

## 미얀마의 개혁개방: 원인과 전망

장준영 (한국외국어대학교 동남아연구소 책임연구원)

1962년 이래 국제무대에서 폐쇄와 은둔을 고집한 미얀마가 2011년 총선 이후 예상치 못하게 빠른 속도로 개혁과 개방을 실시하고 있다. 이러한 일련의 변화들은 50년 이상 왜곡 및 정체된 국가구조와 기능을 정상화하는 과정인 동시에 향후 국제사회의 일원으로 복귀하기 위한 예비단계라는 속성을 드러낸다.

개혁개방의 원인과 배경은 대통령-구(舊) 군사정부 수장 간의 협약, 대통령의 개혁 의지, 군부의 지지 등 세 방면에서 분석될 수 있다. 향후 전 독재자의 사망과 같은 구체제의 영향력이 소멸될 때 미얀마는 국가 정상화의 수순을 넘어서 발전 경로로 진입할 것으로 보인다.

미얀마의 개혁과 개방은 변화를 위한 한 약소국의 몸부림으로만 치부될 수 없다. 우선 자금의 개혁은 미얀마 내부적으로 정권의 연성화를 추동할 뿐만 아니라 다양한 이념과 이해관계가 충돌하는 지역 내로 민주적 가치의 확산에 기여할 수 있다. 나아가 폐쇄와 고립이라는 정권의 외형적 유사성을 공유하는 북한의 개혁과 개방에도 일정 수준 적용 가능한 교훈을 시사한다. 따라서 미얀마의 현재와 미래는 동아시아시대 지역구도와 환경변화의 촉매라는 파급효과를 기대할 수 있다.

\* JPI정책포럼 세미나(2012.2.3) 발표자료임.

## 목 차

1. 문제제기
2. 미얀마 군부의 기능과 성격 변화
3. 개혁개방의 주요 내용과 방면
  - 가. 배경
  - 나. 주요 개혁과 향후 방향
4. 개혁개방의 원인과 배경
5. 향후 정치전망
6. 경제제재 해제 가능성과 향후 전망
7. 동아시아 지역구도 재편과 변화 가능성

## 1. 문제제기

- 서남아와 동남아를 잇는 관문인 미얀마(‘미얀마’는 ‘빠르고 강한’이라는 의미)는 영국 식민시기를 통해 경험한 자본주의를 바탕으로 아시아 경제부국의 지위를 누렸으나 1962년 독자적 생존과 발전이라는 미명으로, 네윈(Ne Win)을 필두로 하는 군부정권이 성립된 이래 국제무대에서 고립을 자초함.
- 2010년 11월, 20년 만에 총선을 치르고 ‘규율민주주의’라는 강령으로 민간정권이 출범했으나 퇴역군인들이 정부 요직을 장악하여 퇴역한 군부정권의 수장에 의한 막후 권력을 유지하고 민주인사들의 투옥 및 정치참여 배제 등 기존 관행이 유지됨에 따라 실질적인 정치발전은 불가능할 것으로 예상했음.
- 2011년 3월 30일 출범한 신정부는 기존의 전망을 뒤엎고 정치경제적 자유화를 비롯하여 폐쇄적 외교정책에서 탈피하는 등 전례 없는 진일보한 전향을 추진 중에 있음.
- 이에 본고에서는 미얀마 개혁개방의 내용을 분석하고, 그러한 변화가 일어나는 근본적인 원인과 배경을 중점적으로 고찰하고자 함. 또한 현재와 같은 구도에서 중장기적으로 예상되는 변화의 방향과 함께 지역질서에 미칠 파급효과와 영향력을 전망하고자 함.

## 2. 미얀마 군부의 기능과 성격 변화

- 혁명군부(1941-1962)
  - 군부는 국부 아웅산(Aung San)장군을 중심으로 한 독립의 주체세력으로서 국민적 추앙의 대상이었지만 민간정부(1948-1962) 출범 이후 군 인력 및 재정 대폭 축소, 소수종족의 국방권 장악 등 군부에 대한 민간의 절대 우위로 인해 상대적 박탈감을 느낌. 이에 군부는 자구책으로 협동조합을 설립하는 등 민간사업에 개입함.
  - 소수종족, 공산세력 등에 의한 내란, 민간정부의 무능으로 인한 헌정질서 붕괴 직전 정부의 요청으로 군부가 18개월간 과도정부를 구성했고, 그 기간 동안 군부는 스스로 국가를 통치할 수 있다는 가능성을 확인함.

