



아세안의 미얀마 사태 대응의 의미와 시사점

김형종

연세대학교 미래캠퍼스 국제관계학과 부교수

초 록

2021년 2월 미얀마 쿠데타 발생 이후 국가폭력 사태에 대한 일련의 아세안 대응은 한계와 가능성을 동시에 드러낸다. 주요 회원국의 권위주의 정권이 내정불간섭 원칙의 적용과 미얀마 군부에 대한 적극적 관여를 선호하는 상황에서 아세안 회원국 차원의 단합되고 단호한 대응은 현실적으로 기대하기 어려워 보인다. 한편 아세안이 미얀마 군부를 정상회의에서 배제하는 등의 결정을 통해 국제적 인정은 지연시키면서도 제한된 대화채널을 통해 군부에 국제 사회 압력을 전달하고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 이 글은 미얀마 사태에 대한 아세안의 건설적 역할 확대가 아세안 규범의 변화와 밀접한 관계가 있다는 점에 주목하여 아세안 대응의 규범적 측면을 고찰하고자 한다.

2021년 미얀마 쿠데타로 촉발된 민주주의와 인권의 위기가 지속되고 있다. 쿠데타 이후 전국적으로 전개된 불복종 운동을 군부가 무차별적으로 진압하며 최소 1,300여 명이 살해당하고 1만여 명이 구속되었다. 미얀마 사태에 대한 국제 사회의 비판 여론이 높지만 유엔과 아세안을 비롯한 국제기구의 역할은 여전히 제한적이다.

아세안은 2015년 정치안보 공동체 출범을 계기로 인권, 민주주의, 법치, 굿 거버넌스(good governance) 등을 주요 목표로 설정하였기에 미얀마 사태에 대한 대응은 미얀마의 인권과 민주주의 회복이라는 당면 사안뿐 아니라 아세안 공동체 실현에 있어서도 중대한 도전이다.

아세안은 그간 내정불간섭 원칙을 내세우며 역내 주요 인권과 민주주의 위기에 소극적으로 대응해왔다. 그러나 이번 미얀마 사태에 대한 대응에서 아세안은 다소 차별화된 행보를 보이고 있다. 2021년 4월 아세안 정상은 민아웅흘라잉(Min Aung Hlaing) 사령관이 참석한 가운데 5개 합의사항을 도출했다. 하지만 이후로도 미얀마 군부의 시민학살이 멈추지 않은 상황에서 10월 아세안정상회의에 미얀마 군부의 참석을 배제시켰다. 5개 합의안에 대한 강제력이 없는 상태에서 미얀마 군부는 이를 무시하고 여전히 학살을 지속하고 있어 아세안의 한계에 대한 비판이 제기된다.

미얀마 유혈사태 종식과 평화를 모색하는 과정에서 아세안의 역할에 관해 다음의 질문이 제기된다. 아세안의 대응은 과거 행보와 어떤 점에서 차별되는가? 미얀마 사태는 아세안 규범의 변화를 가져올 수 있을 것인가? 아세안의 미얀마 대응의 한계는 무엇인가? 이 글은 아세안 대응의 규범적 측면을 고찰하고 향후 아세안 역할과 한계를 살피고자 한다.

아세안 규범의 발전

1967년 설립된 아세안에 대해 긍정과 부정적 평가가 공존한다. 지역의 안정과 평화 정착에 기여하고, 나아가 경제 협력과 지역 통합을 도모하는 아세안 공동체로의 전환은 긍정적 성과이다. 반면, 부정적 평가는 주로 정치적 측면에 집중된다. 아세안의 무조건적 내정불간섭 원칙과 만장일치 의사결정방식으로 대표되는 이른바 ‘아세안 방식’은 역내 민주주의와 인권 증진 등 주요 지역 현안에 대처하는 데 구조적 한계로 작용하고 있다는 평가이다.

아세안에 대한 평가는 아세안 규범의 변화 가능성을 바라보는 시각과 관련이 있다. 아세안 규범을 고정적인 것으로 간주할 경우 인권과 민주주의를 비롯한 지역 현안에 대한 아세안의 대응 능력과 역할은 매우 비효율적이고 부정적인 전망으로 귀결된다. 반면 아세안 규범이 회원국의

국내 정치경제적 요인과 외부 환경에 의해 형성된 것이라면 이러한 조건의 변화로 인해 아세안 규범의 변화가 가능할 것이다.

역사적으로 아세안 내정불간섭 원칙의 무조건적 적용은 회원국의 권위주의 정부간 암묵적 합의에서 비롯되었다. 인도네시아, 필리핀의 권위주의 통치와 말레이시아, 싱가포르의 제한적 민주주의가 큰 갈등 없이 공존했다. 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등의 아세안 가입으로 아세안 내 민주주의에 대한 논의와 진전은 더 어려워졌다. 필리핀의 1986년 민중혁명, 1992년 태국 민주화, 1998년 수하르토 체제의 붕괴 이후 몇몇 회원국의 민주주의 공고화 과정은 역내 민주화 논의에 변화를 가져올 것으로 기대되었다. 1990년대 후반 미얀마 사태를 계기로 아세안 내 부에서는 전통적인 내정불간섭원칙에서 벗어나 유연한 관여(flexible engagement) 또는 건설적 개입 (constructive intervention)이 논의된 바 있다.

