

미얀마 신정부 출범과 서방(西方)의 제재 변화 가능성

강대창 세계지역연구센터 동서남아팀 부연구위원 (dkang@kiep.go.kr, Tel: 3460-1166)



차 례 ●●●

1. 미얀마 신정부 출범과 최근 정국
2. 대(對)미얀마 제재 변화 움직임
3. 전망과 시사점

주요 내용 ●●●

- ▶ 미얀마 군사 정부가 2011년 3월 30일 새로 선출된 정부에 권력을 이양하였고, 떼인 세인 대통령이 취임 연설에서 개혁 방침을 발표하면서 외부 세계에 문호를 더욱 개방하고 내부 개혁을 추구할 것을 약속함.
 - 군부의 영향력이 여전히 강력함에도 불구하고, 미얀마 신정부 출범을 통해 상대적으로 젊은 층이 권력층으로 진입하였고 많은 새 전문가들이 행정부에 참여함.
 - 군부가 배후에서 막강한 영향력을 행사하기 때문에 실질적인 권력 이양이 이루어지지 않을 것이라는 등, 신정부에 대해 부정적으로 평가하는 견해가 상당함.
 - 그럼에도 불구하고 신정부 출범 자체로 집권세력의 권력 분화가 발생하여 조금 더 개방된 기조를 나타낼 것이라는 긍정적 평가가 공존함.
- ▶ 미국과 유럽연합의 대(對)미얀마 제재는 앞으로 점차적으로 완화될 것으로 예상되는 가운데, 유럽연합은 4월 12일 미얀마 정부의 민간 관리에 대한 비자 금지와 자산 동결을 1년 동안 유예함.
 - 아웅 산 수찌가 가택연금에서 풀려난 후 미얀마 제재 해제에 대한 찬반론이 다시 격화되었으나, 아웅 산 수찌는 제재 지속을 촉구하였고, 미국은 당분간 제재를 지속하고자 함.
- ▶ 이번 미얀마 신정부 출범은 새로운 정치제도를 통한 점진적인 개혁이 시작되었다는 측면에서 의의가 있으며, 집권층의 세대교체와 권력 분점이 이루어졌고 지방자치가 시작되었다는 것을 고려하면, 미얀마는 불안정 속에서도 점진적인 개혁과 개방을 추구할 것으로 전망됨.
- ▶ 유럽연합의 제재 완화로 향후 미얀마와 유럽연합의 교류가 확대될 것인바, 한국기업들은 향후 유럽기업이 진출하고자 하는 분야에 선제적으로 대응할 필요가 있음.

1. 미얀마 신정부 출범과 최근 정국

가. 신정부 출범

- 미얀마 군사 정부는 2011년 3월 30일 새로 선출된 정부에 권력을 이양하면서 형식적으로 다당제 민주국가를 건설함으로써 ‘민주화 7단계 계획’을 완결함.
- 2003년 8월 30일 쁘 닝(Khin Nyunt) 총리가 민주국가를 건설하기 위한 ‘민주화 7단계 계획’을 발표하였고, 그 후 군사 정부는 이 일정에 맞추어 정치과정을 진행하였음.
- 1990년 이후 20년 만에 총선거를 실시하여 2010년 11월 7일 연방 상원(Amyotha Hluttaw) 의원, 연방 하원(Pyithu Hluttaw) 의원과 지역·주 의회 의원을 선출함으로써 ‘민주화 7단계 계획’ 중 5단계를 실행하였음.
- 군사 정부의 군인 출신을 주축으로 한 연방단결발전당(USDP: Union Solidarity and Development Party)이 78% 이상의 의석을 차지하는 압승을 거두었음.
- 미얀마 군사 정부에 저항해온 아웅 산 수찌¹⁾가 이끄는 민주화전국연맹(NLD: The National League for Democracy)²⁾은 불공정한 헌법과 선거법에 항의하여 선거 참여를 거부하였음.
- 선거 불참에 반대하는 당원들이 민주화전국연맹을 탈당하여 쁘 마웅 쁘(Khin Maung Swe)를 당대표로 하여 창립한 민주전국전선(NLF: The National Democratic Force)은 162명 후보 중 하원의원 8명, 상원의원 4명, 지역주의원 4명으로 총 16명의 당선자를 내는 데 그쳤음.³⁾
- 2011년 1월 31일 미얀마 의회가 개원한 후 상임위원회를 구성하고 3월 23일 첫 회기를 마침에 따라 ‘민주화 7단계 계획’ 중 6단계에 도달함.
- 미얀마 의회는 쁘 만(Shwe Mann)을 하원의장으로, 쁘 아웅 밍(Khin Aung Myint)을 상원의장으로 선출하여 의회 구성을 시작함.
- 2011년 2월 4일 미얀마 상하양원합동의회(Pyidaungsu Hluttaw)는 간접선거를 통해 떤 세인(Thein Sein) 총리를 대통령으로 선출하였고, 떤 세인 대통령 당선자는 34개 부처 신정부 제안을 의회에 제출하여 행정부 구성을 준비함.
- 또한 미얀마 의회는 틸 아웅 밍 오(Tin Aung Myint Oo)와 사이 마욱 껌(Sai Mauk Kham)을 부통령으로 선출함.
- 3월 30일 떤 세인 당선자가 공식적으로 대통령에 취임하면서 군사 정부의 최고권력기관인 국가평화발전위원회

1) 아웅 산 수찌(Aung San Suu Kyi)에 대한 표기는 언론에서는 아웅 산 수치로 표기하고, 때로는 아웅 산 수지, 아웅 산 수끼로 표기함. 이 보고서에서는 현지 발음 군사 원칙에 따라 표기함.

