

## 전환기 미얀마 개혁개방 10년의 도전과 위기: 국가발전정책-지식-권력의 국내외 역동을 중심으로

홍문숙\* · 김인애\*\*

### 국문초록

본 연구는 최근 미얀마 정세를 둘러싼 맥락의 특수성을 이해하기 위해, 2011년부터 2021년까지의 국내-국제 정책 행위자들의 정책-지식-권력 역동을 다면적으로 분석하였다. 2011년 이후, 개혁개방 정책 및 국제협력 확대로 미얀마는 세계 5대 수원국으로 빠르게 성장하였다. 떼잉세잉 정부는 다자-양자 워킹 그룹을 형성하여, 정책 우선순위 선정, 예산 확보 및 배분을 위한 매개조직으로 적극 활용하였다. 하지만, 아웅산수찌 집권 시기, 로힝자 인권 탄압에 반발한 주요국들이 대미얀마 제재를 도입하고, 중국과의 협력을 포함한 동진 전략이 등장하였다. 결과적으로 2019년부터는 미얀마를 둘러싼 다자-양자 세력망과 관계구도에 큰 변화가 나타나, 무상원조는 큰 폭으로 감소하고, 중국, 일본, 개발은행의 차관 원조 및 인프라 개발협력이 확대되었다. 정책의 내용에서도 평화 및 민주주의 의제가 눈에 띄게 축소되었다. 본 연구는 미얀마적 맥락에서는 미국을 주도로 하는 서구 주요국들의 제재 기반 접근의 영향력에 한계가 있음을 지적하며, 향후 아세안 신흥국 및 중견국의 외교적 노력과 인도적지원을 통한 지속적이고 일관된 협력이 필요함을 강조하였다.

**주제어:** 동남아시아, 미얀마, 국제개발협력, 인도적지원, 정책-지식-권력 역동

\* 부산외국어대학교  
\*\* Paris Diderot University

## I. 들어가며

2011년 이후, 국제사회에 최대 수원국으로 등장한 미얀마의 개혁 개방 정책은 2021년 2월 1일 발생한 미얀마 땃마도(Myanmar army, Tatmadaw)의 쿠데타로 전면 중단되고, 미얀마 국민들이 선출하지 않은 군부주도 관리정부(caretaker government)가 재등장하였다 (Bünte 2014; Egretreau 2016; Farrelly 2013). 군부정권 하에서 생명 위협 상황과 인권 침해는 날로 심각해지며, 전국적인 시민불복종 운동이 표면적으로 줄었던 2021년 6월부터 2022년 2월 28일에도 최소 1,760명의 민간이 살해되었고, 5,300명의 민간인이 구금된 것으로 보고되었다(UN News, 2022/01/28. NUG, 2022/02/18).

2021년 2월부터 G8과 주요국 정부들이 쿠데타에 즉각적으로 성명문을 발표하고 다양한 수준의 정치·경제 제재를 발표하였다. 미국, 영국, EU 등은 수입제한, 신규 투자 금지, 특정 인물 자산동결과 군 정고관에 대한 입국 금지, 비자발급 중지를 포함하는 전면적 제재를 시작하였다. 5월에는 미얀마 군부 및 일가의 특정 인물과 관련 기업 자산동결을 통해 경제적으로 고립시키려는 핀셋 제재(targeted sanction)를 시행했다.<sup>1)</sup> 주요국들의 공적개발원조도 지난해 5월 전후 차관지원 중단을 시작으로 대부분의 협력이 중단되기 시작하였다. 대규모의 차관을 제공해온 세계은행, 아시아개발은행, 일본, 독일, 한국도 신규 차관 금지와 추가 송금 금지 조치를 단행하며 군부 압박에 참여하였는데, 이와 같은 국제 제재에도 불구하고 미얀마 군부는 군사협정을 맺은 동맹국과의 군사·경제·정보 협력을 더욱 적극적으로 확대하는 모습을 보이고 있다.

지난 1년간 미얀마 군부를 압박하기 위한 유엔안전보장이사회의

---

1) 2021년 3월 기준의 쿠데타 이후 국제사회의 대응과 제재 동향 목록은 정재완 외 (2021)의 “미얀마 쿠데타 이후 국제사회의 제재 동향과 시사점”을 참고하기 바란다.

정치적 합의가 불발되고, 의장성명서 수준의 발표<sup>2)</sup>가 나오면서, 국제기구의 역할에 대한 실망감과 한계가 부각되면서, 이제 주요 국제기구 및 주요국 정부는 동남아시아국가연합(ASEAN, Association of South-East Asian Nations, ASEAN)으로 아젠다 협상과 조정의 역할을 넘기며 ASEAN 체계 속에서 미얀마 이슈에 대응할 것을 기대하고 있다. 2022년 3월 미얀마 땃마도의 자발적 퇴진이 가능해 보이지 않는 상황에서 외부 개입 없이 군부 진압 강화 및 확대가 예상되며, 무장단체를 포함한 연방군의 대(對)군부 항쟁 시작 및 내전 사태 장기화 예측이 가능하다.

미얀마의 군부재집권 및 복합적 위기가 장기화되는 시점에 지난 10년간 장밋빛 전망을 내놓으며 미얀마 국가발전정책을 지원을 해 온 세계은행, 아시아개발은행, 미국, 일본, 한국 등의 공적개발원조 및 인도적지원의 역할과 과제에 대한 비판적 평가가 필요하다. 개방이 시작되고 7년 만인 2018년, 세계에서 가장 많은 규모의 경제 및 사회분야 국제개발협력을 지원받는 국가 중 하나가 된 미얀마에서는 왜 이와 같은 국제협력을 정치사회변화를 위한 촉진제로 활용하지 못했는지 질문할 필요가 있다. 미국, 영국 및 유럽의 주요 국가들과 관계 개선을 강조하며 친서방 정책과 민주주의 및 인권강화를 약속했던 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi)의 민주주의민족동맹(NLD, National League for Democracy, NLD) 정부는 2020년이 되자, 절반의 문민정부 출범, 로힝자 인권위기에 대한 NLD 정부의 부적절한 조치와 서구 공여국과의 관계 악화, 헌법 개정 시도에 대한 군부세력의 불만 축적, 소수민족과의 평화구축 과정의 난항, 땃마도의 재집권 및 아웅산수찌 정부 축출이라는 거시적인 차

2) 2021년 2월 쿠데타 이후 미얀마 상황에 대한 유엔의 공식입장은 SC/14430 Statement Expressed Deep Concern (2021/02/04) S/PRST/2021/5 Press Statement (2021/03/10), SC/14697 Press Statement (2021/11/10) Press Statement SC/14754 (2021/12/29)에서 세부 내용을 확인할 수 있다.

원의 국가 위기에 봉착했다(홍문숙 2021). 이러한 위기는 미얀마의 총체적 위기는 한 국가 내의 정치적 문제라는 관점에 한정되지 않고, 미얀마를 둘러싼 국제관계와 협력의 관점에서 좀 더 다면적으로 고찰할 필요가 있다. 지난 10여 년간 미얀마 경제 및 사회 정책과 프로그램의 상당부분의 예산지원과 기술협력을 담당하고 있던 주요 다자 및 양자 파트너들이 미얀마에서 대부분 사업을 종료하였고, 이와 같은 국제개발협력과 인도적지원의 중단은 미얀마 내 룩부의 식량 위기, 보건의료, 교육, 사회보호 서비스 등의 붕괴에 한 축을 차지하고 있기 때문이다. 이는 미얀마의 ‘국내’의 인간안보의 문제도 글로벌-국내 정치와 정책 역동의 진공 속에서 작용하지 않는다는 점을 극명히 보여준다.

본 연구는 이러한 다층적 국내-국제 역동을 지난 10년 동안 전개된 국제개발협력과 평화 구축을 둘러싼 국내외적 맥락 속에서 분석하기 위해 다음과 같은 연구 질문을 발전시켰다. 전환기 미얀마 국제개발협력이 처한 독특한 정치적 맥락은 어떠한가? 개혁개방 추진과정 속에서 어떠한 국가발전 아젠다가 우선순위로 부각되었는가? 본 개혁개발 정책수립과 이행과정에 참여한 국내외 주요 행위자와 정책형성에 기여한 매개조직들은 어떠한 규범을 중요하게 부각하며 본 과정에 참여하였는가? 지난 10년간의 미얀마의 정치-정책-지식의 역동 속에서 배제되거나 발전되지 못한 의제는 무엇인가? 이와 같은 정치사회학적 분석의 시도는 전통적인 국제정치 논리의 문제를 넘어서 사회·인간안보의 복합적 위기 상황에 놓인 한 사회의 평화구축과 경제사회발전의 보편적인 도전과제와 함께 미얀마라는 국가에서 발생한 특수한 국제적, 국내적 현상에 대해 이해할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것이다.

## II. 연구 목적과 연구방법

본 연구의 목적은 2021년 미얀마 쿠데타 이후 미얀마 정세를 둘러싼 국제관계를 2011년부터 2021년 2월 미얀마 군부의 쿠데타 전까지 미얀마 개혁개방 10년 동안 개발협력과 평화구축에서 전개된 정책, 지식, 행위자 역동의 맥락을 국내외적인 관점에서 종합적으로 검토하는데 있다. 최근 동남아시아, 특히 미얀마를 둘러싼 국제사회의 반응은 다분히 미·중 패권경쟁 속의 틀 속에서의 전통적 국제정치 논의가 부각되어왔다(Shambaugh 2018; Han 2018). 이는 미얀마와 같은 신흥국 무대가 미·중 경쟁 속에만 놓여있는 것이 아니라, 아세안 내의 신흥국가 및 주변의 중견국과의 복잡한 역동이라는 글로벌-아세안-미얀마라는 세 층위에서 다양한 다자, 양자, 시민사회 및 전문가 행위자들의 역동이 공존하는 점을 간과하기 때문이다.<sup>3)</sup> 최근 미얀마 위기 상황을 둘러싼 해결책으로 미국의 역할과 미국의 외교적, 군사적 개입이 필요하다는 언론과 시민사회 요청이 등장하는 점도, 미국이 경제, 무역, 국제개발 등의 측면에서 미얀마를 포함한 대부분의 메콩지역 국가에서 실질적 영향력이 높지 않은 맥락을 간과하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 글로벌북반부 외교무대에는 부각되지 않지만, 지난 10년간 미얀마 국가발전정책의 형성 과정 속에서 나타난 다양한 다자 및 양자 행위자들의 역할과 이들 간의 역동을 조금 더 종합적으로 추적하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는

---

3) 김상배(2020)는 신흥 무대의 특징을 이슈의 새로움, 이슈 간 상호연계성, 권력주체 간 분산 및 중장기적인 권력 이동과 세력 전이의 가능성으로 구분하였는데(김상배 2020, 김현준 2020), 미얀마와 같은 동남아시아 신흥국의 경우도 국제관계의 신흥 무대의 장으로서 기존의 군사력과 경제력을 기반으로 했던 기성 국제정치 무대의 지평을 넘어 새롭게 부상하고 있는 환경, 보건, 인권, 난민, 기술, 정보, 문화, 국제개발 등의 비전통안보 이슈가 확산되고 논의되는 무대라고 할 수 있다.

Jones, Jones, Shaxson, Walker의 정책·지식·권력 분석틀(Analytical Framework for Interactions between Knowledge, Policy and Power)을 준용하였다.<sup>4)</sup> 본 분석틀은 Jones, Jones, Shaxson, Walker 등의 연구자들이 Overseas Development Institute(ODI)와 함께 다양한 다자 및 양자 행위자들과 글로벌 남반구 국가의 정책과 지식 역동을 구성주의적 관점에서 연구하며 발전시킨 것으로, 미얀마와 같이 개발도상국에서의 정책적 맥락을 분석할 때 놓치기 쉬운 정치사회적 맥락, 행위자의 가치와 신념, 정책 내용, 정책 매개조직 혹은 매개자의 역할을 국내외적인 맥락을 분석하는데 적절한 분석틀이다. 선진국과 비교할 때, 자원, 정책의 지식과 내용, 중간조직 등 이해관계의 역동이 더욱 복잡하고 복합적으로 작동되는 개발도상국의 정책·지식·권력 역동의 특징을 포괄적으로 분석할 수 있는 체계를 제공하였다.

