

미얀마 쿠데타 이후 중국의 미얀마 정책 전망

유현정 연구위원
yhj@inss.re.kr

I. 서론

II. 중국 건국 이후 중국-미얀마 관계

III. 미얀마와의 관계에서 중국이 추구하는 국익

IV. 미얀마 쿠데타(2021) 이후 중국의 미얀마 정책 전망

국문 초록

본 보고서는 건국 후 70년간 구축된 중국의 미얀마 정책을 고찰함으로써 미얀마 쿠데타 이후 '미얀마 리스크(risk)'를 관리하기 위한 중국의 정책적 대응을 전망하는데 목적을 두고 있다. 흔히 중국과 미얀마는 혈연관계로 묘사되어 왔지만, 탈냉전 이후의 양자관계는 국익을 기초로 한 실리적 유대에 방점을 두어 왔다. 미얀마의 불안정한 국내정치 상황은 2,192km의 긴 국경을 공유하고 있는 중국에게 국경안보를 위협하는 요인이다. 그뿐만 아니라 자원 확보·일대일로 정책·해양(인도양) 진출 등 중국의 경제발전과 안보·지역전략의 측면에서도 미얀마는 요충지에 있어 중국의 대외정책에서 높은 우선순위를 점하고 있는 국가이다. 중국의 미얀마 정책은 기본적으로 평화공존 5원칙 중 하나인 내정불간섭을 기초로 하고 있다. 그러나 미얀마 정권의 불안정·미얀마 지도층과 기층에 자리잡고 있는 반중 정서·서구사회의 역내개입 등 여러 위험요소가 있는 만큼 '미얀마 리스크'를 관리하기 위해 다각적으로 관여(Engagement)하고 있다. 즉, 미얀마 중앙정부와의 우호관계를 강화하는 동시에 야권 및 소수민족 무장세력과도 인적 네트워크를 돈독히 하면서 미얀마에 영향력을 행사해오고 있다. 이와 같은 중국의 미얀마 전략은 쿠데타 이후에도 유지될 것으로 전망된다. 한편으로는 서구세력의 역내개입을 차단하기 위해 미얀마에 대한 내정불간섭을 강조하고, 다른 한편으로 미얀마 내 다양한 정치세력에 대한 영향력을 강화하고자 관여의 폭을 넓혀갈 것으로 전망된다.

핵심어: 중국-미얀마 관계, 미얀마 군사쿠데타, 중국-미얀마 국경안보, 중국-미얀마 경제회랑(CMEC), 진주목걸이 전략

목차

I. 서론

II. 신중국 이후 중국-미얀마 관계

1. 냉전시기 중국-미얀마 관계
2. 미얀마의 국제고립과 중국 편중외교
3. 떼인 세인 정부시기 미얀마의 외교 다원화와 중국의 대응
4. 아웅산 수찌 집권 이후 미얀마의 대중 의존 심화

III. 미얀마와의 관계에서 중국이 추구하는 국익

1. 국경안보
2. 자원안보 및 경제협력
3. 전략적 요충지 확보

IV. 미얀마 쿠데타(2021)이후 중국의 미얀마 정책 전망

1. 미얀마의 대내외 정치상황 전망
2. 중국의 미얀마 정책 전망: 변화보다는 지속

I. 서론

- 지난 2월 1일, 미얀마 군부(정식명칭은 Tatmadaw, Tatmadaw)는 2020년 10월 총선거 실시를 통해 재집권한 국민민주연맹(NLD)의 정당성을 문제삼아 쿠데타를 단행하고 향후 1년간 비상사태를 선포하였음
 - 미얀마 군부는 아웅산 수찌(Aung San Suu Kyi) 국가고문과 윈 민(Win Myint) 대통령 및 여당 지도자, 법조계 인사들을 가택에 연금하고 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing) 군참모 총장에게 권력을 이양하였음
 - 군부세력이 쿠데타에 항거하는 시위대를 진압하는 과정에서 대규모의 유혈사태가 발생하였으며, 정치범 수용자 지원협회(AAPP)에 따르면, 7월 10일 기준 899명의 사망자가 발생한 것으로 집계되고 있음¹⁾
- 서구 자유 진영 국가를 비롯한 국제사회는 일제히 비난 성명을 발표하는 동시에 미얀마와 오랜 기간 우호 관계를 구축해 온 중국에 대하여 미얀마의 민주화를 위해 영향력을 행사하도록 촉구하고 있음
 - UN은 군부 쿠데타를 민주주의에 대한 심각한 도전으로 규정²⁾하였으며 바이든 행정부는 관련자와 국영기업에 대한 즉각적인 경제제재를 단행³⁾하였고 캐나다, 영국, EU 등 국제사회는 미얀마에 대한 경제제재에 동참하고 있음
 - 3월 말 미국 무부부 대변인 프라이스(Ned Price)는 미얀마 사태는 미국과 우방국뿐 아니라 중국의 이해와도 밀접한 관련이 있는 사안인 만큼 중국 정부가 책임 있는 대응을 해 줄 것을 요구하였음⁴⁾
- 미얀마의 군부 쿠데타를 바라보는 중국의 입장은 복합적이며 미얀마에 대한 '관여'와 '불간섭' 사이에서 전략적 선택의 기로에 있음

1) 정치범 수용자 지원협회 홈페이지(<https://aappb.org/>) 참조.

2) “유엔 “미얀마 군부 쿠데타, 민주주의에 심각한 차질”, 「연합뉴스」, 2021.2.12.

3) “바이든, 미얀마 군부에 제재 카드...“이번주 첫 대상 확정”, 「연합뉴스」, 2021.2.11.

4) “U.S. calls on China to use its influence to hold Myanmar military accountable for coup,” Reuters, 2121.4.1.

- 미얀마는 중국의 전통적 우방국으로서 위그루 신장에서의 인권침해 문제, 대만 문제 등 중국의 핵심이익과 관련된 사안에 대해 중국 정부의 입장을 일관되게 지지해 왔으며 아웅산 수찌 정부 역시 지난해 중국 정부의 ‘홍콩 국가보안법’강행 처리에 대해 지지 의사를 밝힌 바 있음⁵⁾
 - 중국의 입장에서 볼 때, 역사적으로 미얀마가 국제적으로 고립될수록 중국과 미얀마 관계가 강화되고 미얀마에 대한 중국 영향력이 강화되었음
 - 반면, 미얀마 국내 정세가 불안정할수록 중-미얀마 국경 지역의 안보가 위협을 받고 서방 국가에 역내개입의 빌미를 제공함
- 미얀마 사태에 대한 중국 역할론이 주목받으면서 학계와 정책서클에서 중국의 미얀마 정책에 관한 관심이 고조되고 있음
 - 그러나 대부분의 최근 연구들⁶⁾은 양국관계 중 정치 또는 경제 특정 이슈를 논의의 대상으로 한정함으로써 중-미얀마 관계를 전체적으로 조망하는 데는 한계가 있음
 - 2021년 미얀마 쿠데타 발발 이후 중국과 미얀마 관계를 다룬 단편적인 기사 또는 칼럼은 현 상황 진단 수준에 머물러 있어 향후 미얀마 사태에 대한 중국 정부의 대응을 전망하기에는 한계가 있음
 - 본 보고서는 미얀마 쿠데타 이후 중국의 미얀마 정책을 전망하는데 목적을 두고 있으며 이를 위해 크게 세 가지 문제의식에 기초하여 논의를 전개하고자 함
 - 첫째, 제2장에서는 미얀마의 국내 정세 변화에 따른 중국과 미얀마 관계를 개괄함. 중-미얀마 관계에 대한 역사적(史的) 고찰을 통해 현재 중국의 미얀마 정책에 대한 함의를 규명함
 - 둘째, 제3장에서는 미얀마가 중국의 대외정책에서 차지하는 위상, 즉 중국이 미얀마에서 추구하는 국익을 고찰할 것임. 아울러 중국이 미얀마에서의 국익을 확보하기 위해 어떠한 방식으로 ‘미얀마 리스크’를 관리해 왔는지도 살펴봄
 - 셋째, 제4장에서는 제2장과 제3장의 연구내용을 바탕으로 하여 미얀마 군부 쿠데타 이후 중국의 미얀마 정책 방향을 전망함

5) “Which Countries Support the New Hong Kong National Security Law?,” *The Diplomat*, 2020.7.6; “Myanmar minister supports China's national security legislation for Hong Kong,” *Xinhuanet*, 2020.6.4.

