

미얀마-아세안 관계 발전:

아세안의 정책변동과 미얀마 군사정부의 대응*

장준영**

I. 머릿글

II. 미얀마-아세안의 고전적 관계: 'ASEAN Way'의 고수와 미얀마의 무관심

III. 미얀마의 아세안 가입과 지역 환경 변화: 'ASEAN Way'와 '건설적 개입'의 공존

IV. 미얀마 군부의 재편과 아세안의 반격: '건설적 개입'과 '관여정책'의 공존

V. 맺음말: 지역협력을 위한 미얀마의 역할

이 연구에서는 현실주의와 구성주의적 시각에 따라 미얀마-아세안의 관계를 지역적·국제적 환경 변화에 따라 고찰하고, 양자 관계를 전망하였다. 첫 번째 시기에 해당하는 아세안 창설부터 1990년대 중반까지는 아세안의 전통적 외교 노선이자 문제 해결 방식인 '아세안방식'(ASEAN Way) 또는 상호불간섭정책이 고수되었다. 두 번째 시기는 '아세안방식'과 '건설적 개입'(constructive engagement)이 공존하는 1997년부터 2004년까지로 미얀마의 아세안 가입부터 아세안 내 미얀마의 정치개혁 요구가 태동하기 시작한 이른바 현실주의와 구성주의의 공존 기간이다. 2004년부터 현재에 이르는 세 번째 시기는 적어도 미얀마와의 관계에 있어서 구성주의가 아세안 외교노선의 결정적 요소로 보인다.

* 본 줄고를 읽고 심사평을 해 주신 익명의 심사위원회 감사드린다. 아울러 본 연구를 가능하도록 여건을 마련해 주신 양승윤 교수님께도 감사드린다.

** 한국외국어대학교 대학원 국제관계학과 박사과정.

아세안의 미얀마에 대한 외교 노선이 구성주의로 전환한 것 같지만 서구의 미얀마에 대한 압박 또는 외교 방식과 비교하였을 때 입장의 차이를 두고 있다. 따라서 구성주의가 동남아에 이식되는 이 순간에도 아세안과 미얀마의 관계는 세계적 보편성보다는 상호불간섭원칙을 토대로 민주적 가치와 보편적 인권을 배양할 것으로 보인다.

주제어 : 미얀마, 아세안, 아세안방식, 건설적 개입, 관여정책, AIPMC

I. 머릿글

탈냉전 이후 국제관계학의 경쟁하는 두 패러다임은 구성주의(constructivism)와 합리주의(rationalism)라고 할 수 있다(Katzenstein *et. al* 1998, 645-85; Smith 2000, 76). 신현실주의자와 신자유주의자를 포함한 합리주의자들은 국가간 행위자가 합리적, 도구적으로 그들의 이익을 추구한다는 의견을 공유한다. 1980년대 후반 등장한 구성주의는 행위자의 가치와 규범이 국제관계를 좌우하므로 국제구조의 형성은 물질적이기보다는 사회적이라는 인식론적 신사고를 제기하였다. 즉 국가간 관계는 단순히 물리력에 의해서 영향을 받는 것이 아니라 제도적 협력 등과 같은 공유된 지식 구조가 국가간 관계에서 중요하게 다뤄져야 한다는 주장이다. 그러나 이 두 패러다임은 개념과 이론적 차원에서 서로 경쟁할 뿐이지 실제 국제관계에서 발생하고 있는 현상을 설명하는 사회학과 정치학 등의 분야에서는 절충적으로 활용된다(Katzenstein and Okawara 2001/02, 154).

위 시각에 의거 이 글의 분석 대상인 미얀마와 동남아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN, 이하 아세안) 관계의 변화와 발전은 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 아세

안의 전통적 외교 노선이자 문제 해결 방식인 ‘아세안방식’(ASEAN Way) 또는 상호불간섭정책이 고수된 아세안 창설부터 1990년대 중반까지로 미얀마와 아세안 관계의 진척이 없던 기간이기도 하다. 국제환경적으로도 이 시기는 냉전과 탈냉전이라는 극적인 반전과 함께 민주화의 물결이 세계 전역으로 확산된 기간으로서 국제체제에서 생존하기 위한 아세안의 현실주의적 외교 노선이 핵심이다. 두 번째 시기는 ‘아세안방식’과 ‘건설적 개입’(constructive engagement)이 공존하는 1997년부터 2004년까지로 미얀마의 아세안 가입부터 아세안 내 미얀마의 정치개혁 요구가 태동하기 시작한 이른바 현실주의와 구성주의의 공존 기간이라고 할 수 있다. 이 두 시각은 국제환경과 지역환경의 변화에 따라 역동성을 띠게 된다. 2004년부터 현재에 이르는 세 번째 시기는 적어도 미얀마와의 관계에 있어서 구성주의가 아세안 외교노선의 결정적 요소로 보인다. 미얀마 군부는 국내 반체제 인사를 억류하고, 강제노동과 아동학대 등 인권 탄압을 지속적으로 자행하는 등 애초 아세안과의 개혁 약속을 이행하지 않고 있다. 또한 상대적으로 아세안과의 건설적 외교 관계를 구축했던 킌눔(Khin Nyunt) 총리가 2004년 10월 축출되자 아세안 회원국의 일부 국회의원들 주도로 미얀마의 정치개혁을 직접적으로 요구하고 나섰다. 그러나 미얀마는 아세안의 요구를 전적으로 수용하여 개혁의 조짐을 보이고 있지는 않다.

그러나 한 가지 특이한 점은 아세안의 미얀마에 대한 외교 노선이 구성주의로 전환한 것 같지만 서구의 미얀마에 대한 압박 또는 외교 방식과는 입장의 차이를 두고 있다. 즉 아세안의 정책 결정이 구성주의에 영향을 받고 있지만, 상호불간섭정책은 여전히 작동되고 있다. 실제로 현재까지 아세안은 총 6항의 기본 원칙을 유지하고 있는데 이 중 “한 국가의 국내문제에 대한 불간섭”은 아세안이 출범할 당시부터 합의된 내용이었고, 1976년 동남아 우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC)을 통해 재확인되었다(<http://www.aseansec.org/64.htm>). 따라서 구

성주의가 동남아에 이식되는 이 순간에도 아세안과 미얀마의 관계는 세계적 보편성과 동일하게 작동하지 않을 것이다.

위와 같은 지역적·국제적 환경 변화를 배경으로 아세안과 미얀마 관계의 변화와 발전양상을 살펴보고, 향후 양자 관계의 향방을 전망하는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 각 장별로 위에서 제시한 각 시기를 구분하여 양자 관계를 중점적으로 고찰한다. 2장에서는 아세안이 창설된 후 주요 아세안 회원국이 미얀마를 아세안에 가입시키려 했던 근본적인 동기와 이에 대한 미얀마의 반응을 살펴볼 것이다. 아울러 아세안 가입 전후 미얀마는 중국, 인도와 군사적·경제적 교류를 맺으며 국익을 추구하였다. 이런 양상은 아세안의 외교정책을 변화시키는 주요인으로 작용하였기 때문에 동남아 국가를 제외한 인접국과 미얀마의 관계도 군사와 경제적 측면에 주안을 두면서 살펴볼 필요가 있다. 3장에서는 냉전종식 이후 미얀마와 아세안 관계가 급진전된 배경과 경로를 살펴본다. 특히 이 시기는 현실주의와 구성주의적 시각이 공존한 기간이었으므로 두 가지 시각이 양자 관계에 있어서 실제로 어떻게 영향을 미쳤는지, 또 양자의 외교 노선 선택이 어느 시각으로 치우쳐 졌는지에 대한 역사적 고찰이 필요할 것 같다. 4장에서는 미얀마 국내 정치상황의 변화에 아세안이 어떠한 방식으로 대응하는지를 살펴 볼 것이다. 이와 함께 아세안의 외교노선 변화에 대응하는 미얀마의 입장과 문제점을 지적할 것이다. 5장 맺음말에서는 지역협력체의 일원으로서 미얀마가 추구해야 할 정책적 의제와 함께 능동적 정치개혁을 바라는 아세안 외교 노선의 전개 양상을 전망하고자 한다.

II. 미얀마-아세안의 고전적 관계: 'ASEAN Way'의 고수와 미얀마의 무관심

아세안이 창설되기 넉 달 전인 1967년 4월 말릭(Adam Malik) 인도네시아 외무장관은 인도네시아와 태국의 입장을 대변하여 미얀마(당시는 버마), 캄보디아, 싱가포르의 아세안 가입을 희망하였다. 이에 대해 락(Thi Han) 미얀마 외무장관과 우 옹조(U Ohn Kyaw) 외무부 서기관은 동남아 국가들의 협력에 관한 제안은 “좋은 생각”이지만 국가간 이익이 충돌하고 있는 시점에서 미얀마는 지역 기구에 가입하기 이전 국내적 문제에 관심을 기울여야 한다는 입장으로 아세안 가입에 유보적이었다(Middleton 67/05/02). 같은 해 5월 24~25일 말릭 외무장관은 양공(Yangon: 당시에는 랑군 Rangoon)을 직접 방문하여 미얀마 정부에 아세안 가입을 설득하였고, 아세안이 출범한 후 12월에는 라모스(Narciso Ramos) 필리핀 외무부 서기관이 콜롬보계획 자문단(Colombo Plan Consultative Committee) 회담이 개최되는 양공을 방문하였다. 그는 회담에서 미얀마의 아세안 가입에 관한 안건을 제기하였으나 미얀마 정부는 이에 대해 관심도 두지 않았다(Rafferty 1969, 8).

