

EAI 컨퍼런스 “쿠데타 이후, 미얀마 민주주의의 미래”

The Military Coup and Future of Democracy in Myanmar

**제2세션. 미얀마 민주주의 전환의 문제점과  
국제사회의 민주주의 지원방안**

**Session II. Challenges of Myanmar's Democratic  
Transition and Possible Ways for the International  
Community to Preserve Democracy**

**미얀마 군부 쿠데타와 시민  
보호에 대한 아세안의 대응**

EAI 컨퍼런스 “쿠데타 이후, 미얀마 민주주의의 미래”

제2세션. 미얀마 민주주의 전환의 문제점과 국제사회의 민주주의 지원방안

## 미얀마 민주주의 전환의 구조적 문제점

이재현  
아산정책연구원 선임연구위원



지난 2월 1일 일어난 미얀마의 군부 쿠데타는 아세안 국가들에게 매우 곤란한 딜레마를 안겨주고 있다. 이 딜레마는 아세안의 전통인 아세안 방식(ASEAN Way), 그 중에서도 내정불간섭과 주권존중이라는 명제와 미얀마 군부 쿠데타로 인한 민주화 여정의 중단 사이에서 생겨난다. 또한 이로 인해 아세안 안에서 역내 사안과 개별 국가 내 사안을 다루는 아세안의 내적 취약성 역시 다시 한번 더 노정되었다. 설립 54년이 지난 아세안이지만 늘 아세안의 방식에 따른 제약 때문에 역내 문제와 개별 국가의 내정 문제에 적절한 조치를 취하지 못하는 아세안, 그리고 이런 아세안의 질서를 방패 삼아 정치적으로 곤란한 문제에서는 뒤로 숨어 버리는 아세안 개별 국가들의 행태가 다시 한번 드러났다. 아세안 국가들의 미얀마 사태에 대한 입장과 태도는 이런 한계를 여실히 보여주고 있으며, 이런 상황에서 시민 보호에 대한 아세안의 대응에 관해서는 길게 논의할 여지가 없다.

미얀마에서 쿠데타가 난 후 가장 먼저 개별 국가 차원에서 반응을 내놓은 것은 말레이시아(2월 1일)와 싱가포르(2월 1일)이다. 아세안 차원에서도 2월 1일 아세안의장 성명이 발표되었다. 말레이시아의 성명은 양측의 자제와 군부가 문제 삼은 선거 부정에 관한 평화적 해결이었다. 싱가포르는 비공식 외교부 입장으로 상황에 대해 우려하고 있으며, 평화적인 방법으로 정상(normalcy)으로의 복귀를 촉구하고 민주화 과정으로의 복귀를 촉구하고 있으나 다른 한편 아세안의 내정불간섭 정책도 함께 언급하고 있다. 아세안 의장성명은 정상으로의 복귀, 대화와 화해를 통한 문제 해결, 개별 국가의 안정이 아세안 공동체에 중요함을 언급하면서 아세안 헌장(ASEAN Charter)에서 명시한 민주주의, 법치, good governance, 인권과 자유에 대한 존중을 함께 언급했다.

여기서 한가지 눈 여겨 볼 점은 싱가포르의 내정 불간섭이라는 아세안의 방식에 대한 언급과 아세안의장국(브루나이) 성명에 언급된 아세안 헌장의 민주주의, 법치, 인권 문제 등의 차이이다. 전통적으로 회원국 국내 문제가 있는 경우나 아세안 국가들은 이를 외면하거나 회피하고 싶은 경우, 아세안의 방식은 내정 불간섭이라는 원칙 뒤로 숨어버린다. 이런 태도는 싱가포르만 아니라 개별 국가의 성명(캄보디아, 3월 9일자)에도 나타난다. 반면 아세안 의장국인 브루나이의 성명은 내정불간섭 원칙이 아닌 아세안 헌장의 민주주의, 법치, good governance, 인권을 언급하면서 싱가포르, 캄보디아의 입장보다 한발 더 나간 모습을 보인다. 다만 두 문제 모두의 해결을 위한 적극적 태도와는 거리가 멀다.

이후 브루나이(2월 24일), 인도네시아(2월 8일), 태국(3월 1일, 3월 11일), 필리핀(2월 9일, 3월 3일) 등에서 미얀마 사태에 대한 입장을 발표했다. 여기서 수치를 비롯한 구속된 인사에 대한 석방을 언급하는 정도까지 간 것은 브루나이와 태국 정도이고 나머지 국가들은 불간섭의 태도, 양측의 자제, 문제의 평화적 해결, 조속한 정상으로 복귀 등 원론적 입장만을 되풀이하고 있다. 아울러 미얀마 시민의 보호라는 측면에는 모두 평화적 문제 해결을 언급하고 있지만 여기서 좀 더 나가 적극적인 태도를 보인 것은 인도네시아가 폭력 사태에 따른 사상자에 대한 우려, 희생자

가족에 대한 위로 및 무력 사용 자제를 촉구한 것과 태국이 2 차 성명에서 희생자와 폭력 상황에 대한 우려를 표시한 것 외에는 없다.