- 집정관군부(1962-1974)
  - 혁명군부의 정신을 계승하여 국내외 위협으로부터 국가를 구하고, 정체된 국가발전의 주체세력으로써 진정한 독립을 달성하겠다고 천명함.
  - 네윈은 자본주의와 제국주의에 대항하는 차원에서 식민시기부터 주창된 사회주의를 통치이념으로 설정한 바 ‘버마식 사회주의(Burmese Way to Socialism)’가 표방됨. 인본주의와 불교의 이상세계가 접목된 이 이념은 외세의 도움을 받지 않는 독자적 생존 및 발전전략으로 집약됨.
  
- 배타적 이익단체로의 형성 및 정착기(1974-1988)
  - 1974년 형식상 민간정권 이양과 사회주의 헌법을 채택했으나 사회 전체 분야의 군부 장악으로 국가는 병영국가체제로 재구조화됨.
  - 버마식 사회주의는 네윈 1인 독재를 위한 도구로 전략함과 동시에 군부통치의 위장막으로 기능함. 네윈 스스로도 사회주의자가 아닐 정도로 집권 군부는 사회주의에 문외한이었고, 사유재산의 국유화만을 통해 군부의 경제적 부는 비대화됨.
  
- 배타적 이익단체로의 강화기(1988-2010)
  - 네윈 정부의 실정으로 1988년 민중혁명이 발생했으나 네윈의 사주에 의해 신군부는 친위쿠데타로 재집권하여 19인의 국가법질서회복평의회(SLORC, 1997년 국가평화발전평의회 SPDC로 개칭)를 출범 시킴. 모든 권좌에서 퇴임한 네윈은 막후정치를 실시함.
  - 군사평의회는 사회주의 폐기, 총선 실시, 외자 도입 등 일련의 개혁 조치를 실시했으나 ‘국영경제기업법’ 제정, 군부기업의 확장 등 경제적 영역에서 군부의 이권을 강화했으며 1990년 총선 패배 이후에는 정권 이양을 거부함.
  - 냉전 해체로 인해 국제사회의 대 미얀마 압박 수위가 높아지자 군부는 맹목적 애국심(chauvinism), 외국인 혐오증(xenophobia)을 강화하고, 전성기를 구가했던 정복왕 치세기를 자신들의 집권기와 일치시킴으로써 전통지향적인 통치 질서를 추구함.
  - 2005년 11월 예고 없이 단행된 수도 이전이 신군부의 정치행태와 이념을 집약적으로 전시한 사례임. 배타적 이익단체로서 군부는 ‘국가 안의 국가(State in State)’를 현실화함. 즉 왕조시대의 부활, 미신적이고 주술적인 방식의 국가 대소사 결정 관행, 민족주의를 내세워 제국주의 유산을 청산함과 동시에 외세의 공격 가능성 불식 등 군부의 세계관이 종합적으로 나열됨.

**2011년 출범한  
신정부는 기존의  
전망을 뒤엎고  
정치, 경제, 외교에  
있어서 전례 없는  
개혁과 개방을 추진 중**

**개혁개방은**

2011년 8월

**때잉제잉 대통령과****아웅산수찌 간****비밀회담 이후****급물살을 타기 시작함****3. 개혁개방의 주요 내용과 방면****가. 배경**

- 2003년 당시 킨뉵(Khin Nyunt) 총리가 발표한 민주화 7단계 로드맵에 의거 2007년 신헌법 완성, 2008년 신헌법에 대한 국민투표 이후 2010년 11월 7일 총선이 실시되었고, 군부가 조직한 연방단결발전당(USDA)이 총 1,154석 중 883석(76.5%)을 차지하여 승리함.
- 이 총선은 부재자투표를 악용한 관권선거로 형식상 민정이양을 통한 군부의 항구적 통치를 위한 초석으로 평가되었고, 2011년 1월 31일 개최된 제 1차 정기국회 당시 의사결정과정은 군사정부 시절과 흡사하게 전개됨.
- 2011년 상반기까지 특별한 변화 동향이 관측되지 않다가 7월 25일 정부 연락관인 아웅지(Aung Kyi) 노동 및 사회복지장관과 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 간의 대화를 시작으로, 경제개혁 포럼(8.19-21) 기간 중 대통령-아웅산수찌 간 비밀회담 이후 개혁조치가 급물살을 타기 시작함.

