

미얀마 2021: 예견된 군부 쿠데타, 예견치 못한 내전과 이중정부 시대*

박은홍**

국문초록

2021년 2월 1일 군부 쿠데타로 미얀마는 실패국가로 추락하는 양상을 보였다. 공무원이 주도한 전국적 시민불복종운동(CDM)으로 인해 국가행정이 제 기능을 못했다. 자본이탈과 교역악화, 금융시스템의 교란으로 경제여건도 최악으로 치달았다. 특히 CDM으로부터 분화된 반군부 저항세력인 시민방위군(PDF)과 기존 소수민족무장단체들(EAOs)이 연대하는 방향으로 발전하면서 임시정부격인 민족통합정부(NUG)가 방어전쟁을 선언했다.

반면 쿠데타 직후 2020년 11월 총선 당선자 중심으로 조직된 연방의회대표위원회(CRPH)와, 뒤이어 출범한 민족통합정부(NUG)는 군부의 특권을 보장한 규율민주주의를 상징하는 2008년 헌법 폐기와 소수민족들의 대등한 권리와 참여를 보장하는 연방민주주의국가 건설에 나섰다. 연방 헌법 제정의 중심에는 모든 반군부 진영을 포괄하는 민족통합자문위원회(NUCC)가 있다.

2021년 2월 쿠데타는 아웅산수지가 이끄는 민족민주동맹(NLD)이 그간의 '수세기'에서 '폐인제인' 정부 시기(2011-2015)와 제1기 NLD 문민정부 시기(2016-2020)를 거치면서 '국가 안의 국가'로서의 군부에 대한 강도 높은 도전이라는 '공세'를 폈던 것에 대한 '응전'의 성격을 지닌 것이었다. 그러나 이에 대해 범 반군부 민주진영은 기존의 NLD 중심주의, 버마족 중심주의를 벗어나

* 이 연구는 2021년도 성공회대학교 교내연구활동지원사업에 의한 연구임.
** 성공회대 사회융합자율학부 교수. ehpark@skhu.ac.kr.

서 70년에 이르는 내전을 종식시키는 연방민주주의체제로의 로드맵 구상과 그 실행에 들어갔다. 이러한 ‘혁신기’는 많은 비용을 치러야 하는 ‘끝을 알 수 없는 치열한 정치투쟁’으로의 진입을 의미하기도 한다.

주제어: 규율민주주의, 방어전쟁, 시민불복종운동(CDM), 시민방위군(PDF), 민족통합정부(NUG), 민족통합자문위원회(NUCC), 혁신기

I. 들어가는 말

미얀마에서는 2021년 2월 1일 군부 쿠데타로 인해 아웅산 수지가 이끄는 민족민주동맹(NLD, National League for Democracy) 정권이 전복됨으로써 ‘질서 있는 이행’(orderly transition; 박은홍 2016)이 과국을 맞았다. 2011년 민정 이양 이후에 진행되었던 정치적 자유화와 경제발전의 흐름이 멈췄고 국가 전체가 혼란에 빠졌다. 무엇보다도 쿠데타에 항의하는 비폭력 운동이 전국적으로 퍼졌다. 군의 탄압에 의해 많은 사망자와 구속자가 나오는 가운데, 점차 무기를 손에 든 사람들이 등장했고, 미얀마 중부 사가잉 지역처럼 그동안 무력충돌과는 거리가 멀었던 지역에서도 물리적 충돌이 일어났다. 이 과정에서 군의 직접 통치 부활이 기정사실화 되기도 하였지만, 이른바 ‘봄의 혁명’(spring revolution)을 이끄는 민주세력의 지지를 받는 임시 정부격인 민족통합정부(NUG, National Unity Government)가 수립되면서, 이중 정부 시대가 열렸다.

우선 쿠데타 주역 민아웅홀라잉¹⁾을 수장으로 하는 새로운 군사정

1) 2011년 ‘민정’이양 당시 군총사령관에 취임했던 민아웅홀라잉은 예정대로라면 2016년 7월에 60세로 정년 퇴역을 맞이해야 했다. 하지만 그 해 제1기 NLD 정권이 출발하던 시점에서 정년을 5년 연장해 10년간에 걸쳐 군의 최정상 자리에 계속 머물렀다. 보도에 따르면 그는 2월 1일 쿠데타 후 얼마 지나지 않은 2월 4일, 정년 적용에서 벗어나 사실상 종신 군총사령관이 되었다고 전해지고 있다.

부(junta) 국가행정평의회(SAC, State Administration Council) 2)는 2008년 헌법의 준수를 주장하며 2023년 8월까지 총선거를 실시할 것을 공언했다. 반면 온라인에서 주로 활동하는 NUG는 헌법폐지를 선언하고 연방민주주의 국가상을 제시했다. 지난 10년간 진행되었던 평화 프로세스가 수포로 돌아가면서 변방 지역에 활거하던 소수 민족무장단체들(EAOs, Ethnic Armed Organizations)의 정치적, 군사적 중요성도 높아졌다. 내전이 본격화되면서 각지에서 전투격화로 인한 피난민이 급증했다. 경제는 이전 년도부터 발생한 코로나에 쿠데타로 인한 혼란까지 더해져 극심한 타격을 입었다. 경제규모는 축소되고 실업, 수입 감소, 현금부족에 미얀마 현지 화폐 쉐(kyat) 하락과 물가 상승까지 겹쳐 빈곤이 극심화되었다. 지난해 여름 즈음에 신종 코로나바이러스 감염증 제3차 유행의 파고가 있었는데 의료체계가 정비되어 있지 않아 많은 사망자가 나왔다. 쿠데타를 반대하는 파업이 확산되면서 군정에 의한 인터넷 규제의 강화, 장기간에 걸친 휴교 등이 잇달았다.

미얀마 정세에 대한 국제사회의 반응도 엇갈렸다. 미국과 유럽이 군을 비판하고 제재를 가한 반면, 중국과 러시아는 미얀마 군과의 우호적 관계를 유지했기 때문에 유엔 안전보장이사회는 구속력 있는 결의안을 내지 못했다. 군과의 협상 창구로서의 역할을 기대하였던 아세안(ASEAN)은 분열상을 보이면서 무력한 모습에서 벗어나지 못했다. 그러나 특히 중요한 점은 쿠데타가 중국에 대한 군부정권의 종속성을 높일 것이고, 이들의 존재 이유로 삼던 주권 영속은 물거품이 될 수 있다는 것이다(장준영 2017: 350).

2) 2월 1일 쿠데타 이전 미얀마에선 1962년, 1988년 두 번의 쿠데타가 있었다. 1962년 쿠데타 직후엔 군사정부격인 혁명평의회(RC, Revolutionary Council), 1988년 직후엔 국가법질서평의회(SLORC, State Law and Order Restoration Council)가 각각 설치되었다. 1997년 SLORC의 명칭은 국가평화발전평의회(SPDC, State Peace and Development Council)로 바뀌었다.

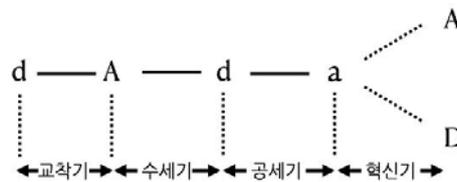
2021년 ‘아시아의 심장’ 미얀마는 장기적으로는 실패국가(failed state)³⁾가 될 것이라는 경고를 받았다(Pedersen 2022: 248). 실패국가로의 추락 양상이라고 한다면 권력을 찬탈한 군부가 정부를 구성했지만, 쿠데타 직후부터 공무원까지 가세한 전국적 시민불복종운동(CDM, Civil Disobedience Movement)으로 인해 국가행정이 제 기능을 다 하지 못한 것을 들 수 있다. 여기다가 자본이탈과 교역 악화, 금융시스템의 교란으로 경제 여건도 최악으로 치달았다. 특히 CDM으로부터 분화된 반군부 저항세력인 시민방위군(PDF, People's Defence Force)과 기존 소수민족무장단체들이 연대하는 상황으로 바뀌면서 군사정부가 유일 합법정부임을 주장하기가 어렵게 되었다. 이러한 상황을 타개하려는 군의 무차별적 탄압으로 인해 피난민 발생, 자산 압류가 폭증했다. 정상국가에서 보기 힘든 상황이 벌어지기 시작한 것이다.

반면 군부가 관리하는 민주주의, 즉 규율민주주의(discipline-flourishing democracy)를 향해 전국에서 강렬하게 저항하는 모습과 함께 쿠데타 직후 2020년 11월 총선 당선자 중심으로 조직된 연방의 회대표위원회(CRPH, Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw)와, 이어서 출범한 NUG가 천명한 연방민주주의국가, 즉 ‘뉴 미얀마’(New Myanmar)의 청사진이 주목을 받았다. 아웅산수지와 NLD 문민정부의 국제신인도를 떨어뜨린 로힝자 문제도 NUG의 공개 사과로 새로운 국면으로 들어갔다. CRPH, NUG, CDM, 나아가 소수민족무장단체들까지 포괄하는 민족통합자문위원회(NUCC, National Unity Consultative Council)는 ‘봄의 혁명’의 플랫폼 역할을 해내고 있다. 중요한 점은 청년층 주도로 무장항쟁을 선언한 PDF가 결성되자, 이를 기반으로 작년 9월 7일 NUG가 군사정부를 상대로 전쟁

3) ‘실패국가’란 효과적인 중앙 국가기구가 부재한 지리적 실체이다. 특히 공공서비스 제공이 제대로 이루어지지 못한다(Shively 2019: 70).

선포를 했다는 점이다. 이후 지방에서의 군과의 무력 충돌이 치열해졌다(VOA 2021/10/1).

<그림 1> 2·1 쿠데타를 전후로 한 미얀마의 정치적 경로



이 글에서는 아웅산 수지가 이끄는 NLD가 떼인세인 정부 시기(2011-2015)의 군부를 상대로 한 ‘수세기’, 즉 위 <그림 1>에서의 A-d를 거쳐 1기 NLD 문민정부 시기(2016-2020)를 거치면서 ‘국가 안의 국가’로서의 군부의 특권에 대한 도전이라는 ‘공세기’⁴⁾에 대한 응전(d—a)이 2021년 2월 쿠데타로 표출되었음을 보여줄 것이다. 또한 쿠데타 이후 NLD를 포함한 민주진영은 기존 NLD 중심주의, 버마족 중심주의를 벗어나서 70년에 이르는 내전을 종식시키는 명실상부한 연방민주주의 체제 건설을 선언하는 ‘혁신기’에 들어섰음을, 그러나 이러한 ‘혁신기’는 많은 비용을 치러야 하는 ‘끝을 알 수 없는 치열한 정치투쟁’(intensive and inconclusive political struggle)⁵⁾으로의 진입이자 과거와 같은 강력하면서 지속성 있는 군사정부 시기로 회귀하거나(a…A), 전례없는 안정된 연방민주주의의 안착(a…D)이라는 양갈래 길 앞에 서 있음을 보여줄 것이다.⁶⁾

4) 이 과정에서 아웅산수지 국가고문은 군부를 병영으로 서둘러서 돌려보내려 한다는 인상을 주었을지도 모른다(The Economic Times 2021/02/10).

5) 이 개념은 Rustow(1970)에서 착안했다.