2003년 아세안 정치안보 공동체 건설에 합의하고 2008년 아세안헌장이 발효됨에 따라 아세안 발전에 있어 중요한 전기가 마련되었다. 아세안헌장은 아세안선언(1967), 우호협력조약(1976) 등 주요 협정과 다양한 역내 협력 프로그램 및 관련 규범을 체계적으로 규합하여 공동체 건설을 위한 법적, 제도적 기반을 마련하고자 한 시도였다.

아세안헌장 초안 과정에서 논의된 2006년 ‘아세안현자그룹보고서’(Report of Eminent Persons’ Group)는 아세안의 지속적 평화와 안정이 민주적 가치와 굿 거버넌스, 비헌법적 또는 비민주적 정부 교체에 대한 거부와 함께 추진되어야 함을 명시했다(ASEAN Secretariat 2006). 이를 위해서 아세안의 전원합의제 의사결정방식도 변화될 필요가 있다는 점을 지적했다. 만장일치 합의가 각 회원국의 주권과 이익을 보장하는데 기여하지만 아세안의 단결과 효율에는 걸림돌로 작용할 수 있기 때문이다. 이러한 문제점을 인식하여 이 보고서는 제도적 보완뿐만 아니라 아세안 규범과 규칙의 심각한 위반에 대한 제재 도입의 필요성 또한 주장했다.

이 같은 한계에도 불구하고 아세안헌장 제정은 역내 민주주의에 대한 논의 확대를 의미한다. 아세안헌장의 비준 과정에서 민주주의에 대한 미흡한 조치를 이유로 인도네시아, 태국, 필리핀 등은 비준을 연기하였다. 아세안헌장 초안을 논의하는 과정에서 비정부기구와의 대화를 통해 정부 중심적 접근의 한계를 보완하고자 하였다. 아세안헌장에 모호하게 명시된 인권 메커니즘은 2012년 ‘아세안인권선언’을 채택한 이후 ‘아세안정부간인권위원회’(AICHR: ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)로 구체화되었다. 회원국 간 이질성으로 인해 일괄적 합의가 불가능한 상황에서 차선을 선택했지만 점진적인 민주주의와 인권의 강화에 기여할 것으로 기대되었다.

최종적으로 채택된 아세안헌장은 민주주의, 굿 거버넌스와 법치의 강화, 인권과 기본적 자유의 촉진과 보호를 명시하였지만 전원합의에 기반한 의사결정제도, 국가 주권의 존중, 내정불간섭원칙을 유지했다. 규칙과 규범의 심각한 위반에 대해서는 아세안 정상회의에서 논의하여 결정한다고 명시했다. 이러한 최종안은 당시 회원국 간 이견을 극복하지 못하고 절충적으로 타협한 결과이다. 인도네시아, 필리핀, 태국이 민주주의와 인권 보호를 향한 아세안의 변화를 환영했던 것과 달리 다른 국가들, 특히 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마는 아세안 규범의 변화가 국내 정치에 대한 영향으로 이어질 것을 우려하여 반대하는 입장에 섰다. 이들은 아세안의 무조건적인 내정불간섭 원칙을 자국 내 권위주의 통치를 방어하는 기제로 활용했다.

아세안의 경험과 회원국의 다양성을 고려할 때 아세안 헌장에 명시된 규범 간 상충 가능성이 존재한다. 역내 안정과 평화를 유지하기 위한 전통적 방법인 내정불간섭 원칙을 유지하는 것과 민주주의와 기본적 자유를 촉진한다는 것은 실제 운영에 있어 상충 가능성이 높다. 아세안 회원국 간 경제발전의 격차와 정치체제 및 민주주의 차이는 이들 규범의 동시적이고 일괄적인 적용에 있어서 회원국 간 이견을 부각시키고 공동체로의 전환에 장애물로 작용할 것이기 때문이다.

주요 회원국의 민주화 진전을 통해 지역 내 인권보호를 위한 적극적 역할에 대한 요구가 높아졌지만 실질적인 인권보호를 위한 제도적 장치들을 갖추지 못했고 AICHR도 ‘정부 간’ 기구의 한계를 갖는다. 민주화의 진전이 특정 국가에 한정된 상황에서 태국의 탁신 축출과정에서 나타난 군사 쿠데타에 대해서는 제대로 대응하지 못했다. 미얀마의 로힝자 사태와 인권탄압에 대한 아세안의 대응과 역할은 지극히 제한적이었으며 이에 따른 아세안의 비효율성, 나아가 존재 이유에 대해서도 비판이 제기되었다. 2015년 아세안공동체 출범 이후 주요 회원국의 재권위주의화 경향은 아세안 차원의 민주주의와 인권 증진과 보호에 대한 우려를 낳고 있다. 필리핀 두테르테 정권과 태국 군부의 집권은 아세안 회원국의 권위주의화를 심화시켰다. 역내 민주주의 진전에 기여할 것으로 기대되었던 인도네시아와 말레이시아도 코로나19 사태를 전후하여 권위주의 경향이 강화되고 있는 상황에서 미얀마의 군부 쿠데타가 발생하였다.

