

연구자료 19-06



미얀마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점

최장호·최유정·김범환·김미림

미얀마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점

최장호 · 최유정 · 김범환 · 김미림

연구자료 19-06

미얀마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점

인 쇄 2019년 9월 2일
발 행 2019년 9월 6일
발행인 이재영
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1178, 1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 (주)범신사 T. 02-720-9786

©2019 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-2463-3
978-89-322-2064-2(세트)



국문요약

북한은 최근 국가 전략노선 변경과 개혁인사 중용 등을 통해 경제건설에 힘을 쏟고 있다. 북한은 노동당 제7기 제3차 전원회의(2018. 4)에서 ‘경제·핵 병진노선’의 완성을 선언하였으며, ‘사회주의 경제건설 총집중노선’으로 전략노선을 변경하였다. 이어 2019년 신년사에서 ‘한반도 비핵화’와 ‘사회주의 경제건설’을 다시 한번 강조하였다. 한편 김정은 위원장은 집권 후 상당 기간(2013. 6~2019. 4) 박봉주 내각총리를 중용하였는데, 박봉주 前내각총리는 북한에서 급진적인 조치로 평가받는 ‘7·1 경제관리개선조치(2001. 7. 1)’의 후속작업을 주도한 개혁적인 인사로 평가 받는다. 이 같은 일련의 조치들은 북한이 체제전환을 이행해 나아가는 것이 아닌가 하는 기대를 낳고 있다.

북한이 체제전환을 한다고 하면 대부분의 사람들은 ‘베트남식 혹은 중국식 개혁개방’을 연상한다. 이는 김정은 위원장이 비공식적인 자리에서 베트남식 개혁·개방을 언급했다고 알려졌을 뿐만 아니라 북한의 경제사절단도 중국의 특구지역을 시찰하며 중국식 개혁·개방을 학습하는 듯한 인상을 주었기 때문이다. 그러나 북한이 반드시 베트남이나 중국식 개혁을 할 것이라고 기대하기는 어려우며, 설혹 그렇게 한다고 해도 베트남과 중국이 거두었던 경제적 성과를 달성할 것이라고 단언할 수는 없을 것이다. 실제 동유럽과 동남아 국가들은 체제전환 이후에 사회·경제적 혼란에 직면하였다.

본 연구의 목적은 미얀마의 대외관계 정상화, 체제전환 경험이 북한에 주는 시사점을 도출하는 것이다. 체제전환을 전후하여 미얀마가 처한 국내의 상황은 현재의 북한과 유사한 면이 있다. 미얀마는 미국과 EU로부터 경제제재를 받은 이후, 미국과의 관계정상화를 통해 제재를 해제하고 시장경제제도를 적극적으로

로 도입하였다. 그러나 체제전환이 경제성장이라는 성과로 나타날 것이라는 기대와 달리 미얀마의 GDP 증가는 중국, 베트남과 비교하였을 때 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 미얀마의 경험은 국제사회와 공조 없이 독자적인 체제전환을 지향하는 북한에게 반면교사의 사례가 될 수 있을 것이다.

구체적으로 연구 내용을 살펴보면, 제2장에서는 미얀마의 정치·경제 현황을 북한, 동남아 체제전환국과 비교분석하였다. 미얀마는 국제사회에서 평화적이고 성공적인 민주화 사례로 꼽히나, 민주주의 도입이 형식적인 수준에 머물고 있어 실질적인 민주주의가 달성되지 못하고 있다는 상반된 평가를 받고 있다. 캄보디아, 라오스, 베트남 등과 함께 동남아 체제전환국(CLMV)으로 분류되며 북한과 유사한 경제 환경을 가진 것으로 평가받고 있다. GDP(2017년)는 700억 달러로 베트남의 0.3배, 북한의 2.4배, 캄보디아의 3.4배, 라오스의 4.3배이다. 무역 규모(2018년)는 371억 달러로 캄보디아(317억 달러)와 유사하나 라오스(128억 달러), 북한(57억 달러)보다는 크다. 미얀마의 비즈니스 환경은 Doing Business 기준 전 세계 190개국 중 171위를 기록해 베트남 69위, 캄보디아 138위, 라오스 154위보다 낮은 평가를 받았다.

제3장에서는 미얀마에 부과되었던 미국과 EU의 양자제재 내용과 경제제재가 미얀마 경제에 미친 영향을 분석하였다. 다자제재, 양자제재가 복합적으로 부과되었던 북한과 달리 미얀마에는 미국과 EU의 양자제재만이 부과되었다. 미국의 제재를 살펴보면 무역, 금융, 투자, 원조, 비자 부문에 부과된 것을 알 수 있다. 무역에 대한 제재는 최혜국대우 중단조치에서 시작하여 최종적으로 미얀마 상품의 수입 금지 조치까지 확대되었다. 금융제재는 미얀마와의 금융거래 금지와 자산동결 조치가 취해졌다. 투자제재는 미얀마에 대한 신규투자 금

지, 원조제재는 미얀마에 대한 양자지원은 물론 국제기구를 통한 다자지원 제한, 개인과 단체에 대한 미국 비자 제한 조치가 취해졌다. EU의 경제제재도 미국과 유사한 방식으로 이루어졌다.

제재는 미얀마 경제에 양적인 면에서 영향을 미치지 못하였으나, 질적인 면에서는 일반적인 산업의 고도화 과정을 제약하는 악영향을 미쳤다. 제재 기간 중에도 양의 GDP 성장률을 기록하였고, 무역 규모도 지속적으로 확대되었다. 양적인 측면에서 제재가 미얀마 경제에 큰 영향을 주지 못한 이유는 첫째, 미얀마는 풍부한 에너지와 광물자원을 가지고 있어 이들의 수출을 늘리는 방식으로 미국과 EU의 무역 제한 조치를 반감시킬 수 있었고, 또 미얀마의 주력 산업이 농업인 관계로 무역, 금융, 투자 등 경제 관련 제재 조치가 영향을 미칠 수 있는 경제 범위가 제한적이었기 때문이다. 둘째, 경제제재로 미얀마 군부에 경제적 피해를 입히려고 하였으나 실질적인 피해를 입은 것은 의류 산업 중심의 민간 부문이었으며, 제재 기간 중 군부는 제재 예외 품목인 에너지 광물 분야를 확장하면서 그 피해를 반감시켰다. 그럼에도 불구하고 미얀마에 대한 경제제재는 미얀마 거시경제의 에너지·광물 분야 등 1차 산업에 대한 고착화, 제조업 등의 분야에서 산업 고도화 실패 등의 영향을 미쳤다.

제4장에서는 제재의 해제과정과 그 시기를 전후한 미얀마 경제의 변화를 분석하였다. 제재가 빠르게 해제될 수 있었던 대내적 요인으로는 미얀마의 민주화에 대한 개혁 의지와 외교정책의 다변화 전략이 주요하게 작용하였으며, 대외적으로는 미국의 아시아 정책 변화, 중국 영향력 확대에 대한 견제 등이 주요하게 작용하였다. 미국의 대미얀마 제재 해제는 미국의 요구사항에 대한 미얀마의 선제적 조치와 뒤이은 미국의 제재 유예, 또 미얀마의 추가 조치와 뒤이은

미국의 추가 유예 방식으로 단계적으로 이루어졌다. 미얀마는 민주주의로의 체제 전환에 성공하면서 제재가 해제되었으나, 최근 소수민족 인권 문제가 다시 점화되면서 EU의 미얀마에 대한 제재 재개 논의가 거론되고 있다.

미얀마 경제는 제재 해제 이후 꾸준히 성장하였으나 기대만큼의 급격한 GDP 성장은 나타나지 않고 있다. 여기에는 미얀마의 ① 숙련된 인적 자원 부족 ② 비효율적인 자원 분배 ③ 개혁정책의 실패(정부의 역량 부족) ④ 열악한 인프라 ⑤ 미국과 중국 간의 균형외교 실패 등의 요인이 작용한 것으로 판단된다. 제재 해제 이후 물가는 2009년 이후 안정세를 보이고 있으며, 환율은 2012년 이후 빠르게 상승하고 있다. 무역 규모는 꾸준히 성장하였으나, 상품수지 적자는 점진적으로 악화되었다. FDI는 절대 규모에서는 증가세에 있으나, GDP 대비 FDI 비중은 CLVM 중 낮은 수준에 머물고 있다.

제5장에서는 제재 해제 전후 미얀마의 경험이 북한에 주는 시사점을 정리하였다. 첫째, 미얀마 제재가 2012~16년에 걸쳐 5년 사이에 빠르게 해제되었다는 점에서 북한에 주는 시사점이 있다. 미얀마는 미얀마 내 중국의 영향력이 과도하게 확대되는 것을 견제하고자 하였으며, 미얀마와 미국은 미얀마에 대한 중국의 영향력이 과도하게 확대되는 것을 견제하고자 하였다. 양국의 이해관계가 맞물리면서 단기간에 미얀마에 대한 제재 해제가 이루어질 수 있었다. 북한도 미얀마와 유사한 지정학적 환경을 가지고 있는 것으로 판단되며 비핵화와 제재 해제 과정에 이를 활용할 필요가 있다.

둘째, 미얀마와 미국은 단계적 제재 해제 방식을 추구하면서 상호 신뢰를 쌓을 수 있었다는 점이다. 북한은 다자와 양자제재, 세컨더리 보이콧이 얽혀있으며 제재의 명분으로 비핵화와 인권 문제가 결합되어 있어 미얀마와 유사하거나

약간 더 복잡한 상황에 직면해 있다. 하지만 북한에 대한 제재를 미국이 주도하고 있다는 점, 비핵화 문제가 합의를 이룰 경우 인권 문제는 상대적으로 수월하게 합의를 이룰 수 있다는 점에서 구조적으로 미얀마의 제재 해제와 유사한 방식으로 제재가 해제될 여지가 있다.

셋째, 미얀마에 대한 경제제재는 양적인 측면에서 미얀마 경제에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 보이지만, 질적인 측면에서 성장잠재력을 약화시켰다는 점에서 악영향을 끼쳤다. 미얀마 경제는 제재 기간 동안 양적으로 지속적으로 성장하였으나, 산업의 대부분이 에너지와 광물 등 1차 산업에 집중되는 형태로 고착화되었다. 북한도 제재가 장기화될 경우 성장잠재력 약화와 후진적인 형태로 산업구조의 고착화가 불가피해 보인다.

넷째, 미얀마가 체제전환 과정에서 주목할 만한 경제성과를 보이지 못한 것은 경제개혁을 뒷받침할 수 있는 충분한 전문인력의 양성과 시장경제가 작동할 수 있는 법·제도 정비가 충분하지 못했고, 또 제정된 법·제도를 실질적으로 이행하지 않았던 데 그 이유가 있다. 북한도 개혁에 대비한 충분한 인력 양성이 필요하며 국제기준에 맞는 법·제도의 개선과 이행이 요구된다.

마지막으로 미얀마는 경제개방 과정에서 일본, 중국 등 주요국의 미얀마 투자에 대한 높은 기대감을 효과적으로 활용하지 못하였다. 북한도 경제의 자주·자립에 방점을 두고 있는바, 미얀마의 전철을 밟을 가능성이 농후하다고 판단된다. 따라서 북한이 경제개방 과정에서는 이를 지양하고 주요국의 투자를 적극적으로 유치할 필요가 있다.



차례

국문요약	3
제1장 서론	15
1. 들어가면서	15
2. 연구의 내용, 범위와 방법론	26
가. 연구 내용	26
나. 연구 범위와 방법론	31
제2장 미얀마의 정치·경제	32
1. 정치 현황	32
가. 국내 정치	32
나. 대외관계	37
2. 경제 현황	47
가. 거시경제 전반	47
나. 교역 및 투자	51
다. 투자 및 비즈니스 환경	59
제3장 對미얀마 경제제재의 효과 및 북한과의 비교	71
1. 對미얀마 경제제재 배경	71
가. 역사적인 배경(1988년 이전)	72
나. 직접적인 배경(1988년 이후)	74
2. 對미얀마 경제제재 내용과 영향(1989~2012년)	80
가. 제재의 내용과 주요 평가	80
나. 對미얀마 제재 종합	102

3. 對북 경제제재와의 비교 및 시사점	107
가. 대북제재의 내용 및 경제적 효과	107
나. 북한과 미얀마의 비교	115
제4장 미얀마 경제제재 해제와 경제적 효과	118
1. 경제제재 해제 과정과 주요 쟁점	118
가. 제재 해제의 배경	118
나. 제재 해제의 과정과 특징	122
다. 남겨진 쟁점과 제재 재개의 가능성: 소수민족 문제	131
2. 경제제재 해제 이후 미얀마 경제 변화	133
가. 주요 경제지표 변화	133
나. 주요 국가 및 국제기구와의 협력	145
제5장 제재 해제 전후 미얀마의 경험이 북한에 주는 시사점	151
1. 미얀마의 체제전환에서 남겨진 과제와 도전	151
2. 미얀마 사례가 북한에 주는 시사점	154
가. 단계적 제재 해제 방식의 채택	154
나. 빠른 제재 해제로 경제에 대한 부정적인 영향 해소	157
다. 인적자원 준비와 사회적 인식의 변화 필요	160
라. 대외관계의 효과적인 활용	163
3. 비핵화 협상 전망	165
4. 연구의 한계와 후속 과제	168
참고문헌	170



표 차례

표 1-1. 미얀마와 북한의 사회·정치·경제적 제반 여건 비교	22
표 2-1. 미얀마와 주요 체제전환국 및 북한의 민주화지수 비교(2018년)	33
표 2-2. 미얀마의 주요 국제기구 가입 현황 비교	43
표 2-3. 미얀마의 주요 거시경제지표 비교	48
표 2-4. 미얀마와 주요 체제전환국 및 북한의 GDP 구조 비교	49
표 2-5. 미얀마의 대세계 10대 교역품목(2016년)	54
표 2-6. 베트남, 캄보디아, 라오스, 북한의 대세계 5대 수출품목	55
표 2-7. 베트남, 캄보디아, 라오스, 북한의 대세계 5대 수입품목	56
표 2-8. 외국인직접투자 유입 비교	57
표 2-9. 對미얀마 및 對라오스 주요 투자국	58
표 2-10. 미얀마와 주요 체제전환국의 비즈니스 수월성 비교(2019년)	60
표 2-11. 신투자법의 투자 규제업종	61
표 2-12. 미얀마의 전력 인프라 비교(2019년)	65
표 2-13. 미얀마와 주요 체제전환국의 환율제도 비교	66
표 2-14. 미얀마의 자유무역협정 체결 현황	67
표 2-15. 미얀마의 분야별 비관세조치(NTMs) 현황 비교(2019년)	68
표 3-1. 미얀마 경제제재 조치와 주요 사건(시간순/주체순)	77
표 3-2. 미국의 對미얀마 경제제재 정리	84
표 3-3. EU의 對미얀마 경제제재 정리	90
표 3-4. 미얀마의 10대 수출품목 비교	98
표 3-5. 對북 다자제재, 양자제재 현황 및 효과	107
표 3-6. 미얀마와 북한의 제재 비교	116
표 4-1. 미얀마의 주요 개혁 조치와 미국의 대응(시간순/주체별)	124
표 4-2. 미국의 독자제재 유형별 해제 방식	126
표 4-3. 미국의 對미얀마 경제제재 해제 순서	128

표 4-4. 對미얀마 주요 경제제재 해제 내용(미국, 유럽)	129
표 4-5. 최근 로힝자 이슈의 주요 사건 전개	132
표 4-6. 미얀마의 주요 수출 대상국 변화(각 연도 상위 10개국)	139
표 4-7. 미얀마의 주요 수입 대상국 변화(각 연도 상위 10개국)	140
표 4-8. 국가별 對미얀마 FDI 추이	143
표 4-9. 2018 The World Bank Doing Business 순위	145
표 4-10. 주요 국제기구의 미얀마 (재)진출 현황	148



그림 차례

그림 1-1. 중국, 베트남, 미얀마의 GDP(실질) 증가율	21
그림 2-1. 개혁개방 이후 아시아의 주요 후발 개도국과 미얀마의 경제성장 추세 비교	45
그림 2-2. 세계은행의 對미얀마 차관 약정금액 추이(2015~19년)	45
그림 2-3. 미얀마의 제조업종별 비중(2013년)	50
그림 2-4. 베트남의 제조업종별 비중(1999년)	50
그림 2-5. 미얀마의 서비스업종별 비중(2017년)	51
그림 2-6. 베트남의 서비스업종별 비중(1999년)	51
그림 2-7. 미얀마의 수출입 및 무역수지 비교	52
그림 2-8. 미얀마의 대외개방도	52
그림 2-9. 미얀마의 주요 교역 파트너 비교	53
그림 2-10. 미얀마, 베트남, 라오스의 FDI 유치 업종	59
그림 2-11. 미얀마의 법정최저임금 비교(2019년)	65
그림 3-1. 미얀마의 1인당 GDP 추이 및 GDP 성장률	94
그림 3-2. 미국, EU와 미얀마의 수출입	95
그림 3-3. 미얀마 수출입(세계)	96
그림 3-4. 미얀마의 국별 수출 비중	97
그림 3-5. 미얀마의 무역수지와 對태국 천연가스 수출액	98
그림 3-6. 對미얀마의 ODA 추이	99
그림 3-7. 對미얀마, 對베트남의 FDI 추이	100
그림 3-8. 국가별 對미얀마 FDI 누적액(1988~2012년 누적)	101
그림 3-9. 미얀마 기준금리 및 채권금리, 물가 및 인플레이션, 외환보유고, 경제활동 참가율 및 실업률(시계방향 순)	102
그림 3-10. 對미얀마 경제제재	103
그림 3-11. 북한의 국가별 대외교역 비중 추이	113
그림 3-12. 북한의 GDP 성장률	114

그림 4-1. 미얀마 민주화 로드맵 7단계(2003년 발표)	119
그림 4-2. 미얀마 GDP 추이	135
그림 4-3. 미얀마 물가상승률 및 환율 변화 추이	137
그림 4-4. 미얀마 수출입 및 FDI 통계(미얀마와 전 세계)	138
그림 4-5. 미얀마의 상품무역수지	138
그림 4-6. 미얀마의 주요국에 대한 수출입 통계 변화(수출, 수입)	140
그림 4-7. 주요 체제전환국의 GDP 대비 FDI 규모 추이 비교	142
그림 4-8. 미얀마 외채 규모	146
그림 4-9. 미얀마 ODA 통계	146
그림 4-10. 對미얀마 프로그램 원조 총액	147
그림 4-11. 국가별/국제기구별 프로그램 원조 금액(2013년 기준 상위 5개) ·	147
그림 4-12. 중국-미얀마 송유·가스관 루트, 밋송담	150
그림 5-1. 북한과 캄보디아, 라오스, 미얀마의 GDP 비교	160

1. 들어가면서

북한 김정은 위원장은 노동당 제7기 제3차 전원회의(2018. 4)에 이어 2019년 신년사에서 '한반도 비핵화'와 '사회주의 경제건설'을 다시 한번 강조하였다. 신년사에서 밝힌 김정은 위원장의 경제발전에 대한 강조는 다소 혁신적인 것으로 평가할 수 있는 북한의 정책노선 변경과 맥을 같이 하고 있어 북한 체제의 본질적인 변화로 해석이 가능해 보인다. 북한은 노동당 제7기 제3차 전원회의에서 '경제·핵 병진노선'의 완수를 선언하고, '사회주의 경제건설 총집중노선'으로 국가 정책노선을 변경하였다. 정책노선 변경은 전통적으로 북한이 김일성 주석 때부터 표방해왔던 선군경제노선, 즉 '국방 공업을 우선 발전시키고, 경공업·농업을 동시 발전시킨다'는 전통적인 정책노선에서 '경제발전'이라는 새로운 노선으로의 변화를 의미하는 것으로 김일성 주석과 김정일 국방위원장의 유산을 중시하는 북한의 관례를 볼 때 이례적인 사건으로 평가할 수 있다.

한편 김정은 위원장 집권 후 사회주의 경제개혁을 이끌었던 개혁적인 인사를 중용하고 있다. 김정은 위원장은 집권 후 상당 기간 박봉주 내각총리(2013. 6~2019. 4)를 중용하였는데,¹⁾ 박봉주 前내각총리는 북한 역사상 급진적인 조치

1) 박봉주는 최고인민회의 제14기 제1차 회의(2019. 4. 11)에서 신임 내각 총리로 보수적인 인사로 평가 받는 김재룡이 임명되고, 개혁적인 인사로 평가받는 박봉주 총리가 자리에서 물러나기는 하였으나 이는 체제의 악영향을 최소화 하며 임시적인 조치로 보인다.* 박봉주는 노동당 중앙위원회 부위원장직을 유지하면서 북한경제에 대한 영향력을 발휘하고 있는 것으로 보인다(정성장 2019, p. 1).

* 박봉주 前 내각 총리가 자리에서 물러난 것은 고령(2019년 기준 만 80세)이 주요하게 작용하였던 것으로 보인다.

로 평가받는 '7·1 경제관리개선조치(2001. 7. 1)'의 후속작업을 주도한 인물이다. 박봉주 前내각총리가 북한당국에서 항상 중용되었던 것은 아니다. 7·1 경제관리개선조치의 후속작업을 이어가다가 강경파의 반발에 부딪혀 북한 당국이 통제할 수 없는 수준의 개혁을 추진하고 있다는 이유로 2007년 4월 실각하였다.²⁾ 그러나 김정은 위원장 집권 후 다시 한번 내각총리로 복귀하면서 북한의 경제개혁을 추진하였을 것으로 짐작된다. 과거 북한경제개혁을 주도하였던 인물이 김정은 위원장 집권 이후 다시 한번 중용되면서 북한경제의 변화 가능성에 무게가 실리고 있는 것이다.

최근 북한이 보인 여러 행보는 연구자들의 이목을 북한의 체제전환으로 옮겨가게 하고 있다. 가장 관심을 끄는 것은 북한 당국의 경제건설 강조가 단기적으로는 북한경제의 부분적인 시장경제제도 도입, 장기적으로는 체제전환으로 이어질 개연성이 있다는 것이다. 북한이 속도감 있는 경제성장에 방점을 두게 될 경우, 내부적으로 부족한 자본 투자의 일부를 외국인투자로 충당하려 할 것이다. 실제로 북한은 2014년부터 경제특구(Special Economic Zone)와 개발구를 20곳 이상 지정·발표하면서 외국인투자 유치에 많은 관심을 보이고 있다. 만약 북한이 사회주의 경제건설의 일부 동력을 외국인투자 유치를 통해 얻으려고 한다면, 북한은 외국인투자자가 북한당국에 지속적으로 요구하고 있는 '외국인투자 관련 제도 개선, 대외무역 제도 개선, 투자 자산 보호, 안정적인 통상분쟁 해결 절차 마련' 등을 일정 정도 수용할 수밖에 없을 것으로 보인다. 이는 북한 내부에서 또는 경제특구 지역에서 이윤 추구를 목적으로 하는 영리기업의 부분적인 활동 허용, 기업의 부분적인 수출입 결정 권한 허용, 북한 시장 진출에 대한 부분 허용, 일부 금융 부분의 허용 등이 이루어짐을 의미한다. 이러한 변화는 중장기적으로 북한경제의 개방으로 이어질 것으로 보인다. 경제성장에 대한 강조점이 커지면 커질수록 북한경제는 부분적이라 할지라도 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로 변화하는 체제전환이 불가피할 것으로

2) 임수호, 최유정, 홍석기(2015), pp. 35~45.

전망된다.3)

흔히 북한의 체제전환과 관련하여서는 ‘베트남식 개혁·개방’ 혹은 ‘중국식 개혁·개방’을 연상하게 된다. 이는 김정은 위원장이 비공식적으로 베트남식 개혁·개방을 언급했다고 알려져 있으며,4) 북한의 경제사절단이 중국의 특구지역을 시찰하는 등 체제전환과 관련된 상징적 행보를 보이고 있기 때문이다.6) 북한의 체제전환과 관련하여 베트남과 중국을 연상하는 것은 체제전환 당시 이들 국가의 경제 제반 환경이 북한과 유사할 뿐만 아니라, 일반적으로 이들 국가의 체제전환이 성공적인 것으로 평가받기 때문이다.

북한이 베트남·중국과 같은 체제전환을 한다고 할 경우, 그 미래상을 짐작해 보기 위해 베트남과 중국의 체제전환과정에서 나타난 특징을 정리해보면 다음과 같다. 베트남은 미국과의 관계정상화(제재 해제, 수교, 투자 유치)를 필두로 적극적인 경제개방 정책을 펼쳤다. 베트남은 외국인투자자와 차관을 유치하기 위

3) 체제전환은 한 국가의 경제체제가 다른 경제체제로 전환됨을 의미한다. 즉 국가 주도, 즉 국가의 결정과 계획에 의해 운용되던 사회주의 계획경제가 체제전환으로 시장에서 기업과 소비자의 자유로운 의사결정을 통해 운용되는 자본주의 시장경제로 변화하는 과도기적인 과정을 말한다. 이 연구의 체제전환은 정치적·사회적 체제전환 여부는 다루지 않으며 경제 분야의 체제전환을 의미한다. 또한 체제전환의 과도기적 상황을 의미하기에 명목적인 체제전환과 실질적인 체제전환 여부도 구분하지 않는다. 이 글의 체제전환은 경제가 시장경제로 변화해가는 과도기적 과정, 즉 시장경제국가나 WTO 등의 국제기구가 요구하는 일련의 시장경제개혁 조치들을 수용하는 과정을 의미하며, 이를 경제개방, 혹은 대외관계 정상화 조치와 혼용하여 사용하고자 한다.

연구를 진행하는 과정에 미얀마가 체제전환을 하고 있는냐는 논의가 있었다. 미얀마는 1988년 군부가 민주화운동을 진압하여 집권하면서 버마식 사회주의를 폐기하고 대외개방을 추진한 경험이 있기에 2010년대 제재 해제와 맞물려 이루어진 미얀마의 경제개방은 상대적으로 북한이나 베트남과는 체제전환과 성격이 다르고 대외관계 정상화의 강도가 약할 수밖에 없다는 지적이었다. 미얀마는 체제전환보다는 낮은 수준의 경제개방을 하였기에 ‘이행경제’라는 용어를 사용하는 것이 합당하며, 체제전환이라는 보다 종합적이고 강한 의미를 지닌 단어를 사용하는 것은 부적절하다는 것이다.

본 연구에서는 이러한 지적에도 불구하고 미얀마가 체제전환을 경험하고 있다고 간주하였는데, 이는 2010년대 제재 해제를 전후하여 미얀마가 단행한 관계정상화와 경제개방이 체제전환과 동등한 수준으로 미얀마 사회의 체질개선과 사회적 혼란을 야기하였다고 판단하였기 때문이다.

학자마다 2010년대 미얀마가 경험한 사회·경제·정치적 변화를 두고 체제전환이나, 아니면 그보다 수위가 낮은 이행경제에 대해 견해의 차이가 있을 수 있다. 그러나 본 연구에서는 이러한 견해의 차이가 연구 목적인 미얀마의 경험이 북한에 주는 시사점을 도출하는 데에 큰 차이를 야기하지 않는다고 판단하였다.

- 4) 「[단독] 김정은, 도보다리서 ‘베트남 모델’ 말했다」(2018. 5. 3), 온라인 기사(검색일: 2019. 4. 23).
- 5) 「김정은 “베트남 경제발전예 깊은 인상, 경험 공유 희망”」(2019. 3. 2), 온라인 기사(검색일: 2019. 4. 23).
- 6) 「中, 개혁개방 학습 목적 밝힌 노동당 참관단... 北, 경제올인 행보」(2018. 5. 17), 온라인 기사(검색일: 2019. 4. 23).

해 경제제도를 빠른 속도로 개혁하면서 경제성장을 도모하였다. 반면 중국은 점진적·국지적 개방정책을 펼쳤는데, 먼저 경제특구를 중심으로 외국인투자를 유치하고 경제개방을 한 뒤, 그 경제적 효과가 긍정적인 경우 특구지역의 경제 조치를 경제 전반으로 확대해가는 방식으로 개혁하였다. 중국의 특구 중심 경제개방이 성공한 데에는 성장 잠재력이 큰 내수시장에 대한 외국인의 관심이 주요하였다. 베트남과 중국은 다소 상이한 방식으로 체제전환을 해나갔다는 점에서 차이가 있으나, 이들 국가의 체제전환은 국가가 주도하여 하향식(top-down)의 일관된 방식으로 이루어졌다는 점에서는 유사하다.

그러나 실제로 북한이 베트남·중국과 같은 나름 성공적인 체제전환을 할 수 있을지에 대해서는 많은 의문점이 제기된다. 첫째, 시장경제로의 체제전환 혹은 미국 등 주요국과의 관계 개선에 방점을 둔 체제전환을 이행하는 것이 항상 성공적인 경제적 성과로 이어지는 것은 아니다. 사회적·정치적 혼란을 무릅쓰고 체제전환을 한다 하더라도 경제적 성과가 충분히 발생하지 않아 대중의 지지를 받지 못하는 경우, 체제전환이 중단되거나 과거로 회귀할 가능성이 있다. 특히 체제전환이 정치체제의 안정을 해칠 염려가 있는 경우에는 체제전환의 속도를 아주 느리게 하거나, 심한 경우 체제전환을 중단할 가능성도 있다.

둘째, 베트남식 체제전환을 하기 위해서는 시장경제를 뒷받침할 수 있는 법·제도를 신속하게 도입하여야 한다. 북한의 경우 법률이 있기는 하나 특유의 '당'이 모든 것을 선도하는 문화, 김일성 주석과 김정일 위원장의 '유훈'에 의한 통치, '총화' 등 사회주의 '관행'에 의하여 경제와 사회 전반이 운영되는 특징이 있다. 이런 북한 특유의 '관행' 문화가 약화될 경우, 북한 사회를 통합하는 이념주의의 성격도 약화될 것으로 판단되기 때문에 관행주의를 탈피하고 법치주의를 확립하기 위해서는 상당한 시간이 필요할 것으로 생각된다.

셋째, 베트남과 중국식 체제전환을 하기 위해서는 경제개방·대외관계 정상화를 뒷받침하기 위한 인력 육성이 충분히 이루어져야 한다. 특히 미국 혹은 유럽과의 관계 정상화를 위해서는 이들 국가의 문화에 익숙한 인력이 육성되어

야 한다. 그러나 북한의 경우 대부분의 유학생이 중국과 러시아 등에 치중되어 있고 그 수도 많지 않아 시장경제 제도를 수용하는 데 많은 제약이 있을 것으로 보인다. 시장경제 경험이 있는 충분한 인력이 공급되지 못하는 경우, 북한의 체제전환 속도는 늦어질 수밖에 없다.

넷째, 북한이 군사·안보적인 이유로 추진하고 있는 지역자립체제와 이로 인한 인구의 이동 제한 조치는 중국식 특구 중심 체제전환 정책에 제약요인으로 작용할 수 있다. 2015년 개성공단에서 일하고 있는 북한 노동자는 5만 4,988명⁷⁾이었는데, 이는 2012년부터 4년 동안 정체되어 있다. 북한 노동자를 더 늘리지 못하는 것은 북한의 인구 이동 제한 조치로 개성공단 인근지역에서 추가로 모집할 수 있는 노동자가 없기 때문이다. 북한이 중국과 같이 특구 주도의 경제성장을 하기 위해서는 인구 이동 제한 조치를 풀어야 하나, 이는 군사·안보적인 지역자립체제의 근간을 해치는 것이 될 것이다. 북한이 자유로운 인구 이동을 허용하는 경우, 지역 내에서 자급자족이 가능하도록 만든 다양한 분야 중 생산성이 낮거나 수익성이 낮은 분야 혹은 위험도가 높아 선호되지 않는 분야는 자연스럽게 축소되거나 퇴출될 수밖에 없다. 북한의 군사·안보 정책에서는 전쟁이 발생하여 북한 일부 지역이 점령당할 경우 다른 지역에서 반격하여 전쟁을 이어가야 하는데, 이를 위해서는 각 지역이 군사·경제적으로 자립체제를 갖추고 있어야 한다. 만약 인구가 자유롭게 이동한다면 지역자립체제가 약화될 수밖에 없다. 북한 당국이 인구의 자유로운 이동을 막는다면 특구 중심의 중국식 체제전환 역시 추진하기 어려울 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 북한의 체제전환은 베트남·중국식이 아닌 독자적 방식일 가능성이 큰 상황이다. 그러나, 북한이 국제사회의 요구를 수용하지 않고 독자적인 방식으로 체제전환을 해나갈 경우, 다수의 동유럽 국가와 동남아 국가들처럼 체험 체제전환 과정에서 사회·경제적 혼란에 빠질 개연성이 높다.

7) 통계청, 「개성공단 생산액 및 북측 근로자 현황」, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2717(검색일: 2019. 5. 1).

본 연구의 목적은 미얀마의 체제전환 과정, 즉 대외관계 정상화 과정을 살펴 보고, 미얀마와 북한이 갖는 공통점과 차이점을 규명한 뒤, 이를 바탕으로 미얀마의 경험이 북한에 주는 시사점을 도출하는 것이다.

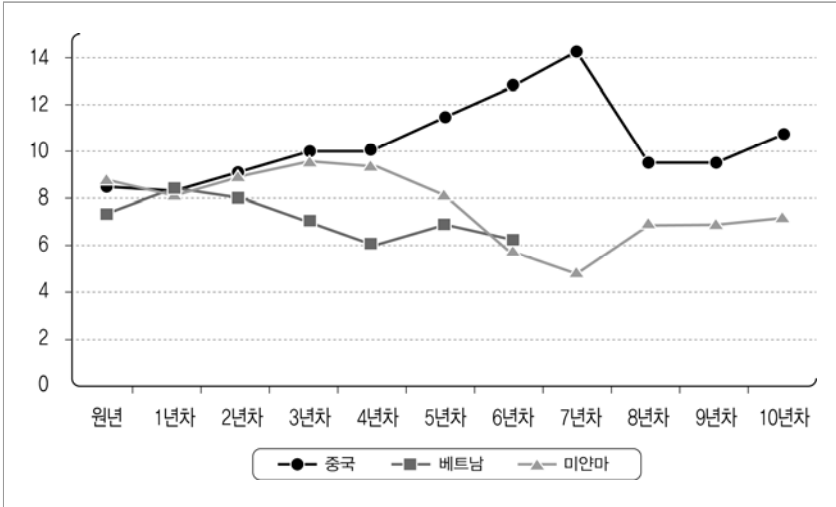
북한이 베트남이나 중국과 같은 체제전환을 하기 어려운 점을 고려하여 본 연구에서는 북한경제의 미래상을 짐작해볼 수 있는 사례 중 하나로 미얀마의 체제전환, 대외관계 정상화 경험을 살펴보고자 한다. 미얀마 사례는 단기간에 이루어진 제재 해제와 시장경제체제 도입에도 불구하고, 베트남·중국과 비교하여 체제전환에 따른 경제적 성과가 미진한 것이 특징이다. 미얀마의 제재 해제는 베트남보다 더 빠르게 단기간에 이루어졌는데, 2012~16년 동안 5년 만에 미국과 관계 개선이 이루어지면서 제재가 해제되었다. 2012년 미얀마산 생산품의 수입 일부 허용을 시작으로 2013년 미얀마와의 금융거래 일부 허용, 미얀마산 수출품 수입 완전 허용, 2015년 금융거래 추가 허용, 2016년 제재 완전 해제(단 2019년 현재까지 미국 금융 시스템 직접 이용 금지)까지 비교적 단기간에 제재가 해제되었다. 그러나 시장경제 도입에 따른 경제성과는 좋지 못하다. 시장경제 제도와 외국인투자 유치 정책 추진 이후 중국, 베트남과 비교하였을 때 미얀마의 GDP 증가율은 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다(그림 1-1 참고).⁸⁾ 중국, 베트남이 대외관계 정상화 이후 높은 GDP 성장률을 보인 데 반해 미얀마는 한 자릿수 성장에 머물러 있다. 실제 북한의 체제전환 과정에서의 모습이 어떠한지는 알 수 없으나, 체제전환에도 불구하고 미진한 경제적 성과를 보이는

8) 물론 2016년 제재가 완전히 해제된 지 얼마 되지 않아 아직까지 미얀마의 경제 제반 환경이 안정되었다고 보기 어렵기 때문에 경제성과를 평가하는 것은 시기적으로 적절하지 않다고 할 수 있으나, 이러한 점을 고려한다고 할지라도 미얀마의 체제전환 경제성과는 베트남·중국과 비교하여 낮은 편이라고 할 수 있다.

9) 체제전환(경제자유화) 조치 이후 미얀마의 경제성과에 대해서는 상반된 평가가 존재한다. IMF에서는 미얀마가 베트남, 인도, 태국, 중국, 캄보디아보다 높은 수준의 경제성장을 이룩했다고 평가(IMF 2018a, p. 7)하고 있다. 반면 이 보고서에서는 미얀마의 경제성장이 베트남, 중국보다 미진하다고 보고 있는데, 동일한 국가의 경제성장을 두고도 상반된 평가가 존재하는 것은 비교 기준 시점에 대한 차이 때문이다. IMF에서는 베트남의 체제전환 시기를 도이모이 선언 직후인 1986년을 원년으로 평가한 반면 본 연구에서는 베트남의 체제전환 시기를 대외관계가 정상화되고 외국자본의 진출이 확대되었던 1994년을 원년으로 평가하였다. 그러나 체제전환 이후 미얀마의 경제성과에 대한 평가가 어떠한지에 상관없이 공통점을 보이는 것은 최근 미얀마의 경제성장동력이 약화되면서 하방 리스크가 증가하고 있다는 점이다.

그림 1-1. 중국, 베트남, 미얀마의 GDP(실질) 증가율

(단위: %)



주: 중국의 GDP 증가율은 WTO에 가입한 2000년을 원년으로 하여 산출하였음. 베트남의 GDP 증가율은 미국의 연력사무소가 설치된 1992년을 원년으로 하여 산출하였음. 미얀마의 GDP 증가율은 제재가 해제되기 시작한 2012년을 원년으로 하여 산출하였음.

자료: Oxford Economics의 데이터베이스를 활용하여 저자 작성(<https://services.oxfordeconomics.com/data/>, 검색일: 2019. 4. 26).

미얀마의 사례가 북한에 주는 시사점은 클 것으로 보인다.

미얀마의 사례를 북한과 비교하는 것이 적절한지를 살펴보기 위해서는 미얀마와 북한의 사회·정치·경제적 제반 여건을 비교해볼 필요가 있다(표 1-1 참고). 미얀마와 북한의 가장 큰 공통점은 중국의 정치·경제적 영향권에 있다는 점이다. 두 국가 모두 지리적으로 접경한 중국의 성(省)이 바다 항구를 갖지 못한 맹지이기에 인접국 항만을 이용하기 위한 중국의 외교적 노력과 경제적 투자가 많은 상황이다. 이러한 중국의 인접국 항만 이용에 대한 관심은 대내적으로는 미얀마와 북한이 중국의 영향력을 최소화하고 정치·경제적 자립·자주를 지키기 위한 노력으로 이어졌으며, 대외적으로는 인접국에 대한 중국의 영향력이 확대되는 것을 견제하려는 미국의 개입으로 이어졌다. 그렇기 때문에 미얀

마와 북한은 대내적으로 정치·외교에 있어서 균형 외교를 달성하기 위한 정치적 노력이 이어졌으며, 실제로 미얀마의 이러한 노력은 체제전환으로 이어지는데 일정한 기여를 하였다. 대외적으로는 제재가 해제되는 과정에서 중국과 미국이 대립하거나 경쟁하는 양상을 보였다. 때문에 미얀마가 체제전환을 결정하고 미국과의 관계 개선을 추진하는 과정은 북한의 체제전환을 예측해본다는 점에서 시사점이 있을 것이다.

표 1-1. 미얀마와 북한의 사회·정치·경제적 제반 여건 비교

구분	미얀마	북한
지리적 위치	[유사점] 중국의 지리적 맹지인 원난성에 접경	[유사점] 중국의 지리적 맹지인 지란성에 접경
경제 규모	[유사점] GDP (2005년 145억 달러 2016년 633억 달러) 풍부한 광물자원 세계 최빈국 지위	[유사점] GDP (2005년 138억 달러 2016년 168억 달러) 풍부한 광물자원 (비공식) 세계 최빈국 지위
중국의 경제적 관심	[유사점] 광물 수입, 짜옥류(Kyaukpyu) 항구 개발 밋송(Myitson) 수력발전소 건설 [차이점] 미얀마를 경유한 송유관 설치	[유사점] 광물 수입, 라선시 항구 개발 압록강 수력발전소 공동 건설
정치 운영 방식	[차이점] 이념적 성향이 약함 언론통제 약함 정권 선출 과정의 폐쇄성이 약함	[차이점] 이념적 성향이 강함 언론통제 강함 정권 선출 과정이 폐쇄적(혈통, 출신 성분 중시)
제재 사유	[차이점] 민주화(군부독재 종식), 소수민족 인권, 종교 분쟁 ※ 민주화 이후 인권 문제가 국제적 이슈로 부상	[유사점] 인권(정치범 석방, 민주적인 정권 수립, 언론 탄압 해제) [차이점] 핵실험, 미사일 발사
제재 경과	[유사점] 중국에 대한 경제적 의존도 증가 [차이점] 양자제재	[유사점] 중국에 대한 경제적 의존도 증가 [차이점] 다자제재, 양자제재(세컨더리 보이콧)
제재 해제 과정	[유사점] Top-Down 방식의 개혁 [차이점] 민주화, 시장경제 도입 先 제도 개혁 조치, 後 제재 유보/해제	[유사점] Top-Down 방식의 개혁 예상 [차이점] 비핵화, 시장경제 도입
국제 환경	[유사점] 미국 민주당(오바마) 성공 외교의 상징 [차이점] ASEAN 등 주변국과의 협력 관계 유지	[유사점] 미국 공화당(트럼프) 성공 외교의 상징 [차이점] 2016년 핵실험 이후 외교적 고립

자료: GDP 통계 출처는 Oxford Economics(<https://services.oxfordeconomics.com/data/>), 검색일: 2019. 5. 1), 그 외 내용은 저자 작성.

경제 규모에서도 미얀마와 북한은 유사점이 많다. GDP 기준 2005년 미얀마와 북한의 경제 규모가 유사하였으며, 2005년 이전에는 오히려 북한의 경제 규모가 미얀마보다 컸다. 2016년에는 미얀마 경제 규모가 북한에 비해 크지만, 인당 GDP를 비교하면 2016년 미얀마가 1,169USD, 북한이 1,216.7USD로 큰 차이가 없었다.¹⁰⁾ 미얀마와 북한은 풍부한 광물자원을 가지고 있다는 점에서도 유사하다. 미얀마의 경우 풍부한 천연가스와 석유 자원을 보유하고 있어 천연가스 수출이 이루어지고 있음에도 불구하고 관련 인프라를 확충하지 못해 오히려 내국민에게는 충분하게 천연가스 공급을 하지 못하는 문제를 가지고 있다. 이는 북한도 마찬가지이다. 북한 역시 관련 인프라 부족으로 무연탄 생산량이 충분하지 못하여 내국민에게는 충분하게 공급하지 못하고 수출에 치중한 사례가 있었다. 2005년 이후 최근까지 미얀마의 경제적 성장은 북한이 체제전환을 이행하였을 때의 경제 상황을 짐작해보는 비교 기준점(reference point)으로도 활용할 수 있을 것으로 보인다.

정치 운영 방식은 미얀마가 북한보다 체제의 보수성 측면에서 느슨한 구조를 가져 상대적으로 상향식(bottom-up) 체제전환에 유리한 구조를 가지고 있었다. 실제로 미얀마의 체제전환은 2007년 대규모의 승려시위와 반정부 시위로 촉발된 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 미얀마의 체제전환은 군부의 자발적인 하향식(top-down) 방식으로 이루어졌다는 점에서 북한에 주는 시사점이 크다. 북한은 이념적 성향이 강하고 언론통제, 집단행동, 총화 등 주민통제력이 강하여 상향식 체제전환이 이루어지기 어려운 구조를 갖추고 있다. 따라서 만약 북한에서 체제전환이 이루어진다면 미얀마와 유사한 하향식의 체제전환이 일어날 개연성이 높을 것으로 보인다.

10) 미얀마 GDP 자료는 Oxford Economics(<https://services.oxfordeconomics.com/data/>), 검색일: 2019. 5. 1)를 참고. 북한 GDP 자료는 한국은행이 추정한 북한의 1인당 국민총소득 통계를 USD(환율: 1달러당 1,200원)로 전환하여 활용(국가통계포털, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_02&vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_02_02#SelectStatsBoxDiv, 검색일: 2019. 5. 1).

서방의 제재가 가해진 사유에 대해서는 미얀마와 북한이 다소 차이를 보인다. 미얀마는 군부독재 종식과 민주화에 대한 요구 등 '민주주의, 인권'을 이유로 제재가 가해진 반면 북한은 군사·안보적인 이유로 제재가 가해졌으며 여기에 인권 문제가 결합한 형태를 띠고 있다. 제재 구조는 對북한 제재가 對미얀마 제재보다 복잡한데, 미얀마는 미국과 EU의 양자제재가 전부이고 UN 안전보장이사회의 제재안 채택은 실패한 반면 북한은 미국과 EU, 일본, 한국 등 다수의 국가들이 양자제재를 가하고 있을 뿐만 아니라 UN 안보리의 제재도 가해져 있는 상황이다. 특히 미국이 미얀마 사례에서와 달리 북한에게는 세컨더리 보이콧, 즉 북한과 교류관계가 있는 제3자에게도 제재를 가하는 것을 검토하고 있는 상황이다. 때문에 제재가 해제된다 해도 북한의 경우 미얀마의 사례처럼 단기간에 해제가 이루어지기 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 미얀마 사례는 중국과 미국의 상호 견제 가운데 외교적인 노력으로 단기간에 제재를 해제하였다는 점에서 북한에게 주는 시사점이 크다.

마지막으로 미얀마와 북한의 유사점으로 꼽고 싶은 것은 미국 정치상황과의 관계이다. 미얀마의 제재 해제가 빨랐던 것은 미얀마의 민주화·시장화가 미국 민주당 출신이었던 버락 오바마 대통령의 외교적 성과로 꼽혔기 때문이다. 미국 내부에서도 미얀마를 외교적 성과를 꼽기 위해 빠른 속도로 제재를 해제하며 외교관계를 회복하였다. 앞으로의 상황은 알기 어려우나 현재 북한의 상황도 이와 유사하다고 할 수 있다. 미국 공화당 출신의 도널드 트럼프 대통령이 북한의 비핵화를 외교적 성과로 삼고 재선의 지렛대로 활용하기 위해 노력하고 있다. 비핵화 협상에 있어 북한도 미얀마 사례를 활용한다면 보다 짧은 시간 안에 제재를 해제할 수 있을 것으로 기대된다.

이상에서 논의한 북한과 미얀마의 사회·정치·경제적 제반 여건을 비교한 것 외에도 미얀마의 제재 해제 과정에서 주목할 필요가 있는 것을 정리하면 다음과 같다.

북한의 경제개발을 위해서는 차관 도입이 불가피하며, 이를 위해서는 북한

이 가지고 있는 채무가 해결되어야 한다. 북한이 가진 정확한 채무 규모는 추정하기 어려우나, 2000년에 120억 달러를 가지고 있었던 것으로 보인다.¹¹⁾ 미얀마도 차관 도입과 외자 유치, 금융 거래를 위해 대외 채무 해결이 절실하였으며, 이 과정 이후에야 본격적인 경제성장을 하게 된다. 미얀마는 2013년 파리 클럽(Club de Paris) 회원국과의 협상을 통해 기존의 대외채무를 40% 탕감 받았다.¹²⁾ 이는 북한에 주는 시사점이 크다. 북한도 차관을 도입하기 위해서는 파리클럽과의 협력을 통해 대외 채무 문제를 해결할 필요가 있다.

다음으로 시장경제제도 도입 이후 미얀마가 경험하였던 거시지표 불안정과 이를 안정화하는 과정도 북한이 참고할 필요가 있다. 상대적으로 경제적 파급 효과가 큰 미얀마의 물가지수와 환율, 최저임금제 등을 살펴보면, 미얀마의 물가지수는 2002년 57.1%까지 치솟았으나 2009년 이후 10% 이내로 관리되고 있다.¹³⁾ 미얀마는 북한과 유사하게 공식환율과 시장환율이 동시에 사용되는 비공식 이중환율제를 운용하였으나, 2011년 관리변동환율제도를 도입하였고 이후 달러화 대비 미얀마 쁘(kyat)의 환율이 빠르게 상승하고 있다. 또 미얀마 당국은 2015년 처음으로 최저임금제를 도입하고 2년마다 조정하는 것으로 하였으나 2018년 최저임금을 33% 인상하면서 기업에 많은 부담으로 작용하고 있다.¹⁴⁾ 미얀마가 보인 일련의 조치들은 북한이 체제전환 과정에서 경험할 수 있는 다양한 사례를 보여준다는 점에서 북한에 주는 시사점이 크다.

마지막으로 제재 해제 이후 미얀마의 사회적 혼란이 북한에도 벌어질 수 있다는 점에 주목해야 한다. 미얀마에서는 제재 해제 이후 소수민족 문제와 종교 갈등이 최대 현안으로 부상하면서 사회적인 혼란이 발생하고 있다. 북한도 제재 해제 이후 경제개방 과정에서 동일한 문제가 발생할 수 있다. 북한에는 소수

11) 김병로(2016), p. 178.

12) Hulova(2013), p. 5.

13) The World Bank Data, "Inflation, Consumer prices(annyl %)," <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=MM>(검색일: 2019. 5. 1).

14) 「미얀마, 2018년 최저임금 33% 인상」(2018. 6. 5), 온라인 기사(검색일: 2019. 5. 1).

민족 문제와 종교 갈등이 발생하지는 않을 것이나, 제재 해제 과정에서 기득권 세력의 갈등과 정권의 안정성 문제, 남한경제와 체제로부터의 독립성 유지 등을 이유로 북한의 경제개방과 체제전환이 지연되고 사회경제가 답보 상태에 빠질 개연성이 있다. 이런 점에서 미얀마가 보여주는 체제전환 이후의 경제 상황이 일정 측면에서는 북한의 체제전환 이후 사회·경제의 모습일 수 있다.

2. 연구의 내용, 범위와 방법론

가. 연구 내용

본 연구의 목표는 2012~16년 제재 해제를 전후한 미얀마의 정치·경제 상황을 분석하여 미얀마의 ‘정상 국가화’ 과정이 북한에 주는 시사점을 도출하는 것이다. 연구 주제는 크게 세 부분으로 구성되어 있다.

첫째, 단기간에 이루어진 미얀마에 대한 제재 해제 과정이다. 미얀마와 북한의 제반 환경이 상이하기에 미얀마의 제재 해제 과정을 바로 북한에 대입하여 해석하기는 어려우나, 미얀마의 제재 해제는 단계적으로 미얀마의 선제적 조치, 국제사회의 제재 해제 조치 등이 이어지면서 5년 사이에 빠르게 이루어졌다. 북한의 제재 해제도 미얀마의 경험을 따를 수 있다는 점에서 북한에 주는 시사점이 크다. 미얀마가 활용하였던 다양한 제재 해제의 모멘텀과 수단을 북한이 참고할 필요가 있다.

둘째, 제재가 미얀마 경제에 미친 영향이다. 오랜 제재에도 불구하고 외형적으로 미얀마 경제는 제재의 영향을 받지 않는데, 제재 기간 동안 미얀마의 경제 생산(GDP)과 무역 규모는 지속적으로 확대된 것을 그 증거로 꼽을 수 있다. 그러나 제재는 미얀마 경제에 보이지 않는 영향을 미쳤다. 제재에 대응하는 산업 구조를 갖추다보니 천연가스 등 1차 광업이 집중적으로 성장하였고 의류로 대

표되는 경공업 위주로 성장하면서 ‘농업→저부가가치 제조업→고부가가치 제조업→서비스업’으로 이어지는 일반적인 산업 고도화를 이루지 못하였다. 이는 지금까지 미얀마 경제의 성장을 가로막고 있다. 이는 북한도 마찬가지다. 북한은 2006년부터 현재까지 국제사회로부터 제재를 받고 있으며 일반적으로 경제 성장 과정에서 달성되는 산업 고도화를 이루지 못하고 있다.

