

미얀마 2020*: NLD 총선 승리의 시사점과 평화-민주주의-발전의 위기

홍 문 숙**

국문초록

이 연구는 팬데믹으로 멈춘 미얀마 사회의 표면적인 모습과 달리 뜨겁게 끓어올랐던 2020년 미얀마 정치사회의 동학을 집중적으로 조명하였다. 이를 위해 아웅산수찌와 NLD 개혁의 핵심과제인 헌법 개정, 평화협상, 경제발전의 성과와 한계를 소개하고, 2020년 총선의 배경, 예측, 결과 및 시사점을 차례로 분석하고자 한다. 특히 총선 이후 군부 및 소수민족 정당들의 총선 무효 주장이 등장한 NLD 집권 2기의 불안한 집권 2기의 과제를 재조명하고자 하였다.

현실적으로 2020년 상반기 NLD 정부의 성적표는 초라하였다. 2017년 이후 로항자 인권 문제에 대한 국제사회의 비판이 거세짐에 따라 외국인직접투자가 감소해왔고 경제성장률도 매해 감소한데 이어, 2020년 하반기에는 팬데믹 확산으로 2010년 이후 최악의 경제상황을 맞이하였다. 아웅산수찌와 NLD의 국가 개혁의 핵심과제인 헌법 개정을 성공하지 못했으며, 소수민족 정당과의 평화 과정의 최종 결과는 만족스럽지 못했다. 그러나 국제성장의 둔화, 헌법 개정의 실패, 진전없는 평화협상의 결과에도 불구하고, 11월 8일 미얀마는 아웅산수찌와 NLD에게 총선의 압승을 내주었다. 아웅산수찌의 대중적 인지도, 성공적인 온라인 선거 전략과 청년세대의 참여, 군부에 대한 대중의 거부감과 공

* 이 논문은 2019년-2020년 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었다(NRF 2017S1A5A8019850). 익명의 심사위원, 2019, 2020 미얀마 국가 리뷰를 발간한 김희숙, 박은홍 선생님 및 자문을 주신 김성원 선생님께 감사드린다.
** 부산외국어대학교 사회과학대학 국제개발협력전공 조교수. moonshiely@bufs.ac.kr

포와 같은 복합적인 원인이 작용하여 NLD는 총 920석(상원 138석, 하원 258석, 지방 524석)을 확보하는 압승을 거두었다.

한편 헌법 개정, 평화협성 과정 중에 군부 내의 NLD에 대한 불만을 수년간 축적되었다. 총선에서 71개의 의석만 확보하는데 그친 USDP도 부정선거를 주장하고 재선거를 요구하며 아웅산수찌와 NLD의 리더십에 타격을 주고자 하였다. NLD의 총선 승리의 축제로 마무리된 격동의 2020년은 지고, 2021년 민흘라잉 총사령관을 중심으로 하는 군부의 조직적인 쿠데타로 새해를 맞게 되었다. 민주주의에 대한 열망과 시민불복종을 외치며 길거리로 나온 미얀마 시민들에게 어떠한 대안을 제시 할 수 있는지, 아웅산수찌와 NLD 지도부는 다시 엄중한 정치시험대에 올랐고, 국제사회는 실효성있는 연대와 협력이라는 큰 외교적 도전을 맞이하게 되었다.

주제어: 미얀마, 2020 총선, 평화, 민주주의, 국가발전, 헌법개정, 로힝자(로힝야), 아웅산수찌, 군부, 2021 쿠데타

I. 들어가며

2020년 미얀마는 정치, 경제, 사회는 모든 분야에서 코로나19의 영향을 받은 한 해였다. 미얀마에서 팬데믹의 확산은 해외 유입 사례에서 지역사회 감염 사례로, 다시 귀환 이주노동자들이 해외로 전염병을 확산시키는 방식으로 전개되었다(The Asia Foundation 2021; Deshpande and Traill 2022; 김희숙 2020a). 상반기에 상대적으로 코로나19의 영향에 비교적 자유로웠던 미얀마는 8월 말부터 팬데믹의 2차 확산과 급격한 확진자 수의 증가에 직면하며, 공중보건체계의 취약성, 빈곤 및 열악한 사회경제적 여건 뿐 아니라 해외유입의 가능성이 높은 팬데믹 대응과 관리의 근본적인 문제들이 드러났다(Asia Foundation 2021; ICG 2020; ICJ 2020). 2020년 하반기에는 코로나

19의 제2차 확산으로 사망자와 감염자 수가 눈에 띄게 늘어나면서 2020년 12월 1일 미얀마의 코로나19 누적 확인자 수는 중국의 확진자 수를 넘어서는 상황까지 악화되었다(Kyaw Soe Hthet 2020).¹⁾

미얀마 경제상황도 악화된 해였다. 이와 같은 경제성장의 둔화 징후는 이미 2018년부터 시작된 것이 사실이다. 로힝자 사태에 우려를 표하는 서구권 국가들의 경제제재도 위협이 지속적으로 등장하자 미얀마 외국인 직접투자가 지속적으로 감소하였고 경제발전 속도 둔화로 이어졌다(Bharat 2020; Min Jin 2020; Ye Htut 2020). 2020년 팬데믹의 영향으로 국가경제가 멈추고 시민들의 이동도 멈췄지만 전국적인 선거열기와 정치여정은 멈추지 않았다. 미얀마 군부²⁾와의 긴장관계에도 불구하고 시도한 2020년 3월 중순 헌법 개정은 실패했으며 기대가 컸던 소수민족그룹과의 평화협상을 정체되었음에도 불구하고, 아웅산수찌와 민족민주동맹(NLD: National League for Democracy)는 2020년 11월 8일 총선에서 승리를 거두었다(Callahan and Myo Zaw Oo 2019; Liu and Thompson 2020). 국제사회 우려와 비난, 경제발전의 둔화, 헌법 개정의 실패, 진전 없는 평화협상의 결과에도 불구하고 미얀마 국민들은 아웅산수찌와 NLD에게 명확한 압승을 내주었다(Beech and Saw Nang 2020; Liu and Chau 2020).

본 국가 리뷰는 표면적으로는 팬데믹으로 얼어붙은 2020년 미얀마 사회의 겉모습과 달리 표면 밑에서는 뜨겁게 끓어올랐던 2020년 미얀마 정치사회의 동학을 집중적으로 조명하고자 한다. 특히, 2021년 군부의 조직적인 쿠데타로 새해를 맞이하게 된 미얀마 상황을 고려할 때, 2020년 총선결과와 지역별, 정당별 분석 및 선거부정 논의에만 초점을 맞출 것이 아니라, 지난 수년간 축적되어온 아웅산수찌,

1) 지속적으로 변화하고 있는 미얀마 코로나19 확진자수 현황은 <WHO Corona Virus Dashboard - Myanmar>의 공식 홈페이지를 참고하기 바란다.

2) 미얀마 군부를 지칭하는 미얀마어 Tatmadaw(Myanmar Armed Forces)는 본 논문에서는 미얀마 군부 혹은 군부로 통칭하였다.

NLD와 군부간의 긴장관계의 심화와 위기를 더 종합적으로 추적해 볼 필요가 있다. 이를 위해 미얀마 문민정부 1기 개혁과제의 근본적인 문제라고 할 수 있는 헌법 개정, 평화협상, 경제발전³⁾의 성과와 한계를 중심으로 먼저 소개하고, 2020년 총선의 배경, 예측, 결과 및 시사점을 단계적으로 살펴보고자 한다. 특히 2020년 11월부터 중순부터 2021년 1월 말까지 지속된 군부 및 소수민족 정당들의 총선 무효론의 제기 과정 속 표출된 불안한 문민정부 2기 착수 과제를 재조명하고, 지속가능한 미얀마의 평화-발전-번영의 걸림돌이 되고 있는 정부-군부-소수민족 정당과의 민주주의 정착과정의 한계에 대해 토론하고자 한다.⁴⁾

II. 표류하는 국가개혁의 주요과제

1. 경제성장의 둔화

2020년은 민주적 정부 출범 5주년으로 NLD의 개혁과제의 근간이 되는 헌법 개정, 평화협상, 경제발전의 이행을 점검⁵⁾하고, 총선을 통해 그동안의 성과를 판단 받아야 하는 중요한 한 해였다. 미얀마 정부는 2016년 경제개발정책⁶⁾, 2018년 2월 미얀마지속가능개발계획

3) 박은홍은 2018 미얀마 국가리뷰에서 NLD 개혁의 핵심과제를 헌법 개정, 평화협상, 경제발전으로 정리하고 이에 대한 NLD 정부의 초기성과와 한계를 분석하였다.

4) 본 논문은 동남아연구지의 2020년 국가 리뷰임을 감안하여 지난해 있었던 미얀마 정치, 사회, 경제의 변화에 집중하였으며, 2020년 1월 1일부터 2021년 1월 30일을 기준으로 이전의 자료와 데이터를 수합하고 분석하였음을 밝힌다. 2021년 2월 1일 발췌한 미얀마 군부 쿠데타와 이에 따른 정치, 경제, 사회, 문화적 변화에 대한 분석은 향후 몇 개월간 추이를 지켜보며 추후 세부 주제별 분석과 연구가 필요할 것이다.

5) 아웅산수찌 정부의 경제개발정책 비전과 목표 및 12대 발전과제 및 미얀마의 지속가능개발계획(MSDP) 추진체계 자료의 한국어 번역 자료는 정재완·김미림의 자료(2018)을 참고하기 바란다.

(MSDP: Myanmar Sustainable Development Plan)⁷⁾, 2018년 6월 윈민 대통령의 11대 개혁의제⁸⁾까지 발표하면서 경제개혁의 방향을 구체화하고자 하였다. 줄속으로 발표되었다고 비판을 받은 2016년 경제개발정책 대비, MSDP는 경제적 안정, 거시경제관리 강화, 번영·협력, 고용 창출, 민간주도 성장, 인적자원개발과 고등교육, 천연자원 및 환경 분야 의제를 언급하여 국가개발의 초기단계에 필요한 국가발전 로드맵을 제공하는 것으로 보였다. 특히, 작년 미얀마에 주요한 경제정책의 기본 틀로 활용된 윈민 대통령의 11대 개혁의제는 전력과 도로 인프라 확충, 거버넌스 개선, 농업인과 중소기업에 대한 지원을 포함하고, 복지, 훈련, 고등교육 및 인권보호 등에 대한 내용도 개혁의제에 포함하였다. 이와 같은 윈민의 개혁의제는 국민화해와 국가통합을 강조해온 기존의 정책에서 한 발짝 나아가 좀 더 구체적인 경제, 사회개혁에도 속도를 내는 정책적 근간을 제공하는 것으로 경제, 사회 및 민간분야에서의 발전에 대한 기대가 컸다.