중국 문화혁명 당시 마오쩌둥(毛澤東)을 지지한 홍위병 세력에 의해 미얀마 정국이 혼란해 지자 1968년 4월 네윈(Ne Win: 2002년 12월 심장마비로 사망)은 집권 후 최초로 싱가포르와 말레이시아를 공식 방문하였다. 일각에서는 미얀마가 홍위병 세력을 약화시키기 위해 비공산권인 아세안 회원국들과 협력 관계를 모색 할 것으로 예상했으나, 네윈은 국제 문제에 있어서 엄정한 중립을 지킨다는 의지를 확인 시켜주었다. 1973년 1월 파리에서 베트남 정전협정이 체결되자 동남아의 안보는 새로운 국면에 접어들었다. 그해 여름 네윈은 태국, 말레이시아, 인도네시아를 차례로 순방하였는데, 자카르타(Jakarta)에서 네윈은 아세안 회원국의 참석과 강대국에 의해 형성된 중립주의가 배제된 상황에서 동

남아의 평화와 안정을 추구할 수 있는 회담을 제의하여 여전히 아세안에 대한 불신을 버리지 않았다(FEER 73/07/09).

이렇게 미얀마가 아세안에 관심조차 두지 않았던 이유는 국내적으로 풍부한 천연 자원을 바탕으로 자력갱생의 민족주의 경제를 건설함에 있어서 제국주의의 유산으로 조직된 아세안과의 지역적 협력이 국가의 제를 수행하는 일차적 동기를 희석시킨다고 판단했기 때문이다. 미얀마는 아세안의 모체였던 동남아무역기구(Southeast Asia Treaty Organization: SEATO)와 동남아연합(Association for Southeast Asia: ASA) 등이 미국의 후원으로 탄생한 것이기 때문에 아세안을 제국주의적 유산으로 취급하였다. 그 뿐만 아니라 냉전시기에는 중국공산당(Chinese Communist Party: CCP), 인도차이나공산당(Indochinese Communist Party: ICP), 말라야 공산당(Communist Party of Malaya: CPM)이 동남아에서 세력을 확장하고 있었고, 미국의 후원을 받는 초기 아세안 국가들이 자유민주주의의 수호자로 그 역할을 담당했다. 미얀마는 공산세력과 아세안의 비공산주의 노선에 휘말려 들지 않고 엄정한 중립을 지키고자 했기 때문에 아세안 가입을 고려할 상황이 아니었다.

냉전 종식은 미얀마를 둘러싸고 있는 지역 환경을 급변시켰다. 1989년 중국의 지원을 받던 버마적기(赤旗)공산당(Communist Party of Burma: CPB)이 와해되자 미얀마 군부는 재빠르게 반정부 단체와의 정전협상에 들어갔다. 군부는 개별 집단과는 정전 협약을 맺는 반면 민족민주전선(National Democratic Front: NDF)¹⁾과 같은 연합 반정부 단체와는 협상을 거절하는 등 영국이 미얀마를 식민지 통치할 때 행한 ‘분할통치’(divide and rule) 전략을 실시하였다. 그 결과 1995년까지

1) 1976년 카렌민족연합(Karen National Union: KNU)을 중심으로 분리 독립의 달성을 위한 상호 협력을 증대한다는 목적으로 까친독립기구(Kachin Independence Organization: KIO), 산진보당(Shan State Progress Party) 등 9개 종족 기구가 참가하였다.

15개 반정부 단체와 정전협정을 맺게 되어 국내 안보 문제는 한숨 돌리게 되었다(Steinberg 2000, 12; South 2004, 239). 그러나 1988년 민주화 요구시위와 1990년 5월 총선 결과에 따라 정권을 이양하지 않는 군부에 대해 미국은 민주화의 지체와 강제 노동 등 인권 유린을 구실로 인도주의적 개입 차원에서 1990년부터 경제제재를 취하기 시작하였다. 이제 미얀마 군부는 국제사회의 압력이라는 새로운 도전에 직면했다.

국가, 국가 내의 집단, 국가들의 집단 또는 국제기구가 다른 어떤 국가의 내부문제에 대해 강제적으로 간섭하는 활동이며...이는 시작과 끝을 갖는 불연속적 사건이고, 대상국가의 권위구조를 목표로 한다. 개입이 반드시 합법적이거나 또는 비합법적인 것은 아니지만 종전의 국제관계의 패턴을 파괴한다(Vincent 1974, 13).

위 글은 현재까지도 광활하게 수용되는 인도주의에 대한 개념이다. 간단히 말하면 인도주의 개입은 어떤 정부에 의해 그 나라 국민이 살해되는 것을 막고자 개입하는 행위이다. 현실주의적 견해에서 국가는 상대적 국가이익만을 강조하고, 이익이라고 판단되는 동기가 있을 경우 타 국가와 관계를 가지기 때문에 인류애, 동정심 또는 동료의식에 의한 인도주의적 개입은 터무니없는 주장이다(Parekh 1997, 54).

중국이 미얀마나 파키스탄과 같은 비민주 국가와의 연대를 강화하는 동안 미국은 인도와 탄도미사일방어계획을 수립하여 군사력에 있어서 이들과 균형을 유지하려 시도하였고, 태국과 미얀마 국경지역에서 발생하고 있는 난민과 마약문제에 대해 미국군이 직접 개입함으로써 중국과 대리적 대결국면 관계를 구축하였다(Schmetzer 01/05/19). 따라서 미국의 미얀마에 대한 경제제재는 동남아에서의 세력을 확장하고 있는 중국을 견제함과 동시에 패권국가로서의 지위를 유지하려는 고도의 외교적 전술로 해석된다. 그 방편으로 미국은 인권문제를 등한시 하면서 동남아 국가와의 무역에만 치중하고 있는 중국과 달리 인권과 민주

화를 외교 노선의 최전방에 배치시킨 것이다(Bert 1993, 317-8).

2002년에만 미얀마 국내적으로 3억 5,600만 달러어치의 경제적 손실과 8만여 개의 일자리 손실이 발생했음에도 불구하고, 미국의 경제제재는 그다지 성공적이지 못하다는 평가가 지배적이다(Steinberg 03/08/15).²⁾ 미국 회사들의 국제적 신뢰성 상실, 국제 NGO나 국제기구에 미국이 지출한 재정적 손실, 이란, 이라크, 쿠바 등 경제제재가 실패한 전례, 사우디아라비아와 중국은 미국의 경제제재 대상국에서 제외된 점들을 예로 들어 대 미얀마 경제제재가 미국의 기본적 외교정책마저도 혼란을 가중시키고 있다(Hadar 1998).

역설적이게도 미국의 경제제재는 미얀마가 중국에 더욱 의존하는 상황을 연출했고, 중국은 15년간 지속 되어 온 서방의 엠바고에 대한 미얀마의 든든한 방패막이 되었다(James 2004, 534). 1989년 10월 당시 군사 최고 기구였던 국가법질서회복평의회(State Law and Order Restoration Council: SLORC)의 땅쉐(Than Shwe: 1992년 의장직 승계, 현 SPDC 의장) 부의장과 킨농 당시 SLORC 제 1서기 외 총 24명이 12일에 걸쳐 중국을 공식 방문한 후 중국으로부터 대대적인 군비 지원을 받게 된다(Lintner 1994). 1990년과 1994년 미얀마와 중국은 무기판매 협약에 동의했으며, 중국은 미얀마의 기간산업 발전을 위해 막대한 자금을 투자하였다(A Conference Report, 01/02/01).³⁾

미얀마가 중국으로부터 군비와 경제적 지원을 받는 등 중국의 힘에 편승(bandwagon) 하려는 경향을 보이자 동남아 국가는 안보 딜레마에

2) 이외에도 미국의 미얀마 경제제재 조치에 대한 평가는 Holliday(2005), Seekins(2005), Steinberg(1999a; 1999b)를 참조하라.

3) 미얀마가 아세안에 가입한 이후에도 중국의 미얀마 투자는 이어졌다. 2001년 12월 장쩌민(江澤民) 주석은 양공을 방문한 자리에서 만德勒(Mandalay)지역 투자를 협의하였고, 2003년 11월 양측은 광업 분야에 중국의 투자 유치를 합의하였다(Myanmar Times, 03/11/20).

