

## 미얀마 군부의 외교정책 변화 수준과 전망: 중국과 러시아 사이에서\*

장 준 영\*\*

### 국문초록

이 글의 목적은 중국과 러시아를 둔 미얀마 군부의 외교정책 변화 수준을 검증하고, 이를 바탕으로 두 국가를 중심으로 한 군부의 외교를 전망하는 것이다. 이를 위해 2017년 로힝자족 학살사태와 2021년 쿠데타를 외교정책의 변화를 유인한 결정적 사례로 선정했다. 두 사례는 모두 외부의 영향이 없는 진공상태에서 발생한 국내 사건이지만, 사건 발생 이후의 외부 충격은 미얀마 외교정책의 변화에 직접적 영향을 미쳤다.

2017년 로힝자족 사태 당시 아웅산수찌 정부는 미얀마 외교에서 금기시되는 외국인에 대한 의존, 국내외 여론에 적극적으로 대응하지 못한 이중적 태도로 국제사회의 고립을 자처했다. 이 사태 이후 정부는 친중화되었으나 외교의 독립 행위자로서 군부는 중국을 대체할 국가로 러시아를 선택했다. 실제로 2021년 쿠데타 이후 군사평의회는 러시아에 밀착하는 행보를 보인다. 러시아도 2000년대부터 추진한 동남아 진출 전략의 일환으로 미얀마와 관계 강화를 추진하고 있다. 그러나 양국은 지정 및 지경학적 측면에서 중국을 대체할 수 없는 태생적 한계에 봉착해 있다. 러시아가 우크라이나와의 전쟁에서 패배하거나 단기적으로 양국 관계의 성과가 목도되지 않는 이상 미얀마의 외교정책은

\* 이 글은 2023 한국동남아학회 연례학술대회(2023.8.25-26, 전북대)에서 발표한 발표문을 수정 및 보완한 것이다. 학술대회 당시 유익한 토론을 주신 최신일 박사님과 논문의 질적 향상을 위해 고견을 주신 세 분의 심사위원께 감사드린다.

이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5B5A16077446).

\*\* 한국외대 동남아연구소 학술연구교수. koyeyint@hotmail.com

다시 중국을 우선시하는 방향으로 전환할 가능성이 크다. 따라서 쿠데타 이후 미얀마 외교정책은 중국 일변도에서 러시아로 전환하는 외교 대상의 세분화와 같은 양적인 변화가 감지되지만, 수행 작업과 방법, 그리고 목적 등은 변하지 않는 조정 변화의 기초를 유지한다.

주제어: 외교정책, 미얀마, 중국, 러시아, 군사평의회

## I. 문제 제기

미얀마의 민주주의 지연과 인권 탄압에 대한 국제사회의 해결 노력은 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nation, 이하 아세안)과 같은 지역 협력체보다 서방국가가 주도해 왔다. 일례로 2004년 10월, 미국은 미얀마 문제를 유엔 안전보장이사회(UNSC: UN Security Council, 이하 안보리)에서 논의할 것을 비공식적으로 제안했고, 2007년 1월에는 미국과 영국이 주도하여 미얀마 소수종족 지역 내 민간인을 대상으로 한 군사공격 중단과 실질적 정치 대화의 시작을 요구하는 결의안을 안보리에 상정했다(UN 2007/01/12).

그런데, 2007년 안건에 러시아도 동참한 사실이 흥미롭다. 러시아의 결정은 중국과 마찬가지로 미국을 위시한 자유 진영에 대한 반발로 이해할 수 있지만, 러시아의 동남아 진출 전략과 무관하지 않다. 러시아는 전통적 우방으로서 베트남, 라오스와 관계를 강화하는 동시에 미얀마 군사정부처럼 관계 개선이 유력한 국가에 대해서는 공세적인 태도를 노골화한다. 2006년 4월, 마웅에(Maung Aye) 미얀마 군사평의회 부의장이 러시아를 방문했을 당시 프라드코브(Mikhail Fradkov) 국무총리는 러시아의 동남아 정책에서 미얀마가 최우선 국가라고 언급한 사실이 대표적인 사례이다(Rangsimaporn 2009: 806).

2011년부터 시작된 미얀마의 개혁개방에서 군사 분야를 제외하고 미얀마와 러시아 관계의 진전은 목도되지 않았지만, 2021년 쿠데타는 양국 관계의 새로운 지평을 여는 일대적 사건이었다. 중국과 러시아는 미얀마 군부를 규탄하려는 안보리의 시도를 무마했지만, 이후 두 국가의 행보는 뚜렷한 대조를 보였고, 이에 대한 미얀마의 대응도 눈여겨볼 만하다. 즉 미얀마 군 수뇌부와 각료는 러시아를 방문하여 양국 관계의 실질적 격상을 현실화한 반면, 쿠데타의 배후로 지목된 중국은 국내적으로 시위가 잦아들 때까지 방관하거나 고위급 인사의 방문 자체를 자제했다.

미얀마 군사평의회인 국가행정평의회(SAC: State Administration Council)<sup>1)</sup>는 왜 전통적 우방인 중국을 대신하여 상호 신뢰와 우호의 수준이 높지 않은 러시아와 밀착하는가? 이를 통해 미얀마가 추구하는 국가적 이익은 무엇이고, 어떤 방식으로 구체화하는가? 미얀마는 러시아와 관계를 강화하면서 중국과의 관계는 재조정하여 중국에는 외교정책의 변화를 피할 것인가? 미얀마를 둔 러시아와 중국의 대응 방식은 어떠하며, 각국이 추구하고자 하는 이익은 무엇이며, 실현 가능할 것인가?

위 질문에 근거하여 이 글은 2021년 쿠데타 이후 실질적으로 국정을 운영하는 군사평의회외의 외교정책 변화 수준을 검증하는 데 그 목적을 둔다. 일반적으로 한 국가의 외교정책은 정권 교체와 같은 체제 변동, 동일한 정부 내에서 국내외적 요건에 따라 외교정책의 중대한 변화가 필요하다고 인식할 때 변화한다(Hermann 1990: 4). 이에 근거하여 이 글에서는 2017년 로힝자족 학살사태와 2021년 쿠데타를 외교정책의 변화를 유인한 결정적 사례로 선정했다. 두 사례는 모두

1) 본문에서 논의하겠지만 현재 미얀마는 군사평의회와 민주진영이 대결하는 구도이다. 따라서 이 글에서는 군사평의회외의 외교정책을 중심으로 논지를 전개하지만, 군사평의회가 완전히 국정을 장악하지 않았다는 사실에 근거하여 정부라는 명칭을 사용하지 않는다.

외부의 영향이 없는 진공상태에서 발생한 국내 사건이지만, 사건 발생 이후 외부 충격은 외교정책에 직접적인 영향을 미쳤다. 전자는 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 정부에서 발생한 사건이지만, 미얀마 정치지형의 특성상 군부는 정부와 별도의 정치행위자로서 기능해 왔고, 쿠데타 이후 군부가 추진해 온 외교정책 전환의 동기가 되었다.

2021년 쿠데타 이후 미얀마를 둘러싼 지역 환경, 주요국과의 관계와 관련한 현상 기술적인 언론 기사와 칼럼 등은 다양하게 관찰되지만, 미얀마 외교정책의 역동성에 대한 학술적 성과는 발견되지 않는다. 더군다나 미얀마의 외교정책은 2017년 로힝자족 학살사태 이후부터 전환기에 진입했고, 쿠데타를 일으킨 군사평의회는 2017년의 학습효과를 외교정책에 적극적으로 활용하고 있다. 따라서 이 글은 급변하는 미얀마 정세가 직접적으로 투영되는 외교정책의 면모를 파악함으로써 군사평의회와 생존 전략과 함께 미얀마 외교정책의 변화 가능성을 예측하는 데 의의가 있다.

## II. 외교정책의 변화 수준과 요인

한 국가 외교정책의 변화 수준은 1) 조정 변화(Adjustment Changes), 2) 프로그램 변화(Program Changes), 3) 문제/목표 변화(Problem/Goal Changes), 4) 국제적으로 목표하는 방향 변화(International Orientation Changes) 등 네 가지로 구분할 수 있다.

조정 변화에서 외교 대상의 세분화와 같은 양적인 변화가 감지되지만, 수행 작업과 방법, 그리고 목적 등은 변하지 않는다. 프로그램 변화에서는 외교정책의 목표나 문제를 해결하는 방식에서 변화가 생기는데, 예를 들어 국정운영(statecraft)에서 기존의 군사력에 의존하는 전략을 포기하고 외교적 협상 등과 같은 질적인 측면의 변화를

추구할 수 있다. 즉 프로그램 변화에서 외교정책의 목적은 변하지 않지만, 도구는 변경할 수 있다. 문제/목표 변화에서는 정책이 다루는 초기 문제 또는 목표는 대체되거나 폐기되어 외교정책의 전면적인 목적이 변화하지만, 이는 국내에 국한된다. 마지막으로 국제적으로 목표하는 방향 변화는 가장 극단적인 형태로서 국제문제에 대한 행위자의 전면적인 방향 전환을 포함한다. 이러한 변화에서는 행위자의 국제적 역할과 활동의 근본적인 변화를 수반하고, 다수의 정책이 거의 동시에 변화한다(Hermann 1990: 5-6).

한편, 외교정책의 변화 요인은 국내적 수준과 국제적 수준으로 구분할 수 있다. 전자는 다시 정치체제의 유형, 정치 변화를 추동할 권한이 부여된 유권자의 태도나 신념으로 구성되는데, 주로 여론의 형태로 공식화된다. 먼저 정치체제와 관련하여 비민주체제의 해체와 민주주의로의 전환과 같은 이행과정에서 전임 정부의 정치 엘리트는 권력에 남거나 유지하는 방안에 골몰하는 대신 신흥 엘리트들은 이들을 배제하고 정책 결정에 있어서 주도적으로 관여하고 그 결과에 따라 외교정책은 새롭게 구성된다(Dossi 2015: 105). 정부의 관료주의가 외교정책을 변화시킬 수 있는 변수가 되지만, 정치 엘리트가 차지하는 역할에 비하면 상대적으로 크지 않다(Hermann 1990: 7-8). 그러므로 군부 쿠데타와 같은 정치적 쇠퇴가 발생했을 때 외교정책은 주로 국가의 제도나 관행을 따르기보다 최고 지도자의 세계관, 지도력, 정책 운용 유형 등 주관적 잣대에 근거하고 정책의 지속성이나 전문성이 보장되지 않을 수도 있다.

여론과 외교정책의 인과관계를 증명할 수 있는 연결고리와 관련한 직접적이고 실증적 단서는 발견하기 어렵다(Holsti 1996; Rosenau 1996: 4). 그렇지만 현대사회에서 정치엘리트는 정치적 전환이나 자신의 정당성을 획득 또는 강화하기 위해 민족주의에 호소하기도 한다. 반대로 체제의 민주화가 완성되고 공고화될 경우 민주주의에 집착하는 경향은

완화된다(Dossi 2015: 101). 따라서 민족주의에 호소하여 여론을 형성하고 이를 외교정책에 반영하는 행위는 정치발전의 수준과 반비례한다.

국제적 수준에서 외교정책은 외부환경에 적응하기 위한 국가 노력의 산물로서 국제체제와 같은 외부의 직접적인 영향을 받는다. 국제적 수준에서 외교정책은 학문적 영역에 따라 정치적 요인과 경제적 요인, 분석 대상에 따라 국제적 수준과 지역적 수준으로 나눌 수 있다. 정치적 요인으로는 현실주의적 시각에 근거하여 군사 안보와 군사적 측면을 주목하고, 경제적 요인으로는 국가 간 경제 관계 또는 이를 통제하는 다양한 제도를 다룬다. 냉전의 종식처럼 전 세계 외교정책에 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 전환적 사건은 국제적 수준의 접근으로 볼 수 있고, 지역 정치체계의 변화를 유인할 수 있는 중요 사건은 지역적 수준으로 본다. 지역마다 문화, 역사, 가치 등은 타지역과 배타성을 가지므로 지역 수준의 분석은 지역 간 특수성이 대변된다.

