

미얀마의 정치위기와 불확실한 미래: 군부의 무기와 시민의 세 손가락

장준영 (사이버한국외국어대학교)

미얀마 군부가 부정선거를 명분으로 쿠데타를 감행했지만, 쿠데타의 진짜 이유는 군부가 가진 정치·경제적 특권의 축소에 대한 우려이다. 올해 1월 28일, 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 정부와 군부 간 회담이 결렬된 뒤 군부는 조용히 쿠데타를 준비하고 있었다. 2월 1일, 쿠데타 발생 후 젊은 세대를 중심으로 전개되고 있는 전례 없는 시민의 저항은 사태의 장기화 가능성이 있으나 향후 1개월이 사태의 최대 분수령이 될 전망이다. 그런데 미얀마 쿠데타 사태에 대해 국제사회는 자국의 이익에 따라 다른 목소리를 내고 있기에 당분간 외부세력이 개입하여 내부 문제를 해결할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 한국정부도 국익에 부합하는 태도와 접근을 필요로 한다.

군부 쿠데타의 배후 요인: 군부의 경제적 특권 축소에 대한 우려

미얀마 군부는 군인이라는 본분보다 국내에서 가장 큰 경제적 이익단체이고, 쿠데타는 그러한 특권을 지키기 위한 배경 중 하나로 보아야 한다. 은퇴 또는 현역에 있는 군 수뇌부가 챙기는 경제적 이익은 막대하다. 예를 들어 2014년 비취(玉) 생산량은 미얀마 국내총생산(GDP)의 절반이자, 정부의 보건지출비 46배에 해당하는 약 310억 달러로 추정된다. 모든 옥 광산은 군부가 독점한다. 더구나 과도군사기구인 국가기획통치평의회(SAC: State Administrative Council)에 소속된 16인 가운데 11인의 군 출신도 재계와 깊숙이 관련되어 있다. 민아웅흘라잉(Min Aung Hlaing) 군사령관 역시 그의 족벌이 의료업, 건설업, 호텔관광업, 도매업 등에 종사한다. 군장성과 연계된 미얀마 내 대기업들도 빠른 속도로 성장했다.

미얀마가 독립한 이래 군부는 자생과 복지를 기치로 경

제활동에 참여했다. 1950년 우유, 설탕, 맥주 판매를 시작으로 영리사업에 뛰어들어 국방협회(DSI)는 1960년대 들어 사회주의계획경제의 혜택을 입어 은행, 선박, 무역 업계로 영역을 확장했다. 1988년까지 26년간의 군부 통치 기간에 군 기업은 비대해졌고, 어느새 그들의 역할은 국방이 아니라 거대한 경제활동의 주체가 되었다. 군부기업과 별도로 군부 인사들이 주축이던 국영공사가 모든 사업권을 독점한 관행은 2016년 아웅산수찌 정부가 출범할 때까지 이어졌다. 1990년 설립된 미얀마경제지주공사(UMEHL, 우바잉)와 미얀마경제공사(MEC)는 군부의 부를 축적하는 근간이 되고 있으며 후자는 국방부 내 설치되어 있어 그 활동조차 비밀리에 부쳐진다.

군부의 요구에 아웅산수찌정부의 효과적 대응 미흡

2월 1일 새벽에 쿠데타를 일으킨 군부는 작년 11월 실시한 총선의 부정을 그 명분으로 제시했다. 총선 과정상에 발생

한 문제를 다루는 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 정부의 대응에 대해 군부가 불만이었다. 군부는 총선 부정으로 인해서 연방의 혼란과 분열이 발생하여 국가수호의 임무를 수행하기 위해 정권을 잡았다고 주장한다. 그러나 군부가 주장하는 약 1천50만 건 이상의 선거부정이 발생했다는 객관적인 증거가 미약하며, 향후 증거가 드러날 가능성도 적다. 앞으로 군부는 수개월 내 허술하게 조작된 증거를 내세우며 그들의 정치개입을 정당화하려고 노력할 것이다.

