



코리아연구원 현안진단 제213호

버마/미얀마 보궐선거와 향후 정국

()

- I. 선거 개요
- II. 보궐선거 과정과 결과 분석
- III. 총선 의의와 향후 쟁점

2011년 전 세계의 이목을 집중시켰던 버마/미얀마가 보궐선거를 계기로 또 다시 세간의 관심거리가 되고 있다. 군부정권의 탄압에 저항하는 대규모 소요사태가 발생할 때만 관심을 가지던 한국의 언론마저도 특파원을 파견해 간판 뉴스로 보궐선거를 보도하는 것을 보니 이 나라가 정말 변화의 길을 걷고 있으며, 그 가치도 부활하고 있다는 생각이 든다. 외부의 충격마저도 빚겨갈 것 같았던 은둔의 땅인 버마/미얀마의 긍정적 전향은 이 나라의 지정·지경학적 가치를 한 단계 더 고양시켰고, 새로운 투자처를 찾던 다국적 기업인들에게는 가능성만 확인하던 땅에서 이제 현실적 기회의 땅으로 급부상했다.

떼잉세인(Thein Sein) 대통령은 취임 1주년을 맞아 더욱 강건한 민주국가 건설에 박차를 가할 것이라고 천명했지만, 그의 말대로 아직까지 국가정상화를 위한 과제들은 산재하다. 여전히 500명에 가까운 정치범이 수감 중이고, 개인의 자유와 권리는 구속의 대상이다. 전체인구의 1/3은 최저빈곤선 이하의 삶을 살아간다. 정부와 군부에 대한 두려움은 현재 진행형이고, 군부가 정치의 중심이 되어야 한다는 정부의 입장은 얼마 전 국군의 날을 맞아 재차 확인되었다.

초기 단계에 있는 버마/미얀마의 개혁과 개방은 지난 1일 실시된 보궐선거를 계기로 한 단계 더 성숙될 전망이다. 본 보궐선거에 할당된 의석수는 상하원과 지방의석을 합쳐 모두 45석으로 전체 의석수(상하원 664석)의 7%에도 못 미치는 수치이다. 그러나 금번 보궐선거는 국민의 전폭적인 지지를 받는 야당의 제도권 진출이라는 측면에서 민의를 수용할 공간의 확대, 견제와 균형의 원리를 지향하는 정당정치의 서막 등 본격적

인 정치개혁의 시금석이자, 고립과 폐쇄로 일관하던 이 나라의 대외정책 기조에 큰 변화를 가져올 전환기적 사건으로 기록될 것이다. 또한 정부는 재야와 국제사회의 요구를 수용했다는 측면을 부각시키며 경제제재와 같은 외부의 압력으로부터 탈피하고자 하는 전략을 본격적으로 시험할 것이다.

I. 선거 개요

본 보궐선거는 2010년 11월 총선에서 집권 여당 연방단결발전당(USDP) 소속 출마자가 모두 당선된 선거구 중 국회의원의 입각(45석), 의원직 상실(2석), 사망(1석) 등 공석이 된 총 48석에 대한 선거이며, 각 의회별 할당 의석수는 상원 6석, 하원 40석, 지방의회 2석 등이다. 야당의 요구에 의해 작년 10월 정당등록법이 개정됨에 따라 2010년 총선에 불참했던 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 국민민주주의연합(NLD)이 일찍이 선거 참가를 선언했고, 총선에는 참가하지 않지만 민주세력으로 분류되는 4개 정당이 정당등록을 마쳤다.

연방선거위원회(UEC)에 따르면 총 19개 정당(신당 6개 포함)이 보궐선거 참가를 신청했으나 민주연합당(Democratic Alliance Party), 88세대국민당(88 Public Forces of People's Party) 등 2개 정당은 조건을 충족치 못해 등록이 철회됐다. 총 157명(상원 22명, 하원 129명, 지방의회 6명)의 출마자가 등록했는데, 여당인 USDP와 최대 야당 NLD가 각각 모든 지역에 입후보자를 신고했다. 그러나 NLD 상원의원 출마자 1명은 직계가족이 미얀마 시민권자가 아닌 이유로 입후보 부적격 판정을 받았다. 2010년 총선에서 원내 2당이 된 국민통합당(NUP)과 민주세력으로 분류되는 국민민주주의의힘(NDF)은 각각 21명(1명은 역시 부적격), 11명의 입후보자를 냈다. 기타 전국정당 외 2010년 총선에서 당선자를 배출한 지역기반의 5개 소수종족정당도 7명의 출마자를 냈다. 무소속 출마자는 총 7명으로 모두 하원에 도전했으며, 여성 출마자 26명 중 NLD 당적이 12명으로 다수였다.