### Ⅲ. 외교정책의 변화를 유인한 결정적 사례

#### 1. 2017년 로힝자족 사태: 민간정부와 군부의 대비되는 대응

2016년 출범한 아웅산수찌 정부는 독립적이고 활동적이면서도 비동맹의 가치를 고수해 온 전통적 외교기조를 바꾸지 않을 것이라고 발표했다(*GNLM* 2016/04/23).<sup>2)</sup> 그럼에도 그는 장기간에 걸쳐 군사

---

2) 군 수뇌부 사이에는 20년 이상 지속한 중국 일변도의 외교로 인해 경제적 종속을 넘어 주권까지 잃을 수 있다는 위기의식이 확산했다(Lintner 2023). 이런 배경에서 2011년 출범한 떼잉세인(Thein Sein) 정부는 중국에 편승하던 외교 노선을 재조정하면서 중국에는 헤징(hedging)으로 전환했다. 실제 2011년 1월부터 2012년 9월까지 중국 정상급 지도자의 미얀마 방문은 단 한 차례도 없었고, 2011년 9월에는 떼잉세인 대통령이 자연재해나 환경오염 등을 이유로 밋송(Myitsone)댐 개발공사도 중단했다. 그러면서 미국을 위시한 서방세계와 외교 정상화를 추진했다.

정권을 지지한 국가들을 비판했고, 전 정부와 비교하여 국내적 정통성의 수준이 높으며, 서방세계의 적극적인 지지로 인해 정부의 외교정책은 서방, 특히 미국으로 기울 것이라고 예상되었다(장준영 2021: 76; Maung Aung Myoe 2017: 90; Passeri 2021: 225). 미얀마 외교정책의 변화 가능성에 중국은 민감하게 반응했다. 예컨대 왕이(王毅) 외교부장은 정부 출범 일주일 만에 미얀마를 최초로 방문한 외빈이 되었다. 아웅산수찌 국가고문도 2016년 8월, 미국 방문보다 한 달 이른 시점에 미얀마 외교부의 추천으로 중국 방문길에 오르는 등 외부의 관측은 빛나갔고, 양국 관계의 기조 변화는 목도되지 않았다.

특히 2016년 10월과 2017년 8월 등 두 차례에 걸쳐 여카잉주(Rakhine State) 로힝자족 거주지역에서 발생한 폭력사태는 미얀마가 친중 국가로 거듭나는 결정적 계기가 되었다.<sup>3)</sup> 여카잉 문제에 대

---

3) 2016년 10월 9일 새벽 1시, 약 400명에 달하는 무장괴한이 마웅도(Maungdaw) 지역 짜강뵐(Kyikanpyin), 꼬단카욱(Kotankauk), 응아쿠야(Ngahkuya) 등 국경초소 3곳을 습격했다. 이번 사건의 주동세력은 하라카 알 야킨(Harakah al-Yaqin, 신앙운동, HaY)이고, 지도자는 로힝자족 출신 아타울라(Ataulla, Ataulla abu Ammar Jununi)였다(ICG 2016: 12; Smith 2019: 97). 지역 주민은 불교도를 중심으로 민병대를 조직했고, 한 달 뒤 60여 명의 무장괴한이 다시 출몰하자 땃마도(Tatmadaw)는 군사작전에 돌입했다(ICG 2016: 7-10). 군대와 경찰은 사건 가담자를 색출하고, 실탄을 포함한 사제무기를 회수할 목적으로 마을 수색에 돌입했는데, 그 과정에서 발생한 총격전으로 다수의 사망자가 발생하고 약 8만 7,000여 명에 달하는 로힝자족이 방글라데시로 탈출했다. 이를 두고 방글라데시 주재 유엔난민기구(UNHCR) 맥키식(John McKissick) 대표는 미얀마 국경에서 대규모 인종청소가 진행되고 있다고 평가했다(The Guardian 2016/11/24). 2016년 10월 사건을 조사한 최종보고서가 정부에 제출된 다음 날인 2017년 8월 25일, 또다시 국경초소 습격 사건이 발생했다. 2017년 3월 HaY는 여카잉로힝자지원군(ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army)으로 개칭하고 로힝자족의 미얀마 시민권 획득, 교육기회 획득, 거주 이전의 자유 등을 골자로 정부에 요구사항을 제시했다. 이에 군부는 로힝자족이 그들만 거주하는 이슬람 주(state) 건설을 희망하는 것으로 해석했다(Htet Naing Zaw 2017/08/30). 정부는 ARSA의 요구에 어떠한 반응도 내놓지 않았고, 이에 2017년 5월부터 국경초소를 대상으로 국지적 공격이 발생했다. 정부는 추가 병력을 국경초소에 배치했지만 8월 들어 무력충돌이 빈번해지자 정부는 ARSA를 “테러집단”으로 지정했고, 10월 말까지 ARSA에 대한 소탕 작전에 돌입했다. 최초 보름간 동원된 군인은 약 3만-3만 5,000명(70개 대대 이상)이었고, 군대를 피해 북부 3개 지역 인구의 85% 이상에 해당하는 약 60만 명 이상의 로힝자족이 방글라데시로 피난을 떠났다(Martin, Maragesson and Vaughn

한 아웅산수찌 정부의 대응은 크게 두 가지에서 문제점을 드러냈다. 첫째, 외국인에 의존하여 국내 문제를 해결하려고 했던 점이다. 전략 문화(strategic culture) 차원에서 미얀마 외교정책의 핵심은 외국의 간섭을 용인하지 않고, 자립적 외교를 고수해야 하며, 독립을 유지하는 것이다(Shang 2022: 100-103). 아웅산수찌 정부 이전까지 모든 정부, 특히 군사정부는 외부의 개입이나 간섭을 병적으로 혐오했고, 평화공존 5원칙이 미얀마의 외교기조로 낙점된 배경도 식민지배에서 비롯된 주권을 침해받지 않겠다는 역사적 교훈의 결과이다.

그런데, 아웅산수찌는 2016년 6월, 여카잉주 자문위원회(Advisory Commission on Rakhine State) 위원장에 코피 아난(Kofi Annan) 전 유엔사무총장을 선임하는 것 이외 위원으로 외국인 2명(내국인 6명)을 임명했고, 2018년 5월에는 2017년에 발생한 폭력사건을 조사할 목적으로 설치한 국가진상조사위원회(National Commission of Inquiry)에 또다시 필리핀과 일본 외교관 출신 2명을 포함했다. 특히 국가진상조사위원회는 1년 전 폭력사태가 발생한 뒤 구성되었으므로 정부는 국제적으로 지명도와 공신력 있는 인물을 기용하고 이들이 미얀마의 상황을 대변해 줄 것을 기대했고, 궁극적으로는 국제사회의 압력을 회피할 목적으로 본 위원회를 구성했다. 그러나 정부의 의도와 달리 여카잉 지역 정당인 여카잉민족당(ANP: Arakan National Party), 제1야당인 연방단결발전당(USDP: Union Solidarity and Development Party), 지역주민, 심지어 군 수뇌부는 외국인이 내정에 간섭한다며 정부를 맹비난했다. 국가진상조사위원회 구성을 두고 연방의회 소속 한 군 인사는 “누가 국가를 통치하는가?”라며 즉각적인 반대 의사를 밝혔다(Htet Naing Zaw 2018/06/12).<sup>4)</sup>

2018: 4-5). 로힝자족의 대탈출은 현대에 들어 볼 수 없었던 최단기간에 발생한 사건이자 방글라데시 난민촌은 세계 최대 규모가 되었다(ICG 2017: 7).

4) 이 건을 두고 민아웅홀라잉 군사령관은 쿠데타를 공모했다는 후문이 있다. 각 지역 군대는 모든 작전을 임시 중단하고 수도 네빠도를 포위하려고 움직였으나 우기 열악



둘째, 아웅산수찌 국가고문의 이중적인 태도로 인해 국내외적으로 그의 위상이 단번에 무너졌다. 그는 여카잉로힝자구원군(ARSA: Arakan Rohingya Salvation Army)을 “테러집단”으로 규정하여 이들을 맹비난하는 성명을 발표하면서 국민적 정서에 동조하여 로힝자족이라는 명칭을 사용하지 않았다. 그러면서도 두 위원회에 소속된 위원을 내국인으로 교체하지 않아 불교도 극단주의자들로부터 이슬람교도를 사랑하는 매춘부(whore)라는 원색적 비난을 받기도 했다(Barany 2018: 14). 더욱 중요한 사실은 테러리스트를 색출한다는 명분으로 땃마도(Tatmadaw, 정부군)의 대규모 군사작전을 용인함으로써 인권 탄압과 난민 발생의 직접적인 책임을 지게 되었다.

본 군사작전 이후 미국과 유럽연합 등 서방은 본 사태에 책임 있는 군부에 대한 표적제재(targeted sanction)를 단행했고, 여행 금지와 신규 투자 금지 등 사실상 미얀마와 교류를 잠정 중단했다. 무엇보다 본 사건으로 인해 지금까지 그를 지지해 온 지도자, 지식인, 시민사회 등으로부터 땃마도의 인권 탄압에 동조하거나 방조했다는 비난을 면치 못했고, 인권과 관련하여 수상한 상(賞)도 박탈되는 등 인권과 민주주의의 지도자로 축적한 정치적·도덕적 자산에 치명적인 타격을 입었다. 그러나 그는 땃마도를 두둔했고, 로힝자족의 피해가 없었다고 주장하거나 국제사회의 조사를 두려워하지 않는다고 언급했다. 나아가 그는 국제사회가 미얀마의 상황을 정확히 알지 못한다고 항변했고(Selth 2018: 17), 2019년 12월, 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)에서도 이 주장을 반복했다.<sup>5)</sup>

---

한 달째 사정으로 인해 군사작전을 중단했다(Jagan 2018/06/23). 저테(Zaw Htay) 정부 대변인은 보고서를 통해 이 기사는 “완전히 잘못됨”(totally wrong) 것이라고 반박했다. 그에 따르면 6월 8일 회담에서 정부측 인사는 진상조사위원회에 3명의 외국인이 참여하는 방안을 군사령관과 부사령관에게 설명했고, 이들도 정부의 의도를 이해했다. 나아가 본 회담이 있던 며칠 후 민아웅홀라잉 군사령관은 전 스위스 외교관 출신의 버기너(Christine Schraner Burgener) 유엔사무총장 미얀마 특사를 만난 자리에서 진상조사위원회에 외국인 참가를 수용했다(Htet Naing Zaw 2018/06/27).

이제 미얀마의 국제적 고립은 기정사실화되었고, 아웅산수찌는 그를 맞아 줄 유일한 국가인 중국으로 기수를 돌렸다(Perlez 2017/11/30). 그는 2016년에 이어 2017년 5월 일대일로(一帶一路) 포럼, 6개월 뒤 12월 초에는 특별 초청객 자격으로 ‘중국 공산당과의 대화’에 참석했다. 또한, 그는 로힝자족 문제로 인해 소집된 안보리의 미얀마 제재안(2017.11)<sup>6)</sup>을 중국이 무력화한 점에 사의를 표했고(USIP 2018: 32), 왕이 외교부장이 제시한 로힝자족 문제 해결을 위한 중국의 3단계 해법<sup>7)</sup>에도 화답했다.

정부가 중국에 치중하는 동안 군부는 외교정책의 다변화를 준비했다. 안보리의 미얀마 제재안 채택이 무산된 2017년 11월 24일, 민아웅홀라잉 군사령관은 아웅산수찌보다 먼저 시진핑(習近平) 주석을 만나 양국의 특수 관계를 의미하는 빠옥포(*paukphaw*, 脯波)를 강조했다. 현재로서 국제사회의 비난을 보호해 줄 유일한 국가이자 전통적 우방국으로서 중국과 밀착하는 군부의 대응은 합리적이다.