미얀마 사태와 아세안의 대응

아세안 회원국의 재권위주의 강화와 코로나의 위기 속에 2021년 2월 1일 미얀마 군부는 쿠데타를 감행하고 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 국가고문과 윈민(Win Myint) 대통령, 민주주의민족동맹(NLD: National League for Democracy) 관계자 등을 체포했다. 군부의 탄압에도 불복종운동은 확산되었고 연방의회대표위원회(CRPH: Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw)는 국민통합정부(NUG: National Unity Government of Myanmar)를 출범시키며 저항했다.

2월 1일 아세안 의장국 브루나이는 성명을 통해 대화와 화해를 촉구하는 한편 아세안헌장의 민주주의, 법치, 굿 거버넌스, 인권과 기본적 자유 보호라는 목표와 원칙을 강조했다. 2월 24일 인도네시아 외무장관은 태국에서 미얀마 군부가 임명한 외무장관과 회동하며 사전 조율에 나섰다. 3월 2일 비공식 아세안장관회의에서는 미얀마 내 모든 당사자 간 폭력 금지와 대화를 촉구했다. 아세안 내부의 비판적 목소리도 아세안 규범의 스펙트럼을 넓히는 데 기여했다. 역내 비정부 기구는 더욱 적극적으로 미얀마 쿠데타와 민간인 학살을 규탄했다. 2월 15일 AICHR 전 대표 8명이 성명을 발표하고 즉각적인 구속자 석방과 평화 시위에 대한 폭력 중단을 촉구했다. 3월 5일에는 말레이시아 현직 의원 59명이 미얀마 군부의 민간인 학살이 중단될 때까지 미얀마의 아세안 회원 자격을 박탈할 것을 아세안 회원국에 요구했다(Malaysiakini 2021). 아세안인권의원연합(APHR: ASEAN Parliamentarians for Human Rights)은 미얀마 사태에 관한 국제의원연합(IPAM: International Parliamentarians Alliance for Myanmar)을 결성하고 지속적으로 아세안과 유엔 등 국제사회에 적극적 대응을 요구하고 있다. 3월 19일 인도네시아 조코위 대통령은 성명을 발표하고 폭력사태를 규탄하며 아세안 의장에게 특별정상회담 개최를 요청하였고 싱가포르, 말레이시아, 필리핀이 이를 지지했다. 당시 말레이시아 총리는 미얀마 사태를 쿠데타로 규정하였다. 이들 국가의 요청으로 4월 24일에 정상회의가 개최되었다.

정상회의를 전후해서 말레이시아, 인도네시아뿐만 아니라 베트남, 캄보디아, 태국도 폭력사용 중단과 구속자 석방을 요구했다. NUG는 아세안 정상에 보낸 공개서한을 통해 정상회의 참석 의사를 밝혔으나 결과적으로 홀라잉이 참석했다. 4월 24일 회의에서 미얀마의 즉각적 폭력중단과 모든 당사자의 자제, 국민을 위한 평화적 해결책을 찾기 위한 모든 당사자들 간의 건설적 대화, 아세안 사무총장의 지원을 통한 아세안 특사의 대화 중재 촉진, 인도적 지원 제공, 모든 관계자 면담을 위한 특사와 대표단의 미얀마 방문이 포함된 5개 합의사항이 도출되었다.

쿠데타 이후 유혈진압으로 국제사회와 단절되었던 미얀마 군부로부터 사태 진정을 위한 유의미한 합의를 이끌었다는 점에서 국제사회는 아세안의 5개 합의에 대해 높이 평가했다. 당초 홀라잉의 참석이 국제적 인정으로 이어질 수 있다는 비판을 의식해서 아세안 의장성명에는 홀라잉에 대한 공식 언급이 없었다. 그러나 아세안의 접근은 몇 가지 점에서 제한적이었다. 아세안을 ‘가족’으로 언급하며 최근의 사태를 쿠데타로 언급하지 않음으로써 쿠데타에 대한 헌법적 논란과 관련한 판단을 유보했다. 아울러 ‘모든 당사자의 자제’를 요청한 것은 군부의 일방적 폭력 행사라는 현실과 달리 기계적 중립을 고수하려는 아세안의 접근이 반영된 것이다.

