

2021-7

Democracy Academic Fellows
Report on Democracy Overseas

‘연방 민주주의’를 향한 미얀마의 여정과 도전

- 소수민족 커뮤니티의 입지와 저항운동 그리고 연방군대 전망을 중심으로 -

이유경

국제분쟁전문기자

‘연방 민주주의’를 향한 미얀마의 여정과 도전

- 소수민족 커뮤니티의 입지와 저항운동
그리고 연방군대 전망을 중심으로

이 유 경

국제분쟁전문기자

고유명사 약어 (Acronyms)

- AA: 아라칸 군 Arakan Army
- ABSDF: 전(全)버마학생민주전선 All Burma Students' Democratic Front
- ARSA: 아라칸로힝야구원군 Arakan Rohingya Salvation Army
- BGF: 국경수비대 Border Guard Force
- CDF: 친시민방위군(Chin Defense Force)
- CDM: 시민불복종운동 Civil Disobedience Movement
- CNA: 친민족군 Chin National Army
- CNF: 친민족전선 Chin National Front
- CRPH: 연방의회대표단 Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw
- DKBA: 민주카렌자비군 Democratic Karen Benevolent Army 혹은 민주카렌불교도군 Democratic Karen Buddhist Army
- EAOs: 소수민족무장단체 Ethnic Armed Organizations
- FPNCC: 연방정치민족협상 및 자문위원회 Federal Political Nationality Negotiation and Consultative Committee
- KIA: 카친 독립군 Kachin Independence Army
- KNDP: 카레니민족방위군 (Karenni Nationalities Defense Force)
- KNPP: 카레니 민족 진보당 Karenni National Progressive Party
- KNU: 카렌민족연합 Karen National Union
- KNLA: 카렌민족해방군 Karen National Liberation Army
- KPIPT: 카친정치과도기 준비팀' Kachin Political Interim Preparation Team
- KPSN: 카렌평화지원네트워크 Karen Peace Support Network
- MNDA: 미얀마민족민주동맹군 Myanmar National Democratic Alliance Army
- MPC: 미얀마평화협의회 Myanmar Peace Council

-
- NLD: 민족민주동맹 National League for Democracy
 - NMSP: 신민주당 New Mon State Party
 - NUCC: 민족통합협상위원회 National Unity Consultative Council
 - NUG: 민족통합정부 National Unity Government
 - PA: 민중의회 People's Assembly
 - PDF: 시민방위군 People's Defense Force
 - PNLO: 빠오민족해방기구 Pa-O National Liberation Organization
 - PPST: 평화협상운영팀 Peace Process Steering Team
 - RCSS: 산주회복평의회 Restoration Council of Shan State
 - RSO: 로HINGYA연대기구 Rohingya Solidarity Organization
 - SAC: 국가행정평의회 State Administration Council
 - SAC-M: 미얀마특별협상위원회 Special Advisory Committee – Myanmar
 - SPDC: 국가평화개발평의회 State Peace and Development Council
 - SLORC: 국가법질서회복위원회 State Law and Order Restoration Committee
 - SNLD: 산민족민주동맹 Shan Nationalities League for Democracy
 - SSPP: 산주진보당 (Shan State Progressive Party)
 - TNLA: 땅민족해방군 Ta'ang National Liberation Army
 - UPC: 연방평화회의 Union Peace Conference
 - UPWC: 연방평화조성추진위원회 Union Peacemaking Work Committee
 - USDP: 연방연대개발당 Union Solidarity and Development Party
 - UWSA: 통합와주군 United Wa State Army

01

‘21세기 쿠데타’ 그리고
미얀마의 연방 민주주의

미얀마에서 쿠데타가 발생한 지 10개월이 지났다. 33년만에 처음으로 발생한 이번 쿠데타는 미얀마 군부가 그들의 기획대로 추진해 온 지난 10년의 ‘개혁-개방’ 실험이 더이상 권력 유지에 도움이 되지 않는다고 판단한 시점에 감행됐다. 2020년 11월 총선은 군부가 민주적 선거로는 더이상 권력을 잡을 수 없다는 걸 확인시켜준 사건이다.¹⁾ 이미 2015년 11월 총선에서도 친 군부 정당인 연방단결개발당(USDP)이 아웅산 수치가 이끄는 민족민주동맹(NLD)에 패배했으니 군부는 선거가 그들의 정치권력 유지에 적합치 않다는 걸 한 차례 확인한 바 있다.²⁾ 그럼에도 당시로서 그 결과조차 군부의 ‘규율과 번영의 민주주의’라는 대기획³⁾에 따른 결과였고⁴⁾, 따라서 NLD 정부 구성을 방해할 필요까진 느끼지 않았던 것으로 보인다. 그러나 2020년 총선은 달랐다. 반복된 패배였고 따라서 선거는 더이상 군부에게 실험 대상도, 권력 유지를 위한 ‘포장’ 수단도 아니라는 점이 확인됐다. 미얀마의 ‘21세기 쿠데타’는 그런 맥락에서 발발한 것이다. 그 쿠데타를 실패로 만들기 위한 미얀마 시민들의 저항은 10개월째 필사적으로 전개되고 있다.

군부 임명 지역관료들도 잇따라 집단 사직서를 제출하고 있다.⁵⁾ 군부 사병들과 일부

- 1) Aung San Suu Kyi, NLD Win Second Landslide Election in Myanmar, Voice of America, Nov. 15, 2020, https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_aung-san-suu-kyi-nld-win-second-landslide-election-myanmar/6198393.html (접속일: 2021.10.15.)
- 2) 2015년 총선에서 NLD는 상하양원 총 390석을 얻었다. 지방 의회까지 전부 포함하면 887석 77.1%를 얻었다. 반면 친 군정 정당인 연방단결개발당(USDP)은 상하양원 41석, 지방 의회까지 총괄하면 총 117석 10%를 얻었다. “Final Myanmar results show Aung San Suu Kyi’s Party won 77% of seats”, The Guardian, Nov. 23, 2015 <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/23/final-myanmar-results-show-aung-san-suu-kyis-party-won-77-of-seats> (접속일: 2021.07.26)
한편 개혁-개방 시기에 들어서며 처음 치렀던 2010년 총선 당시 NLD는 보이콧을 선택했다. 이에 대해서는 “Suu Kyi’s NLD party to boycott Burma election”, BBC, 2010.3.29., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8592365.stm> (접속일: 2021.07.26)
- 3) 1993년 ‘국가법질서회복위원회’(SLORC) 시절부터 추진해 온 군부식 민주화 로드맵이다.
- 4) Htet Aung, Irrawaddy, Burma’s Rigged Road Map to Democracy, 2007. August – Volume 15 No.8 https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=8052
- 5) Dozens of Junta-appointed administrators resign after threats from resistance fighters, Myanmar Now, 2021.10.8 <https://www.myanmar-now.org/en/news/dozens-of-junta-appointed-administrators-resign-after-threats-from-resistance-fighters> (접속일: 2021.10.8)