셋째, 미얀마가 제재 이후에 체제전환 과정에서 보여주었던 모습이다. 미얀마는 체제전환 이후에 기대보다 낮은 경제성장을 보이면서 어려움에 직면해 있다. 이는 정책적으로 ① 정치적 안정을 추구하면서 경제성장 정책에 대해서는 소극적인 정부 ② 능력 있는 인사를 효율적으로 활용하지 않는 점 ③ 장기적인 경제 정책 부재 등의 문제가 있으며, 구조적으로 ④ 경제성장률에 비해 낮은 출산율 ⑤ 가용 노동력의 대부분이 해외에 취업하여 정작 농촌은 일손 부족 문제로 어려움을 겪고 있는 점 ⑥ 임금은 저렴하나 다른 생산 비용이 높아 산업경쟁력이 낮은 점 ⑦ 중국과 베트남의 노동집약형 제조업 분야 약진으로 미얀마 투자에 대한 외국인의 낮은 관심 등의 요인에서 기인하는 것으로 보인다. 북한도 체제전환 이후에 미얀마와 유사한 정책적·구조적 양상을 보일 것으로 예상되는바, 미얀마와 경험을 반면교사로 삼을 필요가 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 미얀마의 정치·경제 상황을 북한, 캄보디아, 베트남, 라오스와 비교하여 미얀마 경제에 대한 이해를 도왔다. 다음으로 제3장에서는 미얀마 제재의 내용과 제재가 미얀마 경제에 미친 영향을 살펴보았다. 제4장에서는 제재가 해제되는 과정에서 그에 따른 미얀마 경제지표의 변화를 살폈다. 마지막으로 제5장에서는 미얀마의 제재 해제 과정이 북한에 주는 시사점을 정리하였다.

구체적으로 제2장에서는 미얀마의 정치·경제 현황을 분석하였다. 국제사회에서 미얀마는 한편에서는 평화적이고 성공적인 민주화 사례로 꼽히나, 다른 한편에서는 절차적 민주주의는 달성되었으나 실질적인 민주주의가 달성되지 못했다는 평가를 받고 있다. 또한 캄보디아, 라오스, 베트남 등과 함께 동남아

체제전환국(CLVM)으로 분류되며 북한과 유사한 경제 환경을 가진 것으로 평가받고 있으나, 체제전환 이후 기대보다 낮은 경제성고를 보이며 국제사회로부터 최빈국 대우를 받는 상황이다. GDP(2017년)는 700억 달러로 베트남의 0.3배, 북한의 2.4배, 캄보디아의 3.4배, 라오스의 4.3배이다.¹⁵⁾ 무역 규모(2018년)는 371억 달러로 캄보디아(317억 달러)와 유사하나 라오스(128억 달러), 북한(57억 달러)보다는 크다.¹⁶⁾ 비즈니스 환경은 Doing Business 기준 전세계 190개국 중 171위를 하여 베트남 69위, 캄보디아 138위, 라오스 154위 보다 낮은 평가를 받았다.¹⁷⁾ 전반적으로 체제전환 과정에서 낮은 수준의 경제성고를 보이고 있다.

제3장에서는 미국과 EU가 미얀마에 부과하였던 제재의 내용과 경제제재가 미얀마 경제에 미친 영향을 분석하였다. 미얀마에는 미국과 EU의 양자제재만 부과되었는데, 미국의 제재는 무역, 금융, 투자, 원조, 비자 부문에 부과되었다. 무역에 대한 제재는 관세에 있어 최혜국대우 중단에서 시작하여 최종적으로 미얀마산 수입 전면 금지 조치가 취해졌다. 금융제재는 미얀마와의 금융거래 금지와 관련 개인과 단체에 대한 자산동결 조치가 취해졌다. 투자에 대한 제재는 미얀마에 대한 신규투자 금지, 원조에 대한 제재는 미얀마에 대한 양자는 물론 국제기구를 통한 다자지원 제한, 비자는 관련 개인과 단체에 대한 미국 비자 제한 조치가 취해졌다. EU의 제재는 미국과 유사한 방식으로 이루어졌다.

제재가 미얀마 경제에 미친 영향은 외형적으로는 크지 않은 것으로 보인다. 제재 기간 중에도 양의 GDP 성장률을 기록하였고, 무역 규모도 지속적으로 확대되었다. 제재가 미얀마 경제에 큰 영향을 주지 못한 것은 첫째, 미얀마는 풍부한 에너지와 광물자원 가지고 있어 이들의 수출을 늘리는 방식으로 미국과

15) IMF WEO Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21); IHS Database(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 21).

16) IHS Database(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 21); IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21); IMF WEO Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21).

17) World Bank Group(2018), p. 5, p. 161, p. 183, p. 191, p. 213.

EU의 무역제한 조치를 반감시킬 수 있었고, 또 미얀마의 주력 산업이 농업이어서 무역, 금융, 투자 등의 경제 관련 제재 조치가 영향을 미칠 수 있는 경제 범위가 제한적이었다. 둘째, 경제제재로 미얀마 군부에 경제적 피해를 입히려고 하였으나 실질적인 피해를 입은 것은 의류 산업 중심의 민간 부문이었으며, 제재 기간 중 군부는 에너지 광물 분야를 확장하면서 그 피해를 반감시켰다. 그럼에도 불구하고 미얀마에 대한 제재는 미얀마 산업의 에너지·광물 분야 등 1차 산업에 대한 고착화, 제조업 등으로 산업 고도화 실패 등의 영향을 미쳤다.

제4장에서는 제재 해제 과정과 미얀마 경제의 변화를 분석하였다. 제재가 빠르게 해제될 수 있었던 대내적 요인으로는 미얀마의 민주화에 대한 개혁 의지와 외교정책의 다변화 전략이 주요하게 작용하였으며, 대외적으로는 미국의 아시아 정책 변화, 중국에 대한 견제 등이 주요하게 작용한 것을 꼽을 수 있다. 미국의 미얀마에 대한 제재 해제는 미얀마의 선제적 조치와 미국의 제재 유예, 미얀마의 추가 조치, 미국의 추가 유예 등 단계적으로 이루어졌다. 미얀마는 민주주의로의 체제전환에 성공하면서 제재가 해제되었으나, 최근 소수민족 인권 문제가 재점화하면서 EU에서 미얀마에 대한 제재 재개 논의가 재거론되고 있다.

미얀마 경제는 제재 해제 이후 꾸준히 성장하였으나 GDP의 급격한 성장은 나타나지 않고 있다. 여기에는 미얀마의 ① 숙련된 인적 자원 부족 ② 비효율적인 자원 분배 ③ 개혁정책의 실패(정부의 역량 부족) ④ 열악한 인프라 ⑤ 미국과 중국 간의 균형외교 실패 등의 요인이 작용한 것으로 판단된다. 제재 해제 이후 물가는 2009년 이후 안정세를 보이고 있으며, 환율은 2012년 이후 빠르게 상승하고 있다. 무역은 꾸준히 성장하고 있으나, 점진적으로 상품수지 적자는 악화되고 있다. FDI는 절대 규모에서는 증가세에 있으나, GDP 대비 FDI 비중은 CLVM 중 낮은 수준에 머물고 있다.

제5장에서는 제재 해제 전후 미얀마의 경험이 북한에 주는 시사점을 정리하였다. 첫째, 미얀마는 2012~16년 5년 동안 빠르게 제재를 해제하였다는 점에서 시사점이 있다. 미얀마 내부적으로 외교 면에서 중국의 영향력이 과도하게

확대되는 것을 우려하여 미국 등 서방 세계와 관계를 개선하고자 하는 요구가 컸으며, 외부적으로 중국의 영향력 확대를 견제하고자 하는 미국의 의지가 있었다. 이 두 사안이 맞물려 위로부터의 개혁(top-down)이 이루어지면서 단기 간에 미얀마에 대한 제재 해제가 이루어질 수 있었다. 북한도 미얀마와 유사한 환경을 가지고 있는 것으로 판단된다. 둘째, 미얀마와 미국은 단계적 제재 해제 방식을 택하여 상호 신뢰를 쌓을 수 있었다. 북한에 대한 제재는 다자와 양자제재, 세컨더리 보이콧, 비핵화 문제와 인권 문제의 결합 등 보다 복잡한 상황이나, 북한에 대한 제재를 미국이 주도하고 있다는 점, 비핵화 문제에서 합의를 이룰 경우 인권 문제는 상대적으로 수월하게 합의를 이룰 수 있다는 점에서 구조적으로 미얀마의 제재 해제와 유사한 형태를 하고 있다. 셋째, 미얀마에 대한 경제제재는 양적인 측면에서 미얀마 경제에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 보이지만, 질적인 측면에서는 성장잠재력을 약화시켰다는 점에서 미얀마 경제에 악영향을 끼쳤다. 미얀마 경제는 제재 기간 동안 규모 면에서 지속적으로 성장하였으나, 산업의 대부분이 에너지와 광물 등 1차 산업에 집중되는 형태로 고착화되었다. 북한도 제재가 장기화될 경우 성장잠재력 약화와 후진적인 산업 구조 고착화가 불가피할 것으로 보인다. 넷째, 미얀마가 체제전환 과정에서 주목할 만한 경제성과를 보이지 못한 것은 경제개혁을 뒷받침할 수 있는 고급 인력의 양성과 시장경제가 작동할 수 있는 법·제도 충분하지 못했고, 또 제정된 법·제도를 실행하지 않았던 데 그 이유가 있다. 북한도 미얀마 사례를 반복하지 않기 위해서는 개혁에 대비하여 충분한 인력 양성과 법·제도의 제정·개정·이행이 필요하다. 마지막으로 미얀마는 경제개방 과정에서 일본, 중국 등 주요국의 미얀마 투자에 대한 높은 기대감을 효과적으로 활용하지 못하였다. 북한도 경제의 자주·자립에 방점을 두고 있는바, 경제개방 과정에서는 이를 지양하고 주요국의 투자를 적극적으로 유치할 필요가 있다.

나. 연구 범위와 방법론

각 장의 집필자는 다음과 같다. 연구 총괄과 제1장, 제5장 집필은 최장호 박사가 맡았다. 제2장은 김미림 연구원, 제3장은 김범환 연구원, 제4장은 최유정 전문연구원이 맡아주었다.

연구의 범위는 1990~2018년 동안의 미얀마 경제의 변화를 중심으로 살펴 보되 필요한 경우 북한, 캄보디아, 베트남, 라오스와의 비교를 하였다. 미얀마에 가해졌던 제재의 내용을 분석한 뒤 이를 북한에 가해진 제재와 비교하였으며, 미얀마에 대한 제재가 해제된 과정도 살폈다.

연구 방법론은 주로 문헌조사와 현지조사 등이 추진되었다. 문헌조사에는 미얀마 관련 연구 논문들이 활용되었으며, 통계 분석에는 Oxford Economics, UN, World Bank, IMF의 데이터베이스가 활용되었다. 현지조사는 2019년 2월 12~16일 4박 5일 동안 최장호 박사와 최유정 전문연구원이 미얀마 양곤의 주요 국제기구와 유관기관을 방문하여 관계자를 면담하였다.

1. 정치 현황

가. 국내 정치

미얀마는 북한과 그 정도는 다르나 국제사회에서 고립되었던 대표적 독재국가로 미얀마의 민주주의 정부 복원은 북한의 변화를 유도하는 데 있어 하나의 모범사례가 될 수 있다.¹⁸⁾ 또한 미얀마는 대외관계 정상화 이후 북한의 국내 정치 상황을 가늠해볼 수 있는 비교 기준으로서의 의미도 지닌다. 이러한 맥락에서 본 절에서는 민주주의 진전이라는 관점에서 아웅산 수찌(Aung San Suu Kyi) 정부의 성과와 한계를 살펴보고자 한다.

2015년 총선에서 수찌 국가자문이 이끄는 국민민주주의연합(NLD: National League for Democracy)이 당시 집권 여당인 연방단결발전당(USDP: Union Solidarity and Development Party)에 압승을 거두었다. 이후 군부로부터 민간으로의 정권 이양이 평화롭게 이루어져 2016년 54년간의 군사정권 시대가 종결되고 민주주의 정부가 회복되었다. 이러한 미얀마의 민주주의 진전은 주요 체제전환국인 캄보디아, 베트남, 라오스 그리고 미래의 체제전환국이 될 것으로 주목받는 북한과 비교 시 더욱 두드러진다. EIU가 발표한 2018년 민주화지수에 따르면 미얀마는 종합순위에서 총 167개국 중 118위를 차지하여 캄보디아(125위), 베트남(139위), 라오스(151위), 북한(167위)보다 민주주의가 진전된 국가로 평가받았다(표 2-1 참고).

18) 이재현(2012), pp. 20~21.

표 2-1. 미얀마와 주요 체제전환국 및 북한의 민주화지수 비교(2018년)

		미얀마	캄보디아	베트남	라오스	북한
종합순위(총 167개국)		118	125	139	151	167
종합평점(최저지수 0~최고지수 10)		3.83	3.59	3.08	2.37	1.08
평가기준	선거 과정의 투명성 및 다원주의 존중	3.67	1.33	0.00	0.83	0.00
	정부의 기능성	3.93	5.00	3.21	2.86	2.50
	정치참여	3.89	2.78	3.89	1.67	1.67
	정치문화	5.63	5.63	5.63	5.00	1.25
	시민의 자유	2.06	3.24	2.65	1.47	0.00
체제종류		권위주의 체제	권위주의 체제	권위주의 체제	권위주의 체제	권위주의 체제

주: 체제는 완전한 민주주의, 결함 있는 민주주의, 혼합체제, 권위주의 체제로 분류.
 자료: EIU(2019b), pp. 39-40을 참고하여 저자 정리.

그러나 한편으로 미얀마는 절차적 민주주의는 달성하였으나 실질적 민주주의 달성에는 아직 이르지 못한 것으로 평가받는다.¹⁹⁾ EIU가 2019년 발표한 민주화지수에 따르면 미얀마는 캄보디아, 베트남, 라오스 그리고 북한과 함께 권위주의 체제 국가로 분류된다. 54년간의 군부정권이 제도적으로는 종식되었지만 오랜 시간 지속된 군부 권위주의로 인해 형성된 관습과 인치의 정치가 미얀마 국내 정치 전반에 영향력을 미친 결과로 해석된다.²⁰⁾

이후부터는 미얀마 국내정치의 양대 주체인 수찌 국가자문과 군부를 중심으로 민주주의 정부 시기(2016~19년)에까지 군부 권위주의의 유산이 어떠한 영향을 미치고 있는지 구체적인 양상을 살펴보고자 한다. 또한 다음 장에 서술될 외교 관계의 이해를 돕기 위하여 수찌 정부 시기 가장 큰 국내 정치 이슈이자 대외 관계에 큰 영향을 미친 로힝자 사태를 간략히 조명해보고자 한다. 마지막으로 2020년 총선을 전망하고 이의 의미를 짚어보고자 한다.

2015년 총선 승리 이후 수찌는 헌법에는 존재하지 않으나 대통령의 권한과

19) 장준영(2017b), pp. 187~193; Zoltan(2017), pp. 3-4; EIU(2019b), p. 25.
 20) 장준영(2017b), p. 204.

책임을 능가하는 국가자문(State Counsellor)役に 취임하여 사실상(de-facto)의 국가원수가 되었다. 수찌가 대통령이 아닌 국가자문役に 취임한 데에는 2008년 군부의 헌법 개정이 결정적인 역할을 하였다. 2008년 군부는 수찌의 대통령 선출을 막기 위하여 가족이 외국국적인 경우 대통령직을 역임할 수 없도록 헌법을 개정하였다.²¹⁾ 2015년 총선 승리 이후 NLD는 해당 헌법 조항의 효력을 정지시키고자 하였으나 개헌 비토권을 가진 군부의 반대에 부딪혔다. 이에 NLD는 차선책으로 국가자문역을 신설하였고 수찌는 국가자문, 외무부, 대통령실 장관에 취임하며 행정부 최고 권력자가 되었다. 수찌가 민주주의 정부의 최고 권력자가 될 것이라는 점은 예상 가능한 일이었다. 그러나 그 방법이 헌법상 존재하지 않는 국가자문역의 신설을 통한 것이었다는 점은 군부의 비판을 야기하였을 뿐 아니라 수찌를 민주주의의 상징으로 여기는 서방에서도 부정적 평가를 받았다.

또한 수찌 국가자문은 전문성보다는 수찌 자신에 대한 개인적 충성심을 기준으로 내각과 NLD 지도부를 구성하였다.²²⁾ 이는 행정부와 의회의 권력이 수찌에게로 집중되는 결과를 낳았고 수찌 정부의 민주주의 진전뿐 아니라 효율성에도 부정적인 영향을 미쳤다. 이러한 내각과 NLD 지도부의 구성은 수찌 정부의 미진한 경제개혁 성과의 주요 배경 중 하나이다.

수찌 국가자문과 더불어 미얀마 국내 정치의 한 축인 군부를 살펴보면 민간 정부의 출범에도 불구하고 군부는 여전히 제도적으로 강력한 정치권력을 보장받는 집단으로 존재하고 있다. 2008년 군부는 연방의회 의석의 25%를 군부가 임명하며 개헌 시 연방국회의원의 75% 이상의 동의를 얻도록 규정하여 사실상 군부의 동의 없이는 개헌이 불가하도록 하였다. 즉 군부의 권력을 제어할 수 있는 권력은 오직 군부로부터 나오도록 제도적 장치를 마련한 것이다.²³⁾ 또한 군

21) 수찌 국가자문의 두 자녀는 영국 국적이다.

22) "Myanmar finance minister nominee Kyaw Win has fake degree"(2016. 3. 23), 온라인 자료 (검색일: 2019. 1. 14~2019. 5. 13).

23) Zoltan(2018), p. 6.

부는 2008년 헌법에 의해 행정부의 주요 요직인 국방부, 국경부, 내무부 장관을 임명한다.²⁴⁾ 이에 더하여 전·현직 군부 인사들은 정부부처, 국영기업, 미얀마투자위원회, 연방선거위원회 등 주요 공공기관의 고위직 대부분을 차지하고 있다.²⁵⁾ 또한 군부는 1948년 독립 이후 달성된 적이 없는 민족간 분쟁 종식을 정치 퇴진의 조건으로 들고 있어 사실상 정치 퇴진 의사가 없는 것으로도 평가된다.²⁶⁾ 군부의 완전한 정치 퇴진이 미얀마 민주주의 진전의 필수불가결한 전제조건임을 고려할 때 견제한 군부의 권력은 미얀마의 실질적 민주주의 진전이 달성되기까지 상당한 시일이 소요될 것임을 시사한다.

다음으로 민주주의 정부 최대 이슈였던 로힝자(Rohingya) 사태를 간략히 조명해보고자 한다. 사태의 시발점은 2016년 10월 9일 100여 명으로 구성된 로힝자족 무장단체가 여카잉(Rakhine)주 마웅도(Maungdaw)의 경찰초소를 습격하여 경찰관 9명이 살해되는 사건이 발생한 것이다.²⁷⁾ 군부는 아라칸 로힝자 구원군(ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army)이 공격을 감행하였다고 판단하고 로힝자 무슬림에 대한 군사작전을 실시하였다. 이 과정에서 고문, 살해, 부녀자 강간 등 심각한 인권유린 의혹이 발생하였으며 2019년 1월 기준 로힝자족 난민 73만 명이 방글라데시로 월경하였다.²⁸⁾ UN과 서방은 로힝자족 사태를 인종청소로 규정하고 수찌 정부의 적극적 대응을 촉구하였다. 반면 수찌 정부는 로힝자족에 대한 잔혹행위가 발생하지 않았다는 군부의 입장을 되풀이하였고 국제구호단체와 언론이 해당 지역에 출입하는 것을 금지하였다.

로힝자족 사태를 이해하기 위해서는 수찌와 군부를 포함한 주류 버마 불교도 안에 광범위하고도 뿌리 깊게 자리 잡힌 반이슬람 의식을 이해할 필요가 있다. 반이슬람 의식의 형성은 짧게는 영국의 식민지 시대(1826~1948년)로 거

24) 특히 내무부 장관은 지방정부 인사권을 가지며 지방행정구역을 총 관할하는 강력한 권한을 보유한다.

25) "Win Myint elected new Myanmar president"(2018. 3. 28), 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 15).

26) Zoltan(2017), p. 8.

27) "Myanmar policemen killed in Rakhine border attack"(2016. 10. 9), 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 15).

28) UNICEF, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10).

슬러 올라간다. 영국의 분할통치 정책으로 무슬림들이 방글라데시로부터 여카 잉주로 대거 이주하였고 이들은 영국과 협력하여 버마족 독립군에 대항하였다.²⁹⁾ 이는 버마 불교도들이 반이슬람 의식을 형성하는 데 기여하였다. 독립 후 군사정권은 정권의 정당성 확보를 위해 군부를 버마 불교도의 수호자로 상징하고 무슬림 적대 정책을 펼쳐왔다. 2000년대 이후에도 극단적 반이슬람주의자인 승려 아신 위라투(Ashin Wirathu)의 '969 운동'을 통해 불교도들 사이에 반이슬람 이념이 광범위하게 확산되었다.³⁰⁾

수찌 정부는 버마 불교도들의 전폭적인 지지로 수립되었으므로 이들의 반무슬림 의식을 거스르기는 어렵다. 또한 수찌는 대통령 취임을 위해 헌법을 개정해야 하므로 군부와 협력적 관계를 구축해야 하고 따라서 군부를 자극하는 선택을 하기 어렵다. 그러나 로힝자족 사태의 의미 있는 진전을 가져올 수 있는 정치적 지분을 보유한 유일한 인물이 수찌임을 고려할 때 수찌에 대한 국제사회의 비판도 일견 타당해 보인다.

마지막으로 2020년 총선을 전망하고 이의 의미를 짚어보고자 한다. 2020년 총선의 향방을 가늠해볼 수 있는 보궐선거가 1차(2017년 4월)와 2차(2018년 11월)에 걸쳐 치러졌다. 선거 결과 NLD는 버마 불교도가 주류인 양곤, 만달레이 등 중부지역에서는 승리하였지만 소수민족 지역구에서는 의석의 대다수를 잃으며 패배하였다. 1988년 민주항쟁 이후 군부의 대안 세력으로 급부상한 수찌의 정치적 기반 중 하나가 소수민족임을 고려하면 주목해야 할 변화이다. 이러한 양상이 2020년 총선에서도 지속된다면 NLD가 2020년 총선에서 과반을 획득할 것이나 소수민족지역구에서는 고전할 것이라 전망된다.³¹⁾

한편 2017년 12월 청년층을 중심으로 NLD와 독립된 정당인 '민주주의 진전을 위한 정당(Four eights, 8888)'이 창당되었다. 또한 USDP는 당의 정체

29) 김인아(2018), pp. 32~37; Harvard Divinity School Religious Literacy Project, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10~2019. 4. 24).

30) Lee(2015), p. 27.

31) EIU(2019a), p. 5.

성을 불교 민족주의 수호정당으로 재정립하고 있다. 이는 청년층과 버마인 불교도 중 일부가 NLD 지지층에서 이탈할 수 있음을 의미한다. 이러한 정치적 지형 변화는 NLD가 2020년 총선에서 2015년과 같은 압도적 승리를 거두기는 어려울 것이라는 전망에 더욱 무게를 싣게 한다.

54년 군부정권의 유산인 권위주의의 극복과 국민화해와 국가통합이라는 과제를 지닌 미얀마는 수찌 정부의 출범이라는 의미 있는 정치적 진전을 이루어 냈으나 실질적 민주주의 달성에는 상당한 시일을 필요로 할 것으로 보인다. 이러한 미얀마의 국내 정치 상황은 북한 역시 대외관계 정상화 후 실질적 민주주의 진전에 지난한 과정을 겪을 가능성이 높다는 전망을 가능하게 한다.

나. 대외관계

1) 주요국과의 외교관계

2016년 수찌 정부 출범 당시 수찌 정부의 외교정책에 거는 국내외의 기대는 높은 수준이었다. 수찌 정부의 외교정책은 “독립적이고 능동적인 비동맹(independent, active and non-aligned)” 정책으로 독립 이후 미얀마가 일관되게 펼쳐온 외교정책과 크게 다르지 않다.³²⁾ 그럼에도 불구하고 국제사회에서 민주주의와 인권의 동의어로 인식되는 수찌 국가자문이 사실상의 국가 원수가 되었다는 사실은 미얀마가 국제사회에서 군부정권 시기와 다른 적극적으로 유의미한 행보를 보일 것이라는 기대를 불러일으켰다. 실제로 수찌 정부 출범 이후 대미관계가 정상화되며 미얀마의 외교관계 다변화 면에서 중요한 진전이 있었다. 그러나 로힝자 사태의 발생과 이에 대한 수찌 정부의 소극적 대응은 군부정권에 이어 미얀마가 국제사회에서 다시 한번 고립되는 결과를 낳았다. 이는 중국이 수찌 정부 시기에도 미얀마의 가장 중요한 협력국가로 그 지위를

32) Maung Aung Myoe(2017), p. 89.

유지하는 데에 주요한 영향을 미쳤다.

중국에게 미얀마는 낙후된 서북부 지역 개발과 에너지 수입선 다변화를 위해 중요한 협력국가이다. 중국은 민주주의, 인권, 마약 재배 등의 문제로 미얀마가 국제사회에서 고립되었던 군부정권 시기 국제사회에서 미얀마의 후견인을 자처하며 미얀마의 가장 중요한 협력 국가로 자리매김하였다. 양국간 긴밀한 관계는 혈연관계를 뜻하는 빠옥포(paukphaw)로 표현될 정도이다. 그러나 미얀마 국민뿐 아니라 군부 지도층도 지나친 대중의존도 심화에 대한 경계심을 가지고 있었고 2011년 출범한 준민간정부는 중국이 주도하는 대규모 인프라 프로젝트들을 잠정 중단하며 기울어진 외교의 추를 조정하기 위해 노력을 기울였다. 이에 따라 양국간 협력관계는 이전 시기에 비해 상대적으로 약화되었다. 이어 수찌 정부의 출범이 미얀마와 서구의 관계 정상화를 의미함에 따라 중국은 자국의 영향력이 더욱 약화될 것을 우려하였다. 그러나 로힝자 사태로 미얀마가 국제사회에서 다시 고립되며 중국에게 기회가 찾아왔다. 중국은 2017년 11월 미얀마에 대한 UN 안보리 결의를 부결시키며 국제사회에서 미얀마의 후견인 역할을 다시 한번 자처하였다. 로힝자 사태의 지속으로 국제사회에서 고립된 수찌 정부에 있어 중국은 가장 중요한 협력 국가이다.

중국과 미얀마의 긴밀한 외교관계는 활발한 경제협력으로 이어지고 있다. 2017년 4월 양국은 광시장족자치구 난닝, 윈난성 쿤밍과 짜옥퍄를 잇는 송유관 운영과 짜옥퍄 경제특구 건설에 합의하였다. 이어 2017년 12월 양국은 쿤밍, 미얀마 중부 만달레이(Mandalay), 짜옥퍄 노선과 만달레이와 양곤을 잇는 두 노선으로 구성된 인(人)자 형태의 경제회랑 건설에 합의하였다. 2018년 9월에는 중국-미얀마 경제회랑(CMEC: China-Myanmar Economic Corridor) 양해각서가 체결되었다. 중국은 인프라 건설을 주요 내용으로 하는 CMEC 구축을 주도하며 교역, 투자, 건설 등 미얀마 경제 전반에서 자국의 영향력을 확대해나가고 있다.

수찌 정부 시기 미얀마와 중국의 긴밀한 협력관계는 단순히 로힝자 사태로

인한 밀착만으로는 설명할 수 없는 부분들이 존재한다. 로힝자 사태로 인한 국제적 고립 외에 미얀마와 중국 간 협력 강화의 배경으로 수찌 국가자문이 중국의 협력이 필수적인 국민화해와 국가통합을 정부의 최우선 목표로 삼고 있는 점을 들 수 있다. 중국은 국민화해 달성에 중요한 역할을 감당하는 카친(Kachin)족, 와(Wa)족, 꼬강(Kokang)족과 역사, 문화적으로 유대관계에 있으며 카친독립군(Kachin Independence Army), 통일와족군(United Wa State Army), 꼬강군(Kokang Army)을 정치, 군사, 경제적으로 지원해왔다.³³⁾ 이에 국민화해와 국가통합의 달성을 위해서 수찌 국가자문은 중국과의 협력이 필수적이다. 이러한 중국의 중요성을 반영하기라도 하듯 수찌 국가자문은 일각의 예상과 달리 취임 후 최초 순방국가로 중국을 택하였고 중국 왕이(Wang Yi) 외교부장이 수찌 정부 출범 이후 최초의 외국 고위급 방문인사로 기록되었다. 2016년 8월 수찌는 사실상의 국가원수로서 중국을 첫 방문한 자리에서 와족과 꼬강족 등 중국계 소수민족이 국민화해 과정에 참여하도록 설득해줄 것을 중국에 요청하였고 중국은 2017년 5월 개최된 제2차 21세기 뱅롱(Panglong)회의에 중국계 소수민족의 참여를 성사시키며 민간정부의 국민화해 노력을 지지하였다.

또한 미얀마 정부는 성장동력을 상실한 것으로 평가받는 자국 경제 활성화를 위해 중국과의 협력에 공을 들이고 있다. 일대일로(Belt and Road) 이니셔티브를 추진하고 있는 중국은 미얀마의 개발 수요가 지대한 영역 중 하나인 인프라에 대규모 자원과 기술을 투입할 수 있는 강대국이다. 수찌 정부는 경제성장의 기반인 도로, 전력 등 기초 인프라 구축에 투자할 수 있는 중국과 협력함으로써 경제성장의 활로를 찾고자 하는 것으로 해석된다. 로힝자 사태로 미국과 EU의 투자가 정체된 반면 중국은 2018년 기준 미얀마의 최대교역국이었고 2013~17년 누적 기준 미얀마의 4대 투자국으로 그 중요성을 더해가고 있다.³⁴⁾

33) Sun(2017), p. 1.

34) ASEANstats(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 8); IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~5. 21).

이에 더하여 2017년 1월 트럼프(Donald Trump) 행정부의 출범은 미얀마가 중국과 더욱 밀착하는 데에 영향을 미쳤다. 트럼프 행정부는 오바마(Barack Obama) 행정부와는 전혀 다른 미얀마 정책을 펼치고 있다. 오바마 대통령은 아시아 회귀전략(Pivot to Asia)을 펼치며 미얀마에 대한 중국의 영향력 확대를 견제하였고 미얀마의 민주주의와 인권 진전을 지원하며 미얀마에 적극 관여해왔다. 수찌 정부의 출범 자체가 아시아 회귀전략의 성공사례로 꼽힐 정도이다. 오바마 정부는 동남아의 전략적 중요성에 주목하였고 동남아 국가들 중에서도 미얀마를 중요한 협력국가로 인식하였다.

반면 트럼프 대통령의 자국 우선주의 외교정책에서 미얀마를 포함한 동남아 국가들은 중요한 협력국가가 아니다. 또한 트럼프 대통령은 민주주의, 인권 등의 가치를 배제한 실용주의 외교를 펼치므로 미얀마 민주주의 정부에 대한 미국의 적극적 지원을 기대하기는 어렵다. 트럼프 행정부의 미얀마에 대한 무관심과 非관여는 상대적으로 중국의 영향력이 확대되는 결과로 이어지고 있다.³⁵⁾ 2018년 기준 미국과 미얀마의 교역액은 중국·미얀마 교역액의 8.7%에 불과하며 2013~17년 누적 기준 미국의 대미얀마 투자액은 중국의 대미얀마 투자액의 3.9% 수준에 그치고 있다.³⁶⁾

한편 EU는 미얀마에 대하여 민주주의와 인권 진전을 추구하는 가치외교를 지속하고 있다. 로힝자 사태에 대한 EU의 대응이 이를 드러낸다. 2018년 5월 EU는 로힝자 난민에 4,000만 유로를 지원한 데 이어 동년 12월 500만 유로를 추가로 지원하며 미얀마 정부에 로힝자족 사태의 조속한 해결을 촉구하고 있다. 특히 2018년 9월 UN 인권위원회(UN Human Rights Council)가 발간한 로힝자 사태에 관한 보고서가 양국간 관계의 중요한 분기점이 되었다. 해당 보고서에서 UN 인권위원회는 “작위와 부작위를 통해 민간정부는 군부의 잔인

35) 이재현(2016), p. 19.

36) IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21); UNCTAD Database(검색일: 2019. 3. 14~2019. 5. 21).

하고 범죄적이며 매우 편중된 행위를 암묵적으로 받아들이고 승인해왔으며” “잔혹 범죄에 기여하였다”고 평가하였다.³⁷⁾ 보고서 발간 후인 2018년 10월 EU는 UN 인권위원회의 보고서를 무시할 수 없다고 밝히며 미얀마에 대한 개도국 무역특혜(EBA: Everything But Arms) 철회를 고려 중이라고 발표하였다. 미얀마는 EBA를 활용한 섬유·봉제 수출을 통해 EU로부터 최대 무역수지 흑자를 거두고 있다. 만약 EU의 무역특혜가 철회될 경우 수출과 경제성장에 타격이 불가피할 전망이다.³⁸⁾ EU의 무역특혜 철회가 실현되지 않는다 해도 로힝자 사태의 발발은 EU에 기반을 둔 다국적 기업의 평판 리스크를 야기하여 미얀마와 EU의 경제협력에 악영향을 미치고 있다.

수찌 정부 출범 초기 ASEAN은 국제사회에서 수찌 국가자문의 역할에 거는 기대가 컸던 것으로 보인다. 2016년 6월 싱가포르 리셴룽(Lee Hsien Loong) 총리는 G20과 같이 ASEAN이 국제사회에 참여하는 자리에서 수찌 국가자문이 ASEAN의 입장을 대변하는 지도자(leader)의 역할을 해줄 것을 요청하였다.³⁹⁾ 수찌 국가자문이 민주주의와 인권의 상징이라는 국제적 위상을 활용하여 국제사회에서 ASEAN을 대표해줄 것을 기대한 것이었다. 그러나 로힝자 사태는 수찌 국가자문이 국제무대에서 ASEAN을 대표하는 것을 어렵게 만들었을 뿐 아니라 ASEAN 내에서도 지도력을 발휘하기 힘들게 하였다. ASEAN 주요국인 인도네시아는 인구의 90%가 무슬림이다. 또 다른 ASEAN 주요국인 말레이시아는 인구의 60%가 무슬림이고 정권의 정당성이 이슬람교에 기반을 둔다. 로힝자 사태에 대한 수찌 정부의 태도는 인도네시아와 말레이시아 정부의 반발을 샀다. 특히 말레이시아는 2016년 12월 이례적으로 로힝자 이슈를 다루기 위한 이슬람협력기구(OIC: Organization of Islamic Cooperation) 회의를 소집

37) Human Rights Council(2018), p. 389.

38) EU가 단기에 미얀마에 경제제재를 가할 가능성은 낮은 것으로 평가된다. EU 집행위도 수찌 국가자문이 이 군부에 대한 통제권한이 없다는 것과 민주화와 인권 진전에 있어 수찌 국가자문을 대체할 인물이 미얀마 내에 아직 존재하지 않음을 알고 있기 때문이다. 또한 군사정권 시기보다 수찌 정부 시기 EU는 미얀마에 더 높은 수준의 경제적 이해관계를 지니고 있다(EIU 2019a, p. 5).

39) Pyae Thet Phyoo and Ye Mon(2016. 6. 8).

하였고 OIC 특별조사단을 파견하여 미얀마 정부를 압박하였다.⁴⁰⁾ 이에 대하여 미얀마 정부는 말레이시아 정부가 로힝자 사태를 국내정치적으로 활용하고 있으며 로힝자 문제를 해결하고자 하는 미얀마 정부의 노력을 존중하지 않는다며 유감의 뜻을 밝힌바 있다.⁴¹⁾ 로힝자 사태가 장기화될 것으로 전망됨에 따라 ASEAN 내에서도 미얀마의 운신의 폭이 상당 기간 좁게 유지될 것으로 예상된다.

수찌 정부의 외교관계 양상을 고려할 때 북한도 대외관계 정상화 이후 인권, 민주주의 등 국내 정치 상황에 따라 기대했던 만큼 서구와의 협력이 활발하지 않을 수 있으며 중국이 상당 기간 북한의 가장 중요한 협력국가로서의 지위를 유지할 가능성이 존재한다.

2) 주요 국제기구와의 관계

미얀마는 1960년대까지 동남아시아를 포함한 아시아 전역에서 선도적 사회경제발전을 이룩한 국가였다.⁴²⁾ 이러한 미얀마의 역사는 국제기구 가입 현황에서도 드러난다. 미얀마는 1961년부터 1971년까지 재임한 제3대 유엔사무총장(우 탄트, U Thant)을 배출한 국가이며 세계무역기구(WTO)의 원년 회원국이다. 또한 유엔, 세계은행, 국제노동기구(ILO) 등 주요 국제기구에 캄보디아, 베트남, 라오스보다 이른 시점에 가입하였다. 또한 국제형사재판소, 유엔난민기구와 같이 미얀마 국내정치적으로 민감한 이슈를 다루는 국제기구를 제외하고는 주요 국제기구에 회원국으로서 참여하고 있다. 미얀마가 군부 독재로 국제사회의 제재를 받기 전 국제통화기금(IMF), 세계무역기구, 세계은행 등 주요 국제경제기구에 이미 가입해 있었다는 점은 개혁개방 이후 미얀마에 대한 경제제재가 빠르게 해제될 수 있었던 배경 중 하나이며 제재 해제 전 미얀마와 현재 북한이 차별화되는 지점이다.

40) Maung Aung Myoe(2017), p. 112.

41) Slodkowski(2017. 1. 21).

42) 오윤아, 박나리(2012), p. 3.

표 2-2. 미얀마의 주요 국제기구 가입 현황 비교

기구명		미얀마	캄보디아	베트남	라오스	북한
APEC	아시아태평양경제협력체	..	..	1998	..	..
ESCAP	아시아태평양 경제사회위원회	1948	1954	1954	1955	1992
FAO	유엔식량농업기구	1947	1950	1950	1951	1977
IAEA	국제원자력기구	1957	2009	1957	2011	1974~ 1994
ICC	국제형사재판소	..	2002	..	..	..
ICJ	국제사법재판소	1948	1955	1977	1955	1991
IEA	국제에너지기구	..	..	..	..	..
IFAD	국제농업개발기금	1990	1992	1977	1978	1987
IFC	국제금융공사	1956	1997	1967	1992	..
ILO	국제노동기구	1948	1969	1950~1976, 1980~1985, 1992	1964	..
IMF	국제통화기금	1952	1969	1956	1961	..
ITU	국제전기통신연합	1937	1952	1951	1952	1975
OECD	경제협력개발기구	..	..	..	..	..
UN	유엔	1948	1955	1977	1955	1991
UNCTAD	유엔무역개발회의	1964	1964	1964	1964	1973
UNDP	유엔개발계획	1965	1965	1965	1965	1965
UNEP	유엔환경계획	1972	1972	1972	1972	1972
UNESCO	유엔교육과학문화기구	1949	1951	1951	1951	1974
UNHCR	유엔난민기구	..	1992	..	..	..
UNICEF	유엔아동기금	1948	1955	1977	1955	1991
UNIDO	유엔공업개발기구	1990	1995	1985	1985	1981
WHO	세계보건기구	1948	1950	1950	1950	1973
WIPO	세계지적재산권기구	2001	1995	1976	1995	1974
World Bank	세계은행	1952	1970	1956	1961	..
WTO	세계무역기구	1995	2004	2007	2013	..

주: 1) ICC의 경우 국제형사재판소에 관한 로마 규정 기준 기준.
 2) UN 헌장 제93조에 따라 모든 UN 회원국은 ICJ의 당연당사국.
 3) UNHCR의 경우 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서 기준 기준.
 4) 세계은행의 경우 국제부흥개발은행(IBRD) 가입 기준.

자료: 각 국제기구 홈페이지 자료를 종합하여 저자 작성.

주요 국제기구의 미얀마에 대한 평가는 북한의 대외관계 정상화 이후 미래 상 예측에 기여할 수 있는 부분이므로 이를 살펴보겠다. 우선 IMF는 미얀마가 경제자유화 초기 단계(2011~16년)에 같은 후발 개도국인 베트남, 인도, 태국, 중국, 캄보디아보다 더 높은 수준의 경제성장을 달성하였다고 평가한다(그림 2-1 참고).⁴³⁾ 빈곤 감소에도 성과가 있었는데 빈곤율이 2005년 48.2%에서 2010년 42.4%, 2015년 32.1%로 크게 감소하였다.⁴⁴⁾ 이러한 경제성장 달성의 주요 동인은 외국인직접투자(FDI) 유입 급증과 수출 증가이다. 특히 미얀마로의 FDI 유입이 증가할 수 있었던 데에는 세계경제 회복도 영향을 미쳤지만 인구 증가율, 노동 경쟁력, 지정학적 위치 등 아시아의 마지막 미개척지로서 미얀마의 잠재력이 기여한 바가 더 크다.⁴⁵⁾

수찌 정부 출범 이전 시기 경제성과에 대한 평가는 긍정적인 반면 이후의 경제성과는 상대적으로 부정적인 평가를 받는다. IMF가 2019년 발표한 보고서에 따르면 최근 미얀마 경제는 성장동력이 약화되고 있으며 단기 하방 리스크가 증가하였다. 이를 반영하여 IMF는 미얀마의 경제성장 전망치를 하향 조정하였다. 특히 경제성장에 필수적인 FDI와 개발금융 유입이 로힝자 사태로 둔화되고 감소한 것이 큰 영향을 미친 것으로 평가하였다. 또한 EU가 무역특혜를 박탈할 위험이 있음을 함께 지적하였다. IMF는 FDI와 개발금융 유입이 다시 증가할 수 있도록 로힝자 사태의 신속한 해결이 필요함을 강조하였다.⁴⁶⁾

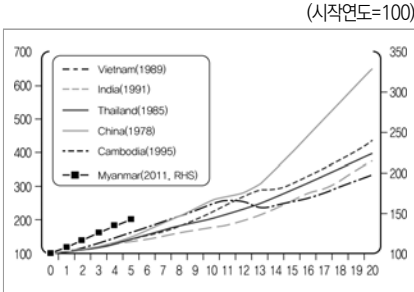
43) IMF(2018a), p. 7.

44) The World Bank DataBank(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 20).

45) IMF(2019), p. iii.

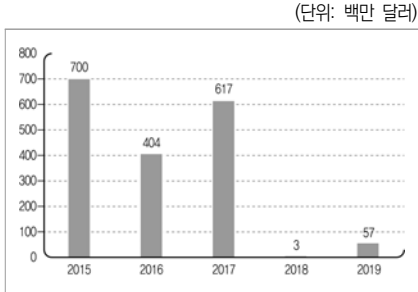
46) IMF(2019), p. ii.

그림 2-1. 개혁개방 이후 아시아의 주요 후발 개도국과 미얀마의 경제성장 추세 비교



자료: IMF(2018a), p. 7.

그림 2-2. 세계은행의 對미얀마 차관 약정금액 추이(2015~19년)



자료: The World Bank Myanmar Overview, 온라인 자료 (검색일: 2019. 4. 22).

대외관계 정상화 이후 오히려 그 이전보다 낮은 수준의 경제성장을 기록한 미얀마의 경험은 북한도 대외관계 정상화 이후 반드시 성공적인 경제성장을 달성하리라고 보장할 수 없음을 시사한다. 대외관계 정상화 자체가 높은 수준의 경제성장을 담보한다기보다는 대외환경의 우호적인 변화를 능동적으로 활용할 수 있는 정부의 역할이 중요하다 할 수 있다.

한편 세계은행은 IMF와 같이 최근 10년간 미얀마의 주요 성과로 빈곤 감축을 들고 있다. 그러나 주(state)와 지역(region) 간 존재하는 불이익(disadvantage)의 종류와 그 정도의 격차가 큰 것을 한계로 지적한다.⁴⁷⁾ 세계은행의 對미얀마 차관 약정금액은 2017년 이후 급감하였는데 이는 로힝자 사태가 영향을 미친 것으로 보인다(그림 2-2 참고). 세계은행은 IMF의 진단과 유사하게 미얀마가 지역과 전 세계 평균에 비해서는 높은 경제성장률을 기록하고 있으나 최근 그 성장세가 둔화되고 있다고 평가한다. 2017/18 회계연도에 미얀마는 국내무역과 통신업 활황에도 불구하고 제조업, 건설업, 교통 부문 성장세 둔화로

47) 세계은행이 교육, 고용, 보건, 물, 위생, 주거와 관련한 14개의 非화폐성(non-monetary) 지표를 통해 지역별 불이익 정도를 다층 분석한 결과 전반적으로 농촌 거주자는 도시 거주자보다 다양한 불이익을 2배 이상 경험하는 것으로 나타났다. 특히 여카잉, 에야와디(Ayeyarwady), 까잉(Kayin) 주의 가구는 다른 주보다 더 높은 수준의 불이익을 경험하였는데 여카잉주 가구의 60%, 까잉 주 가구의 36%는 최소 5개 분야에서 불이익을 받고 있으며 여카잉 주는 가장 열악한 지역인 것으로 드러났다(The World Bank Myanmar Overview, 온라인 자료, 검색일: 2019. 4. 22).

6.8%의 경제성장률 기록에 그쳤고 세계은행은 미얀마의 경제성장률이 2018/19 회계연도에는 6.2%로 전년도보다 낮아질 것으로 전망하였다. 그러나 세계은행은 중기적으로는 미얀마가 2020/21 회계연도에 경제성장률 6.6%를 기록하며 성장세를 회복할 것으로 전망하였다(그림 2-2 참고).

이러한 전망의 근거로는 미얀마 정부의 미얀마 지속가능한 개발 계획(MSDP: Myanmar Sustainable Development Plan) 지속 이행, 신회사법 발효, 보험업 및 도소매업 투자 허용, 외국은행 대출 규제 완화를 비롯한 서비스업 자유화 등 수찌 정부의 개혁정책 지속 추진을 들고 있다.⁴⁸⁾ 세계은행의 평가를 통해서도 제재 해제 그 자체가 경제성장을 추동한다기보다는 대외관계 정상화를 경제성장의 기회로 활용할 수 있는 정부의 역량이 더욱 중요함을 알 수 있다.

미얀마는 WTO의 원년(1995년) 회원국이나 WTO가 미얀마의 무역정책에 대하여 보고서를 첫 발간한 시점은 개혁개방(2011년) 이후인 2014년이다. 수찌 정부 출범 이후 발간된 미얀마에 대한 WTO 보고서가 존재하지 않으므로 2014년 보고서를 토대로 WTO에 대한 미얀마의 평가를 살펴보고자 한다. 우선 WTO는 2011년 개혁개방이 국제사회로의 재편입에 주요한 역할을 한 것으로 평가하였다. 그리고 2012년 4월 고정환율제도에서 관리변동환율제도로의 환율제도 개혁, 재정 정책 건전화, 중앙은행의 독립 등을 주요 개혁 조치로 꼽았다. 또한 WTO도 IMF, 세계은행과 같이 미얀마를 성장 잠재력이 높은 시장으로 평가하였다. 평균 연령이 낮고 천연자원이 풍부하며 고성장을 기록하였거나 기록 중인 중국, 인도, 동남아 국가들과 지리적으로 인접한 점을 평가의 근거로 들고 있다. 그러나 인적자본의 역량 부족과 열악한 인프라가 성장 제약 요인으로 작용하고 있음을 함께 지적하였다.⁴⁹⁾

미얀마는 WTO의 기회원국이었으므로 서방의 제재가 해제되었을 때 국제 무역질서 내로 빠르게 복귀할 수 있었다. 정치적 상황의 변화에 관계없이 북한

48) The World Bank Myanmar Overview, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 22).

49) WTO(2014), p. 1.

이 다른 국가들과 정상적인 무역관계를 맺기 위한 제도적 장치가 WTO 가입이 될 수 있으며 또한 가입 승인 요건 충족을 위한 과정 자체가 북한의 환율제도, 재정 및 통화정책 등의 정상화에 기여할 수 있다. 따라서 북한의 WTO 가입은 북한경제의 긍정적 발전에 상당한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 한편 북한 역시 개혁개방 이후 미얀마와 유사하게 숙련된 인적자본 부족과 인프라 미비라는 장애물에 부딪칠 것임도 유추할 수 있다.

2. 경제 현황

본 장에서는 미얀마의 거시경제지표, 산업구조, 교역 및 투자 등 경제 현황을 동남아 주요 체제전환국인 베트남, 캄보디아, 라오스와 비교하여 살펴보고자 한다. 다만 비교 시점을 미얀마의 경우 제재 해제가 시작된 2012년으로부터 5년이 경과한 2017년, 베트남의 경우 완전한 제재 해제가 이루어진 1994년으로부터 5년이 경과한 1999년, 캄보디아와 라오스의 경우 WTO 가입 원년으로부터 5년이 경과한 연도를 선택하여 표준화하였다. 북한의 경우 아직 대외관계 정상화와 제재 해제가 이루어지지 않았으므로 입수 가능한 최신의 통계인 2017년 자료를 기준으로 하였다.⁵⁰⁾

가. 거시경제 전반

실질 GDP 기준 미얀마의 경제 규모는 베트남과 거의 유사하며, 북한의 2.4배, 캄보디아의 5.9배, 라오스의 4.0배이다. 1인당 실질 GDP는 1,327달러로 인구 규모가 매우 작은 라오스보다는 낮지만 베트남, 캄보디아, 북한보다 높은 수준을 보인다. 실질 GDP 성장률도 라오스와 더불어 가장 높은 수준을 보이고

50) 일부 분석의 경우 입수 가능한 최신의 통계를 기준으로 하였다.

있다. 이를 고려할 때 미얀마는 대외관계 정상화 이후 비교적 우수한 경제성장 성과를 보인다고 평가할 수 있다. 미얀마의 인구는 5,340만 명으로 베트남보다는 그 규모가 작지만 캄보디아, 라오스, 북한의 2~8배에 달하여 성장 잠재력을 비교적 높게 평가할 수 있다. 소비자물가상승률은 미얀마의 높은 경제성장률을 반영하여 베트남과 더불어 높은 수준을 기록하였다. 다만 미얀마는 베트남과 달리 캄보디아, 라오스, 북한과 더불어 경상수지 적자를 기록하였는데 이에는 FDI 유입이 영향을 미쳤다. 미얀마의 외환보유고는 베트남, 캄보디아, 라오스, 북한보다 높은 수준을 보였다. 그러나 미얀마의 외환보유고 수준(2017년)은 3개월 치 수입액 수준으로 IMF가 권고하는 5개월 치 수입액 기준보다 다소 낮은 수준이다.⁵¹⁾ 미얀마의 2017년 대외채무는 161억 달러이며 GDP에서 대외채무가 차지하는 비중을 기준으로 하면 베트남보다는 낮고 캄보디아와 유사하며 캄보디아, 라오스, 북한보다는 높은 수준이다. 미얀마와 동남아 주요 체제전환국 그리고 북한을 비교 시 미얀마는 비교적 견실한 경제성장을 달성한 것으로 나타난다.

표 2-3. 미얀마의 주요 거시경제지표 비교

	미얀마 (2017년)	베트남 (1999년)	캄보디아 (2009년)	라오스 (2018년)	북한 (2017년)
실질 GDP(십억 달러)	70.8	70.2	12.1	17.6	29.9
실질 GDP 성장률(%)	6.8	4.8	0.1	6.8	-4.7
1인당 실질 GDP(달러)	1,327.0	903.0	856.1	2,532.5	1,171.8
인구(백만 명)	53.4	79.4	14.1	7.0	25.5
소비자물가상승률	4.6	4.1	-0.7	2.3	2.7
경상수지 GDP 비중(%)	-5.3	4.1	-10.0	-8.4	-2.1
환율(Local Currency Unit/\$)	1,360.5	13,943.2	4,143.7	8,401.2	8,858.5
외환보유고(금 제외)	4.9	3.3	2.9	1.4	0.0
대외채무(십억 달러)	16.1	23.3	3.1	15.3	10.1

주: 1) 전망치의 경우 음영 표시.

2) 미얀마의 경우 제재 해제가 시작된 2012년으로부터 5년 경과 시점, 베트남의 경우 완전한 제재 해제가 이루어진 1994년으로부터 5년 경과 시점, 캄보디아와 라오스의 경우 WTO 가입 이후 5년 경과 시점을 기준으로 삼음.

자료: IMF WEO Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21); IHS Database(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 21).

51) IMF(2018a), p. 5.

산업별 산출액을 기준으로 미얀마의 산업구조를 베트남, 캄보디아, 라오스, 북한과 비교하여 살펴보고자 한다. [표 2-4]는 미얀마와 비교대상국 4개국의 산업별 구성비를 보여준다. 미얀마의 산업별 GDP 비중을 살펴보면, 농림어업이 25.9%, 광공업이 24.6%, 서비스업이 42.5%를 차지하여 1999년의 베트남과 유사한 구조임을 알 수 있다. 다만 광공업 세부 비중에 있어서는 광공업 중 제조업이 차지하는 비중이 압도적으로 높아 캄보디아와 유사한 양상을 보인다.