6) Su-Ann Oh, “The Rohingya Crisis, Two Years After: Impasses and Deadlocks,” *Perspective*, ISEAS, 2019.8.25.; Nyi Nyi Kyaw, “Sinophobia in Myanmar and the Belt and Road Initiative,” *Perspective*, ISEAS, 2020.2.13.; Zhu Xianghui, “China’s Mega-Projects in Myanmar: What Next?,” *Perspective*, ISEAS, 2019.10.17. 외 다수.

II. 중국 건국 이후 중국-미얀마 관계

- 중국과 미얀마는 ‘형제간 우애’를 의미하는 빠웁포(pauk phaw) 관계로 불리곤 함. 하지만 양국이 건국한 1940년대 말부터 현재까지의 과정을 돌이켜 보면, 양국관계는 사상·이념 민족적 유대보다는 국익을 기초로 한 실리적 유대에 방점을 두어 왔음
 - 중국의 미얀마 정책은, 냉전 시기에는 정치·이념요인이 주요 결정요인이었던 반면, 탈냉전 이후에는 경제적 실리·국경안보·지역 전략 등이 주요 결정요인임
- 이하에서는 미얀마 정권교체에 따른 미얀마의 대중정책을 주요변수로 설정하여 건국 이후 현재까지 중국의 미얀마 정책을 4시기로 구분하여 고찰함
 - 중국이 평화공존 5원칙·구동존이·3린정책·화평발전·운명공동체론 등의 외교담론에 기초하여 주변국과의 우호와 호혜를 일관되게 강조해 온 반면, 미얀마는 빈번한 정권교체로 인해 대외정책과 대중 정책에 변화를 보여왔음

1. 냉전 시기 중국-미얀마 관계 (1949~1988년)

- 1948년 영국으로부터 독립하여 건국한 버마(Burma) 정부는 대만의 장제스(蔣介石) 국민당 정부에 대한 지지를 철회하고, 1950년에 제3세계 국가로서는 처음으로 마오쩌둥(毛澤東) 정권을 합법적 정부로 인정하였음
- 중국 정부는 건국 이후 주변국과의 관계 개선을 통해 합법적 정부임을 승인받는 한편 공산주의 사상을 보급하기 위한 정치·이념적 대외관계에 치중하였음
 - 1950년 6월 양국이 수교한 이래에 저우언라이(周恩來) 총리가 1960년대 초까지 9차례에 걸쳐 미얀마를 방문하는 등 미얀마와의 관계강화에 주력하였음

- 그러나, 1962년 쿠데타로 집권한 네 윈(Ne Win) 정부가 ‘버마식 사회주의’를 표방하여 反외세주의와 쇄국정책을 펼치면서 양국관계는 급속하게 냉각되었고 중국의 미얀마 정책도 강경한 관여정책으로 선회하였음
 - 1966년 중국의 문화혁명이 발발하자 미얀마 내 화교들은 이를 적극적으로 지지하며 문화혁명을 전파하기 시작하였으며 이는 ‘버마식 사회주의’를 표방하는 네 윈에게 정치이념적 장애로 인식됨
 - 1967년 양곤에서 대규모 반중시위⁷⁾가 발발하였고 중국정부는 네 윈을 반중시위의 배후로 인식하여 반군부세력인 버마 공산당(CPB: the Communist Party of Burma)을 공개적으로 지원하면서 네 윈 정부를 견제하며 공산주의 이념전파에 주력함
- 버마 공산당은 소수민족 반군과 결탁하여 세력을 확장하였으며 1973년까지 중국과의 접경 지역인 산(Shan) 주의 대부분 지역을 점거하여 버마군부에게 내란의 위협요인이 되었음
 - 군부의 위기감이 고조되면서 네 윈은 1971년 8월 중국을 방문하는 등 화해의 손길을 내밀었고 중국은 1979년부터 버마 공산당에 대한 군수물자 지원을 중단하기 시작하였음

2. 미얀마의 국제고립과 중국 편중외교 (1989~2010년)

- 1988년 8월 8일 양곤의 대학생이 중심이 되어 전개된 반군부 민주화 항쟁(소위 8888 항쟁)을 미얀마 군부가 무력으로 진압하였고 그 과정에서 최소 3,000명의 시민이 학살되었음
- 1990년 5월 치러진 총선거에서 아웅산 수찌가 이끄는 국민민주연맹(NLD)이 전체의석 중 82%(392/492)를 얻는 압도적인 승리를 거두었으나 군부는 선거의 결과를 부정하며 최고 의결기관이 국가법질서회복위원회(SLORC)[이 기구는 1997년 국가평화발전위원회(SPDC)로 개편되었음]를 통해 장기간 통치를 유지하였음
- 그 후에도 군부에 의한 인권탄압은 계속되었으며 디베인(Depeyin) 학살, 샤프란(Saffron) 혁명 무력진압, 코캉지역 소수민족 탄압 등 정치적 격랑은 끊임없이 발생하였음

7) 당시 버마의 경제권을 장악하고 있던 화교에게 미얀마 국민들의 불만이 쏠려 화교 수백 명이 살해당하고 10만 명이 국외로 추방되었음.

[표 1] 2000년대 미얀마 군부의 주요 인권탄압 일지

사건명	일시	주요 내용
디베인 학살	2003.5	• 2002년 가택연금이 해제된 아웅산 수찌가 북부지역을 여행하면서 대중을 선동한다는 이유로 정규군과 어용단체를 동원하여 아웅산 수찌와 NLD 당원 체포
샤프란 혁명	2007.8	• 군부의 갑작스런 에너지 가격 인상조치로 인해 승려들 중심으로 전개된 대중시위를 무력진압하자, 범국민적 시민불복종 운동 확산
코캉족 탄압	2009.8	• 2008년 개정헌법의 ‘하나의 군대’ 원칙에 반발한 미얀마 민족민주동맹군(MNDAA)을 미얀마 군부가 진압. 이 과정에서 37,000명의 지역주민이 중국 원난성으로 유입

- 군부세력이 집권한 약 20년의 기간 동안 정치·경제·군사안보에서 미얀마의 대외정책은 탈서구·중국편중 현상이 심화되었음
 - 미얀마 군부에 의한 독재와 인권탄압으로 인해 미국·EU 등 서구사회는 미얀마에 대한 경제제재를 단행하였고 미얀마가 제공받았던 해외개발원조(ODA)의 78%에 해당하는 일본의 개발원조 역시 중단됨
 - 미얀마 군부는, 중국의 천안문 시위진압(1989)을 공개적으로 지지하면서 자신들의 통치 정당성을 확보하는 한편 중국과의 협력을 강화하였음
 - 중국 역시 버마공산당에 대한 지원을 전면 철회하였고 오랜 기간 미얀마 군사정권의 안위를 위협하던 버마 공산당은 1989년 4개 분파로 와해된뒤 해체의 길로 접어들
 - 정치적 측면에서, 중국은 UN안보리 상임이사국 지위와 자신의 국제 영향력을 활용하여 미얀마 군부를 정치적으로 지원하였음. 예컨대, 디베인 학살과 관련하여 국제사회의 비난이 거세지자 아세안 지역포럼(ARF, 2003.7)에서 미얀마에 대한 비난수위를 낮추어야 한다고 주장하였으며 UN안보리에 상정된 미얀마 인권에 대한 실태조사 결의안(2007.1)에 거부권을 행사하였음
 - 경제적 측면에서, 1988년 미얀마 수출입국과 중국 원난기계수출입 공사는 국경무역협정을 체결하고 무역사무소 세 곳을 개설하였으며 1994년에는 양국 정부차원에서 국경무역협정을 체결하여 무제(Muse), 르웨제(Lweje)를 포함한 총 5개의 무역사무소를 국경지역에 설치하였음
 - 군사·안보분야에서도 중국은 미얀마에 대한 지원을 강화하였는데, 대코코섬 레이더기지 건설(1992)·머끄웨(Magwe)주 무기제조공장건설(1993)·전략무기수출(1994) 등이 대표적인 사례임