대위급들의 탈영도 꾸준히 이어지고 있다. 심지어 초기에 탈영한 대위들은 ‘탈영 독려 캠페인’까지 벌이고 있다. 이 캠페인은 이제 이후 군부의 신병모집에 적잖은 영향을 미칠 것으로 보인다. 장기적 관점에서 볼 때 미얀마 군부 즉, ‘탓마도’(Tatmadaw) 붕괴의 초석이 될 수 있을지도 관심사다.⁶⁾

범 민주진영의 저항은 우선 ‘시민불복종운동’(CDM)으로 시작됐다. 그러다가 5월 5일 민주진영의 ‘지하 임시정부’ 격인⁷⁾ ‘민족통합정부’(NUG)⁸⁾가 시민저항군(PDF) 결성을 공식화하면서 새로운 국면에 접어들었다. PDF의 등장은 미얀마 민주진영이 최초로 무장저항 노선을 공식 채택하며 전술적 확산을 꾀하는 신호탄이 됐다. 북부 사가잉, 중부 마구웨, 북서부 친 주는 PDF활동이 가장 활발한 지역으로 급부상했다. 이미 수십년 내전 중인 카렌주, 카레니주, 카친주에서도 강도 높은 무장 충돌이 전개 중이다. 이때 주목할 건 PDF와 소수민족무장단체들(EAOs)간 협치 양상이다. 다수의 지역 PDFs들이 EAOs조직들로부터 군사 훈련을 받는가 하면 양측은 공동군사작전으로 다양한 형태의 ‘협치’를 실천 중이다. 그리고 9월 7일 NUG는 비상사태를 선포하고 ‘시민방어전(“people’s defensive war”)’을 본격화하겠다고 발표했다. 이로써 미얀마의 반 군부 시민저항은 무장저항의 본격화 단계로 진입했다.⁹⁾

그런데 NUG의 시민방어전은 그 자체가 목적이 될 수 없다. 지구상 그 어떤 무장저항도 목표는 정치적이어야 한다. 정치적 목표를 상실한 ‘폭력 전술’은 테러와 범죄로 추락하고

6) ‘탓마도’(Tatmadaw)는 미얀마 군의 현지식 이름이다. 이제는 이 이름이 현지뿐 아니라 다른 언어 문서에도 두루두루 사용되고 있으며 미얀마 군을 가리키는 고유 명사로 정착됐다. 현재 탈영 대위들이 운영하는 ‘탈영 독려 캠페인’은 두 플랫폼으로 진행 중이다. 하나는, ‘People’s Embrace’라는 이름의 캠페인으로 지난 4월 탈영한 린 텃 아웅(Lin Htet Aung) 대위가 발족시킨 캠페인이다. 관련 페이스북은 <https://www.facebook.com/PeopleEmbrace>, 텔레그램 계정은 <http://t.me/MyanmarPeople> 이다. 또 다른 하나는 ‘People’s Soldiers’라는 이름의 조직으로 2월 28일 탈영한 니 투타(Cap. Nyi Thuta) 대위가 출범시켰다. 사이트는 PeoplesSoldiers.org이고 페이스북 페이지와 트위터 계정은 각각 <http://facebook.com/peoplesoldiers2021>과 <https://twitter.com/peoplesoldiers>다.

7) ‘National Unity Government’에 대한 성격 부여는 “shadow government”, “exiled government”, “parallel government” 등 기사나 보고서에 따라 다르게 표현돼 왔다. 본 보고서에서는 ‘지하 임시 정부’로 표현하기로 한다.

8) ‘National Unity Government’에 대한 번역은 ‘민족통합정부’ 혹은 ‘국민통합정부’로 번역할 수 있겠는데 필자는 ‘NUG-한국지부’ 토대가 된 <미얀마 민주주의 네트워크>의 제안을 받아들여 ‘민족통합정부’로 표기한다.

9) Myanmar dispatches : “the D-Day declaration was made out of necessity...we must save ourselves”, Jurist, 2021.9.7, <https://www.jurist.org/news/2021/09/myanmar-dispatches-the-d-day-declaration-was-made-out-of-necessity-we-must-save-ourselves/> (접속일: 2021.9.12)

만다는 사실을 인류는 수없이 목격해왔다.¹⁰⁾ 미얀마 맥락에서 ‘범 민주진영’이 달성하고자 하는 정치적 목표라는 건 오랜 세월 국가폭력의 주체로 자리매김해온 ‘탓마도’를 무력화 혹은 해체하고, ‘연방 민주주의’(Federal Democracy)를 건설하는 임무일 것이다. 그리고 이를 위해서는 시민을 공포로 몰아넣는 폭력적 군대의 모습이 아니라 주권을 수호하고 시민을 보호하는 ‘정상’군대 즉 ‘국군’(National Army)의 창설이 절실하다. 바로 그 ‘국군’의 자리를 다종족 ‘연방군대’(Federal Army)가 채운다면 미얀마의 다양성을 고려할 때 가장 적합한 형태의 군대가 될 것이다. 소수민족 진영은 오랫동안 버마족 주류의 정치질서에 도전하며 ‘연방제’와 ‘연방군대’ 창설을 요구해왔다.

