이 크게 격상되면서 개혁의 속도와 폭은 더 큰 탄력을 받았다.

20) 아세안 의장국 미얀마는 다음과 같은 과제를 안고 있었다. 첫째, 화합, 평화, 번영이 약속된 공동체를 향해 나아간다는 기치 아래서 아세안 통합 프로세스의 기류를 유지해야 했다. 아세안은 정치, 경제, 사회의 모든 측면에서의 통합을 기대하고 있다. 그런데 미얀마가 현재의 개혁 프로세스에서 일탈하고 인권 의제, 종교의 자유, 환경문제 등을 회피할 경우 아세안의 유효성에 대한 의구심이 촉발될 수 있었다. 둘째로, 미얀마는 아세안 회원국, 그리고 지역 외부의 힘, 특히 중국과 미국과의 관계를 균형 있게 유지해야 했다. 미얀마는 남중국해 문제에 대한 균형 잡힌 태도를 취해야 했다. 또 미얀마는 아세안 내의 회원국 간 관계를 자극하는 방글라데시를 포함한 남아시아 국가로 도주하는 많은 로힝야 무슬림 문제와 같은 많은 논쟁적 의제를 안고 있다. 소수민족으로서 가장 인구가 많은 카렌, 샨족과 정부군 간의 휴전도 깨지기 쉽다. 미얀마 정부가 소수 민족과의 화해를 성취하고 분리주의자들의 폭력적 사태에 대한 우려를 불식시키기 전까지 장기적인 안정과 민주화에 대한 전망은 어두울 수밖에 없다(Brandon 2014).

V. 결론: 몇 가지 함의

체제 내 변화에서 체제 변화로의 미얀마의 ‘질서 있는 이행’은 기존 민주화 이론가들이 선호한 전형적인 타협에 기초한 온건화의 과정으로서의 점진적 민주화 이행이다. 체제 내 변화의 결정적 계기는 혁명국가가 약탈국가에 다름 아님이 국내외적으로 극명하게 드러난 1988년이였다. 그리고 이때를 계기로 하여 군부는 전체주의에서 권위주의로 억압의 강도를 낮추려는 시도를 했다. 물론 이는 국가실패 (state failure)에 대한 책임을 지고 퇴임해야 했던 네 원의 권유와도 연관이 있다고 얘기된다. 하지만 무방비 상태에서 맞은 1990년 5월의 ‘선거혁명’은 뜻하지 않게 군부 내 보수파의 힘을 실어주었다.

2003년 8월에 공표된 규율민주주의로의 7단계 이행 로드맵은 결과적으로 군부나 민주화세력 모두에게 ‘1990년의 비극’이 재연되지 않도록 하는 치밀한 법적, 제도적 예방 프로그램이었다. 주목할 것은 이때의 규율민주주의란 군의 입장에서 질서를 이탈한 기강 없는 민주주의는 허용할 수 없다는 강력한 메시지를 담은 것이다. 그리고 이러한 규율민주주의 개념은 반세기 전 이념적, 종족적인 균열로 인해 미얀마가 해체될 위기까지 몰린 혼돈의 역사를 경험한 군부의 트라우마(trauma)와 무관하지 않다.

여기에서 군부가 고안한 규율민주주의가 정치질서 회복을 통해 경제발전에 비교적 성공한 수하르토의 신질서체제를 모방했다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 신군부는 수하르토 통치하 추진되었던 인도네시아식 발전국가에 대한 학습의지를 갖고 있었다. 그리고 이러한 의지는 변형된 고립주의와 맞물려서 전체주의에서 권위주의로의 이행이 정치가 아닌 경제영역에서 먼저 시작되는 것으로 표현되었다. 그리고 이러한 경제적 이행에 아세안 회원국들을 비롯한 주변 아시아 국가들의 설득, 교류, 포용, 그리고 아세안 방식을 넘어서는

일정한 내정간섭이 크게 기여하였다. 특히 아세안에 가입하게 된 미얀마의 군부 지도자들이 정치적, 경제적으로 상당히 발전한 주변 동남아시아국가들을 직접 방문하게 되면서 개혁의지를 갖게 되었다.

