

## 미얀마 2019: 로힝자 위기 이후 국제관계의 변화와 총선을 향한 정치과정\*

김 희 숙\*\*

### 국문초록

2017년의 로힝자 사태 이후 미얀마의 경제상황은 날로 악화되어가는 추세다. 민주주의의 후퇴와 인권 문제에 대한 국제사회의 염려와 비판이 거세어짐에 따라 외국인직접투자가 감소하고 경제성장률도 하향세를 기록하고 있다. 특히 유럽연합과 미국 등 서구권 국가의 투자가 감소하고 경제제재가 재개될 움직임까지 나타나는 상황에 이르러 미얀마 정부는 대안 마련에 고심하고 있다. 동남아 국가들을 비롯하여 중국과 한국, 일본 등 아시아권 국가와의 관계에 천착하는 미얀마 정부의 행보는 로힝자 사태가 초래한 국제관계의 지형 변화를 반영한다.

한편 2019년은 2016년 출범한 NLD 정부의 개혁과제가 어느 정도 완수되었는지를 최종 점검하는 해로서 중요한 의미를 갖는다. 출범 당시 내걸었던 3대 개혁과제(경제발전, 헌법 개정, 평화협상) 중 경제발전이 로힝자 사태로 인해 후퇴하는 상황이고 보니 헌법 개정과 평화 협상 과제를 성공적으로 완수해야 한다는 압박은 더욱 클 수밖에 없다. 하지만 이 역시도 녹록치 않은 실정이다. 군부의 권한을 축소시키고 군을 병영으로 복귀시키기 위한 NLD와 소수정당의 헌법 개정안이 군부 측의 반대에 부딪쳐 팽팽히 맞서고 있으며, 평화 협상 역

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A01080989). 초고에 포함되어 있던 여러 실수를 정정해주고 유익한 조언을 제공해주신 세 분의 심사위원께 깊이 감사드린다.

\*\* 전북대 동남아연구소 전임연구원, myanmarmia@jbnu.ac.kr

시 소수민족무장단체와 정부군 간의 교전이 빈발하는 등 돌파구를 찾지 못하는 상황이다.

3대 개혁과제의 이행이 순조롭지 못한 가운데 2020년 연말에 치러지게 될 총선에 대한 전망도 불투명하다. 현 정부에 대한 신뢰도가 크게 하락한 가운데 난립해 있던 소수민족정당들이 연합전선을 형성하는 추세이며, 무슬림 반대 운동단체의 종교 기반 정치세력화도 재개되는 상황이다. 이에 따라 2020년 총선은 종족성과 종교를 기반으로 하는 정체성의 정치로 전개될 가능성이 농후해졌다.

**주제어:** 미얀마, 로힝자(로힝아), 아세안+3, 중국, 경제발전, 헌법 개정, 평화 협상, 총선, 정체성의 정치

## I. ‘방 안의 코끼리’와 ‘도자기 상점 안의 황소’

2019년 1월, 미얀마의 수도 네삐도에서는 정부 주최로 이틀간 <Invest Myanmar Summit 2019>가 개최되었다. 참석자들 대부분이 정부 측 인사와 아시아에서 온 기업인과 투자자였던 이 행사의 연단에 오른 미얀마의 한 경제부처 장관은 이렇게 말했다. “어떤 사람들은 [로힝자 문제가] 방 안의 코끼리(an elephant in the room) 같다고 합니다. 내가 생각하기에는 도자기 상점 안에 들어와 있는 황소(a bull in a China shop)에 더 가깝습니다. 사실이 그렇습니다. 우리 모두 이 황소를 몰아냅시다.”

2020년 1월 17일 한 해외 기사에서 묘사된 광경이다. 기사를 쓴 기자는 그의 말이 끝난 후 참석자들이 기립하여 박수를 보냈으며 당시의 광경을 추가로 전한다. 그리고는 이 장면이야말로 아시아와 서구가 미얀마에 접근하는 방식의 차이를 보여준다는 코멘트를 덧붙였다(The ASEAN Post 2020/01/17). 요컨대 서구는 이 문제와 관련하여 민주주의와 인권 등을 중시하는 ‘가치’ 지향의 태도를 보여주

는 반면, 아시아권 국가들은 ‘실리’ 지향적인 경향을 보인다는 것이다. 서구와 아시아의 태도를 대별시키는 기자의 관점은 다소 문제적이긴 하지만 위 기사가 전하는 ‘방 안의 코끼리’와 ‘도자기 상점 안의 황소’라는 표현은 미얀마의 지난 한 해를 되돌아보는 화두로 삼을 만하다고 생각된다. 로힝자 사태에 대한 주변국과 미얀마의 입장을 매우 함축적으로 보여준다고 생각되기 때문이다.

‘방 안의 코끼리’라는 관용 어구는 보통 누구나 문제의 실체를 인지는 하되 아무도 입 밖으로 그 진실을 말하려 하지 않는 상황을 가리켜 사용하는 영어 표현이다. ‘로힝자’라는 어휘를 사용하는 것조차 꺼리는 미얀마 정부나 군부의 태도를 떠올려 보면 적절한 비유라고 볼 수 있다. 하지만 실제 미얀마 정부가 가진 생각을 더욱 노골적으로 보여주는 것은 장관의 말대로 ‘도자기 상점 안의 황소’가 더 잘 들어맞는 것 같다. 로힝자 사태가 발발한 이래 대부분의 거시경제 지표에서 하락세를 나타냈으니, 미얀마 정부로서는 이 불행한 사태의 원인이 상점 안을 휘젓고 돌아다니며 물건을 깨뜨리는 황소나 다를 바 없는 로힝자에게 있다고 진단했을 법하기 때문이다. 개혁개방 이래 ‘동남아시아의 마지막 미개척지’라는 유혹적인 팻말을 내걸고 외국의 투자자들에게 팔기 위해 다양한 아이템들을 채워 놓고 기다리던 중이었으니 더욱 그러했을 것이다.

미얀마 정부의 입장에서 로힝자족이 ‘도자기 상점 안의 황소’ 같은 존재라면, 이 나라의 자원과 시장을 선점하기 위해 관심을 갖고 접근한 외국의 기업이나 국가들에게는 오히려 ‘방 안의 코끼리’라는 표현이 더 잘 들어맞는 것 같다. 로힝자 사태로 드러난 미얀마 내 인권 문제의 심각성을 모른 채 하긴 어려운 만큼 대외적으로는 미얀마 정부를 향해 인도주의적 해결책을 찾으라고 촉구하긴 하되 여러 이권이 개입된 사업에 관해서라면 로힝자 문제에 대해 함구하는 경향이 짙기 때문이다. 대신 ‘책임투자(responsible investment)’라는 말

로 이 문제를 우회하는 태도가 역력하다(Irrawaddy 2019/08/20).

몇 안 되는 서구권 투자자들이 미얀마 현지의 사업가들을 외면하는 것과 달리 중국과 일본의 회사에서 보낸 대표자들이 이들과 활발히 대화를 나누는 행사장 안의 광경은 이 기사를 쓴 기자의 눈에 서구와 아시아의 관점을 단적으로 보여주는 것이라 생각하게 했을 법하다. 실제로 로힝자 사태가 발발한 이후 유럽과 미국 등 서구권 국가들이 다시금 제재 카드로 미얀마를 겁주고 있는 데 반해 동남아시아를 포함한 아시아권 국가나 개별 투자자들은 오히려 더욱 적극적으로 미얀마에 접근하고 있으니, 아시아 국가들은 대개 인권보다는 경제 발전에 우선순위를 두는 경향이 있다는 주장이 나올 법도 하다(하우 2019). 동의하기 어려운 주장이긴 하지만, 적어도 로힝자 사태 이후 미얀마를 둘러싼 국제관계의 지형 변화에서만큼은 그러한 경향이 분명히 포착된다.

2019년의 미얀마를 돌아보는 이 글은 바로 이 점에 주목하여 로힝자 사태 이후 뚜렷이 감지되고 있는 국제관계의 변화를 살펴보는 것으로 미얀마의 2019년에 관한 이야기를 시작해보려 한다. 이 해가 아직 저물기 전인 11월 11일, 서아프리카 국가 감비아가 이슬람협력기구(OIC)를 대표하여 로힝자족에 대한 ‘집단학살(genocide)’ 혐의로 미얀마를 국제사법재판소에 기소하고, 한 달 뒤인 12월 10일 아웅산수찌가 변호인단을 거느리고 법정에 출두하여 ‘미얀마의 주권과 안보’를 수호한다는 땃마도(Tatmadaw, 미얀마 군부)의 명분을 옹호하는 쪽을 택함으로써 국제사회의 이목을 집중시킨 일이 있었다(Kirby 2020).<sup>1)</sup> 아웅산수찌에게 수여되었던 노벨평화상을 박탈해야

1) 2020년 1월 23일, 이 사건에 대한 국제사법재판소의 심리 결과가 발표되었다. 법원은 미얀마 정부에게 로힝자족 사태와 관련된 모든 증거를 훼손하거나 제거하지 말고 잘 보존할 것과, 로힝자족의 인권이 회생 불가할 정도로 심각하게 훼손된 점이 인정되는 만큼 감비아가 요구한 모든 잠정조치(provisional measures)를 이행하라는 명령을 내렸다. 아웅산수찌는 2017년 여카잉주에서 이루어진 미얀마군의 작전이 국가 안보를 위협하는 테러리스트들을 소탕하기 위한 것이었을 뿐 로힝자족을 집단학

한다는 주장까지 비등했던 만큼 그 구체적인 내용을 살펴보는 것이 필요하고도 중요한 일이지는 하다. 하지만 이 사건을 구성하는 근본적인 문제들은 미얀마 국내외에서 전개되고 있는 모든 과정들의 바탕에 자리하고 있는 까닭에 이 글에서는 독립된 장으로 다룰 필요는 없겠다고 판단하였다.