작년 총선이 끝나자마자 선거부정에 항의하고 진상조사를 요구하는 야당 지지자가 거리시위를 벌이는 가운데 친군부 정당인 연방단결발전당(USDP: Union Solidarity and Development Party)은 군부의 감독 아래 총선을 다시 치러야 한다고 주장했다. 그러나 여당인 국민민주주의연합(NLD: National League for Democracy)이 획득한 의석수(전체 선출의석의 83.2%)만큼이나 군부나 야당의 주장에 대한 국민 여론은 냉담했다. 국민의 절대다수가 NLD를 지지하는 상황에서 사회 혼란이 가중되고 연방이 분열될 위험에 처했다는 야당 지지자의 주장은 강변에 불과한 것으로 받아들여졌다.

작년 11월 총선에서 NLD는 전체 의석의 약 60%가량을 차지했고, 그로 인해 군부의 입지는 줄어들었다. 정치적 역할의 축소는 견딜 수 있을지 몰라도 경제적 이권을 내려놓아야 하는 일은 군 장성 개인의 일이 아니다. 만약 민아웅흘라이군 사령관이 퇴역하면 그의 후임으로 거론되는 쏘윈(Soe Win) 국가통치기획평의회(SAC) 부의장이 군부의 이익을 수호할 수 있을지에 대한 의문이 제기되어 왔기 때문이다. 따라서 이번 쿠데타는 연방이 분열할 위험으로부터 국가를 수호한 것이 아니라 ‘국가 안의 국가’로서 군부의 집단적 이익을 보존하기 위해 쿠데타를 일으킨 것으로 봐야 한다.

이번 쿠데타가 군부의 세 번째 정치 개입

두 차례(1962년과 1988년)에 걸친 쿠데타를 통해 집권한 군부는 그들이 국론분열을 막고 사회 안정을 달성할 수 있는 유일한 집단임을 자처한다. 그들이 내세운 명분은 정치와 경제발전보다 외세나 내분으로부터 연방을 수호하는 것이다. 미얀마는 독립 당시부터 영국에 협력했던 소수종족이 무장단체를 조직하여 연방 탈퇴를 위한 반정부 투쟁을 개시했다. 이로

인해 우 누(U Nu, 재임 1948-62) 총리가 집권하는 동안 국론분열은 최고조에 달했다. 1958년 10월 28일, 군부는 우 누 총리의 요청을 수락하여 18개월간 과도정부를 구성한 뒤 도처의 반군을 소탕하며 국가의 법과 질서를 회복했다. 이후 군의 국민적 인기는 상당히 높아졌고 연방 재구조화를 논의하던 1962년 3월 2일, 군부가 쿠데타를 일으켰을 때도 국민은 사회가 안정되면 그들이 병영으로 복귀할 것으로 믿었다. 군정을 반대하는 시위는 그로부터 4개월 뒤 일어났으니 군부를 향한 국민의 신망은 꽤 두터웠던 것 같다.

이후 발생한 군부 쿠데타의 명분은 1958년의 정치개입을 그대로 답습했다. 1988년 민주화운동을 진압한 후 약 1년 뒤에 군부는 국경지역의 버마공산당과 소수종족 무장단체가 국내 반정부 세력과 연대하여 국가전복을 시도했다는 얼토당토 않은 보고서를 발간했다. 군부는 이 보고서에서 아웅산수찌를 외세에 의존하는 매국노로 둔갑시키는 등 연방분열의 불순한 세력으로부터 국가를 구원한 주체가 바로 군부라는 인식을 형성시키기 위해 노력하였다.

1990년 5월, 총선에서 승리한 NLD는 군부에게 즉각적인 정권 이양 요구와 함께 뉘른베르크 국제군사재판까지 언급했다. 그러자 군부는 국정파탄의 책임을 피하기 위해 총선을 무효로 선언하고 총선 당선자와 NLD 당국자를 체포했다. 군부의 막강한 힘은 전혀 줄어들지 않았다. 그래서 2015년 총선을 통해 다시 정권을 잡은 NLD는 과거를 거울로 삼아 군부를 자극하지 말아야 한다는 교훈을 터득했다. NLD의 학습효과는 아웅산수찌의 뇌리에 깊이 남아 있다.

