

민주적 제도, 비민주적 정치, 군사쿠데타: 태국의 정치현실을 통해 본 신생민주주의의 제도적 역설

송경아*

- I. 문제제기와 연구의 개요
- II. 연구의 가설
- III. 제도의 설계와 선택
- IV. 제도의 실질적 작동
- V. 군사쿠데타의 발발과 제도의 붕괴
- VI. 결론

이 글의 일차적 목적은 군부 과도내각의 지배 아래 놓인 현재 태국 정치현실의 원인과 의미를 검토하고, 태국 민주주의에 대한 기존 이론들을 비판적으로 재검토하려는 데에 있다. 왜 태국인가? 태국은 민주적 제도가 만들어낸 비민주적 정치의 역설을 분명히 드러내어 주는 사례이기 때문이다. 본 논문은 크게 세 부분으로 나누어 전개된다. 첫 번째 부분은 제도의 설계 및 선택과 관련된 것이다. 여기에서는 소위 “악순환 구조(vicious cycle)”라고 불리는 태국정치의 기원과 문제점, 그리고 이를 해결하기 위해 제도적 장치를 고안해내는 과정이 다뤄질 것이다. 구체적으로 이 부분에서는 1997년 헌법이 갖는 제도적 특징을 1)체제의 안정성(system stability)과, 2)시민참여(civic participation)의 두 차원에서 조망할 것이다. 두 번째 부분은 제도의 실질적 작동과정, 즉 97년 체제하에서 나타난 새로운 정치의 모습과 관련된 것이다. 이 장에서 필자는 탁신지배체제의 속성을 비판적으로 조망할 것이다. 구체적으로 탁신과 1)의회 2)독립기구(반부패위원회, 선거위원회, 헌법재판소) 3)시민사회(언론, 시민단체, 학계) 사이에서 나타나는 갈등

* 서울대학교 정치학과 박사과정 수료.

과 긴장을 분석함으로써 탁신정권이 ‘체제의 안정성’과 ‘시민참여의 고양’이라는 신헌법의 제도적 이상을 조직적으로 침식해가는 과정을 살펴볼 것이다. 마지막 부분에서는 제도의 이상과 실질적 작동의 불일치를 설명하기 위한 변수를 1) 경제적 민족주의와 2) 민족주의적 왕정주의의 출현이라는 두 차원에서 살펴본다.

주제어: 태국, 정치제도, 헌법, 군사쿠데타, 신생민주주의

I. 문제제기와 연구의 개요

이 글의 일차적 목적은 군부 과도내각의 지배 아래 놓인 현재 태국 정치현실의 원인과 의미를 검토하고, 태국 민주주의에 대한 기존이론들을 비판적으로 재검토하려는 데에 있다. 왜 태국인가? 태국은 민주적 제도가 만들어낸 비민주적 정치의 역설을 분명히 드러내어 주는 사례이기 때문이다. 1992년 이른바 “검은 5월(Black May)”로 불리는 대규모 민주항쟁 이후 태국정치의 가장 중요한 화두는 민주적 제도를 설계하고 선택하는 것이었다. 제도의 선택과 관련하여 태국에서는 권위주의적 가치를 선호하는 세력과 민주주의의 진전을 희망하는 세력간의 오랜 긴장과 갈등이 존재하였다. 그러나 1997년 경제위기를 기점으로 개혁지향적 민주세력의 입지가 확대되면서 이른바 “국민의 헌법(people’s constitution)”이라 칭송받는 민주적인 신헌법이 제정된다. 1992년 민주화 이행의 시점에서부터 1997년까지를 제도의 설계와 선택에 관한 시기로 볼 수 있다면, 그 이후는 설계된 제도를 실제 작동시켜보는 단계로 볼 수 있다. 그 결과는 군사쿠데타의 발발이었다. 2006년 9월 19일 쏘

띠(Sonthi Boonyaratklin)장군이 이끄는 “민주개혁위원회(Council for Democratic Reform)”는 이 나라 역사상 열여덟 번째 군사쿠데타를 단행한다. 이들은 국론분열, 부정부패, 독립기구의 권한행사 방해, 그리고 국왕모독을 이유로 탁신(Thaksin Shinawatra)총리의 권력행사를 즉각 중지시킴과 동시에 1997년 제정된 신헌법을 무효화하고 계엄령을 선포한다.

본 논문은 크게 세 부분으로 나누어 전개된다. 첫 번째 부분은 제도의 설계 및 선택과 관련된 것이다. 여기에서는 소위 “악순환 구조(vicious cycle)”라고 불리는 태국정치의 기원과 문제점, 그리고 이를 해결하기 위해 제도적 장치를 고안해내는 과정이 다뤄질 것이다. 구체적으로 이 부분에서는 1997년 신헌법이 갖는 제도적 특징을 1)체제의 안정성(system stability)과, 2)시민참여(civic participation)의 두 차원에서 조망할 것이다. 두 번째 부분은 제도의 실질적 작동과정, 즉 97년 체제하에서 나타난 새로운 정치의 모습과 관련된 것이다. 이 장에서 필자는 탁신지배체제의 속성을 비판적으로 조망할 것이다. 구체적으로 탁신과 1)의회, 2)독립기구(반부패위원회, 선거위원회, 헌법재판소), 3)시민사회(언론, 시민단체, 학계) 사이에서 나타나는 갈등과 긴장을 분석함으로써 탁신정권이 ‘체제의 안정성’과 ‘시민참여의 고양’이라는 신헌법의 제도적 이상을 조직적으로 침식해가는 과정을 살펴볼 것이다. 마지막 부분에서는 제도의 이상과 실질적 작동의 불일치를 설명하기 위한 변수들을 모색하려 한다.

이 연구는 다음의 몇 가지 차원에서 중요성을 갖는다. 첫째, 지역연구의 차원에서 태국정치에 대한 기존의 분석시각을 비판적으로 재평가하는 근거를 제공한다. 태국정치에 대한 많은 분석은 1997년 이후 태국민주주의의 발전에 대한 낙관적 기대의 반영이 주를 이루었다. 이런 관점에서 탁신체제가 독재화되는 과정은 단순

히 탁신의 개인적 스타일이나 우연적 요소로 취급되었던 한계가 있다. 탁신리더십을 제도설계와 실질적 작동을 매개하는 변수들의 관계 속에서 파악하는 시도는 국내와 국외에서 많이 발견되지 않고 있다는 점에서 본 연구는 발견적 사례연구의 가치를 지닌다. 둘째, 이 연구는 비교민주주의 연구에서 태국의 사례가 갖는 의미를 발견해낸다. 얼핏 보면 태국은 비교정치 분야에서 축적되어 왔던 민주화와 관련된 몇 가지 중요한 이론적 명제가 문제없이 잘 적용되는 사례로 볼 수 있다. 그러나 실제 정치적 관행의 차원을 자세히 들여다보면 태국정치는 민주화와 관련된 연구들의 보편적 가정들을 혼란스럽게 만드는 방향으로 진행되고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 이 연구는 태국을 통해 민주화이론의 주요한 일반적 논의, 예컨대 1)경제발전과 민주주의의 지속성의 관계(Lipset, Rueschemeyer), 2)엘리트의 역할과 민주주의의 기원 및 민주화과정과정에 관한 문제(O'Donnell, Linz & Stepan), 3)국가건설과 민주주의의 관계에 관한 문제(Rustow), 4)제도건설과 제도의 의도하지 않은 결과(신제도주의의 제반 연구전략) 등을 비판적으로 평가하는데 기여할 것이다.