표 2-4. 미얀마와 주요 체제전환국 및 북한의 GDP 구조 비교

(단위: %)

	미얀마 (2017년)	베트남 (1999년)	캄보디아 (2009년)	라오스 (2017년)	북한 (2017년)
농림어업	25.9	25.4	33.5	16.2	22.8
광공업	24.6	26.1	14.9	14.0	31.8
광업	1.1	8.4	0.5	6.6	11.7
제조업	23.5	17.7	14.4	7.5	20.1
전기가수수도업	1.3	2.9	0.5	10.8	5.0
건설업	5.6	5.4	6.3	6.1	8.6
서비스업	42.5	40.1	47.1	52.9	31.7
정부	2.6	8.8	1.8	9.8	23.2
기타	39.9	31.2	45.3	43.1	8.4
국내총생산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 명목 GDP 기준.

자료: 한국은행, 북한 GDP 관련 통계(검색일: 2019. 4. 23); ADB SDDBS, 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 26-2019. 5. 20).

미얀마와 베트남의 제조업종별 비중을 [표 2-3]과 같은 기준으로 비교하고자 하였으나 세계은행이 제공하는 최신의 미얀마 통계가 2013년이며 가장 오래된 베트남 통계가 1999년인 관계로 미얀마가 베트남과 유사한 산업화 경로를 밟을 것이라는 가정하에 미얀마 제조업의 미래를 베트남의 1999년 통계를 통해 유추해보고자 한다. [그림 2-3]과 [그림 2-4]를 비교하면 미얀마의 식료

품, 음료, 담배 제조업, 기계 및 운송장비 제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업의 비중이 비교적 낮음을 알 수 있다. 이에 해당 제조업의 발전 잠재력이 높다고 할 수 있다. 또한 이는 북한 제조업의 대외관계 정상화 이후 발전상을 예상하는 데에도 도움을 주는데, 북한의 대외개방 초기에는 섬유제품 및 의복 제조업이 빠르게 성장할 것이나 시간이 경과할수록 식료품, 음료, 담배 제조업, 기계 및 운송장비 제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업의 비중이 높아질 것이라 예상할 수 있다.

그림 2-3. 미얀마의 제조업종별 비중(2013년)

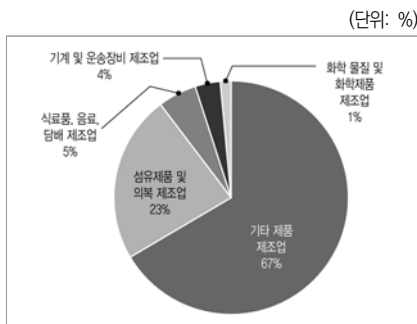
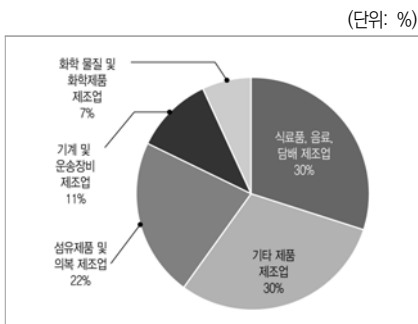


그림 2-4. 베트남의 제조업종별 비중(1999년)



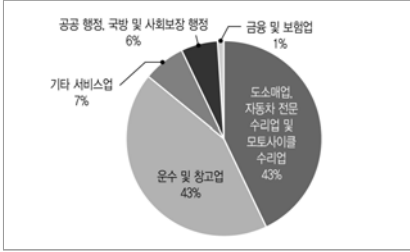
자료: The World Bank DataBank(검색일: 2019. 4. 22~ 2019. 5. 20).

자료: The World Bank DataBank(검색일: 2019. 4. 22~ 2019. 5. 20).

서비스업은 미얀마(2017년)와 베트남(1999년)에서 모두 최대 산업이나 산업별 비중에서는 차이를 드러내었다. 미얀마와 베트남 모두 도소매, 자동차 전문 수리업 및 모터사이클 수리업이 최대 서비스업인 것은 공통점이었다. 그러나 미얀마의 서비스업에서 운수 및 창고업이 43%를 차지한 반면 베트남의 서비스업에서는 그 비중이 10%에 불과하였다. 또한 공공행정, 국방 및 사회보장 행정의 비중도 양국간 격차가 크게 나타났다. 금융 및 보험업은 미얀마가 베트남보다 더디게 발전하고 있음을 알 수 있다. 미얀마의 낙후된 금융 인프라와 낮

그림 2-5. 미얀마의 서비스업종별 비중(2017년)

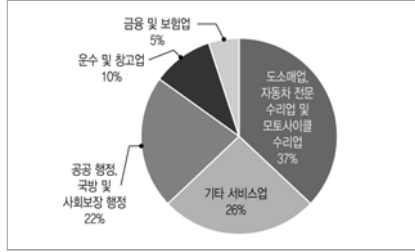
(단위: %)



자료: ADB SDBS, 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 26~2019. 5. 20).

그림 2-6. 베트남의 서비스업종별 비중(1999년)

(단위: %)



자료: ADB SDBS, 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 26~2019. 5. 20).

은 기술수준, 은행업 저발전은 물리적 인프라와 더불어 미얀마의 경제발전을 가로막는 주요 장애물로 꼽힌다.⁵²⁾

미얀마와 라오스의 산업구조를 비교하면 라오스가 ‘동남아시아의 배터리(Battery of Southeast Asia)’ 정책을 펼치며 전력산업을 주력 산업으로 육성함에 따라 라오스의 전기가수수도업 비중이 미얀마보다 상당히 높게 나타났다. 미얀마와 북한의 산업구조를 비교하면 미얀마가 북한보다 농림어업의 비중이 소폭 높고 광공업의 비중이 다소 낮음을 알 수 있다. 계획경제인 북한은 현재 정부가 서비스업에서 차지하는 비중이 미얀마의 9배에 달하나 개혁개방 이후 민간 서비스업 비중이 크게 증가할 것임을 알 수 있다(표 2-4 참고).

나. 교역 및 투자

미얀마(2017년)의 교역 규모는 334억 달러로 베트남(233억 달러), 라오스(128억 달러), 캄보디아(88억 달러), 북한(57억 달러)보다 크다. 한편 대외개방도(명목GDP/교역액)를 살펴보면 미얀마는 캄보디아, 베트남, 라오스보다 낮은

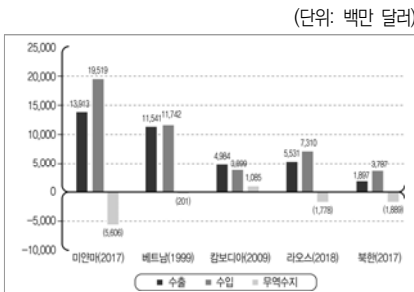
52) 2017년 기준 미얀마의 미예금(unbanked) 성인이 총인구에서 차지하는 비중은 77.3%로 인구의 26%만이 은행 계좌를 가지고 있다. 또한 비현금 거래(Cashless Transaction) 비중은 0.1%에 불과하다(The World Bank Universal Financial Access 2020, 온라인 자료, 검색일: 2019. 5. 9).

대외개방도를 보인다.⁵³⁾ 대외관계 정상화 이후 동남아 주요 체제전환국과 비교 시 미얀마는 수출입 규모 자체는 크나 대외개방도는 아직 낮은 것으로 나타났다.

제조업 기반이 취약한 미얀마는 대부분의 소비재와 자본재를 수입하고 있으므로 만성적인 무역수지 적자를 기록해왔다. 이는 대외관계 정상화 초기 베트남, 캄보디아, 라오스와 공통된 특징이다. 베트남을 미얀마와 북한의 미래 경제상으로 상정한다면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 베트남은 외국인투자 주도의 전기전자, 의류 다국적 기업의 아시아 생산망 참여 확대로 2017년 GDP의 15.5%에 달하는 무역수지 흑자를 기록하였다.⁵⁴⁾ 이에 미얀마와 북한의 무역수지 흑자 실현에 제조업 수출 확대가 중요한 역할을 할 것이라 유추할 수 있다.

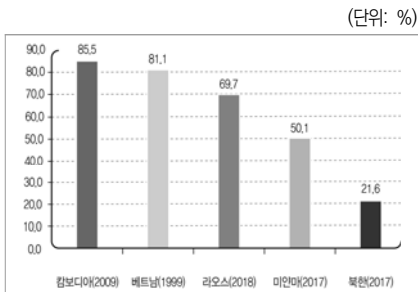
한편 IMF는 미얀마의 막대한 개발 수요를 고려할 때, 미얀마의 주요 수출 품목인 천연가스와 광물의 가격이 상승하고 섬유봉제 수출이 지속적으로 증가한다 해도 FDI 유입과 인프라 건설을 위한 자본재 수입이 더 큰 폭으로 증가하며 경상수지 적자가 지속될 것으로 전망하였다.⁵⁵⁾ 이러한 측면에서도 제조업 육성이 미얀마 정부의 주요 과제 중 하나로 부각될 것으로 보인다.

그림 2-7. 미얀마의 수출입 및 무역수지 비교



자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21).

그림 2-8. 미얀마의 대외개방도



자료: IHS Database(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 21); IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~5. 21); IMF WEO Database(검색일: 2019. 4. 23~2019. 5. 21).

53) IHS Database(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 21); IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21); IMF WEO Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21).

54) IMF(2018b), p. 38; IMF WEO Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21).

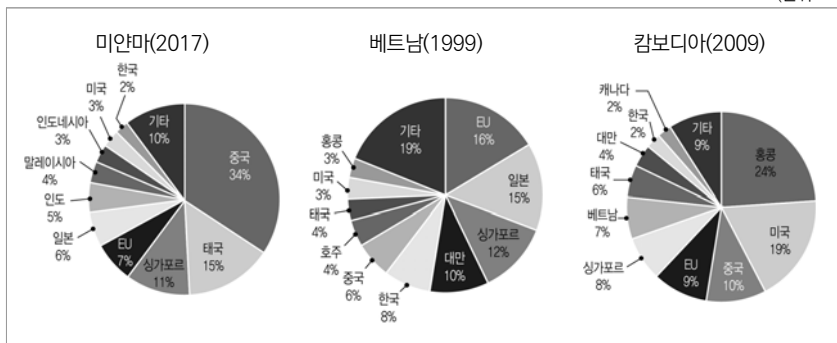
55) IMF(2018a), p. 6.

2017년 미얀마 최대 교역대상국은 중국으로 미얀마의 對세계 무역 중 34%를 차지했다. 그 뒤를 이은 국가들은 태국, 싱가포르, EU 등으로 각각 미얀마 전체 무역의 15%, 11%, 7%를 차지했다.⁵⁶⁾ 미얀마의 주요 교역대상국을 베트남, 캄보디아와 비교하자면 미얀마는 미국, EU 등 서구 선진국에 대한 의존도가 낮게 나타난다. EU와 미국은 베트남의 對세계 무역 중 19%를 차지하였고 캄보디아의 對세계 무역 중 28%를 차지하였다. 그러나 미얀마의 對세계 무역 중에서는 10%만을 차지하였다. 한편 미얀마는 라오스와 유사하게 중국과 태국 의존도가 높으나 두 국가에 대한 의존도가 라오스보다는 낮게 나타난다.

북한은 아직 대외관계 정상화 이전인 국가로 미얀마, 베트남, 캄보디아, 라오스와 매우 상이한 교역대상국 구조를 보인다. 북한은 미얀마와 같이 최대 교역대상국이 중국이나 그 의존도 격차는 크게 나타난다. 또한 미얀마의 10대 교역대상국에 태국(2위, 15%), 싱가포르(3위, 11%), 말레이시아(7위, 4%), 인도네시아(8위, 3%) 등 동남아 국가가 다수 포함된 반면 북한의 10대 교역 대상국 중 동남아 국가는 필리핀(5위, 0.6%)이 유일하다.

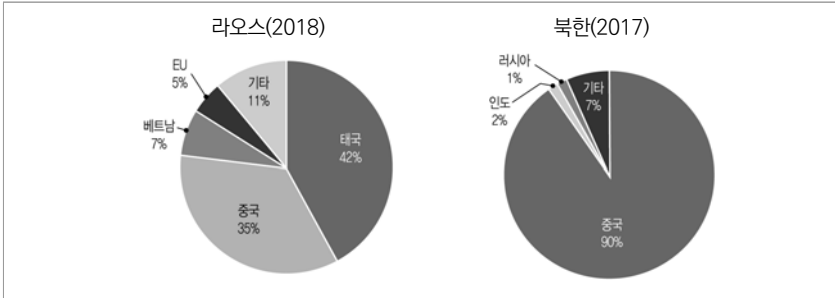
그림 2-9. 미얀마의 주요 교역 파트너 비교

(단위: %)



56) IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21).

그림 2-9. 계속



자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 21).

2017년 미얀마의 대세계 교역품목 통계가 존재하지 않아 2016년을 기준으로 미얀마의 주요 교역품목을 살펴보고자 한다. 2016년 미얀마의 주요 수출품목은 광물, 의류, 농산물이며, 주요 수입품목은 기계류와 전기기기, 광물, 비금속 관련 제품이다. 대세계 수출품목 중 광물성 연료, 에너지가 전체 수출의 28%인 329만 달러로 최대 수출품목을 차지했다. 대세계 수입에서는 일반차량이 243만 달러를 기록하며 최대 수입품목으로 집계되었으며, 이어 광물성 연료, 에너지, 보일러·기계류 등의 수입이 두드러졌다.

표 2-5. 미얀마의 대세계 10대 교역품목(2016년)

(단위: %, 백만 달러)

수출			수입		
HS code		비중	HS code		비중
27	광물성 연료, 에너지	28.2	87	일반차량	15.5
62	의류(편물제 이외)	12.7	27	광물성 연료, 에너지	11.3
07	채소	12.2	84	보일러·기계류	10.1
17	당류·설탕과자	9.5	17	당류·설탕과자	8.8
10	곡물	5.7	85	전기기기·TV·VTR	7.2
03	어패류	4.6	72	철강	5.5
71	귀석, 반귀석, 귀금속	3.6	39	플라스틱과 그 제품	3.7
84	보일러·기계류	3.5	73	철강제품	3.7
12	채유용 종자·인삼	2.6	15	동식물성유지	3.5
74	동과 그 제품	2.2	55	인조스테이플 섬유	2.8
총액		11,673	총액		15,696

자료: UN Comtrade Database(검색일: 2019. 5. 9~2019. 5. 21).

미얀마의 주요 수출품목을 베트남과 비교하면 전기·전자 수출산업 존재 여부가 가장 두드러지는 차이로 드러난다. 미얀마와 캄보디아를 비교하면 미얀마의 의류 수출이 아직 상대적으로 저발전되어 있음을 알 수 있다. 미얀마와 라오스는 광물성 연료와 농산품이 주요 수출품목이라는 점에서 공통점을 지닌다. 2016년의 미얀마 수출 현황을 대외관계 정상화 이후 북한의 미래상이라는 관점에서 바라본다면 북한 섬유·의류 산업이 수출산업으로서 높은 발전 잠재력을 지님을 알 수 있다.

표 2-6. 베트남, 캄보디아, 라오스, 북한의 대세계 5대 수출품목

(단위: %, 백만 달러)

베트남(2000)			캄보디아(2008)		
HS code	비중		HS code	비중	
85	전기기기·TV·VTR	26.4	61	의류(편물제)	64.9
62	의류(편물제 이외)	10.6	49	서적·신문인쇄물	20.7
64	신발류	10.2	62	의류(편물제 이외)	4.1
03	어패류	10.1	25	토석류·소금	2.7
09	커피·차·향신료	5.0	64	신발류	2.0
총액		14,483	총액		4,358

라오스(2016)			북한(2016)		
HS code	비중		품목	비중	
26	광, 슬랙, 회	24.0	광물성생산물	51.7	
74	동과 그 제품	12.1	섬유제품	26.7	
85	전기기기·TV·VTR	10.9	동물성제품	7.0	
08	과실·견과류	7.3	철강, 금속제품	5.1	
22	음료, 주류, 식초	5.9	기계전기기기	2.6	
총액		3,124	총액		2,821

주: 1) 베트남의 1998-99년 자료가 존재하지 않아 입수 가능한 최고(最古)의 통계를 기준으로 하였음.

2) 북한과 라오스의 자료는 입수 가능한 최신의 통계를 기준으로 하였음.

자료: KOTRA(2017), pp. 3-5; UN Comtrade Database(검색일: 2019. 5. 9~2019. 5. 21).

대외관계 정상화 초기에는 연료와 자본재의 수입 수요가 크므로 미얀마(2016년)와 베트남(2000년), 라오스(2016년)의 주요 수입품목은 유사하게 나타난다. 캄보디아의 수입구조는 캄보디아가 미얀마보다 빠르게 아시아 의류 생산네트워크에 활발히 참여하였음을 드러낸다. 북한과 미얀마의 수입품목 구성은 섬유제품이 차지하는 비중을 제외하고는 유사하다. 2016년 미얀마의 수입구조를 통해 대외관계 정상화 이후 북한의 수입구조를 유추하자면, 현재는 북한의 최대 수입품목이 섬유제품이나 대외관계가 정상화된 후에는 미얀마와 유사하게 자본재와 원자재의 수입 비중이 크게 증가할 것임을 알 수 있다.

표 2-7. 베트남, 캄보디아, 라오스, 북한의 대세계 5대 수입품목

(단위: %, 백만 달러)

베트남(2000)			캄보디아(2008)		
HS code	비중		HS code	비중	
27	광물성 연료, 에너지	13.7	60	편물	20.2
84	보일러·기계류	11.9	87	일반차량	10.9
85	전기기기·TV·VTR	9.7	55	인조스테이플 섬유	9.5
87	일반차량	7.3	27	광물성 연료, 에너지	7.7
72	철강	5.3	84	보일러·기계류	5.9
총액		15,636	총액		4,417

라오스(2016)			북한(2016)		
HS code	비중		품목	비중	
85	전기기기·TV·VTR	16.2	섬유제품	20.4	
87	일반차량	16.2	기계·전기기기	16.5	
27	광물성 연료, 에너지	15.0	광물성 생산품	12.5	
84	보일러·기계류	9.1	플라스틱·고무	8.0	
22	음료, 주류, 식초	4.9	철강 및 금속제품	7.3	
총액		4,107	총액		3,711

주: 1) 베트남의 1998-99년 자료가 존재하지 않아 입수 가능한 최고(最古)의 통계를 기준으로 하였음.

2) 북한과 라오스의 자료는 입수 가능한 최신의 통계를 기준으로 하였음.

자료: KOTRA(2017), pp. 3-5; UN Comtrade Database(검색일: 2019. 5. 9~2019. 5. 21).

미얀마의 외국인직접투자 유입 규모를 동남아 주요 체제전환국, 북한과 비교해보면 절대적 금액 측면에서 미얀마가 가장 많은 투자를 유치하였다. 외국인직접투자가 GDP에서 차지하는 비중을 기준으로 보아도 미얀마는 캄보디아, 라오스보다는 낮은 수준이나 베트남보다 높은 수준의 외국인직접투자를 유치하였다. 북한의 경우 경제제재하에 있는 특수한 상황이므로 직접적인 비교는 어려울 것이다. 그러나 북한의 대외관계 정상화가 이루어진다면 북한에 대한 외국인직접투자가 크게 늘어날 수 있음을 유추할 수 있다(표 2-8 참고).

표 2-8. 외국인직접투자 유입 비교

(단위: 백만 달러, %)

	미얀마(2017)	베트남(1999)	캄보디아(2009)	라오스(2017)	북한(2017)
외국인직접투자(백만 달러)	4,341.0	1,412.0	985.0	813.0	63.4
외국인직접투자 GDP 비중(%)	7.0	4.9	9.5	9.5	0.2

주: 1) 라오스의 경우 입수 가능한 최신의 통계를 사용하였음.

2) 전망치의 경우 음영 표시.

자료: IHS Database(검색일: 2019. 4. 22-2019. 5. 21); UNCTAD Database(검색일: 2019. 3. 20-2019. 5. 21).

미얀마의 주요 투자국을 살펴보면 싱가포르의 비중이 압도적으로 높게 나타난다. 이는 2012년 경제제재 완화 이후에도 미국의 금융제재가 지속되어 싱가포르를 경유한 투자가 많았기 때문으로 해석된다.⁵⁷⁾ 미얀마로의 FDI 유입(2013~17년 누적 기준)의 특징 중 하나는 중국의 비중이 라오스보다 상대적으로 낮게 나타난다는 것이다. 2012년 경제제재 완화 이후 미얀마의 성장 잠재력과 전략적 가치에 주목한 중국 외 국가들의 투자가 싱가포르, 홍콩 등을 경유하여 다량 이루어진 것이 영향을 미친 것으로 보인다.

57) 미국의 對미얀마 금융제재 해제는 부분적으로 이루어져 현재 미얀마 주요 기업들은 특별제재 대상이다. 미국 정부 당국은 미국은행은 물론 미국은행과 거래하는 제3국 은행이 특별제재 대상과 거래한 것이 적발될 시 강력한 제재를 실시한다. 미얀마의 개인 혹은 법인과 금융거래 시 거래상대방의 제재대상 확인을 위한 관련 증빙서류 제출 등 상당한 거래비용이 발생한다(김미림 2016, p. 4).

표 2-9. 對미얀마 및 對라오스 주요 투자국

(단위: %, 백만 달러)

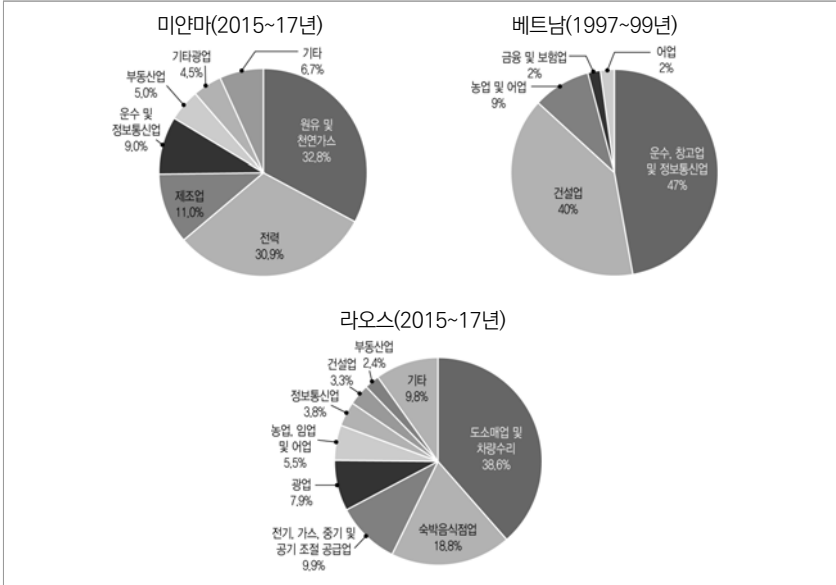
순위	미얀마(2013~17)		라오스(2013~17)	
	국가	비중	국가	비중
1	싱가포르	46.3	중국	63.6
2	EU	13.6	태국	9.2
3	태국	12.9	한국	4.6
4	중국	12.5	일본	3.7
5	홍콩	6.5	베트남	2.7
6	일본	2.9	EU	2.0
7	베트남	2.5	홍콩	1.2
8	말레이시아	0.5	캄보디아	1.1
9	미국	0.5	말레이시아	0.8
10	영국령 버진아일랜드	0.4	호주	0.7
	총액	13,384	총액	5,190

주: 베트남(1995~99년), 캄보디아(2005~09년), 북한(2013~17년)의 경우 미얀마와 비교 가능한 통계가 존재하지 않음.
 자료: ASEANstats(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 8)

미얀마의 주요 투자업종은 2015~17년 3년 합계 기준 원유 및 천연가스(32.8%), 전력(30.9%), 제조업(11.0%)이 상위 3위 업종을 이루고 있고 그 뒤를 운수 및 정보통신업(9.0%), 부동산업(5.0%) 등이 따르고 있다. 업종별 FDI 통계가 존재하는 베트남과 비교하면 미얀마가 자원부국이라는 특성과 전력 인프라가 아직 미비하다는 특징을 알 수 있다. 미얀마와 라오스를 비교하면 라오스는 도소매업 및 차량수리가 최대 업종인 반면 미얀마는 이에 대한 FDI 유입이 없었음을 알 수 있다. 이러한 결과가 나타난 데에는 미얀마가 2018년 5월에야 도소매업에 대한 외국인의 투자를 허용한 것이 영향을 미쳤다. 북한은 미얀마와 유사하게 천연자원이 풍부하므로 대외관계 정상화가 이루어진다면 對북한 원유 및 천연가스 투자가 크게 증가할 것이라 전망할 수 있다. 또한 북한의 전력 인프라가 미비하므로 미얀마와 유사하게 전력 산업에 대한 외국인직접투자도 활발할 것이라 예상할 수 있다. 상술한 바와 같이 북한도 미얀마와 같이 임금 수준이 낮아 가격경쟁력을 확보하고자 하는 섬유·의류 산업을 중심으로 제조업 투자가 확대될 여지가 크다고 할 수 있다.

그림 2-10. 미얀마, 베트남, 라오스의 FDI 유치 업종

(단위: %)



자료: CEIC(검색일: 2019. 4. 23).

다. 투자 및 비즈니스 환경

미얀마의 비즈니스 환경을 세계은행 그룹(World Bank Group)의 Doing Business 보고서를 통해 살펴보고자 한다. 본 절에서는 이전 절과 달리 2019년이라는 동일 시점에서 미얀마와 베트남, 캄보디아, 라오스의 투자 및 비즈니스 환경을 비교하고자 한다. 이는 같은 동남아 후발 개도국으로서 베트남, 캄보디아, 라오스와 경쟁하는 미얀마의 강점과 약점을 살피기 위함이다.

미얀마는 비즈니스 수월성을 평가한 세계은행 그룹 보고서에서 2019년 기준 전 세계 190개국 중 171위를 차지했다. 이는 베트남, 캄보디아, 라오스보다 낮은 순위이다. 특히 계약분쟁 해결, 소액투자자 보호, 대출, 국제교역, 청산 해결에서 낮은 평가를 받았다.

표 2-10. 미얀마와 주요 체제전환국의 비즈니스 수월성 비교(2019년)

구분	미얀마	베트남	캄보디아	라오스
종합순위(190개국)	171	69	138	154
창업	152	104	185	180
건축 관련 인허가 처리	81	21	179	99
전력	144	27	141	156
재산권 등록	136	60	124	85
대출	178	32	22	73
소액투자자 보호	185	89	110	174
세금 납부	126	131	137	155
국제교역	168	100	115	76
계약분쟁 해결	188	62	182	162
청산 해결	164	133	72	168

자료: World Bank Group(2018), p. 5, p. 161, p. 183, p. 191, p. 213.

위와 같이 미얀마의 투자 환경이 전 세계 최하위권으로 평가받은 데에는 50년 이상 지속된 군부독재와 그 실정이 큰 영향을 미쳤다. 군부독재 기간에 법과 제도가 시대의 흐름을 반영하지 못한 채 방기되었고 투자 환경이 크게 낙후되었다. 이에 수찌 정부는 집권 이후 신투자법 제정, 신회사법 도입 등 일련의 경제개혁 조치들을 실행하였다. 본 장에서는 수찌 정부 시기 정비되어 시행되고 있는 투자 및 비즈니스 환경 관련 법, 제도를 살펴보고자 한다. 다만 환율과 경제특구 제도 정비의 경우 폐잉쎄인 정부 시기에 이루진 개혁 조치이나 현재까지 시행되고 있는 제도이므로 본 장에서 함께 검토하고자 한다.

1) 투자법⁵⁸⁾

2016년 10월 미얀마 연방의회는 폐잉쎄인 정부의 2012년 외국인투자법과 2013년 내국인투자법을 통합한 신투자법을 가결하였다. 2017년 3월 투자신

⁵⁸⁾ 투자법 내용은 KIEP 기초자료로 먼저 발간된 정재완, 김미림(2018), pp. 9~11의 내용을 바탕으로 한다.

청절차 등을 기재한 규칙(Rules)이 제정되었고 외자유제와 투자촉진 업종 등을 규정한 4개의 고시(Notification)가 차례로 발표되며 법의 기틀이 갖춰졌다. 이후 2017년 4월 신투자법이 발효되었다.

신투자법은 외국인투자자에 대한 내국인대우, 투자 절차 간소화, 투자 인센티브 부여절차 투명화 등을 통해 투자환경을 개선하고자 하였다. 신투자법의 주요 내용은 규제업종을 명확히 하여 미얀마투자위원회(MIC: Myanmar Investment Commission)의 인가 필요 범위를 대폭 축소하고 세제혜택 대상 업종을 지정하며 지역별 세제혜택을 다변화하고 인허가와 투자인센티브 부여 절차를 분리하며(제36, 37조) 지방분권화, 투자자보호 및 분쟁해결 제도를 신설한 것이다.

표 2-11. 신투자법의 투자 규제업종

관련 조항	내용	세부업종
제36조	미얀마투자위원회의 인가 필요	a. 국가전략상 중요한 투자사업
		b. 자본집약적인 투자사업(투자액 1억 달러 이상)
		c. 환경과 지역사회에 심각한 영향을 주는 투자사업
		d. 국유지 혹은 건물을 사용하는 투자사업
		e. 미얀마 정부가 미얀마투자위원회의 인가가 필요하다고 지정한 투자사업
제41조	금지	a. 국가에 위험하거나 해로운 폐기물을 운반 혹은 반입할 가능성이 있는 투자사업
		b. 연구·개발 목적의 투자를 제외하고 아직 해외에서 시험 중이거나 이용, 재배, 종자개량 승인을 받지 못한 기술, 의약품, 동식물 혹은 도구를 미얀마에 반입할 가능성이 있는 투자사업
		c. 민족 전통문화와 관습에 영향을 줄 수 있는 투자사업
		d. 대중에게 영향을 줄 수 있는 투자사업
		e. 자연환경과 생태계에 막대한 영향을 끼칠 수 있는 투자사업
		f. 적용 법률에 의해 금지된 상품을 생산하거나 서비스를 제공하는 투자사업

표 2-11. 계속

관련 조항	내용	세부업종
제42조	제한	a. 정부만이 실행할 수 있도록 규정한 투자사업
		b. 외국인투자가 허용되지 않는 사업
		c. 내·외 합작기업만 투자가 허용되는 사업
		d. 관계부처의 허가를 요하는 사업
제46조	연방의회의 승인 필요	국가안보, 경제, 환경, 국민의 이해관계에 중대한 영향을 미치는 투자사업

자료: 정재완, 김미림(2018, pp. 10~11, 재인용); DICA(2017), pp. 12~14.

2017년 4월 미얀마투자위원회는 「투자법에 따른 투자규제업종 통지 제15호」를 발표하며 제42조의 a~d항에 해당되는 총 169개의 업종을 규정하였고 도소매업에 대한 외국인직접투자도 허용하였다.⁵⁹⁾ 또한 사법절차에 돌입하기 전 미얀마투자위원회가 관리하는 분쟁해결절차를 통해 분쟁이 해소될 수 있도록 하였다.

2012년 외국인투자법과 2013년 내국인투자법은 정부의 사전승인과 미얀마투자위원회의 허가를 받은 기업만 토지를 50~70년 동안 임대할 수 있도록 규정하였다. 그러나 신투자법은 미얀마투자위원회의 허가를 받지 않은 기업일 지라도 미얀마투자위원회의 승인을 득한 경우 부동산을 50~70년 동안 임대할 수 있도록 하였다. 경제특구법(SEZ Law)에 의거하여 투자허가를 받은 기업은 최대 75년간 토지를 임대할 수 있다. 법인소득세 면제기간도 종전에는 5년이었으나 투자지역의 개발 정도에 따라 3, 5, 7년으로 다변화되었다.

다만 제42조의 투자제한업종이 네거티브리스트 방식으로 발표되었으나 향후 투자제한업종이 추가될 가능성이 있어 각 업종별 투자 승인 여부를 확실히 예측하기 어렵고 제36조나 제46조에 따라 미얀마투자위원회나 연방의회의 승인을 받아야 할 경우 상당한 시일이 소요될 수 있다는 한계도 존재한다.⁶⁰⁾

59) a항 9개, b항 12개, c항 22개, d항 126개.

60) 小原綾子(2017), p. 27.

2) 회사법⁶¹⁾

미얀마 정부는 1914년 영국 식민지 시기 제정된 회사법을 약 100년간 실질적 개정 없이 적용해왔다. 이는 외국기업의 투자와 사업 운영을 크게 제약하였다. 구회사법에 따르면 외국기업이 미얀마에서 사업하기 위해서는 정부의 허가가 반드시 필요하나 ‘사업’의 정의가 명확하지 않아 자의적 해석이나 관행에 따라 법률이 집행되었다. 또한 구회사법은 외국자본이 지분을 단 1주 보유한다 하더라도 해당 기업을 외국기업으로 분류하였다. 외국기업으로 분류된 기업은 법률상 최종재의 수출입이 금지되었고 부동산양도제한법에 따라 미얀마투자위원회의 허가 없이는 1년 이상의 부동산 임대도 불가능하였다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 2017년 11월 연방의회는 신회사법을 제정하였고 2018년 6월 동 법이 발효되었다. 신회사법은 구회사법의 영업허가제도를 폐지하고 이를 등록제로 대체하였다. 또한 ‘반복되지 않는 30일 이내에 완료된 거래를 제외한 기업의 활동’을 사업으로 규정하였다. 그리고 ‘외국회사 혹은 외국인이 직접 혹은 간접적으로 총 자본의 35% 이상을 보유한 기업’을 외국기업으로 정의하였다. 이에 외자비율이 35% 이하인 기업은 외국기업에 부과되는 규제를 받지 않으며 사업을 할 수 있게 되었다. 즉 해당 기업은 외국기업의 영업이 금지된 업종의 사업을 할 수 있으며 최종재 교역이 가능하고 미얀마 투자위원회의 승인이 없어도 1년 이상 부동산을 장기 임대할 수 있다.

이외에도 일인지주회사 설립, 외국기업의 지주회사 설립, 부동산양도제한법을 위반하지 않는 범위 내의 외국기업의 부동산 담보권 설정 및 실행이 허용되었다.⁶²⁾ 또한 투자기업관리청(DICA: Directorate of Investment and Company Administration)은 구회사법에 따라 2인 이상의 이사 선임을 요구하였으나 신회사법이 일인회사 설립을 허용함에 따라 선임되어야 할 이사의

61) 회사법 내용은 KIEP 기초자료로 먼저 발간된 정재완, 김미림(2018), pp. 11~12의 내용을 바탕으로 한다.

62) 정재완, 김미림(2018), p. 12.

수가 1명으로 감소하였다. 이는 외국기업의 부담을 경감한 조치이다.⁶³⁾

한편 신회사법은 태국법인이나 싱가포르법인의 이사가 미얀마법인의 이사를 겸직하고 미얀마 직원이 법인을 실질적으로 관리하는 경우가 많음을 고려하여 비공개회사의 경우 이사 중 1인을 미얀마 영주권자로 임명하거나 이사가 1년 중 183일 이상 미얀마에 거주하도록 의무화하였다.

3) 최저임금법⁶⁴⁾

미얀마는 1949년 최저임금법을 제정하였으나 해당 법의 실효성은 없었다. 2011년 개혁개방에 따라 2013년 최저임금법이 개정되었다. 2015년 9월 최저임금이 일일 3,600짖(Kyat) 수준으로 결정되었고 최초로 최저임금제가 시행되었다. 2013년 최저임금법은 2년에 한번 최저임금을 재검토하도록 규정하고 있어 2017년 최저임금 재검토가 이루어졌다.

미얀마 최저임금위원회(National Committee on the Minimum Wage)는 2018년 1월 법정최저임금을 일일 3,600짖에서 4,800짖으로 33% 인상하는 안을 발표하였다. 미얀마 최저임금위원회는 최저임금 인상안 발표 후 60일간 공개 의견수렴 기간을 갖고 재계와 노동계로부터 4,092건에 달하는 의견을 접수하였다. 2018년 3월 미얀마 최저임금위원회는 접수된 의견 검토 결과 종전의 인상안을 2018년 4월 1일부터 적용하기로 결정하였다.⁶⁵⁾ 미얀마 최저임금위원회는 노동자가 수습기간일 경우 최저임금의 50% 이상을 지급할 필요가 없으며 정규채용 이후 3개월간은 최저임금의 75% 이상을 지급할 의무가 없음도 밝혔다.

2018년 미얀마 최저임금위원회의 결정에 따라 미얀마의 최저임금이 짖화

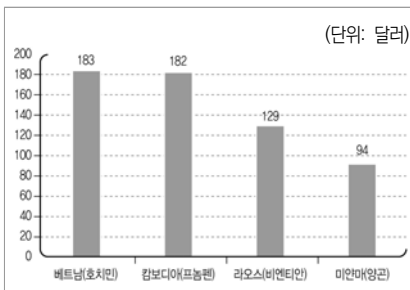
63) 井上 淳(2017. 12. 27), p. 1.

64) 최저임금법 내용은 KIEP 기초자료로 먼저 발간된 정재완, 김미림(2018), pp. 12~13의 내용을 바탕으로 한다.

65) IHS Database(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 21).

기준 33% 인상되었으나 달러 기준 역내 경쟁국인 베트남, 캄보디아, 라오스보다 낮은 임금 수준을 보이고 있다(그림 2-10 참고). 다만 임금 수준 외에 섬유·의류 산업을 비롯한 노동집약적 수출 산업의 역내 경쟁력을 결정하는 주요 요인 중 하나가 물류, 전력 등의 인프라이고 미얀마가 역내 경쟁국인 베트남, 캄보디아, 라오스보다 인프라 수준이 열악함을 고려할 때 지나친 최저임금 상승은 미얀마의 노동집약적 수출 산업의 역내 경쟁력을 악화할 수 있는 요인이 될 수 있다.

그림 2-11. 미얀마의 법정최저임금 비교(2019년)



주: 미얀마의 법정 최저임금은 일 단위이므로 2019년 5월 10일 환율 기준 30일 단위로 변환.
 자료: JETRO 投資コスト比較オンライン 자료, 검색일: 2019. 5. 10.

표 2-12. 미얀마의 전력 인프라 비교(2019년)

국가	종합순위	비용(1인당 소득 비중, %)	공급 신뢰도 및 요율 투명도(0~8)
미얀마	144	3214.4	1
베트남	27	1087.3	7
캄보디아	141	1837.4	3
라오스	156	763.4	2

주: 총 조사대상국 수는 190개국.
 자료: The World Bank Group, Doing Business, <https://www.doingbusiness.org/>(검색일: 2019. 5. 21).

4) 환율제도

미얀마 군부정권은 북한과 유사한 복합 환율 제도를 35년간 운영해왔다. 해당 제도하에서 고정 환율과 암시장 환율 간 큰 격차가 존재하였고 이는 외국인 투자의 유입을 방해할 뿐 아니라 경제 전반의 왜곡을 초래하였다.⁶⁶⁾ 이에 준 민간정부는 고정 환율과 암시장의 환율을 하나로 통합함으로써 투자환경을 개선하고자 2012년 관리변동환율제도(managed floating system)를 도입하였다.

66) 정태용 외(2015), p. 10.

2012년 이후 법률상 미얀마의 환율제도는 관리변동환율제도이다. 미얀마 중앙은행은 2012년 4월 이후 일일 양방향 다중 가격 외환 경매(daily two-way multiple price foreign currency auctions)를 실행 중이다. 이 제도는 미얀마 중앙은행이 기존 환율을 새롭게 설정하는 데 참고할 수 있는 환율을 시장이 결정하도록 하되 미얀마 중앙은행이 주기적으로 외환시장에 개입할 권리를 보유하는 제도이다. 미얀마 중앙은행이 외환시장에 개입할 수 있는 여지를 남겨둔 것은 외환시장의 과도한 환율 변동성을 완화하고 잦화의 유동성을 공급하기 위함이다. 미얀마 중앙은행은 환율 수준이나 거래 범위에 대한 사전 목표를 설정하지는 않으며 외환시장의 수급에 따라 가치가 변동하도록 허용한다. 외환 경매로 결정된 최종 요율은 미얀마 중앙은행의 거래 기준 환율로 활용된다.

2017년 1월 이후 잦화가 미 달러화에 대하여 2%대 내의 안정화를 보임에 따라 IMF는 2017년 1월 12일부터 미얀마의 사실상(de-facto)의 환율 제도를 약(soft) 페그제(peg system)의 일종이자 당국의 개입에 의해 환율을 밴드 내에 유지시키는 안정화제도(stabilized arrangement)로 재분류하였다.⁶⁷⁾ 동남아의 주요 체제전환국 중 미얀마와 동일하게 환율 제도를 운영하고 있는 나라는 라오스이다.

표 2-13. 미얀마와 주요 체제전환국의 환율제도 비교

	법률상	실질
미얀마	관리변동환율제도	안정화제도
베트남	안정화제도	안정화제도
캄보디아	관리변동환율제도	기타관리제도
라오스	관리변동환율제도	안정화제도

자료: IMF AREAER Online Country Reports, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 22).

67) IMF AREAER Online Country Reports, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 22).

5) 무역제도

미얀마가 서명하고 발효한 자유무역협정은 모두 ASEAN 차원에서 체결된 자유무역협정이라는 특징을 지닌다. 미얀마는 ASEAN 차원에서 호주, 한국, 중국, 일본을 비롯한 주요국과 자유무역협정을 체결하였고 캐나다, EU와도 자유무역협정 체결을 준비 중이다. 현재 미얀마는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)에는 참여 중이나 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)에는 참여하지 않고 있다.

표 2-14. 미얀마의 자유무역협정 체결 현황

상태	연도	협정
서명·발효	1993	아세안 자유무역협정(ASEAN FTA)
	2005	아세안·중국 포괄적 경제협력협정(ASEAN-People's Republic of China Comprehensive Economic Cooperation Agreement)
	2007	아세안·한국 포괄적 경제협력협정(ASEAN-[Republic of] Korea Comprehensive Economic Cooperation Agreement)
	2008	아세안·일본 포괄적경제동반자협정(ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership)
	2010	아세안·호주·뉴질랜드 자유무역협정(ASEAN-Australia and New Zealand FTA)
	2010	아세안·인도 포괄적 경제협력협정(ASEAN-India Comprehensive Economic Cooperation Agreement)
	2019	아세안·홍콩 자유무역협정(ASEAN-Hong Kong, China FTA)
협상 개시	2013	역내포괄적경제동반자협정
	2014	빔스택 자유무역지대(Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation Free Trade Area)
제안·연구 개시	2004	동아시아 자유무역협정(East Asia Free Trade Area, ASEAN+3)
	2005	동아시아 포괄적 경제파트너십(CEPEA: Comprehensive Economic Partnership for East Asia, ASEAN+6)
	2009	아세안·파키스탄 자유무역협정(ASEAN-Pakistan FTA)
	2015	아세안·EU 자유무역협정(ASEAN-EU FTA)
	2016	아세안·유라시아경제연합 자유무역협정(ASEAN-Eurasian Economic Union FTA)
	2017	아세안·캐나다 자유무역협정(ASEAN-Canada FTA)

자료: Asia Regional Integration Center, 온라인 자료(검색일: 2019. 8. 15).

미얀마는 ASEAN의 일원으로서 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)에 참여 중이나 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)의 참여국은 아니다.⁶⁸⁾

미얀마의 비관세장벽 현황을 살펴보면 베트남, 캄보디아, 라오스보다 비관세조치 총건수는 작은 것으로 나타났다. 비관세조치의 구성을 살펴보면 베트남, 캄보디아, 라오스는 기술무역장벽이 가장 많은 비중을 차지한 반면 미얀마는 위생검역이 43.6%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

표 2-15. 미얀마의 분야별 비관세조치(NTMs) 현황 비교(2019년)

(단위: 건)

국명	기술무역장벽	위생검역	수출 관련 조치	수량 제한	선적 전 검사	특별긴급 수입제한	가격제한	기타	총계
미얀마	41	75	35	5	2	..	13	1	172
베트남	122	121	57	7	5	..	7	11	330
캄보디아	121	36	70	3	1	..	12	..	243
라오스	82	38	82	26	14	..	48	1	291

자료: UNCTAD & ERIA, <http://asean.i-tip.org/Default.aspx>(검색일: 2019. 3. 20).

6) 경제특구⁶⁹⁾

2011년 출범한 준민간정부는 고용 창출과 경제성장을 위한 제조업 육성의 중요성에 주목하고 이를 위한 외국인투자를 유치하고자 2011년 경제특구법을 제정하였다. 이어 2014년 동 법을 개정하였는데 이는 2012년 외국인투자법이 개정됨에 따라 2011년 경제특구법상 투자 혜택이 외국인투자법상 투자 혜택 보다 불리한 상황이 발생하여 이를 보완하기 위함이었다.⁷⁰⁾ 2019년 기준 대표

68) CPTPP에 참여한 ASEAN 국가는 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 베트남이다.

69) 경제특구 내용은 KIEP 기초자료로 먼저 발간된 정재완, 김미림(2018), pp. 13~15의 내용을 바탕으로 한다.

70) 고성민(2014. 7. 16).

적인 경제특구는 일본이 주도하는 띠라와(Thilawa) 경제특구, 중국이 주도하는 짜옥푼(Kyauk Phyu) 경제특구, 일본과 태국이 공동으로 개발하고자 하는 드웨이(Dawei) 경제특구 총 3곳이다.

양곤 남부의 띠라와항 부근에 위치한 2,400ha 규모의 산업단지인 띠라와 경제특구는 일본의 동남아 경제특구 건설 성공 사례이다. 2012년 떼인 세인 대통령과 노다 요시히코(Noda Yoshihiko) 일본 총리의 합의로 설립이 추진되기 시작하여 일본정부의 주도로 운영 중이다. 2019년 기준 A구역(396ha)이 완공, 운영되고 있으며 2019년 8월 B구역(101ha)이 완공될 예정이다.⁷¹⁾ A구역에 입주한 기업의 수는 82개이며 기업의 국적은 일본이 다수이나 한국, 싱가포르, 중국 등의 국적을 가진 기업들도 존재한다. 입주 기업의 업종은 기계, 섬유봉제, 철강, 전기전자 등으로 다양하다.⁷²⁾ 띠라와 경제특구가 성공사례가 될 수 있었던 데에는 일본의 거국적 민관협력체제(All Japan) 동원이 큰 역할을 한 것으로 평가된다.⁷³⁾

짜옥푼 경제특구는 중국 일대일로(Belt and Road) 이니셔티브의 일환인 중국·미얀마 경제회랑의 주요 사업 중 하나이다. 본 사업은 90억 달러 규모의 심해항구와 23억 달러 규모의 산업단지 건설 사업으로 이루어져 있으며 총 면적은 1,736ha에 달한다. 미얀마 정부는 미얀마 최빈곤 지역 중 하나인 여카잉주의 경제 활성화를 위해, 중국은 낙후된 서북부 지역의 개발과 말라카 해협을 통하지 않는 안정적 원유 수입로 확보를 위해 짜옥푼 경제특구 개발에 나서고 있다. 양국은 2009년 개발에 합의하였으나 2011년 떼인 세인 정부 출범 이후 지나친 중국 의존도에 대한 경계, 투자 방식에 대한 양국간 의견 불일치, 지역주민의 강력한 반대 등으로 착공이 지연되어왔다. 수찌 정부 출범 이후 2017년 4월 틴조 前대통령과 시진핑 주석이 건설에 재합의하였고 2018년 9월 중국·미얀마 경제회랑(China-Myanmar Economic Corridor) 건설을 위한 양해각서

71) Myanmar Japan Thilawa Development Limited, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 23).

72) The Thilawa Special Economic Zone, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 23).

73) 정재완(2017), pp. 119~120.

가 체결되며 추진에 동력을 얻고 있다. 그러나 미얀마 내에서는 막대한 규모의 인프라 건설비용과 채무 불이행 시 중국으로의 소유권 이전에 대한 우려가 여전히 존재한다.⁷⁴⁾

필라와 경제특구의 8배 규모로 계획된 더웨 경제특구는 떠닝타이(Tanintharyi) 관구(region)의 수도에 위치한다. 떠닝타이 관구는 미얀마 남부에 위치해 있으며 북쪽으로는 몬(Mon)주, 동쪽과 남쪽으로는 태국, 서쪽으로는 안다만(Andaman)해와 접해있다. 첫 사업인 더웨 심해항구 프로젝트는 2008년 발표되었다. 본래 미얀마-태국 양해각서에 따라 태국 건설사인 Italian-Thai Development(ITD)가 해당 사업 허가권을 부여받았다. 그러나 ITD가 재원 부족으로 착공하지 못하였고 이에 미얀마와 태국 정부는 더웨 사업을 초기 단계(27km²)와 완공단계(196.5km²)로 나누기로 합의하였다. 2015년 8월과 2016년 3월 ITD가 주도하는 컨소시엄이 산업용 토지, 소규모 발전소, 항구, LNG 터미널 등 초기 지원 인프라 건설을 위한 사업권을 부여받았다.⁷⁵⁾ 2015년 태국은 태국 국경 Htee Khee부터 더웨 경제특구까지의 2차선 포장도로 건설을 위해 소프트론 45억 바트를 이자율 0.1%로 미얀마에 제공하였다. 2018년 9월 미얀마 상무부의 발표에 따르면 현재 해당 공사가 진행 중이다. 더웨 경제특구 사업 추진을 위하여 미얀마 경제특구 중앙위원회(Myanmar SEZ Central Committee)와 더웨 경제특구위원회 간 논의가 이어지고 있다. 일본의 참여도 논의에 포함된 것으로 알려졌다.⁷⁶⁾

74) 김미림(2017), 「미얀마-중국, 송유관 가동과 짜옥퓨 경제특구 건설 합의」, EMERICS 이슈분석, 경제 2017-126.

75) The Thai Embassy, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 24).

76) Lin Nyein Zaw(2018. 9. 11).

본 장에서는 경제제재라는 대외충격에 대응하여 한 국가가 충격을 완화하고 흡수하는 과정을 미얀마 사례를 통해 분석한 후 현재의 북한 상황과 비교한다. 미얀마는 1990년부터 2012년까지 미국과 EU의 경제제재를 받았다. 이 시기 미국과 EU는 인권 문제, 민주화 등 미얀마 내 정치적인 이슈를 명분으로 다양한 경제수단을 통한 제재를 미얀마에 가하였다. 미얀마 군부는 경제제재의 충격을 완화하고자 하였으며 그 과정에서 경제구조의 변화가 수반되어 나타났다.

북한도 제재하에서 경제구조 변화의 가능성이 대두되고 있다. 2019년 2월 북미 하노이 회담 이후 비핵화 과정은 기존 기대보다 장기화될 것으로 예상되고 있다. 설사 빠른 시일 내에 비핵화 협상에 진전이 있더라도 실제 비핵화 과정에는 상당한 기간이 소요될 것이며 대북제재는 상당 기간 존속될 것으로 예상된다.

따라서 경제제재하의 미얀마 사례의 분석은 앞으로 경제제재와 대응 과정에서 북한이 겪게 될 경제구조 변화를 어느 정도 미리 살펴봄과 동시에 우리 정부의 대응방향에 대한 시사점을 이끌어낼 수 있을 것으로 보인다. 본 장에서는 對미얀마 제재의 배경을 살펴본 후, 제재가 미얀마 경제의 미친 영향을 분석한다. 이를 바탕으로 대북제재 내용과 효과를 분석한다.

1. 對미얀마 경제제재 배경

국제사회의 對미얀마 외교에서 민주주의와 인권은 매우 중요한 요소로 작용

해왔다. 특히 미국의 對미얀마 제재 시점을 살펴보면 8888 항쟁 유혈진압 이후, 1996년과 2003년 아웅산 수찌 일행에 대한 폭력사태 발생 이후, 2007년 샤프란 혁명 폭력진압 이후이다. 이는 미국의 對미얀마 제재에 있어 미얀마의 민주주의와 인권이 중요한 결정요인이었음을 시사한다.

미얀마에 대한 국제사회, 그중에서도 미국의 경제, 무역 제재가 본격화된 것은 1997년 이후이다. 그러나 제재의 직접적 배경이 된 1988년 이후의 정치 상황을 이해하기 위해서는 식민통치 시기의 역사부터 검토할 필요가 있다.⁷⁷⁾ 이에 아래에서는 對미얀마 경제제재의 배경을 역사적인 배경과 직접적인 배경으로 구분하여 설명한다.

가. 역사적인 배경(1988년 이전)

영국 식민지 시절 이행된 분할통치는 경제제재의 원인이 된 버마족과 다른 소수민족 간의 갈등과 인권 문제의 씨앗이 되었다. 영국은 식민시기(1885~1948년)에 미얀마를 인도의 한 주로 편입시켰다. 또한 인도의 벵갈인을 이주시켜 미얀마인들의 대리 통치인으로 삼았다. 이러한 분할통치는 미얀마 국민간 연합을 어렵게 하고자 한 영국의 전략이었다. 또한 한편으로 이러한 분할통치는 소수민족이 버마족과 구별된 영토와 정체성을 보유, 유지하게 된 배경이기도 하였다.