- 5) 아웅산수찌의 행보는 국내적으로 절대적인 지지를 얻었다. 그러나 국내 지지자의 응집이나 지지도의 증가와 달리 미얀마의 대외 위상이 크게 하락했고, 중국에는 외교적 고립을 맞게 되었다.
- 6) 2017년 10월부터 안보리는 5회에 걸쳐 미얀마 제재를 시도했지만, 중국과 러시아의 반대로 무산되었다. 구체적으로 의장성명서 초안에는 “미얀마 군부의 야만적인 군사작전”이라는 표현이 유력했으나 중국의 개입으로 인해 최종 발표본에는 “여카잉주에서 발생한 인권 침해와 확대에 대한 중대한 관심(*grave concern*)”, 미얀마 정부에 대해서도 “추가적 군사력 사용을 자제”해 줄 것을 당부하는 등 한 단계 낮은 수준으로 조정되었다(Joy 2018: 2; Ramachandran 2017: 9). 이와 함께 로힝자족 구호를 위해 유엔을 중심으로 한 국제기구의 즉각적이고, 안전하며, 방해받지 않는 접근을 허용하도록 미얀마 정부에 요구했으며, 2018년 2월에 안보리는 여카잉 문제를 폭넓게 논의하는데 합의했다(Selth 2018: 18).
- 7) 정부와 로힝자족 간 정전협정 완성, 피난민의 송환, 여카잉주의 빈곤을 타파하기 위한 경제발전 등이다. 중국은 로힝자족 문제가 지역 질서를 해결 가능성은 작다고 보면서 경제적 불평등을 본 사태의 본질로 보았다. 그러나 로힝자족 문제는 구성원 간 역사문화적 갈등이 그 기원이며 미얀마 정부는 원칙적으로 로힝자족을 자국민으로 인정하지 않으므로 당연히 로힝자족은 정전협상의 대상이 될 수 없고, 중국도 피난민의 송환 방법과 계획을 제시하지 못했다. 따라서 중국이 제시한 해결안은 짜옥푸(*Kyaukhyu*) 항구를 비롯하여 여카잉주를 중국이 주도하여 개발하고자 하는 일대일로 전략의 일환으로 이해할 필요가 있다.

그러나 군부는 중국의 이중노선을 경험했기 때문에 중국에만 의존할 수 없는 상황이었고, 이에 근거하여 새롭게 헤징할 국가로서 러시아를 고려했다. 독점적으로 군사 장비 운용과 군 인력을 양성해야 하는 군부 입장에서 중국을 대체할 수 있는 최적의 국가는 러시아이기도 했으며, 로힝자족 사태는 협력을 확대할 호기였다.<sup>8)</sup> 예컨대 쉐인윈(Sein Win) 미얀마 국방장관은 2016년 4월, 러시아를 방문한 자리에서 2007년 1월 사건을 상기하며 러시아의 지지 의사를 타진했다(Maung Aung Myoe 2017: 106). 중국과 함께 러시아의 비호를 희망하는 미얀마의 의도는 적중했다. 2017년 6월, 민아웅홀라잉 군사령관이 러시아를 방문했을 때 러시아는 로힝자족 문제와 관련하여 미얀마 군부에 대한 지지를 표명했다. 미얀마는 아시아에서 전략적으로 중요한 위치에 있다는 러시아의 반응이 있었기 때문이다(ICG 2022: 11). 이후 민아웅홀라잉 군사령관은 2021년 쿠데타 이전까지 군사협력을 목적으로 매년 러시아를 방문하며 러시아와 가장 가까운 군 인사가 되었다.

2016년부터 미얀마는 제도적으로 민주체제로 전환하면서 과거와 달리 상대적으로 민주주의 국가와 교류하고 협력할 기회가 더 많다. 즉 외부의 정치, 경제, 이념적 지원으로 인해 정치 엘리트들의 정책 선호도는 비민주체제보다 민주체제로 기울 가능성이 컸다(Dossi 2015: 105). 그러나 로힝자족 문제에 대한 아웅산수찌의 미흡한 대처는 외교적으로 열린 기회를 스스로 봉쇄하는 결과를 초래했다. 이에 반해 정부와 경쟁하는 집단으로서 군부는 중국의 정치적 역할을 배척하지 않으면서도 잠정적으로 미얀마가 중국에 종속될

8) 2013년 3월, 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관이 미얀마를 방문하여 민아웅홀라잉 군사령관과 군사협력 강화에 합의했고, 3개월 뒤 민아웅홀라잉은 러시아를 답방했다. 2014년 11월과 2016년 아웅산수찌 정부 출범 직후 미얀마 연방의회는 양국 간 군사정보 분야와 군사 분야 협력에 관한 협정을 승인하면서 군사 분야에서 협력은 새로운 국면을 맞았다(Ko Ye 2017/06/24).

가능성을 차단할 대안으로 러시아를 선택함으로써 외교적 대상과 지평을 넓혔다.

## 2. 2021년 쿠데타: 군부의 이중노선

쿠데타가 발생했을 때 시위대는 중국 대사관뿐만 아니라 중국 기업을 대상으로 시위를 벌였다. 쿠데타 한 달 전 왕이 외교부장이 미얀마를 방문하여 민아웅홀라잉 군사령관을 만났다는 이유로 쿠데타의 ‘중국 배후설’은 빠른 속도로 확산했다. 이에 중국 외교부는 쿠데타를 지지하거나 암묵적으로 동의하지 않았으며 배후설을 강력히 부인했다(Reuter Staff 2021/02/03).<sup>9)</sup> 반면, 쿠데타 일주일 전(1.25) 군사협력 강화를 목적으로 쇼이구(Sergei Shoigu) 국방장관이 미얀마를 방문했지만, 그 누구도 러시아의 쿠데타 배후설을 제기하지 않았다. 과거 군사정부동안 중국에 축적된 국민의 부정적 여론은 쿠데타를 임계점으로 분출한 반면, 군사협력에만 치중한 러시아가 미얀마 군부를 움직였을 것이라는 가능성은 상상조차 할 수 없었기 때문이다. 그만큼 미얀마에 대한 중국의 정치적 영향력은 러시아와 비교할 수준이 아니었다.

쿠데타 이후 중국과 러시아는 공동으로 국제사회의 비난에 대응했다. 쿠데타 이후 유엔은 미얀마 군부를 규탄하고 미얀마에 대한 제재를 시도했다(부록 1 참조). 그러나 2022년 12월 21일, 단 한 차례의 안보리 결의안(Resolution)이 채택된 것을 제외하고 대부분은 ‘립서비스’에 불과한 언론 성명에 그쳤고 그마저도 중국과 러시아는 반

9) 1962년과 1988년 쿠데타의 사례를 반추해 보더라도 미얀마 군부가 중국의 지지나 승인을 얻고 쿠데타를 일으켰을 가능성은 매우 낮다. 지적했듯이 아웅산수찌 정부에서 미얀마는 과거 군사정부나 떼잉쎄인 정부보다 중국과 더 밀착했고, 중국은 미얀마의 협력으로 일대일로 프로젝트를 원활히 추진하면서 정치·경제적 관계를 회복했다(Han 2021/02/06).

대했다. 쿠데타가 발생한 지 2년이 되던 2023년 2월 1일, 일일 언론 브리핑에서 유엔은 미얀마 사태를 특정하지 않고 문답 형식으로 우려를 밝히는 수준에 그치는 등 문제해결 의지는 사실상 상실한 것으로 보인다.

안보리에서의 행적과 별개로 중국은 미얀마 군부와의 관계를 재설정해야만 했다. 근본적으로 중국은 쿠데타 배후가 아니라는 사실을 국제사회에 확인시켜야 했으므로 쿠데타에 대해서는 조심스러운 태도를 넘어 무관심할 정도였다. 특히 2020년 1월, 시진핑 주석이 미얀마를 방문한 이후 양국 협력 관계는 ‘황금기’에 이르렀고, 중국 자본의 미얀마 진출도 빠르게 증가했다.<sup>10)</sup> 그러므로 중국은 쿠데타와 같은 정변은 미얀마에 투자한 중국 자본의 손실로 귀결될 수 있지만, 그렇다고 실권한 아웅산수찌 정부를 지지할 수 없는 딜레마에 봉착했다. 이런 의미에서 쿠데타를 개각으로 표현하거나 미얀마의 내부 문제에 대해 중국의 개입 의지가 없다는 중국 언론의 보도는 당연해 보인다(Su Mon Thazin Aung and Nan Lwin 2022: 8). 중국은 2021년 6월이 되어서야 민아웅홀라잉 군사령관을 미얀마의 지도자로 부르기 시작했다(Strangio 2021/09/02).<sup>11)</sup>

쿠데타 이후 군정은 과거 군사정부와 달리 중국에만 의존하지 않았다. 2021년 8월 21일, 중국 아시아국(Department Asian Affairs) 소

10) 본 방문은 양국 외교관계 수립 70주년을 기념하는 것이지만, 미얀마가 중국의 일대일로 사업에 적극적으로 참여하는 데 주요 목적이 있었다. 총 33건의 합의가 체결되었는데, 특히 중국은 국경지역 경제특구와 뉴양곤시티 프로젝트에 큰 관심을 표명했다. 그뿐만 아니라 일대일로 중의 하나이자 서부지역 개발 전략과 연계한 중국-미얀마경제회랑(CMEC: China-Myanmar Economic Corridor)의 본격적인 추진에도 초점이 맞춰졌다(Kobayashi and King 2022: 1018-1020).

11) 2021년 6월부터 전국 각지에서 시민방위군(PDF: People's Defence Force)과 지역방위군(LDF: Local Defence Force)이 땃마도와 대결 구도를 형성했으나 대규모 시위는 잦아들었고, 땃마도도 대부분 대도시를 장악했다. 이에 중국은 군부가 최종 승자가 되리라 예측하고 외교정책의 중심축을 기존 민간정부에서 군사평의회로 이동했다(Myers 2021/09/10). 즉 중국은 미얀마 국내적 소요가 진정된 6월부터 군사평의회로서 국가행정평의회(SAC)를 인정하기에 이른 것이다.

속 아시아 담당 특사인 쑤궈샹(孫國祥)이 예고 없이 미얀마를 방문했지만, 8일이나 되는 긴 방문에도 불구하고 중국 언론과 달리 미얀마 국영언론은 이와 관련한 어떠한 보도도 하지 않았다. 중국과 아시아 국가 간 외교를 담당하는 아시아국은 그 명칭과 달리 사실상 미얀마 문제, 특히 정전협상을 전담한다는 점에 주목할 필요가 있다. 군사평의회로서는 추가의 EAO가 반군부 진영에 가담하지 않도록 정전협정의 필요성이 제기되는 시점이었다. 그러므로 쑤궈샹 특사의 방문은 각 EAO가 정전협상장에 나오도록 하며 양국 외교 관계가 정상으로 복귀했다는 신호로 해석되었다(Strangio 2021/09/02). 그러나 중국의 정전협상 중재는 2022년 연말이 되어서야 시동을 걸었다.

중국이 미얀마 군정과 외교 관계를 복원하는데 최소 6개월 이상이 걸렸을 정도로 소극적인 행보를 보인 것과 대조적으로 러시아는 군부를 옹호하거나 적극적인 협력 자세를 취했다. 러시아 외교부는 쿠데타를 비난하는 대신 정치적 대화 재개를 통한 상황의 평화적 해결을 제시했고, 총선을 실시할 것이라는 군부의 계획에 동조했다. 나아가 다종족 국가의 화합과 평화를 지켜줄 유일한 존재가 뜻마도임을 확신했다(Lukin 2021/04/27).