그러나 2020년 팬데믹에 지배된 미얀마의 경제상황은 2010년 이후 최악의 상황을 맞이하였다. 2017년 이후 로힝자 인권 문제에 대한 국제사회의 비판이 거세짐에 따라 외국인직접투자가 감소해왔고 경제성장률도 매해 감소해왔다. 미얀마의 거시경제지표가 일제히 부

6) 아웅산수찌 정부의 경제개발정책 목표 및 12대 발전과제 및 미얀마의 지속가능개발계획(MSDP)에 세부 정보는 정재완·김미림의 번역자료(2018)를 참고하기 바란다. 2018년 미얀마지속가능개발계획(MSDP) 전문은 아래 미얀마 정부의 정책문서 중 공식영문 번역본 자료에서 내용을 확인 할 수 있다. https://themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Core_Doc_Myanmar_Sustainable_Development_Plan_2018_-2030_Aug2018.pdf(검색일: 2021. 1.15).

7) NLD 정부가 최근 강조하여온 사회발전 및 인적자원개발 분야의 비전, 목표 및 발전과제에 대한 세부 내용은 홍문숙의 연구(2018)의 상세한 내용을 참고하기 바란다.

8) 윈민 대통령은 경제·사회 개혁을 주요 내용으로 하는 ‘11대 개혁의제’를 발표하며, 전력과 도로 인프라 확충, 거버넌스 개선, 농업인과 중소기업에 대한 지원 등이며, 복지, 교육, 인권보호와 마약근절 등에 대한 내용도 개혁의제에 포함하였다. 특히 국민화해와 국가통합 뿐 아니라 좀 더 구체적인 경제, 사회개혁에도 속도를 낼 것을 정책적으로 선언하였다(The Republic of the Union of Myanmar President Office, 검색일: 2020.12.30).

정적인 신호를 보이고 있다는 점은 뚜렷한데, 2011년 이래 연 7% 이상의 고속성장세를 보였던 미얀마의 경제성장률은 2018년 6.2%로 하락하였고, 2020년에는 1.8%로 대폭 하락하였다.⁹⁾ 국내총생산(GDP) 대비 외국인직접투자(FDI)의 비중의 경우, 2017년의 6%에서 1.8%로(Asian Development Bank 2019a, 2019b; 김희숙 2000), 2019/20에는 약1%대로 추가 하락을 예상하였다(Asian Development Bank 2020). 국가재정의 경우 2018/19 기준 국가재정에 약20%를 차지하는 천연가스 수출(수출에 약 40%를 차지)이 둔화되고 천연가스 가격이 하락되어 2021년 국가재정에 큰 타격이 있을 것이라는 분석이 발표되었다(Jayendu and Sanaa 2020). 미국과 유럽연합 등 서구권 국가의 투자가 감소하고 로힝자 문제로 경제제재의 필요성에 대한 논의까지 시작되자 미얀마 정부는 2018년부터 비서구권 경제협력 파트너들과의 관계를 확대하는데 더 많은 관심을 두기 시작하였다.¹⁰⁾

2020년 미얀마 산업계 - 특히 제조업계는 - 수년 만에 최악의 상황을 경험해내고 있다. 팬데믹 상황으로 수출이 제한되면서 제조업에 큰 타격이 있었지만, 무엇보다 팬데믹 상황에 능장 대처하는 미얀마 정부의 처신에 대해서도 산업계의 반발이 컸다. 지난 제2차 유행이 시작된 8월에는 제조업 회사 및 직원들이 충분히 준비할 시간도 없이 24시간 이내에 주요 공장을 모두 폐쇄하고 모든 직원을 귀가시키는 국가명령조치가 내려져 많은 반발을 낳았다(ACTED 2020; ILO 2020a, 2020b; World Bank 2020). 제조업과 더불어 미얀마 정부가 2016년부터 가장 야심차게 준비해온 관광분야의 실적은 더욱 심각

9) 2020년 9월 데이터에 근거한 'Asian Development Outlook (ADO) 2020 Update' 자료에 근거한 경제성장률이다. (Asia Development Bank 2020). 상세한 내용은 'Asian Development Outlook (ADO) Series - Myanmar Report'를 참고하기 바란다.

10) 2019년 이후, 미얀마 정부가 제조업, 관광 등의 분야에서 보여준 "Look East" 전략에 대해서는 2020년 김희숙 및 2019년 박장식의 논문을 참고하기 바란다.

해 2018년부터 지속적으로 감소하였다 (Khine Lin Kyaw 2019; 김희숙 2020a). 특히, 로힝자 위기 이후 그 감소 속도는 더 빨라지고 있어 2020년까지 매년 750만 명의 관광객을 유치하게 될 거라던 정부의 목표 달성은 요원한 상태이다. 2020년에는 약100만 명 수준을 밑돌고 있는 것으로 확인된다(World Bank 2020).

코로나19의 여파로 2020년에는 무역 및 인프라 산업도 교류가 제한되고 계획한 사업들이 지연되거나 물품 및 인력 이동의 어려움으로 사업을 중단하는 상황이 나타났다. 2020년 한 해 동안 양곤고가로도로 프로젝트 및 다웨이경제특구사업(Dawei Special Economic Zone)와 같은 대규모 프로젝트가 상당기간 공사를 멈추게 되었다(Nwet Kay Khine 2020). 이와 같은 어려운 상황 속에서 2020년에는 기업들이 정부의 각종 부정부패 및 권위주의적 행정관리에 대한 불만의 목소리도 높아졌다. 2019년에는 태양광기반 농업사업 관련하여 미얀마 정부가 국제기업 및 미얀마 기업들에게 불공정한 상황에서 중국회사와 계약을 하는 일이 발생하였다. 같은 해에는 발전소 건설 용역 발주 관련 스캔들이 있었고, 2020년에는 자동차 수입허가권에 관련된 스캔들이 터졌다(Liu and Chau 2020). 관련 사업체가 자동차수입허가와 연관된 정부 관료에게 자동차를 무상으로 제공을 유도하는 요청까지 있었기 때문이라고 알려져 있다(Liu and Chau 2020). 이에 반발하여 자동차 업체 및 미얀마 주재 6개의 유럽국가상공회의소가 공동으로 정부에 공식서한을 보내 항의하는 사건이 발생하기도 하였다.

미얀마 정부는 특히 중국과의 경제협력 및 공적개발원조 확대에 대한 시민들과 미얀마 산업계의 우려를 잘 알고 있다. 그러나 우려의 의견에도 불구하고, 로힝자 사태 인한 서구 국가들과 경제협력의 불투명성이 지속되면서 미얀마는 아세안동남아시아국가연합(ASEAN: Association of South-East Asian Nations) 및 한·일의 對미얀마 경제

협력에 많은 애정과 관심을 쏟고 있다. 이러한 상황은 팬데믹 상황에서 단절되지 않고 진행되고 있는 정책대화 및 경제협력관련 협상이 지속되고 있는 점을 통해서도 확인할 수 있다. 소위 미얀마의 ‘동진 전략’(Look East)(Nan Lwin 2019)이 팬데믹 상황이 진정되고 군부집권 상황이 변화 된 이후에도 지속될지 한국과 일본과의 협력 사업들이 계속 확대되어 갈지 지켜볼 필요가 있다.

2. 헌법개정의 난항

출범 당시 NLD가 내걸었던 핵심과제 중 국민들의 기대가 컸던 경제발전이 둔화되는 상황이 지속되다 보니, NLD는 헌법 개정과 평화 협상을 임기 내에 성공적으로 완수해야한다는 압박을 심각하게 받아왔다. 국제적으로는 로힝자 사태가 심각해지며 2019년에는 로힝자족에 대한 집단학살 혐의로 미얀마가 국제사법재판소에 기소되었다. 같은 해 12월 10일 아웅산수찌는 헤이그 법정에 출두하여 ‘미얀마의 주권과 안보’를 수호한다는 뜻마도의 명분을 옹호하는 의견을 피력함으로 ‘국제인권옹호 배신의 상징’이라는 부정적 국제 여론전의 중심에 서게 되었다(Kirby 2020). 정권 중반기에 들어서며 NLD 정부는 국제적 고립(pariah status)의 위기에 처하게 되었다는 우려가 확산되었다(Min Zin 2020).

아웅산수찌와 미얀마 정부가 국제적으로 로힝자 사태에 대해 미온적, 방임적 자세 및 군부 옹호적 태도를 번갈아가며 보이는 사이, 미얀마 국가개혁 핵심과제인 헌법 개정은 퇴보하고 있었다. 2016년 정권교체 이후에도 의회 정치에서 견제했던 군부는 2017년 헌법개정 작업에 큰 역할을 하던 NLD 리더이자 법률전문가인 코니(Ko Ni)의 암살을 전환점으로 영향력을 과시하게 되고, 이 시기에 여러 가지 반사이익이 얻어 군부의 영향력이 확대되었다는 지적이 많다(Htet

Naing Zaw 2020).¹¹⁾ 2019년에는 군부의 권한을 축소시키고 군을 병영으로 복귀시키기 위한 NLD와 소수정당의 헌법 개정안이 군부 측의 반대에 부딪쳐 팽팽히 맞섰으며, 평화 협상 역시 소수민족무장단체와 정부군 간의 교전이 빈발하는 등 돌파구를 찾지 못하는 상황이 심화되었다.

2019년에 이후 2020년에도 여당은 연방국회에 군부 배당 의석 수의 감소(2020년 총선 이후 15%, 2025년 이후 10%, 2030년까지 5% 이하), 대통령 선출자격(외국인 배우자 및 자녀 여부), 국경부 장관 임명을 핵심으로 하는 헌법개정에 속도를 내고자 하였다. 이는 지방정부 수상의 선출 방법, 대통령 뿐 아니라 지방정부 수장의 선출에도 외국인 배우자 및 자녀가 있는 경우 배제하는 기준 적용의 필요성, 대통령이 국회를 해산할 수 있도록 하는 권한 행사시 국가안보평의회 자문을 받도록 하는 헌법개정을 강조하는 군부와 충돌하였다. 여당인 NLD와 주요 소수민족 정당은 공통적으로 헌법개정의 핵심 골자는 근본적으로 군부가 국가 정치에 개입할 수 없게 하고 민간정부 아래 군을 복속시킴으로써 독립적인 기구로서 권한을 행사하지 못하도록 하자는 입장에 동의하며 군부의 헌법개정안을 수용하지 않았다(Crouch 2019). 물론, 점진적으로 군부를 배제하자는 여당 NLD와 완전 제재를 전제로 해야 한다는 소수민족 정당들의 방법론적 입장 차이는 존재하였다 존재한다(Crouch 2019; 김희숙 2020b).