군부는 미얀마 헌법을 훼손하지 않았다고 주장하고 있다. 군부는 2020년 총선 과정에서 유권자 명단에 문제를 제기했다. 총선 당시 선거관리와 관련된 총 280여 건의 이의 제기가 접수되었

다. 군부는 선관위에 총 유권자 명단의 제출을 요구했으나 헌법상 그러한 권한이 군부에 없다. 선관위 위원에 대한 임명권이 대통령에게 있기에 군부는 2021년 1월에 연방 상하원합동회의의 특별 회의 소집을 요구하며 정부를 압박했다. 흘라잉 군총사령관이 정년 65세에 임박함에 따라 민간정부가 군총사령관의 임명에 개입할 가능성이 높아지는 시점이었다. 아울러 군부는 선관위 위원과 대통령에 대한 재량권 이탈 심사를 연방최고법원에 신청하기도 했으나 그 대상은 선거를 통한 당선자에 국한되는 것이었다. 연방최고법원장이 군부 출신이었으나 군부는 이 판단을 기다리지 않았다(Crouch 2021).

쿠데타 또한 국제사법재판소의 해석에 따르면 군부가 입법한 결함 있는 2008년 헌법에도 어긋난다. 미얀마 헌법 417조와 418조에 따르면 국가 주권을 수호하기 위해 대통령이 국가비상사태를 선포할 수 있으며 군사령관에게 권한을 위임할 수 있다. 그러나 실제로는 군부가 비상사태를 선포하고 대통령을 체포한 이후 군부 출신 부통령 민 쉘(Myint Swe)에 의해서 비상사태가 선포되었다. 부통령의 대통령 권한 대행은 대통령의 사망 또는 유고시에만 가능하다. 문민통치에 대한 군부의 책임은 법치의 핵심 사안으로 군부의 집권은 이에 위반된다. 비록 미얀마 2008년 헌법이 결사 및 표현의 자유, 구속적부심 청구 권리 등 인권 제한 가능성을 내포하지만 국제법상 이러한 기본적 자유의 제한은 국가 존폐와 관련된 심각한 위협이 있을 때로 국한하고 있다. 특히 사법적 절차에 의거하지 않는 군부의 임의적 구금과 체포권의 행사에 대해 면책적 특권을 행사하는 것은 심각한 인권 침해이다(ICJ 2021).

5개 합의사항에 대해 미얀마 군부는 아세안 정상과의 회의 참석이 아세안으로부터의 인정을 의미한다고 주장했다. 일부 아세안 회원국 정부, 시민단체 및 국제사회는 5개 합의사항에 대한 조속한 이행을 촉구했지만 군부는 정작 합의사항이 “제안”이라고 칭하며 미얀마 상황이 안정된 후에 고려할 수 있다고 밝혀 사실상 이를 거부했고 시위대에 대한 유혈진압은 계속되었다.

아세안의 후속 대응도 지연되었다. 6월 4일 브루나이 대표가 흘라잉과 미얀마 선거관리위원장을 면담하고 차기 선거와 관련하여 아세안과의 협력을 논의했다. 이 과정에서 의장국 브루나이의 접근에 문제가 드러났다. 미얀마 방문은 아세안 회원국과 사전 협의 없이 진행되었고 사후에 통보되었다. 더구나 아세안 특사 임명과 관련하여 군부의 동의를 구한 것으로 전해졌다. 방문 결과 성명서에서 흘라잉을 의장으로 공식 언급했다가 뒤늦게 이를 삭제하기도 했다. 특사 자격이 아니었지만 사태의 심각성을 고려할 때 아웅산수찌 및 NUG 관계자의 면담이 절실했으나 이루어지지 않았다. 8월 1일 흘라잉이 아세안 특사가 임명될 경우 대화할 준비가 되었다고 밝힌 후 8월 4일에서야 브루나이 제2외교장관 에리완 유소프(Erywan Yusof)를 아세안 특사로 확정했다. 브루나이의 더디고 소극적인 대응의 배경에는 브루나이 국영 석유기업과 미얀마 군부의

석유가스 개발 이해관계 때문이라는 의혹이 제기되었다.

특사 임명 이후 아세안의 대응은 코로나19 사태에 따른 인도적 지원에 집중되었다. 군부는 초기 코로나19로 인한 긴급 구호가 필요한 지역에 대한 인도적 지원을 거부했다. 8월 17일 유엔 안보리 회의에서 영국이 코로나 백신 프로그램의 실행을 위한 인도적 정전을 요구한 직후 아세안은 인도적 지원을 위한 회의를 개최했다. 9백만 달러 상당의 원조를 약속했으며 양곤에 아세안조정그룹을 설치하기로 합의했다. 8월 31일에는 아세안 특사가 원조활동을 위한 4개월간의 정전을 제안했다. NUG측은 정전 제안 이전에 군부의 민간인 구속 증지와 아웅산수찌 면담을 허용하는 등의 사전 조치가 필요했다고 아세안 특사의 제안을 비판했다(Irrawaddy 2021). 결국 9월 15일 아세안의 1백만 달러 상당의 구호품이 미얀마 적십자를 통해 전달되었다. 아세안 인도적 지원과 재해 관리를 위한 조정센터(AHA Centre: ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management)를 통해 전달되고 최종 배분은 미얀마 적십자가 맡았다.