약 한 달 뒤 러시아 대통령궁은 민간인 사상자 수의 증가에 대한 우려를 표명하고 잠정적으로 군사협력을 포함한 미얀마와의 관계의 재검토를 확인했다(ICG 2022: 11). 후자만 보면 러시아의 미얀마 전략이 수정될 가능성을 열어두었지만, ‘관계의 재검토’는 결국 미얀마와 관계 강화였다. 쿠데타 이후 가장 많은 사상자가 난 76회 국군의 날(2021.3.27) 행사에 국외 외빈으로 유일하게 포민(Alexander Vasilyevich Fomin) 러시아 국방차관이 참석했고, 그 자리에서 미얀마를 “신뢰할 협력국(ally)이자 전략적 파트너”로 정의한 것이 대표적인 사례였다(AFP 2021/03/29). 또한, 2022년 미얀마 독립기념일(1.4)에 축하 전문을 보낸 5개 국가 중 하나도 러시아였다.<sup>12)</sup>

러시아의 전환에 미얀마 주요 인사의 러시아 방문은 줄을 이었다 (부록 2 참조). 2021년 6월 25일, 유엔총회에서 미얀마로 무기 수출을 금지하는 내용이 포함된 결의안<sup>13)</sup>이 통과된 바로 다음 날 민아웅 흘라잉 군사령관은 러시아를 방문하여 군수물자 공장을 시찰하고 무기 구매를 논의했다. 국제사회가 미얀마의 주권을 침해하고 내정에 간섭하는 행위에 러시아와 공동 대응한다는 사실을 공론화한 것이다. 미얀마가 서방의 간섭을 직접 받고 있다는 그의 언급이 이를 증명한다(GNLM 2021/06/27).

이제 미얀마는 러시아와 군사협력을 넘어 경제교류까지 추진 중이다. 2022년 6월과 9월, 미얀마 대표단이 각각 상트페테르부르크 국제경제포럼과 동방경제포럼에 참석한 사례가 대표적이다. 특히 처녀 참가한 동방경제포럼에서는 민아웅 흘라잉 군사령관이 미얀마의 총리로 소개되었고, 사절단 규모도 중국에 이어 두 번째로 컸다. 동방경제포럼이 주로 극동지역 개발에 초점을 맞춘 것이지만, 미얀마는 러시아와 원유 정제, 천연가스 시추 등 에너지 협력, 통상, 관광 분야까지 협력의 외연을 확장하고자 한다.<sup>14)</sup>

러시아-우크라이나 전쟁 이후 아세안 회원국과 달리 미얀마의 러시아 의존도는 한층 강화되었다.<sup>15)</sup> 러시아가 우크라이나를 침공한

12) 축하 전문을 보낸 국가는 러시아, 세르비아, 벨라루스, 북한, 캄보디아 등 5개국이었다. 참고로 2021년 쿠데타 이전 125개 정식외교 수립국 중 38개 국가가 미얀마 독립기념일 축하 전문을 발송했다. 중국은 군사정부를 인정하는 자세를 취하면서 축하 전문을 보내지 않는 등 이중노선을 보이는 듯하다.

13) 원문은 다음 사이트를 참조하라. <https://digitallibrary.un.org/record/3930690>

14) 동방경제포럼 홈페이지에는 2022년 상반기에만 양국 간 무역 규모가 140% 증가했다고 한다(Eastern Economic Forum News 2022/09/19). 양국은 2014년 무역 및 경제협력 공동위원회를 설치했고, 쿠데타 이후 회담이 재개함으로써 정부 대 정부 간 경제협력의 의지를 피력했다.

15) 2022년 2월, 러시아가 우크라이나를 침공한 뒤 러시아에 대한 국제사회의 여론은 악화했지만, 아세안의 입장은 서방세계와 판이하다. 2022년 2월 유엔총회가 러시아의 침공을 규탄하는 결의안을 채택할 베트남과 라오스는 기권했고, 2월 26일 아세안은 사태에 대한 깊은 우려와 관련 당사자 간 대화를 추구하고 최대한 갈등을 자제하며 긴장 완화를 요구하는 저수준의 공동성명을 발표했다(Storey and Choong

다음 날, 저민툰(Zaw Min Tun) 군사평의회 대변인은 러시아의 행동을 두고 “러시아의 주권 강화 노력이자 세계에 러시아가 강대국임을 전시하는 행위”라고 언급했다(VOA 2022/02/25). 러시아-우크라이나 전쟁 이후 세계질서의 양극체제 가능성이 더욱 커지는 가운데 미얀마 군부는 기존 우군인 중국과 함께 새로운 외교적 지렛대로서 러시아의 비호를 받아 외부의 압력을 견뎌내고 정권을 유지하려는 목적을 공식화했다. 민아웅흘라잉 군사령관은 중립노선이라는 외교정책의 기초마저 훼손하며 정권의 안위에 시활을 거는 새로운 전략을 채택한 셈이다.<sup>16)</sup> 중국과 비교하여 러시아는 원거리에 위치하여 정치·경제의 의존이나 종속 속도를 걱정할 필요가 없으며, 소수종족 문제와 같은 민감한 현안을 공유하지도 않는다. 무엇보다도 러시아는 중국처럼 이중노선의 기미를 보이지 않기 때문에 현재로서는 신뢰할 수 있는 협력국이다.

미얀마를 장기간 관찰하고 연구한 언론인은 2023년 2월 양국 간 체결한 원자력 개발 협정을 두고 미얀마 군정에 대한 러시아의 명확한 지지라고 평가한다(Lintner 2023).<sup>17)</sup> 2000년부터 시작한 원자력

2022: 3-5). 이후 3월 3일, 4월 8일 등 아세안은 두 차례 더 공동성명을 발표했지만, 러시아를 비난하거나 교전 당사국으로도 적시하지 않았다(Shoji 2022/11/01). 개별 국가로 볼 때, 러시아가 국제법과 유엔 헌장을 준수하지 않았다고 싱가포르만 유일하게 러시아를 맹비난하고 제재를 단행했고, 그 외 회원국은 중립적이었던 것에 비해 미얀마만 노골적으로 러시아를 지지했다. 한편, 러시아의 우크라이나 침공과 관련한 동남아의 ‘중립적 태도’는 러시아의 맞대응으로 구체화되었다. 2023년 발표한 『외교정책 개념』에서 러시아는 아태지역을 동남아지역으로 한정하고 러시아 제재에 동참하지 않는 아세안과 경제, 안보, 인도주의 등에서 협력을 강화할 것이라고 밝혔다. 이른바 “글로벌 사우스”(Global South)와 연계하겠다는 것이다(러시아 외교부 2023/03/31). 즉 우크라이나 침공에 대해 중립적이지 않은 한국을 아태지역에서 배제하는 대신, 러시아의 편이 될 수 있는 국가들과 선별적으로 협력을 강화하는 전략을 명시했다.

16) 군사평의회도 전통적인 외교 기초를 고수한다. 이와 관련한 사례는 GNLM(2021/02/19)을 참조하라.

17) 양국의 원자력협력은 2000년으로 거슬러 올라간다. 당시 미얀마는 러시아에 원자력 연구센터 설립 지원을 요청했고, 2002년 러시아 원자력부(Minatom)는 미얀마 머퀘주(Magwe Region)에 원자력 개발과 관련된 시설물(10메가와트급 원자로, 개



개발사업이 정상적인 궤도에 오를지는 지켜볼 일이지만, 본 협의는 양국 관계가 진전되었다는 상징적인 의미로 보아야 할 것이다.

#### IV. 쿠데타 이후 미얀마를 향한 중국과 러시아의 접근

##### 1. 중국: 국익 추구에 근거한 이중노선의 유지

중국은 미얀마와 정경분리와 내정불간섭 원칙을 고수하며 주로 통상과 중국-미얀마경제회랑(CMEC) 내 인프라 구축에 초점을 맞춘다. <표 1>에서 보는 바와 같이 중국의 미얀마 투자 프로젝트는 미린 자이 프로젝트<sup>18)</sup>를 제외하고 모두 폐잉썬 정부와 아웅산수찌 정부에서 개발 협정을 체결했으며, 미얀마에 대한 해외 투자 여건과 군부가 중국에 대해 가지는 고정관념을 고려하더라도 중단될 가능성은 크지 않다. 또한, 뉴양곤시티 프로젝트를 제외하고 모든 프로젝트는 일대일로와 연계하여 CMEC의 시작과 종료 지점에 위치한다.

---

발 연구실 두 동, 폐기물장, 미얀마 기술자 교육 시설 설립 등) 건설 지원에 합의했다. 2003년 재정 부족으로 사업 자체를 포기했지만, 2007년 러시아 로사톰(Rosatom)이 미얀마에 원자력 개발과 관련한 부대시설을 갖춘 10메가와트급 경수로(20% 미만의 우라늄235 연료) 건설을 지원하겠다고 발표했다. 그러자 미국의 강력한 비난 앞에 개발계획을 중지되었다(Gjerde 2017: 2; Thaug Tun 2012: 152-153). 2015년 양국은 다시 원자력 분야 협력을 약속했는데, 군사정부에 들어 원자력 개발사업이 재개된 것이다. 미국 국무부는 원자력 협력과 물질적 지원을 확대하는 러시아의 행보에 깊은 우려를 표명했다.

- 18) 본 프로젝트는 2020년 1월 시주석이 미얀마를 방문했을 때 체결한 33개 합의서 중 하나로써 2021년 5월 군사평의회가 사업을 최종 승인했다. 3개 중국 기업(Yunnan Provincial Energy Investment Group Co. Ltd., UREC, Zhefu Holding Group Co. Ltd.)과 1개 미얀마 기업(Supreme Group)이 컨소시엄을 구성하여 약 25억 달러를 투입하여 1,390MW 규모의 LNG 발전소 3개소, 양곤으로 수송할 각각 80마일과 130마일 길이의 230kV, 500kV의 전력망과 가스관을 건설할 계획이다. 2023년 완공을 목표로 생산한 전력의 35%는 에아워디주에 분배되고 나머지는 양곤에서 소비할 계획이다.

&lt;표 1&gt; 2018년 이후 중국의 투자로 개발(예정) 중인 대규모 프로젝트

| 프로젝트                                      | 투자금(US\$) | 위치               | 상황                 |
|---|-----------|------------------|--------------------|
| 미린자잉(Mee Lin Gyaing LNG Project)          | 25억       | 에야위디주            | 진행중                |
| 짜옥퓨 경제특구(Kyaukphyu Special Economic Zone) | 13억       | 짜옥퓨              | 진행중                |
| 짜옥퓨 발전소                                   | 1억8천만     |                  | 진행중(1단계 완공, 135MW) |
| 짜옥퓨 심해항구 개발                               | 73억→13억   |                  | 진행중                |
| 뉴양곤시티프로젝트<br>(New Yangon City project)    | 15억       | 양곤               | 계획중(2018)          |
| 친쉐호 국경경제협력지구<br>(Chinshwehaw CBECZ)       | -         | 산주 국경<br>(분쟁지역)  | 계획중(2018)          |
| 칸파이크티 국경경제협력지구<br>(Kanpaikti CBECZ)       | 2,240만    | 꺼친주 국경<br>(분쟁지역) | 진행중                |

※ 자료: Banerjee and Rajaura(2021/11/9)에서 수정.

친강(秦剛) 전 외교부장은 양국의 변함없는 우호와 내정불간섭 원칙을 재확인하면서도 중국 기업과 투자 시설에 대한 안전 보장을 요구한다. 다시 말해 중국은 일대일로 성공을 위해 미얀마에 대한 투자를 지속하면서도 국경을 중심으로 2년 이상 전개되고 있는 군부와 EAO 간 군사적 대치 형국을 절대적으로 경계한다. 실제로 쿠데타 이후 18개월 동안 CMEC의 일환으로 공사를 진행 중인 국경 지역에서 총 300건에 달하는 EAO의 공격이 보고되었다(Thant Aung Paing 2023). 나아가 국경 지역은 불법 이주와 마약 밀매 등 비전통 안보 분야의 문제가 꾸준히 제기되고 있으며, 땃마도의 군사작전에 따라 피난민 발생 가능성은 상시 열려있다. 이에 착안하여 중국은 미얀마 군사평의회가 추진하는 정전협정의 중재자가 되고자 한다. 엄격히 말해 중국은 정전협정의 성공 여부에 관심을 기울이기보다 앞서 언급한 중국의 국가적 이익, 즉 국경지역의 안정을 도모함으로써 경제적 이익을 추구하는 데 방점을 둔다. 따라서 중국이 정전협정

에 참여하는 행위는 미얀마의 평화정착을 위한 진정성에 근거하기보다 그 성과가 미봉책에 그치더라도 일대일로라는 국가전략의 성공을 담보할 수 있는 환경을 구축하기 위한 것으로 보아야 한다.

