

## 미얀마의 개혁개방 경과와 전망

오윤아 신흥지역연구센터 동남아팀 부연구위원 (yaoh@kiep.go.kr, Tel: 3460-1201)

박나리 신흥지역연구센터 동남아팀 연구원 (nrpark@kiep.go.kr, Tel: 3460-1096)

## 차 례 ●●●

1. 배경
2. 2011년 민정출범 이후 미얀마의 개혁개방
3. 미얀마 개혁개방에 대한 주요국의 대응 현황
4. 한국에 대한 시사점

## 주요 내용 ●●●

- ▶ 미얀마는 2011년 민정출범 이후 적극적인 정치경제 개혁조치를 도입하고 있으며, 이에 따라 대내외 경제환경이 급격히 변화하고 있음.
  - 2011년 출범한 신정부는 정치범 석방, 언론과 집회에 대한 통제 완화, 아웅산수치(Aung San Suu Kyi) 여사와 야당 민주주의민족동맹(NLD: National League for Democracy)의 복권 등 정치적 자유화를 추진해옴.
  - 신정부는 경제개발에 대한 강한 의지를 표명하고 있으며, 외국인투자를 적극적으로 유치하기 위해 환율제도를 정비하고 외국인투자법을 개정하고 있으며, 각국에 개발협력 지원을 전방위적으로 요청하고 있음.
- ▶ 2012년 4월 1일 아웅산수치 여사와 야당의 보궐선거 승리로 서방과 미얀마의 관계 정상화가 본격적으로 진행되면서 세계 각국의 미얀마에 대한 투자 및 시장진출을 둘러싼 경쟁이 본격화될 것으로 예상됨.
  - 이번 보궐선거에서 아웅산수치 여사가 하원의원으로 당선되고 야당도 압승을 거두면서 그동안 미얀마 경제개발에 큰 장애요인이었던 미국과 EU의 미얀마 경제제재가 크게 완화될 것으로 예상됨.
  - 미국과 EU는 적극적으로 미얀마와의 관계개선을 추진하고 있는데, 미얀마의 개혁개방에 대응해 미국은 국제기구의 미얀마 지원 허용, 정부인사 입국금지 철회 등 낮은 단계의 제재를 완화했으며, EU는 대부분의 미얀마 제재를 유예하기로 결정하였음.
  - 제재완화가 예상되면서 자원공동개발, 수출생산기지 건설, 내수시장 진출과 개발협력 확대를 위해 각국의 정부와 기업들이 미얀마 진출을 서두르고 있음.
- ▶ 한국은 미얀마에 대해 기업들의 투자진출을 촉진하면서 비교우위에 입각한 선별적이고 집중적인 개발협력 전략을 수립할 필요가 있음.
  - 미얀마의 개방이 본격화되면 한국은 향후 서방 세계나 중국, 일본 등의 국가와 유사한 수준의 경제협력규모를 달성하기는 어려울 것이나 미얀마의 균형외교전략, 미얀마 정부와 국민들이 한국에 가지고 있는 호감을 바탕으로 성장경험 전수와 능력배양을 중심으로 하는 인적자원 교류를 확대해야 함.

## 1. 배경

- 2011년 출범한 미얀마 민간정부는 정치적 자유화, 경제개혁, 대외관계 개선을 포괄하는 개혁개방 조치를 신속하게 추진하고 있으며, 2012년 4월 1일 보궐선거에서 야당이 승리하면서 개혁개방은 새로운 국면을 맞고 있음.
  - 출범 초기 신정부의 개혁성향에 대해 국내외적으로 회의적인 반응이 지배적이었으나, 신정부의 정치적 자유화는 그 속도와 범위에서 예상을 뛰어넘는 파격적인 측면이 컸고, 이는 4월 보궐선거에서 확인되었음.
  - 신정부는 경제 분야에서도 개혁을 추진하고 있으며, 환율제도를 정비하고 외국인투자 유치와 개발협력에 적극적인 모습을 보여 정치와 경제개혁이 맞물려 진행되는 양상을 보임.
- 미얀마는 천연자원이 풍부하고 지경학적 요충지일 뿐만 아니라 가공무역기지와 내수시장으로 성장할 잠재성이 높음.
  - 현재 주요 수출품목인 천연가스 외에도 한반도의 약 3배에 달하는 넓은 영토에 철광석, 아연, 니켈, 주석, 텅스텐 등 광물자원이 풍부함.
  - 미얀마는 중국과 인도를 연결하는 전략적 요충지일 뿐만 아니라 인근지역에 있는 30억 인구의 배후시장으로 진출하는 교두보로 발전할 수 있어 지경학적 가치가 높음.
  - 소득수준에 비해 문자해득률이 높고 기초교육여건이 비교적 좋아 양질의 노동력을 보유하고 있으나 발전단계 상 임금이 낮아 저임노동력을 기반으로 한 가공무역기지로 성장할 잠재성이 높음.<sup>1)</sup>
  - 5,800만 명의 인구를 가지고 있어 본격적으로 경제성장이 이루어질 경우 내수시장으로의 성장가능성도 지대함.
- 미얀마는 발전 잠재력이 매우 높음에도 불구하고, 장기간 군부의 실정과 국제적 고립으로 경제성장에 실패하였음.
  - 미얀마는 1950년대 동남아시아를 포함하여 아시아 전역에서 사회경제 발전의 선두주자였으나, 1962년 군사정권이 들어선 이후 고립적인 사회주의 경제체제를 채택하면서 이후 경제적 쇠락이 급속히 진행되었음.
  - 군부는 1988년 민주화 항쟁을 진압하고 1990년 재집권하였으나 이후에도 경제적 실정과 부패, 서방의 경제제재로 인한 국제적 고립은 계속되었음.
  - 그 결과 2011년 기준 일인당 국민소득은 700달러, UNDP 인간개발지수에서 전 세계 187개국 중 149위를 차지하며 동남아시아의 최빈국으로 추락하였음.

1) 미얀마의 문자해득률은 92%, 초등학교 취학률은 88% 이상으로 추정됨.