**나. 주요 개혁과 향후 방향**

- 총 2,100여 명으로 추산되는 정치범을 석방함.
  - 1차 218명(10.12), 2차 13명(2012.1.3), 3차 302명(2012.1.13) 등으로 수감자의 1/4 수준의 정치범이 석방됨. 킨뉵 전 총리를 포함하여, 핵심 88세대인 밍꼬나잉(Min Ko Naing), 꼬꼬지(Ko Ko Kyi), 2007년 샤프란혁명의 주역인 어신 감비라(Ashin Gambira), 산족 지도자 쿤통우(Khun Htun Oo) 등 핵심 인사들이 해당됨.
  - 향후 전망으로 미국을 비롯한 서방세계, 국제 NGO, 국내 정당들은 추가의 석방을 요구할 것임. 이에 반해 정부는 국경일을 비롯하여 국제사회의 주목을 이끌 시기로 판단될 경우 추가적인 석방을 단행하는 등 일종의 국제협상력 강화와 대외 이미지 제고로 활용할 것임.
- 정당등록법 제2장 6조에 명기된 ‘헌법 보존’은 ‘헌법 존중’으로, 제2장 10조 ‘복역 경험이 있는 자’ 조항과 제3장 12조 1항 ‘최소 3개 지역구 이상 입후보하지 않은 정당은 등록이 취소된다’는 조항이 각각

삭제되는 등 정당등록법이 개정됨. 이는 오는 4월 1일로 예정된 보궐 선거에서 야당세력의 총선 출마와 장외세력의 정치활동을 보장한 조치로 평가됨.

- 국민화해와 국가통합의 일환으로, 정부와 대립각을 세우고 있거나 정전협정을 완성하지 못한 소수종족과 정부 간 협상이 개시됨.
  - 정부는 해외에 체류 중인 반체제 인사, 전문가 집단들을 중재자(peace maker) 명분으로 협상 테이블에 참여시킴으로써 기존의 군사정책 일변도를 탈피하는 협상환경을 구축함.
  - 주요 소수종족과 정부 간 정전협상 완료가 발표되고 있으나 헌법에 명시된 소수종족의 국경수비대(Border Guard Force) 편입 문제, 소수종족의 자치 또는 분리 독립 요구 등 상호 간 문제 해결방식이 상이하고, 양자 간 해묵은 갈등과 불신의 골이 깊으며, 군부의 반군지역 공격 지속 등 국민화해와 국가통합은 일정 시간과 노력이 요구될 것으로 관측됨.
- 그 외 정부 고시 제 2011/34호(2011.9.5)에 의거 퇴역 교수, 대사, 관료 등 민간 출신 15인의 국가인권위원회(National Human Rights Commission) 설치, 노동자의 단체행동권 보장을 위한 노동법 제정, 평화집회 및 시위법령 도입 등 군사정부에서 목격되지 않던 자유화 조치가 단행됨.
- 해외자본 도입 및 경제 자유화를 위한 경제특구법(SEZ) 공포(2011.1.27), 1988년 도입된 외국인투자법의 대폭 개정, 군 수뇌부 부정축재의 온상이었던 수출입 허가를 담당하던 무역평의회(Trade Council) 폐지 및 미얀마투자위원회(MIC)로의 일원화와 함께 소속 위원을 개혁적 성향 인사로 교체함.
- IMF의 지원으로 1962년 이래 경제구조 자체를 왜곡시킨 이중환을 폐지, 민간은행의 금융 및 외환업무 자유화 등 금융시장의 개혁을 단행함.
- 민영화위원회 주도로 2015-16년까지 국영기업의 완전한 민영화와 국영기업의 장기 민간 임대를 추진함.
  - 자동차를 제외한 정부가 규정한 12대 수입금지품목 등 고수익 산업은 당분간 정부가 독점할 전망이다. 또한 가격 경쟁력 또는 수익성이 없는 국영기업의 경우 민간 임대를 통해 정부의 지속적인 수익을 보장하는 전략을 취함.

**정치나 인권문제뿐만 아니라 무역, 금융, 산업 등 다양한 분야에서 개혁과 개방이 추진되고 있어...**

**일련의 조치들은**

1962년 이래

왜곡 정체된

국가구조와 기능의

정상화를 위한

노정으로 평가될 수

있어...