봉착하였다. 심지어 1992년까지 인도라디오방송국(All India Radio Broadcast)을 통해 미얀마 군부를 직접적으로 비난하던 인도마저도 미얀마에 대한 중국의 군비 지원과 중국 자본의 유입에 대해 우려를 표명하기 시작했다(Rüdland 2001, 147; Selth 2002, 53). 사실 중국의 도전에 대응하는 동남아의 특별한 전략은 수립되지 않았고, 마찬가지로 중국도 동남아 국가에 대한 특별한 인식과 이들에 대한 정책도 없었다. 단지 동남아 국가의 입장에서 중국은 경제적으로 기회의 땅임과 동시에 위협적 요소를 내포하고 있는 국가라고 묵시적으로 동의하고 있었다(Acharya 2003, 2-3). 예를 들어 1994년 방콕에서 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 정례회담이 개최되었을 때 아세안 회원국뿐만 아니라 미얀마조차도 자국 내 중국의 영향력 확대에 우려를 표명했다(Möller 1998, 1090).

한편 1967년 창립 이후 기구의 생존 자체도 어려울 것이라는 전망과 달리 1980년대 아세안 회원국들은 평균 6.1%의 GDP 성장을 기록하였고, 1990년대 초반에는 태국, 말레이시아, 인도네시아가 연 평균 7-10%의 높은 GDP 성장률을 달성함에 따라 경제공동체로서의 위상을 높이게 되었다(ADB 2000). 따라서 1988년 사회주의경제체제를 공식적으로 폐기한 미얀마 군부 입장에서 국내에서 일어나고 있는 중국에 대한 반감⁴⁾을 다소 희석시키기 위해서라도 아세안의 경제적 성장에 관심을 기울일 필요가 있었다. 더욱이 폭력으로 집권한 미얀마 군부의 입장에서 경제발전을 통한 물질적 만족감을 국민에게 제공하여 집권 동기를 마련할 필요가 있었다.

4) 일례로 중국이 개발에 박차를 가하고 있는 만들래는 미얀마 제 2의 도시이자 과거 콩바웅(Konbaung)왕조의 수도로 현대 미얀마 문화의 중심지라고 일컬어지는 곳이다. 1989년 이후 만들래를 포함한 북부지방의 중국 자본 유입과 중국화에 반발하여 승려들과 시민들은 중국인에 대한 강한 혐오감을 드러내고 있다(Myat Maung 1994, 447-59).

미얀마는 인접국가와 경제교류의 물꼬를 트면서 성장의 잠재력을 확
인함과 동시에 전략적 요충지로서의 국가적 가치를 외교에 효율적으로
활용하였다. 1988년 9월 군부는 ‘개방경제’(open market economy)라
는 명분으로 신경제정책을 발표한 후 1991년 외국인 투자법을 제정하여
본격적인 외자 유치에 나섰다.⁵⁾ 그 결과 1992~93년 10.9%, 1993~94년
8.5%, 1994~95년 7%, 1995~96년 7.7%의 GDP 성장률을 기록하였고, 야
더나(Yadana) 가스 개발로 인한 외국인 투자가 급증하여 1993~1994년
12억 3,000만 달러이던 외국인직접투자(FDI)가 1994~95년도에는 24억
달러로 늘어났다. 1996년 12월에는 총 226개의 프로젝트에 52억 7천만
달러가 투자되는 FDI를 성사시켰다(IMF 1999).⁶⁾ 그러나 이중환율에서
발생하는 불안정한 암시장(hmaungkoze)이 경제 구조를 왜곡시키고, 미
국과 기타 생필품의 부족이 물가 상승의 요인으로 작용하여 경제 성장과
국민의 생활수준은 개선된 수준은 아니었다(Myat Maung 1997).

III. 미얀마의 아세안 가입과 지역 환경 변화: ‘ASEAN Way’와 ‘건설적 개입’의 공존

개방경제의 목적은 실질적인 경제 성장과 산업화가 아니라 군부 체
제의 항구화를 위한 방편이었다는 지적도 있다(Seekins 1997, 526). 이
는 아세안과의 관계가 본격화된 시기부터 군부의 행위에 주목하면 쉽게
이해된다. 군부는 1993년 신헌법을 제정하기 위해 국민회의(National

5) 경제 개혁 목적과 결과에 대한 자세한 내용은 Myat Thein(2004, 123-171)을 참조하라.

6) 그러나 ADB는 전력 소비량의 감소, 물가상승률, 소득 감소 등을 이유로 미얀마 정부가
발표한 자료의 신빙성을 인정하지 않고 있다. 실제로 미얀마 정부는 1997년 이후 공식적
으로 문서화하여 경제지표를 발표하지 않고 있다.

Convention, *Amyothanyilagan*)를 소집하였고, 1995년 7월에는 아웅산 수찌(Aung San Suu Kyi)를 가택연금에서 해제 하였다. 특히 아웅산수찌의 가택연금 해제 직후 미얀마는 ‘동남아시아 우호협력조약’에 가입서를 제출함으로써 아세안과 미얀마 군부의 암묵적 거래가 존재하였다는 것을 입증했다. 즉 군부는 경제발전을 위한 전략이라기보다 네원 체제와 구별되는 개혁적 측면을 국민에게 보여주기 위해 개방 경제를 채택한 것이고, 이를 달성하기 위해 국외적으로 정치적 개혁이 진행되고 있다는 확책으로 아세안과의 관계 개선에 나선 것으로 풀이된다.

이러한 거래가 성립된 배경은 외부로부터의 압력에서 비롯되었다. 1991년 5월 룩셈부르크에서 개최된 아세안-유럽연합(EU)간 회담에서 EU는 미얀마의 민주화를 해결하기 위한 아세안의 노력이 없었을 뿐만 아니라 아예 관심도 두지 않았다고 비난했다. 특히 국경을 맞대고 있는 태국에 대한 서방세계의 비난이 쏟아졌다. 그러자 두 달 뒤 아싸(Arsa Sarasin) 태국외무장관은 아세안 회원국들이 미얀마 문제에 대해 공동 대처할 수 있어야 한다는 ‘건설적 개입’을 주장하였으나 회원국의 무관심은 여전하였다(Aung Zaw 2001, 41; Kavi 1997, 18).⁷⁾ 설상가상으로 1991년 2월, 태국 군부의 쿠데타가 발생하여 아싸 장관의 발언은 정당화 될 수 없는 상황에 처했다. 시국이 안정되자 태국은 1992년 마닐라에서 열릴 아세안 외무장관회담(ASEAN Ministerial Meetings: AMM)에 미얀마를 참관국 자격으로 초청할 것을 제의하였다. 그러나 말레이시아, 인도네시아, 브루나이는 미얀마 정부가 미얀마 무슬림인 로힝자(Rohingya)족에게 무력공세를 펼쳤다는 이유로 이를 거부했다. 한편 미얀마도 이 시기까지 아세안을 여전히 식민주의와 제국주의의 잔재라고

7) 원래 ‘건설적 개입’은 탈냉전으로 인한 지역적 안보가 확보됨에 따라 태국이 경제적 이득을 획득하기 위해 1988년 당시 찻차이(Chatichai Choonavan) 태국 총리가 인도차이나를 “전장에서 시장으로”라는 구호를 사용한 것을 그 기원으로 보고 있다.

간주하였고, 필리핀 외무장관의 다자 회담 제의를 단호히 거절하는 대신 아세안 회원국 간의 양자적 관계만을 강조하는 등 아세안에는 별 관심을 두지 않았다.

1994년부터 미얀마와 아세안의 관계는 극적으로 호조되기 시작했다. 4월 프라송(Prasong Soonsiri) 태국 외무장관이 미얀마를 방문하여 태국에서 개최되는 아세안 회의에 미얀마를 정식으로 초청하였으며, 같은 해 7월 미얀마는 게스트 자격으로 이 회의에 참석하여 아세안 가입 의사를 표명하였다. 1996년 태국의 적극적인 후원으로 미얀마는 아세안 참관국 자격을 취득하여 같은 해 8월 정회원 가입신청서를 제출하였다. 1997년 5월 31일 팔라렘푸르에서 개최된 아세안 외무장관회담에서 미얀마는 캄보디아, 라오스와 함께 아세안 가입 자격을 부여받았고, 인권 유린 문제로 회원자격을 연기시켜 달라는 미국의 강력한 요구에도 불구하고 같은 해 7월 23일 아세안은 창립 30주년을 기념하여 미얀마의 아세안 가입을 승인하였다(ASEAN Update 2/97 1997, 1).

아세안 가입에 있어서 회원국의 입장은 모두 상이하였다. 미얀마는 남아시아·동아시아·동남아의 관문이라는 지정학적 가치 이외에도 동남아 최대의 천연자원 보유국 중 한 국가이다. 주요 산업이 농업임에도 불구하고 2001/2002년 기준 국토의 14.8%만이 경작지로 활용되고 있으며, 그나마 경작되는 작물도 우기(雨期) 하천의 범람으로 홍수 피해를 입고 있다. 국가평화발전평의회(State Peace and Development Council: SPDC, 이하 SPDC)에 의하면 2001/2002년 기준 전 국토의 49%는 산림이며 이 중 티크 등 재질이 단단한 원목은 전 세계 보유량 중 75% 가량이 미얀마에 있다고 한다. 2,170km에 달하는 에아워디강(Ayeyarwaddy)과 중국에서 발원하여 미얀마와 태국을 거쳐 안다만(Andaman) 해에 이르는 총 연장 2,815km의 팅르윈강(Thanlwin; Salween) 등에서 포획되는 수산자원만 연간 100만 톤 이상이며 풍부한 수력자원에 비해 단 1%만이 수력 발전으로 개발되고 있다(EIU Country

Reports 2004, 18). 따라서 싱가포르와 같이 천연 자원과 인적 자원이 부족한 국가의 입장에서 미얀마는 매력적인 투자 대상국이 아닐 수 없다. 더군다나 싱가포르는 ‘아시아적 가치’ (Asian Value)의 근원지이기 때문에 미얀마의 내정을 고려할 필요도 없었다. 이런 측면에서 미얀마가 아세안에 가입하면 식민지 시대처럼 자원만 수탈당하는 국가로 전락할 수도 있다는 가능성도 제기되었다(Myra Than and Tin Maung Maung Tan 1997, 9).