6) 박은홍(2021)은 이 글에서의 ‘혁신기’를 군부 수호자주의의 파국적 선택과 아웅산 수지 및 NLD의 혁신/전면공세로 규정한 바 있다.

II. ‘공세기’의 군부의 응전: 쿠데타의 배경

1) 구조적 배경

쿠데타 다음 날인 2월 2일, 군은 국가 통치기관으로서 상급장교 9인과 소수민족과 정당소속 민간인 8인 등으로 구성된 국가행정평의회(SAC)를 설치하고 각 부처의 각료까지 임명하였다. 8일 밤 민아웅홀라잉 군총사령관은 국영방송 연설을 통해 국민들에게 “각료는 능력에 따라 임명하였다. 1962년과 1988년 쿠데타를 통해 출범한 군사정부와는 다르다”며, “군의 이번 행동은 쿠데타가 아니다”라고 강조했다. 쿠데타에 해당하지 않는다는 근거로는 비상사태선언의 요건인정과 발령 절차를 헌법에 따라 행했기 때문이라는 것이다. 원민 대통령과 측근들이 총선거에서 부정으로 권력을 얻으려 했기 때문에 헌법 중 ‘대통령은 국방안보회의(NDSC, National Defence and Security Council)와 협의한 후 국가의 비상사태를 선언할 수 있다’(417조), ‘대통령이 비상사태를 선언할 때에는 입법, 행정, 사법의 각 권력을 군총사령관에게 이양한다는 것을 선언하고 의회는 입법 기능을 정지하여 자동적으로 해산한다’(418조), ‘대통령직에 공석이 생긴 경우 2명의 부통령 중 대통령선거에서 두번 째로 많은 표를 얻은 자가 대통령 대행으로서 임무를 거행한다’(73조)라는 규정에 기반하여 선언했으므로 합법이라는 것이다. 비상사태가 선언됨에 따라 군총사령관은 ‘입법, 행정, 사법의 각 권력을 행사할 권한을 가진다’(419조), ‘필요에 따라 국민의 기본적 권리에 관한 법률을 제한 또는 정지할 수 있다’(420조) 등 절대적인 권한이 부여되었다. 한편 국민은 기본적인 권리를 제약받는 데다가, 법률에 근거하여 민원을 신청할 권리도 거부된다(381조). 이번 쿠데타에서 군 수뇌급 인물이 원민 대통령에게 건강상 이유를 구실로 스스로 사직을 표명하도록

압박했다고 원민 대통령 측은 주장했다. 헌법에서 대통령은 “임기 종료 전 자신의 의사에 의해 사직을 희망하는 경우에는 사직할 권리”(72조)가 있기 때문에, 군은 이 조항에 근거하여 대통령이 스스로 사의를 표했다는 명분을 만들고자 했던 것이다. 부통령이 대통령을 대항할 수 있는 경우는 73조에서 ‘대통령이 임기 종료 전 사직한 경우, 사망한 경우, 또는 직무를 연속적으로 거행할 수 없게 된 경우, 모종의 이유에 의해 대통령직에 공석이 생긴 경우’로 정의하고 있다. 군이 대통령의 신병을 구속한 경우도 ‘모종의 이유로 인한 공석’에 해당하므로, 부통령에 의한 비상사태선언 발령이 ‘합헌’이라는 주장이다(深澤淳一 2022: 264-266).

2021년 2월 쿠데타는 11년 전에도 경고된 바 있다. 2010년 3월 27일 국군의 날에, 그해 11월 총선을 앞두고 최고권력자인 만쉐 국가평화발전평의회(SPDC) 의장이 남긴 메시지에 주목할 필요가 있다. 수도 네피도 교외에 건설된 군 행사 전용 넓은 들판에서, 만쉐 의장은 민주화 세력을 위협하는 연설을 서슴없이 행했다. 핵심은 미얀마의 민주화에 대한 군의 정의가 제시된 것이다. 연설의 요점은 “우리 군은 국가나 사람의 목숨을 지키는 것뿐만 아니라 필요하다면 언제든지 국정에 관여한다”, “잘못된 방식의 민주화는 무질서를 초래한다”, “한 시스템에서 또 다른 시스템으로 점차 바뀌어 갈 때의 실패는 국가와 국민을 위협에 빠뜨린다”, “선거에 참가한 정당은 민주주의가 성숙해질 때까지 자제, 절도를 보여야 한다”, “외국의 영향력에 의지하는 것은 필히 피해야 한다.”(France24, 2010/3/27). 이같은 발언에서 알 수 있는 것은 미얀마의 통치체제가 군정에서 민정으로 이관되어도 ‘민주화의 속도와 진행의 깊이는 어디까지나 군이 결정한다’는 것으로, 민주화의 속도와 내용이 군의 허용 범위를 넘을 경우 군 주도의 정치체제로 되돌리겠다는 강력한 경고였다. 군은 2003년 공표한 ‘7단계 민주화 이행로드맵’에서 강조한 ‘규율 민주주

의'라는 표현을 자주 사용한다. 이때 '규율'이라는 것은 군이 결정한 민주화의 속도와 깊이를 준수하는 것을 의미한다(深澤淳一 2022: 264-266).

그런데 주목할 것은 1기 NLD 정부가 출범하기 3일 전인 2016년 3월 27일 민아웅홀라잉 군총사령관이 국군의 날 연설에서 수지 민주 세력에 대한 적대감을 드러냈다는 점이다. 미얀마에서 공정한 선거로 정당이 정권을 장악한 것은 56년 만의 일로, 군부 계열 연방단결 발전당(USDP, Union Solidarity and Development Party)은 권력을 내놓아야 했다. 하지만 민아웅홀라잉 군총사령관은 2015년 11월 총선거를 치르기 위해 군은 정부, 국민과 협력했지만, 아직 정계를 떠나지 말았어야 했다고 말했다. 게다가 군은 국정적 주도적 역할로서 존재해야 한다면, 군이 국가의 중심적 역할을 계속 맡을 수 있다는 생각을 강조하며 수지와 NLD를 강력하게 견제했다(aljazeera 2016/03/27). 이같은 민아웅홀라잉 군총사령관의 연설은, 2010년 국군의 날에 NLD의 선거 승리가 우려되었던 그해 11월 총선을 앞두고 탄핵 군사평의회 의장이 연설에서 남긴 “필요하다면 군은 언제든지 국정으로 돌아간다”는 경고를 수지 정부 출발에 앞서 다시금 반복한 것이다. 군이 정의하는 ‘규율 민주주의’를 수지 정권이 무시한다면 군은 쿠데타를 주저하지 않을 것이라는 경고로, 5년 후인 2021년 이것이 현실화되었다. 여기서 국제사회는 NLD정부가 로힝자 학살 문제가 뜨거운 쟁점이 되면서 가리워진 군부의 정치개입을 보장해놓은 2008년 헌법 개정 노력 이외에도 다양한 방면에서 규율민주주의에 도전했던 사실을 주목할 필요가 있다(深澤淳一 2022: 268).

그중 하나는 군정이 국민을 감시하기 위해 전국 구석구석까지 치밀하게 배치한 행정사무소(GAD, General Administration Department)를, 군이 지배하는 내무부의 소관으로부터 대통령부 소관으로 전격 이전한 것이다(The Irrawaddy 2018/12/21). 또 다른 하나는 보석을

둘러싼 군 이권의 투명화를 취한 것이다(The Irrawaddy 2020/12/ 20). 세 번째는 군의 정치지배력을 헌법 개정을 통해 단계적으로 무력화하고 완전한 문민통치국가를 구축하고자 한 것이다. 결국 군이 쿠데타를 통해 수지 정부를 추방한 것은 더 이상 군의 특권적 지위와 정치적 영향력의 약화를 수수방관할 수 없다는 판단에서였다.

우선 GAD와 관련해서 보자면, 1988년 쿠데타로 시작했던 군사정부는 같은 해, 새로운 행정조직인 GAD를 내무부에 설치하고 모든 지역구에 사무소를 개설했다. GAD는 군정이 국내를 통치하기 위해서 불가결했던 행정 인프라로, 모세혈관과 같이 촘촘히 뻗어 있는 네트워크를 통해 국민을 감시했다. 국내 구석구석에서 내무부로 주민 정보가 보고되었기 때문에 민주진영이나 인권단체 등은 GAD가 골칫거리였다. 떼인세인 정부로 권력이 이양된 이후에도 GAD에는 약 3만 6천 명의 직원이 종사하며 지역구의 토지 관리나 징세, 주민 등록 절차, 기타 민원대응 등의 행정업무를 담당했다. 그런데 수지 정부가 이 조직을 군 휘하에 있는 내무부로부터 빼앗아, 2018년 말 대통령 직할 연방정부청으로 이관한 것이다(深澤淳一 2022: 269).

2008년 헌법은 내무부, 국방부, 국경부 세 부처의 각료들을 군부측 인물로 하도록 하고 있어서, 실질적으로 이 세 부처는 군이 직접 지배했다. 내무부 산하에는 경찰조직도 있어 사실상 미얀마 경찰은 군의 지휘 하에 있었다. GAD의 소관을 내무부에서 옮기는 것에 대해 군부계 정당인 USDP는 많은 일상업무를 책임지고 있는 GAD를 내무부에서 옮긴다면 오히려 행정효율이 저하된다고 반대했다(Irrawaddy 2018/12/28). 하지만 수지 정부는 오히려 행정조직의 효율화를 명분으로 해서 GAD를 대통령 직속으로 이관하여 문민통치 하에 두었다. 군이 전국 통치 네트워크를 수지정부에게 빼앗긴 것이다(深澤淳一 2022: 269).

또 다른 도전의 예로 보석법 제정을 들 수 있다. 미얀마는 루비

생산지로도 유명하다. 보석은 군 사업의 중요한 이권이자 수입원이다. 그런데 NLD가 일명 ‘보석법’이라 불리는 법률을 개정하여 군의 보석 거래의 투명화를 도모하고자 했다. 세계 천연자원의 부정 거래를 감시하는 국제단체 글로벌 워트니스(Global Witness) 추정에 의하면 2014년 미얀마의 비취 생산액은 310억 달러로, GDP의 약 절반에 필적한다(The New York Times 2015/10/22). 개발도상국의 석유, 가스, 광물자원 등을 채취한 이후 자금 흐름의 투명화를 목적으로 운영되는 채취산업투명성 기구(EITI)의 2016년 조사에 따르면 미얀마에서 생산되는 보석의 60-80%는 국가에 신고되지 않은 채 정규 판매 루트를 우회하고 있었다. 글로벌 워트니스는 미얀마에서 산출되는 보석들이 중국이나 세계 시장에서 팔리면서 거액의 가치를 만들어 내고 있음에도 불구하고, 사회에 이익이 환원되지 않는다고 지적했다. 이런 불투명한 상황을 시정하기 위해 수지 정부가 2019년에 보석의 생산, 거래, 수출 등을 규정한 보석법이라는 법률을 개정하여 거래의 투명화를 도모했던 것이다. 개정 자체만으로는 대규모의 채굴업자들이 빠져나갈 루트를 여전히 차단할 수 없는 등 여러 남은 문제가 있지만, 의회에서 압도적 과반수를 장악한 NLD 정부가 법 개정에서 보석산업 시정에 착수한 것은 군부에 위협적인 것이었다.