- 민간경제가 활성화되지 않은 상황에서 급속한 민영화는 퇴역 군인 및 정치인과 결합하는 정실자본의 축적, 대기업 위주의 경제구조 양산 등 왜곡화의 정도가 심화될 것으로 관측됨.

**4. 개혁개방의 원인과 배경**

- 일련의 조치들은 개혁과 개방을 위한 예비단계로서, 1962년 이래 왜곡 정체된 국가구조와 기능의 정상화를 위한 노정으로 평가될 수 있음.
  - 1962년 이래 1인 독재체제가 공고화된 이후 국가 정책은 궁극적으로 최고 권력자 1인에 의해, 1인을 위해 입안되고 결정되는 등 독재자의 정치권력 유지와 직결되어 왔음.

※ 아나데(arnade): 남에게 해를 끼치거나 기분을 상하게 하지 말아야 한다는 전통적 관습으로서 군부정권과 결합하여 상급자의 기분이나 비위를 맞추는 일련의 행위들을 지칭함. 정부가 발행하는 대부분의 자료와 통계가 왜곡되는 이유는 여기에서 찾을 수 있음.

※ 세더나(saydana): 사전적으로 '선, 자비'로 해석되며, 군부정권에서 하급자에 대한 상급자의 배려를 의미함. 상급자의 권한과 역할을 초월하지 않는 범위 내에서 부정부패는 묵인될 수 있음.

- 26년간 사회주의체제를 고수함에 따라 일하지 않기, 해고당하지 않기, 복잡하게 만들지 않기 등 생산양식의 구조가 왜곡되었고, 군부통치로 인한 상명하달의 군사문화가 사회 곳곳에 침투함.
- 2011년 9월, 아웅산수찌는 한 현지 언론과 인터뷰에서 대통령과의 비밀회담 내용을 함구한 대신 향후 요구되는 개혁과 개방의 방향을 피력했는데, 그 주요 방면이 정부가 추진한 정치범 석방, 국민민주주의 연맹(National League for Democracy: NLD)을 비롯한 장의정당의 정치활동 보장, 정부-소수종족 간 대화를 통한 국민 화해와 국가 통합 등과 일치함.
  - 정부가 개혁개방을 주도하는 것처럼 보이지만 실제로는 대통령-아웅산수찌 간의 합의에 따른 조치로서, 정부 연락관 아웅지장관과 아웅산수찌 간의 비정기적인 대화가 지속되기 때문에 현재 절차와 방향은 이상적이며 실효를 얻을 것으로 평가됨.
- 개혁개방의 원인과 배경으로는 첫째, 군부정권 당시 수장이었던 판

쉐 장군의 출구전략으로서 본인을 포함한 족벌의 생존을 보장받는 대가로 개혁개방에 동의한 일종의 대통령-판쉐 장군 간 협약(pact)으로 사료됨. 즉, 판쉐 장군은 개혁개방보다 자신을 포함한 족벌의 신변보장을 절대적인 가치로 설정하고 있음.

- 심리전 병과 출신인 판쉐 장군은 1992년 최고 권력자로 등극한 이래 군 수뇌부를 분할통치(divide and rule)하는 수법으로 1인 체제를 공고화함.
- 판쉐 장군은 하급자에 대한 ‘세터나’정신이 없는 냉혈한으로서 자신의 안위에 해가 되거나 그 가능성이 있다고 판단될 경우 정권의 일시적 위기까지 감수하는 대범한 결단을 내리기도 했음. 예를 들어 자신을 발탁 및 후원한 네윈 및 그의 족벌을 2001년 쿠데타 기도혐의로 체포했고, 같은 해 12월 네윈이 사망하자 장례의식 없이 매장함. 2004년에는 네윈의 최대 수혜자였던 킨농 전 총리(군정보국장 겸임)를 부정부패 혐의로 체포함으로써 잠정적인 경쟁자를 제거하여 1인 독재체제를 구축함.
- 본인과 정부 인사들이 부인함에도 불구하고 막후정치는 작동 중으로 관측되지만, 판쉐 장군 입장에서는 자신도 네윈과 같은 처사를 당할 가능성을 배제하지 않음. 따라서 강경파로 분류되는 띠아웅민우(Thiha Thura Tin Aung Myint Oo)를 부통령으로 전진 배치시켜 대통령을 견제하는 한편, 쉘망(Thura Shwe Mann) 하원 의장을 비롯하여 자신 파벌 인사들을 개혁파로 변신시켜 자신의 축출 가능성을 최소화함. 또한 직계가족의 해외 유학 등을 빌미로 족벌의 처우 보장을 지향하고 있음.