2020년 초에 제출될 예정이었던 헌법개정안은 연기되었고, 아웅

11) 미얀마 헌법의 기본골격 및 특징에 대해서는 법학자 Melissa Crouch의 최신 논문들을 참고하기 바란다. 미얀마 헌법에서 규정하는 군부의 권한에 대한 논의는 별도의 연구로 다룰 필요가 있다. 역사학자 Michael W. Chamey는 2021년 2월 1일 발생한 미얀마 군부의 쿠데타는 문제의 2008년 헌법 417조와 418조에 명시되어있는 범위에서의 조치이므로 엄격한 의미에서의 '비헌법적 행위'이라고 할 수 없으며, '쿠데타'로 규정 할 수 없다고 주장하였다. 최근 진행되고 있는 쿠데타에 대한 법적, 학술적 논쟁은 Melissa Crouch 및 Nick Chessman의 설명을 참고하기 바란다(ANU Myanmar Center Panel Discussion. 2021.2.16.).

산수찌 1기 정부에서 헌법 개정의 성과를 달성하지 못한 재 차기정부의 과제로 넘어가게 되었다(Liu and Chau 2020; Wahran 2020). 2020년에는 군부의 권한을 축소시키고 군을 병영으로 복귀시키기 위한 NLD와 소수정당의 연대 헌법은 결국 군부의 반대로 통과되지 못하였다. 결론적으로 아웅산수찌 정부는 소수민족 정당과 연대하여 완성하려고 했던 헌법 개정을 NLD 집권 1기 중에 성공하지 못한 결과를 내었다.

3. 평화협상의 정체

NLD 정부와 소수민족 정당들은 군부의 의회권력을 완화하고 완전한 민간정부 구축을 실현하는 데는 ‘동지’일 수 있지만, 연방국가 성립과 소수민족의 자치권보장이라는 아젠다에는 치열하게 협상을 해야 하는 ‘적’의 유치에 서 있다. 앞서 박은홍(2019), 김희숙(2020a), 장준영(2019)의 논문에서 공통으로 지적된 바와 같이, ‘21세기 뽕롱 회담(The 21 Century Panglong Conference)’으로 불리는 연방평화회의¹²⁾에서는 연방주의와 헌법 개정을 중심으로 활발한 정치논의가 전개되는 듯 했지만, 구체적인 협상에 있어서는 군부의 이해관계와 상충되어 결과가 지지부진해졌고, 자치권의 수준과 무장해제방법에 대해서는 군과 소수민족 무장단체가 이견의 폭을 좁히지 못해왔다.

이처럼 협상의 결과가 부진한 상황에 어려움을 더욱 가중시키는 사건이 수차례 발생했다. 2015년의 전국휴전협정(NCA: National Ceasefire Agreement)에 서명하지 않은 소수민족 무장단체들 중 4개

12) 1947년 버마연방 건립을 목적으로 아웅산과 민족 리더들이 추진했던 회담의 역사에 근거하여 재구성된 연방평화회의-21세기 뽕롱회담(The Union Peace Conference - 21st Century Panglong)은 정전협상과 정치대화를 포함하는 과정이다. 기본적인 정보는 The Transnational Institute(TNI)의 2017년 정책보고서를 참고하기 바란다.

무장단체(Kachin Independent Organization, Ta'ang National Liberation Army, Arakan Army, Myanmar National Democratic Alliance Army)의 연합체인 북부연맹(Northern Alliance)과 군부 사이의 교전이 지속된 것이다. 2020년에 들어서는 북부연맹 뿐 아니라 여타 다양한 무장단체들의 공격이 지속되었다. 그중 2019년 시작된 “삼형제연대(Three Brothers Alliances)”의 공격은 더욱 활성화되고 조직화되고 양상을 보였다. 가장 유명한 사건으로 2019년 8월 삼형제연대는 뻬우린의 국방아카데미와 마약검문소 일대를 공격하고 북산주의 교각(Goethe Twin Bridge)을 폭발하여 약 700명의 피해자와 최소 19명의 사망자를 발생시켰다(Pyae Sone Win 2019/08/15; Nyein Nyein 2019/9/20; Min Zin 2020). 이들의 공격은 9월 약1개월간 정전을 한 시기를 제외하고 지속적으로 발생하였다. 이와 같이 평화협상이 지나한 협상과정을 거치는 중 소수민족 무장단체들의 저항이 계속되면서 평화협상지지자들은 “2020년 평화협상의 시동은 꺼지게 되었다”며 실망을 감추지 않았다(Min Zin 2020).

그동안 NLD 정부의 평화 과정의 성과는 2018년 2월, 기존의 8개 서명집단에 ‘2개의 소규모 비서 집단’을 평화협정에 추가하는 것에 그친 것이 사실이다(Ruzza et al. 2019; 김희숙 2020a). 2019년이 되자 뻬롱회담은 별다른 진전을 보지 못하였고 최소 연2회 개최되던 연방평화회의(the Union Peace Conferences)도 1회도 개최되지 못하게 되었다. 정부는 2020년에는 제4차 뻬롱회담을 개최하고 관련회의를 최소 2번 이상 개최하겠다는 계획을 언론에 보도하였다. 2020년 1월이 되어 다시 시작된 평화협상에서 소수민족 측은 비서명 소수민족단체 전원이 참여해야 한다는 입장을 내놓는 등 정부와 군, 그리고 다양한 이해관계를 가진 소수민족 집단들이 본 평화회담의 서명 자리에 참석하게 될지 예측하기는 전혀 어려운 상황이었다. 이러한 현실을 고려할 때, 2020년 8월 21일 일정수준의 평화협정이 도출된 것

자체가 진일보한 결과로 보는 입장도 있다. 본 평화협정의 결과로 the Union Accord Part III가 발표되었는데, 전국평화협정, 포스트 2020 이행계획 및 민주적 연방제 구축을 위한 가이드라인으로 구성되었다.

2020년에 코로나19 확산으로 정부와 소수민족 정당 사이에 예상치 않은 연대와 협력의 기회가 생겼다는 주장이 나왔다. 김희숙(2000b)은 보건의료 논의가 정부나 소수민족무장단체의 지도부 간 평화협상에 별다른 영향을 미치지 못해왔던 것은 사실이나 국가보건계획 수립과 코로나19 사태를 맞아 더욱 구체화된 양자의 협력적 관계가 가져다줄 정치적 효과가 적지 않을 것으로 예상하였다. 코로나19 방역 위기는 정부와 소수민족 간의 관계가 얼마간 진전을 이룰 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 중요한 분석이라고 판단한다. 그러나 정부와 군의 협상 의지를 불신하는 소수민족들과의 관계에서 신뢰를 구축하고 이러한 신뢰관계가 향후 소수민족과의 평화협상의 참여까지 기여할 것인지는 아직 명확하지 않다. 2020년 11월 총선의 결과를 고려할 때, 향후 소수민족 정당들과 소수민족들 스스로가 어떻게 이해하고 대응하게 될지 시간을 가지고 분석해 볼 필요가 있을 것이다.

2020년 초반 아웅산수찌와 NLD의 입장에서는 4년 동안 어렵게 끌어온 평화협상, 소수민족 정당과 주도한 헌법 개정의 한계를 인정하기 어려운 상황이었다. 2020년 중반부터 총선준비의 전략차원에서 아웅산수찌는 군부와 협력, 소수민족 정당과의 협력을 다소 뒤로하고 미얀마 대중과 더 가까워지는 정치를 실천하는 것으로 방향을 선회한 것이 인상 깊다. 다수의 국제정치전문가 및 미얀마 정치평론가는 아웅산수찌를 혹평했지만 대중에게 NLD를 더 적극적으로 지지하여 의회 과반수를 명확히 보장해주기를 요청하는 아웅산수찌의 선거유세는 흡입력 있는 설득력과 대중적 인지도의 힘을 보여주

었고, 그 결과는 2020년 11월 8일 총선에서 다시 한 번 입증되었다.

Ⅲ. 2020 총선결과와 시사점

1. 총선의 배경과 예측

2020년 11월 미얀마 총선은 아웅산수찌를 실질적인 수반으로 하는 NLD 정부의 국정운영 5년의 성과를 심판하는 장으로서 국내외적으로 많은 관심을 받았다.¹³⁾ 2020년 총선은 의회에서의 권력 배분에 가장 중요한 영향을 주면서도 동시에 대통령 선출 절차에서 주요한 위치를 차지할 수 있기 때문에 NLD와 군부 모두에게 총선에서의 과반 의석 차지는 중요한 과제다. 미얀마는 연방상·하원합동회의(the Pyidaungsu Hluttaw)를 중심으로 대통령을 선출하는 과정을 거치는 독특한 절차를 가지고 있으며, 부통령은 의회 구성원의 투표의 득표수에 따라 선출된다. 이와 같은 체계에서 NLD가 상하의원 합산 333석 획득하는 경우, 타 소수정당이나 군부대표와 관계없이 대통령 선출이 가능하게 된다(Ye Htut 2020). 이미 2010년과 2015년 선거에서 USPD 및 NLD는 이와 같은 체계를 적용하여 대통령과 부통령을 협의 하에 비교적 용이하게 임명한 전력이 있다. 2015년 총선에서는 연방상·하원합동회의(Pyidaungsu Hluttaw)의 390석(79.4%)을 확보한 NLD는 이는 헌법상 군부가 차지하고 있는 의석수를 고려하고도

13) 2020년 총선에 대한 기본적인 정보는 EU의 지원으로 International IDEA Myanmar와 Step Democracy가 발간한 <2020 General Election in Myanmar - Fact Sheet>가 상세하게 제공하고 있다. 선거 결과 관련 통계 및 정보(지역별, 상원, 하원, 지방수준별 통계 포함)를 제공하고 분석하는 정보처로는 Myanmar Electoral Resource Information Network, MERIN) (merin.org.mm) 및 International Foundation for Electoral Systems, IFES)(www.ifes.org/myanmar) 등이 있다. 관련 통계자료 및 각종 시각화 자료는 IFES 홈페이지에서 참고하기 바란다.

무난히 다수확보를 얻었고, 소수민족이 주를 이루는 대부분에 주에서도 승리를 얻는 성과를 얻었다.¹⁴⁾

국제적으로는 아웅산수찌 정부에 대한 심판론이 자주 등장한 한편, 미얀마 국내에서는 2019년부터 2020년 사이 국제사회의 분위기는 상이한 총선관련 몇 가지 입장과 분석이 있었다. 첫째, 팬데믹이 시작되고 2차 유행이 확산되기 시작한 2020년 9월부터는 2020년 연말에 치러지게 될 총선 개최 자체가 불투명하다는 전망이었다. 특히, 2020년 8월부터 악화되기 시작한 미얀마의 팬데믹 상황은 2020년 10월부터 악화일로를 걷고 있어 NLD 정부 내의 각료들도 선거 강행에 대한 우려가 심심치 않게 표출되기도 했다.

둘째, NLD의 과반수 의석 확보는 가능하지만, 압승은 어려울 것이라는 예측이 가장 큰 주류를 이루었다(Aung Aung 2020). 주요 개혁과제인 헌법 개정, 소수민족과의 화해, 경제 부흥의 이행이 순조롭지 못한 국민적 실망감이 가장 많은 이유로 부각되었다. NLD 정부가 내건 3대 개혁과제의 평가결과는 시민들의 선거권 행사에 중요한 판단의 기준이 될 것이며, 2020 총선은 이에 대한 심판의 장이 될 것이라는 예측이 강했다(박은홍 2019; 김희숙 2020a). 3대 개혁과제 중 2019년부터 가속화된 경제성장 둔화는 전국민적인 실망감을 주었고, ‘버마화’로 인식되어지고 있는 평화협상 과정은 소수민족의 불안과 불만이 증폭하고 있다고 여러 평론가들 및 시민사회가 지적하였다(Aung Aung 2019; 김희숙 2020a).

