

## 미얀마 2018\*: '로힝자 위기'와 민주주의 공고화의 갈림길

박 은 흥\*\*

### 국문초록

아웅산 수찌가 이끄는 민족민주동맹(NLD)정부가 절차적 정당성(procedural legitimacy)을 기반으로 2016년에 출범했을 당시 이들이 내건 3대 개혁과제는 헌법개정, 소수민족과의 화해, 경제부흥이었다. 이로써 이 세 가지 사안이 아웅산 수찌 정부의 성과 정당성(performance legitimacy)을 평가하는 판단 기준이 되었다.

이와 같은 성과 정당성은 신생민주주의의 공고화를 위해 해결해야 할 세 가지 과제- 이행기 문제, 맥락의 문제, 시스템 문제-의 측면에서 보자면, 헌법 개정의 문제는 이행기 문제에, 종족간 화해의 문제는 맥락의 문제에, 경제부흥은 시스템 문제에 각각 해당한다. 이때 신생민주주의가 이 세 장애물을 넘지 못할 경우 민주주의의 공고화로의 진전이 아닌 민주주의의 해체에 이를 수 있다.

이 글은 '사람중심의 포용적 지속가능한 발전'을 공표하고 3년 차를 맞은 아웅산 수찌 NLD정부에 대한 평가이자 '질서 있는 이행모델'(model of orderly transition)로서의 미얀마 민주주의의 공고화 가능성 여부에 대한 진단이다. 미얀마의 민주화 이행은 '보장을 통한 이행'(transition with guarantees), 특히 헌법적 보장(constitutional guarantee)하에서 군부의 부분적 퇴각이라는 독특한 '타협에 의한 민주화'(pacted democratization)로 시작했다.

\* 이 연구는 2018년도 성공회대학교 교내연구활동지원사업에 의한 연구임.

심사위원들과 2018년 보궐선거 결과 자료 도움을 준 장준영 박사께 감사드린다.

\*\* 성공회대 사회과학부 교수. ehpark@skhu.ac.kr

그러나 타협에 의한 민주화가 지속된 2018년의 수지 정부의 성과 정당성을 평가하자면, 오랜 군사정부 시기의 잔재인 2008년 헌법 개정, 버마화(Burmanization)에 따른 소수종족 간 갈등, 특히 ‘로힝자 위기’, 경제부흥을 위한 개혁을 담보상태로 있게 하는 중요한 요인인 군부와 NLD의 이중권력 상태, 이 세 가지 문제 해결을 제대로 진전시키지 못함으로써 성과 정당성의 위기 양상을 보여주었다. 그러나 이러한 ‘질서있는 이행’의 보수적 성격은 역설적이게도 체제변동없는 개혁·개방 방식을 고민하고 있는 북한정권에 유의미한 교훈이 될 수 있다.

**주제어:** 민족민주동맹(NLD), 아웅산 수찌, 성과 정당성, 민주주의 공고화, 질서 있는 이행, 타협에 의한 민주화, 북한정권

## I. 들어가는 말

2018년을 회고해 볼 때, 2017년과 마찬가지로 미얀마는 정부군과 소수종족 무장군 간의 평화협상이 중단되면서 아라칸주 등 오랫동안 지속된 소수종족 지역과의 불화가 고조되고 폭력이 반복되면서 종족다원주의의 위기가 국가의 안정을 뒤흔든 한 해였다. 국가고문이자 민족민주동맹(NLD, National League for Democracy)의 지도자로 임기 3년 차를 맞은 아웅산 수찌는 해가 지날수록 로힝자 문제를 두고 군부와 중국에 의존하는 모습을 보임에 따라 국제사회로부터 광범위한 비판에 직면했다. 미얀마의 주목할만한 민주적 이행에 대한 긍정적 언술을 대신해 ‘인종청소’, ‘반인도적범죄’ 등 1988년부터 2011년까지의 군부 독재를 비난했던 표현들이 NLD 민간정부를 향해 쏟아졌다. 특히 2018년 7월 미얀마 군부가 로힝자 관련 서적인 《True News》를 발간했는데 거기에서 “벵갈리인들이 현지 주민을 잔인하게 죽였다”는 설명을 단 사진이 가짜 사진임이 밝혀지면서 로

힝자 문제와 관련해 미얀마 군부에 대한 국제사회의 불신이 증폭되었다.<sup>1)</sup>

또한 일각에서는 NLD가 정부부처의 수를 줄이는 등 행정개혁에는 나름 성공했지만 경제개혁 정책이나 일자리 창출, 주요 서비스의 제공, 인프라 건설, 미얀마 서부와 북동부를 괴롭히는 구조화된 폭력을 해결하는 정책 등은 내놓지 못하거나 성공을 못했다고 평가한다. 2015년 11월 8일 유권자의 다수가 NLD에 표를 주었을 당시, 그것은 오랜 독재에 저항한 민주화 운동에 대한 지지이기도 하였지만, 물질적 진보를 기대하는 열망의 표현이기도 하였다. 그러나 집권 3년 차인 2018년에 NLD 정부에 걸었던 미얀마 대중들의 기대는 현실화되지 않았다. 그나마 로힝자 사태로 촉발된 미얀마 인권상황에 대한 국제사회의 우려에 대응해 2018년 4월 17일 윈 민 대통령은 11대 개혁의제를 발표했다(정재완·김미림 2018: 8-9).

아웅산 수찌가 이끄는 NLD가 절차적 정당성(procedural legitimacy)을 기반으로 2016년 3월에 정부를 출범했을 당시 이들이 내건 3대 개혁과제는 헌법개정, 소수민족과의 화해, 경제부흥이었다. 이로써 이 세 가지 사안이 아웅산 수찌 정부의 성과 정당성(performance legitimacy)을 평가하는 기준이 되었다.

이와 같은 성과 정당성은 신생민주주의의 공고화를 위해 해결해야 할 세 가지 과제- 이행 문제(transition problems), 맥락적 문제(contextual problems), 시스템 문제(systemic problems) -의 측면에서 보자면, 헌법개정의 문제는 이행 문제에, 종족간 화해 문제는 맥락적 문제에, 경제부흥은 시스템 문제에 각각 해당한다. 이때 신생민주주의가 이 세 장애물을 넘지 못할 경우 민주주의 공고화(democratic

---

1) 가짜 사진은 1971년 방글라데시가 파키스탄으로부터 독립전쟁을 치를 때 수십만 명이 파키스탄군에 의해 학살되던 시점의 사진임이 로이터통신에 의해 밝혀졌다 (Bangkokpost 2018/08/31).

consolidation)로의 진전이 아닌 민주주의의 해체(democratic deconsolidation)에 이를 수 있다(Huntington 1991: 209-210).

이 글은 2016년 출범과 함께 ‘사람 중심의 포용적이며 지속가능한 발전’을 표방하고 3년 차를 맞은 아웅산 수찌 NLD정부에 대한 평가이자 ‘질서 있는 이행모델’(model of orderly transition', 박은홍 2016)로서의 미얀마 민주주의의 공고화 가능성 여부에 대한 진단이기도 하다. 미얀마의 민주화 이행은 일종의 ‘보장을 통한 이행’(transition with guarantees), 즉 헌법적 보장(constitutional guarantee)하에서 군부의 부분적 퇴각이라는 독특한 ‘타협에 의한 민주화’(pacted democratization)로 시작했다.<sup>2)</sup> 이 대목에서 주목해야 할 것은 이러한 이행방식은 국제사회의 제재 대상이었던 미얀마 군부를 고립이 아닌 포용으로 대처한 아세안(ASEAN)의 건설적 관여(constructive engagement)와도 연관이 있다. 이 같은 맥락에서 이 글은 미얀마와 제재포용(congagement)이라는 상황적 유사성을 공유한 바 있는 북한에 ‘학습모델’로서의 미얀마의 가능성에서도 논하도록 할 것이다.

## II. 헌법개정과 중국과의 ‘위험한 거래’

미얀마 군부 뜻마도(Tatmadaw)에게는 세 개의 주요 방어선이 있다. 1차 방어선에는 정당, 민족주의자들, 그리고 민병대와 국경수비대가, 두 번째 방어선에는 군부가 소유한 기업과 지지자들이, 마지막 3차 방어선에는 군이 직접 초안을 작성한 헌법이 존재한다(The

---

2) 타협의 결정적 계기는 2011년 8월 19일 당시 대통령 떼잉 쉐잉과 민족민주동맹(NLD) 지도자 아웅산 수찌 두 사람의 전격적인 미얀마 수도 네피도 회동이었다고 할 수 있다. 이때 타협의 핵심은 민족민주동맹(NLD)은 군부의 지속적 정치개입을 보장한 2008년 헌법을 수용하는 대신 군부는 자유롭고 공정한 선거를 보장하는 것이었다고 볼 수 있다.

Irrawaddy 2019/03/18). 2019년 1월에 들어와 NLD는 의회에서 헌법 개정을 다룰 특별위원회를 구성하는 안을 369대 17로 통과시켰다 (Asean Today 2019/02/07). 이 당시 군인 의원들은 일제히 투표를 거부했다(Asean Today 2019/03/29).

헌법개정은 2015년 11월 총선에서 NLD 정책강령의 핵심이었다. 2020년 선거가 다가옴에 따라 NLD는 다시 헌법 개정 사안을 들고 나오고 있다. 2018년 11월에 있었던 보궐선거에서 기대에 못 미치는 의석을 획득하자 NLD가 헌법개정에 초점을 맞추기 시작한 것이다. 2015년 전국휴전협정(NCA, Nationwide Ceasefire Agreement)의 로드맵에 따르면, 헌법개정은 평화를 이루기 위한 핵심 단계이다. NCA 로드맵은 중앙정부가 교전 단체들과 전국적인 합의를 이룬 다음 이러한 합의를 반영하기 위한 헌법개정을 요구하고 있다.