1947년 팡롱 협정에서 아웅산 장군이 연방제 도입과 민족간 평등 실현을 약속하면서 미얀마의 국가통합이 실현되는 듯하였으나, 갑작스러운 암살로 민족 갈등 해결은 실패로 돌아갔다. 아웅산 수찌 국가자문의 부친인 아웅산 장군은 독립군의 수장으로서 버마인뿐만 아니라 소수민족의 신임을 받았다. 아웅산 장군은 독립 미얀마의 토대가 될 신헌법 제정 과정에 소수민족을 참여시킴으로서 국가통합을 이루고자 1947년 2월 팡롱(Panglong) 회담을 개최하였다. 1947년

77) Kucik(2016), p. 8.

1월 아웅산 장군은 미얀마 독립의 초석이 된 '애틀리-아웅산 협정'을 영국과 체결하였고 1947년 4월 총선에서 아웅산 장군이 이끄는 반파시스트 인민 자유동맹(AFPFL: Anti-Fascist People's Freedom League)이 승리하였다. 아웅산 장군은 초대 수상으로 선출될 것이 유력했으나 1947년 7월 암살당했다. 아웅산 장군의 암살은 소수민족의 향후 인권에도 큰 영향을 미쳤다. 1947년 9월 소수민족의 권한이 크게 제약되는 신헌법이 제정되었고 독립정부는 소수민족의 권리를 인정하지 않았다. 이에 소수민족들은 권리를 보호받기 위한 최후의 수단으로 무장투쟁을 시작하였다.⁷⁸⁾ 꺼친주 일부 지도자들은 소수민족 거주지의 자치행정구역으로의 격상과 중앙집권제 반대, 연방제 실시를 주장하였다.

1962년 군부정권이 집권함에 따라 버마족과 소수민족 간의 갈등이 심화되었으며, 이는 소수민족의 무장과 민족 간 무력충돌로 이어졌다. 1962년 네윈 국방장관은 모든 것을 버마족 중심으로 회복한다는 명분하에 쿠데타를 일으켰으며, 민주주의 정부는 막을 내렸다. 네윈 군부정권은 교육, 법률, 불교로의 개종, 경제적 착취, 무력 사용을 통해 소수민족의 버마족화(Burmanization)를 추진해왔고 소수민족은 카렌민족연합(Karen National Union), 산주군(Shan State Army), 카친독립기구(Kachin Independence Organization)를 결성하며 무력 대응해왔다.⁷⁹⁾ 소수민족의 무장은 군부정권 존립의 정당화 근거로 사용되었고 군부는 식량, 자금, 정보 획득, 반군 모집 봉쇄 정책에 따라 소수민족 무장단체를 억압해왔으며 소수민족 거주지역의 보석, 목재 등 천연자원을 수출하며 경제적 이익을 향유하였다.⁸⁰⁾ 군부와 소수민족의 지속적인 무력충돌은 국경지역에 대한 중앙정부의 권한을 약화시키고 국민의식의 형성을 저해하여 근대 국민국가 건설에 장애물로 작용해왔다. 한편 1974년 네윈은 고립주의 정책, 사회주의 경제 정책을 주요 내용으로 하는 신헌법을 제정하였다.⁸¹⁾ 해

78) Guan(2007), p. 124.

79) "Myanmar forces Burman culture on minorities, erases identity"(2018. 3. 16).

80) Kreibich(2016. 4. 1).

81) Council on Foreign Relations, "Understanding Myanmar," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 23).

당 헌법으로 기업 국유화를 비롯한 경제의 사회주의화가 이루어지며 미얀마의 경제가 더욱 퇴보하였으며, 1987년에는 UN이 미얀마를 최빈개도국(Least Developed Country)으로 지정하기에 이르렀다.

나. 직접적인 배경(1988년 이후)

국제사회의 對미얀마 제재는 1988년 시작되어 ① 군부의 민주화시위 무력진압(1988, 2007) ② 아웅산 수찌 가택연금(1989, 2000, 2003) ③ 민주주의 국민연맹 습격사건(2차례) ④ 샤프란혁명(2007) 등의 주요 사건을 거치면서 2012년까지 심화되었다. 여기서는 시간의 흐름에 따른 제재의 심화 과정을 간략하게 살펴보고 각 경제제재의 주요 내용은 다음 절에서 살펴보도록 한다.

가장 먼저 이루어진 미국의 對미얀마 제재는 원조 금지와 최혜국대우 중지 조치였다. 1988년 발생한 8888 민주화 시위와 이에 대한 군부의 무력진압이 국제사회의 對미얀마 경제제재의 직접적인 단초를 제공하였다. 1988년 8월 8일 식량 부족과 만연한 부패로 대학생 주도의 대규모 반군부 민주항쟁이 벌어졌다.⁸²⁾ 이는 평화적인 시위였으나, 국가평화발전위원회를 통해 정권을 장악한 새로운 군부의 무력 진압으로 인해 시민, 대학생, 승려를 포함한 최소 3,000명이 사망하고 수천 명이 투옥되었다. 이에 美레이건 행정부는 미얀마 군부의 과잉 무력 진압을 비난하고, 민주주의로의 복귀를 촉구하였다. 1988년 9월에는 미얀마에 대한 미국의 모든 원조를 중단하였다. 1989년 부임한 부시 대통령은 대통령 포고 5955를 통해 미얀마에 대한 최혜국 대우를 중지하고 미얀마의 GSP지위를 박탈하였다. 그럼에도 불구하고 미얀마 군부는 8888 항쟁을 계기로 당시 야당의 수장이었던 아웅산 수찌에 가택연금 처분을 내렸으며, 그 결과 아웅산 수찌는 약 15년 동안 구금되었다.

1989년 군부의 아웅산 수찌 구금, 총선 결과 번복과 같은 반민주적인 통치

82) 8888 항쟁은 1962년 네윈 장군의 군사 쿠데타 이후 26년 만에 발생한 최대 규모의 반정부 시위였다.

는 미국과 미얀마의 관계를 격하시켰으며, 미얀마산 품목에 대한 수입 제재 등 美의회의 본격적인 경제제재 조치의 계기가 되었다. 아웅산 수찌 주도로 결성된 정당인 NLD는 수찌가 선거에 참여하지 못했음에도 불구하고 1990년 총선에서 총 485석 중 392석을 확보하는 압승을 거뒀다. 그러나 군부는 선거 결과를 수용하지 않았고 NLD 인사를 구금하거나 해외로 추방하였다. 이에 美의회는 수산물, 원목과 같은 미얀마의 주요 수출 품목에 대한 수입 금지 조치(관세 무역법 138조)를 단행하였으며, 국제기구의 미얀마 원조를 거부하는 조치 등을 취했다. 또한 그동안 대사급 관계를 유지하던 양국관계는 1991년부터 공사급 관계로 격하되었다. 1995년에는 자유버마법 제정을 통해 미얀마의 민주화를 촉구하였으며, 이 법안은 아웅산 수찌가 단기간이나마 가택연금에서 해제되는 데에 기여한 것으로 보인다.⁸³⁾

1996년 군부의 NLD 일행에 대한 테러가 발생한 이후 미국은 행정명령을 통해 제재 조치를 심화하기 시작하였으며, 이 사건은 미국의 미얀마 상품 수입 '전면' 금지 조치와 EU의 경제제재가 단행되는 계기가 되었다.⁸⁴⁾ NLD에 대한 테러는 1996년과 2003년 두 번에 걸쳐 발생하였다. 1996년 테러 발생 이후 미국은 행정명령을 통해 미얀마에 대한 신규투자를 금지하였으며, 미얀마 군사 정권 주요 지지자와 가족에 대한 비자 발급 및 입국을 금지하였다. 2002년 아웅산 수찌가 가택연금에서 해제되자 2003년 NLD에 대한 2차 테러가 발생하였다. 이에 따라 美의회는 버마자유민주주의법을 통해 미얀마 제품에 대한 전면적인 금수 조치를 내렸으며, 미얀마에 대한 다른 경제제재 역시 심화·확대되었다. EU는 1996년부터 미얀마에 대해 비자 발급 및 입국 거부 등의 제재를 단행하였으며, 6개월마다 이를 연장하는 조치를 내렸다. 특히 1997년 미얀마의 GSP 지위를 박탈하여 미얀마의 對EU 수출에 대한 제재를 가했다. 한편 2006년 UN 안보리 제재가 발의되었으나 중국과 러시아의 거부권 행사로 인해 통과되

83) 그러나 아웅산 수찌는 2000년 2차 가택연금에 취해진다.

84) EU는 1988년부터 미얀마에 대한 군사물품 수출 금지와 비인도적 지원을 금지하고 있었다.

지 않았다.

2007년 8월 발생한 샤프란 혁명 이후 미얀마에 대한 국제사회의 제재 조치는 더욱 심화되었다. 샤프란 혁명은 승려들이 주도한 평화적인 민주화 시위였으나, 군부는 또 다시 폭력 진압으로 대응하였다.⁸⁵⁾ 미국 부시대통령은 군부가 검거한 반체제 인사들의 석방을 요구하고, 군사정권에 대해 강력히 비판하였다. EU 또한 유혈사태가 지속될 경우 경제제재를 가하겠다고 밝혔다. 한편 중국은 평화적 해결을 바란다고 밝혔다.⁸⁶⁾美의회는 2008년 7월 군부 인사들의 주요 수입원인 목재, 보석, 금속 제품 등의 수입 금지와 미국기업의 미얀마 광산 분야 진출 금지를 주요 내용으로 하는 제이드법을 통과시켰다. EU도 미얀마산 보석, 광물, 원목 등에 수입과 관련 분야에 대한 對미얀마 투자를 금지시켰다.

85) 2007년 미얀마 군부가 천연가스와 유류 등 에너지 가격을 갑자기 인상함에 따라 샤프란 혁명이 발생하였다.

86) 「“유엔특사 수치 면담” 탄슈웨도 곧 만날 듯」(2007. 9. 30), 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 17).

표 3-1. 미얀마 경제제재 조치와 주요 사건(시간순/주체순)

시기	미얀마	미국	EU
1988	<ul style="list-style-type: none"> - 8888 민주화시위와 군부의 무력 진압(8.8→) - 국가법질서회복위원회(SLORC)의 쿠데타와 정권교체(9.18): 新군부세력의 등장 - 아웅산 수찌 주도도 민족민주동맹(NLD) 결성 	<ul style="list-style-type: none"> - 시위 과잉 진압에 대한 의회 경고와 민주화에 대한 공개적 요구(8월) - 미얀마에 대한 모든 원조 중단과 무기 판매 중단(9월) 	<ul style="list-style-type: none"> - 무기 관련 제품 수출 금지, 非인도적 자원 금지
1989	<ul style="list-style-type: none"> - 아웅산 수찌 가택연금 처분(7.20) 	<ul style="list-style-type: none"> - 美부시 대통령 포고 5955(4.13): 미얀마에 대한 최대국 대우 중지 (GSP 지위 박탈) 	
1990	<ul style="list-style-type: none"> - 군부의 미얀마 총선(5.27) 결과 불인정 • 아웅산 수찌가 이끄는 NLD의 입승에도 불구하고 민정 이양 거부 	<ul style="list-style-type: none"> - 관세무역법 138조: 미얀마 주요 품목 수입 금지 - 마약 생산국기로 지정 - 행정명령 101382 	
1991	<ul style="list-style-type: none"> - 아웅산 수찌 노벨평화상 수상 	<ul style="list-style-type: none"> - 양국 외교관계: 대사급 → 공사급 - 미국-미얀마 섬유협정 갱신 거부(8.5) 	
1993	-	<ul style="list-style-type: none"> - 무기수출통제법(1976)에 근거한 무기수출 금지 - 아웅산 수찌 촉각 석방 요구 결의안 채택 	-
1994	<ul style="list-style-type: none"> - 소수민족과 후진 협상 	<ul style="list-style-type: none"> - 외국원조법 307조(1961 개정, 1994 개정): 국제기구의 미얀마 원조 반대(단 UNDP, IAEA, UNICEF는 제외) - 클린턴 정부의 미얀마 관여정책 발표(11.18) 	
1995	<ul style="list-style-type: none"> - 아웅산 수찌 가택연금 해제(7.10) 	<ul style="list-style-type: none"> - 자유버마법(7.26): 모든 정치범 석방, 민정이양, 마약거래 금지 등을 요구, 상기 요구가 이행되지 않을시 對미얀마 무역, 투자, 관광 등에 대한 제재 조치 단행 명시 	

표 3-1. 계속

시기	미안마	미국	EU
1996	<ul style="list-style-type: none"> - 민주주의국민연맹(NLD) 일행 습격 사건(1차) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수출금융관련법 570조: 對미안마 투자제재 결정 권한을 대통령에게 부여 - 행정명령 13047(5. 20): 對미안마 신규투자 금지, 미안마와의 모든 금융거래 금지 - 대통령 포고 6925(10. 3): 반민주 미안마 정부와 군부 인사, 미안마 군사 정권 주요 지지자와 그 가족에 대한 비자 발급과 입국 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 96/635/CFSP(10월) • 제재를 강화하고 제재를 6개월 미다 연장하는 조치 • 비인도적 지원 중지 • 고위직에 대한 비자 발급 거부 및 입국 금지 • 무기 수출 금지
1997	<ul style="list-style-type: none"> - 군부 SLORC→SPDC로 개칭(11. 15) - 미안마 아세안 가입(11. 15) 		<ul style="list-style-type: none"> - EC. No.552/97 • GSP 적용 중지
1998	-		<ul style="list-style-type: none"> - 98/612/CFSP: 비자 발급 금지
2000	- 아웅산 수찌 2차 가택연금(9. 23)	-	<ul style="list-style-type: none"> - EC. NO.1081/2000: 테러와 무력탄압 관련 장비 공급 금지, 자산동결 - 2000/346/CFSP: 자산동결, 비자 발급 금지
2002	- 아웅산 수찌 가택연금 해제(5. 6)		
2003	<ul style="list-style-type: none"> - 민주주의국민연맹(NLD) 일행 습격 사건(2차, 5. 30)²⁾ • 아웅산 수찌 암살을 위해 미안마 군부 세력 NLD 기습, 70여 명 사망 - 아웅산 수찌 3차 가택연금(5. 30) 	<ul style="list-style-type: none"> - 버마자유민주주의법(7. 28): 미안마 제품 전면 금수 조치, 원조 금지, 특정 미안마 관료의 비자 발급 금지 - 행정명령 13310(7. 28): 자산동결, 금융거래 전면 금지, 원조 금지, 수입 금지, 비자 금지, 국제금융기구의 對미안마 금융지원을 반대할 수 있음. 전·현직 고위인사의 미국 방문 및 비자 발급 거부 권리를 미국 대통령에게 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003/461/CFSP: 자산동결, 비자 발급 금지 대상 확대 - 2003/297/CFSP: 군사활동 관련 양자지원 제한

표 3-1. 계속

시기	미얀마	미국	EU
2004	-		- 2004/423/CSFP: 군사 활동과 관련된 금융거래 금지, 자산동결
2006	-	-	- 2006/318/CSFP: 對미얀마 투 자체한 - 2007/750/CFSP: 특정 물품 수출입, 특정 금융거래 금지, 투자 제한, 광물산업 관련 지원 금지
2007	- 사프란 혁명(8. 15)의 발생과 군부의 강경 진압 ³⁾	- 행정명령 13448호(10. 19): 미얀마 정부와 주요 인사에 대한 자산 동결, 비자 거부 확대 - 종교 자유 위반 특별 우려국 지정(CPC) - 인신매매 3등급 국가 분류 - 행정명령 13464호(4. 30): 보석 및 원목 관련 미얀마 화사의 미국 자산동결 및 미국기업과 합작사업 금지 - 자산동결, 비자 거부 확대 - 제이드법(7. 29): 직·간접적인 욕, 루비 수입 금지, SDL 리스트 강 화 등, 금융거래금지 - 소년병방지법: 무기 수출 금지 - 미얀마 정치 개혁 실패 시 미국의 Yadana 천연가스 개발 투자회수 조치에 대한 의회 차원의 의견 표명 권고	
2008	-		-
2010		-	- 2010/232/CFSP: 군사활동 관련 기술 지원 및 서비스 제공 금지
2011		- 인신매매피해자보호법 • 비인도주의적, 비무역 관련 지원 금지	

주: 1) 응영 표시가 된 부분은 국제사회의 제재가 촉발되는 계기가 된 사건임.

2) 이 사건은 디베인 혁명이라고 부르기도 함.

3) 그동안 내정불간섭 원칙에 따른 온건적 입장을 취해온 아세안도 이 사건에 대해서는 혐오감을 표시하였다.

자료: 저자 작성.

2. 對미얀마 경제제재 내용과 영향(1989~2012년)

가. 제재의 내용과 주요 평가

1) 제재의 내용

미얀마와 북한의 가장 큰 차이점은 UN 안보리를 통한 다자제재의 부과 여부이다. 북한의 경우 알고 있다시피 현재 UN 안보리를 통한 다자제재가 총 10건이 부과된 상태이다. 반면 미얀마의 경우 UN 안보리를 통한 다자제재가 시도되었으나 회원들의 동의를 얻는 데 실패하여 부과되지 않았다. 그 결과 미국과 EU의 양자제재만 부과되었으며 현재는 해제된 상태이다. 따라서 본 절에서는 현존하였던 미국과 EU의 對미얀마 양자제재만을 살펴보도록 한다.

가) 미국의 양자제재

미국은 다양한 수단을 통해 1989년부터 2012년까지 미얀마에 제재를 부과한 역사를 가지고 있다. 이때 제재에 동원된 수단은 크게 법과 행정명령으로 나눌 수 있다. 먼저 제재 관련법은 적용 대상을 특정한 법과 적용 대상을 특정하지 않은 법으로 나누어 볼 수 있다. 과거 미얀마를 적용 대상으로 특정하여 제정된 법은 관세무역법 138조, 외국원조법 307조 등 총 6가지 법이 존재하였다. 한편 미얀마를 특정하여 제정하지 않았으나 적용 대상으로 상정할 수 있는 법안으로는 소년병방지법, 인신매매피해자보호법 등 총 6개의 법이 있다. 이 법은 미얀마가 해당 행위를 위반할 경우 적용 대상 국가로 지정하여 제재를 가할 수 있었다.

다음으로 행정명령은 행정부가 법으로부터 권한을 위임받아 실행하였다. 이 같은 행정명령은 E.O. 13047, E.O. 13310 등 총 5건이 실행되었다.

대미얀마 경제제재는 법과 행정명령을 통해 무역, 금융, 투자, 원조, 기타 분

야 등에 증첩적으로 부과되었다. 예를 들어 동일한 무역 부문 제재도 ① 전면적인 수출입을 금지하는 무역 금수 조치 ② 특정 품목의 수출입을 제한하는 제재 ③ 관세 수준의 조절을 통한 제재 이렇게 세 가지로 나눌 수 있다. 미국은 세 가지 수단을 여러 법률과 규정에 따라 증첩적으로 미얀마에 부과하였다.

본 절에서는 제재를 형태에 따라 무역, 금융, 투자, 원조, 비자 부문으로 구분하였다. 먼저 무역 부문의 제재를 살펴보면 총 9건의 법과 행정명령이 부과된 것을 확인할 수 있다. 최초의 무역제재는 미얀마에 대한 관세 적용에 관한 것이었다. 즉 앞서 언급한 관세 수준의 조절을 통한 제재로 1989년 미국은 대통령 포고 5955를 발표하여 미얀마에 적용 중이던 최혜국 대우를 중지시켰다.⁸⁷⁾ 다음으로 미얀마의 주요 외화수입원으로 알려진 어류, 목재, 보석류 등을 포함하여 주요 품목의 수입제재가 시행되었다. 1991년에는 미국과 미얀마 간 섬유협정의 갱신을 거부하였다. 2003년에는 미얀마 상품의 수입을 전면적으로 금지하는 조치가 취해졌다. 그 결과 2004년부터 미얀마와 미국 간의 무역은 급감하는 결과로 이어졌다.⁸⁸⁾ 이외에도 무기와 관련한 제재 몇 건이 미얀마에 부과되었다.

다음은 금융 부문 제재로 미얀마와의 금융거래를 금지하거나 미얀마의 특정 인물, 단체의 자산을 동결하는 조치가 취해졌다. 먼저 금융 부문 제재는 對미얀마에 대한 미국 혹은 미국인⁸⁹⁾의 전반적인 금융서비스 제공을 금지하였다. 이 같은 제재는 명시적으로 관련 내용을 포함하지 않았으나 미얀마의 국제신용시장 접근과 달러 베이스 거래를 허용하지 않는 것도 포함하는 것으로 보인다.⁹⁰⁾ 더불어 SPDC나 미국비자 발급 자격이 없는 사람과 금융거래를 할 수 없도록 하는

87) 1976년 미국은 미얀마에 GSP 특혜와 NTR(과거 MFN) 지위를 제공하였음(Martin 2012, p. 11 참고).

88) 본 보고서 [그림 3-2]의 미국과의 수출입 그래프 참고.

89) 여기서 미국인은 United States person을 번역한 것임. 행정명령에 따르면 the term "United States person" means any United States citizen, permanent resident alien, juridical person organized under the laws of the United States(including foreign branches), or any person in the United States. Martin(2012), p. 19.

90) Martin(2012), p. 19 참고.

특정 타겟을 대상으로 하는 금융제재도 실행하였다. 한편 애국법(P.L. 107-56)은 미국 금융기관이 미얀마 금융기관을 위해 계좌를 운영하는 것을 제재하였으며 이와 더불어 세컨더리 보이콧의 일종으로 미국 금융기관과 외국 금융기관 사이의 계좌도 미얀마 금융기관을 위해 사용될 경우 이를 제한하였다.

한편 금융 부문의 또 다른 제재인 자산동결 조치도 2003년부터 2012년까지 총 6차례에 걸쳐 취해졌다. 자산동결 조치의 경우 앞선 부문의 조치와 달리 특정 기관, 인물에 초점을 맞추어 제재가 실행된 것이 특징이다. 제재 초기에는 SPDC, USDA 등 특정 기관, 관료의 자산이 동결되는 것을 시작으로 점차 범위가 확대되어 미얀마 내 인권남용, 부패, 안정에 위협을 가한 기관, 인물, 조력자와 더불어 미얀마 정부로까지 범위가 넓혀졌다.

투자 부문의 제재는 1997년 수출금융관련법 570조와 그에 따라 실행된 행정명령 E.O. 13047이 있다. 수출금융관련법 570조는 대통령에게 對미얀마 신규투자 금지 권한을 부여하는 조항을 포함하고 있다. 부여된 권한에 따라 1997년 클린턴 대통령은 행정명령 13047를 실행하여 對미얀마 신규투자를 금지하였다. 상대적으로 이른 시기에 시행된 이 같은 전반적인 신규투자 금지에 따라 미국의 對미얀마 신규투자는 제재 기간 동안 매우 저조한 결과를 보여 주게 된다.

원조 부문의 제재는 미국의 양자적 지원과 국제기구를 통한 다자적 지원을 제한하는 방향으로 이루어졌다. 양자적 지원 제한은 직접적으로 미국의 對미얀마 원조를 제한하는 것으로 수출금융관련법, 인신매매피해자보호법을 통해 이루어졌다.

다자적 지원을 제한하는 방식은 對미얀마 프로그램을 지닌 국제기구에 기금을 제공하지 않는 간접적인 방식과 국제기구 내 미국 대표를 통해 對미얀마 원조의 반대의를 직접적으로 전달하는 방식으로 이루어졌다. 후자의 방식은 미국의 해당 기구 내 지분이 한정되어 있을 경우 효과가 없으리라고 예상할 수 있으나 실제로는 국제기구가 미국의 의사를 거스르고 차관이나 원조를 제공할 가

능성은 낮다.⁹¹⁾

마지막으로 기타 부문의 제재는 비자 금지 조치로 이루어져 있다. 미국은 다양한 법과 행정명령을 통해 특정 기관, 인물 특히 미얀마 내 비인도적인 조치를 취한 자들에게 미국비자 제한 조치를 취하였다.

미국의 對미얀마 제재를 종합하자면 제재가 풀리기 전까지 동일한 부문일지라도 새로운 제재가 중첩적으로 부과되었으며 영역이 점차 포괄적으로 넓어져 간 것을 확인할 수 있다. 그 결과 한 제재가 풀리더라도 실질적 효과가 미얀마에 돌아가기 어려운 상태임을 알 수 있었다. 예를 들어 수입 금수 조치가 해제 되더라도 미얀마는 대통령 포고 5955에 의해 최혜국대우가 증지된 상태였으므로 사실상 대미 수출의 경쟁력이 상실된 상태임을 알 수 있다. 후술하겠지만 만약 미얀마가 주변국으로 경제교류 대상을 넓혀 제재의 효과를 감소시키는 조치를 취하지 않았더라면 미국의 수입금수 조치, 對미얀마 투자 금지, 국제기구의 對미얀마 원조제한 조치 등은 미얀마 행위에 상당한 기회비용을 일으킬 가능성이 있었던 강력한 제재라고 볼 수 있다.

91) Martin(2012), p. 34 참고.

표 3-2. 미국의 對미안마 경제제재 정리

제재 분야	제재 수단	제재 내역	관련 법, 행정명령
무역제재	GSP 적용 금지	- GSP 프로그램에 근거한 對미안마 최혜국 대우 중지	대통령 포고 5955(1989)
	일반수입 제재	- 어류, 열대목재, 수산물 등 미안마로부터의 주요 수입품목에 대한 제재	관세무역법 138조(1990)
	무기 수출 금지	- 국무부는 1993년 對미안마 방산물자, 서비스의 수출을 금지하였음. 미국의 對미안마 무기 금수 조치는 유효함	무기수출통제법(1976)에 근거한 대통령령 지정(1993)
	일반 수입 제재, 특정 수입 제재	- 미안마 상품의 수입 금지 - SPDC, UMEHI, MEC, USDA 등의 기관으로부터 수입 금지	버마자유민주주의법(2003)
	일반 수입 제재	- 미안마산 상품 수입 금지가 미국의 이익에 부합한다면 미국의 국제적 의무 준수 유보	E.O. 13310(2003)
	특정 수입 제재	- 미안마에서 채굴되거나 추출된 경우, 루비 혹은 그것을 함유한 보석을 포함한 제품 수입 금지	제이드법(2008)
	무기 수출 금지	- 방산물자 접근과 군장비의 상업적 직접판매 허가 제한	소년병방지법(2008; P.L. 110-457)
	무기 수출 금지	- 국무장관은 對미안마 무기 금수 조치를 시행	국제종교자유법(1999, 2009, P.L. 105-292)
	금융제재 (금융거래 금지, 자산동결)	- 미국인에 의한 외국인의 미안마에서의 새로운 투자 거래의 승인 혹은 투자를 용의하게 하는 행위 금지	E.O. 13047(1997)

표 3-2. 계속

제재 분야	제재 수단	제재 내역	관련 법, 행정명령
금융거래 금지	금융거래 금지	- 미국으로부터 혹은 미국 사람에 의한 ڀ미안마 금융서비스의 직간접적인 수출, 재수출 금지	E.O. 13310(2003)
	금융거래 금지	- 어떠한 미국 사람도 SPDC 혹은 미국버저 발급 자격이 없는 사람과의 금융거래(지불, 자산이전) 등에 참여할 수 없음 - 만약 SPDC 또는 미국버저 발급 자격이 없는 사람의 자산을 보유하고 있는 외국 금융기관이 대리계좌나 결제계좌를 사용한다고 판단한다면 재무부 장관은 미국법에 의해 조직된 금융기관에 해당 계좌의 개설, 유지에 대한 조건 부과나 금지를 할 수 있음	제이드법(2008)
금융거래 금지	금융거래 금지	- 본 행정명령의 의해 재산, 재산권이 차단된 사람의 이익을 위한 기금, 상품, 서비스의 공급을 금지	E.O. 13619(2012)
금융거래 금지	금융거래 금지	- 재무부는 미국 금융기관이 Myanmar Mayflower Bank, Asia Wealth Bank, 그리고 다른 미안마 금융기관을 위해 혹은 대신하여 대리계좌나 결제계좌를 설립, 유지, 운영, 관리하는 것을 금지	애국법(P.L. 107-56)
자산동결	자산동결	- SPDC, SPDC 혹은 USDA의 고위급 관료의 기금, 자산의 동결	버마자유민주주의법(2003)
자산동결	자산동결	- 미국 내에 있거나 미국으로 진입하거나, 미국인의 소유, 통제하에 있는 재산의 경우 제재된 인물(제재는 행정명령에 리스트된 명단 재무부에 의해 지정된 명단 등)의 모든 재산 혹은 재산권의 이전, 지불, 수출, 인출을 차단	E.O. 13310(2003)
자산동결	자산동결	- 미안마 내 인권남용; 미안마 고위급 관료의 부패; 미안마 정부, SPDC, USDA에 재무적, 물질적, logistical, 기술적 도움을 제공; 제재 인물을 대리하여 활동한 인물(제재 인물의 배우자나 자산 포함)의 모든 재산 혹은 재산권의 이전, 지불, 수출, 인출을 차단	E.O. 13448(2007)
자산동결	자산동결	- 미안마 정부 혹은 관료에 의해 직간접적으로 통제되거나 행정명령 E.O. 13310, E.O. 13448, or E.O. 13464에 의해 차단된 재산을 보유한 사람을 대리하여 행동한 자의 모든 재산 혹은 재산권의 이전, 지불, 수출, 인출을 차단	E.O. 13464(2008)
자산동결	자산동결	- 미국버저 부적격 인물의 재산, 재산권은 이전, 지불, 수출, 인출 불가	제이드법(2008)
자산동결	자산동결	- 미국 내의 어떤 재산과 재산권도 재무부에 의해 부적합하다고 인정한 사람(미안마의 평화, 안보, 안정에 위협; 미안마 내 인권남용; 미안마와 무기거래 등)에게 이전, 지불, 수출, 인출되지 않음	E.O. 13619(2012)

표 3-2. 계속

제재 분야	제재 수단	제재 내역	관련 법, 행정명령
투자제재	투자금지	- 대통령에게 對미안마 신규투자 금지 권한을 부여	수출금융관련법 570조 (1997)
	투자금지	- 對미안마 신규투자 금지	E.O. 13047(1997)
	다자지원 제한	- 對미안마 프로그램에 기금을 제공하지 않음(단 IAEA, UNICEF 제외) 양자, 다자지원 금지(단 인도주의, 마약 비확산, 작물대체 지원, 인권 및 민주주의적 가치 증진에는 예외) - 재무부 장관은 국제금융기구 내 미국 대표에게 미안마를 위한 차관이나 기금의 이용에 반대투표 할 것을 지시	외국원조법 307조 (1961, 개정 1994) 수출금융관련법 570조 (1997)
원조	다자지원 제한	- 재무부 장관은 미국이 참여하고 있는 국제금융기구 내 미국 대표에게 미안마를 위한 차관, 채무, 기술적 지원의 확장에 반대하거나 반대투표 할 것을 지시	버마자유민주주의법(2003)
	양자지원 제한	- 비인도주의적, 비무역 관련 지원 금지	인신매매피해자보호법 (2011; P.L. 106-386)
	다자지원 제한	- 미국의 이익에 부합한다고 대통령이 판단할 경우(수출금융관련법 570조(1997)에 따라) 국제금융기구 내 미국 대표에게 미안마를 위한 차관, 채무, 기술적 지원의 확장에 반대하거나 반대투표 하는 조건을 유보하는 권한을 대통령에게 부여	P.L. 112-92(2012)
비자	비자 금지	- 미안마의 민주주의로의 전환을 침해하는 정책을 만들거나 실행하거나 이익을 본 이민자 혹은 비이민자의 미국 진입을 중지	대통령 포고 6925
	비자 금지	- 미안마 공무원 비자 금지	수출금융관련법 570조 (1997)
	비자 금지	- 대통령은 SPDC와 USDA의 과거와 현재의 영향이 있는 곳으로의 비자와 진입을 거부할 권한이 있음	버마자유민주주의법(2003)

표 3-2. 계속

제재 분야	제재 수단	제재 내역	관련 법, 행정명령
	비자 금지	<ul style="list-style-type: none"> - 아래 범주의 사람들은 미국비자 발급 자격이 없음 - SPDC, USDA, 미안미군의 지도자; 평화로운 정치활동 압박에 연루되거나 또는 미안마 내 엄청난 인권 침해 또는 인권남용을 저지른 SPDC, USDA, 미안미군의 공무원; SPDC, USDA, 미안마군에 상당한 경제적, 정치적 도움을 제공한 사람; 직계 가족 	제이드법(2008)
	비자 금지	<ul style="list-style-type: none"> - 직간접적으로 미안마의 평화, 안보, 안정을 위협하는 데 관여한 자; 미안마의 인권남용에 책임이 있는 자; 미안마 그리고 북한과의 무기거래에 직접적으로 관여된 자; 앞선 활동에 관여하고 있는 기관에 속한 고위급 관료; 앞선 활동에 물질적으로 지원해온 자; 또는 앞선 활동에 관여한 자를 대리하여 활동해온 자 등이 이민자 혹은 비이민자로 미국에 진입하는 것을 금지 	E.O. 13619(2012)

자료: Martin(2012), 미국 법률과 규정 원문을 참고하여 저자 정리.

나) EU의 양자제재

EU의 對미얀마 양자제재도 미국과 비슷한 양상을 취하며 실행되었다. EU의 제재도 크게 무역, 금융, 투자, 원조, 기타 부문에 걸쳐 이루어졌다. 먼저 무역 제재의 경우 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다, 먼저 무기, 군사장비 혹은 미얀마 내에서 악용될 수 있는 장비의 對미얀마 수출이 금지되었다. 다음으로 미얀마의 주요 외화수입원인 목재, 귀금속, 광물 부문의 수입이 금지되었고 미얀마 내 해당 부문의 기업에서 사용될 수 있는 품목의 수출이 금지되었다. 마지막으로 관세 부문의 제재로 EU는 1997년 對미얀마 GSP의 적용을 중지시켰다. 다만 무역 부문의 제재에서 EU와 미국의 차이는 전반적인 거래를 금지하는 무역 금수 조치가 취해지지는 않았다는 사실이다. 그 결과 제재 기간 중 미얀마와 EU의 수출입은 미얀마와 미국과의 수출입과는 다른 양상을 보이게 되었다.

금융제재는 금융서비스 제공 금지와 자산동결로 크게 나눌 수 있다. EU의 제재는 금융서비스 부문 제재도 미얀마 내 특정 부문에 한정되어 실행된 것이 특징이다. 앞서 무역 부문에서 언급한 무기, 군사장비 관련 금융서비스와 외화수입을 올리는 기업 부문에 대한 금융서비스를 제한하는 조치가 취해졌다. 자산동결 조치는 SPDC, 군부, 관광 부처와 관계자들에 대한 자산이 동결되었다. 투자 부문 제재는 앞서 언급한 기관이 소유, 통제하고 있는 기업, 별목, 광물, 귀금속 수출 등 미얀마 내 외화수입을 담당하는 기업에 대한 지분 참여, 합작투자 등이 금지되었다.

원조 부문의 제재는 EU의 양자적 지원을 제한하는 방향으로 이루어졌다. 양자적 지원 제한은 비인도적 지원, 개발프로그램의 중지, 무기·군수품 부문의 기술적 훈련 및 지원 금지, 기업, 별목, 광물, 귀금속 수출 등 미얀마 내 외화수입을 담당하는 기업에 대한 기술적 지원 등이 금지되었다. 여기서도 미국과의 차이점이 나타나는데 국제기구 내에서 EU의 對미얀마 지원을 억제하는 조치는 명시적으로 취해지지 않았다. 마지막으로 SPDC와 군부에 대한 비자 금지 조치가 종합적으로 시행되었다.

EU의 對미얀마 제재는 미국에 비해 다소 느슨한 형태로 부과된 것이 특징이다. 동일한 부문에 중첩적으로 부과된 형태는 미국의 제재와 유사한 점이나 제재의 강도 측면에서는 다소 약한 것이 차이점이다. 예를 들어 EU는 미얀마에 대해 수출입 금수 조치, 투자 전면 금지 등의 고강도의 제재 조치는 취하지 않았다. 후에 경제지표를 통해 살펴보겠지만 EU와 미얀마의 교역은 어느 정도 수준을 유지했으며 2012년에도 4%의 비중을 유지하였다.

표 3-3. EU의 미안마 경제제재 정리

제재 분야	제재 수단	제재 내역	관련 법, 행정명령
무역제재 (수출입, 무기, GSP 등)	무기 금수	- 무기, 군수품, 군사장비의 금수(판매, 공금, 이전, 수출 등)	96/635/CFSP
	GSP 적용 금지	- GSP 중지	(EC) No 552/97
	무기 금수	- 미안마 내부 탄압, 테러리즘에 사용될 수 있는 장비의 공급 금지	2000/346/CFSP
	수출 금지	- EC에서 생산 무기에 상관없이 미안마의 어떤 사람 혹은 미안마 영토 내에서 사업을 수행하려는 목적을 지닌 사람에게 별첨1에 리스트된 장비의 판매, 공금, 수출, 선적을 직간접적 금지	(EC) No 1081/2000
	수출 금지	- EU 회원국, 영토에서 다음 산업에 관여하고 있는 미안마 내 기업으로 관련 물품의 판매, 공금, 이전, 수출 금지 - 벌목, 목재가공; 금, 주석, 철, 구리, 텅스텐, 은, 석탄, 납, 망간, 니켈, 아연의 채굴 - 보석용 원석, 준보석(다이아몬드, 루비, 사파이어, 옥, 에메랄드)의 채굴과 가공	2007/750/CFSP
금융제재 (자산동결)	수입 금지	- 미안마에서 EU 회원국으로 다음 물품의 구매, 수입, 운송 금지 - 통나무, 목재, 목공제품; 금, 주석, 철, 구리, 텅스텐, 은, 석탄, 납, 망간, 니켈, 아연; 보석용 원석, 준보석(다이아몬드, 루비, 사파이어, 옥, 에메랄드)	2007/750/CFSP
	특정 금융거래 금지	- 무기와 관련 재료의 판매, 공금, 이전, 수출 등을 위한 군사활동과 관련된 보조금, 차관, 수출신용보험 등 자금 공급 혹은 금융지원 금지 - 어떤 기업이나 경제적 요소도 직간접적으로 첨부된 인물이나 기관, 단체에 혜택을 위해 조성될 수 없음.	2004/423/CFSP
	특정 금융거래 금지	- 벌목, 광물 또는 보석류 채굴 관련 산업 내 미안마 기업에 대한 관련 장비, 기술의 판매, 공금, 이전, 수출을 위한 금융 및 금융지원 금지 - 벌목, 광물 또는 보석류 채굴 관련 산업 내 미안마 기업에 대한 차관, 신용 거래 금지	2007/750/CFSP
	자산동결	- 96/635/CFSP, 98/612/CFSP, 2000/346/CFSP에 언급된 인물의 해외자금 동결	2000/346/CFSP

표 3-3. 계속

제재 분야	제재 수단	제재 내역	관련 법, 행정명령
자산동결	자산동결	<ul style="list-style-type: none"> - 별첨2에 리스트된 미안마의 민주주의 이행을 침해한 SPDC, 관공부처의 미안마 관계자, 군, 정부, 보안대 고위급 관료의 미안마 영토 밖 기금의 동결 - 어떤 기금도 직간접적으로 위에 언급된 인물들에게 이익을 인기기 위해 이용하는 것이 불가능 - 기금은 현금, 수표, 청구권, 어음, 우편환 등을 포함한 모든 종류의 경제적 이득 그리고 금융자산을 의미 - 자산동결 대상 확대 - 군부, 보안대, 군부의 경제적 이익 그리고 군부와 관련된 다른 개인, 그룹, 프로젝트, 주체 그리고 그들의 직계 가족과 동료 - 미안마 정부의 구성원 혹은 리스트에 명시된 인물 소유인 기금, 경제 리소스 등결 - 어떤 기금, 경제 리소스도 직간접적으로 리스트된 인물에 이익을 위해 이용할 수 없음 	(EC) No 1081/2000
	자산동결	<ul style="list-style-type: none"> - 별첨에 리스트된 미안마 정부 소유(통제) 기업에 대한 금융대출, 신용 기여 혹은 해당 회사의 채권, 예금증서, 보증, 차입증명의 인수 금지 - 미안마 정부 소유 기업 참여의 확장 혹은 인수 금지(지분, 주식 인수 등) 	2003/461/CFSP
	자산동결	<ul style="list-style-type: none"> - 벌목, 광물 또는 보석류 채굴 관련 산업 내 미안마 기업에 대한 참여의 확장 혹은 인수 금지(지분, 주식 인수 등) - 벌목, 광물 또는 보석류 채굴 관련 산업 내 미안마 기업 혹은 자회사, 계열사와 합작투자 금지 	2004/423/CFSP
투자제재	투자 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 비인도적 지원, 개발프로그램의 중지 - NLD 등과 같은 민주적인 그룹으로부터 자문을 받거나 그들이 관여한 프로젝트나 프로그램은 예외 적용 가능; 인권과 민주주의, 빈곤경감과 최빈곤층의 기초적 니즈, 지역시민 당국과 비정부적 기관과의 협력, 보건과 기초교육 등(2004/423/CFSP) 	2006/318/CFSP
	투자 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 무기, 군수품, 군사장비에 해당하는 미안마 공금, 제조, 유지, 사용 관련 기술적 훈련 또는 지원 금지 	2007/750/CFSP
원조	양자지원 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 벌목, 광물 또는 보석류 채굴 관련 산업 내 미안마 기업에 대한 기술적 지원, 훈련 금지 	96/635/CFSP
	양자지원 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 군사활동 혹은 무기의 공금, 제조, 유지, 이용과 관련한 기술적 지원, 브로커, 기타 서비스 제공 금지 	2003/297/CFSP
	양자지원 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 군사활동 혹은 무기의 공금, 제조, 유지, 이용과 관련한 기술적 지원, 브로커, 기타 서비스 제공 금지 	2007/750/CFSP 2010/232/CFSP

표 3-3. 계속

제재 분야	제재 수단	제재 내역	관련 법, 행정명령
기타 (비자 금지, 운송, 네트워킹)	인적교류 제한	- EU 회원국에 있는 미안마 외교대표부에 속해 있는 군 관련 인사의 추방 - 미안마에 있는 EU 회원국 외교대표부에 속해 있는 군 관련 인사의 철수	96/635/CFSP
	인적교류 제한	- 총리와 정치보좌관 이상 고위급의 미안마 상호 방문 중지	96/635/CFSP
	비자 금지	- SPDC의 고위급 권료와 직계가족의 입국비자 금지 - 미안마의 민주주의 이행을 침해한 군, 보안대의 고위급관료의 입국비자 금지	96/635/CFSP
	비자 금지	- 관광 부문의 미안마 정부당국, 관계자의 비자 금지	98/612/CFSP
	비자 금지	- SPDC, Former members of SLORC, Deputy regional commanders 등 별첨에 리스트된 인물들과 그 가족의 비자 금지	2000/346/CFSP
	비자 금지	- 비자 금지 대상 확대 - 군부, 보안대, 군부의 경제적 이익 그리고 군부와 관련된 다른 개인, 그룹, 프로젝트, 주체 그리고 그들의 직계 가족과 동료	2003/461/CFSP

자료: EU의 법률과 규정 원문을 참고하여 저자 정리.

2) 對미얀마 제재의 경제적 영향 분석

본 절에서는 앞서 정리한 對미얀마 제재가 미얀마 경제에 미친 영향을 살펴보고 미얀마 군부가 제재의 충격을 완화하는 과정을 경제지표를 통해 살펴본다. 경제제재와 직접적으로 연관 있는 지표를 중심으로 살펴보면서 이 외에도 보조적인 경제지표를 통하여 경제제재가 미친 영향을 점검한다.

가장 먼저 살펴볼 경제지표는 미얀마의 1인당 GDP와 GDP 성장률이다. 해당 지표는 경제제재가 직접 목표로 하는 지표는 아니나 제재하에서 미얀마의 전반적인 경제 상황을 살펴보는 데 도움이 된다. 미얀마의 명목 1인당 GDP를 살펴보면 1990년 127.3달러에서 2012년 1,194달러로 약 9.4배 증가한 것을 알 수 있다. 또한 이 기간 실질 GDP 성장률은 연평균 9.1%로 상당히 높은 수준을 기록하였다(그림 3-1 참고).

한편 미얀마와 주요한 경제관계를 맺고 있는 주변 4개국의 경제성장률의 평균을 살펴보면 동 기간 연평균 6.9%를 기록한 것을 알 수 있다.⁹²⁾ 이들 국가의 GDP가 2012년 기준 미얀마에 비해 적게는 6.6배(태국)에서 153.2배(중국) 차이 나는 것을 감안할 때, 미얀마는 이들 국가의 성장으로부터 수혜를 입었으며 동시에 제재의 효과 완화에도 영향을 미쳤음을 추측해볼 수 있다.

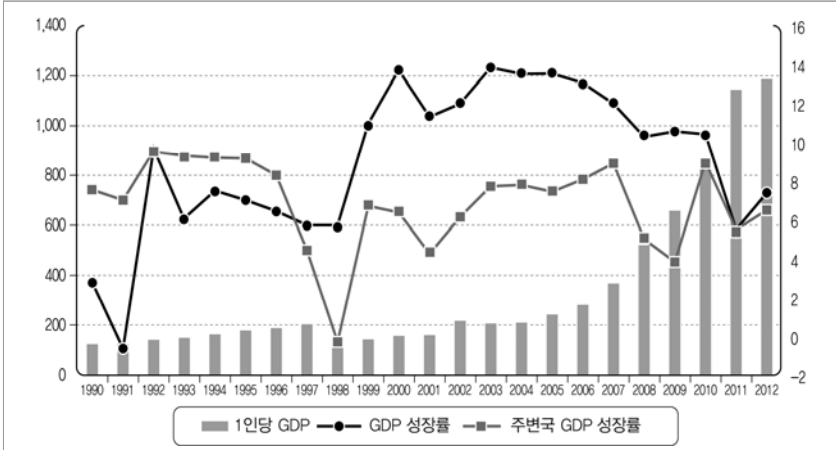
결과적으로 미얀마의 경제성장률 수치만 놓고 볼 때 경제제재의 뚜렷한 영향을 판단하기 어려우며 제재를 받지 않은 주변국과 비교해서도 오히려 경제가 큰 폭으로 성장하는 것을 확인할 수 있다.

92) 2012년 기준 미얀마 수출 상위 4개국을 주요국으로 상정하였으며 이들의 수입비중은 76%에 달함 (IMF DOTS Database, 검색일: 2019. 4. 2).

연평균 성장률 순으로 중국, 인도, 말레이시아, 태국이 각각 10.0%, 6.5%, 6.0%, 4.9% 순임(IMF WEO Database, 검색일: 2019. 4. 1).

그림 3-1. 미얀마의 1인당 GDP 추이 및 GDP 성장률

(단위: 달러(좌축), %(우축))

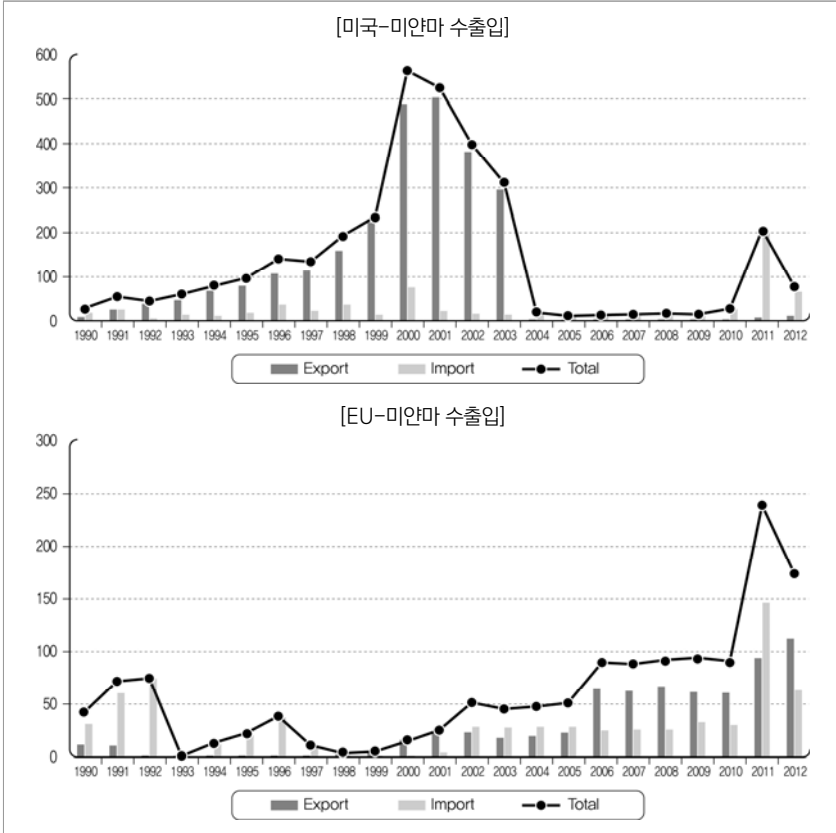


주: 1인당 GDP는 명목; GDP 성장률은 실질 성장률(Real GDP, Growth Rate, Year-on-Year); 주변국 GDP 성장률은 중국, 태국, 말레이시아, 인도의 연평균 경제성장률의 평균.
 자료: IHS Database(1인당 GDP, GDP 성장률, 검색일: 2019. 3. 20, 4. 22~2019. 5. 21), IMF WEO Database(주변국 GDP 성장률, 검색일: 2019. 2. 2).

다음으로 제재의 가장 주요한 수단으로 활용되었던 무역 부문의 경제지표를 살펴본다. 먼저 미얀마에게 제재를 부과하였던 미국과 EU에 한정하여 제재의 효과를 살펴볼 경우 그 영향을 확연히 확인할 수 있다. [그림 3-2]를 보면 2001년 최고 5억 달러에 달하였던 미얀마의 對미 수출이 제재의 영향으로 2004년에 극적으로 감소하였으며 또한 EU와의 무역은 제재 기간 내내 전반적으로 저조한 것을 확인할 수 있다. 다만 미국처럼 전반적인 거래를 일체 금지하는 무역 금수 조치를 취하진 않아 낮은 수준이지만 일정 정도의 교역량을 유지하고 있다.

그림 3-2. 미국, EU와 미얀마의 수출입

(단위: 백만 달러)



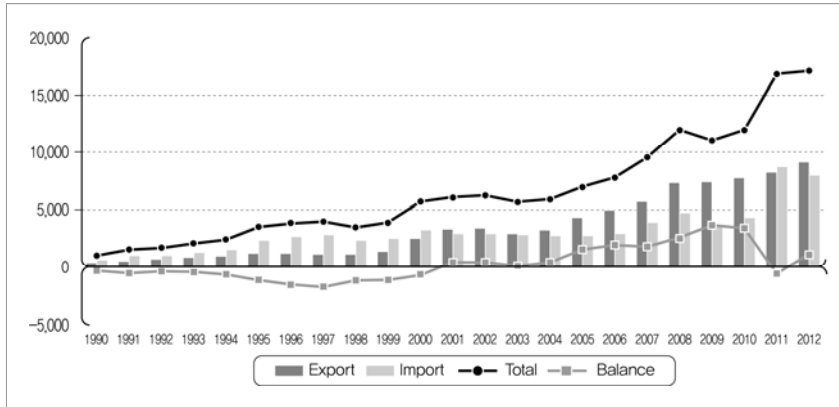
자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 3. 20).

이 같은 두 국가와의 교역 변화가 미얀마 교역에 전반적으로 미친 영향을 확인하기 위해 전반적인 교역 현황을 살펴보면 미얀마의 총 무역액은 1990년 15억 9,400만 달러에서 2012년 171억 6,300만 달러로 약 10.7배 증가하는 것을 알 수 있다. 수출액은 이 기간 점진적으로 증가하는 모습을 보이며 수입액은 보다 완만하게 증가하다 2010년 이후로 크게 증가하는 모습을 보이고 있다. 무역수지를 살펴보면 제재가 본격화되는 2000년대에 오히려 흑자 규모를 높여 가는 모습을 확인할 수 있다. 즉 전반적으로 저조한 미국, EU와의 무역에도 불

구하고 미얀마의 총 무역 현황을 살펴볼 경우 경제제재의 효과가 눈에 보이지 않으며 오히려 무역 규모가 점차 증가하는 것을 알 수 있다.

그림 3-3. 미얀마 수출입(세계)

(단위: 백만 달러)

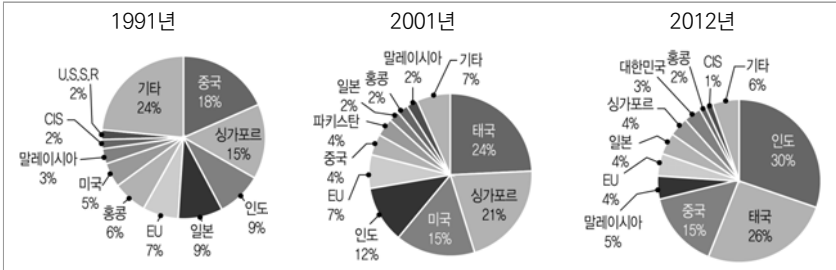


자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 3. 30).