2020년은 2015년 총선을 통해 출범한 아웅산수찌 정부의 국정 수행이 마무리되는 해이다. 따라서 이를 일 년 앞둔 미얀마의 2019년에 대한 회고는 현 정부가 출범하면서 내건 개혁의 과제가 어느 정도 완수되었는지를 점검하는 것이 바람직하리라 본다. NLD 정부가 출범하면서 내건 3대 개혁과제는 경제발전과 헌법 개정, 그리고 평화협상이었다. 경제발전 과제는 로힝자 사태 이후 국제관계의 지형 변화와 밀접한 관련이 있으므로 함께 다루기로 하고, 이어 헌법 개정과 평화협상의 전개과정을 살펴봄으로써 3대 개혁과제의 이행 현황을 짚어볼 것이다. 결론을 대신하게 될 마지막 장에서는 2020년 총선을 앞둔 상황에서 미얀마 정치지형에 어떠한 변화가 나타나고 있는지, 그리고 그에 따른 정치과정이 미얀마 사회가 안고 있는 주요 모순들을 어떻게 재배열시키며 총선의 판도를 변화시키고 있는지에 대하여 간략히 살펴보겠다.

---

살하려는 의도로 이루어진 것이 아니라는 점을 강조하기도 했는데, 법원은 집단학살의 '의도' 여부와 무관하게 잠정조치를 이행하라고 명령했다. 감비아가 주장하는 바의 제노사이드 의도를 입증하는 데는 보다 분명한 증거가 제시될 필요가 있고, 미얀마 측이 주장하는 '국가 안보' 명분이 제노사이드 규정의 면죄부가 될 수도 있는 사항이어서 판결에 이르기까지는 적지 않은 시간과 법리다툼이 예상된다. 그럼에도 불구하고 미얀마 측에 이와 같은 잠정조치 이행명령이 내려진 것은 미얀마군의 진압으로 인해 빚어진 로힝자족의 고통이 의도적으로 한 집단을 말살하려는 의도에서 저질러진 것과 유사한 수준의 심각성을 갖는다는 판단에서다. 1월 23일 내려진 결정에 대해 아웅산수찌는 즉각 결과를 수용할 수 없다는 입장을 밝힌 성명서를 발표했다. 아직 재판이 완결된 것은 아니므로 추후 이 사건이 어떻게 전개될지 국제사회의 관심이 높다.

## II. 로힝자 위기 이후 미얀마 경제와 국제관계

2019년은 세계경제가 전반적으로 극심한 침체를 보여주었던 터라 로힝자 사태가 어느 정도로 미얀마 경제에 부정적인 영향을 미쳤는지는 분명치 않다. 하지만 70여만 명의 로힝자 난민이 발생하는 사태가 발생한 이후 미얀마의 거시경제지표가 일제히 부정적인 신호를 보이고 있다는 점은 뚜렷하다. 2011년 이래 연 7% 이상의 고속성장세를 보였던 미얀마의 경제성장률은 2018년 6.2%로 떨어졌고, 외국인직접투자(FDI)도 급속히 위축되어 국내총생산(GDP) 대비 비중이 2017년의 6%에서 1.8%나 급락하였다(Asian Development Bank 2019a, 2019b). 2016년 회사법을 개정하고, 이어 2017년에는 내국인 투자법과 외국인투자법을 통합한 새로운 투자법을 제정하여 외국인 투자의 장애요인을 제거하기 위한 과감한 제도적 개혁에 나섰지만, 그 성과를 기다릴 새도 없이 로힝자 사태는 미얀마 경제에 짙은 그늘을 드리웠다(The ASEAN Post 2019/03/11).

달러가 유입되는 또 다른 경로이자 미얀마 정부가 크게 기대했던 관광업 부문의 성과도 부진했다. 여카잉주에서 종교집단 간 폭력사태가 발생하고 로힝자족의 수난이 국제사회에 본격적으로 노출되기 시작한 2016년 이래 미얀마로 입국하는 관광객 수가 급감한 까닭이다. 특히 유럽 등 서구권 국가들의 관광객 수가 대폭 준 것이 주된 타격이 되었다. 이에 미얀마 정부는 동쪽으로 눈을 돌려 2018년 10월 한국과 일본 국민에게는 30일 무비자 입국을, 그리고 홍콩과 마카오 주민을 비롯한 중국인에게는 공항 및 육로관문의 도착비자를 허용하는 등 입국 제한을 완화하는 선제조치를 취하였다(박장식 2019: 59-60). 하지만 2020년까지 매년 750만 명의 관광객을 유치하게 될 거라던 정부의 전망은 빛나가, 2019년이 되자 연 200만 명도 장담할 수 없는 형편이 되었다. 상황이 이렇게 되자 미얀마 정부는 한시적으

로 완화했던 무비자 및 도착비자 기한을 다시 일 년 더 연기한 상태다. 2019년 7월, 미얀마의 대표적인 불교유적지 바간(Bagan)의 사원군이 유네스코 세계유산으로 등재되는 경사까지 있었지만 미얀마 내 유명 관광지의 호텔 점유율은 20% 이하로 곤두박질쳐 쪼체 회복되지 못하는 상황이다(Heijmans 2019; Sainsbury 2019).

이처럼 로힝자 사태 이후 외국인 투자가 줄고 경제성장이 둔화되자 아웅산수찌는 미얀마 경제성장의 핵심동인이 외국인 투자에 있다며 그 자신은 물론 경제 관련 부처 관료들을 백방으로 보내 투자 유치에 열을 올리고 있다. 서구 투자자들의 발길이 끊긴 2017년 이후 미얀마가 고개를 돌린 곳은 바로 동쪽, 즉 동남아와 홍콩, 일본, 한국 등을 포괄하는 동아시아 지역이다. 실제 아웅산수찌는 정부 경제정책의 주요 전략으로 “look east”를 강조하며 이들 국가로부터의 투자 유치를 적극 독려하고 있다(Nan Lwin 2019b). 미얀마의 서쪽에 자리한 인도 역시 이 전략에 포함된다는 점에서 보자면 “look Asia” 정책이라고도 말할 수 있는 이 전략을 통해 미얀마는 로힝자 이슈의 경제적 여파를 줄이는 데 주력하고 있다.

홍콩과 한국, 일본, 그리고 동남아 국가들과의 경제적 교류를 강화해가는 한편 오랜 역사를 갖고 있는 미얀마와 중국의 관계는 근래 더욱 가까워졌다는 점이 근래 미얀마의 행보가 보여주는 주된 특징이다(Bangkok Post 2018/11/ 05). 물론 외국인 투자자들을 끌어들이기 위한 미얀마 정부 주최의 “로드쇼”가 아시아 국가들에서만 열린 것은 아니어서, 국내 인권문제에 대한 비난을 무릅쓰고 미얀마는 영국 등 서구권 국가에서 투자 설명회를 개최하고 있기도 하다(Bangkok Post 2019/01/14). 그럼에도 불구하고 로힝자 사태 이후 미얀마의 대외관계는 ‘아세안+3’ 국가들과의 관계에서 더욱 뚜렷한 진전을 보인다. 이 점에 주목하여 이 장에서는 동아시아 국가와의 관계에 초점을 맞추어 로힝자 사태 이후 미얀마를 둘러싼 국제관계의 지

형 변화를 살펴보겠다.

유엔인권위원회의 미얀마 제재 제청 시에 중국은 러시아와 함께 거부권을 행사함으로써 미얀마를 구해주는 흑기사가 되어주었다. 중국이 대외관계에서 고수하는 평화공존 5원칙, 그 중에서도 “양자 문제를 다자화하는 것은 바람직하지 않다.”는 말로 요약된 내정불간섭의 원칙이 미얀마에게는 든든한 외교적 방패가 되어주었다. 200만 명 이상의 위구르족과 다른 이슬람 소수민족 억압과 관련된 자기 영토 내 인권문제에 대한 유엔 안보리의 개입을 회피하려는 중국정부의 속셈과 연관된 것이기도 하지만(박은홍 2019: 96), 떼인세인 정부 시절 중단된 땃송담 프로젝트 등 여러 이권 사업들을 실현하려는 경제적 이해관계가 더 큰 동기로 작용한 것으로 보인다. 로힝자 사태의 근본원인을 지역에 만연해 있는 빈곤문제로 진단하고, 이를 퇴치할 수 있도록 지원해주겠다는 중국의 약속은 2011년 11월 왕이 외교부장의 방문 이후 본격화되었는데(장준영 2019), 그 결과로 구체화된 것이 2018년 9월의 ‘중국-미얀마 경제회랑(CMEC, China-Myanmar Economic Corridor)’에 관한 협약이다.<sup>2)</sup>

‘중국-미얀마 경제회랑’은 중국 윈난성의 쿤밍에서부터 시작하여 만달레이, 양곤 등 미얀마의 핵심 도시를 거쳐, 문제의 여카잉주에까지 이르는 대규모 인프라 구축 사업들을 포함하는 것으로서, 중국의 야심찬 일대일로 기획(BRI, Belt & Road Initiative)의 일부를 구성하는 프로젝트다. 마찬가지로 중국에 의해 개발이 이루어질 짜옥푸 경제특구(Kayukphyu SEZ)와 심해항 건설 프로젝트가 바로 그 중단인 여카잉주에서 이루어질 계획이기도 하다. 여카잉 해상의 쉘(Shwe) 가스전에서 생산되는 천연가스와 중동의 석유를 수송하는 파이프라

2) 2016년, 아웅산수찌 정부가 출범한 이래 중국과 미얀마 간의 왕래가 어느 정도로 빈번하게 이루어졌는지는 영문으로 발간되는 미얀마저널 <The Irawaddy>가 시진핑 주석의 미얀마 방문을 앞두고 게시한 2020년 1월 13일자 기사 “Timeline: China-Myanmar Relations”(by Nan Lwin)에 잘 정리되어 있다.