반면 2008년부터 많은 소수종족 무장단체가 헌법이 군 통수권을 명기한 방식에 반대해 왔다. 군과 갈등을 빚고 있는 21개 이상의 소수종족 무장단체는 군이 아직 최종 결정권을 갖고 있는 만큼 민간정부와의 협상은 의미가 없다고 한결같이 주장한다. 미얀마 군부와의 협상 시도가 난항을 빚고 있는 것이다.

현행 헌법은 헌법 개정을 위해서 국회의원의 75%가 찬성해야 한다고 규정하고 있음과 동시에 군부에 비선출직 국회의원 25%를 배정할 수 있는 권한을 부여함으로써 군부의 개헌저지를 보장해주고 있다. 또한 헌법은 군의 활동 범위를 내무부, 국방부, 국경수비부, 세금 징수, 토지 등록 등으로 두고 있다. 산주 정치평론가 사이 완사이는 현행 헌법 조항이 미얀마 군부 뜻마도가 '국가 안의 국가', 국가 단합의 유일한 구세주를 자칭하면서 그 역할을 계속하도록 하고 있다고 주장한다.

'국가 안의 국가'의 대표적인 예로 2019년에 들어와 미얀마의 군 최고 지도자인 민아웅 흘라잉 군총사령관이 중국을 방문하여 시진

핑 주석을 만나 양국간의 군사협력과 일대일로사업(BRI, Belt and Road Initiative)의 미래에 대해 논의한 것을 들 수 있다(Myanmar Times 2019/04/12). 또한 민아웅 흘라잉 군총사령관은 국제사회로부터 아라칸주에서의 로힝자 인권유린의 배후 인물로 낙인찍힌 상황에서 타이로 자주 방문하면서 타이 군사정부와의 관계를 돈독히 해왔다. 2018년 초에 타이 군부는 민아웅 흘라잉 군총사령관에게 1등급 대십자기사 훈장을 수여하였다(Reuters 2018/02/16).

과거 NLD는 군에 거부권을 부여하는 헌법 436조를 바꾸려는 시도를 했었다. 436조는 국회 재적의원 3분의 2 찬성과 국민투표에 의한 개헌을 규정하고 있으나 군부가 국회의원 의석의 4분의 1을 지명하고 있는 상황에서 헌법 개정은 사실상 불가능하다. 헌법 개정에 관여하고 있던 아웅산 수찌의 법률고문 우꼬니가 2017년 1월 양곤 국제공항에서 총격을 당해 사망하였는데, 그의 죽음은 거대 권력기관인 군부를 개혁하려는 시도에 대한 경고로 해석되었다.

2013년까지 실시된 여론조사에 따르면 미얀마 인구의 97%가 헌법 개정을 지지하였다. 현행 헌법은 2008년 군사정부에서 초안되어 사이클론 나르기스 피해가 확산되는 와중에 국민투표로 통과되었다. 일간지 인디펜던트(Independent) 추정에 따르면 나르기스로 13만여 명의 사람들이 죽었지만 투표는 강행되었고, 당시 군사정부는 98%의 투표율을 보인 가운데 92%가 찬성했다고 공표하였다.

2013년 떼잉 쉘잉 당시 대통령이 이끌던 연방단결발전당(USDP)은 436조 개정 등 일부 개혁안을 발의한 위원회를 만들었지만 2015년 6월 표결 때는 거의 모든 조항이 부결되었다.

<표 1> 2018년 11월 보궐선거 정당별 의석

	상원	하원	지방
의석수(13석)	1	4	8
당선자를 배출한 정당과 선거구	USDP 1개 선거구 (카친주)	NLD 3개 선거구 (양곤주, 만달레주, 친주) -버마족 지역 SNLD 1개 선거구(산주)	CLD 1개(친주) USDP 2개(저가잉주, 아라칸주) -버마족, 아라칸족 NLD 4개(버그주, 머그웨이주, 만달레주 2개) -버마족 지역 무소속 1개(아라칸주)
기존 의석점유정당과 변화여부	NLD	변동 없음	친주: <del>NLD</del> → <del>CLD</del> 저가잉주, 아라칸주: <del>NLD</del> → <del>USDP</del> 아라칸주: <del>ALD</del> →무소속

참조) 1) 이탤릭체는 NLD가 차지하고 있던 지역구 의석을 다른 정당 혹은 무소속 후보자에게 넘겨준 사례임. 2) →는 총선 결과에서 기존 점유정당이 다른 정당 혹은 무소속 후보자에게 권력이 이양되는 방향을 의미.

위 <표 1>이 보여주고 있듯이 2018년 11월 보궐선거에서 NLD는 총 13개 지역구 중 7개 선거구에서 승리를 거두었다. 이 선거에서 NLD는 기존에 장악하고 있던 4개 선거구를 군부 정당 등 다른 소수 정당에 내주었다. 4개 선거구 중 3개 선거구는 친군부 정당인 연방단결발전당(USDP, Union Solidarity and Development Party)에게, 나머지 1개 선거구는 소수정당인 친민주주의연맹(CLD, Chin League for Democracy)에게 각각 돌아갔다.

소수종족들이 NLD에 등을 돌리게 된 이유는 간명하다. 2015년 총선 때 NLD는 각 주가 주지사를 선출하도록 하겠다고 공약하였으나 실제로 NLD는 자당 출신의 주지사를 임명하였다. 이는 아라칸군(AA, Arakan Army)과 같은 소수종족지역 내 무장조직과의 갈등을 촉진시키는 요인이 되었다.

이렇듯 헌법 개정에 결정적 걸림돌이 되고 있는 것은 두말할 나위 없이 군부이다. 이러한 맥락에서 보자면 헌법개정은 NLD가 종족정

당들부터 다시 지지를 회복할 수 있는 관건이다. 헌법개정 사안을 통해 아웅산 수찌가 이끄는 NLD는 소수종족정당들과 협력해 반(反)땃마도 연합을 조직할 수 있기 때문이다.

흥미로운 것은 아웅산 수찌가 군부로 하여금 헌법 개정을 수용하도록 하는 방도로 중국의 압력을 고려하고 있다는 점이다. 무엇보다도 중국은 유엔안보리가 땃마도를 비난하거나 로힝자와 아라칸주에 대한 범죄 책임을 미얀마가 지도록 하는 결정적 조치를 취하는 것을 막아왔다. 이는 200만 명 이상의 위구르족과 다른 이슬람 소수민족을 포함한 중국 내 인권문제에서 유엔안보리의 개입을 피하려는 중국의 이해관계와 연관이 있기도 하지만 중국이 미얀마 군 장성들로부터 호감을 샀다는 추측도 있다.

이러한 배경하에서 아웅산 수찌는 미얀마 내 중국 사업에 대한 인허가에 큰 관심을 보이고 있다. 2018년 11월 미얀마 정부는 아웅산 수찌를 위원장으로 해서 중국의 일대일로사업을 추진하기 위한 운영위원회를 만들었다. NLD가 위원회를 만든 이후 중국은 카친주에서 6000메가와트급 땃송 수력 발전 대형 프로젝트를 건설하기 위한 시도를 재개했고, 미얀마 정부 관계자들은 7년 전 국민의 반대를 의식해 사업을 중단했음에도 불구하고 이 사업의 재개를 위한 협상을 시작했다(The Irrawaddy 2019/03/29). 중국 정부는 수력발전 정책에 관한 새로운 백서 초안을 만드는 NLD 정부에 자문역할을 맡았다.

그러나 아웅산 수찌가 위험한 거래를 중개하고 있다는 평가도 있다. 땃송 댐은 화약고나 다름없으며 이 프로젝트를 재개하면 지역사회와 카친주 정당, 그리고 시민사회가 NLD에 저항할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 수찌 정부에게 중국은 개혁을 위한 땃마도와의 협상을 도와줄 수 있는 강력한 동맹국이다. NLD로선 위험을 감수하지 않고 땃마도의 굴레에서 해방될 수 없으나 최악의 경우 헌법 개정에도 실패하고 시민사회도 잃을 수 있다. 이것은 군부가 바라는



최상의 시나리오일 것이다.

이라와디 강에서 남쪽으로 보트로 약 25분 거리에 있는 밋송 댐은 36억 달러에 이르는 투자비용이 예상되는 가장 큰 수력 발전 프로젝트 중 하나이다. 중국전력투자그룹(CPI, China Power Investment Corporation)은 2009년에 실향민들을 위한 정착촌 건설과 함께 이 프로젝트에 대한 작업을 시작했다. 사실상 강제이주가 취해졌던 바, 중국전력투자그룹(CPI), 현재는 국가전력투자집단(SPIC, State Power Investment Corporation)으로 알려진 중국회사가 댐 건설을 하는 길을 열기 위해서였다.

그러나 거슬러 올라가면 이 사업에 대한 반대는 2011년 3월 떼잉 쉐잉이 대통령에 취임한 후 아래로부터 솟구치기 시작했다. 환경론자들은 이 댐이 세계에서 가장 높은 수준의 생물 다양성을 가지고 있으며 이 사업이 이라와디강의 자연미를 파괴하고 물의 흐름을 방해할 것이라고 경고했다. 그들은 이것이 싱가포르 크기만한 지역에 홍수를 일으켜 생태계를 파괴하고 1만 명 이상의 사람들이 주거지를 옮겨야 하는 상황에 이르게 될 것이라고 경고했다.

2011년 9월 떼잉 쉐잉 대통령은 이렇듯 환경 영향 및 사회적 영향에 대한 우려가 확산되자 댐 건설 중단 조치를 발표했다. 그러나 급증하는 전력 수요를 감당해야 하는 중국 정부는 댐 건설 재개에 대한 희망을 버리지 않았다. 2018년과 2019년에 걸쳐 중국 정부는 카친족 종교 및 정치 지도자들에게 댐 건설에 반대하지 말라고 압박하면서 이것이 중국의 야심찬 일대일로사업의 일부임을 확인시켜 주었다. 반면 2015년 선거 운동 당시 밋송댐 건설에 비판적이던 야당 지도자 아웅산 수찌는 이제는 밋송댐에 재개 문제에 대해 애매한 태도를 취하고 있다(The Irrawaddy 2019/04/01). 헌법개정을 위해 중국을 지렛대로 군부를 압박하려는 아웅산 수찌의 위험한 정치거래가 시작된 것이다.