선거구는 세 지역을 빼고 모두 버마족(Burman)이 거주하는 행정주(division)로서, 수도 네삐도를 포함하는 만달레주가 10개 선거구로 가장 많았다. 당초 NLD는 모든 의석을 석권하겠다고 목표했으나 군인, 공무원, 공무원 가족이 거주하는 네삐도 4개 선거구가 주요 격전지로 분류할 수 있다. 양공주의 경우 NLD 당수 아웅산수찌가 출마한 꺼흐무(Kawhmu)를 비롯해 7개 모든 지역구의 승리가 낙관되지만 기타 당 소속 민주인사들의 득표수도 관심 대상이다. 그 외 2개 의석이 할당된 산주는 전통적으로 산족 정

당이 강세를 보였고, 하원 1석이 배정된 몽주도 몽족을 중심으로 하는 소수종족 정당이 2010년 총선에서 두각을 나타냈다.

잠정적 유권자는 종교인과 수감자를 제외한 18세 이상의 해당 선거구 주민 약 600만 명이며, 2010년과 마찬가지로 공무 및 개인적 사정으로 인해 선거구를 지키지 못한 자들을 대상으로 부재자투표도 실시되었다. 3월 23일 연방선거위원회는 치안문제로 인해 까친주(Kachin State) 파칸(Phakant), 모가웅(Mogaung), 버모(Bhamo) 등 3개 하원선거구의 선거 실시를 무기한 연기했다. 이로써 본 보궐선거는 4월 1일 오전 6시부터 오후 4시에 걸쳐 실시됐고, 연방선거위원회는 일주일 내 선거결과를 발표하겠다고 공지했다.

II. 보궐선거 과정과 결과 분석

망명언론인 미지마뉴스(Mizzima News)가 3월 말 3개 주 362명을 대상으로 실시한 여론조사를 보면 금번 선거가 얼마나 국민적 관심사였는지를 알 수 있다. 설문자의 85%는 본 보궐선거에 대해 익히 알고 있었을 뿐만 아니라 반드시 투표하겠다고 응답했다. 또한 설문자의 60%는 NLD에 투표하겠다고 응답한 반면 32%만 여당인 USDP에 투표하겠다고 응답했으며, 58%는 NLD의 승리, 31%는 USDP의 승리를 예상했다.

6%, 10% 등 각각 미응답자를 제외하면 본 보궐선거는 분명 2파전으로 전개될 양상이지만 NLD의 승리를 예상한 응답자들이 상대적으로 많지 않았다는 사실에서 USDP도 어느 정도 국민적 지지를 얻고 있는 것으로 풀이된다. 현재의 정치개혁이 긍정적으로 추진되고 있다는 응답자가 42%로 ‘그렇지 않다’라는 응답자 14%보다 월등히 높았고, 정치상황이 진전되었다고 평가한 응답자도 50%(그렇지 않다 6%, 미응답 44%)로 조사된 사실에서도 확인된다.

자기검열이 생활화된 버마/미얀마에서 정치와 관련된 의견을 표출할 수 있는 환경이 조성된 사실은 분명 진일보한 변화의 일면이지만 떼잉쎬인 대통령과 띠에(Tin Aye) 연방선거위원회 위원장의 언급과 달리 본 선거도 ‘자유롭고 공정한’ 민주선거의 원칙에서 어긋나는 면모가 다분했다. 선거 일주일을 앞두고 미국, 유럽연합(EU), 동남아국가연합(ASEAN)을 포함하여 우리나라에서도 선거감시단 2명이 선거참관을 위해 현지에 도착했으나 선거 부정행위는 선거운동이 시작된 2월 초부터 이미 목격되었다.

당국에 의해 고용된 자들이 주로 NLD 당원의 선거유세를 고의로 방해하거나 유세 장소를 제공하지 않는 비협조적인 자세를 취했고, USDP 후보의 지지를 위해 금품을 제공한 매표행위도 보고되었다. 사망한 자들을 포함시키거나 일부 유권자를 고의로 누락시키는 등 선거인 명부도 조작되었고, 여당에게 몰표를 주는 부재자투표의 관행도 고발됐다. 아웅산수찌는 선거를 하루 앞두고 내외신 기자를 불러놓고 선거과정은 전혀 공정하거나 자유롭지 않다고 당국의 행태를 정면으로 비판했고, NLD도 당 차원에서 선거 부정 내용을 서신형태로 선거위원회에 송달했다고 한다.