2) 언론에서는 The National League for Democracy를 민족민주연맹으로 번역해서 사용하고 있는데, 미얀마가 다민족 연방국가임을 감안하면 아웅 산 수찌와 그녀를 따르는 단체가 민족을 강조하면서 민주화를 추진하지 않을 것이라고 판단되므로 이를 민주화전국연맹으로 번역해서 사용함.

3) 미얀마의 총선거 내용과 의미에 대한 자세한 내용은 정재원, 「미얀마 총선거 수치 여사 석방의 의미 및 정국 전망」(KIEP 지역경제포커스 10-42호, 2010년 11월 19일), 장준영, 「2010년 총선 이후 미얀마 체제변동 전망과 그에 따른 한국의 진출 전략」, 경제인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 10-04-20(대의경제정책연구원)에서 자세히 살펴볼 수 있음.

회로부터 권력을 이양받고 민간 정부가 공식적으로 출범함.

- 군사 정부의 최고권력자인 탄 쉘(Than Shwe, 78세) 원수는 국가평화발전위원회를 해체하고 군총사령관직을 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing)에게 이양하고 모든 공식 직위에서 물러남.
- 떼인 세인 대통령은 취임 연설에서 개혁 방침을 발표하면서 외부 세계에 문호를 더욱 개방하고 내부 개혁을 추구할 것을 약속함.

표 1. 미얀마 신정부 주요 인사

	이름	직책	경력	나이 (출생연도)
행정부	떼인 세인(Thein Sein)	대통령	총리, USDP 총재, SPDC 1 서기, 육군 대장, 군부서열 4위	66(1945)
	틴 아웅 밍 오(Tin Aung Myint Oo)	부통령	SPDC 1 서기, USDP 원로, 육군 대장, 1980년 무공훈장(Thihathura) 수상	61(1950)
	사이 마욱 캄(Sai Mauk Kham)	부통령	의사, 소수민족 산 (Shan) 족 출신	61(1950)
의회	쉐 만(Shwe Mann)	하원의장	SPDC 원로, 합참의장, 군부서열 3위	63
	난다 짜우 샤(Nanda Kyaw Swa)	하원부의장	수영선수	
	깁 아웅 밍(Khin Aung Myint)	상원의장	문화부 장관, 육군 소장	
	미야 닝(Myá Nyein)	상원부의장	검찰총장	
군부	민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing)	총사령관	합참의장 대행, 국방부 장관	54

자료: Mizzima News, The Irrawaddy, The Wall Street Journal, 국내 인터넷 등을 참고하여 작성.

표 2. 미얀마 신임 대통령 취임사 주요 내용

- o 외부 세계에 문호를 개방하여 미얀마 발전에 필요한 투자 유치
- o 소수가 경제를 독점하지 않도록 정부가 시장에 적절하게 개입
- o 빈부 격차와 도농 격차를 줄이기 위해 경제정책 추진
- o 국가 안보를 위해 적절한 군사력 하에서 국가발전 추구
- o 모든 정치 세력에게 새로운 헌법하에서 정치제도에 참여할 것을 권고
- o 외국 정부에게 민주주의 확산과 미얀마 국민의 사회경제적 향상을 위해 협력할 것을 촉구
- o 경제제재를 취하는 국가들에게 제재 해제를 촉구
- o 보건과 관련하여 UN과 비정부기구 등 국제기구들과 협력 희망

자료: The MYANMAR TIMES 4월 4일 기사 참고하여 작성.

- 미얀마 신정부의 행정부에는 신규 인사들이 혼재되어 1/3은 지난 군사 정부의 인물들이 대부분 기존의 직책에 임명되었고, 나머지 대부분은 군사 정부의 행정부에서 활동하지 않았던 군인 출신들이 임명되었으나, 군사 정부의 행정부 인사들에 비해 상대적으로 젊은 사람들이 등장하여 세대교체가 시도됨⁴⁾
- o 미얀마 신정부는 34개 부처 중 30개 부처의 장관 30명과 차관 39명, 검찰 총장으로 행정부를 출범하였는데, 장

4) The International Crisis Group(2011), "Myanmar's Post-Election Landscape," Update Briefing Asia Briefing No. 118. (7 March)

- 차관 중 4명을 제외한 모든 사람들이 현역 군인이거나 퇴역 군인 출신임.⁵⁾
- 헌법에 따라 국방부와 내무부, 국경지역부 장관에는 현역 군인을 임명함.
- 신정부는 군사 정부에 없던 대통령실과 미얀마산업발전부를 신설하고, 대통령실장은 장관급으로 정함.
- 미얀마산업발전부 차관에는 2명을 임명하여 산업발전에 대한 강력한 의지를 표명함.
- 한국과의 무역에 특별한 관심을 가진 전임 상공회의소 회장 우 윈 밉(U Win Myint)이 상무부 장관으로 임명됨.
- 장·차관 대부분이 60세 이하로 상대적으로 젊고, 여성 2명이 차관으로 임명되었으며, 사회 분야의 부처에는 전문가들이 임명되었다는 점이 특징적임.