그럼에도 불구하고 미얀마 경제는 군과 연관이 있는 크로니(crony)라 불리는 새로운 기업군(群)에 의해 거의 독점되어 왔다. 대표적인 예로 군은 미얀마 이코노믹홀딩스(MEHL)와 미얀마 이코노믹코퍼레이션(MEC)이라는 두 거대 기업의 지주 회사를 소유하고 있으면서 두 기업을 통제하고 있다. 2.1 쿠데타 이후 미국, 영국, 유럽연합(EU) 등이 이 두 회사와 산하 기업에 경제제재를 발동한 이유도 여기에 있다(深澤淳一 2022: 271).

2) 직접적 명분

NLD 문민정부가 군부 기득권의 근간을 흔드는 가운데 민아웅홀 라잉이 이끄는 군이 정치 전면에 다시 나서겠다는 결심을 하게 된 직접적 계기는 2020년 11월 총선거에서의 NLD의 대승과 군이 후원하는 USDP⁷⁾의 대패였다. 즉, USDP는 군부친화 정당으로서의 한계를 여실히 드러냈다(홍문숙 2021: 130). 그렇지만 군은 이러한 선거 결과가 NLD에 우호적인 연방선거관리위원회(UEC, Union Election Commission)가 부정투표를 주도했기 때문이라고 주장했다.

UEC의 권한과 업무, 위원의 임명 방법 등은 군부가 2008년에 제정했던 헌법에 명시되어 있다. 업무 내용은 의회선거의 실행과 감독, 선거구의 지정과 수정, 투표자명부의 작성, 치안 상황 등에 따라 선거 실시가 곤란한 선거구에서의 선거 변경 등이다. 위원은 판사나 변호사 경험이 있는 자격대상자부터, 대통령이 위원장을 포함한 5인 이상을 임명할 수 있다. 과거 UEC 위원은 2010년 총선거에서는 군사정부가, 2015년 총선거에서는 군부가 후원하는 USDP 정부가 선임하였다. 하지만 2020년 11월 총선거에서는 NLD 정부가 지명한 위원이 선거관리업무를 맡았다(深澤淳一 2022: 258).

그런데 총선거 이전 UEC의 부적절한 조치가 도마 위에 올랐다. 대표적으로 UEC가 각 정당에 시사 방송용 원고를 사전에 제출하도록 요구한 것을 들 수 있다. NLD 정부의 정책, 군 등을 비판한 네 개 정당에 원고를 수정하라고 명령했다. ‘88세대’ 학생 그룹의 지도자였던 꼬꼬지가 통솔하는 인민당은 사전 원고 검열에서 중앙은행의 금리 정책을 비판한 것을 이유로 UEC로부터 지적을 받았다. 인민당과 또 다른 한 정당은 UEC에 항의하는 차원에서 방송 보이콧을

7) USDP의 전신인 연방단결발전위원회(USDA)의 중앙위원회는 군총사령관, 부군총사령관, 해군 및 공군사령관 등 군부의 주요 인사들로 구성되었다(문기홍 2021: 231).

단행했다. 각 정당에서 “UEC가 금도를 넘었다”는 반발의 목소리가 커져갔다(CIVICUS 2020/11/5).

한편 미얀마에서도 신종 코로나바이러스의 감염이 확대되던 중 UEC는 각 정당의 선거운동기간을 9월 8일부터 투표 전날인 11월 6일까지로 정하고, ‘밀집’을 방지하기 위해 길거리 연설 제한과 최대 50인 집회 등 사회적 거리두기 등을 시행하면서 감염 예방 조치를 취하였다. 결국 유권자들에게 당명이 익숙하지 않은 소규모 정당들이나 설립된 지 얼마 안 된 정당들은 유권자들에게 다가갈 기회가 제한되었다.⁸⁾ 군부 계열의 USDP는 코로나 상황을 감안하여 총선거를 연기해야 한다고 주장했지만 UEC는 응하지 않았다. 또 UEC는 소수민족무장세력 아라칸군(AA)과 군부의 긴장이 계속되던 미얀마 서부 아라칸 주와 산족 무장세력과 군의 전투가 계속되던 동부 산주 등의 소수민족지역에서 갑작스럽게 투표 중지를 결정하였다. 이 조치로 140만 명이 투표를 하지 못했다. UEC는 카렌주, 마고지역, 몬주 일부 지역에서도 불안정한 치안상황을 이유로 투표를 중지시켰다. 각지의 소수민족정당들은 선거를 치루지 못할 만큼의 치안상황은 아니라면서 투표 중지 결정을 비난했다. 하지만 각국에서 선거 감시활동을 행하고 있는 미국의 민간단체 카터센터는 2020년 총선거에도 감시단체로 참가했는데 “총선거에서 부정은 확인되지 않았다”라고 결론지으면서도, 140만 명 이상이 돌연 투표를 하지 못하게 된 것 등 UEC 의사결정 과정에 투명성이 부족했던 것은 아닌가라는 지적을 했다(Carter Center 2020/11/10). 이러한 UEC의 선거관리능력에 대해 군은 투표 전까지 수지 정부에 강한 문제제기를 했다. 투표 직전인 11월 2일 군 최고권력자인 민아웅홀라잉 군총사령관실은 “정부는 UEC의 모든 잘못에 대해 완전한 책임을 져라”, “원민 대통령은 탄핵될 가능성이 있다”며 매우 강한 경고를 날렸다. 또한 군총

8) 당시 군부 계열의 소규모 정당이 34개나 있었다.

사령관은 군부계열 방송국 인터뷰에서 “UEC는 용인될 수 없는 잘못을 저지르고 있다” “군은 국가의 수호자로서 사태를 주의 깊게 지켜보고 있다”고 발언했다. 국민들 사이에서 군총사령관이 쿠데타를 부추기는 것 아닌가라는 우려가 고조되었다(The Irrawaddy/2022/1/27).

보다 구체적으로는 유권자 수와 관련된 논란이었다. 군은 UEC의 유권자 명부가 엉터리였다고 비난하고 나섰다. UEC는 국영방송을 통해 11월 8일의 유권자 수는 3,850만 명이라고 발표했지만, 그 직후 3,850만 명은 착오였으며 정확하게는 3,970만 명이라고 수정했다. 이 숫자는 7월에 발표한 숫자에 비해 220만 명 증가한 숫자이다. UEC는 11월 8일의 유권자 수가 7월보다 증가한 이유를 19세 이상의 인구가 늘었기 때문이라고 설명했다. 군측은 미얀마의 인구 증가율 연 0.8%로 계산해보자면 절대 있을 수 없다고 강하게 반박하고 나섰다. 군측에서는 총선거가 치뤄진 국내 315개의 타운십(면)의 유권자 명부를 독자적으로 모아 분석해보았더니 명부에서 1,040만 명 이상의 오류나 탈락이 발견되었다 주장했다. 최종 유권자 수의 25%에 상당한 숫자라는 것이다(深澤淳一 2022: 260-261).

이와 관련하여 군은 의회 의장과 UEC에 30회 이상 항의하고 진상 규명을 요구했지만 UEC는 응답하지 않았다는 것이 군측 입장이다. 군은 2월 1일 새로운 의회가 출범하기 이전인 1월 중으로 특별의회를 개최하여 ‘부정선거문제’를 토의하자고 요구했다. 하지만 NLD 정부는 이를 거부하였다. 드디어 민아웅홀라잉 군총사령관은 1월 28일 아웅산수지 국가고문과 원민 대통령에 서한을 보내 1)1,040만 명을 넘는 유권자 부정이 확인되었으므로 재조사를 행한다, 2)UEC는 수상한 유권자 명단을 명확히 한다, 3)군을 포함한 제3자가 참여한 새로운 UEC를 조직해 유권자 명부를 검증한다는 이 세 사안의 실행을 요구했다. 덧붙여 이 요구에 기반하여 새로이 구성된 UEC가 명부의 불일치 문제를 조사하는 동안 2월 1일에 예정된 의회 소집을 연기

할 것을 요청했다.⁹⁾ 하지만 28일, 29일에 대통령으로부터의 답변은 없었다. 그러자 민아웅홀라잉은 NDSC 개최를 요구했다. NDSC는 대통령이 인솔하는 최고 의결기구이다. 위원은 대통령, 2인의 부통령, 상하 양원 의장, 군총사령관, 부군총사령관, 국방장관, 외교장관, 내무장관, 국경장관 등 총 11명이다. 이 중 부대통령 1인과 군총사령관, 부군총사령관, 국방장관, 내무장관, 국경장관은 군부측 인물로 과반수가 넘는 6인이 군 관계자이다. 이 회의기구는 수지 정부 하에서는 한 번도 열린 적이 없었다.

2008년 헌법에서는 “대통령은 NDSC와 협의를 진행한 후 비상사태를 선언하는 것이 가능하다”고 규정되어 있는데, 국가주권이 위협을 받는 경우에 비상사태를 선언한 후 국가의 모든 권력이 군총사령관에게 옮겨진다. 수지 정부는 이 시점에서 NDSC를 소집하면 그 즉시 비상사태의 선언 발령이 의결되어 군이 권력을 장악하게 되는 위협을 충분히 인식하고 있었다. 민아웅홀라잉 군총사령관은 1월 29일에 재차 40개 타운십 투표자 명부의 부정을 NDSC에서 명확히 하기 위해 대통령에게 NDSC 개최를 요구하였다(深澤淳一 2022: 262-263).

요컨대 1월 28일부터 31일까지 중대국면에서 수지 정부 측은 선거 부정을 부인하면서 군부에 한 발도 양보하지 않았다. 페이스북이나 트위터에는 2021년 65세의 정년을 맞이하는 민아웅홀라잉 군총사령관이 정년 연장과 대통령 취임을 수지 측에 요구했다는 글들이 범람했다.¹⁰⁾

9) 군의 중장 2명이 서한을 쯔뎬쉐 국가고문실 장관에 전달한 이후, 쯔뎬쉐 장관은 군총사령관을 만나 “대통령에게는 UEC의 해산과 의회연기의 권한은 없다”고 대통령의 견해를 전했다(深澤淳一 2022: 261).

10) 재한 미얀마인 유학생과의 전자우편 인터뷰(2022/7/20); 재미얀마 활동가와의 화상 인터뷰(2022/7/22)

Ⅲ. ‘혁신기’의 개막: 내전의 발생과 소수민족무장단체를 둘러싼 군부와 NUG의 경쟁

미얀마에는 25개에 달하는 소수민족무장단체들이 존재하는 것으로 추정되고 있다. 이들은 오랫동안 미얀마 정치의 ‘제3지대’(third side)를 형성해왔다(Pedersen 2022: 244). 그런데 쿠데타를 계기로 나라 전체의 정세가 혼들림에 따라 주변 지역에 할거하는 소수민족무장조직들의 정치적, 군사적 중요성이 높아졌다. 반면 과거 10년 간의 정전평화 프로세스는 수포로 돌아가, 내전 상황이 새로운 국면을 맞았다. NUG는 포용적 측면에서 우위에 서기 위해 소수민족 뿐만 아니라 청년, 성소수자 등을 고려해 각료진을 구성했다. 이를 테면 수시로 임명된 차관급의 경우 7월 말 시점에서 16명이 되었는데, 여성과 젊은 세대 활동가가 다수 포함되었다. 수상과 절반에 가까운 장관들이 NLD 당원이지만, 차관 중 NLD 당원은 2명뿐으로, NUG는 다양한 정치, 사회 세력으로부터 구성되었다고 볼 수 있다. 그중에서도 소수민족의 존재가 눈에 띄며, 대통령 대행과 수상뿐만 아니라 차관 32명 중 19명이 소수민족 출신이다. 또, 미얀마 역사 최초로 성소수자(LGBT)로 알려져 있는 아웅묘민이 인권장관으로 입각하였다(長田紀之 2022: 417). 이렇듯 NUG가 참신한 포용적 연방국가상을 제시한 반면, 2008년 헌법을 전제로 하는 군부의 국가상은 규율민주주의로부터 한치도 벗어나지 않았다.