이들테면 인도네시아가 미얀마 군사정부의 권위주의적 발전국가의 학습 모델이 됨으로써 발전의 거시적 틀을 지원해주었다면, 미얀마와 국경을 접하고 있는 타이는 미얀마와의 경제 교류를 적극적으로 추진함으로써 미얀마가 계획 이데올로기 모델에서 발전국가를 구성하는 계획 합리주의 모델로 전환하는 것을 지원했다고 할 수 있다. 이는 추격성장을 경험한 동아시아 발전국가 모델의 외부효과(externality)이기도 하다. 이렇듯 아세안 등 아시아 국가들의 설득과 포용은 미얀마에서 민주주의로의 사회경제적 이행지대를 만드는데, 그리고 이것의 필요성을 절감한 군사정부 내 개혁파가 규율민주주의로의 이행이라는 매우 점진적인 이행전략, 즉 체제 내 변화를 계획하고 실행하는데 기여하였다고 볼 수 있다.

반면 미국을 비롯한 서방진영은 민주화세력 내 온건파의 요청에 따라 강력한 제재를 이행하면서 미얀마 군사정부로 하여금 정치적 자유화 없는 경제적 자유화는 성공할 수 없음을, 특히 동아시아에서의 권위주의적 발전국가의 경제적 성공이 미국 등 서방과의 경제적, 기술적 교류와 긴밀한 연관이 있음을 고려할 때 미얀마 군사정부가 의도했던 발전국가 프로젝트가 서방의 제재 하에서는 성공할 수 없음을 자각케 하였다. 이러한 맥락에서 서방의 압박은 한편으로는 발전국가 모델에 관심을 두고 있는 군사정부 내 개혁파로 하여금 2011년과 같은 예상을 뛰어넘는 개혁, 즉 체제 변화를 추진하도록 했고, 다른 한편으로는 민주화세력 내 온건파의 협상력을 키워주었다. 요컨대 이렇듯 제재와 포용을 각기 지지했던 국제사회는 의도하지 않게 미얀마 군부로 하여금 개혁의 이익이 비용보다 훨씬 크다는 합리적 계산을 하도록 만들었다. 이는 국외 행위자들의 의도하지 않은

경쟁적 협력의 효과이다.

미얀마 군부의 ‘규율’을 정당화한 2008년 헌법 하에서 NLD 신정부 가 여는 정치체제는 대의민주주의와 규율민주주의가 공존하는 혼합체제(hybrid regime)의 전형에 다름 아니다. 이러한 혼합 체제를 부정적 측면에서 보자면 미얀마의 이행을 매우 더디게 하는 보수적 요소를 안고 있지만, 긍정적 측면에서 보자면 소수민족을 포함한 민주화세력들의 지속적인 연대를 가능하게 함으로써 이념적, 종족적 갈등과 분열에서 야기된 1962년과 같은 군부의 전면적 개입, 즉 반전(reversal) 가능성을 줄이고 군부 엘리트들에게 총알(bullets)이 아닌 투표(ballots)를 통해서도 권력을 유지할 수 있다는 인식을 갖게 함으로써 중장기적으로는 권위주의가 아닌 민주주의와 같이 가는 발전국가를 만들어낼 수 있다.

요컨대 2011년부터 2015년까지의 테인 세인 유사 민간정부 시기가 전체주의적 약탈국가가 권위주의적 발전국가를 넘어 민주화 이행 국면으로 들어서는 전면적 자유화의 시기, 즉 체제 변화의 시기였다면, 그 이전 시기는 이러한 변화를 준비하는 체제 내 변화의 시기였다. 즉, 체제 내 변화가 네 원의 철권통치를 대체한 신군부의 출현으로부터 미얀마의 군사정부인 국가평화발전위원회(SPDC)가 퇴각하는 단계까지의 시기로서 경제개방으로부터 시작되는 온건화 과정이었다면 체제 변화는 급격한 정치적, 경제적 개방, 즉 위로부터의 자유화 혹은 협약에 의한 민주화의 계기가 되는 테인 세인 유사민간정부의 출범으로부터 시작되었다. 이러한 두 유형의 변화는 아세안(ASEAN)의 포용과 서방의 제재에 대한 군부의 반응이었다고 할 수 있으며 내부적으로는 군부내 개혁파와 민주화세력 내 온건파간의 ‘질서 있는 이행’을 만들어내는 협력적 경쟁을 통해서 가능했다. 이때 테인 세인은 미얀마 군부내 개혁파를 이끈 반면, 아웅산 수지는 여러 종족, 정파로 구성된 민주화세력을 이끌었다.

