EMERiCs 이슈분석

정치 | 2017-199

미얀마 | 동남아시아

제2차 '삥롱회담'의 성과와 향후 과제

장준영 한국외대 벵골만연구센터 연구교수

주요내용

- 지난 5월 24일부터 28일까지 5일에 걸쳐 제2차 삥롱회담이 개최됨. 중국의 지원으로 동북부지역 7개 무장단체가 회담에 참가할 것으로 관측되었지만, 참가자격 등의 문제로 인해 참가가 무산됨.
- 45개 제안사항 가운데 37개 안에 대한 합의가 있었으나 각 이해당사자 간 이견이 상존한 것으로 관측됨.
- 향후 3차 회담을 개최하기로 합의했으나 현재와 같이 상호 갈등 구도는 지속될 것으로 예상되어 평화정착은 중장기적 과제가 될 것으로 보임.

1. 이슈현황

미얀마 정부는 '21세기 삥롱회담'이라 명명한 정책회담을 1차 진행하였지만 많은 문제와 논란이 표출됨.

□ 미얀야 정부는 아웅산 수찌의 선친(先親)이 추진한 연방제 정신을 계승하는 차원에서 정전협정을 '21세기 삥롱회담'으로 명명함.

- 이에 정부는 2015년 전국수준(Nationwide Ceasefire Agreement)의 정전협정에 합의한 8개 반군단체를 포함한 15개 반군단체를 회담에 초청함.

□ 하지만, 정부의 정전 협상 방식 변화로 협상에 불필요한 시간 소모와 회담 당사자 간 이미 구축된 신뢰에 의문이 제기됨.

- 기존 상시 정치협상 이후 정전 협상에 임하던 방식을 폐기하여 회담 전 당사자 간 의견 조율 환경이 보장되지 않음.
- 떼잉쎄인 정부 당시 정부 측 협상단의 전면 교체로 업무의 지속성과 전문성을 보장할 수 없음.

□ 상기 문제는 1차 빙롱회담(2016.8.31.-9.3) 개최과정과 회담 이후 다양한 문제로 표출됨.
- 소수민족의 군부에 대한 신뢰 상실, 정부의 부족한 협상 준비, 평등권 침해 등이 제기됨.
- 1차 회담 이후, 중국 국경 지역 4개 반군단체에 대한 군부의 군사작전 개시
- 와(Wa)족 기구인 'United Wa State Army'는 독자적 주(state) 확보와 평화협상의 방식에 문제를 제기하여 향후 협상 참가를 거부함.

□ 정부는 국민화해와 연방의 평화를 위한 7단계 로드맵을 발표함.
- 정치 대화(political dialogue)의 프레임워크 검토
- 정치 대화의 프레임워크 개정
- 개정되고 승인된 정치적 대화의 프레임워크에 따라 21세기 빙롱회담의 개최
- 21세기 빙롱회담의 결과에 기초하여 연방 수준의 협정 체결
- 연방의 합의와 개정 헌법안에 따른 헌법 개정
- 개정된 헌법에 따라 다당제 민주총선 개최
- 다당제 민주총선에 따라 민주적 연방(federal union) 건설

▶ 참가 당사자 간 갈등으로 인해 몇 차례 회담 연기가 반복된 뒤 지난 5월 24일 2차 빙롱회담이 개최됨.

□ 정치 대화의 방식을 두고 각 회담 당사자 간 갈등이 표출되었고, 이로 인해 2월 28일로 예고된 2차 빙롱회담은 무기한 연기된 바 있음.
- 회담 당사자 간 비정기 회담이 중단되었고, 정부 측 실무진 교체로 협상은 초기 단계로 복귀함.
- 아웅산 수찌가 회담을 총괄함으로써 실무진의 책임의식 결여가 커짐.

□ 참가 당사자 간 갈등으로 인해 몇 차례 회담 연기가 반복된 뒤 5월 24일 개최됨.
- 회담 개최 직전(5.13-17) 아웅산 수찌가 일대일로 회담에 참석하여 시진핑 주석, 리커창 총리와 연석회의에서 양국 국경의 무장집단과 조기에 정전협정을 완료할 수 있도록 중국의 협조를 요청했고, 중국도 건설적 역할을 담당할 것이라고 약속함.
- 중국과 가까운 연합와주군(UWSA)이 본 회담 참가를 긍정적으로 검토하고, 중국의 배후지원으로 협상의 새로운 전기를 마련할 기회를 가짐.
- 중국의 요청으로 7개 무장단체(연방 정치협상 및 고문위원회, FPNCC)는 회담 참석을 위해 네삐도에 도착함.

2. 원인과 분석

협상 내용에서 이해당사자들 간 여전히 입장차이가 존재해 절반의 성공이라는 평가가 지배적이고, 향후 해결해야할 과제도 남게 됨.

