



# 쿠데타 이후, 미얀마 민주주의의 미래

The Military Coup and Future of  
Democracy in Myanmar

## **쿠데타 이후, 미얀마 민주주의의 미래**

The Military Coup and Future of Democracy  
in Myanmar

---

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호(을지로4가, 삼풍빌딩)

전화 02 2277 1683

팩스 02 2277 1684/1697

이메일 [eai@eai.or.kr](mailto:eai@eai.or.kr)

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

# CONTENTS

---

프로그램	04
모시는 글	05
동아시아연구원 (East Asia Institute: EAI) 소개	06
패널 소개	07
세션 1	13
• 발제문	14
• EAI 이슈 브리핑	25
세션 2	35
• 발제문 ①	36
• 발제문 ②	38
• 발제문 ③	41
• 발제문 ④	44
• 토론문	48



# 프로그램

## Program

14:00 - 14:10 오프닝 (10분)	- 개회사 : 손열 (EAI 원장, 연세대 교수)
14:10 - 15:10 세션1 (60분)	<p><b>미얀마 총선(2020) 후 설문조사 결과 발표 및 토론</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회 : 손열 (EAI 원장, 연세대 교수)</li> <li>- 발표 : 배진석 (경상대 교수)</li> <li>- 토론 : 정한울 (한국리서치 여론본부 전문위원), 장준영 (한국외대 교수)</li> </ul>
15:10 - 15:30	휴식(20분)
15:30 - 17:00 세션2 (90분)	<p><b>미얀마 민주주의 전환의 문제점과 국제사회의 민주주의 지원방안</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회 : 이숙중 (EAI 시니어펠로우, 성균관대 교수)</li> <li>- 발표             <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. 미얀마 민주주의 전환의 구조적 문제점</b> 박은홍 (성공회대 교수)</li> <li><b>2. 미얀마 군부 쿠데타와 시민 보호에 대한 아세안의 대응</b> 이재현 (아산정책연구원 선임연구위원)</li> <li><b>3. 미얀마 쿠데타에 대한 한국의 대응과 미얀마 민주주의 지원 가능성</b> 김헌준 (고려대 교수)</li> <li><b>4. 미얀마 사태를 둘러싼 한국 정부와 시민사회의 대응</b> 이현운 (민주화운동기념사업회)</li> </ol> </li> <li>- 토론 : 웨 노에 흐닌 쏘 (행동하는미얀마청년연대 리더) 배현진 (외교부 동남아2과장)</li> <li>- 질의응답</li> </ul>
17:00 - 17:10 클로징 (10분)	- 이숙중 (EAI 시니어펠로우, 성균관대 교수)

※ 한영 동시통역 제공



# 모시는 글

## Opening Remarks

안녕하십니까, 동아시아연구원 손열입니다.

동아시아연구원에서 <쿠데타 이후, 미얀마 민주주의의 미래> 라는 제목으로 컨퍼런스를 열게 되었습니다.

동아시아연구원은 2015년부터 “미얀마 시민사회 역량강화” 프로젝트를 통해 연구원의 경험과 노하우를 공유함으로써 미얀마의 신생 민간 싱크탱크의 역량 강화를 지원하고 미얀마가 시민사회 성장을 바탕으로 건전한 민주주의 발전을 이룰 수 있는 것을 목표로 해오고 있습니다. 특별히 2019-2020년 프로젝트에서는 “미얀마의 선거민주주의에 대한 시민사회 참여 촉진”의 일환으로 2020 미얀마 총선 후 설문조사 프로그램 운영했고 문민정부 2기 출범을 앞두고 조사 결과 발표회를 준비하기도 했습니다.

그러나 2월 1일 쿠데타 발발 이후, 현지 파트너 기관들과의 프로그램 운영에 중대한 차질이 생기면서 프로젝트의 성격을 미얀마를 향한 국제사회의 지원 및 연구로 바꾸게 되었습니다. <쿠데타 이후, 미얀마 민주주의의 미래> 컨퍼런스는 현지 파트너 기관들과 기획했던 2020 미얀마 총선 후 설문조사 프로그램의 내용을 대신 발표하는 자리인 동시에, 쿠데타로 전환점을 맞은 미얀마 시민사회 역량강화의 새로운 도전을 다루게 됩니다. 특별히 민주주의 협력이라는 주제에 한국을 비롯한 국제사회가 어떤 지원을 할 수 있을지를 논의하는 자리가 될 것으로 기대합니다.

이번 쿠데타로 군부와 권력을 공유해온 미얀마의 불안정한 정치 지형은 도마 정중앙에 오르게 되었습니다. ‘협약에 의한 민주화(pacted transition)’로 불리는 미얀마식 점진적, 부분적 민주화 모델의 지속가능성을 점검받아야 한다는 분석이 잇따르고 있습니다. 하지만 무엇보다도 지난날 한국의 민주화 운동을 떠올리게 하는 미얀마 시민들의 불복종시위 뉴스를 접하면서 ‘민주주의 가치를 시대적으로 내면화하고 신념화하는 것이 미얀마를 비롯한 여러 국가의 민주주의 전환 과제임을 절실히 느낍니다.

이러한 문제의식을 갖고, 오늘 컨퍼런스에서는 이번 미얀마 쿠데타 사태의 특징과 이를 둘러싼 미얀마 시민들과 국제사회의 반응에 대한 분석에 이어 미얀마와 한국의 인권, 민주주의 외교의 현재와 미래에 대한 종합적인 토론을 가지고자 합니다. 아무쪼록 발표자, 토론자, 사회자 그리고 청중들께서 날카로운 분석과 해안으로 쿠데타 이후 미얀마 민주주의의 미래 연구 및 공론화에 이번 컨퍼런스가 기여할 수 있도록 이끌어 주시길 바랍니다.

감사합니다.

2021년 4월 16일

동아시아연구원 원장 **손 열**

# 동아시아연구원 소개

About East Asia Institute



동아시아연구원은 2002년 설립된 비영리 독립 민간 싱크탱크로 사회과학 분야의 학제 간 연구와 국내외 지식 네트워크를 통해 현실적인 정책 아이디어와 제안을 생산하고 확산하기 위해 노력하고 있다. 동아시아연구원은 현재 ‘아태 신문명 건축’을 목표로 6대 과제(미중경쟁과 한국의 전략, 북한 바로 읽기, 한일관계 재건축, 무역기술-에너지 질서의 미래, 미래혁신과 거버넌스, 민주주의협력)를 설정하여 외교안보와 거버넌스를 포함한 다양한 프로그램을 수행하고 있다. 이와 더불어 중요한 국가적 현안 및 사회이슈에 대해서는 태스크포스(taskforce)팀을 구성하여 한발 앞선 정책 대안을 생산하고 의견을 개진하고 있다.

동아시아연구원은 외교안보/공공정책 분야에서 “한국을 대표하는 싱크탱크”에서 “세계적으로 인정받는 싱크탱크”로 발돋움하고 있다. 미국 펜실베이니아대학 국제관계프로그램 산하 ‘싱크탱크와 시민사회프로그램(TTCSP)’이 매년 발표하는 Global Go To Think Tank Index Report에서, 2020년 EAI는 전 세계 싱크탱크 67위, 베스트 학제간 연구(Best Trans-disciplinary Research) 56위라는 높은 성과를 이루었다.

동아시아연구원은 미국을 비롯한 중국, 대만 등 해외 싱크탱크와 공동연구 및 인적 교류를 강화함으로써 동아시아 지식 네트워크의 허브 기능을 담당하고 있다. 또한, 연구활동의 성과를 단행본, 영문저널 Journal of East Asian Studies (SSCI 등재지), 워킹페이퍼, 이슈브리핑 등의 보고서를 통한 지식의 확산을 위해 노력하고 있다. 뿐만 아니라, 국제회의와 포럼, 세미나를 개최함으로써 각 분야의 학자와 전문가들 간 토론의 장을 마련하여 보다 실효성 있는 전략과 정책 대안을 도출하기 위해 힘쓰고 있다.

## 패널 소개 (가나다 순)

### The Panelist

김현준 (고려대 교수)

박은홍 (성공회대 교수)

배진석 (경상대 교수)

배현진 (외교부 동남아2과장)

손 열 (EAI 원장, 연세대 교수)

웨 느에 흐닌 쏘 (행동하는미안마청년연대 리더)

이숙중 (EAI 시니어펠로우, 성균관대 교수)

이재현 (선임연구위원, 아산정책연구원)

이현윤 (민주화운동기념사업회)

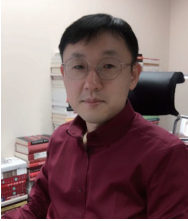
장준영 (한국외대 교수)

정한울 (한국리서치 여론본부 전문위원)



## 패널 약력 (가나다 순)

### Biography



**김현준** | 고려대 교수

서울대 외교학과를 졸업하고, 미국 미네소타 대학교 (University of Minnesota)에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 고려대학교 정치외교학과 교수로 재직하고 있다. 호주 그리피스대학교 부교수 및 선임연구원, 미국 세인트올라프대학교 (St. Olaf College) 방문 조교수를 역임하였다. 관련 연구로는 *The Massacres at Mt. Halla: Sixty Years of Truth-Seeking in South Korea*, *Transitional Justice in the Asia Pacific*, "The Prospect of Human Rights in US-China Relations: A Constructive Understanding," 등이 있다.



**박은홍** | 성공회대 교수

현 성공회대학교 정치학과 및 아시아비정부기구학과(MAINS) 교수. 대표저서로 <동아시아의 전환: 발전국가를 넘어> 등이 있고 <States of Democracy>, <State Violence and Human Rights in Asia>에 공동필진으로 참여했다. 미안마(버마) 관련 논문으로 "미안마, 질서있는 이행 모델: '체제내 변화'에서 '체제 변화'로의 진화", "미안마2018: '로힝자 위기'와 민주주의 공고화의 갈림길", "민족혁명과 시민혁명: 타이와 미안마", "탈식민체제로서의 '우리식 사회주의의' 식민성: 수카르노와 네윈 시기의 혁명노선을 중심으로", "한국민주주의와 인권외교: 버마군사정부에 대한 외교적 제재의 타당성" 등이 있다. 태국 국립 탐마삿대학교 정치학부에서 수학한 바 있다. 태국 왕립 쫄라롱껀대학교 정치경제연구소 방문연구원을 지냈다. 대통령직속 정책기획위원회 자문위원으로 참여하고 있다.



**배진석** | 경상대 교수

미국 텍사스대학교(오스틴) (University of Texas, Austin)에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 경상대학교 정치외교학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 민주화와 신생 민주주의 맥락에서 선거, 정당, 여론 등이다. 동아시아연구원 선임연구원으로서 2013년 아시아민주주의네트워크(ADN), 아시아민주주의연구네트워크(ADRN) 창립 당시 실무를 담당한 바 있다.



**배현진** | 외교부 동남아2과장

고려대학교 서문학과를 졸업하고 미국 코넬대학교에서 아시아지역학을 수학했다. 주미국대사관, 주알제리대사관에서 근무했으며, 현재 외교부 동남아2과장으로 재직 중이다.