국내외 행위자들의 협력적 경쟁의 산물인 NLD 신정부는 2008년 헌법에 근거한 '질서 있는 이행'의 맥락에서 군부와의 권력공유가 불가피하다. 더구나 급격한 경제성장이 민주주의를 위한 사회경제기반을 빠르게 만들어내는 반면 완만한 경제성장은 그 기반을 완만하게 만들어낸다면, 빈곤국인 미얀마에서의 점진적인 체제 변화는 불가피하다. 이러한 미얀마의 점진적 이행모델은 약탈국가화한 전체주의적 혁명국가로부터 권위주의 발전국가를 지향하고 있거나 지향하는 것이 현실적으로 바람직한 북한을 포함한 아시아 사회주의 국가들의 민주화 이행을 지칭할 수 있는 '제4의 민주화 물결'의 선도모델이 될 수 있다.

〈참고문헌〉

- 박은홍. 2006. “‘아세안 방식’과 동남아시아 신흥공업국의 역할 변화.” 『동남아시아연구』 16(1): 119-147.
- _____. 2008. 『동아시아의 전환: 발전국가를 넘어』. 서울: 아르케.
- _____. 2011. “제3세계, ‘자유의 왕국’을 향한 영구혁명.” 『문화과 사회』. 24(2): 210-224.
- _____. 2014. “민족혁명과 시민혁명: 타이와 미얀마.” 『동남아시아 연구』 24(22): 127-165.
- 장준영. 2007. “미얀마의 신헌법제정과 정치질서의 미래.” 『동남아 연구』 16(2): 169-209.
- _____. 2013. 『미얀마의 정치경제와 개혁개방』. 서울: 지식과 교양.
- _____. 2016. “미얀마 신정부의 개혁개방 평가.” 『동남아연구』 25(3): 373-402.
- Anek Laothamatas. 1997. *Democratization in Southeast and East*

- Asia*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Brandon, John, J. 2014. "ASEAN Chairmanship Offers Opportunity for Myanmar." *In Asia*. January 8.
- Callahan, Mary P. 2005. *Making Enemies: War and State Building in Burma*. New York: Cornell University Press.
- Cheong, Yong Mun. 1990. "Perspectives on the Military and Development in Indonesia." J. Soedhati Djiwandono and Yong Mun Cheong (eds.), *Soldiers and Stability in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Clapp, Priscilla. 2015. *Myanmar: Anatomy of a Political Transition*. United States Institute of Peace Special Report 369.
- Croissant, Aurel and Jil Kamerling. 2013. "Why Do Military Regimes Institutionalize? Constitution-Making and Elections as Political Survival Strategy in Myanmar." *Asian Journal of Political Science* 21(2): 105-125.
- Dittmer, Lowell. 2002. "Globalization and the Twilight of Asian Exceptionalism." Catarina Kinnvall and Kristina Jönsson (eds.), *Globalization and Democratization in Asia*. London: Routledge.
- Dudley, Sandra. 2003. "'External' Aspects of Self Determination Movements in Burma." *QEH Working Paper Series* 94: 1-32.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fujita, Koichi, Fumibaru Mieno and Ikuko Okamoto. 2009. "Myanmar's Economic Transformation after 1988." Fujita, Koichi, Fumibaru Mieno and Ikuko Okamoto (eds.), *The Economic Transition in Myanmar After 1988: Market*