- 국제적 비난의 대상이었던 미얀마 군부와의 협력·우호 관계는 중국에 양날의 검으로 작용하였음
 - 미얀마가 서방의 제재로 인해 국제적으로 고립되면서 중국이 미얀마에 대한 영향력을 강화하였으며 이에 따라 중국은 미얀마에서 얻을 수 있는 경제적·전략적 이익을 극대화할 수 있었음
 - 반면에, 중국 역시 국제사회의 비난을 감수할 수밖에 없었고 중국의 대외관계, 특히 미국과의 관계에 부정적으로 작용하였음
- 중국은 미얀마 딜레마를 타개하기 위해 2000년대 초반에는 소극적 관망의 기조를 유지하였으나, 2000년대 중반 이후에는 미얀마에 대한 적극적 관여로 방향을 선회하였음
 - 2001년 장쩌민 주석이 미얀마를 방문한 이후 2006년 원자바오 총리가 미얀마를 방문하기까지 중국은 미얀마와의 고위급 접촉을 자제하며 표면상 거리두기를 하였음
 - 하지만 미얀마 인권문제가 지속적으로 국제이슈로 주목받고, 미얀마 정치의 불안정이 국경지역 안보우려를 가중시키면서 중국은 국제사회와 미얀마, 미얀마 국내 諸정치세력 사이의 중재를 위해 적극적으로 관여하였음
 - 2007년 UN안보리 결의안에 거부권을 행사한 직후, 중국정부는 탕자쉬안(唐家璇) 국무원 외교담당 국무위원을 미얀마에 파견하여 탄슈웨(Than Shwe) 국가평화발전위원회(SPDC) 의장에게 국제사회와의 협력하고, 국내정치·경제개혁을 설득함
 - 이와 함께, 미얀마 소수민족 무장단체의 지도자들을 윈난성에 초대하여 요구사항을 경청하고 무장해제를 설득하였으며, 미얀마 정부에 대해서는 아웅산 수찌와의 대화를 요구하였음
 - 2007년 7월에는 미국 국무성 동남아담당 차관보와 미얀마 특사 간 비공개 회담을 주선하였음⁸⁾

8) "China's Myanmar Dilemma," *Asia Report* N. 177, International Crisis Group, 2009.9.14., p.5

3. 떼인 세인 정부시기 미얀마의 외교 다원화와 중국의 대응(2011~2015년)

- 총선거를 통해 출범(2011.3)한 떼인 세인(Thein Sein) 정부가 기존의 중국 중심 외교에서 외교의 다변화를 추진함으로써, 중국의 미얀마 정책은 중대한 도전에 직면하였음
 - 떼인 세인이 이끄는 연합연대개발당(USDP)은 과거 군사정부 출신의 정치인으로 구성된 정당으로서 신정부를 성격상 완전한 민간정부로 이해하기 어려움
 - 서방국가들은 2010년 선거가 부정이 개입된 관제 선거라는 의혹을 제기했으나, 떼인 세인 정부가 중국과의 거리 두기에 나서면서 전략적으로 신정부를 지원하였음
 - 미얀마 신정부는 지난 정부와의 차별성을 강조하는 한편 중국에 대한 전략적 균형추를 확보하기 위해 서구사회와의 관계를 재정비하였음
 - 2011년 11~12월에 걸쳐 버락 오바마 대통령과 힐러리 국무장관 등 미고위급 인사가 50년 만에 처음으로 미얀마를 방문하였고 이듬해 9월에는 떼인 세인 대통령과 아웅산 수찌가 미국을 답방하며 미국-미얀마 관계가 해빙기에 접어들음
 - 미국이 자국 기업의 미얀마 투자를 허용하고 경제제재를 완화함에 따라 서방국가와 UN의 미얀마 제제도 완화되면서 서구국가로부터의 경제적 지원과 투자가 시작되었음
- 미얀마 신정부의 중국정책 변화를 단적으로 보여주는 것은 밋소네(Myitsone) 댐 건설 프로젝트 중단 결정(2011.9.30.)인데, 이 결정의 배경에는 정부 차원의 전략적 판단뿐 아니라 미얀마 국민의 중국에 대한 불신과 반중 정서가 기저에서 작용하였음
 - 36억 달러의 거대 중국 자본이 투입된 밋소네 댐 프로젝트는 2007년 중국 정부와 미얀마 군부가 합의했던 사업으로서 양국간 전략적 동반자 관계의 상징적 사업으로 인식되었음
 - 중국은 카친(Kachin)주의 이라와디(Irrawaddy)강 상류 지역에 6,000메가와트급 수력댐을 건설하여 이를 통해 생산된 전력을 서부대개발에 필요한 에너지 공급원으로 활용하려고 함⁹⁾
 - 하지만, 2,170km에 이르는 이라와디강은 식수·어로 등 국민의 일상생활에 지대한 영향을 미쳐왔으며 댐 건설과 관련된 △토지수용 △이주민 대책 △자연경관 훼손 △환경오염 등 제반 이슈들이 미얀마 국민정서를 자극하면서 반중정서 확산을 부채질하였음

9) Zhu Xianghui, "China's Mega-Projects in Myanmar: What Next?," *Perspective*, ISEAS, 2019.10.17, p.4.

- 떼인 세인 정부의 대외정책 변화로 인해 중국과 미얀마 관계가 경색되었으며 중국 정부는 미얀마와의 경제협력 축소·아웅산 수찌 등 야권 인사와의 관계강화 모색·소수 무장단체에 대한 영향력 확대를 통해 중앙정부를 견제하는 등 다원적으로 대응하였음
 - 2009년 코강지역 분쟁으로 37,000명의 피난민이 국경을 넘어 원난성으로 유입되자 중국 정부는 미얀마와의 국경무역보다 국경안보 유지에 방점을 두었음
 - 양국 교역량이 감소하면서 2006~2010년간 미얀마의 수입대상국에서 중국은 5년 평균 35.7%를 차지하였으나 2012년에는 30.8%로 비중이 감소하였음¹⁰⁾
 - 2010년 가택연금에서 풀려난 아웅산 수찌는 자신의 정치적 영향력을 확대하기 위해서는 중국과의 관계가 중요한 요인이 될 것으로 판단하였고 아웅산 수찌와 중국정부의 긴밀한 관계가 형성되기 시작하였음
 - 예컨대, 중국과 미얀마의 합작 프로젝트였던 사가잉(Sagaing) 지방 렛파다웅(Letpadaung) 구리광산사업이 토지몰수·환경파괴 등의 문제로 국민적 저항에 부딪히자 아웅산 수찌는 조사위원회의 위원장을 맡아 시위대와 협상하여 광산사업을 속행시켰음
- 2015년 총선거를 앞두고 미얀마 정부가 소수민족 무장단체에 대해 무장해제를 압박하는 과정에서 샨(Shan) 주에서 무력분쟁이 발생하였음
 - 3만 명의 피난민이 중국 국경 내로 유입되고 미얀마 공군의 오발사격으로 5명의 중국인이 사망하면서 중국의 떼인 세인 정부에 대한 불만과 불신이 가중되었음

4. 아웅산 수찌 집권 이후 미얀마의 대중 의존 심화(2016~2021년)

- 2015년 11월 선거에서 아웅산 수찌가 이끄는 국민민주연맹이 집권하면서 중국은 양국관계를 적극적으로 개선하려는 의지를 보임
 - NLD 정부는 미얀마 국내의 평화 프로세스를 국가 최우선 과제로 삼았으며 이를 통해 민족간 화합 국가통합을 추진하였음
 - 중국은 평화 프로세스 과정에서 미국·EU 등 서구세력의 영향력이 확대될 경우, 중국의 미얀마에 대한 영향력이 축소될 것을 우려함

10) John Lee, "Myanmar Pivots Awkwardly Away from China," *Perspective*, ISEAS, 2013.12.12.