**손 일** | EAI 원장, 연세대 교수

EAI 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수. 시카고대학교 정치학 박사. 연세대학교 국제학대학원 원장과 언더우드국제학부장, 지속가능발전연구원장, 국제학연구소장 등을 역임하였고, 도쿄대학 특임초빙교수, 노스캐롤라이나대학(채플힐), 캘리포니아대학(버클리) 방문학자를 거쳤다. 한국국제정치학회 회장(2019)과 현대일본학회(2012)을 지냈다. Fulbright, MacArthur, Japan Foundation, 와세다대 고등연구원 시니어 펠로우를 지내고, 외교부, 국립외교원, 동북아역사재단, 한국국제교류재단 자문위원, 동북아시아시대 위원회 전문위원 등을 역임했다. 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교. 최근 저서로는 Japan and Asia's Contested Order (2019, with T. J. Pempel), Understanding Public Diplomacy in East Asia (2016, with Jan Melissen), "South Korea under US-China Rivalry: the Dynamics of the Economic-Security Nexus in the Trade Policymaking," (The Pacific Review 2019(32):6), 『한국의 중견국외교』(2017, 공편) 등이 있다.



**웨 느에 흐닌 쏘** | 행동하는미안마청년연대 리더

만달레이 외국어대학교에서 한국어학과를 졸업하였으며, 연세대학교 대학원에서 국어국문학 석사 및 박사학위를 취득하였다. 코트라 미안마 상무부 공무원 연수, KDI 국제개발협력 (MDI)공동연구 역량강화, 글로벌숙련기술진흥원 미안마 고위급공무원 연수, 한국산업인력공단에서 한국어-미안마어 통역을 담당하였으며, 월드프렌즈 NGO봉사단 현지어 교육 강사와 아시안허브 미안마어 집필 및 강사로 재직하였다.



### 이숙중 | EAI 시니어펠로우, 성균관대 교수

동아시아연구원(EAI) 시니어 펠로우 이사, 성균관대학교 행정학과 교수, 아시아민주주의연구네트워크(Asia Democracy Research Network) 공동대표. 미국 하버드대학교(Harvard University)에서 사회학 박사학위를 취득하였으며, 세종연구소 연구위원, 미국 브루킹스연구소(Brookings Insitute) 객원 연구원, 존스홉킨스대학교(Johns Hopkins University) 교수강사, 현대일본학회 회장, 외교부 정책자문위원, EAI 원장 등을 역임하였다. 최근 편저에는, Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century (편), Public Diplomacy and Soft Power in East Asia (공편), 《세계화 제2막: 한국형 세계화와 새 구상》(공편), 《2017 대통령의 성공조건》(공편) 등이 있다.



### 이재현 | 아산정책연구원 선임연구위원

연세대 정치외교학과를 졸업하고 정치학 석사학위를 취득하였으며, 호주 Murdoch University에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 현재 아산정책연구원에서 선임연구위원으로 재직하고 있다. ARF Eminent and Expert Persons' Group (EEP) 멤버, 외교부 정책자문위원, 신남방정책특별위원회 자문위원, 전 한국동남아연구소 전임연구위원, 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.



### 이현윤 | 민주화운동기념사업회

브랜드아이스 대학교 대학원에서 지속가능한 국제개발 석사학위를 취득하였으며, 민주화운동기념사업회 & 아시아민주주의네트워크에서 말레이시아 시민사회 역량강화 사업을 담당하고 있다. 민주화운동기념사업회 & 따비에에 미안마 어린이 이야기책 제작 프로젝트, 하트하트재단의 방글라데시 꼬람톨라 안과 및 전문문안과인력 양성 프로젝트, 하트하트재단 & 삼성공장학재단 버마이주노동자교육위원회(BMWEC) 카렌족 난민 어린이학교 프로그램, ATASK의 광역 보스턴 지역 아시아계 이민여성 법률 지원 프로그램에 참여하였으며, 유엔개발계획(UNDP) 허리케인 카트리나 복구 프로젝트 그레나다 젠더교육 보조 트레이너로 재직하였다.



### 장준영 | 한국외대 교수

서강대에서 동남아학과 정치학 석사(2003)를 취득, 미얀마 군부 연구로 한국외대 대학원에서 박사학위(2009)를 취득했다. 주요 저서로는 『미얀마 외교정책의 변화와 주요국과의 관계』, 『미얀마의 정체경제와 개혁개방: 성과와 과제』, 『하프와 공작새: 미얀마 현대정치 70년사』, 『언어 평등 미얀마어 첫걸음』 등이 있다. 주요 일간지를 비롯하여 다수의 언론 매체에 미얀마 관련 기고를 꾸준히 하고 있다. 한국외대 동남아연구소 책임연구원, 북벵골만연구단 연구교수, 인도연구소 연구교수를 거쳐 현재 미네르바 교양대학에서 재직 중이다.



### 정한울 | 한국리서치 여론본부 전문위원

고려대에서 정치외교학 박사를 취득하였으며, 한국리서치 여론본부 전문위원으로 재직하고 있다. EAI 여론분석센터 부소장, 외교안보센터 부소장, 사무국장을 역임하였다. 주요 연구 분야는 선거와 세대정치, 국가정체성과 안보인식, CSR 분야 조사연구 등이다. 주요 논저로는 《20대 남자》, 《보편적 기본소득제에 대한 한국인의 정책선호》, 《한국인의 '신안보' 인식: 변화와 지속성》, 《한국 사회의 '갑질' 문화에 대한 경험적 연구》 등이 있다.







# 미얀마 총선(2020) 후 설문조사 결과 발표 및 토론

---

Presentation on  
the Post-General Election Survey  
in Myanmar (2020)



# EAI

발제문

배진석  
(경상대 교수)

**미얀마 2020 총선 후 설문조사  
:선거 공정성 및 민주주의 인식**

---

배진석 (경상대 정치외교학과)

**개요**

- EAI 시민사회역량강화 프로젝트
- 2020 선거 후 여론조사 개요
- 쿠데타 및 민주주의 전망 관련 주요 여론

### EAI 미안마 시민사회 역량강화 프로젝트

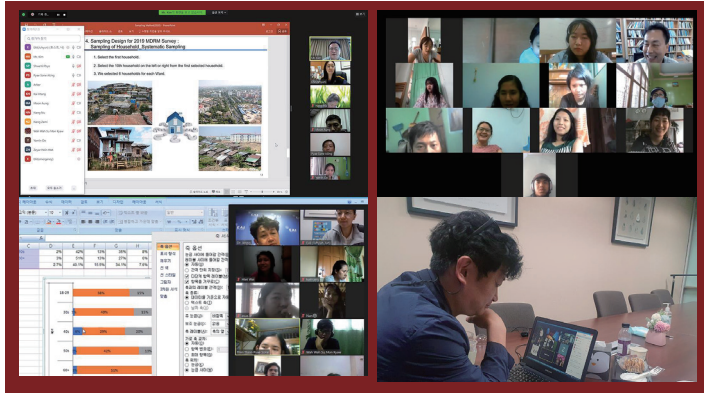
- 한국 민주주의 경험과 시민사회 역량을 미안마 시민사회와 공유 및 확산
- 2015년 이후 총 30여회 워크숍 및 컨퍼런스 개최
- 민간싱크탱크로서 EAI 경험 공유
- 조직역량: 네트워킹, 웹서비스, 재정운영
- 연구역량: 연구방법론/보고서 작성법/데이터 분석 및 여론조사

### 2020 총선 후 선거여론 조사

- 개요: 미안마 시민사회 주도의 최초 선거여론 조사
- 목적
  - 시민사회역량강화
  - 미안마 파트너 기관의 주도성
- 준비과정: 2020년 1년간 총 12회 워크숍 개최
  - 선거민주주의 이론: 선거제도/투표행위/선거권위주의
  - 조사역량강화: 연구설계/방법론/샘플링/데이터분석
  - 설문기획

27	제12차 "미얀마 시민사회 역량강화" 워크숍 개최: 2020 미얀마 총선 설문조사 연구 프로그램 "피드백 워크숍" 2021-01-25
26	제11차 "미얀마 시민사회 역량강화" 워크숍 개최: 2020 미얀마 총선 설문조사 연구 프로그램 "사례연구 워크숍" 2021-01-12
25	제10차 "미얀마 시민사회 역량강화" 워크숍 개최: 2020 미얀마 총선 설문조사 연구 프로그램 "생물링 워크숍" 2020-10-28
24	제9차 "미얀마 시민사회 역량강화" 워크숍 개최: 2020 미얀마 총선 설문조사 연구 프로그램 "설문지 워크숍" 2020-10-27
23	제8차 "미얀마 시민사회 역량강화" 워크숍 개최: 민주주의와 여론조사를 통한 시민사회 참여 (4) 2020-07-11
22	제7차 "미얀마 시민사회 역량강화" 워크숍 개최: 민주주의와 여론조사를 통한 시민사회 참여 (3) 2020-06-27
21	제6차 "미얀마 시민사회 역량강화" 워크숍 개최: 식민주의와 민주화, 민주화를 위한 조건들 2020-06-24





## 2020 총선 공정성 관련 논란

### 미얀마 군부 및 USDP

- 860여만 건의 선거명부 불일치
- 조직적 선거조작 의혹
- 미얀마 민주화의 걸림돌

### 국내외 선거 감시기구

- 선거과정에서 일부 결함 확인
- 선거결과에 영향을 미칠 만큼 유의 미하지 않음
- 대규모 조직적 선거조작 없음

## 미얀마 시민들의 인식은?

- 향의 및 시위 관련 보도 일색
- 총선 과정 및 결과에 대한 일반 시민들의 여론 파악 필요성

## 조사개요

### Mandalay Region

- 조사시기: 2020. 12. 12~27
- 조사방법: 면접조사
- 샘플링방법: 층화확률 표집
- 표본 수: 18세 이상 성인 400명

### Kachin State

- 조사시기: 2020. 12. 7~22
- 조사방법: 면접조사
- 샘플링방법: 층화확률 표집
- 표본 수: 18세 이상 성인 758명

## 조사지역의 인구학적 · 정치적 특성

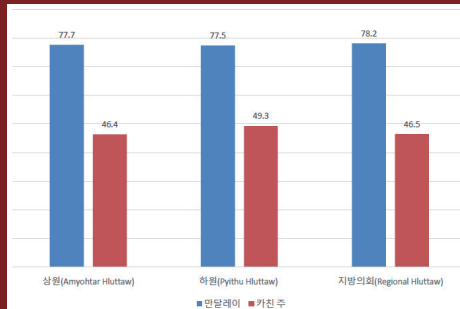
### Mandalay Region

- 미얀마 정중앙 행정구역
  - 제2의 도시인 만달레이 위치
- NLD 영향력 막강
  - 하원 35/36석, 상원 12/12석
- 버마족과 불교도 위주
- 친NLD 미얀마 주류집단

### Kachin State

- 미얀마 최북단 중국 국경지역
- NLD 영향력 상대적 약세
  - 하원 13/18석, 상원
  - 산주 다음으로 아당 강세 지역
- 다양한 종족 및 종교
- 반NLD 및 비주류집단