본 연구는 2016년부터 2021년의 총 6년의 중 3년에 걸쳐 연구를 수행하였고, 영어 및 미얀마 문헌 및 통계자료 검토, 현지 정책협의회 참여관찰, 현지 정책전문가 심층면담의 종합적인 연구방법을 적용하였다. 문헌조사의 경우, 미얀마 국제개발협력 개념의 근간이 되는 학술논문과 정책·지식·권력 역동 분석 프레임워크와 관련된 문헌

4) 본 프레임워크는 기존의 세계은행이나 선진국들의 개발도상국가와의 정책협력 프레임이 상당히 비정치적이고, 비맥락점을 비판하며, 글로벌남반구 국가와 국제 정책행위자간의 역동을 이해관계자, 정책의 내용, 매개조직/매개자의 역할 등을 포함하여 좀 더 종합적으로 이해하는데 도움이 되는 분석틀로 발전되었다. 2009년 International Development Research Centre가 발간한 “Knowledge to policy: Making the most of development research” 및 2012년에 Jones가 작업한 “Knowledge, policy and power in international development”에서 세부 내용을 확인할 수 있다. 최근에는 콜롬비아 (Carden, 2012), 우간다(Court J., Hovland, I. and Young, J. 2015), 캄보디아 (Court J., Hovland, I. and Young, J. 2015), 미얀마 (홍문숙 2018) 사례를 포함한 다양한 학술 및 정책 연구에 적용되었다. 본 연구에서는 미얀마 정부가 단순히 주요 양자, 다자 기구들의 정책 아젠다를 단순히 수용-지식수입-정책 적용을 위해 강제 당한 것이 아니라, 워킹그룹과 같은 매개체를 통해 협의와 협상을 통해 정책 우선순위를 선정하고, 예산 확보와 배치를 협의했다는 점에서 국제-국내 상호 간의 역동을 살펴볼 수 있는 프레임으로서 적용하였다.

을 사전 검토하였다. 본문에 직접적으로 인용된 문헌을 추적하기 위해 2011년부터 2020년까지 발간된 연방정부, 국내외 개발협력 양자 및 다자 파트너들의 국가개발 및 국가협력전략을 수집하였다. 본 자료를 첫째, 페잉세잉 전환기 정부기(2011년부터 2015년); 둘째, 아웅산수찌 문민정부기(2016년부터 2020년); 셋째, 땃마도 쿠데타 이후(2021년 이후)의 단계로 구분하여 목록화하고 분석하였다.

<표 1> 연구에 적용된 개발협력 정책-지식-권력의 역동 분석틀<sup>5)</sup>

연구	세부 분석 항목	연구 문제
미얀마 국가발전정책 형성과 집행	정치적 맥락 (Political context)	미얀마 국제개발협력과 평화 정책 형성과정에서의 지식-정책 역동의 특징은 무엇인가?
	국내외 이해계자들의 가치와 신념 (Actors' interests, values and beliefs)	
	정책 유형과 내용 (Types of policy knowledge)	
	정책 매개조직/매개자 (Policy knowledge intermediaries)	

2011년부터 개혁개방을 시작하면서 국가정책 수립에 참여한 행위자들의 가치, 신념, 이익 그리고 정책형성에 영향을 미친 매개조직의 역할을 분석하고, 문서에 드러나지 않은 맥락을 이해하기 위해 미얀마 현지에서 참여관찰을 수행하였다. 2016년에 현지에서 수행한 워킹그룹 참여관찰 및 고위급 공무원과 공여기관과의 면담을 통해 문민정부의 등장과 NLD 정부의 전환 과정을 살펴볼 수 있었다. 2018년에도 양곤 및 네빠도에 방문하여 주요 정부 및 전문가 그룹에 대한 심층면담을 수행하였다. 2020년 하반기 예정되었던 현지 방문이 코로나 상황으로 지연이 되고 21년 쿠데타가 발생하여 연구가 중단되

5) 문헌분석 및 면담시 활용한 세부 항목은 ①정치적 맥락(political context), ②행위자들의 정책에 대한 가치 및 신념(policy actors interests and values), ③정책의 유형 및 주요내용(types of knowledge), ④정책 매개조직/매개자의 역할(knowledge intermediaries)으로 구분하고, 각 항목별로 하위 질문을 영어로 구성하였다.

었다.

2021년 2월 쿠데타 이후 중단되었던 연구는 2021년 7월에 비대면 조사 방법을 적용하여 재개하였다. 12월까지 현지조사에서 필자가 관찰한 정책협의회에 참여한 미얀마 정부관계자, 미얀마 주재 공여 기관 담당자, 학자, 시민사회 리더를 그룹별로 4명씩 배정하여 총 12인을 추적하여 비대면 면담을 진행하였다. 참여자는 모두 2016년과 2018년에 연구에 참여한 전문가로 제한하되 50%는 미얀마인, 50%는 비미얀마인으로 구성하였다. 심층면담은 100% 원격으로 진행하고, 개인별 최소 50분씩 영어로 진행하였다.

2021년에 수행한 비대면 심층면담의 과정에서는 면담 참여자의 익명성 보장을 위한 장치를 포함하였다. 2021년에는 외국인이 수행하는 미얀마 연구에 대한 검열이 다각적으로 재개되었고, 정책이나 정치적인 의견에 대한 피력이 극도로 제한적인 상황을 고려하여, 정부의 감시를 비교적 덜 받고 있는 클라우드 기반 영상회의 App을 사용하였다. 심층면담 참여자의 익명성 보장을 위해 개인의 인적 사항, 소속부처, 활동한 워킹그룹은 본 논문에 부각하지 않았음을 밝힌다. 특히 개혁개방 초기부터 평화와 시민교육에 관심을 가지고 활동하고 지원해온 유럽의 前 공여기관 전문가 및 미얀마 현지 시민사회 전문가가<sup>6)</sup> 제공한 정보와 의견은 2018년 이후 급변하던 NLD 정부, 소수민족단체 및 주요 공여국 사이에서 표류하던 미얀마 개발협력 및 평화관련 아젠다의 정치적, 정책적 역동을 이해하는데 많은 도움이 되었다. 이들의 의견은 정치적 상황을 고려하여 직접 인용하지 않고, 논문의 내용에 종합적으로 반영하였음을 밝힌다.

6) “(쿠데타 직후) 시민들의 희생에 애도와 지지를 표현하는 국가와 침묵으로 일관한 국가를 보며 늘 사용하던 파트너십이라는 단어를 다시 돌아보게 되었다”는 의견과 “물밑 듯 사업장을 버리고 떠나는 외국인”들에 대한 선명한 묘사는 추가 조사가 불가능한 것으로 판단되는 상황에서 연구를 지속하고 연구자로서 기록을 멈추지 말아야 한다는 동기를 제공하였다.



### Ⅲ. 미얀마 국가개발과 국제협력의 정치적·정책적 맥락

미얀마는 50여 년 간 군부집권의 통치, 정치·경제 제재, 외국인투자 부재 및 고립 속 최빈국 상태를 벗어나지 못했다. 미얀마의 빈곤은 군사독재 30년간의 의도적이고 계획적인 정치·사회적 탄압의 결과로 2000년대 미얀마의 경제인프라와 사회기본 서비스의 수준은 세계 최하위, 인간발전지수는 전쟁 중인 국가를 제외하고 세계최악의 상황이었다. 수십 년간 일부 인도적지원 및 보건의료 협력을 제외하고 중장기 공적개발원조는 엄격히 제한되어왔다. 본 절에서는 2011년부터 지난 10여년 동안의 미얀마 국제개발협력의 정치적, 정책적 맥락을 ㉠2011년 - 2016년 USDP정부의 단계적 개방기 ㉡2016년- 2019년: 아웅산수찌 NLD 집권 초기, ㉢2019년부터 현재: NLD의 총선승리와 군부의 쿠데타 발생시기로 구분하여 분석하였다.

#### 1. 2011년 - 2016년: USDP정부의 단계적 개방기<sup>7)</sup>

2011년 통합단결발전당(Union Solidarity and Development Party, USDP)과 군부 내 온건파로 분류되는 떼잉세잉이 대통령 표면적으로는 적극적인 정치적, 경제적 개방을 시도하였다. 떼잉세잉 대통령의 집권은 글로벌 개발협력 주무부처 및 기관들에게 청신호를 제공했다. 떼잉세잉은 군부 출신의 지도자이지만 국제협력에 적극적이었고, 특히 △에너지, △교통, △농촌개발, △보건 및 △교육 분야에 집중하여 단계적으로 개방하겠다는 의지를 명확히 하였다. 떼잉세잉이 2016년 연방 총선 결과에 근거하여 스스로 평화로운 정권 이양을

7) 2010년대 초반부터 미얀마 정치경제사회 동향과 분석에 대한 최신 논문은 <미얀마 국가리뷰 시리즈> 중 박은홍(2019) 김희숙(2020), 홍문숙(2021)의 논문을 참고하기 바란다.

약속한 점은 외국인직접투자 및 공적개발원조에도 긍정적 시그널을 제공하였다.

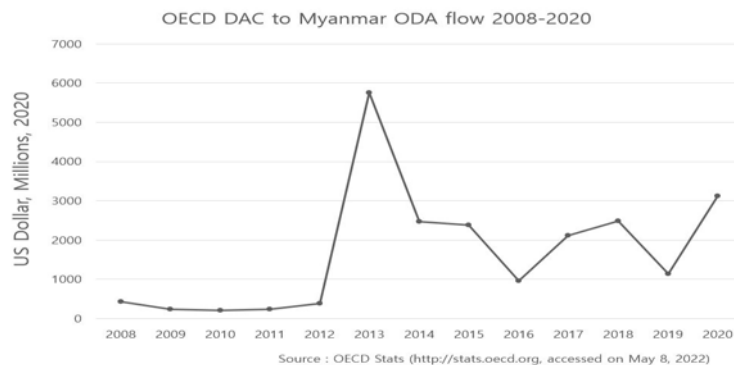
공적개발원조를 국가발전의 견인차로 활용하겠다는 떼잉세잉의 단계적 경제개방 우선추진 기조는, △개발협력 파트너에 대한 친화적 접근, △국제금융기구와의 적극적 협력<sup>8)</sup>, △분야별 수원국-공여국 워킹그룹 구축을 추진하면서 적극성을 보였다. 떼잉세잉 정부는 원조효과성 파트너그룹(Partnership Group on Aid Effectiveness)을 운영하면서, 개발재원을 더 유치하고 조정하고자 하였다. USDP 정부는 원조이행체계 구축을 위해 기획경제개발부(Ministry for National Planning and Economic Development) 산하의 대외경제관계부(FERD, The Foreign Economic Relations Department)를 설립하며 체계화하였다. 2013년 네삐도개발협력효과성 선언(Nay Pyi Taw Accord on Effective Development Cooperation)에 이어, 2014년 미얀마 국제협력 수행가이드라인(Guide to International Assistance in Myanmar)을 연달아 발표하였다. 2015년 떼잉세잉정부는 원조정보 관리시스템도 도입하면서 효율적 수원체계를 확립하고자 하였다.

2011년부터 2012년까지는 미국과 영국의 제재과의 우려에도 불구하고, 미얀마의 고립 상태가 수십 년간 지속되었다는 점, 서구의 강력한 제재에도 미얀마 군부가 오랫동안 건재했던 점, 군부정권이나 단계적 개혁을 주창하는 온건파 정부가 들어온 현실을 고려하여 정치, 사회적으로 중요한 전환기를 맞을 수 있는 기회라는 컨센서스가 구축되기 시작했다.<sup>9)</sup> 2008년부터 2011년까지 DAC 회원국은 공

8) 떼잉세잉 정부 초기, 국제금융기구의 협력에 대한 상세한 내용은 월드뱅크의 “World Bank, Myanmar—Interim strategy note for the period FY13 - 14 (Washington, DC: World Bank, 2012) 및 아시아개발은행의 Myanmar: Interim Country Partnership Strategy (2012 - 2014) (Manila: ADB, October 2012)의 내용을 참고하기 바란다.