■ 제한된 범위이지만 미얀마에서 최초로 지방자치가 확립되어 정부가 지방의 문제를 더 잘 파악하고, 이에 보다 적극적으로 반응할 수 있는 제도적 기반을 마련함.

- 7개의 소수민족 자치주와 7개의 행정지역에서 입법부와 행정부가 구성되어 주민들의 다양한 목소리를 전달하고 지역의 현안이 처리될 통로가 마련됨.
- 산(Shan) 족 출신인 사이 마옥 감(Sai Mauk Kham)을 부통령 중 한 명으로 임명하여 소수민족들에 유화적인 신호를 전달함.

나. 국내외 반응

■ 미국은 유보적인 입장을 표명하였으나, 유럽연합은 민주화 가능성을 언급하였고, 중국은 미얀마 신정부를 환영하는 성명을 발표하는 등 대조적인 반응을 나타냄.

- 4월 6일 미국의 국무부 차관보 커트 캠벨(Kurt Campbell)은 미얀마의 신정부 출범에도 불구하고 대미얀마 제재를 해제하지 않을 것이라고 하면서 신정부가 어떻게 자리잡는지, 그리고 미얀마의 새 지도부와 건설적인 대화를 할 수 있는지 당분간 지켜볼 것이라고 언급함.
- 유럽연합은 신정부의 새로운 정치구조 출범을 계기로 미얀마가 민주체제로 향해 나아가면서 평화로운 변화와 다원성을 발휘할 수 있는 잠재력을 창출할 수 있다고 언급하면서 신중하지만 긍정적인 반응을 나타냄.⁶⁾
- 미얀마의 전략적 중요성을 인식하면서 미얀마에 대해 정치적으로, 경제적으로 광범위한 영향력을 행사하고 있는 중국은 신정부 수립을 승인하면서 민간 정부의 등장을 환영함.
- 미얀마 의회 개원 1주 후 중국은 후진타오 주석과 시진핑 부주석이 미얀마 신정부에 축하 메시지를 보내고 미얀마 신정부를 공식적으로 승인하면서, 미얀마 민간 정부의 등장은 독립적인 발전 경로의 선택이라고 평가하고 지속적인 안정과 민주주의의 진전을 희망함.
- 미얀마 신정부 출범 후 외국 인사 중에서는 최초로 중국 정치국 상무위원인 지아 칭린(Jia Qinglin)이 미얀마를 방문하여 떼인 세인 대통령 등 미얀마 신정부 인사들을 면담함.

5) 미얀마 행정부 내 30개 부처의 각 부 장관과 차관, 검찰 총장의 명단은 KOTRA 양곤KBC에서 발간한 3월 31일 자료에서 확인할 수 있음.

6) Council conclusions on Burma/Myanmar, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Luxembourg, 12 April 2011.

- 미얀마 야권 세력은 일정 정도 신중한 환영을 표명하면서도, 동시에 앞으로의 진행을 주시하겠다는 입장을 표명하였고, 해외에 망명한 인사들은 미얀마 신정부가 본질적으로 군부 인사에 의해 운영되는 정권이라고 부정적으로 반응함.
- 아웅 산 수찌는 새 정부가 민주화전국동맹을 포함한 야권 세력과 국가적 화해를 위해 대화하기를 희망함.
- 낀 마웅 쉐는 미얀마 신정부가 보건과 교육에 초점을 맞추겠다는 약속을 중요하게 평가하고 이를 통해 신정부의 개혁 의지를 확인할 수 있다고 긍정적으로 반응하면서, 진정한 개혁이 이루어지는지 주시하겠다고 언급함.
- 민주전국전선, 미얀마 민주당, 5개의 민족 정당을 포함한 10개의 정당으로 이루어진 ‘민주 정당 친구들 모임’은 떼인 세인 대통령이 취임사에서 밝힌 목표들을 즉시 실행에 옮길 것을 촉구함.
- 떼인 세인 대통령과 신정부에 참여하는 다수의 인사들이 군부 출신이므로 실질적인 변화를 기대하기 어렵다는 반응임.

