

2015년 버마총선참관기: 25년만의 총선, 민주화에 대한 열망 그 가운데에서

이 영 아*

I. 들어가는 말

2015년 11월 8일, 전 세계의 이목이 아시아의 한 국가, 버마에 집중되었다. 53년간 이어졌던 군부독재를 끝내고 민주화로 가는 씨앗을 심어줄 자유총선이 25년 만에 치러졌기 때문이다. 과연 아웅산 수치여사가 이끄는 민족민주동맹(NLD)가 과연 정권을 잡을 수 있을까? 군부는 순순히 정권을 이양해줄까? 언론은 총선이 가까워질수록 정국이 불안하다는 소식과 함께 개표조작에 대한 우려와 투표참여에 대한 억압 가능성을 보도하거나 혹시 모를 폭력사태에 대비하여 전 세계 국제사회가 이번 버마 총선을 집중하고 있다고 전하였다.

필자는 아시아지역에 선거참관단을 파견하는 네트워크 조직인 ANFREL(Asian Network for Free Elections)을 통해 2015년 11월 1일부터 약 열흘간 국제선거참관단 활동을 하고 돌아왔다. 약 열흘간 버마 사람들의 민주화에 대한 열망을 가까이 보고 느낄 수 있었던 시간은 이미 민주주의가 정착된 한국 시민으로 민주주의와 선거에 대해 다시 한 번 생각해 볼 수 있는 소중한 계기가 되었다.

* 참여연대 국제연대위원회 간사

II. 국제선거참관단? Nothing to Do But Many Things to Do!

버마 의회는 상원 224석과 하원 440석 등 총 664석으로 구성돼 있다. 53년간 독재정치를 펴왔던 버마 군부는 2003년과 2008년 민주화 로드맵을 발표한 뒤 2011년부터 민주화 개혁과 경제개방을 시행하기 시작했지만 여전히 군부의 영향력과 권한은 막강하다. 군부는 선거 결과와 상관없이 상하원 의석의 25%가 헌법에 따라 할당된다. 버마는 헌법 개정을 위해 상하원 정원의 4분의 3(약 75%)의 동의를 얻게 돼있는데 의회의 25% 의석을 보유한 군은 헌법 개정, 주요정책 입법 등에서 거부권을 확보하고 있는 셈이다. 이는 군부가 최악의 상황에도 국정에 대한 영향력을 잃지 않으려고 사전에 이런 장치를 마련했기 때문이다.

이번 총선은 분쟁과 홍수피해로 선거가 취소된 7개 선거구를 제외하고 상하원 의원 491명과 주 및 지역의회 의원 644명, 민족대표 29명 등 1,171명을 뽑는 대규모 선거였다. 총 7개주에서 91개 정당, 6천명 이상의 후보들이 출마하였고 총인구 5,500만 명 중 3,500만 명이 유권자로 등록하고 4만 500개의 투표소에서 투표가 진행되었다. 이번 투표에 대한 열기는 국내외에서 실시한 사전투표에서도 느낄 수 있었다. 재외 국민유권자로 등록한 버마인은 37개국에 걸쳐 약 3만 명에 이르렀다. 해외에 거주하는 버마사람들은 ‘플라이 투 보트(Fly to Vote)’ 캠페인을 진행하며 비행기를 타고와 투표에 참여하기도 했다. 또한 젊은 유권자들은 SNS를 통해 선거 캠페인 소식 함께 선거 당일에는 보라색 손가락의 투표 인증샷을 올려 선거 분위기를 고조시켰다.

전 세계의 이목이 집중된 이번 총선에서 버마 정부는 자유공정선거가 치러질 수 있도록 65년 만에 국제사회의 선거참관을 허용했다.

이에 30개국에서 1천명의 국제선거참관단을 파견하고, 버마 시민사회에서도 9천명의 현지 참관단을 조직하여 총 1만 명 이상의 참관단이 이번 총선에 참여하였다. 한국에서도 중앙선거관리위원회(7명) 및 주미안남대사관 직원(11명) 등 총 18명이 이번 총선 참관에 참여하기도 하였다.