- 미얀마에 대한 영향력 강화를 통해 지난 정부에서 중단 또는 지연되었던 △미트소네 댐 건설 재개 △차우크푸 해저항구 및 경제특구개발 등 대규모 프로젝트가 정상 가동되기를 희망함
- 중국은 미얀마 평화 프로세스 과정에서 중국의 역할과 지렛대를 확보하기 위해 미얀마 중앙정부뿐 아니라 군부·소수 무장세력 등에 대한 영향력 확보를 시도함
 - 중국은 미얀마 무장세력을 압박하여 평화 프로세스 회의에 참석토록 하였으며¹¹⁾ 이를 통해 평화 프로세스에서 중국의 역할과 중요성을 인식시키고자 함
 - 다른 한편으로는 중국이 북부 무장세력들에게 중국산 무기와 군자금을 지원하여 미얀마 군부의 안보부담을 가중시키고 있다는 인식도 미얀마에서 확산됨
 - 예컨대, 2018년 11월 미얀마 군부가 북부 산주를 근거지로 하는 타앙 민족해방군(Ta'ang National Liberation Army)으로부터 지대공 미사일과 4만개 이상의 탄약을 압수하였는데, 압수된 무기의 대부분이 중국산인 것으로 밝혀짐¹²⁾
 - 2020년 1월 시진핑 주석의 미얀마 방문 시, 민 아웅 흘라잉 참모총장이 중국의 무기밀매에 대해 항의한 것으로 알려져 있으며¹³⁾ 이에 대해 시주석은 중국정부 차원에서의 면밀한 조사를 통해 문제를 해결하겠다고 약속하였음
- 2017년 로힝야 난민 사건이 발발하면서 미얀마 정부의 중국 의존이 심화되었으며 미얀마 외교에서 중국의 입지가 강화되었음
 - 아라칸 로힝야 구원군(ARSA, Arakan Rohingya Salvation Army)에 대한 미얀마 군부의 '인종청소계획'에 따라 로힝야 족에 대한 대대적인 무력탄압이 이루어지면서 70만 명 이상의 피난민이 방글라데시로 도피하여 미얀마 정부에 대한 국제사회의 비난이 거세짐
 - 중국은 로힝야 학살을 주도한 민 아웅 흘라잉 참모총장을 국제형사재판소(ICC)에 회부하려는 유엔 결의안에 거부권을 행사하며 미얀마 정부와 군부를 옹호하였음
 - 로힝야 사건으로 국제사회의 미얀마 경제제재가 진행되는 가운데 다시금 경제파트너로서 중국의 위상은 더욱 커졌음

11) "Myanmar's New Government: Finding Its Feet?," *Asia Report* N.282, ICC, 2016.7.29.

12) "Xi says China never sells weapons Myanmar armed groups," *Myanmar Times*, 2020.1.19.

13) "Commerce and Conflict: Navigating Myanmar's China Relationship," *Asia Report* N.305, ICC, 2020.3.30., pp.8~10.

III. 미얀마와의 관계에서 중국이 추구하는 국익

1. 국경안보

- 중국과 미얀마는 2,192km의 긴 국경을 마주하고 있는바, 양국관계에서 국경지역의 안전확보는 매우 중요한 이슈임
- 1950년 양국 수교 역시 버마 정부의 국경안보 위협에 기인한 면이 컸음
 - 국공내전의 결과, 국민당 잔당세력이 현재 코강지역에 주둔하였고 이로 인해 중-미얀마 간 무력충돌의 우려가 높아지면서 미얀마 정부는 서둘러 중국과의 수교를 추진하였음¹⁴⁾
 - 10여년의 논의를 거친 결과 양국은 1960년 국경조약을 체결하였고 중국은 해당지역에 대한 주권을 포기하였음
- 중국이 1970년대 말부터 북부에 위치한 공산세력(버마공산당)에 대한 재정적·군사적 지원을 감축·철회하면서 이들 세력이 자금 마련을 위하여 마약, 인신매매, 유괴, 매춘, 도박 등 불법을 자행함으로써 중국-미얀마 국경지대는 불법행위의 온상이 되었음
 - 이 지역과 교류가 많은 원난성에 마약·AIDS가 유입되고 지방 부호들의 도박행위가 성행 하여 중국 중앙정부 차원에서 엄중하게 대응하고 있음
- 미얀마 내 불안정한 정치상황으로 인해 중앙정부와 소수 무장단체 간의 무력충돌이 빈번하게 발생하였고 이로 인해 피난민들이 중국을 비롯한 주변국으로 유입되면서 국경안보 문제는 중국에 더욱 민감한 이슈가 되었음

14) Bertil Lintner, "China and Burma: Not Only Pauk-Phaw," *The Irrawaddy*, 2017.6.5.

- 미얀마 정부는 국경안보 관리를 위해 소수 무장세력과 꾸준히 협상해 왔음
 - 1989년에는 무장세력과 ‘범국가정전협정(NCA)’을 추진¹⁵⁾하며 일부 무장세력과 정전협정을 체결하였으며 아웅산 수찌 정부에서도 미얀마 평화프로세스를 일관되게 추진 하였음
 - 또한 2008년 헌법에서 규정하고 있는 ‘하나의 군대’ 원칙에 의거하여 국경지역 무장세력을 정규군으로 편입하고 국경방위대로 전환하고자 협상을 진행하였음
- 미얀마 정부의 노력에도 불구하고 여전히 국경지역의 무장세력은 세력을 확산 중이며 미얀마 통계정보청에 따르면 무장세력의 규모는 총 7만 5천명으로 추정됨

[그림 1] 미얀마 소수민족 무장단체 현황



*자료: “소수민족 반군들 나선 미얀마 ‘다자 내전’ 수렁 빠지나,” 『한겨레』, 2021.4.13.

15) 장준영, “탈냉전 이후 미얀마-중국 관계의 지속과 변화 형제간의 우애인가? -,” 『중국연구』 제41권, 2007.12.9.

- 중국은 수차례에 걸쳐 미얀마 정부의 국경안보 관리에 불만을 표시하였으며, 결국 중국 스스로 무장세력에 대한 영향력을 확대하여 국경안보를 관리하는 방식으로 정책 방향을 선회하였음

2. 자원안보 및 경제협력

- 중국에 있어 미얀마는 다양한 천연자원과 잠재적 시장을 보유한 매력적인 국가임
 - 미얀마는 구리, 니켈, 철광석 등 다양한 광물자원이 매장되어 있으며 탐사와 채굴기술의 발달과 함께 자원매장량 규모도 점차 커지고 있음
 - 또한 인구의 70% 이상이 40세 이하의 젊은 층으로 구성되어 있어 발전 가능성이 큰 잠재적인 시장임
- 또한, 미얀마는 자원안보 측면에서도 차우크푸(Kyaukpyu)항을 통해 인도양으로 접근할 수 있는 전략적 통로임
 - 미얀마는 △영유권 분쟁 △해적·해상테러 △서구사회의 견제가 심한 말라카 해협을 통과하지 않고 중동 및 아프리카로부터 원유를 안정적으로 수입할 수 있는 통로에 위치
 - 더욱이 뱅골만을 경유할 경우, 말라카 해협을 거치는 것보다 1,200km의 수송거리가 단축되는 효과를 거둘 수 있어 막대한 운송비 절감효과를 거둘 수 있음

[그림2] 중국의 에너지 도입 루트¹⁶⁾



16) 美 눈치에... 中~미얀마 송유관 2년 만에 가동, 「서울신문」, 2017.4.12.