### Ⅲ. 소수종족과의 화해 로드맵과 ‘로힝자 위기’

미얀마는 국내적으로는 2018년 8월 로힝자의 ‘인종청소’ 사태의 진상을 규명하겠다고면서 미얀마 정부가 구성한 독립조사위원회(ICOE, Independent Commission of Enquiry)가 본격적인 활동에 들어갔다. 그러나 인권단체들은 이 위원회 활동이 제노사이드(집단학살) 및 반인도주의 범죄 처벌 움직임을 피하려는 꼼수에 불과하다고 비판하였다. ICOE 위원장을 맡은 로사리오 마날로는 기자회견을 통해 정부 등 외부의 압력에 영향을 받지 않는 독립적인 활동과 중립적이고 투명한 조사를 약속했다. 인권단체들은 국제형사재판소(ICC, International Criminal Court)에 이 문제를 정식으로 회부해 미얀마군의 잔혹 행위를 조사하고 책임자를 처벌해야 한다고 주장해왔다. ICOE에는 필리핀, 일본 등 타국 외교관들도 참여하였다.

2017년 8월 미얀마 정부와 군은 항전을 선포하고 경찰초소를 습격한 아라칸로힝자구원군(ARSA, Arakan Rohingya Salvation Army)<sup>3)</sup>을 테러집단으로 규정하고 병력을 동원해 로힝자족 거주지 등에서 대규모 반군 소탕전을 벌인 바 있다. 이 과정에서 수천 명이 죽고 70만 명이 넘는 난민이 국경을 넘어 방글라데시로 도피했다. 난민들은 미얀마군이 난민 토벌을 빌미로 집단학살과 반인도적 범죄를 저질렀다고 주장했지만, 미얀마군과 아웅산 수찌 정부는 근거 없는 주장이라고 일축했다.

아웅산 수찌는 이미 2012년과 2013년 동안에도 아라칸주에서 폭력이 발생하는 동안 로힝자에 대한 명확한 지지를 표명하지 않고 법치만을 강조했다. 이러한 그녀의 보수적 행보는 로힝자에 대한 불교도 대중의 적대감이라는 맥락에서 이해할 수 있다. 로힝자 인권문제에 대해 일관되게 소극적이었던 아웅산 수찌가 이끄는 NLD는 2016

3) ARSA는 이전에는 신념행동(Harakahal-Yaqin)이라는 이름으로 알려지기도 했다.

년 11월 8일 총선에서 대승을 거두었음에도 로힝자에 우호적인 언론 활동과 인권활동에 대해 제재를 가하기 시작했다.

인구구성의 측면에서 보자면 미얀마 인구의 약 65%가 버마 민족이고 대부분이 불교 신자이다. 나머지는 다양한 소수 종족으로 구성되어 있다. 무슬림은 인구의 4-5%를 차지한다. 이 인구 수치는 왜 아웅산 수찌가 정치적 실용주의를 택하고 로힝자 위기에 침묵을 유지하는지를 보여준다(Lee 2014).

미얀마에서 로힝자에 대한 여론이 좋지 않은 가장 중요한 이유 중 하나는 아라칸주 내에서의 여러 집단들 간-무슬림과 불교도를 포함-의 수 세기에 걸친 갈등과 분쟁의 역사이다. 18세기에 아라칸왕국을 정복했던 쏼바웅왕조는 이후 영국과의 전쟁에서 패배하면서 붕괴하였다. 이후 로힝자에 대한 적개심은 영국 정부가 식민지 시기에 인도에서 오거나 혹은 무슬림과 같은 검은 피부의 이방인들에게 특혜를 주었다는 인식을 갖게 되면서 더욱 심해졌다. 이러한 남아시아인들에 대한 불신은 영국이 상당수의 행정책임자들을 인근 영국령 식민지에서 버마로 이주시키기도 했기 때문에 어느 정도 근거를 가지고 있다. 이렇듯 반무슬림, 반로힝자 정서와 분노는 수 세기에 걸쳐 누적된 것이다.

로힝자 인권문제는 선거민주주의로 민간권력이 탄생하였음에도 불구하고 과거 군사정부 시기에 고착화된 소수종족 차별이라는 역사 잔재가 청산되기보다는 악화되고 있음을 보여주는 맥락적 문제(contextual problems)의 전형적 예이다. 그리고 로힝자 문제는 소수종족 문제에 왜곡된 신념에서 비롯된 것이기도 하지만, 소수종족에 대한 버마족 다수 대중들의 신념을 반영할 수밖에 없는 대의민주주의의 취약점, 즉 다수의 폭정(tyranny of majority) 문제이기도 하다.

여하간 국제사회의 주목을 받고 있는 로힝자 문제가 발생한 아라칸주는 오랜 기간 지속되어온 불교도들과 무슬림 집단 사이 긴장으

로 인해 폭력사태가 반복되었다. 이렇듯 구조화된 긴장 속에는 상호 간 불신과 적대감을 갖게 한 두 개의 축이 존재한다. 이 두 축 모두 정체성, 영토, 역사적 서사 그리고 경제적 저발전과 연관이 있다 (Callahan 2018).

첫 번째 긴장의 축으로 불교도 아라칸인들은 오랜 기간 버마족 엘리트들과 지도자들로부터 자신들이 학대당했다고 느끼고 있다. 이런 종류의 피해의식은 아웅산 수찌가 아라칸족 통합정당이 주 의회선거에서 승리했음에도 불구하고 아라칸 주지사로서 NLD의 지명자를 결정한 것과는 관련이 있다. 두 번째 긴장의 축은 아라칸주의 불교도와 무슬림, 특히 로힝자로 불리는 무슬림 사이에 놓여있다. 2017년 대대적인 폭력사태에 앞서, 아라칸주의 330만 명 주민은 60%의 불교도와 35%의 무슬림 인구로 구성되어 있었다. 특히 로힝자족은 오랫동안 그들의 시민권을 부정당해왔다. 특히 2012년 이후 지속되어 온 아라칸인-로힝자 간 폭력사태는 북서부 세 개의 마을 즉, 마웅도, 로디다웅, 부디다웅 사회에 상처를 남겼다. 미얀마 사람중 대다수가 로힝자족을 ‘벵갈리’라 칭하며 ‘로힝자’라는 종족집단은 없다고 생각하는데 이것은 로힝자를 주변국에서 온 불법 이주자 혹은 방글라데시에서 온 벵갈리인으로 낙인찍기 위한 것이다.

2017년 폭력사태의 기원은 아라칸주의 국경수비대가 동시다발적으로 공격을 당한 2016년 10월 9일로 거슬러 올라간다. 이어 2017년 3월 ARSA라 칭한 이들이 억압받는 로힝자를 대변하기 위해 군사행동에 나섰다 주장했다. 군사령관 아타울라흐에 의해 이끌어지는 것으로 보이는 ARSA는 반복적으로 자신들이 테러집단과 관련이 없으며 비무슬림 사회의 시민들의 안전을 보장한다고 주장하였다.

이후 유엔 인권고등판무관실(OHCHR)은 강도 높은 비판을 담은 ‘긴급 보고서’를 발행했다. 반면 민스웨 부통령이 이끈 사건 조사에 대한 보고서가 나왔는데, 그 내용은 국방군이 시민에게 폭력을 가했

다는 증거가 없다는 것이다. 2017년 3월 제네바에 위치한 유엔 인권 위원회(UNCHR)는 북부 아라칸주에서 군에 의해 일어난 반인도적 범죄 혐의와 다른 지역에서의 인권침해 사례를 조사하기 위한 국제 조사단을 꾸리기로 결정했다. 미얀마는 수사에 협조하지 않겠다는 뜻을 내비쳤다. 2017년 4월 방영된 인터뷰에서 아웅산 수찌는 최근 아라칸 주에서 비록 “많은 적대행위가 있었지만 작금의 사태에 대해 인종청소라는 표현을 사용하는 것은 과하다”는 의견을 표명했다. 그녀는 “정부에 협력하고 있다고 생각되는 무슬림을 살해하는 당사자 또한 무슬림이다”라고 발언했다.

그렇지만 아웅산 수찌 국가고문은 코피 아난 전 유엔사무총장과 국내외 팀으로 구성된 자문위원회를 아라칸주에 운영 하는 것을 약속하며 로힝자 아라칸인의 시민권 문제 해결에 나서겠다고 공표했다. 마침내 8월 24일 코피 아난 팀이 잠정권고안을 확정했다. 아난은 로힝자족의 시민권은 물론 그들의 기본권까지 부정한 1982년의 시민법에 대한 재검토 등을 제안했다. 보고서는 또한 아라칸주 무슬림들에게 이동의 자유, 정치적 권리, 사회서비스와 교육은 물론 생계 지원까지 보장받아야함을 언급했다.

반면 로힝자 문제 관련 유엔진상조사단이 군 최고지도자인 민아웅 흘라잉 사령관을 만나겠다는 의향과 유엔안보리에 미얀마군부 최고지도자들을 로힝자 대량살상 혐의로 국제형사재판소에 회부하라는 의견을 표명한 1주일 뒤, 민아웅 흘라잉은 주권을 갖고 있는 한 이 나라에 유엔은 간섭할 권리가 없다고 공개적으로 언급하였다. 또한 그는 형식적으로 민간정부로 권력이 이양된 2011년 이후에도 여전히 막강한 영향력을 행사하고 있는 미얀마 군부가 정치부문에 서 손을 떼라는 유엔의 요구도 일축하였다(Bangkokpost 2018/09/24).