태국은 불간섭정책의 일환으로 자국의 경제적 실리를 추구함과 동시에 미얀마의 직·간접적 영향을 받는 국가로서 ‘건설적 개입’을 혼용하면서 미얀마의 아세안 가입을 적극적으로 지지하였다.⁸⁾ 태국은 미얀마와 2,400km에 달하는 국경선을 맞대고 있고 미얀마 정부군이 반정부 소수종족을 대대적으로 소탕함에 따라 이들이 국경을 넘는 상황이 발생하여 양국 간의 국경 분쟁은 끊이지 않았고 에이즈바이러스(HIV/AIDS) 감염에도 항상 노출되어 있었다. 말레이시아의 마하티르(Mahathir Mohammad) 총리도 인권문제는 국가마다 상대적인 것이라는 ‘아시아적 가치’에 동조하며 미얀마의 아세안 가입에 적극적으로 찬성하였다.

이렇듯 회원국마다 미얀마의 아세안 가입에 대한 의견이 상이하였지만 서구의 비난이 거세지는 결정적 국면에서 아세안은 공동으로 불간섭원칙을 채택함에 따라 ‘건설적 개입’에 우위를 점하게 되었다. 아세안 회원국들은 동남아의 지역적 특수성을 강조하면서 “개발논리와 사회·경제·문화적 권리가 시민적·정치적 권리 못지않게 중요할 뿐만 아니라 양자가 상호 의존관계에 있다.”고 주장하며 1993년 4월 아시아적 인권 개념에 입각한 ‘방콕선언’을 채택하였다(Vatikiotis 1996, 97).

8) 미얀마와 태국은 역사적으로 고대 왕조시기부터 왕권 이념에 기인한 정복전쟁이 끊이지 않는 양국 관계를 유지하였다. 자세한 내용은 이동운·장준영(2002)을 참조하라.

그러나 분명한 점은 미얀마가 아세안 가입에 앞서 행한 반체제 인사에 대한 자유화 조치와 신뢰구축을 위한 외교 관계는 ‘건설적 개입’의 결과물로서 이해되어야 하기 때문에 이 시기는 ‘아세안방식’과 ‘건설적 개입’이 공존한 시기였다. 여전히 불간섭 원칙이 아세안의 외교적 해법임은 자명한 이치지만 동남아가 냉전시기와 같이 심각한 안보적 위기에 당면한 것도 아니고, 특히 세계화의 한 요소로서 민주화와 보편적 인권가치가 전 세계를 휩쓸고 있는 격동적 상황에서 회원국 간의 내정에 관여할 수 있는 제도적 장치로서 ‘건설적 개입’은 유효한 것처럼 보였다. 이런 측면에서 미얀마가 아세안 회원이 되기 전 헌법 초안을 완성하는 등 민주적 개혁이 요구되어야 한다는 라모스(Fidel Ramos) 전 필리핀 대통령과 암유에(Annuay Viravan) 전 태국 외무장관의 주장에 귀 기울일 필요가 있다(The Irrawaddy, January, 1997).

아세안 내에서도 1997년 발생한 몇 가지 사건들은 전통적 아세안 문제 해결 방식과 원칙을 재검토하게 했다. 먼저 훈센(Hun Sen) 총리의 예기치 않은 쿠데타로 예정된 캄보디아의 아세안 가입이 무기한 연기되었고, 인도네시아의 연무 문제에 대해서도 아세안은 실질적 대응책을 제시하지 못했다. 더욱이 7월 태국으로부터 시작된 금융위기가 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아로 확산되면서 동남아는 새로운 형태의 안보문제에 직면하였다. 그 뿐만 아니라 말레이시아 부총리인 안와르(Anwar Ibrahim)의 체포에 대한 태국, 필리핀, 인도네시아의 비난, 인도네시아의 하비비(Jusuf Habibie) 부통령의 대통령 당선에 대한 싱가포르 전 총리 리관유(Lee Kwan Yew, 李光耀)의 비난, 1999년 2월 싱가포르 전 총리 고촉동(Goh Chok Tong, 吳作東)의 인도네시아 총선에 대한 비난 등 회원국들 간의 불간섭원칙은 감정적 대립으로 확대되어 아세안의 갈등이 증폭되었다(Funston 1999, 205-218; Katsumata 2004, 245).

미얀마의 민주화와 인권 신장을 위한 아세안의 적극적인 ‘건설적 개

입'은 아웅산수찌로부터 시작되었다. 1999년 7월 13일 아웅산수찌는 태국 일간지 『더 네이션』(*The Nation*)지를 빌어 미얀마의 민주화를 위해 국제사회, 특히 아세안의 역할이 중요하다는 의견을 피력하자 당시 태국 외무차관이었던 수쿰밴드(Sukhumbhand Paribatra)는 민주적 체제를 확립한 태국의 경험을 근거로 하였을 때 미얀마의 민주화는 꼭 성취되어야 하고, 그 일환으로 건설적 개입이 진행 중이라고 밝혔다. 반면 정치·사회·문화·경제적 다양성으로 대변되는 아세안이 공통적이고 집단적 의사 결정이 어렵기 때문에 상호 불간섭 원칙도 병행되어야 한다는 입장을 표명하였다(Aung San Suu Kyi 1999; Sukhumbhand 1999). 그러나 2002년 브루나이에서 열린 아세안 외무장관회담에서 각 국 외무장관들은 “지역의 공동적 문제에 대해 솔직하고 개방적인 대화의 효율성을 재확인 했다.”라고 하여 아세안의 불간섭 정책이 변화하고 있음을 암시하였다(<http://www.aseansec.org/10623.htm>의 36항 “Political and Security Cooperation”).

이런 의미에서 1998년 당시 태국 외무장관이었던 쉐린(Surin Pitsuwat) 제시한 ‘관여정책’ (flexible engagement)은 재고될 필요가 있다. 쉐린 장관은 “지역은 더욱 상호 의존적이고, 국내 문제와 초국적 문제의 분기점은 불분명해 졌다... (국내 문제가 이웃 국가에게 영향을 미칠) 경우에 영향을 받는 국가는 개방적이고, 솔직하며 건설적 방법으로 자국의 의견을 표출해야만 한다.”라는 명분 하 총 5개 항목으로 이뤄진 관여정책을 제안하였으나 회원국 중 필리핀의 지지만 이끌었다(<http://www.thaiembdc.org/pressctr/pr/pr743.htm>). 그러나 관여정책은 아세안의 전통적 문제해결 방식인 불간섭정책에 대한 도전이자 아세안 회원국의 내정에 관한 비판과 토론을 공론화 할 수 있게 한 새로운 규범의 도입이었으며, 무엇보다도 아세안의 모호한 외교관계를 청산할 수 있는 획기적 시도였다(Haacke 2005, 189).

한편, 정치개혁을 요구하는 아세안의 정책에 대해 미얀마 군부는

2000년 가택연금 된 아웅산수찌와 2001년 대화를 재개하고, 국제사회의 요구를 수용하여 2002년 5월 그녀를 석방하였다. 또한 1990년 총선거 이후 폐쇄되었던 전국 각지의 NLD 사무실을 개방하고, 폐쇄된 대학을 개교하는 등 국가적 화해의 단계에 일부분 접근하기 시작했다. 결정적으로 미얀마 군부는 2003년 8월 미얀마 민주화를 위한 7단계 로드맵(seven-step road map for democracy)을 발표하여 정치적 개혁을 바라는 아세안 회원국의 요구를 부분적으로 해소하였다.⁹⁾

결론적으로 말하면, 아세안은 미얀마를 가입시킴으로써 각 회원국들은 경제적 파급효과를 얻게 되고, 동시에 미얀마가 주변 강대국에게 종속화 되는 현상을 방지함으로써 지역 내 안보딜레마를 극복할 것으로 기대했다. 또한 ‘건설적 개입’을 명분으로 미얀마의 정치개혁을 유도하여 민주적 가치를 지역 내 이식하는 성과를 토대로 지역협력체로서의 위상을 높일 수 있는 기회를 얻은 것이기도 했다. 반면 미얀마의 입장에서 아세안 가입은 경제발전을 가능하게 할 것이고 이를 모체로 집권 동기를 확보하고, 국제 사회에서 군사정부의 이미지를 쇄신할 수 있는 중요한 전환점으로 작용할 것으로 기대했다. 한편 미얀마의 아세안 가입 이후 회원국간의 갈등과 ‘관여정책’의 영향으로 아세안은 ‘아세안방식’에 의문을 제기함에 따라 구성주의적 시각으로 외교노선이 변화하는 계기를 맞게 되었다.