이러한 선거부정은 2010년에도 목격된바 전혀 새로운 현상은 아니지만 우리가 주목해야 할 점은 치안상의 문제를 이유로 까친주 하원 세 개 선거구의 선거가 무기한 연기되었다는 사실이다. 2010년에도 산주의 치안불안으로 인해 각각 5곳, 4곳의 하원과 지방의회 선거구에서 선거가 실시되지 않았는데, 이런 작태는 근본적으로 대의민주주의의 원칙과 정부가 말한 공정한 선거가 보장되지 않음을 시사한다.

특히 금번 보궐선거에서는 하원 모가웅 지역구에 전 KIA 대표 뚜자(Tu Ja)가 출마했고, 그의 의회 입성이 유력해지자 정부는 까친독립군(KIA)과 정부군의 대치가 심각한 상황이라고 취소 이유를 밝혔다. 그러나 국내에서 자치권이 가장 강력하게 작동하는 까친주에서 까친족의 발언권이 강화될 경우 정부가 편집적으로 집착하는 연방의 분열 방지와 단결은 달성될 수 없다. 결국 정부는 1명의 까친족 출마자로 인해 세 지역구 선거를 연기시키는 비상식적 결단을 내렸지만 150만 명 주민들의 의사를 대변할 수 있을지는 앞으로도 요연하다.

광범위한 선거부정에도 불구하고 예상대로 NLD의 압승으로 보궐선거는 끝났다. 4월 2일 저녁 5시(현지시간) 현재, 연방선거위원회의 비공식 발표에 따르면 45개 모든 선거구의 투표 집계는 완료됐다. NLD는 43석, 산주를 기반으로 하는 산족발전당이 산주 상원 1석에서 각각 승리했으며 집권 여당은 NLD 후보가 출마 부적격으로 처리된 상원에서 1석을 획득하는 초라한 성적표를 받았다.

국민들의 예상대로라면 USDP가 약 12석 정도를 차지해야 하지만 단 1명을 제외하고 NLD 출마자가 모두 당선되는 쾌거를 거두었다. 특히 여당의 텃밭인 네빠도 4개 선거구에서의 패배는 공무원들이 이반하고 있다는 증거이며, 동시에 2015년 총선에서 여당의 고전을 넘어 정당 존립자체가 흔들릴 징조로 보인다. 그 뿐만 아니라 비록 3석에 불과하지만 소수종족도 NLD를 지지했다는 사실에서 지난 200년 가까이 표류한 국민국가(nation state) 달성을 위한 책임자는 여당보다 NLD라는 사실도 자명해졌다.

선거 의석수만 보면 NLD의 압승이며, 이런 분위기가 지속된다면 2015년에도 NLD의 승리는 의심할 여지가 없겠다. 그러나 앞서 지적했듯이 금번 선거는 서방세계의 절대적 지지를 받는 아웅산수찌를 포함한 NLD의 제도권 입성에 큰 의미를 부여할 수만 있을 뿐 역사는 하루아침에 이루어지지 않는다. 어쩌면 과거를 청산하고 새롭게 시도해야 할 개혁의 산을 넘는 현재 시점에서 지난 1년간의 변화가 바로 상전벽해(桑田碧海)로 표현할 정도니 말이다.

Ⅲ. 총선 의의와 향후 쟁점

본 총선은 여당입장에서 45석을 한꺼번에 잃는 결과를 가져왔지만 패배에서 오는 후유증보다 일정 수준 의석수를 양보하며 취할 수 있는 이득을 염두에 둔 것 같다. 작년부터 시작된 개혁 프로그램의 일면을 보면 정부가 주도하는 것처럼 보이지만 실제로는 아웅산수찌의 요구에 정부가 일정 부분 화답하는 형식을 취하고 있다. 즉 정부와 여당은 정치개혁이 순탄하게 진행되고 있다는 상징적 의미에서 일정 수준 야당의 제도권 입성을 보장하고, 이를 빌미로 독자적으로 추진할 수 없는 개혁안을 야당의 협력이라는 명분으로 국제사회에 요청하고자 한다.