다. 신정부에 대한 평가

- 많은 국내외 인사들은 군사 정부에서 권력을 행사한 사람들이 여전히 신정부에서도 압도적인 다수로 포진하고 있고 배후에서 막강한 영향력을 행사할 것으로 전망하면서 군부가 실질적인 권력 이양을 추진하지 않고 있다고 평가함.
- 판 쉐 원수는 여전히 군사기관으로부터 비밀과 대외비 자료 보고를 받고 있으며, 원수사무실 보좌관들이 아직도 그를 보좌하고 있는 것으로 전해짐.
- 신정부 출범 이전에 제정한 헌법과 법률을 통해 군인들이 배후에서 영향력을 행사할 수 있는 제도적 장치를 마련하였음.⁷⁾
 - 헌법에 의해 하원과 상원, 지역주 의회 의원의 1/4을 현역군인으로 지명하여 선출하도록 하므로 현역군인이 의회에서 강한 영향력을 발휘함.
 - 의회가 구성되기 전에 제정한 예비군법에 의해 퇴역한 군인은 5년 이내에 퇴역 전 계급으로 복귀할 수 있는 장치를 마련하고 있음.
 - 군총사령관이 예산에 포함되지 않는 특별 자금을 어떤 기관이나 사람들로부터 감독받지 않고 사용하고 그 사용 내역을 회기연도 말⁸⁾에 대통령에게 보고하기만 하도록 하는 법률을 의회가 구성되기 전인 1월 17일에 제정함.
- 2011/2012 회계연도의 예산은 군사 정부 시절과 마찬가지로 군사 부문에 압도적으로 많은 자원이 배분되고, 교육부문과 보건의료 부문에는 매우 적은 자원이 배분됨.
 - 총예산 7조 6,000억 짜트(kyat)(84억 5천만 달러) 중 군사 부문에 23.6%, 산업 부문에 30%, 무역 부문에 23%, 사회서비스 부문에 6%, 교육 부문에 4.3%, 보건의료 부문에 1.3%가 배정됨.

7) Michael F. Martin(2010), CRS Report for Congress, Burma's 2010 Elections: Implications of the New Constitution and Election Laws. (April 29)

8) 미얀마의 회계연도는 4월 1일부터 시작하여 3월 31일에 종료됨.

- 2011/2012 회계연도의 예산에 민간 정부가 들어서면 해체될 국가평화발전위원회의 예산으로 200억 짜트(2,200만 달러)를 배정하여 진정한 권력 이양에 대한 의구심을 불러일으킴.
- 군사정부의 최고실권자였던 탄 쉘 원수가 헌법에 규정되지 않은 국가최고위원회를 구성하여 막후에서 지속적으로 영향력을 행사할 것이라는 전망이 지배적임.
- o 국가최고위원회는 군사정부의 군부서열 1위에서 7위인 탄 쉘, 마웅 아예(Maung Aye, 73세) 부원수, 쉘 만(현 하원의장), 떼인 쉘인(현 대통령), 틴 아웅 밉 오(현 부통령), 틴 아예(Tin Aye, 현 연방선거위원회 위원장, 66세), 민 아웅 흘라잉(현 군총사령관)으로 구성될 것으로 예상됨.
- 일부 사람들은 신정부 출범 전후로 미얀마 정부가 이전에 비해 개방된 태도를 나타내는 미묘한 변화가 감지되고 있다고 평가하고, 신정부 출범 자체로 조금 더 개방된 기조를 나타낼 것으로 전망함.
- 3월 24일 미얀마와 태국의 국경에서 진도 6.8의 지진이 발생하자, 미얀마 군사 정부는 이례적으로 그 다음날 국영방송을 통해 피해 사실을 발표하고 국제 비정기구구에 피해지역에서의 구호 활동을 요청함.
- o 미얀마 군사 정부는 2008년에 태풍 나지스(Nargis)가 발생하였을 때, 상당 기간 동안 외국의 구호를 거부하다가 인도를 비롯한 주변국들의 설득에 의해 마지못해 외국의 구호를 받아들였으나 활동을 통제하며 방해하기까지 하였고, 1980년대에는 대형 화재 사고 등이 발생해도 언론에 보도하지 않았음.
- 떼인 세인 대통령이 취임 연설에서 개혁 방침을 발표하면서 정부의 의제를 제시하는 것도 비밀스럽고 강압적인 이전 군사정부의 양상과는 다른 모습임.
- 새롭게 구성된 의회는 군사정부하의 국내 언론에서는 거의 다루어지지 않았던 정치, 경제, 사회, 교육 등 다양한 분야에 대해 대정부 질문을 하고 안건을 제출하여 의회가 국가의 의제를 다루는 논의의 장으로 기능할 가능성을 제시함.
- o 이번 회기에 사면, 징집병제 도입, 세금 회피, 중소기업에 대한 대출 부족, 상품 가격 조작, 지나치게 높은 휴대폰 요금, 낮은 인터넷 연결 수준, 암시장 내 연료 판매, 도박 만연, 국가 센서스 시행, 중고등학교 교육비, 연금과 공무원 봉급 인상 등 다양한 문제들이 논의됨.

2. 대(對)미얀마 제재 변화 움직임

가. 제재에 대한 각국의 입장과 제재 내용

- 현재 미국, EU, 캐나다, 호주 등이 제재를 취하고 있으나 중국, 인도, 태국 등 인접국은 미얀마에 투자를 확대하고 있고, 일본은 미국과 비슷한 입장을 취하지만 제재를 가하지 않고 있고, 한국은 중립적으로 미얀마에 접근함.