셋째, NLD의 과반수 확보가 어려워지고, 오히려 소수정당 의석 확대의 가능성도 예측되었다. 88세대의 주요 리더인 Ko Ko Gyi가 주도하는 The People's Party(이하 PP)¹⁵⁾는 2015년 총선 이후 소수민

14) 지면의 제약으로 본 논문에서는 2015년 총선의 지역별, 정당별 선거 결과 분석에 대한 내용을 세부적으로 다루지 않았다. 2015년 총선에 대한 상세한 내용은 장준영의 2016년 논문을 참고하기 바란다.

15) 꼬꼬기(Ko Ko Gyi)는 1988년 버마 민주화 시위를 주도했던 리더로 대중적으로

족 정당들과 연대하지 못하는 NLD를 비판하며, 미얀마 사회의 안정을 위한 종족정체성을 이해하고 고려한 정치와 정책을 요구하며 선거 운동을 시작하였다. 88세대의 대표적인 주자인 Min Ko Naing은 새로운 정당의 설립이 민주세력과 개혁세력의 분할을 야기할 수 있다는 우려를 제기하였다(Ye Htut 2020). 무엇보다 소수정당의 주요 출마자들은 소수민족 정당 출신이 많았다. 2019년에는 미얀마정부에 대한 신뢰도가 크게 하락한 가운데 난립해 있던 소수민족 정당들이 연합전선을 형성하는 추세가 나타났고, 2020년 초에는 무슬림 반대운동단체의 종교 기반 정치세력화도 재개되기 시작했다. 소수민족들의 불만은 난립해있던 소수민족 정당들이 연합하는 정치과정을 부추겼고, 그로 인해 대표적으로 14개 정당 연대인 The Nationalities Brotherhood Federation(이하 NBF)과 같은 소수정당연합체가 등장하였다. 미얀마 연방주의를 지지하는 정치평론가들은 소수정당연합을 통해 2020년 총선의 판도도 크게 달라질 것이며 NLD의 압승을 기대하긴 어려울 것이라는 희망 섞인 분석을 내놓았다.

이와 같은 상황 속에서 2015년 총선에서 주류를 이루었던 ‘일단 군부를 이긴 다음 권리를 주장할 기회를 얻어내자’라는 소수민족 유권자들이 2020년에는 같은 선택을 하지 않을 것이라고 보았다. Aung Aung(2019), Callahan and Myo Zaw Oo(2019), Fink(2020), Min Zin(2020)과 같은 학자와 평론가는 2020년의 총선에서는 소수민족 민족주의(ethnic nationalism)와 종교민족주의(religious nationalism)를 대표로 하는 민족과 종교의 교차성이 정치자원으로서 동원되는

지지도가 높은 민코나잉(Min Ko Naing, Koon-Hong[2014]과 Hong & Kim[2019]의 연구 참고)과 함께 8888 세대의 대표 주자이자 정치적 경쟁자로 언급되고 있다. 2015년 총선에서 정당에서 공천을 받지 못하고, 내각에도 진출하지 못하며 NLD에 크게 실망하였다. 그는 2018년 새로운 정당, the People's Party(PP)를 발족하였으나, 이번 총선에서 큰 성과를 보지 못하였다. 2월 꼬꼬기(Straits Times 2021/02/01)는 NLD 지도부의 역량과 대응을 비판하며, 의회 조기 소집이 요원해 보이는 현 상황에서 미얀마 국민을 위해서라도 군부와 협상에 나서야 할 것을 주장하고 있다.

‘정체성의 정치’(politics of identity)가 힘을 겨루게 될 것이라고 분석하였다. Ye Htut은 『Asian Survey』를 통해 2019년 기준으로 50석을 차지하고 있는 소수민족 정당이 2020년 총선에서 150석 이상 차지하게 되는 경우, NLD가 연방상·하원합동회의(the Pyidaungsu Hluttaw)가 333석을 확보하는 데 어려움이 있을 것으로 나타날 수 있다고 경고하였다. NLD가 과반 의석을 차지하지 못하고 “NLD가 333석 이하로 의석을 얻는 것”이 장기적으로 볼 때 “소수정당과 연대체 구성이 가능해지는 유일한 길이며, 가장 건설적인 의미에서 미얀마의 평화와 연방주의를 실현하는 길”이라며 미얀마 연방주의 지지에 대한 입장을 명확히 하였다(Ye Htut 2020).

2. NLD 총선 승리의 결과

2020년 11월 8일 총선의 결과는 국내외 전문가 및 유수 정치평론가들의 예측과는 사뭇 달랐다. 여당인 NLD는 하원(the Pyithu Hluttaw) 의석 총 330석 가운데 258석을, 상원(the Amyotha Hluttaw)에서는 168석 중 138석을 차지하여 양원 전체 선출 의석의 61.7%(423석)를 점유하는 압승을 거두었다. NLD는 총 920석(상원 138석, 하원 258석, 지방 524석)을 획득했다. USDP의 경우, 총 71석(상원 7석, 하원 26석, 지방 38석)을 얻는데 그쳤다. 이는 명확한 NLD의 승리였다(IFES, 2020 자료 참고). 2015년 총선대비 6석 더 확보한 것도 눈에 띄지만 종교와 종족을 중심으로 한 ‘정체성의 정치’가 복잡하게 얽혀 2015년 선거와는 전혀 다른 결과가 나올 수 있다는 연구자 및 정치평론가들의 예상과도 다소 상이한 결과였다. NLD는 산주와 여카잉주(Rakhine)에서는 1당이 되지 못했지만, 2015년 총선 대비 소수 민족지역에서도 다수의 의석을 차지하고, 심지어 NLD 후보로 나선 무슬림 후보들까지도 당선되는 변화도 있었다

(Beech and Saw Nang 2020).

2020년 총선에서 NLD의 패배를 예측하는 평론가는 많지 않았지만, 대승을 관측하는 전문가도 많지 않았다. 다수의 전문가들은 COVID-19 상황으로 2015년 총선보다 선거참여가 저조할 것으로 국가발전 및 경제발전의 저조한 성과 및 계속되는 종족분쟁 속의 긴장관계 속에서 NLD의 압승은 어려울 것이라고 전망 했던 것이다. 그러나 이러한 예측은 아웅산수찌의 대중적 인기를 간과한 것이었다. 비록 로힝자 문제로 수년간 국제적인 비판과 비난에 직면하고 있었지만, 대다수의 미얀마인들에게는 헤이그에서 인종 학살 처벌을 받아야한다는 ‘국가’를 대표하여 대변한 그의 모습은 아이러니하게 버마족 뿐 아니라 다른 종족들의 지지를 얻기 충분한 ‘지도자’의 모습으로 다가왔다. 유수의 언론은 2020년 11월 8일 양곤 선거사무소 앞에 늘어난 투표참여자들을 인터뷰하면서 1년여 동안 진행한 분위기와는 사뭇 다른 분위기를 감지하였다. 양곤, 만달레이를 포함한 주요 도시의 투표소에는 상당한 인파가 모여 선거에 참여하였고, “A May Suu”를 외치며 아웅산수찌와 NLD 출마자를 연호하는 모습이 곳곳에서 등장하고 보도되었다(Liu and Chau 2020).

이번 총선에서 소수민족 정당들은 실망스러운 선거 결과를 받았다. 여카잉족당(Arakan National Party)를 제외하고 산민족민주연맹(Shan Nationalities League for Democracy)과 같은 정당들이 2015년 총선 득표수를 유지하였고, 몽단결당(Mon Unity Party) 및 께야주민주당(Kayah State Democratic Party)등은 2020년 총선에서 최초로 득표하는 성과를 보였다. 다만 소수민족정당의 기대치만큼 소수정당들이 NLD 의석을 가져온 것은 아니었다. NLD가 실천하지 못한 약속인 연방민주주의 완성과 경제성장등의 문제를 비판하고 종족정체성을 내세웠지만 결과적으로 NLD에게 압승을 내주었다. 소수민족 정당을 지지하고, NLD에 비판적인 정치평론가들은 평화협상의 실패,

소수민족 정당들과의 지속되는 긴장관계, 시민사회 활동가 및 시민의 자유를 제한하는 조치를 취해온 NLD의 총선승리는 필연이라고 할 수 없다며 선거 패배의 아쉬움을 피력하였다.¹⁶⁾

친군부 정당으로 구분되는 USDP도 71석을 확보하여, 2015년 선거 때의 10%보다 낮은 6.4% 선출 의석의 83.2%를 차지(34석)하는데 그쳤다. 탈군부화 이미지 작업을 야심차게 진행하고자 했던 USDP는 군부친화 정당의 한계를 여실히 드러냈다. 2020년 한 해 동안 군부는 코로나19 방역에 연대 움직임 속에서 정부에 적극 협력하겠다는 의사를 공식적으로 표명하고 군이 쥐고 있는 자원과 동원 능력을 활용하여 코로나19 대응에 군의 역할이 있다는 모습을 부각하고자 하였다(Thiha Lwin 2020). 군의 지지를 받고 있거나, 외부로는 민간인 브랜딩 작업을 하면서도 군부와의 관계는 막후에서 밀접한 관계를 유지하고 있는 USDP도 선거를 앞둔 상황인 만큼 코로나19 대응에 적극적으로 참여하여 정치적 이득을 얻고자 하였다. 그러나 군부의 대민활동은 시민들에게 군부가 재등장 할 수 있다는 가시적 불안감을 제공하는 역효과까지 나왔다.

3. 시사점

(1) 팬데믹 상황 속 선거강행과 NLD의 전략

이번 총선의 NLD 압승에 대한 시사점은 미안마가 처한 2020년의 맥락 속에서 좀 더 종합적으로 살펴 볼 필요가 있다. 우선 팬데믹 상황의 어려움에도 불구하고 아웅산수찌의 선거 전략은 비교적 효

16) 선거 개최가 취소되는 소수민족 지역이 많았고, 전국적으로 150만명 이상의 유권자가 투표에 참여하지 못하였다. 본 논문은 지면의 제약으로 총선 결과를 전국적인 수준에서 조망하여 NLD와 군부간의 선거 전후 역동에 대해 집중하였다. 향후 평화 과정에 대한 이해를 심화하기 위해서는 비NLD 정당의 선거결과에 대한 별도의 세부 분석(정책별, 지역별, 종적별, 계층별, 성별 등)이 필요하다.