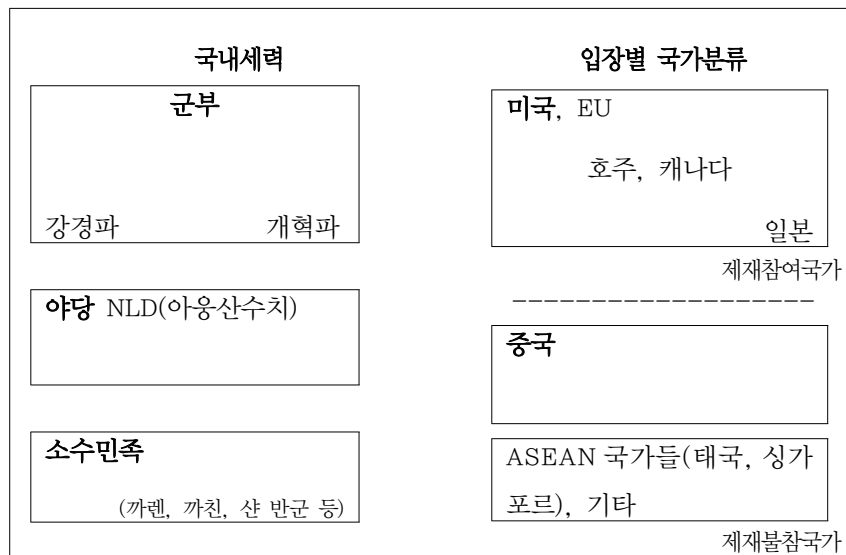
■ 미얀마에 대한 서방의 경제제재는 외국인투자와 교역확대에 가장 큰 장애요인이었으므로 제제완화는 미얀마 개혁개방을 둘러싼 대외경제환경 개선의 핵심 요소임.

- 미국과 EU는 군부의 민주주의 탄압을 이유로 1990년 이후 미얀마에 대해 일반특혜관세 적용 금지, 신규투자 금지, 미얀마 제품 수입 금지, 미얀마 군부 인사와 관련자에 대한 입국비자 발급금지 및 자산동결, 미얀마산 보석 수입금지 등의 제재를 부과함(부록 표 1 및 부록 표 2 참고).
- 사실상 군사정권의 퇴진을 요구했던 서방의 미얀마 경제제재의 실효성에 대해서는 지속적인 의문이 제기되어 왔으나, 아웅산수치 여사가 개혁개방 이전까지 제재를 지지해왔고 미얀마에 대한 지정학적 이해관계가 크지 않았던 미국은 제재유지를 고수해왔음.
- 2012년 4월 1일 보궐선거에서 아웅산수치 여사의 당선으로 개혁개방이 국내외적으로 공고해지면서 서방의 경제제재가 완화될 것으로 예상됨.

■ 이 글은 미얀마에 대한 시장진출 및 개발협력력을 두고 치열한 국제경쟁이 예상되는 가운데 미얀마의 개혁개방으로 인한 대내외환경 변화를 정리하고, 한국의 대응방안 수립을 위한 시사점을 도출해보고자 함.

- 미얀마의 개혁개방은 정치적 요인과 경제적 요인이 복잡하게 얽혀 있고, 국내 행위자들과 외국정부의 상호작용을 복합적으로 고려하여 분석해야 함(그림 1 참고).
- 이를 위해 먼저 미얀마 국내의 개혁조치를 살펴보고 이후 미얀마의 개혁개방에 대한 주요국의 대응을 분석함.

그림 1. 미얀마 개혁개방 관련 이해 당사자



## 2. 2011년 민정출범 이후 미얀마의 개혁개방

### 가. 정치적 자유화와 4월 보궐선거

- 2011년 출범한 미얀마 민간정부는 군부의 영향 아래 있는 형식적 민간정부이며, 정치적 실권은 아직 군부가 유지하고 있음.
  - 미얀마는 1962년 군부가 쿠데타를 통해 집권한 이래 최근까지도 독재와 인권탄압이 이어져 국제사회에서 배척 받는 ‘불량국가’였음.
  - o 1988년 군부독재정권에 대한 전국적인 민주화 항쟁의 결과 치러진 1990년 총선에서 아웅산수치가 이끄는 NLD가 압승을 거두었으나 군부는 이를 무시하고 야당을 탄압하며 재집권하였음.
  - 군부는 2003년 민주화를 위한 로드맵을 발표하고, 이에 따라 2008년 신헌법 채택과 2010년 11월 총선을 진행하는데 그 과정에서 비민주성에 대한 국내외적 비판이 높았음.
  - 2011년 3월 출범한 현 정부는 군부의 정치적 지분이 헌법으로 보장되어 있고, 군부 측 정당이 의회다수당이며, 떼인세인 대통령을 비롯하여 각료 대부분이 전직 장성으로 구성되어 있어 정치가 군부의 통제하에 놓여 있는 형식상의 민간정부임.<sup>2)</sup>

표 1. 미얀마의 주요 개혁 일지

2003. 7.	민주화를 위한 로드맵 발표	2011. 10.	정치범 200여 명 대거 석방
2008. 5.	국민투표를 통해 신헌법 채택	2011. 12.	정당등록법령 개정 발표 (NLD 정치참여 허용)
2010. 11.	총선거 실시	2011. 12.	클린턴 미 국무부 장관 미얀마 방문
2010. 11.	아웅산수치 가택연금 해제	2012. 1.	까렌민족연합과 정전협정 서명
2011. 3.	떼인세인 대통령 취임 및 신정부 출범	2012. 1.	민주화운동 지도자를 포함하여 300여 명 정치범 추가 석방
2011. 9.	미얀마국가인권위원회 구성	2012. 4.	보궐선거 실시 및 아웅산수치 당선

자료: 저자 작성.

- 그러나 신정부는 출범 이후 파격적인 정치적 자유화 조치를 광범위하게 도입하고 있음.
  - 신정부 출범 당시 개혁개방에 대한 국내외적 시각은 회의적이었으나 이후 취해진 자유화 조치는 신속하고 파격적인 측면을 보임(표 1 참고).
  - 군부는 민정출범 이전인 2010년 아웅산수치 여사의 가택연금을 해제하고, 신정부 출범 이후 떼인세인 대통령과 정부관계자들이 아웅산수치 여사와 회담을 개최하였으며, 2011년 12월에는 야당 NLD의 정당등록을 허용하는 등 야당세력과의 관계개선을 추진함.

2) 2008년 개정헌법은 의회 의석의 25%를 군부에 자동적으로 배정하고 있음.

- 2011년 10월 군부의 인권탄압 상징이었던 정치범 200여 명이 최초로 석방되었고, 2012년 1월에는 300여 명이 추가 석방됨.<sup>3)</sup>
- 2011년 12월 집회와 시위를 허용하는 법률이 군부집권 이후 최초로 제정되었으며, 2012년 3월에는 노조 결성과 파업을 허용하는 노동법이 발효되었음.

■ 신정부는 수십 년 동안 정부군과 교전을 벌이고 있는 국경지방의 소수민족 반군들과 정전협상을 추구하고 국민통합을 주요 의제로 추진하고 있음.