우선 군은 일부 무장조직과 격전을 벌이면서 여러 세력과의 교섭을 시도했다. 그리고 변방지역 산지에서 전선을 축소하고, 주요 도시를 포함한 저지대의 저항 운동 탄압에 주력하기 위해 일정 정도 유화책을 시도했다. 이러한 맥락에서 군은 2015년 전국정전협정(NCA, Nationwide Ceasefire Agreement)이 여전히 유효하다는 입장을 취했다.

보다 구체적으로 쿠데타 당일 군은 시정방침의 하나의 축으로 정

전평화를 내세워, 2020년 총선거 후 설치된 야빠 중장이 이끄는 군 내 평화협의위원회를 5인에서 7인으로 확충했다. 게다가 2월 중순 NLD 정부가 설치한 국민화해화평센터(NRPC, National Reconciliation Peace Center)를 폐지하고 군 주도의 국민통합평화실현 중앙위원회(위원장 민아웅홀라인 군총사령관 등 17인), 국민통합 실현추진위원회(위원장 소원 부사령관 등 33인), 국민통합평화실현 조정위원회(위원장 야빠 중장 등 14인) 등을 설치하는 등 새로운 체제를 정비하였다. 이후 ‘조정위원회’가 교섭 실무를 담당했다. 2020년 5월부터 군에 의한 일방적 정전선언이 있었고 이것이 2021년에도 지속되었지만 실제로는 다방면으로 군사적 행동이 취해졌다(長田紀之 2022: 420).

앞에서도 언급했지만 국내 소수민족무장단체들의 경우 주요 단체가 20여 개 정도 존재하고 있는데, 각 조직의 쿠데타에 대한 대응은 서로 다르다. 그 중 명시적으로 민족통합정부(NUG) 측에 가담한 조직이 4개 있다. 카렌민족동맹(KNU), 카친독립기구(KIO), 카렌민족진보당(KNPP), 친민족전선(CNF)이다. 동부의 KNU와 북부의 KIO는 국내최대규모의 무장세력으로 군의 탄압을 피한 사람들을 자신들의 영역에 숨기고 군사훈련을 실시하면서 군의 거점을 선제공격하여 세력권을 확대했다. 카렌주와 카친주에 여러 거점을 둔 KNPP와 CNF는 약소하지만 새로운 주민무장조직과 연대하여 군과 싸웠다. CNF는 5월 29일 소수민족무장조직들 중 유일하게 NUG와 공식 협정을 맺어, 평등한 파트너로서 공동 투쟁하는 것에 합의했다.

NCA 서명 조직인 KNU와 CNF가 본격적으로 군과의 대치를 선택함으로써 NCA는 유명무실화되었다. 또 KNU 지도층에는 군과의 교섭을 중시하는 사람들이 약 10년에 걸쳐 우위를 차지하고 있었지만, 쿠데타 후 전투가 확대되며 무력투쟁전선을 지지하는 세력이 대두했다. 하지만 5월 10일에 KNU 의장이 교섭에 의한 해결을 모색해야

한다는 의견을 피력함으로써 내부적으로 비판을 받는 등 조직 내 의견 불일치가 드러났다.

위 네 조직 이외의 소수민족무장단체들은 온건한 태도를 취하면서 군의 허술한 틈을 타 세력을 확장했다. 여러 세력이 얽혀 있던 산주에서는, 무장세력 중 최대 병력을 보유한 주 동부지역에 견고한 자치지역을 확보한 와주연합군(UWSA)¹¹⁾이 가까이 있는 몽라의 민족민주동맹군(NDAA), 주 북동부 코카잉의 미얀마민족민주동맹(MNDAA), 주 북서부의 타안민족해방군(TNLA)과 산주진보당(SSPP) 등 여타 NCA 미서명 무장조직과 관계를 강화하였다. 특히 TNLA와 SSPP는 UWSA의 중개로 탄력을 받아 공동투쟁하고 2015년 NCA 서명 이후 주 남부에서 북부로 진출한 산주부흥평의회(RCSS)를 제압했다. 단지 UWSA, NDAA, SSPP가 쿠데타를 비난하지 않고 군과 일정 정도 관계를 유지한 반면, TNLA는 임시정부에 공감을 표하며 군을 공격했다. UWSA로부터 무기를 제공받는 MNDAA도 실지 회복을 목표로 군과 전투를 벌였다.

아라칸주 북부와 친주 남부에서는 2019년에서부터 2년에 걸친 군과 아라칸군(AA)간의 격전이 2020년 총선거 후 돌연 끝났으며, 쿠데타 이후 2021년 말까지 사실상 정전상태가 계속되었다. 그동안 AA는 점진적으로 지배를 확립해나가면서 독자적인 행정, 사법 체계를 구축했다. 이 지역에서 군은 여러 방법으로 AA나 아라칸 주민을 향해 회유책을 폈다. 먼저 쿠데타 다음날, 분쟁지에서 2019년 6월부터 오랜 기간 차단된 휴대전화의 인터넷 통신을 부활시켰고 지역 내에서 지지가 두터운 아라칸민족당(ANP)의 대표자를 국가행정평의회(SAC)에 포함시켰다. 3월에는 AA를 테러조직 지정에서 제외시키고

11) 와주연합군(UWSA)은 산주 내 승인되지 않은 와주에 기반하는 무장단체로서 와민족평의회 조직원들이 1989년에 창설하였으며, 버마공산당(BCP, Burmese Communist Party)과 연관이 있었고 여전히 중국의 영향력이 크다(박은홍 2019: 103).

6월에는 체포된 AA 사령관의 친척이 석방되었다. 하지만 11월 9일 소규모로 약 1년 만에 군과 AA의 무력충돌이 발생함에 따라 양자가 여전히 긴장관계에 있음이 드러났다. 12월 15일 중국의 중재 하에 군정의 '조정위원회'와 UWSA, NDAA, SSPP, TNLA, MNDAA, AA 등 NCA 비서명 6개 조직이 몽라에서 만나¹²⁾, 여기에서 군 측이 TNLA와 MNDAA에는 긴장완화를, 그 외 조직들에게는 현상유지를 제안한 것으로 보인다(長田紀之 2022: 420-421). 쿠데타 이후 군은 NUG, PDF를 제외한 모든 소수민족무장단체들과 평화 회담을 취하겠다는 입장을 유지하고 있다. 반면 2021년 10월 8일부터 11월 7일 까지만 해도 155명의 군장교와 161명의 경찰들이 NUG에 합류하였다(Chan Bik Ce 2022: 68).

1) 혁신기의 비용: 대량 피난민의 발생¹³⁾

피난민 발생 상황도 심각했다. 예를 들어 사가잉주에서 2022년 3월, 미얀마군부와 지역내 시민방위군(PDF) 간의 충돌이 지역 전체로 격화되어 몇몇 마을에서는 773채 이상의 집에 화재가 일어났다. 독립 조사 그룹 《미얀마를 위한 데이터(Data for Myanmar)》에 따르면 2021년 2월 쿠데타 이후 2022년 4월 말까지 군부는 전국의 최소한 11,417가구를 불태웠으며 그 중 사가잉 지역에서 7,503가구가 불태워져 가장 큰 피해를 입었다고 밝혔다(The Irrawaddy 2022/5/2; 2022/5/6). 군의 폭력적 탄압에 대항하기 위해 2021년 3월부터 무기를 손에 든 사람들이 생겨났다. 미얀마에서는 수십 년에 걸쳐 내전이 지속되었는데, 쿠데타 후에는 지금까지 내전과 무관했던 지역에서가

12) AA의 참여를 사실(fact)로 보지 않는 시각도 있다.

13) 각종 재난발생 현황은 ISP - Myanmar(The Institute for Strategy and Policy - Myanmar, 2022)(전자판)를 참고하였다.

지 시민무장조직이 생겨나기 시작해 무력충돌이 빈발해졌다. 사가잉 지역과 친 주 산간지역에서는 사냥용 총 등으로 무장한 지역 주민무장조직이 일찌감치 군과 충돌했다. 주요 도시를 포함한 국토 중앙 저지대에서는 탄압받은 활동가들이 국경 근처 반쿠데타 의지가 확실한 소수민족무장조직들의 통치지역에 일시적으로 몸을 맡기고, 그곳에서 군사훈련을 받은 후 원래 거주지로 돌아가 무장투쟁을 본격화했다.

CRPH는 3월 1일 국가행정평의회(SAC)를 테러 조직으로 지정하고, 14일 국민들에게 자위권이 있다고 발표했다. 그 후 5월 5일 NUG는 곧 설립될 연방군의 핵이자 전신이 될 수 있는 PDF가 출범한다고 발표했다. 이것은 각지의 자율적인 시민무장조직에 이름을 붙여 자신들의 휘하에 두겠다는 의도였다. 이 발표를 들은 군정은 5월 8일 CRPH, NUG, PDF를 테러 조직으로 지정했다. 그러자 NUG도 6월 7일 또 한번 군과 그 산하조직을 테러조직으로 지정하면서 응수했다. 그 전인 5월 13일에는 지역 주민무장조직과 군 사이 전투가 과열되고 있던 친주 마을의 경우 군이 계엄령을 발표하고 중화기를 사용하는 등 탄압에 열을 올리자 주민 대부분이 피난하여 주민 없는 마을로 변화였다.

방어전을 선포한 9월 7일 국내에서는 코로나 제3차 유행이 수습단계로 접어들면서 대외적으로는 유엔 총회 개막을 눈앞에 두고 있던 시점이었다. 하지만 오히려 무력 충돌이 급증했다. 10월 말에 NUG는 중앙지휘조정위원회(CCCC, Central Command and Coordination Committee)를 설치함으로써 군사에 관한 지휘계통을 정비하고 공동투쟁을 하게 된 소수민족무장단체들과의 관할 영역을 명확히 했다. 미얀마 군이 중화기 사용이나 공중 폭격에 더 많이 의존하면서 쿠데타 이전에 37만 명이던 국내피난민의 수가 연말까지 70만 명으로 2배 이상 증가했다(長田紀之 2022: 418-419).

2022년에 들어와서도 3월 첫째 주부터 셋째 주까지 66,250명 이상의 사가잉 주민들이 탈출했다. 카야지역에서도 군부와 현지 저항군 간의 교전이 3월 첫째 주에 시작되어 전역으로 확대되자 데모소와 폐콘 주민 2만 명 이상이 피난해야 했다. 친주에서도 3월 첫째 주 동안 저항군이 군과 충돌해 팔람 주민 6천 명 이상, 칸과틀렛 주민 1200명이 도피했다고 보도됐다. 3월 둘째 주에는 군부대가 바고 지역의 카우키, 슈긴 마을을 공습해 최소 3,700명의 피난민이 발생했다. 또한 미얀마 군은 3월 1일 바고 지역 파웅데 마을을 급습해서 집들을 불태우고 주민 약 520명을 피난민으로 만들었다.