II. 연구의 가설

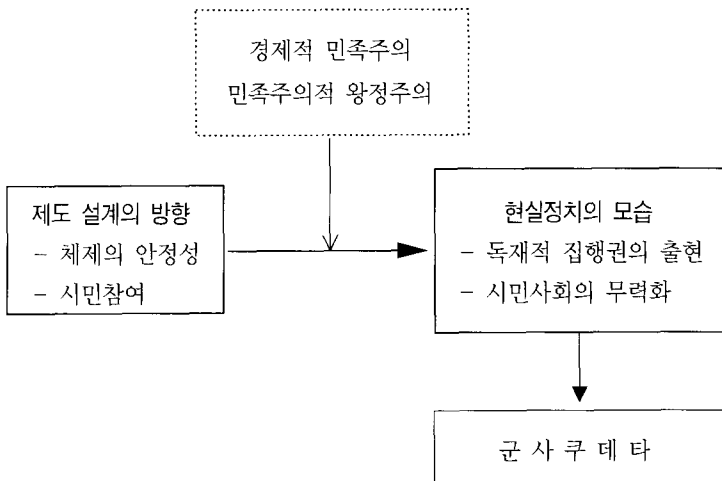
1997년 헌법의 제도적 특징은 1)체제의 안정성(system stability)과 2)시민참여(civic participation)의 두 차원에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 태국정치의 맥락에서 체제의 ‘불안정성’이란 연립정부의 불안정성에 따른 정국불안과 군부개입을 의미한다. 이와 같은 정치적 불안은 분열된 다당제와 악질적인 금권정치의 정치풍토와

긴밀히 연관되어 있다. 허약한 민간정부의 무능과 부패에 의해 야기되는 정국불안은 언제나 “왕, 불교, 국가”를 보호하겠다는 명분으로 무장한 군부를 현실정치에 개입시키는 유인이 되어 왔다. 97년 헌법은 위와 같은 태국정치의 악순환 구조를 타파하기 위한 방안으로 “선거제도의 개혁(소선거구제와 정당명부식 비례대표제의 혼합)”을 통해 집행권의 안정성을 높이려 하였다. 다음으로, 97년 헌법은 의회와 동떨어진 독립적 기구가 초안의 작성을 담당하고, 초안작성과 헌법통과에 이르는 전 과정에 시민사회의 영향력이 반영된 성과로 볼 수 있다. 따라서 개혁세력들은 시민의 자유와 권리 및 공공정책 결정 과정에 있어서의 시민참여를 강화하고, 정치인 및 공무원의 투명성과 책임성을 담보하기 위해 공공감시과정을 담당하는 “독립적인 기구”의 설치를 주장했고, 이들의 주장은 신헌법의 여러 조항에 반영된다.

그러나 신헌법이 겨냥한 위의 두 가지 목표는 다음과 같은 의도하지 않은 결과로 귀착된다. 첫째, 탁신 일당지배체제의 등장이다. 2001년 선거에서 타이락타이(*Thai Rak Thai*, “*Thai Love Thai*,” 이하 TRT)당의 압승은 실질적으로 탁신총리와 TRT에 대한 제도 내 정치적 반대세력들을 무력화시키는 결과를 낳았고, 사실상 태국의회를 개점휴업상태로 만들었다. 즉, 집행권의 안정성을 도모한 97년 체제는 사실상 독재적 집행권의 출현이라는 의도하지 않은 결과를 맞이한 것이다. 둘째, 태국 의회정치 사상 초유의 거대 집권당의 출현은 시민참여의 강화라는 신헌법의 또 다른 제도적 이상 역시 조직적으로 침식시키는 계기가 되었다. 의회 내 반대파의 견제가 전무한 상태에서 실질적 야당의 역할을 담당하는 태국의 독립기구들은 탁신정권의 조직적인 공격에 노출되며, 언론, 학계, 인권 등 태국 시민사회 전 영역이 정치적 무력화의 위협에 놓이게 된다.

그렇다면 무엇이 제도적 이상과 실질적 제도운영 사이의 간극을 낳게 하였나? 본 논문은 태국에서 정치개혁의 시도가 좌절되고 민주주의가 퇴보한 이유를 설명하는 데 있어서 정치제도의 실질적 작동에 영향을 미친 비제도적 변수들을 다음의 몇 가지 차원에서 분석한다. 첫째는 경제적 변수이다. 1997년 경제위기는 제도개혁의 필요성을 확산시키는 계기가 되었지만 동시에 제도의 순기능을 저해하는 사회경제적 조건을 낳았다. 경제위기는 변덕스러운 세계자본주의 질서로부터 태국민을 보호하겠다는 이른바 경제적 민족주의(economic nationalism)의 정서를 태국사회에 확산시키는 배경이 되었다. 둘째, 새로운 제도 및 리더십과 태국의 전통적인 정치구조와의 부조응이다. 새로운 제도가 만들어낸 정치적 승자의 전횡으로 태국사회의 전통적인 정치구조가 재편되었고, 이 과정에서 태국 정치만의 독특한 요소인 민족주의적 왕정주의(nationalist-royalist stream)와의 충돌이 일어났다.

(그림 1) 태국 현실정치의 진행방향

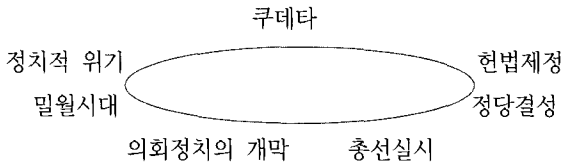


III. 제도의 설계와 선택

1. 태국 현대정치 기원

태국의 현대정치는 700여 년간 지속된 절대군주제가 막을 내리고 입헌군주제로 전환한 1932년을 기점으로 삼는다. 이후 태국정치는 수차례의 군부쿠데타와 잦은 헌법개정으로 점철되었다. 릭스(Fred Riggs)는 이와 같이 군부가 권력을 장악하고 대중의 정치참여가 부재한 정치체제를 “관료지배체제(bureaucratic polity)”라 명칭한다. 관료지배체제는 국가의 정책결정이 비관료적 사회세력들인 정당이나 이익단체, 대중운동 등을 배제한 채 군, 경찰, 그리고 민간행정기구 등의 관료제 내로 집중되는 정치체제를 의미한다. 릭스는 태국에서는 정치영역, 경쟁관계, 권력투쟁, 공공가치의 규정과 배분 등이 관료기구 내부로 수렴되어 집중되어 있다고 분석한 바 있다(Riggs 1966, 197). 1932년 절대군주제가 종언한 이래, 현재까지 태국은 평균 4년 정도의 수명을 가진 총 16번의 헌법을 맞이해왔다. 헌법은 군부에 의해 폐기되고, 다시 군부에 의해 작성되었다. 이러한 태국정치의 악순환 구조에서 헌법은 “승자가 차는 정치적 축구공”으로 묘사되기도 한다 (Samudavanija 1982, 1; McCargo 1998, 6).

〈그림 2〉 태국정치의 악순환구조



태국에서 의회주의가 군부지배를 조금씩 대체하기 시작한 기점은

1973년으로 볼 수 있다 (Phongpaichit 2005a; McCargo 2002; Somrudee 1993). ‘준민주주의(semi-democracy)’란 용어는 선거에 의해 선출된 공식적으로는 민주적인 정부가 권위주의적 리더십과 공존하는 태국정치의 모습을 묘사하고 있다. 태국에서는 1973년 학생들에 의한 제 1차 민주화운동과 이에 뒤이은 정치적 개방 시기를 통해 정당이 새로운 정치행위자로 등장하고 선거가 자리 잡기 시작하여 타닌(Thanin Kraiwichian)정부 하 군부개입의 시기(1976-1977)를 제외하면 1975년부터 1991년까지는 지속적으로 의회주의가 작동하였다. 잦은 군부개입에도 불구하고 “정기적(regular)이고 경쟁적인(competitive)” 선거가 지속되고 있다는 점은 태국정치의 수수께끼이며 동시에 태국의 민주주의가 선거를 배제한 많은 동남아시아 국가들의 그것과 구별되는 중요한 측면이다. 외래적 선거정치의 동남아시아 내재화를 연구한 앤더슨(Benedict R. Anderson)은 태국에서 선거정치가 중단되지 않는 이유는 태국에서 선거는 실제적인 정책을 수반할 수 있기 때문이라고 보고 있다. 앤더슨은 선거정치의 내화를 위해서는 선거로 산출된 정책을 강행할 수 있는 능력을 지닌 응집성 있는 관료집단, 즉 강성국가(strong state)가 선행해야 한다고 본다. 일단 대중선거가 보급되면 강성국가를 건설하기가 쉽지 않은데 태국에서는 이미 국왕 주도로 반세기에 거쳐 근대적 관료제를 형성하려는 노력이 선거제도의 도입에 선행하였다 (Anderson 1996).

특히 1970년대 후반부터 본격화된 경제발전은 군부, 관료에 대항할만한 자본가집단의 사회정치적 지위상승으로 이어지게 되었고, 1980년대 초반부터는 자본가계급으로부터 재정적 지원을 받으면서 전국규모의 정당으로 자리 잡는 보수우익 정당들이 대거 출현하여 선거경쟁에 뛰어든다. 이렇듯 1978년 헌법체제하에서 태국정치는 상당히 안정되었고, 1991년까지 총 4차례의 총선이 예정대로 치러짐으로써 선거민주주의의 정착에 대한 내외의 기대를 불러일

으켰다. 1988년에는 군부가 아닌 민선의원인 찻차이 춘하완(Chartichai Choochavan)이 총리에 취임하는데 찻차이총리가 집권한 1988년부터 1991년까지는 태국에서 명실상부하게 의회민주주의가 가동하던 시기였다고 볼 수 있다. 이와 같은 정치안정을 깨고 1991년 2월 수찐다 크라프라윤(Suchinda Kraprayoon) 육군 총사령관을 중심으로 한 국가평화유지위원회가 군사쿠데타를 일으킨다.