- 미얀마는 다종족 사회로, 국경지역에 거주하고 있는 소수민족들은 1948년 독립 이후 버마족이 주도하는 중앙 정부와 분리주의 무장투쟁을 포함한 갈등관계를 형성하였음.
- 신정부는 2012년 1월 60여 년간 반정부 독립투쟁을 벌인 까렌민족연합(Karen National Union)과 정전협정에 서명하였으며, 그 밖에 산족, 몬족, 친족, 와족 및 코강족과도 최근 유사한 협정을 체결함.
- 그러나 최근 북부 까친주에서 발생한 정부군과 반군의 충돌로 1만 4,000여 명의 난민이 생겼고, 민간인에 대한 인권유린이 발생하여 국내외의 비판을 받고 있음.
- 소수민족 문제해결은 인권문제와 연결되어 서방의 경제제재의 근거가 되어왔으며, 미얀마의 정상적인 발전을 위한 국가안정에도 큰 장애요인으로 작용함.

■ 2012년 4월 21일 양곤 지역을 포함한 미얀마 전역에서 보궐선거가 실시되어 아웅산수치 여사가 하원의원으로 당선됨에 따라 야당 지도자가 군부집권 이후 최초로 제도권 정치에 진출하게 되었음.

- 상·하원과 지방의회에서 입각 등의 이유로 총 48석이 보궐선거의 대상이었으나, 최근 정부와 대립 중인 까친족 거주지역의 3개 선거구에 대해 치안문제를 이유로 정부가 선거 연기를 발표함에 따라 총 45석에서 의원을 선출함.<sup>4)</sup>
- 이번 선거기간에 비교적 정치적 자유화가 이루어진 상태에서 야당의 활발한 선거운동이 진행되었고, 2012년 3월 14일에는 아웅산수치 여사가 군부집권 이후 최초로 야당 지도자로서 국영방송에서 선거유세 연설을 함.<sup>5)</sup>
- 선거결과 야당 NLD가 후보를 낸 44개 선거구 중 43개 선거구에서 승리하였으며, 수도 네피도의 4개 선거구에서도 NLD가 승리를 거두었고 여당 USDP(연방민족단결당)는 1개석만 획득하였음(표 2 참고).

■ 아웅산수치 여사의 당선과 야당의 선거승리로 민정출범 이후 진행된 개혁개방이 실질적이었고 향후 지속될 가능성이 높다는 평가가 가능함.

3) 서방은 미얀마의 정치범 수가 최소 2,000명이라고 주장하고 있으나 미얀마 정부는 실제로 약 500명이라고 주장하고 있음.  
 4) 45개 선거구에서 하원의원 37명과 상원의원 6명, 지방의회 의원 2명을 선출하였음.  
 5) 아웅산수치 여사는 국영방송 연설에서 법치 확립, 소수민족과의 대립 종식을 의미하는 민족화해, 헌법개정을 주요 이슈로 거론하였으며, 경제 분야에서는 시장경제로의 전환과 일자리 창출 등을 언급함.

표 2. 미얀마 4월 1일 보궐선거 결과

	민족의회(상원)	국민의회(하원)	지방의회	합계	비고
USDP	1	-	-	1	
NLD	4	37	2	43	
기타 정당	1	-	-	1	SNDP(산민족민주당)가 산주에서 승리함
합계	6	37	2	45	

자료: The New Light of Myanmar 보도자료(2012. 4. 3/2012. 4. 4)를 참고하여 재구성.

- 아웅산수치 여사의 당선을 포함하여 야당의 압승에도 불구하고 야당은 전체 의석의 10% 이하만을 차지하게 되나 수치 여사의 제도권 정치 최초 진출 및 야당 NLD의 원내 입성은 상징적 의미가 있음.
- 미국과 EU는 이번 보궐선거의 공정성 확보를 미얀마 정부의 개혁조치에 대한 시금석으로 간주하고 경제제재 완화의 선결조건으로 지속적으로 언급하였음.
- 신정부 역시 ASEAN 회원국 및 ASEAN 대화상대국에 선거감시단을 초청하고 공정한 선거 수행을 강조하였으며, 국제사회는 진행 측면에서 이번 보궐선거가 대체로 공정하게 진행되었다고 평가함.<sup>6)</sup>
- 국내외적으로 결과 측면에서 아웅산수치 여사의 당선과 야당의 압승은 미얀마의 정치 자유화가 새로운 국면에 진입했다는 평가를 받고 있음.

## 나. 경제분야 개혁

- 신정부는 정치적 자유화와 더불어 본격적으로 경제개방을 추진하고 있으며, 외국인투자 유치에 그 핵심으로 14년 만에 외국인투자법 개정안이 마련되어 국회에서 논의되고 있음.
  - 외국인의 개인소유토지 임대 허용과 투자 이후 5년간 면세혜택 제공이 주요 내용임(표 3 참고).
- 2011년 1월 27일 경제특구법이 공포되었으며, 동시에 더웨이(Dawei) 심해항구 개발을 위한 더웨이특별경제구역법이 제정됨.
  - 경제특구법은 투자자의 소득세 감면, 최대 75년간 토지 이용 등을 포함한 투자 특권을 보장하며, 특히 경제특구 입주기업은 국외로 자유롭게 송금할 수 있도록 허용하고 있음.
  - 더웨이(Dawei) 심해항구 개발프로젝트는 신정부의 대표적인 개발사업이며, 2012년부터 추진되고 있음.
    - o 총투자 금액은 580억 달러, 부지 총면적은 10만 에이커(4만 헥타르)에 달함.
    - o 2010년 11월 태국 건설업체인 이탈리아타이개발사(ITD)가 향후 10년간 더웨이 심해항구 개발을 위한 인프라 구축사업을 독점 추진할 수 있도록 미얀마 정부와 합의함.

6) ASEAN 대화상대국에는 한국, 미국, EU, 중국, 일본, 러시아, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도가 포함됨.

- 미얀마 하부에 위치한 더웨는 떠닝다이주의 주도(州都)이자 항구도시로 이번 개발 프로젝트는 중국 선전(深圳) 항이 개발 모델이며, 향후 무역항으로 성장할 잠재성이 크지만 2012년 초 미얀마 정부가 프로젝트 성공 여부에 대한 우려를 나타내기도 함.