그런데 ‘어떤 연방제인가?’ 혹은 ‘어떤 연방군대인가?’에 대한 구체적 물음으로 들어가면 정부와 소수민족 진영 모두 구체적 상을 제시하지 못하고 있다. ‘연방 민주주의’는 거의 늘 피상적 정치 슬로건에 그칠 때가 많았다. 양측이 제대로 된 ‘정치 협상’(Political dialogue)을 실행하지 못한 탓에 불신만 쌓인 게 눈앞의 현실이다. 소수민족진영 입장에서 보면 불신의 대상은 ‘탓마도’만이 아니다. 지난 5년간 민간정부로 국가를 운영했던 NLD 정부에 대한 불신의 벽도 결코 낮다고 볼 수 없다. 이에 불신의 벽을 허물고, 존중과 신뢰회복의 토대 위에서 노련한 협상력을 발휘해야 하는 고난도의 임무가 지금 범민주 세력, 특히 NUG 앞에 놓여 있다.

10) NUG 국방부는 5월 PDF 결성과 함께 PDF 행동 강령을 발표한 바 있다. 이어 8월에도 다시 행동강령이 발표됐다. 또한 NUG 인권부 역시 여러차례 PDF 대원들의 민간인 인권침해 금지를 강조하고 인권침해 여부를 모니터링하고 있음을 알린 바 있다. 그만큼 시민방위군의 도덕성에 만전을 기하려는 분위기다. 국방부의 PDF 행동강령 <https://twitter.com/NUGMyanmar/status/1394308198941659138> (접속일: 2021.8.12) & NUG 인권부의 인권침해 금지 당부 성명 https://twitter.com/aung_myo_minn/status/1454822849412173829 (접속일: 2021.10.31)

02

미얀마와 연방제,
그 일천한 논의사

‘연방제’(federation)는 주(state), 지방(province) 혹은 지역(region)과 같은 국가 아래 행정단위의 자치정부들이 모여 국제법상 단일한 국가 인격체를 구성하는 정체체제다. 연방제 국가의 중앙정부는 ‘연방정부’라 불리고, ‘주 정부’ (혹은 지방정부, 지역정부)는 연방정부와 동등한 수준의 권력행사가 가능한 자치권(self-governing)을 보장받아야 한다. 바로 미얀마의 소수민족들이 수십 년 동안 정치적으로, 군사적으로 주류 버마족 중심의 정치세력을 향해 투쟁을 벌여온 것도 이 ‘자치권’을 향한 긴 여정이라 볼 수 있다. 미얀마와 같은 다종족 사회에서 ‘연방제’는 선택이 아닌 필수사항이다. 민주진영이나 군부 모두 연방제(federalism)가 그들의 정치적 지향점인양 거론해 온 건 다종족 국가 미얀마에서 연방제가 정치적 지향의 차이를 떠나 필수 불가결한 정치체제로 인식됐기 때문이다. 연방정부는 지방정부의 자치권을 존중하는 동시에 국가 통합도 이뤄내는 정치예술을 행해야 한다.

미얀마에서, 특히 민주진영에서 ‘연방제’ 개념이 화두로 떠오른 건 대략 ‘8888항쟁 이후부터’ 라고 볼 수 있다. 8888항쟁 이후 EAOs 통치영토로 대거 피신한 반 군부 인사들은 소수민족 커뮤니티의 오랜 정치적 열망인 ‘연방제’ 이슈에 눈을 뜨기 시작했다. 그러나 그에 대한 ‘논의’는 소수민족 ‘해방구’라 불리는 ‘정글’이나 그들의 망명공간을 벗어나지 못했다.

연방제 논의가 제도권으로 진입한 건 10년 전 군부 주도의 개혁-개방시대가 열리면서부터다. 2011년 2월 출범한 ‘준 민간정부’(Quasi-civilian government) 성격의 테인 세인 정부¹¹⁾는 소수민족무장단체와 휴전협상을 적극 추진했다. 이 시기 후자의 오랜 열망인 ‘연방제’ 논의도 협상 테이블에 오르는 듯 보였다. 이를 테면 2014년 2월

11) Burma ex-Prime Minister Thein Sein named new president, BBC, 2011.2.4, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12362745> (접속일: 2021.10.15)

12일 ‘연방의 날’(Union Day)¹²⁾, 테인 세인 전 대통령은 소수민족무장단체와의 휴전 및 평화협상의 궁극적 목표가 “연방제에 기반한 정부 구성” 이라고 말해 EAOs의 환영을 받기도 했다. 그러나 EAOs가 테인 세인 정부의 협상 창구였던 연방평화실천위원회(UPWC)에 제안한 ‘연방군대’ 제안은 단칼에 거절당했다.

엄밀히 말해 테인 세인 체제는 2008년 군정 헌법에 기반한 첫 정부였고, 이 헌법이 연방제 정신과 배치된다는 점을 감안하면 양측의 괴리감은 지극히 당연한 결과다. 사실상 2008년 헌법 자체가 연방제 정신과는 거리가 먼 기안 과정을 거쳤다. 2007년 9월 3일 당시 군정인 SPDC는 1993년부터 진행해온 전민족대표자회의(National Convention) 마무리 작업인 헌법 기안을 위해 54명의 ‘헌법기안위원회’(Commission for Drafting the State Constitution, CDSC) 위원들을 직접 임명했다. NLD와 다른 독립적 정당들은 모두 배제됐다. 그렇게 기안된 헌법은 “군이 국가의 지도자로서 참여 가능하게” 권력의 핵심 요직을 군이 당연직으로 장악하도록 했다. 게다가 2008년 헌법 7장은 소수민족무장단체(EAOs)의 국경수비대(BGF)로의 전환을 의무로 명시해놓았다.¹³⁾ 그리고 2009년 4월 SPDC는 모든 휴전 그룹의 BGF로의 전환 계획을 재차 발표하며 압력을 가했다. EAOs의 BGF로의 전환은 EAOs를 타마도의 명령과 통제 하에 복속시키겠다는 발상이나 다름없다. 수십년 EAOs가 목표로 싸워온 ‘자치’와 ‘연방제’의 꿈은 물 건너 갈 가능성이 컸다.¹⁴⁾