## 응답자의 NLD 후보 지지율(%)

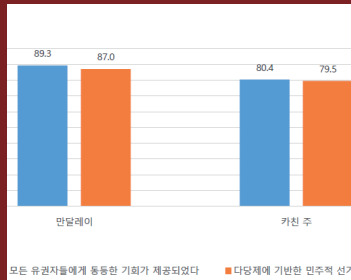


# 2020 총선은 공정했는가?

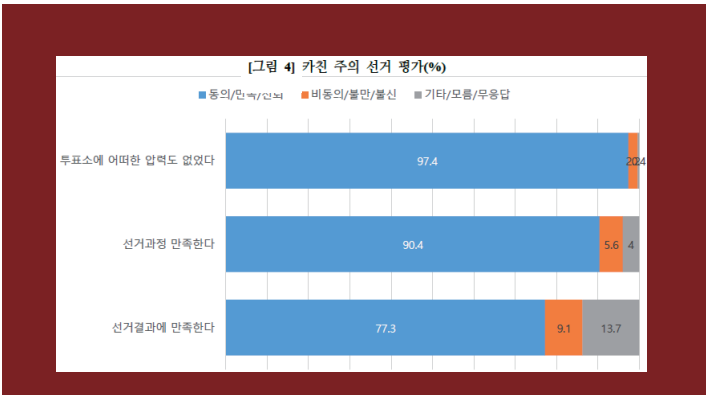
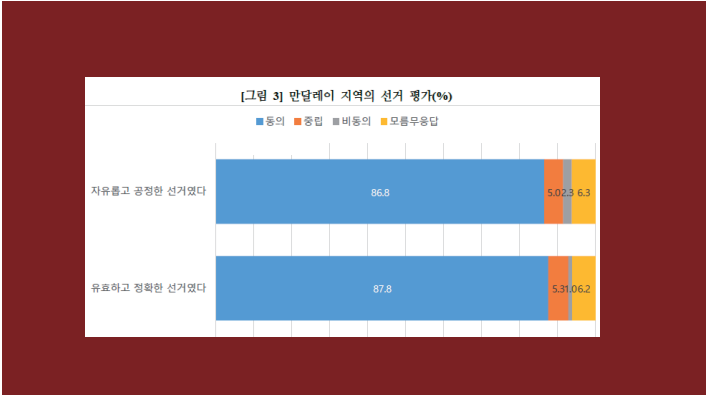
13

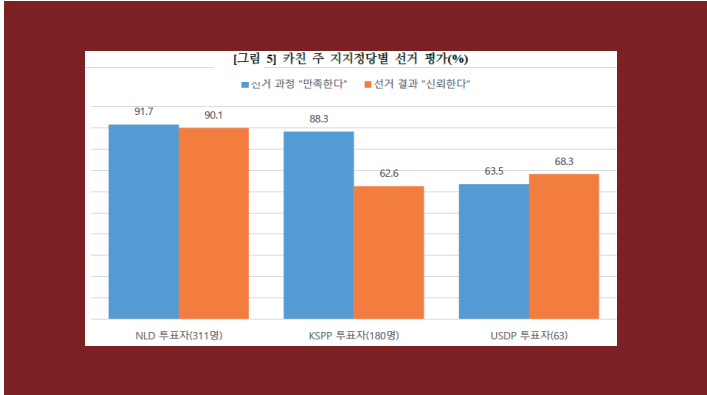
양 지역 모두  
긍정적 평가

“모든 유권자들에게 동등한 기회...”  
“다당제에 기반한 민주적 선거”





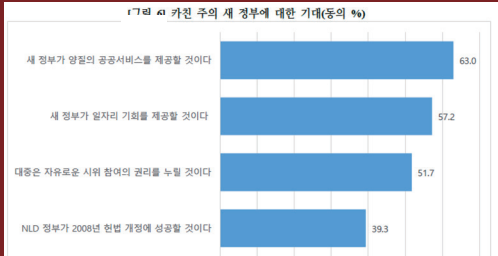




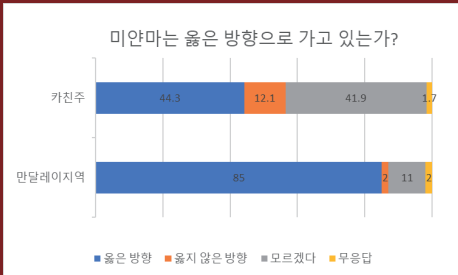
**미얀마 민주주의의 미래는?**

**선거는 공정했으나...**

### 헌법개정에 대한 낮은 기대

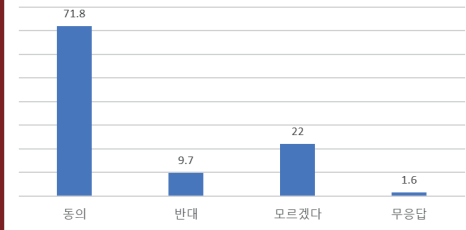


### 미얀마 미래에 대한 전망 및 유보적 태도



## 쿠데타, 국제사회는 어떻게?

인권침해에 대한 국제사회의 개입? (카친주)



- 절대다수의 미얀마 시민들, “2020년 미얀마 총선, 공정했다 ”
- 군부의 비상사태 선포는 명분 없다!
- 헌법개정 및 군부 정치개입 축소에 대한 낮은 기대
- 국제사회의 적극적 개입

EAI 이슈브리핑

“2020년 미얀마 총선, 공정했다”  
쿠데타 직전 조사로 확인한 미얀마 시민 여론

발행일 2021년 2월 16일, ISBN 979-11-6617-102-4 95340

배진석 (경상대 교수)

정한울 (한국리서치 여론본부 전문위원)

들어가며 : 2020년 미얀마 총선 후 첫 여론조사 실시

2021년 2월 1일, 미얀마 군부(Tatmadaw)는 대통령과 집권당인 민주주의민족연맹(National League for Democracy: NLD)의 주요 인사들을 구금하면서 비상사태를 선포했다. 군부는 2월 8일에 1차적으로 만달레이와 양곤 지역을, 그리고 나머지 지역으로까지 계엄령을 확대했다. 비상사태 선포에 항의하는 시위가 확대되자 5명 이상 집회도 금지되었다. <sup>1)</sup> 군부가 비상사태를 선포한 명분은 “부정선거”였다. 2020년 11월 총선에서 선거 명부가 조작되었고, 이 문제가 미얀마의 민주화에 걸림돌이 된다는 주장이었다. 친 군부 정당인 통합연대발전당(Union Solidarity and Development Party: USDP)도 총선 직후 부정선거를 주장한 바 있다. 이어서 군부는 1월 26일에 860만 건의 선거 명부가 불일치한 것을 확인했다고 주장했다. USDP의 주장에 군부가 힘을 실어 준 셈이었다. 하지만 이는 어디까지나 주장일 뿐, 부정 선거를 뒷받침할 증거는 아직까지 밝혀지지 않고 있다.

미얀마 선거관리위원회와 국내외 선거감시단은 군부와 USDP의 선거부정 의혹을 거듭 부인했다. <sup>2)</sup> 복수의 미얀마 국내 선거감시기구들은 선거가 적법하게 이뤄졌음을 확인했다. <sup>3)</sup> 국제 선거감시기구들 역시 같은 입장이다. 비록 일부 선거과정에서 확인된 결함이 있지만, 이는 선거 결과에 영향을 미칠 만큼 유의미하지 않고, 대규모 조직적인 선거 조작도 없었다는 것이다. <sup>4)</sup> 이번 선거 역시 2008년 헌법체제 하에서 치러진 선거였다. 2015년 선거와 같이 외국 시민권을 가진 배우자나 자녀를 가진 이에게 대통령 자격을 제한함으로써 수치 여사의 대통령 취임을 근원적으로 차단했고, 2명의 부통령직 중 1인과 내무부/국방/국경 관련 3개 부처에 대한 통제권, 상하원 공히 25%의 의석을 사전에 군부에 할당했다. 그럼에도 불구하고 선거는 조직적인 선거 조작을 주장하기가 민망할 정도로 일방적인 NLD의 압승으로 끝이 났다. <sup>5)</sup> NLD는 상원 의석(Amyothar Hluttaw)의 61.6%(138석/224석), 하원 의석(Pyithu Hluttaw)의 58.6%(258석/440석)을 차지하게 되었다. 군부의 몫과 비상상황으로 선거가 치러지지 못한 지역을 제외하고 투표율 실행한 지역을 기준으로 보면, NLD는 상원 선거구의 85.7%(138/161석), 하원 선거구의 81.9%(258석/315석) 지역에서 승리했다. 코로나19 상황으로 낮은 투표율이 예측되었으나, 선거관리 당국은 이번 선거의 투표율이 2015년 투표율 69%를 넘어 70% 수준을 상회할 것으로 추정한다. <sup>6)</sup>

군부의 부정 선거 주장과 쿠데타, 과연 미얀마 시민들은 과연 이 문제에 어떤 입장을 가지고 있을까?

1) Al Jazeera and News Agencies. 2021. "Myanmar military ruler defends coup as protests intensify." <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/8/myanmar-military-leader-gives-first-address-to-nation-since-coup>  
2) Pyae Sone Win. January 29, 2021. "Myanmar election commission rejects military's fraud claims." [apnews.com](https://www.apnews.com).  
3) Domestic Election Observer Organization. 2021. "Joint Statement by Domestic Election Observer Organization." <https://www.pacemyanmar.org/miobservers-statement-english/>  
4) The Carter Center. 2020. "Election Observation Mission: Myanmar, General Election, November 8, 2020." [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/myanmar-preliminary-statement-112020.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/myanmar-preliminary-statement-112020.pdf)  
5) The Myanmar Times. November 16, 2020 "A Deeper Look into the Myanmar Elections." <https://www.mmtimes.com/news/deeper-look-myanmar-elections.html>  
6) The Myanmar Times. November 30, 2020. "Suu Kyi's Charm and Cult Proven in 2020 Polls." <https://www.mmtimes.com/news/suu-kyis-charm-and-cult-proven-2020-polls.html>

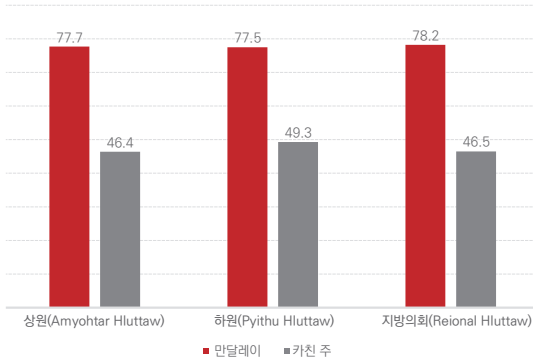
군부의 비상상태 선포에 항의하는 시위 관련 보도는 쉽게 접할 수 있지만, 쿠데타의 명분이 된 "선거 부정"에 대한 미얀마 시민들의 여론에 대해서는 제대로 알려진 바 없다. 동아시아연구원(EAI)이 쿠데타 발발 전, 2020년 총선 직후 만달레이 지역(Mandalay Region)과 카친 주(Kachin State)에서 실시한 선거 여론조사 결과는 미얀마 시민들이 2020년 총선 결과를 어떻게 이해하고 있었는지를 파악할 수 있는 실증적 근거를 제시한다. EAI는 미얀마 현지 파트너 기관들과 함께, 총화확률 표집방법으로 선정된 두 지역의 18세 이상 성인남녀를 대상으로 구조화된 설문지를 사용해 대면 면접 조사를 실시하였다. 만달레이 지역 조사는 12월 12일-27일에, 카친 주의 경우 12월 7일-22일에 실시했으며, 수집된 표본 수는 만달레이 지역 400명, 카친 주 758명이다. 전국 조사가 아닌 지역 조사라는 점에서 미얀마 전체 시민의 의견을 대표하기에는 한계가 있지만, 두 지역의 인구학적, 정치적 특성을 고려하면 미얀마 전체 여론을 추론하는 데 유용한 데이터라고 할 수 있다.