9) 7단계 로드맵은 (1) 국민회의의 재소집, (2) 국민회의에서 헌법초안 심의, (3) 헌법초안의 작성, (4) 헌법초안에 대한 국민투표 실시, (5) 신헌법에 근거한 총선거의 실시, (6) 국회소집, (7) 새로운 민주정권수립이다. 이에 대한 자세한 내용은 <http://www.myanmar-information.net/infosheet/2003/030830a.htm>을 참조하라. 한편 킨농은 민주화 로드맵을 설명하면서 신헌법 제정을 위한 회의 소집의 구체적 일시를 제시하지 않았고, 아웅산수찌와 NLD 당원이 앞으로 정부 구성에 참여할 수 있는지에 대한 언급도 회피하였으며 실제로 2004년 5월, 2005년 2월 국민회의가 재소집 되었을 때도 NLD를 여전히 배제시켰다. 따라서 킨농의 개혁 정책이 단순히 아세안과 서방세계에 보여주기 위한 전략적 획책이라는 지적도 가능하다.

IV. 미얀마 군부의 재편과 아세안의 반격: ‘건설적 개입’과 ‘관여정책’의 공존

아세안이 창설될 당시 권위주의체제였던 주요 회원국들이 30여년이 지난 오늘날 민주체제로 전환 또는 권위적 지도자가 퇴진함에 따라 정통성의 기반이 서구의 민주적 가치로 대체되는 동시에 기타 비민주적 체제 회원국에 대한 규범 확장이 발생하였다. 이른바 세계적 규범(norm)의 대체(displacement) 보다는 기존 정책을 바탕으로 한 새로운 규범의 확산(diffusion) 현상을 가져온 지역화(localization)가 일어나고 있다(Acharya 2004, 246-47).¹⁰⁾ 즉 아세안도 내정불간섭원칙의 토대 위에 민주주의와 보편적 인권가치로 무장한 세계적 규범의 확산을 수용하여 동남아적 민주주의라는 지역화를 창조하고 있는 것이다.

현실주의와 구성주의가 공존하던 미얀마에 대한 아세안의 외교노선은 미얀마 국내 정치상황의 변화에 따라 구성주의로 급반전되었다. 2004년 10월 킨농 미얀마 총리가 땅쇄와 SPDC 부의장 마웅에(Maung Aye)에 의해 축출되는 사건이 발생했다. 킨농은 타 군부에 비해 상대적으로 온건한 인물로 평가를 받아왔고, 특히 미얀마의 아세안 가입 뿐 아니라 외교업무에 정통한 인물로서 2002년 5월 아웅산수찌의 가택연금 해제와 2003년 8월 발표된 7단계 로드맵도 킨농이 주도한 것으로 알려져 있다. 2003년 8월 Faits and Project와의 인터뷰에서 킨농은 프랑스,

10) 지역화는 규범 수용자(norm taker)가 초국적 규범과 지역적 관습 간의 조화와 일치를 여어 가는 복잡한 과정과 그 결과이다. 지역화가 일어날 수 있는 원인은 다음과 같다. 첫째, 안보나 전쟁, 공황과 같은 경제적 위기 시에 “현존하는 게임의 법칙”에 대한 해답을 제시해 주기 위해 외부로부터 규범을 차용할 수 있다. 둘째, 거대 권력의 분점이나 상호 작용과 같은 체계적 변화를 들 수 있는데 냉전의 종식은 안보협력에 있어서 유럽적 규범이 중요시되었다. 셋째, 국내적 정치변동을 들 수 있다. 신생 민주체제는 그들의 권위와 정체성을 정당화 시켜 주기 위해 인권 신장과 외교 정책의 바탕이 될 만한 중요한 모색한다. 결과적으로 국제적이거나 지역적 시위효과는 경쟁, 모방, 확산 등을 통해 규범의 차용을 증대시킬 수 있다(Finnemore and Sikkink 1998, 887-917).

독일, 미국 등의 사례를 기초로 하여 국민회의를 재소집하고, 2006년 아세안 의장국 진출에도 전혀 무리가 없도록 준비에 박차를 가하고 있다고 전했다(Khin Nyunt 2003). 그러나 반체제 인사의 자유화 조치를 취하는 동안 킨웅은 노선을 달리하는 군부와 마찰을 빚으며 파벌 경쟁에서 도태되어 결국 숙청되었다.

우연의 일치인지 몰라도 킨웅이 축출되자 아세안은 종래의 불간섭 정책을 완전히 폐기한 것처럼 제도로서 미얀마를 압박했다. 아세안 주요 국가 국회의원들은 ‘미얀마 민주화를 위한 아세안 상호 대표자 회의’(Asean Inter-Parliamentary Caucus on Democracy in Myanmar: AIPMC)¹¹⁾를 결성하여 일차적으로 2003년 5월 디베인(Depayin) 대학 살 이후 가택 연금 중인 아웅산수찌와 기타 정치범들의 석방을 요구하고 미얀마의 민주적 체제로의 전환을 촉구하였다. 나아가 AIPMC는 이런 요구들이 수용되지 않을 경우 2006년으로 예정된 미얀마의 의장국 진출을 봉쇄할 뿐만 아니라 아세안에서 미얀마를 영구히 제명시키는 방안을 고려할 것이라고 발표하였다(http://www.aseanmp.org/media/workshopstatement_261104.htm). 바야흐로 ‘건설적 개입’의 유화적 대안으로 제기된 ‘관여정책’이 적어도 미얀마 군부에 대해서 강력하게 작동된 것 같다. 미얀마가 아세안에 가입할 당시만 하더라도 ‘건설적 개입’을 명분으로 정치적 개혁을 약속하였으나 이 정책이 더 이상 소기의 성과를 달성하지 못하자 아세안 내부의 각성이 직접적으로 표출된 사건이 아닐 수 없다.

이와 함께 경제위기의 파장이 장기화됨에 따라 미얀마의 주요 무역

11) 2004년 11월, 버마에 대한 아세안의 보다 역동적인 변화를 추구하기 위해 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 캄보디아 등 각 국의 의회 국회의원들이 팔라룸푸르에서 결성한 조직이다. 이 기구는 특히 이 단체는 버마의 아세안 가입 이후 지난 8년 동안 버마의 내정간섭에 적극적이지 않았던 회원국들과는 달리 버마의 정치 및 사회 현안을 객관적으로 비판하였다.

대상국인 아세안 국가들이 미얀마에 대한 교역을 축소하거나 투자를 망설이고 있는 실정이다. 이와 함께 미국은 2003년 6월 4일, 버마자유화와 민주화법령(Burmese Freedom and Democracy Act of 2003)¹²⁾을 갱신하여 아세안을 제외한 국제기구 및 NGO 들과 함께 다국적 제재조치를 취하고 있다. 특히 미얀마의 주요 산업분야인 석유와 의류제품의 미국 수출길이 막혀 미얀마의 수출 증가율이 둔화되고 있다. 국내 인플레이션이 심각해지자 미얀마 정부는 화폐를 더 발행하여 시장에 유포하고 있지만 이는 찻(kyat)의 가치를 하락시키는 한편 물가의 급상승을 부추기는 요인으로 작용한다(Parker and Reh 05/10/06). 2005년 9월 12일 미얀마 국가계획·발전부는 미국과 EU의 제재에도 불구하고 2004년 외국인직접투자(FDI)가 전년도 대비 34% 증가한 1억 280만 달러에 육박하였다고 발표하였다(AP 05/09/12). 그러나 투자를 약속한 기업이나 국가들이 인권문제와 강제노동 등을 이유로 계약을 철회하고 있기 때문에 수치에 대한 신빙성은 떨어진다.

현재 미얀마의 입장에서는 이러한 국내외적 난국을 돌파할 수 있는 정책이나 이를 계획하고 추진할 수 있는 인물을 발굴하고 있지 못한 실정이다. 킨농의 후임인 쏘윈(Soe Win) 총리는 2003년 1월 “SPDC는 NLD와 대화를 하지 않을 뿐 아니라 그들에게 권력을 이양하는 일도 없을 것”(DVB 03/01/28) 이라고 할 정도로 반체제 인사와 집단들에게 강경한 인물이고, 외교 업무를 맡아본 경험도 전무하다. 군훈련 부사령관이었던 냐윈(Nyan Win) 외무장관 또한 장관으로 임명될 시기부터 이름 앞에 민간인이 사용하는 ‘우’(U)¹³⁾라는 통칭을 사용하였다. 영국 대사

12) 여기에 대한 내용은 인터넷 사이트 <http://www.theorator.com/bills108/hr2330.html>을 참조하라.