#### ○ 둘째, 대통령의 개혁의지

- 떼잉쎄잉 대통령은 2004년 이후 권력서열 1위와 2위로 양분된 파벌 구도에 귀속되지 않았고, 군부 내 가장 청렴한 인사로 분류되며, 총리직 수행을 통해 업무수행능력이 검증됨. 즉 구 군부가 핵심세력인 신정부 내에서 유일한 개혁적인 인물로 평가됨.
- 자신의 개혁노선을 공개적으로 지지할 세력이 부재함에 따라 내각에서 일정 수준 견제의 대상이 됨. 예를 들어 작년 11월 추가의 정치범 석방을 계획했으나 내각 내 강경파와 국가정책을 결정하는 국방안보평의회(NDSC)의 반대로 무산된 바 있음.
- 현재로서 구 군부 인사 및 군부는 판쉐 장군에 대한 충성을 맹세하고 있으므로 판쉐 장군의 사망 이전까지 권력적 역학관계는 이원화되지만 그 무게중심은 판쉐 장군에게 향함.

#### 군부정권의 수장이었던

**판쉐 장군이 생존을**

**보장받는 대가로**

**개혁개방에 동의한**

**것으로 추정됨**

군부는 정치권력을  
일부 양보하는 대신  
경제발전과 국가  
근대화의 세력으로  
거듭남으로써 국민적  
지지를 획득하려 해...

- 셋째, 군부의 지지와 참여
  - 군부는 현대정치사의 주역이자 현 정부에서도 절대적인 영향력을 행사하는 주도세력이면서 향후 민간정권 또는 민주주의 공고화 이후에도 일정 수준 기득권을 향유할 직능집단으로 그 기능과 권한은 중장기간 보존될 것임.
  - 위와 같은 배경에서 군부는 생존과 기득권 유지를 위해 정치권력의 일정 부분을 양보하는 대신 경제발전을 통한 국가 근대화의 주도세력으로 거듭남으로써 국민적 지지를 유도하고자 함.
  - 무투표에 의거 의회에 진출한 현역 군 국회의원 388명 중 368명을 대위와 소령급(기타 준장 1명, 대령 19명)으로 근대식 군사교육을 경험했고, 국제정세 이해도가 높아 개혁에 적극적인 세력으로 분류됨.
  - 군부는 대통령보다 군총사령관과 판쇄 장군에 종속된 구도로서 자율권을 보장받고 독자적 행동을 취함에 따라 개혁적 자세로 전향하기 위해서는 일정 수준의 시간이 요구됨. 일례로 정부정책과 별도로 군부는 소수종족 반군에 대한 군사작전을 포기하지 않음.

## 5. 향후 정치전망

- 총 48석(상원 6, 하원 40, 지방 2)에 대한 보궐선거(4.1)가 예정된 가운데 아웅산수찌를 포함한 NLD의 선거 참여로 의회 내 민주인사 또는 야당세력의 의석 점유율이 증가할 것으로 예상됨.
  - 아웅산수찌는 하원 양공 남부 께흐무(Kaw Hmu) 선거구에 출마 등 록했고, 당선이 유력시 되지만 이후 입각 등이 주요 안건이 될 수 있음. 입각할 경우 가장 이상적인 부처는 외무부이지만 교육, 보건 등이 물망에 오를 것임.
  - 민주인사의 의회 입성이 늘어나겠지만 이를 두고 민주화의 진전으로 평가할 수 없음. 야당 중 소수종족 정당들은 파편화되어 있고, 민주인사의 경우에는 상호간 경쟁과 갈등구도로 분열할 가능성이 큼. 특히 '88세대'의 현실정치 참여가 가시화될 경우 NLD와 직접적인 대결이 목도될 것으로 예상됨.
- 판쇄 장군의 사망 또는 판쇄 장군이 사망하지 않더라도 현 정부청사에 걸린 그의 사진이 제거되는 시점부터 새로운 전환기로 규정될 수 있음. 즉 일시적 권력 공백현상으로 인해 권력적 역학관계 설정과 정착, 군부의 성향 변화, 대통령의 입지 강화, 야당세력의 득세 등 발전을 위한 시행착오의 진통시기가 도래할 전망이다.