- 미국은 1990년 이후 미얀마에 대해 일반특혜관세 적용 금지, 신규투자 금지, 미얀마 제품 수입 금지, 미얀마 군부 인사 그리고 이들과 관련된 사람들의 비자 금지와 자금 동결, 미얀마산 보석 수입금지 등의 제재를 가함.⁹⁾
 - 미국은 미얀마 군부가 1990년 총선거에서 승리한 아웅 산 수찌와 민주화전국연맹에게 권력을 이양하지 않자 미얀마의 민주화를 촉구하기 위한 수단으로 제재를 실시함.
 - 통상적으로 미국은 제재를 1년 단위로 검토하고 지속과 변경 여부를 5월 중에 결정하여 발표함.¹⁰⁾
- 유럽연합의 대미얀마 제재도 미국과 비슷한 입장에서 1988년 미얀마 민주화 항쟁을 탄압하고 많은 사상자를 발생시킨 것에 대응하여 미얀마 민주화를 촉진하기 위해 1988년 이후 실시함.¹¹⁾
 - 1996년에 다양한 공동 제재안들을 유럽연합의 공동 입장 (Common Position)으로 포괄하여 유럽연합의 조약에 기반을 둔 법률적 형식으로 시행함.¹²⁾
 - 미국의 제재 내용과 유사한 제재를 취하면서 유럽연합은 무기와 관련된 제품 수출 금지, 인도주의적 원조를 제외한 분야에 대한 원조 금지 등을 추가적으로 시행함.
 - 처음에는 6개월마다 제재 내용을 검토하고 지속과 변경 여부를 결정하였으나, 현재는 1년 단위로 이루어져 매년 4월 제재를 재검토함.
 - 유럽연합의 공동 입장에도 불구하고 유럽 국가들은 제재 강화 지지 국가들과 제재 약화 또는 해제 지지 국가들로 입장이 나뉨.
 - o 영국, 체코, 네덜란드, 아일랜드, 덴마크 등은 제재강화를 지지하고 프랑스, 독일, 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 폴란드 등은 제재약화 또는 해제를 지지함.

나. 미얀마 총선 이후 대미얀마 제재를 둘러싼 변화

- 2010년 11월 13일 아웅 산 수찌가 7년 만에 가택연금에서 풀려난 후 미얀마 제재 해제에 대한 찬반론이 유럽을 중심으로 미국과 미얀마에서 다시 격화됨.
 - 민주화전국연맹은 미얀마 경제의 어려움은 제재에 의한 것이 아니고 군부의 경제 운용 실패에 의한 것이라고 주장하면서, 제재가 일반 국민들의 삶에는 큰 영향을 미치지 않고 군부 인사에게 타격을 주고 있다고 평가함.
 - o 미얀마에 대한 제재만이 군부에 압박을 가하여 정치범을 석방하게 하고 진정한 민주화가 가능하게 하는 유일한 방법이라고 주장함.

9) 장준영(2009), 「미얀마-미국 관계의 반목과 갈등: 경제제재를 중심으로」, 『국제지역연구』, 제13권 제2호 (7월 30일)

10) [부록 표 1] 미국의 대미얀마 제재 내용 참고.

11) Burma Campaign UK(2010. 9), "The European & Burma," Burma Briefing No. 4, Updated 4 February, 2011.

12) [부록 표 2] 유럽연합의 대미얀마 제재 내용(공동 입장) 참고.

- 유럽을 중심으로 미얀마, 중국, 태국, ASEAN 회원국의 많은 사람들이 대미얀마 제재가 미얀마 국민들의 생활을 궁핍하게 만들고, 미얀마의 경제개혁을 좌절시키고, 전반적인 산업 발전을 저해하며, 미얀마 경제를 자원 채굴 중심의 산업구조로 고착시킨다고 주장함.¹³⁾

■ **아웅 산 수찌와 민주화전국연맹은 제재 지속과 관련해서 과거에 비해 유연한 태도를 나타내기도 하면서 일관되지 않는 입장을 표명하고, 민주화전국연맹 회원들도 서로 모순되는 내용을 외부에 전함.**

- 2011년 1월 다보스포럼에서 아웅 산 수찌는 기술과 공공시설 부문을 중심으로 미얀마에 투자할 것을 촉구함.
 - o 노동자들의 권리 강화와 사회 환경 문제 해결에 도움이 되는 부문의 투자를 환영함.
- 많은 사람들은 아웅 산 수찌가 군부 인사, 그들과 가까운 기업인에 대한 제재는 지속하는 반면, 무역과 투자 제한에 대해서는 제재를 해제할 것을 요구하는 유연한 입장을 취한 것으로 해석함.

■ **2011년 2월 8일 아웅 산 수찌가 속한 민주화전국연맹은 미국과 유럽연합 등 서방 국가의 대미얀마 제재 지속을 촉구하는 성명을 발표하고 최종적인 입장을 표명함.¹⁴⁾**

- 민주화전국연맹은 신정부가 진정한 민주주의를 추진하고 인권에 대한 실질적인 진전을 가져오고 가시적인 변화를 보인 후에야 서방 국가들이 미얀마에 대한 제재를 철회해야 한다는 기존의 입장을 재확인함.
- 아웅 산 수찌는 향후 서방 국가들이 제재를 수정할 경우 민주화전국연맹과 함께 논의할 것을 서방 국가들에게 요구함으로써 제재와 관련된 영향력을 확보하고자 하고 동시에 향후 입장 변화에 대한 여지를 남김.
 - o 민주화전국연맹은 제재 수정과 관련해서 고려할 사항들로 민주화, 인권, 그리고 건전한 경제환경 등을 열거함.