아웅산수찌는 무엇을 했는가?

올해 1월 28일, 아웅산수찌가 이끄는 NLD 측과 군부 측 대리인이 협상을 벌였다. 이 자리에서 군부는 연방의회 개원 연기, 연방선거위원회 해산, 군부의 감독 아래에서 선거부정 조사 시행을 요구했으나 NLD는 단박에 거절했다. 협상 결렬 후 쿠데타 분위기는 무르익었다. 1월 30일, 군부는 성명을 발표하고 어떠한 정치적 행동도 하지 않겠다고 선언했으나 군 병력은 이미 양공과 네빠도 등 대도시로 이동 중이었다. 아웅산수찌를 비롯하여 NLD 고위 당직자는 군부의 체포를 기다렸다고 한다.

미얀마 사태 일지

-2010년-

11월 9일: 군부가 지지하는 연방단결발전당 (USDP: Union Solidarity and Development Party)이 선거에서 압승을 거두었으나 아웅산수찌의 국민민주주의연합 (NLD: National League for Democracy)이 선거를 거부함.

11월 13일: 아웅산수찌가 7년 동안의 가택 구금에서 풀려남.

-2011년-

1월 31일: 선출된 의회가 1962년 쿠데타 이후, 최초의 시민 대통령을 선택하기 위해 소집되었음.

-2015년-

11월 8일: NLD는 1990년 이후 열린 최초의 공개경쟁 선거에서 압승을 거둠. 아웅산수찌는 사실상(De Facto) 국가지도자가 되었음.

-2020년-

11월 8일: NLD는 상-하원을 합쳐 476석 중 396석을 확보함. USDP는 부정선거라고 주장하며 선거결과를 부정함.

-2021년-

1월 26일: 군부는 부정선거 조사를 요구하였으며 쿠데타 가능성도 제외하지 않음. 군부는 헌법을 수호할 것이며 법에 따라 행동할 것이라 말함.

2월 1일: 군부는 아웅산수찌와 NLD의 지도자들을 이른 아침에 구금함. 군부는 오전 10시 30분경에 1년 동안 국가비상사태를 선포하였고 민 아웅 흘라잉 군 총사령관이 권력을 장악함.

2월 8일: 군부가 7개 도시(양곤, 만달레이 등)에 계엄령 선포, 5인이상 모임 금지.

3월 3일~6일: 소위 태권소녀가 군부가 쏜 총에 맞아 사망, 군부의 시신 도굴이 발생.

3월 15일: 군부가 4곳(흘라잉타야, 쉐빠따 등)에 추가로 계엄령 선포. 정치범지원협회 (AAPP, Assistance Association for Political Prisoners)에 따르면 전날까지 시위대 126명이 희생되고, 2150명 이상이 군부에 의해 구금됐으며 300여 명이 석방되었음.

3월 16일: 스테판 두자릭 유엔 대변인은 반쿠데타 시위로 최소 138명이 사망한 것으로 발표함.

쿠데타가 예고되었음에도 왜 정부는 어떠한 조치도 취하지 않았는가? 군부의 행동을 제어할 제도나 장치가 없었는가? 미얀마 정치지형에서 군부의 정치개입은 상시 열려있다. 헌법 417조에 따르면, 주권 상실의 가능성이나 국가 결속 또는 연방의 통합을 방해하는 충분한 사유가 제기되면 대통령은 국가 비상사태를 선포하고 군사령관에게 권력을 이양해야 한다. 하지만 국가 위기의 충분한 사유를 설명할 명확한 기준이나 근거가 없다. 이러한 법적 기준보다 중요한 사실은 군부를 제어할 수 있는 사회세력이 없다는 점이다. 그러므로 군부 쿠데타는 실패할 가능성이 거의 없으며, 과거 두 번의 쿠데타에서도 희생된 인사는 없었다.