- 중국이 고도성장을 기록하던 2000년대에 중국은 미얀마의 지하자원·에너지·수력발전 등 자원확보에 초점을 두어 경제협력을 추진하였음
 - 중국은 2000년대 초반부터 서부 대개발사업을 추진하면서 윈난과 스촨지역에 공급되는 지하자원과 에너지를 확보하기 위하여 미얀마 원유·천연가스·광산부문에 집중 투자함
 - 중국의 중국석유천연가스그룹(CNPC)과 미얀마 자원부는 2008년 11월 차우크류항과 윈난성을 연결하는 천연가스 파이프라인과 원유 파이프라인 건설에 합의하였고 각각 2013년과 2015년에 완공하였음
 - 파이프라인 인근 지역에 도로·철도 등 교통인프라를 건설하여 경제권역을 형성하고 뱅골만에 위치한 차우크류항을 개발하여 이 지역에 해저 항구와 중국기업전용의 경제특구를 개발하려 함
- 2011년부터 △미얀마의 시장다변화 정책 △시진핑 지도부의 국영기업 및 해외개발투자(ODI) 개혁 △중국경제의 구조개혁 등 여러 요인이 작용하여 중국의 미얀마 경제정책은 변화하였고 2013년부터 추진하고 있는 일대일로 정책에 따라 인프라 건설에 집중하고 있음
 - 페인 세인 정부가 밋소네 댐 프로젝트를 중단한 이후, 중국의 미얀마 ODI는 크게 감소하였음
 - 중국의 미얀마 투자는 2011년 85.6억 달러를 기록한 이후 지속적으로 감소세를 보였으며 2013년에는 2,300만 달러로 급격히 축소되었음¹⁷⁾
 - 2017년 11월 중국은 아웅산 수찌 정부에 대해 윈난-라킨주-양곤을 잇는 중국-미얀마 경제회랑(CMEC)을 제안하고 수십만 달러 규모의 투자를 약속한 뒤 2018년 9월 양해각서를 체결하였음
 - 이 제안의 전문은 공개되지 않았으나 관련 발언과 기사를 통해 알려진 바로는, △차우크류항 해저항구 및 경제특구건설 △만달리-뮤즈 철도건설 등 개발 프로젝트뿐 아니라 △양곤 신도시 개발 프로젝트 △국경지역의 경제협력지대 구상 등 신규 개발 프로젝트도 포함된 것으로 알려짐¹⁸⁾

17) Zhu Xianghui, "China's Mega-Projects in Myanmar: What Next?," *Perspective*, ISEAS, 2019.10.17., pp.2~3.

18) "Commerce and Conflict: Navigating Myanmar's China Relationship," *ibid*, p.13.

- 중국에 대한 경제 심화를 우려하는 민간 군부세력의 견제와 무분별한 개발이 초래할 수 있는 부채의 늪에 대한 우려가 제기되면서 아웅산 수찌 정부는 중국과의 경제협력에 속도를 조절하였음
 - CMEC와 관련된 주요 프로젝트들이 카친과 라칸 등 무장세력과의 분쟁지역을 대상으로 하는바, 이 지역 개발이 무장세력의 군자금으로 활용될 경우 미얀마 안보에 불안요인으로 작용할 수 있다는 우려도 존재함
- 미얀마 내 반중 정서 확산으로 인해 주요 개발 프로젝트가 중지 지연된 경험을 타산지석으로 삼아, 시진핑 주석은 2020년 1월 17~18일 양일간에 걸쳐 미얀마를 방문하였음
 - 중국의 국가주석으로서의 19년 만에 처음으로 방문한 것으로, 동남아 수 개국 순방이 아닌 미얀마 단독 방문이었다는 점에 의의가 있음
 - 33개의 합의문과 양해각서를 채택하였으며 향후 3년간 40억 위안의 개발원조 지원을 약속하였음¹⁹⁾

[표 2] 중국-미얀마 간 주요 협력프로젝트

프로젝트 명	주요내용 및 추진경과
밋소네담 건설	• 2009.11 중국전력투자집단공사와 미얀마 전력부가 6천 메가와트급 밋소네담 건설에 합의 • 생산전력의 90%를 중국 시장에 수출하기로 약정 • 밋소네담 건설 반대 정서가 확산하면서 2011.9 떼인 세인 정부가 프로젝트 중단을 선언 • 중국 측의 불만으로 미얀마에 대한 ODI 축소 • 중국이 아웅산 수찌 정부에 프로젝트 재개를 압박
렛파다웅 구리광산 개발사업	• 미얀마 북서부의 사가잉 구에 위치한 광산으로서 연간 10만 톤의 구리생산 • 2012년 3~11월 사이 현지인들의 대규모 시위 발생 • 2013년 3월 아웅산 수찌가 지휘하는 조사위원회가 수정 및 보완사항을 지적하며 개발속행 권고 • 2016년 광산건설 완공 및 채굴 진행

19) Nyi Nyi Kyaw, "Sinophobia in Myanmar and the Belt and Road Initiative," *Perspective*, ISEAS, 2020.2.13.

원유·천연가스 파이프라인 건설	• 윈난성 쿤밍과 차우크푸항을 잇는 771km의 송유관과 793km의 천연가스 파이프라인 건설 프로젝트 • 2008.11 중국 국가석유천연가스그룹(CNPC)과 미얀마 자원부가 각각 23억 달러·20억 달러의 송유관과 천연가스 파이프라인 건설에 합의 • 30년 가동 후 미얀마에 양도하기로 합의 - 천연가스 파이프라인은 2013년 완공, - 송유관은 2015년 완공(2017년 가동) • 건설과정에서 강제이주·환경파괴·인권침해 등으로 미얀마 국내 비영리단체의 반대는 있었으나 현재 정상 가동 중
차우크푸 경제특구 및 해저항구 건설	• 2018.11 프로젝트 합의문 체결 • 미얀마 측의 요구에 따라 총 73억 달러 규모에서 13억 달러 규모로 축소 • 2019.7 예비환경영향평가 추진
중-미얀마 철도건설	• 2018.10 미얀마 정부와 중국철도그룹간 만달레이-뮤즈 철도 건설을 위한 경제타당성 조사 양해각서 체결 • 만달레이-뮤즈-양곤 등 미얀마 주요 도시를 연결하고 이를 기초로 양곤 신도시계획 추진
국경 경제협력지대 건설	• 윈난성 루이리-샨주 뮤즈 간 국경경제협력지대 건설 및 만달레이의 미요타(Myotha) 기술단지와 카친주의 수도 미치나(Myitkyina)에 경제무역 협력지대 건설 추진

*자료: 관련 기사를 참조하여 저자 작성.

3. 전략적 요충지 확보

- 중국은 소위 차해출항(借海出航)전략에 따라, 중국 본토에서 주변국의 항구를 통해 인도양 페르시아만 등으로의 해양진출을 모색하고 있음
 - 파키스탄의 과다르(Gwadar)-방글라데시의 치타공(Chittagong)-스리랑카의 함반토타(Hambantota)-미얀마의 차우크푸(Kyaukpyu) 항구 개발사업은 중국이 해양으로 진출하기 위한 ‘진주 목걸이 전략’으로 불리기도 함

- 이들 중, 파키스탄의 경우 지리적으로 중국의 중심부에서 멀리 떨어져 있으며 카라코람(Karakoram) 산맥이라는 장애물이 위치하고 있어 인도양으로의 진출이 원활하지 않으며,
- 스리랑카의 경우 국가부채의 위기가 등장하면서 함반토타항 개발사업이 지연되고 있는 실정임. 중국 입장에서 볼 때 미얀마가 가장 매력적인 인도양 진출 경로임
- 중국은 오바마 행정부 이후 미국의 지역전략이 중국에 대한 견제와 봉쇄에 있다고 판단하고 있으며 미얀마를 서구세력과의 완충지대(buffer zone)로 인식하고 있음
- 페인 세인 정부 하 미국-미얀마 간 해빙 분위기는 중국의 미얀마에 대한 영향력이 축소될 수 있다는 우려를 불러 일으켰음
- 중국이 미얀마의 하잉지(Hainggyi), 대코코(Coco)섬, 싯트웨(Sittwe), 자뎃지(Zadetkyi)섬, 차우크푸 지역에 레이더 시설과 연료공급시설 등 항만시설 현대화를 지원하고 있는바, 이는 역내 경쟁국인 인도를 압박하는 효과가 있음