- Economy vs. State Control*. Singapore: NUS Press.
- Haacke, Jürgen. 2005. "‘Enhanced Interaction’ with Myanmar and the Project of a Security Community." *Contemporary Southeast Asia* 27(2): 188-216.
- Huntington, S.P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Jenkins, David. 1984. *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics, 1975-1983*. Ithaca: Cornell University Southeast Asia Program Publications.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University.
- Johnson, Chalmers. 1999. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." Meredith Woo-Cummings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kim, Steven and Miemie Winn Byrd. 2014. "Why North Korea Won't Follow Myanmar's Path to Reform." *Global Asia* 9(4): 46-53.
- Mulqueeny Kala. 2013. "Myanmar's Future: Posied for Real Democratic Transition." *World Policy BLOG* July 11.
- Mya Maung. 1970. "The Burmese Way to Socialism beyond the Welfare State." *Asian Survey* 10(6): 533-551.
- Mya Maung. 1992. *Totalitarianism in Burma: Prospects for Economic Development*. New York: Paragon House.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about*

- Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Pavin Chachavalpongpun. 2011. "Dawei Port: Thailand's Megaproject in Burma." *Global Asia* 6(4): 96-107.
- Roberts, Christopher. 2010. *ASEAN's Myanmar Crisis*. Singapore: ISEAS.
- Sachs, Jeffrey. 2004. "Myanmar: Sanctions Won't Work." *The Financial Times* July 27.
- Sai Khaing Myo Tun. 2011a. *State-Building in Myanmar (1988-2010) and Suharto's Indonesia: A Study of Building Developmental State in Myanmar*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
- _____. 2011b. "A Comparative Study of State-Led Development in Myanmar (1988-2010) and Suharto's Indonesia: An Approach from the Developmental State Theory." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 3(1): 69-94.
- Shin, Doh Chull. 1994. "On The Third Wave of Democratization." *World Politics*. 47(1): 135-170.
- Steinberg, David I. 2010. *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- Sundhaussen, Ulf. 1995. "Indonesia's New Order: A Model for Myanmar?" *Asian Survey* 35(8): 768-780.
- Susanne Prager Nyein. 2011. "The Armed Forces of Burma." Marcus Mietzner (ed.), *The Political Resurgence of the Military in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Tin Maung Maung Than. 1997. "Myanmar Democratization:

Punctuated Equilibrium or Retrograde Motion?" Anek Laothamatas (ed.), *Democratization in Southeast and East Asia*. Chiang Mai: Silkworm Books.

_____. 2001. "Burma: 'New Professionalism' of the Tatmadaw." Muthiah Alagappa (ed.), *Military Professionalism in Asia*. Hawaii: East-West Center.

_____. 2004. "Myanmar: Sanction Won't Work." *The Financial Times* July 27.

_____. 2007. *State Dominance in Myanmar: The Political Economy of Industrialization*. Singapore: ISEAS.

Wiant, Jon A. and Steinberg, David I. 1990. "Burma: The Military and National Development." J. Soedhati Djihadono and Yong Mun Cheong (eds.), *Soldiers and Stability in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.

인터넷 자료

New Light of Myanmar. 2015. <http://www.myanmar.cm/newspapers/the-new-light-of-myanmar.html> (검색일: 2015.12.01.)

(2016.01.31. 투고, 2016.02.10. 심사, 2016.02.15. 게재확정)