요컨대 2020년 1월부터 2022년 3월 20일까지 미얀마 국내 무력충돌로 인한 실향민 수가 124만 9,789명을 기록했는데 이 중에서 75만 2,589명의 실향민은 2021년 2월 군사 쿠데타 이후 발생했다. 3개월 이내에 36만 1,662명 증가했다. 그 중 사가잉주 국내 실향민 수는 20만 명 이상을 기록했다. PDF, 지역방위군(LDF, Local Defense Force), 친주 등지에서의 무장단체와 미얀마 군 사이의 교전이 치열했던 결과 국내 실향민의 수가 1년여 동안 75만 2,589명으로 증가했다. 사가잉 지역에서 가장 많은 실향민이 발생했고 카야주가 두 번째로 높았고, 마케 지역이 뒤를 이었다(ISP-Myanmar 2022). 미얀마와 태국 국경에 있는 난민 캠프에는 9만 2천 명의 난민들이 있고, 미얀마와 방글라데시 국경 지역의 방글라데시 쪽 난민 캠프에는 88만 명 이상의 난민들이 탈출해 살고 있다. 또한 인도의 미조람주에는 최소 3만 명이 피난길에 올랐다.

이외에도 ISP-Myanmar와 미얀마 정치범지원협회(AAPP)가 집계한 자료에 따르면 군사정부는 쿠데타 이후 2022년 3월 7일까지 반군 부활동에 연루되었다는 이유로 최소 531채의 집과 건물을 압수했다. 대부분의 몰수는 사가잉 지역에서 일어났으며 최소 135채가 약탈됐다. 한편 양곤 지역 116채, 만달레이 지역 47채, 마케 지역 39채가

보고되었다. 국가행정평의회(SAC)는 2021년 2월 20일부터 주택들을 압류했다. 또한 2022년 1월 2일에는 침묵시위에 참여할 경우 집을 압류하겠다고 발표했으며, 이로 인해 최소 125채가 약탈됐다. 언론과 독립기구에 따르면 2021년 11월에 한 달에만 최소 140채의 집과 건물이 압류됐다. 2022년 1월 25일, 군사정부는 침묵시위에 참여한 사람들의 집을 몰수할 것이라고 발표했다. 그 후 2022년 2월에 최소 125채의 건물들이 압류됐다. 또 쿠데타 이후 2022년 3월 7일까지 약 531채의 가옥과 건물이 압류됐다. 이 중에서 64.2%는 민간인의 재산으로 가장 높은 수치를 보였다. 국회의원의 재산이 23.5%로 두 번째로 높았고, 그다음 12.2%의 비율을 차지한 것은 NLD와 NLD 당원들의 재산이었다. 이외에도 AAPP에 따르면 2021년 2월 1일부터 2022년 2월 1일까지 NLD, 선거관리위원회 위원, 정치인, 반정부 시위대 등을 포함하여 약 12,173명이 체포되었다. 이들 중 석방된 사람은 약 3,013명, 9,160명은 구금 상태에 놓였다. 국가행정평의회(SAC)는 성명을 통해 11,549명 이상이 폭력 행위를 저지른 혐의로 체포돼 기소되었다고 말했다.(ISP-Myanmar 2022/03/29)

반면 군부에 대항하고 있는 NUG는 12개 단계¹⁴⁾의 로드맵 중에서 군국주의적(military-empowering, Lintner 2022) 2008년 헌법 폐지 및 연방민주주의를 향한 연합체 구축을 위한 전략 수립이라는 7단계에 도달하였다고 자체 평가하고 있다. 군부 측으로 보자면 2020년 11월 선거부정을 핑계로 쿠데타를 행하였지만 미얀마 전국에서 일어난 CDM과 이를 기반으로 무장투쟁을 선언한 PDF의 등장, 일부

14) 12개 단계의 로드맵은 다음과 같다. 1)반군부 저항활동, 2)국회의원 선거 후보자들로 구성된 CRPH 구성, 3)연대를 위한 여러 단체들과의 협의, 4)연방민주주의(federal democracy) 헌법 기초, 5) NUG 구성, 6) 인민의회 개최, 7)독재체제 종식과 2008년 헌법 폐지, 연방 민주주의를 향한 연합체 구축을 위해 전략 수립, 8)과도기를 위한 새로운 정책 설계, 9)과도정부 설립, 10)전국적 회의를 거쳐 헌법 설계한 후 승인, 11)연방 민주주의 헌법 국민으로부터 승인 추진, 12)설계한 연방 민주주의 헌법에 따라 통치.

소수민족무장단체들과 연대를 선언한 NUG의 세력 확장 등으로 예상하지 못하였던 비용을 지불하고 있다. 하지만 NUG로선 군부를 제압한다는 플랜A만 있지 현저하게 비교우위에 있는 미얀마 군부의 무장력을 이겨낼 수 없을 때 해당하는 플랜B에 대한 구상이 취약하다.¹⁵⁾

2) 혁신기의 비용II: 경제재난과 코로나 판데믹(Pandemic)의 여파

COVID-19 즉, 코로나 판데믹으로 국내 경제가 위축된 상태에서 쿠데타라는 정변은 파업에 참여하는 CDM¹⁶⁾을 야기시키면서 미얀마 경제를 빠르게 추락시켰다. 특히 상공회의소(chambers of commerce) 공동 조사에 따르면 쿠데타 직후 2개월간의 정치위기는 기존 판데믹 기간 전체 기간보다 경제를 더욱 위축시켰다(Caillaud 2022: 256-257). 빈곤율은 2019년 이후 두 배로 증가했을 것으로 추정되었으며, 모든 가정의 절반은 충분한 식량을 공급받지 못했다(International Crisis Group 2021). 제조업, 관광업, 서비스업, 건설업 및 기타 부문의 붕괴로 2021년 2분기에 120만 명의 일자리가 줄어들면서 공식 고용인구가 고갈되었다. 이러한 수치를 COVID-19 피해에 더하자면, 2019년 말과 2021년 7월 사이에 공식 노동력의 15%인 320만 명 이상이 일자리를 잃었고, 수백만 명의 근무 시간이 줄어들었다. 특히 젊은 여성 노동자들을 주로 고용하는 의류 산업의 충격이 컸다. 전기공급도 제대로 이루어지지 않아 기업들이 불편이 커졌다.

15) 根本敬(2016)는 미얀마 사회가 해결해야 할 세가지 과제로 국민과 군부의 화해, 군부를 포함한 중앙정부와 소수민족무장단체의 화해, 다수와 불교도와 소수파 비불교도간의 화해를 언급한다.

16) 은행원들이 시민불복종운동(CDM)에 참여하면서 경제붕괴를 우려한 예금자들이 인출하는 사태가 벌어졌다. 그 결과 지점이 문을 닫기도 하고 중앙은행이 인출을 통제하기도 하였다. 군부는 파업에 가담한 공무원들을 체포하고 사살하였다(Caillaud 2022: 256-257).

여기에다가 찻의 가치가 추락하자 미화 달러(USD)를 소지하는 기한을 최소화하는 강제조치를 취함으로써 공식환율과 암시장에서 거래되는 환율 사이의 차이가 커졌다. 이를테면 공식환율은 1달러당 1,850짚이지만 실제 시장에서는 2,050짚으로 거래된다는 것이다 (Irrawaddy 2022/4/06).

2019.10-2020.8. 회계연도와 2020.10.-2021.8 회계연도를 비교하면, 에너지와 호텔 관광 분야를 제외한 모든 종류의 외국인 투자량이 감소했다. 부동산 종목은 110배 이상 감소했다. 중국은 미얀마의 최대 무역 파트너이며 대외 무역의 1/3을 차지한다. 2019-20년 연도에서 미얀마와 중국의 총무역액은 100억 달러였다. 그러나 2020-21년 회계 연도를 추정해보자면, 83억 달러로 감소, 대략 20억 달러 정도가 감소한 것으로 보인다. 싱가포르와의 무역액도 10억 달러 이상이 감소했고, 일본과는 5억 달러, 태국과는 2억5천 달러가 감소했다. 상위 5개국 이외의 국가들은 거의 27억 달러가 감소했다. 인도와의 무역만이 유일하게 3100만 달러 증가했다(ISP-Myanmar 2022/03/29).

세계은행 조사팀은 2022년 1월 보고서에서 2020-2021년도(20년 1월부터 21년 9월까지)의 실질 국내총생산(GDP)성장률을 -18.0%로 예측했다. 아시아개발은행(ADB)은 -18.4%로 추정했다(Caillaud 2022, 256). 국제통화기금(IMF)도 2021년 10월 시점에서 유사하게 관측했다. 2010년대에 순조롭게 고도의 경제성장을 이뤄온 미얀마였지만 코로나가 시작된 2019-2020년도에는 3.2%로 성장이 둔화하였고, 심지어 그 시점부터 대폭 마이너스 성장으로 뒤집혔다. 이것은 2020-2021년도가 감염증 제2차 유행의 정점이었던데다가, 그 유행이 수습되고 있던 기간에 쿠데타가 발발하였고, 더욱이 연말에 새롭게 제3차 유행이 덮쳐왔기 때문이다(長田紀之 2022: 422). 경제 악화가 오래되면 국민 생활은 직격타를 맞는다. 국제노동기구(ILO)의 추계에 따르면 2021년 중에 직업을 잃은 사람의 수는 전국에서 약 160

만명(2020년의 취업자수의 8%에 달함)으로, 코로나 이전인 2019년부터 계산하면 실업자 수는 320만 명이다. 사람들의 수입은 대폭 줄어, 현금 부족에 짖 가치의 하락, 물가 상승까지 겹쳐 빈곤이 심각해졌다. CDM의 영향으로 많은 은행이 창구업무를 정지하고, 3월 1일 군부 치하의 중앙은행이 하루 인출 금액에 제한을 설정함으로써 시중 현금 부족 상황을 더 악화시켰다. 유엔개발계획(UNDP)은 2022년 초까지 미얀마의 빈곤율은 코로나 이전보다 거의 배로 증가했고, 국민의 약 절반에 달하는 2,500만명이 빈곤층이 되었을 가능성이 있다고 지적했다. 유엔 인도주의업무조정국(UN-OCHA)은 그 중 국내 피난민을 합한 1,440만 명에 인도적 지원이 필요하다고 말했다. 이와 함께 외국인 기업이 철수를 시작했다. 대표적으로 산주에서 수력발전 프로젝트를 진행하고 있던 프랑스 기업 Electricite De France(EDF)가 인권기준에 맞는 사업을 진행할 수 없다며 사업 중지를 선언했다. British American Tobacco도 철수를 선언했다. 대규모로 투자했던 외국인 기업들이 미얀마를 떠나기 시작한 것이다(Caillaud 2022: 259). 쿠데타 이후 투자대외경제부 장관으로 임명된 아웅나잉우¹⁷⁾는 미얀마 경제문제가 해외로부터의 방해에 따른 것이라며 그러나 위기의 정도는 그리 심각한 수준은 아니라고 애써 경시했다(Caillaud 2022: 260).