제재에도 불구하고 무역 부문에서 그 영향이 뚜렷하게 나타나지 않았던 이유를 두 가지 다른 무역지표를 통해 확인해볼 수 있다.⁹³⁾ 첫째는 미국과 EU 외의 국가들로 미얀마의 교역 대상국이 전환되었기 때문이다. 시간에 따른 미얀마의 국별 수출 비중을 살펴보면 미국과 EU의 비중이 1991년, 2001년, 2012년에 각각 12%→22%→4%로 변화하는 것을 알 수 있다. 반면 1991년 27%에 불과하였던 인도, 태국, 중국 3국의 비중이 2012년 전체 수출에서 약 70% 수준으로 크게 증가하는 것을 확인할 수 있다.

93) 비록 공식적인 지표로는 나타나지 않으나 미얀마는 비공식 국경무역이 상당한 크기로 존재하고 있다는 연구가 있다. 미얀마의 비공식 국경무역은 제재와는 별개로 지속적으로 존재해왔는데 그 이유는 ① 무역허가의 긴 절차 ② 선수출 정책 ③ 제한 품목의 수출입 ④ 세금 회피 등이다. 이 같은 이유로 존재하였던 비공식 국경무역은 미국과 EU의 제재 이후 중요성이 더 커졌으며 제재의 영향을 감소시키는 데 일조하였다. 해당 연구에 따르면 비공식 국경무역은 2006년 기준 10억 달러 수준이며 이는 공식무역의 13% 수준에 이른다. 주요 대상국은 미얀마와 국경이 길게 접하고 있는 중국과 태국이며 비중은 각각 절반 수준인 것으로 알려졌다(Set Aung 2009, p. 5, p. 27).

그림 3-4. 미얀마의 국별 수출 비중



자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 3. 17).

다음으로 제재의 효과를 약화시켰던 요인은 미얀마의 주요 수출 품목의 변화이다. [그림 3-5]를 보면 제재 기간 중 미얀마의 천연가스 수출이 크게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이는 2000년부터 미얀마 무역수지 흑자전환에 큰 기여를 한 것으로 보인다. 미얀마의 천연가스는 대부분 태국으로 수출되었는데 1990년 50만 달러 수준이었던 천연가스 수출은 2012년 34억 2,290만 달러 수준으로 증가하였다.⁹⁴⁾ 이는 1990년대 말부터 본격화한 천연가스 개발의 결과로 재정을 확보하려는 미얀마 군사정부의 의도와 에너지원 확보를 위한 주변국의 이해관계가 맞아 떨어진 결과이다.⁹⁵⁾

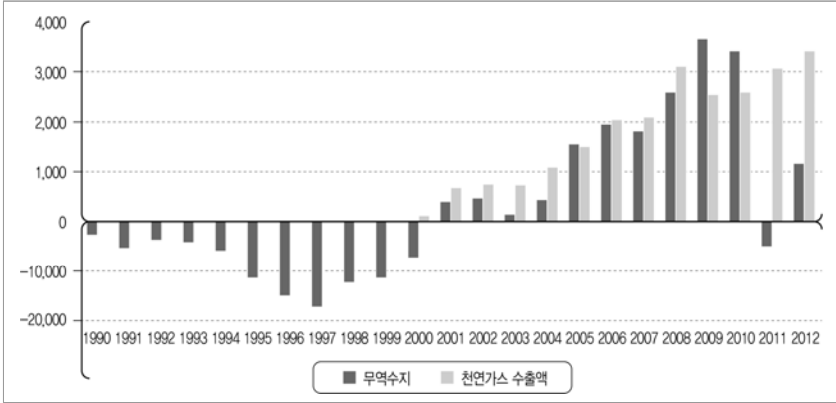
한편 미국과 EU가 제재한 품목의 경우에도 제재가 결과적으로 큰 영향을 미치지 못한 것을 확인할 수 있다. 미국과 EU의 對미얀마 수입제재는 목재, 수산물, 귀금속, 광물 등 미얀마의 주요 외화수입원을 타깃으로 하여 부과되었다. 1992년 기준 해당 품목은 비중 면에서 1위, 4위, 6위를 차지하는 것을 확인할 수 있다. 한편 2012년 기준 해당 품목은 여전히 10위 내에 위치하고 있으며 금액 면에서 크게 증가한 것을 확인할 수 있다.

94) 태국은 미얀마로부터 가스 수입을 크게 늘렸다. 중국도 2006년 에너지, IT, 농업 부문에서 미얀마와 무역협정을 체결하였다(Andreasson 2008, p. 28).

95) 정재완, 김종상(2009), p. 38.

그림 3-5. 미얀마의 무역수지와 淸태국 천연가스 수출액

(단위: 백만 달러)



주: 연도별 淸태국 천연가스 수출액은 미얀마가 제공하지 않는 관계로 태국의 淸미얀마 수입액 미러 통계(Mirror statistics)를 활용하여 계산하였음.

자료: IMF DOTS Database(무역수지)(검색일: 2019. 3. 3); UNCTAD Database(천연가스 수출액)(검색일: 2019. 2. 21).

표 3-4. 미얀마의 10대 수출품목 비교

(단위: %, 백만 달러)

	1992			2001			2012		
	HS 코드	품목	비중 (금액)	HS 코드	품목	비중	HS 코드	품목	비중 (금액)
1	44	나무, 나무제품	32.8% (147.3)	27	광물성 연료, 에너지	26.7% (674.4)	27	광물성 연료, 에너지	24.4% (2,205.3)
2	7	식용채소, 구근	24.0% (107.8)	61	의류/부속품	19.0% (479.2)	44	나무, 나무제품	21.5% (1,942.9)
3	10	곡물	10.1% (45.2)	44	나무, 나무제품	14.8% (374.1)	7	식용채소, 구근	16.8% (1,523.2)
4	3	어패류	7.5% (33.8)	62	의류/부속품	12.5% (316.3)	62	의류/부속품	9.3% (838.7)
5	12	종자와 과일	6.8% (30.4)	7	식용채소, 구근	10.3% (260.3)	3	어패류	7.8% (704.5)
6	71	보석, 귀금속류	4.3% (19.4)	3	어패류	5.8% (146.8)	10	곡물	5.3% (478.2)
7	61	의류/부속품	3.5% (15.7)	74	동과 그 제품	1.5% (37.4)	71	보석, 귀금속류	4.4% (394.8)

표 3-4. 계속

(단위: 백만 달러)

	1992			2001			2012		
	HS 코드	품목	비중 (금액)	HS 코드	품목	비중	HS 코드	품목	비중 (금액)
8	40	고무	2.6% (11.5)	64	신발류	0.8% (20.3)	12	종자와 과실	2.4% (219.0)
9	9	커피, 차	2.4% (11.0)	71	보석, 귀금속류	0.8% (19.3)	40	고무	2.1% (186.9)
10	82	비금속제의 공구, 도구	1.6% (7.4)	12	종자와 과실	0.7% (18.3)	96	기타제품	1.1% (100.5)
	기타		4.4%	기타		7.0%	기타		5.1%

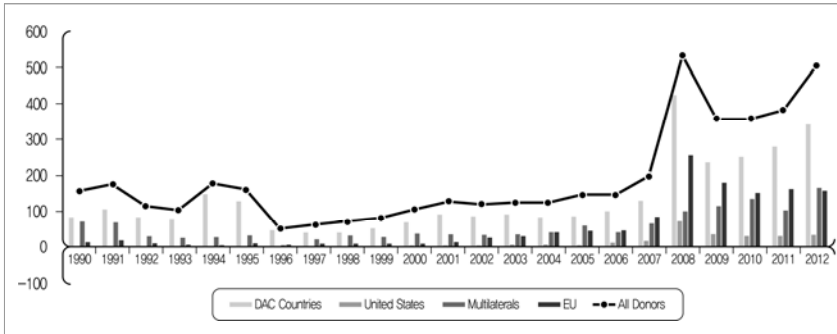
주: 61: 의류/부속품(메리야스, 뜨개질편물), 62: 의류/부속품(메리야스, 뜨개질편물외); 2001년 수출 통계는 미얀마가 제공하지 않는 관계로 주요국들의 對미얀마 수입액 미러 통계(Mirror statistics)를 활용하여 계산하였음.

자료: UNCTAD Database(검색일: 2019. 2. 21).

다음으로 원조와 투자 부문에 해당하는 경제지표인 對미얀마 ODA와 FDI를 살펴본다. 제재 기간 동안 EU에 의해 원조 규모가 증가하는 2008년 이후를 제외하고는 ODA는 전반적으로 낮은 수준인 것을 확인할 수 있다. 특히나 미국의 입김에 크게 영향을 받는 국제기구의 경우 제재 기간에 對미얀마 ODA의 규모

그림 3-6. 對미얀마의 ODA 추이

(단위: 백만 달러)



주: All Donors=DAC Countries+Multilaterals+Non-DAC Countries+기타의 합; United States와 EU는 DAC Countries에 포함됨.

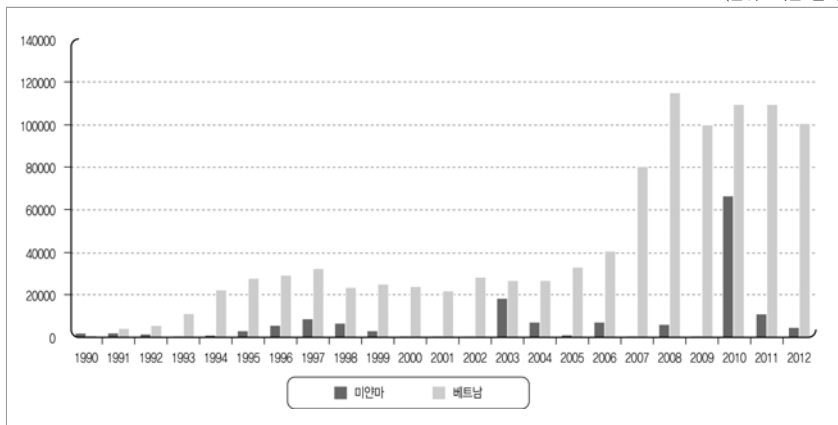
자료: OECD DAC Database(검색일: 2019. 2. 22).

가 전반적으로 저조한 것을 확인할 수 있다. 미얀마의 경우 다른 체제전환국과 마찬가지로 외자 도입을 통한 자본 축적이 절실한 경제구조로 평가되었던 것을 감안할 때 제재가 경제성장의 기회비용을 높인 것으로 보인다. 2012년 기준 41억 1,330만 달러의 ODA 수혜를 받은 베트남과 비교할 때 미얀마는 5억 450만 달러의 ODA를 받아 약 1/8의 수준인 상대적으로 저조한 모습을 보였다.

對미얀마 FDI의 경우에도 제재 기간 내 ODA와 같이 전반적으로 저조한 편이며 그래프상에서 특별한 추세를 찾아볼 수는 없다. 이를 동기간 미국과 관계 정상화를 진행한 주변국인 베트남과 비교하여 보면 1995년 미국과 수교한 이후 2006년 WTO 가입을 통해 FDI 유입을 크게 늘려가는 對베트남 FDI에 비해 상대적으로 저조한 것을 알 수 있다. 다만 [그림 3-8]에서 국별 對미얀마 투자 비중을 살펴볼 경우 무역에서와 마찬가지로 미얀마 주변 국가들이 제재 기간 중 미국과 EU를 대신하고 있는 것을 확인할 수 있다. 중국과 태국, 홍콩 등 3개국이 70% 이상을 차지하고 있다.

그림 3-7. 對미얀마, 對베트남의 FDI 추이

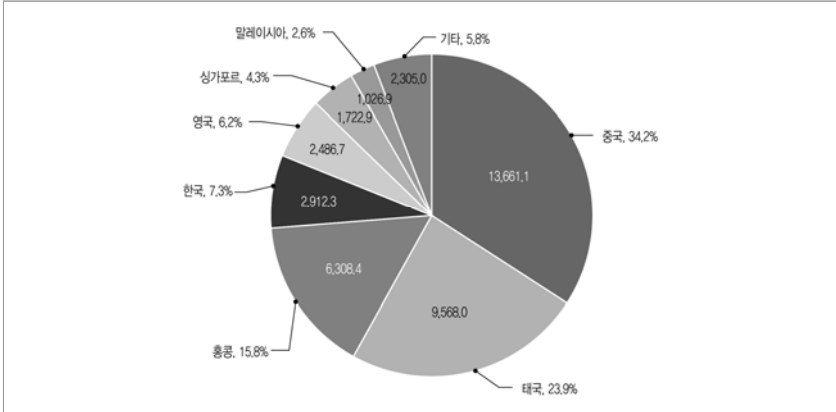
(단위: 백만 달러)



자료: UNCTAD Database(검색일: 2019. 2. 23); 1990년도 해외직접투자는 권 울(2005), p. 44 참고; 1991~2012년 해외직접투자는 베트남 통계청(검색일: 2019. 2. 23) 참고.

그림 3-8. 국가별 對미얀마 FDI 누적액(1988~2012년 누적)

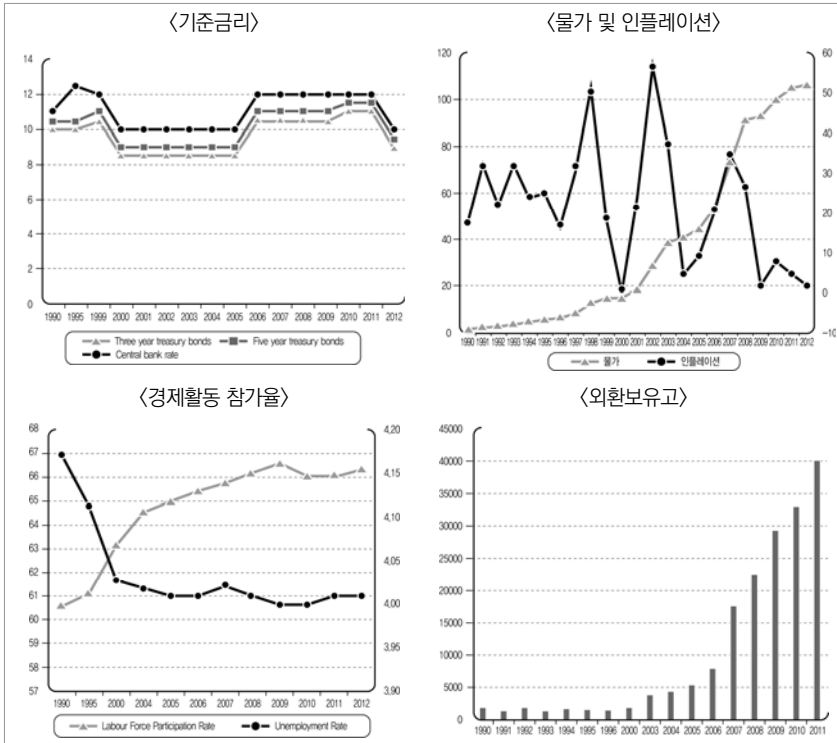
(단위: 백만 달러)



자료: DICA, 온라인 자료(검색일: 2019. 2. 19).

앞서 살펴본 주요 경제지표 외에 보조적인 경제지표를 통해 제재 기간 동안 미얀마의 경제 상황을 살펴본다. 첫째 지표는 기준금리와 재무부 발행 채권금리이다. 제재 기간 내에 해당 금리들은 8~12% 내에 있으며 특별한 움직임을 보이고 있지 않다. 해당 금리들이 크게 변동할 정도의 실질적 충격이 경제에 가해지지 않은 것으로 해석해볼 수 있다. 둘째 지표는 물가와 인플레이션이다. 제재 기간 내에 인플레이션은 다양한 흐름을 보여주고 있다. 먼저 1990년대 초반에는 인플레이션이 약 20% 중반에 형성된 후 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지는 큰 변동을 보여준다. 2000년대 후반부터는 점차 하락하며 안정화 되는 모습을 보여준다. 해당 기간 동안 인플레이션의 평균은 21.5%로 다소 높은 모습을 보여주고 있다. 셋째 경제지표는 경제활동 참가율과 실업률이다. 이 기간에 두 지표는 긍정적인 흐름을 보이고 있다. 경제성장에 따라 경제활동 참가율이 높아지고 실업률이 감소하는 것으로 보인다. 마지막 경제지표는 외환보유고이다. 미얀마의 외환보유고가 2000년 이후로 크게 증가하는 모습을 보이고 있다. 이는 2000년대 이후로 미얀마의 무역수지 흑자가 증가하는 추세와 일치하는 모습이다.

그림 3-9. 미얀마 기준금리 및 채권금리, 물가 및 인플레이션, 외환보유고, 경제활동 참가율 및 실업률(시계방향 순)



주: 외환보유고 단위는 Kyat Million; 물가는 2010년 기준; 이외의 단위는 모두 %.

자료: 기준금리, 경제활동 참가율, 외환보유고는 MMSIS(Myanmar Statistics Information Service, <http://www.mmsis.gov.mm>), 물가 및 인플레이션은 IMF(International Financial Statistics)의 자료임(모든 자료의 검색일: 2019. 2. 3).

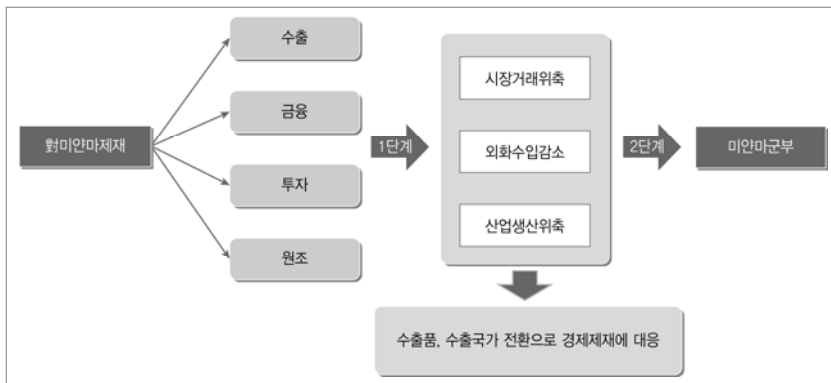
나. 對미얀마 제재 종합

對미얀마 경제제재가 미얀마에 미친 영향은 두 가지 질문에 대한 대답을 통하여 요약할 수 있을 것으로 보인다. 첫째 질문은 과연 경제제재가 미얀마 군부에 압력을 가하여 미얀마 내 상황을 개선하도록 유도하였는가이다. 둘째 질문은 경제제재의 충격을 흡수하는 과정에서 경제 내부에 구조적 변화가 발생하였는가이다.

먼저 첫째 질문에 대한 대답은 겉으로 드러난 경제지표상으로는 그렇다고

단정하기 어렵다.⁹⁶⁾ [그림 3-10]은 對미얀마 제재가 목적을 달성하는 과정을 간단하게 도식화한 것이다. 미국과 EU는 무역, 금융, 투자, 원조 부문에서 제재를 가함으로써 미얀마 경제에 영향을 미치고 궁극적으로 미얀마 군부에 압박을 가하고자 하였다. 하지만 확인 가능한 경제지표상에서는 그 영향이 불분명한 것으로 나타났다. 1단계 과정에서는 일시적으로나마 부분적으로 그 영향이 나타났지만 미얀마는 수출품, 수출국가 전환 등의 수단을 통해 제재 효과를 상쇄하였으며 그 결과 2단계 과정이 명확하게 드러나지 않았다.

그림 3-10. 對미얀마 경제제재



자료: 저자 작성.

이 같은 현상이 나타난 이유는 크게 두 가지로 파악해볼 수 있다. 첫째 이유는 미얀마만이 가진 경제적, 지정학적 특수성이 반영된 것으로 보인다. 미얀마는 복잡한 지질학적 구조를 가지고 있어 각종 에너지 및 광물 자원을 풍부하게 보유하고 있었다. 1990년대 말부터 미얀마의 풍부한 천연가스 개발이 본격화 되었는데, 이는 재정을 확보하려는 미얀마 군사정부의 의도와 에너지원 확보를 위한 프랑스, 중국, 인도, 태국, 인도네시아 등의 이해관계가 합치한 결과였

96) 미국의 對미얀마 제재에 대해 지속적으로 연구해온 Micheal F. Martin도 제재가 과연 효과가 있었는지도 불명확하지만 동시에 제재가 없었다면 미얀마 내 정치적 상황이 개선이 되었을지도 불명확하다고 언급하였다(Martin 2012, p. 14).

다.97) 그 결과, 앞서 수치로 확인한 바와 같이 미얀마는 광물성 연료 수출을 통해 미국과 EU의 무역제한 정책에 대응할 수 있었다.

한편 미얀마의 특수한 산업구조도 제재의 효과를 반감시키는 데 기여한 것으로 보인다. 2006년 당시 기준으로 미얀마의 농업인구는 5,650만 명 중 64%를 차지하고 있었다.98) 따라서 對미얀마 제재가 미칠 수 있는 범위는 미얀마 경제 내에서 일부에 국한될 수밖에 없었다. 이 외에도 제재 효과를 반감시킨 요인으로 장기간 폐쇄된 국가들이 가지는 특수한 내구성과 지하경제의 존재가 시장 메커니즘을 통한 제재의 전파를 어렵게 만든 측면이 있었던 것으로 보인다.

다음은 미얀마의 지정학적 특수성이다. 미얀마는 중국, 태국, 인도 등과 국경을 접하고 있으며 말레이시아, 싱가포르 등의 동남아시아 국가들과 가까운 거리에 인접하고 있다. 이 국가들은 미얀마와 오랜 정치적, 경제적, 사회문화적 동질성이 있으므로 미얀마 군부와 훨씬 강한 유대감이 있다. 이와 더불어 중국, 태국, 인도 등 3국은 미얀마와 협력하고자 하는 특수한 동기를 가지고 있다. 중국과 같은 경우 에너지 전략 차원에서 동기가 존재하였는데 기존 말라카 해협을 통해 수송하던 에너지를 미얀마 내에 수송 통로를 건설하여 활용하고자 하였다. 태국의 경우 천연가스 등 미얀마 내 에너지 자원의 확보, 국경무역의 활성화, 시장 확충 등의 이해관계가 존재하였고, 인도의 경우 중국 세력의 견제, 인도차이나로 통하는 수송로 확보, 빔스텍(BIMSTEC)99) 경제협력 강화 등의 동기가 있었다.100) 그 결과 미국과 EU를 제외하고는 국제사회가 제재에 적극적으로 동참하지 않았으며 미얀마는 제재의 영향을 주변국과의 교류 확대를 통

97) 정재완, 김중상(2009), p. 38.

98) 정재완, 김중상(2009), p. 77.

99) 빔스텍(BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi Sectoral Technical and Economic Cooperation)은 벵골만기술경제협력체로도 불리며 동서남아 7개 국가(네팔, 방글라데시, 부탄, 스리랑카, 인도, 미얀마, 태국)로 구성된 지역 기구로 1997년 상호 기술 및 경제 협력을 위하여 출범하였다. 인도가 빔스텍에 대한 관심과 영향력을 확대하면서 회원국 내 교류가 증가하고 있다. 빔스텍의 창설은 중국의 영향력을 견제하고 남아시아 지역 세력 강화를 목적으로 한 인도의 동방정책(Look East Policy)에 기인한다(김도연, 한형민 2018, pp. 4~5).

100) 최영석(2014), pp. 166~167.

해 상쇄해나갈 수 있었다.¹⁰¹⁾ 앞서 살펴보았다시피 미얀마 수출에서 3국의 비중은 2012년 기준 70%에 달한다.

제재의 실질적 효과가 나타나지 않은 둘째 이유는 경제제재가 미얀마 군부로 대변되는 정부 부문과 일반 국민이 참여하는 민간 부문에 불균형적으로 타격을 입혔기 때문으로 보인다. 미국은 미얀마에 대한 통제가 완전하지 않은 제한된 조건에서(다시 말해 빠져나갈 통로가 있는) 미얀마 군부에 제재를 통해 압박을 가하고자 하였지만 오히려 제재가 민간경제 부문에만 영향을 미치는 의도치 않은 결과를 가져왔던 것으로 보인다.

이 같은 경향은 의류 산업의 피해 사례에서 두드러지게 나타났다. 1988년 새롭게 권력을 잡은 미얀마 군부는 사기업들이 무역에 참여하도록 합법화하고 외국인투자를 허락하는 개방정책을 취했다. 그 결과 1990년대 말 2000년대 초 민간 부문에서 많은 기업이 생겨나 의류 산업이 큰 성장을 했다. 미국의 금수 조치가 취해질 2003년 당시 미국의 對미얀마 수입품목의 80% 비중을 차지하는 것이 의류 부문이었다. 또한 2000년 기준 미얀마 의류 수출의 54.1%가 미국으로 수출되고 있었다. 이러한 상황에서 미국이 무역제재를 가한 결과 의류 부문이 가장 큰 타격을 입었으며 그중에서도 중소 규모의 영세한 사기업 그리고 해당 기업에 종사하는 근로자들이 실직하는 결과를 낳았다.¹⁰²⁾

또한 ODA가 일반적으로 경제구조에서 낮은 계층이 가장 혜택을 많이 보는 사업임을 감안할 때 미국의 원조 제한정책은 무역제재와 마찬가지로 정부 부문 보다는 민간 부문에 더 큰 피해를 입힌 것으로 보인다. 앞서 살펴보았던 것처럼 제재 기간 내에 對미얀마 ODA 규모는 저조한 수준이었다. 반면 미얀마 군부는

101) 2007년 러시아와 중국은 UN 안보리 결의안 초안에 거부권을 행사하였다. 중국의 UN 대사는 “미얀마 이슈는 내부적 이슈로서 국제사회나 주변 지역 평화와 안정에 위협을 가하지 않는다”라고 언급하였다. 또한 이 같은 인식에 대해 주변 아세안 국가들도 인식을 공유하였다. 태국과 인도는 제재가 미얀마를 변화시킬 방법이 아니라는 믿음을 가지고 있었다(Andreasson 2008, p. 23).

102) 미얀마 정부는 8만 명 이상의 근로자들이 직업을 잃은 것으로 발표하였다. 2004년 미국 국무부는 의회에 제재로 인해 100곳 이상의 의류 기업이 문을 닫고 그 결과 5~6만 명 이상의 근로자가 실직했다고 전하였다(Kudo 2008, p. 998).

제재의 직접적 타격을 입지 않았으며 오히려 천연가스 수출을 통해 재정을 확보하면서 제재의 영향권에서 벗어날 수 있었던 것으로 보인다.

둘째 질문에 대한 대답은 경제제재가 비록 미얀마 정치구조에 직접적인 영향을 끼쳤는지는 불확실하지만 미얀마 내 경제구조에는 유의미한 흔적을 남겼다는 점이다. 이 대답에 대한 설명은 첫째 질문에 대한 대답과 동전의 양면 같은 부분이 있다. 즉 미얀마가 제재의 영향을 완화하는 과정에서 자연스럽게 경제구조의 변화가 수반되었다.

예를 들어 주요 수출 품목이었던 섬유·의류 부문의 수출이 제재로 어려워지자 미얀마는 재정을 확보하기 위해 제재 외의 품목인 광물성 연료 부문을 성장 시키고자 노력하였다. 그 결과 해당 부문이 크게 성장하였으며 약 20년 전에 수출 비중이 1%에도 미치지 못하였던 광물성 연료는 2012년 기준 24.4% 수준으로 급증하였다. 한편 앞서 살펴본 것처럼 제재 분야에 연관되어 있던 민간 부문은 상대적으로 큰 피해를 입어 일정 기간 위축되는 효과가 나타났다.

이 같이 주요 산업 구성이 달라지는 과정에서 정부와 민간 간에도 불균형적 혜택이 돌아갔다. 즉 정부는 미얀마 내 자원을 활용하여 외화수입을 올리는 등 제재를 회피하였으나 회피할 수단이 마땅하지 않은 일반 민간 부문은 혜택에서 상대적으로 소외되었다. 천연가스 개발에는 대부분 외국자본이 투입되어 일반 민간 부문은 직접적 혜택을 얻기 어려웠다. 반면 민간 자본이 많이 투입된 섬유·의류 부문의 상대적 쇠퇴는 민간 부문의 경제적 혜택 감소로 이어졌다.

한편 제재 대상이었던 품목이 미국, EU 외에 다른 국가로 전환되어 수출되는 과정에서 미얀마의 주요 수출국에도 변화가 수반되었다. 앞서 살펴본 것처럼 미얀마 수출의 총 10~20% 수준을 차지하던 미국과 EU의 비중은 2012년 4% 수준으로 크게 하락하였으며 1991년 27%에 불과하였던 인도, 태국, 중국 3국의 비중은 2012년 70% 수준으로 크게 증가하였다. 즉 제재 부과에 따라 미국, EU에 대한 미얀마의 경제의존도가 감소하는 효과가 나타났으며 중국, ASEAN 등 주변국에 대한 경제의존도가 증가하는 결과가 나타났다.

3. 對북 경제제재와의 비교 및 시사점

가. 대북제재의 내용 및 경제적 효과

북한에 부과된 경제제재는 크게 UN 안보리 결의안에 의한 다자제재와 개별 국가(미국, 일본, 한국 등)¹⁰³에 의해 독자적인 안을 바탕으로 부과된 양자제재로 나눌 수 있다.¹⁰⁴ 본 연구에서는 이를 간단히 요약한 후 해당 제재가 북한경제에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴본다.

표 3-5. 對북 다자제재, 양자제재 현황 및 효과

제재국	제재 내용				제재 효과
	무역	금융	원조	기타	
UN 안보리	<ul style="list-style-type: none"> - 석탄·철·철광석, 금·희토류, 섬유·의류, 식료품·농산물, 수산물 등 전면 수입 금지 - 산업용 기계, 운송차량, 철강 제품, 항공유, 원유·정유(상한) 수출 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - UN 회원국 내 북한은행 폐쇄 - UN 회원국의 북한 관련 계좌 폐쇄 		<ul style="list-style-type: none"> - 북한과 합작투자 전면 금지 - 2019년 12월까지 해외파견 노동자 송환 - 어획권 구입 금지 - 북한국적 선박 관련 서비스 제공 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 2017~18년 무역적자 확대 - 경제성장을 저하
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 사실상의 수출입 금수 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한과의 금융거래 금지, 자산동결 - 북한과 거래하는 외국의 개인과 기업에도 미국 금융기관과 금융거래를 금지, 미국 내 자산동결(세컨더리 보이콧) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제금융기구의 북한 지원 제한 - 미국의 북한 지원 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국의 대북투자 제한 - 무기 금수 조치 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회의 대북 원조 감소 - 북한의 국제금융 시스템 이용 불가 - 세컨더리 보이콧을 통한 국제사회의 대북제재 이행 압박효과

103) 미국, 일본: 정형곤 외(2018); 한국: 임수호(2018).

104) 최근 실행된 상무부 고시에 의한 중국의 대북제재는 UN 안보리 결의안을 그대로 이행한 다자제재의 결과로서 독자적인 안을 가지고 실행된 양자제재와는 구분된다.

표 3-5. 계속

제재국	제재 내용				제재 효과
	무역	금융	원조	기타	
일본	- 북일교역 전면 금지	- 일본 금융기관과 일본 소재 외국 금융기관의 북한 조선무역은행과의 거래 금지 - 자산동결 대상 확대 - 대북송금 규제 - 북한방문시금액 소지 한도 제한	- 대북 인도적 지원 중지	- 북한 국적자 입국 금지, 인적 왕래 규제 - 북한선박 입항 금지 - 북한 기항 제2국 선박 입항 금지	- 2000년대 초반까지 북한의 최대 교역국 - 이후 일본의 대북제재를 계기로 교역이 일본 이외의 국가로 대부분 전환(특히 한국)
한국	- 남북교역 중단		- 대북지원 원칙적 보류	- 대북 신규투자 금지 - 방북 불허 - 북한선박 남측 해역 운항 불허	- 2016년 북한 4차 핵실험에 따른 개성공단 폐쇄로 교역 전면 중단

자료: UN 안보리 제재는 2016년 이후로 실행된 5건(2270, 2321, 2371, 2375, 2397호), 미국, 일본의 제재 내용은 정형곤 외(2018), 한국의 제재 내용은 임수호(2018)를 참고하여 저자 정리.

먼저 다자제재는 UN 안보리가 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 2017년 말까지 통과시킨 총 9건의 결의안을 통한 제재를 의미한다.¹⁰⁵⁾ UN 제재는 2016년 채택된 2270호를 기점으로 그 성격을 달리한다. 2016년 이전까지 통과된 4건의 경제제재는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기 개발을 직접적으로 억제하기 위한 내용을 포함하고 있었다. 즉 관련 부품의 수출입을 금지하거나 이와 관련한 수송을 억제하기 위한 내용이 포함된 제재이다. 한편 UN 안보리는 북한의 잇따른 핵실험과 미사일 발사를 우려하며 2016년 이후로는 이 같은 제재 방식에서 북한경제에 충격을 주는 방향으로 선회하였다. 즉 북한의 경제 일반에 타격을 가함으로써 북한의 대량살상무기 개발을 간접적으로 저지하려는 목적을 가지고 제재 결의안을 채택하였다.

105) 실질적으로는 총 10건이나 UN 안보리 결의안 2356은 북한 기관과 개인을 제재 리스트에 포함시키는 내용이 전부이므로 이를 제외하였음.

본 연구에서는 북한경제에 직접적 영향을 미치고 있다고 평가되는 2016년 이후 채택된 5건의 UN 대북제재를 살펴본다. 앞선 분류법에 따라 2016년 이후의 UN 안보리 대북제재를 분류하면 다음과 같다. 먼저 무역 부문의 제재는 시간이 지남에 따라 품목의 포괄성과 강도 측면에서 강화되었다. 2270호에서 2397호로 갈수록 對북 수입 금지품목이 광물 및 귀금속에서 수산물, 섬유, 기계품목 등으로 확대되었다. 또한 초기에는 민생 목적의 수출을 열어두는 방식으로 제재의 강도를 조절하였으나 북한의 핵실험이 실행됨에 따라 점차 수출의 상한선을 설정하고 최종적으로는 전면 금지하는 수준으로 나아간 것을 확인할 수 있다. 또한 북한의 수출에 있어서도 점차 제재의 강도가 강화되어 북한이 자체적으로 조달하기 어려운 원유, 정제유, 산업용 기계 품목을 포함시킨 것을 확인할 수 있다.

금융 부문의 제재는 2270, 2321호를 통해 UN 회원국 내 북한은행 지점 폐쇄, 북한과 관련된 계좌 폐쇄 등의 내용을 담고 있다. 투자 부문의 제재는 북한과 기존 합작투자를 폐쇄하도록 강제하고, 신규투자 및 확장을 금지하고 있으며 북한의 주요 외화 수입원 중 하나로 알려진 어획권 구입을 금지하는 내용을 포함하였다. 기타 부문의 제재는 북한 노동자의 해외 파견 금지, 북한선박을 통한 화물이동 제한 등의 내용을 포함하고 있다.

UN 안보리 다차제재를 종합하면 먼저 무역 부문의 제재는 주로 북한의 수입보다는 수출에 한계를 두어 북한의 외화 획득을 억제하는 데 초점이 맞추어져 있는 것을 확인할 수 있다. 한편 수출 부문의 제재는 북한의 산업에도 충격을 주려는 목적이 추가되어 품목이 확대되었다. 이외에 대북투자 금지, 해외 노동자 파견 금지 등을 통해 북한의 외화 획득을 어렵게 만들고 있다. 즉 핵과 미사일 개발을 위한 자금 조달을 어렵게 만드는 동시에 경제성장에 타격을 가함으로써 핵과 미사일 개발의 기회비용을 증가시키는 것을 목표로 하고 있다.¹⁰⁶⁾

다음으로 미국의 양자제재이다.¹⁰⁷⁾ 미국은 앞서 對미얀마 제재에서 살펴본

106) 정형근 외(2018), p. 41.

107) 미국의 양자제재 부분은 정형근 외(2018)의 제3장 북미 양자관계에서 대북제재 해제, 임수호(2018)

것처럼 법과 행정명령을 통해 북한을 제재하고 있으나 보다 역사가 깊으며 포괄적이고 중첩적이다. 여기서는 그것을 전부 살펴보기보다 각 부문에서 가장 대표적인 제재를 중심으로 정리한다. 먼저 무역 부문의 제재를 살펴보자. 대북 수출 관련 제재는 가장 대표적으로 수출관리규정(EAR)을 들 수 있다. 미국은 해당 규정에 따라 수출 상대국을 5개 분야(1~5분야), 5개 그룹(A~E그룹)으로 구분하고 있는데 북한은 가장 많은 제한을 받는 테러지원국(E:1)에 포함되어 있다.¹⁰⁸⁾ 또한 동시에 D:1~D:5 그룹에도 속해있다. 그 결과 식량 및 의약품 외에 상품통제리스트(CCL: Commerce Control List) 품목을 수출하기 위해서는 상무부 승인을 통해 수출면허(EL: Export License)를 취득해야 한다. 따라서 사실상의 금수 조치 효과를 발휘하고 있다.¹⁰⁹⁾ 대북 수입 관련 제재는 2011년 4월 대외경제비상조치법에 의거한 대통령 행정명령 13570에 의한 대북 수입 전면 금지 조치가 현존하고 있다. 대북 수입 관련 제한으로는 이 조치 이외에도 무역법에 따른 최고관세율이 북한에 적용되어 중첩적으로 대북 수입을 제한하고 있다.¹¹⁰⁾

금융 부문 제재는 금융거래와 자산동결 조치가 주를 이루고 있다. 대외경제비상조치법에 따라 북한 관련 모든 금융거래를 금지하며 자산을 동결하도록 하고 있다. 또한 2017년 9월 발령된 행정명령 13810호에 따르면 북한과 거래하는 모든 개인 및 기업에 대해 미국 금융기관과 금융거래를 금지시키고 미국 내 자산을 동결하도록 하고 있다. 이 조치는 미국의 개인과 기업뿐만 아니라 외국 의 개인과 기업에도 적용되어 2차 제재(세컨더리 보이콧)의 성격을 지니고 있다.¹¹¹⁾ 한편 국제비상경제권한법에 의한 권한 위임에 따라 대통령이 행정명령을 발령하여 제재 대상인 개인, 단체 및 국가가 소유한 미국 내 자산 및 이자를 동결하고 있다. 실제 행정명령 13466호, 13551호, 13687호, 13722호 및 13810호

를 참고하여 정리하였음.

108) 2017년 11월 재지정.

109) 정형곤 외(2018), p. 84.

110) 현재 북한과 쿠바가 Column II 관세(최고관세율, 110%)를 적용 받고 있다(임수호 2018, p. 9).

111) 정형곤 외(2018), p. 80.

등이 자산동결을 실행하고 있다.

원조 부문의 제재는 미국이 여러 법령을 통해 중첩적으로 북한에 대한 지원을 제한하고 있다. 구체적으로 대외원조법, 무기수출통제법, 브레튼우즈법, 국제금융기구법을 통해 국제금융기구의 대북원조를 제한하도록 조치하고 있다. 또한 이 같은 국제금융기구를 통한 제재 외에도 대외원조법, 수출입은행법에 의해 미국 내의 독자적인 대북지원도 제한된 상태이다. 상기의 주요 부문 제재 외에도 무기수출통제법에 따라 군수품목의 거래가 전면 금지되고 있으며 미국기업의 대북 투자가 제한되어 있다.

일본의 대북제재 조치는 북한의 핵실험 및 미사일 발사와 양국간 특수 현안인 일본인 납치자 문제를 명분으로 2004년 개정 및 제정된 「외환 및 외국무역법(외환법)」, 「특정선박 입항금지에 관한 특별조치법(특정선박입항금지조치법)」 등 두 가지 법에 따라 실행되고 있다.¹¹²⁾ 해당 법은 주로 양국간 교역과 금융, 인적교류를 제한하고 있다.

일본의 교역 부문 제재는 양국간 교역에 이용되는 선박, 항공기 등 수송수단에 대한 제재와 더불어 2006년 대북 수입 금지, 2009년 대북 수출 금지가 이어지며 현재는 북일간 전면 금수 조치가 이루어진 상태이다. 금융 부문 제재는 주로 일본 내 조총련의 자금이 북한으로 이전되는 것을 막기 위해 일본에서 북한으로의 송금 시 신고액을 낮추고 북한 방문 시 소지할 수 있는 액수에 제한을 두었다. 이외에 금융 부문의 제재로 일본 금융기관과 일본 소재 외국금융기관이 북한 무역결제은행인 조선무역은행과 거래하는 것을 금지하였으며 북한 관련 단체·개인의 자산동결을 확대하였다. 인적교류와 관련하여서는 북한 국적자의 일본 입국 금지, 일본인의 북한 방문 자제 요청 등의 조치가 취해지고 있다. 원조 관련 제재로는 1998년 8월 북한 탄도 미사일 발사에 따라 북한에 대한 식량원조, 한반도에너지개발기구(KEDO)에 자금원조 등 인도적 지원을 중지하였으며 2004년 12월에도 납치피해자인 요코다 메구미 유골감정 결과가

112) 김숙현(2018), pp. 68~69.

가짜로 판명됨에 따라 북한에 대한 인도적 지원을 중단하였다.¹¹³⁾

한편 한국의 독자적인 대북제재 조치로 5.24 조치가 있다. 2010년 천안함 피격사건으로 발표된 5.24 조치는 ① 개성공단을 제외한 남북 교역 전면중단(일반교역, 위탁가공교역) ② 북한 선박의 남측 영해 및 EEZ 항해 불허 ③ 우리 국민의 방북 불허 ④ 신규 대북 투자 사업 보류를 그 내용으로 하고 있다. 이후 2016년 북한의 4차 핵실험에 따라 개성공단마저 폐쇄되며 남북간 경제교류는 전면 중단된 상태이다. 이외에 비상업성 거래인 인도적 지원, 사회문화협력도 원칙적으로는 금지된 상태이다.

앞서 살펴본 다자제재와 양자제재는 시간에 따라 순차적으로 북한에 부과되며 북한경제구조에 영향을 미쳤다. 제재의 효과를 통계로 확인 가능한 북한의 교역 부문을 중심으로 제재의 효과를 살펴보면 [그림 3-11]과 같은 흐름을 확인해볼 수 있다. 1990년대 중반까지만 해도 북한의 최대교역국은 일본과 중국이었다. 그래프에는 나타나 있지 않지만 1990년대 초반으로 거슬러 올라가면 북한의 제1교역국은 일본이었다. 이후 일본의 납치자 문제와 북한 핵개발에 따라 일본의 양자제재가 부과되며 북한의 對일본 교역량은 점차 감소하였다. 2000년대부터 일본과의 교역이 중국과 한국으로 전환되며 두 국가가 북한의 교역에서 차지하는 비중이 점차 증가하였다.

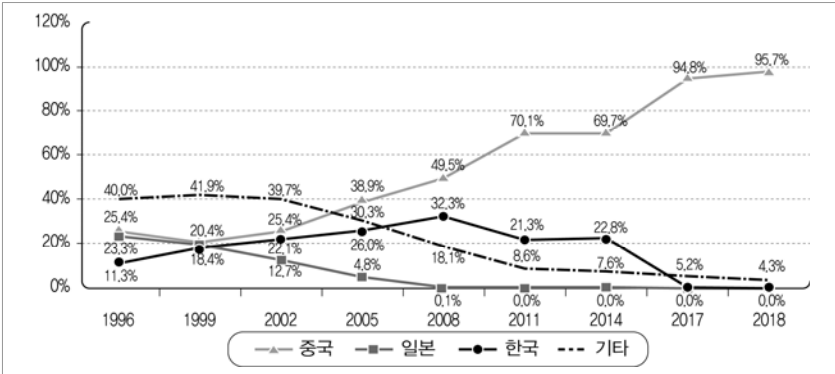
2010년에는 한국의 5·24조치가 발동되며 개성공단을 제외한 북한과의 교역은 중지되었고 이에 따라 한국의 교역 비중도 점차 감소하였다. 이에 더해 2016년 북한의 4차 핵실험에 따른 개성공단 폐쇄로 남북간의 교역도 전면 중지되었으며 결과적으로 중국에 대한 북한의 교역의존도가 90% 이상으로 급증하는 극적인 교역구조 변화가 발생하였다.

종합하자면 북한에 부과된 미국, 일본, 한국의 양자제재는 장기간에 걸쳐 중국에 대한 북한의 무역의존도를 높이는 방향으로 전환되면서 충격이 흡수되었다. 북한은 부득이한 상황에서 중국에 대한 대외무역 의존도를 높여 제재의 충

113) 손현진(2018), p. 62.

격을 완화하고자 하였으나 아이러니하게도 중국의 대북제재 참여 여부에 따라 대북제재의 효과가 좌우되는 조건을 형성하게 되었다.

그림 3-11. 북한의 국가별 대외교역 비중 추이



주: 남북교역을 포함하여 저자가 북한의 대외교역 국가별 비중을 계산하였음.
 자료: KOTRA(1996-2018), 『북한의 대외무역동향』을 참고하여 저자 작성.

장기간에 걸친 미국, 일본, 한국의 양자제재로 중국에 대한 북한의 교역의존도가 극대화된 상황에서 UN 안보리 대북제재는 2016년부터 북중무역을 실질적으로 죄는 방향으로 선화하였다. 이 같은 제재 상황이 장기화될 경우 북한경제에 큰 변화를 가져올 것으로 예상되며 최근 2년간(2017~18년)의 북중무역 통계를 살펴볼 때에도 UN 안보리 경제제재는 실효성이 있는 것으로 나타나고 있다.

먼저 북한의 대중 상품무역수지는 20억 900만 달러 적자로 2017년(16억 6,000만 달러) 대비 20.0% 악화되었다. 이 같은 2018년 적자 폭은 2010~16년 평균(-6억 7,000만 달러)의 3배 규모 수준이다. 대중 수출은 2억 900만 달러로 전년(16억 5,000만 달러)대비 87.3% 감소하였는데, 이는 주력 수출품인 무연탄, 철광석, 의류의 수출이 금지되었기 때문이다. 대중 수입은 22억 1,800만 달러로 전년(33억 3,000만 달러)대비 33.4% 감소하였는데, 이는 전자기기, 기계류, 운송수단의 수입이 금지되었기 때문이다.¹¹⁴⁾

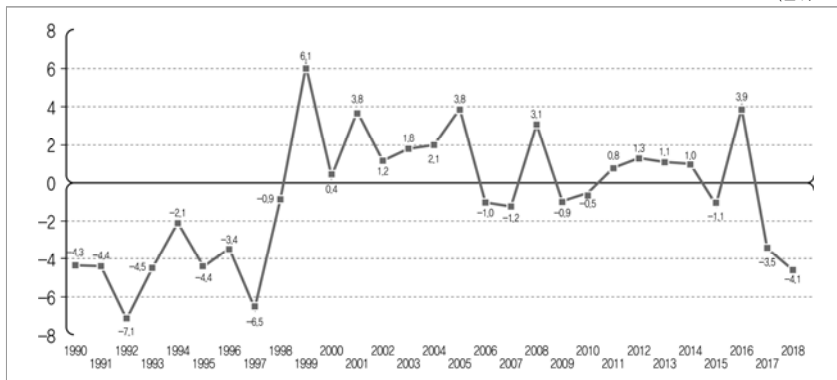
114) 최장호, 최유정(2019), p. 4.

중국이 대북제재를 이행한 결과 북한의 GDP도 최근 몇 년간 가장 큰 폭으로 감소하였다. 이 같은 제재가 지속된다면 2019년에는 더 큰 폭으로 감소할 예정이다. 이 같이 북한이 맞이한 외부로부터의 거시경제적 충격은 1990년대 이후로 사실상 처음인 것으로 판단된다. 1990년대의 경우 동구권의 붕괴와 대형 홍수라는 자연재해로 말미암아 북한은 고난의 행군이라고 일컫는 역사상 가장 큰 경제적 피해를 입었다. 반면 현재의 북한은 핵개발과 미사일 발사에서 촉발된 역사상 가장 강력한 대북제재로 인해 거시경제적 충격을 맞이하고 있다.

한국은행은 2017년, 2018년 북한의 경제성장률을 각각 -3.5%, -4.1%로 추정, 발표하였다. 한국은행에 따르면 1997년 경제성장률이 -6.5%를 기록한 이후 북한의 경제 규모가 가장 큰 폭으로 하락했다. 경제성장률이 하락한 가장 주요한 원인은 석탄을 비롯한 광업 생산이 크게 감소했기 때문이다. 즉 대중국 교역 붕괴에 따른 결과이다. 이는 대북제재의 직접적 영향인 것을 쉽게 이해할 수 있다. 고난의 행군이라고 불리는 시기(1990~99년)에 연평균 성장률이 -3.2%이었다는 점을 감안할 때 단 두 개 연도에 불과하지만 이 정도의 경제성장률은 북한에 상당히 강력한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

그림 3-12. 북한의 GDP 성장률

(단위: %)



자료: 한국은행 ECOS, 북한 GDP(1990~2018년)(검색일: 2019. 4. 23).

나. 북한과 미얀마의 비교

북한과 미얀마 두 국가에 부과된 제재를 비교하여 정리하면 [표 3-6]과 같다. 두 국가간 가장 큰 차이를 유발하는 근본적인 이유는 제재의 명분이다. 미국과 EU는 미얀마 내 인권과 민주화 진전 속도를 근거로 미얀마에 제재를 부과하였다. 하지만 이 같은 명분은 두 국가를 제외한 다른 국가들의 큰 지지를 얻지 못하였다. 반면 북한의 핵개발과 미사일 발사 실험에 국제사회는 큰 우려를 나타내었으며 중국과 러시아 등 주변국을 포함하여 국제사회가 북한에 대한 제재를 강력하게 실행할 수 있는 명분이 되었다.

그 결과 제재의 효과에서 큰 차이를 불러오게 되었다. 결과부터 이야기하면 미국과 EU의 對미얀마 제재는 미얀마 내 경제구조의 미시적 변화를 가져왔으나 경제 전반에 큰 충격을 발생시키지는 못하였다. 그 이유는 對미얀마 경제제재에 동의하지 않는 중국, ASEAN 등 제재해방국을 통해 미얀마가 제재의 효과를 감소시켰기 때문이다. 반면 역사상 가장 강력한 UN 제재라고 불리는 대북제재는 초반부터 북한경제에 가시적인 결과로 나타나고 있는 상황이다. 북한과 주요한 경제관계를 맺고 있던 미국, 일본, 한국의 대북 양자제재 시행으로 북한의 대중 경제의존도가 극도로 높아진 상황에서 중국이 UN 제재에 실질적으로 동참하자 그 효과가 나타난 것이다. 따라서 북한은 전통적인 제재해방국의 효과를 보지 못하고 있는 상황이다.

더불어 미국은 국제사회의 UN 제재 참여도를 높이기 위한 방안으로 2차 제재(세컨더리 보이콧)를 실행하고 있다. 미국의 북한에 대한 제재는 행정명령 혹은 의회입법의 형태로 마련되어 있는데 UN 안보리 결의의 이행법령임을 명시하여 국제법적 정당성을 강조하고 있다. 따라서 미국의 대북제재 법률은 역외적용성을 가져 미국 국적의 국민 또는 미국 영토 내에서만 법률이 적용되는 것이 아니라 해외 지역의 제3자들에게도 법이 적용되게 된다. 이러한 역외적용은 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott) 방식으로 이루어지는데 제재의 대상이 되는 국가와 거래

표 3-6. 미얀마와 북한의 제재 비교

제재대상국	미얀마	북한
주요 제재 배경	인권, 민주화 등	인권, 비시장경제, WMD 확산, ICBM 개발 등
제재 형태	미국, EU 차원의 양자제재	미국, 일본, 한국 등 독자제재와 UN 회원국을 통한 다자제재
제재 기간	1990~2012년	양자제재는 1950년 이후부터, UN 안보리 차원의 포괄적 경제제재는 2016년부터
제재 수단	무역, 금융, 투자, 원조 등	무역, 금융, 투자, 원조 부문 외에 북한의 외화수입 루트 포괄적 차단 미국의 세컨더리 보이콧을 통한 제재
제재 강도	약	강
제재 효과	경제 전반적으로는 효과가 불명확, 다만 일부 미시적 경제구조의 변화 유발	양자제재로 인해 해당 국가와의 교류 사실상 단절, 2016년부터는 UN 안보리 제재로 북한의 경제성장률, 무역 감소가 나타남
제재해방국 유무	중국, 러시아, ASEAN 포함 주변국 (적극적 역할)	중국, 러시아 (제한적 역할)

자료: 본문을 바탕으로 저자 작성.