인의 경로와 일치하기도 하는 이 경제회랑의 구축은 미국과의 무역 분쟁이 고조되어가는 국면에서 전략적으로도 가치가 매우 크다. 미군의 전투기와 대잠초계기가 배치된 싱가포르를 거치지 않고 중국이 인도양으로 곧장 진출할 수 있도록 해주기 때문이다. 비단 석유와 가스의 수송로로서 뿐만 아니라 경제회랑을 통해 구축될 철도와 도로, 그리고 서쪽 종단이 될 짜옥푸 심해항을 통해 유럽과 중동, 아프리카, 인도의 물품을 직접 운송할 수 있게 된다는 점도 중요한 이점으로 꼽을 수 있다. 해상 거리뿐 아니라 육로로 물자를 수송하는 거리도 단축시킬 수 있다는 점에서 원난성을 비롯한 중국 내륙지역의 개발과 관련한 이점도 매우 클 것으로 예상된다(Poling 2018). 시진핑 중국 주석이 2020년의 첫 해외순방지로 미얀마를 선택한 사실도 경제회랑 구축이 갖는 중요성을 단적으로 보여준다(Nan Lwin 2020; Xinhwa 2020/01/10, 01/14).

최근 중국이 미얀마와의 관계를 가리켜 빠뜨리지 않고 사용하는 ‘빠웃포(pauk-phaw)’라는 표현은, 미얀마 교육부에서 펴낸 미얀마-영어 사전에서 ‘중국을 가리켜 미얀마 사람들이 친근감 있게 표현하는 말’이라고 설명하고 있을 정도로 역사적 유래가 있는 표현이다. 한 어머니에게서 난 형제자매 또는 한 씨족의 구성원이라는 의미를 가진 ‘sibling’을 그 첫 번째 뜻으로 내세우고 있긴 하지만 일상에서는 거의 사용되지 않는 어휘다. 1950년대 초 중국과의 관계를 특별히 지칭하는 말로서 미얀마 정부 측에서 사용하기 시작했는데,<sup>3)</sup> 미얀마의 지도자들은 지리적 근접성과 권력의 불균등성을 의식하지 않을 수 없는 이 무시무시한 이웃과의 관계에서 생겨나는 긴장을 완

3) 양국 관계에 관한 저서 *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy since 1948*을 쓴 Maung Aung Myoe은 이에 상응하는 중국어가 ‘胞波’, 즉 중국어로 바오보[[bāobó]라고 밝히고 있는데, 본 논문의 심사를 맡은 심사위원 한 분의 조언에 따르면 순수 미얀마어를 음역하여 한자어로 표현한 것이라고 한다. 이를 중국어의 미얀마어 음차 표기일 것으로 추정된 필자의 실수를 바로 잡아준 심사위원께 감사 드린다.

화할 목적으로 이 어휘를 사용해오곤 했다(Maung Aung Myoe 2011).

마웅아웅묘(같은 글: 8)가 주장하는 것처럼 미얀마가 양국 관계의 비대칭성에도 불구하고 이 ‘차이나 카드’를 능숙하게 다루며 대외관계에서의 여지를 확보해가고 자신에게 유리한 방향으로 양국 관계를 재배치해 왔는지 아니면 그 반대였는지, 그리고 현재의 상황이 이러한 관계의 역사적 성격을 그대로 재현하는 것인지 아닌지는 분명치 않다. 미얀마로서는 중국을 끌어들이으로써 로힝자 이슈를 회피하는 한편 경제 성장의 발판을 확보하겠다는 계산이겠으나 중국이 더 큰 이득을 얻게 될 것이라는 관측이 지배적이다. 중국-미얀마 경제회랑의 핵심사업 중 하나인 짜옥퍄 개발만을 보더라도, 만약 심해항과 교통망만을 연장하는 데 멈추고 약속한 경제특구 개발은 제대로 이루어지지 않을 경우 미얀마는 중국에게 인도양으로 통하는 길만 내준 채 별 이득을 얻지 못하게 될 공산이 크다(Poling 2018).

중국에게 경제회랑을 열게 하는 대가로서 미얀마가 치르게 될 부담은 여러 형태로 도사리고 있다. 우선은 경제회랑 구축을 위한 6대 프로젝트—짜옥퍄 경제특구, 무쎄-만달레이 간 철도, 국경경제협력지구(3곳), 밋송수력발전소, 신양곤개발프로젝트, 미찌나경제개발지구(남진산업지구)—모두에서 대규모 유민 발생, 토지 수용, 환경 파괴, 치안 불안정, 그리고 중국인의 대규모 유입 등과 같은 심대한 사회적, 환경적 문제가 예상된다는 점이다. 밋송댐 건설 당시부터 이미 지역주민들의 심각한 반대에 부딪쳐 결국 폐인세인 정부에서 2011년 공사를 무기한 중단시킨 일이 있고, 앞으로도 그와 유사한 상황은 계속될 것이 확실하다(Nan Lwin 2019c).

정부가 ‘빠웃포’라는 어휘를 사전에 올려 양국관계를 계도하려 했던 것과는 달리 미얀마 국민들 사이에는 반증정서도 상당하다. 친밀함을 가장한 행동 이면에 다른 뜻을 품고 있으리라는 의심을 갖는 경우가 많은데, 미얀마 사람들이 종종 “미얀마 사람 셋이 모이면 싸

우지만, 중국 사람들 셋이 모이면 장사공리를 한다.”고 말할 정도로 특히 그들의 ‘장삿속’을 경계하는 편이다. 경제회랑에 관한 협약이 체결된 이후 중국에게 지고 있는 외채 문제가 지면에 종종 오르는 것도 이런 이유에서다. 그도 그럴 것이 미얀마의 외채 현황을 보면 2017년 말 기준 총액 91억 달러 중 42%에 해당하는 38억 달러 가량이 중국에 대한 부채일 뿐만 아니라 이자율도 최고 4.5%에 이를 정도로 매우 높다. 여러 국가들의 차관 중에서도 단연 높아, 중국 다음으로 많은 외채를 댄 일본(약 21억 달러)의 0.01%와 크게 대비를 이룬다(Nan Lwin 2018). 한 가지 주목할 지점은 중국으로부터 빌린 외채의 97% 가량이 1988년부터 2011년까지의 기간에 발생했다는 점이다. 미얀마가 사회주의를 공식 포기하고 경제를 개방한 시기로, 1988년 민주화운동을 촉발시킨 근본원인이기도 했던 경제상황을 돌파하기 위해 문을 열긴 했지만 1990년대부터 미국과 유럽의 경제제재가 가해짐에 따라 중국에 의존할 수밖에 없었던 사정이 확인된다. 국제사회의 압박이 심해질수록 중국과의 관계는 오히려 깊어졌던 것이 미얀마와 중국 관계의 함수식이었다. 로힝자 사태는 다시 한번 이 공식을 부활시키는 배경이 되고 있다.

하지만 미국과 유럽의 경제제재시기 중국에 대한 의존도가 점차 종속관계를 걱정할 만한 수준에 이르고, 이에 대한 비판적 여론이 비등함에 따라 미얀마가 이를 상쇄할 다른 균형추를 찾아 나서기도 했다는 사실을 상기할 필요가 있다. 1997년 아세안(ASEAN)에 가입하고, 이어 개혁개방을 통해 이 지역 공동체에 더욱 충실하게 접근해 갔던 것을 전례로 꼽을 수 있다(Ruzza et al. 2019: 199). 그리고 미얀마는 다시 또 자칫 비대칭적인 관계로 발전할 수 있을 중국과의 관계를 아세안과의 구도 속에 배치하여 균형을 확보하려는 모습을 보이고 있다. 물론 이번에도 어느 쪽이 관계를 주도하는지는 모호하지만, 적어도 그 이웃들에게 미얀마 진출은 나쁠 것이 없는 일로 여겨지는

듯하다. 미얀마에 대한 해외 투자의 46%가 아세안 국가들에 의해 이루어지고 있다는 사실이 이를 방증한다(AD Shofar 2020/01/16).

개혁개방 이래 미얀마에 대한 아세안 국가들의 투자는 급증하여, 2014년의 경우 미얀마로 유입된 외국인직접투자의 70%가량을 차지하는 수준이 되었다. 물론 아세안 역내 전체 투자액의 3%에도 미치지 못하는 미미한 수준이긴 했지만(Bernhardt et al. 2017: 8), 개방 이래 미얀마에 대한 아세안 국가들의 관심은 매우 높다. 이러한 관심은 로힝자 사태가 발발한 이후로도 줄지 않았는데, 싱가포르의 경우 근 10년간 대대적으로 투자를 하여, 2015/16 회계연도부터는 그동안 1위 자리를 지키고 있던 중국을 따라잡아 현재까지 순위를 지키고 있다(DICA 2020). 미얀마 기업투자국(DICA, Directorate of Investment and Company Administration)에 따르면 지난 5년간 미얀마에 대한 싱가포르 소재 기업의 투자액은 총 20,840백만 달러로, 중국 기업의 투자액 20,500백만 달러를 앞지른 것으로 파악되며, 중국과 싱가포르의 투자액을 합하면 미얀마에서 승인된 외국인 총 투자액의 절반을 넘어서는 수준이다(Oh 2019).<sup>4)</sup>

싱가포르 비즈니스 재단의 2018년 조사에 따르면 싱가포르에 등록된 700개 기업이 가장 흥미를 보이고 있는 아세안 국가는 베트남(31%), 미얀마(30%), 인도네시아(27%), 그리고 말레이시아다(Oh 2019). 풍부한 천연자원과 저임금 노동력, 그리고 동남아 내에서의 지리적 입지는 물론이고 중국과 인도의 거대한 시장으로 가는 관문에 자리하고 있다는 점도 미얀마에 대한 투자를 촉진하는 요인이다. 2012년 이후 미얀마 정부가 외국인 투자자들의 권리를 보호할 수 있는 법률과 규제 개혁을 적극적으로 추진하고 있다는 점은 더욱 중

---

4) 싱가포르 정부 통계에 따르면 미얀마에 대한 싱가포르 기업의 주요 투자부문은 정보통신기술(73%)이고 제조업(14%)과 부동산(4.6%) 부문에 대한 투자가 그 뒤를 잇고 있다(싱가포르 통상산업부 2019).