IV. 미얀마 쿠데타(2021) 이후 중국의 미얀마 정책 전망

- 민 아웅 흘라잉이 이끄는 신군부 쿠데타 세력이 집권하면서 국제사회는 오랜 기간 미얀마 군부와 우호관계를 구축해왔던 중국 정부의 개입 여부에 대해 주목하고 있음
- 일각에서는 △중국인으로 보이는 군부대가 미얀마 시가지에서 목격되었다거나 △쿠데타 이후 신군부의 인터넷 검열을 위한 방화벽(firewall) 구축에 중국 IT기술자가 지원하였다거나 △중국측이 미얀마 시위대를 감시하기 위한 드론을 제공하였다는 등 루머성 첩보들이 확산하고 있음

- 또한 쿠데타 직전인 2021.1.12. 왕이 외교부장이 미얀마를 방문하여 민 아웅 흘라잉 총사령관과 면담한 자리에서, 왕이 부장은 미얀마 군부의 ‘합당한 역할’에 지지할 의사를 명백히 하였으며 흘라잉은 군부의 ‘적극적 역할’을 강조하였는바²⁰⁾, 미얀마 군부가 왕이의 메시지를 쿠데타에 대한 승인 내지 종용으로 이해하였다는 해석론도 있음
- 또한, 아웅산 수찌 정부가 중국과의 개발프로젝트에는 소극적이지만 인도와의 대규모 프로젝트(인도-미얀마-태국 고가도로 건설사업 칼라단 다중교통 네트워크사업·시트웨 해저 항구 및 특별경제지대 건설사업 등)에 적극적이어서 중국이 이를 견제하기 위해 미얀마 군부를 자극했다는 주장도 제기되고 있음²¹⁾
- 이와는 달리, 미얀마 쿠데타에 대한 중국 개입여부에 대해 신중한 접근이 필요하다는 견해 역시 설득력을 얻고 있음
 - 왕이 외교부장이 ‘미얀마 내 상황변화에 관계없이 중-미얀마 관계증진을 위한 중국의 인식은 변하지 않는다’라고 언급하였음²²⁾
 - 왕이 외교부장의 발언은 중국이 정치적으로 민간정부보다 미얀마 군부를 선호하는 것이 아니라, 자국의 개발프로젝트와 전략적 이익을 보호해 줄 정부라면 군부/민간정권 어느 세력이 집권하든 개의치 않는다는 것을 의미함
 - 이번 쿠데타로 인해, 지난 5년간 중국정부가 아웅산 수찌 정부에 대해 펼쳤던 매력공세가 무위로 돌아갈 가능성마저 배제할 수 없으며 미얀마 시위대를 중심으로 반중감정이 확산되고 있는 것 역시 향후 개발프로젝트 추진에 부정적인 영향을 미치게 될 수 있음
 - 일부 전문가들은 ‘이번 미얀마 쿠데타의 가장 큰 희생자는 중국’이라고 평가하기도 함²³⁾
- 미얀마 쿠데타에 대한 중국개입 여부는, 향후 양국관계와 상호정책에 의미 있는 판단기준이 될 수 있으나, 현재까지 중국의 개입여부를 뒷받침할 명확한 증거가 제시되지 않고 있는 만큼, 쿠데타 이후 양국관계는 지난 70년간의 중-미얀마 관계의 연장선에서 고찰할 필요가 있을 것임

20) 왕이는 민 아웅 흘라잉 총사령관과의 면담에서 ‘중국은 미얀마의 주권, 국가 존엄성, 정당한 권익을 수호하는 데 있어 미얀마를 계속 지지할 것이며, 미얀마가 자국의 국가 여건에 맞는 발전 경로를 추구하는 것을 지지하며 미얀마의 변혁과 발전 과정에 보여준 미얀마 군부의 합당한 역할과 긍정적인 기여를 지지한다’고 밝혔다. “Wang Yi Meets with Myanmar’s Commander-in-Chief of Defense Services Min Aung Hlaing,” *Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China*, 2021.1.12.

21) “China role in Myanmar coup under scanner,” *The Free Press Journal*, 2021.3.1.

22) “China’s ‘laissez-faire’ approach toward Myanmar’s coup puts its own interests at risk, says analyst,” *CNBC*, 2021.4.4.

23) “China Is the Myanmar Coup’s ‘Biggest Loser,’” *The Atlantic*, 2021.2.23.

- 향후 중국의 미얀마 정책은, 미얀마의 대내외 정치상황 변화에 대응하는 방식으로 진행될 가능성이 큰바, 이하에서는 미얀마의 정치 상황 변화를 앞서 전망하고 그에 따른 중국의 미얀마 정책을 전망함

1. 미얀마의 대내외 정치상황 전망

(1) 국내 정치갈등 악화와 쿠데타 세력의 장기집권 가능성

- 신군부는 이번 쿠데타의 명분으로서 지난해 총선거의 부당성을 내세우고 있으나 그동안 군부의 정치적 영향력을 보장해 주었던 '2008년 헌법'의 개정 가능성이 쿠데타의 실질적 동인이었음
 - 2000년대 국내외로부터 제기되었던 정치개혁에 대한 압박의 결과 미얀마 군부는 2008년에 헌법을 개정하였으나, 군부가 정치에 대한 영향력을 유지할 수 있는 여러 독소조항을 포함함으로써 정치갈등의 요인이 되어 왔음²⁴⁾
 - NLD는 2015년 총선거 당시 헌법개정을 주요 공약 내세워 추진²⁵⁾해 왔으나 군부의 저항에 부딪혀 진전을 보지 못하였고,
 - 2021년 재집권에 성공한 아웅산 수찌는 지난 1월 신년사를 통해 △소수민족의 자치권을 인정하는 민주적 연방제도를 추진할 것과 △군부의 기득권을 박탈을 내용으로 하는 헌법개정을 추진하겠다는 국정목표를 발표함으로써 군부를 자극하였음²⁶⁾
 - 아웅산 수찌정부의 개헌 움직임과 지난해 선거조작 의혹이 맞물려 미얀마 군부에게 쿠데타 동인을 부여한 것으로 판단됨

24) 대표적인 헌법조항의 내용으로는 △군최고통수권을 대통령이 아닌 군참모총장에게 부여 △총 660개의 의회의석 중 25%에 해당하는 166석을 군부에 선행배정 △헌법개정에 전체의석 3/4이상의 의결정족수를 요구하여 군부의 동의 없이는 헌법개정 불가 △내무·국방·국경경비 등 치안관련 부처수장을 군부가 담당하게 하는 조항들이 있음.

25) "Suu Kyi races to change Myanmar constitution before 2015 elections," Reuters, 2014.6.30.

26) "재집권 수찌, 미얀마 '군부 막강권력 보장' 헌법 개정 촉구," 「매일경제」, 2021.1.5.