- 신정부의 권력기반과 원천이 대통령에게 종속되지 않은 불안정한 구도이므로 단기적 측면에서 개혁 속도는 시기와 상황에 따라 조절될 전망이다.
- 현재 구도에서 정치발전이 역행하는 군부쿠데타는 발생할 가능성이 현저히 낮고, 쿠데타가 발생하더라도 군사정권이 장기간 유지될 수 없음. 오히려 발생가능성은 낮으나 개혁개방이 미진하거나 기대에 충족되지 않을 경우에 소장파 장교에 의한 거부 쿠데타(veto)를 예상할 수 있음.
- 군부는 중장기적으로 경제적 이권을 보장받는 수준에서 정치권력에서 퇴진하고 인도네시아와 태국군부와 같이 국방과 경제활동의 주체인 직능집단으로 전문화될 수 있음. 단, 군부가 저지른 과오에 대한 책임소재 등 군부정권 청산과 민간-군의 관계 설정에서 군부의 이권과 권한이 대폭 축소될 경우 군부의 반감은 확대될 것임.

## 6. 경제제재 해제 가능성과 향후 전망

- 미얀마는 미국과 유럽연합 등 서방세계가 1990년대 이후 취하고 있는 경제제재를 포함한 각종 제재를 해제함으로써 지속적 경제발전 환경을 조성함과 동시에 중국에 종속된 굴욕적 외교관계를 탈피함으로써 자국의 개혁개방 가속화와 비동맹중립을 근간으로 하는 외교정책의 다자화를 추구하는 두 가지 목적을 설정함.
- 미국과 유럽연합은 민주화 지연과 인권 탄압을 명분으로 통상 및 교역 금지, 신규 투자 금지, 정부 인사의 비자 발급 중지 등 포괄적 수준의 대 미얀마 제재를 실시하고 있음.
- 부시(George W. Bush)정권 말기부터 시작된 미국-미얀마 대화는 오바마(Barak Obama) 행정부 출범 이후 제재와 대화라는 개입정책으로 선회함. 미국은 미얀마의 정치범 석방을 개혁과 변화의 서막(flickers)으로 간주함.
- 2011년 12월, 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관의 미얀마 방문 접수 이후 추가의 대화가 이뤄지고 있어 양국은 정상화의 단계로 노정 중으로 관측됨.
- 미국 입장에서 경제제재 해제는 도덕적 차원, 양자관계에서 주도권을 쥌 수 있는 최후의 협상카드이므로 양국 관계의 정상화 직전에 단행할 가능성이 높음.

**미얀마는 중국에 종속된  
굴욕적 외교관계를  
탈피하고 비동맹중립을  
근간으로 하는  
외교정책을 추구함**

**미국은 양국 관계의  
정상화 작전에  
경제제재의 해체를  
단행할 가능성이 크고,  
유럽연합은 빠르면  
금년 4월 경제제재를  
전격 해제할 가능성도  
있어...**

- 미얀마의 개혁과 개방이 정상화의 궤도를 향하는 조건에서 미국은 정식 대사 임명(2012) → 미국 국제개발처(USAID) 사무실 개소 등 대 미얀마 원조 개시(2012년 이후 지속) → 경제제재 해제(2013.5) → 모든 제재 해제(2014) 수순을 밟을 가능성이 큼. 참고로 2014년 미얀마는 아세안의장국에 취임함.

- 공동입장(Common Position)에 근거한 유럽연합은 이미 영국, 체코, 스웨덴, 네덜란드 등 제재 찬성국가와 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 오스트리아, 벨라루스 등 제재 반대국가로 양분되었고 제재입장과 상관없이 인도적 지원은 실시해 왔음. 미국과 달리 동아시아 패권 경쟁에는 관심을 두지 않는 대신 대화파트너로서 아세안의 인권 개선과 민주주의 확산에 주력함.
- 공동입장 의사를 재확인하는 금년 4월이 최대 고비가 될 전망이다. 공동입장을 파기할 가능성이 크며 이 경우 투자를 희망하는 제재 반대국가들의 본격적인 진출 타진이 예상됨. 역시 2013년에 경제제재가 해제될 전망이지만 미국보다 유연한 입장이므로 금년 4월 전격 해제될 가능성도 배제할 수 없음. 참고로 유럽연합은 전·현직 공무원, 군인 및 가족에 대한 비자발급 금지는 해제함.