10월 말 아세안 정상회의 및 관련 정상회의를 앞두고 아세안의 대응은 새로운 국면을 맞았다. 정상회의를 앞둔 시점에서 군부가 수감된 일부 시위대를 석방하는 등 일종의 유화 제스처를 보인 것이다. 10월 초 아세안특사 파견이 추진되었으나 수감 중인 아웅산수찌의 면담이 불허됨에 따라 성사되지 않았다. 5개 합의사항이 이행되지 않은 상태로 아세안의 역할에 대한 국제적 압력도 증가하고 있었다. 미얀마가 참석할 경우 아세안 회원국내 반발은 물론 미국을 비롯한 관련 정상회의의 보이콧 가능성을 배제할 수 없는 상황이었다.

결국 10월 아세안 정상회의를 앞두고 의장국 브루나이는 5개 합의안 이행 미흡을 이유로 비정치적 대표자를 정상회의에 초대하기로 했다고 밝혔다. 아세안은 비정치적 대표자의 참석을 요청했고 미얀마측은 이를 거부했다. 군부는 아세안의 결정이 외부의 개입에 따른 것이라고 비판했다. 국제사회도 아세안과의 대화에 군부가 참여하는 것을 우려하고 있었다. 10월 유엔사무총장은 미얀마 군부와의 공식 접촉을 피하기 위해 아세안 장관들과의 전화 대화를 연기했다(Hutt 2021). NUG도 정상회의에 대표단을 파견하겠다는 의사를 밝혔으나 받아들여지지 않았다. 아세안은 10월 29일 아세안 정상회의 및 관련 정상회의, 11월 아세안-중국 정상회의, 12월 아시아-유럽정상회의(ASEM: Asia - Europe Meeting)에 미얀마 군부 참석을 배제했다.

미얀마 군부의 아세안 정상회의 참석 배제는 몇 가지 점에서 의미가 있다. 먼저 만장일치에 의한 의사결정제도의 예외라는 점이다. 전원합의제도는 특정 국가에 제재적 조치를 취할 경우 도 대상국가의 동의를 필요로 했다. 2004년 미얀마가 의장직 수행을 포기한바 있으나 그 결정은 국제적 압력으로 인한 불필요한 논란을 회피하기 위한 것으로, 당시 미얀마 군부와 협의를 바탕으로 결정된 것이었다. 이번 결정은 군부와 합의 없이 '배제'시킨 것이다. 규범과 규칙에 대

한 심각한 위반 사항에 대해 정상회의가 최종 결정을 한다는 것이 결정 불가능을 의미하지 않는다는 것을 보여줬다. 중국과 일부 아세안 국가들이 군부의 참석을 허용하는 의견을 가지고 있었으나 아세안 회원국 간 합의가 불가능했다. 이런 점에서 이번 결정은 모두가 동의한 ‘배제’라기 보다는 군부의 참석에 대해 모두의 동의를 얻지 못하여 배제가 결정된 일종의 ‘역만장일치’가 적용된 셈이다. 모두가 만족하는 최저 수준에서의 합의를 선호해왔던 아세안의 전통에 비춰볼 때 이번 결정은 무조건적인 아세안 방식의 적용에 예외가 있을 수 있음을 보여준다. ‘아세안-X’ 원칙이 경제 문제에 국한되어 모든 회원국의 선제적 동의를 전제로 허용되었으나 향후 비경제적 분야에서도 적용될 수 있음을 시사한다.

둘째, 미얀마 군부입장에서 본다면 국제적인 정권 인정이 좌절된 것이다. 태국 군부가 집권 과정 중에 아세안 관련 회의에 참가했다는 점은 미얀마 군부에게도 아세안 관련 회의 참석이 대외적 인정의 중요한 기반이 될 수 있다는 것을 시사한다. 군부는 4월 회의 참석을 아세안의 공식적 인정으로 주장한 바 있으나 이번 아세안의 결정으로 이러한 희망에 제동이 걸렸다. 아직까지 아세안의 공식사이트 내 회원국 소개 자료는 미얀마 정부 수반으로 윈민을 소개하고 있다.¹⁾ 나아가 NUG가 정상회의 참석을 요청한 사실을 아세안이 공식적으로 언급했다는 점은 비록 성사되지 않았지만 군부에 대한 압박의 일환으로 풀이된다(Ben Bland 2021). 아세안은 미얀마 군부에 대한 거리두기를 통해 국제 여론의 부담을 더는 한편 군부와의 협상에 보다 유리한 입지를 확보하고자 했다. 미얀마 군부에 대한 국제 인정 여부는 유엔에서도 중대한 사안이다. 12월 7일 유엔 총회는 자격심사위원회의 권고를 승인하여 쩌모똘(Kyaw Moe Tun) 유엔대사 자격을 유지하며 군부의 대표성을 인정하지 않았다.