- 향후 미얀마의 국내 정세는 ‘2008년 헌법’의 개정 여부를 두고 군부와 야권 및 소수민족 무장단체 간 치열한 공방이 예상되며 이로 인해 군부의 강권 통치는 당분간 지속할 것으로 전망됨
 - 쿠데타로 의원직을 상실한 국민민주연맹 인물들을 중심으로 ‘국민통합정부’를 구성하였고 △기존 헌법 폐기 △소수민족 권익 보장 등을 담은 과도 헌법을 선포하였음²⁷⁾
 - 헌법개정 이슈는 군부, 민주화 세력, 소수민족 등 각 정치세력의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어서 단기간 해결의 실마리를 찾기는 어려울 것이며 미얀마 내 정치갈등은 상당기간 지속될 것으로 보임
- 현재 신군부의 쿠데타 국면은 지난 1988년 쿠데타와 유사한 상황으로서 신군부가 1년의 국가 비상사태 종료 후 권력을 양도하거나 새로운 총선거를 실시할 가능성은 그리 크지 않음
 - 미얀마 사태 해결을 위해 개최된 아세안 정상회의(4.24)에서 아세안 10개국은 대화 채널 구축 등 문제해결을 위한 절차에 합의²⁸⁾하였을 뿐 향후 권력 이양 절차 등 근본적 해결방안에 대해서는 논의하지 않았음
 - 미얀마 군부는 사태의 실질적 해결보다는 쿠데타의 정당성을 국민들에게 홍보하는데 집중하고 있음. 예컨대, 아세안 특별정상회의에 참여한 뒤 미얀마 국민에게 주변국으로부터 새로운 정부로 승인받았다고 홍보하는 등 국제행사 참여를 대국민 선전도구로 악용하고 있음
 - 아세안 정상회의에서는 ‘즉각적인 폭력 종식’을 약속하였으나 4월말부터 현재까지 200명에 가까운 시위대가 사망한 것으로 집계되고 있음²⁹⁾

(2) 미얀마 신군부의 대외정책: 균형외교로 회귀

- 신군부는 미얀마 정치·경제에 대한 중국의 중요성을 인식하고 있음
 - 쿠데타로 인한 국제제재 국면 속에서 중국과의 경제협력뿐 아니라 국제사회에서 중국의 정치적 비호가 필요한 상황임
 - 더욱이 가치외교를 강조하는 바이든 행정부의 지역전략에 동남아시아 국가들이 동조할 경우 국제적 고립이 가중될 수 있다는 우려도 팽배함

27) “미얀마 민주진영 통합정부 출범...”내전 가능성”, 「연합뉴스TV」, 2021.4.1.

28) 이 회의에서는 △즉각적인 폭력종식 △정치범 석방 △사태 해결을 위한 대화 개시 △인도적 지원 허용 △아세안 특사 임명 등 5개항에 합의하였음

29) 정치범 수용자 지원협회 홈페이지(<https://aapb.org/>) 참조.

- 반면에, 신군부가 중국의 영향력 확대에 대한 우려도 함께 가지고 있는바, 중국 편중외교를 완화하기 위해 폐인 세인 정부가 추진했던 친서방 외교로 회귀할 가능성이 있음
 - 서구사회와의 관계를 복원하기 위해 로비스트를 파견하고 있는 것으로 알려짐³⁰⁾
 - 민 아웅 흘라잉은 현재 지연되고 있는 수 개의 수력댐 건설을 재개하겠다고 공표(2.16) 하였는데,³¹⁾ 이는 중국과의 협력을 모색하기 위한 의도뿐 아니라 중-미얀마간 관계 긴밀화에 대해 서구사회에 보내는 경고로 해석할 수 있음
 - 미얀마 신군부의 대외정책은 단기적으로 중국에 대한 의존도가 심화될 것으로 보이지만 중장기적으로는 서구사회와의 관계 개선을 통해 중국을 견제하려는 균형외교로 회귀할 가능성이 큼
 - 가치외교를 강조하는 서구사회와의 관계 진전은 단시일 내에 이루어지기는 힘들 것으로 전망되지만 인도-태평양 지역에서 미중간 전략적 경쟁이 과열될 경우, 중국을 견제하기 위한 서구사회의 전략적 선택가능성도 배제하기 힘들 것으로 판단됨

(3) 반중 정서 확산

- 신군부 쿠데타 ‘중국배후설’이 SNS를 통해 급속도로 확산하고 있는 상황이며, 향후 중-미얀마 간 정치·경제적 갈등요인이 될 수 있음
 - 그동안 미얀마 국민들 사이에는 △중국의 약탈적 자원채취 △경제적 이익 독점 △소수 무장단체를 통한 내정 간섭 등 중국에 대한 부정적 인식이 팽배해 있었음
 - 아웅산 수찌 집권기에 수찌 국가고문에 대한 국민적 신뢰로 인해 대규모 반중시위나 집회 없이 중국에 대한 미얀마의 인식은 상당히 개선되었음³²⁾
 - 그러나 쿠데타 중국배후설이 확산하면서 반중 정서가 고조되었고 미얀마 내 중국기업이 테러의 대상이 되거나³³⁾ 중국 지도부에 대한 원색적 반감이 표출³⁴⁾되고 있음

30) "Lobbyist says Myanmar junta wants to improve relations with the West, spurn China," Reuters, 2021.3.7.

31) "Hydropower plants and electrification projects to carry on," Myanmar Times, 2021.2.16.

32) 2020.11.18.~2021.1.10 간 정책입안가, 학계, 기업인, 시민단체, 언론인 등을 상대로 "굳이 미국과 중국 가운데 한쪽 편을 들어야 한다면 어느 나라를 선호하는가"라는 설문조사에서 미얀마는 51.9%의 응답자가 중국을 선호한다고 응답하였음. 『The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report』, ISEAS, 2021.2.10., p.33.

33) "미얀마 중국 공장 방화 피해...중국인 부상자 한때 고립," 「YTN」, 2021.3.15.

34) "중국기 시진핑 사진 불태우는 미얀마 시민들..." 일부는 잡혀가", 「연합뉴스」, 2021.4.9.

- 이와 함께, 신군부의 중국견제 심리로 인해 아웅산 수찌 정부하에서 체결되었던 중국과의 개발프로젝트를 재협상하거나 전면 재검토할 가능성을 배제할 수 없음

2. 중국의 미얀마 정책 전망: 변화보다는 지속

- 미얀마가 1948년 영국으로부터 독립한 이후 정치적 격동에 휩싸여 왔으나, 중국은 변화된 미얀마 정치상황에 탄력적으로 대응하여 비교적 안정적인 양국관계를 형성해 왔음
 - 중국은 지난 20여 년간 미얀마 군부세력의 정치·경제적 후원자로서 영향력을 확대하였으며 민주 정부인 아웅산 수찌 정부와도 선린관계를 유지하며 경제적 실리를 확대하였음
 - 스티imson(Stimson) 센터의 동아시아 수석 연구원인 윤 선(Yun Sun)은 중국의 미얀마 정책은 군부 정부보다 NLD정부와의 협력관계에서 더 큰 성공을 거두었다고 평가함³⁵⁾
- 중국은 지난시기 동안 축적된 중-미얀마 대외관계의 자산을 바탕으로 하여 자국의 실리를 안정적으로 확보하기 위해 변화보다는 지속에 방점을 둘 것으로 보임

(1) 내정불간섭 원칙의 선택적 적용

- 중국의 미얀마 정책은 ‘평화공존 5원칙’ 중 하나인 내정불간섭 원칙에 기초하고 있으나, 이 원칙을 일관되게 유지하기보다는 사안별로 ‘관여와 불간섭’을 병행해 왔음
- 미얀마의 인권과 정치 상황에 대한 국제사회의 압박에 대해서는 내정불간섭을 이유로 반대의 목소리를 높여왔음
 - 중국은 2월 초 유엔 안보리 긴급회의에서 논의되었던 미얀마 군부에 대한 비판 안건에 반대한 것으로 알려져 있으며 4월 말 안보리 비공개회의에서는 미얀마 사태에 대한 공동 성명서 체결에 대해서도 반대 의사를 표시하였음³⁶⁾

35) “China’s Stakes in the Myanmar Coup,” *Institut Montaigne*, 2021.2.19.

36) “UN fails to agree on Myanmar statement, diplomats blame China, Russia,” *Bangkok Post*, 2021.5.1.