표 3. 외국인투자법(1988), 신규 개정안(2012) 및 경제특구법(2011) 주요 내용 비교

내용	외국인투자법(1988)	외국인투자법 개정안(2012)	경제특구법(2011)
토지 임대	- 개인소유토지 임대불가능 - 기본 30년+5년+5년 연장 가능	- 개인소유토지 임대가능 - 기본 30년+15년+15년 연장 가능	- 기본 30년+30년+15년 연장 가능 (대규모 투자 기준)
소득세 면제	- 개업 후 3년간 소득세 면제 인정. 업무상 이익이 1년 이상 재투자되는 경우, 해당 이익에 대한 소득세 감면 조치 - 미얀마에서 생산, 수출할 경우, 수출에서 생기는 이익에 대한 감세(한도 50%)	- 개업 후 5년간 소득세 면제 - 미얀마에서 생산, 수출할 경우, 수출에서 생기는 이익에 대한 감세(한도 50%) 유지	- 첫 5년간 소득세 면제, 두 번째 5년간 소득세 50% 감면 신청 가능. 세 번째 5년간 이익 재투자 시 이익에서 기존 수입세율의 50% 감면신청 가능 - 미얀마에서 생산, 수출할 경우 첫 5년간 수출액의 수입세(Income Tax) 면제 가능. 두 번째 5년간 정해진 수입세 30%의 절반만 부과 - 수출품에 대한 상업세 및 부가가치세 면제 신청 가능
투자형태 및 외환송금	- 현지 파트너 없이 단독법인 설립 가능 - 합작투자의 경우 외국지분은 최소 35%	- 현지파트너 없이 단독법인 설립 가능 유지(주정부와의 합작투자 내용 구체화됨) - 합작투자의 경우 외국지분은 최소 35%로 현행법 유지	- 상품의 생산과 사업의 운영 기간 내에는 중앙조직에 의해서 결정된 통화에 따라 평가하고 지불할 수 있음 - 투자자 외화로 경제특구 내 또는 해외로 환전 및 송금할 수 있음

자료: 오윤아 외(2011), 『미얀마 사회문화·정치와 발전잠재력』, 전략지역심층연구 11-11, 대외경제정책연구원을 참고하여 재작성.

- 미얀마 정부는 그동안 복수환율제 문제를 초래하였던 고정환율제를 폐지하고, 2012년 4월 1일부터 관리변동 환율제를 도입하였음.
  - 미얀마의 공식환율은 그동안 시장환율의 125배에 달하는 1달러당 6.4짚(kyat)으로 설정되어 암시장 환율을 포함한 복수환율이 병존하였기 때문에 투자와 교역에 큰 걸림돌로 작용하였음.
  - 신정부가 개혁개방을 추진하면서 IMF 대표단이 2011년과 2012년 1월 미얀마를 방문하여 환율단일화와 금융부문 개혁에 대해 기술지원을 제공하였음.
- 미얀마 정부는 외국인투자 유치와 개발협력을 적극적으로 요청하는 외교행보를 보이고 있으며 최근 정상회담을 포함하여 다양한 경로를 통해 지원을 요청하고 있음.
  - 미얀마 정부는 미얀마에 대한 미국과 중국의 경쟁관계, 미얀마의 자원개발 가능성과 시장잠재력 그리고 이를

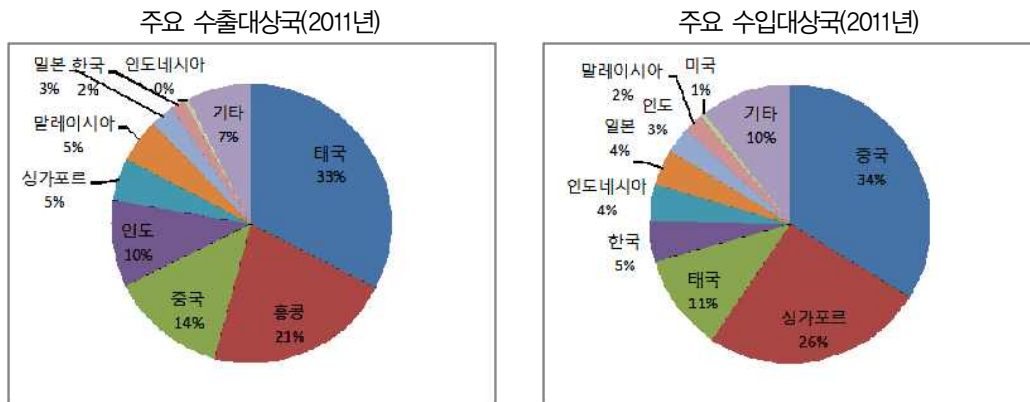


- 선점하기 위한 세계 각국의 관심 등에 대해 잘 알고 있으며, 이러한 상황을 충분히 활용하려는 모습을 보임.
- 이러한 이유로 특정 국가에 편향되지 않은 균형외교전략을 펼치고 있는 것으로 보이며 경제협력에서도 국제기구, 주요국과 중진국에 대해 전방위적으로 협력 요청을 하고 있음.

### 3. 미얀마 개혁개방에 대한 주요국의 대응 현황

- 경제제재는 서방 국가들이 미얀마 국내정치를 이유로 적용한 이후 미얀마 경제발전에도 주요한 제약요인으로 작용해왔고 개혁개방에 대한 주요국의 대응도 제재완화 전망을 중심으로 전개되고 있음.
- 경제제재 이후 미얀마의 대외경제협력은 중국을 비롯한 아시아 국가들에 집중되어 있으며, 이는 미얀마의 교역구조에서 잘 나타남(그림 2 참고).
- 미국과 EU는 제재 유예를 포함한 완화를 주장하고 있으며, 아시아 국가들은 전면적인 해제를 선호함.

그림 2. 미얀마의 주요 교역상대국 비중



자료: 미얀마 중앙통계청(CSO).

#### 가. 미국

- 미얀마에 대한 경제제재를 주도해온 미국정부는 신중하지만 적극적으로 미얀마와의 관계개선에 나서고 있음.
- 미국은 냉전 이후 인권문제를 중심으로 외교정책을 추진해왔는데, 국제인권단체들과 미얀마 망명정치인들이 미국의회에 효과적으로 인권 로비를 전개한 결과 미얀마에 대해 강경 일변도의 정책을 유지해왔음.
- 그러나 2011년 오바마 대통령이 아시아 순방에서 천명한 아시아 복귀외교에서도 드러나듯이 미국이 최근 동아시아에서 중국의 영향력을 적극적으로 견제하기로 정책을 선회하면서 이를 위해 미얀마와의 관계 정상화가 필요해짐.