요한 유인으로 작용하고 있다. 하지만 미얀마에 대한 싱가포르 기업의 투자가 모두 싱가포르인 투자자에 의해 이루어진 것만은 아니고 싱가포르 기반 다국적 기업들의 투자가 상당수 포함된 것임에 유의할 필요가 있다. 다국적기업이 싱가포르에 합작투자회사를 설립하여 우회 진출하는 비중이 확대되었는데(외교부 2019), 싱가포르에 기반을 두는 것이 현지 직접 진출보다 유리하다는 판단도 작용했을 것이지만 다른 한편으로는 소수민족 인권 유린으로 인해 미얀마에 대한 국제사회의 비난이 높아가는 상황에서 윤리적 책임을 회피하기 위한 의도도 없지 않을 것으로 짐작된다.

미얀마에 대한 중국의 영향력이 집중하는 것을 견제하여 일본 역시 미얀마 진출의 속도를 높여가는 추세다. 미국과 유럽 등 서구국가의 미얀마 제재 방침에 동조하여 미얀마 진출을 자제해왔던 일본은 개혁개방이 시작되어 제재가 해제되자 재빨리 미얀마에 접근했다. 미얀마에 대한 원조를 재개하고 3천억 엔의 연체채무도 탕감하는 등의 경제적 지원책으로 미얀마 진출의 물꼬를 튼 일본은 이후 양곤항 인근의 띠라와 경제특구 구성에 관한 계약을 성사시키면서 기업 진출의 발판을 만들었다.

초대형 국제개발 프로그램인 메콩유역개발사업(GMS, Greater Mekong Subregions)의 실질적인 주도자로서 일본이 메콩유역 국가 중 하나인 미얀마에도 큰 관심을 갖는 것은 당연하다. 이미 일본은 2018년 10월 채택된 <메콩-일본협력을 위한 2018 도쿄전략>에 기초하여 양곤 시의 하수도와 교통 등을 개선하기 위한 700억 엔의 저리 차관 제공에 합의한 바 있으며, 이외에도 농촌개발, 중소기업 육상, 여카잉주의 로힝자 재배치 등에 관한 문제를 협의하는 등 광폭의 움직임을 보여주고 있다(엄성필 2019).

2019년 유엔진상조사단이 발표한 보고서에서 일본의 글로벌 맥주 회사 기린홀딩스(Kirin Holdings) 등의 몇몇 기업이 미얀마 군부가

소유한 MEC(Myanmar Economic Corporation) 및 MEHL(Myanmar Economic Holdings Ltd.)과의 합작기업일 뿐만 아니라 로힝자 사태가 진행 중인 2017년, 군부가 개척한 모금운동에 상당액수의 기부금을 낸 사실이 밝혀지면서 곤혹을 치르게 되었다(UNHRC 2019b). 기린홀딩스의 경우 여카잉주에 대한 인도주의적 지원과 개발에 동참하기 위한 뜻으로 기부금을 낸 것이라고 발뺌하긴 했지만, 그 자회사인 호주의 맥주회사에까지 불뚱이 될 정도로 비난의 수위는 높아졌다. 그럼에도 불구하고 기린 측에서는 미얀마에 대한 투자를 포기할 뜻이 없다는 의사를 분명히 밝혔다(Doherty and Butler 2019).

‘동남아시아의 마지막 미개척지’라는 수식어와 함께 2011년 이후 국제무대에 복귀한 미얀마에 대한 관심은 전 세계적으로 뜨거웠다. 한국도 그 중 한 곳으로, 중국과 베트남, 인도네시아 등지로 진출했던 한국기업들의 새로운 목적지로서 고려되어, 실제로 개혁개방이 시작된 2년간 가장 많이 진출한 것으로 확인된다(코트라 2019 참조). 이에 상응하여 한국정부도 2013년부터 미얀마에 대한 공적개발원조의 규모를 대폭 늘려왔고, 2015년부터는 중점협력국으로 지정하여 개발협력을 통한 관계 증진에 더욱 공을 들이고 있다. 2016년 국정농단사태를 통해 드러난, 공적개발원조의 악용사례로 떠들썩하게 회자된 ‘미얀마 K타운 사건’으로 곤혹을 치르긴 했지만, 양국 모두 정권 교체가 이루어진 2016년 이후로는 다시 교류가 증가하는 추세다.

한국정부의 대 미얀마 개발협력에서 나타나는 한 가지 눈에 띄는 변화는 2015년까지는 무상원조로만 지원해오다가 2016년 이후 유상원조 비율을 대폭 늘리는 방향으로 나아가고 있다는 점이다(ODA Korea 홈페이지 참조). 이처럼 유상원조 비율이 커진 데는 ‘한-미얀마 우정의 다리’ 건설 사업과 같이 이전 정부시기에 결정된 사업이 정권 교체 이후 계약조건이 변경됨에 따라 뒤늦게 착수된 것이 한 원인이기도 하지만, 정부가 보다 적극적으로 나서 경제교류의 토대

를 구축하려 하는 데 따른 것으로 보인다. 무상원조와 차관을 적절히 뒤섞어 기업 진출의 교두보를 마련하는 일본의 개발협력과 유사한 형태다. 이러한 성격을 분명히 드러내는 것이 ‘한국-미얀마 경제협력 산업단지’(이하 ‘한-미얀마 경협산단’) 조성 사업이다.

미얀마의 경제수도 양곤시의 북부에 조성될 ‘한-미얀마 경협산단’은 한국토지주택공사(LH)가 민간기업 (주)글로벌 세아와 40대 20의 출자로 컨소시엄을 구성하여 미얀마 정부(40%)와 공동으로 추진하는 사업으로, 여의도 면적의 약 78%에 해당하는 600에이커 규모의 대규모 산업단지를 조성하는 것을 그 골자로 한다. 미얀마 측에서는 이 프로젝트로 약 10만여 개의 일자리를 창출하고 1.1억 달러의 투자 유치 효과를 볼 수 있을 것으로 기대하고 있으며, 한국은 장차 한국기업의 진출 발판을 마련할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 전력 과 교통, 항만 등 기본 인프라의 개선이 매우 더디게 이루어지고 있는 미얀마 실정으로 인해 진출을 머뭇거리던 한국기업에게는 반가운 소식일 것임이 분명하다.

하지만 신중할 필요가 있다. 2019년 9월 미얀마를 방문한 문재인 대통령은 “우리의 <신남방정책>과 미얀마의 중장기 국가발전 전략인 <지속가능 발전계획>이 ‘사람’ 중심의 발전을 추구하는 공통점이 있음을 확인하고, 양 정책의 조화를 통해 양 국민이 체감할 수 있는 성과사업들을 추진해 나가기로 했다.”고 밝힌 바 있다(폴리뉴스 2019/09/03). 하지만 한국과 미얀마 사이의 관계가 로힝자족의 문제는 목과한 채 경제적 관계만을 우선시한다는 비판의 목소리도 나온다(예를 들어, 전은경 2019). 주미얀마 대사가 로힝자 사태가 발생한 여카잉주의 전망을 말하며 투자를 독려하는가 하면(한국일보 2019/11/21), 한-아세안특별정상회의 기간 중 방한한 여카잉주 기획재정부 장관이 직접 여카잉주 투자 전망을 홍보하는 행사를 개최하는(연합뉴스 2019/11/21) 등 로힝자의 존재는 지워버린 채 이 지역을 투자

의 신천지로 홍보하며 관심을 유도하고 있는 데 대한 비판이다 (Bangkok Post 2019/02/20).

비단 여카잉주뿐만 아니라 미얀마 정부가 대대적으로 투자를 독려하고 있는 개발 후보지들이 친주와 까친주 등 반군과 정부군 간의 교전이 이루어지는 지역이고, 이 같은 교전 상황으로 인해 수많은 지역주민들이 극심한 고통과 인권유린 사태에 직면해 있다는 점이 유엔의 미얀마 진상조사단 보고서를 통해 발표된바 있기도 하다 (UNHRC 2019b). 근래 미얀마 정부와 외국인 투자자들 사이에서 ‘책임투자’라는 말이 이들 지역에서의 개발이 곧 사회적으로나 환경적으로 지역에 유익한 결과를 가져다 줄 수 있다는 주장과 함께 유행어처럼 빈번히 사용되고 있는데(Nan Lwin 2019a), 이 같은 지향성이 반영되어 개발이 이루어진 실제 사례는 아직 부재하는 까닭에 국제사회의 비판을 회피하기 위한 수사 이상의 실체는 확인할 길이 없다. 그것의 진정성을 판별하기는 시기상조지만, 서구 투자자들이 눈을 돌린 틈을 타 기회를 잡아야 한다는 투자 관심이 양국 간의 협력관계의 우선순위가 되지 않도록 충분히 주의할 필요가 있다.