2. 민주적 이행과 제도설계의 시작

1991년 2월 쿠데타 이후 군부주도의 정세구도가 현실화되는 시점에 이르러 방콕에서 대규모 시민항쟁이 일어난다. 일명 “중간계급의 반란(middle class revolt)”라고 불리는 1992년 5월의 유혈시위는 군사쿠데타에 대한 최초의 시민저항이었고, 태국사회의 변화된 차원을 잘 나타낸 사건이었다.¹⁾ 많은 태국정치의 연구자들은 이 사건을 그동안 태국정치의 근본구조를 점하던 군부와 관료집단 등의 보수적 정치리더십에 대한 중간계급의 조직적 저항의 시작으로 파악하였고, 민군관계, 더 나아가 태국의 국가와 사회의 관계가 근본적인 변화를 맞게 되는 시점으로 평가하였다 (Surin 1992; Neher 1996; Hewison 1996; Rodan 1997; Suchit 1999).

1990년대 진행된 태국의 민주화는 경제발전과 중간계급의 출현, 그리고 민주주의와의 연계에 초점을 맞추고 있는 근대화이론의

1) 1992년 민주항쟁의 주역은 방콕의 부유한 중산층들이었다. 이들은 벤츠나 볼보를 주차시키고, 손에는 핸드폰을 든 채 무장한 군대에 대항하였다. 아시아에서 자유시장의 확대와 그 결과 출현한 신흥부자들의 정치적 역할에 관하여는 Richard Robinson and David S.G. Goodman, eds. 1996. *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonald's and Middle Class Revolution*. London and New York: Routledge.를 참고하라.

가정이 깔끔하게 맞아 떨어지는 고전적인 사례로 널리 간주되어 왔다 (Lipset 1960; Moore 1966; Pye 1990; Huntington 1991). 1980년 초반부터 본격화된 자유시장의 확대와 경제발전은 태국 정치의 지형을 변화시킨다. 먼저, 화인자본으로 대표되는 태국 자본가계급의 입지변화를 지적할 수 있다. 전통적인 관료지배체제에서 화인자본가들은 군부와 관료의 정치적 보호를 절대적으로 필요로 하는 정치적 피후견자에 불과했다. 그러나 이들은 의회주의를 자신들의 경제활동과 이권추구에 더 도움이 되는 지배체제로 받아들인다. 다음으로, 동남아시아에서 공산주의 확산을 막겠다며 태국의 군사정권에 후원과 정치적 정당성을 제공해왔던 미국의 영향력이 냉전으로 인해 사라지고 학생들이 새로운 정치적 활동력으로 부상한 것이다. 마지막으로 지적할 수 있는 요인은 경제성장의 결과 출현한 도시 중간계급이다. 다시 말하면, 경제사회적 변화에 의해 출현한 이들 “기업가-학생-중간계급의 연합”이 태국정치의 새로운 행위자로 등장하고, 이들의 조직적 저항이 군부를 막사로 몰아내게 했다는 설명이다 (Phongpaichit & Baker 2005a, 59).

1992년 민주항쟁 이후 실시된 5월 총선에서 이른바 “천사(Angels)”라고 불리던 친민주세력은 친군부정당으로부터 정권을 탈환하였고, 마침내 완전한 문민정부의 시대가 열린다. 이때부터 태국사회에서는 권위주의체제에서 억압되었던 정치적 자유를 회복함과 함께 정치적 경쟁의 규칙을 제도화하려는 노력이 시작되고, 이 노력은 새로운 헌법의 제정이라는 한 차원으로 압축되어 전개된다. 왜 헌법인가? 이 질문에 대한 대답은 1990년대의 태국정치를 “헌정주의체제(constitutional polity)”로 묘사한 던컨 맥카고(Duncan McCargo)의 설명에서 찾아질 수 있다. 맥카고는 전통적인 태국 정치의 맥락에서 헌정주의(constitutionalism)란 “헌법을 일상정치的手段으로 이용(the use of constitution as an instrument for

day-to-day politics)”하는 것이라 말한다. 1932년부터 현재까지 태국은 평균 4년 정도의 수명을 가진 총 16번의 헌법을 보유했으며, 모든 헌법개정안이 정치질서를 민주적으로 개혁하고 정비하기 위해 계획된 것은 아니었다. 매우 자주 헌법은 정치적 승자에 의해 폐기되고, 새로이 작성되었다. 맥카고는 태국정치에서 헌법은 “승자가 차는 정치적 축구공(political football)”이며, 헌정주의는 태국민의 공적인 삶을 마비시키고 왜곡시키는 일종의 “정치적 질병(political disease)”이라고 지적한 바 있다 (McCargo 1999, 6; 2002a, 2-3).

그렇다면 잦은 헌법개정사의 질곡을 경험했음에도 1992년 민주이행 이후 태국의 정치사회 및 시민사회가 또 다시 헌법개정이라는 익숙한 화두에 몰두하는 이유는 무엇일까? 아마도 이것은 정치질서의 방향과 목표가 설정되어 있지 못한 정치현실의 반영이자 제도화에 대한 갈망이라 해석될 수 있을 것이다. 헌법개정의 논의가 시작되면 이른바 정치적 판도라의 상자가 열린다. 즉, 경쟁적인 이해관계와 상충되는 요구들이 경합하는 정치적 기회공간이 새로이 열리는 것이다. 경제성장과 그에 따른 다원주의적 변화가 진행됨에 따라 더욱 다양한 이해집단들이 헌법이라는 정치적 케이크에 더 큰 몫을 요구하기 위해 목소리를 키운다. 특히 과거와 같이 소수의 엘리트가 정치적 의제설정을 독점하지 못하게 됨에 따라 개혁주의자들의 발언이 더 활발해지고 이들의 목소리가 제도의 설계과정에 크게 반영되게 된다. 특히 1997년 경제위기로 인한 국가능력의 침식은 개혁세력들의 협상능력을 급격히 상승시키는 기회가 되었다.

3. 제도설계의 방향과 신헌법의 특징

1997년 헌법은 기본적으로 혼합적 절차(hybrid procedure)를 통

해 만들어졌다. 즉, 헌법안의 작성과 설계는 의회와 분리된 독립기구인 헌법초안위원회(Constitutional Drafting Assembly)가 담당했고 이 과정에 왕성한 시민사회의 영향력이 실제 반영되었으나, 결국 헌법의 통과를 의회의 표결을 거쳐야만 했다. 이것은 헌법제정에 있어 의회가 거부권을 행사할 수 없었던 1987년 필리핀의 사정과는 다른 점이다. 이런 차원에서 97년 헌법은 그 민주성에도 불구하고, 개혁 세력과 보수적 정치권에 의한 전략적 연맹에 의해 만들어졌다는 태생적 한계를 지녔다는 부정적 평가도 존재한다 (McCargo 2002a).

제도개혁을 위해 광범위한 세력들 간의 연대를 이루는 것은 매우 복잡하고 어려운 문제였는데 그것은 정치개혁이 각 집단들에게 각기 다른 의미를 지녔기 때문이었다. 먼저, “왕의 성실한 신하(*kha-rachakan*)”로서 왕실과 군을 제외하고는 태국사회에서 가장 오랫동안 연속성을 유지하고 유일하게 제도화되어 있던 조직인 관료집단은 선거에 의해 의회에 진입하는 질 낮은 정치꾼들에 대해 매우 큰 불신을 가지고 있었다. 지방출신 정치인들은 매매춘, 마약 밀매 등으로 벌어들인 검은 돈으로 의회에 진입한 후, 의회를 자신들의 투자금 회수를 위한 싸움터로 변질시켰다. 정치적 신념과는 상관없이 이권을 매개로 형성된 느슨한 연립정부는 정국불안의 원인을 제공했고 쿠데타의 유인이 되었던 것이다. 따라서 안정과 통합을 최우선시하는 태국의 전통적 엘리트집단에게 있어 정치개혁이란 선거에 의해 선출된 저질 정치인들의 권력행사를 견제하는 것을 뜻하는 것이었다. 1994년 정치개혁의 문제를 심의하기 위해 의회에 의해 설립된 민주발전위원회(Democracy Development Committee)의 의장을 맡았던 프라와스(Prawase Wasi)는 개혁세력과 보수적 엘리트집단 모두를 규합시킬 수 있던 인물이었는데, 그는 당시 태국정치의 문제점을 “의회에 의한 독재”라 지적한 바 있다. 이 표현은 정치개혁에 있어 필수적인 전통적 엘리트의 협조를

이끌기 위한 전략적 수사로 해석될 수 있다 (Connors 2002).