- 신정부 출범 이후 임명된 데렉 미첼 미 국무부 미얀마 특별대표가 2011년 9월 마웅 르윈 미얀마 외무장관과 회담을 개최했으며, 이후 커트 캠벨 미 국무부 동아시아 태평양 차관보가 미얀마를 방문하였음.
- 2011년과 2012년 미얀마에 대한 제재 유지를 강력히 주장해오던 미국 의회지도자들이 미얀마를 다수 방문하면서 미얀마 개혁개방을 긍정적으로 평가하여 미국의 제재완화에 대한 긍정적인 전망을 가능하게 함.

■ 2011년 12월 1일 클린턴 미국 국무장관이 미얀마를 방문하여 떼인세인 대통령과 회담을 개최하였고, 이후 미국은 추가적인 관계개선 조치를 발표하고 있음.

- 미 국무장관으로서 56년 만에 미얀마를 방문한 것으로, 클린턴 장관이 미얀마를 방문하여 떼인세인 대통령과 회담을 가졌으며 아웅산수치 여사와도 회담을 개최함.
- 클린턴 장관은 현 정부 출범 이후의 일부 개혁조치들에 대해 긍정적으로 평가하였으며, 미얀마를 포함한 메콩강 개발사업 등 양국 협력방안을 제안함.
- 클린턴 장관은 북한과의 군사적 협력 단절 촉구를 포함하여 정치범 석방, 소수민족과의 평화협상, 전 정당의 선거참여를 포함하는 정치개혁 조치, 집회·결사, 언론의 자유 등을 포괄하는 법치주의 개혁을 요구함.
- 2012년 1월 미얀마 정부가 정치범을 추가 석방한 이후 미국은 양국 관계를 대리공사(charge d'affaires)에서 대사(ambassador)급으로 격상하였음.
- 2012년 2월 초 미국은 세계은행, 국제통화기금, 아시아개발은행 등 국제금융기구의 미얀마에 대한 기술지원 반대를 철회함으로써 금융제재를 일부 완화함.

■ 이번 보궐선거 이후 미국은 경제제재 완화를 시사하고 보다 적극적인 관계개선에 나서고 있음.

- 선거 직후 미국정부는 본격적인 경제제재 완화조치에 앞서 주미얀마 대사를 곧 임명하고 미국 원조청(USAID)의 미얀마 사무소를 개설할 것과 미얀마에서 활동하는 NGO들에 대한 제재를 철회할 것이라고 발표함.
- 또한 미얀마 정부인사에 대한 입국금지를 선별적으로 해제하고 미얀마에 대한 금융서비스 수출과 투자에 대한 선별적 해제를 추진할 것이라고 발표함.
- 미국은 이번 보궐선거의 공정한 진행이 미얀마 개혁개방의 지속가능성을 평가할 시금석이라고 보고, 제재완화의 계기로 삼을 것이라고 공표해왔으며 선거 진행과 결과에 만족한다는 입장을 표명하였음.
- 개혁개방에도 불구하고 미국은 미얀마에 대해 경제제재라는 카드를 유지할 필요가 있으므로 제재완화는 점진적으로 이루어질 것으로 예상됨.
- 경제제재 구조가 비교적 단순한 EU와 달리 미국의 미얀마 경제제재는 미얀마를 직접적으로 적시하고 있는 5개의 의회입법, 4개의 대통령령 이외에도 미얀마가 7개의 법에서 간접적으로 제재의 대상이 되는 등 매우 복잡한 구조를 가지고 있음(부록 표 1 참고).
- 기술적 측면에서 법안 처리가 필요한 의회주도 제재의 완화보다는 행정부가 주도한 제재가 먼저 완화될 것으로 전망되며, 의회주도 제재에 대해서도 의회 일정을 고려하여 일단 대통령령으로 면제(waiver) 중심의 예외인정을 통해 제재완화가 선별적으로 진행될 것으로 예상됨.

## 나. EU

- EU는 미얀마의 개혁개방을 긍정적으로 평가하고 무기수출과 일반특혜관세 적용금지를 제외한 대부분의 미얀마 제재를 완화하기로 결정함.<sup>7)</sup>
  - 미국과 달리 EU는 미얀마에 대해 공동외교정책을 적용하고 있는데, EU 내에서도 영국, 네덜란드, 덴마크 등은 미얀마에 대한 강경파이며, 프랑스, 독일, 오스트리아, 이탈리아 등은 온건파로 내부적 이견이 존재해왔음.
  - 미얀마 개혁개방이 지속되면서 2012년 초 영국과 프랑스 외무장관이 미얀마를 방문함.
  - 2012년 4월 12일 카메론 영국총리가 미얀마를 방문하여 무기거래 부문을 제외한 모든 제재가 유예되어야 한다고 발표함.
    - 영국은 EU의 미얀마 경제제재를 주도한 국가로, 식민지배라는 역사적 관계와 아웅산수치 여사의 개인적 배경의 영향으로 그동안 미얀마 제재에 강경한 입장을 보여 왔음.
  - 올해 1월 EU는 미얀마의 개혁조치를 환영하며 미얀마 대통령과 각료, 국회의원 등에 대한 비자발급 금지조치 해제와 1억 5,000만 유로의 지원, 양곤 원조사무소 설치를 발표함.
  - EU는 4월 23일 미얀마에 대한 제재를 규정하는 공동입장(Common Position)에 대한 연례 심의를 열고, 무기수출금지과 일반특혜관세 금지를 제외한 대부분의 제재조치를 1년 동안 유예하고 미얀마의 정치개혁을 지켜본 후 다시 심의하기로 결정함.<sup>8)</sup>

## 다. 일본

- 일본정부는 최근 미얀마와의 투자협정을 체결하기 위한 교섭을 시작하였으며, 미얀마에 대한 원조 및 차관을 재개할 예정임.
  - 일본은 1988년 민주화 항쟁 이전까지는 미얀마에 대한 최대 원조공여국이었으나 1990년대 서방의 경제제재가 시작되면서 관계가 소원해짐.
  - 일본은 미얀마 개혁개방 이후 2011년 말 겐바 고이치로 외상의 미얀마 방문을 계기로 투자협정을 위한 교섭을 시작하였으며, 대미얀마 원조 및 차관을 재개하기로 2011년 12월 발표함.
  - 최근 4월 21일 도쿄 일-메콩 정상회의에서 열린 양국 정상회담에서 미얀마에 대한 개발원조의 재개를 공식적으로 선언하고 미얀마의 대일본 부채 5000억 엔 중 3000억 엔을 탕감하기로 발표함.
  - 미얀마에 이미 진출한 히타치 등의 일본기업들은 최근 인프라 관련 사업을 확장하고 있으며, 일본경제단체 및 기업들의 미얀마 방문이 크게 증가하고 있음.
  - 미얀마의 제1도시인 양곤시는 싱가포르를 모델로 30년 도시개발 계획을 추진하고 있는데, 일본이 이 사업을

7) EU 회원국은 아니지만 호주는 지난 1월 서방 제재국가들 중에서 최초로 미얀마에 대한 제재를 완화하였으며, 이에 따라 이전 정부 고위급 인사들이 입국 금지대상자에서 제외되었음.