2019년 8월, 유엔인권위원회가 미얀마 진상조사단의 조사결과를 담은 보고서를 공개하여 로힝자 사태의 주범인 땃마도(Tatmadaw), 즉 미얀마 군부의 소수민족 인권 유린 상황과 그들을 지탱시키는 막대한 ‘비즈니스 제국’을 폭로하며 이들에 대한 표적제재를 국제사회에 촉구하였다(UNHRC 2019a). 전·현직의 군 인사들이 직접 경영하는 두 개의 기업—MEHL(Myanmar Economic Holdings Ltd.)과 MEC (Myanmar Economic Corporation)—과 이들의 106개 자회사, 그리고 이들의 정실관계로 연결된 27개의 기업 명단이 보고서의 부록으로 올랐고, 여기 더하여 두 개 군부기업과 합작회사로 운영되는 14개를 포함한 외국기업 58개의 이름도 함께 올랐다. 1990년대부터 미얀마의 인권 보호를 위해 활동해오고 있는 국제인권단체(Burma



Campaign UK, 이하 ‘버마캠페인’)가 운영하는 홈페이지에는 군부 관련 기업들에 직·간접적으로 거래관계를 맺고 있거나 군부에 이득을 주고 있음이 확인된 더 많은(83개) 외국기업들의 이름을 적은 ‘Dirty List’를 공개하고 있는데, 서구와 아시아 국가를 가릴 것 없이 수많은 글로벌 기업들의 이름을 볼 수 있다. 유감스럽게도 유엔보고서와 버마캠페인이 공개한 리스트에서는 4개의 한국기업 이름도 눈에 띈다(Burma Campaign UK; Massola 2019; Paddock 2019; Reed 2019; UNHRC 2019b).

서두에 소개한 기사의 필자가 주장하는 바의, 서구가 인권과 민주주의라는 ‘가치’를 중시하는 반면 아시아 국가들은 경제성장을 제일 목표로 삼는 ‘실리’를 중시한다는 이분법적 관점은 온당치 못한 구석이 있다. 서구 국가들 역시 투자와 진출을 결정하는 과정에서 철저한 현장 실사를 통해 군부기업의 지배구조를 파악했을 것이기 때문이다. 그들 역시 군부의 광대한 비즈니스 네트워크를 모르지 않았을 것이다. 하지만 이후의 대처법에서는 서구와 아시아권이 달랐다. <버마캠페인>과 리스트에 오른 기업들 사이에 오고간 이메일을 보면 언론에 공개한 대로 유엔의 권고에 따라 순전히 인도주의적 차원에서 철수한 것만은 아닌 것이 분명하지만, 그래도 ‘Dirty List’ 오른 기업들 중 미얀마와의 거래를 중단하겠다고 밝혀 명단에서 삭제된 것은 모두 서구권 기업들뿐이다(버마캠페인 홈페이지 참조). 아시아 국가들이 미얀마와의 관계 증진에 힘을 쏟는 것은 바람직한 일이기도 하지만, 소수민족 무장단체와의 교전을 빌미로 깨끗이 밀어버린 자리 위에 ‘인더스트리아’를 건설하는 일에 달려가기 전엔 깊은 고심이 필요할 것 같다.

### Ⅲ. 화해와 평화를 향한 정치과정

2020년 말에 열리게 될 미얀마 총선은 아웅산수찌를 실질적인 수반으로 하는 민주주의민족동맹(NLD) 정부의 국정운영 성과를 심판하는 장이 될 것이다. 그리고 2016년 출범한 NLD 정부가 내건 3대 개혁과제—헌법 개정, 소수민족과의 화해, 경제 부흥—은 정부의 성과 정당성을 판단하는 기준이 될 것이다(박은홍 2019: 91). 미얀마 정부에게는 불행하게도 이 세 가지 과제 모두 로힝자 사태로 인해 실현을 장담키 어려워졌다. 시민으로서조차 인정받지 못한 채 살아가는 로힝자족은, 법적인 차원에서는 이 세 과제에서 모두 벗어난 대상이지만, 이 과제들을 구성하는 내용의 차원에서 보자면 근본적이면서 본질적인 문제의 바탕에 자리한다. 다수의 민족들이 공존하는 영토 내에서 누가 시민이 될 자격을 가지며 시민들 간의 관계는 어떠해야 하는지, 그리고 경제 성장이 다름 아닌 이들이 살아가는 삶의 장소들을 국부의 원천으로 전용하는 과정을 의미하는 것이라면 그 성과는 어떻게 분배되는 것이 바람직한지 등의 근본적인 문제에 닿아 있는 까닭이다.

현재까지의 상황으로 보건대 이 세 가지 개혁과제는 총선을 일 년 앞둔 2019년 말까지 해결되지 않았다. 출범 후 2년 가까이 매달린 소수민족과의 정전협상은 교착상태에 빠진 채 진전을 이루지 못하고 있고, 2015년의 평화협정(NCA)에 서명하지 않은 소수민족집단들과의 화해는 아직 요원해 보인다. 로힝자 사태가 개혁개방 이후 가속도가 붙었던 경제 성장의 발목을 잡는 바람에 헌법 개정을 위한 작업은 총선을 1년여 앞둔 2019년 1월이 되어서야 부랴부랴 착수되었다. 그마저도 근본적인 개정이 이루어질 가능성은 희박해 보인다. 이 장에서는 이 세 가지 과제 중 특히 2020년의 총선과 관련하여 중요한 정치적 도전을 제기하는 헌법 개정과 평화 협상의 문제를 살

펴보려 한다.

### 1. 헌법 개정: ‘본질’을 둘러싼 경합

헌법 개정의 문제는 근본적으로 국가권력의 분점이라는 기이한 통치체계를 만들어낸 군부의 권한과 특권을 어떻게 축소시키고 그러한 힘의 토대인 군을 어디에 위치시키는 것이 마땅한가를 둘러싼 문제다. 하지만 예상할 것도 없이 국가의 주권과 안보를 수호하는 군의 권한을 보장하는 것이야말로 2008년 헌법의 ‘본질(essence)’이라고 보는 군부는 이러한 시도 자체가 위헌이라며 반발하는 한편, 45인으로 구성된 개헌위원회와 별도로 자체 개정안을 제출하여 논란을 야기하고 있다(San Yamin Aung, 2019).

전체 의회 25%를 구성하는 군부 측 의원들과 연방통합발전당(USDP) 의원들이 공동으로 발의한 개정안의 핵심은 ‘분권화(decentralization)’다. 헌법에서는 주(States)와 도(Regions)<sup>5)</sup>의 수장을 정부에서 지명할 수 있도록 허용하고 있지만 이를 개정하여 지역에서 선출할 수 있도록 하자는 것이다. 중앙권력의 분권화는 곧 소수민족 자치의 기본 조건을 이루는 것이기에 아웅산수찌 역시 2015년 총선과정에서 집권하게 될 경우 주정부의 수장을 지역에서 선출토록 하겠다고 공약한 바 있기도 하다. 하지만 집권 후 정부는 이 약속을 지키지 않고 중앙정부에서 임명하여 지역의 반발을 샀다. 따라서 군부 측의 이 제안은 현 정부를 비판하면서 소수민족의 권리를 옹호하여 동조자를 구하려는 전략으로 보이는 측면이 있다. 하지만 그 내막은 소수민족의 자치를 옹호하는 것이 아니라 상하원에 모두

5) ‘State’와 ‘Region’은 각각 소수민족 거주지역과 다수민족인 버마족들이 거주하는 지역을 구분하는 행정 명칭인데, 보통은 둘 다 ‘주(州)’로 번역하긴 하지만 이 글에서는 혼동을 피하기 위해 버마족 거주지역의 우리말 명칭을 한국의 행정구역 구분과 유사하다고 보아 ‘도(道)’로 지칭하기로 한다.

25%의 의석을 가진 군부 지명 의원들이 지방정부의 수장을 선출하는 권한을 갖게 되는 것을 의미한다. 소수민족 대표들이라고 이러한 속셈을 모를 리 없어 군부 측이 내놓은 개헌안이 군부에 더 큰 권력을 주게 될 것이라며 반발하였다. 결국 시끌벅적한 공방이 이어졌고, 개헌위원회는 표결에 부쳐 제안을 검토하기로 결정을 내려 군부 측의 개헌안을 보류시켰다(San Yamin Aung 2019).

하지만 첫 발의안의 통과가 좌절되자 군부 측과 USDP 측 의원들은 각각 두 개의 개헌안을 추가로 올렸는데, 요점은 사실상 군의 지배 아래 있는 국방안보평의회(National Defense and Security Council)가 의회 해산권을 포함하여 더 폭넓은 권한을 갖게 하는 것과, 본인이나 가족 중 누구라도 외국의 시민권을 가진 자는 연방장관이나 주정부의 수장이 될 수 없게 하자는 것이었다. 후자는 아웅산수찌를 직접 겨냥한 것으로, 대통령직에 오를 수 없게 한 기본원칙에 더하여 장관직에까지 오를 수 없게 한다는 의도를 내포한다(Crouch 2019).