방콕의 교육받은 중산층들 역시 자신들이 지방출신 저질정치인들이 장악하는 의회에 의해 대표된다는 사실에 불만을 갖고 있었다. 태국민이 임명직 총리인 아난(Anand Panyarachoon)총리의 집권기에 높은 평가를 내리는 것은 바로 이 시기에는 정당으로부터 분리된 테크노크라시들이 안정적인 집행권을 행사할 수 있었기 때문이다. 아난총리는 여러 집단의 이해로부터 자유로웠기에 방콕의 인프라프로젝트를 포함하여 몇 가지 과감한 개혁조치를 실시할 수 있었고, 금권정치로부터도 자유로웠다. 즉, 태국식 선거정치와 의회정치의 풍토에서 의회는 민주이행을 이끌었던 방콕의 중산층들에게도 큰 불신의 대상이었다.²⁾ 신헌법이 선거제도의 개혁이나 여타의 절차를 명시함으로써 정치풍토를 쇄신하고 체제의 안정성을 고양하려 한 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

한편, 수많은 비정부조직들로 대표되는 태국의 시민사회는 시민의 자유와 권리의 신장을 요구해왔고, 공공정책 결정과정에서의 참여를 줄기차게 주장해왔다. 물론 비정부조직들이 통합된 주장을 내세운 것은 아니지만 국가능력의 사회로의 이전 및 정치권에 대한 감시와 견제기능의 확대는 공통된 요구사항이었다 (Naruemon 2002). 이런 맥락에서 신헌법에 정치인 및 관료의 투명성과 책임성을 담당하기 위해 공공감시과정을 담당하는 독립적인 기구(반부패 위원회, 헌법재판소, 인권위원회 등)의 신설이 명시되었던 것이다. 이들 독립기구들의 신설을 통해 태국의 정치질서는 시민사회에 대

2) 선거정치의 태국적 맥락과 방콕 중산층들의 모순된 정치의식을 이해하기 위해서는 Anek Laothamatas. 1996. "A Tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand." R. H. Taylor, ed. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. NY: Cambridge University Press, 209-218; Neil A. Englehart. 2003. "Democracy and the Thai Middle Class: Globalization, Modernization, and Constitutional Change." *Asian Survey* 43(2), 253-279를 참고하라.

해 보다 포섭적인 방향으로 편성된다.

위와 같이 정치질서의 방향과 목표에 대해 보수적, 자유주의적, 개혁적 세력들의 이해관계들이 합치하는 지점에서 만들어진 헌법 내용의 1)체제의 안정성을 고양하기 위한 선거시스템의 개혁과 2)정치과정에 대한 독립기구의 감시견제 기능의 두 차원에서 살펴보겠다.

〈표 1〉 선거시스템 개혁을 위한 헌법 조항

- 의무투표	68조
- 임명직 상원에서 선출직 상원으로 전환	126, 127조
- 소선거구제와 정당명부식 비례대표제로 대체	98조
- 지역구원의 장관직 겸직 금지	118조
- 학력에 따른 피선거권 제한(최소 학사 학위이상)	107, 3조
- 정당명부에 의한 장관 임용	119조
- 선거전 90일 동안 의원의 당적변경 금지	107, 4조

출처: *Constitution of the Kingdom of Thailand 1997*. Bangkok: Office of the Council of State.

<표 1>을 통해 알 수 있는 변화의 가장 명확한 취지는 집행권을 의회로부터 분리시켜 집행권의 안정성을 도모하겠다는 것이다. 지역구원은 출신 지역구의 이해를 대표하지만 정당이 저명한 인물을 장관으로 추천함으로써 집행권이 입법권으로부터 분리될 수 있다. 의무투표는 고질적인 투표매수의 관행을 완화시킬 것이고, 소선거구제와 정당명부식 비례대표제의 병행으로 선거구제를 개혁함으로써 과거 대선구제가 야기했던 소수정당들의 무분별한 난립과 과도한 정치자금의 수요를 막을 수 있을 것이라 기대되었다. 특정 정당에 소속되어 있지 않은 상원은 일상정치의 싸움으로부터 거리를 유지하면서 그들의 지혜를 중요한 입법문제에 제공할 것이라 예상되었다.

〈표 2〉 독립기구의 신설과 권한에 관한 헌법 조항

- 선거과정에 대한 조사권과 감독권을 갖는 선거위원회 (Election Commission)의 신설	136-148조
- 정치인과 그 가족에 대한 재산조사권을 갖는 반부패위원회(National Counter Corruption Commission)의 신설	291-307조
- 헌법재판소(Constitutional Court)의 설치	255-270조
- 국가인권위원회(National Human Rights Commission)의 설치	312조
- 옴부즈맨 설치	196-198조
- 행정법원 설치	276-280조
- 감사위원회(state audit commission) 설치	312조

출처: *Constitution of the Kingdom of Thailand 1997*. Bangkok: Office of the Council of State

<표2> 에서 보이듯이, 97년 헌법은 정치과정을 감시하고 심판하는 독립기구들을 헌법적 지위로 승격시켰다. 이들 독립기관들의 위상을 강화함으로써 선출직 정치인과 공무원의 권력남용을 막고 정치과정의 투명성과 책임성을 높이려 하였다. 그러나 이상 언급한 헌법의 제도적 이상은 현실정치에서 전혀 의도하지 않은 결과를 맞는다.

IV. 제도의 실질적 작동

1. 탁신과 TRT 일당지배체제의 출현: 2001-2006

1997년 8월 IMF가 선명한 정치개혁 조치를 170억에 달하는 금융지원의 선행조건으로 제시하고, 경제위기의 피해자인 중간계

급과 하층계급 뿐 아니라 보수적인 재계 및 관료집단까지 친개혁적으로 전환함으로써 신헌법 제정을 위한 최대 대항연합이 형성된다. 이러한 상황에서 의회는 결국 신헌법안에 대한 표결을 실시하게 되고, 신헌법은 1997년 10월 11일 국왕의 승인을 받아 공포된다. 신헌법의 통과를 “태국민주주의의 진전을 향한 거대한 발걸음”으로 묘사하거나 태국민주주의의 질적 심화를 위한 계기로 보는 견해는 언론과 학술지의 곳곳에서 발견된다 (*Far Eastern Economic Review* 97/08/28; *Bangkok Post* 97/10/12; *The Nation* 97/10/12; 97/10/22; Prudhisana 1998; Suchit 1999; Klein 1998; Suchitra 1998; 송경아 2000; 윤진표 2007). 그러나 태국정치에 대한 이와 같은 낙관은 곧바로 탁신 시나왓(Thaksin Shinawatra)이라는 억만장자가 선거를 위해 직접 주머니돈을 털어 급조한 타이락 타이당(TRT)이 1당으로 부상한 2001년 태국 하원의원 선거결과에서부터 흔들린다. 사인주의적, ‘CEO 스타일’의 정치지도자가 민주적 제도와 절차를 무력화시키는 모습은 많은 연구자들을 당황하게 하였고, 2006년 9월 19일 발발한 군사쿠데타는 이러한 혼란을 가중시켰다. 이처럼 태국의 사례는 신생민주주의 국가들의 경험적 현실이 얼마나 복잡하고 험준한가를 나타내어 준다.

2001년 1월 6일 실시된 태국의 총선은 1997년 아시아를 휩쓴 경제위기의 충격이 채 가시지 않은 시점에서 바로 그 위기의 진원지가 되었던 국가에서 실시된 선거라는 점, 그리고 정치개혁을 겨냥한 1997년 신헌법 체제하에서 치러진 최초의 선거라는 점에서 중요하게 해석된다. 그러나 이와 같은 정치적 배경보다 더 중요한 것은 바로 최대 재벌총수가 ‘환상경제호’의 공약을 내세워 집권에 성공한 선거결과였다. 태국에서 가장 성공한 갑부의 하나로 꼽히는 탁신과 그가 2년 전 급조한 타이락 타이당(TRT)은 2001년 총선에서 전체 하원의석 500석 중 과반수 이상을 확보하여 제 1당으로 부

상하였다. 깨끗한 정치가로 불리며 왕실과 방콕의 중산층으로부터 신망을 얻어왔던 추안 립빠이 총리가 이끄는 집권 민주당(Democrat)은 경제위기 극복의 책임을 다하지 못했다는 비난에서 자유롭지 못했고, 전임 총리 반한(Banhan)이 주도하는 차타이당(Chart Thai)이나 경제위기의 원흉으로 몰린 전 총리 차왈릿(Chavalit)의 신여망당(New Aspiration Party, NAP)은 구정치에 대한 반감으로 유권자의 관심에서 제외되었다. 그러다 보니 결국 탁신이라는 재벌총수가 만든 신당이 ‘새로운 것’에 대한 반대급부 효과를 얻으며 전면에서 부상하게 된 것이다. 태국의 유권자들은 재벌총수를 총리로 앉혀 국정을 사물화(私物化)할 수 없다는 데 동의하면서도, 동시에 탁신이라는 인물이 상징하는 경제성장의 신화를 통해 현 위기를 극복할 수 있을 거라는 환상을 품는 이중성을 보였다. 이러한 점을 간파한 탁신은 선거운동의 초반부터 ‘애국적 환상경제’를 내세워 세몰이에 나섰다. 결국은 태국의 도농을 휩쓸게 된다.