그렇다면 실질적 국가 지도자로서 아웅산수찌의 정치적 행보가 어떠했기에 지금과 같은 상황에 다다랐는가? 2012년 보궐선거를 통해 제도권으로 재입성한 그는 2015년 총선에서 NLD가 승리하자, 스스로를 “대통령 위의 인물”이 되겠다고 선언했다. 2015년 총선 직후 그는 당시 대통령, 하원의장, 군사령관 등 주요 인사들을 차례로 만난 뒤 평화적인 정권 이양에 합의하는 등, 그 시작은 나쁘지 않았다.

그렇지만 2016년 이후 그는 기대와 달리 군부와 접촉을 최소화하거나 무시하고 때로는 방임하는 전략으로 일관했다. 예컨대 군부의 위험적인 행동이라는 비난 속에서도 초헌법적 기구로서 국가고문직(State Counsellor)을 신설했다. 국정운영의 최우선 과제로 추진한 정전협정 과정에서도 정부와 군부는 갈등했다. 즉 정부가 소수종족의 요구를 수용하여 자치에 기반한 연방제(Federalism)를 추진한 반면, 군부는 자치권의 보장은 연방이 분열로 가는 수순이므로 중앙집권적인 연방제(Union)만을 고수했다. 로힝자족(Rohingya) 문제가 불거져 군부의 즉각적인 대응이 필요했을 때도 아웅산수찌는 선제적 군사작전을 반대했다. 산재한 문제의 해결을 위해 군 수뇌부는 국방안보평의회(NDSC: National Defence and Security Council)의 소집을 요구했으나 아웅산수찌는 단 한 차례도 응하지 않았다. 이러한 일들을 통해 군부의 누적된 불만은 이미 한계를 넘어서고 있었다.

2015년 총선이후 지난 5년간 아웅산수찌는 절대 군주와 같은 존재로 군림했다. 이러한 지형에서 군부와 협력이 필

요하다고 아웅산수찌에게 직언할 참모가 없었을 것이다. 총선 이후 아웅산수찌는 당장 군부를 제어할 수단이 부재한 상황 속에서 현실 타협적인 자세를 취해야 했다. 더불어 쿠데타 이전 국민을 믿고 국민에게 호소했다면 현재와 같은 일은 발생하지 않았을 수도 있다. 따라서 그의 정치 전략이 여전히 부족해 보인다. 지난 5년간 아웅산수찌가 이끄는 민간정부는 군부와 경쟁하고 갈등하는 불편한 공존 구도 속에서 군부의 시대착오적인 행태에 대한 비난과 함께 무능과 불통으로 점철된 국정 운영을 하였다. 결국 그러한 것들이 원인이 되어 불행한 현재를 가져왔다 해도 과언이 아니다.

사태의 전망: 군부와 젊은 세대의 힘겨루기

이번 사태에 새롭게 등장한 Z세대는 주목해야 할 변수이다. 1990년 이후 출생자들인 Z세대는 성인이 되면서 자유화된 일상을 경험했고, 어른들로부터 아웅산 장군의 업적을 들었으며 그의 혈육인 아웅산수찌를 지도자로 맞이했다. 전체적으로 만족스럽지 못한 민간정부였으나 끔찍했던 군부 통치로 돌아가지 않으려는 관성은 시민불복종운동(CDM: Civil Disobedience Movement)으로 구체화되었다. 이미 쿠데타가 발생하지 한 달이 지났으나 과거 반정부 시위와 비교할 때 국민의 거센 분노는 쉽게 꺼지지 않을 것 같다. 군부의 사주를 받은 것으로 보이는 소수를 제외하고 국민 대다수는 여전히 아웅산수찌를 지지하고, 2020년 총선 결과를 존중하여 민간정부의 회복을 바란다. NLD에 대한 지지 여부를 떠나 민의를 거스르는 군부의 행동을 반대하는 국민의 목소리도 경청할 만하다. 그만큼 미얀마 국민의 정치의식은 성장하는 중이다.