만달레이 지역은 미얀마 정중앙에 위치한 행정구역으로서 인구 및 경제 규모 측면에서 미얀마 핵심 지역 중의 하나이다. 인구는 2014년 기준 3위로서 616만 명이고, 양곤 다음으로 큰 제2의 도시인 만달레이 시가 위치하고 있다. 지역 내 집권당 NLD의 정치 영향력은 막강하다. 2020년 총선에서 NLD는 하원 의석 36석 중 35석을 차지했다. 나머지 1석만 USDP 몫이었다. 상원의원 선거에서는 12석 모두 NLD가 승리했다. 인구 구성 측면에서 만달레이 지역은 미얀마의 주요 종족인 버마족(Bamar)과 불교도가 절대다수를 차지하고 있다. 따라서 NLD의 지지층과 버마족/불교도 등 주류 집단의 여론을 추론할 수 있는 환경을 갖추고 있다. 반면 카친 주는 중국과 국경을 맞대고 있는 미얀마 최북단에 위치한 주로서 인구 169만 수준(10위 권)의 주(state)로서 NLD의 영향력이 상대적으로 약한 곳이다. 이번 총선에서 NLD는 하원 18석 중 13석을 차지했다. 4석은 USDP가, 나머지 한 석은 카친주인민당(Kachin State People's Party: KSPPP)이 차지했다. 상원 선거에서는 NLD가 12석 중 10석, USDP 1석, 신민주당(New Democracy Party) 1석이었다. 카친 주는 산주(Shan State) 다음으로 야당의 영향력이 센 곳이다. 지난 10여 년 간의 내전과 국내 피난민(internally displaced persons) 이슈 때문에, NLD 정부는 카친 주를 정치적으로 민감하게 다루고 있다. 카친 주는 다른 지역에 비해 종족 구성 및 종교 구성도 다양한 편이다. 이 점에서 카친 주는 NLD 정부에 반대하는 여론 및 소수민족이나 기독교도 등 비주류 집단의 여론을 추론할 수 있는 환경을 갖추고 있다.

본 조사 결과, 응답자 중 NLD 후보를 지지한 비율은 상원, 하원, 지방의회 선거별로 양 지역 공히 NLD 지지율이 1위를 기록했지만, 지지 범위에서는 뚜렷한 차이를 보였다. 만달레이 지역의 NLD 후보 지지율이 77-78% 수준을 기록한 반면, 카친 주 조사에서는 응답자의 46-49% 수준에 그침으로써 안티 NLD 층의 여론을 살펴보는 데 유용할 수 있음을 보여준다.

- 7) EAI는 미얀마 현지 파트너 기관들과 함께 미얀마 시민들의 투표행위와 정치의식을 조사하기 위해 2020년 총선 후 여론조사를 실시한 바 있다. 미얀마 전역을 조사하려던 당초 계획은 코로나19 확산으로 인해 만달레이 지역과 카친 주 조사로 축소되었다.
- 8) 2014년 기준 불교도 64.0%, 기독교 33.8%, 이슬람 1.6%, 힌두교 1.6% 등으로 불교도 외에 기독교도의 비중이 높은 것이 특징이다. 만달레이 지역의 경우 95.7%가 불교도, 이슬람 3.0%, 기독교 1.1%, 힌두교 0.2% 등으로 구성된 것과 대조적이다 (wikipedia.org).
- 9) 미얀마의 모든 선거는 단순 다수제(first-past-the-post)를 채택하고 있으며, 상하원과 군부를 대표하는 대통령선출위원회(Presidential Electoral College)에서 대통령과 두명의 부통령을 선출하게 된다

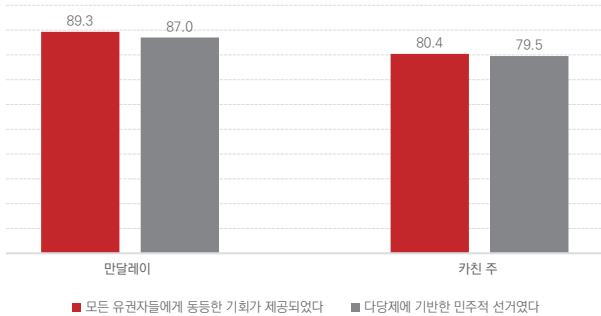
그림1 응답자의 NLD 후보 지지율(%)



“모든 유권자들에게 동등한 기회가 제공되었다” 80~89% 동의

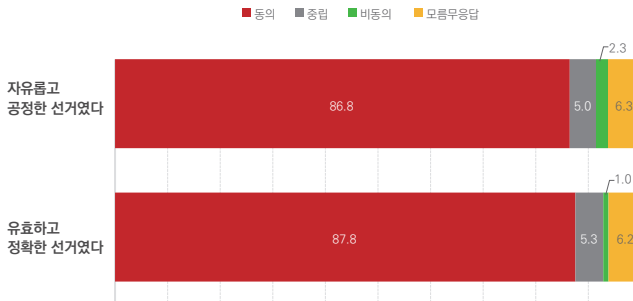
우리의 첫 번째 관심사는 이번 총선의 공정성에 관한 미얀마 시민들의 인식이다. 군부의 주장처럼 미얀마 시민들도 선거의 공정성에 의문을 품고 있는지 확인할 필요가 있다. 우선 만달레이 지역과 카친 주의 공동 질문인 선거에 대한 인식을 살펴보자. 군부는 선거 직후부터 860만 명에서 1천만 명 가량의 유권자 명부가 실제와 차이가 있다며 부정선거 의혹을 제기했고, 그 결과 NLD가 압승했다고 주장해왔다. 그러나 본 조사 결과, 친 NLD 여론이 강한 만달레이 지역은 물론이고, 반 NLD 여론이 상대적으로 강한 카친 지역에서도 “모든 유권자들에게 동등한 기회가 제공되었다”는 주장에 대해 각각 89.3%와 80.4%가 동의하였다. 또한, “이번 선거는 다당제에 기반한 민주적 선거였다”는 진술에 대해서도 만달레이 응답자의 87.0%(“어느 정도 동의” 82.5%, “전적으로 동의” 4.5%)한다고 밝혔다. 이는 카친 주의 조사 결과에서도 “동의” 비율이 79.5%(“어느 정도 동의” 72.8%, “매우 동의” 6.8%)에 달했다. 동의하지 않는다는 비율은 소수의견에 불과했다.

**그림2** 2020 총선에 대한 인식(동의 비율%)<sup>10)</sup>



지역별로 구체적으로 살펴보자, 만달레이 지역 조사에서 좀 더 포괄적으로 선거의 공정성에 대해 조사한 결과를 보면, “이번 선거는 자유롭고 공정했다(free and fair)”는 진술에 대해서는 86.7%가 동의한다고 응답했다. “이번 선거 결과는 유효하고 정확했다(valid and correct)”는 진술 역시 88% 정도의 동의를 얻었다. 이 진술들에 대해 “동의하지 않는다”는 의견은 각각 1%-2% 내외에 불과했다.

**그림3** 만달레이 지역의 선거 평가(%)

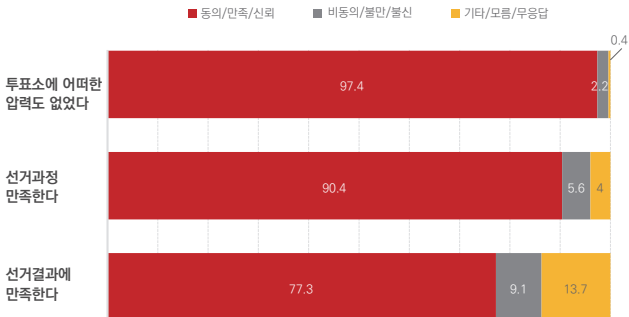


10) 양 진술에 대한 위당은 동일한 반면 척도는 차이가 있었다. 만달레이 지역 조사는 5점 척도(1. 전적으로 동의 2. 약간 동의 3. 중립 4. 약간 동의 안함 5. 전적으로 동의 안함)로 조사되었고, 카친 주 조사에서는 4점 척도(1. 매우 동의 2. 동의 3. 동의 안함 4. 매우 동의 안함)으로 조사되었다. 그림에 표기한 수치는는 1과 2의 합산이며, 나머지 응답도 동의하지 않는다는 응답은 소수에 그쳤고 대부분 중립 응답이나 모름/무응답이었다.



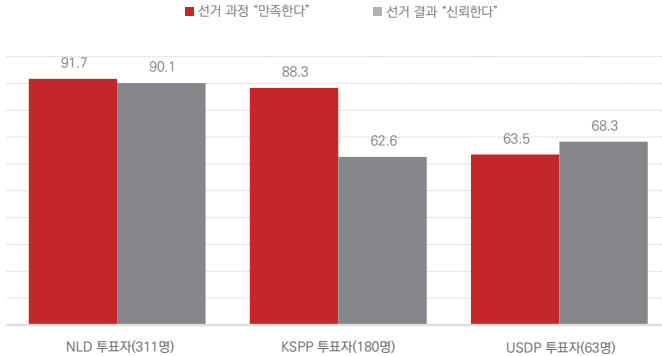
카친 주에서 실시한 여론조사는 선거 결과와 과정에 대한 평가를 물었다. 그 결과, 응답자 대다수는 선거과정에 대해 “매우 만족한다”(72.7%) 혹은 “만족한다”(10.2%)고 답했다. 77.3%의 응답자는 선거 결과를 대체로 신뢰한다고 밝혔고, 신뢰하지 않는다는 응답은 9.1%에 불과했다. 절대다수(97.4%)는 투표소에서 어떠한 압력도 받은 적이 없다고 응답했다.

**그림4** 카친 주의 선거 평가(%)



카친 주에서는 종족 정당인 KSPP와 친군부 정당인 USDP가 다른 주에 비해서 상대적으로 강세를 보이고 있다. 이번 총선에서도 이 정당들은 카친 주에서 2, 3위를 기록했다. 응답자 중 NLD 투표자(311명)들은 선거 결과와 과정 모두에 긍정적인 응답이 90%를 넘었다. NLD 투표자들의 긍정적 답변 비율에는 못 미치지만, KSPP 투표자(180명), USDP 투표자(63명)에서도 공히 선거과정에 만족하고, 선거 결과를 수용한다는 여론이 다수였다. KSPP 투표자 중 선거 과정에 만족한다는 응답은 88.3%, 선거 결과를 신뢰한다는 응답은 62.6%였고, USDP 투표자 중에서는 선거 과정에 만족한다는 응답이 63.5%, 선거결과를 신뢰한다는 응답이 68.3%에 달했다. 상대적으로 안티 NLD 정서가 강한 카친 주에서 야당에 투표한 유권자의 다수도 선거 과정에 대해 신뢰하고 선거 결과를 수용했음을 알 수 있다. 이런 여론이 쿠데타 이전에 이미 형성되어 있었다는 점을 감안할 때 대대적인 선거 부정이 있었다는 군부의 주장은 설득력을 갖기 어려워 보인다.