■ **미국과 유럽연합은 미얀마의 야권 세력과 만나 대미얀마 제재에 대해 논의하였고, 야권 세력은 제재 해제를 촉구함.**

- 3월 15일 약 25개국 유럽연합 대사들과 부대사들이 아웅 산 수찌를 포함한 5개 정당 지도자들과 제재 해제의 가능성에 대해 논의하는 자리에서 미얀마의 많은 야당 지도자들이 유럽연합 제재 해제의 필요성을 피력함.
- 3월 초에 민주전국전선과 미얀마민주당을 포함한 10개 야당의 협의체인 ‘미얀마 형제 민주 정당’은 총선 후의 미얀마 정국 진전에 따라 유럽은 제재를 재검토해야 한다고 주장하는 공개서한을 유럽연합에 보내면서 제재 해제를 촉구함.
- 3월 28일 미국의 래리 덩어(Larry Dinger) 미얀마 대사직무대행(charge d'affaires)은 민주전국전선을 비롯한 8개 야당 인사들과 만나 대미얀마 제재에 대해 논의함.

13) The International Crisis Group(2011), “Myanmar's Post-Election Landscape,” Update Briefing Asia Briefing N° 118. (7 March)

14) The Irrawaddy Blog, “Sanctions on Burma: Review by NLD,” 2011년 2월 14일 접속.

- 향후 미국은 아웅 산 수찌와 민주화전국연맹 입장을 지지하면서 당분간 제재를 지속하고자 하지만, 유럽연합은 미얀마 신정부 출범을 다소 긍정적으로 평가하면서 제재를 완화하고자 하는 입장 차이가 감지됨.
- 미국은 2009년 이후 제재와 함께 개입 정책을 병행하면서도, 아웅 산 수찌와 입장을 같이하여 미얀마의 총선거에도 불구하고 진정한 민주화가 이루어지지 않았기 때문에 당분간 제재를 해제하지 않겠다는 입장을 여러 차례 천명함.
- 미국은 미얀마 특사로 데렐 미첼(Derel Mitchell) 국방부 부차관보를 내정하여 미얀마와의 대화를 강화하고자 하는 의지를 표명함.
- 동시에 미 국무부 부차관보 조셉 윤(Josheph Yun)은 미얀마 신정부가 2,000명 이상의 정치범을 석방하고 아웅 산 수찌와 정치적으로 화해하는 것은 미국과의 관계 증진을 위해 가장 중요하고 구체적인 조치라고 언급함.
- 유럽연합은 4월 12일 제재를 1년 연장한다고 발표하면서, 미얀마 정부의 외무부장관을 포함한 민간 관리에 대해서는 비자 금지와 자산동결을 1년 동안 유예하고 유럽 고위인사의 미얀마 방문 금지도 해제함.¹⁵⁾
- 유럽연합은 미얀마 외무부 장관을 교섭담당자로 삼겠다고 명시함으로써 미얀마와의 고위급 접촉을 확대하겠다는 의지를 나타냄.
- 비자 금지와 자산동결 해제 대상은 군사 정부에 참여하지 않았던 4명의 장관과 18명의 차관으로 한정함.

3. 전망과 시사점

가. 미얀마 정국 전망

- 현재로서는 신정부 출범에 따른 권력 분점이 향후 미얀마를 견제와 균형이라는 안정적인 다원적 정치질서로 이끌지 또는 권력층 내부의 분열에 따라 미얀마에 정치불안을 초래할지 판단하기 어려운 상황임.
- 미얀마 신정부 출범이 단기간에 정치경제적 개혁을 발생시키지는 않겠지만, 새로운 정치질서를 제공하여 점진적으로 개혁의 전기를 마련할 가능성이 있음.
- 군사 정부에서와는 달리 헌법이 제정되고 의회가 구성되었으므로, 의사 결정이 규정과 절차에 따라 이루어지고 정책 집행이 더욱 효과적으로 이루어질 가능성이 높아짐.
- 그러나 군부 인사들이 입법부, 행정부, 사법부 전반에 걸쳐 여전히 광범위한 영향력을 행사하면서, 자신들의 권력기반을 약화시킬 가능성이 있는 조치들을 무산시키려 할 것으로 예상되어 개혁이 순조롭게 진행되기 어려울 것으로 판단됨.
- 신정부하에서 공식적인 직책을 갖지 않은 탄 쉐 윈수의 정치적 영향력이 곧바로 사라지는 않겠지만, 지속적으로 약화될 것으로 전망됨.

15) Council conclusions on Burma/Myanmar, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Luxembourg, 12 April 2011.

- 향후 미얀마는 불안정 속에서 점진적으로 대내적 개혁을 추구하고 대외적 개방을 추진할 것으로 전망됨.
 - 군사정부에서는 군 출신 인사들이 비합리적이고 비효율적으로 정책을 입안하였으나, 신정부에서는 행정부에 사회 분야를 중심으로 전문가들이 포진하였으므로 이들이 과거보다는 합리적이고 효율적으로 정책을 입안할 것으로 전망됨.
 - 집권층이 상대적으로 젊은 세대로 구성되었으므로 조금 더 개방적인 태도를 취할 것으로 예상되지만, 국제사회와의 접촉이 제한되어 있기 때문에 급진적인 개방 기조를 취하지는 않을 것이라고 생각함.