이런 아세안, 개별 국가 차원의 미온적 대응과 달리 인도네시아 정부는 독자적으로 보다 활발하게 움직였다. 인도네시아 정부가 직접 미얀마에 조치를 취한 것은 아니지만 인도네시아 외교장관인 Retno Marsudi는 미얀마 쿠데타 직후 2월 아세안 의장국인 브루나이, 싱가포르, 태국을 방문 연속 외교장관 회동을 가졌고, 아세안 사무총장, 말레이시아, 필리핀, 베트남, 라오스, 캄보디아의 외교장관과도 긴밀한 연락을 했다. 이 자리를 통해 인도네시아는 미얀마 시민들의 안전, 민주적 이행 절차의 회복, 그리고 아세안현장의 존중을 지속 강조했다. 다른 국가들의 입장에서 드러난 바와 달리 미얀마 시민의 안전에 대해서 언급을 했다는 점은 눈에 띈다. 또한 태국 방문(2월 24일) 중 방콕에 있던 미얀마 외교장관 U Wunna Maung Lwin 과 만나 미얀마 사태에 대한 우려, 미얀마 시민의 안전, 사상자 방지를 위한 폭력 사용 자제 등에 대해 촉구했다.

미얀마와 한 지역협력체, 공동체를 구성하는 아세안 개별 국가의 입장은 한국 정부가 미얀마 군사쿠데타에 대해 보인 입장과 비교해 보면 훨씬 약한 입장이고, 이웃국가들이 보일 수 있는 문제해결에 대한 적극성, 미얀마 내 시민 탄압에 대한 보호 등은 찾아보기 어렵다. 한국 정부는 쿠데타 직후인 2월 2일자로 구금된 인사의 즉각 석방, 합법적 절차에 따른 문제 해결, 2020년 총선에 나타난 미얀마 국민의 의사 존중이라는 말을 통한 선거 결과 인정 등을 내용으로 하는 성명을 발표했다. 이 성명만으로도 아세안 국가들이 미얀마 상황에 대해 보인 태도보다 더 강력한 입장을 표명했다고 할 수 있다. 나아가 한국 정부는 3월 12일 다시 한번 더 입장을 밝히는데, 구금 인사 석방, 시민에 대한 폭력 중단, 합법적-민주적 절차에 따른 문제 해결을 촉구하며 국방협력 및 군수물자 수출 중단, 인도적 사업 외 개발협력 중단 검토, 사태 해결을 위한 주변국과 협력, 국내 미얀마인 체류 연장 등의 조치를 취했다.

미얀마가 아세안에서 이런 종류의 딜레마를 초래한 것은 이번만이 아니다. 1997년 미얀마의 아세안 가입, 그리고 2006년으로 예정되었던 미얀마의 아세안 의장국 수임 등의 사안에서도 지속적으로 미얀마는 아세안에게 큰 딜레마를 안겼다. 1997년 아세안이 여전히 군부 통치하에 있던 미얀마를 회원국으로 받아들임으로써 아세안은 국제사회로부터 큰 비난을 초래했다. 아세안은 건설적 개입(constructive engagement)라는 말로 미얀마의 가입을 옹호했으나 국제사회는 이에 크게 설득되지 않았다. 건설적 개입의 논리는 미얀마와 같은 국가를 밖에 방치하는 것 보다 아세안 안에 끌어들여 대화를 통해 변화를 유도하는 것이 바람직하다는 논리다. 아세안 내부에서도 미얀마 가입과 건설적 개입 논리에 대한 비판, 나아가 아세안의 오래된 내정불간섭 원칙에 대한 비판이 있기는 했지만, 아세안 내 대세는 미얀마 가입 승인으로 결론이 났다.

이후 캐나다는 아세안과의 협력 프로그램을 중단했고, 2004년에 와서야 아세안-캐나다 협력은 재개되었다. 가장 강한 반대와 압력은 EU로부터 나왔다. EU와 아세안은 1980년대 이해 협력 프로그램을 진행해왔고, 새로 가입한 베트남, 라오스, 캄보디아는 모두 이 프로그램에 새로 포함되었는데, 미얀마는 EU의 반대로 포함되지 못했다. 또 EU는 아세안과 대화에서 명패, 국기, 발언권이 없다는 전제로 미얀마 대표단의 착석을 허용했다. 1996년부터 시작된 아셈(ASEM)회의에도 미얀마 대표가 참여하는 것을 거부했다. 미얀마 대표의 아셈 회의 참석은 2004년 EU가 10개 회원국을 추가하면서 이에 대해 아세안이 문제제기를 하면서 허용되었으나 행정부 수반 이하의 인사만 참여하도록 했다.