또한, 중국은 미얀마가 서방의 제재와 같은 외부 요인으로 인해 발생하는 경제적 손실을 벌충해 줄 수 있고, 1993년 미국의 미얀마 제재가 개시된 이래 그러한 방식으로 군부를 재정적으로 지원했다. 그렇지만, 미얀마로서는 경제구조의 중국 의존 또는 종속이라는 부작용을 맞을 것이 기정사실화된다. 즉 군부가 중국에 의존할수록 경제적 종속이 가중되어 결국에는 정권 유지라는 군부의 목적이 중국으로 인해 위협받게 된다는 딜레마에 빠진다. 이에 중국은 어떠한 상황의 변화가 있더라도 미얀마 군부를 지원할 것이라고 확인했다 (Strangio 2022/07/05). 그러나 미얀마 군부는 최근까지 중국의 행태를 근거로 중국은 자국의 이익을 달성하기 위해 일시적으로 미얀마에 편승하는 것으로 인식하며, 따라서 과거처럼 중국에 일방적으로 의존하거나 중국을 유일한 후견국으로 간주하지 않는다.

중국은 2015년 총선에서 국민민주주의연합(NLD: National League for Democracy)의 승리를 가장 먼저 축하한 국가였고, 쿠데타 이후에도 군사평의회를 완전히 옹호하지 않았다. 중국은 쩌모툰(Kyaw Moe Tun) 유엔 주재 미얀마 대사를 인정했고, 아세안 회담에서 비정치적 분야에 국한하여 미얀마 대표만 참석하는 합의안과 5대 합의안의 조속한 이행 등 아세안이 주도하여 미얀마 문제를 해결해야 한다는 유엔의 결정도 존중한다. 2022년부터 군사평의회가 NLD의 해산을 추진하자 중국은 반대의 뜻을 명확히 했고,<sup>19)</sup> 결정적으로 중국 정부는 공식적으로 미얀마 군사평의회를 정부로 인정한 적이 없다. 이런 행태를 참고할 때 중국은 군사평의회 퇴진이나 전향적 자세로의 전환과 같은 상황의 급변을 대비하는 헤징 전략도 포기하지 않았다.

19) 2023년 3월 말, 개정된 정당법에 의거 NLD는 공식 해산되었다.

한편, 중국의 경제적 영향력 확대에 대한 미얀마의 두려움은 짜옥푸 심해항구 개발과 밋송담 건설사례에서 확인된다. 3건에 달하는 짜옥푸 프로젝트의 경제적 이익은 중국에 귀속될 것이지만, 이 프로젝트를 통해 중국은 인도양 진출이라는 군사·안보적 목적을 추구한다. 경제와 안보적 측면에서 중국은 천연가스관과 송유관을 건설함으로써 중동과 아프리카산 원유 수송에 투입되는 비용과 거리를 단축하고, 안전한 수송 환경을 확보함으로써 말라카 딜레마를 극복했고, 이제 군사적으로 인도를 견제할 목적으로 인도양 접근을 꾀한다. 이를 위해 1990년대부터 중국은 안다만해와 인도양에 소재한 미얀마 해군기지를 현대화하고, 이를 매개로 중국 해군의 접근을 시도해 왔다.

짜옥푸 경제특구에 속하는 심해항구 개발 건은 최초 중국 중신그룹유한회사(CITIC: China International Trust and Investment Corporation)가 100억 달러를 투자할 계획이었다. 그러나 미얀마 정부는 일대일로 사업에 참여한 아시아와 아프리카 국가들이 소위 “빛의 함정”(debt trap)에 빠지는 결과를 목격했기 때문에 2년간의 조정을 거쳐 중국과 미얀마의 지분을 85:15에서 70:30으로, 투자금도 13억 달러로 대폭 축소했다. 또한, 중국은 밋송담 건설 재개를 강력히 희망한다. 군사평의회는 본 건을 두고 유일하게 국민의 반중 정서에 편승 중이지만 정권을 운영하는데 필요한 자금난이 심각해지면, 댐 건설 재개를 비롯하여 중국의 추가적인 개발 프로젝트도 긍정적으로 논의할 것이다. 중국 자본의 미얀마 진출이 확대되면 될수록 국민의 반중 정서는 심화할 것이며, 이는 군부의 국제적 고립도 심화함을 의미한다.

## 2. 러시아: 태생적인 협력 한계

군사협력을 넘어 러시아가 미얀마와 급속히 밀착하게 된 배경은

첫째, 아시아를 중시하는 러시아의 대외정책과 둘째, 우크라이나 침공으로 인한 국제적 고립으로 설명할 수 있다. 전통적으로 러시아 외교의 중심축은 주변국을 중심으로 한 유럽이지만, 냉전 종식 이후에는 동남아를 포함한 아시아도 중요 지역으로 인식됐다. 이에 러시아는 1994년 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)에 가입하고, 1996년 7월에는 아세안과 대화 상대(dialogue partner)가 되는 등 1990년대부터 동남아를 중요 지역으로 인식했다. 나아가 2001년 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 크라스노야르스크(Krasnoyarsk) 연설에서 1998년 옐친(Boris Yeltsin) 전 대통령의 언급을 복기하며 아시아를 중시하는 외교정책을 공식화했다.<sup>20)</sup>

2012년 푸틴 대통령은 자신의 세 번째 임기가 시작된 4개월 만인 9월 9일-10일 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회담에서 ‘동진’(turn to the East), 즉 신동방정책(또는 아시아 중시정책)을 발표했다. 이듬해 발표된 러시아의 『외교정책 개념』(Concept of the Foreign Policy)에는 서방이 중요성을 잃고 지정학적 축이 태평양으로 이동함에 따라 점진적 다극 체제가 형성되고 있다고 평가했고(Voltaire Network 2013/02/12), 2016년 12월에 발표한 『외교정책 개념』에서도 다극질서의 출현을 기정사실로 수용하며, 아태지역에서 러시아의 지위 강화와 역내 국가들과의 관계 활성화를 공식화했다(성원용 2022: 220).

2014년 3월, 크림반도 병합이후 러시아가 미국과 유럽연합을 위시한 서방의 제재를 받자 러시아는 시베리아와 극동지역에 국한하던 아태지역과의 협력을 동남아로 확장했다. 예를 들어 러시아는 아세

---

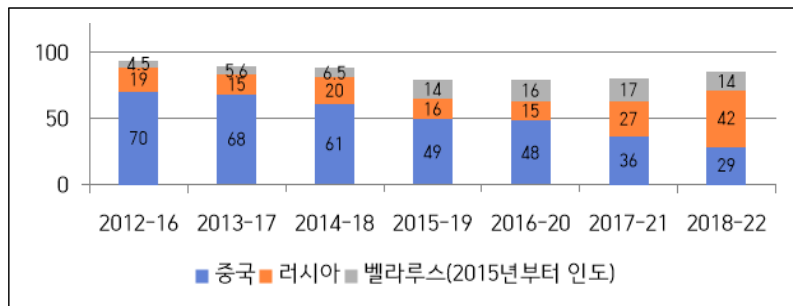
20) 그러나 2005년 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)가 출범할 당시 러시아의 회원국 자격 요건을 두고 아세안 회원국이 분열하여 회원 가입이 2년간 지연되는 등 러시아를 둔 동남아는 적극적이지 않았다(Rangsimaporn 2009: 791). 리관유(Lee Kuan Yew 2000/11/23) 전 싱가포르 총리도 2000년 한 신문에 기고한 글에서 러시아가 동아시아에서 향후 20년 간 주요 행위자가 되지 못할 것으로 예상한 바 있다.

안으로 농산물 수출 판로를 모색했고(Lutz-Auras 2015: 176), 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union)은 2017년과 2019년 베트남, 싱가포르와 순차적으로 자유무역협정(FTA)을 체결하는 등 기존 군사와 에너지 분야 협력을 넘은 외연 확장을 시도했다.

한편, 러시아는 중국과 같은 논리로 미얀마의 쿠데타를 반대하는 외부 시각을 내정 간섭과 주권 침해로 해석한다. 또한, 다양한 종족과 사회적 균열을 통합하고 유지할 수 있는 유일한 집단이 군부이고, 군부가 정치권에서 퇴진하면 미얀마는 발칸 반도나 아프가니스탄과 같은 혼란한 상황이 될 것으로 본다. 즉 러시아는 미얀마 군부가 중심이 되어 국론을 모아야 한다는 입장이다(PeaceNexus Foundation 2022: 12). 따라서 러시아는 시위대에 대한 유혈 진압에 우려를 표명하면서도 땃마도가 사회 혼란을 통제하고 총선을 실시함으로써 민주체제로 나아갈 수 있다는 군사평의회의 로드맵을 지지한다.

<그림 1> 미얀마의 무기 수입 동향

단위: 퍼센트(%)



※ 자료: SIPRI.

미얀마는 러시아와 무기 거래, 군사정보 교류 등 군사협력에 우선권을 부여하고 사회문화와 경제로 협력을 확장하려는 시도하지만, 사실상 양국의 협력은 군사 분야에만 국한된다. <그림 1>과 같이 미

얀마는 전통적으로 중국산 무기를 수입했으나 그 비중이 서서히 감소하다가 2018-22년에는 러시아산 무기 수입량이 중국산 무기를 앞질렀다. 쿠데타 이후 러시아는 중국을 제치고 4억 달러 이상의 무기를 미얀마에 판매했다(<표 2> 참조). 거래 건수 면에서 싱가포르에 뒤지지만, 미얀마는 전투기, 레이더 등 고가의 러시아산 방공시스템을 구매함으로써 “날아다니는 관(棺)”(ICG 2022: 5)이라는 오명을 쓴 중국산 전투기를 대체하는 등 중국산 재래식 무기를 러시아산 첨단 무기로 대체할 수 있게 되었다.<sup>21)</sup>

나아가 러시아 해군은 인도양 진출을 위한 전진기지를 확보할 목적으로 중국처럼 미얀마 항구에 접근하고자 한다. 인도양을 중심으로 한 러시아와 중국의 해상 패권에 대한 야망은 비견할 수 있지만 이에 대한 미얀마의 반응은 상이하다. 중국이 천연가스과 중동산 원유의 안전한 수송을 위해 짜옥퓌 항구에 인민군 해군의 접근을 제한하자 미얀마는 외국 군대의 국내 주둔을 허용하지 않는 헌법을 근거로 이를 거절했다. 그런데, 민아웅홀라잉 군사령관은 2022년 9월, 러시아 통신사 리아 노보스티(RIA Novosti)와의 인터뷰에서 헌법 내에서 협력할 수 있는 최선책을 모색하겠다고 언급했다(The Irrawaddy 2023/02/15). 중국에 단호했던 이전 정부의 견해와는 분명한 온도 차였다. 양국은 2018년 각국 군함의 입항 절차 간소화에 합의했고, 이에 근거하여 양국 함정이 상호 방문하기도 했다.<sup>22)</sup> 군 주둔뿐만 아니라 항구를 쉽게 개방하지 않는 뜻마도의 관행을 참고할 때 러시아 군함의 미얀마 접근은 이례적이다.

21) 러시아산 전투기를 비롯한 공군 군수물자의 구매 품목과 양은 PeaceNexus Foundation(2022: 10)을 참조하라.

22) 2019년에는 양국 함정이 안다만해 목뜨마(Mouttama)와 블라디보스토크를 우호 방문했고, 2021년 10월 28일에는 115명이 탑승한 그레미야시호(Gremyashiy)가 양곤 인근의 필러와(Thilawa) 항구에 도착하여 사흘간 정박했다(The Irrawaddy 2023/02/15; PeaceNexus Foundation 2022: 9-10).