- 이와는 달리, 자국의 국경안보를 위해서는 미얀마의 소수민족 문제에 대해 적극적으로 관여해왔음
 - 로힝야 난민사태(2017)가 대표적인 사례로서 중국은 로힝야 난민의 미얀마 귀환을 위해 미얀마와 방글라데시의 협의를 주선한 바 있으며, 난민 귀환을 위해 주택건설을 지원하는 등 적극적으로 대응하였음
- 향후 중국의 선택적 관여/불간섭 기조는 쿠데타 이후에도 유지될 것으로 보이며 국제정치·미얀마 정부와의 관계·국경안보 등 여러 요인을 종합적으로 고려할 것으로 전망됨

(2) 미얀마 내 제 정치세력에 대한 영향력 유지를 통한 ‘레버리지 사슬’ 구축

- 중국은 미얀마의 불안정한 정치 상황을 고려하여 미얀마의 중앙정부뿐 아니라 야당 및 소수 무장세력과 유대도 강화하는 다면 전력을 구사해 왔음
 - 최근 중국의 민간차원에서 북부 무장세력에 대한 재정지원, 중국산 무기 제공 의혹이 제기되고 있는데, 중국의 관점에서 무장세력은 자국 국경안보를 위협하는 요인이기도 하지만, 다른 한편에서는 미얀마 중앙정부를 견제할 수 있는 전략카드이기도 함
- 아웅산 수찌 정부시기 NLD 인사와의 인적유대를 기초로 하여 미얀마의 헌법개정 이슈에 대해 미얀마 군부와 NLD간 협상테이블을 마련하는 등 미얀마 정치안정에 직·간접적인 역할을 감당하려 할 것으로 보임
 - 지난 3월 왕이 외교부장은, 미얀마 사태의 악화를 방지하기 위해 모든 이해당사자와 협력할 의사가 있음을 밝혔다.³⁷⁾ 이미 구축된 레버리지 사슬을 통해 미얀마의 국내상황을 자국의 이익에 유리한 방향으로 관리해 나갈 것으로 전망됨
 - 신군부에 대해서는 정치·경제적 매력공세를 지렛대로 활용하는 한편 신군부의 친서구화를 견제하기 위해 무장세력과 야권 인사를 전략적으로 활용할 가능성이 있음
 - 미얀마 군부와 서구사회의 관계가 개선될 경우, 무장세력을 자극하고 군부의 무력진압을 유도함으로써 미얀마의 국제적 고립을 도모하는 이이제이(以夷制夷) 전략을 구사할 가능성도 배제 못함

37) “China says willing to engage with all parties to ease Myanmar situation,” Reuters, 2021.3.7.

참고문헌

- 장준영. “탈냉전 이후 미얀마-중국 관계의 지속과 변화 형제간의 우애인가? -,” 「중국연구」 제41권, 2007.12.9.
- Bertil Lintner. “China and Burma: Not Only Pauk-Phaw,” *The Irrawaddy*, 2017.6.5.
- John Lee. “Myanmar Pivots Awkwardly Away from China,” *Perspective*, ISEAS, 2013.12.12.
- Nyi Nyi Kyaw. “Sinophobia in Myanmar and the Belt and Road Initiative,” *Perspective*, ISEAS, 2020.2.13.
- Su-Ann Oh. “The Rohingya Crisis, Two Years After: Impasses and Deadlocks,” *Perspective*, ISEAS, 2019.8.25.
- Zhu Xianghui. “China’s Mega-Projects in Myanmar: What Next?,” *Perspective*, ISEAS, 2019.10.17.
- 美 눈치에... 中~미얀마 송유관 2년 만에 가동,” 「서울신문」, 2017.4.12.
- “미얀마 민주진영 통합정부 출범...“내전 가능성,” 「연합뉴스TV」, 2021.4.1.
- “미얀마 중국 공장 방화 피해...중국인 부상자 한때 고립,” 「YTN」, 2021.3.15.
- “바이든, 미얀마 군부에 제재 카드...“이번주 첫 대상 확정,” 「연합뉴스」, 2021.2.11.
- “소수민족 반군들 나선 미얀마 ‘다자 내전’ 수렁 빠지나,” 「한겨레」, 2021.4.13.
- “유엔 “미얀마 군부 쿠데타, 민주주의에 심각한 차질”, 「연합뉴스」, 2021.2.12.
- “재집권 수치, 미얀마 ‘군부 막강권력 보장’ 헌법 개정 촉구,” 「매일경제」, 2021.1.5.
- “中國기·시진핑 사진 불태우는 미얀마 시민들...“일부는 잡혀가”, 「연합뉴스」, 2021.4.9.
- “China Is the Myanmar Coup’s ‘Biggest Loser’,” *The Atlantic*, 2021.2.23.
- “China role in Myanmar coup under scanner,” *The Free Press Journal*, 2021.3.1.
- “China says willing to engage with all parties to ease Myanmar situation,” *Reuters*, 2021.3.7.
- “China’s ‘laissez-faire’ approach toward Myanmar’s coup puts its own interests at risk, says analyst,” *CNBC*, 2021.4.4.
- “China’s Myanmar Dilemma,” *Asia Report N. 177*, International Crisis Group, 2009.9.14.
- “China’s Role In Myanmar Coup And Why Not All That Shines Is Gold,” *The Taiwan Times*, 2021.2.27.
- “China’s Stakes in the Myanmar Coup,” *Institut Montaigne*, 2021.2.19.

- “Commerce and Conflict: Navigating Myanmar’s China Relationship,” *Asia Report N.305*, ICC, 2020.3.30.
- “Hydropower plants and electrification projects to carry on,” *Myanmar Times*, 2021.2.16.
- “Lobbyist says Myanmar junta wants to improve relations with the West, spurn China,” *Reuters*, 2021.3.7.
- “Myanmar minister supports China’s national security legislation for Hong Kong,” *Xinhuanet*, 2020.6.4.
- “Myanmar’s New Government: Finding Its Feet?,” *Asia Report N.282*, ICC, 2016.7.29.
- “Suu Kyi races to change Myanmar constitution before 2015 elections,” *Reuters*, 2014.6.30.
- 『The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report』, ISEAS, 2021.2.10.
- “UN fails to agree on Myanmar statement, diplomats blame China, Russia,” *Bangkok Post*, 2021.5.1.
- “U.S. calls on China to use its influence to hold Myanmar military accountable for coup,” *Reuters*, 2021.4.1.
- “Wang Yi Meets with Myanmar’s Commander-in-Chief of Defense Services Min Aung Hlaing,” *Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China*, 2021.1.12.
- “Which Countries Support the New Hong Kong National Security Law?,” *The Diplomat*, 2020.7.6.
- “Xi says China never sells weapons Myanmar armed groups,” *Myanmar Times*, 2020.1.19.

정치범 수용자 지원협회 홈페이지(<https://aappb.org/>)

Abstract

Yoo Hyun Chung

(Institute for National Security Strategy)

This report aims to predict China's policy response to manage 'Myanmar risks' following the Myanmar coup by examining China's Myanmar policy over the past 70 years since its foundation. The relationship between China and Myanmar has often been described as blood tied but their post-Cold War bilateral relations have focused on practical ties based on their individual national interests. China perceives Myanmar's unstable domestic political situation as a threat to its border security, as it shares a 2,192-kilometer long border with Myanmar. In addition, Myanmar is a high priority country in China's foreign policy as it is located at a key point in terms of China's economic development, security and regional strategy for securing resources, pursuing the Belt and Road Initiative, and entering the Indian Ocean. China's Myanmar policy is basically based on 'the mutual non-interference in each other's internal affairs', one of the Five Principles of Peace and Coexistence. That said, China has been engaging with Myanmar in various manners in order to manage the 'Myanmar risks'. The Myanmar risks include the instability of the Myanmar domestic politics, anti-China sentiments deeply rooted among the Myanmar people and the interference of western states. While maintaining friendly relationship with Myanmar's central government, China has been exerting its influence by strengthening human networks with opposition parties and

Abstract

minority militant groups.

Such China's Myanmar strategy is expected to remain in place after the coup. At the same time China emphasizes non-interference in Myanmar's internal politics to prevent Western intervention in the region, China will widen its engagement in order to strengthen its influence over diverse political forces in Myanmar.

Keywords: China-Myanmar relations, Myanmar military coup, China-Myanmar border security, China-Myanmar Economic Corridor (CMEC), Pearl Necklace Strategy

INSS

전략보고

August 2021. No. 129

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 www.inss.re.kr