2015년 11월 총선을 앞둔 시점, NLD는 총선 공약집¹⁵⁾에 연방제 구상을 담았다. “자유와 동등한 권리 그리고 자치의 정신에 기반하여 모든 소수민족 그룹과 연대를 통한 연방 민주주의 연합체를 건설한다”는 게 공약집에 기술된 NLD의 연방제다. 구체성이 결여됐다는 비판은 사라지지 않았다. 그 총선에서 NLD는 압승했고, 이듬해 민선정부가 들어서자 연방 민주주의에 대한 기대는 한층 더 높아졌다. NLD 정부는 집권 5개월만인 2016년 8월,

12) Thein Sein assures Federal System on Myanmar's Union Day, 2014.2.12 <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/union-day-02122014174547.html> (접속일: 2021.10.15)

13) Border Guard Force Scheme, Myanmar Peace Monitor, <https://www.mmpeacemonitor.org/border-guard-force-scheme/> (접속일: 2021.10.15)

14) 역사적으로 연방제를 당론으로 표방한 당으로 ‘연방단결당’(Federal Union Party, FUP)이 있다. 2013년 10월 28일, 미얀마 선관위는 16개의 소수민족 정당들이 모여 만든 이 당을 공식 승인하며 2015년 총선출마의 길을 터주었다. FUP는 37명의 후보를 냈고 한 석도 얻지 못했다. FUP가 친군부 정당 USDP는 물론 NLD까지도 대항마로 설정했던 건 반군부가 아니라 버마족 주류 정치질서 전체에 도전장을 낸 ‘소수민족 연합정당’으로서의 성격을 분명히 한 것이다.

15) https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/docs21/NLD_2015_Election_Manifesto-en.pdf?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_WlgnLySW0YjU2T.ER1gUK_CLUDU8qP7V7ufRX3V450A-1634370543-0-gqNtZGzNAICjcnBszQkl (접속일: 2021.10.16.)

연방평화회의(Union Peace Conference, UPC)를 발족하고 ‘21세기 판롱회의’¹⁶⁾라는 이름 하에 EAOs와의 평화협상을 시작했다. 이 회의는 2020년 총선 3개월 전인 8월까지 총 4차례 진행됐으나¹⁷⁾ 별다른 성과를 내지 못했다. 그 과제가 민선정부 2기로 넘어왔지만 올해 2월 1일 발생한 쿠데타로 이 모든 계획은 물거품이 됐다.

16) ‘판롱회의’는 1947년 2월 12일 아웅산 장군이 이끄는 버마(미얀마 전 국호) 정부와 산(Shan), 카친(Kachin), 친(Chin) 등 “프런티어 지역(Frontier Areas)”의 소수민족 대표단 사이의 독립 이후 버마 연방 구성에 대한 협약으로 회의가 열렸던 산주 판롱의 이름을 따 “판롱 협약”(Panglong Agreement)으로 불린다. 이 협약에 따르면 버마정부는 독립 후 프런티어 지역에 온전한 자치를 약속하며 연방국가를 구성했으나 아웅산 장군의 암살로 제대로 실현되지 못했다. 오늘날까지 미해결과제로 남아 있는 소수민족 자치를 논할 때마다 ‘판롱 정신’이 등장하는 건 그와 같은 배경 때문이다. 아웅산 수치 정부는 이 ‘판롱 정신’을 되살려 NLD 정부 집권 기간 동안 소수민족 대표들과 별인 협상을 ‘21세기 판롱회의’로 칭했다. 일각의 피상적 이해와 달리 1947년 판롱협약은 미얀마의 모든 소수민족이 서명한 협약이 아니다. 카렌, 라카인, 카레니, 몬은 판롱협약 당사자가 아니다. 판롱협약 전문은 다음의 링크 참조. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM_470212_Panglong%20Agreement.pdf (접속일: 2021.11.14)

17) ‘21세기 판롱회의’는 다음과 같이 진행됐다. 1차 2016.8.31~9.4, 2차 2017.5월, 3차 2018.7.13~16, 4차 2020.8

03

NUG의 연방 민주주의의 비전과 민족통합협상위원회(NUCC)의 역할

그렇다면 NUG의 ‘연방 민주주의’ 비전은 어떤 것일까. NUG는 자신을 “미얀마 연방 민주주의 연합정부”(Government of the Federal Democratic Union of Myanmar)로 칭할 만큼 ‘연방 민주주의’에 천착하고 있다. 그러나 이 명칭은 다음의 두 가지 사항을 함께 이해해야 온전한 독해가 가능하다. 하나는, ‘연방’(Federalism)이라는 단어를 통해 미얀마의 여러 소수민족주에 자치권을 부여하겠다는 의사를 분명히 하고 있다는 점이다. 또 다른 하나는, ‘연합체’(Union)라는 단어다. 자치권을 지닌 소수민족주라 할지라도 결국 ‘연방정부’ 아래 ‘통합’되는 정치 체제가 바로 NUG의 지향점으로 풀이된다. ‘분리주의(separatism)’와는 분명히 선을 긋고 있으며, 이 보고서 후반에 등장하게 될 ‘confederation’ 형태의 느슨한 연방도 아니라는 점을 분명히 반영한 것으로 해석할 수 있다.

이런 가운데 3월 31일, 지난 총선에서 압도적 지지로 선출되고도 군부에 권력을 빼앗긴 연방의회대표단(CRPH) 명의로 ‘연방 민주주의 임시헌법’(Federal Democracy Charter)이 발표됐다. 임시헌법 1장 목표(goal and object)에는 연방 민주주의 건설이 또렷이 기록돼 있다.