여기에다가 COVID-19에 대처할 수 있는 보건의료체계도 붕괴되었다.¹⁸⁾ 군사정부는 2021년 7월 26일에 396명이 코로나 바이러스로 인해 사망했다고 밝혔으며, 이는 일간 사망자 기록 중 최고치였다. 군사정부는 2021년 7월 14일 7,083명이 감염되었다고 밝혔으며 이

17) 아웅나잉우는 폐인세인 정부 시기 투자기업관리국(DICA, Directorate of Company Administration) 국장을 맡은 바 있는 군출신 경제통이다. 그는 쿠데타로 수감된 따웅 툰 투자대외경제부 장관을 대신해서 장관직에 올랐다.

18) COVID-19 관련 통계는 SAC가 발간한 자료집을 기반으로 한 ISP-Myanmar (2022/03/29), 그리고 Kurlantzick(2021), Frontier Myanmar(2022/1/14)를 각각 참고하였다. 본문에서 기술된 통계자료에 신뢰성 문제가 있을 수 있음을 밝혀둔다.

는 일간 확진자 기록 중 최고치였다. 물론 실제 수치는 더 높을 수 있다. 코로나 감염 상황은 다시 악화되어 2022년 2월 15일 코로나 감염자는 2,467명을 기록했으며 이는 지난 5개월간 가장 높은 수치였다.

2022년 1월에서 2월 15일까지 미얀마 전국의 코로나 감염자 수를 비교한 결과 양곤이 최고치를 기록했다. 양곤은 1월에 1,171명을 기록했지만, 2월 15일에는 6,896명을 기록했다. 두 번째로 높은 수치를 기록한 에야와디 지역은 1월에 48명을 기록했으나 2월 15일에는 1,119명을 기록했다. 2021년의 마지막 석 달 동안 감염자 최고치를 기록한 산 지역은 여전히 높은 감염자 수를 기록했다. 양곤은 2022년 2월 첫 15일 동안 6,896명의 감염자를 기록했으며 이는 지난 5개월간의 지역별 감염자 증가 추이 중 최고치다.

반면 미얀마는 2021년 1-2월 시점에서 아세안 국가들 중 가장 낮은 백신 접종률을 보였다. 36%의 미얀마인이 접종(2회접종)을 완료했고, 6%가 부분적으로 접종(1회)을 완료했다. 18세 이상으로는 57%가 접종을 완료했고 9%가 부분적으로 접종을 완료했다. 코로나 확진자 수는 2022년 1월에 줄었지만, 2월 8일에 1,145명으로 다시 폭등했고 일일 평균 1천 명 정도를 기록했다. 2022년 2월 22일에 확진자는 3,563명을 기록했다. 2022년 1월 1일부터 22일까지 오직 3,125명의 확진자만이 보고되었으나 2월 1일부터 22일까지는 36,595명이 보고되었다. 군사정부에 의하면 2021년 7월부터 9월까지 3차 대유행 기간에 14,400명 이상이 코로나로 사망했다. 2021년의 총 코로나 사망자 수는 16,661명으로 2,682명이 사망한 2020년에 비할 바가 아니다. 쿠데타 이후로 한정짓자면 16,212명이 코로나바이러스로 인해 사망했다.

IV. ‘끝을 알 수 없는 치열한 정치투쟁’으로의 진입에 대한 국제사회의 반응

쿠데타 이후 임시정부와 미얀마 국민은 국제기구와 각 국가들에 지원을 요청했지만, 미얀마 정세에 대한 국제사회의 입장이 엇갈리면서 외교를 통한 사태 타개가 어려워졌다. 유엔 안전보장이사회는 쿠데타 다음 날인 2월 2일 비공개 온라인 회의를 열어, 4일 보도성명을 내고 미얀마 정세에 ‘깊은 우려’를 표했다. 3월 10일에는 “평화적인 시민운동에 대한 폭력을 강하게 비판한다”는 취지의 의장성명을 내고 메시지의 무게를 키웠지만, 쿠데타 자체를 비판하는 문장은 포함되지 않았다. 그 후에도 수차례에 걸쳐 성명을 발표했지만 군과의 관계를 유지하는 중국과 러시아가 거부권을 가지고 있기 때문에, 구속력 있는 결의에는 다다르지 못하였고 메시지 내용도 군을 강하게 압박하는 수준이 아니었다(長田紀之 2022: 426).

유엔 총회에서는 NLD 정부 때 임명된 쯔모툰 유엔 대사가 2월 26일 군을 비판하고, 스스로를 CRPH의 대표라고 소개하는 이례적인 연설을 했다. 군이 즉각 쯔모툰 대사를 파면하고 다른 인물로 교체하는 내용의 발표를 했기 때문에, 유엔에서는 군정과 임시정부 중 어디를 정식 정부로 봐야 하는지 대표권 문제가 발생했다. 8월에는 미국 국내에서 군이 사주한 것으로 추정되는 쯔모툰 대사 암살계획까지 발각되었다. 대표권 문제에 관해서는 가맹국 대표를 심사하는 신임위원회의 판단이 주목되었지만, 결국 문제는 보류되어 연말까지 쯔모툰 대사가 미얀마 대표 자리를 지켰다. 위원회 구성국이기도 한 미국과 중국, 러시아 간에 9월까지 타협이 성립되고, 중요 회의에서 쯔모툰이 발언을 삼가는 것을 조건으로 당분간 대표 유임을 인정한다는 합의가 가능했던 것이다. 신임위원회는 12월, 미얀마와 아프가니스탄의 대표권 판단을 연기하는 것을 정식으로 결정했다. 그동안

유엔 총회는 6월 18일 군을 비판하고 가맹국에 미얀마로의 무기 유입을 막을 것을 호소하는 결의를 채택했다. 대다수인 119개국이 찬성하고 중국, 러시아, 인도 등 36개국이 기권, 벨라루스가 유일하게 반대표를 던졌다(長田紀之 2022: 426). 그렇지만 총회 결의는 강제력이 없기 때문에 효과를 보지 못했다(Pedersen 2022: 248).

미국 바이든 대통령으로서는 취임 후 첫 번째 큰 외교과제로서 미얀마 쿠데타에 직면했다. 2월 1일 발생한 쿠데타를 “자국의 민주주의 이행과 법의 지배에 대한 직접적인 폭행”이라고 강하게 비판하고, 같은 달 10일에 대 미얀마 제재에 관한 행정명령에 서명했다. 미 대통령 행정명령에 기반한 제재 대상자 명단의 확충은, 연내에 10회 실시되어 합계 58명의 인물과 20개의 단체가 제재되었다. 제재 대상자에게는 재미(在美) 자산 동결, 미국기업 및 미국인과의 거래 금지, 미국 입국 정지가 부과되었다. 마약 거래 관계의 제재 대상자를 살펴 보자면, 2017년 로힝자 난민 탈출과 관련하여 군 장교 9인과 2개 부대가 전년까지 제재 명단에 제재되어 있었지만, 쿠데타 이후에 대상자가 대폭 늘어났다(군총사령관, 부군총사령관 등 포함). 또 미국은 미얀마를 향한 수출 관리를 단계적으로 강화함과 동시에 3월에는 미얀마와의 무역투자협정을 정지했다. 애초에 미국은 과거 군사정부 시대에 미국인의 미얀마 투자 금지나 미얀마 제품의 미국 수입 금지, 미얀마의 달러 송금 금지라는 엄격한 조치를 취했으며, 2011년 민정 이양 이후 제재를 완화하고 NLD 정부가 출범한 2016년에는 이를 전면 해제했다. 이번에 미국은 제재를 다시 확대하는 쪽으로 방향을 잡았지만, 표적을 군정의 지도층이나 그 자금원으로 좁혔고, 기존과 같은 전면 제재는 실행하지 않고 있다. 전면 제재가 군사정부보다는 오히려 미얀마의 일반국민에게 미치는 영향이 크다고 판단한 것으로 보인다. EU, 영국, 캐나다 등도 미국과 속도를 맞춰 군사정부 관계자 등에 대한 같은 ‘타깃 제재’를 점차 확대했다(長田紀之 2022:

427).

반면 러시아와 중국은 내정불간섭을 원칙으로 군사정부의 실효 지배를 사실상 인정했다. 하지만 미얀마 국내에 걸려 있는 자국의 큰 경제이권과, 내륙서남부와 인도양을 잇는 미얀마의 지정학적 중요성에 비추어볼 때, 중국은 미얀마 정세의 불안정화를 우려하는 상황이다. 군정은 중국의 지지를 확보하기 위해, NLD 정권 하에서는 투명성이나 합리성을 타진하는 데 시간이 걸렸던 중국계 대형기업의 진출이 가속도를 내도록 했다. 예를 들면 군정투자위원회는 5월, 중국계 기업이 80%를 출자하는 25억 달러 상당의 액화천연가스 발전사업을 인가했다. 이것은 쿠데타 이후 최대의 외국투자였다. 이에 응답하듯 중국은 군사정부와의 관계를 강화하고, 6월에는 충칭에서 개최한 중국과 아세안 대화 관계 구축 30주년 기념 특별외교장관 대면회의에 운나마웅르윈 군정 외교장관을 초대하여, 양자회담을 진행해 군사정부를 승인하는 태도를 보였다. 또 중국은 미얀마 국내의 각 정치세력과의 다각적인 관계를 통해 자국 이익을 지키려고 했다. 8월과 11월에 쑤궈샹 아시아 담당 특사를 파견하여 군부뿐만 아니라 자신들의 영향권에 있는 UWSA 등 소수민족무장조직과도 교섭하면서 내전의 진정화를 도모했다. 또 군정에 의한 NLD 해체 방침에 난색을 표하며, 9월에는 중국공산당과 남아시아 및 동남아시아 각 정당과의 온라인 회의에 NLD 대표자를 초대하는 등 일정 수준에서 관계를 유지했다(長田紀之 2022: 427).

러시아는 이해관계가 군에 집중되어 있어, 군사정부가 국제적으로 고립되는 가운데 명시적으로 군사협력을 가속했다. 특히 무기거래가 목적으로 생각되는 양국 군사령관의 빈번한 왕래가 눈에 띄었다. 민아웅홀라잉 군총사령관과 소원 부군총사령관이 6월 하순과 8월 말에 각각 1주간 러시아를 방문하였고, 5월에 마웅마웅초 공군사령관, 8월에 마웅마웅에 육군 참모장도 방문했다. 러시아에서는 3월 27일

쿠데타 반대 시위에 대한 탄압이 가열됨과 동시에 개최된 국군의 날 행사에 알렉산드로 포민 국방차관이 참석했다.¹⁹⁾ 이어 6월 중순 블라디미르 카사토노프 해군 부사령관이 비밀리에 미얀마를 내방했다(Myanmar Now 2021/7/6). 이것은 미얀마로의 무기 유입을 막기 위한 결의안이 유엔 총회에서 의결되었던 시기와 맞아떨어졌고, 민아웅흘라잉의 러시아 방문 직전의 시점이기도 했다. 카사토노프 해군 부사령관은 10월에는 공개적으로 내방하고, 11월에는 러시아 연방 군사기술협력국(FSMTC)과 방위관련제품의 수출입 중개기관인 로소보론엑스포트(Rosoboronexport)의 간부가 내방했다(The Global New Light of Myanmar 2021/11/13).