이처럼 군부는 그들 자신의 이권을 보호하기 위해 정초된 헌법 1조의 48개 기본원칙을 훼손하는 것은 절대 수용할 수 없다며 강경하게 버티고 있고, 반대로 여당과 소수민족 정당은 이를 변경하기 위한 수백 개의 제안을 제출하여 군부 측에 맞서고 있다. 근본적으로는 군이 국가 정치에 개입할 수 없게 하고 민간정부 아래 군을 복속시킴으로써 독립적인 기구로서 권한을 행사하지 못하도록 하자는 것이 후자, 특히 소수민족 정당의 입장이다. 하지만 군부가 이를 수용할리는 만무한데다 여당과 소수민족 정당 간에도 의견의 일치를 이루지 못하는 실정이다. 입법부가 순수한 민간인들로만 구성되어야 한다는, 즉 군에 자동 할당된 의석을 폐지하여 군을 국가정치에서 완전히 배제시켜야 한다는 소수민족 정당의 입장과 점진적으로 줄여가야 한다는 여당의 입장이 갈리고 있는 것이다(Crouch 2019). 이처럼 각

기 다른 입장이 충돌하는 상황이니 당초 2020년 초에 제출될 예정이었던 개정안이 때맞춰 나오게 될지는 알 수 없게 되었다. 요행 제출이 되더라도 군에게 특별한 권한을 부여하는 문제적인 조항들은 손대지 못한 채 개정이 이루어질 가능성이 크다. 결국 전혀 새로운 것도 아닌, 근본적으로는 시민에 의한 통치와 연방제, 민주주의의 정착을 골자로 하는 헌법 개정의 과제는 이번에도 완수되지 못한 채 차기 정부의 과제로 넘어가게 될 것으로 보인다.

## 2. 평화 협상: 오래된 미래

헌법 개정을 둘러싼 공방이 각기 다른 이해관계를 가진 주체들의 입장을 뒷받침할 정치자본을 두고 벌이는 협상이라면(Crouch 2019), 평화협상은 그것의 궁극적인 목표라 할 국가의 통치체계를 두고 다투는 정치과정이라 할 수 있다. 독립 이래 지속되어온 국가 통합(unity)의 방법과 형식을 둘러싼 논쟁이기도 한 평화협상의 근본에 자리하고 있는 것은 진정한 의미에서의 연방국가(federal union), 즉 소수민족의 자치권이 보장되는 연방제의 구성이다.

미얀마 독립의 영웅 아웅산이 소수민족의 자치권을 약속한 역사적 회담의 의미를 되살려 ‘21세기 뽕롱회담(21Century Panglong Conference)’으로 명명한 새 정부의 평화협상은, 그러나 새 자치권의 수준과 무장해제의 방법을 두고 군과 소수민족 무장단체가 서로 이견의 폭을 좁히지 못한 채 교착상태에 빠져 있다. 결과적으로 현재까지 평화협상에서 수찌 정부가 이룬 성과라고는 2018년 2월, 기존의 8개 서명집단에 2개의 작은 집단을 추가한 데 불과하다(Ruzza et al. 2019: 202). 이처럼 부진한 상황에 어려움을 더욱 가중시키는 것은 2015년의 정전협정(National Ceasefire Agreement)에 서명하지 않은 소수민족 무장단체들 가운데서도 가장 거세게 저항하고 있는 네

개 무장단체—KIO(Kachin Independent Organization), TNLA (Ta'ang National Liberation Army), AA(Arakan Army), MNDA (Myanmar National Democratic Alliance Army)—가 연합한 북부연맹(Northern Alliance)과 군의 교전이 더욱 극심한 지경으로 치닫고 있는 점이다. 이들의 근거지가 자리한 미얀마의 북부와 북동부에서 양측은 여전히 충돌하여, 2019년 들어서만도 수차례 북부연맹에 의해 중국과 미얀마 국경 관문과 교량, 심지어 만달레이 인근 뻘우린에 자리한 군사학교(Defense Services Technology Academy)가 폭격당하기도 했다.

평화협상에서 군이 주장하는 핵심사항은 새로운 연방제 아래 각 주가 헌법을 갖는 대신 소수민족무장단체들은 연방으로부터 독립하려는 운동을 중단하고 군대를 해체하라는 것이다(Pedersen 2019: 229; 박은홍 2019: 102에서 재인용). 하지만 무기를 내려놓는 것이 항복을 의미하는 것은 아니라는 정부의 설득에도 불구하고 소수민족의 대표성을 최고수준에서 제도화하는 방향으로 병력을 재구조화할 희망하는 무장단체들(Fink 2018: 181)은 이에 응할 생각이 없어 보인다. 양측이 2019년 9월, 산주에서 만나 현재의 전투를 멈추고 추가적인 정전 협상을 위한 계획을 수립할 것과, 교전으로 인해 발생한 실향민의 귀환과 회생을 위해 협력한다는 등의 내용을 주요 골자로 한 7가지 기본원칙에 합의하긴 했지만 병력 감축 문제를 둘러싸고 협의를 이루지 못하고 있는 상태다(The Irrawaddy 2019/09/18). 같은 해 12월 중국의 쿤밍에서 열린 2차 협상에서도 정부는 ‘미얀마에 군대는 하나여야만 한다.’는 군의 입장만을 재차 강조하는 바람에 결국 합의에 도달하지 못하고 말았다.

이러한 상황이 야기하는 더 큰 문제는 민간인들의 고통이다. 여카잉주는 말할 것도 없고 까친주와 산주 등 소수민족 거주지에서 빈발하는 무장충돌의 결과 무수한 지역민들이 난민으로서 살아갈 수밖에

에 없는 처지에 내몰리고 있고, 군과 무장단체 양측 모두로부터 이들은 강제노역과 고문, 성폭행 등, 사실상 폐탄화되어 있다시피 한 폭력과 인권 유린의 위협에 노출되어 있다(UNHRC 2019a: 135-154).

차별과 폭력, 인권유린만이 양측의 교전으로 인해 발생하는 고통의 전부가 아니다. 유엔조사단의 보고서가 말해주는 또 한 가지 사실은 군과 무장단체의 교전이 벌어지는 이 지역들이 단지 일정한 범위의 영토이기만 한 게 아니라 이해관계를 둘러싼 경합의 장소이기도하다는 점이다. 막대한 금전적 이익으로 환산될 수 있는 다양한 형태의 자원들이야말로 양측이 전투와 휴전을 반복케 하는 주된 원인이었으며, 이런 이유로 혹자는 이러한 거래관계를 일컬어 ‘정전 자본주의(ceasefire capitalism)’로 칭한 바 있기도 하다(Woods 2011). 그리고 이와 같은 이해관계의 상충은 단지 군과 개별 소수민족집단 간의 문제뿐 아니라 소수민족들끼리 충돌하게 하는 원인이 되기도 한다.

사안에 따라 소수민족들은 한 목소리를 낼 수도 있지만, 군은 국가가 제공해야 할 교육, 의료 등의 기초서비스를 정전협상의 자원으로 활용함으로써 이들 간의 관계를 분열시키고 있다. 이런 점에서 군이 개별 소수민족들을 다루는 방식은 영국 식민정부가 그 전형을 보여 주었던 ‘분리통치(divide and rule)’의 책략에 가깝다. 자치의 문제를 국가 통합과 분열의 문제로 전환시켜 민주주의 옹호의 목소리를 민족별로 분리시키고, 다른 한편으로는 로힝자 사태를 통해 분명히 보여주듯이 특정 민족을 희생양으로 삼아 소수민족의 목소리까지도 분열시키는(Ruzza et al. 2019: 205) 지배의 기술을 그들은 버마를 지배했던 선임자로부터 제대로 전수받은 것 같다.

사정이 이러하니 소수민족의 자치권이 보장되는 연방제의 실현은 2020년에 개최될 네 번째 평화협상에서도 기약하기 어려워 보인다. 설령 여하한 합의점에 도달하게 되더라도 비서명그룹이 참석하지 않는 한 의미 있는 결실을 얻었다고 보기 어려운 것이 되고 만다.

2020년 1월이 되어 다시 시작된 평화협상에서 소수민족 측은 비서명 소수민족단체 전원이 참여해야 한다는 입장을 내놓은 상태지만, 정부와 군, 그리고 비서명 집단들이 어느 정도 수준에서 합의점을 찾아 이 자리에 참석하게 될지 현재로서는 예측하기 어렵다.

#### IV. 2020년 총선을 구성하는 주요 모순과 전망

NLD 정부가 내건 헌법 개정과 평화 협상의 과제는 교착상태에 빠진 채 아직 돌파구를 찾지 못하고 있는 상태다. 그리고 이 같은 상황은 과거 2015년 총선 때와 같이 민주주의 세력과 군부의 이원구도가 아닌 제각기 다른 이해관계를 가진 행위자들로 다원화된 정치적 장을 예고하고 있다. 우선 ‘반-군부’라는 공통의 목표를 중심으로 결집되었던 민주주의 진영과 소수민족 진영이 2020년 총선에서는 과거와 같이 한 목소리를 낼 것 같진 않다. 이미 2017년과 2018년, 지역주민들의 거센 반발에도 불구하고 주정부가 소수민족 주에 아웅산 동상을 건립하거나 다리에 아웅산의 이름을 붙이는 등의 일을 강행한 일은 현 정부 들어 그 조짐이 뚜렷해져가는 버마족 중심의 지배체제를 확립하려는 시도, 즉 ‘버마화(Burmanization)’를 상징하는 것으로 인식되어 소수민족의 불안과 불만이 증폭되어가는 상황이다(Aung Aung 2019: 4-5).

이런 상황으로 볼 때 일단 군부를 이긴 다음 권리를 주장할 기회를 얻어내자는 생각으로 2015년 NLD에 투표했던 소수민족 유권자들이 2020년에도 같은 생각을 하게 되리라고는 장담키 어려워졌다. 선거를 앞두고 소수민족 정당들이 합당하여 힘을 모으고 있는 것이 이를 분명히 예고하고 있다. 2017년 2개의 까야주 정당들이 하나로 힘을 모았고, 이어 2019년에는 4개의 까잉(카렌) 정당도 합당을 마쳤다.



이러한 분위기를 쫓아 3개의 몬 정당과 4개의 까친 정당도 합당에 동의한 상태라고 한다(Ariffin 2019). 이처럼 민족별로 정치적 목소리가 응집되어가는 상황으로 볼 때 소수민족들이 2015년과 같은 선택을 하게 될 가능성은 적어 보인다.