“연방 민주주의 건설이라는 목표를 분명히 하며, 본 연방 민주주의 임시 헌법에 동의하고 이를 수용하는 모든 개인과 조직들은 연방 민주주의 건설을 위해 혼신의 노력을 다해야 할 것이다. 분쟁과 갈등의 뿌리를 제거하고 모든 소수민족과 전 인구가 참여하고 협력할 수 있는, 그리하여 번영하는 연방 민주주의를 건설하기 위해 노력할 것이다.”¹⁸⁾

CRPH 명의로 발표된 이 임시헌법은 그러나 사실상 NUG 보다 한 달 여 앞서 결성됐던

18) 연방의회대표단이 발표한 임시 헌법 전문. 버마어: http://www.thithtoolwin.com/2021/03/blog-post_2449.html
영어: <https://crphmyanmar.org/wp-content/uploads/2021/04/Federal-Democracy-Charter-English.pdf>

‘민족통합협상위원회’(National Unity Consultative Council, 이하 “NUCC”)가 기안한 것이다. NUCC는 3월 8일 결성된 이래 ‘연방 민주주의’를 향한 눈에 띄지 않는 물밑 작업을 해 온 일종의 ‘범민주연합’ 우산 조직이다. NUCC는 11월 16일 첫 기자회견을 통해¹⁹⁾ 총 5개 카테고리의 28개 조직에서 56명이 참여하는 미얀마의 가장 포괄적이고 위상 높은 정치체(highest political entity)로 자신들을 소개했다. CRPH는 NUCC의 첫 카테고리이며 이어 EAOs, 노조, 정당, 시민사회, 그리고 ‘CDM 등 범의 혁명 주체세력’ 등이 참여하고 있다. 기자회견일 기준 NUCC에는 총 8개의 EAOs가 참여하고 있다. NUCC는 3월 발표된 임시헌법은 5월 이후 리뷰과정을 거쳐 오는 12월 초 첫 민중의회(People’s Assembly)가 소집되면 그 의회에서 통과시킬 예정이라고 밝혔다. 민중의회는 매 6개월마다 소집되며 NUCC는 집단 지도부 체제를 유지한다.

연방 민주주의 건설의 최대 난제이자 핵심 과제는 EAOs와의 정치협상과 협력일 것이다. CRPH가 3월 말 임시헌법 발표에 앞서 취한 두 개의 조치는 그 협상의 길을 트기 위한 조치로 해석됐다. CRPH는 우선, 탕마도를 테러리스트로 공식 지정했다.²⁰⁾ 이어서 EAOs에 붙여진 “테러리스트” 지정을 공식 해제했다.²¹⁾ 이는 탕마도를 더이상 한 나라의 군대로 인정치 않겠다는 점을 분명히 한 것이며, 연방군대 결성을 목표로 한 EAOs와의 협상과 협치를 위해 법적 장애물을 제거한 것이다.

흥미롭게도 포스트 쿠데타 국면에서 소수민족 진영은 ‘연방제’ 이슈를 그리 적극적으로 설파하고 있지 않다. 산주민족민주동맹(SNLD) 사무총장인 사이 렉(Sai Leik)은 지난 10월 <미얀마 나우>와의 인터뷰에서 이 상황을 다음과 같이 지적했다.

“과거 버마족 주류는 연방제가 일종의 골칫 거리라고 여기곤 했다. 그러나 지금 최전선에서 연방제를 주창하는 다수는 바로 버마족 그들이다”²²⁾

19) 필자는 웨비나 형식으로 진행된 NUCC 첫 기자회견에 참석하였다. 기자회견 풀 영상은 https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=893298151331525 (접속일: 2021.11.16)

20) CRPH는 3월 1일 “Declaration of Terrorist Group”이라는 제목의 공지를 통해 쿠데타군부 공식 명칭인 ‘국가행정평의회’(SAC)를 테러리스트로 공식 지정한다고 발표했다.

21) CRPH는 3월 17일 “announcing the removal of terrorist organization or unlawful organization of all ethnic armed organizations”이라는 제목의 공지문을 통해 모든 소수민족무장단체(EAOs)에 부여된 ‘테러리스트 규정’을 공식 해제한다고 발표했다. CRPH announces removal of ethnic armed groups from terrorist, unlawful organizations, Mizzima, 2021.3.18 <https://mizzima.com/article/crph-announces-removal-ethnic-armed-groups-terrorist-unlawful-organizations> (접속일: 2021.11.11)

22) The military doesn’t want to give up its place in politics, Myanmar Now, 2021.10.17 <https://www.myanmar-now.org/en/news/the-military-simply-doesnt-want-to-give-up-its-place-in-politics> (접속일: 2021.10.17)

EAOs 진영이 ‘연방제’ 이슈에 소극적인 건 지난 5년간 NLD 정부에게 쌓인 불신도 일면 기여했다고 볼 수 있다. 게다가 정치적 협상으로 다뤄져야 할 연방 민주주의 이슈는 현재 숨가쁘게 돌아가는 무장저항 국면에서 시급한 논의 대상이 되지 못하는 현실도 있다. NUG 출범 직후 ‘연방군대’에 대한 관심과 의제가 모든 진영의 화두처럼 등장했으나, 이 또한 곧 식어버렸다. 소수민족마다 역사와 경험이 동일하지 않은데다, 평화의 출발선이라 할 수 있는 휴전이 되려 군부의 분열 통치술로 전략하면서 소수민족간 입장차도 존재한다. 이런 현실로 인해 ‘연방군대 결성’은 결국 치밀한 정치적 협상을 요할 수밖에 없다. 각기 다른 소수민족 진영의 연방군대와 연방주의에 대한 입지는 이들의 성명과, 행보, 인터뷰 그리고 무장저항 활동의 구체적 양상을 통해 직간접적으로 분석해 볼 수 있다.

04

소수민족의 저항과
연방군대 전망

우선, 성명과 발언으로 따지면 연방제 이슈에 가장 적극적인 EAO는 카렌민족연합 (Karen National Union, KNU)이다. KNU는 본부 홈페이지를 통해 다음과 같이 조직의 목표를 ‘연방제 건설’로 거듭 명시하고 있다.