9) 미국의 우려는 Rieffel와 Fox의 “Too Much, Too Soon? The Dilemma of Foreign Aid to Myanmar/Burma”라는 글에 상세히 나타나 있다. 단기간의 빠른 협력 예산 증액보다는 15년 정도의 장기전략을 가지고 미얀마 개발협력 정책을 수립할 것으로 강조하

식적으로 유상원조를 지원하지 않고 소규모의 무상원조 협력만 진행해왔는데, 이와 같은 주요 국가의 국제정책 변화가 일어나자, 2011년부터 주요 국제기구 및 DAC 공여국들은 대규모 부채탕감이 미얀마 개발협력 정상화의 출발점이라는 컨센서스를 만들어갔다. 2013년 DAC 회원국의 대미얀마 무상 원조는 원조규모가 10배가량 급증하였으며, 유상원조도 이 시기를 기점으로 시작하였다(그림 1 참고). 2011년부터 2015년까지 떼잉세잉 정부의 포토폴리오는 약정액 기준으로 총 13,700백만 달러에 달했고, 실제 집행액도 10,300백만 달러에 달했다.<sup>10)</sup> 개방정책이 시작되기 이전 5년 동안 1,500백만 달러 수준의 ODA 예산이 집행된 것과 비교되는 놀라운 성과였다(그림 1 참고).<sup>11)</sup>



<그림 1> OECD DAC to Myanmar ODA flow 2008-2020

고 있다.

10) Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “Creditor Reporting System,” OECD. Stat website. (Accessed December 29, 2021).

11) Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “Creditor Reporting System,” OECD. Stat website. (Accessed December 29, 2021).

## 2. 2016년- 2019년: 아웅산수찌 NLD 집권 초기

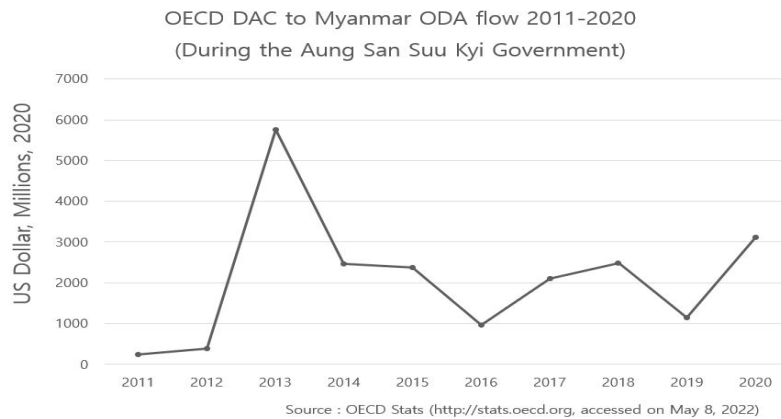
2015년 11월 총선에서 아웅산수찌 의원이 이끄는 야당인 NLD가 압승하면서 2016년 일본, 호주, 한국 등의 대미얀마 공적개발원조가 한층 더 확대될 가능성이 높아졌고, 아웅산수찌 정부는 긍정적이고 희망적인 분위기에서 출범할 수 있었다(홍문숙 2018). 2016년 미얀마의 반세기에 이르는 장기 군부독재체제를 벗어나 문민정부의 시대로 진입한 역사적인 사건으로 인해 World Bank, ADB, UN 및 주요 개발파트너 국가들도 획기적인 변화를 기대하였고 사회개발분야를 지원하기 위한 다자 및 양자 프로그램 지원에 박차를 가했다.

하지만 2016년 아웅산수찌 문민정부 정책의 최우선 순위는 아직도 현실적으로 큰 영향력을 발휘하고 있는 군부와의 공존을 통해 체제를 안정시키는 수준에 놓여있었다. 2016년 7월 29일, 정부는 3쪽 정도에 달하는 민족화합에 기초한 균형성장을 목표로 하고 12개의 제로 구성된 일명 ‘수찌노믹스(Suukyinomics)’ 3대 개선 부분과 12대 개혁 의제를 제시하는 수준의 경제개혁 프레임워크 2016-2020을 발표하고 민족 화합에 기반을 둔 균형 성장을 중심으로 △정부 개혁, △삶의 질 향상, △경제 발전이라는 3대 개혁안을 제안하였으나, 대내외적 기대를 충족시키는 수준은 아니었다.

2011년부터 부채탕감 및 사회개발분야 지원을 중심으로 공적개발원조가 확대되면서 미얀마는 2015년 기준 전 세계에서 일곱 번째 규모의 수원국이자 주요 공여국의 최우선 중점협력국가로 부각되었다. 2015년에는 미얀마 국가재정에서 미미한 수준이던 공적개발원조가 약 4%대로 증가하였고, 국가재정 기여의 약 8%로 예측되는 해외송금(주로 해외노동자들의 임금 유입)과 함께 개발협력의 국가재정에서 중요한 위치를 차지하기 시작하였다(Carr 2018). 공적개발

전환기 미얀마 개혁개방 10년의 도전과 위기: 국가발전정책·지식·권력의 국내외 역동을 중심으로 213

원조 측면에서는 개방 이후 7년만인 2018년, 미얀마는 캄보디아와 라오스 다음으로 세계에서 가장 많은 규모의 공적개발원조를 지원 받는 국가 중 하나로 부상하였고, 2021년 쿠데타 이전에는 수년 내 아시아 최대 수원국으로 도약할 것으로 예상되었다(Carr 2018; Bjarnegård 2020).

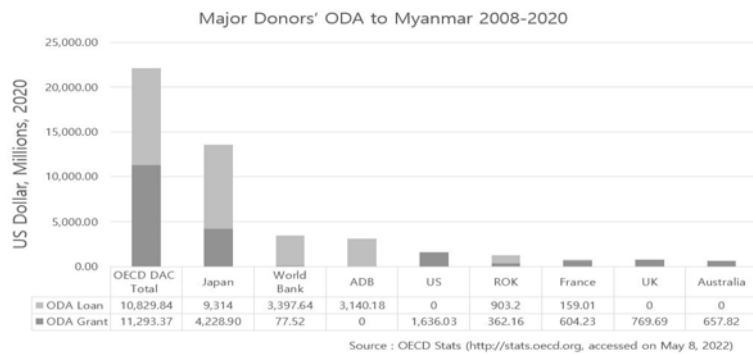


<그림 2> OECD DAC to Myanmar ODA flow 2011-2020  
(During the Aung San Suu Kyi Government)

2016년도에 DAC 회원국의 대미얀마 ODA는 유상원조와 무상원조가 한 해 동안 급감하였으나 다음 해에 회복되었다(그림 2). 수찌 정부 초기에는 유럽의 개발협력 파트너들에서도 변화의 흐름이 감지되었다. EU는 미얀마 협력전략을 별도로 발간하여 개발협력 확대 의지를 발표하였고, 프랑스도 2016년에 프랑스도 약 200백만 유로 규모의 공적개발원조 예산을 배정하고 차관제공에 대한 가능성도 열어두었다(European Commission 2016; France Diplomatie 2016).<sup>12)</sup>

12) "Visit to Burma/Myanmar by Jean-Marc Ayrault – 200 million euros earmarked for

다음 그림3에 나타난 바와 같이 한국, 호주 등도 지속적으로 공적개발원조의 규모를 확대한 것을 확인할 수 있다.<sup>13)</sup>



<그림 3> Major Donors' ODA to Myanmar 2008-2020

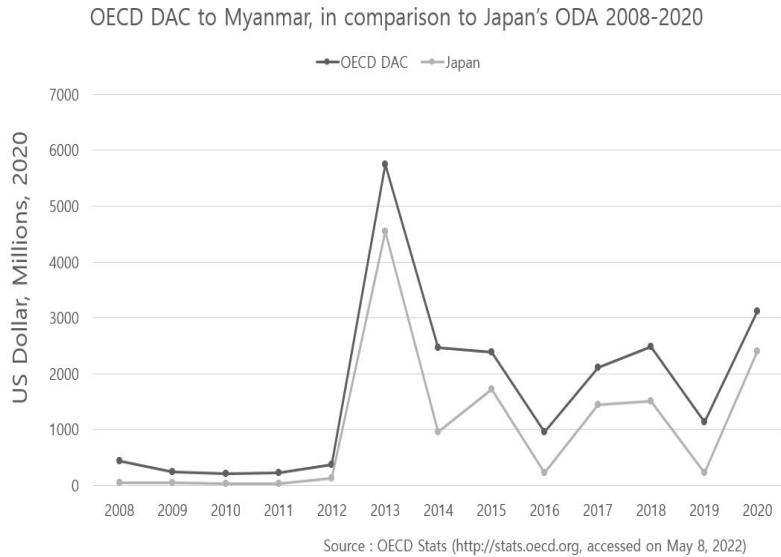
대중의 예상과 달리, 2011년 이후 대미얀마 공적개발원조에 소극적이었던 미국은 아웅산수찌 정부 이후에도 100% 무상원조에 집중하였고, 미국의 대미얀마 공적개발원조의 규모가 다른 공여국 대비 눈에 띄게 크지 않은 것을 확인할 수 있다. 반면, 미얀마 국제개발협력에서 나타난 독특한 현상은 DAC 회원국 전체가 대미얀마 원조의 규모를 확대한 것이 아니라, 일본 원조액이 대부분을 차지하였다는

development aid in 2016 - 2018,” France Diplomatie Website, (Accessed December 29, 2021).

European Commission, 2016. Elements for an EU strategy vis-à-vis Myanmar/Burma: A Special Partnership for Democracy, Peace and Prosperity. (Brussels: European Commission, 2016). (Accessed December 29, 2021).

13) 이 시기 ODA 파트너수도 급증하였다. 2011년에 약 29개로 기록된 ODA 파트너는 NLD 정부가 집권하기 시작한 2016년에는 39개로 확대되었다(Carr 2018). OECD ODA 통계에 DAC 회원국이 아닌 신흥국들은 포함되지 않으며, ODA를 통해 개발 협력을 수행하지 않는 상당수의 재단, 시민사회, 기업이 포함되지 않는다는 점을 고려할 때, 미얀마에서 활동하는 국제협력 파트너는 수백 개로 확대된 것으로 예상된다.

점이다. 지난 10년간 일본은 DAC 회원국 대미얀마 원조 총액의 79%, 무상원조 68%, 유상원조 93%를 차지하였다(그림 4). 수찌가 집권한 2016년에는 향후 5년간 7,730백만 달러에 달하는 공적개발 원조 지원을 공표하고 도시개발 워킹그룹도 별도로 배정하여 큰 주목을 받았다(Tanken 2016).



<그림 4> OECD DAC to Myanmar, in comparison to Japan's ODA 2008-2020

### 3. 2019년부터 현재: NLD의 총선승리와 군부의 쿠데타 발생

2019년도 DAC 회원국의 대미얀마 ODA 규모의 총액과 유상 및 무상원조 모두 절반가량 감소하였다. 2010년 초반 제재유지 입장을 피력해온 미국, 영국, EU 등은 NLD 정부 및 아웅산수찌 개인의 부적절한 로형자 인권유린사태 대응에 실망하였고, 제재 카드를 적극

적으로 사용해 온 유럽 국가들 모두 예산을 하향 조정하였다 (Décobert and Wells 2020). 국제관계에서 고군분투했던 NLD는 국내정치에서만큼은 국민적 지지가 여전했고, 2019년 11월 총선에서 NLD는 다시 한번 압승을 거두었다. 아웅산수찌 고문은 중국, 인도, 한국, 태국, 베트남, 싱가포르 등과의 경제, 무역, 외국인직접투자, 개발협력, 관광 및 문화협력을 확대하는 동진전략(Look East)을 도입하였다(김희숙 2020).

이러한 아웅산수찌 정부의 전략으로 인해, 규범 기반 개발협력, 평화, 인권, 민주주의 개발협력의 아젠다를 강조하며 제재를 논의하는 국가 및 기관들과의 관계는 다소 주춤해졌으며, 대신 아웅산수찌 정부는 신흥국들과의 협력관계를 확대하기 시작했다(Smith 2018; Bjarnegård 2020; Décobert and Wells 2020). 규범 기반 개발협력 네트워크에 동조하지 않고 로힝자 이슈에 대해 언급을 꺼려하는 대부분의 신흥공여국 및 공여기관들과 NLD 정부는 개발협력에서도 국가경제 규모를 키울 수 있는 교통, 산업개발, 도시 개발에 집중하기 시작했다. 아깝게도 2011년 이후 진행되어온 미얀마의 개혁개방의 흐름은 연방총선의 승리에 불복한 민아웅홀라잉(Min Aung Hlaing) 사령관과 땃마도 세력의 쿠데타의 감행으로 좌절되었다. 2021년 2월 2일 아웅산수찌 고문과 윈민(Win Myint) 대통령, NLD 관계자는 체포되었고, 최근까지 이들의 형량을 계속 늘리고 있다.<sup>14)</sup> 세계를 놀라게 한 점은 군부의 탄압에도 불복중운동이 전국적으로 확산되었고, 쿠데타에 항하는 연방의회대표위원회(CRPH, Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw)는 국민통합정부(NUG, National Unity Government of Myanmar)를 출범시켰으며, 많은 미얀마의 시민들이

14) 미얀마 쿠데타의 배경과 복합적인 원인에 대해서는 홍문숙(2021)의 '미얀마 2020: NLD 총선 승리의 시사점과 평화-민주주의 발전의 위기' 및 장준영(2021)의 '미얀마의 정치위기와 불확실한 미래: 군부의 무기와 시민의 세 손가락'에서 상세히 다루고 있다.