필자가 참여한 ANFREL은 1997년에 설립한 이후 스리랑카, 태국, 말레이시아, 캄보디아, 아프가니스탄 등 많은 아시아 국가의 민주주의를 강화하고자 노력해온 단체로 이번 버마총선에 총 18개국에서 20명의 장기참관단과 27명의 단기참관단을 파견하였다. 양곤에 도착하자마자 다른 단기참관단과 함께 버마의 정치 현황과 선거법, 선거 절차 등과 참관단의 역할과 주의점 등을 교육받았다. 선거참관단으로서 무엇보다 중요한 것은 그 역할과 책임을 정확히 인지하는 것으로 선거과정에서 선거를 방해하거나 중지시킬 수 없으며 정치적 중립성을 유지해야 한다. 참관단은 이곳에서 선거가 공정하고 합법적으로 진행되고 있는지, 유권자들에게 위협이나 투표의 어려움이 없었는지 등을 참관하고 그 결과를 정리해 버마의 선거제도가 조금 더 발전할 수 있도록 돕는 것이 주요역할이다.

<그림 1> ANFREL 버마총선 단기참관단



<그림 2> 참관단을 대상으로 진행한 사전 교육



선거참관단 활동은 어느 정도 정형화되어 있다. 한 팀당 두 명씩 짝이 되어 각 지역으로 흩어져 활동한다. 총선 전 얼마나 준비가 되었는지, 유권자들이 자유의사에 의해 선거에 참여하고 정치적 발언을 자유롭게 할 수 있는지, 외압 및 폭력사태는 없는지 등의 정보를 돌아다니면서 수집하여 보고한다.

비록 나는 선거참관 경험이 처음이었으나 대부분의 참가자들은 다른 아시아 국가의 선거참관 경험이 다수였다. 선거참관 경험이 여러 번 있는 한 참가자가 교육 받은 직후 다가와 “우리는 아무것도 할 수 없지만, 동시에 많은 것을 할 수 있어요.”라는 말을 남겼다. 그의 말이 참관기간 내내 가슴에 남았다. 선거 과정에서 부정선거가 의심되거나 다른 부당한 일이 발생한다 하더라도 선거에 개입할 수 없는 참관단의 한계와 그 사실을 보고하고 알림으로써 차후 선거에서 개선되기를 희망하는 우리의 역할과 책임에 대해 말하고 싶었던 것이 아니었을까?

이튿날 태국에서 온 활동가와 짝을 이뤄 버마 서부 라카인주(Rakhine State)로 이동하였다. 라카인주는 소수민족당인 아라칸민족당(Arakan National Party, ANP)이 우세한 지역으로 민족갈등이 심해 지난 2012년 무슬림인 로힝야족과 불교도인 라카인족의 유혈 사태가 발생하여 200여명이 사망하기도 하였다. 시민권이 없어 임시등록카드인 ‘화이트카드’ 발급받은 이슬람교도인 로힝야는 2008년 헌법 국민투표, 2010년 총선에서 투표권을 행사할 수 있었으나 2015년 2월 정부의 화이트카드 전면 무효화로 이번 총선에서 투표권이 부여되지 않아 논란이 되기도 했다.

라카인주에 도착하자마자 찾은 선거관리위원회는 선거일을 앞두고 여러 준비로 분주하였다. 투표용지 등 선거물품을 각 투표소로 이동하고 오류가 있는 선거인 명단을 수정하고 있었다. 우리가 만난 선관위 직원은 선거인 명단에 이름이 중복되거나 빠지는 등 여러 가

지 오류가 있음을 인정하였다. 그는 선거인 명단을 제외하고 선거준비는 잘 진행되고 있으며 이번 선거는 분명 자유롭고 공정하게 이뤄질 거라고 자신 있게 이야기 했다.