총선을 앞둔 현재까지의 미얀마 상황을 보면 2020년의 총선은 민족과 종교가 중요한 정치자원으로 동원되는 ‘정체성의 정치’(politics of identity)가 힘을 겨루는 장이 될 기미가 짙다. 한편으로는 소수민족 민족주의(ethnic nationalism)가 총선을 앞두고 강화되고, 다른 한편으로는 그 대립쌍으로써 버마족과 불교가 결합된 종교 민족주의(religious nationalism) 역시 큰 힘을 얻게 될 것이라는 관측이 여러 학자들에 의해 제기되고 있다(예를 들어, Aung Aung 2019; Callahan and Myo Zaw Oo 2019). 로힝자족과 무슬림에 대한 노골적인 혐오론을 확산시켰을 뿐 아니라 폐인세인 정부시절에는 무슬림 차별법을 통과시키도록 압박했던 극우불교도 집단이 후자를 이끄는 주축이 될 것이다. 아웅산수찌 역시 버마족이고 불교도이긴 하지만 이들 극우불교민족주의자들은 폐인세인 정부 시기 자신들이 내건 무슬림 차별법을 아웅산수찌가 반대하고, 나아가 집권 후 그들의 조직인 마바따(MaBaTha)를 불법조직으로 규정하여 해체시킨 사실을 잊지 않고 근래 다시 이름을 바꾸어 활동을 재개한 상태다. 2015년 불교도들에게 NLD에게 투표하지 말라던 이들의 선동은 ‘군부 타도’를 더 큰 대의로 삼아 한 목소리를 낸 시민들의 일치단결에 밀려났지만, 2020년에는 이를 막아설 다른 강력한 대의와 명분이 NLD에게 있을지 의문이다.

비단 민족과 종교를 내건 민족주의만이 아니라 시민사회의 분열 역시 NLD 정부에게는 시련이 될 것으로 보인다. 미얀마 시민사회에서는 NLD 정부를 출범시키는 원동력이 되었던 이른바 “88세대”와는 다른 차원에서 교육, 건강, 노동, 토지, 자원관리 등 시민의 삶에

직결되는 문제에 우선적 가치를 두는 시민사회운동이 분기되는 과정도 보여주고 있다. 이러한 목표를 가진 시민사회의 새로운 분파는 의회에서 더 많은 자리를 만들어내는 데 승리의 목표를 두는 정치인들과는 다른 협상의 지점들을 찾아가려 할 것이다(Raynaud 2019).

1990년 총선의 결과를 무효화시켰던 군부는, 그러나 2015년 총선에서는 판을 엮지 않음으로써 그들이 더 이상은 통치체계를 위협하는 존재가 아니라는 점을 보여주었다. 헌법이 의회에서 그들의 권한을 보장해주는 한 선거는, 역설적이게도 이들의 체제를 위협하기보다는 오히려 완성해주는 방법이었다고도 말할 수 있을 것이다(Lee 2017; Ruzza et al. 2019: 203에서 재인용). 2020년 총선에서 소수민족 정당들이 그 표를 얼마나 나누어가지게 될 것이며 USDP에게는 또 얼마나 가게 될지 알 수 없지만, NLD는 이전에 차지했던 의석의 상당수를 잃게 될 가능성이 크다. 어떤 결과든 헌법에 내재한 근본적인 문제가 제거되지 않는 한 군부는 이러한 분열로부터 잃을 게 없어 보인다.

2020년의 총선은 오랜 군부독재를 거친 끝에서야 시작된 개혁개방과 민간정부의 출범이라는 역사적 궤적을 달려온 미얀마 시민들이 지난 5년의 경험을 회고하고 평가하는 장이 될 것이다. 그리고 그 결과는 아직 실현되지 않은 연방제의 문제를 포함한 다양한 모순들이 주로 어떠한 균열선을 따라 재배열되었는지를 보여주게 될 것이다. 결과가 어떻게 나오든 아직 완수되지 않은 과제가 남아있으니, 아마도 보다 치열한 정치과정은 선거가 끝난 후 오히려 활발하게 전개될 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 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.
- 엄성필. 2019. “중국과 일본의 미얀마 진출 전략과 시사점.” 대외경제정책연구원 EMERics 동남아시아 전문가오피니언.  
<https://www.emerics.org:446/issueDetail.es?systemcode=03&brdctsNo=262123&mid=a10200000000>(검색일: 2020/01/17)
- 외교부. 『미얀마 개황』. 대한민국 외교부.
- 장준영. 2019. “미얀마의 종족갈등은 새로운 국면으로 가는가.” 대외경제정책연구원 EMERics 동남아시아 전문가오피니언.  
<https://www.emerics.org:446/issueDetail.es?systemcode=03&brdctsNo=273024&mid=a10200000000>(검색일: 2020/01/17)
- \_\_\_\_\_. 2019. “로힝자족 문제와 국제관계의 동학: 이해당사국의 대응과 국가이익.” 『아시아연구』 22(3): 205-238.
- 전은경. 2019. “로힝야 학살 침묵한 아웅산 수찌, ‘투자’ 운운한 한국.” 오마이뉴스 2019/11/26.  
[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002590446](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002590446)(검색일: 2019/11/26)
- 코트라(KOTRA). 2019. 『2019 국별 진출전략: 미얀마』. 코트라 해외시장뉴스.  
<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/788/globalBbsDataView.do?setIdx=252&dataIdx=172301&searchNationCd=101077>(검색일: 2019/12/15)

- 하우, 브렌든. 2019. “미얀마의 거버넌스 문제와 로힝야족 사태.” 대외경제정책연구원 EMERics 동남아시아 전문가오피니언.  
<https://www.emerics.org:446/issueDetail.es?systemcode=03&brdctsNo=263993&mid=a10200000000>(검색일: 2020/01/17)
- Asian Development Bank. 2019a. “Myanmar” in *Asian Development Outlook 2019: Strengthening Disaster Resilience*. Asian Development Bank 2019: 285-287.
- \_\_\_\_\_. 2019b. “Foreign Investment, Policy Reforms to Boost Myanmar’s Growth in 2019 to 2020.” *Asian Development Bank* April 3.
- Ariffin. 2019. “The Changing Dynamics of Myanmar Politics.” *The ASEAN Post* January 19.  
<https://theaseanpost.com/article/changing-dynamics-myanmar-politics>(검색일: 2020/01/16)
- Aung Aung. 2018. “Myanmar’s Current Politics: Implications for the 2020 General Elections,” *ISEAS Perspective* 61: 1-10.
- Bernhardt, Thomas, Giles Dickenson-Jones and S. Kanay De. 2017. “New Kids on the ASEAN Block: Myanmar SMEs and Regional Economic Integration,” *Journal of Southeast Asian Economies* 34(1): 4-38.
- Callahan, Mary and Myo Zaw Oo. 2019. “Myanmar’s 2020 Elections and Conflict Dynamics,” United States Institute of Peace.  
[https://www.usip.org/sites/default/files/2019-04/pw\\_146-myanmars\\_2020\\_election\\_and\\_conflict\\_dynamics.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/2019-04/pw_146-myanmars_2020_election_and_conflict_dynamics.pdf)(검색일: 2020/01/07)
- Carroll, Joshua. 2019. “Belgian Company on ‘Dirty List’ Cuts Ties

- with Myanmar Military,” *Voice of America* August 12.  
<https://www.voanews.com/east-asia-pacific/belgian-company-dirty-list-cuts-ties-myanmar-military>(검색일: 2020/01/06)
- Chambers, Justine and Gerard McCarthy. 2018. “Introduction: Myanmar Transformed?” in *Myanmar Transformed? People, Places and Politics*, Justine Chambers and Gerard McCarthy (eds.) Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute. pp. 3-20.
- Crouch, Melissa. 2019. “Illiberalism and Democratic Illusions in Myanmar,” *New Mandala* November 20.  
<https://www.newmandala.org/illusions-in-myanmar/>(검색일: 2020/01/07)
- Doherty, Ben and Ben Butler. 2019. “Australian Craft Beer Brewer Faces Criticism over Partnership with Myanmar Military.” *The Guardian* December 18.  
<https://www.theguardian.com/world/2019/dec/29/australian-craft-beer-brewer-faces-criticism-over-partnership-with-myanmar-military>(검색일: 2020/01/02)
- Fink, Christina. 2019. “Myanmar in 2018: The Rohingya Crisis Continues,” *Asian Survey* 59(1): 177-184.
- Heijmans, Philip. 2019. “Sanctions Squeeze Myanmar’s Economy: A Slowdown Tied to the Country’s Treatment of Its Rohingya Minority May Open the Door for China.” *U.S. News* January 31.  
<https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2019-01-31/western-sanctions-squeezing-myanmars-economy>(검색일: 2020/01/17)
- 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: 2020/01/17)

Kirby, Jen. 2020. "The Top UN Court Ordered Myanmar to Protect the Rohingya. An Expert Explains What It Means." *Vox* January 24.

<https://www.vox.com/world/2020/1/24/21078774/icj-myanmar-rohingya-genocide-gambia>(검색일: 2020/01/24)

Li, Chenyang. 2012. "China-Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threats?" *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 31(1): 53-72.

Massola, James. 2019. "UN Reveals Network of Businesses Funding the Myanmar Military." *The Sydney Morning Herald* August 5. <https://www.smh.com.au/world/asia/un-reveals-network-of-businesses-funding-the-myanmar-military-20190805-p52e1j.html>(검색일: 2019/12/26)

Maung Aung Myoe. 2011. *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy since 1948*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Nan Lwin. 2018. "Myanmar's Foreign Debt-The Big Picture." *The Irrawaddy* July 10.