1년이 지난 시점에도 적극적으로 저항하거나 선출되지 않은 권력의 집권에 동의하지 않고 있다는 점이다. 22년 2월 현재, OEDC DAC의 주요 회원국들은 모든 차관 제공을 중단하고, 인도적지원을 제외한 무상원조도 중단한 상황이다.

#### IV. 정책행위자와 매개조직의 역동

##### 1. 미얀마 국가정책의 다자·양자 행위자

2011년 이후 미얀마에 대한 경제·정치제재 관련 주요 국가의 입장은 1) 제재지지세력(미국, 영국, 캐나다, EU 등), 2) 제재유보세력(독일, 호주, 스웨덴 등) 3) 개방지지세력(중국, 일본 등)으로 다양하게 나타났다. 과거 제재 논의와 밀접한 관계가 있었던 차관 제공은 대부분의 서방 공여국들이 주저하였다. 2011년대 초반, 미국, 영국, EU 등의 미얀마에 대한 외교정책이 변화하지 않았고, 국회와 시민사회의 우려가 있던 상황에서 차관의 제공은 요원한 것으로 보였다. 하지만 떼잉세잉 정부는 차관을 관리하는 제도를 강화하고 중국, 독일, ADB로 눈을 돌려 국제 차관 및 기술협력을 끌어내는데 성공하였다.

미얀마에 대해 비교적 제재와 인도적지원의 균형있는 접근을 강조해온 스웨덴, 덴마크, 호주 등이 먼저 미얀마에서의 공적개발원조 중 무상원조와 기술협력을 재개하는 데 적극적인 행보를 보였다. 다자협력, 삼각협력 및 시민사회협력을 진행해온 스위스가 먼저 2012년에 대사관을 열고 교류협력 활동을 전개하였고, 2014년에는 인도적지원과 시민사회를 통해 지원에 집중해오던 스웨덴 대사관에서

개발협력 사무실을 개소하고, 유사한 방법으로 미얀마 시민사회를 지원해오던 덴마크도 대사관을 열었다. 같은 시기인 2012년 미국 USAID는 미얀마 사무소를 열고, 2013년에는 EU도 미얀마 공식 대표부를 개소하였다.

일본은 DAC 전체 국가 중 대미얀마 원조 규모가 가장 큰 국가로서 양자 개발협력과 개발금융 차관 정책과 집행에서 독보적인 역할을 시작하였다. 2012년 5월 아베 수상은 미얀마에 방문하여 세계은행과 아시아개발은행에 있었던 900백만 달러 규모의 미얀마 정부의 부채를 탕감하는데 참여하였다. 이와 같은 일본의 부채탕감에 이어 노르웨이도 534백만 달러 수준의 부채탕감을 진행하였고, 향후 15년간 상환해야 하는 부채의 50%도 파리클럽(Paris Club)이 탕감하였다. 2013년도에 일본은 다른 OECD 국가와는 달리 유·무상 모두 원조 규모를 큰 폭으로 확대하였다.

전체 회원국의 대미얀마 원조 총액 중 일본 원조액은 약 79%를 차지하고 있으며, 특히 유상원조의 경우 약 93%, 무상원조는 약 68%를 차지하고 있다. 2012년 아베 수상의 방문과 대규모 부채탕감 결정은 일본정부가 신속하게 차관업무를 착수하는 환경을 제공하였으며, 2013년에 2,200백만 달러 규모의 차관을 제공하고, 세계은행과의 신규프로그램에 520백만 달러, 아시아개발은행의 신규 프로그램으로 572백만 달러 수준의 차관과 기술협력 재원을 제공하였다. 일본은 2016년도 및 2019년도 정권 전환기에 유상원조를 일시 중단하였고, 무상원조 규모도 큰 폭으로 감소하였으나 다음 연도부터 원조 규모를 다시 회복하였다(Seekins 2015). 2020년에는 유상원조가 눈에 띄게 증가했는데, 이는 무상의 3배에 달하는 수준이었으며, 대부분이 일본의 기여로 나타났다. 아시아개발은행과 세계은행을 통한 유상원조는 전체 대미얀마 ODA의 82%에 달하는 규모이며, 다자금융은행을 통해서도 일본의 기여가 상당할 것으로 나타나, 대다수의

서양의 주요국이 대미얀마 협력을 축소하는 시기에 일본의 기여가 더욱 부각된 것으로 나타났다(부록 1, 부록 2).

## 2. 명확한 경제사회 국가발전전략과 모호한 평화 정책

2011년부터 2015년 중 떼잉세잉 정부 기간에는 국가발전의 정책과 협의가 분야별로 비교적 체계적으로 수립되고 프로그램이 착수되기 시작했다. 반면 평화과정 및 안보상황 개선은 국제사회에서 항상 미얀마 국가발전에 가장 중요한 문제로 지적해왔던 과제이지만, 헌법 개정, 민주주의 거버넌스 구축, 평화 체계 구축 과정의 논의는 국가수준의 개발협력정책 위원회에서 잘 부각되지 못했다. 개발협력의 예산이 매해 확대되던 2012년-2015년의 장밋빛 전망 속에서 재건 및 평화구축에 대한 논의는 우선순위로 드러나지 못한 것이다.

2011년부터 떼잉세잉 정부는 평화안보 관련 공적개발원조 예산 배정에 대해 모호한 입장을 보였다. 2015년에 관련 예산은 116백만 달러 수준이었고<sup>15)</sup> 2016년에는 272백만 달러 수준의 약정이 공표되었지만, 100백만 달러 규모의 예산만이 집행되었다.<sup>16)</sup> 평화 및 안보 관련 공적개발원조 지원 예산이 배정된 것은 사실이나 2011년-2016년 사이에 예산의 확대 규모를 고려할 때, 해당 예산은 전체 공적개발원조의 1.3%에서 3.0%의 수준에 머물렀다.<sup>17)</sup> 미얀마의 민주주의 및

15) Joint Peace Fund, "Principles," Joint Peace Fund Website. (Accessed December 29, 2021).

16) Joint Peace Fund, "Principles," Joint Peace Fund Website. (Accessed December 29, 2021).

17) JPF는 첫째, 평화 거버넌스 구축(peace architecture), 둘째, 평화협상활동 직접지원(direct support for peace negotiations), 셋째, 평화 연구 및 혁신을 위한 평화이니셔티브 활동에 지원하되, 기존의 국별 프로젝트와 달리 활동 기간을 6년으로 선정하고 가급적 단기성 활동보다는 중기성과에 집중하도록 하도록 하여 평화 거버넌스 구축을 위한 다양한 행위자간의 의사소통이 지속적으로 진행되는 방향으로 기금을 운영하고자 하였다. JPF는 평화과정의 지속가능성을 위해 여성, 청년, 분쟁 영향지

평화 체계 구축이 국가발전의 핵심과제라는 차원에서는, 평화와 재건에 대한 개발협력 행위자들의 관심과 지원은 턱없이 부족하였다.

2011년 이후, 공적개발원조의 85%는 국별 프로젝트에 집중되었고, 프로젝트의 수를 중심으로 분석해도 50%는 프로젝트 유형의 국별 사업으로 나타났다. 유형의 측면에서도 재건 및 평화구축 분야의 협력은 평화거버넌스 구축, 지역사회 혹은 수혜자를 지정하여 수행되는 중장기사업이 아닌 신탁기금, 연구, 분석, 자문을 수행하는 활동에 한정되었다. 미얀마에서 진행된 평화관련 이니셔티브 중 가장 대표적인 프로그램은 공동평화기금(Joint Peace Fund)으로, 11개의 파트너들이 2018년 기준으로 약 100백만 달러 수준의 공동기금을 조성하였다.<sup>18)19)</sup> 호주, 캐나다, 스웨덴, 뉴질랜드 등의 중견국들은 공동펀드를 조성하여 Paung Sie Facility(PSF)와 같은 미얀마의 평화그룹(the UN Platform for the Joint Monitoring Committee) 활동도 지원하기 시작했다. PSF는 2014년에 영국, 호주, 스웨덴 주도로 연간 6백만 달러 수준의 재원으로 설립되어 2021년 2월까지 적극적으로 활동을 확대해왔다.<sup>20)</sup>

### 3. 포괄적 국가발전계획 부재 중 활발한 정책매개조직의 역할

페이밍세잉 정부부터 도입된 미얀마 정부-공역기관 워킹그룹은 싸

---

역의 커뮤니티를 특별히 고려한 포용전략을 강조하였다

18) Joint Peace Fund, "About Us," Peace Fund Website. (Accessed December 29, 2021).

19) Joint Peace Fund, "Principles," Peace fund Website. (Accessed December 29, 2021).

20) 공동평화기금(the Joint Peace Fund, JPF)가 평화대화과정을 지원하는 역할을 시작하면서 PSF는 시민사회지원, 여성참여 및 지역 내/그룹 내 폭력을 해결하는데 집중하는 방향으로 변경하였다(Carr, 2018). 2020년부터는 PSF의 활동은 분쟁의 영향을 받은 지역주민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 활동으로 확대하였으며, 미얀마 내의 구조적인 폭력에 대한 문제 및 원인에 대해서도 논의하는 중요한 활동을 전개하고 있는 점에서 긍정적인 평가를 받은 것으로 나타났으나, 쿠데타 활동이 전면 중지된 상황이다.

이클론 나르기스 대응 시기 비공식적으로 시작된 원조효과성 파트너그룹에 뿌리를 두고 있다. 개방이 시작되면서 과도기 미얀마 정부 및 주요 해외 파트너들은 정책협의 및 조율을 위한 매개(policy intermediaries)로 워킹그룹을 활용하였다. 초기에는 보건의료 및 교육관련 워킹그룹에 먼저 착수되어 국가정책개선 사항을 논의하고 재원 배분, 우선순위 분야 선정 및 업무 분담을 논의하고자 했지만, 워킹그룹에 국내외 시민사회 행위자의 참여가 제한되어 많은 비판을 받았다.

2013년에는 관련 정책위원회 및 워킹그룹의 제도화가 안착되면서 개발파트너협의체(Development Partners Group)는 연 6회 이상의 회의를 진행하였다. 원조효과성 파트너그룹(Partnership Group on Aid Effectiveness)과 개발파트너실무위원회(Development Partners Working Committee)는 개발협력정책의 조율과 이행에 중요한 역할을 하였다. 신속한 의사결정을 위해 주요 파트너를 중심으로 격월제 운영을 하는 DPWC는 2016년까지 원조체계 구축, 관리, 데이터 수집 및 공개 등 전면적인 개편 작업까지 담당했다.

이와 같은 개발협력 조정체계를 구축하면서 떼잉세잉정부와 공여기관들이 공동으로 2011년부터 2015년까지 13,700 백만 달러 수준의 공적개발원조 약정을 이끌어내고, 10,300 백만 달러를 집행할 수 있었다. 2006년부터 2010년까지 미얀마의 공적개발원조 약정액이 5년 동안 1,500 백만 달러에 그친 것을 감안할 때 이는 놀라운 성과이다. 2011년부터 2015년 미얀마 개발협력 확대는 강경파들의 비판으로 미국, 영국 등의 국가들이 주저하는 상황 속에 World Bank, ADB와 일본이 떼잉세잉 정부와 적극적으로 협력하고, 워킹그룹에 속한 소속 기관 및 개인들의 기술적 역량이 시너지를 발휘한 결과라고 할 수 있다.