아세안(ASEAN)의 경우는 쿠데타에 대해 비판적인 입장을 취하는 싱가포르(S), 인도네시아(I), 말레이시아(M), 이른바 SIM 국가들과 민아웅흘라잉과 돈독한 관계에 있는 이웃 태국 등이 아세안의 내정 불간섭주의를 구실로 쿠데타를 비판하는 발언을 삼갔다. 이런 상황에서 인도네시아가 중심이 되어 적극적인 외교를 전개하여, 군사정부 대표자를 출두시킨 긴급 정상회의가 열렸다. 2월 24일에는 태국 현지에서 운나마웅르윈 군정 외교장관, 인도네시아 레트노 마르수디 외교장관, 타이의 돈 뿌라무위나이 부총리 겸 외교장관 3자가 대면으로 회담했다. 3월 2일에 온라인으로 개최된 아세안 비공개 외교장관 회의에서는 의장성명으로 모든 당사자에게 폭력자제를 호소했지만, 일부 회원국이 언급한 구속자 석방 요청에 대해서는 의견의 일치를 보지 못했다.²⁰⁾

19) 그 외 외국 내빈은 중국이나 인도 등 7개국으로, 모든 현지 대사관 주재관이 참석했다.

20) 2021년 6월 19일 채택된 유엔총회 결의안(119-1)은 폭력 중단, 2020년 선거에서 표출된 시민의 민주주의 의지 존중, 정치범 석방, 비상사태 종료 및 미얀마에 대한 무기 수출금지 등을 촉구했는데 당시 아세안 의장국이었던 브루나이를 비롯해 캄보디아, 라오스, 타이는 기권표를 던졌다. 심지어 아세안 회원국 모두가 무기수출 금지 조항의 삭제를 요구한 것으로 전해졌다(Forum-Asia 2021: 9; 김형중 2022:

4월 24일에는 자카르타에서 민아웅홀라잉을 참가시킨 정상급 회의가 대면으로 개최되었다. 민아웅홀라잉은 권력장악 후 처음 해외 일정이었다. 의장성명에서는 미얀마 정세에 관해 ‘심각한 유감’을 표명하고, 이하 ‘5가지 항목의 합의’를 발표했다. (1)즉각적인 폭력 중단과 모든 당사자의 자제, (2)평화적 해결을 위한 모든 당사자들의 건설적 대화 개시, (3)아세안 의장의 특사 형식의 대화 중재와 아세안 사무총장의 보좌, (4)아세안 재난관리·인도적 지원센터(AHA센터)를 통한 인도적 지원, (5)특사 및 대표단의 미얀마 방문과 모든 당사자와의 면담 등이었다. 미국과 중국을 시작으로 많은 나라들이 폭력사용 중단을 우선시하는 점에는 의견의 일치를 보고 있어서 아세안이 군부의 자제를 이끌어내는 통로이자 중재자로서의 기대를 모았다(長田紀之 2022: 426; Pedersen 2022: 250).

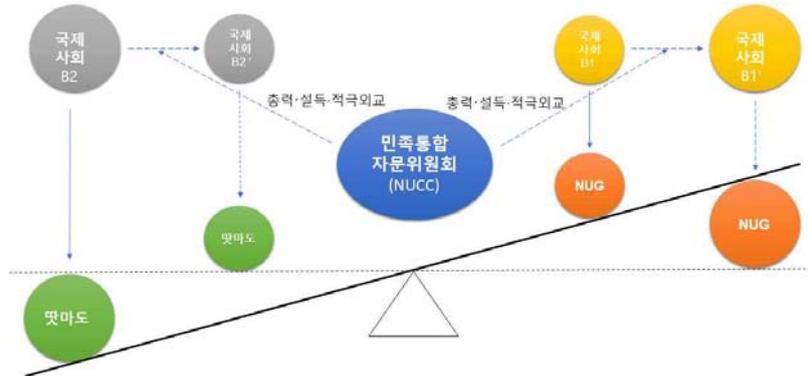
하지만 민아웅홀라잉이 귀국한 후 군사정부는 아세안의 제안에 대해 국내 안정 회복이 우선이라면서 ‘5가지 항목의 합의’에 대한 책임을 회피하는 태도를 보였다. 아세안은 6월부터 립 족 호이 사무총장과 의장국 브루나이의 에리완 유소프 제2 외무장관이 합의사항의 이행을 목적으로 방문하기는 했지만, 8월에서야 겨우 에리완 유소프를 특사로 결정했다. 그 후에도 군정이 특사와 아웅산수지의 면담을 계속해서 거부한 결과, 10월 15일에 그달 말 개최되는 정상회의에 미얀마의 정치적 대표자를 부르지 않기로 결정함으로써 군정을 회의에서 배제하였다. 비록 미약한 수준이지만 4월에 이어 계속된 아세안의 ‘내정간섭’이었다. 미얀마 군사정부는 이 결정에 반발하면서 실무자조차 보내지 않았다. 이후 11월 중국-아세안 특별정상회의와 아시아유럽정상회의(ASEM) 정상회의에서도 미얀마 군정의 대표자는 배제되었다. 그렇다고 임시정부격인 NUG가 초대된 것도 아니었다.

V. 결론

2021년 2월 1일 일어난 쿠데타를 계기로 미얀마는 실패국가로 추락하는 모습(failing state)을 보여준 반면, 다른 한편으로는 군부가 관리하는 민주주의, 즉 규율민주주의에 대한 유사 이래 최대규모의 도전이 평화적, 비평화적 방식으로 전개되는 양상을 보였다. 설령 2020년 11월 선거 과정에서 선거관리위원회(UEC)의 문제점, 선거 이후 부정선거 이슈를 제기한 군부에 대한 NLD의 경직된 비타협성이 지적될 수 있다고 하더라도 쿠데타 이후 전개된 범국민적 저항은 부정선거를 제기한 군부 측이 전혀 설득력과 정당성이 없음을 보여주었다. 더구나 시민불복종운동(CDM)에 나선 국민들에 대한 무차별한 진압은 2·1 쿠데타가 민주적 선거 결과를 부정하는 ‘거부 쿠데타’(veto coup)일 뿐이라는 것을 여실히 보여주었다. 특히 민아웅 흘라잉의 쿠데타 군부가 국가행정평의회(SAC)라는 과도 군사정부를 구성했지만, 공무원이 적극적으로 참여한 전국적 시민불복종운동(CDM)의 저항에 직면해 정부는 제 기능을 못했고, 당연히 국가 경제가 최악의 상황으로 추락했다. 그리고 COVID-19 대처도 무능하기 이를데 없다는 비판을 받았다. 여기엔 보건의료 분야 공무원들의 파업도 일조를 했다.

반면 NUG는 아웅산 수지와 NLD의 국제신인도를 떨어뜨린 로힝자 박해 문제 관련 로힝자라고 공개적으로 호명하면서 반성의 자세를 보였다. 또한 CRPH와 NUG의 대표, 정당, 시민사회단체, 노동자조직, 소수민족무장단체 등 모든 반군부 정치사회세력을 포괄하는 민족통합자문위원회(NUCC)가 ‘봄의 혁명’, 즉 ‘혁신기’에 플랫폼 역할을 해내고 있다. NUCC는 독립 직후 명실상부한 연방국가 건설합의에 이르렀던 판롱회의(Panglong Conference)를 연상케한다.

<그림 2> ‘포스트 쿠데타’ 국면 속의 군부- 범민주진영 간 힘의 관계



위 <그림 2>에서 보면 B1은 미얀마 군사정부에 대한 비난과 제재를 가하고 있는 미국, EU 등 서방 국가들과 한국을 비롯한 일부 아시아 국가를 포괄한다. 반면 B2에는 내정불간섭이라는 명분을 내세우며 군사정부에 우호적인 중국, 러시아 등이 해당한다. 아세안 회원국들도 싱가포르(S), 인도네시아(I), 말레이시아(M), 즉 SIM 국가들 중심의 미얀마 군사정부에 비판적인 도서부 동남아시아 국가들과 태국, 베트남, 캄보디아, 라오스 등 군사정부에 우호적인 대륙부 동남아시아 국가들로 양분되었다. 현재 ‘혁신기’에 놓여 있는 미얀마 민주진영의 일차적 과제는 미얀마 군부, 즉 땃마도(Tatmadaw)와 NUG 간의 힘의 불균형을 최소한 균형 상태로 바꾸기 위해 위 <그림 2>에서 보면 B1에서 B1'로, B2에서 B2'로, 즉 땃마도를 지지하는 국제사회의 영향력을 줄이고 민주진영을 대표하는 NUG를 지지하는 국제사회의 영향력을 키우는 것이다.

독립 이후 70여년 동안의 미얀마의 정치사는 민주주의체제를 대체한 비민주주의체제의 지속과 이후 짧은 기간의 민주주의체제로 점철되었다. 1962년 쿠데타 이전 불안정한 민주주의 시기, 뒤이은 고립국가(pariah state) 상태에서 장기간 지속된 비민주적 군사정부체

제 시기는 민주진영으로 보자면 ‘수세기’였다. 그러나 떼인세인 유사 민주정부를 거쳐 아웅산 수지의 NLD 문민정부가 출범하면서 민주진영은 ‘공세기’를 맞았다. 2·1 군부 쿠데타는 민주진영의 공세에 대한 군부의 응전이라고 볼 수 있다. 현재 국면은 또다시 고립국가(pariah state)로 회귀하는 것까지도 마다하지 않는 군부진영과, 소수민족에게 동등한 권리와 참여를 부여하는 명실상부한 연방민주주의의 도입만이 군부의 규율민주주의를 완전히 종식시킬 수 있다고 보는 반군부 민주진영간의 끝을 알 수 없는 치열한 투쟁이 시작된 상황이자, 민주진영으로 보자면 75년 전 연방민주주의를 지향했던 핀롱정신을 부활시키고자 하는 ‘혁신기’라고 할 수 있다. 그리고 여기에는 ‘혁신’에 우호적인 국제사회를 키우고 ‘혁신’을 방해하는 국제사회를 설득해내야 하는 민주진영의 중차대한 과제가 놓여 있다.

결과적으로 2·1 군부 쿠데타는 반군부 민주진영 간의 화해와 연대의 가능성을 훨씬 높였다. 70년 동안 소수민족들이 열망해온 실질적인 연방민주주의체제의 가능성을 한층 높였다. 미얀마 국민은 ‘합헌 쿠데타’를 가능하게 한 2008년 헌법하에서 어느 정도 군부 쿠데타를 예견하였지만, 군부는 현재와 같은 대대적인 국민적 저항과 소수민족과의 연대를 확장해가고 있는 임시정부 NUG의 출현을 예견하지 못했다. 현재의 ‘혁신기’ 국면은 혁명, 민주주의, 전쟁으로 압축되듯이 고통을 수반하는 터널의 시기임에 분명하지만 70여년에 걸친 종족간 내전의 역사를 끊어내고 더 많은 민주주의와 더 많은 평등을 향한 대장정을 미얀마 민주진영이 결단한 시기로 기억될 수 있다. 산족의 정치 지도자로서 2005년에 반역죄 등으로 93년 형을 선고받고 수감되었다가 2011년 1월에 대통령 특별사면으로 풀려난 쿤툰우가 희망한 미얀마 민주주의의 미래는 현재 시점에서 더욱 공감을 자아낸다.