3월 27일은 국군의 날이다. 매년 기념사를 해 온 군사령관은 군부의 역할, 즉 “군대가 있기에 연방이 있다”는 그들의 존재 이유를 이번 국군의 날에도 강조하여 반복하고 싶어 것이다. 그러므로 향후 한 달이 고비가 될 전망이다. 연일 40도가 넘는 무더운 날이 시작되는 4월이 되면 군부나 시민이나 지치는 마찬가지로일 것이다. 사태가 장기화할 경우 강력한 무기를 가진 군부가 유리해 보인다. 그러나 전례 없는 국민의 저항에 군부 또한 당황하고 있으며, 이런 행동은 군부의 사기를 꺾기에 충분해 보인다.

낮은 목소리의 국제사회와 한국의 대응

쿠데타가 발생하자 국제사회는 즉각적인 반응을 쏟아냈으나 이해관계에 따라 방향과 내용은 달랐다. 미국의 바이든 행정부는 글로벌 리더로 복귀하기 위해 민주주의 회복이라는 가치를 내걸었기 때문에 미얀마 군부를 압박하고 미얀마의 민주화를 최종 목표로 설정할 것이다. 우선 미국은 미약하지만 미얀마 군 인사와 군부 기업에 대한 표적제재를 단행했다. 한편 미국은 미얀마가 중국과 밀착되는 것을 우려한다. 이를 방지하기 위해 향후 미국은 쿼드(Quad)를 활용할 것으로 보인다. 그러나 쿼드에 속하는 인도는 미얀마 사태에 대해 “깊은 우려”를 표명했지만, 미온적인 태도로 일관하고 있다. 한편 미얀마 최대의 원조국인 일본도 미국과 보조를 맞추고 있으나 강경한 자세를 계속할 처지가 아니다. 인도와 일본은 미얀마 사태에 직접 영향을 받는 이해관계가 심대하다. 인도가 1988년 미얀마 쿠데타 이후 군부를 비난함으로써 인도 국가전략으로서 동방정책(Look East Policy)을 추진하는데 제약을 받았다. 21세기 중국과 경쟁할 수 있는 인도를 꿈꾸는 모디(Narendra Modi) 총리의 동진정책(Act East Policy)도 미얀마의 협력이 있을 때 가능해진다. 중국이 인도양에 인접한 미얀마 항구를 독점적으로 개발하는 현재 상황은 가까운 미래에 인도의 안보를 위협할지도 모른다. 한편 2017년 기준으로 일본은 미얀마에 무상원조로만 2억2천7백만 달러를 지원했으나 이번 사태로 인해 잠정적인 원조 중단을 선언했다. 그러나 인도적 지원을 지속할 것이고, 어느 순간부터 다시 원조체제를 가동할 것이다. 일본이 동남아 국가 중 미얀마에 가장 많은 원조를 해 온 것은 향후 경제적 이익의 환수를 고려한 조치이기도 하지만, 중국을 견제하기 위한 포석이기도 하다.

그럼 중국의 입장은 어떠한가? 중국은 미얀마 군부의 성향을 헤아려 그들의 편에 서기도, 그렇다고 아웅산수찌의 복귀를 촉구하기에도 부담스럽다. 전자를 존중하면 당장 모든 문제가 해결될 것으로 보이지만 미얀마가 불량국가로 낙인이 찍혀 국제사회에서 고립될 경우 중국은 난처해진다. 후자를 추구할 경우 내정불간섭이라는 중국 외교기조의 핵심이 훼손된다. 아웅산수찌는 2017년 로힝자족 폭력사태가 본격화한 뒤 서구사회의 비난을 피해 중국과 손을 잡았다. 나아가 그는 중국계 반정부 무장단체의 요구를 수용하여 정전협정에서 중국의 중재를 요청했고, 중국은 이에 화답했다.