그러나 2016년 NLD가 집권하면서 개발협력의 양적 확대에 대해

서는 큰 우려가 존재했다. NLD 정부 초기에는 떼잉세잉 정부 대비 개발협력 정책협의, 조율 및 원조 집행역량이 떨어진다는 평가를 받았다. 처음으로 민선 정부가 들어서면서 국가 정책 및 주요 사업 운영이 많은 지연과 혼란이 시작된 것은 자연스러운 현상일 수 있으나, 수찌 정부가 포괄적 국가발전전략을 2029년까지 발표하지 못하는 동안 초기 2년간 개발협력 조정과 집행체계는 한동안 혼란을 피하지 못했고, 2016년 ODA 집행도 둔화되었다. 결과적으로 정부는 FERD에 개발협력조정팀(DACU, Development Assistance Coordination Unit, DACU)과 몇 개의 새로운 워킹그룹을 발족시키고 기존의 분야별 워킹그룹은 유지하기로 하였다<sup>21)</sup> 파트너들도 이원화되어있던 원조효과성 파트너그룹(Partnership Group on Aid Effectiveness)과 개발파트너실무위원회(Development Partners Working Committee)를 협력파트너 그룹(Cooperation Partners Group)으로 일원화하였다. <sup>22)</sup><sup>23)</sup> 또한 NLD 정부는 민선 정부라는 특성을 강화하기 위해 젠더평등과 여성권한강화 워킹그룹, 법치와 정의를 위한 조정 워킹그룹, 평화과정 지원을 위한 워킹그룹을 발족하였다.<sup>24)</sup>

21) 17 개의 분야별 워킹그룹: Education, Cultural Conservation, Agriculture and Rural Development, Environmental Conservation, Employment Opportunities, Electric Power, Health and Water Supply, Information Technology, Transportation, Social Protection and Disaster Risk Reduction, Public Administration and Reform Process, Financial Management, Gender Equality and Women's Empowerment, Media, Hotels and Tourism, Statistical Quality Development, and Trade.

22) 인터뷰 결과에 의하면, 2017년부터 2018년 사이의 개발협력 협의체계의 변화가 전 정부 대비 더 효과적인지에 대한 평가는 엇갈렸다. NLD 정부는 개발협력조정팀(DACU)의 권한을 확대하며, 아웅산수찌 고문을 위원장으로 하는 형태로 권한을 확대하고자 하였다.

23) NLD 정부에는 통계그룹(Statistical Quality Development Coordinating Group) 및 양곤도시개발그룹(Yangon Urban Development Coordinating Group)가 착수되었는데, 쿠데타가 발발한 2021년 초기까지도 활발하게 운영된 것으로 나타난다.

24) 2016년 NLD 정부는 2016년 JBC를 발족시키고 2016년 12월 19일 1차 미팅을 개최하였다. 본 회의에서 국가고문은 1) 정전과정; 2) 평화협상과 대화; 3) 평화와 개발의 연계; 4) 국가재건과정 및 평화센터 구축을 위한 4대 주요 분야를 중심으로 JCB의 영역을 선정하여 발표하였다. 화분야 예산 확대, 프로그램 확산 등의 역할을

이러한 과정 중에 주요 협의체 및 분야별 워킹그룹은 주로 DAC 회원국 혹은 주요 서구국가를 중심으로 논의를 진행, 관련 협의체에 참여하지 않는 중국, 태국, 베트남과 같은 비회원국가와의 대화 및 협력에 대한 노력은 부족한 점이 드러났다. 미얀마 외국인직접투자 및 무역 분야에서 서구국가들보다 큰 역할을 하고 있으며, 평화-분쟁 체계 구축과정에 지렛대 역할을 기대할 수 있는 중국, 싱가포르, 태국, 베트남이 개발협력 워킹그룹에 참여하지 않거나 종종 배제되는 현상은 NLD 정부에 큰 도움이 되지 못했다. DAC 비회원국 및 정부와 민간이 소통하는 채널을 만들어가는 과정 자체가 개발협력의 역사가 짧은 전환기 국가에서는 많은 인력, 전문성과 예산이 투입되는 점에 대한 고려가 부족한 점들이 노출되었다. 윈 민 대통령이 국가발전계획을 발표한 2019년 포괄적 국가발전계획이 발표되기 전까지 세계은행, ADB, 일본, 영국, 호주, 한국 등은 워킹그룹에 참여하여 분야별 정책 조율과 목표한 예산 집행률 달성에 집중하였다. 미얀마의 수많은 워킹그룹들은 원조기술화된 정책집행의 중요한 매개자로서 핵심적인 역할을 수행하였다.

## V. 이슈, 관계구도, 세력망의 변화

### 1. 평화구축과 민주주의, 규범기반 이슈 확산의 좌절

앞서 제시한 정치적 맥락(political context), 주요 정책의 내용(types and contents of policy knowledge)을 종합해 보면, 정치적으로 가장 핵심 이슈라고 할 수 있는 민주주의 및 평화이슈는 미얀마의

---

충분히 수행하지 못하였다고 평가되고 있다.

국제개발협력에서 - 아웅산수찌 정부에서도 - 부각되지 못하였다. 이와 같은 이슈는 아래와 같이 몇 가지 중요한 문제 상황을 해결하지 못한 것에 연계된 것으로 분석된다.

첫째, 미얀마 국가발전의 비전과 전략을 명확히 하고 이를 신속히 공개해야 하지 못했다. 2011년 이후 주제별/섹터별 전략이 개발되고 부분적으로 이행되기 시작한 점은 국가발전에 많은 도움이 되었지만, NLD 정부 이후 포괄적 국가발전정책은 몇 년이 지나도록 공표되지 못했다. 2017년과 2018년에 개발협력 재원을 준비하고 있는 개발협력 파트너들도 지난 정부에서 이미 수립되어있는 전통적인 분야에 집중하였다. 이 시기에 미얀마 정부의 개발협력 주요 부서들은 무장분쟁, 정전협상과 평화구축 및 젠더와 같은 범분야 이슈를 어떻게 다뤄야 할지 방향이 부족하였다. 관련 워킹그룹을 구축하여 관련 논의를 넘겨 수원기관들이 먼저 아젠다는 제시하는 방식으로 정책 집행의 논의가 전개되었다.

둘째, 평화 구축과정에서 개발협력이 어떠한 역할을 해야 하는지 논의와 전략 구축이 부재하였다. 호주, 캐나다, 스웨덴과 같은 1세대 및 1.5세대 중견국을 제외하고 대부분의 개발협력 파트너들은 분쟁 지역을 제외하고 프로젝트를 시작하였고, 보건, 교육, 지역사회개발과 같은 ‘전통적인’ 개발협력 프로그램과 프로젝트에 인권, 민주주의, 평화 같은 이슈를 포함하지 않는 특성을 보였다. 2016년 이후 NLD 정부가 시작되었음에도 정치적인 과정으로의 평화 구축과정과 사회발전으로서 국가와 사회발전의 포괄적인 맥락에서 연계되지 못하였다.

셋째, 미얀마 개발협력 파트너들 간의 협력이 더 강화되고 공통의 개발목표에 대한 컨센서스에 민주주의 및 평화구축에 대한 논의가 중심에 등장하지 못했다. 미얀마 개발협력에서는 영국과 미국보다는 세계은행, ADB, 일본이 가장 강력한 공여기관으로서 역할을 담당하



였고, ‘전통적인’ 공여국이나 기관 간주되지 않았던 중국, 태국, 베트남과 같은 신흥국의 국제개발협력 활동이 많았다. 호주, 캐나다, 한국 등의 중견국들이 개발협력 활동을 전개하였으나, UN의 주요 규범 및 OCED DAC의 개발/원조효과성 원칙 및 도구들이 미얀마의 주요 파트너들에게 공감을 얻었다고 할 수 없었다. 일본, 중국, 태국, 베트남과 같은 협력국들이 개발협력 전략 및 사업에서 적극적으로 내재화하지 않았던 평화와 민주주의 기반 규범 기반 이슈 확산에는 한계가 존재한 것이다.

## 2. 국가발전전략과 평화 아젠다 사이의 관계구도 부재

미얀마에서의 개발협력은 다른 국가들에서 진행해온 전략 및 이행과는 다른 방법으로 진행되어야 했다. 2011년, 주로 2015년부터 미얀마에 ‘진출한’ 개발협력 파트너들은 ‘다른 국가에서 원래 하던 대로(business as usual)’ 개발협력 활동을 전개하며, 미얀마의 다양한 발전의 문제는 본 사회가 안아온 오랫동안의 분쟁과 폭력의 역사에 뿌리는 두고 있다는 점을 간과하였다. 이와 같은 대부분의 공적개발원조 프로젝트들과 쏟아지는 사업들은 ‘개발협력’이 가질 수 있는 평화를 위한 지렛대로서의 역할에 대한 고민 없이 기획되고 수행되었으며, 현존하는 미얀마 사회의 분쟁과 폭력에 대한 구조적 요인들에 대해 ‘한 눈을 감아버리는’의 결과를 낳았다는 비판이 가능하다.

미얀마의 문민정부 및 과도기 군부정부 모두 미국, 영국, EU 등이 대미얀마에 대해 개발협력을 축소하면 할수록 중국, 태국 등과 군사, 경제, 개발협력을 확대하는 정치적 선택을 한 점도 본 연구를 통해 부각되었다. 아웅산수찌 정부의 로힝자 인권탄압 및 이에 대한 부적절한 대응은 규범 기반 협력을 강조해온 중견국이 대미얀마 국제개

발협력 예산을 축소하고 협력에 주저하는 결과를 낳았다. 정치-경제적인 수요를 고려하여 개발협력 프로젝트는 기획하는 미얀마의 주류 공여기관들은 자연스럽게 에너지, 도시 인프라, 교통 인프라 등의 경제협력과의 연계가 명확한 차관과 기술협력 사업에 우선순위를 두고 확대되었으며, 이와 같은 프로젝트가 수행되게 될 땀마도-NLD 경쟁 구도 속에서 군부에게 비교적 이익이 갈 수 있는 사업들을 기획하고 수행하기 시작하였다.

무상개발협력을 강조하는 대부분의 중견국들은 미얀마 정부의 수요요청을 기반으로 개발협력 프로젝트가 형성되는 시스템에 기대고 있어 특수한 요청이 있지 않는 한 평화구축, 종족 및 계층 간 대화, 군부와 무장 세력의 비무장화는 개발협력 정책과 프로그램 기획과 협의 체계 안에 쉽게 녹아들지 못했다. 이와 같은 정부 간 국제개발협력 사업형성과 기획 체계 내에서, 연방정부의 행정력 개선, 경제개선과 주민의 삶의 질 개선에 주안점이 좁혀진 것은 자연스러운 결과일 수 있다. 다만, 이러한 초점 속에 미얀마 국가와 사회가 최빈국으로 전락하게 된 뿌리 문제인 분쟁과 폭력에 대한 논의가 포함되고 기존 사업들에 주류화 되지 못한 것이 10년 동안 함께 놓친 핵심 이슈가 되었다.

2010년대 중반 미얀마에서는 국제개발협력 사업이 분쟁지역이나 국경지역에서 수행되는 경우에도, 민간의 활동의 영역으로 간주하여 개입하지 않거나, 국가 프로젝트로 진행되는 경우에도, 형성, 기획 혹은 심사단계에서 적극적으로 평화관련 활동을 반영하는 것 보다는, 분쟁을 ‘사업 수행 시 유의할 사항 수준’의 리스크로 간주하는 사업체계를 가지고 있었다(Burnley and Pereira 2014). 2018년 이후 새로 구축된 CPG(The Cooperation Partners Group)의 인도적지원과 평화워킹그룹의 경우, 그 역할이 제대로 작동되지 못한 채 아웅산수찌 정부와 함께 막을 내리게 되었다. 그러나 본 워킹그룹이 작동되었

어도 기본적으로 본 워킹그룹에서 개발협력과 연계되고 논의될 수 있는 구조는 아닌 것으로 나타났다. 초기에 예산 투자를 확대하여 본 워킹그룹의 활동이 강화될 수 있도록 지원이 부재하였고, NLD 정부 주도로 관련 정치과정과 국제개발의 과정을 적극적으로 연계하는 것을 선호하지 않는 것으로 나타났다. NLD 정부와 국제사회가 놓치고 있었던 중요한 부분은 군부, 시민사회, 소수민족그룹 및 무장 세력들과의 대화를 착수하고자 하였지만 이는 연방정부에서의 회의장에 한정되었다. 궁극적으로 아웅산수찌 민선정부와 땃마도의 긴장 관계가 구조적으로 해결되지 못하고 있는 궁극적인 문제가 개발협력이나 인도적지원 사업으로 확대되지 못하기도 했고, 실제 개발협력사업이 진행되는 사업의 현장에서도 국가발전 아젠다와 적극적인 평화구축을 연계할 수 있는 통로와 관심이 부족한 것으로 나타났다.