## 7. 동아시아 지역구도 재편과 변화 가능성

- 미얀마는 중국과 인도 사이에 위치하며, 인도양과 태평양을 잇는 해상 안보의 전략적 요충지로 이미 200년 전부터 영국, 프랑스 등 열강은 미얀마를 발판으로 중국 대륙 진출을 타진하는 등 그 지정학적 가치가 최근 부활하고 있음.
- 미얀마는 영국 식민주의 경험, 중국과 인도 등 강대국에 둘러싸인 지리적 환경, 공산주의의 위협 등으로 인해 독립과 함께 비동맹중립 외교노선을 채택했고, 고립을 통한 독자적 생존을 모색한 사회주의시기도 이러한 맥락에서 이해될 수 있음.
  - 군부의 성격이 배타적 이익단체로 변질된 이후 군부는 정치권력 유지를 최대의 목표로 설정했으나, 탈냉전 이후 종래에 없던 서방세계의 자국 압박을 돌파하고 정권 유지를 위해 중국과 밀월관계로 발전함.
  - 중국 의존도가 증가할수록 국민뿐만 아니라 군부에게까지 반중정서가 심화되었고, 나아가 외교노선의 근간이 흔들리는 등 외교적 부담이 가중됨.

- 중국은 미얀마와의 평화공존 5대 원칙에 의거해 서방세계의 대 미얀마 제재 반대, 미국 주도의 대 미얀마 제재 유엔 결의안을 두 차례 부결시키는 등 군부정권을 적극 비호해 왔고, 정치적 보은 차원에서 미얀마의 천연자원 개발권 획득, 주요 해군기지 근대화 등 동아시아 패권 장악을 위해 미얀마를 교두보로 활용해 왔음. 참고로 2011년 양자관계는 전략적 동반자로 격상되었고, 미얀마 입장에서 이 관계는 중국이 유일함.
  - 중국 자본으로 건설 예정이던 뒷송(Myit Sone)댐 건설 중단, 힐러리 국무장관의 미얀마 방문과 미국-미얀마관계 진전 등은 중국 대외전략의 모순이자 새로운 접근법 모색을 위한 전환기가 될 수 있음.
- 미얀마는 미국의 동아시아정책에서 미얀마가 가장 허약한 지대이므로 미얀마에 친미정부를 수립하는 것이 목표라며 미국의 불순한 의도를 비난해 왔지만 그 이면에는 동아시아 패권 경쟁에서 미얀마가 마지막 퍼즐이라는 점을 역설함. 일례로 대통령실 소속 저테(Zaw Htay) 장관은 워싱턴포스트(Washington Post, 2011.11.16)에 기고한 글에서 중국이 급부상하는 지역 환경에서 미얀마의 지정학적 가치가 매우 중요하다고 주장함.
- 아시아외교 복귀를 선언한 미국 입장에서 미얀마와 우호적 관계를 구축할 경우 필리핀-태국-미얀마-인도를 잇는 안보벨트를 구축할 뿐만 아니라 인도를 봉쇄하는 중국의 ‘진주목걸이’ 전략을 비롯하여 미얀마를 관문으로 인도양으로 진출 및 해상권 장악을 노리는 중국을 견제하면서 중국에는 동아시아 패권을 장악할 것으로 기대함.
  - 양국의 관계 정상화 이후 미국은 미얀마 정권의 연성화를 유도하고, 친미 정부를 수립한 후 최종적으로 미얀마 내 미군 군사기지 설치를 목적으로 설정할 수 있음.
- 미얀마는 친중구도에서 탈피하여 미국, 중국, 인도, 아세안 등 이해 당사국의 경쟁을 유인하는 가운데 국익을 추구하는 헤징(hedging)전략으로 선회하며, 동시에 비동맹중립노선을 재확인할 것임. 미얀마는 자국 영토에 어떠한 외국 군대도 주둔시키지 않음(신헌법 제1장 42조).
- 향후 미얀마의 정상화 및 개혁개방이 성공할 경우 그 파급효과는 아세안 회원국을 넘어 동아시아 정치발전의 모범적 사례로 자리매김할 수 있음.