13) 미얀마 사회는 공계(cognatic)친족제도로써 각자의 가계나 혈통을 나타내는 성(姓)이 없는 것이 특징이다. 대체적으로 남자의 경우 30세 전후까지는 이름 앞에 마웅(Maung), 30-40대 정도까지는 꼬(Ko), 50세 이상일 경우 우(U)를 사용한다. 여자의 경우는 30-40

및 외교 업무를 전담했다가 2004년 9월 임기 만료로 경질된 우 윈아웅(U Win Aung) 외무장관과 극명하게 대비된다고 할 수 있다.

결국 2005년 7월 26일 라오스 위양짠(Vientiane)에서 개최된 제 38차 아세안 외무장관회담에 참석한 양원 외무장관은 “국내 통합과 민주화 과정을 위해서 2006년 아세안 의장직 진출을 포기하며……(이 선택은) 우리(미얀마 정부)의 결정”이라는 성명서를 발표하였다(http://www.amm38.gov.la/press_re/10.htm의 70항 “Development in Myanmar”). 인권유린과 민주화 세력을 탄압하고 있는 미얀마가 2006년으로 예정된 아세안 의장국에 진출하면 미국과 EU는 더 이상 아세안 회의에 참석하지 않겠다는 엄중한 경고와 함께 AIPMC의 요구가 발표된 후 나온 결정이었기 때문에 미국과 EU, NLD, 전버마국민연합정부(National Coalition Government of the Union of Burma: NCGUB) 등 반체제 집단들은 즉각 환영의 입장을 표명하였다. 특히 AIPMC의 싱가포르 대표인 찰스 충(Charles Chong)은 “건설적 개입은 과거의 정책이며 이 정책으로 미얀마의 변화를 유도하는데 실패했을 뿐만 아니라 아세안이 헛수고(mockery)한 것”이라고 말해 기존 아세안의 외교정책에 신랄한 비판과 함께 차후 아세안 외교노선 변화의 당위성을 역설하였다(Chong 05/07/28).

미얀마의 아세안 의장직 포기가 국내 정치변동과는 별무할 것이라는 의견도 제기되었으나¹⁴⁾ 미얀마의 입장에서 아세안 의장국만이 누릴

대 정도 까지는 마(Ma), 그 이후에는 도(Daw)라는 통칭을 사용한다. 예를 들어 미얀마 초대 총리였던 누(Nu: 온화하고 부드럽다)의 자서전 *U Nu, Saturday's Son*(1975)에는 자신의 이름을 연령에 따라 마웅 누, 우 누라고 부른다.

- 14) 이런 분석은 주로 재외 미얀마 학자와 언론인들에 의해 제기되었다. 싱가포르국립대학의 쯔잉홀라잉(Kyaw Yin Hlaing)교수는 “미얀마인들은 그들의 정부가 군사정부라는 것을 알고 있고 만약 국민들이 어떤 일로 곤경에 처해진다면 더 많은 일로 인한 어려움에 맞닥뜨려야 한다.” 라고 하여 군부의 태생적 한계가 있는 측면에서 이 사건으로 인해 군부 체제의 붕괴는 없을 것이라고 단언하였다(*The Irrawaddy* 05/07/26). 이라와디잡지(*The*

수 있는 회원국 간의 관계 개선과 경제적 이익을 송두리째 포기한 것과 다름없다. 특히 아세안 의장직 포기 성명이 있는 직후 중국은 “서방의 압력에 대응하는 외교적 전방위선이 무너진 것”이라며 심각한 우려를 표명했다(Aung Lwin Oo 05/07/28). 양자 간의 불협화음은 곧 드러났다. 2004년 ‘Iron-Fist 2004’ 라고 명명된 군사훈련 참관 자격을 아세안 국가 중 유일하게 미얀마에게만 주었던 중국이 2005년 9월 27일 열린 군사훈련에 미얀마를 초청하지 않았고, 8월로 예정되었던 쏘인 총리의 중국 방문도 특별한 사유 없이 취소되어 양국 간의 관계가 급속히 악화되고 있지 않느냐는 추측이 제기되었다(DVB 05/09/29).

인권과 민주주의의 가치를 미얀마에도 이식하려는 아세안의 움직임에 미얀마는 현재까지는 속수무책이다. 단지 미얀마 정부는 자유와 평등에 입각한 서구의 인권 개념이 미얀마에서는 적용될 수 없을 뿐더러 미얀마에 대한 강압적 조치는 명백한 내정간섭이자 주권침해라는 전통적 외교술을 고수하고 있다. 지난 9월 20일 UN 안보리에서 발행한 『평화에 대한 위협』(*Threat to the Peace: A Call for the UN Security Council to Act in Burma*)¹⁵⁾에 대해 미얀마 외무부는 국영신문 『미얀마의 빛』(*New Lights of Myanmar* 05/09/30)의 지면을 빌어 다음과 같이 입장을 표명하였다.

Irrawaddy)의 편집인 아웅조(Aung Zaw)는 “군부는 잃을 것이 없다는 아세안과의 타협을 통해 의장직을 포기한 것이다.”라고 지적하여 군부가 치밀한 계산 하에 아세안 의장직 포기를 선언한 것으로 해석한다(Aung Zaw 05/07/25).

- 15) 미얀마의 현대 정치사와 현 상황, 지역 및 국제 환경에 역행하는 미얀마의 역할, 다른 국가의 사례에서 얻는 교훈을 바탕으로 미얀마의 정치개혁을 요구하는 내용 등 총 3장으로 구성되어 있는 이 보고서는 주요 쟁점을 항목별로 체계화 하고 있다. 지금까지 UN안보리에 의해 정치체제가 중재되거나 재건된 국가들의 사례를 토대로 하여 민주정부로의 전환, 내부의 파벌 갈등, 인권, 난민문제, 마약 문제, HIV/AIDS 등 6개 항목을 정하였는데 동남아에서 캄보디아의 경우는 내부의 파벌 갈등만 해당 된 반면 미얀마는 모든 항목이 개혁 대상으로 지정되어 있다(DLA Piper Rudnick Gray Cary 2005).

따마도(Tatmadaw: 미얀마 정부군)는 1988년 무정부 상황과 같은 국가 위기에 등장하여 법과 질서를 회복했으며... 176개의 댐, 202개의 교량, 6만km에 달하는 도로를 건설했다. 성인의 6%만이 문맹이며 98%의 초등학교 진학률과 함께 124개의 대학이 새로 문을 열었고, 6,800억 샯을 국경지역 개발에 투자하였다... 정부는 2003년 8월 발표된 7단계 정치 프로그램을 통해 근대적이고 번영하는 민주국가를 이루려고 하고 있다. 결정적 첫 단계에서 1,088명의 대표자가 국민회의로 소집되었으며 그 중 60%가 소수종족 대표자였다... 9월 20일 하벨(Vaclav Havel)과 투투주교(Bishop Desmond M Tutu)의 후원에 의해 작성된 『평화에 대한 위협』은... 일부 반정부자들과 외국의 자본을 받는 추방인사들에 의해 잘못 알려진 사실에 근거하였으며...미얀마의 민주화에 전혀 도움이 되지 않으므로...외무부는 전적으로 이 리포터를 부정한다.

한편 미얀마의 의장국 진출 포기 선언 뒤 아세안 일부 국가와 중국, 러시아를 위시한 강대국은 미얀마에 대한 ‘관여정책’에 모호한 입장을 표명하고 있다. 칸타티(Kanthathi Suphamongkon) 태국 외무장관은 “만약 당신이 세계에서 가장 고립된 국가 중 하나를 고립시키고자 한다면 그 국민들은 상처 받고 변화는 더욱 힘들 것” 이라고 미얀마의 상황을 은유적으로 표현하였다(Kulg 05/09/21). 결과적 입장에서 태국은 미얀마에 대한 미국의 엠바고 조치 등과 같은 일련의 제재조치는 미얀마가 자국의 문화를 폐쇄하여 국제사회에서 고립되는 결과만 초래한다는 논리로 미얀마에 대한 미국의 정치적 억압을 비판하였다. 즉 아세안의 미얀마에 대한 정책이 미국 등 국제사회의 그것과 상이함을 증명한 것이다. 실제로 지난 6월에도 미국은 미얀마 문제를 UN 안보리에 부쳐 미얀마의 정치적 억압을 시도하였지만 러시아, 중국, 알제리의 반대로 무산되었다(Leopold 05/10/11).

AIPMC와 UN은 미얀마 문제를 연합하여 해결하려는 움직임이 보이고 있는데 여전히 그 가능성은 미지수이다. 아직까지 아세안 회원국의 정치체제는 공산주의, 권위주의, 민주주의로 복잡한 정치적 구도를 띠

고 있으며 이들의 미얀마에 대한 입장 차이도 상이하다. 특히 미얀마의 아세안 의장국 진출과 관련하여 초창기 회원국인 싱가포르, 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀과 후발 가입국인 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아 사이에 갈등이 목격되었다. 또한 최근 준비 중인 아세안 공식 헌장(Charter) 채택을 둘러싸고 민주주의 국가 건설과 시민사회의 강화를 우선순위로 명시하는 것에 대해 아세안 내 민주주의 국가와 비민주주의 국가간 의견이 충돌하고 있다(Oxford Analytica 05/08/03). 결국 인권탄압과 민주화의 부진이라는 이유로 미얀마가 내년 아세안 의장국에 진출하지 못하도록 종용한 것은 분명히 ‘건설적 개입’ 또는 ‘관여 정책’의 실질적 결과로 보이지만 아세안 회원국의 입장을 종합해 볼 때 아세안만의 독특한 운영 방식인 불간섭정책은 여전히 유효한 것처럼 보인다.