탁신은 집권 1기 때부터 민주적 제도와 절차를 무시하는 통치를 자행해왔다. “태국민이 행복할 수만 있다면 민주주의는 최종목표가 아니다.... 민주주의는 단지 수단에 불과하다”라는 총리의 말은 태국민주주의의 미래와 관련하여 불길한 기운을 예고하였다(*The Nation* 03/12/11). 2002년 1월 27일, TRT는 신여망당(NAP)을 합병하여 하원에서 289석을 차지한다. 이어 야당이었던 세리탐(Seritham)당도 합병하여 2002년 말에 이르러 TRT는 하원(*Sapha Phutaeen Ratsadon*, House of Representatives)에서 총 364석의 확고한 과반수를 점하면서 의회권력을 전례 없이 장악하고, 곧이어 관료개혁과 군부개혁을 통해 지배력을 공고화한다. 이러한 변화로 인해 총리 및 여타 각료들에 대한 불신임시도가 원천봉쇄되었고, 탁신은 이전의 민간정부가 한 번도 누린 적 없는 안정적 지배력을 확보하여 4년의 임기를 채우게 된다 (Mutebi 2003; McCargo

2002b; Funston 2002; Pongsudhirak 2003; Panasornprasit 2004).

2005년 2월의 선거에서 TRT는 전체 500석 중에서 377석을 얻어 재선에 성공한다. 태국 역사상 처음으로 선출된 정부가 4년의 임기를 모두 채우고 재선에 성공한 것이다. 이번 선거결과가 갖는 의미는 악질적인 다당제의 오랜 전통을 갖는 태국의 정치지형에서 최초로 단독정부가 재집권에 성공함으로써 연립정부체제가 사실상 종언했다는 데에 있다 (Albritton 2006, 140-143). 선거는 권력위임을 위한 기제이고, 선거에 의한 결과는 사후적으로 불가역성을 갖는다는 사실을 상기해 보았을 때, 2005년 선거결과는 TRT뿐만 아니라 탁신 그 자신에 대한 엄청난 정치적 위임으로 해석될 수 있다. 2005년 선거에서 약 25개 정당이 선거경쟁에 돌입했지만 TRT를 제외하고는 민주당(Democrat)과 찻타이당(Chart Thai)만이 대표진입에 성공했을 뿐이며, 이들도 현실적으로 TRT에 대한 효과적인 대항세력이 되기에는 역부족이었다.

〈표 3〉 2005년 2월 태국 하원의원 선거결과

정당명	득표수	득표율	의석수
타이락타이당(TRT)	10,130,250	60.7	377
민주당(DP)	3,062,184	18.3	96
찻타이당(CT)	1,902,470	11.4	25
마하촌당(Mahachon)	1,382,858	8.2	2
기타	221,786	.4	0
전체	16,699,548	100.0	500

출처: *Bangkok Post* 05/02/25; Robert B. Albritton. 2006. "Thailand in 2005: The Struggle for Democratic Consolidation." *Asian Survey* 46(1), 140-143; 이동운 2005. "태국의 2005년 하원의원선거: 대안부제와 예측된 선거결과." 한국동남아 연구소 동향분석 시리즈 No. 2005-01를 통해 재구성.

TRT의 정치적 재성공과 의회 절대과반수의 확보는 태국정치를 극적인 방향으로 변화시켰다. 의회가 탁신에 대한 불신임투표를 시

도할 수 없게 되었으며, 야당은 정부의 조치에 대해 어떠한 저항수단도 갖지 못하게 되어 의회의 대정부감독기능은 사실상 중단되었다 (Albritton 2006). 탁신의 재집권은 민주주의 공고화를 이끄는 중요한 성과가 아니라 역설적이게도 일인지배체제 등장의 전조로 해석할 수 있다. 역사상 유례없는 민주적 헌법의 채택을 통해 정치체제의 안정성을 보장하고 시민의 자유와 권리를 보호하기 위한 수많은 제도개혁이 진행되는 와중에 일당지배체제가 출현했다는 것, 태국 정치사상 가장 민주적인 환경에서 독재적 총리가 등장했다는 것은 쉽게 설명할 수 없는 역설이다. 특히 주목해야 할 것은 선거로 인해 등장한 민간정부가 선거결과와 압승을 통해 의회정치와 기존의 민주적 제도 거의 전부를 무력화시키는 모습이 관찰된다는 점이다 (Mutebi 2006; Somboon 2006).

2. 독립적 감시기구의 무력화: 선거감시위원회, 반부패위원회, 헌법재판소

의회 내 반대파의 견제가 전무한 상태에서 실질적 야당의 역할을 담당하는 태국의 독립기구들은 탁신정권의 조직적인 무력화 시도에 노출된다. 탁신과 TRT의 의원들은 독립적인 감시기구의 권한과 작업을 제한하려는 조치를 취한다. 특히 반부패위원회, 헌법재판소, 선거감시위원회가 표적이 되었다. TRT의원들은 독립적 헌법기구의 실질적 작동을 담당하는 실질법령을 개정하기 위해 헌법개정안을 제기하고 이들 독립기구들의 결정에 영향을 미치기 위한 로비와 방해공작을 계속한다 (Mutebi 2003, 102-104; 2006, 306-316).

먼저, 태국정치의 고질적 관행으로 지적되어 오던 금권정치와 동원정치를 근절하기 위해 신설된 선거위원회(Election Commission)

의 활동을 살피는 것은 중요하다. 신헌법의 제정 이후 실시된 2000년 첫 상원의원선거에서 선거위원회는 200명의 당선자 중 78명의 당선을 취소시키는 기염을 토한다. 이로 인해 태국은 2001년 4월까지 계속되는 재선거를 치르는 비용을 치렀지만, 선거위원회의 결정은 부패정치를 일소하겠다는 신헌법의 의지를 드러내는 것으로 환영받았다. 2000년 상원의원선거에서 보인 선거위원회의 활약은 잘못된 선거관행은 결국 심판을 받게 될 것이라는 대중적 인식을 확산시켰다. 문제는 2001년 2월 9일 실시된 하원의원 선거에서 TRT가 태국 정치사상 초유의 선거승리를 거둔 다음부터 시작된다. 선거위원회의 ‘감시와 견제’의 원리도 이 압도적 승리의 결과를 바꾸어놓을 수는 없었다. 2001년 5월 선거위원회의 임기가 만료된 후 새롭게 임명된 선거위원회의 인사를 통해 볼 때 이 신설된 법정기구가 외부적 압력에 대해 취약할 수밖에 없다는 것을 보여 준다 (McCargo 2002b).

다음으로, 15인의 멤버로 구성된 헌법재판소의 위상을 살펴볼 것이다. 2001년 하원의원 선거 이후 신헌법에 따라 조직된 반부패위원회(National Counter Corruption Committee: NCCC)는 탁신과 전직 내무부장관 사난(Sanan Kachornprasart)을 부정재산등록 혐의로 고발한다. 반부패위원회의 고발에 따라 헌법재판소는 사난의 원의 관직을 5년 동안 제한한다. 그러나 탁신총리의 부정재산등록 혐의에 대한 판결은 상당한 논쟁거리에 휩싸인다. 즉, 헌법재판소의 판결에 따라 탁신총리의 당선이 무효화되고 향후 그의 피선거권이 제한될 수 있었다. 헌법에 의해 신설된 독립기구가 탁신을 최단기 총리로 만들 가능성은 원칙적으로는 존재했던 것이다. 그러나 이후 탁신은 자신과 TRT에 대한 천백만 표의 지지가 헌법재판소의 판결보다 더 큰 정당성을 갖는다고 말하며 반부패위원회와 헌법재판소를 강하게 비판한다. 2001년 8월 헌법재판소는 8대 7의 판결로 탁신의 부정재산등록 혐의를 기각한다. 이러한 결정은 결국

헌법재판소와 반부패위원회의 존립 위상을 악화시켰다. 집행부에 대한 견제와 균형을 위해 헌법에 의해 설립된 독립적 기구들이 무력화되는 모습은 신헌법의 정당성이 훼손되는 것을 의미했고, 언론 및 태국의 시민사회는 이를 심하게 비판하게 된다 (*Far Eastern Economic Review*, 05/05).