8) 무기수출 금지는 미얀마 민주세력에 대한 군부탄압의 여지를 이유로, 일반특혜관세 적용금지는 적용금지의 근거가 되었던 미얀마의 강제노동에 대해 국제노동기구(ILO)의 보고가 필요하다는 이유로 유지됨.

주도할 것으로 알려지고 있음.

표 4. 미얀마의 국가별 외국인 투자 누적총액\*(2011년 10월 기준)

투자국	기업수	누적액(백만 달러)	비율(%)
중국	32	9,603	26.62
태국	61	9,568	26.52
홍콩	38	6,308	17.49
한국	47	2,939	8.15
영국**	51	2,660	7.37
싱가포르	74	1,819	5.04
말레이시아	38	975	2.7
프랑스	2	469	1.3
미국	15	244	0.68
인도네시아	12	241	0.67
기타	84	1252	3.36
합계	454	36,078	100

주: \* 현재의 외국인투자법이 발효된 1990년 이후 누적액.

\*\* 영국령 버진아일랜드(British Virgin Islands) 등 보호령 포함.

자료: 미얀마 투자기업청(DICA).

## 라. 중국

■ 중국은 서방의 경제제재 이후 적극적으로 미얀마와 정치·경제 분야에서 협력하였으며 미얀마 시장에서 독점적인 위치를 구축하였으나 개혁개방으로 영향력 확장에 제동이 걸림.

- 2011년 말 기준 중국은 미얀마의 수출 1위, 수입 3위, 외국인투자 1위 국가(누적투자 96억 달러)임(표 4 참고).
- 중국은 인도양 진출을 위해 미얀마 서남부 띠라와 공업개발구 조성, 윈난성 쿤밍과 짜옥퓌를 잇는 석유-가스 파이프라인 건설, 짜옥퓌 심해항 및 경제특구 건설, 윈난성 대리-미얀마 짜옥퓌 간 고속철도, 만달레이-중국 국경 간 고속도로 건설 등을 추진해왔음.
- 그러나 2011년 미얀마 정부는 중국이 추진하던 36억 달러 규모의 뚝송(Mytsone) 댐 건설을 환경문제와 주민들의 반발을 이유로 중단시켰는데, 이를 통해 중국에 대한 미얀마의 의존정책에 변화가 생겼음이 감지됨.

## 마. ASEAN 국가들

■ ASEAN 국가들은 미얀마에 대한 경제제재에 반대하면서 미얀마와 지속적으로 협력해왔으며, 미얀마 개혁개방에 따라 형성되고 있는 진출기회에 적극적인 대응을 보이고 있음.

- 태국은 더웨이 심해항구 개발과 시트웨(Sittwe) 항구에 대한 인도와의 합작투자 등을 이미 성사시켰으며, 방콕 중앙은행이 미얀마 중앙은행에 대한 금융관리교육을 실시하였음.
- 싱가포르의 경우 페인세인 대통령이 2012년 1월 31일부터 2월 1일까지 경제분야 장관들을 대거 대동하고 국빈

방문하여 양국간 경제협력 방안을 논의하였음.

- 미얀마와 싱가포르는 미얀마의 법률, 금융 분야 개혁에 싱가포르가 기술협력을 제공하는 MOU를 체결하였으며, 양곤 도시개발 사업에 싱가포르가 일본과 함께 진출하기로 함.
- 말레이시아 총리도 3월 말 정부와 기업대표단을 이끌고 미얀마를 방문하여 에너지 개발, 금융, 목재, 컨설팅 부문에서 말레이시아 국영석유기업 Petronas를 포함하여 5건의 기업간 MOU를 체결하고 미얀마에 대한 교역과 투자 확대를 모색함.
- 페인세인 대통령은 3월 21일 캄보디아를 시작으로 베트남, 라오스를 순방하였는데, 주목적은 서방의 제재해제에 대한 ASEAN 국가들의 지지를 확보하기 위한 것으로 파악됨.
- 미얀마는 2011년 오랜 논란 끝에 오는 2014년 ASEAN 의장국으로 승인받았으며, 향후 국제무대 복귀의 채널로 ASEAN을 적극적으로 활용할 것으로 예상됨.

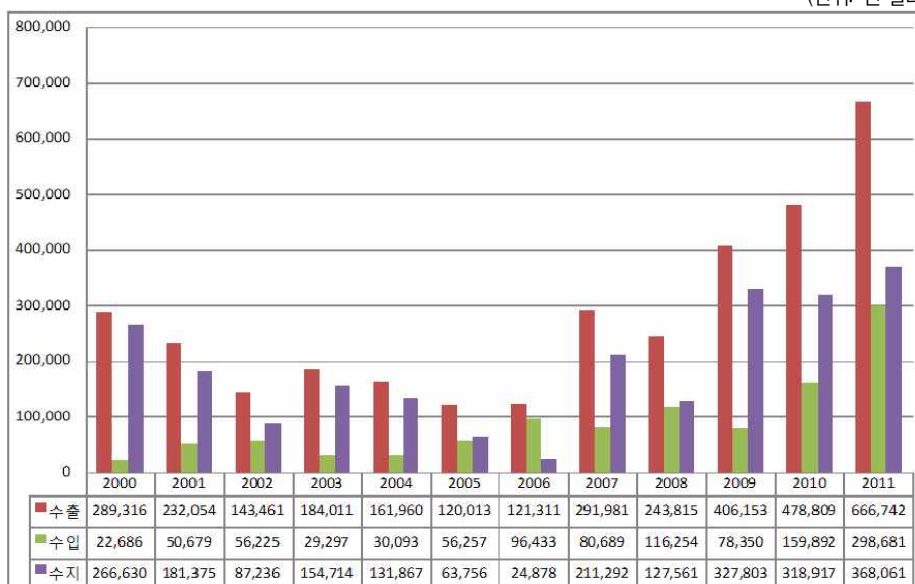
## 4. 한국에 대한 시사점

### 가. 한국과 미얀마의 경제협력 현황

- 양국간 교역은 미얀마의 폐쇄적인 경제운영과 서방의 경제제재의 영향으로 미미한 수준을 유지해왔음.
- 2006년 이후 양국의 총교역 규모는 크게 증가하였으나, 2011년 한국의 미얀마에 대한 교역은 수출이 6.7억 달러, 수입이 3억 달러 규모이며 양국 총교역 규모는 9.7억 달러에 불과함(그림 3 참고).

