



2017-102

「정치」

미얀마 민간정부 1년의 성과와 한계

동남아시아

장준영 연구교수

한국외국어대학교 벵골만연구센터

💡 주요내용

- 민간정부 출범 1주년을 맞아 정치개혁, 평화협상, 국민통합, 경제정책 등을 총평함.
- 이전 정부의 정치 및 경제정책을 폐기했으나 그 대안 정책을 발표하지 못함으로써 여전히 정부 역량에 대한 의문이 증가함.
- 군부정권 유산과 민간정부의 수치 고문에 대한 권력집중 현상이 결합하여 정치와 경제는 단기 수준에서 답보 상태에 머무를 가능성이 있음.

1. 이슈 현황

▶ 민간정부의 회복, 그러나 출범부터 불안정한 정치구도

- 2015년 11월 8일, 총선 결과에 따라 아웅산수지가 이끄는 NLD가 정권을 이양.
 - 91개 정당이 총선에 참가했고, NLD가 연방의회 총 491석 가운데 390석을 차지함.
 - 총선 승리 이후 아웅산수지는 당 차원에서 군부와 구 여당 USDP 소속 의원을 자극하지 않도록 총선 이전 함구령을 유지함.
 - 전직 대통령, 군총사령관, 은퇴한 군총사령관을 순차적으로 예방함으로써 안정적 정권 이양을 보장 받음.
 - 민간으로의 정권교체를 희망하는 국민의 열의가 완성되었다는 측면에서 이번 선거는 향후 미얀마의 민주화로의 전환보다 정치체제 변화에 있어 큰 관심을 모았음.
- 국제적 지지를 얻는 NLD의 총선 승리로 민간정부에 대한 국내외적 정당성이 확립됨.
 - 2011년 유사민간정부 출범 당시 중국, 아세안을 제외한 국제사회가 신정부를 인정하지 않았음.
 - 아웅산수지의 가택연금 해제, 국회의원 당선, 정부와 협업 과정을 통해 국제사회가 미얀마의 변화를 긍정적으로 평가함.
 - 아웅산수지가 아닌 군부 출신을 포함한 제 3의 인물이 정권교체에 성공했다면 국제사회의 반응은 재고해 볼 만함.
- 아웅산수지에게 권력이 집중됐지만, 군부와 달리 국민들의 거부감은 크지 않음.
 - 아웅산수지를 대통령으로 만들기 위한 의회의 노력에도 불구하고 군부의 반대로 무산
 - 2016년 1월 개최된 정기국회에서 헌법 제 59조(f)의 효력을 일시정지 시키려는 움직임이 있었으나 군부의 저항으로 무산됨.
 - 초헌법 기관으로서 국가고문(State Counselor)직을 신설하고, 아웅산수지를 내정함.
 - 내각구성도 국가고문부를 신설하고, 일부 부서에서 차관직을 폐지하는 등 국가고문이 내각의 정점이 됨.
 - 대통령과 국가고문의 책임 소지와 상호 관계를 명시하지 않아 국가고문의 역할과 기능은 대통령의 역할과 기능을 초월함.
- 국민은 “아웅산수지가 이끄는 우 틴조 정부”라고 정의하여 권력구도의 왜곡에 대한 별다른 비판이 없음.
 - 대다수 국민이 헌법에 문외하고, 아웅산수지를 실질적 지도자로 인식하고 있어 대통령과

- 국가고문이라는 직위에는 의미를 두지 않음.
- 식자층을 중심으로 한 국민은 군부가 제정한 헌법으로 인해 민주주의가 제대로 작동하지 않는다고 평가함.
- 국가의 이상향은 제시하지만 이를 위한 실천방안은 묘연함.
- 아웅산수지는 국민통합과 평등, 민주주의, 법치(法治) 등 보편적 민주국가를 지향하지만 이에 대한 실천방안을 구체적으로 제시하지 못함.
 - 국정현안에 대한 권력분산이 시행되지 않고, 해당 분야의 전문가가 전무하여 아웅산수지는 의회와 내각에 대한 책임과 권한 부여에 소극적인 입장임.
 - 이전 정부의 정책을 계승하지 않고 구체제 인사도 중용하지 않으나 새로운 정책과 인물 부재로 인해 정책 실현은 답보 상태에 머무름.
 - ‘21세기 뽕롱회담’이라는 명칭으로 평화협정을 시작했으나 성과는 퇴보하고 있음(본문 참조).
 - 정치적 변화에 비해 경제구조는 여전히 군사정부 시기와 동일하고, 폐쇄적 관료주의는 해외자본의 국내 진입장벽을 여전히 높게 유지함(본문 참조).