를 하는 제3국, 기업, 금융기관, 개인에 대해서도 제재를 가하는 것을 의미한다.¹¹⁵⁾

이 같이 강력하고 장기화되는 경제제재 아래에서 북한은 제재의 충격을 완화하기 위해 다양한 선택지를 고려할 것으로 예상된다. 미얀마의 사례에 따르면 세 가지 방향 정도로 북한의 선택을 예상하여 볼 수 있다. 첫째는 북한 내부 자원의 효율성을 증진시키는 방안이다. 미얀마는 제재에 대응하여 재정수입을 확보하고자 천연가스 부문을 개발하였다. 이 전략은 외부의 이해관계와 일치하여 천연가스는 20여 년 만에 미얀마 수출 비중 1위의 품목으로 성장하였다. 북한은 현재 수출길이 대부분 막힌 상황에서 내부적으로 자원의 재배분을 통해 자원 활용의 효율성을 높이고자 할 것으로 예상해볼 수 있다.¹¹⁶⁾ 둘째는 수출

115) 심지섭(2019), 「국제사회 대북제재 현황과 SW분야의 남북경협」, https://spri.kr/posts/view/22601?code=industry_trend(검색일: 2019. 4. 21).

116) 가능한 전략으로 군수산업의 민수전환이 있다. 이는 국방에 활용되는 자원을 민수에서 활용토록 전환하는 것으로, 국방을 위해 존재하는 인적, 물적 자원 및 기술을 민간재 생산을 위한 방향으로 변형, 전환하여 국가 경제발전에도 기여토록 하는 것을 의미한다(이형숙 2015, p. 7).

의 전환이다. 미얀마는 수출품, 수출국 전환을 통해 제재의 충격을 완화하였다. 미얀마와 달리 북한은 수출국 전환에는 한계가 있으며 따라서 수출품의 전환에 초점을 맞출 것으로 보인다.¹¹⁷⁾ 셋째는 제재해방국의 활용이다. 미얀마는 중국, 러시아, ASEAN 등 주변국을 활용하여 제재를 회피하였다. 북한의 경우 국제사회에 제재를 받고 있으므로 지정학적 이익을 공유하는 중국, 러시아 등 한정된 국가를 통해 제재의 효과를 감소시키려 할 것이다.

117) 이 같은 움직임은 2018년 북한의 수출에서 나타나고 있다. 비록 절대적인 수치상으로는 미미하나 '휴대용 시계 무브먼트, 합금철, 가발·가수염·눈썹' 등의 품목의 수출이 제재 전에 비해 크게 늘어났다(최장호, 최유정 2019, p. 5).

이 장에서는 미얀마 경제제재 해제 과정과 이후 미얀마의 대외관계에 대해 살펴본다. 먼저 미얀마 경제제재 해제의 배경과 주요 쟁점 및 이슈를 살펴보고 제재 해제 이후 미얀마의 대외경제협력 현황을 검토한다. 이를 통해 미얀마의 경제제재 해제 과정이 북한에 주는 시사점을 도출한다.

1. 경제제재 해제 과정과 주요 쟁점

가. 제재 해제의 배경

미얀마에 대한 경제제재 완화의 배경은 대내 요인과 대외 요인을 함께 살펴 봐야한다. 대내적으로는 미얀마의 민주화에 대한 개혁 의지와 외교정책 다변화 전략, 대외적으로는 미국의 아시아 정책 변화 등이 미국과 유럽의 對미얀마 경제제재 해제의 주요 계기가 되었다. 그리고 그 기저에는 국제사회에서 고립된 상황에서 경제·외교적으로 중국에 종속되는 것에 대한 미얀마의 우려와 아시아에서의 중국의 영향력이 확대되는 것에 대한 미국의 우려가 함께 작용한 것으로 보인다.

미얀마 경제제재 완화의 핵심적인 추동 요인은 미얀마의 대내 개혁과 민주화이다. 미얀마는 2003년 「민주화 로드맵 7단계」를 발표하고 민주화전략을 마련하였다(그림 4-1 참고). 민주화 로드맵 1~2단계에서는 1996년 이후 중단되었던 국민회의를 재소집하여 민주주의 수립을 위한 제반 조치를 논의하였으며, 3~4단계에서는 신헌법을 작성하고 국민투표를 실시하였다. 그 결과 2008

년 신헌법이 92.5%의 찬성률로 통과되었다. 신헌법은 연방제, 양원제, 대통령 간선제, 시장경제체제 명시와 함께 정당제 민주주의 도입을 명시하였다.¹¹⁸⁾ 5~6단계에서는 신헌법에 따라 총선이 실시되어 연방의회가 구성되었다. 2011년 선거에서 떼인 세인 대통령이 당선되고 첫 민간정부가 출범함에 따라 민주화 로드맵이 완성되었다. 그러나 2010년 총선에서 사실상 친군부 정당인 USDP가 전체 의석의 78%를 확보하였고,¹¹⁹⁾ 민주정당으로 분류할 수 있는 NLD는 총선에 참여하지 않음에 따라 군부에서 민간으로 정권이 이양되는 모양새는 갖추었지만, 현실은 여전히 군부가 실권을 장악하는 ‘형식적인’ 민주정권의 출범에 그쳤다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 이후부터 서방국가들이 제재 완화의 조건으로 내세웠던 개혁 정책들을 시행하기 시작했다는 점에서 큰 의의가 있다.

그림 4-1. 미얀마 민주화 로드맵 7단계(2003년 발표)



자료: 저자 작성.

미얀마가 이렇게 평화적인 민주화를 구상한 배경에 대해서는 현지조사나 문헌조사에서도 명확하게 밝히기 어려웠다. 다만 선행연구에서는 ① 제재로 인한 경제난과 내부 분열 ② 중국에 대한 과도한 의존도 축소 필요 ③ 국제사회 및 ASEAN 등 동남아시아 국가들의 압박 등을 원인으로 제시하고 있다.¹²⁰⁾ 그중에서도 대내적으로는 이른바 샤프란 혁명으로 불리는 승려들의 대규모 민주화 시위(2007년) 등 내부 반발이 본격화된 것이 민주화 로드맵의 실현에 많은 영

118) 그러나 동시에 군부에 핵심 부처 관할권을 부여하는 등 군부 세력의 권한을 강화하고 아웅산 수찌의 대통령 선거 출마를 제한함에 따라 신헌법은 여전히 민주화를 가로막는 장애물이라는 평가를 받았다.

119) 정재완(2010), p. 5.

120) 장준영(2018), pp. 314~315; 이준현(2014), pp. i~ii.

향을 끼친 것으로 보인다.¹²¹⁾ 대외적으로는 중국에 대한 과도한 의존도 축소와 경제·외교적인 다변화 전략의 필요성 또한 미얀마의 개혁과 민주화 정책에 주요한 요인이 되었다. 당시 미얀마 군부정권은 국제사회에서 고립된 상황에서 권력을 유지하기 위해 중국과의 전략적 이해관계를 구축하고 있었다. 예컨대 미얀마는 UN 안보리의 제재를 받지 않았는데, 이는 UN 안보리에서 미얀마 인권 상황이 문제시 될 때마다 중국과 러시아가 미얀마를 옹호하는 입장을 취하며 거부권을 행사했기 때문이다. 중국이 미얀마의 인권 문제와 국내정치적인 상황에 대해 내정불간섭 원칙을 고수함에 따라 미얀마 군부세력의 정권 유지에 지지 기반이 되었다. 미얀마 군부세력 역시 중국 국내 정치 문제에 대해 같은 입장을 고수하였다. 그러나 이러한 양국의 전략적 관계는 2007년 전후로 변화를 맞이하게 된다. 2007년 미얀마 국내 인권 문제로 인하여 미얀마에 대한 UN 안보리 결의안이 상정되었는데 중국은 결의안에 대해 거부권을 행사하면서도, 미얀마에게 정치적 개혁을 촉구하는 입장으로 선회하게 된다.¹²²⁾ 당시 미얀마 군부정권은 아웅산 수찌의 가택연금으로 인해 아세안으로부터도 민주화에 대한 압박을 받고 있었기 때문에¹²³⁾ 중국의 입장 변화는 미얀마의 외교적 고립에 대한 우려를 현실화시키는 계기가 되었다. 이에 따라 미얀마는 국제사회로부터 고립되지 않기 위한 헤징(Hedging) 외교의 필요성과 이를 실현하기 위한 정치·경제적 체제전환의 필요성을 절감하였다.

미얀마의 대내외적인 변화 요인은 미국의 새로운 아시아 정책과 맞물리면서 시너지 효과를 발휘하게 된다. 미국은 그동안의 경제제재 효과가 부진하자 제

121) 2007년 군사정부는 국제유가가 상승하자 연료에 대한 정부 보조금을 축소하였고, 그 결과 승려들을 중심으로 그동안 군부독재와 경제난에 불만을 가지고 있었던 국민들이 정권에 반발하기 시작했다. 특히 승려들이 시위의 지도층으로 등장함에 따라 승려들에 대한 존경심이 깊은 일반인들의 참여가 기하급수적으로 증가한 것으로 나타났다. 결과적으로 샤프란 혁명은 군부에게 진압되긴 하였으나, 군부 정권에게 정권 유지에 대한 위기감을 인식시키는 계기가 되었다.

122) 장준영(2012), pp. 82~87.

123) AIPMC Steering Committee(2008), AIPMC Backgrounder, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/dase20080227_aipmcbackground_002/dase20080227_aipmcbackground_002en.pdf(검색일: 2019. 3. 20).

재와 대화를 병행하는 방식으로 외교 전략을 수정해나갔다. 구체적으로 2010년 전후로 오바마 정부는 대화를 통해 인권 문제를 해결하고 평화를 증진시킬 수 있다는 ‘원칙적 관여(principled engagement)’ 정책과 함께 아시아 중시 전략(pivot to Asia)을 수립·발전시켜나갔다. 이는 2013년 오바마 대통령이 재선에 성공한 후 첫 순방지역으로 태국, 미얀마, 캄보디아 등 아시아 지역을 선택한 것을 통해서도 알 수 있다. 미국의 아시아 중시 정책은 국제사회에서 중국의 영향력이 증가함에 따라 아시아 지역에서 미국의 영향력이 상대적으로 감소하고 있던 현실에서 기인하였다.

외교안보 중심을 아시아로 회귀하고자 하는 미국의 외교정책은 미얀마가 지니는 전략적 가치를 증가시켰다. 미국은 미얀마에 체제전환을 촉진·성공시킴으로써 성공적인 민주화 모델을 만들고자 하였다. 미국은 미얀마의 평화적인 정권 이양에 따른 경제제재 해제가 쿠바나 이란과 같은 다른 국가의 민주화에도 긍정적인 시사점을 줄 것으로 기대하였다.¹²⁴⁾ 당시 아세안을 중심으로 한 동남아 국가들 또한 미얀마의 민주화를 촉구하고 있었기 때문에 ‘미얀마의 민주화 성공 사례’가 실현될 경우 미국과 아세안의 관계를 개선하는 데에도 긍정적인 영향을 줄 것이라는 미국의 기대가 잠재되어 있었던 것이다.

이러한 양국의 정치·외교적인 이해관계가 맞물린 결과 미얀마의 민주화 개혁과 미국의 경제제재가 동시다발적이고, 신속하게 이루어지게 된 것이다. 그리고 이러한 양국의 적극적인 움직임은 EU와 같은 다른 나라들이 對미얀마 경제제재를 해제하는 데에도 긍정적인 영향을 미쳤다.

124) 벤 로즈 백악관 국가안보 부보좌관은 “미국은 미얀마 경제제재 해제를 통해 미얀마에 독재정권에서 민주정권으로 이행함으로써 떨어지는 ‘배당금’이 있음을 보여주려 했다”고 언급하기로 하였다. 「미국, 미얀마 정권교체 지지 위해 경제제재 완화」(2016. 5. 18), 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 25).

나. 제재 해제의 과정과 특징

1) 제재 해제의 과정

미국은 미얀마 경제제재 수단으로 법적제재와 행정명령을 복합적으로 활용하였다. 구체적으로는 제3장에서 살펴본 바와 같이 미얀마를 특정하지 않은 법안, 미얀마를 특정한 법안, 행정명령 등이 있었다. 2011년 출범한 떼인 세인 정부가 제재 해제를 위해 미국이 내세운 조건들을 하나씩 이행해나감에 따라 미얀마 제재는 2012~16년 5년에 걸쳐 점진적으로 해제되었다. 각각의 제재는 대통령과 의회의 권한에 의해 유예와 완화를 거쳐 2016년 최종적으로 종료되었다.

미국이 제재 해제를 위해 요구한 주요 선결 조건은 ① 정치범 석방 ② 언론의 자유 보장 ③ 결사와 종교의 자유 보장 ④ 민간정부 수립 등이 있었으며, 제재 해제의 궁극적인 목표는 민주화와 법치주의의 정착이었다.¹²⁵⁾ 미얀마와 미국의 관계는 2011년을 전후로 개선되기 시작하였다.

미국은 미얀마에 대한 국제기구 원조 허용을 발표함으로써 경제제재 완화에 대한 입장 변화를 보여주었다. 2011년 힐러리 클린턴 미국무부 장관의 방문 이후 미국은 제재 완화 입장을 발표하기 시작하였는데, 특히 미국은 이 방문을 통해 국제기구의 미얀마 원조에 대한 입장 전환 계획을 발표하였다(표 4-1 참고).¹²⁶⁾ 이 당시 미얀마와 미국 관계 개선의 시발점이 된 미얀마의 상징적인 민주화 조치는 2010년 11월 아웅산 수찌의 가택연금 해제였다. 이 사건을 통해 미얀마는 민주주의 개혁 의지를 피력하였으며, 결과적으로도 아웅산 수찌의 정치적 복귀는 미얀마의 민주화와 미국 관계 개선의 주요한 동력이 되었다. 2011년 4월 출범한 떼인 세인 정부는 9월부터 소수민족과의 정전협상을 개시하였으며,

125) "Burmese Freedom and Democracy Act of 2003"(2003. 6. 4).

126) 미얀마의 민주화 조치에 대응하여 2012년 1월 호주가 미얀마 경제제재 국가 중 최초로 제재 완화 조치를 결정하였다.

10월부터 수차례에 걸쳐 대규모의 정치범 석방을 이행하였다. 그 결과 2013년 말까지 15차례의 정치범 석방이 이루어졌다. 8월에는 언론 사전 검열제를 전면 폐지하였다. 2011년 12월에는 아웅산 수찌가 이끄는 NLD의 정당 등록을 공식적으로 허용하였으며, 평화적인 집회·시위를 허용하는 법안을 통과시켰다.

미국은 2012년부터 순차적으로 금융·투자·미얀마 상품 수입 등 구체적인 제재 완화 조치를 취했다. 아웅산 수찌가 이끄는 NLD가 해당 총선에서 압승을 거두자 미국은 약속했던 금융·투자 제재 완화의 구체적인 조치를 발표하였다. 사실 해당 총선 결과는 유럽연합이 미얀마의 제재를 1년간 유예하는 공식 성명을 발표하는 계기가 되기도 하였다. 9월에는 아웅산 수찌가 미국을 방문하여 오바마 대통령과의 비공식 면담을 진행하였고, 美 의회가 수여하는 최고 명예인 ‘의회 금메달’을 수여받았다. 2012년 12월 현직 대통령으로서는 처음으로 오바마 대통령이 미얀마에 방문하였다. 오바마 대통령의 방문 이후 국제기구의 원조가 실질적으로 허용되었으며, 미얀마 상품의 수입 금지가 완화와 해제 절차를 밟았다.

2016년 4월 틴조 대통령의 당선과 함께 두 번째 민간정부가 수립됨에 따라 미국은 미얀마에 대한 경제제재를 종료하였다. 2015년 11월 총선에서 NLD가 77%의 의석을 차지하며 압승을 거두고, 2016년 4월 틴조 대통령이 취임하면서 진정한 의미에서의 민간정부가 출범하게 되었다. 아웅산 수찌는 헌법에 의해 대통령 선거에 출마할 수 없었지만,¹²⁷⁾ 국가 고문역과 외교부 장관을 겸하면서 사실상의 실권을 장악하였다. 민간정부 출범 결과 미국의 제재가 단계적으로 완화되었으며, 2016년 10월 오바마 대통령이 행정명령 13742호¹²⁸⁾에 서명함에 따라 국가비상사태가 해제되었다. 아울러 제재 관련 행정명령 또한 모두 해제되면서 미얀마 제재 프로그램이 모두 종료 되었다.¹²⁹⁾ 미얀마의 주요

127) 미얀마 헌법 59조는 “자신과 부모, 배우자, 자식 가운데 외국 시민권자가 있으면 대통령을 할 수 없다”고 규정하고 있다.

128) “Termination of Emergency with Respect to the Actions and Policies of the Government of Burma(executive Order 13742)”(2016. 10. 7).

기업과 인사들은 SDN 리스트에서 제외되었으며, 미얀마에 대한 일반특혜관세 (GSP) 지위 또한 2016년 9월 다시 부여되었다.

표 4-1. 미얀마의 주요 개혁 조치와 미국의 대응(시간순/주체별)

시기	미국	미얀마	EU
2010.11	-	- 미얀마 총선(군부 정당 USDP 압승) - 아웅산 수찌 가택연금 해제*	-
2011. 4	-	- 미얀마 첫 민간정부 출범 - 떤인 세인(Thein Sein) 대통령 취임 → (형식적) 민간정부 출범 ※ 군부의 권한과 의석을 여전히 높음	-
2011. 9		소수민족과 정전협상 개시	-
2011.10	-	- 국가 인권위원회 설치 - 정치범 1차 석방(200여 명)	-
2011.12	-	- NLD 정당 등록 허용 - 평화집회 및 시위 허용법 제정	-
		클린턴 국무장관의 미얀마 방문 이후 미국의 미얀마 관여정책 강화 - 미국-미얀마 외교관계 → 대사급으로 격상 - 美, 미얀마 지뢰 피해자에게 120만 달러(약 13억 원)를 지원 결정 - 국제기구의 미얀마 지원 금지 조치 완화 계획 발표	-
2012. 1	-	- 정치범 2, 3차 석방(300여 명) - 까렌민족연합과 정전협정 서명	-
2012. 1~8	美 대규모 기업 대표단 미얀마 방문	언론 사전검열제 전면폐지(8월)	-
2012. 3	-	노동법 발효(노조결성, 파업 허용)	-
2012. 4	-	- 미얀마 보궐선거 - 아웅산 수찌 하원의원 당선	경제제재 1년 유예
2012. 5		미얀마 국무장관 미국 방문 금융거래 제재와 투자제재 완화 발표	-
2012. 6	-	- 아웅산 수찌 EU 방문 민주화 역설	
2012. 7		금융거래와 투자제재 완화에 대한 구체적 조치 발표	-
2012. 9		아웅산 수찌와 오바마 대통령 면담 - 2012년 동안 5차례 제재 완화 조치(투자, 금융거래, 수출, 비자 발급, 자산 동결조치 등) 아웅산 수찌: 의회 '의화금메달' 수여	-

129) 다만 마약 관련 특별지정제재(SDN) 리스트, 무기수출금지법(모든 군수물자와 서비스의 수출 금지) 등에 의한 제재는 여전히 지속되고 있다.

표 4-1. 계속

시기	미국	미얀마	EU
2012. 10	국제기구 원조 허용		-
2012. 11	오바마 대통령의 미얀마 방문/현직 美대통령의 첫 방문 - 미얀마 상품 수입 금지 완화 구체 적 조치 발표		-
2013. 4~8	4개 은행 금융 거래 허용 미얀마 상품 수입 금지 해제		경제제재 해제 GSP 자격 부여
2015. 11	-	미얀마 총선 아웅 산 수찌 소속 야당(NLD)의 압승	-
2016. 4	-	미얀마 2번째 민간정부 수립 - 틴조(Htin Kyaw) 대통령 취임 → 민간정부로의 정권 이양 - 아웅산 수찌: 국가 자문역	-
2016. 5	10개 국유 은행과 무역 및 투자를 강 화하기 위해 제재 해제	-	-
2016. 9	미국 GSP 수혜국 재지정	-	-
2016. 10	미얀마 경제제재 종료 국가비상사태 해제(행정명령 13742 호 서명) 행정명령 제재(6개)를 폐지	-	-

주: * 미얀마 군부정권은 1990년 5월 총선에서 아웅산 수찌가 이끌던 NLD가 승리하자 해당 총선 결과를 무효화하고 아웅산 수찌를 가택 연금하였음.

자료: 저자 작성.

2) 제재 해제 과정의 특징: 신속한 제재 해제의 주요 요인

미얀마에 대한 경제제재 해제는 장기간 경제제재(1997~2012년)를 받다가 단기간에 제재가 해제(2013~16년)된 이례적인 사례이다. EU는 미얀마의 민주화 조치에 대한 대가로 외무장관회의를 통해 2012년 미얀마 제재를 1년간 유예하였으며 2013년에는 같은 회의에서 무기거래를 제외한 모든 분야에서의 제재를 해제하고, 미얀마에 GSP 자격을 부여하였다. 이는 이사회 결정을 통해 정책이 이행되는 EU의 절차적 특성이 반영된 것이다. 한편 미국의 신속한 제재 완화의 관건은 물론 양국관계 개선과 미얀마의 신속하고 적극적인 국내 정치

개혁이었으나, 다른 한편으로는 ① 유예조치를 통한 완화 ② 완화와 동시에 안전장치 마련 ③ 미국 기업인들의 요구 ④ 美의회와의 관계 개선 노력 등도 신속한 제재 완화/해제의 주요 요인으로 작용하였다.

일반적으로 미국의 독자제재는 법률과 행정명령을 통해 동시다발적으로 실행되는 구조로 이루어져 있다. 이는 [표 4-2]와 같이 우선 행정명령과 법적제재로 구분할 수 있으며, 행정명령은 각각 법제화 항목의 유무에 따라 2가지 유형, 법적제재는 해제 권한에 따라 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 주지하듯이 행정명령은 법적제재보다는 상대적으로 철회하기가 쉬우며, 법적제재의 경우 행정부가 의회에 조건 충족을 증명하거나, 의회에서 법률 폐지 등의 절차를 거쳐야 한다.

표 4-2. 미국의 독자제재 유형별 해제 방식

	제재의 유형	해제 방식
행정명령	① 법제화 항목이 없는 행정명령	• 행정부 단독권한으로 철회/수정
	② 법제화 항목이 있는 행정명령	• 법제화 항목 수정/폐지 이후 행정부가 행정명령 철회/수정
법적제재	③ 행정부에 해제 권한을 부여한 법적제재	• 제재 해제 조건이 충족되었음을 행정부가 연방의회에 증명 후 해제
	④ 일몰조항이 있는 법적제재	• 일몰시한 도래(자동 해제) • 연방의회가 일몰조항 시한연장/삭제 시도 시 대통령은 비토 권한有
	⑤ 그 외 법적제재	• 연방의회가 해제 권한 보유

자료: 김영준(2018), pp. 1~2를 참고하여 저자 수정.

미국의 미안마 제재 해제는 해당 명령의 철회나 제재 법안 폐지가 아닌 행정부를 중심으로한 유예조치를 바탕으로 신속하지만 점진적으로 이루어졌다는 특징이 있다. 경험적 사실에 근거하였을 때도 미국은 제재를 일괄적으로 해제하기보다는 일시적으로 유예하는 관행을 가지고 있다.¹³⁰⁾ 예컨대 미안마의 경우 2012년 금융제재와 투자 제재 완화는 OFAC¹³¹⁾이 각각 일반허가 16호와 17호를 발급함으로써 제재를 제한적으로 완화하였다. 제3장에서 살펴보았듯이 미안마에 대한 금융제재는 버마자유민주주의법(2003), 제이드법(2008), 애

130) 김영준(2018), p. 3.

131) 미국재무부 외국자산통제국(U.S. Treasury's Office of Foreign Assets Control).

국법 등의 법적제재 조치와 행정명령 13310, 13448, 13464, 13619호와 같은 조치를 통해 복합적으로 이루어졌지만, 일반허가 16호에서는 제한된 기간 동안 SDN 리스트에 등재된 대상을 제외한 미얀마 금융기관에 대한 미국의 금융서비스 수출을 제한적으로 승인하였다. 일반허가 17호는 SDN 리스트에 등재된 대상을 제외한 미얀마 기관 및 개인에 대한 신규투자를 승인하였으며, 다만 50만 달러 이상의 신규투자자는 미국무부에 보고해야 한다는 의무 규정을 두었다. 이렇듯 해당 행정명령이나 법적제재를 전적으로 폐지하는 방식이 아닌 제한된 범위 내에서 제재를 유예하고, 필요에 따라 유예기간을 연장하는 방식을 통해 제재가 완화함에 따라 절차적인 신속성을 확보할 수 있었다.¹³²⁾ 물론 이러한 조치는 미얀마에서 가시적으로 확인할 수 있는 수준의 민주화 조치가 이루어졌기 때문이라고 할 수 있다. 미얀마에 대한 금융제재와 투자제재는 2016년 미얀마에 대한 모든 경제제재가 해제될 때까지도 완전하게 해제되지 않았다. 결국 ‘포괄적 제재’에서 ‘선별적 제재’로 완화한 후 제재 해제의 조건들이 만족할 만한 수준에 이르렀을 때에서야 완전히 해제되는 방식을 택한 것이다.

한편 일부 제재는 완화조치와 강화조치가 함께 이루어지기도 하였다. 2012년 9월 이루어진 비자 발급 및 입국 금지 완화 조치의 경우 정부·군부 관련 인사에 대한 비자 발급 및 입국 금지를 부분적으로 완화¹³³⁾하는 동시에 해당 제재의 대상을 오히려 확대하기도 하였다.¹³⁴⁾ 2016년에는 미얀마 군부와 연계된 것으로 알려진 인물인 스티븐 로와 그가 운영하는 ‘아시아 월드’가 50% 이상 지분을 보유한 6개 기업을 오히려 특별지정제재대상(SDN)에 추가하기도 하였다.¹³⁵⁾ 이는 제재 완화에 따른 부정적인 여론과 우려를 잡식시키기 위한 안전장치를 확보하고자 하는 의도로 평가할 수 있다.

132) 그러나 모든 제재가 유예를 통해 완화된 것은 아니었으며 원조 금지와 같이 입법을 통해 제재를 완화한 경우도 존재했다(표 4-4 참고).

133) 해당 제재는 2012년 9월 예정된 아웅산 수찌와 미얀마 고위급 인사들의 원활한 방미 일정 수행을 위해 완화되었다.

134) OFAC은 행정명령 13619호에 근거하여 북한과 무기거래를 하는 군부 인사를 제재 명단에 포함시켰다.

135) 「오바마, 아웅산 수찌와 백악관 면담...“미얀마 제재 곧 해제”」(2016. 9. 15),

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160915004551071>(검색일: 2019. 5. 5).

마지막으로 신속한 제재 완화의 또 다른 요인으로는 미얀마 진출을 희망하는 미국기업들의 적극적인 요청을 꼽을 수 있다. 예컨대 2015년 미국 금융단체의 요청으로 미얀마에 대한 수출에 수반되는 거래를 허용하는 일반허가 20호가 통과되었다. 미얀마 양곤에 위치한 아시아월드 소유의 항구(AWPT: Asia World Port Terminal)는 당시 미얀마 수출입 화물의 60% 이상을 처리하고 있었다. 그러나 아시아월드가 SDN 리스트에 등재되어 있음에 따라 미국 금융기관에 의한 금융거래가 금지되었다. 이에 따라 미국의 주요 금융단체¹³⁶⁾들이 OFAC에 AWPT에 대한 제재 해제를 요구하였고, 결국 OFAC은 이러한 요구를 수용하여 일반허가 20호를 통해 제재를 완화하였다.¹³⁷⁾

표 4-3. 미국의 對미얀마 경제제재 해제 순서

		2012	2013	2014	2015	2016
국제기구원조			해제			
투자		완화 신규투자 허용			해제	
금융 거래		완화 금융서비스 수출 허용*	완화 4개은행 금융거래 허용		완화 국영기업 7개, 국영은행 3개 제재 대상 제외용	해제
무역		완화 미얀마산 수입 금지 허용	해제 미얀마산 수입 금지 해제			GSP 부여
SDN 리스트					강화	삭제
기타	비자· 입국	완화 고위급 비자 발급·입국금지 완화**			해제	
	수반 거래				허용(해제) 상품·기술·비금융 서비스 관련 미얀마 수출에 수반되는 거래, 미얀마 내 상품이동을 위한 거래 허용	

주: * 행정명령 13619: 자산동결 금융거래 제한 범위 확대(미얀마 평화·안전에 대한 위협, 인권 침해, 북한과 무기를 거래하는 개인과 단체).

** 비자·입국 금지 적용 범위 강화.

자료: 저자 작성.

136) 해당 단체는 Clearing House Association과 Bankers Association of Finance & Trade임.

137) 주미안마대사관(2015), 「미국, 미얀마에 대한 무역제재 일부 완화 조치」, http://overseas.mofa.go.kr/mm-ko/brd/m_2091/list.do(검색일: 2019. 3. 15).

표 4-4. 對미안마 주요 경제제재 해제 내용(미국, 유럽)

연도	제재 해제 내용	상세 내용	제재 완화/해제 수단
	EU, 미안마 제재 1년 유예 (4월)	<ul style="list-style-type: none"> - 무기 금수를 제외한 모든 제재 조치는 원칙적으로 유예 - 미안마 양곤에 EU 대표사무소 개설 	EU 회원국 정부 고위급 실무회의 EU 외교장관회의 공식 성명 (룩셈부르크)
	금융서비스 수출 허용 (7월) ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 특별지정제대상(SDN)에 등재된 금융기관을 제외한 미안마 은행에 대한 금융서비스 허용 - 미안마 대형 은행이 여전히 SDN 리스트에 등재되어 있어 금융거래에 여전히 제약 존재 	일반허가 16호
2012	對미안마 투자 제재 완화 (7월) ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 단 미안마 국방부·무장단체 관련 투자, SDN 리스트에 등재된 미안마 기업 또는 개인(이들이 50% 이상 직·간접적인 소유 또는 상당한 영향력을 미칠 경우 포함)과 관련된 투자를 제외한 미안마에 대한 미국기업의 신규투자를 허용 - 50만 달러 이상의 신규투자는 美국무부 보고 - 미안마 석유가스공사 투자 시 60일 내 美국무부 보고 의무 신설 	일반허가 17호
	비자 발급 및 입국 금지 완화 (9월)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부·군부와 관련 인사 비자 발급 및 입국 금지 부분 완화(9월) - 일부 고위급에 대한 제재는 완화, 적용 범위는 확대(행정명령 13619호) 	행정명령 13619호
	국제기구 원조 허용 (10월)	<ul style="list-style-type: none"> - 미국이 국제원조기구의 미안마 지원을 반대하는 규정 유예 	법률 112-192호
	미안마 상품 수입 허용 (11월) ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 육과 루비 또는 이를 가공한 보석의 수입은 여전히 금지 - SDN 리스트에 등재된 기업과 개인, 혹은 이들이 직간접적으로(50% 이상) 소유하고 있는 기업과의 거래는 여전히 금지 	일반허가 18호

표 4-4. 계속

연도	제재 해제 내용	상세 내용	제재 완화/해제 수단
2013	4개 은행 금융거래 허용(3월) ※ AGD, AYA Bank, MEB, MICB	신규계좌 개설 및 금융거래 허용 SDN 리스트는 여전히 불허	일반허가 19호
	EU, 경제제재 모두 해제 (4월) EU, GSP 지위 재부여(6월)	- 무기 금수 조치를 제외한 모든 경제제재 조치 전면해제 - 미안마 생산 제품 - 수량 제한 없이 무관세로 수출 가능 수입 금지 조항(BFDA) 만료 - 루비 옥 관련 수입 금지 지속(행정명령 13651호, 제이드법) - 對미안마 수출에 수반되는 거래를 6개월간 임시 허용 조치 - 2015. 4. 1부터 소금 적용 / 2016. 6. 7 종료 예정 - 2016. 5. 17 해당 완화조치를 법규정화함으로써 효력이 지속됨	EU 외교장관회의 공식 성명 (룩셈부르크) 행정명령 13651호
2015	미안마산 상품 수입 금지 해제(8월) 상품·기술·비금융 서비스 관련 미안마 수출에 수반되는 거래, 미안마 내 상품 이동을 위한 거래 허용	- SDN list 해제 ⁴⁾ - 금융: 미안마 금융거래 제재 해제(미국 금융기관이 미안마 은행과 신규계좌 개설 가능), 미안마 거주 미국인의 금융 거래활동 승인 ⁵⁾ - 자금세탁방지법상 고위험국가 지정도 함께 해제 ※ 뇌물 방지법 및 자금세탁금지 규정 준수 필요 - 투자: 50만 달러 이상 미국무부 보고 의무 폐지(자발적 신고제로 전환) - 무역: 옥과 루비 수입 금지 해제(무기 거래는 여전히 제한) GSP 지위 부여(9월, 11월 발효) - 자산동결 해제	일단허가 20호
2016	모든 경제제재 해제(10월)		- 미안마에 대한 국가비상사태 해제(행정명령 13742) - 제재관련 행정명령 전부 해제 (13047, 13310, 13448, 13464, 13619, 13651) - 반민주화 노력 저지법 면제

주: 1-3) SDN 리스트에 해당되는 기업과 개인에 대한 금융제재는 유지. 루비와 비취를 제외한 미안마 상품 수입 허용.

4) SDN(Specially Designated Nationals)는 美재무부의 지정제재를 받는 기업 및 개인.

5) 미안마는 미국의 애국법(US Patriot Act, 제311조)에 따라 2003년 주요 자금세탁국으로 지정되어 있으나, FinCEN(The Financial Crimes Enforcement Network)이 '상당한 주의(due diligence requirement)'와 함께 미안마에 금융서비스 제공이 가능하다고 판정함에 따라 미국 금융기관과 미안마 은행 간의 거래가 허용되었음. 자금세탁에 대한 감사와 제한 조치가 완전히 폐지된 것은 아님.

자료: 제제안을 참고하여 저자 작성.

다. 남겨진 쟁점과 제재 재개의 가능성: 소수민족 문제

미얀마는 민주주의 국가로의 체제전환에 성공하였으나 최근 소수민족의 인권 문제가 재점화됨에 따라 미얀마에 대한 제재 재개 논의가 이루어지고 있다.

첫 민간정부인 떼인 세인 정부는 출범 이후 2011년 9월부터 소수민족과의 정전협상을 개시하였으나 아직까지도 반군세력과 무력충돌이 지속되고 있다. 전국적인 정전협상을 추진한 결과 2015년 4월 총 16개의 소수민족 반군 단체들과 정전협정 초안에 서명하였으나,¹³⁸⁾ 이후의 협상과정에서 일부 단체가 협정 체결을 거부하는 등 난관에 부딪히며 현재 완전한 정전협정 체결에 실패한 상태다. 최근에는 일부 반군 세력과의 교전이 격화되면서 2만여 명의 난민이 국경을 넘어 중국으로 대피하는 등 접경지역에서의 충돌이 지속되고 있다.

소수민족과의 충돌 중에서도 로힝자족과의 무력 충돌 문제는 미얀마 인권 문제의 심각성을 보여주는 대표적인 사례이다. 로힝자족은 무슬림으로 미얀마 불교도 주민(전체의 90% 이상)들로부터 방글라데시에서 이주한 불법체류자 취급을 받고 있다.¹³⁹⁾ 2012년에는 라킨주에서 불교도 주민과 로힝자족 주민 간에 충돌이 발생하기도 하였는데, 이 사건으로 최소 로힝자족 200여 명이 사망하였으며, 수만 명이 열악한 환경에 격리되었고, 수십만 명의 로힝자족이 추방되었다.¹⁴⁰⁾ 로힝자족에 대한 사회적인 탄압은 점차 심화되어 2015년 총선에서는 투표권이 박탈되기도 하였다.

2017년 접경지역에서의 로힝자 반군이 국경지대 초소를 습격한 사건에 대응하여 미얀마 군부가 군과 경찰력을 동원하여 대규모 ‘로힝자족 토벌’을 벌인 사건은 미얀마의 인권 실태를 여실히 보여주며 국제사회의 강력한 비난을 받았

138) 「미얀마 정부, 16개 반군단체와 정전협정 초안 합의」(2015. 4. 1), <https://www.voakorea.com/a/2701306.html>(검색일: 2019. 3. 15).

139) 미얀마 정부는 역사적·인종적으로 로힝자가 미얀마 국민에 속하지 않는다는 입장을 명확히 해왔다. 장준영(2017a), p. 58.

140) 「'인종청소 논란' 로힝야족의 고독한 역사」(2017. 9. 21), <https://www.bbc.com/korean/features-41184522>(검색일: 2019. 4. 22).

다. 결국 당해 연도 9월 13일 영국과 스웨덴의 요청으로 미얀마 정부와 로힝자족 충돌에 관한 UN 안보리 긴급회의가 소집되었으며, 그 결과 중국과 러시아를 포함한 상임이사국의 만장일치로 로힝자 사태를 규탄하고 인권탄압 중단을 촉구하는 공식성명을 채택하였다. 또한 UN 안보리 결의안에 따라 로힝자 사태에 대한 진상조사단이 출범하였다.¹⁴¹⁾

표 4-5. 최근 로힝자 이슈의 주요 사건 전개

시기	주요 사건	결과
2012.10	라킨 주민(불교도)과 로힝야(무슬림) 주민 간의 갈등이 정점 → 폭동 발생	200여 명이 숨지는 유혈사태 - 수십만 명의 로힝야족 추방
2016.10	로힝야 반군 미얀마 국경지대 초소 습격 - 미얀마 경찰 9명 사망	미얀마 군부의 무력진압 - 교전과 충돌 지속 발생
2017. 8	로힝자 반군 對미얀마 항전 선포 국경지대 초소 습격	군과 경찰력을 동원한 토벌 - 70만 명에 이르는 로힝야 난민이 방글라데시로 이동(9월)

자료: 저자 작성.

이에 따라 미국과 EU는 미얀마에 대한 제재를 재개하고자하는 움직임을 보이고 있다. EU는 2018년 12월 로힝야족 학살을 주도한 미얀마 군 관계자 7인을 대상으로 유럽 내 여행금지과 자산동결 등의 제재 조치를 취했으며,¹⁴²⁾ 추가적으로 미얀마에 대한 무역제재를 고려 중인 것으로 알려졌다.¹⁴³⁾ EU는 2013년 미얀마에 부여한 GSP 자격을 다시 박탈할 수도 있다는 입장이다. 미국도 2017년 로힝야 사태에 대응하여 미얀마 군과 경찰 지휘관 4명, 군부대 2

141) 진상조사단이 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서는 로힝자 사태를 반인도적 범죄에 근접한 수준이라고 지적하였다. Human Rights Council(2017).

142) EU Sanctions, "EU sanctions 7 Burmese military officials over human rights abuses," <https://www.europeansanctions.com/2018/12/eu-sanctions-7-burmese-military-officials-over-human-rights-abuses/>(검색일: 2019. 2. 20).

143) EU Sanctions, "EU imposes trade sanctions on Cambodia & notifies Myanmar of potential similar action," <https://www.europeansanctions.com/2018/10/eu-imposes-trade-sanctions-on-cambodia-notifies-myanmar-of-potential-similar-action/>(검색일: 2019. 3. 15).

곳에 대해 제재를 부과하였다.¹⁴⁴⁾ 앞으로도 소수민족과의 갈등이 지속하는 한 미얀마는 국제사회의 제재로부터 자유롭지 못할 것으로 전망된다.

2. 경제제재 해제 이후 미얀마 경제 변화

이 절에서는 제재 해제 이후 미얀마 경제의 변화 양상을 살펴본다. 먼저 주요 경제지표 변화를 통해 제재 이후 미얀마 경제가 어떻게 변화하였는지 살펴보고, 미얀마와 주요 국가 및 국제기구와의 경제협력사업을 검토한다.

가. 주요 경제지표 변화

제재 해제의 경제적 효과를 살펴보기 위해 주요 경제지표의 변화를 살펴본다. 사실 주요 경제지표 변화에서 경제제재의 효과와 대내 경제개혁의 효과 그리고 제재 이외의 다른 외부요인에 의한 효과를 구분해내는 것은 거의 불가능하다. 무역이나 FDI와 같은 대외경제 관련 지표는 제재의 영향을 상대적으로 많이 받긴 하지만 미얀마에 대한 경제제재는 대외경제 관계 전반을 제한하는 다자제재가 아닌 미국과 EU를 중심으로 한 양자제재였다는 점에서 그 효과를 구별해내기가 더욱 어렵다. 그럼에도 불구하고 주요 경제지표 변화를 통해 제재 해제 과정에서 미얀마 경제의 변화 양상을 살펴보는 것은 미얀마의 개혁개방과 대외관계 정상화 경험이 미얀마 경제의 양적·질적 성장에 얼마나 기여했는지를 간접적으로나마 살펴볼 수 있는 유일한 방법이다. 특히 미국이나 EU와 같은 경제제재의 직접적인 주체와 미얀마 간의 경제관계를 살펴보는 것은 제재 해제가 이들 국가간의 경제관계 긴밀화에 기여하였는지를 알 수 있게 해준다.

다음에서는 제재 해제 전후의 GDP, 물가, 환율과 같은 주요 거시경제지표와

144) Wong(2018. 8. 17).

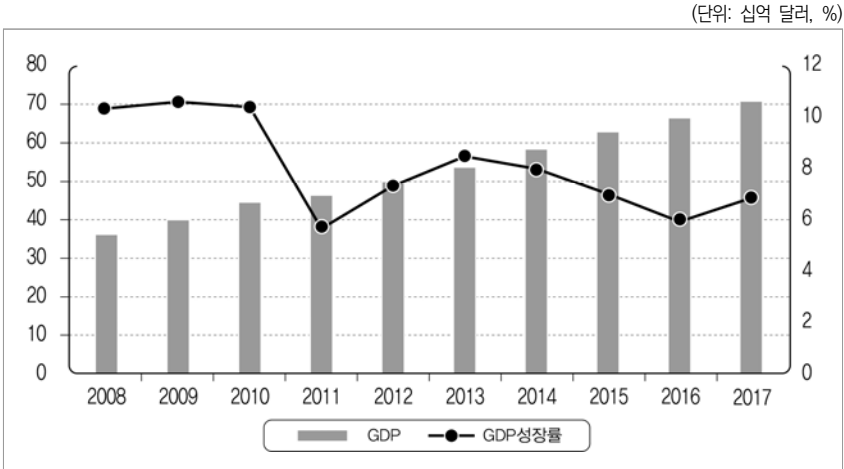
함께 무역, FDI와 같은 대외지표 변화의 흐름을 살펴보고 제재 해제 과정과 그 이후 미얀마 경제가 어떠한 변화를 겪었는지 평가한다.

1) 국내총생산(GDP)

먼저 [그림 4-2]에 따르면 미얀마의 경제 규모는 제재 해제 이후에도 꾸준히 성장하였지만, 눈에 필만한 전환효과가 나타나지는 않는다. 미얀마의 경제 규모는 절대적으로는 최빈개도국에 속할 정도로 작지만,¹⁴⁵⁾ 미국의 제재 해제 이전에도 비교적 꾸준한 성장세를 보이고 있었다. 제3장에서도 살펴보았듯이 1990~2012년 미얀마의 실질 GDP 성장률은 연평균 9.1%를 기록하였으며, 2010년에도 10.4%의 경제성장률을 보였다. 그러나 미얀마의 군부가 민간에 정권을 이양하기 시작한 2011년에 성장률이 오히려 전년대비 4.8%p 급락한 5.6%를 보였다. 2012~14년 미국과 EU가 제재를 완화함에 따라 7~8%까지 상승하였으나, 2015년부터 다소 둔화되었고 아직까지 제재 해제 이전의 경제 성장률로 복귀하지는 못하고 있다. 베트남의 GDP가 도이머이 개혁 정책 도입 이후 10년 만에 2~3배 증가하고, 해당 기간 동안 GDP 성장률 또한 약 2배가량 증가했다는 사실과 비교했을 때 제재 해제가 미얀마 경제에 가져온 변화는 기대에 크게 못 미치는 수준이다.

145) 미얀마는 1987년 이후 2018년 현재까지 UN이 지정한 최빈개도국으로 분류되고 있다. UN CDP(2018), List of Least Developed Countries(as of December 2018), "UN Department of Economic & Social affairs," <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>(검색일: 2019. 4. 20).

그림 4-2. 미얀마 GDP 추이



자료: IHS Database(검색일: 2019. 4. 22-5. 21).

현지조사에 따르면 제재 해제 이후에도 미얀마 경제성장이 지지부진한 배경에는 ① 숙련된 인적 자원 부족 ② 비효율적인 자원 분배 ③ 개혁정책의 실패(정부의 역량 부족) 등의 대내적 요인과 ④ 여전히 열악한 투자 환경 ⑤ 미국과 중국 사이에서의 균형 외교 실패 등의 대외적 요인이 작용한 것으로 보인다.

2) 물가와 환율

미얀마는 미국과 유럽의 경제제재를 받았으나, 이들 국가가 제재 해제 이후 미얀마의 주요 수입 대상국이 아니었기 때문에 제재 해제 여부가 물가 하락에 큰 영향을 주지는 않은 것으로 보인다. 미얀마의 물가 변동은 오히려 재정적자 보전,¹⁴⁶⁾ 국제 유가와 식료품 가격, 관리변동환율제도 도입에 따른 환율의 불안정성 증가 등 제재 이외에 대내외 요인들의 영향을 받는 것으로 보인다.

146) 미얀마 정부는 누적된 재정적자와 개혁에 따른 재정지출 확대를 중앙은행 차입을 통해 보전해왔다. 정재완, 김미림(2018), p. 18.

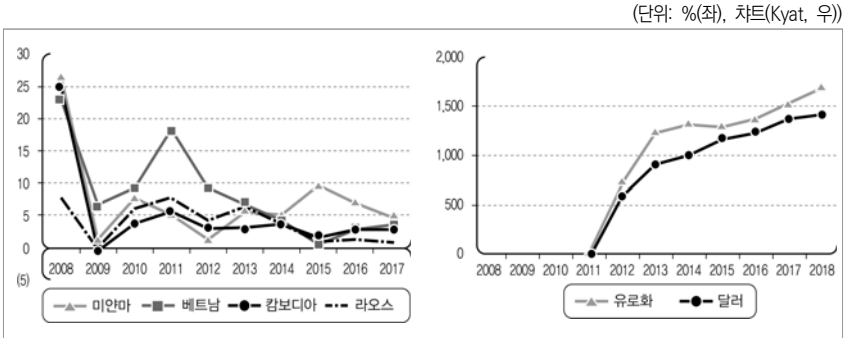
미얀마의 물가상승률은 2009년 이후 비교적 안정되었으나, 그럼에도 불구하고 변동폭이 심한 편이다. 최근 2~3개년을 살펴보면 다른 동남아시아 체제 전환국의 최근 물가상승률과 비교해도 비교적 높은 수준이다. 2000년대 후반 미얀마는 급격한 임금인상과 식료품 및 유류의 국제가격 인상 등으로 인해 물가상승률이 2007~08년 각각 35% 26.8%를 기록하는 등 물가가 폭등하였다. 미얀마는 2005년 네피도로 행정수도를 이전한 후 열악한 인프라에 대한 보상으로 공무원들의 임금을 5~10배 이상 인상하였다. 2007년에는 지속적으로 상승하는 국제유가를 감안하여 정부가 유류제품 가격을 인상하였으며, 더불어 곡물 가격도 상승하였다. 이로 인한 물가 급등은 대규모 반정부 시위로 이어지기도 하였다. 2009년 이후 물가상승률은 비교적 안정세를 보였으나, 제재 해제 기간에도 물가상승률은 점진적인 상승세를 보였다. 이는 단기적인 압축 성장 과정에서 발생한 임금 인상 압박 및 전기료 인상, 부동산 가격 및 임대료 급등, 홍수피해로 인한 식료품 가격 상승(2015년), 환율 상승에 따른 수입 물가 상승 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.¹⁴⁷⁾

미얀마의 달러·유로화 환율은 2012년 급등한 것으로 나타나는데, 이는 환율제도 개혁에서 기인한다(그림 4-3 참고). 미얀마는 2012년 4월 고정환율제도를 폐지하고 관리변동환율제도를 도입함으로써 환율시장을 단일화하였다. 이에 따라 2012년 미얀마의 달러·유로화 대비 환율이 일시적으로 100배 이상 급등하였다. 이러한 환율 상승세는 이후에도 지속되었는데, 이는 자본재 수입 및 생필품 수입증가로 인한 무역수지 적자폭 증가와 재정수지 적자폭 증가로 인한 환율 상승 및 환율 현실화 등의 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.¹⁴⁸⁾

147) 홍정의(2017), p. 5.

148) 한국수출입은행 양곤사무소(2014), pp. 1~3; 미얀마의 상품 무역수지는 [그림 4-5]를 참고.

그림 4-3. 미얀마 물가상승률 및 환율 변화 추이



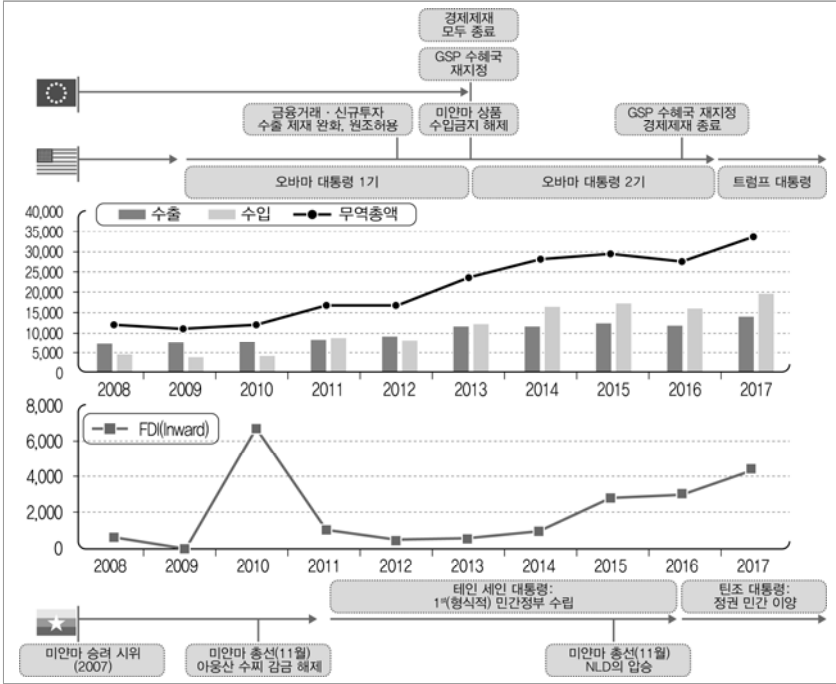
자료: Oxford economics(검색일: 2019. 4. 9).

3) 대외 무역과 직접투자(FDI)

[그림 4-4]는 미얀마의 정권 변화와 미국과 유럽의 주요 경제제재 완화/해제 조치에 따른 미얀마의 수출입과 FDI 통계 변화 추이를 보여준다. 미얀마의 대외 무역에 대한 미국과 EU의 제재는 2012년을 기점으로 완화(EU는 제재 해제)되었다. 그 결과 2013년 미얀마의 무역총액은 전년동기대비 38.3%, 수출은 전년대비 26.0%, 수입은 54.4%가 증가하였다. 이후에도 로힝자 이슈가 대두된 2016년을 제외한 모든 연도에서 미얀마의 대외무역은 비교적 꾸준한 증가세를 보인다. 한편 미얀마의 상품무역수지는 수출 확대에도 불구하고 인프라 개발을 위한 원자재 수입 증가로 인해 오히려 적자를 보이고 있다.

그림 4-4. 미얀마 수출입 및 FDI 통계(미얀마와 전 세계)

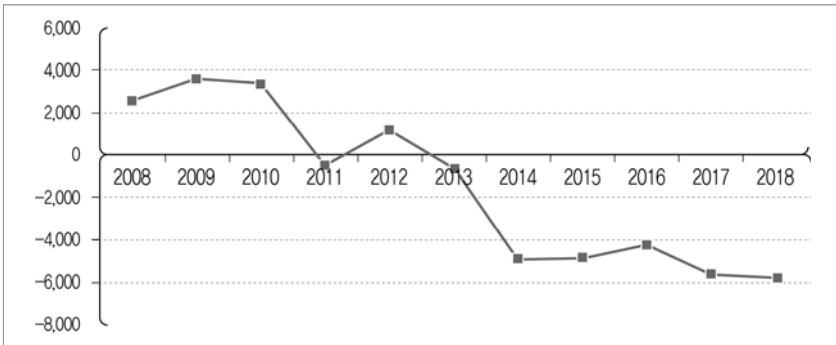
(단위: 백만 달러)



자료: 수출입 통계는 IMF DOTS Database, FDI 통계는 UNCTAD Database를 참고하여 이를 토대로 저자 작성(모든 자료의 검색일: 2019. 3. 15).

그림 4-5. 미얀마의 상품무역수지

(단위: 백만 달러)



자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 3. 15).