### 3. 미얀마를 둘러싼 국제 다자·양자 세력망의 변화

본 논문에서 부각된 바와 같이, 떼잉세잉 정부 이후, 미얀마를 포함한 메콩 국가와 군사·경제협력에서 더욱 밀접한 관계를 형성하고 개발협력 행위자는 일본, 일본 등과 협력해온 아시아개발은행, 중견국 및 아세안의 신흥국으로 확인되었다. 이와 같은 행위자 중 규범 기반 국제개발을 강조하던 다수의 유럽 국가들은 2017년 NLD 정부 및 아웅산수찌 고문의 부적절한 로힝자 사태 대응에 실망하고 공적 개발원조 예산확대 수준을 대폭 하향 조정한 점도 확인되었다 (Décobert and Wells 2020), 이에 NLD 정부는 중국, 일본, 인도, 한국, 태국, 베트남, 싱가포르와 같은 국가들과의 협력을 강화하는 동진전략(Look East)을 도입하였고, 이러한 변화는 규범 기반 개발협력을 기반으로 평화, 인권, 민주주의 아젠다를 강조하는 행위들의 공간이

축소되는 것을 의미하기도 했다.

지난 2020년을 기점으로 볼 때는, 전체 DAC 공여국 인도적 지원액의 약 66.5%를 차지하던 호주, 일본, 영국, 미국 4개국의 최근 인도적 지원이 주춤한 상황임을 보여주고 있다(부록 4). 일본의 경우 다른 유럽 국가들이 대미얀마 인도적 지원을 중단 혹은 감소할 때도 꾸준히 지원을 증가해온 반면, 영국의 경우 대미얀마 ODA 금액 감소와 더불어 인도적 지원 금액도 축소하는 경향이 명확히 확인되었다. 이는 미얀마 국경지역의 인도적 위기가 확대되고 정치적으로 복잡내전으로 장기화되는 상황에서 주요 서구의 국제개발협력 및 UN의 행위자들도 제재 담론에만 천착하며 중장기적인 관점에서 인도적 지원, 시민사회, 학계의 협력의 공간을 유지하지 못하고 있다는 반증이다. 미국, 영국 등의 국가들 중심으로 시작된 수입제한, 신규투자 금지, 특정 인물 자산동결과 군정고관에 대한 입국 금지 및 비자발급 중지를 포함하는 전면적 제재 및 미얀마 군부 및 일가의 특정 인물과 기업의 자산 동결을 중심으로 한 정치경제 제재는 중요한 외교적 도구이며, 부분적인 효과가 있다(홍문숙 2022). 그러나 공적개발원조 100% 전면 금지와 인도적 위기에까지 대응하지 않는 국제협력은 장기적으로 연대의 고리를 끊고, 미얀마 사회를 고립시키며, 대다수의 시민들을 빈곤의 나락으로 떨어뜨리는 결과를 낳을 수 있다는 딜레마도 존재한다(홍문숙 2022).

다자협력의 경우, 지난 2월 2일 쿠데타 이후, 유엔의 힘 빠진 대응에 대해 세계의 시민사회 및 미얀마 여론 주도 세력의 실망감 폭증하면서 대부분의 다자, 양자, 시민사회 모두 아세안으로 중심을 이동하고 있다. 김형중(2022)은 민주주의, 굿거버넌스와 법치의 강화, 인권과 기본적 자유의 촉진과 보호가 명시된 아세안헌장의 중요성을 강조하면서도 전원 합의에 기반을 둔 의사결정제도, 국가 주권의 존중, 내정 불간섭원칙을 유지하고 있다는 점에서 향후 미얀마 사태 해결

을 위한 ASEAN의 역할에 주목하였다. 규칙과 규범의 심각한 위반에 대해서는 아세안 정상회의에서 논의하여 결정할 수 있으나, 역내 안정과 평화를 유지하기 위한 내정불간섭 원칙을 유지하는 것과 민주주의와 기본적 자유를 촉진한다는 것은 실제 운영에 있어 상충할 가능성이 높다는 점도 지적하였다(2022:415). 하지만 현실적으로 지난 수년간 미얀마의 로힝자 사태와 인권탄압에 대한 아세안의 대응과 역할은 지극히 제한적이었으며 이에 따른 아세안의 비효율성, 나아가 아세안의 정당성에 대한 비판까지 확대되고 있음에 주목할 필요가 있다. 아세안은 21년에 개최된 10월 29일 아세안 정상회의 및 관련 정상회의, 11월 아세안-중국 정상회의, 12월 아시아-유럽정상회의에 미얀마 군부 참석을 모두 배제하면서 ‘문제 피하기 전략’을 구사하고 있으며, 22년 2월까지 뚜렷한 정치적, 외교적 협상력을 발휘하지 못하고 있다.

개발협력과 인도적지원에서 주목할 부분은 미얀마 이슈에 대한 아세안 특사 임명 이후 아세안의 대미얀마 대응이 인도적지원에 집중하며, 양곤에 아세안조정그룹을 설치하기로 합의했다는 부분이다. 21년 9월 15일 아세안의 1백만 달러 상당의 구호품이 미얀마 적십자를 통해 전달되었고, 인도적지원과 재해 관리를 위한 조정센터가 조정하고 미얀마 적십자가 이를 배분을 담당하면서 논의와 실천의 아세안으로 그 중심성이 이동할 가능성은 존재한다. 그러나 본 연구에서도 나타난 바와 같이, 긴급구호 형태의 지원을 넘어서는 미얀마 내의 평화구축 및 인권 향상에 대해서 아세안 신흥국들이 개별국가 차원에서 적극적 역할을 할 것이라는 기대가 크지 않다. 현실적으로 2022년부터는 아세안을 통한 ‘인도적지원의 통로(humanitarian corridor)’가 확장될 것으로 예상되며, ‘미얀마 문제’를 둘러싼 새로운 세력망의 역할이 어떻게 전개될지 향후 몇 년간 관찰하고 분석이 필요할 것이다.

## VI. 맺으며

미얀마 개혁개방 10년간의 국제개발협력 정책-지식-권력의 역동을 분석을 통해, 지난 10년간 미얀마 국가정책의 다자·양자 행위자의 변화하고, 포괄적 국가발전계획 부재한 중에도 국제 정책행위자들이 활발한 정책매개조직의 역할을 해왔음을 살펴보았다. 본 연구에서 발견된 중요한 시사점 중 한 가지는 미얀마의 문민정부 및 과도기 군부정부 모두 미국, 영국, EU 등이 대미얀마에 대해 개발협력을 축소하면 할수록 중국, 태국 등과 군사, 경제, 개발협력을 확대하는 정치적 선택을 하는 일정의 관계구도가 존재한다는 점이다. 수찌 정부의 로힝자 인권탄압 및 부적절한 대응은 결정적으로 규범 기반 협력을 강조해온 중견국이 대미얀마 국제개발협력 예산을 축소하고 협력에 주저하는 의도하지 않은 결과를 낳았다는 점도 명확하게 드러났다. 서구 주요국 대비, 비교적 예측 가능하게 미얀마와 실질적 개발협력을 진행해온 중국, 일본, 세계은행, 아시아개발은행의 경우, 2019년부터 차관원조 및 인프라 협력은 눈에 띄게 확대되었다는 점도 새로운 발견이다. 이들의 차관 및 인프라 협력은 뜻마도 재등장 이후에도 일정 수준 지속되고 있다.

공적개발원조 통계를 제출하지 않는 중국과 OECD DAC 비회원국인 ASEAN 신흥국 역할의 중요성이 역으로 부각되었다. 미얀마에서의 개발협력의 정치사회적 역동은 서구의 ‘전통적인’ 공여국과 공여기관보다 중국<sup>25)</sup>, 인도<sup>26)</sup>, 태국<sup>27)</sup>과 같은 국가들과의 관계를 더욱

25) China Exim Bank의 공적개발원조 활동의 목록을 참고하기 바란다.

26) 인도의 경우, Indian Trilateral Highway Project, Institute of Information Technology Project, India-Myanmar Center for Enhancement of Information Technology Skills Project, India-Myanmar Agriculture Loan 등의 대규모 사업이 형성되었다.

27) 태국도 Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency(NEDA) 및 Thailand International Cooperation Agency(TICA)를 설립하여 국제개발협력을 추진하고 있다.

포괄적이며 ‘지속가능’하게 맺어왔다는 것을 발견하였다. 본 연구를 통해 언론을 통해 부각되고 있는 미국이나 영국의 주도하는 네트워크보다 남반구 국가들 간의 군사동맹, 경제협력, 문화, 인적교류의 연장선에서 공적개발원조의 활용하는 연대가 현실적으로 더욱 큰 영향력을 발휘할 수 있는 것이 미얀마의 특수한 맥락이라는 점이다.

2022년 미얀마를 둘러싼 국제관계의 난맥상 속에서 가장 큰 피해를 입고 있는 것인 미얀마 시민과 미래 세대이다. 2011년-2017년 사이 연 5-7% 수준의 경제성장을 이루고, 2005년부터 2017년까지 빈곤 인구가 절반으로 줄었으나 21년 하반기에는 다시 급락한 상황이다. 2022년 하반기에는 최소 2,240만 명이 다시 빈곤선 이하로 추락 예상하고 있다(UNDP, 2021). 2021년 상반기에는 미얀마 대도시의 병원, 보건소, 학교, 직업훈련센터의 운영이 대부분 중지되었고, 8월 이후에는 대부분의 국제 NGO 및 재단의 현지사무소가 폐쇄되며 내륙부 대부분의 사회서비스가 중단되었다(UNDP, 2021). 2022년에는 도시 빈곤이 가속화될 전망이다, 최근 주요 국가들은 차관 중단을 넘어서 미얀마 기본권과 생계에 직접적 영향이 있는 보건, 교육, 식량 등의 무상원조를 중단을 시작하였고, 농촌지역이나 빈곤층이 밀집된 지역에까지 인도적지원까지 전면 중단될 경우, 시민들에 미치는 영향도 상당할 것임은 자명하다. 우려되는 점은 주요 서방 정부와 국제기구들의 대미얀마 인도적지원을 확대하는데 주저하면서 코로나 위기, 국경 난민 발생, 최빈곤층의 식량위기, 아동 보호 등의 총체적 인도적 위기 상황에 적극적으로 대응하지 않고 있다는 점이다. 최근 유럽에서는 강경 제재론, 버마 피로감, 무력투쟁지지가 부각되면서, 학술, 문화, 장학생 지원 등 비정치적 민간 협력까지 제재의 대상으로 오해되는 측면도 분명히 존재한다.

정책적인 측면에서는 유엔 안보리의 체계에만 의존하거나, 서구 주요국의 강경제재론만 지지하는 것은 ‘미얀마 사태’ 해결을 위해

더 많은 외교적 역할을 할 수 있는 중견국과 아세안 신흥국 역할의 가능성을 제한할 수 있다. 우선적으로 고려할 수 있는 협력의 수준은 비전통안보 이슈인 인간 및 사회 안보 측면의 국제개발, 인도적지원, 난민 등의 이슈를 아세안 신흥국과 중견국들이 다자협력과 시민사회협력의 공간에서 함께 확대하는 것이다. 지난 10년간 지속가능발전 전을 강조하며, 미얀마의 다자간 협력과 분야별 사업을 적극적으로 이끌어온 호주, 캐나다, 한국과 같은 중견국 국가들의 역할이 좀 더 현실적으로 드러나야 할 필요가 있을 것이다. 한국도 체제전환국 및 분쟁국 협력의 기준선(red line for engagement)을 수립하여, 국가 간 협력이나 차관협력은 일시적으로 중단하고, ASEAN EAS 정책협의, 다자개발협력 중점기구 및 시민사회, 학계를 통한 인도적지원 활동 확대로 협력의 방향성을 전환할 것을 제안한다. 미얀마 국경지역의 인도적위기가 확대되고 정치적으로 복합내전으로 장기화되는 상황에서, 우리나라의 정책 및 학계 행위자들도 제재 담론에만 천착하는 수준을 넘어 중장기적인 관점에서 시민사회, 학계의 협력의 공간을 적극적으로 확장함으로써 우리나라 동남아 국제관계와 개발협력을 한 단계 성숙시키는 계기가 되기를 바란다.