이렇듯 로힝자 문제뿐만 아니라 2018년 1월에 개최하기로 예정되었던 ‘21세기 뽕롱회담’(21st Century Panglong Conference).<sup>4)</sup>으로도

일컬어지는 제 3차 연방평화회담(UPC, Union Peace Conference)에서 미얀마 정부는 평화 프로세스에 참여하지 않으면서 휴전협정(NCA)을 거부하고 있는 소수종족무장단체에 공격 빌미를 주게 될지도 모르는 상황에 놓였다(The Diplomat 2018/01/08). 중국은 무장반군들에게 연방평화회의에 참석하라고 압력을 넣었는데, 그러면서도 중국은 자신들의 지원을 받고 있는 반군들이 결성한 연방정치협상자문위원회(FPNCC, Federal Political Negotiation and Consultative Commission)<sup>5)</sup>가 제안한 또 다른 비공식 평화협정 또한 지지하고 있다. 평화회담에서 미얀마 군부에 의해 주장되고 있는 핵심사항은 새로운 연방제 하에서 각 주가 헌법을 갖고 자치권을 갖는 대신 소수종족무장단체들은 연방으로부터 독립하려는 운동을 중단하고 이 나라에 군은 오직 하나임을 수용하는 것이다(Pedersen 2019: 229).

현재 공식적인 평화프로세스는 지난 UPC 개최 이후 교착상태에 있으며, 내전이 다시 발발하지 않을까 하는 우려가 커지고 있다. 미얀마 동북부쪽에 위치한 산주와 북쪽의 카친주 상황도 심각하다. 카친주에서 활동하고 있는 반군단체 카친독립군(KIA, Kachin Independence Army)은 정부군이 곧 공격해올 것이라 예상하며 국제사회가 로힝자 문제와 미얀마군과 그들 간에 갈등에 대하여 보여준 이중잣대에 대하여 불만을 갖고 있다.<sup>6)</sup> 카친독립군을 포함한 더 많은 반군들이 있는 산주의 문제도 심각하다.

군부는 휴전협정을 반군의 무장해제로 나아가는 법적 절차로 보고, 반군들은 이러한 시각을 용인하지 않지만, 이 협정에 가입하지

4) '21세기 뽕통회담'은 6개월마다 미얀마 평화프로세스의 일환으로 개최되었다. 제2차 회담은 2017년 5월에 열렸다. 3차 회담은 예정되었던 2018년 1월이 아닌 6월에 열렸다.

5) FPNCC는 평화협정에 서명하지 않은 7개의 소수종족무장단체로 구성되어 있다.

6) 88세대를 이끌고 있는 민꼬 나잉도 로힝자 문제에 대한 서방의 편향적 관심이 다른 소수종족문제들을 가리고 있음을 지적했다. 민꼬 나잉 면담. 2019/02/19.

않은 반군들에게 압력을 가하고 있다. 그러나 산주의 많은 무장단체들은 이에 가입하는 것은 중대한 협상을 진행하는데 불만족스러운 출발점으로 보고 이를 거부하고 있다. 게다가 휴전협정을 맺은 무장단체 중 일부는 다른 유명한 반군단체이자 중국의 지원을 받는 와주 연합군(UWSA, United Wa State Army)과 같은 조직과 손을 잡고 있다.<sup>7)</sup> UWSA는 그 자체로 산주에 다른 종족 무장단체들간의 강력한 블록을 구축하는데 큰 역할을 했다. 이들은 휴전협정을 거부하였지만 중국의 압력 때문에 최근 연방평화 프로세스에 참여하였다. 과거 무장단체들끼리 서로 싸웠다면, 지금은 UWSA가 반군집단들에게 무기를 제공하고 훈련을 시켜주며, 가끔 인력도 지원해준다. FPNCC는 미얀마 정부에게 UWSA를 연대조직체로서 평화협상 과정에 단일한 연합체로 참여하는 것을 인정하라고 요구한다.

2016년 아웅산 수찌는 정부 출범과 함께 소수종족에 대한 평등과 참여의 원리를 보장한다는 목적하에 종족부(ministry of ethnic affairs)를 설치하고 초대 장관으로 몬족 출신의 저명한 정치인 띠묘윈 박사를 임명했다(Moe and Cheong 2019: 245). 그럼에도 그녀는 소수종족들과의 평화회담을 적극적으로 추진한 아버지 아웅산 장군에 비해 소수종족들의 신뢰를 제대로 얻지 못하고 있다. 2019년 2월 12일 연방의 날(Union Day)에 카야주의 주도 로이코에서 아웅산 장군을 기리는 동상 건립에 반대하는 시위 군중을 고무탄을 발사해 진압한 것은 소수종족과의 화해라는 아웅산 수찌 정부의 기치와 정면으로 배치되는 사건이었다. 이 지역 주민들은 아웅산 장군의 동상이 자신들의 독립과 민족 투쟁을 대표하지 않는다고 느꼈기 때문에 시위를 벌였다. 당연히 정부가 평화적 시위를 폭력적 방식으로 억누

7) 와주연합군(UWSA)은 산주 내 승인되지 않은 와주에 기반한 무장단체로서 와민족 평의회 조직원들이 1989년에 창설하였으며 버마공산당(BCP, Burmese Communist Party)과 연관이 있었다.

르는 것은 근시안적 발상이라는 목소리가 나왔다(Bo Kyi 2019). 이러한 정부 조치는 긴장을 악화시킬 뿐이고, 교착상태에 빠져 있는 종족 간 화해과정에 심각한 영향을 미칠 수 있다.<sup>8)</sup>

또다른 예로 아라칸주에서 아라칸군(AA)과 미얀마군 땃마도 간의 무력 충돌 증가가 우려되고 있다. 이러한 무력 충돌은 아라칸군(AA)과 연루되어 있다는 혐의를 받는 민간인에 대한 탄압으로 이어졌다. 지금까지 아라칸주에서만 1908년 제정된 불법 단체법 17조 1항에 따라 40명이 체포되었으며, 여기에는 집 인근에서 교전이 벌어져 친주를 탈출한 24명의 국내난민이 포함된다. 최근에는 무력 충돌로 인해 약 6,000명의 민간인들이 이주를 해야 했다. 또 카친주에서는 반전시위를 벌이거나 밋송 댐 건설에 반대하는 시위를 조직했다는 이유로 체포되거나 구금되는 사태가 벌어지고 있다. 지난 2019년 2월 밋송 댐 반대운동 지도자인 버나뎃 자가웅이 집회와 시위에 관한 법률 위반 혐의로 체포된 그 시점에 열린 세계카친대회는 반전 시위를 이유로 감옥에 복역하고 있는 카친 지역사회 지도자 세 명에게 첫 카친인권상을 수상했다.

국가탄압은 소수민족 집단만을 겨냥한 것도 아니다. 지난 2019년 2월에는 만달레 지역 야다나본 대학생 7명이 체포되어 징역 3개월을 선고받았다. 2018년 12월 학교 인근에서 발생한 학생 살해사건 이후 취약한 캠퍼스 치안에 대한 항의의 표시로 공무원들의 초상화를 불태웠다는 이유였다. 이미 두 명의 로이터 통신사 기자 와론과 쯔소우가 투옥되었고, 또다른 언론인 스웨윈도 그의 기사가 극우민족주의자인 승려 위라투를 모독했다는 이유로 협박을 받았다. 이중 로이터 통신사 기 두 명은 2019년 4월 23일 대법원에서 공직비밀법 위반혐

8) 1989년 군사정부는 카친, 카야, 카인(기존의 카렌), 친, 버마, 몬, 아라칸, 산 등 8개 주요 종족들과 함께 135개 종족 명단을 공표하였다. 이 분류는 1931년 영국 식민당국이 발간한 미얀마에 대한 영국센서스에 근거한 것이다(Moe and Cheong 2019: 246).



으로 7년형이 확정되었으니 5월 7일 윈 민 대통령 특사로 석방되었다. 언론인들에 대한 탄압은 아웅산 수찌 민간정부가 기존 군사정부와의 차별성을 모호하게 하는 대표적인 사례이다.

#### IV. 경제성장을 향한 규제개혁과 엇갈린 경제전망

미얀마는 1987년에 UN으로부터 최빈곤국가(LDC, Least Developed Country)로 분류된 이래 현재까지도 이 범주를 벗어나지 못하고 있다. 미얀마의 사회경제개발지수, 인간개발지수 모두 전세계 국가들 중 최하위 수준이다. 2018년 미얀마 외교부는 국민지수(Gross National Index), 인간기회지수(Human Access Index), 경제적 취약성지수(Economic Vulnerability Index) 모두를 개선하여 2021년에는 최빈곤국가 범주에서 벗어나도록 할 것이라고 발표했다. 2019년에 들어와 아웅산 수찌 국가고문은 몬주를 방문하였을 때 미얀마 인구의 30%가 빈곤층이라고 언급했다. 그녀는 농촌과 도시의 균형 있는 발전이 국가안정의 필수불가결한 요소라고 얘기하면서, 정부가 균형발전을 위해 최선을 다하고 있지만 쉽지 않다고 말했다(Myanmar Times 2019/04/05).

2018년 1월 기준으로 미얀마 공공부채 규모는 91억 달러이다. 전체 부채 규모에서 중국이 약 38억 달러, 일본이 21억 달러, 국제금융기구 9억1천 달러, 독일 6억9천 달러 순이다(The Irrawaddy 2018/07/10). 외국인 직접투자(FDI)와 관련해선 중국과 아세안 약진이 두드러진 반면, 일본, 프랑스, 미국의 투자는 후퇴했다. 특히 로힝자 위기가 폭발한 2016년 11월 이후 서구 투자가 크게 줄었다. 로힝자 문제가 국내경제에 미치는 영향이 과소평가될 수 없는 사안이 된 것이다. 2018년 3분기에 미얀마인사이드(Myanmar Insider)가 발표

한 미얀마 사업신인도(business confidence)를 보면, 응답자의 60% 이상이 미얀마 경제가 매우 나쁜 상황이고 앞으로도 악화될 것이라고 답했다. 또 이 자료는 대부분의 경제인들이 미얀마 경제의 미래를 부정적으로 보고 있다고 했다. 이러한 사업 신인도의 추락은 FDI 축소효과로 이어질 것이다(Moe and Cheong 2019: 244).