제재 해제 이후 미얀마의 대외무역 증가는 미국과 유럽이 아닌, 중국을 포함한 기타 국가와의 무역이 증가한 데에서 기인한다. 당시 미국과 EU에 대한 수출이 미얀마의 대외무역에서 차지하는 비중은 2%를 넘지 않기 때문이다.¹⁴⁹⁾ 당시 미얀마의 대외 수출 증가는 중국과 태국으로의 수출이 주도하였다.

이러한 사실은 미얀마의 주요 수출 대상국 변화를 통해서도 알 수 있다(표 4-6 참고). 2011년 미얀마의 주요 수출 대상국은 태국, 중국, 인도로 이들 국가로의 수출이 차지하는 비중은 수출 총액의 70%를 상회한다. 이러한 사실은 2018년에도 크게 변하지 않았는데, 다만 EU의 순위가 제3위 국가로 급격하게 상승하였고, 미국이 낮은 점유율이긴 하나 제9위 국가로 신규 진입했다는 점은 제재 해제가 가져온 유의미한 변화라고 할 수 있다. 더불어 중국과 태국의 점유율이 과거와 상반됨에 따라 중국과의 무역 비중이 약 2배 증가하였다.

미얀마의 주요 수입국 변화도 비슷한 변화 양상을 보인다. 중국이 수입 대상국 제1순위 국가를 차지하게 되었으며, EU와 미국의 순위가 각각 4단계, 2단계 상승하여 이전에 비해 미얀마의 대외 수입 총액에서 차지하는 점유율이 증가하였다.

표 4-6. 미얀마의 주요 수출 대상국 변화(각 연도 상위 10개국)

2011년			2018년			순위변동
순위	국가명	비중	순위	국가명	비중	
1	태국	39.2%	1	중국	34.9%	▲ 1
2	중국	18.5%	2	태국	18.2%	▼ 1
3	인도	11.3%	3	EU	14.7%	▲ 6
4	홍콩	6.7%	4	싱가포르	7.7%	▲ 1
5	싱가포르	4.8%	5	일본	7.3%	▲ 1
6	일본	3.8%	6	독일	3.4%	신규진입
7	대한민국	2.5%	7	인도	2.8%	▼ 4
8	말레이시아	2.3%	8	영국	2.4%	신규진입
9	EU	2.3%	9	미국	2.4%	신규진입
10	아프리카	1.8%	10	대한민국	2.2%	▼ 3

자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 15).

149) 2012년 4월 EU는 무기 금수를 제외한 모든 제재 조치를 원칙적으로 완화하였으며, 미국은 2012년 11월 미얀마 상품의 수입을 허용하였다. 그 결과 2012년 미얀마의 對EU 수출은 전년대비 114.5%가 증가한 데 반해, 2013년 미얀마의 對미국 수출은 전년대비 오히려 7.6%가 감소하였다. IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 15)

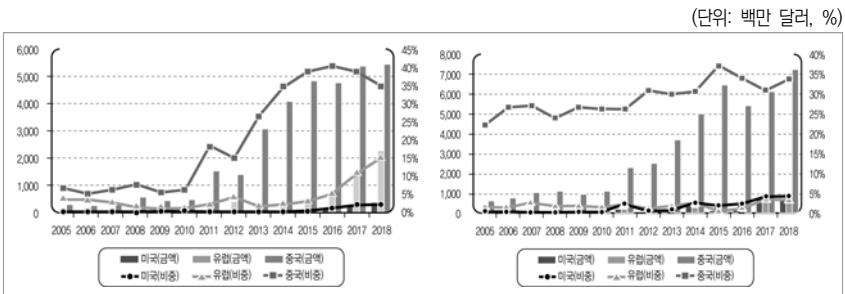
표 4-7. 미얀마의 주요 수입 대상국 변화(각 연도 상위 10개국)

2011년			2018년			순위변동
순위	국가명	비중	순위	국가명	비중	
1	싱가포르	29.0%	1	중국	33.7%	▲ 1
2	중국	26.4%	2	싱가포르	15.4%	▼ 1
3	태국	8.7%	3	태국	10.7%	변동없음
4	대한민국	6.2%	4	인도	4.9%	▲ 3
5	일본	4.6%	5	EU	4.5%	▲ 4
6	인도네시아	4.1%	6	말레이시아	4.4%	▲ 2
7	인도	3.6%	7	일본	4.3%	▼ 2
8	말레이시아	3.2%	8	미국	3.4%	▲ 2
9	EU	2.3%	9	인도네시아	3.3%	▼ 2
10	미국	2.3%	10	베트남	2.7%	신규진입

자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 15).

[그림 4-6]을 보면 제재 해제 과정과 그 이후 미얀마의 미국, 유럽, 중국에 대한 수출입 통계 변화가 얼마나 극명한 차이를 보이는지 알 수 있다. 미국과 유럽은 경제제재 해제 이후에도 미얀마의 무역 총액에서 큰 비중을 차지하지 않는다. 이는 미얀마의 대중국 수출 규모가 2010년 이후 급증한 것에 기인한다. 미얀마의 미국으로의 수출은 2016년 116배 이상 증가하긴 하였으나 절대금액이 미미하다. EU로의 수출은 2014년 양의 성장세로 전환된 뒤 미국에 비해서는 상대적으로 빠른 속도로 증가하고 있는 추세이다. 미얀마의 수입에서도 비슷한 양상을 보인다.

그림 4-6. 미얀마의 주요국에 대한 수출입 통계 변화[수출(좌), 수입(우)]



주: 각 국가의 수출(입) 비중은 미얀마의 수출(입) 총액에서 해당 국가와의 수출(입) 규모가 차지하는 비중을 나타냄.
 자료: IMF DOTS Database(검색일: 2019. 4. 15).

이러한 결과의 원인은 ① 제재가 완전히 해제된 지 오랜 시간이 지나지 않았다는 점 ② 제재 해제에도 불구하고 미얀마의 경제외교 관계가 다각화되기 어려운 상태일 수 있다는 점과 같이 다양한 요인을 고려해야 한다. 또한 ②번 요인에 대해서도 구체적으로는 ②-1 미얀마의 국내정치적 불안정성과 같은 대내 요인 혹은 ②-2 중국의 적극적인 미얀마 진출 시도 ②-3 미국에 대한 미얀마의 전략적 가치 하락 등이 복합적으로 작용했을 것으로 보인다.

미얀마의 FDI 유치 변화를 살펴보기 위해서 UNCTAD와 미얀마투자위원회(MIC) 통계를 살펴보았다. 미얀마의 FDI 통계는 발표 기관에 따라 상이한 수치를 보여준다. UNCTAD의 통계 출처가 미얀마투자위원회임에도 불구하고 두 통계는 상이한 규모와 추세를 보인다. Gelb, Calabrese, and Tang(2017)는 이러한 차이는 미얀마 투자위원회 통계가 FDI 유입 과정에서 조달된 자본과 장비 수입을 모두 반영하는 반면 UNCTAD는 자본의 흐름만을 반영하는 데에서 기인한다고 설명한다.¹⁵⁰⁾ 따라서 미얀마 투자위원회의 FDI 통계치는 미얀마의 FDI 유치 실적을 과대평가할 가능성이 있다. 이에 따라 본 연구에서는 미얀마에 대한 FDI 총규모는 UNCTAD를 활용하였다. 그러나 UNCTAD는 국가별 통계를 제공하지 않기 때문에 정보 접근성의 한계로 인해 국가별/산업별 통계는 미얀마 투자위원회 통계를 활용할 수밖에 없었다.

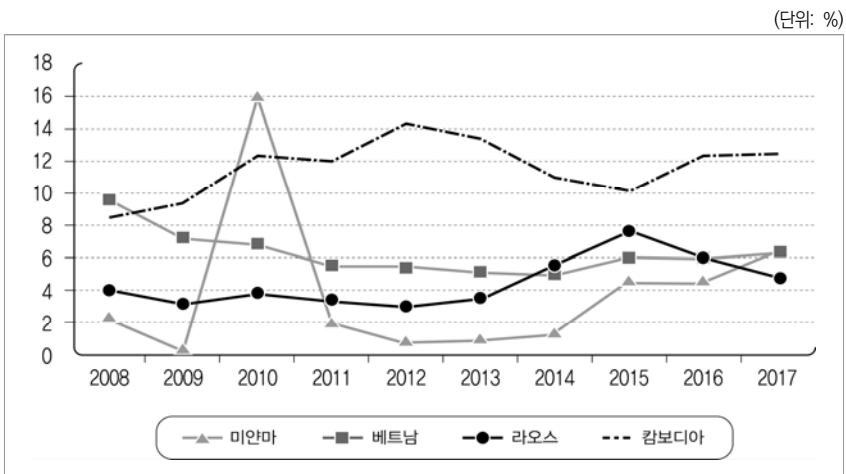
[그림 4-7]에 따르면 미국과 관계를 본격적으로 개선하기 시작한 2010년 FDI 급증한 이후 다시 급하강하는 양상을 보였다. 다만 미국의 금융제재가 해제된 2012년부터 점진적으로 개선되는 중이다. 그러나 OECD 통계를 바탕으로 살펴보았을 때 미국의 금융제재 해제 이후에도 미국의 對미얀마 투자 수치는 아주 미미한 수준인 것으로 보인다. 미국과의 관계 개선에도 불구하고 미국과 미얀마의 경제협력이 부진한 이유는 ① 금융·투자 제재가 완전히 해제된 지 오랜 시간이 지나지 않았다는 점 ② 미국에 대한 미얀마의 전략적 가치 하락 ③ 제3국을 통한 경제협력으로 인한 통계적 과소 추정 가능성¹⁵¹⁾ ④ 미얀마

150) Gelb, Calabrese and Tang(2017), p. 27.

의 투자 여건 개선 부진 ⑤ 미얀마의 대내 정치 불안정성(로힝자 이슈 등) 등이 있을 수 있다.¹⁵²⁾

GDP 대비 FDI가 차지하는 비중을 보더라도 주요 체제전환국과 비교하였을 때 급격하게 증가하였던 2010년을 제외하고는 다른 체제전환국에 비해 미얀마의 FDI는 GDP에 큰 비중을 차지하고 있지 못한 것으로 나타난다. 이는 [그림 4-4]에서 살펴본 것과 같은 결과이나 GDP가 지속적으로 증가하고 있는 와중에도 2015~16년 이후 FDI가 GDP에 기여하는 비중이 증가하고 있다는 점은 긍정적으로 해석할 만하다.

그림 4-7. 주요 체제전환국의 GDP 대비 FDI 규모 추이 비교



자료: UNCTAD Database(검색일: 2019. 4. 3).

- 151) 현지조사 결과 여전히 싱가포르와 중국 금융시스템을 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다. 싱가포르를 거쳐 미국 금융시스템을 간접적으로 이용함에 따라 추가 수수료를 부담하게 되는 것으로 파악된다. 미얀마 양곤 현지조사(2019. 2. 12~16).
- 152) 지난해 12월 미얀마 유럽상공회의소가 실시한 유럽기업 대상 체감경기 조사 결과에 따르면 로힝아족 박해 문제로 인해 투자에 부정적인 견해가 강해지고 있는 것으로 나타났다. 「미얀마 '로힝아족' 문제에 유럽 기업들도 "투자 안해"」(2018. 12. 13), 온라인 자료(검색일: 2019. 2. 20).

한편 질적인 측면에서 보았을 때 미얀마는 FDI 다각화에서 일정한 성과를 거둔 것으로 보인다. 2010년 미얀마는 총 6개국으로부터 FDI를 유치하였으나, 2018년에는 28개국으로부터 FDI를 유치한 것으로 나타났기 때문이다(표 4-8 참고). 하지만 국가별 비중을 살펴보면 여전히 상위 3개국이 총 FDI 규모의 약 70~90% 이상을 차지하고 있어 중국(홍콩 포함)이 미얀마의 FDI 실적에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 싱가포르의 對미얀마 FDI 실적은 2014년 급증한 이후 지속적으로 큰 비중을 차지한 것으로 나타났으나, 미얀마가 여전히 자금세탁국가 지위를 가지고 있어 제3국이 싱가포르를 경유하여 투자하는 경우가 많으므로¹⁵³⁾ 싱가포르의 對미얀마 FDI 실적에 대해서는 보다 상세한 분석이 필요하다.

표 4-8. 국가별 對미얀마 FDI 추이

(단위: 백만 달러, %)

2010			2011			2018		
구분	금액	비중	구분	금액	비중	구분	금액	비중
총액	329.6	100%	총액	19999.0	100%	총액	5718.1	100.0%
말레이시아	237.6	72%	중국	8269.2	41%	싱가포르	2164.0	37.8%
영국	41.0	12%	홍콩	5798.3	29%	중국	1395.2	24.4%
싱가포르	39.2	12%	대한민국	2676.4	13%	일본	384.1	6.7%
태국	15.3	5%	태국	2146.0	11%	대한민국	253.9	4.4%
홍콩	6.0	2%	영국	799.0	4%	홍콩	252.0	4.4%
중국	2.5	1%	싱가포르	226.2	1%	영국	211.2	3.7%
대한민국	0.0	0%	말레이시아	76.8	0%	미국	128.7	2.3%
미국	0.0	0%	일본	7.1	0%	태국	123.9	2.2%
기타	0.0	0%	미국	0.0	0%	말레이시아	21.9	0.4%
일본	-12.0	-	기타	0.0	0%	기타	783.3	13.7%

주: 미국의 제재가 완화되기 전년도인 2011년에 중국이 미얀마에 대규모 전력 사업에 투자함에 따라 FDI 유치 성과가 이례적으로 크게(약 200억 달러) 나타났으나, 2007~10년 미얀마의 FDI 유치 실적(3개년 평균)은 5억 달러 수준이었음.
 자료: DICA, Yearly approved Amount of Foreign Investment(by country), https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/bycountry_fil_yearly_0.pdf(검색일: 2019. 2. 19).

153) Gelb, Calabrese and Tang(2017), p. 33.

사실 미얀마 FDI 통계는 다양한 이유에서 국가별로 살펴보는 데 어려움이 따른다. 먼저 앞서 언급한 바와 같이 통계접근성이 떨어지며, 미얀마 투자위원회에서 발표하는 통계치가 존재하지만 Gelb, Calabrese and Tang(2017)의 연구에서 분석한 바와 같이 상대국의 통계와 다른 양상을 보이는 등 통계치에 대한 신뢰도가 낮다. 또한 역시 앞서 언급한 바와 같이 미얀마 투자위원회의 FDI 통계 집계 방식은 다른 국가와 차이를 보인다(장비 수입금액 포함과 같은 문제). 마지막으로 아직까지 제3국(싱가포르나 말레이시아)을 경유해서 들어오는 FDI도 많은 것으로 평가되기 때문에 국가별 통계를 살펴보는 것이 오히려 현실을 왜곡할 수 있으므로 주의할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 제재 해제 이전과 비교했을 때 ① 대상국가의 구성(비중)이 눈에 띄게 달라졌다는 점 ② 중국의 비중이 압도적으로 높다는 점은 낮은 통계 신뢰도에도 불구하고 미얀마의 FDI 유치 성과에서 중국에서 차지하는 역할이 압도적으로 높을 것이라는 추정의 근거를 제공한다.

한편 미얀마의 부진한 FDI 성과는 현재에도 지속되고 있는 국내정치·사회적인 문제로 인한 경제적 불안정성에서도 기인하지만, 한편으로는 아직 성숙하지 않은 관련 법제도적 시스템 때문이기도 하다. 외국인투자자들은 미얀마와의 협력사업에서 법제도의 투명성과 일관성, 절차적 예측 가능성이 부족하다고 평가한다.¹⁵⁴⁾ 이러한 사실은 The World Bank에서 제공하는 Doing Business 지표에서도 확인할 수 있다. 미얀마의 Doing Business 순위는 총 190개 국가 중 171위이며, 남아시아의 중간소득(lower middle income) 그룹 내에서도 총 48개국 중 43위를 차지하고 있다. 동남아시아의 주요 체제전환국인 베트남, 캄보디아, 라오스와 비교하더라도 가장 낮은 순위이다. 세부 순위에 따르면 자금조달, 소액투자자 보호, 통관행정, 법적 분쟁해결 등의 분야에서 최하위권을 차지하고 있어 아직까지도 제도적인 투자환경이 열악한 것으로 보인다.

154) 김정희(2016), p. 59.

표 4-9. 2018 The World Bank Doing Business 순위

국가명	세계 순위 (총 190개국)	그룹내 순위 (총 48개국)	창업	건축인허가	전기공급	재산권 등록
베트남	69	6	19	2	2	7
캄보디아	138	33	47	47	31	29
라오스	154	36	46	19	39	15
미얀마	171	43	37	14	33	31

국가명	자금 조달	소액 투자 보호	세금 납부	통관행정	법적분쟁 해결	퇴출
베트남	12	17	28	18	7	29
캄보디아	7	24	31	24	41	11
라오스	22	44	36	12	35	39
미얀마	45	45	27	40	45	38

자료: The World Bank Group, Doing Business 홈페이지, <http://www.doingbusiness.org>(검색일: 2019. 3. 15).

나. 주요 국가 및 국제기구와의 협력

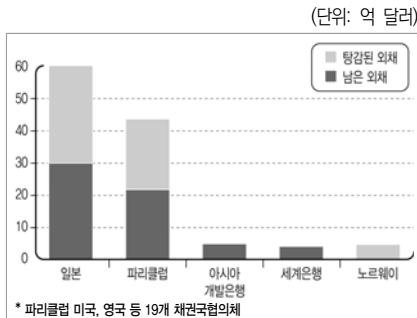
1980년대 후반 대부분 중단되었던 국제기구의 미얀마 지원은 2011년 전후 재개되었는데, 여기에는 ① 2011년 12월 미국 힐러리 클린턴 국무장관의 국제기구의 미얀마 지원에 대한 지지 발언과 실질적 허용(2012년 10월) ② EU의 경제제재 유예와 해제(2012~13년) ③ 2013년 파리클럽의 미얀마 대외부채 탕감 결정 등이 주요한 영향을 미쳤다. 제재 완화와 미얀마의 적극적인 개혁 정책은 미얀마와 국제사회의 경제협력을 확대시켰다. 2012년 미국이 미얀마에 대한 국제기구의 원조 반대 입장을 철회하면서 국제사회의 개발원조 재원이 미얀마로 유입되기 시작하였다.

특히 군부정권 동안 축적된 대외부채로 인해 어려움을 겪고 있던 미얀마가 2013년 파리클럽¹⁵⁵⁾으로부터 대규모 부채를 탕감 받음에 따라 국제사회의 유상원조 또한 급증하기 시작하였다. 2013년 개최된 회의에서 파리클럽은 미얀마가 파리클럽에서 제안한 개혁프로그램(Staff Monitored Program)을 수용

155) 파리클럽은 국가간 채무와 채권 조정을 위해 OECD 회원국 일부가 1956년 발족한 협의체이며, 우리나라는 2016년 가입하였다. 2013년 파리클럽 회의에는 호주, 벨기에, 한국, 러시아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국, IMF, IDA, IDB, UNCTAD 사무국이 참석하였다.

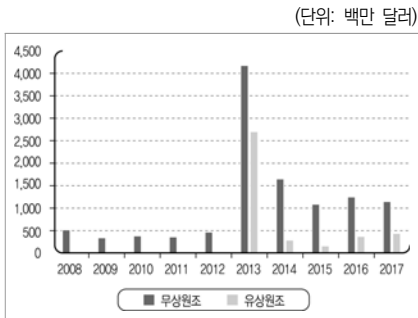
하고, IMF와 지속적인 협력 프로그램을 이행하겠다는 전제하에 미얀마의 대외 부채를 탕감해주기로 하였다. IMF는 2012년 당시 미얀마의 대외부채 총액을 약 153억 달러로 추산하였으며, 그중 파리클럽 회원국에 대한 채무는 약 103억 3,000만 달러였다. 파리클럽은 회원국에 대한 미얀마 국가채무의 약 54.4%인 56억 달러를 탕감하였는데 50%는 즉각 탕감하고, 나머지는 7년의 유예기간을 포함하여 15년 동안 상환 기간을 재조정해주었다.¹⁵⁶⁾ 이에 앞서 일본은 미얀마 개혁정책을 지원하는 취지로 약 38억 달러의 대규모 부채를 탕감하였는데, 이를 계기로 미얀마는 다자개발은행의 신규 차관 도입이 가능해졌으며 이때부터 World Bank와 ADB도 미얀마에 대한 차관 사업을 재개하였다. [그림 4-9]에서 살펴볼 수 있듯이 2013년 미얀마에 대한 유상원조가 급증하였는데 이의 대부분이 일본의 미얀마 부채탕감에서 기인한다. 2014년 ODA 통계치는 전년대비 급락하였으나, 이는 특별한 이슈에 의한 하락이라기보다는 대규모 부채탕감과 같이 그동안 제재로 인해 축적된 기저효과가 2013년에 반영되었기 때문이라고 할 수 있다.¹⁵⁷⁾

그림 4-8. 미얀마 외채 규모



자료: 「“미얀마 경제개혁 현황”... 채권국, 부채 60% 탕감」 (2013. 1. 29), 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 20).

그림 4-9. 미얀마 ODA 통계



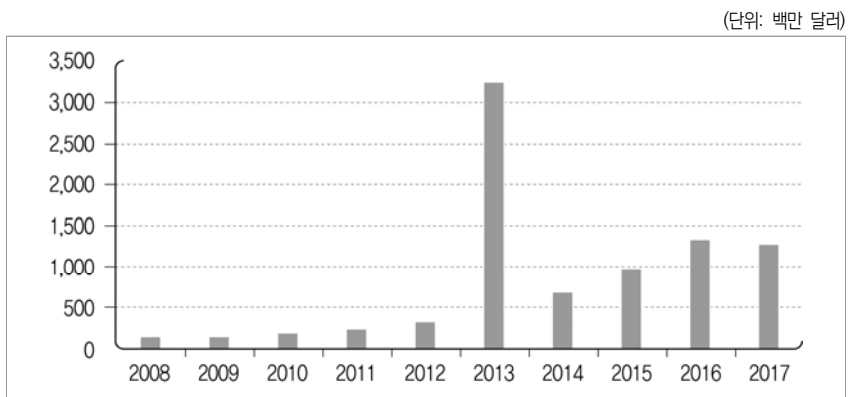
자료: OECD DAC Database(검색일: 2019. 3. 20).

156) Paris Club(2013), “Cancellation of the Debt of the Union of Myanmar,” <http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/cancellation-of-the-debt-of-the-union-of-myanmar-28-01-2013>(검색일: 2019. 5. 6).

157) 다시 말해 2014년에 급락했다기보다는 2013년 수치가 이례적으로 높은 것으로 보는 것이 타당하다고 타당함.

한편 채무탕감 등을 제외한 순수 원조로 볼 수 있는 프로그램원조(CPA: Country Programmable Aid) 총액은 2012년 3억 2,000만 달러에서 2013년에는 32억 달러로 약 10배 증가하였다. 2013년 현재 미얀마에 대한 프로그램 원조는 일본, 영국, 미국 순이며 일본이 프로그램 원조 총액의 62%를 차지함에 따라 압도적인 규모를 보인다. 이러한 추세는 2017년에도 크게 변하지 않았다. 국제기구별 프로그램 원조는 2013년 기준 ADB와 World Bank가 전체의 84.3%를 차지하였으며, 2017년에는 ADB의 프로그램 원조금액은 상대적으로 감소한 와중에 Global Fund의 원조금액이 증가하였다.

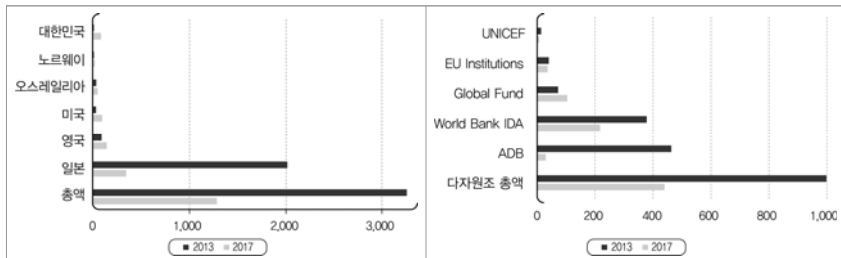
그림 4-10. 對미얀마 프로그램 원조 총액



주: 프로그램원조(CPA)는 채무탕감 등을 포함하지 않은 순수 원조 금액임.

자료: OECD DAC Database(검색일: 2019. 4. 3).

그림 4-11. 국가별/국제기구별 프로그램 원조 금액(2013년 기준 상위 5개)



자료: OECD DAC Database(검색일: 2019. 4. 3).

[표 4-10]은 주요 국제기구의 미얀마 (재)진출 현황을 보여준다. 미얀마는 미국의 경제제재를 받기 전에도 주요 국제기구에 가입되어 있었으므로 미국이나 일본을 포함한 국제사회의 개발지원을 받았다. 그러나 1980년대 후반 인도적 지원을 제외한 대부분의 지원 사업이 중단되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 국제사회의 미얀마에 대한 지원 사업은 2011년 전후로 재개되었다.

표 4-10. 주요 국제기구의 미얀마 (재)진출 현황

기관	가입/협력개시	사업 재개	제재 해제 전후 주요 협력사업
IMF	1952	2011	- 2011년, 2012년 환율제도·금융 부문 개혁 관련 시찰단 방문 및 기술 지원 - 2012년 5월부터 미얀마 연차보고서 발표
World Bank	1952	2012	- 2012년 8월 미얀마 사무실 설치 - 2012년부터 18개월 동안 2억 5,000만 달러 원조 제공 • 8,500만 달러는 농촌지역 개발 프로젝트에 활용, 나머지는 미얀마가 WB 채무상환 시작 후 공여 시작
ADB	1973	2012	- 2012년 4월 양곤 사무실 설치 - 2013년 27년 만에 저금리 용자 지원 - 에너지사업, 도로 및 관개 인프라 개선 사업, 교육사업 및 정부 개혁 지원. 민간 부문 개발(전력사업, 무역금융프로그램 등) 등 추진
USAID (미국)	1950	2012	- 2012~15년 민주적 통치 회복을 위한 선거 준비 및 집행 지원 - 민주화, 인권신장, 경제개혁과 성장, 보건 서비스, 미얀마 통합 국가전략(평화협정) 등 다방면을 지원
JICA (일본)	1981 사무소 설립	2012	- 2012년 4월 미얀마 대외 부채 문제 해결 적극 협조 - 2013년 5월 아베 총리 미얀마 방문(36년 만에 총리급 인사 방문), 연화 차관 재개 및 기존 채무 탕감 - 2013년 「일·미얀마 법정비 지원 프로젝트(3년)」 실시 - 현재 민생 개선, 지속가능한 경제·사회 발전을 위한 법제 개선 및 역량 강화 프로그램, 인프라 개발 협력사업 등 다방면에서 협력사업 추진 중

자료: 각 기관 홈페이지를 참고하여 저자 작성.

1) 미국

미국의 對미얀마 지원 실적 중 70% 이상은 USAID를 통해 이루어지는 것으로 나타났다. 미국과 미얀마 간의 경제협력협정은 1950년 처음으로 체결되었으나, 1962년 군부 쿠데타 이후 USAID의 미션이 폐쇄되었다. 이후에도 미국은 간헐적으로 미얀마에 대한 지원을 실시하였으나 1989년 군부 쿠데타의 민

주화 운동 탄압 이후 1998년까지 다시 모든 경제적 지원이 중단되었다가 이후에도 간헐적인 지원은 지속되었다. 2012년부터는 본격적으로 USAID의 활동이 재개되었으며, 초기에는 민주화를 위한 선거 및 법제도 집행 지원, 경제 체제전환을 위한 정책 개혁 등을 주로 지원하였다. 아울러 소수민족과의 평화협상과 그들의 인권 신장, 질병과 보건 문제 등에도 관여하고 있다.¹⁵⁸⁾ 한편 앞서도 살펴본 바와 같이 미얀마와의 무역·투자 부문에서 미국은 다른 나라에 비해 두드러진 역할을 하고 있지는 않은 것으로 나타났다.

2) 일본

일본은 제재 해제 전후부터 지금까지 미얀마의 최대 공여국이며 다방면에서 미얀마의 경제개혁 정책 지원과 개발협력을 추진하고 있다. 사실 일본은 1988년 미얀마에서 발생한 민주화 운동과 군부의 폭력진압 사건을 계기로 유상원조를 중단한 이후에도 JICA를 통한 인도적 지원과 기술 원조를 비교적 지속적으로 제공해왔다. 일본의 미얀마 경제지원 재개는 2012년 4월 미얀마-일본 정상회담에서 향후 산업·경제협력 방안에 대해 논의한 후 적극적으로 추진되었다. 이 회담에서 일본은 미얀마에 ‘국민 생활 향상 지원, 인재 개발 및 인프라 개발 지원’을 약속하였다. 일본이 미얀마 경제개혁을 위한 법제 개선사업을 지원하기로 한 결과 2013년 「일·미얀마 법정비 지원 프로젝트(3년)」가 추진되었다. 이후에도 경제전반을 아우르는 다방면에서의 경제협력사업이 추진되고 있다. 인프라 개발과 관련해서는 특히 띠라와(Thilawa) 경제특구 개발을 위한 차관과 경제협력사업을 추진하고 있다.

3) 중국

중국은 일대일로 차원에서 미얀마와 에너지 및 인프라 개발 분야에서 적극적

158) 미얀마 양곤 현지조사(2019. 2. 12~16).

인 협력사업을 추진하고 있다. 특히 중동의 원유와 천연가스 수송, 윈난성의 해양진출로(항구) 확보 등을 배경으로 미얀마 짜옥퓨 항구 개발에 많은 관심을 보이고 있다. 2010년 미얀마를 횡단하는 송유·가스관(미얀마 짜옥퓨-중국 윈난성 쿤밍) 건설 공사에 착공하였으며, 해당 파이프라인은 2013년 완공되었다. 이 외에도 중국은 미얀마의 수력발전댐 건설에 많은 관심을 보이고 있다. 밋송댐 건설 사업이 이러한 중국의 수요를 반영한 대표적인 사례이다. 미얀마의 강은 히말라야 산맥에서 내려오는 물을 이용하고 있어 연중 수량이 안정적이고 기상의 영향을 받지 않는 반면, 중국의 강은 수량이 안정적이지 않고 기상의 영향을 많이 받는다. 밋송댐 사업은 미얀마의 말리카강과 마이카강의 합류점에 수력발전시설을 건설하여 전력을 생산한 뒤 전량을 중국에 수출하는 방식으로 구상되었다. 그러나 이 사업은 미얀마 내 반중정서로 인해 2011년 9월 중단된 바 있으며,¹⁵⁹⁾ 최근 중국은 밋송댐 개발 사업 재개를 요청하고 있다.

그림 4-12. 중국-미얀마 송유·가스관 루트(좌), 밋송댐(우)



자료: 「미얀마 최대항구 '일대일로' 거점된다」(2017. 5. 7), 온라인 자료 (검색일: 2019. 3. 5). 자료: 「중국-미얀마 댐건설 분쟁」(2011. 10. 3), 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 5).

159) 미얀마는 해당 사업 중단 당시 환경오염과 자연재해 등을 사업 중단의 원인으로 내세웠으나, 사업 중단의 실질적 원인은 중국에의 경제적 종속에 대한 우려와 국민들의 반중 정서 때문이라는 것이 전문가들의 일반적인 의견이다. 최근까지도 중국이 밋송댐 프로젝트를 재개하려고 할 때마다 미얀마 내부에서는 반대하는 여론이 거세다.

지금까지 본 연구에서는 미얀마 경제제재 해제 전후 기간에 미얀마 경제에 나타난 체제전환(경제개혁)과 경제성과의 연관관계를 분석하였다. 제2장에서는 미얀마의 정치경제 상황을 소개하였으며, 일부 경제지표는 베트남, 라오스, 캄보디아, 북한과 비교하여 미얀마에 대한 이해를 도왔다. 제3장에서는 미얀마에 가해진 미국과 EU의 경제제재 내용을 살펴보고 이들이 미얀마 경제에 미친 영향을 살펴보았다. 제4장에서는 제재 해제 이후 미얀마가 경험하였던 대외관계 정상화 과정과 경제성과를 연계하여 분석하였다.

제5장에서는 미얀마가 제재 해제 전후 과정 동안 경험하였던 다양한 사례를 북한의 것과 비교하면서 시사점을 도출하고자 한다.

1. 미얀마의 체제전환에서 남겨진 과제와 도전

미얀마의 개혁과 대외관계정상화의 성과를 평가하기에는 아직 시기상조일 수 있다. 미얀마 대한 경제제재는 2012년부터 단계적으로 완화되어 2016년에서야 종료되었기 때문에 제재 해제 이후 아직 만 3년도 지나지 않았기 때문이다. 예컨대 미얀마는 2013년 개시한 EU와의 투자보호협정 협상을 아직도 진행하고 있다. 정치개혁과 시장경제로의 체제전환 역시 2011년 민간정부가 출범한 이후에서야 구체적인 정책이 추진되었다.¹⁶⁰⁾

IMF와 World Bank는 미얀마가 다른 동남아시아 체제전환국가의 개혁 초

160) 미얀마는 1988년 시장경제로의 체제전환을 선언하였으나, 이후 체제전환을 위한 실질적인 경제 정책이 적극적으로 추진되지 않았다.

기에 비해 높은 수준의 경제성장을 이룩했다고 평가하지만, 한편으로는 최근 미얀마의 성장세가 둔화되고 있다고 말한다.¹⁶¹⁾ 현지조사에서도 경제제재 해제 이후에도 여전히 미얀마는 경제개혁과 성장, 대외관계 다각화에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

현지조사에서 전문가들은 미얀마의 경제성장을 저해하는 요인으로 ① 접경국가와의 안보 상황에 따른 지역간 경제 격차 ② 열악한 사회 기반 시설과 물류 시스템 ③ 비효율적인 자원 분배(mis-allocation) ④ 인력수급 불일치(job-mismatch) ⑤ 신정부의 경험과 역량 부족 등을 꼽았다.¹⁶²⁾

먼저 미얀마는 접경국가와의 안보 상황에 따른 지역간 경제 격차 문제가 심각하다. 태국 접경지역에서의 경제성과는 비교적 괜찮은데, 중국 접경지역(카친주, 샨 주)은 안보와 소수민족 갈등으로 인한 사회적 불안이 경제 문제에도 많은 영향을 미친다. 미얀마는 균형 외교를 통해 중국의 영향력을 축소시키고자 하는 의도를 가지고 있음에도 불구하고, 소수민족간의 평화협정과 접경지역 안보 문제 두 가지 측면에서 모두 중국의 영향력을 무시할 수가 없는 상황이다.

열악한 기초 인프라 상황도 해외투자와 내수경제 활성화를 저해하는 요인이다. 미얀마는 전력, 도로 등 기초 인프라와 제조업 기반이 취약하다. 인구의 약 50%가 전기를 보급받지 못하는 등 에너지 접근성이 취약하며, 도시의 전력 보급률은 90%를 상회하는 데 반해, 지방은 30% 수준에 머물러 있어 도시와 지방의 격차도 크다. World Bank의 물류성과지수(Logistics Performance Index)에 따르면 미얀마는 160개국 중 137위를 차지하고 있으며(2018년), 특히 인프라 부문에서 낮은 점수를 받고 있다.¹⁶³⁾

미얀마는 비효율적인 자원 분배(mis-allocation)로 인해 자원이 풍부한 국

161) IMF(2018a), pp. 4-7.

162) 본 절 이하의 내용에서는 현지조사 면담에서 나온 내용을 바탕으로 정리하였음. 미얀마 양곤 현지조사(2019. 2. 12~16).

163) The World Bank, "Global Rankings 2018," <https://lpi.worldbank.org/international/global/2018>(검색일: 2019. 5. 7).

가임에도 불구하고 자원의 경제 활용도가 떨어진다. 예컨대 미얀마는 자연조건상 수자원이 풍부한데도 현실적으로는 산업과 가정용 수자원이 부족한 상황이다. 또한 농업기술이 부족하여 쌀 이외의 농산물을 수출하지 못하고 있는데, 농업에 필요한 정수, 전력 등이 안정적으로 공급되지 않아 원료를 생산하고 수출한 후 가공품을 재수입하는 기형적인 구조를 가지고 있다. 상당한 정도의 원유와 가스가 매장되어 있으나 자체적으로 개발하지 못하고 있는 상황이다. 그러나 미얀마는 정부 재원이 충분하지 못한 상황에서 대외채무에 대해서도 상당한 거부감을 가지고 있어 인프라 개발을 위한 재원 조달에도 어려움이 있는 실정이다.

미얀마의 인구는 약 5,000만 명이나 이 역시 인구 총조사 통계에 대한 신뢰성이 낮아 정확하지 않은 상황이며, 제조업에 종사할 수 있을 정도로 교육받은 고급인력이 부족하여 강점을 가진 노동집약적인 제조업에 대한 외국인투자도 미진한 상황이다. 비교적 소규모로 운영이 가능한 단순 노동집약적 산업(주로 섬유·봉제업)에만 외국인투자가 이어지고 있는 실정이다. 또한 아직까지 CLMV 국가들 중 비교적 낮은 임금 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 높은 인플레이션 문제로 인해 가격 경쟁력도 낮은 편이다.

미얀마는 풍부한 자원과 젊은 노동력은 보유하고 있다는 점에서 성장 잠재력이 풍부하나, 이를 실현하기 위해서는 인권 문제 해결과 정부와 민간에서의 전문인력 보강, 기초 인프라 여건 개선 등이 이루어져야 한다. 그러나 전문가들은 신정부의 정치·경제적 개혁 의지에도 불구하고 신정부의 경험과 역량 부족으로 인해 앞으로도 신속한 개혁과 경제성장이 어려울 것이라는 평가를 내렸다. 군부의 영향력이 잔존해 있는 상황에서 정부의 정치적인 경험 부족은 국정 운영을 어렵게 하는 요소이다. 예컨대 최근 미얀마는 외국인투자 법제를 지속적으로 개혁하고 있지만, 법을 개혁해도 집행기관에서 이를 제대로 이행하지 못하는 문제가 발생하는 것으로 나타났다. 이는 고급인력이 부족하기 때문이기도 하고, 관료제의 폐해(비효율적이고 복잡한 절차)를 해결하지 못한 것에서 기인

하기도 한다. 정부의 역량 강화가 이루어지지 않는다면 정권 이양에도 불구하고 정치·경제적인 체제전환이 지속적인 성과를 거두기는 어려울 것으로 보인다.

2. 미얀마 사례가 북한에 주는 시사점

가. 단계적 제재 해제 방식의 채택

미얀마 사례가 북한에 주는 첫째 함의는 단계적 제재 해제 방식에 있다. 미국과 미얀마는 단계적 제재 해제 절차를 밟았는데, 미얀마는 미국이 요구한 선결 조건을 성실하게 이행하였고, 미국은 매 단계마다 그에 상응하는 제재 해제 조치를 취하였다. 즉 양측이 ‘미얀마의 개혁조치 → 미국의 제재 유예 → 미얀마의 추가 개혁 → 미국의 제재 추가 유예 → … → 완전한 제재 해제’의 과정을 거치며 대외관계 정상화 절차를 완료해갔다. 제4장 1절에서 상술하였지만, 미국은 미얀마에게 ① 정치범 석방 ② 언론의 자유 보장 ③ 결사와 종교의 자유 보장 ④ 민간정부 수립 등을 제재 해제의 선결 조건으로 요구하였다(표 4-1 참고). 북한도 미얀마 사례와 같이 북미 양측이 신뢰를 쌓으면서 단계적으로 선제 조치 후 후속 조치가 이어지는 제재 해제 과정을 거친다면 비교적 빠른 시간 내에 제재를 해제할 수 있을 것으로 보인다.

다만 북한에 대한 제재는 미얀마보다 복잡한 양상을 띠고 있다는 점에서 미얀마 사례와는 차이를 보인다. 북한에 대한 제재는 미얀마에 대한 제재에 비해 관련 사안이 안보와 비안보를 모두 포괄하고 있다는 점에서 복잡하고, 다자제재까지 가해지면서 보다 국제화되어 있다는 점에서 차이가 있다.

우선 미얀마에 대한 제재는 인권 개선과 민주화 등 비안보적 측면에 초점이 맞춰진 반면, 북한에 대한 제재는 ICBM과 핵무기 등 안보적인 측면과 북한인

권 등 비안보적인 측면이 동시에 맞물려 있다. 안보적인 측면은 비안보적인 측면에 비해 협상을 통해 합의하기 어려운 문제점이 있다. 그러나 이 역시도 안보적인 측면에서 합의를 이루면 비안보적인 측면은 쉽게 합의를 이룰 수 있는 특징이 있기에 제재 해제를 비관적으로 바라볼 필요는 없다고 생각한다.

다음으로 미얀마는 양자제재만 받고 있었으나, 북한은 양자제재와 다자제재를 동시에 받고 있다는 점에서 차이가 있다. 미얀마의 경우 미국과 EU의 양자제재만 가해지고 있었으며 다자제재는 상임이사국인 중국과 러시아의 반대로 UN 안전보장이사회에서 결의되지 못하였다. 반면 북한에는 미국, EU, 한국, 일본의 양자제재는 물론, UN 안전보장이사회가 주도하는 다자제재도 가해져 있는 상황이다. 그러나 북한에 대한 제재는 모두 미국이 주도하고 있어 북한이 미국과의 관계 개선을 할 수 있다면 미국이 주도하여 양자제재를 선제적으로 해제하고 차후에 다자제재를 해제하는 방식으로 제재를 해결할 수 있을 것이다.

마지막으로 북한에 대한 제재는 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)의 적용까지 고려하고 있다는 점에서 차이가 있다. 세컨더리 보이콧 조항은 2016년에 제정된 「북한 제재와 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act 2016)」에서 처음으로 적용되었는데, 사안에 따라 미국 대통령의 판단으로 제재에서 금하고 있는 조치를 어기고 북한과 거래를 하는 제3국의 정부·기업·금융기관·개인이 미국과 거래하는 것을 일체 금하고 있다. 이 조항으로 인해 미국 금융기관과의 거래 금지를 우려하여 중국 소재 금융기관들이 국제기구의 북한에 대한 인도적 지원을 위한 금융거래도 기피하고 있는 상황이다.

미국의 북한에 대한 제재 해제 방안을 더욱 자세히 살펴보면, 미얀마 사례와 같이 북한이 우선적으로 합의가 쉬운 부분부터 선제적인 조치를 하고 그에 상응하는 제재 유예 조치를 받는 방법도 고려해볼 수 있다. 최근 비핵화 논의가 답보 상태에 빠져 있는데, 비핵화 외의 비안보적 분야에서 먼저 제재를 유예해 가면서 점진적으로 비핵화와 관련된 조치를 해가는 방안이다.

「북한 제재와 정책 강화법」에서 열거하고 있는 6가지 제재 유예 선결 조건을

살펴보면 다음과 같다.¹⁶⁴⁾ ① 미국 통화 위조에 관한 장비 폐기(검증 가능하여야 함) ② 자금 세탁 방지법 준수와 금융 투명성 제고 ③ UN 안보리 결의안 준수 여부 검증을 위한 조치 ④ 납북자 또는 불법 억류자 송환 조치 ⑤ 인도적 지원의 분배와 모니터링과 관련된 국제 기준을 준수 ⑥ 정치범 수용소의 생활 여건 개선(검증 가능하여야 함). 이상의 선결 조건을 만족할 경우 「북한 제재와 정책 강화법」에서 명시한 대북제재를 1년 또는 1년 6개월간 유예할 수 있다. 만약 비핵화 논의가 답보 상태에 빠지는 경우 비안보적 성격의 상술한 6가지 유예 선결 조건을 먼저 이행하여 제재를 유예 받고, 차후에 비핵화 분야에서 합의의 해가는 방안을 검토해 볼 수 있다.

제재 해제와 관련하여 북한이 적극적인 태도를 보인다면, 제재 해제도 고려해 볼 수 있을 것이다. 「북한 제재와 정책 강화법」에서 명기하고 있는 제재 해제의 5가지 선결 조건을 보면 다음과 같다. ① 완전하고 비가역적인 비핵화 (Completely Verifiably Irreversibly Dismantling all of its nuclear, chemical, biological, and radiological weapons programs) ② 정치범 석방 ③ 평화적 정치활동에 대한 검열 중단 ④ 개방적이고 투명한 사회 건립 ⑤ 납북 또는 억류된 미국 시민 송환과 충분한 설명. 상술한 5가지 선결 조건을 보면 요건이 까다로워 완전한 제재 해제를 위해서는 상당한 기간이 소요될 것으로 생각된다.

때문에 제재 해제의 동력을 유지하기 위하여 핵과 무관한 분야에서 미국이 요구하는 제재 유예 조건을 충족시켜 미국의 양자 대북제재의 하나인 「북한 제재와 정책 강화법」을 유예시키고, 이를 동력 삼아 비핵화 협상을 이어가는 방안도 고려해 볼 수 있다. 미국의 양자 대북제재가 해제된다면 비핵화 분위기가 조성되면서 추가적인 양자제재 해제 조치와 유엔 안전보장이사회의 제재 유예 조치도 끌어 낼 수 있을 것으로 보인다.

164) SEC 401. North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act 2016.

나. 빠른 제재 해제로 경제에 대한 부정적인 영향 해소

미얀마 사례가 북한에 주는 둘째 함의는 미얀마에 대한 경제제재가 잠재적인 성장 가능성을 약화시키는 방향으로 영향을 미쳤다는 데 있다. 미국과 EU가 주도하는 경제제재가 가해졌고 미얀마는 이에 제재의 부정적인 영향을 최소화하기 위해 대응하였다. 그 결과 제재는 미얀마 경제에 양적으로는 영향을 미치지 못하였으나, 질적으로는 어느 정도 영향을 미쳤다.

제3장 2절에서 살펴본 바와 같이 통계 지표상 제재는 미얀마 경제에 부정적인 영향을 미치지 않았으며 오히려 제재 기간 중 경제와 무역 규모는 성장하였다. GDP는 제재 기간이었던 1990~2012년까지 연평균 9.1% 성장하였고, 무역도 이 기간에 연평균 11.4% 성장하였다. 제재 기간에 FDI 유입이 낮은 수준으로 유지되었으나, 미얀마에 대한 FDI 유입 자체가 미진한 수준이어서 제재의 영향을 받았다고 평가하기는 어렵다. 그 외에도 기준금리와 채권금리, 물가, 인플레이션, 실업률 등도 살펴보았으나 제재 기간 중 악화되지는 않았다. 제재는 미얀마 경제에 양적으로 부정적인 영향을 미치지 못한 것이다.

제재가 미얀마 경제에 양적으로 부정적인 영향을 미치지 못한 것은 제3장 2절에서 밝힌 바와 같이 두 가지 이유에서 기인한다. 하나는 미얀마가 가진 풍부한 에너지와 광물 자원 때문이다. 미얀마는 제재 기간에 태국으로 천연가스 수출을 늘리면서 경제제재의 효과를 반감시켰으며, 이를 기반으로 경제성장을 유지하였다. 다른 하나는 대다수의 국가는 미얀마에 경제제재를 가하지 않았다는 데 있다. 미얀마에 대해 미국과 EU만 경제제재를 가하였으며, 주요 경제협력국인 인도, 태국, 중국은 제재를 가하지 않았다. 때문에 제재 기간 중 미얀마는 중국, 인도, 태국과의 무역을 증가시키면서 미국과 EU의 경제제재가 미치는 부정적인 영향을 반감시켰다.

그럼에도 불구하고 경제제재는 미얀마 경제에 질적으로 부정적인 영향을 미쳤다. 제재 기간에 미얀마의 주력 수출품이 상대적으로 부가가치가 높은 섬유·

의류 등 제2차 산업에서 광물 등 제1차 산업 수출로 옮겨갔다. 그로 인해 광산과 유전, 가스전을 장악하고 있던 정부와 외국자본은 제재의 영향을 거의 받지 않은 반면 제조업에 치중한 민간 분야는 수출이 어려워지고 자본 재투자가 이루어지지 않으면서 제재의 직접적인 영향을 받게 되었다.

제재가 질적인 면에서 미얀마 경제에 미친 부정적인 영향은 미얀마의 성장 잠재력을 약화시키는 방향으로 작용하였다. 제재 이후 미얀마의 광물자원 개발은 활성화된 반면 제조업의 성장은 미진하였다. 그 결과 미얀마는 풍부한 노동력을 가졌음에도 불구하고 이를 활용하지 못하고 경제적 담보 상태에 빠져 있다. 2019년 현재 미얀마 전체 인구의 중위 연령은 28.2세이며,¹⁶⁵⁾ 동남아에서 둘째로 많은 노동인력¹⁶⁶⁾을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 제재 기간에 형성된 광물 중심의 산업구조를 제조업으로 전환하지 못한 채 2000년대 제재 기간은 물론 최근까지도 노동 집약적인 제조업을 발전시키지 못하고 높은 청년 실업률 문제를 경험하고 있다.

미얀마가 제재 과정에서 경험하였던 일은 북한에게도 그대로 발생하고 있다. 2006년 UN 안전보장이사회의 대북제재가 시작된 이래로 최근에 이르기까지 제재는 북한경제에 별다른 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 보인다. 북한은 2006년부터 2016까지 연평균 2% 성장하였으며, 이 기간에 대외무역은 연평균 8.1% 성장하였다.¹⁶⁷⁾ 제재가 본격화된 2018년에도 대중 수출이 전년 대비 87.3%, 대중 수입은 33.4% 감소하였음에도 불구하고,¹⁶⁸⁾ 2018년 북한의 물가는 약 8%¹⁶⁹⁾ 상승하는 데 그쳐 매우 안정적인 모습을 보이고 있다.

165) World Population Review, <http://worldpopulationreview.com/countries/myanmar-population/> (검색일: 2019. 5. 8).

166) UNFPA, <https://myanmar.unfpa.org/en/country-profile-0/>(검색일: 2019. 5. 5).

167) UN이 발표한 북한 GDP 통계를 활용하여 저자 작성. 국가통계포털, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_02&vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_02_02#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2019. 5. 1); KOTRA가 발표한 북한의 무역 통계를 활용하여 저자 작성.

168) 최장호, 최유정(2019), p. 4.

169) NK daily 홈페이지에 공개된 북한의 물가자료를 활용하여 저자 작성. NK daily, <https://www.dailynk.com/%E5%8C%97%EC%9E%A5%EB%A7%88%EB%8B%B9-%EB%8F%99%ED%96%A5/> (검색일: 2019. 5. 5).

그러나 같은 기간에 제재는 질적으로 북한경제에 악영향을 미쳤다. 북한의 대중 무역 의존도는 2014년 90.2%를 기록하여 처음으로 90%¹⁷⁰⁾를 상회한 이래로 2018년까지 유지되고 있으며, 전체 수출 중 광물성생산품이 차지하는 비중도 해마다 부침은 있으나 50% 내외¹⁷¹⁾를 유지하고 있다. 2016년 이후 섬유·의류 가공과 수산물 가공 수출을 늘려가는 등 수출을 다양화하려 하였으나, 그마저도 UN 안보리 대북제재 결의안 2071호(2017. 8, 수산물 수출 전면 금지), 2375호(2017. 9, 섬유·의류 수출 전면 금지)로 시도 자체가 어려워지고 있다. 그만큼 북한의 주요 산업이 광물 중심의 1차 산업에서 제조업 중심의 2차 산업으로 발전하는 것은 요원한 일이 되어버렸다. 제재의 영향으로 중국 위주의 무역구조와 광물 수출 위주의 산업구조를 갖게 된 것이다.

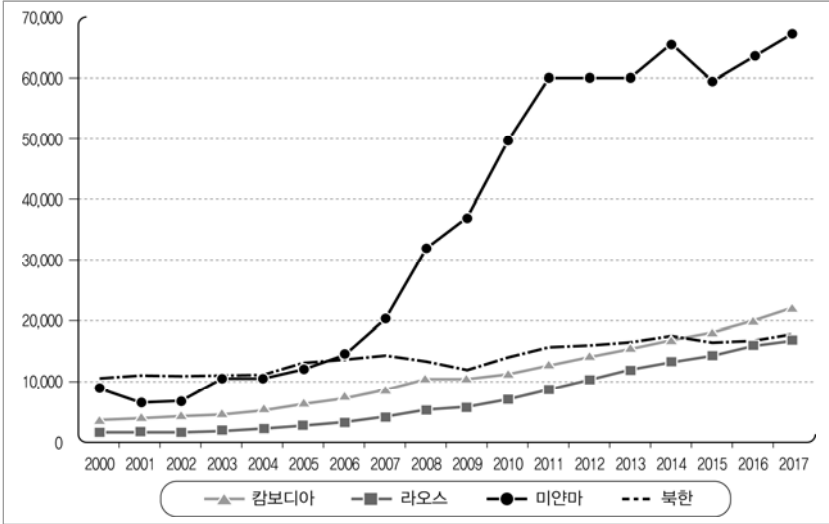
제재가 장기화되고 북한이 제재 해제를 위한 협상에 나서지 않고 버텨내려 할수록 북한경제는 제재에 고착화되어 미래의 잠재 성장가능성을 포기하는 피해를 입을 것으로 보인다. 북한과 유사한 체제와 경제환경을 가졌던 동남아 국가인 캄보디아, 라오스, 미얀마를 살펴보면, 2000년대 초반만 하더라도 캄보디아와 라오스, 미얀마의 GDP는 북한보다 낮은 수준이었다. 그러나 이들 국가들이 2000년대에 접어들어 시장경제 도입과 대외관계 정상화를 시도하면서 미얀마는 2006년, 캄보디아는 2015년 북한의 GDP를 앞섰으며, 라오스도 수년 안에 북한의 GDP를 앞설 것으로 전망된다(그림 5-1 참고). 북한이 제재에 고착화되는 기간이 장기화되면 장기화될수록 북한의 산업구조는 풍부한 광물과 저렴한 노동력을 활용해 고도화되지 못하고 고착화될 것으로 전망된다.