본 선거 전 국내외에서 실시되고 있는 사전투표는 해외거주자뿐만 아니라 공무원, 경찰, 교사 등 선거당일 투표에 참여할 수 없는 유권자나 다른 지역 거주자, 환자 등 사전에 등록된 사람에 한하여 진행되고 있었다. 우리는 사전투표가 진행되고 있는 투표소를 찾아가 기포대 설치여부, 투표함 봉인여부, 보관상태 등 선관위 매뉴얼대로 진행되고 있는지 확인하였다. 한 가지 인상적이었던 점은 몸이 아픈 환자들과 거동이 불편한 노인들을 위해 선관위 직원들이 병원이나 집을 방문하여 투표에 참여할 수 있도록 하는 것이었다.

<그림 3> 사전투표가 진행되고 있는 투표소 투표함



<그림 4> 투표용지



지난 9월 8일부터 시작된 선거 유세는 투표 이틀 전인 11월 6일까지 약 60일 동안 진행된다. 투표 전날인 11월 7일은 숙려기간(Cooling off Period)으로 선거와 관련된 모든 행위가 법적으로 금지되어 있다. 벽에 부착된 포스터는 떼야하고 후보자나 후보 지지자들 역시 명함, 리플렛 등을 일체 나눠줄 수 없다. 우리는 11월 7일, 선거를 하루 앞두고 ANP와 통합단결발전당USDP 후보자를 방문하여 후보자공약과 정당 정책은 무엇인지, 선거유세 기간 동안 상대 후보에 대한 비방은 없었는지 등을 물어보며 인터뷰를 진행했다.

또한 투표소를 방문하며 유권자들에게 이번 선거에 대한 기대나 어려움, 마을 분위기 등을 물었다. 대다수의 유권자들은 이번 선거가 버마에 큰 변화를 가져다 줄 것으로 기대하며 주변사람들과 자유롭게 정치에 대해 이야기 할 수 있다는 것이 과거와는 다른 가장 큰 변화라고 꼽았다. 모든 당 후보자들의 유세현장을 방문해 정책을 비교한 후 표를 던질 거라는 한 유권자는 지난 2010년 선거 때는 과거 군부세력의 선거 결과 부정으로 선거 참여의욕이 없었으나 이번 총

25년만의 총선, 민주화에 대한 열망 그 가운데에서 267

선에서 자신의 한 표가 큰 변화를 만드는데 기여할 수 있을 거라며 투표에의 뜨거운 의지를 보이기도 했다.

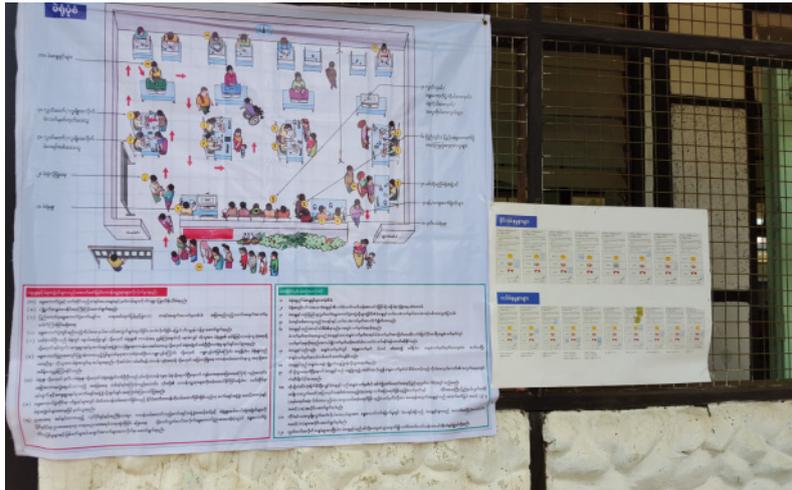
<그림 5> USDP 캠페인 차량



<그림 6> 후보자 연설을 듣고 있는 유권자들



<그림 7> 투표소 앞에 부착된 투표소 배치표



<그림 8> 투표소 레이아웃



Ⅲ. 변화에 대한 기대와 열망 보여준 유권자들

11월 8일 오전 5시, 약간은 긴장하며 라카인주 씨트웨 타운십(Sittwe Township)의 한 군부대 투표소를 찾았다. 군부대는 다른 투표소와 달리 폐쇄적인데다가 사전투표는 진행하지 않아 자유선거에 대한 우려의 목소리가 많았던 곳이다. 6시부터 열리는 투표소에 일찍부터 찾은 유권자들의 긴 행렬이 이번 선거에 대한 기대와 열망을 느끼게 하는데 충분했다. 그러나 각 투표소에는 각 정당 관계자와 현지참관단 등 총 10명의 참관단이 배치되어 하루 종일 선거 진행과정을 지켜보게 되어있는데 반해, 이 투표소에는 참관단이 아무도 참석하지 않았다.