울적으로 작동했다. 2020년 10월 팬데믹 상황은 더욱 악화되기 시작하면서 연방선거위원회(UEC: the Union Election Commission)는 선거를 정상적으로 개최할 수 있을지에 대한 결정을 해야 했던 상황을 상기 할 필요가 있다. 2020년 하반기에 서부지역의 크고 작은 분쟁들로 소수민족 지역의 선거활동은 더욱 어려워지게 되었고, 10월에는 야당들의 선거 연기 요청을 요구하였다. 그러나 UEC는 야당의 요구를 불허하고, 11월 8일 선거를 강행하기로 결정하였다(Liu and Chau 2020/12/30). 로힝자족을 비롯하여 150만여 명에 이르는 소수민족들의 투표권이 배제 당하고 이루어진 선거였다는 점에서 논란의 소지가 처음부터 있었고(ICG 2020), 팬데믹으로 선거 자체 참여 인구가 적을 것이라는 회의론은 뒤엎고 70%가 넘는 유권자가 본 총선에 참여한 결과가 나왔다.

일반 대중을 대상으로 선거운동을 펼칠 수 없는 팬데믹 상황은 NLD에게 유리한 요인이 되었다. 2020년 9월 8일 부터 NLD 및 라이벌 정당 리더들은 공개적으로 선거활동 착수할 수 있었지만, 8월 4주 부터 코로나19 제2차 확산이 시작되어 여당, 야당 모두 일반 대중을 대상으로 하는 선거활동에 제약이 많아졌다. 아웅산수찌 또한 대대적인 전국유세 및 양곤 유세를 취소하고, 미얀마 국민의 40% 이상이 사용하고 있는 페이스북에 연설문을 공개하는 등 온라인 매체를 통해 선거운동을 전개하기로 결정하였다(Chau · Lie · Kyaw Soe Htet 2020/09/09). 이와 같은 팬데믹 상황 속 선거 활동은 온라인 캠페인을 수행 할 수 있는 강력한 청년조직을 보유하고 있는 NLD에게 유리하게 작동했다. NLD의 온라인 선거활동은 군부에 대한 부정적인 이미지를 가지고 있고, 민주화와 개혁개방에 대한 관심이 많으며, 소셜미디어를 통해 대부분의 정보를 얻고 소비하는 Y세대 및 Z세대¹⁷⁾

17) 지면의 제약으로 본 논문에서는 다루지 못했지만 개혁개방정책 도입이후 성장하고 다양한 사회서비스와 교육의 혜택을 받고 성장한 미얀마 Y, Z 세대의 성장과 이들

에게 큰 영향을 미친 것이다.

그러나 다수의 시민사회 단체들은 지속적으로 NLD 정부가 팬데믹 확산을 빌미로 미디어를 통제하고 표현의 자유를 제한하는 도구로 활용했다고 비판해왔다(Chau 2020/04/06). 지난 9월에는 250개국 내외의 시민사회단체 및 서방(US, EU, 캐나다, 오스트레일리아 등)의 주 미얀마 대사들이 공동으로 코로나19 상황이 시작된 후 시작된 미얀마 정부의 인터넷 및 미디어 활동제약을 멈출 것으로 강력하게 공식 요구하였다(Liu and Chau 2020/12/31). 선거권의 보장 측면에서 여카잉 및 친 주에는 많은 차별이 진행되었다. NLD 정부는 선거 기간 중에는 3G 및 4G 인터넷 서비스가 지속될 수 있도록 허가했지만, 사실 선거 1주일 전부터 해당 주의 많은 지역에 정전이 시작되었고, 선거 후 약 1개월간 정전이 계속되는 것을 방치하였다(Chau 2020/10/31). 이미 2019년부터 Teleco는 NLD 정부에 비판적인 활동을 하는 그룹을 모니터링하고 Justice for Myanmar와 같은 단체를 검열하도록 수차례 요구를 받아온 것이 사실이다. Telenor를 포함한 미얀마 통신사업 관련 종사자들은 미얀마의 문민정부가 정보통신 활동에 검열을 요청하는 것이 미얀마의 해외투자에 부정적인 영향을 끼칠 것이라고 경고해왔다(Chau and Liu 2020/06/21, 2020/12/31). 그럼에도 불구하고 이와 같은 경고와 제안은 지난 받아들여지지 않았고 오히려 팬데믹 상황이라는 조건 속에서 2020년 미얀마 정부의 이와 같은 정보통신 관리 전략은 용납되고 허용되었다.¹⁸⁾

의 사회문화적 영향력에 대해서 별도의 논의가 필요하다. 관련 논의는 홍문숙(2020), Hong and Kim(2019), Hong and Chun(2020)의 논문을 참고하기 바란다.

18) 2021년 쿠데타의 정당성으로 군부가 주장하고 있는 선거부정에 대해서는 미얀마 군부 자체가 미얀마 부정선거의 역사를 만들어온 주체로서 선거의 공정성의 문제를 쿠데타의 빌미로 주장하는 데는 모순이 있다. 그러나 이러한 점이 2020년 총선에서 연방선거관리위원회의 선거관리의 미숙한 부분이 드러난 사실을 부정하지는 않는다. 특히, NLD와 연방선거관리위원회의 관계는 좀 더 투명하고 공정하게 운영될 필요가 있다는 지적이 많았다. NLD의 경우, 정보관리 전략에 대한 비판이 선거 기간동안 지속적으로 지적되었다. 이러한 NLD의 정보관리 전략이 의도된 것인지,

(2) 소수민족 정당의 총선 패배와 내부적인 변화의 필요성

NLD 승리의 원인의 분석을 소수민족정치 내부에서 찾는 분석도 가능하다. ‘종족정체성’만 지속적으로 강조하는 소수민족 리더들보다 가시적인 국가발전, 경제발전 및 사회변화의 증거를 보여주고 있는 NLD가 더 매력적이라는 주장이 있다. 기본적으로 대다수의 미얀마 국민들은 소수민족 정당을 잘 모르거나, NLD 대 USDP의 이분화된 대결 구도 이외에 관심이 없는 상황에서 소수민족 정당들의 확장성 자체에도 한계가 있는 것이 사실이다.¹⁹⁾ 이번 총선 과정에서 많은 소수민족 정당 리더들이 과거 군부 하에서는 제공받지 못한 경제사회 인프라 개발과 공공서비스의 제공에 대한 기대와 사회적 변화가 있는 점을 충분히 감지하지 못한 것으로 보인다. 총선 직후 인터뷰에 참여한 한 소수민족 청년조직의 일원은 “국가운영에 대해 불만족스러운 부분이 분명히 있다. 그래도 NLD에 표를 주겠다. 왜냐하면 소수민족 대표들이 더 이상 우리들에게 더 많은 기회를 주지 못하고 있기 때문이다”라고 밝혔다(Myanmar Now 2020/11/15; Irrawaddy 2021/11/31).

혹은 관리 무능과 역량부족에 의한 것인지에 대한 분석은 다양할 수 있었겠지만, 자칫 검열로 발전 될 수 있는 미얀마 정부의 정보통신관리의 문제는 평화와 민주주의를 강조하는 NLD의 주요 정책과는 부합하지 않으며, NLD의 경쟁세력인 군부에게 비판의 여지를 제공한다는 측면에서 민주주의 안착에 걸림돌이 되는 근시안적인 전략이라고 할 수 있다.

19) 미얀마 현실정치 속에서의 NLD와 소수민족 정당 사이의 연대는 연방상·하원합동회의(Pyidaungsu Hluttaw)에서 대다수를 차지 할 수 있는 정당이 될 수 있거나, 소수민족 정당이 실제 다수당과 연대할 수 있느냐에 대한 근본적인 문제에 근거하고 있다. 따라서 의회에서 다수를 차지할 수 있는 당은 현재 NLD 밖에 없음을 현실적으로 인정하면서도 소수정당의 연대를 통해 다수당과 협상력을 강화하지는 논리를 강조를 하는 이들이 많다. 미얀마 정치비평가 Khin Zaw Win은 여러 언론 인터뷰에서 “평화협상의 지난한 과정과 연방제를 발전시키기 위해 소수정당의 역할이 더욱 필요하다”고 주장하며, “소수정당을 말살하는 것이 민주화 과정에 도움이 되지 않는다는 것을 잘 알고 있다. 특히 미얀마에서는 도움이 되지 않는다”라고 하였다. 효율성의 문제가 대두되더라도 소수정당과의 공존이 미얀마 정치개혁에 근본적인 문제이며, 소수민족과 공존하는 연방제 도입의 중요성을 계속 알리고 있다.

Min Zin, Charney, Khin Zaw Win와 같은 학자와 평론가들이 상당히 긍정적으로 지지하고 기대감을 표출하고 있는 소수민족 정당 간의 연대에 대한 논의도 2020년 미얀마 사회문화 상황에 맞게 재맥락화 할 필요가 있다. 소수민족 정당 간의 연대의 중요성과 당위성이 부각된 만큼, 연방 구성에 대한 다양한 정치적 이해와 차이가 다양함을 먼저 이해할 필요가 있을 것을 보인다. 각각의 연대체 내부에서도 복잡한 선거방식, 대표선출, 아젠다에 대한 의견 수렴 방법과 대표성에 대한 다양한 입장 존재한다는 것이다. 2020 총선 준비 과정에서부터 여카잉 및 산(Shan) 소속의 정당들의 협력과 연대는 잘 작동되지 않았다. 미얀마 출신 재미학자 Ye Htut (2020)은 현재 소수민족 정당들이 연대하는 데 상당히 어려운 복잡한 배경이 있다고 지적하였다. 특히, 여카잉주와 산주의 리더들은 정치이념보다는 리더간의 개인적인 감정 혹은 관계차원의 문제가 있다고 비판하였다.

(3) 군부 재등장에 대한 반감과 “NLD 아니면 군부” 담론의 효과

2020년 미얀마 언론에서는 아웅산수찌와 NLD의 독주를 견제 할 소수민족 정당 정치에 대한 논의가 뜨거웠지만, 사실 군부의 변하지 않는 권력이 부각되는 점에 대다수의 국민들은 촉각을 세웠다. 군부는 코로나19 대응 상황에서 직접 참여하여 대민활동을 펼치며 시민들의 호감을 사고자 했지만 경찰이 아닌 군대가 일상생활 속으로 다시 등장하는 모습은 많은 시민들로 하여금 잠시 잊어버리고 있던 군부가 국가정치체계에 아직도 깊숙이 존재하고 있다는 점을 시민들에게 상기시켜주었다. 게다가 총선 일주일 전 군부가 적극적으로 연방선거위원회의 선거관리 문제에 대해 언론에서 공개적 경고하는 일도 나타났다. 이는 많은 시민들의 반감을 나았고, 군부의 재소환에 대한 두려움을 자극하였다. 선거 당일 주요 언론사의 시민 면담 중 다수의 시민들은 ‘도우 아웅산수찌를 지지하는 것도 중요하지만 동

시에 군부 집권을 막기 위해’, ‘군부가 다시 집권하는 것이 두려워서’ 선거에 참여했다고 언급하는 내용들이 나타난 점에 주목 할 필요가 있다(Irrawaddy 2020/11/08).