<국문초록>

미얀마, ‘질서 있는 이행’ 모델: ‘체제 내 변화’에서 ‘체제 변화’로의 진화

박 은 흥

미얀마에서의 ‘질서 있는 이행’은 체제 내 변화로부터 체제 변화로의 진화로 특징지어진다. ‘체제 내 변화’는 네 윈의 철권통치를 대체한 신군부의 출현으로부터 미얀마의 군사정부인 국가평화발전위원회(SPDC)가 퇴각하는 단계까지의 시기를 지칭한다. 이는 전체주의적 약탈국가로부터 권위주의적 발전국가로의 이행을 준비하는 단계이자 온전한 민주주의로의 온건화 과정이다. 반면, ‘체제 변화’는 급격한 자유화의 계기가 되는 테인 세인 유사민간정부의 출범으로부터 시작된다. 이러한 두 양상의 변화는 다당제 선거민주주의와 시장경제체제로의 이중적 이행에 해당한다. 이러한 맥락에서 규율민주주의로의 7단계 로드맵이 구상되었는데, 이는 아세안(ASEAN)의 포용과 서방의 제재에 대한 군부의 반응이었다고도 할 수 있다. 이는 국제사회내 양진영이 미얀마의 민주화를 위해 행한 의도하지 않은 협력이기도 하다. 내부적으로는 군부 내 개혁파와 민주화세력 내 온건파간의 협력적 경쟁 역시 위로부터의 자유화 혹은 협약에 의한 민주화로 얘기될 수 있는 ‘질서 있는 이행’을 만들어냈다. 이때 테인 세인은 미얀마 군부 내 개혁파를 이끄는 반면, 아웅 산 수지는 여러 종족, 정파로 구성된 민주화세력을 이끌었다. 민족민주동맹(NLD)

신정부는 2008년 신헌법에 근거한 '질서 있는 이행'의 맥락에서 군부와 권력공유가 불가피하다. 만일 급격한 경제성장이 민주주의를 위한 사회경제기반을 빠르게 만들어내는 반면 완만한 경제성장은 그 기반을 완만하게 만들어낸다면, 빈곤국인 미얀마에서의 점진적인 체제변화는 불가피하다. 이러한 미얀마의 점진적 이행모델은 약탈 국가화한 전체주의적 혁명국가로부터 권위주의 발전국가를 지향하고 있거나 지향하는 것이 현실적으로 바람직한 북한을 포함한 아시아 사회주의 국가들의 민주화 이행을 지칭할 수 있는 '제4의 민주화 물결'의 선도모델이 될 수 있다.

주제어: 질서 있는 이행, 체제 내 변화, 체제 변화, 이중적 이행, 테인 세인, 아웅산 수지, 미얀마 군부(Tatmadaw), 민족민주동맹(NLD), 2008년 헌법

<Abstract>

Myanmar as a Model of ‘Orderly Transition’:
The Evolution from Change within Regime to Change of
Regime

PARK Eun Hong
(Sungkonghoe University)

Orderly transition in Myanmar is characterized by the evolution from change within regime to change of regime. Change within regime designates the period from the emergence of new army group replacing Ne Win’s iron rule to the retreat phase of SPDC, Myanmar’s military junta. In other words, this can be regarded as a preparation phase for the transition from totalitarian predatory state to authoritarian developmental state and moderate course toward a full-fledged democracy. The change of regime began with the inauguration of Thein Sein pseudo-civilian government, a critical momentum of radical liberalization. These two kinds of changes equal to dual transition to multi-party electoral democracy and market economic system. In this context, a seven-step roadmap for discipline-flourishing democracy was outlined, as the military’s response to ASEAN’s engagement and western countries’ sanction. It’s a kind of unintended cooperation for changing Myanmar toward

democratic regime between external two sides. Internally, negotiation between reformers in military and moderates in democratic forces, namely the cooperative competition, created orderly transition as regime-initiated liberalization or pacted democratization. Thein Sein led reformist elements associated with the Tatmadaw, while Aung San Suu Kyi led moderate democratic forces composed of diverse ethnic lines and political factions. NLD nascent government should inevitably share power with the Tatmadaw in terms of orderly transition based on the 2008 Constitution. Particularity if the theory that rapid economic growth creates rapidly the socio-economic base for democracy, and the other way around, is true, evolutionary regime change in Myanmar as a underdeveloping country is inevitable. Myanmar as a model of evolutionary transition can be a leading model of fourth wave of democratization for Asian socialist countries including North Korea, trying to escape from totalitarian revolutionary state, and reach forward to authoritarian developmental state.

Key Words: Orderly Transition, Change within Regime, Change of Regime, Dual Transition, Thein Sein, Aung San Suu Kyi, Tatmadaw, NLD, 2008 Constitution