&lt;표 2&gt; 쿠데타 이후 미얀마의 무기 수입 현황

| 국가        | 미얀마 군과 직거래(달러) | 건 수 | 미얀마 군 공급체와 거래 (달러) | 건 수 | 합계(달러)        | 건 수 |
|-----------|----------------|-----|--------------------|-----|---------------|-----|
| 러시아       | 370,031,116    | 15  | 35,934,723         | 18  | 405,965,839   | 28  |
| 중국(홍콩 포함) | 251,753,469    | 41  | 15,361,324         | 1   | 267,114,793   | 41  |
| 싱가포르      | 248,675,213    | 138 | 5,233,556          | 9   | 253,908,769   | 138 |
| 인도        | 49,013,545     | 14  | 2,291,012          | 9   | 51,304,557    | 22  |
| 태국        | 27,745,214     | 25  | -                  | -   | 27,745,214    | 25  |
| 합계        | 947,218,557    | 233 | 58,820,615         | 34  | 1,006,039,172 | 254 |

※ 자료: Human Rights Council 2023/05/17, p.11.

한편, 미얀마가 러시아에 제안하는 경제협력의 방안과 내용은 현실성이 떨어지고, 러시아도 동남아에서 차지하는 자국의 위상과 지리적 위치 등을 고려할 때 다양한 장애에 부딪힌다.<sup>23)</sup> 단적인 예로 미얀마의 러시아 수출입 규모는 중국과 비교할 수 없을 수준이고, 특히 쿠데타 이후 양국의 교역량은 이전보다 더 감소했다(<표 3> 참조). 러시아가 동남아에 진출하는 최단 거리는 극동지역, 즉 한반도 북쪽을 통하는 노선으로 미얀마와 접점을 찾을 수 없다. 나아가 미얀마의 교역은 중국, 태국 등 주로 국경무역에 치중되므로 러시아가 중국을 대체할 수 없다.<sup>24)</sup> 즉, 미얀마 교역의 체질이 개선되지 않는 이상, 또한 러시아가 동남아로 향하는 경제적인 교역로를 발굴하지 않는 한 두 국가 간 교역 확대의 가능성은 크지 않다.

23) 이런 현상은 아세안 전체적으로 유사하여 러시아가 동남아와 무역에서 고전하는 공통적 배경이 되기도 한다. 예를 들어 러시아와 아세안은 2021년 무역 및 투자 협력 로드맵에 서명했지만, 무역 거래가 가장 많았던 연도는 2014년으로 230억 달러였고, 2020년에는 150억 달러에 머물렀다. 같은 시기 아세안과 중국, 한국의 교역 규모는 각각 6,850억 달러, 1,550억 달러였다(Gubin 2022/02/05).

24) 2022-23년 기준 미얀마의 수출 규모는 23억 6,300만 달러였는데 이중 국경 수출량은 전체 수출량의 35%에 해당하는 8억 3,370만 달러, 수입 규모는 23억 9,224만 달러였고, 국경 수입량은 전체 수입량의 11%에 해당하는 2억 7,586만 달러였다 (Ministry of Commerce n.d.).



<표 3> 미얀마-중국·러시아 간 교역 현황 비교

(단위: 천 달러)

| 연도                 | 중국               |                  | 러시아          |              |
|--------------------|------------------|------------------|--------------|--------------|
|                    | 수출(%)            | 수입(%)            | 수출(%)        | 수입(%)        |
| 2011 <sup>1)</sup> | 1,515,277(18.64) | 2,303,658(26.88) | 8,059(0.10)  | 2,451(0.03)  |
| 2016 <sup>1)</sup> | 4,766,681(40.84) | 5,403,104(34.42) | 5,979(0.05)  | 25,988(0.17) |
| 2019 <sup>1)</sup> | 5,753,615(31.78) | 6,447,069(34.64) | 32,423(0.18) | 18,429(0.10) |
| 2020 <sup>1)</sup> | 5,375,505(31.75) | 6,527,858(36.34) | 30,319(0.18) | 27,989(0.16) |
| 2021 <sup>2)</sup> | 4,470,848(29.50) | 4,205,761(29.40) | 23,449(0.16) | 10,995(0.08) |

※ 자료: 1) WITS(소수점은 반올림함), 2) Global EDEG(소수점은 반올림함).

군사평의회는 서방과의 관계 개선 가능성이 희박하므로 그 대안으로 러시아를 주요 협력국으로 선택했으나 다음과 같은 이유에서 그 관계가 중장기적으로 유지되기는 힘들다. 첫째, 러시아는 전쟁으로 인해 추가의 무기가 필요한 상황이고, 역시 민주진영과 교전 중인 미얀마 군부가 성능이 우수한 러시아산 무기를 지속해서 공급받을 수 있을지 의문이다. 러시아산 무기는 고가이면서 운용에 높은 수준의 기술을 필요하므로 미얀마로서는 적지 않은 비용을 할당해야 하는 부담을 지고, 무기 운용에 필요한 전문가 양성도 필요하다(ICG 2022: 18). 오히려 러시아군이 미얀마산 무기를 사용했다는 정황이 알려져 러시아의 무기 공급이 여유롭지 않다는 사실을 방증했다.<sup>25)</sup>

둘째, 푸틴의 러시아는 세계 강대국 지위를 회복하기 위한 일환으로 동남아로 영향력 확대를 시도한다. 그러나 냉전기 동남아에서 러시아의 영향력은 미미했고, 냉전 해체 이후에도 베트남과 라오스 이외 추가로 우방국을 확보하지 못했다. 그뿐만 아니라 미국과 중국의 경쟁이 본격화한 동남아에서 러시아의 역할은 부상하지 않았다. 공간을 좁혀 미얀마에서 러시아가 중국을 극복할 때 러시아의 동남아

25) 2023년 7월에는 러시아가 우크라이나 전쟁에서 미얀마산 120ER(120mm) 박격포탄을 사용했다(Militarnyi 2023/07/26).

팽창은 청신호가 될 수 있다. 다시 말해 군사 분야 이외 미얀마와 러시아 간 경제와 사회문화교류 등은 양국 관계의 전기를 상징하는 시금석에 불과할 뿐 향후 양적인 관계 발전이나 교류의 질적 심화는 기대할 수 없다.

셋째, 미얀마와 러시아가 급격히 가까워진 동인은 민아웅흘라잉 군사령관의 개인적인 성향과 정치적 판단에 의한 것이며, 미얀마 군부가 중국에 가진 불신이 그 결정적 배경이었다. 나아가 군사평의회가 국정을 관장하는 현 상황에서 미얀마 외교부도 민아웅흘라잉 군사령관의 결정에 종속된다고 보아야 할 것이다. 이런 측면에서 러시아는 각고의 외교적 노력 없이 미얀마와 관계를 강화하며 국익을 획득할 수 있고, 미얀마는 단기적으로 안보리와 같은 국제레짐의 비난에서 벗어날 수 있는 공간을 확보했다. 그러나 미얀마의 러시아 전략이 임시변통적인 성격이 짙으므로 군부의 퇴진과 새로운 민간정부의 출현, 또는 군 수뇌부의 교체 등 정치적 격변, 그리고 경제적으로 중국의 영향력 확대 등 국내외 환경의 변화에 따라 러시아에 대한 외교정책도 유동적일 수밖에 없다.

## V. 전망: 외교정책의 미래

1988년 집권한 신군부처럼 2021년 쿠데타로 출범한 군사평의회 최대 과제와 목표는 생존과 자립이다. 1988년 집권한 신군부는 중국에 편승하여 정권을 유지했으나 경제적 종속의 심화가 높아 주권 영속에 위협을 감지했다. 이에 군부는 유사민간정부의 출범을 선택했고, 이후 중국과 등거리 외교를 유지하며 중국에는 헤징으로 선회했다. 아웅산수찌 정부는 대내외 관측과 달리 친서방적인 외교정책을 채택하지 않았을 뿐만 아니라 특히 2017년 로힝자족 사태 이후 중국

과 밀착하는 행보를 보였고, 이런 행태는 군부의 불만을 사기에 충분했다. 2017년 로힝자족 사태는 군부에게 중국에만 의존하지 말아야 하는 교훈을 재확인하는 사건이었고, 쿠데타 이후 군부는 중국과 싸움포 관계는 유지하면서도 러시아를 중시하는 전략으로 나아갔다.

이런 의미에서 미얀마의 외교정책은 기존 중국 일변도에서 러시아로 향하는 프로그램 변화(Program Change)의 형태로 진화하는 것처럼 보인다. 중국에 취했던 외교정책의 방향과 목표 등을 러시아로 분산하고 사회문화와 경제교류 등 군사분야 이외 협력을 강화하는 양적인 변화가 목도되었지만, 기존 군부정권이 추구한 외교정책의 수행 작업, 방법, 목표 등은 변하지 않았으므로 조정 변화(Adjustment Change)의 형태를 유지하는 것으로 정의할 수 있다.

민아웅홀라잉 군사령관의 실권이 존재하는 한 러시아를 향한 미얀마의 밀착 행보는 지속할 가능성이 유력하지만, 근본적으로 미얀마는 중국 의존도를 탈피하지 못하는 구도에 봉착해 있으며 시간의 경과에 따라 이 구도는 고착화될 것이다. 다음과 같이 두 조건에서 미얀마 외교정책의 시계(視界)는 다시 중국으로 향할 수 있다.

첫째, 러시아가 전쟁에 패배하거나 이에 버금가는 상황에서 전쟁이 종료될 경우 양국은 상호 외교 관계를 재검토할 가능성이 크다. 러시아는 외교적 고립뿐만 아니라 전쟁에 대한 물질적 배상과 외교적 책임으로부터 자유로울 수 없고, 국내적으로도 푸틴 대통령의 리더십은 심각한 위기에 처할 것이다. 만약 정권 교체가 발생하면 기존 러시아의 미얀마 정책도 재검토될 수 있다. 또한, 러시아의 패배는 우크라이나를 지원한 미국을 위시한 서방국가의 승리를 의미하므로 이들 국가와 대립각을 세우고 있는 미얀마로서는 효용가치가 사라진 러시아를 외교정책의 우선 국가에서 기각하거나 외교 관계를 전면 수정할 수 있다. 반대로 러시아의 승리로 전쟁이 종료될 경우 러시아는 더욱 공세적이고 위압적인 외교정책으로 나아갈 가능성이

크고, 미얀마는 이러한 러시아의 행보에 편승하려고 시도할 것이다. 그럼에도 양국의 관계 발전 의지와 달리 지리적 원거리, 미얀마의 교역 형태 등 태생적 한계로 인해 군사 분야 이외 협력과 교류는 실질적인 성과를 거두지 못할 것이다.

둘째, 미얀마와 러시아의 태생적 한계는 경제교류의 활성화에 부정적이다. 따라서 군사평의회는 군 수뇌부 결속의 원동력인 자금의 원활한 확보를 위해 다시 중국을 선택할 수밖에 없는 환경에 처할 것이다. 2020년 시주석의 미얀마 방문 이후 중국은 미얀마에서 대규모 프로젝트에 착수했고, 이로 인해 미얀마 군부는 경제적 이익을 취할 것이다. 그뿐만 아니라 미얀마에 대한 국제사회의 제재가 강화할 경우 중국에 대한 미얀마의 경제적 의존도도 비례할 것이 유력하다. 따라서 경제적 측면에서 러시아가 중국의 역할을 대체하지 않는 이상 미얀마는 외교의 중심축을 중국으로 돌릴 수밖에 없다. 나아가 군사평의회가 추진하는 EAO와의 정전협상에서 중국이 긍정적 역할을 하면 외교적 측면에서도 중국의 발언권은 높아질 수밖에 없다.