한편 아세안의 입장은 애매모호하다. 인도네시아와 말레이시아는 아세안이 미얀마 문제를 해결해야 한다고 주장한다. 그러나 아세안이 미얀마의 내정문제에 똑같은 목소리를 내기는 어렵다. 더군다나 비민주체제를 유지하고 있는 일부 회원국은 내정 간섭이라고 주장한다. 그래서 아세안은 주권이 인권에 우선하는 운영원칙을 당분간 수정하지 않을 것이다.

한국은 미얀마 사태와 관련하여 고차원의 방정식이 필요하다. 한국은 민주주의를 수호하는 중견국의 입장에서 미국과의 동맹을 해치지 않고, 중국 변수도 고려해야 한다. 더구나 문재인정부 신남방정책의 핵심 가치인 3P(People, Peace, Prosperity)를 고려할 때 미얀마 사태를 관망만 할 수 없다. 미얀마 사태가 어떻게 일단락될지 확신이 서지 않는 상황에서 전략적 모호성을 유지할 것인지, 아니면 미국을 비롯한 서방세계처럼 강력한 압박정책을 선택할 것인지를 숙고해야 할 것이다. 미얀마를 둘러싼 이해당사국은 자국의 이익에 따라 현재의 사태를 바라보고 있다. 우리 정부도 그러한 명약관화한 시각이 필요한 때이다. 일본처럼 정치적 권한이 없는 미얀마 특사를 파견해 보는 것도 고려해 볼 직하다.

관련자료

- 장준영. (2017). 『하프와 공작새: 미얀마 현대정치 70년사』. 놀민
- 장준영. (2018). "미얀마 민간정부는 실패하는가?: 로힝자족을 둔 군부와 대립 격화 그리고 국 제적 고립." 서울대 아시아연구소, 『Diverse Asia』 1권 2호.
- 장준영. (2021). "2020년 미얀마 총선 분석과 정치지형의 변화: 여당의 승리와 군부의 견제." 『동남아시아연구』 31권 1호.
- 장준영. (2021). 「서미얀마 쿠데타와 국제관계의 역동성」. 이머릭스(Emerics) 02/25.
- Charney, Michael W. Feb 3 2021. "Myanmar coup: how the military has held onto power for 60 years." <https://eprints.soas.ac.uk/id/eprint/34733>
- Marnn, P et al. (2021). "Performances of Myanmar Military in COVID-19 Pandemic Period & Disparities of Public Attitudes on Myanmar Military "Between Before COVID-19 And Present COVID-19 Period".” *Technium Social Sciences Journal* 16, 584-598.
- International Crisis Group. (2021). "Myanmar." <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar>
- Kipgen, N. (2021). "The 2020 Myanmar election and the 2021 coup: Deepening democracy or widening division?." *Asian Affairs*, 1-17.
- Slater, D. (2014). "The Elements of Surprise: Assessing Burma's Double-Edged détente." *South East Asia Research* 22(2), 171-182.

Tag: 미얀마 쿠데타, 군부, 아웅산수찌, 국민민주주의연합(NLD), 시민불복종운동, 국제사회

장준영 (koyeyint@hotmail.com)

현) 한국외대 미네르바교양대학 객원교수, 현) 사이버한국외대 교수
전) 한국외대 동남아연구소 책임연구원, 전) 한국외대 HK연구교수

저서: 『미얀마의 정치경제와 개혁개방』. 2013. 지식과 교양.

『하프와 공작새: 미얀마 현대정치 70년사』. 2017. 놀민.

“미얀마 민간정부에서 쿠데타 가능성과 그 조건: 군 내부의 역동성을 중심으로.” 『글로벌정치연구』. 9권 1호. 2016.

* 외부 필자의 원고는 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단

발행인: 박수진 **편집위원장:** 김용호 **편집위원:** 이명무 **객원편집위원:** 김윤호

편집간사: 최윤빈 **편집조교:** 정민기, 민보미 **디자인:** 박종홍

연락처: 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가아시아 건설을 위한 공론장