**그림5** 카친 주 지지정당별 선거 평가(%)

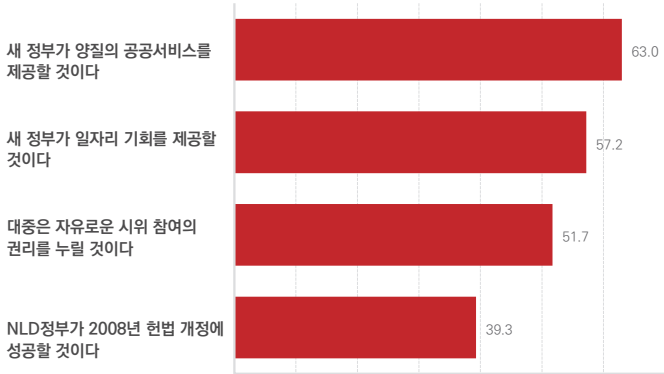


이상의 조사 결과를 통해 우리는 미얀마 군부가 내세운 비상사태 선포의 명분이 미얀마 여론과는 상반된다는 것을 확인했다. 절대다수의 미얀마 시민들은 2020년 총선에 정통성을 인정했다. 미얀마 군부의 주장처럼 비상사태를 선포해야 할 만큼 위기상황에 놓여있다는 인식도 이번 조사 결과에서 전혀 발견되지 않았다. 이번 군부의 비상사태 선포는 절차적 차원의 정당성을 갖추고 있지도 못할뿐더러, 내용적으로도 미얀마 여론을 전혀 반영하지 못하고 있다.

#### NLD 압승 이면의 그림자: “미얀마는 제대로 된 방향으로 가고 있는 걸까?”

2020년 총선에서 NLD가 압승했음에도 불구하고, 미얀마 민주주의는 군부 쿠데타로 인해 중대한 도전에 직면하게 되었다. 이번 조사 결과는 비상사태의 종식과 민주주의 정상화를 위해 NLD 정부와 민주화 세력이 풀어야 할 숙제도 함께 보여주고 있다. 본 조사가 쿠데타 징후가 없던 시점에 실시한 조사라는 점에서, 특별히 “미얀마가 제대로 된 방향으로 가고 있는가?”라는 질문에 대한 응답은 시사하는 바가 크다. NLD 지지가 강한 만달레이 지역에서는 대다수(85%)가 미얀마가 제대로 된 방향으로 가고 있다고 응답했고, 잘못된 방향으로 가고 있다는 응답률은 2%에 불과했다. 그러나 카친 주 조사에서는 미얀마가 올바른 방향으로 가고 있다는 응답은 44.3%에 불과했고, “모르겠다”라고 답변을 유보한 비율이 41.9%에 달했다. 잘못된 방향으로 가고 있다고 응답한 비율이 12.1%에 그친 것은 사실이지만, 만달레이 지역과 달리 소수인종, 비불교도 비중이 큰 카친 주 거주자의 절반에 가까운 응답자가 나라의 미래에 대해 선택 동의하지 못하고 있다. 쿠데타 이전에 2기 민주정부 가 넘어야 할 과제가 만만치 않았음을 시사하는 대목이다.

그림6 카친 주의 새 정부에 대한 기대 (동의%)



미얀마식 점진적 민주화 모델은 지속가능한가?

카친 주 조사에서 좀 더 구체적으로 새 정부에 대한 전망을 물어본 결과, “양질의 공공서비스”나 “일자리 제공”에 대해서는 각각 63.0%, 57.2%가 동의함으로써 경제 및 국가 행정에 대해서는 긍정적인 인식이 다수였다. 그러나 “대중이 자유롭게 시위에 참여할 권리를 누리게 될 것이다”라는 진술에 동의하는 비율이 절반 수준으로 떨어지고 나머지 응답자들은 답변을 유보하거나 동의하지 않는다고 답했다. NLD 정부 1기가 소수인종이나 반대파에 대해 민주적인 대화와 설득, 조정 작업에 소극적이었다는 비판이 반영된 결과로 보인다. 특히 자유민주주의적 질서를 제약하는 내용이 잔존하고 있는 “2008년 헌법 개정을 NLD 정부가 성공적으로 이룰 것이다”라는 진술에 대해서는 동의비율이 39.3%에 불과하다는 점도 쿠데타 이전 새 정부에 드러워진 그림자를 암시한다.

더구나 미얀마의 미래에 낙관적인 응답이 많았던 만달레이 지역 조사에서조차 새롭게 선출된 정부에서 군부의 정치개입이 줄어들 것이라고 응답한 비율은 28%에 불과했다. 65%의 응답자가 민주적 가치가 강화될 것이라고 전망했고 52%의 응답자가 표현의 자유가 확장될 것이라고 전망했지만, 군부의 영향력이 약화될 것으로 전망한 응답자는 상대적으로 소수에 불과했다.

이 조사 결과의 함의는 무엇일까? 지난 10여년 간 미얀마 민주화 세력과 군부 세력은 권력을 공유해왔다. 그 결과 미얀마식 민주화 모델은 점진적 민주화 혹은 부분적 민주화로 인식되어 왔다. 그러나 많은 시민들은 이 모델이 민주화와 정치개혁의 범위를 제한한 것으로 우려하고 있다. 시민들은 군부와 권력을 공유하고 있는 상황을 민주화의 진전으로 인식하지 않는다는 의미이다.

NLD는 미얀마 민주화에 상당히 많은 기여를 해왔다.하지만 NLD의 민주화 방안에도 분명히 한계가 있다.

군부와 권력을 공유한 채 민주주의 체제로 이행을 추진해오던 전략을 더 이상 낙관적으로만 전망할 수는 없다. 민주주의 이행 과정에 대한 기존 연구들과 역사적 경험은 군부의 정치적 퇴장과 관련해 다음과 같은 교훈을 제시한다. 우선 군부세력을 분할하고 민주화 세력 편에 설 수 있는 군부 내 분파를 형성하기 위한 노력을 적극적으로 펼쳐야 한다. 또한 주요 군부 주요 보직은 순환시키는 한편, 민주화에 저항하는 장교들을 적시에 제거해야 한다.<sup>11)</sup> 미얀마 민주화 세력이 군부와 권력을 공유하던 지난 10여 년 간, 과연 위와 같은 조치들을 취했는지 의문이다. 새뮤얼 헌팅턴은 신생 민주정부가 군부의 버릇을 나쁘게 들인다면 우려를 표현적이 있다.<sup>12)</sup> 신생 민주정부는 단기적 정치 목적을 달성하기 위해 때로는 군부를 이용하기도 했다. 그 이유로 군부에게 경제적, 정치적 자원을 제공하기도 했다. 군부의 권력을 약화시켜 정치영역에서 퇴출시키는 것과는 거리가 먼 조치들이다. 민주정부가 군부를 제대로 통제하지 못하면, 결국 군부는 쿠데타를 도모할 수 있는 힘을 키우게 된다는 단순한 진리가 이번 쿠데타로 다시 한번 입증된 셈이다.<sup>13)</sup> 미얀마 민주주의 지도자들도 스스로 뒀을 걸렸음을 알고 있을 것이다. 군부 권력을 회수하려는 시도 자체가 쿠데타를 촉발하는 이유가 될 수 있기 때문이다. 지난 1월 말, 쿠데타를 벌일 수도 있다며 군부가 위협을 가했을 때, NLD 정부가 무력하게 대응했던 것도 이 때문이다. 군부 쿠데타가 현실화된 현재 상황에서, “협약에 의한 민주화” (pacted transition)로 명명된 미얀마의 점진적 민주화 모델은 장기적 관점에서 지속가능성을 질문할 수밖에 없다.

### 군부의 선택지도 많지 않다

미얀마 군부 역시 현재 상황을 낙관할 수 없다. 비상사태를 선포하고 1년 후에 선거 실시를 약속했지만, 군부가 의도한 대로 군부의 지지를 받는 정당이 다음 선거에서 승리할 가능성은 매우 낮다. 쿠데타 이후에 치러지는 선거는 대체로 쿠데타의 승인 여부를 묻는 국민투표 성격이 띤다. 이번 여론조사 결과에서 확인할 수 있듯이, 미얀마 시민들은 2020년 총선 결과에 정통성을 부여하고 있다. 정상적으로 선거가 실시된다면, 군부 혹은 군부가 지지하는 정당의 패배를 쉽게 예상할 수 있다. 군부 역시 이를 잘 알고 있기 때문에, 자유롭게 공정한 선거를 치를 가능성은 낮다. 그렇게 된다면 미얀마 민주화는 점점 더 수렁에 빠질 가능성이 높다.

1년 후에 실시하겠다고 한 선거를 미루기도 어렵다. 쿠데타로 획득한 권력을 유지하려면 정당화 과정이 필요하다. 선거 없이 권력의 정통성을 유지하는 것은 불가능에 가깝다. 최근 연구에 따르면, 쿠데타로 집권했으나 이후에 선거를 실시한 군부 체제의 존속기간(중간값)이 대략 88개월(7.3년)인 반면, 쿠데타 이후 선거를 실시하지 않은 군부 체제의 존속기간은 24개월에 불과하다.<sup>14)</sup> 군부의 향후 선택을 예측하진 힘들지만, 쿠데타 이후 미얀마 군부에 주어진 선택지는 많지 않다.

카친 주 조사 결과에 흥미로운 점이 발견됐다. “미얀마에서 인권침해 등이 발생했을 때 국제사회는 미얀마에게 효과적으로 압력을 가할 수 있는 기회를 가져야 한다”는 주장에 대해 70%의 응답자가 동의한 것이다. 국제사회가 미얀마에 압력을 가하도록 허락해서는 안된다고 주장한 응답자는 9.1%에 불과했다. 이러한 조사 결과를 이번 쿠데타 상황에도 적용할 수 있다. 인권 이슈와 마찬가지로

로, 군부 쿠데타에 대해 국제사회가 개입해줄 것을 지지하는 미얀마 내부 여론이 다수임을 유추할 수 있다. UN을 비롯해, 미국 바이든 행정부, 그리고 기타 서방 사회의 지도자들이 미얀마 군부의 쿠데타 시도를 성토했고 있다. 이제 아시아 지역의 지도자들도 미얀마의 민주주의에 대한 지지를 표시하기 위해 목소리를 내야 할 때이다. 불과 30년 전 미얀마와 비슷한 처지에서 출발하여 경제성장은 물론 민주주의의 공고화 과정에서 자타 공히 모범사례로 거론되고 있는 한국 정부와 시민사회의 더 적극적인 지원과 연대의 움직임이 필요한 시점이다.

- 
- 11) Biddle, Stephen and Robert Zirkle. 1996. "Technology, Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World." *Journal of Strategic Studies* 19(2): 171-212; Sudduth, Jun Koga. 2017. "Coup Risk, Coup-Proofing and Lead-er Survival." *Journal of Peace Research*, 54(1): 3-15
  - 12) Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave*. Norman, OK: University of Oklahoma Press
  - 13) Feaver, Peter. 1999. "Civil-Military Relations." *Annual Review of Political Science*. 2(1): 211-241
  - 14) Grewal, Sharan and Yasser Kureshi. 2019. "How to Sell a Coup: Election as Coup Legitimation." *Journal of Conflict Resolution*. 63(4): 1001-1031





## **미얀마 민주주의 전환의 문제점과 국제사회의 민주주의 지원 방안**

---

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



**EAI**

## 발제문 ①

미얀마 민주주의 전환의 구조적 문제점

박은홍

(성공회대 정치학과 교수)

미얀마가 다시 위기에 놓였다. 아웅산 수지(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 NLD 문민정부가 집권 2기에 진입하기 직전 민아웅홀라잉(Min Aung Hlaing) 군 총사령관이 이끄는 군부에 의해 붕괴된 것이다. 군 총사령관은 이 경위를 “헌법에 기반한 합법적인 권력 이양”이라고 말했다. 이로써 NLD-군부 간의 불안정한 동거, 즉 이중 권력체제를 기반으로 한 ‘질서 있는 이행(orderly transition)’이 종언을 고했다. 군은 NLD가 압승을 거둔 2020년 11월 총선을 부정선거로 몰아가면서 그 결과를 무효화하였다. 이미 미얀마 군부 뗏마도는 승리를 자신했던 1990년 총선에서 예상하지 못했던 NLD의 압승을 인정하지 않고 폭압으로 대응했던 거부 쿠데타(veto coup)의 역사가 있다. 30년만에 거부 쿠데타가 재현된 것이다

‘질서 있는 이행’은 헌법적 보장 하에서 미얀마 군부 뗏마도가 부분적 퇴각을 결정했던 ‘협약에 의한 민주화(pacted democratization)’를 의미한다. 협약의 결정적 계기는 2011년 8월 19일, 당시 대통령이었던 떼인세인(Thein Sein)과 NLD 지도자 아웅산 수지의 네피도(미얀마의 수도) 회동이였다. 결과적으로 협약의 핵심은 NLD가 군부의 지속적 정치개입을 보장한 2008년 헌법을 수용하는 대신 군부는 자유롭게 공정한 선거에 따른 정치적 결과를 수용하는 것이었다.