- 의회에 진출하지 않은 아웅 산 수찌와 민주화전국연맹은 미얀마 신정부 출범 이후 정치적 영향력이 더욱 줄어들 것으로 예상되고, 기본적으로 기존의 비타협적인 기조를 유지하겠지만 이전 군사정부에 비해 신정부에 대해 유연하게 접근할 것으로 판단함.
 - 민주화전국연맹은 화합을 강조하면서 신정부에게 2,200명 정도의 정치범 석방을 지속적으로 요구하고 미국에는 당분간 제재를 지속할 것을 촉구할 것으로 예상됨.
 - 아웅 산 수찌를 지원하는 미국은 신정부와 아웅 산 수찌 간에 대화의 폭을 넓히도록 환경을 조성하면서 미얀마 신정부와 접촉을 확대해나갈 것으로 전망함.

- 중앙정부와 지방정부 간에 권한을 배분하고 정책을 조정하는 양상이 현재 매우 불명확하고 혼란스럽기 때문에 지방자치제도가 적절하게 정착되기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상됨.
 - 이는 미얀마 진출 기업이 사업을 수행하는 데 당분간 큰 어려움을 초래할 요인이 될 것으로 전망되므로 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 지속적으로 주시할 필요가 있음.
 - 특히 산(Shan) 주를 관통하는 미얀마-쿤밍 송유관/가스관 사업 진행에 지방정부도 영향을 미칠 가능성이 있으므로 이 사업에 관계된 기업들은 지방정부와도 관계를 강화할 필요가 있음.

나. 대미얀마 제재 전망

- 미국은 당분간 급속하게 제재를 해제하거나 완화하지는 않겠으나, 이를 점진적으로 완화하고 장기적으로 해제하는 방향으로 나아갈 것으로 전망됨.
 - 미국과 유럽연합의 대미얀마 제재에 대한 태도와 범위에서 당분간 차이가 나고 양자 간에 이를 조정하고 협력하기가 쉽지 않을 것으로 판단됨.
 - 미얀마 신정부가 상당수의 정치범을 석방하면서 유화적인 태도를 취한다면 미국은 대미얀마 제재를 크게 완화할 것으로 예상됨.

- 유럽연합은 대미얀마 제재를 점진적으로 완화할 것이고, 미얀마에서 부정적인 사태가 크게 발생하지 않는 한 현재의 제재 완화 기조를 되돌려 제재를 강화하지 않을 것으로 전망됨.
- 비자 금지와 자산동결에 대한 완화를 계기로 유럽연합은 앞으로 미얀마와 점진적으로 다양한 분야에서 교류를 확대할 것으로 예상됨.
- 유럽연합이 다음 단계로 제재를 완화한다면 개발원조 분야에 대한 제재를 완화할 것으로 예상됨.
- 유럽 기업들은 기존 제재에 의해 제한된 목재, 보석, 금속 등의 분야에 대한 진출에 관심을 기울이고, 기존에도 허용되고 있으나 활발하게 진출하지 못하는 석유, 천연가스 등 자원 분야의 진출도 강화할 것으로 판단함.

다. 시사점

- 최근 미얀마가 성장잠재력이 높은 미개척지로 떠오르면서, 미얀마 투자 진출에 관심을 갖는 한국 기업들은 한국과의 무역을 중시하는 인사가 미얀마의 상무부 장관으로 임명된 것을 계기로, 미얀마 진출을 보다 적극적으로 고려할 수 있음.
- 대미얀마 교류 확대 가능성에 대응하여 정부는 미얀마에 대한 개발원조를 대폭 확대하여 협력기반을 강화해야 함.
- 미얀마의 인접국인 중국, 인도, 태국의 미얀마에 대한 영향력이 상대적으로 강하고 이들 국가의 기업들이 이미 활발하게 진출하고 있는 점을 고려할 때, 한국 기업들은 이들과 더욱 치열하게 경쟁할 가능성에 대비할 뿐만 아니라 협력 방안도 마련해야 함.
- 한국은 미국과 유럽연합의 제재 완화를 둘러싼 상황을 예의주시하여 효과적인 미얀마 진출을 위해 적절하게 대응할 필요가 있음.
- 앞으로 미얀마와 유럽연합은 점진적으로 다양한 분야에서 교류를 확대할 것으로 예상되므로, 한국기업들은 향후 유럽기업들이 진출하고자 하는 분야에 선제적으로 대응하고 진출을 확대하는 것을 고려할 필요가 있음.
- 한국기업들은 유럽연합 기업들이 현재 많은 관심을 갖고 있고 향후 진출할 것으로 예상되는 목재, 보석, 금속 등의 분야와 석유, 천연가스 등 자원 분야에 선제적으로 진출하는 방안을 모색하고, 단독으로 진출하기 어렵다면 유럽기업들과 공동으로 진출하는 방안도 준비하는 것이 바람직함.
- 특히 석유, 천연가스 등 자원 분야에 진출하고자 하는 한국 기업들은 미국의 자원 분야 기업들의 움직임을 주시하면서 대미얀마 진출을 위한 장기적인 협력방안을 마련해야 할 것임.