2. 원인과 분석

▶ 미군으로 향하는 평화협정과 국민통합

- 연방제(federalism)에 기반한 평화협정 개시
- 선친(先親)이 추진한 연방제 정신을 계승하는 차원에서 정전협정을 ‘제 2의 뽕롱회담’으로 명명하고 정전협정에 합의한 8개 반군단체를 포함한 15개 반군단체를 회담에 초청함.
 - 상시적인 정치협상 이후 정전협상에 임하던 이전 정부의 협상 방식을 폐기함으로써 각 집단 간 의견을 조율할 환경이 보장되지 않음.
 - 주요 협상단은 정부-군부-반군단체 간 동등 수준의 협상을 지향함.
- 1차 협상(2016.8.31.) 이후 비협정 7개 반군단체 중심으로 회담 참가 거부 의사 확대
- 군부에 대한 신뢰 상실, 정부의 부족한 협상 준비, 평등권 침해 등을 문제 삼음.
 - 1차 협상 이후 중국 국경지역 4개 반군단체에 대한 군부의 군사작전 시작: 신뢰 구축이 힘든 상황.
 - 와(Wa)족 기구인 United Wa State Army는 독자적 주(state) 확보와 평화협상의 방식에 문제를 제기하여 협상 참가에 거부.

□ 2차 협정은 무기한 연기

- 상기 문제로 인하여 2월 28일로 예고된 2차 뽕룽회담은 무기한 연기된 상황임.
- 이전 정부와 달리 당사자 간 비정기적 회담이 원천적으로 중지되어 상호 신뢰를 쌓지 못함.
- 실무진 교체로 인해 업무의 연속성, 전문성이 결여되어 지난 5년 간 노력이 헛되이 됨.
- 아웅산수지가 회담을 진두지휘하지만 실효성 있는 회담 방향을 제시하지 못하고, 실무진도 수지의 눈치와 의중만 살피는 형국임.

□ 로힝자 무슬림에 대한 정부의 입장은 변화 없음

- 민간정부는 이전 정부의 입장을 계승하여 로힝자족을 자국민으로 인정하지 않음.
- 공식적으로 로힝자족에 대한 정부의 입장을 공표하지 않았으나 여당과 유력 정치인은 국민 여론과 같은 입장임.
- 유엔과 같은 국제사회의 로힝자 문제 개입에 대해서도 묵묵부답의 입장임.
- 국민통합 차원에서 실시하는 평화협정에서도 로힝자족 문제는 제외됨. 정부는 로힝자족을 국민통합의 대상으로 인정하지 않음.

□ 로힝자 문제는 국제문제화 됨.

- 말레이시아, 태국, 방글라데시, 인도네시아 등 아시아 각 국 무슬림이 미얀마 정부의 행태와 침묵하는 아웅산수지에 대한 규탄 집회를 개최함.
- 유엔 차원에서도 인권특별보고관을 파견하여 조사 실시.

▶ **경제구조의 체질 개선 필요**

□ 신흥국 및 개방 효과로 경제성장은 7-8%대를 유지하나 수입 급증으로 인한 환율 상승, 국제 원자재 가격 하락, 대홍수 피해 등으로 물가 상승, 환율 하락 등 발생.

□ 이전 정부가 계획한 2030년까지 중장기 개발전략을 폐기하고, 새로운 경제정책 발표

- 5월 초, 경제정책 부재에 대한 국민 여론을 감안하여 각 부처별 “100일 계획” 마련 지시.
- 향후 5년 간 부처별 개혁 및 운영계획을 100일 내 작성 및 발표하는 내용이나 양공지역 경찰은 정부 출범 100일 내 가시적 성과를 내야하는 것으로 오해함.
- 100일 이후에도 각 부서는 주요 업무를 발표하지 못했고, 성과도 보고되지 않음.

□ 7월, 12개 발전과제 제시: “민족화합에 기여하는 인간중심의 포용적이며 지속가능한 발전”

- 재정건전성 확보, 국영부문 개혁, 인적자원 육성, 인프라투자, 농업 및 민간부문, 금융산업 발전 등을 강조함.