미얀마의 2008년에 통과된 현행 헌법은 군정기(1988-2011)에 군이 중심이 되어 만든 것이다. 2008년 헌법은 1990년 총선 때와 같은 선거 참패로 군이 모든 것을 잃을 수 있는 가능성을 예방하기 위한 차원에서 2003년 7단계 민주화 이행 로드맵에 따라 제정된 것이다. 이를테면 현행 헌법에 따르면 행정부에서는 국군(국방부)과 경찰(내무부)과 국경치안유지(국경부)의 권한이 군총사령관 아래에 있으며, 입법부에서는 상하 양원 각 의석의 25%가 군인들에게 할당되어 있다. 여기에도 이번 NLD 정부 전복의 정당화에 악용된 ‘합법 쿠데타’ 조항(11장 417조)에서는 대통령이 비상사태를 선언하면 권력을 군 총사령관에게 이양하도록 되어 있다. 이번 쿠데타에서 민아웅홀라잉 군부세력은 이 조항을 근거로 ‘합법적 조치’임을 주장했다. 하지만 대통령을 구금한 상태에서 군 출신 부통령이 비상사태를 선포했기 때문에 사실상 2008년 헌법도 위반한 셈이다. ‘합법’이라는 군부의 주장은 억지이다.

결국 민아웅홀라잉 군부강경파는 쿠데타를 통해 2020년 11월 총선 결과를 부정함으로써 2011년 수자-테인세인 협약을 뒤엎었다. 이는 그동안 밟아온 7단계 민주화 이행 로드맵의 성과를 일거에 파기할 것이기도 하다. 지난 총선에서 당선된 의원 298명이 쿠데타 직후 긴급하게 구성된 연방의회대표위원회(이하 CRPH)는 쿠데타 군부세력을 테러리스트 집단으로 규정하고 국제사회를 향해 이들을 인정하지 말 것을 요청하였다. 뒤이어 이번 쿠데타에 악용된 2008년 헌법에 대한 전면 부정을 선언했다.



미안마는 사회주의체제를 경험했고 군부와 민주화세력 간에 '길고 끝없는 정치투쟁'(prolonged and inconclusive political struggle)을 거쳐 민주화 이행기에 들어섰다. 이때 이행(transition)의 첫 단계는 정치개방(political opening)으로 지칭되는 자유화의 문턱을 넘어서는 것으로부터 시작하여 점차적 정당성을 갖는 민주정부의 수립이라는 또다른 문턱을 넘는 것으로 종료된다. 자유화 단계에서는 정치범이 석방되고, 공론의 장이 허용되며, 검열이 완화되고 비중이 작은 공직자 선거와 시민사회의 부활이 허용된다. 물론 최고 권력자들을 뽑는 공정한 선거경쟁은 허용되지 않는다. 2012년 4월 1일 보궐선거는 자유화 단계의 정점을 찍은 것이라 볼 수 있다. 이 선거에서 아웅산 수지가 국회의원에 당선되고 NLD가 44석 중 대다수 의석을 차지하는 이변이 벌어졌다. 마침내 2015년 총선에서 NLD가 압도적 승리를 거두었다. 2015년 11월 총선은 규율민주주의에서 대의민주주의로 전진할 수 있는 중대선거(critical election)였다.

선거는 정치적 갈등을 평화적으로 완화시키고 정치적 타협을 가능하게 하는 제도이다. 다시 말해 선거야말로 '전쟁의 정치'를 넘어 '탈무장 민주주의(disarmed democracy)를 구축할 수 있는 필수불가결한 조건이다. 선거가 자유롭고 공정하게 치러졌다면 선거의 패자는 그 결과에 승복하고 그 다음 선거에서의 승리를 다짐한다.

사무엘 헌팅턴(S. Huntington)은 선거민주주의의 정착을 포함한 민주화 이행 과정에서 지도자들이 시대정신(zeitgeist)로서의 민주주의를 내면화하고 신념화하는 것의 중요성을 지적했다. 그렇지만 미안마 군부 뜻마도는 '규율민주주의(discipline-flourishing democracy), 즉 '(군부에 의한)규율없이 민주주의 없다'(No discipline, no democracy)'는 군부 주도의 국가주의 논리를 포기하지 않았다. 그것은 규율민주주의를 합법화한 2008년 헌법에 대한 강한 수호의지를 의미한다. 2003년에 공표된 7단계 민주화 이행 로드맵은 군부에 의해 관리되는 규율민주주의로 나아가는 단계를 명시했다.

그러나 2015년과 2020년 총선에서의 NLD의 압승과 친군부 정당 USDP의 참패는 군부가 관리하는 규율민주주의의 벽을 허물고 군에 대한 문민우위의 원리가 작동하는 대의민주주의의 수립에 대한 기대를 갖게 하였다. 그러나 뜻마도는 이번 쿠데타로 통해 민주주의의 확장이라는 시대정신(zeitgeist)을 전면 거부해버렸다.

헌팅턴은 1970년-80년대에 걸쳐 있었던 이른바 제3의 민주화 물결의 일반적 요인들(general causes)을 언급하면서, 어떤 특정국가에서의 민주화는 몇 가지의 일반적 요인과 그 나라 고유의 요인들이 결합된 결과라고 보았다. 이때 주목해야 하는 것은 일반적 요인은 민주화에 유리한 조건을 창출할 뿐이지 민주화를 필연적으로 만드는 것은 아니라는 점이다. 다시 말해 민주주의는 요인(causes)이 아닌 정치지도자, 대중 등과 같은 '요인을 만드는 행위자들(causers)에 의해 만들어진다'는 것이다. 특히 군부권위주의 세력 내 지도자들이 시대정신(zeitgeist)으로서의 민주주의를 수용하는 것이 민주화의 필수조건이다.

미안마에서의 2/1 군부 쿠데타는 군복입은 군인들이 의화와 내무부, 국방부, 국경부와 같은 합법적 폭력기구를 장악하는 준탈무장민주주의(semi-disarmed democracy)를 고수하려는 군부수뇌와 2008년 헌법 개정을 통해 탈무장민주주의(disarmed democracy), 즉 문민우위의 대의민주주의로의 변화를 꾀하려 하였던 NLD 문민정부세력간의 갈등의 결과였다. 즉, 민주화 이행 전략의 관점에서 2/1 군부쿠데타는 2015년 이래 수치 국가고문과 NLD 문민정부가 분할정복(divide and conquer) 전략을 통해 민주주의를 시대정신으로 받아들이는, 그래서 병영으로의 복귀를 꾀하는 군부 개혁파를 만들어내는데 실패한 결과이다. 군부내에 이탈자(defector)집단을 만들어내는 전략은 쿠데타를 실패로 돌려야 하는 현재와 같은 위기 상황에서도 유효하다.

## 발제문 ②

미얀마 군부 쿠데타와 시민 보호에 대한 아세안의 대응

이재현

(아산정책연구원 선임연구원)

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 역대 사안과 개별 국가 내 사안을 다루는 아세안의 내적 취약성 역시 다시 한번 더 노정되었다. 설립 54년이 지난 아세안이지만 늘 아세안의 방식에 따른 제약 때문에 역대 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. 싱가포르의 비공식 외교부 입장도 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 차이다. 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 정도까지만 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 2차 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 아세안헌장의 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 Lwin과 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 것보다 아세안 안에 끌어들이어 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 대체는 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 이후 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 인सान 참여하도록 했다.

2006년으로 예정되었던 미얀마의 아세안 의장국 수입을 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 미얀마 의장국 수입에 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 몰락할 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 맡겨진다. 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 적지 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.

**발제문 ③**

## 미안마 쿠데타에 대한 한국의 대응과 미안마 민주주의 지원 가능성

**김헌준**  
(고려대 교수)

### 서론

#### 1. 주요 내용

- 한국과 미안마 관계에서 본 미안마 민주주의 지원 방안, 가능성과 한계
- 미안마 군부 쿠데타와 이어진 심각한 인권침해에 대한 한국의 대응에 대한 평가와 전망

#### 2. 2021년 인권과 민주주의의 세계적 지형

##### (1) 비우호적 환경

- 전 세계적 인권, 법치, 민주주의의 후퇴와 권위주의, 포퓰리즘의 등장
- 미중 갈등 속 미국 트럼프의 인권과 민주주의의 전략적 이용과 중국의 상대주의 전략
- 인권과 민주주의 관련 외교의 전통적 위상(국가이익, 자국중심주의)

##### (2) 우호적 환경

- 바이든 행정부의 등장과 인권과 민주주의를 중시하는 가치 외교(value diplomacy) 천명
- 인권, 책임/이행기 정의(accountability/transitional justice), 보호책임(responsibility to protect) 등 국제인권, 인도주의 규범, 국제형사법의 발전

### 본론

#### 1. 미안마 상황(2021.3.30.)과 주요국 외교

##### (1) 미안마 상황

- 현재 인명 피해: 510명(AAPP, 2021.3.29.), 특히 3월 27일 하루 102명 사망(AAPP)
- 비무장 시위대, 일반 시민, 아동, 여성에 대한 무차별적 총격
- 시위대를 향한 민 아동 흘라잉 최고사령관의 “안정과 안보를 해치는 테러리즘” 발언(2021.3.27)
- 군부의 “머리와 등에 총격을 받는 위협에 처할 수 있다는 것을 배워야 한다”는 협박(MRTV, 2021.3.26.)
- 유엔 안보리 의장성명 채택(2021.3.10.), 미국 등 12개국 합참의장 비난 성명(2021.3.27) 등에도 불구하고 러시아, 중국, 인도, 파키스탄, 방글라데시, 베트남, 라오스, 태국은 군부 초청 행사에 참여(2021.3.28.)