**미얀마는 친중구도에서  
탈피하여 미국, 중국,  
인도, 아세안의 경쟁을  
유인하여 국익을  
증진하고  
비동맹중립노선도  
재확인할 것으로 보여...**

**미얀마의 개혁개방이  
성공할 경우  
자유민주주의가  
ASEAN 내  
비민주국가로  
확산되어 체제변동과  
정치발전을 낳을 수  
있어...**

- 아세안(ASEAN)은 민주주의를 비롯하여 술탄주의, 사회주의, 권위주의 등 다양한 정치체제가 공존하는 느슨한 협력체로서 2015년 3개의 공동체 창설을 앞두고 있으나, 향후 통합 심화와 추가적 발전을 위해 공통적 가치로서 민주주의와 보편적 인권 개념의 확산이 필요함.
- 미얀마 문제가 국제화된 이유 중 하나는 아웅산수찌와 같은 유력 반체제 인사가 존재했기 때문임. 따라서 미얀마의 자유화 및 민주화 경험은 역내 비민주국가로 확산되어 체제변동을 유인할 반체제 인사의 출현과 정치발전에 기여하는 데 적용될 수 있음.
- 미얀마와 함께 가장 폐쇄적 국가로 분류되는 북한의 개혁과 개방에 미얀마 사례와 교훈이 적용될 수 있음. 다만, 미얀마 사례처럼 집권층의 개혁 의지, 장외세력의 출현, 외부의 지속적인 압력과 회유, 지정·지경학적 측면에서 국제적 가치 증대 등 다양한 요인들을 고려해야 함.

**기획 및 감수:** 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

**편집:** 고정선 (제주평화연구원 연구원)

오은정 (제주평화연구원 인턴)

## 저자 약력

---

### ■ 장준영

現 한국외국어대학교 동남아연구소 책임연구원. 한국외국어대학교에서 미얀마 군부의 정권유지 전략에 대한 연구로 국제관계학 박사학위를 취득함 (2009). 미얀마 정치변동과 국가-사회관계, 동남아 국제관계 등에 관한 다수의 논문과 저서를 출판하였음.





# Jeju Forum for Peace & Prosperity

*Community Building in East Asia*



[www.jejuforum.or.kr](http://www.jejuforum.or.kr)

## 제주포럼 기획단

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24, 제주평화연구원 (697-120)  
Tel. 064-735-6532 또는 533 email. jejuforum@jpi.or.kr  
homepage. www.jejuforum.or.kr

### 제주평화연구원은

2011년 5월 27일부터 29일까지 3일간 해비치 호텔 & 리조트, 제주에서 '제6회 평화와 번영을 위한 제주포럼' 을 주관하였습니다. 제6회 제주포럼은 '새로운 아시아: 평화와 번영을 위하여(New Asia for Peace and Prosperity)' 라는 대주제 아래 평화와 안보, 경제, 경영, 환경, 문화, 여성, 의료, 도시디자인 등 여러 분야에서 다양한 의제를 가지고 진지한 토론과 의견 교환을 통해 새로운 국제 환경변화에 부응하는 아시아 지역내 협력방안을 모색하는 좋은 계기가 되었습니다.

제6회 제주포럼은 김황식 국무총리, 아로요 필리핀 전대통령, 자오치청 중국 인민정치협상회의 외사위원회 위원장 등 국내외 고위인사 등이 참석하여 새로운 아시아 지역협력의 방향에 대한 의견을 제시하여 주었고, 64개 세션에 세계 22개국에서 해당분야 최고의 전문가들이 참여하여 포럼의 질적 수준을 향상시켰으며 중국 중견기업인 100여명을 포함, 국내외저명인사 1,800여명이 참여함으로써 규모면에서도 가장 큰 회의로서 종합국제포럼으로서 면모를 갖추고 성대하게 마무리 되었습니다.

제6회 제주포럼 개최식에서 공식화된 바와 같이 이제 제주포럼은 격년제 개최에서 매년 개최하기로 되었으며, 이에 따라 제주평화연구원은 **제주포럼 기획단을 발족하여 2012년 5월-6월 중 제7회 제주포럼 개최를 목표로 준비하고 있습니다.** 제주평화연구원은 앞으로 '평화와 번영을 위한 제주포럼' 이 명실상부하게 국내 최대의 종합국제포럼으로 발전할 수 있도록 제7회 제주포럼 부터는 포럼의 의제와 목적에 동의하는 국내외 기관과 단체가 세션에 직접 참여할 수 있도록 세션을 대폭 개방할 예정입니다. **제7회 제주포럼에 대해 귀기관과 귀단체의 많은 관심과 참여를 기대합니다.**

제주포럼에 대해서는 포럼 공식홈페이지를 참조하여 주시기 바라며, 포럼 참가문의는 제주포럼 기획단으로 연락하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2011년 8월  
제주평화연구원 제주포럼 기획단





제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760