정부는 아웅산수찌를 비롯한 야당의 정부지지를 통해 국제적 고립을 벗어날 수 있고, 역시 아웅산수찌와 NLD도 더 이상 제도권에 근접할 수 없는 교착상태에 봉착해 있었다. 오바마 대통령과 아웅산수찌 간의 통화 이후 힐러리 클린턴 장관의 방문이 전격 결정되었다는 사실에서 미국의 대 버마/미얀마정책은 여전히 아웅산수찌의 견해에 근거하고 있으며, NLD도 1990년 총선 승리에 대한 향수를 잊지 않은 비현실적 입장을 견지하면서 정치적 입지가 대폭 축소된 것도 사실이다. 따라서 NLD는 제도권정치 입성이 급선무이고 신정부는 추가의 개혁과 개방을 위해 국제사회의 지지와 지원이 절실한 입장이다.

정부와 아웅산수찌 간 상호 전략적 공생관계는 본 보궐선거를 분석하는 결정적 도구이지만 현재로선 양자의 관점이 상이하므로 향후 정국은 일정 수준 진통이 예상된다. 정부는 지난 1년간의 정치개혁을 통해 2014년 아세안 의장국 수임과 같은 대내외적 이미지 쇄신에는 성공했지만 중국 편향적인 외교정책의 극복과 이른바 경제발전을 통한 ‘실적에 의한 정통성’(performance legitimacy)을 필요로 한다.

다시 말해 미국과 유럽연합 등 서방세계의 경제제재를 포함한 포괄적 제재에서 해방될 경우 외자유치, 원조 확대 등 경제발전을 위한 환경을 구축하며 동시에 중국에 종속되는 경제구도도 탈피할 수 있다. 따라서 정부는 여당의 일정 의석을 NLD에게 양보함으로써 그들의 대외 협상력을 강화하는 전략을 채택한 것이다. 총선 일주일 전 상원의장은 이미 아웅산수찌를 맞을 준비를 완료했다고 언급한 것도, 대통령도 그녀에게 내각을 맡길 것이라고 한 것도, 모두 그녀의 의회 입성을 기정사실화한 가정이었다.

이에 반해 NLD의 입장은 다소 애매한 측면이 없지 않다. NLD는 제도권 입성을 통해 국민화해와 국가통합, 시민과 언론의 자유를 구속하는 각종 법령 철폐 및 개혁, 군부의 정치참여와 같이 민주주의에 반하는 헌법조항 개정 등 3대 과제의 완수를 약속했다. 아웅산수찌는 그녀의 선거구 유세에서 일자리 창출과 같은 민생문제 해결을 첫 번째 과제라고 강조했다. 수도 네빠도에 출마한 산다밍(Sandar Min) NLD 후보는 지난 3월 22일, 완전히 자유롭고 공정한 2015년 총선이 실시되기까지 국제사회의 대미얀마 제재가 지속되어야 한다고 주장했다.

NLD는 경제제재를 포함한 모든 제재를 정치적 협상카드로 활용하고 있으므로 그들의 원내 진출에 대한 보상 형태로 서방세계에 대한 제재 해제를 요구하는 정부의 제안에는 동의하지 않을 가능성이 높다. 미국과 유럽연합은 금번 보궐선거가 자유롭고 공정하게 치러진다면 제재의 완화 가능성을 내포했기 때문에 정부는 아웅산수찌를 제재 해제를 위한 지렛대로 활용하고자 한다. 선거를 하루 앞두고 선거과정은 전혀 공정하거나 자유롭지 않았다고 한 아웅산수찌의 비판은 NLD가 경제제재 해제를 요구하는 미얀마 정부의 불모가 아님을 역설하는 대목이다. 동시에 미국과 유럽연합이 제시한 경제제재 해제 조건이 충족되지 않았다는 사실을 강조함으로써 향후 정부의 외교정책에서 NLD 역할의 당위성도 부각시킨 것으로 보인다.


그러나 힐러리 클린턴 장관은 본 총선에 대해 만족감을 표했고, 선거를 참관한 쉐린(Surin Pitsuwan) 아세안 사무총장은 “부정과 협박이 있었지만 선거과정과 결과에 영향을 미치는 사건은 발생하지 않았다.” 면서 자유롭고 공정하며 투명한 방식에 의해 선거가 치러졌다고 긍정적인 평가를 내렸다. 버마/미얀마와 같이 오랜 권위주의를 탈피하려는 국가에서 단번에 민주성에 입각한 선거가 보장된다고 믿는 자들이 있다면 이 나라의 민주주의는 어떠한 고난과 시련 없이 달성될 것이다. 버마/미얀마의 정치개혁의 과정과 의미를 미국과 유럽연합이 납득한다면 분명 그들의 약속대로 보궐선거에 대한 화답이 있어야 할 것이다.