##### (2) 주요국 외교

- 미국 : 인권과 민주주의 비난, 개인 제재, 계좌 인출 차단, USAID ODA 시민사회 전환
- 중국 : 일대일로 위한 이해관계와 시진핑의 2020년 1월 방문, 내정간섭 불가(“쌍방이 차이 해소”), 안보리 결의안 방해, 군부와의 미묘한 관계

- 일본 : 긴밀한 경제적 이해관계, 군부와의 밀접한 연계, 미국과의 관계
- ASEAN : 내정불간섭 원칙, 난민 유출 우려, 대응에 있어 분열(인도네시아, 말레이시아, 싱가포르)

## 2. 2021년 미얀마에 대한 한국의 외교

- 네 차례 외교부 성명 발표와 외교부 차관 면담(2021.2.16.)
  1. 2021.2.2. "깊은 우려"
  2. 2021.2.20. "깊은 우려", "폭력 사용을 자제할 것을 재차 강력히 촉구"
  3. 2021.2.28. "매우 심각한 우려", "폭력 사용을 즉각 중단할 것을 강력히 요구"
  4. 2021.3.28. "국제사회의 거듭된 요구에도 불구하고 아만적인 폭력이 계속되고 있음을 강력히 규탄", "자국민에 대한 용납할 수 없는 폭력행위를 즉각 중단할 것을 재차 강력히 촉구"
- 문재인 대통령 트윗(2021.3.6.): "폭력 즉각 중단", "군과 경찰의 폭력 진압 규탄", "구금자들의 즉각 석방 강력히 촉구"
- 정부 실질적 대응 1차 조치 주요 내용(2021.3.12.)
  1. 국방 및 치안 분야 신규 교류 및 협력 중단
  2. 군용물자 수출 불허 및 산업용 전략물자 수출 엄격 심사
  3. 개발 협력 사업 재검토(단, 민생과 직결된 사업, 인도적 사업은 계속 진행)
  4. 체류 중인 미얀마인에 대한 인도적 특별 체류 조치 계획

## 3. 한국의 시민사회

- 광주의 자원과 연대, 전국 시민단체, 개인 SNS, 지방의회, 정당, 종교기관, 대학, 인권 관련 재단 등의 적극 자원과 그 의의
- 미얀마 군부 소유(Myanmar Economic Holdings Limited[MEHL], Myanmar Economic Cooperation[MEC])와 협력하고 있는 기업에 대한 항의 집회

## 4. 한국 외교의 가능성

### (1) 양자 외교

- 한국 인권외교의 핵심인 취약계층(여성, 아동, 장애인, 난민) 보호와 민주주의 증진에 맞춰 진행
- 미인/난민/망명에 대한 실질적 정책 시행(2019년 주한 미안미안: 29,294명)
- 개발 협력 사업 조정 및 모니터링 강화(2019년 통계: 유상 3,906만 달러, 무상 3,558만 달러)
- 국제적 합의가 있는 이슈에 집중: 아동/청소년/여성, 기자/언론의 자유, 의료인력 공격 등

### (2) 다자 외교

- 유엔 인권이사회(HRC), 6월 영국 G7 정상회의, 아세안지역안보포럼(ARF) 등
- 미국과 EU가 주도할 경제 제재 참여
- 디지털 권위주의 관련 다자협력 강화: 감시 장비

### (3) 민간 외교

- 국제 기준에 맞는 민간 기업 운영: 2019년 유엔(UN FFM in Myanmar)에 공개된 보고서에 군부와 거래 기업 중 한국 기업 관련 조치
- 국제 규범과 기준 적용(e.g., Guiding Principles on Business and Human Rights)

- 특히 포스코와 같이 국민연금공단(11.75%, 2020년 기준) 기금 투자된 민간 기업이나 수출입은행이 주채권은행이었던 기업

5. 외교의 한계와 우려

(1) 사태의 장기화

- 중국, 태국과의 지속적 교역
- 군부의 자생력과 제재에 대한 내성에 따른 제재 비효율성과 상황의 장기화
- 현금(미약, 목재, 보석 등)

(2) 내전 발발과 난민 유출

- 시민사회의 무력 대응 증가, 젊은 세대의 굳은 저항 의지와 과격화(radicalization)
- 기존 내전과 연결 가능성: 소수민족 무장세력과의 연대 가능성(CRPH[연방의회 대표위원회], 2021.3.17. 성명)
- 국경 지역에 대한 공습 재개와 국경을 넘는 난민 발생
- 내전 발발시 국가비상사태 강화와 저항 세력 및 시민불복종운동에 대한 강압 조치 및 심각한 인권침해 발발 우려
- 시리아 내전의 경우와 같이 내전 발발 시 국제적 지원 세력이 약화되고, 민주화 자체보다는 국경을 넘는 난민 지원에 집중될 가능성
- 내전의 장기화 우려와 그로 인한 심각한 인권침해의 연속화

(3) 불처벌(impunity)과 처벌(accountability)의 정치학

- 군부의 처벌에 대한 국제여론의 증가(현재 감비아가 제기한 로HINGA 집단살해 관련 국제사법재판소 건, 군부에 대한 국제형사재판소, 보편적 관할권 기소 요구 증가)
- 오랜 관행으로서의 군부 인권탄압(로HINGA)과 누적된 국제범죄 다수
- 사태 진행 과정에 나오는 처벌 논의가 사태를 장기화할 가능성 존재

**결론**

- 미안마가 한국 인권과 민주주의 외교에 주는 함의

(1) 성찰

- 2016년 이후 진행된 로HINGA족의 인권침해(인도에 반하는 죄, 전쟁범죄, 집단살해죄)에 대한 침묵과 경계적 이해 중심의 외교
- 북한, 홍콩, 신장-위구르 자치구 등 인권침해에 대한 공통된 기준 설정 문제(이양희 전 유엔 미안마 특별 보고관, 북한과 미안마 관련 VOA 인터뷰)
- 미안마 외교에 있어 소수민족 문제를 포함한 지속 가능한 외교 원칙과 전략 수립 필요성(단기적 경제적 이익을 넘어서는 외교 전략 수립)

(2) 가능성

- 미안마에 대한 시민사회, 언론, 학계, 종교계의 관심과 연대, 의식 수준 상승(정체성의 변화)
- 한국의 인권, 민주주의 발전에 따른 외교의 범위와 내용, 깊이의 변화
- 시민사회의 요구에 따른 민간 기업의 투자/교역 및 국가의 외교 지향도 변화 필요
- 미안마를 넘어 인권과 민주주의 지향의 보편적 외교 원칙 수립과 운영 필요

발제문 4

이현운

(민주화운동기념사업회)

## 미얀마 사태를 둘러싼 한국 정부와 시민사회의 대응

Response of Korean Government and  
Civil Society on Myanmar Crisis

민주화운동기념사업회 - 이현운  
Heonyoon Lee - Korea Democracy Foundation

## 미얀마 쿠데타 주요 사건 일지

2021. 2. 1.	쿠데타 발발, 수지여사 자택구금
2. 9.	첫 민간인 희생자 발생
2. 22.	22222항쟁
3. 6.	문재인대통령 폭력진압 반대 및 민주화 지지 발표
3. 8.	세계 여성의날 - 타메인 캠페인
3. 10.	유엔안보리 시위폭력진압 규탄성명 발표
3. 14.	피의 일요일 - 민간인누적 희생자 200명
3. 27.	미얀마군의날 - 민간인 희생자 450명



## 미얀마 시민들의 정치적 태도와 쿠데타 반대시위

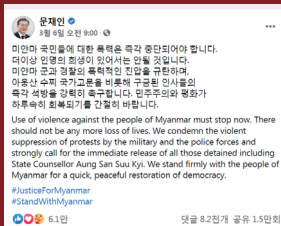


경찰에 꽃을 (https://www.sedaily.com/NewsView/22IFU52532)



냅비 시위 (http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/981585.html)

## 한국정부의 대응



- 공공의 적
- 명백한 인권침해 사례
- 상대적으로 적은 경제적 파급효과

## 한국 시민사회 대응의 배경



▣ 촛불혁명

[https://newsis.com/view/?id=NX20210314\\_0001369508](https://newsis.com/view/?id=NX20210314_0001369508)



▣ 광주

<https://news.v.daum.net/v/20210311052102329>

## 한국 시민사회 대응의 양상



- ▣ 불가역성
- ▣ 전방위성
- ▣ 융합성
- ▣ 쌍방향성

- 재한 미얀마 유학생 한/미얀마어 페이스북 페이지 캡처
- 양곤에서 활동중인 시민사회단체 활동가 페이스북 페이지 캡처

**시민사회는 미얀마를 위해  
무엇을 할 수 있을까?**

## 토론문

## 웨 노에 흐닌 소

(행동하는미얀마청년대 리더)

## 1. 미얀마 민주주의 전환의 구조적 문제점

- 연방제에 의거한 민주주의 국가가 가능할 것인가?

현 쿠데타 상황에서 만들어진 CRPH의 공식적인 정부 방향은 소수민족을 포함하는 연방제에 의거한 진정한 민주주의다. 1947년 영국으로부터 미얀마가 독립을 선언하고 아웅산 장군이 소수민족들과 어렵게 이끌어 낸 팡롱협정(Panglong Agreement)의 정신으로 돌아가자는 것이다. 하지만 1962년 내원 집권 이후 힘을 거의 잃은 소수민족 자치를 보장한 연방제가 순탄하게 진행될 것인가에 대해 많은 우려가 있다. 60여년 가까이 내전이 지속되고 있는 것이 사실이고 버마족에 대한 감정의 골이 깊을 대로 깊어 졌는데 이 소수민족 문제는 집권세력, 특히 군부의 정치적 이용에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 현 쿠데타 이전 아웅산 수지 국가 고문의 로힝야 문제에 대한 대처는 세계로부터 미얀마가 인권탄압국가로 지탄받는 사건이 되었다. 또한 미얀마 내 소수 민족들에게도 '우리도 저렇게 될 수 있다'라는 반감을 사기도 했다. 하지만 이번 쿠데타 이후 '역지 사자가 되고 있는 것은 작은 희망의 불씨라고 생각한다. 로힝야 문제에 대해 시위에 참여한 젊은 버마족으로부터 자기반성의 목소리가 나오기 시작했고 급선무인 군부독재 청산이라는 하나의 목표로 가자는 결의를 다지고 있다. 쿠데타 상황이 모두가 바라는 방향으로 갔으면 하는 바람이다. 그러나 이후 정치권이 소수민족 자치를 순순히 내놓지는 여전히 의문이고 불안요소로 남으리라고 짐작된다. 한국의 경우 같은 민족인 데도 지역갈등의 문제가 수 십년 간 계속되는데 하물며 수 십년 간 분열되어 서로 싸워온 다른 민족이 하나의 국가 안에서 어떻게 용서와 화해를 이룰 수 있을 지에 대해 논의해 봤으면 좋겠다.

- 저항시민의 무장단체 합류는 최선의 선택인가?

군부의 반인륜적 진압 아래 500명 가까이 사망자가 발생하면서 소수민족인 라카인 무장세력 AA, 카친족 무장세력 KIA, 카렌족 무장세력 KNU가 시민보호를 위해 CRPH에 합류했다. 기타 군소 무장세력들도 속속 합류를 하고 있다. 그동안 비무장 상태의 시민들은 속수무책으로 당했고 가족, 동료의 비참한 죽음을 앞에서 겪은 저항시민세력들이 그들과 합류해 지하운동을 전개할 것이라고 한다. 그동안 미얀마 국민들은 두 달 넘게 군부에 저항하면서 UN의 시민보호의무(R2P)를 호소했다. 하지만 국제사회의 어떤 행동도, 조치도 없는 것에 절망했고 '더 이상 잃을 게 없는' 시민들은 아쩔 수 없는 선택으로 소수민족 저항세력에 합류하고 그동안 벌였던 평화운동이 무장 지하운동으로의 전환을 의미한다. 그런데 이는 더 많은 희생을 부를 것이고 긴 내전으로 갈 수 있다는 우려를 낳았다. 이대로 타협을 하게 되면 그동안 잔인한 일을 벌여왔던 군부에 대한 처벌 없이 정치적 타협으로만 끝날 것인데, 이를 저항 시민은 용납할 수 없다는 것도 무장하는 데에 있어 큰 이유가 되고 있다.