<부록 1> DAC Major Donors' ODA to Myanmar 2008-2020(28)

Countries	Type	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
DAC Countries	Grant	440.84	258.74	209.19	238.83	391.13	3292.43	1149.6	829.41	831.25	703.94	1168.98	999.26	779.77	11,293.37
	Loan	-	-	-	-	0.02	2648.27	1073.29	1620.94	149.54	1465.4	1374.72	160.07	2337.59	10,829.84
	<b>Total</b>	<b>440.84</b>	<b>258.74</b>	<b>209.19</b>	<b>238.83</b>	<b>391.15</b>	<b>5940.7</b>	<b>2,222.89</b>	<b>2450.35</b>	<b>980.82</b>	<b>2169.34</b>	<b>2543.7</b>	<b>1159.33</b>	<b>3117.36</b>	<b>22,123.24</b>
Multilaterals	Grant	92.05	76	152.72	85.38	305.14	485.54	245.71	176.51	64.79	236.92	395.35	314.43	122.37	2,752.91
	Loan	-	-	-	-	-	1110.71	402.46	1070.8	599.55	558.55	628.12	339.55	2035.04	6,744.78
	<b>Total</b>	<b>92.05</b>	<b>76</b>	<b>152.72</b>	<b>85.38</b>	<b>305.14</b>	<b>1596.25</b>	<b>648.17</b>	<b>1247.31</b>	<b>664.34</b>	<b>795.47</b>	<b>1023.47</b>	<b>653.98</b>	<b>2157.41</b>	<b>9,497.69</b>
World Bank	Grant	-	-	-	-	77.51	557.52	327.06	956.49	321.19	332.61	-	102.77	800	3,397.64
	Loan	-	-	-	-	-	557.52	327.06	956.49	321.19	332.61	-	102.77	800	3,475.15
	<b>Total</b>	-	-	-	-	<b>77.51</b>	<b>557.52</b>	<b>327.06</b>	<b>956.49</b>	<b>321.19</b>	<b>332.61</b>	-	<b>102.77</b>	<b>800</b>	<b>3,475.15</b>
ADB	Grant	-	-	-	-	-	6.67	4.21	7.97	3.48	1.89	1.97	16.44	2.3	44.93
	Loan	-	-	-	-	-	553.19	57.46	85.02	278.36	195.24	618.06	236.78	1115.07	3,140.18
	<b>Total</b>	-	-	-	-	-	<b>559.86</b>	<b>61.67</b>	<b>92.99</b>	<b>281.84</b>	<b>197.13</b>	<b>631.03</b>	<b>253.22</b>	<b>1117.37</b>	<b>3,195.11</b>
IMF	Grant	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EU	Grant	53.9	43.01	21.99	47.67	149.29	104.84	148.37	103.74	18.32	47.58	338.8	166.72	28.49	1,272.72
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>53.9</b>	<b>43.01</b>	<b>21.99</b>	<b>47.67</b>	<b>149.29</b>	<b>104.84</b>	<b>148.37</b>	<b>103.74</b>	<b>18.32</b>	<b>47.58</b>	<b>338.8</b>	<b>166.72</b>	<b>28.49</b>	<b>1,272.72</b>
Australia	Grant	56.98	13.43	39.13	33.21	43.3	55.59	75.35	56.66	47.52	65.35	47.68	57.48	66.14	657.82
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>56.98</b>	<b>13.43</b>	<b>39.13</b>	<b>33.21</b>	<b>43.3</b>	<b>55.59</b>	<b>75.35</b>	<b>56.66</b>	<b>47.52</b>	<b>65.35</b>	<b>47.68</b>	<b>57.48</b>	<b>66.14</b>	<b>657.82</b>
Belgium	Grant	2.08	0.06	0.14	1.18	0.35	2.5	7.32	0	0.25	0.12	0.07	0.01	0.01	14.09
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>2.08</b>	<b>0.06</b>	<b>0.14</b>	<b>1.18</b>	<b>0.35</b>	<b>2.5</b>	<b>7.32</b>	<b>0</b>	<b>0.25</b>	<b>0.12</b>	<b>0.07</b>	<b>0.01</b>	<b>0.01</b>	<b>14.09</b>
Finland	Grant	6.89	1.55	0.41	0.26	2.6	13.46	6.59	30.97	25.83	1.62	27.96	14.3	9.59	142.03
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.67
	<b>Total</b>	<b>6.89</b>	<b>1.55</b>	<b>0.41</b>	<b>0.26</b>	<b>2.6</b>	<b>13.46</b>	<b>6.59</b>	<b>30.97</b>	<b>25.83</b>	<b>1.62</b>	<b>27.96</b>	<b>14.3</b>	<b>9.59</b>	<b>146.7</b>
France	Grant	8.36	1.89	4.34	5.32	8.53	535.15	8.66	6.28	4.52	6.45	3.25	4.02	7.46	804.23
	Loan	-	-	-	-	-	9.63	-	48.05	29.88	26.03	-	45.42	-	159.01
	<b>Total</b>	<b>8.36</b>	<b>1.89</b>	<b>4.34</b>	<b>5.32</b>	<b>8.53</b>	<b>544.78</b>	<b>8.66</b>	<b>6.28</b>	<b>52.57</b>	<b>36.33</b>	<b>29.28</b>	<b>4.02</b>	<b>52.88</b>	<b>763.24</b>
Japan	Grant	42.82	44.29	36.14	38.96	125.62	2151.61	352.89	229.87	235.56	176.1	423.01	225.56	146.47	4,228.9
	Loan	-	-	-	-	-	2475.77	625.35	1535.14	-	1301.82	1112.67	-	2263.32	9,314.07
	<b>Total</b>	<b>42.82</b>	<b>44.29</b>	<b>36.14</b>	<b>38.96</b>	<b>125.62</b>	<b>4627.38</b>	<b>978.24</b>	<b>1765.01</b>	<b>235.56</b>	<b>1477.92</b>	<b>1555.68</b>	<b>225.56</b>	<b>2409.79</b>	<b>13,545.97</b>

Netherlands	Grant	12.75	7.32	0.89	2.82	1.57	10.82	0.97	5.12	0.94	6.32	1.96	2.81	1.66	55.95
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>12.75</b>	<b>7.32</b>	<b>0.89</b>	<b>2.82</b>	<b>1.57</b>	<b>10.82</b>	<b>0.97</b>	<b>5.12</b>	<b>0.94</b>	<b>6.32</b>	<b>1.96</b>	<b>2.81</b>	<b>1.66</b>	<b>55.95</b>
New Zealand	Grant	5.62	0.62	0.36	3.06	2.48	0.23	6.66	9.19	7.14	17.11	11.42	20.84	22.71	107.44
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>5.62</b>	<b>0.62</b>	<b>0.36</b>	<b>3.06</b>	<b>2.48</b>	<b>0.23</b>	<b>6.66</b>	<b>9.19</b>	<b>7.14</b>	<b>17.11</b>	<b>11.42</b>	<b>20.84</b>	<b>22.71</b>	<b>107.44</b>
Norway	Grant	21.67	20.26	12.35	12.94	18.32	29.18	41.35	35.92	27.24	26.09	47.01	54.87	32.44	379.64
	Loan	-	-	-	-	0.02	1.41	-	-	-	-	-	-	-	1.43
	<b>Total</b>	<b>21.67</b>	<b>20.26</b>	<b>12.35</b>	<b>12.94</b>	<b>18.32</b>	<b>28.18</b>	<b>41.35</b>	<b>35.92</b>	<b>27.24</b>	<b>26.09</b>	<b>47.01</b>	<b>54.87</b>	<b>32.44</b>	<b>379.64</b>
Republic of Korea	Grant	10.93	2.03	7.22	15.41	7.99	23.71	63.67	39.68	24.71	22.88	28.69	44.01	71.23	362.16
	Loan	-	-	-	-	-	158.43	177.17	61.84	101.48	90.7	168.09	125.49	20	903.2
	<b>Total</b>	<b>10.93</b>	<b>2.03</b>	<b>7.22</b>	<b>15.41</b>	<b>7.99</b>	<b>182.14</b>	<b>240.84</b>	<b>101.52</b>	<b>126.19</b>	<b>113.58</b>	<b>196.78</b>	<b>168.5</b>	<b>91.23</b>	<b>1,265.36</b>
Sweden	Grant	13.68	17.01	8.19	5.04	18.27	39.78	18.07	19.78	14.95	11.36	67.9	25.82	16.7	276.55
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>13.68</b>	<b>17.01</b>	<b>8.19</b>	<b>5.04</b>	<b>18.27</b>	<b>39.78</b>	<b>18.07</b>	<b>19.78</b>	<b>14.95</b>	<b>11.36</b>	<b>67.9</b>	<b>25.82</b>	<b>16.7</b>	<b>276.55</b>
Switzerland	Grant	10.72	4.73	6.53	13.94	7	38.47	43.63	44.25	27.87	63.86	81.64	49.8	32.06	423.84
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>10.72</b>	<b>4.73</b>	<b>6.53</b>	<b>13.94</b>	<b>7</b>	<b>38.47</b>	<b>43.63</b>	<b>44.25</b>	<b>27.87</b>	<b>63.86</b>	<b>81.64</b>	<b>49.8</b>	<b>32.06</b>	<b>423.84</b>
United Kingdom	Grant	74.49	71.93	18.54	21.65	35.16	123.34	38.8	101.89	49.56	25.17	76.64	97.19	33.33	769.69
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>74.49</b>	<b>71.93</b>	<b>18.54</b>	<b>21.65</b>	<b>35.16</b>	<b>123.34</b>	<b>38.8</b>	<b>101.89</b>	<b>49.56</b>	<b>25.17</b>	<b>76.64</b>	<b>97.19</b>	<b>33.33</b>	<b>769.69</b>
United States of America	Grant	99.76	33.81	40.57	58.88	52.7	100.62	156.88	127.66	196.26	126.41	190.79	221.85	229.84	1,636.03
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>99.76</b>	<b>33.81</b>	<b>40.57</b>	<b>58.88</b>	<b>52.7</b>	<b>100.62</b>	<b>156.88</b>	<b>127.66</b>	<b>196.26</b>	<b>126.41</b>	<b>190.79</b>	<b>221.85</b>	<b>229.84</b>	<b>1,636.03</b>

Source: OECD Stats (<http://stats.oecd.org>). (accessed on May 08, 2022).

28) Note 1: Aid type - Total Commitments (Grant / Loans and Other Long Term Capital: Total Net)

Note 2: Unit US Dollar, Millions, 2020. Amount type - Constant Prices.

Note 3: Total amount is calculated based on data between 2008 and 2020.

<부록 2> EAS Countries to Myanmar ODA flow 2008-2020(29)

Countries	Type	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
DAC Countries	Grant	440.84	258.74	209.19	238.83	391.13	3292.43	1149.6	829.41	831.25	703.94	1168.98	999.26	779.77	11,293.37
	Loan	-	-	-	-	0.02	2648.27	1073.29	1620.94	149.54	1465.4	1374.72	160.07	2337.59	10,829.84
	<b>Total</b>	<b>440.84</b>	<b>258.74</b>	<b>209.19</b>	<b>238.83</b>	<b>391.15</b>	<b>5940.7</b>	<b>2222.89</b>	<b>2450.35</b>	<b>980.82</b>	<b>2169.34</b>	<b>2169.34</b>	<b>1159.33</b>	<b>3117.36</b>	<b>22,123.24</b>
Australia	Grant	-	56.98	13.43	38.13	33.21	43.3	55.59	75.35	56.66	47.52	65.35	47.68	57.48	66.14
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>56.98</b>	<b>56.98</b>	<b>13.43</b>	<b>38.13</b>	<b>33.21</b>	<b>43.3</b>	<b>55.59</b>	<b>75.35</b>	<b>56.66</b>	<b>47.52</b>	<b>65.35</b>	<b>47.68</b>	<b>57.48</b>	<b>66.14</b>
Japan	Grant	-	42.82	44.29	36.14	38.96	125.62	2151.61	352.89	229.87	235.56	176.1	423.01	225.56	146.47
	Loan	-	-	-	-	-	-	2475.77	625.35	1535.14	-	1301.82	1112.67	-	2263.32
	<b>Total</b>	<b>42.82</b>	<b>42.82</b>	<b>44.29</b>	<b>36.14</b>	<b>38.96</b>	<b>125.62</b>	<b>4627.38</b>	<b>978.24</b>	<b>1765.01</b>	<b>235.56</b>	<b>1477.92</b>	<b>1535.68</b>	<b>228.56</b>	<b>2409.79</b>
New Zealand	Grant	5.62	0.62	0.36	3.06	2.48	0.23	6.66	9.19	7.14	17.11	11.42	20.84	22.71	107.44
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>5.62</b>	<b>0.62</b>	<b>0.36</b>	<b>3.06</b>	<b>2.48</b>	<b>0.23</b>	<b>6.66</b>	<b>9.19</b>	<b>7.14</b>	<b>17.11</b>	<b>11.42</b>	<b>20.84</b>	<b>22.71</b>	<b>107.44</b>
Republic of Korea	Grant	10.93	2.03	7.22	15.41	7.99	23.71	63.67	39.68	24.71	22.88	28.69	44.01	71.23	362.16
	Loan	-	-	-	-	-	158.43	177.17	61.84	101.48	90.7	168.09	125.49	20	903.2
	<b>Total</b>	<b>10.93</b>	<b>2.03</b>	<b>7.22</b>	<b>15.41</b>	<b>7.99</b>	<b>182.14</b>	<b>240.84</b>	<b>101.52</b>	<b>126.19</b>	<b>113.58</b>	<b>196.78</b>	<b>169.5</b>	<b>91.23</b>	<b>1,265.36</b>
United States of America	Grant	99.76	33.81	40.57	58.88	52.7	100.62	156.88	127.66	186.26	126.41	190.79	221.85	229.84	1,656.03
	Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	<b>Total</b>	<b>99.76</b>	<b>33.81</b>	<b>40.57</b>	<b>58.88</b>	<b>52.7</b>	<b>100.62</b>	<b>156.88</b>	<b>127.66</b>	<b>186.26</b>	<b>126.41</b>	<b>190.79</b>	<b>221.85</b>	<b>229.84</b>	<b>1,656.03</b>

Source: OECD Stats (<http://stats.oecd.org>). (accessed on May 03, 2022).