3. 시민사회 무력화의 시도: 인권, 언론, NGOs

태국인구의 절대다수를 차지하는 농민과 빈민을 겨냥한 민중주의적 빈곤정책으로 집권에 성공한 탁신은 친인척 동원과 사인적 통치, 언론 탄압, “마약과의 전쟁” 등을 명분으로 한 인권탄압을 자행하여 내외의 비판을 받는다.³⁾ 국가인권위원회(National Human Rights Commission)의 2004년 보고서에 따르면 인권남용의 사례는 2002년에서 2004년에 극에 달했고, 마약과의 전쟁에서 군과 경찰에 의해 살해된 사람은 2500명이 넘는다고 한다 (*Bangkok Post* 04/08/11; *Far Eastern Economic Review* 04/06; 05/09). 특히 2004년 4월 28일 태국 남부지역에서 말레이어를 사용하는 무슬림계의 시위에 대한 탁신정권의 무력진압은 많은 비판을 받는다. 1950년대부터 남부에서 시위가 있었으나 이것은 여타 동남아시아지역과 같이 종교적 근본주의에 입각한 분리독립 시도가 아니라 경제적, 사회적 문제에 대한 산발적 시위에 그쳤다. 그러나 이슬람국가인 말레이시아와 국경을 맞닿은 태국의 남부는 군부의 안보적 고려에 있어 중요한 지역이었다. 전통적으로 태국의 남부지방은 민주당을 지지해

3) 2005년 선거에서 탁신정권은 다음과 같은 선거캠페인을 사용한다. “향후 4년 이내 집 없는 사람은 없을 것이고, 땅 없는 농민은 없을 것이다....교육을 받지 못하는 아이들은 없어질 것이고, 치료받지 못하는 환자는 사라질 것이다. 외로운 노인들과 무력한 장애인도 없어질 것이다...” *Bangkok Post* 04/11/07.

왔고, 실제 2001년과 2005년 선거에서 TRT는 남부지역에서는 표를 얻지 못한다. 중요한 것은 남부의 안보는 수십 년에 걸쳐 태국 군부가 형성한 남부국경지대행정센터(Southern Border Provinces Administration Center: SBPAC)가 담당해왔다는 것이다. 아직 남부의 격동은 완전히 분석되고 있지는 않지만 경찰간부 출신인 탁신 총리가 전통적으로 군부가 담당하던 안보역할을 자신의 경찰력으로 대체하려는 시도에 의해 일부분 설명될 수 있다 (Albritton 2005, 166-168; Mutebi 2003, 109-110; Glassman 2007, 2).

전통적으로 중간계급과의 연계가 강하며 특히 1992년 민주화 이행 이후 그 자율성을 더욱 강화해온 태국의 언론 역시 탁신총리의 공격에 놓이게 된다.⁴⁾ 탁신은 그 자신이 독립방송채널인 ITV를 소유하고 있는데 이 채널을 친정부적 보도에 사용한다. 한편, 탁신은 비판적인 일간지 *The Nation*의 멤버들을 세무조사등을 통해 압박한다 (Phongpaichit & Baker 2005b, 7). 탁신정권의 언론공격은 해외주재 언론으로까지 확산된다. 2001년 1월 홍콩의 *Far Eastern Economic Review*는 탁신이 왕실사를 오만하게 간섭하여 국왕의 심기를 불편하게 만들었다는 내용의 기사를 발표한 바 있다. 태국민의 절대적인 존경을 받고 있는 국왕과의 마찰이 자신에게 부정적 평가를 가져올 거라 판단한 탁신은 공격대상을 해외주재 언론사로 돌린다. 탁신은 *Far Eastern Economic Review*와 *Economist*지 등 해외언론사를 심하게 비판하고, 탁신에 대한 비판적 견해를 보도하는 프로그램의 방영을 금지시키는 등 노골적인 언론탄압을 자행한다 (Mutebi 2003, 104-106; McCargo 2002b, 120-121; *Far Eastern Economic Review* 02/01/10; *Economist* 02/02/28).

4) 태국 언론의 성격에 대해서는 Peter Eng. 1997. "The Media and Democratization in Southeast Asia." *Current History*. 98(614)를 참고하라.

공개적으로 비정부조직 무용론을 내세우던 탁신은 정권에 비판적인 조직들과 그 지도자들을 여러 관료적 절차로 괴롭히거나 심지어 범죄혐의를 씌워 고발한다. 그는 NGO를 외국의 자본을 받아 비판과 시위에만 능한 존재라고 비판하고 대중시위에 대한 처벌도 강화시킨다. 의회 내 야당의 저항이 원천적으로 불가능해지고, 언론과 시민사회단체들의 활동이 탁신진영으로부터 공격에 놓이게 되며, 남부의 사태를 중심으로 한 인권탄압이 심해지면서 태국사회는 극심한 혼란에 빠지게 된다. 학계, 언론, 시민단체들을 중심으로 거센 반탁신움직임이 일어나는 것은 당연한 일이었다 (Phongpaichit & Baker 2005b, 18).

V. 군사쿠데타의 발발과 제도의 붕괴

2006년 1월 말에 이르러 탁신총리 일가는 가족 명의의 회사주식(Shin Cooperation)을 싱가포르 국영투자회사(Temasek)에 대규모 매각하여 약 19억 달러의 이익을 거둔다. 탁신은 사업을 정리하고 정치에 전념하겠다고 발표했지만, 태국의 자산을 해외에 매각하여 개인 이익을 챙겼다는 것에 대한 반감은 높아지고 있었다. 탁신을 둘러싼 각종 부정부패 의혹과 남부지방의 유혈폭동 등이 더해져 탁신 총리의 지지도가 급락했고, 2006년 2월에는 최소 6만 명 이상의 상의 방콕 시민이 모여 총리 퇴진을 요구하는 시위를 벌이는 등 반탁신진영의 저항이 거세졌다.⁵⁾ 한때 탁신의 동맹세력이었던 언론계의 거물 손디(Sondhi Limthongkuk), 전직 방콕시장 째령

5) 대외경제정책연구원 지역별 경제정보, <http://www.kiep.go.kr/sub03/sub0301> (검색일 2006년 12월 11일).

(Chamlong Srimuang), 정치활동가 피폭(Phipob Duangchai), 국영노조위원장 쏘삭(Somsak Kosaisuk)등이 반탁신운동을 주도한다. 이들의 저항이 거세어진 것은 앞서 언급했듯 탁신일가가 기업주식의 매각을 통해 비과세수입을 벌어들인 사건을 전후로 한다. 태국의 자산을 싱가포르인들에게 넘겼다는 민족주의적 반감이 거세게 일지만 탁신 지배하의 의회가 통과시킨 법률에 따르면 탁신의 행위를 공격할 법적 근거는 사실상 없었다. 게다가 TRT가 압도적으로 지배하는 의회에서 불신임안을 결의할 가능성이 전무하고, 새로운 선거를 치른다고 해도 여전히 TRT당이 지방의 득표를 장악할 것이 분명히 예상되었다. 따라서 반탁신진영이 취할 수 있는 방법은 오직 거리에서 국왕의 개입과 총리의 해임을 요구하는 시위를 벌이는 것 뿐이었다. 반탁신 시위가 계속되고 정국혼란이 장기화되는 가운데 2006년 9월 19일 군부는 장기화된 갈등의 해결자임을 자처하며 쿠데타를 단행한다. 군부는 즉시 전직 육군사령관 쉐라웃(Surayud Chulanont)을 “국가안보위원회(Council for National Security)”로 명칭된 군부 과도내각의 총리로 내세운다. 쉐라웃 과도내각은 1년 이내에 새로운 헌법을 만들고 총선을 실시하여 민간 정부에 정권을 이양할 것이라고 선언한다 (Newsweek 06/04/18; 10/04; 김홍구 2006). 쿠데타의 발발로 오랜 시간을 통해 설계된 97년 헌법체제는 붕괴하게 된 것이다.

1992년부터 2006년까지 태국정치는 제도의 설계과정과 실질적 작동, 그리고 제도붕괴까지의 전 과정을 압축적으로 보여주고 있다. 민간정부의 안정성을 고취하려는 목적으로 고안된 제도가 군사 쿠데타의 유인이 된 이 역설적인 상황을 어떻게 설명할 수 있을까? 무엇이 제도적 이상과 실질적인 제도운영 사이의 간극을 낳게 하였나? 필자는 태국에서 정치제도의 실질적 작동에 영향을 미친 비제도적 변수들을 다음의 몇 차원에서 분석하고 있다.