V. 맺음말 : 지역협력을 위한 미얀마의 역할

이상의 논의에서 알 수 있는 바와 같이 세 시기로 나뉘지는 미얀마-아세안 관계의 특징은 국제관계의 시각을 명확하게 반영하고 있다. 냉전 시대 미얀마는 식민주의의 완전한 청산과 함께 비자본주의적 자력갱생의 경제 발전을 달성하기 위한 국가적 소명의식과 국익이 상충하는 지역 내 안보 환경에 휘말리지 않으려는 비동맹 중립노선을 택함으로써 아세안과는 별다른 교류가 없었다. 다만 강대국의 영향력이 미치지 않는 범위 내에서 동남아 국가만의 협력을 주장하였고, 때로는 지역 현안을 일시적으로 해결하는 소극적 관계를 유지하였다.

탈냉전 이후 태생적 한계를 안고 출범한 미얀마 군부는 아세안에 가입함으로써 대외 이미지를 제고함과 동시에 경제적 파급효과까지 성

취하며 권위주의 체제를 유지할 수 있었고, 아세안 또한 창립선언에서도 드러난 바와 같이 ‘하나의 동남아’(One Southeast Asia)를 달성하여 지역 전체를 포괄하는 운명공동체를 현실화 할 수 있는 구상에 한 발짝 다가섬과 동시에 중국과 인도 등 신흥 강대국에 대한 견제를 강화할 수 있었다. 한편 미얀마의 아세안 가입 과정에서 서방 세계의 비난이 일자 아세안은 상호내정불간섭원칙이라는 아세안의 전통적 외교 방식을 앞세워 미얀마의 아세안 가입을 정당화 시켰다.

그러나 1997년 외환위기의 파장이 장기화됨에 따라 동남아 국가의 미얀마에 대한 투자가 둔화되자 미얀마 경제는 위기 국면으로 접어들었다. 설상가상으로 외교업무를 전담했던 킨농 총리가 2004년 경질된 후 미얀마는 아세안뿐만 아니라 주변국과의 외교관계에 있어서도 고전을 면치 못하고 있으며 무엇보다도 초기 아세안 회원국에 국한되기는 하지만 미얀마에 대한 직접적인 개혁의 목소리를 높이고 있다는 점에 주목할 만하다. 즉 ‘아세안방식’의 차원에서 아세안이 직접적 개입을 유보한 채 미얀마의 정치개혁을 유도한 것이 두 번째 시기의 특징이라면 접근 방식에 있어 서구의 외교 노선과 약간의 차이는 있지만 아세안이 직접적으로 미얀마 문제에 개입하였다는 점이 세 번째 시기의 특징이다.

아세안의 전통적 외교 노선이 점진적으로 수정될 수밖에 없었던 이유는 탈냉전으로 인한 국제환경과 지역환경의 변화이다. 특히 세계적 추세에 부흥하여 주요 아세안 국가들이 민주적 정치체제 또는 이와 유사한 체제로 전환함에 따라 아세안은 민주주의의 가치와 여기에서 파생된 보편적 인권 개념을 미얀마에 이식하려고 시도하고 있다. 하지만 여기서 지적해야 될 점은 아세안도 국제 환경의 변화에 발 빠르게 반응하지 못했다는 점이다. 실제로 ‘건설적 개입’과 다소 유희적 차원의 ‘관여정책’이 제시된 그 자리에서 외면당할 정도로 회원국은 국제환경의 변화에 민감하게 대응하지 못했다. 이러한 현상은 미얀마 문제에 대해서 회원국 간의 공통적인 합의점을 도출하지 못하는 아세안의 특성을

대변하고 있는 것이기도 하다. 왜냐하면 아세안의 발전요인이 불간섭정책을 근간으로 하는 ‘아세안방식’ 이었다는 점에서(변창구 2002, 13) 이 정책이 폐기될 경우 극단적으로 아세안 회원국 간의 갈등은 증폭될 수도 있기 때문이다.

아세안의 문제 해결 방식에 있어 합의점을 도출하지 못함으로써 미얀마의 정치적 개혁을 촉구하는 서방세계와 아세안의 의견은 상이할 수밖에 없고, 따라서 서방세계와 미얀마와의 관계를 조율 하는 것이 아세안의 일차적 역할이자 의무일 것이다. 국제사회는 NLD의 요구를 전적으로 수용하여 미얀마의 민주화와 반체제 인사의 석방과 함께 현 군부의 정권 이양을 강력히 요구하지만, 아세안은 미얀마 정치의 민주화를 촉구하는 한편 여전히 미국과 EU 등 서방세계의 강력한 제재에 반대 입장을 유지하며 현 군부의 무조건적 퇴진을 직접 요구하지도 않는다. 결국 아세안은 미얀마의 문제를 해결하기 이전 회원국 간의 이견을 절충할 수 있으면서 지역협력 구도를 붕괴시키지 않는 방안이나 메커니즘을 창출할 필요가 있겠다.

미얀마의 입장에서 아세안과의 협력과 우호적 관계 개선을 위한 정책적 개혁이 요구된다. 살펴본 것과 같이 미얀마는 아세안과 경제적 이익에 치중한 실리적 외교 관계를 구축하였다. 1999년 『아시아위크』(Asiaweek)와의 인터뷰에서 킨농은 “(불간섭 원칙)의 토대를 파괴하면 집이 무너진다.”는 논리로 건설적 개입이나 관여정책에 대해 반대 입장을 분명히 하였다(Khin Nyunt 1999). 이러한 주장을 펼 수밖에 없는 이유는 굳이 언급하지 않아도 알 수 있듯이 지역 환경 변화에 순응하여 정치적 개혁을 실시할 경우 미얀마는 체제 유지의 딜레마에 빠지게 된다. 더군다나 겹잡을 수 없을 정도의 인플레이션이 지속되는 상황에서 설상가상으로 외부 압력에 자유로울 수 없는 미얀마 군부는 심각한 위기 상황에 있다고 해도 과언은 아니다. 국제적 압력만으로는 한 국가의 민주적 변화를 가져올 수는 없으나 국내적 정통성이 전무한 환경에서는

국제적 압력의 잠재적인 영향력을 과소평가 할 수 없기 때문이다 (Diamond eds. 1990, 32). 이제 아세안에 대한 획책과 실행에 옮기지 않는 개혁은 더 이상 유효한 것 같지는 않다. 따라서 미얀마 군부의 입장에서는 우선적으로 현 시국에 정통한 외교 업무 전담자를 물색해야 하며 지지부진한 신헌법 제정을 조속히 마무리짓고, 장래 정치질서를 모색하는 정치적 개혁의 의지를 보여줄 필요가 있다.

마지막으로 결론하면 현재의 아세안과 미얀마의 관계는 서방세계와 미얀마와의 관계처럼 극단적으로 대립하지 않는다. 오히려 지역협력과 통합을 위한 운명공동체로서 아세안이 미얀마에 의지하고 또 일부 역할을 할당하는 제도가 분명히 존재하고 있으며, 이는 미얀마가 당연히 협력체의 구성원으로서 존중 받아야 할 사항이다. 바꾸어 말하면, 미얀마는 지역협력체의 한 구성원으로서 자국의 역할을 성찰할 필요가 있고, 서방 세계의 비난에 대한 방패막으로서 아세안과의 유대 관계를 발전시키는데 있어서 아세안 각 회원국과 충돌을 일으키지 않는 절충적인 방안을 강구해야 할 것이다.

참고문헌

- 변창구. 2002. “국제레짐으로서 ASEAN의 운영체제: 도전과 전망.” 『국제정치 논총』. 제42집, 3호.
- 이동윤·장준영. 2002. “태국-미얀마 관계의 변화와 지속성: 미얀마의 아세안 (ASEAN) 가입을 중심으로.” 『동서연구』 제14권, 1호.
- Acharya, Amitav. 2003. “Seeking Security in the Dragon’s Shadow: China and Southeast Asia in the Emerging Asian Order.” Paper presented at the Asian Security Conference, New Delhi(27-29, January).
- _____. 2004. “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism.” *International Organization*, Vol.58(Spring).
- Aung Zaw. 2001. “ASEAN-Burma Relations.” *Challenges to Democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Bert, Wayne. 1993. “Chinese Policies and U.S. Interests in Southeast Asia.” *Asian Survey*, Vol.33, No.3(March).
- Diamond, Larry. eds. 1990. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Col.: Lynne Rienner.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary. 2005. *Threat to the Peace: A Call for the UN Security Council to Act in Burma*. Washington D.C.: UN Security Council.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, Vol.52, No.4(Autumn).
- Funston, John. 1999. “Challenges Facing ASEAN in a More Complex Age.” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.21, No.2(August).
- Haacke, Jürgen. 2005. “Enhanced Interaction with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining or Breaking with its Diplomatic and Security Culture?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.2(August).
- Hadar, Leon T. 1998. “U.S. Sanction against Burma: A Failure on All Fronts.”