29) Note 1: Aid type - Total Commitments (Grant / Loans and Other Long Term Capital: Total Net)  
 Note 2: Unit - US Dollar, Millions, 2020, Amount type - Constant Prices.

<부록 3> OECD DAC Major Donors' Humanitarian Aid to Myanmar 2008-2020<sup>30)</sup>

Countries	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<b>DAC Total</b>	303.31	99.06	55.14	72.38	98.85	207.85	151.16	125.85	151.46	145.93	147.01	192.10	1,750.1
Australia	45.47	5.86	3.13	3.99	9.71	11.82	11.09	5.33	9.34	14.18	11.04	15.03	145.99
Belgium	2.20	0.06	0	-	-	-	-	-	0.13	-	-	-	2.39
Finland	3.61	0.84	-	0.28	-	1.33	1.33	1.94	0.77	0.56	0.63	2.24	13.53
France	3.31	0.05	0.07	1.04	1.26	0.36	0.36	-	-	0.39	0.39	1.01	8.24
Japan	12.53	5.78	2.27	1.75	21.58	93.88	13.65	39.53	28.86	31.49	20.26	54.47	326.05
Netherlands	13.70	4.65	0	2.5	1.16	0.93	0	0	-	1.13	-	-	24.07
New Zealand	2.63	-	-	0.39	-	0.81	-	-	0.35	3.55	4.49	6.59	18.81
Norway	15.61	12.59	7.89	6.92	7.76	8.29	11.20	4.40	5.06	5.48	5.79	1.36	92.35
Republic of Korea	2.76	-	0.14	0.22	0.50	0.04	0.07	0.71	0.58	1.43	2.0	2.99	11.44
Sweden	10.06	5.92	5.41	3.43	3.67	7.41	5.86	0.75	-	2.75	7.13	-	52.39
Switzerland	8.39	4.12	6.33	4.69	3.62	10.06	6.64	8.19	8.89	6.82	8.60	9.55	9.55
UK	55.39	31.69	3.71	4.81	5.51	23.32	12.37	10.93	25.21	4.02	0.27	1.13	178.36
USA	68.12	17.11	19.44	33.94	28.96	35.10	69.90	35.74	47.37	39.08	50.88	66.48	512.12

Source: OECD Stats (<http://stats.oecd.org>). (accessed on May 08, 2022).

30) Note 1: Aid type - Humanitarian Aid

Note 2: Unit - US Dollar, Millions, Amount type - Constant Prices.

Note 3: Total amount is calculated based on data between 2008 and 2019.

## 참고문헌

- 김상배. 2020. 『신흥무대 중견국 외교: 복합지정학의 시각(1장), 신흥무대의 중견국외교: 복합지정학의 시각(김상배 외)』. 서울대학교 국제문제연구소 36 : 12-39.
- 김현준. 2020. “미중관계와 인권: 동아시아 국가의 대응전략과 가능성(8장)”. 『신흥무대의 중견국외교: 복합지정학의 시각(김상배 외)』. 238-263.
- 김희숙. 2020. “미얀마 2019” 『동남아시아연구』 31(1): 12-23.
- 박은홍. 2019. “미얀마 2018: ‘로힝자 위기’와 민주주의 공고화의 갈림길.” 『동남아시아연구』 29(2): 89-126.
- 장준영. 2018. “미얀마 2017” 『동남아시아연구』 26(1): 89-126.
- 장준영. 2021. “2020년 미얀마 총선 분석과 정치지형의 변화 여당의 승리와 군부의 견제”. 『동남아시아연구』 31(1): 201-240.
- 정재완·김미림. 2018. “미얀마 수찌 정부의 경제개혁 2년 평가와 전망.” 『KIEP』 2018(16): 1-33.
- 정재완 외. 2021. “미얀마 쿠데타 이후 국제사회의 제재 동향과 시사점”. 『KIEP 세계경제 포커스』 4(9): 1-22.
- 홍문숙. 2018. 전환기 미얀마 정치사회변화와 신(新)고등교육 개혁, 『비교교육연구』 28(3): 135-159.
- 홍문숙. 2021. “미얀마 2020: NLD 총선 승리의 시사점과 평화-민주주의-발전의 위기” 『동남아시아연구』 34(1): 113-153.
- 홍문숙. 2022. “미얀마 군부 쿠데타 벌써 1년, 비판적 연대로 지원 계속해야.” <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0400&key=20220207.22011000808> (검색일: 2022. 05.08.)
- Asian Development Bank (ADB). 2012. *Myanmar: Interim Country*

- Partnership Strategy (2012 - 2014)*. Manila: ADB
- Bünte, M. 2014. *Burma's Transition to Quasi-Military Rule: From Rulers to Guardians?*. *Armed Forces & Society* 40 (4): 742-764.
- Burnley, J. and Pereira, J. 2014. *Riding the Wave of Reform: Fast-tracking Myanmar's future with good-quality aid*. Oxford: Oxfam.
- Carden, F. 2009. *Knowledge to policy: Making the most of development research*. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).
- Court J., Hovland, I. and Young, J. (eds) 2005. *Bridging Research and Policy in Development: Evidence and the Change Process*. London: ITDG publishing.
- Egreteau, R. 2016. *Caretaking Democratization: The Military and Political Change in Myanmar*. London: Hurst.
- European Commission, *Elements for an EU strategy vis-à-vis Myanmar/Burma: A Special Partnership for Democracy, Peace and Prosperity*. Brussels: European Commission, 2016. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11617/joint-communication-elements-eu-strategy-vis-vis-myanmarburma-special-partnership-democracy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11617/joint-communication-elements-eu-strategy-vis-vis-myanmarburma-special-partnership-democracy_en). (검색일: 2021. 10. 28.)
- Farrelly N. 2013. *Discipline without democracy: military dominance in post-colonial Burma*. *Australian Journal of International Affairs*, 67(3), 312-326.
- Foreign Economic Relations Department, 2014. "Ministry of National Planning and Economic Development, Guide to International

- Assistance in Myanmar(Nay Pyi Taw: Government of Myanmar” <https://www.norad.no/contentassets/d5817c07e14c45f2a21203686dd043ee/guide-to-international-assistance-in-myanmar-gad.pdf?id=21967>. (검색일: 2021. 12. 10.)
- Han, E. 2018. *Under the Shadow of China-US Competition: Myanmar and Thailand's Alignment Choices*. The Chinese Journal of International Politics, 11(1): 81 - 104.
- Hong, M. S. and Kim, H. 2019. *Forgotten' Democracy, Students Participation, and Higher Education in Myanmar: Past, Present, and Future*. Asia Pacific Education Review, 21(2): 101-115.
- Jones, H. 2009. *'Policy-making as discourse: A review of recent knowledge-to-policy literature'*. Joint IKM Emergent - ODI Working Paper 5. London: IKM Emergent - ODI.
- Jones H., Jones N., Shaxson L., Walker, D. (2012) *Knowledge, policy and power in international development: a practical guide*. Bristol: The Policy Press. Available via: <http://bit.ly/SpBRBp>
- Jones H., Jones N., Shaxson L., Walker, D. 2013. *Background Note: Knowledge, policy and power in international development: a practical framework for improving policy*. ODI.
- Ministry of National Planning and Economic Development (MNPED). 2013. “Nay Pyi Taw Accord on Effective Development Cooperation.” [https://mohinga.info/static/docs/NPTA\\_Effective\\_Development\\_Cooperation.pdf](https://mohinga.info/static/docs/NPTA_Effective_Development_Cooperation.pdf). (검색일: 2021. 10. 28.).
- Rieffel, L. and Fox, J.W. 2013. *Too Much, Too Soon? The Dilemma of Foreign Aid to Myanmar/Burma*. Arlington, Virginia: Nathan Associates Inc.

- Seekins, D.M. 2015. *Japan's Development Ambitions for Myanmar: The Problem of 'Economics before Politics*. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34(2), (2015): 122.  
<http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/875>
- Shambaugh, D. 2018. *U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?*. *International Security*, 42(4): 85-127
- Tankenka, K. 2016. "Japan to provide \$7.73 billion in aid to Myanmar, PM Abe says." <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-japan/japan-to-provide-7-73-billion-in-aid-to-myanmar-pm-abe-says-idUSKBN12X16I> (검색일: 2021. 12. 10.)
- UNDP. 2021. "COVID-19, Coup d'Etat and Poverty: Compounding Negative Shocks and Their Impact on Human Development in Myanmar: Compounding Negative Shocks and Their Impact on Human Development in Myanmar" <https://www.undp.org/asia-pacific/publications/covid-19-coup-detat-and-poverty-compounding-negative-shocks-and-their-impact-human-development-myanmar>(검색일: 2022.02.01.).
- UN News. 2022. "Urgent, renewed effort needed to restore civilian rule in Myanmar: Bachelet." <https://news.un.org/en/story/2022/01/1110792> (검색일: 2022.02.01.)

(2022.03.31. 투고, 2022.04.15. 심사, 2022.05.18. 게재확정)



<Abstract>

## Ten Years of Development Endeavors and Despair in Myanmar: A Critical Analysis for Interactions between Knowledge, Policy and Power Since 2011

Moon Suk HONG

(Busan University of Foreign Studies)

Inae KIM

(Paris Diderot University)

This thesis compares and analyzes the dynamics between policy, knowledge, and power of Myanmar's development and peace agenda since 2011. The paper begins by exploring the dynamics of the Thein Sein government's Transitional Period(2010~2015), the beginning of the Aung San Suu Kyi government's Civilian Period(2015~2020), and the Re-control of Military Regime Period(2021-now).

By providing recent data regarding the dramatic international-national development power-policy changes, the article highlights that Myanmar become one of the five major recipient countries after Cambodia and Lao PDR by 2018. In the course of expanding international engagement between 2011 and 2017, Myanmar's policy discourse on the subject of economic and social development by both military regime led-USDP and civilian-led NLD governments in its new economic and social

development policy discourse resulted in the active participation of international donors working groups as *policy knowledge intermediaries*. However, unlike the NLD's expectations for further expanding international development engagement for boosting economic and social development, the major western donors made withdrawals or partial pending on loan and grant assistance due to the Aung San Suu Kyi and NLD government human rights abuse of Rohingya peoples. This challenging situation sparked a critical turn in Aung San Suu Kyi's international engagement to "Look East", thus resulting in an impact on the increasing economic cooperation with non-DAC members and reducing influences of 'hard-liners' that have emphasized normative perspectives on peace and human rights agenda in development policy.

**Key Words:** Myanmar, International Development, Peace-building Agenda, Humanitarian Assistance, Policy-Knowledge-Power Analysis