첫째는, 경제적 변수이다. 1997년 경제위기는 제도개혁의 필요성을 확산시키는 계기가 되었지만 동시에 제도의 순기능을 저해하는 사회경제적 조건을 낳았다. 1997년 경제위기는 태국민들에게 더 좋은 경제적 삶이 무엇인지에 대한 고민을 불러일으켰다. 경제위기의 와중에 푸미폰(Bhumibol Adulyadej) 국왕은 위기극복을 위해 태국민의 단합을 격려하는 연설을 한다. 이 연설에서 국왕은 경제적 파국을 해결하기 위한 이른바 ‘불교적 해결책’을 언급한 바 있다. 국왕의 연설은 태국경제가 변덕스러운 국제통화질서에 편입되기 이전의 질서(pre-monetary order)에 대한 향수를 자극하였다. 태국은 식민지배나 독립전쟁과 같은 정치적 대격변을 경험하지 않았고, 인구의 80% 이상이 농업에 종사하는 국가이다. 비옥한 토지로 인해 농민의 생계가 어느 정도 유지되었고, 전통적으로 태국의 농민은 동남아 농업사회의 곳곳에서 널리 발견되는 “자립적(self-supportive),” “자기의존적(self-reliant)” 경제질서를 유지하고 살았다 (Scott 1976). IMF의 구제금융 이후 태국은 힘든 구조조정 시기를 맞이하고 이 과정에서 발생한 실업인구의 대규모 귀농이 이어진다. 또한 경제상황의 악화는 하층민들에게는 직접적인 생계의 위협으로 다가왔다. 경제위기는 물론 “정치의 실패”를 증명하고 정치질서의 재정비에 대한 사회적 합의를 이끌어냈다. 그러나 동시에 위기는 생계의 위협에 노출되어 있는 하층민들의 약한고리를 정면으로 자극하여 집권을 피하는 정치세력의 부상을 이끌어냈다 (Choi 2005; Glassman 2004). 신생정당인 TRT가 태국의 중부, 북부, 북동부를 거점으로 부상한 것은 선거제도 변화라는 제도적 효과 이외에도, 경제위기 이후 발견되는 태국사회의 전반적인 보수화현상, 혹은 경제적 민족주의의 발현 등과 함께 설명되어야 한다.

둘째, 새로운 제도에 의해 만들어진 강력한 정치적 승자와 전통적인 정치구조와의 부조응과 마찰을 지적할 수 있다. 이 과정에서

태국정치만의 독특한 요소인 “민족주의적 왕정주의(nationalist-royalist stream)”가 수면 위로 부상한다. 탁신은 특히 지방을 중심으로 태국의 국가구조를 재편하려고 하였다. 지방의 각 부락마다 새로운 자금지원을 약속했고, “한부락 한상품 프로젝트(OTOP: One Tambon(community) One Product)”등으로 전통적으로 왕실의 후원에 있던 지방을 TRT의 표밭으로 재편하려 하였다. 탁신의 CEO 식 리더십은 태국의 주요 권력층들을 소외시켜왔고 특히 태국의 군부와 군주제의 이해를 자극했다 (McCargo 2005, 499). 왕실은 태국시멘트사(Siam Cemenet Company)와 태국상업은행(Siam Commercial Bank)의 지분을 포함하여 20억에서 80억 달러 규모의 보의 자산을 가진다고 추정된다 (Hewison 2006; Glassman 2007로부터 재인용). 그러나 태국민의 절대적인 존경을 받고 있으며 그 어떤 정치집단도 도전할 수 없는 최고권위를 갖는 군주제가 제도의 붕괴에 어떠한 역할을 했는지를 명확하게 파악하는 것은 쉽지 않다. 태국 국왕의 권력행사는 매우 우회적이고 상징적인 방식으로 전개되기 때문이다.⁶⁾ 아마도 스스로를 선출된 총리를 위한 군대가 아니라 “왕을 위한 군대”로 규정하고 있는 태국군과 탁신총리와의 역할관계를 살피는 게 보다 선명한 대답을 제공해줄 것이

6) 군주제는 태국정치에서 가장 이해하기 힘든 부분이다. 군주제의 작동을 이해하기 위해서는 태국의 뿌리 깊은 불교문화를 살펴야 하고 왕권과 불교가 상호주의에 입각하여 맺는 긴밀한 의존관계도 파악해야 한다. 태국정치에서 국왕과 왕실의 존재가 차지하는 비중은 일반적인 입헌군주국의 수준을 훨씬 상회하고 있으며, 97년 헌법에서도 국왕은 비난하거나 고소될 수 없는 지존의 존재로 규정되어 있다. 절대 침범할 수 없는 권위의 상징은 현 푸미폰국왕은 현실정치에서 매우 우회적인 방법으로 정국의 교착을 풀어나갔으며 태국정치의 안정화 장치로 기능하고 있다. 태국군주제의 역사에 관해서는 Chaiyan Rajchagool. 1994. *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy*. Bangkok: White Lotus; Duncan McCargo. 2005. “Network Monarchy and the Legitimacy Crises in Thailand.” *The Pacific Review*. 18(4).; Chai-anan Samudavanija. 1986. “Political Institutionalization in Thailand: Continuity and Change.” Robert Scalapino, Seijaburo Sato, and Jusuf Wanandi, eds. *Political Institutionalization*. Berkeley: Institute of East Asian Studies. 를 참고하라.

다. 앞서도 언급했듯이 현재 태국 남부의 안보체제는 추밀원의장이며 군주제의 대변인이라 볼릴 수 있는 프렘(Prem Tinsulanond)에 의해 수십 년에 걸쳐 형성되어 왔다. 이 안보체제는 로열리스트들에게는 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 탁신은 남부폭동의 진압을 명목으로 이곳의 권한을 탁신총리에 대한 충성을 갖는 경찰에게 이전시켰다. 군주제의 역할만큼이나 남부의 격동이 이번 쿠데타와 갖는 관련성은 아직까지 명확하게 분석되지는 않고 있다. 그러나 탁신으로 대표되는 새로운 제도의 승자가 전통적인 정치구조와 충돌했다는 설명은 설득력이 있다.

VI. 결론

이 논문에서는 정치제도의 설계, 작동, 붕괴의 연속적 과정에 초점을 맞춰 태국정치변동의 모습을 살펴보았다. 97년 헌법의 제정과 탁신정권의 등장, 그리고 이에 뒤이은 군사쿠데타의 발발까지의 과정은 신생민주주의국가에서 민주주의 진전의 어려움을 잘 보여준다. 구체적으로 논문은 태국 정치질서의 방향설정과 관련하여 체제의 안정성과 시민참여의 고양이라는 두 이상을 담았던 97년 헌법의 제정과정과 그 특징을 살펴보았고, 이 제도가 독재적 집행권과 시민사회의 무력화라는 예상치 못한 정치적 결과를 낳는 과정을 분석하였다. 이를 통해 태국에서 제도가 무력화되고 민주주의의 퇴보가 일어난 것은 두 가지 비제도적 변수, 즉 경제적 변수 및 새로운 제도와 기존 정치구조와의 부조응에 의해 설명될 수 있다고 주장하였다.

1992년부터의 태국정치는 민주적 제도가 만들어낸 최대의 승자가 집권 이후 제도를 무력화시키고 비민주적 관행을 확산시킴으

로써 가장 비민주적인 행위자인 군을 또다시 정치적 경쟁의 장으로 끌어들인 것으로 볼 수 있으며, 민주적 이행이 갖는 역설을 극단적으로 드러낸 것이다. 이러한 분석시각은 1997년 이후 태국민주주의의 발전에 대한 낙관적 기대의 반영이 주를 이룬 많은 기존의 연구들과 차별성을 갖는다. 많은 문헌에서 태국의 민주화는 근대화이론의 가정이 적용되는 고전적 사례로 간주되었다. 군부권위주의체제에서 정치적 자유화가 일어나고(1973-), 선거를 통해 반권위주의세력이 권력을 장악하고(1992-), 이어 민주적인 제도의 구조를 새로이 만드는(1997-) 식의 순차적 발전국면을 따르는 듯 보였다. 이러한 과정을 통해 결국 민주적 가치가 정치제도 안에 내재화되고 민주적 규칙이 전사회적으로 확산되는 단계로 이어질 것으로 예상되었다. 그러나 태국의 민주주의는 예측가능하고 연속적인 방향으로 진행되지 않았고 순차적인 발전의 국면을 따르지 않았다.

무엇보다 태국의 사례는 개별국가의 사회, 경제, 문화, 제도적 특성을 고려하지 않는 일반이론의 유의미성에 대한 의문을 던진다. 태국에서의 선거정치는 정치리더십으로 하여금 제도를 우회하는 권력행사를 가능하게 만들었다. 낙후된 교육, 극심한 도농격차, 전통적 정치리더십의 역할 등을 고려하지 않고 현대 태국정치를 이해하는 것은 불가능하다. 이러한 점에서 민주화와 관련된 연구들의 보편적 가정들은 개별 국가의 구체적 맥락 속에서 실증적인 검증을 통해 강화되어야 한다는 점을 알 수 있다.