“KNU는 민주적인 정치조직으로서 평등과 자치, 인권과 민주주의 그리고 버마연방 내에서 평등을 추구한다. (중략) 1947년 창설된 우리 KNU의 주 목표는 평등과 자치에 기반한 진정한 연방제다.”²³⁾

KNU 지도부는 미디어에 노출될 때마다 조직의 목표가 ‘연방제 실현’과 ‘민주주의 실현’임을 강조해왔다. 9월 3일 발표한 성명에서도 “연방제와 민주주의를 촉진하는데 혼신의 힘을 다할 것이며 쿠데타에 반대하고 독재와 싸우는 어떤 조직과도 함께 협업할 수 있다”고 표명한 바 있다. “반독재, 반군부, 연방 민주주의” 등 레토릭으로만 보자면 KNU의 언어는 범민주진영의 그것과 가장 많이 닮아 있다. 그리고 10월 15일 전국휴전(NCA) 6주년을 기념한 이날²⁴⁾ KNU 중앙 집행부는 “탓마도는 연방민주국가 지지를 공식 선언하고 정치일선에서 물러나라고 요구”했다.

연방제 이슈에 적극적인 또 다른 소수민족은 카친족 커뮤니티다. 카친족 군대인 카친독립군(KIA) 대변인 노 부 대령은(Col. Naw Bu) 카친 지역 전문 언론 <The 74 Media>와의 인터뷰에서 “진정한 의미의 연방군대 건설을 지지한다”며 “연방군대”를 직접 입에 올렸다. 그는 “진정한 의미의 연방군대는 소수민족을 포함하여 모든

23) KNU 홈페이지 <https://knuhq.org/public/en> (접속일: 2021.10.16)

24) 올해 NCA 6주년 기념식에는 NCA 서명 10개 조직 중 카친과 친 무장군대인 KNU, CNF는 참석하지 않았다. 나머지 8개 조직 DKBA, KNU/KNLA-PC, ALP, ABSDF, RCSS, PNLO, NMSP 그리고 LDU는 참석했고 이들의 참석은 군부 관영언론 <글로벌 뉴 라이트 오브 미얀마>에 게재됐다. National Solidarity and Peace Negotiation Committee, NCA signatories hold 6th Anniversary of NCA, 2021.10.16, <https://www.gnlm.com.mm/national-solidarity-and-peace-negotiation-committee-nca-signatories-hold-6th-anniversary-of-nca/> (접속일: 2021.10.28)

미얀마인들의 권리를 보장하는 그런 조직이어야 한다”고 부연했다.²⁵⁾ KIA의 경우 지역 PDF와의 유연한 동맹 전술을 보이고 있어 ‘연방군대’를 전망하는 데 주목할 필요가 있는 조직이다. 일례로 KIA는 자신들의 통치 구역인 카친주와 KIA 4여단 활동지 산주 북부로 연결된 사가잉 지역(Sagaing Region)의 카타 타운십(Katha Township)으로 화력을 뺀 ‘카타 PDF’와의 공동작전을 벌여왔다. 카친 시민사회도 적극적이다. 카친 시민사회는 ‘카친정치과도기 준비팀’(Kachin Political Interim Preparation Team, KPIPT)을 구성하고 “미래에 진행될지 모를 연방 민주주의 협상과정에서 카친 커뮤니티 이해를 대변할 수 있도록 준비하겠다”고 밝혔다.

연방군대와 연방 민주주의 건설 논의에 가장 협조적 태세를 보일 가능성이 높은 소수민족은 친족이다. 친주 EAO인 ‘친민족군’²⁶⁾(Chin National Army, 이하 “CNA” 혹은 “CNF/CNA”로 표기)은 ‘포스트-쿠데타’ 국면 가장 격렬한 저항세력으로 부상한 친시민방위군(CDF)과 유기적으로 연대하고 있다. 인도 미조람 주와 미얀마 친주를 가르는 티오강(River Tio) 일대에서 CDF는 CNA로부터 군사훈련을 받아온 것으로 알려져 있다.²⁷⁾ 미얀마 평화협상 과정에서 코디네이터 역할을 맡아온 <미얀마평화협의회>(Myanmar Peace Council, MPC) 자료²⁸⁾에 따르면 CNA 전투병력 규모는 고작 200명 수준이다. MPC는 1988~2012년 사이 군부와의 교전으로 발생한 CNA쪽 사망자는 70명 정도로 밝히고 있는데 2003년 이후로는 그나마도 이 일대 싸움이 완전히 멈췄다. 게다가 지난 10년 CNA는 모든 종류의 휴전도 다 체결한 조직이다.²⁹⁾ 그러나 쿠데타를 계기로 이 모든 상황이 뒤집혔다. 시민방위군인 CDF의 무장저항이 전면에 등장하면서 군사 활동이 거의 없던 친족 EAO인 CNF/CNA까지 다시 무대로 끌어들이는 모양새가 됐다. 그리고 CNF(CNA 정치국)는 EAOs 진영에선 처음이자 마지막으로 지난 5월 29일 NUG와 군사협력 양해각서(MOU)까지 체결하며

25) Fighting ignites between KIA and Junta in Sagaing, Myanmar Now, 2021.9.8, <https://www.myanmar-now.org/en/news/fighting-ignites-between-kia-and-junta-in-sagaing>(접속일: 2021.9.8)

26) 친민족전선 Chin National Front의 군사국이다.

27) The Times of India, Next to India border a camp to take on Myanmar Junta, 2021 July 14, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/next-to-india-border-a-camp-to-take-on-myanmar-junta/articleshow/84396592.cms> (접속일: 2021. 8.28)

28) <https://www.mmpeacemonitor.org/1540/cnf/> (접속일: 2021.8.28)

29) 2012년 1월6일 주(state)단위 휴전을 체결했고, 그해 5월 7일 연방단위(union level) 휴전을 또한 체결했다. 그리고 2015년 10월 15일 전국 휴전에도 서명한 10개 조직에 속한다.