셋째, 쿠데타에 대한 헌법적 해석을 유보하는 동시에 정부가 아닌 ‘국가’로서의 미얀마에 회원국 자격을 유지하고 있다. 군부를 인정하지 않고 있지만 한편으로 군부와의 공식 채널은 여전히 유지하고 있다. 4월 당시 회의는 군부를 정부 수반으로 인정하지 않았지만 국내 정치적 안정과 민간 정부 이양을 추진하기 위한 협상 대상으로 군부를 인식했음을 보여준다. 실제 정상회담을 제외한 기타 다양한 수준의 아세안회의에 여전히 미얀마 군부가 장악한 정부 대표자들이 참석하고 있다. 10월 아세안 정상회의 의장성명서에는 아세안을 ‘가족’으로 묘사하고 있다. 가족의 개념은 아세안의 정체성을 상징하는 것으로 정치적 상황과는 분리하여 모든 회원국을 아세안의 일원으로 간주하고 있다. 아세안의 발전과 회원국 확대는 동남아시아의 지역 정체성 형성에 기여했는데 만약 미얀마가 제외될 경우 아세안 정체성이 훼손되고 공동체 건설도 차질이 불가피하다. 아세안은 공동체 건설과정에서 경제발전과 코로나 극복이라는 현실 과제에 집중하는

1) <https://asean.org/about-asean/member-states/myanmar-2>.

한편 미얀마 사태로 인한 영향을 최소화할 필요가 있다.

넷째, 아세안 입장에서는 국제적 신뢰도를 유지하는 결정이었다. 군부가 5개 합의사항 이행을 사실상 거부함에 따라 아세안이 무력하게 비취진 것이 사실이다. 미얀마 사태와 관련한 아세안 회원국 간 이견 심화로 아세안 정상회의에서 유의미한 성과를 도출하지 못한다면 아세안의 국제 신뢰도와 아세안 중심성에도 부정적 영향을 미칠 것으로 우려되었다. 아세안 회원국의 정치적 상황을 고려할 때 아세안 역할에 대한 한계가 예상된 시점에서 선제적인 군부의 참석 배제는 아세안이 국제사회 압력을 전달하는 통로로서 역할을 할 수 있음을 시사한다. 지난 4월 안토니우 구테흐스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장은 지역기구의 역할을 강조하며 안전보장이사회가 아세안과 협력할 것을 요청했다. 5월에는 미얀마 군부가 합의를 이행하도록 아세안이 신속하고 강하게 행동할 것과 국제 사회가 아세안을 지지하여 인권 보호에 나설 것을 촉구했다(연합뉴스 2021). 아세안 5개 합의사항에 따른 특사 파견과 관련해서 향후 유엔과 공동 특사 파견도 모색된 바 있다. 아세안은 여전히 미얀마에 유의미한 정치적 메시지를 전달할 수 있는 지역기구로 인식되고 있다.

아세안 대응의 한계와 가능성

미얀마 사태에 대한 아세안의 대응이 아세안 규범의 변화 가능성을 보였지만 여전히 한계를 가진다. 이는 아세안 회원국의 정치적 상황과 아세안 규범의 양면성에서 비롯된다.

아세안의 접근은 쿠데타에 대한 거부가 아닌 유혈사태 중단과 인도적 지원에 집중하고 있다. 유엔의 논의에서 아세안 회원국 정부는 여전히 미얀마 사태에 대해 소극적인 입장을 견지하고 있다. 2021년 6월 19일에 채택된 유엔 총회 결의안(119-1)은 폭력 중단, 2020년 선거에서 표출된 시민의 민주주의 의지 존중, 정치범 석방, 비상사태 종료 및 미얀마에 대한 무기 수출 금지를 촉구했다. 그러나 이 결의안 채택에서 브루나이, 캄보디아, 라오스, 태국과 중국은 기권했다. 심지어 모든 아세안 회원국이 미얀마로의 무기 수출 금지 조항의 삭제를 요구한 것으로 전해졌다(Forum-Asia 2021: 9).

협의를 중시하는 아세안의 전통을 고려할 때 민주주의와 인권에 있어 규범 촉진자로서 의장국 역할은 중요하다. 그러나 2021년 의장직을 수행한 브루나이의 경우 전제군주제를 유지하고 있으며 샤리아법 도입과 함께 권위주의 통치가 강화되고 있다. 또한 석유와 천연가스에 의존도가 높은 경제구조로 인해 미얀마 군부와 경제적 이해관계를 맺고 있다. 아세안 특사 임명의 지연 과정에서 브루나이의 소극적 대응으로 아세안이 5개 합의사항 이행을 위해 추가적 압박을

취할 적기를 놓치는 결과를 낳았다. 군부의 정상회의 참여 배제도 브루나이가 주도한 것이 아니라 회원국 간 합의 실패에 따른 절충안의 성격이 짙다.

차기 의장국인 캄보디아의 정치적 상황과 외교적 행보를 고려할 때 미얀마 군부와 타협으로 선회할 가능성이 크다. 이 경우 회원국 내 이견은 더욱 심화될 전망이다. 이미 캄보디아 훈센 총리는 미얀마를 아세안 가족의 일원으로 지칭하며 미얀마를 고립시키기는 것은 도움이 되지 않으며 적극적으로 군부와 협력하여 문제를 해결하겠다고 밝혔다(Aljazeera 2021).

문제는 캄보디아가 아세안 회원국과 협의 없이 독단적으로 행보를 하고 있다는 것이다. 훈센 총리는 12월 7일에 미얀마 군부가 임명한 외무장관을 만났는데 이어 2022년에 미얀마를 방문하여 흘라잉을 비롯한 군부 지도자를 만날 계획이라고 밝혔다. 캄보디아 외교부장관 프락 속혼(Prak Sokhonn)을 미얀마 특사로 임명했으나 아세안 회원국의 동의를 거치지 않았으며 군부 면담 계획만을 밝힌 상태이다. 캄보디아측은 2022년 3월 예정된 19차 아세안 군사령관회의에 흘라잉을 초대했다. 2012년 아세안 의장국인 캄보디아가 남중국해 이슈와 관련 중국 측 입장을 지지하면서 유례없이 공동성명서 채택이 무산된 바 있다. 더욱 심화된 중국에 대한 정치경제적 의존관계를 고려할 때 캄보디아가 미얀마 사태와 관련해서 중국 입장을 지지할 가능성이 높다.

아세안의 대응 과정에서 드러난 또 다른 규범은 중립성 원칙이다. 아세안은 냉전 시기 강대국 정치에서 어느 한쪽에 서기보다 중립성을 통해 정치적 자율성을 확보하고자 했다. 평화자유중립선언(ZOPFAN: Zone of Peace, Freedom and Neutrality) 이후 중립성 확보는 아세안의 주요 원칙이자 규범으로 발전했다. 현재 중미갈등에서 아세안 중립성을 유지함으로써 이른바 아세안 중심성을 확보하는 데 주력하고 있다.

중립성은 단지 파워 게임에 국한되지 않는다. 미얀마 사태와 관련해서도 제재를 주도하는 미국 및 서방과 쿠데타 문제를 내정으로 간주하는 중국과 러시아 사이에서 아세안의 대응은 그 중간에 위치한다. 미국은 쿠데타 직후 군부의 해외자산 동결을 강화하는 등 제재를 강화했으며 국가안보고문 제이크 설리반(Jake Sullivan)은 10월 25일 NUG측과 화상회의를 가졌다. 반면 중국은 미얀마 사태를 쿠데타로 규정하지 않으며 내정의 문제로 인식하고 있다. 중국의 경우 NLD 집권 시기에 추진된 일대일로 협력사업의 지속을 위해 군부와 협력을 원하고 있다. 이들 상임이사국의 입장차이로 유엔 안보리도 미얀마 관련 대응에 의미 있는 진전이 어려운 상황이다. 아울러 9월 기준 미얀마 인도적 지원을 위한 기금은 당초 목표액의 절반에도 미치지 못하고

있다(UN News 2021). 강대국의 갈등 및 입장 차이와 중국의 지역 내 영향력을 고려할 때 아세안이 기계적 중립성을 지키는 데 그칠 경우 미얀마 사태 해결은 요원할 것이다.

■ 맺음말

미얀마 쿠데타 이후 국가폭력 사태에 대한 아세안 대응은 한계와 가능성을 동시에 드러낸다. 아세안의 주요 관심과 우려는 유혈사태 중단과 안정에 중점을 두고 있다. 5개 합의사항 이행과 특사 파견이 지연되는 상황에서 정상회의를 제외한 다양한 수준에서 미얀마 군부 대표자가 아세안 회의에 참석하고 있다. 주요 회원국의 권위주의 정권이 내정불간섭 원칙의 적용과 미얀마 군부에 대한 적극적 관여를 선호하는 상황에서 아세안 회원국의 단합되고 단호한 대응은 현실적으로 기대하기 어려워 보인다.

그러나 제한된 대화채널을 유지하되 군부의 국제 사회 인정은 지연시키며 정상회의 참석 배제 등 군부에 다양한 방법으로 국제 사회의 압력을 전달하고 있다. 만장일치 규범의 무조건적 적용에서 다소 변화된 모습을 보인 것은 향후 아세안 역할과 활용 가능성에 있어 긍정적 변화이다. 정상회의에게 부여된 실질적 권한은 만장일치에만 있는 것이 아니라 역 만장일치를 활용하여 규범의 심각한 위반에 대한 불이익을 줄 수 있는 가능성을 보여줬다. 인도적 지원을 통한 관여는 정치적 인정을 거부하며 미얀마 시민을 도울 수 있는 의미 있는 역할로 국제 사회 연대의 구심점이 될 수 있는 가능성을 열어 놓고 있다.