NLD를 지지한 유권자들은 NLD의 정강정책보다 아웅산수찌에 대한 기대감, 즉 군부와 달리 경제발전을 이끌고 민주주의를 성취해 줄 것이라는 막연한 기대감이 그 동기였다. 따라서 국민들은 아웅산수찌와 NLD에게 의회 정족수 75% 이상의 동의를 얻어야 가능한 헌법 개정보다, 또한 현실성이 낮은 국민통합 로드맵보다 민생문제 해결을 최우선적으로 요구할 것이 뻔하다. 만약 NLD가 정치적 수사로서 경제제재를 고수할 경우 그들 역시 딜레마에 빠질 가능성은 높아진다. 공식적인 경제제재 해제 요구는 정부의 전략에 백기 투항하는 결과로 이어지겠지만, 경제제재 고수정책은 민생고의 가중을 의미한다. 물론 NLD는 경제제재와 국민의 생활고가 개연성이 없다고 주장해 왔지만 경제제재에 대한 비판론이 우세하다는 측면도 간과할 수 없는 사실이다.

우려되는 점은 아웅산수찌의 견해가 절대적인 NLD의 의사결정구조인데, 2010년 가택연금 해제 뒤 그녀의 언급을 보면 제재 해제 요구와 고수 사이에서 갈등하는 것 같다. 분명한 사실은 상대적으로 급진적 성향의 청년당원들은 제재 찬성, 퇴역군부 등 원로당원들은 반대 입장이다. 독단적 결단이 아니라 당원과의 충분한 합의를 바탕으로 하는 아웅산수찌의 리더십이 요구되는 시점이다. 그녀에 따르면, 99%의 외자가 집권 군부에게 흘러들어갔다고 주장했던 십 수 년 전 상황이 여전히 유효하다면 제재의 당위성은 강화된다.

NLD의 입장에 비해 미국과 유럽연합 등 제재 당사국들은 전면적인 경제제재 해제보다 자산동결, 목재·보석·광물자원 등에 대한 투자 금지 등 일정 부분에 걸친 해제를 고려하는 유연한 입장을 보일 것 같다. 1년 단위로 갱신되는 유럽연합의 대 미얀마 제재 갱신이 4월이므로 유럽연합의 결정이 미국의 대 미얀마 정책에도 중요하게 작용하리라 보인다. 다만 중국과 패권경쟁 구도를 유지하는 미국은 버마/미얀마에 대한 제재를 도덕적 측면과 중국을 견제하기 위한 마지막 협상카드로 채택하고 있기 때문에 2014년 버마/미얀마의 아세안 의장국 역할을 평가하고 2015년 3개의 아세안공동체가 탄생하는 시기까지 전면적인 제재해제를 단행하지 않을 가능성이 더 높다.

이제 6월이 되면 아웅산수찌가 연방의회에 등원하는 역사적 장면을 전 세계가 함께 할 것이다. 그녀는 330석(8석은 공식, 추가 110석은 군부 할당)의 하원 의석 중 한 자리를 차지하는 국회의원이 아니라, 그녀가 말하는 메따(metta 자비, 사랑)의 정신에 기초하여, 지난 50년 이상 지속된 지긋지긋한 군부권위주의를 청산하고, 민주주의국가 건설에 선봉자 역할을 국민들로부터 위임받은 잠재적인 지도자이다. 그리고 그녀는 지금까지 국민과 함께했던 25년간의 달콤한 꿈에서 깨어날 시간을 맞이했다. 당선을 축하하는 운집한 군중들에게 새로운 세대(New Era)를 맞이했다고 한 그녀의 당찬 포부는 이

제 영적 훈련을 통한 정신적 혁명이 아니라 현실적이고 실행 가능한 일상의 혁명으로 이어졌으면 하는 바람이다. 아웅산수씨는 “성인이란 계속해서 노력하는 죄인”이라는 글귀를 가장 좋아한다고 한다. 역시 그녀는 자신을 희생해야만 하는 국민들을 위한 죄인이다. (2012/04/05) 

※코리아연구원(연구기획위원장: 이정철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(02-733-3348)로 회원 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크 코리아연구원과 아름다운 동행을 권합니다.