참고문헌

김홍구. 2006. “쿠데타와 정국전망.” 『동아시아브리프』 1(4).

- 송경아. 2000. “1997년 신헌법 제정을 통해 본 태국의 정치개혁에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 정치학과 석사 학위논문.
- 윤진표. 2007. “태국 민주주의의 위기: 제도와 리더십의 부조화.” 2007년 동아시아지역연구소 기획학술회의 <위기의 동아시아 민주주의> 성균관대학교 동아시아지역연구소. 2007년 1월 19일.
- 이동윤. 2005. “태국의 2005년 하원의원선거: 대안부재와 예측된 선거결과.” 한국동남아연구소 동향분석 시리즈. No. 2005-01.
- Albritton, Robert B. 2005. “Thailand in 2004: The Crisis in the South.” *Asian Survey* 45(1).
- _____. 2006. “Thailand in 2005: The Struggle for Democratic Consolidation.” *Asian Survey* 46(1).
- Anderson, Benedict R. 1996. “Elections and Participation in Three Southeast Asian Countries.” R. H. Taylor, ed. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Choi, Jungwook. 2005. “Economic Crisis, Poverty, and the Emergence of Populism in Thailand.” *Journal of International and Area Studies* 12(1).
- Connors, Michael. 2002. “Framing the 'People's Constitution.’” Duncan McCargo, ed. *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: NIAS.
- Constitution of the Kingdom of Thailand 1997*. Bangkok: Office of the Council of State. available at <http://www.parliament.go.th/files/library/b05-b.htm>.
- Funston, John. 2002. “Thailand: Thaksin Fever.” *Southeast Asian Affairs* 2002.
- Glassman, Jim. 2004. “Economic Nationalism in a Post-Nationalist Era: The Political Economy of Economic Policy in Post-Crisis Thailand.” *Critical Asian Studies* 36(1). 37-64
- _____. 2007. “Democracy with Special Thai Characteristics?” unpublished paper. 성공회대 민주주의와 사회운동연구소 제 1회 아시아 시민사회포럼. 2007년 3월 22일.
- Hewison, Kevin J. 2006. “Thailand's Coup.” unpublished manuscript, Carolina Asia Center, University of North Carolina at Chapel Hill.
- _____. 1996. “Emerging Social Forces in Thailand: New Political and Economic Roles.” Richard Robinson and David

- S.G. Goodman, eds. 1996. *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonald's and Middle Class Revolution*. London and New York: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Klein, James R. 1998. *The Constitution of Kingdom of Thailand, 1997: A Blueprint for Participatory Democracy*. The Asia Foundation Working Paper. No. 8. Hongkong: Maruzen Asia.
- Laothamatas, Anek. 1996. "A Tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand." R. H. Taylor, ed. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, Juan, and Alfred Stepan. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Anchor Books.
- McCargo, Duncan. 1998. "Alternative Meanings of Political Reform in Contemporary Thailand." *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 13, 5-30.
- _____. 2002a. *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: NIAS.
- _____. 2002b. "Democracy Under Stress in Thaksin's Thailand." *Journal of Democracy* 13(4),112-126.
- _____. 2005. "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand." *The Pacific Review*. 18(4).
- Moore, Barrington, Jr. 1966. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Mutebi, Alex M. 2003. "Thailand in 2002: Political Consolidation amid Economic Uncertainties." *Asian Survey* 43(1).
- _____. 2006. "Thailand's Independent Agencies Under Thaksin Relentless Gridlock and Uncertainty." *Southeast Asian Affairs*. 303-321.
- Naruemon, Thabchumpon. 2002. "NGOs and Grassroots Participation in the Political Reform Process." Duncan McCargo, ed. *Reforming*

- Thai Politics*. Copenhagen: NIAS.
- Neher, Clark D. 1996. "The Transition to Democracy in Thailand." *Asian Perspective* 20(2) (Fall-Winter).
- Neil A. Englehart. 2003. "Democracy and the Thai Middle Class: Globalization, Modernization, and Constitutional Change." *Asian Survey* 43(2), 253-279.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Panasornprasit, Chookiat. 2004. "Thailand: Politicized Thaksinization." *Southeast Asian Affairs*, 239-254.
- Peter Eng. 1997. "The Media and Democratization in Southeast Asia." *Current History* 98.
- Phongpaichit, Pasuk and Chris Baker. 1998. *Thailand's Boom and Burst*. Chiang Mai: Silkworm Press.
- _____. 2005a. "Business Populism in Thailand." *Journal of Democracy* 16(2), 58-72.
- _____. 2005b. "Thaksin Dismantles Thailand's Opposition." *Far Eastern Economic Review* 03.
- Pongsudhirak, Thitinan. 2003. "Thailand: Democratic Authoritarianism." *Southeast Asian Affairs*. 2003.
- Pye, Lucian. 1990. "Political Science and the Crisis of Authoritarianism." *American Political Science Review*. 84(1).
- Rajchagool, Chaiyan. 1994. *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy*. Bangkok: White Lotus.
- Riggs, Fred W. 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East West Center Press.
- Rodan, Garry. 1997. "Civil Society and Other Political Possibilities in Southeast Asia." *Journal of Contemporary Asia*. 27(2).
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stevens and John D. Stevens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rustow, Dankwart A. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics*. 2(3), 337-363.

- Samudavanija, Chai-anan. 1982. *The Thai Young Turks*. Singapore: ISEAS.
- _____. 1986. "Political Institutionalization in Thailand: Continuity and Change." Robert Scalapino, Seijaburo Sato, and Jusuf Wanandi, eds. *Political Institutionalization*. Berkeley: Institute of East Asian Studies
- Scott, James. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Somboon, Vira. 2006. "Thai Politics and the Emergence of the Risk Society: Dependence Culture Re-enhanced and Re-shaped." *Political Science in Asia* 2(1).
- Somrudee, Nicro. 1993. "Thailand's NIC Democracy: Studying from General Elections." *Pacific Affairs* 66.
- Suchit, Bunbongkarn. 1999. "Thailand's Successful Reform." *Journal of Democracy* 10(4).
- Suchitra, Punyaratabandhu, 1998. "Thailand in 1997: Financial Crisis and Constitutional Reform." *Asian Survey* 38(2).
- Surin, Maisrirod. 1992. *Thailand's Two General Elections in 1992: Democracy Sustained*. Singapore: ISEAS.
- Bangkok Post*
Newsweek
The Economist
Far Eastern Economic Review
The Nation

ABSTRACT

Democratic Institutions, Dictatorial Premiership, and the Coup in Thailand

Song Kyungah

Lecturer,
Ph.D. Candidate
Dept. of Political Science, Seoul National University

The main purpose of this paper is to describe the development and current state of Thai politics. The major questions leading the discussion in this paper are simple and clear: what characteristics does Thai politics have in terms of its institutional direction, and what kinds of results have been made under the 1997 Constitution? The author divided this paper into two main parts.

At first, the author explains in some detail the historical development in Thai politics, focusing on the 1997 Constitution. The 1997 Constitution could be traced back to the reform movement that sprang out of the May 1992 crisis. Since then, reformers have strived to end the cycle of elections, corrupt and fractious governments and coups, which had plagued Thailand for the preceding decades. Specific aims included an elected Prime Minister, a stronger executive, protections for individual rights, and firm prohibitions against money politics and electoral fraud. When the Constitution was finally promulgated in 1997, it was greeted

with great enthusiasm and seen to herald a new era in Thai politics.

In the second part, the author critically analyzes Thaksin leadership. Since Thaksin and his newly founded party, Thai Rak Thai (TRT-Thais Love Thais) swept to power in 2001, Thailand had witnessed the rise of premiership and demobilization of civil society, which are unintended results of the new political institutions. Public opposition began to gather momentum around January 2006, after the controversial sale of the Thaksin's family company to the Singapore government-linked Temasek Company for 1.9 billion US dollars. At this time of political turbulence and deep controversy for and against Thaksin government, the military stepped in, citing national disunity and rampant corruption. On 19 September 2006, under the command of General Sonthi Boonyaratklin, members of military special forces seized power in Bangkok, officially declaring the ouster of the ruling TRT government.

Two factors seem to have exercised influences on the political situation in Thailand. First is the rise of economic nationalism in Thai society. The Asian economic crisis in 1997 raised critical questions about the role of democratic government in consolidating democracies along with the implementation of economic reforms. On the other hand, the crisis posed formidable challenges for Thais and provided a backdrop of the rise of economic nationalism in Thai society. The second possible explanation is that the winner of newly-set political competition threatened the interests of existing power structure -the military and Thai monarchy- in Thailand.

Key Words: Thailand, Political Institutions, Constitution, Military Coup, New Democracies