중국이 미얀마에 대한 이중노선을 철회한다면 미얀마는 중국에 편승할 수 있지만, 이미 국민 전반에 확산한 반중 정서와 군 수뇌부가 중국에 가지는 부정적인 인식을 불식시키기에는 적지 않은 시간이 필요하다. 중국은 미얀마와 외교정책에서 철저한 정경분리와 자국의 이익 추구에 집중하므로 단기적 수준에서 미얀마는 러시아에 의존하며 외교적으로 생존을 위한 공간을 확보하는데 주력하고, 중장기적으로 중국과 경제적 교류를 확대함으로써 안정적인 군부정권의 토대를 마련하고자 할 것이다.

## 참고문헌

- 러시아 외교부. 2023. “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation.” 31 March. [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/fundamental\\_documents/1860586/](https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/)(검색일: 2023.04.12.)
- 성원용. 2022. “러시아의 신동방정책과 대유라시아주의.” 『비교경제연구』 29(2): 205-255.
- 장준영. 2021. “미얀마-중국 관계로 본 미얀마 사태의 현황과 전망: 형제인가, 오월동주인가?” 『성균 차이나 브리프』 9(2): 71-79.
- AFP. 2021. “Russia ‘Concerned’ Over Myanmar Civilian Casualties.” *The Moscow Times*. 29 March. <https://www.themoscowtimes.com/2021/03/29/russia-concerned-over-myanmar-civilian-casualties-a73402>(검색일: 2021.04.27.)
- Banerjee, Sreeparna and Tarushi Singh Rajaura. 2021. “Growing Chinese Investments in Myanmar Post-Coup.” ORF(Observer Search Foundation). 09 Nov. <https://www.orfonline.org/expert-speak/growing-chinese-investments-in-myanmar-post-coup/>(검색일: 2021.11.25.)
- Barany, Zoltan. 2018. “Burma: Suu Kyi's Missteps.” *Journal of Democracy* 29(1): 5-19.
- Dossi, Simone. 2015. “Regime Change and Foreign Policy: Explaining the Fluctuations in Myanmar’s Economic Cooperation with China.” *European Journal of East Asian Studies* 14: 98-123.
- Eastern Economic Forum News. 2022. “Russia-Myanmar: A New Strategy for Economic Cooperation.” 19 Sep. <https://forumvo>

- stok.ru/en/news/rossija-mjanma-novaja-strategija-ekonomiche  
skogo-sotrudnichestva/(검색일: 2022.10.14.)
- Gjerde, Kristine Lundby. 2017. "Russia's Turn to Asia: Myanmar  
Seen from Moscow." *Policy Brief* 10/2017. Oslo: NUPI.
- Global EDEG. "Burma: Trade Statistics." [https://globaledge.msu.edu/  
countries/burma/tradestats](https://globaledge.msu.edu/countries/burma/tradestats)(검색일: 2023.08.20.)
- GNLM(Global New Light of Myanmar). 2016. "Strength of the  
People." 23 April.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Chairman of State Administration Council  
Commander-in-Chief of Defence Services Senior General  
Min Aung Hlaing Answers Questions Raised by Russia 24."  
27 June.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Myanmar Continues to Practise Independent, Active  
and Non-aligned Foreign Policy: Senior General." 19 Feb.
- Gubin, Andrey. 2022. "Russia's blossoming ties with ASEAN." East  
Asia Forum. 05 Feb. [https://www.eastasiaforum.org/2022/02/  
05/russias-blossoming-ties-with-asean/](https://www.eastasiaforum.org/2022/02/05/russias-blossoming-ties-with-asean/)(검색일: 2022.04.07.)
- Han, Enze. 2021. "China Does Not Like the Coup in Myanmar." East  
Asia Forum. 06 Feb. [https://www.eastasiaforum.org/2021/02/  
06/china-does-not-like-the-coup-in-myanmar/](https://www.eastasiaforum.org/2021/02/06/china-does-not-like-the-coup-in-myanmar/)(검색일:  
2021.03.18.)
- Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments  
Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies  
Quarterly* 34(1): 3-21.
- Holsti, Ole. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann  
Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Htet Naing Zaw. 2017. "ARSA Mobilizes Rohingya in Northern

- Rakhine: Army.” *The Irrawaddy*. 30 Aug. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/arsa-mobilizes-rohingya-northern-rakhine-army.html>(검색일: 2017.09.25.)
- \_\_\_\_\_. 2018. “The President's Office Denies Army Chief Threatened a Possible Coup.” *The Irrawaddy*. 27 June. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/presidents-office-denies-army-chief-threatened-possible-coup.html>(검색일: 2018.11.25.)
- \_\_\_\_\_. 2018. ““Who is Ruling the Country?”: Military Representative.” *The Irrawaddy*. 12 June. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/ruling-country-military-representative.html>(검색일: 2018.11.25.)
- Human Rights Council. 2023. “The Billion Dollar Death Trade: The International Arms Networks that Enable Human Rights Violations in Myanmar.” A/HRC/53/CRP.2. 17 May. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/myanmar/crp-sr-myanmar-2023-05-17.pdf>(검색일: 2023.07.20.)
- ICG(International Crisis Group). 2016. *Myanmar: A New Muslim Insurgency in Rakhine State*. Asia Report No.283. Yangon/Brussels: ICG.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Myanmar's Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase*. Asia Report No.292. Brussels: ICG.
- \_\_\_\_\_. 2022. *Coming to Terms with Myanmar's Russia Embrace*. Crisis Group Asia Briefing. No.173. Bangkok/Brussels: ICG.
- Jagan, Larry. 2018. “UN Envoy Averts Possible Military Coup in Myanmar.” *Bangkok Post*. 23 June. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1490754/un-envoy-averts-possible-military-coup-in-myanmar>(검색일: 2018.11.25.)

- Joy, Adrienne. 2018. *Understanding China's Response to the Rakhine Crisis. Special Report*. No.419. Washington D.C.: USIP (United States Institute of Peace).
- Ko Ye. 2017. "Will Snr-Gen Min Aung Hlaing's Russia Visit Unlock More Military Cooperation?". *The Irrawaddy*. 24 June. <https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/will-snr-gen-min-aung-hlaings-russia-visit-unlock-military-cooperation.html> (검색일: 2018.11.25.)
- Kobayashi, Yuka and Josephine King. 2022. "Myanmar's Strategy in the China - Myanmar Economic Corridor: a Failure in Hedging?" *International Affairs* 98(3): 1013-1032.
- Lee Kuan Yew. 2000. "Need for a Balancer on East Asia's Way to World Eminence." *International Herald Tribune*. 23 Nov. <https://www.nytimes.com/2000/11/23/opinion/IHT-need-for-a-balancer-on-east-asias-way-to-world-eminence.html>(검색일: 2018.11.25.)
- Lintner, Bertil. 2023. "China's Aggressive Return to Myanmar." *Global Asia* 18(1). [https://www.globalasia.org/v18no1/feature/chinas-aggressive-return-to-myanmar\\_bertil-lintner](https://www.globalasia.org/v18no1/feature/chinas-aggressive-return-to-myanmar_bertil-lintner)(검색일: 2023.08.25.)
- Lukin, Artyom. 2021. "Why Russia is Betting on Myanmar's Military Junta." *East Asia Forum*. 27 April. <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/27/why-russia-is-betting-on-myanmar-military-junta/>(검색일: 2021.05.20.)
- Lutz-Auras, Ludmila. 2015. "Russia and Myanmar: Friends in Need?" *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34(2): 165-198.
- Martin, Michael F., Rhoda Maragesson and Bruce Vaughn. 2017. *The*



*Rohingya Crises in Bangladesh and Burma*. Washington D.C.: 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): 89-121.

Militarnyi. 2023. "Russia Received Ammunition Manufactured by Myanmar." 26 July. <https://mil.in.ua/en/news/russia-received-ammunition-manufactured-by-myanmar/>(검색일: 2023.08.07.)

Ministry of Commerce. n.d. "Border Trade Data." <https://www.commerce.gov.mm/en/dobt/border-trade-data/>(검색일: 2023.08.25.)

Myers, Lucas. 2021. "China Is Hedging Its Bets in Myanmar." *Foreign Policy*. 10 Sep. <https://foreignpolicy.com/2021/09/10/china-myanmar-coup-national-league-for-democracy/>(검색일: 2021.09.20.)

Passeri, Andrea. 2021. "Myanmar's Foreign Policy under the NLD Government: A Return to Negative Neutralism?" Singh, Daljit and Malcolm Cook. eds., *Southeast Asian Affairs*. Singapore: ISEAS. 223-233.

PeaceNexus Foundation. 2022. *Russia's Policy in Myanmar and South-East Asia*. Prangins: PeaceNexus Foundation.

Perlez, Jane. 2017. "In China, Aung San Suu Kyi Finds a Warm Welcome (and No Talk of Rohingya)." *The New York Times*. 30 Nov. <https://www.nytimes.com/2017/11/30/world/asia/china-myanmar-aid-sanctions.html>(검색일: 2018.11.25.)

Ramachandran, Sudha. 2017. "Rohingya Crisis: Will China's Meditation Succeed?" *China Brief* 17(15). <https://jamestown>.

- org/program/rohingya-crisis-will-chinas-mediation-succeed/  
(검색일: 2018.11.25.)
- Rangsimaporn, Paradorn. 2009. "Russia's Search for Influence in Southeast Asia." *Asian Survey* 49(5): 786-808.
- Reuters Staff. 2021. "China Rejects Suggestion That It Supported Coup in Myanmar." *Reuters*. 03 Feb. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-china-idUSKBN2A3115>(검색일: 2021.03.04.)
- Rosenau, James N. 1996. *Public Opinion and Foreign Policy*. New York: Random House.
- Selth, Andrew. 2018. *Myanmar's Armed Forces and the Rohingya Crisis*. Peaceworks No.140. Washington D.C.: USIP.
- Shang, Po P. 2022. "Myanmar's Foreign Policy: Shifting Legitimacy, Shifting Strategic Culture." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 41(1): 88-105.
- Shoji, Tomotaka. 2022. "Southeast Asia and the Russian Invasion of Ukraine - Diverse Relations, Mixed Reactions." International Information Network Analysis. 01 Nov. [https://www.spf.org/iina/en/articles/shoji\\_13.html](https://www.spf.org/iina/en/articles/shoji_13.html)(검색일: 2022.11.25.)
- SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute). "Trends in International Arms Transfers." 각호(2012-2022). <https://www.sipri.org/taxonomy/term/297>(검색일: 2022.11.25.)
- Smith, Martin. 2019. *Arakan(Rakhine State): A Land in Conflict on Myanmar's Western Frontier*. Amsterdam: TNI.
- Storey, Ian and William Choong. *Russia's Invasion of Ukraine: Southeast Asian Responses and Why the Conflict Matters to the Region*. ISEAS Perspective, Iss.2022, No.24. Singapore:

ISEAS.