오전 6시부터 오후 10시까지 라카인주의 14개 투표소를 돌며 투표 진행 과정과 개표과정을 참관하여 잘 진행되는지 확인하였다. 일부 투표소는 3천명에 달하는 유권자들로 인해 투표시간동안 투표가 마무리되지 못하거나 마감시간에 유권자들이 몰려 투표소 안이 난장판이 되기도 했다. 일부 투표소에서는 후보자가 투표소를 찾아 유권자들이 투표하는 모습을 지켜보기도 했다. 또한 처음 투표에 참여하는 유권자들 중 다수는 투표방법을 모르거나 상하원, 지역의원을 뽑는 투표용지의 차이를 충분히 이해하지 못했고, 일부 투표소에서는 개표과정에서 조작 의혹이 일기도 했다.

<그림 9> 투표소 앞 부착된 유권자 명단



<그림 10> 투표참가를 위해 기다리는 유권자들



<그림 11> 투표의 마지막 단계인
손가락 잉크찍기



<그림 12> 선거당일
투표하는 사람들



<그림 13> 유권자가 몰려
혼잡스러운 투표소 안



<그림 14> 투표하기를
기다리는 사람들



<그림 15> 개표과정



<그림 16> 개표과정을
지켜보는 사람들



IV. 민주화로 가는 길, 그러나 아직 남아있는 과제들

ANFREL을 비롯해 EU, 미국 카터재단 등 국제참관단 비록 몇 가지 개선해야 할 과제가 있지만 우려했던 것과 달리 이번 선거가 비교적 평화롭고 자유로운 분위기에서 치러졌다고 평가하였다. ANFREL은 기자회견을 통해 소수민족 배제, 사전투표, 선거인 명부 오류 등 개선이 필요하며 개표과정에서 투명성을 높이고 선거 후 최종 결과 발표까지 2주가 걸리는 시간을 단축해야 할 필요가 있다고 지적하였다.

선거가 종료된 지 2주 후, 11월 22일 선관위는 최종 개표결과를 발표하였다. 개표결과 민족민주동맹NLD이 의회 의석의 59%를 확보하여, 대통령을 배출하고 단독정부를 구성할 수 있게 되었다. 국제사회와 언론에서는 이번 총선 결과에 대해 ‘버마민주화의 승리’, ‘버마의 봄’이라며 버마 민주화에 대한 기대의 목소리를 전했다. 이번 선거가 버마의 큰 변화이자 민주화로 가는 전환점임은 분명하다. 그러나 이번 선거는 “통합단결발전당USDP 아니면 NLD”의 경쟁으로만 진행된 면이 없지 않아 있다. 53년간 이어졌던 군부통치에 대한 지긋지긋함이 새로운 변화를 만들어갈 NLD에 표를 던진 유권자들도 상당하다. 그렇다 보니 당이 추구하는 정책에 대한 면밀한 평가가 부족했으며 NLD 또는 유권자들이 원하는 변화가 어떤 변화인지, 그 변화는 어떤 정책으로 어떻게 실행할지에 대한 방법에 대해 심도 있게 논의되지 못했다.

이번 선거에서 승리한 아웅산 수치와 NLD 앞에는 해결해야 할 과제들이 산적해있다. 평화로운 정권이양, 소수민족의 포용, 부정부패 척결, 불평등과 양극화 문제 등 아직 많은 과제가 남아있지만 민주화의 바람이 불고 있는 버마에 진정한 변화가 찾아오길 기대해본다.