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmars-foreign-debt-big-picture.html>(검색일: 2020/01/07)

\_\_\_\_\_. 2019a. "US, Japan Vow to Back 'Responsible Investment' in Myanmar." *The Irrawaddy* August 20.

<https://www.irrawaddy.com/news/burma/us-japan-vow-back-responsible-investment-myanmar.html>(검색일: 2020/01/16)

\_\_\_\_\_. 2019b. "Taking a Quantum Leap to Revamp Myanmar's

- Economy.” *The Irrawaddy* September 12.  
<https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/taking-quantum-leap-revamp-myanmars-economy.html>(검색일: 2020/01/16)
- \_\_\_\_\_. 2019c. “Potential Environmental and Social Impacts of Chinese Mega-Projects in Myanmar Raise Concerns.” *The Irrawaddy* November 19.  
<https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/potential-environmental-social-impacts-chinese-mega-projects-myanmar-raise-concerns.html>(검색일: 2020/01/16)
- \_\_\_\_\_. 2020. “Myanmar, China Sign Dozens of Deals on BRI Projects, Cooperation during Xi’s Visit.” *The Irrawaddy* January 18.  
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-china-sign-dozens-deals-bri-projects-cooperation-xis-visit.html>(검색일: 2020/01/18)
- Oh, Su-Ann. 2019. “Singapore is Currently the Biggest Foreign Investor in Myanmar,” ISEAS Yusof Ishak Institute.  
<https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/singapore-is-currently-the-biggest-foreign-investor-in-myanmar-by-suann-oh/>  
(검색일: 2019/12/26)
- Paddock, Richard C. “Myanmar’s Military’s Vast Business Revenue Enables Abuses, U.N. Says.” *The New York Times* August 5.  
<https://www.nytimes.com/2019/08/05/world/asia/myanmar-military-business-united-nations.html>(검색일: 2019/12/26)
- Poling, Gregory B. 2018. “Kyaukpyu: Connecting China to the Indian Ocean.” *CSIS Briefs* April 2.  
<https://www.csis.org/analysis/kyaukpyu-connecting-china-indi>

an-ocean(검색일: 2020/01/18)

- Raynaud, Mael. 2019. "Civil Society and the 2020 Election." *Frontier Myanmar* November 25.
- Reed, John. 2019. "UN Calls for Boycott of Myanmar Companies with Military Links." *Financial Times* August 5.  
<https://www.ft.com/content/c615f100-b735-11e9-8a88-aa6628ac896c>(검색일: 2019/12/26)
- Ruzza, Stefano, Giuseppe Gabusi and David Pellegrino. 2019. "Authoritarian Resilience through Top-down Transformation: Making Sense of Myanmar's Incomplete Transition," *Italian Political Science Review* 49: 193-209.
- Sainsbury, Michael. 2019. "The Gloom about Myanmar's Economy." *The Interpreter* February 26.  
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/the-gloom-about-myanmar-economy>(검색일: 2020/01/06)
- San Yamin Aung. 2019. "Why Does the Myanmar Military Rebuff the Work of the Constitutional Amendment Committee?" *The Irrawaddy* December 30.  
<https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/myanmar-military-rebuff-work-constitutional-amendment-committee.html>(검색일: 2020/01/17)
- UNHRC. 2019a. "The Economic Interests of the Myanmar Military: Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar." UN Human Rights Council. August 5.  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx>(검색일: 2019/12/26)



\_\_\_\_\_. 2019b. “Detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar,” UN Human Rights Council. 16 September 2019.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ReportHRC42thSession.aspx>(검색일: 2019/12/26)

<일간지 및 주간지>

연합뉴스. “‘자원부국’ 미얀마 진출 전략-부산 기업인 대상 설명회” 2019/11/21.

[http://www.newsis.com/view/?id=NISX20191121\\_0000836790&cID=10899&pID=10800](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20191121_0000836790&cID=10899&pID=10800)(검색일: 2020/01/06)

폴리뉴스. “[한-미얀마 정상회담] 文 “신남방정책-지속가능 발전계획, 조화 통해 성과내자.”” 2019/09/03.

<https://www.polinews.co.kr/mobile/article.html?no=415062>  
(검색일: 2020/01/19)

한국일보. “주미얀마 대사 “미얀마, 한국에 높은 호감…지금이 투자 적기.”” 2019/11/21.

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911121272359083>

AD Shofar. “아세안 국가, 미얀마 투자국 46% 차지.” 2020/01/16.

<http://news.myantrade.com/archives/5831>(검색일: 2020/01/17)

Bangkok Post. “Myanmar Looks East.” 2018/11/05.

<https://www.bangkokpost.com/business/1570210/myanmar-looks-east>(검색일: 2020/01/17)

\_\_\_\_\_. “Myanmar’s New Investment Push.” 2019/01/14.

<https://www.bangkokpost.com/business/1610726/myanmars-n>

- ew-investment-push#cxrecs\_s(검색일: 2020/01/17)
- \_\_\_\_\_. “Myanmar Touts Troubled Rakhine as Investment Destination.” 2019/02/20.  
[https://www.bangkokpost.com/world/1632146/myanmar-touts-troubled-rakhine-as-investment-destination#cxrecs\\_s](https://www.bangkokpost.com/world/1632146/myanmar-touts-troubled-rakhine-as-investment-destination#cxrecs_s)(검색일: 2020/01/17)
- \_\_\_\_\_. “Myanmar Looks West.” 2019/03/25.  
<https://www.bangkokpost.com/business/1650624/myanmar-looks-west>(검색일: 2020/01/17)
- Belt & Road News. “China-Myanmar Share Pauk-Phaw Friendship” 2019/12/09.  
<https://www.beltandroad.news/2019/12/09/china-myanmar-share-pauk-phaw-friendship/>(2020/01/18)
- Myanmar Times. “EU Says Trade Privileges Depend on Annan Report.” 2019/04/08.  
<https://www.mmtimes.com/news/eu-says-trade-privileges-depend-annan-report.html>(검색일: 2019/12/26)
- The ASEAN Post. “Myanmar’s Growth Slowed by Rohingya Crisis.” 2019/03/11.  
<https://theaseanpost.com/article/myanmars-growth-slowed-rohingya-crisis/>(검색일: 2020/01/17)
- The Japan Times. “Japan Continues to Help Myanmar Whitewash the Rohingya Crisis.” 2019/08/25.  
<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/08/25/commentary/japan-commentary/japan-continues-help-myanmar-whitewash-rohingya-crisis/#.XiEnGjd7mUk>(검색일: 2020/01/17)
- Xinhua. “Xi’s Myanmar Visit to Consolidate “Paukphaw”

Friendship.” 2020/01/10.

[http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2020-01/10/c\\_138694775.htm](http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2020-01/10/c_138694775.htm)(검색일: 2020/01/18)

\_\_\_\_\_. “China-Myanmar Pipeline Carries 10.8mln Tonnes Crude Oil in 2019.” 2020/01/14.

[http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2020-01/14/c\\_138704469.htm](http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2020-01/14/c_138704469.htm)(검색일: 2020/01/18)

<자료 제공 웹사이트>

대한민국 ODA 통합 홈페이지 ODA 통계

(<https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>)

싱가포르 통상산업부 홈페이지

(<https://www.mti.gov.sg/Newsroom/Press-Releases/2019/09/Singapore-and-Myanmar-sign-Bilateral-Investment-Treaty-at-the-7th-Singapore-Myanmar-JMWC-Meeting>)

외교부 자료실 미얀마 개황

([http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4099/view.do?seq=367583](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4099/view.do?seq=367583))

Burma Campaign UK(<https://burmacampaign.org.uk/>)

(2020.01.28. 투고, 2020.01.28. 심사, 2020.02.14. 게재확정)

<Abstract>

## Changes in International Relations after the Rohingya Crisis and Political Processes Toward General Election

KIM Heesuk

(Institute for Southeast Asian Studies, Jeonbuk National University)

Since the outbreak of Rohingya crisis in 2017, the economic situation in Myanmar has been getting worse. FDI has declined and the rate of economic growth has been falling as the international criticisms on democratic retreat and human rights issues have increased. In particular, the Myanmar government is struggling to come up with alternatives as Western countries such as the EU and the U.S. are showing signs of reducing investment and resuming economic sanctions. The Myanmar government's efforts to strengthen relations with Asian countries such as China, South Korea and Japan, including Southeast Asian countries, reflect the topographical changes in international relations caused by the Rohingya crisis.

2019 is an important year for the final evaluation to the outcomes of the reform tasks of the NLD government, launched in 2016. Economic development, one of the three major tasks for reforms(economic development, constitutional amendment, and peace negotiations), has become difficult to guarantee due to the Rohingya

crisis. As a result, the pressure to successfully carry out the tasks of constitutional amendment and peace negotiation is growing. However, these two tasks also seem to be difficult to accomplish. The revision of the constitution by the NLD and ethnic parties to reduce the military power and bring the military back to the barracks is facing strong opposition from the military, and peace negotiations have also failed to find a breakthrough due to frequent skirmishes between ethnic armed organizations(EAOs) and the Myanmar Military.

With the implementation of major reform tasks facing difficulties, the prospects for the general elections to be held at the end of 2020 are also getting complicated. Amid a sharp drop in confidence in the current government, some ethnic parties are forming a united front, and anti-Muslim Buddhist groups are resuming their religious-based political activities. As a result, the general election in 2020 is likely to develop into a ‘politics of identity’ based on ethnicity and religion.

**Key Words:** Myanmar, Rohingya, ASEAN+3, China, Economic Development, Constitutional Amendment. Peace Process. General Election, Politics of Identity.