2016년 7월 29일 아웅산 수찌 정부는 국민화해에 기여하는 포용적 지속가능 개발을 천명하고 민족화합에 기반한 균형발전을 목표로 12개 어젠다로 구성된 5개년 경제정책을 발표하였다. 이른바 수찌노믹스(Suukyinomics)로 불리는 이 경제정책의 12개 어젠다에는 투명한 재정관리, 민영화, 세금정책 개선 등 정부 내부 개혁, 두 번째로 인적자원 개발, 일자리 창출, 농업발전 등 삶의 질 향상, 세 번째로 인프라 개발, 균형적 산업화, FDI환경 개선 등 사업여건 개선 및 경제발전 방향 제시 등이 포함되었다. NLD정부가 과거 정부와 차별화되는 핵심정책으로는 민간정부 주도 체제 구축을 위해 군부 영향력 하에 있는 광산업 및 국영기업 개혁과 세금정책 투명성 강화를 위한 e-Government 시스템 도입, 주요 지지층인 노동자, 농민의 삶의 질 향상을 위해 교육과 훈련을 통한 일자리 창출과 노동 조건 개선, 농민의 고부가 곡물 생산 지원과 농업전용 경제특구(SEZ) 개발 추진 등을 들 수 있다. 이밖에도 FDI 유입 지속 확대와 신(新)심해항만 개발, 수력, 천연가스 발전 확대, 4대 경제회랑 개발 등을 꼽을 수 있다(조대현 2016).

그리고 2018년 2월 12일에는 그 연장선상에서 ‘미얀마지속가능발전계획’(MSDP, Myanmar Sustainable Development Plan 2018-2030)이 발표되었다. MSDP는 미얀마 기획재정부가 추진하는 공공투자 촉진정책의 일환인 프로젝트뱅크(Project Bank)와 연계된다. 이 같은 맥락에서 MSDP 공표 2개월 후 향후 20년간 공적투자 확대를 겨냥한 새로운 미얀마투자진흥법(Myanmar Investment Promotion Plan)

이 공포되었다. 이 법들은 각각 지속가능하면서 광범위한 성장과 불평등 축소를 실현할 수 있는 책임투자의 중요성에 초점을 맞추고 있다. 그러나 미얀마 매체 이라와디(The Irrawaddy)에 따르면 2017-2018년 미얀마에 대한 외국인 투자는 9억 달러나 감소했다. 또 해외로 노동인력이 계속 유출되고 있는 것으로 파악되었다. 여기에다가 EU는 로힝자 문제 등 인권문제 해결에 소극적인 미얀마 정부를 향해 무역 특혜 철회까지 경고하고 있다. 2016년부터 EU는 NLD 정부 이후 미얀마 제품에 대한 무관세 혜택, 일반관세특혜(GSP)를 적용해 왔다.

이같이 서방과의 관계가 비우호적인 방향으로 흐르는 가운데 2016년 NLD 정부 출범 후 아웅산 수찌 국가고문의 첫 방문국가는 중국이었다. 취임 후 2년 동안 수찌 국가고문은 중국을 세 번이나 방문했다. 중국의 일대일로사업에 적극 협력하겠다는 의지의 표명이었다. 중국은 수찌 정부의 로힝자 문제 해결방식을 지지하면서 중국-미얀마 경제회랑을 제안했다. 이렇듯 중국과의 관계는 로힝자 문제로 서방과의 관계가 악화되는 추세와는 정반대의 양상을 띄고 있다. 이는 2014년 5월 쿠테타 직후 뿌라웃 찬오차 타이 군사정부가 취했던 친중 외교노선과 이에 대한 중국의 화답 양상과 유사하다.

반면 미얀마투자위원회(MIC, Myanmar Investment Commission)에 따르면, 미얀마로 유입된 FDI는 지난 2년간 감소된 후 처음으로 증가했다(Myanmar Times 2019/03/28). 이것은 2016년에 아웅산 수찌가 정권을 장악한 이후로 FDI의 첫 번째 증가이다. 2018년 10월 1일부터 2019년 3월 15일까지 공식적으로 19억 달러의 FDI가 유입되었다. 이 기간에 80여 개 프로젝트에 13억 달러가 투자되었다. 전년도 같은 기간보다 많은 자본과 프로젝트가 유입된 것이다.<sup>9)</sup> 미얀

9) 세계은행 미얀마경제모니터(2018년 12월)는 FDI가 2016-17년에서 2017-18년까지 증가했지만 2017-18년에는 신규 FDI가 감소했다고 보고했다.

마는 아세안 국가들, 일본, 중국, 한국, 홍콩, 대만, 그리고 인도로부터 더 많은 투자를 기대한다. 물론 의류, 전기 조립, 식품 가공 등과 같은 제조업 부문에 투자가 증가하고 있다. 게다가 싱가포르를 미얀마에 가장 많이 공인된 FDI를 쏟아붓고 있는 나라로 오랫동안 대미얀마 FDI 1위 국가였던 중국을 추월했다. 투자기업관리청(DICA, Directorate of Investment and Company) 통계에 따르면 지난해 2018년 2월 싱가포르는 302개 프로젝트에 208억8000만 달러, 중국은 314개 프로젝트에 204억1000만 달러를 투자했다. 2019년 3월 초에 만달레주 이라와디강 동쪽 연안에 있는 민지안에서는 싱가포르에 본사를 둔 셴코프인더스트리즈(Sembcorp Industries)가 3억 1천만 달러를 투자한 발전소 기공식이 있었다.

2018년 말 미얀마는 국내외 투자 증대와 기업인을 위한 기회 창출을 목표로 미얀마 투자진흥계획을 발표하고 투자경제외교사업부(ministry of investment and foreign economic relations)를 신설하는 등 투자 유치 노력을 강화하였다. 새 정부부처는 투자자들이 단일 창구 시스템을 통해 미얀마에 더 쉽게 투자할 수 있도록 하여 기업들이 윈스톱 센터, 즉 단일 창구를 통해 필요한 모든 절차를 신청하고 완료할 수 있게 할 것이다.

아웅산 수찌 국가고문은 2019년 2월 아라칸주 투자박람회에서 “미얀마는 세계를 향해 경제를 개방했다. 우리는 우리의 정책, 규칙 및 규정이 국제기준에 부합하도록 지속적으로 노력해왔고, 모든 이들을 위해 투자 환경을 보다 호의적이고, 예측 가능하며, 촉진적이고, 우호적으로 만들기를 원한다.”라고 언급했다.

한편 미얀마 북부 아라칸주에서 자행되고 있는 잔혹행위 때문에 파견된 유엔 미얀마 진상조사단(UNFFM, UN Fact-Finding Mission on Myanmar)은 미얀마에서 활동하고 있는 모든 기업체들과 교역하거나 미얀마에 투자하고 있는 모든 기업체들은 인권에 관한 유엔 지

침을 분명히 준수해야 함을 권고하고 있다. 투자자들과 전문가들은 최근 FDI 규모의 둔화는 아라칸 사태와 관련된 투자 환경의 불확실성과 취약한 개혁 추진력을 반영하고 있다고 본다. 여기에다가 일본의 투자도 감소세이다. 니혼게이지아신문에 따르면 미얀마 일본상공회의소 회원 기업 수는 2019년 2월 기준 392개로 2018년 3월 말 기준보다 12개 증가했지만 2015년 당시 매년 60개 이상 증가했던 것에 비하면 증가폭은 크게 줄었다(아시아타임즈 2019/04/02).

하지만 ADB 미얀마 국장은 미얀마의 2019년 GDP 성장률은 6.6%, 2020년 성장률은 6.8%를 기록할 수 있다고 본다. 그는 미얀마가 소매업과 도매업을 개방하고 기업지배구조와 경영을 현대화하는 추세를 긍정적 신호로 꼽았다. 타무라유미코 ADB 미얀마 주재 수석 전문가도 미얀마의 통화 및 재정정책이 올바른 방향으로 나아가고 있다고 말한다. 그녀는 양허성 공적개발원조(concessional ODA)가 미얀마 사회가 실제 필요로 하는 인프라 개선으로 이어질 것으로 전망했다. 또 그녀는 시장심리가 경제성장뿐만 아니라 가격동향에 의해 주도되고 있다고 평가했다. 특히 높은 인플레이션과 약화 일로의 쫓(미얀마의 화폐)이 기업에 미치는 심리적 효과를 우려했다.<sup>10)</sup>

외국인 자본의 투자와 관련해서는 무엇보다 미국의 경제제재 해제를 들 수 있다. 2016년 10월에 1997년부터 시행 중이던 미 재무부 해외자산통제국(OFAC, Office of Foreign Assets Control)의 금융경제 제재가 해제됐다. 또한 2016년 11월 13일부터 미국은 미얀마의

---

10) 타무라 유미코는 높은 FDI와 농업, 산업, 서비스 등 핵심 분야의 성장에 힘입어 미얀마의 추가 성장 가능성을 접했다. 그리고 기후만 안정적인 경우 더 높은 농업 성장률을 달성할 수 있다고 보았다. 그리고 관광객 수가 계속 증가할 것으로 보았다. 그렇지만 그녀 역시 EU의 미얀마에 대한 무역특혜 철회 가능성, 주요국 경기둔화가 수출에 미치는 영향, 국내 갈등, 경제개혁 이행의 지지부진 등 밝은 경제전망을 위협하는 요인들에 대해서도 경고했다. 무엇보다 미얀마의 가장 큰 과제는 자신을 지역적, 세계적 가치 사슬(value chain)에서 잘 위치시키는 것이라고 강조했다(The Nation 2019/04/04).