협조를 공언했다.³⁰⁾ 그 배경에는 CNF 부의장 살라이 리안 뭉 사콩(Salai Lian Hmung Skhong)이 NUG 정부에서 ‘연방업무부 장관’(Ministry of Federal Affairs)을 맡고 있다는 점도 작용했을 것이다. 이 모든 상황을 종합해 볼 때, 추후 NUG 정부 하 연방군대 건설이 현실화하면 친족군대 CNA와 친족 시민군 CDF가 연합한 친주의 무장저항동맹은 가장 이르게 동참할 가능성이 있다.³¹⁾

반면 NUG와 거리두기를 분명히 하며 독자 노선을 밟는 EAO도 있다. 서부 라까인 주의 라까인족 군대인 아라칸 군(AA)이 그 대표적 사례다. AA 총사령관 트완 므랏 나잉은 2019년 언론과의 인터뷰에서 통합와주군(UWSA)처럼 “confederation을 선호한다.”고 말한 적이 있다.³²⁾ UWSA는 약 2만 5천명으로 추산되는 군대를 지닌 미얀마의 가장 강력한 EAO다. UWSA는 산주에 위치한 ‘와 자치 지역’(Wa Self-Administered Division)에서 ‘외교’와 ‘화폐’를 제외하면 사실상 정부처럼 기능하고 있다. UWSA의 가까운 동맹이기도 한 AA는 UWSA의 운용과 통치방식이 상당한 수위의 자치를 누리는데 주목하며 UWSA를 주권국에 준하는 ‘confederated state’의 유형으로 해석한 셈이다. 따라서 AA 총사령관 트완 므랏 나잉이 2년전 인터뷰에서 ‘federation’이 아닌 “confederation”으로 표현한 건 연방정부로부터의 구속력이 훨씬 덜한 형태의 연방제를 추구한다는 의도를 내보인 것이다.³³⁾ 그리고 2021년 ‘포스트-쿠테타’ 국면이 되자

30) The Irrawaddy, Chin National Front signs deal with Myanmar’s shadow govt., 2021 May 31, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/chin-national-front-signs-deal-with-myanmars-shadow-govt.html> (접속일: 8.28)

31) CNF/CNA + CDF 첫 연합작전: Thantland, Chin State Sep.10 https://www.facebook.com/watch/?v=397307708793902&extid=NS-UNK-UNK-UNK-IO5_GK0TGK1C&ref=sharing

32) Nan Lwin Hnint Pwint, Confederation the only option for Arakanese People, AA Chief says, The Irrawaddy, 2019.1.11, <https://www.irrawaddy.com/news/confederation-option-arakanese-people-aa-chief-says.html> (접속일: 2021.7.26)

33) ‘Federation’은 일정한 자치를 부여받은 주(지방)들이 모여 연방국가를 형성하고 연방정부(중앙정부)가 국제법상 그 나라의 주권을 대표하는 국가형태라면, ‘Confederation’은 ‘국가연합’에 가깝다. 즉, 고유한 주권을 가진 개별 정치체들이 약한 결속력으로 ‘Confederation’을 구성하는 연방체제다. 국제법상 Federation에서는 연방 국가만이 국제사회 주권국가로 인정받는다. 반면 Confederation에서는 이를 구성하는 국가들이 국제법상 주체가 될 수 있다. 외교·군사 영역에 있어서도 Federation은 연방 국가만이 이 두 영역을 통제할 수 있으나 Confederation의 경우 구성국들이 자신들의 군사권, 외교권, 주권을 행사할 수 있다. 따라서 Federation은 연방체제이지만 연방정부를 중심으로 결집력을 지닌 하나의 국가라면, Confederation은 중앙 정부가 외교와 화폐 정도에서만 대외적 대표성과 협상권을 지닌 느슨한 연방이다. 따라서 Confederation은 Federation보다 연방(중앙)정부의 권위가 약하다. 2003년 유고슬라비아 연방 공화국이 해체되면서 ‘세르비아와 몬테네그로 국가연합’(State Union of Serbia and Montenegro)으로 전환되었을 때 이 연합국가는 몬테네그로 공화국과 세르비아 공화국 두 개의 ‘confederated states’가 ‘Confederation’을 구성하는 것으로 간주됐다. 이후 2006년 5월 몬테네그로는 국민투표를 통해 절반 이상의 찬성으로 완전 독립국가가 됐다.

AA의 레토릭은 더욱 강해지고 있다. “(과거 아라칸 왕국의) 주권 회복”을 강조한다든가, ‘confederation’에서 한 발 더 나아간 ‘독립’ 지향의 신호를 지속적으로 내보이고 있다. 8월 중순 트완 므랏 나잉 준장이 미국 소재 라까인 미디어인 ‘아라카 미디어(Arakkha Media)’와 진행한 인터뷰에는 이런 신호가 강하게 담겨 있다.³⁴⁾

“AA의 정치적 목표는 “부국”(父國, “Fatherland”) 아라칸의 주권을 회복하는 것이다. 이 주권은 1784년 버마 꾀바웅 왕조³⁵⁾가 아라칸을 침범하고 식민화하면서 잃었던 바로 그 주권이다. 주권회복 노력에 조금의 타협이나 흥정은 없다. 미래에도 흥정은 없을 것이다”

그는 ‘연방군대’에 대해서도 “더이상 순진하지 않다”며 “미얀마 소수민족들은 연방군대에 대해 회의적 시각을 갖고 있다”고 말하기도 했다.³⁶⁾

34) Kyaw Hsan Hlaing, Arakan Army seeks to build ‘inclusive’ administration in Rakhine State, The Diplomat, 2021.8.31

https://thediplomat.com/2021/08/arakan-army-rebels-seek-inclusive-administration-in-rakhine-state/?fbclid=IwAR1_8FFrXrw01Wa2cFEJTB9Tj3nElyMxKn-M7YkSGM3T8J9axKvDXJQdbUI (접속일: 2021.8.31)

35) 버마왕국의 마지막 왕조

36) Allegra Mendelson & Alastair Mccready, ‘We are not naïve anymore’ : Myanmar EAOs skeptical about federal army, SouthEastAsia Globe, 2021.4.23, <https://southeastasiaglobe.com/myanmar-federal-army/> (접속일: 2021.7.26)

05

결론 및 제언

쿠데타 이후 미얀마의 EAOs와 해당 커뮤니티가 발표한 공식·비공식적 입장문, 작전 현황, 그리고 다양한 시민방위군과의 협치와 동맹 수위 등을 토대로 ‘연방 군대’ 결성 가능성을 우선 정리하면 대략 아래의 도표와 같다.