- 발전과제의 방향만 제시, 구체적 실행계획이 결여되었다는 비판이 제기됨.
- 각 부문별 마스터플랜이 발표될 것이라는 관측이 있으나 준비 여부는 확인되지 않음.
- 농업 중심의 경제발전을 중시함.
 - 미얀마의 산업구조 및 고용구조를 감안할 때 농업을 주요 경제발전 수단으로 인식함.
 - 영농발전을 위한 기계화, 종자개발 등 구체적 계획 결여.
 - 노동집약적 제조업 육성에 대해 긍정적이지 않음.
- 책임투자, 기업의 사회적 책임(CSR) 등 이상적인 측면을 제시하지만, 이에 대한 실행 계획이 제시되지 않음.
 - 전반적 경제정책도 수치 고문의 이상적 상상력에 의존하고 있음.

3. 전망과 시사점

▶ 군부의 영향력 축소에 대한 부정적 전망

- 헌법 개정을 통한 군부의 영향력 축소를 제시했으나 이번 정부에서는 불가능할 것이라는 관측이 있음.
 - 정권 유지를 위해 군부를 자극하지 않으려는 애초의 전략이 군부 활동에 대한 방임수준으로 나아가고 있음.
- 은퇴한 군사평의회 탄쇄 전 의장의 역할이 중요함.
 - 민아웅흘라잉 군사령관을 포함한 군부가 탄쇄 전 의장에 종속된 형국이고, 군부 쿠데타의 가능성은 낮음.
- 군부정권의 권위주의 유산과 민간정부의 1인 권력집중 현상의 결합으로 국가는 더욱 경직된 형태로 나아갈 듯.
 - 군부에게 할당된 장관직(국방, 국경, 내무) 가운데 내무부는 관료 선발권한을 독점하고 있어 정권의 외형적 변화에도 실무와 같은 내적 속성은 군부정권의 특성을 유지하고 있음.
 - 군부정권 하에서 행해지던 외국인직접투자 추진 방식이 그대로 유지됨.
- 정실기업가의 활동에 대한 정부와 관료사회의 규제나 견제가 없음.
- 수치 고문에게 집중되는 과도한 권력은 아웅산수지의 강압이 아니라 추종자들의 자발적인

순응임.

- 정치인으로서 수치 고문의 역량은 전혀 검증된 적이 없고, 정부 1년 간 행적에 근거할 때도 현실적 대안 마련이 부재한 것으로 확인됨.
- 수치 고문은 “변화를 위한 시간은 너무 짧았다.”라고 국정 1년 소회를 밝혔으나, 정부 출범 1주년을 맞아 국민통합, 민주주의 발전, 균등하고 평등한 기회 부여 등 원론수준의 국정철학을 제시하는데 그칠 것으로 예상됨.
- 여당의 역량 배양, 후속세대 양성 등 당의 확장성도 정체됨.
- 당 내부 소식에 따르면 우 윈테인(U Win Htein)과 우 냐윈(U Nyan Win) 간 파벌 형성이 예고되고 있음.

□ 2017.4.1로 예정된 보궐선거(18석: 상원3,하원9,지방6)에서 NLD의 승리는 예상됨.

- 군부에 대한 불신은 연방단결발전당(USDP)에 대한 지지철회로 현재 NLD의 대안 정당이 없음.
- 일반국민의 정치와 경제에 대한 이해도가 낮기 때문에 여전히 수치 고문에 대한 기대감은 높은 편임. **EMERiCs**

출처

- Aung Naing Oo. “Dialogue or Despair: Two Futures for the Peace Process.” Frontier. 2017.2.17.
- Lawi Weng. “The Rule of Wa.” The Irrawaddy. 2017.3.2.
- Lintner, Bertil. “Suu Kyi Falls Shorts of Great Expectation.” Asia Times. 2017.2.28.
- -----, “Wa Rebel Group Torpedoes Suu Kyi's Peace Drive.” Asia Times. 2017.2.28.
- Nyein Nyein. “Analysis: Peace Process Remains Fragile.” The Irrawaddy. 2017.3.1.

💡 EMERiCs의 사전 동의 없이, 상업 상 또는 다른 목적으로 본 이슈분석의 내용을 전재하거나 제 3자에게 배포하는 것을 금합니다. 본 이슈분석에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.