USDP는 NLD의 경제정책 둔화를 비판하고 부각하려고 했지만 시민들은 NLD의 경제성장 속도가 늦어도 군부정권 하에서의 억압과 가난보다는 현 상황을 더 긍정적으로 평가하는 것이 현실이었다. 이와 같이 경제 성장 둔화, 평화협정 난항, 지속되는 종족문제에도 불구하고 대부분의 유권자들이 NLD를 선택 한 이유 중 한 가지는 군부정권의 귀환에 대한 일반 시민들의 공포가 상당하다는 점이었다. 미얀마 시민들의 군부에 대한 공포라는 심리정서적인 부분은 이번 총선에서의 NLD의 고군분투를 예측했던 상당수의 미얀마 학자, 정치비평가, 야당 모두 간과한 부분이라고 할 수 있다.

NLD도 군부의 존재를 활용하며 선거 전략을 다져갔다. 싱가포르를 기반으로 미얀마 지역학을 연구하고 있는 Moe Thuzar는 팬데믹 대응 속에서 군부가 적극적으로 활동에 나서는 상황의 의도하지 않은 결과를 예측하고, 군부와의 코로나19 대응 연대를 NLD가 정치적으로 활용했을 수도 있다고 분석한 몇 안 되는 학자이다. 팬데믹 상황 속에서 아웅산수찌는 이미 국정운영에 있어 어느 정도 협력하고 있는 군부와 협력해야 하는 상황도 존재하고, 혹은 원하지 않는 군부와의 협력이라도, 피할 수 없는 군부와의 협력이라면 팬데믹 대응과 선거 준비과정에서 부각될 수밖에 없는 군부의 가시성을 정치적으로 적극적으로 활용하여 NLD 아니면 군부”라는 담론이 강력하게 구성되었다(Liu and Chau 2020). 땃땃까잉(Thet Thet Khine)²⁰과 쁘

20) 땃땃까잉(Thet Thet Khine, Thet Thet Khaing)은 만달레이구 마곡 출신의 보석기업을 소유하고 있는 사업가이자 정치가다, 불교 극단주의 조직인 마바따(Ma Ba Tha)와의 밀접한 관계, 광산업과 관련된 적극적 비즈니스 활동 및 2014년 NLD 가입 이후 지속적이고 공개적인 NLD 비판해온 것으로 잘 알려져 있다. 그는 2019년 10월에는 the People's Pioneer Party(PPP)를 창당하고 2020년 총선에 도전하였다. 총선에서는 양곤 Mayangon Township에 출마하여 7.03%에 그치는 표를 획득하여

꼬기(Ko Ko Gyi)로 대표되는 신정당들의 대표들은 “NLD 아니면 군부”라는 이분론에 대항 할 수 있는 대응 담론을 구성하지 못하였다. 이와 같은 담론의 형성은 군부에 대한 대다수 국민의 합리적 의심에 근거하여 2015년 총선에도 작동하였고, 2020년 총선에서도 어김없이 그 영향력을 발휘했다. 여카잉 주를 제외하고 모든 주에서 NLD가 다수당을 차지한 것도 중요한 원인으로 작동했을 가능성이 크다. 결과적으로 이번 2020년 총선에서 NLD는 주요도시는 물론이고 까친, 친, 까잉주에서도 2015년 대비 의석을 확장할 수 있었다.

(4) 군부의 불만 축적과 USDP의 부정선거 주장

2020년 총선의 승리와는 별개로 2020년에 미얀마 군부의 불만이 꾸준히 표출되었던 한 해였다. 2020년 10월부터 2021년 1월까지 약 4개월 동안 군부는 공개적으로 비공개적으로 ‘규율민주주의’ 논의를 다시 언급하기 시작하였다. 군부가 꾸준히 불만을 제기해온 내용은 아래와 같이 몇 가지로 분석해볼 수 있다.

첫째, 군부는 연방선거위원회의 편향성으로 선거과정 중에 군부권력에 도전을 받는 것에 대한 불만이 축적된 것으로 판단된다. NLD 편향적인 연방선거위원회의 문제는 친군부 정당인 USDP를 포함한 모든 정당들이 불만을 표시하여 왔다. NLD를 제외한 모든 정당들이 정부 비판에 대한 형사 처리, 관영 언론의 특정 정당 차별과 경쟁 정당에 대한 검열, 선거감시자의 활동 제한, 선거위원의 선거과정 관리역량 부족을 문제로 제기하였다(Human Right Watch 2020/10/5; Nachemson 2020/10/27).²¹⁾

선출에 실패하였다(Phyo Thiha Cho and Myanmar Now 2020/11/09; Khin Moh Moh Lwin, Myanmar Now 2020/11/17). 2021년 2월 1일 미얀마 군부의 쿠데타에 협력하고 2월 2일 사회복지·구호·재정착부의 장관(Minister for Social Welfare, Relief and Resettlement)으로 내각에 합류하여 국내외적 비판에 직면하고 있다(Irrawaddy 2021/02/05; Reuters 2021/02/05).

21) 연방선거위원회에 대한 문제제기는 친군부 성향의 USDP 보다 타 소수민족 정당들

둘째, 친군부 정당인 USDP는 부정선거 문제를 꾸준히 제기하면서 재선거를 요구했다. 군부도 각 지역에서 선거 부정 사례를 수집하고 연방선거위원회에 제출하기도 했지만, 이번 선거에 참관인으로 참여한 해외 및 미얀마 선거 참관인들은 선거가 불공정하고 대규모 부정이 발생하지 않았다고 발표함으로써 이와 같은 주장들의 정당성은 희석되었다. 연방선거위원회는 기자회견을 열어 사실에 기반하고 투명한 거를 보장할 수 있다며 부정선거 가능성을 일찍이 차단하고자 하였다. 더욱이 USDP의 부정선거 주장을 민아웅홀라잉 군사령관이 부정하면서 부정선거 주장의 설득력이 힘을 받지 못했다(Htet Naing Zaw 2020/11/16). 수십 년간의 부정선거의 역사를 가진 군부와 USDP 인사들이 투명하고 공정한 선거를 주장하는 것에 대한 정당성은 희박하기만 하다.

셋째, 군부 내부에서 리더십의 변화 시기에 군부와 USDP 인사들이 총선을 빌미로 아웅산수찌와 NLD의 리더십에 타격을 주려는 의도가 있지 않은지 주의를 집중할 필요가 있다. 11월에 Htet Naing Zaw는 총선 이후 군부 내부에 리더십의 위기가 있거나 혹은 연방제를 지지하지 않는 민아웅홀라잉 군사령관의 은퇴 전에 일정의 도발을 할 가능성도 있다고 주장하였다(2020/11/24). 그러나 민아웅홀라잉 군사령관은 선거 당일 투표 후 선거 결과를 존중하겠다고 발표하는 등 본격적으로 도발을 하지 않은 것으로 보아(Myat Thura 2020/11/08) 군사령관의 단독 결정보다는 군부 내 강성 라인의 불만 축적이 평화지속에 더 큰 위협요인이 될 수 있다는 예측도 가능하다.

마지막으로 지난 수년간 헌법 개정, 평화협성 과정 중에 축적되어 온 군부 내의 NLD에 대한 불만을 간과해서는 안 될 것이다. 물론

이 더욱 격렬히 비판해왔다. 소수종적정당들은 로힝자족의 선거권 제한, 군부의 지정의석 보장 등에 크게 반발했고, USDP는 연방선거위원회가 NLD에 유리한 제도를 구축하고 있다고 비판했다.

군사령관 개인의 도발에 대한 주의도 필요하겠으나, 군부는 부정선거를 명분으로 내세우며 NLD를 비판하는 이유가 지난 5년 이상 지속될 NLD 주도 정부와의 공생에 점점 더 불편함을 느끼는 군부 내 강경파에도 주의 할 필요가 있다. 군부에는 민간정부의 국가통치를 인정할 적이 없는 부류들이 있는 것으로 보인다. “군부와 아웅산수찌는 일심동체”라고 강력한 비판을 해온 국제사회 비판의 목소리와는 다소 상이하게 아웅산수찌는 국방안보평의회(NDSC: National Defense Security Council)를 단 한 차례도 개최하지 않은 점도 주목할 필요가 있다. 군부의 강경들은 지난 수년간 국가경제문제, 평화과정, 여카잉 문제에 있어서 제대로 된 안보회의를 소집하지 않아온 아웅산수찌에 대한 불만이 축적된 것으로 보인다. 2020년 10월부터 2012년 1월에 지속적으로 나타난 아웅산수찌, NLD와 군부의 긴장관계 현상은 총선의 압승에도 불구하고 NLD 2기 집권의 시작이 원활하지 않을 것이라는 위협적인 신호를 보내고 있다.

IV. 군부의 불만 축적과 문민정부 2기 출범의 좌절

2020년 총선 승리를 자축하기에 미얀마 경제, 정치, 사회문화 상황 중에 나온 부분이 없다고 할 만큼 심각한 문제들이 산재해 있다. 만일 2021년 하반기에 군부와 협상이 진행되고 코로나19 확산이 안정이 되는 경우, 아웅산수찌와 NLD 정부는 수년간 표류해온 국가개혁의 주요과제에 대한 방향을 전면적으로 재설정 할 필요가 있을 것이다. 우선 헌법 개정을 통한 탈군부정권 및 민주주의 체계를 구축하기 위한 노력이 최우선적으로 모아지고, 동시에 소수민족그룹과의 협상을 통한 미얀마 평화구축을 통한 민간정부의 안착을 중심으로 하는 지속가능한 평화와 발전과 연계시켜 통합적인 프레임을 구축해야

할 것이다. 이러한 차원에서 아웅산수찌와 NLD는 ‘문민정부 2기’가 정상적으로 재작동이 되는 경우, 헌법개정, 평화협상, 경제발전을 어떻게 수정하고 보완해갈지 관심을 가지고 추적해볼 필요가 있다.

소수민족과의 평화협상을 위해 출범 후 2년 가까이 매달린 소수민족과의 정전협상은 교착상태에 빠진 채 진전을 이루지 못하고 있고, 2015년의 평화협정에 서명하지 않은 소수민족집단 들과의 화해가 요원한 상황의 매듭을 풀어야한다. 이를 위해 미얀마에서 오랜 역사를 가진 “소수민족 정체성정치”는 종종 연대하여 경제성장 및 민주주의에 열망과 같은 공통분모를 찾아가고 군부와 얽혀있는 복잡한 문제를 해결하는데 걸림돌이 될 수 있는 가능성도 존재한다.