그림 3. 한국의 대미얀마 수출입 추이(2000~11년)

(단위: 천 달러)



자료: 한국무역협회 무역통계(<http://www.kita.net/statistic>).

- 한국의 투자규모는 7건, 10.7억 달러(2011년 말 및 실투자 기준)이나, 대우인터내셔널의 천연가스에 대한 투자를 제외하면 매우 낮은 수준임(표 5 참고).
- 미얀마 정부의 통계에 따르면, 한국의 투자는 2011년 10월 말 현재 47건, 29.4억 달러(허가 기준)로 전체 투자국 중 4위를 기록함.

표 5. 한국기업의 업종별 대미얀마 투자금액 추이

(단위: 천 달러)

업종대분류	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
농업, 임업 및 어업	10	0	100	600	1,150	1,546	1,107
광업	0	170	748	35,000	348,245	161,792	352,201
제조업	0	295	220	200	698	2,286	6,184
건설업	0	0	28	150	0	0	0
도매 및 소매업	639	0	0	0	0	1,138	735
운수업	0	0	0	0	0	30,283	61,840
사업시설관리 및 지원 서비스	0	0	0	10	0	0	0
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스	0	0	100	0	802	295	223
N/A	0	0	0	0	0	0	95
합계	649	465	1,196	35,960	350,894	197,341	422,385

자료: 한국수출입은행 해외투자통계(<http://keri.koreaexim.go.kr>).

- 개발협력의 경우 2005년 이후 대외경제협력기금(EDCF)의 신규지원이 중단되었고 무상자금만 미얀마의 교육 및 농어촌 개발분야를 중심으로 소규모 지원하고 있음.
- 2004년까지 EDCF 지원은 6건, 8,470만 달러였고 이후 EDCF의 신규 지원은 중단되었는데, 2011년 12월 외교통상부는 미얀마에 대한 EDCF 지원재개를 발표함.
- 무상협력자금 지원은 인도주의적 지원을 중심으로 이루어져 왔으며 미얀마 주변의 주요국과 무상협력자금 지원 상황을 비교해보았을 때 지원 규모가 현저히 작음(표 6 참고).
- 무상협력자금 규모는 200만 달러 내외에서 2008년 600만 달러로 증가하였지만, 이는 사이클론 나르기스(Nargis)의 피해를 복구하기 위한 긴급지원의 성격이 강함.

표 6. 미얀마와 주변 주요국에 대한 1인당 무상협력자금 지원 비교(2005~10년)

(단위: 달러)

국가명	2005	2006	2007	2008	2009	2010	총계(1991~2010년)
미얀마	0.07	0.06	0.03	0.13	0.07	0.09	0.67
라오스	0.37	0.73	1.19	1.41	1.25	1.55	7.93
베트남	0.11	0.09	0.14	0.12	0.21	0.32	1.56
캄보디아	0.44	0.47	0.64	0.95	0.48	1.08	4.81
스리랑카	0.62	0.34	0.67	0.47	0.21	0.50	3.47

자료: KOICA 무상지원 통계(<http://stat.koica.go.kr>); 세계은행 인구통계(<http://data.worldbank.org>).

- 발전잠재력에도 불구하고 미얀마는 금융과 인프라가 낙후되어 있고 정부 규제가 과다하고 정부 역량도 미비해 투자와 경제협력에 많은 장애요인이 존재함.
- 전력과 도로, 항만 등 인프라가 부족하고, 정부규제가 과도하고 불분명한 경우가 많아 정부지도층의 개혁의지에도 불구하고 현지 시장진출과 투자에 큰 장애요인으로 작용할 것으로 예상됨.
- 정부간 개발협력의 경우에도 정부의 역량부족, 특히 인적자원 문제가 병목현상을 일으킬 수 있음.
- 또한 국경지역의 소수민족 분쟁은 정치안정에 리스크로 존재하며, 대외적으로는 미국과 EU의 제재 지속요인으로 작용할 수 있음.

## 나. 향후 전망과 한국의 대응방안

- 이번 보궐선거를 계기로 서방 국가의 경제제재가 완화되면서 국제적으로 미얀마에 대한 진출경쟁이 치열해질 것으로 예상됨.
- 각국 기업들의 미얀마 시장에 대한 관심이 크게 증가하는 가운데 제재조치로부터 상대적으로 자유로운 아시아 투자자들을 중심으로 미얀마 시장에 대한 탐색이 크게 늘고 있음.
- 개발협력의 경우 제재완화가 예상되면서 국제개발기구를 포함해 선진국, 중국, ASEAN 국가들 모두에서 미얀마에 대한 개발협력 제의가 이미 크게 증가하고 있고 미얀마 정부 역시 전방위적으로 지원을 요청하고 있음.
- 제재완화에 따라 미얀마산 제품의 선진국 시장 수출이 가능해지고, 달러 송금과 자산동결 해제를 포함하여 금융거래가 자유로워지면 한국기업의 대미얀마 교역과 투자가 크게 증가할 것으로 전망됨.
- 중국과 베트남 등 다른 동아시아 국가에서 임금상승 문제로 인해 이전을 고려하고 있는 한국계 기업들에 미얀마가 유망한 가공무역기지로 부상하고 있음.
- 미얀마 진출을 둘러싼 국제경쟁을 감안했을 때 미얀마 정부의 대외관계 정상화 기조와 주요국의 미얀마 협력전략과 현황에 대한 면밀한 검토가 필요함.
- 미얀마 정부는 중국과 미국이 미얀마를 두고 형성하고 있는 경쟁관계, 중국과 인도 사이에 위치한 미얀마의 지정학적 중요성을 잘 이해하고 있으며, 이를 활용하고자 함.
- 미얀마에 대한 국제적인 관심은 한국의 입장에서는 부담이 되나 미얀마 정부가 균형외교전략에 입각하여 특정 국가에 편향되지 않는 대외관계 수립을 추진하고 있는 점을 이해하고 경제협력에 적극 활용해야 함.
- 주요국의 미얀마 진출에 대한 지속적인 모니터링이 필요하며 개발협력 분야에서는 우리나라가 일본과 ASEAN 국가 중 싱가포르와 직접적으로 경쟁할 가능성이 높아 이에 대한 대비책이 필요함.