“민족 간 화해는 정치회담을 포함한 대화 없이는 불가능하다. 대화 없이는 화해도 없다. 영향력이 큰 어느 특정세력만으로는 정치적 미래를 낙관할 수 없다. 다양한 의견들이 존중되어야 한다. 소수자는 다수 의견을 존중해야 한다. 반대로 다수 의견은 소수자의 권리를 보호해야 한다. 선거를 치르는 것만으로 민주주의를 이루어낼 수 있을까? 영구적인 평화를 실현하는데 군사적 수단이 그 답이 아니듯이, 지속적인 민주주의를 실현하는데 선거만이 그 답이 될 수는 없다. 그 해결 방안으로 어떠한 제도를 선택하든 공정한 대우와 균등한 기회가 보장되는 환경 하에서 대중의 의견이 반영되어야 한다. 호전적인 구호에 싫증을 느끼는 소수민족 무장단체 내 청년들에게 그들이 하고 싶은 대로 그들의 종족어로 연가를 부르도록 해야 한다.”(HKun Htun Oo 2012: 133-134)

참고문헌

- 김형중. 2022. “미얀마 사태와 아세안 규범의 지속과 변화.” 『동남아시아연구』 32(1): 407-438.
- 문기홍. 2021. “미얀마 군부정권의 대중동원 메커니즘.” 『동남아시아연구』 31(4): 215-251.
- 박은홍. 2016. “미얀마, ‘질서있는 이행’ 모델: ‘체제내 변화’에서 ‘체제 변화’로의 진화.” 『동남아시아연구』 26(1): 183-223.
- 박은홍. 2019. “미얀마 2018: ‘로힝자 위기’와 민주주의 공고화의 갈림길.” 『동남아시아연구』 29(2): 89-126.
- 박은홍. 2021. “미얀마 ‘봄의 혁명’ : 땃마도 수호자주의의 파국적 선택에 이르는 서사.” 『기억과 전망』 45: 230-270.
- 장준영. 2017. 『하프와 공작새: 미얀마 현대정치 70년사』. 서울: 늘민.
- 홍문숙. 2021. “미얀마 2020: 미얀마 총선 승리의 시사점과 평화-민주주의-발전의 위기.” 『동남아시아연구』 31(1): 113-153.
- Shively, W. Phillips. 2019. 『정치학 개론: 권력과 선택』. 서울: 명인문화사.
- 根本敬. 2016. “ミャンマー(ビルマ)民主化と國民和解.” 『アジア法研究』.
- 長田紀之. 2022. “軍クーデタの發生と複合危機の進行: 2021年のミャンマー” 아시아經濟研究所. 『アジア動向年報』.
- 深澤淳一. 2022. 『不完全國家-ミャンマーの眞實』. 東京: 文眞堂.
- Chan Bik Ce. 2022. “Myanmar Peace Process and Nation Building: The Current Situation and the Way Forward” Master Thesis. Korea: Incheon National University.
- Caillaud, Romain. 2022. “Myanmar's Economy in 2021: The

- Unravelling of a Decade of Reforms.” Daljit Singh and Hoang Thi Ha (eds.), *Southeast Asian Affairs 2022*. ISEAS.
- HKun Htun Oo. 2012. “Union or All of Us.” *Journal of Democracy* 23(4): 132-134.
- Pedersen, Morten B. 2022. “Myanmar in 2021: A State Torn Apart.” *Southeast Asian Affairs 2022*: 235-253.
- Rustow, Dankwart A. 1970. “Transtions to Democracy.” *Comparative Politics* 2(3): 337-367.

<웹사이트>

- Aljazeera(2016/03/27). “Myanmar Army Vows to Keep ‘Leading Role’ in Politics.” <https://www.aljazeera.com/news/2016/3/27/myanmar-army-vows-to-keep-leading-role-in-politics> (검색일: 2022.04.16)
- Carter Center Preliminary Statement on the 2020 Myanmar General Elections(2020/11/10). (<https://www.cartercenter.org/news/pr/2020/myanmar-111020.html#bur>) (검색일: 2022.06.16)
- CIVICUS(2020/11/05). “Censorship, Discrimination Raises Questions about Fairness of Myanmar Elections.” <https://monitor.civicus.org/updates/2020/11/05/censorship-discrimination-raises-questions-about-fairness-myanmar-elections/>(검색일: 2021.06.15)
- Forum-Asia(2021/10/25). “A Coalition of the Unwilling: ASEAN's Response to the Crisis in Burma/Myanmar.” <https://policycommons.net/artifacts/1922125/a-coalition-of-the-unwilling/2673896/>(검색일: 2022.05.16)
- France24(2010/3/27). “Junta Chief Warns against Foreign Meddling,

미얀마 2021: 예견된 군부 쿠데타, 예견치 못한 내전과 이중정부 시대 37

‘Divisive Acts’.” <https://www.france24.com/en/20100327-junta-chief-warns-against-foreign-meddling-divisive-acts>(검색일: 2022.05.18)

Frontier Myanmar(2022/1/14). “COVID cover up: third wave death toll may be in hundreds of thousands.” <https://www.frontiermyanmar.net/en/covid-cover-up-third-wave-death-toll-may-be-in-hundreds-of-thousands/>(검색일: 2022.06.10)

International Crisis Group 2021. “The Deadly Stalemate in Post-coup Myanmar,” 20 October. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b170-deadly-stalemate-post-coup-myanmar>(검색일: 2022.06.11)

ISP-Myanmar(2022/03/29). <https://www.ispmyanmar.com/isp-data-matters/>(검색일: 2022.03.29)

Kurlantzick, Joshua(2021/9/16). “Myanmar Is a Failing State—and Could Be a Danger to Its Neighbors.” Council on foreign relations. <https://www.cfr.org/in-brief/myanmar-failing-state-covid-19-crisis-global-response>(검색일: 2022.06.12)

Lintner, Bertil. 2022. “Coup Anniversary Marks Cruel Reversal in Myanmar.” Asia Times (2.1). <https://asiatimes.com/2022/02/coup-anniversary-marks-cruel-reversal-in-myanmar/>(검색일: 2022.05.16)

Myanmar Now(2021/7/6). “Russian delegation made secret visit to Myanmar ahead of Min Aung Hlaing’s Moscow trip” <https://www.myanmar-now.org/en/news/russian-delegation-made-secret-visit-to-myanmar-ahead-of-min-aung-hlaings-moscow-trip>(검색일: 2022.04.12)

The Economic Times(2021/02/10). “View: A Close Look at Myanm

- ar Coup, Causes and Possible Consequences.” <https://m.economictimes.com/news/international/world-news/view-a-close-look-at-myanmar-coup-causes-and-possible-consequences/articleshow/80780432.cms>(검색일: 2022.01.06)
- The Global New Light of Myanmar(2021/11/13). <https://www.moi.gov.mm/nlm/13-november-2021>(검색일: 2022.03.10)
- The Irrawaddy(2018/12/21). “Govt Announces Transfer of Military-Controlled Dept to Civilian Ministry.” <https://www.irrawaddy.com/news/govt-announces-transfer-military-controlled-dept-civilian-ministry.html>(검색일: 2021.12.16)
- The Irrawaddy(2020/12/20). “Myanmar President Orders Mining Firms to Publish Contracts, Boosting Transparency”. <https://www.irrawaddy.com/specials/myanmar-covid-19/myanmar-president-orders-mining-firms-publish-contracts-boosting-transparency.html>(검색일: 2022.06.06)
- The Irrawaddy(2022/01/27). “The Day Myanmar’s Military Chief Hinted at the Coup to Come.” <https://www.irrawaddy.com/specials/on-this-day/the-day-myanmars-military-chief-hinted-at-the-coup-to-come.html>(검색일: 2022.01.30)
- The Irrawaddy(2022/05/02). “Over 11,000 Houses Burned Down in Myanmar Junta Attacks Since Coup”. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/over-11000-houses-burned-down-in-myanmar-junta-attacks-since-coup.html>(검색일: 2022.05.05)
- The Irrawaddy(2022/05/06). “Myanmar Junta Forces, Resistance Groups Trade Blame as Scores of Civilians Killed in Sagaing.” <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-forces-resistance-groups-trade-blame-as-scores-of-civilians-killed-i>

미얀마 2021: 예견된 군부 쿠데타, 예견치 못한 내전과 이중정부 시대 39

n-sagaing.html(검색일: 2022.05.08)

The New York Times(2015/10/22). “Myanmar’s Jade Trade Is a \$3
1 Billion ‘Heist,’ Report Says”. [https://www.nytimes.com/
2015/10/23/world/asia/myanmars-jade-trade-is-a-dollar31-billio
n-heist-report-says.html](https://www.nytimes.com/2015/10/23/world/asia/myanmars-jade-trade-is-a-dollar31-billion-heist-report-says.html)(검색일: 2022.03.16)

VOA(2021/10/1). “Myanmar Violence Spikes After Opposition’s D
eclared ‘Defensive War’”. [https://www.voanews.com/a/ mya
nmar-violence-spikes-after-opposition-declared-defensive-war
/6253352.html](https://www.voanews.com/a/myanmar-violence-spikes-after-opposition-declared-defensive-war/6253352.html)(검색일: 2022.06.06)

<인터뷰>

재한 미얀마인 유학생과의 전자우편 인터뷰 (2022.07.20)

재미얀마 활동가와의 화상 인터뷰 (2022.07.22)

(2022.04.23. 투고, 2022.04.23. 심사, 2022.08.18. 게재확정)

<Abstract>

Myanmar 2021: Predicted Military Coup, Unpredicted Civil War and the Dual Government Era

Eun Hong Park
(Sungkonghoe University)

As the clash between Min Aung Hlaing's military junta, which led the February 2021 coup, and the democratic forces in opposition to the military continues uninterrupted, Myanmar is showing the signs of a failing state. The nationwide civil disobedience movement (CDM), beginning immediately after the coup and initiated by a large portion of government employees, has paralyzed the country's administrative functions. Economic conditions have also devolved to the worst possible state due to capital outflow, deterioration in the terms of trade, and disruption of the financial system. In particular, as the People's Defense Force (PDF), siding with existing Ethnic Armed Organizations (EAOs), branched from the CDM, the National Unity Government (NUG) has declared a defensive war. In the midst of this civil war, the indiscriminate use of force by the Tatmadaw has continued, and the number of refugees and the seizure of assets has skyrocketed.

On the other hand, immediately after the coup, the Committee Representing Pyidaungsu Hlutaw (CRPH), organized by the winners of

the November 2020 general election, formed the NUG and has worked to abolish the 2008 constitution that guarantees the privileges of the military. The CRPH aims to build a federal democratic state that affirms the equal rights and participation of ethnic minorities. The National Unity Consultative Council (NUCC), which encompasses all anti-military sectors, exists at the core of the process of enacting a federal democratic constitution.

The February 2021 coup can be seen as the military's offensive response against Aung San Suu Kyi's National League for Democracy (NLD), which challenged the military as "state within a state" that persisted even through the reformist Thein Sein government (2011-2016) and into the first term of the NLD civilian government. However, in response to this, the pan-anti-military democratic forces started planning and implementing a roadmap to a federal democratic system that would end the 70 years of civil war by breaking away from the legacy of NLD- and Burman-centric ideologies. This "innovation period" also signifies the entry into an intensive and inconclusive political struggle that will come at a high price.

Key Words: discipline-flourishing democracy, defensive war, CDM, PDF, NUG, NUCC, innovation period