- Strangio, Sebastian. 2021. "Chinese Special Envoy Winds Up Unannounced Myanmar Trip." *The Diplomat*. 02 Sep. <https://thediplomat.com/2021/09/chinese-special-envoy-winds-up-unannounced-myanmar-trip/>(검색일: 2022.11.13.)
- \_\_\_\_\_. 2022. "Chinese FM Pledges 'Closer' Ties with Myanmar's Military Government." *The Diplomat*. 05 July. <https://thediplomat.com/2022/07/chinese-fm-pledges-closer-ties-with-myanmar-military-government/>(검색일: 2022.11.13.)
- Su Mon Thazin Aung and Nan Lwin. 2022. *What do the Official Chinese Media's Mixed Messages on the Myanmar Coup Mean?*. ISEAS Perspective 2022(74). Singapore: ISEAS.
- Taung Tun. 2012. "Myanmar-Russia Relations in a Changing World: Growing Ties Based on Strategic Partnership and Economic Prospects." Sumsry, Victor, Mark Hong, and Amy Lugg, eds., *ASEAN-Russia: Foundations and Future Prospects*. Singapore: ISEAS. 150-155.
- Thant Aung Paing. 2023. *Analysis of CMEC on the Development of Myanmar*. Cornell Policy Review. <http://www.cornellpolicyreview.com/analysis-of-cmec-on-the-development-of-myanmar/?pdf=6468>(검색일: 2023.08.25.)
- The Guardian. 2016. "Myanmar Seeking Ethnic Cleansing, Says UN Official as Rohingya Flee Persecution." 24 Nov. <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/24/rohingya-flee-to-bangladesh-to-escape-myanmar-military-strikes>(검색일: 2022.11.13.)
- UN. 2007. "Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Myanmar, Owing to Negative Votes By China, Russian

- Federation.” 12 Jan. <https://press.un.org/en/2007/sc8939.doc.htm>(검색일: 2023.05.12.)
- \_\_\_\_\_. “The Situation in Myanmar: Resolution.” <https://digitallibrary.un.org/record/3930690>(검색일: 2023.05.28.)
- USIP(United States Institute of Peace). 2018. *China's Role in Myanmar's Internal Conflicts*. USIP Senior Study Group Final Report. Washington D.C.: USIP.
- VOA(Voice of America). 2022. “Myanmar’s Military Council Supports Russia’s Invasion of Ukraine.” 25 Feb. <https://www.voanews.com/a/myanmar-s-military-council-supports-russia-s-invasion-of-ukraine/6458527.html>(검색일: 2023.05.28.)
- Voltaire Network. 2013. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation 12 Feb. <https://www.voltairenet.org/article202037.html>(검색일: 2023.05.20.)
- WITS(World Integrated Trade Solution). <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/MMR/Year/2001/TradeFlow/EXPI MP/Partner/by-country>(검색일: 2023.05.20.)

(2023.09.15. 투고, 2023.10.10. 심사, 2023.10.26. 게재확정)

<부록 1>

미얀마 쿠데타와 관련한 안보리내 안건과 합의

| 일자          | 종류                  | 주요 내용  | 특이사항   |
|-------------|---------------------|--|--|
| 2021. 2.4   | 언론 성명 SC/14430      | -원민 대통령과 아웅산수찌 국가고문을 포함하여 구금된 미얀마 정부 인사들의 석방을 촉구   | -군부 쿠데타를 비난하는 성명 초안 마련, 중국과 러시아가 반대  |
| 2021. 3.10  | 의장 성명 S/PRST/2021/5 | -미얀마 군부의 유혈진압 비판, 무분별한 폭력사용 자제 촉구  | -찬성: 15표(만장일치)<br>-초안에 명시한 쿠데타, 제재 등 “추가 조치”를 경고하는 내용 삭제<br>-동 건에 대해 중국, 러시아, 인도, 베트남이 반대                  |
| 2021. 4.1   | 언론 성명               | -급속히 악화하는 미얀마 상황에 깊은 우려 표명<br>-시위대에 대한 무력 사용, 여성과 어린이를 포함한 민간인 사망을 강력히 규탄하고, 군부의 자제 촉구<br>-모든 구금자의 즉각적인 석방 | -영국이 작성한 초안에는 추가 조치가 준비되었다는 문구가 포함되었으나 중국의 반대로 삭제  |
| 2021. 4.30  | 화상회의 (VTC)          | -아세안 5대 합의안(4.24)의 즉각적인 이행 촉구<br>-구금자 즉각 석방 요구   | -부르제너(Christine Schraner Burgener) 유엔 미얀마 특사와 유소프(Erywan bin Pehin Yusof) 브루나이 외교부 제2장관 참석                 |
| 2021. 11.10 | 언론 성명 SC/14697      | -즉각적인 폭력 중단 촉구.<br>-최근의 폭력에 대해 깊은 우려   | -15개국 찬성   |
| 2022. 2.2   | 언론 성명 SC/14785      | -최근 폭력상태와 대규모 피란민 사태에 대해 깊은 우려를 포함<br>-미얀마 전역에 발생한 모든 형태의 폭력을 즉각 중단, 민간인의 안전 보장 촉구                         | -15개국 찬성   |
| 2022. 5.27  | 의장 성명 시도            | 군부에 평화적 해결을 촉구하는 내용의 추가 성명 채택 시도<br>→ 초안에 아세안 5대 합의안과 관련 ‘제한적 진전’만 달성된 것에 대해 안보리가 깊은 우려를 표한다는 문구 작성        | -중국과 러시아는 ‘제한적’이 아닌 ‘느린’이란 문구로 고집하며 채택 무산  |
| 2022. 12.21 | 결의안 2022S/RES/2669  | -모든 형태의 폭력 행위를 즉각 중단 및 긴장 완화<br>-원민 대통령과 아웅산수찌 국가고문을 포함하여 구금자의 즉각 석방 촉구                                    | -찬성 12표, 기권 3표(중국, 러시아, 인도)<br>-중국: 문제의 조속한 해결법은 없고, 분쟁해결의 당사자는 미얀마임.<br>-러시아: 미얀마 문제가 국제 평화와 안보를 위협하지 않음. |

|            |   |   |   |
|------------|---|---|---|
|            |   |   | -인도: 정치지도자 석방과 정치 활동 재개 허용, 미얀마의 불안정으로 인해 이웃 국가의 이익을 고려해야 함.                    |
| 2023. 8.23 | 결의안 2022S/RES/2669에 대한 공동성명 (joint statement) | -미얀마 군정의 “끊임없는 폭력”(unrelenting violence) 비난<br>-작년 12월 결의안 이행에 “충분한 진전이 없었다.”고 평가하며 폭력 종식과 민간인 살해 중단을 재차 촉구 | -중국과 러시아 거부권 행사로 제외<br>-중부 지방을 강타한 사이클론 모카(Mocha, 5월) 피해 확인을 위한 미얀마 방문(8.14-17) |

※ 자료: 안보리 자료를 근거로 필자 작성.

<부록 2>

쿠데타 이후 미얀마와 러시아 주요 인사의 상호 방문 성과

| 일자             | 방문자  | 주요 내용  |
|----------------|--|--|
| 2021. 5.20-22  | -마웅마웅쑈(Maung Maung Kyaw) 공군사령관                               | -러시아 최대 헬리콥터 전시회 참가  |
| 2021. 6.20-27  | -민아웅흘라잉 군사령관   | -국제안보회의 참석: 러시아 정부로부터 국방 및 과학 기술 분야 협력 약속<br>-타타르스탄공화국 방문: 양자간 무역, 투자, 천연가스 탐사, 제조업, 교육 등 협력 논의                        |
| 2021. 8.24     | -마웅마웅에(Maung Maung Aye) 3군 합동참모                              | -국제군사기술포럼 “Army21” 참석<br>-러시아는 미얀마에 23억 달러 상당 무기 판매.   |
| 2021. 9.1-7    | -쏘윈(Soe Win) 군부사령관   | -국제육군대회(International Army Games) 폐막식 참가<br>-군사기술협력 외 문화협력까지 확대<br>-고승 띠다구 서야도(Sithagu Sayadaw) 동행                     |
| 2021. 10.24-29 | -해군 부사령관 카사토노프(Vladimir Kasatonov) 부제독<br>-러시아-미얀마 우호 및 협력협회 | -미얀마 군사관학교가 개최한 과학기술회의 참석<br>-러시아의 미얀마 투자 및 협력 논의, 양국 간 직항편 협의<br>-관광, 보건, 교육, 문화 등 협력<br>-해양 기술 및 정보, 군함 건조를 위한 기술 협력 |
| 2022. 4.29     | -민니하노프(Rustam Minnikhanov) 타타르스탄 대통령                         | -타타르스탄 소재한 군수기업(KAMAZ, Kogogin 등) 고위관리자 동행<br>-원유, 천연 가스 등 에너지 분야 협력 논의  |
| 2022. 6.15-18  | -미얀마 에너지 관련 장관 5인  | -상트페테르부르크 국제경제포럼 참석<br>-미얀마의 연료, 전력 문제 해결을 위한 러시아와 협력<br>-양국 화폐의 직불(direct payment)안 협의                                |

|                   |                                  |  |
|-------------------|----------------------------------|--|
| 2022.<br>7.10-16  | -민아웅홀라인 군사령관                     | -쉐지공 불탑 복제품 봉헌(띠다구 승려 동행)<br>-미얀마와 러시아 국영 원자력 기업인 로사툼(Rosatom)과 원자력 협력을 위한 양해각서 체결<br>-민나하노프 타타르스탄 대통령 접견, 헬리콥터 회사 방문  |
| 2022.<br>8.3      | -라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외교장관    | -러시아-우크라이나 전쟁에서 러시아를 지지한 미얀마에 사의 표명<br>-외부 간섭 없이 내정을 관리할 수 있도록 서로 돕는 영구적인 우호국이자 영구적인 동맹 표명   |
| 2022.<br>9.7      | -민아웅홀라인 군사령관                     | -러시아 동방경제포럼 참석, 푸틴과 첫 대면 및 그를 “세계의 지도자”로 칭송함.<br>-푸틴은 미얀마를 신뢰하는 오랜 친구로 칭함.<br>-로사툼과 원자력 협력 합의, 양국 간 항공 직항 논의<br>*2023년 8월 11일부터 양곤-노보시비르스크(Novosibirsk) 간 직항로 개설 |
| 2022.<br>11.23-24 | -러시아 학자 대표단                      | -미얀마 학생의 러시아 대학 유학 논의<br>-양국 언어 교사 교류 프로그램 논의<br>※2000년 이후 러시아는 약 7천 명 이상의 미얀마 군장교에게 석박사 학위를 수여함.  |
| 2022.<br>11.29    | -러시아 군 대표단                       | -9월 이후 양국 군 최고위급 회담<br>-지역과 세계 평화를 위해 양국 간 군사협력 강화 합의  |
| 2023.<br>2.6      | -러시아 로사툼                         | -원자력 분야 협력에 관한 정부 간 협정 서명<br>-미얀마 양곤에 원자력기술정보센터 개소   |
| 2023.<br>8.15     | -떤아웅산(Tin Aung San) 신임 국방장관의 대표단 | -러시아 군사기술 포럼 및 11차 모스크바 국제안보회의 참석(60개국 참가, 1,500개 러시아 군수회사 참여)<br>-2차 대전 중 일본군과 교전 중 전사한 미얀마 군인을 기리는 기념비 제막  |
| 2023.<br>8.24.-26 | -떤똥우(U Than Tun Oo) 네페도 시장의 대표단  | -국제교통정상회의 2023 참석  |

※ 자료: 필자 작성.

<Abstract>

## Changing Level of Diplomacy and Prospect of the Myanmar Military Junta's Foreign Policy: Between China and Russia

Jun Young JANG  
(HUFS)

The purpose of this paper is to prospect the Myanmar military junta's foreign policy focusing on China and Russia, on verifying the change level of the foreign policy toward the two countries. To do this, the Rohingya massacre in 2017 and the military coup in 2021 were chosen as crucial cases that induced changes in foreign policy. Both cases were only domestic incidents without external impact, but the post management on the two incidents directly affected changes in Myanmar's foreign policy.

After the Rohingya massacre in 2017, Aung San Suu Kyi government was eventually isolated from the international community due to its ambiguous attitude on domestic and foreign critique and reliance on foreigners which is a kind of taboo in Myanmar diplomacy practice. Furthermore, the Aung San Suu Kyi government was closer to China after this incident, but the military, as an independent agent of diplomacy, considered Russia as the country to replace China in terms of foreign policy. As matter of fact, the military junta has taken a close approach to Russia after the military coup in 2021. Russia is also pushing to



strengthen relations with Myanmar in an attempt to its strategy to enter Southeast Asia since 2000s. However, the two countries are facing inherent limitations that cannot replace China in terms of geopolitical and geo-economic aspects. Unless Russia loses its war with Ukraine or the results of bilateral relations of Myanmar and Russia are not successful in the short period, foreign policy of Myanmar's military junta is likely to return to China. Therefore, Myanmar's foreign policy maintains a stance of "adjustment change" that does not change in its work, method, and purpose, although quantitative changes are detected, such as the segmentation of diplomatic targets from China to Russia since the coup.

**Key Words:** foreign policy, Myanmar, China, Russia, military junta