부록. 미국과 유럽연합의 대미얀마 제재 내용

부록 표 1. 미국의 대미얀마 제재 내용

일시	법령과 근거	제재 내용과 예외 조항
1990.8.20	-관세 및 무역령 P.L.101-382 -마약통제무역령 19 U.S.C. 2491-2495	(1) 일반특혜관세제도(GSP)와 카리브연안경제회복법[19 U.S.C. 2701 et. seq]) 또는 특혜관세조치에 해당되는 어떠한 법령에서도 미얀마의 관세조치 상품을 전면적으로 부정. (2) 50%의 증가세나 그 수준 이상을 초과하지 않는 추가적 관세를 부과한 미얀마산 모든 관세대상 품목에 적용. (3) 50%의 증가세를 초과하지 않는 미얀마산 비관세 품목에 적용. (4) 미국과 미얀마의 영공 및 교통 사용 금지, 미국과 미얀마 방문자에 의한 세관통과 철회.
1997.5.20	국외지출령 P.L.104-208; 대통령령 13047	(1) 1997년 5월 21일 이후 미국 시민과 기업의 미얀마 신규투자 금지. (2) 미얀마 정부인사나 정부와 관련된 전현직 인사, USDA 회원에 대한 비자 발급과 입국 금지. (3) 1997년 5월 21일 미얀마에 투자한 기업이나 투자 협정을 맺은 기업이나 개인은 예외. (4) 천연가스 시추를 위해 진출한 UNOCAL은 예외.
2003.7.28	버마자유와민주주의령 P.L.108-61에서 P.L.108-272, P.L.109-139로 확대; 대통령령 13310	(1) 법령제정 30일 이후부터 모든 미얀마 제품 수입 금지. 수입 금지는 1년 이내 갱신. (2) 미국 내 미얀마 정부 인사나 정부와 관련된 인물의 자금 동결. (3) 국제 금융기구의 대미얀마 재정원조에 이의제기. (4) 미얀마 정부 인사나 정부와 관련된 전현직 인사, USDA 회원에 대한 비자 발급과 입국 금지. ※ 대통령과 의회 내에서 “국익에 도움이 되는 경우” 미얀마 제품의 수입 금지를 철회할 수 있음.
2007.10.19	대통령령 13448	(1) 미얀마 정부 인사나 정부와 관련된 전현직 인사 11명을 추가하고 이들에 대한 자금 동결.
2008.4.30	대통령령 13464	(1) 미얀마 정부 인사나 정부와 관련된 전현직 인사 추가하고 이들에 대한 자금 동결.
2008.7.29	제이드령 Public Law 110-286	(1) 미얀마산 보석의 미국 수입금지와 광산분야 진출 금지. (2) 미얀마 정부 인사나 정부와 관련된 전현직 인사 추가하고 이들에 대한 자금 동결.

자료: 장준영(2010년 12월)에서 재인용.

부록 표 2. 유럽연합의 대미얀마 제재 내용(공동 입장)

영역	제재 내용과 배경	시작연도
무기와 관련된 제품 수출 금지	(1) 무기수출 금지 (2) 군사적 목적을 위해 사용되는 장비 수출 금지 (3) 내부 억압을 위해 사용되는 장비 수출 금지	1988
인도주의적 원조를 제외한 분야에 대한 원조 금지	(1) 미얀마 중앙 정부를 통한 개발 원조 금지 (2004년 완화) (2) 미얀마 지방 '민간' 정부와 협력 금지 (2004년 해제)	1988
일반특혜관세 적용 금지	미얀마에서 강제 노동 사용 수준이 매우 높음	1997
비자 금지	내용: 군부 인사, 그들과 관련된 친인척, 기업가들을 열거하고 그들의 유럽연합 내 입국 금지 비적용: ASEM 회의나 UN 회의에 참석하는 군사정부 관리들에 대해 예외	-
자산 동결	내용: 비자금지 목록에 있는 사람들의 자산 동결 비적용: 군부가 통제하는 정부와 소속 기업들의 자산에 대한 동결 비적용	-
투자 금지	내용: 상당수의 국가 소유 기업들에 대한 유럽 기업들의 투자 금지 비적용: 목재, 광산, 석유, 천연가스 부문 기업들은 제외됨 배경: 2003년에 아웅 산 수지를 암살하려는 군부의 시도에 의해 70여 명이 사망한 데파잉 학살 (Depayin Massacre)에 대한 대응 강화: 2008년에 목재, 보석, 광산 부문 기업들을 포함하였으나 여전히 석유, 천연가스, 댐 부문 기업들은 제외됨	2004
목재, 보석, 금속에 대한 수입과 투자 금지	배경: 목재, 보석, 금속 부문은 군부 인사들의 중요한 수입원임. 어려움: 이들 제품에 대해 미얀마 원산지를 증명하기 어려움	2008.4

자료: Burma Campaign UK(2010, 9), "The European & Burma," Burma Briefing No. 4, Updated 4 February, 2011을 바탕으로 정리.