□ 아웅산 수찌, 민아웅흘라잉 군총사령관, 각 대표단 간 이견을 보임.
- 아웅산 수찌는 자치에 기초한 연방제 달성이 준비되어 있으므로 자유롭고 평등한 협상을 제안함.
- 민아웅흘라잉 군총사령관은 정부가 마련한 전국적 수준의 정전협정(NCA)만이 유일한 해결책이고 주장하며, 대안을 인정하지 않음.
- 동북부 7개 무장단체는 지난 4월 공동 보고서에서 정부의 NCA 방식을 공식 거부하고 새로운 평화협상을 제안했으나 구체적인 내용은 알려지지 않음.
- 회담 1일차, 동북부 7개 무장단체가 포함된 연합민족연방위원회(UNFC)는 방문객(guest)이라는 회담 참석 조건에 불만을 표출하며 회담에서 철수함.

□ 소수민족 참가단은 정부와 군부 주도의 회담 방식에 대한 불만이 팽배함.
- 협상단의 참가 자격에 대한 정부의 자의적 기준은 평등한 협상을 위한 조건이 되지 않는다고 주장함.
- 참가단의 협상 이전 정치 대화의 프레임워크에 대한 이해도가 낮고, 정부 주도로 시행되고 있음.
- 정부 측 실무진을 통한 비공식 회담이 폐지됨에 따라 상호 신뢰구축을 위한 기회가 줄어듦.

□ 5일간의 회담 결과로 연방 평화 회담 합동위원회(Union Peace Dialogue Joint Committee)는 45개 제안 가운데 37개 항목에 대한 합의를 도출함.
- 상기 위원회는 정부, 의회, 정당, 군부, 정전협정에 합의한 소수민족 무장단체 대표를 총괄하는 기구임.
- 주요 내용으로는 민주주의와 자결권을 가진 연방주의에 기초한 연방 수립, 특정 종족을 위한 특권 보장 금지, 2008년 헌법에 따라 각 주에서 자율적인 헌법 작성권 등임.

□ '분리독립'(secession)이라는 용어를 두고 이견이 표출됨.
- 소수민족은 용어 자체의 사용과 합의안 포함을 정부의 합의되지 않은 강제력이라고 반발함.
- 또한, 소수민족은 연방제를 실현하기 위한 정부-군부 등 상호 간 신뢰구축에 걸림돌이 될 수 있다고 평가함.
- 이에 반해 정부는 '분리독립' 원칙이 합의점에서 배제된다면, 실제 분리독립을 주창하거나 추진할 소수민족이 등장할 수 있다고 우려함.
- 이 용어와 관련된 내용과 범위 등은 다음 회담에서 재논의하기로 합의함.
- 자연스럽게 각 종족과 주의 자결권(self determination)에 대한 범위 및 방법에 대한 논의도 추

후 회담에서 제기될 것임.

3. 전망과 시사점

향후 3차 회담 개최를 위한 협의가 진통을 겪을 것으로 전망되며, 중국의 역할이 중요하게 대두될 것으로 예상됨.

□ 2차 회담 개최가 3개월 이상 연기된 것처럼 3차 회담도 이해 당사자 간 의견 조율과 회담 방식 등을 두고 대립할 것으로 보임.

- 동북부 7개 무장단체는 정부의 정치 대화 프레임워크에 대해 지속적으로 반대하는 입장이므로 양측 간 조율을 위한 사전 접촉이 필요함.
- 정부의 협상 의지와 별도로 군부의 군사작전이 재차 개시될 경우 이해 당사자 간 갈등 확대는 물론이고, 신뢰 구축은 어려워 보임.

□ 일대일로 전략을 발표한 중국으로써는 미얀마의 협조가 반드시 필요한 상황임.

- 꼬깡족, 와족 등은 중국계 원주민으로 중국이 이들 무장단체가 정전협정에 합의하는데 직간접적으로 역할을 담당할 경우, 미얀마의 보은이 예상됨. EMERiCs

참고문헌

- Bi, Shihong. “Hopes for peace rest on 21st Century Panglong Peace Conference.” Global Times. 2017.5.24. ttp://www.globaltimes.cn/content/1048495.shtml(검색일: 2017. 6. 6).
- Combs, Daniel. “A Wrench in Myanmar's Peace Process.” The Diplomat. 2017.5.15. ttp://thediplomat.com/2017/05/a-wrench-in-myanmars-peace-process/(검색일: 2017. 6. 6).
- Nyan Hlaing Lynn and Oliver Slow. “Mixed results at latest Panglong peace conference.” FRONTIER. 2017.5.30. ttp://frontiermyanmar.net/en/mixed-results-at-latest-panglong-peace-conference(검색일: 2017. 6. 6).
- Nyein Nyein and Htet Naing Zaw. “Union Peace Conference Opens to Military Critique of Ethnic Demands.” The Irrawaddy. 2017.5.24.
https://www.irrawaddy.com/news/burma/union-peace-conference-opens-to-military-critique-of-ethnic-demands.html(검색일: 2017. 6. 6).
- Win Naung Toe and Htet Arkar. “Myanmar Government Opens Second Session of Key Peace Talks.” RFA. 2017.5.24.http://www.rfa.org/english/news/myanmar/myanmar-government-opens-second-session-of-key-peace-talks-05242017161251.html/(검색일: 2017. 6. 6).
- 미얀마 국가고문실 홈페이지 http://www.statecounsellor.gov.mm/en/node/904.(검색일: 2017. 6. 6).

알립니다

- EMERiCs 이슈분석은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제3유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지키셔야 합니다.
- 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.