-원전한 군부청산은 이루어 질 것인가?

물론 이는 시민주항군의 승리 이후의 이야기다. 지금 상황에서 내전으로의 확전을 하지 않고 쿠데타 상황을 정리하는 방법으로는 '정치적 타협'이 있을 것이다. 하지만 다른 나라의 경험으로 미루어 봤을 때 정치적 타협은 용서와 화해라는 이름으로 책임자에 대한 처벌이 제대로 이루어지지 않는 경우가 많았다. 또한 미얀마 군부는 50년이 넘는 통치를 통해 미얀마의 정치, 경제, 문화, 사회를 아우르는 모든 영역에서 영향력을 행사하고 있고 뿌리깊은 그 들만의 카르텔은 미얀마를 독점하고 있다. 그들에 대한 완전한 제거가 선행되지 않으면 국민들이 피를 흘리며 주장하고 있는 진정한 민주주의 국가로는 한발자국도 나아가지 못할 것이다. 거대한 악의 고리를 어떻게 끊어내고 새롭게 만들어낼 것인지 정치적 능력에 대한 비판이 조금씩 나오고 있는 아웅산수지 국가고문의 역할과 NLD의 역할은 어디까지 인지 등 그 방법들에 대한 고견을 듣고 싶다.

2. 미얀마 군부 쿠데타와 시민 보호에 대한 아세안의 대응

- 군부가 통치하는,

군부의 영향력이 막강한 미얀마 주변 나라들에게서 뭘 기대할 수 있을까?

지난 3월 27일 미얀마 국군의 날 행사에 공식적으로 참석한 나라는 러시아, 중국, 인도. 파키스탄이고 인근 나라로는 태국, 베트남, 라오스, 방글라데시가 있었다. 미얀마 주변 국가들은 모두 이번 군부 쿠데타 세력을 지지하고 있다. 대부분이 군부 쿠데타를 통해 집권을 한 정통성이 없는 정부들이다. 과거 태국과 같은 주변국의 국민들이 반정부 투쟁을 하고 미얀마 정부에 지지와 연대를 요구했을 때 미얀마 정부 역시 아무런 조치를 취하지 않았고 미얀마 시민 조직 또한 도움의 손길을 내민 적이 없다. 아세안의 역할이 커지고 있는 것은 사실이고 선언적인 상호간 협력을 말하고는 있지만 실질적인 협력은 없는 것 같다고 생각한다. 정치 외적인 민간 교류와 협력은 두드러지게 보이지 않는다. 아세안에서 큰 영향력을 갖고 있는 나라는 인도네시아와 태국이다. 미얀마는 중국 다음으로 태국에 대한 경제적 의존도가 가장 높다. 태국이 미얀마 쿠데타 세력과 동조하는 것은 어쩌면 당연한 것으로 받아들여지지만 아세안에서의 위치와 위상을 생각하면 그 아쉬움은 더욱 크다. 밀크티 동맹이란 이름으로 태국, 타이완, 홍콩 네티즌들이 온라인상에서 민주주의 연대 활동을 하고 있고 이 운동이 주변 나라들로 확대되며 힘을 키워가는 것은 민간교류의 측면에서 고무적이다. 하지만 아세안의 각 정부 차원의 협력은 어떻게 끌어낼 것인가?

3. 한국과 미얀마 관계에서 본 미얀마 민주주의 지원 가능성, 미얀마 쿠데타에 대한 한국의 반응/대응

- 쿠데타 이후 대한민국의 신남방 정책은 유지될 것인가?

2010년 시장 개방 이후 미얀마는 높은 경제성장률을 보여왔고 세계 시장과의 교류/협력을 넓혀가고 있다. 하지만 쿠데타라는 변수가 발생하면서 모든 것이 불확실해지고 과거와 같은 기반한 폐쇄국가의 길로 다시 가는 것은 아닌가 하는 우려를 낳았다. 실질적으로는 군부가 통치한 2010-2014년의 5년간의 유시민정정부와 군부와 문민정부의 불안한 동거 5년, 도합 10년이라는 짧은 시간 동안 미얀마는 가능성을 보여주었다. 세계는 동남아시아에서 베트남 다음으로 성장 가능성이 있는 나라로 미얀마를 언급했으며 대한민국은 신남방 정책의 일환으로 미얀마를 눈여겨 본 것으로 안다. 그런 가운데 많은 투자 및 유치가 있었고 민간의 지원도 늘어나고 있던 시점에서 전혀 예상치 못한 변수인 쿠데타가 발생한 것이다. 사방의 많은 나라들이 군부에 대

한 제재를 주저하고 미온적이었던 것에 반해 한국은 쿠데타에 대한 거부표명으로 어느 나라보다 적극적인 정부안을 채택하고 국민 또한 지지와 응원을 보내고 있다. 하지만 미얀마인들은 쿠데타 상황이 별 진전 없이 장기화될 경우 한국 정부가 어떻게 대처해 나갈지, 그리고 어떤 행동을 취할지에 대해 걱정하고 있다. 지금의 쿠데타가 어떻게 흐를지 지금으로서는 여러 가능성이 있다. 생각하고 싶지 않지만 만약 군부의 승리로 끝날 경우, 한국 정부는 어떻게 할 것인가? 시민의 승리로 끝났을 때 역시 경제력 뿐만 아니라 민주주의의 뿌리가 얽은 미얀마에게 정부 차원, 민간 차원의 도움은 절실할 것이다.

#### - 군부와 연결된 한국기업의 사업중단 촉구

포스코인터내셔널(전 대우인터내셔널)과 한국가스공사는 미얀마국영석유가스회사(MOGE)와 2004년부터 미얀마 슈웨(Shwe) 가스 개발 사업을 해왔다. MOGE는 모두가 알듯 미얀마 군부의 핵심 자금줄이다. 포스코인터내셔널은 미얀마 라카인주에서 중국 원난성까지 771km의 천연가스 파이프라인을 연결하는 중국의 일대일로 사업과도 연결되어 있다. 또한 미얀마 시민들은 포스코인터내셔널이 미얀마 군부소유 기업인 미얀마경제출당스(MEHL)와 포스코강판(C&C)을 합자회사로 만들어 미얀마 군부가 자행한 소수민족 학살에 재정적 도움을 주고 있다고 판단하고 있다. 또한 포스코인터내셔널과 롯데호텔은 양곤의 군 소유 땅에 5성급 호텔 사업도 벌이고 있다. 군부가 미얀마 경제의 대부분을 장악하고 있는 현실에서 한국기업의 투자는 이들과 연결될 수밖에 없고 미얀마 시민들 또한 이는 불가피한 상황임을 알고 있다. 하지만 아무런 저항 수단도 없는 미얀마 시민들로서는 압박의 수단으로 군부와 연결된 사업을 중단시킴으로써 그들의 자금줄을 끊을 계획을 세우고 있다. 한국 기업의 사업 중단은 분명 간단한 문제는 아니다. 이는 과연 미얀마에게 이로운 것인가? 오히려 중국과의 유착이 더 심화되는 것은 아닌가 하는 우려도 많다. 이 점에 대한 논의도 필요한 듯하다.

#### 4. 미얀마 사태를 둘러싼 한국 정부와 시민사회의 대응

##### - 한국시민사회의 도움은 언제까지 지속될 것인가?

조직화된 한국 시민사회단체의 기민한 활동과 도움은 놀라움 그 자체다. 나는 지금 한국시민단체와 미얀마와의 연계활동을 많이 하고 있는데 미얀마에는 조직화된 시민단체가 거의 없다는 것은 과언이 아님을 느꼈다. 겨우 알고 있는 지인들 몇몇을 통해 연락을 취하고 그들이 아는 지인을 다른 지인과 연결하고 있는 실정이다. 그리고 이번 쿠데타를 계기로 시민사회의 조직화가 얼마나 중요한지 느끼게 되었다. 사태가 장기화될 경우 정부 대 정부, 정부 대 민간 보다는 민간 대 민간, 시민단체나 조직을 중심으로 한 지원방법이 늘어날 것이다. 하지만 미얀마 쪽은 조직화된 단체가 거의 없기에 얼마나 지속될 수 있을 지 의문이다. 또한 한국 국민들은 현재에는 뜨거운 응원과 지지를 보내주고 있지만, 상황이 장기화될 경우 그로 기인한 피로감은 어떻게 극복해 나갈지도 의문이다. 이런 문제들은 어떻게 해결해가는 것이 좋은가?

#### 5. 쿠데타 종식의 결과로써 이루어져야 할 불교 교단개혁

##### - 권위적인 미얀마 불교 교단의 개혁의 방법은?

50년 넘는 세월 동안 만들어진 군부의 권위주의는 미얀마 불교 교단에도 그대로 옮겨졌다. 미얀마의 절대다수가 불교신자인 상황에서 불교지도자들은 마치 상황과도 같은 위세를 갖추었다. 군부와 불교지도자는 서

로가 서로를 이용하는 공생관계로 오늘의 위치를 점하게 되었다고 해도 과언이 아니다. 이번 사태를 대하는 노승려들의 행태는 존경을 받는 종교 지도자로 서의 면모는 전혀 볼 수 없는, 군부와 함께 퇴출시켜야 할 적폐로 보인다. 로힝야 문제가 발생했을 때 그들은 이를 민족 문제로 정치화 시키며 버마족을 자극하고 부추기며 사태를 더 키웠다. 또한 많은 국민은 미안마 불교신자들이 보시한 가능할 수도 없는 막대한 보시금이 군부와 일부 중단승려들의 배를 불리는 것으로 쓰이고 있다고 의심하고 있다. 안타까운 것은 스님들의 이런 행태에도 불구하고, 현재 쿠데타 상황에도 종교지도자들에게 대한 맹목적인 지지로 인해 시민들은 아무런 비판의 목소리도 낼 수 없다. 젊은 층을 중심으로 저항 시민들 사이에서는 조금씩 불교 개혁의 목소리가 나오고 있지만, 장년층은 여전히 종교적인 이슈에 대해서 침묵한다. 군부독재만큼 청산하기 쉽지 않을 것 같은 미안마의 종교개혁은 어떻게 이뤄내야 할 것인가?

- 현실에 눈 뜬 Z세대를 어떻게 조직화할 것인가?

1995년 이후 출생한 이들을 Z세대라 칭하는데 Z세대는 이번 거리투쟁에서 가장 앞장서서 싸우고, 희생자 또한 많은 세대이다. (3월30일자) 전체 희생자 533명 중 19세-25세의 Z세대 희생자가 40%를 넘을 정도다. 폐쇄 국가였던 미안마는 2010년에 시장을 개방했다. 2015년엔 문민정부가 들어섰다. 이 흐름 속에서 Z세대는 시장경제의 자유와 비록 꺾이기뿐일지라도 민주주의를 지향하는 체제 속에서 자랐다. 미안마의 미래를 이끌 세대가 정치에 관심을 갖고 불의에 맞서 온몸을 던지고 있다는 것에 희망을 느낀다. 그러나 이들을 어떻게 조직화하고 이끌어 갈 것인가 또한 쿠데타 이후 상황을 준비하는 데에 있어 중요한 과제 중 하나다.

**쿠데타 이후,  
미얀마 민주주의의 미래**

---

**The Military Coup and  
Future of Democracy  
in Myanmar**