일반특혜관세제도(GSP, Generalized System of Preference)에 대한 접근을 복원시켰다. 제재 해제와 GSP 복원은 미얀마가 수출처를 다 변화하고 미국 투자를 유치하는 데 기여할 것으로 기대되었다. 2016년 미얀마의 대미 수출액 2억4400만 달러도 상당한 정도로 늘어날 것으로 예상되었다. 또한 미국은 국익에 해가 되는 국가비상상황(National Emergency) 대상국 목록에서 미얀마를 삭제했다(장준영 2017: 195). 이러한 일련의 제재 해제로 미국 투자자들의 거래 비용이 감소할 가능성이 높아짐에 따라, 2017/18 회계연도의 상반기 동안 미국이 약속한 투자액은 이전의 6년간의 평균 465만 달러에 비해 약 1억 2천 9백만 달러 더 늘어났다(The Nation 2019/ 04/04). 미국의 경제제재 해제와 무역수입 정상화를 배경으로 수찌 정부는 2016/2017 회계연도에 낮은 물가상승률, 낮은 경상수지 적자, 그리고 예산적자 감소 등과 같은 성과를 거두었다.

미얀마 투자의 또다른 유인 요인으로는 미얀마투자법(MIL)을 들 수 있다. 이 법은 지난 2016년 NLD 정부 출범 첫 해의 가장 중요한 경제개혁으로 손꼽힌다. 외국인 투자와 미얀마 시민 투자법을 하나로 묶어서 만든 미얀마투자법(MIL)은 국내외 투자자들에게 공정한 경쟁의 장을 제공하는 것을 목표로 했다. 이 법규에 따르면 특별한 범주에 속하는 사업체만 미얀마 투자위원회의 허가를 받게 된다. 그 이외의 사업체들은 미얀마투자위원회(MIC)의 승인만 신청하면 된다. 2017년 가장 기대되던 신규 미얀마회사법(Myanmar Companies Act)은 제정이 지연되다가 그 해 12월 6일 공포되었고 2018년 8월 1일부터 발효되었다. 신회사법에 따르면 외국기업이란 직접 혹은 간접적으로 자본을 35% 초과하여 보유한 회사로서 외자비율이 35% 이하에 머무르는 한 해당 회사는 외국기업에 대한 규제 적용을 받지 않는다(정재완·김미림 2018: 11-12).<sup>11)</sup> 이러한 이 개혁들이야말로

11) 2017년 신회사법으로 35%까지의 외국인지분 회사를 내국법인에 준하도록 해서

외국인 투자를 확실히 유도하는 국내적 요인이다.

현재 미얀마 대중들에게 경제부흥은 최우선 희망사항이며, 민족·종교적 갈등, 인프라 개발, 사회 서비스 등이 그 뒤를 잇고 있다. 경제 문제 중에서, 사람들이 가장 우선적으로 다 해결되길 원하는 것은 바로 일자리 부족과 인플레이션이다. 외국인 투자자들에게 우선적으로 필요한 것은 도로, 전기, 수도 등의 사회간접자본 확충과 질적 개선이다. 나아가 지방정부 등이 공단의 부동산 가격을 획기적으로 낮추어 분양하거나 임대해야지만 외국인들에게 피부에 와닿는 투자 요인이 될 것으로 보인다. 현재의 토지 공급가가 너무 높다는 얘기가 다(박범식 면담 2019/02/20).

## V. 미얀마, 북한의 또 하나의 '학습모델'

2011년 미얀마는 가히 '혁명적'인 변화를 시작했다. 아래 <표 2>가 보여주듯이 미얀마의 개혁개방 시점에서 미얀마와 남한의 교역량은 급격하게 늘어났다. 반면 미얀마의 개혁개방 이후 북한의 변화를 유도하는 차원에서 '미얀마 모델'이 미국을 비롯한 국제사회의 조명을 받은 적이 있다. 아세안의 '포용을 통한 변화'의 성과이기도 한 미얀마의 개혁·개방은 군부의 기득권을 보장한 보수적 민주화로 이어졌지만, 또 다른 측면으로는 북한과 같은 과거 폐쇄적 국가의 변화를 이끌어낼 수 있는 방식으로 제재(sanction)가 능사가 아님을 미국을 비롯한 국제사회에 보여주었다. 이는 미얀마-북한 양국 간의 교류와 협력이 기득권세력의 안전이 보장된 가운데에서의 변화, 즉

---

외국인의 투자가능 업종을 늘리는 효과는 있게 되었지만, 외국인의 입장에서는 내국인과 합작사로 진출하는 것을 꺼리고, 합작사 형태로는 업무의 효율이 떨어지거나 현지인들에게 주도권을 빼앗기게 된다는 인상이 있으므로 투자 유치에 큰 효과는 없다(박범식 면담 2019/02/20).

‘질서 있는 이행’ 혹은 ‘보장된 이행’에 대한 관심을 이끌어 낼 수 있음을 의미한다.

미얀마-북한 관계는 1983년 11월 아웅산 묘역 폭파사건 이후 단절되었다가 2005년 5월에 아세안의 합의를 존중하여 2000년 7월에 있었던 북한의 아세안지역안보포럼(ARF, ASEAN Regional Forum) 가입에 반대하지 않는다는 입장을 공표하였다. 이후 2007년 4월 양곤에서 미얀마-북한 수교합의가 이루어졌고, 그 해 10월 30일에 김석철 주미얀마 대사가 미얀마에 입국하였다.<sup>12)</sup> 2008년 10월 27일과 29일에는 낭윈 미얀마 외교부 장관이 북한을 방문하였고, 2008년 11월 김영일 북한 외무성 부상이 미얀마를 방문했다. 이어 2008년 11월 21일부터 12월 2일까지 쉐만 미얀마 군총참모장이 김격식 북한 총참모장의 초청으로 북한을 방문하여 양국의 군사 협력 방안에 대해 논의하였다. 2010년 7월 29일- 8월 1일에는 박의춘 북한 외무성 부상이 미얀마를 방문하였다(주미얀마대한민국대사관 2014: 116-117). 이렇듯 미얀마와 북한간의 협력관계가 재개된 것은 북한으로 보자면 외교 다변화의 맥락에서 큰 의미가 있겠지만, 2011년 떼잉 쉐잉 정부가 추진한 개혁개방이 미얀마 사회에 미친 효과를 학습할 수 있는 기회도 되었다.

---

12) 수교 재개 이후 첫 미얀마 주재 북한 대사였던 김석철은 북한 당국의 불법 거래를 도맡아온 장구인 조선광업개발회사(KOMID)를 미얀마 국방 관련 인사들과 연결해 주었다는 이유로 미국 재무부 제재대상 명단에 오르면서 2016년 3월에 전격 교체되었다.



<표 2> 미얀마의 대(對)남한 교역 추이

년월	수출		수입		수지
	금액	증감률	금액	증감률	
2018	342	-43.2	487	-53.9	-145
2017	601	79.6	1,057	123.0	-456
2016	335	-27.2	474	-34.7	-139
2015	460	-12.8	726	-17.5	-266
2014	527	18.9	880	13.5	-353
2013	443	38.9	776	-47.0	-333
2012	319	17.6	1,464	99.6	-1,145
2011	271	86.8	734	39.3	-463
2010	145	104.1	527	17.9	-382
2009	71	-32.6	447	66.6	-376
2008	106	44.1	268	-16.5	-162
2007	73	-16.3	321	140.7	-248
2006	88	71.4	133	1.1	-45
2005	51	87.0	132	-25.9	-81
2004	27	2.7	178	-12.0	-151

출처: K-stat 제공 IMF세계통계. <http://stat.kita.net> (검색일: 2019/04/26)

<표 3> 미얀마의 대(對) 북한 교역 추이

년월	수출		수입		수지
	금액	증감률	금액	증감률	
2018	0	0.0	0	-46.7	0
2017	0	-100.0	1	-61.1	-1
2016	1	-98.4	2	-98.3	-1
2015	76	4.6	90	4.6	-14
2014	73	4.8	86	4.8	-13
2013	69	5.3	82	5.3	-13
2012	66	4.3	78	4.3	-12
2011	63	12.0	75	12.0	-12
2010	56	27.0	67	27.0	-11
2009	44	-12.5	52	-12.5	-8
2008	51	14.2	60	14.2	-9
2007	44	24.1	53	24.1	-9
2006	36	23.6	42	23.6	-6
2005	29	14.3	34	14.3	-5
2004	25	31.3	30	31.3	-5

출처: K-stat 제공 IMF세계통계. <http://stat.kita.net> (검색일: 2019.04.26)

위의 <표 2>는 미얀마의 개혁·개방 이후 미얀마-남한 교역규모가 다소 진폭은 있지만 지속적으로 늘어나고 있음을 보여주고 있다. 반면 <표 3>은 북한이 핵무기 보유문제로 인해 미국과 유엔의 감시 대상에 오르면서 한때 상승세를 보이던 미얀마-북한 교역 규모가 급락하는 추이를 보여주고 있다. 특히 2018년 2월 미얀마가 북한으로부터 탄도미사일을 구입했다는 보고서가 나오자 미국 연방 상하원 의원들 사이에서는 북한제 무기를 사는 미얀마 관리들을 제재해야 한다는 목소리가 커졌다(Pinnington 2018; Sifton 2018). 2018년 3월 5일에 발표된 유엔 대북 제재위원회 전문가단 보고서에 따르면 미얀마 정부는 유엔 제재 하에 있는 북한과의 군사협력 관계가 2016년 10월 이후로 단절되었으며 북한에 미얀마 군사기술자들이 체류하지 않고 있다는 보고를 유엔측에 제출했다. 그럼에도 유엔은 그들이 요청한 2006년 10월 이후 탄도미사일을 비롯한 북한과의 군사협력에 관한 서류, 북한 군사기술자들이 미얀마를 떠났고, 미얀마 군사기술자들이 북한을 떠났다는 사실을 입증하는 서류는 접수하지 못했다고 밝혔다(United Nations Security Council 2018: 37).