- 한국은 주요국이나 중국과 ODA 규모 측면에서 경쟁할 수 없으므로 전략적이고 선별적인 접근이 필요하며 특히 경제발전을 위한 능력배양 사업에 초점을 맞추어 정부와 민간 대상 사업을 동시에 추진할 필요가 있음.
  - 미얀마 정부는 한국식 성장 모델에 큰 관심을 가지고 있고, 그 경험을 전수해줄 것을 이미 여러 차례 다양한 채널을 통해 요청했으므로 이에 대한 적극적인 대응이 필요함.
  - 이를 위해서는 성장경험 전수와 전문가 파견 등 인적자원 교류가 중심이 되는 개발협력 전략 수립이 필요하며, 현재 자국으로 귀국하고 있는 미얀마의 해외전문 지식인들이 미얀마 개혁과정에 참여할 수 있도록 측면에서 지원하는 방안도 검토할 수 있음.
  - 미얀마 정부는 경제개발, 인적자원개발, 행정개혁의 세 분야를 주요 정책분야로 책정하였으며 능력배양 사업은 이러한 개혁기조에 부합하는 바람직한 접근으로 판단됨.
  - 오랜 사회주의 경제체제와 군부독재의 결과 정부부문의 인적자원 저발전 문제가 심각하여 향후 국제개발협력 이 본격적으로 개시된다고 해도 역량문제로 인해 혼란과 개혁 지연이 발생할 수 있음.
  - 또한 농촌인구가 미얀마 전체 인구의 70%를 차지하는 점을 감안하여 농촌개발을 위한 지역사회 능력배양 사업을 전략적으로 추진할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 최근 시작된 새마을운동 전수사업을 지속가능성 제고를 목표로 확대·재검토할 필요가 있음.
  
- 보다 폭넓은 민간부문 협력을 위한 경제·문화 분야의 협력 채널을 확보하기 위해 현지에 항구적인 교류지원 시설을 설립하는 것을 검토해야 함.
  - 미얀마 국민들이 한류로 대표되는 한국 대중문화에 가지는 호감은 지대하며 한국어와 한국에 대한 정보에도 많은 관심을 가지고 있으므로 이를 기반으로 민간차원의 협력을 확대할 수 있는 ‘한국센터’ 같은 시설을 설립할 필요가 있음.
  - ‘한국센터’에 한국어교육원, 한국상설전시관, 한국문화관, 한인비즈니스 센터 등을 입주시켜 민간차원의 교류를 활성화할 수 있음.
  - 정부에서 설립을 주도하고, 이후 운영은 현지에 진출한 한국기업들의 CSR 차원의 협조를 얻는 방식으로 하며, 인적자원 교류의 현지 기점으로 활용할 수 있음.
  
- 문화재 복원 지원사업으로 지도층과 일반국민들을 대상으로 한국에 대한 국가 이미지 개선을 추진할 수 있음.
  - 미얀마의 89%는 불교도로 전국 각지에 탑(pagoda)과 수도원 등 각종 불교유적이 산재해 있으나 지역문화재의 경우 경제적 낙후와 오랜 무관심으로 인해 보수가 필요한 유적들이 많음.
  - 지역 문화재 보수의 경우 비용에 비해 국가 이미지 개선 효과가 대단히 클 것으로 기대되며, 또한 이를 통해 중앙이 아닌 지역사회에 한국의 호의를 전달할 수 있는 효과적인 기회로 판단됨.



## 부록: 미국과 EU의 대미얀마 제재 및 완화 현황

부록 표 1. 미국의 미얀마 경제제재 및 완화 현황

분야	내용	관련 법령		시작 연도	완화 여부
		법률	대통령령		
비자 금지	미얀마 정부와 군부인사, 미얀마 군사정권 주요 지지자와 그 가족에 대한 비자 발급과 입국 금지	제이드법 외 2개	대통령포고 6925	1996	2012년 해제
금융거래 금지	미국으로부터의 또는 미국시민에 의한 모든 금융거래 금지	제이드법	대통령령 13047 외 1개	1997	-
자산동결	미얀마 정부와 정부인사의 자산동결	제이드법 외 1개	대통령령 13310 외 2개	1997	-
미얀마산 제품 수입금지	미얀마산 제품에 대한 수입금지(2003년부터 모든 제품으로 확대)	버마 자유와 민주주의 법 외 1개	대통령령 13310	1990	-
일반특혜관세 적용 금지	1974년 무역개혁법에 근거한 대통령 포고를 통해 일반특혜관세 적용 중단	-	대통령포고 5955	1989	-
투자 금지	미얀마에 대한 신규투자 금지	1997년 정부 종합조달법	대통령령 13047	1997	-
원조 금지	양자원조 및 국제기구를 통한 미얀마 원조 금지	대외원조법 외 6개	-	1995	2012년 국제기구의 미얀마 지원 반대 철회
무기수출 금지	미얀마로의 모든 군수물자와 서비스 수출 금지	무기수출 통제법	-	1993	-

자료: 미 의회 입법조사처(Congressional Research Service).

부록 표 2. EU의 미얀마 경제제재 및 완화 현황(공동 입장)

분야	내용	시작 연도	완화 여부
비자 금지	군부 인사와 그 친인척, 친정부 기업가를 비자금지 목록에 지정하여 비자 발급 금지	1996	2012년 2월 해제
자산 동결	비자금지 목록에 있는 인사들에 한해 자산 동결(정부와 소속 기업들의 자산에는 비적용)	2000	2012년 2월 완화
목재, 보석, 금속에 대한 수입과 투자 금지	목재, 보석, 금속 부문은 군부 인사들의 중요한 수입원임	2008	2012년 4월 (1년간) 유예
일반특혜관세 적용 금지	미얀마 내 강제노동*	1997	-
투자 금지	상당수의 국가 소유 기업들에 대한 유럽 기업들의 투자금지(2008년에 목재, 보석, 광산 부문 기업들을 포함하였으나 석유, 천연가스, 댐 부문 기업들은 제외)	2004	2012년 4월 (1년간) 유예
인도주의적 원조를 제외한 분야에 대한 원조 금지	미얀마 정부를 통한 개발원조 금지	1988	2004년 완화
무기와 관련된 제품 수출 금지	(1) 무기수출 금지 (2) 군사적 목적을 위해 사용되는 장비 수출 금지 (3) 내부 억압을 위해 사용되는 장비 수출 금지	1988	-

주: \* 강제노동에 대한 국제노동기구(ILO) 보고 필요.

자료: Euro-Burma Office(2003); 강대창(2011), 「미얀마 신정부 출범과 서방(西方)의 제재 변화 가능성」, KIEP 지역경제 포커스 제11-19호, 대외경제정책연구원; Burma Campaign UK(2011), *The European Union & Burma*, Burma Briefing No. 4 이용하여 재작성.