170) KOTRA(2017), p. 1.

171) KOTRA(2017), p. 4.

그림 5-1. 북한과 캄보디아, 라오스, 미얀마의 GDP 비교

(단위: 백만 달러)



자료: Oxford Economics, <https://services.oxfordeconomics.com/data/>(검색일: 2019. 5. 10).

북한이 경제성장을 도모하기 위해서는 가능한 빠른 시일 내에 제재를 해제해야 하며, 이를 위해서 제재 해제 협상을 추진하여야 한다. 국제사회의 북한에 대한 제재는 2006년 시작되었으며, 2016년부터는 수출입 제재가 확대되면서 북한주민의 생활에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 환경이 조성되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 제재가 북한경제에 별다른 영향을 미치지 못하며, 북한주민은 이를 감당할 수 있다고 주장하고 있다. 북한은 미얀마 군부가 민주정부에 평화롭게 권력을 이양한 사실을 참고할 필요가 있다. 주변국과 경제격차가 커져갈수록 북한의 정치·경제적인 불안정성은 커질 수밖에 없다.

다. 인적자원 준비와 사회적 인식의 변화 필요

미얀마 사례가 북한에 주는 셋째 함의는 지속가능한 경제개혁을 위해서는 많은 준비가 필요하다는 것이다. 미얀마는 경제개방 이후 기대보다 낮은 수준

의 FDI를 받고 있다(그림 4-4 참고). 여기에는 개혁·개방 과정에서 충분한 준비를 하지 못해 미얀마에 사회·정치·경제적 혼란이 가중된 것이 가장 큰 요인으로 작용하고 있다. 북한도 경제성장을 위한 개방 과정에서 충분히 준비를 하지 못할 경우 유사한 문제를 경험할 것으로 예상된다.

구체적으로 미얀마는 위로부터의 개혁 방식을 택하였는데, 이 방식은 비교적 빠른 시간에 개혁을 할 수 있는 장점이 있으나, 사회 전반에 걸쳐 광범위한 개혁이 어려우며,¹⁷²⁾ 순전히 지도층의 능력에 따라 개혁의 성과가 결정되는 문제가 있다. 미얀마가 체제전환 과정에서 성과가 미진한 것도 체제전환 이후 많은 시간이 경과하지 않았다는 점도 있으나, 체제전환과 경제개혁을 뒷받침할 수 있는 고급인력이 충분히 준비되지 못했다는 점도 문제로 꼽을 수 있다. 미얀마는 민주화와 개혁에 대한 준비가 부족한 지도층이 집권하면서 정치·사회적 혼란이 가중되고 있는 상황이다. 북한도 위로부터의 개혁에 따른 문제점을 보완하기 위하여 경제개혁을 뒷받침할 수 있는 시장경제제도에 대한 이해와 경험을 가진 고급인력을 육성할 필요가 있다.

다른 한편 미얀마의 경제성과가 좋지 못한 점으로 다음의 요인을 꼽을 수도 있다. ① 해외 차관 도입에 대한 기피와 FDI 도입에 대한 선호 ② 외국인투자에 대한 정부의 미숙한 지원 ③ 낙후된 인프라와 토지제도로 인한 외국인의 투자 기피 ④ 관리자급 노동 인력 부족으로 외국기업의 인력난 가중 ⑤ 사회 전반의 경제개혁에 대한 낮은 이해와 지지 ⑥ 미국의 정권 교체(민주당 출신의 오바마 대통령 → 공화당 출신의 트럼프 대통령)에 따른 미국의 미얀마에 대한 지원과 투자 급감.

이 중 ①은 베트남의 사례와 상반되는 것으로 미얀마의 인프라가 갖춰지는 것을 더욱 지연시키고 있다. 미얀마는 제재 기간에 해외로부터 상당한 양의 차관을 도입하였으나 이를 상환하지 못하여 세계 금융시장에서 고립된 경험을 가지고 있다. 이후 대외차관 도입을 기피하고 있으나, 이는 도로, 교량 등 물류 인

172) 장준영(2018), p. 319.

프라와 공장 부지 등 산업 인프라를 개발하지 못하는 악순환으로 이어지고 있다. 북한도 미얀마와 유사하게 상당한 규모의 대외차관을 상환하지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 북한이 경제개방 과정에서 미얀마와 동일하게 대외차관 도입을 기피한다면 경제성장을 단기간에 끌어올리지 못하는 문제에 빠질 수 있다.

⑤에 대해서도 미연에 준비를 할 필요가 있다. 북한은 전통적으로 '자립, 자급자족'에 강조를 두고 있기에 시장에 기반을 둔 자유로운 경쟁과 대외개방에는 익숙하지 않다. 예를 들어 2019년 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장은 다음과 같이 발표하는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. “국가의 전반사업에 대한 당의 영도를 백방으로 보장하여야 합니다”, “자립경제의 기본담보가 되는 동력과 연료, 원료의 자급자족을 실현하기 위한 투쟁을 힘있게 전개하여야 합니다”, “나라의 경제사업을 국가의 통일적인 장악과 통제, 전략적인 작전과 지휘 밑에 진행해 나가야 합니다.”¹⁷³⁾ 문제는 경제개혁 조치가 후퇴하는 발언이 대외적으로 제재가 강화되거나, 경제에 대한 중앙의 통제력이 약화되거나, 북한 내부적으로 시장경제와 관련 있는 분화가 과도하게 확산된다고 판단이 되는 경우마다 언급되었다는 점이다. 북한 당국은 경제개방과 체제 전환 과정에서 이러한 반개혁적 발언을 반복하면서 시장에 대한 중앙의 영향력을 확대하려 할 개연성이 크며, 그만큼 사회 전반적으로 사회·경제개혁 조치를 부담스러워 하면서 개혁이 늦어질 개연성이 크다. 개혁·개방 과정에서는 북한이 전통적으로 지향하였던 '자립, 자급자족'을 보다 전략적으로 언급하거나, 포기할 필요가 있다.

173) 김정은 위원장 최고인민회의 시정연설 전문에서 발췌(2019. 4. 13), 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 15).

라. 대외관계의 효과적인 활용

미얀마 사례가 북한에 주는 넷째 함의는 대외관계를 효과적으로 이용할 필요가 있다는 점이다. 대외적으로 일본과 중국이 미얀마 개발에 많은 관심을 보이고 있으나, 미얀마는 이를 효과적으로 활용하고 있지 못하다. 가장 큰 원인은 외국의 투자 확대에 해당 국가의 영향력이 과도하게 확장되는 것을 미얀마가 기피한다는 데 있다.

제4장에서 서술한 바와 같이 일본은 미얀마의 파리클럽 부채 탕감 당시 약 38억 달러의 대규모 부채를 탕감시켜줬으며, 이를 계기로 World Bank와 ADB가 미얀마에 대한 차관 사업을 재개하였다. 일본이 미얀마의 부채를 대대적으로 탕감한 데는 미얀마가 가진 풍부한 자원과 노동력에 대한 기대가 있었을 것으로 판단된다.

중국은 일대일로 전략의 일환으로 미얀마에 대한 투자를 늘려가고 있다. 그러나 미얀마 당국은 중국에 대한 견제를 위해, 즉 중국의 과도한 영향력 확대를 우려하여 수력발전소 건설, 미얀마 항만 개발에 대한 투자에 유보적인 태도로 대하고 있다.

중국은 미얀마에게 대규모 인프라 개발과 차관 제공을 제안하고 있다. 그러나 미얀마는 중국의 차관 제공을 수용하였다가 이를 상환하지 못하자 증장기적으로 항구 이양권을 중국에 이양한 스리랑카 사례를 반면 교사 삼아 이를 수용하는 데 신중한 태도를 보이고 있다. 스리랑카는 일대일로 사업으로 도입한 차관을 상환할 수 없게 되자 함반토타 신항 운영권을 99년간 중국에 이양한 바 있다.

그러나 미얀마는 일본과 중국의 투자와 관심을 거절하기에는 제도와 인력의 준비가 충분하지 못하다는 문제가 있다. 우선은 미얀마가 가진 자원과 인력을 FDI 기업이 충분히 활용할 수 있도록 배치하지 못하고(misallocation) 있는 것이다.

예를 들어 경제를 부양하기 위한 개발재원을 얻는 방식에 있어서도 준비가 부족하여 국제사회의 개발재원을 충분하게 조달하지 못하고 있는 문제가 있다. 구체적으로 미얀마가 아시아개발은행(ADB)로부터 차관을 얻는 방식은 다음과 같다. 이율은 1~2%로 저렴하며, 사업기간도 30년으로 장기간 운영이 가능한 장점이 있다. 그러나 ADB 차관은 매 단계(Phase by Phase)마다 차관 심사를 하고 조건을 충족하지 못하면 지원을 중단하고 있다. 미얀마는 ADB로부터 차관을 받아낼 수 있는 인력과 투자 조건이 형성되어 있지 않기 때문에 ADB의 차관을 지속적으로 유지하기는 어려운 상황에 있다.

반면 일대일로 사업의 이율은 3~4%로 ADB보다는 높고, 사업기간도 10~18년으로 다소 짧은 단점이 있다. 그러나 매단계 심사가 아닌 일괄심사 방식을 취하고 있고 중국 당국이 강한 의지를 갖는 경우 사업 선정이 수월하여 미얀마도 쉽게 차관을 얻을 수 있는 장점이 있다.

그렇다보니 미얀마 당국은 중국의 과도한 영향력 확대를 경계하면서도 중국의 일대일로 사업유치를 통한 차관 도입을 대체할 수 있는 충분한 방법이 없는 상황이다. 그러나 중국의 자본을 유치한다 하더라도 국내외적인 반대에 부딪히면서 사업 진척이 더디게 추진되는 실정이다.

다음으로 풍부한 원유와 수자원, 농업환경, 젊은 인력을 가지고 있음에도 불구하고 이를 효율적으로 활용하지 못하고 있어 외국인이 평가하는 미얀마의 투자 수익률이 높지 못한 상황이다. 그러다 보니 제2장과 제4장에서 설명한 바와 같이 미얀마는 외국인투자를 촉진하기 위하여 4개의 경제특구를 개발하였으나, 일본과 태국이 투자하는 경제특구를 제외하고는 별다른 성과를 거두고 있지 못하고 있다.

북한 역시 미얀마와 유사한 상황에 처할 것으로 보인다. 북한의 인접국인 중국, 한국, 일본 등은 북한 개발에 많은 관심을 보이며 투자에 적극적으로 나설 것으로 보인다. 그러나 북한이 국내외적인 이유로 이를 효과적으로 활용하지 못하고 기피할 경우, 경제발전의 속도는 그만큼 늦춰질 수밖에 없다.

3. 비핵화 협상 전망

미얀마 사례가 북한에 주는 비핵화 협상에 관한 시사점은 빠른 제재 해제에 있다. 미얀마의 대외관계·정치·경제 환경이 북한과 유사한 점이 많기에 북한에 주는 시사점이 크다고 할 수 있다. 제4장 1절에서 밝힌 바와 같이 미얀마가 단기간에 제재를 해제할 수 있었던 이유는 다음 네 가지를 꼽을 수 있다.

첫째, 외교적으로 중국의 영향력이 과도하게 확대되는 것을 우려하면서 미국 등 서방 국가와 관계 개선을 통해 미·중 세력 균형을 이루고자 하는 의지가 강하였다. 2000년대 중국은 인도양 진출을 위한 미얀마 항구 개발, 미얀마의 원유와 가스 개발 및 수입, 원난성의 경제개발을 위하여 미얀마와 지속적인 관계 개선을 시도하였다. 이에 2009년 시진핑 부주석의 미얀마 방문, 2010년 6월 원자바오 총리의 미얀마 방문을 계기로 중국의 미얀마 개발투자가 본격화되기 시작한다. 중국은 2009년 3월 미얀마 시트웨와 키야우 크푸에 항만을 건설하고 이 항만으로부터 미얀마를 관통하여 중국 쿤밍으로 이어지는 송유관을 건설하기로 미얀마와 합의하였다. 당시 미국과 EU가 미얀마에 대한 경제제재를 점진적으로 강화해나가는 상황에서 미얀마는 제재의 악영향을 최소화하기 위하여 중국에 대한 정치·경제적 의존도를 높여갔다. 미얀마 군부는 중국이 투자 확대와 함께 군부에 대한 지지도 확대할 것으로 기대하였던 것으로 보인다.

그러나 중국의 미얀마에 대한 전략적 이해관계가 명확해지자 미얀마 군부는 미·중 간 균형외교를 시도한다. 2009년 8월 미얀마 소수민족 분쟁이 악화되면서 ‘코캉사태’가 발생하였는데, 중국정부는 미얀마 군부를 지지하기보다는 코캉사태의 평화적 해결을 주문한다. 중국의 전략적 목적이 미얀마 군부와 의 협력력이 아닌 중국의 안정적인 미얀마 투자를 위한 미얀마의 평화적 운용에 있었다고 해석할 수 있는 대목이다. 미얀마 내 소수민족 분쟁에 대한 일련의 사건을 계기로 미얀마는 중국에 대한 과도한 의존을 줄이고 중국을 견제하는 균형외교

를 하기 위하여 서방과의 관계 개선을 시도하였던 것으로 보인다.

둘째, 미국 역시 아시아에서 확장 일로에 있는 중국의 영향력을 견제하기 위하여 미얀마와의 관계 개선을 희망하였다. 미국의 오바마 행정부는 피벗 투 아시아(Pivot to Asia) 전략, 아시아 재균형(Rebalancing) 전략 등을 발표하며 동남아에서 확장일로에 있는 중국을 견제하고자 하였다. 다른 한편 미국 행정부의 미얀마 제재 완화는 ① 유예 조치를 통한 완화 ② 완화와 동시에 안전장치 마련 ③ 미국 기업인들의 요구 ④ 美의회와의 관계 개선 노력 등의 과정을 거치며 더욱 가속화되었다.

셋째, 미얀마의 제재 해제는 위로부터의 하향식 개혁이 추진되면서 단기간에 마무리될 수 있었다. 위로부터의 개혁은 최고 의사결정권자가 개혁을 달성하기 위해 자원과 권력을 효율적으로 사용한다는 점에서 속도와 효율성 측면에서 가장 우월하다. 미얀마의 개혁도 군부가 자발적으로 개혁을 하여 사회적 혼란과 시민의 피해, 즉 민중 봉기로 인해 발생할 수 있는 큰 손해를 방지하였고, 미국에게 충분한 신뢰를 부여하였다는 점에서 많은 장점이 있었다.

넷째, 아웅산 수찌와 같은 상징적인 인사는 미얀마의 민주화를 촉진하는 촉매가 되었다. 미국의 중국 견제 전략과 미얀마의 균형외교 전략은 서로 맞물리면서 빠른 미얀마의 민주화로 이어졌다. 특히 아웅산 수찌와 같은 정치적 구심점의 존재는 미얀마의 민주화를 더욱 가속화시켰다.

미얀마 군부는 형식적으로나마 민주화 개혁을 추진하는 동시에 경제개방 정책과 대외관계 정상화 조치를 취하게 된다. 미국 오바마 정권은 미얀마의 민주화가 평화적으로 이루어진 것에 주목하여 동아시아 미국 외교의 성공 사례로 삼고자 미얀마에 대한 제재 해제와 정치·경제적 지원을 능동적으로 추진해나갔다. 그 결과 미얀마에 대한 제재는 2012~16년, 5년 동안 빠르게 해제되었다. 제재하에 있는 북한의 대외관계도 미얀마의 상황과 유사하다.

첫째, 북한이 중국에 대한 의존을 줄이고 균형외교를 추구하고자 한다면 한국과 미국이 이를 도울 수 있는 대외환경이 조성되어 있다. 전통적으로 북한은

‘자주, 자립, 자력갱생’ 등을 강조해왔으며, 외교적으로도 중국과 러시아 사이에서 시계추 외교, 즉 균형외교를 해왔다. 특히 2016년 이후 중국이 한반도 비핵화를 지지하며 국제사회의 대북제재를 성실하게 이행하고 있다는 것에 많은 불만을 표하고 있는 상황이다. 북한이 균형외교를 원하고 있고, 러시아의 역할이 충분하지 않다면, 한국과 미국이 북한의 균형외교에 도움을 줄 수도 있는 상황이다.

둘째, 미국 트럼프 대통령은 북한의 비핵화를 정권의 성공적인 외교 성과물로 삼고자 하고 있다. 미국 트럼프 대통령은 미국 우선주의(America First) 전략을 펴는 동시에 중국과의 통상 마찰을 통해 중국을 견제하는 한편 북핵 문제를 해결하여 미국을 더욱 안전한 지역으로 만들고자 하는 강한 의지를 가지고 있다. 특히 북핵 문제 해결을 위해 두 차례의 북미 정상회담(2018년 6월, 2019년 2월)까지 개최하였다. 오바마 대통령이 정권의 외교적 성과의 상징으로 미얀마 민주화 촉진에 적극적이었던 것처럼 트럼프 대통령도 한반도 비핵화 문제 해결을 정치적 성과로 가져가고자 하고 있는 것이다.

셋째, 형식적으로 북한과 미국의 비핵화 협상은 위로부터 합의와 결정을 하는 top-down 방식을 택하고 있다. 이 방식은 합의가 원활하게 이루어진다면 지난한 과정을 거칠 것으로 예상되는 비핵화 협상이 비교적 단기간에 마무리될 수 있을 것으로 예상된다. 실제로 제2차 북미 정상회담을 전후하여 일시적으로 아래로부터의 합의와 결정을 하는 bottom-up 방식이 채택되었으나, 제2차 북미 정상회담 결렬로 이러한 방식이 비핵화 절차에서 세부 항목 조율에 어려움을 겪을 수밖에 없다는 결론에 이르면서 앞으로 개최가 예상되는 제3차 북미 정상회담에서는 다시금 위로부터의 합의와 결정을 하는 top-down 방식으로 복귀할 것으로 예상된다.

결과적으로 미얀마가 그랬던 것처럼 적절한 계기가 마련된다면 북한과 미국의 전략적 이해관계가 맞아 떨어지면서 북한의 비핵화가 빠르게 전개될 수도 있을 것으로 전망된다. 미얀마가 체제전환 과정에서 경험하였던 대내외적 구도

는 북한의 것과 구조적으로 유사하며, 미얀마 군부가 주도하여 위로부터의 하향식 개혁을 주도하였다. 북한 비핵화의 초기 합의가 이루어져 제재를 완화할 수 있는 계기가 마련된다면 북한과 미국의 전략적 이해관계가 역동적으로 작용하면서 북한의 비핵화와 제재 해제가 논의가 가속화될 수 있을 것으로 기대된다. 특히 서양식 자본주의를 경험한 김정은 위원장이 주도하여 미얀마와 같이 위로부터의 하향식 개혁을 한다면 북한 경제개방과 체제전환은 단기간에 이루어질 수 있다.

4. 연구의 한계와 후속 과제

본 연구가 갖는 한계는 크게 두 가지로 요약 가능하다. 가장 큰 한계는 미얀마 사례와 북한 사례의 유사점과 차이점에서 발생한다. 미얀마와 북한의 유사점이 커질수록 미얀마의 경험이 북한에 주는 시사점은 커질 것이나, 차이점이 커진다면 미얀마는 북한과 무관한 사례가 될 것이다. 즉 미얀마의 제재 해제 과정이 북한에 주는 시사점은 한반도 긴장 완화와 남북경협 추진 과정에서 북한의 제재 해제가 갖는 비중에 따라 달라질 것이다. 예를 들어 대북제재가 장기화되고 미중 통상 갈등이 조기에 봉합된다면 미얀마 사례가 북한에 주는 시사점은 제한적일 수밖에 없다. 그러나 본 연구에서는 대북제재의 전개 시나리오를 밝히고 어떠한 시나리오의 경우에 미얀마 사례가 갖는 시사점이 클지는 밝히지 못하였다.

둘째, 미얀마의 제재 해제가 이루어진지 얼마 지나지 않아, 경제성과를 판단하기에는 조금 이른 경향이 있다. 미얀마는 2016년에 제재가 완전히 해제되었고, 본 연구에서는 최대 2018년까지의 경제통계를 분석하였다. 일반적으로 체제전환국에서는 제재 해제 직후에 외국인투자가 확대되고 수출이 증가하기도

하나, 미얀마의 경우에는 사회·경제적 혼란이 크므로 제재 해제 후 5년이 경과한 시점에서 경제분야의 성과를 종합하여 평가하는 것이 적절하다고 생각된다.

본 연구에서 수행하지는 못하였으나 후속연구로 제안하는 것은 동남아 체제 전환국, 즉 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남의 사례를 종합하여 비교·분석하는 것이다. 4개의 국가 모두 체제전환을 한 이후 베트남은 상당한 경제성과를 거두었으나, 캄보디아, 라오스, 미얀마의 경제성과는 그리 크지 않았다. 이 경우 대내적으로 체제전환의 정도를 다양한 지표를 통해 설명하고 이를 경제적 성과와 연계하여 분석해볼 수 있는 장점이 있을 것이다. 또 대외적으로 체제전환을 두고 중국과 미국, 일본 간에 벌어졌던 상호견제와 개발자원 지원 등의 경과를 분석할 수도 있을 것이다. 이에 대한 연구는 차기 연구에서 수행할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

[국문자료]

- 고성민. 2014. 「미얀마, 개정 경제특구법(SEZ Law) 바로알기」. KOTRA 해외시장뉴스. (7월 16일)
- 권 울. 2005. 「베트남 개혁 개방 모델이 북한에 주는 시사점」. 『수은북한경제』, 여름호, pp. 26~54.
- 김도연, 한형민. 2018. 「벙골만기술경제협력체(BIMSTEC) 발전 현황과 신남방정책에 대한 시사점」. KIEP 기초자료 18-30.
- 김미림. 2016. 「미국, 미얀마의 일반특혜관세(GSP) 지위 재부여」. EMERICs 이슈분석 동남아시아 [경제] 미얀마. (10월 7일)
- _____. 2017. 「미얀마-중국, 송유관 가동과 짜옥푸 경제특구 건설 합의」. EMERICs 이슈분석, 경제 2017-126.
- 김병로. 2016. 「북한, 조선으로 다시 읽다」. 서울대학교출판문화원.
- 김숙현. 2018. 「일본 아베정부의 對北정책: 쟁점과 전망」. INSS Research Report.
- 김영준. 2018. 「미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점」. 국가안보전략연구원.
- 김인아. 2018. 「미얀마 로힝자 분쟁에 대한 역사적 고찰」. 『아시아연구』, 21(1), pp. 25~50.
- 김정희. 2016. 「美, 경제제재 해제와 GSP 부여 미얀마 투자법 개혁, 외자유치 나서」. Issues & Analysis. 차이나 플러스.
- 손현진. 2018. 「남북관계의 법제화 방안 연구: 대북제재 해제에 관한 법적 문제」. 통일법제 연구 18-19-①-06.
- 오윤아, 박나리. 2012. 「미얀마의 개혁개방 경과와 전망」. KIEP 오늘의 세계경제 12-04.
- 이재현. 2012. 「미얀마 정치 자유화의 국내외적 의미와 향후 전망」. 주요국제문제분석, No. 2012-04. 외교안보연구원.
- _____. 2016. 「트럼프 정부의 대 동남아 정책 전망, Time to Say Good Bye?」. The

ASAN Institute for Policy Studies Issue Brief 2016-17.

- 이준현. 2014. 「미얀마 체제전환 과정에서의 법제정비 지원 사례 연구. 통일부 용역 보고서.
- 이형숙. 2015. 「북한 군수산업의 민수전환 가능성 연구—중국·러시아 사례를 중심으로. 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 임수호. 2018. 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향. INSS 전략보고. 국가안보전략연구원.
- 임수호, 최유정, 홍석기. 2015. 「북한경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로. 대외경제정책연구원
- 장준영. 2012. 『미얀마 외교정책의 변화와 주요국과의 관계』, pp. 82~87. 전략지역심층연구 12-03. 대외경제정책연구원.
- _____. 2017a. 「미얀마 로힝자족 갈등. Issues&Analysis. Chindia Plus.
- _____. 2017b. 「미얀마 2016: 새로운 시대의 시작, 불안한 미래. 『동남아시아연구』, 제27권 제2호. 한국동남아학회.
- _____. 2018. 「체제변동국가의 경험과 북한의 변화: ‘미얀마 모델’의 적용 가능성. 『국제지역연구』, 22(2), pp. 305~329.
- 정성장. 2019. 「북한 노동당 중앙위원회 제7기 제4차 전원회의와 최고인민회의 제14기 제1차 회의의 평가: 북한의 외교·경제 병진 정책과 북미 비핵화·제재 완화 협상 전망. 『세종논평』, No. 219-14. 세종연구소.
- 정재완. 2010. 「미얀마 총선과 수처 여사 석방의 의미 및 정국 전망. 지역경제포커스 10-42호. 대외경제정책연구원.
- _____. 2017. 「일본의 對미얀마 인프라개발사업 민관협력 전략 및 사례. 『개발협력 전략연구: 미얀마 인프라사업을 중심으로』. 한국개발연구원(KDI).
- 정재완, 김미림. 2018. 「미얀마 수처 정부의 경제개혁 2년 평가와 전망. KIEP 기초자료 18-16. 대외경제정책연구원.
- 정재완, 김종상. 2009. 「미얀마의 주요 산업. KIEP-KOTRA.
- 정태용, 강성진, 이응균, 김수정, 문종우. 2015. 「미얀마 연구를 통한 북한의 체제 이행에 대한 시사점.」
- 정형곤, 김병연, 이 석, 조남훈, 이정균, 김범환. 2018. 「비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점. 연구보고서 18-12. 대외경제정책연구원.
- 최영석. 2014. 「미얀마와 주요 인접 3개국과의 무역확대 가능성에 대한 연구. 『東南亞研究』, 24권 1호.
- 최장호, 최유정. 2019. 「2018년 북·중 무역 평가와 2019년 전망. KIEP 오늘의 세계경제 19-06. 대외경제정책연구원.

한국수출입은행 양곤사무소. 2014. 「미얀마 환율제도 및 최근 동향」, pp. 1~3. 한국수출입은행.

홍정의. 2017. 「미얀마 경제 현황 및 주택시장」, p. 5. 한국주택금융공사.

KOTRA. 1996~2018. 『2016년 북한 대외무역 동향』.

[영문자료]

Andreasson, Gabriel. 2008. "Evaluating the Effects of Economic Sanctions Against Burma." Lunds University.

"Burmese Freedom and Democracy Act of 2003." 2003. (June 4)

DICA. 2017. "Myanmar Investment Law(Official Translation)."

EIU. 2019a. "Country Report Myanmar." (April 10)

_____. 2019b. "Democracy Index 2018: Me too? Political Participation, Protest and Democracy."

Gelb, Stephen, Linda Calabrese, and Xiaoyang Tang. 2017. "Foreign Direct Investment and Economic Transformation in Myanmar," p. 27.

Guan, Ang Cheng. 2007. "Political Legitimacy in Myanmar: The Ethnic Minority Dimension." *Asian Security*, Vol. 3, No. 2, pp. 121-140.

Hulova, Dianan. 2013. "Myanmar's debt: What's Behind the Speedy Efforts to Restructure it?" *A Eurodad Briefing Paper*. Eurodad.

Human Rights Council. 2017. "Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar(Advanced Edited Version)." OHCHR.

_____. 2018. "Reports of the Detailed Findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar." A/HRC/39/CRP.2

IMF. 2018a. "2017 Article IV Consultation. Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Myanmar." IMF Country Report No. 18/90.

_____. 2018b. "Vietnam 2018 Article IV Consultation. Press Release and Staff Report." IMF Country Report No. 18/215.

_____. 2019. "2018 Article IV Consultation. Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Myanmar." IMF Country Report No. 19/100.

- Kreibich, Mirco. 2016. "Burma's Rocky Path to Democracy - the Role of Natural Resources." Heinrich Boll Stiftung The Green Political Foundation. (April 1)
- Kucik, Peter. 2016. "DIFFICULTIES IN EASING SANCTIONS ON MYANMAR." Columbia SIPA. Center on Global Energy Policy.
- Kudo, Toshihiro. 2008. "The Impact of U.S. Sanctions on the Myanmar Garment Industry." University of California Press.
- Lee, Seo In. 2015. "Democratic Changes and the Rohingya in Myanmar." *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 20, pp. 16-35.
- Lin Nyein Zaw. 2018. "Dawei, Kyaukphyu SEZ Projects to Resume." *Myanmar Times*. (September 11)
- Martin, Michael F. 2012. "U.S. Sanctions on Burma." Congressional Research Service.
- Maung Aung Myoe. 2017. "The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, But Different." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36-1, pp. 89-121.
- "Myanmar Forces Burman Culture on Minorities, Erases Identity." 2018. *The China Post*. (March 16)
- Pyae Thet Phyoe and Ye Mon. 2016. "State Counsellor Asked to Lead ASEAN Joint Meetings." *Myanmar Times*. (June 8)
- SEC 401. "North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act 2016."
- Set Aung, Winston. 2009. "The Role of Informal Cross-border Trade in Myanmar." Institute for Security & Development Policy.
- Slodkowski, Antoni. 2017. "Myanmar Rebuffs Malaysia for Organizing OIC Meeting on Rohingya." *Reuters World News*. (January 21)
- Sun, Yun. 2017. "China and Myanmar's Peace Process." Special Report 401. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- "Termination of Emergency with Respect to the Actions and Policies of the Government of Burma(executive Order 13742)" 2016. (October 7)
- Wong, Edward. 2018. "U.S. Imposes Sanctions on Myanmar Military Over Rohingya Atrocities." *The New York Times*. (August 17)
- World Bank Group. 2018. "Doing Business 2019 Training for Reform." A World Bank Group Flagship Report 16TH EDITION.
- WTO. 2014. "Trade Policy Review: Myanmar." Executive Summary of

Secretariat Report.

Zoltan, Barany. 2017. "Myanmar's Rocky Road to Democracy." Istituto Affari Internazionali(IAI) Working Paper 17-27.

_____. 2018. "Burma: Suu Kyi's Missteps." *Journal of Democracy*, Vol. 29, Issue 1, pp. 5-19. (January)

[일문자료]

小原綾子. 2017. 「新投資法から読むミャンマーの最新投資環境」. 『Mizuho global news 2017 JUL&AUG』, Vol. 92, pp. 27~29.

井上 淳. 2017. 「ミャンマー 新会社法の成立」. 『SMBC Breaking News』, 17-15号. (12月 27日)

[인터넷 자료]

「김정은 “베트남 경제발전에 깊은 인상, 경험 공유 희망”」. 2019. 『연합뉴스』. (3월 2일). <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2019. 4. 23).

「[단독] 김정은, 도보다리서 ‘베트남 모델’ 말했다」. 2018. 『매일경제』. (5월 3일). <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2018/05/283483/>(검색일: 2019. 4. 23).

「[전문] 北김정은 위원장, 최고인민회의 시정연설-1」. 2019. 『연합뉴스』. (4월 13일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190413020900504> (검색일: 2019. 4. 15).

「미국, 미얀마 정권교체 지지 위해 경제제재 완화」. 2016. 『한국일보』. (5월 18일). <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201605181651080393> (검색일: 2019. 3. 25).

「미얀마, 2018년 최저임금 33% 인상」. 2018. 『KOTRA 해외시장뉴스』. (6월 5일). <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=16771>(검색일: 2019. 5. 1).

「“미얀마 경제개혁 환영”... 채권국, 부채 60% 탕감」. 2013. 『한국경제』. (1월 29일).

- <https://www.hankyung.com/international/article/2013012922751>
(검색일: 2019. 3. 20).
- 「미얀마 ‘로힝야족’ 문제에 유럽 기업들도 “투자 안해”」. 2018. 『아시아타임즈』. (12월 13일). <http://www.asiatime.co.kr/news/articleView.html?idxno=216988>(검색일: 2019. 2. 20).
- 「미얀마 정부, 16개 반군단체와 정전협정 초안 합의」. 2015. 『VOA』. (4월 1일). <https://www.voakorea.com/a/2701306.html>(검색일: 2019. 3. 15).
- 「미얀마 최대항구 ‘일대일로’ 거점된다」. 2017. 『서울신문』. (5월 7일). <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170508012008>(검색일: 2019. 3. 5).
- 심지섭. 2019. 「국제사회 대북제재 현황과 SW분야의 남북경협」. https://spri.kr/posts/view/22601?code=industry_trend(검색일: 2019. 4. 21).
- 「오바마, 아웅산 수치와 백악관 면담…“미얀마 제재 곧 해제”」. 2016. 『연합뉴스』. (9월 15일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160915004551071>(검색일: 2019. 5. 5).
- 「‘인종청소 논란’ 로힝야족의 고독한 역사」. 2017. 『BBC News 코리아』. (9월 21일). <https://www.bbc.com/korean/features-41184522>(검색일: 2019. 4. 22).
- 「“유엔특사 수치 면담” 탄슈웨도 곧 만날 듯」. 2007. 『한겨레』. (9월 30일). <http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/239500.html>(검색일: 2019. 3. 17).
- 주미안파대사관. 2015. 「미국, 미얀마에 대한 무역제재 일부 완화 조치」. http://overseas.mofa.go.kr/mm-ko/brd/m_2091/list.do(검색일: 2019. 3. 15).
- 「中, 개혁개방 학습 목적 밝힌 노동당 참관단... 北, 경제올인 행보」. 2018. 『연합뉴스』. (5월 17일). <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2019. 4. 23).
- 「중국-미얀마 댐건설 분쟁」. 2011. 『매일경제』. (10월 3일). <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2011/10/637893/>(검색일: 2019. 3. 5).
- ADB SDBS. <https://sdb.sdb.org/sdb/>(검색일: 2019. 3. 26~2019. 5. 20).
- AIPMC Steering Committee. 2008. AIPMC Backgrounder. ASEAN INTER-PARLIAMENTARY MYANMAR CAUCES. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/dase20080227_aipmcbackground_002/dase20080227_aipmcbackground_002en.pdf(검색일: 2019. 3. 20).

- ASEANstats. <https://www.aseanstats.org/>(검색일: 2019. 4. 19~2019. 5. 8).
- Asia Regional Integration Center. <https://aric.adb.org/fta-country>(검색일: 2019. 8. 15).
- CEIC. <https://www.ceicdata.com/en>(검색일: 2019. 4. 23).
- Council on Foreign Relations. “Understanding Myanmar.” <https://www.cfr.org/background/understanding-myanmar>(검색일: 2019. 4. 23).
- DICA. Yearly approved Amount of Foreign Investment(by country). https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/bycountry_fil_yearly_0.pdf(검색일: 2019. 2. 19).
- EU Sanctions. EU imposes trade sanctions on Cambodia & notifies Myanmar of potential similar action. <https://www.europeansanctions.com/2018/10/eu-imposes-trade-sanctions-on-cambodia-notifies-myanmar-of-potential-similar-action/>(검색일: 2019. 3. 15).
- EU Sanctions. EU sanctions 7 Burmese military officials over human rights abuses. <https://www.europeansanctions.com/2018/12/eu-sanctions-7-burmese-military-officials-over-human-rights-abuses/>(검색일: 2019. 2. 20).
- Harvard Divinity School Religious Literacy Project. <https://rlp.hds.harvard.edu/faq/rohingya>(검색일: 2019. 4. 10~2019. 4. 24).
- IMF AREAER Online Country Reports. <https://www.elibrary-areaer.imf.org/Pages/Reports.aspx>(검색일: 2019. 4. 22).
- IMF WEO Database. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>(검색일: 2019. 2. 2, 2019. 4. 1, 2019. 4. 19~2019. 5. 21).
- JETRO 投資コスト比較. <https://www.jetro.go.jp/world/search/cost.html> (검색일: 2019. 5. 10).
- Myanmar Japan Thilawa Development Limited. Project Outline. <http://mjtd.com.mm/project-outline>(검색일: 2019. 4. 23).
- “Myanmar Finance Minister Nominee Kyaw Win has Fake Degree.” 2016. *BBC News*. (March 23). <https://www.bbc.com/news/world-asia-35876229> (검색일: 2019. 1. 14~2019. 5. 13).
- “Myanmar Policemen Killed in Rakhine Border Attack.” 2016. *BBC News*. (October 9). <https://www.bbc.com/news/world-asia-37601928>(검색일: 2019. 4. 15).

- NK daily. <https://www.dailynk.com/%E5%8C%97%EC%9E%A5%EB%A7%88%EB%8B%B9-%EB%8F%99%ED%96%A5/>(검색일: 2019. 5. 5).
- Paris Club. 2013. "Cancellation of the Debt of the Union of Myanmar." <http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/cancellation-of-the-debt-of-the-union-of-myanmar-28-01-2013> (검색일: 2019. 5. 6).
- The Thai Embassy. Dawei Special Economic Zone. <http://www.thaiembassy.org/yangon/contents/files/business-20180228-125915-557089.pdf> (검색일: 2019. 4. 24).
- The Thilawa Special Economic Zone. <http://www.myanmarthilawa.gov.mm/list-investors>(검색일: 2019. 4. 23).
- The World Bank Data. "Inflation, Consumer prices(annual %)." <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=MM>(검색일: 2019. 5. 1).
- The World Bank Data Bank. <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>(검색일: 2019. 4. 22~2019. 5. 20).
- The World Bank Group. Doing Business. <https://www.doingbusiness.org/> (검색일: 2019. 3. 15, 2019. 5. 21).
- The World Bank Myanmar Overview. <http://www.worldbank.org/en/country/myanmar/overview#1>(검색일: 2019. 4. 22).
- The World Bank Universal Financial Access 2020. <http://ufa.worldbank.org/country-progress/myanmar>(검색일: 2019. 5. 9).
- The World Bank. "Global Rankings 2018." <https://lpi.worldbank.org/international/global/2018>(검색일: 2019. 5. 7).
- UN CDP. 2018. List of Least Developed Countries(as fo December 2018). UN Department of Economic & Social affairs. <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>(검색일: 2019. 4. 20).
- UN Comtrade Database. <https://comtrade.un.org/data/>(검색일: 2019. 5. 9~2019. 5. 21).
- UNCTAD & ERIA. <http://asean.i-tip.org/Default.aspx>(검색일: 2019. 3. 20).
- UNFPA. <https://myanmar.unfpa.org/en/country-profile-0>(검색일: 2019. 5. 5).
- UNICEF. https://www.unicef.org/emergencies/bangladesh_100945.html

(검색일: 2019. 4. 10).

“Win Myint Elected New Myanmar President.” 2018. *BBC News*. (March 28).
<https://www.bbc.com/news/world-asia-43564954>(검색일: 2019. 4. 15).
World Population Review. <http://worldpopulationreview.com/countries/myanmar-population/>(검색일: 2019. 5. 8).

[통계자료]

국가통계포털. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_02&vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_02_02#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2019. 5. 1).
베트남 통계청(GENERAL STATISTICS OFFICE of VIETNAM). https://www.gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=491(검색일: 2019. 2. 23).
통계청. 「개성공단 생산액 및 북측 근로자 현황」. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2717(검색일: 2019. 5. 1).
한국은행 ECOS. 1990~2018 북한 GDP 관련 통계. <https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>(검색일: 2019. 4. 23).
IHS Database. <https://connect.ihs.com/DataSetBrowser/>(검색일: 2019. 3. 20~2019. 5. 21).
IMF DOTS(Direction of Trade) Database(검색일: 2019. 3. 3~2019. 5. 21).
IMF IFS(International Financial Statistics) Database(검색일: 2019. 2. 3).
MMSIS(Myanmar Statistics Information Service). <http://www.mmsis.gov.mm>
(검색일: 2019. 2. 3)
OECD DAC Database(검색일: 2019. 2. 22~2019. 4. 3).
Oxford economics(검색일: 2019. 4. 9~2019. 5. 10).
UNCTAD Database(검색일: 2019. 2. 21~2019. 5. 21).

[인터뷰 자료]

미얀마 양곤 현지조사(2019. 2. 12~16).

Myanmar's Experience of Normalization of Foreign Relations and Its Implications for North Korea

Jangho Choi, Yoojeong Choi, Bumhwan Kim, and Mi Lim Kim

North Korea has been recently concentrating all its efforts into economic development, changing its economic strategies and appointing new personnel to key positions. The North convened the Party Conference of the Central Committee of the Workers' Party of Korea on April 21th, 2018 and proclaimed the completion of two long-time commitments (the parallel pursuit of both economy and nuclear armed forces), and proposed the intensive strategy of constructing an economically powerful socialist state. In 2019, Chairman Kim Jong-un stressed once again the denuclearization of the Korean Peninsula and the construction of a socialist economy in his new year's address for 2019. In addition, former Prime Minister Park Bong-ju, an official who served as prime minister for a lengthy period of time (June 2013 - April 2019) since Chairman Kim became leader of the country, has been found to be leading the "7.1 Improvement Measures for Economic Management" announced on July 1, 2001. Such a series of measures is raising hopes that North Korea is moving toward a transition of its economic system.

Most people associate the transition of North Korea with the

Vietnamese or Chinese experience of reform and opening. This is because not only was it reported how Kim Jong-Un has informally mentioned the Vietnamese reform and opening, but also an impression has been given that economic delegations of North Korea were learning about Chinese reform and opening by inspecting the special zones of China. However, there is no guarantee that North Korea will necessarily undertake either a Vietnamese or Chinese path of reform and opening, and therefore it will be difficult to claim the North will achieve the economic performance Vietnam and China have achieved. After all, many countries have faced socio-economic turmoil following such a major transition.

The purpose of this study is to derive implications to North Korea from Myanmar's experiences of normalizing foreign relations and transition. The internal and external situations Myanmar have faced in the transition process share similar aspects with those currently in North Korea. After being sanctioned by the US and EU, Myanmar eventually lifted these sanctions by normalizing its relations with the US and actively introducing market economy systems. However, contrary to expectations that this measure would bring about Myanmar's economic growth, Myanmar's GDP growth rate remains relatively low compared to that of China and Vietnam. The Myanmar experience may be a valuable lesson for North Korea.

To explain the contents of this report in more detail, Chapter 2 compares the political and economic situation of Myanmar to those in North Korea and Southeast Asian countries. Myanmar is mentioned as a country which has peacefully established democracy in the international community, but at the same time it has been criticized that the introduction of democracy is only a formality that falls short of substantive democracy. Myanmar, along with Cambodia, Laos and Vietnam (CLMV), is classified as a Southeast Asian Transition Country

and evaluated as having an economic environment similar to that of North Korea. Its GDP (2017) is 70 billion dollars – 0.3 times of Vietnam, 2.4 times of North Korea, 3.4 times of Cambodia and 4.3 times of Laos. The nation's trade volume (2018) is 37.1 billion dollars, similar to Cambodia (31.7 billion dollars), but larger than Laos (12.8 billion dollars) and North Korea (5.7 billion dollars). Myanmar's business environment ranked 171 out of 190 countries in terms of Doing Business, receiving a lower evaluation than Vietnam in 69th place, Cambodia in 138th place and Laos in 154th place.

Chapter 3 analyzes the contents of the US and EU bilateral sanctions imposed on Myanmar and the effects that economic sanctions have had on Myanmar's economy. Unlike North Korea, where multilateral and bilateral sanctions were imposed, only US and EU bilateral sanctions were imposed on Myanmar. When we look at US sanctions against Myanmar, there are sanctions on trade, finance, investment, aid, and visas. The trade sanctions began with the discontinuance of most-favored-nation treatment and eventually led to bans on imports of Myanmar products. Financial sanctions banned financial transactions with Myanmar and froze assets. Investment sanctions prohibited new investments in Myanmar, aid sanctions restricted bilateral assistance to Myanmar as well as multilateral assistance through international organizations, and visa sanctions took the form of restrictions on US visas for individuals and organizations. We can see that the EU's economic sanctions were carried out in a similar way with the United States.

Although the sanctions did not affect Myanmar's economy in quantitative terms, they had negative effects restricting the general process of industrialization in terms of quality. During the sanctions period, Myanmar recorded a positive GDP growth rate, and trade volume continued to expand. The first reason that the sanctions did not have a

big impact on Myanmar's economy is that Myanmar has abundant energy and mineral resources, which could offset the US and EU trade restrictions by increasing their exports. In addition, the main economic sector of Myanmar is agriculture, so the economic scope in which economic sanctions on trade, finance, investment could influence the economy was limited. Second, the US and the EU tried to impose economic damages on Myanmar's military through economic sanctions, but it was the garment industry in the private sector that was mainly affected by the sanctions. During the sanctions period, the military halved the damage by developing the energy and mineral fields, which were given exceptions to the sanctions. Nonetheless, economic sanctions against Myanmar have resulted in Myanmar's macroeconomic economy remaining in primary industries such as energy and minerals, and hampered industrial advances in the manufacturing sector.

In Chapter 4, we analyzed the process of lifting the sanctions and the changes in Myanmar's economy around that time. Domestic factors that could be lifted quickly were the willingness to reform Myanmar's democracy and the diversification of foreign policy. Among the external factors involved, the change in US policy in Asia and its measures to check the expansion of Chinese influence played a major role. The reasons that the sanctions were lifted quickly were mainly due to the Myanmar military's willingness to democratize its political system and diversify its foreign policy. The United States has changed its policy toward Asia, and its efforts to check the expansion of China has also played a major role. The lifting of US sanctions against Myanmar progressed in a phased manner, beginning with preemptive measures by Myanmar, followed by US's suspension of its sanctions, additional measures carried out by Myanmar, and additional suspensions on the part of the US. Recently, the issue of human rights in ethnic minorities has been rekindled, and the EU is discussing the resumption of sanctions

against Myanmar.

Myanmar's economy has been steadily growing since the sanctions were lifted, but it has been confirmed that there has been no rapid growth in GDP. According to our findings, the major causes for this lack of growth include the following: (1) lack of skilled human resources, (2) inefficient resource allocation, (3) failure of reform policies (lack of government capacity), (4) poor infrastructure, and (5) the failure of balanced diplomacy between the US and China. Prices have stabilized since 2009, and the exchange rate has been rising rapidly since 2012. The country's trade volume has been growing steadily, but its deficit in commodity balance has been gradually deteriorating. FDI has been growing in absolute terms, but FDI-to-GDP ratio has remained at a low level among the CLVM countries.

In Chapter 5, we summarize the implications of Myanmar's experience for North Korea. First, there are implications for North Korea that the Myanmar sanctions were lifted quickly over five years (2012-16). Myanmar has the desire to contain the excessive expansion of China's influence in its country, while the United States wishes to control the expansion of China's influence in the region at the same time. These common interests led to the sanctions against Myanmar being lifted in a short period of time. North Korea seems to have a geopolitical environment similar to Myanmar, and this environment is likely to be used in the process of denuclearization and lifting sanctions.

Second, Myanmar and the United States were able to build mutual trust by adopting a step-by-step process of lifting sanctions. North Korea faces more complicated situations than Myanmar because there are multilateral, bilateral sanctions, secondary boycotts against the North and denuclearization and human rights issues are combined as justifications of the sanctions. However, considering the fact that the United States is leading the sanctions against North Korea and that the

human rights issue can be settled relatively easily in comparison with the denuclearization problem, it seems that there is room for lifting sanctions against North Korea in a similar way to Myanmar.

Third, economic sanctions on Myanmar seem to have had little impact on Myanmar's economy in terms of quantity, but they have adversely affected Myanmar's economy in qualitative terms in that they weakened Myanmar's growth potential. Myanmar's economy continued to grow in quantitative terms during the period of sanctions, but the sanctions have made the industries of Myanmar lean too much towards the energy and minerals industries. If sanctions against North Korea are prolonged, the growth potential of North Korea will weaken and its industry structure will inevitably remain underdeveloped.

Fourth, Myanmar has failed to show remarkable economic performance in the process of transition, because it could not sufficiently enact laws and institutions to support this momentum, nor have the laws enacted been implemented properly. There is a lack of trained skilled bureaucrats to lead the transition. North Korea also needs to develop sufficient human resources to prepare for reform, and it must improve and implement laws and systems that meet international standards.

Finally, Myanmar has not effectively utilized the high expectations of major countries such as Japan and China, which have shown interest in investing in Myanmar during its economic opening process. As North Korea also focuses on the self-sufficiency of its economy in their policies, it is likely that the North will miss such opportunities from outside like the experience of Myanmar. Therefore, in the process of opening up the economy, North Korea needs to abolish its former practices and actively attract investment from major countries.

최장호(崔壯鎬)

서울대학교 농경제사회학 학사

서울대학교 농업경제학 석사

미국 Oregon State University, Applied Economics 박사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀장
(現, E-mail: choi.j@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『남북한경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석』(공저, 2017)

『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한경제』(공저, 2018) 외

최유정(崔有晶)

서강대학교 경제학 학사

서강대학교 동아시아지역학 석사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-Mail: choiyj@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석』(공저, 2017)

『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한경제』(공저, 2018) 외

김범환(金凡煥)

서울대학교 경제학 석사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 연구원
(現, E-mail: bhkim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『남북한경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석』(공저, 2017) 외

김미림(金美林)

이화여자대학교 사회과학대학 정치외교학, 경제학 학사

연세대학교 경제학 석사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 동남아대양주팀 연구원
(現, E-Mail: mlkim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점』(공저, 2017) 외

KIEP 연구자료 발간자료 목록

■ 2019년

- 19-01 일본 임금정책의 요인 분석과 정책적 시사점 / 정성춘 · 권혁욱
- 19-02 How to Position South Korea in a Dramatically Changing World / Danny Leipziger
- 19-03 2000년 이후 러시아 경제성장 요인 분석과 지속성장을 위한 과제 / 정민현 · 민지영
- 19-04 상품공간 모형을 활용한 한·중·일 산업구조 분석 및 시사점 / 이보람 · 손원주
- 19-05 외화예금의 역할과 정책적 시사점 / 강태수 · 김경훈 · 양다영
- 19-06 미안마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점 / 최장호 · 최유정 · 김범환 · 김미림

■ 2018년

- 18-01 호주 · 뉴질랜드의 대아시아 경제협력 현황과 시사점 / 라미령 · 신민금 · 신민이
- 18-02 체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제 / 최장호 · 최유정
- 18-03 중 · 미 간 경상수지 불균형과 위안화 환율의 관계 / 신평비 · 나수엽 · 박민숙
- 18-04 중국 모바일 결제 플랫폼의 발전과 시사점: 알리바바 사례를 중심으로 / 이현태 · 서봉교 · 조고운
- 18-05 중·EU 통상협안 분석과 한국에 대한 시사점 / 이철원 · 나수엽 · 임유진
- 18-06 일본의 산업경쟁력강화법 시행 성과: 사업재편을 중심으로 / 김규판
- 18-07 특허자료를 이용한 중국으로의 지식 확산 경로 분석 연구 / 이지홍
- 18-08 Economic Development after German Unification and Implications for Korea / Hyung-Gon JEONG and Gerhard Heimpold eds.
- 18-09 KNOWLEDGE ECONOMY PYRAMID: Transforming Knowledge Value in Increasing Productivity and Competitiveness / Octavian SERBAN

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review			

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/> 개 인 회 원 <input type="checkbox"/> 연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Myanmar's Experience of Normalization of Foreign Relations and Its Implications for North Korea

Jangho Choi, Yoojeong Choi, Bumhwan Kim, and Mi Lim Kim

본 연구의 목적은 미얀마의 체제전환 과정, 즉 대외관계 정상화 과정을 살펴보고, 미얀마와 북한이 갖는 공통점과 차이점을 규명한 뒤, 이를 바탕으로 미얀마의 경험이 북한에 주는 시사점을 도출하는 것이다. 미얀마 사례는 단기간에 이루어진 제재 해제와 시장경제체제 도입에도 불구하고, 베트남·중국과 비교하여 체제전환에 따른 경제적 성과가 미진한 점이 특징이다. 북한도 체제전환 이후에 미얀마와 유사한 정책적·구조적 양상을 보일 가능성이 있으므로, 미얀마의 경험을 반면교사로 삼을 필요가 있다.



9 788932 224633

ISBN 978-89-322-2463-3
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원