억압적인 권위주의 정권이 개혁·개방을 선택할지 그 여부는 그것이 그 정권에 득이 되는지 실이 되는지에 달려 있을 것이다. 미얀마 군사정권은 개혁과 개방을 선택하는 것이 실보다 득이 많다고 판단하였을 것이다. 그러나 전체주의 북한의 입장에서는 개혁·개방을 선택하는 것이 득보다 실이 많기 때문에 북한의 개혁은 어렵다고 보는 시각이 존재한다.

요컨대 북한 경제는 이미 위기에 빠졌고, 이를 타개하기 위해서는 시장 개혁과 대외 개방이 필요하고, 경제 및 주민 생활에 대한 통제와 제한을 완화하여야 하는데, 이것은 북한 정권 붕괴를 초래할 위험을 증가시킨다. 반면 경제가 더 악화되는 것 역시 북한 정권의 존속을 위협하게 될 것이다. 이것이 바로 북한 지도부의 딜레마이다.

이러한 상황에서 북한 지도부는 확실한 선택을 하지 않고 그럭저럭 위기를 넘겨왔다. 예를 들어 1990년대 중반 배급제가 무너진 이후 비공식 시장을 허용한다거나 다른 지역과는 완전히 차단된 경제 특구를 만들어 외국인 투자 유치에 나서거나 관광업을 장려하고 외국에 노동자를 송출하는 등의 제한적인 개혁 조치를 취했다. 이러한 애매한 정책이 경제 위기에 대한 장기적인 대책이 될 수는 없을 것이지만, 이는 정권 존속을 위협할 수 있는 수단을 쓰지 않으면서 취할 수 있는 가장 덜 위험한 선택이었다(Kim & Miemie 2014: 52).

반면, 미얀마 군부는 자신들의 핵심적인 이익이 지나치게 훼손되지 않는 방향으로 개혁을 했고, 이것은 개혁이 군사정부가 완전히 무너질 수 위험을 상당히 완화하였다. 미얀마 군사정권은 통제된 개혁을 통하여 국제사회의 경제제재를 중단시키고, 중국 의존도를 줄이는 가운데 경제회생을 시도하였고, 그와 동시에 대내적으로는 반대파에게 정부 내에서의 역할을 부여함으로써 정당성을 강화하였다. 미얀마의 경우 개혁의 이익이 비용을 훨씬 초과하기도 하였지만, 그 위험이 관리될 수 있었기 때문에 개혁이 실현될 수 있었던 것이다.

억압적인 권력의 입장에서 보자면, 개혁이 가져다 줄 잠재적인 이익이 적지 않더라도 그것이 권력의 존속 자체를 위협한다면 그 이익은 의미 없는 것이 된다. 요컨대, 현재의 북한 정권과 과거 미얀마 군사정권을 비교해 볼 때, 개혁을 둘러싼 이해관계는 서로 달랐다고 할 수 있다(Kim & Miemie 2014: 49).<sup>13)</sup> 하지만 여전히 북한에게 미얀마에서의 개혁·개방이 미국 등 서방세계로부터의 경제제재 해제로 이어지고, 그럼에도 미얀마 군부의 기득권과 정당성에 변화가 없는 '미얀마 모델'은 북한에게 개혁·개방에 대한 전향적 사고를 하

13) 네 윈이 이끄는 미얀마 군부가 1962년 쿠데타로 정권을 잡은 이래 '버마식 사회주의'를 내세우면서 사기업을 몰수하고 민족주의를 고취하면서 외국어 사용 통제와 경제적 고립 정책을 폈다(박은홍 2015: 327-331).

도록 해주는 교훈적 사례가 될 것이다. 특히 북한은 외국 투자의 유치, 대외 교역의 증대로 경제를 부흥하려고 추진하고 있으나, 대외 개방과 투자 유치에 있어 중국의 경제 개혁 노선보다 동남아 국가들의 경험을 중시하는 쪽으로 기조가 변화 중이다(Tan, Govindasamy and Park 2015: 4).

## VI. 결론

아웅산 수찌가 이끄는 NLD 정부 출범 이후로 부상한 미얀마의 3대 개혁과제를 보자면, 오랜 군사정부 시기의 잔재인 2008년 헌법 개정을 지칭하는 이행기 문제, 버마화(Burmanization)에 따른 종족 간 갈등이라는 오랜 역사적 과제를 해결해야 하는 맥락적 문제, 사실상 군부와 NLD의 이중권력 상태로 인해 경제부흥을 위한 개혁이 담보상태에 있는 시스템 문제 등을 들 수 있다. 2018년 NLD정부의 경우 이 3대개혁 과제를 제대로 이행하지 못하는 상황 속에서 성과 정당성의 위기(crisis of performance legitimacy)를 우려케 하는 양상을 보였다. <표 4>는 지금까지의 논의를 토대로 미얀마의 3대 개혁 과제 해결의 현재와 미래를 정리한 SWOT 도표이다.

3대 개혁과제 중에서 헌법개정을 위해 수찌 국가고문은 헌법개정에 대한 군부의 전향적 태도를 이끌어내기 위해 중국의 경제이익에 호응하는 외교전략을 선택했는데, 그것이 바로 떼잉 쉐잉 정부 때 중단되었던 중국의 야심찬 프로젝트인 밋송 댐 건설 재개이다. 그러나 이 선택은 시민사회와의 전면적 갈등을 유발시킬 가능성이 크다. 수찌의 이러한 위험한 거래는 그들을 지지했던 시민사회도 잃고 그들이 목표했던 헌법개정에도 실패할 수 있다. 득을 보는 당사자가 NLD가 아닌 중국과 중국과 협력관계에 있는 미얀마 군부일 수 있다

는 것이다.

<표 4> 미얀마의 현재와 미래에 대한 SWOT분석

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아웅산 수찌 단일 리더십 중심의 개혁민주세력과 NLD</li> <li>· 원 민 신정부의 강한 행정·경제·규제 개혁 의지</li> <li>· 민간정부 수립을 이끌었던 강한 시민사회</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중국과 인도 등 주변 강대국의 정치적 지지</li> <li>· 중국의 일대일로사업(BRI)과의 협력 가능성 확대</li> <li>· 아세안 중심성과 동남아시아의 정치·경제 발전과 통합 심화</li> </ul>	<p>강 점(S) 기 미얀마의 지속가능성장회 (O) 약 점(W)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 로힝자를 비롯한 소수종족과의 갈등</li> <li>· 로힝자 위기에 따른 유엔과 서방의 제재 가능성</li> <li>· 미얀마를 둘러싼 미국·중국·인도간 전략적 경쟁의 지속</li> <li>· 온전한 문민통치를 거부하는 미얀마-타이 양군부간 연대</li> <li>· 정부-시민사회 협력관계 약화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아웅산 수찌가 이끄는 NLD와 민아웅 흘라잉 군 최고자가 이끄는 께마도와의 이중권력체제</li> <li>· 군부체제의 유산으로서의 관료제의 무능력과 부패</li> <li>· NLD정부 출범 이후 반군부연대전선의 약화</li> </ul>	

중국은 연방정치협상자문위원회(FPNCC)에 직접적인 영향력을 행사하는 등 소수종족 문제 해결에도 지분을 갖고 있다. 그러기에 미얀마 정부와 군부는 중국의 힘을 이용해 친중 소수종족 무장단체

들이 연방평화프로세스에 참여하도록 유도하고 있다. 경제부흥 문제와 관련해서도 미얀마 경제에서 중국이 차지하는 비중은 최고 수준이다. 헌법개정과 소수종족과의 화해 문제에 적지 않은 영향력을 행사할 수 있는 중국을 고려해 아웅산 수찌는 일대일로사업(BRI)에 적극 호응하겠다고 선언했다.

미얀마 군부는 로힝자 문제에 관여하고 있는 유엔과 서방에 대해서는 내정간섭이라며 반발하면서도 미얀마 군부의 입장을 지지해주는 중국에 대해서는 양국 간 우호협력의 강화를 선언하고 있다. 하지만 유엔은 물론 미국 등 서방국가들이 민아웅 흘라잉 등 미얀마 군부 뜻마도의 최고 지도자들을 로힝자 대학살의 책임자로 간주하고 있는 상황 속에서 아웅산 수찌가 이끄는 NLD는 이렇다 할 입장을 내놓지 못하고 있다. 심지어 국제인권단체들의 눈에 로힝자 사태와 관련해 뜻마도의 수뇌인 민아웅 흘라잉 총사령관과 민간정부의 최고 수반인 아웅산 수찌 국가고문은 공범이나 다름없다. 문제는 현 정부가 로힝자 무슬림 사회뿐만 아니라 아라칸군(AA) 등 여타 소수종족 무장세력과의 관계도 악화되는 모습을 보이고 있다는 점이다.

2018년 시점에 비친 아웅산 수찌 NLD정부는 군부와의 공생에 안주하는 전략을 선택하고 있거나 무력하게 이끌려가고 있는 둘 중 하나이다. 올해 2019년 초 의회에서 군부측 의원들의 반대에도 불구하고 NLD 주도로 헌법개정특위가 구성되었을 때 2020년 총선을 의식한 꼼수로 보는 시선도 이러한 양상에서 연유한 것이다. 결국 밋송담 건설 재개, 로힝자 문제 관련 언론에 대한 통제 등으로 시민사회와의 관계가 소원해지고 있는 상황에서, 또 소수종족들로부터도 제대로 신망을 얻지 못하는 상황에서 NLD가 희망하는 반군부 연대전선이 2020년 총선에서 이루어질지 불확실하다.