〈표 1〉 EAOs와 PDF의 협치/동맹 현황&EAOs의 연방군대 참여 가능성

소수민족무장단체 (EAOs)	시민방위군(PDF 등)과 협치/동맹 여부	연방군대 참여 가능성 (전무/약/중/강/매우강)
친주 CNF/CNA	친주시민방위군(CDF)과 연합작전 가능	매우 강
카친주 KIA	지역PDF는 물론 다른 EAOs와도 협치 가능	중-강
카렌주 KNU	지역PDF 군사 훈련 등 다방면 협력	중-강
카레니주 KNPP	PDF, KNDP와 협치 양호	중-강
라카인주 AA	AA - PDF 전무, 독자 노선 뚜렷	전무
산 주 RCSS vs. SSPP+TNLA UWSA MNDAA	RCSS vs. SSPP 동족 내전 중	전무
	와(UWSA)	전무 (성명 발표 없는 유일조직)
	코강(MNDAA) - 군부와 충돌 잦아졌으나 PDF협치 차원은 아님.	전무-약
	탕민족해방군(TNLA) - SSPP 동맹으로서 산주 ‘동족내전’에 가담 중	전무
로힝야 ARSA RSO	ARSA - 무장저항 활동 세차례 보고. NUG/PDF 활동 연대 의사 적극 표현 중이나 9월 발생한 로힝야 활동가 암살 배후로 지목되는 등 고립과 비판에 직면해 있음 ³⁷⁾	전무
	RSO - 무장저항 활동 한두차례 보고 빈약한 PR 활동	전무

37) https://twitter.com/ARSA_Official/status/1460154007784402945 (접속일: 2021.11.15)

위 도표에 근거하면 연방 군대 가담 가능성이 높은 EAOs는 NUG와 양해각서를 맺은 CNF/CNA가 '기대' 되는 수준이고 KIA, KNU, KNPP는 '열려 있다' 정도로 볼 수 있다. EAOs가 태생적으로 갖고 있을 수밖에 없는 '소수민족 당사자성'과 NUG의 '연방 민주주의' 원칙 사이에 큰 모순이 없을 때에만 논의가 진척될 수 있을 것이다. 이런 차원에서 NUCC라는 상시적이고 포괄적인 우산 조직의 존재는 긍정적 출발선을 제공한다.

NUCC는 연방군대 이슈에 대해 "민간 정부의 통제 아래 놓일 것"이라는 대원칙을 분명히 밝히고 있다. 이 원칙은 각 소수민족주(혹은 지방)에도 적용되어 "모든 주의 군대가 각 주의 민간정부 통제에 놓여야 한다"는 입장이다. 아울러, 연방군대의 잠재적 자격에 대해서는 "대중적 지지와 정당성(legitimacy)을 누리고 있어야" 하며 "통치영토가 있어야" 한다고 제시했다.³⁸⁾ 이 기준으로 보자면 2021년 11월 현재 통치 영토가 없는 로힝야 무장단체들이나, 영토 장악과 확장문제를 놓고 '동족 내전' 양상을 보이고 있는 산주의 두 무장 조직 RCSS와 SSPP 경우는 연방군대 논의 과정에서 쉽지 않은 주제가 될 것으로 보인다.

현실적으로 볼 때 NUG, EAOs, 그리고 NUCC 모두 '연방군대'의 '우선 창설'에 대한 조급함은 버리는 편이 낫다. 대신 EAOs와 지역 PDF간 공동작전과 유연한 동맹전술을 안정적이고 반복적으로 구사하며 '연방군대' 가능성을 점쳐보는 것도 한 방법이 될 수 있다. 더 나아가 연방군대 건설을 '봄의 혁명' 끝물의 성과로 귀결하는 것도 재설정된 목표가 될 수 있다.

연방 민주주의 건설을 목표로 삼는 범민주연합체 NUCC는 그 첫번째 단계로 '군부 제거'를 제시했다. 두번째 단계는 과도기(transitional period)로서 민중의회(people's assembly)가 반복 소집될 것이며 마지막 세번째 단계에서 연방 민주주의 연합체 건설로 향한다. 현재 미얀마 시민들이 벌이는 사투에 가까운 '봄의 혁명'은 여전히 첫 단계에 머물러 있다. NUCC에 참여 중인 88세대 학생운동가 출신 민코 나잉이 지적했듯 NUCC는 '군부가 참여하지 않는 미얀마의 첫 범민족회의'다. 민주진영의 군부 배제 제1원칙은 과거 NLD식 대화와 화해의 정치가 지닌 공허함에서는 확실히 벗어나 있다. 2021년 미얀마 봄의 혁명 시국은 더이상 'NLD vs. 군부'의 갈등이 아니라는 말이다. '우리 세대에서 끝낼 마지막 싸움'이라는 청년세대의 결연한 저항 레토릭과 이들의 무장저항 동참 역시 2021년 미얀마의 정치분쟁이 'NLD vs. 군부'라는 관성적 갈등 구도에서 벗어나 있음을 말해준다. 그럼에도 NUCC에 로힝야 커뮤니티의 대표성이

38) NUCC 기자회견 https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=893298151331525 (접속일: 2021.11.16)

반영되지 못한 건 로힝야를 배제했던 NLD 정치의 그림자를 불러왔다. 우여곡절 끝에 NUG 인권부의 자문위원으로 임명된 로힝야 활동가 아웅 초 모(Aung Kyaw Moe)는 자신의 소셜 미디어 계정을 통해 “연방민주주의를 향한 미얀마의 새로운 장이 열릴 거라고 하는데, NUCC는 또 다시 로힝야를 배제했다”고 일갈했다.³⁹⁾ 청년 세대가 다짐하는 “마지막 싸움”이 소수민족들과의 ‘저항 공동체’를 형성하고, 그 저항이 연방 민주주의 성공으로 이어지기까지 로힝야 이슈는 미얀마 연방 민주주의 실험의 중대 바로미터가 될 것으로 보인다.

39) <https://twitter.com/akmoe2/status/1460805846552690694> (접속일: 2021.11.17)

‘연방 민주주의’를 향한 미얀마의 여정과 도전

- 소수민족 커뮤니티의 입지와 저항운동 그리고 연방군대 전망을 중심으로

Democracy Academic Fellows: Report on Democracy Overseas

발행일 2021년 12월 08일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.