이러한 측면에서 지난 수십 년간 군부와 몇몇 소수민족그룹들이 구축해온 정전자본주의(ceasefire capitalism)를 넘어 군부가 아닌 선출된 국가권력이 제공해야 할 교육, 의료 등의 기초서비스를 혜택을 소수민족지역에도 확산 할 필요가 있을 것이다. 버마족으로 대표되는 다수민족과 소수민족과의 지속가능한 평화적인 관계형성은 정당 대표 간의 정치 협상에만 머무를 것이 아니라 소수민족이 거주하는 지역사회의 빈곤을 완화하고 지역사회의 교육, 의료 등의 기초공공서비스를 국가가 제공하는 활동하여 새로운 세대의 시민을 양성하는 경제사회발전과 평화구축의 트윈트랙(twin-track) 접근이 필요하다(Hong 2020). 이와 같은 실용적 노선은 그간 군부와의 왜곡된 관계로 정상적으로 발전될 기회가 없었던 수많은 소수민족 사회의 비민주적 정치 환경에 새로운 ‘전환적(transformative)’인 동력으로 작동 될 수 있을 것이다.²²⁾

22) 현재 군부 쿠데타 상황이 조기 정리되지 않고 군부 집권이 장기화 될 우려가 있다. 그럼에도 불구하고 향후 문민정부에 정권이 반환되는 경우, 미얀마 정부는 결손민주주의와 배타적 민주주의를 넘어 다양한 민족과 종교가 어울려 존재할 수 있는 관계적인 차원의 평화와 사회의 성원들이 누릴 수 있는 지속가능한 평화의 추구로 정책적 관점이 확대될 수 있는 노력이 필요하다. 나아가 NLD 정부가 어려움을 겪는 지난 3년 동안의 ‘국제적 수난’의 역사를 겸허히 돌아보고 미얀마의 평화구축,

그러나 아웅산수찌와 NLD가 리더십을 발휘하여 다양한 소수민족 정당 및 그룹들과 평화협상을 한 발짝 더 심화시키기에는 2020년 총선 이후 군부와의 대립관계의 악화로 정권유지의 일촉즉발의 위기를 맞았다. NLD의 총선 승리의 축제로 마무리된 격동의 2020년은 지고, 2021년 2월 1일, 민흘라잉 총사령관을 중심으로 하는 군부의 조직적인 쿠데타로 새해를 맞게 되었다. 미얀마 군부권위주의 주도의 민주화는 한계의 구조적 한계가 드러났고 아웅산수찌와 NLD의 엄중한 정치시험대에 올랐다. 민주주의에 대한 열망과 시민불복종을 외치며 길거리로 나온 미얀마 시민과 청년들에게 어떠한 대안을 제시 할 것인지, 선출된 미얀마의 대표 뿐 만이 아니라 국제사회도 실 효성 있는 국제 연대와 협력이라는 외교적 도전을 맞이하게 되었다.

민주주의의 발전과 경제적 번영은 로힝자 문제에 대해 한 눈을 감고서는 보장되지 않는다는 점을 냉정하게 돌아보기를 바란다. 만일 아웅산수찌 정부가 2기 정부를 운영하데 된다면 로힝자 위기해결에 대해서도 좀 더 적극적이고 전향적인 자세와 인간의 존엄에 대한 존중을 가지고 국제협상에 다시 등장하기를 기대해본다.

〈참고문헌〉

- 김희숙. 2020a. “미얀마 2019: 로힝자 위기 이후 국제관계의 변화와 총선을 향한 정치과정.” 『동남아시아연구』 30(2): 1-37.
- 김희숙. 2020b. “위기와 기회: 미얀마의 코로나19 대응 특징과 정치적 함의.” 『동남아시아연구』 30(4): 105-144.
- 박은홍. 2019. “미얀마 2018: ‘로힝자 위기’와 민주주의 공고화의 갈림길.” 『동남아시아연구』 29(2): 89-126.
- 박장식. 2019. “미얀마 아웅산수찌 정부의 반환점: 불공평 게임 속의 점증하는 위기.” 『아시아연구』 22(1): 49-73.
- 장준영. 2016. “2015년 미얀마 총선과 정치변동: 선거의 민주화와 불확실한 미래.” 『동남아시아연구』 26(1): 225-260.
- 장준영. 2018. “체제 전환과 정치발전의 사이에서: 미얀마의 결손민주주의와 정치발전의 과제.” 『동남아시아연구』 28(4): 161-196.
- 정재완 · 김미림. 2018. “미얀마 수찌 정부의 경제개혁 2년 평가와 전망.” 『KIEP』 2018(16). 1-33 (대외경제정책연구원).
- 홍문숙. 2020. “내겐 너무 먼 평화: 전환기 미얀마 청년들의 발전과 평화에 대한 다층성.” 『Asian Regional Review - DiverseAsia』 3(1). 서울대학교 아시아연구소.

Agency for Technical Cooperation and Development(ACTED). 2020. “How the Fight against COVID-19 Made us Stronger as a Community.” ACTED Myanmar(online article). <https://www.acted.org/en/how-the-fight-against-covid-19-made-us-stronger-as-a-community/> (검색일: 2021.01.10)

Aung Aung. 2018. “Myanmar’s Current Politics: Implications for the

- 2020 General Elections.” *ISEAS Perspective* 61(1): 1-10.
- Asian Development Bank. 2019a. “Myanmar’ in Asian Development Outlook 2019: Strengthening Disaster Resilience.” pp. 285-287.
- Asian Development Bank. 2019b. “Foreign Investment, Policy Reforms to Boost Myanmar’s Growth in 2019 to 2020.” Asian Development Bank. April 3.
- Asian Development Bank. 2020. Asian Development Outlook (ADO) Series. ADO Update (September). Asian Development Bank. <https://www.adb.org/countries/myanmar/economy> (검색일: 2021.1.31)
- Callahan, Mary and Myo Zaw Oo. 2019. “Myanmar’s 2020 Elections and Conflict Dynamics.” United States Institute of Peace. Washington, DC.
- Crouch, Melissa. 2020. “Pre-emptive Constitution-Making: Authoritarian Constitutionalism and the Military in Myanmar.” *Law & Society Review* 54(2): 487 - 515.
- De, Jayendu-Nadeem, Sanaa. 2020. “Six Charts on Myanmar's Economy in the Time of COVID-19”(Online article). International Monetary Fund. July 7. (검색일: 2021.07.01)
- Deshpande, Khaing Thandar Hnin, Traill. 2020. “Myanmar’s response to the COVID-19 pandemic” *Future Development Series*. Brookings. December 1. (검색일: 2021.01.31)
- Fink, Christina. 2019. “Myanmar in 2018: The Rohingya Crisis Continues.” *Asian Survey* 59(1): 177-184.
- Hong, M. S. & Kim, H. 2019. “‘Forgotten’ Democracy, Student Activism, and Higher Education in Myanmar: past, present,

- and future.” *Asia Pacific Education Review* 20(2): 207-222.
- Hong, M. S. 2020a. “Being and Becoming ‘Dropouts’: Contextualising dropout experiences of youth migrant workers in transitional Myanmar.” *International Journal of Qualitative Studies* 20(1): 202-220.
- Hong, M. S. & Chun, Y. J. 2020b. “Symbolic Habitus and New Aspirations of Higher Education Elites in Transitional Myanmar.” *Asia Pacific Education Review* 21(3).
- Human Rights Watch. 2020. “Myanmar: Hundreds Jailed for Covid-19 Violations.” [https:// www.hrw.org/news/2020/05/28 /myanmar-hundreds-jailed-covid-19-violations](https://www.hrw.org/news/2020/05/28/myanmar-hundreds-jailed-covid-19-violations) (검색일: 2021. 01.10)
- ICG(International Crisis Group). 2020. “Conflict, Health Cooperation and COVID-19 in Myanmar.” [https://www.crisisgroup.org/ asia/south-east-asia/myanmar/b161-conflict-health-cooperation-and-covid-19-myanmar](https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b161-conflict-health-cooperation-and-covid-19-myanmar) (검색일: 2021.01.10)
- ICJ(International Commission of Jurists). 2020. “COVID-19: Myanmar’s Ongoing Internet Shutdown and Hostilities Threaten Right to Health.” <https://www.icjorg/myanmars-ongoing-internet-shutdown-and-hostilities-threaten-right-to-health> (검색일: 2021.01.10)
- IFES(International Foundation for Electoral Systems). 2020. *Elections in Myanmar: 2020 General Elections*. Arlington: IFES https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_myanmar_2020_general_elections_november_2020.pdf (검색일: 2021.01.10)
- ILO(International Labour Organization). 2020a. “COVID-19: Impact

- on Migrant Workers and County Response in Myanmar.”
ILO in Myanmar. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/briefingnote/wcms_754998.pdf (검색일: 2021.01.10)
- ILO(International Labour Organization). 2020b. “Labour Migration in Myanmar.” ILO in Myanmar. <https://www.ilo.org/yangon/areas/labour-migration/lang-en/index.html> (검색일: 2021.01.10)
- Koong-Hong, D. C. 2014. “Legacy of the Fighting Peacock: Analyzing the Role of Student Activism in Burmese Democratic Movements.” *The Journal of Politics and Society* 25: 71-99.
- Maung Aung Myoe. 2016. “Myanmar’s Foreign Policy under the USDP Government: Continuities and Changes.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 35(1): 123 - 150.
- Maung, Aung Myoe. 2017. “The NLD and Myanmar’s Foreign Policy: Not New, But Different.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 36(1): 89 - 121.
- Min Jin. 2020. “Deepening International Pariah Status and Backsliding Peace Process at Home.” *Asian Survey* 60(1): 140 - 145.
- MPF(Ministry of Planning and Finance). 2018. *Myanmar Sustainable Development Plan(2018-2030)*. Nay Pyi Taw: Ministry of Planning and Finance.
- Nwet Kay Khine. 2020. “Hitting where It Hurts: Impacts of COVID-19 Measures on Myanmar Poor.” Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/article/hitting-where-it-hurts->

impacts-of-covid-19-measures-on-myanmar-poor (검색일: 2021.01.10)

People's Alliance for Credible Elections. 2020a. *2020 General Elections: Preliminary Report of Pre-election Survey*. Yangon: PACE. <https://www.pacemyanmar.org/pre-election-2020/>

People's Alliance for Credible Elections. 2020b. *Campaign Observation: 2020 General Elections(September 28 to October 11)*. Yangon: PACE. November 1. <https://www.pacemyanmar.org/pre-election-2020/>

Poling, Gregory B. 2018. "Kyaukpyu: Connecting China to the Indian Ocean." *CSIS Briefs*. April 2. (검색일: 2021.01.10) <https://www.csis.org/analysis/kyaukpyu-connecting-china-india>

Sainsbury, Michael. 년도. "The Gloom about Myanmar's Economy." The Lowy Institute. (검색일: 2021.01.10)

Selth, Andrew. 2016. "Myanmar Foreign Policy Under Aung San Suu Kyi, Analysis." March 28. Australian Institute for International Affairs.

Su Mon Thant. 2020. *Party Mergers in Myanmar: A New Development*. Trends in Southeast Asia Issue 8. Singapore: ISEAS.