그럼에도 희망적인 것은 2018년 3월에 띠 쉐 대통령 후임으로 전임보다 결단력이 있는 지도자로 알려진 전 하원의장 윈 민이 행정부

수반이 되었다는 점이다. 그는 NLD 부대표로도 임명되었는데 일각에서는 아웅산 수찌의 후계자로 보고 있기도 하다. 실제로 그는 대통령 취임과 함께 행정부 개혁 차원에서 부패척결을 강화하기 시작했다. 또 공직자들의 타성과 기득권 경제집단의 반대를 극복해야 하는 경제개혁을 추진하기 시작했다. 포괄적인 국가발전 전략이라고 할 수 있는 미얀마지속가능발전계획(MSDP) 선포도 이 같은 맥락에서 이루어졌다. 특히 외국인 자본 유치를 위한 규제개혁을 추진하고 있다. 로힝자 관련 기사로 형이 확정된 로이터 통신 기자 두 명을 특사로 석방시킨 것도 윈 민 대통령의 지도력을 보여주는 대목이기도 하다.

그렇지만 여전히 불합리한 제도와 관행이 정부가 공언한 지속가능한 발전의 발목을 잡고 있다. 경제부흥을 위해서는 촉진자로서의 국가의 응집력이 필요한 바, 사실상 NLD와 군부의 이중권력 상태에 있는 미얀마의 미래 경제에 대한 전망은 낙관과 비관이 엇갈린다.

그러나 무엇보다도 수찌 정부가 국제사회로부터 '로힝자 위기'의 주범으로 간주되고 있는 미얀마 군부로부터 자율성을 확보하지 못할 경우 경제는 물론이고 정치와 사회의 미래가 더욱 불확실해질 가능성이 높다. 그럴 경우 미얀마는 민주주의의 공고화가 아닌 위기의 경로를 밟게 된다.

〈참고문헌〉

- 박은홍. 2015. “탈식민체제로서의 ‘우리식 사회주의’의 식민성.” 『민주사회와 정책연구』 28. 310-339.
- \_\_\_\_\_. 2016. “미얀마, ‘질서있는 이행모델’: ‘체제내 변화’에서 ‘체제변화’로의 진화.” 『동남아시아연구』 26(1). 183-223.
- 아시아타임즈. 2019. “기대에 못미친 아웅산 수치의 개혁... 미얀마 외면하는 외국인자본.” 4월 2일.
- 장준영. 2017. “미얀마 2016: 새로운 시대의 시작, 불안한 미래.” 『동남아시아연구』 27(2). 185-212.
- 장준영. 2019. “미얀마 민간정부는 실패하는가?”. 『다양성+Asia』 4. <http://diverseasia.snu.ac.kr/?p=999> (검색일: 2019. 03. 02)
- 정재완 · 김미림. 2018. “미얀마 수찌 정부의 경제개혁 2년 평가와 전망”. 『KIEP』 2018(16). 1-33.
- 조대현. 2016. “미얀마의 신경제정책과 한국기업 시사점.” 『POSRI 이슈 리포트』 10월 5일.
- 주미얀마대한민국대사관. 2014. 『미얀마 개황』. 10월.
- Aka Kyaw Min Maw. “Stability and Expectations: Economic Reform and the NLD Government.” *Southeast Asian Affairs 2018*. Singapore: ISEAS: 221-242.
- Arat, Zehra F. 2003. *Democracy and Human Rights in Developing Countries*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Beeson, Mark & Hung Hung Phan. 2012. “Developmentalism with Vietnamese Characteristics.” *Journal of Contemporary Asia* 42(4): 539-559.
- Bo Kyi. 2019. “Gov’t Losing Its Way on National Reconciliation.” *The Irrawaddy* March 7.



- Callahan, Mary P. 2018. "Myanmar in 2017 : Crises of Ethnic Pluralism Set Transitions Back." *Southeast Asian Affairs 2018*. Singapore: ISEAS: 243-263.
- Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Joe Kumbun. 2019. "Can the NLD overcome the military's last line of defense?" *The Irrawaddy* March 18.
- Kim, Steven & Miemie Winn Byrd. 2014. "Why North Korea Won't Follow Myanmar's Path to Reform." *Global Asia* 9(4): 46-53.
- Kyaw Zwa Moe. 2019. "With Only One Side Listening, Dialogue on Charter Was Never an Option." *The Irrawaddy* March 11.
- Lee, Ronan. 2014. "A Politician, Not an Icon: Aung San Suu Kyi's Silence on Myanmar's Muslim Rohingya." *Islam and Christian-Muslim Relations* 25(3): 321-333.
- Marston, Hunter. 2013. "Myanmar's Electoral System: Reviewing the 2010 and 2012." *Science* 21(3): 268-284.
- Moe Thuzar and Darren Cheong. 2019. "Ethnicity, Citizenship and Identity in Post-2016 Myanmar." *Southeast Asian Affairs 2019*. Singapore: ISEAS: 243-258.
- Pedersen, Morten B. 2019. "Myanmar in 2018: New Democracy Hangs in the Balance." *Southeast Asian Affairs 2019*: 225-241.
- Pinnington, Matthew. 2018. "Lawmakers call for pressure on Myanmar over Pyongyang ties." *AP News* March 26.
- Sifton, John. 2018. "US Senate Committee Takes Aim at Burma for Atrocities Against Rohingya." *Human Rights Watch* February 8.
- Tan, Er-Win, Geetha Govindasamy and Chang Kyoo Park. 2015.

“The Potential Role of South-East Asia in North Korea’ Economic Reforms: The Cases of ASEAN, Vietnam and Singapore.” *Journal of Asian and African Studies* 52(2): 172-187.

Thompson, Neil. 2018. “Myanmar’s Unhappy Rebels.” *The Diplomat* January 8.

United Nations Security Council. S/2019/171. 2018/3/5.

#### 일간지 및 주간지

Asean Today. “Constitutional reform in Myanmar: A move towards peace?” 2019/02/07.

Bangkokpost. “Myanmar army fakes Rohingya Photos in 'True News' book”. 2018/08/31.

Bangkokpost. “Myanmar Army Chief Defiant after UN 'Genocide' Probe.” 2018/09/24.

Myanmar Times. “How to Revive Myanmar's Peace Process.” 2018/11/30.

Myanmar Times. “Singapore Tops List of Foreign Direct Investors.” 2019/09/28.

Myanmar Times. “President Xi Assures Senior General of China’s Support.” 2019/04/12.

Reuters. “Thailand Decorates Myanmar's Army Chief amid Rohingya Crisis.” 2018/02/16.

The Irrawaddy. “As China Pushes, Opposition to Myitsone Dam Builds.” 2019/03/29.

The Irrawaddy. “Myitsone Dam Is Now a Sovereignty Issue.” 2019/04/01.

미얀마 2018: '로힝자 위기'와 민주주의 공고화의 갈림길 123

The Nation. "ADB Upbeat on Myanmar's Economic Path." 2019/  
04/04.

### 면담

민꼬 나잉. 88세대 대표. 2019/02/19.

박범식. 미얀마 현지 한국인 기업 컨설턴트. 2019/02/20.

(2019.04.21. 투고, 2019.04.24. 심사, 2019.05.01. 게재확정)

<Abstract>

## Myanmar 2018:

‘Rohingya Crisis’ and Democratic Consolidation at Crossroads

PARK Eun Hong  
(Sungkonghoe University)

Aung San Suu Kyi-led the NLD government set three reform tasks including the amendment of 2008 constitution, the reconciliation with EAO (ethnic army organizations), and the boosting economic growth. In this context these three tasks became to be criteria for estimating performance legitimacy of Suu Kyi government. In general performance legitimacy is closely aligned with the democratic consolidation of nascent democracies. There are three hurdles such as the transition problems, the contextual problems, and the systemic problems in relation to democratic consolidation. To consider Myanmar's context, constitutional reform is equivalent to the transition problem, reconciliation with ethnic minorities to contextual problem, and enhancing the economic status to such a systemic problem. If they fail to address these three tasks, they could encounter democratic deconsolidation rather than democratic consolidation. It means the crisis of performance legitimacy. This paper is trying to evaluate the performance of Suu Kyi government focusing on the year 2018. As well recognized, NLD government raised the issue of

people-centered sustainable development when inaugurated in 2016.

Myanmar's democratization can be defined as a model of orderly transition based on a pact triggered by the consensus between reformers within authoritarian power bloc and moderates within democratic opposition forces. There, all the power transition should be conducted through a free and fair election process, not by violent confrontation. In Myanmar's vein, the essence of pacted democratization was that the free and fair election is guaranteed for Suu Kyi led-democratic forces, in turn, the 2008 constitution protecting Tatmadaw's political life is recognized by democratic forces. However, in retrospect of 2018 in Myanmar, the 2008 constitution became a representative case of a transition problem thereby hindering Suu Kyi government from solving the contextual problem of reconciliation with ethnic minorities and the systemic problem of boosting the economy under the structure of power-sharing between a civilian government and politicized military. In a way Suu Kyi's leadership seems to resemble Tatmadaw's ruling style as used in the past, particularly concerning the 'Rohingya crisis'. In this context, US and other western countries gave a warning and even limited their support. Meanwhile, this kind of conservative direction of Myanmar's orderly transition could give a meaningful implication to the North Korean regime considering how it can undertake the reform and opening-up without regime change. In conclusion Suu ky-led NLD could face the unavoidable sufferings in the upcoming 2020 general election if they are unable to overcome the underperformance as shown in 2018.

126 동남아시아연구 29권 2호

**Key Words:** NLD, Aung San Suu Kyi, Performance Legitimacy,  
Democratic Consolidation, Orderly Transition, Pacted  
Democratization, North Korean regime