- Trade Policy Analysis*, No.1(March).
- Holliday, Ian. 2005. "Rethinking the United States' s Myanmar Policy." *Asian Survey*. Vol.45, No.4(July/August).
- James, Helen. 2004. "Myanmar's International Relations Strategy: the Search for Security." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.3.
- Katsumata, Hiro. 2004. "Why is ASEAN Diplomacy Changing?" *Asian Survey*. Vol.44, No.2(March/April).
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner. 1998. "International Organization and the Study of World Politics." *International Organization*, Vol.52, No.4(Autumn).
- _____ and Nobuo Okawara, 2001/2002. "Japan, Asia-Pacific Security and the Case for Analytical Eclecticism." *International Security*. Vol.26, No.3(Winter).
- Kavi, Chongkitavorn. 1997. "The Evolution of Constructive Engagement." *ALTSEAN, Report Card: SLORC's progress as a member of ASEAN*. Bangkok: Alternative ASEAN Network (November).
- Lintner, Bertil. 1994. "Myanmar's Chinese Connection." *International Defense Review*. Vol.27, Iss.11(November).
- Möller, Kay. 1998. "Cambodia and Burma: The ASEAN Way Ends Here." *Asian Survey*. Vol.38, No.12(December).
- Mya Maung. 1994. "On the Road to Mandalay." *Asian Survey*. Vol.34, No.5(May).
- _____. 1997. "Burma's Economic Performance under Military Rule." *Asian Survey*. Vol.37, No.6(June).
- _____. 1999. "The Burma Road to the Past." *Asian Survey*. Vol.39, No.2(March/April).
- Mya Than and Tin Maung Maung Tan. 1997. "Implications of Joining ASEAN for Myanmar." Paper presented at the Seminar on '30 Years of ASEAN, Division of Geography, School of Arts, Nanyang Technological Institute, Singapore(11, November).
- _____. 2000. "Recent Developments in Myanmar: Impact and Implications of ASEAN Membership and Asian Crisis." Pederson, Morten B., Emiliy Rudland and Ronald J. May. *Burma-Myanmar: Strong Regime, Weak State?* Adelaide: Crawford House Publishing.

- Myat Thein, 2004, *Economic Development of Myanmar*, Singapore: ISEAS.
- Parekh, Bhiku, 1997, "Rethinking Humanitarian Intervention," *International Political Science Review*, Vol.18, No.1.
- Rafferty, K.E. 1969, *Burma and Southeast Asian Regionalism*, Washington, D.C.: Research Analysis Cooperation.
- Rüdland, Jürgen, 2001, "Burma Ten Years after the Uprising," R.H.Taylor, et al. *Burma: Political Economy under military Rule*, London: Hurst & Company.
- Seekins, Donald M. 1997, "Burma-China Relations: Playing with Fire," *Asian Survey*, Vol.37, No.6(June).
- _____. 2005, "Burma and U.S. Sanction," *Asian Survey*, Vol.45, No.3(May/June).
- Selth, Andrew, 2002, "Burma and Superpower Rivalries in the Asia-Pacific," *Naval War College Review*, Vol.55, No.2(Spring).
- Smith, Steve, 2000, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualising Security in the Last Twenty Years," Stuart Croft and Terry Terriff eds, *Critical Reflections on Security and Change*, London: Frank Cass.
- South, Ashley, 2004, "Political Transition in Myanmar: A New Model for Democratization," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.2.
- Steinberg, David I, 1999a, "Burma/Myanmar and the Dilemmas of U.S. Foreign Policy," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.21, No.2 (August).
- _____. 1999b, "Approaching Burma/Myanmar: Foreign Policy Dilemmas," Transcript at Monash University(August, 3).
- _____. 2000, "The Problems of Myanmar and Myanmar's Problems," Paper presented at Asian Regional Consultation on Social Cohesion and Conflict Prevention(Manila, March 16-17).
- Vatikiotis, Michael R.J. 1996, *Political Change in Southeast Asia*, London: Routledge.
- Vincent, R.J. 1974, *Nonintervention and International Order*, Princeton: Princeton University Press.

Asian Development Bank(ADB), 2000, *ADB Yearly Report 1999*, Manila:

ADB.

AP. "Foreign Investment in Myanmar Increase more than 34 percent in 2004" (05/09/12).

ASEAN Update 1997. Vol. 2/97.

Aung Lwin Oo. "Rangoon and Beijing's Quiet Diplomacy." *The Irrawaddy* (05/07/28).

Aung San Suu Kyi. "Nudge Burma toward Democracy." *The Nations* (99/07/13).

Aung Zaw. "Burma's Asean Decision Alters Nothing." *The Irrawaddy* (05/07/27).

Chong, Charles. "Destructive Engagement." *Wall Street Journal* (05/07/28).
Democratic Voice of Burma(DVB). "Myanmar Reshuffles Cabinet." (03/01/28).

_____. "China-Burma Relationship Might Not Be as Good as Before" (05/09/29).

Economist Intelligence Unit. 2004. *EIU Country Reports: Burma/Myanmar, Far Eastern Economic Review(FEER)*. "Under Repair." Vol.81, No.27 (73/07/09).

International Monetary Fund(IMF). "Myanmar: Recent Economic Development." *IMF Staff Country Report, No.99/134*(99/12/10).

_____. 2001. "Myanmar: Statistical Appendix." *IMF Staff Country Report, No.01/18* (January).

Khin Nyunt. "We Restored Order." *Asiaweek*. Vol.25, No.50 (99/12/17).

Klug, Foster. "Thai Foreign Minister Criticizes US Policy on Burma." *The Irrawaddy* (05/09/21).

Leopold, Evelyn. *Reuters* (05/10/11).

Middleton, Drew. "Burma Avoids Ties with Area Groups." *New York Times* (67/05/02).

Myanmar Times (03/11/20).

New Lights of Myanmar (05/09/30).

Oxford Analytica. "ASEAN: Burma Issue Highlights Deep Divisions"(05/08/03).

Parker, Clive and Louis Reh. "Concern Grows over Burma's Rapidly Increasing Inflation." *The Irrawaddy* (05/10/06).

Schmetzer, Uli. "Thai, Myanmar feud over Reign Used by Traffickers."

Chicago Tribune (05/05/19)
 Steinberg, David I. "Burma/Myanmar: The Triumph of the Hard-Liner."
South China Morning Post (03/08/15).
 Sukhumbahnd, Paribatra. "Burma, ASEAN, Democracy, Dreams and
 Realities." *The Nations* (99/07/16).
 The Irrawaddy. "Asean sees no evils in Burma." *The Irrawaddy*. Vol.5,
 No.1 (January/97).
The Irrawaddy. "Burma Concedes Asean Chair" (05/07/26).

홈페이지

<http://www.aseansec.org/64.htm>(검색일: 2005.8.20).
http://www.aseanmp.org/media/workshopstatement_261104.htm (검색일:
 2005.8.20).
<http://www.aseansec.org/10623.htm> (검색일: 2005.8.20).
http://www.amm38.gov.la/press_re/10.htm (검색일: 2005.8.20).
 워싱턴 주재 태국 대사관, <http://www.thaiembdc.org/pressctr/pr/pr743.htm>
 (검색일: 2003.8.12).
 미얀마 정보위원회, <http://www.myanmar-information.net/info-sheet/2003/030830a.htm>
 (검색일: 2003.8.31).
A Conference Report. "Strategic Rivalries on the Bay of Bengal." A
 Summary of Presentations and Discussion at a Forum(01/02/01) (검
 색일: 2005.10.11).
<http://www.burmaproject.org/burmadebate/spring01strategic.html>
 Khin Nyunt. 2003. http://www.faits-et-projets.com/Interv_min_bir.html (검색
 일: 2005.9.20).
The Orator, <http://www.theorator.com/bills108/hr2330.html> (검색일: 2005.9.20).

ABSTRACT

Change and Development of Myanmar-ASEAN Relations: ASEAN's Policy Change and Response of Burmese Military Junta

JANG, Jun Young

Candidate for Ph.D.,

Department of International Relations, Hankuk University of Foreign Studies

This study is to prospect a bilateral relation between Myanmar and ASEAN focusing on regional and international change based on realism and constructivism. The traditional policy of ASEAN, ASEAN Way, is abided by in the first term which is from foundation of ASEAN to mid-1990's. In the second term, from Myanmar's join into ASEAN in 1997 to 2004, realism and constructivism is coexisted. From 2004 to present, correspond to the third term, constructivism is a crucial point to resolve a bilateral relation.

ASEAN's policy toward Myanmar seems to be totally changed, however, there is different perspective of ASEAN compared to policy of western countries. Therefore, the bilateral relation between Myanmar and ASEAN will be pursuit a speciality like localize a democratic norm and universal human rights based on ASEAN Way, while constructive norm is diffused by local people at the moment.

Key Words : Myanmar(Burma), ASEAN, ASEAN Way, Constructive Engagement, Flexible Engagement, AIPMC(ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus)