



우리가 미얀마에 R2P를 줄 수 있나요?: 미얀마 군부의 반인도적 범죄 대응을 위한 국제적 개입 선택지와 활용 가능성

김정현

전북대 동남아연구소 선임연구원

초 록

R2P(보호책임) 원칙은 그 개념이 탄생한 2005년도 이래 현재까지 16년간 존재해왔음에도 불구하고, 시리아, 수단, 예멘, 그리고 미얀마에서는 두번씩이나 심각한 인권 범죄를 막는데 실패했다. 그러므로 어떤 이들은 이러한 상황에서 미얀마에 R2P를 적용한 국제사회의 개입이 무슨 의미가 있느냐고 되묻는다. 그럼에도 불구하고 미얀마 사람들은 왜 국제사회에 R2P를 달라고 호소하는 것일까? 본 질문에 답하기 위해 이번 이슈페이퍼는 R2P에 대해 정의를 내리고, 이러한 개념이 탄생한 배경과 법률적 근거가 되는 유엔헌장과 유엔총회결의문을 자세히 살펴본다. 더불어, R2P원칙을 적용한 국제적 개입 선택지로서 5가지 정책을 미얀마 사태에 적용하여 그 활용과 한계를 분석한다.

I. 서론: “우리가 미얀마에게 R2P를 줄 수 있나요?”

지난 2021년 3월 26일 전북대학교 동남아연구소가 주최한 동남아지역설명회에서 한 활동가는 이와 같은 질문을 던졌다. 올해 2월1일에 발생한 미얀마 군사 쿠데타에 저항하여 민주화 운동에 참여한 미얀마 시민들이 “We Need R2P”라는 포스터를 들고 있는 사진을 보고, 정말 우리가 그들이 간절히 요청하는 R2P를 줄 수 있는지 절실한 마음을 담아 던진 질문이었다. R2P 원칙은 그 개념이 탄생한 2005년도 이래 현재까지 16년간 존재해왔음에도 불구하고, 시리아, 수단, 예멘, 그리고 미얀마에서는 두번씩이나¹⁾ 심각한 인권 범죄를 막는데 실패했다. 그러므로 어떤 이들은 이러한 상황에서 미얀마에 R2P를 적용한 국제사회의 개입이 무슨 의미가 있느냐고 되묻는다. 그렇다면 R2P는 대체 무엇이길래 미얀마 사람들은 국제사회에 R2P를 달라고 호소하는 것일까? 본 질문에 답하기 위해 이번 이슈페이퍼는 크게 두 부분으로 구성되었다. 먼저 첫째 부분에서는 R2P에 대해 정의를 내리고 이러한 개념이 탄생한 배경과 법률적 근거가 되는 유엔헌장과 유엔총회결의문을 자세히 살펴보고자 한다. 두번째 부분에서는 R2P 원칙에 기초한 국제 개입의 선택지와 현재 국제사회의 대응을 살펴보고, 과연 어떠한 국제 전략이 미얀마 사태를 해결하는 데 가장 효과적인지 분석해보고자 한다.

II. R2P란 무엇인가?

1. R2P의 정의

R2P란 Responsibility to Protect(보호 책임)의 줄임 말로 인류를 대상으로 한 최악의 폭력과 박해를 끝내고자 하는 정치적 다짐을 표현한 개념 또는 원칙이다. 이 보호 책임에는 두 가지 종류의 책임이 포함된다. 첫째, 국가는 집단 학살(genocide), 전쟁 범죄(war crime), 인종 청소(ethnic cleansing), 반인도적 범죄(crime against humanity)와 같은 최악의 인권 침해로부터 자국민을 보호해야 할 책임을 가진다. 둘째, 국가가 보호 책임의 의무에 실패했을 경우, 국제사회는 개입하여 그 국민들을 최악의 인권 범죄로부터 보호해야 할 책임을 가진다. 그러나 이러한 R2P의 개념은 무정부 상태의 국제사회 질서에서 국가가 자신의 영토 내에서 최고의 권력을 가진다는 1648년도 베스트 팔렌 조약(Treaty of Westphalia)의 주권 국가 개념을 정면으로 도전한 것이다. 그렇다면, 이렇게 오랜 시간 동안 국제사회의 전통 질서라고 여겨졌던 주권 및

1) 첫번째는 미얀마 로힝자 대량학살 사태, 두번째는 최근 발생한 미얀마 군사 쿠데타에 대한 저항 운동으로 민주화 운동에 참여한 국민을 대상으로 한 무차별 폭력과 시위진압을 일컫는다.

불가침 조약, 내정 불간섭 원칙에 대응하는 R2P 원칙이 탄생한 배경은 무엇이며, 국제사회는 대체 어떤 근거로 한 국가의 내정에 개입하여 보호 책임의 의무를 발동할 수 있을까?

2. R2P 탄생의 배경

국제사회는 제국주의와 두 번의 세계 대전을 거치면서 국가의 폭력을 경험하고, 국제 평화와 안보를 추구를 위해서 중요한 가치들은 제도화하는 노력이 필요하다는 것을 절감하게 된다. 그 노력의 결과 중 하나가 1945년 프랭클린 D. 루즈벨트 미국 전 대통령의 주도로 설립된 집단안보기구인 유엔이다. 그러나 제2차 세계 대전 중 홀로코스트로 인해 발생한 대량의 희생자와 난민 문제를 직접 목격한 엘리노어는 안보정책을 통한 평화 추구의 한계를 주장하며, 인간의 존엄성이 보장되어야 진정한 국제 평화도 이룰 수 있다고 주장했다. 그녀가 바로 유엔인권위원회의 초대 위원장을 역임하고 세계인권선언문(Universal Declaration of Human Rights: 이하 UDHR)의 초안을 마련한 루즈벨트 대통령의 부인, 엘리노어 루즈벨트이다.

1948년 12월 10일²⁾ 유엔총회에서 채택된 UDHR은 인류 역사상 최초로 모든 국가가 모두 모여 선언문에 담긴 30조 항목들을 인간의 최소한의 권리로 합의하고 만장일치로 채택했기 때문에 인권 역사상 가장 중요한 문서로 평가된다. 그러나 한편으로 선언문은 문서 특성상, 그 자체로는 어떠한 법률적 강제성도 가지지 않는다는 한계를 가진다.³⁾ UDHR의 이러한 한계를 보완하기 위해 유엔은 1953년에 법률적 강제성을 가지는 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights: 이하 ICCPR) 과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: 이하 ICESCR)의 초안을 마련했다. 그러나 이 두 문서는 끝끝내 합쳐지지 못한 채 분리되어 1966년 유엔 총회를 최종 통과하게 되었다. 그리고 현재 우리는 UDHR, ICCPR, ICESCR 이 세 문서를 모두 합하여 국제인권장전(International Bill of Rights)이라고 부른다.

음식 메뉴판에서 메뉴를 고르듯 취사선택 할 수 없는 것이 불가분성(indivisibility)을 가진 인권의 특징이지만, 냉전 시대에 미국과 소련의 사상 경쟁은 UDHR을 종합적인 국제인권협약으로 발전시키지 못하고 ICCPR과 ICESCR로 분리시키는 결과를 낳았다. 그러한 냉전 역사의 그늘은 현재까지도 이어져, 아직까지도 미국은 ICESCR을, 러시아는 ICCPR을 비준하지 않은 상태다. 이러한 역사적 사실은 우리에게 인권의 개념은 국제화 및 보편화 되었으나, 그 내용을 받아들이고 집행하는 것은 여전히 국가의 의지에 달려있다는 점을 시사한다(Donnelly 2003). 인

2) 이후 매년 12월 10일은 세계 인권의 날이 되었다.

3) 세계인권선언문을 국제관습법으로 간주하여 국제법으로 강제성을 가진다고 주장하는 학자들도 있다.

간이라면 누구나 인종, 성별, 종교, 나이, 계급 등과 관계없이 동등한 존엄과 보편적 권리를 가진다는 것이(UDHR 1조), 세상 모든 사람들이 같은 권리를 누리며 살고 있다는 뜻은 아니라는 것이다. 특히 이러한 인권의 보편성에 대해 가장 강하게 반기를 들고 일어난 그룹은, 미국도 아니고 러시아도 아닌, 바로 아시아 국가들이었다.

냉전 이후 급격한 경제 성장을 기반으로 몇몇의 아시아의 국가들은 국제 무대에서 목소리를 내기 시작했다. 그 예로 1993년 비엔나 세계인권회의 준비를 하기 위해 지역별로 비공식 회의를 열었는데, 아시아 국가들은 태국 방콕에서 모여 방콕선언문을 채택, 아시아적 가치(Asian values)를 강조하며 보편적 인권이라는 서양 중심의 가치가 아시아에서 똑같이 적용될 수 없다고 주장했다. 그렇다면 정말로 인권에 있어 아시아성(Asianess)이라는 것은 존재하는 것일까? 싱가포르의 초대 총리였던 리완유는 그렇다고 대답했다. Foreign Affairs라는 저명한 미국 정치 잡지는 1994년 리완유를 인터뷰하고 그 내용을 “문화는 운명(Culture is destiny)”이라는 제목의 글로 발표했는데, 리완유에 따르면 아시아에서 개인은 가족 또는 사회라는 개념 안에서 존재하기 때문에 개인의 인권보다는 단체의 가치가 더 중요하며, 다수의 이익을 위해서는 소수가 희생할 수도 있다. 또한, 아시아의 정부는 ‘작은 정부’로 가족이 제공할 수 있는 복지는 국가가 대신하지 않으며, 민주주의는 서양의 문화로서 아시아에서 제대로 작동할 수 없다는 것이 그의 주장의 골자이다(Lee 1994). 이는 한 국가의 경제가 성장하면 할수록, 해당국의 민주주의와 인권 수준도 함께 향상한다는 근대화 이론을 반박한 것으로, 리완유는 오히려 독재국가 치하에서 더 높은 경제 성장을 이룰 수 있다고 주장한 것이다. 그에 따르면, 독재국가라도 국민의 배를 부르게 하는 데는 민주주의보다 나으니, 국제사회는 불가침의 원칙을 되새겨 타국의 내정간섭을 멈추어야 한다.

문화적 상대성을 강조하며 인권의 보편성을 거부한 아시아적 가치(Asian Values)는 국제 사회로부터 많은 질타를 받았다. 그러나 그 중에서도 주목 할만 한 것은 리완유의 주장에 대한 반박으로 김대중 대한민국 전 대통령이 그해 겨울에 같은 저널에 기고한 “문화는 운명인가(Is culture destiny?)”라는 글이다. 김대중 전 대통령은 아시아에도 오래된 민주주의와 인권의 철학 및 전통이 있다며 한국의 사람이 곧 하늘이라는 동학의 인내천(人乃天) 사상, 평등한 인재 등용문이었던 과거제, 지방 행정부의 부패를 잡아내던 암행어사 제도, 국민이 정부의 최고 통치자와 직접 소통할 수 있도록 길을 열어둔 신문고제 등을 예로 들어 본인의 주장을 뒷받침했다. 그는 “보편적 인권 가치 실현과 민주주의 건설에 방해가 되는 것은 문화적 유산이 아니라 독재자들의 저항과 변명”이라며, “뿌리깊은 민주주의 철학과 전통을 기초”로 아시아는 전세계 민주주의와 인권의 발전에 공헌 할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 주장했다(Kim 1994).

이후 인권의 보편성을 거부하는 문화적 상대주의는 아시아를 넘어, 중동, 아프리카, 미국으로 까지 확장되는 추세를 보였으나, 1990년대 구 유고슬라비아가 독립, 분리되며 일어난 발칸반도에서의 네 번의 전쟁과 1994년 르완다 사태 당시 일어난 집단 학살과 같은 잔혹행위를 멈추는데 국제 사회가 적절한 대응을 하지 못하고 실패하자, 자성의 목소리가 터져 나오기 시작했다. 이러한 가운데 코피 아난 유엔 전 사무총장은 1999년 유엔 총회 연례보고를 통해 “인류를 수호…하기 위해 유엔 회원국들은 합의점을 찾아야 한다”고 주장하고, 더 나아가 2000년 새천년 보고서에서 “국제적 개입이 주권을 침해하는 용서할 수 없는 공격이라면, 우리의 공동 인류를 뒤흔드는 잔인하고도 체계적인 인권 침해에 국제사회는 도대체 어떻게 대응할 것인가?” 라고 되물으며 인간 안보를 구축하기 위한 국제 사회 개입의 토대 마련을 시작했다(UN 2021).

3. R2P의 근거와 쟁점

한 국가가 인류를 대상으로 대규모의 인권 범죄를 저지를 때, 국제사회가 이를 저지하기 위하여 주권국가의 내정에 개입하고 보호 책임의 의무를 발동하기 위한 근거는 2005년 유엔 세계 정상 회의 결의문(2005 World Summit Outcome)과 유엔 현장에서 찾아볼 수 있다. 2005년 유엔 세계 정상 회의 결의문은 각국의 국가원수들이 직접 채택했기 때문에 새로운 인권 규범에 대한 국가들의 정치적 의지를 보여주는 중요한 문서이다. 본 결의문에 따르면, 국가는 자국민들을 집단 학살, 전쟁 범죄, 인종 청소, 반인도적 범죄로부터 보호해야 할 책임이 있고, 다른 나라들이 보호 책임을 다할 수 있도록 서로 돕기 위해 집단 행동을 취해야 할 의무가 있다. 그리고 이러한 심각한 인권 범죄는 보통 우연히 일어나기보다 점진적으로 악화일로를 걷는 과정을 수반하기 때문에 국가들은 유엔이 이러한 범죄에 대해 사전 경고 능력을 갖추 수 있도록 전폭적인 지원을 해야한다(문단 138).

이 결의문의 핵심이 되는 것은 문단 139이다. 본 문단은 만약 주권 국가가 자국민에 대한 보호 책임을 다하지 못했을 경우, 국제 사회가 적절한 외교적·인도적·평화적 수단을 사용, 그 국민들을 심각한 인권 범죄로부터 구해야 할 책임이 있다고 천명했다. 나아가 만약 평화적 수단을 사용한 국제적 개입이 실패한다면, 국제사회는 유엔 헌장 7장에 입각하여, 유엔 안전보장이사회(이하 안보리) 및 관련 지역 기구와 함께 “시의적절하고 단호한 집단 행동(collective action, in a timely and decisive manner)”을 취해야 한다고 명시했다. 더불어 본 결의문은 보호 책임 실현을 위한 유엔의 역할과 인권 전문가의 중요성을 강조하며, 유엔사무총장이 직접 임명하는 대량학살방지 특별보좌관(the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide)의 자리를 새로 개설하기로 결의했다(문단 140). 이러한 국제사회의 개입에 관한 내용은 완전히 새로운 것은 아니며, 그 개념의 뿌리는 유엔 헌장에서도 찾아볼 수

있다.

유엔헌장 7장은 만약 안보리가 한 국가의 행위가 평화에 대한 위협, 파괴, 또는 침략 전쟁 중 하나라고 판단할 시, 해당국에 대해 “전면 또는 부분적 경제 제재” 또는 “외교 단절”과 같은 수단을 활용하여 제재를 가할 수 있도록 명시해 두었다(41조). 이는 분쟁의 평화적 해결을 다룬 유엔헌장 6장의 내용과도 일치하는 것으로, 국가 갈등 발생 시 우선적으로 협상과 중재 및 사법적 해결과 같은 평화적인 수단을 먼저 활용하여 문제를 해결해야 한다는 것을 강조한 것이다(33조). 더불어 유엔헌장 8장 또한 분쟁의 평화적 해결을 우선시 하면서, 이 때에 지역 기구의 활용과 역할이 중요함을 명시했다(52조 2항과 3항). 여기서 주목할 사항은 만약 41조의 조치가 불충분 시에 안보리는 국제 평화와 안보의 복원을 위해서 유엔 연합군으로 구성된 육해공군 병력을 이용한 국제 개입을 고려할 수도 있다고 가능성을 열어둔 것이다(7장 42조).

현재 R2P의 근거가 된다고 널리 여겨지는 2005년 유엔 세계 정상 회의 결의문의 문단 138-140과 유엔헌장 6-8장을 분석해보면, 그 내용은 앞서 정의 내린 R2P의 두가지 책임으로 요약된다. 첫째, 국가는 자국민을 보호할 의무를 가진다. 둘째, 위의 의무가 실패할 시, 국제사회는 개입하여 그 국민들을 보호할 책임을 가진다. 그리고 이러한 국제적 개입에 있어서 국제사회는 첫째, 평화적 수단(협상, 대화, 사법적 해결, 비난 성명, 외교적 고립 등)을 먼저 사용해야 하고, 이에 실패할 시에는 둘째, 각종 제재 행위(경제 및 무기 제재, 표적 제재 등)를 포함하여 무력 행위(인도적 개입, 비행 금지 구역 설정 등)를 취할 수도 있다. 그리고 셋째, 국제사회는 이러한 방법의 해결을 지역 기구를 활용하여 먼저 모색해야 한다. 이렇게 R2P의 개념을 적용한 구체적 대응법은 “R2P의 도구(R2P toolbox)” 또는 “R2P의 세 기둥(R2P three pillars)”이라고도 불리며, 이는 인권 문제에 대한 보호책임의 개념이 평화적 수단 활용을 넘어 무력을 사용한 해결 방법인 인도적 개입의 개념까지 확장된 것으로, 안보리의 승인 하에 국제사회가 인권 향상의 목적을 가지고 전쟁을 치를 수 있도록 허락한 중요한 근거가 되었다.

III. R2P원칙에 기반한 국제적 개입의 선택지와 활용 가능성

그렇다면 미얀마 군부의 반인도적 범죄에 대응하기 위한 R2P 원칙의 적용에 있어서 활용 가능한 구체적인 국제적 개입의 선택지에는 어떤 것들이 있을까? 이번 장에서는 R2P 원칙을 적용한 다섯 가지 주요 국제 및 외교 정책 선택지들을 살펴보고, 현재 국제사회가 미얀마 군부를 상대로 이러한 정책들을 실제로 어떻게 활용하고 있으며, 이들의 의의와 한계는 무엇인지도 함께 논해보고자 한다.

1. 유엔인권기구의 활용

R2P원칙의 법률적 근거가 되는 유엔 헌장과 유엔 결의문 등에서는 R2P를 외교정책에 적용함에 있어서 평화적인 수단의 사용을 우선 권고하고 있다. 평화적 수단이란, 구체적으로는 협상, 대화, 사법적 해결, 비난 성명, 외교적 고립 등과 같은 정책들을 일컫는데, 이 전략에 따라 실제로 현재 대한민국을 포함한 많은 국가들과 국제 기구들이 미얀마에 다양한 방법으로 압력을 넣고 있다. 그 중에서도 첫번째 가장 우선적으로 사용되고 있는 전략은 유엔 인권 기구를 활용하여 미얀마에 압력을 넣는 방법이다. 유엔 인권 고등판무관 사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: 이하 OHCHR)는 1993년 비엔나 세계인권회의의에서 국제인권전문기구 설치 요구로 신설되어 스위스 제네바에 사무국을 두고 운영되고 있다. OHCHR는 국제인권장전을 포함한 다양한 국제인권법에 근거, 각국의 인권 정책이 국제인권법을 준수하는 범위에서 실행되고 있는지 조사하고 인권 수준 향상을 위해 권고나 제안을 하는 역할을 한다. 유엔 인권 핵심 협약으로는 앞서 논의한 ICCPR과 ICESCR 외에도 고문방지협약, 여성 차별 철폐 협약, 대량 학살 금지 협약 등이 있는데, 이와 같은 주요 유엔 협약에는 연관된 위원회가 있다. 이들은 인권 침해와 관련한 해당 국가의 사례를 조사하고 청문회를 열거나 보고서를 발간하여 정보 공개를 하는 등의 방식으로 압력을 넣는 방법(information politics)이나, 비난 성명 등을 통해 인권 침해 가해국과 가해 당사자에게 수치심을 주는 전략(naming and shaming strategy) 등을 주로 활용하여 운영되고 있다.

또한, OHCHR는 유엔인권이사회(UN Human Rights Council: 이하 HRC)에 각국 인권 정책에 대해 평가한 보고서를 제출하는 등 HRC와 협력하여 인권 문제 해결을 도모한다. HRC는 유엔총회의 산하기관으로, 인권 위기 상황에 대한 즉각적인 대응 및 국제사회의 대화를 촉진하고 국가 간 협력을 증진하고자 (구) 인권위원회가 HRC로 2006년도에 격상되었다. HRC의 좌석수는 현재 47개로, 이사회의 위원들은 유엔 총회에서 절대 과반수를 득표함으로써 선출되며, 그 좌석은 지역별로 배분된다. 따라서, 아시아 및 태평양 지역에 속한 국가는 총 47석 중 13석을 차지하며,⁴⁾ 2021년 7월 현재 기준으로 아시아-태평양 회원국으로는 바레인, 방글라데시, 중국, 피지, 인도, 인도네시아, 일본, 마셜 아일랜드, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 대한민국, 우즈베키스탄이 있고, 그 중에서도 동남아는 2개국으로 인도네시아와 필리핀이 있다(OHCHR 2021).

HRC는 중대한 인권 침해 사례가 발생 시, 독립된 인권 전문가인 특별보고관을 임명하여 해당 가해국과 인권 범죄 사건을 조사하고 보고서를 작성하는 등의 임무를 맡고 있으며, 그 외에

4) 47개의 HRC좌석은 지역별로 배분되는데, 아시아-태평양13개국, 아프리카 13개국, 동유럽 6개국, 중남미 8개국, 서유럽 외 7 개국으로 구성되어 있다.

도 대표적으로 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: 이하 UPR)제도를 운영하고 있다. UPR은 HRC산하의 UPR 실무 그룹이 193개의 모든 유엔 회원 국가들의 인권 상황을 5년에 한번씩(매년 약 48개국 수준) 검토하는 제도이다. 검토를 받는 국가는 자국의 인권 현황에 대한 보고서를 제출하게 되는데 이렇게 제출된 보고서와 특별보고관이 작성한 특별 보고서, 국가 인권기구 및 비정부기구가 작성한 보고서 등을 참고로 하여 UPR 실무진들이 약 3시간 동안 검토 중인 국가에 질문 또는 권고를 하는 방식으로 운영된다.

혹자는 유엔 인권 메커니즘이 비난, 설득, 권고 등과 같이 지나치게 부정적인 유인책(negative inducements)과 강한 강제력이 없는 대응에만 집중되어 있다고 비판한다(Baldwin 1971; Donnelly 2003). 또한, UPR이 유엔회원국들이 스스로 제출한 보고서를 중심으로 서로의 인권 상황을 검토하고 권고를 한다는 점에 있어서 보고의 객관성, 평가에 있어서 이중 잣대의 문제를 가지고 있다고 주장한다. 특히, 국가의 셀프 보고서는 때론 변명의 장이 되기도 하고, 타국의 인권 상황에 대한 평가는 각국의 이해관계에 영향을 많이 받는다. 친한 국가의 문제는 눈 감아 주고, 적국의 문제는 더욱 날카롭게 비판하는 것이다. HRC에 선출되어 온 이사회위원들 또한 각국의 대표들로서 국가의 이해관계를 벗어나 인권 문제만을 중립적인 관점에서 논할 수는 없다는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 국제인권법과 이를 기준으로 한 유엔 인권기구들의 조사와 보고서 작성 등이 중요한 이유는, 나중에 심각한 인권 범죄가 발생하여 가해국 또는 가해자를 처벌하고자 할 때 이들이 작성하고 수집해 온 자료들이 범죄자들을 국제법정에서 처벌하는 중요한 증거가 되기 때문이다. 예를 들어 2018년 9월, HRC는 미얀마를 위한 독립 조사 메커니즘(Independent Investigative Mechanism for Myanmar: 이하 IIMM)을 발족하여, 미얀마 내 로힝자를 포함한 소수 민족을 대상으로 한 인권 범죄 가해자를 고소하고자 증거를 분석하고 소장을 준비하는 일을 시작했다. HRC는 더 나아가 2019년 9월, 미얀마의 독립 국제 사실 조사 임무(Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar: FFM)를 발족하여 미얀마가 대량학살 금지 협약을 위반했다고 결론짓고, IIMM의 업무에 박차를 가했다. 유엔인권기구의 이러한 활동은 시민사회 활동가들이 국가에게 국제인권법이 보장하는 권리를 요구하고, 정책 변화의 압력을 넣는 중요한 근거가 되기도 한다.

2. 법률적 접근

R2P 를 적용한 평화적인 외교 수단 활용의 두번째로 국제사회는 국제재판소를 활용하여 미얀마에 압력을 넣을 수 있다. 인권 보호를 위한 정의와 책임을 구축하기 위한 방법으로 두 가지

주요 사법적 경로가 있는데, 첫째는 국가의 국제법 위반 및 사법적 책임을 조사하고 처벌하는 기관으로 국제사법재판소를 활용하는 것이고, 두번째는 개인의 책임 조사와 처벌을 위한 국제형사재판소의 활용이 바로 그것이다.

1) 국제 사법 재판소

국제사법재판소(International Court of Justice: 이하 ICJ)는 유엔 부속 사법 기관으로 유엔 법원(UN Court), 세계 법원(World Court)으로도 불리며 유엔 회원 국가 간의 분쟁 문제를 해결하기 위해 설립되었다. 실로 2017년 8월 25일을 기점으로 “정리 작업(clearance operations)”이라는 명목 하에 미얀마 라카인 주(Rakhine)에서 로힝자를 상대로 한 대량학살이 전면화 되고 이 과정에서 70만명이 넘는 사람들이 방글라데시로 도망쳐 난민이 되자, 세계 인권 활동가들과 법률 전문가들은 가장 먼저 ICJ를 통한 해결법을 강구했다. 2019년 11월 11일 서아프리카에 위치한 나라 감비아(Gambia)는 유엔 내 무슬림 국가들을 대표하여 미얀마 정부가 자국민들을 보호해야 할 의무가 있음에도 불구하고 소수 민족인 무슬림 로힝자들을 대상으로 대량학살 금지협약(Convention against Torture)을 위반했다 하여 ICJ에 소를 제기했다. 이로부터 얼마 지나지 않은 2020년 1월 2일, ICJ의 17명의 판사들은 만장일치로 미얀마 정부에 “힘이 닿는 한 모든 수단을 동원하여(all measures within its power)” 대량학살을 막고, 재판이 진행되는 동안 잠정조치(provisional measures)를 통해 로힝자들을 보호하라는 명령을 내렸다. 보통 ICJ에서 판결을 받기 위해서는 조사와 변호 등 절차상의 이유로 매우 긴 시간이 소요되지만 이번 명령은 매우 빨랐는데, 그 이유는 ICJ가 미얀마 정부의 로힝자를 대상으로 한 폭력이 대량학살금지법의 사법적 기준을 사실상(prima facie) 넘어선 인권 범죄로 판단했기 때문이다(GCRP 2020). 그러나 아직 최종 판결이 나오지 않았기 때문에, ICJ는 잠정 조치를 통해 미얀마의 행동에 규제를 가하고자 했다. 잠정 조치의 내용에는 총 4가지 항목이 포함된다. 미얀마 정부는 첫째, 대량학살 예방 조치를 취해야 한다. 둘째, 미얀마 군·경이 대량학살을 저지르지 않도록 감시 해야 한다. 셋째, 대량학살이 발생 시, 모든 증거를 보존해야 한다. 넷째, 위의 내용을 준수했다는 보고서를 ICJ에 네 달 후에 최초 제출하고(5/23/2020), 이후 최종 선고가 있기 전까지 매 6개월마다 제출해야 한다. 위의 사항을 준수하지 않을 경우, 감비아는 ICJ에 추가 조치를 요청할 수 있고, 이는 안보리에서 다루어질 수 있다. 그러나 미얀마 정부가 ICJ에 제출한 보고서를 살펴보면, 미얀마는 로힝자를 상대로 한 대량학살을 전면 부정하고 있으며(BBC News 2020), 이후 3번째 보고서를 제출하기도 전에 군사 쿠데타가 일어났다.

2) 국제 형사 재판소

인권 범죄를 저지른 가해자, 개인의 책임을 조사하고 처벌하는 기관으로 국제사회는 국제형사재판소를 활용할 수 있다. 국제형사재판소(International Criminal Court: 이하 ICC)는 1998년 로마규정(Rome Statute)의 권고로 최악의 가해자에 의해 자행된 최악의 범죄(worst crime) - 대량학살, 침략 범죄, 전쟁 범죄, 반 인도 범죄- 를 다루기 위해 2002년 네덜란드 헤이그에 그 사무국이 건설되었다. ICC는 ICJ와는 차이를 가지는데 유엔 산하에 있으면서 국가 간의 분쟁 문제를 다루는 ICJ와는 다르게, ICC는 독립된 재판소로 개인의 형사적 책임을 묻는다는 특징이 있다. 다시 말해 ICJ에서는 고소인과 피고인이 모두 국가지만, ICC에서 피고인은 개인이 되는 것이다. 더불어 ICC에는 고소인의 역할을 하는 총 3 주체의 정책 행위자들이 있는데, 이들은 각자 3가지 다른 방식으로 ICC에 사건을 의뢰하게 된다. 첫째, ICC에는 독립된 검사들이 있는데, 이들이 직접 특정 인권 사안의 심각성을 깨닫고 자발적으로 조사를 시작하기도 하며, 둘째, 유엔 안보리의 권고로 사건 조사가 시작되기도 하고, 마지막으로 셋째 국가가 주로 반군의 지도자를 처벌하기 위해 스스로 사건을 의뢰하기도 한다.

ICC는 리비아와 수단 다르푸르의 인권 문제 해결에 앞서면서 국가 압박에 중요한 구심점이 되며, 인권 보호 실현에 중심적인 역할이 늘고 있다고 평가된다(Palmer 2019). 그러나 ICC의 최대 한계는 ICC의 사법 관할권이 로마 규정에 사인하고 비준한 국가들에게만 제한된다는 것이다. 특히 아시아 및 태평양 지역에서는 53개국 중 19개국만 가입해 다른 지역에 비해 비준율이 저조한 상태로, 아시아에서는 ICC의 영향력이 미치지 않는 곳이 많다는 한계가 있다.⁵⁾ 그러다 보니 동남아 및 아시아에서 중대한 인권 범죄를 지은 가해자라 할지라도 로마 규정의 사법 관할 구역이 아닌 나라에 거주 중이거나 이미 그러한 국가로 도망친 경우, 국제법에 의해 체포 및 처벌할 수가 없다. 물론 가해자를 네덜란드 헤이그의 재판소로 데려오도록 인터폴과의 협력을 통해 범죄자의 국제 송환을 요청할 수는 있으나, 이는 해당 국가의 의지와 당사국들의 외교 및 이해관계에 많이 영향을 받기 때문에 실현 가능성이 매우 낮다. 예를 들어 이번 2021년 미얀마

5) 2021년도 7월 현재, 유엔회원국(139개국) 중 124개국이 로마 규정을 비준했다. 로마 규정을 비준한 아시아 및 태평양 지역의 국가로는 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 쿡 아일랜드, 사이프러스, 피지, 일본, 요르단, 키리바시, 몰디브, 마셜 아일랜드, 몽골, 나우루, 대한민국, 사모아, 타지키스탄, 동티모르, 바누아투, 팔레스타인(팔레스타인은 2012년부터 유엔에서 비회원국 옵저버의 지위를 가지고 있으며, 2015년 유엔 사무총장이 팔레스타인의 로마규정 승인을 허락)이 있다.

쿠데타 책임자로 지목되는 민 아웅 흘라잉 군 최고 사령관이 4월 24일 아세안 정상회의 참석차 인도네시아 자카르타에 방문한다는 소식이 전해지자, 국제인권단체들과 미얀마 반군부 진영은 인터폴에 인도네시아 경찰과 협조해 민 아웅 흘라잉을 체포하여 ICC로 송환해 달라고 요청했으나, 이는 결국 실현되지 못했다(Head 2021). 그러나 사실 아세안 회원국 중 ICC로마 규정을 비준한 국가는 캄보디아와 동티모르 단 2개국이다.⁶⁾ 따라서 민 아웅 흘라잉의 ICC로의 강제 송환을 위한 인도네시아를 포함한 아세안 회원국들의 협조가 없는 것은 어쩌면 자명한 일이었다.

결국, 미얀마 사태를 해결하기 위한 ICC의 활용을 강구한 것은 아세안이나 이웃 아시아 국가들이 아니라 저 먼 아프리카 대륙 출신인 ICC검사, Fatou Bensouda에 의해서였다. 흥미롭게도 Fatou Bensouda검사는 ICJ에서 미얀마를 상대로 소를 제기했던 감비아 출신이다. Bensouda검사는 2019년 7월 4일 미얀마 사건 조사를 위해 ICC에 승인 요청을 하고, 같은 해 11월 ICC 예심 위원회는 이를 받아들였다(ICC-OPT 2019). 그러나 앞서 언급한 바와 같이 미얀마는 로마 규정의 당사국이 아님으로 ICC의 사법 관할권이 미치지 않아, ICC검사가 미얀마에서 일어난 인권 범죄를 조사할 수 없다. 따라서 ICC는 로마 규정의 회원국인 방글라데시에서 2010년 6월 1일 이후⁷⁾ 일어난 로힝자 대상 인권 범죄에 관해서만 조사를 승인할 수밖에 없었다. 결과적으로 현재 ICC는 미얀마 라카인 주에 거주하던 로힝자들이 “정리 작업” 당시 대거 인접국인 방글라데시로 강제 추방되는 과정에서 일어난 인권 범죄 사례 조사에 집중하고 있다. 이렇게 장소와 기간이 제한된 ICC의 조사는 그동안 시민단체와 유엔기구들이 미얀마에서 수집한 자료와 증거들을 무용지물로 만드는 것이 아닌가 하는 걱정과 비판의 대상이 되고 있지만, 이러한 한계에도 불구하고 동남아에서 일어난 인권 범죄를 처벌하기 국제 공권력이 주도하는 정의를 위한 한걸음이라는 중대한 의의를 가진다. 국제사회는 이렇게 국제법의 한계를 극복하기 위한 방안을 지속적으로 강구하고 있으며, ICC본 재판을 통하여 민 아웅 흘라잉을 포함한 미얀마 내 인권 범죄 가해자들의 처벌을 기다리는 중이다.

3) 지역 인권 재판소

ICC가 당장 미얀마 내 인권 범죄를 처벌할 수 없다는 한계 때문에, 국제 사회는 ICC의 보충

6) 태국은 2000년 10월 2일에 로마 규정에 사인했으나 아직까지 비준은 하지 않았으며, 브루나이와 필리핀은 로마 규정의 당사국이었으나 이를 각각 2017년도, 2019년도에 철회했다.

7) 방글라데시는 2010년 6월 1일, 로마 규정을 비준했다 (CICC 2019).

적 역할로 지역 인권 재판소의 활용을 고려해 볼 수 있다. 그러나 아쉽게도 2021년 현재 동남아, 넓게는 아시아에는 지역을 관할하는 인권 재판소가 부재하다. 지역 인권 재판소 시스템 하에서는 개인(고소인)이 정부(피고인)를 상대로 소를 제기하게 되며, 만약 재판을 통해 국가가 유죄로 밝혀지면 정부는 피해자에게 공개 사과는 물론 배상금을 지불해야 하고 더 나아가 자국의 인권 정책을 바꿔야 한다. 이러한 지역 인권 재판소를 가지고 있는 대륙은 세 곳으로 국제 정치에서 가장 강한 인권 지역 재판소로 손꼽히는 유럽 인권 재판소(European Court of Human Rights)가 있으며, 이를 모델로 한 미주 인권 재판소(Inter-American Court of Human Rights), 이제 시작 단계인 아프리카 인권 재판소(African Court on Human Rights and People’s Rights)가 현존한다. 따라서 아시아는 전세계에서 유일하게 지역 인권 재판소를 가지고 있지 않은 대륙이라는 불명예를 안고 있다. 그러므로 동남아를 포함한 아시아에서 왜 지역 인권재판소가 출범하지 못했는지, 이렇게 중대한 인권 시스템의 부재를 아세안 내의 인권 기구 중심으로 한 분석이 시급하다.

3. 경제 제재를 중심으로

〈표 1〉 미얀마군이 운영하고 있는 미얀마 대기업과 연루되어 있다고 밝혀진 한국 기업 목록

1.	Hanthawaddy Golf & Country Club Ltd.
2-1.	Myanmar POSCO Steel Company Ltd.
2-2.	Myanmar POSCO C&C Company Ltd.
3-1.	Myanmar Youngin Co. Ltd. owned by Young In Engineering Co Ltd.
3-2.	MYD International Co. Ltd. owned by Young In Engineering Co Ltd.
4-1.	Myanmar Wise-Pacific Apparel Yangon Company Ltd.
4-2.	Myanmar Wise-Pacific Apparel Bago Co Ltd.
5-1.	Inno Packing Company Ltd.
5-2.	Myanmar Inno International Ltd.
5-3.	Myanmar Inno Line Company Ltd.
6.	Universal Apparel Co. Ltd. Owned by Duckyang Co. Ltd.

위는 2019년 8월 5일 HRC에서 발간한 보고서, “미얀마군의 경제적 이익(The economic interests of the Myanmar military)”에 미얀마 군부의 수뇌부가 운영하고 있다고 알려진 미

얀마 대기업 미얀마경제홀딩스(MEHL: Myanmar Economic Holdings Limited)와 연루되어 있다고 밝혀진 대한민국의 기업명들이다. 미얀마 현지 사업에 맞게 이름들에 약간씩 변화가 있었지만, 이들은 분명히 포스코, 이노 그룹, 덕양 산업, 영인기술주식회사 등의 대한민국의 기업들이다. 보고서에 따르면, 미얀마 군부는 해외 그룹과 구축한 산업 네트워크를 통하여 축적한 엄청난 자본을 바탕으로, 로힝자 탄압 및 군사 쿠데타에 반대하는 시민들을 사살하는 등과 같은 인권 범죄를 저지르고, 이에 대한 책임마저 회피하는 면책권을 부여 받고 있다. 또한 미얀마에 투자되는 해외 자본들이 군부의 주머니로 바로 흘러 들어가고 있기 때문에, 미얀마 군부가 운영하는 대기업들과 협력하는 해외 그룹들은 직·간접적으로 미얀마 군부의 인권 범죄를 지원하는 공범들로 간주될 수 있다. HRC는 이와 같은 내용의 보고서를 발간 후, 해당 기업들에게 소명을 요청했고, 요청에 따라 받은 답신은 모두 유엔 홈페이지에 올려놓았다. 이와 관련된 많은 한국 기업들 중에 덕양산업만이 유일하게 답변을 보냈으나, 그 내용은 미얀마 군부와의 연관성을 전면 부정하고 있다. 이와 마찬가지로 2020년 9월 앰네스티를 포함한 국제인권단체 또한 “군주식회사”라는 보고서를 통하여 한국의 포스코가 국제법상 범죄 및 인권 침해에 연루된 미얀마 군부대 자금 조달과 관련 있음을 발표했으며, 2021년 3월 24일, HRC는 군사 쿠데타 이후 미얀마 인권상황 결의안을 통과시키며, 해외기업들은 미얀마군이 운영하는 기업과 사업을 더 이상 진행해서는 안된다고 경고했다.

국제사회는 위와 같은 정보를 기반으로 미얀마군의 자금줄을 끊기 위해 경제 제재를 활용하여 미얀마 군부에 압박을 가할 수 있다. 이는 미얀마 특별 자문 위원회(SAC-M: Special Advisory Council for Myanmar)가 제안한 ‘글로벌 3 cuts 전략’과 일치하는 것으로, 미얀마 군부로 흘러 들어가는 무기와 자금을 끊고, 나아가 인권 범죄 가해자들이 누리는 면책권을 박탈하는 전략이다(Admin 2021). 경제 또는 무기 제재는 실제로 국제사회가 미얀마 사태에 대응하기 위해 가장 먼저 그리고 가장 적극적으로 활용하고 있는 방안이다. 영국은 미얀마 쿠데타가 일어나고 사흘 뒤인 2021년 2월 4일 긴급 안보리 회의를 소집해 비난 성명을 준비하고, 이후 12일에는 유엔인권이사회 특별 세션을 소집해 미얀마 제재에 대한 공감대를 형성해갔다. 이 달 18일에는 마침내 미얀마 군사 쿠데타 책임자 3인에 대한 긴급 자산 동결 및 여행 금지 조치를 취했으며, 더 나아가 내달 25일에는 미얀마와 모든 무역을 일시 중지하는 정책을 실시했다(UK 2021, 2021a, 2021b). 미국 또한 2월 11일 행정명령 14014호를 통해 미얀마 상황과 관련한 자산을 모두 차단했으며, 미국 내 또는 해외에 거주 중인 미국인을 포함한 전 국민을 대상

으로 미얀마 군부와 관련된 기관과 업무 금지조치를 취했다(WH 2021; USDT 2021).

그러나 3월 23일, 중국과 러시아는 정상회담을 가지고 영국과 미국을 포함한 서방 국가들이 미얀마에 내정간섭을 하고 있다며 미얀마를 상대로 한 국제사회의 경제제재 노력에 반기를 들었다(AP 2021). 이러한 국제 정세에서 미국의 바이든 대통령은 아시아 파트너 국가들에게 “민주주의를 위한 동맹”을 요청하며 아시아 지역과 인도-태평양 전략을 위해 특히 한국이 더 많은 역할을 해주기를 부탁했다. 실로 한국은 미얀마에 미국보다 더 큰 영향력을 줄 수 있는 국가로 평가된다. 2020년을 기준으로 한국은 미얀마의 6번째로 큰 해외 투자자로 기록되었으며, 한국은 단기간에 급속한 경제 성장과 민주화를 이뤄 미얀마를 포함한 많은 동남아 국가들에게 있어 롤 모델 국가로 인정받고 있다. 예를 들어, 2014년 미얀마 정부는 미얀마개발연구원(MDI: Myanmar Development Institute)을 설립했는데 이는 한국개발연구원(KDI: Korea Development Institute)을 모델로 한 것이다. 이 외에도 양국은 그동안 꾸준히 경제협력을 위해 노력해왔는데, 2019년 9월 문재인 대통령이 미얀마를 방문했을 때 양국은 “무역·산업·에너지·투자 분야에 걸쳐 포괄적 협력 방안을 논의하기 위해” 장관급 경제협력 채널인 통상산업협력공동위원회를 출범했다. 이에 따르면, 한국 정부는 한국 기업의 미얀마 진출 지원을 위하여 미얀마 정부 내에 코트라(KOTRA)를 통하여 Korea Desk를 설치하고, 2024년까지 양곤시 북측에 225만 제곱미터 규모의 경제협력산업단지를 구축해 신도시 개발과 기반시설분야에서 협력을 이어나가게 된다(하정욱 2020).

그러나 2021년 2월 2일 미국이 미얀마 사태를 공식적으로 “군사 쿠데타”로 명명한 이후, 3월 12일 한국 정부는 미얀마군과의 협력 중단을 선언하고 군용물자 수출을 허용하지 않기로 하고, 미얀마와의 개발협력사업(ODA) 또한 재검토하기로 했다. 그리고 무엇보다도, 정부는 현재 한국에 거주하고 있는 모든 미얀마 국민에게 특별 체류 허가를 부여했다. 그러나 정부는 아직 미얀마 군부가 운영하는 기업이나 이와 협력하고 있는 한국 기업에 대해 경제 제재 조치를 취하지 않았다. 따라서 현재 미얀마에 대한 한국 경제제재의 수위는 영국이나 미국의 것보다는 낮다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국 포스코는 4월 16일 MEHL와 관련한 지분을 매각하기로 결정했는데, 포스코의 이런 정책결정은 한국 정부의 경제 제재 노력에 대한 결과라기보다는 시민단체들의 꾸준한 압박의 결과물이라고 볼 수 있다(엠네스티 2021).

4. 인도적 개입

R2P를 외교정책에 적용함에 있어 국제사회는 보호책임 완수를 위해 각종 제재 정책을 포함한 무력의 사용(인도적 개입)을 고려해 볼 수 있다. 인도적 개입(Humanitarian Intervention)이란 전쟁을 의미하는 것으로 긴급구호, 재난대응과 같은 인도적 지원(Humanitarian assistance)의 개념과는 구별된다. 인도적 개입은 인권 향상이라는 특수한 목적을 가지고 시작되는 전쟁으로 그 목적은 다르지만, 이의 수단과 방법은 일반적인 전쟁과 같다. 앞서 논의한 바와 같이 국제사회는 R2P의 집행에 있어서 여러가지 정책적 전략을 고려해 볼 수 있는데 그 첫 번째가 바로 유엔헌장 6장이 제공하는 협상 및 성명, 사법적 해결과 같은 평화적 수단의 사용이고, 두 번째는 유엔헌장 7장이 제공하는 경제제재와 무력사용, 그리고 마지막 세 번째는 유엔헌장 8장에 따른 지역 기구의 사용이다. 그러나 우리가 이미 주지하고 있다시피 R2P의 첫 번째와 세 번째 정책 도구들은 이미 국제사회로부터 가장 먼저, 그리고 널리, 사용되는 국제 대응 정책들이다. 그러나 이들의 한계 또한 명확 하기에 국제 사회는 최근 두 번째 전략, 특히 인권을 위한 전쟁인 인도적 개입에 집중하는 것이다. 그리고 이것이 아마도 미얀마 시민들이 쿠데타에 대항하여 민주화 운동을 전개해 나갈 때 국제사회에 간절하게 호소했던 R2P가 가리키던 진정한 의미가 아니었을까 싶다.

그러나 우리가 여기서 주지해야 할 점은 근본적으로 타국에 대한 무력사용은 유엔헌장에 명시된 불가침(1장)과 비개입원칙(2조 4항과 7항)에 전면적으로 배치되는 사항이며, 무정부(anarchy) 상태인 국제체제에서 한 국가의 국경 내에 가장 높은 정치적 권력은 그 국가에 있다는 주권(sovereignty) 국가의 개념에도 위배되는 사항이다. 때문에 보편적 인권의 개념이 서구 중심의 개념이라 하여 문화적 상대성을 내세우며 반대하는 아시아 국가들, 그 중에서도 특히 동남아 지역에서는 인권 문제를 내세우며 내정에 간섭할 여지를 열어둔 유엔의 R2P 원칙과 인도적 개입이 곱게 보이지는 않을 것이다. 더불어 우리가 기억해야 할 점은 아무리 인권 향상과 같은 옳은 목적을 가진 전쟁이라도, 전쟁은 전쟁이라는 것이다. 때문에 전쟁의 비용과 부작용은 피할 수 없는 결과일 것이다. 따라서 국제사회가 인도적 개입에 대한 정책적 판단을 내릴 때에는 정의로운 전쟁 이론(just war theory)에 따라, 전쟁이 성공할 확률, 예상되는 부대 및 민간인 사상·사망자, 여론, 전략적 이익 등과 같은 요소들을 전쟁에 가기 전(jus ad-bellum)과 전쟁에 가서 적과 싸우는 과정(jus in-bello)중에 끊임없이 고려해야 한다. 그리고 우리는 국제사회가 싸울만한- 도덕적으로, 법적으로, 전략적으로- 옳은 이유와 책임을 가졌다고 하더라도, 인도적 개입을 바로 실행 할 수 있는

것이 아니라는 점을 주지해야 한다. 우리는 인도적 개입이 전쟁을 의미한다는 것을 인지해야 하며, 전쟁은 다른 수단을 사용한 정치라는 것을 기억해야만 할 것이다.

5. 지역 기구의 활용

마지막으로 미얀마 사태 해결을 위해 국제사회는 지역기구를 활용하여 미얀마 군부에 압박을 가할 수 있다. 유엔헌장에 따르면 국제사회의 평화와 안정에 위협이 될 만한 갈등이 발생 시, 당사국들은 가장 먼저 지역기구를 활용하여 해결 방법을 모색해야 한다. 유럽에 유럽연합이 있듯이, 동남아 또한 지역의 평화와 안정 및 경제 성장을 추구하고 사회·문화 발전을 도모한다는 목적 하에 1967년 아세안을 창설했다. 그리고 현재 아세안은 미얀마를 포함한 동남아 총 10개국을 회원으로 하여 인도네시아 자카르타에 사무국을 두고 운영되고 있다. 그렇다면 최근 미얀마의 군사 쿠데타와 민주화 운동 유혈 진압 사태에 대해 국제사회의 이목이 미얀마와 동남아의 인권 이슈로 주목되는 가운데, 아세안은 이에 대해 어떠한 대응을 취하고 있을까?

미얀마의 인권 사태에 대하여 동남아 지역 기구인 아세안의 더욱 큰 역할에 대한 요구가 국제사회로부터 빚발치는 가운데, 아세안 회원국의 정상들은 4월 24일, 아세안 특별정상회의를 통하여 미얀마 사태를 논의하기로 했다. 그리고 이 특별정상회의에 미얀마군 총사령관인 민 아웅 흘라잉이 참석하기로 하면서 국제사회는 아세안이 미얀마 사태에 좀 더 적극적인 역할을 해 줄 수 있기를 기대했다. 그도 그럴 것이 아세안은 2009년 그 산하에 아세안 인권기구(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: 이하 AICHR)를 설립하고 2012년 아세안 인권선언문을 연달아 발표하면서, 인권을 바라보는 전통적인 아시아적 가치 시각에서 벗어나 회원국들에게 인권 정책의 수립과 집행에 있어 보다 적극적인 태도를 요구하도록 변화하고 있었다. 그리고 국제사회의 기대에 부응하듯, 특별정상회의 동안 아세안 회원국들은 미얀마 사태 해결을 위한 5개 합의 조항을⁸⁾ 이끌어 내어 회담 초기 안보리를 포함한 국제사회로부터 많은 지지를 받았다(연합뉴스 2021a). 그러나 현재는 국제인권단체가 염원했던 인터폴의 민 아웅 흘라잉의 체포도 수포로 돌아가고, 5개의 합의 조항들 또한 제대로 이행되지 못해 국제사회로부터 “허울뿐인 메세지”라는 비판을 받고 있다(박선하 2021).

8) 미얀마 사태 해결을 위한 5개의 합의 조항은 다음과 같다. 1. 미얀마 당국의 즉각적인 폭력 중단 2. 평화적 해결책을 위한 건설적 대화 3. 아세안 의장과 사무총장의 대화 중재 4. 인도적 지원 제공 5. 특사와 대표단의 미얀마 방문(연합뉴스 2021).

앞서 여러 번 논의했다시피, 아시아와 동남아 지역의 인권 정책에 대한 태도를 파악하기 위해서는 반드시 이해하고 넘어가야 할 아세안의 원칙들이 있다. 아세안의 헌장에서 규정하고 있듯이 동남아 국가들은 주권 불가침(아세안 헌장 2장2조 a항), 무력사용 금지(c항), 내정불간섭(e항), 외부 간섭으로부터의 자유(f항) 등 아세안의 가치와 방식(ASEAN Way)을 최우선시 하고 있다. 흥미로운 점은 인권 보호라는 가치를 위해서 어느 정도의 주권은 양보 되어야 하는 인권 기구에서 마저도 주권을 강조하는 원칙들은 AICHR의 헌장에서 그대로 발견된다(AICHR ToR 2장 1조a와 b항). 뿐만 아니라 AICHR을 운영하는 구성원들이 각국에서 파견된 국가 임명직이라는 한계점도 존재한다. 특히 태국과 말레이시아에서는 AICHR에서 일할 공무원을 뽑는 방식으로 오픈 경쟁 체재를 도입해, 외교관 선발 과정에 있어 강한 국가의 충성심을 시험한다는 문제가 제기되고 있다. 실로 대다수의 아세안 회원국들은 보편적 인권 개념을 거부하는 추세이며, 지역 내 인권 문제 해결에 있어 아세안의 적극적인 역할을 선호 하지 않는다. 이는 싱가포르 제2 외교부장관이 주장한 아세안 인권 기구가 “규범적이기보다 자문적” 역할에 그쳐야 한다는 성명과 일치하는 것이다(Hara 2019).

그렇다면 아세안은 미얀마에 실질적인 변화를 가져올 수 있을까? 혹자는 그렇다고 대답한다. 그 대답의 배경에는 2005년 미얀마가 국제사회와 아세안 국가들의 압력에 의해 아세안 의장국 자리를 포기한 사건이 있었다. 아세안의 의장국은 알파벳 순서로 순환하는 방식으로 되어있는데, 2005년 7월 미얀마가 의장국을 맡게 될 순서가 오자 미국과 유럽은 “[미얀마는] 인권을 유린하고 민주화 운동을 탄압한다”며 “미얀마가 의장국이 되면 아세안 회의에 참석하지 않겠다”고 아세안을 압박했다. 당시 미국과 유럽으로부터 엄청난 지원금을 조달 받고 있던 아세안 입장에서 이들의 회의 불참은 곧 아세안에 대한 지원 증지를 의미했으므로, 아세안은 미얀마에 어쩔 수 없이 압력을 넣었다. 결과적으로 미얀마는 “현재 추진 중인 민족 화합과 민주화 과정에 집중”하기 위해서라는 이유로 아세안 의장국 자리를 포기하게 된다(황장석 2005). 위의 사례는 아세안이 서방의 압력으로부터 자유롭지 않으며, 나아가 미얀마 또한 아세안의 압박으로부터 자유롭지 않다는 것을 증명한다. 그러므로 국제사회나 아세안은 이러한 메커니즘을 현명하게 활용하여 미얀마에 압력을 넣는 정책을 모색해 볼 수 있다.

IV. 결론: 앞으로 나아갈 길

우리는 지금까지 R2P에 대해 알아보고, R2P원칙을 적용한 국제적 개입 선택지로서 5가지 주요 정책을 미얀마 사태에 적용하여 그 활용과 한계를 분석해보았다. 비록 R2P의 개념은 생소했더라도 구체적인 정책의 내용을 읽으며 고개를 끄덕인 독자들이 많았으리라 예상한다. 여기서 주목할 점은, R2P라는 개념이 아직 보편화된 국제인권규범으로 널리 받아들여진 원칙은 아니라는 점이다. R2P원칙은 2005년 처음 대두되어 심각한 인권 유린 사태가 발생할 때마다 국제사회에 더 큰 책임을 요구하며 주목받고 있으나, 국제사회는 아직도 중대한 인권 사안에 대해 R2P를 적용하는 것이 옳은가, 그렇지 않은가에 대한 합의에 도달하지 못했다. 그것은 국제사회의 R2P원칙에 대한 이해가 아직도 변화하고 있는 과정에 있기 때문일 수도 있고, R2P적용 실효성에 대한 불확신의 결과물일 수도 있다. 특히, R2P가 주목받았던 이유는 타국가의 인권 사태에 대해 무력을 사용한 국제 개입의 길을 열은 인도적 개입이라는 새로운 개념 때문이었으나, 유엔 안보리의 승인이 너무 어렵다는 것을 깨닫고 R2P를 포기하고 다른 방법을 모색한다는 의견도 있다.

유엔 안보리는 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 등 5개의 상임이사국과 유엔총회를 통해서 선출되어 2년마다 교체되는 10개의 비상임이사국으로 구성되어 있다.⁹⁾ 안보리의 결정은 투표로 이루어지는데 인도적 개입과 같은 중요한 사안은, 안보리 이사국 중 2/3 이상의 이사국이 찬성하고(9 votes) 상임이사국이 거부권을 사용하지 않았을 때(no veto), 안보리의 승인을 받을 수 있다. 그런데 우리가 모두 주지하고 있다시피, 중국과 러시아는 내정 불간섭의 원칙을 내세워 미얀마 사태에 대한 유엔의 개입을 전면 반대하고 있다. 그렇다면 국제사회는 현재 안보리의 의사 결정 구조를 유지하는 한 중대한 인권 문제를 방관 밖에 할 수 없을 것인가? 이에 대한 문제의식을 가지고 프랑스와 멕시코는 2013년 10월 29일, 대규모 잔혹 범죄를 논의함에 있어 안보리 내 상임이사국의 거부권 사용을 자발적으로 방지하는 제안서를 공동 제출했다(UNSC 2013). 그리고 2020년 3월을 기점으로 105개국이 이 제안에 대해 지지를 표명했으며, 이 중에 동남아 국가로는 캄보디아, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 태국, 동티모르, 총 7개국이 지지를 표명했다.

9) 10개의 상임이사국 좌석은 지역별로 배분되는데, 동유럽 1개국, 서유럽과 기타지역 2개국, 중남미 및 캐리비안 지역 2개국, 아시아 2개국, 아프리카 3개국으로 구성되어 있다.

우리는 아직 유엔안보리의 개혁이 가능할지, 가능하다면 언제 실현이 될 수 있을지 알지 못한다. 그렇기 때문에 R2P의 원칙이 인도적 개입까지 확대되어 적용되기를 마냥 손 놓고 기다릴 수만은 없다. 또한, 유엔인권기구 일각에서는 현재 미얀마에서 시민불복종운동이 지속되고 있는 상황에서 전쟁을 통한 해결 방법은 무고한 시민들의 대규모 사상이라는 최악의 결과를 가져올 것이라고 경고하고 있다(UN News 2021). 이러한 상황에서 우리는 R2P 원칙이 적용되는 여러가지 국제적 개입 정책을 다각적으로 동시 진행하는 것을 고려해야만 한다. 미얀마 사태를 해결하는 방법에는 유엔인권기구 활동, 국제재판소 활용, 경제제재 및 지역기구 활용과 같은 여러가지 해법이 있으며, 이러한 정책을 추진하고 미얀마에 압박을 가하는 주체로는 국제기구, 국가, 시민단체들이 있다. 다양한 전략과 정책 행위자 모두가 그 나름 특징을 가지고 서로 상호 보완 및 지원하는 역할을 하고 있으므로, 우리는 미얀마 사태를 위해 다각도로 협력하며 군부에 대한 압박의 수위를 높여가야 할 것이다.

〈용어정리〉

AICHR	ASEAN Intergovernmental Commission on Human Right	아세안 인권기구
HRC	UN Human Rights Council	유엔인권이사회
ICC	International Criminal Court	국제형사재판소
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights	시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약
ICESCR	International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights	경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약
ICJ	International Court of Justice	국제사법재판소
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	유엔 인권 고등판무관 사무소
R2P	Responsibility to Protect	보호 책임
UDHR	Universal Declaration of Human Rights	세계인권선언문
UPR	Universal Periodic Review	보편적 정례인권검토

〈참고자료〉

- 박선하. 2021. “‘핵심 빠진 아세안 합의문, 미얀마 사태 해결에 도움 안돼’ 국내외 비난 빗발.” *조선일보* 공익섹션 더나은미래. 4월 27일.
- 앰네스티. 2021. “포스코, 미얀마 군 소유 기업 투자 단절 결정.” 4월 19일.
- 연합뉴스. 2021. “‘미얀마 사태’ 아세안 정상회의 합의, 실천으로 완성해야.” 4월 25일.
- _____. 2021a. “유엔안보리 아세안 ‘미얀마 폭력중단’ 합의 지지.” 5월 11일.
- 하정욱. 2020. “미얀마와의 포괄적인 경제협력 채널 시동.” 산업통상자원부 신남방통상과.
- 황장석. 2005. “[황장석기자의 아시아 창] 미얀마의 아세안 의장 포기 속사정.” 7월 30일.
- Admin, Aliran. 2021. “SAC-M Says Myanmar Military is Engaging in Terrorism and Calls for Global ‘Three Cuts’ Strategy.” Special Advisory Council for Myanmar. March 29.
- Albert, Eleanor. 2021. “China and Russia Shows Solidarity at Meeting of Foreign Ministers.” *The Diplomat*. March 24.
- AP. 2021. “China, Russia Officials Meet in Show of Unity against EU, US.” March 23.
- BBC News. 2020. “Myanmar Rohingya: Government Rejects ICJ Ruling.” January 23.
- Coalition for the International Criminal Court(CICC). 2019. “The Philippines’ Membership in the ICC Comes to an End.” March 15.
- Donnelly, Jack. 2003. *Universal Human Rights in Theory & Practice*. Cornell University Press.
- Global Centre for the Responsibility to Protect(GCRP). 2020. “Q&A: The Gambia v. Myanmar, Rohingya Genocide at The International Court of Justice, May 2020 Factsheet.” May 21.
- Hara, Eby Abubakar. 2019. “The Struggle to Uphold a Regional Human Rights Regime: the Winding Role of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights(AICHR).” *Revista Brasileira de Politica Internacional* 62(1): e011.
- Head, Jonathan. 2021. “미얀마 군부 최고사령관, 아세안서 ‘폭력진압 즉각 중단’ 못매.” BBC News. 4월 25일.
- ICC-OPT. 2019. “ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, Requests Judicial Authorization to Commence an Investigation into the Situation in Bangladesh/Myanmar.” Office of the Prosecutor, ICC. July 14.
- Kim, Dae-Jung. 1994. “Is Culture Destiny?” *Foreign Affairs* 73(6).
- Lee, Kwan-Yew. 1994. “Culture is Destiny.” *Foreign Affairs* 73(2).
- OHCHR. 2021. “Current Membership of the Human Rights Council, 1 January – 31 December 2021 by Regional Groups.” United Nations Human Rights Council.
- Palmer, Emma. 2019. “Can the ICC bring justice to Myanmar? United Nations.” *The Interpreter*. Lowy Institute.
- UK. 2021. “Condemning the coup in Myanmar: G7 Foreign Ministers’ Statement.” February 3.
- _____. 2021a. “UK Sanctions Myanmar Military Generals for Serious Human Rights Violations.” February 18.
- _____. 2021b. “UK Sanctions Major Military Business Interests in Further Measures against Myanmar Military Regime.” March 25.
- UN. 2021. “Responsibility to Protect – Background.” *United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect*.

- UN News. 2021. "Myanmar Crisis: Stand with the People and Protect Them, Urges UN Rights Expert." April 19.
- UNSC. 2013. "Speakers Call for Voluntary Suspension of Veto Rights in Cases of Mass Atrocity Crimes, as Security Council Debates Working Methods." SC/11164. October 29.
- US Department of the Treasury(USDT). 2021. "Treasury Sanctions Military Holding Companies in Burma." March 25.
- The White House(WH). 2021. "Executive Order 14014. Presidential Documents: Blocking Property With Respect to the Situation in Burma." *The Federal Register*. February 10.



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

필자

김정현 전북대 동남아연구소 전임연구원, 정치학 박사

발행일자

2021년 8월 9일

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

Jeonghyeon Kim. "Can we provide R2P to Myanmar?: The Prospects of International Intervention Crime against Humanity committed by Myanmar Military" JISEAS Issue Paper No. 15. 9 Aug 2021, Jeonju, Korea.