2006년으로 예정되었던 미얀마의 아세안 의장국 수임을 두고 논란이 있었다. 미국은 미얀마가 의장국을 할 예정인 2007년 PMC와 ARF 참석을 보이콧할 움직임을 보였고, 2004년 아세안 내에서 말레이시아, 인도네시아, 태국, 싱가포르, 캄보디아, 필리핀의 의원으로 구성된 ASEAN Inter-Parliamentary Caucus도 미얀마의 의장국 수임에 반대하는 입장을 보였다. 결국 아세안은 비공식 미팅과 협의를 통해 미얀마 정부 스스로 결정으로 2006년 아세안 의장국 순번을

건너 뛰는 방식으로 문제를 봉합했다. 미얀마 문제를 둘러싼 아세안에 대한 외부 압력 시도는 당시에는 아세안에 약간 압력으로 작용하는 듯했으나 아세안 내에서는 이런 압력으로 인해 아세안이 물러설 경우 외압에 의해 아세안이 양보를 했다는 식으로 비치는 것에 대한 우려와 그에 따른 반발이 있었다. 이런 외부의 압력은 위에서 보듯 대부분의 경우 결국 이런 저런 우회적인 방법으로 미얀마가 참여하는 쪽으로, 그리고 미얀마의 아세안 회원국 지위가 보장되는 방향으로 귀결되었다.

과거 아세안이 미얀마 문제에 대해 보였던 태도, 그리고 2021년 쿠데타에 대해 보인 태도를 종합해 보면 아세안이 군부의 미얀마 시민저항에 대한 탄압에 맞서 미얀마 시민을 보호하는 것은 둘째 치고, 현 상황에 대해서 단호한 입장을 보이지도 못하고 있다. 몇몇 국가들은 아세안의 내정불간섭이라는 명제 뒤에 숨어 명확한 입장을 내 놓지 않는다. 아세안 의장국인 브루나이는 개별적으로는 그나마 가장 진보적 입장을 보이고 있지만 2021년 의장국으로 아세안 내에서 브루나이가 갖는 영향력은 제한적이다. 브루나이라는 국가가 아세안 안에서 차지하는 지위나 아세안 의장국이 전통적으로 가지는 한계 때문이다. 그나마 동남아에서 가장 앞선 민주주의임을 자부하는 인도네시아가 외교장관의 셔틀 외교를 통해 미얀마 사태에 대한 아세안의 공동 노력을 모으는데 앞장서고 있지만, 이런 노력 역시 상징적인 것을 벗어나기 어렵다. 모두 아세안 차원에서 공동의 행동을 이끌어 내는데 한계가 있다.

전형적인 연성 제도(soft institution)의 특성을 보이는 아세안은 내적으로 합의를 보기도 어렵지만 합의가 형성된다고 해도 이런 합의를 이행하고 강제할 수 있는 수단이 결여되어 있고, 합의의 이행은 개별 국가의 선의에 맡겨 진다. 이는 아세안 설립 초기부터 개별 국가의 주권에 대한 제약을 우려, 강한 제도적 장치를 만들지 못하고 아세안이라는 협력체가 개별 국가의 주권을 침해하지 못하도록 고안된 아세안의 방식 때문이다. 이런 아세안의 방식에 따라 운영되어 온 아세안은 매우 적은 비용(주권 제약)과 작지 않은 이익(협력을 통해 얻어지는 실질 이익)을 특징으로 하는데 지난 50여년간 이런 저비용-고효율의 제도 아래서 이익을 얻어온 아세안의 경로의존 특성은 아세안의 방식을 바꿀 만한 유인을 제공하지 않는다. ■

■ **저자:** 이재현\_ 연세대 정치외교학과를 졸업하고 정치학 석사학위를 취득하였으며, 호주 Murdoch University 에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 현재 아산정책연구원에서 선임연구원으로 재직하고 있다. ARF Eminent and Expert Persons' Group (EEP) 멤버, 외교부 정책자문위원, 신남방정책특별위원회 자문위원, 전 한국동남아연구소 전임연구원, 전 국립외교원 외교안보연구소 객원교수를 역임하였다. 관련 연구로는 “한반도 평화를 위한 신남방정책의 역할” (2018), “비정형성과 비공식성의 아세안 의사결정” (2019), “G-Zero 시대 글로벌, 지역 질서와 중견국” (2020) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 전주현\_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) [jhjun@eai.or.kr](mailto:jhjun@eai.or.kr)

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI 는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI 가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI 와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909 호 (을지로 4 가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email [eai@eai.or.kr](mailto:eai@eai.or.kr) Website [www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