아세안의 향후 역할과 국제적 차원의 활용은 역설적으로 아세안 규범의 활용에 있다. 아세안의 규범적 중립성은 고정된 가치를 반영하는 것이 아니다. 아세안은 특정 사안에 대한 규범 스펙트럼에서 중간적 위치를 확보하는 방식으로 작동하여 왔으며 때로는 기계적 중립을 선호했다. 미얀마 사태에 대한 역내외의 지속적인 민주화 요구와 군부에 대한 규탄 압력은 아세안이 선택할 수 있는 규범 스펙트럼을 확장시킬 것이다. 이 경우 아세안의 중립적 지점은 보다 민주주의와 인권 보호를 위한 실질적인 조치에 가깝게 이동할 것이다. 아세안의 중심성은 규범 활용을 통한 국제 신뢰도를 향상시키며 발전할 수 있었기에 미얀마 사태는 아세안공동체의 위기라는 인식이 확산되고 있다. 시민사회 국제연대를 통해 인권 및 민주주의에 대한 아세안의 책임과 역할을 지속적으로 강조할 필요가 있다.

〈참고자료〉

- 연합뉴스. 2021. “유엔 사무총장, 아세안, 미얀마 군부에 강하게 대응해야.” 5월 12일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210512063000084>.
- Aljazeera. 2021. “Cambodia’s ‘Cowboy Diplomacy’ in Myanmar Isolates ASEAN.” December 22. <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/cambodias-cowboy-diplomacy-in-myanmar-isolates-asean>.
- ASEAN Secretariat. 2006. “Eminent Persons Group(EPG) on the ASEAN Charter.” <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/19247.pdf>.
- Bland, Ben. 2021. “ASEAN Muddles through on Myanmar.” <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-muddles-through-myanmar>.
- Crouch, Melissa. 2021. “Myanmar Coup Has No Constitutional Basis.” East Asia Forum. <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/03/myanmar-coup-on-the-pretext-of-a-constitutional-fig-leaf>.
- Forum-Asia. 2021. “A Coalition of the Unwilling: ASEAN’s Response to the Crisis in Burma/Myanma.” <https://www.forum-asia.org/?p=36053>.
- Hutt, David. 2021. “Does It Matter If Myanmar’s Junta Leader Is Banned From the ASEAN Summit?” <https://thediplomat.com/2021/10/does-it-matter-if-myanmars-junta-leader-is-banned-from-the-asean-summit>.
- International Court of Justice. 2021. “Myanmar: Military Coup d’état Violates Principles of Rule of Law, International Law and Myanmar’s Constitution.” <https://www.icj.org/myanmar-military-coup-detat-violates-principles-of-rule-of-law-international-law-and-myanmars-constitution/>
- Irrawaddy. 2021. “NUG Questions ASEAN’s Ceasefire Agreement With Myanmar Junta.” September 6. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/nug-questions-aseans-ceasefire-agreement-with-myanmar-junta.html>.
- Malaysiakini. 2021. “ASEAN Should Suspend Myanmar’s Membership until Killing Stops.” March 5. <https://www.malaysiakini.com/columns/565468>.
- UN News. 2021. “Myanmar: UN Expert Says Current International Efforts Failing, Urges ‘Change of Course.’” <https://news.un.org/en/story/2021/09/1100752>.



전북대 동남아연구소는 한국연구재단의 인문사회연구소지원사업을 수주하여 2019년 9월부터 전략적 지역연구를 수행하고 있으며 전동연 이슈페이퍼도 그 일환으로 발행됩니다.
이슈페이퍼를 이메일로 받아보실 분들은 연구소로 연락해주시기 바랍니다.

필자

김형중 연세대학교 미래캠퍼스 국제관계학과 부교수, 전북대 동남아연구소 객원연구원

현재 연세대학교 국제관계학과 부교수로 재직 중이다. 말레이시아 말라야대학교에서 정치학 박사를 취득했으며 동대학 동남아학과에서 Senior Lecturer로 근무했다. 연구 주제는 아세안, 동아시아지역주의이다. 주요 연구 결과물은 다음과 같다.

"The Network of East Asian Think Tanks: Socializing China into an East Asian Community?"(*Asian Survey* 57(3), 2017), "한-아세안 대화관계와 아세안 규범"(*『동남아시아연구』* 26(4), 2016), "아세안사회문화공동체(ASCC): 쟁점, 도전과 전망"(*『동남아시아연구』* 25(4), 2015), "The Political Economy of Regional Free Trade Agreements in East Asia"(*Actual Problems of Economics* 11, 2013), "The Changing Role of Dialogue in International Relations of Southeast Asia"(*Asian Survey* 51(5), 2011) 외.

발행일자

2022년 1월 6일

발행처

전북대학교 동남아연구소

주소 : (54896) 전주시 덕진구 백제대로 567 전북대학교 제2후생관(건지원) 203호

홈페이지 : <https://jiseas.jbnu.ac.kr/>

이메일 : jbnu.iseas@gmail.com

페이스북 : [facebook.com/ISEAS.JBNU](https://www.facebook.com/ISEAS.JBNU)

전화 : 063-219-5600 / 팩스 : 063-219-5602

KIM, Hyung Jong. "Implications of ASEAN's Response to the Crisis in Myanmar." JISEAS Issue Paper No. 17. (January 2022). Jeonju, Korea.