The Asia Foundation. 2021. "Covid-19 and Escalating Conflict: Three Priorities for Rakhine State, Covid-19 and Conflict in Myanmar." The Asia Foundation and Smart Peace. Washington, DC.

World Bank. 2020. Myanmar's Economy Hit Hard by Second Wave of COVID-19: *Briefing Paper Series* 3. <https://www.worldbank.org/>

bank.org/en/news/press-release/2020/12/15/myanmars-economy-hit-hard-by-second-wave-of-covid-19-report (검색일: 2021.01.10)

Ye Htut, 2020. "The 2020 Myanmar General Election", *Southeast Asian Affairs*, 2020, 255-272, ISEAS - Yusof Ishak Institute.

일간지 및 주간지 자료

Aung Naing Oo. 2020. "The Dire Consequences of Frozen Conflicts." *Frontier Myanmar*. July 4. <https://www.frontiermyanmar.net/en/the-dire-consequences-of-frozen-conflicts/> (검색일: 2021.01.10)

Bharat, Shah Suraj. 2020. "COVID-19 Threatens Myanmar's Economy." April 17. *The Diplomat*. (검색일: 2021.01.10)

Beech, Hannah and Saw Nang. 2020. "Election Delivers Another Decisive Win for Aung San Suu Kyi." November 11. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/11/11/world/asia/myanmar-election-aung-san-suu-kyi-results.html> (검색일: 2021.01.10)

Chaw Chaw Sein. 2016. "Myanmar's Post-Election Foreign Policy." August 11. *Global New Light of Myanmar*. <https://www.gnlm.com.mm/myanmars-post-election-foreign-policy/> (검색일: 2020.12.15)

Chow, Jonathan and Easley, Leif-Eric. 2016. "Myanmar's Foreign Policy Rebalance." September 10. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2016/09/myanmars-foreign-policy-rebalance/> (검색일: 2020.12.15)

Chau, Thompson. 2020. "Myanmar Faces Backlash over Media

- Clampdown During Pandemic.” April 6. *Myanmar Times*. <https://www.mmmtimes.com/news/myanmar-faces-backlash-over-media-clampdown-during-pandemic.html> (검색일: 2021.01.31)
- Chau, Thompson and John Liu. 2020. “Myanmar urged to Reinstate Internet, Fix Telecom Law in Anniversary of Shutdown.” April 6. *Myanmar Times* .<https://www.mmmtimes.com/news/myanmar-urged-reinstate-internet-fix-telecoms-law-anniversary-shutdown.html> (검색일: 2021.01.31)
- Chau, Thompson. 2020. “Internet Ban Extended in Restive Rakhine and Chin.” October 31. *Myanmar Times*. <https://www.mmmtimes.com/news/internet-ban-extended-restive-rakhine-and-chin.html> (검색일: 2021.01.31)
- Chau, Thompson·John Liu·Kyaw Soe Htet. 2020. “Myanmar Election Campaigns overshadowed by virus and conflict.” September 9. *Myanmar Times*. <https://www.mmmtimes.com/news/myanmar-election-campaigns-overshadowed-virus-and-conflict.html> (검색일: 2021.01.31)
- Crouch, Melissa. 2019. “Illiberalism and Democratic Illusions in Myanmar.” November 20. *New Mandala*. <https://www.newmandala.org/illusions-in-myanmar/> (검색일: 2020.12.15)
- Dai, Yonghong, and Zhang Guoxuan, 2016. “No Sign of a Sea Change for Myanmar’s Foreign Policy.” December 23. *East Asia Forum*. <https://www.easiaforum.org/2016/12/23/no-sign-of-a-sea-change-for-myanmars-foreign-policy/> (검색일: 2020.12.15)
- Htet Naing Zaw. 2018. “Who is Ruling the Country?: Military

- Representative.” June 12. *The Irrawaddy*. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/ruling-country-military-representative.html> (검색일: 2021.01.10)
- Htet Naing Zaw. 2017. “Impossible to Remove Tatmadaw from Politics: Army Colonel.” August 14. *The Irrawaddy*. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/impossible-remove-tatmadaw-politics-army-colonel.html> (검색일: 2021.01.10)
- Htet Naing Zaw. 2020. “USDP’s Call to Re-Run General Election Doesn’t Reflect Military View: Spokesman.” November 16. *The Irrawaddy*. <https://www.irrawaddy.com/elections/usdps-call-re-run-general-election-doesnt-reflect-military-view-spokesman.html>
- Htet Naing Zaw. 2020. “NLD Election Win Raises New Questions Over Myanmar Military Chief’s Future.” November 21. *The Irrawaddy*. <https://redirect.irrawaddy.com/en/opinion/analysis/nld-election-win-raises-new-questions-myanmar-military-chiefs-future.html>
- Human Rights Watch. 2020. “Myanmar: Election Fundamentally Flawed.” <https://www.hrw.org/news/2020/10/05/myanmar-election-fundamentally-flawed> (검색일: 2021.01.10)
- Irrawaddy Desk. 2021. “NLD ‘Turncoat’ Criticized After Being Named to Myanmar Military Regime’s Cabinet”. February 5. *The Irrawaddy*. (검색일: 2021.02.05)
- Kirby, Jen. 2020. “The Top UN Court Ordered Myanmar to Protect the Rohingya. An Expert Explains.” January 24. *Vox*. <https://www.vox.com/world/2020/1/24/21078774/icj-myanmar-rohingya-genocide-gambia> (검색일: 2021.01.10)

- Khin Zaw Win. 2020. "What Lurks beyond the Belt and Road in Myanmar?" *New Mandala*. January 14. <https://www.newmandala.org/belt-and-road-in-myanmar/> (검색일: 2020.12.15)
- Khine Lin Kyaw. 2019. "Myanmar Tourism Sector Strained by Stigma of Genocide Charge," December 20. *Bloomberg Blog* <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-19/myanmar-s-tourism-sector-strains-under-stigma-of-genocide-charge> (검색일: 2020.12.15)
- Khin Moh Moh Lwin. 2020. "People's Pioneer Party hides hardline nationalist politics beneath progressive veneer." September 17. *Myanmar Now*. <https://www.myanmar-now.org/en/news/peoples-pioneer-party-hides-hardline-nationalist-politics-beneath-progressive-veneer> (검색일: 2021.01.31)
- Lazar, Alex. 2017. "Aung San Suu Kyi's Free Press Dilemma." August 16. Reuters. <https://www.reuters.com/news/picture/commentary-aung-san-suu-kyis-free-press-idUSKCN1AV1PG> (검색일: 2020.12.15)
- Liu, John and Chau, Thompson. 2020. "How Suu Kyi and NLD scored an election landslide." December 31. *Myanmar Times*. <https://www.mmmtimes.com/news/2020-myanmar-review-how-suu-kyi-and-nld-scored-election-landslide.html> (검색일: 2021.01.31)
- Nyein Nyein. 2019. "Ethnic Amred Alliance Extends Ceasefire for Reest of Year." September 20. *The Irrawaddy*. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/ethnic-armed-alliance-extends-ceasefire-rest-year.html> (검색일: 2020.12.15)

- Kyaw Soe Hthet. 2020. "Myanmar Overtaken China in Total Number of Covid-19 Cases." December 2. *Myanmar Times*. <https://www.mmtimes.com/news/myanmar-overtakes-china-total-number-covid-19-cases.html> (검색일: 2021.01.17)
- Min Wahran. 2021. "NLD Sees No Problem Working with Military in Second Term." December 9. *Myanmar Times*. <https://www.mmtimes.com/news/nld-sees-no-problem-working-military-second-term.html> 검색일: 2021.01.15)
- Pyae Sone Win. 2019. "Myanmar ethnic rebel alliances makes coordinated attacks." August 15. *ABCNEWS*. <https://abcnews.go.com/International/wireStory/myanmar-ethnic-rebel-alliance-makes-coordinated-attacks-64989180> (검색일: 2020.12.15)
- Phyo Thiha Cho. 2020. "PPP chair Thet Thet Khine faces landslide defeat." November 9. *Myanmar Now*. <https://www.myanmar-now.org/en/news/ppp-chair-thet-thet-khine-faces-landslide-defeat> (검색일: 2021.01.31)
- Reuters Staff. 2021. "Former Suu Kyi ally says no betrayal in taking Myanmar junta job." February 5. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-minister-idUSKBN2A52ER> (검색일: 2021.02.05)
- Shoon Naing. 2020. "Rohingya politicians excluded from Myanmar election." August 25. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-election-rohingya-idUSKBN25L02T> (검색일: 2021.01.01)

기타자료

미얀마 2020: NLD 총선 승리의 시사점과 평화-민주주의-발전의 위기 151

WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard - Myanmar,
<https://covid19.who.int/> (검색일: 2021.01.04)

National League for Democracy. www.nld-official.org/ (검색일:
2021.01.31)

Myanmar Now. www.myanmar-now.org/en (검색일: 2021.01.31)

The Irrawaddy. www.irrawaddy.com/ (검색일: 2021.01.31)

Reliefweb. www.reliefweb.int/country/mmr (검색일: 2021.01.31)

(2021.1.18. 투고, 2021.1.25. 심사, 2021.2.9. 게재확정)

<Abstract>

Myanmar 2020:
Examining the Unsettling Dynamics of Peace, Democracy
and Development since the NLD's Electoral Victory

HONG Moon Suk
(Busan University of Foreign Studies)

Since the strong civilian turn out in Myanmar's "COVID-19 elections" on November 11 2020 and the landslide victory for Daw Aung San Suu Kyi's League for Democracy (NLD) party, this review paper investigates the heated dynamics between the NLD, ethnic political parties and Myanmar's military (Tatmadaw) throughout 2020. The review first analyzes the relatively disappointing results of the Myanmar's "first civilian government" administration's reform in 2020 - pushing economic development, deepening peace-building process, and fast-forwarding constitutional reforms. Then, the paper connections the recent development of peace, democracy and development with various contextual aspects of the victory of the NLD in the 2020 elections. Rather than dwelling on the victory of the NLD itself, the author emphasizes the importance of paying a closer attention to the unsettling process of building tensions and agitation between Daw Aung San Suu Kyi-NLD and the Tatmataw in 2020 around the critical issues of constitutional reforms, growing powers of the NLD administrations, shifting military roles in the peace and national development dialogue as well as a military

leadership change. Meanwhile, the 2020 election victory turned sour rather abruptly as the Tatmadaw initiated the coup on February 1, 2021. At the beginning of 2021, regardless of Myanmar citizens' strong aspirations for democracy and development, Daw Aung San Suu Kyi-NLD's authoritarian led democratization are once again under a threat of the rules of the military regime. At the same time, this much-hyped Myanmar's democratic transitions in the 2020-2021 period also provides an uneasy diplomatic test for various multilateral, regional, and bilateral partners of Myanmar.

Key Words: Myanmar, 2020 election, democracy, peace-building process, consitutional reform, Rohingya, Aung San Suu Kyi, Tatmadaw, 2021 military coup

